

대도시 사무특례 발굴에 관한 연구
표지면지

연구진

안영훈 (한국지방행정연구원 연구위원)

금창호 (한국지방행정연구원 연구위원)

연구 요약	i
제1장 서론	1
제1절 연구목적	3
제2절 연구범위	3
제3절 연구방법	4
제2장 대도시 정의 및 규모설정	7
제1절 대도시의 발전	9
제2절 대도시의 규모 설정	10
1. 우리나라	10
2. 외국의 대도시	11
제3장 우리나라 대도시의 행·재정 및 공공시설 현황	15
제1절 13개 대도시 인구 및 지방행정조직 현황(요약)	17
제2절 13개 대도시별 행·재정 현황	19
1. 수원시 현황 및 특징	19
2. 성남시 현황 및 특성	22
3. 고양시 현황 및 특징	24
4. 부천시 현황 및 특징	27
5. 용인시 현황 및 특징	29
6. 안산시의 현황 및 특성	32
7. 안양시 현황 및 특징	33
8. 남양주시의 현황 및 특징	35
9. 전주시 현황 및 특징	36
10. 포항시 현황 및 특징	38

차 례

한국지방행정연구원

- 11. 창원시 현황 및 특징 40
- 12. 청주시의 현황 및 특징 42
- 13. 천안시 현황 및 특징 44

제4장 우리나라 및 외국 대도시의 사무특례 현황 47

- 제1절 우리나라의 사무배분 기준 및 대도시 사무특례
규정 49
 - 1. 사무배분 기준 49
 - 2. 우리나라의 대도시 50
 - 3. 대도시 사무특례 사례 1
: 대도시협의회 제안 사무특례 51
 - 4. 대도시 사무특례 사례 2
: 국회 지방행정체제 개편 특별법(안) 사무특례 52
 - 5. 대도시 사무특례 사례 3
: 행정중심도시의 사무특례 54
- 제2절 주요 선진국의 사무배분 기준 및
대도시의 사무특례 규정 55
 - 1. 일본의 대도시와 사무특례 55
 - 2. 영국의 사무배분 현황 및 대도시 지방정부의 사무 59
 - 3. 미국 지방정부의 사무배분 현황 및 대도시
지방정부의 사무 67

제5장 우리나라 대도시 사무특례 판별기준 및 판별적용

절차 개발 77

- 제1절 연구자문회의 검토 내용 79
- 제2절 대도시 사무특례의 판별기준 개발 절차 82
 - 1. 기본적으로 고려해야 할 내용 82



제3절 대도시 사무특례 판별기준의 근거 및 적용절차 개발	
: 1안	84
1. 대도시 사무특례 발굴을 위한 판별기준 개발	84
2. 제1차 판별기준 지표	86
3. 제2차 판별기준 지표	91
4. 단계별 판별절차(안)	95
제4절 대도시 사무특례 판별기준 및 적용절차 개발	
: 2안	103
1. 대도시 사무특례 판별을 위한 절차 개발	103
2. 대도시 사무특례 판별기준 및 지표의 논리	109
3. 인구규모 50만/100만에 따른 대도시 구별지표	114
제5절 정리: 대도시 사무특례 발굴 및 적용을 위한	
판별원칙 및 기준	118
1. 대도시 사무특례의 이양판별 원칙	118
2. 대도시 사무특례에 관한 일반(공통적) 기준	119
3. 국가사무로부터 이양 받을 수 있는 사무특례의	
기준	123
4. 광역시·도 사무에서 이양 가능한 사무특례의 기준	
: 광역 → 기초	123
5. 정책적 목적에 맞는 대도시 사무특례의 기준	125
6. 대도시 사무특례를 뒷받침하기 위한 행재정적	
사무특례의 기준	125
7. 인구 100만 대도시에 부여할 수 있는 사무특례의	
기준	125
 제6장 결 론	 131
제1절 요약: 대도시 사무특례 원칙과 기준	133

차 례

한국지방행정연구원

제2절 대도시 사무특례의 판별기준 적용절차 및 방법 (Toolkit)	138
1. 적용논리	138
2. 적용절차 및 방법(단계별 판별절차)	139
3. 사무총조사 목록에서 대도시 사무특례 발굴 절차 ..	141
제3절 대도시 사무특례의 판단기준 적용 결과	143



<표 0-1> 대도시 인구규모 50만/100만 구별을 위한 판별지표군(안)	viii
<표 0-2> 50/100만 대도시 사무특례 기준 및 분야별 사무 사례	xv
<표 0-3> 50/100만 대도시별 사무특례 사례	xx
<표 0-4> 사무특례 판별을 위한 적용기준 및 사무 예시	xxii
<표 0-5> 단계별 판별기준에 의한 판단(엑셀)서식	xxiv
<표 3-1> 대도시 인구·면적 및 지방행정조직 현황(2010)	17
<표 3-2> 13개 대도시 공무원 현황(2008)	17
<표 3-3> 13개 도시 사회복지시설 현황	18
<표 3-4> 13개 대도시 공공도서관 및 공공체육시설	19
<표 4-1> 사무배분 기준	49
<표 4-2> 우리나라 법령상 규정하고 있는 시의 차등적 지위	50
<표 4-3> 우리나라 대도시 행정특례의 범위와 방법	51
<표 4-4> 대도시 기초자치단체의 사무권한 범위 (세종시 사례)	54
<표 4-5> 일본의 특례도시제도 간 비교	56
<표 4-6> 영국 자치계층 구조의 변화(1996-2006)와 지역현황 및 지방정부 수	62
<표 4-7> 지방정부의 분야별 기능의 집행현황	69
<표 4-8> 미국의 25개 대도시 인구 현황(2002)	71
<표 5-1> 단계별 판단기준에 의한 판정서(엑셀서식)	95
<표 5-2> 주민편의성에 따른 대도시 사무에 대한 판별기준	99
<표 5-3> 고령화지수 분산지표에 따른 도시유형	115
<표 5-4> 용밀도 분산지표에 따른 도시유형	115
<표 5-5> 인구공동화지표에 따른 도시의 유형	115
<표 5-6> 대도시 인구규모 50만/100만 판별지표(안)	117
<표 5-7> 50/100만 대도시 사무특례 기준 및 분야별 사무 사례	122

표 차례

한국지방행정연구원

<표 5-8> 50/100만 대도시별 사무특례 사례	127
<표 6-1> 사무특례 판별을 위한 적용기준 및 사무 예시	139
<표 6-2> 단계별 판별기준에 의한 판단(엑셀)서식	141

그림 차례

<그림 0-1> 대도시 사무특례 판별기준 단계별 검토 순서	iv
<그림 0-2> 대도시 사무특례 판별기준 적용 개념도	viii
<그림 1-1> 연구의 방법 및 절차	5
<그림 5-1> 대도시 사무특례 판별기준 단계별 검토사항	83
<그림 5-2> 대도시 사무특례 발굴 절차	98
<그림 5-3> 대도시 사무특례의 대상(범위)을 구분하는 판단 순서	105
<그림 5-4> 대도시 사무특례 판별기준 적용 개념도	109
<그림 6-1> 대도시 사무특례 판별기준 단계별 검토 순서 ..	134
<그림 6-2> 대도시 사무특례 판별기준 적용 개념도	135

연구 요약

I. 대도시 사무특례의 원칙과 기준개발에 관한 연구 개요

1. 대도시 사무특례의 목적

- ① 중앙정부의 통제와 간섭을 완화하여 지방정부의 자율성 강화 (대도시의 자족성)
- ② 도시기반시설의 유지 및 현대화로 도시주민생활 책임 (대도시의 효과성)
- ③ 대도시가 지역발전과 생활권의 중심 역할 수행 (대도시의 광역성)
- ④ 대도시 지역 실정에 맞는 자주적, 종합 행정서비스 수행을 위한 포괄적 자치권 및 자주재원 확충을 확보해 주기 위함임 (대도시의 행재정 지원 특례)

2. 경과 및 현황

○ 배경

2003년 11개 대도시는 도의 불필요한 지도, 감독, 승인 등의 부당성을 정부에 건의하고, 2003년 12월 지방자치법 제161조의2에서 대도시에 대한 특례인정을 요구하여 “서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도, 감독에 있어서는 그 특성을 고려하여 관계법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다”는 조문을 정식으로 규정하였음

○ 사무 근거

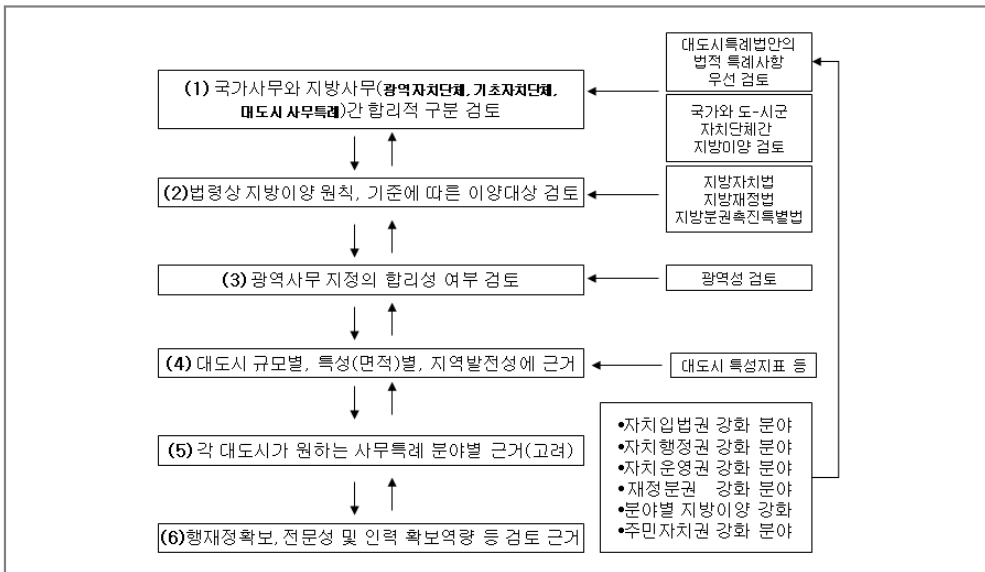
- 지방자치법 41개 특례사무: 이에 대해서는 이양완료
- 대도시 사무특례는 국회의 지방행정체제 개편에 관한 국회특위 특별법 제33조~36조에 규정하고 있음
- 100만 이상 대도시의 사무배분 기준 (특별법 제34조)
 동조 제7호~이상: 시행규칙상 사무 등은 도를 경유하지 않은 특례사무로
 동조 제1호~제5호: 위원회 결정 사항으로 기준이 없음
 대도시시장협의회에서 건의한 사항을 부처 동의로 규정하도록 함

○ 연구방법

- 기존연구 또는 기존자료에서 대도시 사무특례 부여 기준이 없어서 세분화된 기준을 제시하는데 한계가 있을 수 있음
- 1차는 귀납적 방법에 의한 <대도시 사무특례> 기준을 발굴 :
 귀납적 방법, 실증적 방법으로 각 50만/100만 대도시에 관한 개별적 차이를 보이는 특징을 도출할 수 있을 것인가?, 특히 단순지표로 가능할 것인가? 등에 관하여 단순 <대도시 (확대, 성장) 지표>를 기준으로 그 성향이 높다면 100만 대도시 특례 부여
- 외국사례에 관한 연구는 역사적, 사회문화적, 행정적 배경에 차이가 있어서 다를 수 있음
- 일본의 시정촌은 너무 적어서 우리나라 사례에 적용할 때 어려움이 있음
- 영국의 경우도 통합지방정부 추진은 정치적 분권과 관련되므로 우리와 다른 의미를 줄 수 있음

II. 대도시 사무특례 발굴 기준개발 절차 및 논리

1. 대도시 사무특례의 기준 및 판별방식 개발 순서



<그림 0-1> 대도시 사무특례 판별기준 단계별 검토 순서

2. 판별절차와 순서

○ 기본절차

- ① 대도시 사무특례 판별을 위한 절차: 판별기준 적용을 위한 절차적 순서 정립
- ② 대도시 사무특례 판별을 위한 기준 정립: 사무특례 대상 결정을 위한 원칙과 지표 개발
- ③ 대도시 사무특례 판별기준 적용 방법 : 대도시 사무특례의 판별기준과 원칙에 근거하여 대도시 사무특례에 해당하는지 선별하기 위한 단계적 적용절차 및 방식

○ 논리적 순서

- ① 판단기준과 원칙/판별절차와 순서 → 기준/ 판별지표 설정 → 판별 대표성 지정 → 판별방식(절차) 적용
- ② 판단기준과 원칙의 설정: 절차적 판별순서를 결정하여 판별원칙/기준을 적용
- ③ 실제 대도시 사무특례를 발굴하기 위한 근거기준과 판별지표를 나타내 줄 수 있는 대표 기준을 설정(대표가 되는 판별지표 선정)
- ④ 사무특례 기준설정을 위한 논리적 체계: 대도시 사무의 일반적 기준, 국가로부터 이양 가능한 사무, 광역사무로부터 이양 가능한 사무, 사무특례 분야별 사무이양 기준, 행재정 지원을 위한 사무특례 지정
- ⑤ 대도시 사무특례 분야 지정: 도시계획, 주택, 환경, 지역개발, 지방재정 보전 및 관리, 행정기구 설치·운영 등
- ⑥ 대도시 사무특례 지원을 위한 행재정 사무특례 결정
- ⑦ 50만/100만 규모에 따른 사무특례 구분

○ 판별절차

- 국가로부터 이양 가능한 사무 중에서 판단지표의 종합순위에 따라서 50만/100만/광역시/도 사무 순으로 정하여 이양
- 또는 번호 순위에 따라서 순서에 맞게 판별하여 이양: 5) 국가사무 ↔ 4) 도/광역시 사무 ↔ 3) 광역시/100만 백만(거대)도시 사무 ↔ 2) 50만 대도시 사무 ↔ 1) 기초시군구 사무

3. 대도시 사무특례 기준개발 논리

○ 도시화의 요인

- 직접적 요인: 규모의 경제, 집적의 경제, 비교우위성 등의 비교요인 고려
- 간접적 요인: 집중-분산적 도시화, 연담-확산적 도시화, 백만(거대)도시의 도시화

○ 도시화 구분 지표¹⁾

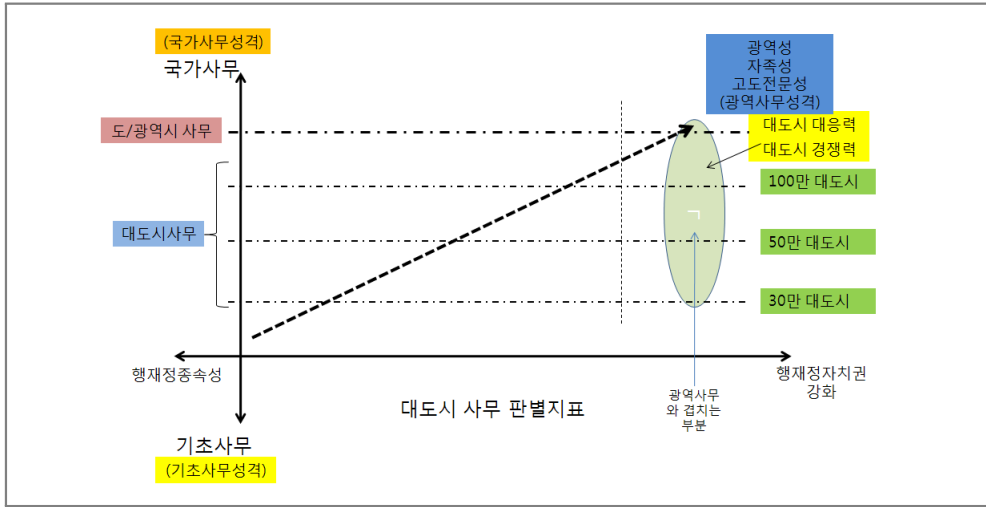
- 인구의 집중현상: 인구밀도의 증대, 산업별 취업구조의 변화, 도시시설 이용인구인 주간활동인구와 상주인구인 야간인구 간의 격차 변화
- 인구의 정착현상: 도시인구가 일정한 공간에 정착한다는 점에 착안하여 인간의 정착형태와 토지의 이용면을 지표로 삼음. 일정공간에 지속적인 정착, 정착 건물의 존재(지속성)과 구조물의 변화(즉, 농지전용현상, 겸업농가율의 증가 등) 토지이용 형태의 변화가 지표임
- 생활기능의 분화성: 도시의 여러 기능이 집중·집적되어 있는 것으로 보고 정치·행정·경제 등의 집적도를 통해 도시화의 지표로 삼음. 도시 중심부의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

○ 대도시 특성과 규모를 구분하기 위한 지표군의 안(하단 예시)

- 도시의 임계규모 수준은 통상 인구 25만~30만 규모를 적정선으로 판단
 - ※ 도시 인구규모가 일정한 임계규모에 도달되면 도시기능상 산업기반 다양화, 행정력의 강화, 막대한 기존 고정산업 광대한 배후지의 확보 물량 및 자금의 계속 지원 등을 토대로 그 도시 성장이 지속 유지 가능함

1) 이규환(2004), 한국도시행정론: 이론과 실제, 법문사, p.88~94.

- 지표 선정의 적합성 : 대표성을 확보한 지표, 측정의 단순성, 이론적 근거, 자료취득 가능성 등 고려
 - 인구, 경제, 사회, 주택 부문 지표별로 객관성 있는 기준 도출 필요
 - 기존 대도시 관련 연구내용을 검토해 보면 통상 인구, 사회·물리적 환경 측면에서 인구규모, 인구 증감율, 순인구이동율, 노령화지수, 단독주택과 아파트단지 간 주택비율 등을 고려함
 - 경제적 측면에서 사업체 규모, 고용수준, 상업활력도 등도 고려요인임
- 인구 50만/100만 대도시의 공통적 사무특례 기준이 되는 지표군 설정
- 각 대도시의 도시적 특성을 나타내는 지표군을 설정하고 지표군을 대표하는 특성-부문을 고려하여 인구의 규모를 판별함
 - 이때 계량적인 통계치를 사용할 수 있으면 각 수치별로 대입하여 종합적으로 판단이 가능할 것임
- 지표군 선정 이유
- 우리나라 개발촉진지구 선정기준에 대한 각 연구자들의 견해와 행정안전부의 신활력지역 선정 및 지역종합개발, 지역발전위원회의 지역발전 지표 등에 관한 연구들을 종합한 결과
 - 도시권 지역발전 수준을 통계지표에 의하여 평가함으로써 기초자치단체의 유형을 구분할 수 있는 지표군을 도출해 볼 수 있음
 - 이는 주로 인구밀도, 인구증가율, 도로율, 도시 서비스시설, 1인당 지방세 비율(또는 지방세징수액), 제조업 종사자 비율, 서비스업 종사자 비율, 인구증가율, 경제활동인구, 전입자수 등 인구이동율, 노령화 인구비율, 승용차 보유율, 상수도 보급율 등임
 - 이외에도 부차적으로 고려될 수 있는 지표로는 교육, 복지, 영세민 비율, 재산세액, 임야율 등이 있을 수 있음. 아무튼 이와 같이 활용된 지표별 부문을 구분한다면, 경제산업분야, 인구환경분야(인구변화율), 도시개발수준, 기반시설분야 등으로 구분할 수 있을 것임



〈그림 0-2〉 대도시 사무특례 판별기준 적용 개념도

〈표 0-1〉 대도시 인구규모 50만/100만 구별을 위한 판별지표군(안)

부문	구분기준 (도시특성)	지표군의 내용	통계용 이성	측정 가능성	50만 이상	100만 이상
도시 경제 기반	경제기반	서비스업(제조업) 비율 (서비스업 또는 제조업 종사자수/ 전 산업종사자수) × 100				
	산업화율	서비스업(제조업)종사 인구비율 (서비스업 또는 제조업종사자수/인구) × 100				
	사업체규모	사업체당 종사자수 (종사자수/사업체수)				
	사업체 밀도	행정동별 사업체수/행정동별 총면적				
	고용수준	천명당 종사자수 (종사자수/총인구) × 100				
	고용밀도	사업체 종사자수/총면적				
	상업활력지수	(2000~2009년 도소매 음식숙박업종사자수/ 2000~2009년 인구수) × 100				
	상업활력도	천명당 도소매음식숙박업 종사자수 (도소매 음식숙박업종사자수/인구수) × 100				
	사업체수 증감률	2000~2009년 총사업체수 증가율				
	종사자 증감률	2000년~2009년 총종사자수 증가율				
인구, 물리적 환경	인구수	-2010년 인구수				
	인구밀도	인구밀도(인구/면적, 행안부 주민등록자료) 또는 (행정동별 총인구/행정동별 총면적)				

부문	구분기준 (도시특성)	지표군의 내용	통계용 이성	측정 가능성	50만 이상	100만 이상
	인구구조	노령화지수 (65세이상 인구/14세 또는 15세미만 인구)				
	인구증감율	2000~2009년 인구증감율				
		연평균 인구변화율(통계청 10년 자료)				
	순인구이동율	(총전입-총전출)/총인구				
도시 개발 수준	기초생활보장 수급 수준	천명당 기초생활보장 수급자수 (기초생활수급자수/구별 총인구) × 100				
	승용차등록배율	(승용차등록대수/인구) × 100				
	도시적 토지이용비율	지목상{(대지 + 공장용지 + 학교용지)/ 행정구역면적} × 100				
	산업화비율	제조업종사인구비율 (제조업종사자수/인구) × 100				
기반 시설 (SOC)	도로율	(법정도로연장/행정구역면적) × 100				
	도로포장율	(법정포장도로연장/행정구역면적) × 100				
	상수도보급율	(상수도보급가구)/인구수 × 100				
행재정 기반	주민 1만명당 공무원수	(총공무원수/주민수) × 10,000				
	총재정규모 대비 총액인건비 비율	(당해연도 총액인건비 결산총액/ 당해연도 일반회계 결산총액) × 100				
	공무원 1인당 평균 인건비	인건비 총액/총공무원수				

○ 인구 100만 이상 대도시에서 나타나는 특징

- 인구 100만 이상 대도시는 도시 발전에 따라 공간의 부족, 토지이용의 합리성 결여, 교통체증 등 도시관리상 문제점의 규모와 양적 관리수준이 증대되므로 도시규모 증가에 따른 문제점을 해결하고 이에 대처할 수 있도록 폭넓은 사무 특례 부여가 필요
- 예를 들면, 토지문제의 심화, 도로 및 대중교통 등 교통인프라의 기능 저하, 수 자원과 쓰레기 처리 등 도시서비스 네트워크의 부적합성 증가, 위생적 측면과 사회적 측면에서의 유해요인과 위험 확산, 사회적 분리현상 및 경제적 불평등의 심화 등 발생 가능
- 또한 경제적 측면에서 국제교류 등 새로운 차원의 발전 가능성도 보여주지만 또한 외부적 요인에 의한 의존도 역시 높아짐. 이 단계부터 도시 생산성 감소

성향도 보임

○ 인구 50만/100만 규모의 대도시 간 구분기준(지표) 및 사무특례 분야

① 대도시권 문제 발생에 따른 대응정책, 해결능력 강화를 위한 사무 (대도시권 대응력)

- 도시 주택난 해소를 위한 사무특례 분야
- 도시 교통난 해소를 위한 사무특례 분야
- 도시 급수난 해소를 위한 사무특례 분야
- 도시 쓰레기 처리난 해소를 위한 사무특례 분야

② 기술인력, 도시인프라, 국제경제화 강화를 위한 사무(대도시권 경쟁력)

③ 복합도시로서의 특성 증대(대도시권 다양성)

- 도시규모가 클수록 서비스업이 확대되고, 새로운 기업체의 창업율이 증대
- 어느 정도 숙성된 산업체는 주변도시 또는 교외지역으로 이탈하는 비율이 증대
- 다양한 분야의 산업특성화가 발전하여 각 분야의 기술인력이 증대
- 결과적으로 도시중심지가 다변화되며 중소규모의 도시특화도 증가하게 됨²⁾

4. 대도시 사무특례 발굴논리에 따른 판별원칙의 정립

가. 대도시 사무특례의 이양판별 원칙

① 대도시에 적합한 사무: 대도시 전문성 강화에 기여하는 사무

- 50만/100만 적용시 비용 효율적 수준에 맞도록 각각 규모에 맞게 적용 가능한 사무로 구분

② 반드시 상급자치단체인 <도> 및 <광역시>에서만 수행해야 하는 사무는 제외

- 다만 <도> 및 <광역시>의 사무 중에서 대도시 특성에 맞게 이양 가능한 사무 발굴
- 또한 통합 창원시와 같이 100만 이상의 대도시 특성을 고려하여 <준광역시>에 맞는 사무들은 이양

2) World Bank(2009), Reshaping Economic Geography, The World Bank, p.134~139.

- ③ 도의 계층적 관할권은 유지할 수 있으면서 기초자치단체의 자치권 확대가 가능한 사무특례를 우선적으로 검토
- ④ 사무이양시 시도 및 시군구 등 다른 지방자치단체에 악영향을 주지 않는지 검토하여 부정적 영향이 현저한 경우에는 이양대상에서 제외를 검토
- ⑤ 국가에서 시도로 이양하는 사무를 대상으로 대도시 사무특례로 고려할 수 있는 사무들에 대하여 이양 결정
 - (50만/100만 대도시별로 구분하여) 전면적으로 차등이양 할 것인지?
 - (50만/100만 대도시별로 구분하여) 부분적 차등이양인지? 이 경우 주요기능에 관한 이양 추진
 - (50만/100만 대도시별로 구분하여) 개별적 차등이양/실험적 차등이양 사례 영국과 일본 사례 참조
- ⑥ 지방재정 확충에 관한 사무특례는 대상사무들을 발굴한 후 전체의 틀 속에서 행정 지원 방안을 고려하여 결정하는 것이 논리적이므로 종속변수에 해당
- ⑦ 50만 이상 사무특례 = 기초자치단체 사무 + 몇 개 통합 및 합산된 기초자치단체의 수준
- ⑧ 100만 이상 사무특례 = 광역시/도 사무 - 몇 개 배제된 사무 수준
- ⑨ 13개 대도시의 특성에 맞는 사무로 구분하여 그에 적합한 기준개발

나. 대도시 사무특례에 관한 일반(공통적) 기준

- 국가사무/시도사무 중에서 대도시/백만(거대)도시 특성에 맞는 사무특례를 발굴할 수 있는 일반적, 공통적인 기준
- 도시의 독립성, 자족성을 유지하는데 필요한 사무
- 대도시의 자주(자족)적 도시기능을 구축 및 운영(유지관리)하기 위한 사무
 - ① 급증하는 도시행정 수요에 적절한 대응력을 필요로 하는 사무
 - 인구의 유동성이 많고 다양한 직업 및 계층 등 불규칙적인 행정수요에 대응

가능하게 하는데 필요한 사무

- 대도시의 유지 관리를 위한 SOC사업에 관한 사무
- 대도시 생활안전 보호에 관한 사무

② 도시팽창에 따른 전문성 확보가 필요한 사무

- 대도시 자체 개발계획권, 종합발전계획권 등의 확보에 필요한 사무
- 대도시 정주민구 및 유동인구의 증가 등으로 도시문제의 확산 방지를 위해 필요한 사무
- 특히 주택, 상하수도, 교통, 도시계획, 사회복지 등 분야의 전문성, 기술인력 등을 필요로 하는 사무의 비중이 높아지기 때문에 이에 대처하기 위해 필요한 사무

③ 대도시에서 효율적이고 신속하면서 자주적이고 종합적으로 도시개발사업을 수행할 수 있도록 체계화하는데 필요한 사무 및 대도시의 강점을 고려하여 도시기능 강화에 필요한 사무

- 즉, 대도시에서 주로 발생하는 인구집중에 의한 각종 도시문제를 자체적으로 해결할 수 있는 능력을 강화시켜 주는데 필요한 사무이자 대도시 행정의 전문성, 자족적 지역개발의 역량 강화 등에도 절대적으로 필요한 사무임. 그리하여 대도시 특성 및 도시주민이 요구하는 사항 등을 다른 기초자치단체와 차별화된 행정대응으로 실행시킬 수 있기 때문임

④ 도시생활 기반시설의 건설, 유지, 관리, 확대 등에 필요한 사무 → 도시형 지역개발 기능에 필요한 사무

- 근린공원, 도로확장, 하천관리, 대중교통 기반시설 확충 등 도시주민의 생활편익을 위한 시설

⑤ 국가와 광역자치단체로부터 이중행정 및 이중감독을 배제할 수 있는 사무:

- 도시행정에서 (도자치단체의 감독 인허가를 배제하고) 자주적이고 독립적인 행정처리가 효과적인 사무
- 도의 지도감독 배제 및 이중적 행재정 관계를 배제할 수 있는 사무이면서 또한 대도시와 주변지역의 기초자치단체를 포함한 대도시권 중심으로 자율적 처리가 효과적인 사무로써 이는 대도시 중심의 독자적 광역행정으로 처리해야

- 할 성격의 사무임
- 상급자치단체로 보고/협의/조정/경과가 필요없는 사무
- 대도시 발전을 위하여 행정낭비 요인을 제거할 수 있는 사무
- 도를 경유하게 되면 계층수가 많아져 의사결정비용, 거래비용 등이 증대하기 때문에 계층간의 기능중복 문제 등을 해결하게 되면 업무중복에 의한 불필요한 갈등과 책임성의 부재 등과 같은 문제를 해결할 수 있기 때문임
- 대도시 행정의 신속성을 요구하는 사무
- 도시화의 이점을 제고할 수 있는 사무. 즉, 도시행정의 양적, 질적 증가에 따라 적절한 대응조치가 요구되는 사무
 - 행정적, 경제적 규제완화가 효과적인 사무
 - 인허가, 승인 등 처분상 도/국가의 관여를 배제해도 되는 사무
- 대도시 행정의 효과성을 제고할 수 있는 사무
- 대도시 행정 여건을 개선하는데 기여할 수 있는 사무
 - 대도시 종합행정 이행을 위해 고도의 전문성이 요구되고, 이와 관련한 사무수행을 위한 행재정 및 인적 역량의 확대에 필요한 사무
 - 도의 간섭에서 벗어나, 2중의 행정체제를 간소화하여 신속하게 주민 중심의 서비스를 제공하기 위해 필요한 사무
 - 도시성(행정)을 향상시킬 수 있는 사무
 - 도시인력 유인이 가능한 교육/취업확대 관련사무 등
- 대도시 행정의 정책적 집행성을 높일 수 있는 사무
- 개선 정지 제한 금지 등 도로부터의 명령적 행위를 배제할 필요가 있거나 또는 대도시가 자율적으로 처리가 가능한 사무
 - 대도시의 행정계층상 관계(행정절차) 간소화에 필요한 사무
 - 실제 광역시와 같은 자치조직권, 인사권, 재정권 등을 갖도록 하여 중앙정부와의 관계에서 도를 경유하지 않고 직접 관계를 갖도록 함

- 대도시 행정정 역량/이미지 제고 등에 기여할 수 있는 사무
 - 민간투자 활성화 사무, 기업유치사무, 상권개발사무, 국내외 이벤트 관련사무, 국제협력사무, 국제예술 및 문화사업 사무

- 대도시 경쟁력 향상/육성에 필요한 사무
 - 세계경제의 개방에 따라 국제관계 등 비즈니스 중심지가 되어 경제 사회 문화 등 각 분야에서 경쟁력 있는 대도시로 만드는데 전략적으로 필요한 사무
 - 대도시 경제성장 기반을 마련하는데, 대도시의 자율적 운영시스템을 창출하는데 필요한 사무
 - 사업의 계획, 승인, 인허가, 관리 등 일련의 절차적 권한들이 도지사에게 부여되어 있어서 대도시권 지역 실정에 적합한 사업을 신속하게 처리하는데 대도시로 직접 이양이 필요한 사무

- 대도시와 인근 시군(구) 간의 조정 통합 및 대도시 중심의 광역행정 수행에 필요한 사무
 - 기초단위의 관할구역과 면적이 확대되면서 시도와의 협력에 의한 광역행정 수행체계를 원활하게 이행하기 어려운 상황에 처하여 대도시 기초자치단체와 주변 기초자치단체가 독자적으로 광역적 사무를 수행할 필요가 있는 경우
 - 국가와 자치단체간 사무조정자인 도의 기능과 관여 등을 배제할 필요가 발생하는 경우
 - 면적이 확장되고, 교통 및 통신의 발달로 인하여 관할구역 내 주민의 교통권, 생활권, 통학권 및 경제권 등이 확대되어 인접 시군과의 괴리현상 등으로 자율적으로 주민의 편의를 도모할 필요성이 생겨나 이를 해결하기 위한 자율적 조정 및 광역행정 기능을 수행하는데 필요한 사무

- 광역자치단체에 의한 처리절차를 생략해도 되는 사무
 - 도시형 지역개발 기능에 필요하면서 광역시도의 인허가 권한 등 시도와 시군구 간의 이중적 지도감독 관계를 없애거나 개선이 되어야 하는 사무

〈표 0-2〉 50/100만 대도시 사무특례 기준 및 분야별 사무 사례

50만/100만 대도시 사무특례 기준	설명	사무특례 분야별 사무 사례
대도시 독립성	도시형 지역개발 기능에 필요 하면서 광역시도의 인허가 권한 등 시도와 시군구 간의 이중적 지도감독 관계를 없애거나 개선이 되어야 하는 사무	인허가, 승인 등 처분상 도/국가의 관여를 배제해도 되는 사무 및 행정적, 경제적 규제완화가 효과적인 사무, 근린공원, 도로확장, 하천관리, 대중교통 기반시설 확충 등 도시주민의 생활편익을 위한 시설설치 운영 등에 관한 사무
대도시 자주성	대도시에서 주로 발생하는 인구집중에 의한 각종 도시문제를 자체적으로 해결할 수 있는 능력을 강화시켜 주는데 필요한 사무이자 대도시 행정의 전문성, 자족적 지역개발의 역량 강화 등에도 절대적으로 필요한 사무	대도시 서비스 중심의 산업구조 재편 가속화를 촉발할 수 있는 관련 사무, 스포츠대회 유치, 대도시권역과 국외 직항로 개설 확대, 대도시 지역의 녹색환경을 고려한 주거단지 조성, 관광종합정보센터 설립 및 운영 등에 관한 사무
대도시권 광역행정	대도시 인구 규모별(50만, 100만) 지역특성별 산업 육성에 필요한 사무	도시규모별 지역경제 활력 증진에 필요한 서비스산업, 스포츠산업, 향토음식산업, 화훼산업, 에너지산업, 기념품산업 등 산업 관련 사무
대도시 정책효과성 (집행성)	대도시에서의 사무수행이 효과적이고, 고부가 가치의 정책적 효율성도 높은 산업 육성에 관련된 사무 및 대도시 특화주력 산업의 경쟁력 강화에 필요한 사무	기술혁신지향 클러스터 산업 발전전략, 지역인적자원 개발 촉진을 위해 필요한 법적 분야, 대도시 경제 및 행정적 기술력 및 인적자원을 활용한 정보통신 및 생명공학 관련 교육 및 연구, 창업 지원기능이 결합된 도시기술인력에 의한 첨단과학기술단지의 조성 육성 분야, 벤처기업육성 촉진지구의 조성 등에 관한 사무
대도시 경쟁력 제고	대도시 경제력을 높일 수 있는 첨단산업 육성 등에 필요한 사무 및 대도시 및 국제도시로서의 활성화, 도시권 경제환경 관련 등 대도시 중심으로 국내외 산업경쟁력을 높일 수 있는 사무	국제회의개최 및 국제컨벤션센터 운영을 위한 전문인력교육기관 건립·운영의 기초인프라 구축 분야의 사무, 국제적으로 유리한 투자환경을 조성할 수 있는 법적 및 인프라 구축 관련 사무, 대도시 지역산업 인프라 구축 및 확충에 필요한 사무, 바이오 기술기반을 둔 건강, 뷰티생물산업, 고부가가치 무공해산업, 도시 서비스산업, 관련 IT산업의 육성, 한류촉진 등 사무

다. 국가사무로부터 이양 받을 수 있는 사무특례의 기준

- 대도시의 독자적 역량 강화에 필요한 사무로서 중앙행정기관의 사무이양을 통해 대도시 사무특례로 가능한 사무
 - 이때 국가사무 중에서 시도 및 시군구로 이양이 가능한 사무판단은 물론이고, 시도에만 이양이 가능한 사무 중에서 대도시 자치단체의 도시행정체계 구축 및 운영과 관련되어 독자성, 자족성, 독립성, 지역경제성 강화 등에 필수적인

사무를 대도시 사무특례로 인정함

- 최종적으로 국가사무 중에서 도 사무와 관련이 없고, 광역시/도시 등 도시형 자치단체로 이양이 되어야 하는 사무 중에서 <반드시 광역시에만 필요한 사무>를 제외한 사무
- 그리고 이중에서 다시 50만/100만의 대도시 규모에 따라서 이양이 되어야 하는 사무를 각각 구분하여 인구규모별 대도시 사무특례로 이양함

라. 광역시·도 사무에서 이양 가능한 사무특례의 기준: 광역 → 기초

- 과거 (시도 광역자치단체의) 광역사무 중에서 시군구로 재위임한 사무: 즉, 광역시/도가 기초자치단체로 재위임한 사무 중에서 대도시 사무로 직접 이양이 될 수 있는 사무를 판별
- 광역시/도의 광역자치단체 사무 중에서 기초자치단체의 사무와 비교하여 대도시 기능으로 인정될 필요가 있는 사무의 경우, 광역사무에서 대도시의 사무특례로 판별
 - 과거 (시도 광역자치단체의) 광역사무 중에서 2개 기초자치단체 이상에 걸쳐 수행이 요구되는 협력적 사무의 성격이 강하면서 대도시에서 수행하는 것이 효과적인 사무임
 - 이렇게 선별된 광역사무는 기초자치단체에 대한 중복행정, 지도감독 등을 포함하고 있으므로 <도의 지도감독 및 이중행정 기능>에 해당하는 사무를 폐지/완화/이양 할 수 있도록 판단한 후 이 사무를 대도시 특례사무로 규정함
 - 말하자면 광역사무이지만 대도시에서 수행하는 것이 보다 경제적이고 효율적인 사무를 중심으로 판별하게 됨
- ‘도’(광역자치단체)와의 관계에서 대도시 사무특례 기준이 될 수 있는 사무
 - 도의 지도감독 배제, 이중적 행재정 관계를 배제하는 사무: 국가로부터 지도감독/책임성 관계에 있어서 도를 배제하고 직접적 관계성을 구축하는데 필요한 사무
 - 대도시 주변의 기초자치단체와 협력하여 광역행정을 수행함에 있어서 도/광역

- 시의 간섭을 배제하고 대도시 중심으로 기초자치단체들 간에 자율적, 단독적으로 수행이 가능한 사무
- 도 (또는 광역시)의 사무 중에서 기초단위인 대도시로 이양/위임 등이 가능한 사무
 - 도 (또는 광역시)와 시군 및 대도시 간의 관계에서 보충성원칙을 적용하는데 적합한 사무
- 광역사무 중에서 대도시 현지처리로 업무의 효율성을 높일 수 있는 사무
- 여권발급, 지방산업단지 지정, 의료기관개설 및 허가, 의약품도매상 허가, 소독업 신고 및 관리, 자연환경보전 실천계획 수립 및 집행, 건축사무신고, 공동주택사업 승인, 안전진단 사전평가, 농지전용처리 등
 - 가스용품제조허가, 고압가스용기 냉동기 및 특정설비제조등록, 식품제조가공업신고, 대규모점포 등록 및 지도 감독, 관광사업등록, 정기간행물 등록, 사회복지 법인 설립, 비산먼지사업장 신고, 유해화학물질사업장 신고, 도시개발사업시행자 지정 및 실시인가 등
- 도와 예속(감독, 관여, 간섭) 관계를 벗어나 자치권 확대를 가능하게 하는 사무
- 국가 및 시도 광역자치단체가 기초자치단체의 자치권을 제약하고 있는 사무 중에서 대도시의 독립적 집행이 가능한 사무
 - 거래비용의 감소가 가능한 사무로서 도-시군구 간 연결(계)기능이 필요하지 않은 사무
 - 기초자치단체에 부여함과 동시에 시도에도 사무처리 권한을 부여하고 있지만, 사무처리 권한에 있어서 일정 규모 이상 또는 이하에 대하여 도지사 등 상급자치단체에 이중으로 부여되어 있어 업무처리에 일관성을 저해하는 사무는 대도시로 이양
- 마. 정책적 목적에 맞는 대도시 사무특례의 기준
- 국가의 지방행정체제 개편 논리 및 방향에 맞는 사무
 - 국가가 대도시에 부여하고자 하는 사무특례

- 대도시 시장협의회가 요구하는 사무특례

바. 대도시 사무특례를 뒷받침하기 위한 행재정적 사무특례의 기준

- 기초자치단체 수준으로부터 재정역량을 부분적으로 확대해야 할 필요가 있는 사무
- 대도시의 독자적 행재정특례를 필요로 하는 사무
- 도로부터 재원 및 행정 인사의 독립성을 뒷받침해 줄 수 있는 사무

사. 인구 100만 대도시에 부여할 수 있는 사무특례의 기준

- 인구 100만 이상이지만 또한 광역시 수준에 미치지 못한 대도시는 별도로 <백만(거대)도시>로 규정하고 이에 대한 사무특례의 (판별)원칙과 기준을 제시
 - 인구 100만 이상의 대도시를 <백만(거대)도시>라고 칭함

- 인구 100만 이상 백만(거대)도시의 사무특례 판별원칙

- ① 광역시/도사무 중에서 인구 100만 이상 백만(거대)도시에 이양해도 자주적, 독립적, (행재정) 자율적으로 사무를 이행하는데 문제가 없는 사무
- ② 광역시에 준하는 사무특례를 우선적으로 인구 100만 이상의 백만(거대)도시 사무특례로 이양
- ③ 광역시와 유사하거나 그에 준하는 행재정 사무특례
- ④ 인구 100만 기준에 맞는 지방자치단체의 기구 설치 및 정원 규정 등에 관한 사무
- ⑤ 대도시에서 수행 가능한 사무 중 재정지출 정도가 높아 50만 대도시의 재정수요로 감당하기 어려운 사무
- ⑥ 보충성원칙에 따라 기초단위 50만 대도시 이하에서 효과적인 사무와 100만 대도시에서 더 효과적인 사무를 구분하여 이양
- ⑦ 판별 대표성: 광역시 사무 자주적, 독립적, 행재정적 자치역량으로 가능한 광역시 사무 독립적 중도시사무

- 인구 50만과 100만 대도시 간 판별기준

- ① 광역시 증가로 인한 피해, 불균형을 막기 위해 사무특례가 필요한 경우 → 인구

- 규모가 100만에 가까운 대도시에 부여해도 문제가 없는 사무
- ② 규모의 경제성 등에 관한 계량적 판단지표의 산출 결과에 근거하여 50만/100만 인구별 대도시에 적합한 사무로 배분
- ③ 대도시의 확장, 인구증가에 따라 도시문제 해결에 필요한 사무
- 인구증가에 따라 도시문제가 심각하게 증가하기 때문에 자율적, 자족적으로 이를 해결할 수 있는 자치권 확대에 필요한 사무
 - 도시문제가 집중된 분야에 대해 자율적으로 대응하고 문제를 스스로 해결할 수 있는 정책 역량을 강화시키는데 필요한 사무
 - 이러한 사무들을 포함한 상위 개념의 복합적 성격의 사무
 - 인구집중으로 인한 단위면적당 인구비율이 높아지면서 도심교통 및 도시주변 외곽교통의 연계, 교육, 도시계획, 주택, 쓰레기, 상하수도, 도시치안(방법), 대기 등 공해, 위생 등 환경훼손
- ④ 100만 백만(거대)도시에 필요한 사무
- 도시행정 여건의 개선에 기여: 고도의 전문성이 요구되고, 이와 관련한 사무수행을 위한 행정, 인적 역량 확대가 필요한 사무
 - 예산증대, 도시생활 민원처리 주민수가 증가하여 주민지원사업의 확대, 도시복지사업의 확대에 필요한 사무
 - 50만 대도시의 규모를 넘어서 백만(거대)도시로서 독립적, 자주적 백만(거대)도시 종합개발 및 도시적 광역행정 수행체계를 가능하게 하는데 필요한 사무
 - 정책적 대응에 필요한 사무
 - 대도시의 광역시 승격요구에 대한 단기적 대응에 필요한 사무
 - 광역시 증설 요구에 부응하여 도의 공백현상을 해소시키면서 균형발전을 도모할 수 있는 사무
- ⑤ 광역시 증가로 인한 피해, 불균형을 막기 위해 사무특례가 필요한 경우
- 생활행정 및 광역행정 수행에 필요하지만 광역시가 주도하여 행정을 수행할 경우 주변자치단체와의 불균형적 상황 발생이 있거나, 광역시의 증가로 인한 도 자치의 약화를 초래하게 될 수 있어서 이를 보완하기 위한 대안으로서의 100만 백만(거대)도시의 사무특례 확대에 필요한 사무

〈표 0-3〉 50/100만 대도시별 사무특례 사례

대도시별 구분	대도시별 사무특례 사례
인구 50만/100만 대도시 공통	<ul style="list-style-type: none"> • 50만/100만 이상 인구단위별로 일정한 기준에 따른 처리가 필요한 사무 • 외국 투자유치 및 대기업간 교류협력에 관한 사무 • 지역개발 및 지역경제 활성화에 관한 사무 • 관산학 연계를 통한 지역교육 및 인력양성, 근로감독에 관한 사무 • 체육 예술 진흥 및 관광에 관한 사무 • 지역규제관리에 관한 사무 • 50만/100만 대도시의 구역, 조직 및 행정관리에 관한 사무 • 대도시 주민의 복지 증진에 관한 사무 • 대도시 주민의 생활환경시설의 설치 및 관리에 관한 사무 • 대도시 지역 민방위, 소방에 관한 사무 • 대도시 관할 중소기업 및 산업 육성에 관한 사무 • 대도시 종합행정 실현에 필요한 사무
인구 100만 이상 백만(거대)도시	<ul style="list-style-type: none"> • 백만(거대)도시 광역권에 걸치는 사무:지방도로건설, 지방하천관리, 제방, 치산치수, 운수, 관광개발, 도시계획, 교통통신시설, 상하수도, 지역기반시설, 수질, 대기오염, 방재 등의 사무 • 백만(거대)도시 광역권 내의 (광역적) 협력·조정 사무:대도시 중심지와 주변지역 간 능력격차 해소에 필요한 사무 • 백만(거대)도시 광역권 중심의 개발계획 및 정책조정, 지역간 격차 해소 등에 관련된 사무 • 백만(거대)도시 광역권 발전을 위한 보완대행사무:병원, 연구소, (전문)대학교, 시험장, 식품검사시설, 직업안정, 사회간접시설 확충, 중소기업지원, 유적지 보호 등 사무 • 백만(거대)도시의 농림, 상공업, 고용지원, 일자리창출 등 산업진흥에 관한 사무 • 백만(거대)도시 및 주변 광역권의 주택공급, 지역개발과 주민생활 환경시설 확충에 관한 사무

○ 100만 이상 백만(거대)도시에 관한 사무배분 특례 기준

- 대도시 주민편의를 위해 인구 100만 이상의 백만(거대)도시 스스로가 재원을 마련해야만 하는 사무
- 대도시 사무이지만 인구 50만의 대도시 보다는 인구 100만 이상의 백만(거대)도시에서 사무수행이 보다 경제적이고 효율적인 사무
- 행정처리 결과가 50만 이상 대도시와 인근 2개 이상 시군(구)에 영향을 미치는 사무
- 시도단위로 100만 이상 백만(거대)도시에 동일한 기준으로 처리되어야 할 성질의 사무
- 대도시를 포함한 지역적 특성을 살리면서 100만 이상 백만(거대)도시 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무

- 시도사무 중 인구 100만 이상 백만(거대)도시 특성에 맞는 사무
- 100만 백만(거대)도시의 광역행정권을 유지관리 하는데 필요한 사무
- 50만 대도시 수준에서는 전문성을 확보하기 어려운 사무
- 50만 대도시에서 처리하는 것보다 100만 백만(거대)도시에서 처리하는 것이 비용이나 인력 운용 면에 있어서 효율적인 사무
- 50만 대도시와 주변의 2개 이상 시군구가 공동으로 설치 또는 처리하기에는 부적합하고, 광역시/도에서도 처리하지 않아도 되나 100만의 기초단위인 거대 도시에는 반드시 필요한 사무

II. 대도시 사무특례의 판단기준 적용절차 및 방법 (Toolkit)

1. 적용논리

① 기본판단지표: 논리성

- 첫 단계에는 대도시 특성 및 단층형 대도시의 자치권 확대를 위해 적절한 이양사무인지, 대도시 행재정 역량에 맞는 사무 수준인지 등에 따라 원칙과 기준을 적용하여 이양(단계)을 구분할 수 있음
- 또는 정책적합성을 먼저 고려한 뒤 논리성으로 보완하는 방법으로 적용도 가능함
- 제1단계 사무의 특성을 고려하기 위하여, (정책적합성) 대도시 자족성, 대도시 효과성, 대도시 광역성을 나타내는 지표에 의해 대도시 사무특례의 대상사무가 되는 것을 판단함. 이때 대도시에 해당하는 사무의 특성 판단은 3가지 중 하나에만 해당이 되어도 대도시로 이양할 수 있는 대상사무로 판별함
- 제1단계 사무의 특성을 고려하기 위하여 (정책적합성) 대도시 자주성, 대도시 전문성, 대도시 (정책) 효과성, 대도시 광역성(지역특성)을 나타내는 지표에 의해 대도시 사무특례의 대상사무가 되는 것을 판단함. 이때 대도시에 해당하는 사무의 특성 판단은 4가지 중 하나에만 해당이 되어도 대도시로 이양할 수 있는 대상사무로 판별함

② 실행판단지표: (정책적합성 +) 실효성

- 두 번째 단계는 이양사무의 실행 가능성 정도를 구분하여 판별함

2. 적용절차 및 방법(단계별 판별절차)

① 제1단계 판별기준 적용

- 제1단계 판별기준은 논리성에 근거한 순차적 판별지표 적용을 고려한 판별단계
- (정책적합성 판단 →) 대도시 자주성 → 대도시 전문성 → 대도시 (정책) 효과성
→ 대도시 광역성(지역특성) (→정책적합성 판단)

〈표 0-4〉 사무특례 판별을 위한 적용기준 및 사무 예시

구분	판별기준	논거	사무 예시
대도시 일반 (공통) 기준	대도시 자주성 (독립성)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부의 통제와 간섭을 완화하여 대도시 지방정부의 자율적 처리가 가능한 사무 • 대도시 행정수요의 적응력 향상에 기여할 수 있는 사무 • 도를 경유하게 되면 계층수가 많아져 의사결정비용, 거래비용 등이 증대하기 때문에 계층간의 기능중복 문제 등을 해결하게 되면 업무중복에 의한 불필요한 갈등과 책임성의 부재 등과 같은 문제를 해결할 수 있는 사무 	<ul style="list-style-type: none"> • 도의지도감독배제및이중적행정관계를배제할수있는사무 • 인허가, 승인 등 처분상 도/국가의 관여를 배제해도 되는 사무 • 개선 정지 제한 금지 등 도로부터의 명령적 행위를 배제할 필요가 있는 사무 • 상급자치단체로보고/협의/조정/경과가 필요없는사무 • 도시행정에서 (도자치단체의 감독 인허가를 배제하고) 자주적이고 독립적인 행정처리가 효과적인 사무
	대도시 전문성	<ul style="list-style-type: none"> • 50만 이상 대도시에 적용시 비용 효율적 수준 등 각각 인구재정경제 규모에 맞는 사무 • 대도시 팽창에 따른 전문성 확보에 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시 자체 개발계획권, 종합발전계획권 등 도시팽창에 따른 전문성 확보에 필요한 사무 • 대도시의 유지 관리를 위한 SOC사업에 관한 사무 • 특히 주택, 상하수도, 교통, 도시계획, 사회복지 등 분야의 전문성, 기술인력 등을 필요로 하는 사무
	대도시 (정책) 효과성	<ul style="list-style-type: none"> • 도시기반시설의 유지 및 현대화로 도시주민생활 책임 • 대도시의 강점을 고려하여 도시기능 강화에필요한 사무 • 생활기반 시설의 건설, 유지, 관리, 확대 등에 필요한 사무 • 대도시에서 효율적이고 신속하면서 자주적이고 종합적으로 도시개발사업을 수행할 수 있도록 체계화하는데 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> • 근린공원, 도로확장, 하천관리, 대중교통 기반시설 확충 등 도시주민의 생활 편익을 위한 시설 등에 관한 사무 • 도시인력 유인이 가능한 교육/취업확대 관련사무

구분	판별기준	논거	사무 예시
	대도시 광역성 (대도시권 지역특성)	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시가 지역발전과 생활권의 중심 역할 수행 • 대도시와 주변지역의 기초자치단체를 포함한 대도시권 중심으로 자율적 처리가 효과적인 사무로써 이는 대도시 중심의 독자적 광역행정으로 처리하는데 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> • 면적이 확장되고, 교통 및 통신의 발달로 인하여 관할구역 내 주민의 교통권, 생활권, 통학권 및 경제권 등이 확대되어 인접 시군과의 괴리현상 등으로 자율적으로 주민의 편의를 도모할 필요성이 생겨나 이를 해결하기 위한 자율적 조정 및 광역행정 기능을 수행하는데 필요한 사무
	대도시 행재정 지원특례	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시 지역 실정에 맞는 자주적, 종합 행정서비스 수행을 위한 포괄적 자치권 및 자주자원 확충을 확보해 주기 위해 필요한 사무 • 실제 광역시와 같은 자치조직권, 인사권, 재정권 등을 갖도록 하여 중앙정부와의 관계에서 도를 경유하지 않고 직접 관계를 갖게 할 수 있는 사무 	
100만 거대도시 기준	거대도시 경쟁력	<ul style="list-style-type: none"> • 기술인력, 도시인프라, 국제경제화 강화를 위한 사무 • 세계경제의 개방에 따라 국제관계 등 비즈니스 중심지가 되어 경제 사회 문화 등 각 분야에서 경쟁력 있는 거대도시로 만드는데 전략적으로 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> • 거대도시 행재정 역량/이미지 제고 등에 기여할 수 있는 사무 • 민간투자 활성화 사무, 기업유치사무, 상권개발사무, 국내외 이벤트 관련사무, 국제협력사무, 국제예술 및 문화사업 사무
	거대도시 대응력	<ul style="list-style-type: none"> • 대도시권 문제 발생에 따른 대응정책, 해결능력 강화를 위한 사무 • 대도시 정주민구 및 유동인구의 증가 등으로 도시문제의 확산 방지를 위해 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> • 생활행정 및 광역행정 수행에 필요하지만 광역시가 주도하여 행정을 수행할 경우 주변자치단체와의 불균형적 상황 발생이 있거나, 광역시의 증가로 인한 도 자치의 약화를 초래하게 될 수 있어서 이를 보완하기 위한 대안으로서의 100만 백만(거대)도시의 사무 특례 확대에 필요한 사무
	거대도시 (전문) 복합성	<ul style="list-style-type: none"> • 복합도시로서의 특성 증대에 대응이 필요한 사무 • 거대도시 종합행정 이행을 위해 고도의 전문성이 요구되고, 이와 관련한 사무수행을 위한 행재정 및 인적역량의 확대에 필요한 사무 	<ul style="list-style-type: none"> • 사업의 계획, 승인, 인허가, 관리 등 일련의 절차적 권한들이 도지사에게 부여되어 있어서 대도시권 지역 실정에 적합한 사업을 신속하게 처리하는데 거대도시로 직접 이양이 필요한 사무

② 제2단계 판별기준 적용

- 기본적으로 2단계는 수권역량과 이양용이성 판별에 의해 단계로 구분되나 이때 판별은 동시에 함

- 대도시로 이양 가능한 특례사무를 대도시 기초자치단체가 실행하기 위해서는 자체의 행재정 역량 및 환경을 판단하여 사무특례 수행의 실효성 정도를 고려해야 함. 이러한 역량을 판단할 수 있는 기준은 수행독립성, 자율책임성, 기위임처리, 독자적 결정권, 실행효과성, 정책효과성 등임

③ 제3단계 판별기준 적용

- 이 판별단계는 인구 50만/100만의 인구규모에 따른 차등이양 방식의 특례부여를 고려함

<표 0-5> 단계별 판별기준에 의한 판단(엑셀)서식

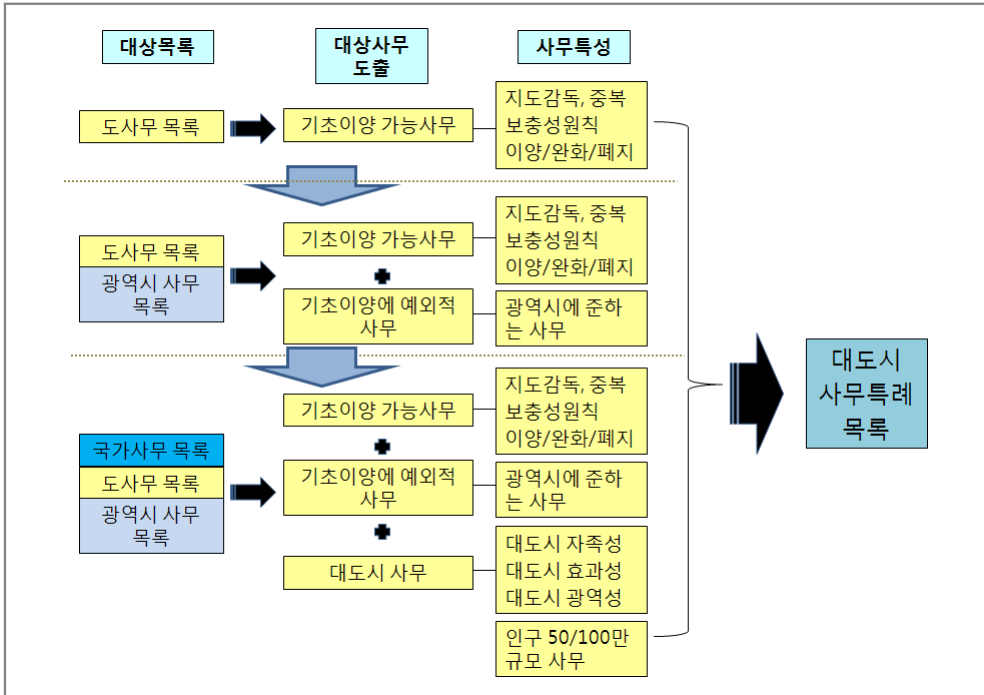
관련법	단위사무명	논리적 판별지표 (1단계)	실효성(+정책적합성) 판별지표 (2단계)	인구규모별 차등이양(3단계)	종합판단
		<① 정책적합성> ② 대도시 자주성 ③ 대도시 전문성 ④ 대도시 (정책)효과성 ⑤ 대도시 광역성	① 이행독립성 ② 기위임처리 ③ 자율책임성 ④ 독자적결정권 ⑤ 실행효과성 ⑥ 정책효과성	① 50만 대도시 ② 100만 거대도시	

3. 사무총조사 목록에서 대도시 사무특례 발굴 절차

- ① 실제 ‘도’(광역자치단체)와의 관계 속에서 특례를 부여하기 위한 대상사무의 발굴
 - 도의 지도감독 배제, 이중적 행재정 관계를 배제하는 것과 관련된 사무를 중심으로 선별
 - 대도시 주변의 기초자치단체와 협력하여 광역행정을 수행함에 있어서 도의 간섭을 배제하고 자율적, 단독적으로 수행이 가능한 체계를 구축하는데 필요한 사무를 선별
- ② 기초자치단체에 대하여 예외적 특례를 부여할 수 있는 사무이면서 동시에 광역시 사무를 대상으로 광역시의 권한과 달리 부분적인 제약을 둘 수 있는 대상사무 발굴
- ③ 중앙정부와 직접적 관계를 유지하는데 필요한 대상사무 중에서 특례를 부여
 - 독립적인 자치단체로의 활동을 가능하게 하는 사무분야

④ 50만/100만의 인구규모 차이를 고려하는데 필요한 기준 등을 제시하는 대상사무 등 발굴

- 인구 50만/100만 기준에 따라서 분야별로 규모, 시설 등 차이를 명확히 판단 가능하게 하는 지표 등을 포함하고 있는 대상사무 중에서 사무특례로 선별



4. 대도시 사무특례 발굴 결과

○ 사무총조사 목록 중 대도시 사무특례 발굴 대상

사무구분	사무총조사 목록	대도시 사무특례 발굴대상	50만 이상 대도시	100만 이상 대도시
지방공동사무	- 시도/시군구 공동사무 710건	제외	-	-
지방광역사무 (자치+위임)	- 시도 직접처리사무 : 3475건 - 시도/시군구 산하소속기관 사무 : 226건 - 시도/시군구사무로 민간위탁사무: 26건 - 시도/시군구 공동사무: 127건	- 발굴대상 - 제외 - 제외 - 제외	0 - - -	0 - - -

사무구분	사무총조사 목록	대도시 사무특례 발굴대상	50만 이상 대도시	100만 이상 대도시
국가+지방 공동사무	- 국가/시도 공동사무 : 438건 - 국가/시군구 공동사무: 117건 - 국가/시도/시군구 공동사무: 1769건	- 발굴대상 - 제외 - 제외	0 - -	0 - -
국가사무 중 국가위임사무	- 국가에서 시도로 위임사무: 783건 - 국가에서 시군구로 위임사무: 193건 - 국가에서 시도로, 시도에서 다시 시군구로 재위임사무: 162건 - 국가에서 시도/시군구로 동시 위임사무: 77건	- 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상	0 0 0 0	0 0 0 0

○ 대도시 사무특례 발굴결과

사무구분	사무총조사 건수	실 조사 건수	50/100만 대도시 공통 사무특례	100만 이상 대도시
지방공동사무	- 시도/시군구 공동사무 710건	제외	-	-
지방광역사무 (자치+위임)	- 시도 직접처리사무 : 2,896건 - 시도 산하/소속기관 사무 : 206건 - 시도사무의 민간위탁사무: 25건 - 시도사무의 시군구 위임사무: 103건	- 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상	-1,004 -82 -18 -94	-54 -5 -0 -0
국가+지방 공동사무	- 국가/시도 공동사무 : 438건 - 국가/시군구 공동사무: 117건 - 국가/시도/시군구 공동사무: 1,769건	- 발굴대상 - 제외 - 제외	-192 - -	-44 - -
국가사무 중 국가위임사무	- 국가에서 시도로 위임사무: 776건 - 국가에서 시군구로 위임사무: 193건 - 국가에서 시도로, 시도에서 다시 시군구로 재위임사무: 162건 - 국가에서 시도/시군구로 동시 위임사무: 77건	- 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상	-469 -122 -72 -34	-80 -0 -3 -0
총조사 결과 2,273			2,087	186

○ 대상사무 종류에 따른 대도시 사무특례 발굴 결과

50/100만 기준	대도시 사무특례 기준	시도직접 처리사무	시도소속 사무	시도의 민간위탁 사무	시도의 시군구 위임사무	국가시도 공동사무	국가의 시도위임 사무	국가의 시군구 위임사무	국가의 시도, 시도의 재위임 사무	국가의 시도, 시군구 동시 위임사무
50만 이상 대도시 특례사무	대도시 자주성	521	52	9	27	146	177	54	50	28
	대도시 전문성	123	6	4	36	17	104	4	5	0
	대도시 정책효과성	183	22	0	5	2	63	34	3	0
	대도시광역(전문)성	177	2	5	26	27	125	30	14	6
소계	2,087	1004	82	18	94	192	469	122	72	34
100만 이상 대도시 특례사무	거대도시 경쟁력	7	0	0	0	2	0	0	0	0
	거대도시 대응력	15	0	0	0	3	0	0	0	0
	거대도시 전문복합성	32	5	0	0	39	80	0	3	0
소계	186	54	5	0	0	44	80	0	3	0
총계(2,273)		1058	87	18	94	236	549	122	75	34

제 1 장 서 론

제1절 연구목적

제2절 연구범위

제3절 연구방법



제1장

서론

제1절 연구목적

- 국회 지방행정체제 개편 논의에 따른 대도시 사무특례 기준 개발
 - 2008년 이후 지속해서 추진해 온 국회의 지방행정체제 개편 방안 논의 중 대도시권과 관련하여 현행 행정계층과 자치계층의 중층제를 인구 50만 이상의 광역화된 단층형 대도시로 전환하는 안을 지향(국회 지방행정체제개편특별위원회, 2009)
 - 이에 민선 5기 이후 통합시 형성 등으로 인구 50만 이상의 대도시화 진전에 따른 인구규모별 대도시 사무특례에 맞는 기준과 그에 적합한 대상사무를 발굴할 필요가 있음

제2절 연구범위

- 현 2계층제 하에서 기초자치단체로서의 대도시 사무특례 기준 정립
 - 현행 광역-기초 지방행정체제 하에서 50만/100만 명 이상의 인구규모별 대도시 사무특례 기준을 개발하고 그에 맞는 사무목록을 발굴·정리함
- 지방행정체제 개편 특별법(안)에 따른 단층제 하에서 대도시 사무특례 기준 정립
 - 향후 단층형 대도시권 중심의 지방행정체제 하에서 인구규모별 대도시 사무특례 기준을 개발하고 그에 맞는 사무목록을 발굴·정리함
- 2009년 사무총조사 목록을 대상으로 대도시 사무특례 발굴
 - 개발된 기준 등을 준거로 인구 50만 이상의 통합형 대도시 전환을 대비하여 2009년 12월 기준으로 조사 완료된 사무총조사 결과(국가사무 30,325개, 지방

사무 11,991개, 총 42,316개) 중에서 광역자치단체의 사무(4,948개) 및 광역-기초 공동사무(2,556개)를 대상으로 대도시 사무특례로 전환되어야 할 기준 및 사무를 발굴·정리하고자 함

제3절 연구방법

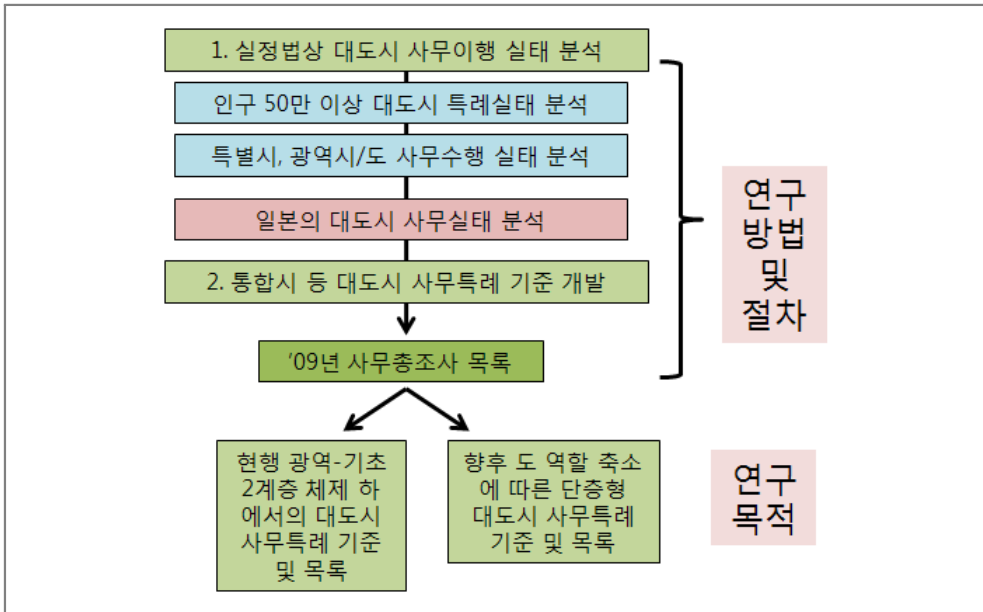
○ 고려사항

- 기존연구 또는 기존자료에서 대도시 사무특례 부여 기준이 없어서 세분화된 기준을 제시하는데 한계가 있을 수 있음
- 1차는 귀납적 방법에 의한 <대도시 사무특례> 기준을 발굴
- 귀납적 방법, 실증적 방법으로 각 50만/100만 대도시에 관한 개별적 차이를 보이는 특징을 도출 가능하도록 함. 그리고 대도시 특성을 나타내는 도시형 지표의 통계 등을 검토해 보고, <대도시 (확대, 성장) 지표>를 기준으로 그 성향이 높다면 100만 대도시 특례를 부여하는 방향으로 정리함
- 외국사례에 관한 연구는 역사적, 사회문화적, 행정적 배경에 차이가 있어서 다를 수 있음
- 일본의 시정촌은 너무 적어서 우리나라 사례에 적용할 때 어려움이 있기 때문에 이러한 특성을 고려해야 함. 영국의 경우도 통합지방정부 추진은 정치적 분권과 관련되므로 우리와 다른 의미를 줄 수 있음

○ 주요 연구방법

- 우리나라 특별시·광역시·도 및 인구 50만 이상 시와 향후 통합될 인구 50만 이상 시 등을 대상으로 대도시 특례를 필요로 하는 분야(도시계획, 주택, 환경, 지역개발, 지방재정 보전 및 관리, 행정기구 설치·운영 등)의 운영사례 검토
- 현행법상 규정하고 있는 인구 50만 이상 사무수행 사례 등을 검토하여 사무특례 기준 및 사무내용을 발굴하고자 함
- 일본의 정령지정도시(중핵시, 특례시 등)의 특례제도에 관한 사무내용 및 영국·프랑스·독일·미국 등 대도시의 사무수행 체계 등 검토

- 2009년 사무총조사 결과를 대상으로 인구규모별 대도시의 사무배분 기준 및 조사목록을 발굴·정리함



〈그림 1-1〉 연구의 방법 및 절차

제 2 장

대도시 정의 및 규모설정

제1절 대도시의 발전
제2절 대도시의 규모 설정



제2장

대도시 정의 및 규모설정

제1절 대도시의 발전

- 도시행정의 광역성 확대 및 독립성 증대
 - 교통 및 통신의 발전은 사람들로 하여금 사회적 경제적 권역의 범위를 확대함으로써 중심도시를 기점으로 한 대도시권의 형성을 초래하였음. 도심지를 중심으로 한 지역 또는 가장 두드러진 사례인 수도권 및 100만 이상 도시권 내의 유동성 증가현상은 생활권과 자치정부의 행정구역과의 불일치 현상을 발생시켰고, 더불어 교통, 주택, 환경관련 행정서비스의 공급처리시설에 대한 광역적 접근이 불가피 하게 되었음
 - 즉, 도시권의 광역화 현상으로 인하여 이웃한 자치정부 공동으로 행정서비스의 행정수요에 대응할 수 있는 광역적 행정서비스 공급체계를 구축하기 위한 제도적 장치가 시급하게 되었음. 그 결과 주변 지방자치단체들과의 통합적인 행정서비스 공급체계 구축이 필수불가결 하게 되었음
- 도시화 추세 및 도시의 자족성 및 파급성 증가
 - 대도시를 중심으로 한 광역행정사무의 증가가 교통 및 통신의 발달에 의한 것이라면 이러한 발전은 주민의 생활권을 확대시켰고 더불어 도심지를 중심으로 주변지역까지 함께 도시화 현상을 초래하게 되었음. 즉, 주민들의 생활이 주거지역과 경제활동 지역으로 분리되면서 행정구역의 경계를 무시하게 되었으며 주민들은 자신의 생활의 질을 높이는데 관심을 갖고 있기 때문에 행정은 양질의 서비스를 제공할 필요성에 직면하게 되었음
 - 각국의 경우 기존의 행정구역이 행정상의 필요에 의한 구역획정이었다면, 도시화의 확대로 필요하게 된 광역적 행정시스템의 구축은 주민의 입장에서 주민을 위한 행정구역 재편이라는 의미를 갖는 중요한 수단으로 대두된 것임.

이렇게 도시화 추세에 따른 광역행정체제 구축의 필요성이 절실하게 된 지금 다른 분야의 행정서비스를 제공하는 데에도 주요한 파급효과를 발생시키고 있음

○ 규모의 경제실현에 필요

- 대도시를 중심으로 한 광역권 형성에 따른 지방공공서비스의 제공 범위도 확대되었지만, 다른 한편으로는 규모의 경제에 대한 요청, 편익과 비용일치에 대한 요구 등 경제성원칙의 필요성에 의한 광역행정 요구도 증대하였음. 도시화에 따른 주민의 증가에 대응하고 상하수도시설, 쓰레기매립장 등 규모의 경제 실현을 위해 여러 지방정부가 공동으로 한 자치정부의 관할권을 넘어서는 광역적 서비스를 공급하는 것이 필요하게 되었음
- 이는 지방공공서비스의 공급체계를 통합시켜 지방공공서비스를 생산 및 공급하는 시설을 확장시킴으로써 경제적 능률성을 달성할 수 있는 것에 기초하였음
- 상하수도, 오물처리, 교통서비스 등은 전형적으로 자본집약적 지방공공서비스로써 공급범위가 크게 되면 소비단위당 비용절감 효과 등을 발생하기 때문에 여러 자치정부가 참여하는 광역적 차원의 공동협력이 효과적으로 작용하게 되었음

○ 도시행정에서의 편익과 비용일치에 대한 요구

- 하나의 자치정부 행정권역을 넘어 여러 자치정부를 하나의 서비스 공급단위로 구성하여 달성되는 규모의 경제는, 다른 한편에서는 비용부담자와 이익수혜자의 불일치를 가져와 관련 자치정부간 이해조정 문제가 대두되기도 하였음. 특히 대도시권을 중심으로 해서 더욱 이러한 문제점이 두드러지게 나타나고 있기 때문에 대도시권은 광역행정권을 형성하여 대처해 나갔음

제2절 대도시의 규모 설정

1. 우리나라

- 지방자치법상 대도시의 개념

- “대도시”라 함은 「지방자치법」 제3조제3항에 따른 “특별시 또는 광역시가 아닌 인구(「주민등록법」 제6조 및 제8조에 따라 등록된 주민 수를 말한다) 50만 이상의 시(자치구가 아닌 구를 둘 수 있는 시)”, 같은 법 제10조제1항제2호단서에 따른 “인구 50만 이상의 시”, 같은 법 제175조에 따른 “서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시”
- 즉, 지방행정체제 개편에 관한 법(안)에 지방자치단체의 통폐합으로 인구 50만 이상의 대도시가 된 시
- 우리나라에서는 대략 인구 50만 이상의 일반시(기초자치단체) 및 그 이상의 시들에 대해서 대도시라고 통칭하고 있음
- 기초자치단체로서의 13개 대도시
 - 현재 인구 100만명 이상의 경기 수원시, 경남의 통합 창원시(2010년 7월 1일), 50만명 이상 대도시는 경기 성남시, 고양시, 부천시, 용인시, 안산시, 안양시, 남양주시, 전북 전주시, 경북 포항시, 충북 청주시, 충남 천안시 등 총 13개임

2. 외국의 대도시

- 대도시의 개념
 - 대도시 지역=대도시권 metropolitan area, metropolitan region
 - 도시가 팽창되면서 종래의 도시경계를 뛰어넘어 도시 주변의 넓은 범위에 도시의 제 기능과 활동이 전개되면 대도시지역이 형성됨. 이때 대도시지역은 대도시권이라고도 하며, 대도시지역이 형성되는 과정을 대도시권화(metropolitanization)라고도 함
 - 대도시지역은 중심도시(central city)인 대도시와 그 주변지역(fringe)으로 구성되며, 대도시지역은 중심도시와 중심도시 주변지역의 넓은 범위에 도시의 기능과 활동이 전개되는 공간영역이라고 정의할 수 있음
- Metropolis
 - Metropolis 대도시를 인구규모가 큰 도시라는 의미 이상으로 사용하며 인구 1백만명 이상의 도시로, 지역적, 전국적으로 중요하고 세계적으로도 중요하며 주변지역을 형성하는 중심지적 도시지역을 의미(권용우 외, 2009: 205~206)

- 인구 백만명 이상 기준
- 대도시 인구집중 현상으로 도시규모의 확대
- 지역의 중심도시와 주변의 중소도시가 결합하여 형성된 하나의 거대도시
- 국가 수도, 수도 기능을 분산 담당하는 지방 중심지

○ Mega City Region

- 인구 1천만 이상의 광역경제권
- 도시인구 규모 (1천만)와 네트워크 공간 통합도(기능적 일체화)의 두 가지 요소를 기준으로 판단함
- Metropolis 및 주변 경제권을 포함하여 두 개 이상의 metropolis가 속하기도 함
- 네트워크로 연결된 기능적 일체화 및 주민들도 개개 도시 거주자로서의 의식이 점차 희석화됨
- 지역경제 수준을 넘어 국가 전체의 경쟁력을 좌우
- 전 세계적으로 20여 개 지역, 미국 면적의 1.8%에 불과하나 GDP 생산량의 20% 이상 차지(박영훈, 동아일보 미래전략연구소, 2009: 소스 : Duetsche Bank Research, 노무라 연구소)

○ 각 나라의 도시설정 기준

- 미국: 주민 2,500명 이상의 도시화지역
- 일본: 주민 5만 명 이상이고, 시가지화 지역 60% 이상이며, 비농업직 종사자율 60% 이상인 지역
- 프랑스: 연속된 주거지에 사는 주민이 2천 명 이상인 꼬문
- 캐나다: 주민 1천 명 이상이며 인구밀도 400명/km²인 지역³⁾

○ 종합

- 평균: 인구 25만 이상의 대도시권
- 독일의 가장 큰 도시이자 수도인 베를린의 경우 약 독일 전체인구의 5% 정도만 수도권에 거주
- 프랑스 수도 파리는 전체인구의 약 15%가 거주하고 있으며, 아테네와 더블

3) 권용우 외, 2009: 6;Carter, 1995, The Study of Urban Geography, 4th ed., Arnold, London, p.10-12.

린의 경우는 약 30% 수준(FOBP, 2001: 13)

- 독일은 1평방킬로미터 당 116명이 거주하는 유럽연합 평균과 비교해 보면, 독일이 평균적으로 1평방킬로미터당 230명이 거주하여 상당히 높은 인구밀도 수준을 나타내고 있고 이것은 독일이 공간적으로 상당히 균형적이고, 분산된 인구집중성, 도시와 대도시, 도심지, 농촌지역 등에 골고루 고용 활동지가 분포되어 있음(Sellers, 2005:85). 독일의 정주권은 균형발전에 의해서 잘 분산되어 있음(Walter-Rogg, 2005:83). 다른 선진국의 대도시권 인구분포도 이와 유사
- 미국은 2000년 미국 통계청(US Census Bureau)에 따르면, 인구 20만 명 이상의 대도시권(metropolitan areas)이 167개로 전체 인구의 76%가 이 대도시권에 거주하는 것으로 집계되었음(Sellers, 2005:53)
- 영국도 1991개 통학권(Travel to Work) 범주 내에서 인구 20만 이상이 거주하는 대도시 지역은 61개임. 프랑스는 인구 20만 이상의 대도시권은 42개 지역이 있음(Ware, Rallings, Thrasher, 2005:160, 233). 스페인은 2004년 주택도시국(General Directorate of Housing and Urbanism)이 사용한 방식으로 20만명 이상의 대도시권은 27개이며 마드리드시의 경우 5백만 이상을 포함함(Alba, Navarro, 2005:269)

○ 시사점

- 인구 25만명 규모가 도시서열 안정의 임계점인데, 도시의 인구규모가 일정한 임계규모에 도달되면 도시기능상 산업기반의 다양화 행정력의 강화, 막대한 기존 고정산업 광대한 배후지의 확보 물량 및 자금의 지속적인 지원 등을 토대로 그 도시의 성장이 지속적으로 유지됨으로써 도시기능의 쇠퇴 곧 인구감소 현상을 방지할 수 있다고 함. 그러면서 인구가 25만명 규모에 도달하면 그 때부터 전국의 도시체계상 서열변동 현상이 나타나지 않는 것으로 이해됨(권용우 외, 2009: 133~135)
- 도시의 순위규모 법칙(rank size rule)에 따르면 도시군을 각 도시들의 인구규모에 따라 배열하고 그 순위에 따라 산포도를 작성해서 도시의 순위와 인구규모에 일정한 규칙을⁴⁾ 통해서 정주권 균형적 분포도를 검토해 볼 수 있음. 이

4) 즉, 제1의 도시인 수위도시와 비교한 두 번째 도시의 인구수는 수위도시 인구수의 1/2의 규모가 되고, 세 번째 도시의 인구수는 수위도시 인구수의 1/3의 규모가 되며, 마찬가지로 그 이하의 도시

법칙에 따르면 상위 몇 개의 도시에 인구가 집중하면 과두분포(polynary distribution) 패턴이 됨

- 이에 따르면 현재 우리나라는 인구규모가 첫 번째인 종주도시(primate city) 서울에 인구가 과도하게 집중된 과두형 종주분포 양상이 1949년 이후 지속되어 왔을 으며, 그간 서울 부산 대구 인천 광주 대전 전주 울산(또는 마산) 등의 도시 순위규모가 변동되지 않았음.

○ 도시화의 요인

- 직접적 요인: 규모의 경제, 집적의 경제, 비교우위성 등의 비교요인 고려
- 간접적 요인: 집중-분산적 도시화, 연담-확산적 도시화, 거대도시의 도시화

○ 도시화 구분 지표⁵⁾

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

에 대해서도 동일한 비율의 인구수를 갖는 것이 순위규모분포이다. 이때 전국적 도시화가 진행되지 않은 나라의 패턴을 종주분포 패턴이라고 한다(권용우 외, 2009: 131~132).

5) 이규환(2004), 한국도시행정론: 이론과 실제, 법문사, p.88~94.

제 3 장

우리나라 대도시의 행·재정 및 공공시설 현황

제1절 13개 대도시 인구 및 지방행정조직 현황(요약)

제2절 13개 대도시별 행·재정 현황



제3장

우리나라 대도시의 행·재정 및
공공시설 현황

제1절 13개 대도시 인구 및 지방행정조직 현황(요약)

○ 대도시별 인구 및 면적

〈표 3-1〉 대도시 인구·면적 및 지방행정조직 현황(2010)

대도시 순위	인구규모 (명)	면적 (km ²)	본청기구			공무원수	공무원 1인당 주민수
			실·국	과	담당		
창원	1,080,441	744	15	83	353	3,852	815
수원	1,073,149	121	8	36	148	2,490	431
성남	962,726	142	6	35	145	2,480	388
고양	938,784	267	7	31	133	2,244	418
부천	869,944	53	5	31	142	2,056	423
용인	839,204	591	5	29	136	1,969	426
안산	705,346	149	4	28	125	1,660	425
청주	643,161	153	5	28	119	1,702	378
전주	635,007	206	6	28	122	1,814	350
안양	616,547	59	4	24	102	1,660	371
천안	540,832	636	4	24	112	1,807	299
남양주	525,211	458	6	37	166	1,394	377
포항	509,475	1,128	5	31	142	1,960	260

출처: 지방행정조직편람(2010)

○ 대도시별 공무원 현황

〈표 3-2〉 13개 대도시 공무원 현황(2008)

대도시	총계	정무직	별정직	일반직										기능직	기타
				소계	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
창원	2,994	3	35	2,356	1	2	28	134	618	720	596	201	600	56	
수원	2,520	1	14	1,992	1	-	20	122	457	630	469	280	513	13	

대도시	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급		
성남	2,515	1	13	2,000	1	-	17	131	430	644	522	246	501	9
고양	2,264	1	11	1,869	1	-	17	108	412	608	457	238	372	39
부천	2,100	1	9	1,739	1	-	14	113	376	565	423	237	351	10
용인	2,034	1	15	1,720	1	-	15	95	384	525	405	258	298	-
안산	1,708	1	9	1,423	1	-	11	86	317	456	340	199	275	14
청주	1,769	1	15	1,414	1	-	13	96	315	438	333	194	339	24
전주	1,870	1	25	1,463	1	-	12	96	330	476	348	184	381	16
안양	1,695	1	8	1,344	1	-	12	87	305	428	334	172	342	5
천안	1,667	1	29	1,338	1	-	10	81	315	388	310	183	299	48
남양주	1,399	1	13	1,202	1	-	10	60	291	350	281	173	183	36
포항	2,019	1	27	1,613	1	-	12	101	406	459	371	219	378	44

출처: 한국도시연감(2008)

○ 대도시별 공공시설 현황

〈표 3-3〉 13개 도시 사회복지시설 현황

대도시	개소	아동복지 시설	장애인 복지시설	노인 복지시설	여성 복지시설	정신질환자 요양시설	부랑인 시설	기타
창원	47	6	3	28	8	1	1	-
수원	34	3	2	26	3	-	-	-
성남	15	-	2	11	2	-	-	-
고양	36	1	3	30	1	1	-	-
부천	19	1	2	14	2	-	-	-
용인	38	1	5	29	2	1	-	-
안산	25	-	2	22	1	2	-	-
청주	25	5	4	12	2	1	1	-
전주	43	4	4	31	2	1	-	1
안양	17	4	1	9	3	-	-	-
천안	27	3	2	14	6	2	-	-
남양주	20	-	3	17	-	-	-	-
포항	18	1	3	10	2	-	2	-

출처: 한국도시연감(2008)

〈표 3-4〉 13개 대도시 공공도서관 및 공공체육시설

대도시	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스 장	수영장	기타
창원	184	12	5,686	1,383,999	9	3	3	4	1
수원	145	15	6,894	1,590,067	5	1	6	2	4
성남	128	5	5,258	1,328,014	6	2	6	5	10
고양	75	9	3,527	612,551	9	3	6	2	8
부천	49	7	3,446	642,881	4	2	7	3	3
용인	68	7	2,477	562,477	1	1	2	2	-
안산	59	6	3,401	543,318	6	1	1	1	8
청주	111	5	3,413	595,712	6	1	2	1	47
전주	47	5	3,814	540,644	2	1	1	1	11
안양	105	6	5,713	941,986	1	1	1	1	8
천안	51	5	2,524	465,106	6	2	3	-	83
남양주	31	3	1,404	337,943	2	1	1	1	5
포항	30	6	2,195	388,310	2	1	1	1	1

출처: 한국도시연감(2008)

제2절 13개 대도시별 행·재정 현황

1. 수원시 현황 및 특징

가. 일반현황

- 수원시는 수도 서울에서 남쪽으로 40.7km가 되는 경기도 중남부에 위치하고 있으며 행정구역으로 보면 동쪽은 용인시 수지구 및 기흥구에 서쪽은 안산시와 화성시 매송면, 남쪽은 화성시 기배동, 반월동 등과 북쪽은 의왕시에 접해 있음
- 수원시의 총면적은 121.01km²로 이를 토지이용 지목별 분포사항을 보면 전답등 농지가 22.0%인 26.66km², 대지가 22.1%인 26.75km²와 임야가 24.9%인 30.06km²이며 기타 31.0%인 37.54km²임

- 행정권역별 면적은 장안구가 33.105km²로 27.4%를 차지하고 권선구가 39.1%인 47,369km², 팔달구가 10.8%인 13,079km², 영통구가 22.7%인 27,457km²임
- 2008년 12월말 현재 수원시의 주민등록인구는 402,462세대 1,090,678명이며, 이 가운데 남자는 547,640명, 여자는 543,038명으로 남녀 비율이 거의 비슷한 것으로 나타났음.

나. 경제 및 재정현황

- 수원시의 2008년도 지방세 신장율은 2007년도 수준을 유지함

• 지방세 신장률

(단위 : 백만원, %)

2006년		2007년		2008년	
금액	신장률	금액	신장률	금액	신장률
908,249		869,004	95.7	886,354	102.0

- 시민 1인당 지방세 부담액은 부동산 거래감소와 내수부진으로인한 경기위축으로 부진의 요소가 있었으나 주민세 및 재산세 등의 증가로 전체세수는 약간 감소하여 1인당 세부담은 0.2% 감소하는데 그침
- 수원시의 일반회계 세입은 1,197,982백만원으로 그중 자체수입은 945,772백만원이고, 의존 수입은 252,210백만원으로 재정자립도는 80.54%임
- 전년도 대비 지방세는 4.6%, 보조금은 25.9%, 세외수입은 44.1%으로 각각 증가 하였고, 재정보전금 △5.5%, 지방교부세 △13.6%로 각각 감소
- 일반회계 세입구조는 지방세가 473,075백만원으로 39.5%, 세외수입이 332,639백만원으로 27.8%, 재정보전금 140,058백만원으로 11.7%, 지방교부세가 19,085백만원으로 1.6%, 보조금이 233,125백만원으로 19.4%를 각각 차지함

다. 공무원현황

- 2008년 12월 31일 현재 수원시 기구 및 공무원 정원을 살펴보면, 수원시 기구는 시본청 8국 2담당관 34과 148팀, 의회 1국 3팀, 5전문위원, 직속기관 5소,

1과, 20팀, 사업소 10소 1담당관 5과 2관 48팀, 구청 4구 32과 165팀, 동은 39개동으로 구성되어 있고, 수원시 공무원은 총 2,520명으로 일반직 1,992명, 기능직 513명이 있음

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	2,520	1	14	1,992	1	20	122	457	630	469	280	513	13	

(한국도시연감, 2008)

라. 공공시설 현황

- 수원시의 공공복지시설 현황을 살펴보면, 총 34개소에 아동복지 시설 3개, 장애인 복지관 및 시설2개, 노인 복지관 및 시설이 26개, 여성회관이 3개로 이루어짐

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	기타
34	3	2	26	3	-

(한국도시연감, 2008)

- 수원시의 공공도서관 및 공공체육시설을 살펴보면, 총 15개의 도서관에 145명의 직원이 있고, 5개의 실내체육관과 6개의 테니스장이 있는 것이 다른 도시에 비해 주목할 만함

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스 장	수영장	기타
개소	145	15	6,894	1,590,067	5	1	6	2	4

(한국도시연감, 2008)

2. 성남시 현황 및 특성

가. 일반현황

- 성남시는 우리나라에서 처음으로 특수한 목적 하에 정책적으로 개발된 인공도시로서 도시개발 이전까지의 이 지역은 경기도 광주시의 일부와 돌마면, 대왕면, 낙생면으로 이루어진 산간 벽지에 불과하였던 곳으로써, 다른 자연발생적인 여타 도시에 비해 지면의 굴곡이 심한 것이 특징임
- 성남시는 중부지방의 경기도 내의 중앙인 동시에 수도 서울의 중심부에서 한강을 접한 동남방 약 26Km 거리에 위치하고 있고, 동쪽은 광주시 중부면과 하남시에 접하여 있으며, 서쪽은 의왕시, 과천시에 접하여 있고, 남쪽은 용인시 수지읍과 광주시 오포면, 그리고 북쪽은 서울특별시 서초구, 송파구의 여러 동과 접경을 이루는데, 경기도청의 소재지인 수원과 약 22Km, 안양은 18Km, 광주시청이 있는 경안과는 약 12Km 거리에 도심부를 성하고 있으며, 서울특별시 송파구 장지동의 접경선과는 약 3.5Km 거리에 위치하고 있음
- 성남시의 면적은 성남시통계: 2009년 12월 31일 기준(시정주요통계기준) 총면적은 141.72 km²이며, 수정구(45.99 km²), 중원구(26.38 km²), 분당구(69.35 km²)로 이루어졌음
- 성남시는 2008년 12월 현재 3구(수정구, 중원구, 분당구)로 이루어져 있으며, 전체세대수는 375,386 세대임
- 성남시의 전체 인구는 962,726명이며, 이 가운데 남자는 480,310이며, 여자는 482,416명으로써 여자의 수가 조금 많은 것으로 나타남

나. 경제 및 재정현황

- 성남시의 2008년 12월말 총 사업체수는 49,941개로 전년대비 1.2%(596개)증가하였고, 이들 사업체에서 근무하는 종사자는 284,700명으로 3.1.5p 증가하였음.

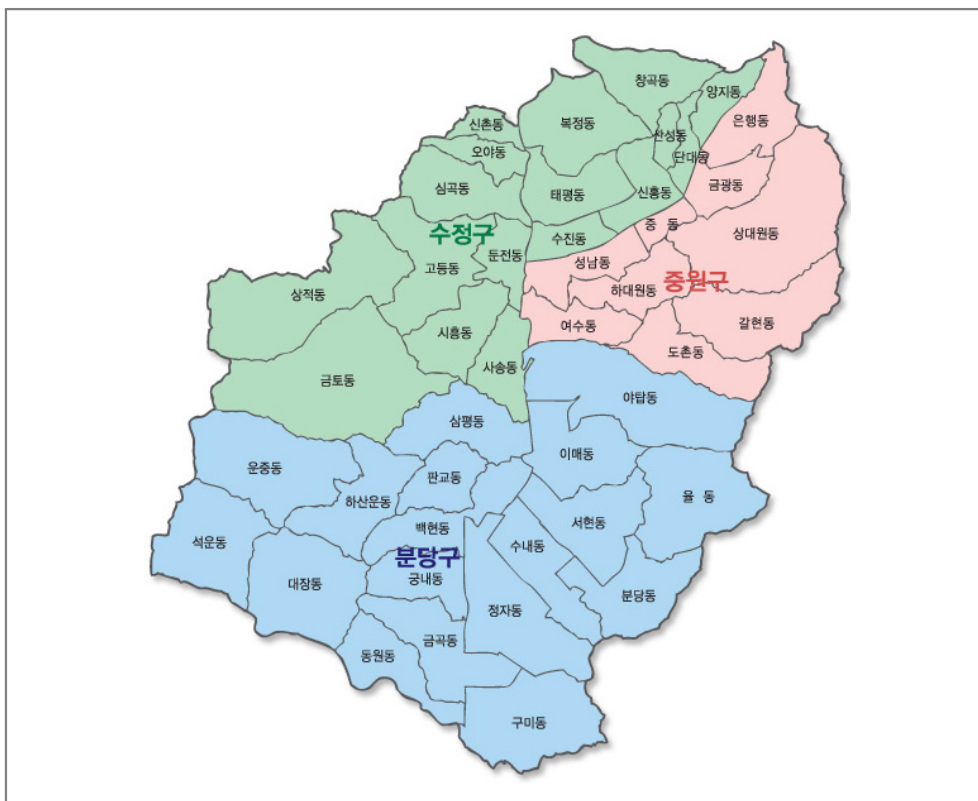
다. 공무원 현황

- 성남시의 2008년 말 기준 공무원 수는 2,515명으로 대다수 일반직 2,000명과

기능직 501명으로 구성됨.

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	2,515	1	13	2,000	1	17	131	430	644	522	246	501	9	

한국도시연감, 2008



라. 공공시설 현황

- 2008년 말 성남시의 공공복지시설을 살펴보면, 총 15개소에 장애인 복지시설 2개소, 노인복지관 및 시설 11개소, 여성회관 2개소로 이루어져있음

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	기타
15	-	2	11	2	-

한국도시연감, 2008

- 2008년도 말 성남시의 공공도서관 및 공공체육시설을 살펴보면, 5개 도서관에 128명의 직원이 있으며, 공공체육시설로는 실내체육관이 6개, 종합경기장 2개, 테니스장 6개, 수영장 5개를 보유하고 있음

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스 장	수영장	기타
개소	128	5	5,258	1,328,014	6	2	6	5	10

한국도시연감, 2008)공공시설 현황

3. 고양시 현황 및 특징

가. 일반현황

- 경동지형(傾東地刑)인 고양시는 북동부가 높고 남서부가 완경사로 이루어져 평야지대가 발달되었으며, 북동부지역은 태백산맥의 철령으로부터 나온 광주산맥의 여맥으로 도봉산(717m), 북한산(836m) 등의 봉우리를 이루고 있어 백운대, 만경봉, 인수봉 등 북한산의 주 봉우리가 고양시 덕양구 북한동 산 1-1번지인 것처럼 산세가 수려함
- 고양시는 경기도의 북서쪽에 위치하여 남동으로 서울과 접하고, 북동으로 양주시, 북서로 파주시, 남서로는 한강을 경계로 김포시와 인접하였음
- 고양시는 1992년 2월 1일에 군 전역이 시로 승격(26개 행정동)한 이후 1993년 5월18일 주엽동이 신설되어 27개 동으로 늘어났으며 1994년 7월 1일에는 성사동과 주엽동이 1, 2동으로 분동 되면서 29개 행정동이 되었고, 1995년 3월 13일에는 일산3동이 신설되었으며 1996년 3월 1일에는 일산4동, 대화동, 장항

- 2동, 행신2동이 신설되어 34개 행정동이 되었고 1996년 3월 1일 덕양·일산 2개 구청이 설치되었다. 그리고 1996년 10월 21일에는 화정동이 화정 1, 2동으로 분동되었고 2003년 2월 3일 행신3동, 탄현동이 신설됨
- 2005년 5월 16일 일산구가 일산동구와 일산서구로 분구되면서 3개구 38개동의 행정구역으로 개편되었고 이중 중산동은 신설되고 일산4동은 정발산동으로 명칭변경 되었고, 2006년 10월 23일 백석동이 백석1동과 백석2동으로 분동하였음
 - (2009. 12. 31 기준) 고양시의 면적은 267.31km²으로 경기도의 2.6를 차지하고 있고, 덕양구 165.44km², 일산동구 59.09km², 일산서구 42.78km²으로 나타남.
 - 2009. 12. 31 기준으로 보면, 고양시는 3개구, 39개동 (868통, 5,458반) 덕양구 : 19동 (397통, 2,412반), 일산동구 : 11동 (247통, 1,601반), 일산서구 : 9동 (219통, 1,445반)임.
 - 고양시의 353,270세대로 전체인구는 2008년 12월 말 938,784명이며, 이 가운데 남자는 463,498명이며, 여자는 475,286명으로서 여자의 수가 조금 많은 것으로 나타남
 - 2009년 12월 31일 기준으로는 353,270세대/938,784명으로 (덕양구 : 151,548세대 / 388,777명) (일산동구 : 100,678세대 / 261,943명) (일산서구 : 101,044세대 / 288,064명)으로 나타남.

나. 경제 및 재정현황

- 고양시 사업체수는 전년도 44,582로 2008년 말 46,391개로 1,809개 증가하였다.
- 2010.1.1 기준 재정규모를 살펴보면 예산규모는 1조 1,940억원으로 (일반회계 : 9,033억원 / 특별회계 : 2,907억원)으로 나타남.
- 재정자립도는 60.39% (재정자주도 : 76.50%), 보통교부세 불교부 자치단체, 일반회계 세입·세출 구조를 나타냄.



다. 공무원 현황

- 2008년 12월 말 고양시 공무원 총수는 2,264명이며, 일반직 1,869명 기능직 372명으로 이루어짐

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	2,264	1	11	1,869	1	17	108	412	608	457	238	372	39	

(출처: 한국도시연감 2008)

• 2010.2.1 현재 고양시 공무원 현황

구분	총계	정무직	일반직									기능직	기타
			소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	2,275	1	소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급	359	51	
본청	699	1	586	1	7	32	165	196	148	37	97	15	
구청	686		591		3	26	131	215	140	76	93	2	
동사무소	400		352			34	45	99	88	85	48	1	
시의회	30		15		1	4	4	5	1		15		
직속기관	160		116		3	4	26	38	32	13	14	30	
사업소	300		205		3	10	49	46	47	50	92	3	

(출처: 고양시 홈페이지)

라. 공공시설 현황

- 2009년 12월 31일 현대 사회복지대상 인구를 살펴보면, 여성이 50.6%로 가장

많은 비중을 차지하고, 다음으로 아동

• 사회복지대상 인구 (2009. 12. 31 현재)

인구 및 비율	기초생활 보장수급자	장애인	노인	여성	아동
명	14,657	34,421	82,056	475,286	222,117
전체인구의 비율	1.6%	3.7%	8.7%	50.6%	23.7%

• 공공복지시설

개소	종합사회복지관	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	국·공립 보육시설
42	5	2	3	1	31

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관			공공체육시설					
	일반 도서관	어린이 도서관	작은 도서관	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	축구장	기타
개소	9	3	7	13	3	8	2	5	6

4. 부천시 현황 및 특징

가. 일반현황

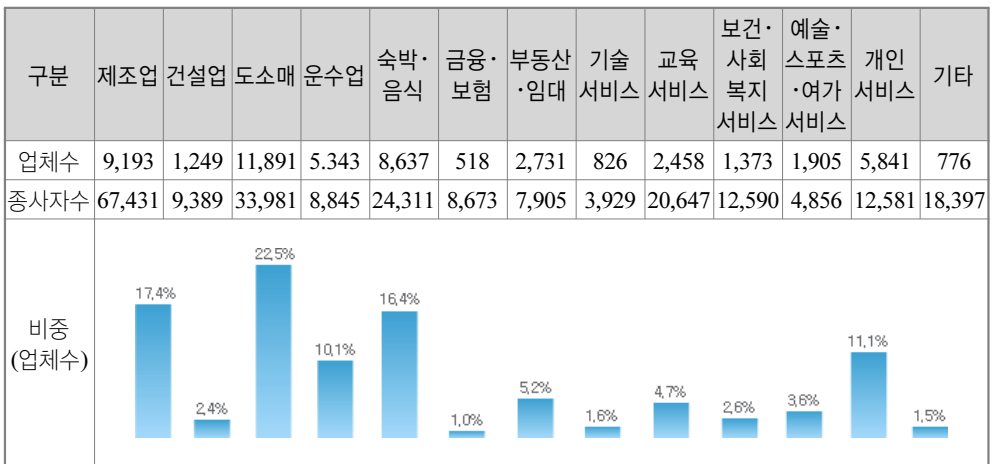
- 2010.01.01 기준으로 부천시의 면적53.50km²으로 경기도의 0.5%를 차지하고 있으며, 원미구 (20.58km²), 소사구(12.89km²), 오정구(20.03km²)와 제발제한구역 (18.28km²) 전체의 34.2% 으로 나타남.
- 2010.01.01 기준으로 인구316,479세대 864,037명으로 경기도의 7.9%를 차지하며, 원미구 (443,290명), 소사구(227,484명), 오정구(193,263명)임.
- 부천시의 인구밀도 16,150/km²으로 서울 17,110명/km²에 이어 두 번째로 나타나며, 행정구역은 3구 37동 655통 4,759반임.



나. 경제 및 재정현황

- 부천시 사업체수는 전년도 52,741로 2008년 말 현재 52,340개로 다소 감소하였음.
- 총 사업체 수 : 52,741개(5인 이상 9,553개)

• 업종별 분포



• 규모별 분포

구분	5명미만	5-9	10-19	20-49	50-99	100-299	300-499	500-999	1,000명
업체수	43,188	5,489	2,400	1,237	288	115	12	5	7
종사자수	78,270	34,569	31,251	36,410	19,542	17,418	4,277	3,295	8,503

구분	비중 (%)
5명미만	33.5%
5-9	14.8%
10-19	13.4%
20-49	15.6%
50-99	8.4%
100-299	7.5%
300-499	1.8%
500-999	1.4%
1,000명	3.6%

다. 공무원현황

- 2008년 12월 말 기준 부천시의 공무원수는 2,056 명임

라. 공공시설현황

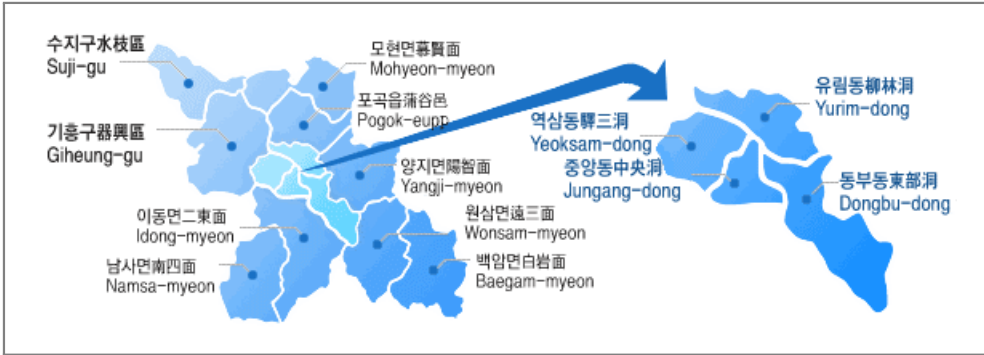
- 시립도서관 운영 8개소(2개소 개관 예정) 중앙도서관, 심곡도서관, 북부도서관, 꿈빛도서관, 책마루도서관, 한울빛도서관, 꿈여울도서관(2010년), 상동도서관(2011년)가 있으며, 작은도서관 13개가 있음.
- 체육시설은 부천종합운동장, 부천체육관, 송내사회체육관, 소사체육센터, 원미레포츠공원, 성주산생활체육공원, 국궁장이 있으며, 오정레포츠센터(2010년), 역곡문화체육센터(2013년) 건립 예정임.

5. 용인시 현황 및 특징

가. 일반현황

- 용인시는 빠른도시화로 인구가 급증하는 도·농 복합도시로서 수도권 남부의 중심에 위치한 교통의 요충도시로, 전 지역이 수도권 정비권역으로 성장관리 권역 283km², 자연보전권역 308km²임
- 용인시의 면적은 591.36km²로 경기도 전체의 5.8%를 차지하고 있으며, 농경지

가 120.95km² (20.5%), 임야가 326.42km²로 55.2%, 대지가 39.2km²로 6.6%, 기타로 104.79km² (17.7%)를 차지, 이는 서울특별시 면적의 98%에 해당함.



- 2010.4.30 기준 전체 인구는 862,363명으로 남자가 430,200명, 여자가 432,163명으로 여자의 수가 조금 많은 것으로 나타남.
- 세대는 309,305세대로서 최근 5년간 연평균 인구성장을 5.7% 상승하였음.
- 용인시의 행정구역은 3구 1읍 6면 23동 1,010통·리 6,971반임.

나. 경제 및 재정현황

- 용인시 사업체수는 전년도 32,252로 2008년도 말 기준으로 33,349개로 1,097개 증가하였음.
- 2010년 기준 용인시의 재정규모를 보면 총 14,000억원 재정자립도 66.2%로 일반회계 : 11,121억원 (79.4%), 특별회계 : 2,879억원 (20.6%)(기타 : 709억원 / 공기업 : 2,170억원)으로 재정자립도 66.2%임

- 일반회계

세입		세출	
자체	7,362억원	일반 공공 행정	1,461억원(13.1%)
지방세	5,658억원	공공질서및안전	63억원(0.6%)
세외수입	1,704억원	교육	177억원(1.6%)
의존	3,759억원	문화및관광	1,042억원(9.4%)

세입		세출	
교부세	1,635억원	환경보호	559억원(5%)
-국비	1,058억원	사회복지	2,418억원(21.8%)
-도비	577억원	보건	159억원(1.4%)
지방교부세	123억원	농림 해양 수산	344억원(3.1%)
재정보전금	1,672억원	산업 중소기업	80억원(0.7%)
		수송및교통	2,772억원(24.9%)
지방채	329억원	국토및지역개발	664억원(5.9%)
		기타	1,382억원(12.4%)

주: 2010년 기준

• 특별회계

공기업		기타							
상수도	하수도	주택 사업	교통 사업	의료 급여	대지 보상	경량 전철	수질 개선	기반 시설	발전소 주변지역
712	1,458	0.3	103	13	5	276	303	8	0.6

주: 2010년 기준

다. 공무원 현황

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	2,034	1	15	1,720	1	15	95	384	525	405	258	298	37	

한국도시연감, 2008

- 용인시의 공무원 현황을 살펴보면, 일반직 중 7급과, 8급이 전체의 45%를 차지함.

라. 공공시설 현황

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	정신질환요양시설
38	1	5	29	2	1

한국도시연감, 2008

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	기타
개소	68	7	2,477	562,477	1	1	2	2	

한국도시연감, 2008

6. 안산시의 현황 및 특성

가. 일반현황

- 안산시의 2009년 11월 30일 기준 인구 273,273세대 740,012명임(※ 등록외국인 34,151명 포함)
- 안산시의 면적은 148.48km²으로 경기도의 1.42%를 차지함.
- 행정구역은 2구, 25동 (1,185통, 5,870반)임.

나. 경제 및 재정현황

- 안산시 사업체수는 전년도 41,839개로 2008년도 말 현재 43,532개임.
- 2009년 11월 30일 기준 예산규모는 9,548억원으로 일반회계 7,258억원, 특별회계 2,290억원(공기업 1,797억원, 기타특별 493억원)이고 안산시의 재정자립도는 71.5%(57.5%)임.

회계별	2010년도	2009년도	증·감
합계	9,548	8,886	662(7.4%)
일반회계	7,258	6,364	894(14%)
특별회계	2,290	2,522	△232(△9.2%)
공기업특별회계	1,797	1,977	△180(△9.1%)
기타 특별회계	493	545	△52(△9.5%)

다. 공무원 현황

구분	총계	정무직	별정직	일반직								기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급		
총계	1708	1	9	1423	1	11	86	317	455	340	199	275	14

2008 도시연감

라. 공공시설현황

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	정신질환요양시설
25	-		22	1	2

한국도시연감, 2008

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	기타
개소	59	6	3,401	543,318	6	1	1	1	8

한국도시연감, 2008

7. 안양시 현황 및 특징

가. 일반현황

- 안양은 전 국토면적의 0.05%를 차지하고 있으며, 행정구역상 동쪽으로는 과천시와 의왕시가 접하고 있으며, 서쪽으로는 광명시와 시흥시가, 남쪽으로는 군포시와, 북쪽은 서울특별시 금천구와 관악구가 접하고 있다. 1989년부터 1995년까지 평야지대이던 평촌지역을 주거지역으로 개발하여 오늘날의 평촌신도시가 조성됨.
- 2010. 3. 31기준으로 안양시는 225,900가구, 616,420명으로 인구밀도 : 10,544명/km²임.

- 안양시의 면적은 58.46km²으로 녹지지역은 36.40km²(62.26%), 공업지역은 3.23 km²(5.53%), 주거지역은 6.71km²(28.58%), 상업지역은 2.12km²(3.63%) 개발제한구역 51.6%임.
- 안양시의 행정구조는 2구 31동 545통 3,166반으로 만안구(14동 264통 1,535 반), 동안구(17동 281통 1,631반)임.



나. 경제 및 재정현황

- 안양시 사업체수는 전년도 40,546개에서 2008년도 말 현재 40,271로 다소 감소추세에 있음.

다. 공무원 현황

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	1,695	1	8	1,344	1	12	87	305	428	334	172	342	5	

2008 도시연감

라. 공공시설현황

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	정신질환요양시설
17	4	1	9	3	

한국도시연감, 2008

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	기타
개소	105	6	5,713	941,986	1	1	1	1	8

한국도시연감, 2008

8. 남양주시의 현황 및 특징

가. 일반현황

- 남양주시는 경기도의 동북부에 자리하며 수도 서울에서 동(東)으로 26km 지점에 그리고 도청 소재지인 수원에서 동북방으로 65km 지점에 위치한 사통팔달의 교통요충지이며, 남양주시는 행정구역상으로는 1특별시, 5시, 2군과 접하고 있으며, 이를 구체적으로 보면 동(東)으로 양평군과 가평군, 서(西)로 서울특별시, 의정부시, 구리시, 남(南)으로 하남시와 광주시, 북(北)으로 포천시와 접하고 있음.
- 남양주시의 면적은 458.535km²으로 개발제한구역 186.27km²(41%), 상수원특별대책지역 194.91km²(42.3%), 상수원보호구역 42.38km²(9.2%), 군사시설보호구역 27.15km²(5.92%)으로 경기도의 4.5%를 차지하고 있음.
- 남양주의 행정구역은 5읍(1출장소)·4면·6동으로 이루어져 있음.
- 남양주는 2008년 말 기준으로 195,218세대, 총 인구 525,211명 중 남자는 263,414명 여자는 261,797명으로 남자의 인구가 조금 더 많음.

나. 경제 및 재정현황

- 남양주시 사업체수는 전년도 21,171개에서 2008년도 말 현재 23,034개로 1,863개가 늘.
- 남양주시의 재정자립도는 53.90%임.

다. 공무원 현황

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	1,399	1	13	1,202	1	10	60	291	350	281	173	183	36	

2008 도시연감

라. 공공시설현황

- 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	정신질환요양시설
	-	3	17	-	-

한국도시연감, 2008

- 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	기타
개소	31	3	1404	337,943	2	1	1	1	5

한국도시연감, 2008

9. 전주시 현황 및 특징

가. 일반현황

- 전주시가 대부분은 전주천 충적토상에 건설되어 대체로 평탄하여 남동방 전주천변에서 북서방으로 향하여 완만한 경사를 이루고 있음.

- 전주시의 면적은 206.22으로 전 18,531, 답 44,387, 대지 26,586, 임야 70,962, 기타 104.79이며, 행정동 33개, 법정동 83개로 이루어짐.
- 전주시의 세대는 227,704세대 총 인구는 635,007명(2009.12월 현재), 이 가운데 남자는 313,479명이며, 여자는 321,528명으로 여자의 수가 조금 많은 것으로 나타남
- 행정구역은 2구 33개동으로 구성되어 있음.

나. 경제 및 재정현황

- 전주시 사업체수는 전년도 40,250개에서 2008년도 말 현재 40,224개로 다소 감소하였음.
- 전주시의 재정자립도는 34.60%임
- 전주시의 2008년도 지방세 증감률은 1.69%이며, 경상세외수입 증가율은 12.32.%인 것으로 나타남.
- 전주시의 지방세 증감률은 시 평균 10.09%에 크게 미달하는 것으로 나타남

다. 공무원 현황

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	1,870	1	25	1,463	1	12	96	330	476	348	184	381	37	

2008 도시연감

라. 공공시설현황

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	정신질환 요양시설
43	4	4	31	2	1

한국도시연감, 2008

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	기타
개소	47	5	3,814	540,644	2	1	1	1	11

한국도시연감, 2008

10. 포항시 현황 및 특징

가. 일반현황

- 포항시는 한반도의 동남부에 위치하고 있으며, 경주시, 영덕군, 청송군, 영천시 가 주변을 감싸고 있음. 동쪽으로는 동해바다가 송라면, 청하면 포항시까지 동해면 대보면 구룡포읍 장기면과 접하고 있고 서쪽으로는 영천시와 경주시가 죽장면과 기계면에 접해 있으면 남쪽으로는 장기면이 경주시와 북쪽으로는 송라면과 죽장면이 영덕군과 접하고 죽장면은 청송군과 영천시에 접하고 있음
- 포항시는 1995.1.1 도·농 통합도시로 출범하여 면적이 1,127.88km²로 경상북도 면적(19,022km²)의 5.92%이며, 서울시 면적의 1.86배에 이르는 넓은 면적임.

• 행정구역 현황

(2009.1.1 현재)

구분	면적 km ²	읍면동				통·리수			자연 부락	반
		계	읍	면	동(법정)	계	통	행정리		
계	1,127.88	29	4	10	15(41)	887	512	375	643	5,932
남구	393.01	14	3	4	7(17)	339	215	184	284	2,887
북구	734.87	15	1	6	8(24)	488	297	191	359	3,045

- 포항시 2008년 말 현재 세대수는 187,079이며, 전체 인구는 511,805이며, 이 가운데 남자는 260,651이며 여자는 251,154로 남자의 수가 좀 더 많은 것으로 나타남

나. 경제 및 재정현황

- 포항시 사업체수는 전년도 35,003로 2008년도 말 현재 35,336
- 2008년도 포항시의 재정규모는 총 1조 328억원으로, 이중 일반회계는 8,622억원, 특별회계는 1,706억원이며, 2007년 예산대비 11.3%(1,046억원) 증가하였음.
- 2008년도 일반회계 세입 중 자체재원이 4,500억 21백만원, 의존재원이 4,122억9백만원으로 재정 자립도는 52.2%임

• 세입(재원별)

구분	계	지방세	세외수입	지방교부세	보조금	지방채
2007	806,900	246,835	182,755	171,783	195,527	10,000
2008	862,230	300,758	149,263	193,029	192,180	27,000
증감	55,330	53,923	-33,492	21,246	-3,347	-17000

다. 공무원현황

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	2,019	1	27	1,613	1	12	101	406	459	371	219	378	44	

2008 도시연감

라. 공공시설현황

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	부랑인 시설	기타
18	1	3	10	2	2	-

한국도시연감, 2008

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	사격장
개소	30	6	2,195	388,310	2	1	1	1	1

한국도시연감, 2008

11. 창원시 현황 및 특징

가. 일반현황

- 창원·마산·진해시를 한 데 묶은 국내 최대 기초자치단체인 통합 창원시가 2010.7.1일 공식 출범
- 창원시는 우선 인구 108만명으로 종전 기초자치단체 중 최대인 수원시(106만 명)를 뛰어 넘는 전국 최대 규모다. 예산은 2조2,000억원에 면적은 서울시(605 km²)보다 넓은 743km²에 달함
- 지역 내 총생산(GRDP)은 21조7,639억원으로 현재 기초자치단체 1위인 경북 구미시(17조1,702억원)는 물론이고 광역자치체인 광주시(20조2,990억원), 대전시(20조8,024억원)보다 많음
- 지방행정체제 개편 특별법에 따라 부시장을 한 명 더 둘 수 있고, 자치구가 아닌 5개 행정구청이 설치됨
- 시장 권한도 커져 지역개발채권 발행, 21층 이상 건축물 허가, 택지개발예정지구 지정, 도시재정비 촉진지구 지정권 등을 갖됨

• 통합 창원시와 기존3개 시 기본현황 (2010년 1월 현재 GRDP=2006년 기준)

	통합시	창원시	마산시	진해시
면적(km ²)	743,48	292,72	330,57	120,19
인구수(명)	108만 411	50만 2,727	40만 6,307	17만 1,1407
공무원수(명)	3,867	1,491	1,600	776
지방의원수(명)	55	20	22	13
지역내총생산	21조7,639	14조4,971	4만9,447	2만3,219
예산규모(억원)	2조2,386	1조341	9,035	3.009

나. 경제 및 재정현황

- 창원시(마산, 창원, 진해)통합 사업체 수는 마산(30,452), 창원(32,517), 진해(9,126) 2008년도 현재 마산(30,701), 창원(32,723), 진해(9,209)임

다. 공무원현황

- 마산

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	1,213	1	10	922	1	11	47	240	302	231	62	280	28	

2008 도시연감

- 창원

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	1,163	1	17	934	1	12	56	252	263	236	97	211	17	

2008 도시연감

- 진해

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	3급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	618	1	8	500	1	5	31	126	155	129	42	109	11	

2008 도시연감

라. 공공시설현황

- 마산

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	정신질환 요양시설	부랑인 시설
22	4	1	10	5	1	1

한국도시연감, 2008

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	기타
개소	53	5	2,141	559,422	2	1	1	3	1

한국도시연감, 2008

- 창원

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	정신질환 요양시설	기타
18	1	1	13	3	-	-

한국도시연감, 2008

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	기타
개소	92	4	3,081	615,077	4	1	1	1	-

한국도시연감, 2008

- 진해

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	정신질환 요양시설	기타
7	1	1	5	-	-	-

한국도시연감, 2008

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	기타
개소	39	3	464	209,500	3	1	1	-	-

한국도시연감, 2008

12. 청주시의 현황 및 특징

가. 일반현황

- 청주는 서울 동남방 128km지점에 위치한 중부권의 내륙도시로 반경 40km내에 대전, 천안, 괴산, 보은 등이 인접해 있음

- 1949. 8.15일 청주시로 승격되었으며, 2008년기준 청주시 면적은 153.45km²이며, 행정구역은 2구 30개 행정동, 82개의 법정동으로 구성되어 있음
- 1963년, 1983년 청원군 일부가 청주시로 편입되어 전체면적이 8.4배 증가하였고, 2003년에는 대통대반제 시행으로 통반이 현저히 감소하였으며, 2008년말 기준 통·반은 949개통에 4,717개반으로 구성됨
- 청주시 인구는 1994년 50만명을 넘어 매년 증가추세를 보이다가, 2006년에는 청원군 오창지역의 대단위 아파트 입주에 의하여 청주시 인구가 유출됨에 따라 630,637명으로 일시 감소 후 다시 2008년에는 644,223명으로 2007년말에 비하여 5,839명(0.9%) 증가함

나. 경제 및 재정현황

- 청주시 사업체수는 전년도 41,511으로 2008년도 말 현재 41,841

다. 공무원현황

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	1,769	1	15	1,414	1	13	96	315	438	333	194	339	24	

2008 도시연감

라. 공공시설현황

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	정신질환 요양시설	부랑인 시설
25	5	4	12	2	1	1

한국도시연감, 2008

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	기타
개소	111	5	3,413	595,712	6	1	2	1	47

한국도시연감, 2008

13. 천안시 현황 및 특징

가. 일반현황

- 천안은 충청남도의 동북부에 위치하고 있으며 동은 충청북도의 청원군, 진천군과 접하고 있으며 서는 아산시와 남은 공주시, 연기군에 접하고, 북은 경기도 평택시, 안성시와 경계를 이루고 있음
- 천안은 서울기점 83.6km(고속도로)에 위치한 국토의 중핵도시로서 수도권의 배후와 충남 서부지역 관문, 국·철도, 고속도로·도로 및 삼남 분기의 교통 요충지로 자리 잡고 있음
- 천안시의 행정구역은 4개읍, 8개면, 행정동 16개동, 법정동 30개동으로 면적은 636.25km²이며, 충청남도 전체면적 8,598km²의 7.4%를 차지하고 있음



나. 경제 및 재정현황

- 천안시 사업체수는 전년도 35,458으로 2008년도 말 현재 35,825

다. 공무원현황

구분	총계	정무직	별정직	일반직									기능직	기타
				소계	2급	4급	5급	6급	7급	8급	9급			
총계	1,667	1	29	1,338	1	10	81	315	388	310	183	299	48	

2008 도시연감

라. 공공시설현황

• 공공복지시설

개소	아동복지 시설	장애인 복지관 및 시설	노인 복지관 및 시설	여성회관	정신질환 요양시설	기타
27	3	2	14	6	2	-

한국도시연감, 2008

• 공공도서관 및 공공체육시설

개소	공공도서관				공공체육시설				
	직원수	도서관수	좌석수	자료수	실내 체육관	종합 경기장	테니스장	수영장	기타
개소	51	5	2,524	465,106	6	2	3	-	83

한국도시연감, 2008

제 4 장

우리나라 및 외국 대도시의 사무특례 현황

제1절 우리나라의 사무배분 기준 및 대도시 사무특례 규정
제2절 주요 선진국의 사무배분 기준 및 대도시의 사무특례 규정



제4장

우리나라 및 외국 대도시의
사무특례 현황

제1절 우리나라의 사무배분 기준 및 대도시 사무특례 규정

1. 사무배분 기준

○ 현행 사무배분 기준

- 기본적으로 국가·광역·기초사무의 사무배분은 [지방분권촉진에 관한 특별법]에 제시되어 있는 중복배제·보충성·포괄성의 제 원칙에 입각하여 운영되고 있음

〈표 4-1〉 사무배분 기준

구 분	사 무 배 분 기 준
국가사무	① 국가 존립 유지 기능 ② 국가의 주요 정책적 차원에서 필요한 기본계획 수립 기능 ③ 전국적으로 적용되는 단일의 제도 또는 기준에 대한 설정 기능 ④ 대규모의 국책사업 관련 기능 ⑤ 고도의 전문적 지식과 기술이 필요한 기능 ⑥ 지방자치단체에 대한 통합 및 조정기능 ⑦ 기타 국가적 차원에서의 집행이 필요한 기능 ※ 지방자치법 제11조에 국가가 처리하도록 규정되어 있는 사무
광역사무	① 시도단위별로 일정한 기준에 따른 처리가 필요한 기능 ② 시도별로 주요 정책적 차원에서 필요한 계획 수립 기능 ③ 시군구에서 처리하는 것보다 시도에서 처리하는 것이 비용이나 인력 운용 등에 있어 효율적인 기능 ④ 시도단위에서 추진하는 대규모 시책사업 관련 기능 ⑤ 시군구 차원에서 전문성을 확보하기 어려운 기능 ⑥ 국가와 시군구 간의 연락조정 및 관할 시군구의 통합·조정 기능 ⑦ 국가에서 시군구로의 이양이 가능할 것으로 판단되나 그 이양의 결과적 측면에 있어 보다 신중한 고려가 필요하거나 이양의 단계적 절차로 시범적 운영이 필요한 것으로 판단되는 기능 ※ 지방자치법 제9조에 예시된 사무 중 제10조에서 시도가 처리하도록 규정되어 있는 사무
기초사무	① 시군구별로 지역주민에게 한정적으로 영향을 미치는 사무

구 분	사 무 배 분 기 준
	② 시군구별로 수행하는 것이 효율적인 사무 ③ 시군구별로 자율적인 결정이 요구되는 사무 ※ 지방자치법 제9조에 예시된 사무 중 제10조에서 시도가 처리하도록 규정되어 있는 사무를 제외한 모든 사무

2. 우리나라의 대도시

○ 대도시의 사무특례 기준

- 일반적으로 도시를 분류하는 기준으로는 인구규모, 행정적 성격, 기능적 성격, 공간발전 형태, 공간발전 형태, 도시성장 등 다양한 방법이 있음(박병호 외, 2008)
- 그러나 우리나라는 앞서 언급한 바와 같이 현재 대도시의 인구 50만 이상, 100만 이상을 구분하는 별도의 법·제도적 개념이 명확하게 정의된 것은 없으며, 사무배분 기준도 제시되어 있지 않음
- 따라서 대도시의 기본적 특징을 살펴보고 그에 따라서 대도시의 규모를 구분할 수 있는 기준지표를 발굴할 수 있을 것인지 검토가 필요할 수 있음

〈표 4-2〉 우리나라 법령상 규정하고 있는 시의 차등적 지위

구분	내용	비고
지방자치법 제3조 3항	특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있음.	인구규모에 따른 시의 차별성 인정
지방자치법 제10조 제1항 제2호	인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있음.	사무처리에 있어서 50만 이상의 시에 대하여 특례적 지위를 인정
지방세법 제53조 및 지방세법 시행령 제41조 제2항	특별시 및 광역시의 구 또는 인구 50만 이상의 시 및 자치구가 아닌 구가 설치된 시에 대하여는 전항의 규정에 의한 교부율을 초과하여 행정자치부령으로 그 교부율을 정할 수 있음.	인구 50만 이상의 시에 대하여서는 도제징수액의 50%를 교부 가능하도록 규정

- 지방자치법 및 관련법상 현행 시의 차등적 지위를 나타내는 법규정에 의하여 그 내용적 의미를 구분할 수 있을 것임

〈표 4-3〉 우리나라 대도시 행정특례의 범위와 방법

특례인정		도시구분	인구 50만 이상의 시	인구 100만 이상의 시	수 도
특별 인정 범위	법적지위	—	—	광역시	특별시
	조직구조	행정구	—	자치구, 기구	자치구, 기구, 인사
	행정운영	사무배분, 감독범위	—	사무배분, 감독범위, 재원배분	사무배분, 감독범위, 재원배분
특례인정 방법		지방자치법 규정	지방자치법 규정	지방자치법 규정	특별법 제정

3. 대도시 사무특례 사례 1: 대도시협의회 제안 사무특례

- 대도시시장협의회가 사무특례법(안)을 제안한 이유
 - 경기 수원시와 성남시 등 전국 13개 대도시(인구 50만 명 이상) 지방자치단체장으로 구성된 전국대도시시장협의회가 도시계획권 인사권 등 광역 지자체장(도지사 광역시장)의 권한을 일선 시로 이양하는 것을 뼈대로 하는 특별법안을 마련하고 이 법(안)의 내용에 대도시를 위한 사무특례 사항을 제시한 바 있음
 - 특례사항은 시·도 관계의 분할(광역시), 행·재정적 운영체계(지방공무원 인사, 지도감독의 범위, 재정운영의 특례) 등이며, 광역시뿐만 아니라 이미 인구 50만 이상 시에 대해서 도의 관할 하에 그대로 두되 조직구조상, 행정운영상 특례를 인정
 - 2009년 도시 재정비 촉진 특별법 시행령의 개정안에 따르면 현재 시·도지사에게 있는 재정비 촉진 사업 지구 지정과 계획 결정 관련 권한이 인구 50만 명 이상 대도시의 시장에게도 허용됨. 또 순환 개발 방식으로 사업을 추진할 경우 계획 수립 과정부터 사전 검토하는 절차를 두고, 참여하는 사업협의회 구성원으로 조합 등 사업 시행자 외에 주민 대표를 포함할 수 있도록 했음
 - 그러나 대도시 시장협의회에 따르면 그동안 이양 대상 사무와 관련된 개별법에 대한 개정을 일일이 중앙에 건의하는 과정에서 시간이 소요되고, 대도시를 자치구와 비교해 공무원 1인당 주민수가 높아 행정수요도 많아 조직운영과 인력부담이 큰 실정이라는 점 등 때문에 현실에 맞는 효율적인 사무수행과 조직운영 등을 위해 지방자치법 및 관련법 개정을 통한 자치권의 확대를 건의함
 - 상급기관의 행정절차 이행에 따른 불합리성을 개선하고, 상위기관의 절차 승

인 과정에서 주민들의 경제적 손실을 최소화하기 위한 것이라는 점을 강조하면서 대상은 70~80여 건의 사무특례를 요구하고 있음(대도시시장협의회가 제안한 법안 참조)

○ 대도시 사무특례법(안) 내용 요약

- 법안에 따르면 현재 광역지자체장의 승인을 받아야 하는 높이 50m 이상 고층 건물 승인권, 대형 병원 설립권, 지방 공기업 설립권 등 18개 주요 권한을 인구 50만명 이상의 대도시 시장이 행사할 수 있도록 요청하고 있음
- 또 읍면동 명칭 및 구역 폐지 등도 광역지자체장을 거치지 않고 행정안전부로부터 직접 승인받을 수 있도록 하고, '도시 공원 및 녹지 등에 관한 법률'의 특례를 인정해 광역지자체의 권한인 완충녹지 승인권도 시로 이관토록 요청하고 있음
- 아울러 인구 100만명 이상의 거대도시는 부시장급(3급) 일반직 공무원 1명을, 50만명 이상의 대도시는 3, 4급 공무원 1명을 추가로 두고 인사권을 행사할 수 있도록 하고, 간부공무원의 책임행정과 정책실명 등을 위해 구청장 직급을 4급에서 3급으로 상향조정하고 부구청장(4급) 신설, 연구과제 수행을 위한 지방연구원 설립 등 주로 국가 또는 광역지방자치단체의 업무 가운데 일부를 대도시 규모의 지자체에 이양하는 대도시 특례를 건의함

4. 대도시 사무특례 사례 2: 국회 지방행정체제 개편 특별법(안) 사무특례

○ 지방행정체제 개편에 관한 국회특위의 특별법안 중 대도시 특례(안)

제2절 대도시에 대한 특례

제33조(대도시에 대한 사무특례) ① 특별시와 광역시를 제외한 인구 50만, 100만 이상 대도시의 행정·재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률이 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 다만, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1,000km² 이상인 경우, 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다.

② 위원회는 제1항에 따른 특례를 발굴하여 제9조에 따른 종합 기본계획에 반영하여야 한다.

제34조(인구 100만명 이상 대도시의 사무특례) 특별시와 광역시를 제외한 인구 100만명 이상 대도시의 장은 다음 각 호의 법률에도 불구하고 다음 각 호의 사무를 처리할 수 있다.

1. 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발채권의 발행. 이 경우 미리 지방의회의 승인을 받아야 한다.
2. 「건축법」 제11조제2항제1호에 따른 건축물에 대한 허가. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물의 경우에는 미리 도지사의 승인을 받아야 한다.
 - 가. 51층 이상인 건축물(연면적의 100분의 30이상을 증축하여 층수가 51층 이상이 되는 경우를 포함한다)
 - 나. 연면적 합계가 20만 제곱미터 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 연면적 합계가 20만 제곱미터 이상이 되는 경우를 포함한다)
3. 「택지개발촉진법」 제3조제1항에 따른 예정지구의 지정(도지사가 지정하는 경우에 한정한다). 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다.
4. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제4조 및 제12조에 따른 재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획의 결정
5. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제18조에 따른 사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인
6. 「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무
7. 도지사를 경유하지 않고 「농지법」 제34조에 따른 농지전용허가 신청서의 제출
8. 「지방자치법」 제112조에 따라 지방자치단체별 정원 범위내에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정
9. 도지사를 경유하지 않고 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조에 따른 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정 요청. 다만, 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다.

제35조(인구 100만명 이상 대도시의 보조기관) ① 「지방자치법」 제110조제1항에도 불구하고 인구 100만명 이상 대도시의 부시장은 2명으로 한다. 이 경우 부시장 1명은 「지방자치법」 제110조제4항에도 불구하고 일반직, 별정직 또는 계약직 지방공무원으로 보(補)할 수 있다.

② 제2항에 따라 부시장 2명을 두는 경우에 명칭은 각각 제1부시장 및 제2부시장으로 하고, 그 사무 분장은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 「지방자치법」 제59조, 제90조 및 제112조에도 불구하고, 인구 100만명 이상 대도시의 행정기구 및 정원은 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있다.

제36조(대도시에 대한 재정특례) ① 도지사는 「지방재정법」 제29조에 따라 배분되는 재정보전금과 별도로 인구 50만 이상의 시의 경우에는 당해 시에서 징수하는 도세(원자력발전에 대한 지역개발세, 공동시설세 및 지방교육세를 제외한다)의 100분의 〇을, 100만 이상의 시의 경우에는 100분의 〇을 추가로 확보하여 당해 시에 직접 교부하여야 한다.

② 인구 100만명 이상 대도시의 경우 「지방세법」 제4장제2절에 따른 소방시설에 요하는 공동시설세는 같은 법 제6조제2항제2호가목에도 불구하고 시세로 한다.

5. 대도시 사무특례 사례 3: 행정중심도시의 사무특례

- 행정중심도시 추진사례로 본 대도시 사무의 특례 범위
 - 기본적으로 행정중심도시(세종시)의 추진 목적에 보면 자족적 행정도시로 만들기 위한 특례를 부여하는 것을 추진한 바 있고, 그에 따라서 행정도시의 장사시설, 문화 복지 체육시설, 지방행정청사 등에 대하여 초기 건설청에 의한 관리권을 인정하도록 한 바 있음
 - 원안에 따르면 도농복합특례시로 2010년 출범을 목표로 하면서 자족적 대도시(2020년 30만 명 수준으로의 인구증가율 예상)를 위한 행정기능을 부여한 바 있어 이를 참고하면 대도시의 종합행정사무에 관한 일정 범위를 파악할 수 있음

〈표 4-4〉 대도시 기초자치단체의 사무권한 범위(세종시 사례)

현 처리권자	분야	대도시 기초자치단체의 사무권한 범위
도지사의 권한 중 대도시 시장의 권한으로 이양 가능	도시계획, 개발	<ul style="list-style-type: none"> • 도시관리계획 결정권 부여 • 도시계획시설사업 실시계획의 작성, 인가 등 • 도시계획시설사업의 공사완료 공고 등 • 개발행위에 대한 도 도시계획위원회의 심의 • 개발제한구역관리계획 수립권 부여 • 도시개발구역 지정권 부여 • 도시개발사업의 환경영향평가(환경부)
	주택, 건축, 건설(하천)	<ul style="list-style-type: none"> • 주택건설사업계획 승인, 취소권한 부여 • 주택건설사업 승인 관련 감리자 지정 • 공동주택 관리사무소장 배치신고 • 건축허가 사전승인 • 지방도에 다른 도로, 통로, 기타시설 연결허가 • 공익사업을 위한 토지 등의 취득, 보상 관련 • 노후, 불량구역 정비계획수립 및 정비구역지정 • 주택재건축사업의 안전진단 사전평가 • 폐천부지 관리업무 • 자동차 관리사업 등록 • 산업단지 지정 및 실시계획 승인 • 하천정비계획 수립(방재청) • 지반변경 권한부여 • 지적공부의 반출 승인 • 도면의 재작성 승인 • 축척변경 승인 • 지적측량성과검사 및 지적확정측량 성과검사 • 온천원보호지구 지정, 변경 및 온천개발계획 승인 • 온천공보호구역 지정

현 처리권자	분야	대도시 기초자치단체의 사무권한 범위
	환경, 위생	<ul style="list-style-type: none"> •액화석유가스 충전사업 허가 •석유판매업 등록 •에너지관리(특정열사용기기검사) •환경정책 관련
	문화, 체육	<ul style="list-style-type: none"> •체육시설업의 등록 •등록체육시설업 사업계획 승인
	농수산업	<ul style="list-style-type: none"> •축산물가공업 영업허가 •보안림 지정해제
	재정	•지역개발기금조성을 위한 지방채 발행
	기타	•벤처기업집적시설의 설치, 변경, 취소
시장의 권한	재정, 세제	<ul style="list-style-type: none"> •지방채 발행 승인 •광역교통시설부담금의 부과징수 •자동차세 탄력세율 적용
	문화, 체육	<ul style="list-style-type: none"> •지방문화예술진흥기금 조성 •청소년수련시설의 설치, 운영 관련사무
	행정조직	<ul style="list-style-type: none"> •기초자치단체 행정기구의 설치 승인 •기구설치기준 등의 조정
국가가 지방자치단체에 위임하여 처리하는 사무		<ul style="list-style-type: none"> •대기배출시설설치허가, 신고 •폐수배출시설설치허가, 신고 •폐수대기 배출시설의 설치인허가 및 지도점검업무(재위임업무) •환경개선부담금 부과징수업무

제2절 주요 선진국의 사무배분 기준 및 대도시의 사무특례 규정

1. 일본의 대도시와 사무특례

가. 특례대도시제도 도입과정⁶⁾

- 일본은 1956년 지정도시, 1995년 중핵시 제도를 도입하고, 1990년대부터 지정 도시 요건을 완화하면서 1999년 특례시 제도도 도입하였음. 주로 대도시 수요에 적합한 사무처리를 보장하고 복지·위생 등 시민생활과 밀접한 사항이 도부 현을 거치는 2중 행정의 문제점을 해소하고자 특례도시제도를 확대

6) 이하 내용은 <박석희(2010), 일본의 대도시 특례제도 현황과 시사점, 가톨릭대학교 <정부와 정책> 일반논문, p.21~52>에서 요약 정리하였음.

- 다시 2000년 4월 지방분권일괄법 시행으로 국가 권한을 도도부현에, 도도부현의 권한을 시정촌으로 이양한 바 있다. 즉, 당시 지방자치법 개정으로 20만 이상 인구규모의 시에 권한을 일괄 이양하는 특례시제도를 창설(일본 지방자치법 제252조26의3~제252조26의7)
- 또 도도부현에서 시정촌으로의 권한이양의 경우는 ‘조례에 의한 사무처리의 특례제도’를 창설(동법 제252조17의2~제252조17의4)

나. 특례대도시

- ‘치등적 분권화’에 대한 논의를 통해 광역자치단체 내에 존재하는 인구 50만 이상 대도시를 중심으로 일반시로서는 해결하기 어려운 대도시 특유의 행정문제 해결을 위한 행·재정 제도상 특례적 지위를 부여하여 대도시 행정의 합리적, 능률적인 집행과 시민복지의 향상을 도모한다는 취지의 특례도시제도를 도입
- 2009년 10월 기준으로 대도시 중 정령지정시 18개, 중핵시 41개, 특례시 41개
- 이 제도의 주요 도입 목적은 1) 중앙정부의 통제와 간섭을 완화하여 지방정부의 자율성을 강화하고, 2) 주민과 가까운 지방정부가 도로, 하수도 등 도시기반시설의 유지 및 현대화 등 주민생활과 밀접한 사무를 직접 담당하며, 3) 대도시가 지역발전과 생활권의 중심 역할을 수행하고, 지역실정에 맞는 자주적, 종합적 행정서비스를 제공할 수 있도록 포괄적 권한 행사 및 자주재원 확충을 위해서임

〈표 4-5〉 일본의 특례도시제도 간 비교

구분	정령지정도시	중핵시	특례시
요건	인구 50만 이상	인구 30만 이상	인구 20만 이상
현황	18개 시	41개 시	41개 시
사무배분특례	일본 지방자치법 제252조의19 제1항에 열거한 사무와 각 개별법에서 지정도시 특례로 규정된 사무 ※ 도도부현 권한의 80~90%	원칙상 지정도시에 이양된 사무 중 도부현의 구역에 걸쳐 일률적으로 처리하는 것이 효율적인 사무를 제외한 사무 ※ 지정도시 권한의 약 70%	원칙적으로 중핵시에 이양된 사무 중 도부현의 구역에 걸쳐 일률적으로 처리하는 것이 효율적인 사무를 제외한 사무 ※ 중핵시 권한의 약 20%

구분	정령지정도시	중핵시	특례시
관여 특례	지사의 승인, 허가 등 감독 배제, 주무성대신의 직접 지도감독을 받음	원칙적으로 감독상 특례는 없으나, 다만 복지사무 관련 일부 지사의 감독 배제	원칙적으로 감독상 특례 없음
조직 특례	일반구 설치	특례 없음	특례 없음
재정 특례	보통교부세 보정, 지방양여세 할증, 지방채 발행 허가권자가 지사에서 총무대신, 복권 발행 가능	보통교부세의 보정	보통교부세의 보정
지정 절차	지방자치법 제252조의19 제1항의 지정도시의 지정에 관한 정령	지방자치법 제252조의24 시의회의 의결, 도도부현의 동의가 필요	지방자치법 제252조의26의4 시의회의 의결, 도도부현의 동의가 필요

출처: 박석희, 2010: 42

다. 지정도시의 특례

- 사무배분, 행정감독, 행정조직 및 세·재정 등에 관한 특례(일본 지방자치법 제 252조의 19)
- 아동복지, 식품위생, 도시계획, 옥외광고물 등 18개 항목의 사무 열거 열거 외에 수많은 개별법예상의 지정도시특례를 인정하여(70개 항 이상), 거의 도도부현과 동일한 권한을 행사
- 사무특례: 도도부현이 처리하는 사무 중 사회복지, 보건위생, 도시계획 등 18개 항목 사무의 전부 또는 일부가 이양되어 있고, 개별 법률상으로는 도도부현이 처리하는 사무 중 국토교통, 문교, 환경보전 등에 관한 특정사무의 전부 또는 일부에 대해서 처리하고 있음
- 관여특례: 지사의 행정조직·운영에 관한 기술적 조언 또는 권고나 지사의 재무 관계 사무에 대한 조사 등 일반적인 지사의 감독을 받고 있음. 단, 지방자치법의 규정에 의하여 이양된 18개 항목과 이에 유사한 사무나 지방자치법 제정 전의 <5대 도시 행정감독에 관한 법률>에 의하여 특례가 인정되고 있던 사무 등에 대해서는 도도부현 지사의 감독이 불필요한 사무, 또는 도도부현 지사의 감독에 대신하고 주무장관의 감독을 받는 <행정감독의 특례>가 인정되고 있음
- 조직특례: 지정도시가 되면 시장의 권한을 행사하기 위해 몇 개의 구역으로 분

할하여 구 설치를 의무화 하고 있음. 임명직 구청장제를 두고 있고, 일반구에 ‘선거관리위원회’를 설치하고 위원 4인을 두며, 구의 구역을 선거구로 하여 지방의회 의원을 선출함. 또한 인사위원회의 설치, 농업위원회의 설치, 지방공무원 재해상기금 사무소 설치, 지방행정 연락회의에의 가입, 현(縣) 공안위원회 위원의 추천 등임

- 재정특례: 지방세, 지방교부세, 지방채, 복권 발행, 국가 및 광역단체지출금 등에 구체적인 특례가 부여되어 재정자립도를 제고시키고 있음. 도로특정재원으로 양여세 및 교부금의 특례로서 지방도로양여세, 석유가스양여세, 경유세교부금, 자동차취득세교부금, 교통안전대책특별교부금 등 특례가 주어짐. 교부세 산정시 추가적인 재정수요를 산정하고, 양여세 양여시에도 추가적인 재정수요를 반영하고, 기준재정수요액 산정시 도도부현 이양사무의 관계비용을 보정하여 산정하며, 기준재정수입액의 경우 지정도시에만 배분되는 양여세·교부금과 그 외 시정촌에 배분되는 양여세·교부금의 배분기준이 다르며, 각각의 제도 내용에 따라 산정함. 그 외 지방도로 양여세 등 지방양여세 할증, 지방채 승인 시 총무대신의 직접 승인, 복권발행 권한부여 등의 재정특례를 부여함

라. 중핵시의 특례

- 사무특례: 지정도시가 처리하는 사무 중 도부현이 그 구역에 걸쳐 일률적으로 처리하는 것이 효율적인 사무를 제외한 사무를 중핵시가 직접 처리함. 예를 들면, 지방사회복지 심의회의 설치 및 운영, 사회복지법인의 설립인가 및 지도감독, 아동복지 지원, 모자상담원의 설치, 음식점 영업 등의 허가, 식중독환자 등의 보고, 정기검진의 실시, 결핵환자시설에 입소명령, 예방주사 실시, 공중위생 예방을 위한 주민의 격리 등의 조치를 할 수 있음. 도시계획화에 관한 사무로는 시 정화구역 또는 시정화 조정구역 내의 개발행위 허가, 토지구획정리조합의 설치허가, 택지조성 규제 구역 내 택지조성공사의 허가, 옥외광고물조례에 의한 설치제한, 소음규제지역 및 규제기준의 지정 등이 있음
- 관여특례: 중핵시가 복지에 관한 사무를 처리하는데 지사의 지시, 명령 등을 받는 것으로 되어 있는 사항의 일부에 대하여 관여의 특례를 인정함. 또, 모자

보건법, 전염병의 예방 및 전염병 환자에 대한 의료에 관한 법률(결핵의 예방과 관련되는 것에 한정) 및 도시계획법에 대해서도 관여 등 특례를 인정

- 재정특례: 보통교부세 보정에 이어 기준재정수요액 산정시 단위비용 측정단위의 보정, 사무이양에 수반되는 측정단위 및 그 수치의 증가 등에 의한 교부액 증가를 인정. 다만 중핵시에는 도로행정에 관한 사무특례는 없기 때문에 지정시에 인정되는 도로에 관한 비용을 위한 자원 특례는 없음

마. 특례시의 특례

- 사무특례: 중핵시에 인정되는 사무배분 특례 범위 내에서 도부현이 그 구역에 걸쳐 일체적으로 처리하는 것이 효율적인 사무를 제외한 사무를 직접 처리함. 주된 특례사무는 16개 법률 20개 항목으로 지정하고 있음
- 관여특례: 중핵시의 경우 특례가 있는 복지에 관한 사무는 특례시가 처리하는 것이 아니기 때문에 구체적인 관여 등의 특례는 없으나 예외적인 경우 등을 상정해 중핵시와 동일한 근거규정을 두고 있음(지방자치법 제252조의26의3)
- 재정특례: 특례시 처리사무에 대하여 보통교부세로 보정함. 기준재정수요액의 산정에 있어 단위비용 측정단위의 보정, 사무이양에 수반되는 측정단위 및 그 수치 증가 등에 의한 교부액 증가를 인정하고 있음

2. 영국의 사무배분 현황 및 대도시 지방정부의 사무

가. 카운티 지방정부와 디스트릭트 지방정부 간 사무배분

- 지방정부 권한의 배분 및 법적 근거
 - 1972년 지방자치법(Local government Act) 이하에서 개별적으로 지방정부의 종류에 대한 법적 사무권한, 예산회계 감독권, 조직 및 선거의 차별성을 규정하고 매 지방정부법을 제정하여 권한을 확대 개편
 - 각 지방정부별 사무배분 권한이 개별법규에 명확하게 규정됨으로써 책임 한계가 분명함. 농촌지역의 county는 교육, 도서관, 민생 등의 사업을 수행하고, 도시지역의 district는 지방계획, 환경위생, 건축, 소도로 관리, 개발규제 등을 수

행하며, 양자는 위락, 녹지, 공원 등에 관하여 협의하여 공동으로 사무를 수행할 수 있음

- 따라서 기초, 광역간 특별한 분류기준은 없으며 광역정부와 기초정부간 법률에 근거하여 기능별로 명확한 역할분담에 의한 법적지위, 행정구역의 범위 등이 부여되어 개별법으로 부여받은 사무를 기능 성격에 따라 교육, 사회복지, 기획, 교통 등으로 구분하여 수행하고 있음
- 근거법령: Part A of Schedule 1 of the Local Authorities (Functions and Responsibilities) (England) Regulations 2000 (as amended) (the Functions Regulations)

○ 지방정부 자치계층의 특징

- 영국은 계층성이 가장 복잡한 나라였으며, 그 사실은 바로 지역주민의 입맛에 맞는 극도로 다양한 지방자치제도를 실시하는 나라(decentralization à la carte)라는 것을 입증하고 있음(Delcamp, 2003: 32). 즉, 실제 독일의 16개 주정부로 구성된 연방국의 지방자치체제 보다도 더 다양한 지방자치체제를 구성하여 왔으며, 이는 각 지역간 획일적인(동질성) 지방정부체제를 갖고 있지 않다는 의미임
- 그러나 영국의 기초-광역 지방정부간(county, metropolitan district, district, borough, Great London Authority) 수직적 상하관계의 자치계층을 형성하고 있지 않으며, 지방정부법상 동등한 법적 지위와 권한을 갖고 있음. 다만 기초정부와 광역정부간 지리적 계층성을 갖고 기능상 보충적, 협력적 관계를 유지하고 있음

○ 일반적 사무배분 현황

기 능	County 지방정부	District 지방정부
교 육	- 교육관련 기능 전체	
교 통	- 교통계획수립 - 지방도로의 신설 및 유지관리 - 대중교통시설의 확보 및 조정 - 고속도로 및 주변의 가로등 설치/관리	- 가로청소 - 가로등 설치/관리
주 택		- 주택관련 기능전체
여가/ 편의시설	- 도서관 - 고고학적 유물의 발굴/관리	- 공유지관리 - 박물관/미술관

기 능	County 지방정부	District 지방정부
	<ul style="list-style-type: none"> - 예술활동지원 - 관광지원 - 기록보존소 - County 공원·휴게소 - 마을회관, 스포츠시설, 문화시설 등에 대한 보조금 지원 	<ul style="list-style-type: none"> - 컨트리파크/지방공원 등 - 학교시설 이외의 각종 운동장 - 수영장 및 각종 스포츠시설 - 관광지원
기 획	<ul style="list-style-type: none"> - 구조계획수립 - 광물자원의 이용개발관리 - 고속도로개발관리 - 환경보호/자연보전 - 경제개발/관광자원개발계획 - 역사유물관리 - 쓰레기처리 계획 및 통제 	<ul style="list-style-type: none"> - 지방계획수립 - 계획집행 - 개발제한 - 공유지 임차료 수거 - 환경보호/자연보전 - 경제개발계획
사회복지	- 사회복지관련 기능전체	
지방세	- 지방세 부과	- 지방세 수납
경찰·소방	- 경찰·소방기능 전체	
선거등록		- 선거등록기능 전체
교통	<ul style="list-style-type: none"> - 대중교통 - 고속도로관리 - 주차장관리 - 교통계획수립 	<ul style="list-style-type: none"> - 비분류 도로관리 - 도로외 주차관리 - 인도·마차로관리 - 가로등관리
환경	- 쓰레기처리	<ul style="list-style-type: none"> - 쓰레기수집 - 건축규제 - 일반환경서비스 - 거리청소
경제개발	- 지역경제지원	- 지역경제지원
인적사항신고	- 출생·결혼·사망신고	
소비자보호	- 소비자보호기능 전체	
연금	- 지방정부직원(district직원포함) 연금관리 기능	
장묘		- 묘지·화장장관리기능 전체

- 영국은 다양한 복잡성을 단순화하기 위한 노력을 병행해 오고 있으며, 결과의 하나가 통합자치정부(unitary local authority)의 등장인 것임

나. 대도시 지방정부 사무: 단층형 통합지방정부(Unitary local authority)

- 단층형 통합지방정부(영국의 단층형 대도시)
 - 대처정부가 정부혁신 정책의 하나로 지방정부 행정구역을 통폐합 하면서 통합

- 형 지방정부가 나타나기 시작했다. 예를 들면, 1992년 지방정부법에 근거하여 Avon, Cleveland, Humberside, York 등은 카운티정부와 기초정부(district)가 통합하여 1996년부터 통합지방정부로 대체되었고, 1997년 다시 13개의 통합지방정부가 탄생되어 1998년부터는 총 45개의 통합지방정부, 런던시 및 라이트섬 등을 포함해서 모두 47개 통합지방정부(unitary authorities)가 만들어졌음
- 2009년 4월부터 다시 44개 지방정부가 통합한 또 다른 9개의 통합지방정부가 운영되었음
 - 이들 통합지방정부의 주민 수는 균 35,000명에서부터 1백만 명까지 다양하지만, 대부분 평균적으로 15만 명에서 30만 명 정도의 주민 수를 갖고 있도록 통합되었음. 통합지방정부는 하위 행정계층으로 ‘구역의회’를 두고 있음

〈표 4-6〉 영국 자치계층 구조의 변화(1996~2006)와 지역현황 및 지방정부 수

구 분	1996년	2006년	면 적 (km ²)		인 구 (명)	
계	472	471	241,752		56,192,000	
England	392 Districts 274 London 33 Metropolitan districts 36 County 35 Unitary 14	388 Districts 238 London 33 Metropolitan 36 County 34 Unitary 46 GLA 1	130,423	53.9%	49,089,000	83.5%
Wales	Unitary 22	Unitary 22 Welsh Assembly 1	20,766	8.6%	2,921,000	5.0%
Scotland	Unitary 32	Unitary 32 Scottish Parliament 1	77,080	31.9%	5,149,000	8.6%
Northern Ireland	Unitary 26	Unitary 26 Regional Assembly 1	13,483	5.6%	1,663,000	2.8%

- 통합 지방정부는 이 두 지방정부의 사무를 통합하여 종합행정을 수행함
 - 사무수행 권한은 각 개별법, 지방정부법 개별조항에서 규정하고 있음. 법률로 각자 규정되어 독립적인 사무수행체계를 운영함(지방정부법 1972년 사무배분 조항 및 후속 개정 지방정부법 참조)
 - 과거에도 존재해 왔던 통합지방정부는, 1992년 지방정부법에 근거하여 Avon,

Cleveland, Humberside, York 등의 경우는 카운티정부와 기초정부(district)가 통합하여 1996년부터 통합지방정부(Unitary authority)로 대체되었고, 1997년 다시 13개의 통합지방정부가 탄생되어 1998년부터는 총 45개의 통합지방정부, 런던시 및 라이트섬 등을 포함해서 모두 47개 통합지방정부(unitary authorities)가 만들어졌음

- 이들 통합지방정부의 주민 수는 35,000명에서부터 1백만 명까지 다양하지만, 대부분 평균적으로 15만 명에서 30만 명 정도의 주민 수를 갖고 있도록 통합됨. 통합지방정부는 ‘구역의회’에 의하여 행정계층(구역)을 형성하고 있음. 런던지역에는 1965년, 다른 지역의 대도시권은 1974년 폐지되었으나 지금은 다시 구역의회로써 활동을 하고 있음
- 중앙정부도 1997년 지방정부법(Local Government and Rating Act)으로 구역의회의 설치를 장려하고 있으며, 10% 이상의 유권자가 구역의회 설치를 청원하면, 해당 자치정부의 거부에도 불구하고 이에 대한 결정은 부수상실에서 하도록 규정한 바 있음. 이는 영국 중앙정부도 그만큼 지역주민과의 근접성이 중요하다는 것을 단적으로 뒷받침 하고 있는 사례라고 볼 수 있음

○ 예: 리버풀 시정부

- 리버풀 시정부의 사무수행 권한은 자치기본조례(Local constitution)에 규정되어 있고, 이 규정 근거는 이미 이전부터 제정, 시행되어 온 각 개별법상 규정에서 그 근거를 찾아볼 수 있음
- Responsibility for Functions : Council’s functions under the Town and Country Planning Act 1990 the Planning (Listed Buildings and Conservation Area) Act 1990 and the Planning (Hazardous Substances) Act 1990 등

○ 영국 도시정부의 종류는 지방자치법에서 규정

- 도시정부의 지위는 지방자치법(Local Government Act 1972)에서 규정하고 있으며 인구수 등에 의한 시 승격과 같은 특별한 기준은 정하고 있지 않음
- 1800년대 말부터 County borough는 카운티 기능과 버러우 기능을 모두 보유하고 있고 주로 도시권의 중심을 형성한 지방정부였으며, 1960년대까지 인구 5만 이상의 지방정부들이 카운티 버러우의 지위를 얻고자 노력하였음

- 이들 도시정부는 사실상 하나의 자족적 지방정부이며 통합(단층)형 지방정부임. 법적 지위에 따른 행정구역 설정 기준을 별도로 두지 않음. 1990년대 이후 단층형 지방정부들은 대부분 카운티 버러우의 지위에 있었으며 통합시이자, 도농복합시 성격임
- 이와 함께 2007년 현재 인구규모를 고려하여 8개 핵심도시를 구분하고 (Birmingham, Bristol, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle, Nottingham, Sheffield), 도시 인구 125,000~500,000명 규모의 중소도시로 구분하여 발전전략을 수립·운영하고 있음
- 스코틀랜드와 웨일즈 등에서도 도시정부 이외에 지역적 특성, 역사적 배경에 정치적 분권화 시행으로 상급자치정부로서 지역정부(Regional government)를 구성하여 2층제를 운영하고 있으며, 이전의 2계층제 당시 관할권이었던 전 지역을 행정구역으로 하고 있음

다. 지역정부 설치 및 지역정부의 사무범위

- 지방분권의 가속화에 따른 광역-기초간 합리적 계층성으로 유기적 관계 형성
 - 영국은 통합 지방정부를 구성하여 운영하였으나, 2~3년도 지나지 않아서 광역정부의 필요성을 인정하고 새로운 중앙정부(노동당 토니블레어 수상)에 의하여 지방분권을 가속화함으로써 새로운 형태의 지역정부를 구성, 운영하고 있음
 - 영국 국민의 85% 이상을 차지하고 있는 잉글랜드 지역의 경우에는 대도시권 등을 중심으로 항상 법적 자율권을 인정하는 수평적 관계의 2계층제를 유지하고 있으며, 과거 통합 지방정부를 지향했다고 해도, 여전히 지역주민과의 근접성을 확보하고 있는 구역의회들의 활동이 활발해 왔고, 통합 지방정부라고 해도 지역성(카운티, 셔, 버러 등)을 그대로 간직하는 경계성을 완전히 폐지해 버린 것은 아니었음
 - 또한 통합 지방정부의 경우에는 그 지역주민 수를 평균적으로 30만 이상이 넘지 않도록 함으로써 지방정부로서의 적정규모를 유지하려는 지방정부 통합과정에서의 정책적 일관성을 지켜 볼 수 있는 분명한 사례가 되고 있음

○ 지역정부의 설치

- 노동당정부의 시각에선 지역정부 창설이 국가 전체 지방정부 개편과정에서 가장 급진적인 계층구조 개편방안의 하나가 되었음. 즉, 도심지역은 광역권을 형성하면서 디스트릭트와 카운티 2계층 구조의 지방정부 체제를 유지하고, 런던 대도시권도 런던광역시와 자치구인 버러우를 그대로 두고 2계층제를 유지
- 이로써 모든 영국 국민의 1/2 이상이 여전히 2계층제 형태의 지방정부 권역 내에서 거주하고 있고, 1985년 런던광역시를 폐지하면서 지리적으로 단층제 형태의 지방정부 계층구조를 시도하였으나 노동당 정부가 2000년에 런던광역시를 다시 부활하여 런던대도시 지방정부(GLA)를 설치, 2계층제를 부활시켜 잉글랜드 지역의 경우에는 2계층제 지방정부 구조가 기본틀로 유지되고 있음

○ 사례: 웨일즈 지역정부의 사무배분

- 이러한 이유들 때문에 잉글랜드 지역에 대해서는 지방분권(devolution) 용어 보다는 지역화정책(regionalisation)으로 표현하기도 함. 이는 기초-광역간 일방적이고 수직적인 상하관계가 아닌 경험에서 나온 중층제의 중요성을 인식하여 새로운 수평적이고 합리적인 계층제를 형성하면서 동시에 광역성, 경제발전을 위한 상호 유기적 관계의 지역정부(광역정부) 역할의 중요성을 강조한 것이라 할 수 있음
- '99년 종전의 국가 지방청인 Welsh Office를 주민 자치참여 조직으로 개편(자치단체는 아님). 웨일즈 지역정부의 구성을 보면 다음과 같음.
- Welsh Assembly : 60명(지역구 40, 정당명부식 비례대표 20)
- First Secretary(다수당 대표)가 집행 책임자
- '98년 Wales정부법(The Government of Wales Act 1998) 제정, '99년 발족
- 기능으로서는 일반적으로 종합행정을 수행하고 있음. 따라서 국회의 승인 없이 각 정책분야에 대한 2차적인 법령제정, 기존 중앙정부의 Wales장관이 수행 하던 경제개발, 보건·복지, 자치단체, 교육·훈련, 주택, 교통, 관광 등이 해당됨
- 자치단체 권한, 영역, 기능, 지방재정·세정에 대한 2차적 법령제정
- Wales장관 및 Wales에서 선출된 국회의원들이 국회에서 Wales를 대표

○ 사례: 스코틀랜드 지역정부의 사무배분체계 및 현행 영국의 중앙-지방간 사무배

분체계

- 스코틀랜드 지역정부 설치 이후 새로운 중앙-지방정부간 사무구분 및 배분 체계는 다음과 같음

- ① 일반적으로 국회에 입법권이 있는 사무(국회에 유보된 국가의 권한= 국가주권)
- ② 특정분야에만 한정되어 국회에 입법권이 유보된 사무(제한적 범위의 국가사무)
- ③ 스코틀랜드 지역의회 개정법령의 대상에서 제외된 법령(국회유보 법령제정권)
- ④ 스코틀랜드 지역의회 개정법령 대상에서 제외된 권한의 예외규정(국회유보 예외사무로 스코틀랜드 자치사무로 입법이 가능한 사무)
- ⑤ 스코틀랜드 지역의회 사무입법권(스코틀랜드 자치사무) → 세부내용 참조

⑥ 스코틀랜드 지역정부의 사무권한 범위(Devolved Areas)를 세분하면 다음과 같음

- 보건(Health)
- 교육(Education)
- 훈련정책과 평생교육(Training and lifelong learning)
- 지방정부 (Local Government)
- 공적부조사업(Social Work)
- 주택(Housing)
- 도시계획(Planning)
- 경제발전(Economic Development)
- 산업에 대한 경제지원(Financial Assistance to Industry)
- 관광(Tourism)
- 스코틀랜드 도로망(Road Network)
- 버스 정책(Bus Policy)
- 항구 등의 교통분야
- 형사 및 민사법(Criminal and Civil Law)
- 검찰 및 기소체제(Criminal Justice and prosecution system)
- 사법(Courts)
- 경찰 및 소방(Police and fire)
- 환경(Environment)
- 자연(문화)유산(Natural heritage)
- 유형문화재(Built heritage)
- 농업(Agriculture)
- 농업기준(Food standards), 산림(Forestry), 수산(Fisheries)
- 스포츠, 예술(Arts),
- 통계, 공공기록 및 보존(Statistics, public registers and records)

- 정리 : 2계층제 형태의 지역정부 설치 의의 및 런던대도시의 2계층 체제
 - 영국 노동당 정부는 지역정부의 창설이 국가 전체 지방정부의 개편과정에서 가장 급진적인 계층구조 개편방안의 하나가 되었음
 - 즉, 도심지역은 광역권을 형성하면서 디스트릭트와 카운티 2계층 구조의 지방정부체제를 유지하고, 런던대도시권도 런던광역시와 자치구인 버러우 등 2계층제를 구축하였음. 이로써 모든 영국 국민들의 1/2 이상이 광역정부 권역 내에서 거주하게 되었으며, 비록 대처정부가 런던광역시를 폐지하면서 지리적으로 단층제 형태의 지방정부 계층구조를 시도하였으나 노동당 정부가 들어서면서 2000년 런던광역시를 다시 부활하였고 여전히 잉글랜드 지역의 경우에는 2계층제의 지방정부 구조가 기본틀로 유지되고 있음
 - 영국에서는 각 지방정부별 사무배분 권한이 개별법규에 명확하게 규정됨으로써 책임 한계가 분명함. 농촌지역의 county는 교육, 도서관, 민생 등의 사업을 행하고, 도시지역의 district는 지방계획, 환경위생, 건축, 소도로 관리, 개발규제 등을 행하며, 양자는 위락, 녹지, 공원 등에 관하여 협의함
 - 따라서 기초, 광역간 특별한 분류기준은 없으며 수행 기능의 성격에 따라 교육, 사회복지, 기획, 교통기능 등으로 구분됨. 지역정부와 기초정부간 법률에 근거하여 기능별로 명확한 역할분담에 의한 법적지위, 행정구역의 범위 등이 부여됨

3. 미국 지방정부의 사무배분 현황 및 대도시 지방정부의 사무

가. 미국 지방정부의 사무배분 현황

- 지방정부의 단위
 - 미국 지방정부 단위는 크게 두 가지로 구분
 - 먼저, 자치법인체(municipal corporations)로써 카운티(counties), 시(cities), 타운(towns), 빌리지(villages) 등이고, 이들 지방정부는 ‘종합행정기능을 수행하는 지방정부’(general purpose local governments)라고 함. 즉, 일반적으로 정부가 행할 수 있는 모든 기능을 수행하는 통상의 지방정부(local self-government)를 의미하고 2002년 기준으로 38,967개임. 이중에서 카운티정부는 3,034개, 카운

티 이하의 경우는 19,429개 시정부를 포함하여 16,504개 타운 및 타운십정부가 있음

- 다른 하나는, 자치법인체이지만 종합 행정을 수행하지 않고 특별한 기능의 특정 서비스를 제공하는 지방정부의 한 기관으로써 ‘특별목적을 수행하는 지방정부’(special-purpose 또는 single-purpose local governments)라고 통칭하고 있는, 학교구(School districts), 소방구(Fire districts)의 특별목적 지방행정기관 및 지방정부간 협력기구(조합형태)가 있음. 이들은 전체 지방정부 중에서 1/2 이상이 되며 각각 13,506개의 학교구, 35,052개의 특별구로 존재⁷⁾
- 미국 지방정부의 사무배분 기준
 - 미국 연방헌법에는 지방정부(Local government)에 관한 규정이 명시되어 있지 않아, 이러한 근거에 의해서 지방정부와 관련된 사항은 주정부와의 관계에서 이루어지고 있어서 국가(연방)사무와 지방사무의 구분은 의미가 없음
 - 연방정부를 제외한 주정부와 지방정부간 사무배분 기준으로 과거 법원판례에 의해서 지방이양 원칙이 결정된 바 있고(딜런의 법칙), 이것이 현대 국가로 발전하면서 홈룰(home rule)의 원칙으로 변화되어 왔음
- 홈룰에 의한 사무 부여방식
 - 여러 주에서 판결을 통해 기초자치정부의 자치권을 인정하는 추세로 발전하면서, 개별 자치정부에 대하여 권한이양 등을 인정하는 특별헌장(special charters)과 주의 모든 지방정부에 일괄적으로 적용되는 일반헌장(general charters), 그리고 주 헌법적 홈룰헌장(home-rule charters) 등이 지방사무(municipal affairs)에 대한 자치정부의 우선적인 권한 또는 동등한 권한을 인정하는 경향으로 바뀌게 된 것임
 - 이것이 홈룰(home rule)제도이고, 이는 지방정부에게 주헌법의 규정 내에서 자체적인 현장의 기틀을 마련할 수 있는 자유를 부여하게 되었으며 기초지방정부로 하여금 보다 넓은 자유재량적 권한(discretionary authority)을 인정하는 방향으로 발전하게 되었음

7) 정부단위 전체조사에서 1997년도와 비교해 볼 때 72개의 지방정부가 더 생겨났으며, 카운티정부와, 타운십, 독립적 지위의 학교구 등이 줄어든 반면 시정부가 약간 증가를 보였고, 특히 특별구가 1997년부터 꾸준히 증가하여 5년 동안 1.1%가 증가한 것으로 나타났다.

- 일반적으로 홈룰이 의미하는 것은 법률 안에서 어떻게 행사되어야 하는가를 결정할 수 있는 권한부여 방식이며 자치사무를 규정하는 법적 근거라고 할 수 있음
 - 또한 헌법상 홈룰(constitutional home rule)은 여러 도시정부들과 몇몇 카운티에 지방사무의 이양을 인정하는 것이며, 이를 통해서 주헌법에 연방헌법의 원칙들을 적용할 수 있도록 길을 열어 놓게 된 것임. 그렇다고 해도 주정부의 행정공무원들의 권한은 계속 확대되었으며 지방정부들의 재정적인 부족현상으로 행정전문지식이 부족하게 되고 이러한 공백은 주정부의 전문공무원들의 권한에 속하게 되면서 지방정부 공무원들에 대한 감사권을 갖고 주로 법집행, 재정, 보건의료, 고속도로, 사회복지, 선거절차 등의 분야에서 간접적인 형태로도 감독권을 행사하고 있음
- 지방정부 유형에 따른 분야별 기능의 집행 현황

〈표 4-7〉 지방정부의 분야별 기능의 집행현황

지방정부	주요 기능	기타
기초자치정부	소방, 경찰, 교육, 위생, 공원과 레크리에이션, 공항관리, 주차장, 도서관 분야	
카운티정부	80년대 이후 의료와 병원서비스에 중점을 두고, 다음으로 교육, 사회복지 서비스	
주정부	고속도로, 병원, 의료서비스	주정부가 지방자치정부 보다 더 많은 비용 지출
특별구	전기공급, 경찰서비스, 하수처리와 위생서비스, 도시가스공급, 소방, 주택, 공원, 대중교통 서비스 등	

- 미국에서 자치사무를 결정하는 자치입법권
- 자치입법권(Local Legislative Power)은 시민투표를 거쳐 선출 구성된 지방의회에 부여되며, 지방의회의 자치입법권 형태는 지방정부법률(자치조례, local laws), 지방정부규정(ordinances), 의회결의안(resolutions) 등 3가지로 나타남
 - 자치조례는 지방정부의회의 가장 최상위 자치입법형태로 보통 미국 주정부헌법에 근거하여 지방정부의 권한으로 주어짐. 자치조례는 시민에 의해 선출된

대표기관이 입법권을 행사하는 것과 같다는 점에서 주의회의 개별법(act of the State Legislature)과 같은 법적 효력을 가짐. 예로, 뉴욕주에서는 주의회 법률이나 지방정부 법률(조례) 모두 전통적으로 주정부의 국무장관(Secretary of State)이 법령등록관리를 하면서 법적 효력을 가짐

- 이러한 자치정부를 위한 지방분권법과 관련법들은 다음 표와 같음

○ 뉴욕주의 자치권 보장체제

- 뉴욕주는 57개의 카운티정부, 932개의 타운정부, 550개가 넘는 빌리지 지방정부, 62개 시정부 등이 있다. 이들 모든 지방정부에 영향을 주는 기본법조항으로 뉴욕주 헌법 제9조의 홈룰조항과 제8조의 지방재정 조항이 자치권을 보장하고 있다. 제9조는 자치권 관련조항으로서 지방정부에 대한 권한부여와 권한제한 등을 규정하고 있고, 제8조는 지방정부의 조세권 및 기채발행권 등 자율적 재정확보를 보장하는 사항을 규정하였다.
- 주정부의회는 주법으로 자치정부통치법(Municipal Home Rule Law)을 1964년 입법화하여 주헌법 제9조의 홈룰 내용을 보장하기 위한 법률로 만들었다. 그리하여 자치정부통치법은 주헌법 제9조 홈룰을 재확인하고, 자치입법권의 입법과정 등을 명기하였다.
- 이로써 주헌법과 자치정부통치법(Section 10) 등이 제시하는 자치권은 예를 들면 다음과 같다. 즉, 자치정부 의회의 구성 결정 및 재산, 조세권, 지방세와 자산평가 행정기구, 지방세의 수입의 결정, 징수권 등을 자치권으로 규정하였을 뿐만 아니라, 지방정부는 관할 행정영역 내에서의 환경보호, 복지 및 인명 및 재산보호 등을 보장하고 사업허가권 및 거주관련허가권 등을 결정할 권한 등도 있다고 규정하였다.
- 뉴욕주의 경우 주헌법을 통해서 자치권을 보장하는 것 외에도, 각 지방정부는 본래 주정부법(special act of the State Legislature)에 근거하여 설립되고 활동한다고 인정되어 왔는데, 이러한 법률들이 통합 정리되면서 지방정부의 권한을 부여하는 일반법으로서 시정부법(General City Law), 카운티법(County Law), 타운법(Town Law, Village Law) 등이 제정되었다. 미국의 지방분권법 체계는 기본적으로 주헌법에서 자치권을 규정하고 있고, 자치권 확대를 위한 여러 관련법률(Consolidated Laws Relating to Local Government)들이 자치권 보장 및 실천을 지원하고 있다.

나. 미국 대도시 지방정부의 수행사무

○ 통계청 표준에 의한 시의 기준

- 도시권 평균인구상 시가화 중심지를 포함하여 인구 5만 이상이 거주하는 지역

이며, 10만~20만 정도의 인구를 가진 도시는 기본적으로 일반시, 타운, 빌리지 등의 명칭을 가짐(미국 통계청)

○ 대도시권 지역 결정기준

- 대도시권 지역(metropolitan district)은 인구 20만 이상이 거주하는 지역이며 인구밀집도 수준으로는 1평방 마일 당 150명이 거주하는 것을 표준으로 함(미국 통계청)
- 미국 전국으로 볼 때 인구 50만 이상 시들은 모두 25개 정도이며 대도시이자 동시에 종합행정의 권한을 가진 기초도시정부(Home-rule Unicity or Unified City, Unitary Local Government)를 구성하고 있음

〈표 4-8〉 미국의 25개 대도시 인구 현황(2002)

순위	도시명	인구	주(State)	순위	도시명	인구	주(State)
1	New York	7,343,000	New York	14	Baltimore	736,014	Maryland
2	Los Angeles	3,458,398	California	15	San Francisco	723,014	California
3	Chicago	2,783,726	Illinois	16	Jacksonville	672,971	Florida
4	Houston	1,630,553	Texas	17	Columbus	632,910	Ohio
5	Philadelphia	1,585,577	Pennsylvania	18	Milwaukee	628,088	Wisconsin
6	San Diego	1,110,549	California	19	Memphis	610,337	Tennessee
7	Detroit	1,027,974	Michigan	20	Washington	606,900	D.C
8	Dallas	1,006,877	Texas	21	Boston	574,283	Massachusetts
9	Phoenix	983,403	Arizona	22	Seattle	516,259	Washington
10	San Antonio	935,933	Texas	23	El Paso	515,342	Texas
11	Honolulu	836,231	Hawaii	24	Nashville-Davidson	510,784	Tennessee
12	San Jose	782,248	California	25	Cleveland	505,616	Ohio
13	Indianapolis	741,952	Indiana				

○ 뉴욕시의 지위는 일반 대도시 정부

- 미국 뉴욕시는 인구 740백만 정도의 대도시정부로, 미국에서 유일하게 6개구(준자치구)를 설치하고 있어서 실질적으로 기능적 2계층제를 유지하고 있음. 뉴욕시 내 5개 구(Brooklyn, Bronx, Manhattan, Queens, Staten Island boroughs)

는 일반행정구로써 구청장(borough president)은 직선되거나 구의회(Borough board)는 구정협의회로 운영되며, 이는 구 출신 뉴욕시의원과 구내 커뮤니티 위원회의장으로 구성되고, 의장이 구청장이 된다. 시의원이 동시에 해당구역의 구정협의회 위원을 겸직함

○ 도시정부의 성격

- 미국은 지방분권 시스템에 의한 거버넌스를 특징으로 하고 있어서 지방(도시) 정부가 연방정부, 주정부와 관련하여 높은 정책적 자율성을 확보하고 있음. 동시에 지방정부 시스템은 기능적, 지리적 분산(functional and territorial fragmentation) 유형을 보여주고 있기 때문이라고 할 수 있음

○ 홈룰(home rule)방식을 통한 대도시 지방정부의 기능(권한) 확대

- 미국 각 주의 지방정부들이 향유하는 자치권 홈룰은, 여러 가지 의미로 사용될 수 있지만 넓은 의미에서 전통적으로 지방정부가 주정부로부터 부당한 간섭을 받지 않고 자율적으로 수행하는 지방정부의 자율적 권한과 활동을 보장하는 자치권을 의미
- 홈룰은 지방정부에 주어진 의무와 책임을 실천하기 위해서 필요한 지역에 대하여 자율적으로 법률을 제정할 수 있는 헌법과 법률로 부여받은 권한이며, 이러한 자치권의 부여는 주의회가 특별법을 제정하여 지방정부의 재산권, 행정 권한 등에 제한을 가하는 경우에도 자치정부의 자치권을 보장할 수 있는 방패막이로 작용

○ 대도시 자치홈룰 지방정부가 수행하는 기능

① 도시(발전)계획(town and country planning and development)

- 기초정부는 주로 공무원, 무보수 시민 등 시간제 근무 민간(전문)위원회를 통해서 계획 수립을 하고, 대도시는 계획부서를 활용하여, 표준 개발계획안을 근거로 하여 주로 민간기업과의 계약에 의한 개발정책을 추진

② 주택 및 도심재개발(housing and urban renewal)

- 카운티나 도시정부가 주로 특별주택기관(special housing authorities)을 설치해서 연방정부 지원 하에 지방채 발행 등으로 재정을 마련하여 추진. 가장 일반적인 방법은 기초지방정부는 토지사용목적의 제한 및 특별개발구역의 설정이

주류를 이루는 구역계획안(zoning)을 수립하여 개발계획을 세우고 카운티정부, 시정부는 구역계획규정지침(zoning regulations)을 규정하여 구역계획안 설정 내용들을 검토, 조정

③ 고속도로 및 기타 도로관리(highway and other roads)

- 모든 계층의 지방정부가 관여하고, 민간부문과의 계약방식을 통해서 서비스가 이루어질 수 있으며 20-30년의 장기적 발전계획을 민간기업과 합의하여 진행

④ 대중교통(transport)

- 대도시정부는 지방공공서비스의 하나로써 직영 또는 전문집행기관(public mass transit authorities)을 설립하여 운영. 지하철, 지상전차 등은 공공부문 소유로 되어 있으나 약 3% 정도의 기초자치정부는 다른 형태의 대중교통체제를 지니고 있음. 민간버스회사에 보조금을 지급하여 공공서비스를 확보하고 있으며, 일반적으로는 저렴한 이용료로 공급해 주기 때문에 지방정부들은 주정부 또는 연방정부로부터 보조금을 받아 운영

⑤ 교육 및 훈련(education and training)

- 모든 주정부와 지방정부 재정지출의 평균 37%를 차지하기 때문에 높은 지출 비율을 나타냄. 주정부는 보통 교육내용의 기본틀과 교과서 등을 지정해 주고 이에 대한 감사는 보통 자문기관(advisory services)이 행하고, 주로 특별목적자치단체인 학교구에서 선출된 교육위원회(school boards)가 자율적으로 교육서비스를 책임짐. 재원은 교육위원회가 도시정부와 카운티정부의 재정수입에 대한 재정요구권(precept)을 갖고 있어서 학교구의 재원으로 확보
- 지방정부가 지방전문교육기관(communitiy colleges)을 관리하며 직업교육을 포함한 전문교육을 제공. 카운티는 주로 전문직업훈련(vocational training)에 관한서비스를 제공하는 방향으로 행정기능을 추진. 고등교육(higher education)의 경우 종합대학(universities)과 그 이상의 상급교육기관(higher education colleges)들은 보통 주정부가 운영
- 교육서비스의 질을 향상시키기 위해서 수업료를 대신하여 증서(vouchers)를 학부모에게 발행하여 교육내용과 학교환경 등에 있어서 질적으로 더 우수한 학교에 자녀들을 교육시키도록 하고 수업료를 대신하여 증서를 지불하여 학교당

국으로 하여금 더욱 서비스의 질을 높일 수 있도록 유인하는 제도를 택하고 있는 학교구도 있음. 이것이 바로 voucherplan(증서유인정책)에 의한 기능수행 방식

⑥ 보건의료와 사회복지

- 카운티정부가 보건의료와 사회복지, 사회부조 등을 주로 책임지고, 보건의료(health) 서비스는 특별디스트릭트를 통해서 공급. 예방의료 서비스는 도시위생국(city health departments)에서 주로 의료전문가를 행정책임자로 하여 업무를 추진. 따라서 주된 사회복지 서비스는 주정부와 카운티정부가 재정지원

⑦ 경찰서비스

- 거의 모든 경찰업무는 도시정부와 카운티정부 관할권 내에 있으며 경찰공무원은 도시경찰국장(city chief police officer)의 지휘 하에 준자치위원회(semi-autonomous boards) 통제를 받으며 수행. 각 기초자치정부는 자체적으로 경찰력을 갖고 있고, 일부 타운십도 자율적인 경찰공무원이, 카운티정부도 자체 경찰조직으로 사회질서와 법집행을 위한 경찰행정서비스를 수행. 지방정부가 제공하는 경찰서비스는 교통정리, 순찰 등 일상적인 경찰행정 외에도 법정 안전유지, 청소년범죄예방 등 다양하며 이들 전체 비용의 약 70%를 지방정부에서 부담

⑧ 공공시설(public utilities)

- 특별디스트릭트를 포함한 지방정부는 자연적 독점시설물(natural monopoly utilities)에 대한 적법한 행정권한을 갖고 있으며, 기초자치정부 재정수입의 약 15%는 이러한 자연독점으로부터 얻은 수익이 됨
- 기초지방정부, 특별디스트릭트가 직접적으로 또는 주정부의 규제 하에 민간기업(investor-owned utility투자가소유의 시설경영방식)이 수자원공급, 가스공급, 전력공급, 하수처리, 상수, 공항관리 등의 서비스를 제공. 서비스 이용가격은 기초정부 허가 하에 결정되고 주로 단일이용 가격제도(flat charge)를 채택하는 것이 일반적임. 전 미국 도시정부의 2/3는 수자원설비, 가스공급설비, 전기공급설비 등을 소유하고 있고, 이외의 서비스인 도시간 교통수단, 항공, 전화 등의 공공서비스는 거의 모든 지역에서 자치정부 감독 하에 민간 기업이 서비스를

공급. 따라서 공공시설에 관한 규제정책(politics of regulation of public utilities)이 주민들에게 중요하기 때문에 소비자 스스로 시민단체를 구성하여 각 주마다 설치되어 있는 감독기관인 공공시설감독위원회(public utilities commission, PUC)에 대표를 보내거나 규칙적으로 이 위원회 활동에 참여, 감시함

- 지방정부의 합병 후 규모는 30~50만 명 수준의 대도시가 드문 상황임
 - 미국 지방정부의 구역합병 등으로 통합된 평균 인구밀도를 보면 1970년대에는 대략 1평방마일 당 360명 정도였고, 1990년대에는 단지 1평방마일 당 80명 정도임. 이는 합병된 주민수 전체를 합쳐도 대략 3백만 명에서 200만 명 정도 수준이므로 합병에 의한 지방정부의 구역확대가 추진되어도 주민수가 30만~50만 또는 그 이상의 규모를 가진 거대한 기초정부를 만드는 형태의 통합은 아님
- 정리
 - 현재 미국에서 대도시권 지역을 중심으로 하나의 카운티 지방정부만을 포함하고 있는 통합형 단층제 지역정부는 거의 없음. 이러한 사실에서 통합, 합병, 개별 정책 수행기능의 이양 등과 같은 통합형 사무수행 방식의 활용이 많지 않다는 것으로 조사되고 있으며, 이후 미국의 지방정부들도 직접적인 통합 보다는 특정한 지방서비스 생산과 공급체계를 달리 운영하는 특별구의 활용방식 및 지방정부간 협력방식 등을 최대한 활용하는데 힘씀

제 5 장

우리나라 대도시 사무특례 판별기준 및 판별적용 절차 개발

제1절 연구자문회의 검토 내용

제2절 대도시 사무특례의 판별기준 개발 절차

제3절 대도시 사무특례 판별기준의 근거 및 적용절차 개발 : 1안

제4절 대도시 사무특례 판별기준 및 적용절차 개발 : 2안

제5절 정리: 대도시 사무특례 발굴 및 적용을 위한 판별원칙 및 기준



제5장

우리나라 대도시 사무특례 판별기준 및
판별적용 절차 개발

제1절 연구자문회의 검토 내용

- 제13차 연구자문 회의에서의 주요 논의사항
 - 대도시 사무특례 인정을 위한 적정 도시의 인구규모(50만/70만~/100만/100만 이상 등)별 산정에 관한 논의 방향
 - 대도시 사무특례 사항 선정 방법 등
 - 기본적으로 대도시의 규모를 50만 이상과 100만 이상 대도시로 구분하도록 함
- 내용
 - 손희준 교수: 대도시의 사무특례를 결정함에 있어서 먼저 고려해야 할 사항은 재정적 측면의 사무특례를 어떻게 정리할 것인가에 따라서 사무특례 부여를 위한 대도시의 인구규모 설정에 결정적 영향을 미칠 수 있다고 의견제시를 함
 - 손희준 교수: 즉, 현재 광역시와 일반시 간의 세원배분체계는 크게 다른 상황임. 광역시의 경우 (광역시세+자치구세), 기초자치단체로서의 일반시는 (시+군세)로 세원을 달리하고 있음. 또한 도의 중요한 세원의 하나가 취·등록세인 바, 이는 조정교부금의 역할을 담당하고 있는 상황이므로 이 세목을 대도시로 이양할 경우 도세 전반에 대한 세수약화를 초래할 것임. 따라서 취·등록세의 비율이 높은 상황에서 이를 대도시 사무특례로 정하고, 대도시와 도 간 공동세원으로 어떻게 설계할 것인가 하는 점에는 서로의 갈등을 초래할 수 있는 여지가 커 민감한 사항이 될 것임.
 - 손희준 교수: 또한 레저세(도세)의 과세대상을 대도시로 확대할 경우에도 도세의 약화를 가져올 수 있게 됨. 따라서 대도시 사무특례 부여를 위한 인구규모를 구분할 기준을 정할 때 도의 입장에서 세수기반이 약화되는 문제를 고려해 주어야 하기 때문에 가능하면 현재 50만 이상과 100만 이상의 대도시 인구구

모로만 크게 구분하는 것이 지방세와 교부세 체계를 비정상적으로 유도하지 않을 가능성이 많은 준거가 될 수 있음. 100만 이상의 대도시는 불교부 자치단체로 전환될 가능성이 높기 때문에 조정교부금에 의한 교부율 재산정 방식 보다는 그만큼 세목 조정이 상대적으로 유용할 수 있을 것임

- 소순창 교수: 일본의 지정특례시 제도를 운영함에 있어서도 세목이 아닌 보정 교부금에 의한 특례부여를 하고 있음. 대도시에 사무특례를 부여할 수 있는 인구규모의 기준을 정할 때 고려해야 할 또 다른 사항은 인구밀집도 등과 관련해서 지역적 특성이라고 할 수 있음. 예를 들면, 수도권에서의 인구 50만과 비수도권의 인구 100만 규모의 도시가 인구의 규모는 2배 차이가 있다고 해도 상호 유사성을 가질 수 있음. 왜냐하면 수도권의 경우 도심지와 아파트 단지 중심의 거주지에 밀집된 인구가 갖고 있는 사무수행 내용과 비교적 인구밀집도가 낮은 비수도권 도시지역의 사무수행 내용이 크게 차이가 나지 않을 수 있기 때문임
- 하혜수 교수: 주민의 입장에서 인구규모를 구분해서 일정 수준 인구규모가 적은 시에 대하여 사무수행 권한을 제한할 경우에는 지방서비스를 차등 지원하는 경우가 발생하게 되며, 이에 대해서 해당 주민들이 불평등과 차별 등에 따른 문제제기를 할 여지가 큼. 따라서 대도시의 사무특례 인구규모 기준을 70만명으로 애매하게 정하는 것 보다는 기존 지방자치법상 시행해 온 50만/100만의 인구 기준으로 구분하는 것이 바람직하다고 판단됨
- 행안부 : 50만 대도시에 기준에 부여했던 사무특례들이 시 행정문화적 환경의 발전과 산업의 발전 등에 따라서 사무특례 사항이 아닌 일반적인 사항이 된 것이 많아지고, 또 상대적으로 대도시 발전을 위한 상대적 사무특례에 관한 내용들을 과거보다 더 많이 요구하는 실정에 있으므로 대도시 사무특례 사항을 전반적으로 재검토 하여 발굴하는 것은 시급한 과제로 요구되고 있음. 또한 지방행정체제 개편 추진과 맞물려 좀 더 다양한 인구규모의 사무특례를 발굴하여 이러한 개편에 대비하는 것도 중요하다는 판단에서 좀 더 세부적인 인구규모를 구분하는 것이 좋다는 판단임
- 소순창 교수: 현재 13개 대도시 지역에 대하여 실증조사를 시행하여 각 대도시가 갖는 속성들이 무엇이고, 관할지의 도와 관계가 어떤 형태로 운영되고 있는

지 각 인구규모별로 현재 대도시의 사무수행 사례를 연구하는 것이 필요함. 단, 이들 해당 대도시가 요구하는 사무특례 사항에 대해서 일방적으로 이를 받아줄 것이 아니라, 보다 객관적인 현장조사를 거쳐서, 비록 13개 대도시에 대한 제한적인 사례연구라고 할지라도 규범적으로 제시가 가능한 대도시 인구 규모별 사무특례 방안을 검토해 보는 것이 필요하다는 판단임

- 손희준 교수: 이러한 연구의 경우 청주+청원이 통합될 경우 인구 70만명 이상의 대도시로 전환되게 된다면, 몇 년 내에 100만명 이상의 대도시로 성장하는 것은 얼마 시간이 안 걸릴 수 있게 될 것임. 말하자면 이는 대도시가 100만명 이상이 되면 불교부단체화의 가능성이 크기 때문에 재정적인 특례를 부여하는 것이 더 유리해 줄 수 있어서, 실무적으로 판단해 볼 때 50만명과 100만명 사이의 70~80만명의 인구규모를 가진 대도시로 구분하는 것은 별로 바람직하지 않을 것으로 판단됨
- 손희준 교수: 오히려 이에 대해서는 농촌지역의 특성에 대한 특례 인정이 더욱 중요하게 고려되어야 할 것임
- 소순창/하혜수/손희준 교수: 그렇다면 생활권에 기반을 둔 실질적인 통합 유도를 위해서는 30만명 수준의 대도시에 대한 특례사항을 발굴하는 것도 필요하다고 판단됨.
- 하혜수 교수: 사무특례를 부여함에 있어서 면적을 고려하는 것은 경계해야 할 사항이기도 함. 예를 들면, (통합의 경우) 군의 평균면적이 600 평방킬로미터가 되거나 또는 국토면적의 2% 이상을 차지할 경우를 고려해 이에 대한 사무특례 등을 부여한다면, 홍천군과 같은 경우 1800 평방킬로미터로 가장 면적이 넓은 군이 되는데, 통합의 여부와 관계없이 일반군에 대해서 다른 통합시·군에게 부여해야 하는 동일한 사무특례를 부여해야 하는 상황이 발생하여 사무특례의 특수성, 취지 등이 모호해 질 수 있음
- 소순창 교수: 사무특례는 지역의 특성을 충실하게 고려해서 부여하고, 생활권의 범주에 대해서도 충분히 고려할 필요가 있음
- 손희준 교수: 행정수요를 고려할 때 단순히 인구대비 공무원 수를 제시하는 것보다는 행정구역(면적) 당 공무원 수와 대비하는 것이 더 정확한 행정수요를 참고할 수 있음. 달리 말하면 이는 지역 내의 아파트 단지 등 군의 단위면적과

다른 지역의 특성을 고려하는 것이 통합인구+(단순)면적을 고려하는 것보다 더 중요하다는 의미임

- 안영훈 박사: 다음 자문회의 때에는 행안부에서 요청하는 바와 같이 대도시의 사무특례 발굴을 위한 사무기준을 어떻게 정하고 어떤 내용의 사무가 필요한지에 대하여 우리나라의 경험적 사례와 외국 사례 등을 검토해서 제안하기로 함

제2절 대도시 사무특례의 판별기준 개발 절차

1. 기본적으로 고려해야 할 내용

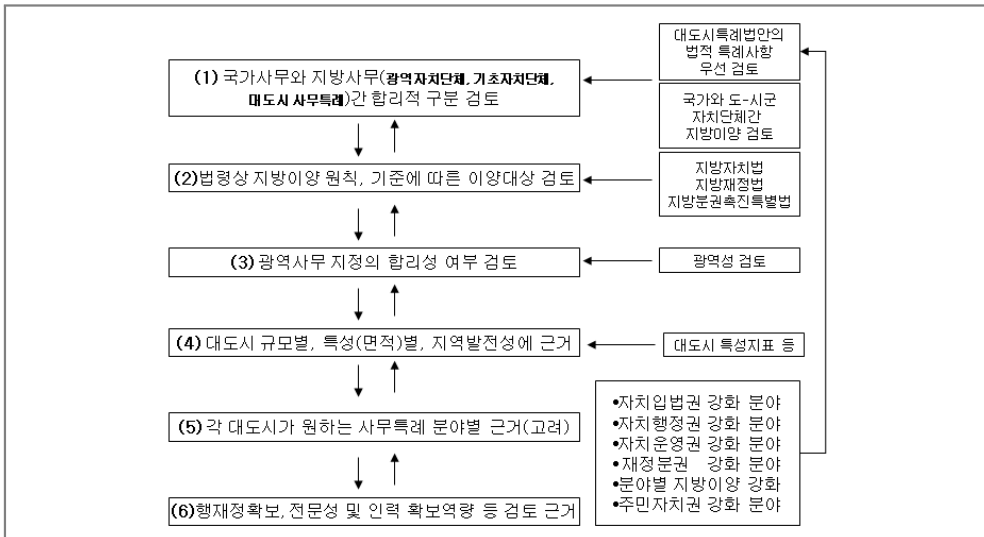
- 참고사항
 - 대도시 차등분권의 필요성 및 관련 이론과 사례분석
 - 대도시 특성분류/유형 분류
 - 대도시 사무특례 판별을 위한 적용방법(절차, 기준 모색, 선별-판단 방식 채택) 모색
- 대도시의 특징
 - 인구 100만 이상의 대도시 경우에는 도시 발전에 따라서 공간의 부족 또는 토지이용의 합리성 결여, 교통체증 등 도시관리상의 문제점의 규모와 양적 관리 수준이 증대됨
 - 도시규모 증가에 따른 문제점: 토지문제의 심화, 도로 및 대중교통 등 교통인프라의 기능 저하, 수자원과 쓰레기 처리 등 도시서비스 네트워크의 부적합성 증가, 위생적 측면과 사회적 측면에서의 유해요인과 위험 확산, 사회적 분리현상 및 경제적 불평등의 심화 등
 - 경제적 측면에서는 국제교류 등 새로운 차원의 발전 가능성을 보여주게 되나 또한 외부적인 요인에 의한 의존도 역시 높아지게 되고, 이 단계부터 도시의 생산성이 감소되는 성향을 보인다는데 대체적으로 의견의 일치를 보이고 있음
- 현대의 다기능적 요인에 의한 대도시 특성 고려 필요

- 대도시의 순위를 ‘인구규모’와 ‘경제적’ 요인 등에 근거해서 순위 등을 결정하는 방식은 생산(대도시 내 총생산) 또는 기업에 대한 서비스의 비중이라는 관점에서 부가가치에만 근거하여 대도시를 평가하는 측면에 치중하게 되어 결과적으로 인구나 경제 중에서 하나를 선택하여 대도시 규모를 결정하는 기준은 분명히 만족스럽지 못할 것임
- 현대사회에서 대도시의 특징을 규명하기 위해서는 지하철 네트워크, 택시와 버스 차량보유 및 이용수준 등 대도시 교통관리수준 및 대도시 쓰레기처리 환경오염 관리 등 생태계 환경관리 수준, 공항이용객 등과 같은 인프라 요인이나 회의, 각종 행사, 문화 등 도시의 지적 활동을 고려하고, 금융활동, 기술혁신능력 등과 같은 다른 기준들도 추가적으로 고려할 필요가 있음

○ 사무특례의 기준 및 판별절차(방식) 개발을 위한 기본절차

- ① 대도시 사무특례 판별을 위한 절차: 판별기준 적용을 위한 절차적 순위 정립
- ② 대도시 사무특례 판별을 위한 기준 정립: 사무특례 대상 결정을 위한 원칙과 지표 개발
- ③ 대도시 사무특례 판별기준 적용 방법 : 대도시 사무특례의 판별기준에 따라서 대도시 사무특례에 해당하는지 선별하기 위한 단계적 적용 방식

○ 기준개발을 위한 검토단계



〈그림 5-1〉 대도시 사무특례 판별기준 단계별 검토사항

제3절 대도시 사무특례 판별기준의 근거 및 적용절차 개발 : 1안

1. 대도시 사무특례 발굴을 위한 판별기준 개발

가. 실험적 판별기준의 개발의미

- 위에서 제시한 일반적인 사무배분 원칙과 기준을 고려하여 대도시에 적용 가능한 「단계별」 판결기준과 원칙을 도출하기 위해서 실무적 이양판단 원칙과 기준을 적용하도록 함
- 판별기준의 실천성을 확인하고자 먼저 이양대상사무에 대하여 실험 적용해 본 후 판단결과를 검토하여 실무적으로 활용이 가능한 「실천 원칙과 기준」을 재 검토하여 사무특례를 결정하도록 함

나. 실험적용 순서 : 2단계로 구성

- 첫 단계에는 대도시의 특성 및 단층형 대도시로서의 자치권 확대를 위해 적절한 이양사무인지 정도 및 대도시 행재정 역량에 맞는 사무 수준인지 등의 정도에 따라서 이양단계를 구분할 수도 있음
 - 사무의 특성, 대도시 기초자치단체의 행재정 역량 수준을 판단하여 1차로 이양단계를 구분하였다면, 두 번째 단계는 이양사무들의 실행가능성 정도를 구분하여 이양단계를 구분할 수 있음
- 구성단계 : 2단계
- 기본지표 : 이양대상 사무의 특성 및 대도시 기초자치단체의 역량을 고려한 지표
 - 실행지표 : 사무이양에 따른 추진 용이성을 고려한 지표
- 제1차 판별기준은 <기본지표>로 구성될 수 있으며 이는 현행 법령상의 사무배분 일반원칙과 기준에 근거하고, 사무 특성상 고려될 수 있는 기준
 - 제2차 판별기준은 <실행지표>로써 사무이양의 실천 가능성에 대한 요인들을 고려하여 추진 가능성(Feasibility) 중심으로 단계별 판단기준을 구성함

○ 실험에 적용 가능한 단계별 판별 기준

지 표	판별기준	기준의 내용	단계별 판별수준	
기본 지 표	사무 특성 및 대도시 역량	1. 정책적 특성	대도시 특례법 목적과 취지의 부합성	① 직접관련 ② 간접관련 ③ 관련 없음
		2. 대도시 능력/역량	권한이양에 따른 대도시 자치단체의 수권 능력 보유 여부	① 자체처리 능력(높음) ② 자체처리 능력(보통) ③ 자체처리 불가능
		3. (대도시 권역, 도시권) 지역적 특수성	이양사무가 지역특성을 살릴 수 있는지 여부	① 지역적 특성(강함) ② 지역적 특성(약함) ③ 관련 없음
		4. 대도시 주민의 관심도	권한이양에 따른 대도시의 수권 희망 정도	① 적극 희망 ② 긍정적 반응 ③ 수동적 반응
		5. 사무의 위임정도	대도시 자치단체가 기 처리하고 있는 위임사무의 형태	① 대도시에만 위임 ② 전국적으로 위임 ③ 비 위임 ④ 기 위임
실행 지 표	추진의 용이성	1. 인력예산의 추가소요	권한이양에 따른 추가인력의 소요여부	① 추가소요 없음 ② 자체해결 가능 ③ 국가지원 필요
		2. 법령개정의 난이도	이양사무의 법률적 근거에 대한 개정의 용이성 정도	① 법령 개정 필요 ② 시행령 개정 필요 ③ 법률 개정 필요 ④ 헌법·국제법 개정 필요
		3. 전문지식의 필요성	이양사무의 전문적 난이도 정도	① 전문성 없음 ② 전문성 자체보완 가능 ③ 국가지원시 가능 ④ 고도의 전문성, 이양불가
		4. 사무적용의 통일성	사무의 원칙 및 기준 적용에 전국 통일성이 강조되는지 여부	① 통일성과 무관 ② 대도시에 한정 적용 ③ 전국적 통일 적용 ④ 국제적 통일적용
		5. 이양기관의 의지	대도시로의 이양에 대한 중앙부처의 이양 의지 정도	① 적극 협조 ② 이양에 긍정적 ③ 이양에 부정적

2. 제1차 판별기준 지표

판별기준	이양원칙	세부기준	기준 내용	판단수준(①~④)
1. (단종형) 대도시로서의 효과성 등을 고려한 정책적 특성	자치권 보장에 필요한 기능 우선이양 원칙	법적 우선권(특례)을 부여받은 관련기능 우선이양	대도시 특성을 고려한 정책적 의지 실현이 높은 분야부터 우선이양	다른 지역과 차별화된 자치특례사항 우선 적용
		자치권 보장, 주민직접참여 등 자치특례와 함께 자치권을 동시에 보장할 수 있는 기능 우선이양	대도시가 자체적으로 대도시권 지역의 경제개발, 지역경제 활성화 등에 관한 계획수립과 정책추진이 가능할 수 있도록 자치역량을 키울 수 있는 정책적 기능	
	정책효과성이 높은 기능 우선이양 원칙	지방행정체제 개편을 위한 혁신적 행정시스템이 빠른 시간 내에 구축될 수 있는 기능 우선이양	정책효과, 지방분권 효과가 빠른 시간 내에 가시화될 수 있는 분야	
		다른 지역에도 지방분권의 모범적 사례로 나타날 수 있는 분야	행정효율성, 효과성을 높이는 기능 우선이양	대도시 행정역량 수준이 갖추어진 후 실행이 가능한 사무는 순차적 이양
2. 대도시 (행재정) 역량	자치역량 존중 원칙	자체 행재정 부담으로 처리가 가능한 기능 우선이양	<ul style="list-style-type: none"> - 자체인력, 자치재정, 자체전문기술력 등으로 이양사무 실천이 가능한 기능 우선이양 - 전문인력, 자체자원, 전문기술력, 관리역량 등이 확보된 기능부터 우선이양 - 재정력 확보가 선행되어야 집행이 가능한 기능 순차적 이양 	✓ 광역시 및 광역자치단체와의 차별성을 고려하는 단계
	수권기관의 의지와 집행역량을 고려한 원칙	기술력, 전문인력 확보 수준, 관리능력, 자본능력을 고려하여 단계별 이양	추가인력이 필요하지 않은 기능 우선이양 추가재원이 적게 소요되는 기능부터 우선이양 집행에 필요한 기초단위 수준의 기술성, 전문성이 부족한 경우는 순차적 이양	
3. 대도시권 특수성	대도시권의 통합성을 향상시키는 기능 우선이양 원칙	대도시권 주민을 위한 서비스 수혜기능 우선이양	대도시권 내 시와 군 등 도시와 농촌간 생활수준, 일상교통, 통신 등 격차를 줄이는데 효과가 높은 기능 우선이양	공공서비스 수혜범위가 대도시권 전체 주민에 해당되는 사무 중 시군 간 형평성을 강화시키는 기능 우선 이양, 지역간 격차를 줄이는 기능 우선이양
		대도시 지역 접근성을 높이는 기능(지역간)	대도시권 지역 간 형평성을 유지시킬 수 있는 기능 우선이양	공공서비스 수혜범위가 불특정 다수의 대도시권

판별기준	이양원칙	세부기준	기준 내용	판단수준(①~④)	
		형평성 유지가 용이한 기능) 우선이양		역에 파급되는 외부효과가 큰 사무	
	대도시 지역의 적합성이 높은 기능 우선이양 원칙	(단층형 기초단위) 지역특색을 잘 살릴 수 있는 기능 우선이양	지역주민의 배척이 치열하여 갈등 발생이 쉬운 기능의 경우, 지역적 손해가 넓고, 주민의 손해가 많이 발생될 수 있는 기능 우선이양	광역기능 중 전국적으로 인구 규모를 고려한 대도시에만 적용이 가능한 사무 우선이양	
		다른 지역과 차별화될 수 있는 법령, 계획, 정책 등의 적용이 용이한 기능 우선이양	대도시권 내 서비스 손해가 부분적으로 나타나는 기능은 순차이양	규모의 경제성, 지역수준에서의 효율성 관리 등이 잘 반영되는 사무 우선이양	
		서비스 손해자부담원칙을 용이하게 적용할 수 있는 기능 우선이양	광역자치단체와 대도시 간 서비스 수해를 위한 공급방식에 차이가 발생할 수 있는 기능 순차이양	대도시 특성에 따른 부정적 외부효과 발생 등으로 대도시 전체의 자원낭비를 유발시키는 기능 순차이양	
		대도시권 주민의 호응도가 높은 기능 우선이양	대도시권 주민의 호응도가 높은 기능 우선이양	취약계층에게 (우선) 직접 혜택을 줄 수 있는 기능 우선이양	주민 모두에게 폭 넓게 골고루 자원배분이 가능한 기능 우선이양
				주민요구에 신속하게 대응할 수 있는 기능 우선이양	비규제적 기능 우선이양
		외부효과 및 규모의 경제가 유리한 기능 우선이양	외부효과 및 규모의 경제가 유리한 기능 우선이양	규모의 경제 비용 발생이 낮은 기능부터 우선이양	대도시 규모의 경제가 존재하지 않는 기능 우선이양
	노동집약적 기능 우선이양			소방, 공원, 체육시설 운영 등과 같이 과거 기초단위에 가까운 사무 중 광역적으로 수행할 때 단위비용이 절감될 수 있는 기능 우선이양	
	자본집약적 기능 순차이양	자본집약적 기능 순차이양	자본집약적 기능 순차이양	공급구역이 많이 늘어나는 경우 규모의 경제 실현이 가능하여 비용 절감이 가능한 기능 우선이양	
				개발보다 환경보호 기능 우선이양 원칙	지역개발 기능보다 환경보호 관련 기능 우선이양
4. 대도시 자치단체의	수권기관 의 의지, 책임성,	현지성, 주민편의성에 근거하여 각 대도시 자치단체가 외부기술	주민의 세부담, 재정부담이 추가되지 않는 기능 우선이양 자원소요 및 자원감소가 발생하	기술력, 전문인력 확보 수준, 관리능력, 자본능력에 따라서 단계별 이양	

판별기준	이양원칙	세부기준	기준 내용	판단수준(①~④)
관심	역량을 고려한 우선이양 원칙	지원 없이 독자처리 가능한 기능 우선이양	지 않는 기능 우선이양	(대도시의 인구규모, 산업규모 등 대도시 규모특성 지표 등 고려)
			추가인력이 필요하지 않은 기능 우선이양	
추가재원이 적게 소요되는 기능부터 우선이양				
5. 사무의 위임 정도	대도시에 위임된 사무 우선이양 원칙	국가주권 유지기능 성격과 직접 관련이 적은 기능 우선이양	국가사무, 광역사무로써 전국적 통일성 유지 정도가 낮은 기능 우선이양	
			대도시권에만 국한되어 효과가 나타나는 사무 우선이양	
			대도시 특성을 고려해 독자적으로 집행을 해도 문제발생이 없는 기능 우선이양	

■ 제1차 판별지표 : 지방이양 대상기능 적합성 판별

○ 기본지표 : 「사무의 특성」과 「대도시 기초자치단체의 수권역량」 요인을 고려한 지표

- 먼저 현행 법률상 지방이양 기본원칙(자율성 보장원칙, 행정능률의 원칙, 관련 사무의 일괄이양원칙, 행정책임 명확화의 원칙, 감독 최소화원칙, 사무의 중복배분 배제원칙, 보충성원칙, 포괄적 배분원칙, 행·재정 지원원칙 등)의 적용은 기본적으로 중앙행정기관의 권한을 지방자치단체에 이양할 대상사무를 판단할 때마다 기본적으로 적용하게 됨
- 그리고 대도시 자치단체에 지방이양을 하기 위한 원칙과 기준은 대도시특례법(안)의 내용 및 대도시가 요구하는 사무특례와 같은 대도시권 지역 고유의 <사무특성> 과 기초자치단체이지만 대도시로서의 지방이양 수행이 가능한 정도를 나타내는 <수권역량> 등의 수준을 기본지표로 고려함

① 판별기준 1 : 「정책적 특성」

- 향후 단층형으로서 지방행정체제를 개편하려는 정치적 의지 등을 고려하고, 대도시협의회가 제안하고 요구하여 정책적 의지로 나타난 「대도시사무특례법(안)」 등의 특례사항들이 먼저 지방이양 대상으로 고려되어야 함
- 따라서 특례사항 이외에도 이와 관련한 행정능률의 원칙, 포괄적 기능이양, 행·재정 지원 등 현행 법령상 지방이양 기본원칙과 기준이 적용되어야 할 것

임(정책적합성 또는 정책적 특성의 고려)

- 예를 들면, 대도시 단층형의 종합행정 수행 등을 보장하는 지방행정체제 개편 정책의 추진과 관련된 정책적 효과성이 높은 사례 기능은 우선이양, 다른 지역과 차별화된 자치특례 사항도 우선이양 대상

○ 단층형 대도시 자치단체 지향을 위한 정부의 주요 추진과제 사례

주요추진 과제와 관련된 분야 또는 기능	이양대상 기능 사례	판별적용 기준
고부가 가치의 관광산업 육성에 관한 기능	서비스 중심의 산업구조 재편 가속화를 촉발할 수 있는 관련 기능, 한류촉진, 스포츠대회 유치, 대도시권역과 국외 직항로 개설확대, 대도시 지역의 녹색환경을 고려한 주거단지 조성, 관광종합정보센터 설립 및 운영 등에 관한 기능	정책적 특성과 관련된 경우의 판별기준 : ① 직접관련 ② 간접관련 ③ 관련 없음
국제도시 활성화, 도시권 경제환경 관련 등 대도시를 중심으로 한 국내외 산업경쟁력을 높일 수 있는 기능	국제회의개최 및 국제컨벤션센터 운영을 위한 전문인력교육기관 건립·운영의 기초인프라 구축 분야, 국제적으로 유리한 투자환경을 조성할 수 있는 법제 및 인프라 구축 관련 기능, 대도시 지역산업 인프라 구축 및 확충에 필요한 기능	대도시 지역적 특성과 밀접한 관련성을 고려한 판별기준 : ① 지역적 특성(강함) ② 지역적 특성(약함) ③ 관련 없음
도시 특화주력산업의 경쟁력 강화에 필요한 기능	기술혁신지향 클러스터 산업 발전전략, 지역인적자원 개발 촉진을 위해 필요한 법제 분야, 대도시 경제 및 행재정 기술력 및 인적자원을 활용한 정보통신 및 생명공학 관련 교육 및 연구, 창업 지원 기능이 결합된 도시기술인력에 의한 첨단과학기술단지의 조성 육성 분야, 벤처기업육성 촉진지구의 조성	① 지역적 특성(강함) ② 지역적 특성(약함) ③ 관련 없음
첨단산업 육성에 필요한 기능	바이오 기술기반을 둔 건강, 뷰티생물산업, 고부가가치 무공해산업, 도시서비스산업, 관련 IT산업의 육성	① 2010년 이양, ② 2012년 이양, ③ 2012년 이후
대도시 인구 규모별(50만, 100만) 지역산업 육성에 필요한 기능	도시규모별 지역경제 활력 증진에 필요한 서비스산업, 스포츠산업, 향토음식산업, 화훼산업, 에너지산업, 기념품산업 등 산업 관련 기능	

- 다만, 중·장기적 재정, 기술, 전문적 경험(노하우) 등이 요구되는 분야 또는 정책에 대해서는 사전준비, 전문인력의 확보 등 시기적으로 준비기간이 필요하기 때문에 순차적으로(2010년~2012년) 지방이양을 고려할 수 있음

② 판별기준 2 : 「수권능력 및 역량」

- 이양대상 사무를 실천하는데 필요한 예산, 인력, 전문적 기술 등 대도시의 행·재정 및 인력 등 수권기관의 지방이양 실천역량을 고려하는 ‘수권역량의 수준

정도'를 나타내는 기준을 적용하여 단계별 이양판별을 실험함(수권기관의 역량 고려)

- 예를 들면, 대도시의 행재정 역량 별로 지방이양 할 때 자체인력, 자치재정, 자체전문기술력 등 자체부담으로도 우선 처리가 가능한 기능은 선이양 대상이 될 수 있음
- 전문인력, 자체재원, 전문기술력, 관리역량 등의 확보를 위한 어느 정도의 기간이 필요한 경우에는 순차이양을 할 수 있다는 점 등을 고려하면 단계별 이양기준 정립이 가능할 것임. 그렇지만 가장 중요한 것은 자치역량으로 충분히 이양 실현성이 확보된 기능부터 우선이양 해야 한다는 당위성이 바로 자치단체의 자치역량을 충실히 존중하는 원칙이 되는 것임

③ 판별기준 3 : 대도시 및 도시권 주변의 「대도시권의 지역적 특수성」

- 대도시 및 도시권 주변의 지역적 특성을 고려한(대도시 지역 특수성 고려) 단계별 지방이양 가능성을 검토해야 할 것임
- 예를 들면, 대도시 산업발전 및 경제발전 여건 등의 지역특색을 잘 살릴 수 있는 분야 및 기능 등에 대해서는 우선이양을 원칙으로 해야 할 것임. 따라서 우선이양이 필요한 기능들을 살펴보면, 대도시와 주변 중소도시 간 접근성 및 도심지역 간 형평성 향상에 기여하는 기능, 도시민 사회계층의 분열과 갈등을 최소화시키는데 효과적인 기능, 도시지역 특화산업 발전에 기여하는 기능, 대도시권 광역기능 중 전국적으로 대도시권에만 적용이 가능한 기능 등은 우선이양 대상이 될 수 있음
- 또한 도시지역 내 격차를 줄이거나 형평성을 유지시키는데 효과적인 기능, 도시민의 생활상 필요한 분야로 사회기간시설, 교육시설 등 기초시설의 설치, 확충, 관리와 같이 공공부문에서 먼저 필요한 조치를 시행해야 하는 기능, 대도시권을 중심으로 주변의 시와 군 등 도시와 농촌 간 생활수준, 일상교통, 통신 등 격차를 줄이는데 효과가 높은 기능들은 우선이양이 필요할 것임
- 반대로 개발관련 기능 및 난개발이 우려되는 기능 등 전체 및 부분적으로 필연적인 자원낭비를 유발시키는 기능들에 대해서는 보호장치를 마련한 후 순차이양이 필요하기 때문에 단계적 이양기준으로 설정할 수 있음

④ 판별기준 4 : 「대도시 주민의 관심도」

- 자치의지를 존중하는 의미에서 대도시 기초자치단체가 (개별적으로) 적극적인 지방이양을 우선 요구하는 사무에 대해서 선이양 대상으로 기준을 정할 수 있을 것임(수권기관의 적극적 이양 희망을 고려)
- 주로 대도시 자치단체가 우선이양을 요구하는 분야를 보면 필요인재 육성 등을 위한 교육자치체의 선도적 시행, 도심주민을 위한 복합서비스, 교육 및 의료분야 등 핵심산업의 육성여건의 조성에 필요한 기능들에 대해 우선이양을 선호하고 있음. 도시 산업적 특성을 고려한 기능들로서 국제교육서비스 제공을 위한 교육인프라 구축(교육부문), 양질의 의료서비스 제공을 통한 의료관광 중심지화(의료부문), 핵심산업과 연계된 연구개발의 거점(첨단산업 부문) 등의 분야임. 이외에도 세계의 개방경제 환경 등을 고려해서 주로 국제(역외)금융센터 조성 등 금융산업 육성기반, 개발과 보전의 조화로운 발전에 기초한 대도시 권의 경제특성화 기반, 투자 활성화 관련 제도화 및 그에 따른 대도시 행정정을 지원하는 재정분권 시스템의 구축 등이라고 할 수 있음

⑤ 판별기준 5 : 「사무의 위임정도」

- 중앙부처로부터 대도시로 기 이양된 사무 중에서 국가주권 유지 성격과 직접 관련이 적은 사무를 우선이양 한다거나, 또는 대도시에만 국한되어 효과가 나타나는 사무 및 도시 특성을 고려해 독자적으로 집행을 해도 문제발생이 없는 사무들의 우선이양을 고려해야 할 것임(사무의 위임 정도를 고려). 또 대도시에만 제한적 위임된 사무에 대해서는 가능하면 자치사무화가 가능할 수 있음

3. 제2차 판별기준 지표

판별기준	이양원칙	세부기준	기준 내용	판단수준 (①~④)
1. 인력 예산의 추가 소요	재정력 확보가 선행되어야 집행 가능한 기능 순차적 이양	재정여건, 기술인력, 전문성 등 집행가능한 자원이 확보되지 못하였거나, 자원확보를 위해서 1~2년 이상의 준비기간이 필요한 기능은 순차이양	첨단산업 육성, IT기술산업 등 고도의 기술력과 지원자본, 운영체계 노하우 등의 축적이 되어야 실천이 가능한 기능은 순차적 이양(2010년~2012년) 관련제도의 정착을 위한 법제정, 기반 마련 기능 등은 우선이양(2010년)	

판별기준	이양원칙	세부기준	기준 내용	판단수준 (①~④)
	자체인력, 자치재정 등 자체부담으로 처리가 가능한 기능 우선이양	- 추가인력이 필요하지 않은 기능 우선이양 - 대도시 주민의 세부담, 재정부담이 추가되지 않는 기능 재원소요 및 재원감소가 발생하지 않는 기능 우선이양		예산, 인력, 법령개정의 난이도, 사무의 전문성 및 기술력, 전문인력 확보 수준, 관리능력, 자본능력을 고려하여 단계별 이양을 판단 ① 2010년 이양 ② 2012년 이양 ③ 2012년 이후 이양
2. 법령 개정의 난이도	법적 조치가 쉬운 분야 우선이양	- 다른 지역과 차별화될 수 있는 법령, 계획, 정책의 적용이 용이한 기능 등에 대해서는 우선이양의 원칙 - 대도시의 부정적 외부효과가 클 수 있는 사전 전국적 표준(지침)의 확정에 필요한 기능 등은 순차이양	- 기초 또는 광역 수준에서 주민의 일상생활과 직결되는 기능 중에서도 동일적으로 법적 규정, 표준화된 기준설정 등과 같은 사전규제가 필요한 기능(식량관리, 물자 및 물가의 통제 등) 순차이양 - 대도시에 별도로 사전에 각종 제도와 행정관행을 재정비하거나 또는 개선조치가 요구되어 결과적으로 사전 법제정비가 필요하여 준비기간의 소요가 예상되는 분야는 순차이양	
3. 전문 지식의 필요성	대도시 기초자치단체가 독자 처리가 가능한 기능 우선이양	자치재정, 자체전문기술 등으로 이양사무 실천이 가능한 기능 우선이양 전문인력, 자체재원, 전문기술력, 관리역량 등이 확보된 기능부터 우선이양	집행에 필요한 광역시, 도 수준의 기술성, 전문성이 부족한 경우는 순차적이양	
4. 사무 적용의 통일성	통일성과 무관한 경우 우선이양	- 국가통합성 유지가 더 필요한 분야는 순차이양 - 사전에 전국적인 기준의 통일·조정이 필수적인 기능 순차이양	- 사전 전국적 표준(지침)의 확정이 필요한 기능 - 중앙부처 지침의 일치가 필요한 관계로 절차규정 등에 대한 사전합의가 필요한 기능 - 전국적으로 국가안보, 국가정책에 밀접하게 연관된 기능	
5. 이양 기관의 의지	중앙행정기관의 지방이양 지에 따른 우선이양	정부지원이 용이한 규제 완화, 법령재개정, 재정지원 순을 고려해서 우선이양	지방이양사무에 대한 재정, 인력, 기금 등 인프라 또는 기준준비가 없어도 시행 가능한 기능	

○ 실행지표 : 「이양추진의 용이성」 요인을 고려한 지표

- 주어진 환경 속에서 어떠한 변화가 없이도 지방이양이 실무적으로 가능한지

또는 현재의 환경을 개선해야만 지방이양이 가능할 수 있는지 등을 판단하는 ‘지방이양 추진의 용이성 정도’를 나타내는 기준들을 적용하여 2차 판단을 함 (지방이양 추진의 용이성 정도)

① 판별기준 1 : 「인력·예산의 추가소요」

- 이양대상 사무를 실행하기 위해서는 예산, 인력, 전문적 기술 및 법령개정의 난이도, 사무의 전문성 등 ‘지방이양 실천여건’을 고려하여 시기적으로 준비기간이 필요하게 되므로 단계적인 이양을 판단할 수 있음(인력·예산의 추가소요에 필요한 시기를 고려)
- 예를 들면, 대도시 주민의 세부담, 재정부담이 추가되지 않는 기능은 우선이양이 가능하고, 같은 맥락에서 재원소요 및 재원감소가 발생하지 않는 기능도 우선이양이 될 수 있음
- 그러나 재정여건, 기술인력, 전문성 등 집행가능한 자원이 확보되지 못하였거나, 자원확보를 위해서 1~2년의 준비기간이 필요한 기능에 대해서는 원칙적으로 2012년에 이양이 가능할 수 있음
- 대기환경·소음·수질환경 등 대도시 지역의 안전을 위해 긴급한 조치 또는 예방체제를 갖출 필요가 있는 기능에 대해서는 우선이양(2010년)도 필요함
- 첨단산업 육성, IT기술산업 등 고도의 기술력과 지원자본, 운영체계 노하우 등의 축적이 되어야 실천이 가능한 기능은 발전성을 높이기 위해서 즉시 이양하거나(2010년) 또는 그 준비기간을 두기 위해서 순차적 이양(2012년)도 고려해야 함. 이때 가장 중요한 판단기준의 하나는 이와 관련된 제도정착을 위한 법제정, 기반마련 기능 등은 우선이양(2012년) 대상임

② 판별기준 2 : 「법령개정의 난이도」

- 기본적으로 이양사무에 대하여 이양을 결정한 후 법적 후속조치가 복잡하지 않아서 빠른 시일 내에 대도시에 이양이 가능한 사무들에 대해서는 우선이양이 가능하다고 판단됨. 따라서 법률적 개정용이성 등의 정도를 고려하여 단계별 이양기준으로 제시할 수 있음(소관부처별 법령개정의 난이도를 고려)
- 이와 관련하여 이양사무를 실행에 옮기기 위해서는 사전에 각종 제도와 행정관행을 재정비하거나 또는 개선조치가 요구되어 결과적으로 사전 법제정비가 필요하여 준비기간의 소요가 예상되는 분야들에 대해서는 행정적 절차를 고려

하여 순서에 맞는 단계별 이양을 추진해야 함

- 대도시 주변의 각 시와 군 등에 부정적 외부효과가 클 수 있는 사전 전국적 표준(지침)의 확정에 필요한 기능 등은 순차이양을 하고, 기초 또는 광역 수준에서 주민의 일상생활과 직결되는 기능 중에서도 통일적으로 법적 규정, 표준화된 기준설정 등과 같은 사전규제가 필요한 기능(식량관리, 물자 및 물가의 통제 등) 역시 순차이양이 필요하다고 판단됨

③ 판별기준 3 : 「전문지식의 필요성」

- 「인력·예산의 추가소요」지표와 같이 지방이양 대상사무를 실천하기 위해서는 사전에 전문적인 인력과 기술확보가 필수적인 사무들에 대해서는 그 전문성의 수준에 따라서 단계별로 이양을 판단해야 할 것임(기술적, 인적 전문성의 수준 고려)
- 예를 들면, 대도시 기초자치단체가 독자처리가 가능한 기능, 이들 대도시가 외부기술 지원없이 독자처리가 가능한 기능, 그리고 다른 지역과 차별화될 수 있는 법령, 계획, 정책의 적용이 용이한 기능 등에 대해서는 우선이양의 원칙을 적용할 수 있을 것으로 판단됨

④ 판별기준 4 : 「사무적용의 통일성」

- 사무의 원칙 및 기준 적용에 있어서 전국적 통일성이 강조되는지 여부와 관련하여 통일성과 무관한 경우에는 우선이양, 국가적 또는 국제적으로 통일성 있게 적용이 되어야 하는 경우에는 순차이양 하는 방안을 고려해야 할 것임(사무적용의 통일성 차원을 고려한 기준)
- 예를 들면, 전국적으로 국가안보, 국가정책에 밀접하게 연관되어 국가통합성 유지가 더 필요한 분야 중 광역 수준에서 통일적으로 처리해야 할 기능 등의 경우에는 각 중앙행정기관과 중앙부처와 사전협의 또는 사전합의가 필요한 기능들에 대해서는 사전절차를 거쳐 순차이양 할 필요성이 있음
- 또한 사전 전국적 표준(지침)의 확정이 필요한 기능, 사전에 전국적인 기준의 통일·조정이 필요하거나 중앙부처 지침의 일치가 필요한 관계로 절차규정 등에 대한 사전합의가 필요한 기능, 전국적 파급효과가 있어 타 지역정책과 밀접한 연계성이 있는 기능들에 대해서는 대부분 순차적으로 이양이 필요할 것으

로 판단됨

⑤ 판별기준 5 : 「이양기관의 의지」

- 대도시 기초자치단체의 입장에서 관련 중앙행정기관의 지방이양 의지를 판단하는 인식 수준을 고려하여 단계별 판별기준으로 정할 수 있을 것으로 봄(이양기관의 적극적 이양의지 정도를 고려)
- 예를 들면, 지방이양을 준비하는 중앙행정기관에서 국유재산 관리에 지장을 초래하거나 다른 지역 간 형평성 문제가 현저하게 제기되는 분야 등에 대해서는 지방이양의 의지가 있다고 해도 현실적인 제약을 인식하지 않을 수 없기 때문에 순차적인 이양대상으로 고려할 수 있을 것임
- 반대로 정부지원이 용이한 규제완화, 법령재개정, 재정지원 순을 고려해서 우선이양을 할 수도 있을 것이며, 지방이양사무에 대한 재정, 인력, 기금 등 인프라 또는 기존준비가 없어도 시행 가능한 기능들은 적극적으로 지방이양을 추진할 수 있을 것으로 판단됨

4. 단계별 판별절차(안)

가. 단계별 판별방법

○ 엑셀상 판별조서

- 실무적으로 단계별 지방이양 대상사무를 판별하기 위하여 엑셀파일에 다음과 같은 서식으로 판정조서를 작성하여 적용해서 판별함

〈표 5-1〉 단계별 판단기준에 의한 판정서(엑셀서식)

일련 번호	관련법	단위사무명	사무의 특성	수권역량 및 이양 용이성(단계성 판별)		
			① 정책적합성 ② 광역기초사무 ③ 대도시 기초인프라기능 ④ 대도시지역 적합성 ⑤ 기타	① 인적자원성 ② 재정자립성 ③ 전문기술성	① 집행자주성 ② 기위임처리 ③ 자율책임성 ④ 자율적결정권 ⑤ 실행효과성 ⑥ 정책효과성	종합판단
			(2010년 기준) (2014년 이양)	20100~+4년	2010~+4년	2010~2014

○ 제1단계 판별기준의 적용

- 제1단계 사무의 특성을 고려하기 위하여, ‘정책적합성’, ‘광역기초사무’, ‘기초인프라(기획)기능’, ‘(대)도시지역 적합성’, ‘기타’ 등의 이유로 대도시 사무특례의 대상사무가 되는 것을 판단함. 이때 <사무의 특성> 판단은 5가지 중 하나에만 해당이 되어도 지방이양 대상사무로 판별되어 기본적으로는 2010년 이양대상 사무로 결정하도록 함

- 제1단계 판별기준은 순차적 판별성을 반드시 고려하고 있음

- 즉, 정책적합성 판단 → 광역기초사무 판단 → 기초인프라기능 우선 판단 → 도시지역 적합성 판단 → 기타

○ 제2단계 판별기준의 적용

- 기본적으로 2단계는 수권역량과 이양용이성 판별에 의한 2단계로 구분되어 있으나 이에 대한 판별은 동시에 진행함

- 즉, 먼저 대도시 기초자치단체의 「수권역량」을 판단하는 기준 3가지 중에서 한 가지만으로도 단계별 이양시기에 대한 구분 판별이 가능함. 즉, 인적자원성 소요기간 판단 → 재정자립도 소요기간 판단 → 전문기술성 확보기간 판단 중 대표가 되는 판별기준으로 단계를 구분할 수 있음

- 다시 말하면, 인적 역량, 재정역량, 전문성 역량 중에 한 가지라도 1년(+1) 또는 2~3년(+2~+3)의 시간이 필요하다고 판단되는 경우에는 단계별 이양대상 사무로 판정됨. 따라서 수권역량 판정부분에서 한 가지 또는 두 가지로 판별되어도 종합판별 단계에서는 가장 많이 걸리는 기간만 기본 이양연도인 2010년에 더하여 표시하면 될 것임

- 이양대상 사무를 대도시 기초자치단체들이 실행하기 위해서는 이양용이성을 고려하지 않을 수 없고, 이러한 이양용이성의 고려요인(이행독립성, 자율책임성, 기위임처리, 독자적 결정권, 실행효과성, 정책효과성)들 중에서 마찬가지로 하나 또는 두 개의 요인에 대한 준비기간이 필요하다고 판단될 경우에, 이때에도 2010년 이양 기준년도에 준비가 필요한 기간만큼 +1~+4를 하게 되면 단계별 이양사무로 판별하게 됨

나. 단계별 판별기준의 적용절차 설명

○ 구성단계

- 1단계 : 이양대상 사무의 확인 및 사무별 특성요인을 고려하는 기준
- 2단계 : 사무이양에 따른 실천가능성 및 실행 용이성을 고려하는 기준

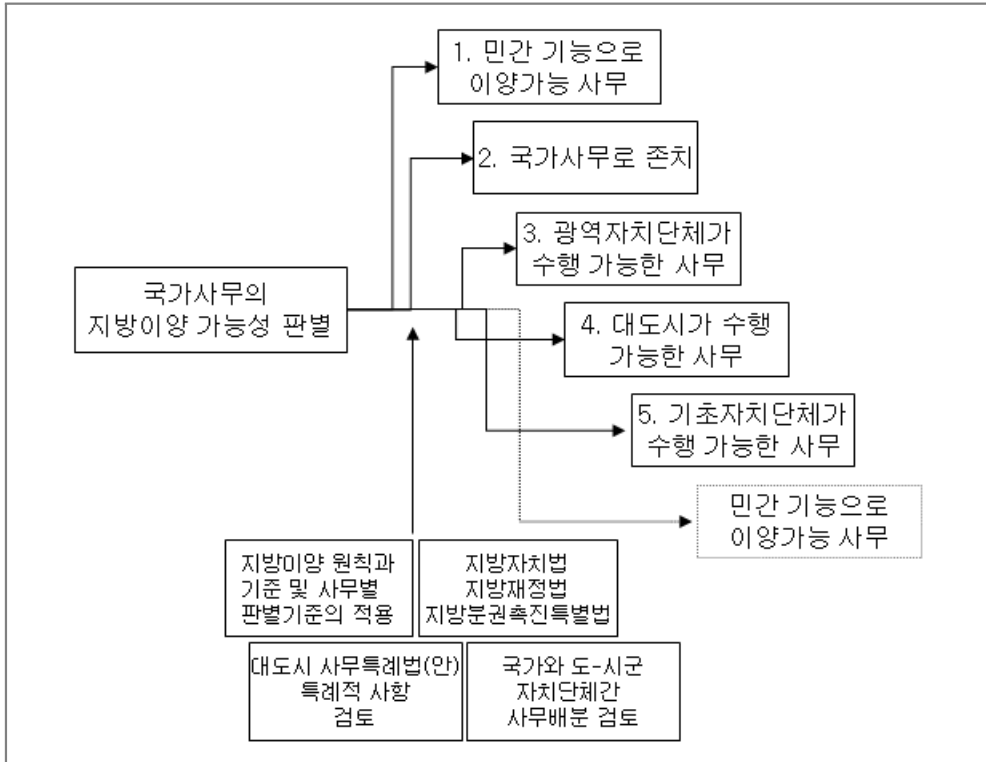
① 판별기준 1 : 「정책적합성」

- 대도시특례법(안)과 관련하여 법적 우선권(특례)을 부여할 수 있는 관련기능은 우선이양 하고, 대도시 자치단체의 자치권보장을 위한 정책적 의지 실현이 높은 분야부터 또한 우선이양 하며, 자치권 보장, 주민직접참여 등 자치특례와 함께 자치권을 동시에 보장할 수 있는 기능도 우선이양 가능성이 높은 분야임
- 뿐만 아니라 대도시가 자체적으로 대도시권 지역경제개발, 지역경제 활성화 등에 관한 계획수립과 정책추진이 가능할 수 있도록 자치역량을 키울 수 있는 정책적 기능 및 지방행정체제 중 혁신적 행정시스템이 빠른 시간 내에 구축될 수 있는 기능 등은 우선이양

② 판별기준 2 : 현지성, 주민편의성에 기초한 「광역기초사무」

- 예를 들면, 유일하게 제주특별자치도는 실무적으로 ‘기초와 광역’을 통합한 특례의 지위를 갖고 있기 때문에 광역자치단체와 관련된 사무를 지방이양 대상 사무로 총괄적으로 판별하여야 하므로 현 단계가 필요 없을 수 있음. 향후 다른 국가사무에 대하여 대도시 기초자치단체로 지방이양을 판별할 경우에 필요 하고, 또한 단계별로 사무의 이양 시기를 결정함에 있어서, 기능의 특성상 단계별 이양을 고려하면 단계별 판별이 용이할 수는 있음

○ 대도시 사무특례 발굴을 위한 절차



〈그림 5-2〉 대도시 사무특례 발굴 절차

- 예를 들면, 주민의 입장에서 주민을 위한 공공서비스 수혜가 주민으로부터 가장 가까운 곳에서 먼저 이루어져야 한다는 현지성, 주민편의성의 존중원칙에 근거해서 ‘기초사무’의 성격과 ‘광역사무’의 성격을 판별하여 ‘기초사무 우선의 원칙’을 단계별 지방이양 세부 기준으로 적용하여 기초자치단체의 우선이양 대상으로 판별함
- 다음으로 대도시의 광역성 정도를 평가하는 주요기준으로써 사무집행의 영향력범위(파급의 효과)와 집행의 효율성 및 전문성(기술 및 정보처리능력), 사무수행을 위한 재정능력 확보 등에 근거하여 일반적으로 광역자치단체와 대도시(기초자치단체)가 수행해야 할 사무에 대한 이양판별

〈표 5-2〉 주민편의성에 따른 대도시 사무에 대한 판별기준

주민편의성	세부기능	사례
현지성	주민생활복지	사회복지시설, 노인/아동/심신장애자/청소년/부녀보호, 생활보호자 지원, 보건진료기관, 전염병 예방·방역, 묘지·화장, 위생, 청소·오물 등
	교육·문화·체육·예술 진흥	유아원~고등학교 설치, 공공교육·체육·문화시설, 지방문화재관리, 지방문화예술 육성 등
대응성	농림·상공 등 산업진흥	산업용수 시설, 농축수산물 생산·유통, 복합영농 지도·관리, 가축전염병 예방, 지역(특화)산업 개발·육성, 소비자보호, 공유림 관리 등
	지역개발·생활 환경 시설	지역개발사업, 지방토목·건설사업, 도시계획, 지방도로, 주거환경개선, 자연보호, 하천관리, 상·하수도·간이급수시설, 공원·녹지, 교통편의시설, 재해대책, 지역정제 등
	지역민방위·소방	지역·직장 민방위, 화재예방·소방 등
	기관운영의 자율성	지방자치단체의 구역, 조직 및 행정관리 등

③ 판별기준 3 : 대도시의 「기초인프라 기능 우선」

- 자치권 확립을 위해서는 행·재정적 자립성을 배양하는 것이 최우선이며 이를 뒷받침하기 위해서는 모든 분야의 기초인프라가 절대적으로 선 구축 되어야 할 필요가 있어 이러한 취지에서 기초인프라 구축 관련기능에 대해서는 대도시를 중심으로 우선이양을 원칙으로 해야 함(기초인프라 관련기능을 고려)
- 예를 들면, 법적·행정적 기초를 조성하는 기능은 우선이양을 해야 하며, 대도시의 자치역량 강화, 기초인프라 확충, 기술력, 인적자원 확보 등 지역경제와 산업발전 등의 기초가 되는 종합적 기획기능도 우선이양이 필요함
- 또한 지역경제발전, 지역개발, 도시권역 내 해외투자유치, 공공설비건설 및 투자 등에 관한 기획기능은 대도시의 자립성을 확대하기 위해서라도 우선이양이 필요하며, 광역자치단체 중심의 기획기능, 정책 일관성 및 효과성을 높이는 계획 관련 필수기능도 우선이양이 필요함
- 나아가 지역사회 미래 비전 구현에 필요한 기획관련 기능, 인재양성 중 직업전문교육, 초·중·고등학교, 지역내 실업문제 관련분야의 기획기능 등도 우선이양이 필요한 분야임

④ 판별기준 4 : 「(대)도시지역 적합성」

- 「도시지역 적합성」은 이미 앞에 실험단계의 판별기준에서도 설명한 바와 같이 대도시별 「도시지역 특수성」과 동일한 의미를 담고 있음

- 기본적으로는 대도시 규모의 경제성을 고려하는 것을 원칙으로 하지만, 공공 서비스 수혜범위가 불특정 다수의 시민에게 파급되는 긍정적 외부효과가 큰 사무도 우선이양이 필요함. 뿐만 아니라 규모의 경제성, 지역수준에서의 효율성 관리 등이 잘 반영되는 사무, 공급구역이 많이 늘어나는 경우 규모의 경제 실현이 가능하여 비용 절감이 가능한 사무, 소방, 공원, 체육시설 운영 등과 같이 과거 기초단위에 가까운 사무 중 광역적으로 수행할 때 단위비용이 절감될 수 있는 사무 등도 적극적으로 우선이양이 필요함
- 이외에 도시지역의 지역특수성을 우선 고려해서 지방이양의 단계적 이양기준을 만들어야 할 것이며, 예를 들면, 지역특화산업 발전에 기여하는 기능은 우선이양을 원칙하고, 지역적합성이 높은 기능들로서 도시민의 생활상 필요한 분야의 경우인 사회기간시설, 교육시설 등 기초시설의 설치, 확충, 관리와 같이 공공부문에서 먼저 필요한 조치를 시행해야 하는 기능들도 우선이양이 필요할 것임
- 이 모두가 대도시의 독립적 사무수행 여건 및 주변 대지역 특색을 잘 살릴 수 있는 기능에 대해서는 우선이양의 대상으로 정하고, 수권기관의 이행역량 및 지방이양 실행용이성 등의 환경을 고려하여 순차적인 이양단계를 설정해야 할 것임

⑤ 판별기준 5 : 「기타」

- 기타는 지금까지의 지방이양 대상사무에 대한 사무의 특성을 고려하지 않았던 내용에 대해서 언급하고 설명할 필요가 있는 경우에 예외적인 것을 인정하는 차원에서 「기타」의 판단지표로 정리함

■ 제2단계 판별기준 : 실천적 판별기준(수권역량, 이양용이성)의 적용

○ 「수권역량」 요인

- 두 번째, 이양대상 사무를 실행하기 위해서는 대도시 기초자치단체의 예산, 인력, 전문적 기술 등 수권기관의 수권역량(준비성 및 실천성에 관한 판단)을 고려하여 단계별 지방이양을 판단함. 2010년을 총괄적으로 이양하는 기준년으로 정하고, 인적 자원, 재정자원, 전문성 등의 준비가 어느 정도(1년~2년) 필요한

가의 판단에 따라서 단계적으로 지방이양이 가능함

- 실험단계에서 이미 도출한 「수권능력 및 역량」 기준과 동일한 의미를 갖고 있음. 수권기관의 의지와 집행역량을 고려하고 자치역량을 존중한다는 취지에서 기술력, 전문인력 확보 수준, 관리능력, 자본능력을 고려하여 단계별 이양을 판단하는 것임
 - 즉, 재정력 확보가 선행되어야 집행이 가능한 기능, 집행에 필요한 광역시, 도 수준의 기술성, 전문성이 부족한 경우들은 순차적으로 이양하는 것이 좋고, 추가인력이 필요하지 않은 기능, 추가재원이 적게 소요되는 기능 등은 우선 이양함
- ① 판별기준 1 : 「인적자원성」의 정도를 판단하여 1년이 필요한지, 2년이 필요한지, 또는 3년이 필요한지 이양대상사무의 세부적 사항을 고려하여 판단
 - ② 판별기준 2 : 「재정자립도」의 정도 판단도 이하 동일
 - ③ 판별기준 3 : 「전문기술성」의 정도 판단도 이하 동일
- 「이양용이성」 요인
- 그리고 주어진 환경 속에서 어떠한 변화가 없이도 지방이양이 실무적으로 가능한지 또는 현재의 환경을 개선해야만 지방이양이 가능할 수 있는지, 기위임 사무 중 집행기능 우선이 가능한지, 법과 제도의 개선이 용이한지 등을 판단하는 ‘지방이양 실천의 용이성 정도’(이행 실효성에 대한 판단)를 나타내는 수준을 적용하는 2차 판단을 하여(지방이양의 용이성 정도) 단계별 지방이양을 추진함
- ④ 판별기준 4 : 「집행자주성」
 - 대도시 기초자치단체가 이양사무를 수행함에 있어서 별도로 국가로부터 행·재정 지원을 받지 않고도 수행이 가능한 사무들에 대해서는 우선이양이 가능할 수 있음(사무수행의 독자성 및 독립성 수준을 고려). 사전적인 준비기간 등이 소요되지 않는 경우에 해당하며, 주로 규제완화 또는 폐지로도 지방이양을 대신할 수 있는 분야들임
 - 주로 대도시가 독자처리가 가능한 기능은 우선이양을 원칙으로 해야 하며, 시민의 세부담, 재정부담이 추가되지 않는 기능들에 대해서도 대도시의 독자성

- 을 인정해 줄 수 있어야 하고 그와 관련한 기능은 우선이양 대상이 됨
- 동시에 자치단체에 재원소요 및 재원감소가 발생하지 않는 기능도 우선이양이 되어야 하며, 대도시가 외부기술 지원없이 독자처리가 가능한 기능들은 우선이양의 기본원칙으로 충분히 인정이 가능함
- 중앙정부 지원이 쉬운 기능, 정부지원이 용이한 규제완화, 법령재개정, 재정지원 순을 고려하여 우선이양 검토

⑤ 판별기준 5 : 「기위임처리」

- 위임사무 우선이양의 원칙이기도 하고, 이미 광역자치단체로부터 위임되어 대도시를 포함한 기초자치단체에서 집행기능으로서 수행하고 있는 위임사무들에 대해서는 국가주권 유지기능 성격과 직접 관련이 적은 기능부터 우선이양을 해야 할 것임
- 제2안의 「사무의 위임정도」와 동일한 내용을 담고 있음

⑥ 판별기준 6 : 「자율책임성」

- 제1안의 「대도시(협의회)의 관심도」와 같은 맥락으로 13개 대도시 기초자치단체의 의사를 존중하는 입장에서 대도시협의회가 적극적으로 우선이양을 요구하는 기능들에 대해서는(수권기관의 적극적 이양 희망을 고려) 우선이양을 충실히 고려함

⑦ 판별기준 7 : 「자율적 결정권」

- 기준, 인허가 등과 관련한 사무 중에서 대도시 행정의 독자적인 결정권이 가장 중요한 역할을 담당하는 기능들은 우선이양이 가능함
- 각 중앙부처와 사전합의가 필요한 기능은 순차이양이 필요하고, 사전에 전국적인 기준의 통일, 조정이 필요하거나 중앙부처 지침의 일치가 요구되어 절차 규정 등에 대하여 중앙부처와 사전합의가 필요한 기능도 순차이양이 필요함
- 이 판단기준은 제1안의 판별기준 중 「사무적용의 통일성」과 「법령개정의 난이도」 등의 내용과 동일함

⑧ 판별기준 8 : 「실행효율성」

- 지방이양사무를 실행에 옮기는데 있어서 법과 제도 등의 개선이 용이한 기능은 우선이양 해야 할 것이며, 중앙정부 지원이 쉬운 기능 또한 우선이양 대상

이 될 수 있음. 이와 같은 사례들이 바로 정부지원이 용이한 규제완화, 법령재개정, 재정지원 순 등으로 지방이양의 실행효과를 얻어내는데 큰 어려움이 없는 기능들은 우선이양을 추진할 필요가 있음

- 또한 비규제기능도 우선이양이 될 수 있으며, 따라서 규제호응도가 높은 기능은 우선이양 대상이 되며, 다른 지역과 차별화되어 규제완화가 용이한 기능도 우선이양이 가능할 것으로 판단됨

⑨ 판별기준 9 : 「정책효과성」

- 지방이양을 실행함에 있어서 정책적 효과가 빠르게 나타날 수 있는 기능들은 우선이양이 필요함. 특히 행정효율성 및 행·재정적 효과성을 높이는 기능들의 경우에도 우선이양을 원칙으로 규정할 수 있으며
- 지역주민의 입장에서 볼 때 주민대응성이 민감한 기능은 가능하면 우선이양을 고려해야 할 것임. 다만 이중에서도 주민 모두에게 폭 넓게 골고루 자원배분 또는 서비스 수혜가 빠른 시간내에 전파될 수 있는 사무의 특성들을 고려하여 가능하면 우선이양 대상사무로 판단해야 할 것임
- 특히, 취약계층에게 (우선) 직접 혜택을 줄 수 있는 기능 및 정책효과, 지방분권 효과가 빠른 시간 내에 가시화될 수 있는 기능, 민간부문에서 감당하기 어려우나 대도시 및 주변 대도시·군 지역산업 육성에 도움이 되는 기능들은 우선이양 대상이 됨

제4절 대도시 사무특례 판별기준 및 적용절차 개발 : 2안

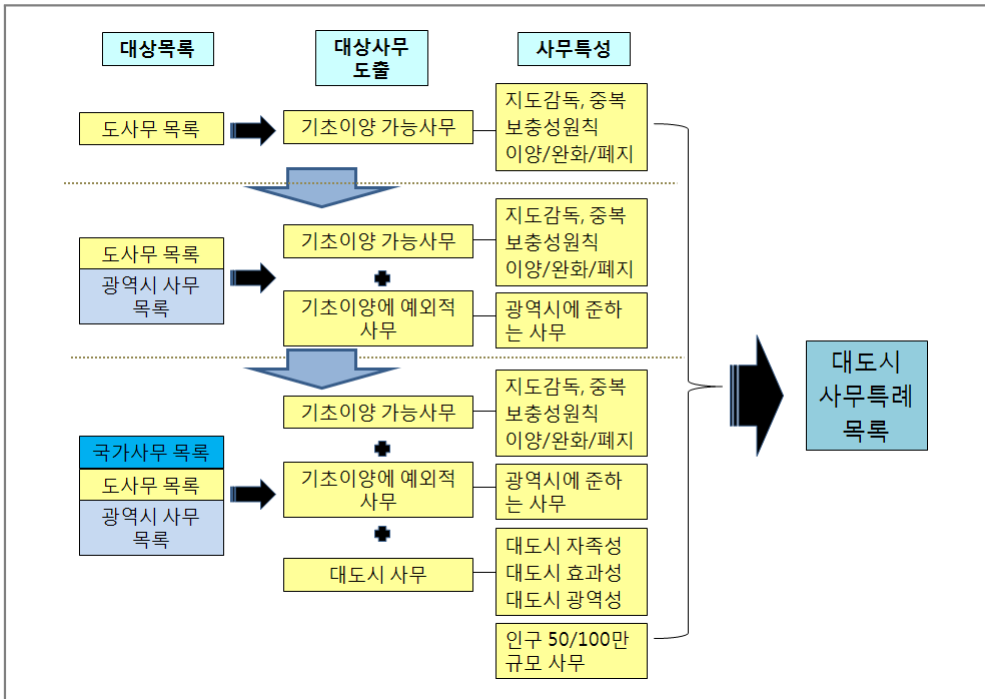
1. 대도시 사무특례 판별을 위한 절차 개발

- 대도시 행정체제 개편을 위한 사무특례의 필요성
 - 일본의 지방분권추진위원회가 주장한 논리로써 시정촌 기초자치단체의 경우 인구규모에 따라서 그 권한을 차등적으로 부여하여 자치역량을 확대하는 것이 바람직하다고 하였음

- 이는 기본적으로 지방자치단체의 능력과 규모에 따라서 그 권한과 사무수행 능력 등을 부여하여 획일적인 중앙권한의 지방이양 보다는 대도시의 특성에 맞는 기준에 따라서 권한을 차등적으로 배분하는 분권제도를 지향하고자 하는 것이었음
 - 기본적으로 대도시 사무특례를 부여하고자 하는 목적은 지방자치단체 간 이중행정 및 이중감독의 배제를 통한 지방행정의 민주화와 효율성, 합리성 등의 제고를 추구하는 것임
 - 또한 도시의 규모와 역량에 따라 권한을 분산하여 자족능력을 향상시키고자 함임. 이는 각 대도시 특성에 맞는 지방자치를 발전시키고자 하기 때문임(전국 대도시시장협의회, 2004:10)
 - 지방자치의 기본으로 볼 때에는 지방자치의 다양성, 지역적 특성에 맞는 유연한 제도 운영을 지향하기 위함이며, 지방자치단체의 획일적 정책결정 체제를 다양화하고자 하는 것임
 - 그리하여 인구규모 등 각 대도시의 특성에 맞는 행정조직, 행·재정 체제를 구성하도록 하기 위함임
- 기대 가능한 효과
- 경쟁력 있는 대도시 육성, 광역시 증설에 따른 도의 공백현상 해소로 균형발전 도모, 도시주민생활에 편리한 서비스를 확대 제공할 수 있음(전국대도시시장협의회, 2003:19~22)
 - 예산증대, 도시생활 민원처리 담당 공무원의 확대로 주민사업의 확대, 도시복지사업의 확대가 가능
 - 도시행정 여건의 개선에 기여: 고도의 전문성이 요구되고, 이와 관련한 사무수행을 위한 행재정, 인적 역량 확대가 필요하고, 현대사회가 대도시 중심으로 이루어지면서 독립적, 자족적 대도시 종합개발 및 대도시 광역행정 수행체계를 가능하게 함
 - 효율적이고도 신속하며, 종합적인 도시개발사업을 수행할 수 있도록 체계화가 가능함
 - 현재 자치법상 제약이 많기 때문에 기초자치단체의 특례 범위를 다양화하여 자치권 확대 및 지역특성에 맞는 다양한 자치제도 운영이 가능할 수 있도록

필요함

- 도시의 경쟁력 향상을 위한 기반조성 등 대도시의 역동성, 효율성 등 강화가 가능함
 - 대도시의 광역시 승격요구에 대한 단기적 대응이 가능함
- 대도시 사무특례 부여에 따른 법적 지위와 권한 범위
- 기초자치단체로서의 법인격은 그대로 유지하되
 - 정부간 지도감독/책임성 관계는 도를 배제하고 중앙정부와 직접적인 관계성을 구축하는 것을 원칙으로 하고 있음
 - 이것은 실질적으로 ‘독립시’(자치통합시)로서 사무특례적 지위를 부여받는 것과 같음
 - 또한 자치2계층이 아닌 단층형 도시기반의 자치단체로서 관할권을 인정받게 되는 것임



〈그림 5-3〉 대도시 사무특례의 대상(범위)을 구분하는 판단 순서

가. 대도시 사무특례의 기준 및 판별절차(방식) 개발 순서

- ① 판단기준과 원칙/판별절차와 순서 → 근거기준/ 판별지표 설정 → 판별 대표성 지정 → 판별방식(절차) 적용
 - ② 판단기준과 원칙의 설정: 절차적 판별순서를 결정하여 판별원칙/기준을 적용
 - ③ 실제 대도시 사무특례를 발굴하기 위한 근거기준과 판별지표를 나타내 줄 수 있는 대표 기준을 설정(대표가 되는 판별지표 선정)
 - ④ 사무특례 기준설정을 위한 논리적 체계: 대도시 사무의 일반적 기준, 국가로부터 이양 가능한 사무, 광역사무로부터 이양 가능한 사무, 사무특례 분야별 사무이양 기준, 행재정 지원을 위한 사무특례 지정
 - ⑤ 대도시 사무특례 분야 지정: 도시계획, 주택, 환경, 지역개발, 지방재정 보전 및 관리, 행정기구 설치·운영 등
 - ⑥ 대도시 사무특례 지원을 위한 행재정 사무특례 결정
 - ⑦ 50만/100만 규모에 따른 사무특례 구분
- 기본절차
- 대도시 사무특례 판별을 위한 절차: 판별기준 적용을 위한 절차적 순위 정립
 - 대도시 사무특례 판별을 위한 기준 정립: 사무특례 대상 결정을 위한 원칙과 지표 개발
 - 대도시 사무특례 판별기준 적용 방법 : 대도시 사무특례의 판별기준과 원칙에 근거하여 대도시 사무특례에 해당하는지 선별하기 위한 단계적 적용절차 및 방식
- ① 실제 ‘도’(광역자치단체)와의 관계 틀 속에서 특례를 부여하기 위한 대상사무의 발굴
 - 도의 지도감독 배제, 이중적 행재정 관계를 배제하는 것과 관련된 사무를 중심으로 선별
 - 대도시 주변의 기초자치단체와 협력하여 광역행정을 수행함에 있어서 도의 간섭을 배제하고 자율적, 단독적으로 수행이 가능한 체계를 구축하는데 필요한 사무를 선별
 - 도와 시군 간의 관계에서 보충성원칙을 적용 하는데 적합한 사무

- 도의 사무 중에서 기초단위인 대도시로 이양/완화/폐지 등이 가능한 사무를 선별함
- ② 기초자치단체에 대하여 예외적 특례를 부여할 수 있는 사무이면서 동시에 광역시 사무를 대상으로 광역시의 권한과 달리 부분적인 제약을 둘 수 있는 대상사무 발굴
- 광역시의 사무를 대상으로 기초자치단체와 비교하여 상대적으로 대도시에 부여 가능한 사무를 선별
 - 이는 기초단위 사무에 광역시 사무를 추가하는 방식으로 주로 권한 확대를 통한 이양대상사무가 주류임
 - 따라서 광역시에 준하는 사무 및 권한의 부여를 위한 사무를 선별
 - 광역시의 권한과 차이를 두거나 규모와 정도 등으로 구별하기 위해 부분적인 제한을 부여한 후 대도시 사무특례로 부여할 수 있는 사무를 선별
- ③ 중앙정부와 직접적 관계를 유지하는데 필요한 대상사무 중에서 특례를 부여
- 독립적인 자치단체로의 활동을 가능하게 하는 사무분야
 - 예를 들면, 독자적인 자치재정권 강화에 필요한 사무를 특례로 선별하거나, 또는 기구설치 및 정원규정 등을 확대하거나 대도시의 인구규모 등에 맞게 자율적으로 개정 가능하도록 권한을 부여할 수 있는 사무를 선별
- ④ 50만/100만의 인구규모 차이를 고려하는데 필요한 기준 등을 제시하는 대상사무 등 발굴
- 인구 50만/100만 기준에 따라서 분야별로 규모, 시설 등 차이를 명확히 판단 가능하게 하는 지표 등을 포함하고 있는 대상사무 중에서 사무특례로 선별
 - 공무원수, 도로수, 공원수, 면적 및 주민의 인구규모별로 제공 가능한 서비스 종류/단계(수준) 등과 관련이 있는 대상사무 중에서 특례부여가 가능한 사무를 선별
 - 인구 50/100만 사이에 보충적 관계를 설정해 줄 수 있는 대상사무 중에서 특례 부여

나. 대도시 사무특례 대상을 선별할 수 있는 절차적 순서

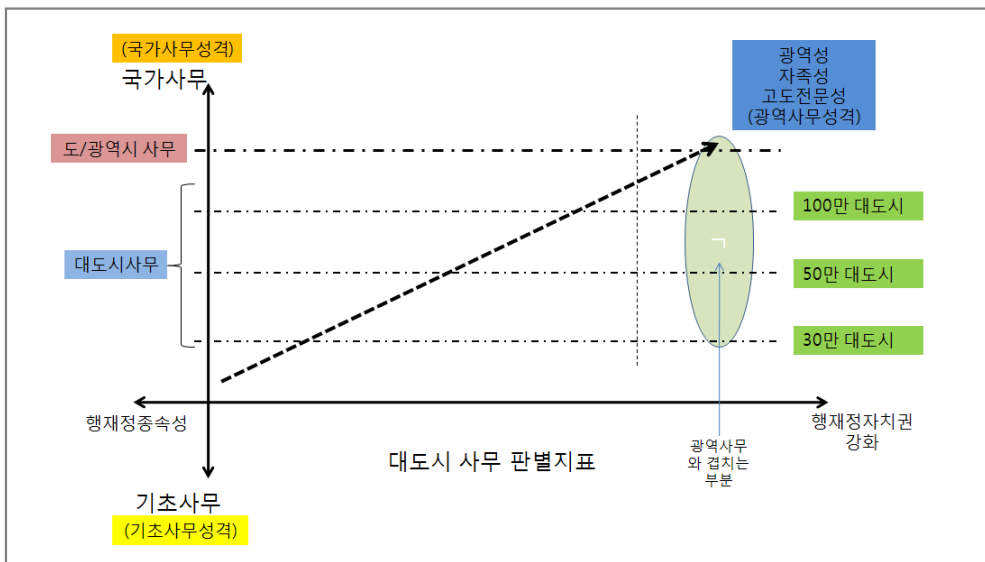
- ① 광역시/도 사무에서 추출 가능한 사무특례
 - 광역시/도가 기초자치단체로 재위임한 사무 중에서 대도시사무로 직접 이양이 될 수 있는 사무
 - 광역시/도의 광역자치단체 사무 중에서 기초자치단체의 사무와 비교하여 대도시 기능으로 인정될 필요가 있는 사무는 광역사무에서 기초사무로 선별함. 이는 광역사무로 확대하는 방식임
 - 이렇게 선별된 광역사무는 기초자치단체에 대한 중복행정, 지도감독 등을 포함하고 있으므로 <도의 지도감독 및 이중행정 기능>에 해당하는 사무를 폐지/완화/이양 단계에 따라서 처리할 수 있도록 판단하면 됨
- ② 국가사무로부터 이양 받을 수 있는 사무특례
 - 대도시 행정의 독자적 역량 강화에 필요한 사무에 해당하기 때문에 중앙행정기관의 권한 이양을 통해서 사무특례가 가능한 사무를 판단하여 선별하는 것임
 - 이때 국가사무 중에서 시도 및 시군구로 이양이 가능한 사무판단은 물론이고,
 - 시도에만 이양이 가능한 사무 중에서 자치단체의 자족성, 독립성, 지역경제성 강화 등에 기여하는데 필수적인 사무에 대하여 이를 대도시 사무특례로 지정할 수 있도록 함
 - 최종적으로 국가사무 중에서 도 사무와 관련이 없고, 광역시/도시 등 도시형 자치단체로 이양이 되어야 하는 사무 중에서 <반드시 광역시에만 필요한 사무>를 제외하고, 이중에서 다시 50만/100만의 대도시 규모에 따라서 이양이 되어야 하는 사무로 분류하여 판단함
- ③ 인구 50만/100만의 규모에 맞는 사무특례의 판단기준
 - 광역시 증가로 인한 피해나 불균형을 막기 위해 사무특례가 필요한 경우에 해당하는 대상사무의 경우는 먼저 인구규모가 100만에 가까운 대도시에서 사무특례로 부여하고
 - 다시 보충성원칙에 따라서 인구규모 50만 수준의 대도시에서 더 효과적인 사무인지 등을 판단하여 사무특례로 부여함

- 이에 대한 기준은 계량적 판단을 위한 지표 산출이 가능한 사무일 경우 규모의 경제 수준(규모의 경제성, 도시 집적효과성 등)에 따라서 50만/100만 인구 수준의 사무특례로 배분하도록 함

2. 대도시 사무특례 판별기준 및 지표의 논리

가. 대도시 사무특례 대상 결정을 위한 원칙

- 광역자치단체의 사무 중에서 대도시 행정에 필요한 사무를 대상으로 사무특례를 선별
- 도와 광역시가 동일하게 행사하는 광역자치단체 사무 중에서, 또는 광역시가 단독으로 수행하는 사무를 대상으로 판별기준 및 그 내용과 대상사무 등을 표로 정리하면 크게 대도시 독자성, 대도시 효과성, 대도시 광역성 등으로 대분류가 가능함. 이를 표로 정리하고 판단기준에 대한 설명은 다음과 같음.
- 한편 조직, 인사, 재정 관련사무는 종속적 변수가 될 수 있기 때문에 대도시 사무특례가 되는 대상사무들을 발굴한 후에 관련 후속조치 등을 위하여 조직/인사/재정 등 사무특례를 부여할 수 있음.



〈그림 5-4〉 대도시 사무특례 판별기준 적용 개념도

나. 대도시의 독자적, 자치행정 체제에 필요한 사무특례 : 자족성(독자성)

- 자족형 대도시를 위한 사무특례 필요
 - 대도시의 행정계층상 관계 간소화를 위함인데, 먼저 도의 간섭에서 벗어나 2층의 행정체제를 간소화 하여 신속하게 주민 중심의 서비스를 제공하도록 배려하기 위한 노력 때문에 사무특례가 필요함.
 - 대도시가 ‘특례적 지위를 가진 시’가 되면 행정계층(자치구역 territoriality)상으로는 도 광역자치단체에 속하지만, 실체는 광역시와 같은 자치조직권, 인사권, 재정권 등을 갖도록 하여 중앙정부와의 관계에서 도를 경유하지 않고 직접 관계를 갖도록 하여 독자적, 자치적 대도시 행정체제를 구축·운영하게 하기 위함임
 - 대도시의 강점을 고려한 도시기능 강화를 위한 사무특례 부여가 필요함. 즉, 도시화의 이익 추구를 통해서 도시행정사무의 양적·질적 증가에 따른 적절한 대응환경 조성이 필요하기 때문임
 - 뿐만 아니라 대도시의 문제해결을 위한 역량 부여에도 사무특례를 필요로 함. 즉, 인구증가에 따른 도시문제가 심각하게 증가하기 때문에 자율적, 자족적으로 이를 해결할 수 있도록 자치권을 확대할 필요가 있기 때문임
 - 도시문제가 집중된 분야(사무, 기능)에 대해서 자율적으로 대응하고 문제를 스스로 해결할 수 있는 역량을 강화시킬 필요가 발생
 - 도시분야 : 도시교통, 공해, 주택, 교육, 쓰레기, 상하수도, 도시계획, 도시치안 등
- 대도시 행정의 독자적 전문성, 자족적 지역개발의 역량 강화 등에 필요
 - 대도시에서 주로 발생하는 인구집중에 의한 각종 도시문제를 자체적으로 해결할 수 있는 능력을 강화시켜 주어야 하기 때문임
 - 그리하여 대도시 특성 및 도시주민이 요구하는 사항 등을 다른 기초자치단체와 차별화된 행정대응으로 실행시킬 수 있음
 - 도시문제 해결을 위한 사무수행 권한이 필요 : 인구집중으로 인한 단위면적당 인구비율이 높아지면서 교통, 주택, 쓰레기, 방범, 대기, 위생, 환경훼손 등의 문제를 신속하게 해결할 필요가 발생함

- 도시적 전문성 대응에 필요한 사무들로 특히 주택, 상하수도, 교통, 도시계획, 사회복지 등 분야의 전문성, 기술인력 등을 필요로 하는 사무의 비중이 높아지기 때문에 이에 대처하기 위해 필요한 사무
 - 도시생활 기반시설의 건설, 유지, 관리, 확대 등에 필요한 사무 도시형 지역개발 기능에 필요한 사무
 - 근린공원, 도로확장, 하천관리, 대중교통 기반시설 확충 등 도시주민의 생활편익을 위한 시설
 - 도시개발, 대도시권중심의 지역개발 등에 관련된 주요사업의 결정권이 도지사에게 있거나, 광역시에만 부여된 사무에 대하여 대도시 자체의 개발계획권, 종합발전계획권 등의 확보가 필요한 사무
- 학습효과의 증진, 자족성 및 자율적 운영이 가능한 사무
- 급증하는 도시행정 수요에 적절한 대응력을 높이게 하는데 필요한 사무
 - 직제의 변경 및 확대, 자치조직권의 강화
 - 인구의 유동성이 많고 다양한 직업 및 계층 등 불규칙적인 행정수요에 대응 가능하도록 준비하게 하는 사무

다. 대도시의 독자적 자치행정의 효과성 향상에 필요한 사무특례

: 효과성

- 도와의 예속(감독, 관여, 간섭) 관계를 벗어나 자치권 확대가 가능하도록 하는 사무
- 국가 및 광역자치단체가 기초자치단체의 자치권을 제약하고 있는 권한 중에서 자치권 제약을 해지하게 되면 독자적 사무수행 역량이 가능한 사무
 - 즉, 대도시 기초자치단체가 자율적 범위에서 사무수행이 가능하도록 하기 위하여 정부 및 도가 기초자치단체의 권한을 제약하고 있는 사무 중에서 이양이 요구되는 사무
 - 기초자치단체에 부여함과 동시에 시도에도 사무처리 권한을 부여하고 있지만, 사무처리 권한에 있어서 일정 규모 이상 또는 이하에 대하여 도지사 등 상급자치단체에 이중으로 부여되어 있어 업무처리 일관성을 저해하는 사무

- 대도시의 행정낭비 요인을 제거할 수 있음
 - 도를 경유하게 되면 계층수가 많아져 의사결정비용, 거래비용 등이 증대하기 때문에 또한 계층 간의 기능중복 문제 등을 해결하게 되면 업무중복에 의한 불필요한 갈등과 책임성의 부재 등과 같은 문제를 해결할 수 있음
 - 거래비용의 감소가 가능한 사무
 - 도-시군자치구 간 연결기능이 필요 없는 사무
 - 신속한 사업추진 등 효율성, 효과성 증대 사무
 - 동일한 사업에 대하여 도와 대도시 사이에서 중복적인 업무처리 절차가 관련되어 있어서 신속한 사업추진이 어려운 경우 이로 인하여 시간, 자원, 인력의 낭비가 초래되어 이를 줄일 수 있는 사무
- 대도시 경쟁력 향상/육성에 필요한 사무
 - 세계경제의 개방에 따라 국제관계 등 비즈니스 중심지가 되어 경제 사회 문화 등 각 분야에서 경쟁력 있는 대도시로 만드는데 전략적으로 필요한 사무
 - 대도시 경제성장 기반을 마련하는데, 대도시의 자율적 운영시스템을 창출하는데 필요한 사무
 - 사업의 계획, 승인, 인허가, 관리 등 일련의 절차적 권한들이 도지사에게 부여되어 있어서 대도시권 지역 실정에 적합한 사업을 신속하게 처리하도록 이양이 필요한 사무

라. 대도시의 광역적 도시행정 체제에 필요한 사무특례 : 광역성

- 광역행정 수행에 필요한 대도시 사무특례
 - 기초단위의 관할구역과 면적이 확대되면서 시도와의 협력에 의한 광역행정 수행체계를 원활하게 이행하기 어려운 상황에 처하여, 기초자치단체가 독자적으로 사무를 수행할 필요가 있는 경우
 - 국가와 자치단체간 사무조정자인 도의 기능과 관여 등을 배제할 필요가 발생하는 경우
 - 면적이 확장되고, 교통 및 통신의 발달로 인하여 관할구역 내 주민의 교통권, 생활권, 통학권 및 경제권 등이 확대되어 인접 시군과의 괴리현상 등으로 자율

적으로 주민의 편의를 도모할 필요성이 생겨나 이를 해결하기 위한 자율적 조정 및 광역행정 기능을 수행하는데 필요한 사무

- 광역시 증가로 인한 피해, 불균형을 막기 위해 사무특례가 필요한 경우
 - 생활행정 및 광역행정 수행에 필요하지만 광역시가 주도하여 행정을 수행할 경우 주변자치단체와의 불균형적 상황 발생이 있거나, 광역시의 증가로 인한 도 자치의 약화를 초래하게 될 수 있어서 이를 보완하기 위한 대안으로서의 대도시 사무특례 확대가 필요한 경우가 있음
- 보충성원칙에 따라 기초에서 해결 가능한 사무이면서 광역적 사무의 성격이 강한 경우
 - 도 사무 또는 국가사무 중에서 대도시 사무는 주로 도시산업과 관련된 업무 수행에 치중을 하고 있으므로 도시성향이 강한 사무 중심으로 판단함
 - 또한 기획/조정 업무의 성격에서 도 사무는 주로 기초자치단체 간 조정업무+ 도내 광역행정 관련 기획업무 등의 성격을 더 내포하고 있으므로
 - 도시+군 등에 맞는 기획업무, 조정업무 보다는, 먼저 대도시에 더 맞는 기획업무 중심으로, 그리고 대도시 중심으로 주변 자치단체와 자율적 광역행정 처리가 용이한 사무 등을 중심으로 대도시 사무특례화를 선별하도록 함

마. 인구 50만/100만 규모에 따른 차등적 판별

- 대도시의 자족성(독자성)으로 판별할 경우, 도시 성향중 대도시권 성향이 높을수록, 그리고 기초자치단체 등이 수행 가능한 사무 중 자족성이 높을수록, 또한 기초자치단체 등이 수행 가능한 사무 중 재정지출 수준이 높을수록 100만에 가까운 대도시에게 사무특례 부여
- 대도시에 적합한 사무 및 대도시 전문성 강화에 기여하는 사무 등의 경우 50만/100만 적용시 비용 효율적인 수준에 맞도록 하여 각각 규모에 맞게 적용 가능한 사무로 구분
- 100만 이상 사무특례 = 광역시/도 사무 - 몇 개 배제된 사무의 수준
- 50만 이상 사무특례 = 기초자치단체 사무 + 몇 개 통합 및 합산된 기초자치단체의 수준

바. 자치재정권에 관련된 대도시 사무특례

- 도로부터 재원 일부를 이양받아야만 하는 경우
- 광역시와 유사한 재정특례를 받아야 하는 경우
- 기초단위 수준에서 재정역량을 부분적으로 확대해야 할 필요가 있는 경우 또는 독자적 재정특례를 제정해야 하는 경우 등으로 구분이 가능함

3. 인구규모 50만/100만에 따른 대도시 구별지표

가. 대도시의 특성과 규모를 구분하기 위한 지표 선정방안(예시)

- 지표 선정의 적합성 : 대표성을 확보한 지표, 측정의 단순성, 이론적 근거, 자료취득 가능성 등 고려
- 인구 경제 사회 주택 부문 지표별로 객관성 있는 기준 도출 필요
- 기존 대도시 관련 연구내용을 검토해 보면 통상 인구, 사회·물리적 환경 측면에서 인구규모, 인구 증감률, 순인구이동율, 노령화지수, 단독주택과 아파트단지 간 주택비율 등을 고려함
- 경제적 측면에서 사업체 규모, 고용수준, 상업활력도 등도 고려요인임

나. 도시유형

○ 다양한 도시구별 유형

- 단핵도시: 도시의 중추기능을 하나의 중심부에 집중시키고 있는 도시
- 다핵도시: 도시 내의 공간구조 및 형태, 입지, 교통, 도시활동, 규모 등의 요인에 의해 몇 개의 핵을 동시에 형성할 수 있는 도시 → 즉, 다핵도시는 거대도시의 주류를 이루게 됨
- 복합도시 특성: 정치·행정도시, 문화도시, 교육도시, 관광도시, 침실도시(기숙사도시, bed-town), 공업(산업)도시, 군사도시, 휴양도시, 항만도시, 어업도시 중에서 대도시권 성격이 큰 도시
- 연합도시: 행정구역을 초월하여 주택지역과 공업지역이 확대되어 가는 경향을 나타내, 캐나다의 토론토시와 같이 연합도시형으로, 교육, 소방, 경찰, 형무소,

도시계획, 사회복지, 상하수, 공공건설 등 광역행정사무를 공동으로 관할하는 연합도시정부의 모습을 가짐

- 전원도시, 뉴타운, 성장거점도시 등의 유형 분류도 있음
- 우리나라 13개 각 대도시 특성 지표로 구분한 도시유형(박병호 외, 2008)

〈표 5-3〉 고령화지수 분산지표에 따른 도시유형

유형	정의	해당 도시
A Type	도심고령화형	천안, 정주, 수원, 청주, 성남
B Type	고심고령화 감소 후 증가형	안양, 안산, 포항, 부천
C Type	도심고령화 확인 불가형	고양, 창원, 용인

〈표 5-4〉 용밀도 분산지표에 따른 도시유형

유형	정의	해당 도시
A Type	분산지표 감소형	천안, 전주, 수원, 청주
B Type	분산지표 증가 후 감소형	안산, 포항, 부천, 안양, 성남
C Type	분산지표 확인 불가형	고양, 창원, 용인

〈표 5-5〉 인구공동화지표에 따른 도시의 유형

유형	정의	해당 도시
A Type	도심고령화형	천안, 수원, 청주
B Type	도심공동화 진행형	안양, 성남
C Type	도심공동화 확인 불가형	부천, 용인, 고양, 전주, 안산, 창원, 포항

다. 대도시 50만/100만 인구규모를 구분할 수 있는 지표의 개발

- 인구 50만 및 인구 100만 규모의 대도시 사무특례 판단기준(지표)
 - ① 대도시권 문제 발생에 따른 대응정책, 해결능력 강화를 위한 사무 (대도시권 대응력)
 - 도시 주택난 해소를 위한 사무특례 분야
 - 도시 교통난 해소를 위한 사무특례 분야
 - 도시 급수난 해소를 위한 사무특례 분야

- 도시 쓰레기 처리난 해소를 위한 사무특례 분야
- ② 기술인력, 도시인프라, 국제경제화 강화를 위한 사무 (대도시권 경쟁력)
- ③ 복합도시로서의 특성 증대 (대도시권 다양성)
 - 도시규모가 클수록 서비스업이 확대되고, 새로운 기업체의 창업율이 증대
 - 어느 정도 숙성된 산업체는 주변도시 또는 교외지역으로 이탈하는 비율이 증대
 - 다양한 분야의 산업특성화가 발전하여 각 분야의 기술인력이 증대
 - 결과적으로 도시중심지가 다변화되며 중소규모의 도시특화도 증가하게 됨⁸⁾
- 인구 50만/100만 대도시 사무특례 기준이 되는 지표군 설정
 - 각 대도시의 도시적 특성을 나타내는 지표군을 설정하고 지표군을 대표하는 특성-부문을 고려하여 인구의 규모를 판별함
 - 이때 계량적인 통계치를 사용할 수 있으면 각 수치별로 대입하여 종합적으로 판단이 가능할 것임
- 지표군 선정 이유
 - 우리나라 개발촉진지구 선정기준에 대한 각 연구자들의 견해와 행정안전부의 신활력지역 선정 및 지역종합개발, 지역발전위원회의 지역발전 지표 등에 관한 연구들을 종합한 결과
 - 도시권 지역발전 수준을 통계지표에 의하여 평가함으로써 기초자치단체의 유형을 구분할 수 있는 지표군을 도출해 볼 수 있음
 - 이는 주로 인구밀도, 인구증가율, 도로율, 도시 서비스시설, 1인당 지방세 비율 (또는 지방세징수액), 제조업 종사자 비율, 서비스업 종사자 비율, 인구증가율, 경제활동인구, 전입자수 등 인구가동율, 노령화 인구비율, 승용차 보유율, 상수도 보급율 등임
 - 이외에도 부차적으로 고려될 수 있는 지표로는 교육, 복지, 영세민 비율, 재산세액, 임야율 등이 있을 수 있음. 아무튼 이와 같이 활용된 지표별 부문을 구분한다면, 경제산업분야, 인구환경분야(인구변화율), 도시개발수준, 기반시설분야 등으로 구분할 수 있을 것임

8) World Bank(2009), Reshaping Economic Geography, The World Bank, p.134~139.

〈표 5-6〉 대도시 인구규모 50만/100만 판별지표(안)

부문	구분기준 (도시특성)	지표내용	통계 용이성	측정 가능성	50만 이상	100만 이상
도시 경제 기반	경제기반	서비스업(제조업) 비율 (서비스업 또는 제조업 종사자수/전 산업종사자수) × 100				
	산업화율	서비스업(제조업)종사 인구비율 (서비스업 또는 제조업종사자수/인구) × 100				
	사업체규모	사업체당 종사자수(종사자수/사업체수)				
	사업체 밀도	행정동별 사업체수/행정동별 총면적				
	고용수준	천명당 종사자수(종사자수/총인구) × 100				
	고용밀도	사업체 종사자수/총면적				
	상업활력지수	(2000~2009년 도소매 음식숙박업종사자수/ 2000~2009년 인구수) × 100				
	상업활력도	천명당 도소매음식숙박업 종사자수 (도소매 음식숙박업종사자수/인구수) × 100				
	사업체수 증감률	2000~2009년 총사업체수 증가율				
종사자 증감률	2000년~2009년 총종사자수 증가율					
인구, 물리 적 환경	인구수	-2010년 인구수				
	인구밀도	인구밀도(인구/면적, 행안부 주민등록자료) 또는 (행정동별 총인구/행정동별 총면적)				
	인구구조	노령화지수(65세이상 인구/14세 또는 15세미만 인구)				
	인구증감율	2000~2009년 인구증감율 연평균 인구변화율(통계청 10년 자료)				
	순인구이동율	(총전입 - 총전출)/총인구				
도시 개발 수준	기초생활보장 수급 수준	천명당 기초생활보장 수급자수 (기초생활수급자수/구별 총인구) × 100				
	승용차등록 배율	(승용차등록대수/인구) × 100				
	도시적 토지이용비율	지목상 {(대지 + 공장용지 + 학교용지) / 행정구역면적} × 100				
	산업화비율	제조업종사인구비율 (제조업종사자수/인구) × 100				
기반 시설 (SOC)	도로율	(법정도로연장/행정구역면적) × 100				
	도로포장율	(법정포장도로연장/행정구역면적) × 100				
	상수도보급율	(상수도보급가구)/인구수 × 100				
행재 정	주민 1만명당 공무원수	(총공무원수/주민수) × 10,000				

부문	구분기준 (도시특성)	지표내용	통계 용이성	측정 가능성	50만 이상	100만 이상
기반	총재정규모 대비 총액인건비 비율	(당해연도 총액인건비 결산총액/당해연도 일반회계 결산총액) × 100				
	공무원 1인당 평균 인건비	인건비 총액/총공무원수				

제5절 정리: 대도시 사무특례 발굴 및 적용을 위한 판별원칙 및 기준

1. 대도시 사무특례의 이양판별 원칙

- ① 대도시에 적합한 사무: 대도시 전문성 강화에 기여하는 사무
 - 50만/100만 적용시 비용 효율적 수준에 맞도록 각각 규모에 맞게 적용 가능한 사무로 구분
- ② 반드시 상급자치단체인 <도> 및 <광역시>에서만 수행해야 하는 사무는 제외
 - 다만 <도> 및 <광역시>의 사무 중에서 대도시 특성에 맞게 이양 가능한 사무 발굴
 - 또한 통합 창원시와 같이 100만 이상의 대도시 특성을 고려하여 <준광역시>에 맞는 사무들은 이양
- ③ 도의 계층적 관할권은 유지할 수 있으면서 기초자치단체의 자치권 확대가 가능한 사무특례를 우선적으로 검토
- ④ 사무이양시 시도 및 시군구 등 다른 지방자치단체에 악영향을 주지 않는지 검토하여 부정적 영향이 현저한 경우에는 이양대상에서 제외를 검토
- ⑤ 국가에서 시도로 이양하는 사무를 대상으로 대도시 사무특례로 고려할 수 있는 사무들에 대하여 이양 결정
 - (50만/100만 대도시별로 구분하여) 전면적으로 차등이양 할 것인지?
 - (50만/100만 대도시별로 구분하여) 부분적 차등이양인지? 이 경우 주요기능에

관한 이양 추진

- (50만/100만 대도시별로 구분하여) 개별적 차등이양/실험적 차등이양 사례 영국과 일본 사례 참조
- ⑥ 지방재정 확충에 관한 사무특례는 대상사무들을 발굴한 후 전체의 틀 속에서 행정재정 지원 방안을 고려하여 결정하는 것이 논리적이므로 종속변수에 해당
- ⑦ 50만 이상 사무특례 = 기초자치단체 사무 + 몇 개 통합 및 합산된 기초자치단체의 수준
- ⑧ 100만 이상 사무특례 = 광역시/도 사무 - 몇 개 배제된 사무 수준
- ⑨ 13개 대도시의 특성에 맞는 사무로 구분하여 그에 적합한 기준개발

2. 대도시 사무특례에 관한 일반(공통적) 기준

- 국가사무/시도사무 중에서 대도시/거대도시 특성에 맞는 사무특례를 발굴할 수 있는 일반적, 공통적인 기준
- 도시의 독립성, 자족성을 유지하는데 필요한 사무
- 대도시의 자주(자족)적 도시기능을 구축 및 운영(유지관리)하기 위한 사무
 - ① 급증하는 도시행정 수요에 적절한 대응력을 필요로 하는 사무
 - 인구의 유동성이 많고 다양한 직업 및 계층 등 불규칙적인 행정수요에 대응 가능하게 하는데 필요한 사무
 - 대도시의 유지 관리를 위한 SOC사업에 관한 사무
 - 대도시 생활안전 보호에 관한 사무
 - ② 도시팽창에 따른 전문성 확보가 필요한 사무
 - 대도시 자체 개발계획권, 종합발전계획권 등의 확보에 필요한 사무
 - 대도시 정주민구 및 유동인구의 증가 등으로 도시문제의 확산 방지를 위해 필요한 사무
 - 특히 주택, 상하수도, 교통, 도시계획, 사회복지 등 분야의 전문성, 기술인력 등을 필요로 하는 사무의 비중이 높아지기 때문에 이에 대처하기 위해 필요한

사무

- ③ 대도시에서 효율적이고 신속하면서 자주적이고 종합적으로 도시개발사업을 수행할 수 있도록 체계화하는데 필요한 사무 및 대도시의 강점을 고려하여 도시 기능 강화에 필요한 사무
 - 즉, 대도시에서 주로 발생하는 인구집중에 의한 각종 도시문제를 자체적으로 해결할 수 있는 능력을 강화시켜 주는데 필요한 사무이자 대도시 행정의 전문성, 자족적 지역개발의 역량 강화 등에도 절대적으로 필요한 사무임. 그리하여 대도시 특성 및 도시주민이 요구하는 사항 등을 다른 기초자치단체와 차별화된 행정대응으로 실행시킬 수 있기 때문임
- ④ 도시생활 기반시설의 건설, 유지, 관리, 확대 등에 필요한 사무 → 도시형 지역 개발 기능에 필요한 사무
 - 근린공원, 도로확장, 하천관리, 대중교통 기반시설 확충 등 도시주민의 생활편익을 위한 시설
- ⑤ 국가와 광역자치단체로부터 이중행정 및 이중감독을 배제할 수 있는 사무:
 - 도시행정에서 (도자치단체의 감독 인허가를 배제하고) 자주적이고 독립적인 행정처리가 효과적인 사무
 - 도의 지도감독 배제 및 이중적 행재정 관계를 배제할 수 있는 사무이면서 또한 대도시와 주변지역의 기초자치단체를 포함한 대도시권 중심으로 자율적 처리가 효과적인 사무로서 이는 대도시 중심의 독자적 광역행정으로 처리해야 할 성격의 사무임
- 대도시 발전을 위하여 행정낭비 요인을 제거할 수 있는 사무
 - 도를 경유하게 되면 계층수가 많아져 의사결정비용, 거래비용 등이 증대하기 때문에 또한 계층간의 기능중복 문제 등을 해결하게 되면 업무중복에 의한 불필요한 갈등과 책임성의 부재 등과 같은 문제를 해결할 수 있기 때문임
- 대도시 행정의 신속성을 요구하는 사무
 - 도시화의 이점을 제고할 수 있는 사무 도시행정의 양적 질적 증가에 따라 적절한 대응조치가 요구되는 사무
 - 행정적 경제적 규제완화가 효과적인 사무

- 인허가, 승인 등 처분상 도/국가의 관여를 배제해도 되는 사무
- 상급자치단체로 보고/협의/조정/경과가 필요 없는 사무
- 대도시 행정의 효과성을 제고할 수 있는 사무
 - 대도시 행정 여건을 개선하는데 기여할 수 있는 사무
 - 대도시 종합행정 이행을 위해 고도의 전문성이 요구되고, 이와 관련한 사무수행을 위한 행재정 및 인적 역량의 확대에 필요한 사무
 - 도의 간섭에서 벗어나, 2중의 행정체제를 간소화하여 신속하게 주민 중심의 서비스를 제공하기 위해 필요한 사무
 - 도시성(행정)을 향상시킬 수 있는 사무
 - 도시인력 유인이 가능한 교육/취업확대 관련사무 등
- 대도시 행정의 정책적 집행성을 높일 수 있는 사무
 - 개선 정지 제한 금지 등 도로부터의 명령적 행위를 배제할 필요가 있거나 또는 대도시가 자율적으로 처리가 가능한 사무
 - 대도시의 행정계층상 관계(행정절차) 간소화에 필요한 사무
 - 실제 광역시와 같은 자치조직권, 인사권, 재정권 등을 갖도록 하여 중앙정부와의 관계에서 도를 경유하지 않고 직접 관계를 갖도록 함
- 대도시 행재정 역량/이미지 제고 등에 기여할 수 있는 사무
 - 민간투자 활성화 사무, 기업유치사무, 상권개발사무, 국내외 이벤트 관련사무, 국제협력사무, 국제예술 및 문화사업 사무
- 대도시 경쟁력 향상/육성에 필요한 사무
 - 세계경제의 개방에 따라 국제관계 등 비즈니스 중심지가 되어 경제 사회 문화 등 각 분야에서 경쟁력 있는 대도시로 만드는데 전략적으로 필요한 사무
 - 대도시 경제성장 기반을 마련하는데, 대도시의 자율적 운영시스템을 창출하는데 필요한 사무
 - 사업의 계획, 승인, 인허가, 관리 등 일련의 절차적 권한들이 도지사에게 부여되어 있어서 대도시권 지역 실정에 적합한 사업을 신속하게 처리하도록 이양이 필요한 사무

- 대도시와 인근 시군(구) 간의 조정 통합 및 대도시 중심의 광역행정 수행에 필요한 사무
 - 기초단위의 관할구역과 면적이 확대되면서 시도와의 협력에 의한 광역행정 수행체계를 원활하게 이행하기 어려운 상황에 처하여 대도시 기초자치단체와 주변 기초자치단체가 독자적으로 광역적 사무를 수행할 필요가 있는 경우
 - 국가와 자치단체간 사무조정자인 도의 기능과 관여 등을 배제할 필요가 발생하는 경우
 - 면적이 확장되고, 교통 및 통신의 발달로 인하여 관할구역 내 주민의 교통권, 생활권, 통학권 및 경제권 등이 확대되어 인접 시군과의 괴리현상 등으로 자율적으로 주민의 편의를 도모할 필요성이 생겨나 이를 해결하기 위한 자율적 조정 및 광역행정 기능을 수행하는데 필요한 사무
- 광역자치단체에 의한 처리절차를 생략해도 되는 사무
 - 도시형 지역개발 기능에 필요하면서 광역시도의 인허가 권한 등 시도와 시군구 간의 이중적 지도감독 관계를 없애거나 개선이 되어야 하는 사무

〈표 5-7〉 50/100만 대도시 사무특례 기준 및 분야별 사무 사례

50만/100만 대도시 사무특례 기준	설명	사무특례 분야별 사무 사례
대도시 독립성	도시형 지역개발 기능에 필요하면서 광역시도의 인허가 권한 등 시도와 시군구 간의 이중적 지도감독 관계를 없애거나 개선이 되어야 하는 사무	인허가, 승인 등 처분상 도/국가의 관여를 배제해도 되는 사무 및 행정적, 경제적 규제완화가 효과적인 사무, 근린공원, 도로확장, 하천관리, 대중교통 기반 시설 확충 등 도시주민의 생활편의를 위한 시설설치 운영 등에 관한 사무
대도시 자주성	대도시에서 주로 발생하는 인구 집중에 의한 각종 도시문제를 자체적으로 해결할 수 있는 능력을 강화시켜 주는데 필요한 사무이자 대도시 행정의 전문성, 자족적 지역개발의 역량 강화 등에도 절대적으로 필요한 사무	대도시 서비스 중심의 산업구조 재편 가속화를 촉발할 수 있는 관련 사무, 스포츠대회 유치, 대도시권역과 국외 직항로 개설확대, 대도시 지역의 녹색환경을 고려한 주거단지 조성, 관광종합정보센터 설립 및 운영 등에 관한 사무
대도시권 광역행정	대도시 인구 규모별(50만, 100만) 지역특성별 산업 육성에 필요한 사무	도시규모별 지역경제 활력 증진에 필요한 서비스산업, 스포츠산업, 향토음식산업, 화훼산업, 에너지산업, 기념품산업 등 산업 관련 사무
대도시	대도시에서의 사무수행이 효과	기술혁신지향 클러스터 산업 발전전략, 지역인적자

50만/100만 대도시 사무특례 기준	설명	사무특례 분야별 사무 사례
정책효과성 (집행성)	적이고, 고부가 가치의 정책적 효율성도 높은 산업 육성에 관련된 사무 및 대도시 특화주력 산업의 경쟁력 강화에 필요한 사무	원 개발 촉진을 위해 필요한 법제 분야, 대도시 경제 및 행정 기술력 및 인적자원을 활용한 정보통신 및 생명공학 관련 교육 및 연구, 창업 지원기능이 결합된 도시기술인력에 의한 첨단과학기술단지의 조성 육성 분야, 벤처기업육성 촉진지구의 조성 등에 관한 사무
대도시 경쟁력 제고	대도시 경제력을 높일 수 있는 첨단산업 육성 등에 필요한 사무 및 대도시 및 국제도시로서의 활성화, 도시권 경제환경 관련 등 대도시 중심으로 국내외 산업경쟁력을 높일 수 있는 사무	국제회의개최 및 국제컨벤션센터 운영을 위한 전문 인력교육기관 건립·운영의 기초인프라 구축 분야의 사무, 국제적으로 유리한 투자환경을 조성할 수 있는 법제 및 인프라 구축 관련 사무, 대도시 지역산업 인프라 구축 및 확충에 필요한 사무, 바이오 기술기반을 둔 건강, 뷰티생물산업, 고부가가치 무공해산업, 도시서비스산업, 관련 IT산업의 육성, 한류촉진 등 사무

3. 국가사무로부터 이양 받을 수 있는 사무특례의 기준

- 대도시의 독자적 역량 강화에 필요한 사무로서 중앙행정기관의 사무이양을 통해 대도시 사무특례로 가능한 사무
 - 이때 국가사무 중에서 시도 및 시군구로 이양이 가능한 사무판단은 물론이고, 시도에만 이양이 가능한 사무 중에서 대도시 자치단체의 도시행정체제 구축 및 운영과 관련되어 독자성, 자족성, 독립성, 지역경제성 강화 등에 필수적인 사무를 대도시 사무특례로 인정함
 - 최종적으로 국가사무 중에서 도 사무와 관련이 없고, 광역시/도시 등 도시형 자치단체로 이양이 되어야 하는 사무 중에서 <반드시 광역시에만 필요한 사무>를 제외한 사무
 - 그리고 이중에서 다시 50만/100만의 대도시 규모에 따라서 이양이 되어야 하는 사무를 각각 구분하여 인구규모별 대도시 사무특례로 이양함

4. 광역시·도 사무에서 이양 가능한 사무특례의 기준: 광역 → 기초

- 과거 (시도 광역자치단체의) 광역사무 중에서 시군구로 재위임한 사무: 즉, 광역

시/도가 기초자치단체로 재위임한 사무 중에서 대도시 사무로 직접 이양이 될 수 있는 사무를 판별

- 광역시/도의 광역자치단체 사무 중에서 기초자치단체의 사무와 비교하여 대도시 기능으로 인정될 필요가 있는 사무의 경우, 광역사무에서 대도시의 사무특례로 판별
 - 과거 (시도 광역자치단체의) 광역사무 중에서 2개 기초자치단체 이상에 걸쳐 수행이 요구되는 협력적 사무의 성격이 강하면서 대도시에서 수행하는 것이 효과적인 사무임
 - 이렇게 선별된 광역사무는 기초자치단체에 대한 중복행정, 지도감독 등을 포함하고 있으므로 <도의 지도감독 및 이중행정 기능>에 해당하는 사무를 폐지/완화/이양 할 수 있도록 판단한 후 이 사무를 대도시 특례사무로 규정함
 - 말하자면 광역사무이지만 대도시에서 수행하는 것이 보다 경제적이고 효율적인 사무를 중심으로 판별하게 됨
- ‘도’(광역자치단체)와의 관계에서 대도시 사무특례 기준이 될 수 있는 사무
 - 도의 지도감독 배제, 이중적 행재정 관계를 배제하는 사무: 국가로부터 지도감독/책임성 관계에 있어서 도를 배제하고 직접적 관계성을 구축하는데 필요한 사무
 - 대도시 주변의 기초자치단체와 협력하여 광역행정을 수행함에 있어서 도/광역시의 간섭을 배제하고 대도시 중심으로 기초자치단체들 간에 자율적, 단독적으로 수행이 가능한 사무
 - 도 (또는 광역시)의 사무 중에서 기초단위인 대도시로 이양/위임 등이 가능한 사무
 - 도 (또는 광역시)와 시군 및 대도시 간의 관계에서 보충성원칙을 적용하는데 적합한 사무
- 광역사무 중에서 대도시 현지처리로 업무의 효율성을 높일 수 있는 사무
 - 여권발급, 지방산업단지 지정, 의료기관개설 및 허가, 의약품도매상 허가, 소독업 신고 및 관리, 자연환경보전 실천계획 수립 및 집행, 건축사무신고, 공동주택사업 승인, 안전진단 사전평가, 농지전용처리 등

- 가스용품제조허가, 고압가스용기 냉동기 및 특정설비제조등록, 식품제조가공업신고, 대규모점포 등록 및 지도 감독, 관광사업등록, 정기간행물 등록, 사회복지 법인 설립, 비산먼지사업장 신고, 유해화학물질사업장 신고, 도시개발사업시행자 지정 및 실시인가 등
- 도와 예속(감독, 관여, 간섭) 관계를 벗어나 자치권 확대를 가능하게 하는 사무
 - 국가 및 시도 광역자치단체가 기초자치단체의 자치권을 제약하고 있는 사무 중에서 대도시의 독립적 집행이 가능한 사무
 - 거래비용의 감소가 가능한 사무로서 도-시군구 간 연결(계)기능이 필요하지 않은 사무
 - 기초자치단체에 부여함과 동시에 시도에도 사무처리 권한을 부여하고 있지만, 사무처리 권한에 있어서 일정 규모 이상 또는 이하에 대하여 도지사 등 상급자치단체에 이중으로 부여되어 있어 업무처리에 일관성을 저해하는 사무는 대도시로 이양

5. 정책적 목적에 맞는 대도시 사무특례의 기준

- 국가의 지방행정체제 개편 논리 및 방향에 맞는 사무
- 국가가 대도시에 부여하고자 하는 사무특례
- 대도시 시장협의회가 요구하는 사무특례

6. 대도시 사무특례를 뒷받침하기 위한 행재정적 사무특례의 기준

- 기초자치단체 수준으로부터 재정역량을 부분적으로 확대해야 할 필요가 있는 사무
- 대도시의 독자적 행재정특례를 필요로 하는 사무
- 도로부터 재원 및 행정 인사의 독립성을 뒷받침해 줄 수 있는 사무

7. 인구 100만 대도시에 부여할 수 있는 사무특례의 기준

- 인구 100만 이상이지만 또한 광역시 수준에 미치지 못한 대도시는 별도로 <백만도시 또는 거대도시>로 규정하고 이에 대한 사무특례의 (판별)원칙과 기준을

제시

- 인구 100만 이상의 대도시를 <거대(백만)도시>라고 칭함

○ 인구 100만 이상 거대도시의 사무특례 판별원칙

- ① 광역시/도사무 중에서 인구 100만 이상 거대도시에 이양해도 자주적, 독립적, (행재정) 자율적으로 사무를 이행하는데 문제가 없는 사무
- ② 광역시에 준하는 사무특례를 우선적으로 인구 100만 이상의 거대도시 사무특례로 이양
- ③ 광역시와 유사하거나 그에 준하는 행재정 사무특례
- ④ 인구 100만 기준에 맞는 지방자치단체의 기구 설치 및 정원 규정 등에 관한 사무
- ⑤ 대도시에서 수행 가능한 사무 중 재정지출 정도가 높아 50만 대도시의 재정수요로 감당하기 어려운 사무
- ⑥ 보충성원칙에 따라 기초단위 50만 대도시 이하에서 효과적인 사무와 100만 대도시에서 더 효과적인 사무를 구분하여 이양
- ⑦ 판별 대표성: 광역시 사무 자주적, 독립적, 행재정적 자치역량으로 가능한 광역시 사무 독립적 중도시사무

○ 판별절차

- 국가로부터 이양 가능한 사무 중에서 판단지표의 종합순위에 따라서 50만/100만/광역시/도 사무 순으로 정하여 이양 또는 번호 순위에 따라서 순서에 맞게 판별하여 이양: 5) 국가사무 ↔ 4) 도/광역시 사무 ↔ 3) 역시/100만 거대도시 사무 ↔ 2) 50만 대도시 사무 ↔ 1) 기초시군구 사무

○ 인구 50만과 100만 대도시 간 판별기준

- ① 광역시 증가로 인한 피해, 불균형을 막기 위해 사무특례가 필요한 경우 → 인구규모가 100만에 가까운 대도시에 부여해도 문제가 없는 사무
- ② 규모의 경제성 등에 관한 계량적 판단지표의 산출 결과에 근거하여 50만/100만 인구별 대도시에 적합한 사무로 배분
- ③ 대도시의 확장, 인구증가에 따라 도시문제 해결에 필요한 사무
 - 인구증가에 따라 도시문제가 심각하게 증가하기 때문에 자율적, 자족적으로 이를 해결할 수 있는 자치권 확대에 필요한 사무

- 도시문제가 집중된 분야에 대해 자율적으로 대응하고 문제를 스스로 해결할 수 있는 정책 역량을 강화시키는데 필요한 사무
 - 이러한 사무들을 포함한 상위 개념의 복합적 성격의 사무
 - 인구집중으로 인한 단위면적당 인구비율이 높아지면서 도심교통 및 도시주변 외곽교통의 연계, 교육, 도시계획, 주택, 쓰레기, 상하수도, 도시치안(방법), 대기 등 공해, 위생 등 환경훼손
- ④ 100만 거대도시에 필요한 사무
- 도시행정 여건의 개선에 기여: 고도의 전문성이 요구되고, 이와 관련한 사무수행을 위한 행재정, 인적 역량 확대가 필요한 사무
 - 예산증대, 도시생활 민원처리 주민수가 증가하여 주민지원사업의 확대, 도시복지사업의 확대에 필요한 사무
 - 50만 대도시의 규모를 넘어서 거대도시로서 독립적, 자주적 거대도시 종합개발 및 도시적 광역행정 수행체계를 가능하게 하는데 필요한 사무
 - 정책적 대응에 필요한 사무
 - 대도시의 광역시 승격요구에 대한 단기적 대응에 필요한 사무
 - 광역시 증설 요구에 부응하여 도의 공백현상을 해소시키면서 균형발전을 도모할 수 있는 사무
- ⑤ 광역시 증가로 인한 피해, 불균형을 막기 위해 사무특례가 필요한 경우
- 생활행정 및 광역행정 수행에 필요하지만 광역시가 주도하여 행정을 수행할 경우 주변자치단체와의 불균형적 상황 발생이 있거나, 광역시의 증가로 인한 도 자치의 약화를 초래하게 될 수 있어서 이를 보완하기 위한 대안으로서의 100만 거대도시의 사무특례 확대에 필요한 사무

〈표 5-8〉 50/100만 대도시별 사무특례 사례

대도시별 구분	대도시별 사무특례 사례
인구 50만/100만 대도시 공통	<ul style="list-style-type: none"> - 50만/100만 이상 인구단위별로 일정한 기준에 따른 처리가 필요한 사무 - 외국 투자유치 및 대기업간 교류협력에 관한 사무 - 지역개발 및 지역경제 활성화에 관한 사무 - 관산학 연계를 통한 지역교육 및 인력양성, 근로감독에 관한 사무 - 체육 예술 진흥 및 관광에 관한 사무 - 지역규제관리에 관한 사무

대도시별 구분	대도시별 사무특례 사례
	<ul style="list-style-type: none"> - 50만/100만 대도시의 구역, 조직 및 행정관리에 관한 사무 - 대도시 주민의 복지 증진에 관한 사무 - 대도시 주민의 생활환경시설의 설치 및 관리에 관한 사무 - 대도시 지역 민방위, 소방에 관한 사무 - 대도시 관할 중소기업 및 산업 육성에 관한 사무 - 대도시 종합행정 실현에 필요한 사무
<p>인구 100만 이상 백만(거대) 도시</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 백만(거대)도시 광역권에 걸치는 사무:지방도로건설, 지방하천관리, 제방, 치산치수, 운수, 관광개발, 도시계획, 교통통신시설, 상하수도, 지역기반시설, 수질, 대기오염, 방재 등의 사무 - 백만(거대)도시 광역권 내의 (광역적) 협력·조정 사무:대도시 중심지와 주변지역 간 능력격차 해소에 필요한 사무 - 백만(거대)도시 광역권 중심의 개발계획 및 정책조정, 지역간 격차 해소 등에 관련된 사무 - 백만(거대)도시 광역권 발전을 위한 보완대행사무:병원, 연구소, (전문)대학교, 시험장, 식품검사시설, 직업안정, 사회간접시설 확충, 중소기업지원, 유적지 보호 등 사무 - 백만(거대)도시의 농림, 상공업, 고용지원, 일자리창출 등 산업진흥에 관한 사무 - 백만(거대)도시 및 주변 광역권의 주택공급, 지역개발과 주민생활 환경시설 확충에 관한 사무

○ 100만 이상 거대도시에 관한 사무배분 특례 기준

- 대도시 주민편의를 위해 인구 100만 이상의 백만(거대)도시 스스로가 재원을 마련해야만 하는 사무
- 대도시 사무이지만 인구 50만의 대도시 보다는 인구 100만 이상의 백만(거대)도시에서 사무수행이 보다 경제적이고 효율적인 사무
- 행정처리 결과가 50만 이상 대도시와 인근 2개 이상 시군(구)에 영향을 미치는 사무
- 시도단위로 100만 이상 백만(거대)도시에 동일한 기준으로 처리되어야 할 성질의 사무
- 대도시를 포함한 지역적 특성을 살리면서 100만 이상 백만(거대)도시 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무
- 시도사무 중 인구 100만 이상 백만(거대)도시 특성에 맞는 사무
- 100만 백만(거대)도시의 광역행정권을 유지관리 하는데 필요한 사무
- 50만 대도시 수준에서는 전문성을 확보하기 어려운 사무
- 50만 대도시에서 처리하는 것보다 100만 백만(거대)도시에서 처리하는 것이

비용이나 인력 운용 면에 있어서 효율적인 사무

- 50만 대도시와 주변의 2개 이상 시군구가 공동으로 설치 또는 처리하기에는 부적합하고, 광역시/도에서도 처리하지 않아도 되나 100만의 기초단위인 거대 도시에는 반드시 필요한 사무

제 6 장 결 론

- 제1절 요약: 대도시 사무특례 원칙과 기준
제2절 대도시 사무특례의 판별기준 적용절차 및 방법(Toolkit)
제3절 대도시 사무특례의 판단기준 적용 결과

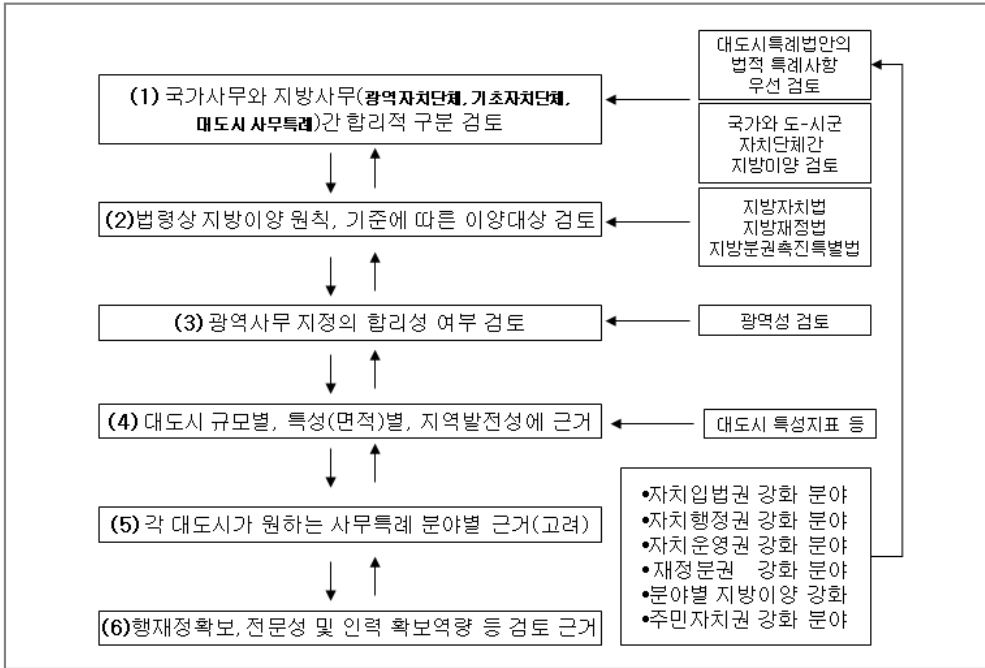


제6장

결론

제1절 요약: 대도시 사무특례 원칙과 기준

- 대도시 사무특례의 원칙과 기준 개발을 위한 논리적 순서
 - ① 판단기준과 원칙/판별절차와 순서 → 기준/ 판별지표 설정 → 판별 대표성 지정 → 판별방식(절차) 적용
 - ② 판단기준과 원칙의 설정: 절차적 판별순서를 결정하여 판별원칙/기준을 적용
 - ③ 실제 대도시 사무특례를 발굴하기 위한 근거기준과 판별지표를 나타내 줄 수 있는 대표 기준을 설정(대표가 되는 판별지표 선정)
 - ④ 사무특례 기준설정을 위한 논리적 체계: 대도시 사무의 일반적 기준, 국가로부터 이양 가능한 사무, 광역사무로부터 이양 가능한 사무, 사무특례 분야별 사무 이양 기준, 행재정 지원을 위한 사무특례 지정
 - ⑤ 대도시 사무특례 분야 지정: 도시계획, 주택, 환경, 지역개발, 지방재정 보전 및 관리, 행정기구 설치·운영 등
 - ⑥ 대도시 사무특례 지원을 위한 행재정 사무특례 결정
 - ⑦ 50만/100만 규모에 따른 사무특례 구분



〈그림 6-1〉 대도시 사무특례 판별기준 단계별 검토 순서

○ 대도시 특성과 규모를 구분하기 위한 지표군

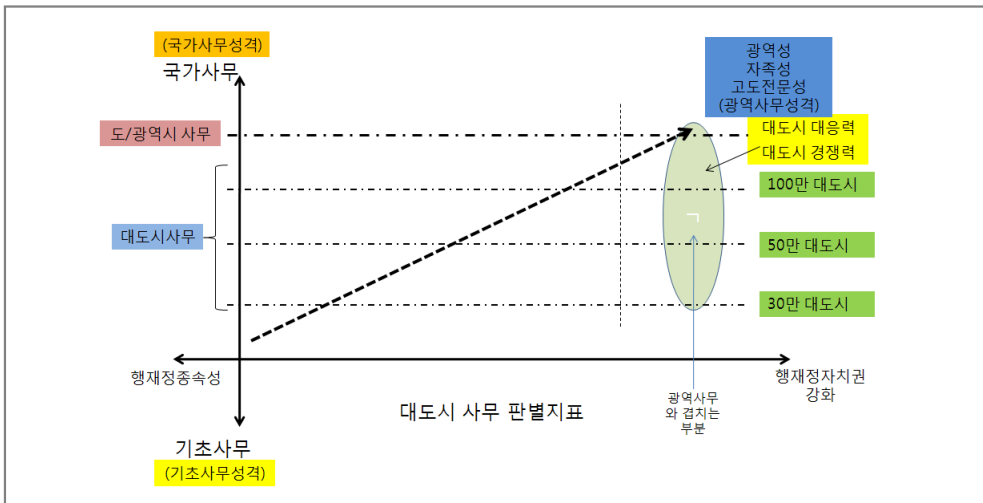
- 도시의 임계규모 수준은 통상 인구 25만~30만 규모를 적정선으로 판단
 - ※ 도시 인구규모가 일정한 임계규모에 도달되면 도시기능상 산업기반 다양화, 행정력의 강화, 막대한 기존 고정산업 광대한 배후지의 확보 물량 및 자금의 계속 지원 등을 토대로 그 도시 성장이 지속 유지 가능함
 - 지표 선정의 적합성 : 대표성을 확보한 지표, 측정의 단순성, 이론적 근거, 자료취득 가능성 등 고려
 - 인구, 경제, 사회, 주택 부문 지표별로 객관성 있는 기준 도출 필요
 - 기존 대도시 관련 연구내용을 검토해 보면 통상 인구, 사회·물리적 환경 측면에서 인구규모, 인구 증감율, 순인구이동율, 노령화지수, 단독주택과 아파트단지 간 주택비율 등을 고려함
 - 경제적 측면에서 사업체 규모, 고용수준, 상업활력도 등도 고려요인임
- 인구 50만/100만 대도시의 공통적 사무특례 기준이 되는 지표군 설정
- 각 대도시의 도시적 특성을 나타내는 지표군을 설정하고 지표군을 대표하는

특성-부문을 고려하여 인구의 규모를 판별함

- 이때 계량적인 통계치를 사용할 수 있으면 각 수치별로 대입하여 종합적으로 판단이 가능할 것임

○ 지표군 선정 이유

- 우리나라 개발촉진지구 선정기준에 대한 각 연구자들의 견해와 행정안전부의 신활력지역 선정 및 지역종합개발, 지역발전위원회의 지역발전 지표 등에 관한 연구들을 종합한 결과
- 도시권 지역발전 수준을 통계지표에 의하여 평가함으로써 기초자치단체의 유형을 구분할 수 있는 지표군을 도출해 볼 수 있음
- 이는 주로 인구밀도, 인구증가율, 도로율, 도시 서비스시설, 1인당 지방세 비율 (또는 지방세징수액), 제조업 종사자 비율, 서비스업 종사자 비율, 인구증가율, 경제활동인구, 전입자수 등 인구가동율, 노령화 인구비율, 승용차 보유율, 상수도 보급율 등임
- 이외에도 부차적으로 고려될 수 있는 지표로는 교육, 복지, 영세민 비율, 재산세액, 임야율 등이 있을 수 있음. 아무튼 이와 같이 활용된 지표별 부문을 구분한다면, 경제산업분야, 인구환경분야(인구변화율), 도시개발수준, 기반시설분야 등으로 구분할 수 있을 것임



〈그림 6-2〉 대도시 사무특례 판별기준 적용 개념도

- 인구 100만 이상 대도시에서 나타나는 특징
 - 인구 100만 이상 대도시는 도시 발전에 따라 공간의 부족, 토지이용의 합리성 결여, 교통체증 등 도시관리상 문제점의 규모와 양적 관리수준이 증대되므로 도시규모 증가에 따른 문제점을 해결하고 이에 대처할 수 있도록 폭넓은 사무특례 부여가 필요
 - 예를 들면, 토지문제의 심화, 도로 및 대중교통 등 교통인프라의 기능 저하, 수자원과 쓰레기 처리 등 도시서비스 네트워크의 부적합성 증가, 위생적 측면과 사회적 측면에서의 유해요인과 위험 확산, 사회적 분리현상 및 경제적 불평등의 심화 등 발생 가능
 - 또한 경제적 측면에서 국제교류 등 새로운 차원의 발전 가능성도 보여주지만 또한 외부적 요인에 의한 의존도 역시 높아짐. 이 단계부터 도시 생산성 감소 성향도 보임
- 인구 50만/100만 규모의 대도시 간 구분기준(지표) 및 사무특례 분야
 - ① 대도시권 문제 발생에 따른 대응정책, 해결능력 강화를 위한 사무(대도시권 대응력)
 - 도시 주택난 해소를 위한 사무특례 분야
 - 도시 교통난 해소를 위한 사무특례 분야
 - 도시 급수난 해소를 위한 사무특례 분야
 - 도시 쓰레기 처리난 해소를 위한 사무특례 분야
 - ② 기술인력, 도시인프라, 국제경제화 강화를 위한 사무 (대도시권 경쟁력)
 - ③ 복합도시로서의 특성 증대 (대도시권 다양성)
 - 도시규모가 클수록 서비스업이 확대되고, 새로운 기업체의 창업율이 증대
 - 어느 정도 숙성된 산업체는 주변도시 또는 교외지역으로 이탈하는 비율이 증대
 - 다양한 분야의 산업특성화가 발전하여 각 분야의 기술인력이 증대
 - 결과적으로 도시중심지가 다변화되며 중소규모의 도시특화도 증가하게 됨
- 대도시 사무특례의 판별원칙과 기준

구분	내용
50만/100만 대도시 공통의 사무특례 판별원칙	<ul style="list-style-type: none"> ① 대도시에 적합한 사무: 대도시 전문성 강화에 기여하는 사무 ② 반드시 상급자치단체인 <도> 및 <광역시>에서만 수행해야 하는 사무는 제외 ③ 도의 계층적 관할권은 유지할 수 있으면서 기초자치단체의 자치권 확대가 가능한 사무특례를 우선적으로 검토 ④ 사무이양시 시도 및 시군구 등 다른 지방자치단체에 악영향을 주지 않는지 검토하여 부정적 영향이 현저한 경우에는 이양대상에서 제외를 검토 ⑤ 국가에서 시도로 이양하는 사무를 대상으로 대도시 사무특례로 고려할 수 있는 사무들에 대하여 이양 결정 ⑥ 지방재정 확충에 관한 사무특례는 대상사무들을 발굴한 후 전체의 틀 속에서 행재정 지원 방안을 고려하여 결정하는 것이 논리적이므로 종속변수에 해당 ⑦ 50만 이상 사무특례 = 기초자치단체 사무 + 몇 개 통합 및 합산된 기초자치단체의 수준 ⑧ 100만 이상 사무특례 = 광역시/도 사무 - 몇 개 배제된 사무 수준 ⑨ 13개 대도시의 특성에 맞는 사무로 구분하여 그에 적합한 기준개발
50만/100만 대도시 공통의 사무특례 판별기준	<ul style="list-style-type: none"> - 국가사무/시도사무 중에서 대도시/백만(거대)도시 특성에 맞는 사무특례를 발굴할 수 있는 일반적, 공통적인 기준 - 도시의 독립성, 자족성을 유지하는데 필요한 사무 - 대도시의 자주(자족)적 도시기능을 구축 및 운영(유지관리)하기 위한 사무 <ul style="list-style-type: none"> ① 급증하는 도시행정 수요에 적절한 대응력을 필요로 하는 사무 ② 도시평창에 따른 전문성 확보가 필요한 사무 ③ 대도시에서 효율적이고 신속하면서 자주적이고 종합적으로 도시개발사업을 수행할 수 있도록 체계화하는데 필요한 사무 및 대도시 강점을 고려하여 도시기능 강화에 필요한 사무 ④ 도시생활 기반시설의 건설, 유지, 관리, 확대 등에 필요한 사무 → 도시형 지역개발 기능에 필요한 사무 ⑤ 국가와 광역자치단체로부터 이중행정 및 이중감독을 배제할 수 있는 사무: - 대도시 발전을 위하여 행정낭비 요인을 제거할 수 있는 사무 - 대도시 행정의 신속성을 요구하는 사무 - 대도시 행정의 효과성을 제고할 수 있는 사무 - 대도시 행정의 정책적 집행성을 높일 수 있는 사무 - 대도시 행재정 역량/이미지 제고 등에 기여할 수 있는 사무 - 대도시 경쟁력 향상/육성에 필요한 사무 - 대도시와 인근 시군(구) 간의 조정 통합 및 대도시 중심의 광역행정 수행에 필요한 사무 - 광역자치단체에 의한 처리절차를 생략해도 되는 사무
100만 이상 백만(거대) 도시의 사무특례 판별원칙	<ul style="list-style-type: none"> - 인구 100만 이상이지만 또한 광역시 수준에 미치지 못한 대도시는 별도로 <백만(거대)도시>로 규정하고 이에 대한 사무특례의 (판별)원칙과 기준을 제시 - 인구 100만 이상의 대도시를 <백만(거대)도시>라고 칭함 <ul style="list-style-type: none"> ① 광역시/도사무 중에서 인구 100만 이상 백만(거대)도시에 이양해도 자주적, 독립적, (행재정) 자율적으로 사무를 이행하는데 문제가 없는 사무 ② 광역시에 준하는 사무특례를 우선적으로 인구 100만 이상의 백만(거대)도시 사무특례로 이양 ③ 광역시와 유사하거나 그에 준하는 행재정 사무특례 ④ 인구 100만 기준에 맞는 지방자치단체의 기구 설치 및 정원 규정 등에 관한 사무 ⑤ 대도시에서 수행 가능한 사무 중 재정지출 정도가 높아 50만 대도시의 재정수요로

구분	내용
	감당하기 어려운 사무 ⑥ 보충성원칙에 따라 기초단위 50만 대도시 이하에서 효과적인 사무와 100만 대도시에서 더 효과적인 사무를 구분하여 이양 ⑦ 판별 대표성: 광역시 사무 자주적, 독립적, 행재정적 자치역량으로 가능한 광역시 사무
100만 이상 백만(거대) 도시의 사무특례 판별기준	- 대도시 주민편의를 위해 인구 100만 이상의 백만(거대)도시 스스로가 재원을 마련해야만 하는 사무 - 대도시 사무이지만 인구 50만의 대도시 보다는 인구 100만 이상의 백만(거대)도시에서 사무수행이 보다 경제적이고 효율적인 사무 - 행정처리 결과가 50만 이상 대도시와 인근 2개 이상 시군(구)에 영향을 미치는 사무 - 시도단위로 100만 이상 백만(거대)도시에 동일한 기준으로 처리되어야 할 성질의 사무 - 대도시를 포함한 지역적 특성을 살리면서 100만 이상 백만(거대)도시 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 - 시도사무 중 인구 100만 이상 백만(거대)도시 특성에 맞는 사무 - 100만 백만(거대)도시의 광역행정권을 유지관리 하는데 필요한 사무 - 50만 대도시 수준에서는 전문성을 확보하기 어려운 사무 - 50만 대도시에서 처리하는 것보다 100만 백만(거대)도시에서 처리하는 것이 비용이나 인력 운용 면에 있어서 효율적인 사무 - 50만 대도시와 주변의 2개 이상 시군구가 공동으로 설치 또는 처리하기에는 부적합하고, 광역시/도에서도 처리하지 않아도 되나 100만의 기초단위인 거대도시에는 반드시 필요한 사무

제2절 대도시 사무특례의 판별기준 적용절차 및 방법(Toolkit)

1. 적용논리

① 기본판별지표: 논리성

- 첫 단계에는 대도시 특성 및 단층형 대도시의 자치권 확대를 위해 적절한 이양사무인지, 대도시 행재정 역량에 맞는 사무 수준인지 등에 따라 원칙과 기준을 적용하여 이양(단계)을 구분할 수 있음
- 또는 정책적합성을 먼저 고려한 뒤 논리성으로 보완하는 방법으로 적용도 가능하고, 이러한 정책적합성은 적용기준의 가장 마지막으로 적용도 가능함

② 실행판별지표: (정책적합성 +) 실효성

- 두 번째 단계는 이양사무의 실행 가능성 정도를 구분하여 판별함

2. 적용절차 및 방법(단계별 판별절차)

① 제1단계 판별기준 적용

- 제1단계 판별기준은 논리성에 근거한 순차적 판별지표 적용을 고려한 판별단계
- (정책적합성 판단 → 대도시 자주성 → 대도시 전문성 → 대도시 (정책) 효과성 → 대도시 광역성(지역특성) (→정책적합성 판단)

〈표 6-1〉 사무특례 판별을 위한 적용기준 및 사무 예시

구분	판별기준	논거	사무 예시
대도시 일반 (공통) 기준	대도시 자주성 (독립성)	- 중앙정부의 통제와 간섭을 완화하여 대도시 지방정부의 자율적 처리가 가능한 사무 - 대도시 행정수요의 적응력 향상에 기여할 수 있는 사무 - 도를 경유하게 되면 계층수가 많아져 의사결정비용, 거래비용 등이 증대하기 때문에 계층간의 기능중복 문제 등을 해결하게 되면 업무 중복에 의한 불필요한 갈등과 책임성의 부재 등과 같은 문제를 해결할 수 있는 사무	- 도의지도감독배제및이중적행정관계를 배제할수있는사무 - 인허가, 승인 등 처분상 도/국가의 관여를 배제해도 되는 사무 - 개선 정지 제한 금지 등 도로부터의 명령적 행위를 배제할 필요가 있는 사무 - 상급자치단체로보고/협의/조정/경과가필요없는사무 - 도시행정에서(도자치단체의 감독 인허가를 배제하고) 자주적이고 독립적인 행정처리가 효과적인 사무
	대도시 전문성	- 50만 이상 대도시에 적용시 비용 효율적 수준 등 각각 인구재정경제 규모에 맞는 사무 - 대도시 평창에 따른 전문성 확보에 필요한 사무	- 대도시 자체 개발계획권, 종합발전계획권 등 도시평창에 따른 전문성 확보에 필요한 사무 - 대도시의 유지 관리를 위한 SOC사업에 관한 사무 - 특히 주택, 상하수도, 교통, 도시계획, 사회복지 등 분야의 전문성, 기술인력 등을 필요로 하는 사무
	대도시 (정책) 효과성	- 도시기반시설의 유지 및 현대화로 도시주민생활 책임 - 대도시의 강점을 고려하여 도시기능 강화에필요한 사무 - 대도시 생활기반 시설의 건설, 유지, 관리, 확대 등에 필요한 사무 - 대도시에서 효율적이고 신속하면서 자주적이고 종합적으로 도시개발사업을 수행할 수 있도록 체계화하는데 필요한 사무	- 근린공원, 도로확장, 하천관리, 대중교통 기반시설 확충 등 도시주민의 생활편익을 위한 시설 등에 관한 사무 - 도시인력 유인이 가능한 교육/취업확대 관련사무
	대도시 광역성	- 대도시가 지역발전과 생활권의 중심 역할 수행	- 면적이 확장되고, 교통 및 통신의 발달로 인하여 관할구역 내 주민의 교통권,

구분	판별기준	논거	사무 예시
	(대도시권 지역특성)	- 대도시와 주변지역의 기초자치단체를 포함한 대도시권 중심으로 자율적 처리가 효과적인 사무로서 이는 대도시 중심의 독자적 광역행정으로 처리하는데 필요한 사무	생활권, 통학권 및 경제권 등이 확대되어 인접 시군과의 괴리현상 등으로 자율적으로 주민의 편의를 도모할 필요성이 생겨나 이를 해결하기 위한 자율적 조정 및 광역행정 기능을 수행하는데 필요한 사무
	대도시 행재정 지원특례	- 대도시 지역 실정에 맞는 자주적, 종합 행정서비스 수행을 위한 포괄적 자치권 및 자주재원 확충을 확보해 주기 위해 필요한 사무 - 실제 광역시와 같은 자치조직권, 인사권, 재정권 등을 갖도록 하여 중앙정부와의 관계에서 도를 경유하지 않고 직접 관계를 갖게 할 수 있는 사무	
100만 거대도시 기준	거대도시 경쟁력	- 기술인력, 도시인프라, 국제경제화 강화를 위한 사무 - 세계경제의 개방에 따라 국제관계 등 비즈니스 중심지가 되어 경제 사회 문화 등 각 분야에서 경쟁력 있는 거대도시로 만드는데 전략적으로 필요한 사무	- 거대도시 행재정 역량/이미지 제고 등에 기여할 수 있는 사무 - 민간투자 활성화 사무, 기업유치사무, 상권개발사무, 국내외 이벤트 관련사무, 국제협력사무, 국제예술 및 문화사업 사무
	거대도시 대응력	- 대도시권 문제 발생에 따른 대응정책, 해결능력 강화를 위한 사무 - 대도시 정주민구 및 유동인구의 증가 등으로 도시문제의 확산 방지를 위해 필요한 사무	- 생활행정 및 광역행정 수행에 필요하지만 광역시가 주도하여 행정을 수행할 경우 주변자치단체와의 불균형적 상황 발생이 있거나, 광역시의 증가로 인한 도 자치의 약화를 초래하게 될 수 있어서 이를 보완하기 위한 대안으로서의 100만 백만(거대)도시의 사무특례 확대에 필요한 사무
	거대도시 (전문) 복합성	- 복합도시로서의 특성 증대에 대응이 필요한 사무 - 거대도시 종합행정 이행을 위해 고도의 전문성이 요구되고, 이와 관련한 사무수행을 위한 행재정 및 인적 역량의 확대에 필요한 사무	- 사업의 계획, 승인, 인허가, 관리 등 일련의 절차적 권한들이 도지사에게 부여되어 있어서 대도시권 지역 실정에 적합한 사업을 신속하게 처리하는데 거대도시로 직접 이양이 필요한 사무

② 제2단계 판별기준 적용

- 기본적으로 2단계는 수권역량과 이양용이성 판별에 의해 단계로 구분되나 이때 판별은 동시에 함
- 대도시 및 100만 이상 거대도시로 이양 가능한 특례사무를 대도시 기초자치단

체가 실행하기 위해서는 자체의 행재정 역량 및 환경을 판단하여 사무특례 수행의 실효성 정도를 고려해야 함. 이러한 역량을 판단할 수 있는 기준은 이미 논의된 수행독립성, 자율책임성, 기위임처리, 독자적 결정권, 실행효과성, 정책효과성 등임

③ 제3단계 판별기준 적용

- 이 판별단계는 인구 50만/100만의 인구규모에 따른 차등이양 방식의 특례기준을 고려하여 100만 이하의 대도시와 100만 이상의 거대도시에 사무특례의 부여를 판별하도록 함

〈표 6-2〉 단계별 판별기준에 의한 판단(엑셀)서식

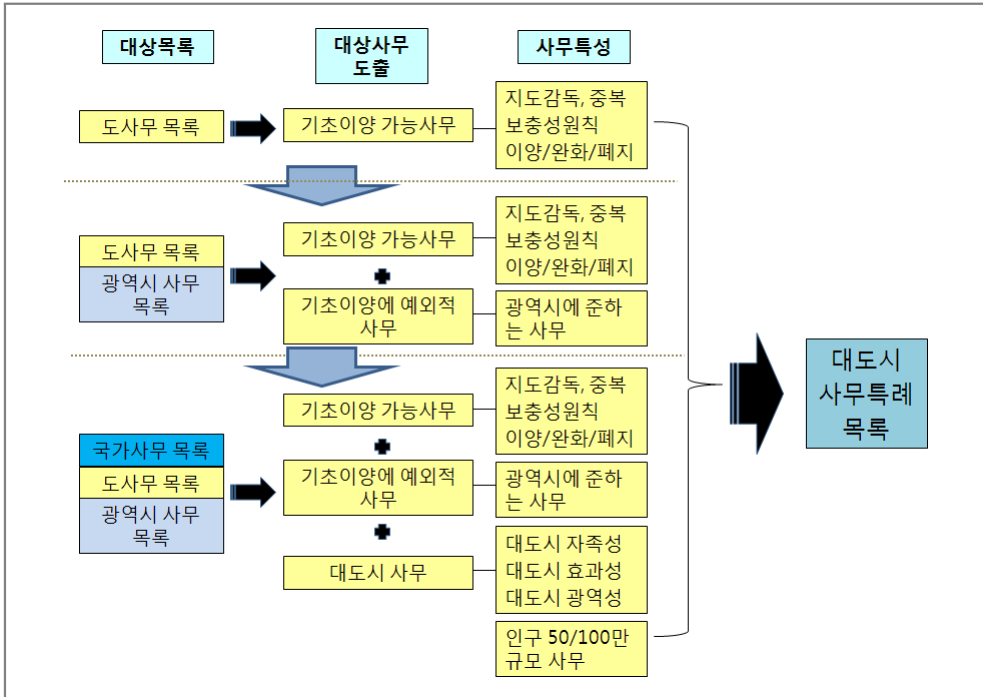
관련법	단위사무명	논리적 판별지표 (1단계)	실효성(+정책적합성) 판별지표 (2단계)	인구규모별 차등이양(3단계)	종합판단
		<① 정책적합성> ② 대도시 자주성 ③ 대도시 전문성 ④ 대도시 (정책)효과성 ⑤ 대도시 광역성	① 이행독립성 ② 기위임처리 ③ 자율책임성 ④ 독자적결정권 ⑤ 실행효과성 ⑥ 정책효과성	① 50만 대도시 ② 100만 거대도시	

3. 사무총조사 목록에서 대도시 사무특례 발굴 절차

- ① 실제 ‘도’(광역자치단체)와의 관계 속에서 특례를 부여하기 위한 대상사무의 발굴
 - 도의 지도감독 배제, 이중적 행재정 관계를 배제하는 것과 관련된 사무를 중심으로 선별
 - 대도시 주변의 기초자치단체와 협력하여 광역행정을 수행함에 있어서 도의 간섭을 배제하고 자율적, 단독적으로 수행이 가능한 체계를 구축하는데 필요한 사무를 선별
- ② 기초자치단체에 대하여 예외적 특례를 부여할 수 있는 사무이면서 동시에 광역시 사무를 대상으로 광역시의 권한과 달리 부분적인 제약을 둘 수 있는 대상사무 발굴
- ③ 중앙정부와 직접적 관계를 유지하는데 필요한 대상사무 중에서 특례를 부여
 - 독립적인 자치단체로의 활동을 가능하게 하는 사무분야

④ 50만/100만의 인구규모 차이를 고려하는데 필요한 기준 등을 제시하는 대상사무 등 발굴

- 인구 50만/100만 기준에 따라서 분야별로 규모, 시설 등 차이를 명확히 판단 가능하게 하는 지표 등을 포함하고 있는 대상사무 중에서 사무특례로 선별



제3절 대도시 사무특례의 판단기준 적용 결과

○ 사무총조사 목록 중 대도시 사무특례 발굴 대상 및 발굴결과

사무구분	사무총조사 목록	대도시 사무특례 발굴대상	50만 이상 대도시	100만 이상 대도시
지방공동사무	- 시도/시군구 공동사무 710건	제외	-	-
지방광역사무 (자치+위임)	- 시도 직접처리사무 : 3475건 - 시도/시군구 산하소속기관 사무 : 226건 - 시도/시군구사무로 민간위탁사무: 26건 - 시도/시군구 공동사무: 127건	- 발굴대상 - 제외 - 제외 - 제외	0 - - -	0 - - -
국가+지방 공동사무	- 국가/시도 공동사무 : 438건 - 국가/시군구 공동사무: 117건 - 국가/시도/시군구 공동사무: 1769건	- 발굴대상 - 제외 - 제외	0 - -	0 - -
국가사무 중 국가위임사무	- 국가에서 시도로 위임사무: 783건 - 국가에서 시군구로 위임사무: 193건 - 국가에서 시도로, 시도에서 다시 시군구로 재위임사무: 162건 - 국가에서 시도/시군구로 동시 위임사무: 77건	- 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상	0 0 0 0	0 0 0 0

사무구분	사무총조사 건수	실 조사 건수	50/100만 대도시 공통 사무특례	100만 이상 대도시
지방공동사무	- 시도/시군구 공동사무 710건	제외	-	-
지방광역사무 (자치+위임)	- 시도 직접처리사무 : 2,896건 - 시도 산하/소속기관 사무 : 206건 - 시도사무의 민간위탁사무: 25건 - 시도사무의 시군구 위임사무: 103건	- 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상	-1,004 -82 -18 -94	-54 -5 -0 -0
국가+지방 공동사무	- 국가/시도 공동사무 : 438건 - 국가/시군구 공동사무: 117건 - 국가/시도/시군구 공동사무: 1,769건	- 발굴대상 - 제외 - 제외	-192 - -	-44 - -
국가사무 중 국가위임사무	- 국가에서 시도로 위임사무: 776건 - 국가에서 시군구로 위임사무: 193건 - 국가에서 시도로, 시도에서 다시 시군구로 재위임사무: 162건 - 국가에서 시도/시군구로 동시 위임사무: 77건	- 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상 - 발굴대상	-469 -122 -72 -34	-80 -0 -3 -0
총조사 결과 2,273			2,087	186

50/100만 기준	대도시 사무특례 기준	시도직접 처리사무	시도소속 사무	시도의 민간위탁 사무	시도의 시군구 위임사무	국가시도 공동사무	국가의 시도위임 사무	국가의 시군구 위임사무	국가의 시도, 시도의 재위임 사무	국가의 시도, 시군구 동시 위임사무
50만 이상 대도시 특례사무	대도시 자주성	521	52	9	27	146	177	54	50	28
	대도시 전문성	123	6	4	36	17	104	4	5	0
	대도시 정책효과성	183	22	0	5	2	63	34	3	0
	대도시광역(전문)성	177	2	5	26	27	125	30	14	6
소계	2,087	1004	82	18	94	192	469	122	72	34
100만 이상 대도시 특례사무	거대도시 경쟁력	7	0	0	0	2	0	0	0	0
	거대도시 대응력	15	0	0	0	3	0	0	0	0
	거대도시 전문복합성	32	5	0	0	39	80	0	3	0
소계	186	54	5	0	0	44	80	0	3	0
총계(2,273)		1058	87	18	94	236	549	122	75	34