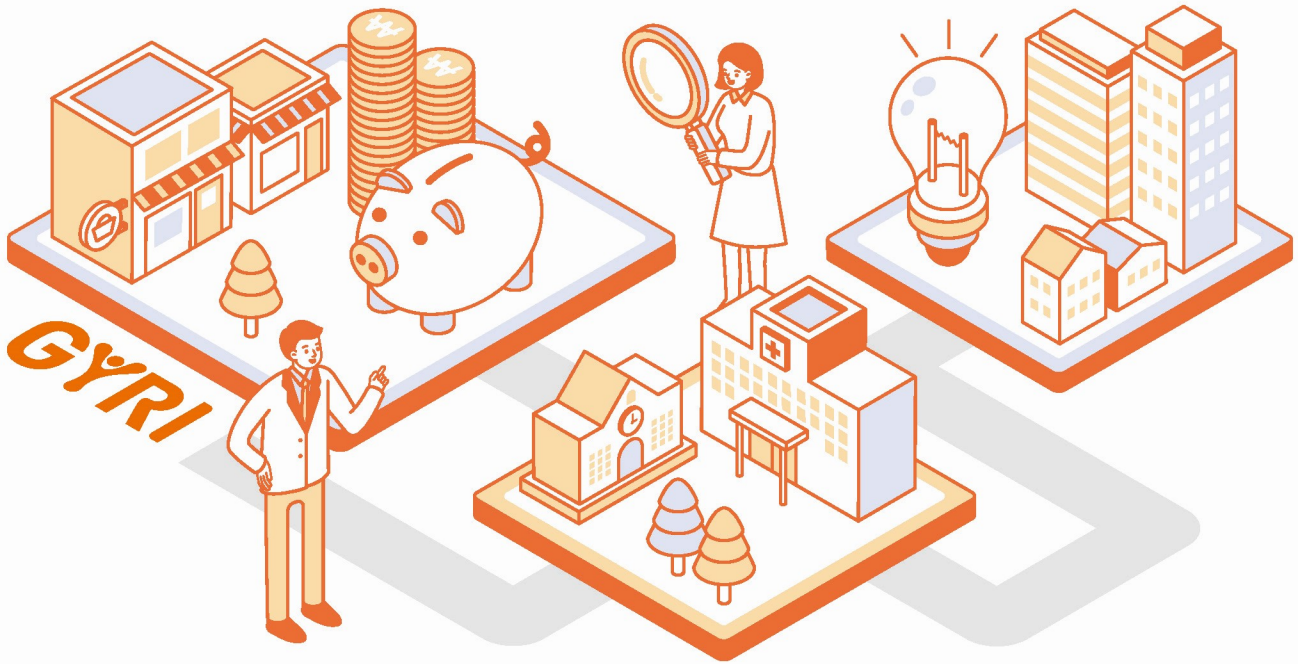


이슈 브리프

Issue Brief

06

특례시 권한이양 법제화 방안



발행일 2022년 4월 22일
발행인 정원호
발행기관 고양시정연구원
홈페이지 www.gyri.re.kr.

연구책임자
전성훈
고양시정연구원,
시민정책연구실, 연구위원

공동연구자
유민지
고양시정연구원,
시민정책연구실, 위촉연구원

Summary | 요약

- 01 2022년 1월 13일 「지방자치법」 전부개정(안)의 시행은 '2할 자치, 무늬만 지방자치'라는 오명에서 벗어나게 되는 계기가 될 뿐만 아니라, '지방자치 1.0시대'에서 '자치분권 2.0시대'로의 전환이라는 것이 중론임
- 02 고양시는 「지방자치법」 제198조제2항제1호에 근거하여 인구 100만 이상 대도시로서 '특례시' 지위를 부여받았으며, 행·재정 운영과 국가의 지도·감독에 대해서 추가적인 특례를 적용받아 권한과 재정의 확대가 예측되고 있는 상황임
- 03 이에 본 연구에서는 「지방일괄이양법(2차)」과 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제·개정에 적극적인 대응을 하고자, 4개 특례시에서 이양을 요구하는 432개 단위사무에 대한 적합성 판단과 시급히 이양이 필요한 주민밀접 사무 71개를 선정하여 제시하였음

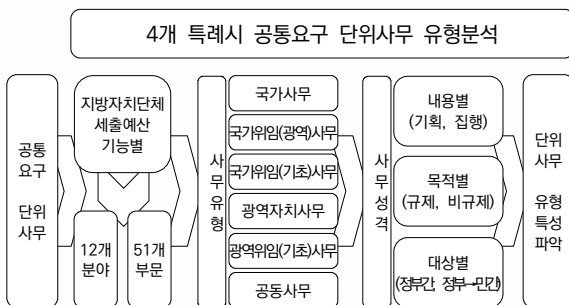
01

4개 특례시의 공통요구 단위사무 현황

• 공통요구 단위사무 유형분석

- 고양시를 비롯한 4개 특례시에서 공통적으로 이양을 요구하는 단위사무(432개)에 대한 유형분석은 개별 단위사무의 특성을 파악하여 이양 적합성을 판단하는 기초자료로 활용하기 위한 것임

〈유형분석 체계〉



• 유형분석 결과

○ 세출예산 분야별(12개 분야)

- 행정안전부의 '2021년 지방자치단체 예산편성 운영기준 및 기금운용계획 수립기준'을 토대로 분석함
- '교통 및 물류'에 해당하는 단위사무가 84개(19.1%)로 가장 많은 비중을 차지하고 있으며, '국토 및 지역개발' 65개(14.8%), '환경' 59개(13.4%) 등의 순위를 보이고 있음
- '과학기술'에 해당하는 단위사무는 없으며, '교육' 부문 3개(0.7%)로 가장 낮은 수준을 보이고 있음

○ 세출예산 부문별(51개 부문)

- 51개 부문 중 단일부문으로 가장 많은 단위사무를 포괄하고 있는 부문은 '교통 및 물류'의 '대중교통·물류 등 기타' 부문으로 총 439개의 단위사무 중 16.6%인 73개로 나타났음
- 다음으로는 '국토 및 지역개발'의 '지역 및 도시' 부문이 46개(10.5%), '농림해양수산'의 '농업·농촌' 부문 38개(8.7%) 등의 순으로 확인되었음
- 51개 부문 중 '입법 및 선거관리', '경찰', '유아 및 초·중등교육', '문화재' 등 12개 부문에 해당하는 공통요구 단위사무는 없는 것으로 분석되었음

○ 사무유형별

〈사무유형별 분석 결과〉

세출예산 기능별(분야)	사무 수	사무유형					
		국가 사무	국가위임사무		광역 자치 사무	광역 위임 사무	공통 사무
			광역	기초		기초	
일반공공행정	33	13	0	0	10	10	0
공공질서 및 안전	20	0	0	0	18	0	2
교육	3	0	0	0	3	0	0
문화 및 관광	17	0	0	0	17	0	0
환경	52	1	20	1	14	15	1
사회복지	48	0	48	0	0	0	0
보건	22	3	0	0	15	0	4
농림해양수산	47	0	8	0	35	3	1
산업중소기업 및 에너지	41	8	0	0	32	0	1
교통 및 물류	84	11	1	29	2	2	39
국토 및 지역개발	65	1	62	0	2	0	0
합계	432	37	139	30	148	30	48

○ 사무성격별

〈사무성격별 분석 결과〉

세출예산 기능별(분야)	사무 수	내용별		목적별		대상별	
		기획	집행	규제	비규제	정부간	정부-민간
일반공공행정	33	14	19	22	11	23	10
공공질서 및 안전	20	4	16	4	16	14	6
교육	3	1	2	0	3	3	0
문화 및 관광	17	2	15	4	13	8	9
환경	52	15	37	31	21	22	30
사회복지	48	5	43	18	30	7	41
보건	22	4	18	11	11	5	17
농림해양수산	47	21	26	3	44	20	27
산업중소기업 및 에너지	41	8	33	16	25	11	30
교통 및 물류	84	12	72	22	62	26	58
국토 및 지역개발	65	19	46	58	7	29	36
합계	432	105	327	189	243	168	264

02

권한이양 적합성 판단

• 적합성 판단분석

- 4개 특례시에서 공통적으로 이양을 요구하는 단위사무에 대한 적합성 판단분석은 관련 전문가들로 구성된 내·외부 판정단에서 개별 단위사무의 특성을 기반으로 세부기준에 비추어 특례시에서 수행해야 하는 것이 보다 바람직한지를 판단하는 것임

〈적합성 판단분석 체계〉



- 이양 적합성 판단은 특례시에 한정하여 적용한 것으로, 여타 지방자치단체에 공통적으로 이양이 필요하거나 인접 지역에 영향을 미칠 수 있는 경우, 광역 차원에서 수행이 필요한 경우 등은 부적합한 것으로 판정하였음

〈이양 적합성 판단기준〉

세부기준	주요 내용
일반 기준	행정 효율성 <input type="checkbox"/> 연계사무의 효과적 처리, 행정비용 절감 가능성, 광역으로부터의 간섭 및 감독 완화, 사무 중복성 완화
	재정 충분성 <input type="checkbox"/> 자체 재정 수행 가능성, 책임성 확보 정도
	주민 편의성 <input type="checkbox"/> 특별한 대도시 행정 수요의 대응 필요성 및 적절성
	지역개발 <input type="checkbox"/> 대도시 경쟁력 강화, 지역경제 활성화
	파급효과 <input type="checkbox"/> 광역 및 인근 지자체에 대한 파급효과 정도
세부 기준	집적성 <input type="checkbox"/> 대도시 집적성이 높으면서 주민편의성을 증대시킬 수 있는 사무 및 연계사무
	경쟁력 <input type="checkbox"/> 대도시의 지역경제 활성화 및 경쟁력을 제고할 수 있는 사무 및 연계사무
	위임 <input type="checkbox"/> 위임(재위임) 등을 통해 일부 시·군에서 기 수행하고 있는 사무 및 연계사무
	규모경제 <input type="checkbox"/> 대도시의 규모의 경제 및 전문성 활용이 가능한 사무 및 연계사무
	개발역량 <input type="checkbox"/> 대도시의 지역개발역량을 강화시킬 수 있는 사무 및 연계사무
주민 밀접	자율성 <input type="checkbox"/> 대도시의 자율성을 높일 수 있는 사무 및 연계사무
	신속성 <input type="checkbox"/> 주민의 행정 수요에 대한 신속한 처리가 요구되는 사무
	접근성 <input type="checkbox"/> 주민의 지리적·시간적 접근성이 요구되는 사무
	대응성 <input type="checkbox"/> 주민의 행정 수요에 탄력적인 대응이 요구되는 사무
	편리성 <input type="checkbox"/> 주민이 요구하는 각종 민원의 편리한 신청이 요구되는 사무
세부 기준	생활 복리성 <input type="checkbox"/> 주민 생활과 관련된 일체의 생활배려적인 직·간접적 행정서비스

• 적합성 판단분석 결과

- 앞서 설정한 적합성 판단기준을 토대로 432개의 공통요구 단위사무에 대한 전문가 판단 결과를 종합하여 살펴보면 다음과 같음
- 총 432개 단위사무 중 이양 적합사무는 78.2%인 338개이며, 부적합 사무는 94개(21.8%)로 나타났음
 - 세출예산 기능별(분야)로 살펴보면, '교육' 분야의 경우 모든 단위사무에 대한 이양이 적합하다는 결과가 도출되었으며, '농림해양수산' 분야에서는 47개 단위사무 중 38.3%인 18개 단위사무만이 적합한 것으로 확인되었음

〈적합성 판단결과 종합〉

세출예산 기능별(분야)	사무 현황		적합성 판단결과				
			적합		부적합		
	사무 수	비율	사무 수	비율	사무 수	비율	
010	일반공공행정	33	7.6	29	87.9	4	12.1
020	공공질서 및 안전	20	4.6	17	85.0	3	15.0
050	교육	3	0.7	3	100.0	0	0.0
060	문화 및 관광	17	3.9	14	82.4	3	17.6
070	환경	52	12.0	43	82.7	9	17.3

세출예산 기능별(분야)	사무 현황		적합성 판단결과			
			적합		부적합	
	사무 수	비율	사무 수	비율	사무 수	비율
080 사회복지	48	11.1	35	72.9	13	27.1
090 보건	22	5.1	17	77.3	5	22.7
100 농림해양수산	47	10.9	18	38.3	29	61.7
110 산업중소기업 및 에너지	41	9.5	34	82.9	7	17.1
120 교통 및 물류	84	19.4	72	85.7	12	14.3
140 국토 및 지역개발	65	15.0	56	86.1	9	13.9
합계	432	100.0	338	78.2	94	21.8

03

주민밀접 사무 법제화

• 주민밀접 사무 도출

- 4개 특례시에서 공통적으로 이양을 요구하는 단위사무 중 전문가들의 판단을 토대로 시급한 이양이 요청되는 주민밀접 사무의 도출은 앞서 적용한 적합성 판단기준을 바탕으로 진행하였음
- 위와 같은 기준을 적용한 주민밀접 단위사무의 현황을 지방자치단체 세출예산 기능별로 살펴보면 다음과 같음
- 먼저, 세출예산 분야별로 '공공질서 및 안전', '교육', '과학기술' 등에는 주민밀접 단위사무가 없는 것으로 나타났다
 - '국토 및 지역개발' 분야가 16개(22.5%)로 가장 많은 단위사무의 이양이 필요한 것으로 확인되었음
 - 지방자치단체 세출예산 부문별로 구분하면, '국토 및 지역개발' 분야의 '지역 및 도시' 부문이 16.9%인 12개 단위사무로 가장 큰 비중을 차지하고 있음

〈추출된 주민밀접 단위사무〉

연번	세출예산 기능별 분야	단위사무명
1	지방행정	지자체 1천만 원 이상 체납자 금융거래정보 제공
2	재정·금융	환경개선부담금 부과·징수 권한
3	재정·금융	정부공모사업 신청자격
4	재정·금융	지방분권상 대도시 재정 특례 조항 이행도제정·교부 비율 상향
5	재정·금융	특례시 교육훈련 기관(인재개발원) 설립 및 운영
6	일반행정	자치구가 아닌 구와 읍·면·동을 폐지·분할할 경우 도 경 유절차 생략
7	문화예술	도서관발전 연도별 시행계획 수립·추진
8	관광	관광(단지) 지정 및 조성계획 수립
9	상하수도	먹는물 공동시설의 위생관리계획 수립
10	수질	주민지원 사업 계획에 대한 승인
11	환경	경제자유구역청 내 환경관리
12	환경	폐기물 공공처리시설 승인 및 변경 승인
13	환경	폐기물처리 사업계획서의 수리 및 폐기물처리업 허가·연장·변경허가, 허가의 취소
14	환경	폐기물처리부담금 부과·징수 권한
15	환경	대기관리권역 내 사업장 오염총량 관리
16	환경	자동차공회전 제한지역 관리
17	자연	생태계 보전협력금 부과·징수 권한 이양
18	자연	지역환경교육센터 지정
19	자연	지역환경보전계획 수립·시행
20	해양	공유수면기본계획의 수립 및 고시, 공유수면관리청 및 매립면허신청 권한부여
21	해양	특별관리해역 연안오염총량관리에 관한 권한
22	환경보존 일반	수목원 조성계획 승인
23	사회복지	급여 처분 등 이의신청 접수
24	사회복지	이의신청 각하 등 처분 이의신청 접수
25	사회복지	이의신청 각하 등 처분, 통지
26	사회복지	취약계층 지원
27	사회복지	발달장애인지원센터 설치
28	보육·가족 및 여성	아동복지사업 종합계획 수립·조정

연번	세출예산 분야	기능별 부문	단위사무명	
27		노동	■ 구직등록·취업상담·알선 및 고용정보의 제공에 관한 사항	
28			■ 자체 고용대책 수립 및 시행	
29			■ 병원급 이상 의료기관 개설 허가	
30			■ 보건환경연구원 건립	
31		보건	■ 응급환자 이송업 영업승계 신고	
32		의료	■ 응급환자 이송업 휴업 등 신고	
33			■ 응급환자 이송업(민간 이송업) 허가	
34			■ 지역응급의료센터 지정	
35			■ 지역응급의료시행계획 수립·시행	
36		식품의약 안전	■ 공중접객업소의 위생 개선을 위한 종합계획 수립	통합
37			■ 위생서비스평가계획 수립	
38			■ 식품진흥기금 운용 및 과징금 부과 징수 등	
38	농림 수산	임업·산촌	■ 산지전용허가 면적 확대	
39		무역 및 투자유치	■ 경제자유구역의 지정 및 운영 권한	
40	산업 중소 기업 및 에너지	산업진흥	■ 벤처 창업 기업 활성화 기반 조성	
41			■ 중소기업 수출지원센터 운영 및 관리	
42			■ 지방중소기업 육성지원계획수립	
43			■ 지역산업 진흥계획 수립 권한 확보	
44			■ 지역소재 중소기업에 대한 창업 정보의 제공	통합
45			■ 지역창업축전을 위한 상담 및 지원	
46		산업 중소 기업일반	■ (예비적)사회적 기업 지정 권한	
47			■ 지역제한입찰의 제한기준	
48			■ 전기사업허가	
49	교통 및 물류	도시철도	■ 도시철도망 구축계획 수립	
50		해운·항만	■ 항만시설 개발, 운영 등	
51			■ 광역교통시설부담금 부과 및 징수	
52			■ 광역교통개선수립	
53		대중교통	■ 교통영향평가 수립 대상 사업의 범위 조정	
54		물류등기타	■ 도시교통의 개선명령에 따른 실시계획의 수립	
55			■ 운임, 요금의 기준과 오율 등에 관한 협의	
56			■ 지역물류기반계획의 수립 등	
57			■ 광역 소화전 관리 위원회 심의	
58		수자원	■ 지방준용지역 정비(분계 및 운영) 관련 종합계획 수립	
59			■ 개발제한구역 관리계획에 관한 사항	
60			■ 개발제한구역 주민지원사업	
61			■ 공공 지원 민간임대주택 공급촉진지구 지정권자	
62			■ 도시 기본계획의 승인 권한 이양	
63			■ 도시재생활성화 계획 확정 및 승인 확대	
64			■ 보상에 상응 시 감정평가업자 추천 권한	
65			■ 임대사업자의 용적률 완화 적용에 따른 임대주택 매입	
66			■ 옥외광고물 등 특정구역 지정 업무	
67			■ 지방건설기술심의회 구성 운영	
68			■ 토지수용위원회 설치	
69			■ 특례시 1차 혁신도시 지정 가능 근거 마련(국가균형발전법)	
70			■ 리모델링 기본계획 수립절차(시·도 승인)	
71		산업단지	■ 산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 권한 확대	
			■ 지역자활형 수도권 공공지역 공급물량의 배정	

• 주민밀접 사무 법제화

- 주민밀접 사무의 법제화 방안은 현행 법령의 개정(안)을 담은 것으로 고양시정연구원 자료실을 통해 확인이 가능함

04

정책제언

• 자치분권위원회의 「지방일괄이양법」에 대한 전문적 대응 필요

- 2020년 2월 18일 제정된 「지방일괄이양법」은 지방분권을 위한 포괄적인 사무이양에 관한 규정으로 향후 제2차, 제3차 「지방일괄이양법」이 제정될 가능성이 매우 높음

- 이에 따라 특례시를 비롯한 지방자치단체에서는 자치분권위원회의 권한이양 계획을 기초로 하되, 전문성이 확보된 대응조직을 구성하여 행정권한의 발굴과 논리 개발을 지속적으로 추진할 필요가 있음

• 기초자치단체들 간의 상생적 네트워크 구축 필요

- 지금까지 「지방일괄이양법」의 제정 과정에서 지방자치단체들은 개별적으로 자치분권위원회에 요구사항을 전달하였기 때문에 요구의 강도가 약하여 효과적으로 요구사항을 관철하지 못하였음
- 따라서 개별 지방자치단체의 내·외부 환경이 상이함을 고려하여 공통으로 요구되는 권한에 대해서는 공식적 네트워크를 통해 공동대응 하는 전략을 활용할 필요가 있음

• 광역과 기초 간의 상시적 조정협의체 구축 필요

- 주민의 복리를 증진하고 행정사무를 효율적으로 수행하기 위해서는 광역자치단체와 기초자치단체 간의 사무조정을 위한 상시적 조정협의체를 구축·운영할 필요가 있음
- 기존 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제9조(사무배분의 원칙)가 「지방자치법」으로 이관됨에 따라 광역 및 기초 간의 사무조정에 대한 협의가 원활히 이루어질 수 있도록 공식적인 체계의 구축이 필요함

• 지속적인 자치분권 개헌 실현 노력

- 1991년 30년만에 부활한 지방자치는 2020년 「지방자치법」 전부개정까지 지속적인 변화를 통해 점진적으로 변모해왔으나, 온전한 지방자치의 구현까지는 앞길이 험난하다는 것이 공통된 의견임
- 현재 지방자치의 발전 속도와 달성해야 할 성공 요건을 고려하면, 앞으로의 노력은 과거보다 긴 시간이 필요할 것으로 사료됨
- 그럼에도 불구하고 민주주의를 구현하기 위한 필수 요소인 지방자치의 고도화를 위해서는 법·제도의 개선 노력이 지속적으로 필요하며, 궁극적으로 자치분권 개헌이 필요할 것임