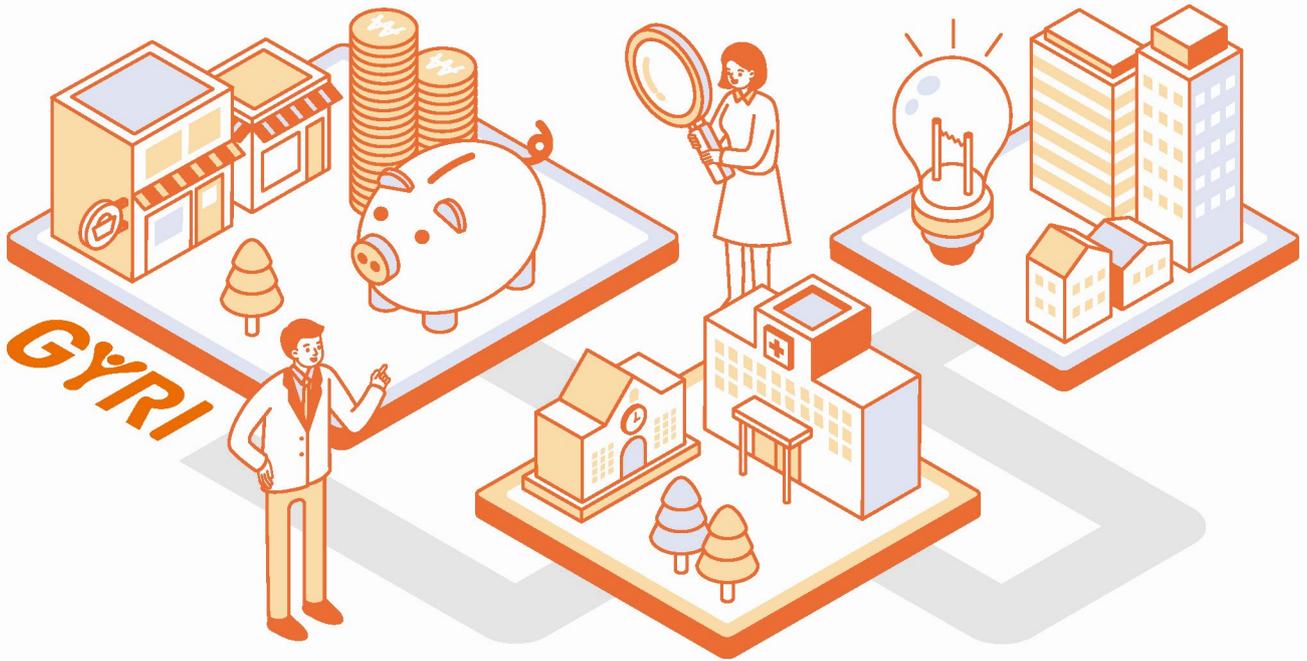


이슈 Issue Brief 브리프

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

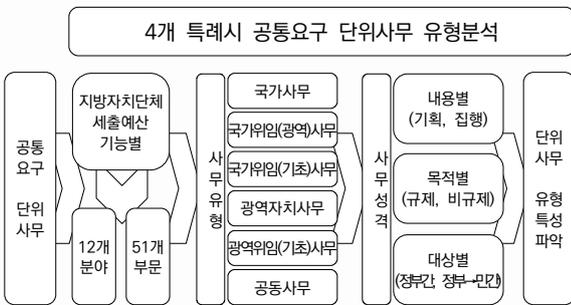
01

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			
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	정기간	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

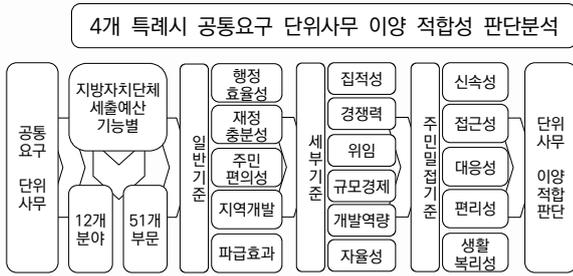
02

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	연계사무의 효과적 처리, 행정비용 절감 가능성, 광역으로부터의 간섭 및 감독 완화, 사무 중복성 완화
	재정 충분성	자체 재정 수행 가능성, 책임성 확보 정도
	주민 편의성	특별한 대도시 행정 수요의 대응 필요성 및 적절성
	지역개발	대도시 경쟁력 강화, 지역경제 활성화
	파급효과	광역 및 인근 지자체에 대한 파급효과 정도
세부 기준	집적성	대도시 집적성이 높으면서 주민편의성을 증대시킬 수 있는 사무 및 연계사무
	경쟁력	대도시의 지역경제 활성화 및 경쟁력을 제고할 수 있는 사무 및 연계사무
	위임	위임(재위임) 등을 통해 일부 시·군에서 기 수행하고 있는 사무 및 연계사무
	규모경제	대도시의 규모의 경제 및 전문성 활용이 가능한 사무 및 연계사무
	개발역량	대도시의 지역개발역량을 강화시킬 수 있는 사무 및 연계사무
	자율성	대도시의 자율성을 높일 수 있는 사무 및 연계사무
주민 밀접	신속성	주민의 행정 수요에 대한 신속한 처리가 요구되는 사무
	접근성	주민의 지리적·시간적 접근성이 요구되는 사무
	대응성	주민의 행정 수요에 탄력적인 대응이 요구되는 사무
	편리성	주민이 요구하는 각종 민원의 편리한 신청이 요구되는 사무
세부 기준	생활 복리성	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			
	사무 수	비율	적합		부적합	
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 나타났으며, '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	일반 공공 행정	지방행정 - 재정지원
2		지방세 1천만 원 이상 체납자 금융거래정보 제공
3		환경개선부담금 부과 징수 권한
4		정무공무사업 신청자격
5		지방분권예산 대도시 재정 특례 조항 이행대상장소에 교부 비용 상환
6		특례시 교육훈련 기관(인재개발원) 설립 및 운영
7	문화 및 관광	일반행정
8		자치구가 아닌 구와 읍·면·동을 폐지 분할할 경우 도 경 유절차 생략
9		문화예술
10		도서관발전 연도별 시행계획 수립·추진
11		관광
12		관광(단지) 지정 및 조성계획 수립
13		상하수도
14		먹는물 공동시설의 위생관리계획 수립
15		주민지원 사업 계획에 대한 승인
16		경계자유구역청 내 환경관리
17		폐기물 공공처리시설 승인 및 변경 승인
18		폐기물처리 사업계획서의 수리 및 폐기물처리업 허가·연장·변경허가, 허가의 취소
19	폐기물처리부담금 부과 징수 권한	
20	환경	대기
21		대기관리권역 내 사업장 오염총량 관리
22		자동차공회전 제한지역 관리
23		생태계 보전협력금 부과 징수 권한 이양
24		지역환경교육센터 지정
25		지역환경보전계획 수립·시행
26	사회 복지	해양
27		공유수면기본계획의 수립 및 고시, 공유수면관리청 및 매립면허권청 권한 부여
28		특설관리해역 연안오염총량관리에 관한 권한
29		환경보존 일반
30		수속권 조성계획 승인
31		기초생활 보장
32	급여 처분 등 이의신청 접수	
33	이의신청 각하 등 처분 이의신청 접수	
34	이의신청 각하 등 처분, 통지	
35	사회복지 급여 대도시 기준 적용 및 기능 확대	
36	취약계층 지원	취약계층 지원
37		발달장애인지원센터 설치
38	보육·가족 및 여성	보육·가족 및 여성
39		아동복지사업 종합계획 수립·조정

연번	세출예산 가능별 분야	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		■ 응급환자 이송업 영업승계 신고	
32		■ 응급환자 이송업 휴업 등 신고	
33		■ 응급환자 이송업(민간 이송업) 허가	
34		■ 지역응급의료센터 지정	
35		■ 지역응급의료시행계획 수립·시행	
36		■ 공중접객업소의 위생 개선을 위한 종합계획 수립	통합
37	■ 위생서비스평가계획 수립		
38	농림수산	■ 산지전용허가 면적 확대	
39	무역 및 투자유치	■ 경제자유구역의 지정 및 운영 권한	
40	산업중소기업	■ 벤처 창업 기업 활성화 기반 조성	
41		■ 중소기업 수출지원센터 운영 및 관리	
42		■ 지방중소기업 육성지원계획수립	
43		■ 지역산업 진흥계획 수립 권한 확보	
44	에너지	■ 지역소재 중소기업에 대한 창업 정보의 제공	통합
45	■ 지역창업축진을 위한 상담 및 지원		
46	산업중소기업일반	■ (예비직)사회적 기업 지정 권한	
47		■ 지역제한입찰의 제한기준	
48	도시철도	■ 도시철도망 구축계획 수립	
49	해운·항만	■ 항만시설 개발, 운영 등	
50	교통 및 물류	■ 광역교통시설부담금 부과 및 징수	
51		■ 광역교통개선사업	
52		■ 교통영향평가 수립 대상 사업의 범위 조정	
53		■ 도시교통의 개선명령에 따른 실시계획의 수립	
54		■ 운임, 요금의 기준과 오율 등에 관한 협의	
55		■ 지역물류기반계획의 수립 등	
56		■ 광역 소하천 관리 위원회 심의	
57		■ 지방중요역전 정비(분계획 및 운영)전 정비사업에 대한 종합계획 수립	
58	국도 및 지역개발	■ 개발제한구역 관리계획에 관한 사항	
59		■ 개발제한구역 주민지원사업	
60		■ 공공 지원 민간대주택 공급촉진지구 지정권자	
61		■ 도시 기본계획의 승인 권한 이양	
62		■ 도시재생활성화 계획 확정 및 승인 확대	
63		■ 보상에 사정 시 감정평가업자 추천 권한	
64		■ 임대사업자의 용적률 완화 적용에 따른 임대주택 매입	
65		■ 옥외광고물 등 특정구역 지정 업무	
66		■ 지방건설기술지원회 구성 운영	
67		■ 토지수용위원회 설치	
68		■ 특례시 권역도시 지정 가능 근거 마련(국가균형발전법)	
69		■ 리모델링 기본계획 수립절차(사·도 승인)	
70		■ 산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 권한 확대	
71	산업단지	■ 지역차용권 수도권 공업지역 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 앞길에 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