

# 대도시 사무특례 결정모형에 관한 연구

고경훈

## 국문요약

대도시의 경우 인구규모 및 도시화의 특성으로 인하여 일반의 여타 지방자치단체와는 다른 행정체제의 필요성이 인정되어지는 바, 이러한 필요성에 따라 50만 이상 대도시에 대하여 일정 부문의 특례가 인정되었다.

본 연구 목적은 실증적 접근을 통해 대도시 기능확대에 따른 사무특례 기준과 이를 토대로 대도시 특례사무를 발굴하고자 한다. 이러한 연구목적을 달성하기 위하여 인구 50만 이상 대도시와 관할 도의 실제 업무를 담당하는 공무원을 대상으로 AHP 조사와 설문조사를 통해 특례화 지수를 개발하였다. 이를 통해 대도시 특례발굴 기준(모형개발) 및 특례 기준에 따른 사무·재원·기구(정원) 특례등을 제시하였다.

**주제어:** 대도시 행정, 차등분권, 사무특례, 특례화 지수

## 1. 서론

지방분권은 지역주민, 지방자치단체인 수요자 중심에서 이루어져야 하고, 이러한 관점에서 인구 50만 이상 대도시의 경우 여타 지방자치와는 다른 행정체제의 필요성이 인정되기 때문에 특례를 통해 지방자치단체의 역량을 강화하고자 대도시 특례 확대에 관한 논의가 이루어지게 되었다. 즉, 대도시화에 따른 지역주민의 수요에 효과적으로 대응하고, 지역개발의 거점도시로서의 역할 뿐만 아니라, 나아가 국가발전의 지주적인 역할을 담당하기 위해서는 대도시의 지위 및 기능에 관한 전면적인 재검토 작업이 필요한 것이다.

따라서 현재 논의 중인 지방행정체제 개편과 관련 획일적·일률적인 자치제도를 보완하고 대도시의 행정수요와 특성을 반영하여 대응능력을 향상시킬 수 있는 대도시 특례 확대에 관한 논의는 매우 중요한 의미를 가진다. 특례의 추진은 기존의 분권이 지방자치단체의 입장에서 업무 부담만 늘어나고 업무를 수행하기 위해서 제기되는 행·재정 지원이 고려되지 못함으로 인해, 지방분권과 사무이양에 대하여 소극적이고, 부정적인 태도를 견지하고 있는 현 상황을 타개할 수 있는 설득력 있는 분권논리를 제공하기도 하기 때문이다. 다만, 실효성 있는 특례기준이 제시되지 못한다면 새로운 갈등요소가 되고 특례제도 자체의 성공적 제도화에 부정적인 영향을 미치게 되므로 우선적으로 원칙과 기준이 정비되어야 하며 이러한 원칙과 기준은 기본적으로 자치단체의 특성을 반영하면서 중앙정부와 지방정부 그리고 주민의 입장에서 모두 검토되어야 한다.

대도시의 경우 인구규모 및 도시화의 특성으로 인하여 일반의 여타 지방자치단체와는 다른 행정체제의 필요성이 인정되어지는 바, 이러한 필요성에 따라 50만 이상 대도시에 대하여 일정 부분의 특례가 인정되었다. 여기서 특례제도란 지방자치법상 인구 50만 이상의 기초자치단체에 대해서는 도가 수행하는 사무중 일부를 직접 처리할 수 있도록 특례를 인정하는 것이며(지방자치법 제10조, 지방자치법시행령 제10조 및 별표3 참조), 조직기구적으로는 일반구를 설치하여 대도시행정의 원활화를 기하도록 하는 조치를 말한다.

이처럼 대도시에 대하여 특례제도를 도입한 목적은 우리나라가 전국적으로 획일적인 도와 시·군의 2계층제를 운용하고 있으나, 대도시의 경우 다른 일반시와 달리 행정의 특수성이 인정되는 바, 대도시 행정의 특수성을 인정하고, 대도시의 자율적 행정처리능력을 늘리려는데 목적이 있었다. 그러나 도시화의 규모가 급격히 증가하고 있으며, 행정환경 및 수요가 급변하고 있는 오늘날, 과거의 대도시행정 대응시스템만으로는 행정수행에 한계를 가져오게 되었고, 이는 행정개혁적 차원에서 인구 50만 이상 대도시에 대한 행정시스템의 변화를 요구하게 된 것이다. 대도시 행정시스템의 개편을 위한 논의는 그동안 학계 등에서 활발하게 논의되어 왔으나, 광역시제도의 경우 다양한 문제제기로 인하여 도입에 어려움이 지적되기도 했다.

이러한 이유에서 대도시화에 따른 지역주민의 수요에 효과적으로 대응하고, 지역개발의 거점도시로서의 역할 뿐만 아니라, 나아가 국가발전의 지주적인 역할을 담당하기 위해서는 대도시의 지위 및 기능에 관한 전면적인 재검토 작업이 필요한 것이다. 특히 현재 논의 중인 지방행정체제 개편과 관련 획일적·일률적인 자치제도를 보완하고 대도시의 행정수요와 특성을 반영하여 대응능력을 향상시킬 수 있는 대도시 특례의 필요성에 관한 논의는 매우 중요한 의미를 가진다. 따라서 현행 행정계층과 자치계층의 중층제를 보완하여 민선5기 이후 대도시 행정특례 기준 및 그에 적합한 법령 정비방안을 마련하고자 하는 것이다.

현재 논의되는 대도시 특례의 내용을 살펴보면 대도시 특례를 정하는 기준이 명확하지 않고 어느 근거에 의해서 사무나 권한이 이양되는지가 명확하고 논리적으로 나타나 있지 않다. 또한 100만 이상 대도시마다 개별법을 제정하여 개별적인 특례를 적용하고 있다.(예를 들면, 창원시 등). 향후 통합시가 탄생되는 경우(통합청주시 등), 또는 인구규모의 확대에 따라 인구 100만이 넘는 대도시(2014년 100만 이상 인구가 예상되는 고양시)의 경우 모두 개별법의 제정으로 대응하여야 하는 문제가 있다.

본 연구의 목적은 실증적 접근을 통해 대도시 기능확대에 따른 사무특례 기준과 이를 토대로 대도시 특례사무를 발굴하는데 있다. 구체적으로 대도시 특례발굴 기준(모형개발) 및 특례 제시를 통해 특례 기준에 따른 사무·재원·기구(정원) 특례를 제시하며 나아가 이러한 기준의 대도시 유형(인구 50만 이상 대도시 및 인구 100만 이상 대도시)에 따른 특례 다양화를 모색하고자 한다. 이러한 연구목적 달성을 위하여 대도시 특례의 관별기준과 이를 토대로 계량적 접근을 통한 특례화지수를 제시하여 대도시 사무특례를 발굴하는데 연구의 주안점을 둔다.

## II. 이론적 배경

### 1. 대도시 특례 관련 선행연구

기존의 대도시 특례관련 선행연구들의 특징은 주로 외국 사례 특히 일본의 정령지정도시 사례에 관한 연구가 주를 이루고 있다.

먼저 이상윤·이종수(2004)는 인구 50만 이상의 대도시를 중심으로 차등적 분권제도 도입을 위한 행정특례 부여의 필요성을 강조하고 있으며, 차등분권 논리를 벤치마킹하여 특정시 특례모형 개발을 강조하고 있다.

박석희(2010)는 일본의 대도시 특례제도의 현황 분석을 통해 지역별 특성이 반영되는 지방행정 모델을 모색하고 있다. 대도시 행정체제의 개편방안을 주장하고 있는 김병국·권오철(2005)의 연구에서는 인구 50만 이상 대도시에 대한 행재정 특례부여를 강조하고 있으며, 일본의 차등분권과 정령지정 도시의 발전사례를 다루고 있는 형시영(2006)의 연구도 대도시 행정의 차등적 분권화를 다루고 있다.

한편 대도시 행정특례의 범위를 다루고 있는 이규환(2004)의 연구 역시 차등적 분권제도를 통한 대도시의 위상강화를 주장하고 있다.

한편 손희준(2004)은 대도시의 재정특례 부여를 위한 재정보전금의 상향과 지방채 승인제고 및 투융자 심사제도의 개선을 주장하고 있다.

이와 더불어 자치단체의 사무배분과 관련된 연구는 주민의 관점에서 사무배분을 논한 강성철(2000)의 연구, 해외의 자치단체간 사무배분 사례를 다룬 이기우(2005)의 연구, 중앙권한의 지방이양에 따른 문제점을 중심으로 이에 대한 지원방안을 다룬 홍준현(2000)의 연구 등이 있다.

이러한 선행연구를 표로 정리하면 다음과 같다.

〈표 1〉 대도시 특례 관련 선행연구

주제	저자	발표년도	주요내용
대도시 특례	이상윤·이종수	2004	인구 50만 이상 대도시 차등분권 도입
	손희준	2004	대도시 재정특례 부여 방안 연구
	이규환	2004	대도시 행정특례 범위 연구
	김병국·권오철	2005	인구 50만 이상 대도시 행재정 특례 부여
	형시영	2006	일본의 정령지정도시 사례 연구
	박석희	2010	일본의 대도시 특례제도 분석
자치단체 사무배분	강성철	2000	지역주민의 인식을 중심으로 사무배분 논의
	이기우	2005	독일의 사례를 중심으로 사무배분 연구
	홍준현	2000	사무이양에 따른 문제점 및 개선방안 연구

기존의 선행연구들의 시사점은 주로 지방자치단체의 계층제의 문제점을 지적하면서 일본의 정령

지정시 사례 같은 대도시 특례를 제도적 관점에서 접근하고 있다는 점이다. 따라서 이러한 연구들은 대도시 특례 도입의 필요성을 강조하고는 있으나 실증적이고 경험적인 논거를 통해 실제 도입되어야 할 사무특례에 관한 논의는 찾아보기 어렵다는 점을 지적하지 않을 수 없다. 이러한 점을 감안하여 본 연구는 특례기준들을 구조적 문제로 전환할 수 있고, 정성적 혹은 추상적 특례기준을 객관화하여 측정할 수 있도록 경험적이고 계량적인 접근을 시도하였다.

## 2. 행정특례와 차등분권

### 1) 도입배경

지방자치의 본격적인 실시 이후, 분권과 집권에 대한 논쟁이 계속되고 있는 가운데 지방분권을 통한 정책혁신, 창의성 제공과 중앙집권을 통한 국가통합의 중요성이 동시에 요구되고 있다. 최근에는 지방분권에 대한 중요성이 보다 부각되면서 분권화된 권한을 효율적으로 행사할 수 있는 지방자치단체의 자치능력이 화두로 대두되고 있으며, 현재와 같이 자치능력에 관계없이 모든 지방자치단체에게 권한을 획일적으로 이양하거나 일부 인구기준에 따라 기능과 권한의 제한을 두고 차등적으로 이양하는 것은 지방자치, 지방분권의 본질과 그 장점을 충분히 살리는데 어려움이 있다. 이러한 최근의 지방행정 환경은 지방행정체제개편의 진전과 대도시 연합체에 의한 대도시 행정특례 요구로 증대한 변화를 맞이하고 있는데, 즉, 도시화의 진전에 따른 대도시의 특별한 행정수요에 대처하고, 보다 나은 양질의 행정서비스를 제공하기 위해서는 현재와 같은 획일적인 행정제도의 모순을 개선하고, 대도시 특수성을 인정하는 새로운 행정체제의 개편 필요성이 대두하게 된 것이다.

이러한 문제의식 하에서 차등적 분권화에 대한 논의는 최근 광역자치단체 내에 존재하는 인구 50만 이상의 대도시를 중심으로 일반시로서는 해결하기 어려운 대도시 특유의 행정문제를 해결하기 위한 특례적 지위를 부여하는 움직임으로 진행되고 있다. 즉, 지방자치법 상이나 그 외의 법령에 의하여 일반시와는 다른 행정제도 및 재정제도상의 특례를 마련하여, 시민의 생활과 관계가 깊은 사무에 관한 권한이나 재원을 광역자치단체로부터 대도시로 이양하여, 대도시행정의 합리적, 능률적인 집행과 시민복지의 향상을 도모한다는 취지의 특례확대안이 이에 해당된다.

### 2) 대도시행정과 차등분권의 필요성

#### (1) 대도시행정의 의의

대도시란 개념규정이나 명칭에 대한 법적 근거는 존재하지 않으며 다만, 지방의 중소도시와 구분하기 위하여 인구가 50만 이상인 도시에 붙여진 상대적 개념으로 일반적으로 대도시 중 광역자치단체를 제외한 인구 50만 이상의 대도시를 의미하는 것으로 볼 수 있다. 대도시는 인구수가 50만 이상 100만 미만으로 광역시와 일반 중소도시(인구 5만 이상 50만 미만)의 중간적인 위치에 있으며, 행정계층구조가 시청-구청-동사무소라는 3층 구조를 가지고 있다. 이는, 특별시 또는 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있다는 지방자치법 제3조 제3항의

규정에 따라 일반시와는 구분되는 행정구를 가질 수 있기 때문이다. 다만, 기초자치단체로서의 지위를 가지는 특별시나 광역시의 자치구와는 달리 행정구는 상급기관인 본청의 하위단위이자 행정보조기관의 역할을 수행하고 있다.

인구 50만 이상의 대도시에 부여되는 특례는 지방자치법 제161조의 2 대도시행정에 대한 특례에서 “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”고 규정하여 특례부여의 근거를 마련하고 있다. 현재 대도시에 주어진 특례는 제161조의 2조가 만들어지기 전에 이미 50만 이상의 대도시에 대하여 주어진 특례인데 이는 사무특례와 조직특례로 구분된다. 지방자치법 시행령 제10조는 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있도록 규정하고 있으며, 또한 행정구를 설치할 수 있도록 하여 조직상의 특례를 인정하고 있다.

## (2) 차등분권의 필요성

대도시 성장은 자치행정적 측면의 분권확보(자율성의 제고)와 도의 보충성 원리를 조화시킬 수 있는 방안을 촉구하게 하였고 이에 따라 지방자치단체의 능력과 규모 등에 따라 그 권한 및 사무 배분 등에 차등을 둘 필요가 발생하게 되었다. 즉, 도에 버금가는 대도시의 경우 도의 간섭에서 벗어나 중앙정부와 직접 교섭할 수 있도록 하는 등 지방자치단체의 유형화(차등화) 노력이 필요해진 것이다. 분권화제도의 도입목적은 행·재정적 능력과 정책의지를 보유한 지방정부에게 보다 광범위한 권한을 부여하고 중앙정부의 통제와 간섭을 완화하여 지방정부의 자율성을 강화하고 자치역량에 합당한 권한 부여를 통하여 정책성과를 제고하는데 있기 때문이다. 도시경쟁력은 국가경쟁력의 견인차이므로 수도권 대도시의 개별 도시성장을 위한 도시 기능의 특성화(차등분권)를 통한 대도시의 역동성, 효율성, 경쟁력을 확대 재생산하기 위한 제도적 준비가 절실한 것이며 이와 같은 기반 조성은 분권화에 달려 있다. 뿐만 아니라, 대도시나 중소도시행정의 자율성을 강화하여 경쟁력을 제고하고, 도시 규모에 맞는 자율권 인정으로 국제경쟁력을 확보하며, 도와 대도시간 마찰이나 갈등해소로 행정효율성을 제고하기 위해서도 대도시 특례는 필요하다. 또한 대도시들의 광역시 승격요구를 완화하기 위해서도 인구규모에 부응하는 사무수행상의 특례를 인정함으로써 효율적인 행정을 도모할 수 있다.

종합컨대, 인구 50만 이상 대도시들의 특례규정을 두는 것은 대도시 행정의 자율성 강화로 경쟁력을 확보할 수 있고, 광역시 승격요구에 대한 대응을 가능하게 하며, 기존의 자치 2계층제를 유지하게 되어 혼란을 최소화할 수 있다는 장점이 있다. 그럼에도 불구하고 도 기능의 공동화, 도와 광역시 및 특별시 또는 일반시 상호간 관계설정이 곤란하며, 정부간 행정중복문제가 곤란하다는 점이 문제점으로 지적되고 있기도 하다. 또한 행정처리 프로세스가 정리되어 있지 않은 부분도 문제로 지적될 수 있다. 대체로 행정사무는 기초자치단체(시군구)↔광역자치단체(시도)↔국가 등의 사무처리 절차를 거치게 되는데, 아무리 대도시라 해도 기초자치단체인 이상 광역자치단체와의 관계에서 일정한 룰이 있어야 할 것이다.

### Ⅲ. 사무배분과 대도시 특례의 현황

#### 1. 사무배분의 기준

현행 지방자치법은 지방자치단체 사무처리의 원칙(지방자치법 제8조)에 대해 다음과 같이 규정하고 있다. 지방자치단체는 사무를 처리할 때 주민의 편의와 복리증진을 위하여 노력하여야 하며, 지방자치단체는 조직과 운영을 합리적으로 하고 그 규모를 적정하게 유지하여야 한다. 또한 지방자치단체는 법령이나 상급 지방자치단체의 조례를 위반하여 그 사무를 처리할 수 없다.

한편, 지방자치법 제9조는 지방자치단체 사무의 범위에 대해 지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등에 관한 사무, 주민의 복지증진에 관한 사무, 농림·상공업 등 산업 진흥에 관한 사무, 지역개발과 주민의 생활환경시설의 설치·관리에 관한 사무, 교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무, 지역민방위 및 소방에 관한 사무 등으로 규정하고 있다.

개별법상 지방자치단체별 사무배분의 기준을 살펴보면 다음과 같다. 먼저, 지방자치법의 사무배분의 기준은 다음의 <표 2>와 같다(지방자치법 제10조).

**<표 2> 지방자치법상 사무배분 기준**

구 분	사 무 배 분 기 준
국가사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무</li> <li>- 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 요하는 사무</li> <li>- 농산물·임산물·축산물·수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무</li> <li>- 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도·일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무</li> <li>- 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무</li> <li>- 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무</li> <li>- 고도의 기술을 요하는 검사·시험·연구, 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 지방자치단체의 기술과 재정능력으로 감당하기 어려운 사무</li> </ul>
광역사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무</li> <li>- 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무</li> <li>- 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무</li> <li>- 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무</li> <li>- 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무</li> <li>- 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무</li> </ul>
기초사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 시·군 및 자치구에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무</li> <li>- 다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리</li> </ul>

다음으로, 지방분권촉진에 관한 특별법은 국가·광역·기초사무의 사무배분은 중복배제·보충성·포

활성의 제 원칙에 입각하여 사무배분 기준을 다음의 <표 3>과 같이 정하고 있다.

**<표 3> 지방분권촉진법상 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 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. 대도시 사무특례의 기준과 현황

### 1) 대도시 사무특례의 기준

일반적으로 도시를 분류하는 기준으로는 인구규모, 행정적 성격, 기능적 성격, 공간발전 형태, 도시성장 등 다양한 방법이 있으며(박병호 외, 2008), 대도시의 특례를 규정하는 법적 기준으로는 지방자치법, 지방행정체제개편특별법, 세종특별자치시법 등이 있다.

〈표 4〉 우리나라 대도시 행정특례의 기준

도시구분 특례인정		기초자치단체		광역자치단체		
		50만 이상 시	100만 이상 시			
특별 인정 범위	법적지위	—		광역시	특별시	제주특별 자치도
	조직구조	행정구	행정구	자치구, 기구	자치구, 기구, 인사	행정구
	행정운영	사무배분, 감독범위	사무배분, 감독범위	사무배분, 감독범위, 재원배분	사무배분, 감독범위, 재원배분	사무배분, 감독범위, 재원배분
근거법령		지방자치법	지방행정체제개편 특별법	지방자치법	지방자치법 특별법	지방자치법 특별법

2) 대도시 사무특례의 현황

(1) 지방자치법상 대도시 사무특례 현황(지방자치법 시행령 10조, 별표3)

인구 50만 이상의 대도시에 대한 특례는 지방자치법에 의거하여 사무특례와 조직특례가 있으며 먼저, 조직상 주어지는 특례는 행정구를 설치할 수 있는 권한으로 현재 대도시별로 2~4개의 구를 설치하여 행정을 수행하고 있는데, 이들 구는 특별시나 광역시의 자치구와 달리 자치권을 가지지 않는 행정상의 하부기관으로서의 역할을 수행하고 있다.

다음으로 사무특례 현황을 살펴보면, 지방자치법에 의해 보건의료·주택건설 등 18개 분야 42개 사무가 이에 해당된다.

〈표 5〉 지방자치법상 대도시 사무 특례 현황

분야(18)	사무명(42)	
보건의료	· 병원급 이상 의료기관 설치 및 지도감독	
지방공기업	· 지방공사 설립·운영	· 지방공단 설립·운영
주택건설	· 일정 규모 이상 주택건설사업계획 승인	· 대지조성사업계획승인 및 준공검사
토지구획정리	· 토지구획정리사업에 따른 환지계획 인가	· 부담금 및 보조금 집행 잔액 허가
도시계획	· 도시계획사업 실시계획 인가 및 변경인가 등 · 도시계획사업 실시계획 인가 고시 · 도시계획의 지적승인 사무	· 경미한 도시계획 변경 결정 · 도시계획사업에 대한 준공검사
도시재개발	· 재개발사업 시행자 지정 신청	· 재개발사업 시행 지도감독
환경보전	· 배출시설 설치 허가 및 변경허가 · 산업폐기물 재생이용업자 신고수리 및 관리 · 비산먼지 시설 개선명령	· 환경오염물질 제거명령 · 축산폐수정화시설 시공업 등록 및 지도감독 · 비산먼지 시설사업 중지 및 시설 등의 사용중지
건설기계	· 건설기계 등록 및 등록말소	· 건설기계 등록사항 변경신고 등
자동차운송사업	· 자동차 운송사업면허 및 관련 사무	· 자동차 운송사업(택시만 해당) 계획변경 인가
지방공무원 정원	· 6급 이하 정원책정 사무	
지적	· 토지 지번변경 승인 · 축척 변경 승인	· 지적공부 반출 승인 · 지적 측량 검사



	· 지적측량 대행법인의 지도감독	
열 사용 기자재	· 열 사용 기자재 제조업 허가 ※폐지	
식품제조업	· 허가 및 변경허가 · 시설개수명령	· 허가 취소 · 폐기처분
묘지 화장장 등	· 묘지 화장장 및 납골당의 허가 · 묘지 화장장 납골당의 구역 및 시설 변경, 폐지 허가 · 시체운반업 허가 ※폐지	
사회복지시설	· 사회복지시설 수혜자로부터 비용수납 ※폐지	
고압가스	· 고압가스제조업 허가	
도시가스	· 도시가스 공급시설의 설치공사 계획 승인	
지방채발행	· 지방채 발행 승인	

(2) 개별법령상 대도시 사무특례 현황

「국토계획 및 이용에 관한법률」 등 7개 개별 법률에서 정한 27개 사무가 인구 50만 이상의 대도시에 대한 특례에 해당된다.

〈표 6〉 개별법상 대도시 사무 특례 현황

근거법률(7개)	사무명(27개)
온천법	· 온천원 보호지구의 지정 등(제4조) · 온천공보호구역 지정 및 변경(제5조) · 보양온천 지정(제10조)
도시 및 주거환경정비법	· 환경정비기본계획 수립권(제3조) · 정비계획 수립 및 구역 지정(제4조) · 정비기반시설 구역 지정(제64조 제3항)
도시재정비촉진특별법	· 재정비촉진계획 변경권(제12조)
주택법	· 공동주택사업 계획권(제16조)
도시개발법	· 도시개발구역의 지정권(제3조) · 도시개발계획의 수립 및 변경권(제4조) · 도시개발구역 지정 및 수립고시(제9조)
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	· 도시관리계획 결정권(제29조) · 지형도면 작성 및 고시(제32조) · 도시관리계획 결정 실효 고시(제33조) · 용도지역의 지정 또는 변경(제36조) · 용도지구의 지정 또는 변경(제37조) · 도시자연공원 구역 지정 등(제38조의 2) · 도시계획시설 결정 실효 고시(제48조) · 지구단위계획의 구역 지정(제51조) · 지구단위계획구역 지정 실효 고시(제53조) · 도시계획시설 실시계획 작성(제88조) · 실시계획 인가 사실 공고(제90조) · 실시계획 고시(제91조) · 도시계획시설사업 공사완료 공고(제98조) · 도시계획시설사업의 귀속(제99조)
산업입지 및 개발에 관한 법률	· 일반산업단지 지정(제7조) · 도시첨단산업단지의 지정(제7조의 2)

(3) 행정체제개편특별법상 대도시 사무특례 현황

먼저, 지방행정체제 개편에 관한 특별법 중 대도시 특례조항은 법 33조와 34조에 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 행·재정 특례를 둘 수 있도록 하고 있으며 특히 35조와 36조에는 보조기관에 관한 특례 및 재정특례를 규정하고 있다.

다음은 지방행정체제 개편에 관한 특별법상 대도시 특례 현황을 나타낸 표이다.

〈표 7〉 지방행정체제개편특별법상 대도시 사무 특례 현황

근거법률(9개)	사무명(11개)
지방공기업법	지역개발 채권발행(§19②)
건축법	건축물 허가(§11②)
택지개발촉진법	예정지구 지정(§3①)
도시재정비 촉진을 위한 특별법	재정비촉진지구 지정(§4) 재정비촉진계획의 결정(§12)
박물관 및 미술관 진흥법	사립 박물관 및 사립 미술관 설립계획 승인·변경·취소(§18)
소방기본법	소방기관 설치(§3) 소방업무에 대한 책임(§6)
농지법	농지 전용허가 신청(§34)
지방자치법	정원의 범위내에서 5급 이하 직급별·기관별 정원 책정(§112)
개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정 요청(§4)

### 3. 대도시 특례확대를 위한 판별기준

정부의 기능을 합리적으로 배분한다는 차원에서의 합리적인 배분기준은 사회적·집합적 선택원칙을 통해 비용을 최소화할 수 있도록 배분기능의 능률화를 추구하는데 있다. 또한 지방정부가 조직되는 기본적인 동기는 지역의 근접성에 따라 지역주민이 원하는 “지방공공서비스”를 제공하고, 주민의 정당한 요구를 만족시켜 주고자 하는데 있다고 볼 때, 중앙과 지방간의 기능배분 기준은 이러한 공공재와 서비스를 효과적으로 배분하는 방향에서 제시되어야 할 것이다. 따라서 중앙정부와 지방정부의 사무가 공공재의 성격을 갖는 ‘공공서비스’로서 경제적·합리적·효과적으로 배분될 수 있는 기준들은 기본적으로 서비스의 성격에 근거하게 되고 이를 바탕으로 판별기준을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 특례에 포함될 사무와 권한에 있어서 이를 할당하는 1차적인 기준은 편익지역의 공간적 제한으로 공공재의 혜택이 전국적일 경우에는 중앙정부에 의해서 이행되어야 할 것이고, 지방단위에 국한되는 공공재의 공급은 시군단위에서, 그 보다 중간적인 공공재의 공급은 시도단위의 정부에서 서비스의 책임을 맡아야 할 것이다.

둘째, 서비스 공급상 규모의 경제를 고려하여, 생산량 증감에 따라 단위비용이 체감하는 규모의 경제가 발생하는 사무는 중앙정부에 두고, 규모의 경제가 존재하지 않는 경우는 지방정부에 귀속

시켜야 한다.(Arthur C. Milspaugh,1936)

셋째, 행정서비스를 전국단위로 통일적으로 공급할 것인가, 아니면 지방별 다양한 선호에 맞추어 제공할 것인가에 근거하여 사무배분을 판별, 즉, 전국적인 행정서비스의 통일을 요하는 사무는 중앙정부의 기능으로 주민선호를 가장 잘 반영하여 그 산출배분(mix of output)을 고려해야 하는 경우에는 우선적으로 지방정부의 기능으로 기초자치단체의 사무가 되어야 한다. 왜냐하면 근접성 등에 의해서 개별화가 필요하고 다양한 성격으로 서비스를 제공해야 할 경우에는 기초자치단체 단위에서 더 수월하게 제공할 수 있기 때문이다. 예컨대, 공공시설은 지리적으로 근접할수록 기초 지방 정부에 의한 공급이 바람직할 것이다. (James W. Fesler,1949)

넷째, 정부가 제공하는 서비스 중 순수공공재적 성격(비경쟁적, 비배제성)에 가까운 것일수록 중앙정부의 사무로 귀속해야 하고, 비순수 지방공공재는 공급구역의 규모가 작은 지방정부의 사무로 해야 한다. 사적 재화와 서비스의 공급은 공공편익이 그 지역내 주민의 수에 의존됨으로써 혼잡비용(congestion cost)이 따르게 되는데, 한편으로는 이러한 서비스는 민간위탁, 민영화 등 민간이양 대상이 되는 사무이기도 하다.

다섯째, 서비스, 국민보건위생 등 개별적인 것에 관련되지만 전국적으로 국가최저수준(national minimum)을 고려해야 하고, 서비스 공급수준에 있어서 그 공급책임을 확실하게 해야 할 필요성이 클수록 중앙정부가 이 사무를 담당해야 하며, 공급의 일부를 책임지도록 해야 한다. 또한 공급을 책임지기 위한 재정능력에 따른 판단으로는 중앙정부, 광역자치단체, 기초자치단체의 순서로 공급 책임량의 분담이 가능할 것이다.

### Ⅲ. 대도시 특례 사무 발굴 모형

#### 1. 사무추출 기준

대도시 특례 확대를 위한 사무를 추출하기 위해, 과거 선행연구에서 제기된 사무 및 대도시 현 지조사를 통해 제시된 사무를 먼저 조사하고, 이 사무를 대상으로 귀납적 접근을 통해 도에서 관장하는 국가사무 중에서 시군에 재위임한 사무를 중심으로 하되 도의 광역기능, 조정기능을 제외한 지도감독 사무 중에서 시로 이양이 가능한 사무와 인구 50만 이상 대도시가 공통적으로 이양받기를 원하는 사무를 중심으로 선정하고자 하였다. 이러한 연구 내용을 바탕으로 대도시 특례 사무를 추출하기 위해 선정한 기준은 다음과 같다.

대도시의 고유한 행정수요를 반영하고, 대도시의 자치역량 강화에 도움이 되며, 기능중복 해소를 통한 인력·예산 등의 행정 효율성 제고에 밑거름이 되고, 획일적 규제를 완화하여 지역의 특성과 주민의 요구를 반영하여 지나친 중앙 규제 완화를 통한 대도시 행정 발전과 서비스 개선에 도움이 될 수 있는 사무를 선정하고자 하였다.

이러한 방향성 아래 사무특례 발굴을 위해 다음의 다섯 가지 기준을 설정하였는데, 첫째, 대도

시의 지역 개발 거점기능, 둘째, 대도시의 행정 수요 대응적 측면, 셋째, 대도시 역량강화, 넷째, 대도시 행정의 효율성 제고, 다섯째, 주민의 편의와 복리증진의 측면을 기준으로 판단해 보고자하며, 이 기준에 대한 구체적인 내용은 다음과 같다. 먼저, 대도시의 지역 개발 거점기능에 관련된 사무는 효율적인 도시개발사업수행을 위하여, 효율적인 시군구나 종합행정계획수립을 위한 사무로 예컨대, 도시개발사업의 수행시 지구지정부터 시도지사와의 협의 및 동의과정을 거쳐서 건설교통부장관의 승인을 받아야 하기 때문에 도시개발사업에 지장을 초래할 수 있으므로 이러한 불편을 해소하기 위한 사무가 해당된다. 둘째, 대도시의 행정 수요 대응에 관련된 사무는, 대도시에 대한 운영개선을 위한 행정수요 및 주민에 대한 즉시적 대응 시스템 구축을 위한 사무 또는 행정수요에 대한 신속한 대응을 위해 직제를 변경할 수 있는 자치조직권의 확충 등에 관계된 사무이다. 셋째, 대도시의 역량 강화를 위한 사무로, 구체적으로는 도시 기능의 특성화(차등분권)를 통해 대도시의 역동성, 효율성, 경쟁력을 확대·재생산하기 위한 제도적 정비 및 기반조성에 관계된 사무, 도의 간섭에서 벗어나 중앙정부와 직접 교섭할 필요가 있는 사무, 대도시의 국내외적 성장기반 마련 등 대도시 자율운영시스템 구축에 관한 사무가 해당된다. 넷째, 대도시 행정의 효율성 제고를 위한 사무로, 구체적으로는 도의 사무가 아닌 시의 직접사무로 처리하게 하여 해당민원의 절차를 간소화 할 필요가 있는 사무 또는 도와 기초자치단체간 이종규제 및 지도단속문제를 해결할 수 있는 사무가 해당된다. 마지막으로, 주민의 편의와 복리증진에 관한 사무로, 구체적으로는 조직의 개편 및 인력 보장을 통한 주민복지 및 민원관련기구의 신설이나 민원공무원의 충원을 통한 행정서비스의 수준 제고와 관계된 사무, 주민의 일상생활의 질을 향상시키고, 생활환경을 쾌적하게 하며, 문화생활접근성을 용이하게 하는 적절한 편익과 서비스 제공이 목적인 사무가 해당된다.

## 2. 조사대상 및 방법

본 조사에서는 다수의 대도시 특례 모형 개발 기준들을 다수의 비교평가 항목으로 전주어본다는 점에서 AHP 방법을 적용함이 타당하다.

본 조사는 2단계에 걸쳐 진행되었는데 먼저 1단계에서는 특례기준 확정을 위해 정책 Delphi 기법을 통한 AHP(Analytic Hierarchy Process; 계층분석과정)<sup>1)</sup> 분석을 위해 인구 50만 이상 대도시 공무원 및 해당 대도시 관할 도의 분권담당 공무원 1명씩 총 19명을 조사 대상으로 하였다.

2단계에서는 아울러 AHP 조사를 통해 특례기준의 가중치를 확정 후 인구 50만 이상 대도시의 11개 분야 담당 공무원과 더불어 해당 업무를 담당하는 인구 50만 이상 대도시 관할 도청(경기, 충북, 전북, 경북, 경남, 충남)의 실제 업무를 담당하는 공무원 350명을 대상으로 설문조사<sup>2)</sup>를 실시하여 345부를 회수하여 분석에 활용하였다. 본 조사는 신뢰도 95% 수준에  $\pm 5\%$ 의 표본오차로 진

1) AHP는 다수의 대안들을 다수의 목표에 전주어 평가하는 기법, 즉 목표들 사이의 중요도를 계층적으로 나누어 파악함으로써 각 대안들의 중요도를 산정하는 기법으로 1970년대 초 Thomas. L. Saaty에 의해 개발되었다.

2) 본 조사는 여론조사 기관인 R&R에 의뢰하여 2011년 6월28일부터 7월2일 사이에 걸쳐 시행되었으며, 11개 기능을 담당하는 19개 시도 공무원들을 대상으로 조사가 진행되었으며 반복적인 수거과정을 거쳐 350부의 설문지 중 345부가 회수되어 분석에 이용되었다.

행되었다.

〈표 8〉 사무발굴을 위한 조사개요

조 사 개 요	
조사대상	인구 50만 이상의 대도시(13개) 및 해당 대도시 관할 도(6개)의 11개 분야(도시계획/도시개발, 도로/교통, 주택/건축/건설, 환경/위생, 산업진흥/산업단지, 사회복지/의료, 문화/예술/관광/체육, 농·수산업, 행정/민방위/소방/ 재난관리, 조직 및 인사, 재정/세제) 실무 담당 공무원
조사방법	표준화된 설문지(Structured Qiestionaire)를 이용한 RDD방식에 의한 설문조사
표 본 수	19개 시도 분야별 대상공무원 350명

### 3. 특례화지수 산출 방법 및 특례사무 선정기준

특례화지수 산출을 위해 AHP 기법을 이용하여 지역개발거점, 행정수요대응, 역량강화, 행정효율성제고, 주민편의 증진 등 5가지의 특례 기준별 중요도를 산출하였다. 본 조사에서의 AHP를 사용한 이유는 담당공무원의 직관에 의존하는 비구조적 특례기준들을 구조적 문제로 전환할 수 있고, 정성적 혹은 추상적 특례기준을 객관화하여 측정할 수 있으며, 대도시 특례모형개발을 위한 체계적이고 객관적 기준제시를 통해 대도시 사무특례 기준의 상대적 비중, 일관성 값, 신뢰성 값 등의 도출을 통한 기준을 정당화 할 수 있기 때문이다.

11개 분야의 사무<sup>3)</sup>들의 대상으로 세부 사무별로 해당 사무가 어떤 특례기준에 해당하는지를 조사하여 특례기준별 응답비율과 중요도를 곱한 수치를 모두 합산하여 특례화 지수를 산출하였고 지수값이 상위 50%에 해당하는 사무를 특례사무로 선정하였다.

〈표 9〉 특례화 지수 산출 예

	지역개발 거점	행정수요 대응	역량강화	행정효율성 제고	주민편의 증진
중요도	0.178	0.182	0.184	0.201	0.255
도시재정비 촉진계획 사무	0.128	0.352	0.274	0.185	0.254

※특례화지수= (0.178\*0.128)+(0.182\*0.352)+(0.184\*0.274)+(0.201\*0.185)+(0.255\*0.254)= 0.239

### 4. 특례 기준별 중요도(가중치) 조사 결과

전체적으로 주민편의 증진 부문이 0.255로 가장 높게 나타났으며, 상대적으로 지역개발거점이 낮게 나타났다. 도지역과 시지역을 살펴보면 도지역과 시지역 모두 주민편의 증진 부문이 높게 나타

3) 11개 분야는 도시계획·도시개발, 도로·교통, 주택·건축·건설, 환경·위생, 산업, 사회복지·의료, 문화예술·관광·체육, 농수산업, 행정·재난관리, 조직·인사, 재정·세제로 구분하였다. 11개 분야를 선정한 이유는 현재 논의되는 대도시 특례사무가 11개 분야에 해당되기 때문이다.

났으며 도지역은 상대적으로 역량강화(0.165)와 지역개발거점(0.167)이 낮게 나타난 반면 시 지역은 지역개발거점(0.182)과 행정수요대응(0.185)부문이 상대적으로 낮게 조사되었다.

〈표 10〉 특례 기준별 중요도 조사 결과

부문 \ 지역	전체	도	시
지역개발거점	0.178	0.167	0.182
행정수요대응	0.182	0.179	0.185
역량강화	0.184	0.165	0.196
행정효율성제고	0.201	0.201	0.203
주민편의증진	0.255	0.287	0.234

## 5. 대도시 사무특례 발굴결과

### 1) 도시계획·도시개발 부문

전체적으로 개발행위에 대한 도 도시계획위원회 심의 사무가 33.595로 특례화지수가 가장 높은 것으로 나타났다. 다음으로 도시·주거환경 정비계획수립 및 정비구역 지정, 도시재정비 촉진지구 지정, 도시재정비 촉진계획이 높은 반면, 재래시장 정비사업 계획, 용도지역 환원고시, 시장정비 사업추진 계획의 결정 및 변경, 취소 사무는 상대적으로 낮은 특례화지수를 보였다.

〈표 11〉 도시계획·도시개발 부문 대도시 사무특례 발굴결과

구 분	사 무	특례화지수
도시계획	개발행위에 대한 도 도시계획위원회 심의	33.595
	도시·주거환경정비계획수립 및 정비구역 지정	28.023
	도시재정비 촉진지구 지정	28.001
	도시재정비 촉진계획	27.904
	택지개발사업관련 사무	27.506
	농지의 전용허가·협의	27.319

### 2) 도로·교통 부문

전체적으로 터미널 공사시행 인가, 교통영향분석·개선대책에 관한 기초자료 연구·조사, 광역버스 노선 조정, 도시교통의 개선명령, 여객 자동차운송사업계획 변경에 대한 인가 순으로 특례화지수가 높은 것으로 나타났다.

반면, 지정정비 사업자의 지정, 운송가맹사업자에 대한 개선명령, 자동차대여사업자의 대여약관 관련 사무, 여객자동차운송가맹사업자의 운송가맹약관 관련 사무가 상대적으로 낮은 특례화지수를

보였다.

〈표 12〉 도로·교통 부문 대도시 사무특례 발굴결과

구 분	사 무	특례화지수
도로교통	터미널 공사시행 인가	32.969
	교통영향분석·개선대책에 관한 기초자료 연구·조사	32.957
	광역버스노선 조정	32.806
	도시교통의 개선명령	30.241
	여객자동차운송사업계획 변경에 대한 인가	30.101
	도로기본계획의 수립 또는 변경	30.035
	터미널 사용명령	30.000
	운송사업자의 자동차 등록증 및 자동차 등록번호판의 회수	29.783
	여객자동차운송사업에 대한 면허, 휴업 및 폐업 허가	29.547
	교통영향평가	29.435
	교통관련사항의 조사·분석	28.424
	운임·요금의 기준 및 요율 결정	28.298
	터미널사업에 대한 개선명령	27.918
	광역교통시설부담금의 배분	27.801
	여객자동차운송사업의 개선명령	27.304
	여객자동차 운수사업자에 대한 경영 및 서비스 평가	27.073
여객자동차 운수사업의 감독	27.062	

### 3) 주택·건축·건설 부문

전체적으로 기간 경과 시 도시주거환경정비기본계획의 입안 제안, 지방2급 하천관리 및 하천점용허가, 국공유지의 무상 양여된 토지의 관리처분에 관한 사무, 지번변경 승인 사무 순으로 특례화 지수가 높은 것으로 나타났다.

반면 연도별 및 10년 단위의 대도시 주택종합계획의 수립, 지방(시)건설기술심의위원회 설치 등, 보양온천의 지정 사무가 상대적으로 낮은 특례화지수를 보였다.

〈표 13〉 주택·건축·건설 부문 대도시 사무특례 발굴결과

구 분	사 무	특례화지수
주택건축건설	기간 경과 시 도시주거환경정비기본계획의 입안 제안	35.723
	지방2급 하천관리 및 하천점용허가	32.967
	국공유지의 무상양여된 토지의 관리처분에 관한 사무	31.592
	지번변경 승인, 지적공부의 반출 승인, 도면의 재작성 승인, 축척변경 승인	31.494
	주택재건축사업에 대한 결정내용 및 해당안전진단결과보고서의 제출	31.226
	건축허가 사전승인	30.014
	주택건설사업 감리자 지정	29.692
	재건축사업 승인 및 도 건축위원회 심의	29.249
	정비구역의 분할 및 결합에 해당하는 정비사업에 관한 사항	28.917
	책임감리관련사업자의 등록 및 휴업·폐업 신고 수리	28.468
	지방(시)토지수용위원회 설치	28.466

4) 환경·위생 부문

전체적으로 건설폐기물 처리시설의 사용중지 또는 폐쇄 명령, 비점오염원관리대책 및 시행계획 수립, 비산(飛散)먼지의 규제 사무 순으로 특례화 지수가 높은 것으로 나타난 반면, 연료용 유류 및 그 밖의 연료의 황 함유기준 설정, 실천계획의 수립·시행·평가·조사·분석, 식품진흥기금조성 사무가 상대적으로 낮은 특례화지수를 보였다.

〈표 14〉 주택·건축·건설 부문 대도시 사무특례 발굴결과

구 분	사 무	특례화지수
환경위생	건설폐기물 처리시설의 사용중지 또는 폐쇄 명령	38.436
	비점오염원관리대책 및 시행계획 수립	37.844
	비산(飛散)먼지의 규제	36.653
	건설폐기물의 배출, 수집·운반, 보관, 중간처리의 기준 및 방법 설정	36.331
	상수도실시계획 승인 및 주민지원 사업	36.066
	공공하수도의 설치·변경·폐지 허가	35.925
	건설폐기물 처리시설의 설치승인 및 신고수리	35.654
	대기배출시설 관리기관	34.649
	공공하수도 설치를 위한 사업시행지의 위치 및 면적, 시설의 종류 등의 고시	34.626
	고랭지 경작지에 대한 경작방법 권고	34.468
	건설폐기물처리업자에 대한 과징금의 부과 및 징수	34.308
	건설폐기물 처리업자의 휴업, 폐업 신고 수리	34.186
	대기환경규제지역 지정의 해제	34.065
	수변생태구역의 매수·조성	34.011
	수질오염경보 발령	33.912
	대기오염물질의 배출허용기준 설정	33.832
	식품위생검사 업무정지, 영업정지 또는 제조정지 처분	33.311
	공해유발자동차량에 대한 개선 명령	33.261
	수질환경오염 관리기관	33.167
	건설폐기물의 수집·운반 또는 중간처리에 대한 재위탁 승인	33.149
	대기환경보전법상 과징금 처분	33.101
	산업폐수의 배출허용기준 설정	32.935
	산업폐수의 특별배출허용기준 설정	32.813
	배출시설 등 대기오염물질의 배출원 및 배출량 조사	32.443
	폐기물처리 신고 수리	32.296
	수질 및 수생태계 조사	32.180
	도 환경분쟁조정위원회	32.130
	CNG 버스사업	32.113
	방치폐기물의 예방조치 등	31.911



### 5) 산업 부문

전체적으로 에너지이용합리화법상 과태료 부과 및 징수, 유사석유제품의 제조 등에 대한 중지명령 또는 제조장, 판매장, 저장시설의 폐쇄 철거 명령 사무 순으로 특례화지수가 높은 것으로 나타났다.

반면 공장입지, 효율관리 기자제 제조업자 등의 사무소·사업장 등 검사, 공장건축, 공장등록 등에 관한 지도·감독, 광업권에 관한 사무 사무가 상대적으로 낮은 특례화지수를 보였다.

**〈표 15〉 산업 부문 대도시 사무특례 발굴결과**

구분	사 무	특례화지수
산업	에너지이용합리화법상 과태료 부과 및 징수	29.305
	유사석유제품의 제조 등에 대한 중지명령 또는 제조장, 판매장, 저장시설의 폐쇄 철거 명령	27.241
	에너지 관리	26.271
	석유제품의 품질검사 및 공표	26.072
	검사에 합격한 가스용품에 대한 필요사항 표시	25.750
	액화석유가스의 안전관리 및 사업법 위반에 관한 처분	25.681
	검사대상기기의 제조에 관한 검사 및 검사증의 발급	25.509
	액화석유가스 충전사업자, 집단공급사업자 및 판매사업자에 대한 조정	25.306

### 6) 사회복지·의료 부문

전체적으로 의료기관(병원급 이상) 허가 사무가 36.921로 특례화지수가 상대적으로 높은 것으로 나타난 반면, 의료분쟁 조정, 사회복지법인 시설의 평가 및 감독 지원 사무가 상대적으로 낮은 특례화지수를 보였다.

**〈표 16〉 사회복지·의료 부문 대도시 사무특례 발굴결과**

구 분	사 무	특례화지수
사회복지의료	의료기관(병원급 이상) 허가	36.921

### 7) 문화예술·관광·체육 부문

전체적으로 사립박물관 또는 미술관 설립계획의 승인 및 취소, 체육시설의 설치·이용에 관한 시책 수립에 필요한 사항의 보고, 박물관 및 미술관의 시정 요구 사무 등이 특례화지수가 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

반면, 등록체육시설업 사업계획 승인 및 등록처리, 대중골프장의 병설 사무 등이 상대적으로 낮은 특례화지수를 보였다.

〈표 17〉 문화예술·관광·체육 부문 대도시 사무특례 발굴결과

구 분	사 무	특례화지수
문화예술	사립박물관 또는 미술관 설립계획의 승인 및 취소	28.498
	체육시설의 설치·이용에 관한 시책 수립에 필요한 사항의 보고	27.563
	박물관 및 미술관의 시정 요구	26.587
	체육시설업자의 회원모집계획서 수리	24.846
	체육시설업자에 대한 시정명령	24.636

## 8) 농·수산업 부문

전체적으로 경지정리사업 및 기계화 경작로 확·포장사업, 검사에 대한 이의 신청 관련 사무, 경지정리, 농업생산기반시설의 개수·보수 및 준설사업을 위한 기본조사 사무 등이 특례화지수가 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

반면, 제조업자, 수입업자 그 밖의 관계인에 대한 감독, 제조업의 등록 및 등록취소, 제조시설 변경 허가, 월동장 또는 월하장의 효율적 이용·관리를 위한 조치 사무 등이 상대적으로 낮은 특례화지수를 보였다.

〈표 18〉 농·수산업 부문 대도시 사무특례 발굴결과

구 분	사 무	특례화지수
농수산업	경지정리사업 및 기계화 경작로 확·포장사업	32.238
	검사에 대한 이의 신청 관련 사무	32.189
	경지정리, 농업생산기반시설의 개수·보수 및 준설사업을 위한 기본 조사	30.565
	농업생산기반 정비사업 시행계획 고시	30.367
	가축의 도살에 관한 업무	29.924
	수정사 교육 및 면허, 면허취소	29.603
	사료의 제조·수입·판매 또는 공급의 금지에 필요한 조치 및 회수·폐기	29.232
	농업생산기반시설의 폐지	27.974
	발전정비사업	27.862
	마을정비계획 수립 및 마을정비구역의 지정	27.821
	사료의 검사 및 재검사	27.621
	대도시소유의 증축의 무상대여 및 교환	27.561
	농촌정주기반확충사업	27.053
	농업생산기반 정비사업 시행자 지정 및 시행계획 변경 승인	27.016
	사료관리법상 과징금 처분 및 과태료 부과	26.978
	검사관 및 책임수의사의 임명 또는 위촉	26.080

### 9) 행정관리 부문

여권발급대행기관 사무는 특례화지수가 33.735로 높게 나타났다.

〈표 19〉 행정관리 부문 대도시 사무특례 발굴결과

구 분	사 무	특례화지수
행정재난관리	여권발급대행기관	33.735

### 10) 조직·인사 부문

전체적으로 대도시 사무의 특례 규정방식, 정무부 시장(별정직) 및 일반구의 부구청장 신설 사무 등이 특례화지수가 상대적으로 높은 것으로 나타난 반면, 지방공무원 신규임용시험 실시권한, 공무원의 징계 등에 대한 소청 심사 및 결정 사무 등이 상대적으로 낮은 특례화지수를 보였다.

〈표 20〉 조직·인사 부문 대도시 사무특례 발굴결과

구 분	사 무	특례화지수
조직인사	대도시 사무의 특례 규정방식	32.890
	정무부 시장(별정직) 및 일반구의 부구청장 신설	30.894
	직급별 정원책정	29.358
	의회사무기구의 공무원 직급	27.414

### 11) 재정·세제 부문

전체적으로 재산세 과세시가표준액 결정 승인, 지방교부세 산정기준 사무는 높은 특례화지수를 보인 반면, 국유재산의 관리처분권 변경 및 귀속비율, 재정보전금 및 도세징수교부금 제도 사무는 상대적으로 낮은 특례화지수를 보였다.

〈표 21〉 행정관리 부문 대도시 사무특례 발굴결과

구 분	사 무	특례화지수
재정세제	재산세 과세시가표준액 결정 승인	35.184
	지방교부세 산정기준	31.209

## 6. 인구 100만 이상 대도시 특례

### 1) 인구 100만 이상 대도시 특례부여 필요성

대도시 성장은 자치행정적 측면의 분권확보와 도의 보충성 원리를 조화시킬 수 있는 방안을 촉구하게 하였고 이에 따라 지방자치단체의 능력과 규모 등에 따라 그 권한 및 사무배분 등에 차등을 둘 필요가 발생하게 되었다. 특히, 도에 버금가는 인구 100만 이상 대도시의 경우 도의 간섭에서 벗어나 중앙정부와 직접 교섭할 수 있도록 하는 등 지방자치단체의 유형화(차등화) 노력이 필요해 진 것이다. 이와 관련하여 특별법 33조 1항과 34조는 인구 50만 이상 대도시와 인구 100만 이상 대도시의 특례를 구분하여 지정토록 되어있다. 13개 대도시 중 인구 100만 이상 대도시인 수원시와 창원시는 도로교통, 환경, 건축, 복지 등 모든 분야의 행정수요가 기하급수적으로 증가하고 있어 이러한 행정수요에 대응할 수 있는 특례가 요구된다. 그러나 현재 기초자치단체의 경우 안전행정부 지침에 의거 50만 이상의 도시는 똑같은 규정으로 총액인건비가 산정되는 모순 때문에 100만 이상 도시의 경우 광역시와 비교해서 인구 규모가 유사한 대도시간 공무원 수가 큰 격차를 보이고 있어 시민들 입장에서는 행정서비스 불균형이 초래되고 있는 실정이다.

〈표 22〉대도시 공무원 1인당 주민수 비교

(단위 : 명)

구 분	수원시	창원시	울산광역시		50만이상시(평균)
			본청포함	기초(1군4구)	
인구수	1,076,898	1,090,277	1,131,979		782,219
공무원수	2,502	3,848	4,680	2,917	2,114
1인당 주민수	430	283	242	388	370

또한 100만 이상 대도시의 행정수요를 대응하기 위해서는 차등분권의 원칙에 입각한 100만 이상 대도시에만 적용될 수 있는 특례발굴이 요구된다.

## 2) 인구 100만 이상 대도시의 특례 사무

(1) 조직상의 특례 : 총액인건비제 세분화 및 직제 상급화

현재 총액인건비 산정시 인구 50만 이상 시는 인구 규모에 상관없이 단일 유형으로 묶여 있으므로 총액인건비 산정시 자치단체 유형 <50만 이상시>를 세분화해야 한다. 현재는 기준인력 산정시 인력산정 모형으로 사용하고 있는 자치단체 유형을 세분화할 경우 도시규모에 맞는 정교한 인력산정이 가능할 것으로 예상된다.

〈표 23〉 총액인건비 산정 기초가 되는 자치단체 유형

시·도 5개 유형	① 특별시 ② 광역시 ③ 경기도 ④ 도 ⑤ 세종시
시·군·구 6개 유형	⑥ 50만 이상시 ⑦ 50만 미만시 ⑧ 도농통합시 ⑨ 군 ⑩ 특별시 자치구 ⑪ 광역시 자치구

또한 3급 직제 설치의 필요성도 부각되고 있다. 현재 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)에 의거, 도시규모와 상관없이 관리자 직급이 획일적으로 결정되어 있어 인구 10만 소도시와 110만 대도시 관리자 직급기준이 동일한 실정으로, 기초지자체의 경우 인구50만이 상의 도시의 부단체장은 2급으로, 실·국장은 4급으로 규정되어 있어 중간연결을 할 수 있는 3급이 없는 직급 구조이다. 또한 같은 인구 100만 이상 대도시중에서도 창원시의 경우 수원시와 여건이 유사하지만 통합시라는 이유로 3급(6명)의 직제가 부여되고 있는데 인구에 따라 부단체장도 3개 직급으로 세분화했듯이, 3급 실·국장도 인구에 따라 차등 적용하여 인사적체 문제를 해결할 수 있는 통로가 확보되어야 할 것이다.

**〈표 24〉 도시 규모에 따른 자치단체 부단체장 직급**

구 분	인구 수	직급
도 시 규 모	인구 15만 미만의 시·군 및 광역시의 자치구	지방 서기관
	인구 50만 미만의 특별시의 자치구와 인구 15만 이상 50만 미만의 시·군 및 광역시의 자치구	지방 부이사관
	인구 50만 이상의 시·군 및 자치구	지방 이사관

(2) 재정상의 특례 : 재정지원 확대의 필요성

도시 인구가 100만이 넘으면 각 분야에서 행정 및 재정수요가 급격히 증가되는 실정으로, 100만 이상 대도시의 경우 인구 노령화에 따른 복지예산의 지속 증가, 도시팽창에 따른 문화기반시설 및 교통망 등의 사회간접자본 수요 증가로 재정확대가 요구되는 상황이다. 그러나 현행 기초자치단체에 대한 재정 보전방법은 재정보전금으로 지원되는데 시·군에서 징수하는 도세(지방소비세) 수입의 27%에(인구 50만 이상인 시는 47%)해당하는 금액을 재원으로 하고 있고, 인구 기준으로 100만 대도시에 대한 별도의 재정적 지원책은 없는 실정이므로 100만 이상 대도시에 대하여는 기존의 재정보전금 배분과는 별도로 특별보전금 형식으로 거대 인구규모에 합당한 자원 배분이 필요하다. 인구 100만 이상 대도시에는 특별보전금 10% 추가 지원조항을 신설하고 나아가 「인구 100만 이상 대도시의 사무·행정 및 재정의 특례에 관한 특별법」 제정이 요망된다.<sup>4)</sup>

## 7. 사무특례 발굴의 함의

위의 결과에서 제시된 사무들이 갖는 함의는 귀납적 접근을 통해 도에서 관장하는 사무 중에서 인구 50만 이상 대도시가 공통적으로 이양받기를 원하는 사무를 중심으로 선정된 특례를 구조적이고 계량적 접근을 통해 기준을 제시함으로써, 정부기능의 합리적 이양의 근거로 활용할 수 있는 계기가 될 수 있다는 점을 들 수 있다.

또한 이러한 사무들은 실현가능성 측면에서 대도시가 요구하는 것을 수용한다는 입장에서 대도

4) 현재 창원시는 「창원시 지방행정체제개편에 관한 특별법」 의거 6. 2% 추가 지원 혜택을 받고 있다.

시의 필요성 원칙에 입각하되 도와 협의를 거쳐 단기간에 적용할 수 있다고 판단되는 사무들이며, 소망성 측면에서는 행정환경의 변화에 대응하여 대도시가 처리하는 것이 효율성면에 있어서 바람직하다고 여겨지는 사무들이라는 점일 것이다.

## IV. 결론

지금까지 대도시 특례에 대한 논의는 특례 인정 자체, 특례의 범위 등 원론적인 논의로부터 이제 특례가 적용 가능한 실제 사무의 발굴에까지 이루어져 왔다. 즉, 인구 50만 이상이라는 기준을 적용하고 그 대상인 대도시들에 부여할 수 있는 특례 사무의 내용에 초점이 맞추어져 왔다. 그러나 대도시 특례 확대는 전반적인 지방행정체제의 변화 요구에 대한 틀 속에서 논의되어야 한다.

물론 이와 같이 특례를 인정해 줄 수 있는 사무의 발굴도 중요하지만 그 보다 시급한 것은 대도시 특례 문제가 논의되어질 수밖에 없었던 우리나라의 지방행정체제 전반에 대한 검토가 선행되어야 하는 것이다. 예를 들어, 대도시 특례 부여에 대해 소극적인 입장을 취하고 있는 논자들은 대도시 특례가 확산되어질 경우, 도의 무력화가 우려된다는 점을 지적하고 있다. 그렇다면 행정환경의 변화로 도(道)의 지위 및 기능, 지방행정 사무의 위임체계 개편 필요성에 대한 논의가 지속적으로 이루어지고 있는 상황에서 기존의 도의 기능을 유지하기 위해서 특례를 인정할 수 없다는 논리는 어려울 수 밖에 없다.

현재 지방행정체제에 대한 논의의 핵심은 주민편익을 향상시킬 수 있는 방향에서의 지방분권 확대라고 할 수 있다. 지방분권 강화 분야의 논의는 대도시 특례의 논리적 기반이 될 수 있으며, 도의 지위·기능 재정립 분야의 논의 결과에 따라 대도시 특례의 실효성이 결정될 수 있을 것이기 때문이다. 또한 대도시 특례 확대는 중장기적인 시각에서 제도 정비와 연계되어 논의되어야 한다. 현재 대도시 특례는 인구 50만 이상 대도시를 대상으로 하고 있어 현재는 인구 50만~100만 미만의 11개 도시, 인구 100만 이상인 창원시와 수원시가 그 대상지역이 된다. 그런데 만약 시군구 통합 분야의 성과가 가시화되는 경우 현재의 인구규모를 넘어서는 대도시들이 등장하게 된다. 예를 들어 현재 통합 논의가 활발하게 이루어지고 있는 수원·화성·오산이 통합될 경우 새로운 대도시의 인구규모는 150만을 넘어서게 되기 때문이다. 현재 통합 가이드라인에도 불구하고 소규모 기초자치단체들의 통합보다는 어느 정도 규모 이상의 도시들 간의 통합 논의가 가시화되고 있는 현상을 고려할 때 이와 같은 머지 않은 시기의 상황변화도 고려해야 할 중요한 변수가 아닐 수 없다.

따라서 확일적으로 인구 50만 이상 대도시에 대한 특례 사무를 발굴할 것인지 혹은 인구 100만 이상(필요에 따라서는 인구 150만 이상) 대도시에 대해서는 또 다른 논의가 필요한지에 대한 검토가 요구된다. 또한 인구 150만 이상 대도시들이 급성장하는 경우 현재의 광역시와의 지위 및 기능 배분은 어떻게 이루어져야 하는지에 대한 논의도 진행되어야 할 것이다.

마지막으로 대도시 특례 사무의 결정은 실제 업무를 수행하는 대도시의 입장에서 주민 편의 증진을 최우선으로 고려하여 논의되어야 한다. 지방행정체제 개편에 관한 특별법상 대도시에 대한 재정

특례가 인정되고는 있지만 실제로는 사무배분, 지도감독 등에 대한 사항이 대도시 특례의 대부분을 차지하고 있다. 또한 동일한 내용의 사무인데도 불구하고 계획 수립, 승인 및 허가는 광역에서, 집행사무는 기초에서 나누어 시행하도록 사무가 분절적으로 이양됨에 따라 행정의 비효율을 초래하고 주민들의 혼란을 야기하고 있는 실정이다. 본 연구에서 수행된 조사에서도 특례 기준의 중요도 중 주민편의 증진이 가장 높은 것으로 나타난 바, 특례 사무의 결정은 실질적으로 업무를 수행하는 대도시 입장에서 고객 편의를 최적화할 수 있는 방향의 논의가 필요하다. 또한 대도시 특례 논의의 기본원칙인 대도시 경쟁력 확보를 위해 실질적으로 도움이 될 수 있는 사무를 대도시 측에서 지속적으로 발굴, 반영하고자 하는 노력도 계속되어야 한다. 더불어 단순한 사무배분, 지도감독 등 형식적인 측면이 아닌 재정부문의 특례가 발굴·시행되어야 할 필요성이 있다. 이 때 한 가지 고려해야 할 것은 현행 도 체제를 유지하는 상황에서 특례를 통해 도에만 재정적 부담을 안겨주는 방식은 재검토되어야 한다는 것이다. 즉, 중앙정부 수준에서 각 기관별로 대도시에 재정적 특례를 부여할 수 있는 방안에 대한 검토가 함께 진행되어야 한다. 대도시 특례제도의 목적을 달성하기 위해서는 자치단체의 입장을 최대한 반영한 실효성 있는 기준 및 분야별로 유형화된 기준을 개발하는데 중점을 두어 지방이양 대상사무 발굴을 위한 기준과 원칙을 제시하여야 한다. 또한, 자치단체와 긴밀한 관련이 있는 중앙부처(선도부처 등)의 사무를 분석하여, 국가나 기타 자치단체가 꼭 수행해야 할 사무와 특례를 인정할 수 있는 사무를 구분하고, 중대단위(원칙) 또는 단위사무로 구분하여 사무분류기준 마련 및 구분에 대한 논리적 근거를 제시하고, 특례인정시 수반되는 행·재정적 연계성에 대한 검토가 이루어져야 할 것이며, 이와 더불어 예상되는 문제점 및 지방자치발전에 대한 기대효과 등에 대한 고민도 수반되어야 할 것이다. 따라서 향후 대도시 특례에 대한 논의는 대도시에 여타 시군과 '같은 것은 같게 다른 것은 다르게' 적용해야 한다는 원론적인 논의에서 벗어나 철저히 경쟁력 확보를 통한 주민 편의 증진이라는 기본원칙 하에서 전략적으로 진행할 필요가 있다. 이를 위해서는 첫째, 현재 전반적인 지방행정체제의 변화가 필요하다는 인식하에 대도시 특례와 관련성을 맺고 있는 과제와의 연계 검토를 통해 대도시 특례 논의를 진행하여야 할 것이다. 즉, 현재 논의 중인 도의 지위·기능 재정립 분야, 지방분권 강화 분야의 논의와 연계해서 대도시 특례 논의가 이루어져야 한다는 것이다. 둘째, 중장기적인 시각에서 여타 제도 정비와 연계된 논의가 필요하다. 시군구 통합이 이루어질 경우의 또 다른 규모의 대도시 탄생과 현재 광역시와의 관계 등에 대한 검토가 이루어져야 할 것이다. 마지막으로 특례 사무는 실제 고객과 맞닿아 행정업무를 수행하는 대도시 입장에서 지속적으로 발굴·논의되어야 한다. 중앙행정기관 및 도의 권한중 주민의 복리증진과 지역의 발전에 이바지 할 수 있는 권한을 대도시에 최대한 이양함과 아울러 대도시 간에 사무를 합리적으로 배분하기 위한 기본 목표로 중앙행정기관 및 도와 대도시의 효율적 기능분담체제를 구축함으로써 행정의 생산성을 향상시키는 것이 우선이고, 둘째는 지방의 자율과 책임성이 있는 지방단체 나름의 다양성과 통합성이 조화되어 선진적인 지방치치를 실현하는 것이고, 셋째는 주민에게 밀착된 행정서비스 제공으로 주민의 편익이 증진되는 것을 달성하고자 하는 목표로 하고 있다.

또한 대도시 특례의 추진방향은 중앙위주의 논리에서 벗어나 지방중심으로 관련 기능을 포괄적으로 이양하여 권한과 책임이 일치 되도록 해야 할 것이며, 또한 중앙과 지방의 기능이 중복되는 경우 지방에 우선하여 배분하고 대도시의 행정수요를 고려하여 인구 50만 이상 대도시에 우선적

로 권한이양을 확대하며 대도시의 다양성을 고려하여 차등이양을 활성화하고 기능 이양에 따른 행·재정적 지원을 병행하는 등 사후관리를 강화해야 한다.

## 참고문헌

- 강성철 외,(2000) 지방정부의 고유사무 수행수준에 관한 연구 : 주민의식을 중심으로, 한국지방자치학회보, 제12권 제2호, p.5-22
- 김남철. (2004). 지방자치법상의 지방행정조직에 관한 법적 문제점. 「지방자치법연구」, 4(2). 한국지방자치법학회.
- 김병국·권오철(2005) 대도시행정체제의 개편방안 「한국지방자치학회보」 17권1호
- 김순은. (1994). 개정 지방자치법의 평가와 의미. 「지방자치연구」, 6(1). 한국지방자치학회.
- 김익식,(1997) 광역자치단체와 기초자치단체간의 제문제와 개선방안 : 도와 시군의 관계를 중심으로, 지방의회연구, 동의대학교 지방의회연구소.
- 김종순(2001), 한국의 지속가능한 발전을 위한 중앙-지방간 협력체계 구축: 환경규제행정을 중심으로. 「한국행정학회 추계학술대회발표논문집」, 83-102.
- 문태훈·김종래(2000), 부분선점제도 도입을 통한 환경행정의 권한배분과 조정. 「한국행정학보」. 34(3): 389-408.
- 박석희(2010) 일본의 대도시 특례제도 현황과 시사점 「정부와 정책」 2권 2호
- 손희준(2004) 대도시의 재정특례 부여방안 「사회과학논총」, 26집1호, 청주대학교
- 심익섭·홍준현(2000), 지방행정체제의 합리적 개편. 「지방자치제도개선을 위한 국민토론회」.
- 오영균(2003), 대도시 ‘특정시’ 도입 추진 어떻게 볼 것인가?. 「한국정책지식센터 지방분권포럼 제12회 자료집」.
- 유재원·안문석·안광일·최성모·김정수(1995), 환경규제권의 분권화 효과. 「한국행정학보」, 29(1): 3-21.
- 이규환·이종수(2004a), 대도시의 차등분권과 행정특례범위에 관한 연구. 「국토」, 100-113.
- 이기우. (1991). 「지방자치행정법」. 법문사
- 이상윤·이종수(2004) 차등분권형 특정시와행정특례 제도연구 「한국공공관리학보」 18권2호
- 이승종(2003), 분권과 균형발전. 「지방행정연구」, 17(3): 73-100.
- 이기우 외(2004), 지방자치단체 수행사무 구분체계의 개편방향, 한국공공관리학회, 한국공공관리학보, p.53-79.
- 이기우(2005), 지방자치단체의 사무체계에 대한 비판적 검토 : 독일의 지방사무체계를 중심으로, 지방행정 연구 p.3~28.
- 임경호(2004), 일본 정령(政令)지정도시의 제도와 문제점. 「지방행정」, 53(604): 59-67.
- 전국대도시시장협의회(2003), 「대도시행정체제 개편방안 연구」.
- 정세욱. (2004). 「지방자치학」. 법문사
- 정준현. (2004). 지방자치단체의 조직 및 인사에 관한 자치권의 개선방향. 「지방자치법연구」, 4(2). 한국자치법학회.



- 채원호·오영균(2003), 한국의 지정시제도 도입에 관한 연구: 일본의 특례도시제도가 주는 교훈. 「서울행정학회 하계학술대회 논문집」, 59-76.
- 최승원. (2001). 지방자치법의 문제점과 개정방안. 「지방자치법연구」. 한국지방자치법학회.
- 최진혁(2003), ‘특정시’제도 도입시 고려 사항: 프랑스 자치행정의 경험. 「한국정책지식센터 지방분권포럼 제12회 자료집」.
- 하혜수(2004a), 혁신적 지방분권방식의 한국적 적실성에 관한 연구: 차등적 분권제도를 중심으로. 「한국지방자치학회 하계학술대회 논문집」. 121-163.
- 하혜수·최영출(2002), 차등적 분권제도에 대한 비교연구: 영·미·일·북유럽을 중심으로. 「한국행정학보」, 36(2): 109-207.
- 하혜수·최영출. (2000). 「지방정부의 자치권확대방안 연구」. 경기개발연구원.
- 형시영(2006) 대도시 차등적분권화와 행정특례에 관한 연구 「한국지방자치학회보」 18권 1호
- 홍정선. (2002). 「지방자치법학」. 법영사
- 홍준현(2001), 중앙사무의 지방이양에 있어서 차등이양제도 도입방향. 「한국지방자치학회보」, 13(3): 5-24.
- 홍준현. (2001). 「한국지방분권의 평가: 행정적 측면을 중심으로」. 한국지방정부학회 하계학술대회발표논문집.
- 홍준현,(2000) 중앙행정권한 지방이양사업 운영체계의 개선방안, 「한국지방자치학회보」, 제12권 제2호, p.23-45
- Arthur C. Milspaugh(1942)Democracy, Efficiency, Stability; an Appraisal of American Government, Washington, D.C., The Brookings Institution.
- Benton, J, E and D. R. Morgan, (1986). Intergovernmental Relations and Public Policy, New York : Greenwood Press
- Duncan, S.S & M. Goodwin. (1987). The Local State and Uneven Development, New york : St. Martins Press
- Elkin, Stephen L. (1985). “Twenty Century Urban Regimes,” Journal of Urban Affairs. 7:2,
- Engel, M, (1999). State and Local Government, New York : Peter lang Press
- Etherington, David.(2000). Strategies for Decentralization and Local Government Autonomy-An Assessment of a Danash Initiative. Public Money and Management. 3-4. 45-50
- Gurr, T & D. King. (1987) The State and the city, Chicago Univ. Press
- Smith, B.C, (1985) Decentralization. London : Gorge Allen & Unwin
- Wright, D. (1978). Understanding Intergovernmental Relations. Belmont, Cal : Duxbury Press.

**고경훈(高敬勳):** 고려대학교를 졸업하고 고려대학교 대학원에서 행정학박사(논문: 지방정부의 정책형성 분석)를 수여하였으며, 현재 한국지방행정 연구원에서 근무하고 있음. 관심분야는 지방자치단체 조직진단, 정책형성, 갈등관리 등이며 최근 논문은 “지방자치단체 조직적합성에 관한 연구”(2010), “재정보전금의 수평적 재정 형평화 효과에 관한 연구”(2011), “지방자치단체 정책형성 요인에 관한 연구”(2010), “지방자치 발전을 위한 주민참여 활성화 연구”(2012), “정책과정의 관점에서 바라본 Governance에 관한 연구”(2012), “중국과 북한의 정치행정체제 비교 연구”(2013), “한국 지방선거의 정당공천제의 문제점 및 개선방안 연구”(2013) 등이 있다(kukkh@chol.com).

## Abstract

# A Study on the Model of the Metropolitan City Administrative Exception in Korea

Ko, Kyung Hun

There has been demands that a renewal of administrative and financial system in metropolitan cities.

In order to provide better quality public services, the importance of reforming the inconsistencies of administrative policies and a new administrative system recognizing the speciality of metropolitan areas have been emphasized. Currently in Korea, the differential decentralization talked about for metropolitan administrations are modeled

The purpose of this study is finding the Model of the Metropolitan City Administrative Exception. Due to the recognition of this model, I use AHP method to suggest metropolitan city administrative exception index for special model of decetralization of administrative function, autonomy of organizational management between metropolitan cities and provinces.

Key Words: Administrative Exception, Local Decentralization, Large City Administration, Differential Decentralization