

# 시군구 특례제도 발전방안 마련을 위한 해외사례 연구



# 시군구 특례제도 발전방안 마련을 위한 해외사례 연구

연구진

금 창 호 ( 한국지방행정연구원 선임연구위원 )

김 정 숙 ( 한국지방행정연구원 부 연구 위 원 )



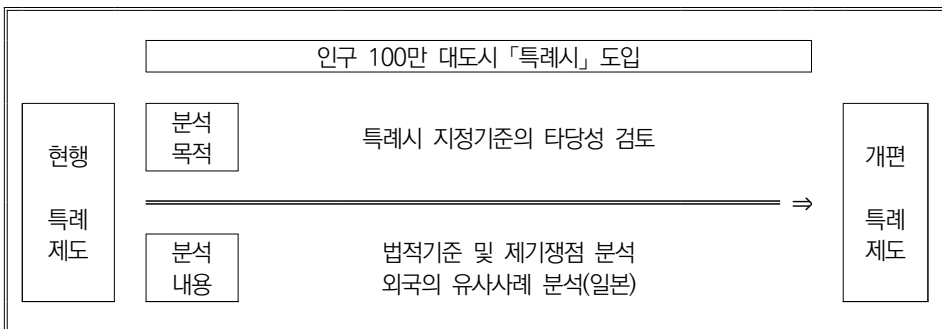
## 연구 요약

### 1. 연구목적 및 체계

#### □ 연구의 목적

- 기초단위의 특례제도에 대한 합리적 개편대안을 도출함
  - 인구 100만 대도시에 적용되는 특례시를 계기로 기존의 특례제도의 지정 기준 및 운영체계 등에 대한 전반적인 타당성 분석을 통하여 합리적인 개편대안을 모색함

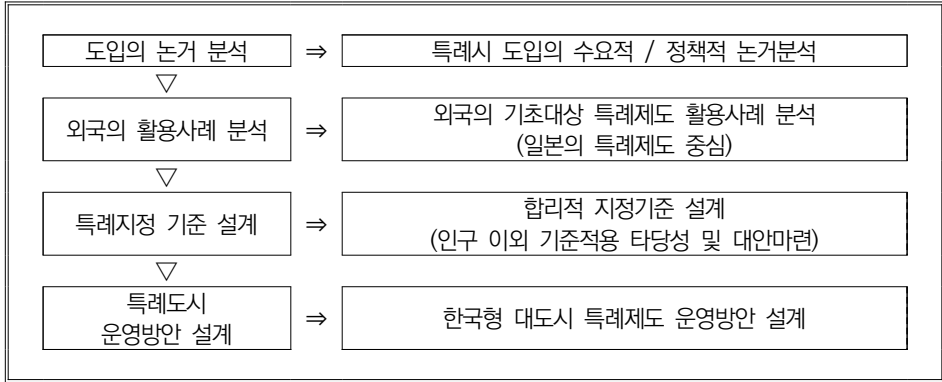
〈그림 1〉 연구의 목적



#### □ 연구의 체계

- 시군구 특례제도 발전방안 마련을 위한 해외사례 연구의 수행체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함
  - 기초자치단체의 특례제도 적용근거와 일본을 대상으로 한 지정기준의 분석을 통하여 특례대상의 합리적 지정기준을 설계하고, 특례시의 운영방안을 모색함

〈그림 2〉 연구의 체계도

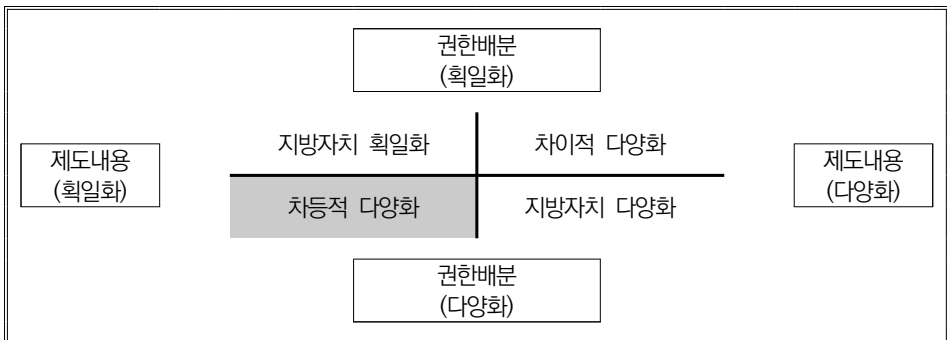


## 2. 주요 연구내용

### □ 대도시 특례제도 개념

- 기존의 대도시에 적용되는 특례는 지자체의 인구규모를 기준으로 추가적인 권한을 부여하는 차등적 특례를 의미함
  - 지방자치단체에 적용되는 특례는 특정요소의 과소를 기준으로 부여되는 차등적 특례와 특정요소의 차이를 기준으로 부여되는 차이적 특례로 구분되나, 현행의 기초단위 특례는 차등적 특례에 해당됨

〈그림 3〉 대도시 특례제도 개념구조



## □ 정부정책 분석

- 인구 100만 이상 대도시에 대한 역대정부의 정책기조는 다음과 같이 제시할 수 있음
- 과거와 달리 인구 100만 이상 대도시의 광역시 승격은 배제하되, 대도시의 행정수요와 행정운영의 특성을 감안하여 각종의 특례를 확대하는 것에 초점을 두고 있음

〈표 1〉 정부별 대도시의 정책특성

구분	노무현 정부	박근혜 정부
정책 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정책명칭               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 특례제도 강화</li> </ul> </li> <li>■ 정책대상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 50만 대도시</li> </ul> </li> <li>■ 정책내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 50만 이상 대도시 특례제도 확대·강화</li> <li>- 인구 규모별 행정수요에 대응할 수 있는 특례제도 도입 검토</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정책명칭               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 특례제도 개선</li> </ul> </li> <li>■ 정책대상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 50만 및 100만 대도시</li> </ul> </li> <li>■ 정책내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 명칭부여 및 지정기준</li> <li>- 대도시 특례확대(사무특례, 행정운영특례, 재정운영 특례)</li> <li>- 법제화 방안</li> </ul> </li> </ul>

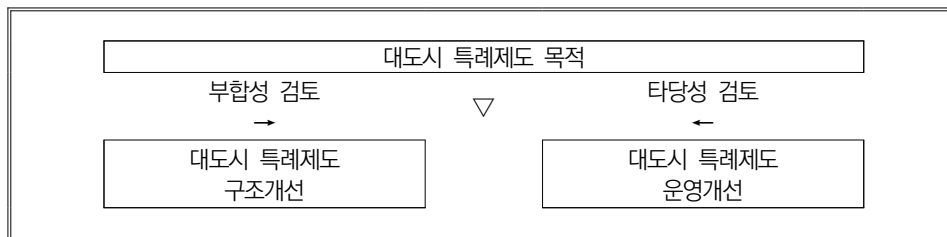
정책기조	⇒	▶ 기초단체 법적 지위 유지
▽		
정책내용	⇒	▶ 사무·행정·재정 특례 확대

## 3. 도입대안 설계

### □ 특례제도 검토방향

- 대도시 특례제도의 개선은 대도시 특례제도의 도입목적을 명확히 규정한 이후 이에 근거하여 개선의 방향 및 내용을 모색하는 것이 필요함
- 대도시 특례제도의 도입목적에 대한 타당성을 분석하여 새로운 정립이 필요한지에 대한 우선적인 검토가 필요하고, 그 검토결과에 따라 제도의 설계 및 운영에 관한 개선방안을 수립하는 것임

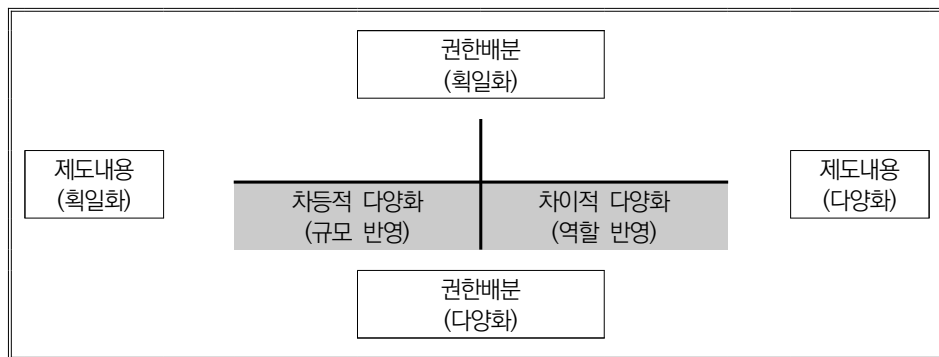
〈그림 4〉 제도개선 접근방식



#### □ 지정기준 재설계

- 대도시 특례적용의 지정기준에 대한 설계는 분권적 접근인 차등적 다양화와 균형적 접근인 차이적 다양화를 포괄하여 검토하는 것이 필요함
- 분권적 접근인 차등적 다양화 측면에서는 현행의 인구규모 단일기준에 대한 타당성을 검토하고, 균형적 접근인 차이적 다양화 측면에서는 차이적 다양화의 적용 가능성을 검토하는 것임

〈그림 5〉 대도시 특례제도 적용검토



#### □ 특례제도 추진전략

- 중장기적으로는 현행의 분권적 접근과 더불어 균형적 접근을 포함하는 특례제도의 활용에 대한 검토가 필요함

- 대도시 특례적용의 지정기준에 대한 균형적 접근은 특례제도의 활용목적을 정책적으로 전환하는 것으로 특례제도의 전반에 대한 새로운 설계와 더불어 제도운영의 기반이 되는 사회적 합의형성이 필요하고, 따라서 제도설계 및 추진과정의 제반요소에 관한 충분한 사전준비를 위한 절차적 타당성이 확보될 필요가 있음

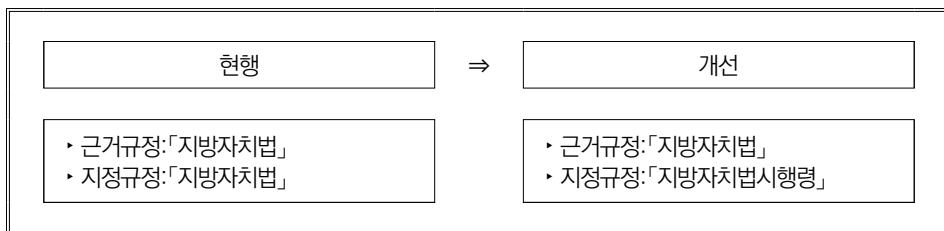
〈표 2〉 대도시 특례제도의 추진전략

구분	내용
단기적 접근	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분권적 접근               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행의 차등적 지정기준 유지</li> <li>- 주민등록인구 외 유형변수 반영검토</li> </ul> </li> </ul>
중장기적 접근	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통합적 접근               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분권적 + 균형적 접근</li> <li>- 특례제도의 활용목적에 관한 정책기조 변경</li> <li>- 균형적 접근에 대한 제도설계</li> </ul> </li> </ul>

#### □ 특례제도 근거규정 검토

- 대도시 특례제도의 균형적 접근이 포함될 경우에는 근거규정과 지정규정을 이원적 구조로 전환하는 대안의 적용을 검토하는 것이 타당함
- 대도시 특례제도의 근거규정은 현행과 마찬가지로 「지방자치법」에 두되, 지정규정은 「지방자치법 시행령」으로 운영하는 것임

〈그림 6〉 특례시 관련규정 개선대안







<b>제1장 서론</b> .....	<b>1</b>
제1절 연구의 목적 .....	3
제2절 연구의 범위 및 방법 .....	5
1. 연구의 범위 .....	5
2. 연구의 방법 .....	6
제3절 연구의 체계도 .....	7
 <b>제2장 대도시 특례제도의 논의분석</b> .....	 <b>9</b>
제1절 대도시 특례제도의 의의 .....	11
1. 대도시의 개념구조 .....	11
2. 대도시 특례의 개념 .....	12
3. 대도시 특례적용 논거 .....	14
제2절 대도시 특례제도 도입정책 .....	16
1. 정책구조 .....	16
2. 대도시 특례실태 .....	18
3. 대도시 대응방안 검토 .....	21
제3절 대도시 특례제도 선행연구 분석 .....	24
1. 선행연구 분석 .....	24
2. 선행연구 내용 .....	25

# K R I A

## 차례

3. 선행연구의 한계 .....	27
<b>제3장 대도시 특례제도 실태분석 .....</b>	<b>29</b>
제1절 대도시 현황분석 .....	31
1. 대도시 설치현황 .....	31
2. 광역시 대비 현황비교 .....	33
3. 대도시 점유율 .....	38
제2절 대도시 특례정책 분석 .....	39
1. 정책구조 .....	39
2. 대안적 제안 법률안 .....	40
3. 기타 대도시관련 법률안 .....	44
제3절 대도시 특례정책 쟁점 .....	46
1. 정책쟁점 구조 .....	46
2. 특례시 지정기준 변경 .....	46
3. 특례시 특례내용 확대 .....	49
<b>제4장 외국의 대도시 특례제도 사례분석: 일본중심 .....</b>	<b>57</b>
제1절 정령지정도시 .....	59
1. 지정경과 .....	59

2. 지정도시제도의 현황 .....	83
3. 지역사례(지정도시 나고야시(名古屋市)) .....	105
제2절 중핵시 등 .....	113
1. 중핵시 .....	113
2. 특례시(시행시특례시) .....	121
3. 운영사례 -시행시특례시 다카라즈카시의 중핵시로의 이행- .....	132
제3절 특례제도 운영평가 .....	139
1. 일본의 대도시제도(정리) .....	139
2. 지정도시제도의 당면과제 .....	145
3. 대도시 특유의 새로운 과제 .....	145
4. 새로운 대도시제도의 필요성 .....	146
5. 향후전망 .....	147
<b>제5장 대도시 특례제도 개선방안 .....</b>	<b>149</b>
제1절 기본방향 .....	151
제2절 대도시 특례적용 지정기준 설계 .....	152
1. 접근방법 .....	152
2. 차등적 다양화 접근 .....	154
3. 차이적 다양화 접근 .....	165

# K R I L A

## 차례

제3절 대도시 특례제도 운영방안 설계 .....	170
1. 추진단계 검토 .....	170
2. 근거규정 검토 .....	171
<b>【참고문헌】</b> .....	<b>173</b>
<b>【부록】 지방일괄이양법에 따른 이양검토사무</b> .....	<b>175</b>

## 표 차례

〈표 1-1〉 연구의 범위 .....	5
〈표 1-2〉 연구의 방법 .....	6
〈표 2-1〉 정부별 대도시의 정책특성 .....	17
〈표 2-2〉 문재인정부의 대도시 정책 .....	17
〈표 2-3〉 100만 대도시의 대응방안 검토내용 .....	22
〈표 2-4〉 선행연구의 내용분석 .....	25
〈표 3-1〉 대도시 설치현황 .....	32
〈표 3-2〉 인구 100만 이상 대도시 현황 .....	33
〈표 3-3〉 수원시와 유사광역의 현황비교(2017.12.31. 기준) .....	34
〈표 3-4〉 수원시와 울산광역시의 주요 도시기반 현황 .....	35
〈표 3-5〉 수원시와 울산광역시의 사회·보건·안전 현황 .....	35
〈표 3-6〉 수원시와 울산광역시의 경제 현황 .....	36
〈표 3-7〉 수원시와 울산광역시의 환경 현황 .....	36
〈표 3-8〉 대도시의 광역자치단체 내 점유율(인구기준) .....	38
〈표 3-9〉 대도시 지정관련 국회의원 발의안 .....	41
〈표 3-10〉 「지방자치법」 개정대안 .....	45
〈표 3-11〉 「기타 법률」 제·개정 대안 .....	45
〈표 3-12〉 정부의 특례시 지정기준 .....	47
〈표 3-13〉 부가적 지정기준 요청내용 .....	47
〈표 3-14〉 각계의 특례시 지정관련 제시의견 .....	48

# K R I A

## 표 차례

〈표 3-15〉 행정안전부 특례시 특례검토 내역 .....	49
〈표 3-16〉 「지방자치분권위원회」의 대도시 특례사무 발굴기준 .....	51
〈표 3-17〉 4대 대도시 특례발굴 현황 .....	53
〈표 4-1〉 대도시제도의 역사(1) .....	60
〈표 4-2〉 제2차 세계대전 이전의 대도시 특례에 관한 주요 법률 .....	61
〈표 4-3〉 특별시제도 반영법률 개정안 .....	62
〈표 4-4〉 경찰법·소방조직법·교육위원회법의 특징 .....	66
〈표 4-5〉 대도시제도의 역사 .....	69
〈표 4-6〉 지방자치법의 대도시특례사무 .....	70
〈표 4-7〉 제2차 지방분권개혁의 동향 .....	76
〈표 4-8〉 「대도시 제도의 개혁 및 기초자치체의 행정서비스 제공 체제에 관한 답신」 .....	77
〈표 4-9〉 지방자치법 개정(2014년) .....	81
〈표 4-10〉 대도시 지역에서의 특별구 설치에 관한 법률의 요지 .....	82
〈표 4-11〉 종합구와 구의 비교 .....	93
〈표 4-12〉 지정도시 현황 .....	102
〈표 4-13〉 도부현과 기초지자체의 이중행정 .....	104
〈표 4-14〉 나고야시에서 대도시 사무배분의 특례에 기초한 재정수요 (2017년도 예산) .....	112
〈표 4-15〉 중핵시의 변천과정 .....	114
〈표 4-16〉 중핵시·시행시특별시·시정촌이 처리하는 사무 .....	115

〈표 4-17〉 일본 중핵시 일람 .....	116
〈표 4-18〉 중핵시 이행 예정시 일람 .....	117
〈표 4-19〉 중핵시 특례규정(지방자치법) .....	119
〈표 4-20〉 중핵시 특례규정(정령) .....	120
〈표 4-21〉 시행시특례시 일람 .....	128
〈표 4-22〉 대도시제도의 구분 .....	140
〈표 5-1〉 대도시 주간인구 현황 .....	156
〈표 5-2〉 대도시 외국인수 현황 .....	157
〈표 5-3〉 대도시 면적 현황 .....	158
〈표 5-4〉 대도시 사업체 등 현황 .....	159
〈표 5-5〉 대도시 법정민원 현황 .....	160
〈표 5-6〉 대도시 자동차등록대수 현황 .....	161
〈표 5-7〉 대도시 재정자립도 현황 .....	162
〈표 5-8〉 대도시 지방세징수액 현황 .....	163
〈표 5-9〉 변수별 타당성 판단 .....	164
〈표 5-10〉 특례제도의 적용논거 비교 .....	166
〈표 5-11〉 사례지역의 특례적용 논거 .....	167
〈표 5-12〉 「국가균형발전특별법」의 주요 변화추이 .....	168
〈표 5-13〉 차이적 다양화 지정변수: 일본 지정도시 .....	168
〈표 5-14〉 대도시 특례제도의 추진방안 .....	171



# K R I A

## 그림 차례

〈그림 1-1〉 연구의 목적 .....	4
〈그림 1-2〉 연구의 체계도 .....	7
〈그림 2-1〉 대도시의 개념구조 .....	12
〈그림 2-2〉 대도시 특례제도 개념구조 .....	14
〈그림 2-3〉 대도시 특례제도 적용논거 .....	15
〈그림 2-4〉 인구 100만 대도시의 기능적 특례구조 .....	18
〈그림 2-5〉 선행연구의 유형 .....	24
〈그림 2-6〉 선행연구의 한계 .....	27
〈그림 3-1〉 수원시 및 울산광역시의 행정수요 특성 비교 .....	37
〈그림 3-2〉 100만 대도시의 법적 취지 .....	40
〈그림 3-3〉 대도시 정책의 쟁점구조 .....	46
〈그림 4-1〉 시정촌 우선원칙 .....	73
〈그림 4-2〉 지정도시 도도부현조정회의 개요 .....	94
〈그림 4-3〉 나고야시의 세제상 조치부족액(2017년도 예산) .....	112
〈그림 4-4〉 중핵시 지정 절차 .....	118
〈그림 4-5〉 특례시 지정절차 .....	123
〈그림 5-1〉 제도개선 접근방식 .....	152
〈그림 5-2〉 대도시 특례제도 적용검토 .....	153
〈그림 5-3〉 유효변수 검토방법 .....	155
〈그림 5-4〉 차이적 다양화 검토방법 .....	165
〈그림 5-5〉 특례시 관련규정 개선대안 .....	172



# 제1장

## 서론

제1절 연구의 목적

제2절 연구의 범위 및 방법

제3절 연구의 체계도



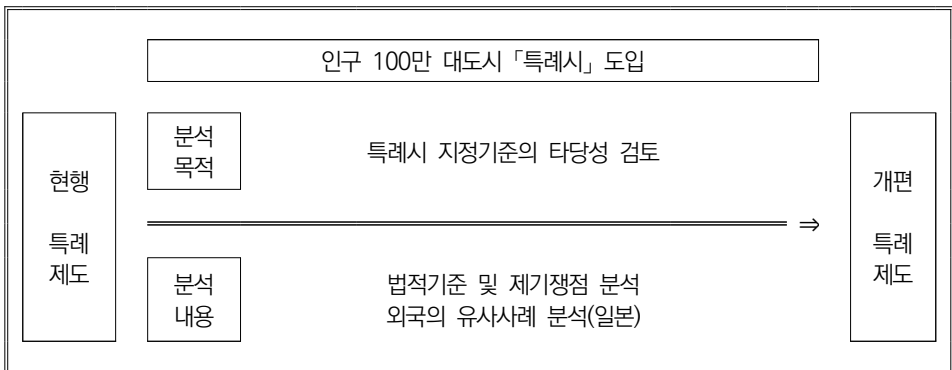
## 제1장 서론

### 제1절 연구의 목적

- 현행 「지방자치법」 제2조에서는 지방자치단체의 종류를 광역과 기초로 구분하여 계층별로 규정하고 있음
  - 광역자치단체로는 특별시, 광역시, 특별자치시, 도 및 특별자치도로 그리고 기초자치단체로는 시와 군 및 구로 규정하고 있음
- 전술한 지방자치단체 종류의 규정과 달리 단일의 지방자치단체 종류를 대상으로 행정수요의 규모를 반영하여 권한 등의 차등을 두는 사례들이 있음
  - 특히, 17개의 시도에 불과한 광역자치단체와 달리 기초자치단체는 226개가 존재하고, 시의 경우에는 규모에 따른 행정수요의 편차가 매우 크게 나타나고 있는 실정임
- 이에 따라서 기초자치단체인 시는 인구규모를 기준으로 종류의 차등화가 아닌 행·재정적 특례를 통해서 행정수요의 편차에 대응하고 있음
  - 「지방자치법」 제175조는 인구 50만 이상의 대도시를 대상으로 그리고 「지방자치분권 및 행정체제개편에 관한 특별법」 제40조에는 인구 50만 이상 및 인구 100만 이상 대도시를 대상으로 행·재정적 특례를 규정하고 있음
- 특히, 인구 100만 이상의 대都市는 종래 관행적으로 광역시로 승격이 이루어져 왔으나, 이에 대한 정부의 승인이 중단되면서 인구규모에 부합하는 특정의 지위부여 등에 대한 요구가 제기되어 왔음
  - 예를 들면, 수원시와 창원시의 광역시 승격요구 등이 제기되어 왔고, 이에 대해 정치권과 정부에서도 대안마련을 검토하여 왔음
- 최근 정부는 「지방자치법」의 개정(안)을 통해서 인구 100만 이상 대도시의 요구를 수용하기 위한 정책대안을 제시하였음

- 개정 「지방자치법」 제194조에서 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 이상 대도시를 “특례시”로 하고, 인정기준은 대통령령으로 한다고 규정하고 있음
- 이에, 인구 100만에 약간 미달하는 성남시와 도에 광역시가 부재한 전주시와 청주시 등은 “특례시”의 지정기준으로 인구규모 이외의 종합적인 행정수요를 반영한 기준검토를 요구하고 있음
- 상기의 논의를 감안하여 외국의 차등분권 사례를 심층적으로 분석하여 특례시의 합리적 지정기준 대안을 모색하되, 연구의 대상은 원칙적으로 인구 100만 이상의 대도시에 한정하고자 함

〈그림 1-1〉 연구의 목적



【 과업지시서 요청사항 】

- 시군구 특례제도 발전방안 검토
  - 주요 해외 선진국 대도시 특례제도 사례분석(일본사례 중심)
  - 전략적 특례시 지정 및 지역거점도시 육성을 위한 특례발굴
  - 다양한 행정수요를 종합적으로 고려한 특례시 지정기준 마련
  - 우리나라 지방행정체제와 연동한 대도시 특례제도 개선대안

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

- 전술한 연구목적을 효과적으로 달성하기 위한 연구의 범위는 다음과 같이 설정하고자 함
  - 공간범위: 특례적용의 대상이 기준에 따라 달라지고, 나아가 제한적이기는 하나 기본적으로 대상의 분포가 전국적이므로 우리나라 전체를 공간범위로 설정함
  - 기간범위: 특례인정 대상기준의 개발을 위한 분석은 외국사례의 경우 과거 시점이 포함되나, 대안적용의 시점을 이해관계의 참여함에도 원칙적으로 2019년으로 설정함
  - 대상범위: 지방자치단체에 부여되는 행·재정적 특례는 원칙적으로 광역 및 기초를 포괄하여 적용될 수 있으나, 여기에서는 「지방자치법」개정안에 포함된 특례시인 인구 100만 이상 대도시를 대상으로 지정기준을 마련함
  - 내용범위: 특례시 지정기준에 대한 현재의 논의에 대응하기 위하여 합리적 지정기준의 마련에 초점을 두되, 이를 도출하기 위하여 일본을 중심으로 한 외국사례의 분석을 연구범위에 포함함

〈표 1-1〉 연구의 범위

구분	내용
공간 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 전국단위</li> <li>- 특례시 지정대상의 수요지역 근거</li> </ul>
시간 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 실태분석 기준연도 : 2019년</li> <li>- 대안적용 목표연도 : 2019년 이후</li> </ul>
대상 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인구 100만 대도시 국한</li> <li>- 광역 및 기초의 기타 특례대상 제외</li> </ul>
내용 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 특례시 지정기준 설계</li> <li>- 특례시 지정의 합리적 기준 설계</li> </ul>

## 2. 연구의 방법

- 연구방법은 각 부문별 연구내용에 따라 적정방법을 적의 활용함
- 문헌조사: 특례제도의 개념과 정부의 정책기조 및 외국사례 등에 관한 이론적 및 제도적 분석을 위하여 기존의 각종 국내외 문헌분석을 실시함
  - 벤치마킹: 기초자치단체에 대해 특례제도를 활용하는 외국사례를 분석하되, 특히 다차원적 특례제도를 적용하고 있는 일본의 사례를 중심으로 특례대상의 지정기준을 심층적으로 분석하는 벤치마킹을 활용함
  - 브레인스토밍: 특례제도의 활용 및 지정기준 등에 관한 분석설계 및 개선대안의 타당성을 검증하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 실시함

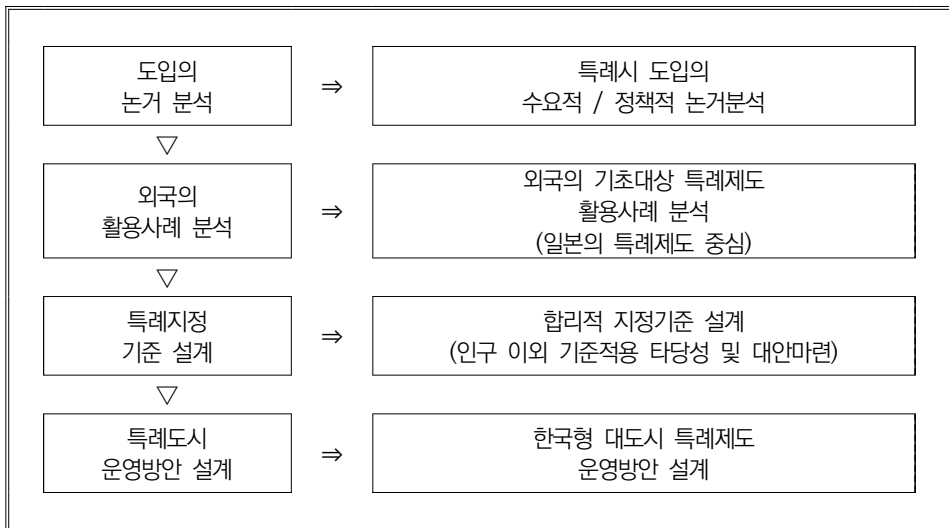
〈표 1-2〉 연구의 방법

구분	내용
문헌조사	■ 각종 기존논의의 검토
벤치마킹	■ 일본 중심의 특례대상 지정기준의 분석
브레인스토밍	■ 특례대상 지정기준의 타당성 검증

### 제3절 연구의 체계도

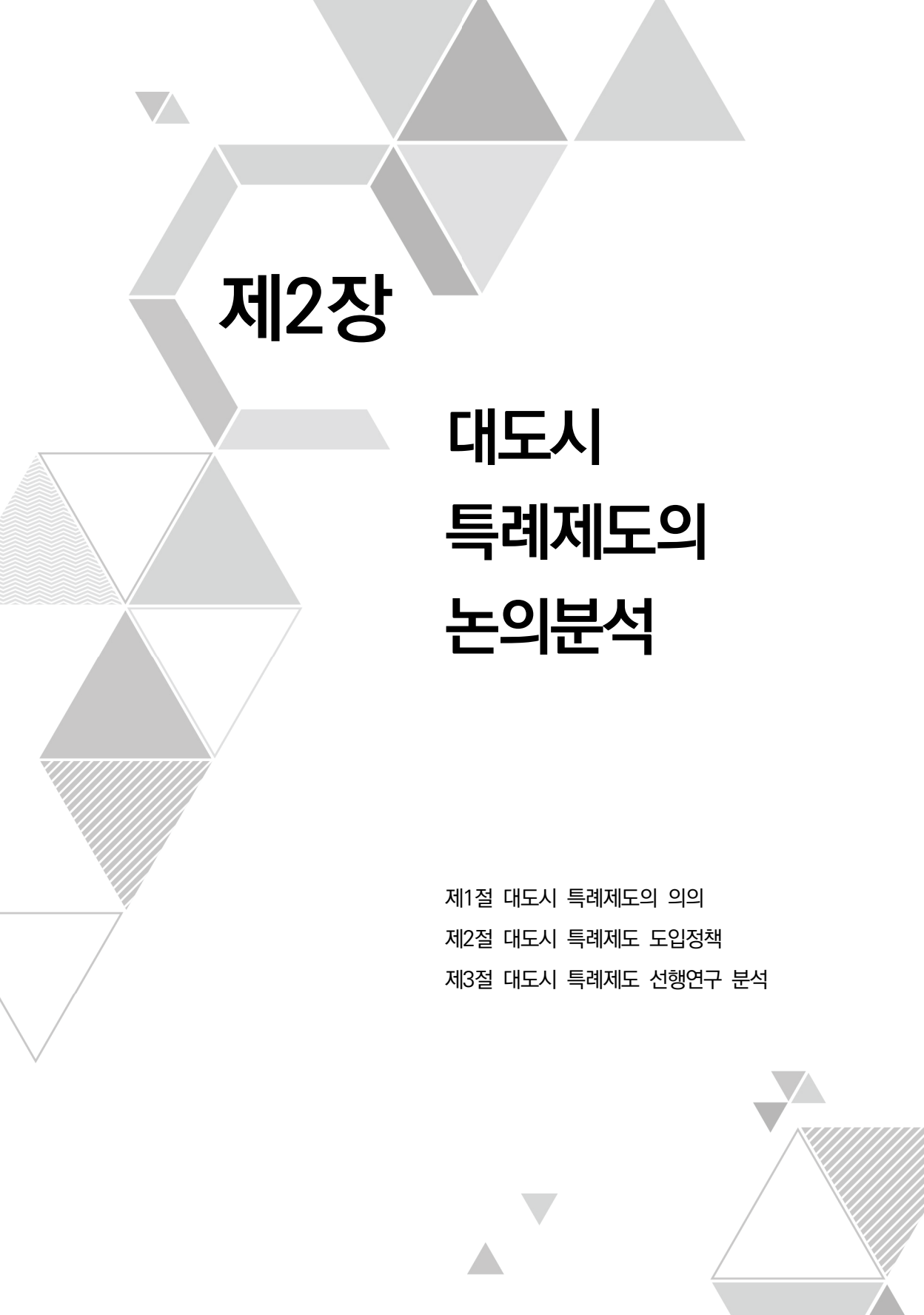
- 시군구 특례제도 발전방안 마련을 위한 해외사례 연구의 수행체계는 다음과 같은 논리적 구조로 설계함
- 기초자치단체의 특례제도 적용근거와 일본을 대상으로 한 지정기준의 분석을 통하여 특례대상의 합리적 지정기준을 설계하고, 특례시의 운영방안을 모색함

〈그림 1-2〉 연구의 체계도









## 제2장

# 대도시 특례제도의 논의분석

제1절 대도시 특례제도의 의의

제2절 대도시 특례제도 도입정책

제3절 대도시 특례제도 선행연구 분석



## 제2장 대도시 특례제도의 논의분석

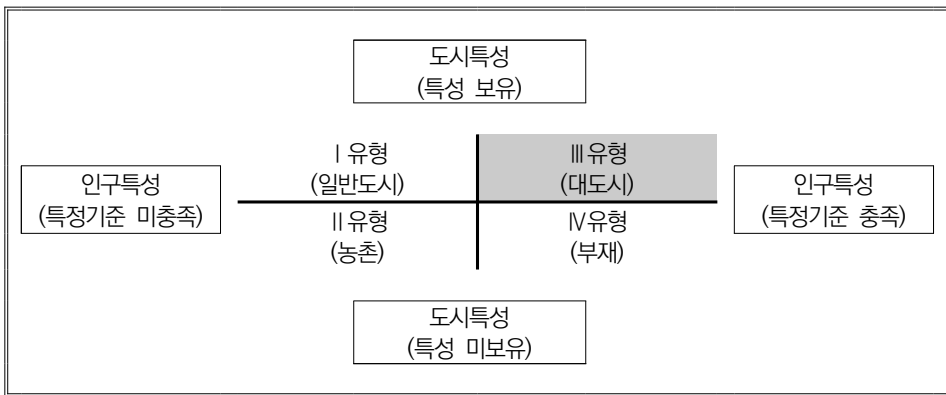
### 제1절 대도시 특례제도의 의의

#### 1. 대도시의 개념구조

- 일반적으로 도시는 도시적 특성과 인구적 특성을 공유하는 특유의 사회적 집합체를 의미하는 것으로 규정되고 있음
  - 도시적 특성에서는 인구밀도와 제조업 비중 등이 상대적으로 높고, 인구적 특성에서는 인구규모가 상대적으로 많은 공간적 단위를 지칭하는 것으로 농촌에 대한 상대적 개념으로 접근되는 것임
- 이에 비하여 대도시는 도시적 특성보다는 인구적 특성에 보다 많은 비중을 부여한 분류개념임
  - 도시적 특성을 보유한 공간적 집합체를 대상으로 인구규모를 적용하여 도시단위를 다시 재분류하는 것으로 인구규모가 상대적으로 많은 도시를 지칭하는 개념임
  - 특히, 정책적 차원에서 인구규모의 기준을 50만 또는 100만 등으로 구분하여 대도시의 적용하는 것은 도시의 수요적 특성을 감안하더라도 기본적으로 인구적 측면에 근거한 개념으로 간주할 수 있음
- 전술한 논의결과에 따르면, 대도시는 도시적 특성이 충족된 전제에서 특정의 인구규모를 보유한 사회적 집합체를 상대적으로 지칭하는 개념으로 규정할 수 있음
  - 특히, 도시적 특성이 충족된 사회적 집합체를 특정의 인구규모로 명확히 차별화할 수 없다는 점에서는 대도시는 상대적이고 임의적인 유형구분에 해당하는 것으로 간주할 수 있음

- 다만, 도시를 규정하는 도시적 특성과 인구적 특성의 일반적인 차이를 감안한다면, 다음과 같은 차이가 충분히 고려될 필요가 있음
  - 일반적으로 사회적 집합체를 구분하는 도시적 특성은 본질적 기준임에 비하여 인구적 특성은 임의적 기준으로 적용되고 있다는 점임

〈그림 2-1〉 대도시의 개념구조

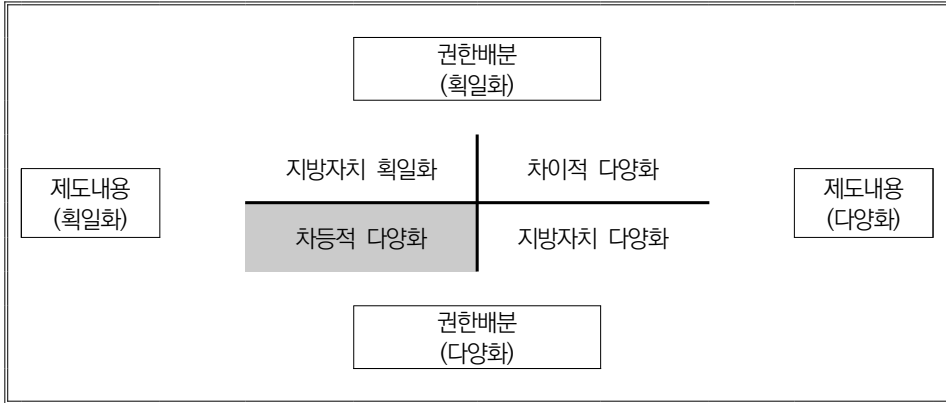


## 2. 대도시 특례의 개념

- 대도시의 특례는 지방자치의 다양화를 의미하는 것으로 원칙적으로는 획일화에 대한 반대의 개념으로 규정할 수 있음
  - 즉, 지방자치의 다양화는 지방자치단체에 적용되는 지방자치의 내용이 획일적인 것이 아니라 매우 여러 가지의 모습으로 적용되는 것을 말함
- 이와 같은 지방자치의 특례제도는 다양화의 내용을 결정하는 방법을 기준으로 두 가지 유형으로 구분할 수 있음
  - 하나는 지방자치단체간 과소를 통해서 다양화를 결정하는 것이고, 다른 하나는 차이를 통해서 다양화를 결정하는 것임
- 전자는 지방자치단체간 수직적 서열의 모습으로 나타나는 지방자치의 다양

- 화로 지방자치단체별로 권한이나 사무의 수준을 각기 달리하는 것을 말함
- 흔히, 차등분권으로 규정되며, 인구규모나 재정력 등 보유역량에 따라 지방자치단체간에 권한을 달리하는 것을 의미함
  - 대표적인 사례로 인구규모를 기준으로 특례를 부여하는 일본의 지정시, 중핵시 및 특례시(현재 폐지)의 구분을 들 수 있음
- 후자는 지방자치단체간 수평적 차이의 모습으로 나타나는 지방자치 다양화로 지방자치단체별로 제도의 내용을 각기 달리하는 것을 말함
- 일반적으로 지역의 공간적 또는 산업적 특성에 따라서 지방자치단체간 자치제도의 내용을 달리하는 것을 의미함
  - 대표적인 사례로 지역의 공간적 특성을 기준으로 기관구성 방식을 달리하는 미국 등의 통합형, 대립형 및 혼합형의 구분을 들 수 있음
- 이처럼 지방자치의 다양화는 지방자치단체 간에 상이하게 나타나는 자치제도의 제반현상을 의미하는 것으로 간주할 수 있음
- 특히, 지방자치단체 간 상이한 자치제도의 제반현상은 크게 수직적 측면에서의 권한배분 차등과 수평적 측면에서의 제도내용 차이를 포괄하는 것으로 해석하는 것이 타당함
- 전술한 지방자치의 다양화 논리구조에 따르면, 대도시에 부여되는 특례는 차등적 대도시 특례제도 개념임
- 동일종류의 기초자치단체에서 특정의 인구규모를 보유한 시(대도시)에 권한의 차등을 부여하는 제도이기 때문임

〈그림 2-2〉 대도시 특례제도 개념구조

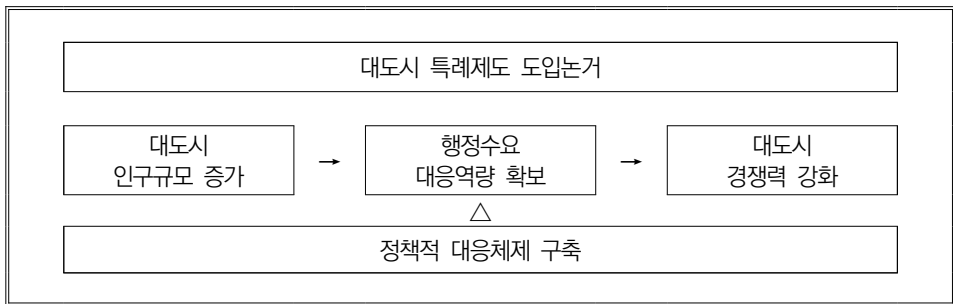


### 3. 대도시 특례적용 논거

- 대도시를 대상으로 특례제도를 적용하는 논거는 일반적 기준과 정책적 기준으로 구분하여 제시할 수 있음
  - 기본적으로는 대도시의 특례적용이 대도시가 보유하는 수요적 특성에 따라 제기되는 것이나, 제도적 적용은 정책적 고려가 수반될 때 실현되는 것이 일반적임
- 대도시 특례적용의 수요적 근거는 원칙적으로 대도시가 보유하고 있는 수요의 양적 및 질적 특성에 근거하고 있음
  - 대도시는 도시적 특성을 전제로 일정규모 이상의 인구규모가 충족되면서 각종의 행정수요가 상대적으로 급증하면서 공급체제의 양적 및 질적 변화가 요청되고 있다는 것임
  - 예를 들면, 교통량의 증가에 따른 도로 및 주차장 등의 수요확대와 인구밀도의 증가에 따른 주택과 쓰레기처리 등에서도 새로운 대응이 필요하게 되는 것임
- 한편, 전술한 대도시의 수요적 변화는 일반적인 도시행정의 대응체제와는

- 다른 행정체제의 구축을 정책적으로 요청하게 된다는 것임
- 대도시 행정수요의 탄력적이고 효과적인 처리를 위해 자율적인 결정권한 등에 대한 정책적 대응을 검토하게 되는 것임
  - 전술한 논의에 따르면, 대도시의 특례적용은 도시화에 따른 대도시 행정수요의 효과적 대응을 확보하는 동시에 궁극적으로 대도시의 경쟁력 강화를 위한 것에 목적을 두고 있음
  - 다만, 대도시 행정수요의 효과적 처리를 위한 차별적 대응체제의 필요성을 정책적으로 인정하는 것이 전제되어야 함

〈그림 2-3〉 대도시 특례제도 적용논거





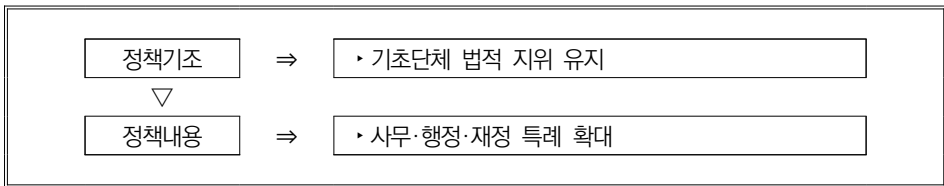
## 제2절 대도시 특례제도 도입정책

### 1. 정책구조

- 대도시의 특례제도에 대한 정책적 특성은 역대정부의 분권정책을 통해서 살펴볼 수 있음
  - 역대정부의 분권정책에서 대도시에 관한 정책은 노무현 정부와 박근혜 정부에서 제시되고 있으며, 이명박 정부에서는 구체적 정책을 수립하지 않았음
- 노무현 정부에서는 7대 분야 47개 분권정책의 하나로 「대도시 특례제도 강화」를 채택하고 있으며, 구체적 내용은 다음과 같음
  - 인구 50만 이상 시인 수원시, 성남시, 고양시, 부천시, 안산시, 안양시, 용인시, 청주시, 전주시, 포항시 및 창원시를 대상으로 기존의 특례제도를 확대 및 강화하고, 인구 규모별 행정수요에 대응할 수 있는 특례제도를 도입하는 것임
- 박근혜 정부에서는 4대 분야 20개 분권정책의 하나로 「대도시 특례제도 개선」을 채택하였으며, 구체적 내용은 다음과 같음
  - 인구 50만 및 100만 대도시를 대상으로 대도시의 명칭부여 및 지정기준을 마련하고, 사무와 행정 및 재정특례를 확대하며, 특례에 관한 법제화를 추진하는 것임
- 전술한 인구 100만 이상 대도시에 대한 역대정부의 정책기조는 다음과 같이 제시할 수 있음
  - 과거와 달리 인구 100만 이상 대도시의 광역시 승격은 배제하되, 대도시의 행정수요와 행정운영의 특성을 감안하여 각종의 특례를 확대하는 것에 초점을 두고 있음
  - 다만, 인구 100만 대도시가 증가한 박근혜 정부부터 인구 100만 대도시를 인구 50만 이상 대도시와 구분하여 차별적인 특례를 부여하는 정책적 대응을 수립하고 있다는 것임

〈표 2-1〉 정부별 대도시의 정책특성

구분	노무현 정부	박근혜 정부
정책 내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정책명칭               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 특례제도 강화</li> </ul> </li> <li>■ 정책대상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 50만 대도시</li> </ul> </li> <li>■ 정책내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 50만 이상 대도시 특례제도 확대·강화</li> <li>- 인구 규모별 행정수요에 대응할 수 있는 특례제도 도입 검토</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 정책명칭               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 특례제도 개선</li> </ul> </li> <li>■ 정책대상               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 50만 및 100만 대도시</li> </ul> </li> <li>■ 정책내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 명칭부여 및 지정기준</li> <li>- 대도시 특례확대(사무특례, 행정운영특례, 재정운영 특례)</li> <li>- 법제화 방안</li> </ul> </li> </ul>



○ 한편, 현행의 정부에서도 역대정부와 마찬가지로 분권정책을 통해서 대도시의 특례부여를 제시하고 있음

- 인구 50만 및 100만 대도시의 규모와 역량에 부합하는 기능 및 역할의 부여로 실질적 분권의 실현과 동시에 인구집중 등 대도시 문제의 효과적 대응을 구상하고 있음

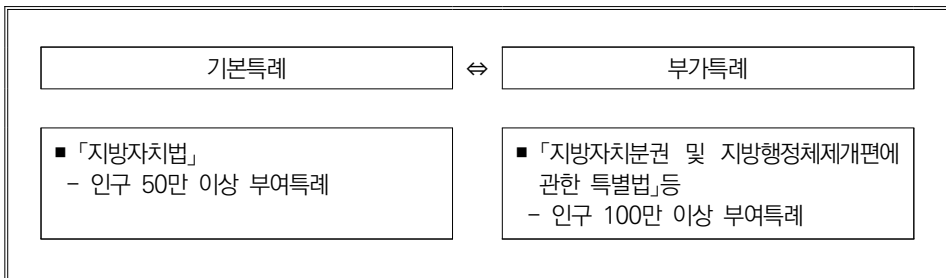
〈표 2-2〉 문재인정부의 대도시 정책

추진전략	핵심과제
중앙권한의 획기적 지방이양	① 중앙-자치단체간 사무 재배분 ② 중앙권한의 기능중심 포괄이양 ③ 자치분권 법령 사전협의제 도입 ④ 특별지방행정기관 정비 ⑤ <u>대도시 특례확대</u> ⑥ 광역단위 자치경찰제 도입 ⑦ 교육자치 강화 및 지방자치와의 연계·협력 활성화

## 2. 대도시 특례실태

- 인구 100만 이상 대도시의 법제적 내용은 설치에 관한 명시적 규정은 부재한 대신에 기능적 특례부여에 중점을 두고 있음
  - 인구 100만 이상 대도시에 대한 기능적 특례는 「지방자치법」과 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 비롯한 일부 개별법령에 규정되어 있음
- 인구 100만 이상 대도시에 관한 기능적 특례는 기본적으로 이원적 구조를 통해서 부여되고 있음
  - 1차적으로 인구 50만 이상의 대도시의 기능적 특례를 통해서 기본적인 특례를 부여하고, 2차적으로 인구 100만 이상 대도시에 국한되는 특례가 부여되고 있음
- 인구 100만 이상 대도시에 적용되는 기능적 특례를 기본특례와 부가특례로 구분하여 살펴보면, 다음과 같음
  - 기본특례는 「지방자치법」 제10조 제1항 제2호에 규정된 사무특례이고, 부가특례는 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제41-43조에 규정된 사무·조직·재정특례와 「지방자치단체 출연 지방연구원의 설립 및 운영에 관한 법」등임

〈그림 2-4〉 인구 100만 대도시의 기능적 특례구조



구분	특례내용
기본 특례	<p>「지방자치법」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 보건의료 <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 병원급 이상 의료기관 설치 및 지도·감독</li> </ul> </li> <li>■ 지방공기업 <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 지방공사의 설립·운영</li> <li>▸ 지방공단단의 설립·운영</li> </ul> </li> <li>■ 주택건설 <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 시·도조례로 정하는 일정 규모 이상의 주택건설사업계획의 승인(지방자치단체가 사업시행자가 되는 경우는 제외)</li> <li>▸ 대지조성사업계획의 승인 및 준공검사</li> </ul> </li> <li>■ 토지구획 정리사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 토지구획정리사업에 따른 환지계획 인가</li> <li>▸ 부담금 및 보조금의 집행잔액 허가</li> </ul> </li> <li>■ 도시계획 <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 행정청 시행의 도시계획사업 실시계획 인가 및 변경인가, 행정청 시행 이외의 도시계획사업시행허가 승인 및 변경승인</li> <li>▸ 도시계획사업 실시계획 인가 고시</li> <li>▸ 경미한 도시계획의 변경 결정</li> <li>▸ 도시계획의 지적승인사무</li> <li>▸ 도시계획사업에 대한 준공검사</li> </ul> </li> <li>■ 도시재개발사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 재개발사업 시행자 지정신청</li> <li>▸ 재개발사업 시행의 지도·감독</li> </ul> </li> <li>■ 환경보전 <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 배출시설의 설치허가 및 변경허가</li> <li>▸ 환경오염물질의 제거명령</li> <li>▸ 산업폐기물 재생이용업자의 신고수리 및 관리</li> <li>▸ 축산폐수정화시설 설계시공업의 등록 및 지도·감독</li> <li>▸ 비산먼지시설의 개선명령</li> <li>▸ 비산먼지시설사업의 중지 및 시설 등의 사용중지·사용제한명령</li> </ul> </li> <li>■ 건설기계관리 <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 건설기계 등록 및 등록말소</li> <li>▸ 건설기계등록사항의 변경신고 등</li> </ul> </li> <li>■ 자동차운송사업 <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 자동차운송사업(전세버스·일반구역화물자동차 및 특수여객자동차 운송사업만 해당)면허와 이에 관련되는 사무</li> <li>▸ 자동차운송사업(택시만 해당) 계획변경인가</li> </ul> </li> <li>■ 지방공무원 인사 및 정원관리 <ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 행정자치부령으로 정하는 기준정원 범위에서의 6급 이하 정원책정 사무</li> </ul> </li> <li>■ 지적</li> </ul>

구분	특례내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 토지의 지번경정승인</li> <li>▶ 지적공부의 반출승인</li> <li>▶ 축적변경승인</li> <li>▶ 지적측량검사</li> <li>▶ 지적측량 대행법인의 지도·감독</li> <li>■ 열 사용 기자재</li> <li>▶ 열 사용 기자재 제조업의 허가</li> <li>■ 식품제조업(유가공품제조업, 식육제품업만 해당)</li> <li>▶ 허가·변경허가 및 시정명령</li> <li>▶ 시설의 개수명령</li> <li>▶ 폐기처분</li> <li>▶ 허가취소</li> <li>■ 묘지·화장장 및 봉안당 운영관리</li> <li>▶ 묘지·화장장 및 봉안당(납골당)의 허가</li> <li>▶ 묘지·화장장·봉안당의 구역 및 시설변경과 폐지의 허가</li> <li>▶ 시체운반업의 허가</li> <li>■ 사회복지시설</li> <li>▶ 사회복지시설 수혜자로부터의 비용 수납의 승인</li> <li>■ 고압가스</li> <li>▶ 고압가스제조업 허가</li> <li>■ 도시가스</li> <li>▶ 도시가스 공급시설의 설치공사계획 승인 및 변경승인</li> <li>■ 지방채</li> <li>▶ 지방채 발행승인 신청</li> </ul>
부가 특례	<p>「지방자치분권 및 지방행정체제개 편에 관한 특별법」</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 행정사무 특례</li> <li>▶ 지방공기업법상 지역개발채권의 발행(제41조1)</li> <li>▶ 건축법상 건축물에 대한 허가(제41조2)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 51층 이상, 연면적 합계가 20만 제곱미터 이상인 건축물은 미리 도 지사의 승인을 받아야 함)</li> </ul> </li> <li>▶ 택지개발촉진법상 예정지구의 지정(도지사가 지정하는 경우에 한함)</li> <li>▶ 도시재정비 촉진을 위한 특별법상 재정비촉진지구의 지정 및 재정비 촉진계획의 결정</li> <li>▶ 박물관 및 미술관 진흥법상 사립 박물관 및 사립 미술관 설립계획의 승인</li> <li>▶ 소방기본법상 화재예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖 의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무</li> <li>▶ 농지법상 농지전용허가 신청서의 제출</li> <li>▶ 개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별법상 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경결정 요청</li> <li>■ 행정조직 및 정원특례</li> </ul>

구분	특례내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 인구 100만 이상 대도시의 보조기관: 부시장 2명, 대통령령에 따른 행정기구 및 정원 결정</li> <li>■ 재정특례               <ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 도세(원자력발전예 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외) 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당시에 직접 교부</li> <li>▶ 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율은 사무이양 규모 및 내용 등을 고려하여 대통령령으로 규정</li> <li>▶ 소방시설에 충당하는 지역자원시설세는 시세로 전환</li> </ul> </li> </ul>
「지방자치단체출연지방연구원의설립 및 운영에 관한 법」	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 지방연구원 설립(제4조)</li> <li>▶ 지방연구원 정관변경 승인(제5조)</li> <li>▶ 지방연구원 이사 선임(제8조)</li> <li>▶ 사업계획 등 승인(제17조)</li> <li>▶ 결산서 등 제출(제18조)</li> <li>▶ 경영평가 등(제19조)</li> <li>▶ 지방연구원협의회 구성(제20조)</li> <li>▶ 검사 및 감독(제22조)</li> </ul>

### 3. 대도시 대응방안 검토

- 전술한 대도시 관련정책과는 별도로 인구 100만 이상 대도시에 관해서는 중장기적인 관점에서 다각적인 대응방안을 정부에서 검토하여 왔음
  - 특히, 기존의 관례에 따르면, 인구 100만 이상 대都市는 법적 규정의 부재에도 불구하고 통상적으로 광역시로의 승격이 이루어졌기 때문에 이를 대체할 수 있는 방안의 검토가 필요한 실정이었음
- 기존의 인구 100만 이상 대도시에 관한 대응방안은 크게 기초자치단체 법적 지위의 유지여부를 기준으로 접근하여 왔음
  - 기초자치단체의 법적 지위를 유지하는 경우에 고려할 수 있는 대안과 광역자치단체의 승격이 전제될 경우의 검토대안이 달라질 수 있기 때문임
- 인구 100만 이상의 대도시가 현행과 마찬가지로 기초자치단체의 법적 지위를 유지할 경우에는 다음과 같은 대안이 검토되었음

- 기초자치단체의 법적 지위를 유지하면서 특례를 확대하는 대안과 특례확대를 전제로 행정적 명칭을 달리하는 대안 및 인구 100만 대도시에 적용하는 기초자치단체의 종류를 신설하는 대안 등이 검토되었음

○ 인구 100만 이상의 대도시를 광역자치단체로 승격하여 법적 지위를 변경하는 경우에는 다음과 같은 대안이 검토되었음

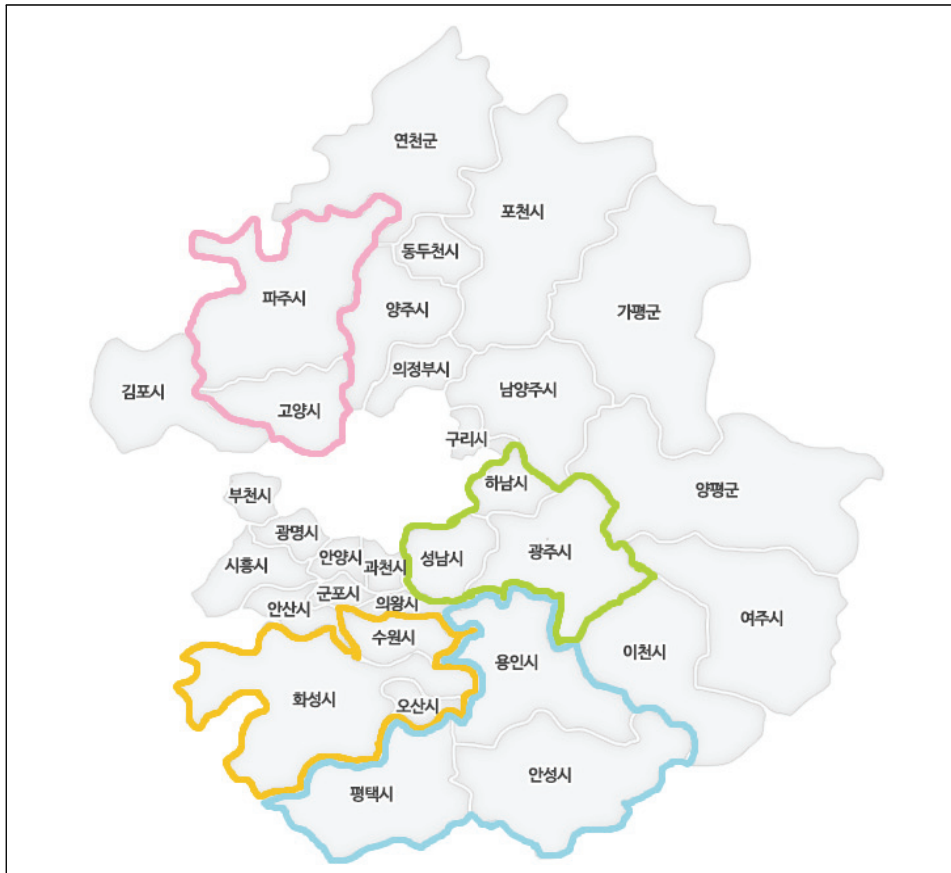
- 기존의 광역시의 체제를 그대로 적용하는 대안과 관할의 자치구를 설치하지 않은 단층제의 광역시를 적용하는 대안과 대도시 행정의 효율적 대응을 위하여 인접한 다른 시와 통합하여 충분한 배후지를 확보하는 통합형 광역시를 설치하는 대안 등임

〈표 2-3〉 100만 대도시의 대응방안 검토내용

구분		내용
기초 유지	대도시 특례확대	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안개요                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사무, 조직·정원, 재정 등의 특례 확대</li> </ul> </li> <li>■ 장단점                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장점: 급격 변화 미발생</li> <li>- 단점: 근본적 문제해결 곤란</li> </ul> </li> </ul>
	행정적 명칭부여	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안개요                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 100만 대도시 특정의 행정적 명칭 부여(지방자치발전위원회 검토대안)</li> </ul> </li> <li>■ 장단점                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장점: 종류신설에 대한 혼란없이 대도시 특수성 인정 가능</li> <li>- 단점: 현행 제도와 차이 부재</li> </ul> </li> </ul>
	기초단체 종류신설	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안개요                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특례시 등 기초단체 종류 신설(김진표 의원 등 발의)</li> </ul> </li> <li>■ 장단점                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장점: 법적 지위의 구분과 특례확대 기반 마련</li> <li>- 단점: 기초단체 서열화에 따른 위화감 조성</li> </ul> </li> </ul>
광역 승격	기존 광역시 승격	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안개요                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기존의 광역시로 승격(광역시 승격기준 마련)</li> </ul> </li> <li>■ 장단점                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장점: 제도혼란 최소화 및 100만 대도시 요구수용</li> <li>- 단점: 수도권 기형적 자치구조 초래</li> </ul> </li> </ul>
	단층제 광역시 승격	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안개요                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 자치구 미설치 광역시 승격</li> </ul> </li> </ul>

구분	내용
통합 광역시 승격	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 장단점 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장점: 행정내부 효율성 강화</li> <li>- 단점: 소규모 면적에 따른 실질적 광역행정 미확보</li> </ul> </li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대안개요 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활권 기준의 구역통합 전제 광역시 승격(수원+오산+화성, 용인+평택+안성, 고양+파주 등)</li> </ul> </li> <li>■ 장단점 <ul style="list-style-type: none"> <li>- 장점: 생활권 단위의 실질적 광역행정 확보</li> <li>- 단점: 통합반대 및 경기도 도세 약화</li> </ul> </li> </ul>

## 【참고】 통합 광역시 승격의 통합방안





### 제3절 대도시 특례제도 선행연구 분석

#### 1. 선행연구 분석

- 대도시의 특례제도에 대한 선행연구는 특례수요에 따라 지방자치의 다른 분야에 비하여 상대적으로 적으며, 특례대상의 범위와 내용을 기준으로 다음과 같이 구분되고 있음
  - 연구의 범위를 기준으로는 인구 50만 이상 대도시의 포괄과 인구 100만 이상 대도시의 국한으로 구분되고, 연구의 내용을 기준으로는 대도시 특례의 국한과 법적 지위까지 포함으로 구분되고 있음
  - 다만, 연구의 범위를 기준으로 보면, 종래에는 인구 50만 이상 대도시를 포괄하는 것이 다수였으나, 최근에는 인구 100만 대도시에 국한하여 특례제도를 논의하는 연구가 증가하고 있으며, 이는 정부의 정책수요와 연계되어 있는 것으로 간주됨

〈그림 2-5〉 선행연구의 유형



## 2. 선행연구 내용

- 전술한 대도시의 특례제도에 관한 선행연구들은 인구규모 기준의 대상지정을 전제로 특례내용의 다각화에 초점을 두고 있으며, 이에 대한 내용을 보다 구체적으로 살펴보면, 다음과 같음
- 우선, 대도시의 법적 지위를 변경하는 대안으로 장기적인 측면에서는 광역시의 승격이 필요하되, 단기적으로는 대도시의 특성을 반영하여 대안적 지위로 준광역시와 직통시 및 특례시 등의 모형을 제시하고 있으며
  - 다음, 대도시의 특례내용으로는 사무와 기구 및 정원 등에 대하여 자율성을 확대하는 대안들을 제시하고 있음

〈표 2-4〉 선행연구의 내용분석

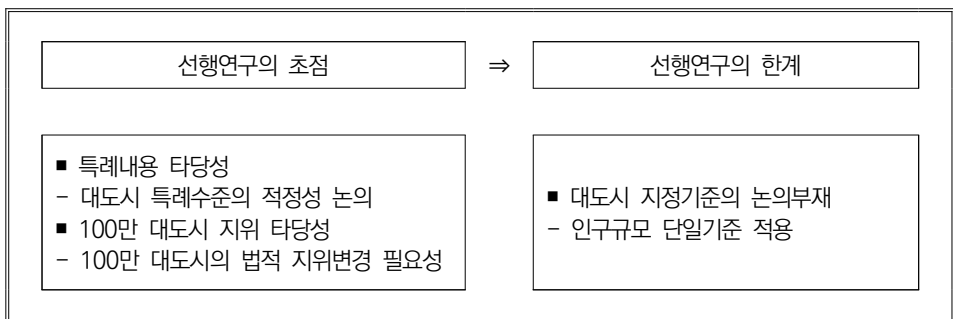
연구	내용
지방행정체제개편 기본계획	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기능특례(50만/100만)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 50만 이상 특례: 55개 특례사무(주민불편해소 및 편익증진: 24개 사무, 도시문제해결 및 도시 경쟁력확보: 17개 사무)</li> </ul> </li> </ul>
지방행정체제개편위원회(2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 100만 이상 특례: 7개 특례사무(광역행정 기반조성: 4개 사무, 대도시 기능확대: 3개 사무)</li> </ul>
인구 100만 이상 대도시 조직모델(안) 신원부(2012)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 준광역형 모델(안)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실·국설치 범위: 자율</li> <li>- 직급구조: 부분적 광역체제 적용</li> <li>- 정원기준: 별도유형 설정(기준정원+추가증원)</li> </ul> </li> </ul>
인구 100만 이상 대도시 자치분권모델 허명환 외(2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 직통시 모델               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실국 수: 9국 이내</li> <li>- 기구설치 범위: 4급 이하 자체 결정</li> <li>- 일반구 국: 자치구 기준 설치</li> <li>- 자율통제: 조직진단 실시</li> <li>- 총액인건비: 총액인건비 적용/기준인력 폐지</li> </ul> </li> <li>■ 특례시 모델               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 실국 수: 10국 이내</li> <li>- 기구설치 범위: 4급 이하 자체 결정</li> <li>- 일반구 국: 자치구 기준 설치</li> <li>- 자율통제: 조직진단 실시</li> <li>- 총액인건비: 총액인건비 적용/기준인력 폐지</li> </ul> </li> </ul>

연구	내용
<p>대도시 유형별 차등분권 방안마련</p> <p>이민호 외(2014)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토과제 1: 실·국 및 실·과·담당관 설치기준 확대                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 100만 이상(구를 설치한 시)의 경우 기존 7개에서 8개 이내로 상향조정</li> </ul> </li> <li>■ 검토과제 2: 기준인건비 산정을 통한 기준정원 규모 확대</li> <li>■ 검토과제 3: 한시기구 등 설치 시 직급책정 과정의 자율성 확대                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4급 상당 한시기구 설치는 협의 배제, 3급 상당 한시기구 설치만 광역단체와 협의</li> </ul> </li> <li>■ 검토과제 4: 기구별 직급기준 및 구청장 직급기준 조정                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3급 직제 확대방안 검토</li> </ul> </li> <li>■ 검토과제 5: 현행제도 유지</li> </ul>
<p>대도시 특례방안 연구</p> <p>김병국 외(2016)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단기적 대안                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치법에 대도시 특례의 통합적 규정</li> <li>- 도 사무의 조례위임으로 대도시 특례운영의 활성화</li> </ul> </li> <li>■ 중장기적 대안                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역시 법적 지위 부여(자치구 미설치)</li> <li>- 준광역시 설치</li> <li>- 기초유지 특례확대</li> </ul> </li> </ul>
<p>100만 이상 대도시 조직체계개선 연구용역</p> <p>금창호외(2017)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일반구 및 읍면동                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반구 증설 및 분구</li> <li>- 면의 읍설치 승인</li> </ul> </li> <li>■ 조직운영 자율성                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제1 및 제2부시장 명칭 자율화</li> <li>- 중심보건소장 직급상향</li> </ul> </li> <li>■ 기준인건비 운영확대                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기준인건비 자율범위 확대</li> <li>- 100만 대도시 특수성 반영</li> </ul> </li> <li>■ 조직 및 직급체계                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3·4급 순증</li> <li>- 4·5급 순증</li> </ul> </li> <li>■ 기타                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 4급 이상 한시기구의 자율설치</li> </ul> </li> </ul>
<p>50만 이상 대도시 관련연구</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 한국지방행정연구원(2005)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시행정체제의 개편방안</li> </ul> </li> <li>■ 한국지방행정연구원(2010)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 사무특례 발굴에 관한 연구</li> </ul> </li> <li>■ 경기연구원(2011)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시행·재정특례의 평가와 대안</li> </ul> </li> <li>■ 충북개발연구원(2012)                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 대도시 특례에 대한 충북의 대응방안</li> </ul> </li> </ul>

### 3. 선행연구의 한계

- 선행연구의 분석결과에 따르면, 기존의 연구들은 기본적으로 대도시의 분류 또는 지정에 대해서는 별도의 논의가 이루어지지 않았다는 특성을 보이고 있음
- 즉, 기본적으로 인구 50만 이상 또는 인구 100만 이상을 기준으로 대도시를 지정한 것에 대한 타당성 논의보다는 부여된 특례의 타당성과 인구 100만 이상 대도시의 법적 지위변경에 대한 논의가 주를 이루고 있음

〈그림 2-6〉 선행연구의 한계







# 제3장

## 대도시 특례제도 실태분석

제1절 대도시 현황분석

제2절 대도시 특례정책 분석

제3절 대도시 특례정책 쟁점



## 제3장 대도시 특례제도 실태분석

### 제1절 대도시 현황분석

#### 1. 대도시 설치현황

- 현행의 「지방자치법」에서는 인구 50만 이상을 대도시로 규정하여 인구 100만 이상 대도시와 구분하여 제시하지 않고 있음
  - 「지방자치법」에서는 인구 50만 이상 대도시를 기초자치단체 종류의 하나로 규정하지는 않고, 특례부여의 대상으로 다루고 있음
  - 「지방자치법」 제3조에서는 자치구가 아닌 구를 설치할 수 있는 대상으로 그리고 「지방자치법」 제10조에서는 일부 광역사무의 직접처리 대상으로 규정하고 있는 것이 그것임
- 전술한 「지방자치법」에 따른 대도시는 기초자치단체의 법적 지위를 보유하면서 인구규모가 50만 이상에 해당 시를 말하며, 그 대상은 다음과 같음
  - 인구 50만 이상 70만 미만이 안양시를 비롯한 6개이고, 인구 70만 이상 90만 미만이 부천시를 비롯하여 4개이며, 인구 90만 이상 100만 미만이 성남시 1개이며, 인구 100만 이상이 수원시와 고양시, 용인시 및 창원시 등 4개로 2019년 현재 15개가 설치되어 있음
  - 공간적으로는 수도권에 수원시를 비롯한 9개 대도시가 그리고 비수도권에 창원시를 비롯한 6개 대도시가 설치되어 있음



〈표 3-1〉 대도시 설치현황

구분	대상
50만 이상 대도시	▸ 성남시/부천시/안양시/안산시/화성시/남양주시/청주시/천안시/전주시/포항시/김해시
100만 이상 대도시	▸ 수원시/창원시/고양시/용인시

구분		인구(명)	면적(km <sup>2</sup> )
50~70만	안양시	573,296	59
	남양주	685,916	458
	천안시	677,682	636
	전주시	653,694	206
	포항시	509,065	1,129
	김해시	555,334	463
70~90만	안산시	716,005	149
	화성시	781,507	690
	부천시	850,329	54
	청주시	852,502	940
90~100만	성남시	949,316	142
100만 이상	수원시	1,240,869	121
	고양시	1,044,189	268
	용인시	1,055,369	591
	창원시	1,068,955	747

- 전술한 대도시 가운데 「지방자치법」개정안에서 특례시의 명칭을 부여할 대상인 인구 100만 이상 대도시가 해당됨
- 특례시의 지위가 부여되는 인구 100만 이상 대도시는 2019년 현재 수원시와 고양시, 용인시 및 창원시의 4개 시가 포함되고
  - 인구규모 기준으로 수원시는 120만에 이르고, 고양시와 용인시 및 창원시 등은 100만을 약간 상회하고 있는 실정임

〈표 3-2〉 인구 100만 이상 대도시 현황

구분	수원	고양	용인	창원
인구	1,200천명	1,043천명	1,037천명	1,053천명
면적	121.04km <sup>2</sup>	267.31km <sup>2</sup>	591.33km <sup>2</sup>	743.48km <sup>2</sup>
예산	28,492억원	21,017억원	23,619억원	28,956억원
재정자립도	57.16%	51.49%	60.75%	45.41%
관공서 및 주요기관 수	184개	135개	128개	261개
의료·교육·문화시설	10,319개	12,661개	7,939개	18,758개

## 2. 광역시 대비 현황비교

### 1) 기본현황 비교

- 수원시를 대상으로 인구규모가 유사한 광역시와 기본현황을 비교하면, 다음과 같음
  - 인구규모를 기준으로는 수원시가 울산광역시에 비해서는 많고, 광주광역시와 대전광역시에 비해서는 적으나, 공무원 규모에서는 수원시의 2,987명에 비하여 울산광역시와 광주광역시 및 대전광역시가 2배 이상의 비율을 보이고, 실국단위의 기구규모에서도 광역시가 2~3개의 실국이 많은 것으로 나타나고 있음
  - 광역과 기초의 법적 지위 차이에 따른 결과이지만, 단순히 행정수요를 기준으로 보면, 유사한 행정수요에도 불구하고 광역시에 비하여 기초자치단체인 대도시의 수요대응 구조가 상대적으로 취약한 것으로 나타나고 있음

〈표 3-3〉 수원시와 유사광역의 현황비교(2017.12.31. 기준)

구 분		수 원 시	인구 200만 미만 광역시			비 고
			울산광역시	대전광역시	광주광역시	
인 구 수(명)		1,240,480	1,185,645	1,519,657	1,485,049	
내 국 인(명)		1,202,628	1,165,132	1,502,227	1,463,770	
외국인수(명)		37,852	20,513	17,430	21,279	
공 무 원 수	총정원	2,987	6,066 (930)	7,572 (1,342)	7,761 (1,301)	*( ) 소방직포함
	2급	2	2	2	2	
	3급	-	15	17	17	
	3·4급	3	2	2	2	
	4급	18	93	109	106	
	4·5급	3	-	-	-	
	5급	170	470	520	567	
1인당 주민수		402.6 (415.3)	192.0 (195.4)	198.4 (200.7)	188.6 (191.3)	*( ) 외국인포함
면 적(k㎡)		121.05	1,060.96	539.34	501.18	
하부기관수		4구 43동	4구1군12읍면 44동	5구 79동	5구 95동	
기 구	실·국수	9	11(16)	12(16)	12(20)	*( ) 일반·자치구, 군 *직속기관업 소제외
	과·담당관	50(40)	50(109)	58(103)	57(127)	
	담당·팀	200(174)	206(433)	236(446)	234(516)	

## 2) 행정수요 비교

- 도시기반을 대상으로 수원시와 울산광역시를 비교하면, 다음과 같이 나타  
나고 있음
- 수원시의 경우 도로포장율은 100.00%이고, 상·하수도 보급률은 99.28%,  
논경지면적은 566ha로 나타나고 있음에 비하여 울산광역시는 98.69%의  
도로포장률을 보이고 있으며, 상·하수도 보급률은 98.08%, 논경지면적은  
6,125ha로 나타남

〈표 3-4〉 수원시와 울산광역시의 주요 도시기반 현황

구 분	도로포장률(%)	상하수도보급률(%)	논경지면적(ha)
수원시	100.00	99.28	566.00
울산광역시	98.69	98.08	6,125.00

○ 사회·보건·안전부문을 대상으로 수원시와 울산광역시를 비교하면, 다음과 같이 나타나고 있음

- 수원시의 경우 보육시설 수(1천 명당) 21.15개, 사회복지시설 수(10만 명당) 6.90개, 노인여가복지시설 수(1천 명당) 3.31개, 흡연율 20.40%, 화재발생건수(1만 명당) 3.55건으로 나타나고 있음에 비하여 울산광역시는 보육시설 수(1천 명당) 15.85개, 사회복지시설 수(10만 명당) 6.26개, 노인여가복지시설 수(1천 명당) 4.91개, 흡연율 21.40%, 화재발생건수(1만 명당) 7.45건으로 나타남

〈표 3-5〉 수원시와 울산광역시의 사회·보건·안전 현황

구 분	보육시설수 (1천명당)	사회복지시설수 (10만명당)	노인여가복지시설수 (1천명당)	흡연율	화재발생건수 (1만명당)
수원시	21.15	6.90	3.31	20.40	3.55
울산광역시	15.85	6.26	4.91	21.40	7.45

○ 경제부문을 대상으로 수원시와 울산광역시를 비교하면, 다음과 같이 나타나고 있음

- 수원시의 경우 경제활동참가율 61.70%, 고용율 59.50%, 실업률 3.60%, 사업체 수(1천 명당) 57.18개소로 나타나고 있음에 비하여 울산광역시는 경제활동참가율 60.40%, 고용율 58.70%, 실업률 2.90%, 사업체 수(1천 명당) 67.42개소로 나타남

〈표 3-6〉 수원시와 울산광역시의 경제 현황

구 분	경제활동참가율	고용율	실업률	사업체수 (1천명당)
수원시	61.70	59.50	3.60	57.18
울산광역시	60.40	58.70	2.90	67.42

- 환경부문을 대상으로 수원시와 울산광역시를 비교하면, 다음과 같이 나타나고 있음
- 수원시의 경우 폐수배출업소 수 450개소, 생활폐기물배출량(1인당) 0.87kg, 재활용률 56.30%로 나타남에 비하여 울산광역시는 폐수배출업소 수 878개소, 생활폐기물배출량(1인당) 1.23kg, 재활용률 54.24%로 나타남

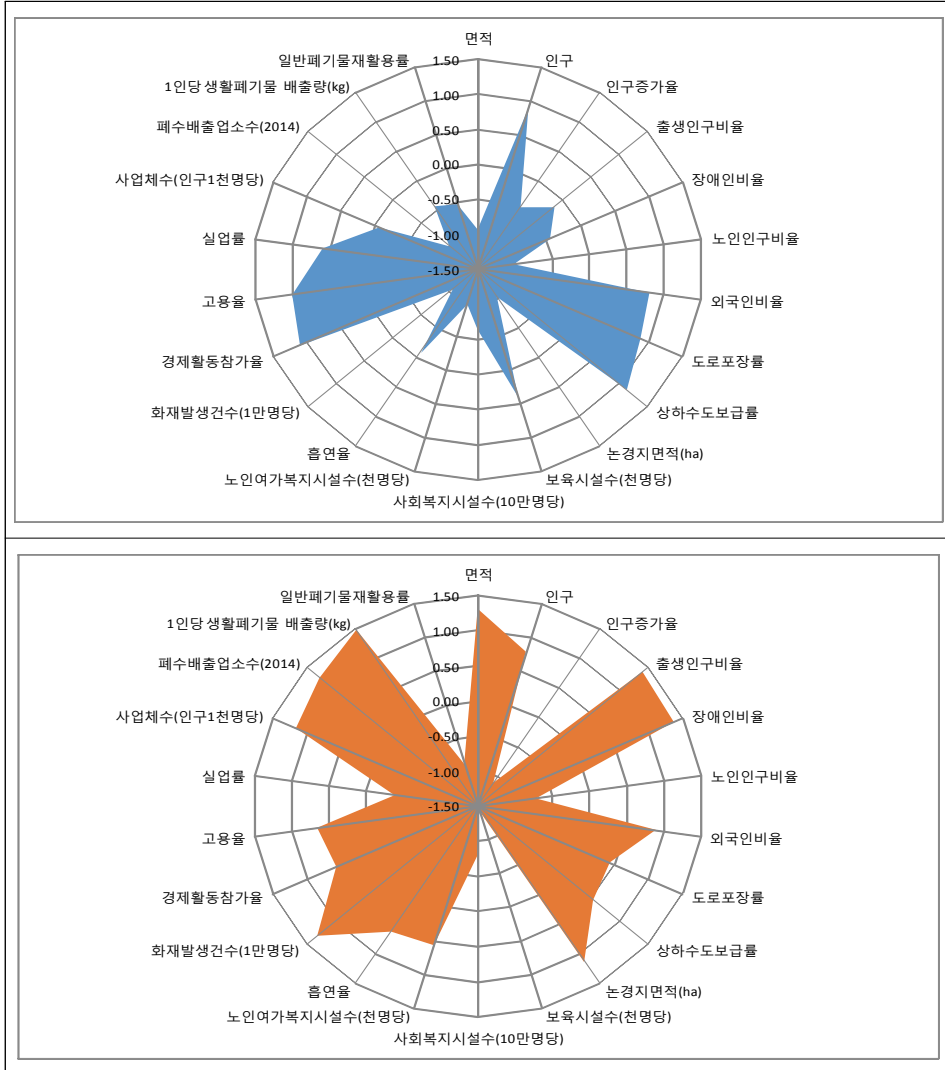
〈표 3-7〉 수원시와 울산광역시의 환경 현황

구 분	폐수배출업소수	생활폐기물배출량 (1인당)	재활용률
수원시	450.00	0.87	56.30
울산광역시	878.00	1.23	54.24

### 3) 행정수요 요인특성

- 전술한 행정수요의 단위를 표준화하여 수원시와 울산광역시의 수요별 특성을 비교하면, 다음과 같음
- 주요 도시기반 부문에서는 논경지면적을 제외하고는 수원시가 울산광역시에 비하여 높은 수준을 보이고, 사회·보건·안전 부문에서는 보육시설 수와 사회복지시설수만 수원시가 울산광역시에 비하여 상대적으로 높은 수준을 보이며, 경제 부문에서는 사업체 수를 제외하고는 수원시가 울산광역시에 비하여 모두 높은 수준을 보이며, 환경 부문에서는 재활용률만 수원시가 울산광역시에 비하여 상대적으로 높은 수준을 보이고 있음
  - 상기의 결과에 따르면, 수원시의 행정수요는 울산광역시에 비하여 부문별 차이에도 불구하고, 유사한 양적 규모를 보이고 있는 것으로 나타나고 있음

〈그림 3-1〉 수원시 및 울산광역시의 행정수요 특성 비교



### 3. 대도시 점유율

- 대도시가 해당 광역자치단체 내에서 차지하는 점유율을 인구규모를 기준으로 살펴보면, 다음과 같이 나타나고 있음
- 수도권에 위치한 대도시들은 전반적으로 광역자치단체에서 차지하는 점유율이 낮게 나타나고 있으나, 비수도권에 소재하는 대도시들은 상대적으로 높은 점유율을 보이고 있음
- 특히, 청주시(53.5%)와 전주시(35.2%), 창원시(31.6%) 및 천안시(32.0%) 등은 매우 높은 점유율을 나타내고 있음

〈표 3-8〉 대도시의 광역자치단체 내 점유율(인구기준)

구분	인구(명)	도 인구(명)	점유율(%)
안양시	573,296	12,873,895	4.5
남양주	685,916	12,873,895	5.3
천안시	677,682	2,116,770	32.0
전주시	653,694	1,854,607	35.2
포항시	509,065	2,691,706	18.9
김해시	555,334	3,380,404	16.4
안산시	716,005	12,873,895	5.6
화성시	781,507	12,873,895	6.1
부천시	850,329	12,873,895	6.6
청주시	852,502	1,594,432	53.5
성남시	949,316	12,873,895	7.4
수원시	1,240,869	12,873,895	9.6
고양시	1,044,189	12,873,895	8.1
용인시	1,055,369	12,873,895	8.2
창원시	1,068,955	3,380,404	31.6

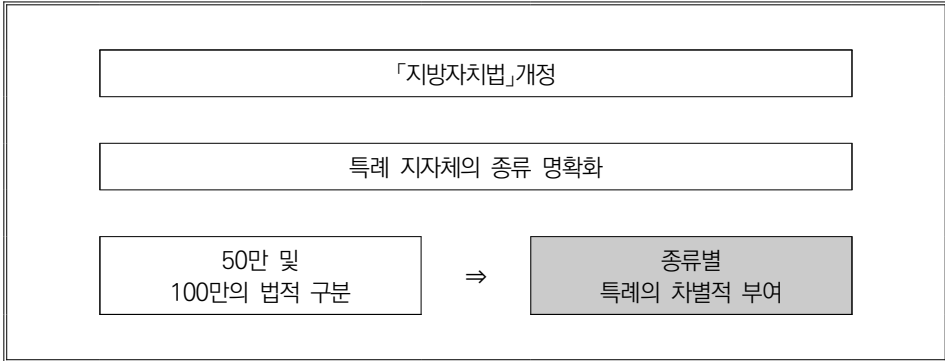
## 제2절 대도시 특례정책 분석

### 1. 정책구조

- 현재 추진되고 있는 정부의 대도시 특례정책은 인구규모를 기준으로 대도시의 유형을 세분화하는 것을 목적으로 하고 있음
  - 개정 「지방자치법(안)」 제194조에 서울특별시와 광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 이상 대도시(이하“특례시”라 한다) 및 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있고, 특례시와 인구 50만 이상 대도시의 인정기준은 대통령령으로 정하도록 하고 있음
- 이와 같은 「지방자치법(안)」 개정이유에 따르면, 특례시는 인구 100만 이상 대도시에 행정적 명칭을 부여하고, 기존의 「지방자치법 시행령」에 규정한 대도시 인정기준의 위임근거 마련에 목적이 있는 것으로 제시하고 있음
  - 「지방자치법 시행령」 제118조에 따르면, 법 제175조에 따라 특례를 둘 수 있는 인구 50만 이상 대도시는 해당 관할구역에 전년도 말일 주민등록이 되어 있는 주민 수를 기준으로 2년 간 연속하여 매해 말일 인구가 50만 이상인 시를 말하되, 인구 50만 이상 대도시가 된 이후에 인구가 감소하여 전년도 각 분기 말일 인구를 산술평균한 인구가 2년 간 연속하여 50만에 미치지 아니하면 그 다음 해부터 인구 50만 이상 대도시에서 제외하는 것으로 규정하고 있음



〈그림 3-2〉 100만 대도시의 법적 취지



현행	개정안
제175조(대도시에 대한 특례인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.	제194조(대도시에 대한 특례인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다) 및 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

## 2. 대안적 제안 법률안

- 전술한 정부의 「지방자치법」 개정안에 대하여 특례시 지정기준을 변경할 필요가 있다는 다수의 국회의원 발의안이 제기되고 있음
  - 김병관의원과 정동영의원, 신상진의원, 박완주의원 및 박명재의원이 특례시 지정기준의 다양화를 위한 법률안을 발의하였으며, 발의내용의 핵심은 정부의 발의안에서 제시된 특례시 지정기준인 인구 100만 이외에 추가적인 기준을 적용하자는 것임

〈표 3-9〉 대도시 지정관련 국회의원 발의안

구분	법률안 내용
김병관 의원안 (‘18.12.3)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지정기준 다양화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 100만 이상</li> <li>- 인구 50만 이상으로서 중간인구, 사업체 수, 법정민원 수 등을 고려한 행정수요자 수가 100만 이상</li> <li>- 인구 50만 이상으로서 도청소재지인 대도시에 특례 부여(안 제 175조)</li> </ul> </li> </ul>
정동영 의원안 (‘19.3.25)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지정기준 다양화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 100만 이상</li> <li>- 인구 50만 이상으로서 행정수요자 수가 100만 이상</li> <li>- 인구 50만 이상으로서 도청소재지인 대도시에 특례 부여(안 제 175조)</li> </ul> </li> </ul>
신상진 의원안 (‘19.5.14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지정기준 다양화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 100만 이상</li> <li>- 인구 90만 이상으로서 중간인구, 사업체 수, 법정민원 수, 재정자립도, 지방세징수액 등 고려한 행정수요자 수가 100만 이상(안 제 175조)</li> </ul> </li> </ul>
박원주 의원안 (‘19.6.10)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지정기준 다양화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 100만 이상</li> <li>- 경기도 외 인구 50만 이상 대도시</li> </ul> </li> </ul>
박명재 의원안 (‘19.6.18)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지정기준 다양화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 100만 이상 대도시</li> <li>- 경기도 외 50만 이상 대도시로 면적이 5백km<sup>2</sup> 이상의 대도시</li> </ul> </li> </ul>

## 【참고】 김병관의원 발의안

현 행	개 정 안
제175조(대도시에 대한 특례인정) 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.	제175조(대도시에 대한 특례인정) ① _____ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시(이하 “특례시”라 한다) 및 인구 50만 이상 대도시_____.
〈신 설〉	1. 인구 100만 이상 대도시
〈신 설〉	2. 인구 50만 이상으로서 지방자치단체 내 중간 인구, 사업체 수, 법정민원 수 등을 고려하여

현 행	개 정 안
<p>〈신 설〉</p> <p>〈신 설〉</p>	<p>행정안전부령으로 정하는 바에 따라 산출한 종합적인 행정수요자의 수가 100만 이상인 대도시</p> <p>3. 인구 50만 이상으로서 도청 소재지인 대도시</p> <p>② 특례시 및 인구 50만 이상 대도시의 인구에 대한 산정기준은 대통령령으로 정한다.</p>

【참고】 정동영의원 발의안

현 행	개 정 안
<p>제175조(대도시에 대한 특례인정) 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.</p> <p>〈신 설〉</p> <p>〈신 설〉</p> <p>〈신 설〉</p>	<p>제175조(대도시에 대한 특례인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 도시로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시(이하 “특례시”라 한다) 및 인구 50만 이상 대도시의 _____.</p> <p>1. 인구 100만 이상 대도시</p> <p>2. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 인구 50만 이상 대도시로서 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 특례시 지정을 요청한 도시</p> <p>가. 행정수요가 100만 이상인 대도시</p> <p>나. 도청 소재지인 대도시</p> <p>② 인구 및 행정수요에 대한 산정기준은 대통령령으로 정한다.</p>

【참고】 신상진의원 발의안

현 행	개 정 안
<p>제175조(대도시에 대한 특례인정) (생 략)</p> <p>〈신 설〉</p>	<p>제175조(대도시에 대한 특례인정) ① (현행 제 목 외의 부분과 같음)</p> <p>② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및</p>

현 행	개 정 안
<p>〈신 설〉</p>	<p>특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인구 100만 이상 대도시</li> <li>2. 인구 90만 이상으로서 지방자치단체 내 주간 인구, 사업체 수, 법정민원 수, 지방재정자립도, 지방세 징수액 등을 고려하여 행정안전부령으로 정하는 바에 따라 산출한 종합적인 행정수요자의 수가 100만 이상인 대도시</li> </ol> <p>③ 제1항에 따른 특례 및 제2항에 따른 추가 특례를 둘 수 있는 대도시 인정에 관한 세부기준은 대통령령으로 정한다.</p>

## 【참고】 박완주의원 발의안

현 행	개 정 안
<p>제175조(대도시에 대한 특례인정) 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.</p> <p>〈신 설〉</p> <p>〈신 설〉</p> <p>〈신 설〉</p>	<p>제175조(대도시에 대한 특례인정) ① _____ 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시(이하 “특례시”라 한다) 및 인구 50만 이상 대도시 _____.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인구 100만 이상인 대도시</li> <li>2. 경기도에 위치하지 아니한 도시로서 인구 50만 이상인 대도시</li> </ol> <p>② 특례시의 인정기준 및 인구 50만 이상 대도시의 인구에 대한 산정기준은 대통령령으로 정하며, 특례시의 인정기준은 지방자치단체의 경제·재정·행정 요건을 고려하여 정한다.</p>

【참고】 박명재의원 발의안

현행	개정안
제175조(대도시에 대한 특례인정) 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. <단서 신설>	제175조(대도시에 대한 특례인정) ① _____인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다) 및 인구 50만 이상 대도시 _____. 다만, 경기도에 위치하지 아니한 인구 50만 이상 대도시로서 그 면적이 5백제곱킬로미터 이상인 대도시는 특례시로 본다. ② 제1항에 따른 대도시의 인구 및 면적의 산정 기준은 대통령령으로 정한다.
<신설>	

### 3. 기타 대도시관련 법률안

- 전술한 대도시 지정기준에 관한 법률안 이외에도 대도시의 특례에 관한 다양한 법률안들이 제시되어 있음
  - 기존에 제시된 대도시 특례제도에 관한 법률안은 크게 「지방자치법」을 개정하는 대안과 「기타 법률」을 제정하는 대안으로 구분되고 있음
- 대도시 특례제도의 개선을 위한 「지방자치법」 개정대안은 대도시의 종류를 규정하는 대안과 특례내용을 개선하는 대안으로 제시되고 있음
  - 강기윤의원이 발의한 법률안 등에서 공통적으로 제시되고 있는 내용이 기초자치단체 또는 광역자치단체에 대도시의 명칭과 종류를 추가하자는 것이고, 김영진의원 발의안에서는 부가적으로 특례제도의 개선이 포함되어 있음

〈표 3-10〉 「지방자치법」 개정대안

구분	법률안 내용
강기윤 의원안 (‘13.9.12)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역자치단체의 종류에 직통시 추가(안 제2조)</li> <li>- (설치기준) 통합 자치단체 + 대부분 도시의 형태 + 인구 100만 이상</li> <li>- (사무) 시·군 관련 업무를 제외한 도사무와 기초사무 동시수행(안 제10조)</li> <li>■ 기초자치단체 종류에 특례시 추가(안 제2조)</li> <li>- 특례시 설치기준 등은 이찬열 의원안과 동일</li> </ul>
이찬열 의원안 (‘16.7.6)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초자치단체 종류에 특례시 추가(안 제2조)</li> <li>- (설치기준) 대부분 도시의 형태 + 인구 100만 이상(안 제7조)</li> </ul>
김영진 의원안 (‘16.7.14)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초자치단체 종류에 지정광역시 신설(안 제2조)</li> <li>- (설치기준) 인구 100만 이상 + 일정 기준 이상의 재정자립도 등(안 제7조)</li> <li>■ 지정광역시에 부단체장 3명, 지방의회에 부의장 2명 설치(안제48조, 제110조)</li> </ul>
김용남 의원안 (‘14.9.17)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기초자치단체 종류에 특정광역시 추가(안 제2조)</li> <li>- (설치기준) 대부분 도시의 형태 + 인구 100만 이상(안 제7조)</li> </ul>

- 한편, 「지방자치법」의 개정이 아닌 기타의 법률의 제·개정을 통하여 대도시의 특례제도를 개선하자는 대안들도 제시되고 있음
- 강기윤의원을 비롯한 일부 의원들은 창원시 및 수원시를 대상으로 특별법을 제정하는 대안을 제시하고 있으며, 김진표의원은 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」의 개정을 제시하고 있음

〈표 3-11〉 「기타 법률」 제·개정 대안

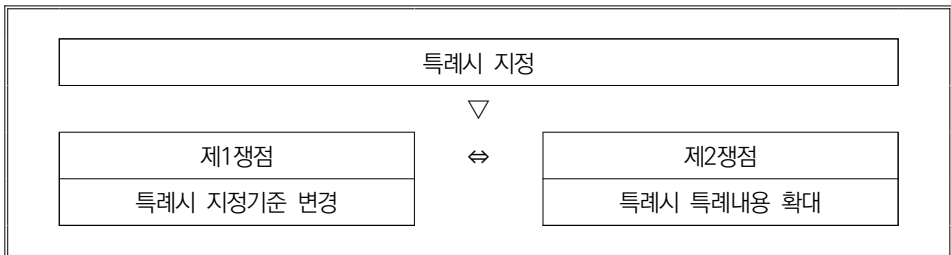
구분	법률안 내용
「창원 직통시 설치 등에 관한 법률안」 (‘14.5.19) (강기윤 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경상남도 창원시를 폐지</li> <li>■ 정부의 직할로 창원직통시 설치</li> </ul>
「경기도 수원특정광역시 설치 등에 관한 법률안」 (‘14.9.17) (김용남 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경기도 수원시를 폐지</li> <li>■ 경기도에 수원특정광역시 설치</li> <li>■ 부의장 2명, 부시장 2명 특례 규정</li> <li>■ 취득세를 수원특정광역시의 세목으로 이양</li> </ul>
「창원 광역시 설치 등에 관한 법률안」 (‘16.11.16) (김성태 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경상남도 창원시를 폐지</li> <li>■ 정부의 직할로 창원 광역시 설치</li> </ul>
「지방분권 및 지방행정체제개편 특별법안」 (‘16.8.9) (김진표 의원)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 100만 대도시 특례 확대</li> <li>부시장 수(2→3), 부의장수(1→2) 증원</li> <li>취득세를 시의 세목으로 전환, 조직자율성 부여</li> </ul>

### 제3절 대도시 특례정책 쟁점

#### 1. 정책쟁점 구조

- 대도시의 특례정책에 대해 제기되고 있는 쟁점은 특례대상의 지정기준과 특례내용의 이원적 구조로 나타나고 있음
  - 특례대상의 지정기준에 대해서는 정부의 지정기준인 인구 100만이라는 단일기준에 대한 추가적 기준을 요구하는 내용이고, 특례내용에 대해서는 특례시로 지정이 예정된 수원시를 비롯한 4개 시가 정부와 달리 확장적인 특례를 요구하는 내용임

〈그림 3-3〉 대도시 정책의 쟁점구조



#### 2. 특례시 지정기준 변경

##### 1) 정부의 지정기준

- 정부의 「지방자치법」 개정안에 따르면, 특례시의 지정기준은 인구규모 단일기준으로 제시되고 있음
  - 「지방자치법」 개정안 194조에서는 인구 100만 이상 대도시에 대해서는 “특례시”의 명칭을 부여한다고 규정하여 특례시의 지정기준으로 인구규모를 제시하고 있음

〈표 3-12〉 정부의 특례시 지정기준

구분	내용
특례시 지정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지정기준               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 100만 이상 대도시</li> </ul> </li> <li>■ 특례내용               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특례시의 명칭 부여</li> </ul> </li> </ul>

## 2) 특정 대도시 제기내용

- 정부의 특례시 지정계획이 발표된 이후 성남시와 전주시, 청주시 등을 중심으로 지정기준의 변경에 대한 의견이 강력하게 제시되어 왔음
- 상기의 대도시에서 제시하고 있는 지정기준은 정부의 지정기준인 인구 100만 대도시 이외에 유의미한 변수들을 지정기준으로 반영해 달라는 것임
  - 성남시의 경우에는 주민등록인구 외 주간 인구수, 사업자수, 법정민원 건수 등 종합적인 행정수요를 고려한 특례시의 지정기준 마련이 필요하다는 것이고, 청주시는 인구수 외에 인구 50만 이상 도청 소재지(청주, 전주)를 반영할 필요성이 있다는 것이며, 전주시는 광역시가 없는 권역의 낙후성 등을 고려할 필요가 있다는 것임

〈표 3-13〉 부가적 지정기준 요청내용

구분	내용
기본 변수	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 인구규모               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 100만 이상</li> </ul> </li> </ul>
부가 변수	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 추가변수               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 균형적 접근: 중심성 및 낙후성</li> <li>- 분권적 접근: 주간인구/사업체 수/법정민원 수 등</li> </ul> </li> </ul>

출처: 행정안전부(2019).



### 3) 기타 관련의견

- 정부의 특례시 지정계획에 대해 전술한 특정 대도시 외에도 각계에서 다양한 의견들이 제시되어 왔음
  - 인구 100만 대도시는 정부의 특례시 지정계획을 전면적으로 찬성하는 의견을 제시하였고, 대도시가 포함되어 있는 광역자치단체들은 찬성과 우려의 의견이 대립되고 있으며, 일부 과소군을 대상으로 과소군에 대한 특례군 지정의견도 제시되고 있는 실정임

〈표 3-14〉 각계의 특례시 지정관련 제시의견

구분		주요의견	비고
자치 단체	100만 대도시	■ 지방자치법 개정안 찬성	수원·고양 용인·창원
	경기도	■ 타 자치단체에 재정 등 악영향 우려(도지사) - 남양주(67만) 등은 추후 특례시 지정 기대	-
	충북도	■ 인구 등 충북도의 절반을 차지하는 청주시 분리 혹은 청주권 집중에 대한 우려 표명 - 충북도지사: 과소 시·군에 대한 특례 필요성 강조	-
	전북도	■ 도, 의회, 타 시군 모두 전주시 특례시 지정 동의 - 전북도지사: 재정특례가 아니면 반대할 이유 없음	-
	강원도	■ 특례시 지정기준에 실질적인 광역도시 기능을 수행하는 지자체(춘천시, 28만명) 포함 건의예정(춘천시, 춘천시의회)	-
	천안시	■ 박완주의원 발의안 동의 - 지역균형발전 및 행정수요 등 고려	
	춘천시	■ 강원도 배제 불합리 - 수도권과의 접근성을 기반으로 한 인구분산 효과, 지역균형발전 등을 고려하여 춘천시의 포함이 합당	
	과소군	■ 인구 3만명 미만, 인구밀도 40명 미만 과소 군을 특례군으로 지정, 행·재정 특례 부여 필요	23개 군
국회		■ 김병관의원(성남 분당구) 지방자치법 개정안 제출 ■ 정동영의원(전주) 지방자치법 개정안 제출 ■ 신상진의원(성남 중원구) 지방자치법 개정안 제출 ■ 박완주의원(천안) 지방자치법 개정안 제출 ■ 박명재의원(포항) 지방자치법 개정안 제출	-

### 3. 특례시 특례내용 확대

#### 1) 정부의 정책기준

- 특례시에 부여될 특례내용에 대한 정부의 기본계획은 특례시의 지정 이후에 관련법령의 개정을 통해 발굴하되, 특례유형에 따라 상이한 검토기준을 유지하고 있음
- 행정안전부가 특례시에 부여할 특례로 검토하고 있는 내용은 명칭을 우선적으로 부여하고, 단계적으로 개별법령의 검토를 통해서 추진을 하되, 사무는 적극적으로 그리고 조직과 재정은 유보적인 입장을 견지하고 있는 실정임

〈표 3-15〉 행정안전부 특례시 특례검토 내역

특례유형	주요내용
명칭	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 적극 검토</li> <li>- 「지방자치법」 개정</li> </ul>
사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 적극 검토</li> <li>- 소방 등 주민체감도가 높은 핵심사무 이양</li> <li>- 국토교통, 산업, 중소기업, 환경 등 자치발전위 심의를 완료한 특례 중 일부를 「지방이양일괄법」을 통해 법제화</li> </ul>
재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 유보</li> <li>- 타 시·군에 미치는 영향 최소화를 위해 재정특례 미부여 원칙</li> <li>- 단, 국가·도 사무의 대도시 이양으로 추가되는 비용 보전</li> </ul>
조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제한 검토</li> <li>- 사무이양 규모에 맞추어 기구·직급 등 조정</li> <li>- 건의사항 중 주민생활 편의제고 중심으로 수용 검토</li> </ul>

【참고】 「지방이양일괄법」의 대상사무 검토

분야	사무(관련법령)
문화체육 관광부 (12개 사무)	박물관·미술관 등록(「박물관 및 미술관진흥법」 제16조)
	공립·사립·대학 박물관·미술관 등록증 교부(「박물관 및 미술관진흥법」 제17조)
	공립·사립·대학 박물관·미술관 변경등록(「박물관 및 미술관진흥법」 제17조의2)
	공립·사립·대학 박물관·미술관 등록사실의 통지(「박물관 및 미술관진흥법」 제17조의3)

분야	사무(관련법령)
	사립박물관·사립미술관의 설립계획 승인 등(「박물관 및 미술관진흥법」 제18조)
	다른 법률과의 관계(「박물관 및 미술관진흥법」 제20조)
	등록된 공립·사립·대학 박물관·미술관의 폐관시 등록 취소(「박물관 및 미술관진흥법」 제22조)
	박물관·미술관에 대한 시정요구 및 정관 명령(「박물관 및 미술관진흥법」 제28조)
	박물관·미술관 등록 취소·등록증 수납(「박물관 및 미술관진흥법」 제29조)
	박물관·미술관 운영현황 및 등록취소 사항 보고(「박물관 및 미술관진흥법」 제30조)
	박물관·미술관 설립계획 승인취소 등 시 청문실시(「박물관 및 미술관진흥법」 제31조)
	시도 문화재위원회, 박물관·미술관 협회에 중요 사항 자문(「박물관 및 미술관진흥법」 제32조)
산업통상 자원부 (3개 사무)	농공단지관리기본계획 승인(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제33조)
	농공단지의 개발토지 등의 분양·임대 등(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제36조)
	농공단지의 공동부담금(「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제37조)
국토 교통부 (7개 사무)	측량업 등록·관리(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제44조)
	측량업자의 지위승계(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제46조)
	측량업의 휴업·폐업 등 관리(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제48조)
	측량업의 등록취소 등(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제52조)
	보고 및 조사(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제99조)
	청문(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제100조)
	과태료의 부과·징수(「공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률」 제111조)
해양 수산부 (5개 사무)	지방어항 지정권자(「어촌·어항법」 제16조)
	지방어항 지정협의(「어촌·어항법」 제17조)
	지방어항 지정·변경 또는 해제시 의견 청취(「어촌·어항법」 제17조)
	지방어항 개발계획수립 등의 협의(「어촌·어항법」 제21조)
	다른 법률과의 관계(「어촌·어항법」 제22조)

## 2) 기존의 대안제시

- 기존에도 대도시에 부여할 특례에 대해서는 다각적인 검토가 추진되어 왔으며, 주로 「자치분권위원회」등에서 이루어져 왔음
- 「자치분권위원회」는 행정 효율성 등을 기준으로 대도시에 부여할 특례사무를 발굴하여 왔으며, 2017년에는 100만 이상 대도시에 부여할 32개의 특례사무를 발굴하여 제시하였음

〈표 3-16〉 「지방자치분권위원회」의 대도시 특례사무 발굴기준

주요기준	보조기준	개요
행정효율성	생산성	도로부터의 자율적 처리 가능 정도, 중복적 사무의 제거 정도, 외국 대도시 사무 동일 정도
재정충분성	책임성	사업수행 예산확보 가능 정도, 독자적 재정사업 종결 처리 가능 정도
수요대응성	편의성	대도시 특수수요 부응 정도, 대도시 주민편의·만족제공 정도
규모적합성	경제성	인구 등 규모 대비 처리 가능 정도, 인구 등 규모 대비 서비스 양과 질의 상승 정도, 특례 이양으로 인한 비용절감 정도
개발역량성	파급성	지역개발역량 보유 정도, 파급효과의 인근 지자체 전파 정도

【참고】 「지방자치분권위원회」발굴 대도시 특례사무

부처명	사 무(관련법령)
국토 교통부 (13개 사무)	(지방자치단체의 장이 하는) 5제곱킬로미터 미만의 구역 등의 지정 또는 변경에 대한 승인(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제8조)
	도시·군기본계획의 확정(국토의 계획 및 이용에 관한 법률 제22조)
	여객자동차운송가맹사업 면허, 사업 계획 변경인가(여객자동차운수사업법 제49조의2)
	여객자동차운송가맹약관 신고 수리(여객자동차운수사업법 제49조의4)
	여객자동차운송가맹사업자에 대한 개선명령(여객자동차운수사업법 제49조의5)
	여객자동차운송가맹사업자에 대한 면허취소, 영업정지(여객자동차운수사업법 제49조의6)
	여객자동차운수사업자 조합 설립인가(여객자동차운수사업법 제53조)
	여객자동차 운수사업자 조합 정관변경 인가(여객자동차운수사업법 제54조)
	여객자동차 운수사업자 조합 정관변경 등 명령(여객자동차운수사업법 제56조)
	여객자동차 운수사업자 조합 사업 감독(여객자동차운수사업법 제57조)
	지방건설기술심의위원회의 설치(건설기술진흥법 제5조)
	도시철도망구축계획 수립(도시철도법 제5조)
	노선별 도시철도 기본계획 수립(도시철도법 제6조)

부처명	사 무(관련법령)
환경부 (6개 사무)	건설폐기물 연차별 재활용 시행계획 수립 및 통보(건설폐기물의재활용촉진에관한법률 제8조)
	자원순환시행계획 수립·통보·시행(자원의절약과재활용촉진에관한법률 제7조)
	재활용가능자원 분리수거지원, 발생량·분리수거량조사·공표(자원의절약과재활용촉진에관한법률 제13조)
	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역 지원 등에 관한 법률에 따른 권한 위임 (폐기물처리시설 설치 촉진 및 주변지역지원등에 관한 법률 제30조)
	지역환경교육센터 지정(환경교육진흥법 제16조)
	운행차 배출가스 정밀검사(대기환경보전법 제63조)
보건 복지부 (12개 사무)	지역응급의료시행계획 수립·시행(응급의료에관한법률 제13조의3)
	지역응급의료위원회 설치·운영(응급의료에관한법률 제13조의6)
	응급의료종사자의 구조·응급 처치 교육명령, 응급처치 교육·홍보계획 수립·실시 (응급의료에관한법률 제14조)
	지역응급의료센터 지정(응급의료에관한법률 제30조)
	응급환자 이송업 허가·변경허가(응급의료에관한법률 제51조)
	응급환자 이송업 휴업 등 신고(응급의료에관한법률 제53조)
	응급환자 이송업 영업승계 신고(응급의료에관한법률 제54조)
	지역응급의료시행계획·연차별 실시계획 시행결과 제출(응급의료에관한법률 시행령 제 5조)
	권역응급의료센터 지정 심사의견서 제출(응급의료에관한법률 시행규칙 제13조)
	의료급여기금 설치·운영(의료급여법 제25조)
	의료급여기금 여유자금 운용(의료급여법 제26조)
문화체육 관광부 (1개 사무)	급여비용 지급기관 예탁(의료급여법 제27조)
	전문예술법인·전문예술단체 지정·지원·육성(문화예술진흥법 제7조)

### 3) 대상지자체 제시의견

- 「지방자치법」의 개정을 통한 인구 100만 이상 대도시의 특례시 지정이 발표되면서 수원시와 창원시, 고양시 및 용인시 등 4개의 대상 지방자치단체가 공동으로 특례사무를 발굴하였음
- 4개 시의 공동작업을 통해서 발굴된 특례사무는 총 113건으로 재정분야가 17건이고, 조직분야가 15건, 사무분야가 81건으로 구성되어 있음

〈표 3-17〉 4대 대도시 특례발굴 현황

특례유형	주요 발굴내용
재정 세정	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 총 24건 중 중점 추진과제 17건 발굴</li> <li>- 지방소비세 인상분(10%) 중 일부 특례시 직접 교부</li> <li>- 지방소득세 규모 확대(10% → 20%)</li> <li>- 부동산교부세 배분기준 개선: 현행 재정여건(50%), 사회복지(35%), 지역교육(10%), 재산세 규모(5%)에서 인구규모 추가 반영</li> <li>- 부동산거래분 양도소득세의 지방세 전환</li> <li>- 지방세 비과세 감면 정비 및 환경개선부담금 등 징수를 제고 등</li> </ul>
사무	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 총 130건 중 중점 추진과제 30건, 일반과제 49건 발굴</li> <li>- 핵심과제 7건: 정부사업 참여자격 확대, 일반구 분구 등</li> <li>- 중점과제 23건: 장기교육훈련 개선, 징계 심의결권 이양 등</li> <li>- 일반과제 49건: 일반조정교부금 교부, 발달장애인 지원센터 설치 등</li> </ul>
조직	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 총 22건 중 중점 추진과제 11건 발굴</li> <li>- 구청장 직급 상향(4급→3급)</li> <li>- 복수직급 확대: 4/5급 20% 범위 내</li> <li>- 특례시 인재개발원(교육원) 설치·운영(도→특례시) 등</li> </ul>

특례유형	특례내용
재정 세제 (17개)	▸ 기준보조율 체계개선(100%)
	▸ 도세징수액의 교부비율 상향(10%)
	▸ 특별조정교부금 추가배분 기준설정 및 배분
	▸ 지방소비세 인상분(10%)의 대도시 직접 교부
	▸ 지방소비세 안분기준의 지역별 특성반영
	▸ 부동산교부세 배분기준의 인구규모 반영
	▸ 100만 대도시 소방안전교부세 교부방법 및 교부기준 개선
	▸ 지방소비세 인상분의 특례시세화
	▸ 부동산 거래분 양도소득세의 지방세 전환
	▸ 상속세 및 증여세의 지방세 전환
	▸ 주세의 지방세 전환
	▸ 종합부동산세의 지방세 전환
	▸ 지방소득세 규모확대(국세 세율의 10%→20%)
	▸ 지방소비세 독립세화
	▸ 담배의 부가가치세 및 개별소비세를 담배소비세로 통합
	▸ 지방세 비과세 감면정비 및 환경개선부담금 등 징수를 제고
	▸ 차량분 취득세의 특례시세화
조직	▸ 본청기구 설치기준의 광역시 수준 확대

특례유형	특례내용
(15개)	▸ 일반 행정구에 국 설치기준 신설
	▸ 본청 실국장 및 과장 직급 신설 및 상향 조정
	▸ 구청장 등 직급기준 신설
	▸ 4급 이하 기구설치(한시기구, 소속기관) 및 정원책정 자율권
	▸ 상·하수도, 보건 등 광역사무의 효율적 추진을 위한 본부직제 도입
	▸ 의회사무기구의 명칭조정(의회사무처)
	▸ 의회사무기구 직급기준 신설
	▸ 중기기본인력운영계획 수립 및 시행 행정안전부장관 직접협의
	▸ 5급이하 직무파견 결원보충 사전협의 및 승인 자체 추진
	▸ 차별화된 정원운용 자율권 확보
	▸ 기준인건비제 산정(운영)방식 개선
	▸ 특례시 인재개발원(교육원) 설치
	▸ 일반구 분구 자율권
	▸ 대도시 자치경찰제 도입
사무 (81개)	▸ 정부공모사업 참여(참여자격) 확대
	▸ 향만의 개발, 관리 권한 참여확대
	▸ 일반 및 도시첨단 산업단지, 농공단지의 단지계획 승인 사무
	▸ 시·군 도시군기본계획의 승인
	▸ 도시·군기본계획 승인
	▸ 30만㎡ 이하 개발제한구역해제
	▸ 사회복지법인의 설립허가
	▸ 한부모가족지원법 지원대상자 선정기준 조정
	▸ 긴급지원사업 추진
	▸ 국민기초생활보장사업 수급자조사
	▸ 기초연금사업 재산조사 선정기준 조정
	▸ 한부모가족 지원대상자 주거용재산한도액, 기본재산 공제액
	▸ 산지전용허가 면적 확대
	▸ 개발제한구역 관리계획에 관한 사항
	▸ 건축허가 및 도지사 사전승인제도
	▸ 농지전용 허가 등 (2건)
	▸ 재개발, 재건축정비사업 전문관리업 등록
	▸ 경제자유구역 내 환경관리
	▸ 농업진흥지역(1만㎡) 변경·해제

특례유형	특례내용
	▸ 지방토지수용위원회 설치 등
	▸ 항만시설 개발, 운영 등
	▸ 무역항 항만구역 안에서의 공유수면 관리
	▸ 경제자유구역의 지정 및 운영 권한
	▸ 관광지 지정 등
	▸ 소방관련 법령 개정 (12개)
	▸ 관광(단)지 지정 등
	▸ 국도비보조사업의 공사, 용역, 물품구매, 경기도 계약심사
	▸ 건축물 및 기타물건 시가표준액 결정
	▸ 지방소득세의 세무조사추진
	▸ 등록면허세 부과 및 징수
	▸ 과태료 부과처분 취소의 법적 근거 마련
	▸ 정보통신공사업 등록 및 공사업자 지도감독
	▸ 정보통신공사 감리원 배치신고
	▸ 정보통신공사업 등록 및 공사업자 지도 감독
	▸ 정보통신공사 감리원 배치신고 및 과태료부과
	▸ 발달장애인지원센터 설치
	▸ 장애인 거주시설 및 직업재활시설 기능보강
	▸ 발달장애인 지원센터 특례시 설치
	▸ 응급환자이송업(민간이송업)허가
	▸ 긴급지원사업 추진
	▸ 국민기초생활보장사업 수급자조사
	▸ 활동지원사 교육기관 지정
	▸ 장애인연금 대상자 기본재산액 변경
	▸ 비영리민간단체 등록, 말소 및 지원 등
	▸ 경기도 의사상자 수당 및 명절위로금, 특별위로금 지급
	▸ 지역자활센터 지정 및 지정취소
	▸ 공중보건 의사 종사명령 및 복무관리
	▸ 감염병 등 발생에 따른 역학조사 업무(식중독 포함)
	▸ 감염병 역학조사에 관한 사무
	▸ 광역교통개선수립 및 부담금 사용
	▸ 광역교통시설부담금의 부과, 징수 사무
	▸ 광역교통개선대책의 수립, 광역교통시설 부담금 징수



특례유형	특례내용
	▸ 교통영향평가 수립 대상사업의 범위 조정
	▸ 도시철도 면허 관리
	▸ 자율주행자동차 임시운행 허가사무
	▸ 고압가스 안전관리법 공인검사기관의 지정
	▸ 재개발, 재건축정비사업 전문관리업 등록
	▸ 생태하천복원 심의
	▸ 광역소하천관리위원회 심의
	▸ 지적측량 표본검사
	▸ 사방사업 시행
	▸ 수목원조성계획 및 등록
	▸ 측량업의 등록·변경 등
	▸ 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 지정
	▸ 주택관련 기준 강화 및 완화
	▸ 소규모건축물 공사감리자 모집·관리
	▸ 소하천정비사업 사전설계검토
	▸ 물 재이용에 관한 사무 이양
	▸ 공공하수도에 관한 사무 이양
	▸ 수도기반시설(1시설용량 1만톤 이하) 설치사무
	▸ 용적율 완화 적용에 따른 임대주택 건설 및 공급
	▸ 등록 체육시설업 승인 사무
	▸ 생활체육지도자 활동지원 사업
	▸ 특례시 단위 복무감사 폐지
	▸ 마을기업 보조금 선정시 심사·추천
	▸ 평생교육이용권의 제공업무
	▸ 문화관광해설사 육성
	▸ 배출시설 인허가 및 지도점검 사무
	▸ 순환골재 및 순환골재 재활용제품의 사용 의무
	▸ 공원녹지기본계획 승인사무 이양
	▸ 평생학습관 설치 및 운영



# 제4장

## 외국의 대도시 특례제도 사례분석 : 일본중심

제1절 정령지정도시

제2절 중핵시 등

제3절 특례제도 운영평가



## 제4장 외국의 대도시 특례제도 사례분석: 일본중심

### 제1절 정령지정도시

#### 1. 지정경과

##### 1) 지정도시제도의 성립과정

- 대도시제도의 역사를 돌아해보면 도쿄, 요코하마, 나고야, 교토, 오사카, 고베의 6대 도시는 제2차 세계대전 이전부터 도시의 자치권확립을 목표로 부현(府縣)으로부터 분리·독립을 기조로 하는 특별시운동을 전개하게 되었으며, 1947년 5월의 지방자치법제정시에 일단 “특별시제도”가 창설됨 (도쿄시는 1943년에 도쿄부와 합친 도쿄도제도가 탄생)
- 그러나, 특별시제도를 둘러싸고 5대 도시와 5대 부현(府縣)이 심하게 대립하게 되어 1956년 6월의 지방자치법 일부개정시에 특별시조항을 삭제하고 대신에 ‘대도시 특례’를 창설하는 것으로 타협하여 당면의 잠정조치로서 같은 해 9월에 ‘지정도시제도’가 탄생함

##### (1) 구6대시 운동

- 1889년(메이지22년) 4월 1일에 일본에서의 근대적인 지방행정제도인 시제(市制)·정촌제(町村制)가 시행되었는데, 동경, 교토, 오사카의 3개 도시에 대해서는 정치, 경제, 사회, 행정 등 모든 면에서 다른 지자체를 능가하며, 국가적으로 대단히 중요한 지위를 차지하고 있다는 생각에서 시장을 두지 않고 국가의 직할로서 그 직무를 부지사(府知事)가 수행하는 등의 관치적인 특례가 만들어짐
- 이 특례는 3개 도시의 제도철폐운동에 의해 1898년(메이지31년) 10월에

철폐되었지만, 이 특례폐지운동은 대도시를 정부의 일선기관적인 성격이 강한 부현(府縣)으로부터 독립시켜, 일반적인 시보다도 자치권을 강화해야 한다고 하는 주장을 전개하여 그 후의 대도시제도 확립운동의 발단이 되었음

- 다이쇼기(大正期)에 들어가면 도시의 발전이 두드러져 농촌에서 도시로의 인구유입이 증가하는 가운데 도시문제가 큰 과제가 되기 시작함
  - 이 때문에 도쿄시(東京市)에 더하여 요코하마시, 나고야시, 교토시, 오사카시, 고베시의 5대 도시가 부현과 대도시간의 이중 행정과 이중 감독의 폐해를 없애고, 부현으로부터의 분리·독립을 지향하는 특별시 운동에 참가하게 되었으며, 이후 쇼와기(昭和期)에 걸쳐 수차례 제국의회에서 특별시제에 관한 법률안이 제안되었지만, 결국 실현되지는 못하였음
- 그 후, 1943년에 전시체제하의 수도에 관한 통제의 일환으로 종래의 도쿄부(東京府)와 도쿄시(東京市)를 합쳐 관선 도장관(都長官)이 이를 통괄하는 ‘도쿄도제(東京都制)’가 실현되어 대도시제도 확립문제에 일단 종지부를 찍었음
  - 그러나 한편으로 도쿄도제는 도시의 자치권확충에 힘써온 6대 도시에 대해서는 부현(府縣)이 시 권한을 흡수하여 도시의 업무를 겸한다고 하는 의미에서 취지에 반하는 내용이라 나머지 5대 도시의 특별시제 확립운동은 전후에도 이어지게 됨

〈표 4-1〉 대도시제도의 역사(1)

연 도	사 례
1878년	7월 삼신법(三新法 : 군구정촌편제법, 부현회규칙, 지방세규칙)
1888년	4월 시제 정촌제 공포
1889년	2월 대일본제국헌법 공포
	3월 ‘시제(市制)중 도쿄시 교토시 오사카시에 특례를 설치하는 건’ 공포
	4월 센다이시, 요코하마시, 시즈오카시, 교토시, 오사카시, 고베시, 히로시마시, 후쿠오카시 등 31개 시에 시제 시행
	5월 도쿄시, 시제 시행
	10월 나고야시 시제 시행
1890년	5월 부현제, 군제 시행

연 도	사 례
1898년	10월 도쿄시, 교토시, 오사카시의 시제 특례 폐지
1917년	10월 오사카특별시제 기성동맹회 결성 제1회 6대 도시 사무협의회(도쿄시)
1919년	4월 '도시계획법', '도로법' 제정
1922년	3월 6대 도시 행정감독에 관한 법률 공포 11월 제1회 6대 도시 의장회의(교토시)
1923년	7월 임시 대도시제도조사회 발족 9월 간토대지진(關東大震災)
1932년	10월 6대 도시 특별시제 촉진협의회 설치
1936년	1월 6대 도시 '도쿄도제 및 5대 도시 특별시제 실시요망 이유서'를 정부에 제출
1938년	8월 지방제도조사회 발족
1941년	12월 제2차 세계대전 발발
1942년	1월 6대 도시 '도쿄도제 및 5대 도시 특별시제 실시요망 이유서'를 정부에 제출
1943년	6월 도쿄도제, 도쿄도관제 공포

자료: 指定都市市長会「大都市のあゆみ」을 기초로 작성

〈표 4-2〉 제2차 세계대전 이전의 대도시 특례에 관한 주요 법률

법률명	제도의 개요
1919년 '도시계획법' 제정	도쿄, 교토, 오사카, 고베, 나고야, 요코하마의 6대 도시에만 적용
1919년 '도로법' 제정	6대 도시의 시장은 시내의 국도, 부현도의 관리자가 된다
1922년 '6대도시 행정감독에 관한 법률' 제정	6대 도시는 시가 집행하는 국무사무(國務事務)의 일부에 대해 부현지사의 인허가를 필요로 하지 않는다

## (2) 지방자치법 제정과 특별시의 제도화

- 종전과 함께 GHQ(General Headquarters, 맥아더 치하의 군정청)의 민주화 방침의 일환인 '지방분권의 철저 강화'와 '지방행정의 민주화'의 기본 라인에 따라 지방제도조사회(현재의 지방제도조사회와는 다른 기관)는 1946년 12월에 요코하마시, 나고야시, 교토시, 오사카시 및 고베시의 5대 도시에 대해서는 부현으로부터 독립하여, 부현의 사무와 시의 사무를 병행하는 특별시 제도를 창설해야한다는 답신을 제출함
- 일본정부는 이 답신에 기초하여 1947년에 이제까지의 도쿄도제, 도부현제,

시제·정촌제 등의 제규정을 통합하는 지방자치법안에 특별시제도로 넣어, 동년 3월에 성립, 5월 3일 시행하게 되었으며, 여기에 5대 도시의 다년에 걸친 염원이었던 특별시제도가 창설되었음

〈표 4-3〉 특별시제도 반영법률 개정안

지방자치법에 규정된 특별시 내용

[특별시제도의 취지]

특별시는 인구 50만명 이상의 시 가운데 법률로 지정

특별시는 특별지방자치단체로서의 위상

특별시는 도도부현의 구역외

특별시에는 시장, 부시장(조역), 회계담당관(수입역) 및 부회계담당관(부수입역)을 둔다

특별시는 행정구역을 설치하고 구장은 직접선거를 통해 선출

특별시는 종래의 법령에 따라 도도부현 및 시에 속하는 사무를 처리

#### 특별시제도에 관한 규정(지방자치법(1956년개정전)에서 발췌

지방자치법(1947년 법률제67호) 일부 ※1956년 개정전 규정

#### 제3편 특별지방공공단체

##### 제1장 특별시

제264조 특별시는 그 공공사무 및 법률 또는 이에 기초한 정령에 따라 특별시에 속하는 것 및 종래 법률 또는 이에 기초한 정령에 의해 도도부현 및 시에 속하는 것(정령으로 특별히 규정하는 것은 제외) 외에, 그 구역내에서의 기타 행정사무에서 국가의 사무로 속하지 않는 것을 처리한다.

2. 제2조 제3항 및 제6항의 규정은 전항의 사무에 이를 준용한다.

제265조 특별시는 도도부현의 구역외로 제외한다.

2. 특별시는 인구 50만 이상의 시에 대해 법률로 이를 지정한다. 그 지정을 폐지하는 경우에도 또한 같다.

3. 특별시의 폐지·분합 또 경계의 변경을 하려고 할 때는 법률로 이를 정한다. 단, 특별시의 구역에 시정촌 또는 특별구의 구역 또는 소속 미정지를 편입하는 경우에는 관계 지방자치단체 의회의 의결을 거쳐 총리대신이 이를 정한다.

4. 법률에서 별도로 정하는 것을 제외하고 기존 지방자치단체의 구역에 속하지 않았던 지역을 특별시 구역에 편입할 필요가 있다고 인정될 때는 내각이 이를 정한다. 이 경우에 이해관계가 있다고 인정되는 지방자치단체가 있을 때는 미리 그 의견을 청취해야 한다.

5. 제3항 단서 규정에 의한 처분을 했을 때, 또는 전항의 규정에 의한 처분이 있었을 때는 내각의 총리대신은 곧바로 그 취지를 고시함과 동시에 관계행정기관장에게 통지해야 한다. 제7조 제7항의 규정은 이 경우에 준용한다.

6. 제2항 규정에 의하여 특별시의 지정이 있었을 때, 또는 제3항 단서 규정에 의해 경계의 변경이 있었을 때, 도도부현의 경계는 자동적으로 변경된다.
7. 제3항 또는 전항 경우에 재산처분을 필요로 할 때는 관계지방자치단체의 협의로 이를 정한다.
8. 제4항의 의견 또는 전항 협의에 대해서는 관계지방자치단체 의회의 의결을 거쳐야 한다.
9. 제2항의 법률은 제 261 조 및 제 262 조 규정에 따라 관계 도도부현 선거인의 찬반투표에 부쳐야 한다.

제266조 제9조의 규정은 특별시와 시정촌 또는 특별구와의 경계에 관하여 논쟁이 있는 경우에 제9조2의 규정은 그 경계가 판명되지 않을 경우에 논쟁이 없을 경우에 이를 준용한다. 단, 법령으로 특별히 규정할 수 있다.

제267조 특별시 구역 내에 주소를 가진 자는 해당 특별시의 주민으로 한다.

제268조 특별시에 시장 및 부시장(助役)을 둔다. 단, 조례로 조역을 두지 않을 수 있다.

2. 조역의 정수는 조례로 정한다.
3. 특별시의 시장은 해당 특별시의 사무 및 법률 또는 이에 기초한 정령으로 그 권한에 속하는 국가, 타지방자치단체, 기타 공공단체의 사무 및 정령으로 특별히 정한 것을 제외하고, 종래의 법률 또는 이에 기초한 정령에 의해 도도부현 지사 및 시장 권한에 속하는 국가, 타지방자치단체, 기타 공공단체의 사무를 관리하고 집행한다.

제 269조 특별시에 회계담당관(收入役)을 한 명을 둔다.

2. 특별시는 조례로 부회계담당관(副收入役)을 둘 수 있다.
3. 부회계담당관(부수입역)의 정수는 조례로 정한다.

제270조 특별시는 시장의 권한에 속하는 사무를 분장하기 위해 조례로 그 구역을 나누어 행정구를 설치하고, 그 사무소를 두도록 한다.

2. 특별시의 시장은 구청장의 권한에 속하는 사무를 분장하기 위해 조례로 필요한 지역에 행정구 지소를 설치할 수 있다.
3. 행정구 사무소 또는 지소의 위치, 명칭 및 관할구역은 조례로 이를 정해야 한다.
4. 제4조 제2항의 규정은 전항의 사무소 또는 지소의 위치 및 관할구역에 이를 준용한다.

제271조 행정구에 구청장 및 부구청장(区助役)을 한 명 둔다.

2. 구청장은 그 피선거권을 갖고 있는 자에 대해 선거인이 투표로 이를 선거한다.
3. 부구청장(区助役)은 특별시의 사무리원(事務吏員:공무원) 중에서 특별시의 시장이 이를 임명한다.
4. 구청장은 특별시의 시장이 정하는 바에 따라 구내에 관한 특별시의 사무 및 특별시 시장의 권한에 속하는 국가, 타지방자치단체, 기타 공공단체의 사무 및 법률 또는 이에 기초한 정령으로 그 권한에 속하는 국가, 타지방자치단체, 기타 공공단체의 사무를 관리한다.
5. 부구청장(区助役)은 구청장의 사무를 보좌하고 구청장에게 사고가 있을 때, 또는 구청장의 부재시 그 직무를 대리한다.

제 272 조 행정구에 회계담당관(区收入役)을 한 명 둔다.

2. 회계담당관(区收入役)은 특별시의 사무리원(事務吏員:공무원) 중에서 특별시의 시장이 이를



명한다.

3. 특별시의 시장, 부시장(助役), 회계담당관자(收入役)이나 감사위원, 또는 구청장이나 부구청장과 친자, 부부 또는 형제자매의 관계에 있는 자는 구회계담당관이 될 수 없다.

4. 구회계담당관은 전항에 규정한 관계가 생겼을 때에는 그 직을 잃는다.

제273조 구회계담당관은 특별시 회계담당관의 명을 받아 특별시의 출납 기타 회계 사무 및 특별시의 시장과 구청장, 기타 특별시의 이원(吏員:공무원) 및 특별시 교육위원회, 선거관리위원회, 인사위원회,公安위원회, 지방노동위원회, 농업위원회, 감사위원 기타 법령 또는 조례에 기초한 위원회 또는 위원 및 행정구의 선거관리위원회의 권한에 속하는 국가, 타지방자치단체, 기타 공공단체의 사무에 관한 출납, 기타 회계사무를 관장한다.

2. 특별시의 시장은 회계담당관의 사무 일부를 구회계담당관에게 위임할 수 있다. 이 경우에는 특별시의 시장은 곧바로 그 취지를 고시해야 한다.

3. 전항에 정한 것을 제외하고 구회계담당관의 권한에 관해서는 시의 회계담당관에 관한 규정을 준용한다.

제274조 행정구에 구출납원(區出納員)을 둘 수 있다.

2. 구출납원은 특별시의 사무리원(公무원) 중에서 특별시 시장이 이를 명한다.

3. 구출납원은 구회계담당관의 명을 받아 출납사무를 관장한다.

제275조 전4조에서 정하는 자를 제외하고 행정구에 이원(公무원), 기타 직원을 두고 구청장의 신청에 따라 특별시의 시장이 이를 임면한다.

2. 전항의 직원은 특별시 직원으로서 그 정수는 조례로 이를 정한다. 단, 임시 또는 비정규직의 정수에 대해서는 제한하지 않는다.

3. 제1항의 이원(공무원)은 구청장의 명을 받아 사무 또한 기술을 관장한다.

4. 구청장은 그 권한에 속하는 사무의 일부를 제1항의 이원(공무원)에게 위임하거나 또는 이를 통해 임시로 대리시킬 수 있다.

제276 조 행정구에 선거관리위원회를 둔다.

2. 전항의 선거관리위원회에 관해서는 제2편 제7장 제3절의 시 선거관리위원회에 관한 규정을 준용한다.

제277조 제13조, 제86조 제1항, 제88조 제1항, 제91조 제1항 내지 제3항, 제145조, 제152조, 제160조, 제162조 내지 제167조, 제168조 제6항 및 제7항, 제169조 내지 제171조, 제180조의 4 제4항, 제202조의2 제3항, 제7항 및 제8항, 제209조, 제218조, 제221조, 제224조, 제232조, 제242조 제1항 및 제260조 중 시에 관한 규정은 이를 특별시에 적용한다.

제278조 이 법률 또는 이에 기초한 정령에 특별한 정함이 있는 것을 제외하고, 제2편 중 도도부현에 관한 규정은 특별시에 이를 적용한다.

제279조 삭제

제280조 이 법률에 규정하는 것을 제외하고, 특별시 관해 필요한 사항은 정령으로 이를 정한다

### (3) 5부현측의 특별시 반대운동

- 지방자치법에 제도화된 특별시제를 둘러싸고 5대시가 속한 5부현이 심한 반대운동을 전개함
  - ① 부현을 구성하고 있는 대도시와 나머지 시정촌은 밀접불가분의 상황에 있어 대도시가 특별시로서 부현에서 분리되면 나머지 부분만으로 자립적인 행·재정운동을 할 수 없음
  - ② 법률로 특별시를 지정할 때에는 헌법 제95조의 규정에 기초하여 5대시를 포함한 부현민 전체의 과반수 동의를 필요함
- 그 결과 5부현측의 주장에 따른 형태로 1947년 12월에 지방자치법의 개정 이 이루어져 “관계도도부현의 전선거인에 의한 투표”가 필요하게 되었음
  - 당시 5부현과 5대시의 인구비율을 보면, 교토시를 제외하고 과반수의 인구 비율에 도달하지 못했기 때문에 요코하마시, 나고야시, 오사카시, 고베시의 4개 시에 대해서는 사실상 특별시의 지정이 곤란한 상황이 되었음

### (4) 5대시와 5부현의 대립격화

- 1947년 12월에는 경찰법 및 소방조직법(1948년 3월 시행) 공포에 따라 지자체경찰·도시소방이 실현되고 1928년에는 교육위원회법의 제정에 의한 교육의 분권화가 진행되었음
- 그리고 1949년의 사우프권고(행정책임의 명확화, 효율화, 시정촌우선의 3 원칙)에 기초하여 행정사무배분 형태 등을 조사검토하는 ‘지행방정조사위원회’가 설치됨

〈표 4-4〉 경찰법·소방조직법·교육위원회법의 특징

- 경찰법(1948년 3월 시행)
  - 국가경찰제도를 고쳐 시정촌지자체경찰제와 국가지방경찰의 병존
  - 모든 시 및 인구 5000명 이상인 시의 중심가가 존재하는 정촌에 지자체 경찰을 설치
- 소방조직법(1948년 3월 시행)
  - 소방책임을 시정촌이 지도록 하여 국가와 도도부현은 시정촌 소방의 관리를 하지 않음
- 교육위원회법(1948년 7월 시행)
  - 도도부현 및 시정촌에 교육위원회를 설치(선거제, 합의제의 행정위원회)
  - 도도부현 및 5대시는 1948년 11월까지 교육위원회 설치를 의무화

- 지방행정조사위원회의는 1950년 12월 ‘행정사무배분에 관한 권고’를 하고, 그 가운데 특히 5대시에 대해서 사무배분 및 감독의 측면에서 특례를 인정해야 한다고 권고하고, 더 나아가 1951년 9월의 ‘행정사무배분에 관한 제2차 권고’에서는 5대시의 사무로 해야할 13개 항목의 사무를 열거함과 동시에 사무의 재배분이 권고대로 실시됨에 따라 특별시제에 의하지 않아도 대도시지역에서의 이중감독이나 이중행정의 폐해는 제거될 수 있다는 방안이 제시되었음
  - 이러한 권고에 대해 5대시 측에서는 1951년 10월에 ‘특별시제 이유서’를 발표하고, 개개의 이중감독이나 이중행정이 제거되었다고 해도 대도시문제의 발본적인 해결에는 이르지 못했기 때문에 재원문제도 포함하여 특별시의 필요성을 호소했지만, 1952년 2월에는 5부현 측이 ‘특별시제 반대이유서’를 발표하는 등 양자의 대립이 격화되어 긴박한 상황이 지속됨
- 5대시와 5부현의 대립은 단순한 논의에 그친 것이 아니었으며, 미군의 점령기간이 종결됨에 따라 점령 중에 제정·개정된 다양한 법령의 재검토가 시작되었음
  - 이런 가운데 지방자치법의 개정에 대해 5대시 측은 특별시제의 실현을 도모하기 위해 주민투표를 ‘관계 도도부현의 선거인의 찬반투표’로 규제하는

조항의 삭제를 요구하였으며, 한편으로 5부현 측은 특별시제에 관계된 조항 자체의 전면삭제를 요구하여 양자의 주장은 정면으로 대립되었음

- 1952년 4월 국회에서는 이들 2 법안이 의원제안으로 동시에 제출되었지만, 결국은 어느 쪽도 성립되지 못하고 양자의 대립은 단순히 관계부현의 문제뿐만 아니라 정치문제화 하여 쉽게 결착이 날 상황이 아니었음
- 또한 시정촌합병의 추진되어 부현제도의 형태도 문제가 되었기에 대도시문제에 대한 해결은 부현제도의 발본개정인 도주제의 도입과 세트로 다루어져야 한다는 논의도 나오기 시작함

#### (5) 제1차 지방제도조사회의 답신

- 특별시제를 둘러싼 5대시와 5 부현의 대립은 특별시제를 대신할 제도를 구축하는 것으로 대도시문제의 해결을 모색하는 방향으로 추진하되, 지방제도의 개혁을 어떻게 추진할지는 1952년에 신설된 지방제도조사회에서 검토하게 되었음
- 지방제도조사회는 1953년 10월의 ‘지방제도개혁에 관한 답신’에서 대도시제도에 대해서는 ‘당장은 사무 및 재원배분에 따라 대도시행정의 운영합리화를 도모하는 것으로 한다’고 하고 부현기능의 일부이양과 지사의 인·허가권 정리를 제안하는 것이었음
- 또한 이와 관련하여 경찰사무의 배분에 대해서는 ‘현재의 국가지방경찰 및 시정촌 지자체 경찰을 폐지하고 부현 및 대도시 단위의 지자체 경찰을 설치하여公安위원회 밑에 두기로’ 하고, 교육사무의 배분에 관해서는 ‘부현 및 5대시의 교육위원회는 현행대로 존치하는 것’으로 한 뒤 ‘교직원에 관한 행정 및 재정상의 책임은 부현 및 5대시가 부담하는 것’으로 한다는 답신을 함
- 이 답신에 대해서 5부현 측은 ‘사실상의 특별시 실현’이라고 반대했지만, 5대시 측은 ‘부현의 틀 내에서 대도시행정의 일원화, 합리화를 도모하는 것

으로 완전하다고 볼 수는 없다고 하면서도 그 현실성은 높이 평가될 수 있다고 하여 경찰, 의무교육, 일반행정 및 재정을 통해 답신에 따른 대도시제도의 '신속한 실현'을 요구하였고,

- 이에 따라 특별시제의 실시나 아니냐의 쟁점이 잠정적인 조치로서 대도시의 사무·재원배분에 관한 특례를 만든 것으로 해결하는 방향으로 정리가 되었음

○ 그러나 1954년 2월 국회에 제안된 신경찰법안에서는 대도시경찰의 폐지가 주장되었으며, 6월에는 5대시 경찰을 1년간 존속시킨다고 하는 수정을 더하는 것만으로 법안이 통과되었음

- 경찰법안 제안이유 설명에서는 '대도시경찰을 부현과 병존시키는 것은 대도시와 그 주변지구를 차단하여 양지구의 일체성을 저해하고, 경찰운영의 유기적 활동의 장애나 재정적으로도 비경제적이기 때문에 부현경찰로 일원화한다'고 함

○ 이 결과, 1948년에 국가지방경찰로 이원화 되어 시작한 지자체경찰은 1954년 7월에 도도부현경찰로 일원화되어 1년간 존속된 5대시경찰도 1955년 6월 30일로 폐지되어 부현경찰로 이관됨

- 한편, 지방교육행정에 대해서는 '지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률'이 1956년 6월에 시행되었는데, 5대시의 특례는 교육장의 임명방법이 부현수준인 것 그리고 교직원 임명권이 5대시 교육위원회에 속하는 것뿐이며, 5부현 교육위원회와 같은 권한과 급여비용부담을 전제로 세원이양을 요구했던 5대시로서는 대단히 불충분하고 불만이 남는 결과가 되었음

#### (6) 특별시제도의 폐지와 지정도시제도의 창설

○ 1955년6월에 정부는 사무배분에 의한 대도시특례를 규정하는 지방자치법 개정법안을 국회에 제출했지만 5부현 (神奈川県, 愛知県, 京都府, 大阪府, 兵庫県) 측은 이 법에 반대하고, 대도시특례를 규정한다면 특별시제의 조

- 문을 삭제할 것을 요구하여 대도시 특례의 규정의 신설과 대신 특별시제의 존폐라는 새로운 쟁점을 부각시킴
- 동 지방자치법개정법안은 특별시제 문제 이외에도 지방의회의 기능을 축소하고 그 활동을 제한하는 것이 담겨져 있었기 때문에 지방의회 쪽에서도 강하게 반대하여 결국 심의미필로 폐안되었음
- 1956년 1월에 정부는 전년에 폐안이 되었던 개정법안과 비교하여, 의회 측의 권한축소를 완화하고 대도시와 부현의 사무배분을 중심으로 지방자치법개정안 요강을 정리하였음
- 5부현 측은 ‘특별시’ 조항을 삭제하는 것을 조건으로 해결방향으로 나아가, 결국 1956년6월에 지방자치법이 개정되어 ‘특별시’ 조항을 삭제하는 대신에 부현으로부터 주민의 생활과 직접 관련된 민생, 위생 부문을 중심으로 한 16개 항목의 사무이양과 부현의 감독권 완화 등의 내용을 축으로 하는 ‘대도시에 관한 특례’가 신설되었음
- 5대시(横浜市, 名古屋市, 京都市, 大阪市, 神戸市) 측은 이 특례를 받는 것으로 양보하여, 1956년 7월에 요코하마시(横浜市), 나고야시(名古屋市), 교토시(京都市), 오사카시(大阪市), 고베시(神戸市)를 지정도시로 지정하는 정령을 발표하고, 동년 9월부터 시행하였음
- 이와 함께 도쿄도제와 견줄만한 일본의 대도시제도의 한 형태인 ‘지정도시제도’가 탄생하게 됨

〈표 4-5〉 대도시제도의 역사

연도	사례
1952년	12월 지방제도조사회 제1회 총회
1953년	1월 5대시 ‘자치경찰 존치에 관한 진정서’
	2월 5대부현의회치안상임위원회 ‘5대시경찰 존속반대 진정’
	2월 전국지사회 ‘경찰제도개혁에 관한 요망’ (도시의 지방경찰을 부정, 도도부현경찰의 일원화)
	2월 신경찰법안 제출(70만명 이상의 대도시에 경찰을 존치)
	3월 국회해산에 따라 ‘신경찰법’ 폐안

연도	사례
1954년	10월 제1차 지방제도조사회 답신
	10월 5대부현 '답신사항에 관한 요망'(대도시특례반대)
	12월 5대시 '대도시제도확립에 관한 요망'
	2월 신경찰법안 제출(대도시 경찰의 폐지)
	5월 5대시 '경찰법안에 대한 수정의 요망'(대도시 경찰의 항구적요망)
	6월 신경찰법 가결(5대시 경찰을 1년간 존속)
1955년	6월 5대시 경찰의 폐지
1956년	6월 '지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률' 시행 개정 지방자치법 공포(지정도시제도의 창설)
1963년	9월 요코하마시, 나고야시, 교토시, 오사카시, 고베시가 지정도시로 이행
	4월 기타큐슈시(北九州市)가 지정도시로 이행
1972년	4월 삿포로시(札幌市), 가와사키시(川崎市), 후쿠오카시(福岡市)가 지정도시로 이행
1980년	4월 히로시마시(広島市)가 지정도시로 이행
1989년	4월 센다이시(仙台市)가 지정도시로 이행
1992년	4월 지바시(千葉市)가 지정도시로 이행
2003년	4월 사이타마시(さいたま市)가 지정도시로 이행
2005년	4월 시즈오카시(静岡市)가 지정도시로 이행
2006년	4월 사카이시(堺市)가 지정도시로 이행
2007년	4월 하마마쓰시(浜松市), 니가타시(新潟市)가 지정도시로 이행
2009년	4월 오카야마시(岡山市)가 지정도시로 이행
2010년	4월 사가미하라시(相模原市)가 지정도시로 이행
2012년	4월 구마모토시(熊本市)가 지정도시로 이행

〈표 4-6〉 지방자치법의 대도시특례사무

1956년(지정도시제도 성립시)	2017년
①아동복지에 관한 사무	①아동복지에 관한 사무
②민생위원회에 관한 사무	②민생위원회에 관한 사무
③신체장애인 복지에 관한 사무	③신체장애인 복지에 관한 사무
④생활보호에 관한 사무	④생활보호에 관한 사무
⑤행려병 및 행려사망자의 취급에 관한 사무	⑤행려병 및 행려사망자의 취급에 관한 사무
	⑤의 2 사회복지사업에 관한 사무
	⑤의 3 지적장애인의 복지에 관한 사무
⑥모자복지자금 대부에 관한 사무	⑥모자가정 및 부자가정 그리고 과부의 복지에 관한 사무
	⑥의 2 노인복지에 관한 사무
	⑦모자보건에 관한 사무

1956년(지정도시제도 성립시)	2017년
	⑦의2 개호보험에 관한 사무
⑦전염병 예방에 관한 사무	
⑧기생충병 예방에 관한 사무	
	⑧장애인 자립지원에 관한 사무
	⑧의 2 생활공공자의 자립지원에 관한 사무
⑨식품위생에 관한 사무	⑨식품위생에 관한 사무
	⑨의2 의료에 관한 사무
⑩묘지, 매장 등의 규칙에 관한 사무	
⑪은행장, 여관 및 공중욕장 영업의 규제에 관한 사무	
	⑩정신보건 및 정신장애인의 복지에 관한 사무
⑫결핵예방에 관한 사무	⑪결핵예방에 관한 사무
⑬도시계획에 관한 사무	
⑭토지구획정리사업에 관한 사무	⑫토지구획정리사업에 관한 사무
⑮옥외광고물 규제에 관한 사무	⑬옥외광고물 규제에 관한 사무
⑯건축기준행정의 실시에 관한 사무	
16항목	19항목

## 2) 지정도시 제정 이후의 동향

### (1) 제1차 지방분권개혁

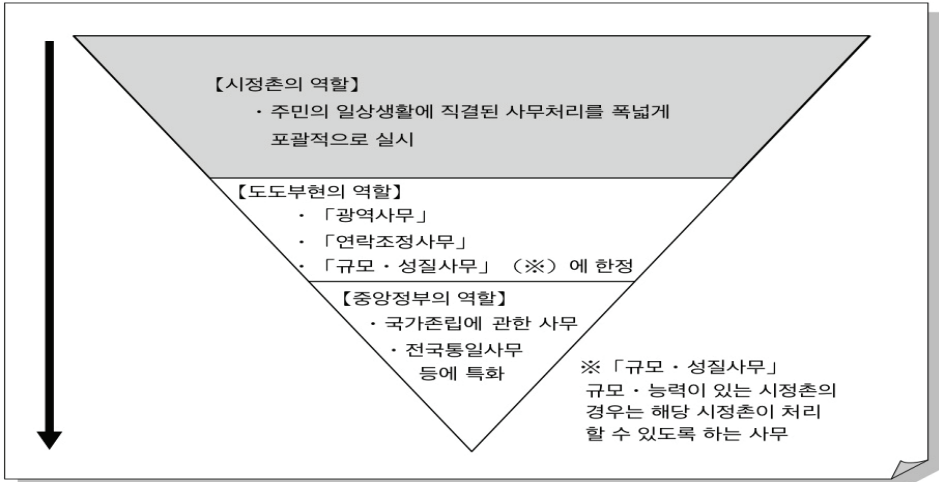
- 제1차 지방분권개혁은 1993년 6월의 중참 양의원의 ‘지방분권추진에 관한 결의’ 이후, 7년에 걸쳐 추진된 개혁이며, 중앙과 지방의 관계를 ‘상하·주종의 관계’에서 ‘대등·협력의 새로운 관계’로 전환하는 등 지방분권의 막을 연 개혁이었음
- 2000년 4월 시행의 ‘지방분권일괄법’은 하나의 법률로 475개에 이르는 법률을 개정함과 동시에 이와 함께 관련 정령, 성령, 고시, 요강, 취급규정 등도 폭넓게 재검토한다고 하는 과거에는 볼 수 없었던 방대한 것이었음
- 그 내용은 중앙과 지방의 역할분담의 명확화, 기관위임사무제도의 폐지와 그에 따른 사무구분의 재구성, 중앙과 지방간의 조정 룰의 창설 등 메이지



- 시대 이후 지속된 중앙과 지방의 관계를 ‘상하·주종의 관계’에서 ‘대등·협력의 새로운 관계’로 전환시키는 개혁을 포함하는 것이었음
- 물론 다양한 과제는 남았어도 중앙집권형 시스템에서 지방분권형 시스템으로 방향을 바꾸었다고 하는 의미에서 지방분권의 막을 연 획기적인 개혁이었다고 할 수 있음
- 제1차 분권개혁에서는 중앙과 지방의 역할분담 명확화와 함께 도도부현과 시정촌과의 관계에 대해서도 재검토가 이루어졌음
- 도도부현과 시정촌 간의 역할분담에 대해서는 시정촌 우선 원칙을 한층 더 철저히 하고 양의 관계를 대등·협력 관계로서 구축함과 동시에 도도부현 지사의 시정촌장에 대한 포괄적인 지휘감독의 규정, 사무위임의 규정 등을 삭제하는 등의 개정이 이루어졌음
- 그러나 개혁의 구체적인 성과를 되돌아보면, 지방분권개혁의 기본이념인 ‘중앙 및 지자체의 역할분담을 명확히 하고 지자체의 자주성·자립성을 높여 개성이 풍부하고 활력있는 지역사회의 실현을 도모한다’는 취지와는 거리가 먼 내용이었으며 지방세 재원의 내실있는 확보 등 많은 과제를 추후 논의의 과제로 하는 등 ‘미완의 분권개혁’에 머물렀음
- 특히, 지정도시는 도부현에 견줄만한 규모와 능력을 갖고 있으며, 대도시문제를 주체적이고 일체적으로 해결해 나가기 위해 도부현 수준의 권한과 그에 걸맞은 세재원의 확보가 요망되고 있었으나 거의 실현되지 못했기에 대단히 불만이 남는 것이었음

〈그림 4-1〉 시정촌 우선원칙

## 시정촌 우선원칙의 철저



## 제1차 지방분권개혁의 주요과제

[소규모에 머문 지방자치단체에의 권한이양]

공장의 신설·증설에 관한 신청의 수리, 권고, 변경명령 등(공장입지법)

대기오염의 공표, 관계행정기관의 장에 대한 협력요청 등(대기오염방지법)

소음방지에 관한 관계행정기관의 장에 대한 협력요청 등(소음규제법)

약취방지에 관한 관계행정기관의 장에 대한 협력요청 등(약취방지법)

진동방지에 관한 관계행정기관의 장에 대한 협력요청 등(진동규제법)

매장문화재 포장지역에서의 토목공사 등의 신청 수리, 개발을 하는 사업자에 대한 발굴조사지시(매장문화재보호법)

독극물의 판매업 등록 및 등록취소, 회수명령, 현장조사 등(독극물단속법)

사체보존의 허가(사체해부보존법)

도시계획의 결정(도시계획법 등)

농주조합(農住組合)이 정하는 교환분합계획의 인가 및 동계획에 관한 사무(농주조합법)

※ 중앙·도부현에서 지정도시로의 권한이양은 불과 10개 항목

[대부분 손대지 못하고 끝난 지방자치단체에 대한 중앙정부의 관여]

통달 등에 의한 중앙의 관여를 큰 폭으로 완화했지만, 중앙의 개별법령 등에 의한 사무의 의무화 등은 거의 손대지 못함

[대부분 추후논의하기로 한 지방세재원의 내실확보]

다음의 분권개혁의 초점으로 추후논의 과제화

## (2) 삼위일체 개혁

- 「지방분권일괄법」에 의한 일련의 제도개혁 후, 지방분권추진위원회는 2001년 6월의 최종보고 속에서 ‘앞으로의 분권개혁은 제1차 지방분권개혁이라고 불려야 하는 것이며, 분권개혁을 완수하기 위해서는 계속해서 제2차, 제3차의 분권개혁을 단행해야 한다’고 하여 다음 분권개혁의 초점은 지방세 재정의 발본적인 개혁이라고 보았음
- 그리고 그러한 발본개혁은 세재정면에서 분권개혁을 더욱 추진하여 지자체의 자주성·자율성을 높이기 위해 ① 중앙에서 지자체로의 보조금을 대폭 삭감하고, ② 그 삭감분에 따라 국세에서 지방세에 세원이양하고, ③ 세원이양에 따른 지자체간 재정력 격차의 확대 등에 대응하여 지방교부세를 재검토 한다고 하는 세 가지 개혁을 일체적으로 추진한다고 하는 의미에서 ‘삼위일체 개혁’이라고 불리게 되었음
- 이 개혁에서는 국고보조부담금의 폐지에 따라, 지금까지의 보조금 신청, 심사, 결정이라는 중앙·지방을 통한 사무의 대폭적인 경감이 도모되었으며 또한 지방에서는 권한과 세원의 이양에 따라 자기결정과 자기책임이 확대되는 것으로 창의적인 아이디어로 한층 행·재정의 효율화, 합리화가 추진되어 지금까지의 결과, 중앙과 지방의 어느 쪽도 재정의 건전화에 크게 기여할 것으로 기대되었음
- 그러나 이제까지의 개혁에서는 약3조엔 규모의 세원이양은 이루었지만, 국고보조부담금의 재검토에서는 단순한 지방으로의 부담전가에 지나지 않는, 아동부양수당이나 의무교육비 국고부담금 등의 국고부담률의 인하만이 두드러지는 결과가 되었으며, 지방의 자유도를 늘려 재량권을 확대한다고 하는 본래의 취지에서는 거리가 먼 것이 되었음. 또한 지방교부세에 대해서는 5조엔이나 되는 액수가 삭감되었음

## (3) 도주제(道州制)

- 도주제의 도입에 대해서는 상당히 이전부터 정부의 지방제도조사회 등에서 논의되어 왔음
  - 이러한 상황 속에서 지방분권개혁의 추진에 의한 중앙에서 지방으로의 권한이양과 시정촌합병의 급속한 진전에 의한 도도부현의 역할 감소에 따라 도주제 도입을 향한 논의가 본격화되었음
- 일본 정부는 2004년 3월에 제28차 지방제도조사회가 설치되어 2006년 2월에는 ‘도주제의 형태에 관한 답신’이 정리되었음
  - 또한 정부가 공표하는 ‘재정견실화 방침’에 대한 명기와 일본에서는 최초로 ‘도주제’라는 표현이 들어간 ‘도주제 특별구역에서의 광역행정추진에 관한 법률’의 제정이 이루어졌고, 그리고 내각의 도주제 담당대신 하에 ‘도주제 비전 간담회’가 설치되어 도주제 실현을 향해 활발한 논의가 이루어졌음
- 이 가운데 2009년 9월에 발족된 민주당을 중심으로 한 정권에서는 2010년 6월에 각의 결정된 지역주권전략대강에 ‘지역주권개혁을 추진하는 가운데 (중략) 지역의 자주적 판단을 존중하면서 이른바 “도주제”에 대한 검토도 대상에 넣는다’고 제시했지만 구체적인 논의에는 이르지 못하였음
  - 또한 2012년 12월에 발족된 자민당을 중심으로 한 정권에서는 ‘도주제 도입의 추진’을 들어 내각에 도주제 담당대신을 설치하는 등, 도주제 실현을 향해 적극적인 자세를 보여 왔지만, 전국정촌회가 도주제 도입에 반대를 표명하는 등 도입에 신중한 의견도 있었기 때문에 도주제는 현재까지 실현되지 못하고 있음
  - 뿐만 아니라 2017년 10월에 실시된 중의원의원선거에서 자민당의 선거공약에서는 도주제에 대해 ‘도주제 도입을 향해 국민적 합의를 얻으면서 추진해 나가고, 도입까지는 지역의 자주자립을 목표로 활력을 발휘할 수 있도록 지방자치단체간의 광역적인 연계대응을 지원하기 위해 광역연합의 활용, 도주제 특구법의 활용 등을 검토한다’고 되어있어 앞으로의 도주제에 관한 논의의 행방은 불투명한 상황이 되었음

#### (4) 제2차 지방분권개혁

- 제2차 지방분권개혁은 2006년 12월의 ‘지방분권개혁추진법’의 성립이후 현재에 걸쳐 추진되어 온 개혁이며 ‘중앙 및 지방자치단체가 분담해야 할 역할을 명확히 한다’, ‘지자체의 자주성 및 자립성을 높인다’를 기본이념으로 하고 있음
  - 구체적으로는 2007년 4월에 발족된 지방분권개혁추진위원회의 권고(2008년 5월~2009년 11월 제4차 권고)에 기초하여 의무화와 범위의 재검토, 그리고 도도부현에서 기초지자체로의 권한이양이 이루어졌고, 또한 2011년 4월에는 ‘중앙과 지방의 협의의 장에 관한 법률’이 성립되어, 관계 각대신과 지방6단체의 대표자가 협의를 하는 것이 법제화되었음
- 2014년부터는 종래의 중앙 주도에 의한 위원회 권고방식에서 지역의 사정과 과제에 정통한 지방의 ‘발의’와 ‘다양성’을 중시하고, 개개의 지방자치단체 등으로부터의 전국적인 제도개정의 제안을 넓게 모집하는 ‘제안모집 방식’이 도입되었음
  - ‘제안모집방식’에 의해 중앙 주도의 개혁에서 지방의 제안에 기초한 상향식 개혁으로 이행하여 ‘중앙이 선택하는 것이 아니라 지방이 선택할 수 있는’ 지방분권개혁이 추진되었음

〈표 4-7〉 제2차 지방분권개혁의 동향

2006년	지방분권개혁법 성립
2007년 4월	지방분권개혁추진위원회 발족
2008년 5월	제1차권고
12월	제2차권고
2009년 10월	제3차권고
11월	제4차권고
2011년 4월	중앙과 지방의 협의의 장에 관한 법률 성립
	제1차일괄법 성립
8월	제2차일괄법 성립
2013년 3월	지방분권개혁추진본부 발족
4월	지방분권개혁유식자회의 발족

	6월	제3차일괄법 성립
2014년	5월	제4차일괄법 성립
2014년	6월	‘지방분권개혁의 총괄과 전망’ 정리
2015년	6월	제5차일괄법 성립
2016년	5월	제6차일괄법 성립
2017년	4월	제7차일괄법 성립

#### (5) 제30차 지방제도조사회

- 2011년 8월에 설치된 제30차 지방제도조사회는 전문소위원회 36회, 총회 5회 개최하여 2013년 6월에 ‘대도시제도의 개혁 및 기초지자체의 행정서비스 제공 체제에 관한 답신’을 제출하였음
- 답신에 관해서는 도도부현에서 지정도시로의 사무와 세재원의 이양을 가능한 한 추진하는 것이 명기되는 등 일정한 방향성은 제시되었으나, 많은 지정도시가 요구하고 있는 ‘특별자치시의 창설’은 보류되어 대도시제도에 대한 발본적인 개선에는 이르지 못한 내용이 되었음

#### 〈표 4-8〉 「대도시 제도의 개혁 및 기초자치체의 행정서비스 제공 체제에 관한 답신」

##### 제1 대도시제도를 포함한 기초자치체를 둘러싼 과제

##### 1. 현황인식

인구감소 하에 사람들의 생활을 지원하고 경제적으로 견인해 가기에 적합한 핵이 되는 도시나 그 권역을 전략적으로 형성하는 것이 필요.

3대 도시권에서는, 고령화의 급속적인 진행이나 사회자본의 전체적 갱신 등 증가하는 행정과제에 대응하면서 경제의 성숙화, 글로벌화의 진전 등, 구조적인 전환기를 맞이하고 있는 가운데 계속해서 일본의 경제를 견인하는 역할을 할 것이 요구되고 있다

동일본대지진의 교훈을 기초로 재해대책 면에서는 지방자치단체간의 광역적인 연계나 도도부현의 역할강화 등 필요한 대응이 추진되고 있다.

##### 2. 3대 도시권, 지방권의 과제

삼대도시권에는 규모, 능력이 일정 이상인 면적이 좁은 도시가 권역 내에 많이 존재한다. 앞으로 자

주적인 시정촌 합병이나 기초자치체 간의 광역연계를 추진하는 것이 필요

### 3. 제도개혁등의 필요성

대도시 등의 지방자치제도의 바람직한 모습에 대한 논의를 필요로 하는 시기가 도래

대도시 등의 관한 효율적이고 효과적인 행정체제의 정비나 주민의 의사가 보다 적절하게 행정에 반영되는 구조를 만드는 것에 대해 지방자치제도의 개혁에 의해 대응해야 할 사항을 검증하고 그 해결 방안을 제시하는 것이 필요

## 제2 현행의 대도시 등에 관한 제도개선

### 1. 지정도시제도

#### (1) 지정도시제도의 현황

‘이중행정’을 해소하기 위해서는 가능한 같은 종류의 사무를 처리하는 주체를 일원화하는 것과 더불어 사무를 처리할 때 지정도시와 도도부현 간의 조정의 방식을 검토하는 것이 필요

지정도시 가운데 특히 인구규모가 큰 도시에 대해서는 주민에 친근한 행정구 역할을 강화하고 명확히 하는 것에 대해 검토하는 것이 필요.

#### (2) ‘이중행정’의 해소를 위한 구체적인 방안

##### ① 사무이양

‘이중행정’의 해소를 위해 지정도시가 처리할 수 있는 것에 대해서는 가능한한 지정도시에 이양함으로써 같은 종류의 사무를 처리하는 주체를 일원화하는 것이 필요.

지정도시의 관한 사무를 처리에 대해서는 도도부현과 지정도시의 관계는 도도부현 간의 관계와 마찬가지로 생각하는 것을 기본으로 해야 한다.

##### ② 세재원의 배분

사무의 이양에 의해 생겨나는 자원부담에 대해서는 적절한 재정조치를 강구해야할 필요가 있으며 현 비부담교직원의 급여부담 등 비교적 큰 자원부담이 생기는 경우에는 세원의 배분도 포함해 자원조치 형태를 검토해야 한다.

일률적인 세원배분의 재검토만으로 각각의 지정도시에 새롭게 생기는 재정부담을 적절하게 조치하는 것은 곤란하며, 지방교부세에 의한 자원보장 및 자원조정과 적절하게 조합해야 한다.

재정조치를 강구할 때는 지정도시 측과 관련 도부현 측의 사이에 적절한 협의의 장을 마련해 합의형성을 도모해야 한다.

## ③ 지정도시와 도도부현의 협의회

‘이중행정’을 해소하기 위해서는 사무의 이양 또는 세재원의 배분에 더하여 지정도시와 도도부현이 공식적으로 정책을 조정하는 장을 설치하는 것이 필요.

지정도시와 도도부현이 같은 종류의 사무를 처리하는 경우 등에 적절히 연락조정을 하는 협의회를 설치하고, 협의하는 것을 제도화하여 공적인 시설의 적정배치나 효율적이고 효과적인 사무처리를 도모해야 한다.

## (3) ‘도시내분권’에 의한 주민자치를 강화하기 위한 구체적 방책

‘도시내분권’에 의한 주민자치를 강화하기 위해, 구의 역할을 확충해야 한다.

구의 역할을 확충하는 방법으로는 우선 조례로 시 사무의 일부를 구가 전적으로 소관하는 사무로 규정할 수 있도록 해야 한다. 또한, 구청장이 시장으로부터 독립한 인사, 예산 등의 권한을 갖도록 하는 것도 검토해야 한다.

구청장에게 독자적인 권한을 갖게 하는 경우에는 부시장급의 특별직으로 해야 한다. 또한 구청장을 선거로 해야 하는가에 관해서도 계속해서 검토할 필요가 있다.

구 단위의 행정운영을 강화하는 방법으로서 구지역협의회나 지역자치구 등의 구조를 지금까지 이상으로 활용해야 한다.

현행 교육위원회제도를 전제로 하는 경우에는 조례로 구에 교육위원회나 구 단위의 시교육위원회의 사무국을 둘 수 있게 해야 한다.

구 단위의 의회의 활동을 추진하기 위해 시의회 내에 구선출 시의회의원을 구성원으로 하거나 또는 복수의 구를 단위로 하는 상임위원회를 두어 구청장의 권한에 관한 사무의 조사나 구와 관련된 의안, 청원 등의 심사를 하도록 해야 한다.

## 제3 새로운 대도시제도

## 2. 특별시(가칭)

## (1) 특별시(가칭)를 검토하는 의의

특별시(가칭)는 모든 도도부현, 시정촌의 사무를 처리하는 것에서, 그 구역 내에 서는 이른바 이중행정이 완전히 소멸되어, 앞으로의 대도시 지역에서의 고령화나 사회자본의 노후화에 대비한 효율적이고 효과적인 행정체제의 정비에 기여한다는 점에서 큰 의의가 있다.

대규모 도시가 일본 전체의 경제발전을 받치고 있기 때문에 일원적인 행정권한을 획득하여 정책선택의 자유도가 높아진다고 하는 점에서도 의의가 있다.

## (2) 특별시(가칭)에 관해 더욱더 검토해야 할 과제



일층제 대도시 제도인 특별시(가칭)에 관해 법인격을 갖고 선거를 통한 장, 의회를 갖춘 구를 설치하여 실질적으로 이층제로 하는 것이 필요하다고까지 단언할 수는 없지만 현행 지정도시의 구와 같은 것을 설치한 것으로는 불충분하며, 적어도 과거 특별시제도에 선거를 통한 구청장이 존재했던 것처럼 어떤 형태로든 주민대표기능을 갖고 있는 구가 필요하다.

특별시(가칭)은 모든 도도부현, 시정촌의 사무를 처리하기 때문에, 예를 들면 경찰사무에 대해서도 특별시(가칭) 구역과 그 이외의 구역으로 분할되게 되지만 그 경우 조직범죄 등의 광역범죄의 대응이 우려된다.

특별시(가칭)은 모든 도부현세, 시정촌세를 부과징수하게 되기 때문에 주변 자치체에 대한 도도부현의 행정서비스 제공에 영향을 미친다는 우려도 있다.

### (3) 당면 대응

도도부현에서 지정도시로의 사무와 세재원 이양을 가능한한 추진하여, 실질적으로 특별시(가칭)에 근접하는 것을 목표로 하고, 특별시(가칭)라는 새로운 대도시 카테고리를 창설하는 경우의 여러가지 문제에 대해서는 계속해서 검토를 추진하는 것이 필요.

### 3. 3대 도시권역의 조정

교통체계의 정비나 방재대책이라는 권역의 공통행정과제에 관한 연락조정이나 그러한 행정과제에 관한 권역전체의 계획 책정을 하기 위한 협의회 등의 틀을 만들어야 하는가에 대해 계속해서 검토할 필요가 있다.

## 제4 기초자치체의 현황과 앞으로의 기초자치체 행정서비스 제공 체계

### 2. 기초자치체의 의한 사무 공동처리 등의 현황과 과제

기초지자가 맡아야 하는 역할을 토대로 자주적인 시정촌합병이나 공동처리방식에 의한 시정촌 간의 광역연계, 도도부현에 의한 보완 등의 다양한 수법 가운데 각각의 시정촌이 이 가운데 가장 적절한 것을 스스로 선택할 수 있도록 하는 것이 필요.

### 3. 구체적인 방책

3대 도시권의 시정촌 간의 광역연계를 촉진해 나갈 때, 각도시가 다른 행정서비스나 공공시설의 정비 등에 관해 수평적·상호보완적, 쌍무적으로 적절한 역할분담을 하는 것이 유용하며 그러한 수평적 역할분담을 촉진하기 위한 방책을 강구해야 한다.

시정촌 간의 광역연계를 한층 더 촉진시켜 나가는데 있어서는 연계하는 장점을 주민에게 알기 쉽게 제시하는 것이 필요하다.

(6) 2014년 지방자치법개정

- 지방제도조사회의 답신(2013년 6월 25일)을 토대로 지방자치법의 일부를 개정하는 법률이 국회에 제출되어 2014년 5월에 성립되었음

〈표 4-9〉 지방자치법 개정(2014년)

1. 지정도시제도의 개선

○ 구의 역할의 확충

구의 사무소가 소관하는 사무를 조례로 규정하는 것으로 한다.

시장의 권한에 속하는 사무 가운데 주로 종합구의 구역 내에 관한 것을 처리하기 위해 구를 대신해 종합구를 설치하고, 의회의 동의를 얻어 선임된 종합구청장을 둘 수 있도록 한다.

○ 지정도시도도부현조정회의의 설치

지정도시 및 도도부현의 사무처리에 관해 연락조정을 하기 위해 필요한 협의를 하는 지정도시도도부현조정회의를 설치하는 것으로 한다.

지정도시의 시장 또는 도도부현 지사는 협의를 하기 위해 필요하다고 인정될 때는 총무대신을 대신하여 지정도시도도부현조정위원회의 의견을 바탕으로 필요한 권고를 하도록 신청하는 것이 가능하도록 한다.

2. 중핵시제도와 특례시제도의 통합

특례시제도를 폐지하고 중핵시의 지정요건을 '인구 20만 이상의 시'로 변경함과 동시에 현재의 특례시에 관한 필요한 경과조치 등을 준비하는 것으로 한다.

3. 새로운 광역연계의 제도의 창설

○ '연계협약'제도의 창설

보통지방공공단체는 다른 보통지방공공단체와 연계하여 사무를 처리함에 있어서 기본적인 방침 및 역할분담을 정하는 연계협약을 체결할 수 있는 것으로 한다.

연계협약에 관한 분쟁이 있을 때는 자치분쟁처리위원회에 의한 처리방책의 제시를 신청할 수 있는 것으로 한다.

○ ‘사무의 대체집행’ 제도의 창설

보통지방공공단체는 그 사무의 일부를 해당 보통지방공공단체의 이름으로, 다른 보통지방공공단체장 등에 관리·집행시키는 것(사무의 대체집행)이 가능하도록 한다.

(7) 대도시지역에서의 특별구 설치에 관한 법률

- 오사카에 대한 대도시제도의 논의를 배경으로 2012년8월에 의원입법에 의한 ‘대도시 지역에 관한 특별구 설치에 관한 법률’이 제정되어 도쿄도 이외의 인구200만 이상의 구역에 특별구를 설치하는 경우의 절차가 정해졌음

〈표 4-10〉 대도시 지역에서의 특별구 설치에 관한 법률의 요지

〈목적〉

- ① 도도부현의 구역내에 관해 관련 시정촌을 폐지하고, 특별구를 설치하는 수속
- ② 도도부현과 특별구의 사무, 세원의 배분, 재정조정에 관한 의견의 신청에 관한 조치에 대해 규정한 것

〈대상〉

지정도시 또는 지정도시에 근접한 자치체와 맞추어 총인구가 200만명 이상(동일 도부현내의 한함. 인접하는 자치체가 지정도시의 경우는 그 인접하는 시정촌을 포함)

〈8지역10도시〉

- ① 요코하마(横浜), 카와사키(川崎) ② 오사카(大阪), 사카이(堺) ③ 나고야(名古屋) ④ 삿포로(札幌)
- ⑤ 교토(京都) ⑥ 고베(神戸) ⑦ 사이타마(埼玉) ⑧ 치바(千葉)

## 2. 지정도시제도의 현황

### 1) 지정도시제도의 개요

- 지정도시는 정령으로 지정하는 인구 50만명 이상의 시를 말하며 일반적인 시와는 달리 ‘사무배분상의 특례’, ‘관여의 특례’, ‘행정조직상의 특례’, ‘세재정상의 특례’의 4가지 특례가 마련되어 있음
- 또한 2014년 지방자치법 개정에 의해 대도시에 관한 특례로서 ‘종합구의 설치’, ‘지정도시 도도부현조정회의’의 규정이 설치되었음

#### (1) 지정도시의 개념

- 지정도시란 「지방자치법」 제12장(대도시 등에 관한 특례) 제1절(대도시에 관한 특례) 제252조의 19 규정에 기초하여, 정령으로 지정하는 인구 50만명 이상의 시를 말하며, 법률상 이 이상의 특별한 기준은 마련되어 있지 않음
- 다만, 지금까지 지정도시의 지정실태를 보면, 주로 다음과 같은 요건을 충족할 필요가 있다고 볼 수 있음
  - ① 인구100만명 이상 또는 가까운 미래에 이를 넘어설 전망이 있는 인구 80만명 이상인 시(시정촌합병에 의한 것은 70만명 정도로 완화)일 것
  - ② 제1차산업 취업자 비율이 10% 이하일 것
  - ③ 도시적 형태, 기능을 갖추고 있을 것
  - ④ 높은 행재정능력을 갖고 있을 것
  - ⑤ 지정도시로의 이행에 관해 소재하고 있는 부현(府県)의 의사와 합치하고 있을 것
- 지정도시는 「지방자치법」상으로는 도도부현의 구역에 포함되는 ‘시’이지만, 그 성립과정의 역사적 경위와 복잡다양한 대도시행정을 보다 합리적, 능률적으로 집행하고 시민복지의 향상 등에 이바지하기 위해 시에는 없는

‘사무배분상의 특례’, ‘관여의 특례’, ‘행정조직상의 특례’, ‘세제정상의 특례’의 4가지 특례가 설정되어 있음

## (2) 사무배분상의 특례

- 지정도시는 본래 도부현이 행하는 사무를 도부현 대신에 사무배분의 특례로서 수행하고 있음
  - 「지방자치법」 제252조의 19에 규정되어 있는 19개 항목의 대도시 특례에 더하여 도로법이나 도시계획법 등의 개별법이나 이에 기초한 정령에 따라 많은 특례가 마련되어 있음

### ① 보건위생분야

도부현	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 마약취급자(일부)의 면허</li> <li>▸ 정신과병원의 설치</li> <li>▸ 임시적인 예방접종의 실시</li> </ul>
지정시	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 정신장애자의 입원조치</li> <li>▸ 특정독극물연구자의 허가 등</li> <li>▸ 동물취급업의 등록</li> </ul>
중핵시	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 보건소의 설치</li> <li>▸ 음식점영업 등의 허가</li> <li>▸ 온천의 이용허가</li> <li>▸ 여관업·공중목욕탕의 경영허가</li> <li>▸ 국민건강·영양조사의 집행</li> <li>▸ 이용원·미용원의 위치 등 신고의 수리</li> <li>▸ 약국의 개설허가</li> <li>▸ 독극물의 판매업의 등록</li> <li>▸ 개·고양이의 인수</li> </ul>
시행시특별시	
시정촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>▸ 시정촌보건센터의 설치</li> <li>▸ 건강증진 사업의 실시</li> <li>▸ 정기 예방접종의 실시</li> <li>▸ 결핵에 관한 건강진단</li> <li>▸ 매장·화장의 허가</li> </ul>

## ② 복지분야

도부현	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육사의 등록</li> <li>· 개호지원 전문인의 등록</li> <li>· 신체장애자갱생상담소의 설치</li> <li>· 지적장애자갱생상담소의 설치</li> </ul>
지정시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 영아상담소의 설치</li> </ul>
중핵시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육소의 설치의 인가·감독</li> <li>· 양호노인홈의 설치 인가·감독</li> <li>· 개호서비스 사업자의 지정(일부 제외)</li> <li>· 신체장애자 수첩의 교부</li> <li>· 장애복지서비스사업자의 지정</li> <li>· 제1종 사회복지사업의 경영 허가, 감독</li> <li>· 모자복지자금, 과부복지자금의 대부</li> </ul>
시행시특별시	
시정촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 보육소의 설치, 운영</li> <li>· 생활보호(시 및 복지사무소가 설치된 정촌이 처리)</li> <li>· 양호노인홈의 설치·운영</li> <li>· 장애자 자립지원금부(일부 제외)</li> <li>· 개호보험사업</li> <li>· 국민건강보험사업</li> <li>· 아동수당 지급</li> <li>· 신체장애자상담의 위탁</li> <li>· 지적장애자상담의 위탁</li> <li>· 모자건강수첩의 교부</li> </ul>

## ③ 교육, 문화분야

도부현	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 사립학교, 시정촌립 고등학교 설치인가</li> <li>· 고등학교의 설치, 관리</li> <li>· 중요문화재 등의 관리에 관한 지휘감독</li> <li>· 매장문화재의 조사발굴에 관한 신고의 수리</li> </ul>
지정시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 교직원의 임면, 급여의 결정</li> <li>· 초중학교 학급편제기준, 교직원 정수의 결정</li> <li>· 유적의 발견에 관한 신고의 수리</li> <li>· 박물관의 설치 등록(시내)</li> </ul>
중핵시	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 현비(県費)부담 교직원 연수</li> <li>· 중요문화재(일부)의 현황 변경 등의 허가</li> </ul>
시행시특별시	

			시정촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>초중학교의 설치·관리</li> <li>유치원의 설치·운영</li> <li>현비(県費)부담 교직원 복무 감독, 근무성적평가</li> <li>취학곤란으로 인정되는 취학연령 아동 또는 취학연령 학생 보호자에 대한 원조</li> </ul>
--	--	--	-----	--

#### ④ 환경분야

도부현	<ul style="list-style-type: none"> <li>제1종 프론류 회수업자의 등록</li> <li>공업용 지하수의 채취허가</li> <li>정화조 공사업의 등록</li> <li>해체공사업의 등록</li> </ul>
지정시	<ul style="list-style-type: none"> <li>건축물용 지하수의 채취허가</li> </ul>
중핵시	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반 폐기물처리시설, 산업폐기물 처리시설의 설치 허가</li> <li>매연발생시설 설치 신고의 수리</li> <li>다이옥신류 발생시설 설치 신고의 수리</li> <li>토양오염의 제거 등의 조치가 필요한 구역의 지정</li> <li>정화조 설치 신고의 수리</li> </ul>
시행시특별시	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반 분진발생시설 설치 신고의 수리</li> <li>오염수 또는 폐액을 배출하는 특정시설 설치 신고의 수리</li> </ul>
시정촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반 폐기물의 수집과 처리</li> <li>경음, 진동, 악취를 규제하는 지역의 지정, 규제기준의 설정(시만 해당)</li> <li>정화조 청소업의 허가</li> </ul>

#### ⑤ 마을 만들기 분야

도부현	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시계획구역의 지정</li> <li>지정구간의 1급 하천, 2급 하천의 관리</li> <li>해안보전구역의 지정, 관리</li> <li>산사태 방지구역의 관리</li> </ul>
지정시	<ul style="list-style-type: none"> <li>구역구분의 관한 도시계획 결정</li> <li>지정구간외의 국도, 현도의 관리</li> <li>시가지재개발사업의 인가</li> <li>지정구간의 1급 하천(일부), 2급 하천(일부)의 관리</li> </ul>
중핵시	<ul style="list-style-type: none"> <li>옥외광고물의 조례에 의한 설치 제한</li> <li>서비스제공 고령자용 주택사업의 등록</li> </ul>
시행시특별시	<ul style="list-style-type: none"> <li>시가화 구역 또는 시가화 조정구역 내의 개발행위 허가</li> <li>토지구획정리조합 설립의 인가</li> </ul>

				<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 방재기구계획정비조합 설립의 인가</li> </ul>
			시정촌	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 도시계획 결정</li> <li>▪ 시정촌도의 건설, 관리</li> <li>▪ 준용하천의 관리</li> <li>▪ 상하수도의 정비, 관리운영</li> <li>▪ 시민농원 개설의 인정</li> </ul>

### (3) 관여의 특례

- 도부현의 지정도시에 관한 관여의 특례로서는 지방자치법 및 각 개별법으로 규정하고 있음
- 일반적인 시에는 필요한 지사의 승인, 허가, 인가 등의 관여에 대해 ① 그것을 받지 않는 것으로 하며, ② 지사의 관여에 대신하여 각 주무대신의 관여를 받도록 함

#### ① 지사의 관여를 받지 않는 주요사항

(1) 아동복지에 관한 사무	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 장애아복지시설 지원사업 등에 대한 질문 등</li> <li>▪ 아동자립생활 지원사업 또는 소규모주거형 아동양육사업에 대한 질문 등</li> <li>▪ 장애아복지시설 지원사업 등의 제한 또는 정지명령</li> <li>▪ 아동자립생활원조사업 및 소규모주거형 아동양육사업의 제한 또는 정지의 명령</li> <li>▪ 아동복지시설에 대한 질문 등</li> <li>▪ 일시탁아사업에 대한 질문 등</li> <li>▪ 가정적 보육사업에 대한 질문 등</li> </ul>
(2) 신체장애자의 복지에 관한 사업	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 신체장애자 생활훈련 등 사업 등에 대한 질문 등</li> <li>▪ 신체장애자 생활훈련 등 사업 등의 제한 또는 정지명령</li> </ul>
(3) 생활보호에 관한 사무	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사무의 감사 등</li> <li>▪ 보호시설에 대한 보고의 명령 등</li> </ul>
(4) 사회복지사업에 관한 사무	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 사회복지사업에 대한 검사 및 조사</li> </ul>
(5) 모자가정 및 과부의 복지에 관한 사무	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ 모자가정 등 일상생활지원사업에 대한 질문 등</li> <li>▪ 과부 일상생활 지원사업에 대한 질문 등</li> </ul>
(6) 노인복지에 관한 사무	



	<ul style="list-style-type: none"> <li>노인가택생활지원사업, 노인 데이 서비스 센터, 노인단기입소시설 또는 노인개호지원센터에 대한 질문 등</li> <li>양호노인홈 또는 특별양호노인홈에 대한 질문 등</li> <li>인지증 대응형 노인공동생활원조사업의 보전조치 개선에 대한 명령</li> <li>노인가택생활지원사업, 노인 데이 서비스 센터, 노인단기입소시설 또는 노인개호지원센터에 대한 사업의 제한 또는 정지명령</li> <li>양호노인홈 또는 특별양호노인홈 시설의 설비 또는 운영개선 명령 등</li> </ul>
(7) 모자보전에 관한 사업	
	보건소에 의한 기술적 사항에 대한 지도, 조언 기타 필요한 기술적 원조
(8) 장애인의 자립지원에 관한 사무	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>장애복지 서비스사업, 일반상담지원사업 및 특정상담지원사업, 이동지원사업, 지역활동지원 센터를 경영하는 사업, 복지 홈을 경영하는 사업에 대한 질문 등</li> <li>장애복지서비스사업, 일반상담지원사업 및 특정상담지원사업, 이동지원사업, 지역활동지원 센터를 경영하는 사업, 복지 홈을 경영하는 사업에 대한 제한 또는 정지명령</li> <li>장애복지 서비스사업, 지역활동지원센터, 복지 홈에 대한 시설의 설비 또는 운영의 개선명령 등</li> <li>장애인지원시설에 대한 질문 등</li> <li>장애인지원시설의 사업에 대한 정지 또는 폐지의 명령</li> </ul>
(9) 결핵의 예방에 관한 사무	
	정기 건강진단의 실시 지시
(10) 토지구획정리사업에 관한 사무	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업계획(변경을 포함)의 수정요구</li> <li>환지계획(換地計畫) 또는 환지계획 변경의 인가</li> </ul>
(11) 수도사업에 관한 사무	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>수도사업에 관한 개선의 지시 등</li> <li>수도사업 변경의 인가</li> </ul>

## ② 지사의 관여를 대신해 각주무대신의 관여를 받는 주요사항

(1) 신체장애자의 복지에 관한 사무	
	신체장애인의 사회참여 지원시설사업의 정지 또는 폐지의 명령
(2) 생활보호에 관한 사업	
	보호시설의 설비 또는 운영의 개선, 사업의 정지 및 보호시설의 폐지 명령
(3) 토지구획정리사업에 관한 사무	
	사업계획에서 정하는 설계의 개요 또는 설계의 개요변경에 대한 인가
(4) 토지개발공사에 관한 사무	
	토지개발공사의 설립, 정관변경 및 해산의 인가
(5) 지방채에 관한 사무	
	지방채를 발행하거나 또는 기채방법, 이율 혹은 상환방법을 변경하는 경우의 협의 등
(6) 지방교부세에 관한 사무	
	지방교부세액의 산정에 이용한 자료의 검사

(7) 지방공영기업에 관한 사업
▸ 지방공영기업의 경영에 관한 지방공공단체 상호간의 알선, 권고 등
(8) 지방공공단체의 재정건전화에 관한 사무
▸ 지방공영기업의 경영건전화계획 책정, 변경, 실시상황, 완료의 보고, 경영건전화 단체에 대한 권고

#### (4) 행정조직상의 특례

○ 지정도시에 행정조직에 관해서도 특례가 설치되어 있음

- 「지방자치법」에서 지정도시는 시장의 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위해 조례로 그 구역을 나누어 행정구(구청)를 설치하는 것이 의무지어져 있는 것 외에 개별법으로도 인사위원회의 설치나 구농업위원회의 설치 등의 특례가 마련되어 있음

#### ① 「지방자치법」에 기초한 것

항목	요지
(1) 구의 설치	▸ 지정도시는 시장의 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위해 조례로 그 구역을 나누어 구를 설치한다.
구청 및 출장소의 설치	▸ 지정도시는 조례로 구의 사무소(구청) 또는 필요하다고 인정될 때 는 그 출장소를 둔다. ▸ 구 사무소(구청) 또는 출장소의 위치, 명칭 및 소관구역 그리고 구 사무소가 맡는 사무는 조례로 정한다.
구청장의 설치	▸ 구에 그 사무소의 장으로서 구청장을 둔다. ▸ 구청장은 장의 보좌기관인 직원 중에서 시장이 이를 명령한다.
(2) 구 선거관리위원회의 설치	▸ 시의 선거관리위원회 외에, 구마다 선거관리위원회를 둔다. ▸ 구의 선거관리위원회는 4명의 위원으로 조직한다. ▸ 구의 선거관리위원은 그 구에서 선거권을 갖고 있는 자 중에서 시의회에서 선거하며 그 임기는 4년으로 한다. ▸ 도부현 의회의원의 선거구는 시 구역을 둘 이상으로 나눈 구역으로 하며, 이 경우 구의 구역은 분할하지 않는다. ▸ 시의회의원의 선거구는 구의 구역으로 한다. ▸ 각선거구의 도부현의회 의원의 수는 인구에 비례하여 도부현의 조례로 정한다. ▸ 각선거구의 시의회의원수는 인구에 비례하여 시의 조례로 정한다.

## ② 「개별법」에 기초한 것

항목	요지
(1) 인사위원회의 설치 (지방공무원법)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정도시는 조례로 인사위원회를 둔다.</li> <li>· 위원회는 3명의 위원으로 조직한다.</li> <li>· 위원은 시의회의 동의를 얻어 시장이 선임하며, 그 임기는 4년으로 한다.</li> <li>· 위원은 상근 또는 비상근으로 한다.</li> <li>· 위원회에 사무국을 두고, 사무국에 사무국장 기타 사무직원을 둔다.</li> </ul>
(2) 구농업위원회의 설치 (농업위원회 등에 관한 법률)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정도시는 구마다 농업위원회를 설치한다. 단, 그 구역내의 농지 면적이 농림수산대신이 정하는 면적에 차지 않을 경우, 기타 농림수산대신이 정하는 특별한 사정이 있는 경우에는 구마다 농업위원회를 두지 않을 수 있다.</li> </ul>
(3) 지방공무원 재해보상 기금 사무소 설치	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정도시에 지방공무원 재해보상기금에 의한 사무소를 둔다.</li> </ul>
(4) 현공안위원회 위원의 추천 (경찰법)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정도시를 포함한 도부현의 위원수는 5명, 지정도시를 포함하지 않는 현(県)위원의 수는 3명으로 한다.</li> <li>· 위원 5명 중 2명은 지정도시의 시장이 시의회의 동의를 얻어 추천한 자에 대해서 지사가 임명한다.</li> </ul>
(5) 도부현 경찰본부에 대한 시경찰부의 설치 (경찰법)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 도부현 경찰본부에서는 지정도시의 구역내에서 도부현 경찰본부의 사무를 분장시키기 위해 시 구역에 시경찰부를 둔다.</li> </ul>
(6) 아동상담소의 설치 (아동복지법)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정도시는 아동상담소를 설치해야 한다.</li> </ul>
(7) 아동자립지원시설의 설치 (아동복지법)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정도시는 불량행위를 하거나 또는 할 우려가 있는 아동 및 가정환경 등의 이유로 생활지도를 필요로 하는 아동을 입소시키는 등, 개개의 아동의 상황에 따른 필요한 지도를 하며, 그 자립을 지원하기 위해 아동자립지원시설을 설치한다.</li> </ul>
(8) 소방학교의 설치 (소방조직법)	<ul style="list-style-type: none"> <li>· 지정도시는 시 단독 또는 도부현과 공동으로 소방직원 및 소방단원의 교육훈련을 하기 위해 소방학교를 설치할 수 있다.</li> </ul>

## (5) 세제정상의 특례

- 지정도시에 대한 세재정(税財政) 상의 특례조치로서 그 주요 사항을 열거하면, ① 국도(国道)·도부현도(道府県道)의 관리를 함에 따른 지방양여세

- 및 도부현교부금의 증액양여·교부, ② 현비(県費)부담 교직원의 급여부담 사무의 이양에 따른 도부현세 교부금의 증액교부, ③ 지방교부세 기준재정 수요액의 가산, ④ 교통안전대책 특별교부금의 교부, ⑤ 당첨금부증표(복권)의 발행 등이 있음
- 그러나 이러한 조치만으로는 방대한 대도시 특유의 재정수요에 대응하기 위한 도시세원이나 사무배분의 특례에 필요한 자주재원으로서는 극히 불충분하며, 어떠한 지정도시도 대단히 어려운 재정운영을 하고 있음

#### [지정도시의 세재정 상의 특례]

##### ① 세재정 상의 특례

항목	요지
1. 지방세 (1)고정자산세  (2)시민세	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 대규모상각자산에 대한 과세</li> <li>- 일정금액을 넘는 상각자산은 도도부현에서 과세하는 과세제한규정의 적용을 제외하며, 모든 지정도시에서 과세한다.</li> <li>- 2 이상의 구에 사무소, 사업소 등을 갖고 있을 경우, 구마다 균등할로 부과한다.</li> </ul>
2. 지방교부세	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기준재정수요액</li> <li>- 도부현에서의 이양사무에 따라, 관계비목에서 경비를 할증하여 산정한다.</li> <li>■ 기준재정수입액</li> <li>- 지정도시에만 배분되는 양여세·교부금, 지정도시 이외의 시정촌과 배분기준이 다른 양여세·교부금에 대해서 각각의 제도내용에 따라 산정한다.</li> </ul>
3. 복권	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 공공사업 등의 비용의 재원에 충당하기 위해 총무대신의 허가를 받아 복권을 발행할 수 있다.</li> </ul>
4. 중앙·도부현 지출금	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙정부에 대한 보조금 교부신청의 일부에 대해서 직접 정부에 신청하게 되는 것, 혹은 중앙정부·도부현 지출금의 부담을 변경을 발생시키는 것이 있다.</li> </ul>

##### ② 지방양여세 및 도부현세 교부금의 특례

- 지정구간 외 국도 및 도부현도의 관리이관 및 현비부담 교직원의 급여부담 사무의 이양에 따른 것으로서 지정도시에 다음의 재원부여가 있음

항목	요지
1. 지방취발유 양여세	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방취발유양여세(국세)의 58/100을 도도부현 및 지정도시에 대해 일정 비율(관리하는 국도·도도부현도의 연장 및 면적비율로 안배)로 양여</li> <li>- 42/100에 대해서는 모든 시정촌에 양여</li> </ul>
2. 석유가스 양여세	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 석유가스세(국세)의 1/2를 도도부현 및 지정도시에 대해 일정비율(관리하는 국도도도부현도의 연장 및 면적비율로 안배)로 양여</li> <li>- 지정도시 이외의 시구정촌에 대한 양여는 없음</li> </ul>
3. 경유거래세 교부금	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경유거래세(도부현세)의 9/10을 지정도시에 대해 일정비율(관리하는 국도·도도부현도의 면적비율로 안배)로 교부</li> <li>- 지정도시 이외의 시정촌에 대한 교부는 없음</li> </ul>
4. 자동차취득세 교부금	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자동차취득세(도부현세)의 28.5%(0.95×0.3)을 지정도시에 대해 일정비율(관리하는 국도도도부현도의 연장 및 면적비율로 안배)로 교부</li> <li>- 66.5%(0.95×0.7)에 대해서는 모든 시정촌에 교부</li> </ul>
5. 분리과세 소득할 교부금	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 퇴직소득의 분리과세와 관련한 도부현민세 소득할의 1/2을 지정도시에 대해 교부</li> <li>- 지정도시 이외의 시정촌에 대한 교부는 없음</li> </ul>
6. 도부현민세 소득할 임시교부금	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도부현민세 소득할(퇴직소득의 분리과세와 관련한 도부현민 소득할을 제외)의 1/2을 지정도시에 대해 2017년도 및 2018년도에 교부</li> <li>- 지정도시 이외의 시정촌에 대한 교부는 없음</li> <li>■ 2017년도 교부대상은 2016년도에 과세된 소득할 중, 2017년도 4, 5월에 수입되는 특별징수분 및 2017년도에 수입되는 같은 연도분 소득할 합계액</li> <li>■ 2018년도의 교부대상은 2017년도에 과세되는 소득할 중, 2018년도 4, 5월에 수입되는 특별징수분</li> </ul>
7. 교통안전대책 특별교부금	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 도로교통안전시설에 필요한 비용에 충당하기 위해, 도로교통법의 규정에 따른 반칙금을 재원으로 하여 도도부현 및 시정촌에 교부되지만, 지정도시는 일반 시보다 산정이 유리. 도도부현기준액(교부금 총액×현(県)계수)의 3/4에 지정도시의 계수를 곱한 액</li> <li>- 또한 시정촌은 도도부현 기준액의 대략 1/3에 시정촌의 계수를 곱한 액</li> </ul>

## (6) 종합구

- 종합구제도는 2014년 5월의 지방자치법 개정예에 의해 규정된 제도로, 시장의 원한에 속하는 사무 중 주로 종합구의 구역 내에 관한 것을 처리하기 위해, 구 대신에 종합구를 설치하고 의회의 동의를 얻어 선임된 종합구청장을 설치할 수 있게 되었음

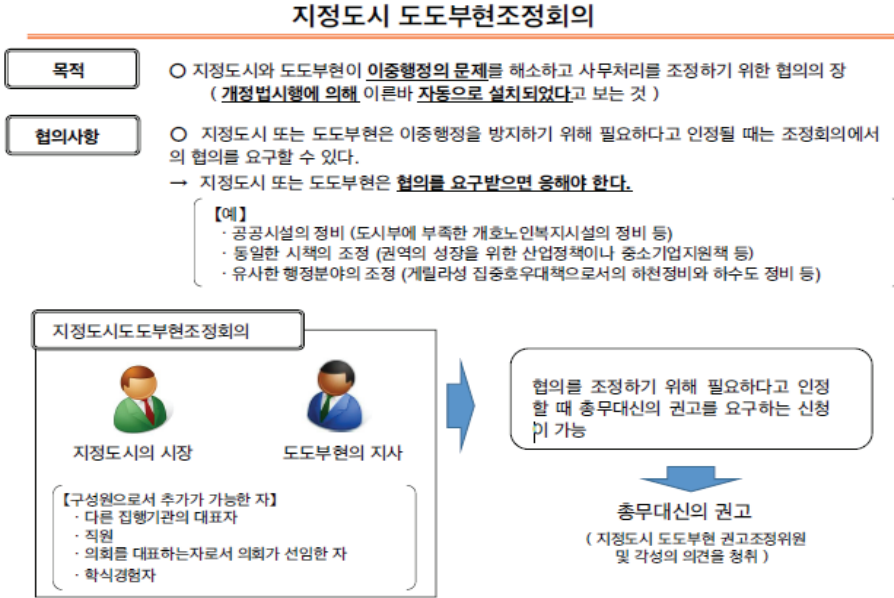
〈표 4-11〉 종합구와 구의 비교

구분	종합구	구	(참고)동경도특별구
위상	지정도시의 내부조직	지정도시의 내부조직	특별지방공공단체
법인격	없음	없음	있음
장	종합구청장(総合区長)	구청장(区長)	특별구의 구청장
주요 업무	종합구 정책기획의 입안 종합구 마을만들기 등의 사무 시장의 권한에 속하는 사무 중 조례로 정하는 것을 집행	시장의 권한에 속하는 사 무중 조례로 정하는 것을 분장하고 보조집행	특별구의 정책·기획의 입안  시가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 처 리(상하수도 등, 일부 사무는 도(都)가 처리)
권한	직원임명권 예산의건구신권	-	직원임명권 예산편성권 조례제안권 등
신분	특별직	일반직	특별직
선임	시장이 의회의 동의를 얻어 선임	시장이 직원 중에서 임명	선거
임기	4년	-	4년
시장 과의 관계	시장의 지휘감독권을 받는다	시장의 지휘감독권을 받 는다	-
해직 청구	있음	없음	있음
의회	없음	없음	있음

## (7) 지정도시 도도부현조정회의

- 지정도시 도도부현조정회의는 지정도시와 도도부현의 이중행정의 문제를 해소하고, 사무처리를 조정하기 위한 협의의 장으로서 2014년 5월의 지방자치법 개정으로 규정되었음
- 지정도시 또는 도도부현은 이중행정을 방지하기 위해 필요하다고 인정될 때 조정회의에서의 협의를 요구할 수 있다고 되어 있음

〈그림 4-2〉 지정도시 도도부현조정회의 개요



## 2) 지정도시에 부여된 역할

○ 지정도시는 일본을 대표하는 도시로서 다음의 세 가지 역할을 수행하고 있음

### ① 주민에게 가장 가까운 기초자치단체로서의 역할

- 복지, 교육, 쓰레기, 주택, 도로, 상하수도, 소방 등 시민의 일상생활에 직접 관계된 분야에서 수준 높은 양질의 서비스를 제공하는 역할

### ② 도시권에서의 중추도시로서의 역할

- 각각의 권역에서의 중추도시로서 정치, 경제, 산업, 금융, 문화, 정보, 교류 등의 각 분야에서 도시권 전체의 활성화, 발전을 위한 ‘견인차’로서의 역할

### ③ 도시행정의 최첨단 도시로서 전국의 여러 도시를 선도하는 역할

- 홈리스, 아동학대, 니트·프리터, 쓰레기 교통체증, 도시형 재해·범죄 등, 때

때로 발생하는 도시문제에 과감히 도전하여 해결책을 모색·제공하는 것으로 전국의 여러 도시를 리드하는 역할

#### (1) 주민에게 가장 밀접한 기초지자체로서의 역할

- 지정도시의 인구는 가장 많은 요코하마시에서 372만 명, 가장 적은 시즈오카시라도 70만 명을 넘어 20개 지정도시 전체로서는 일본 총인구의 20%를 넘는 2,750만 명의 시민이 거주하고 있음
- 일본의 지방자치제도는 도도부현과 시정촌의 2층제를 채택하고 있으며 지정도시는 기초지자체로서 보험·복지, 보건·위생, 교육·문화, 쓰레기, 주택, 도로, 공원, 상하수도, 소방, 스포츠·레크레이션 등 시민의 일상생활에 직접 관계된 분야로 높은 수준의 양질의 행정서비스를 제공하는 역할을 맡고 있음

#### (2) 도시권에서의 중추도시로서의 역할

- 지정도시는 인구의 집중과 산업·경제활동의 집적에 따라 사람·물자·정보·자본이 오고 가는 교류거점으로서 도로, 철도, 공항, 항구라는 기간적 교통 인프라의 정비를 도모하고, 국내 각 지역이나 국외와의 결절점으로서의 게이트웨이 기능을 하고 있음. 또한 산업폐기물의 처리와 하수도의 정비, 고도정보·통신기반의 정비 등, 주로 기업·사업자에게도 높은 편익을 가져다 주는 행정서비스를 제공하는 역할을 하고 있는 것 외에, 대규모 교육문화 시설, 대학·고등학교 등의 고등교육기관, 그리고 지역의 중추적인 의료시설을 설치 운영하는 등 대도시 특유의 행정수요에 대응하고 있음
- 또한 국제적인 컨벤션이나 이벤트·스포츠대회의 유치·개최, 역사적인 문화유산의 보존정비 등에 의해 집객교류기능을 높이고, 적극적인 정보발신을 하는 등, 각 권역에서의 중추도시로서 정치, 경제, 산업, 금융, 문화, 정보, 교류 등의 각 분야에서 도시권 전체의 활성화, 발전을 위한 ‘견인차’로서의 역할을 하고 있음



### (3) 도시행정의 최첨단 도시로서 전국 여러 도시를 선도하는 역할

- 지정도시에는 인구가 집중하여 산업·경제활동이 수준 높게 집적되어 있기에, ‘부’의 측면에서 일찍부터 공해문제 등이 현재화하고, 최근에는 홈리스, 아동학대, 니트·프리터, 쓰레기 교통체증, 도시형 재해·범죄 등, 때때로 발생하는 첨단적인 도시문제에 과감히 도전하여 그 해결책을 모색·제안하는 등, 전국의 여러 도시들을 선도하는 역할을 해 왔음
- 앞으로는 인구감소와 고령화의 급속한 진행, 글로벌화의 진전, 지구환경문제의 현재화, 고도정보통신사회의 진전 등, 사회적 조류에 정확히 대처함과 동시에 생활보호수급자의 증가와 대규모 재해에 대한 대응, 노후화된 도시 기반의 갱신 등, 새로운 행정문제에도 적극적으로 대처함으로써 계속해서 전국의 여러 도시들을 리드하고 최첨단의 지방행정을 담당하는 역할이 요구되고 있음

### 3) 지방자치법상의 지정도시의 관한 법적 근거

- 지방자치법 상의 지정도시에 관한 법적근거 조항
- 일본지방자치법

제12장 대도시에 관한 특례

제1절 대도시에 관한 특례

(지정도시의 관능)

제252조의 19 정령으로 지정하는 인구 50만 이상의 시(이하 ‘지정도시’라고 함)은 다음에 열거하는 사무중 도도부현이 법률 또는 이에 기초한 정령이 정하는 바에 따라 처리하는 것으로 되어 있는 것의 전부 또는 일부에서 정령으로 정하는 것을, 정령으로 정하는 바에 따라 처리할 수 있다.

- 一 아동복지에 관한 사무
  - 二 민생위원회에 관한 사무
  - 三 신체장애자의 복지에 관한 사무
  - 四 생활보호에 관한 사무
  - 五 행려병자 및 행려사망인의 취급에 관한 사무
- 五의 二 사회복지사업에 관한 사무

五의 三 · 지적장애인의 복지에 관한 사무

六 · 모자가정 및 부자가정 그리고 과부의 복지에 관한 사무

六의 二 · 노인복지에 관한 사무

七 · 모자보건에 관한 사무

七의 二 · 개호보험에 관한 사무

八 · 장애인의 자립지원에 관한 사무

八의 二 · 생활곤궁자의 자립지원에 관한 사무

九 · 식품위생에 관한 사무

九의 二 · 의료에 관한 사무

十 · 정신보건 및 정신장애자의 복지에 관한 사무

十一 · 결핵의 예방에 관한 사무

十一의 二 · 난치병 환자에 대한 의료 등에 관한 사무

十二 · 토지구획정리사업에 관한 사무

十三 · 옥외광고물의 규제에 관한 사무

2 지정도시가 그 사무를 처리하는데 있어서 법률 또는 이에 기초한 정령이 정하는 바에 따라 도도부현 지사 혹은 도도부현 위원회의 허가, 인가, 승인, 기타 이와 유사한 처분을 필요로 하고, 또는 그 사무의 처리에 대해 도도부현 지사 혹은 도도부현 위원회의 개선, 정지, 제한, 금지 기타 이와 유사한 지시, 기타 명령을 받는 것으로 되어 있는 사항에서 정령으로 정하는 것에 대해서는, 정령이 정하는 바에 따라 이러한 허가, 인가 등의 처분을 필요로 하지 않고 혹은 이러한 지시, 기타 명령에 관한 법령의 규정을 적용시키지 않으며, 또는 도도부현 지사 혹은 도도부현 위원회의 허가, 인가 등의 처분 혹은 지시, 기타 명령을 대신하여 각 대신의 허가, 인가 등의 처분을 필요로 하는 것으로 하며, 혹은 각 대신의 지시, 기타 명령을 받은 것으로 한다.

(구의 설치)

제252조의 20 지정都市는 시장의 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위해 조례로 그 구역을 나누어 구를 설치하고 구 사무소 또는 필요가 있다고 인정될 때는 그 출장소를 두는 것으로 한다.

2 구 사무소 또는 그 출장소의 위치, 명칭 및 소관구역 그리고 구의 사무소가 분장하는 사무는 조례로 이를 정하지 않으면 안된다.

3 구에 그 사무소의 장으로서 구청장(区長)을 둔다.

4 구청장 또는 구 사무소 출장소의 장은 해당 보통지방자치단체 장의 보조기관인 직원으로 총당한다.

5 구에 선거관리위원회를 둔다.

6 제4조 제2항의 규정은 제2항의 구 사무소 또는 그 출장소의 위치 및 소관구역에, 제175조 제2항의 규정은 구청장 또는 제4항의 구 사무소 출장소의 장에게, 제2편제7장제3절 중 시의 선거관리 위원회에 관한 규정은 전항의 선거관리위원회에 대해 이를 준용한다.

7 지정도시는 필요하다고 인정할 때 조례로 구마다 구지역협의회를 둘 수 있다. 이 경우에 그 구역 내에 지역자치구를 설치할 수 있는 구에는 구지역협의회를 두지 않을 수 있다.

8 제202조의 5 제2항에서 제5항까지 및 제202조의 6에서 제202조의 9까지의 규정은 구지역협의회에 준용한다.

9 지정도시는 지역자치구를 설치할 때는 그 구역은 구의 구역을 나누어 정해야 한다.

10 제7항의 규정에 기초하여 구에 구지역협의회를 두는 지정도시는 제202조의 4 제1항의 규정에도 불구하고, 그 일부 구의 구역에 지역자치구를 설치할 수 있다.

11 앞의 각항에 정하는 것 외에 지정도시의 구에 관해 필요한 사항은 정령으로 이를 정한다.  
(종합구의 설치)

제252조의 22 지정도시는 그 행정의 원활한 운영을 확보하기 위해 필요가 있다고 인정될 때는 전조 제1항의 규정에도 불구하고 시장의 권한에 속하는 사무 중 특정 구의 구역 내에 관한 것을 제8항의 규정에 따라 종합구청장(綜合區長)에게 집행시키기 위해 조례로 해당 구를 대신하여 종합구를 설치하고, 종합구의 사무소 또는 필요가 있다고 인정될 때는 그 출장소를 둘 수 있다.

2 종합구의 사무소 또는 그 출장소의 위치, 명칭 및 소관구역 그리고 종합구의 사무소가 분장하는 사무는 조례로 이를 정해야 한다.

3 종합구에 그 사무소의 장으로서 종합구청장(綜合區長)을 둔다.

4 종합구청장은 시장이 의회의 동의를 얻어 이를 선임한다.

5 종합구청자의 임기는 4년으로 한다. 단 시장은 임기 중에도 이를 해직할 수 있다.

6 종합구의 사무소 직원 중 종합구청장이 미리 지정하는 자는 종합구청장에게 사고가 있을 때 또는 종합구청장의 부재 시에는 그 직무를 대리한다.

7 제141조, 제142조, 제159조, 제164조, 제165조 제2항, 제166조 제1항 및 제3항 그리고 175조 제2항의 규정은 종합구청자에 대해 준용한다.

8 종합구청장은 종합구의 구역과 관련된 정책 및 기획을 담당하는 것 외에 법률 혹은 이에 기초한 정령 또는 조례에 의해 종합구청장이 집행하는 것을 된 사무 및 시장의 권한에 속하는 사무 중 주로 종합구의 구역내에 관한 것으로 다음에 열거하는 것을 집행하며, 이들 사무의 집행에 대해서 해당 지정도시를 대표한다. 단, 법률 또는 이에 기초한 정령에 특별한 규정이 있는 경우에 예외이다.

－ 종합구의 구역에 주소를 갖고 있는 자의 의견을 반영시키고 종합구 구역의 마을만들기를 추진하는 사무(법률 혹은 이에 기초한 정령 또는 조례에 의해 시장이 집행하는 것으로 된 것을 제외한다.)

－ 종합구의 구역에 주소를 갖고 있는 자 상호간의 교류를 촉진하기 위한 사무(법률 혹은 이에 기초한 정령 또는 조례에 의해 시장이 집행하는 것으로 된 것을 제외한다.)

－ 사회복지 및 보건위생에 관한 사무중 종합구의 구역에 주소를 갖고 있는 자에 대해 직접 제공되는 서비스에 관한 사무(법률 혹은 이에 기초한 정령 또는 조례에 의해 시장이 집행하는 것으로 된

것을 제외한다.)

- 四 전3호에 열거한 것 외에 주로 종합구 구역내에 관한 사무로 조례로 정하는 것
- 9 종합구청장은 종합구의 사무소 또는 그 출장소의 직원(정령으로 정하는 것을 제외함)을 임명한다. 단 지정도시의 규칙으로 정하는 주요 직원을 임명할 경우에는 미리 시장의 동의를 얻어야 한다.
- 10 종합구청장은 세입세출의 예산중 종합구청장이 집행하는 사무에 관한 부분에 관해 필요하다고 인정할 때는 시장에 대해 의견을 말할 수 있다.
- 11 종합구에 선거관리위원회를 둔다.
- 12 제4조제2항의 규정은 제2항의 종합구의 사무소 또는 그 출장소의 위치 및 소관구역에 대해 제175조 제2항의 규정은 종합구의 사무소 출장소의 장에 대해, 제2편 제7장 제3절중 시의 선거관리위원회에 관한 규정은 전항의 선거관리위원회에 대해 준용한다.
- 13 전조 제7항에서 제10항의 규정은 종합구에 대해 준용한다.
- 14 앞의 각항에 정하는 것 외에 지정도시의 종합구에 관해 필요한 사항은 정령으로 이를 정한다.

(정령에 위임)

제252조의 21 법률 또는 이것에 근거한 정령이 정하고 있는 것 외에, 제252조의 19제1항 규정에 의한 지정도시 지정이 있는 경우에 관한 필요한 사항은 정령으로 이를 정한다.

(지정도시도도부현조정회의)

제252조 21의 2 지정도시 및 해당 지정도시를 포괄하는 도도부현(이하 본조부터 제252조 21의 4까지에서 '포괄 도도부현'이라고 한다)은 지정도시 또는 포괄 도도부현의 사무처리에 대해 필요한 협의를 하기 위해 지정도시도도부현조정회의를 설치한다.

2 지정도시도도부현조정회의는 다음에 열거하는 자들로 구성한다.

- 一 지정도시의 시장
- 二 포괄 도도부현의 지사

3 지정도시의 시장 및 포괄 도도부현의 지사는 필요가 인정될 때는 협의하여 지정도시도도부현조정회의에 다음에 열거하는 자들을 구성원으로 추가하는 것이 가능하다

一 지정도시의 시장 이외의 지정도시 집행기관이 해당 집행기관의 위원장(교육위원회는 교육장), 위원 또는 해당 집행기관의 사무를 보조하는 직원 또는 해당 집행기관의 관리에 속하는 기관의 직원 중에서 선임한 자

二 지정도시의 시장이 보조기관인 직원 중에서 선임한 자

三 지정도시의 의회가 해당 지정도시 의회의 의원 중에서 선거로 선출한 자

四 포괄 도도부현의 지사 이외의 포괄 도도부현의 집행기관이 해당 집행기관의 위원장(교육위원회는 교육장), 위원 또는 해당 집행기관의 사무를 보조하는 직원 또는 해당 집행기관의 관리에 속하는

기관의 직원 중에서 선임한 자

五 포괄 도도부현의 지사가 그 보조기관인 직원 중에서 선임한 자

六 포괄 도도부현의 의회가 해당 포괄 도도부현 의회의 의원 중에서 선거로 선출한 자

七 학식경험을 가진 자

4 지정도시의 시장 또는 포괄 도도부현의 지사는 지정도시의 시장 또는 포괄 도도부현의 지사 이외의 집행기관의 권한에 속하는 사무처리에 관하여 지정도시 도도부현조정회의에서 협의를 하는 경우에는 지정도시도도부현조정회의에 해당 집행기관이 해당 집행기관의 위원장(교육위원회는 교육장), 위원 또는 해당 집행기관의 사무를 보조하는 직원 또는 해당 집행기관의 관리에 속하는 기관의 직원 중에서 선임한 자를 구성원으로 추가하는 것으로 한다.

5 지정도시의 시장 또는 포괄 도도부현의 지사는 제2조 제6항 또는 제14항 규정의 취지를 달성하기 위해 필요가 있다고 인정될 때, 지정도시의 시장은 포괄 도도부현의 사무에 관해 해당 포괄 도도부현의 지사의 대해, 포괄 도도부현의 지사는 지정도시의 사무에 관해 해당 지정도시의 시장에 대해 지정도시도도부현조정회의에서 협의하는 것을 요구할 수 있다.

6 전항의 규정에 의한 요구를 받은 지정도시의 시장 또는 포괄 도도부현의 지사는 해당 요구에 관한 협의에 응하지 않으면 안된다.

7 위의 각항에 정한 것 외에 지정도시도도부현조정회의에 관해 필요한 사항은 지정도시도도부현조정회의가 정한다.

(지정도시와 포괄 도도부현간 협의에 관한 권고)

제252조의 21의 3. 지정도시의 시장 또는 포괄도도부현의 지사는 전조 제5항의 규정에 의한 요구에 관한 협의를 하기 위해 필요가 있다고 인정될 때, 총무대신에 대해 문서로 해당 지정도시 및 포괄 도도부현의 사무처리에 관해 해당협의를 하기 위해 필요한 권고를 할 것을 요구할 수 있다.

2 지정도시의 시장 또는 포괄 도도부현의 지사는 전항의 규정에 의한 권고의 요구(이하 본조 및 다음 조에서 '권고의 요구'라고 한다)를 하려고 할 때는 미리 해당 지정도시 또는 포괄 도도부현 의회의 의결을 거쳐야 한다.

3 지정도시의 시장 또는 포괄 도도부현의 지사는 권고의 요구를 하려고 할 때 지정도시의 시장은 포괄 도도부현의 지사, 포괄 도도부현의 지사는 지정도시의 시장에 대해 그 취지를 미리 통지하지 않으면 안된다.

4 권고의 요구를 한 지정도시의 시장 또는 포괄 도도부현의 지사는 총무대신의 동의를 얻어 해당 권고의 요구를 취할 수 있다.

5 총무대신은 권고의 요구가 있었을 경우에는 이를 중앙정부의 관계행정기관의 장에 통지함과 동시에 다음 조의 제2항 규정에 의해 지정도시도도부현권고조정위원을 임명하고 해당 권고의 요구에 관한 총무대신에 대해 의견을 요구해야 한다.

6 전항의 규정에 의해 통지를 받은 중앙정부의 관계행정기관의 장은 총무대신에 대해 문서로 해당

권고의 요구에 대해 의견을 신청할 수 있다.

7 총무대신은 전항의 의견의 신청이 있었을 때는 해당 의견을 지정도시도도부현 권고조정위원회에 통지하는 것으로 한다.

8 총무대신은 지정도시도도부현권고조정위원으로부터 의견을 받았을 때는 지체없이 지정도시의 시장 및 포괄 도도부현의 지사에 대해 제2조제6항 또는 제14항의 규정의 취지를 달성하기 위해 필요한 권고를 함과 동시에 해당 권고의 내용을 중앙정부의 관계행정기관의 장에 통지하고 또 이를 공표하지 않으면 안된다.

(지정도시도도부현권고조정위원)

제252조 21의 4 지정도시도도부현권고조정위원은 전조 제5항의 규정에 의한 총무대신의 의견요구에 따라 총무대신에 대해 권고의 요구가 있는 사항에 관해 의견을 제시한다.

2 지정도시도도부현권고조정위원은 3인으로 하며 사건마다 뛰어난 식견을 가진 자 주에서 총무대신이 각각 임명한다.

3 지정도시도도부현권고조정위원은 비상근으로 한다.

4 지정도시도도부현권고조정위원은 권고의 요구를 한 지정도시의 시장 혹은 포괄 도도부현의 지사가 전조 제4항의 규정에 의해 권고의 요구를 취하했을 때 또는 동조 제5항의 규정에 의해 총무대신으로부터의 의견의 요구에 따라, 권고의 요구가 있는 사항에 관해 의견을 제시했을 때는 그 직을 잃는다.

5 총무대신은 지정도시도도부현권고조정위원이 해당사건에 직접 이해관계를 갖고 있는 것이 되었을 때는 해당지정도시도도부현권고조정위원을 파면하지 않으면 안된다.

6 제250조 9의 제2항, 제8항, 제9항(제2호를 제외) 및 제10항부터 제14항까지의 규정은 지정도시도도부현권고조정위원회에 준용한다. 이 경우에 동조제2항 중 '3인 이상'이라고 되어 있는 것은 '2인 이상'으로, '2인'이라고 되어 있는 것은 '1인'으로, 동조 제10항 중 '2인'이라고 되어 있는 것은 '1인'으로, 동조 제11항 중 '양위원의 동의를 얻어, 그 위원'이라고 되어 있는 것은 '그 지정도시도도부현권고조정위원'으로, 동조제12항중 '제4항 후단 및 제8항부터 전항까지'로 되어 있는 것은 '제8항, 제9항 제2호를 제외), 제10항 및 전항 그리고 제252조 21의 4 제5항'으로 대체하는 것으로 한다.

(정령에의 위임)

제252조의 21. 전2조에 규정된 것 외에 제252조 21의 3 제1항에 규정된 총무대신의 권고에 관해 필요한 사항은 정령으로 정한다.

#### 4) 지정도시 선정 현황

- 지정도시는 1956년 오사카시 등의 지정 이래 현재까지 20개가 설치되어 있음
  - 1956년에 오사카시를 비롯한 5개가 지정되었고, 가장 최근에는 2012년 구마모토시가 지정되었음

〈표 4-12〉 지정도시 현황

도시	인구		이행 연월일	지정정령 ※3
	지정시 인구※1	※2		
오사카시	2,547	2,691,185	1956년 9월 1일	1959년 정령제254호
나고야시	1,337	2,295,638	1956년 9월 1일	
교토시	1,204	1,475,183	1956년 9월 1일	
요코하마시	1,144	3,742,844	1956년 9월 1일	
고베시	979	1,537,272	1956년 9월 1일	
기타큐슈시	1,042	961,286	1963년 4월 1일	1963년 정령제10호
삿포로시	1,010	1,952,356	1972년 4월 1일	1971년 정령제276호
가와사키시	973	1,475,213	1972년 4월 1일	
후쿠오카시	853	1,538,681	1972년 4월 1일	
히로시마시	853	1,194,034	1980년 4월 1일	1979년 정령제237호
센다이시	857	1,082,159	1989년 4월 1일	1988년 정령제261호
지바시	829	971,882	1992년 4월 1일	1991년 정령제324호
사이타마시	1,024	1,263,979	2003년 4월 1일	2002년 정령제319호
시즈오카시	707	704,989	2005년 4월 1일	2004년 정령제322호
사카이시	830	839,310	2006년 4월 1일	2005년 정령제323호
니가타시	814	810,157	2007년 4월 1일	2006년 정령제338호
하마마쓰시	804	797,980	2007년 4월 1일	
오카야마시	696	719,474	2009년 4월 1일	2008년 정령제315호
사가미하라시	702	720,780	2010년 4월 1일	2009년 정령제251호
구마모토시	734	740,822	2012년 4월 1일	2011년 정령제323호

※1 지정도시인구(단위: 천명)는 5대시 1955년 10월, 기타큐슈시는 1965년 10월, 삿포로시·가와사키시·후쿠오카시 1970년 10월, 히로시마시는 1975년 10월, 센다이시는 1985년 10월, 지바시는 1990년 10월, 사이타마시·시즈오카시·사카이시 2000년 10월, 니가타시·하마마쓰시·오카야마시·사가미하라시는 2005년 10월, 구마모토시 2010년 10월의 국세조사인구를 사용

※2 인구(단위: 명)은 2015년 국세조사(확정치)

※3 지방자치법제252조 19 제1항의 지정도시 지정에 관한 정령(기타큐슈시 지정부터는 동정령의 일부를 개정한 정령에 의함)

## 5) 지정도시제도의 문제점

- 현행 지정도시제도는 대도시가 갖는 잠재력을 충분히 발휘하는데 어울리는 제도라고는 하기 어려우며, 다음과 같은 문제가 존재함
  - 일반 시정촌과 동일한 제도의 적용과 지방자치제도 중에서 대도시의 위상이나 역할이 불명확, 부분적으로 일체성·종합성을 결여한 사무배분, 그 결과로서 도부현과의 역할분담이 대단히 애매하기 때문에 생겨나는 이중행정·이중감독 등이 그것임

### (1) 대도시의 잠재력을 충분히 발휘할 수 없는 제도

- 지정도시제도는 도도부현과 시정촌의 2층제를 유지한다고 하는 대원칙 하에 타협된 산물로서 생겨났기 때문에, 현재에도 많은 제도상의 문제점이 존재하며, 대도시가 갖고 있는 잠재력을 충분히 발휘할 수 없는 대단히 불충분한 제도로 되어 있음
  - 보통지방공공단체는 지방자치법 제1조의 3 규정에 기초하여 도도부현 및 시정촌의 2층제로 구성되어있지만, 그중에서 지정도시는 정령으로 지정하는 인구 50만명 이상의 시라고 규정되어 정령이 정하는 바에 따르고 도부현이 처리하는 업무의 전부 또는 일부를 도부현을 대신해서 ‘특례’로 지정도시에 배분한다고 하는 법체계로 되어 있음
- 이로 인하여 지정도시가 현재 도부현에 비견할만한 규모·행정능력을 갖고 있음에도 불구하고, 일반 시정촌과의 동일한 제도가 일률적으로 적용되며 또한 지방자치제도에서의 대도시의 위상과 해야 할 역할 등이 법률상 명확히 되어 있지 않기 때문에 도부현의 관여가 여전히 남겨져 있음
  - 또한 각성청의 개별법도 체계화되지 못하고 각 성청에서 개별적으로 도부현의 사무로 되어 있는 것과 지정도시의 사무로 되어 있는 것이 혼재되어 있는 등, 지정도시와 도부현과의 역할분담이 대단히 애매하게 되어 있음
- 이러한 제도상의 문제점도 있어서 지정도시가 안고 있는 복잡하고 다양한



- 대도시 문제를 다른 마을만들기 시책과 연동하면서 스스로의 권한과 책임으로 종합적이고 일체적으로 해결을 도모하는 것이 어렵게 되어 있음
- 2013년 6월에 ‘제30차 지방제도조사회’가 공표한 ‘대도시 개혁 및 기초지자체의 행정서비스 제공 체제에 관한 답신’에서도 ‘지정도시와 도도부현과의 실제 행정운영 가운데 이른바 ‘이중행정’ 문제가 나타나고 있으며, 대도시에서의 효율적이고 효과적인 행정체제의 정비를 위해서는 이러한 ‘이중행정’의 해소를 도모하는 것이 필요하다’고 지적하고 있음

〈표 4-13〉 도부현과 기초지자체의 이중행정

분류	개요	구체적인 예
중복형 (하드)	광역지자체와 기초지자체가 모두 같은 공공시설을 정비하고 있는 상황	공영주택의 정비 도서관·박물관의 정비 체육관·수영장의 정비
중복형 (소프트)	광역지자체와 기초지자체가 모두 같은 시책을 실시하고 있는 상황	중소기업지원 상점가 진흥 지구온난화 대책 환경교육·남녀공동참여기획
분담형	동일하거나 유사한 행정분야에서 사업규모 등에 따라 광역지자체와 기초지자체 간에 사무권한이 나뉘어져 있어 일체적인 행정운영을 할 수 없는 상황	1급하천(지정구간)·2급하천의 관리(일부 지정구간만 지정도시)
관여형	기초지자체의 사무처리에 대해 광역지자체의 관여 등이 있는 상황	지사에 의한 농지전용허가(4ha이하)

## (2) 역할분담에 따른 세제정 제도의 부재

- 지정도시는 권역의 중추도시로서의 역할과 인구집중·산업집적에 따른 도시적 과제에서 발생하는 대도시 특유의 재정수요를 떠안고 있음에도 불구하고 도시세원인 소비·유통과세 및 법인소득과세의 배분비율이 극히 낮게 되어 있음
- 따라서 지정도시에서 소비유통 활동이 활발히 이루어지고 있는 점 그리고

법인이 산업경제의 집적에 따른 사회자본정비 등의 행정서비스를 향유하고 있는 점을 바탕으로 특히 지방소비세(사회보장재원화분 이외)와 법인주민세의 배분 비율을 강화할 필요가 있음

- 지정도시에는 사무배분이 특례에 의해 도부현의 사무·권한이 이양되어 있지만, 지방세제는 사무·권한에 관계없이 획일적이기 때문에 이양된 사무에 필요한 재원에 대해서 세제상의 조치가 불충분함
  - 지정도시의 시민은 도부현에서 이양된 사무(이하 '대도시특례사무'라고 한다)에 대해서 지정도시에서 행정서비스를 받고 있음에도 불구하고 그 경비를 도부현세로서 부담하고 있어, 수익과 부담의 관계에 불균형이 발생하고 있음
- 따라서 지정도시의 대도시특례사무와 관련된 경비 중 세제상의 조치부족액에 대해서는 개인도부현민세, 법인도부현민세 및 지방소비세의 복수세목에서의 세원이양에 따른 세원배분의 재검토를 통해 대도시특례세제를 창설해야 할 것임
  - 또한 진정한 분권형 사회를 실현해 나가는 가운데 새롭게 도부현에서 지정도시로 이양되는 사무·권한에 대해서도 이에 필요한 재원을 함께 고려하여, 지정도시에 대한 세제상 조치를 강구해야 할 필요가 있음

### 3. 지역사례(지정도시 나고야시(名古屋市))

#### 1) 도시의 특징

- 이세만(伊勢灣)의 안쪽, 기소산센(木曾三川) 유역을 포함하여 광대한 농비(濃尾) 평야의 하구에 위치해 있음
  - 일본 전체를 두고 본다면 거의 중앙에 위치하고 있으며 도쿄에서는 약 260km, 오사카에서는 약 140km의 거리에 있어 철도나 간선도로가 집중되어 있어 일본의 동서를 연결하는 교통의 요충지로도 알려져 있음

- 일본내 유수의 국제무역항인 나고야항을 포함하여 오키나와(四日市港) 등의 대규모 무역항이 있고, 이세만 연안부에는 컨테이너, 공장, 창고 등이 집중되어 있어 경제·해상 물류의 일대 교역권을 형성하고 있음
  - 중부국제공항까지의 거리도 약 40km 거리에 있어 국제교류의 관점에서도 교통의 유리한 위치를 가지고 있음
- 이상의 내용에서 인적 이동이나 물류, 산업의 입지 등 지리적으로 유리한 조건을 많이 가지고 있으며, 다음과 같은 도시적 특징도 보유하고 있음
  - 나고야시의 인구는 2019년 현재 약 230만 명, 면적은 326㎢로, 인구는 정령지정도시 중에서 요코하마시, 오사카시 다음으로 많음
  - 인구집중지구의 면적비율은 2019년 현재 85.5%로 도시화가 진행되어 있지만, 인구 밀도를 본다면, 요코하마시, 오사카시에 비하여 저밀도인 것을 알 수 있음
  - 주간 인구비율은 112.8%로 되어 있고, 통근·통학자가 주변 시정촌으로부터 유입되는 등 권역의 중심도시 역할을 하고 있음

## 2) 대도시를 둘러싼 현황과 과제

### (1) 저출산고령화

- 일본의 인구는 2015년의 국세조사에 따르면, 1억 2,709만 명으로 나타나고, 바로 전 조사인 2010년과 비교하면 96만 명이 감소하는 등, 이미 인구 감소사회를 맞이하였음
  - 인구는 앞으로도 감소할 것으로 예측되고 있고, 국립 사회보장·인구문제연구소의 계산에 따르면, 2060년에는 9,284만 명으로 감소할 것으로 예측됨
- 나고야시의 총인구에 대해서는 최근, 증가 경향을 보이고 있지만, 이런 상황이 앞으로도 계속될 것이라고는 예상되지 않음
  - 출생률, 사회이동이 지금 정도로 계속된다고 하더라도, 2060년에는 184만

명 정도가 될 것이라고 추측됨

- 또한, 인구감소가 계속되는 가운데, 대도시에 대해서는 전국으로 비교해 봐도 특히 고령화가 급속히 진행될 것이 예상되고 있음
  - 나고야시도 2010년과 2060년을 비교하면, 15세부터 64세의 생산연령인구는 149만 명에서 100만 명으로 감소하는 한편, 65세 이상의 고령자인구는 48만 명에서 65만 명으로 증가할 것으로 예측되고 있음
- 앞으로 고령화가 진행되면 그 영향이 대도시 지역에서 특히 강하게 나타날 것으로 생각되고 있으며, 저출산 대책이나 고령화 의료·간호 등 행정 수요의 급증에 대한 대응이 요구되고 있는 것에 더하여, 더욱 효과적이고 효율적인 행·재정 운영과 서비스의 제공 체제가 요구됨

## (2) 글로벌화

- 1980년대부터 가속화 되고있는 경제의 글로벌화나 정보화의 진전은, 국경을 넘어서 도시가 세계와 직접 연결되어 세계적인 도시네트워크를 확대하는 것과 함께 국제적인 도시간 경쟁을 격화시킴
  - 최근 일본과 유럽의 국내총생산(GDP)의 추이는 정체하고 있는 반면, 중국을 비롯한 아시아 여러 국가의 성장은 눈에 띄고 있으며 일본이 세계 경제에서 차지하고 있는 비율은 상대적으로 적어지고 있음
- 세계의 항만거래 화물량을 보아도 1998년에는 상위25개 항구 중에 일본항이 7개 포함되어 있었지만, 2015년에는 2개 항(나고야, 지바)으로 감소함
  - 그 주요 요인으로는 특히 중국과 한국을 비롯한 아시아 여러 국가들의 대두를 들 수 있음
- 이런 상황에서 각 권역의 중핵·중추 기능을 담당하고 일본경제를 견인하고 있는 대도시가 도시간 경쟁에서 이기기 위해서는 대도시 스스로의 매력, 도시기능의 향상에 더하여, 국제경쟁력의 강화를 향해 국제적인 전략이나 제도개혁을 해야 함

### (3) 지역 커뮤니티의 기능 저하

- 대도시에 관해서는 도시화나 정보화의 진전, 교통기반의 정비를 배경으로 주민 생활이 확대되는 것과 함께 가족이나 세대의 형태, 사람과 사람의 연결에 대한 사람들의 의식도 변화해 왔음
  - 이런 흐름에 더하여 저출산 고령화에 의한 1인 세대나 고령자 세대, 나아가서는 고령자 1인 세대의 증가 등 가족 형태도 변화되어 왔고, 지역에 대한 주민 상호의 교류나 연대감이 희박해지는 등 지역 커뮤니티의 기능 저하가 지적되고 있음
- 인구감소나 고령화와 같이 지역 커뮤니티가 종래부터 담당해왔던 사람과 사람의 연결, 서로 도움을 주며 살아가는 것의 중요성이 재차 확인되는 가운데 행정과 지역의 관계나 친밀하게 느끼는 행정서비스의 제공 체제를 검토할 필요가 있음

### (4) 공공시설의 노후화 대응

- 일본은 공공시설 등의 노후화 대책이 큰 과제로 지적되고 있으며, 지방자치단체는 어려운 재정상황이 계속되는 가운데 앞으로 인구감소 등에 의해 공공시설 등의 이용 수요가 변화할 것으로 예상됨
  - 이에 따라 되도록 빠르게 공공시설 등의 전체의 상황을 파악하여 장기적인 시점을 갖고, 재설비, 통폐합, 보수를 통한 수명연장 등을 계획적으로 실시하여, 재정부담을 경감, 표준화하면서도 공공시설 등을 최적화한 배치를 실현하는 것이 필요해지고 있음
- 나고야시에서는 패전 이후의 계획적인 사업실시에 의해 도로나 다리 등의 교통시설, 상하수도나 쓰레기처리시설 등의 공급처리시설, 시영주택이나 학교를 비롯한 기타 공공시설 등의 도시기반 시설이 거의 정비되었음
- 또 다른 한편으로는 이러한 공공시설의 대부분은 시 지역의 확장과 고도경제 성장기의 인구의 급증과 맞물려 1950년 후반부터 1980년대 걸쳐서 건

- 설되었고, 이에 따라 노후화 시설이 급증할 것으로 예상되고 있음
- 그 때문에 건전한 상태로 시설을 유지·관리하고, 안전·안심할 수 있는 적절한 서비스를 계속적으로 제공하기 위해서 시설의 수명연장을 도모하거나 보유자산량의 적정화를 도모해야 할 필요가 있음

### 3) 나고야 대도시권을 둘러싼 현황과 과제

#### (1) 리니아 중앙신칸센의 신설

- 2027년으로 예정되어 있는 리니아 중앙신칸센의 신설로 도쿄-오사카간은 약 40분에 연결될 것으로 보임
- 즉, 리니아 중앙신칸센의 신설이 2045년으로 예정되어 있고, 빠르면 8년 단축되면서 인구7000만명의 새로운 거대한 교류권역이 탄생될 것으로 예상되고 있음
- 반면, 도쿄도와의 시간적인 거리는 짧아지기 때문에, 사람이나 기업이 도쿄에 흡수되어 버리는 ‘스트로(straw) 현상’에 대한 우려가 있음
- 리니아 중앙신칸센의 개업을 본 권역의 지속적인 발전으로 연결시키기 위해서는 권역 전체가 일체화되어, 리니아 임팩트를 최대한 활용할 수 있도록 마을만들기를 진행할 필요가 있음

#### (2) 난카이 트러프(南海トラフ) 거대지진 발생에 대한 우려

- 난카이 트러프 거대지진이 발생할 경우, 본 권역은 막대한 피해가 발생할 것으로 예상됨
- 이러한 상황하에 주민의 안심·안전의 확보에 더해 본 권역이 계속해서 세계 유수의 제조업 중추권역으로서 일본 경제를 견인하기 위해서는 권역 전체에서 방재기능의 강화에 힘써야 할 필요가 있음
- 또한 수도직하지진에 의해 수도권역의 중추기능이 마비되는 경우, 본 권역이 그 보완·대체 기능을 담당할 수 있도록 더욱더 도시기능의 강화에 힘

써야 할 필요가 있음

### (3) 도쿄편중의 심화

- 현재 일본에서는 지방에서 도쿄권으로의 인구유출 등 도쿄 편중현상이 심화되고 있으며, 그 폐해로서 지역경제의 축소와 도쿄권에 대한 인구과밀과 지진 등의 재해리스크 증대가 지적되고 있음
  - 나고야시에서의 최근 지역별 사회증감을 확인해 보면, 간토(關東)지역을 제외한 각 지역에 대해 전입초과로 나타나 있지만, 간토(關東)지역에 대해서는 일관적으로 전출초과의 상황이 계속되고 있음
- 또한 간토(關東)지역에 관한 사회증감수를 연령별·남녀별로 보면, 20대의 여성의 감소가 눈에 띄고 있음
  - 산업별로 사업소수에 관해 확인해 보면, 도쿄특별구에는 나고야시의 4.2배의 사업소가 집적해 있고 그 중에서도 정보통신업 사업소수에 대해서는 나고야시의 8.5배의 사업소가 소재하는 등, 일자리도 도쿄에 집중하고 있음
- 지방세수에 관해서도, 기업소득과 관련된 지방세인 법인사업세나 법인주민세 외에 개인소득과 관련된 개인주민세에 대해서도 본사기능이 많은 도쿄도에 집중하는 구조로 되어 있음
  - 2019년 현재 인구 한 명당을 기준으로 살펴보면, 지방세의 합계는 전국 평균을 100으로 하면, 도쿄도는 165.9로 최소인 오키나와현의 약 2.5배로 되어있으며, 아이치현의 약 1.4배로 되어 있음. 또한 세수의 편재성이 큰 지방법인2세(법인사업세, 법인주민세)에 대해서는 도쿄도는 251.4로 최소인 나라현의 약6.5배, 아이치현의 약1.8배로 되어 있음
  - 이와 같이 지방세수에 대해서도 도쿄에 집중하고 있으며, 그 세수가 도쿄의 인프라 정비에 충당되어 인구나 기업의 집중이 더욱 촉진되고 있음
- 이러한 상황에서 도쿄 편중현상을 해소하기 위해서는 각 지역에서 성장을 견인하는 거점도시의 존재가 중요하며, 지정도시 등 각 지역의 거점도시가

갖는 잠재력을 최대한 발휘할 수 있는 새로운 대도시제도의 창설이 요구되고 있음

- 또한 동시에 권역에서의 지자체간 연계 기반을 강화하고, 권역 전체가 일체화되어 지속적인 성장을 향해 노력해 나가지 않으면 안됨

#### (4) 광역적인 대응에 대한 요청의 증가

- 본 권역에서는 최근 교통기반의 정비에 눈에 띄게 진전되고 있으며 사람들의 일상생활권이나 도시 활동의 범위가 행정구역을 넘어 크게 확대되고 있으며, 리니아 중앙신칸센의 개업과 난카이트러프 거대지진에 대한 대응 등 하나의 지자체만으로는 해결하는 것이 곤란한 광역적인 행정과제가 증가하고 있음
- 이러한 행정과제의 대한 광역적인 대응은 나고야시뿐만 아니라 본 권역의 다른 지자체에서도 피할 수 없는 중요한 테마이며 지자체 연계에 의한 광역적인 대처에 대한 요청이 높아지고 있음
- 앞으로 본 권역의 지자체간 다양한 연계를 도모함으로써 권역의 일체감을 양성하고 동시에 광역적인 행정과제의 해결에 힘써 나갈 필요가 있음

#### (5) 특례 사무에 대한 재정의 부족

- 나고야시의 재정상황을 보면 사무배분의 특례에 기초한 재정수요액은 2017년도 예산에서 482억에 이르며, 이에 요구되는 일반재원은 258억엔에 달했음. 그러나 세제상의 조치는 지방양여세의 증액 등 그 일부에 대해 강구되고 있는데 지나지 않으며 102억엔의 조치 부족액이 발생하고 있어 도부현과 지정도시의 세원배분이 역할분담에 대응하고 있지 않은 상황이 지속되고 있음

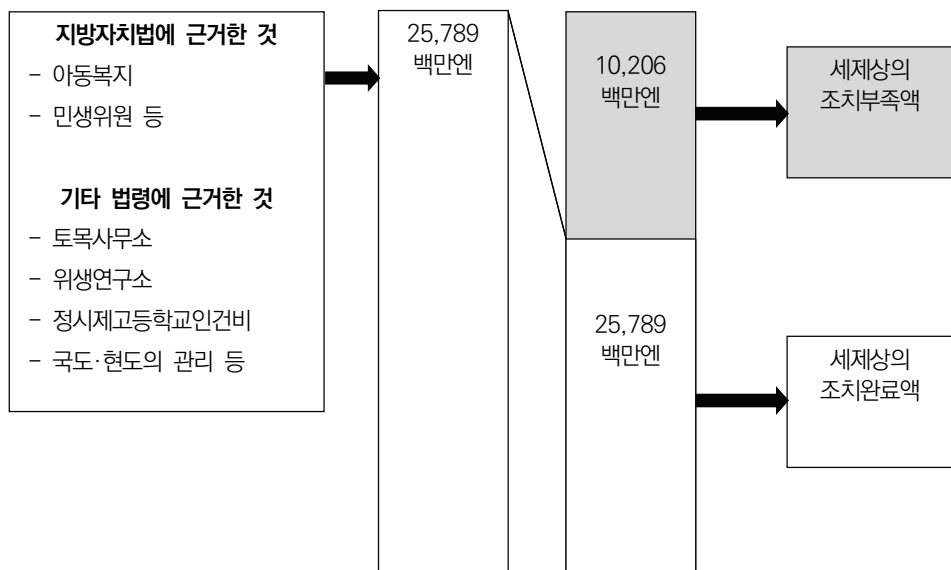


〈표 4-14〉 나고야시에서 대도시 사무배분의 특례에 기초한 재정수요(2017년도 예산)

(단위: 백만엔)

항 목		경 비	일반재원
(1) 지방자치법에 근거한 것		19,604	10,146
(2) 기타 법령에 근거한 것		28,613	15,643
내역	① 국도·도부현도의 관리	21,360	11,732
	② 토목사무소	3,639	858
	③ 위생연구소	859	554
	④ 정시제 고등학교 인건비	923	886
	⑤ 도도부현비교직원의 임면·연수	201	183
	⑥ 기타	1,631	1,430
계		48,217	25,789

〈그림 4-3〉 나고야시의 세제상 조치부족액(2017년도 예산)



출처: 名古屋市「名古屋市の財政(平成29年版)」

## 제2절 중핵시 등

### 1. 중핵시

#### 1) 중핵시 성립의 역사적 경위

- 중핵시란 지방자치법에 규정되어, 정령으로 지정된 인구 20만 이상의 도시를 말함
  - 도시의 규모나 능력에 따라 사무배분을 진행하는 관점에서 기존의 시 사무 권한을 강화하고, 가능한 주민과 가까운 곳에서 행정을 실행한다고 하는 지방자치의 이념을 실현하기 위하여 창설되었음
  - 2019년 현재 전국의 인구 12709만명 가운데 중핵시가 접하는 비중은 16.3%(2073만명)임
- 중핵시는 1989년 7월 17일 전국시장회가, 인구 30만 이상의 도시 또는 도시기능의 집적도나 권역에 대한 거점성이 높은 도시에 대해 정령지정도시에 준하는 사무배분을 해야 한다고 제안하고, 1989년 12월 20일 제2차 임시행정개혁추진심의회에서 지역의 중핵도시로서 인구규모 외 일정조건을 만족하는 시에 대해서 지역행정의 관한 사무를 중심으로 도도부현의 사무 권한을 이양해야 한다고 제안한 후 같은해 12월 29일에 제2차 임시행정개혁추진심의회 제언 취지에 따라 지역중핵도시의 구체화를 도모하기로 각의 결정되었음
  - 그 후 1991년 7월 4일, 제3차 임시행정개혁추진심의회에서 총리대신에게 지방제도조사회의 적극적인 대처를 기대한다는 내용의 답신을 한 후, 3년 뒤인 1994년 6월 22일에 지방자치법의 일부를 개정하는 법률안 등이 성립(중핵시 제도 법제화)되었으며, 같은해 6월 29일 지방자치법의 일부를 개정하는 법률 등의 공포 및 12월 21일 중핵시제도 관련 정령을 공포함
- 그 이후의 개정상황을 보면 다음과 같음

- 1995년 4월 1일 지방자치법의 일부를 개정하는 법률 등의 시행(중핵시 제도 발족)
- 1999년 7월 8일 지방분권추진을 위한 관계 법률의 정비 등에 관한 법률 성립(같은해 7월 16일 공포, 2000년 4월 1일 시행. 인구 30만 이상 50만 미만의 시에 대해 주야간 인구비교 요건 폐지)
- 2002년 3월 28일 지방자치법 등의 일부를 개정하는 법률 성립(같은해 3월 30일 공포, 같은해 4월 1일 시행. 인구50만명 이상의 시의 면적 요건 폐지)
- 2006년 6월 7일 지방자치법 일부를 개정하는 법률 성립(같은날 공포, 시행. 면적요건을 폐지)
- 2014년 5월 23일 지방자치법 일부를 개정하는 법률 성립(같은해 5월 30일 공포. 2015년4월1일 시행. 특례시 제도를 폐지하고, 중핵시 지정 요건이 「인구20만명 이상의 시」로 변경됨)

〈표 4-15〉 중핵시의 변천과정

개정년도	인구	면적	주야간 인구 비율 ※ 1
1995년	30 만명 이상	100km <sup>2</sup> 이상	100 초과※ 2
1999년			없음
2002년		100km <sup>2</sup> 이상※ 2	
2006년		없음	
2014년	20 만명 이상		

※ 1 주야간 인구 비율 : (주야간 인구÷야간 인구) ×100

※ 2 인구 50만명 미만의 경우

## 2) 중핵시의 사무와 지정절차

### (1) 중핵시가 처리하는 사무

- 지정도시가 처리할 수 있는 사무 중 도도부현이 그 구역에 걸쳐 일체적으로 처리하는 것이 중핵시가 처리하는 것에 비해 효율적인 사무를 제외하고, 중핵시에 사무이양을 하는 것임

〈표 4-16〉 중핵시·시행시특별시·시정촌이 처리하는 사무

행정분류	중핵시	시행시 특별시	
			시정촌
민생	신체장애자수첩교부 특별양호노인훈 설치인가, 감독 모자·부자 과부 복지자금 대출		보육소 설치, 운영 생활보호(시 및 복지사무소 설치 정촌이 처리) 장애자자립지원 급부 개호보험사업 국민건강보험사업
보건위생	보건소 설치 진료소 등 개설허가 감염증 예방, 대책 음식점 영업 등 허가 이용실 및 미용실 개설허가 약국 개설허가 온천 이용허가 식육위생검사소 설치		시정촌보건센터의 설치 건강증진사업의 실시 정기예방접종의 실시 결핵관련 건강진단 매장, 화장의 허가
환경	일반폐기물, 산업폐기물 처리시설의 설치허가 매연발생시설 설치신고접수	일반분진 발생시설의 설치 신고 접수 오수 또는 폐액을 배출하는 특정시설의 설치신고 접수	일반폐기물의 수거, 처리 소음, 진동, 악취를 규제하는 지역의 지정, 규제 기준의 설정(시간 해당)
도시계획 · 건설	야외 광고물의 조례에 의한 설치제한	시가화구역 또는 시가화 조 정구역의 개발행위 허가 토지구획정리조합의 설치 허가	상하수도 정비, 관리운영 도시계획 결정 시정촌 도로, 교량 건설관리 준용하천의 관리
산업경제		계량법에 기초한 권고, 정기검사	
문화교육	현비(県費) 부담 교직원 연수		초중학교의 설치 관리 유치원의 설치, 운영 현비(県費)부담 교직원의 복무감독, 근무성적 평가

- 그리고 2018년 현재 일본에서는 48개 시가 중핵시로 지정되어 있음
- 그 중 구레시(呉市), 사세보시(佐世保市) 및 하치노헤시(八戸市) 3시는 시행시특별시에서 중핵시로 이행하였음

〈표 4-17〉 일본 중핵시 일람

이행 년도	지자체명	인구 (만명)	이행 년도	지자체명	인구 (만명)
1996년 4월1일	도치기현 오쓰노미야시(宇都宮市)	51.9	2004년 4월1일	오사카부 히가시오사카시 (東大阪市)	50.3
	도야마현 도야마시(富山市)	41.9	2005년 10월1일	홋카이도 하코다테시(函館市)	26.6
	이시카와현 가나자와시(金沢市)	46.6		아마구치현 시모노세키시(下関市)	26.9
	기후현 기후시(岐阜市)	40.7	2006년 10월1일	아오모리현 아오모리시(青森市)	28.8
	효고현 히메지시(姫路市)	53.6			
	가고시마현 가고시마시(鹿児島市)	60.0			
1997년 4월1일	아키타현 아키타시(秋田市)	31.6	2008년 4월1일	이와테현 모리오카시(盛岡市)	29.8
	후쿠시마현 고리야마시(郡山市)	33.6		지바현 가시와시(柏市)	41.4
	와카야마현 와카야마시(和歌山市)	36.5		효고현 니시노미야시(西宮市)	48.8
	나가사키현 나가사키시(長崎市)	43.0		후쿠오카현 구루메시(久留米市)	30.5
	오이타현 오이타시(大分市)	47.9	2009년 4월1일	군마현 마에바시시(前橋市)	33.7
1998년 4월1일	아이치현 도요타시(豊田市)	42.3		시가현 오쓰시(大津市)	34.1
	히로시마현 후쿠야마시(福山市)	46.5		효고현 아마가사키시(尼崎市)	45.3
	고치현 고치시(高知市)	33.8	2011년 4월1일	군마현 다카사키시(高崎市)	37.1
	미야자키현 미야자키시(宮崎市)	40.2	2012년 4월1일		
1999년 4월1일	후쿠시마현 이와키시(いわき市)	35.1		오사카부 도요나카시(豊中市)	39.6
	나가노현 나가노시(長野市)	37.8			
	아이치현 도요하시시(豊橋市)	37.5	2013년 4월1일	오кина와현 나하시(那覇市)	32.0
	가가와현 다카마쓰시(高松市)	42.1	2014년 4월1일		
2000년 4월1일	홋카이도 아사히카와시(旭川市)	34.0		오사카부 히라카타시(枚方市)	40.5
	에히메현 마쓰야마시(松山市)	51.5	2015년 4월1일	사이타마현 고시가야시(越谷市)	33.8
2001년 4월1일	가나가와현 요코스카시(横須賀市)	40.7		도쿄도 하치오지시(八王子市)	57.8
2002년 4월1일	나라현 나라시(奈良市)	36.1	2016년 4월1일	히로시마현 구레시(呉市)※	22.9
	오카야마현 구라시키시(倉敷市)	47.8		나가사키현 사세보시(佐世保市)※	25.6
2003년 4월1일	사이타마현 가와고에시(川越市)	35.1	2017년 1월1일		
	지바현 후나바시시(船橋市)	62.3		아오모리현 하치노헤시(八戸市)※	23.2
	아이치현 오카자키시(岡崎市)	38.2			
	오사카부 다카쓰키시(高槻市)	35.2			

주 1: 인구는 2015년 인구조사 통계

주 2: ※는 시행시특례시로부터 중핵시로 이행한 지자체

- 또한 일본 전국에서는 12개 시가 중핵시로 이행을 예정하고 있음
- 그 중 11개 시가 시행시특례시에서 중핵시로 이행됨

〈표 4-18〉 중핵시 이행 예정시 일람

이행 년도	지자체명	인구 (만명)	이행 년도	지자체명	인구 (만명)
2018년 4월	후쿠시마현 후쿠시마시(福島市)	29.5	2019년 4월	야마가타현 야마가타시(山形市)※	25.4
	사이타마현 가와구치시(川口市)※	57.9		후쿠이현 후쿠이시(福井市)※	26.6
	오사카부 야오시(八尾市)※	26.9		야마나시현 고후시(甲府市)※	19.4
	효고현 아카시시(明石市)※	29.4		오사카부 네야가와시(寝屋川市)※	23.8
	돗토리현 돗토리시(鳥取市)※	19.4	2020년 4월	이바라기현 미토시(水戸市)※	27.1
	시마네현 마쓰에시(松江市)※	20.7		오사카부 스이타시(吹田市)※	37.5

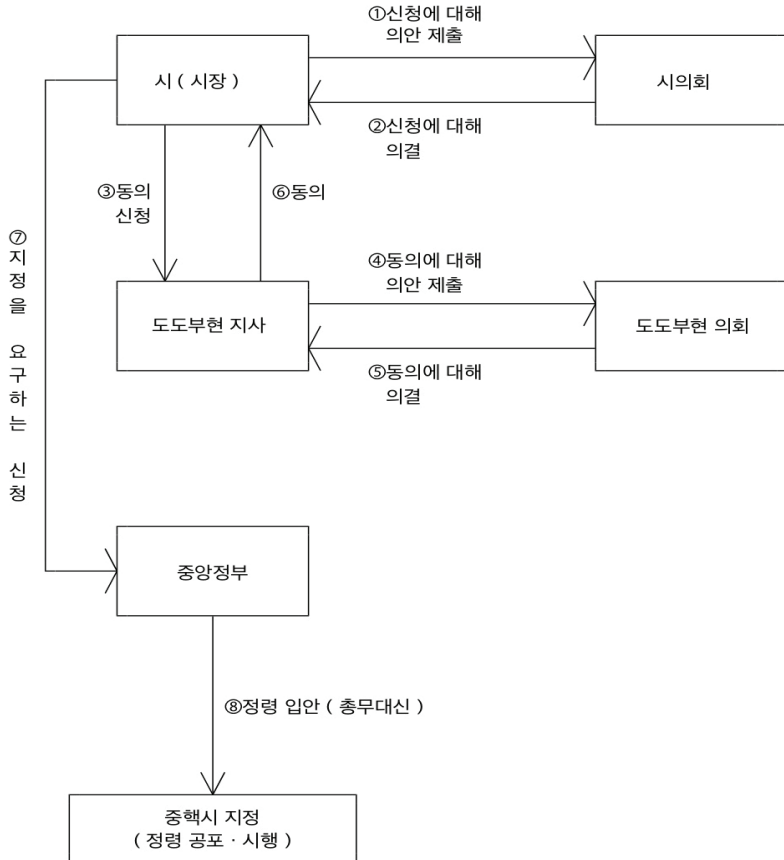
주 1: 인구는 2015년 인구조사 통계

주 2: ※는 시행시특례시로부터 중핵시로 이행 예정인 지자체

## (2) 중핵시로 지정받는 절차

- 중핵시로 지정받는 절차는 총무대신이 중핵시의 지정에 관한 정령의 입안을 하려고 할 때는 미리 시로부터의 신청을 받아 이를 기초로 실시하게 됨
- 단, 시는 미리 시의회의 의결을 거쳐 도도부현의 동의(도도부현의회의 의결)를 얻어야만 함

〈그림 4-4〉 중핵시 지정 절차



### 3) 근거 법령

#### (1) 지방자치법

- 지방자치법 제12장 대도시에 관한 특례에는 제2절에 중핵시에 관한 특례가 규정되어 있음

〈표 4-19〉 중핵시 특례규정(지방자치법)

지방자치법 제12장 대도시에 관한 특례

제2절 중핵시에 관한 특례

(중핵시의 권능)

제252조의22 정령으로 지정되는 인구 20만명 이상의 시(이하 ‘중핵시’라고 함)는 제252조의 19 제1항의 규정에 따라 지정도시가 처리할 수 있는 사무 중, 도도부현이 그 구역에 걸쳐 일체적으로 처리하는 것이 중핵시가 처리하는 것보다도 효율적인 사무, 기타 중핵시가 처리하는 것이 적당하지 않은 사무 이외의 사무에서 정령으로 정하는 것을, 정령으로 정하는 바에 따라 처리할 수 있다.

2 중핵시가 그 사무를 처리함에 있어서 법률 또는 이에 기초한 정령의 정하는 바에 따라 도도부현 지사의 개선, 정지, 제한, 금지 기타 이와 유사한 지시, 기타 명령을 받는 것으로 되어 있는 사항에서 정령으로 정하는 것에 대해서는, 정령이 정하는 바에 따라 이러한 지시, 기타 명령에 관한 법령의 규정을 적용하지 않고, 또는 도도부현의 지사의 지시, 기타 명령을 대신하여 각 대신의 지시, 기타 명령을 받는 것으로 한다.

제252조의 23 삭제

(중핵시 지정에 관한 절차)

제252조의 24. 총무대신은 제252조의 22 제1항의 중핵시 규정과 관련된 정령의 입안을 하려고 할 때는 관계시로부터의 신청에 기초하여 이를 실행하는 것으로 한다.

2 전항의 규정에 의한 신청을 하려고 할 때는 관계시는 미리 해당시의 의회의 의결을 거쳐 도도부현의 동의를 얻어야만 한다.

3 전항의 동의에 대해서는 해당 도도부현 의회의 의결을 거쳐야 한다.

(정령에의 위임)

제252조의 25 제252조의 21의 규정은 제252조의 22 제1항의 규정에 의한 중핵시 시정이 있을 경우에 준용한다.

(지정도시의 지정이 있었을 경우의 취급)

제252조의 26 중핵시에 지정된 시에 대해서 제252조의 19조 제1항의 규정에 의한 지정도시의 지정이 있었을 경우에는 해당시와 관련한 제252조의 22 제1항의 규정에 의한 중핵시의 지정은 그 효력을 잃는 것으로 한다.

(중핵시의 지정에 관한 특례)

제252조의 26의 2. 제7조 제1항 또는 제3항의 규정에 의해 중핵시로 지정된 시의 구역 전부를 포함한 구역으로 시를 설치하는 처분에 대해서 동항의 규정에 의해 총무대신에게 신고 또는 신청이 있었을 경우에는 제252조의 24 제1항의 관계시로부터의 신청이 있었던 것으로 간주한다.



## (2) 정령

○ 현재 정령으로 중핵시 지정과 관련해 규정된 사항은 다음과 같음

### 〈표 4-20〉 중핵시 특례규정(정령)

정령 제408호

지방자치법 제252조의 22 제1항의 중핵시 시정에 관한 정령

내각은 지방자치법(1947년 법률 제67호) 제252조 22 제1항의 규정에 기초하여 본 정령을 제정한다.

지방자치법 제252조의 22 제1항의 중핵시를 다음과 같이 지정한다.

우쓰노미야시(宇都宮市) · 가나자와시(金沢市) · 기후시(岐阜市) · 히메지시(姫路市) · 가고시마시(鹿児島市) · 아키타시(秋田市) · 고리야마시(郡山市) · 와카야마시(和歌山市) · 나가사키시(長崎市) · 오이타시(大分市) · 도요나카시(豊田市) · 후쿠야마시(福山市) · 고치시(高知市) · 미야자키시(宮崎市) · 이와키시(いわき市) · 나가노시(長野市) · 도요하시시(豊橋市) · 다카마쓰시(高松市) · 아사히카와시(旭川市) · 마쓰야마시(松山市) · 요코스카시(横須賀市) · 나라시(奈良市) · 구라시키시(倉敷市) · 가와고에시(川越市) · 후나바시시(船橋市) · 오카자키시(岡崎市) · 다카쓰키시(高槻市) · 히가시오사카시(東大阪市) · 도야마시(富山市) · 하코다테시(函館市) · 시모노세키시(下関市) · 아오모리시(青森市) · 모리오카시(盛岡市) · 가시와시(柏市) · 니시노미야시(西宮市) · 구루메시(久留米市) · 마에바시시(前橋市) · 오쓰시(大津市) · 아마가사키시(尼崎市) · 다카자키시(高崎市) · 도요나카시(豊中市) · 나하시(那覇市) · 히라카타시(枚方市) · 하치오지시(八王子市) · 고시가야시(越谷市) · 구레시(呉市) · 사세보시(佐世保市) · 하치노헤시(八戸市) · 후쿠시마시(福島市) · 가와구치시(川口市) · 야오시(八尾市) · 아카시시(明石市) · 돗토리시(鳥取市) · 마쓰에시(松江市)

부 칙  
(시행기일)

1 본 정령은 1996년 4월 1일부터 시행한다.

이하 개정이력 생략

## 2. 특례시(시행시특례시)

### 1) 특례시 성립과정과 내용

#### (1) 제도의 성립과정

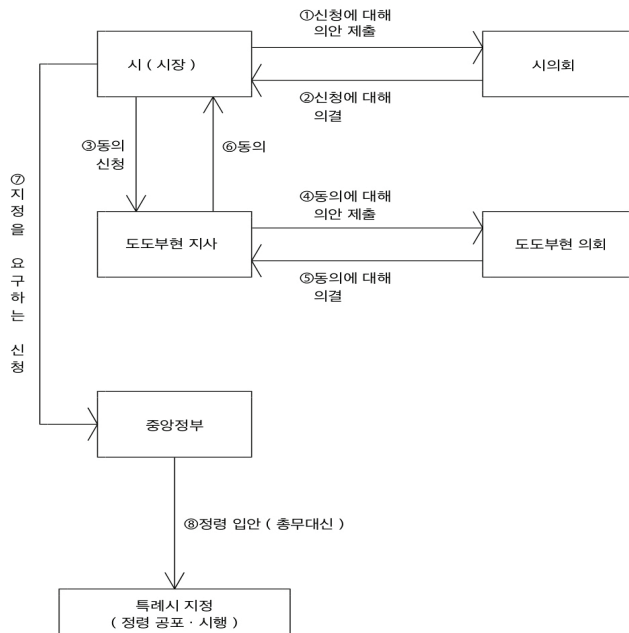
- 1999년 7월의 제145회 국회에서 지방자치법을 중심으로 관계 475개 법의 개정을 포함한 ‘지방분권의 추진을 도모하기 위한 관계법률의 정비 등에 관한 법률’(이하 ‘분권일괄법’이라고 함)이 가결, 성립되었음
  - 이 분권일괄법은 1998년 5월에 각의 결정된 지방분권추진계획의 내용을 구체화한 것으로 2000년 4월에 시행되었음
- 분권일괄법에서는 지방행정에 관한 거의 모든 분야에서 재검토가 이루어졌으며 대도시제도의 특례에 대해서도 개정이 담겨졌음. 즉 중핵시의 지정요건(인구요건, 면적요건, 도시의 중핵성 요건) 가운데 중핵성 요건(주야간비 1 이상)이 철폐된 것과 특례시제도(인구 20만명 이상의 시를 대상)가 창설된 것임
  - 이로써 일본의 도시제도는 정령으로 지정되는 인구 50만명 이상의 시(이하 ‘지정도시’라고 함), 중핵시, 특례시, 시(이하 ‘일반시’라고 함)의 4개 유형이 되었음
- 특례시는 지방분권추진위원회의 권고에 기초하여 제도화된 것임
  - 지방분권추진위원회는 제2차권고(1997년 7월)에서 언급한 후, 제4차권고(1997년 10월)에 ‘시정촌으로의 권한이양을 가능한 한 추진한다는 관점에서...(중략)...인구규모에 따라 단계적으로 권한을 이양하는 것도 필요하다’고 하고, ‘일정 인구규모(20만명 이상 등)를 가진 시에 대해 해당시의 신청에 따라 지정함으로써 권한을 정리해서 이양하는 법제상의 조치’를 권고하였음
  - 이 내용은 지방분권추진계획에 계승되어 ‘20만명 이상의 시’에 대해 13개 항목의 권한이양을 할 것이 명기되었음

- 지방분권추진계획에서의 ‘20만명 이상의 시’는 인구규모에 따라 권한이양을 정리해서 행한다는 취지로 제언된 것이었음. 그렇기 때문에 지방분권추진계획에서는 특별한 호칭은 사용되지 않았음
  - 지정도시나 중핵시를 잇는 특별한 호칭사용이 결정된 것은 1999년 1월 18일의 각의결정으로 이루어졌음. 분권일괄법에서는 특례시의 명칭이 이용되었으며 새로운 도시제도로써 명확한 자리매김이 된 것 외에 새로이 14개 항목이 이양되었음
- 20만명 이상의 시에 대한 권한이양이 권고된 배경에는 당시의 지방분권개혁이 도주제 논의나 시정촌합병 논의 등에서도 알 수 있듯이 분권위가 중앙에서 도도부현에 대한 분권을 우선하고, 도도부현에서 시정촌에 대해서는 원칙적으로 ‘다음 단계’에 실시한다고 한 것임
  - 따라서 분권위는 이미 현행제도에서 지자체가 처리하고 있는 사무에 대한 정부의 관여 폐지, 감축에 역점을 두고, 지자체가 받아들일 수 있을지 의문시 되기 쉬운 권한이양에 대해서는 대담한 권고를 내지 못한 것임
- 분권위의 일련의 권고는 ‘기관위임사무체제’의 전면폐지 등 근래에는 보기 어려운 대담한 개혁이었으나, 시정촌에 대해서는 눈에 띄는 성과는 보기 어렵다는 비판이 있었음
  - 상기와 같은 비판에 대해 당시의 하시모토 총리대신은 제2차 권고가 제출된 후 분권위에 대해 시정촌에 권한을 한층 더 이양할 것을 제시하였고, 이를 받아 분권위는 권한을 받을 수 있는 체제가 준비된 곳에 권한이양을 일괄적으로 실시하기 위해 제4차 권고에서 ‘시정촌의 규모 등에 다른 권한이양’을 권고한 것임
- 시정촌의 인구규모에 따른 권한이양을 추진하는 것에 대해서는 분권개혁의 추진에 찬물을 끼얹는 격이라는 시각이나 도도부현의 광역적, 효율적인 사무처리에 지장을 초래한다는 비판이 있었음
  - 그렇지만 현행 도도부현제 · 시정촌제를 유지한다는 전제하에 우여곡절 끝에 지방분권개혁을 전진시켰다는 점은 평가받을만한 것이었음

## (2) 기존의 특례시 지정요건 및 지정절차

- 2000년 분권일괄법 시행 이전 중핵시의 지정요건에는 인구요건 '30만명 이상'에 더해 면적요건 '100km<sup>2</sup>'와 도시의 중핵성요건 '주야간인구비 1이상'이 부과되었는데 특례시의 지정요건은 인구요건 '20만명 이상' 뿐임
  - 따라서 국세조사에서 지정도시를 제외한 20만명 이상인 시 가운데 중핵시 지정요건에 미치지 못하는 시는 모두 후보가 되었음
  - 특례시의 지정절차는 해당 시의회의 의결과 도도부현의 의결을 거쳐 자치대신(당시)에 신청하는 것으로 기본적으로는 중핵시의 지정절차를 준용함
- 중핵시가 처리하는 것이 가능한 사무 가운데, 도도부현이 그 구역에 걸쳐 일체적인 처리하는 것이 특례시가 처리하는 것과 비교하여 효과적인 사무를 빼고, 특례시에 대하여 이양하는 것으로 함

〈그림 4-5〉 특례시 지정절차



### (3) 특례시가 갖고 있는 권능

- 특례시가 갖고 있는 권능은 중핵시가 갖는 권능 중에서 정령으로 정하는 것으로 되어 있음
  - 특례시가 갖는 권능은 중핵시와 지정도시의 관계와 마찬가지로, 중핵시가 갖는 권능에서 ‘일부를 빼는 것’으로 결정됨. 그렇기 때문에 특례시의 권능을 확인하기 위해서는 지정도시와 중핵시에 이양된 사무와의 비교가 이해하기 쉬움
- 특례시의 경우 그 창설취지가 인구 20만명 이상의 시에 대해 권능을 일괄해서 이양하는 것이었기 때문에 중핵시와 비교해 그 권능은 한정적이 되며 중핵시의 권능이양항목 중 몇 가지의 이양에 그침
- 도시계획행정, 민생행정, 보건위생행정 관련사무의 상당수가 특례시에 이양되지 않음
  - 이양사무항목은 대략 중핵시의 1/5정도임
- 특례시는 중핵시와 비교해 이양사무항목이 제한되어 있기 때문에 중요한 사무가 이용되지 않을 뿐만 아니라 복지분야에 관한 행정감독 특례 등 중핵시에 부여된 몇 가지 장점도 향유할 수 없는 것이었음
- 처리하는 사무의 예
  - 환경보전행정에 관한 사무
    - 일반분진발생시설 설치 신청의 수리 등
    - 오염수 또는 폐액체를 배출하는 시설 신청 처리, 계획변경명령, 상시감시 등, 공표, 보고징집 등
    - 토양의 오염상황의 조사명령, 지정구역의 지정 등
  - 도시계획등에 관한 사무
    - 토지구획정리조합의 설립의 허가
    - 택지조성공사 규제구역의 지정, 택지조성공사의 허가, 규제구역내의 소유자 등에 권고 등

- 기타
  - 계량법에 기초한 권고, 정기검사 등

#### (4) 특례시로의 이행 효과

- 특례시 이행에 따른 이점은 중핵시에 비해서도 권한이양이 크게 제한적이기 때문에 중핵시와 같은 이점은 기대하기는 어려울 것임
  - 중핵시의 경우, ① 사무처리의 일원화에 따른 신속화·효율화, ② 직원의 사기향상, ③도시의 이미지 제고 등의 효과가 나타났지만, 특례시의 경우는 제한적인 효과만 있는 것으로 생각됨
- 첫째로 중핵시의 경우는 사무처리의 일원화에 의한 신속화·효율화를 도모할 수 있게 됨에 따라 주민서비스의 향상으로 이어졌으나, 특례시에서 동일한 효과를 확보하기는 용이하지 않음
  - 종래 시에서 접수 등을 하고 도도부현에서 인허가 등을 한다고 하는 이원적인 사무처리가 이루어져 온 분야에 관한 사무 중, 시에서 일원적으로 처리할 수 있게 된 사무에 대해서는 신청에서 인허가까지의 사무처리 기간이 단축되었음
  - 사실 일원화의 효과는 정부와 도도부현에 의한 이중감독의 폐해가 시정되어야 비로소 큰 효과를 볼 수 있음. 특례시에는 복지에 관한 사무나 보건소에 관한 사무가 이양되지 않아 지사의 감독이 남는 데에서 대민서비스에 대해서는 눈에 띄는 효과를 기대하기는 어려움. 환경이나 도시계획분야에 대해서도 어느 정도 시의 독자성이 인정되는 것도 있으나 처리건수 자체가 거의 예상할 수 없는 것이기에 신속화·효율화가 도모되었다고는 말하기 어려움
- 둘째로, 중핵시의 경우 복지에 관한 사무에 대해서 행정감독의 특례가 설정됨으로써 직원의 사기향상으로 이어졌지만 특례시의 경우는 현과 동등히 처리할 수 있는 사무가 없다는 점에서 사기향상의 기대를 할 수 없음

- 셋째로, 도시 이미지 제고에의 기여 부분으로 이점은 중핵시 뿐만 아니라 특례시에도 해당되는 이점이라고 볼 수 있음. 적어도 개개의 사무를 지사의 사무위임에 의해 처리한다기보다 특례시로의 이행에 의해 처리하는 쪽이 대외적인 PR효과를 기대할 수 있을 지도 모르겠음. 단 특례시제도의 인지도는 극히 낮다는 점에서 그 구체적인 효과가 어디까지 전망할 수 있을지는 의문임
- 이처럼 특례시로의 이행은 중핵시로의 이행에 비해 이점이 크게 부족한 것은 부정할 수 없음
  - 중핵시제도에 대해 자치성(당시)은 이행으로 증가하는 경비의 전액을 교부세로 보전하고, 특례시에 대해서도 같은 조치가 취해지지만 이 경우 교부세의 비교부단체는 전액을 스스로 부담해야 함
  - 예를 들면 오키나와시의 경우 미에현이 1997년도부터 추진해 온 시정촌으로의 권한이관의 진행 중에 몇 가지 사무의 위임을 받았음. 그 때에는 현으로부터 처리건수에 따라 이양교부금이 지급되었음. 1999년 4월부터 위임된 시가화조정구역내의 개발허가사무를 보면, 1999년도에는 2,850만엔 정도의 교부가 전망되었음. 그러나 특례시로 이행되면 해당 사무와 관련된 경비는 교부세로 조치되기 때문에 오키나와시는 경비의 전액을 스스로 부담하게 됨(단, 오키나와시는 1999년도부터 교부단체가 됨)
- 교부세 비교부단체의 경우, 도도부현과의 개별 교섭으로 사무의 위임을 받아 해당 사무와 관련된 경비에 대해 도도부현으로부터 교부금을 받는 경우에는 재정적인 측면에서 특별시로 이행하지 않는 선택을 하는 것도 생각할 수 있었음

#### (5) 특례시로의 승격을 노린 합병의 효과

- 당시 자치성(현 총무성)의 ‘지침’에서는 시정촌합병에 대해 인구규모가 증대하여 도시기능이 확충됨에 따라 다음과 같은 효과를 얻을 수 있다고 보

았음

- ① ‘지역만들기 · 마을만들기’(광역적인 관점에서의 마을만들기 전개, 중점적인 투자에 의한 기반정비의 추진, 종합적인 활력의 강화, 지역이미지 제고, 환경문제, 관광진흥 등 광역적인 조정이 필요한 시책의 전개 등이 가능해짐)
- ② ‘주민서비스의 유지, 향상’(주민의 서비스 선택의 폭이 넓어지게 되고 현재 서비스 수준을 확보하면서, 보다 높은 수준의 서비스를 안정적으로 받을 수 있게 됨)
- ③ ‘행재정 운영의 효율화와 기반의 강화’(행재정운영의 효율화로, 적은 경비로 보다 높은 수준의 행정서비스가 가능해지며, 또한 종합적인 행정을 전개할 수 있음)

○ 이러한 것들은 일반론으로서는 충분히 기대할 수 있는 효과이나, 모든 시정촌에 적용되는 것은 아님. 하물며 특례시의 승격을 합병의 인센티브로 받아들이는 경우 그에 따라 얻어지는 효과에 대해서는 충분한 검증이 필요함

## 2) 시행시특례시의 현황

### (1) 2014년 지방자치법의 개정에 따른 변화

- 특례시제도는 지방분권추진위원회의 제4차권고(1997년)로 시정촌의 규모 능력에 따라 일괄적으로 권한이양을 추진할 필요가 있다는 점에서 제정된 것이며, 지방분권일괄법(1999년)의 일부로서 지방자치법개정에 의한 대도시특례로서 정해졌음
- 특례시는 중핵시가 처리하는 사무에 대해 그 일부를 제외하고 이양을 받음
  - 제외되는 것은 도도부현에 의한 일체적인 행정서비스가 효율적이라고 보는 사무이고, 지정기준은 제도설치 시부터 인구요건만 있어 20만명 이상으로 되어 있으며, 처리하는 사무는 공해규제에 관한 사무, 도시계획에 관한 사무 등이 중심임



- 2014년 지방자치법 개정에 의해 2015년 4월에는 특례시제도는 폐지되었음. 중핵시시장회 및 특례시시장회로부터 구분을 철폐하라는 제안이 있어, 제30차 지방제도조사회의 권고에 기초하여 법 개정이 이루어졌음
- 이행기의 특례로서 종래의 특례시에 대해서는 시행시특례시로서 그 권한이 양은 유지되도록 하며, 2020년까지는 인구 20만명 이하여도 중핵시로 이양할 수 있도록 하였음
- 특례시로 지정된 단체에서는 이미 시미즈시(清水市)가 합병에 의해 시즈오카시로서 지정도시가 된 것 외에, 11개 시가 중핵시로 이행했으며, 2018년 4월 단계에서는 31개 시가 시행시특례시로 되어있는데, 앞으로 2020년까지 중핵시로 이행하는 곳도 있을지도 모름
- 한편으로는 중핵시제도로의 일체화를 통해 사무부담이 큰 점에서 보건소 설치를 선택제로 하자는 주장도 있기에 시행시특례시의 대다수는 신중히 검토를 하고 있을 것으로 사료됨

## (2) 시행시특례시의 현재 상황

- 2018년 4월 1일 현재 시행시특례시는 31개 시임

〈표 4-21〉 시행시특례시 일람

이행 연월일	도도 부현명	시명	인구(명)	계	누계
2000.11.1.	홋카이도	하코다테(函館)	298,881	10개 시	10개 시
	이와테	모리오카(盛岡)	286,478		
	가나가와	오다와라(小田原)	200,103		
	가나가와	아마토(大和)	203,933		
	후쿠이	후쿠이(福井)	255,604		
	아마나시	고후(甲府)	201,124		
	나가노	마쓰모토(松本)	205,523		
	시즈오카	누마즈(沼津)	212,241		
	미에	유키카이치(四日市)	285,779		
	히로시마	구레(呉) (*11)	209,485		

이행 연월일	도도 부현명	시명	인구(명)	계	누계
2001.4.1.	아오모리	하치노헤(八戸) (*12)	242,654	20개 시	30개 시
	야마가타	야마가타(山形)	254,488		
	이바라기	미토(水戸)	246,347		
	군마	마에바시(前橋) (*6)	284,788		
	군마	다카사키(高崎) (*7)	238,133		
	사이타마	가와구치(川口) (*13)	448,854		
	가나가와	히라쓰카(平塚)	253,822		
	시즈오카	시미즈(清水) (*3)	240,174		
	시즈오카	후지(富士)	229,187		
	아이치	가스가이(春日井)	277,589		
	시가	오쓰(大津) (*6)	276,332		
	오사카	도요나카(豊中) (*8)	398,908		
	오사카	스이타(吹田)	342,760		
	오사카	히라카타(枚方) (*9)	400,144		
	오사카	이바라키(茨木)	258,443		
	오사카	야오(八尾) (*13)	276,664		
	오사카	네야가와(寝屋川)	258,443		
	효고	아마가사키(尼崎) (*6)	488,586		
	후쿠오카	구루메(久留米) (*4)	234,433		
	나가사키	사세보(佐世保) (*11)	244,909		
2002.4.1.	사이타마	도코로자와(所沢)	330,152	7개 시	37개 시
	가나가와	아쓰기(厚木)	217,366		
	아이치	이치노미야(一宮)	273,711		
	오사카	기시와다(岸和田)	200,104		
	효고	아카시(明石) (*13)	293,117		
	효고	가코가와(加古川)	266,170		
	야마구치	시모노세키(下関) (*5)	252,389		
2003.4.1.	사이타마	고시가야(越谷) (*10)	308,307	3개 시	39개 시 (*3)
	가나가와	지가사키(茅ヶ崎)	220,809		
	효고	다카라즈카(宝塚)	213,037		
2004.4.1	사이타마	소카(草加)	225,018	1개 시	40개 시
2005.2.13.	야마구치	시모노세키(下関) (*5)	301,097	1개 시	40개 시 (*5)
2005.10.1.	돗토리	돗토리(鳥取) (*13)	200,744	1개 시	39개 시 (*1,5)
2007.4.1.	이바라기	쓰쿠바(つくば)	200,528	5개 시	44개 시
	군마	이세사키(伊勢崎)	202,447		
	군마	오타(太田)	213,299		
	니가타	나가오카(長岡)	283,224		
	니가타	조에쓰(上越)	208,082		

이행 연월일	도도 부현명	시명	인구(명)	계	누계	
2008.4.1.	사이타마	가스카베(春日部)	238,506	1개 시	43개 시	(*2,4)
2009.4.1.	사이타마	구마가야(熊谷)	204,675	1개 시	41개 시	(*6)
2011.4.1.					40개 시	(*7)
2012.4.1.	시마네	마쓰에(松江) (*13)	208,613	1개 시	40개 시	(*8)
2014.4.1.	사가	사가	237,506	1개 시	40개 시	(*9)

(2015년 4월 1일에 시행시특례시로 이행)

2015. 4. 1.	39개 시	(*10)
2016. 4. 1.	37개 시	(*11)
2017. 1. 1.	36개 시	(*12)
2018. 4. 1.	31개 시	(*13)



\*인구는 지정시의 국제조사에 기초한 것임

\*1 2000. 11. 1에 특례시로 이행한 하코다테시는 2005. 10. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*2 2000. 11. 1에 특례시로 이행한 모리오카시는 2008. 4. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*3 2001. 4. 1에 특례시로 이행한 시미즈시는 2003. 4. 1에 시즈오카시와 신설합병하여 폐지되었기 때문에 누계에서 제외되었음

\*4 2001. 4. 1에 특례시로 이행한 구루메시는 2008. 4. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*5 2002. 4. 1에 특례시로 이행한 시모노세키시는 2005. 2. 13에 정촌과 신설합병하여 폐지되었기 때문에 누계에서 제외되었음. 2005. 2. 13에 특례시로 재지정된 시모노세키시는 2005.10. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*6 2001. 4. 1에 특례시로 이행한 마에바시시, 오쓰시 및 아마가사키시는 2009. 4. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*7 2001. 4. 1에 특례시로 이행한 다카사키시는 2011. 4. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*8 2001. 4. 1에 특례시로 이행한 토요나카시는 2012. 4. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*9 2001. 4. 1에 특례시로 이행한 히라카타시는 2014. 4. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*10 2003. 4. 1에 특례시로 이행한 고시가야시는 2015. 4. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*11 2000. 11. 1에 특례시로 이행한 구레시 및 2001. 4. 1에 특례시로 이행한 사세보시는 2016. 4. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*12 2001. 4. 1에 특례시로 이행한 하치노헤시는 2017. 1. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

\*13 2001. 4. 1에 특례시로 이행한 가와구치시 및 야오시, 2002. 4. 1에 특례시로 이행한 아카시시, 2005. 10. 1에 특례시로 이행한 돗토리시, 그리고 2012. 4. 1에 특례시로 이행한 마쓰에시는 2018. 4. 1에 중핵시로 이행했기 때문에 누계에서 제외되었음

※ 특례시제도는 2000년 4월 1일 시행, 2015년 4월 1일 폐지 (2018년 4월 1일 현재)

### 3) 특례시 근거법령

#### (1) 개정전 지방자치법에서의 특례시 조항

(특례시의 권능)

제252조의 26의 3. 정령으로 지정하는 인구 20만 이상의 시(이하 ‘특례시’라고 함)은 제252조의 22제1항의 규정에 따라 중핵시가 처리할 수 있는 사무 중에 도도부현이 그 구역에 걸쳐 일체적으로 처리하는 것이 특례시가 처리하는 것보다 효율적인 사무, 기타 특례시가 처리하는 것이 특례시에서 처리하는 것이 적당하지 않은 사무이외의 사무에서 정령으로 정하는 것을, 정령이 정하는 바에 따라 처리할 수 있다.

2 특례시가 그 사무를 처리함에 있어서 법률 또는 이에 준하는 정령이 정하는 바에 따라 도도부현 지사의 개선, 정지, 제한, 금지 기타 이러한 것과 비슷한 지시, 기타 명령을 받는 것으로 되어 있는 사항으로 정령에서 정하는 것에 대해서는 정령이 정하는 바에 따라 이러한 지시 기타 명령에 관한 법령의 규정을 적용하지 않고, 또는 도도부현 지사의 지시, 기타 명령에 대신하여 각 대신의 지시, 기타 명령을 받는 것으로 한다.

#### (2) 정령

- 현재의 최신 정령에서는 야마가타시, 후쿠이시, 고후시, 네아가와시가 중핵시로 승격된 것을 공포하고 있음

정령 제304호

지방자치법 제252조의 22 제1항의 중핵시 지정에 관한 정령의 일부를 개정하는 정령

내각은 지방자치법(1948년 법률 제67호) 제252조의 22 제1항의 규정에 기초하여 본 정령을 제정한다.

지방자치법제252조의 22 제1항의 중핵시 지정에 관한 정령(1995년 정령 제408호)의 일부를 다음과 같이 개정한다.

[마쓰에시]를 [마쓰에시 야마가타시 후쿠이시 고후시 네아가와시]로 바꾼다.

부칙

본 정령은 2019년 4월 1일부터 시행한다.

총무대신 이시다 마사토시(石田真敏)

내각대신 아베 신조(安倍晋三)

### 3. 운영사례 -시행시특례시 다카라즈카시의 중핵시로의 이행-

#### 1) 시행시특례시의 직면상황

- 2014년 5월 지방자치법의 일부개정에 따라 특례시제도가 폐지되고, 중핵시의 지정요건이 인구 30만 이상의 시에서 인구 20만 이상의 시로 변경되었음
  - 이 때문에 다카라즈카시에서도 중핵시로의 이행요건을 만족하게 되어 2015년 4월부터 특례시가 아닌 특례시시점의 사무를 갖고 있는 일반시가 되었음(시행시특례시)
- 다카라즈카시에서는 ‘다카라즈카시 중핵시 이행에 관한 조사검토보고서(2016)’를 통해 중핵시로 이행해야 하는가, 일반시로 머물러야 하는가에 대한 조사결과를 발표하였음
  - 보고서에서는 특례시와 중핵시에 대한 검토가 이루어졌으며, 이하, 보고서를 참조해 내용을 정리함

#### (1) 이행에 걸리는 기간

- 중핵시로의 이행을 표명한 후 이행하기까지, 보건소 사무를 시작으로 이양되는 사무 조사나, 보건소설치 등 집무환경의 정비, 의사나 보건사 등의 전문직을 시작으로 하는 직원의 확보, 조직의 정비, 직원연수, 조례 등의 정비, 심사회의 설치, 주민 등에게 주지 활동 등의 준비가 필요함
  - 선행 자치체로 고시카야시(越谷市)는 4년 5개월, 나하시(那覇市)는 3년 2개월, 그리고 토요나카시(豊中市)는 3년 1개월로 대부분 3년에서 4년에 걸쳐서 이행을 하고 있었음

#### (2) 중핵시에서 이행을 표명한 시행시특례시 주요한 특징

- 지역의 연계중추도시로서 주변 지자체를 포함한 지역의 활성화에 도움이

되기 때문에 중핵시로의 이행을 목적으로 함

- 특히, 인구20만이 조금 넘거나, 20만 미만으로 2014년의 법 개정에 의한 요건의 완화, 경과조치를 활용하여, 기한 내의 중핵시로의 이행을 목표로 하고 있음

○ 보건소 지정도시로서 이미 보건소를 설치하여 업무를 실행하고 있었던 지자체로 중핵시로의 이행이 원활한 곳

- 30만 이상의 인구를 가지고 2014년의 지방자치법 개정 이전부터 중핵시 요건을 만족시키고 있었던 곳

### (3) 이행에 따른 사무

○ 중핵시의 이행에 따라 보건소에 관한 사무를 시작으로 새로운 업무가 현으로부터 이양되며, 그 사무수는 관계법령의 조항으로 집계한 결과, 약 1,900건임

## 2) 이행에 따른 효과

### (1) 시민서비스의 향상

○ 중핵시로 이행함으로써 현으로부터 이양되는 사무에 관해서는 시의 권한으로 인가, 결정 등을 내리는 것이 가능하기 때문에, 사무의 효율화, 신속화를 도모하는 것이 가능하여 시민 서비스의 향상으로 이어짐

- 사업자의 지정이나 지휘감독 사무에 관해서는, 시가 직접 수행하기 때문에 사무소의 실태파악이 용이하며, 지역의 특색 등을 고려하기 때문에 세세한 지도가 가능하게 됨. 이에 따라 사업자의 서비스 질의 향상으로 연결됨
- 최근 시민의 요구가 높아지고 있는 동물 행정에 관해서는 시가 직접 대응할 수 있기 때문에 불만대응이나 애호에 관련된 대처에 보다 효과적으로 대응할 수 있음

## (2) 지역보건위생 추진

- 보건소가 설치됨으로 지역보건, 식품위생, 약사 등에 대해 시가 종합적, 일괄적으로 사무를 행하는 것이 가능하며, 지금까지 시가 시행했던 건강상담 등과 현이 실시하는 상담업무를 일체화하여 보다 효과적이고 효율적인 사업운영이 가능하게 됨
- 신형 인플루엔자 등의 감염증이 유행할 때, 직접 시민과 접하고 있는 기초지자체인 시가 대응함으로 지역의 공중위생활동이 더 추진되기 쉬워짐

## (3) 특색 있는 지역 만들기 추진

- 옥외광고업자의 등록, 지도, 감시에 대해서는, 규제의 권한을 갖게 됨으로, 시의 거리 풍경에 맞는 독자의 마을 만들기 시책이 전개됨

## (4) 시의 이미지 제고

- 중핵시는 지정도시 다음의 위상이기 때문에 시의 이미지 제고로 연결 될 것이 기대되며, 시로의 전입자 증가를 목적으로 시티 프로모션을 추진할 때도 타 지자체와 차별화가 가능하게 됨

# 3) 사무이양의 과제

## (1) 직원의 확보와 사무숙련

- 중핵시로 이행하면 보건소 사무를 시작으로 많은 사무가 이양됨에 따라 원활한 사무를 집행하기 위한 직원 확보가 필요함
- 특히 보건소는 의사, 보건사 등 전문직을 확보가 필요함
- 선행 지자체나 현재 현의 체제에서 보면 보건소 업무만으로도 45명 정도의 직원이 필요하고 또한 사전에 새로운 사업에 관한 직원연수에 관해서도 계획적으로 진행하여 원활하게 업무가 수행되는 체제를 만들어 시민서비스의

저하를 부르지 않도록 할 필요가 있음

- 특히 보건소업무에 관해서는 긴 시간의 경험을 가진 공중위생의 전문적인 지식이나 판단력이 요구되기 때문에, 수년의 준비기간으로 어떻게 인재를 육성해 가야 하는 문제가 있음

## (2) 보건소, 동물애호센터 건설

- 보건소는 지역보건법에 근거하여 도도부현, 지정도시, 중핵시, 기타 정령이 정한 시 또는 특별구에 설치하는 것으로 되어 있으며, 식품위생, 환경 위생, 정신보건, 감염증 예방 등의 업무를 수행하기 위해 시설이 필요함
  - 또한 광견병 예방법이나 동물 애호 또는 관리에 관한 법률에 근거하여, 개의 등록과 관리, 주인 없는 개 등의 포획, 수용, 반환, 양도, 개, 고양이의 인수 등의 업무를 보는 시설이 필요함
  - 시설 건설에는 시설 규모나 건설지, 건설비용으로 1억 2,000만 엔에서 2억 2,000만 엔, 설비비로 3,500만 엔에서 4,500만 엔이 필요함

## (3) 정보시스템의 정비

- 이양사무를 시가 실시하기 위해서는 각 과가 소관하고 있는 정보 시스템에 대하여 사무에 대응하기 위한 기존 시스템의 개수, 긴급시스템의 도입, 또는 그 시스템 간의 정보 연계 등의 대응이 필요함

## (4) 재정영향

- 중핵시 이행 최대 수입은 교부세에 의한 기준재정수요액의 증가지만 중앙 정부 예산에 대한 재원부족이 생길 경우, 그 영향은 피할 수 없고, 교부액의 감소로 이어질 것으로 예상됨
  - 재정부담 영향액으로 새롭게 필요한 경비는 10억 9,939만 5천 엔으로 2억



5,915만 5천 엔 수지 부족을 불러오는 결과가 예측됨. 5년이며 약 12억 3,000만 엔의 재원부족이 발생함

- 그러나, 선행 지자체의 예를 보면 다카라즈카시 인구규모, 재정규모가 큰 차이는 있지만, 각 년도의 사회사정, 경기, 세수입 등 복합적인 요인으로 결산상황이 변화하기 때문에 중핵시 이행에 의한 영향만으로 위와 같은 상황이 된다고 판단할 수는 없고, 이행 후도 재정상황의 큰 악화는 보이지 않았음
  - 앞으로 같은 규모의 지자체가 중핵시로 이행할 것으로 예상되는데, 이러한 선행 지자체의 재정상황에 주목할 필요가 있음
- 중핵시의 이행하는 것으로 다카라즈카시가 가지고 있던 권한은 넓어지고, 재량의 범위는 확대되는 등 지방분권추진의 흐름으로부터 말한다면 이행에 의한 효과는 크다고 할 수 있음
  - 그러나, 현재는 인구 20만 이상의 시와 중핵시 이행요건이 완화된다는 것일 뿐, 다카라즈카시 규모단체가 이행한 예는 드물며, 중핵시 이행에 의한 영향에 관해서는 아직까지 불투명한 부분이 있음
- 앞서 이야기 한 대로, 다카라즈카시 재정으로는 재정 악화 등, 앞으로 다른 같은 규모의 지자체의 시행시특례시의 상황도 참고하여, 또한, 거기에서부터 단체가 행하는 경우의 재정상황 등도 주시해야 한함

#### 4) 운영평가

- 중핵시로 이전함으로써 사무 권한이 이양되는 것으로, 더욱 지역의 특색을 살린 자주적·자립적인 마을 만들기를 추진할 수 있으며, 도시가 스스로의 판단과 책임하에 고급 행정운영이 가능하게 됨. 또한, 핵심 도시로 질 높은 행정을 실시하여 직원의 한층 자질 향상과 도시로 한층 더 레벨업을 도모할 것으로 기대됨
  - 구체적으로 1. 건강수명 연장도시의 추진, 2. 시민 서비스의 향상, 3. 시민

의 안전·안심 확보로 구분할 수 있음

(1) 건강수명 연장도시의 추진

- 건강수명 연장도시의 추진은 현재 지역의 한정된 자원(의료·보건·복지·개호)을 효과적이고 효율적으로 제공하여 어린이부터 노인까지 모든 라이프 스테이지에서 안심하고 재택생활을 보낼 수 있는 ‘지역 포괄 케어 시스템’의 추진에 노력하고 있음
- 시 보건소를 설치하여 지금까지 참여가 희박했던 의료 행정의 일익을 담당하게 되기 때문에 의료와의 연계를 강화, 지역 포괄 케어 시스템을 한층 더 추진할 수 있게 함
- 또한, 지금까지 선진적으로 수행해 왔던 건강 증진과 발달 장애아 지원 등의 육아 지원에도 보건소의 설치로 의사, 약사 등 지금까지 없었던 전문직의 채용으로 전문적 지식과 분석이 강화되고 의학적인 견지를 더한 새로운 무대에서의 시책 전개가 가능하게 됨

(2) 시민서비스의 향상

- 시민서비스의 향상은 먼저 현과 시에서 분담하고 있는 복지 및 육아에 관한 상담·지원 업무를 시가 일괄하여 종합적으로 처리할 수 있고, 보다 충실한 시책 전개가 가능하게 됨. 이양된 사무 권한과 기존의 사무 권한을 조합, 새로운 시책을 실시함으로써 보다 효과적이고 효율적인 상담·지원 체계를 구축하고 서비스의 향상을 도모할 수 있음. 그리고 사무를 시가 실시하여 임신·출산부터 육아 고등 교육 기회의 제공과 한부모 취업 지원까지, 육아 지원의 한층 더 충실을 기대할 수 있음

(3) 시민의 안전

- 시민의 안전은 장관 출혈성 대장균 O157 등에 의한 식중독 및 신종 플루

의 감염발생 등에 대해서는 사전에 예방조치를 시행하고, 만일 발생한 경우에는 원인규명 및 피해확대 방지 등의 대책을 신속히 강구할 필요가 있음

- 지금까지는 보건복지 사무소가 담당하여 왔으나, 시 보건소를 설치함으로써 예방과 발생 시의 대책 등을 현의 지시나 정보를 기다리지 않고 국가로부터 직접 정보를 얻게 됨으로 평상시 감시 및 예방, 발생시 피해 확대 방지 등을 시의 판단에 따라 신속하게 진행할 수 있음

○ 그리고 일반폐기물 처리 시설의 설치 허가 사무 산업 폐기물에 관한 사무 전반(수집 운반업 또는 처분업의 허가, 사무처리시설의 설치 허가 사무 등)의 이양을 통해 폐기물의 적정한 처리를 위한 폐기 물건 전반의 업무를 일원적으로 실시함

- 폐기물의 불법 투기나 부적절한 보관 대해서 시가 주체가 되어 대응하는 것이 가능함
- 또한 도시에 의한 대기환경조사 실시 매연시설 설치 허가 및 개선 등의 명령 등 대기오염 방지를 위한 업무도 새롭게 실시함
- 시민생활환경 보전을 시가 주체가 환경 행정의 전개가 가능하게 됨

### 제3절 특례제도 운영평가

## 1. 일본의 대도시제도(정리)

### 1) 대도시제도

- 지금까지 살펴본 것처럼 법적으로는 같은 ‘시’라는 범위에 있어도 권능에 서는 큰 차이가 있음
  - 인구요건을 충족한 시는 중앙정부에 신청하는 것으로 특례로서 도부현(道府県)의 권능이 부여되도록 되어 있음
  - 일본의 경우, 특징적인 것은 인구요건 이외에는 법률로 명기되어 있지 않다는 것과 신청주의로 되어있는 것으로, 인구요건을 충족하더라도 신청하지 않을 경우에는 사무권한이 이양되지 않는다는 것임
- 정령지정도시(인구 50만 명 이상인 시가 신청요건)는 도부현의 80% 정도의 사무를 직접 처리하고 있음
  - 요코하마시와 나고야시, 교토시, 오사카시, 고베시의 과거 5대도시는 부현(府県)으로부터의 독립을 둘러싸고 각각의 시를 포함하는 현과 격렬히 충돌하였고, 그 결과 타협책으로 1956년 구5대도시는 부현 속에 있지만, 실질적인 권능의 70% 정도를 부여받아 독자적인 대도시 행정을 전개할 수 있는 정령지정도시로 이행하게 되었음
  - 그 후, 타협의 산물이었던 정령지정도시는 많은 시가 이행을 기대하는 제도가 되었으며, 복권 발매 등의 세외수입이나 직접적으로 중앙성청과 교섭할 수 있는 점, 세간의 주목이 높아져 기업유치 등에서도 유리하게 작용하는 점 등이 매력이 되었음
- 2000년대에는 시정촌합병을 촉진하는 수단으로서 대합병을 한 시에 대해서 지정도시 요건이 대폭 완화되었고, 그 결과 정령지정도시의 수는 급증하여, 2018년 현재 일본전국에 20개 시가 존재함

- 정령지정도시 중에는 일본을 대표하는 대도시에서 지역의 중추를 담당하고 있는지가 애매한 시도 있음
- 부언하면 정령지정도시제도에 더해 1990년 이후에 중핵시제도와 특례시 제도가 정비되면서 많은 시에서는 조금이라도 권능이 큰 시로 이행하는 것이 ‘승격전략’으로 간주되었음

〈표 4-22〉 대도시제도의 구분

구분	지정도시	중핵시	시행시특례시(2015)
법정요건	지정을 신청한 인구 50만명 이상의 시	지정을 신청한 인구 20만명 이상의 시	특례시 제도의 폐지 (2015년 4월 1일 시행) 때 특례시였던 시
관여특례	지사의 승인, 허가, 인가 등의 관여를 필요로 하고 있는 사무에 대해서 그 관여를 없애고, 또는 지사의 관여를 대신해서 직접 각 대신의 관여를 필요로 하는 것으로 한다.	복지에 관한 사무에 한하여 지정도시와 마찬가지로 관여의 특례가 설정되어 있다.	
행정조직상 특례	구(행정구)의 설치 구선거관리위원회의 설치 등		
재정상 특례	지방회발유양여세의 증액 지방교부세의 산정상 소요조치(기준재정수요액 산정에서의 보정) 복권 발매 등의 세외수입	지방교부세 산정상 소요조치(기준재정수요액 산정에서의 보정)	지방교부세 산정상 소요조치(기준재정수요액 산정에서의 보정)
결정절차	정령에 의한 지정	정령에 의한 지정	정령에 의한 지정

주: 2014년 개정 지방자치법에서 인구 20만명 이상을 ‘중핵시’로 하는 것이 결정되었음(개정 전은 인구 30만). 특례시제도는 폐지되었으며 중핵시로 이행하지 않는 특례시는 ‘시행시특례시’라고 부르고 있음

자료: 北村亘ほか(2017) 『地方自治論』有斐閣ステッディアp.127

## 2) 구에 의한 행정

- 정령지정도시에서는 중핵시를 포함한 다른 지정촌과 달리 ‘구에 의한 행정’

이 법정화 되어 있음

- 정령지정도시에서의 ‘구’는 도쿄도 23특별구와는 달리 선거에 의한 구청장이나 의회를 갖지 않고 있으며, 대도시 내의 주민의 실정에 따라 정책실시를 하고, 꼼꼼한 대응을 위한 제도적인 조치임
  - 도쿄도의 23특별구와 구별하기 위해 어디까지나 시장의 사무를 하고 있는 정령지정도시의 구는 일반적으로 행정구로 불리고 있음
- 2018년 현재 20개 정령지정도시에 있는 행정구는 구의 규모, 구청장(区長)의 직위, 구청장에 위임하고 있는 권한, 구에서 처리할 수 있는 사무 등 다양하며 실로 20가지가 있다고 해도 과언이 아님
- 단 행정구는 어디까지나 시 내부기관임. 구청장은 일반직 지방공무원으로서 시장이 임명하며, 시장의 지휘감독을 받게 되어 있어 구청 직원의 인사권을 기본적으로 갖고 있지 않음
- 또한 2014년의 지방자치법 개정에서 새로이 종합구제도가 도입되었으며, 종합구도 기본적으로 시의 내부조직이기는 하나, 종합구장은 의회의 동의를 얻어 시장으로 선임된 특별직 지방공무원(임기 4년)으로 되어 있어 직원의 임면권이나 시장에 대한 예산의견 제출권(예산편성권이 아님)을 인정받고 있음
- 의회의 동의가 필요한 특별직이 된 이상, 정치적 권위는 높아질지도 모르지만, 그만큼 시장과 의회의 다수파가 대립하고 있을 경우, 종합구장의 동의인사를 둘러싸고 시장의 권한은 약해지게 될 것이고, 또는 지사와 시장과 대립하는 의회의 반대로 부지사나 부시장이 선임이 진행되지 않아 공석인 경우가 있음
  - 시장의 보좌기관이 아니라 종합구청의 최고결정권자로서 권한이 강화된 종합구청장의 공석은 행정에 혼란을 초래할 가능성이 높음
- 또한 종합구에는 도쿄도의 특별구와 달리, 선거를 통한 구의회도 설치되지 않음
- 2017년의 시점에서 종합구의 설치가 검토되고 있는 곳은 오사카시뿐임

### 3) 중핵시와 시행시특례시

- 중핵시(1996년 시행)와 특례시(2000년 시행)는 정령지정도시의 권한 혹은 중핵시의 권한을 바탕으로 권능이 차등적으로 도도부현에서 이양된 시임
  - 제도출범 시의 인구요건은 중핵시가 30만 이상, 특례시가 20만 이상이었고, 중핵시의 특징은 정령지정도시와 마찬가지로 보건소 행정을 전개하는 점에 있음
- 또한 2014년의 지방자치법 개정에 의해 마을만들기나 환경분야에서 도부현의 권능의 일부를 이양받았던 특례시는 짧은 역사에 막을 내리게 되었음. 또한 새로이 중핵시는 지정신청을 하는 인구 20만 이상의 시가 되었음
  - 권능으로서는 종래의 중핵시에서 큰 변경은 없음
  - 종래의 특례시는 특례시로서 실시해 온 업무를 그대로 실시하는 시행시특례시로 불리게 되었으며 경과조치로서 2020년 3월 31일까지는 인구 20만 미만일지라도 신청에 의해 중핵시로 이행하는 것을 인정받고 있음

### 4) 보건소의 존재

- 정령지정도시, 중핵시와 그 밖의 시를 나누는 결정적인 요인은 보건소의 존재임. 보건소는 의사나 수의사 등에 의해 공중위생에 관한 업무를 실시하고 있음
  - 업무내용으로서는 영유아나 노인의 보건위생, 전염병 등의 질병대책은 물론, 조리사 면허의 교부나 음식점 등의 영업허가, 사회복지시설에 대한 영양지도, 수질검사나 공해대책, 미용실이나 이용실의 영업허가, 유기견이나 유기고양이의 처리 등 다수 분야에 걸쳐 있음
  - 광범위한 업무를 짊어지고 있는 보건소는 사회생활에 영향을 미칠 수 있는 조직인 이상, 지역사회로부터의 서로 대립하는 요망이나 압력에도 직면하게 되며, 요컨대 보건소 행정은 지역사회로부터의 압력 속에서 전문적인 직원을 고용해서 고도로 전문적인 행정을 수행하는 분야임

- 보건소행정은 본래 도부현의 권능이지만, 특례로서 정령지정도시와 중핵시에는 보건소의 설치와 독자적인 보건소행정의 전개를 인정해 주고 있음
  - 도부현으로부터의 보건소 이관을 둘러싸고 도부현과 정령지정도시 혹은 중핵시에 이행을 목표로 하고 있는 시와의 사이에는 설치운영비용에 관해 ‘정보의 비대칭’이 발생함. 이관을 받고 싶은 시로서는 같은 도부현 내에 이미 보건소 이관을 받은 시(정령지정도시나 중핵시로 이행한 시)가 있어 다른 도부현내에서 같은 시기에 이관을 받으려고 하는 시가 있을 때 정보의 입수처가 있으므로 시 측에 유리한 비용으로 이관하게 됨
- 비용부담과 행정능력의 측면에서 보건소행정은 지정도시나 중핵시를 특징하는 일종의 지표임
  - 위에서 살펴본 것처럼 도쿄도 23 특별구는 독자적으로 보건소를 설치하고 있어서 중핵시 수준의 보건소행정을 수행할 수 있음
- 단 보건소행정의 전개는 시에 수준 높은 운영능력이 요구됨
  - 2009년에 신형 인플루엔자가 유행했을 때, 중핵시로의 이행 직후였던 오쓰시(大津市)는 질병대책 뿐만 아니라 위기관리도 모두 보건소에 맡겼기 때문에, 현장이 과중부담이 되었으며 감염원을 특정짓지 못했을 뿐만 아니라 대응책도 현의 보건소가 주도한 주변시에 비해 한발 늦었다는 사태를 초래함. 물론 이 점에 대해서는 정령지정도시라고 해도 후쿠오카시는 후쿠오카현이 갖고 있던 신형 인플루엔자 환자의 정보를 공유하고 있지 않았기 때문에 최초에 통보를 받았던 후쿠오카시 보건소가 검사를 하지 않아 신형 인플루엔자 환자를 놓치게 되었음. 따라서 정령지정도시, 중핵시와 도도부현 및 중앙정부와의 사이에 정보교환을 면밀히 하는 대책이 필요함
  - 또한 2014년의 지방자치법 개정에서는 정령지정도시와 도부현의 연락조정을 하기 위한 지정도시도도부현조정회의(조정회의)의 설치가 의무화되어 2016년에 발족하였음. 조정회의가 양자의 합의나 결정을 담보하는 것은 아니지만, 한쪽이 다른 한쪽에 대해 협의를 신청했을 경우 거부할 수 없다고 하는 점에서 진전된 것이라고 하겠음



## 5) 이중행정

- 종종 대도시부에서는 도부현과 정령지정도시와의 이중행정이 행정의 비효율의 상징으로서 회자됨
  - 2015년 주민투표에서는 근소한 차로 부결되었던 오사카도 구상(大阪都構想 : 오사카시를 해체하고 5개 특별구를 설치한다고 하는 협정서안)에서도 오사카부와 오사카시의 이중행정비판이 전개되어 시민 사이에서도 일정한 지지가 확대되었다고 봄
- 분명히 공공시설에서 유사한 기능을 갖고 있는 것이 도부현과 지정도시가 중복해서 보유하는 것은 이중행정의 상징으로서 이해하기 쉬움
  - 간사이국제공항의 대안에 우뚝 서 있는 ‘린쿠 게이트 타워 빌딩’과 오사카시가 개발한 ‘WTC 빌딩’(현 오사카부 사키시마 청사)은 거대한 시설이 높이를 경쟁하다 파탄으로 끝났다는 점에서 상징적인 존재로서 떠올릴 수 있음
- 그러나 이중행정 비판에는 주의가 필요함
  - 공공시설에 관한 현재의 문제는 버블경제 시대에 재정적 여유가 있었을 때의 과잉된 설비투자과 지출을 경쟁했던 것이 원인임. 체육관 등의 시설의 가동율이나 이용내용을 정밀검사해 보면 정령지정도시와 도부현의 시설 모두 가동율이 높으며 이용목적에서도 시설의 입지나 설비에 대응하여 달리 하고 있는 것도 적지 않음
  - 즉, 정령지정도시인가 도부현인가 어느 쪽에 시설의 유지관리를 이관하여 집약화하는 편이 좋은가라는 논의는 있을 수 있지만, 두가지 시설이 근접해 있기 때문이라고 해서 그것만으로 곧바로 쓸모없다고 하는 것은 안될 것임
- 이중행정의 문제가 없는 것은 아니지만, 그 내용 부분을 잘 조사해서 비판하는 것이 올바른 대응일 것임
  - 융합형의 지방자치 하에서는 중앙정부, 도도부현, 시구정촌이 중복해서 행정을 전개한다고 하는 오해가 있지만, 꼭 그런 것은 아님

## 2. 지정도시제도의 당면과제

- 지정도시제도는 도부현에서 독립된 특별시제도를 폐지하는 대신, 일정한 권한과 재원을 부여하는 중간적인 제도로써 설정되어 있었기 때문에 권한 측면에서도 세재원(稅財源) 측면에서도 대단히 어중간한 것이 되었음
  - 특히 세재원에 대해서는 대도시 특례로 도부현과 동등한 사무를 담당하고 있음에도 불구하고, 그 사무에 필요한 경비에 대한 세제상의 조치가 불충분하며, 지정도시의 부담으로 되어 있기 때문에 지정도시의 재정을 압박하는 요인이 되었음
- 또한 지정도시와 도부현에서 상호조정 없이 동일한 사무를 하는 예(이중행정)도 볼 수 있어 주민의 입장에서 세금의 쓰임새에 있어서 의문을 갖게 하는 경우도 적지 않음
  - 그리고 지정도시가 주민의 요구에 대응하여 필요한 사업을 수행하려고 해도 도부현의 허가나 사전협의를 필요하기 때문에 신속한 추진이 어렵거나 시정촌에 주는 보조금이 지정도시의 경우는 제외되기 때문에 문제가 발생하는 사례도 있음

## 3. 대도시 특유의 새로운 과제

- 지정도시에서는 최근에 사회경제 정세의 변화에 따라 사회보장제도의 내실 있는 향상, 생활환경의 정비, 도시기능의 내실화 등 재정수요의 증가 경향을 보이고 있음
- 또한 인구감소를 막고 과도한 도쿄에의 집중을 시정하여, 일본 전체의 균형있는 발전을 지향함과 동시에 각각의 지역에서 살기 좋은 환경을 확보하고 활력있는 지역사회를 유지해 나가기 위해, ‘도시·사람·일자리 창생법’이 2014년 11월에 제정되었음
  - 이와 같은 상황 속에서 지정도시는 권역에서의 중추도시로서 일본을 견인

하는 동력이 되며, 일본 경제의 재생과 지역창생에 기여하기 위해 앞으로  
도 선구적이고 선도적인 역할을 반드시 해야 하며, 또한 저출산·고령화  
대책, 도시의 활성화, 사회자본 수명의 연장 등 긴급하고 중요한 시책을 적  
극적으로 추진해 나갈 필요가 있음

#### 4. 새로운 대도시제도의 필요성

- 대도시가 시민 모두의 다양한 요구를 해결하고, 지역과 나아가 국가의 발  
전을 견인하는 동력이 되기 위해서는 새로운 대도시 제도의 창설이 필요할  
것임
  - 현재 대도시의 형태에 대해서는 지정도시시장회가 제안하고 있는 ‘특별자  
치시’를 비롯해, 여러 도시에서 다양한 생각이 나오고 있음
- 지정도시에는 고도로 전문화된 기술·노하우를 가진 대학, 연구기관, 기업  
이 집적되어 있는 것 외에도 시청의 기관도 전문적인 부문과 인재가 갖추  
어져 있음
  - 또한, 한 마디로 지정도시라고 해도 그 규모에는 차이가 있으며, 각각의 지  
역의 역사적, 지리적, 경제적인 사정 등도 다름
- 새로운 대도시제도의 창설에 있어서는 대도시의 ‘독주’를 지향하는 것이어  
서는 안되며, 지역의 특성 등을 고려하면서 다른 지자체와 연계·협력을 도  
모해 나감으로써 지정도시의 ‘자원’을 유효하게 활용하여 보다 많은 사람  
들과 이점을 공유할 수 있도록 해 나가는 것이 중요함
  - 시민과 지역에 있어서 가장 바람직한 행정의 모습이란 어떤 것인가라는 시  
점에서 지역의 특성과 실정을 고려하여 바람직한 대도시의 모습을 구축해  
나갈 필요가 있을 것임

## 5. 향후전망

- 이상 대도시제도를 둘러싼 역사적 경위, 현행제도와 그 운용상황을 확인한 다음 어떠한 개혁구상이 제기되어 있는가에 대해 살펴보았음
- 대도시 지역의 활력을 유지하는 것은 오늘날 일본사회의 지속가능성과 깊이 관련된 문제임. 저출산 고령사회, 인구감소사회의 추세 속에서 경제활력을 유지하고, 지속가능한 경제, 사회, 환경 그리고 이를 위한 정치행정체제를 구축해 나가기 위해서는 대도시와 그 권역, 그리고 비도시권의 지속가능성에 착안할 필요가 있음
  - 물론 인구의 대부분이 도시권에 거주하고 있는 것을 보면 그 지속가능성을 생각해야 하는 것은 중요한 문제이며, 비도시권은 이미 그러한 지속가능성의 문제에 당면해 있기 때문임. 그리고 자원제약 하에 있는 일본의 정치행정체제의 과제에서 보면, 전자에 대해서는 대도시 자치제도를 통해, 후자에 대해서는 광역연계를 통해 문제해결을 하는 것이 당면과제라 할 수 있음. 대도시와 관련된 문제의 해결에는 집적을 이점을 살리고, 단점을 최소화하는 도시자치의 모습을 추구하는 것이 기본이 됨. 그 기본원칙은 권한의 분권과 집권, 사업실시의 분산과 집중의 최적배분을 생각하는 것임
  - 아울러 함께 생각해야 하는 것은 분권·분산을 생각함에 있어서도 그 구역이나 단위를 유연하게 생각하는 것, 최적의 해답은 네트워크나 연계에 있을지도 모른다는 것을 고려에 넣는 것임. 이러한 관점에서는 특별시형 집권집중, 특별구형 집권분산, 광역연합형의 분권집중, 도시내분권형의 분권분산의 4가지 패턴을 생각할 수 있는데, 주의해야 할 점은 4가지 유형이 기존의 지방제도 틀에 직결하는 것이 아니라는 점임. 바꿔 말하면 행정서비스의 종류와 성질에 따라 그것을 짊어지는 단위나 구역의 크기가 다른 것이며, 그 자치 거버넌스도 다르다는 데에서 이러한 조건에 맞는 대도시 자치의 구역이나 단위를 중층적으로 겹치고, 네트워크화 해 나가는 것이 요구됨. 물론 광역연합이나 지역연계와도 밀접히 관련되어 있음. 거기에는

도시내 분권을 담당하는 지역자치와 마을만들기 조직에서, 행정구, 대도시, 인접시정촌 광역연합, 부현(府縣)을 넘는 광역행정까지 다양하고 다원적으로 그리고 중층적으로 존립하는 자치단체와 협동하고 나아가서는 중앙정부와도 연계하면서 대도시문제에 대응해 나가는 모습을 그려야 할 것임.

- 지방분권과 대도시제도 개혁의 다음 전망은 권한이양이나 지방자치의 확립 등의 기본 원칙에서는 변함이 없다고 해도, 아마도 지방자치단체의 형식으로서의 광역연합, 지정도시와 중핵시, 혹은 시정촌합병 등이 전제가 된다고 하는 논의는 아니며 정주자립권이나 연계중추도시권이라는 단순한 광역연계의 논의도 아닐 것임
- 현시점에서는 그 형태를 명확히 정의하는 것이 어려우나 주민에 가까운 기초단위 중심의 분권원칙과 광역단위의 보완이라는 규범적 거버넌스에 초점을 두되, 지역특성에 근거한 대도시 제도의 설계를 추구할 필요가 있음
  - 다시 말하면 미래의 이상적인 대도시제도 개혁을 실현하기 위해서는 점진적이기는 하나 지역사회의 특성에 대응한 제도설계와 제도선택의 자율성이 수반되는 것이 중요함



# 제5장

## 대도시 특례제도 개선방안

제1절 기본방향

제2절 대도시 특례적용 지정기준 설계

제3절 대도시 특례제도 운영방안 설계



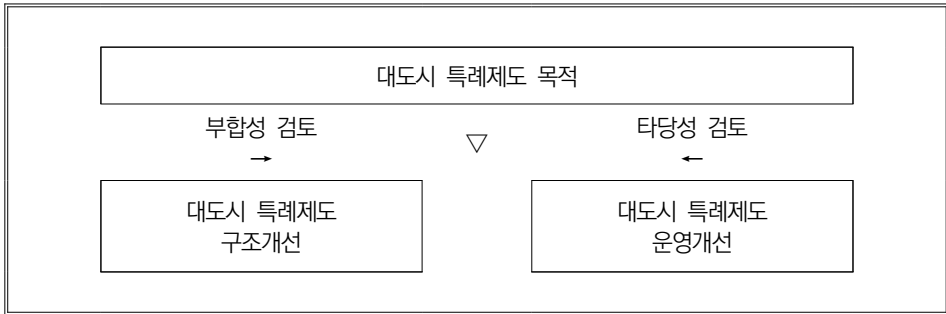
## 제5장 대도시 특례제도 개선방안

### 제1절 기본방향

- 대도시의 특례제도는 원칙적으로 대도시 특례제도의 도입 목적에 근거하여 개선방안을 모색하는 것이 필요함
  - 대도시의 특례제도 적용목적은 제도설계와 제도운영의 효과를 직접적으로 측정하거나 판단할 수 있는 가장 구체적인 기준이 되기 때문임
- 현행의 대도시 특례제도는 기본적으로 개별 지방자치단체의 역량에 따라 추가적인 권한을 부여하는 차등적 다양화에 기초하고 있음
  - 인구 50만 이상 또는 인구 100만 이상의 대도시가 보유한 역량을 기준으로 그에 부합하는 권한을 추가적으로 부여함으로써 지방자치단체의 역량에 따른 권한의 차등을 도모하는 것임
- 이와 같은 대도시의 특례제도에 대해 일각에서는 비판적 의견을 제시하고 있는 실정임
  - 지방자치단체의 공간적 파급효과를 고려하면, 개별 지방자치단체의 역량에 따른 권한의 차등과 더불어 특정지역의 거점역할 수행에 필요한 권한 또는 제도의 다양화를 허용하는 균형적 접근이 요청된다는 것임
- 따라서 대도시 특례제도의 개선은 우선적으로 대도시 특례제도의 도입 목적을 명확히 규정한 이후 이에 근거하여 개선의 방향 및 내용을 모색하는 것이 바람직함
  - 즉, 대도시 특례제도의 도입목적에 대한 타당성을 분석하여 새로운 정립이 필요한지에 대한 우선적인 검토가 필요하고, 그 검토결과에 따라 제도의 설계 및 운영에 관한 개선방안을 수립하는 것임



〈그림 5-1〉 제도개선 접근방식



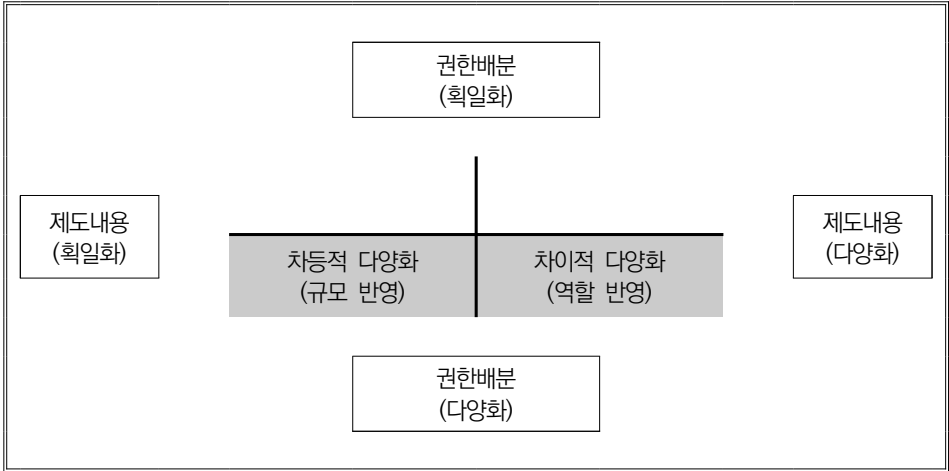
## 제2절 대도시 특례적용 지정기준 설계

### 1. 접근방법

- 대도시 특례적용의 지정기준은 특례가 적용될 대상을 선정하는 기준을 합리적으로 마련하는 것을 목적으로 하는 것임
  - 특례적용 지정기준은 전술한 바와 같이 특례적용의 목적에 따라 적정의 대안이 설계되어야 하므로 우선적으로는 특례적용의 정책적 목적을 명확하게 규정되는 것이 필요함
- 다만, 현재의 정부정책은 대도시 특례적용의 목적을 적정의 역량을 구비한 지방자치단체를 대상으로 권한을 추가적으로 부여하는 차등적 다양화에 국한하고 있음
  - 그럼에도 불구하고, 일각에서는 대도시 특례적용의 목적에서 균형발전의 정책의지가 반영될 수 있도록 차이적 다양화가 지정기준에 포함될 것을 요구하고 있음
- 이러한 현실을 반영하여 대도시 특례적용의 지정기준에 대한 설계는 분권적 접근인 차등적 다양화와 균형적 접근인 차이적 다양화를 포괄하여 검토

- 하고자 함
- 분권적 접근인 차등적 다양화 측면에서는 현행의 인구규모 단일기준에 대한 타당성을 검토하고, 균형적 접근인 차이적 다양화 측면에서는 차이적 다양화의 적용 가능성을 검토함

〈그림 5-2〉 대도시 특례제도 적용검토



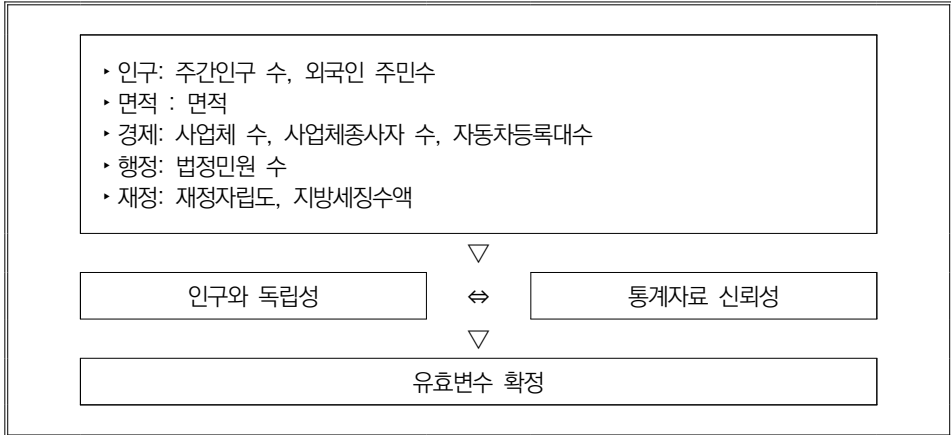
유형	내용
차등적 다양화	<ul style="list-style-type: none"><li>▸ 인구 50만 이상 대도시</li><li>▸ 인구 100만 이상 대도시</li><li>▸ 독일 자치시</li></ul>
차이적 다양화	<ul style="list-style-type: none"><li>▸ 서울특별시</li><li>▸ 세종특별자치시</li><li>▸ 제주특별자치도</li><li>▸ 일본 홋카이도</li></ul>
혼합적 다양화	<ul style="list-style-type: none"><li>▸ 일본 정령지정도시</li></ul>

## 2. 차등적 다양화 접근

### 1) 기본방향

- 대도시 특례적용의 지정기준에 대한 차등적 다양화의 접근은 기본적으로 현행의 지정기준에 대한 타당성을 검증하는 것에 초점을 두고 있음
  - 현행의 대도시 특례적용의 지정기준은 인구 50만 이상 또는 인구 100만 이상이라는 인구규모의 단일기준을 적용하고 있음
- 단일의 인구규모를 대도시 특례적용의 지정기준으로 활용하는 근본적인 이유는 인구가 행정수요의 핵심변수이기 때문임
  - 즉, 행정수요는 다양한 변수들에 의하여 발생되나 가장 핵심적인 변수는 인구이고, 따라서 인구규모를 대도시의 특례적용의 지정기준으로 활용하고 있는 것임
- 다만, 대도시의 특례적용과 관련하여 인구 이외의 행정수요를 유발하는 변수의 적용이 필요하다는 의견이 제시되고 있는 실정임
  - 예를 들면, 면적과 외국인, 주간인구, 사업체 등도 인구와 유사한 행정수요 유발변수로 적용이 필요하다는 것임
- 따라서 대도시 특례적용에서 인구 외의 유효변수 타당성과 적용 가능성을 검토하고자 함
  - 인구 외의 유효변수 판단은 행정수요 발생변수로서 인구와의 독립성과 통계의 신뢰성 확보여부를 기준으로 적용하고자 함
  - 검토변수로는 주민등록 인구 외의 인구(주간인구, 외국인)와 면적, 경제(사업체 수, 사업체 종사자수, 자동차등록대수), 행정(법정민원 수), 재정(재정자립도, 지방세징수액) 등을 대상으로 함

〈그림 5-3〉 유효변수 검토방법



## 2) 변수별 분석내용

### (1) 주간인구(통계청, 인구주택총조사)

- 주간인구는 지역 내에서 주간에 거주 또는 활동하는 인구 수를 의미하는 것으로 주민등록인구만으로 파악하기 어려운 대도시 도심부의 유동인구 등 주간 행정수요의 파악이 가능하다는 정점이 있으나, 기존에 활용 중인 주민등록인구(상주인구)를 기본으로 산정되는 지표로서 주민등록인구와 동일한 가중치로 간주하기 곤란함
- 15대 대도시를 대상으로 주민등록인구와 주간인구를 비교하면 고양시와 성남시 등에서 양자간의 편차가 발생되고 있으나, 유의미한 수준의 편차로 판단하기는 곤란함
- 한편, 주간인구의 통계자료는 통계청의 인구주택총조사를 통해서 공식적으로 집계되기 때문에 자료의 신뢰도는 높음

〈표 5-1〉 대도시 주간인구 현황

구분	인구(2018)		주간인구수(2015)	
	인구(천)	순위	인구(천)	순위
수원	1,201	1	1,038	1
창원	1,053	2	1,026	2
고양	1,044	3	823	5
용인	1,035	4	859	4
성남	954	5	916	3
부천	843	6	713	7
청주	837	7	793	6
화성	758	8	680	8
남양주	681	9	502	13
안산	660	10	668	9
전주	651	11	607	11
천안	646	12	625	10
안양	576	13	524	12
김해	533	14	506	14
포항	510	15	496	15

✓주간인구 수 = 상주(야간)인구\* - 유출인구(통근+통학\*\*) + 유입인구(통근+통학)

\* 일정한 장소에서 거주한 기간이 3개월 이상인 내국인 및 외국인, 매년 전수조사

\*\* 통근·통학인구는 5년마다 표본조사 실시(전국민의 20%)

## (2) 외국인주민 수(행정안전부, 외국인주민현황)

- 외국인 주민은 국내에 거주하는 외국인근로자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적 동포 등 국적미취득자와 국적취득자 및 그 자녀 수를 포괄하는 것을 의미함
- 15개 대도시를 대상으로 주민등록인구수 대비 외국인수의 순위를 비교하면, 주민등록인구수와 완전히 독립적인 구조를 나타내고 있으며, 외국인이 발생시키는 행정수요가 주민등록인구에 비하여 제한적이기는 하지만 주민등록인구와 독립성을 확보하는 유효변수로 간주할 수 있음
- 한편, 외국인의 통계자료는 행정안전부의 외국인주민현황을 통해서 공식적으로 집계되기 때문에 자료의 신뢰도는 높음

〈표 5-2〉 대도시 외국인수 현황

구분	인구(2018)		외국인수(2017)	
	인구(천)	순위	인구	순위
수원	1,201	1	37,852	2
창원	1,053	2	15,625	9
고양	1,044	3	12,253	11
용인	1,035	4	16,926	8
성남	954	5	16,935	7
부천	843	6	21,345	4
청주	837	7	12,325	10
화성	758	8	36,516	3
남양주	681	9	6,799	1
안산	660	10	53,733	14
전주	651	11	7,153	12
천안	646	12	18,871	5
안양	576	13	6,933	13
김해	533	14	18,626	6
포항	510	15	5,384	15

### (3) 면적(행정안전부, 행정구역 및 인구 현황)

- 면적은 대도시의 배타적 자치권이 적용되는 공간적 단위로 일반적으로 행정구역으로 확정되고 있음
- 15개 대도시를 대상으로 주민등록인구 대비 면적의 순위를 비교하면, 다수의 지방자치단체가 주민등록인구수와 독립적인 구조를 나타내고 있음
- 한편, 면적의 통계자료는 행정안전부의 행정구역 및 인구현황을 통해서 공식적으로 집계되기 때문에 자료의 신뢰도는 높음

〈표 5-3〉 대도시 면적 현황

구분	인구(2018)		면적(2017)	
	인구(천)	순위	면적(km <sup>2</sup> )	순위
수원	1,201	1	121.05	13
창원	1,053	2	747.82	3
고양	1,044	3	268.10	9
용인	1,035	4	591.34	6
성남	954	5	141.66	12
부천	843	6	53.44	15
청주	837	7	940.8	2
화성	758	8	693.95	4
남양주	681	9	458.07	8
안산	660	10	155.19	11
전주	651	11	205.48	10
천안	646	12	636.07	5
안양	576	13	58.49	14
김해	533	14	463.36	7
포항	510	15	1,130.02	1

## (4) 사업체 수 / 사업체 종사자 수(통계청, 전국사업체조사)

- 사업체 수 및 사업체 종사자 수는 국내에서 산업활동을 수행하고 있는 종사자 1인 이상인 모든 사업체 또는 사업체에 속한 종사자 수를 의미함
- 15개 대도시를 대상으로 주민등록인구수 대비 사업체 및 사업체종사자 수의 순위를 비교하면, 전반적으로 유사한 비율에도 불구하고 성남시와 남양주시 등이 불일치 현상을 나타내고 있음
  - 한편, 사업체 및 사업체종사자 수의 통계자료는 통계청의 전국사업체조사를 통해서 공식적으로 집계되기 때문에 자료의 신뢰도는 높음

〈표 5-4〉 대도시 사업체 등 현황

구분	인구(2018)		사업체(2017)		사업체종사자(2017)	
	인구(천)	순위	사업체(개)	순위	종사자(명)	순위
수원	1,201	1	70,004	2	404,570	3
창원	1,053	2	84,991	1	439,499	1
고양	1,044	3	290,924	4	290,924	8
용인	1,035	4	299,916	10	299,916	7
성남	954	5	424,634	3	424,634	2
부천	843	6	280,983	6	280,983	9
청주	837	7	323,966	5	323,966	5
화성	758	8	395,178	7	395,178	4
남양주	681	9	36,225	15	147,771	15
안산	660	10	53,134	8	313,784	6
전주	651	11	232,628	9	232,584	12
천안	646	12	47,362	11	268,210	10
안양	576	13	44,767	12	237,022	11
김해	533	14	44,218	14	223,790	13
포항	510	15	41,227	13	194,651	14



(5) 법정민원 수(시·군·구, 기본통계)

- 법정민원 수는 인·허가와 특허·면허, 승인·지정, 신고·등록, 시험·검사, 확인·증명/교부, 고충민원, 기타(제도개선 질의, 진정 등) 등 법적으로 규정된 민원처리 건수를 의미함
- 15개 대도시를 대상으로 주민등록인구 대비 법정민원 수의 순위를 비교하면, 양자간의 비율의 부합성이 크지 않아서 지역적 특성이 많이 반영된 것으로 간주됨
- 한편, 법정민원 수의 통계자료는 시군구별로 자체적으로 집계되는 기본통계로서 자료의 신뢰도는 높지 않음

〈표 5-5〉 대도시 법정민원 현황

구분	인구(2018)		법정민원(2016)	
	인구(천)	순위	민원(천)	순위
수원	1,201	1	6,254	2
창원	1,053	2	6,957	1
고양	1,044	3	4,201	4
용인	1,035	4	3,621	5
성남	954	5	1,211	13
부천	843	6	5,327	3
청주	837	7	1,372	10
화성	758	8	1,306	11
남양주	681	9	1,306	14
안산	660	10	987	11
전주	651	11	2,475	8
천안	646	12	914	15
안양	576	13	2,151	9
김해	533	14	3,232	7
포항	510	15	3,298	6

## (6) 자동차등록대수(국토교통부, 자동차등록현황)

- 자동차등록대 수는 자동차등록원부를 등록하고 운행할 수 있는 자동차 대수를 의미함
- 15개 대도시를 대상으로 주민등록인구 대비 자동차등록대수의 순위를 비교하면, 청주시와 전주시 등 일부를 제외하고는 양자간의 비율 부합성이 높게 나타나고 있음
- 한편, 자동차등록대수의 통계자료는 국토교통부의 자동차등록현황을 통해서 공식적으로 집계되기 때문에 자료의 신뢰도는 높음

〈표 5-6〉 대도시 자동차등록대수 현황

구분	인구(2018)		자동차(2017)	
	인구(천)	순위	등록대수(개)	순위
수원	1,201	1	491,122	2
창원	1,053	2	559,516	1
고양	1,044	3	396,101	4
용인	1,035	4	429,162	3
성남	954	5	338,669	7
부천	843	6	301,745	9
청주	837	7	392,845	5
화성	758	8	351,861	6
남양주	681	9	265,420	12
안산	660	10	297,614	11
전주	651	11	303,427	8
천안	646	12	301,427	10
안양	576	13	211,192	15
김해	533	14	257,652	13
포항	510	15	257,335	14

(7) 재정자립도(행정안전부, 지방재정통계)

- 재정자립도는 지방자치단체가 자체수입으로 예산을 충당하는 능력을 말하며, 일반적으로 재정자립도가 높을수록 재정운영의 자립능력이 우수한 것으로 간주함
- 15개 대도시를 대상으로 주민등록인구 대비 재정자립도의 순위를 비교하면, 양자간의 비율 부합성은 현저히 낮으며 전반적으로 인구규모가 아닌 수도권과 비수도권의 지역적 연계성이 높음
- 한편, 재정자립도의 통계자료는 행정안전부의 지방재정통계를 통해서 공식적으로 집계되기 때문에 자료의 신뢰도는 높음

〈표 5-7〉 대도시 재정자립도 현황

구분	인구(2018)		재정자립도(2018)	
	인구(천)	순위	자립도(%)	순위
수원	1,201	1	55.7	5
창원	1,053	2	42.3	10
고양	1,044	3	48.9	7
용인	1,035	4	62.1	3
성남	954	5	63.5	2
부천	843	6	40.4	11
청주	837	7	39.4	12
화성	758	8	64.2	1
남양주	681	9	34.2	4
안산	660	10	57.8	15
전주	651	11	30.7	14
천안	646	12	46.3	8
안양	576	13	49.2	6
김해	533	14	42.6	9
포항	510	15	34.9	13

## (8) 지방세징수액(행정안전부, 지방세통계연감)

- 지방세징수액은 지방소득세와 지방소비세, 취득세, 등록면허세, 주민세, 재산세, 자동차세 등 총 11개 지방세의 세목에 대한 징수액을 의미함
- 15개 대도시를 대상으로 주민등록인구 대비 지방세징수액의 순위를 비교하면, 양자간의 비율 부합성은 상대적으로 낮으며 전반적으로 수도권과 비수도권의 지역적 연계성이 높게 나타나고 있음
- 한편, 지방세징수액의 통계자료는 행정안전부의 지방세통계연감을 통해서 공식적으로 집계되기 때문에 자료의 신뢰도는 높음

〈표 5-8〉 대도시 지방세징수액 현황

구분	인구(2018)		지방세징수액(2017)	
	인구(천)	순위	징수액(백)	순위
수원	1,201	1	859,266	4
창원	1,053	2	740,976	5
고양	1,044	3	576,929	6
용인	1,035	4	914,906	2
성남	954	5	962,514	1
부천	843	6	409,730	10
청주	837	7	537,808	7
화성	758	8	905,000	3
남양주	681	9	332,151	15
안산	660	10	489,586	8
전주	651	11	338,184	14
천안	646	12	454,850	9
안양	576	13	389,262	11
김해	533	14	339,820	13
포항	510	15	363,322	12

### 3) 종합판단

- 전술한 분석결과에 따르면, 대도시 특례적용의 지정기준에서 인구 외에 유효변수로 타당성이 인정되는 변수는 다음과 같음
  - 행정수요 발생에서 주민등록인구와 독립성을 갖고면서 통계적 신뢰성이 확보되는 유효변수는 외국인주민 수와 면적, 재정자립도, 지방세징수액 등이 도출되었음
- 다만, 상기의 4개 변수의 특성을 분석하면, 지정기준으로 반영할 충분한 타당성이 있는지에 대해서는 추가적인 검토가 필요함
  - 면적의 경우에는 인구와 독립성은 확보되나 교통수단 등의 발달정도를 감안하면 대도시에 있어서는 행정수요의 현저한 증가를 유발하는 것으로 간주하기 어렵고, 재정자립도와 지방세징수액은 인구와 독립성에도 불구하고 특례사무의 처리능력의 상대적 우수성은 확보되나 행정수요를 직접적으로 증가시키는 변수로 인정하기는 곤란함
  - 따라서 행정수요 발생에서 주민등록인구와 높은 수준의 독립성을 유지하면서도 행정수요를 직접적으로 증가시키는 변수로는 외국인주민 수만 타당성을 확보하고 있음

〈표 5-9〉 변수별 타당성 판단

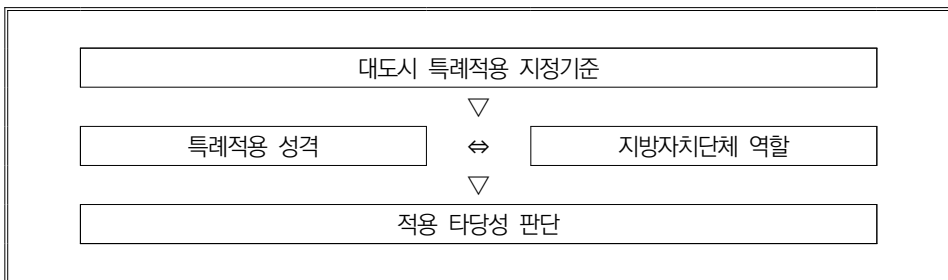
지표	인구 독립성	통계 신뢰도	종합판단
주간인구 수	낮음	높음	×
외국인주민 수	높음	높음	○
면적	높음	높음	○
사업체 수	낮음	높음	×
사업체종사자수	낮음	낮음	×
법정민원 수	낮음	낮음	×
자동차 등록대수	낮음	높음	×
재정자립도	높음	높음	○
지방세징수액	높음	높음	○

### 3. 차이적 다양화 접근

#### 1) 기본방향

- 대도시 특례적용의 지정기준에 대한 차이적 다양화의 접근은 기본적으로 균형적 접근을 통한 특례적용의 타당성을 검토하는 것임
  - 현행의 대도시 특례적용의 지정기준은 지방자치단체의 역량을 기준으로 차등적 권한을 부여하는 분권적 접근으로 균형적 접근은 배제되고 있는 실정임
- 그러나 인구 100만 대도시의 특례시 명칭부여를 규정한 「지방자치법」의 개정안 발의를 계기로 특례적용의 지정기준에 균형적 접근도 포함시키자는 의견이 제시되고 있음
  - 특히, 비수도권을 중심으로 광역시가 부재한 도의 도청 소재지는 지역발전의 거점지역으로 특례시의 지위를 부여하는 것이 필요하다는 의견임
- 이와 같은 논의를 감안한다면, 대도시의 특례적용의 지정기준에 차이적 다양화를 반영하는 균형적 접근의 타당성에 대한 검토가 필요함
  - 대도시의 특례적용 지정기준에서 균형적 접근의 타당성을 검토하기 위해서는 특례적용의 성격과 지방자치단체의 역할에 대한 논의가 수반될 필요가 있음

〈그림 5-4〉 차이적 다양화 검토방법



## 2) 검토변수별 분석

### (1) 특례적용 성격분석

- 특례적용의 성격분석은 특례적용이 단일의 목적에 근거하여 활용되는 제한적인 제도인가를 검토하는 것임
  - 특례제도가 현행과 같이 지방자치단체의 역량에 따른 차등적 다양화에 국한하여 적용되는 제도라면 대안적 활용은 논리적으로 타당성을 확보하기 어렵기 때문임
- 기존의 사례에 따르면, 특례제도의 활용은 제한성에 근거하기보다는 포괄성을 나타내는 경향이 있음
  - 특히, 지방자치단체의 역량이 아닌 다양한 특성을 반영하여 특례제도의 활용이 이루어지는 사례가 적지 않음
- 특례제도 적용의 대표적 기준사례로는 일본의 홋카이도와 중국의 홍콩, 영국의 스코틀랜드 및 포르투갈의 마데이라 등을 제시할 수 있음
  - 상기의 사례들은 해당 지방자치단체들의 다양한 특성을 근거로 특례제도가 적용되고 있음

〈표 5-10〉 특례제도의 적용논거 비교

구분	홋카이도	홍콩	스코틀랜드	마데이라
지리적 특성	• 도서지역 • 낙후지역	• 항구도시	• 반도지역 • 낙후지역	• 도서지역 • 원격지역
논리적 근거	• 상징성: 도주제 실험 적합지역	• 역사성: 식민지역 • 상징성: 국가체제 상이성	• 역사성: 분리독립 • 상징성: 지역주민의 정서	• 역사성: 식민지배
제도적 근거	• 법률: 동일	• 헌법: 동일	• 법률: 동일	• 헌법: 동일
비전	• 국제관광도시	• 일국양제	• 자립적 지역정부	• 국제관광도시
목적	• 도주제 모델: 도주제의 선도적 추진	• 경제개방	• 국가균형발전, 정체성 확보	• 효율적 관리, 정체성 확보
내용	• 권한특례: 외교와 국방에 관한 권한 제외 • 향후 법률제정권 추진 검토	• 지위특례: 법률 제정권, 사법권 부여 • 권한특례: 군사와 외교 외 자율성 인정	• 지위특례: 지역의회, 법률제정권 • 권한특례: 국세조정권, 대폭적 권한 이양	• 지위특례: 법률 제정권 부여 • 국방과 외교 외 자치권 확보

- 전술한 논의에 따르면, 기존의 특례적용 사례들은 공간적 및 정책적 특성을 기준으로 다음과 같은 특징을 나타내고 있음
  - 전반적으로 공간적 측면에서 도서지역 등 원격지의 특성을 보유하고 있는 대상을 중심으로 역사적 이질성이나 제도의 실험성을 감안하여 정책적으로 특례를 부여하고 있다는 점임

〈표 5-11〉 사례지역의 특례적용 논거

구분		공간적 특성		
		도서지역	낙후지역	원격지역
정책적 특성	역사성	홍콩 마데이라	스코틀랜드	마데이라
	실험성	훗카이도		

## (2) 지방자치단체의 역할

- 지방자치단체는 기본적으로 자신의 사무를 스스로 처리하기 위하여 설치된 지방단위의 통치기구임
  - 따라서 원칙적으로는 모든 지방자치단체는 동일한 것으로 상이한 역할을 부여하는 것이 타당하지 않음
- 그러나 현실적으로 지방자치단체는 정부의 정책적 맥락에서 다양한 역할의 수행을 요구받는 것이 사실임
  - 특히, 균형적 측면에서는 공간특성에 따라서 특정의 역할을 수행하도록 강조되고 있기도 하며, 대표적인 사례가 특정권역의 거점역할 등임
- 한국의 균형발전 정책에 따르면, 지방자치단체는 전술한 바와 같이 자신의 사무를 스스로 처리하는 지방단위의 통치기구인 동시에 특정권역의 거점단 위이기도 함
  - 즉, 역대정부의 균형발전 정책에서는 시도 또는 시군구를 차별적인 권역으로 구분하고, 권역별 특성에 기초한 개발계획의 단위로 지방자치단체를 다루어 왔음



〈표 5-12〉 「국가균형발전특별법」의 주요 변화추이

구분	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
목적	지역간 불균형 해소 및 자립형 지방화 촉진	지역간 연계협력 및 지역의 특화발전 도모	지역간 불균형 해소 및 지역간 균형발전	수도권 집중 해소
권역 단위	시도	기초생활권 광역경제권 초광역경제권	지역생활권 경제협력권	기초생활권 광역협력권
낙후 지역	낙후지역	성장촉진지역 특수상황지역	성장촉진지역 특수상황지역	성장촉진지역 특수상황지역

- 한편, 일본의 사례에서도 지방자치단체의 역할을 공간특성에 기초하여 접근하는 제도들이 활용되고 있음
- 일본의 정령지정도시는 기본적으로 인구 50만 이상이라는 차등적 기준이 적용되고 있으나, 동시에 거점역할을 반영하는 기준도 반영하고 있음

〈표 5-13〉 차이적 다양화 지정변수: 일본 지정도시

구분		내용
법적 변수		<ul style="list-style-type: none"> <li>인구가 80만 이상 향후 100만 정도가 예상될 것</li> <li>인구밀도나 산업별 취업자 비율이 일정수준 이상일 것</li> <li>기존의 지정도시와도 손색없는 도시형태 및 기능을 갖추고 있을 것</li> <li>광역자치단체로부터의 이양사무를 적절하고 능률적으로 처리할 수 있는 능력</li> <li>대도시 경영을 할 수 있는 행·재정상의 능력을 갖추고 있을 것</li> <li>지정도시 이행에 대해 해당 광역자치단체와 의견이 일치할 것</li> </ul>
분석 지표	구분	<div>규모 지표</div> <div>중추성 지표</div>
	인구	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구</li> <li>인구집중지구의 인구밀도</li> <li>인구집중지구 대 시 지역의 면적 비율</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>주/야간 인구비율</li> <li>대 광역단체 인구비율</li> </ul>
	경제	<ul style="list-style-type: none"> <li>모든 산업 사업소 수</li> <li>제조품 출하액</li> <li>연간상품 판매액</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>상장기업 분사 수</li> <li>은행업 사업소 수</li> <li>증권업/상품선물거래업 사업소 수</li> </ul>
	행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>지방공무원 수</li> <li>기준재정 수요액</li> <li>세출총액</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>국가공무원 수</li> <li>특별지방행정기관 행정국 수</li> </ul>
	정보 문화	<ul style="list-style-type: none"> <li>정보서비스업 종사자 수</li> <li>영상/음성/문자정보제작업 조업자 수</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>방송업 사업소 수</li> <li>전문서비스업 사업소 수</li> <li>학술/개발연구기관 사업소 수</li> </ul>

### 3) 적용 타당성 판단

- 전술한 특례적용의 성격과 지방자치단체의 역할을 분석한 결과에 따르면, 특례제도의 활용은 다양한 논거에 기초하는 포괄성을 보유하고 있음
  - 특히, 분권적 접근에 따른 차등적 다양화뿐만 아니라 균형적 접근에 따른 차이적 다양화를 달성하기 위해서도 특례제도의 활용사례가 적지 않다는 것임
- 따라서 대도시 특례적용의 지정기준으로 기존의 차등적 기준에 더하여 차이적 기준을 반영하는 것이 논리적으로 불합리한 것은 아님
  - 현행 정부에서 자치분권과 더불어 균형발전을 주요 국가정책으로 추진하고 있다는 점에서도 대도시 특례적용의 지정기준으로 차이적 기준을 반영하는 것의 필요성은 일정부분 인정됨
  - 다만, 대도시 특례적용의 지정기준으로 균형발전의 정책에 근거한 차이적 다양화를 반영하는 경우에는 차이적 기준의 구체화와 더불어 일정수준의 사회적 합의를 형성하는 합리적 절차를 거치는 것이 반드시 선행되어야 할 것으로 판단됨

### 제3절 대도시 특례제도 운영방안 설계

#### 1. 추진단계 검토

- 대도시 특례적용의 지정기준은 전술한 바와 같이 분권적 접근뿐만 아니라 균형적 접근도 가능한 것으로 확인되고 있음
  - 특례적용의 성격과 지방자치단체의 역할에 대한 접근은 정부의 정책목표에 따라 충분히 탄력성과 가변성을 가지는 것이므로 현재와 같이 분권적 접근만을 유지해야만 하는 것은 아님
- 다만, 대도시 특례적용의 지정기준에 대한 정책적 실현에 초점을 둔다면, 균형적 접근의 활용에 대한 충분한 검토가 필요함
  - 특례적용의 균형적 접근은 단지 지정기준의 도출방식을 전환하는 것이 아니라 특례제도의 활용목적을 변경하는 것이기 때문임
- 따라서 대도시 특례적용의 지정기준 도출에 대한 접근은 추진단계를 장단기로 구분하여 검토할 필요가 있음
  - 제도운영에 관련된 다양한 변수들을 종합적으로 고려하여 추진단계를 결정하는 것이 정책적 성공을 제고할 수 있기 때문임
- 단기적으로는 대도시 특례적용의 지정기준에 관한 현행의 분권적 접근을 유지하되, 제도설계의 문제를 보완하는 것에 초점을 두는 것임
  - 현행의 대도시 특례적용의 지정기준은 주민등록인구만을 반영하고 있는데, 주민등록인구는 행정수요를 대표하면서 전국적으로 공통된 기준을 적용할 수 있는 합리적인 지표이나
  - 주민등록인구와 독립성을 가지면서도 통계적으로 신뢰성이 확보되는 외국인주민 수 등과 같이 행정수요를 발생시키는 유효지표를 추가적으로 고려해야한다는 요구도 일정부분 타당한 측면이 있어 이에 대한 검토가 우선적으로 수반되어야 할 것임
  - 다만, 이 경우 유효변수에 따라 지방자치단체별로 이해관계가 상이하여 합

의된 기준을 도출하는 것이 어려울 가능성이 있으므로 이에 대한 충분한 고려가 병행되어야 함

- 중장기적으로는 현행의 분권적 접근과 더불어 균형적 접근을 포함하는 특례제도의 활용에 대한 검토가 필요함
  - 대도시 특례적용의 지정기준에 대한 균형적 접근은 전술한 바와 같이 특례제도의 활용목적을 정책적으로 전환하는 것으로 특례제도의 전반에 대한 새로운 설계와 더불어 제도운영의 기반이 되는 사회적 합의형성이 필요함
  - 따라서 제도설계 및 추진과정의 제반요소에 관한 충분한 사전준비를 위한 절차적 타당성이 확보될 필요가 있음

〈표 5-14〉 대도시 특례제도의 추진방안

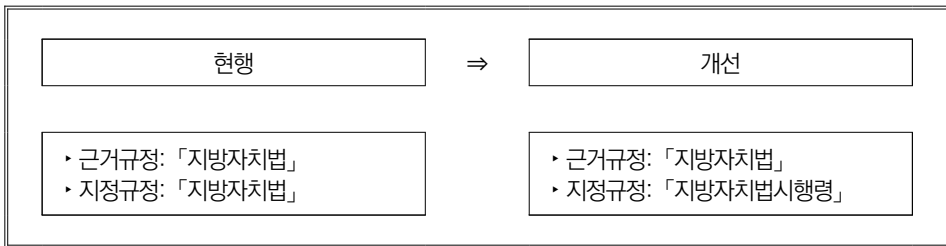
구분	내용
단기적 접근	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분권적 접근               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행의 차등적 지정기준 유지</li> <li>- 주민등록인구 외 유형변수 반영검토</li> </ul> </li> </ul>
중장기적 접근	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 통합적 접근               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 분권적 + 균형적 접근</li> <li>- 특례제도의 활용목적에 관한 정책기조 변경</li> <li>- 균형적 접근에 대한 제도설계</li> </ul> </li> </ul>

## 2. 근거규정 검토

- 대도시 특례제도의 활용을 현행의 분권적 접근에서 균형적 접근까지 확대할 경우에는 근거규정과 지정규정에 대한 내용을 차별적으로 구조화하는 대안을 검토할 필요가 있음
  - 현재와 같은 분권적 접근은 계량적이고 명확한 지정기준의 도출과 적용이 가능하나, 균형적 접근은 상대적으로 다양한 기준이 탄력적으로 적용될 가능성이 높음

- 대도시 특례의 균형적 접근이 보유한 전술한 바와 같은 탄력성과 가변성을 감안하면, 지정기준에 대한 운영 적합성을 고려할 필요가 있음
  - 일본의 지정도시 및 중핵도시도 권한과 운영요소 등의 근거규정은 「지방자치법」에 두고 있으나, 지정은 「정령」에 의하도록 하고 있음
- 전술한 논의에 따르면, 대도시 특례제도의 균형적 접근이 포함될 경우에는 근거규정과 지정규정을 이원적 구조로 전환하는 대안의 적용을 검토하는 것이 타당함
  - 대도시 특례제도의 근거규정은 현행과 마찬가지로 「지방자치법」에 두되, 지정규정은 「지방자치법 시행령」으로 운영하는 것임

〈그림 5-5〉 특례시 관련규정 개선대안



## 참고문헌

- 금창호 외(2017). 100만 이상 대도시 조직체계개선 연구용역. 수원시·고양시·용인시.
- 금창호 외(2012). 지역유형별 자치제도 개선방안. 지방행정체제개편위원회.
- 김병국 외(2016). 대도시 특례방안 연구. 지방자치분권위원회.
- 신원부(2012). 인구 100만 이상 대도시 조직모델(안). 수원시.
- 이민호 외(2014). 대도시 유형별 차등분권 마련. 수원시.
- 지방행정체제개편위원회(2012). 지방행정체제개편 기본계획.
- 今井照(2017). 『地方自治のしくみ<第5次改訂版>』学陽書房
- 川崎市総合企画局(2009). 「川崎市大都市制度等調査研究報告書～望ましい分権型社会における大都市制度のあり方について～」
- 北九州市・福岡市・熊本市(2013). 「九州3政令指定都市による大都市制度研究会報告書」
- 北村亘ほか(2017). 『地方自治論』有斐閣ステューディア
- 指定都市市長会HP <http://www.siteitosi.jp>
- 総務書HP 「地方公共団体の区分」 [http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai\\_kubun.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/bunken/chihou-koukyoudantai_kubun.html) (2018.3.20 최종 열람)
- 総務省資料 「旧特例市制度について」
- 総務省資料 「指定都市制度の概要」
- 総務省資料 「総合区設置について」
- 総務省資料 「指定都市都道府県調整会議」
- 総務省資料 「中核市制度について」
- 総務省資料 「中核市要件の変遷」
- 総務省資料 「中核市の指定手続き」

総務省資料「特例市の指定手続き」

総務省資料「中核市一覧」

総務省資料「中核市指定状況の変遷」

総務省資料「施行時特例市一覧」

総務省資料「特例市指定状況の変遷」

宝塚市中核市移行に関する調査検討会(2016).「宝塚市中核市移行に関する調査検討報告書」

爲我井慎之介(2016).「政令指定都市制度の設計概念と制度的変容」地域政策研究(高崎経済大学地域政策学会)第18巻 第2・3合併号

地方制度調査会(2013).「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」

中核市市長会 HP <http://www.chuukakushi.gr.jp>

名古屋市総務局企画部大都市・広域行政推進室(2018).「大都市制度・広域連携に関する調査研究報告書」

原田晃樹(2000).「特例市制度と地方分権・市町村合併」四日市大学論集 第12巻第2号

福岡市(2013).「福岡市大都市制度の調査検討報告書」

松本市(2018).中核市移行に関する検討結果報告書

## 부록 지방일괄이양법에 따른 이양검토사무

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
성능검사대행자등록	성능검사대행자의 등록 등	급경사지 재해 예방에 관한 법률	국가 → 시도
성능검사대행자등록	성능검사대행자의 등록취소	급경사지 재해 예방에 관한 법률	국가 → 시도
원유검사	원유검사 *원유검사를 위한 표준용액 보급은 현행대로 국가에서 수행	낙농진흥법	국가, 시도 → 시도
농협에 지방자치단체가 보조한 사업 감사 및 보고 등	지방자치단체가 보조한 사업과 관련된 업무에 대한 감사 및 보고의 수리와 그 결과에 따른 필요한 조치권한	농업협동조합법	국가 → 시도
상공회의소설립 인가	설립인가	상공회의소법	국가 → 시도
상공회의소설립 인가	정관변경인가	상공회의소법	국가 → 시도
상공회의소설립 인가	분할설립	상공회의소법	국가 → 시도
상공회의소설립 인가	위법행위에 대한 행정 처분	상공회의소법	국가 → 시도
상공회의소설립 인가	상공회의소법 위반에 따른 과태료의 부과·징수	상공회의소법	국가 → 시도
전기사업	발전시설 용량이 3천킬로와트 이하의 발전사업에 대한 전기사업의 허가	전기사업법	국가 → 시도
전기사업	준비기간의 지정·연장 및 사업개시 신고의 수리	전기사업법	국가 → 시도
전기사업	전기사업의 양수, 법인의 분할·합병의 인가 및 공고 등	전기사업법	국가 → 시도
전기사업	사업허가의 취소 및 사업의 정지, 사업구역의 감소, 과징금 부과·징수 등	전기사업법	국가 → 시도
전기사업	청문	전기사업법	국가 → 시도
전기사업	금지행위를 한 전기사업자등에 대한 사실조사	전기사업법	국가 → 시도



기능명	단위사무	근거법령	이양기관
전기사업	조사대상자에게 사실조사계획의 알림	전기사업법	국가 → 시도
전기사업	금지행위를 한 사업자등에 대한 조치 및 이행명령	전기사업법	국가 → 시도
전기사업	금지행위를 한 사업자등에 대한 과징금 부과·징수	전기사업법	국가 → 시도
전기사업	설비용량이 1만킬로와트 미만인 발전설비, 전압20만볼트 미만인 송·변전설비 또는 전압1만볼트 이상인 공동구 및 전력구의 배전선로에 대한 공사계획신고 및 변경신고의 수리	전기사업법	국가 → 시도
전기사업	설비용량이 1만킬로와트 미만인 전기설비 공사신고의 수리	전기사업법	국가 → 시도
외국인환자 유치 의료기관의 등록	외국인환자 유치 의료기관의 등록	의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률	국가 → 시도
외국인환자 유치 의료기관의 등록	외국인환자 유치업자의 등록	의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률	국가 → 시도
외국인환자 유치 의료기관의 등록	사업실적보고 (의료기관 및 유치업자)	의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률	국가 → 시도
외국인환자 유치 의료기관의 등록	사업실적통보 의무	의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률	시도사무로 신설
외국인환자 유치 의료기관의 등록	시정명령	의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률	국가 → 시도
외국인환자 유치 의료기관의 등록	의료기관 및 유치업자의 등록취소	의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률	국가 → 시도
외국인환자 유치 의료기관의 등록	과징금 부과	의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
외국인환자 유치 의료기관의 등록	포상금 지급	의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률	국가 → 시도
외국인환자 유치 의료기관의 등록	과태료 부과 징수	의료 해외진출 및 외국인환자 유치 지원에 관한 법률	국가 → 시도
특정수혈부작용 발생신고의 접수 등	특정수혈부작용 발생신고의 접수업무	혈액관리법	국가 → 시도
특정수혈부작용 발생신고의 접수 등	의료기관에 대한 과태료 부과·징수	혈액관리법	국가 → 시도
순환골재 및 순환골재 재활용제품의 사용 의무	순환골재 및 순환골재 재활용제품의 사용 의무	건설폐기물의 재활용촉진에 관한 법률	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	배출시설의 설치허가, 신고 등	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	배출시설의 설치(변경)신고 수리여부 통지 등	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	폐수무방류배출시설의 설치계획서 제출	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	방제시설 설치면제 사업자에 대한 허가취소, 폐쇄명령 등	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	배출시설 등의 가동개시신고	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	배출시설 등의 점검, 오염도 검사 의뢰	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	폐수무방류 배출시설에 대한 조사	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	수질오염물질의 희석처리	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	측정기기부착사업자에 대한 조치명령 및 조업정지명령	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	측정기기부착사업자 등에 대한 지원 및 보고·검사의 면제	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	배출허용기준 초과한 사업자에 대한 개선명령	물환경 보전법	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
수질 및 수생태계 보전	배출시설에 대한 조업정지명령	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	배출부과금의 부과 및 징수	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	허가의 취소, 폐쇄명령 또는 조업정지명령	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	배출시설에 대한 과징금의 부과·징수	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	위법시설에 대한 사용중지명령 또는 폐쇄명령	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	명령이행의 보고 수리, 확인 및 오염도검사의 지시·의뢰	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	기타 수질오염원의 설치신고 및 변경신고의 수리 및 통지	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	기타 수질오염원의 개선명령	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	기타 수질오염원의 조업정지명령 또는 폐쇄명령	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	골프장의 농약 사용의 확인	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	폐수처리업의 등록 및 변경등록	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	폐수처리업의 등록취소 및 영업정지	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	폐수처리업자에 대한 과징금의 부과·징수	물환경 보전법	국가 → 시도
수질 및 수생태계 보전	폐수무방류배출시설 오염도검사 의뢰	물환경 보전법	국가 → 국가, 시도
수질 및 수생태계 보전	위임된 권한에 관련된 청문	물환경 보전법	국가 → 국가, 시도
악취검사기관지정등	악취검사기관 지정	악취방지법	국가 → 시도
악취검사기관지정 등	지정취소 등	악취방지법	국가 → 시도
악취검사기관지정 등	청문	악취방지법	국가 → 시도
야생화 된 동물의 지정 등	야생화 된 동물의 지정·고시	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	국가 → 시도
폐자동차재활용업의 등록	폐자동차 재활용업의 등록	전기·전자제품 및 자동차의 자원 순환에 관한 법률	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
폐자동차재활용업의 등록	폐가스류 처리업의 등록	전기·전자제품 및 자동차의 자원 순환에 관한 법률	국가 → 시도
폐자동차재활용업의 등록	폐자동차 재활용업의 등록증의 발급	전기·전자제품 및 자동차의 자원 순환에 관한 법률	국가 → 시도
폐자동차재활용업의 등록	폐자동차 재활용업 등의 휴업·폐업 및 재개업의 신고	전기·전자제품 및 자동차의 자원 순환에 관한 법률	국가 → 시도
폐자동차 재활용업의 등록	등록취소 등	전기·전자제품 및 자동차의 자원 순환에 관한 법률	국가 → 시도
폐자동차 재활용업의 등록	지위승계	전기·전자제품 및 자동차의 자원 순환에 관한 법률	국가 → 시도
폐자동차재활용업의 등록	보고와 검사 등	전기·전자제품 및 자동차의 자원 순환에 관한 법률	국가 → 시도
폐자동차 재활용업의 등록	청문	전기·전자제품 및 자동차의 자원 순환에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
폐자동차재활용업의 등록	과태료의 부과·징수	전기·전자제품 및 자동차의 자원 순환에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
폐기물처리시설 설치계획의 승인 등	폐기물처리시설 설치계획의 승인 등 (폐기물처리시설 설치기관이 시장·군수·구청장 등이 폐기물 처리시설의 경우만 해당한다)	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
폐기물처리시설 설치계획의 승인 등	폐기물처리시설 설치계획의 승인 공고 (폐기물처리시설 설치기관이 시장·군수·구청장 등이 폐기물 처리시설의 경우만 해당한다)	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
폐기물처리시설 설치계획의 승인 등	폐기물처리시설 설치계획의 결정·승인 관련 다른 법령에 따른 인가·허가 등의 의제 등 (폐기물처리시설설치기관 이 시장·군수·구청장 등이 폐기물 처리시설의 경우만 해당한다)	폐기물처리시설 설치촉진 및 주변지역지원 등에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
국민환경보건 등	국민환경보건 기초조사 등 조사결과에 따른 조치 및 시행요청	환경보건법	국가 → 국가, 시도
고령자 인재은행의 지정	고령자인재은행의 지정	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
고령자 인재은행의 지정	고령자인재은행의 지정	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가(대통령령) → 시도(조례)
고령자 인재은행의 지정	중견전문인력 고용지원센터의 지정	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
고령자 인재은행의 지정	자료제공	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
고령자 인재은행의 지정	경비지원	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
고령자 인재은행의 지정	지정기준 등	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
고령자 인재은행의 지정	고령자인재은행의 지정취소 등	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
고령자 인재은행의 지정	고령자인재은행 폐지, 휴업	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가(대통령령) → 국가(대통령령), 시도(조례)
고령자 인재은행의 지정	중견전문인력 고용지원센터 지정취소	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가(대통령령) → 국가(대통령령), 시도(조례)
고령자 인재은행의 지정	중견전문인력 고용지원센터 폐지, 휴업	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가(대통령령) → 국가(대통령령), 시도(조례)
고령자 인재은행의 지정	보고	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
고령자 인재은행의 지정	검사	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
고령자 인재은행의 지정	검사의 사전 알림 및 결과 알림	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가 → 국가, 시도
고령자 인재은행의 지정	과태료 부과	고용상 연령차별 금지 및 고령자 고용촉진에 관한 법률	국가(대통령령) → 국가(대통령령, 시도(조례)),
지정직업훈련시설의 지정 등	지정직업훈련시설의 지정	근로자 직업능력 개발법	국가 → 시도
지정직업훈련시설의 지정 등	지정직업훈련시설의 지정	근로자 직업능력 개발법	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
지정직업훈련시설의 지정 등	지정직업훈련시설의 지정취소 등	근로자 직업능력 개발법	국가 → 시도
직업능력개발훈련 법인의 설립 등	직업능력개발훈련법인의 설립 등	근로자 직업능력 개발법	국가 → 시도
지정직업훈련시설의 지정 등	직업능력개발훈련법인의 해산	근로자 직업능력 개발법	국가 → 시도
직업능력개발훈련 자격증 발급	직업능력개발훈련교사자격 증 발급	근로자 직업능력 개발법	국가 → 시도
직업능력개발훈련 법인의 설립 등	직업능력개발훈련교사의 자격취소 등	근로자 직업능력 개발법	국가 → 시도
지정직업훈련시설의 지정 등	서류 조사 등 지도·감독	근로자 직업능력 개발법	국가 → 국가, 시도
지정직업훈련시설의 지정 등	업무의 대행	근로자 직업능력 개발법	국가 → 국가, 시도
지정직업훈련시설의 지정 등	권한의 위임·위탁	근로자 직업능력 개발법	국가 → 국가, 시도
지정직업훈련시설의 지정 등	벌칙 적용시 공무원 의제	근로자 직업능력 개발법	국가 → 국가, 시도
지정직업훈련시설의 지정 등	청문	근로자 직업능력 개발법	국가 → 국가, 시도
지정직업훈련시설의 지정 등	과태료 부과	근로자 직업능력 개발법	국가 → 국가, 시도
건설업등록·시정명령 등	전문공사를 시공업종에 관한 건설업 등록 신청의 접수 및 신청내용의 확인과 건설업 등록기준에 관한 사항의 신고의 접수 및 신고내용의 확인	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록·시정명령 등	전문공사 시공업종에 관한 건설업 등록증 또는 건설업등록수첩의 기재 사항의 변경신청의 접수 및 신청 내용확인	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록·시정명령 등	표시제한 위반자에 대한 광고물 강제철거 등의 조치	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록·시정명령 등	건설업 등록의 결격자에 대한 결격사유 알림	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록·시정명령 등	건설업 양도·법인합병 및 상속에 대한 신고 수리	건설산업기본법	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
건설업등록· 시정명령 등	건설업 폐업신고의 수리 및 건설업 등록말소	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록· 시정명령 등	건설업자의 실태조사 등	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록· 시정명령 등	시정명령·지시	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	영업의 정지 또는 과징금의 부과	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	부정한 청탁에 의한 재물 등의 취득 및 제공에 대한 영업정지 등	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	건설업 등록말소 또는 영업정지	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	시정명령 등의 요구 및 통보	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	폐업 등의 확인을 위한 과세정보 제공 요청 등	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	제척기간	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	이해관계인에 의한 제재의 요구	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	건설업자의 지위 승계 등	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	건설업 등록말소 등의 공고 및 통지	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	청문	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록 말소 등	권한의 위임·위탁	건설산업기본법	국가 → 시도
건설업등록· 시정명령 등	과태료의 부과·징수	건설산업기본법	국가 → 시도
건축물 분양사업 허가권자에 대한 보고 및 감독	건축물 분양사업 허가권자에 대한 보고 및 감독	건축물의 분양에 관한 법률	국가 → 시도
건축물 분양사업 허가권자에 대한 보고 및 감독	조치 명령	건축물의 분양에 관한 법률	국가 → 시도
건축사업무 신고 등	수수료 납부	건축사법	국가 → 시도
건축사업무 신고 등	처분내용의 통지	건축사법	국가 → 시도
건축사업무 신고 등	건축사업무신고의 접수	건축사법	국가 → 시도
건축사업무 신고 등	건축사업무신고사항의 변경신 고 또는 휴업·폐업신고의 접수	건축사법	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
건축사업무 신고 등	건축사업무신고 등의 효력상 실 처분·업무정지명령 및 시 정명령	건축사법	국가 → 시도
건축사업무 신고 등	위임된 권한에 관한 청문	건축사법	국가 → 시도
건축사업무 신고 등	건축사업무신고부의 정리	건축사법	국가 → 시도
건축사업무 신고 등	보고 및 검사	건축사법	국가 → 시도
건축사업무 신고 등	건축사의 징계 요청	건축사법	국가 → 시도
건축사업무 신고 등	과태료의 부과·징수	건축사법	국가 → 시도
물류단지의 지정 및 고시	물류단지의 지정 및 고시(100만 제곱미터 이상)	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	부동산개발업의 등록	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	부동산개발등록증의 발급 및 재발급과 기재사항 변경신청 접수	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	부동산개발에 관한 부당한 표시 및 광고에 대한 조사의 의뢰와 자료의 요청	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	부동산개발업의 양도 합병 및 상속에 대한 신고의 수리	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	부동산개발업 폐업신고의 수리 및 부동산개발업의등록말소	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	등록사업자의 사업실적, 자 본금변경, 임원 및 부동산개 발 전문인력 변경 보고 접수	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	등록사업자에 대한 보고 조 사 검사 및 자료제출의 요구	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	부동산개발 정보의 관리 및 제공	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업자에 대한 위반행위의 조사	위반행위의 조사검사 등	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	시정조치 및 사실의 공표	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	소비자피해분쟁조정의 요청	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	영업정지 및 위반행위를 한 임직원의 해임 또는 징계요구	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도



기능명	단위사무	근거법령	이양기관
부동산개발업의 등록	부동산개발업의 등록취소 및 등록이 취소된 자의 부동산 개발등록증 또는 사유서 접수	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	영업정지처분 등을 받은 등록사업자 등에 대한 부동산개발의 계속 수행 여부 인정	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	폐업신고 전의 위반행위를 사유로 하는 시정조치, 소비자 피해분쟁조정요청, 영업정지 및 등록취소 등	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	등록취소 등의 공고	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	청문의 실시	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	권한의 위임 및 위탁	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
부동산개발업의 등록	과태료의 부과 징수	부동산개발업의 관리 및 육성에 관한 법률	국가 → 시도
자동차 검사	지정정비사업자의 지정	자동차관리법	국가 → 시도
종합검사 지정 정비사업자의 지정 등	종합검사 지정정비사업자의 지정 등	자동차관리법	국가 → 시도
종합검사 지정정비사업자의 지정 등	종합검사 지정정비사업자에 대한 지정취소 및 업무정지 명령	자동차관리법	국가 → 시도
종합검사 지정정비사업자의 지정 등	종합검사 지정정비사업자에 대한 지정취소 등 처분 시 전 산정보처리조직에 기록·관리	자동차관리법	국가 → 시도
자동차검사	지정정비사업자에 대한 기술 인력의 해임 및 직무정지 명령	자동차관리법	국가 → 시도
자동차검사	종합검사 지정정비사업자의 전문인력에 대한 해임 등의 처분시 기술인력 현황 전산 정보처리조직에 기록·관리	자동차관리법	국가 → 시도
자동차 검사	택시미터의 수리 및 사용에 관한 검정	자동차관리법	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
자동차검사	택시미터 전문검정기관(택시미터의 수리 및 사용에 관한 검정을 위한 택시미터전문검정기관에 한함)의 지정과 이에 대한 지정취소 및 업무정지명령	자동차관리법	국가 → 시도
주택건설사업 등의 등록 등	주택건설사업 등의 등록	주택법	국가 → 시도
주택건설사업 등의 등록 등	주택건설사업자 및 대지조성사업자의 등록말소 및 영업의 정지	주택법	국가 → 시도
주택건설사업 등의 등록 등	영업실적 등의 제출	주택법	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	무역항의 수상구역 등의 정의 및 지정·고시	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	입항·출항의 신고수리 및 허가	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	정박구역 또는 정박지의 지정·고시 및 부득이한 사유에 의한 선박의 이동 신고수리	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	선박의 정박이나 정류를 금지하는 장소의 지정·고시 또는 정박방법의 제한	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	선박의 수리 허가와 신고 및 계선 신고 수리, 정박 또는 계류 장소의 지정, 안전 유지에 필요한 수의 선원 승선 명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	이동명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	선박교통의 제한 또는 금지	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	항로의 지정·고시	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	항로에서의 정박 또는 정류신고의 수리	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	항법의 지정·고시	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	선박의 항행최고속력의 지정·고시	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
항만시설 운영	예선 사용의무 명령 및 예선 사용기준의 설정, 고시	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
항만시설 운영	예선업의 등록	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
항만시설 운영	예선업의 등록 제한	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
항만시설 운영	예선의 수급조절	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
항만시설 운영	예선업자에 대한 서비스 평가	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
항만시설 운영	예선업의 등록취소 및 사업정지 명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
항만시설 운영	과징금의 부과 및 징수	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
항만시설 운영	예선운영협의회 설치·운영	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	위험물 반입신고의 수리, 들 여울 수 있는 위험물의 종류 및 수량의 제한 또는 안전조 치 명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	위험물 적재 선박의 정박 장소 지정	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	위험물의 하역시 자체 안전 관리계획의 승인 및 변경명 령, 하역의 금지 또는 중지 명령 및 하역장소의 지정	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
위험물 적재선박의 입항	위험물 취급시 안전조치명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
위험물 적재선박의 입항	선박수리의 허가	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
위험물 적재선박의 입항	항계내 유해물, 폐기물 제거명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
위험물 적재선박의 입항	장애물의 제거명령 등	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
위험물 적재선박의 입항	항계안 또는 항계부근에서의 공사허가	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
위험물 적재선박의 입항	공사등의 허가시 안전조치명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	선박경기등의 행사허가 및 통보	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	부유물체에 대한 행위의 허가 및 안전조치명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	등화의제한명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	출항의중지명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	검사·확인등	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	개선명령	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	청문	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	권한의 위임·위탁	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도
지방관리항에 대한 입항·출항의 신고수리 및 허가 등	과태료의 부과·징수	선박의 입항 및 출항 등에 관한 법률	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
항만시설 개발	관리청의 정의	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	항만공사의 시행	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	항만공사의 시행허가	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	항만공사의 시행 및 허가의 고시	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	항만공사실시계획의 공고, 항만공사실시계획의 승인, 변경승인 및 신고의 수리	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	비관리청의 항만공사 시행	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	항만공사의 준공확인 및 준공확인증명서의 발급	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	준공 전 사용신고의 수리	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	부수공사의 시행	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	비관리청이 시행할 항만공사의 대행	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	항만시설의 국가 귀속	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	항만시설 관리권의 설정 및 등록, 변경등록	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	항만의 관리	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	분구의 설정	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	항만대장의 작성, 비치	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	시설장비의 설치, 철거 신고의 수리	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	시설장비의 검사	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	검사의 면제	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	검사 업무의 대행	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	안전점검 결과 보고 자료제출 요구	항만법	국가 → 시도
항만시설 운영	항만시설의 사용허가, 항만시설의 운영의 위임·위탁, 항만시설 사용 신고의 수리, 항만시설 사용료의 징수 및 면제, 항만시설 운영자 또는 임대 계약자의 사용료 요율 및 징수방법 등에 관한 신고의 수리, 사용료 대납 업무에 드는 경비의 지급	항만법	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
항만시설 운영	항만시설의 사용료의 종류 및 요율의 결정	항만법	국가 → 시도
항만시설 운영	비관리청의 사용료 징수방법 등에 관한 사항의 신고 수리 및 항만시설의 관리, 운영에 필요한 명령	항만법	국가 → 시도
항만시설 운영	비용부담 원칙	항만법	국가 → 시도
항만시설 운영	사용료 등의 강제징수	항만법	국가 → 시도
항만시설 운영	법령위반 등에 대한 처분, 명령 및 고시	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	공익을 위한 처분	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	보고명령 및 출입검사	항만법	국가 → 시도
항만시설 운영	장기체류화물의 처리	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	타인 토지에의 출입	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	비상재해의 경우 토지 등의 수용, 사용	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	토지 등의 수용, 사용	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	공용부담 또는 공익을 위한 처분으로 인한 손실보상	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	다른 국가사업과의 관계에 관한 협의 또는 승인	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	관련 인·허가 의제	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	일괄협의회 개최	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	청문	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	권리, 의무 이전의 인가	항만법	국가 → 시도
항만시설 운영	항만관리법인의 지정	항만법	국가 → 시도
항만시설 운영	벌칙	항만법	국가 → 시도
항만시설 개발	과태료의 부과·징수	항만법	국가 → 시도
항만운송사업의 용어 정의	관리청의 정의	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	항만운송사업의 등록	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	등록증 교부	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	한정하역사업 등록기준 완화	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	항만하역 운임 및 요금의 인가 등	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	항만하역 표준운임 및 요금 산정을 위한 협의체 구성·운영	항만운송사업법	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
항만운송사업의 등록	항만운송사업의 정지 및 등록의 취소	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	항만운송관련사업의 등록 및 신고	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	항만운송관련사업의 등록의 취소 등	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	타항만 일시적 영업행위의 신고	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	과징금 부과·징수	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	보고·검사	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	청문	항만운송사업법	국가 → 시도
항만운송사업의 등록	과태료 부과·징수	항만운송사업법	국가 → 시도
해양시설의 신고 수리 등	해양시설(연안항 및 지방관리항의 해양시설만 해당한다)의 신고수리	해양환경관리법	국가 → 시도
해양시설의 신고 수리 등	해양시설(연안항 및 지방관리항의 해양시설만 해당한다)에 대한 자료제출 또는 보고명령, 출입검사 및 확인·점검	해양환경관리법	국가 → 시도
해양시설의 신고 수리 등	과태료의 부과·징수(연안항 및 지방 관리항에서 법 제 132조 제2항 제1호 제2호 및 같은조 제4항 제19호에 해당하는 경우에 한정)	해양환경관리법	국가 → 시도
벤처기업활동 촉진	벤처기업에 대한 정보 제공	벤처기업육성에 관한 특별조치법	국가 → 국가 (추가), 시도
벤처기업활동 촉진	창업보육센터에 입주한 벤처기업과 창업자에 대한 특례	벤처기업육성에 관한 특별조치법	국가 → 시도
중소기업 창업을 위한 환경조성	창업보육센터사업자 지정 등	중소기업창업 지원법	국가 → 시도
중소기업 창업을 위한 환경조성	창업교육	중소기업창업 지원법	국가 → 국가, 시도
중소기업 창업을 위한 환경조성	보고와 검사	중소기업창업 지원법	국가 → 시도
중소기업 창업을 위한 환경조성	지정 취소	중소기업창업 지원법	국가 → 시도

기능명	단위사무	근거법령	이양기관
중소기업 창업을 위한 환경조성	청문	중소기업창업 지원법	국가 → 시도
중소기업 창업을 위한 환경조성	업무기준의 고시	중소기업창업 지원법	국가 → 시도
중소기업 창업을 위한 환경조성	과태료 부과·징수	중소기업창업 지원법	국가 → 시도
소기업·소상공인채 무보장	업무(신용보증에 부수되는 업무의 승인)	지역신용보증재단법	국가 → 시도
지역신용보증재단	예산의 승인 및 변경승인	지역신용보증재단법	국가 → 시도
방염성능검사업무등	소방용기계·기구에 대한 수거·폐기 또는 교체 명령의 권한	화재예방, 소방시설 설치·유지 및 안전 관리에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합	설립인가 등	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	정관기재사항	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	정관례	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	의결취소의 청구	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	조합의 사업	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	공제규정의 제정 및 변경	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	합병	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	청산인	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	청산인의 직무	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	해산등기	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	등기기간의 기산일	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	중앙회의 지도	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	감독	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	위법 또는 부당의결사항의 취소 또는 집행정지	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	위법행위에 대한 행정처분	산림조합법	국가 → 시도
산림조합 기능	경영지도	산림조합법	국가 → 시도
산림조합 기능	설립인가의 취소	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	청문	산림조합법	국가 → 시도
산림조합	과태료의 부과·징수	산림조합법	국가 → 시도
산림조합 구조개선	부실조합 정의	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	적기시정조치	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도



기능명	단위사무	근거법령	이양기관
산림조합 구조개선	적기시정조치의 이행을 위한 지원조치 등	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	경영정상화 이행약정의 체결 등	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	행정처분	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	계약이전 결정의 효력	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	관리인의 선임 및 임무 등	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	파산 신청	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	자료제공의 요청	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	기금관리위원회 설치	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	보험사고 등의 통지	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	감독	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	권한의 위탁	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도
산림조합 구조개선	과태료의 부과·징수	산림조합의 구조개선에 관한 법률	국가 → 시도