

## 요약

# 서울시, 거대도시처럼 개별 도시특성 반영해 자치입법 등 5대 영역별 자치역량 강화 필요

## 서울시, 해외 거대도시와 자치역량 비교해 분권논리 마련할 시점

우리나라의 수도이자 천만 대도시인 서울시는 일반 도시와 여건이 많이 다르다. 서울시 자치권의 5대 영역(자치입법, 조직, 재정, 사무배분, 정부의 관계)별 한계를 중심으로 경쟁상대인 해외 거대도시들과 비교하여 제도적, 운용적 측면의 차이를 구체적으로 파악 후 서울시 입장의 분권 논리를 마련하고 자치분권을 향한 일반해와 함께 서울시 특성을 반영할 수 있는 행정특례의 개선안을 마련하고자 하였다. 자치역량의 해외비교에 관한 선행연구는 많으나 대개 국가단위의 비교로 수행되었고, 일부 도시단위의 비교연구도 법·제도적 측면의 일반적 접근이 다수여서 이 연구와 차이점이 있다.

## 비교대상 도시는 일본 도쿄, 프랑스 파리, 영국 런던, 미국 뉴욕

비교대상 해외도시는 서울시와 인구 규모가 유사하고 세계도시의 영향력이 크다고 잘 알려진 일본 도쿄도, 프랑스 파리지, 영국 런던시와 미국 뉴욕시로 선정하였다. 이 연구에서는 자치역량의 5대 영역별로 서울시의 한계요인을 도출하고 이를 중심으로 제도적·운영적 차이를 구체적으로 비교하여 정책시사점을 찾고자 하였다.

자치입법	지방법규의 위상	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 조례는 ‘법령의 범위 안에서...’ 상위 법에서 엄격하게 규정 (지방자치법 22조: 법률 우위의 원칙)</li> <li>• 법률의 위임 없는 주민권리 제한, 의무부과는 불가 (지방자치법 22조 단서조항; 법률유보원칙)</li> <li>• 창의적 정책(전국 최초)이라도 상위 법 근거 없이 조례제정이 곤란</li> </ul>
자치조직	자치기구, 정원운영 등 조직자율권	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정기구와 직위, 정원 기준에 관하여 상세하게 규정 (지방자치법 112조, 대통령령)</li> <li>• 수행사무의 대부분 국가사무로 규정; 기관위임사무로 보고 조직권 개입</li> </ul>
자주재정	지방재정 자주성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방세는 법률이 정하는 바에 따라 부과(조세법률주의)</li> <li>• 불합리한 국세와 지방세의 조세(세입) 배분구조 (8:2)</li> <li>• 중앙정부의 일반적인 결정으로 자율적인 세목 및 세율조정 불가 등</li> </ul>
사무배분	포괄적·적극적 사무이양 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치사무의 비중은 국가위임사무(단체, 기관)에 비해 저조 (3:7)</li> <li>• 집행기능 중심의 사무이양(관리, 인허가, 시정명령, 부과징수 등)</li> <li>• 행재정 지원이 없는 사무배분</li> <li>• 자치사무에 관한 비합리적 관여(중복적, 포괄적 관리감독, 기준: 지방자치법 169, 170조)</li> </ul>
거버넌스	협력기구의 실질적 운영실태 여부	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 서울시장은 구무회의 참석이 가능하나 실질적 국정관여는 극히 미미</li> <li>• 지방협의체(연합체)는 안행부장관을 통하여 정부부처에 의견 제출; 국회 서면의견 제출은 가능</li> <li>• 실제 지방정부의 사무는 상당수 국가위임사무로 간주; 단순의견 개진, 국정의 입법참여는 지극히 미미</li> </ul>

[그림 1] 자치역량 5대 영역별 서울시의 한계

## 해외 거대도시는 개별 도시특성 반영 가능한 특례·제도여건 존재

국내의 도시특례는 지방자치법(3조)에서 50만 명 이상 도시의 사무특례와 특별법 형태의 서울 특별시 행정특례, 제주특별자치도, 세종특별자치시 특별법 등이 제도적으로 가능하다. 일본은 도쿄도와 23개 특별구 사이에 사무 및 세·재정 특례가 있으며, 프랑스는 통합지방자치법에서 파리, 리옹, 마르세이유 3개 대도시의 예외적 특례규정을 두었다. 영국은 런던시 대상 런던대도시법을 별도로 제정하였다. 미국 뉴욕시는 주 헌법에 따른 홈룰(Home Rule)에 의해 시민들의 투표를 거쳐 자치권을 뉴욕 City Charter로 규정하였다.

## 도시 자치역량 비교: 도시별 제도적 맥락·운영상 차이 파악해야

지방자치는 각 나라와 도시별로 발전경로가 상이하여 맥락적(context) 이해가 중요하며 같은 제도라도 배경과 목적, 지향점이 다를 수 있다. 영국, 미국 등 준연방제와 연방제 국가는 지방 자치의 역사가 깊고 이미 다중심적 거버넌스 체제로서 주로 분화된 행정서비스의 효율성 제고 관점에서 제도변화를 시도하였다. 반면 프랑스, 일본은 아직 단일국가 개념과 중앙집권적 요소가 상당히 살아 있어 정치적 자치보다는 국가로부터 사무이양, 행정적 분권 측면에서 지방분권을 추진하고 있다. 특히 도시비교연구에서는 하드웨어적 제도 차이도 중요하나 그보다 운용 측면의 소프트웨어적 차이를 주목할 필요가 있다.

## 자치입법: 자치사무 범위가 훨씬 넓고 상당한 자율성 제도적 보장

해외 거대도시의 자치입법권도 상위법의 허용범위 내에서 발휘되나, 우선 자치사무의 범위가 훨씬 넓고 허용된 범위 내에서는 상당한 자율성을 제도적으로 보장하고 있다. 영국과 미국에서는 자치입법의 위상이 정부의 행정입법과 거의 동일한 수준이고 프랑스와 일본은 헌법에서 ‘보충성 원칙’을 명시하여 정부 관련법도 자치입법권을 존중하고 있다. 자치입법을 위반할 경우 조례로 일부 주민의 권리제한이나 의무부과도 가능하다. 다만, 영국은 조례가 행정형법을 수반할 경우 관계 장관의 승인을 요하고 형벌 가부 결정은 법원에서 판단한다. 자치권 범위 내에서는 상당한 자율성을 부여하므로 지방정부도 상위법의 근거 없이 웬만한 창의적 정책의 추진은 얼마든지 가능하다.

## 자치조직: 인사권은 사전 규제 없고 거의 지방의회 거쳐 자율 결정

일본(도쿄), 프랑스(파리), 영국(런던)과 미국(뉴욕)의 자치조직 및 인사권은 거의 지방의회 의결을 거쳐 조례에서 자율적으로 규정하였다. 중앙정부의 자치조직권 통제가 전혀 없진 않으나

대개 사후적이며, 주민통제를 강화하거나 관련 정보 및 성과평가 공개 등 간접적으로 통제하는 방식을 주로 이용한다.

## 자주재정: 법률·조례로 과세표준, 세율 결정 등 많은 자율성 보장

---

일본(도쿄)은 중앙정부와 사전협의를 통해 조례로 법정외 세 창설, 재량적 세율조정이 가능하다. 프랑스(파리)와 미국(뉴욕)도 헌법이나 주 헌법에서 자율적 과세표준이나 세율결정 등 상당한 자율성을 보장하고 있다. 국세와 지방세 비율은 미국의 지방세 비중이 약 5:5 수준으로 다른 도시에 비해 다소 높은 편이다. 특히, 영국은 명목상 국세 비중이 94% 정도이나 사업세(Business rate) 등은 사실상 지방세 성격이 강해 이를 조정하면 미국과 유사한 수준이다. 재정자립도도 해외 거대도시들의 자체재원은 전체 재원의 약 2/3 정도를 차지하고 있었다. 정부 외의 재정갈등 문제도 도쿄도는 교부세 불교부단체로서 큰 영향이 없었고 뉴욕시도 뉴욕 주 인구의 40%를 차지하여 영향력이 상당하였다. 프랑스나 영국은 ‘지방재정운영위원회’ 등 다양한 협의체가 구성되어 갈등문제를 해소하고 있었다.

## 사무배분: 관련법에 사무·권한 배분 명시로 정부와 갈등 최소화

---

일본(도쿄)은 1차 지방분권개혁 시('99년) 기관위임사무를 거의 폐지하여 자치사무와 법정수탁사무로만 구분하고 있고, 프랑스는 사무배분기본법('83년)에 근거하여 사무, 권한 배분을 명확하게 명시하고 있다. 영국(런던)은 런던대도시법에서 7대 광역행정사무를 명시하였고, 미국(뉴욕시)도 주 헌법과 자치정부통합법에서 특정열거대상으로 규정하고 있다. 해외 거대도시들은 주로 광역행정사무에 집중하고 일상적 사무는 자치구에 위임하고 있었다. 이들 도시는 법에 의한 명확한 사무배분 체계로 정부와의 상호갈등은 비교적 심하지 않은 것으로 조사되었다.

## 정부와 관계: 지방우위 협의체 구성, 지방의견 정부답변 의무화

---

서울시장처럼 특정 기관장이 국무회의에 직접 참여하는 경우는 없었다. 일본(도쿄)은 국가와 지방 간 '협의의 장'을 법제화하였고 지방정부 의견에 대한 정부 답변도 법에서 의무화하고 있다. 프랑스(파리)에는 정부와 협의채널로서 다양한 위원회나 심의회가 존재하는데 지방 우위의 위원회 구성이 특이하였다. 영국(런던)은 정부와의 관계에서 행정계약이나 협약방식을 잘 활용하고 있었고, 미국(뉴욕) 지방정부는 연방정부보다 주 정부를 상대로 조직적인 로비활동을 벌이고 있었다.

## 시사점: 해외 도시는 개별 도시특성 반영된 자치권 행사 제도화

---

도시비교연구의 가장 큰 시사점은 개별 도시특성이 반영된 자치권의 행사가 제도적으로 가능하다는 점이다. 런던과 뉴욕은 개별 도시특성이 반영된 별도의 '런던대도시법'과 '자치헌장'이라는 제도적 기반이 마련되어 있었다. 프랑스와 일본도 헌법에 '보충성 원칙'을 명시하여 이를 근거로 관련 법에서 상당한 자치권을 보장하였다. 해외 도시의 자치역량도 정부의 자발적인 동기보다는 오랜 세월에 걸쳐 스스로 쟁취해 낸 결과의 산물이었다. 서울시의 중점 검토과제로는 첫째, 국가위임사무의 대폭 조정과 광역행정기능의 강화이다. 둘째, 형식적인 정부-지방 협력 거버넌스에서 실질적인 협치를 위한 실행 프로그램을 마련해야 한다. 셋째, 서울시는 지방분권형 헌법 개정을 위해 여타 지자체와 연대를 구축하고 선도적인 역할을 수행해야 한다.

## 일반해: 자치입법, 사무배분, 자주재정은 지방연대로 접근할 필요

---

### 1) 정부에 창의적 정책실험, 사무재배분 법제화, 행정계약·투자협약 방식 적극 제안

서울시의 중앙정부 제안사업은 다음과 같다. 전국 최초의 정책 시도가 많은 서울시는 프랑스의 '제도실험' 관련 제도를 적극 검토하여 선도정책일 경우, 입법 및 규제의 예외적 적용방안을 적극 제안한다. 둘째, 국가위임사무 조정과 광역행정기능 강화를 위한 사무재배분의 법제화를

적극 건의한다. 셋째, 사무재배분에 수반되는 추가재정, 인력, 조직 등을 위한 지방주도형 평가 위원회를 구성한다. 넷째, 정부의 공동/위임사무는 수평적 관계에 기반을 둔 행정계약/투자협약 방식을 적극 활용하도록 한다. 마지막으로 지방분권 관련 법 개정 시 지방정부의 참여 및 협의를 의무화하는 (가칭) 자치영향평가제의 법제화를 추진한다.

## 2) 서울시는 일상사무 자치구 이양, 지역상생발전기금 확대 개편, 광역협의체 구성

서울시는 광역행정기능은 강화하되 일상 관련 사무는 자치구 이양을 위한 실무적 추진방안을 마련한다. 둘째, 자주적 지방재정 확보는 다른 지방정부와의 공감대 형성이 요구되므로 '지역상생발전기금'의 확대개편을 적극 검토한다. 셋째, 광역행정기능의 강화를 위해 획기적인 수도권 광역협의체의 구성을 적극 검토한다.

## 특수해: 자치조직, 인사권은 서울시 행정특례 확대개편이 바람직

### 1) 서울시 행정특례 확대개편이 불가피한 논리 개발하고 '행정조직구성' 규정도 마련

서울시의 자치권 강화를 위해서는 국가와 광역자치단체의 역할분담 및 사무재배분과 함께 자치조직 및 인사권 확보를 위해 '지방자치법' 제9조, 15조의 단서조항, '지방공무원법', 대통령령 등 관련 법상 제한규정에 관한 전면개정이 선행될 필요가 있다. 이는 여타 지방정부와의 공감대 형성이 요구되며 서울시 특수성의 불가피성에 관한 논리개발도 필요하다. 동시에 서울시는 사무재배분, 자치행정 조직구성 및 지방공무원 정원에 관한 조례설치주의 관련 규정을 구체적으로 마련하고 이를 서울시 행정특례에 반영한 행정특례 전면개편안을 제시할 필요가 있다.

### 2) 서울시의회 견제기능 강화, 시민 정책참여 확대 등 자율적 책임성 강화방안 제시

이 연구에서는 여타 지방정부와의 공감대 형성과 정부의 설득을 위하여 서울시의 자치권 강화에 따른 자율적 책임성 확대전략도 제시한다. 이를 위해 서울시 의회의 견제기능을 강화하는 방안을 마련하고 새로운 정책을 도입할 경우 여론조사형 주민투표제를 실시하는 등 시민의 선택권과 참여도 획기적으로 높일 수 있는 방안을 함께 마련한다. 또한 영국 런던시장의 국회 법률안 제출권 관련 제도를 적극 검토하여 일정한 요건이 충족될 경우 공공목적의 대도시 특수성 반영을 위한 서울시의 국회 법률안 제출권을 확보할 수 있는 방안을 적극 모색할 필요가 있다.