

# 시군구 특례제도 지정기준 구체화 연구



## 연구진

유수동 | 한국지방행정연구원 부연구위원

전대욱 | 한국지방행정연구원 연구위원

# 연구 요약

## 1. 연구의 배경과 목적

### □ 시군구 특례제도의 본격 운영에 따른 지정기준 구체화 필요

- 「지방자치법」 전부개정(2022.01 시행)으로 시·군·구에 특례를 두는 ‘시군구 특례제도’가 도입되었음
- 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등 지정기준별 특성을 명확히 하여 명료성과 구체성을 확보할 필요가 있음

### □ 연구의 목적

- 시군구 특례제도 운영 방향 및 현황을 분석하고, 기존 특례제도와와의 비교를 통한 시군구 특례제도만의 차별성을 검토함
- 시군구 특례제도 지정기준 구체화
  - 선행연구 및 국내외 특례제도의 지정기준을 검토하여 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등 시군구 특례제도의 지정기준을 보다 구체화함

### 〈지방자치법(법률 제18661호)〉

**제198조(대도시 등에 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.

② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)

2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

## ○ 시군구 특례제도 심의기준 구체화

- 지정기준 충족 여부, 실현가능성, 국가 기본정책방향과의 합치 여부 등 심의기준의 구성요소와 핵심요소들을 검토하여 심의기준을 구체화함

**〈지방자치법 시행령(대통령령 제32294호)〉**

**제122조(지방자치단체 특례심의위원회의 구성·운영)** ① 다음 각 호의 사항을 심의하기 위하여 행정안전부장관 소속으로 지방자치단체 특례심의위원회(이하 이 조, 제123조 및 제124조에서 “특례심의위원회”라 한다)를 둔다.

1. 제119조 각 호의 지정기준 충족 여부
2. 제120조제1항에 따라 시장·군수·구청장이 요청한 특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책방향과의 합치 여부
3. 그 밖에 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정에 관한 사항으로서 특례심의위원회의 위원장(이하 이 조, 제123조 및 제124조에서 “위원장”이라 한다)이나 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 사항

## ○ 시군구 특례제도 지정·심의방향 도출 및 제도 운영 방향성 제시

- 구체화된 지정기준 및 심의기준의 실제적인 적용을 위한 지정·심의방향을 도출함
- 시군구 특례제도 운영의 방향성을 제시함으로써 제도 발전 및 활성화 방안을 마련함

## 2. 연구의 주요 내용 및 정책제언

### □ 시군구 특례제도의 입법취지와 차별성 검토

## ○ 시군구 특례제도는 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고 지방을 균형있게 발전시키고자 하는 목적이 있음

- 지방자치단체의 현실적인 여건과 개별적인 역량을 고려하여 지역맞춤형 특례와 권한을 부여하는 제도라 할 수 있음
- 시·군·구에 특례를 부여함으로써 현장중심의 정책결정과 행정서비스 제

공을 촉진하는 제도임

- 국가균형발전 및 지방소멸위기를 고려하여 지역특화발전을 위한 특례를 부여하는 새로운 방식의 제도라 할 수 있음
- 실질적인 자치권을 확대시킴으로써 주민의 편의를 증대시키기 위한 제도라 할 수 있음

□ 시군구 특례제도 지정기준 구체화

- 지역특성을 고려한 실질적 행정수요는 크게 자연적 요소, 사회적 요소, 문화적 요소, 인구적 요소로 구분할 수 있음
- 국가균형발전을 판단하기 위한 구성요소로는 지역적 여건에 입각한 발전전략을 중심으로 지역역량 제고, 지역격차 해소, 인접 시·군·구에 긍정적인 영향을 미치는 등 상생발전, 지역경제 활성화 기여 등을 제시할 수 있음
- 지방소멸위기 극복을 판단하기 위한 구성요소로는 「국가균형발전법」 상 인구감소지역으로서 지역적 여건에 입각한 발전전략을 중심으로 인구활력 증진, 생활여건 조성, 공간혁신 창출, 지역 인지도 제고 등을 제시할 수 있음

〈시군구 특례제도 지정기준 구체화〉

구분	시군구 특례제도 지정기준 구체화 예시		
실질적 행정수요	자연적 요소	산	• 산지, 국립·도립공원, 백두대간보호지역 등
		섬·해안	• 섬(개발도서), 동·서·남해안, 갯벌, 간척지, 새만금사업 지역 등
		하천	• 친수구역, 4대강수계 수변구역, 상수원보호구역, 습지보호구역 등
		보전·보호지역	• 생태·경관보전지역, 토양보전대책지원, 야생동물보호구역, 해양보호구역 등
		농산어촌지역	• 농업·농촌진흥지역, 농어촌정주생활권, 산촌진흥지역, 어촌지역 등
		접경지역	• 접경지역, 접경특화발전지구 등
		...	...

구분	시군구 특례제도 지정기준 구체화 예시	
사회적 요소	군부대	• 군부대 주변지역, 미군공여구역 주변지역, 반환공여구역 등
	도청 소재지	• 도청소재지, 도청이전도시 등
	사회간접자본·인프라 주변지역	• 역세권, 발전소·댐·고소도로 주변지역 등
	개발진흥지구	• 개발진흥지구, 개발제한구역, 지역특화발전지구 등
	산업단지	• 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 농공단지, 준산업단지 등
	도시·지역개발지역	• 혁신도시, 기업도시, 지역개발사업구역, 투자선도지구, 거점지역, 지역활성화지역 등
	...	...
문화적 요소	역사	• 역사문화환경 보존지역, 역사문화권, 역사문화권정비구역 등
	문화재	• 국보·보물 등 문화재 소재지역 등
	관광	• 관광지, 관광명소, 관광특구 등
	문화	• 문화도시 및 문화지구, 여성친화도시, 유니세프 아동친화도시, WHO 안전도시 등
	...	...
인구적 요소	인구구성	• 고령인구, 여성인구, 아동·청소년인구, 장애인 인구, 다문화·거주 외국인 인구, 경제활동인구, 1인 가구 등
	인구행태	• 주간인구, 주중·주말 생활인구 등
	인구변화	• 인구감소, 인구집중, 인구밀도 등
	...	...
국가균형발전	지역역량 제고	• 지역특성에 맞는 자립적 발전, 지역발전역량 제고, 지역혁신역량 제고, 지역맞춤형 문제해결역량 제고 등
	지역격차 해소	• 지역 간 경제적 격차 해소, 지역 간 사회문화적 격차 해소, 지역 간 삶의 질 격차 해소, 주민생활의 균등한 향상 등
	상생발전	• 인접 시·군·구에 긍정적 영향, 지역 간·지역 내 균형발전, 지역 간·지역 내 사회통합 실현 등
	지역경제 활성화	• 지역경제·산업발전 제고, 지역산업 육성, 산업단지 활성화, 민간투자 활성화, 지역 일자리 창출, 청년 일자리 등 창업지원 확대, 경력단절 여성 일자리 창출 등
	...	...

구분	시군구 특례제도 지정기준 구체화 예시	
지방소멸위기	인구감소 지역	• 「국가균형발전법」 상 인구감소지역
	인구활력 증진	• 인구 유입 및 정착 촉진, 관계인구 발굴 등
	생활여건 조성	• 주거지원, 육아·돌봄 여건 증진, 교육 여건 증진, 의료 여건 증진, 생활환경 조성, 문화·예술 향유권 증대, 교통편의 개선 등
	공간혁신 창출	• 커뮤니티 공간 조성, 지역 유희시설 활용 등
	지역 인지도 제고	• 지역 브랜딩, 지역 매력도 강화, 신산업 및 사업 발굴 등
	...	...

주: 지정기준 구체화 예시이며, 시·군·구가 발굴한 특례내용과 방향에 따라 다양하게 도출될 수 있음.

## □ 시군구 특례제도 심의기준 구체화

### ○ 지정기준 충족 여부(하나 이상)

- ‘실질적인 행정수요’를 판단하기 위해서는 ‘해당 시·군·구의 자연적·사회적·문화적·인구적 특성 등에 따른 행정수요가 분명히 존재하는지’, ‘실질적인 행정수요가 지속성을 띠는지’를 심의할 수 있어야 함
- ‘국가균형발전’을 판단하기 위해서는 ‘자립적 발전전략이 지역 여건에 입각하였는지’, ‘발전전략 이행을 위해 특례가 필요한지’, ‘지역경제 활성화 등 발전격차 해소에 기여할 수 있는지’, ‘인접 시·군·구에도 긍정적인 영향을 줄 수 있는지’를 심의할 수 있어야 함
- ‘지방소멸위기’를 판단하기 위해서는 ‘「국가균형발전 특별법」 상 인구감소지역인지’, ‘지역 여건에 입각한 자립적인 발전전략인지’, ‘신청한 특례가 「국가균형발전 특별법」 및 관계 법령상 시책·지원과 중복되지 않는지 여부’, ‘특례가 인구활력 증진 등 지역 발전에 기여할 수 있는지’를 심의할 수 있어야 함

- 특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부
  - ‘국가 기본정책 방향과의 합치’를 판단하기 위해서는 ‘지역맞춤형 시군구 특례제도 취지 부합’, ‘관련 국정과제 추진 방향 등 정책기조에 부합하는지’, ‘관련 법 체계상 충돌 가능성’을 심의하여야 함
  - ‘실현가능성’을 판단하기 위해서는 ‘책임성 있는 지역발전전략을 수립하였는지’, ‘특례의 실현가능성’, ‘목적 달성에 더 유리한 다른 수단이 존재하는지’를 심의할 수 있어야 함
- 주민편익 등 기타 사항
  - ‘특례 부여로 주민 편익 증진이 가능한지’, ‘사회통념, 기타 사회질서와 부합하는지’, ‘이해관계자 의견수렴을 위해 노력하였는지’에 대해 심의할 필요가 있음
- 심의기준의 경우, 해당 특례가 지역의 행정수요 대응이나 특화발전추진에 도움이 되는지, 그동안 해당 특례가 부재함으로 인해 특화발전 추진이나 행정수요 대응에 어려움이 있었는지에 대해서도 함께 고려할 필요가 있음



## 〈시군구 특례제도 심의기준 구체화〉

구분	요건	주요내용	참고자료
(1단계) 해당 시·군·구 자격 요건	실질적인 행정수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 시·군·구의 자연적·사회적·문화적·인구적 특성 등에 따른 행정수요가 분명히 존재하는지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 타 시·군·구에 비해 양적·질적으로 특수한 행정 수요인지</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구, 지역내총생산(GRDP), 시업체수 등 기초 통계자료</li> <li>행정수요 관련 객관적 통계자료(중장기 추이 및 전망)</li> <li>관련 인허가 및 사무처리 건수</li> <li>행정수요·특성을 인정받은 사례</li> <li>연간처리 법정 인원 수, 국민 신문고 등 민원 데이터 언론보도 자료</li> <li>국내 또는 국제적 우수사례 선정 이력</li> <li>기존 지역발전 및 개발 추진 사례</li> <li>행정수요 대응을 위한 별도 인력·조직·예산 확보, 조례 제정 사례</li> </ul>
〔지방 자치법 시행령〕 제119조)	국기균형 발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>자립적 발전전략이 지역 여건에 적합하였는지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구체적인 발전전략으로서 지역여건에 적합하여 수립</li> </ul> </li> <li>발전전략 이행을 위해 특례가 필요한지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특례가 발전전략 추진에 도움이 되는지</li> </ul> </li> <li>지역경제 활성화 등 발전전략 해소에 기여할 수 있는지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역역량 제고, 상생발전 등 균형발전 도모가 가능한지</li> </ul> </li> <li>인접 시·군·구에도 긍정적인 영향을 줄 수 있는지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인접 시·군·구의 이미지 제고, 경쟁력 제고 등의 파급효과 창출이 가능한지</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「국기균형발전 특별법」에 따른 성장축진지역 해당 여부</li> <li>「국토계획법」상 도시·군계획 등 지역의 발전계획</li> <li>지자체장 공약 등 지자체 주요 추진 시책</li> <li>시·군·구 중장기 발전전략</li> <li>정부부처 및 전문기관 컨설팅 사례</li> <li>인접 시·군·구와의 경제권·생활권 형성 사례</li> <li>인접 시·군·구와의 MOU 등 발전협약 체결, 협의 체 구축 등 연계·협력 사례</li> </ul>
지방소멸 위기	지방소멸 위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>「국기균형발전 특별법」상 인구감소지역인지</li> <li>지역 여건에 적합한 자립적 발전전략               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구체성, 실현가능성 등이 확보된 지역 발전전략 수립</li> </ul> </li> <li>신창한 특례가 「국기균형발전 특별법」 및 관계 법령 상 시책·지원과 중복되지 않는지 여부</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정안전부 고시 제2021-66호에 따른 인구감소지역(89곳)</li> <li>지자체장 공약 등 지자체 주요 추진 시책</li> <li>「인구감소지역 지원 특별법」에 따른 시·도·시·군·구 인구감소지역 대응 기본계획</li> <li>「지방자치단체 기금관리기본법」에 따른 투자계획</li> </ul>

구분	요건	주요내용	참고자료
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국가균형발전 특별법」상 상생형지역일자리 선 정·지원 등 시책·지원과 구별</li> <li>- 「인구감소지역지원 특별법」상 보육·교육 기반 확 충 등 인구감소지역에 대한 특례와 구별</li> <li>• 특례가 인구활력 증진 등 지역발전에 기여할 수 있는지</li> <li>- 생활여건 조성, 지역 인지도 제고 등 지방소멸위기 극복 도모</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·군·구 중장기 발전전략</li> <li>• 지역 특화시책 및 관련 인프라 구축 노력</li> <li>• 지역 소재 기업·기관·단체 등과의 협업 사례</li> <li>• 관련 정책동향 및 관계부처 의견</li> <li>• 정부부처 및 전문기관 컨설팅 사례</li> </ul>
<p>(2단계) 발굴 특례 내용 요건</p>	<p>국가 기본정책 방향과의 합치</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역맞춤형 시군구 특례제도 취지 부합</li> <li>- 지역의 미션, 비전을 반영하여 실질적 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기에 대응하기 위한 발전전략 수립 여부</li> <li>- 발전전략 이행을 위한 특례 부여의 필요성</li> <li>• 관련 국정과제 추진 방향 등 정책기조와 부합하는지</li> <li>- 특례 분야와 관련된 국정과제와 부합성 일치</li> <li>• 관련 법 체계상 충돌 가능성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·군·구 중장기 발전전략 등 주요 시책</li> <li>• 도정계획, 인군 시·군·구 발전계획</li> <li>• 국정과제 이행계획서</li> <li>• 「지방자치법」에 따른 사무배분기준</li> <li>• 법률 전문가 등 자문 사항</li> <li>• 법제처 등 관계기관 의견</li> </ul>
<p>(「지방자치법 시행령」 제122조)</p>	<p>실현 가능성</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 책임성 있는 지역발전전략을 수립하였는지</li> <li>- 지역발전전략의 구체성, 현실성</li> <li>• 특례의 실현가능성</li> <li>- 합리적 자원 조달방안, 인접 시·군·구 간 이해관계 충돌 가능성 등</li> <li>• 목적 달성에 더 유리한 다른 수단이 존재하는지</li> <li>- 목적을 달성할 수 있는 타 제도 활용 노력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역발전전략을 추진하기 위한 인력·조직·예산 확보, 조례 제정 사례</li> <li>• 중기지방재정계획</li> <li>• 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 후 세부이행계획, 성과관리체계</li> <li>• 기존 관련 사업추진 실적 및 성과</li> <li>• 국비·도비 확보 및 시·군·구 별도 예산 확보 내역</li> <li>• 한국행정연구원 갈등 사례</li> <li>• 인접 시·군·구 의견</li> </ul>

구분	요건	주요내용	참고자료
(2단계) 발굴 특례 내용 요건 (「지방 자치법 시행령」 제122조)	실현 가능성 주민편익 등 기타 사항	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특례 부여로 주민 편익 증진이 가능한지                          - 주민 수요 파악 및 반영 여부</li> <li>• 사회통념, 기타 사회질서와의 부합하는지</li> <li>• 이해관계자 의견수렴을 위해 노력하였는지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갈등영향분석 사례</li> <li>• 인접 시·군·구와의 이해관계 충돌 예방 및 극복 계획</li> <li>• 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」상 지역특화 발전특구 등 기존 제도 활용 노력</li> <li>• 행정서비스 제공 시간 단축, 서비스의 양과 질 제고, 주민소득 창출 등 특례 부여로 인한 편익 예상 자료</li> <li>• 「사회보장급여법」에 따른 지역사회보장계획</li> <li>• 주민 만족도 조사, 주민체감도 조사 자료</li> <li>• 주민참여 등 네트워크 구축 및 활동 사례</li> <li>• 지역 언론, 시민단체 등 여론조사</li> <li>• 공론조사, 공청회 자료</li> </ul>

## □ 정책제언

- 시군구 특례제도 홍보·교육 활성화 방안
  - 시군구 특례제도 우수사례를 적극적으로 발굴하고 제도 성과를 다른 시·군·구 및 시·도에 홍보할 필요가 있음
  - 시군구 특례제도의 입법취지, 운영방향 등 제도에 대한 올바른 이해를 제고하기 위한 시·군·구 대상 교육이 활성화되어야 함
- 시군구 특례제도 컨설팅 활성화 방안
  - 행정안전부가 추진하는 시군구 특례제도 컨설팅에 필수적으로 참여하는 것이 필요함
  - 시·군·구가 개별적으로 운영하는 컨설팅을 전문화·체계화시킬 필요가 있음
- 지방자치단체 특례심의위원회 협의·통합조정 기능 강화
  - 시군구 특례제도의 총괄·조정 기능을 담당하는 행정안전부와 지방자치단체 특례심의위원회를 중심으로 범정부 차원으로 지방분권화 정책이 확산되는 것이 매우 중요하다 할 수 있음
- 시군구 특례제도를 통한 인구소멸지역에 대한 권한 부여
  - 시·군·구에 권한 및 사무가 이양되면 재정권한 역시 동시에 이루어져야 하기 때문에, 「인구감소지역 지원 특별법」에 따른 행정·재정적 지원과 시군구 특례제도는 반드시 연계되어야 함
  - 인구감소지역에 대한 시군구 특례가 부여되면 지방소멸대응기금과 연계하여 권한 및 사무 이양에 따른 재정적 지원이 이루어질 필요가 있으며, 「인구감소지역 지원 특별법」에 따른 행정·재정적 지원이 이루어질 때는 시군구 특례제도를 활용한 권한 및 사무의 이양이 동시에 이루어질 필요가 있음
- 지역특성을 고려한 특례 발굴 방안
  - 지역특화발전과 현안문제 해결을 위한 과제들을 발굴함으로써 정책 기획 역량을 강화하고, 제도 개선을 이끌어낼 수 있는 방향으로 특례를 발굴해야 함

- 시·군·구가 특례를 발굴할 때, 지역 내 행정수요를 우선적으로 파악하는 것이 필요함
- 시·군·구의 중장기 발전방안과 연계된 특례 발굴 방안
  - 행정수요의 특수성을 바탕으로 지역 정체성을 발굴함과 동시에 이와 연계하여 특례 발굴이 전략적으로 이루어질 필요가 있음
  - 시·군·구가 기존에 마련한 비전과 중장기 발전방안, 시정방향 등을 고려하여 기존 전략들을 달성하는데 있어 도움이 되는 특례(사무)를 발굴해야 함
- 특례 발굴 협력체계 형성 방안
  - 특례 발굴 시 인접 시·군·구와의 의견수렴, 논의, 협의절차를 거치는 것이 요구됨
  - 시·군·구는 특례 발굴 및 지역특화발전전략 수립 시 지역주민을 대상으로 하는 설문조사와 공청회 등 의견수렴 절차를 반드시 거칠 것을 제안함
- 시·군·구의 특례 발굴을 위한 범정부 지원체계 구축
  - 지역맞춤형 시군구 특례제도가 활성화되고 그 실효성을 확보하기 위해서는 범정부 차원의 지원체계가 구축되어야 함
  - 이러한 지원체계는 시·군·구가 특례를 발굴하는 과정과 특례 부여로 인해 법령 또는 조례의 개정 등의 조치가 필요한 경우에 작동되는 것이 가장 효과적이라 할 수 있음

# ■ Contents ■

## 제1장 | 서론

제1절 연구의 배경과 목적 .....	3
1. 연구의 배경 .....	3
2. 연구의 목적 .....	5
제2절 연구의 범위와 방법 .....	7
1. 연구의 범위 .....	7
2. 연구의 방법 .....	8
3. 연구의 수행체계 .....	10

## 제2장 | 시군구 특례제도의 의의와 현황

제1절 시군구 특례제도의 의의 .....	13
1. 특례제도의 의의 .....	13
2. 시군구 특례제도의 의의 .....	19
3. 시군구 특례제도의 필요성 .....	21
제2절 시군구 특례제도의 운영 현황 .....	24
1. 시군구 특례제도 입법취지 검토 .....	24
2. 시군구 특례제도 운영 현황 .....	27
제3절 시군구 특례제도의 차별성 검토 .....	34
1. 지방자치단체 대상 특례제도 .....	34
2. 시군구 특례제도의 차별성 .....	40

### 제3장 | 시군구 특례제도 지정기준 구체화

제1절 분석의 틀	47
제2절 선행연구 검토	49
1. 실질적인 행정수요	49
2. 국가균형발전	50
3. 지방소멸위기	54
제3절 국내외 특례제도 지정기준 검토	56
1. 국내 특례제도 및 지정기준 검토	56
2. 해외 특례제도	63
제4절 시군구 특례제도 지정기준 구체화	75
1. 지정기준 구체화 기본방향	75
2. 기존 분야별 지정기준 사례 검토	76
3. 시군구 특례제도 지정기준 구체화	89

### 제4장 | 시군구 특례제도 심의기준 구체화

제1절 분석의 틀	99
제2절 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정·심의를 위한 기본사항	102
제3절 시군구 특례제도 심의기준 구체화	108
1. 심의기준 구체화를 위한 핵심사항	108
2. 시군구 특례제도 심의기준 구체화	114
3. 시·군·구 특례 발굴 체크리스트 개발	122
4. 시군구 특례제도 지정 심의서(안) 및 지정 고시(안) 제안	124

**제5장 | 결론 및 정책제언**

제1절 시군구 특례제도 운영방향 ..... 129

제2절 정책적 제언 ..... 131

1. 시·군·구 특례부여 입법방안 ..... 131

2. 시군구 특례제도 발전방안 ..... 135

**【참고문헌】** ..... 147

**【부록 : 국내 특례제도 및 지정기준】** ..... 149



# 표목차

〈표 1-1〉 연구의 범위 .....	8
〈표 1-2〉 연구의 방법 .....	10
〈표 2-1〉 지방자치단체의 특례 내용 .....	16
〈표 2-2〉 지방자치단체 특례제도의 적용방식 .....	18
〈표 2-3〉 시군구 특례제도 지정기준과 심의사항 .....	27
〈표 2-4〉 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정절차 .....	29
〈표 2-5〉 시·군·구 특례협의회 .....	30
〈표 2-6〉 시·군·구 특례 심의 사항 .....	31
〈표 2-7〉 지방자치단체 특례심의위원회 .....	31
〈표 2-8〉 특례심의위원회 실무위원회 .....	32
〈표 2-9〉 지정 해제 사유 .....	33
〈표 2-10〉 인구 50만 이상 대도시 사무특례 .....	36
〈표 2-11〉 인구 50만 이상 대도시 조직·재정특례 .....	38
〈표 2-12〉 인구 100만 이상 대도시 사무특례 .....	39
〈표 2-13〉 인구 100만 이상 대도시 조직·재정특례 .....	39
〈표 3-1〉 실질적인 행정수요 관련 선행연구 검토 .....	49
〈표 3-2〉 국가균형발전 관련 선행연구 검토 .....	51
〈표 3-3〉 지방소멸위기 관련 선행연구 검토 .....	55
〈표 3-4〉 행정수요 관련 제도 및 지정기준 .....	56
〈표 3-5〉 국가균형발전 관련 제도 및 지정기준 .....	61
〈표 3-6〉 지방소멸위기 관련 제도 및 지정기준 .....	62
〈표 3-7〉 일본 지정도시 특례 내용 .....	64
〈표 3-8〉 일본 지정도시 비공식적 지정기준 .....	65

〈표 3-9〉 일본 지정도시 유형 .....	66
〈표 3-10〉 일본 지정도시 지정기준 관련 지표 .....	67
〈표 3-11〉 분권협상을 통한 지역별 맞춤형 기능 이양 사무 .....	70
〈표 3-12〉 행정수요 관련 지정기준 사례 검토 .....	77
〈표 3-13〉 국가균형발전 관련 지정기준 사례 검토 .....	82
〈표 3-14〉 지방소멸위기 관련 지정기준 사례 검토 .....	83
〈표 3-15〉 국가균형발전을 위한 주요 목적 및 지향점 .....	85
〈표 3-16〉 지방소멸위기 극복을 위한 주요 목적 및 지향점 .....	88
〈표 3-17〉 지역특성을 고려한 실질적인 행정수요 지정기준 구체화 .....	92
〈표 3-18〉 국가균형발전 지정기준 구체화 .....	94
〈표 3-19〉 지방소멸위기 지정기준 구체화 .....	96
〈표 4-1〉 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정·심의를 위한 기본사항 .....	107
〈표 4-2〉 시군구 특례제도 심의기준 구체화 .....	119
〈표 4-3〉 시·군·구 특례 발굴 체크리스트 .....	123
〈표 4-4〉 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 심의서(안) .....	125
〈표 4-5〉 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 고시(안) .....	126
〈표 5-1〉 시·군·구 특례부여 입법방안 1 .....	133
〈표 5-2〉 시·군·구 특례부여 입법방안 2 .....	134

# 그림목차

〈그림 1-1〉 연구의 목적 .....	6
〈그림 1-2〉 연구의 수행체계 .....	10
〈그림 2-1〉 지방자치단체 특례의 개념구조 .....	15
〈그림 2-2〉 지방자치단체 특례 요소의 관계구조 .....	17
〈그림 2-3〉 대도시 특례의 구조 .....	35
〈그림 3-1〉 분석설계 구조: 시군구 특례제도 지정기준 구체화 .....	48
〈그림 3-2〉 시군구 특례제도 지정기준 구체화 기본방향 .....	76
〈그림 3-3〉 국가균형발전을 위한 주요 목적 및 지향점 .....	87
〈그림 3-4〉 지방소멸위기 극복을 위한 주요 목적 및 지향점 .....	89
〈그림 3-5〉 시군구 특례제도 지정기준 구체화 .....	90
〈그림 4-1〉 분석설계 구조: 시군구 특례제도 심의기준 구체화 .....	101
〈그림 4-2〉 특화발전전략-필요 특례 발굴 간 논리적 정합성 예시 .....	103
〈그림 4-3〉 시군구 특례제도 심의방향 .....	115
〈그림 5-1〉 시군구 특례제도 운영방향 .....	130



# 제 1 장

## 서 론

제1절 연구의 배경과 목적

제2절 연구의 범위와 방법



# 제1장 서론

## 제1절 연구의 배경과 목적

### 1. 연구의 배경

- 「지방자치법」 전부개정(2022.01. 시행)으로 특례시 및 시·군·구 특성을 고려하여 관계 법률로 추가 특례를 둘 수 있는 근거가 마련되었으며, 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구에 특례를 두는 ‘시군구 특례제도’가 도입되었음
  - 「지방자치법」에 따르면 실질적인 행정수요와 국가균형발전, 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정과 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해 특례를 추가로 특례를 둘 수 있도록 하고 있음(「지방자치법」 제198조 제2항)
  - 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대한 특례란 권한, 조직, 재정, 시·도 경유 배제에 대한 특례를 의미한다고 할 수 있음
  - 조직, 재정, 지도·감독에 대한 특례는 권한 특례에 수반되는 사항이므로, 시·군·구 특례제도에서의 ‘특례’는 국가·도의 권한(사무), 사무처리에 필요한 인력과 재원, 지도·감독체계의 변경을 의미함
- 시군구 특례제도는 다른 특례제도와는 달리 특례의 대상을 사전에 국한하지 않는 특징을 지니고 있음
  - 기존 특례제도에서는 특례의 적용대상이 일정한 요건에 따라 사전에 제한이 있었으며, 「지방자치법」에서는 인구 규모를 기준으로 인구 100만, 인구 50만 이상 대도시에 특례를 인정하고 있음(「지방자치법」 제198조 제2항)
  - 시군구 특례제도는 인구로 포괄되지 않는 다양한 요소를 고려하여야 한다는 취지를 반영하여 개별 시·군·구의 특성이 반영된 맞춤형 특례라 할 수 있음

- 시·군·구가 지역 실정에 맞는 행정과 지역 특화발전을 위해 필요한 특례를 발굴하여 신청할 수 있도록 하고 있음

○ 그러나 상향식(bottom-up) 신청주의에 입각하는 시군구 특례제도는 「지방자치법」 상 적용대상이 되는 지방자치단체 유형이나 지정기준, 특례의 내용 등이 명확하지 않아 시·군·구에서는 특례제도에 대한 이해와 방향, 특례 발굴작업에 있어 어려움을 겪을 것으로 예상되며, 지방분권 및 지방자치 강화라는 제도 도입 목적이 달성되기 어려울 수도 있음

- 특례를 인정받기 위해서는 해당 시·군·구에 특례가 필요하다고 인정할 수 있는 자연적·사회적인 행정수요가 분명하게 존재하거나(실질적인 행정수요), 지역의 여건에 입각한 발전전략 이행에 특례가 필요하다고 인정되는 경우로서 인접 시·군·구 발전에도 기여할 수 있을 것(국가균형발전), 「국가균형발전 특별법」 상 인구감소지역으로서 같은 법과 관계 법령상 시책 추진과 지원 외에 추가적인 특례가 필요하다고 인정될 것(지방소멸위기) 중 하나에 해당하는 기준에 충족해야 함(「지방자치법 시행령」 제119조)

○ 특히, 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 구체적인 지정기준에 대한 선행연구가 부족하며, 특례시 등 유사제도와와의 차별성을 명확하게 규명할 필요가 있음<sup>1)</sup>

- 더불어 시군구 특례제도의 본격 운영과 ‘지방자치단체 특례심의위원회’ 출범에 앞서 객관성과 합리성을 갖춘 지정기준을 구체적으로 마련할 필요가 있음

○ 이에 본 연구에서는 ‘실질적인 행정수요’, ‘국가균형발전’, ‘지방소멸위기’라는 지정기준을 구체화하여 자치분권 강화, 국가균형발전 및 지역 특화발전, 행정 효율성 강화 등을 위한 시군구 특례제도의 도입 목적을 충족시키고 제도의 활성화를 위한 기반을 마련하고자 함

- 실질적인 행정수요와 국가균형발전 및 지방소멸위기 등 지정기준별 특성을 명확히 하여 모두가 합의할 수 있는 수준의 명료성과 구체성을 확보하고자 함

1) 일부 시·군·구에서는 시군구 특례제도를 특례시 지정으로 이해하는 경우도 있음.



## 2. 연구의 목적

### □ 시군구 특례제도 입법취지 등 제도 본질 검토

- 「지방자치법」 제198조 제2항 제2호가 동조 동항 제1호와 별도로 지역별 특성에 따른 실질적인 행정수요를 고려하고 있는 취지를 검토함
- 시군구 특례제도 운영 방향 및 현황을 분석하고, 기존 특례제도와의 비교를 통한 시군구 특례제도만의 차별성을 검토함

### □ 시군구 특례제도 지정기준 구체화

- 「지방자치법 시행령」 제119조에 따른 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등 시군구 특례제도의 지정기준을 보다 구체화함
- 선행연구 및 국내외 특례제도 지정기준을 검토하여 시군구 특례제도 지정기준을 구체화하고자 함

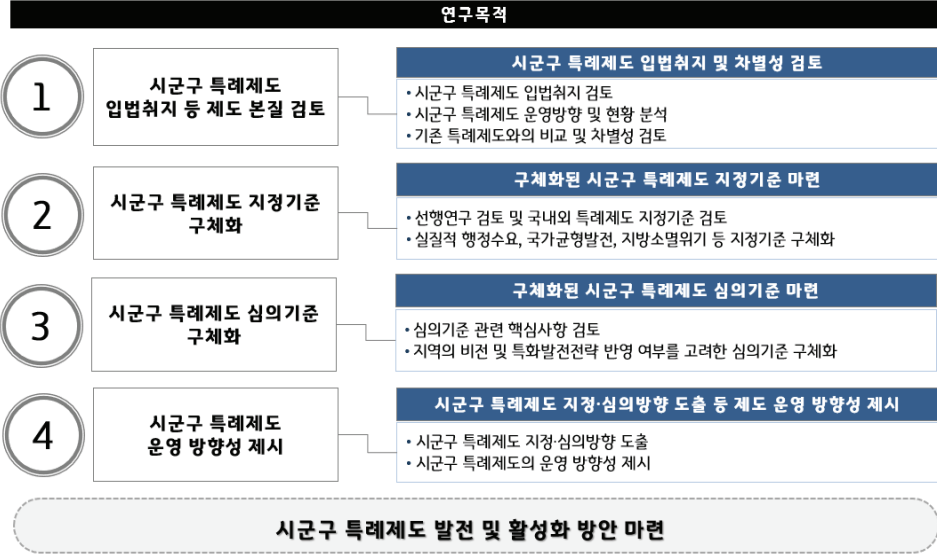
### □ 시군구 특례제도 심의기준 구체화

- 「지방자치법 시행령」 제122조 제1항에 따른 지정기준 충족 여부, 실현가능성, 국가 기본정책 방향과의 합치 여부 등을 심의하기 위한 기준을 구체화하고자 함
- 심의기준 관련 핵심사항을 검토하여 시군구 특례제도 심의기준을 구체화하고자 함

### □ 시군구 특례제도의 지정·심의방향 도출 및 제도 운영 방향성 제시

- 구체화된 지정기준 및 심의기준의 실제적인 적용을 위한 지정·심의방향을 도출하고자 함
- 시군구 특례제도 운영의 방향성을 제시함으로써 제도 발전 및 활성화 방안을 마련하고자 함

〈그림 1-1〉 연구의 목적



## 제2절 연구의 범위와 방법

### 1. 연구의 범위

#### □ 공간적 범위

- 시군구 특례제도의 적용대상이 지정기준에 따라 달라지고, 기본적으로 잠재적인 특례 대상이 전국 시·군·구에 해당하므로 우리나라 전체를 공간적인 범위로 설정함

#### □ 대상적 범위

- 연구의 대상적 범위는 지방자치단체의 특례제도 가운데 「지방자치법」 제 198조 제2항 제2호2)에서 규정하고 있는 시군구 특례제도에 국한함
- 더불어 시·군·구 특례제도의 목적과 특성을 파악하고 지정기준을 구체화하기 위하여 기존의 국내외 특례제도 등을 비교론적인 측면에서 분석대상에 포함함

#### □ 시간적 범위

- 연구의 시간적 범위는 시군구 특례제도의 목적 및 운영 방향 등 제도 운영 현황 분석, 국내외 사례분석을 위한 기준시점은 원칙적으로 2022년으로 설정함

- 2) 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.
- ② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.
1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)
  2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구
  - ③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항 제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

- 시군구 특례제도의 제도적 개선방안 및 정책대안의 실행을 위한 목표 시점은 원칙적으로 2022년으로 설정함

## □ 내용적 범위

- 연구의 내용적 범위는 시군구 특례제도의 입법취지 검토 및 현황분석, 국내외 특례제도와와의 비교 및 차별성 검토, 지정기준 및 심의기준 구체화, 제도 운영 방향성 및 발전방안 마련을 핵심적인 내용으로 선정함

〈표 1-1〉 연구의 범위

구분	내용
공간적 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 전국 단위</li> <li>- 시군구 특례제도 지정 대상 수요지역 근거</li> </ul>
대상적 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「지방자치법」 제198조 제2항 제2호에서 규정하고 있는 시군구 특례제도에 국한</li> </ul>
시간적 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 운영현황 및 사례분석 기준시점: 2022년</li> <li>• 제도적 개선방안 및 대안 적용 목표시점: 2022년</li> </ul>
내용적 범위	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시군구 특례제도 지정기준 및 심의기준 구체화</li> <li>- 객관성·합리성을 갖춘 지정기준·심의기준 구체화 및 제도 운영 방향 도출</li> </ul>

## 2. 연구의 방법

### □ 문헌연구

- 시군구 특례제도의 개념과 필요성, 입법취지, 지정기준의 개념적 검토 등을 위해 국내외 각종 문헌을 활용하는 문헌연구 방법을 적용함
  - 기존 특례제도의 목적과 지정기준 검토, 시군구 특례제도의 차별성 검토 등을 통한 지정기준 구체화를 위해 각종 국내외 문헌을 광범위하게 수집·분석함

## □ 사례분석

- 시·군·구를 대상으로 적용되는 외국의 특례제도 사례를 심층적으로 분석하여 시군구 특례제도 지정기준 구체화에 필요한 시사점을 도출함
- 기존 연구에서 논의되지 않았던 외국 특례제도의 구체화된 지정기준을 분석하고 시군구 특례제도에 도입할 수 있는 방안을 검토·발굴함

## □ 브레인스토밍 및 전문가 자문

- 시군구 특례제도의 지정기준 구체화를 위한 접근방법과 도출과정에 대한 이론적·논리적 타당성을 검증 및 확보하기 위해 연구진과 관련 분야 전문가 간 브레인스토밍을 실시함
  - 특례사무의 특성을 고려하여 법률(입법), 특례제도, 지방행정, 산업, 국토개발, 환경 등 분야별 전문가들의 심층적 자문을 통해 도출된 지정기준 및 심의기준에 대한 객관성과 합리성을 검증함
- 지방자치단체 특례심의위원회에서 시군구 특례제도 지정·심의의 위한 핵심 사항 등 운영방향을 제시함
  - 본 연구를 통해 구체화된 지정기준·심의기준을 활용하여 특례를 들 수 있는 시군구 지정을 위한 구체적인 방향성을 제시함
- 법령 개정이 동반되어야 하는 제도 특성을 고려하여 시군구 특례제도의 입법방안 및 법체계를 검토하고, 시군구 특례제도 운영방향 정립 및 제도 활성화를 위한 정책적 제언을 도출함

## □ 전문가 FGI

- 문헌연구를 통해 도출된 시군구 특례제도 지정기준 구체화(안)에 대한 전문가 자문 및 FGI를 통해 지정기준의 구성개념을 검토함
  - 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기, 지역특성 등의 개념적 범위와 핵심 가치, 구성요소 등에 대한 전문가 집단과의 상호작용을 통해 다양한 의견을 수렴하고 이론적·실제적·논리적 타당성을 검증함

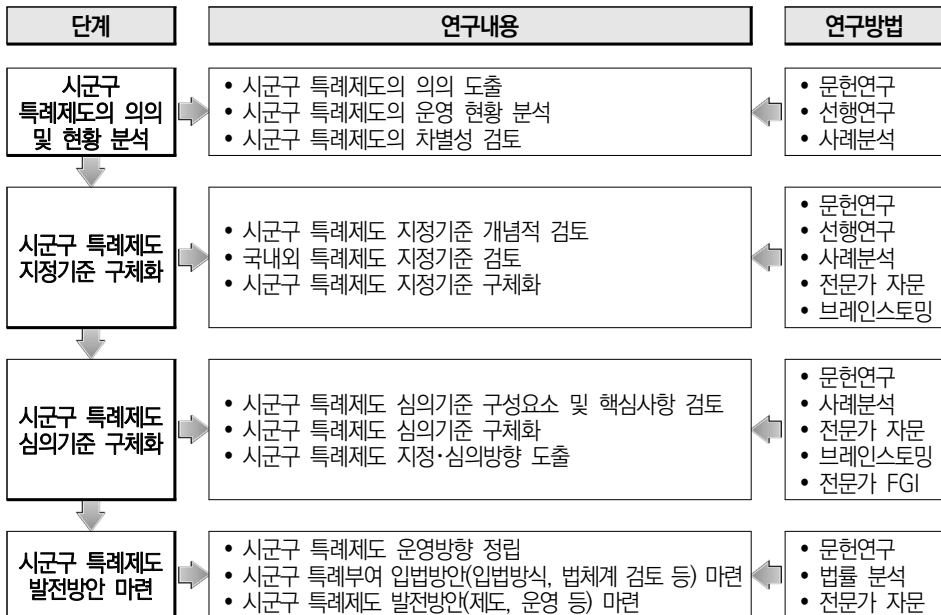
〈표 1-2〉 연구의 방법

구분	내용
문헌연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시군구 특례제도 논의 및 차별성 검토</li> <li>• 국내외 특례제도 지정기준 검토</li> <li>• 시군구 특례제도 지정기준·심의기준 구체화(안) 도출</li> </ul>
사례분석	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내외 특례제도 사례분석(지정기준)</li> <li>• 시군구 특례제도 지정기준 구체화(안) 도출</li> </ul>
브레인스토밍	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지정기준·심의기준 구체화 과정·결과에 대한 이론적·논리적 타당성 검토</li> <li>• 시군구 특례제도 지정·심의방향 도출</li> <li>• 시군구 특례제도 지정기준·심의기준 구체화(보완)</li> </ul>
전문가 자문 및 FGI	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지정기준 및 심의기준에 대한 객관성·합리성 등 타당성 검토</li> <li>• 입법방안·입법방식·법체계 검토</li> <li>• 시군구 특례제도 운영방향 및 제도 활성화를 위한 정책 제언</li> </ul>

### 3. 연구의 수행체계

○ 연구의 주요 흐름과 수행체계는 다음과 같음

〈그림 1-2〉 연구의 수행체계



## 제 2 장

# 시군구 특례제도의 의의와 현황

제1절 시군구 특례제도의 의의

제2절 시군구 특례제도의 운영 현황

제3절 시군구 특례제도의 차별성 검토





## 제2장 시군구 특례제도의 의의와 현황

### 제1절 시군구 특례제도의 의의

#### 1. 특례제도의 의의

##### □ 특례의 개념

- 특례(特例)의 사전적 의미는 ‘특별한 예’로서 현행법에서는 일반적 규율인 법령, 규정에 대해 특수하고 예외적인 경우를 규정하는 법령 또는 규정으로 정의되고 있음
- 현행 「지방자치법」 등을 대상으로 특례에 관한 규정을 살펴보면 특례의 의미를 이해할 수 있음
  - ‘특례’라는 용어는 1988년 「지방자치법」의 전부개정에서 처음으로 사용되었음
  - 「지방자치법」 제10장에서 ‘서울특별시 등 대도시행정의 특례’를 규정하면서 제161조에서 “서울특별시의 지위·조직 및 운영에 있어서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다.”고 규정하였음
  - 현행 「지방자치법」 제197조에서는 서울특별시·세종특별자치시·제주특별자치도의 지위·조직 및 운영에 대한 특례와 제198조에서는 인구 100만 이상 대도시와 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대한 특례를 규정하고 있음

### 〈지방자치법(법률 제18661호)〉

**제197조(특례의 인정)** ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대해서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

**제198조(대도시 등에 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.

② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 "특례시"라 한다)
2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

- 지방자치단체에 적용되는 특례는 자치권의 수준을 특정한 목적이나 기준 등에 따라 차등화시키는 것을 의미함(금창호 외, 2021)
  - 일반적으로 지방자치단체의 자치권은 법적 근거에 의하여 일정한 기준을 적용하여 모든 지방자치단체에게 동일하게 부여되는 것이지만, 중층제 형태의 자치계층으로 구성될 경우에는 자치계층별로 자치권의 내용 및 수준에서 차등화를 보이는 것이 보편적임
  - 특히, 다수의 국가들에서는 특정 정책 목적을 실현하기 위해 지방자치단체에 부여하는 자치권의 수준을 달리하는 제도적인 장치를 활용하고 있음
  - 지방자치단체별로 행정적·재정적 능력, 다양한 행정수요 등을 이유로 자치권의 수준을 달리하는 차등적 접근을 적용하고 있음
  - 다만, 자치권 차등화는 기본적으로 보편적·표준적인 적용 방법을 전제로 하여 예외적이고 추가적인 적용 방법으로 활용되는 것이라 할 수 있음
- 앞에서 살펴본 내용들을 종합해보면, 지방자치단체에 관한 특례는 지방자치단체에게 표준적으로 부여된 자치권의 수준과는 달리 지방자치단체의 특성을 고려하여 추가적으로 차등을 두는 제도라 할 수 있음

〈그림 2-1〉 지방자치단체 특례의 개념구조



자료: 금창호 외(2021: 12).

## □ 특례의 내용

- 지방자치단체에 대한 특례는 일반적으로 자치권을 대상으로 적용됨
  - 자치입법권, 자치행정권, 자치조직권, 자치재정권으로 구성되는 것이 일반적인 원칙임
  - 자치입법권은 자치법규 제정 범위를 개별법 개정을 통해 조정할 수 없기 때문에 특례에서 제외되는 것이 일반적임
- 일반적으로 지방자치단체의 특례는 자치행정권에 기반한 사무특례, 자치조직권에 근거한 조직특례, 자치재정권에 근거한 재정특례, 국가의 지도·감독 등으로 구성되고 있음
  - 「지방자치법」 제198조에서도 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대해 특례를 인정하고 있음
  - 지방자치단체 특례는 기본적으로 사무, 조직, 재정 등에 대하여 특정 지방자치단체에게 추가적인 권한을 부여하는 것이지만, 국가의 지도·감독은 자치권의 특례와는 그 내용을 달리하고 있는 것이 특징임
  - 국가의 지도·감독에 대한 특례는 지도·감독을 완화하거나 폐지하는 것이 아닌, 지도·감독의 주체를 변경하는 것을 의미하고 있음

〈표 2-1〉 지방자치단체의 특례 내용

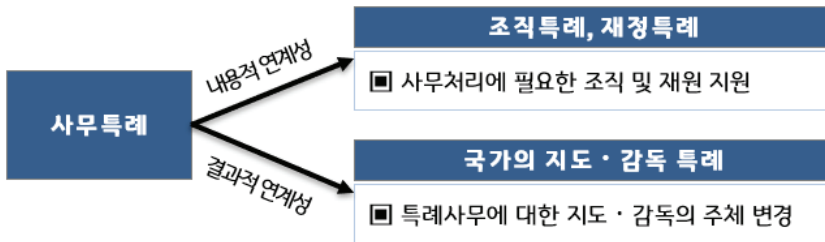
구분	개념	방식	사례
사무 특례	• 특정 사무처리 권한에 대한 추가 부여	• 권한이양	• 인구 100만 특례 • 인구 50만 특례
조직 특례	• 특정 조직관리 권한에 대한 추가 부여	• 권한이양	• 인구 100만 특례 • 제주특별자치도 특례
재정 특례	• 특정 국가재원의 추가적인 지원	• 재원지원	• 제주특별자치도 특례 • 지역특구
지도·감독 특례	• 지도·감독의 주체 변경	• 규제변경	• 지역특구

- 지방자치단체의 특례 구성요소인 사무특례, 조직특례, 재정특례, 국가의 지도·감독은 상호 독립적인 구조로 형성되어 있음
  - 사무특례와 다른 특례 요소가 반드시 연계되어 특례가 부여되는 것이 아니라, 기본적으로 개별적인 요소를 대상으로 특례를 부여하는 것이 원칙이라 할 수 있음
  - 그러나 실제적으로는 특례를 부여할 경우, 일부 특례 요소 간 상당한 수준에서 연계성이 나타나고 있음
- 이러한 특례 요소 간 연계성은 내용적인 연계성과 결과적인 연계성 측면에서 살펴볼 수 있음
  - 내용적 연계성 측면에서는 사무특례와 조직특례, 재정특례 간의 관계에서 도출할 수 있음
  - 기본적으로 조직과 재정은 특정 사무를 처리하기 위해 수반되는 연계적인 관계를 가지므로, 조직특례와 재정특례는 사무특례에 의해 수반되는 종속적인 관계를 갖는 것으로 볼 수 있음
  - 결과적 연계성 측면에서는 사무특례와 국가의 지도·감독 특례 간의 관계에서 도출할 수 있음
  - 국가의 지도·감독 특례를 일본의 대도시 특례에서 적용되는 개념과 같이 지사의 관여에 대신해 주무대신의 관여를 받는 것으로 주체 변경의 개념으로 접근할 경우, 이는 사무특례의 결과로 나타나(금창호 외,

2021) 사무특례와 국가의 지도·감독 특례는 상호 관계변수 구조를 갖게 됨

- 이러한 논의들을 종합해보면, 지방자치단체 특례 요소 간 관계는 상호 독립적이기보다는, 연계적·주종적인 관계변수 구조를 형성하고 있음
  - 사무특례를 중심으로 조직특례와 재정특례는 내용적인 연계구조를, 국가의 지도·감독 특례는 결과적인 연계구조를 갖게 되는 것이 일반적임

〈그림 2-2〉 지방자치단체 특례 요소의 관계구조



#### □ 특례의 방식

- 지방자치단체의 특례제도는 특례대상을 분류하는 기준에 따라 크게 포괄적 방식, 부분적 방식, 개별적 방식으로 구분됨
- 포괄적 방식은 특정한 기준에 의해 지방자치단체를 유형화하여 유형별로 동일한 다양화를 적용하는 방식임
  - 지방자치단체를 인구규모, 산업구조 등을 기준으로 분류하고, 동일한 유형의 지방자치단체에 동일한 내용의 특례를 적용하는 것임
  - 이 방식은 특례의 적용이 용이하지만, 지방자치단체별 구체적인 특성이 반영되기 어렵다는 단점이 있음
- 부분적 방식은 지방자치단체의 역량과 의지, 여건 등을 고려하여 선별적으로 지방자치단체의 다양화를 적용하는 방식이라 할 수 있음
  - 포괄적 방식처럼 일정한 기준에 의해 특례의 대상을 획일적으로 적용하

- 는 것이 아니라, 각 지방자치단체의 개별적인 역량 및 의지 등에 의해 선별적으로 적용하는 것임
- 이 방식은 특례의 효과를 제고할 수 있으나 그 적용 절차가 매우 복잡하다는 단점이 있음
- 개별적 방식은 특정한 개별법을 제정함으로써 특정대상에 특례를 적용하는 방식임
- 국가의 정책적인 목적 달성을 위해 특례법 등 특정한 개별법에 의해 특례의 적용대상을 선정하는 것임
  - 이 방식은 특례 적용대상의 특성을 반영할 수 있으나, 특례 선정과정에서 형평성에 대한 문제 제기가 나타날 수 있음

〈표 2-2〉 지방자치단체 특례제도의 적용방식

구분	주요 내용
포괄적 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개념               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정한 기준을 충족하는 모든 지방자치단체에 일괄적인 특례 적용</li> </ul> </li> <li>• 주요 사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 50만 이상 대도시 특례</li> <li>- 인구 100만 이상 대도시 특례</li> </ul> </li> </ul>
부분적 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개념               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특정 분야를 설정하여 지방자치단체의 정책수행능력과 의지, 여건 등을 고려하여 특례 적용</li> </ul> </li> <li>• 주요 사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법</li> <li>- 경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법</li> </ul> </li> </ul>
개별적 방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개념               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가의 특정한 정책 목적을 실현하기 위해 개별법을 근거로 특례 적용</li> </ul> </li> <li>• 주요 사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법</li> <li>- 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법</li> </ul> </li> </ul>

## 2. 시군구 특례제도의 의의

### □ 차등분권의 실현

- 시군구 특례제도는 지방자치단체의 현실적인 여건과 개별적인 역량을 고려하여 지역맞춤형 특례와 권한을 부여하는 제도라 할 수 있음
  - 그동안 개별 지방자치단체의 여건과 특성을 고려하지 않은 채 지방분권이 이루어져 왔으며, 기본적으로 중앙정부에 대비되는 지방자치단체 전체를 대상으로 접근되어 왔음
  - 그러나 시군구 특례제도는 지역적 특성과 지방자치단체별 행정·재정적 여건, 다양한 행정수요를 고려하여 특례를 부여하게 되며, 시·군·구가 지역 실정에 맞는 행정을 할 수 있도록 실질적 권한을 이관하고자 하는 목적이 있음
  - 지방자치단체를 대상으로 권한 및 사무 등을 획일적으로 이양하는 것이 아니라, 지방자치단체의 능력, 특성 등에 따라 차등적으로 중앙권한을 지방에 이관하는 것이라 할 수 있음
- 시군구 특례제도는 지방자치단체의 여건과 능력에 상응하는 권한 이양을 통한 정책성과를 제고할 수 있음
  - 지방자치단체 상호 간의 혁신을 통해 지역발전을 유도하고 국가경쟁력을 제고할 수 있음
  - 다른 시·군·구와 비교할 때 특수성이 분명한 행정수요를 발굴하고 지역의 객관적인 특성에 입각한 비전과 특화발전전략 등을 수립할 수 있음
  - 시·군·구가 발굴한 특례가 지역 내 실질적인 행정수요의 충족을 위해 실효성 있는 대안인지, 주민편익이 증진되는지 등을 객관적으로 분석함으로써 체계적인 지역발전을 유도할 수 있음

### □ 자치분권 및 자율적 지역발전 실현

- 시군구 특례제도는 시·군·구에 특례를 부여함으로써 현장중심의 정책결정과 행정서비스 제공을 촉진하는 제도임

- 코로나19 등 새로운 행정환경 변화에 적극적으로 대응하고 주요 정책에 대한 지방자치단체의 참여권을 제도화하였음
- 「지방일괄이양법」에 의한 이양사무는 단순 집행사무 위주라는 문제가 제기되고 있는 가운데, 시군구 특례제도는 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대한 특례를 부여함으로써 시·군·구의 자율적인 지역발전을 실현할 수 있는 제도적 기반을 마련하였음
- 더불어 그동안 전국의 획일적인 통일성을 강조해오던 지방분권 방향과는 달리, 개별 지방자치단체의 다양한 특성을 존중하는 방향으로 시군구 특례제도가 도입되었음
- 국가-시·도-시·군·구 간의 합리적인 권한 및 사무 이양을 통해 환경변화에 적합한 중앙과 지방 간의 역할을 새롭게 재정립할 수 있음
- 이처럼 시군구 특례제도는 국가-시·도-시·군·구가 각각 창의적으로 기능과 역할을 분담하여 수행하는 합리적인 권한 및 사무배분을 이루어 낼 수 있는 제도라 할 수 있음

#### □ 국가균형발전 및 지방소멸위기 대응을 위한 현실적인 대안

- 시군구 특례제도는 국가균형발전 및 지방소멸위기를 고려하여 지역특화발전을 위한 특례를 부여하는 새로운 방식의 제도라 할 수 있음
  - 국가균형발전 실현 및 지방소멸위기 극복을 위해 지금까지 시·군을 대상으로 지역경제활성화 및 귀촌 지원 등의 사업을 지원하였으나, 여전히 해결되지 못하고 있음
  - 중앙정부의 지원사업방식보다는 시·군·구가 스스로 지역적 여건에 입각한 발전전략을 마련하여 이를 실현하는데 저해가 되는 요소들을 극복해주는 것이 필요함
  - 이에 시군구 특례제도는 국가균형발전을 저해하는 각종 법률 등에 특례사항을 마련하고, 지방소멸이 우려되는 지역을 대상으로 행정·재정적 특례와 정주여건 개선을 위한 특례를 부여하고자 함



- 이처럼 시군구 특례제도는 시·군·구의 행정수요에 맞게 중장기적인 관점에서 자립기반을 형성하여 국가균형발전 실현 및 지방소멸위기 극복을 실현하기 위한 새로운 방식이자, 정책의 실효성을 높이고자 하는 현실적인 대안으로 볼 수 있음

#### □ 중앙정부의 적극적인 권한 이양

- 시군구 특례제도는 중앙정부의 적극적인 권한 이양에 대한 의지와 노력을 확인할 수 있는 대표적인 제도라 할 수 있음
  - 그동안의 권한 이양은 시·도나 인구 100만 특례시 차원에서 요구를 하거나 정책결정자의 의지에 의해 이루어진 모습을 보였으나, 시군구 특례제도는 상향식(bottom-up) 신청주의에 입각하여 시·군·구의 자발적·자율적인 권한 이양을 제도적으로 보장하고 있음
  - 즉, 정치적인 특성에 기반한 권한 이양이 아니라 제도적으로 이를 보장함으로써 지방자치단체를 중심으로 실질적인 지방분권을 추구하는 제도라 할 수 있음

### 3. 시군구 특례제도의 필요성

#### □ 기존 특례제도의 한계 극복

- 행정환경 변화에 따라 다양한 행정수요 증가와 국가균형발전, 지방소멸위기 등에 대한 효율적인 대응을 위해서는 기존의 행정체제로는 한계가 있을 수밖에 없음
  - 기존 지방자치단체 특례제도는 일정한 요건에 따라 사전에 제한이 있었으며, 인구규모를 기준으로 특례를 부여한다는 특징이 있음
  - 그러나 이러한 요건들은 지방자치단체의 다양한 특성과 실질적인 행정수요에 대응하지 못하는 한계를 드러낼 수밖에 없음
  - 특히, 특례법에 따른 대도시의 차등분권은 기본적으로 인구규모라는 단

일변수가 적용되고 있어 행정수요의 양적·질적 차이에 대한 탄력적인 대응을 확보하기가 어려움

- 이처럼 인구가 포괄되지 않는 다양한 요소들이 각 지방자치단체마다 존재하기 때문에 개별 시·군·구의 특성이 반영된 맞춤형 특례제도의 역할과 기능이 주목받고 있음

- 따라서 실질적인 행정수요에 효과적으로 대처할 수 있는 적절한 권한이 지방자치단체에게 이양될 필요가 있음

#### □ 지역특성에 기반한 발전전략 필요

- 지역발전과 국가균형발전 등 지역적 여건에 입각한 발전전략에 대한 중요성이 증가하고 있음
  - 주민의 삶의 질을 향상시키고, 보다 쾌적한 생활환경의 조성, 문화생활의 접근성 제고 등의 목적을 실현시키기 위해서는 지역 실정에 맞는 행정과 특화발전이 이루어져야 함
  - 이러한 지역 발전전략은 자치단체의 다양한 행정수요에 대응할 수 있는 권한 및 사무의 배분이 요구되며, 해당 자치단체뿐만 아니라, 시·군·구에도 긍정적인 파급효과를 가져올 수 있음
  - 특히, 지역별로 특수한 행정수요와 여건 등을 고려한 사무의 효과적인 처리를 위해서는 지역 특성에 기반한 적합한 기능과 재원의 배분이 수반되어야 함
- 지방자치단체의 경쟁력 확보, 국가균형발전과 지방소멸위기에 대응하기 위해서는 지방자치단체의 정책성과를 제고하고, 혁신을 통해 지역발전을 촉진시켜야 함
  - 그동안 시·군·구 간 발전격차가 확대되고, 지방소멸위기라는 국가 위기 상황이 초래되면서 기존과는 다른 새로운 접근방법을 적극적으로 고민해야 함
  - 지방자치단체의 행정·재정 능력뿐만 아니라, 정책성과나 정책의지 등 다양한 기준에 따른 지원이 필요하며, 무엇보다도 지방자치단체와 행정의 특성에 기초한 현실적인 수요에 근거해야 함

- 행정수요의 양적 증대와 다양성, 사무의 특성, 국가경쟁력 강화를 위한 정책적인 전략 등 현실적으로 발생되고 있는 지역 내 다양한 수요에 대한 효과적인 대응을 위해서는 시군구 특례제도가 적절한 대안이라 할 수 있음

#### □ 주민을 위한 행정의 민주화와 효율적 운영

- 각 시·군·구별 특성에 맞는 권한과 사무를 이양함으로써 행정행위의 효율성을 확보해야 함
  - 투입비용과 효과라는 측면에서 국가의 최적 자원의 효율적인 이용을 확보함으로써 지역역량과 궁극적으로 국가역량을 높일 필요가 있음
  - 행정·재정적으로 지방자치단체에 맞는 역할분담을 합리적으로 이루어 주민에게 원활하고 필요한 공공서비스를 제공하는 효과적인 정부 운영체계를 갖추어야 함
- 지방자치단체 간 상호 역할분담을 명확히 하여 사무에 대한 책임소재를 명확히 할 필요가 있음
  - 우리나라는 광역자치단체의 사무 부여기준을 법률로 열거하고 있어 사무배분이 불명확하며, 광역자치단체와 기초자치단체가 수행하는 사무가 상호 배타적이지 않기 때문에, 사무구분의 명확성이 떨어짐
  - 따라서 지방자치단체 상호 간 역할분담을 명확히 함으로써 행정사무에 대한 책임소재를 분명히 할 필요가 있음
  - 이를 통해 기초자치단체의 자율성을 보장해 주고, 중앙정부의 지방자치단체에 대한 감독기준과 범위를 분명히 해줄 필요성이 있음(조성호, 2018)
- 보다 현장성 있는 공공서비스를 제공하여 주민 편의를 증진시켜야 함
  - 현재 기초자치단체가 처리하는 사무는 자치단체의 행정·재정적 능력, 인구 규모, 산업구조의 특성 등에 따른 다양한 특성을 반영하지 못하고 있어 대체적으로 일괄적인 사무배분이 이루어져 있음
  - 이로 인해 현장성 있는 공공서비스를 제공하지 못하게 됨으로써 보충성 원칙에 따른 주민 편의 제공이 부족한 상황이라 할 수 있음

## 제2절 시군구 특례제도의 운영 현황

### 1. 시군구 특례제도 입법취지 검토

#### □ 법적 근거

- 시군구 특례제도 도입의 법적 근거는 「지방자치법」 전부개정법률, 「국가균형발전 특별법」, 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 등을 제시할 수 있음
  - 「지방자치법」 전부개정법률에 “실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구(서울특별시·광역시 및 특별자치시 제외)”는 추가적인 특례가 가능하다는 내용이 규정되어 있음(「지방자치법」 제198조 제2항 제2호)
  - 「지방자치법 시행령」에서는 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정기준으로 “해당 시·군·구에 특례가 필요하다고 인정할 수 있는 자연적·사회적인 행정수요가 분명하게 존재할 것”, “해당 시·군·구의 지역적 여건에 입각한 발전전략 이행에 특례가 인정되는 경우로서 인접한 시·군·구의 발전에도 기여할 수 있을 것”, “「국가균형발전 특별법」에 따른 인구감소지역으로 같은 법과 관계 법령에 따른 시책 추진과 지원 외에 추가적인 특례가 필요하다고 인정할 것”으로 규정되어 있으며 어느 하나에 해당하는 기준을 충족해야 함(「지방자치법 시행령」 제119조)

#### □ 입법취지

- 시군구 특례제도는 「지방자치법」 전부개정법률에서 규정됨으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고 지방을 균형있게 발전시키고자 하는 목적이 있음
  - 「지방자치법」 전부개정 이유에서 살펴볼 수 있듯이, 1988년 「지방자치법」 전부개정과 1995년 민선지방자치 출범 이후 변화된 지방행정환경을 반

영하여, 획기적인 주민주권을 구현하고, 자치단체의 자율성 강화 및 이에 상응하는 투명성과 책임성을 확보하며, 중앙과 지방의 관계를 협력적 동반자 관계로 전환함으로써, 새로운 시대에 걸맞은 주민중심의 지방자치를 구현하기 위한 것이라 할 수 있음

- 시군구 특례제도는 변화된 지방행정 환경변화, 자치단체의 자율성 강화와 책임성 확보를 통해 주민중심의 지방자치를 구현하기 위한 주요 제도라 할 수 있음

○ 특히, 지방자치단체를 대상으로 하는 특례는 인구 규모를 기준으로 하여 다양한 지역특성과 행정수요를 반영하지 못하는 한계가 있어 왔으나, 시군구 특례제도는 이러한 문제점을 극복하고 개별 시·군·구의 특성을 반영하여 지역의 특화발전을 견인한다는 점에서 매우 중요한 의미가 있음

- 지방자치의 핵심원리인 보충성의 원칙에 따라 지방자치단체의 실질적인 역할과 권한을 확대하기 위한 목적으로 시군구 특례제도가 도입되었음
- 주민생활과 밀접하게 관련되어 있는 사무를 시·군·구가 직접 발굴하여 특례를 부여할 수 있도록 함으로써 보충성 원칙에 입각한 실질적인 자치권 확대를 보장하고 있음
- 지역의 특수성, 행정수요 대응, 지역발전전략 이행 등을 위해 특례가 필요한 시·군·구에 권한을 우선적으로 확대하여 특례를 통한 차등분권을 실현토록 하고 있음
- 특례를 둘 수 있는 시·군·구에 대한 특례 발굴을 통해 지역발전과 행정수요에 대한 시·군·구의 원활한 대응 지원이 이루어질 수 있음

○ 국가-시·도-시·군·구 간 협력을 통해 중앙과 지방의 관계를 협력적 동반자 관계로 전환시킬 수 있는 대표적인 제도라 할 수 있음

- 국가-시·도-시·군·구의 참여와 협의는 특례 지정절차에서 확인할 수 있음
- ‘시·군·구의 특례 발굴 → 시·군·구의회 의결 → 시·도-시·군·구가 참여하는 시·군·구 특례협의회 설치 및 협의 → 행정안전부·기획재정부·교육부·국무조정실장·법제처가 참여하는 지방자치단체 특례심의위원회 구성

- 관계부처의 법령 개정 등' 특례 발굴부터 지정 및 후속조치에 이르기까지 국가, 시·도, 시·군·구의 참여와 협의가 제도적으로 보장되어 있음
  - 이와 같은 시·군·구 특례 지정을 위한 상호 간의 논의와 의사소통, 노력 등은 중앙과 지방의 관계를 협력적 관계로 전환시킬 수 있으며, 주민에 대한 균형적인 공공서비스의 제공과 지역 간 균형발전을 위해 국가와 지방자치단체의 협력을 보여주는 대표적인 산물이라 할 수 있음
  - 이처럼 시군구 특례제도는 국가정책과 지방정책 간의 연계를 강화하기 위한 목적으로 도입이 되었음
- 시군구 특례제도는 실질적인 자치권을 확대시킴으로써 주민의 편의를 증대시키기 위한 제도라 할 수 있음
- 시군구 특례제도를 통해 시·군·구에서 처리하고자 하는 사무를 발굴·신청하게 됨으로써 주민 편의증대에 기여함
  - 지방의회 의원과 지방자치단체장은 주민 직선에 의하여 선출된 대표로서 주민의 선호와 편의를 우선시하고 주민 의사에 민감할 수밖에 없음
  - 이렇게 발굴된 사무는 주민 의사의 반영뿐만 아니라, 그 처리 속도와 정확성을 높일 수 있어 주민 편의를 증대시킬 수 있음
  - 즉, 지방자치단체에서 자율적으로 결정하기 때문에 시간 지연과 정보의 왜곡을 방지하고, 신속·정확·편리한 업무 처리를 통해 주민 편의를 증대시키게 됨
- 시군구 특례제도는 지방자치단체의 개성과 자율성을 증대시키고, 지방분권 정착에 기여하기 위한 목적으로 도입되었음
- 모든 지역에 공통적으로 적용되는 기준과 사무처리가 아닌, 지역의 개성과 창의성을 발휘할 수 있도록 지원하기 위한 목적이 있음
  - 더불어 지방자치단체에서 결정하고 최종적인 책임도 함께 지게 되기 때문에 주민들의 적극적인 관심을 높일 수 있음

## 2. 시군구 특례제도 운영 현황

### □ 지정기준

- 「지방자치법 시행령」 제119조에 따르면, 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정기준을 다음과 같이 제시하고 있으며 어느 하나에 해당하는 기준을 충족할 경우 특례를 인정하고 있음
- 이러한 지정기준에 근거하여 특례를 둘 수 있는 시·군·구를 심의하게 됨(「지방자치법 시행령」 제122조 제1항)
  - 지방자치단체 특례심의위원회에서는 지정기준 충족 여부, 실현가능성, 국가 기본정책 방향과의 합치 등을 심의함

〈표 2-3〉 시군구 특례제도 지정기준과 심의사항

구분		주요 내용
지정 기준	실질적인 행정수요	• 해당 시·군·구에 특례가 필요하다고 인정할 수 있는 자연적·사회적인 행정수요가 분명하게 존재할 것
	국가균형발전	• 해당 시·군·구의 지역적 여건에 입각한 발전전략 이행에 특례가 필요하다고 인정되는 경우로서 인접한 시·군·구의 발전에도 기여할 수 있을 것
	지방소멸위기	• 「국가균형발전 특별법」에 따른 인구감소지역으로서 같은 법과 관계 법령에 따른 시책 추진과 지원 외에 추가적인 특례가 필요하다고 인정되는 경우
심의 사항	지정기준 충족 여부	• 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 충족 여부
	실현가능성	• 시·군·구가 신청한 특례 내용의 실현가능성
	국가 기본정책 방향과의 합치	• 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부
	기타	• 그밖에 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정에 관한 사항

### □ 지정절차

- 시군구 특례제도의 지정절차는 「지방자치법 시행령」 제120조에 규정되어 있음

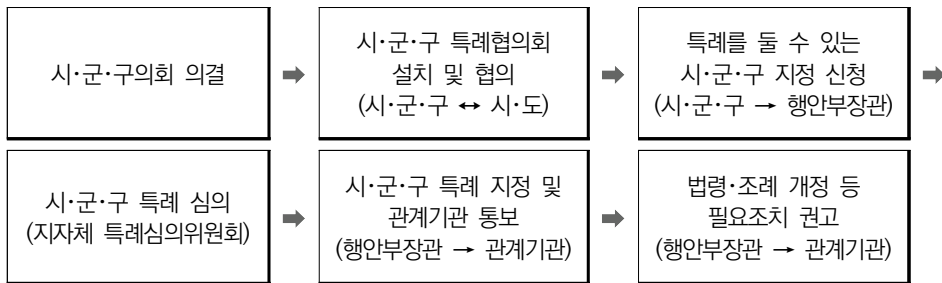
### 〈지방자치법 시행령(대통령령 제32294호)〉

- 제120조(특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정절차)** ① 법 제198조 제2항 제2호에 따라 행정안전부장관의 지정을 받으려는 시장·군수·구청장은 행정안전부령으로 정하는 설치 요청서에 시·군·구의 특성을 고려한 행정, 재정 운영과 국가의 지도·감독에 대한 특례를 첨부하여 해당 시·군·구를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사(이하 이 조 및 제121조에서 “특별시장등”이라 한다)에게 제121조 제1항에 따른 시·군·구 특례협의위원회의 설치를 요청해야 한다. 이 경우 시장·군수·구청장은 그 지방의회의 의결을 받아야 한다.
- ② 제1항에 따른 요청을 받은 특별시장등은 지체 없이 제121조 제1항에 따른 특례협의회를 구성하고, 요청을 받은 날부터 90일 이내에 협의를 해야 한다. 이 경우 특별시장등과 시장·군수·구청장이 협의한 경우에는 그 기간을 30일의 범위에서 한차례만 연장할 수 있다.
- ③ 시장·군수·구청장은 행정안전부령으로 정하는 지정 신청서에 제2항에 따른 특례협의회의 협의 결과를 첨부하여 행정안전부장관에게 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정을 신청해야 한다.
- ④ 시장·군수·구청장은 제121조 제1항에 따른 특례협의회의 구성을 요청한 날부터 120일이 지났음에도 협의를 완료되지 않았거나, 특별시장등이 제121조 제1항에 따른 특례협의회를 구성하지 않은 경우에는 제3항에 따른 협의 결과를 첨부하지 않고 행정안전부장관에게 지정 신청을 할 수 있다.
- ⑤ 행정안전부장관은 제3항 또는 제4항에 따른 신청을 받으면 지체 없이 그 신청 내용을 해당 시·군·구를 관할하는 특별시장등과 관계 중앙행정기관의 장에게 통보해야 한다.
- ⑥ 제4항에 따른 신청을 받은 행정안전부장관은 제122조 제1항에 따른 지방자치단체 특례심의위원회의 심의·의결을 거쳐 그 시·군·구를 특례를 둘 수 있는 시·군·구로 지정한다.
- ⑦ 행정안전부장관은 제6항에 따른 지정 사실과 제122조 제1항에 따른 지방자치단체 특례심의위원회의 심의·의결 내용을 관보에 고시하고, 해당 시장·군수·구청장, 해당 시·군·구를 관할하는 특별시장등과 관계 중앙행정기관의 장에게 통보해야 한다.
- ⑧ 행정안전부장관은 제122조 제1항에 따른 지방자치단체 특례심의위원회의 심의·의결 결과 법령 또는 조례의 개정 등의 조치가 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 하도록 권고해야 한다.
- ⑨ 제8항에 따른 권고를 받은 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 그 권고사항을 이행하도록 노력해야 하며, 이행하기 곤란한 경우에는 그 사유를 행정안전부장관에게 통보해야 한다.
- ⑩ 행정안전부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 제122조 제1항에 따른 지방자치단체 특례심의위원회의 심의·의결을 거쳐 제6항에 따른 지정을 해제할 수 있다.
1. 해당 시장·군수·구청장이 지정의 해제를 신청하는 경우
  2. 제119조에 따른 지정기준을 더 이상 충족하지 않는다고 인정되는 경우
  3. 그 밖에 특례 지정 당시에 예상하지 못한 사정 변경으로 더 이상 특례 지정의 목적을 달성하기 어려운 경우로서 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우
- ⑪ 행정안전부장관은 제6항에 따라 시·군·구를 지정한 경우에는 그 지정사실을 관보에 고시한 날부터 5년마다 제122조 제1항에 따른 지방자치단체 특례심의위원회의 심의·의결을 거쳐 제10항 제2호에 해당하는지를 확인해야 한다.
- ⑫ 제6항에 따른 지정의 해제 절차에 관하여는 제1항부터 제9항까지의 규정을 준용한다.
- ⑬ 제1항부터 제12항까지에서 규정한 사항 외에 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정절차에 관한 구체적 사항은 행정안전부장관이 정한다.



- 시·군·구의회의 의결, 시·군·구 특례협의회 설치 및 협의, 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 신청, 시·군·구 특례 심의, 시·군·구 특례 지정 및 관계 기관 통보, 법령·조례 개정 등 필요조치 권고의 절차로 이루어짐

〈표 2-4〉 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정절차



○ 시·군·구의회의 의결

- 시장·군수·구청장은 ‘특례를 둘 수 있는 시·군·구’ 지정 신청을 위해 시·군·구의회의 의결을 받아야 함
- 의회 의결 전 행정안전부 ‘시·군·구 특례 집중 컨설팅 회의’ 참석을 통해 제도 취지 등 이해도를 제고할 것을 권장하고 있음

○ 시·군·구 특례협의회 설치 및 협의

- 시장·군수·구청장은 행정안전부령으로 정하는 설치 요청서에 시·군·구의 특성을 고려한 특례를 첨부하여 관할 특별시장·광역시장·도지사에게 시·군·구 특례협의회 설치를 요청해야 함
- 요청받은 특별시장·광역시장·도지사는 지체 없이 특례협의회를 구성하고, 요청을 받은 날부터 90일 이내에 협의를 해야 함
- 이 경우, 특별시장·광역시장·도지사와 시장·군수·구청장이 협의한 경우에는 그 기간을 30일의 범위에서 한 차례만 연장이 가능함

〈표 2-5〉 시·군·구 특례협의회

구분	주요 내용
소속	• 특별시장·광역시장·도지사
구성	• 위원장 1명을 포함하여 15명 이내의 위원으로 구성
위원	• 특별시장·광역시장·도지사가 다음 각 호에 해당하는 사람 중에서 동수(同數)로 임명하거나 위촉 1. 특별시·광역시·도 소속 공무원 2. 시·군·구 소속 공무원 3. 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 특별시장 등이 추천하는 사람 4. 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 시·군·구청장이 추천하는 사람
위원장	• 제4호의 위원 중에서 호선

## ○ 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 신청

- 시·군·구청장은 행정안전부장관에게 ‘특례를 둘 수 있는 시·군·구’ 지정  
을 신청해야 함
- 신청 특례, 특례협의회 협의 결과, 수행조직 및 재원 조달방안, 소관기관  
및 소관 道와 사무위임 법령·조례 개정에 대해 협의한 내용(협의했을 경  
우) 등을 제출하도록 되어 있음
- 행정안전부장관은 신청을 받으면 지체 없이 신청 내용을 해당 시·군·구  
를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장에게  
통보하게 됨

## ○ 시·군·구 특례 심의

- 시·군·구 신청 특례는 행정안전부 소속 「지방자치단체 특례심의위원회」  
에서 심의하게 됨
- 시·군·구 제출 자료를 토대로 ‘특례를 둘 수 있는 시·군·구’ 지정기준 충  
족 여부, 특례 내용의 실현가능성 등을 심의함

〈표 2-6〉 시·군·구 특례 심의 사항

- 지정기준(실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기) 충족 여부
- 특례 내용의 실현가능성 및 국가의 기본정책 방향과 합치 여부
- 그 밖에 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정에 관한 사항으로서 특례심의위원회 위원장 또는 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 사항

- 특례심의위원회 심의에 앞서 심의·의결할 사항을 미리 검토하기 위하여 「특례심의위원회 실무위원회」를 두도록 되어 있음
- 실무위원회 위원장은 업무수행을 위해 필요한 경우 관계 공무원과 전문가 등에게 실무위원회 참석을 요청하거나 자료 및 의견 제출을 요구할 수 있음
  - 실무위원회 위원장은 특례심의위원회에서 의결할 사항을 미리 검토하는 과정에서 필요한 경우에는 특례를 신청한 시장·군수·구청장에게 자료의 보완 및 제출을 요구할 수 있음
  - 그 밖에 실무위원회의 운영에 필요한 사항은 특례심의위원회의 의결을 거쳐 위원장이 정함

〈표 2-7〉 지방자치단체 특례심의위원회

구분	주요 내용
구성	• 위원장 2명을 포함한 15명 이내의 위원으로 구성
위원장 (공동)	• 행정안전부장관 • 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 행정안전부장관이 추천하는 사람으로서 국무총리가 위촉하는 사람 중 국무총리가 지명하는 사람
위원	• 기획재정부차관, 교육부차관, 국무조정실차장 및 법제처차장 • (이 경우 복수차관 및 복수차장이 있는 기관은 해당 기관의 장이 지명하는 차관 또는 차장으로 한다) • 「지방자치법」 제182조에 따른 지방자치단체의 협의체의 대표자가 추천하는 사람으로서 국무총리가 위촉하는 사람 • 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 행정안전부장관이 추천하는 사람으로서 국무총리가 위촉하는 사람
임기	• 2년(연임 가능) * 위촉위원의 사임 등으로 새로 위촉되는 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 함
회의소집	• 위원장은 위원회의 회의를 각자 소집하며 공동으로 의장이 됨
회의	• 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고, 출석위원 과반수의 찬성으로 의결
간사	• 1명(행정안전부에서 자치부권 관련 업무를 담당하는 고위공무원단에 속하는 일반직공무원)

〈표 2-8〉 특례심의위원회 실무위원회

구분	주요 내용
구성	• 위원장 1명을 포함하여 7명의 위원으로 구성
위원장	• 행정안전부차관
위원	• 기획재정부, 교육부, 행정안전부, 국무조정실, 법제처의 고위공무원단에 속하는 공무원 중에서 해당 기관의 장이 지명하는 공무원
간사	• 1명(행정안전부 소속 3급 또는 4급 공무원 중에서 실무위원회 위원장이 지명)

## ○ 시·군·구 특례 지정 및 관계기관 통보

- 행정안전부장관은 지방자치단체 특례심의위원회의 심의·의결을 거쳐 그 시·군·구를 ‘특례를 둘 수 있는 시·군·구’로 지정하게 됨
- 행정안전부장관은 지정 사실과 특례심의위원회 심의·의결 내용을 관보에 고시하고, 해당 시장·군수·구청장, 해당 시·군·구를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 및 관계 중앙행정기관의 장에게 통보함

## ○ 법령·조례 개정 등 필요조치 권고

- 행정안전부장관은 특례심의위원회 심의·의결 결과 법령 또는 조례 개정 등 조치가 필요한 경우에는 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 하도록 권고해야 함
- 권고받은 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장은 그 권고사항을 이행하도록 노력하여야 하며, 이행하기 곤란한 경우 그 사유를 행정안전부장관에게 통보해야 함

## ○ 지정 해제 및 추가신청 등

- 행정안전부장관은 지정 해제 사유에 해당하면 특례심의위원회 심의·의결을 거쳐 지정을 해제하게 됨

## 〈표 2-9〉 지정 해제 사유

- 해당 시장·군수·구청장이 지정의 해제를 신청하는 경우
- 「지방자치법 시행령」 제119조에 따른 지정기준을 더 이상 충족하지 않는다고 인정되는 경우
- 그 밖에 특례 지정 당시에 예상하지 못한 사정 변경으로 더 이상 특례 지정의 목적을 달성하기 어려운 경우로서 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우

- 행정안전부장관은 ‘특례를 둘 수 있는 시·군·구’를 지정한 경우 지정사실을 관보에 고시한 날부터 5년마다 특례심의위원회의 심의·의결을 거쳐 지정기준 충족 여부를 확인함
  - 지정기준이 미달된 것으로 확인된 경우 특례심의위원회 심의·의결을 거쳐 지정을 해제할 수 있음
- 특례 신청 횟수를 제한하지 않고, 추가신청을 허용함
  - 추가신청 또는 재신청이 가능하므로, 신청 불수용 및 미지정에 대한 이의신청 절차는 별도로 두지 않음

### 제3절 시군구 특례제도의 차별성 검토

#### 1. 지방자치단체 대상 특례제도

##### 1) 개요

##### □ 법적 근거

- 대도시에 관한 특례는 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 등에 근거하고 있음
  - 인구 50만 이상 대도시와 인구 100만 이상 대도시로 구분하여 특례를 부여하고 있음

#### 〈지방자치법(법률 제18661호)〉

**제198조(대도시 등에 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.

#### 〈지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(법률 제16855호)〉

**제40조(대도시에 대한 사무특례)** ① 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 이상 대도시 및 100만 이상 대도시의 행정·재정 운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 다만, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천제곱킬로미터 이상인 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다.

② 위원회는 제1항에 따른 특례를 발굴하고 그 이행방안을 마련하여야 한다.

**제43조(대도시에 대한 재정특례)** ① 도지사는 「지방재정법」 제29조에 따라 배분되는 조정교부금과 별도로 제40조제1항에 따른 대도시의 경우에는 해당 시에서 징수하는 도세(원자력발전에 대한 지역자원시설세, 소방분 지역자원시설세 및 지방교육세는 제외한다) 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하여야 한다.

② 제1항에 따라 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율은 사무이양 규모 및 내용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

③ 특례시의 경우 「지방세법」 제142조 제1항에 따른 소방분 지역자원시설세는 「지방세기본법」 제8조 제2항 제2호 가목에도 불구하고 시세로 한다.

- 인구 50만 이상 대도시에 관한 특례는 기본적으로 이원적인 구조를 통해 특례가 부여되고 있음
  - 1차적으로 인구 50만 이상 대도시에 기능적인 특례를 통해 기본적인 특례를 부여하고, 2차적으로 인구 100만 이상 대도시에 국한되는 부가적인 특례가 부여되고 있음(금창호 외, 2021)
- 인구 100만 이상 대도시에 적용되는 특례는 기본특례와 부가특례로 구분하여 살펴볼 수 있음
  - 기본특례는 「지방자치법」 제14조 제1항 제2호에 규정된 사무특례임
  - 부가특례는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제41조, 제42조, 제43조에 규정된 사무·조직(보조기관 등)·재정특례, 「지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률」 등임

〈그림 2-3〉 대도시 특례의 구조

기본특례	부가특례
<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 인구 50만 이상 대도시 특례                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「지방자치법」</li> <li>- 사무특례</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▣ 인구 100만 이상 대도시 특례                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 등</li> <li>- 사무·조직·재정특례</li> </ul> </li> </ul>

## 2) 인구 50만 이상 대도시 특례

- 「지방자치법 시행령」 제10조 지방자치단체의 종류별 사무에 따르면, 인구 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무를 [별표 3]을 통해 규정하고 있음
  - 인구 50만 이상 대도시의 사무특례에 적용되는 법률은 총 25개임

〈표 2-10〉 인구 50만 이상 대도시 사무특례

구분	주요 내용
공간정보의 구축 및 관리 등에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>지적측량성과 검사, 측량업 등록 관리, 측량업자 지위승계 관리, 측량업의 휴업·폐업 등 신고 관리, 측량업 등록취소, 토지지번경정 승인, 지적공부 반출 승인, 축적변경 승인, 측량업자·지적측량수행자·성능검사대행업자의 보고·조사, 등록취소 시 청문과 과태료 부과·징수</li> </ul>
공동주택관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>주택관리사 자격증 발급 및 자격 취소, 주택관리업자 교육</li> </ul>
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시·군관리계획 결정·변경·고시, 도시·군관리계획에 관한 지형도면의 작성·고시, 용도지역의 지정·변경, 용도지구의 지정·변경, 도시자연공원구역의 지정·변경, 도시·군계획시설 결정 실효고시, 지구단위계획구역 안의 공공시설 등의 결정, 도시·군계획시설사업 실시계획 작성·인가, 실시계획 관계 서류 공람과 실시계획 고시, 공사완료 등 공고</li> </ul>
대기환경보전법	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률상 배출허용기준보다 강화된 배출허용기준 설정, 휘발성유기화합물 신고·변경신고 접수와 휘발성유기화합물 배출시설을 설치·운영하는 자에 대한 조업정지명령</li> </ul>
도시개발법	<ul style="list-style-type: none"> <li>도시개발구역 지정·고시, 도시개발구역 분할·결합, 도시개발계획 수립·변경, 도시개발구역 지정 시 주민 등의 의견청취, 도시개발구역지정의 고시, 보안관리 및 부동산투기 방지대책 수립, 도시개발사업 시행자 지정, 조합설립 인가, 실시계획 작성·인가, 실시계획 고시, 도시개발사업 공사 감리를 할 자에 대한 지정 및 지도·감독, 도시개발사업의 시행방식 변경, 준공검사 및 공사 완료 공고, 지방자치단체의 비용부담 협의, 도시개발구역 밖의 기반시설 설치 비용에 대한 부담통지 및 가산금 징수, 공공시설의 귀속에 관한 관리청의 의견청취와 결합개발 등에 관한 적용기준 완화</li> </ul>
도시공원 및 녹지 등에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>국토교통부장관에 대한 도시공원 또는 녹지의 조성사업 및 도시녹화사업 시범실시 지정요청, 도시공원의 세분 및 규모에 관한 조례 제정, 도시공원 결정 실효 고시와 취락지구 지정</li> </ul>
도시 및 주거환경정비법	<ul style="list-style-type: none"> <li>노후·불량건축물 규정, 도시·주거환경정기본계획의 확정·고시, 기본계획 및 정비계획 수립 시 용적률 완화와 금품·향응 수수행위 등에 대한 신고포상금 지급</li> </ul>
도시재정비 촉진을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정비촉진지구 지정·변경, 재정비촉진지구 지정해제, 재정비촉진계획 결정, 재정비촉진계획 변경, 토지 등 분할거래 기준일 결정·고시, 도시재정비위원회의 설치와 재정비촉진사업에 대한 자료 제출요구</li> </ul>
물환경보전법	<ul style="list-style-type: none"> <li>수질의 상시측정 및 수질관리조사, 측정망 설치계획 수립 및 결정·고시, 수생태계 현황 조사 및 보고, 수생태계현황 조사 계획 수립, 경작대상 농작물의 종류 및 경작방식 변경과 휴경 등 권고, 수변생태구역을 매수하거나 생태적으로 조성·관리, 법률상 배출허용기준보다 엄격한 배출허용기준 설정과 폐수처리업에 종사하는 기술요원 또는 환경기술인에 대한 교육</li> </ul>



구분	주요 내용
박물관 및 미술관 진흥법	• 공립·사립·대학 박물관 및 미술관의 등록, 등록증 발급, 변경등록, 등록사실 통지, 사립 박물관 및 미술관의 설립 계획 승인, 폐관신고 및 등록취소, 시정 요구 및 정관명령, 등록취소 및 등록증 수납, 운영현황 및 등록취소사항 보고, 설립 계획 승인취소 및 등록취소·정관명령 시 청문과 중요사항의 자문
벤처기업육성에 관한 특별조치법	• 벤처기업집적시설 지정, 중소벤처기업부장관에게 벤처기업육성촉진지구 지정 요청과 벤처기업집적시설 입주 현황 및 운영 상황 제출요청
빈집 및 소규모주택 정비에 관한 특례법	• 빈집정비 사업시행계획서의 작성에 관한 조례 제정
산업입지 및 개발에 관한 법률	• 산업입지개발지침 수립의견 제출, 일반산업단지 지정, 도시첨단산업단지 지정과 농공단지 지정
산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률	• 지역진흥산업계획의 수립, 농공단지의 관리기본계획 승인, 농공단지 개발 토지 등의 분양·임대 승인과 농공단지 공동부담금 징수 승인
소음·진동관리법	• 법령상 공장소음·진동배출허용기준보다 강화된 배출허용기준 설정
악취방지법	• 악취관리지역의 악취발생실태조사, 악취관리지역 지정, 법률상 배출허용기준보다 엄격한 배출허용기준 설정, 악취관리지역 내 악취배출시설 설치신고 접수, 악취관리지역 외 악취배출시설 신고대상시설 지정·고시, 악취 개선명령 및 개선명령 위반 시 조업정지·과징금처분, 위법시설에 대한 사용중지·폐쇄명령, 개선권고, 권고사항 불이행 시 조치명령, 악취배출시설에 대한 기술진단, 생활악취 방지대책 수립·시행, 악취배출시설 운영자 등에 대한 보고명령 및 자료제출·검사 요구, 악취방지를 위한 관계기관 장의 협조 요청, 조업정지명령·사용중지명령·폐쇄명령 시 청문과 과태료 부과·징수
어촌·어항법	• 지방어항 지정 및 지정협의, 지방어항 지정·변경·해제 시 의견청취와 지방어항 개발계획 수립 등의 협의
온천법	• 온천공보호구역 지정 및 변경, 보양온천 지정과 온천개발계획 수립
자동차관리법	• 자동차관리사업에 관한 조례 제정
주택법	• 대지면적 10만제곱미터 이상 주택건설사업 또는 대지조성사업 사업계획 승인과 리모델링 기본계획 수립·변경·고시
중소기업진흥에 관한 법률	• 중소기업 협동화실천계획 승인과 단지조성사업 실시계획 승인
지역문화진흥법	• 문화지구 지정·관리와 과태료 부과·징수
지적재조사에 관한 특별법	• 기본계획 수립 시 의견제출, 시 종합계획 수립, 지적재조사지구 지정, 시 지적재조사위원회 운영, 지적재조사사업 보고·감독과 과태료 부과·징수
환경분야 시험·검사 등에 관한 법률	• 실내공간오염물질, 악취, 수질오염물질, 소음·진동·빛공해 측정대행업 등록·취소, 측정대행업 기술인력의 자격정지 해당사실 통보, 정도관리 현장평가 수행 지원, 사후관리, 측정대행업의 등록취소 시 청문과 과태료 부과·징수
환경영향평가법	• 조례에 따른 환경영향평가 실시

출처: 「지방자치법 시행령」 [별표 3].

- 「지방자치법」, 「지방재정법」, 「지방자치법 시행령」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등에 따르면, 인구 50만 이상 대도시에 조직특례, 재정특례 등을 부여하고 있음

〈표 2-11〉 인구 50만 이상 대도시 조직·재정특례

구분	주요 내용	근거
조직특례	• 자치구가 아닌 구 설치	지방자치법
	• 부단체장 직급 - 지방부이사관 → 지방이사관	지방자치법 시행령
	• 설치가능 실·국 수 - 4~6개 → 5~7개	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정
	• 본청 실·국장 1명을 3·4급으로 임명 가능	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정
재정특례	• 시·군 조정교부금 확보 비율 - 27% → 47% 상향	지방재정법
기타	• 주민감사청구 요건 - 150명 → 200명	지방자치법
	• 주민조례청구 요건 - 청구권자 총수의 1/50~1/20 → 청구권자 총수의 1/100~1/70	주민조례발안에 관한 법률
	• 지방도시재생위원회의 위원정수 기준 - 15명 이상 25명 이내 → 20명 이상 25명 이내	도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법 시행령
	• 부동산소유권 이전등기 적용지역 및 대상기준 - 농지 및 임야 → 1988년 1월 1일 이후 직할시·광역시 또는 그 시에 편입된 지역의 농지 및 임야	부동산소유권 이전등기 등에 관한 특별조치법

### 3) 인구 100만 이상 대도시 특례

- 인구 100만 이상 대도시 특례는 인구 50만 이상 대도시에 적용되는 특례와 함께, 「지방자치법 시행령」 [별표 4]에 추가적으로 부여되는 사무특례를 규정하고 있음
- 인구 100만 이상 대도시의 사무특례에 적용되는 법률은 50만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무를 포함하여 총 32개임

〈표 2-12〉 인구 100만 이상 대도시 사무특례

구분	주요 내용
건축법	• 건축물에 대한 허가(단, 51층 이상인 건축물, 연면적 합계가 20만제곱미터 이상인 건축물은 미리 도지사의 승인 필요)
소방기본법	• 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서 구조·구급 등의 업무(창원시만 시범 실시)
지방공기업법	• 지역개발채권의 발행(미리 지방의회의 승인 필요)
지방자치단체출연 연구원의 설립 및 운영에 관한 법률	• 지방연구원의 설립 및 등기
택지개발촉진법	• 택지개발지구의 지정(도지사가 지정하는 경우로 한정, 미리 관할 도지사와의 협의 필요)
개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법	• 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시·군관리계획 변경 결정 요청(미리 관할 도지사와 협의 필요)
농지법	• 농지전용허가 신청서 제출
지방자치법	• 지방자치단체별 지방공무원의 정원의 범위에서 책정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원

출처: 「지방자치법 시행령」 [별표 4].

- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」, 「지방재정법」, 「지방자치법 시행령」, 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 등에 따르면, 인구 100만 이상 대도시에 조직특례, 재정특례 등을 부여하고 있음

〈표 2-13〉 인구 100만 이상 대도시 조직·재정특례

구분	주요 내용	근거
조직특례	• 부시장 - 1명 → 2명(1명은 일반직, 별정직 또는 임기제 지방공무원으로 보할 수 있음)	지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법
	• 행정기구 및 정원 - 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 별도 규정 가능	지방자치법 시행령
	• 실국 수 상향(6~8개)	지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정
재정특례	• 소방분 지역자원시설세 - 도세 → 시세	지방재정법
	• 지방채발행 기본한도액의 10% 추가 발행	지방채발행계획 수립기준

## 2. 시군구 특례제도의 차별성

### □ 본격적인 지방자치 실현을 위한 특례제도

- 시군구 특례제도는 행정 효율성과 지속가능한 지역발전을 위해 획일적인 접근이 아닌, 시·군·구별 다양성을 인정하는 제도임
  - 기존 대도시 특례제도는 시·도 사무의 대도시 이양을 중심으로 인구 50만~100만 이상 대도시에 일정한 특례를 부여하여 대도시 행정의 효율적인 처리와 지속가능한 지역발전 등의 목적을 달성하기 위한 방향으로 운영되고 있음
  - 이에 비해 시군구 특례제도는 인구 이외에 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등 시·군·구별 지역특성과 직면하고 있는 다양한 문제들에 대해 효과적으로 대응할 수 있는 특례제도를 구현하고자 하는 점에서 차이를 보이고 있음
  - 물론, 기존 대도시 특례제도와 시군구 특례제도는 행정 효율성과 지속가능한 지역발전 등을 실현하기 위한 목적을 갖는다는 점에서는 동일하나, 지방자치단체의 다양화 측면에서 접근한다는 점에서 차이가 있음
- 시군구 특례제도는 시·도 경유 배제에 대한 특례를 부여하여 국가 및 시·도 사무의 시·군·구 이관을 제도적으로 열어두었음
  - 기존 대도시 특례는 대부분 시·도 사무를 인구 50만 이상 대도시, 또는 100만 이상 대도시로 이양하는 것이며, 일부는 국가-시·도 공동사무를 국가, 시·도 및 대도시의 공동사무로 전환하는 것이 포함되어 있음
  - 이에 비해 시군구 특례제도는 국가 및 시·도 사무의 시·군·구 이관을 제도적으로 보장하고, 시·군·구가 직접적으로 처리할 수 있는 사무의 수를 확대함으로써 시·군·구 단위에서의 자율적인 정책추진이 가능하도록 하였음

## □ 지방자치단체 중심의 특례제도

- 시군구 특례제도는 특례에 관한 상향식 방식을 적용하여 시·군·구의 자율성과 자발적인 제도 참여, 적용대상의 확대를 보장하는 제도임
  - 기존 대도시 특례제도는 일정한 인구 기준을 충족하게 되면, 행정안전부에서 일괄적으로 지정하는 하향식 방식을 적용함으로써 지방자치단체의 개별적인 특징을 반영하지 못하고, 특례 적용대상에 있어서도 한정되어 있음
  - 이에 비해 시군구 특례제도는 관련 분야에 해당되는 시·군·구가 직접 특례를 발굴하여 특례 지정을 신청하는 상향식 방식이 적용됨으로써 주민편의 증대와 지역발전을 위한 자발적인 노력을 이끌어낼 수 있는 제도임
  - 더불어, 특례 적용대상이 인구 50만·100만 이상 대도시로 국한되어 있는 기존 특례제도의 범위를 넘어, 그 적용대상이 전체 시·군·구로 확대되면서 지방자치단체의 실질적인 자치권을 보장할 수 있는 제도라 할 수 있음
- 시군구 특례제도는 지역실정에 적합한 특례를 발굴함으로써 지방자치단체의 관점을 강조하고 있음
  - 그동안 대도시 특례는 중앙정부의 관점을 중심으로 획일적으로 추진되면서 지역의 특성에 적합한 대도시 특례 발굴에 실패하고, 50만·100만 대도시와 중소도시 간의 갈등을 양산할 우려가 있었음
  - 50만 이상 대도시에 대한 특례로 인하여 지역균형발전 및 지역분권의 목적에 위반하고 지역갈등을 초래할 수 있는 점을 유의해야 한다는 지적도 존재함(이우권, 2019)
  - 그러나 시군구 특례제도는 법적·제도적 기반 마련을 통해 시·군·구 스스로 지역별 행정수요에 적합한 특례 발굴과 추진을 가능하도록 하였음
  - 더불어 특례의 대상을 모든 시·군·구로 확대함으로써 그동안 대상에 포함되지 않았던 중소도시의 특화발전과 인접 시·군·구 간의 상생협력을 위한 제도적 기반을 마련하였음

## □ 지방자치단체 특례에 대한 실효성 제고

- 시군구 특례제도는 시·군·구가 발굴·신청한 특례에 대한 타당성을 검증함으로써 특례의 실효성을 높일 수 있음
  - 그동안 대도시 특례는 인구 50만, 100만을 기준으로 특례를 부여함으로써 인위적인 특례부여 기준이라는 논란을 야기해 왔으며, 40만, 90만 도시의 불만을 초래해 왔음
  - 인구는 행정수요를 유발하는 가장 큰 요인으로 제시되고 있으나, 인구 외 다른 요인들 역시 특정 행정수요를 유발할 수 있음
  - 그러나 인구를 기준으로 하는 특례 부여가 어떠한 효과를 나타냈는지에 대한 논의가 부족함에 따라 특례의 실효성을 제한적으로 다룰 수밖에 없을 것임
  - 반면, 시군구 특례제도는 인구뿐만 아니라, 행정적·재정적 수요 등 지역 특성을 종합적으로 고려하여 특례를 결정하게 되는데, 시·군·구가 발굴·신청한 특례에 대해 지방자치단체 특례심의회에서 그 실현가능성과 국가 기본정책 방향과의 합치 여부를 심의함으로써 특례 부여의 실효성과 타당성을 확인하는 절차를 마련하고 있음
  - 이를 통해 해당 특례가 실질적인 행정수요 충족과 지역특화발전을 위한 필요성이 있는지, 그리고 실효성이 있는 대안인지 평가할 수 있으며, 특례 부여의 실효성과 파급성을 기대할 수 있음
- 또한 균형잡힌 지역특화발전을 도모할 수 있음
  - 기존 대도시 특례는 인구 50만·100만 이상 대도시가 대도시 행정수요에 대응할 수 있는 역량을 보유하고 있다는 전제 하에 추가적인 권한을 부여하고 있음
  - 그러나 대도시 행정수요 외에 지방자치단체의 특성에 따른 행정수요와 역량이 분명하게 존재하지만, 기존 특례제도에서는 중소도시의 역량을 전제하지 않으므로써 지방자치단체의 역량에 따른 권한의 차등을 도모하기는 어렵다고 할 수 있음

- 시군구 특례제도는 시·군·구의 자율적인 특례사무 발굴과 발전전략을 통해 특례를 신청하도록 함으로써 이러한 문제들을 해결하고, 특정지역의 역량을 극대화하여 지방자치단체의 역할수행에 필요한 권한과 다양화를 허용하는 균형적인 접근방법을 채택하고 있음
- 이처럼 시군구 특례제도는 개별 지방자치단체의 역량에 따른 차등적 분권을 실현함으로써 균형잡힌 지역특화발전을 도모하기 위한 제도라 할 수 있음





# 제 3 장

## 시군구 특례제도 지정기준 구체화

제1절 분석의 틀

제2절 선행연구 검토

제3절 국내외 특례제도 지정기준 검토

제4절 시군구 특례제도 지정기준 구체화

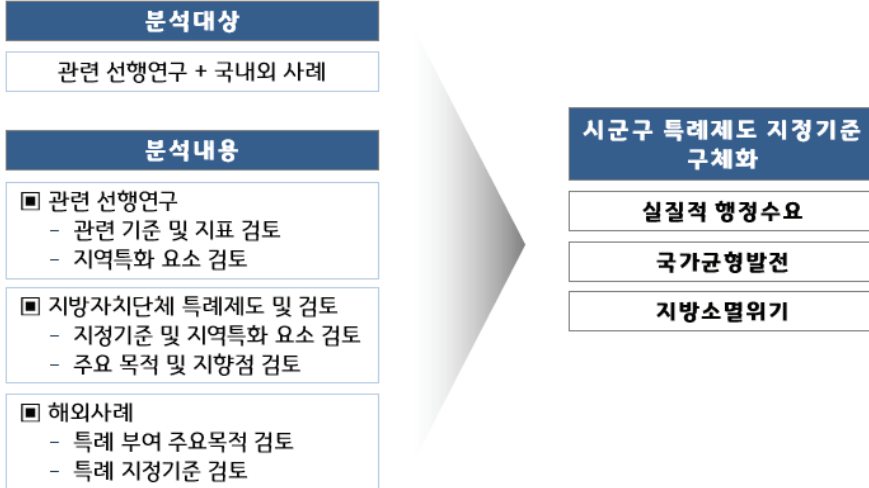


## 제3장 시군구 특례제도 지정기준 구체화

### 제1절 분석의 틀

- 시군구 특례제도의 지정기준을 구체화하기 위해 관련 선행연구와 국내외 지방자치단체 대상 특례제도를 분석하고자 함
  - 시군구 특례제도는 기존 지방자치단체 대상 특례제도와 달리 입법취지, 제도 활용 목적, 방식 등에 많은 차이가 존재하고 있어 다양한 특례제도 사례들을 분석하여 시사점을 도출할 필요가 있음
- 시군구 특례제도 지정기준 구체화를 위한 분석 설계는 다음과 같은 방식으로 접근하고자 함
  - 시군구 특례제도가 새로운 형태와 방식으로 도입되는 제도라는 점에서 관련 연구가 많지 않기 때문에 범위를 확대하여 지방자치단체 대상 특례제도와 관련된 기존 연구들과 법·제도 분석 결과를 종합하여 시사점을 도출하고자 함
  - 관련 선행연구 대상으로는 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸 위기와 관련된 기준 및 지표, 지역특화 요소를 검토함
  - 지방자치단체 특례제도를 대상으로 특례 지정기준과 지역특화 요소들을 검토하며, 법·제도 분석을 통해 주요 목적과 지향점을 검토함
  - 국내외 지방자치단체 특례제도에 대한 검토는 시군구 특례제도와 같은 사례를 찾아보기 어려우므로, 가장 유사한 사례를 분석하여 특례 지정기준을 검토함
- 시군구 특례제도 지정기준을 중심으로 각 사례들을 분석함으로써 지역특성에 따른 행정수요, 국가균형발전과 지방소멸위기를 충족할 수 있는 지정기준 구체화 안을 도출하고자 함

〈그림 3-1〉 분석설계 구조: 시군구 특례제도 지정기준 구체화



## 제2절 선행연구 검토

### 1. 실질적인 행정수요

- 기존 선행연구들에서 실질적인 행정수요는 정량적인 요소를 중심으로 접근하고 있음
  - 대부분 인구, 면적, 예산, 관련 시설 수, 경제지표 등을 실질적인 행정수요를 유발하는 요소로 파악하고 있음
  - 다만, 기존의 연구들은 대도시를 중심으로 행정수요를 파악하여 시군구 특례제도에 적용하기가 어려움
- 따라서 시군구 특례제도에서는 정량적인 요소로 포괄되지 않는 다양한 지역별 특징적 요소를 고려한 행정수요를 파악하는 것이 필요하며, 자연적·사회적·문화적 요소 등에 따른 행정수요를 판단할 수 있는 기준을 정립할 필요가 있음

〈표 3-1〉 실질적인 행정수요 관련 선행연구 검토

선행연구	구분	주요 내용
시군구 특례제도 구체화 방안 (한국지방행정연구원, 2021)	행정수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국인 주민 수</li> <li>• 면적</li> <li>• 재정자립도</li> <li>• 지방세 징수액</li> </ul>
4대 특례시의 행정수요 비교 및 행정대응방안 모색 (4대 특례시 시정연구원, 2021)	인구수요	• 출생자, 노인수, 장애인, 외국인, 인구밀도
	도시기반	• 도로포장률, 주택보급률, 상하수도보급률, 생활폐기물 배출량, 공원면적 비중
	보건복지	• 노인여가복지시설, 사회복지시설, 의료기관병상수, 보육시설수, 공설화장시설 및 봉안시설
	일자리	• 고용률, 경제활동인구, 취업자, 여성고용률, 청년고용률
	산업	• 농가 및 농가인구, 농업진흥지역, 일반산업단지, 1인당 GRDP, 제조업체수
	문화관광	• 문화기반시설, 체육용지면적, 관광객수, 공공체육시설, 언론매체

선행연구	구분	주요 내용
	시민안전	• 119구조처리, 1건당 화재발생액, 소방대상물수, 범죄 발생률, 교통사고 발생(자동차)
	교육	• 교원1인당 학생수, 공공도서관 이용자, 평생직업 교육 학원, 유치원, 대학교당 학생수
인구100만 특례시 권한발굴 공동연구 (한국행정학회, 2020)	보건복지	• 자체사회복지예산 비중, 자체보건예산 비중, 유아 1천 명당 보육시설 수, 탈 빈곤율, 합계출산율, 만성질환 경험률, 노인 1천명당 노인여가복지시설 수
	일자리	• 사회적 경제주체 비율, 1인당 GRDP, 취업자 증가율
	문화관광	• 문화관광예산 비중, 공공도서관 좌석 수, 체육 용지 면적 비중
	안전	• 안전예산 비중, 지역안전지수
자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구 (성남시, 2018)	교육	• 평생교육 학습자 수, 교육경비보조금 비율
	행정수요	• 인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 법정민원 수, 외국인 인구 수, 농경지 면적, 예산규모(보완지표), 재정자립도(보완지표)
자치분권 강화방안 및 대도시 특례모델 연구 (한국지방자치학회, 2017)	인구	• 출생인구, 노인인구, 외국인인구
	도시기반시설	• 도로포장률, 상·하수도 보급률, 경지면적(논)
	지역경제·문화	• 일인당 생활폐기물 배출량, 폐수배출업소 수, 흡연율

## 2. 국가균형발전

- 기존 선행연구들에서 국가균형발전과 관련된 기준 및 지표는 실질적인 행정 수요와 마찬가지로 정량적인 요소를 중심으로 접근되고 있음
  - 대부분 인구변화(정책대상)와 면적, 관련 예산 및 시설 수, 경제지표 등을 국가균형발전 수준을 측정할 수 있는 요소로 파악하고 있음
- 다만, 해안선, 자연환경보전지역, 수변구역 등 자연적 요소와 군사시설, 개발제한구역, 폐광·개축지구, 접경지역 등 사회적 요소를 구분해서 접근하고 있다는 점을 주목할 필요가 있음

- 이러한 점은 지역특성은 정량적인 요소 외에 자연적·사회적 요소 등 정성적인 요소로 구분될 수 있으며, 이를 고려하여 국가균형발전을 접근해야 할 필요가 있음

○ 또한 행복도, 지역생활·주거상태·교육여건 만족도 등 지역주민들을 대상으로 하는 주관지표를 활용해야 한다는 점도 주목해야 함

〈표 3-2〉 국가균형발전 관련 선행연구 검토

선행연구	구분	주요 내용	
지역격차 해소를 위한 균형발전지표의 활용방안 연구 (국가균형발전 위원회, 2020)	핵심 지표	인구변화	• 연평균 인구 증감률(최근 5년)
		경제기반	• GRDP 연평균 변화율(최근 5년)
		소득기반	• 1인당 GRDP
		재정기반	• 재정자립도
	부분 지표	주거	• 노후주택비율(-), 빈집비율(-), 최저주거기준미달가구비율(-), 상수도보급률(+), 하수도보급률(+)
		교통	• 고속도로 IC 접근성(-), 고속·고속화철도 접근성(-), 주차장서비스 권역내 인구비율(+), 도로포장율(+)
		산업·일자리	• 사업체수 증감률(+), 종사자수 증감률(+), 지식기반산업집적도(+), 상용근로자비용(+), 특허건수(+), 연구개발인력 연구개발비(+)
		교육	• 유아(0~5세) 천명당 보육시설(+), 학령인구당 학교수(초중고)(+), 어린이집 서비스권역 내 영유아인구비율(+), 초등학교 서비스권역 내 학령인구비율(+)
		문화·여가	• 인구 십만명당 문화여가시설수(+), 인구 천명당 객석수(+), 인구 십만명당 예술활동건수(+), 공연문화시설 서비스권역 내 인구 비율(+), 도서관 서비스권역 내 인구 비율(+), 공공체육시설 서비스권역 내 인구 비율(-)
		안전	• 소방서 접근성(-), 경찰서 접근성(-), 구조대원 일인당 담당주민수(+), 119안전센터 1개당 담당주민수(+)
		환경	• 인구 천명당 도시공원면적(+), 생활권공원 서비스권역 내 인구 비율(+), 녹지율(+), 1km당 대기오염물질배출량(-)

선행연구	구분	주요 내용	
	보건·복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>65세 이상 인구 비율(-), 국민기초생활보장수급자 비율(-), 사회복지 및 보건분야 지출 비중(-), 인구 십만명당 사회복지시설수(+), 인구 천명당 의료기관병상수(+), 노인 여가복지시설 서비스권역 내 노인인구 비율(+), 응급의료 시설 서비스권역 내 인구비율(+), 병원 서비스권역 내 인구 비율(+)</li> </ul>	
	주관 지표	종합	<ul style="list-style-type: none"> <li>현재 행복도(+), 지역생활만족도(+)</li> </ul>
		주거	<ul style="list-style-type: none"> <li>주거상태 만족도(+), 기초생활여건 만족도(+)</li> </ul>
		교통	<ul style="list-style-type: none"> <li>대중교통 및 주차장 이용 편리 만족도(+)</li> </ul>
		산업·일자리	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역내 일자리 충분 정도(+), 노력에 따른 소득 창출 정도(+)</li> </ul>
		교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>초중고생 학교 교육 여건 만족도(+), 어른 대상 교육기회의 충분 정도(+), 보육시설(어린이집, 유치원)의 충분 정도(+)</li> </ul>
		문화·여가	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화 및 체육시설 접근 편리성(+), 문화 및 체육시설 및 프로그램 수준 만족도(+)</li> </ul>
		안전	<ul style="list-style-type: none"> <li>자연재해 및 재난 등 예방 및 대비책 충분도(+), 밤거리 안전도(+), 소방 등 사회안전체계의 충분도(+)</li> </ul>
		환경	<ul style="list-style-type: none"> <li>병의원 및 약국 이용 편리성(+), 노약자 장애인 복지서비스 만족도(+)</li> </ul>
		보건·복지	<ul style="list-style-type: none"> <li>도움을 청할 사회적 관계 유무(+), 지역 소속감(+)</li> </ul>
과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구 (한국지방행정연구원, 2016)	영향 요소	인구변화	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 수, 증감률</li> </ul>
		행정수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>사업별 예산</li> </ul>
	대응 여건	관장기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>기초사무</li> </ul>
		주요시설	<ul style="list-style-type: none"> <li>공공서비스 공급시설(군청 및 면사무소, 교육청, 경찰시설, 도서관, 보건시설, 농협, 우체국)</li> </ul>
		공무원 규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>공무원 정원</li> </ul>
		재정 자립도	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정자립도</li> </ul>
		행정 서비스 공급방식	<ul style="list-style-type: none"> <li>직접관장(직영, 공기업, 재단법인, 민간위탁)</li> <li>광역행정(사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합)</li> <li>협업행정(공간통합, 업무협업)</li> </ul>
과소군의 행정관리	투입변수	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 1,000명당 공무원 수(명)</li> <li>인구 1,000명당 세출예산(천원)</li> </ul>	



선행연구	구분	주요 내용	
효율화 방안 (한국지방행정 연구원, 2015)	산출변수	• 상수도 보급률(%)	
		• 하수관거 보급률(%)	
		• 인구 1,000명당 도시공원 면적(km2)	
		• 문화기반시설(개)	
		• 도로포장율(%)	
		• 교원 1인당 학생수(명)	
보통 교부세 표준행정수요 산정모델 개발 연구 (한국지방행정 연구원, 2015)	일반관리비	• 도서·낙후지역의 인구, 면적	
	문화관광비	• 전전년도 재산세(토지분) 징수액, 문화재보호구역 면적	
	환경 보호비	해안선	• 해안선길이, 댐면적, 저수지면적, 마을상수도 급수인구
		자연환경보전 지역	• 전전년도 재산세(토지분) 징수액, 자연환경보전지역 면적
		상수원 보호구역	• 전전년도 재산세(토지분) 징수액, 상수원보호구역 면적
		수변구역	• 전전년도 재산세(토지분) 징수액, 수변구역 면적
		백두대간 보호구역	• 전전년도 재산세(토지분) 징수액, 백두대간보호구역 면적
		산업단지면적	• 산업단지 면적
		문화 관광비	• 댐 연접지역 읍면동 개수, 인구수
	경제 개발비	농업	• 방조제 길이, 배수갑문 개수, 논 면적, 밭 면적
		수산	• 방파제 길이, 물양장, 어장면적, 갯벌면적
		축산	• 가축(소, 돼지, 닭, 오리) 마리
	지역 경제비	산업단지	• 산업단지 관련 시·도세 감면액의 10%, 시세 감면액의 20%
		하이브리드 자동차	• 하이브리드자동차 취득세 및 등록세 징수액, 신재생에너지 보급생산량
	도로개량비	• 농어촌도로면적 증감률, 자건거도로 길이	
	도로유지비	• 농어촌도로 포장도면적	
	도로교통비	• 해수면 및 내수면 적자도선수, 벽지버스 노선길이	
지역 개발비	군사시설	• 전전년도 재산세 징수액, 도서·낙후지역면적, 군사시설 보호구역면적	

선행연구	구분	주요 내용
	개발제한구역	• 전년도 재산세(토지분) 징수액, 개발제한구역면적
	폐광·개축 지구	• 폐광지역면적, 개축지구면적
	접경지역	• 접경지역면적
	지역특화발전 지구	• 지역특화발전지구면적
	공장밀집지구	• 도심지역내 공장밀집지역 면적

### 3. 지방소멸위기

- 기존 선행연구들에서 지방소멸위기와 관련된 기준 및 지표는 인구변화 및 재정여건 등을 고려하여 접근하고 있음
  - 인구 감소율, 고령인구 비율, 생산가능인구 비율, 재정자립도 등을 중심으로 논의가 이루어지고 있어 앞에서 살펴본 실질적인 행정수요와 국가 균형발전과 관련된 선행연구에서처럼 정량적인 요소가 주를 이루고 있음
  - 이러한 점은 「국가균형발전 특별법」에서 인구감소지역은 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려해야 한다(「국가균형발전 특별법 시행령」 제2조의3)는 점을 반영하고 있는 것으로 판단됨
- 다만, 시군구 특례제도에서는 「국가균형발전 특별법」상 인구감소지역으로서 관계 법령상 시책·지원 외에 추가 특례의 필요성을 인정하기 때문에 기존에 제시되고 있는 정량적인 요소 외에 정성적인 요소에 대한 검토 및 발굴이 필요할 것으로 판단됨

〈표 3-3〉 지방소멸위기 관련 선행연구 검토

선행연구	구분		주요 내용
지방소멸위기지역 지원 특별법 법안 마련 연구 (한국지방행정연구원, 2020)	인구 감소율	총인구 변화율	• 2000년~2019년간 인구감소비율이 10% 이상인 지역
	고령인구 비율	65세 이상 인구수/총인구수	• 최근 5년간 평균 고령인구비율이 20% 이상인 지역
	생산가능 인구비율	15~64세 인구수/총인구수	• 최근 5년간 평균 생산가능인구비율이 하위 50%인 지역
인구감소지역의 지정기준과 시뮬레이션 연구 (한국지방행정연구원, 2017)	인구	인구증감률	• 총인구 변화율
		노령인구비율	• 65세 이상 인구수/총인구수
		생산가능인구비율	• 15~64세 인구수/총인구수
		젊은여성인구비율	• 20~39세 여성인구수/총인구수
	소득·재정		• 1인당(소득세할) 주민세 • 재정자립도

### 제3절 국내외 특례제도 지정기준 검토

#### 1. 국내 특례제도 및 지정기준 검토

##### 1) 행정수요 관련 제도

- 지방자치단체를 대상으로 하는 행정수요와 관련된 특례제도를 분석하고, 각 사례의 지정기준을 살펴보고자 함
  - 「섬 발전 촉진법」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」, 「산림기본법」, 「농지법」, 「농어촌발전특별조치법(폐지)」, 「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률」, 「수산업·어촌 발전 기본법」, 「친수구역 활용에 관한 특별법」, 「습지보전법」, 「산지관리법」, 「백두대간 보호에 관한 법률」 등을 대상으로 특례제도의 내용과 지정기준을 분석하였음
  - 각 특례제도의 구체적인 내용은 부록에 첨부하였음
- 행정수요와 관련된 특례제도 및 지정기준을 정리하면 다음과 같음

〈표 3-4〉 행정수요 관련 제도 및 지정기준

구분	지정기준
섬 발전 촉진법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 섬 : 만조 시에 바다로 둘러싸인 지역</li> <li>• 개발대상섬 : 「섬 발전 촉진법」의 목적을 달성하기 위해 개발이 필요하다고 인정되는 섬</li> </ul>
동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 동·서·남해안 : 동해안·서해안·남해안선</li> </ul>
산림기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산촌 : 산림면적의 비율이 현저히 높고 인구밀도가 낮은 지역</li> <li>• 산촌진흥지역 : 산림자원의 다목적 이용과 임산물 생산기반의 조성 등 임업경영 여건이 양호한 산촌, 산림자원의 이용·관리를 위하여 임업 기능인력의 육성 등 지원이 필요한 산촌, 도로 및 상·하수도 등 생활환경정비 수준이 전국 읍·면지역 평균 이하이고, 지역주민 1인당 소득수준이 전국 읍·면지역 평균 이하인 산촌</li> </ul>
농지법, 농어촌발전 특별조치법(폐지)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업진흥구역 : 농지가 집산화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역</li> </ul>

구분	지정기준
간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 농업지대 : 평야지, 중간지, 산간지</li> <li>• 농어촌정주생활권 : 농어촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지 시설 등을 종합적으로 정비·확충하고 농어민의 복지를 향상시키기 위한 지역</li> <li>• 농촌진흥지역 : 농지집단화도, 토지생산성에 따라 지정(논, 밭, 과수원)</li> </ul>
수산업·어촌 발전 기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 어촌지역 : 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 지역</li> </ul>
친수구역 활용에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 친수구역 : 국가하천의 하천구역 경계로부터 양안 2킬로미터 범위 내의 지역</li> </ul>
한강수계 상수원 수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 4대강수계 수변구역 : 한강수계, 금강수계, 낙동강수계, 영산강·섬진강수계의 수질을 보전하기 위한 지역</li> </ul>
습지보전법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 습지 : 담수, 기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지</li> <li>• 습지보호지역 : 자연 상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역, 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생 동식물이 서식하거나 나타나는 지역, 특이한 경관적, 지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역</li> <li>• 습지개선지역 : 습지보호지역 중 습지가 심하게 훼손되었거나 훼손이 심화될 우려가 있는 지역, 습지생태계의 보전 상태가 불량한 지역 중 인위적인 관리 등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역</li> </ul>
산지관리법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 임업용산지 : 산림자원의 조성과 임업경영기반의 구축 등 임업생산 기능을 증진을 위하여 필요한 산지</li> <li>• 공익용산지 : 임업생산과 함께 재해 방지, 수원 보호, 자연생태계 보전, 산지경관 보전, 국민보건휴양 증진 등의 공익기능을 위하여 필요한 산지</li> <li>• 준보전산지 : 보전산지 외의 산지</li> </ul>
백두대간 보호에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 백두대간보호지역 : 백두대간 중 특별히 보호할 필요가 있다고 인정되는 지역</li> </ul>
갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 갯벌 : 만조 때 수위선과 지면의 경계선으로부터 간조 때 수위선과 지면의 경계선까지의 지역으로 자연적으로 형성된 펄, 모래, 자갈 등 평평한 지역</li> </ul>
해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해양보호구역 : 해양생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 해양경관 등 해양자산이 우수하여 특별히 보전할 가치가 큰 구역</li> </ul>

구분	지정기준
자연환경보전법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 생태·경관보전지역 : 생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역</li> </ul>
접경지역 지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 접경지역 : 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇달아 있는 지역, 민간인통제선 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 지역</li> <li>• 접경특화발전지구 : 접경지역 경제의 성장동력을 창출할 수 있고, 인근 지역에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상되는 지역, 남한과 북한의 인적·물적 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 지역, 철도·도로·항만 등 기반시설이 갖추어져 있어 교통·물류의 중심축 형성이 가능한 지역, 지역 생활권 거점도시로의 개발이 필요한 지역</li> </ul>
주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 미군공여구역 : 대한민국이 미합중국에게 주한미군의 사용을 위하여 제공한 시설 및 구역</li> <li>• 반환공여구역 : 공여구역 중 미합중국이 대한민국에 반환한 공여구역</li> <li>• 지원도시사업구역 : 주한미군기지가전으로 공동화된 지역경제의 활성화와 낙후지역의 발전을 촉진하기 위하여 대통령이 정하는 바에 따라 지정·고시하는 구역</li> </ul>
발전소주변지역 지원에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발전소 주변지역 : 발전사업자가 가동·건설 중이거나 건설할 예정인 발전소의 발전기가 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반지름 5킬로미터 이내의 육지 및 섬지역이 속하는 읍·면·동의 지역</li> </ul>
역세권의 개발 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역세권 : 건설·운영되는 철도역과 인근의 철도시설 및 그 주변지역</li> <li>• 역세권개발구역 : 역세권개발사업을 시행하기 위해 지정·고시된 구역</li> </ul>
국토의 계획 및 이용에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발제한구역 : 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청으로 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 지역</li> <li>• 도시자연공원구역 : 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생(植生)이 양호한 산지(山地)의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 지역</li> <li>• 시가지조정구역 : 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 일정기간 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되는 지역</li> <li>• 수자원보호구역 : 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지 구역</li> <li>• 입지규제최소구역 : 도시지역에서 복합적인 토지이용을 증진시켜 도시 정비를 촉진하고 지역 거점을 육성할 필요가 있다고 인정되는 지역과 그 주변지역의 전부 또는 일부 지역</li> </ul>

구분	지정기준
새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새만금사업지역 : 새만금방조제의 완성으로 형성되는 방조제와 방조제 안쪽 토지, 호소(湖沼) 지역</li> </ul>
수도법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상수원보호구역 : 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역</li> </ul>
산업입지 및 개발에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업단지 : 산업시설용지에 따른 시설과 이와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통 시설 및 이들 시설의 기능 향상을 위하여 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지 시설 등을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단(一團)의 토지</li> <li>• 스마트그린산업단지 : 입주기업과 기반시설·주거시설·지원시설 및 공공시설 등의 디지털화, 에너지 자립 및 친환경화를 추진하는 산업단지</li> <li>• 산업단지 재생사업지구 : 산업기능의 활성화를 위하여 산업단지 또는 공업지역 및 산업단지 또는 공업지역의 주변지역에 지정·고시되는 지구</li> <li>• 준산업단지 : 도시 또는 도시 주변의 특정 지역에 입지하는 개별 공장들의 밀집도가 다른 지역에 비하여 높아 포괄적 계획에 따라 계획적 관리가 필요한 일단의 토지 및 시설물</li> </ul>
경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제자유구역 : 외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역</li> </ul>
야생생물 보호 및 관리에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 야생생물 특별보호구역 : 멸종위기 야생생물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역</li> <li>• 야생생물 보호구역 : 멸종위기 야생생물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역</li> </ul>
토양환경보전법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 토양보전대책지역 : 재배작물중 오염물질함량이 「식품위생법」 제7조의 규정에 의한 중금속잔류허용기준을 초과한 면적이 1만제곱미터 이상인 농경지, 중금속·유류 등 토양오염물질에 의하여 토양·지하수 등이 복합적으로 오염되어 사람의 건강에 피해를 주거나 환경상의 위해가 있어 특별한 대책이 필요한 지역</li> </ul>
역사문화권 정비 등에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역사문화권 : 역사적으로 중요한 유형·무형 유산의 생산 및 축적을 통해 고유한 정체성을 형성·발전시켜 온 권역</li> <li>• 역사문화권정비구역 : 역사문화권정비사업을 시행하기 위해 지정·고시된 지역</li> </ul>
문화재보호법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역사문화환경 : 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경</li> <li>• 역사문화환경 보전지역 : 지정문화재의 역사문화환경 보호를 위해 지정된 지역</li> </ul>

구분	지정기준
지역문화진흥법	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화도시 : 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 등 지역별 특색 있는 문화자원을 효과적으로 활용하여 문화 창조력을 강화할 수 있도록 지정된 도시</li> <li>문화지구 : 문화시설과 문화업종의 육성, 특성화된 문화예술 활동의 활성화 또는 문화자원과 문화적 특성의 보존을 위하여 지정된 지구</li> </ul>
양성평등기본법	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역정책과 발전과정에 여성과 남성이 평등하게 참여하고 여성의 역량강화, 돌봄 및 안전이 구현되도록 정책을 운영하는 지역</li> </ul>
관광진흥법	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광지 : 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역</li> <li>관광단지 : 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점지역</li> <li>관광특구 : 외국인 관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광 활동과 관련된 관계 법령의 적용이 배제되거나 완화되고, 관광 활동과 관련된 서비스·안내 체계 및 홍보 등 관광 여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역</li> </ul>

## 2) 국가균형발전 관련 제도

- 지방자치단체를 대상으로 하는 국가균형발전과 관련된 특례제도를 분석하고, 각 사례의 지정기준을 살펴보고자 함
  - 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」, 「국가균형발전 특별법」, 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」, 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」, 「기업도시개발 특별법」, 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」을 대상으로 특례제도의 내용과 지정기준을 분석하였음
  - 각 특례제도의 구체적인 내용은 부록에 첨부하였음
- 국가균형발전과 관련된 특례제도 및 지정기준을 정리하면 다음과 같음



〈표 3-5〉 국가균형발전 관련 제도 및 지정기준

구분	지정기준
규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역특화발전특구 : 지역의 발전을 위하여 설정한 구역</li> <li>규제자유특구 : 광역시·특별자치시 및 도·특별자치도에서 혁신사업 또는 전략사업을 육성하기 위하여 규제특례 등이 적용되는 구역</li> </ul>
국가균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가혁신융복합단지 : 물적·인적 인프라가 갖추어진 기존의 구역·지구·단지·특구를 활용하여 새로운 경제적·산업적 상승효과의 발생을 촉진하고, 국가균형발전 및 지역경제 활성화에 이바지하는 성장거점</li> </ul>
도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>도청이전신도시 : 도청이전을 통해 개발된 신도시</li> <li>도청이전신도시 개발예정지구 : 도청이전신도시 개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 지구</li> </ul>
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>혁신도시 : 이전공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주환경을 갖추도록 개발하는 미래형도시</li> <li>혁신도시 개발예정지구 : 혁신도시개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 지구</li> </ul>
기업도시개발 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업도시 : 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시</li> <li>기업도시 개발구역 : 기업도시개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 지구</li> </ul>
지역 개발 및 지원에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역개발사업구역 : 지역개발사업을 추진하기 위하여 지정·고시된 구역</li> <li>투자선도지구 : 지역의 성장거점으로 육성하고 특별히 민간투자를 활성화하기 위하여 지정·고시된 지구</li> <li>낙후지역 : 「국가균형발전 특별법」 제2조 제6호에 따른 성장촉진지역 및 같은 조 제7호에 따른 특수상황지역</li> <li>거점지역 : 산업·문화·관광·교통·물류 등의 기능 수행에 필요한 인적·물적 기반을 갖추고 있어 인근지역과의 관계에서 중심이 되는 지역</li> <li>지역활성화지역 : 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토교통부장관이 지정한 지역</li> </ul>

### 3) 지방소멸위기 관련 제도

- 지방자치단체를 대상으로 하는 지방소멸위기와 관련된 특례제도를 분석하고, 각 사례의 지정기준을 살펴보고자 함
  - 「국가균형발전 특별법」, 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」, 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」을 대상으로 특례제도의 내용과 지정기준을 분석하였음
  - 각 특례제도의 구체적인 내용은 부록에 첨부하였음
- 지방소멸위기와 관련된 특례제도 및 지정기준을 정리하면 다음과 같음

〈표 3-6〉 지방소멸위기 관련 제도 및 지정기준

구분	지정기준
국가균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구감소지역 : 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역</li> </ul>
국가균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 성장촉진지역 : 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역</li> <li>• 특수상황지역 : 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역</li> </ul>
지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 산업위기선제대응지역 : 예상치 못한 대내외 충격, 지역의 주된 산업 내 기업의 도산·구조조정 등으로 인하여 지역의 주된 산업의 현저한 악화가 예상되는 지역</li> <li>• 산업위기대응특별지역 : 지역의 주된 산업의 침체로 인하여 지역경제 여건이 현저하게 악화된 지역</li> </ul>
폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 폐광지역 : 탄광이 있었거나 있었던 지역과 그 인접 지역으로서 폐광되거나 석탄생산이 감축됨에 따라 지역경제가 현저히 위축되어 있는 지역</li> </ul>

## 2. 해외 특례제도

### 1) 일본 지정도시제도

#### □ 지정도시제도 개요

- 일본의 대도시제도는 일반적으로 「지방자치법」상 「도쿄도와 특별구에 관한 규정」과 「대도시에 관한 특례」에 따른 ‘지정도시제도’를 의미함
  - ‘지정도시’는 일반적으로 ‘정령지정도시(政令指定都市)’, ‘정령시(政令市)’, ‘지정시(指定市)’로 불리지만 일본 「지방자치법」에서는 ‘지정도시(指定都市)’를 법령상 용어로 사용하고 있음
  - 대도시제도와 지정도시제도의 기본적인 특징은 광역자치단체와 기초자치단체라는 양 단계에 걸쳐 있으면서 특별한 자치제도 또는 행·재정상의 특례를 부여한 것이라 할 수 있음(강광수, 2021)
- 지정도시제도는 기초자치단체로서 광역자치단체 또는 지사가 처리하는 사무 중에서 일정 사무를 일괄적으로 이양하고, 행정구 설치가 법정화되어 있음
  - 「대도시 등에 관한 특례」에서는 대도시제도인 지정도시제도를 포함한 기초자치단체인 시정촌(市町村)에 대한 특례를 두고 있음
  - 지정도시는 「지방자치법」 상으로는 광역자치단체인 도도부현(都道府縣)의 구역에 포함되는 시(市)이지만, 성립과정의 역사적인 경위와 복잡하고 다양한 대도시행정을 보다 합리적·능률적으로 집행하며 시민복지 향상 등에 이바지하기 위하여 특례가 부여된 것임
  - 시에는 없는 특례를 인정하고, 사무배분 특례, 관여의 특례, 행정조직 특례, 세재정(稅財政) 특례의 4가지 특례가 부여되어 있음

〈표 3-7〉 일본 지정도시 특례 내용

구분	주요 내용
사무배분 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 본래 도부현(道府縣)이 행하는 사무 특례</li> <li>• 「지방자치법」 제252조의 19에 규정되어 있는 대도시 특례<sup>3)</sup> + 도로법·도시계획법 등 개별법, 이에 기초한 정령에 따른 특례</li> </ul>
관여의 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지사의 승인, 허가, 인가 등 관여를 받지 않을 특례</li> <li>• 지사의 관여에 대신해 각 주무대신의 관여를 받는 특례</li> </ul>
행정조직 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시장 권한에 속하는 사무를 분장시키기 위하여 조례로 그 구역을 나누어 행정구(구청)를 설치하는 것을 의무화(지방자치법)</li> <li>• 인사위원회, 구농업위원회 설치 등에 대한 특례(개별법)</li> </ul>
세재정(稅財政) 특례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국도(国道)·도부현도(道府県道)의 관리를 함에 따른 지방양여세 및 도부현교부금의 증액양여·교부</li> <li>• 현비(県費)부담 교직원급의 급여부담사무의 이양에 따른 도부현세 교부금의 증액 교부</li> <li>• 지방교부세 기준재정수요액의 가산</li> <li>• 교통안전대책 특별교부금의 교부</li> <li>• 당첨금 부증표(복권)의 발행 등에 대한 특례</li> </ul>

## □ 지정기준

- 지정도시제도는 1956년 5대 도시(교토시, 오사카시, 나고야시, 요코하마시, 고베시)에 한정되어 도입되었으며, 현재는 인구 규모 및 도시 성격이 전혀 다른 20개 시를 포함하고 있음
- 지정도시제도는 「대도시에 관한 특례」 규정(지방자치법, 제252조의19)에 근거하여 정령으로 지정하는 인구 50만명 이상의 시를 의미하며, 법률상 인구 규모 외의 특별한 기준은 규정되어 있지 않음

3) 아동복지에 관한 사무, 민생위원회에 관한 사무, 신체장애자의 복지에 관한 사무, 생활보호에 관한 사무, 행려병자 및 행려사망인의 취급에 관한 사무, 사회복지사업에 관한 사무, 지적장애인의 복지에 관한 사무, 모자가정 및 부자가정 그리고 과부의 복지에 관한 사무, 노인복지에 관한 사무, 모자보건에 관한 사무, 개호보험에 관한 사무, 장애인의 자립지원에 관한 사무, 생활곤궁자의 자립지원에 관한 사무, 식품위생에 관한 사무, 의료에 관한 사무, 정신보건 및 정신장애자의 복지에 관한 사무, 결핵의 예방에 관한 사무, 난치병 환자에 대한 의료 등에 관한 사무, 토지구획정리사업에 관한 사무, 옥외광고물의 규제에 관한 사무(「지방자치법」 제252조의19)

- 지정도시 지정기준으로, 「지방자치법」에서는 ‘정령’에 의해 ‘인구 50만 이상의 시’로 규정하고 있으나, 지정을 위한 필요조건일 뿐 필요충분조건은 아님(宇賀克也, 2021)
- 일본정부는 지정도시제도의 신설 당시 지정기준으로 인구 100만 명 이상으로 설정하려 했으나, 당시 98만명이던 고베시를 포함할 수 없어 법령상 요건을 인구 50만 이상으로 설정하게 되었음(北村亘, 2013)
  - 이로 인해 ‘인구 50만 이상’이라는 지정기준은 지정도시가 되기 위한 인구 규모의 최저점으로 간주하게 되었으며, 5대 도시와 ‘인구 50만 이상’이라는 기준 간에 있는 규모의 괴리를 메우기 위하여 다양한 비공식적 기준을 설정하게 되었음(강광수, 2021; 금창호 외, 2021)

〈표 3-8〉 일본 지정도시 비공식적 지정기준

구분	지정기준
인구	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 「지방자치법」 상 인구 50만명 이상(공식적)</li> <li>• 인구 100만명 정도 이상의 규모(실질적)</li> </ul>
인구밀도	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2,000명/평방km 이상</li> </ul>
면적	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 면적 200km<sup>2</sup> 이상</li> </ul>
지역 산업구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 제1차 산업 취업자 인구가 전산업 인구 비율의 10% 이하</li> </ul>
도시적 특징	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 도시적 형태·기능 보유</li> <li>• 지역적인 일체성 확보</li> </ul>
행정·재정 능력	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정·재정 능력 보유</li> </ul>
소재지 부현(府縣)과의 합의	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 해당 도시와 소재하고 있는 부현(府縣)의 의사와의 합치</li> </ul>

- 그러나 지정도시의 가장 중요한 지정기준으로 적용되어 왔던 인구 100만 이상이라는 기준은 1972년 후쿠오카시 지정을 계기로 서서히 완화되어 다양화가 진행되었음
- 2001년까지 지정도시 지정의 실질적인 기준은 가까운 장래에 인구 100만 명을 넘을 수 있는 인구 85만명 정도의 도시였으나, 2001년 이후에는 기초자치단체 간 합병 유도라는 정치적인 목표를 달성하기 위한 수단으로

- 인구 70만 정도가 새로운 기준이 되었음(北村亓, 2013; 강광수, 2021)
- 지정기준이 탄력적으로 운영되면서 지정도시는 대도시 특유의 문제를 해결하기 위한 ‘대도시형 지정도시’(인구규모), 과소지역 및 농촌지역의 문제를 해결하기 위한 ‘국토축도형 지정도시(과소지역)’으로 구분되고 있음
  - 이로 인해 지정도시제도는 대도시제도라고 할 수 없을 정도로 그 성격과 기준이 다양화되었음

〈표 3-9〉 일본 지정도시 유형

구분	주요내용
대도시형 지정도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 목적               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통혼잡, 주택난, 공공시설의 부족 등 대도시 특유 문제 대응</li> </ul> </li> <li>• 지정기준               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구 70만명 이상</li> <li>- 도시적 형태</li> </ul> </li> </ul>
국토축도형 지정도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 주요 목적               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과소지역 유지·재생 등 과소지역 문제 대응</li> <li>- 농업·임업 지역의 유지·관리 등 농촌지역 문제 대응</li> <li>- 지역 내 과밀·과소지역 간 사회·경제·문화적 격차 완화·해소, 균등 발전</li> </ul> </li> <li>• 지정기준               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 과소지역 및 농촌지역</li> <li>- 정치적 목적 달성을 위한 탄력적 지정</li> </ul> </li> </ul>

- 일본의 지정도시는 기본적으로 인구라는 차등적인 기준을 적용하고 있으나, 공간적인 특성과 거점 역할에 기초하여 지방자치단체의 역할을 접근하고 있음
- 특례제도의 활용은 차등적 다양화, 균형적 접근에 따른 차이적 다양화를 실현하기 위한 목적 등 다양한 논거에 기초하는 포괄성을 보이고 있음
  - 이를 위해 법적 변수를 중심으로 하여 보완적으로 인구, 경제, 행정, 정보·문화 등 분석지표를 활용하고 있음

〈표 3-10〉 일본 지정도시 지정기준 관련 지표

구분		주요내용
법적		<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>
관련 지표	규모	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구, 인구집중지구의 인구밀도, 인구집중지구 대 시 지역의 면적 비율</li> </ul> </li> <li>• 경제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 모든 산업 사업소 수, 제조품 출하액, 연간상품 판매액</li> </ul> </li> <li>• 행정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방공무원 수, 기준재정 수요액, 세출총액</li> </ul> </li> <li>• 정보·문화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정보서비스업 종사자 수, 영상·음성·문자정보제작업 조업자 수</li> </ul> </li> </ul>
	중추성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 인구               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주·야간 인구비율, 대 광역단체 인구비율</li> </ul> </li> <li>• 경제               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 상장기업 본사 수, 은행업 사업소 수, 증권업·상품선물거래업 사업소 수</li> </ul> </li> <li>• 행정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가공무원 수, 특별지방행정기관 행정국 수</li> </ul> </li> <li>• 정보·문화               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 방송업 사업소 수, 전문서비스업 사업소 수, 학술·개발연구기관 사업소 수</li> </ul> </li> </ul>

#### □ 시사점

- 일본의 지정도시제도에 의한 행·재정상 특례의 문제점은 다음과 같이 제시되고 있음(강광수, 2021)
- 지정도시에 포괄적인 사무 권한이 부족하여 책임 있는 대응에 지장이 생기고 있음
  - 지정도시는 이미 고도의 행정능력을 가지고 있고 광역자치단체와 동등하게 사무를 처리할 수 있으므로 이러한 행정능력에 걸맞은 권한과 재원의 이양이 확보되어야 한다는 주장이 있음
  - 지정도시는 광역자치단체의 사무 중에서 일부만 이양하게 되는 특례적인

사무배분이므로, 이양되는 권한이 일관성·종합성이 부족하다는 이유에서 이런 문제점이 나타나고 있음

- 광역자치단체인 부현과의 사이에 불명확한 역할 분담으로 인해 비효율적인 이중행정이 발생하고 있음
  - 지정도시와 광역자치단체가 동일한 행정서비스를 제공하거나, 지정도시가 행하는 사무이나 광역자치단체의 결정 및 동의가 필요한 경우, 지정도시 구역 안이지만 광역자치단체와 부분적으로 나누어서 관리하는 경우 등으로 인해 이중행정이 발생하고 있음
- 이외에도 지정도시의 실정에 맞는 조세·재정제도가 존재하지 않아 세출 수준이 다른 일반시보다 높고, 세수의 비율이 낮고 고액의 기채가 필요한 세입구조, 세제상의 조치 부족, 시세 배분비율이 전국 평균보다 낮은 점 등이 제시되고 있음
- 일본의 지정도시 지정기준과 관련 분석지표가 주는 시사점은 기존 차등적 기준에 더해 지방자치단체별 차이적 기준을 반영하고 있다는 점임(임승빈 외, 2020)
  - 시군구 특례제도의 주요 입법취지가 차등적 분권과 함께 국가균형발전을 추구한다는 점을 고려해보면, 차등적 기준, 지방자치단체별 차이적 기준을 반영하는 것에 대한 필요성은 인정된다 할 수 있음
  - 그러나 지방자치단체의 차이적 기준을 반영한 특례 적용을 위해서는 무엇보다도 지정기준이 구체화될 필요가 있으며, 이와 함께 지방자치단체와의 합의를 형성하는 합리적 절차를 거치는 것이 요구된다 할 수 있음

## 2) 영국 분권협상

### □ 개요

- 보수당 정부는 지역주의라는 슬로건을 수립하고 영국 내 대도시의 분권을 주요 과제로 설정하였는데, 영국 자치단체의 연합기구(Combined Authority, CA)와 분권협상(Devolution Deal)은 그러한 정책의 일환임



- 중앙정부와 지방자치단체 간의 협상을 통해 지방이 필요로 하는 권한 부여 및 사무이양을 위한 것으로서 지역의 책임 하에 지역경제발전과 공공서비스의 개선을 추진하도록 유도함
- 중앙정부와 지방자치단체가 협상의 주체가 됨
  - 중앙정부는 재무부(HM Treasury)와 지역사회·지방행정부(Ministry of Housing, Communities and Local Government) 소속 지역성장팀(Cities and Local Growth Unit)이 담당하되, 지역성장팀은 지역사회·지방행정부, 기업·에너지·산업전략부(Department for Business, Energy and Industrial Strategy), 내각실(Cabinet Office) 소속 공무원으로 구성됨(금창호 외, 2021)
  - 지방자치단체는 도시권 또는 자치단체 연합기구(CA)와 관련 지역산업 파트너십(Local Enterprise Partnership, LEP)이 참여함
- 협상방식은 중앙정부에 도시권 지방자치단체나 자치단체 연합기구가 제출한 제안서를 바탕으로 중앙-지방정부 간 협상을 진행하고, 분권의 내용과 정도는 개별적인 협상결과에 따라 달라지게 됨
  - 협상의 효력은 중앙정부와 지방자치단체가 협상에 대해 합의하고, 해당 지방의회의 인준절차를 거침으로써 최종 효력이 발생하게 됨
  - 자치단체의 연합기구(CA)의 경우에는 일부 지역이 반대하게 되면 협상 자체의 효력이 발생하지 못함

## □ 지정기준

- 분권협상의 지정기준은 지방자치단체의 제안을 토대로 지자체의 책임성 강화, 지역 경제성장 및 공공서비스 개혁 증진을 중심으로 개별적인 협상을 통해 구체적인 내용을 합의하여 이양하게 됨
- 분권협상의 내용에는 교통, 고용지원, 기업지원, 생애교육, 주택 및 토지, 생애교육 및 훈련, 보건 및 사회보장, 수자원 및 연안관리, 경찰 및 소방, 형사, 자금 등 중앙정부가 직접 수행하고 있는 다양한 서비스 및 기능의 집행 권한

을 지방자치단체로 이양하는 것을 포함하고 있음

- 지방자치단체에서 학교교육, 중앙정부가 발표하지 않은 추가적인 재정분권, 대폭적인 주거 및 복지 업무 이양 등을 제안하였으나, 중앙정부가 수용하지 않아 분권협상에 포함되지 않음(이원섭, 2017)
- 지방자치단체별로 분권협상의 세부 사업내용은 상이하지만, 교통, 기업 지원, 생애교육 등은 공통적으로 포함됨

○ 2020년 3월 현재 12개 분야에서 지방이양 협상이 합의가 되었음

〈표 3-11〉 분권협상을 통한 지역별 맞춤형 기능 이양 사무

		Greater Manchester	Sheffield	Tees Valley	Liverpool	West Midlands
Transport	Devolved, consolidated transport budget					
	Bus franchising					
	Joint working with Highways England and NR					
	Local roads network					
Skills, employment, health	Joint working with UKTI					
	Business support services					
	Adult Education Budget					
	Work and Health					
Land and housing	Public land commission / joint assets board					
	Housing Loan Fund					
	Compulsory purchase orders					
	Mayoral Development Corporations					
	Planning call-in powers					
	Consultation on strategic planning applications					
	Housing grant fund					
	Spatial strategy					
Public services	Health and social care integration					

		Greater Manchester	Sheffield	Tees Valley	Liverpool	West Midlands
	Children's services					
	Offender management, probation, prison estate					
	Troubled Families / Working Well					
	Police and Crime Commissioner					
	Fire service					
Finance	Investment fund (per year)	£30m	£30m	£15m	£30m	£36.5m
	100% business rates revenue retention					
	Business rates supplement					
	Community Infrastructure Levy					
		Cambs/Pboro	West of England	Cornwall	North of Tyne	West Yorkshire
Transport	Devolved, consolidated transport budget					
	Bus franchising					
	Joint working with Highways England and NR					
	Local roads network			*		
Skills, employment, health	Joint working with UKTI					
	Business support services					
	Adult Education Budget					
	Work and Health					
Land and housing	Public land commission / joint assets board					
	Housing Loan Fund					
	Compulsory purchase orders			*		
	Mayoral Development Corporations					
	Planning call-in powers			*		
	Consultation on strategic planning applications					
	Housing grant fund					
	Spatial strategy			*		

		Greater Manchester	Sheffield	Tees Valley	Liverpool	West Midlands
Public services	Health and social care integration					
	Children's services			*		
	Offender management, probation, prison estate					
	Troubled Families / Working Well			*		
	Police and Crime Commissioner					
	Fire service			*		
Finance	Investment fund (per year)	£20m	£30m		£20m	£38m
	100% business rates revenue retention					
	Business rates supplement			*		
	Community Infrastructure Levy			*		

주: Cornwall 의회는 단일 기관으로서 여러 권한을 보유하고 있음(열은 색 표시\*).

자료: Sandford(2022).

- 분권협상의 가장 큰 특징으로는 지역별 맞춤형 협상을 통하여 지역의 행정 수요를 최대한 반영하고자 하는 것으로, 권한이양뿐만 아니라, 지원수단의 차별화도 포함되고 있음
- 분권협상에 포함된 사무에 대해서는 지방자치단체에게 그 계획과 집행에 있어 정책의 자율권을 부여하는 것이 원칙이지만, 이양된 사무마다 지방자치단체가 독자성을 가지고 처리하는 자율성의 정도에는 약간 차이가 있음(금창호 외, 2021)
  - 국가최소기준을 충족시켜야 하는 보건서비스와 중앙정부 정책에 포용되어야 하는 고용지원 등은 지방자치단체의 자율성이 낮고, 상대적으로 교통 및 평생교육 등은 자율성이 높다 할 수 있음
- 분권협상으로 인해 지원되는 재원은 용도제한을 제거하여 포괄보조금 형태로 지원하고 있음

- 영국 중앙정부는 2016년 성명을 통해 새로 광역시장을 선출하는 6개 도시권의 분권협상 이행을 위한 초기 자금으로 2016~2021년의 5년 기간 중 28.6억 파운드의 포괄보조금(Single Pot)을 조성하여 지원하였으며, 분권협상의 추가적인 지원을 위해 연간 2.465억 파운드, 향후 30년간 74억 파운드를 확보하였음(금창호 외, 2021)
  - 분권협상 포괄보조금 재원은 지역성장기금(Local Growth Fund), 교통보조금(Transport Grant), 투자보조금(Earn Back 또는 Gain Share)의 3개 재원으로 구성되며, 향후 포괄보조금으로 추가 편입하는 재원도 해당 용도 제한을 제거하여 지역에 자율성을 부여할 계획임(이원섭, 2017)
- Greater Manchester 등 일부 시범지역에서는 전망치 이상으로 징수된 법인세 증가분 전액을 중앙정부가 아닌 지역으로 귀속하며, 광역시장을 선출한 연합기구(CA)는 LEP의 승인을 받아 법인세율을 2%까지 상향할 수 있도록 하여 이를 통해 조성된 재원을 지역의 인프라 프로젝트에 활용할 계획임(금창호 외, 2021; 이원섭, 2017)
- 포괄보조금에 대한 지방자치단체의 책임성 확보와 성과관리를 위한 핵심적인 장치로, 지방자치단체는 포괄보조금 협약서(Single Pot Assurance Framework)를 중앙정부에 제출하여 승인을 받도록 되어 있음
- 포괄보조금 협약서를 통하여 지방자치단체는 중앙정부로부터 지원받는 자금이 효과적으로 사용될 수 있도록 사업계획 평가, 집행과정 모니터링, 독립적인 패널을 통해 투자금에 대한 경제성장 효과를 평가하게 됨
  - 포괄보조금 협약서에 관한 국가지침은 책임성 있고 투명한 의사결정, 효과적인 자금집행계획(우선순위설정, 평가, 사업계획, 위험관리), 프로젝트 평가(교통, 주택, 기능훈련, 창업·혁신 및 기업지원, 재생 부문), 교통 부문 계획(자금집행계획, 외부의견, 평가 및 모니터링)으로 구성되어 있음(금창호 외, 2021)

## □ 시사점

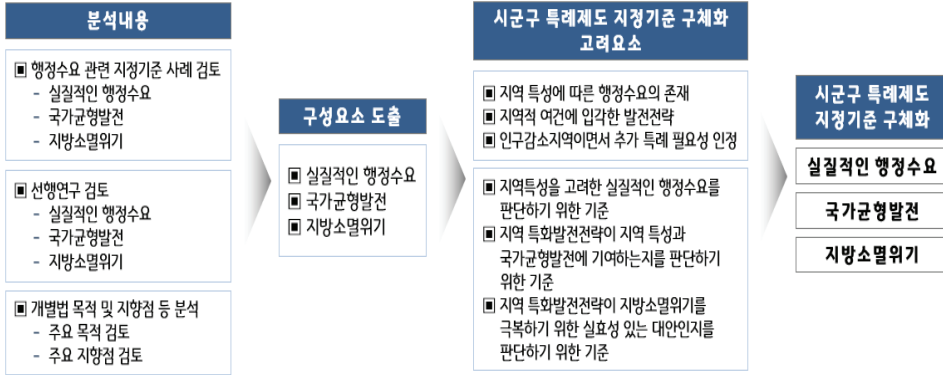
- 지역발전 정책의 분권화에 대한 정치권의 강력한 의지와 리더십으로 재무부장관, 지역사회·지방행정부 장관 등 정부의 실세들이 분권화 정책의 입안과 실천에 앞장섬으로써 다른 중앙부처들도 지역으로의 권한이양에 동참하고 있음(이원섭, 2017)
  - 지방분권화에 수반되는 중앙부처 및 지역이기주의 극복으로 중앙정부의 재원과 권한을 지방자치단체로 이양하는 지방분권은 소관 중앙부처의 이해와 양보 없이는 불가능하기 때문에, 분권협상에 대한 중앙부처의 노력은 매우 중요한 성공요인으로 제시되고 있음
- 지방자치단체 맞춤형 이양에 따라 상향식 정책추진과 지역의 주도적인 역할을 강화하기 위해 분권협상은 기본적으로 지방자치단체의 제안을 기본으로 진행되고, 지역실정을 반영한 맞춤형 정책지원, 협상결과의 최종 승인권은 지역의회에게 부여함으로써 지방자치단체의 자주성을 존중하고 있음
  - 적용대상 선정에서 지방의회 의결을 거치도록 하여 사전에 지역 내의 합의 도출을 도모하고 있음
  - 특례 내용의 확정에 있어서는 차등분권의 특징을 반영하여 특례 범위를 적극적으로 확대하였음
  - 추진절차에 있어서는 지방자치 관장 부서의 역할을 강화하고, 사무 이양의 효과를 제고하기 위한 모니터링, 평가 등 다양한 사후관리 시스템을 활용하고 있음
- 그러나 분권협상의 구체적인 목표와 목표달성 정도, 진행수준에 대한 평가 및 모니터링 등이 어렵기 때문에, 보다 구체적·명확한 목표설정과 성과평가에 대한 모니터링이 요구됨
  - 특히, 분권협상으로 기대되는 성과가 창출될 수 있도록 중앙정부와 지방자치단체가 분권협상을 잘 관리·모니터링·평가하고, 분권협상에 따른 장점과 비용 대비 효과성 등 증거를 기반으로 정책성과를 평가하는 것이 필요함

## 제4절 시군구 특례제도 지정기준 구체화

### 1. 지정기준 구체화 기본방향

- 실질적인 행정수요와 국가균형발전, 지방소멸위기를 판단할 수 있는 구체화된 시군구 특례제도 지정기준을 도출하고자 함
- 실질적인 행정수요
  - 특례가 필요하다고 인정할 수 있는 실질적인 행정수요가 존재해야 함
- 국가균형발전
  - 지역적 여건에 입각한 발전전략 이행에 특례가 필요하다고 인정되어야 함
- 지방소멸위기
  - 「국가균형발전 특별법」상 인구감소지역으로서 관계 법령상 시책 및 지원 외에 추가적인 특례의 필요성이 인정되어야 함
- 앞에서 살펴본 것처럼, 개별법에 따라 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등 분야별 지정기준의 사례들은 다수 존재하고 있으나, 시군구 특례제도의 특성에 맞게 지정기준을 구체화할 필요가 있음
  - 시군구 특례제도의 큰 축은 “지역 특성에 따른 행정수요의 존재”, “지역적 여건에 입각한 발전전략이 지역의 객관적인 특성에 입각”, “인구감소지역이면서 「국가균형발전 특별법」 및 관계 법령상 시책·지원 외에 추가 특례 필요성 인정”임
  - 따라서 시군구 특례제도 지정기준 구체화는 “지역 특성을 고려한 실질적인 행정수요를 판단하기 위한 기준”과 “지역의 특화발전전략이 지역 특성과 국가균형발전에 기여하는지를 판단하기 위한 기준”, “지역의 특화발전전략이 지방소멸위기를 극복하기 위한 실효성 있는 대안인지를 판단하기 위한 기준”으로 구체화될 필요가 있음

〈그림 3-2〉 시군구 특례제도 지정기준 구체화 기본방향



## 2. 기존 분야별 지정기준 사례 검토

### □ 지역특성을 고려한 실질적인 행정수요

- 시군구 특례제도 지정기준 구체화를 위해 기존 분야별 지정기준 사례들을 검토하고자 함
- 기존에는 각종 개별법을 통해 행정수요와 국가균형발전, 지방소멸위기에 관한 제도를 운영해왔음
  - 행정수요는 섬, 해안, 갯벌, 하천, 접경지역 등을 지정하는 기준들이 활용되었고, 국가균형발전은 도청이전도시, 혁신도시, 지역특화발전특구, 국가혁신융복합단지 등의 지정을 위한 기준들이 제시되었으며, 지방소멸위기는 인구감소지역, 폐광지역진흥지구 등을 지정하는 기준이 활용되었음



〈표 3-12〉 행정수요 관련 지정기준 사례 검토

구분	지정기준	비고
섬·개발도서	• 섬(만조 시에 바다로 둘러싸인 지역), 개발대상섬	섬 발전 촉진법
동·서·남해안	• 동해안·서해안·남해안선	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법
산촌진흥지역	• 산림면적의 비율이 현저히 높고 인구밀도가 낮은 지역 • 산림자원의 다목적 이용과 임산물 생산기반의 조성 등 임업경영 여건이 양호한 산촌 • 산림자원의 이용·관리를 위하여 임업기능인력의 육성 등 지원이 필요한 산촌 • 도로 및 상·하수도 등 생활환경정비 수준이 전국 읍·면지역 평균 이하이고, 지역주민 1인당 소득수준이 전국 읍·면지역 평균 이하인 산촌	산림기본법
농업·농촌진흥지역	• 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역 • 농업지대(평야지, 중간지, 산간지) • 농어촌정주생활권 • 농촌진흥지역	농지법, 농어촌발전특별조치법 (폐지)
간척지	• 공유수면 또는 간척지를 매립 또는 배수하여 새롭게 조성한 토지	간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률
어촌지역	• 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 지역	수산업·어촌 발전 기본법
친수구역	• 국가하천의 하천구역 경계로부터 양안 2킬로미터 범위 내의 지역	친수구역 활용에 관한 특별법
4대강 수계 수변구역	• 한강수계, 금강수계, 낙동강수계, 영산강·섬진강수계의 수질을 보전하기 위한 지역	한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률 등
습지보호구역 및 습지개선지역	• 습지 : 담수, 기수 또는 염수가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지 • 습지보호지역 : 자연 상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역, 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생 동식물이 서식하거나 나타나는 지역, 특이한 경관적, 지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역	습지보전법

구분	지정기준	비고
	<ul style="list-style-type: none"> <li>습지개선지역 : 습지보호지역 중 습지가 심하게 훼손되었거나 훼손이 심화될 우려가 있는 지역, 습지생태계의 보전 상태가 불량한 지역 중 인위적인 관리 등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역</li> </ul>	
보전산지	<ul style="list-style-type: none"> <li>임업용산지 : 산림자원의 조성과 임업경영기반의 구축 등 임업생산 기능을 증진을 위하여 필요한 산지</li> <li>공익용산지 : 임업생산과 함께 재해 방지, 수원 보호, 자연생태계 보전, 산지경관 보전, 국민보건휴양 증진 등의 공익기능을 위하여 필요한 산지</li> <li>준보전산지 : 보전산지 외의 산지</li> </ul>	산지관리법
백두대간보호지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>백두대간 중 특별히 보호할 필요가 있다고 인정되는 지역</li> </ul>	백두대간 보호에 관한 법률
갯벌	<ul style="list-style-type: none"> <li>만조 때 수위선과 지면의 경계선으로부터 간조 때 수위선과 지면의 경계선까지의 지역으로 자연적으로 형성된 펄, 모래, 자갈 등 평평한 지역</li> </ul>	갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률
해양보호구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>해양생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 해양경관 등 해양자산이 우수하여 특별히 보전할 가치가 큰 구역</li> </ul>	해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률
생태·경관보전지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역</li> </ul>	자연환경보전법
접경지역 및 접경특화발전지구	<ul style="list-style-type: none"> <li>접경지역 : 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 지역, 민간인통제선 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 지역</li> <li>접경특화발전지구 : 접경지역 경제의 성장동력을 창출할 수 있고, 인근 지역에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상되는 지역, 남한과 북한의 인적·물적 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 지역, 철도·도로·항만 등 기반시설이 갖추어져 있어 교통·물류의 중심축 형성이 가능한 지역, 지역 생활권 거점도시로의 개발이 필요한 지역</li> </ul>	접경지역 지원 특별법
미군공여구역 주변지역 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>미군공여구역 : 대한민국이 미합중국에게 주한미군의 사용을 위하여 제공한 시설 및 구역</li> <li>반환공여구역 : 공여구역 중 미합중국이 대한민국에 반환한 공여구역</li> </ul>	주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법

구분	지정기준	비고
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지원도시사업구역 : 주한미군기지이전으로 공동화된 지역경제의 활성화와 낙후지역의 발전을 촉진하기 위하여 대통령이 정하는 바에 따라 지정·고시하는 구역</li> </ul>	
발전소 주변지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 발전사업자가 가동·건설 중이거나 건설할 예정인 발전소의 발전기가 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반지름 5킬로미터 이내의 육지 및 섬지역이 속하는 읍·면·동의 지역</li> </ul>	발전소주변지역 지원에 관한 법률
역세권 및 역세권 개발구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 역세권 : 건설·운영되는 철도역과 인근의 철도시설 및 그 주변지역</li> <li>• 역세권개발구역 : 역세권개발사업을 시행하기 위해 지정·고시된 구역</li> </ul>	역세권의 개발 및 이용에 관한 법률
개발제한구역 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 개발제한구역 : 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청으로 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 지역</li> <li>• 도시자연공원구역 : 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생(植生)이 양호한 산지(山地)의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 지역</li> <li>• 시가지조정구역 : 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 일정기간 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되는 지역</li> <li>• 수자원보호구역 : 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지 구역</li> <li>• 입지규제최소구역 : 도시지역에서 복합적인 토지 이용을 증진시켜 도시 정비를 촉진하고 지역 거점을 육성할 필요가 있다고 인정되는 지역과 그 주변지역의 전부 또는 일부 지역</li> </ul>	국토의 계획 및 이용에 관한 법률
새만금 사업지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 새만금방조제의 완성으로 형성되는 방조제와 방조제 안쪽 토지, 호소(湖沼) 지역</li> </ul>	새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법
상수원 보호구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역</li> </ul>	수도법

구분	지정기준	비고
국가산업단지 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업단지 : 산업시설용지에 따른 시설과 이와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통 시설 및 이들 시설의 기능 향상을 위하여 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지 시설 등을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단(一團)의 토지</li> <li>스마트그린산업단지 : 입주기업과 기반시설·주거 시설·지원시설 및 공공시설 등의 디지털화, 에너지 자립 및 친환경화를 추진하는 산업단지</li> <li>산업단지 재생사업지구 : 산업기능의 활성화를 위하여 산업단지 또는 공업지역 및 산업단지 또는 공업지역의 주변지역에 지정·고시되는 지구</li> <li>준산업단지 : 도시 또는 도시 주변의 특정 지역에 입지하는 개별 공장들의 밀집도가 다른 지역에 비하여 높아 포괄적 계획에 따라 계획적 관리가 필요한 일단의 토지 및 시설물</li> </ul>	산업입지 및 개발에 관한 법률
경제자유구역	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역</li> </ul>	경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법
야생생물 특별보호구역 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>야생생물 특별보호구역 : 멸종위기 야생생물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역</li> <li>야생생물 보호구역 : 멸종위기 야생생물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역</li> </ul>	야생생물 보호 및 관리에 관한 법률
토양보전대책 지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>토양보전대책지역 : 재배작물중 오염물질함량이 「식품위생법」 제7조의 규정에 의한 중금속잔류허용기준을 초과한 면적이 1만제곱미터 이상인 농경지, 중금속·유류 등 토양오염물질에 의하여 토양·지하수 등이 복합적으로 오염되어 사람의 건강에 피해를 주거나 환경상의 위해가 있어 특별한 대책이 필요한 지역</li> </ul>	토양환경보전법
역사 문화권 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>역사문화권 : 역사적으로 중요한 유형·무형 유산의 생산 및 축적을 통해 고유한 정체성을 형성·발전시켜 온 권역</li> <li>역사문화권정비구역 : 역사문화권정비사업을 시행하기 위해 지정·고시된 지역</li> </ul>	역사문화권 정비 등에 관한 특별법
역사문화환경 및 역사문화환경 보존지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>역사문화환경 : 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경</li> </ul>	문화재보호법

구분	지정기준	비고
	<ul style="list-style-type: none"> <li>역사문화환경 보전지역 : 지정문화재의 역사문화환경 보호를 위해 지정한 지역</li> </ul>	
문화도시 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>문화도시 : 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 등 지역별 특색 있는 문화자원을 효과적으로 활용하여 문화 창조력을 강화할 수 있도록 지정된 도시</li> <li>문화지구 : 문화시설과 문화업종의 육성, 특성화된 문화예술 활동의 활성화 또는 문화자원과 문화적 특성의 보존을 위하여 지정된 지구</li> </ul>	지역문화진흥법
여성친화도시	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역정책과 발전과정에 여성과 남성이 평등하게 참여하고 여성의 역량강화, 돌봄 및 안전이 구현 되도록 정책을 운영하는 지역</li> </ul>	양성평등기본법
관광지 및 관광특구 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>관광지 : 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역</li> <li>관광단지 : 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점지역</li> <li>관광특구 : 외국인 관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광 활동과 관련된 관계 법령의 적용이 배제되거나 완화되고, 관광 활동과 관련된 서비스·안내 체계 및 홍보 등 관광 여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역</li> </ul>	관광진흥법
선행연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>외국인 주민 수, 면적, 재정자립도, 지방세 징수액</li> </ul>	시군구 특례제도 구체화 방안
	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구수요, 도시기반, 보건복지, 일자리, 산업, 문화관광, 시민안전, 교육</li> </ul>	4대 특례시의 행정수요 비교 및 행정대응방안 모색
	<ul style="list-style-type: none"> <li>보건복지, 일자리, 문화관광, 안전, 교육</li> </ul>	인구100만 특례시 권한발굴 공동연구
	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구, 면적, 주간인구, 65세 이상 인구, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 법정민원 수, 외국인 인구 수, 농경지 면적, 예산규모(보완지표), 재정자립도(보완지표)</li> </ul>	자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구
	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구, 도시기반시설, 지역경제·문화</li> </ul>	자치분권 강화방안 및 대도시 특례모델 연구

〈표 3-13〉 국가균형발전 관련 지정기준 사례 검토

구분	지정기준	비고
지역특화발전특구 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역특화발전특구 : 지역의 발전을 위하여 설정한 구역</li> <li>규제자유특구 : 광역시·특별자치시 및 도·특별자치도에서 혁신사업 또는 전략사업을 육성하기 위하여 규제특례 등이 적용되는 구역</li> </ul>	규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법
국가혁신융복합단지	<ul style="list-style-type: none"> <li>물적·인적 인프라가 갖추어진 기존의 구역·지구·단지·특구를 활용하여 새로운 경제적·산업적 상승효과의 발생을 촉진하고, 국가균형발전 및 지역경제 활성화에 이바지하는 성장거점</li> </ul>	국가균형발전 특별법
도청이전도시 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>도청이전신도시 : 도청이전을 통해 개발된 신도시</li> <li>도청이전신도시 개발예정지구 : 도청이전신도시 개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 지구</li> </ul>	도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법
혁신도시 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>이전공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주환경을 갖추도록 개발하는 미래형도시</li> <li>혁신도시 개발예정지구 : 혁신도시개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 지구</li> </ul>	혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법
기업도시 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>기업도시 : 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시</li> <li>기업도시 개발구역 : 기업도시개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 지구</li> </ul>	기업도시개발 특별법
지역개발사업구역 등	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역개발사업구역 : 지역개발사업을 추진하기 위하여 지정·고시된 구역</li> <li>투자선도지구 : 지역의 성장거점으로 육성하고 특별히 민간투자를 활성화하기 위하여 지정·고시된 지구</li> <li>낙후지역 : 「국가균형발전 특별법」 제2조 제6호에 따른 성장촉진지역 및 같은 조 제7호에 따른 특수상황지역</li> <li>거점지역 : 산업·문화·관광·교통·물류 등의 기능 수행에 필요한 인적·물적 기반을 갖추고 있어 인근 지역과의 관계에서 중심이 되는 지역</li> <li>지역활성화지역 : 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토교통부장관이 지정한 지역</li> </ul>	지역 개발 및 지원에 관한 법률

구분	지정기준	비고
선행연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구변화, 경제기반, 소득기반, 재정기반</li> <li>주거, 교통, 산업·일자리, 교육, 문화·여가, 안전, 환경, 보건·복지</li> </ul>	지역격차 해소를 위한 균형발전지표의 활용방안 연구
	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구변화, 사업별 예산, 주요시설, 공무원 규모, 재정자립도, 행정서비스 공급방식</li> </ul>	과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구
	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 1,000명당 공무원 수·세출예산</li> <li>상수도 보급률, 사후관거 보급률, 인구 1,000명당 도시공원 면적, 문화기반시설, 도로포장율, 교원 1인당 학생수</li> </ul>	과소군의 행정관리 효율화 방안
	<ul style="list-style-type: none"> <li>일반관리비, 문화관광비, 환경보호비, 경제개발비, 지역경제비, 도로개량비, 도로유지비, 도로교통비, 지역개발비</li> </ul>	보통교부세 표준행정수요 산정모델 개발 연구

〈표 3-14〉 지방소멸위기 관련 지정기준 사례 검토

구분	지정기준	비고
인구감소지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역</li> </ul>	국가균형발전 특별법
성장촉진지역, 특수상황지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>성장촉진지역 : 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역</li> <li>특수상황지역 : 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역</li> </ul>	국가균형발전 특별법
산업위기선제대응지역, 산업위기대응특별지역	<ul style="list-style-type: none"> <li>산업위기선제대응지역 : 예상치 못한 대내외 충격, 지역의 주된 산업 내 기업의 도산·구조조정 등으로 인하여 지역의 주된 산업의 현저한 악화가 예상되는 지역</li> <li>산업위기대응특별지역 : 지역의 주된 산업의 침체로 인하여 지역경제 여건이 현저하게 악화된 지역</li> </ul>	지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법

구분	지정기준	비고
폐광지역진흥지구	<ul style="list-style-type: none"> <li>탄광이 있었거나 있었던 지역과 그 인접 지역에서 폐광되거나 석탄생산이 감축됨에 따라 지역경제가 현저히 위축되어 있는 지역</li> </ul>	폐광지역 개발 지원에 관한 특별법
선행연구	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구 감소율(총인구 변화율), 고령인구 비율(65세 이상 인구수/총인구수), 생산가능인구 비율(15~64세 인구수/총인구수)</li> </ul>	지방소멸위기지역 지원 특별법 법안 마련 연구
	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구(인구증감률, 노령인구비율, 생산가능인구비율, 젊은여성인구비율)</li> <li>소득·재정(1인당 주민세, 재정자립도)</li> </ul>	인구감소지역의 지정기준과 시뮬레이션 연구

- 기존 각종 개별법에서는 지역특성을 고려한 행정수요의 구성요소들을 확인할 수 있음
  - 행정수요 관련 지정기준 사례들은 지역특성에 따라 다양한 행정수요가 나타날 수 있음을 보여주고 있기 때문에, 시군구 특례제도 지정기준인 ‘실질적인 행정수요’를 판단하기 위한 기준으로 활용될 수 있다고 판단됨
  - 국가균형발전과 지방소멸위기와 관련된 기존 사례들 역시 지역의 상황에 따른 행정수요를 나타내고 있어 이를 활용할 필요성이 있음
- 그러나 국가균형발전, 지방소멸위기 관련 기존 사례는 해당 요소들이 국가균형발전과 지방소멸위기를 극복하기 위해 어떠한 방향성을 가져야 하는지, 지역적 여건에 입각한 발전전략이 국가균형발전과 지방소멸위기를 극복하기 위한 실효성이 있는 대안인지를 판단하기 위한 기준으로 적용하기에는 많은 한계가 있음

#### □ 국가균형발전 및 지방소멸위기

- 국가균형발전과 지방소멸위기와 관련된 기존 개별법의 목적과 지향점 등을 분석하여 시군구 특례제도 지정기준 중 ‘국가균형발전’과 ‘지방소멸위기’를 판단하기 위한 기준으로 활용하고자 함



- 개별법의 목적, 지정기준, 조문제목 및 조문내용 등을 분석하여 국가균형발전과 지방소멸위기 극복을 위한 강조점과 지향점을 분석함
- 국가균형발전을 위해서는 지역역량 제고, 지역격차 해소, 상생발전, 지역경제 활성화 등이 요구되고 있음
  - 「국가균형발전 특별법」 : 국가균형발전, 지역 간 불균형 해소, 지역 특성에 맞는 자립적 발전, 국민생활의 균등한 향상, 지역 발전역량 강화, 지역 기반시설 구축
  - 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 : 국가균형발전, 지역 특화발전, 지역 자립역량 제고, 지역경제 활성화
  - 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 : 국가균형발전, 지역균형발전, 주변도시로의 성과 확산
  - 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 : 국가균형발전, 지역균형발전, 지역발전 거점 육성·발전, 국가경쟁력 강화, 다른 지방자치단체로의 성과 확산
  - 「기업도시개발 특별법」 : 국가균형발전, 지속가능발전, 지역경제 활성화, 지역특화발전, 민간투자 활성화
  - 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 : 국토균형발전, 지역균형발전, 인근지역 파급효과, 민간투자 활성화, 자립적 발전, 지역산업 육성

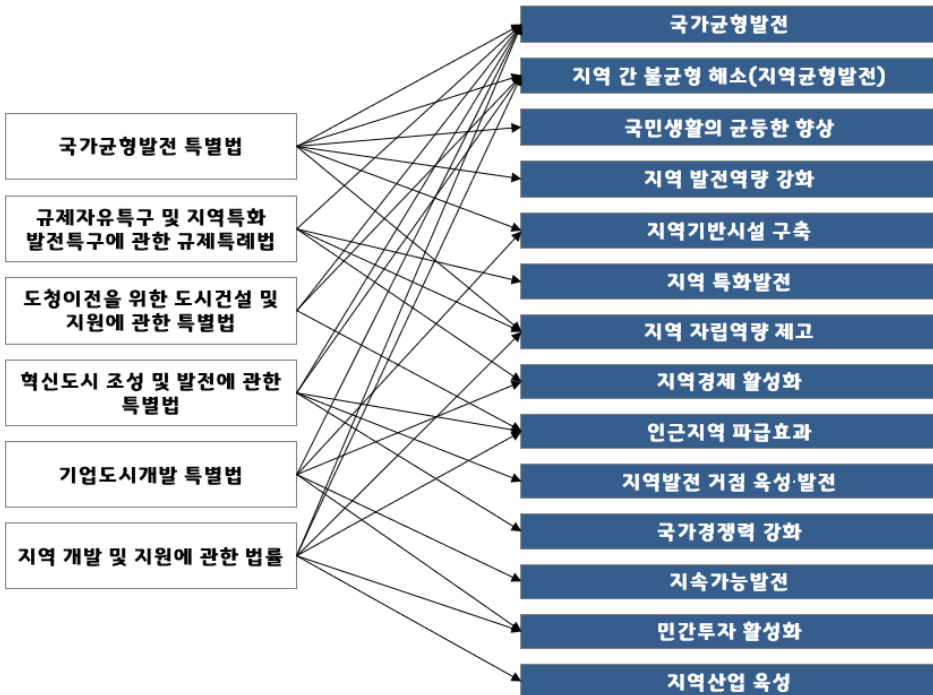
〈표 3-15〉 국가균형발전을 위한 주요 목적 및 지향점

구분	주요 내용	주요 목적 및 지향점
국가 균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적 : 이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 함</li> <li>• 강조점 : 지역 간 발전의 기회균등 촉진, 지역의 자립적 발전역량 증진, 지역주민의 삶의 질 향상, 지속가능한 발전 도모, 지역혁신, 주민 생활기반 확충, 지역기반시설 구축, 지역 발전역량 강화, 지역의 경제발전과 성장잠재력 확충, 새로운 경제적·산업적 상승효과 발생 촉진 등</li> </ul>	국가균형발전, 지역 간 불균형 해소, 지역 특성에 맞는 자립적 발전, 국민생활의 균등한 향상, 지역 발전역량 강화, 지역기반시설 구축

구분	주요 내용	주요 목적 및 지향점
규제 자유특구 및 지역특화 발전특구에 관한 규제특례법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적 : 이 법은 지역특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례 등을 적용함으로써 지역의 자립적이고 지속적인 성장기반을 구축하여 국가균형발전과 지역의 혁신적이고 전략적인 성장에 기여하는 것을 목적으로 함</li> <li>• 강조점 : 지역 특화발전, 국가균형발전, 지역의 자립적·지속적 성장기반 구축, 지역의 혁신적·전략적 성장, 지역경제 활성화, 지역별 특성에 맞는 지역발전 등</li> </ul>	<p>국가균형발전, 지역 특화발전, 지역 자립역량 제고, 지역경제 활성화</p>
도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적 : 이 법은 광역지방자치단체 중 도의 사무소의 소재지와 관할 구역의 불일치 문제를 해소하기 위하여 도청과 공공기관 이전에 따른 도시건설 및 지원에 관한 사항을 규정함으로써 국가와 지방의 균형발전에 이바지함을 목적으로 함</li> <li>• 강조점 : 국가와 지방의 균형발전, 지역균형발전, 정주환경 조성, 도청이전신도시 건설 성과의 주변 도시 확산 등</li> </ul>	<p>국가균형발전, 지역균형발전, 주변도시로의 성과 확산</p>
혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적 : 이 법은 「국가균형발전 특별법」 제18조에 따른 공공기관지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책 등에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 조성을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항, 혁신도시를 지역발전 거점으로 육성·발전시키는 데 필요한 사항을 규정함으로써 공공기관의 지방이전을 촉진하고 국가균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 함</li> <li>• 강조점 : 국가균형발전, 혁신여건 조성, 정주환경 조성, 지역균형발전, 혁신도시 성과 확산 등</li> </ul>	<p>국가균형발전, 지역균형발전, 지역발전 거점 육성·발전, 국가경쟁력 강화, 다른 지방자치단체로의 성과 확산</p>
기업도시 개발 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적 : 이 법은 민간기업이 산업·연구·관광·레저 분야 등에 걸쳐 계획적·주도적으로 자족적인 도시를 개발·운영하는 데 필요한 사항을 규정하여 국토의 계획적인 개발과 민간기업의 투자를 촉진함으로써 공공복리를 증진하고 국민경제와 국가 균형발전에 이바지함을 목적으로 함</li> <li>• 강조점 : 국가균형발전, 국토의 계획적 개발, 민간기업 투자 촉진, 낙후지역 개발, 지역경제 활성화, 지속가능발전, 지역의 특성 및 여건 부합, 실현 가능성 등</li> </ul>	<p>국가균형발전, 지속가능발전, 지역경제 활성화, 지역특화발전, 민간투자 활성화</p>

구분	주요 내용	주요 목적 및 지향점
지역 개발 및 지원에 관한 법률	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적 : 이 법은 지역의 성장 잠재력을 개발하고 공공과 민간의 투자를 촉진하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 종합적·체계적으로 지원함으로써 지역경제를 활성화하고 국도의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 함</li> <li>• 강조점 : 지역의 성장 잠재력 개발, 공공·민간 투자 촉진, 지역경제 활성화, 국토균형발전, 낙후지역·거점지역·인근지역 종합적·체계적 발전, 지역 성장동력 창출, 자립적 발전 도모, 지역의 성장거점 육성, 지방자치단체 간 상호협력 등</li> </ul>	<p>국토균형발전, 지역균형발전, 인근지역 파급효과, 민간투자 활성화, 자립적 발전, 지역산업 육성</p>

〈그림 3-3〉 국가균형발전을 위한 주요 목적 및 지향점

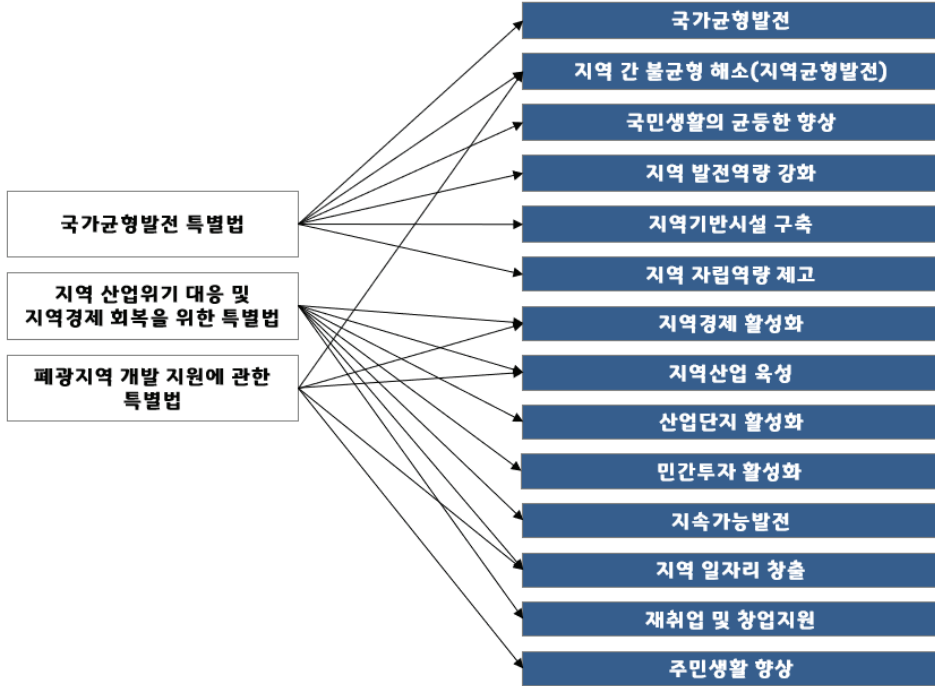


- 지방소멸위기 극복을 위해서는 인구활력 증진, 생활여건 조성, 공간혁신 창출, 지역 인지도 제고 등이 요구되고 있음
  - 「국가균형발전 특별법」: 국가균형발전, 지역 간 불균형 해소, 지역 특성에 맞는 자립적 발전, 국민생활의 균등한 향상, 지역 발전역량 강화, 지역 기반시설 구축
  - 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」: 지역경제 활성화, 지역산업 육성, 산업단지 활성화, 민간투자 활성화, 지속가능발전, 지역 일자리 창출, 재취업 및 창업지원
  - 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」: 지역경제 활성화, 지역 간 균형발전, 주민생활 향상, 지역산업 육성, 지역 일자리 창출

〈표 3-16〉 지방소멸위기 극복을 위한 주요 목적 및 지향점

구분	주요 내용	주요 목적 및 지향점
국가균형발전 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적: 이 법은 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 함</li> <li>• 강조점: 지역 간 발전의 기회균등 촉진, 지역의 자립적 발전역량 증진, 지역주민의 삶의 질 향상, 지속가능한 발전 도모, 지역혁신, 주민 생활기반 확충, 지역기반시설 구축, 지역 발전역량 강화, 지역의 경제발전과 성장잠재력 확충, 새로운 경제적·산업적 상승효과 발생 촉진 등</li> </ul>	국가균형발전, 지역 간 불균형 해소, 지역 특성에 맞는 자립적 발전, 국민생활의 균등한 향상, 지역 발전역량 강화, 지역기반시설 구축
지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적: 이 법은 지역 산업 및 경제 여건 악화에 대응하여 해당 지역과 산업을 신속히 지원함으로써 지역 산업의 경쟁력을 강화하고 지역경제의 조속한 회복에 기여함을 목적으로 함</li> <li>• 강조점: 지역 산업 및 경제 여건 악화 대응, 지역경제 회복, 지역산업의 지속가능한 경쟁력 강화, 교육훈련 및 재취업 지원 등</li> </ul>	지역경제 활성화, 지역산업 육성, 산업단지 활성화, 민간투자 활성화, 지속가능발전, 지역 일자리 창출, 재취업 및 창업지원
폐광지역 개발 지원에 관한 특별법	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 목적: 이 법은 석탄산업의 사양화로 인하여 낙후된 폐광지역의 경제를 진흥시켜 지역 간의 균형 있는 발전과 주민의 생활 향상을 도모함을 목적으로 함</li> <li>• 강조점: 지역경제 활성화, 지역 간 균형발전, 주민생활 향상, 대체산업 육성 지원, 지역주민 고용 등</li> </ul>	지역경제 활성화, 지역 간 균형발전, 주민생활 향상, 지역산업 육성, 지역 일자리 창출

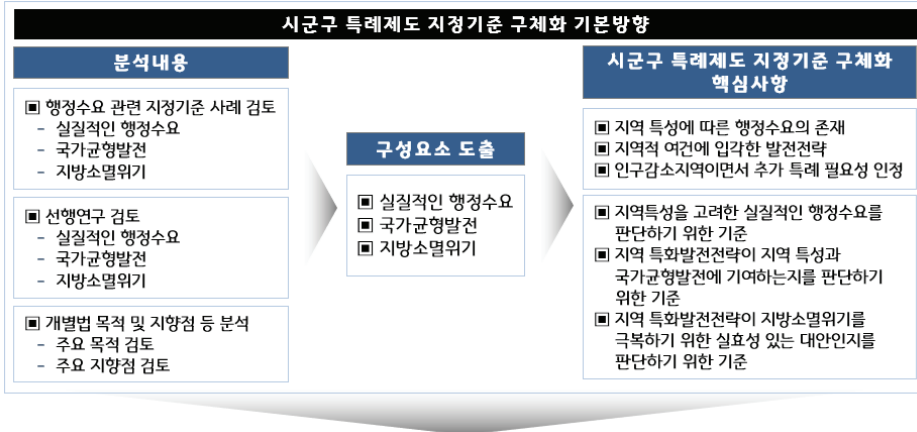
〈그림 3-4〉 지방소멸위기 극복을 위한 주요 목적 및 지향점



### 3. 시군구 특례제도 지정기준 구체화

- 이 상에서 살펴본, 지역특성을 고려한 실질적인 행정수요 및 국가균형발전·지방소멸위기에 대한 선행연구 검토, 기존 분야별 지정기준 사례 검토, 기존 개별법의 목적과 지향점 분석을 통해 시군구 특례제도 지정기준을 구체화하였음
- 지역특성을 고려한 실질적인 행정수요에 포함될 수 있는 다양한 요소들, 국가균형발전 및 지방소멸위기 극복을 판단하기 위한 요소들을 통해 시군구 특례제도 지정기준을 구체적으로 제시함

〈그림 3-5〉 시군구 특례제도 지정기준 구체화



시군구 특례제도 지정기준 구체화		
실질적인 행정수요	국가균형발전	지방소멸위기
<ul style="list-style-type: none"> <li>자연적 요소                             <ul style="list-style-type: none"> <li>자연적 환경으로 인해 발생하는 행정수요</li> </ul> </li> <li>사회적 요소                             <ul style="list-style-type: none"> <li>사회적 환경으로 인해 발생하는 행정수요</li> </ul> </li> <li>문화적 요소                             <ul style="list-style-type: none"> <li>문화적 환경으로 인해 발생하는 행정수요</li> </ul> </li> <li>인구적 요소                             <ul style="list-style-type: none"> <li>인구적 환경으로 인해 발생하는 행정수요</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지역발전전략의 지역역량 제고 기여</li> <li>지역발전전략의 지역격차 해소 기여</li> <li>지역발전전략의 인접 시·군·구에 긍정적 영향 등 상생발전 기여</li> <li>지역발전전략의 지역경제 활성화 기여</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「국가균형발전특별법」상 인구감소지역</li> <li>지역발전전략의 인구활력 증진 기여</li> <li>지역발전전략의 생활여건 조성 기여</li> <li>지역발전전략의 지역 공간혁신 창출 기여</li> <li>지역발전전략의 지역 인지도 제고 기여</li> </ul>

□ 지역특성을 고려한 실질적인 행정수요

- 지역특성을 고려한 실질적인 행정수요는 크게 자연적 요소, 사회적 요소, 문화적 요소, 인구적 요소로 구분할 수 있으며, 이외에도 시·군·구가 발굴한 특례 내용 및 방향에 따라 다양하게 도출될 수 있음
  - 이러한 요소들은 본 연구에서 다른 특례제도 및 관련법, 선행연구 검토 등을 통해 도출된 것이며, 다양한 요소들이 도출될 수 있을 것으로 기대됨
- 지방자치단체를 대상으로 하는 기존 특례제도와 관련법, 선행연구 등에서 자연적·사회적·문화적·인구적 요소를 기반으로 하는 지역적 특성과 이로

인해 발생하는 행정수요를 인정하고 있으며, 이를 기반으로 하여 특례와 개별적인 지원이 이루어지고 있음

○ 자연적 요소의 예시

- 산, 섬·해안, 갯벌, 하천, 습지, 농산어촌지역, 접경지역 등 지역의 자연적 환경으로 인해 발생하는 행정수요를 제시할 수 있음

○ 사회적 요소의 예시

- 군부대 주변지역, 도청 소재지, 역세권, 발전소 및 댐 주변지역, 산업단지, 거점지역 등 사회적 환경으로 인해 발생하는 행정수요를 제시할 수 있음

○ 문화적 요소의 예시

- 국보·보물 등 문화재 소재지역, 관광지·관광명소, 문화도시, 여성·아동 친화도시, 안전도시 등 문화적 환경으로 인해 발생하는 행정수요를 제시할 수 있음

○ 인구적 요소의 예시

- 고령인구, 여성인구, 아동·청소년 인구, 장애인 인구, 다문화 및 거주 외국인 인구, 1인 가구, 주간 인구, 주중·주말 생활인구, 인구감소·집중, 인구밀도 등 인구적 환경으로 인해 발생하는 행정수요를 제시할 수 있음

○ 지역특성을 고려한 실질적인 행정수요를 판단하기 위한 지정기준에 대한 예시는 다음과 같이 정리할 수 있음

- 본 연구에서 제시한 요소들은 '예시'이며, 시·군·구가 스스로 특례를 발굴해야 하기 때문에 제시한 요소들 외에 지역특성을 고려한 실질적인 행정수요 요소들이 보다 다양하게 도출될 수 있음
- 이는 시군구 특례제도의 주요 입법취지와 제도 운영방향과도 부합하는 것임

〈표 3-17〉 지역특성을 고려한 실질적인 행정수요 지정기준 구체화

지역특성을 고려한 실질적인 행정수요 구체화 예시					
자연적 요소	산	산지	사회적 요소	군부대	군부대 주변지역
		국립·도립공원			미군공여구역 주변지역
		백두대간보호지역			반환공여구역
	섬·해안	섬(개발도서)		도청 소재지	도청소재지
		동·서·남해안			도청이전도시
		갯벌		사회간접 자본· 인프라 주변지역	역세권
		간척지			발전소 주변지역
	새만금사업지역	댐 주변지역			
	하천	친수구역		개발구역	고속도로 주변지역
		4대강수계 수변구역			개발진흥지구
		상수원보호구역			개발제한구역
		습지보호구역		지역특화발전지구	
	보전· 보호지역	생태·경관보전지역		산업단지	국가산업단지
		토양보전대책지원			일반산업단지
		야생동물보호구역			도시첨단산업단지
		해양보호구역			농공단지
	농산어촌 지역	농업·농촌진흥지역		도시·지역 개발지역	준산업단지
		농어촌정주생활권			혁신도시
산촌진흥지역		기업도시			
어촌지역		지역개발사업구역			
접경지역	접경지역	투자선도지구	거점지역		
	접경특화발전지구		지역활성화지역		
⋮	⋮	⋮	⋮		
문화적 요소	역사	역사문화환경 보존지역	인구적 요소	인구구성	고령인구
		역사문화권			여성인구
		역사문화권정비구역			아동·청소년 인구
	문화재	장애인 인구			
	국보·보물 등 문화재 소재지역				



지역특성을 고려한 실질적인 행정수요 구체화 예시						
관광	관광지	문화도시 및 문화지구	인구행태	다문화·거주 외국인 인구	경제활동인구	
	관광명소					1인 가구
	관광특구					주간인구
문화	여성친화도시	WHO 안전도시	인구변화	인구감소	주중·주말 생활인구	
	유니세프 아동친화도시					인구집중
	·					인구밀도
	·					·
·	·	·	·	·	·	

주: 지역특성을 고려한 실질적인 행정수요의 예시이며, 시·군·구가 발굴한 특례 내용 및 방향에 따라 다양하게 도출될 수 있음.

#### □ 국가균형발전

- 국가균형발전을 판단하기 위한 구성요소로는 지역적 여건에 입각한 발전전략을 중심으로 지역역량 제고, 지역격차 해소, 인접 시·군·구에 긍정적인 영향을 미치는 등 상생발전, 지역경제 활성화 기여 등을 제시할 수 있으며, 시·군·구가 발굴한 특례 내용 및 방향에 따라 다양하게 도출될 수 있음
- 국가균형발전과 관련된 기존 특례제도와 선행연구, 그리고 개별법의 제정 목적 및 지향점 분석 결과를 종합해보면, 지역역량 제고, 지역격차 해소, 상생발전, 지역경제 활성화 등이 요구되고 있으며, 이를 실현하기 위한 다양한 특례와 개별적인 지원이 이루어지고 있음
- 지역 발전전략의 지역역량 제고 기여 예시
  - 지역특성에 맞는 자립적 발전, 지역발전역량 제고, 지역혁신역량 제고, 지역맞춤형 문제해결역량 제고 등 지역역량 제고를 위한 지역 특화발전 전략과 노력을 제시할 수 있음
- 지역 발전전략의 지역격차 해소 기여 예시
  - 지역 간 경제적 격차 해소, 지역 간 사회문화적 격차 해소, 지역 간 삶의

질 격차 해소, 주민생활의 균등한 향상 등 지역격차 해소를 위한 지역 특화발전전략과 노력을 제시할 수 있음

- 지역 발전전략의 인접 시·군·구에 긍정적인 영향을 미치는 등 상생발전 기여 예시
  - 인접 시·군·구에 긍정적 영향, 지역 간·지역 내 균형발전 및 사회통합 실현 등 인접 시·군·구와의 상생발전을 위한 지역 특화발전전략과 노력을 제시할 수 있음
- 지역 발전전략의 지역경제 활성화 기여 예시
  - 지역경제·산업발전 제고, 지역산업 육성, 산업단지 활성화, 민간투자 활성화, 지역 일자리 창출, 청년 일자리 등 창업지원 확대, 경력단절 여성 일자리 창출 등 지역경제 활성화를 위한 지역 특화발전전략과 노력을 제시할 수 있음
- 지역의 특화발전전략이 국가균형발전에 기여하는지를 판단하기 위한 기준에 대한 예시는 다음과 같이 정리할 수 있음

〈표 3-18〉 국가균형발전 지정기준 구체화

국가균형발전 구체화 예시	
지역역량 제고	지역특성에 맞는 자립적 발전
	지역발전역량 제고
	지역혁신역량 제고
	지역맞춤형 문제해결역량 제고
지역격차 해소	지역 간 경제적 격차 해소
	지역 간 사회문화적 격차 해소
	지역 간 삶의 질 격차 해소
	주민생활의 균등한 향상
상생발전	인접 시·군·구에 긍정적 영향
	지역 간·지역 내 균형발전 실현
	지역 간·지역 내 사회통합 실현
지역경제 활성화	지역경제·산업발전 제고
	지역산업 육성

국가균형발전 구체화 예시	
	산업단지 활성화
	민간투자 활성화
	지역 일자리 창출
	청년 일자리 등 창업지원 확대
	경력단절 여성 일자리 창출
⋮	⋮
⋮	⋮

주: 국가균형발전 구성요소의 예시이며, 시·군·구가 발굴한 특례 내용 및 방향에 따라 다양하게 도출될 수 있음.

#### □ 지방소멸위기

- 지방소멸위기 극복을 판단하기 위한 구성요소로는 「국가균형발전 특별법」 상 인구감소지역으로서 지역적 여건에 입각한 발전전략을 중심으로 인구활력 증진, 생활여건 조성, 공간혁신 창출, 지역 인지도 제고 등을 제시할 수 있으며, 시·군·구가 발굴한 특례 내용 및 방향에 따라 다양하게 도출될 수 있음
- 지방소멸위기와 관련된 기존 특례제도와 선행연구, 그리고 개별법의 제정 목적 및 지향점 분석 결과를 종합해보면, 인구활력 증진, 생활여건 조성, 공간혁신 창출, 지역 인지도 제고 등이 요구되고 있으며, 이를 실현하기 위한 다양한 특례와 개별적인 지원이 필요함이 강조되고 있음
- 「국가균형발전 특별법」 상 인구감소지역
  - 2021년 10월 18일 행정안전부가 지정·고시한 시·군·구 89곳
- 지역 발전전략의 인구활력 증진 기여
  - 인구 유입 및 정착 촉진, 관계인구 발굴 등 인구활력 증진을 위한 지역 특화발전전략과 노력을 제시할 수 있음
- 지역 발전전략의 생활여건 조성 기여
  - 주거지원, 육아·돌봄 여건 증진, 교육 여건 증진, 의료 여건 증진, 생활환경 조성, 문화·예술 향유권 증대, 교통편의 개선 등 생활여건 조성을 위한 지역 특화발전전략과 노력을 제시할 수 있음

- 지역 발전전략의 지역 공간혁신 창출 기여
  - 커뮤니티 공간 조성, 지역 유희시설 활용 등 지역의 공간혁신 창출을 위한 지역 특화발전전략과 노력을 제시할 수 있음
- 지역 발전전략의 지역 인지도 제고 기여
  - 지역 브랜딩, 지역 매력도 강화, 신산업 및 사업 발굴 등 지역의 인지도 제고를 위한 지역 특화발전전략과 노력을 제시할 수 있음
- 지역의 특화발전전략이 지방소멸위기를 극복하기 위한 실효성 있는 대안인지를 판단하기 위한 지정기준에 대한 예시는 다음과 같이 정리할 수 있음

〈표 3-19〉 지방소멸위기 지정기준 구체화

지방소멸위기 구체화 예시	
인구감소지역	「국가균형발전 특별법」 상 인구감소지역
인구활력 증진	인구 유입 및 정착 촉진
	관계인구 발굴
생활여건 조성	주거지원
	육아·돌봄 여건 증진
	교육 여건 증진
	의료 여건잘못된 계산식 증진
	생활환경 조성
	문화·예술 향유권 증대
	교통편의 개선
공간혁신 창출	커뮤니티 공간 조성
	지역 유희시설 활용
지역 인지도 제고	지역 브랜딩
	지역 매력도 강화
	신산업 및 사업 발굴
·	·
·	·
·	·

주: 지방소멸위기 구성요소의 예시이며, 시·군·구가 발굴한 특례 내용 및 방향에 따라 다양하게 도출될 수 있음.

# 제 4 장

## 시군구 특례제도 심의기준 구체화

제1절 분석의 틀

제2절 특례를 둘 수 있는 시·군·구의  
지정·심의를 위한 기본사항

제3절 시군구 특례제도 심의기준 구체화



## 제4장 시군구 특례제도 심의기준 구체화

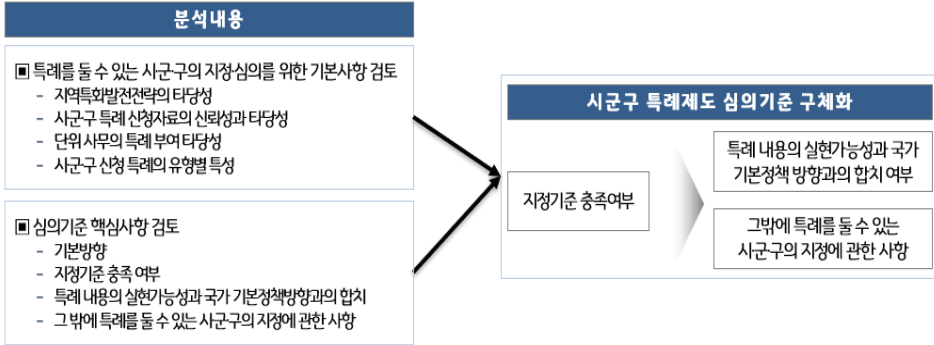
### 제1절 분석의 틀

- 특례를 둘 수 있는 시·군·구에 대한 심의는 「지방자치법 시행령」에 의거하여 이루어지기 때문에, 이를 중심으로 심의기준을 구체화할 필요가 있음
- 「지방자치법 시행령」에 따라 지방자치단체 특례심의위원회는 시군구 특례제도의 지정 및 심의를 위해 구성·운영되며, 다음과 같은 사항을 심의하게 됨(「지방자치법 시행령」 제119조, 제122조)
  - 지정기준 충족 여부(「지방자치법 시행령」 제119조, 제122조 제1항 제1호)
    - 해당 시·군·구에 특례가 필요하다고 인정할 수 있는 자연적·사회적인 행정수요가 분명하게 존재할 것
    - 해당 시·군·구의 지역적 여건에 입각한 발전전략 이행에 특례가 필요하다고 인정되는 경우로서 인접한 시·군·구의 발전에도 기여할 수 있을 것
    - 「국가균형발전 특별법」에 따른 인구감소지역으로서 같은 법과 관계 법령에 따른 시책 추진과 지원 외에 추가적인 특례가 필요하다고 인정될 것
  - 시장·군수·구청장이 요청한 특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부(「지방자치법 시행령」 제122조 제1항 제2호)
  - 그 밖에 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정에 관한 사항으로서 특례심의위원회의 위원장이나 행정안전부 장관이 필요하다고 인정하는 사항(「지방자치법 시행령」 제122조 제1항 제3호)
- 이처럼 시군구 특례제도의 심의기준은 지정기준 충족 여부(실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기), 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부를 중심으로 논의될 필요가 있음

- 또한 기본적으로 시·군·구의 신청 특례 내용과 관련된 신뢰성과 타당성을 검토할 필요가 있음
  - 시·군·구가 신청한 특례에 대한 타당성을 심의하기 위해서는 지역 현황 및 지역 특화발전전략, 특례사무의 필요성, 특례 부여를 통한 기대효과 등을 검증할 수 있어야 함
  - 더불어 시군구 특례제도의 입법취지와 지정기준에 부합하는지, 권한(사무) 이양이 적합한 것인지 등을 판단할 수 있어야 함
- 시군구 특례제도의 지정기준과 심의사항에서 강조하고 있는 의미와 핵심적인 사항들을 검토할 필요가 있음
  - 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기, 특례 내용의 실현가능성, 국가 기본정책방향과의 합치 등이 내포하고 있는 핵심적인 의미를 파악하여 이를 반영하는 방향으로 심의가 이루어져야 함
- 더불어 운영적 측면에서 시군구 특례제도 심의가 이루어지는 방향을 고려하여야 함
  - 시군구 특례제도는 지정기준 충족 여부(실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기)에 대한 심의에서부터 특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부, 그 밖에 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정에 관한 사항에 대한 심의가 이루어짐
  - 「지방자치법 시행령」 제119조에 따르면 지정기준 충족 여부는 시·군·구의 지역적 특성을 강조하고 있음
  - 「지방자치법 시행령」 제122조 제1항 제2호 및 제3호에 따르면 특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부 등은 시·군·구가 신청한 특례의 내용적인 특성에 해당하는 것이라 할 수 있음
  - 이처럼 특례를 둘 수 있는 시·군·구에 대한 심의기준들은 서로 다른 속성을 보이고 있어 구분하여 접근할 필요가 있음
  - 이러한 점에서 시군구 특례제도 심의기준에 대한 심의방향은 단계적으로 이루어지는 것이 합리적일 것으로 판단되기 때문에, 이를 고려하여 심의 기준 구체화를 위한 방향을 다음과 같이 설계하고자 함



〈그림 4-1〉 분석설계 구조: 시군구 특례제도 심의기준 구체화



## 제2절 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정·심의를 위한 기본사항

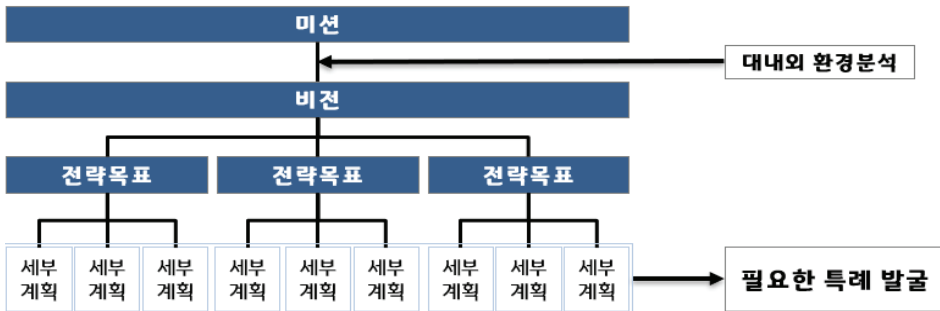
- 시군구 특례제도는 다른 특례제도와는 달리, 특례 대상과 범위, 내용 등을 사전에 제한하지 않고, 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등 특례가 인정되는 사유에 따라 특례의 내용 등이 유연하게 적용될 수 있어 본 연구에서 적용한 한정된 대상만으로 도출할 수 있는 내용들은 한계가 존재함
- 그럼에도 불구하고, 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정·심의를 위해서는 다음과 같은 사항들을 기본적으로 검증할 수 있어야 하며, 시·군·구가 신청한 특례에 대해 공통적으로 적용될 수 있음
  - 시·군·구가 수립한 지역특화발전전략과 특례 신청자료의 신뢰성과 타당성을 검증할 수 있어야 하며, 단위 사무에 대한 평가·심의 역시 이루어져야 함

### □ 지역특화발전전략의 타당성 검증

- 시군구 특례제도의 지정기준인 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기의 3가지 사항은 지역특화발전전략과 연계되어야 함
  - 지역특화발전전략은 지역의 특수성을 활용하여 지역발전을 도모하거나 인구감소위기 등에 대처하기 위한 시·군·구의 중장기적인 발전전략을 의미하는 것임
  - 지역의 미션과 비전을 실현하기 위해서는 우선적으로 대내외적인 환경을 분석하여 강점과 약점을 발굴하여야 하며, 강점은 강화하고 약점은 보완하기 위한 전략목표 및 세부추진계획의 수립이 필요함
  - 또한 발전전략의 이행을 위한 예산·조직 편성 내역 또는 편성 계획 등을 제시하여 지역특화발전전략의 실현을 위한 시·군·구의 노력도 함께 보여줄 필요가 있음
  - 이를 위해서는 기획-예산-사업 부서 간 전략 공유와 협업 역시 매우 중요한 요소로 작용하게 됨
- 이처럼 시·군·구가 발굴한 특례가 실현 가능성을 확보하기 위해서는 지역의 비전, 특화발전전략과의 연계를 증명하는 것이 요구됨

- 특히, 시군구 특례제도에서는 지역의 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등을 고려하여 지역별 특징적인 요소들과 관련된 특례를 발굴하는 것을 핵심적인 사항으로 강조하고 있음
  - 시·군·구는 지역의 현황 및 지역의 특화발전 전략, 특례사무의 필요성, 기대효과에 대한 구체적인 검토를 거쳐 특례를 발굴해야 함
  - 특례부여의 실현가능성을 제고하기 위해 이러한 요소들이 강조되고 있는 것임
- 이러한 점에서 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정을 위해서는 지역특화발전 전략의 논리적 타당성을 심의할 수 있어야 함
  - 미션과 비전 하에 대내외 환경분석을 통한 전략목표-세부계획 도출을 통해 발전전략을 수립하고, 이러한 발전전략의 실현을 위해 필요한 특례를 발굴해야 함
  - 이러한 전략목표가 비전 달성에 적합하다는 것을 검증할 수 있어야 하며, 시·군·구는 전략목표의 의미와 정의를 확실하게 이해하고 있어야 함
  - 즉, 지역특화발전전략을 제시한 후 전략의 실현을 위해 특례가 필요하다는 점을 설명할 수 있어야 함
  - 설명과정에서 현재 특례가 부재함으로 인해 생기는 문제점, 특례 부여에 따른 기대효과 등을 추가로 설명하여 특례의 필요성을 명확하게 제시할 필요가 있음

〈그림 4-2〉 특화발전전략-필요 특례 발굴 간 논리적 정합성 예시



- 이처럼 지역의 미션과 비전-특화발전전략-발굴한 특례사무 간의 논리적 정합성(비전-목표-전략-과제)을 확보할 수 있어야 함
- 논리적 정합성을 확보함으로써 현실가능성과 구체성, 명확성, 실효성을 증명할 수 있도록 특례 필요성과 특화발전전략을 수립하는 것이 요구됨
- 이상에서 살펴본 지역의 특화발전전략에 담겨야 할 내용들은 특례 부여의 실현가능성과 효과성 제고를 위한 필수적인 요소들이기 때문에 지방자치단체 특례심의위원회의 평가·심의과정에서 중요하게 다루어질 필요가 있음

#### □ 시·군·구 특례 신청자료의 신뢰성과 타당성 검증

- 시·군·구는 제출한 자료의 신뢰성과 타당성을 확보해야 함
  - 시군구 특례제도는 시·군·구가 직접 발굴한 특례를 대상으로 특례 부여를 결정하기 때문에, 시·군·구가 작성한 특례 발굴 조사표를 중심으로 지정 및 심의가 이루어질 수밖에 없음
  - 시·군·구가 작성한 자료의 내용이 신뢰할 수 없거나, 과대 또는 과소하게 작성하였을 경우, 이에 대한 진위 여부를 파악할 수 있어야 함
  - 따라서 시·군·구가 객관적인 근거 자료를 활용하였는지 여부를 심의할 수 있어야 함

#### □ 단위 사무의 특례 부여 타당성 검증

- 시·군·구가 신청한 특례가 지정기준을 충족시키더라도, 내용적으로 단위 사무에 대한 특례 부여가 현실적으로 어렵다면 특례 부여가 이루어질 수 없을 것임
- 이러한 점에서 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정·심의는 단위 사무에 대한 평가·심의도 이루어질 필요가 있음
- 단위 사무에 대한 평가·심의는 다음과 같은 요소들을 고려하여 이루어질 필요가 있음

- 해당 시·군·구가 수행하는 것이 행정의 효율성·민주성·효과성을 보다 제고하여 주민의 삶의 질에 기여할 수 있는 사무
  - 광역성, 지역적 통일성, 행정수요의 집중성 등의 특성을 보이는 사무(시·도 사무)는 제외하고, 현지성, 주민 편의성, 지역성, 사무처리 빈도 등을 고려할 필요가 있음
  - 또한 단위사무 처리와 관련된 행정효율성, 재정충분성, 지역개발역량, 자율성, 전문성, 경쟁력, 파급효과 등을 고려할 필요가 있음
- 단위 사무가 독립된 사무일 경우에는 특례 부여가 가능하나, 독립되지(가분성) 않는 연속된 사무의 하나일 경우 현행 준치로 판단할 필요가 있음
- 국가의 고유한 사무에 대해서는 현행 유지로 판단할 필요가 있음
- 사무 성격은 지방자치단체가 수행하는 것이 적절하나, 지원에 관한 사무 등은 현행 유지로 판단할 필요가 있음
  - 지원에 관한 사무는 지방자치단체가 조례를 통해 수행이 가능함
- 국가, 시·도, 시·군·구 모두에게 권한을 부여한 경우에는 현행 유지로 판단할 필요가 있음
  - 법령에서 각 공법인 주체에게 권한을 부여한 경우, 특례 부여의 실익이 없기 때문에 현행 유지가 적절함

#### □ 시·군·구 신청 특례의 유형별 특성 고려

- 시·군·구 특례부여의 실현 가능성을 파악하기 위해 특례 유형, 특례 사무 유형, 법령 개정 유형 등의 특성을 고려하여 심의할 필요가 있음
  - 일반적으로 지방자치단체 특례는 자치행정권에 기반한 사무특례, 자치조직권에 근거한 조직특례, 자치채정권에 근거한 재정특례, 국가의 지도·감독 등으로 구성되어 있음
  - 특례에 대한 추가적인 권한을 부여하는 것은 특례 유형에 따라 관련법 체계상 충돌 가능성 등 실현 가능성에서 차이를 보일 수 있기 때문에 심의 시 이를 고려할 필요가 있음

- 또한 국가사무(국가 → 시·군·구 특례사무), 자치사무(시·도 → 시·군·구 특례사무), 위임사무(국가 → 시·도 → 시·군·구 특례사무) 등 특례사무 유형에 따라 특례 부여로 인한 법령 또는 조례 개정 조치를 위한 주체가 달라질 수 있어 실현 가능성 측면에서 이를 심의하는 것이 필요함
- 더불어 법령 소관 유형(행정안전부 소관 법령, 타부처 소관 법령)과 법령 개정 방법(개별법 개정, 개별법 시행령 개정, 개별법 시행규칙 개정 등) 등 관련법 개정의 수월성에 따라 법적 실현가능성이 달라질 수 있기 때문에 이를 심의할 필요가 있음

## □ 종합

- 앞에서 살펴본 것처럼 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정·심의 시 공통적으로 고려되어야 할 부분은 ‘시·군·구 특화발전전략의 타당성 검증’, ‘시·군·구 제출자료의 신뢰성·타당성 검증’, ‘단위 사무’에 대한 심의와 함께 ‘시·군·구 신청 특례의 유형별 특성’을 고려할 필요가 있음
  - 시·군·구가 수립한 특화발전전략의 타당성은 ‘지역의 비전과 특화발전전략의 연계(논리적 정합성)’, ‘특화발전전략의 현실가능성, 구체성, 명확성, 실효성 작성 여부’를 고려할 필요가 있음
  - 시·군·구 제출자료의 신뢰성·타당성은 ‘시·군·구가 작성한 자료의 과대·과소 여부 확인’, ‘객관적인 근거 자료 여부’를 고려할 필요가 있음
  - 단위 사무의 특례 부여 타당성은 ‘현지성<sup>4)</sup>, 주민 편의성, 지역성, 행정효율성, 지역개발역량’ 등을 고려할 필요가 있음
  - 더불어 특례의 내용에 따라 심의방향과 내용이 다르게 이루어지는 것이 합리적이므로, ‘특례 유형(사무특례, 재정특례, 조직·인력특례, 지도·감독특례)’, ‘특례사무 유형(국가사무, 자치사무, 위임사무)’, ‘법령 개정 유형(법령 소관 유형, 법령 개정 방법)’ 등을 고려할 필요가 있음

4) 현지성(現地性)은 주민참여와 주민통제가 용이한 사무와 지역주민의 생활에 밀착된 사무는 기초자치단체에 우선적으로 배분해야 한다는 것을 의미함.

〈표 4-1〉 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정·심의를 위한 기본사항

구분		기본사항		
시·군·구 특화발전전략의 타당성 검증		<ul style="list-style-type: none"> <li>지역의 비전과 특화발전전략의 연계(논리적 정합성; 비전-목표-전략-과제) 여부</li> <li>특화발전전략의 현실가능성, 구체성, 명확성, 실효성 작성 여부</li> </ul>		
시·군·구 제출자료의 신뢰성·타당성 검증		<ul style="list-style-type: none"> <li>시·군·구가 작성한 자료의 과대·과소 여부 확인</li> <li>객관적인 근거 자료 여부</li> </ul>		
단위 사무의 특례 부여 타당성 검증	주요 원칙	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 시·군·구가 수행하는 것이 행정의 효율성·민주성·효과성을 보다 제고하여 주민의 삶의 질에 기여할 수 있는 사무</li> <li>현지성, 주민 편의성, 지역성, 사무처리 빈도 등 고려</li> <li>단위 사무 처리와 관련된 행정효율성, 재정충분성, 지역개발역량, 자율성, 전문성, 경쟁력, 파급효과 등</li> </ul>		
	주요 판단 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>독립된 사무</li> <li>독립되지(가분성) 않는 연속된 사무의 하나인 경우</li> <li>국가의 고유한 사무</li> <li>지방자치단체가 수행하는 것이 적절한 사무 성격</li> <li>지원에 관한 사무 등</li> <li>국가, 시·도, 시·군·구 모두에게 권한을 부여한 경우</li> </ul>		
시·군·구 신청 특례의 유형별 특성	특례 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무특례</li> <li>재정특례</li> <li>조직·인력 특례</li> <li>지도·감독 특례</li> </ul>		
		특례 사무 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>국가사무(국가 → 시·군·구 특례사무)</li> <li>자치사무(시·도 → 시·군·구 특례사무)</li> <li>위임사무(국가 → 시·도 → 시·군·구 특례사무)</li> </ul>	
			법령 개정 유형	<ul style="list-style-type: none"> <li>법령 소관 유형(행정안전부 소관 법령 개정/타부처 소관 법령 개정)</li> <li>법령 개정 방법(개별법 개정/개별법 시행령 개정/개별법 시행규칙 개정/개별법 및 시행령 등 동시 개정)</li> </ul>

### 제3절 시군구 특례제도 심의기준 구체화

#### 1. 심의기준 구체화를 위한 핵심사항

##### □ 기본 방향

- 시군구 특례제도가 기존 특례제도와 가장 큰 차별성을 보이는 점은 특례기준과 적용대상을 한정하지 않고, 지역특성과 특례를 발굴하는 시·군·구의 자발적인 노력에 기반한다는 점임
  - 특례를 인정받을 수 있는 지역특성과 지정기준의 범위 및 내용을 사전에 구체적으로 제시를 하게 되면, 시군구 특례제도의 범위를 축소시킬 수밖에 없으며, 시·군·구 특례는 기존 특례제도처럼 획일적으로 나타날 수밖에 없음
  - 이에 본 연구에서는 시·군·구가 발굴한 특례 내용과 방향에 따라 지정기준이 다양하게 도출될 수 있다는 점을 고려하여 예시적인 차원에서 지정기준 구체화를 진행하였음
- 이와 같은 기본적인 전제 하에 시군구 특례제도 심의기준 구체화를 위한 기본 방향은 시군구 특례제도 입법취지, 본 연구에서 도출된 지정기준 구체화안, 권한(사무)이양 적합성 판단 기준 등을 고려하여 「지방자치법 시행령」에 따른 시군구 특례제도 심의사항을 구체화하는 것임
- 시군구 특례제도 입법취지로는 앞에서 살펴본 바와 같이 주민편익, 행정효율성, 맞춤형 특례, 지역특화발전, 국가균형발전을 제시할 수 있음
  - 주민편익을 위해 주민 삶의 질 제고 및 욕구를 반영해야 하고, 행정비용 감소 및 지역실정에 맞는 행정을 구현하여 행정효율성을 제고해야 함
  - 또한 시·군·구의 특성을 반영하는 맞춤형 특례가 이루어져야 하고, 지역의 비전과 특화발전전략을 반영할 수 있어야 하며, 지방분권을 실현함으로써 국가균형발전에 이바지할 수 있어야 함
- 본 연구를 통해 도출된 지정기준 구체화 안으로는 자연적·사회적·문화적·인구적 요소 등 지역특성에 따른 실질적인 행정수요가 존재할 것(실질적인



행정수요), 지역 발전전략이 지역역량 제고, 지역격차 해소, 상생발전, 지역 경제 활성화 등에 기여할 것(국가균형발전), 지역 발전전략이 인구활력 증진, 생활여건 조성, 지역 인지도 제고, 지역 공간혁신 창출 등에 기여할 것(지방소멸위기)을 제시하였음

- 권한(사무)이양 적합성 판단기준은 대통령 직속 자치분권위원회에서 활용하고 있는 일반기준과 세부기준을 적용하되, 현장행정 및 종합행정을 수행하고 있는 시·군·구의 특성을 고려하고자 함
- 이상의 내용들과 함께 심의기준 구체화를 위해 「지방자치법 시행령」에 따른 심의사항들의 의미와 핵심사항들을 다음과 같이 구체적으로 살펴보고자 함

#### □ 실질적인 행정수요(「지방자치법 시행령」 제119조 제1호)

- 실질적인 행정수요가 인정된다면, 이를 고려하여 특화발전 또는 개선을 위해 필요한 특례를 발굴해야 함
- 다만, 실질적인 행정수요는 단기적·획일적으로 발생하는 것이 아니라, 지속적으로 해당지역에 영향을 미쳐왔거나 향후에도 미칠 수 있는 것이어야 하고, 다른 시·군·구의 수요에 비하여 양적·질적으로 특수한 것이어야 함
- 이와 같은 지역특성과 실질적인 행정수요는 객관적인 근거로서 뒷받침될 수 있는 자료들을 제시해야 하며, 이를 통해 특례 인정 여부를 심의할 수 있을 것으로 기대됨
- 이를 바탕으로 실질적인 행정수요에 대한 심의기준은 다음과 같은 방향으로 구체화될 필요가 있음
  - 지역 특성에 따른 실질적인 행정수요가 존재하며, 해당 수요가 다른 시·군·구와 비교할 때 특수성이 존재하는지를 심의할 수 있어야 함

#### □ 국가균형발전(「지방자치법 시행령」 제119조 제2호)

- 시·군·구가 발굴한 특례를 통해서 지역역량 제고, 지역경제 활성화 등 지역 특화발전을 도모함으로써 종국적으로 국가균형발전에 기여할 수 있어야 함
- 시·군·구가 발굴한 특례는 해당 시·군·구의 지역적인 여건에 입각한 발전 전략과 연계된 것으로서, 발전전략 이행에 보탬이 되어야 하고, 인접 시·군·구 발전에도 기여할 수 있어야 함
- 이를 바탕으로 국가균형발전에 대한 심의기준은 다음과 같은 방향으로 구체화될 필요가 있음
  - 지역의 객관적인 특성에 입각한 특화발전전략을 수립하였는지, 다른 시·군·구에도 일반적으로 적용될 수 있는 특례가 아닌 해당 지역 특화발전을 위해 필요한 특례인지, 지역경제 활성화 등 지역격차 해소에 기여할 수 있는지, 특례 부여가 인접 시·군·구에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있는지 여부를 심의할 수 있어야 함

#### □ 지방소멸위기(「지방자치법 시행령」 제119조 제3호)

- 시군구 특례제도는 중장기적인 관점에서 시·군·구의 자립기반을 형성하여 지방소멸위기 극복을 위한 목적이 있으며, 특례 부여를 통해 정책의 실효성을 높이고자 함
- 즉, 지방소멸위기 지역을 대상으로 시·군·구의 행정수요에 맞게 행정·재정적 특례와 정주여건 개선 등을 위한 특례를 부여하는 것임
- 다만, 「국가균형발전 특별법」에 의해 지방소멸위기지역에 대한 재정적·행정적 지원에 관한 규정들이 마련되어 있고, 이에 대한 다양한 시책들이 추진되고 있어 시군구 특례제도와와의 중복 여부를 우선적으로 검토할 필요가 있음
- 더불어 지방소멸위기를 극복하기 위해서는 인구활력 증진, 생활여건 조성, 공간혁신 창출, 지역 인지도 제고 등이 요구되고 있어 특례 부여가 이러한 지역발전에 기여할 수 있어야 함

- 이를 바탕으로 지방소멸위기에 대한 심의기준은 다음과 같은 방향으로 구체화될 필요가 있음
  - 「국가균형발전 특별법」 상 인구감소지역이며 신청한 특례가 「국가균형발전 특별법」 및 관계 법령상 시책·지원과 중복되지는 않는지, 특례 부여로 인한 인구활력 증진 등 지역발전에 기여할 수 있는지를 심의할 수 있어야 함

#### □ 국가 기본정책방향과의 합치(「지방자치법 시행령」 제122조 제1항 제2호)

- 시군구 특례제도는 시·군·구가 수립한 지역의 미션과 비전을 반영한 발전전략과 시·군·구 특례를 통해 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기에 자율적으로 대응해나갈 수 있는 권한을 부여하고자 하는 제도임
  - 이러한 점에서 시군구 특례제도는 실질적인 행정수요에 대한 대응, 국가균형발전과 지방소멸위기 극복을 위한 주요 수단이라 할 수 있음
  - 특히, 지역의 발전전략과 시·군·구가 직접 발굴한 특례가 상호 연계됨으로써 지역발전을 도모하는 것이 시군구 특례제도의 주요 취지라 할 수 있으므로, 자립발전을 위한 발전전략의 수립이 선행되어야 함
- 따라서 시·군·구가 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기라는 3가지 지정기준 중 어떠한 요건에 맞춰 특례를 발굴하였는지와는 별도로, 지역의 발전전략이 수립되어 있고, 발전전략 이행을 위해 특례가 필요하다는 것을 입증하는 것이 필요함
- 또한 시군구 특례제도는 국가의 기본적인 정책방향과 조화를 이루어야 그 제도적·정책적 성과를 극대화할 수 있음
  - 지역이 당면하고 있는 현안 과제들을 효율적·효과적으로 대응하기 위해서는 지방자치단체만의 노력과 역량만으로는 한계가 있기 때문에, 중앙정부의 다양한 정책과 시너지 효과를 창출할 필요가 있음
  - 즉, 국가 기본정책방향과 그 방향을 같이해야 하는 것이며, 정부의 국정과제 등 국정운영 방향과 부합해야 제도적·정책적인 탄력을 더욱더 받을 수 있음

- 더불어 특례 부여를 통한 관련 법 개정이 법 체계상 충돌하게 되면 그 실효성을 상실할 수밖에 없기 때문에, 법률적인 문제를 고려해야 함
- 이를 바탕으로 국가 기본정책방향과의 합치에 대한 심의기준은 다음과 같은 방향으로 구체화될 필요가 있음
  - 해당 특례가 시군구 특례제도 취지와 부합하는지, 국정과제 추진방향과 부합하는지, 관련 법 체계상 충돌 가능성을 심의할 수 있어야 함

#### □ 특례 내용의 실현가능성(「지방자치법 시행령」 제122조 제1항 제2호)

- 시군구 특례제도는 특례 부여를 통해 지방자치단체에서 관련 사무를 직접 결정·집행하고 최종적인 책임도 함께 져야 하기 때문에, 책임성 강화에 대한 논의가 이루어져야 함
  - 이러한 점에서 특례 부여와 관련된 지역발전전략의 수립은 구체성과 현실성을 제고할 필요가 있음
- 시·군·구가 발굴한 특례는 기본적으로 실현가능성이 확보해야 함
  - 특례 사무를 처리하기 위한 자원 조달 방안의 미비 등 경제적 실현가능성, 그리고 인접 시·군·구 간 이해관계 충돌 등 사회적 실현가능성이 낮다면, 만약 특례 부여의 당위성이 있고 지역의 발전전략이 체계적으로 수립되었다고 하더라도 그 적용에 있어 한계가 존재할 수밖에 없음
  - 이러한 점에서 시·군·구가 발굴한 특례는 실현가능성을 확보해야 하며, 이를 입증할 수 있는 객관적인 자료들을 제시해야 함
- 더불어 특구제도 등 시·군·구의 자립적인 발전과 그 목적 달성이 가능한 다른 제도적 수단이 있다면, 기존의 제도를 활용하고자 하는 노력 역시 중요함
- 이를 바탕으로 특례 내용의 실현가능성에 대한 심의기준은 다음과 같은 방향으로 구체화될 필요가 있음
  - 책임성 있는 지역발전전략 수립과 특례 내용의 실현가능성, 목적 달성에 더 유리한 다른 수단이 존재하는지를 심의할 수 있어야 함

#### □ 주민 편의 등 기타 사항(「지방자치법 시행령」 제122조 제1항 제3호)

- 그밖에 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정에 관한 사항은 주민 삶의 질 제고 및 욕구 반영 등 주민편익을 제고해야 한다는 시군구 특례제도의 입법취지를 고려하여 ‘주민 편의 등 기타 사항’으로 재구성하였음
- 시군구 특례제도는 주민을 위한 공공서비스 제공과 행정의 효율적인 운영을 목적으로 하고 있기 때문에, 특례 부여를 통해 주민의 삶의 질을 향상시킬 수 있어야 함
  - 즉, 행정·재정적으로 지역 실정에 맞는 운영체계를 갖추으로써 주민 욕구에 적극적으로 반응하고 이에 대한 원활한 공공서비스를 제공하고자 하는 것임
  - 시군구 특례제도가 상향식(bottom-up) 신청주의로 설계된 가장 근본적인 이유는 현장의 수요를 반영하여 자율적으로 특례를 발굴하도록 하는 것에 있음
- 따라서 시군구 특례를 통해서 지역주민의 삶의 질 제고 등 주민 편의의 증진이 가능해야 함
- 무엇보다도 시군구 특례 발굴은 지역적인 문제점을 해결하고 발전하고자 하는 차원에서 접근되어야 하며, 주민 공감대 형성이 동시에 수반되어야 함
  - 지역주민의 관점과 의견에 기초하지 않은 의사결정과 특례 발굴은 바람직하지 않기 때문에, 주민들의 다양한 의견을 종합적으로 수렴할 필요가 있음
- 이러한 점에서 시·군·구가 특례를 발굴할 때, 공론조사, 만족도조사, 설문조사 등을 통해 주민의 수요를 충분히 파악했는지가 중요한 요소로 작용할 수 밖에 없음
- 더불어 특례 부여는 사회통념이나 기타 사회질서에 부합하는 방향으로 이루어져야 함
  - 특례 부여로 인한 혜택이 특정 이익집단이나 단체 등에 집중되면, 사회적

으로 논란이 발생할 수밖에 없으며, 이는 곧 시군구 특례제도의 지속가능성에 부정적인 영향을 미칠 수밖에 없음

- 이를 바탕으로 주민 편익 등 기타 사항에 대한 심의기준은 다음과 같은 방향으로 구체화될 필요가 있음
  - 특례 부여로 주민 편익이 증진될 수 있는지, 사회통념이나 기타 사회질서와도 부합하는지, 이해관계자 의견수렴 여부를 심의할 수 있어야 함

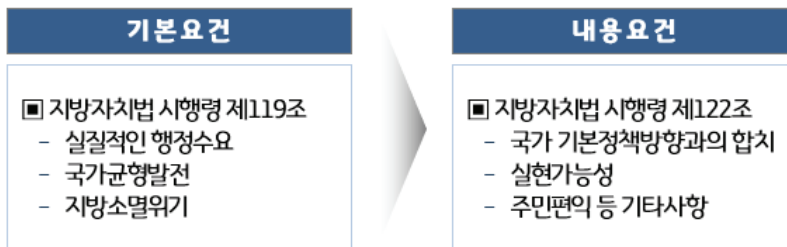
## 2. 시군구 특례제도 심의기준 구체화

### □ 시군구 특례제도 심의기준 구체화 기본 구조

- 「지방자치법 시행령」 제122조 제1항에서 규정하고 있는 시군구 특례제도 심의사항은 “지정기준 충족 여부”, “특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부”, “그밖에 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정에 관한 사항”임
  - 즉, 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기라는 특례 신청 유형에 따라 지정기준 충족 여부를 심의하고, 발굴 특례의 실효성 확보를 위해 특례 내용의 실현가능성과 시군구 특례제도 취지 부합, 지방분권 등 국가 기본정책방향과의 합치 여부를 심의하게 됨
- 이처럼 시군구 특례제도는 시·군·구가 신청한 특례 유형에 따라 지역 특화 발전을 위해 필요한 특례와 특례사무, 기대효과 등을 종합적으로 심의하여 특례 부여를 결정하게 되는 것임
  - 지역의 현황 및 지역 특화발전 전략, 특례사무 필요성, 기대효과에 대한 구체적인 검토가 심의과정에서 이루어져야 함
- 이러한 점을 고려해보면, 시군구 특례제도 심의기준은 「지방자치법 시행령」에서 규정하고 있는 내용을 중심으로 시·군·구가 발굴한 특례의 필요성과 지역 특화발전전략, 특례 부여에 따른 기대효과를 종합적으로 심의할 수 있는 방향으로 구체화될 필요가 있음

- 또한 시군구 특례제도 심의는 「지방자치법 시행령」 제122조 제1항에 따라 ‘제1호 지정기준 충족 여부’를 우선적으로 심의하고, ‘제2호 특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부’, ‘제3호 그밖에 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정에 관한 사항’을 심의하는 것이 합리적임
  - 앞에서 살펴본 것처럼 ‘지정기준 충족 여부’와 ‘특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부’, ‘주민편익 등 기타사항’은 그 속성이 상이함
- ‘지정기준 충족 여부’는 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정기준(실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기)을 심의하는 것으로 지역맞춤형 특례 부여를 위한 시·군·구의 기본요건에 관한 것이라 할 수 있기 때문에, 시·군·구의 지역적 특성을 우선적으로 심의할 필요가 있는 것임
- ‘특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부’와 ‘주민편익 등 기타사항’은 시·군·구가 발굴한 특례의 내용적 요건에 관한 것이라 할 수 있음
- 이러한 점에서 지역맞춤형 시군구 특례제도의 취지에 부합하기 위해서는 ‘지정기준 충족 여부(기본요건)’에 대한 심의가 이루어진 후, ‘특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부’, ‘주민편익 등 기타사항’에 대한 심의 결과를 종합하여 특례를 둘 수 있는 시·군·구를 지정하는 것이 필요한 것으로 판단됨

〈그림 4-3〉 시군구 특례제도 심의방향



## □ 지정기준 충족 여부(하나 이상)

- 「지방자치법 시행령」 제119조 및 제122조 제1항 제1호에 따른 ‘지정기준 충족 여부(하나 이상)’를 판단하기 위한 심의기준은 ‘실질적인 행정수요’, ‘국가균형발전’, ‘지방소멸위기’로 구분하여 심의기준이 세분화될 필요가 있음
- ‘실질적인 행정수요’를 판단하기 위해서는 ‘해당 시·군·구의 자연적·사회적·문화적·인구적 특성 등에 따른 행정수요가 분명히 존재하는지’를 심의할 수 있어야 함
  - 이를 심의하기 위한 참고지표로는 인구, 지역내총생산(GRDP) 등 기초 통계자료, 행정수요 관련 객관적인 통계자료(중장기 추이 및 전망), 관련 인허가 및 사무처리 건수, 행정수요와 특성을 인정받은 선례를 입증할 수 있는 자료 등을 활용할 수 있음
- ‘국가균형발전’을 판단하기 위해서는 ‘자립적 발전전략이 지역 여건에 입각하였는지’, ‘발전전략 이행을 위해 특례가 필요한지’, ‘지역경제 활성화 등 발전격차 해소에 기여할 수 있는지’, ‘인접 시·군·구에도 긍정적인 영향을 줄 수 있는지’를 심의할 수 있어야 함
  - 이를 심의하기 위한 참고지표로는 「국토계획법」 상 도시·군계획 등 지역의 발전계획에 포함되어 있는지, 지방자치단체장 공약 등 지방자치단체의 주요 추진 시책에 해당되는지, 수립된 시·군·구 중장기 발전전략에 해당되는지, 인접 시·군·구와의 경제권·생활권이 형성되어 있는지, MOU 등 발전협약 체결 여부 등을 활용할 수 있을 것임
- ‘지방소멸위기’를 판단하기 위해서는 「국가균형발전 특별법」 상 인구감소 지역인지, ‘지역 여건에 입각한 자립적인 발전전략인지’, ‘신청한 특례가 「국가균형발전 특별법」 및 관계 법령상 시책·지원과 중복되지 않는지 여부’, ‘특례가 인구활력 증진 등 지역 발전에 기여할 수 있는지’를 심의할 수 있어야 함
  - 이를 심의하기 위한 참고지표로는 행정안전부 고시 제2021-66호에 따



른 인구감소지역(89곳)에 해당되는지, 지방자치단체의 주요 추진 시책과 중장기 발전전략에 해당되는지, 지역 특화시책 및 관련 인프라 구축 노력 여부, 지역 소재 기업·기관·단체 등과의 협력 사례 등을 활용할 수 있음

#### □ 특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본정책 방향과의 합치 여부

- 「지방자치법 시행령」 제122조 제1항 제2호에 따른 ‘특례 내용의 실현가능성과 국가의 기본 정책방향과의 합치 여부’를 판단하기 위한 심의기준은 ‘국가 기본정책 방향과의 합치 여부’, ‘실현가능성’을 구분하여 세분화할 필요가 있음
- ‘국가 기본정책 방향과의 합치’를 판단하기 위해서는 ‘지역맞춤형 시군구 특례제도 취지 부합’, ‘관련 국정과제 추진 방향 등 정책기조 부합’, ‘관련 법 체계상 충돌 가능성’을 심의하여야 함
  - 이를 심의하기 위한 참고지표로는 시·군·구 중장기 발전전략 등 주요 시책, 도정계획 및 인근 시·군·구 발전계획, 국정과제 이행계획서, 법률 전문가 등 자문 사항 등을 활용할 수 있음
- ‘실현가능성’을 판단하기 위해서는 ‘책임성 있는 지역발전전략을 수립하였는지’, ‘특례의 실현가능성’, ‘목적 달성에 더 유리한 다른 수단이 존재하는지’를 심의할 수 있어야 함
  - 이를 심의하기 위한 참고지표로는 지역발전전략을 추진하기 위한 인력·조직·예산 확보, 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 후 세부이행계획 및 성과관리체계, 국비·도비 확보 및 시·군·구 별도 예산 확보 내역, 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」상 지역특화발전특구 등 기존 제도 활용 노력 등을 활용할 수 있음

## □ 주민편익 등 기타 사항

- 「지방자치법 시행령」 제122조 제1항 제3호에 따른 ‘그 밖에 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정에 관한 사항으로서 특례심의위원회의 위원장이나 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 사항’을 심의하기 위한 기준은 ‘특례 부여로 주민 편익 증진이 가능한지’, ‘사회통념, 기타 사회질서와 부합하는지’, ‘이해관계자 의견수렴을 위해 노력하였는지’에 대해 보완적으로 심의할 필요가 있을 것으로 판단됨
  - 이를 심의하기 위한 참고지표로는 주민만족도 조사 및 주민체감도 조사 자료, 주민참여 등 네트워크 구축 및 활동 사례, 공론조사, 공청회 자료 등을 활용할 수 있을 것임
- 이와 함께 해당 특례가 지역의 행정수요 대응이나 특화발전추진에 도움이 되는지, 그동안 해당 특례가 부재함으로 인해 특화발전 추진이나 행정수요 대응에 어려움이 있었는지에 대해서도 함께 고려할 필요가 있음
- 이상의 시군구 특례제도의 심의기준 구체화 내용을 정리하면 다음과 같음

〈표 4-2〉 시군구 특례제도 심의기준 구체화

구분	요건	주요내용	참고자료
(1단계) 해당 시·군·구 자격 요건  (「지방자치법 시행령」 제119조)	실질적인 행정수요	<ul style="list-style-type: none"> <li>해당 시·군·구의 자연적·사회적·문화적·인구적 특성에 따른 행정수요가 분명히 존재하는지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 타 시·군·구에 비해 양적·질적으로 특수한 행정수요인지</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>인구, 지역내총생산(GRDP), 사업체수 등 기초 통계자료</li> <li>행정수요 관련 객관적 통계자료(증장기 추이 및 전망)</li> <li>관련 인허가 및 사무처리 건수</li> <li>행정수요·특성을 인정받은 사례</li> <li>연간처리 법정 인원 수, 국민 신문고 등 민원 데이터</li> <li>인문보도 자료</li> <li>국내 또는 국제적 우수사례 선정 이력</li> <li>기존 지역발전 및 개발 추진 사례</li> <li>행정수요 대응을 위한 별도 인력·조직·예산 확보, 조례 제정 사례</li> </ul>
	국가균형발전	<ul style="list-style-type: none"> <li>자립적 발전전략이 지역 여건에 적합하였는지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 구체적인 발전전략으로서 지역여건에 적합하여 수립</li> </ul> </li> <li>발전전략 이행을 위해 특례가 필요한지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특례가 발전전략 추진에 도움이 되는지</li> </ul> </li> <li>지역경제 활성화 등 발전격차 해소에 기여할 수 있는지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역역량 제고, 상생발전 등 균형발전 도모가 가능한지</li> </ul> </li> <li>인접 시·군·구에도 긍정적인 영향을 줄 수 있는지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인접 시·군·구의 이미지 제고, 경쟁력 제고 등의 파급효과 창출이 가능한지</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>「국가균형발전 특별법」에 따른 성장축진지역 해당 여부</li> <li>「국토계획법」상 도시·군계획 등 지역의 발전계획</li> <li>지자체장 공약 등 지자체 주요 추진 시책</li> <li>시·군·구 증장기 발전전략</li> <li>정부부처 및 전문기관 컨설팅 사례</li> <li>인접 시·군·구와의 경제권·생활권 형성 사례</li> <li>인접 시·군·구와의 MOU 등 발전협약 체결, 협의체 구축 등 연계·협력 사례</li> </ul>
지법소멸 위기	<ul style="list-style-type: none"> <li>「국가균형발전 특별법」상 인구감소지역인지</li> <li>지역 여건에 적합한 자립적 발전전략</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>행정안전부 고시 제2021-66호에 따른 인구감소지역(89곳)</li> </ul>	

구분	요건	주요내용	참고자료
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 구체성, 실현가능성 등이 확보된 지역 발전전략 수립</li> <li>• 신청한 특례가 「국가균형발전 특별법」 및 관계 법령 상 시책·지원과 중복되지 않는지 여부             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 「국가균형발전 특별법」상 상생형지역일자리 신장·지원 등 시책·지원과 구별</li> <li>- 「인구감소지역지원 특별법」상 보육·교육 기반 확충 등 인구감소지역에 대한 특례와 구별</li> </ul> </li> <li>• 특례가 인구활력 증진 등 지역발전에 기여할 수 있는지             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 생활여건 조성, 지역 인지도 제고 등 지방소멸 위기 극복 도움</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지자체청 공역 등 지자체 주요 추진 시책</li> <li>• 「인구감소지역 지원 특별법」에 따른 시·도/시·군·구 인구감소지역대응기본계획</li> <li>• 「지방자치단체 기관관리기본법」에 따른 투자계획</li> <li>• 시·군·구 중장기 발전전략</li> <li>• 지역 특화시책 및 관련 인프라 구축 노력</li> <li>• 지역 소재 기업·기관·단체 등과의 협업 사례</li> <li>• 관련 정책동향 및 관계부처 의견</li> <li>• 정부부처 및 전문기관 컨설팅 사례</li> </ul>
(2단계) 발굴 특례 내용 요건 (「지방 자치법 시행령」 제122조)	국가 기본정책 방향과의 합치 실현 가능성	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 지역맞춤형 시군구 특례제도 취지 부합             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역의 미션, 비전을 반영하여 실질적 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸우기에 대응하기 위한 발전전략 수립 여부</li> <li>- 발전전략 이행을 위한 특례 부여의 필요성</li> </ul> </li> <li>• 관련 국경과제 추진 방향 등 정책기조와 부합하는지             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 특례 분야와 관련된 국경과제와 방향성 일치</li> <li>- 관련 법 체계상 충돌 가능성</li> </ul> </li> <li>• 책임성 있는 지역발전전략을 수립하였는지             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역발전전략의 구체성, 현실성</li> <li>- 특례의 실현가능성</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 시·군·구 중장기 발전전략 등 주요 시책</li> <li>• 도정계획, 인근 시·군·구 발전계획</li> <li>• 국경과제 이행계획서</li> <li>• 「지방자치법」에 따른 사무배분기준</li> <li>• 법률 전문가 등 자문 사항</li> <li>• 법제처 등 관계기관 의견</li> <li>• 지역발전전략을 추진하기 위한 인력·조직·예산 확보, 조례 제정 사례</li> <li>• 중기지방재정계획</li> </ul>

구분	요건	주요내용	참고자료
		<ul style="list-style-type: none"> <li>- 합리적 재원 조달방안, 인접 시·군·구 간 이해 관계 충돌 가능성 등</li> <li>• 목적 달성에 더 유리한 다른 수단이 존재하는지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적을 달성할 수 있는 타 제도 활용 노력</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 후 세부이행계획, 성과관리체계</li> <li>• 기존 관련 사업추진 실적 및 성과</li> <li>• 국비·도비 확보 및 시·군·구 별도 예산 확보 내역</li> <li>• 한국행정연구원 갈등 사례</li> <li>• 인접 시·군·구 의견</li> <li>• 갈등영향분석 사례</li> <li>• 인접 시·군·구와의 이해관계 충돌 예방 및 극복 계획</li> <li>• 「지역특화발전특구에 대한 규제특례법」상 지역특화 발전특구 등 기존 제도 활용 노력</li> </ul>
주민편익 등 기타 사항		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 특례 부여로 주민 편익 증진이 가능한지               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 주민 수요 파악 및 반영 여부</li> </ul> </li> <li>• 사회통념, 기타 사회질서와의 부합하는지</li> <li>• 이해관계자 의견수렴을 위해 노력하였는지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정서비스 제공 시간 단축, 서비스의 양과 질 제고, 주민소득 창출 등 특례 부여로 인한 편익 예상 자료</li> <li>• 「사회보장급여법」에 따른 지역사회보장계획</li> <li>• 주민만족도 조사, 주민체감도 조사 자료</li> <li>• 주민참여 등 네트워크 구축 및 활동 사례</li> <li>• 지역 언론, 시민단체 등 여론조사</li> <li>• 공론조사, 공청회 자료</li> </ul>

※ 위 심의사항의 경우, 해당 특례가 지역의 행정수요 대응이나 특화발전추진에 도움이 되는지, 그동안 해당 특례가 부재함으로 인해 특화발전 추진이나 행정수요 대응에 어려움이 있었는지에 대해서도 함께 고려할 필요가 있음.

### 3. 시·군·구 특례 발굴 체크리스트 개발

- 앞에서 살펴본 시군구 특례제도의 핵심사항과 심의기준 구체화를 바탕으로 시·군·구가 지역맞춤형 특례 발굴 시 활용할 수 있는 체크리스트를 개발하였음
- 시·군·구가 특례를 발굴하는 과정에서 체크리스트를 활용함으로써 시군구 특례제도의 입법취지를 고려하고 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정요건 및 심의기준을 충족하고 있는지에 대한 점검과 향후 방향성을 파악할 수 있을 것으로 기대됨
- 특례를 둘 수 있는 시·군·구의 지정을 위해서는 시·군·구가 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등 지정기준을 우선적으로 충족해야 하기 때문에 이와 관련된 시·군·구의 특성을 집중적으로 점검할 필요가 있음
- 그 다음 단계로 시장·군수·구청장이 요청한 특례 내용이 국가 기본정책방향과 합치하고, 실현가능성, 주민편익 등을 담고 있는지를 점검할 필요가 있음
- 이를 바탕으로 시·군·구 특례 발굴 체크리스트는 구체화된 심의기준과 연계하여 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기, 국가 기본정책방향과의 합치, 실현가능성, 주민편익 등을 점검할 수 있는 방향으로 개발하였음
- 체크리스트는 시·군·구의 지역적 특성과 발굴 특례의 내용적 특성, 기타사항으로 구성되며 구체적인 내용은 다음과 같음

〈표 4-3〉 시·군·구 특례 발굴 체크리스트

구분	점검 항목	해당 여부
시·군·구의 지역적 특성	• 「지방자치법 시행령」 제119조에 따른 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등 지역 특성을 충실히 제시하였다.	
	• 지역의 미션, 비전에 따라 지역 특성과 연계된 특화발전전략을 구체적으로 수립하고 제시하였다.	
	• 실질적인 행정수요를 제시할 경우, 해당 행정수요가 다른 지역에 비해 양적·질적으로 특수함을 관련 자료 등을 통해 설명하였다.	
	• 국가균형발전을 제시할 경우, 인접 시군구에도 긍정적 파급효과가 미칠 수 있음을 잘 설명하였다.	
	• 지방소멸위기를 제시할 경우, 「국가균형발전 특별법」에 따른 인구 감소지역, 같은 법 및 관계 법령에 따른 시책 추진 및 지원과 중복되지 않음을 설명하였다.	
발굴 특례의 내용적 특성	• 타 시·군·구에도 일반적으로 적용할 수 있는 특례가 아닌, 지역 특성에 따른 특화발전을 위해 필요한 특례를 발굴하였다.	
	• 발굴한 사무 특례 등이 지방자치단체가 처리할 수 없는 국가의 고유 사무와 관련되어 있지 않다. *(「지방자치법」 제15조 관련)	
	• 해당 특례의 부재로 행정수요 대응이 원활하지 않거나 지역특화발전 전에 애로가 있다는 객관적인 사실을 구체적으로 제시하였다.	
	• 특례 부여를 통한 행정수요 대응, 지역발전 등의 기대효과를 충실히 제시하였다.	
	• 특례의 실현가능성을 확보하기 위한 방안을 제시하였다.	
기타사항	• 특례 부여 후 우려되는 사항을 검토하고 이에 대한 대응방안을 제시하였다.	
	• 특정 집단체에게 혜택이 집중되지 않도록 지역주민들의 의견수렴 및 공감대 형성을 위해 노력하고 그 자료를 제시하였다.	
	• 제시하고 있는 통계, 수치, 자료 등의 사실 여부를 객관적으로 입증하고 있다.	

#### 4. 시군구 특례제도 지정 심의서(안) 및 지정 고시(안) 제안

##### □ 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 심의서(안) 제안

- 본 연구를 통해 구체화된 심의기준을 심의하기 위해서는 일종의 심의서가 마련될 필요가 있음
- 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 심의서는 지방자치단체 특례심의위원회 위원들이 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 등을 심의하기 위해 신청 시군구, 신청 특례 내용 등 일반적인 사항, 심의사항과 이에 대한 검토의견, 그리고 종합의견을 담고 있어야 함
- 일반적인 사항에는 ‘신청 시·군·구’, ‘신청 특례’로 구성됨
  - 특례를 신청한 시·군·구와 특례명, 관련법령, 소관부처 등 신청 특례에 대한 내용이 포함되어야 함
- 심의사항에는 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 심의에 관한 법적 근거에 따라 「지방자치법 시행령」 제119조에 따른 심의사항, 「지방자치법 시행령」 제122조에 따른 심의사항으로 구성되며 이에 대한 검토의견이 포함되는 것이 필요함
  - 「지방자치법 시행령」 제119조에 따른 심의사항으로는 ‘실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 중 하나 이상의 기준을 충족하는지’를 심의하여야 함
  - 「지방자치법 시행령」 제122조에 따른 심의사항으로는 ‘특례 내용이 국가의 기본정책 방향과 합치하는지’, ‘특례 내용이 실현 가능한지’, ‘특례 내용이 주민편익 증진 등 기타 사항을 고려하고 있는지’를 심의하여야 함
- 이상의 내용에 대한 종합의견을 제시하고, 시·군·구가 신청한 특례에 대해 결론적으로 ‘전부 수용’, ‘일부 수용’, ‘불수용’ 여부를 판단할 수 있어야 함
- 이상의 내용을 바탕으로 구성한 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 심의서(안)은 다음과 같음



〈표 4-4〉 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 심의서(안)

특례심의회 위원 심의 의견서		
신청 시·군·구	00사도 00사군구	
신청 특례	특례명	
	관련법령	소관부처
「지방자치법 시행령」 제119조에 따른 심의사항	검토의견	
실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위 기 중 하나 이상의 기준을 충족하는지		
「지방자치법 시행령」 제122조에 따른 심의사항	검토의견	
특례 내용이 국가의 기본정책 방향과 합치하 는지		
특례 내용이 실현 가능한지		
특례 내용이 주민편익증진 등 기타 사항을 고 려하고 있는지		
종합 의견		
검토 결론 (√ 표시)	<input type="checkbox"/> 전부 수용 <input type="checkbox"/> 일부 수용* <input type="checkbox"/> 불수용 * 신청 특례 중 일부 단위 사무만 특례 부여하는 것에 동의할 경우 체크	

2022년 00월 00일 지방자치단체 특례심의회 위원    0   0   0    (서 명)

□ 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 고시(안) 제안

- 행정안전부 장관은 지방자치단체 특례심의위원회의 심의·의결 내용을 관보에 고시하고, 해당 시장·군수·구청장, 해당 시·군·구를 관할하는 특별시장등과 관계 중앙행정기관의 장에게 통보해야 함(「지방자치법 시행령」 제120조 제7항)
- 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 고시를 위한 고시 형태(안)를 제시하면 다음과 같음

〈표 4-5〉 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 고시(안)

◎ 행정안전부 고시 제○○○○-○○호

「지방자치법 시행령」 제120조 제7항에 따라 ‘특례를 둘 수 있는 시·군·구’ 지정 사실과 ‘지방자치단체 특례심의위원회’의 심의·의결 내용을 다음과 같이 고시합니다.

○○○○년 ○○월 ○○일  
행정안전부 장관

**특례를 둘 수 있는 시·군·구 고시**

1. 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정 고시

시·군·구	주요 내용	관련 법령

2. ‘지방자치단체 특례심의위원회’ 심의·의결 내용

시·군·구	주요 내용	관련 법령	심의·의결 내용	비고

3. 부칙

제1조(시행일) 이 고시는 ○○○○년 ○○월 ○○일부터 시행한다.

제2조(재검토) 행정안전부 장관은 특례를 둘 수 있는 시·군·구 지정사실을 관보에 고시한 날부터 5년 마다 ‘지방자치단체 특례심의위원회’의 심의·의결을 거쳐 지정기준 충족여부를 확인해야 한다.

제3조(지정 해제) 행정안전부 장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 ‘지방자치단체 특례심의위원회’의 심의·의결을 거쳐 지정을 해제할 수 있다.

1. 해당 시장·군수·구청장이 지정의 해제를 신청하는 경우
2. 지정기준을 더 이상 충족하지 않는다고 인정되는 경우
3. 그 밖에 특례 지정 당시에 예상하지 못한 사정 변경으로 더 이상 특례 지정의 목적을 달성하기 어려운 경우로서 행정안전부장관이 필요하다고 인정하는 경우

# 제 5 장

## 결론 및 정책제언

제1절 시군구 특례제도 운영방향

제2절 정책적 제언



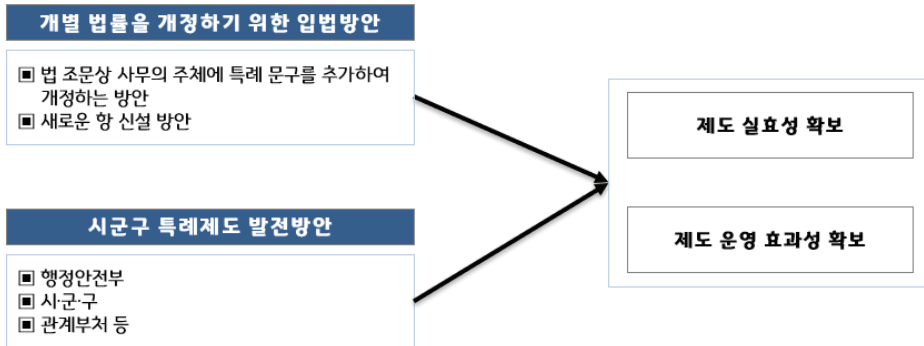
## 제5장 결론 및 정책제언

### 제1절 시군구 특례제도 운영방향

- 시군구 특례제도는 기본적으로 제도의 도입 목적에 근거하여 운영되는 것이 필요함
  - 시군구 특례제도는 실질적인 지방분권을 구현하기 위해 개별 시·군·구의 자율성을 바탕으로 지역특성을 반영하여 지역의 특화발전을 견인하고, 중앙과 지방의 관계를 협력적 동반자 관계로 전환하며, 국가정책과 지방 정책 간의 연계를 강화하기 위한 목적이 있음
- 특히, 시군구 특례제도는 다른 특례제도와는 달리 시·군·구가 자발적으로 지역 실정에 맞는 행정과 지역 특화발전을 위해 필요한 특례를 발굴하여 신청하도록 되어 있어 제도 활성화를 위한 다각적인 방안의 마련이 요구됨
- 따라서 시군구 특례제도가 제도 도입 초기라는 점을 감안하고, 제도 활성화를 이끌어내기 위해 정책 방향성을 정립하고 지원체계를 마련할 필요가 있음
- 시군구 특례제도의 운영과 활성화를 위해서는 제도적 측면, 제도 운영 측면, 행태적 측면에서 접근할 필요가 있으며, 이에 대한 개별적인 활성화 전략이 요구됨
- 이를 바탕으로 시군구 특례제도의 운영방향은 제도 실효성과 운영 효과성을 강조하는 방향으로 구성하였음
  - 제도 실효성은 시·군·구 특례부여를 위한 개별 법령의 개정 방안 등 입법 방안을 제안하는 것임
  - 운영 효과성은 행정안전부와 시·군·구, 관계부처 등을 대상으로 시군구 특례제도 발전방안을 제안하는 것임

- 제도 실효성과 운영 효과성을 중심으로 다음과 같이 시군구 특례제도 운영 방향의 큰 틀을 구성하였음

〈그림 5-1〉 시군구 특례제도 운영방향



## 제2절 정책적 제언

### 1. 시·군·구 특례부여 입법방안

#### □ 개별법률을 개정하기 위한 입법방안

- 시·군·구에 특례를 부여하기 위해서는 해당 시·군·구만의 특례에 따른 개별 법령의 개정이 수반되어야 함
  - 기존 대도시 특례나 신설된 특례시 특례는 특별시, 광역시, 인구 50만명 이상 대도시, 인구 100만명 이상 특례시로 특례의 적용대상 지방자치단체가 형식적 요건에 따라 이미 확정되었음
  - 그러나 시군구 특례제도는 특례의 적용 대상이 되는 지방자치단체와 특례 내용이 특정되지 않고 개방되어 있기 때문에 이를 입법적으로 해결할 필요가 있음
- 시·군·구 특례의 적용을 위해 개별 법령 개정 시 법조문 구성에 대한 방안과 검토 내용은 다음과 같음
  - 「지방자치법 시행령」 제120조에 따르면 행정안전부장관은 특례를 둘 수 있는 시·군·구를 지정한 경우에는 지정 사실과 심의·의결 내용을 관보에 고시하고, 관계기관에 법령 개정 등 필요한 조치를 권고하게 됨
  - 시군구 특례제도에서 특례가 적용되는 지방자치단체는 「지방자치법 시행령」에서 정하는 기준(제119조)과 절차(제120조)에 따라 행정안전부장관이 지정하도록 되어 있음
  - 따라서 개별 법령마다 별도의 규정을 통해 특례를 인정하도록 하는 입법 방식과 「지방일괄이양법」처럼 일괄법의 형식을 통해 특례가 인정되는 법령 모두에 적용되는 특례를 법문화하는 입법방식을 고려해볼 필요가 있음
- 특례 적용을 위한 법령 개정 시에는 특례의 법적 근거의 명확한 제시, 특례를 인정하는 행정청, 특례의 지정 형식 등을 명확하게 구체화할 필요가 있음

- 특례의 법적 근거 명시
  - 특례를 둘 수 있는 시·군·구는 지방자치법 제198조 제2항 제2호에 따라 인정되는 것이므로 “「지방자치법」 제198조 제2항 제2호에 따라”라는 내용이 규정되어야 함
- 특례를 지정하는 행정청 명시
  - 특례를 둘 수 있는 시·군·구를 지정하는 행정청인 “행정안전부장관”이 특례 규정에 명문화되어야 함
- 특례 적용 대상 명시
  - 특례가 적용되는 대상인 시·군·구의 대표자인 “시·군·구의 장”이 특례 규정에 명문화되어야 함
- 특례 적용의 법적 행위 명시
  - 특례를 둘 수 있는 시·군·구를 결정하는 법적 행위에 관해 지방자치법 제198조 제2항 제2호에서 “행정안전부장관이 지정”하는 으로 규정되어 있어 “행정안전부장관이 지정한 시·군·구의 장”이라는 내용이 특례 규정에 명문화되어야 함
- 이러한 점을 종합해보면, 시·군·구 특례의 적용을 위한 개별 법령 개정 시 법조문 내용은 기본적으로 “지방자치법 제198조 제2항 제2호에 따라 행정안전부장관이 지정한 시·군·구의 장”으로 구성될 수 있음
- 다만, 해당 조문에 별도로 “이 법에 대해 특례를 둘 수 있는”, “이 법의 특례로” 등의 문구는 해당 조문에 이미 특례의 인정에 대한 법적 근거가 갖추어져 입법적 사족에 해당한다고 볼 수 있으나, 이러한 문구를 포함하지 않으면 단순한 ‘지정’이라는 불필요한 오해를 살 수 있어 지정의 법적 내용인 “특례를 둘 수 있는 또는 특례로”라는 문구의 포함을 검토해볼 필요가 있음



## □ 법 조문상 사무의 주체에 특례 문구를 추가하여 개정하는 방안

- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에서 대도시 시장의 입법례를 살펴보면 다음과 같음

### 예시(「산업입지 및 개발에 관한 법률」)

- 제5조(산업입지개발지침)** ① 국토교통부장관은 산업입지개발에 관한 기본지침(이하 “산업입지개발지침”이라 한다)을 작성하여 관보에 고시하여야 한다. 다만, 농공단지에 대하여는 대통령령으로 정하는 바에 따른다.
- ② 산업입지개발지침에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.
1. 산업입지의 계획적·체계적 개발에 관한 사항
  2. 산업단지의 지정(지정 요건 및 기준에 관한 사항을 포함한다)·개발·지원에 관한 사항
  3. 환경영향평가를 포함하는 환경보전에 관한 사항
  4. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항
- ③ 국토교통부장관은 산업입지개발지침을 수립하려면 시·도지사 및 대도시(「지방자치법」 제198조에 따른 대도시를 말한다)의 시장(이하 “대도시시장”이라 한다)의 의견을 듣고 산업통상자원부장관 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 심의회의 심의를 거쳐야 한다. 산업입지개발지침을 변경할 때에도 또한 같다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 그러하지 아니하다.
- ④ 산업입지개발지침의 작성 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」은 “대도시 시장”이라는 용어가 가장 먼저 나오는 조문에 지방자치법 해당 조항의 근거를 명시하여 상세하게 기술 정의하는 체계로 구성되어 있음
- 따라서 “「지방자치법」 제198조 제2항 제2호에 따라 행정안전부장관이 지정한 시·군·구의 장”을 최선행 조문에 배치하여 기술하는 방안을 고려할 수 있음

〈표 5-1〉 시·군·구 특례부여 입법방안 1

개정 전(예시)	개정 후(예시)
<p><b>[산업입지 및 개발에 관한 법률]</b></p> <p><b>제7조(일반산업단지의 지정)</b> ① 일반산업단지는 시·도지사 또는 대도시 시장이 지정한다. 다만, 대통령령으로 정하는 면적 미만의 산업단지의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 지정할 수 있다.</p>	<p><b>[산업입지 및 개발에 관한 법률]</b></p> <p><b>제7조(일반산업단지의 지정)</b> ① 일반산업단지는 시·도지사, 대도시 시장 및 지방자치법 제198조 제2항 제2호에 따라 행정안전부장관이 지정한 시·군·구의 장이 지정한다. 다만, 대통령령으로 정하는 면적 미만의 산업단지의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 지정할 수 있다.</p>

- 이처럼 “「지방자치법」 제198조 제2항 제2호에 따라 행정안전부장관이 지정한 시·군·구의 장”을 추가하도록 개정하는 방안은 법 집행과 법 해석에 있어 명확성과 입법의 효율성을 동시에 확보하고, 기존 규범의 입법형태를 유지하는 것으로서 입법 및 법 해석의 안정성을 확보할 수 있는 방안이라 할 수 있음
- 이외에도 “「지방자치법」 제198조 제2항 제2호에 따라 행정안전부장관이 이 법에 대해 특례를 둘 수 있는 시·군·구로 지정한 시·군·구의 장”으로 개정하는 방안도 고민해볼 필요가 있음

□ 새로운 항 신설 방안

- 앞에서 살펴본 것처럼 본문에 함께 규정하는 것도 가능하겠으나, 특례 부여로 인해 개별 법률을 개정해야 하므로 항을 새로 하여 특례를 규정할 수도 있음
- “제1항에도 불구하고 지방자치법 제198조 제2항 제2호에 따라 행정안전부 장관이 지정한 시·군·구의 장은 일반산업단지를 지정할 수 있다.”로 항을 새롭게 신설할 수 있으나, 개별 법률의 내용에 따라 달리 규정해야 할 수도 있다는 점을 고려해야 함

〈표 5-2〉 시·군·구 특례부여 입법방안 2

개정 전(예시)	개정 후(예시)
<p>[산업입지 및 개발에 관한 법률]</p> <p><b>제7조(일반산업단지의 지정)</b> ① 일반산업단지는 시·도지사 또는 대도시 시장이 지정한다. 다만, 대통령령으로 정하는 면적 미만의 산업단지의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 지정할 수 있다.</p>	<p>[산업입지 및 개발에 관한 법률]</p> <p><b>제7조(일반산업단지의 지정)</b> ① 일반산업단지는 시·도지사, 대도시 시장이 지정한다. 다만, 대통령령으로 정하는 면적 미만의 산업단지의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 지정할 수 있다.</p> <p><b>(신설) ② 제1항에도 불구하고 지방자치법 제198조 제2항 제2호에 따라 행정안전부 장관이 지정한 시·군·구의 장은 일반산업단지를 지정할 수 있다.</b></p>

## 2. 시군구 특례제도 발전방안

### 1) 행정안전부

#### □ 시군구 특례제도 홍보·교육 활성화 방안

- 시군구 특례제도 우수사례를 적극적으로 발굴하고 제도 성과를 다른 시·군·구 및 시·도에 홍보할 필요가 있음
  - 시군구 특례제도가 활성화되기 위해서는 사례와 성과 중심으로 관련 정보들을 확산하고 상호 학습할 수 있는 기회와 활동들이 확대되어야 함
  - 이와 관련하여 시·군·구 특례 사례와 경험을 데이터화하여 다양한 시·군·구에서 축적된 경험들을 집적하여 이를 홍보할 필요가 있음
  - 또한 시군구 특례제도의 실효성을 직접적으로 체감하기 위해서는 특례부여의 성과를 발굴할 필요가 있음
  - 이를 위해서는 시·군·구 특례부여에 따른 성과측정 또는 평가가 요구되며, 특례 부여 효과를 제고하기 위한 모니터링, 평가 등 다양한 사후관리 시스템의 구축이 필요함
  - 행정안전부 및 관계 부처, 시·군·구가 특례 사무를 지속적으로 관리·모니터링·평가할 필요성이 있음
- 시군구 특례제도의 입법취지, 운영방향 등 제도에 대한 올바른 이해를 제고하기 위한 시·군·구 대상 교육이 활성화되어야 함
  - 시군구 특례제도는 다른 특례제도와는 달리 특례 대상과 범위, 내용 등을 사전에 제한하지 않고 있어 특례를 신청하는 시·군·구의 제도 이해도에 따라 특례 부여가 결정될 수밖에 없음
  - 시군구 특례제도에 대한 이해 부족은 시·군·구 입장에서 제도를 불신할 수 있는 요인으로 작용할 가능성이 큼
  - 시·군·구가 특례 발굴을 위해 많은 노력을 기울였음에도 특례가 인정되지 않게 되면 상실감뿐만 아니라, 제도 자체에 대한 신뢰감을 저하시킬 수 있음

- 따라서 시·군·구가 시군구 특례제도와 특례발굴 성과에 대해 신뢰를 가질 수 있도록 제도에 대한 교육 활동이 활성화되어야 함
- 교육의 주된 내용은 시군구 특례제도의 의의와 필요성, 입법취지, 운영 현황, 다른 특례제도와의 차별성, 지정기준 및 심의기준 방향, 특례 발굴 조사표 작성 방법 등을 중심으로 이루어지는 것이 적합할 것으로 판단됨

#### □ 시군구 특례제도 컨설팅 활성화 방안

- 시·군·구 특례 부여의 합리성과 타당성, 실제 적용 가능성을 제고하기 위해 컨설팅을 받는 것이 필수적임
  - 시·군·구 특례는 개별 시·군·구가 작성·신청한 일반 현황과 특례 발굴 조사표를 중심으로 그 인정 여부가 판단될 수밖에 없음
  - 이는 시군구 특례제도의 신청주의에 기반하는 것으로, 개별 시·군·구의 역량에 따라 특례부여가 이루어질 수 있다는 점을 내포하고 있음
  - 따라서 시군구 특례제도 컨설팅을 통해 시·군·구가 제도의 입법취지에 맞게 특례를 발굴하고 있는지, 지정기준 및 심의기준에 충족할 수 있는지 여부 등을 전 과정에 걸쳐 점검 및 보완할 필요가 있음
- 우선적으로 행정안전부가 추진하는 시군구 특례제도 컨설팅에 필수적으로 참여하는 것이 필요함
  - 시군구 특례제도의 운영 방향과 강조점 등을 이해할 수 있으며, 이를 기반으로 지역특화발전 전략 수립을 위해 요구되는 사항 등 시·군·구가 특례를 발굴하고자 하는 방향성과 가이드라인을 제공받을 수 있을 것으로 기대됨
  - 특례 발굴은 시군구 특례제도에 대한 이해에서부터 시작되는 것이기 때문에 행정안전부 시군구 특례제도 컨설팅에 참여하는 것은 매우 중요한 기회가 될 것임
  - 더불어 시·군·구가 개별적으로 추진하고 있는 특례 발굴에 대해 검토 및 보완을 받을 수 있는 기회가 될 수도 있음

- 이처럼 행정안전부 시군구 특례제도 컨설팅 참여는 시·군·구 특례 발굴을 위한 합리성, 적합성, 체계성을 갖출 수 있는 좋은 기회라 할 수 있음

#### □ 지방자치단체 특례심의위원회 협의·통합조정 기능 강화

- 현재 시군구 특례제도 상으로 지방자치단체 특례심의위원회 심의·의결 결과 법령 또는 조례 개정 등의 조치가 필요한 경우에는 행정안전부장관이 관계 중앙행정기관의 장이나 지방자치단체의 장에게 필요한 조치를 권고하도록 되어 있음
  - 그러나 이러한 권고 방식이 실효성을 갖기 위해서는 관계 부처 및 지방자치단체와의 협의 기능을 강화할 필요가 있음
  - 시군구 특례제도의 가장 큰 어려움은 개별 시·군·구마다 특례 부여가 이루어지기 때문에 복잡하고 다양한 부처, 시·도에 걸쳐 분산되어 운영될 수밖에 없다는 점임
  - 분화된 방식의 특례제도는 관계 부처·기관의 비협조 문제가 발생할 수 있기 때문에 효과적·효율적인 시·군·구 특례부여를 위해서는 협의·조정과정이 반드시 필요함
- 따라서 국가 전체적인 차원에서 시·군·구 특례부여와 관련된 모든 기능과 권한을 합리적으로 통합·조정함으로써 정책적 성과를 높일 필요가 있음
  - 특히, 제4차 산업혁명으로 인해 산업 간, 기능 간 경계들이 무너지고 있는 상황에서 부처의 칸막이식 정책을 넘어 그 경계를 유연하게 넘나들고, 새로운 지원정책과 혁신을 주도할 수 있도록 시군구 특례제도를 통해 정부의 정책역량을 집중하는 것이 요구됨
  - 따라서 시·군·구가 지역 특화발전과 경쟁력을 확보할 수 있도록 제도적·정책적 환경 조성이 필요하며, 정부 지원을 통합·조정할 수 있는 기능을 시군구 특례제도를 통해 강화·구현하는 것이 요구됨
- 이를 위해서는 시군구 특례제도의 총괄·조정 기능을 담당하는 행정안전부와 지방자치단체 특례심의위원회를 중심으로 범정부 차원으로 지방분권화 정책이 확산되는 것이 매우 중요하다 할 수 있음

- 지역특화발전 및 국가균형발전, 지방분권 및 혁신 생태계 조성이라는 관점을 정책의 꼭지점에 두고, 시군구 특례제도를 중심으로 관련된 정책들을 총괄 및 조정할 수 있는 기능과 역할이 행정안전부와 지방자치단체 특례심의 위원회에 부여될 필요가 있음

#### □ 시군구 특례제도를 통한 인구소멸지역에 대한 권한 부여

- 「인구감소지역 지원 특별법」에 따르면 인구감소지역에 대한 행정·재정적 특례를 지원하고 있으나, 지역이 주도하여 인구감소 및 지방소멸 문제에 효과적으로 대응하기 위해서는 권한의 부여가 반드시 필요함
  - 인구감소지역을 관할하는 시·도 또는 인구감소지역에 속하는 시·군·구는 시·군·구 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획과 시·도 인구감소지역대응기본계획 및 시행계획을 수립하고 시책을 추진함으로써 인구감소지역의 여건과 특성에 맞는 특화된 발전을 추진해야 함
  - 행정안전부는 인구감소지역에 대한 재정 지원을 위해 「지방자치단체 기금관리기본법」 및 「지방자치단체 기금관리기본법 시행령」 개정을 통해 지방소멸대응기금을 설치하고 지역별 여건과 투자계획 등을 고려하여 연 1조원 규모로 10년간 지원할 예정임
  - 인구감소지역이 지방소멸위기에 대응하기 위해서는 이러한 재정적 지원은 필수적이라 할 수 있으나, 행정·재정적 지원에 그쳐서는 안 되며, 지역의 특화발전 추진을 위한 권한이 함께 부여되어야 함
- 즉, 인구감소지역의 시·군·구가 지역 실정에 맞는 행정을 할 수 있도록 실질적인 권한을 부여하는 것이 필요하며, 이를 실현시킬 수 있는 제도가 바로 시군구 특례제도임
  - 시군구 특례제도의 입법취지와 제도 운영에 있어 주요한 목적은 지역적 특성과 지방자치단체별 행정·재정적 여건, 다양한 행정수요를 고려하여 특례를 부여하는 것이며, 이를 통해 지역의 비전과 특화발전전략을 추진할 수 있도록 하는 것임

- 특히, 지역의 여건과 현안 문제를 가장 잘 알고 있는 시·군·구가 당면한 위기에 대해 적극적이고 자율적으로 대응해 나갈 수 있도록 지역이 필요로 하는 권한을 가질 수 있어야 함
- 이러한 점에서 시군구 특례제도는 의미있는 제도라고 할 수 있음
- 따라서 인구감소지역이라는 지역적 특성과 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기에 효과적으로 대처할 수 있는 적절한 권한이 부여되어야 함
  - 중앙행정기관, 시·도, 시·군·구가 지방소멸위기라는 공동의 위기에 대응하기 위해서 지역맞춤형 시군구 특례제도를 활용하여 재정·행정적 지원에 걸맞는 권한 이양도 함께 이루어져야 함
- 특히, 시·군·구에 권한 및 사무가 이양되면 재정권한 역시 동시에 이루어져야 하기 때문에, 「인구감소지역 지원 특별법」에 따른 행정·재정적 지원과 시군구 특례제도는 반드시 연계되어야 함
  - 권한 없는 행정·재정지원과 행정·재정지원 없는 권한·사무 이양은 투입 대비 효과가 낮아질 수밖에 없음
  - 따라서 인구감소지역에 대한 시군구 특례가 부여되면 지방소멸대응기금과 연계하여 권한 및 사무 이양에 따른 재정적 지원이 이루어질 필요가 있으며, 「인구감소지역 지원 특별법」에 따른 행정·재정적 지원이 이루어질 때는 시군구 특례제도를 활용한 권한 및 사무의 이양이 동시에 이루어질 필요가 있음
  - 즉, 두 제도가 상호 연계되어 운영되어야만이 지역이 주도하여 인구감소 및 지방소멸 문제에 효과적으로 대응할 수 있을 것으로 기대되며, 이러한 모습은 시군구 특례제도의 입법취지와 「인구감소지역 지원 특별법」 제정 목적과 일치하는 것임

## 2) 시·군·구

### □ 지역특성을 고려한 특례 발굴 방안

- 지역특화발전과 현안문제 해결을 위한 과제들을 발굴함으로써 정책 기획 역량을 강화하고, 제도 개선을 이끌어낼 수 있는 방향으로 특례를 발굴해야 함

- 현재 중앙정부와 시·도 주도 분권화정책으로 인해 상대적으로 기초자치단체들은 수동적인 수준과 형태에 머물러 있는 경우가 대부분이라 할 수 있음
  - 기존의 폐쇄형 분권화체계를 탈피함으로써 기초자치단체들의 참여를 활발히 하고, 이들의 창의적인 아이디어를 적극적으로 반영하기 위해서는 시군구 특례제도에 주목해야 함
  - 즉, 시·군·구가 직접적으로 정책을 주도하고, 자발적으로 참여하는 형태의 성격을 보다 강화하기 위해서는 지역특성을 고려한 특례들을 발굴해야 함
  - 시·군·구는 지역 현장과 소통하고 과제 발굴, 의사결정 등 특례 발굴을 기획하는 과정을 통해 대시민 정책 만족도 제고, 지속가능성을 확보할 수 있으며, 특례 발굴의 대상과 영역이 확장될 수 있을 것으로 기대됨
  - 즉, 시·군·구와 지역주민, 유관기관·단체 등과의 특례 발굴을 위한 공동창조는 지역 내 문제해결뿐만 아니라, 지역특화발전을 위한 상호학습역량을 강화할 수 있음
- 시·군·구가 특례를 발굴할 때, 지역 내 행정수요를 우선적으로 파악하는 것이 필요함
- 시군구 특례제도의 입법취지와 지정기준을 고려해보면, 특례(사무)를 발굴하고 그에 따른 행정수요(근거)를 찾는 것이 아니라, 지역의 행정수요부터 파악하는 것이 필요함
  - 사무권한의 한계로 인해 행정수요 대응이 원활하지 않거나 지역특화발전에 어려움이 있다는 객관적인 사실과 함께 이러한 점들이 특례부여 필요성과 직접적으로 연관된다는 점을 입증해야 함
  - 행정수요는 발굴된 특례(사무) 부여를 통해 주민 편익이 어떻게 증진될 것인지에 대한 주요 자료로 활용될 수 있음
  - 발굴한 특례사무가 실질적인 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 충족을 위한 실효성 있는 대안인지를 증명해야 하기 때문에, 객관적인 행정수요 자료들이 지방자치단체 특례심의위원회에서 유효하게 참고될 것으로 판단됨



### □ 시·군·구의 중장기 발전방안과 연계된 특례 발굴 방안

- 행정수요의 특수성을 바탕으로 지역 정체성을 발굴함과 동시에 이와 연계하여 특례 발굴이 전략적으로 이루어질 필요가 있음
  - 지역 내 행정수요가 우리사회의 보편적인 현상인지, 그 대응이 다른 시·군·구의 상황보다 시급성이 떨어지지 않는지, 오랜 기간동안 축적되어 온 문제인지 등을 파악해야 함
  - 또한 시군구 특례제도는 지방자치단체의 목적 달성에 더 유리한 다른 수단이 있을 경우 그 제도를 우선적으로 활용할 것을 제안하고 있기 때문에 기존 특례제도와 중복 여부를 파악하여 특례를 발굴해야 함
  - 더불어 시·군·구가 기존에 마련한 비전과 중장기 발전방안, 시정방향 등을 고려하여 기존 전략들을 달성하는데 있어 도움이 되는 특례(사무)를 발굴하는 것을 제안함
  - 이를 통해 발굴된 특례(사무)는 시·군·구의 중점 추진방향의 틀 안에서 주요 수단으로 활용될 수 있기 때문에, 시·군·구의 정책의지와 프로세스, 실현가능성을 더욱더 높일 수 있어 특례 인정에 유리할 것으로 판단됨
  - 시군구 특례제도에서 지역특화발전을 주요 지정기준으로 제시하고 있기 때문에 제도 취지에도 부합되는 것이며, 중장기 발전방안 마련을 위해 기존 자료들을 활용할 수 있고 보다 체계적인 근거 제시가 가능할 것으로 판단됨
  - 이처럼 시·군·구 특례 발굴은 중장기적인 발전방안과 함께 연계되어야 함

### □ 시·군·구가 개별적으로 추진하는 컨설팅의 전문화·체계화

- 시·군·구가 개별적으로 운영하는 컨설팅을 전문화·체계화시킬 필요가 있음
  - 시군구 특례제도는 기본적으로 법령 및 조례의 개정이 뒷받침되어야 하기 때문에, 특례제도와 특례사무, 법률(입법) 분야가 반드시 컨설팅에 포함되어야 함
  - 또한 특례 발굴은 분야별(사무별)로 도출되기 때문에, 컨설팅 시 해당 분야와 관련된 전문가가 포함되어야 함

- 이처럼 컨설팅은 특례제도, 특례사무, 법률(입법), 산업, 국토개발, 환경, 문화 등 분야별 전문가 집단의 상호작용을 통해 다양한 의견을 수렴하고, 시·군·구가 발굴한 특례 사무에 대한 실제적·논리적 타당성을 제고할 필요가 있음
- 더불어 앞에서 제안한 것처럼 시·군·구 컨설팅 결과에 대해 행정안전부로부터의 의견을 수렴하는 것이 필요하며, 이를 통해 지정기준 충족여부, 실현가능성, 국가 기본정책방향과의 합치 여부에 대한 완성도를 높일 수 있을 것으로 기대됨

#### □ 특례 발굴 협력체계 형성 방안

- 특례 발굴 시 인접 시·군·구와의 의견수렴, 논의, 협의절차를 거치는 것이 요구됨
  - 시군구 특례제도는 특례를 통한 인접 자치단체에 대한 파급효과를 강조하기 있기 때문에, 인접 시·군·구를 고려하여 특례를 발굴할 것을 제안함
  - 물론 시군구 특례제도는 ‘해당’ 시·군·구에 특례를 인정하는 제도이기 때문에 다른 지자체를 묶어서 특례를 신청할 수 없으므로, 인접 시·군·구와 공동으로 ‘특례 발굴 협의체’ 등을 구성하여 공통 사안을 논의하고 이의 실현을 위한 각 지자체의 특례(사무)를 발굴하는 것을 제안함
- 또한 시·군·구는 특례 발굴 및 지역특화발전전략 수립 시 지역주민을 대상으로 하는 설문조사와 공청회 등 의견수렴 절차를 반드시 거칠 것을 제안함
  - 이를 통해 주민 욕구를 파악하여 행정수요 발굴 및 지역특화발전전략 수립에 직접적으로 반영시킬 수 있으며, 행정수요의 충족을 위한 대안의 실현가능성을 제고할 수 있을 것으로 기대됨
  - 또한 특례(사무) 부여와 지역특화발전전략에 대한 주민 공감대를 형성할 수 있으며, 향후 특례(사무)를 통한 전략 실행 시 지역주민들의 적극적인 동참과 협력을 유도할 수 있을 것임

### 3) 관계부처 등

#### □ 시군구 특례에 대한 특례 관계기관의 이해 및 관심 강화

- 시군구 특례제도가 실효성을 갖기 위해서는 특례 사무와 관련된 관계 부처의 협조가 필수적이기 때문에, 시군구 특례제도에 대한 이해와 관심을 높일 필요가 있음
  - 발굴 사무에 대한 특례부여와 지방분권에 대한 관계 부처의 이해도를 높일 필요가 있으며, 시군구 특례제도 활성화와 관련된 원활한 업무협력 및 제도화 노력이 필요함
  - 영국 분권협상이 성공적으로 운영되고 있는 주된 이유는 분권화에 대한 중앙부처들이 적극적으로 동참하고 있다는 점임
  - 시·군·구 특례부여와 지방분권화는 소관 중앙부처의 이해와 양보 없이는 이루어지기가 불가능하기 때문에, 부처 이기주의와 칸막이 현상을 극복하여 지역 특화발전과 실질적인 지방분권 구현을 위해 노력할 필요가 있음
  - 여러 부처 및 지방자치단체와의 협업이 이루어질 수 있는 기회의 장을 정례화하여야 하며, 이해관계 및 가치가 상이한 집단 간의 의견을 조정하고 정책적인 타협점을 찾기 위한 활동을 수행하여야 함

#### □ 시·군·구의 특례 발굴을 위한 범정부 지원체계 구축

- 지역맞춤형 시군구 특례제도가 활성화되고 그 실효성을 확보하기 위해서는 범정부 차원의 지원체계가 구축되어야 함
  - 지역특화발전과 국가균형발전, 지방소멸위기라는 사회적 난제의 극복은 지방자치단체만의 문제를 의미하는 것은 결코 아님
  - 이러한 문제 해결을 위해 지역의 역할이 중요해지고 지방자치단체가 주체가 된다는 의미는 중앙정부에 비하여 역할과 책임을 강화해야 한다는 것을 의미할 뿐만 아니라, 중앙정부의 적극적인 지원이 뒷받침되어야 한다는 것을 전제하고 있는 것임

- 국가균형발전과 지방소멸위기 문제는 매우 포괄적이고 다양하기 때문에 지방자치단체의 수요를 정책의 주무부처 혼자서 감당할 수 없으며 합리적이지도 않음
  - 특히, 지방자치단체에 지역맞춤형 특례를 부여하여 실질적인 행정수요에 대한 적극적인 대응, 국가균형발전의 실현, 지방소멸위기를 극복하고자 하는 시군구 특례제도의 활성화는 관련 중앙부처와 시·도의 협력이 필수적임
  - 시군구 특례제도는 국가 또는 시·도의 권한과 사무를 지방자치단체 특례심의위원회 심의를 거쳐 특정 시·군·구의 권한·사무로 부여하는 제도이지만, 특례의 적용을 위한 개별 법령 개정의 이행력 확보가 쉽지 않을 것으로 예상됨
- 중앙부처와 시·도는 지역특화발전, 국가균형발전, 지방소멸위기와 관련된 정책의 추진체계 내에서 시·군·구가 자발적으로 지역 실정에 맞는 행정의 구현과 이를 위해 필요한 특례를 부여받을 수 있도록 적극적으로 협조해야 할 당위성이 존재함
- 즉, 개별 시·군·구뿐만 아니라 국가 전체 차원의 발전을 위해 지원할 수 있는 지역맞춤형 지원체계를 수립할 필요가 있는 것임
- 이러한 지원체계는 시·군·구가 특례를 발굴하는 과정과 특례 부여로 인해 법령 또는 조례의 개정 등의 조치가 필요한 경우에 작동되는 것이 가장 효과적이라 할 수 있음
- 시·군·구의 특례 발굴을 위한 문의 및 의견조회, 자문을 요청할 경우 적극적으로 협조 및 지원해야 하며, 시·군·구와의 지속적인 채널을 구축·운영하는 것이 필요함
  - 법령 또는 조례의 개정 등의 조치가 필요한 경우에는 지역경쟁력 강화와 그에 따른 국가경쟁력 강화 관점에서 시·군·구의 자치 권한을 인정하는 방향으로 적극적으로 협조하는 것이 요구됨
  - 특례 부여에 따른 법령 또는 조례 개정을 일회적으로 인정하는 방안만으

로는 한계가 있기 때문에, 중앙정부-시·도-시·군·구 간 지속적인 협의가 필요하며, 추가적인 시·군·구 특례 발굴과 인정, 그리고 입법적·행정적인 대응을 논의하는 협의체를 구성·운영할 필요가 있음

- 더불어 각 중앙부처와 시·도가 보유하고 있는 전문성과 노하우 등을 적극적으로 활용하여 시·군·구의 지역특화발전과 국가균형발전, 지방소멸위기를 적극적으로 지원해야 함

#### □ 국회의 지역맞춤형 시군구 특례 관련 위원회의 상설화

- 지방자치단체로의 사무이양은 기본적으로 입법화의 복잡함과 장시간이 소요된다는 문제점이 존재하기 때문에, 국회 차원에서 지역맞춤 시군구 특례와 관련된 위원회를 상설화시킬 필요가 있음
- 과거 지방일괄이양법의 경우, 국회 본회의 통과에서 가장 큰 걸림돌은 이양 사무들이 중앙행정기관의 사무였기 때문에 국회 해당 상임위원회에서 사전에 처리되어야 한다는 점이었음
- 이러한 문제점을 극복하고 시·군·구에 대한 시의적절한 권한 부여가 이루어지기 위해서는 국회에 상시기구로 시군구 특례와 관련된 위원회를 설치하여 지방분권과 지역맞춤형 특례, 사무이양 등을 논의할 필요가 있음



## 참고문헌

- 강광수. (2021). 일본 대도시제도로써 '지정도시' 제도에 관한 연구: 우리나라 '특례시' 제도 운용에의 시사점. 「한국행정논집」, 33(4): 783-805.
- 고양시·수원시·용인시·창원시정연구원. (2022). 「4대 특례시의 행정수요 비교 및 행정 대응방안 모색」.
- 금창호·권오철. (2016). 「과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 금창호·김현호·김정숙·이재용·이제연. (2021). 「시군구 특례제도 구체화 방안」. 한국 지방행정연구원 정책연구보고서.
- 김재훈·배인명·조임곤. (2020). 「지역격차 해소를 위한 균형발전지표의 활용방안 연구」. 국가균형발전위원회 연구용역보고서.
- 대한민국시도지사협의회. (2018). 「영국 분권형 지역균형발전정책과 지역적용 사례: 지자체 연합기구, 분권협상, 시티 딜」.
- 박승규·이제연. (2017). 「인구감소지역의 지정기준과 시뮬레이션 연구」. 한국지방행정연구원 정책연구보고서.
- 박형준·조경훈·이인원. (2018). 「자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례지정기준에 관한 연구」. 성남시 연구용역보고서.
- 이승종 편. (2014). 「지방자치의 쟁점」. 서울: 박영사.
- 이우권. (2019). 대도시 특례제도 현황분석과 발전방안에 관한 연구. 「공공정책연구」, 36(2): 23-51.
- 이원섭. (2017). 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal). 「국토정책 Brief」, 625: 1-8.
- 이창균. (2015). 「보통교부세 기준재정수요 산정기준 개편방향」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 임승빈 외. (2020). 「인구 100만 특례시 권한발굴 공동연구」. 고양시·수원시·용인시·창원시 연구용역보고서.

- 전성훈. (2021). 「특례시 권한이양 법제화 방안 연구」. 고양시정연구원 수탁연구보고서.
- 조성호. (2018). 100만 대도시 특례의 진단과 대응방향. 「경기연구원 정책 BRIEF」, 2018(09): 1-20.
- 주재복·박해육. (2015). 「과소군의 행정관리 효율화 방안」. 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 한국지방자치학회. (2017). 「자치분권 강화방안 및 대도시 특례모델 연구」. 전국대도시 시장협의회 연구용역보고서.
- 한국지방행정연구원. (2020). 「지방소멸위기지역 지원 특별법 법안 마련 연구」. 전라남도·경상북도 연구용역보고서.
- Sandford, Mark. (2022). Devolution to Local Government in England. UK: House of Commons Library.
- 北村亘. (2013). 「政令指定都市・百万都市から都構想へ」. 中央公論新社.
- 宇賀克也. (2021). 「地方自治法概説 第9版」. 有斐閣.



## 부록 : 국내 특례제도 및 지정기준

### 1) 행정수요 관련 제도

#### □ 「섬 발전 촉진법」 : 개발도서

##### ○ 정의

- 섬 : 만조(滿潮) 시에 바다로 둘러싸인 지역
- 제주특별자치도 본도(本島), 방파제 또는 교량 등으로 육지와 연결된 때부터 대통령령으로 정하는 기간이 지난 섬은 제외함

##### ○ 근거 : 「섬 발전 촉진법」 제4조

- 섬의 생산·소득 및 생활기반시설의 정비·확충으로 생활환경을 개선함으로써 섬지역 주민의 소득 증대와 복지 향상을 도모함을 목적으로 함(「섬 발전 촉진법」 제1조)
- 「섬 발전 촉진법」의 목적을 달성하기 위하여 개발이 필요하다고 인정되는 섬을 개발대상섬으로 지정함(「섬 발전 촉진법」 제4조)

#### 〈섬 발전 촉진법(법률 제17692호)〉

**제4조(개발대상섬의 지정)** ① 이 법의 목적을 달성하기 위하여 개발이 필요하다고 인정되는 섬을 개발대상섬(이하 “지정섬”이라 한다)으로 지정한다.

② 지정섬은 행정안전부장관이 특별시장·광역시장·도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)의 신청에 의하여 제14조에 따른 섬발전심의위원회(이하 “섬발전심의위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 지정한다. 이를 변경할 때에도 같다.

##### ○ 지정기준

- 「섬 발전 촉진법」 제4조에 따른 섬의 지정
  - 만조(滿潮) 시에 바다로 둘러싸인 지역
- 「섬 발전 촉진법」 제6조에 따른 사업계획 고려
  - 주민소득 증대와 생활수준 향상을 위하여 필요한 주거환경 및 시설의

### 개선에 관한 사항

- 산업진흥과 자원개발을 위하여 필요한 기반시설 설치에 관한 사항
  - 섬지역의 교통·통신의 편익증진을 위하여 필요한 운송 및 교통수단과 통신시설의 개선·확충에 관한 사항
  - 풍수해나 재해 등을 방지하기 위하여 필요한 방파제·방조제 시설과 산림녹화 등 국토 보전에 관한 사항
  - 주민의 복지증진을 위하여 필요한 교육·후생·의료·문화 및 전기 시설의 설치·개선에 관한 사항
  - 섬지역 환경보전에 관한 사항
  - 생활필수품의 원활한 유통과 공급을 위한 지원·보조 등에 관한 사항
  - 국가안전보장을 위하여 필요한 시설에 관한 사항
  - 그 밖에 섬 개발을 위하여 필요한 사항
- 「섬 발전 촉진법 시행령」 제3조 제1항에 따른 10명 이상의 인구가 상시 거주하는 섬
- 다만, 10명 미만의 인구가 상시 거주하는 섬이라도 섬의 특성을 고려하여 개발이 필요하다고 인정되는 경우에는 지정 가능

### ○ 개발도서 및 개발사업의 범위

- 개발도서 : 371개 도서
- 대상지역 : 8개 시·도 36개 시·군·구
- 대상면적 : 1,561km<sup>2</sup>

### □ 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 : 동·서·남해안 및 내륙권 개발구역

#### ○ 정의

- 동·서·남해안 : 동해안·서해안·남해안선에 연접한 기초자치단체
- 내륙권 : 해안권과는 별도로 지역 경쟁력 향상을 위하여 지방자치단체 간 연계·협력 사업을 공동으로 추진하는데 적합한 권역
- 개발구역 : 해안권 또는 내륙권 개발사업을 시행하기 위해 지정·고시된 지역

## ○ 근거 : 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 제7조

- 동·서·남해안권 및 내륙권을 동북아시아의 새로운 경제권 및 국제적 관광지역으로 발전시키는데 필요한 사항을 규정하여 경제·문화·관광 등 지역산업을 활성화하고 지역 간 교류와 국제협력 증대를 통하여 국가경쟁력 강화와 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 함(「동·서·남해안권 및 내륙권 발전 특별법」 제1조)

**〈동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법(법률 제17171호)〉**

**제7조(개발구역의 지정 등)** ① 국토교통부장관은 종합계획에 반영된 개발사업의 시행을 위하여 시·도지사의 요청에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회와 「자연공원법」 제9조제1항에 따른 국립공원위원회(같은 법 제2조에 따른 공원구역을 포함하는 경우에 한정한다), 「건축법」 제4조에 따라 국토교통부에 두는 건축위원회 및 국토정책위원회의 심의를 거쳐 다음 각 호의 사항을 고려하여 개발구역을 지정할 수 있다. 개발구역의 지정을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다. 다만, 건축분야 위원 2명 이상이 참석한 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회에서 「건축법」 제4조에 따른 건축위원회의 심의사항을 심의한 경우 건축위원회의 심의를 거친 것으로 본다.

## ○ 지정기준

- 「동·서·남해안권 및 내륙권 발전 특별법」 제7조 제1항에 따른 개발구역의 지정
  - 개발사업이 해안권 및 내륙권의 화합을 선도하고 경제축 구축을 통한 지역발전 및 국가경쟁력 강화에 기여하는 공익성을 갖출 것
  - 개발사업이 환경적으로 지속가능한 사업일 것
  - 개발사업이 해당 지역의 특성 및 여건에 부합할 것
  - 개발사업의 투자계획 등이 실현 가능할 것
  - 그 밖에 대통령령으로 정하는 요건에 부합할 것
- 「동·서·남해안권 및 내륙권 발전 특별법 시행령」 제7조에 따른 지정요건
  - 고용 증대 등 지역경제 활성화에 효과가 클 것
  - 인근 지역에서 시행 중이거나 예정된 다른 법령에 따른 개발사업과 연계함으로써 지역발전의 효과가 클 것

## ○ 해안권 및 내륙권의 범위

- 해안권 : 10개 시·도 73개 시·군·구
- 내륙권 : 16개 시·도 73개 시·군·구

## □ 「산림기본법」 : 산촌진흥지역

## ○ 정의

- 산촌 : 산림면적의 비율이 현저히 높고 인구밀도가 낮은 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역
  - 행정구역면적에 대한 산림면적의 비율이 70퍼센트 이상일 것
  - 인구밀도가 전국 읍·면의 평균 이하일 것
  - 행정구역면적에 대한 경지면적의 비율이 전국 읍·면의 평균 이하일 것

## ○ 근거 : 「산림기본법」 제28조

- 산림의 다양한 기능을 증진하고 임업의 발전을 도모함으로써 국민의 삶의 질 향상과 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 함(「산림기본법」 제1조)
- 산촌의 진흥을 위하여 필요한 지역을 산촌진흥지역으로 지정(「산림기본법」 제28조)

## 〈산림기본법(법률 제16707호)〉

**제28조(산촌진흥지역의 지정)** ① 시·도지사는 산촌의 진흥을 위하여 필요한 지역을 산촌진흥지역으로 지정할 수 있다.  
 ② 산촌진흥지역의 지정요건 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## ○ 지정기준

- 「산림기본법 시행령」 제12조에 따른 지정요건
  - 산림자원의 다목적 이용과 임산물 생산기반의 조성 등 임업경영 여건이 양호한 산촌

- 산림자원의 이용·관리를 위하여 임업기능인력의 육성 등 지원이 필요한 산촌
- 도로 및 상·하수도 등 생활환경정비 수준이 전국 읍·면지역 평균 이하이고, 지역주민 1인당 소득수준이 전국 읍·면지역 평균 이하인 산촌

#### ○ 산촌지역의 범위

- 2005년 11월 산촌지역(전국의 임야율 70% 이상, 경지율 21%, 인구밀도 111명/km<sup>2</sup> 이하)으로 508개 읍·면(12개 시·도, 119개 군) 중 419개 면(8개 도, 105개 시·군)을 지정고시하였음
- 2014년에는 임야율 70% 이상, 경지율 19.7% 이하, 인구밀도 106/km<sup>2</sup> 이하를 기준으로 466개 읍·면을 산촌지역으로 설정하였음

#### 〈산촌 설정 기준〉

구분		1997년	2003년	2014년
산촌에 해당하는 읍·면		537개	507개	466개
산촌 설정 기준	임야율	70% 이상	70% 이상	70% 이상
	경지율	26% 이하	21% 이하	19.7% 이하
	인구밀도	144명/km <sup>2</sup> 이하	111명/km <sup>2</sup> 이하	106명/km <sup>2</sup> 이하

- 「제2차 산촌진흥기본계획(2018~2027)」에 따른 전국 산촌지역은 109개 군, 466개 읍·면임

#### □ 「농지법」, 「농어촌발전특별조치법(폐지)」 : 농업·농촌진흥지역

##### ○ 정의

- 농업진흥구역 : 농업의 진흥을 도모하여야 하는 지역으로서 농림축산식품부장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역
- 농업보호구역 : 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

## ○ 근거 : 「농지법」 제28조

- 농지의 소유·이용 및 보전 등에 필요한 사항을 정함으로써 농지를 효율적으로 이용하고 관리하여 농업인의 경영 안정과 농업 생산성 향상을 바탕으로 농업 경쟁력 강화와 국민경제의 균형 있는 발전 및 국토 환경 보전에 이바지하는 것을 목적으로 함(「농지법」 제1조)
- 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정함(「농지법」 제28조 제1항)

**〈농지법(법률 제18021호)〉**

**제28조(농업진흥지역의 지정)** ① 시·도지사는 농지를 효율적으로 이용하고 보전하기 위하여 농업진흥지역을 지정한다.

② 제1항에 따른 농업진흥지역은 다음 각 호의 용도구역으로 구분하여 지정할 수 있다.

1. 농업진흥구역: 농업의 진흥을 도모하여야 하는 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 농림축산식품부장관이 정하는 규모로 농지가 집단화되어 농업 목적으로 이용할 필요가 있는 지역
  - 가. 농지조성사업 또는 농업기반정비사업이 시행되었거나 시행 중인 지역으로서 농업용으로 이용하고 있거나 이용할 토지가 집단화되어 있는 지역
  - 나. 가목에 해당하는 지역 외의 지역으로서 농업용으로 이용하고 있는 토지가 집단화되어 있는 지역
2. 농업보호구역: 농업진흥구역의 용수원 확보, 수질 보전 등 농업 환경을 보호하기 위하여 필요한 지역

## ○ 지정기준

- 「농지법」 제28조, 「농업진흥지역관리규정」 제3조에 따른 지정요건
- 진흥지역은 해당 지역의 자연적, 경제·사회적 특성을 반영함으로써 합리적인 보전·이용을 도모할 수 있도록 평야지·중간지 또는 산간지로 농업지대를 구분하고 농업지대별로 지정기준을 달리 적용함
- 진흥구역의 지정기준은 생산성이 높은 농지로서 영농기계화로 노동력과 비용을 절감할 수 있고 경지정리·용수개발 등 생산기반투자의 효율이 높은 농지집단지역이 지정될 수 있도록 하는데 그 목표를 두고 설정하게 됨

- 신규지정·편입·대체지정시의 적용기준 : 농지집단화도, 토지생산성(농촌진흥청에서 분류한 토지적성등급과 경사도에 따르는 기준을 농업지대별로 적용하되, 농지개량사업으로 토양개량이 가능한 지역은 기준이하라도 진흥구역에 포함)

#### 〈농촌진흥지역 지정기준〉

지대별	논		밭		과수원	
	경사도	토지적성등급	경사도	토지적성등급	경사도	토지적성등급
평야지	5% 이하	2급지 이상	7% 이하	2급지 이상	15% 이하	3급지 이상
중간지	5% 이하	3급지 이상	7% 이하	2급지 이상	15% 이하	3급지 이상
산간지	7% 이하	3급지 이상	7% 이하	2급지 이상	15% 이하	3급지 이상

- 주민희망지역 지정기준 : 지역주민이 농업진흥지역 편입을 희망하는 지역으로서 경사도 기준에 관계없이 진흥구역으로 지정할 수 있으며, 농업지대구분, 도시계획구역 안·밖의 구분 없이 다음 기준을 적용함

#### 〈주민희망지역 지정기준〉

농지 집단화도	논		밭		과수원	
	경사도	토지적성등급	경사도	토지적성등급	경사도	토지적성등급
3ha 이상	7% 이하	3급지 이상	15% 이하	3급지 이상	% 이하	3급지 이상

#### □ 「수산업·어촌 발전 기본법」 : 어촌지역

##### ○ 정의

- 어촌지역 : 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 지역

##### ○ 근거 : 「수산업·어촌 발전 기본법」

- 수산업과 어촌이 나아갈 방향과 국가의 정책 방향에 관한 기본적인 사항을 규정하여 수산업과 어촌의 지속가능한 발전을 도모하고 국민의 삶의

질 향상과 국가 경제 발전에 이바지하는 것을 목적으로 함(「수산업·어촌 발전 기본법」 제1조)

#### ○ 지정기준

- 「수산업·어촌 발전 기본법」 제3조에서 어촌지역을 정의하고 있음
  - 하천·호수 또는 바다에 인접하여 있거나 어항의 배후에 있는 지역 중 주로 수산업으로 생활하는 읍·면의 전 지역, 동외 지역 중 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제36조 제1항 제1호에 따라 지정된 상업지역 및 공업지역을 제외한 지역

#### □ 「친수구역 활용에 관한 특별법」 : 친수구역

##### ○ 정의

- 친수구역 : 국가하천의 하천구역 경계로부터 양안 2킬로미터 범위 내의 지역을 대통령령으로 정한 비율 이상 포함하여 친수구역의 지정(「친수구역 활용에 관한 특별법」 제4조)에 따라 지정된 구역

##### ○ 근거 : 「친수구역 활용에 관한 특별법」 제4조

- 국가하천의 주변지역을 체계적이고 계획적으로 조성·이용하여 난개발을 방지하고 지속가능한 발전을 도모하며, 그에 따른 이익을 하천의 정비 및 관리 등에 활용함으로써 공공복지의 증진에 기여함을 목적으로 함(「친수구역 활용에 관한 특별법」 제1조)
- 국가하천의 정비·복원 등으로 친수여건이 조성되는 주변지역 중 지속가능한 친수공간으로 조성·이용하기 위하여 필요하다고 인정하는 지역을 친수구역으로 지정함(「수산업·어촌 발전 기본법」 제4조)

#### 〈친수구역 활용에 관한 특별법(법률 제17814호)〉

**제4조(친수구역의 지정 등)** ① 환경부장관은 국가하천의 정비·복원 등으로 친수여건이 조성되는 주변지역 중 지속가능한 친수공간으로 조성·이용하기 위하여 필요하다고 인정하는 지역을 친수구역으로 지정할 수 있다. 이 경우 지정하고자 하는 친수구역의 면적은 대통령령으로 정한 규모 이상이어야 한다.



## ○ 지정기준

- 「친수구역 활용에 관한 특별법」 제4조에 따른 지정요건
  - 국가하천의 하천구역 경계로부터 양안 2km 범위 내의 지역 중 환경부장관이 지정하는 지역
  - 「친수구역 활용에 관한 특별법 시행령」에서 정하고 있는 친수구역의 범위는 100분의 50이며, 친수구역의 규모는 10만 제곱미터를 의미함

## □ 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등 : 4대강수계 수변구역

## ○ 정의

- 수변구역 : 한강수계, 금강수계, 낙동강수계, 영산강·섬진강수계의 수질을 보전하기 위한 지역

## ○ 근거 : 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등 제4조

- 한강수계·금강수계·낙동강수계·영산강·섬진강수계의 수자원과 오염원을 적절하게 관리하고 상수원 상류지역의 수질 개선과 주민지원사업을 효율적으로 추진하여 상수원의 수질을 개선함을 목적으로 함(「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등 제1조)
- 한강수계의 수질 보전을 위하여 팔당호, 한강(팔당댐부터 충주 조정지댐까지의 구간으로 한정), 북한강(팔당댐부터 의암댐까지의 구간으로 한정) 및 경안천(하천법에 따라 지정된 구간으로 한정)의 양안 중 다음 각 호에 해당되는 지역으로서 필요하다고 인정하는 지역을 수변구역으로 지정함(「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 제4조)

**〈한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률(법률 제17814호)〉**

**제4조(수변구역의 지정·해제 등)** ① 환경부장관은 한강수계의 수질 보전을 위하여 팔당호, 한강(팔당댐부터 충주 조정지댐까지의 구간으로 한정한다), 북한강(팔당댐부터 의암댐까지의 구간으로 한정한다) 및 경안천(「하천법」에 따라 지정된 구간으로 한정한다)의 양안(兩岸) 중 다음 각 호에 해당되는 지역으로서 필요하다고 인정하는 지역을 수변구역으로 지정·고시한다.

1. 특별대책지역은 그 하천(「하천법」 제2조 제1호에 따른 하천을 말한다. 이하 같다)·호소(「물환경보전법」 제2조 제14호에 따른 호소를 말한다. 이하 같다)의 경계로부터 1킬로미터 이내의 지역

2. 특별대책지역 외의 지역은 그 하천·호소(湖沼)의 경계로부터 500미터 이내의 지역

② 환경부장관은 제1항에 따른 수변구역(이하 "수변구역"이라 한다)을 지정·고시하려면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 수변구역에서 제외하여야 한다.

1. 상수원보호구역

2. 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제3조에 따른 개발제한구역

3. 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제6호에 따른 군사기지 및 군사시설 보호구역

4. 「하수도법」 제2조 제15호에 따른 하수처리구역

5. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제6조 제1호에 따른 도시지역과 같은 법 제51조 제3항에 따른 지구단위계획구역(주거형으로 한정한다)

6. 법률 제5932호 한강수계상수원수질개선및주민지원등에관한법을 시행 당시 자연마을이 형성되어 있는 지역으로서 제4항에 따른 현지 실태 조사 결과에 따라 제외되는 지역

○ 지정기준

- 「한강수계 상수원수질개선 및 주민지원 등에 관한 법률」 등 제4조에 따른 지정요건

- 특별대책지역은 그 하천·호소의 경계로부터 1킬로미터 이내의 지역이며, 특별대책지역 외의 지역은 그 하천·호소의 경계로부터 500미터 이내의 지역

□ 「백두대간 보호에 관한 법률」 : 백두대간보호지역

○ 정의

- 백두대간 : 백두산에서 시작하여 금강산, 설악산, 태백산, 소백산을 거쳐 지리산으로 이어지는 큰 산줄기
- 백두대간보호지역 : 백두대간 중 특별히 보호할 필요가 있다고 인정되는 지역

○ 근거 : 「백두대간 보호에 관한 법률」 제6조

- 백두대간의 보호에 필요한 사항을 규정하여 무분별한 개발행위로 인한 훼손을 방지함으로써 국토를 건전하게 보전하고 쾌적한 자연환경을 조성함을 목적으로 함(「백두대간 보호에 관한 법률」 제1조)
- 백두대간 중 생태계, 자연경관 또는 산림 등에 대하여 특별한 보호가 필요하다고 인정하는 지역을 보호지역으로 지정할 수 있음(「백두대간 보호에 관한 법률」 제6조)

**<백두대간 보호에 관한 법률(법률 제17318호)>**

**제6조(백두대간보호지역의 지정)** ① 환경부장관은 산림청장과 협의하여 백두대간보호지역(이하 “보호지역”이라 한다)의 지정에 관한 원칙과 기준을 정한다. 다만, 사회적·경제적·지역적 여건의 변화로 원칙과 기준의 변경이 불가피하다고 인정하는 경우에는 산림청장과 협의하여 변경할 수 있다.

② 산림청장은 백두대간 중 생태계, 자연경관 또는 산림 등에 대하여 특별한 보호가 필요하다고 인정하는 지역을 제1항 본문에 따른 원칙과 기준에 따라 환경부장관과 협의하여 보호지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 보호지역은 다음 각 호와 같다.

1. 핵심구역: 백두대간의 능선을 중심으로 특별히 보호하려는 지역
2. 완충구역: 핵심구역과 맞닿은 지역으로서 핵심구역 보호를 위하여 필요한 지역

③ 보호지역의 지정 절차에 관하여는 제4조 제3항·제5항 및 제6항을 준용하되, 필요한 경우 해당 지역주민의 의견을 들을 수 있다.

④ 산림청장은 제2항에 따라 보호지역을 지정하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 관보에 고시하고 관계 중앙행정기관의 장과 도지사에게 통보하여야 한다.

⑤ 관계 도지사 또는 시장·군수는 보호지역의 지정과 관련되는 서류를 일반인이 열람할 수 있게 하여야 한다.

○ 지정기준

- 「백두대간 보호에 관한 법률」 제6조에 따른 지정요건
  - 핵심구역 : 백두대간의 능선을 중심으로 특별히 보호하려는 지역
  - 완충구역 : 핵심구역과 맞닿은 지역으로서 핵심구역 보호를 위하여 필요한 지역

## 〈백두대간 산출기〉

구분	백두대간 정맥
한북정맥	강원도 세포군 소재의 식개산에서 운악산, 한강봉을 거쳐 경기도 파주시 소재의 장명산으로 이어지는 산줄기
낙동정맥	강원도 태백시 소재의 매봉산에서 운주산, 엄광산을 거쳐 부산광역시 사하구 소재의 물운대로 이어지는 산줄기
한남금북정맥	충청북도 보은군 소재의 속리산에서 보광산, 소속리산을 거쳐 경기도 안성시 소재의 칠장산으로 이어지는 산줄기
한남정맥	경기도 안성시 소재의 칠장산에서 광고산, 가현산을 거쳐 경기도 김포시 소재의 문수산으로 이어지는 산줄기
금북정맥	경기도 안성시 소재의 칠장산에서 백월산, 오서산을 거쳐 충청남도 태안군 소재의 지령산으로 이어지는 산줄기
금남호남정맥	경상남도 함양군 소재의 영취산에서 장안산, 마이산을 거쳐 전라북도 진안군 소재의 조약봉으로 이어지는 산줄기
금남정맥	전라북도 진안군 소재의 조약봉에서 쓰리재, 계룡산을 거쳐 충청남도 부여군 소재의 부소산으로 이어지는 산줄기
호남정맥	전라북도 진안군 소재의 조약봉에서 내장산, 무등산을 거쳐 전라남도 광양시 소재의 백운산으로 이어지는 산줄기
낙남정맥	경상남도 산청군 소재의 지리산에서 옥산, 불모산을 거쳐 경상남도 김해시 소재의 분성산으로 이어지는 산줄기

## □ 「농어촌발전특별조치법(폐지)」 : 농어촌정주생활권

## ○ 정의

- 농어촌정주생활권 : 농어촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하고 농어민의 복지를 향상시키기 위한 지역

## ○ 근거 : 「농어촌발전특별조치법」 제32조

- 농수산업의 발전을 도모하고 농어민의 이익을 보호하기 위하여 농수산업의 구조를 개선하여 생산성을 향상시키고 농어촌공업을 육성하는 등 농어촌의 소득원을 확충하며 생활환경을 개선하여 농어촌을 쾌적한 생활환경으로 조성함으로써 농어민의 복지향상에 이바지함을 목적으로 함(「농어촌발전특별조치법」 제1조)

- 농어촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설 등을 종합적으로 정비·확충하고 농어민의 복지를 향상시키기 위하여 농어촌정주생활권을 개발하여야 함(「농어촌발전특별조치법」 제32조)

**〈농어촌발전특별조치법(법률 제4552호)〉**

**제32조(농어촌정주생활권의 개발)** 정부는 농어촌지역의 생활환경, 산업기반 및 편익·복지시설등을 종합적으로 정비·확충하고 농어민의 복지를 향상시키기 위하여 농어촌정주생활권(이하 “定住生活圈”이라 한다)을 개발하여야 한다.

**제33조(정주생활권의 개발대상지역)** 정주생활권의 개발은 면의 지역을 대상으로 한다. 다만, 효율적인 개발을 위하여 필요한 경우 인근 읍·면의 지역을 포함할 수 있다.

○ 지정기준

- 「농어촌발전특별조치법」 제33조에 따른 지정요건
  - 면 지역
  - 효율적인 개발을 위하여 필요한 경우 인근 읍·면 지역 포함

□ 「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률」 : 간척지 및 간척지활용사업구역

○ 정의

- 간척지 : 한국농어촌공사 및 농지관리기금법에 따른 농지관리기금으로 공유수면 또는 간석지(干潟地)[만조수위선(滿潮水位線)과 간조수위선(干潮水位線) 사이를 말한다]를 매립 또는 배수(排水)하여 새롭게 조성한 토지
- 간척지활용사업구역 : 간척지활용사업을 위하여 설정된 구역으로서 제8조에 따라 지정·고시된 지역

○ 근거 : 「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률」 제1조 및 제8조

- 간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 사항을 규정함으로써 식량자급률을 제고하고 농어업의 경쟁력 강화와 국민경제 발전에 이바지함을 목적으로 함(「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률」 제1조)

- 농림축산식품부장관은 간척지활용사업구역을 지정함(「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률」 제8조)

**〈간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률(법률 제17618호)〉**

**제8조(간척지활용사업구역의 지정)** ① 농림축산식품부장관은 간척지활용사업구역을 지정하는 경우에는 다음 각 호의 사항을 포함하는 간척지활용사업계획(이하 "사업계획"이라 한다)을 수립하여 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 미리 협의하여야 한다.

1. 간척지활용사업구역의 명칭·위치 및 면적
2. 간척지활용사업구역의 지정 목적
3. 간척지활용사업의 내용 및 기간
4. 간척지활용사업의 효과
5. 간척지활용사업의 시행자 및 시행방식에 관한 사항
6. 자원조달계획 및 연도별 투자계획
7. 주요 기반시설의 설치계획
8. 환경보호와 경관보존에 관한 계획
9. 자연재해 예방 대책 및 재난방지에 관한 계획
10. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사항

○ 지정기준

- 「간척지의 농어업적 이용 및 관리에 관한 법률」 제2조에 따른 지정요건
  - 공유수면 또는 간척지를 매립 또는 배수하여 새롭게 조성한 토지

□ 「갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률」 : 갯벌 및 갯벌관리구역

○ 정의

- 갯벌 : 만조(滿潮) 때 수위선(水位線)과 지면의 경계선으로부터 간조(干潮) 때 수위선과 지면의 경계선까지의 지역으로 자연적으로 형성된 펄, 모래, 자갈 등 평평한 지역
- 주변지역 : 바닷가(「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조 제1항 제3호에 따른 해안선으로부터 지적공부(地籍公簿)에 등록된 지역까지의 사이) 「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조 제1항 제2호를 기준으로 한 수심 6미터 이내의 해역

- 갯벌생태계 : 갯벌 및 그 주변지역에 서식하는 생물공동체와 이를 둘러싼 무기적(無機的) 또는 유기적 환경이 결합된 물질계 또는 기능계
  - 청정갯벌 : 갯벌생태계의 건강성과 갯벌 등에서 안전한 수산자원의 생산을 위하여 해양수산부장관이 지정한 갯벌 등
  - 갯벌생태마을 : 우수한 갯벌생태계와 수려한 경관을 보유하고 이를 지속가능하게 보전·이용할 수 있는 역량을 가진 마을
- 근거 : 「갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률」 제10조
- 갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 이용을 위하여 갯벌을 보전·관리하고 복원에 관한 사항을 정함으로써 생산적이고 건강하게 갯벌을 유지하는 것을 목적으로 함(「갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률」 제1조)
  - 해양수산부장관은 갯벌 등의 지역을 갯벌관리구역으로 지정할 수 있음(「갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률」 제10조)

**〈갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률(법률 제17171호)〉**

**제10조(갯벌관리구역의 지정 등)** ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 갯벌등의 지역을 갯벌관리구역(이하 “관리구역”이라 한다)으로 지정할 수 있다.

1. 우리나라 갯벌을 대표할 만한 경관이나 생태계를 갖고 있는 경우
2. 갯벌을 청정하고 건강하게 유지할 필요가 있는 경우
3. 그 밖에 갯벌의 지속가능한 이용과 보전을 위하여 대통령령으로 특별히 정한 경우

- 지정기준
- 「갯벌 및 그 주변지역의 지속가능한 관리와 복원에 관한 법률」 제10조에 따른 지정요건
  - 갯벌관리구역
    - 우리나라 갯벌을 대표할 만한 경관이나 생태계를 갖고 있는 경우
    - 갯벌을 청정하고 건강하게 유지할 필요가 있는 경우
    - 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제2조 제11호에 따른 해양

보호생물의 주요 서식처인 경우

- 안전사고가 발생할 가능성이 높은 경우
- 갯벌생태계의 보호와 원상회복이 필요한 경우
- 생물자원의 생산증대 조치가 필요한 경우
- 갯벌보전구역
  - 갯벌생태계가 우수하고 갯벌생물다양성이 풍부하여 우선적으로 보전·관리가 필요한 구역
- 갯벌안전관리구역
  - 안전사고 발생우려가 높은 갯벌등으로서 갯벌등의 이용과 관련된 사고를 예방하기 위한 안전조치가 우선적으로 필요한 구역
- 갯벌휴식구역
  - 갯벌생태계의 보호·회복 등을 위하여 휴식이 필요한 구역
- 갯벌생산구역
  - 수산종자의 방류, 산란장 조성 등 생물자원의 생산증대 조치를 우선적으로 실시할 수 있는 구역
- 갯벌체험구역
  - 갯벌생태관광 등을 하거나 이를 위한 시설을 설치할 수 있는 구역

#### □ 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 : 해양보호구역

##### ○ 정의

- 해양보호구역 : 해양생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 해양경관 등 해양자산이 우수하여 특별히 보전할 가치가 큰 구역

##### ○ 근거 : 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조

- 해양생태계를 인위적인 훼손으로부터 보호하고, 해양생물다양성을 보전하며 해양생물자원의 지속가능한 이용을 도모하는 등 해양생태계를 종합적이고 체계적으로 보전·관리함으로써 국민의 삶의 질을 높이고 해양자산을 보호함을 목적으로 함(「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제1조)



- 해양수산부장관은 해양생태계 및 해양경관 등을 특별히 보전할 필요가 있는 구역을 해양보호구역으로 지정·관리할 수 있음(「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조)

**〈해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률(법률 제17621호)〉**

**제25조(해양보호구역의 지정·관리)** ① 해양수산부장관은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하여 해양생태계 및 해양경관 등을 특별히 보전할 필요가 있는 구역을 해양보호구역으로 지정·관리할 수 있다.

○ 지정기준

- 「해양생태계의 보전 및 관리에 관한 법률」 제25조에 따른 지정요건
- 해양보호구역
  - 해양의 자연생태가 원시성을 유지하고 있거나 해양생물다양성이 풍부하여 보전 및 학술적 연구가치가 있는 해역
  - 해양의 지형·지질·생태가 특이하여 학술적 연구 또는 보전이 필요한 지역
  - 해양의 기초생산력이 높거나 해양보호생물의 서식지·산란지 등으로서 보전가치가 있다고 인정되는 해역
  - 다양한 해양생태계를 대표할 수 있거나 표본에 해당하는 해역
  - 산호초·해초 등의 해저경관 및 해양경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 해역
  - 해양생태계의 탄소흡수원 기능을 유지하거나 증진하기 위하여 보전이 필요한 지역
  - 그 밖에 해양생태계의 효과적인 보전 및 관리를 위하여 특별히 필요한 해역으로서 대통령령으로 정하는 해역

## □ 「자연환경보전법」 : 생태·경관보전지역

### ○ 정의

- 생태·경관보전지역 : 생물다양성이 풍부하여 생태적으로 중요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 가치가 큰 지역
- 생태마을 : 생태적 기능과 수려한 자연경관을 보유하고 이를 지속가능하게 보전·이용할 수 있는 역량을 가진 마을

### ○ 근거 : 「자연환경보전법」 제13조

- 자연환경을 인위적 훼손으로부터 보호하고, 생태계와 자연경관을 보전하는 등 자연환경을 체계적으로 보전·관리함으로써 자연환경의 지속가능한 이용을 도모하고, 국민이 쾌적한 자연환경에서 여유있고 건강한 생활을 할 수 있도록 함을 목적으로 함(「자연환경보전법」 제1조)
- 환경부장관은 생태·경관보전지역을 지정할 수 있음(「자연환경보전법」 제12조, 제13조)

### 〈자연환경보전법(법률 제17846호)〉

**제12조(생태·경관보전지역)** ① 환경부장관은 다음 각호의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 자연생태·자연경관을 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 생태·경관보전지역으로 지정할 수 있다.

② 환경부장관은 생태·경관보전지역의 지속가능한 보전·관리를 위하여 생태적 특성, 자연경관 및 지형여건 등을 고려하여 생태·경관보전지역을 다음과 같이 구분하여 지정·관리할 수 있다.

③ 환경부장관은 생태·경관보전지역이 군사목적 또는 천재·지변 그 밖의 사유로 인하여 제1항에 따른 생태·경관보전지역으로서의 가치를 상실하거나 보전할 필요가 없게 된 경우에는 그 지역을 해제·변경할 수 있다.

**제13조(생태·경관보전지역의 지정·변경절차)** ① 환경부장관은 생태·경관보전지역을 지정하거나 변경하고자 하는 때에는 다음의 내용을 포함한 지정계획서에 대통령령으로 정하는 지형도를 첨부하여 해당 지역주민과 이해관계인 및 지방자치단체의 장의 의견을 수렴한 후 관계중앙행정기관의 장과의 협의 및 중앙환경정책위원회의 심의를 거쳐야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 중앙환경정책위원회의 심의를 생략할 수 있다.

1. 지정사유 및 목적
2. 지정면적 및 범위
3. 자연생태·자연경관의 현황 및 특징
4. 토지이용현황
5. 핵심구역·완충구역 및 전이구역의 구분개요 및 해당 구역별 관리방안

## ○ 지정기준

- 「자연환경보전법」 제12조에 따른 지정요건
- 생태·경관보전지역
  - 자연상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부하여 보전 및 학술적연구가치가 큰 지역
  - 지형 또는 지질이 특이하여 학술적 연구 또는 자연경관의 유지를 위하여 보전이 필요한 지역
  - 다양한 생태계를 대표할 수 있는 지역 또는 생태계의 표본지역
  - 그 밖에 하천·산간계곡 등 자연경관이 수려하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역
- 생태·경관핵심보전구역
  - 생태계의 구조와 기능의 훼손방지를 위하여 특별한 보호가 필요하거나 자연경관이 수려하여 특별히 보호하고자 하는 지역
- 생태·경관완충보전구역
  - 핵심구역의 연접지역으로서 핵심구역의 보호를 위하여 필요한 지역
- 생태·경관전이(轉移)보전구역
  - 핵심구역 또는 완충구역에 둘러싸인 취약지역으로서 지속가능한 보전과 이용을 위하여 필요한 지역

## □ 「접경지역 지원 특별법」 : 접경지역 및 접경특화발전지구

## ○ 정의

- 접경지역 : 1953년 7월 27일 체결된 「군사정전에 관한 협정」에 따라 설치된 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군과 「군사기지 및 군사시설 보호법」 제2조 제7호에 따른 민간인통제선 이남(以南)의 지역 중 민간인통제선과의 거리 및 지리적 여건 등을 기준으로 하여 대통령령으로 정하는 시·군
- 접경특화발전지구 : 접경지역 일대에 개발·조성되는 지구

## ○ 근거 : 「접경지역 지원 특별법」 제17조

- 남북 분단으로 낙후된 접경지역의 지속가능한 발전에 필요한 사항을 규정하여 새로운 성장동력을 창출하고 주민의 복지향상을 지원하며, 자연환경의 체계적인 보전·관리를 통하여 국가의 경쟁력 강화와 균형발전에 이바지하는 것을 목적으로 함(「접경지역 지원 특별법」 제1조)
- 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와의 협의를 거쳐 접경지역정책심의위원회의 심의를 거쳐 접경특화발전지구를 지정할 수 있음(「접경지역 지원 특별법」 제17조)

## 〈접경지역 지원 특별법(법률 제17520호)〉

- 제17조(접경특화발전지구 지정·운영 등)** ① 행정안전부장관은 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 시·도지사와의 협의를 거쳐 제9조에 따른 접경지역정책심의위원회의 심의를 거쳐 접경특화발전지구를 지정할 수 있다.
- ② 행정안전부장관은 제1항에 따라 접경특화발전지구를 지정한 때에는 그 사업시행계획을 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다. 다만, 국방상 기밀에 관한 사항은 이를 제외하고 고시할 수 있다.
- ③ 제1항 및 제2항에 따라 지정·고시된 접경특화발전지구는 고시된 날부터 5년, 제13조에 따른 사업시행이 승인된 날부터 3년 안에 해당 사업을 착수하지 아니하면 사업시행 승인의 효력을 상실한다.
- ④ 행정안전부장관은 제1항 및 제2항에 따라 지정·고시된 접경특화발전지구가 접경지역 이용 및 보존사업의 시행에 더 이상 필요하지 아니하다고 인정하는 때에는 제9조에 따른 접경지역정책심의위원회의 심의를 거쳐 접경특화발전지구의 지정을 해제하고, 대통령령으로 정하는 바에 따라 고시하여야 한다.
- ⑤ 접경특화발전지구 지정과 고시에 관한 구체적인 사항은 대통령령으로 정한다.

## ○ 지정기준

- 「접경지역 지원 특별법 시행령」 제18조에 따른 지정요건
- 접경지역 : 비무장지대 또는 해상의 북방한계선과 잇닿아 있는 시·군
  - 인천광역시 : 강화군, 옹진군
  - 경기도 : 김포시, 파주시, 연천군
  - 강원도 : 철원군, 화천군, 양구군, 인제군, 고성군

- 접경지역 : 대통령령으로 정하는 시·군
  - 경기도 : 고양시, 양주시, 동두천시, 포천시
  - 강원도 : 춘천시
- 비무장지대 내 집단취락지역
  - 경기도 파주시 군내면에 위치한 집단취락지역
- 접경특화발전지구
  - 접경지역 경제의 성장동력을 창출할 수 있고, 인근 지역에 미치는 파급 효과가 클 것으로 예상되는 지역
  - 남한과 북한의 인적·물적 자원을 효율적으로 활용할 수 있는 지역
  - 철도·도로·항만 등 기반시설이 갖추어져 있어 교통·물류의 중심축 형성이 가능한 지역
  - 지역 생활권 거점도시로의 개발이 필요한 지역

□ 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 : 미군공여구역 주변지역, 반환공여구역 주변지역, 지원도시사업구역

○ 정의

- 공여구역 : 「대한민국과아메리카합중국간의상호방위조약」 제4조에의한 시설과 구역 및 「대한민국에서의합중국군대의지위에관한협정」 제2조의 규정에 의하여 대한민국이 미합중국에게 주한미군의 사용을 위하여 제공한 시설 및 구역
- 반환공여구역 : 공여구역 중 미합중국이 대한민국에 반환한 공여구역
- 지원도시사업구역 : 주한미군기지이전으로 공동화된 지역경제의 활성화와 낙후지역의 발전을 촉진하기 위하여 대통령이 정하는 바에 따라 지정·고시하는 구역

○ 근거 : 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제20조

- 대한민국의 방위를 위하여 대한민국 영역 안에서 미합중국 군대에게 공여되거나, 공여되었던 구역으로 인해 낙후된 주변지역의 경제를 진흥시

켜 지역 간의 균형 있는 발전과 주민의 복리 증진을 도모하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 함(「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제1조)

- 국토교통부장관은 주한미군기지 이전지역으로 공동화된 지역경제 활성화와 낙후지역의 발전을 촉진하기 위하여 지원도시사업구역을 지정할 수 있음(「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제20조)

**〈주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법(법률 제17521호)〉**

**제20조(지원도시사업구역 지정 등)** ① 국토교통부장관은 주한미군기지 이전지역으로 공동화된 지역경제 활성화와 낙후지역의 발전을 촉진하기 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제8조 및 동법 제22조의 규정에도 불구하고 지원도시사업구역을 지정할 수 있다.

○ 지정기준

- 「주한미군 공여구역주변지역 등 지원 특별법」 제2조에 따른 지정요건
- 공여구역주변지역
  - 공여구역이 소재한 읍·면·동(행정동) 및 공여구역이 소재한 읍·면·동에 연접한 읍·면·동 지역으로서 대통령령이 정하는 지역(공여구역은 제외)
- 반환공여구역주변지역
  - 반환공여구역이 소재한 읍·면·동 및 반환공여구역이 소재한 읍·면·동에 연접한 읍·면·동 지역으로서 대통령령이 정하는 지역(반환공여구역 제외)
- 지원도시사업구역
  - 주한미군기지가 이전으로 공동화된 지역경제의 활성화와 낙후지역의 발전을 촉진하기 위하여 대통령이 정하는 바에 따라 지정·고시하는 구역

□ 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 : 발전소 주변지역

○ 정의

- 발전소 주변지역

- 「전기사업법」 제2조 제4호에 따른 발전사업자가 가동·건설 중이거나 건설할 예정인 발전소(「댐건설·관리 및 주변지역지원 등에 관한 법률」에 따른 다목적댐 발전소와 발전원(發電源)의 종류별로 대통령령으로 정하는 시설용량 이하의 발전소는 제외)의 발전기가 설치되어 있거나 설치될 지점으로부터 반지름 5킬로미터 이내의 육지 및 섬지역이 속하는 읍·면·동의 지역
- 다만, 수력발전소, 조력발전소 또는 해상풍력발전소의 경우에는 발전(發電)과 관련이 있는 수계(水系)나 저수지 또는 바다의 인근지역으로서 대통령령으로 정하는 범위의 지역

○ 근거 : 「발전소주변지역 지원에 관한 법률 시행령」 제2조

- 발전소의 주변지역에 대한 지원사업을 효율적으로 추진하고 전력사업에 대한 국민의 이해를 증진하여 전원(電源) 개발을 촉진하고 발전소의 원활한 운영을 도모하여 지역발전에 기여함을 목적으로 함(「발전소주변지역 지원에 관한 법률」 제1조)
- 수력발전소, 조력발전소 또는 해상풍력발전소의 주변지역은 「전기사업법」 제2조 제4호에 따른 발전사업자가 가동·건설 중이거나 건설할 예정인 시설용량 1만킬로와트를 초과하는 수력발전소, 조력발전소 또는 해상풍력발전소의 인접지역으로서 해당 발전소의 발전기나 댐 또는 방조제를 기준으로 구분에 따른 지역이 속하는 읍·면·동의 지역(「발전소주변지역 지원에 관한 법률 시행령」 제2조)

**<발전소주변지역 지원에 관한 법률 시행령(대통령령 제31631호)>**

**제2조(수력발전소, 조력발전소 또는 해상풍력발전소의 주변지역 등)** ① 「발전소주변지역 지원에 관한 법률」(이하 “법”이라 한다) 제2조 단서에 따른 수력발전소, 조력발전소 또는 해상풍력발전소의 주변지역은 「전기사업법」 제2조 제4호에 따른 발전사업자(이하 “발전사업자”라 한다)가 가동·건설 중이거나 건설할 예정인 시설용량 1만킬로와트를 초과하는 수력발전소, 조력발전소 또는 해상풍력발전소의 인접지역으로서 해당 발전소의 발전기나 댐 또는 방조제를 기준으로 하여 다음 각 호의 구분에 따른 지역(이하 “기준지역”이라 한다)이 속하는 읍·면·동의 지역으로 한다.

② 법 제2조 본문에서 “발전원(發電源)의 종류별로 대통령령으로 정하는 시설용량 이하의 발전소”란 다음 각 호의 발전소를 말한다. 다만, 다음 각 호에도 불구하고 「전기사업법」 제2조 제11호에 따라 구역전기사업을 하는 자의 발전소, 같은 법 제2조제19호에 따른 자가용전기설비 및 같은 법 제92조의2에 따라 구역전기사업자로 적용을 받는 집단에너지사업자의 발전소는 시설용량이 1천만킬로와트 이하인 발전소를 말한다.

○ 지정기준

- 「발전소주변지역 지원에 관한 법률 시행령」 제2조에 따른 지정요건
- 양수발전소인 경우
  - 발전기로부터 반지름 5킬로미터 이내의 육지 및 섬지역
- 양수발전소 외의 수력발전소인 경우
  - 댐의 상류지역에서는 만수위선(滿水位線)으로부터 2킬로미터 이내의 육지 및 섬지역
  - 댐의 상류지역 외의 지역에서는 「하천법」에 따른 하천구역으로부터 2킬로미터 이내의 지역으로서 발전기 및 댐으로부터 반지름 5킬로미터 이내의 육지 및 섬지역
- 조력발전소인 경우
  - 방조제 안쪽 지역에서는 만수위선으로부터 2킬로미터 이내의 육지 및 섬지역
  - 방조제 안쪽 외의 지역에서는 발전기 및 방조제로부터 반지름 5킬로미터 이내의 육지 및 섬지역
- 해상풍력발전소인 경우
  - 육지의 해안선(「해양조사와 해양정보 활용에 관한 법률」 제8조 제1항



제3호에 따른 해안선) 중 발전기와 가장 가까운 지점을 기준으로 반지름 5킬로미터 이내의 해안선에서 육지 방향으로 수직 2킬로미터 이내의 육지지역

- 발전기를 중심으로 발전기에서 최근접해안지점까지의 거리를 반지름으로 하는 해역에 속하는 섬지역

#### □ 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 : 역세권 및 역세권개발구역

##### ○ 정의

- 역세권 : 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」, 「철도산업발전 기본법」 및 「도시철도법」에 따라 건설·운영되는 철도역과 인근의 철도시설 및 그 주변지역
  - 철도운영을 위한 건축물·건축설비
  - 철도차량 및 선로를 보수·정비하기 위한 선로보수기지, 차량정비기지, 차량유치시설
  - 철도역 등 철도시설의 개발에 따라 설치·이전·폐지가 필요한 철도의 선로 및 선로에 부대되는 시설
- 역세권개발구역 : 역세권개발사업을 시행하기 위해 지정·고시된 구역

##### ○ 근거 : 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제4조

- 역세권을 체계적이고 효율적으로 개발하기 위하여 필요한 사항을 정함으로써 역세권의 개발을 활성화하고 역세권과 인접한 도시환경을 개선하는데 이바지하는 것을 목적으로 함(「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제1조)
- 특별시장·광역시장 또는 도지사는 역세권개발사업이 필요하다고 인정하는 경우에는 역세권개발구역을 지정할 수 있음(「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제4조)

**〈역세권의 개발 및 이용에 관한 법률(법률 제17171호)〉**

**제4조(개발구역의 지정 등)** ① 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 역세권 개발사업이 필요하다고 인정하는 경우에는 역세권개발구역(이하 “개발구역”이라 한다)을 지정할 수 있다. 다만, 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 경우에는 국토교통부장관이 개발구역을 지정할 수 있다.

○ 지정기준

- 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」 제4조에 따른 지정요건
- 역세권 개발구역(국토교통부장관)
  - 철도역 등 철도시설(「도시철도법」에 따라 지방자치단체가 건설·운영하는 역은 제외)이 신설되거나 대통령령으로 정하는 규모 이상으로 증축 또는 개량되는 경우
  - 지정하고자 하는 개발구역이 대통령령으로 정하는 규모 이상인 경우
  - 철도역 등 철도시설의 체계적인 개발을 위하여 국토교통부장관이 필요하다고 인정하는 경우
- 역세권 개발구역(특별시장·광역시장 또는 도지사)
  - 철도역이 신설되어 역세권의 체계적·계획적인 개발이 필요한 경우
  - 철도역의 시설 노후화 등으로 철도역을 증축·개량할 필요가 있는 경우
  - 노후·불량 건축물이 밀집한 역세권으로서 도시환경 개선을 위하여 철도역과 주변지역을 동시에 정비할 필요가 있는 경우
  - 철도역으로 인한 주변지역의 단절 해소 등을 위하여 철도역과 주변지역을 연계하여 개발할 필요가 있는 경우
  - 도시의 기능 회복을 위하여 역세권의 종합적인 개발이 필요한 경우
  - 그 밖에 대통령령으로 정하는 경우

□ 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 : 개발제한구역, 도시자연공원구역, 시가화조정구역, 수자원보호구역, 입지규제최소구역 등

○ 정의

- 개발제한구역 : 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시 주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청으로 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 지역
- 도시자연공원구역 : 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생(植生)이 양호한 산지(山地)의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되는 지역
- 시가화조정구역 : 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 일정기간 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되는 지역
- 수자원보호구역 : 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지 구역
- 입지규제최소구역 : 도시지역에서 복합적인 토지이용을 증진시켜 도시정비를 촉진하고 지역 거점을 육성할 필요가 있다고 인정되는 지역과 그 주변지역의 전부 또는 일부 지역

○ 근거 : 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조, 제38조의2, 제39조, 제40조, 제40조의2

- 국토의 이용·개발과 보전을 위한 계획의 수립 및 집행 등에 필요한 사항을 정하여 공공복리를 증진시키고 국민의 삶의 질을 향상시키는 것을 목적으로 함(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제1조)
- 국토교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면 개발제한구역을 지정할 수 있음(「국

토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조)

- 시·도지사 또는 대도시 시장은 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생(植生)이 양호한 산지(山地)의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정하면 도시자연공원구역을 지정할 수 있음(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제38조의2)
- 시·도지사는 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되면 시가화조정구역을 지정할 수 있음(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제39조)
- 해양수산부장관은 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지에 대한 수산자원보호구역을 지정할 수 있음(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조)
- 다른 도시·군관리계획의 결정권자는 도시지역에서 복합적인 토지이용을 증진시켜 도시 정비를 촉진하고 지역 거점을 육성할 필요가 있다고 인정되면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역과 그 주변지역의 전부 또는 일부를 입지규제최소구역으로 지정할 수 있음(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2)

#### 〈국토의 계획 및 이용에 관한 법률(법률 제17893호)〉

**제38조(개발제한구역의 지정)** ① 국토교통부장관은 도시의 무질서한 확산을 방지하고 도시주변의 자연환경을 보전하여 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 도시의 개발을 제한할 필요가 있거나 국방부장관의 요청이 있어 보안상 도시의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정되면 개발제한구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

**제38조의2(도시자연공원구역의 지정)** ① 시·도지사 또는 대도시 시장은 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공하기 위하여 도시지역 안에서 식생(植生)이 양호한 산지(山地)의 개발을 제한할 필요가 있다고 인정하면 도시자연공원구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

**제39조(시가화조정구역의 지정)** ① 시·도지사는 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 도시 지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위하여 대통령령으로 정하는 기간 동안 시가화를 유보할 필요가 있다고 인정되면 시가화조정구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다. 다만, 국가계획과 연계하여 시가화조정구역의 지정 또는 변경이 필요한 경우에는 국토교통부장관이 직접 시가화조정구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

**제40조(수산자원보호구역의 지정)** 해양수산부장관은 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지에 대한 수산자원보호구역의 지정 또는 변경을 도시·군관리계획으로 결정할 수 있다.

**제40조의2(입지규제최소구역의 지정 등)** ① 제29조에 따른 도시·군관리계획의 결정권자(이하 “도시·군관리계획 결정권자”라 한다)는 도시지역에서 복합적인 토지이용을 증진시켜 도시 정비를 촉진하고 지역 거점을 육성할 필요가 있다고 인정되면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역과 그 주변지역의 전부 또는 일부를 입지규제최소구역으로 지정할 수 있다.

## ○ 지정기준

- 개발제한구역(「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 시행령」 제2조에 따른 지정요건
  - 도시가 무질서하게 확산되는 것 또는 서로 인접한 도시가 시가지로 연결되는 것을 방지하기 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역
  - 도시주변의 자연환경 및 생태계를 보전하고 도시민의 건전한 생활환경을 확보하기 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역
  - 국가보안상 개발을 제한할 필요가 있는 지역
  - 도시의 정체성 확보 및 적절한 성장 관리를 위하여 개발을 제한할 필요가 있는 지역
  - 개발제한구역은 공간적으로 연속성을 갖도록 지정하되, 도시의 자족성 확보, 합리적인 토지이용 및 적절한 성장 관리 등을 고려하여야 함
- 도시자연공원구역(「도시공원 및 녹지 등에 관한 법률 시행령」 제25조에 따른 지정요건
  - 도시지역 안의 식생이 양호한 수림의 훼손을 유발하는 개발을 제한할 필요가 있는 지역 등 도시의 자연환경 및 경관을 보호하고 도시민에게 건전한 여가·휴식공간을 제공할 수 있는 지역을 대상으로 지정할 것

- 「환경정책기본법」에 따른 환경성평가지도, 「자연환경보전법」에 따른 생태·자연도, 녹지자연도, 임상도 및 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 토지적성에 대한 평가 결과 등을 고려하여 지정할 것
- 시가화조정구역(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제39조에 따른 지정요건
  - 도시지역과 그 주변지역의 무질서한 시가화를 방지하고 계획적·단계적인 개발을 도모하기 위해 당해 도시지역과 그 주변지역의 인구의 동태, 토지의 이용상황, 산업발전상황 등을 고려하여 시가화조정구역을 지정함
- 수산자원보호구역(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조에 따른 지정요건
  - 해양수산부장관은 직접 또는 관계 행정기관의 장의 요청을 받아 수산자원을 보호·육성하기 위하여 필요한 공유수면이나 그에 인접한 토지를 수산자원보호구역으로 지정함
- 입지규제최소구역(「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제40조의2에 따른 지정요건
  - 도시·군기본계획에 따른 도심·부도심 또는 생활권의 중심지역
  - 철도역사, 터미널, 항만, 공공청사, 문화시설 등의 기반시설 중 지역의 거점 역할을 수행하는 시설을 중심으로 주변지역을 집중적으로 정비할 필요가 있는 지역
  - 세 개 이상의 노선이 교차하는 대중교통 결절지로부터 1킬로미터 이내에 위치한 지역
  - 「도시 및 주거환경정비법」 제2조 제3호에 따른 노후·불량건축물이 밀집한 주거지역 또는 공업지역으로 정비가 시급한 지역
  - 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제5호에 따른 도시재생활성화지역 중 같은 법 제2조 제1항 제6호에 따른 도시경제기반형 활성화계획을 수립하는 지역
  - 그 밖에 창의적인 지역개발이 필요한 지역으로 「산업입지 및 개발에 관

한 법률」 제2조 제8호 다목에 따른 도시첨단산업단지, 「빈집 및 소규모 주택 정비에 관한 특례법」 제2조 제3호에 따른 소규모주택정비사업의 시행구역, 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1항 제6호 나목에 따른 근린재생형 활성화계획을 수립하는 지역

□ 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 : 새만금사업지역

○ 정의

- 새만금사업지역 : 새만금방조제의 완성으로 형성되는 방조제와 방조제 안쪽 토지, 호소(湖沼) 지역

○ 근거 : 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제2조

- 새만금사업지역을 환경친화적 첨단복합용지로 개발·이용 및 보전함으로써 국토균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 함(「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제1조)
- “새만금사업지역”이란 새만금방조제의 완성으로 형성되는 방조제와 방조제 안쪽 토지, 호소(湖沼), 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역을 말함(「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제2조)

**〈새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법(법률 제18832호)〉**

**제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. “새만금사업지역”이란 새만금방조제의 완성으로 형성되는 방조제와 방조제 안쪽 토지, 호소(湖沼), 그 밖에 대통령령으로 정하는 지역을 말한다.

○ 지정기준

- 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제2조에 따른 지정요건
- 새만금사업지역
  - 새만금방조제의 완성으로 형성되는 방조제와 방조제 안쪽 토지, 호소(湖沼) 지역

- 새만금사업에 필요한 채석장 및 취토장(흙 채취장) 등의 부지로 사용하기 위하여 법 제34조에 따른 새만금개발청의 장이 법 제9조에 따라 용도별 개발기본계획으로 승인·고시한 지역
- 기본계획에 포함되고, 개발계획 승인을 받은 지역으로서 새만금방조제와 접하여 있는 「어촌·어항법」 제2조 제3호에 따른 어항(개발예정지 포함), 「항만법」 제2조 제1호에 따른 항만(개발예정지 포함) 및 같은 법 제2조 제5호 라목에 따른 항만친수시설(설치예정지 포함)
- 전라북도 군산시 옥도면 신시도리, 무녀도리, 선유도리 일대의 고군산군도 중 새만금청장이 지정·고시하는 지역

#### □ 「수도법」 : 상수원보호구역

##### ○ 정의

- 상수원보호구역 : 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역

##### ○ 근거 : 「수도법」 제7조

- 수도(水道)에 관한 종합적인 계획을 수립하고 수도를 적정하고 합리적으로 설치·관리하여 공중위생을 향상시키고 생활환경을 개선하게 하는 것을 목적으로 함(「수도법」 제1조)
- 환경부 장관은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원 보호를 위한 구역으로 지정할 수 있음(「수도법」 제7조)

#### 〈수도법(법률 제18419호)〉

**제7조(상수원보호구역 지정 등)** ① 환경부장관은 상수원의 확보와 수질 보전을 위하여 필요하다고 인정되는 지역을 상수원 보호를 위한 구역(이하 “상수원보호구역”이라 한다)으로 지정하거나 변경할 수 있다.



## ○ 지정기준

- 「수도법 시행령」 제11조에 따른 지정요건
- 상수원보호구역
  - 환경부장관은 상수원보호구역을 지정하거나 변경하려는 경우에는 취수원의 특성 및 지형 여건과 수질오염 상황 등을 고려하여야 함

## □ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 : 국가산업단지, 일반산업단지, 도시첨단산업단지, 스마트그린산업단지, 농공단지, 준산업단지

## ○ 정의

- 산업단지
  - 산업시설용지에 따른 시설과 이와 관련된 교육·연구·업무·지원·정보처리·유통 시설 및 이들 시설의 기능 향상을 위하여 주거·문화·환경·공원녹지·의료·관광·체육·복지 시설 등을 집단적으로 설치하기 위하여 포괄적 계획에 따라 지정·개발되는 일단(一團)의 토지
- 스마트그린산업단지
  - 입주기업과 기반시설·주거시설·지원시설 및 공공시설 등의 디지털화, 에너지 자립 및 친환경화를 추진하는 산업단지
- 산업단지 재생사업지구
  - 산업기능의 활성화를 위하여 산업단지 또는 공업지역 및 산업단지 또는 공업지역의 주변지역에 지정·고시되는 지구
- 준산업단지
  - 도시 또는 도시 주변의 특정 지역에 입지하는 개별 공장들의 밀집도가 다른 지역에 비하여 높아 포괄적 계획에 따라 계획적 관리가 필요한 일단의 토지 및 시설물

## ○ 근거 : 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조, 제7조의2, 제7조의5, 제8조, 제8조의3

- 산업입지의 원활한 공급과 산업의 합리적 배치를 통하여 균형 있는 국토

- 개발과 지속적인 산업발전을 촉진함으로써 국민경제의 건전한 발전에 이바지함을 목적으로 함(「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제1조)
- 국가산업단지는 국토교통부장관이 지정함(「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조)
  - 도시첨단산업단지는 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시시장이 지정함(「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조의2)
  - 산업단지지정권자는 산업단지를 스마트그린산업단지로 지정할 수 있음(「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제7조의5)
  - 농공단지는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정함(「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조)
  - 준산업단지는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정함(「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제8조의3)

#### 〈산업입지 및 개발에 관한 법률(법률 제18390호)〉

**제6조(국가산업단지의 지정)** ① 국가산업단지는 국토교통부장관이 지정한다.

**제7조(일반산업단지의 지정)** ① 일반산업단지는 시·도지사 또는 대도시시장이 지정한다. 다만, 대통령령으로 정하는 면적 미만의 산업단지의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 지정할 수 있다.

**제7조의2(도시첨단산업단지의 지정)** ① 도시첨단산업단지는 국토교통부장관, 시·도지사 또는 대도시시장이 지정하며, 시·도지사(특별자치도지사는 제외한다)가 지정하는 경우에는 시장·군수 또는 구청장의 신청을 받아 지정한다. 다만, 대통령령으로 정하는 면적 미만인 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 직접 지정할 수 있다.

**제7조의5(스마트그린산업단지의 지정 등)** ① 산업단지지정권자는 제6조, 제7조 또는 제7조의2에 따라 지정한 산업단지(준공인가를 받은 산업단지는 제외하되, 부분준공된 산업단지의 경우에는 아직 준공되지 아니한 부분을 말한다. 이하 이 장에서 같다)를 스마트그린산업단지로 지정하거나 제6조, 제7조 또는 제7조의2에 따라 산업단지로 지정함과 동시에 스마트그린산업단지로 지정할 수 있다.

**제7조의7(스마트그린국가시범산업단지의 지정 등)** ① 국토교통부장관은 선도적 스마트그린산업단지를 구현하기 위하여 제6조에 따른 국가산업단지 또는 제7조의2에 따라 국토교통부장관이 지정한 도시첨단산업단지 중 다음 각 호의 요건을 충족하는 산업단지를 스마트그린국가시범산업단지(이하 “국가시범산업단지”로 한다)로 지정하거나 산업단지로 지정함과 동시에 국가시범산업단지로 지정할 수 있다.

**제8조(농공단지의 지정)** ① 농공단지는 특별자치도지사 또는 시장·군수·구청장이 지정한다.

**제8조의3(준산업단지의 지정)** ① 준산업단지는 시·도지사(도지사는 제외한다) 또는 시장·군수·구청장이 지정한다.

## ○ 지정기준

- 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제11조에 따른 지정요건
- 국가산업단지
  - 국토교통부장관이 지정하며, 중앙행정기관의 장은 국가산업단지의 지정이 필요하다고 인정하면 대상지역을 정하여 국토교통부장관에게 국가산업단지로의 지정을 요청할 수 있음
- 도시첨단산업단지
  - 시·도지사 또는 대도시시장이 지정하며, 30만제곱미터 미만의 산업단지의 경우에는 시장·군수 또는 구청장이 지정할 수 있음
- 스마트그린산업단지
  - 산업단지지정권자는 국가산업단지, 일반산업단지 또는 도시첨단산업단지로 지정된 산업단지를 스마트그린산업단지로 지정하거나 국가산업단지, 일반산업단지 또는 도시첨단산업단지로 지정함과 동시에 스마트그린산업단지로 지정할 수 있음
- 농공단지
  - 대통령령으로 정하는 서류와 도면을 첨부한 산업단지개발계획을 작성하여 시·도지사의 승인을 받아야 함
- 준산업단지
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」상 공업지역, 계획관리지역 또는 개발진흥지구일 것(다만, 계획관리지역이 준산업단지로 지정하려는 지역의 면적의 100분의 50 이상인 경우에는 생산관리지역, 보전관리지역 또는 농림지역을 포함하여 준산업단지를 지정할 수 있음)
  - 준산업단지로 지정하려는 지역의 면적이 3만제곱미터 이상(「수도권정비계획법」상 자연보전권역인 경우는 3만제곱미터 이상 6만제곱미터 이하)일 것
  - 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받거나 같은 법 제14조에 따른 건축신고를 한 공장이나 물류시설의 부지 면적이 준산업단지로 지정하려는 지역의 면적의 100분의 40 이상일 것

- 준산업단지로 지정하려는 지역에 「건축법」 제11조에 따른 건축허가를 받거나 같은 법 제14조에 따른 건축신고를 한 공장이 2개 이상일 것(이 경우 같은 법인이나 사업자가 여러 개의 공장을 소유하였으면 그 여러 개의 공장은 1개의 공장으로 봄)
- 준산업단지로 지정하려는 지역의 토지면적의 2분의 1 이상에 해당하는 토지소유자와 공장소유자 총수의 2분의 1 이상의 동의를 얻을 것

#### □ 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 : 경제자유구역

##### ○ 정의

- 경제자유구역 : 외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선하기 위하여 조성된 지역

##### ○ 근거 : 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제18조의3

- 경제자유구역의 지정 및 운영을 통하여 외국인투자기업 및 국내복귀기업의 경영환경과 외국인의 생활여건을 개선함으로써 외국인투자자와 기업 유치 촉진하고 나아가 국가경쟁력의 강화와 지역 간의 균형발전을 도모함을 목적으로 함(「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제1조)
- 시·도지사는 산업통상자원부장관에게 경제자유구역의 지정을 요청할 수 있음(「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조)

#### 〈경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법(법률 제17893호)〉

**제4조(경제자유구역의 지정 등)** ① 시·도지사는 산업통상자원부장관에게 경제자유구역의 지정을 요청할 수 있다. 다만, 대상구역이 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 또는 특별자치도(이하 "시·도"라 한다)에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시·도지사가 공동으로 지정을 요청하여야 한다.

② 시·도지사는 제1항에 따라 경제자유구역의 지정을 요청하려는 경우에는 제6조 제1항 각 호의 사항이 포함된 경제자유구역개발계획(이하 "경제자유구역개발계획"이라 한다)을 작성하여 이를 제출하여야 한다. 이 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민의 의견을 미리 들어야 한다.

③ 시·도지사는 경제자유구역개발계획에 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조 제8호 가목부터 다목까지의 규정에 따른 산업단지에 관한 사항이 포함되어 있으면 제1항에 따라 경제자유구역의 지정을 요청하기 전에 국토교통부장관과 협의를 하여야 한다. 이 경우 국토교통부장관은 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제3조에 따른 산업입지정책심의회회의 심의를 거쳐야 한다.

- ④ 제1항에 따라 경제자유구역의 지정을 요청받은 산업통상자원부장관은 관계 행정기관의 장과의 협의와 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 경제자유구역개발계획을 확정하고 경제자유구역을 지정한다. 이 경우 제1항에 따라 경제자유구역의 지정을 요청한 시·도지사의 의견을 들어야 한다.
- ⑤ 산업통상자원부장관은 경제자유구역의 개발이 필요하다고 인정하면 관할 시·도지사의 동의를 받은 후 경제자유구역위원회의 심의·의결을 거쳐 경제자유구역개발계획을 수립하고 경제자유구역을 지정할 수 있다.
- ⑥ 산업통상자원부장관은 경제자유구역을 지정할 때 필요한 경우에는 경제자유구역을 둘 이상의 개발사업지구로 분할하여 개발하도록 할 수 있다.
- ⑦ 산업통상자원부장관은 경제자유구역의 개발에 필요한 토지가 확보되어 있는 등 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 경우에는 단계적으로 개발하도록 할 수 있다.
- ⑧ 산업통상자원부장관은 제4항이나 제5항에 따라 경제자유구역을 지정한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 관보에 고시하고, 지체 없이 이를 관할 시·도지사에게 통지하여야 한다. 이 경우 지형도면의 고시에 관하여는 「토지이용규제 기본법」 제8조에 따른다.
- ⑨ 제8항에 따른 통지를 받은 시·도지사는 그 내용을 14일 이상 일반인이 열람할 수 있게 하여야 한다.

## ○ 지정기준

- 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제5조에 따른 지정요건
- 경제자유구역
  - 경제자유구역기본계획에 부합할 것
  - 충분한 국내외 기업의 입주수요 확보가 가능할 것
  - 외국인 정주(定住)환경의 확보 또는 연계가 가능할 것
  - 경제자유구역의 개발에 필요한 부지와 광역교통망·정보통신망·용수(用水)·전력 등 기반시설의 확보가 가능할 것
  - 경제자유구역의 개발에 경제성이 있을 것
  - 지방자치단체의 재정부담, 민간자본 유치방안 등 자금조달계획이 실현 가능할 것
  - 그 밖에 전문인력 확보와 지속발전 가능성 등에 관하여 교통·통신 기반시설 및 생활여건 등에서 법 제6조 제1항 제9호의 산업유치계획에 필요한 전문인력의 확보가 용이할 것, 미래 세대가 사용할 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 여건을 저하시키지 아니하는 지속가능한 발전을 할 수 있을 것, 해당 경제자유구역의 개발 및 외국인 투자유치를 위한 전문

인력 및 전담기구를 갖추고 있을 것, 그 밖에 위원회의 심의를 거쳐 산업  
통상자원부장관이 고시하는 사항 등 대통령령으로 정하는 요건을 갖춘 것

□ 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 : 야생생물 특별보호구역, 야생동물 보호구역

○ 정의

- 야생생물 특별보호구역 : 멸종위기 야생생물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역
- 야생생물 보호구역 : 멸종위기 야생생물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역

○ 근거 : 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조, 제33조

- 야생생물과 그 서식환경을 체계적으로 보호·관리함으로써 야생생물의 멸종을 예방하고, 생물의 다양성을 증진시켜 생태계의 균형을 유지함과 아울러 사람과 야생생물이 공존하는 건전한 자연환경을 확보함을 목적으로 함(「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제1조)
- 환경부장관은 멸종위기 야생생물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 야생생물 특별보호구역으로 지정할 수 있음(「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조)
- 시·도지사나 시장·군수·구청장은 멸종위기 야생생물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역을 야생생물 보호구역으로 지정할 수 있음(「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제33조)

〈야생생물 보호 및 관리에 관한 법률(법률 제18171호)〉

**제27조(야생생물 특별보호구역의 지정)** ① 환경부장관은 멸종위기 야생생물의 보호 및 번식을 위하여 특별히 보전할 필요가 있는 지역을 토지소유자 등 이해관계인과 지방자치단체의 장의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 야생생물 특별보호구역(이하 "특별보호구역"이라 한다)으로 지정할 수 있다.

**제33조(야생생물 보호구역의 지정 등)** ① 시·도지사나 시장·군수·구청장은 멸종위기 야생생물 등을 보호하기 위하여 특별보호구역에 준하여 보호할 필요가 있는 지역을 야생생물 보호구역(이하 "보호구역"이라 한다)으로 지정할 수 있다.

## ○ 지정기준

- 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률 시행규칙」 제34조에 따른 지정요건
- 야생생물 특별보호구역
  - 멸종위기 야생생물의 집단서식지·번식지로서 특별한 보호가 필요한 지역
  - 멸종위기 야생동물의 집단도래지로서 학술적 연구 및 보전 가치가 커서 특별한 보호가 필요한 지역
  - 멸종위기 야생생물이 서식·분포하고 있는 곳으로서 서식지·번식지의 훼손 또는 해당 종의 멸종 우려로 인하여 특별한 보호가 필요한 지역

## □ 「산지관리법」 : 보전산지

## ○ 정의

- 보전산지
  - 임업용산지 : 산림자원의 조성과 임업경영기반의 구축 등 임업생산 기능을 증진을 위하여 필요한 산지
  - 공익용산지 : 임업생태와 함께 재해 방지, 수원 보호, 자연생태계 보전, 산지경관 보전, 국민보건휴양 증진 등의 공익기능을 위하여 필요한 산지
  - 준보전산지 : 보전산지 외의 산지

## ○ 근거 : 「산지관리법」 제4조

- 산지를 합리적으로 보전하고 이용하여 임업의 발전과 산림의 다양한 공익기능의 증진을 도모함으로써 국민경제의 건전한 발전과 국토환경의 보전에 이바지함을 목적으로 함(「산지관리법」 제1조)
- 산림청장은 산지를 합리적으로 보전하고 이용하기 위하여 전국의 산지를 대상으로 임업용산지, 공익용산지로 지정함(「산지관리법」 제4조)

### 〈산지관리법(법률 제18263호)〉

**제4조(산지의 구분)** ① 산지를 합리적으로 보전하고 이용하기 위하여 전국의 산지를 다음 각 호와 같이 구분한다.

1. 보전산지(保全山地)

- 가. 임업용산지(林業用山地): 산림자원의 조성과 임업경영기반의 구축 등 임업생산 기능의 증진을 위하여 필요한 산지로서 다음의 산지를 대상으로 산림청장이 지정하는 산지
- 나. 공익용산지: 임업생산과 함께 재해 방지, 수원 보호, 자연생태계 보전, 산지경관 보전, 국민 보건휴양 증진 등의 공익 기능을 위하여 필요한 산지로서 다음의 산지를 대상으로 산림청장이 지정하는 산지

2. 준보전산지: 보전산지 외의 산지

#### ○ 지정기준

- 「산지관리법」 제4조에 따른 지정요건
- 보전산지 : 임업용산지
  - 「산림자원의 조성 및 관리에 관한 법률」에 따른 채종림(採種林) 및 시험림의 산지
  - 「국유림의 경영 및 관리에 관한 법률」에 따른 보전국유림의 산지
  - 「임업 및 산촌 진흥촉진에 관한 법률」에 따른 임업진흥권역의 산지
  - 그 밖에 임업생산 기능의 증진을 위하여 필요한 산지로서 대통령령으로 정하는 산지
- 보전산지 : 공익용산지
  - 「산림문화·휴양에 관한 법률」에 따른 자연휴양림의 산지
  - 사찰림(寺刹林)의 산지
  - 제9조에 따른 산지전용·일시사용제한지역
  - 「야생생물 보호 및 관리에 관한 법률」 제27조에 따른 야생생물 특별보호구역 및 같은 법 제33조에 따른 야생생물 보호구역의 산지
  - 「자연공원법」에 따른 공원구역의 산지
  - 「문화재보호법」에 따른 문화재보호구역의 산지
  - 「수도법」에 따른 상수원보호구역의 산지



- 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」에 따른 개발제한구역의 산지
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 녹지지역 중 대통령령으로 정하는 녹지지역의 산지
  - 「자연환경보전법」에 따른 생태·경관보전지역의 산지
  - 「습지보전법」에 따른 습지보호지역의 산지
  - 「독도 등 도서지역의 생태계보전에 관한 특별법」에 따른 특정도서의 산지
  - 「백두대간 보호에 관한 법률」에 따른 백두대간보호지역의 산지
  - 「산림보호법」에 따른 산림보호구역의 산지
  - 그 밖에 공익 기능을 증진하기 위하여 필요한 산지로서 대통령령으로 정하는 산지
- 준보전산지 : 보전산지 외의 산지

#### □ 「습지보전법」 : 습지보호구역 및 습지개선지역

##### ○ 정의

- 습지 : 담수(淡水: 민물), 기수(汽水: 바닷물과 민물이 섞여 염분이 적은 물) 또는 염수(鹽水: 바닷물)가 영구적 또는 일시적으로 그 표면을 덮고 있는 지역으로서 내륙습지 및 연안습지

##### ○ 근거 : 「습지보전법」 제4조

- 습지의 효율적 보전·관리에 필요한 사항을 정하여 습지와 습지의 생물다양성을 보전하고, 습지에 관한 국제협약의 취지를 반영함으로써 국제협력의 증진에 이바지함을 목적으로 함(「습지보전법」 제1조)
- 환경부장관, 해양수산부장관 또는 시·도지사는 습지 중 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정하고, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있음(「습지보전법」 제8조)

### 〈습지보전법(법률 제17844호)〉

**제8조(습지지역의 지정 등)** ① 환경부장관, 해양수산부장관 또는 시·도지사는 습지 중 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역으로서 특별히 보전할 가치가 있는 지역을 습지보호지역으로 지정하고, 그 주변지역을 습지주변관리지역으로 지정할 수 있다.

#### ○ 지정기준

- 「습지보전법」 제8조에 따른 지정요건
- 습지보호지역
  - 자연 상태가 원시성을 유지하고 있거나 생물다양성이 풍부한 지역
  - 희귀하거나 멸종위기에 처한 야생 동식물이 서식하거나 나타나는 지역
  - 특이한 경관적, 지형적 또는 지질학적 가치를 지닌 지역
- 습지개선지역
  - 습지보호지역 중 습지가 심하게 훼손되었거나 훼손이 심화될 우려가 있는 지역
  - 습지생태계의 보전 상태가 불량한 지역 중 인위적인 관리 등을 통하여 개선할 가치가 있는 지역

#### □ 「토양환경보전법」 : 토양보전대책지역

##### ○ 정의

- 토양보전대책지역
  - 재배작물중 오염물질함량이 「식품위생법」 제7조의 규정에 의한 중금속잔류허용기준을 초과한 면적이 1만제곱미터 이상인 농경지
  - 중금속·유류 등 토양오염물질에 의하여 토양·지하수 등이 복합적으로 오염되어 사람의 건강에 피해를 주거나 환경상의 위해가 있어 특별한 대책이 필요한 지역

##### ○ 근거 : 「토양환경보전법」 제17조

- 토양오염으로 인한 국민건강 및 환경상의 위해(危害)를 예방하고, 오염된

- 토양을 정화하는 등 토양을 적정하게 관리·보전함으로써 토양생태계를 보전하고, 자원으로서의 토양가치를 높이며, 모든 국민이 건강하고 쾌적한 삶을 누릴 수 있게 함을 목적으로 함(「토양환경보전법」 제1조)
- 환경부장관은 대책기준을 넘는 지역이나 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 요청하는 지역에 대해서는 토양보전대책지역을 지정할 수 있음(「토양환경보전법」 제17조)

**〈토양환경보전법(법률 제16613호)〉**

**제17조(토양보전대책지역의 지정)** ① 환경부장관은 대책기준을 넘는 지역이나 제2항에 따라 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 요청하는 지역에 대해서는 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 시·도지사과 협의하여 토양보전대책지역(이하 “대책지역”이라 한다)으로 지정할 수 있다. 다만, 대통령령으로 정하는 경우에 해당하는 지역에 대해서는 대책지역으로 지정하여야 한다.

○ 지정기준

- 「토양환경보전법 시행령」 제12조에 따른 지정요건
- 토양보전대책지역
  - 농경지의 경우에는 지표면으로부터 30센티미터까지의 토양오염도가 대책기준을 초과하거나 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 재배작물중 오염물질함량이 중금속잔류허용기준을 초과하여 대책지역지정을 요청한 지역일 것
  - 농경지외의 지역의 경우에는 지표면으로부터 지하수(대수층)면 상부 토양사이의 토양오염도가 대책기준을 초과한 지역 또는 특별자치시장·특별자치도지사·시장·군수·구청장이 대책지역지정을 요청한 지역으로서 인체에 대한 피해가 우려되고 그 면적이 1만제곱미터 이상인 지역일 것

## □ 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 : 역사문화권, 역사문화권정비구역

### ○ 정의

- 역사문화권 : 역사적으로 중요한 유형·무형 유산의 생산 및 축적을 통해 고유한 정체성을 형성·발전시켜 온 권역
- 역사문화권정비구역 : 역사문화권정비사업을 시행하기 위해 지정·고시된 지역

### ○ 근거 : 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 제14조

- 우리나라의 고대 역사문화권과 그 문화권별 문화유산을 연구·조사하고 발굴·복원하여 그 역사적 가치를 조명하고, 이를 체계적으로 정비하여 그 가치를 세계적으로 알리고 지역 발전을 도모하는 것을 목적으로 함(「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 제1조)
- 문화재청장은 기본계획에 반영된 정비사업의 시행을 위하여 역사문화정비구역을 지정할 수 있음(「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 제14조)

### 〈역사문화권 정비 등에 관한 특별법(법률 제18750호)〉

**제14조(역사문화권정비구역의 지정 등)** ① 문화재청장은 기본계획에 반영된 정비사업의 시행을 위하여 시장·군수·구청장의 요청에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 역사문화권정비구역(이하 "정비구역"이라 한다)을 지정할 수 있다. 정비구역의 지정을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 경우에도 또한 같다.

### ○ 지정기준

- 「역사문화권 정비 등에 관한 특별법」 제2조, 제14조에 따른 지정요건
- 역사문화권
  - 고구려역사문화권 : 서울, 경기, 충북지역 등을 중심으로 고구려 시대의 유적·유물이 분포되어 있는 지역
  - 백제역사문화권 : 서울, 경기, 충청, 전북지역을 중심으로 백제 시대의 유적·유물이 분포되어 있는 지역

- 신라역사문화권 : 경북지역을 중심으로 신라와 통일 신라 시대의 유적·유물이 분포되어 있는 지역
- 가야역사문화권 : 경남, 경북, 부산, 전남, 전북지역을 중심으로 가야 시대의 유적·유물이 분포되어 있는 지역
- 마한역사문화권 : 영산강 유역을 중심으로 전남 일대 마한 시대의 유적·유물이 분포되어 있는 지역
- 탐라역사문화권 : 제주지역을 중심으로 탐라 시대의 유적·유물이 분포되어 있는 지역
- 역사문화권정비구역
  - 역사문화권 정비기본계획에 반영된 정비사업의 시행을 위하여 시장·군수·구청장의 요청에 따라 관계 중앙행정기관의 장과 협의한 후 위원회의 심의를 거쳐 지정

#### □ 「문화재보호법」 : 역사문화환경 및 역사문화환경 보존지역

##### ○ 정의

- 역사문화환경 : 문화재 주변의 자연경관이나 역사적·문화적인 가치가 뛰어난 공간으로서 문화재와 함께 보호할 필요성이 있는 주변 환경
- 역사문화환경 보존지역 : 지정문화재의 역사문화환경 보호를 위해 지정한 지역

##### ○ 근거 : 「문화재보호법」 제13조

- 문화재를 보존하여 민족문화를 계승하고, 이를 활용할 수 있도록 함으로써 국민의 문화적 향상을 도모함과 아울러 인류문화의 발전에 기여함을 목적으로 함(「문화재보호법」 제1조)
- 시·도지사는 지정문화재의 역사문화환경 보호를 위해 문화재청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하여야 함(「문화재보호법」 제13조)

### 〈문화재보호법(법률 제18157호)〉

**제13조(역사문화환경 보존지역의 보호)** ① 시·도지사는 지정문화재(동산에 속하는 문화재와 무형문화재를 제외한다. 이하 이 조에서 같다)의 역사문화환경 보호를 위하여 문화재청장과 협의하여 조례로 역사문화환경 보존지역을 정하여야 한다.

#### ○ 지정기준

- 「문화재보호법」 제13조에 따른 지정요건
- 역사문화환경 보존지역
  - 해당 지정문화재의 역사적·예술적·학문적·경관적 가치와 그 주변 환경 및 그 밖에 문화재 보호에 필요한 사항 등을 고려하여 그 외곽경계로부터 500미터 안으로 지정
  - 다만, 문화재의 특성 및 입지여건 등으로 인하여 지정문화재의 외곽경계로부터 500미터 밖에서 건설공사를 하게 되는 경우에 해당 공사가 문화재에 영향을 미칠 것이 확실하다고 인정되면 500미터를 초과하여 범위를 정할 수 있음

#### □ 「지역문화진흥법」 : 문화도시, 문화지구

##### ○ 정의

- 문화도시 : 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 등 지역별 특색 있는 문화자원을 효과적으로 활용하여 문화 창조력을 강화할 수 있도록 지정된 도시
- 문화지구 : 문화시설과 문화업종의 육성, 특성화된 문화예술 활동의 활성화 또는 문화자원과 문화적 특성의 보존을 위하여 지정된 지구

##### ○ 근거 : 「지역문화진흥법」 제15조, 제18조

- 지역문화진흥에 필요한 사항을 정하여 지역 간의 문화격차를 해소하고 지역별로 특색 있는 고유의 문화를 발전시킴으로써 지역주민의 삶의 질을 향상시키고 문화국가를 실현하는 것을 목적으로 함(「지역문화진흥법」 제1조)

- 문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 문화예술·문화산업·관광·전통·영상·그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있음(「지역문화진흥법」 제15조)
- 시·도지사 및 대도시 시장(「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 시장)은 지역문화진흥을 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 해당 지방자치단체의 조례를 제정하여 문화지구를 지정할 수 있음(「지역문화진흥법」 제18조)

**〈지역문화진흥법(법률 제17893호)〉**

**제15조(문화도시의 지정)** ① 문화체육관광부장관은 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상, 그 밖에 대통령령으로 정하는 분야별로 문화도시를 지정할 수 있다.

**제18조(문화지구의 지정·관리)** ① 시·도지사 및 대도시 시장(「지방자치법」 제198조에 따른 서울특별시와 광역시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 시장을 말한다. 이하 같다)은 지역문화진흥을 위하여 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따라 해당 지방자치단체의 조례를 제정하여 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 문화지구로 지정할 수 있다.

○ 지정기준

- 「지역문화진흥법」 제15조, 제18조에 따른 지정요건
- 문화도시
  - 지역의 문화자원을 활용한 지역발전을 촉진하기 위하여 심의위원회의 심의를 거쳐 문화예술·문화산업·관광·전통·역사·영상 분야로 인정한 분야
- 문화지구
  - 문화시설과 민속공예품점·골동품점 등 대통령령으로 정하는 영업시설이 밀집되어 있거나 이를 계획적으로 조성하려는 지역
  - 특성화된 문화예술 행사·축제 등 문화예술 활동이 지속적으로 이루어지거나 개최되는 지역

- 그 밖에 유형·무형의 문화자원이나 문화적 특성 보존을 위하여 문화지구로 지정하는 것이 필요하다고 인정되는 지역으로서 대통령령으로 정하는 지역

#### □ 「양성평등기본법」 : 여성친화도시

##### ○ 정의

- 여성친화도시 : 지역정책과 발전과정에 여성과 남성이 평등하게 참여하고 여성의 역량강화, 돌봄 및 안전이 구현되도록 정책을 운영하는 지역

##### ○ 근거 : 「양성평등기본법」 제39조

- 「대한민국헌법」의 양성평등 이념을 실현하기 위한 국가와 지방자치단체의 책무 등에 관한 기본적인 사항을 규정함으로써 정치·경제·사회·문화의 모든 영역에서 양성평등을 실현하는 것을 목적으로 함(「양성평등기본법」 제1조)
- 국가와 지방자치단체는 지역정책과 발전과정에 여성과 남성이 평등하게 참여하고 여성의 역량강화, 돌봄 및 안전이 구현되도록 정책을 운영하는 지역(이하 이 조에서 “여성친화도시”라 한다)을 조성하도록 노력하여야 함(「양성평등기본법」 제39조)

#### 〈양성평등기본법(법률 제18099호)〉

**제39조(여성친화도시)** ① 국가와 지방자치단체는 지역정책과 발전과정에 여성과 남성이 평등하게 참여하고 여성의 역량강화, 돌봄 및 안전이 구현되도록 정책을 운영하는 지역(이하 이 조에서 “여성친화도시”라 한다)을 조성하도록 노력하여야 한다.

② 여성가족부장관은 특별자치시·특별자치도 또는 시·군·자치구를 여성친화도시로 지정하고 이를 지원할 수 있다.

③ 여성친화도시의 지정 기준·절차, 지원 내용 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

##### ○ 지정기준

- 「양성평등기본법 시행령」 제24조에 따른 지정요건
- 여성친화도시 조성계획의 추진기반 및 수행능력 등을 종합적으로 고려하여 지정



- 해당 지방자치단체의 정책 형성과 발전과정에 여성의 평등한 참여를 촉진하기 위한 방안
- 해당 지방자치단체 여성의 역량 강화를 위한 정책 개발 방안
- 해당 지방자치단체 여성의 복지 및 생활안전 강화 방안
- 해당 지방자치단체 여성의 권익 증진 방안

#### □ 「관광진흥법」 : 관광지 및 관광특구

##### ○ 정의

- 관광지 : 자연적 또는 문화적 관광자원을 갖추고 관광객을 위한 기본적인 편의시설을 설치하는 지역
- 관광단지 : 관광객의 다양한 관광 및 휴양을 위하여 각종 관광시설을 종합적으로 개발하는 관광 거점 지역
- 관광특구 : 외국인 관광객의 유치 촉진 등을 위하여 관광 활동과 관련된 관계 법령의 적용이 배제되거나 완화되고, 관광 활동과 관련된 서비스·안내 체계 및 홍보 등 관광 여건을 집중적으로 조성할 필요가 있는 지역

##### ○ 근거 : 「관광진흥법」 제70조

- 관광 여건을 조성하고 관광자원을 개발하며 관광사업을 육성하여 관광진흥에 이바지하는 것을 목적으로 함(「관광진흥법」 제1조)
- 관광특구는 시장·군수·구청장의 신청(특별자치시 및 특별자치도의 경우는 제외한다)에 따라 시·도지사가 지정함(「관광진흥법」 제70조)

#### 〈양성평등기본법(법률 제18099호)〉

**제70조(관광특구의 지정)** ① 관광특구는 다음 각 호의 요건을 모두 갖춘 지역 중에서 시장·군수·구청장의 신청(특별자치시 및 특별자치도의 경우는 제외한다)에 따라 시·도지사가 지정한다. 이 경우 관광특구로 지정하려는 대상지역이 같은 시·도 내에서 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시장·군수·구청장이 공동으로 지정을 신청하여야 하고, 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 해당 시장·군수·구청장이 공동으로 지정을 신청하고 해당 시·도지사가 공동으로 지정하여야 한다.

## ○ 지정기준

- 「관광진흥법」 제52조, 제70조에 따른 지정요건
- 관광지 및 관광단지
  - 시장·군수·구청장의 신청에 의하여 시·도지사가 지정(다만, 특별자치시 및 특별자치도의 경우에는 특별자치시장 및 특별자치도지사가 지정)
- 관광특구
  - 해당 지역의 최근 1년간 외국인 관광객 수가 10만명(서울특별시는 50만 명) 이상일 것
  - 문화체육관광부령으로 정하는 바에 따라 관광안내시설, 공공편익시설 및 숙박시설 등이 갖추어져 외국인 관광객의 관광수요를 충족시킬 수 있는 지역일 것
  - 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지의 비율이 관광특구 전체 면적 중 관광활동과 직접적인 관련성이 없는 토지가 차지하는 비율이 10퍼센트 기준을 초과하지 아니할 것
  - 위의 요건을 갖춘 지역이 서로 분리되어 있지 아니할 것

## 2) 국가균형발전 관련 제도

## □ 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 : 지역특화발전특구

## ○ 정의

- 지역특화발전특구 : 지역의 발전을 위하여 설정한 구역
- 규제자유특구 : 광역시·특별자치시 및 도·특별자치도에서 혁신사업 또는 전략사업을 육성하기 위하여 규제특례 등이 적용되는 구역

## ○ 근거 : 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제5조, 제76조

- 지역특구의 지정 및 운영을 통하여 지역특성에 맞게 선택적으로 규제특례 등을 적용함으로써 지역의 자립적이고 지속적인 성장기반을 구축하여 국가균형발전과 지역의 혁신적이고 전략적인 성장에 기여하는 것을 목적으로 함(「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제1조)

- 시장·군수·구청장은 특화사업을 추진하려면 지역특화발전특구계획을 작성하여 중소벤처기업부장관에게 지역특화발전특구 지정을 신청하여야 함(「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제5조)
- 중소벤처기업부장관은 제24조에 따른 특화특구운영의 성과를 평가한 결과 비수도권의 우수 특화특구를 대상으로 해당 특화특구관할지방자치단체의 장 및 시·도지사의 의견을 들어 해당 특화특구를 규제자유특구로 지정 신청할 것을 권고할 수 있음(「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제76조)

**〈규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법(법률 제18750호)〉**

**제5조(지역특화발전특구의 지정신청)** ① 시장(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 행정시장을 포함하고 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따른 세종특별자치시시장도 해당하는 것으로 본다. 이하 같다)·군수·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)은 특화사업을 추진하려면 제9조에 따른 지역특화발전특구계획(이하 “특화특구계획”이라 한다)을 작성하여 중소벤처기업부장관에게 지역특화발전특구(이하 “특화특구”라 한다) 지정을 신청하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 따른 행정시를 포함하고 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」에 따른 세종특별자치시도 해당하는 것으로 본다. 이하 같다)·군·구(자치구를 말한다. 이하 같다)와 다른 지방자치단체가 공동으로 특화사업을 추진하려면 시장·군수·구청장과 다른 지방자치단체의 장이 공동으로 특화특구계획을 작성하여 특화특구지정을 신청하여야 한다.

③ 시장·군수·구청장은 제1항 또는 제2항에 따라 특화특구지정을 신청한 경우 그 특화특구계획을 관할 특별시장, 광역시장, 도지사 또는 특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 알려야 한다.

④ 제3항에 따라 통보를 받은 시·도지사는 그 특화특구계획에 관한 의견을 중소벤처기업부장관 또는 제12조에 따른 지역특화발전특구위원회에 제출할 수 있다.

**제76조(특화특구 및 국가혁신융복합단지의 규제자유특구 지정)** ① 중소벤처기업부장관은 제24조에 따른 특화특구운영의 성과를 평가한 결과 비수도권의 우수 특화특구를 대상으로 해당 특화특구관할지방자치단체의 장 및 시·도지사의 의견을 들어 해당 특화특구를 규제자유특구로 지정 신청할 것을 권고할 수 있다.

② 중소벤처기업부장관은 제1항의 권고에 따라 비수도권 시·도지사가 규제자유특구 지정을 신청한 경우에는 다른 신청보다 우선하여 규제자유특구위원회 심의·의결 안건으로 상정할 수 있다.

③ 중소벤처기업부장관은 비수도권 시·도지사가 「국가균형발전 특별법」 제18조의2 제2항에 따라 지정된 국가혁신융복합단지의 전부 또는 일부를 규제자유특구로 지정 신청한 경우에는 해당 국가혁신융복합단지의 전부 또는 일부를 다른 신청보다 우선하여 규제자유특구위원회 심의·의결 안건으로 상정할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지에서 규정한 사항 외에 특화특구 및 국가혁신융복합단지의 규제자유특구 지정과 관련하여 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

## ○ 지정기준

- 「규제자유특구 및 지역특화발전특구에 관한 규제특례법」 제5조, 제9조에 따른 지정요건
- 지역특화발전특구
  - 중소벤처기업부장관은 시장·군수·구청장이 작성한 특화특구의 명칭·위치·면적 및 대외적 표시방법, 특화특구지정의 필요성, 특화사업 및 특화사업자, 특화특구토지이용계획, 특화특구에서 적용되는 규제특례, 자원조달방법, 특화특구 및 인근지역의 부동산가격 안정방안 등이 포함된 지역특화발전특구계획을 관계 행정기관의 장과 협의 및 지역특화발전특구위원회의 심의·의결을 거쳐 특화특구를 지정함
- 규제자유특구
  - 중소벤처기업부장관은 특화특구운영의 성과를 평가한 결과 비수도권의 우수 특화특구를 대상으로 해당 특화특구관할지방자치단체의 장 및 시·도지사의 의견을 들어 해당 특화특구를 규제자유특구로 지정 신청할 것을 권고할 수 있음
  - 특구운영의 성과평가 결과가 최근 3년간 연속하여 상위 100분의 20 이내일 것
  - 특화특구관할지방자치단체의 장 및 비수도권 시·도지사가 혁신사업 또는 전략산업등을 육성하기 위하여 규제자유특구로 지정될 필요성이 있다고 인정할 것

## □ 「국가균형발전 특별법」 : 국가혁신융복합단지

## ○ 정의

- 국가혁신융복합단지 : 물적·인적 인프라가 갖추어진 기존의 구역·지구·단지·특구를 활용하여 새로운 경제적·산업적 상승효과의 발생을 촉진하고, 국가균형발전 및 지역경제 활성화에 이바지하는 성장거점

## ○ 근거 : 「국가균형발전 특별법」 제18조의3

- 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여

국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 함(「국가균형발전 특별법」 제1조)

- 시·도지사는 관할 행정구역의 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등 대통령령으로 정하는 구역·지구·단지·특구의 일부를 국가혁신융복합단지로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 국가혁신융복합단지 지정을 신청하여야 함(「국가균형발전 특별법」 제18조의3)

**〈국가균형발전 특별법(법률 제18408호)〉**

**제18조의3(국가혁신융복합단지의 지정)** ① 시·도지사는 관할 행정구역의 행정중심복합도시, 혁신도시, 기업도시, 경제자유구역 등 대통령령으로 정하는 구역·지구·단지·특구의 일부를 국가혁신융복합단지로 지정받으려는 경우 산업통상자원부장관에게 국가혁신융복합단지 지정을 신청하여야 한다.

② 산업통상자원부장관은 제1항에 따른 국가혁신융복합단지 지정 신청을 받은 경우 국가균형발전위원회의 심의·의결에 따라 국가혁신융복합단지를 지정한다. 이 경우 국가균형발전위원회는 기업의 유치·집적 가능성 등 대통령령으로 정하는 사항을 고려하여야 한다.

③ 산업통상자원부장관은 국가혁신융복합단지 지정 목적의 달성이 불가능하거나 지정 내용의 변경이 불가피한 경우에는 국가균형발전위원회의 심의·의결에 따라 국가혁신융복합단지 지정을 해제 또는 변경할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지 규정한 사항 외에 국가혁신융복합단지 지정 신청, 지정, 지정 해제·변경의 절차·방식 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 지정기준

- 「국가균형발전 특별법 시행령」 제16조의3에 따른 지정요건
- 국가혁신융복합단지
  - 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제2조 제1호에 따른 경제자유구역
  - 「국제과학비즈니스벨트 조성 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1호에 따른 국제과학비즈니스벨트
  - 「기업도시개발 특별법」 제2조 제2호에 따른 기업도시개발구역
  - 「벤처기업육성에 관한 특별조치법」 제2조 제4항에 따른 벤처기업집적시설, 같은 조 제5항에 따른 실험실공장, 같은 조 제6호에 따른 벤처기업육성촉진지구, 같은 조 제9항에 따른 신기술창업집적지역

- 「산업기술단지 지원에 관한 특례법」 제2조 제1호에 따른 산업기술단지
- 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」 제2조 제1호에 따른 행정중심복합도시
- 「연구개발특구의 육성에 관한 특별법」 제2조 제1호에 따른 연구개발특구
- 「외국인투자 촉진법」 제18조에 따른 외국인투자지역
- 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조 제1항에 따른 지역개발사업 구역, 같은 법 제45조 제1항에 따른 투자선도지구, 같은 법 제67조 제1항에 따른 지역활성화지역
- 「첨단의료복합단지 지정 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1호에 따른 첨단의료복합단지
- 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제2조 제4호에 따른 혁신도시 개발예정지구
- 그 밖의 다른 법령에 따라 지정된 구역·지구·단지·특구로서 국가균형발전위원회가 심의·의결하여 인정하는 지역

#### □ 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 : 도청이전도시

##### ○ 정의

- 도청이전신도시 : 도청이전을 통해 개발된 신도시
- 도청이전신도시 개발예정지구 : 도청이전신도시 개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 지구

##### ○ 근거 : 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제6조

- 광역지방자치단체 중 도의 사무소의 소재지와 관할 구역의 불일치 문제를 해소하기 위하여 도청과 공공기관 이전에 따른 도시건설 및 지원에 관한 사항을 규정함으로써 국가와 지방의 균형발전에 이바지함을 목적으로 함(「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제1조)
- 도지사는 도청이전을 통하여 신도시를 개발할 경우에는 도청이전신도시 개발예정지구를 지정하여야 함(「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제6조)

**〈도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법(법률 제18750호)〉**

- 제6조(도청이전신도시 개발예정지구의 지정절차 등)** ① 도지사는 도청이전을 통하여 신도시를 개발 할 경우에는 도청이전신도시 개발예정지구를 지정하여야 한다.
- ② 도지사는 제1항에 따라 도청이전신도시 개발예정지구를 지정하는 경우에는 관할 지방자치단체의 장의 의견을 청취하고 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 제27조에 따른 도청이전신도시건설위원회의 심의를 거쳐야 한다. 지정된 도청이전신도시 개발예정지구를 변경하려는 경우에도 또한 같다.
- ③ 제2항에 따라 도지사가 도청이전신도시 개발예정지구를 지정하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하는 때에는 「환경영향평가법」 제9조 및 제16조에 따른 전략환경영향평가 협의를 실시하여야 한다.
- ④ 도지사는 제2항에 따라 도청이전신도시 개발예정지구를 지정 또는 변경할 경우에는 조례로 정하는 바에 따라 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 청취하여야 한다.
- ⑤ 그 밖에 도청이전신도시 개발예정지구 지정을 위한 절차, 구비서류 등 필요한 사항은 조례로 정한다.
- ⑥ 도지사는 제2항에 따라 도청이전신도시 개발예정지구를 지정 또는 변경할 경우에는 다음 각 호의 사항을 관보에 고시하고, 관계 서류의 사본을 관할 지방자치단체의 장에게 송부하여야 한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 주민이 이를 열람할 수 있도록 하여야 한다.
1. 도청이전신도시 개발사업의 명칭·목적 및 시행자
  2. 도청이전신도시 개발예정지구의 위치 및 면적
  3. 수용 또는 사용할 토지 및 건축물과 그 밖의 권리의 세목
  4. 「토지이용규제 기본법」 제8조 제2항에 따른 지형도면

○ 지정기준

- 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 제6조에 따른 지정요건
- 도청이전신도시 개발예정지구
  - 도지사는 도청이전신도시 개발예정지구를 지정하는 경우에는 관할 지방자치단체의 장의 의견을 청취하고 관계 중앙행정기관의 장과의 협의와 도청이전신도시건설위원회의 심의를 거쳐야 함

□ 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 : 혁신도시

○ 정의

- 혁신도시 : 이전공공기관을 수용하여 기업·대학·연구소·공공기관 등의 기관이 서로 긴밀하게 협력할 수 있는 혁신여건과 수준 높은 주거·교육·문화 등의 정주환경을 갖추도록 개발하는 미래형도시

- 혁신도시 개발예정지구 : 혁신도시개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 지구

○ 근거 : 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제6조

- 공공기관지방이전 및 혁신도시 활성화를 위한 시책 등에 따라 수도권에서 수도권이 아닌 지역으로 이전하는 공공기관 등을 수용하는 혁신도시의 조성을 위하여 필요한 사항과 해당 공공기관 및 그 소속 직원에 대한 지원에 관한 사항, 혁신도시를 지역발전 거점으로 육성·발전시키는 데 필요한 사항을 규정함으로써 공공기관의 지방이전을 촉진하고 국가균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 함(「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제1조)
- 국토교통부장관은 혁신도시개발예정지구를 지정함(「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제6조)

**〈혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법(법률 제17814호)〉**

**제6조(혁신도시개발예정지구의 지정)** ① 혁신도시개발예정지구는 국토교통부장관이 지정한다.  
 ② 제10조제1항 각 호의 자는 국토교통부장관에게 혁신도시개발예정지구의 지정을 제안할 수 있다.  
 ③ 제2항의 규정에 따른 혁신도시개발예정지구 지정 제안의 절차, 구비서류 그 밖에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

○ 지정기준

- 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」 제6조에 따른 지정요건
- 혁신도시 개발예정지구
  - 혁신도시 개발예정지구는 국토교통부장관이 지정함
  - 국가기관 및 지방자치단체, 「공공기관의 운영에 관한 법률」 제5조에 따른 공기업 중 대통령령으로 정하는 공기업, 「지방공기업법」에 따른 지방공기업은 국토교통부장관에게 혁신도시개발예정지구의 지정을 제안할 수 있음



- 국토교통부장관에게 혁신도시개발예정지구의 지정을 제안하려는 경우에는 그 제안서에 혁신도시개발예정지구에 관한 조사서, 위치도, 「토지이용규제 기본법」 제8조 제2항에 따른 지형도면, 제3호의 지형도면에 혁신도시개발예정지구의 구역경계 결정사유를 표시한 것, 도시의 현황을 기재한 서류, 편입농지 및 임야현황에 관한 조사자료, 현황사진, 혁신도시개발예정지구 주변의 광역교통체계 관련 자료(국토교통부령이 정하는 면적 이상의 혁신도시개발예정지구에 한함), 「환경영향평가법」 제9조에 따른 전략환경영향평가에 필요한 자료, 법 제15조 제1항에 따라 토지·물건 또는 권리를 수용 또는 사용하려는 경우에는 수용 또는 사용할 토지 등의 소재지, 지번 및 지목, 면적, 소유권 및 소유권 외의 권리의 명세와 그 소유자 및 권리자의 성명·주소를 기재한 서류를 첨부하여 국토교통부장관에게 제출하여야 함

#### □ 「기업도시개발 특별법」 : 기업도시

##### ○ 정의

- 기업도시 : 산업입지와 경제활동을 위하여 민간기업이 산업·연구·관광·레저·업무 등의 주된 기능과 주거·교육·의료·문화 등의 자족적 복합기능을 고루 갖추도록 개발하는 도시
- 기업도시 개발구역 : 기업도시개발사업을 시행하기 위하여 지정·고시된 지구

##### ○ 근거 : 「기업도시개발 특별법」 제5조

- 민간기업이 산업·연구·관광·레저 분야 등에 걸쳐 계획적·주도적으로 자족적인 도시를 개발·운영하는데 필요한 사항을 규정하여 국토의 계획적인 개발과 민간기업의 투자를 촉진함으로써 공공복리를 증진하고 국민경제와 국가 균형발전에 이바지함을 목적으로 함(「기업도시개발 특별법」 제1조)
- 국토교통부장관은 기업도시 개발구역을 지정할 수 있음(「기업도시개발 특별법」 제5조)

### 〈기업도시개발 특별법(법률 제18425호)〉

- 제5조(개발구역의 지정 등)** ① 국토교통부장관은 제4조에 따라 개발구역의 지정을 제안받은 경우에는 관할 광역시장·도지사(광역시장 또는 도지사와 공동으로 제안하는 경우에는 광역시장 또는 도지사는 제외한다)의 의견을 듣고 관계 중앙행정기관의 장과의 협의를 거쳐 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제106조에 따른 중앙도시계획위원회와 제39조에 따른 도시개발위원회의 심의를 거쳐 개발구역을 지정할 수 있다. 제안자의 신청으로 개발구역의 지정을 변경(대통령령으로 정하는 경미한 사항의 변경은 제외한다)하려는 경우에도 같다.
- ② 국토교통부장관은 제1항에 따라 개발구역을 지정하거나 변경하려는 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 듣고 공청회를 개최하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 경미한 사항을 변경하려는 경우에는 예외로 한다.
- ③ 국토교통부장관은 제4조제1항 각 호 외의 부분 단서에 따라 도지사와 공동으로 제안된 개발구역을 제1항에 따라 지정하려는 경우에는 해당 시장이나 군수의 의견을 들어야 한다.
- ④ 국토교통부장관은 제4조제1항에 따라 시장·군수와 공동으로 개발구역의 지정을 제안한 경우로서 시장·군수가 미리 주민 및 관계 전문가 등의 의견을 듣거나 공청회를 개최한 경우에는 제2항에 따른 절차를 생략할 수 있다.
- ⑤ 국토교통부장관은 제1항에 따라 개발구역을 지정하거나 변경할 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 사실을 관보에 고시하여야 한다.
- ⑥ 국토교통부장관은 개발구역의 지정 또는 변경에 관한 업무를 효율적으로 수행하기 위하여 제1항에 따른 중앙도시계획위원회와 도시개발위원회의 심의를 공동으로 운영할 수 있다.

#### ○ 지정기준

- 「기업도시개발 특별법」 제5조에 따른 지정요건
- 기업도시 개발구역
  - 낙후지역의 개발이나 지역경제 활성화 등 국가균형발전에 이바지함으로써 공익성을 갖출 것
  - 지속 가능한 발전에 부합할 것
  - 해당 지역의 특성 및 여건에 부합할 것
  - 투자계획 등이 실현 가능할 것
  - 「국가균형발전 특별법」 제2조 제6호에 따라 성장촉진지역으로 선정·고시된 시·군의 지역, 이에 해당하는 지역이 아닌 지역 중 지역경제 활성화 및 고용증대 등 국민경제의 발전에 효과가 큰 지역, 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제2조 제8호에 따른 산업단지 및 그 인근 배후지역으로 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제2조 제7호의 규정

에 의한 지식기반산업집적지구를 포함하는 지역을 우선적으로 고려하여야 함

□ 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 : 지역개발사업구역, 투자선도지구, 지역활성화지역 등

○ 정의

- 지역개발사업구역 : 지역개발사업을 추진하기 위하여 지정·고시된 구역
- 투자선도지구 : 지역의 성장거점으로 육성하고 특별히 민간투자를 활성화하기 위하여 지정·고시된 지구
- 낙후지역 : 「국가균형발전 특별법」 제2조 제6호에 따른 성장촉진지역 및 같은 조 제7호에 따른 특수상황지역
- 거점지역 : 산업·문화·관광·교통·물류 등의 기능 수행에 필요한 인적·물적 기반을 갖추고 있어 인근지역과의 관계에서 중심이 되는 지역
- 지역활성화지역 : 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심하여 지역의 발전을 위하여 국가 및 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역으로서 국토교통부장관이 지정한 지역

○ 근거 : 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조, 제45조, 제67조

- 지역의 성장 잠재력을 개발하고 공공과 민간의 투자를 촉진하여 지역개발사업이 효율적으로 시행될 수 있도록 종합적·체계적으로 지원함으로써 지역경제를 활성화하고 국토의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 함(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제1조)
- 시·도지사는 지역개발사업을 추진하려는 경우에는 직접 또는 제안을 받아 지역개발사업구역을 지정할 수 있음(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조)
- 국토교통부장관은 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사의 신청을 받아 지역의 성장거점으로 육성하거나 특별히 민간투자를 활성화할 필요가 있는 지역을 투자선도지구로 지정할 수 있음(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제45조)
- 국토교통부장관은 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심한 지역에 대하여 도지사의 요청을 받아 지역활성화지역으로 지정할 수 있음(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제67조)

**〈지역 개발 및 지원에 관한 법률(법률 제18425호)〉**

**제11조(지역개발사업구역의 지정)** ① 시·도지사는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역에 대하여 지역개발사업을 추진하려는 경우에는 직접 또는 제12조에 따른 제안을 받아 지역개발사업구역을 지정할 수 있다. 이 경우 지정하려는 지역개발사업구역이 둘 이상의 시·도에 걸쳐 있는 경우에는 관계 시·도지사가 공동으로 지정하여야 한다.

**제45조(투자선도지구의 지정 등)** ① 국토교통부장관은 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사의 신청을 받아 지역의 성장거점으로 육성하거나 특별히 민간투자를 활성화할 필요가 있는 지역을 다음 각 호의 사항을 고려하여 투자선도지구로 지정·변경 또는 해제할 수 있다. 이 경우 제11조 제1항 제1호에도 불구하고 지역개발사업구역이 지정·변경 또는 해제된 것으로 본다.

**제67조(지역활성화지역의 지정)** ① 국토교통부장관은 낙후지역 중 개발수준이 다른 지역에 비하여 현저하게 열악하고 낙후도가 심한 지역에 대하여 도지사의 요청을 받아 지역활성화지역으로 지정할 수 있다. 이 경우 그 지정 목적의 달성에 필요한 최소한의 범위에서 지정하여야 한다.

○ 지정기준

- 지역개발사업구역(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조에 따른 지정요건)
  - 지역개발계획에 따라 지역개발사업의 추진이 필요하다고 인정되는 지역
  - 지역개발계획에 개발하려는 지역으로 반영되지 아니하였으나 도로·상하수도 등의 기반시설이 갖추어져 있거나 기반시설 계획이 수립되어 있는 등 난개발(亂開發)의 우려가 없는 소규모 지역으로서 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 지역
  - 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」 제2조에 따른 광역도시계획 및 도시·군기본계획에 부합할 것
  - 지역개발사업이 고용 증대, 지역경제 활성화 등 지역 발전에 이바지하는 공익성을 갖출 것
  - 지역개발사업이 환경적으로 지속가능한 사업일 것
  - 지역개발사업이 해당 지역의 특성 및 여건에 부합할 것
  - 지역개발사업의 재원 조달 및 투자계획 등이 실현 가능할 것
  - 지역개발사업을 인근 지역에서 시행 중이거나 시행이 예정된 다른 법령에 따른 개발사업과 연계함으로써 지역 발전의 효과가 클 것

- 투자선도지구(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제45조에 따른 지정요건)
  - 광역교통망 등 기반시설이 충분히 확보되어 있거나 확보될 수 있을 것
  - 지역특화산업, 문화·관광 등의 분야에서 성장잠재력이 양호할 것
  - 투자 또는 고용창출 예상규모가 대통령령으로 정하는 기준을 충족할 것
  - 그 밖에 성장거점으로서의 육성 또는 민간투자의 활성화가 쉬운 지역으로서 지역 경제의 성장동력을 창출할 수 있고, 인근 지역에 미치는 파급효과가 클 것으로 예상되는 지역일 것, 지역생활권의 거점으로 개발이 필요한 지역일 것, 민간투자의 실현가능성이 있는 지역일 것 등 대통령령으로 정하는 기준을 충족할 것
- 지역활성화지역(「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제67조에 따른 지정요건)
  - 지역총생산 또는 재정자립도가 다른 지역에 비하여 현저하게 낮을 것
  - 해당 지역의 인구가 일정 기간 지속적으로 감소하거나 정체되어 있을 것
  - 경제적 여건 변화로 종래의 지역산업이 급격히 쇠퇴하여 새로운 소득기반의 조성이 필요할 것
  - 그 밖에 지역접근성, 재난·재해 등 지역 특성에 따라 균형 있는 개발을 위하여 특별한 지원이 필요할 것

### 3) 지방소멸위기 관련 제도

#### □ 「국가균형발전 특별법」 : 인구감소지역

##### ○ 정의

- 인구감소지역 : 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역

##### ○ 근거 : 「국가균형발전 특별법 시행령」 제16조의3

- 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 함(「국가균형발전 특별법」 제1조)

- 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 사회간접자본 정비, 교육·문화·관광시설 확충, 농림·해양·수산업 지원, 주택건설 및 개량, 산업단지 지정특례에 관한 사항 등에 관하여 재정적·행정적 지원을 할 수 있음(「국가균형발전 특별법」 제16조의3)

#### 〈국가균형발전 특별법(법률 제18408호)〉

**제16조의3(인구감소지역에 대한 지원)** ① 국가와 지방자치단체는 인구감소지역에 사회간접자본 정비, 교육·문화·관광시설 확충, 농림·해양·수산업 지원, 주택건설 및 개량, 산업단지 지정특례에 관한 사항 등에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.

② 인구감소지역에 입주한 사업자는 다음 각 호의 승인·허가 신청 사무에 대한 지원을 제28조 제2항에 따른 시·도 지역혁신지원단에 요구할 수 있다. 이 경우 시·도 지역혁신지원단은 대통령령으로 정하는 절차·방식에 따라 해당 사무를 지원하여야 한다.

1. 「건축법」 제11조에 따른 건축허가 및 같은 법 제22조에 따른 건축물의 사용승인
2. 「대기환경보전법」 제23조에 따른 대기오염물질배출시설의 설치 허가
3. 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률」 제13조 제1항에 따른 공장설립등의 승인
4. 「중소기업창업 지원법」 제33조에 따른 사업계획의 승인

③ 인구감소지역에 입주한 사업자로부터 제2항 각 호의 승인·허가 신청을 받은 기관의 장은 다른 법령에도 불구하고 대통령령으로 정하는 기간 내에 이를 처리하여야 하며, 기간 내에 처리하지 아니한 경우에는 그 기간이 끝난 날의 다음 날에 승인·허가를 한 것으로 본다.

#### ○ 지정기준

- 「국가균형발전 특별법 시행령」 제2조의3에 따른 지정요건
- 인구감소지역
  - 광역시, 특별자치시 및 시·군·구 중에서 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수, 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정여건 등을 고려하여 국가균형발전 위원회의 심의를 거쳐 행정안전부장관이 지정·고시함

#### □ 「국가균형발전 특별법」 : 성장촉진지역, 특수상황지역

#### ○ 정의

- 성장촉진지역 : 생활환경이 열악하고 개발수준이 현저하게 저조하여 해

당 지역의 경제적·사회적 성장을 촉진하기 위하여 필요한 도로, 상수도 등의 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요한 지역

- 특수상황지역 : 남북의 분단 상황 또는 지리적·사회적으로 불리한 환경에 놓이게 되어 일정기간 동안 관계 중앙행정기관에 의한 행정지원 등 특수한 지원 조치가 필요한 지역

○ 근거 : 「국가균형발전 특별법 시행령」 제2조의2

- 지역 간의 불균형을 해소하고, 지역의 특성에 맞는 자립적 발전을 통하여 국민생활의 균등한 향상과 국가균형발전에 이바지함을 목적으로 함(「국가균형발전 특별법」 제1조)
- 국토교통부장관은 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 성장촉진지역을 지정·고시함(「국가균형발전 특별법 시행령」 제2조의2)

**〈국가균형발전 특별법(법률 제18408호)〉**

**제2조의2(성장촉진지역의 지정 등)** ① 「국가균형발전 특별법」(이하 “법”이라 한다) 제2조 제6호에서 “대통령령으로 정하는 지역”이란 「지방자치법」 제2조 제1항 제2호에 따른 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군(광역시의 군을 포함한다. 이하 같다)·구(자치구를 말한다. 이하 같다) 중 시·군을 대상으로 연평균 인구변화율, 소득수준, 재정 상황 및 지역 접근성 등을 법 제22조에 따른 국가균형발전위원회(이하 “국가균형발전위원회”라 한다)가 5년마다 종합평가한 결과 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 지역 중에서 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관이 지정·고시하는 지역을 말한다.

② 국토교통부장관은 제1항에 따라 성장촉진지역을 지정하려는 경우에는 관계 중앙행정기관의 장 및 관계 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)와 협의해야 한다.

③ 시·도지사는 제2항에 따른 협의를 위하여 의견을 제출하려는 경우에는 미리 해당 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 한다)에 속한 시·군의 장의 의견을 들어야 한다.

④ 제1항에 따라 성장촉진지역으로 지정된 시·군의 장은 도로 및 상수도 등 경제적·사회적 성장 촉진에 필요한 사회기반시설을 구축하려는 경우에는 이에 관한 사업계획을 수립하고, 이를 국토교통부장관에게 제출하여야 한다. 사업계획을 변경하려는 경우에도 또한 같다.

## ○ 지정기준

- 성장촉진지역(「국가균형발전 특별법 시행령」 제2조의2에 따른 지정요건)
  - 「지방자치법」 제2조 제1항 제2호에 따른 시(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조에 따른 행정시를 포함)·군(광역시외의 군을 포함)·구(자치구) 중 시·군을 대상으로 연평균 인구변화율, 소득수준, 재정 상황 및 지역 접근성 등을 국가균형발전 위원회가 5년마다 종합평가한 결과 지역사회기반시설의 구축 등에 국가와 지방자치단체의 특별한 배려가 필요하다고 인정되는 지역 중에서 국가균형발전위원회의 심의를 거쳐 국토교통부장관이 지정·고시함
- 특수상황지역(「국가균형발전 특별법」 제2조에 따른 지정요건)
  - 「접경지역 지원 특별법」 제2조 제1호에 따른 접경지역
  - 「도서개발 촉진법」 제4조 제1항에 따른 개발대상도서(다만, 성장촉진 지역에 해당하는 도서는 제외)
  - 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제2조 제1호에 따른 새만금지역

## □ 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」: 산업위기선제대응지역, 산업위기대응특별지역

## ○ 정의

- 산업위기선제대응지역 : 예상치 못한 대내외 충격, 지역의 주된 산업 내 기업의 도산·구조조정 등으로 인하여 지역의 주된 산업의 현저한 악화가 예상되는 지역
- 산업위기대응특별지역 : 지역의 주된 산업의 침체로 인하여 지역경제 여건이 현저하게 악화된 지역

## ○ 근거 : 「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제8조, 제9조

- 지역 산업 및 경제 여건 악화에 대응하여 해당 지역과 산업을 신속히 지원함으로써 지역 산업의 경쟁력을 강화하고 지역경제의 조속한 회복에 기



여함을 목적으로 함(「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제1조)

- 시·도지사는 산업위기선제대응지역계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 산업위기선제대응지역의 지정을 신청할 수 있음(「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제8조)
- 시·도지사는 산업위기대응특별지역계획을 수립하여 산업통상자원부장관에게 산업위기대응특별지역의 지정을 신청하여야 함(「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제9조)

**〈지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법(법률 제18408호)〉**

**제8조(산업위기선제대응지역의 지정 등)** ① 시·도지사는 예상치 못한 대내외 충격, 지역의 주된 산업 내 기업의 도산·구조조정 등으로 인하여 지역의 주된 산업의 현저한 악화가 예상되는 경우 대통령령으로 정하는 바에 따라 산업위기선제대응지역계획(이하 “선제대응지역계획”이라 한다)을 수립하여 산업통상자원부장관에게 산업위기선제대응지역의 지정을 신청할 수 있다.

**제9조(산업위기대응특별지역의 지정 신청 등)** ① 시·도지사는 관할 행정구역의 전부 또는 일부에 대하여 산업위기대응특별지역의 지정을 받으려는 경우 다음 각 호의 내용을 포함하는 산업위기대응 특별지역계획(이하 “산업위기지역계획”이라 한다)을 수립하여 산업통상자원부장관에게 지정을 신청하여야 한다.

○ 지정기준

- 산업위기선제대응지역(「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제8조에 따른 지정요건)
  - 대규모 재해·질병이나 국제정세 변동이 발생한 경우
  - 지역의 주된 산업 내 기업의 도산, 구조조정, 주요 사업장의 폐쇄·이전 등이 발생한 경우
- 산업위기대응특별지역(「지역 산업위기 대응 및 지역경제 회복을 위한 특별법」 제8조에 따른 지정요건)
  - 신청대상 지역의 주된 산업에 대한 지역경제 의존도가 높은 경우일 것
  - 신청대상 지역의 주된 산업의 생산동향 등 주요 산업지표가 현저히 악화된 경우일 것

- 신청대상 지역의 휴업·폐업 업체가 급격히 증가하는 등 지역경제가 현저히 침체된 것으로 판단되는 경우일 것
- 지역경제가 현저하게 악화되어 긴급한 지원이 필요한 경우

#### □ 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 : 폐광지역진흥지구

##### ○ 정의

- 폐광지역 : 탄광이 있었거나 있었던 지역과 그 인접 지역으로서 폐광되거나 석탄생산이 감축됨에 따라 지역경제가 현저히 위축되어 있는 지역

##### ○ 근거 : 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제3조

- 석탄산업의 사양화로 인하여 낙후된 폐광지역의 경제를 진흥시켜 지역간의 균형 있는 발전과 주민의 생활 향상을 도모함을 목적으로 함(「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제1조)
- 산업통상자원부장관은 폐광지역 중 다른 사업을 유치하기 곤란한 지역의 경제를 진흥하기 위하여 필요한 경우에는 도지사의 신청을 받아 폐광지역진흥지구를 지정할 수 있음(「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법」 제3조)

#### 〈폐광지역 개발 지원에 관한 특별법(법률 제17918호)〉

**제3조(폐광지역진흥지구의 지정)** ① 산업통상자원부장관은 폐광지역 중 다른 산업을 유치하기 곤란한 지역의 경제를 진흥하기 위하여 필요한 경우에는 도지사의 신청을 받아 폐광지역진흥지구(이하 "진흥지구"라 한다)를 지정할 수 있다.

② 진흥지구의 지정은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」 제11조에 따른 지역개발사업구역 중 특별한 개발이 필요한 지역으로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 지역에 대하여 한다.

③ 산업통상자원부장관은 진흥지구를 지정할 때에는 미리 국무회의의 심의를 거쳐야 한다. 지정된 진흥지구를 대통령령으로 정하는 규모 이상으로 변경하는 경우에도 또한 같다.

④ 산업통상자원부장관은 진흥지구를 지정하였을 때에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 내용을 고시하여야 한다.

○ 지정기준

- 「폐광지역 개발 지원에 관한 특별법 시행령」 제3조에 따른 지정요건
  - 1988년도 1인당 산업생산 중 광업 점유율이 100분의 50 이상인 시·군 안에 있는 지역
  - 1988년도 석탄생산량이 전국 석탄 총생산량의 100분의 3 이상인 시·군 안에 있는 지역
  - 1995년도 석탄생산량이 1988년도 석탄생산량보다 100분의 40 이상 줄어든 시·군 안에 있는 지역