

2025 화성특례시 발전을 위한 포럼

화성특례시 발전 방안 및 화성시 행정체제 개편의 정책방향 모색

2024. 10. 18. (금) 14:00 ~ 15:30

동탄2인큐베이팅센터 3층 컨퍼런스홀

| 공동주관 |



화성시
Hwaseong



한국지방자치학회

2025 화성특례시 발전을 위한 포럼

화성특례시 발전 방안 및 화성시 행정체제 개편의 정책방향 모색

2024. 10. 18.(금) 14:00 ~ 15:30

동탄2인큐베이팅센터 3층 컨퍼런스홀

●● 환 영 사

안녕하십니까?

화성시 소통행정국장 이택구입니다.

바쁘신 중에도 <화성특례시 발전을 위한 포럼>에 참석해주신 배정수 화성시의회 의장님, 시의원님 특례시준비위원회 박봉현 위원장님을 비롯한 위원님들, 특례시 서포터즈분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

또한 오늘 포럼을 공동주관해 주신 한국지방자치학회 배귀희 학회장님, 좌장을 맡아주신 지방시대위원회 박기관 지방이양특례분과 위원장님, 수원시정연구원 박상우 선임연구위원님, 경기연구원 조성호 선임연구위원님, 한신대학교 윤건 교수님, 그리고 토론을 위해 참석해 주신 모든 분들께도 감사드립니다.

우리 화성시는 2001년 시 승격 이후 23년 만에 인구 100만 도시로 급성장하여, 내년 1월 1일 특례시 출범을 앞두고 있습니다.

우리 화성시는 대한민국의 축소판이라 불릴만큼 도시와 농촌, 1차산업부터 첨단전략산업까지 각 지역의 특성이 뚜렷하여, 행정 수요가 다양하고도 폭발적입니다.

이러한 문제를 해결하고 효율적인 행정 서비스를 제공하기 위해 시민 설명회 등 여러 의견을 적극 수렴을 통하여 일반구 설치안을 마련하였습니다.

향후“10월 시의회 의견청취 절차”를 거쳐 일반구 설치계획을 확정된 후, “11월 경기도와 행정안전부에 4개 구청 신설”을 정식 건의할 예정입니다.

이러한 상황에서 오늘 포럼은 특례시와 행정체제 개편 등에 대해 오랫동안 연구하신 교수님과 연구원님 등 전문가 분들을 모시고, “화성특례시 지역맞춤형 특례권한 발굴의 필요성과 발전 방안”, “일반구 신설을 통한 행정서비스 강화 방안” 등을 모색하는 매우 중요한 자리라고 생각되며, 오늘 포럼을 통해 “곧 특례시가 될 화성시의 발전방안”과 “100만 대도시에 적합한 행정체제”에 대한 심도있는 논의가 이루어지기를 기대하며, 여러분의 적극적인 참여와 고견을 부탁드립니다.

앞으로도 우리 화성시는 정명근 화성시장님을 중심으로 시민 여러분께 급증하는 인구와 도시 규모에 맞는 효율적인 행정 서비스를 제공하기 위해 최선을 다할 것입니다.

감사합니다.

2024년 10월 18일
화성시 소통행정국장 이택구

●● 개 회 사

안녕하십니까? 이제는 높고 청명한 하늘과 변해가는 나뭇잎을 보며 어느새 가을이 성큼 다가왔습니다.

오늘 한국지방자치학회 주최로 이곳 화성에서 화성시 특례권한 발굴 및 확대 혁신모델 탐색과 발전 방향 모색을 위한 정책토론회를 내외 귀빈 여러분을 모시고 개최하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다. 2022년 도입된 특례시 제도하에서 화성시가 내년 즉 2025년부터 다섯 번째로 특례시로 전환됩니다. 이제 화성특례시는 인구 100만명 증가로부터 발생하는 다양한 행정수요에 효과적으로 대응하고 적절한 권한과 자원을 배분받아 화성특례시의 지속가능한 발전과 주민들의 삶의 질을 제고할 수 있게 되었습니다.

이번 토론회는 특례시 지원 특별법이 발의된 상황에서 화성특례시의 특례권한 발굴의 필요성 과 발전방안, 일반구 신설을 통한 행정서비스 강화 방안, 화성시의 행정체제 개편 등을 논의할 것입니다. 또한, 특례시에 적합한 사무권한, 조직권, 및 재정권을 어떻게 강화하여 효과적으로 행정환경 및 행정수요에 대응할 것인지를 논의하는 중요한 자리가 될 것입니다. 특히, 화성 특례시가 어떻게 성공적으로 발전할 수 있도록 구체적인 권한과 지원 방안에 대해 심도 있는 논의가 이루어질 것입니다. 이러한 논의 과정을 통해 화성시가 직면한 여러 문제들에 대한 적절한 대안이 마련되어서, 화성특례시 발전의 튼튼한 기틀이 마련되기를 기대합니다.

오늘 귀한 시간을 내어 참석해 주신 내외 귀빈 여러분과 모든 분들께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 또한, 이번 토론회를 뒤에서 준비해 주시고 참여해 분들에게도 감사의 말씀

을 드립니다. 무엇보다 귀한 포럼이 개최될 수 있도록 후원해 주신 정명근 시장과 화성시
의회 배정수 의장님께도 깊이 감사드립니다. 오늘의 포럼이 더 나은 화성시의 발전을 위
한 중요한 밑거름이 되기를 바랍니다. 감사합니다.

2024년 10월 18일
한국지방자치학회 회장 배 귀 희

●● 프로그램

13:30~14:00

참석자 등록

14:00~14:15

【개회식】

사회: 하지영 아나운서

- ▶ 국민의례
- ▶ 내빈소개
- ▶ 환영사
- ▶ 축 사
- ▶ 개회사
- ▶ 내빈 기념촬영

14:15~14:55

【주제발표】

좌 장: 박기관(상지대)

- 발제1: 박상우(수원시정연구원) 1
화성특례시의 지역맞춤형 특례권한 발굴의 필요성과 발전방안
- 발제2: 조성호(경기연구원) 21
화성 특례시의 일반구 신설을 통한 행정서비스 강화 방안
- 발제3: 윤 건(한신대) 33
화성시 행정체제 개편 정책방향:
일반구 설치를 중심으로

14:55~15:25

【패널토론】

좌 장: 박기관(상지대)

토 론: 라휘문(성결대)

박종혁(한경대)

박형규(경기대)

배귀희(송실대)

석호원(화성시연구원)

전대욱(한국지방행정연구원)

* 이상 가나다순

15:25~15:30

【폐 회】

마무리 및 폐회

화성 특례시의 지역맞춤형 특례권한 발굴의 필요성과 발전방안

2024. 10. 18.(금)

수원시정연구원
박상우



1

특례시 제도의 현주소



1 특례시제도의 이상과 현실 : 가치충돌의 파편



2

1 특례시 제도의 이상과 현실 : 특례시의 위상

인구 100만 이상 도시 현황(World Population Review, 2019)

세계적으로
355개

중국이 61개로
가장 많음

- ✓ OECD 국가 중에서 인구 100만 이상 도시 : 57개 도시
- ✓ 미국 14개, 일본 13개, 한국 11개
- ✓ 인구 100만~150만 도시 : 델러스(124만), 뮌헨(135만), 밀라노(125만) 등 160개(중국 포함)

인구 100만 ~ 150만 도시는 해당 국가의 경제 · 교육 · 문화 거점 도시, Global city 기능
“요람에서 무덤까지”

3

1 특례시 제도의 이상과 현실 : 특례시가 당연히 해야 하는 것들

- 전 권한성과 보충성의 원칙 하에 법률적 안정성을 저해하지 않는 범위 내, 지방정부가 업무를 추진
 >> 주민생활과 지역발전에 대한 모든 기능 수행



2 특례시의 제도적 정의와 한계

1. 제도 : 인구수에 의해서만 결정 (대도시는 인구 + 면적)

- 제도적으로 특례시라 함은 특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 명 이상의 도시를 의미함
 - 「지방자치법」 제198조 제1항에서는 특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상의 도시를 "대도시"라고 하고 "관계 법률로 특례를 둘 수 있다."고 규정
 - 특례시의 조건은 자치단체의 종류 상 시·군·구에 속하고 인구가 100만 명 이상이어야 함
- 특례시 운영의 성격은 광역시와 같은 포괄적 권한 이양이 아닌 사무위주의 국소적 권한 이양

2 특례시의 제도적 정의와 한계

2. 특례시제도의 한계 :

- 상대적이기는 하나 포괄적 위임을 전제로 하는 광역시와 달리 국소적 사무특례 위주로 제도화됨에 따라 **물리적 한계**와 **다양성의 한계**, **운영상의 한계**를 내포
 - **물리적 한계** : 지방 사무 약 10,000여 개 중, 광역단체 직접처리사무는 3,200여 개인데 이중 특례시가 직접처리 가능한 사무(사무특례)는 약 20여 개에 불과해 추후 특례사무가 증가할 경우 이를 법제화하는 데에는 한계
 - **다양성의 한계** : 특례시마다 처한 입장이 다른 만큼 각기 요구하는 특례가 다를 수밖에 없는데 이를 모두 입법화 과정을 거친다면 입법의 낭비
 - **운영상의 한계** : 물리적 한계와 다양성의 한계를 극복하기 위한 일환으로 현행 「지방자치법시행령」에서는 광역직접사무와 국가가 광역에 위임한 사무를 시·군·구가 도지사와의 협의에 의해 도 사무를 이양할 수 있도록 하였으나 특례시는 조문의 자구 상 이용할 수 없음

6

2 특례시의 제도적 정의와 한계

2. 특례시제도의 한계 :

● 운영상의 한계 :

- 시·군이 요구하는 사무는 실제로도 사무임으로 현 시행령에는 도지사-시장 간 "특례협의회의"(제121조), 행안부장관 주관 "특례심의위원회"(제122조)를 통해 도 사무 내지 권한을 도 조례를 통해 이양할 수 있도록 되어있음

- 각각의 개별법을 수정에서 오는 한계를 극복할 수 있는 방법은 소위 "일괄이양법"을 통해 국회의 심의를 받는 방법과 (가칭) "특례시 특별법"을 추진하는 방법이 있으나 본질적으로 물리적 한계와 다양성의 한계를 극복할 수 없으며 특별법은 법리적 논란이 존재함

7

3 특례시 제도의 법리적 문제점

1. 법리적 위계의 문제

- 사무특례 위주로 법체계가 정비되는 과정에서 「지방자치법시행령」 별표4에는 “인구 100만 이상의 시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무,” 별표3에는 인구 50만 이상 도시 사무가 명시되어 있는데 이는 각개 사무가 개별 법에 의해 국회를 통과한 법을 시행령의 별표로 기속할 수 있는가 하는 법 위계체계에 관한 논란
 - 해석과 관련한 “열거인가 예시인가”에 대한 논란이 있음
 - 예시일 경우 문제가 없으나 열거일 경우, 다른 법이 개정될 때마다 별표4를 개정해야 하는 문제가 있으며, 별표4가 다른 법에 의한 특례를 다 담고 있지는 않음
 - 별표2의 경우 처럼 지방자치단체의 사무를 예시하고 있다고 하지만 실제 판례나 운영에 있어서는 열거에 가까운 해석을 하고 있음

8

3 특례시 제도의 법리적 문제점

2. 개별 법 간 괴리의 문제

- 개별 법, 「지방자치법」, 「지방분권균형발전법」간의 불일치 문제
 - 예 : 각각의 법 간 불일치
 - 「지방자치법시행령」 별표4호에는 「지방연구원법」에 의한 연구원설립이 명시되어 있으나 「지방분권균형발전법」 제59조에는 명시되지 않아 통일성이 없으며 「지방연구원법」 개정으로 대도시도 설립이 가능하므로 별표3으로 옮겨야 함
 - 「지방자치법」 제198조(대도시 특례) 조항에서 인구소멸이 우려되는 “군”까지 언급이 되는 것이 체계에 맞는 것인지에 관한 문제임 (기초단체 단어 불인정)
 - “기초단체”라는 용어가 「지방자치법」 상 법률용어가 아니고 시·군·구를 통칭하는 학술 또는 통상 용어 이다 보니, 시와 군 그리고 구가 성격적으로 각기 다름에도 불구하고 “하나의 자치단체의 종류”로 묶여 입법과정에 혼란을 가중

9

4 특례시 특례현황

SRI 수원시정연구원

1. 특례시 특례의 정의

- 특례시 특례 : 시·군·구의 지위를 갖는 인구 100만 명 이상의 도시에 사무 및 기구·정원 및 재정에 대한 특례를 부여하는 제도

2. 특례의 종류

- 사무에 대한 특례 : 「지방분권균형발전법」 제59조(특례시의 사무특례) 및 이와 연계된 개별 법, 「지방자치법시행령」 제10조와 연계된 별표4에 명시
- 기구에 대한 특례 : 「지방분권균형발전법」 제60조(특례시의 보조기관)에 의한 “제2부시장” 설치권한이 있으며 정원에 대한 명시는 「지방자치법시행령」 제10조와 연계된 별표4 제8호에 의한 5급 이하 직급별·기관별 정원과 「지방자치단체의 행정기구와 정원 등에 관한 규정」 별표3에 의한 인구수에 의한 직급·정원이 있음

10

4 특례시 특례현황

SRI 수원시정연구원

3. 특례의 종류

- 재정에 대한 특례 : 재정에 대한 특례는 창원시가 소방기능을 수행함에 따라 소방 분 지역자원시설세를 시세로 한다는 것 이외에 나머지 특례시에는 별도의 재정특례는 없음
 - 「지방분권균형발전법」 제61조(대도시에 대한 재정특례)에 특례시가 아닌 대도시에 도세 징수액의 10% 범위 내에서 교부할 수 있도록 되어 있으나 실제로는 「지방세기본법시행령」에 의해 3%만 교부
- 의회에 대한 특례 : 없음



(가칭) “특례시지원특별법” 필요성 제기

11

4 특례시 특례현황(참고)
SRI 수원시정연구원

50만 이상 특례 : 23개 법령 76개 특례 + 100만 이상 특례 : 12개 법령 14개 특례

① 사무특례

: 13개 (「지방분권균형발전법」 제 59조 각호)

- 그 중 지역채권발행, 51층 이하 건물·연면적 20만㎡ 건축물, 사립 박물관·미술관 설립, 재난·재해 구조·구급업무 등을 제외하고는 도지사 협의 및 승인

② 조직특례

: (「지방분권균형발전법」 제 60조)

- 부시장 2명 및 대통령령에 의해 행정기구 및 정원율 정하도록 규정(60조)

③ 재정특례

: (「지방분권균형발전법」 제 61조 ③항)

- 소방분 지역자원시설세를 시세로 규정하고 있으나 창원시에만 해당

12

4 특례시 특례현황(참고)
SRI 수원시정연구원

신규 특례 입법예고 : 특례시 지원 특별법

특례시 19개 신규 사무특례

1	공동주택 리모델링 기본계획 수립 시도지사사전 승인 절차 제외
2	51층 이상 건축허가 시도의 사전승인 절차 제외
3	수목원·정원조성계획 수립 및 등록
4	자동차공회전 제한지역 관리
5	기타수질오염원 설치·변경 신고수리, 개선·조업정지·폐쇄명령
6	폐기물 배출자에 대한 폐기물처리 명령 및 과징금 처분 등
7	산림보호구역의 지정 및 관리
8	농업생산기반시설의 등록·폐지
9	정보통신공사업 등록 및 관리
10	지방산단개발지원센터 및 지방산단계획심의위원회 설치·운영
11	관광지의 지정 및 조성계획 승인·취소·개선명령
12	대도시권 광역교통 관리 사무
13	여객자동차터미널사업(면허, 터미널위치 변경 등)에 대한 사무
14	대부업 사무(등록, 영업정지, 취소 등)
15	옥외광고물 등의 허가·신고 기준완화 및 강화에 대한 사무
16	생태계보전부담금 부과·징수 관련 사무
17	폐기물처분부담금 부과·징수 관련 사무
18	비점오염원 관리대책 시행계획 수립 및 이행사항 평가
19	주택가격 안정을 위한 규제 사무

13

4 특례시 특례현황(참고)

SRI 수원시정연구원
SUWON RESEARCH INSTITUTE

[가칭] “특례시 지원 특별법” 의 문제점

① 근거가 취약

: 「지방자치법」이 모법 ?

- 법 상 특례시는 그 지위가 명확하지 않음 (제2조 관련)
- 세종시는 자치단체의 종류 임 : 대도시에 관한 특별법 「지방분권균형발전법」이 존재
- 되더라도 결국 「강원도법」, 「전북도법」과 같이 실익 없는 선언적 형태에 머무를 것임(정치적)

② 특별법간 상충

: 「지방분권균형발전법」과의 관계

- 신법 우선 주의를 따르다 할지라도 보편성과 형평성을 중시하는 관행 상 다름이 있을 경우 패소확률이 큼

③ 정치적 문제

: 기초단체의 서열화에 대한 정치적 압박을 돌파하기 쉽지 않음

- 국회의 동의를 의석구조상 쉽지 않음

14

2

화성시의 특례의 발굴을 위한 구상



1 사무의 발굴

1. 검토요인

1. 제도적 요인 : 개정안의 입법취지를 고려해야 함

◎ 「지방자치법」 전부개정안 부대의견

특례시 지정에 있어 다른 지방자치단체의 자원 감소를 유발하거나

시·도의 도시·군 기본계획 승인 권한을 침해하는 특례를 두어서는 아니된다

- 첫째, 특례의 범위에 있어, 타 자치단체의 재정적 감소를 유발하지 않아야 함
 - ☞ 특례가 부여됨에 따라, 경상비의 증가는 지방재정에 영향을 미치게 되므로 이를 최소화하는 방향으로 특례가 부여되어야 함
- 둘째, 시·군 기본계획의 승인에 있어 시·도의 권한을 침해하는 권한 이용 불가임
 - ☞ 시·군 기본계획은 시·군의 존망을 가르는 중요한 고유권한, 상위 법에 저촉되지 않고 시·도의 재정과 환경 등 광역행정에 영향을 미치지 않는 범위 내에서는 고유권한으로 인정해야 할 것
- 셋째, 주민에게 신체적·재정적 부담을 주는 특례는 제외되어야 함(「지방자치법」 제 22조)

16

1 사무의 발굴

1. 검토요인

2. 가치의 우선순위

전통적 가치
(균형발전 등)



현대적 가치
(대도시 경쟁력 확보)

현행 제도상, 동일한 계층의 시·군·구를 그 권한에 있어 서열화할 수 없으며 지방소멸과 같은 새로운 쟁점의 부각은 승자승의 독식구조로 해결할 수 없음

따라서 국토의 균형적 발전을 기반으로 하고 물류중심·산업중심·환경중심 등 도시특성을 반영하는 경쟁력을 확보하는 방향으로 특례가 부여되어야 함

17

1 사무의 발굴

2. 사무의 종류

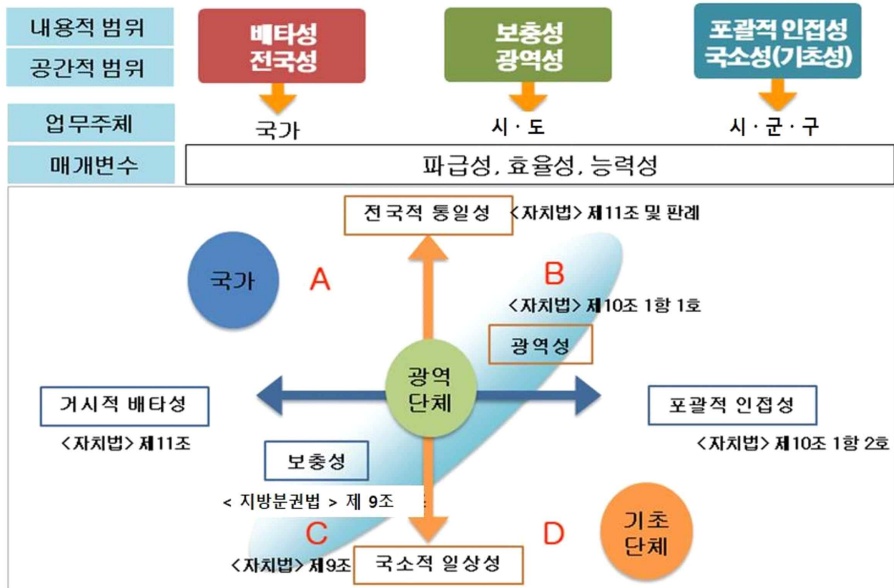
아래 표에서 보는 바와 같이 국가사무는 61,075에 이르고 지방처리사무는 19,083개에 이르고 있어 특례시가 요구하는 사무는 99%가 도 사무임

사무구분	사무유형	사무 수(건)	
국가사무	국가사무	국가처리사무	37,550
		특별행정기관사무	4,442
	위임 위탁사무	국가위탁사무	788
		광역자치단체 및 기초자치단체 위임사무	54
		광역자치단체 위임사무	725
		기초자치단체로의 재위임사무	31
		기초자치단체 위임사무	164
	공동사무 (국가-지방)	국가+광역자치단체(정)+기초자치단체(정)	4,964
		국가+광역자치단체(정)	1,521
국가+기초자치단체(정)		325	
지방사무	광역자치단체 자치사무	광역자치단체 직접처리사무	3,252
		광역자치단체 위탁사무	68
		광역자치단체-기초자치단체 위임사무	137
	기초자치단체 자치사무	기초자치단체 직접처리사무	3,645
		기초자치단체 위탁사무	51
	공동사무(광역-기초)	광역자치단체+기초자치단체	3,358
전체		61,075	

출처 : 지방행정연구원(2019)

1 사무의 발굴

3. 인식론적 기준



1 사무의 발굴	
4. 사무발굴의 실질적 기준	
<p>중앙·도</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 국가고유사무, 도 조정사무 □ 국가·도의 재정이 50%이상 투입되는 사무 □ 국민·도민에게 부담이 되는 사무(도 의회 동의를 필요한 사무)
<p>특례시 (사무 완결성 중심)</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 도시 개발·관리를 위한 계획사무(시의역량자립도등을고려) □ 중규모 개발사업 사무 □ 도의 요식행위가 빈번한 사무
<p>대도시 (주민 접근성 중심)</p>	<ul style="list-style-type: none"> □ 지역정체성 확보에 필요한 사무 □ 주민 접근성 제고를 위한 복지사무 □ 지역경제 활성화를 위한 인·허가 사무

1 사무의 발굴	
4. 사무발굴의 실질적 기준에 의한 사례	
<p>종류</p>	<p>특례사무(예)</p>
<p>특례시</p>	<ul style="list-style-type: none"> 소 하천정비 종합계획 수립 도시첨단물류단지 조성 관광(단지 지정 및 관리 사방사업 시행권한 공원녹지 기본계획 승인
<p>대도시</p>	<ul style="list-style-type: none"> 비영리민간단체 등록 말소 및 지원 부동산개발업의 등록 등의 사무 자동차 종합검사 지정정비사업자의 지정 발달장애인지원센터설치 응급환자이송업 인·허가

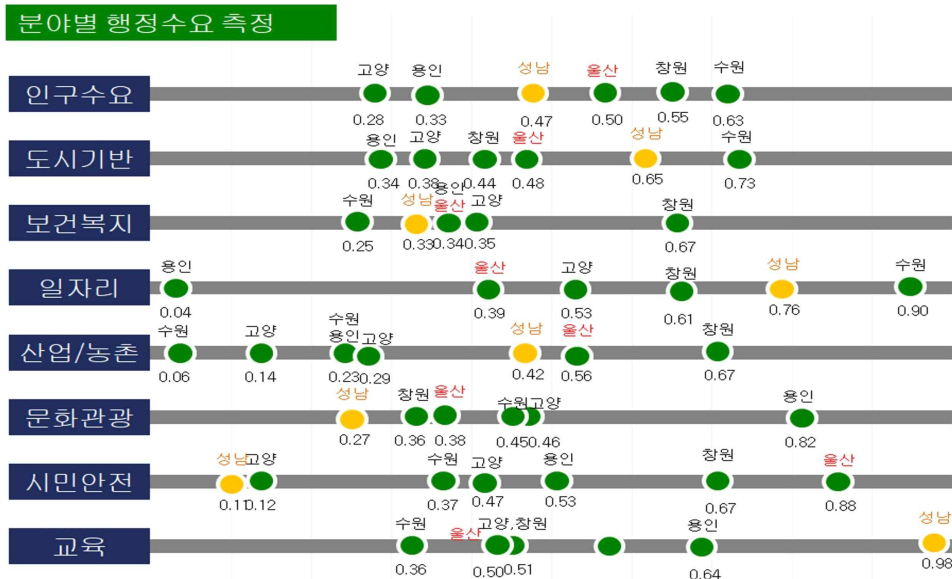
1 사무의 발굴

4. 사무발굴의 방법 : 행정수요 기반 정량적 방법 사례 (용인연 현승현박사 안)



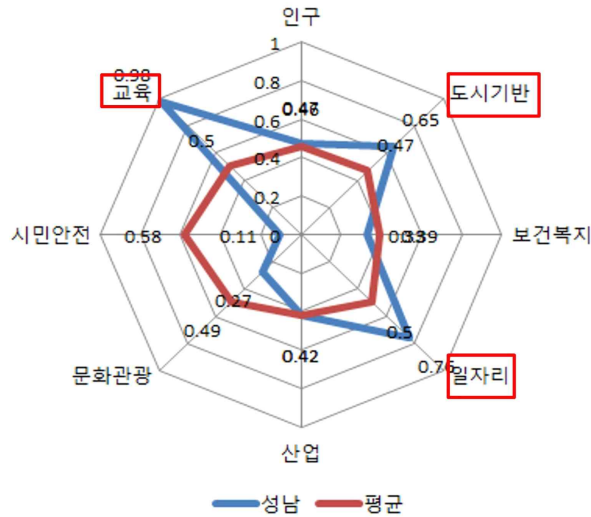
1 사무의 발굴

4. 사무발굴의 방법 : 행정수요 기반 정량적 방법 사례 (용인연 현승현박사 안)



1 사무의 발굴

4. 사무발굴의 방법 : 행정수요 기반 정량적 방법 사례 (용인연 현승현박사 안)



24

1 사무의 발굴

4. 사무발굴의 방법 : 행정수요 기반 정량적 방법 사례 (용인연 현승현박사 안)

- 단점 :
1. Z값 표준화로 인해 평균값 "0"에 기반하므로 서열화가 왜곡
 2. 통계 값이 높은 쪽에 행정수요가 더 필요한 것으로 현실이 왜곡되어 과잉행정을 하게 됨
 3. 통계량이 음의 효과와 양의 효과가 상충되고 있음
 3. 시정방향과 불일치할 경우 자원배분의 조정력이 저하

➡ 행정수요를 비교하는 유용한 틀로서의 가치가 있음

25

1 사무의 발굴

5. 일선행정에 기초한 사무개발

1. 미루어 놓았던 과제 정리 : 체감형 사업 및 조례제정

- 1) 집합건물 거주자를 위한 조례(예)
 - 단지 내 주·정차관리에 관한 조례
 - 단지 내 인권보호에 관한 조례
 - 단지 내 공공시설 및 공유공간관리에 관한 조례 등
- 2) 일반 시민들의 생활 패턴을 바탕으로 한 조례 개발
 - 배달 물 수령, 쓰레기 분리, 건물목 이용, 안내 표지 관리 조례

2. 민주성에 기반한 사무 발굴

- 비영리민간단체 등록 말소 및 지원
- 부동산개발업의 등록 등의 사무
- 자동차 종합검사 지정정비사업자의 지정
- 발달장애인지원센터 설치
- 응급환자이송업 인·허가

26

1 사무의 발굴

5. 일선행정에 기초한 사무개발

3. 미래 비전과 부합하는 사무

- 1) 2030 계획, 도시계획 등 우리 시의 미래와 부합하는 사무
 - 관광(단지) 지정 및 관리 사무 (국제회의 복합지구 관련)
 - 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 지정권한, 용적률 완화
 - 도시첨단물류단지 지정·고시 사무 등
- 2) 안전하고 쾌적한 도시 공간 확보
 - 거점의료기관의 지정 사무, 격리시설 지정사무
 - 공원녹지 기본계획 승인 사무

4. 도경유성 사무

- 지역경쟁제한 입찰사무
- 정부공모사업,
- 벤처·창업 기업 활성화 기반 조성 등

27

1 사무의 발굴

5. 일선행정에 기초한 사무개발

5. 화성시 지역맞춤형, 지역 특화 발전을 위한 사무

- 1) 2030 계획, 도시계획 등 화성 시의 미래와 부합하는 사무
 - 관광(단)지 지정 및 관리 사무 (국제회의 복합지구 관련)
 - 공공지원민간임대주택 공급촉진지구 지정권한, 용적률 완화
 - 도시첨단물류단지 지정·고시 사무 등
- 2) 안전하고 쾌적한 도시 공간 확보
 - 거점의료기관의 지정 사무, 격리시설 지정사무
 - 공원녹지 기본계획 승인 사무

2 재정특례에 대한 구상

1. 재정특례 주요 제도현황

■ 「지방분권균형발전법」 및 그 시행령

인구 50만 이상 대도시는 도세 징수액의 10% 범위 내 교부가능(제43조 제1항)하며 인구 100만 이상 대도시는 “지역자원시설세”를 시세로 간주(제43조 제3항)하도록 되어있으나, 「지방세징수법」 제17조(도세 등에 대한 징수의 위임) 및 같은 법 시행령 제24조에 따라 도세 징수금액의 3% 교부만 교부.

■ 「지방재정법」 및 그 시행령

인구 50만 이상 대도시에서 징수하는 도세(道稅) 중 47%, 기타 시·군에서 징수하는 도세(道稅) 중 27%를 조정교부금 재원으로 확보(제29조)하도록 되어 있으며 인구 100만 이상 대도시는 시·군·구가 발행할 수 있는 지방채 기본 한도액*보다 10%를 추가로 발행 가능하도록 되어 있음

■ 「지방공기업법」 및 그 시행령

시·도 및 인구 100만 이상 대도시는 수도·궤도·자동차운송·지방도로 등 지방공기업이 수행하는 사업의 투자재원을 확보하거나 지역개발 기금을 조성하기 위하여 지역개발채권 발행 가능(제19조)하도록 되어 있음

■ 「지방재정투자사업심사규칙」

60억 원 이상 200억 원 미만의 재정투자사업을 실시할 경우 일반 시·군·구는 시·도의 투자심사를 받아야 하나, 인구 100만 이상인 대도시는 자체심사 가능

2 재정특례에 대한 구상

2. 대도시 재정 특례 현황 : 제도

■ 대도시 특례 도입 당시 징수교부금 교부율 상향을 통한 재정보전이 이루어지는 구조

1990년 징수교부금 교부율을 당초 30%에서 50%로 인상함으로써 대도시 행정수요에 따른 재정보전이 이루어졌으며 2000년부터 재정보전금이 마련되면서 인구 50만 이하는 27%, 이상은 47%로 재원을 조성토록 하며, 재원의 배분은 인구 60%, 징수실적 40%로 설정함으로써 대도시 재정확보가 가능하였음(정재진, 2022; 임상빈, 2019).

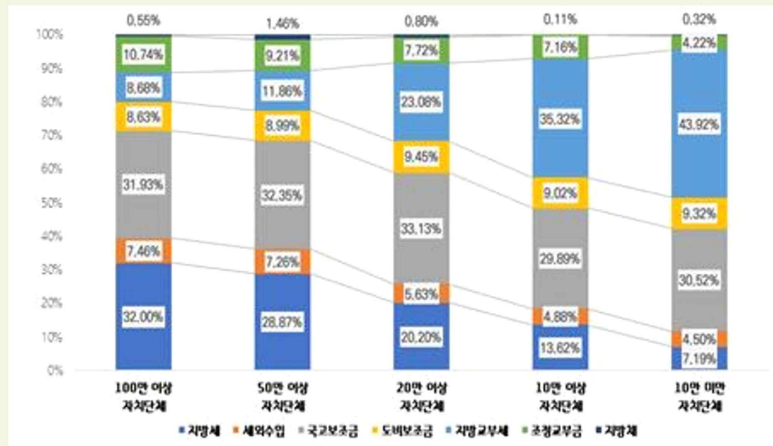
■ 특례시에는 재정보전 대안이 없음

「지방분권균형발전법」 제61조에 의한 도세 10/100 이하 범위 내 추가확보 교부는 「지방세징수법」에 의해 3% 교부, 지역채권 역시 재정보전의 차원이 아님

2 재정특례에 대한 구상

3. 대도시 재정의 특징과 현황

■ 세출의 자율성은 규모와 관계없이 유사하여 대도시의 특수성을 고려하지 못함



2 재정특례에 대한 구상

3. 대도시 재정의 특징과 현황

■ 대도시 일수록 자체재원 비중이 커짐

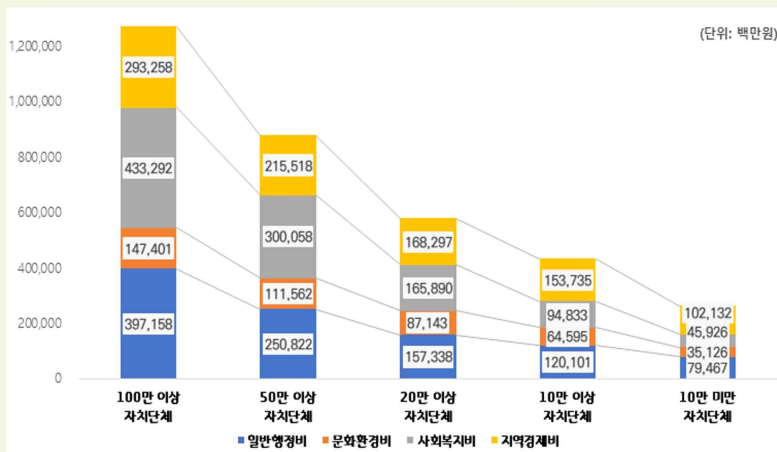
자체재원인 지방세와 세외수입의 비중은 인구 100만 이상 특례시가 39.5%로 가장 높고, 인구 10만 미만 기초자치단체가 11.7%로 가장 낮음

특례시의 평균 교부세 비중은 8.7%인데 반해 조정교부금 비중은 10.7% 수준이며 인구 10만 미만 기초자치단체의 평균 교부세 비중은 43.9% 수준인데 반해 조정교부금 비중은 4.2% 수준임

2 재정특례에 대한 구상

2. 대도시 재정의 특징과 현황

■ 인구규모가 클수록 준고정비적 수요부담이 가중 : 특례시 기준재정수요액 1.27조 원

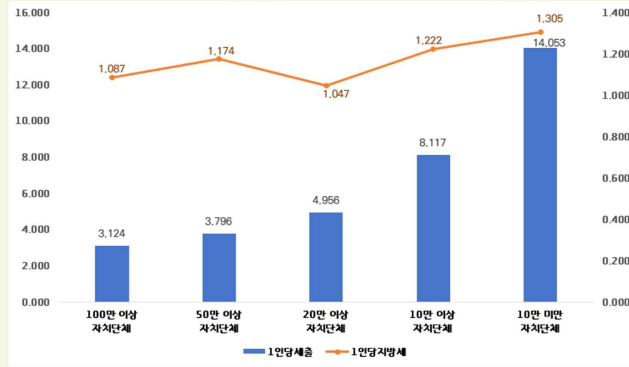


2 재정특례에 대한 구상

2. 대도시 재정의 특징과 현황

■ 세입세출 편익이 왜곡됨

특례 시민은 1인당 1.087백만 원의 지방세를 부담하고 3.124백만 원의 세출 편익을 보는 반면, 10만 미만 자치단체 시민은 1인당 1.305백만 원의 지방세를 부담하고, 14.053백만 원의 세출편익



2 재정특례에 대한 구상

3. 특례시 자원 확보의 대안 : 수원시정연구원 정재진 제안

■ 대안 1 : 조정교부금 조성재원의 특례시 구간 확보 (현행 47% → 67%)

- 효과 : 조정재원 상향 시 약 195억 원 재정 순증(2021년 결산 기준)
- 대안 검토
 - 인구 50만 대도시 특례에 따라 자원조성액을 변화 시킨 경험이 있음.
 - 인구 50만을 기준으로 27%와 47%를 구분한 근거가 논리가 부재하여 반대 입장 극복이 용이
 - 경기도 본청의 재원은 감소되나 도내 31개 시·군의 조정교부금과 전국 자치단체의 지방교부세 인상 효과 발생
- 주요 고려사항
 - 경기도와의 협력적 관계가 다소 어려울 수 있음.

2 재정특례에 대한 구상

3. 특례시 자원 확보의 대안 : 수원시정연구원 정재진 제안

■ 대안 2 : 지방교부세 산정 시 특수수요 반영

- 기준재정수요 단위비용 산정 시 동종자치단체의 ㉠세분화 및 통일화 ㉡이양사무의 가산(할증)
- 장기미집행 도시계획 시설 부담금 등 특례시 특수 보정수요에 반영

● 효과 : 기준재정수요 증가량과 지방교부세 보전율에 따라 지방교부세 인상 가능

● 대안 검토

- 「지방교부세법」 제1조에 명시된 '재정조정' 기능의 목적과 일치
- 기준재정수요의 도출 과정의 점증적 개선이 가능

● 주요 고려사항

- 내국세 중 19.24%를 재원으로 하기 때문에 타 자치단체 교부세 축소
- 자치단체간 갈등

36

2 재정특례에 대한 구상

3. 특례시 자원 확보의 대안 : 수원시정연구원 정재진 제안

■ 대안 3 : 지역채권 발생

● 효과 : 단기적으로 약 2,500억 원 가량 운용 가능하나 장기적으로 복리 부담 증가에 따라 운영의 효율화 필수

● 대안 검토

- 단기적으로 자본적 지출을 확대해 미래 재정여건을 개선하기 위해 필요한 탄력적 자원 투입 가능

● 주요 고려사항

- 지역개발 채권 매입 후 복리 상환 부담이 있어 기금의 효과적 운영이 전제
- 전문관리 인력 필요

37

2 재정특례에 대한 구상

재정확보 대안		재원증립원칙과의 관계	타 자치단체의 영향	비고	
특례시 재정 확보 방안	1) 특례시 조정교부금 조성액 상향 (47% → 67%)	- 일정부분 총돌 - 특례시 수요에 대응한 보전 요구로 총돌 완화	- 경기도 본청만 부정적 - 도내 31개 시군 모두 교부금 상황 - 전국 지자체 교부세 상황	- 경기도와의 관계 - 인구 50만 특례시 실행한 경험 있음	
	2) 지방교부세 산정 시 특수수요 반영	- 없음	- 특례시를 제외한 타 자치단체에 부정적	- 교부세율 인상과 연계 추진으로 갈등 최소화	
	3) 지역개발 채권 발행	- 없음	- 경기도 본청에 영향을 미치나 부정적이지 않음	- 경기도와의 관계 - 「지방분권균형발전법」에 이양 가능하도록 명시	
중·장기 과제	재정분권 연계	교부세율 인상	- 총돌	- 조정을 상향으로 부정적 영향 없음	- 재원 순증은 예상하기 어려우나 장기적으로 지방재정 건전성 확보 - 타 자치단체와 연계해 단일대오 형성 가능 등 실행력 확보 장점
		국세의 지방 이양	- 총돌 VS. 없음 - 사무와 연계 시 총돌 없으나 재원순증 없음	- 없음 - 배분액 차이를 둘러싼 다양한 이해충돌 가능	
		국고보조금 빅딜	- 없음 - 사무비용 조정으로 총돌 없음	- 없음 - 사무에 따른 배분 방식을 둘러싼 이해충돌 가능	
	특별법 제정	- 없음 - 선행조건으로 사무에 대한 구체화 필요	- 있음 - 세종·제주와 같은 방식을 취할 시 타 자치단체에 부정적	- 특례시시장협의회를 통한 초안 마련 및 지역 국회의원 자원 활용	

감사합니다



화성 특례시의 일반구 신설을 통한 행정서비스 강화 방안

조성호(경기연구원)

I. 문제의 제기

□ 우리나라는 2010년 인구 100만 대도시에 대한 특례를 지방행정체제 개편에 관한 특별법에 처음 명시함

- (1949년 지방자치법 제145조) 도에 군을 두고 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에는 구를 두고, 시, 읍, 면과 구에 동리를 둔다 라고 명시 → 대도시에 대한 관할 구역 분할 필요성 인정

특례시의 역사적 전개과정

구분	주요내용
1949년 (지방자치법)	<ul style="list-style-type: none"> • 제145조 “도에 군을 두고 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에는 구를 두고, 시, 읍, 면과 구에 동리를 둔다. → 대도시에 대한 관할 구역 분할 필요성 인정
1962년 (서울특별시 행정특례에 관한 특별조치법)	<ul style="list-style-type: none"> • 자치제도 상, 특례라는 용어를 법적으로 처음 사용
1988년 (지방자치법)	<ul style="list-style-type: none"> • 제10조 인구 50만 이상의 도시에서는 “도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할수 있다” • 시행령[별표3] 지방공기업설립운영, 도시재개발 사업 시행에 관한 권한 등 11개 분야에 특례 부여 → 대도시 사무특례 부여
2010년 (지방행정체제개편에 관한 특별법)	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 100만 도시에 대한 특례를 법적으로 처음 명시 • 제34조 9개 사무특례, 제35조 조직특례 제36조 재정특례

- (1962년 서울특별시 행정특례에 관한 특별조치법) 자치제도 상으로 특례라는 용어를 법적으로 처음 사용
- (1988년 지방자치법 제10조) ‘인구 50만 이상의 도시에서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할수 있다’라고 명시

- (2010년 지방행정체제개편에 관한 특별법) - 인구 100만 도시에 대한 특례를 법적으로 처음 명시하고, 제34조 9개 사무 특례, 제35조 조직특례 제36조 재정 특례를 제정함

□ 현행 지방분권균형발전법 등에 규정된 인구 100만 대도시인 수원, 고양, 용인, 창원의 특례는 사무 특례, 조직 특례, 재정 특례로 구성됨

- (사무 특례) 50층 이하 건물연면적 20만㎡ 건축물 허가 등 17개 사무의 특례
- (조직 특례) 부시장 2명 및 대통령령에 따라 행정기구 및 정원을 별도로 정하고, 구청장 보좌 4, 5급 담당관(1명) 신설 등
- (재정 특례) 투융자심사 제외대상 상향(60억원 → 200억원), 지방채발행 기본한도액의 10% 추가 발행 등

□ 2021년에 개정된 지방자치법에는 인구 100만 이상의 대도시를 특례시로 지정하고 추가 특례를 명시함

前 지방자치법	현행「지방자치법」 “추가 특례 확보 근거 마련”
<p>제10조 제1항 제1호</p> <p>제1호에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무. 다만, 인구 50만 이상의 시에 대하여는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.</p> <p>제175조(대도시에 대한 특례 인정)</p> <p>서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그특성을 고려하여 관계법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.</p>	⇒
	<p>제10조 동일</p> <p>제198조(대도시 등에 대한 특례 인정)</p> <p>① 현행 175조와 동일 ② 다음 각호의 어느 하나에 해당하는데 도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가 의지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다. 1. 1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다) ③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항 제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.</p>

□ 이와 같이 특례시는 사무, 조직, 재정 특례 등 4대 특례를 부여받고 현행 지방자치법 198조에 의해 인구 100만 이상의 대도시를 특례시로 행정적 명칭을 부여받음

□ 그러나 특례시는 조직 특례 측면에서 일반구를 설치할 수 있지만, 행안부의 검토 및 승인 사항임

□ 그 결과, 화성시는 일반구를 설치하기 위해, 2019년 3월에 일반구 승인을 신청하고, 일반구 설치를 위해 지속적으로 노력하고 있음

화성시의 일반구 설치의 추진 경과



자료 : 화성시(2024), 내부자료.

- 따라서 이 글에서는 대도시의 일반구 설치에 대한 논의, 화성시의 일반구 설치의 추진경과를 검토함
- 이를 토대로 화성시의 일반구 설치를 통한 행정서비스 강화 모델을 제시하며, 법적·제도적 개편방안을 제시하고자 함

II. 대도시의 일반구 설치에 대한 논의¹⁾

1. 대도시 일반구의 개념 및 특성

- 일반구(행정구)는 주로 대도시에서 과도한 행정 업무를 분산시키기 위해 설치하며, 일반구를 관할하는 지방관청으로는 구청이 있음
- 일반구 설치 기준은 지방자치법 제3조 제3항에서 인구 50만 이상인 시에 둘 수 있다고 규정되어 있음

1) namu.wiki(2024)를 참고하여 작성함.

- 일반구 고유의 사무는 혼인신고, 공시지가 관련 업무 등 법률에 '시군구(자치구가 아닌 구를 포함한다)에서 처리한다' 등이 명시되어 있는 경우를 제외하면 사실상 없으며, 오로지 시청에서 위임한 위임사무만을 처리함
- 따라서 시청에서 어떤 업무를 위임하느냐에 따라 구청의 역할이 미묘하게 갈리기도 함
- 단순히 시청의 업무를 지역적으로 분산시켜주는 역할만 하는 경우, 시청에서 맡기는 현장 밀착형인 업무(청소, 제설 등)를 담당하는 역할을 하는 경우, 제한적이거나 인허가권을 주어서 준자치구 식으로 운영하는 경우 등이 있을 수 있음
- 그리고 일반구는 법률적 위상이 기초자치단체의 하부 행정기관이므로 자치구와 달리 구청장을 선출하지 않고 시장이 임명함
 - 독립된 청사를 가지고 있다는 점을 제외하면 시청의 행정지원과, 노인복지과 등과 같이 시청의 "하위부서"임
 - 자치구가 아니므로 실국이나 산하 기관(각종 사업소) 그리고 공기업을 둘 수 없으며, 자치단체가 아니기에 구세도 없으며, 구의회도 없음
- 일반구의 구청장은 3~4급 지방공무원에 해당하며, 창원시만이 통합 특례로 3급 공무원이 구청장을 할 수 있음
- 이후 행안부에서 공무원 인력 정원을 지자체 자율로 할 수 있도록 시행령을 바꾸면서 창원이 아닌 일반구 구청장도 시청의 자율에 따라 3급이나 4급 중 한 명으로 임명할 수 있게 되었음
- 또한 일반구청 고유의 재정권, 조세징수권, 인사권이 없음
 - 시의 권한 위임으로 구청에서 지방세를 징수하게 할 수는 있지만, 어디까지나 징수행위만 대신하게 하는 것으로 구청 몫은 따로 존재하지 않음
 - 인사권의 경우도 시청에서 일부 권한을 주는 경우가 아니면 가지지 아니하며, 동도 구청에 소속된 하위 부서로서의 관리감독만 할 뿐, 실질적으로 동에 대한 모든 관리감독은 구청의 소관은 아님
- 일반구청의 조직도 전국적으로 8~9개의 과만을 둘 수 있고, 과의 팀도 일률적으로 묶여 있음
 - 과나 팀의 명칭은 제한이 없으며 지역마다 다르지만, 이것도 역시 구청에서 조정할 수는 없고 시청에서 조례를 통해서 수정해야 함
 - 통합 특례를 받은 창원시의 구청을 제외하면 국이나 실, 담당관을 둘 수 없음

2. 대도시 일반구 설치의 기준 및 절차

□ 지방자치법 제3조에는 인구 50만 명 이상의 시에는 일반구를 설치할 수 있고, 상위 도를 통해 행안부 장관의 승인을 받아야 설치 가능"함

자치구가 아닌 구 설치 근거

「지방자치법」 제3조 (지방자치단체의 법인격과 관할)

③ 특별시·광역시 또는 특별자치시가 아닌 **인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고**, 군에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동을, 읍·면에는 리를 둔다.

「지방자치법」 제7조 (자치구가 아닌 구와 읍면동 등의 명칭과 구역)

① 자치구가 아닌 구와 읍·면·동의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, **자치구가 아닌 구와 읍·면·동을 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 행정안전부장관의 승인을 받아** 그 지방자치단체의 조례로 정한다.

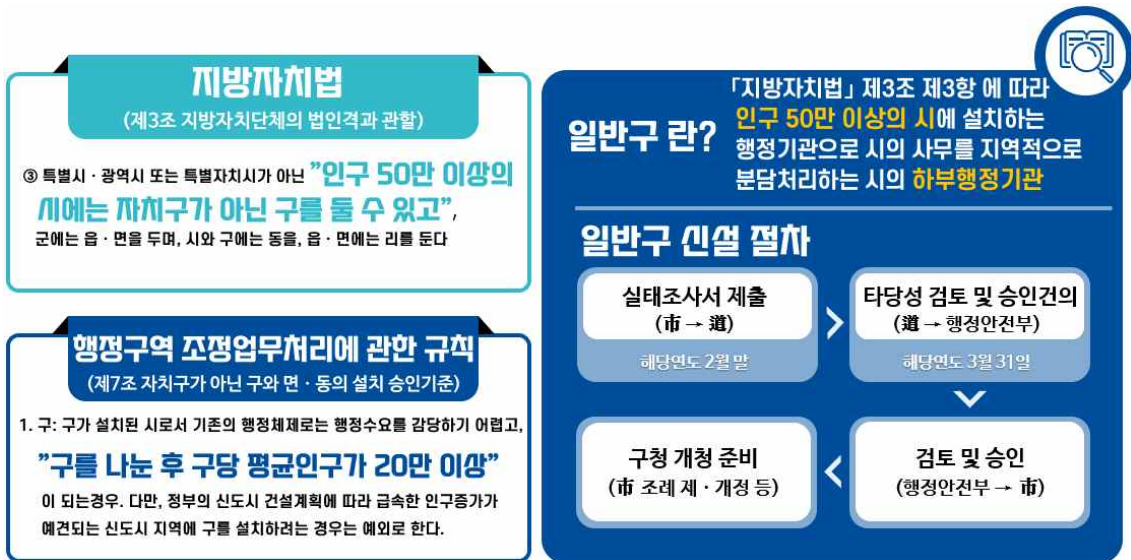
행정안전부 장관 승인 기준

「행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙」 제7조 (자치구가 아닌 구와 읍면동 등의 명칭과 구역)

① 법 제7조제1항 본문에 따른 자치구가 아닌 구와 면·동의 설치 승인기준은 다음 각 호와 같다.

1. 구: 구가 설치된 시로서 기존의 행정체제로는 행정수요를 감당하기 어렵고 **구를 나눈 후 구당 평균인구가 20만 이상이 되는 경우**, 다만, 정부의 신도시 건설계획에 따라 급속한 인구증가가 예견되는 신도시 지역에 구를 설치하려는 경우는 예외로 한다.

대도시의 일반구 설치기준 및 절차



자료 : 화성시(2024), 내부자료.

- 최소한의 조건인 '50만 이상'의 기준이 대도시 특례와 동일하기 때문에, 현재 일반구를 지닌 시는 모두 대도시 특례를 받는 도시임
 - 일반구를 나눈 후, 구당 평균 인구가 20만 이상이 되어야 함
- 그러나 대도시 특례를 받는 모든 도시가 일반구를 가지고 있는 것은 아닌데, 그 이유는 일반구 설치에 행정안전부 승인 사항이기 때문임
- 화성시, 남양주시, 평택시, 김해시, 시흥시는 인구가 50만을 넘었지만 분구가 되지 않은 지역에 해당됨
- 또한 이렇게 분구가 이루어진 후 어느 구의 인구가 더 늘어날 경우 추가 분구가 가능함
- 다만, 자꾸 분구를 하면 국회의원 선거구 문제가 발생하는 바, 구가 많을 경우 1차적으로 구를 기준으로 배분되는 국회의원 선거구를 같은 인구에서 계리맨더링으로 엄청나게 늘려먹을 위험성이 있음
- 따라서 하나의 일반구의 인구가 50만을 넘어서야 분구(分區)를 추진함

3. 대도시 일반구 설치의 최근 동향

- 일반구가 폐지되는 경우가 드물기는 하지만 존재하기는 하는데, 창원시에 통합되기 전의 마산시, 부천시가 그 대표적인 사례임
 - 마산과 같은 경우는 경기 침체와 인구 감소로 인해 회원구, 합포구 2개 구가 폐지되었음
 - 이와는 다르게 부천시는 책임읍면동제 전국 단위 시행 이전에 시험사업차 전격 폐지. 동시에 행정동 통폐합도 대대적으로 이루어졌음
- 그러나 이 제도는 2016년에 전면 중단되었고, 경기도 여러 곳에서 일반구 설치 움직임이 가속화 됨
 - 고양시의 덕양구 분구, 성남시 분당구 분구, 용인시의 구성구 분구나 수원시 5번째 행정구 신설, 부천시의 원미구, 소사구, 오정구 부활, 화성시와 남양주시, 김해시, 평택시의 구 신설 추진 등이 있음
- 그러나 여전히 결정권을 쥐고 있는 행안부가 이렇다 할 결론을 안 내리고 있는 상태라 아직도 구 신설 여부는 오리무중인 상태임

- 분구 결정에 묵묵부답인 행안부의 경우, 그나마 부천시의 행정구 부활은 2024년에 승인함
- 결국 화성시는 궁여지책으로 일부 읍·면·동을 관할하는 동부출장소와 동탄출장소를 수원시 장안구청처럼 일반 행정구청 수준으로 유사하게 운영하고 있음
- 평택시와 양산시, 김해시, 구미시 등도 비슷한 사례로 운영 중에 있음

Ⅲ. 화성 특례시의 일반구 설치를 통한 행정서비스 강화방안

1. 일반구 설치의 新모델(안)을 통한 행정서비스 강화방안 제시

1) 일반구 설치의 新모델(안)의 필요성

- 지방자치법 제3조 제3항에는 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구(일반구)를 둘 수 있음
- 이처럼 50만 이상의 대도시에 일반구를 설치하는 목적은 i) 주민측면에서 하부행정기관이 설치됨으로써 접근성이 제고되고, 주민참여가 강화되는 효과를 확보할 수 있음
- ii) 지방정부 측면에서는 주민들에 대한 대응성을 강화하고, 행정의 효율성을 제고하는 효과를 담보할 수 있음
 - 일반구는 시장의 위임조례에 근거하여 제반 증명민원, 소규모 생활민원, 현장단속 및 관리업무, 인사권 일부(6급 이하 전보) 등을 수행하고 있음
 - 정책, 예산, 도시계획, 중요 인허가 등 주요 업무는 시 본청에서 수행하고 있는 바, 시 본청의 업무 과부하 해소, 지역적 대응체계 구축 등의 측면에서 효용성을 가짐
- 그러나 실제 일반구의 설치, 운영은 시 본청과 일반구간 업무부담의 불명확, 동일업무에 대한 중복적 업무처리, 복수의 행정계층으로 인한 행정서비스 전달비용의 증가를 초래하는 등의 부작용을 초래하고 있음
- 이러한 일반구 설치, 운영의 부작용을 개선하기 위해서는, 일반구 설치, 운영의 신모델의 개발이 필요함

2) 일반구 설치의 新모델(안)을 통한 행정서비스 강화방안 제시

- 일반구 설치의 신모델(안)은 원칙적으로 현재의 일반구를 기본으로 하되, 하부행정기관의 설치목적에 기준으로 일반구가 한계를 보이고 있는 문제점을 개선하는 것임
 - 현행의 일반구는 대동제에 비하여 상대적으로 기능배분의 불명확과 인력규모의 과다투입 및 사무처리의 거래비용 증가현상 등이 문제점으로 지적되고 있음
- 따라서 일반구 설치의 신모델(안)의 기본구조는 전술한 문제점들을 개선하기 위한 것에 초점을 두어, 현행 일반구의 기능배분을 재조정함
 - 그에 따라 인력투입 규모를 감축하기 위하여 과단위의 규모를 적정수준으로 감축하는 방안을 모색할 필요가 있음
- 이러한 점들을 고려하면, 일반구 일반구 설치의 신모델(안)의 의 구체적 내용은 다음과 같음
- 첫째로, 명칭은 일반구(가칭)를 그대로 사용하는 것이 타당하며, 명칭은 대내적으로 관장업무를 대표하고, 대외적으로 인지도를 확보할 수 있어야 하는 까닭에, 지금까지 사용되어 온 명칭을 유지하는 것이 지역주민들의 혼란을 방지할 수 있음
- 둘째로, 기구는 4급의 구청장과 그 밑에 보조기관인 5급의 과를 지방자치단체의 규모에 따라 4-5개를 설치하는 것으로, 직급구조는 현행과 동일하게 유지하되, 투입인력의 규모를 감축하기 위해서는 5급의 규모를 적정수준으로 줄이는 것이 필요함
 - 다만, 이 경우에 시 본청과 구청간의 기능 재배분과 구청 내에서의 유사 및 중복기능의 통폐합이 선행되어야 하며, 기능은 생활편의 집행기능을 중심으로 본청은 계획기능, 구청은 집행기능, 동은 민원기능을 배분하고, 기관유지기능은 최소화하여 담당단위로 배치함
 - 기능의 적정설계는 합리적인 기구설치뿐만 아니라 행정계층간의 거래비용을 감축하기 위한 전제조건이기도 하며, 행정계층간에 발생하는 거래비용을 줄이기 위해서는 구청에서 관장하는 기능들이 완결성을 확보하도록 할 필요가 반드시 존재함
- 한편, 인력규모는 과당 25명을 기준으로 100명에서 125명의 규모를 상한선으로 책정하는 것임
 - 행안부에서 시달한 과당 평균 인력규모를 20명 이상으로 유지하는 지침에도 부합할뿐더러, 유사 및 중복부서의 통폐합을 통한 인력규모 적정화를 확보하기 위해서도 검토되어야 함
 - 다만, 부가적으로 현행 일반구 산하의 동의 접근성이 반지름 기준 1.23km에 불과하므로 동 통합을 추진하는 것이 필요함

일반구 설치의 신모델(안)의 주요 내용

구분	내용
명칭	■ 일반구(가칭)
기구	■ 구청장(1) - 과(4-5) 체제
기능	■ 생활편의 집행기능 관장 - 세정, 복지, 청소, 건축, 주택, 민원 등 - 행정계층간 기능배분 명확화(본청은 계획기능, 구청은 집행기능, 동은 민원기능 배분) - 기관유지기능 최소화 및 담당단위 관장
인력	■ 과별 평균 25명 기준 - 1구청당 100-125명 규모
기타	■ 동의 통합추진 - 현행 동 평균 반지름 1.23km

□ 일반구 설치의 신모델(안)을 채택할 시에는 현행의 일반구를 유지하면서 과 규모를 감축함으로써 개편이 용이하고, 기능배분의 명확화 및 인력규모의 감축으로 행정비용을 절약할 수 있으나, 반면에 5급의 감축으로 인해 승진의 적체현상이 발생할 가능성이 많음

2. 일반구 설치의 新법제화 방안의 제시

1) 일반구 설치의 新법제화 방안의 필요성²⁾

- (이명박 정부와 박근혜 정부 : 일반구에 적대적인 행정 기조) 이명박 정부의 행정구역 운용기조가 광역화와 단층제 전환이기 때문에 통합 청주시나 통합 창원시처럼 시군이 통합된 경우가 아니면 일반구 신설, 분구가 승인된 경우는 단 한 건도 없음
 - 그동안 행정구 설치를 추진한 자치단체들이 몇 곳이 있으나, 전부 다 행정자치부에게 거부당했음
- 대표적인 사례가 성남시 분당구인데 판교신도시의 개발로 인해 인구가 증가하자 분구를 추진해 분구 동의안이 성남시 의회까지 통과했으나 승인권력을 가지고 있는 행정자치부장관에 의해 승인이 거부됨
- 한때는 이 문제로 분당구의 별도 시 승격 주장까지 거론되기도 할 만큼 성남에서 가장 민감한 문제였음. 이외에도 김해시, 남양주시, 화성시, 평택시 등 많은 대도시들이 조건은 충족하지만 행자부의 불승인으로 분구를 하지 않음
- 박근혜 정부는 행정 계층의 중복으로 인한 행정력 낭비, 세금 낭비라는 이유로 일반구 신설에 매우 부정적이었으며 지자체들에 각종 당근을 제시하며 일반구들을 폐지하려 함

2) namu.wiki(2024)를 참고하여 작성함.

- 기존의 대동제(행정)와 유사한 책임읍면동제가 구 제도를 대체하려는 시도 중 하나로, 실제로 부천시 일반구가 폐지되고 책임읍면동제가 도입되었음
- 그러나 책임읍면동제는 발표한 지 불과 1년 만인 2016년 5월 26일 행정자치부가 책임읍면동제를 시범도입한 몇몇 지자체를 제외하고 전면 중단을 통보하였음
- 이에 따라, 각 주민센터의 복지 기능 강화에 집중하는 방향으로 정책 전환함

- **(문재인 정부 : 기준 완화, 일반구 설치 없음)** 2017년 출범한 문재인 정부에서는 다시 행정구 신설 허용 쪽으로 방향을 잡았음
- 2018년 하반기 김부겸 당시 행정안전부 장관이 행정구역 실무편람을 다시 편찬하여 일반구 허용 기준을 개정한 것임
 - 기존에는 별다른 기준 없이 50만 명 이상인 지역만 행안부 승인으로 추가 분구가 가능했는데, 2018년 개정 실무편람에서는 인구 50만 이상 도시에서 분구 이후 기초자치단체 평균 인구(기초자치단체 인구/일반구 개수)가 20만 명 이상일 경우 행안부 승인하에 신설 가능함
 - 즉, 인구 50만 명이면 2개, 인구 60만 명이면 3개, 인구 80만 명이면 4개, 인구 100만 명이면 5개까지 설치 가능하며 수원시는 인구가 120만 명이므로 이론상으로는 구를 6개까지 설치할 수 있음
- 이에 따라, 이명박, 박근혜 정부 당시에 분구를 못해서 난리였던 곳들이 줄줄이 행정구 신설에 나섬
 - 2019년 하반기부터 고양시의 덕양구 분구, 용인시의 구성구 설치, 화성시의 3개 구 분구, 수원시 5번째 구 설치, 김해시 2개구 분구, 남양주시 3개구 분구, 평택시도 2개구 분구를 추진 중임
- 그러나 기준이 완화된 것과는 달리 문재인 정부 내내 단 한 곳도 분구가 이뤄지지 않았음
 - 신설구의 명칭이나 청사 위치에 대한 지역 간 갈등 우려와 자주 바뀌는 정책에 대한 피로감으로 인해 지지부진했음

- **(윤석열 정부 : 분구 가급적 지양, 필요시 허용 추세)** 윤석열 정부 역시 작은 정부 기조에 따라 일반구에 부정적임
- 윤석열 정부는 공무원 수 증원을 매우 꺼리고 있기 때문에, 행안부는 검찰 합수단 정식 직제화에도 태클을 걸 정도로 조직 신설을 극도로 꺼리고 있음
- 그런데 2023년 5월 19일, 부천시가 3개 일반구 체제로 회귀하는 행정구역 변경안을 냈고 행정안전부에서 이를 승인함
- 부천시의 구청 설치를 허가해 준 윤석열 정부는 전체 공무원 TO를 유지하면서도 필요한

부분은 증원하겠다는 정치적 의사를 표현한 것으로 보임

- 다만, 부천시는 본래 일반구를 설치한 적이 있었으나, 책임읍면동제의 실시로 인해 3개 구를 폐지하고, 36개 행정동을 10개 광역동으로 재편했지만, 행정 접근성 약화, 시민간 소통 장애 등 여러 문제가 불거지면서 다시 일반구로 돌아가려는 시도가 있었기 때문에 구제 부활이 수월했던 것임

- 부천시 분구를 계기로 아직까지 일반구 설치가 되지 않은 인구 50만 이상의 시 지역(화성시, 남양주시, 평택시, 시흥시, 김해시 등)의 행정구 설치 요구가 높아짐
- 이와 같이, 이명박 정부이후 일반구 설치, 분구가 쉽지 않은 것으로 분석되는 바, 화성시는 50만 이상의 대도시와 다른 특례시 차원의 일반구 설치를 위한 노력이 필요함

2) 일반구 설치의 新법제화 방안의 제시

- 화성시의 4개구 설치를 윤석열 정부 5년 임기 내에 추진하기 위해서는 인구수 100만명 이상의 특례시 측면에서 추진되어야 함
- 즉, 우리나라의 100만 이상의 대도시는 자치구 혹은 일반구를 설치하고 있기 때문에, 화성 특례시 설치를 명분으로 화성시의 4개구 설치를 추진해야 할 시점임
- 현재 행안부는 「특례시 지원 특별법」 제정안을 10월 11일(금)부터 입법예고함
 - 「특례시 지원 특별법」 제정안에는 19개 신규 특례와 「지방분권균형발전법」 등 개별법에 규정된 16개 기존 특례사무 등을 일원화하는 한편, 기본계획 수립, 중앙행정기관의 행·재정적 지원 근거 등을 담았음
- 「특례시 지원 특별법」 제정안의 주요 내용은 다음과 같음
 - 우선, 특례시를 체계적으로 지원하기 위해 행안부가 기본계획을 수립하고, 특례시가 실행계획을 마련하도록 하는 등 추진체계를 정비했음
 - 또한, 특례시 주민의 복지와 지역 발전과 관련된 19개 신규 특례를 발굴하고, 개별법에 명시된 16개 기존 특례사무를 특별법으로 일원화했음
 - 이와 함께 중앙행정기관이 특례시에 행·재정적 지원을 할 수 있는 근거 규정도 명시했음
- 따라서 화성시에서는 ‘일반구 설치가 특례시의 자치조직권임을 명시’하는 내용을 「특례시 지원 특별법」 제정 혹은 「특례시 지원 특별법」 개정 과정에 반영하도록 하는 방안이

바람직함

- 100만 특례시가 기준인건비 내에서 일반구를 설치하든지, 광역행정동을 설치하는 것은 특례시의 본래적인 자치조직권인 바, 행안부가 승인권을 갖는 것은 불합리함
- 앞으로 행안부는 일반구 설치에 대한 가이드 라인을 설치하고 특례시에서 자율적으로 일반구를 설치하도록 하는 것이 지방자치 시대의 취지에 맞음



화성시 행정체제 개편 정책방향 : 일반구 설치를 중심으로

| 연구책임자 : 한신대학교 윤건교수

| 2024.10.18.(금)

CONTENTS

목차



1

문제제기

1. 화성시 일반구 설치 노력
2. 연구목적

2

일반구 행정수요 체계 관련 제도 와 선행분석

1. 일반구 설치 관련 제도분석
2. 일반구 행정체계 선행연구분석
3. 화성시 일반구 설정기준 제시

3

일반구 사례분석

1. 수도권 100만 도시 객관지표 및 데이터분석
2. 유사지자체 일반구 가능 비교분석
: 수원시와 용인시 사례

4

화성시 일반구 설치방안

1. 화성시 현황분석
2. 화성시 행정수요분석
3. 화성시 일반구 구획안 비교분석
4. 화성시 일반구 시민 설문조사 결과
5. 화성시 일반구 구명칭 공모결과



CHAPTERS

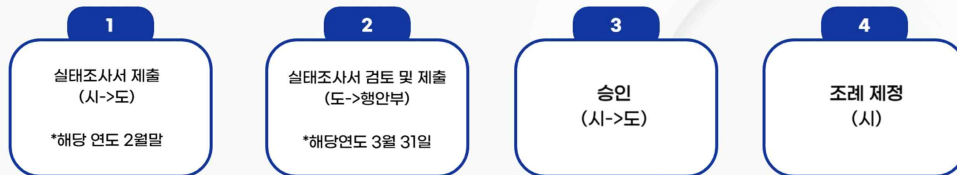
1 문제제기



1) 화성시 일반구 설치 노력

I 일반구 신설 절차

일반구 신설은 「지방자치법」과 「행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙」에 따라 시가 실태조사서를 도에 제출하면 도지사가 검토하여 행안부에 제출하고 최종 행안부 승인을 받아 시가 조례로 제정하는 과정을 거침



▲ 일반구 신설 절차

1) 화성시 일반구 설치 노력

<화성시 일반구 설치 노력>

화성시는 2019년 일반구 설치를 건의하였으나 최종 승인을 얻지 못하고 2025년 1월 인구 100만 특례시 진입을 앞두고 일반구 설치 재시도 이에 따라 2022년 12월 한국지방행정연구원이 관련 과제 수행

구분	내용
2019. 02. 27.	화성시 일반구 설치 기본계획(안) 수립
2019. 02. 28	경기도의 타당성 검토결과 제출
2019. 11. 13.	화성시 일반구 설치 기본계획(변경) 마련
2021. 03.	행정안전부 업무연락
2022. 12.	「화성시 행정체제 개편검토 연구용역」(한국지방행정연구원)

02

2) 연구목적

市 승격(20만, 2001년)부터 유지된
인구의 비약적인 성장세

현재 화성시인구
(*2024.07기준)

화성시 평균 연령 :
39.2세

전국 : 44.9세

경기도 : 43.3세

<화성시 평균 인구 증가율>

* 경기도 평균 0.7% / 대한민국 평균 -0.007%



2036년 경기도 내 최고 인구수 120만명 달성 예상

03

2) 연구목적

화성시 일반구 행정수요 및 사례 분석을 통해 일반구 설치를 중심으로 행정체제 개편의 정책방향 제시

기존 연구용역과 연계·보완

주민설문조사 결과를 반영하여 구획안 대안을 제시한 기존 연구와 연계·보완하여 행정수요의 계량적 분석과 통계자료 등의 과학적 연구 토대로 행정효율성, 주민편의성 등 일반구 획정기준의 객관성과 신뢰성을 확보

행정안전부 수용 전략 수립

행정안전부의 일반구 승인 검토 사항을 고려한 전략 수립 차원에서 기존 연구를 보완하여, 일반구 관할구역 확장기준의 신뢰성을 확보하고 임시구청사 소재지의 선정 방향을 마련하는 등 행정부의 일반구 설치 기초에 화성시만의 대응 논리 마련

조정방안 마련 필요

일반구 설치 등 행정구역 조정은 주민 간 갈등 발생할 수 있는 사안으로 전문학술기관 용역을 통한 다각적 분석 및 객관적, 합리적 조정방안 마련 필요

04

2) 연구목적

| 공간적 범위 : 화성시 일원

| 시간적 범위

: 2024년을 기준으로 하되 각종 개발계획 등 인구변화 고려

| 내용적 범위 : 행정체제 및 행정구역

04

KAPA 한국행정학회

2) 연구목적

1 화성시 일반구 행정수요 현황 분석 및 시사점 제시

- 일반구 행정수요 선행연구 분석
- 인구현황, 면적 등의 화성시 현황 계량적 분석
- 화성시 일반구 관련 민원 분석
- 화성시 일반구 관련 행정수요 문제 분석
- 화성시 일반구 설계에 대한 시사점 제시

2 유사 지자체 일반구 벤치마킹 사례 분석 및 시사점 제시

- 유사 지자체 사례를 통한 객관적 지표 및 데이터 구축 및 분석
- 유사 지자체 일반구 기능 비교 분석
- 화성시 일반구 설계에 대한 시사점 제시

3 행정체제 개편안 제시

- 행정구역(일반구) 설정 기준 제시
- 일반구 획정안 제시

4 연구결과 시각화 자료

- 연구결과의 핵심 내용 시각화 자료 제공

05

KAPA 한국행정학회

CHAPTERS

2 일반구 행정체제 관련 제도와 선행연구 분석

.....

.....

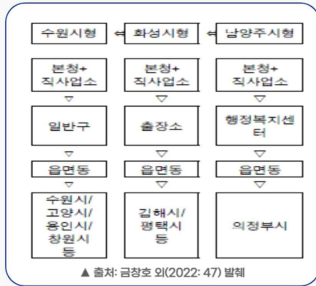
1) 일반구 설치 관련 제도 분석

I 인구 50만 이상 대도시 중간계층 활용모형

수원시, 고양시, 용인시, 창원시 등은 일반구 활용, 화성시는 출장소 활용

II 1949년 지방자치법 제정 이후 50만 이상 시에 구를 두도록 함

1988년 지방자치법 전부개정으로 자치구와 일반구 구분, 재량규정화



구분	내용
2024년 (현재)	제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ③ 특별시·광역시 또는 특별자치시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면읍 두며, 시와 구(자치구를 포함한다)에는 동읍, 읍·면에는 리를 둔다.
1988년 (전부개정)	제3조 (지방자치단체의 법인격 및 관할) ③ 특별시 또는 직할시가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군에는 읍·면읍 두며, 시와 구(自治區를 포함한다)에는 동읍, 읍·면에는 리를 둔다.
1949년 (제정)	제145조 도에 군을 두고 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에는 구를 두고, 시, 읍, 면과 구에 동리를 둔다.

1) 일반구 설치 관련 제도 분석

이명박 정부 대동제, 박근혜 정부 책임읍면동제 정책기조로 일반구 제약

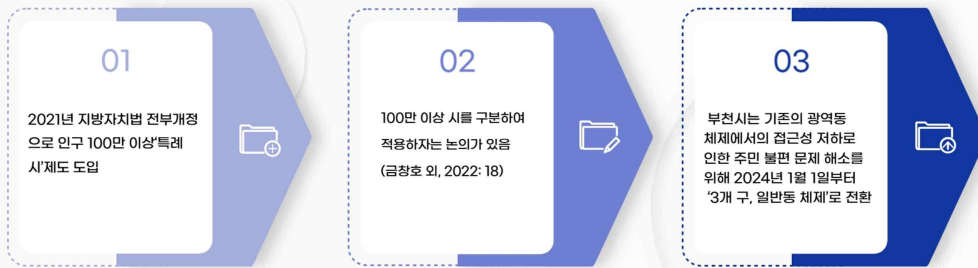
구분	일반구	읍면동 기능개편	비고
김대중 정부	<ul style="list-style-type: none"> (인산) 일반구(상록단원) 설치 승인('02.11) 	<ul style="list-style-type: none"> 읍면동 기능강화('99) 광역적 사무, 일반행정 사무들은 시·군·구 분할 이전 주요공간의 주민복지센터 및 주민자치위원회 설치 소규모 등 통합('95) 주민생활지원서비스 전달체계 가편('05) 	일반구 설치 읍면동 기능축소
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> (수원) 영통구 설치 승인('03.11) (마주) 일산구 분구(동구·서구) 승인('05.05) (용인) 일반구(수지구·홍차원) 설치 승인('05.10) 	<ul style="list-style-type: none"> 일반행정 단위 및 복지업무, 일차원 사무 분할으로 이관 주민생활지원팀 신설, 행사부소, 영장실 등 주민센터"로 변경 소규모 등 통합('07) 	일반구 설치 읍면동 기능축소
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> (인천) 일반구(서목동) 설치 승인('08.07) (성남) 분당구 분구(불성) 일반구 설치 승인('08.12), 대동제 진흥, 일반구 설치 승인('14.07) (창원) 통합 창원시 출범에 따른 일반구(항상산·안동포·마산·포항) 설치 승인('10.07) 	<ul style="list-style-type: none"> 읍면동 시회복지담당인력 비중 확대(30%→40%) 읍면동 통합민원사무 확대 등 	일반구 이설치 읍면동 기능강화
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> (창주) 통합 창주시 출범에 따른 일반구(서광정원) 설치 승인('14.07) (대전) 3개 일반구(오장영·아사사) 폐지 승인('14.07) 	<ul style="list-style-type: none"> 책임읍면동('15) 읍면동 분할 기능에 의해 시·군 분할의 주민복지행 기능 재공 읍면동 복지회복('16) 2017년 제1차, 시·군·구로 통합으로 주민서비스를 복지 중심으로 전환 	일반구 이설치 읍면동 기능강화

▲ 2000년대 이후 일반구 설치 연혁

- 이전까지 큰 제약이 없었으나 정책기조 변화로 일반구 설치 제약
- 예) 안산시(2002), 용인시(2005)의 경우 일반구 설치 승인
- 창원시(2010), 청주시(2014)의 경우 행정구역 통합의 관점에서 이해됨

1) 일반구 설치 관련 제도 분석

<일반구 설치 관련 제도 분석 : 지방자치법 전부개정과 정책기조의 변화>



1 지방자치법 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정)에 따라 지방분권법은 제59조에서 특례시 사무 특례를 별도로 규정하고 있음 행정안전부는 2023년 4월 지방분권법상 사무특례 추가

- ① 지방건설기술심의위원회 구성·운영, ② 물류단지 지정·해제 및 개발·운영, ③ 일정 면적(50만㎡ 이상 200만㎡ 미만)의 산지전용허가 절차·심사, ④ 지방관리구역할 항만의 개발·운영 및 ⑤ 공유수면 관리 ⑥ 환경개선부담금 부과·징수 등의 6개 사무특례를 추가함

08

1) 일반구 설치 관련 제도 분석

<일반구 설치 점검>

일반구 설치가 반드시 필요한가?

일반구를 설치하면 지금보다 확실히 좋아지는가?

일반구를 설치해서 오히려 나빠지는 것이 있는가?

- 인구의 급격한 증가로 행정수요 폭증
- 관리비 효율·출장소 체제 문제, 통솔범위 문제, 시청 민원 폭주
- 100만 특례시의 위상: 모든 특례시가 일반구를 두고 있음

- 행정 효율성: 지역 맞춤형 행정수요
- 주민 편의성: 민원인 편의성 제고
- 부천시 실패 사례*

- 행정비용 문제: 일반구 설치하면 행정비용이 늘어나는가?
- 단기적으로는 기존 인력 유지, 인구 증가에 따른 필수 비용, 일반구 설치하지 않아서 늘어나는 행정비용도 고려해야 함

* 부천시 실패 사례 (신원부, 2024)

- 일반동에서 가능하던 업무들이 10개 광역동에서만 이루어지고, 기존 구에서 하던 업무가 시로 이관되면서 주민과 일선 행정시스템과의 거리가 멀어짐
- 민원 처리시간 증가와 시로의 업무 증가로 시민-공무원 모두 불만 증가

09

2) 일반구 행정체계 선행연구 분석

<일반구 설치 관련 선행연구 분석>

신원부(2024)

- 특례시 위상에 적합한 시민 중심 행정서비스로의 전환 필요
- 지역밀착형 행정 지원 필요
- 권역 특성에 맞는 맞춤형 서비스 제공
- 분청과 하부행정기관 사무와 기능 배분으로 행정 책임성과 효과성 강화
- 구청 업무 처리를 통해 30분 도시 실현(일반구 설치 편익: 매년 약 686억)

〈표 7〉 전체 정원 대비 하부행정기관 인력배치 비율

구분	총계 (A)	분청	의회 사무국	직속 기관	사업소	출장소	하부행정기관(B)			비고 (B/A)	
							구	읍	면		
수원	3,805	1,244	66	235	515	-	993	-	752	45.9%	
용인	3,310	1,063	61	227	436	-	842	107	62	512	46.0%
고양	3,445	1,068	66	251	410	-	857	-	-	793	47.9%
창원	5,275	995	72	1,478	563	-	1,201	72	121	773	42.4%
화성	2,859	1,347	50	222	360	265	-	150	173	292	30.8%

- * 수원시, 용인시, 고양시, 창원시 및 화성시 지방공무원 정원표(총괄) 재구성. 2023.12월 기준.
- ** 화성시의 경우 시민접점인 출장소와 읍면동 직원이 총 880명으로 전체 정원 2,859명의 약 30.8%

〈그림 2〉 시 분청과 구청 및 읍면동 기능배치

[시청]	[구청]	[읍면동]
정책수립, 통합적 행정조정으로 효율적 운영 관리	인허가, 세무, 민원업무 및 복지 조사 중심	민원제증명발급, 복지 및 안전 기능 강화 등

【구청 주요 기능】
 행정지원 및 주민자치, 민원처리 및 시민봉사, 세무, 사회복지, 환경 및 (공원)녹지, 산업위생, 도로, 건축 및 안전 등 주민 생활과 밀접한 역할을 수행

2) 일반구 행정체계 선행연구 분석

<일반구 설치 관련 선행연구 분석>

금창호 외(2022)

- 하부행정기관 영향변수: 인구변화, 택지개발, 도로개설 (33P)
- 행정구역 설계 기본원칙

영역	검토기준
자연지리성 기준	• 도로 • 철도 • 하천
생활편의성 기준	• 시장 • 학교 • 아파트단지
지역행형성 기준	• 인구 • 면적
지역정체성 기준	• 문화 • 공동체

▲ 일반구 설치 기준

일반구 현황	일반구 구역도	일반구 현황	일반구 구역도
10. 1읍 1면 1리 • 행정: 1읍 1면 1리 • 인구는 1,000명 • 면적: 100km ² • 인구는 1,000명 • 면적: 100km ²		10. 1읍 1면 1리 • 행정: 1읍 1면 1리 • 인구는 1,000명 • 면적: 100km ² • 인구는 1,000명 • 면적: 100km ²	
20. 2읍 2면 2리 • 행정: 2읍 2면 2리 • 인구는 2,000명 • 면적: 200km ² • 인구는 2,000명 • 면적: 200km ²		20. 2읍 2면 2리 • 행정: 2읍 2면 2리 • 인구는 2,000명 • 면적: 200km ² • 인구는 2,000명 • 면적: 200km ²	
30. 3읍 3면 3리 • 행정: 3읍 3면 3리 • 인구는 3,000명 • 면적: 300km ² • 인구는 3,000명 • 면적: 300km ²		30. 3읍 3면 3리 • 행정: 3읍 3면 3리 • 인구는 3,000명 • 면적: 300km ² • 인구는 3,000명 • 면적: 300km ²	
40. 4읍 4면 4리 • 행정: 4읍 4면 4리 • 인구는 4,000명 • 면적: 400km ² • 인구는 4,000명 • 면적: 400km ²		40. 4읍 4면 4리 • 행정: 4읍 4면 4리 • 인구는 4,000명 • 면적: 400km ² • 인구는 4,000명 • 면적: 400km ²	

▲ 기준별 대안



2) 일반구 행정체제 선행연구 분석

<일반구 설치 관련 선행연구 분석>

김병국·하현상(2012)

요소	분석 항목(주요 분석 지표)	분석 방법
행정 효율성	기능해분(기능해분 필요성/적절성)	○ 법령 및 행정자료 조사 ○ 관련 통계조사 ○ 공무원 주민 인식조사
	인력 및 조직규모(규모의 적정성)	
	사무처리 절차(간소성)	
	사무및 시설관리 비용(관련 예산)	
주민 편의성	행정기관 접근성(구청동사무소 접근성)	○ 법령 및 행정자료 조사 ○ 관련 통계조사 ○ 주민·공무원 인식조사
	민원서비스 공급 적정성(서비스 이용 용이성 정도)	
	주민참여 용이성(참여의 정도)	
	시민의 지역 정체성(준거집단)	

▲ 대도시 일반구 운영실태 분석틀과 방법

김병국 외(2013)

연도	개별	모형	대상	입지해결안과
1986	손영희	입지해분모형	경북도청	인구, 거리
1991	김용희	Weber 모형, Ravels 모형	서울시청	인구, 거리
1996	박상준 외	Weber 모형	부산, 수원, 광주, 대구, 울산	거리
1999	서미아	입지해분모형 (GIS분석)	인천시장	인구, 지형, 도로, 지가, 도지이용
2002	장정인-김진태	입지해분모형	보육시설	아동수, 보육시설의 수용력
2005	김환수	입지해분모형	중남도청	인구, 사회복지, 문화시설
2005	노병일	입지해분모형 (GIS분석)	원주시청	인구, 교통, 업무(산업인상변화)
2008	윤경아-이선준 (중남도청)	입지해분모형 (network분석)	문화시설	자연환경(지형, 지리, 수문, 경관) 사회경제인구, 교육, 지가, 도시이용, 문화재, 기존입지, 권역장래, 합계(지역이동계획, 보육시설, 각종 관제)
2009	임상근-황경수 (제주도청)	입지해분모형 (GIS분석)	학교	위치, 교통, 접근성, 경제위험지역
2011	유용택	Weber 모형, Ravels 모형, 입지해분모형	용산구청	인구, 거리

▲ 공공시설입지 분석 선행연구

2) 일반구 행정체제 선행연구 분석

<일반구 설치 관련 선행연구 분석>

현승현 외(2023)

Level1	Level2	Level3
도시 환 경	인구	출생인구비율, 노인인구비율, 장애인비율, 외국인비율, 인구밀도
경	도시기반	도로요강률, 주택보급률, 상하수도 보급률, 생활폐기물 배출량, 공원면적비율
일자리	경제활동인구비율	경제활동인구비율, 고용률, 여성고용률, 청년고용률, 취업자수(천명)
산업경제	산업정책	농가인구수/농가수, 농업진흥지역지정 면적, 산업단지수, 1인당 GDP, 제조업체수
계	문화관광	인구집단밀도당 문화기반시설수, 체육중지면적비율, 전체관광객수(유도+무료), 인구 집단밀도당 공공체육시설수, 언론매체수(방송+신문)
공공 서비스	보건복지	노인친밀당 노인여가 복지시설수, 인구집단밀도당 사회복지시설수, 인구 천명당 의료 기관 병상수, 보육아동친밀당 보육시설수, 공설화장 및 화장시설수
	시민안전	119구조비율, 화재발생수, 소방대상물수, 범죄건건수, 자동차단속 및 치리건수
	교육정책	교원1인당 학생수, 공립도서관 평균 이용자수, 격정아동희학층, 원아비밀당유치원수, 대학교 평균 학생수

<행정수요 비교분석틀>

- 행정수요 비교분석: 4개 특례시와 울산광역시 비교
- 분야에 따라 울산광역시에 비해 높은 행정수요 발생

2) 일반구 행정체계 선행연구 분석

<업무량, 행정수요, 특례제도>

송건섭(2023)

- 지방정부(K군) 업무량 측정: 자료포락분석, 맘퀴스트 생산성 지수
- 투입지표: 공무원수, 세출액(일반회계, 특별회계, 보통교부세, 특별교부세, 조정교부금)
- 산출지표: 문서생산처리, 초과근무시간, 민원처리량, 회의 개최 건수
- 지방정부(K군) 행정수요 분석: 네이버 언론보도 빅데이터 자료 분석

김병국 외(2013)

- 시군구 특례제도의 의의: 지방자치단체의 실질적 자치권 확대하여 주민편의 증대, 주민 선호를 바탕으로 발굴된 특례 사무는 행정 대응력을 높임
- 특례의 부여: 시군구가 발굴·신청한 특례에 대해 특례심의위원회 실효성과 타당성 검토(지방자치법 시행령 제122조 제1항) --> 인구규모, 자연/사회/문화적 특성에 따른 해당 지역의 실질적 행정수요를 기준으로 특례 부여 --> 지자체의 개별적 역량에 따른 차등분권 실현

14

3) 화성시 일반구 설정 기준제시

<화성시 일반구 선정기준 제시>

화성시 일반구 구획을 위해 4가지 관점에서 일반구 구획(안)을 고려함

행정효율



- 행정효율성
- 지역특화발전

생활권



- 주민생활편의성
- 지역발전역량

지역정체성



- 지역역사
- 주민의식

자연지리성



- 지리적여건
- 교통환경

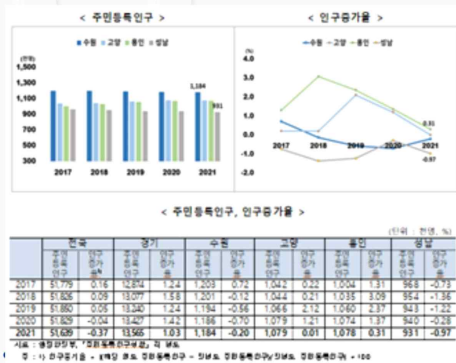
15

CHAPTERS

3 일반구 사례분석



1) 수도권 100만 도시 객관지표 및 데이터 분석



수도권 100만 도시 주민등록인구와 인구증가율 추이

- 주민등록인구는 2021년 기준으로 수원시가 1,184천 명으로 가장 높게 나타나며, 고양, 용인, 성남 순으로 나타남
- 인구증가율은 수원을 제외하고 최근 모두 감소 추세로 2021년 기준 용인이 가장 높고, 고양, 수원, 성남 순으로 나타남
- 경인지방통계청은 주요 지표를 비교하여 '다채롭고 활력이 넘치는 도시' 수원, 안정과 균형의 도시 '고양', 푸른 교육 도시 '용인', 여유로운 생활도시 '성남'으로 규정

1) 수도권 100만 도시 객관지표 및 데이터 분석

수도권 100만 도시 행정수요 비교

구분	도시환경		산업경제			공공서비스			종합 평균
	인구 지수	도시기반 지수	일자리 지수	산업 지수	문화관광 지수	보건복지 지수	시민안전 지수	교육 지수	
수원	0.63	0.75	0.97	0.27	0.36	0.33	0.16	0.57	0.50
고양	0.26	0.38	0.55	0.30	0.35	0.38	0.41	0.58	0.40
용인	0.32	0.33	0.00	0.31	0.80	0.38	0.40	0.85	0.42
창원	0.54	0.45	0.63	0.80	0.33	0.81	0.55	0.56	0.58
울산	0.50	0.49	0.40	0.68	0.32	0.32	0.84	0.57	0.51
평균	0.45	0.48	0.51	0.47	0.43	0.44	0.47	0.62	0.49

- 도시환경 분야와 관련하여 출생인구, 노인인구, 장애인인구, 외국인인구 등을 포함한 인구 관련 행정수요는 수원이 가장 높고 고양이가 가장 낮음. 도시기반지수는 수원이가 가장 높고 용인이 가장 낮음.
- 산업경제 분야와 관련하여 일자리지수는 수원이가 가장 높고 용인이 가장 낮음. 산업지수는 용인이 가장 높고 수원이가 낮지만 큰 차이는 없음. 문화관광지수는 용인이 가장 높고 고양이가 가장 낮음.
- 공공서비스 분야와 관련하여 보건복지지수는 고양과 용인이 수원에 비해 상대적으로 높게 나타나지만 큰 차이는 보이지 않음.
- 시민안전지수는 고양이가 가장 높고 수원이가 가장 낮음. 교육지수는 용인이 가장 높고 수원이가 상대적으로 낮음

1) 수도권 100만 도시 객관지표 및 데이터 분석

수도권 100만 도시 행정구역 및 공무원수 비교

순위	도	시	인구	면적	세대수	정자구개	공	민	공	공
			(명)	(㎢)		자치구	공	민	공	공
계		75	24,703,201	38,780.81	11,284,840	32	65	489	950	123,248
1	경기(京畿)	수원(水原)	1,197,257	121.10	537,078	4		44	34	3,804
2	경기(京畿)	용인(龍仁)	1,075,566	591.25	435,340	3	4	3	31	3,309
3	경기(京畿)	고양(高陽)	1,074,907	268.13	464,380	3		44	44	3,444
4	경남(慶南)	창원(昌原)	1,009,038	749.23	456,830	5	2	6	47	5,274
5	경기(京畿)	화성(華城)	944,342	700.64	404,623	5	4	9	16	2,858
6	경기(京畿)	성남(城南)	919,747	141.63	409,602	3		50	3	3,351
7	충북(忠北)	청주(淸州)	852,189	941.05	399,092	4	3	10	30	3,244
8	경기(京畿)	부천(富川)	779,968	53.46	344,096				10	2,655
9	경기(京畿)	남양주(南陽州)	732,265	438.13	304,768		6	3	7	2,377
10	충남(忠南)	천안(天安)	655,959	636.15	306,418	2	4	8	19	2,465
11	전북(全北)	전주(全州)	642,727	206.01	296,394	2		35	2,329	
12	경기(京畿)	안산(安山)	629,308	156.47	288,567	2		25	2,341	
13	경기(京畿)	평택(平澤)	591,022	438.45	279,835		4	5	16	2,368
14	경기(京畿)	안양(安養)	544,660	58.50	227,627	2		31	2,039	
15	경남(慶南)	김해(金海)	533,659	463.55	231,783		1	6	12	2,059
16	경기(京畿)	시흥(始興)	519,715	139.94	228,474			20	2,187	
17	경기(京畿)	과주(果州)	497,753	673.96	220,158		4	9	10	1,861
18	전북(全北)	부안(扶安)	493,033	1,130.72	233,932	2		4	10	2,308
19	경기(京畿)	김포(金浦)	486,172	276.60	204,594		3	3	8	1,638
20	경기(京畿)	의정부(義政府)	464,213	481.55	209,691			14	1,471	
21	경북(慶北)	구미(龜尾)	405,306	615.48	187,139		3	5	17	1,869
22	경기(京畿)	양주(楊州)	391,377	430.99	170,845		2	4	10	1,350
23	강원(江原)	원주(原州)	361,503	868.29	171,275		1	8	16	1,919

- 2023년 12월 기준 화성시보다 적은 인구의 성남, 청주, 천안, 전주, 안산, 안양, 포항 등에 자치구가 아닌 구가 설치됨
- 공무원수는 화성시보다 인구가 적은 성남, 청주 공무원 수가 더 많음. 인구 유사한 수원, 용인 고양과 비교하여 적음.

2) 유사 지자체 일반구 가능 비교분석

<수원시 일반구 현황>

수원시 구별 총인구 현황



- 수원시 현재인구는 약 120만명이며, 4개구가 설치되어 있음
- 신도시가 만들어진 권선구와 영통구에 인구가 많고, 구도심지역인 팔달구의 인구가 가장 적음
- 화성시에 인접해 있으나, 면적이 화성시의 1/7로 작고 도농복합사인 화성시와는 상황이 달라 비교하기 어려움

구이름	합계	권선구	영통구	장안구	팔달구
면적	121.1	47.2	27.7	33.3	12.8
총인구	1,197,257	366,167	363,028	270,849	197,213
이동인구	138,621	42,087	51,032	27,338	18,164
노령인구	157,336	50,191	32,399	42,714	32,032
기초생활수급자	28,277	9,683	3,789	7,302	7,503
사업체	112,279	34,461	30,370	21,246	26,202
학교수	207	56	65	49	37
평균연령	42	43.0	39.4	44.4	44.9

18

2) 유사 지자체 일반구 가능 비교분석

<용인시 일반구 현황>

용인시 구별 총인구 현황



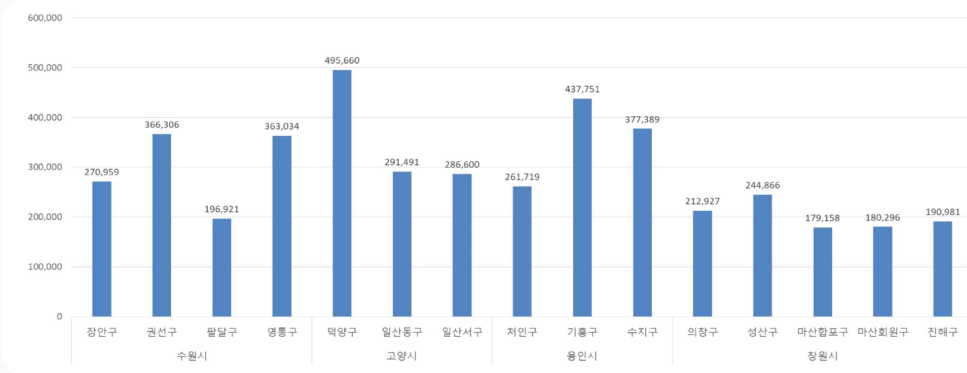
- 용인시는 도농복합사이며, 인구수와 면적이 화성시와 유사함
- 현재 3개구가 설치되어 있으며, 북부의 수지구와 기흥구에 신도시 개발로 인구가 증가하고, 남부 처인구에 읍면지역이 있음
- 면적으로 보면 처인구가 용인시 전체 면적의 약 80%를 차지함
- 인구분포로 보면 화성시와 유사한 측면이 많음. 다만, 처인구는 면적이 넓지만 인구가 많은 중심 읍면동이 없어 분구가 어려움. 화성시의 사부지역과는 상황이 다름

구이름	합계	기흥구	수지구	처인구
면적	591.4	81.6	42.1	467.6
총인구	1,094,561	441,529	380,715	272,317
이동인구	141,961	57,742	54,502	29,717
노령인구	165,767	66,157	54,970	44,640
기초생활수급자	18,994	9,437	2,882	6,675
사업체	120,231	39,340	24,942	55,949
학교수	196	74	58	64
평균연령	42	42	42.2	41.4

19

2) 유사 지자체 일반구 가능 비교분석

<특례시 구별 인구현황>



20

CHAPTERS

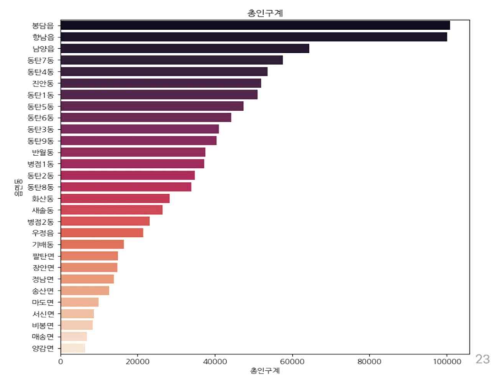
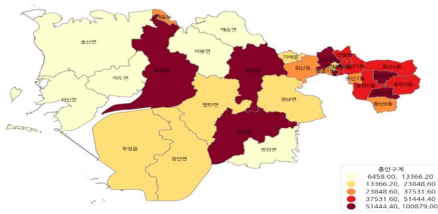
4 화성시 일반구
설치 방안

1) 화성시 현황분석

<화성시 기본 현황>

- 인구는 일반구 구획 설정의 가장 기본이 되는 지표임
- 화성시 총인구 기준 3월말 기준인 1,010,890이며, 서부에 비해 동부에 많은 인구가 있음
- 읍면동 중 인구 중심지로 사북(남양읍), 중부(봉담읍, 향남읍), 동부(간성동, 동탄1동, 동탄2, 동탄7동)이 읍면동이 있음
- 인구가 많은 읍면동은 공공행정 및 생활편의 시설이 중심지로 주민들의 생활권 중심지라고 할 수 있음

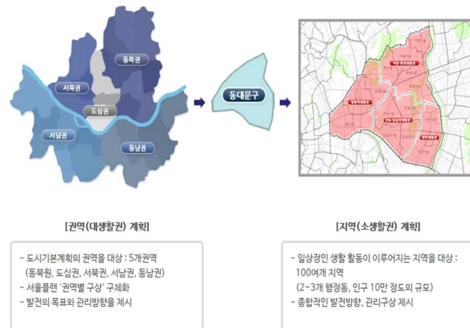
화성시 총인구 분포



1) 화성시 현황분석

<화성시 일반구 선정기준 1. 생활권>

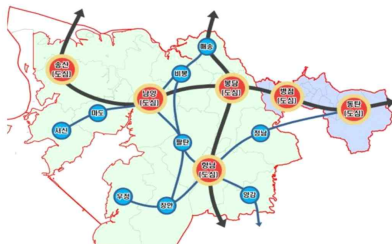
- 생활권: 통근, 통학, 쇼핑, 오락, 사회적 관계 등 사람이 일상생활을 해나가는 공간적인 범위로, 일상생활을 영위하는데 필요한 생활편의 및 서비스시설을 중심으로 군집된 지역적 범위
- 생활권계획: 도시기본계획의 부문별 계획으로서 도시기본계획의 내용을 수용하여 도시가 지향하여야 할 바람직한 미래상을 생활권 단위로 구체화하는 동시에 정책 계획과 전략계획을 실현할 수 있는 하위계획인 도시관리계획의 직접적인 지침적 역할
- 생활권을 행정 단위로 일치시키는 것이 주민 생활편의 및 행정 효율을 높이는 데 도움이 될 수 있음



1) 화성시 현황분석

<화성시 일반구 선정기준 1. 생활권>

- 화성시 2035 도시기본계획은 생활권 계획을 반영하여 수립되었으며, 2개 생활권, 6도심, 9개 지역중심을 설정함
- 도시기본계획이 도시공간구조와 생활권 계획을 일반구 구획 설정에 반영하는 것이 타당함
- 도시기본계획은 국토지원을 합리적으로 활용하여 주민의 삶의 질을 향상시키고 친환경적인 지속가능한 발전을 위한 향후 정책적 가이드라인을 제시하며 도시가 추구하고 나아가야 할 장기적인 비전을 제시하는 종합계획으로 도시관리계획과 타 법률에 의해 개별적으로 수립되는 부문별계획 간 일관되고 통일성 있는 종합적인 마스터 플랜이 수립될 수 있도록 지침 역할을 하는 법령 최상위 계획



▲ 화성시 2035 도시기본계획의 도시공간구조

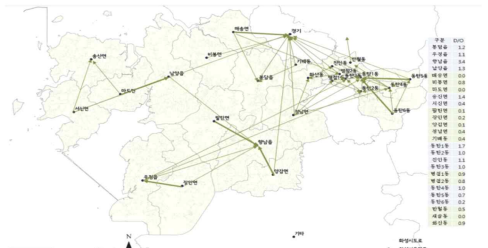
합계	계획인구(천인)	주요기능
화성시	1196	
동생활권	615	• 교통 및 문화, 첨단산업 중심기능의 '스마트 정주환경도시'
동탄		• 4차산업, 대중교통 중심개발(TOD), 문화예술
병점		• 복합문화, 산·학·연, 지식산업
서생활권	581	• 교육 및 행정, 관광 중심기능의 '에코 생태자족도시'
함남		• 4차산업거점, 복합물류·유통, 문화
봉담		• 교육, 말관관광산업, 주거환경
남양		• 서해안해양관광, 휴양·레저, 역사문화
송산		• 서해안해양관광, 휴양·레저, 역사문화

▲ 화성시 2035 도시기본계획의 생활권별 계획인구 및 주요 기능

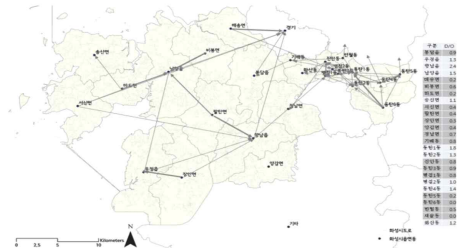
1) 화성시 현황분석

<화성시 일반구 선정기준 1. 생활권>

- 의료이용과 문화복지시설 이용 네트워크를 통해 읍면동 간 생활권에 대해 분석
- 봉담읍을 중심으로 동부와 서부 간에는 일상 생활권이 분리되어 있음
- 서부에서는 팔탄면을 중심으로 남측과 북측이 생활권이 분리되어 있음
- 동부는 전반적으로 행정동 간 교류가 많으며, 세부적으로 보면 병점 12동, 동탄 12동을 중심으로 한 네트워크와 동탄 4동을 중심으로 한 생활권으로 나누어 볼 수도 있음



*자료 : 화성시 2040 장기발전계획 ▲ 가변은 진료소내 이용 현황



▲ 문화복지시설 이용 네트워크

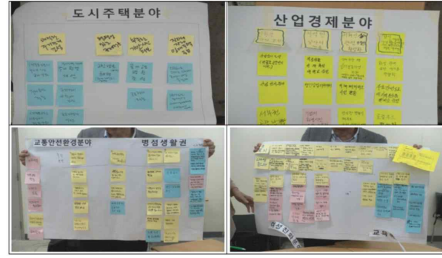
1) 화성시 현황분석

<화성시 일반구 선정기준 1. 생활권>

- 화성시민이 참여한 미래정책추진단 활동을 통해 화성시 2035년 도시미래상 구상, 생활권별(남양, 동탄, 병점, 봉담, 향남) 문제점 및 추진과제 도출, 화성시 지원 및 자원활용방안 도출, 분과별(도시주택, 산업경제, 교통안전환경, 교육복지, 역사문화관광, 여성친화) 추진전략 및 추진과제를 도출함
- 화성시 2035 도시기본계획의 생활권 계획 수립과정에서 시민들의 수요와 의견이 반영되어 있기 때문에 화성시 생활권계획을 일반구 구획 설정에 반영하는 것이 타당함



▲ 화성시 2035 도시기본계획 미래정책추진단 활동



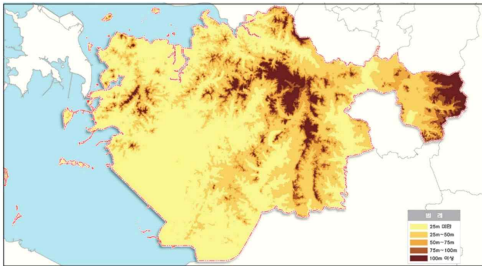
▲ 화성시 2035 도시기본계획 미래정책추진단 활동

27

1) 화성시 현황분석

<화성시 자연 조건 및 교통현황분석>

- 표고를 보면 화성시는 대부분의 지역이 평탄한 지형을 가지고 있으며, 중부(봉담읍, 비봉면)에 상대적으로 높은 표고 지형으로 동서로 분리해볼 수 있음
- 수계는 동부에 국가 하천인 오산천과 황구지천이 남북방향으로 위치해 있으나, 생활권을 구분할 정도는 아님.
- 수계보다 화성호를 중심으로 남북의 생활권이 분리되어 있는 것으로 볼 수 있음



▲ 화성시 표고현황



▲ 화성시 수계현황

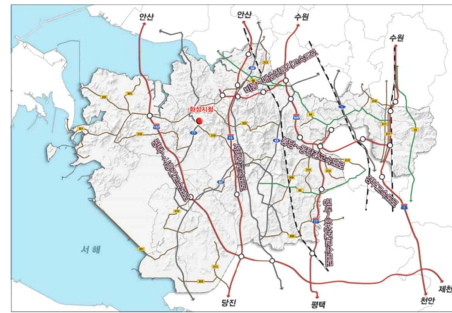
*자료: 화성시 2040 장기발전계획

28

1) 화성시 현황분석

<화성시 자연 조건 및 교통현황분석>

- 남북 방향으로 4개의 고속도로가 지나고 있으며, 동서 방향으로는 수도권 제2순환고속도로가 동탄에서 마도면까지 이어져있음
- 교통시설로 생활권 또는 행정서비스가 분리되는 영향은 없는 것으로 보임.
- 다만 앞서 생활권 분석에서 본 것과 같이 경부고속도로를 중심으로 동탄지역의 생활권이 동부와 서부로 다소 나누어져있는 것으로 볼 수 있음



▲ 화성시 교통현황

*자료 : 화성시 2040 장기발전계획

29

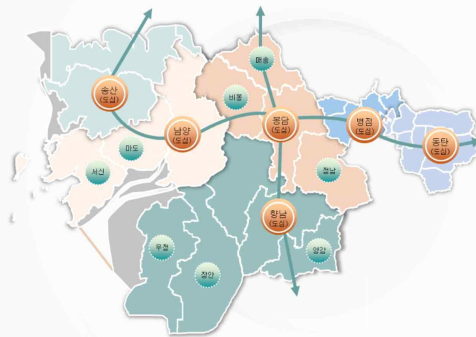
1) 화성시 현황분석

* 2035년 화성 도시기본계획은 화성시의 미래상과 도시의 장기적 발전 방안을 제시하는 법정 최상위 계획으로, 공간 계획 뿐 아니라 모든 계획과 정책 수립의 기본방향틀을 제시하는 도시발전 로드맵

<2035 도시기본계획>

Ⅰ 2035 도시기본계획 : 도시공간구조 분석(6도심), 주요도심(생활권)별 주요기능

동탄도시형(신도심) <ul style="list-style-type: none"> • 국내최대 규모 신도시 • 첨단반도체 산업 중심 	병점도시형(구도심) <ul style="list-style-type: none"> • 삼성전자 위치 • 3기(진안) 신도시
항남 도농복합 <ul style="list-style-type: none"> • 기아자동차임지 • 향남바이오산업클러스터(지평) 	봉담 도농복합 <ul style="list-style-type: none"> • 7개 대학 산학연 특화 • 3기(봉담) 신도시
남양 도농복합 <ul style="list-style-type: none"> • 서해안관광벨트 구축 • 현대자동차 연구소 	송산 도농복합(비활성화) <ul style="list-style-type: none"> • 송산그린시티 (2035년) • 국제테마파크 조성



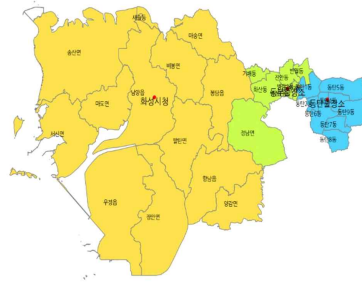
30

1) 화성시 현황분석

<화성시 일반구 선정기준 2. 행정효율 2-1. 현 출장소 체계>

- 화성시 남양읍에 화성시청이 위치하고 있으며, 동부의 6개동(洞)과 정남면을 관할로 하는 동부출장소가 설치되어 있으며, 동탄의 6개동을 관할로 하는 동탄출장소가 설치되어 있음
- 일반구 설치 후 행정의 연속성과 효율성을 고려할 때, 현재 동부출장소와 동탄출장소의 관할 경계를 일반구 경계 구획에 반영하는 것이 타당할 것으로 여겨짐

출장소	관할 읍면동
동부출장소	기배동, 화산동, 진안동, 병점1동 병점2동, 반월동, 정남면
동탄출장소	동탄1동, 동탄2동, 동탄3동 동탄4동, 동탄5동, 동탄6동 동탄7동, 동탄8동, 동탄9동



1) 화성시 현황분석

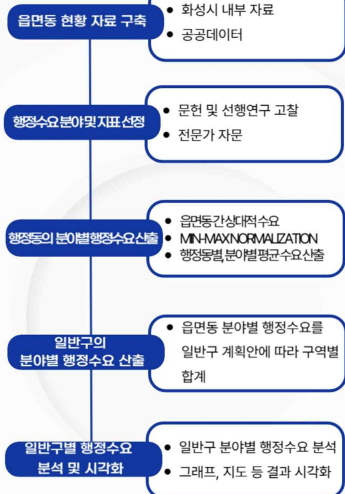
<화성시 일반구 선정기준 2. 행정효율 2-2. 행정수요>

- 행정수요는 행정서비스 분야를 반영하여 일반행정, 복지행정, 경제및산업, 교육, 기반시설 등 5개 분야로 구분
- 행정수요는 각 분야에서 행정서비스를 요구하는 대상(주민, 기업, 시설)을 측정함
- 따라서 행정수요는 점차적으로 해당 분야에 행정서비스 수요가 많을 것으로 예상되는 수치임
- 화성시 읍면동 간 비교를 위해 MIN-MAX 정규화(NORMALIZATION) 방법으로 사용함
- 행정수요는 우측과 같은 방법으로 산출되었으며, 값이 클수록 화성시 읍면동 내에서 상대적으로 행정수요가 많다는 것을 의미함
- 상대적 수치임으로 0의 값은 상대적으로 행정수요가 가장 적다는 것을 의미하고, 없다는 것을 의미하는 것은 아님

행정수요 분야별 지표 현황

행정수요분야	지표
일반행정	총인구수, 세대수, 외국인수, 1인가구수, 면적, 공무원 1인당 대면인원수(3개년)
복지행정	노령인구수, 기초생활수급자수, 등록장애인수, 영아수, 유아수
경제 및 산업	기업체수, 청년수, 건축인허가수
교육	각급 학교(어린이집, 유치원, 초등학교, 중학교, 고등학교) 수 대비 학생 수
기반시설	자동차등록대수

행정수요 분야별 지표 산출 절차





2) 화성시 행정수요분석

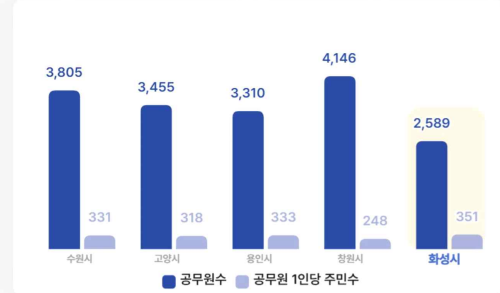
기존 행정체제로 인한 비효율성

일반구 신설에 따른 대시민 행정서비스 기능강화 + 각 지역별 특화정책 추진관련 시민수요 증대

다 시 공무원 정원 대비 현장행정기관 인력배치율

종계 (공무원정원)	본청	의회	적속기관	사업소	출장소	현장행정기관				비율	
						구	읍	면	동		
화성	2,859	1,347	50	222	360	265	-	150	173	292	30.8%
수원	3,805	1,244	66	238	515	-	993	-	-	752	45.9%
용인	3,310	1,063	31	227	436	-	842	107	62	512	46.0%
고양	3,455	1,068	66	251	410	-	857	-	-	793	47.9%
창원	5,275	995	72	1,478	563	-	1,201	72	121	773	42.4%

다 특례시 공무원 1인당 주민수



35

2) 화성시 행정수요분석

일반구 설치에 대한 시민 기대감 증폭



일반구 설치관련 민원접수 현황

3,412건
(2021-2023)



화성시 일반구 관련 민원 분석:
읍면동장 간담회

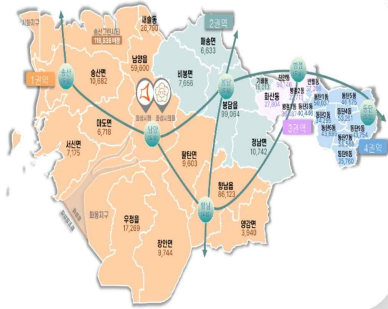
구청, 행정, 민원, 넓은, 인구, 100만 : 행정 효율성
시민, 민원, 접근성, 맞춤형 : 주민 편의성

"일반구설치 필요성 관련 워드클라우드 분석"

36

3) 화성시 일반구 구획안 비교분석

4개 구획(안)



2024.9월 말 기준

구이름	1구역	2구역	3구역	4구역	합계
면적	466.54	153.48	24.30	56.32	700.64
총인구	237,076	143,856	173,987	406,769	961,688
노령인구	36,390	20,501	17,917	23,944	98,752
청년	43,593	27,336	40,729	84,328	195,986
건축인허가 수	2,052	432	104	238	2,826
사업체	46,380	21,934	14,807	33,334	116,455
관할 읍면동	우정읍, 향남읍, 마도면, 송산면, 남양읍, 서신면, 팔달면, 장안면, 양림면, 새솔동	불답읍, 매송면, 비봉면, 장남면, 기배동	병점1동, 병점2동, 진안동, 화산동, 반월동	동탄1동~9동	

37

3) 화성시 일반구 구획안 비교분석

<화성시 행정수요 산출방법>

MIN-MAX NORMALIZATION

$$x_{scaled} = \frac{x - x_{min}}{x_{max} - x_{min}}$$

행정동(E), 일반구(G)별 행정수요 산출 방법

$$EI_{c,e} = \frac{1}{n} \left(\sum_{c=1}^n x_{scaled,c,e} \right)$$

$$GI_g = \sum_{e=1}^m EI_{c,e}$$

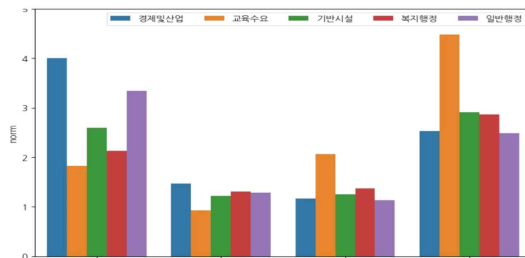
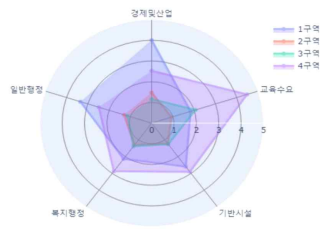
- EI: 읍면동별 행정수요 / GI: 일반구별 행정수요
- E,G: 행정동, 일반구 / N,M: 읍면동, 일반구의 수
- C: 행정수요 분야 / XSCALED: MIN-MAX NORMALIZATION 된 지표

38

3) 화성시 일반구 구획안 비교분석

<읍면동별 행정수요 산출 결과>

- 일반구(안)의 구역을 보면 4구역(동탄 1-9동)이 가장 많고, 이어 1구역(남양읍-봉담읍), 3구역(병점 1,2동-정남면), 2구역(함남읍-우정읍)의 순임
- 그러나 각 구역별로 분야별 행정수요가 다름
- 1,2구역은 경제 및 산업과 일반행정 수요가 다른 분야에 비해 많고, 3,4구역은 교육수요가 높은 구역임
- 구역별 분야별 행정수요가 다른 것은 각 구역들의 읍면동들이 미래 발전 방향을 함께 고려할 수 있는 장점이 있음



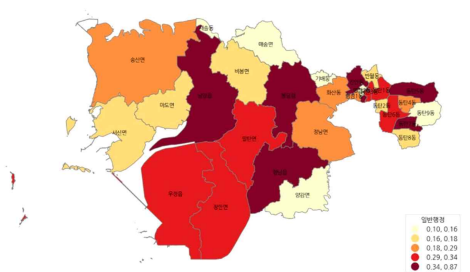
39

3) 화성시 일반구 구획안 비교분석

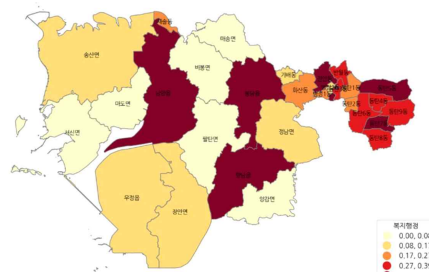
<읍면동별 행정수요 산출 결과>

- 일반행정 수요는 인구가 많은 읍면동을 중심으로 수요가 많은 것으로 나타남.
- 복지 행정수요는 동부의 동탄1-9동에 많은 것으로 나타나며, 서부는 인구가 많은 읍면동에서 많은 것으로 나타남

화성시 읍면동 일반행정 행정수요



화성시 읍면동 복지행정 행정수요



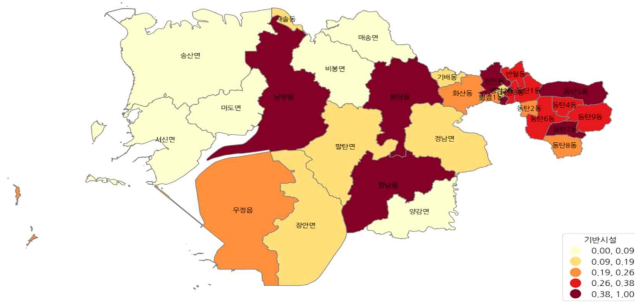
40

3) 화성시 일반구 구획안 비교분석

<읍면동별 행정수요 산출 결과>

- 기반시설 수요는 자동차등록대수로 측정되어 인구가 많은 읍면동을 중심으로 수요가 높을 것으로 산출됨

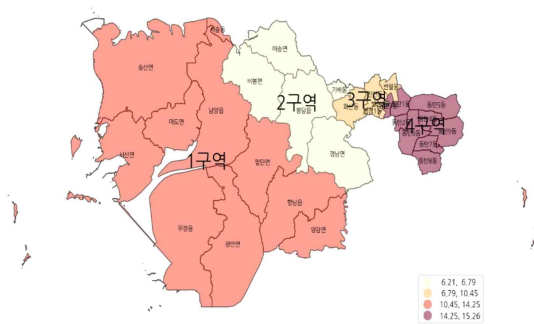
화성시 읍면동 기반시설 행정수요



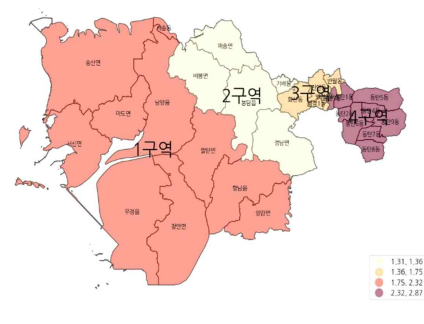
3) 화성시 일반구 구획안 비교분석

<읍면동별 일반행정수요 산출 결과>

화성시 일반구 행정수요합계 분야 행정수요



화성시 일반구 복지행정 분야 행정수요

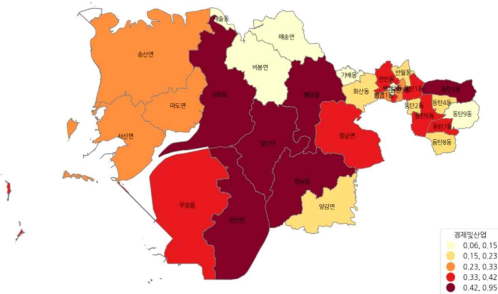


3) 화성시 일반구 구획안 비교분석

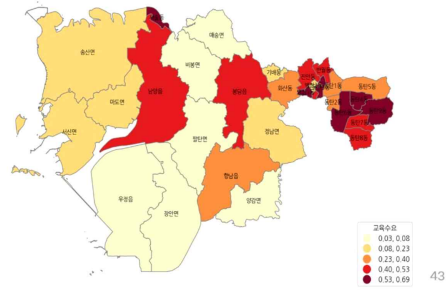
<읍면동별 행정수요 산출 결과>

- 서부 지역은 동부 지역에 비해 경제 및 산업 수요가 많고, 동부는 교육수요가 많음

화성시 읍면동 경제및산업 행정수요



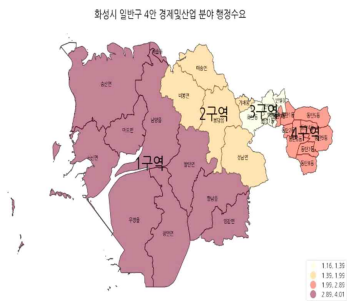
화성시 읍면동 교육수요 행정수요



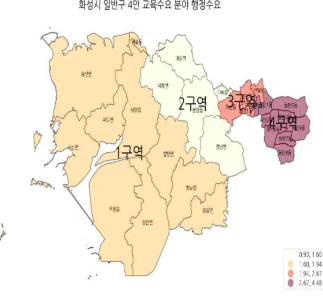
3) 화성시 일반구 구획안 비교분석

<읍면동별 행정수요 산출 결과>

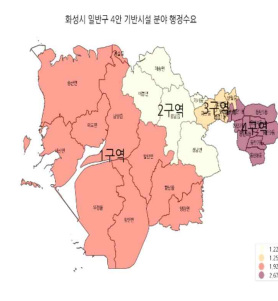
화성시 일반구 4인 경제및산업분야 행정수요



화성시 일반구 4인 교육수요 분야 행정수요



화성시 일반구 4인 기반시설 분야 행정수요



4) 화성시 일반구 시민 설문조사 결과

1. 권역별 시민설명회 개최 <시민설명회 개요>

구분	대상 읍면동	일시	장소	참석자 수
1권역	향남, 남양, 우정, 장안, 송산, 마도, 서신, 양감, 새솔, 팔탄	2024. 7. 24.(수) 19:00	시청 대강당	208명
2권역	봉담, 비봉, 매송, 정남, 기배	2024. 7. 29.(월) 19:00	협성대학교	238명
3권역	병점1-2, 반월, 진안, 화산	2024. 8. 1.(목) 18:00	근로자종합복지센터	108명
4권역	동탄1-9	2024. 8. 7.(수) 19:00	다원이음터	194명
계				718명

45

4) 화성시 일반구 시민 설문조사 결과

1. 권역별 시민설명회 주민선호도 조사결과

구청 설치 필요성

| 총 집계 수: 573건 [참석자 수 748명, 미제출 175명]



구분	계	필요	불필요	미기재
총계	573	521 (90.9%)	49 (8.6%)	3 (0.5%)
1권역	141	112 (79.4%)	29 (20.6%)	0 (0.0%)
2권역	178	160 (89.9%)	17 (9.6%)	1 (0.6%)
3권역	86	81 (94.2%)	3 (3.5%)	2 (2.3%)
4권역	168	168 (100.0%)	0 (0.0%)	0 (0.0%)

46

4) 화성시 일반구 시민 설문조사 결과

1. 권역별 시민설명회 주민선호도 조사결과

구획(안) 찬·반

| 총 집계 수: 573건 [참석자 수 748명, 미제출 175명]



구분	계	찬성		반대		미기재	
총계	573	480	83.8%	86	15.0%	7	1.2%
1권역	141	83	58.9%	58	41.1%	0	0.0%
2권역	178	155	87.1%	21	11.8%	2	1.1%
3권역	86	79	91.9%	5	5.8%	2	2.3%
4권역	168	163	97.0%	2	1.2%	3	1.8%

47

4) 화성시 일반구 시민 설문조사 결과

2. 일반구 화성시민 설문조사

조사개요

조사기간 :
2024. 8. 19. ~ 8. 25.(7일 간)

조사기관: 한국리서치

조사방식: 웹조사
(휴대전화 문자를 통해 URL 발송)

조사대상
화성시 거주중인 만 18세 이상
대상 설문결과 1,009명

< 구청 설치 필요성 >



필요 : 78.6(793표)



불필요 : 11.8(119표)

*모름 9.7%(97표)

< 구청 구획안 찬반 >



찬성 : 79.8(806표)



반대 : 10.7(107표)

*모름 9.6%(96표)

46

KAPA 한국행정학회

5) 화성시 일반구 구명칭 공모 결과

1. 구 명칭 추진절차 및 명칭공모

<구 명칭 추진 절차>



47

KAPA 한국행정학회

5) 화성시 일반구 구명칭 공모 결과

2. 권역별 구 명칭 심의위원회 심사

- 일시: 2024.09.09(월)~09.12(목)
- 참석자: 권역별 구 명칭 선정 심의위원회 위원 14명 내 *전문가 2명, 권역별 화성시의회 의원 2명, 각 읍면동별 주민대표 각 1
- 주요내용: 일반구 명칭선정 관련, 지역의견 수렴 및 명칭 후보 최종 2개 선정

< 개최개요 >

권역	일시	장소
1권역	2024. 9. 11.(수) 15:00	화성시청 소회의실
2권역	2024. 9. 12.(목) 15:00	화성시민대학 304호
3권역	2024. 9. 9.(월) 16:00	화성시민대학 304호
4권역	2024. 9. 9.(월) 13:30	동탄출장소 대회의실

<구 명칭 후보 선정 결과>

권역	심의위원	명칭후보	최종선정
1권역	14명	당성구, 만세구, 율효구, 서구, 서해구	만세구, 당성구
2권역	9명	효행구, 동화구, 정조구, 화중구, 봉담구	효행구, 동화구
3권역	9명	효행구, 정조구, 화산구, 진안구, 병점구, 반월구	병점구, 효행구
4권역	13명	동탄구	동탄구

48

KAPA 한국행정학회

5) 화성시 일반구 구명칭 공모 결과

3. 일반구 명칭 선정 정책광장 투표

< 화성시민 정책광장 설문조사 실시 >



투표명:
화성시 일반구 명칭 선정

투표기간:
2024.09.20(금)-09.26(목)

대상:
정책광장 지문단 37,840명

참여자:
9,605명(25.4%)

< 권역별 공모결과 >

1구역 : 70.4%
(1,946명)



2구역 : 58.6%
(869명)



3구역 : 54.2%
(1,144명)



4구역 : 95.2%
(3,092명)



49

KAPA 한국행정학회

THANKS FOR WATCHING

감사합니다.

연구책임자 : 한신대학교 윤건 교수

T 031-379-0739 | E kyoon2010@hs.ac.kr

| 공동주관 |



화성시
Hwaseong



한국지방자치학회