

“특례시 제도”의 현황과 과제

연구 기초

- OECD국가 중 인구 100만 이상 도시는 총 57개로 미국 14개, 일본 13개, 한국 11개 순.
- 수원과 비슷한 규모의 시는 미국 델러스(130만), 피닉스(155만), 이탈리아 밀라노(135만) 정도이며 우리가 잘 아는 독일의 프랑크푸르트도 80만 규모인데 이들 모두 자율성을 갖고 해당 국가 뿐 아니라 세계적으로도 중요한 역할을 하고 있어 우리가 지향해야 할 분권모델임.
- 체제가 다르다 하더라도 도시의 기능은 같고, 특례시 제도는 도시의 기능을 활성화하여 시민행복과 국가발전에 기여하는 것으로 본 연구의 기초는 다음과 같음.

- ① 2022.1.13. 특례시 출범에 따른 특례제도 구축 방향 모색
- ② 특례시의 현황 점검
- ③ 패러다임의 변화와 특례시에 거는 기대
- ④ 현행 특례시 제도의 보완점과 과제

정책 방안

- 특례시의 명시적 특례보장에 주력해야 함.
 - 특례를 확보할 수 있는 다양한 제도적 경로를 확보해야 함.
 - 자치단체의 종류가 특례시 등 다양화 다원화될 수 있는 준비가 있어야 함.
- ① 단기적으로는 충실한 특례사무를 발굴을 통해 “지방일괄이양법”에 반영해야 함
 - ② 중기적으로는 효율적 특례사무 추진을 위한 제도적 경로를 확보해야 함(법 및 시행령 개정)
 - 도와의 협상 테이블인 특례협의회의
 - 행정안전부 주관 특례심의회
 - ③ 장기적으로 자치단체종류에 특례시가 포함되도록 종류를 다원화해야함



I 특례시가 되기까지



1 "특례시"란 무엇인가?

- 특례시란 국가로부터 동일한 권한을 부여받은 기초단체에 인구 100만 이상의 대도시가 효율적으로 행정수요에 대응하도록 추가적 권한을 부여하는 것을 의미
 - 법리적으로는 「지방자치법」제2조에 자치단체의 종류를 광역과 시·군·구로 나누고 "동일단체 = 동일권한"을 부여하였는데 이를 깨는 것을 의미함
 - "추가적 권한"이란 국토의 균형발전을 전제로 도시 경쟁력을 높이기 위해 "사무"를 지역특성에 맞추어 좀 더 부여하는 것을 의미함
- 기초단체 특례의 시원은 1988년 「지방자치법」(제1차 전부개정)으로 인구 50만 이상 대도시에 "지방공기업 설립·운영" 등 11개 분야에 특례를 부여한 것임
 - 인구 100만 이상 기초단체에 대한 특례는 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 9개 사무특례, 조직특례(제2부시장), 재정특례(창원시만 해당)가 시원임(제41~43조)
 - 2022년 「지방자치법」에서 제198조 제2항 제1호에서 "특례시"라는 명칭을 부여

1949년

「지방자치법」

- 제145조 "도에 군을 두고 서울특별시와 인구 50만 이상의 시에는 구를 두고, 시, 읍, 면과 구에 동리를 둔다.
→ 대도시에 대한 관학구역 분할 필요성 인정

1962년

「서울특별시 행정특례에 관한 특별조치법」

- 자치제도 상, 특례라는 용어를 법적으로 처음 사용

1988년

「지방자치법」

- 제10조 인구 50만 이상의 도시에서는 "도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다"
- 시행령 [별표3] 지방공기업 설립·운영, 도시재개발 사업 시행에 관한 권한 등 11개 분야에 특례 부여
→ 대도시 사무특례부여

2010년

「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」(약칭:세종시법)

- 제13조 국가시책사업 우선지원, 지역개발사업의 행·재정 특별지원
- 제14조 재정특례, 제15조 조직 특례

2010년

「지방행정체제개편에 관한 특별법」

- 인구 100만 도시에 대한 특례 법적으로 처음 명시
- 제41조 9개 사무특례, 제42조 조직특례 제43조 재정특례

2 수원특례시 추진 경과

- 1981년 인천시가 경기도에서 분리, 직할시가 되었으나 수원은 직할시 대상에서 제외되면서 수부도시로의 위상 약화(당시 인구 32만 명)
- 1997년 울산시는 광역시가 됨에 따라, 수원시는 5년 후인 2002년 주변 지역의 통합 없이 인구 100만이 되어 광역시를 추진했으나, 경기도의 도세 약화 우려 등을 이유로 광역시 반대
- 2010년 세종특별시 신설, 2015년 인구수에서 울산광역시를 넘어섬에 따라 특례에 대한 요구 더욱 급증
- 2013년 국회 및 정부에 특례시 건의문 제출
- 2017.4월 문재인 대통령 후보, 창원유세에서 “준 광역시 수준의 특례시 제도 도입 필요성 언급
- 2018년 자치분권위원회, 「자치발전 종합계획」 발표를 통해 대도시 특례확대 공식화
- 2018년 10월 행정안전부, 「지방자치법」전부개정안을 발표하며 ‘특례시’를 명시하였으며 2019년 3월 국무회의 통과해 국회에 제출되었으나, 20대 국회 회기만료로 자동 폐기
- 2020년 정부는 21대 국회에 「지방자치법」 전부 개정안을 다시 제출하였으며 국회 논의과정에서 정부안과는 상당한 차이가 있는 “특례시”라는 명칭부여 수준에서 국회 의결이 이루어짐(2020.12.09.)

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



특례시의 기능

1 현재도 누리고 있는 특례

- 인구 50만 이상 대도시에 부여된 특례사무 103개 이외에, 인구 100만 이상 대도시는 행·재정 상 특례가 있음
 - 사무 : 12개 법령에 거쳐 14개 특례가 있음(예 : 51층 이하 연면적 20만㎡이하 건축물 승인 등)¹⁾
 - 조직 : 제2부시장을 둘 수 있음(「지방분권법」제42조)
 - 재정 : "지역자원시설세"를 시세로 하고 있으나 창원시에만 해당(「지방분권법」제43조)
 - 운영 : 시정연구원 설립·운영(「지방연구원법」제4조) 등
- 현재 누리고 있는 특례는 2010년 「지방행정체제개편에 관한 특별법」부터 내려오던 특례사무임

2 곧 누릴 특례들

- 2022년 1월 13일 특례시가 출범함에 따라 권한을 확장을 위한 교두보를 확보함
 - 「지방자치법 시행령」에 '별표 4'를 신설, 특례시가 독자적으로 추진할 수 있는 특례사무를 열거함으로써 추가 확장이 가능하도록 하였음²⁾
 - 각종 규범에 특례시 구간을 설정함으로써 획일적으로 중소도시로 분류되는 등 역차별을 최소화할 수 있는 근거를 마련하였음
- 현행 복지수급체계의 기준에 특례시 구간이 신설되거나, 대도시에 특례시를 포함하게 될 가능성이 높음으로 복지수급자의 폭이 확대될 것으로 예상됨
- 통칭 "제2차 일괄이양법"에 처음으로 인구 100만 명이상 대도시에 대한 특례사무가 3개 선정되어, "관광특구지정", "비영리단체 등록·지원·말소 사무", "신기술창업집적지역 지정 협의권한" 등은 입법예고를 마치면 곧 실행될 예정임

3 특례시를 둘러싼 몇 가지 오해들

- "특례시는 광역시에 준하는 권한이 부여 된다." : 이러한 특례시에 대한 추상적 개념이 존재하나, 광역시와는 권한과 재정에서 상당한 차이가 있어 준 한다고 할 수 없음
 - 개별법에 의해 정해진 지방위임사무의 주체는 광역단체이므로 19,000여개에 이르는 지방사무의 실질적 주체는 광역단체이며, 지방세 징수와 배분 권한, 방대한 조직, 조례의 우위성 등 현재로는 특례시와 비교할 수 없는 큰 차이가 존재함

주1. 대표적으로는 「지방분권법」 제41조에 9개의 특례사무가 열거되어 있음

주2. 별표 4를 신설한 것에 대한 부정적 평가도 있음. ① 일반법의 하위체계인 시행령이 국회를 통과해 개별법에 의해 주어지는 사무를 기속할 수 없으므로 법적 효력이 없으며, ② 별표4에 나열된 사무는 이미 다른 개별법에 의해 시행되고 있는 사무를 열거한 것에 지나지 않고, ③ 열거된 사무는 지방사무 중 매우 일부여서 (9개/총 약 19,000개) 향후 확장하는 데 있어서 오히려 자승자박(自繩自縛)의 결과를 초래할 수 있다는 점임

- 광역시는 “제도적 기준은 없으나, 통상 인구 100만을 상회하고 면적·지리적 여건·잔여지역에 미치는 영향 및 재정 자립도광역시는 “제도적 기준은 없으나, 통상 인구 100만을 상회하고 면적·지리적 여건·잔여지역에 미치는 영향 및 재정자립도 등을 종합 검토, 결정하도록 되어있음³⁾
- 수원시가 광역시가 되지 못한 주된 사유는 ‘수도권이라는 지리적 요건’과 ‘인구 100만 급 도시의 증가 및 8개 이르는 광역시 과잉’에 기인함
- “**특례시가 되면 공무원들만 좋아 진다.**” : 특례시 출범이후 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 의한 공무원 수 증원이나, 5급 이상 직위 정원 증가 등의 제도적 변화는 없음
 - 단, 특례사무의 수가 증가하게 되면 이를 담당할 공무원의 수와 조직이 증가할 수 있는데 이는 특례시에만 해당되는 것이 아님
 - 성과급, 수당 등 보수는 「지방공무원보수규정」에 의하므로 임의로 증액될 수 없음
- “**특례시가 되면 세금만 더 낸다.**” : “조세법정주의”를 채택하고 있으므로 국회에서 특례시 관련 조세를 정하지 않는 한 성립될 수 없음⁴⁾
- “**특례시가 되면 복지가 확 바뀐다.**” : 1월 13일 특례시 출범과 관련된 많은 기사의 대부분은 특례시가 되어 복지 급여가 늘어난 것으로 보도하고 있으나,⁵⁾ 특례시가 되어서 복지급여가 늘어난 것이 아닌 모두 증액된 것이며 현재는 특례시 구간을 신설 내지 대도시 구간에 합병하기 위해 노력하는 단계임



1 대도시 정책 패러다임의 전환에 대응 : 지리적 요충지 → 도시경쟁력

- 20세기는 급격한 산업화를 국가주도로 추진하는 과정에서 대도시는 지리적 요충지 및 정치의 하위체계로 인식됨
 - 지방자치 부활(1995년) 이전에는 지리적 거점 및 거대 정치담론의 하부구조로서 대도시의 상징성을 활용, 부산을 시작으로 인천, 광주, 대전을 직할시로 승격
 - 1995년 직할시를 광역시로 개칭되고 40개 시·군의 도·농 통합이 이루어져 긍정적 측면이 있으나 1997년 울산광역시 승격은 인위적인 요소가 존재하였음
- 21세기는 자치역량의 성숙으로 인한 분권의 요구 및 “**도시경쟁력이 국가경쟁력**”이라는 인식의 전환이 이루어지고 있으나 아직 정치적·시혜적 차원의 제도개선이 지속되고 있음
 - 2006년 제주특별자치도, 2012년 세종특별자치시 신설은 자치단체 다양화의 계기가 되었으나 국가 전략적인 요인이 강함
 - 2010년 경남 통합창원시의 출범이 있었으나 통합 유인을 위한 시혜적 차원의 제도개선 임

주3. 행정안전부, 「2020 행정구역실무편람」

주4. 서구유럽과 같이 지방자치를 오래한 국가들은 지역정부라는 차원에서 논의가 되며 정부이므로 당연히 지역조세권을 인정할 하나, 우리나라는 자치단체이므로 지역 조세권을 법으로 인정하지 않고 조세법정주의를 채택 국회가 그 권한을 가지고 있음

주5. 대표적으로 SBS뉴스(1.13) : “월 11만 원을 수령하는 기초연금수급자가 최근 특례시가 되어 10만원을 더 받게 되었다.”는 취지의 보도가 있었으나, 특례시가 되어 더 받는 것이 아니라 “2022년도 기초연금이 증액”되어 단독 최대 21만 원으로 확대된 것임

- 산업화 시기 지리적 거점에 인위적으로 형성한 광역시의 쇠퇴와 수도권을 중심으로 한 자연적 인구 100만 이상 거대 도시의 출현은 “균형과 분권”의 가치논쟁으로 확산됨
- 문제는 “균형은 강력한 중앙”을, “분권은 강력한 지방”을 추구함에 따라 발생하는 “가치의 충돌”과 실질적으로 행정수요 팽창에 따른 “현상의 충돌”을 어떻게 조화롭게 극복하느냐는 숙제가 존재함
- 분명한 사실은 분권을 기반으로 한 대도시 정책으로의 전환이 시대적 흐름임

2 지역의 정체성과 도시 경쟁력의 조화

- 현행 광역시는 국가 성장의 지역거점 도시를 만든다는 명분이었으나, 인구의 수도권 유입은 지속되었고, 인위적인 광역시 설치로 지역의 독자적 정체성이 파훼되고 전통적 행정기구인 도가 형해화됨에 따라 최근에는 광주-전남, 대구-경북 통합론까지 대두
- 우리나라는 서울·세종까지 포함해 광역시가 8개로 광역시 과잉 단계에 있어 더 이상의 설치가 불가능하며 바람직하지도 않음
 - 서구의 경우 일반적으로 수도와 독립시 1개 정도가 일반적임
 - 우리의 96배의 영토를 가진 중국도 직할시는 베이징을 포함 4개임
- 특례시는 문화적 정체성을 공유하는 도 체계를 유지하며 도시 경쟁력을 확보하는 방향으로 갈 수 있는 새로운 형태의 자치모델로 기대감이 높으므로 도시의 경쟁력을 확보할 수준의 권한과 책임이 제도적으로 정비되어야 하는 것이 앞으로의 과제임

중앙일보 2021.3.2

“특별자치도 안에 대구 특례시”... ‘행정통합 신호탄’ TK통합 청사진

특별자치도안에선 대구시를 특례시 형태로 두는 게 핵심이다. 특별자치도 산하에 1개 특례시를 두고, 현재 23개 경북도 산하 지자체는 별도의 통합 없이 10개 시, 13개 군 체제 그대로 재편한다

SRI 정책Brief IV 특례시제도의 과제

1 보완이 필요한 특례시 제도

- 명칭 이외에 아무런 “명시적 보장이 없다.”는 것이 가장 시급히 보완할 과제임
 - 「지방자치법」 제198조 제2항 제1호에 “(이하 “특례시”라 한다) “ 이외에 특례의 방향이나 선언적 명시조차 없으며, ‘시행령’의 별표 4(“인구 100만 이상 대도시가 직접 처리할 수 있는 도의 사무”)에 명시한 기존의 8개 사무가 전부임
- 당초 정부안의 경우 ‘특례’는 특례시를 중심으로 개념적 구성이 되었으나, 국회 심의과정에서 특례는 모든 시·군·구가 신청하는 방식으로 바뀌어 특례시 입장에서는 의미가 후퇴됨

- 특례시가 요구하는 사무는 98%이상 도 사무 인데, 「지방자치법」이 국회 심의과정에서 문구가 수정됨에 따라 특례시의 경우는 “법에 의해서만 특례를 부여”받을 수 있게 되어 있어, 시행령에 명시되어 있는 효율적 제도 활용이 불가능
 - 「지방자치법시행령」에서 정한 도-시·군·구간 특례협의회의 구성 불가능(제120조)
 - 같은 시행령에서 정한 행안부장관 주관 특례심의위원회 대상에서 제외됨(제122조 이하)
- 「지방자치법시행령」별표4에서 정한 8개 사무는 예시 이기는 하지만 문제점이 있음
 - 시행령의 별표가 국회를 통과한 개별법에 의해 시행되는 사무를 기속한 다는 것은 법의 위계를 무너뜨리는 것임
 - 열거한 사무는 다른 개별법에 의해 이미 시행되고 있는 사무 중 8개 만 예시한 것으로 특례시 사무를 명시적으로 열거했다는 의미 이외에 실효성이 없음
 - 향후 개별법에 의해 특례사무가 증가할 때마다 별표를 고쳐야 하는 번거로움과 충분히 증가할 가능성이 있는 사무를 물리적으로 묶어두는 자승자박의 틀이 될 수도 있음



2 특례시 제도의 장단기 과제

- 단기적으로는 「지방자치법」 및 그 시행령 개정이 어려움으로 “일괄이양법”에 집중해야 함
 - 법 개정에는 단순한 자구 수정이 아닌 자치단체 간 이해관계가 얽혀, 단기간 내 개정이 어려움
 - 현재는 대통령분권위원회의 “일괄이양법”에 의존할 수밖에 없으므로 특례사무발굴에 보다 집중 필요
- 중기적으로는 「지방자치법시행령」에서 정하는 도와의 협상 테이블인 ‘특례협의회의’, 행정안전부 주관의 ‘특례 심의위원회’ 이용할 수 있도록 제도개선을 추진해야 함
 - 「지방자치법」제198조 제2항 문구 조정 포함
- 장기적으로는 「지방자치법」 제2조의 광역·기초의 2차원적인 자치단체 종류가 다양화되도록 개정을 추진해야 함
 - 단체의 종류를 다양화 한다는 것은 현행 행정법 체계를 모두 바꿔야 하는 번거로움이 있으나, 언젠가 한 번은 거쳐야 할 것임
 - 세종시는 광역단체와 기초단체의 기능을 모두 수행할 수 있도록 하는 제도적 모순을 해결해야 함. 즉 특례시 자체만 기초단체를 서열화하는 것이 아님으로 전반적인 자치단체체계를 조율해야 함
 - 현행과 같은 2원적 지방체계는 인구감소, 수도권 집중으로 인한 비수도권 광역단체의 축소와 수도권 기초단체의 팽창을 수용하기 어려움으로 이에 대한 대응이 필요함

참고문헌

박상우 (2021), 특례시 제도의 이해, 수원시정연구원.

박상우 (2021), 수원특례시 권한확보를 위한 우선 특례사무 발굴 연구, 수원시정연구원.

박상우 (2022, 예정), 특례시 제도화방안 연구, 전국대도시연구원협의회.



“특례시 제도”의 현황과 과제

박상우 선임연구위원

drpeking@suwon.re.kr / 031-220-8017

SRI 수원시정연구원
SUWON RESEARCH INSTITUTE

발행인 김선희

발행처 수원시정연구원

경기도 수원시 권선구 수인로 126

Tel. 031-220-8001

Fax. 031-220-8000, 8060

www.suwon.re.kr

※ 수원시정연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심내용과 정책제안 등 을 압축해 시민들께 알려드리고자 하는 발간물 입니다 .