

특례시 미래 경쟁력 강화 방안과 정책제언

박진우 수원시정연구원 연구위원

요 약

■ 특례시 제도 도입 3년, 다양한 차원에서 시민체감 효과 발생

- (정책구간 변경) 중소도시에서 대도시로 기준 상향 : 취약계층 복지혜택 확대
- (업무처리 범위 확대) 도청이 아닌 시청에서 해결 가능 : 공공서비스 접근성 개선
- (자체결정 권한 획득) 기존 심의 기간보다 2개월 단축 : 신속한 행정서비스 제공

■ 단, 시민에게 더 나은 서비스 제공을 위한 핵심 권한 여전히 미부여

- 도시기본계획 수립, 행정구 신설 등 상위 정부의 승인·협조가 필요한 다수 사항 존재
- 특례시의 지속적 사무이양 요청에도 불구하고, 상위 정부의 권한이양은 매우 부진한 상황

정책제언

■ 특례시 제도의 지속가능성과 미래는 시민체감 효과 수준과 비례

- 첫째, 미래 특례시는 시민들이 행정서비스를 더 가까운 거리에서 이용할 수 있어야 함
 - 정령지정시 사례처럼, 행정구청, 각종 복지서비스 센터 등이 권역별 또는 근거리에 추가 설치
- 둘째, 미래 특례시는 시민 삶의 질을 개선할 수 있어야 함
 - 주변 도시권과 연계한 편리한 광역교통망 구축, 지역특색을 반영한 도시발전계획 수립이 가능
- 셋째, 미래 특례시는 시민이 도시에 대한 자부심을 가질 수 있어야 함
 - 외국인 투자 및 기업 유치를 위한 규제해제 권한 획득, 대규모 국제 행사 유치 등이 가능
- 넷째, 미래 특례시는 행정 효율성이 획기적으로 개선되어야 함
 - 중앙정부 및 도의 관여가 최소화되고, 특례시가 자체적으로 결정하는 권한 증가

1. 특례시 제도에 대한 기대와 우려

□ 특례시는 광역시급에 준하는 행정 및 재정적 권한을 부여받는 새로운 행정체제 모델

- 2020년 12월 9일 지방자치법 전부개정 법률안이 국회를 통과하며, 인구 100만 이상 대도시를 ‘특례시’로 규정
- 인접 국가인 일본도 기초자치단체 지위를 유지하며, 광역시급 행정수요에 대응하는 ‘정령지정시’를 운영 중
- ※ 정령지정시는 1950년대 교토, 요코하마 등 인구 100만 대도시의 자치권 확대 운동 전개를 통해 도입된 제도적 산물

□ 특례시 제도는 인구 증가에 따른 폭발적 행정수요에도 불구하고, 획일적 자치제도로 인해 주민 맞춤형 서비스 제공이 어려운 상황을 해결하고자 도입

- 수원특례시는 주요 광역시에 비교했을 때, 인구가 더 많으나 기초 지방자치단체 유형에 묶여 있다 보니, 공무원 1인당 주민수, 공공기관 수 등에서 많은 차별을 받는 상황

<수원특례시와 광역시 간의 행정수요 비교결과>

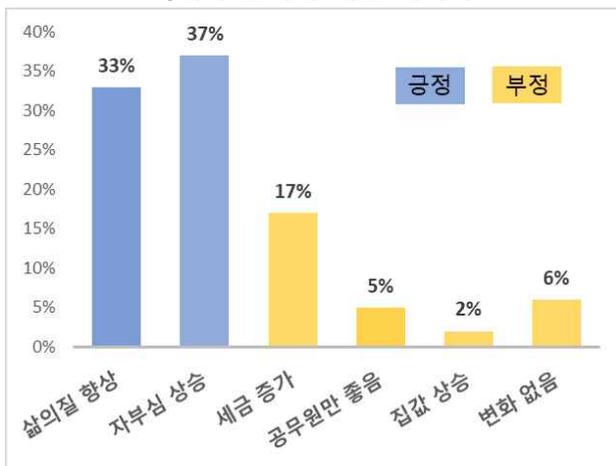
구분	공무원 1인당 주민수	인구10만명당 공공기관수	공무원1인당 민원서류처리건수	교원1인당 학생수	노인인구 비율	어린이집당 보육아동수
광역시 평균	160.8명	49.0개소	3.1건	13.9명	14.4%	33.6명
수원특례시	329.2명	15.1개소	2.5건	15.0명	11.4%	30.2명

| 출처: 국가통계포털 및 각 시 통계연보(2021년)를 기준으로 재구성

□ 특례시 제도에 대한 시민 인식은 기대와 우려가 공존

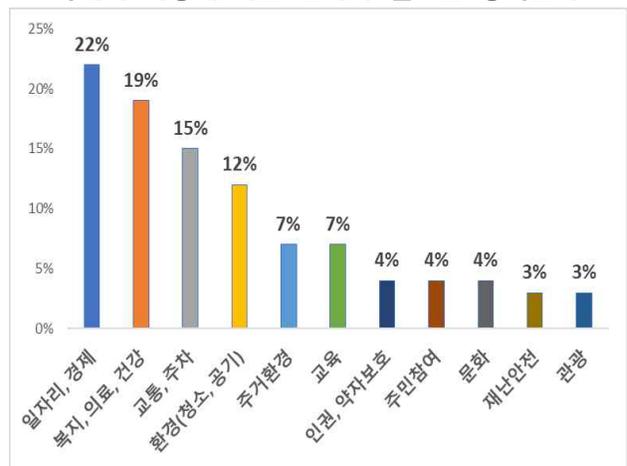
- 자부심 상승, 삶의 질 향상 등 가져올 희망적 미래와 더불어 세금 증가, 공무원만 좋음 등 부정적 인식이 공존
- 시민 체감이 필요한 정책분야로서 ‘일자리·경제’, ‘복지·의료·건강’이 최상위에 위치
 - 반면, 관광, 재난안전, 문화, 인권 및 약자보호 등은 최하위에 위치

<특례시 단어에 대한 이미지>



| 자료: 수원특례시(2021)

<특례시 지정에 따른 변화가 필요한 정책분야>



2. 특례시 제도의 성과와 한계

□ (성과) 시민체감 관점에서 특례시 제도의 성과는 총 3가지

- 첫째, 행정서비스 제공을 위한 '정책 기준선'이 변경됨에 따라 시민 혜택 증가
 - 특례시 행정수요가 광역시 수준임에도 불구하고, 복지급여 기준은 중소도시 수준에 머물러 있어 특례시민이 역차별 받음
 - 2022년부터 특례시 복지급여 기준을 광역시와 동일하게 하여, 특례시민의 복지급여 혜택 확대

사업	공제대상	중소도시	→	대도시(특례시)
기초·장애인연금	기본 재산 공제	8,500		1억 3,500
국민기초, 한부모가족		4,200		6,900
국민기초(의료)		3,400		5,400
긴급지원	재산기준	1억 5,200		2억 4,100

기존(중소도시)	변경(대도시)
기초생계급여 0원	기초생계급여 8만원

지급대상 기준 동일 :
 전세 보증금 9천만원, 월소득 25만원

| 주: 구간 상향과 시민체감 혜택은 특례시가 출범한 2022년 기준
| 출처: 창원특례시 홈페이지

- 이러한 '기준선 조정'은 향후 각종 정책 영역에서 특례시 정책 구간 신설의 근거 제공
 - 최근 행정안전부는 특례시 행정 특성을 고려해 구청 대민협력관 신설 및 의회조직의 복수담당관제¹⁾ 허용

- 둘째, 특례시가 다룰 수 있는 '업무처리 범위'가 확대되어 주민편의가 증대
 - 그동안 도가 관장한 비영리단체 등록·말소 권한이 특례시로 넘어오면서 주민이 도청을 방문할 필요가 없음

<업무처리 범위 확대와 주민편의 향상 예시>



1) 행정안전부는 특례시의 의회 사무기구가 타 시·군·구에 비해 정원·기구(팀) 수가 2배 이상 많고, 조례 등 안건처리 건수도 증가하는 점을 고려, 업무 부담을 완화할 수 있도록 의회 사무국장 아래 담당관을 2명 이상 배치할 수 있도록 함(행정안전부 보도자료, 2025.3.13)

- 셋째, 상위기관 개입 없이 특례시가 '자체 의사결정 권한'을 행사해 주민에게 신속한 행정서비스를 제공
 - 과거 지방건설기술심의회²⁾ 구성 및 운영 권한이 광역도에 있었으나, 해당 권한이 특례시로 이양됨에 따라 대형사업 추진에 필요한 심의기간이 2개월 단축됨(용인특례시 홈페이지)
 - 심의기간이 단축된 만큼, 신속한 사업 추진으로 주민 편의 향상(예: 발주지연 방지)

<자체 의사결정 권한 획득과 신속한 행정서비스 제공 예시>



□ (한계) 시민에게 더 나은 공공서비스 제공을 위한 핵심 권한 여전히 부족

- 지역발전을 위한 정책추진 과정에서 여전히 상위 정부의 승인 및 협조를 받아야 하는 상황
 - 특례시의 경우, 도시기본계획 수립, 행정구 신설을 위해서는 중앙과 도의 승인·협조가 필요
 - 반면, 제주특별자치도의 경우 관광3법³⁾, 국제학교 설립, 무비자 입국 등 지역발전 중대한 영향을 미치는 권한 확보
- 지속적 권한이양 요청에도 불구하고, 특례시 발전에 필요한 권한 확보가 충분하지 않은 상황
 - 특례시 출범을 계기로 이양받은 사무는 총 10건⁴⁾에 불과
 - 이 중 항만 관련 사무 2건은 창원특례시에만 해당하여 실질적으로 이양된 사무는 8건
 - '25년 상반기 지방시대위원회가 세 차례 심의한 특례시 이양 요청 사무 26건 모두 이양 불가 판정
 - 중앙 및 광역 모두 타 지자체와 형평성, 시민체감 효과 불문명을 이유로 이양 불가 판정
 - 특히 '25년 6월, 5개 특례시가 공동으로 요구한 재정특례인 도세 징수교부율 상향은 이양 불가 고수
 - 고양 및 용인이 지속 건의한 경제자유구역 지정 및 운영, 공동주택리모델링도 이양되지 않은 상황

2) 이러한 제도 변화에 대응해, 수원특례시는 「수원시 건설기술심의위원회 운영 조례」에 따라 건설기술심의위원회를 운영 중임(위원회 설치 일: 2023.04.27). 해당 위원회는 당연직 의원 2명, 위촉직 위원 248명 등 총 250명이 참여함

3) 정부는 관광진흥법, 관광진흥개발기금법, 국제회의산업육성법에 대한 권한을 제주특별자치에게 일괄 이양

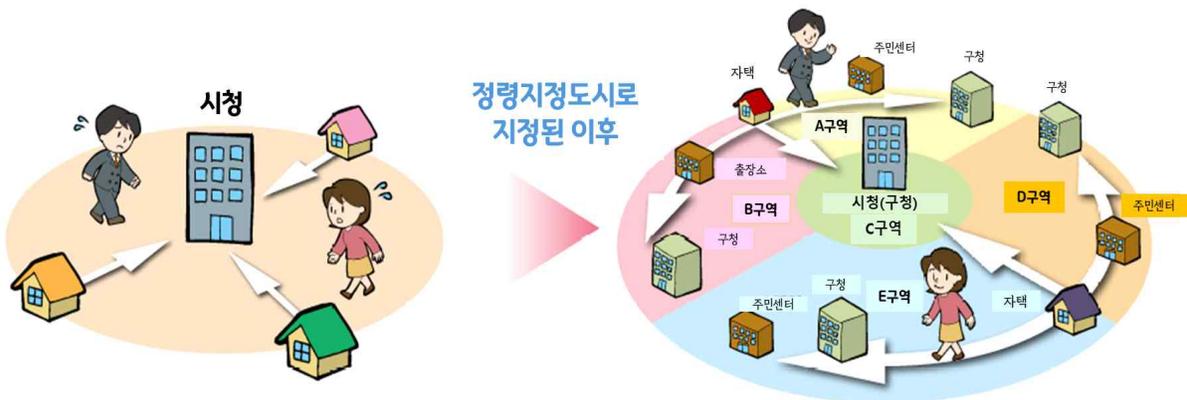
4) ① 환경개선부담금의 부과·징수, ② 지방관리무역항의 항만의 개발 및 관리에 관한 업무, ③ 지방관리무역항 항만구역 안에서의 공유수면 관리, ④ 산지전용허가의 절차 및 심사에 관한 업무, ⑤ 지방건설기술심의위원회 구성·기능 및 운영에 관한 업무, ⑥ 물류단지의 지정·해제 및 개발·운영 등의 업무, ⑦ 비영리민간단체 등록 등, ⑧ 관광특구 지정 및 관리, ⑨ 신기술창업집적지역 지정 협의 권한, ⑩ 지방세 체납자 출국 금지 요청

3. 특례시 제도의 지속가능성과 미래

□ 특례시 제도의 지속가능성은 시민 체감 효과 수준과 비례

- 특례시 제도의 모태가 된 일본 정령지정시의 경우, 이중행정 해결과 시민편의를 높이기 위해 지속적 노력 중
 - 현과 정령지정시 간의 분절적 업무처리로 인한 불편, 이른바 이중행정 해결은 정령지정시의 핵심 과제
 - 가와사키시의 경우, 안전분야에 관한 이중행정 해결을 위해 4년간 현과 협상(가와사키시 공무원 인터뷰, '25.7.8)
 - 행정구청 신설, 아동 상담소 설치 등은 일반 시·정·촌이 갖지 못하는 정령지정시만의 특별한 권한⁵⁾
 - 따라서, 정령지정시에 대한 시민 인지도는 높은 편 (지정도시시장회 관계자 인터뷰, '25.7.9)

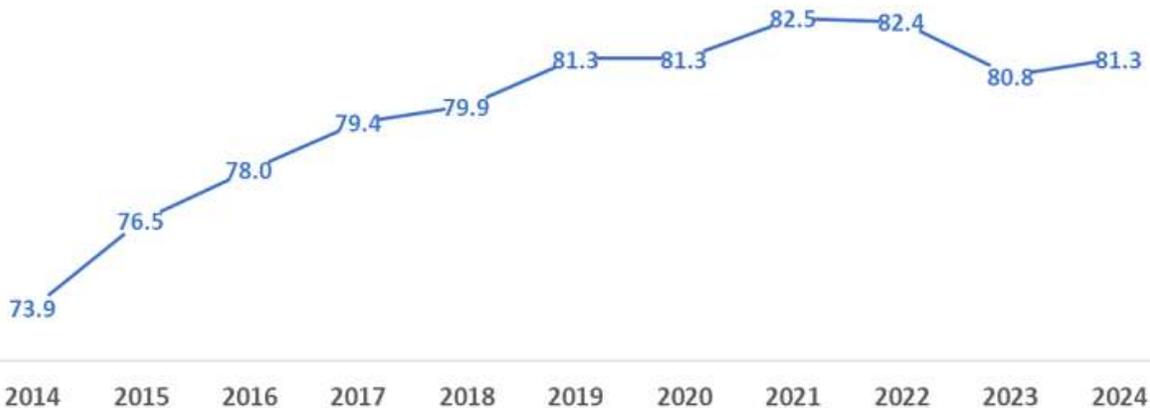
<정령지정시 혜택 예시_구청 신설>



| 출처: 구마모토의 정령지정시 혜택 홍보자료

- 다양한 혜택으로 인해 정령지정시에 대한 시민의 생활 만족도는 지속적으로 증가
 - 가와사키시의 경우, 정령지정시에 대한 생활 만족도 응답 비율이 2014년 73.9%에서 2024년 81.3%로 증가

<가와사키시민의 생활만족도 변화 추이>



| 주: 만족 비율(매우만족과 만족) 응답 비율 추이

| 출처: 가와사키시(2025) 내부 자료

5) 이외에도 정령지정시는 초·중학교 교직원 인사 권한, 도시계획 결정 권한(도시계획과 토지구획 정리 등) 등을 보유(치바시 홍보자료)

□ 수원을 포함한 5개 특례시도 시민체감 효과 개선에 주력 필요

- 사무이양 요청 시, 시민이 받을 수 있는 혜택을 분명하게 제시하는 것이 필요

<사무이양에 따른 시민체감 효과_예시>

구분	현재 상황	사무 이양 시 시민체감 효과
발달장애인 지원센터 설치	<ul style="list-style-type: none"> • 특례시는 설치권한 없음 • 발달장애인과 그 가족의 복지 요구 충족 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 새빛 돌봄 서비스 대상자 확대를 통해 보편적 복지 실현 • 돌봄 당사자 및 가족의 심리적 경제적 부담 완화
주택건설사업의 완화 용역을 적용에 관한 사무	<ul style="list-style-type: none"> • 주택공급 및 운영에 관한 권한의 불일치로 지역주민 편의 증진에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 새빛 청년존이 목표로 하는 역세권 청년 주택 적기 공급과 청년층 삶의 질 향상
하천관리청 지위 부여	<ul style="list-style-type: none"> • 하천공사 시행 이전 경기도 협의 및 허가로 인해 지역특성에 맞는 하천정비에 한계 	<ul style="list-style-type: none"> • 시가 자율성을 갖고 하천 정비와 친수 공간을 조성하 기 때문에 쾌적한 산책로 및 여가공간 확대 가능

| 자료: 2021년 특례사무이양 발굴 사항에 대한 공무원 및 전문가 인터뷰 수행 결과를 정리하여 반영

□ 결국, 미래 특례시는 지역발전의 거점으로서 맞춤형 분권 선도 도시로 발전

- 첫째, 미래 특례시는 시민들이 행정서비스를 더 가까운 거리에서 이용할 수 있어야 함
 - 정령지정시 사례처럼, 행정구청, 각종 복지서비스 센터 등이 권역별 또는 근거리에 추가적으로 설치
- 둘째, 미래 특례시는 시민의 삶의 질을 개선할 수 있어야 함
 - 주변 도시권과 연계한 편리한 광역교통망 구축, 지역특색을 반영한 도시발전계획 수립이 가능
- 셋째, 미래 특례시는 시민이 도시에 대한 자부심을 가질 수 있어야 함
 - 외국인 투자 및 기업 유치를 위한 규제해제 권한 획득, 대규모 국제 행사 유치 등이 가능
- 넷째, 미래 특례시는 행정 효율성이 획기적으로 개선되어야 함
 - 중앙정부 및 도의 관여가 최소화되고, 특례시가 자체적으로 결정하는 권한 증가

<특례시 제도의 미래>



지역발전의 거점으로서
맞춤형 분권 선도 도시

특례시 제도의 미래



4. 결론 및 정책제언

□ 2022년 많은 기대를 안고 출범한 특례시, 적지 않은 성과에도 불구하고 개선할 부분 많음

- 시민체감 관점에서 저소득 계층의 복지수급 혜택 확대, 행정서비스 이용 편의성 증대 등 성과 존재
- 하지만, 타 지자체 사례와 비교했을 때, 시민체감 효과를 극대화할 수 있는 핵심 권한은 미부여
 - 제주특별자치도는 출범 이후 인구, 예산, 재정자립도, 지방세 징수액 등 모든 부분에서 괄목할 만한 성과 획득⁶⁾

□ 특례시 제도에 대한 시민체감도를 높이기 위해서는 「특례시 지원 특별법」 제정이 중요

- 현재 특례시 제도가 안고 있는 근원적 문제는 법적 취약성임
 - 주민등록등본 및 초본 등 공적 행정서류에 특례시라는 명칭 사용이 불가능한 상황
- 특별법 제정과정에서 시민체감에 필요한 핵심 권한을 반영하는 노력 필요
 - 지역경제발전을 위한 규제해제 권한, 재정확충을 위한 재정특례 권한 등을 특별법에 반드시 반영

□ 아울러, 수도권 중심의 일극 구조를 해체하고 전국을 5개의 초광역권과 3개의 특별자치지역으로 재편하는 '5극 3특'과 연계한 특례시 제도 개선 방향성 설정도 중요

- 지방소멸 가속화로 초광역권 구성과 그에 따른 중심도시 육성이 중요한 이슈로 부상
- 이러한 지역간 연계 및 협력을 촉진하기 위한 중심도시 역할 수행 주체로 정부 및 전문가들은 특례시에 주목⁷⁾
- 향후 특례시 중심의 대도시권 운영을 위해 필요한 주요 권한 발굴 모색 필요

■ 참고문헌

- 가와사키시 (2025.7.8). 가와사키시 설명 자료(川崎市説明資料)
- 강창민 (2025). 제주특별자치도 성과. 특례시 발전 방안 정책워크숍 발표자료. 수원시정연구원
- 구마모토 정령지정시 홍보자료: <https://www.pref.kumamoto.jp/soshiki/12/2589.html> (검색일: 2025년 1월 1일)
- 국가통계포털: <https://kosis.kr/index/index.do> (검색일: 2025년 1월 1일자)
- 미래지향적 지방행정체제 행정체제 개편위원회 (2025). 지방행정체제개편 권고안. 행정안전부
- 수원특례시 (2021). 수원특례시 인식에 대한 시민대상 설문조사 결과. 수원특례시 자치분권과
- 용인특례시 홈페이지: <https://www.yongin.go.kr/home/yilf/yilfSpCity/yilfSpCity05.jsp> (검색일: 2025년 8월 20일)
- 지방시대위원회 (2025). 특례시 특례부여 과제 심의 자료 (2월 14일자, 5월 16일자, 5월 23일자)
- 창원특례시 홈페이지: <https://www.changwon.go.kr/cwportal/10671/10739/10742.web> (검색일: 2025년 8월 20일)
- 차바시 정령지정시 홍보자료: https://www.city.chiba.jp/sogoseisaku/sogoseisaku/kikaku/kyokuchou_r4-1.html (검색일: 2025년 1월 1일)

6) 제주특별자치도는 출범 이후, 인구수 1.2배 증가, 예산규모 2.7배 증가, 지방세 징수액 4.5배 증가, 지역내 총생산 2.3배 증가, 관광수입 4.5배 증가, 외국인 직접 투자 46.6배 증가 등의 성과를 거둠(강창민, 2025)

7) 미래지향적 지방행정체제위원회의 권고안(2025)에 따르면, 권역내 성장 거점으로서 특례시의 역할 확대 방안 제시

SRI Brief | 발간목록

호수	연구책임	제목	발간일자
제92호	오한림	수원시 화물차고지 주차구획 및 운영방식 개선방안	2025.02.25.
제91호	임수정	수원시립아트스페이스광고 수요분석을 통한 특성화 방안연구	2025.02.25.
제90호	이미숙	수원시 주민자치회 현황 분석 및 개선방안	2025.02.25.
제89호	오한림	수원시 화물차 불법주정차 해소를 위한 유휴공간 활용방안	2025.02.18.
제88호	임수정	행궁지역 관광자원을 활용한 수원시립미술관 관람객 증대 방안	2025.02.18.
제87호	이미숙	수원시 주민자치 우수사례 분석	2025.02.18.
제86호	양은순	창업친화도시 수원을 위한 정책 제언	2025.02.04.
제85호	박민진	수원 3대 가을 축제의 경제적 영향 분석	2025.01.21.
제84호	박민진	수원시민의 시각에서 본 수원대표 축제	2025.01.14.
제83호	김도훈	수원시 교통안전지수 취약지표 및 개선방안	2024.12.24.
제82호	박민진	[SRI 시민패널조사] 수원시 워킹맘, 워킹대디의 양육환경	2024.12.24.
제81호	김은영	수원시 폭염·폭우 미래 전망	2024.12.03.
제80호	이영안	수원시 저출생 동향과 대응방안	2024.11.26.
제79호	박진우	미래지향적 지방행정체제 개편과 특례시 발전 전략	2024.11.05.
제78호	박경문	해외 기후중립 실행계획 수립 사례와 정책제언	2024.11.05.
제77호	김숙희	보행자 안전을 위한 스마트 횡단보도 시스템 도입 방향	2024.10.22.
제76호	박민진	수원시 1인가구 유형분석과 정책수요	2024.08.27.
제75호	박민진	수원시 1인가구의 세대별 특성	2024.08.20.
제74호	양은순	2024년 하반기 수원시 경제 전망	2024.08.20.
제73호	김도훈	수원화성 공영주차장 이용실태 및 운영 개선 방향	2024.07.16.
제72호	박민진	[2023 수원서베이] 수원서베이로 본 세대별 행복과 정책수요	2024.07.16.
제71호	김은영	[2023 수원서베이] 수원시 공원녹지 만족도 향상을 위한 정책 방향	2024.07.03.



SRI 수원시정연구원
SUWON RESEARCH INSTITUTE

Brief

※ 본 간행물은 집필자의 개인 의견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.

발행처 수원시정연구원 | 발행인 김성진 | 편집위원장 정재진 | 편집위원 강은하 김도훈 김타균 유현희 최석환 한연주