



## 미래지향적 지방행정체제 개편과 특례시 발전 전략

박진우 수원시정연구원 연구위원  
p8638511@suwon.re.kr

### 요약

#### I 행정수요 변화와 지방행정체제 개편 필요성

- 행정수요 차원에서 특례시와 유사한 특성을 가진 광역시와 비교했을 때, 일부 영역에서 특례시가 광역시보다 행정수요가 더 많으나, 그에 걸맞은 권한 미 부여

#### II 정부의 미래지향적 지방행정체제 개편과 특례시의 한계

- 정부의 지방행정체제 개편 방향은 지방자치의 다양성보다는 계층구조의 효율화, 기초 시·군·구 개편보다는 광역 시·도 개편, 수도권보다는 비수도권에 초점을 둠
- 정부 및 국회의 지원 부족으로 특례시가 새로운 행정 모델로 기능하기 어려운 상태

#### III 미래지향적 지방행정체제 개편에 대응한 특례시의 발전 전략

- 맞춤형 행정서비스 제공과 시민 삶의 질 향상 추구를 제1의 목표로 설정
- 정부간 관계의 틀 개선에 주력 필요

### 정책제언

#### I 특례시와 도 간의 상생·협력 관계 구축

- 특례시가 광역시를 대체하는 것이 아닌 보완하는 차원에서 발전 전략 수립 필요
- 행정역량이 높은 특례시가 도의 행정 부담을 덜어주는 방향으로 상생·협력 추구

#### II 법적 지위 및 재정특례 확보

- 단순 행정상 명칭이 아닌 자치단체의 새로운 유형으로 '법적 지위 확보' 추진
- 실질적 특례시 역할 수행이 가능한 재정특례 확보 방안 마련

#### III 시민 삶의 질 향상을 위한 사무이양 추진 및 효과 분석

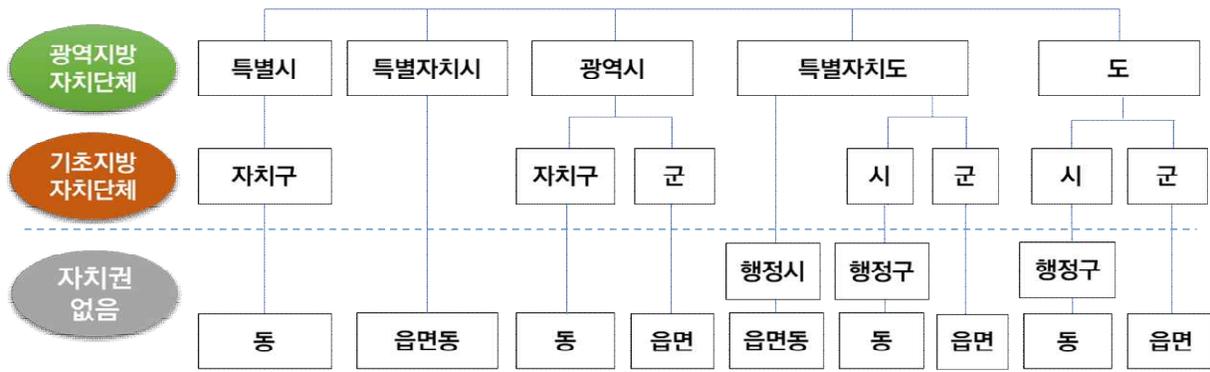
- 특례시에 대한 시민 체감도 높일 수 있는 핵심 사무이양 추진
- 기존 이양사무의 시민 편의 개선 및 삶의 질 제고 효과분석

# 1 행정수요의 변화와 지방행정체제 개편 필요성

## □ 급격한 행정환경 변화에도 우리나라 지방행정체제는 해방 이후부터 지금까지 큰 변동 없음

- 우리나라 지방행정 구조는 2계층 형태(광역-기초)의 자치계층과 3계층 형태(시-구-동)의 행정계층으로 나뉨
  - 자치계층은 지역주민이 직접 단체장과 의원을 선출하여 구성하는 독자적인 법인격을 갖춘 지방자치단체
  - 행정계층은 법률적으로 지방자치단체에 종속된 하급 행정기관으로서 행정구, 읍·면·동
- 이명박 정부시기 이루어진 두 차례의 개편시도 이후 박근혜, 문재인 정부 모두 지방행정체제 개편 시도가 없음
  - 당시 이명박 정부는 광역도를 폐지하고, 전국을 7개의 권역으로 나누어 관리하는 지방행정체제 개편 방안을 발표

< 우리나라 지방행정 계층구조 >



## □ 현재 지방행정 계층구조는 행정수요에 효과적으로 대응하는 데 있어 많은 문제점을 노출<sup>1)</sup>

- 행정수요 차원에서 특례시와 광역시를 비교했을 때, 일부 영역에서는 특례시가 광역시보다 행정수요가 더 많음
- 특례시의 높은 행정수요에도 불구하고 권한 차이로 인해 행정서비스 이용에 있어 도시간 역차별이 발생

< 특례시와 광역시 간의 행정수요 비교결과 >

구분	공무원 1인당 주민수	인구10만명당 공공기관수	공무원1인당 민원서류처리건수	교원1인당 학생수	노인인구 비율	어린이집당 보육아동수	
광역시	대전	169.3명	74.9개소	1.6건	13.2명	15.1%	28.3명
	광주	1563.명	43.1개소	5.0건	15.3명	14.6%	34.5명
	울산	156.9명	29.0개소	2.8건	13.3명	13.4%	38.0명
	<b>평균(A)</b>	<b>160.8명</b>	<b>49.0개소</b>	<b>3.1건</b>	<b>13.9명</b>	<b>14.4%</b>	<b>33.6명</b>
특례시	수원	329.2명	15.1개소	2.5건	15.0명	11.4%	30.2명
	창원	209.7명	24.4개소	2.4건	12.4명	15.4%	31.9명
	고양	332.4명	12.3개소	1.5건	14.2명	14.1%	34.1명
	용인	333.4명	12.9개소	1.6건	18.8명	13.7%	36.9명
	<b>평균(B)</b>	<b>301.2명</b>	<b>16.2개소</b>	<b>2.0건</b>	<b>15.1명</b>	<b>13.7%</b>	<b>33.3명</b>

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

1) 특례시와 유사한 인구 규모의 광역시인 대전, 광주, 울산을 행정수요 비교 대상으로 설정함. 분석지표는 기존 선행연구에서 행정수요 분석 항목으로 주로 활용되는 공무원수, 공공기관수 등 활용함(박진우 외, 2023)

□ 정부는 기존 계층구조를 유지하면서 도시의 다양성을 늘렸으나 절반의 성공에 그침

- 제주특별자치도 및 세종특별자치시는 기능적 특성(제2수도)과 지리적 특성(섬)을 이유로 획기적 권한 이양을 받음
  - 제주특별자치도 및 세종특별자치도 모두 중앙정부로부터 행정적·재정적 차원에서 특례를 부여받았음
- 반면, 강원특별자치도와 전북특별자치도, 인구 100만 이상 특례시는 중앙정부로부터 충분한 권한을 이양받지 못함
  - 조직 정원 및 직급 구조, 재정 등에 대한 특례를 인정받지 못함
- 특히, 기초 유형에 속한 특례시는 중앙정부뿐만 아니라 광역도의 권한도 이양받아야 하는 이중적 위치에 있음
  - 도의 부정적 인식으로 특례시가 도의 권한을 이양받는 데 있어 많은 어려움을 겪고 있는 상황

□ 향후 변화하는 시대에 행정의 효과성을 높이기 위해서는 진정한 차등분권의 실현과 도시의 다양성을 반영한 지방행정체제 개편 추진이 절실히 요구됨

- 경제적 효율성이라는 하나의 가치보다 민주성, 지역성 등 다양한 가치를 반영한 지방행정체제 개편 추진이 필요

## 2 미래지향적 지방행정체제 개편 특징과 특례시의 한계

□ 미래지향적 지방행정체제 개편의 주요 특징

- 정부는 급변하는 환경에 대응한 새로운 지방행정체제의 발전 방안 마련을 위해 민간 전문가와 정부 관계자가 참여하는 ‘미래지향적 행정체제 개편 자문위원회(이하 미래위)’를 구성(5.13)
  - 미래위 출범은 현 지방행정체제가 주민 불편 및 지역경쟁력 저하의 원인이라는 정부 판단에 기인
  - 미래위는 조직·미래·지역개발·디지털 분야의 민간 전문가 15명과 정부 관계자 3명 등 총 18명으로 구성
  - 미래위 기능 및 역할은 기본방향 설정, 핵심과제 발굴, 지역별 의견수렴, 미래지향적 행정체제 개편 권고안 마련임

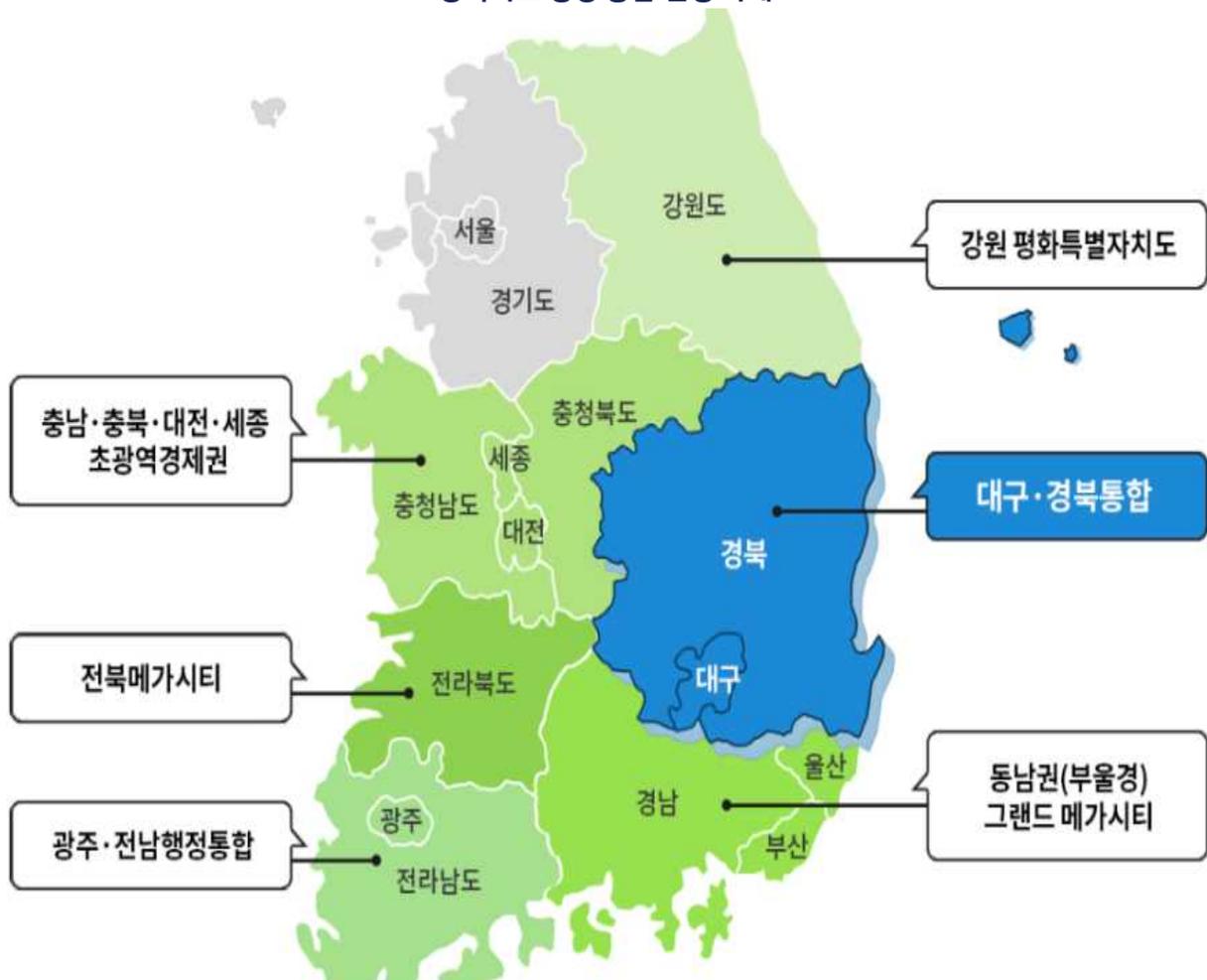
<미래위 행정체제 개편 목표와 추진전략>

<b>비전</b>	<b>“함께 그리는 미래, 대한민국의 새로운 지도”</b>			
<b>목표</b>	① 국가의 균형발전을 위한 수도권 집중 지방소멸 완화에 기여 ② 인구구조 변화에 효과적으로 대응하는 행정체제 구축 ③ 전국 어디에서나 기본적인 삶의 질이 확보되는 수준의 행정서비스 제공			
<b>추진전략</b>	추진전략①	추진전략②	추진전략③	
	권역별 성장거점 육성/강화를 통한 다극체계 형성	자치단체 통합/연계를 통한 경쟁력 강화	자치단체 계층 기능 고도화를 통한 행정 효율성 제고	
<b>개편방향</b>	광역 시·도 간 통합	시·군·구 통합	지방자치단체 구역 변경	지방자치단체 기능 조정
	대도시 거점 기능 강화	특별지방자치단체 활성화	자치계층 재검토	하부행정기구 효율화

| 출처: 미래지향적 행정체제 개편 자문위원회 대구·경북 권역 설명회 자료(2024.10.22.)

- 정부의 미래지향적 지방행정체제 개편은 지방자치의 다양성보다는 계층구조의 효율화, 기초 시·군·구 단위의 개편보다는 광역 시·도 단위의 개편, 수도권보다는 비수도권에 초점을 맞추고 있음
  - 미래위의 지방행정체제 개편은 다양성보다는 '계층구조의 효율화'를 통한 지방정부 경쟁력 제고에 관심을 두고 있음
    - 정부는 지방의 화두인 인구감소와 노령화에 대응하여 자치단체의 규모를 키워 경제적 효율성을 제고하는 방향으로 대응
    - 미래위는 경제적 효율성 이외에 민주성, 지역성의 가치를 지방행정체제 개편에 반영하고 있지 않음
  - 미래위의 지방행정체제 개편은 기초 시·군·구 개편보다는 '광역시도 개편'에 초점을 맞추고 있음
    - 광역화에 초점을 둔 정부의 미래지향적 지방행정체제 개편을 계기로 광역 시·도 간의 통합 논의가 활발히 전개 중
    - 부산·경남 행정구역 통합, 대구·경북 행정구역 통합, 광주·전남 통합, 충청권 연합 등 광역시도 개편이 진행 중
    - 상대적으로 전주·완주 통합, 목포·신안 통합 등 기초 지자체 지방행정체제 개편에 대한 정부 차원의 지원과 관심은 부족
  - 미래위의 지방행정체제 개편은 수도권보다는 '비수도권'에 초점을 맞추고 있음
    - 대표적으로 통합 협상에 난항을 겪었던 대구·경북 통합은 정부의 중재로 통합추진에 합의하는 4자 서명식을 개최
    - 반면, 김동연 경기지사가 추진하고 있는 경기북부특별자치도는 중앙정부의 적극적 지원을 받지 못해 지지부진한 상황

#### <광역시도 행정 통합 진행 사례>



### □ 특례시의 한계

- 경제적 효율성 제고와 비수도권 중심의 지방행정체제 개편 기조로 新 지방행정 모델로서 기대받은 특례시가 새로운 자치계층 유형으로 기능하기 어려운 상태가 지속
  - 2022년 1월 13일을 기점으로 특례시가 공식 출범하였으나, 특례시의 법적·행정적 지위는 여전히 모호한 상황
  - 행정안전부는 전 부처·4개 특례시에 '특례시 용어 사용 제한' 공문을 발송하는 등 특례시를 새로운 지방자치단체의 종류로 인정하지 않음(중부일보, 2023.04.03.)
  - 현재 공문서, 주민등록초본, 가족관계등록부 등 각종 공부, 지방자치단체의 조례 제명에 특례시 명칭 사용이 제한됨
- 행정안전부는 윤석열 대통령의 지시로 특례시를 지원하기 위한 대책으로서 「특례시 지원 특별법안」을 입법 예고했으나, 법적 지위, 재정특례 등 핵심적인 조항이 부족하다는 평가를 받고 있음
  - 행정안전부 단독 법률안 발의로 특례시의 의견이 충실히 반영되지 못함
    - 3명의 국회의원이 발의한 법안과 비교해도, 사무이양 협상 제도, 영향평가 등 다양한 영역에서 차이 발생
  - 특례시 인구 기준을 둘러싼 논쟁이 촉발되면서 특례시에 대한 합의된 기준 마련이 어려운 상황
    - 인구 100만 이상을 2년 연속 유지하지 못할 경우, 특례시 지위 박탈(지방자치법 시행령 118조)

<특례시 지원 특별법 - 정부 법안과 국회 법안 비교>

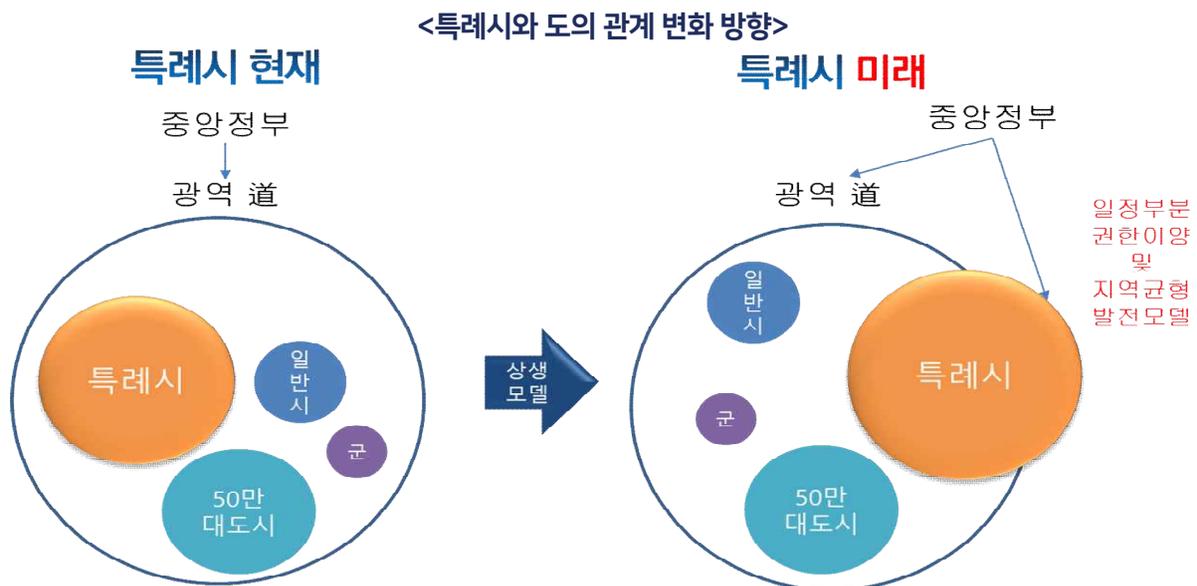
항목	정부발의안	김승원(수원)	손명수(용인)	김성희(고양)
입법목적	▶ 특례시 경쟁력 강화	▶ 행·재정 운영에 대한 자치권 보장		
적용대상	▶ 인구 100만 대도시	▶ 인구 100만 대도시 ▶ 행안부 기준 충족 도시		
책무	▶ 국가 및 특례시	▶ 국가 및 도, 특례시		
기본계획	주체	▶ 수립: 행안부, 심의: 지방시대위원회 (손명수) ▶ 수립: 행안부, 심의: 지원위원회 (김승원, 김성희)		
	포함내용	▶ 목표 및 기본방향 ▶ 분야별 중장기 추진전략 ▶ 특례시 지원을 위한 특례에 관한 사항 ▶ 그 밖에 지역발전을 추진하기 위하여 필요한 사항		
연도별 시행계획	▶ 특례시 작성 후 지방시대위원회 제출	▶ 행정안전부 작성 및 시행		
재정특례	▶ 모호(재량행위로 기술)	▶ 균특회계 활용 ▶ 지방세 특례 활용	▶ 없음	▶ 균특회계 활용
조직특례	▶ 대통령령으로 조정 가능	▶ 없음		
사무특례	▶ 34개	▶ 5개	▶ 32개	▶ 56개
지원위원회 설치및운영	▶ 없음	▶ 국무총리 소속	▶ 없음	▶ 국무총리 소속
사무이양 협상규정	▶ 중앙대상: × ▶ 광역대상: ×	▶ 중앙대상: ○ ▶ 광역대상: ○	▶ 중앙대상: ○ ▶ 광역대상: ×	▶ 중앙대상: ○ ▶ 광역대상: ×
영향평가	▶ 없음	▶ 행안부 수행		
기타	▶ 공포 후 1년 경과하면 시행	▶ 공포 후 6개월 경과하면 시행 (손명수, 김성희) ▶ 공포 후 1년 경과하면 시행 (김승원)		

| 출처: 법률안 발의 내용을 토대로 저자 재구성

### 3 미래지향적 지방행정체제 개편에 대응한 특례시의 발전 전략<sup>2)</sup>

#### □ (전략1) 정부의 지방행정체제 개편에 대응하여 특례시가 새로운 행정 모델이 되기 위해서는 광역시를 대체하는 것이 아니라 보완하는 차원에서 발전 전략 추구

- 기존 광역시 체제는 도로부터 분리되어 운영됨으로써 지역 전체적인 종합적 발전을 수립하기에 어려웠다면, 특례시는 도에 소속되어 정책추진의 연계성을 확보해 나갈 필요가 있음
  - 광역시도 개편의 논거로 제기되는 ① 광역시와 잔여 도부의 불균형 문제, ② 생활권과 행정구역의 불일치 문제, ③ 예산낭비 및 지역간 갈등 요인의 문제, ④ 국제경쟁력 취약의 문제(이승중, 2009)<sup>3)</sup>에 대한 새로운 대안으로서 특례시 제도화 추진
- 수원특례시, 용인특례시, 고양특례시, 창원특례시, 화성특례시 등 행정·재정 역량이 비교적 높은 특례시가 도의 행정 부담을 덜어주는 방향으로 상생·협력하는 것이 중요함
  - 특히, 광활한 행정구역과 1,368만 명의 인구가 거주하며, 31개 시·군마다 행정 특성이 다른 경기도 경우, 특례시에 대한 권한 이양이 경기도의 행정 효율성을 높일 수 있도록 하는 것이 중요함



| 현승현 외 (2023) 준광역형 특례시 모델 구상 및 행정대응 방안 연구

#### □ (전략2) 특례시가 새로운 행정 모델로서 실질적으로 기능하기 위해서는 법적 지위와 재정 권한 확보를 추진

- (법적 지위) 지방자치단체의 새로운 종류로서 특례시가 추구하는 현실적·이상적 방향을 고려한 대안 도출이 필요함
  - (대안1) 기초 자치단체의 새로운 유형으로서 특례시의 법적 지위 확보 추진
  - (대안2) 광역시와 일반시 중간에 위치한 준광역시로서 특례시 법적 지위 확보 추진

2) 행정환경 변화와 정부의 지방행정체제 개편에 대응하여 큰 틀에서 특례시가 발전하기 위한 전략적 방향성을 제시

3) 이와 반대로 광역시도 체제 유지의 논거로는 ① 시도통합을 해도 생활권의 불일치 문제가 상존한다는 점, ② 시도통합에 따른 지역경쟁력 향상이 분명하지 않다는 점, ③ 시도통합이 지역갈등 해소에 큰 영향을 발휘하기 어렵다는 점 등이 제기됨(김석태, 2002)

<특례시 법적 지위 확보 방안>

구분	대안1		대안2	
추진방향	• 특례시를 기초 지자체의 새로운 유형으로 변경		• 특례시를 새로운 자치계층으로 설정	
주요내용	현행	변경	현행	변경
	1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구	1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. <b>특례시</b> , 시, 군, 구	1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구	1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. <b>특례시</b> 3. 시, 군, 구
법률개정	• 지방자치법 개정을 추진하거나, 또는 특례시 지원 특별법안에 법적 지위 관련 조항 추가			

| 출처: 주요 자료를 활용하여 저자 재구성

- (재정권한) 지방자치법 개정 당시 “특례시 출범이 타 기초 자치단체의 자원 감소에 영향을 주어서는 안 된다”는 부대 의견을 고려하되 실질적 특례시가 실현 가능한 자원 확보 필요
  - 현재도 정부간 자원 관계에서 특례시가 역차별 받고 있다는 점, 사무이양에 합당한 자원이 이양되지 않고 있다는 점을 고려하여 재정 확보 방안 마련 필요

□ (전략3) 특례시가 새로운 행정 모델로 제도화되기 위해서는 시민 체감도를 높일 수 있는 핵심 사무이양과 함께 기존 이양사무의 효과를 시민의 관점에서 분석 필요

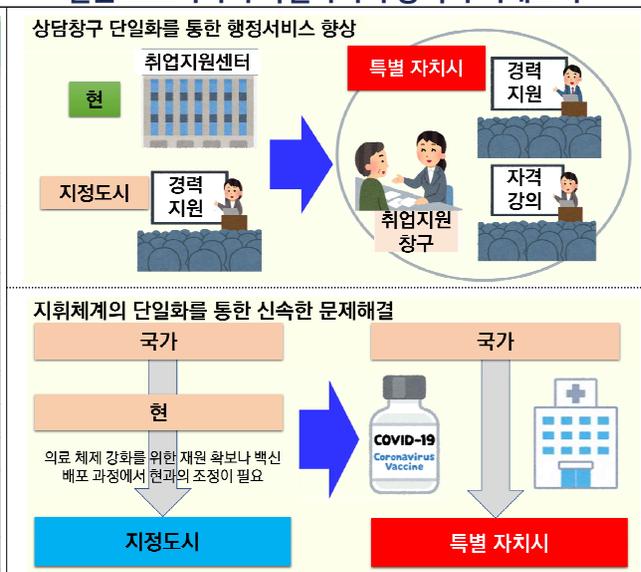
- 특례시 발전을 위한 다양한 논거 중에서 시민이 권한 이양의 필요성을 느끼는 것만큼 중요한 것은 없음
  - 지금까지 특례시 발전을 위한 권한 이양의 근거로 제시된 것이 행정 수행의 불합리성과 효율성 제고임
  - 상대적으로 시민 편의 및 시민 삶의 질 향상에 어떠한 부분을 기여할 수 있는지에 대한 제시는 부족한 편임
- 앞으로 특례시로 이양된 또는 이양가능 사무가 시민의 삶의 질을 얼마만큼 개선했는가에 대해 집중할 필요가 있음
  - 영국은 일정한 역량을 갖춘 지방정부에게 교통, 주택 및 공공자산, 고용지원, 기업지원, 보건 및 사회보호 등에 대한 권한을 차등 이양하는 분권형 지방정부(Combine Authorities) 모델을 운영하고 있음
  - 일본의 정령지정시(政令指定都市)인 요코하마는 특별자치시로 승격을 추진하면서, 동시에 특별자치시가 어떻게 시민 삶의 질을 개선할 수 있는가를 제시하고 있음

<영국 분권형 지방정부 운영 모델>

정책 분야 및 기능	Greater Manchester	Sheffield City Region	Tees Valley	
교통	버스 운영	○	○	○
	철도	○	-	○
주택 및 공공자산	공간계획 수립	○	○	○
	주택기금	○	○	○
교육 및 기능훈련	토지매각·이용	○	○	-
	16세 이상 교육	○	○	○
고용지원	도제훈련보조	○	-	-
	근로·건강프로그램	○	○	○
기업지원	공동시행	○	○	○
	성장허브	○	○	○
보건 및 사회보호	수출자문	○	○	○
	보건·사회보호 통합	○	-	-
경찰 및 소방	광역시장 위임	○	-	-
	형사	지역자체 수행	○	-
수자원 및 연안관리	홍수방어·연안관리 통합	-	-	-

| 출처: 국토연구원(2017)

<일본 요코하마의 특별자치시 승격시 기대효과>



| 출처: 住民目線から見た「特別市」の法制化の必要性 (2022)

## ■ 참고문헌

- 김석태 (2002). 광역시·도통합론 비판과 그 대안. 한국행정논집. 14(4): 1043-1062
- 국토연구원 (2017). 영국의 지역발전 정책 분권화와 분권협상(Devolution Deal). 국토정책 Brief. 625
- 대구광역시 홈페이지 (2024).
- 미래지향적 행정체제개편 자문위원회 (2024). 미래지향적 행정체제개편을 위한 지역의견 수렴 (대구경북권역). 설명자료. 10월 22일.
- 박진우·현승현·함요상 (2023). 특례시 사무발굴 및 행정대응 방안 연구: 행정수요 비교 및 IPA 분석 기법을 적용하여. 한국지방자치학회보. 35(3): 99-132
- 이승중 (2009). 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 행정논총. 46(3): 361-390
- 중부일보 (2023). [허울뿐인 특례시 1년] 정부 “특례시 명칭 쓰지마라” 4월 3일자 기사
- 현승현·박진우·정지훈 (2023). 준광역형 특례시 모델 구상과 행정대응 방안 연구. 용인시정연구원
- 横浜市・川崎市・相模原市 (2022.07). 住民目線から見た「特別市」の法制化の必要性

# SRI 정책 Brief

※ 본 간행물은 집필자의 개인의견으로 수원시정연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있습니다.