



## 특례시 지원 특별법안 분석 및 입법대응 방안

박진우 수원시정연구원 연구위원  
p8638511@suwon.re.kr

정재진 수원시정연구원 연구기획실장  
cjj1382@suwon.re.kr

### 요약

- “특례시를 특례시답게” 만들기 위해, 총 8개 법률 발의
  - 정부 및 의원발의안 모두, 국회 행정안전위원회의 소위원회 계류 중
- 타 특별법(특례 조항)과 비교 시, 특례시 발전에 필요한 법적 지위, 권한 특례, 재정 특례가 빈약하여 법적 체계 부실
  - 「지방자치법」 제2조 제1항에 대한 예외 규정을 적용할 수 있는 법적 지위 조항 부재
  - 법적 특례, 집행권 특례 등 특례시 행정 자율성을 보장하는 권한특례 부족
  - 특히, 특례시 재정 확충을 위한 재정 특례 조항 부족

### 정책제언

- 법적 지위, 권한 특례, 재정 특례가 조화롭게 반영된 특별법 체계 구성
  - 향후 국회 행정안전위원회 소위원회 법률안 병합심사 시, 최우선 과제로서 법적 지위(새로운 계층으로)를 반영하는 방향으로 대응
- 특별법 국회 통과 이후, 시행령 및 시행규칙 정비에 대비
  - 특례시 행·재정 지원 조항에 대한 중앙의 지원 범위 명확화 유도
- 핵심 이해관계자 간 유기적 협력을 통해 특별법 제정 기반 조성
  - 특례시시장협의회, 국회 및 지방의회, 지역시민단체, 지역언론 등이 서로 협력하여 「특례시 지원 특별법」 제·개정에 공동 대응

## 1 특례시 지원 특별법안 발의 현황 및 평가

- 2022년 특례시 출범에도 불구하고, 이에 상응하는 사무이양, 재정혜택 등 특례시 행정운동을 뒷받침해 줄 관련 법률 부재로 2024년 3월 행안부(이하 정부)는 「특례시 지원 특별법」 제정 공식화
  - 그동안 시민체감 행정을 위한 실질적 권한이 없어 ‘무늬만 특례시’라는 비판적 의견이 팽배<sup>1)</sup>
- 정부는 4개 특례시가 참여하는 「특례시 지원 특별법」 제정 TF 구성
  - TF의 구성은 행정안전부 차관을 단장으로 하고, 각 특례시의 제1부시장과 지방시대위원회의 자치분권국장이 참여
  - TF의 역할은 「특례시 지원 특별법」 제정을 위한 제도개선 사항, 특례 발굴, 지방시대위원회 심의 지원 등임



출처: 정부 (2024). 특례시 특별법 제정 TF 제1차 회의자료

- 정부의 특별법 제정 움직임에 대응해, 특례시 소속 국회의원이 선제적으로 특별법 발의
  - '25년 6월 4일, 김성희 국회의원(고양갑)은 「특례시 지원 특별법」을 선제적으로 발의
  - 현재까지('25.5.30.) 정부 및 의원 발의안을 포함해 총 8개의 법률이 국회 행정안전위원회에 계류 중



출처: 국회의안정보시스템

1) 정부의 특별법 제정 공식화 이전까지 특례시 제도에 대한 정부의 시각은 부정적. 지방시대위원회 우동기 위원장은 2023년 8월 17일 창원 특례시 주최 초청 강연에서 “특례시 및 특별자치도의 권한 강화 요구가 분권형 국가를 만드는 데 걸림돌이 된다”고 언급하며 특례시 특별법 제정에 반대하는 입장을 우회적으로 표명

□ 다수의 특별법 발의에도 불구하고, 현재 「특례시 지원 특별법」은 특례시의 기대와 현장 수요에 부응하지 못한 형식적 입법이자 특례시의 권한 축소를 가져올 수 있음

- 4개 특례시는 정부 입법안에 대해 개선 의견을 제시하였으나, 정부는 반영 없이 원안 그대로 법제처에 제출
- 법제처 심사 이후, 일부 사무 특례는 특례시 권한이 축소된 것으로 오해될 수 있는 변경사항 존재<sup>2)</sup>

## 2 현재 발의된 특례시 지원 특별법안 비교·분석

□ 타 특별법(예: 특례)과 비교 시, ‘법안 구성’ 체계가 전반적으로 빈약

- 특례시 벤치마킹 대상인 타 지자체 법률 체계(「제주특별자치도법」 및 「세종특별자치시법」 등)는 4가지 형태
  - 첫째, 조직운영에 관한 행·재정 특례로서 행정기구 설치 자율성, 보통교부세율 특례, 자치경찰 운영 사항 등
  - 둘째, 규제 해제 등 권한 이양으로서 외국인 입국, 산지개발 해제 등
  - 셋째, 산업진흥 특례로서 관광 및 문화 관련 특례, 첨단과학기술 육성 및 산업 조성 등
  - 넷째, 주민자치 특례로서 주민소환, 주민참여예산제, 주민투표 등

<타 특별법 구성 체계>

구분	관련 내용
조직운영	인건비상 예산총액에 따른 정원 등의 관리 배제, 행정기구 설치와 지방공무원 정원, 읍면동 폐지 및 설치 등
권한이양	국제학교설립, 외국인 입국 및 체류, 산지관리 해제 권한, 농지용도변경 권한 등
산업진흥	외국인 투자 촉진을 위한 관광진흥법 적용 특례, 첨단과학기술단지 조성, 고령친화산업단지 지정 등
주민자치	주민소환, 도의회 의원 정원 규정, 주민투표에 관한 특례, 주민참여 예산제 등

- 이에 반해 「특례시 지원 특별법」은 조직운영, 산업진흥, 주민참여 관련 조항이 없어 무늬만 특별법이란 의견 다수<sup>3)</sup>
  - 정부 및 의원 발의안을 포함해 특례시 책무, 기본계획 수립, 사무특례 등 비슷한 조항이 담겨있어 차별성이 약함
    - 김영진 의원 발의안이 유일하게 재정 특례 조항 포함(조정교부금 67%로 상향)
  - 「제주특별자치도법」 및 「강원특별자치도법」처럼 도시의 미래 발전과 연결된 조항은 없음
    - 최근 개정된 「강원특별자치도법」의 경우, 첨단과학기술육성을 위한 조항 등 지역발전 관련 조항 삽입

2) 입법예고 당시 사무 특례에 적시된 소방분 지역자원시설세 관련 내용이 삭제되고, 국회에 제출한 법안에는 소방 관련 업무 수행에 대한 사항이 포함됨. 이러한 변화는 창원특례시가 독립적 권한을 행사하던 소방관련 업무가 경상남도 지사 지휘를 받을 수 있는 가능성을 열어둠

입법예고안(2024년 10월 11일)	국회제출 정부안(2024년 12월 27일)
「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무. 이 경우 「지방세법」 제142조제1항에 따른 소방분 지역자원시설세는 「지방세기본법」 제8조 제2항제2호가목에도 불구하고 시세로 한다.	「소방기본법」 제3조제2항 및 제6조제3항부터 제5항까지의 규정에 따른 지휘·감독 및 소방업무에 관한 종합계획의 시행에 필요한 세부계획의 수립·시행 등에 관한 업무(경상남도 창원시에 한정하여 시범시행한다)

3) 정부가 발의한 특별법에 대한 전문가 의견을 종합하면 다음과 같음. ① 특례시의 실질적인 행정·재정 권한 이양 내용이 부족, ② 재정 특례 조항이 미흡하여 자율적인 재정 운영 기반 마련에 한계가 있음, ③ 광역 기능 수행에 필요한 권한 부여나 국가 및 도와의 사무 조정 체계 등이 구체적으로 담기지 않음 (경기일보, 2025.02.10; 화성신문, 2025.01.02)

<현재 발의된 특례시 지원 특별법안 구성 체계>

김성희 의원(고양)	손명수 의원(용인)	김승원 의원(수원)	김영진 의원(수원)
제1조 목적 제2조 정의 제3조 국가 및 도의 책무 제4조 특례시의 책무 제5조 다른 법률과의 관계 제6조 기본계획의 수립 제7조 연도별 시행계획의 수립 및 시행 제8조 특례시 지원위원회의 설치 등 제9조 지원위원회 심의결과의 조치 등 제10조 사무특례 제11조 영향평가 제12조 특례시에 대한 특별지원 제13조 지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례 제14조 특례부여 및 지원 제15조 권한의 위임	제1조 목적 제2조 정의 제3조 국가 및 도의 책무 제4조 특례시의 책무 제5조 다른 법률과의 관계 제6조 기본계획의 수립 제7조 연도별 시행계획의 수립 및 시행 제8조 기본계획 등의 심의 제9조 사무특례 제10조 영향평가 제11조 특례시에 대한 지원 제12조 특례부여 요청 등 제13조 권한의 위임	제1조 목적 제2조 정의 제3조 국가 및 도의 책무 제4조 특례시의 책무 제5조 다른 법률과의 관계 제6조 기본계획의 수립 제7조 연도별 시행계획의 수립 및 시행 제8조 특례시 지원위원회의 설치 등 제9조 지원위원회 심의결과의 조치 등 제10조 사무특례 제11조 사무특례에 관한 협약 제12조 사무특례협약 체결의 권고 제13조 예비특례시 제14조 영향평가 제15조 연구기관의 지정 제16조 국가와 특례시 간 인사교류 및 파견 제17조 특례시에 대한 특별지원 제18조 지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례 제19조 지방세 특례 제20조 특례부여 및 지원 제21조 권한의 위임	제1조 목적 제2조 정의 제3조 국가 및 도의 책무 제4조 특례시의 책무 제5조 다른 법률과의 관계 제6조 기본계획의 수립 제7조 연도별 시행계획의 수립 및 시행 제8조 사무특례 제9조 비용의 지원 제10조 재정특례
김종양 의원(창원)	이상식 의원(용인)	권철승 의원(화성)	정부
제1조 목적 제2조 정의 제3조 국가 및 도의 책무 제4조 특례시의 책무 제5조 다른 법률과의 관계 제6조 기본계획의 수립 제7조 연도별 시행계획의 수립 및 시행 제8조 특례시 지원위원회 설치 등 제9조 지원위원회 심의결과 조치 등 제10조 사무특례	제1조 목적 제2조 정의 제3조 국가 및 도의 책무 제4조 특례시의 책무 제5조 다른 법률과의 관계 제6조 기본계획의 수립 제7조 연도별 시행계획의 수립 및 시행 제8조 특례시 지원위원회의 설치 등 제9조 지원위원회 심의결과의 조치 등 제10조 사무특례 제11조 사무특례에 관한 협약 제12조 사무특례협약 체결의 권고 제13조 영향평가 제14조 연구기관의 지정 제15조 국가와 특례시 간 인사교류 제16조 특례시에 대한 지원 제17조 지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례 제18조 권한의 위임	제1조 목적 제2조 정의 제3조 국가 및 도의 책무 제4조 특례시의 책무 제5조 다른 법률과의 관계 제6조 특례시에 대한 특별 지원 제7조 기본계획의 수립 제8조 연도별 시행계획의 수립 제9조 특례시의 사무 특례 제10조 특례시의 보조기관 등	제1조 목적 제2조 정의 제3조 국가 및 도의 책무 제4조 특례시의 책무 제5조 다른 법률과의 관계 제6조 특례시에 대한 특별지원 제7조 기본계획의 수립 제8조 연도별 시행계획의 수립 제9조 특례시의 사무 특례 제10조 특례시의 보조기관

□ 특례시를 새로운 자치단체의 종류로 인정할 수 있는 ‘법적 지위’ 조항 부재

- 특례시 벤치마킹 대상인 제주도, 세종시, 강원·전북도의 경우 「지방자치법」과 특별법 기반으로 법적 지위 확보  
- 「지방자치법」 제2조 개정과 함께 000시 설치에 관한 특별법 제정 병행

<타 특별법 법적 지위 관련 법률>

특별법명	제정일	설치 근거 (지방자치법 제2조)
제주특별자치도 설치 및 국제자유도시조성을 위한 특별법	2006년 2월 21일	1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구
세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법	2010년 12월 27일	
강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법	2022년 6월 7일	
전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법	2023년 1월 17일	

- 문제는 현재 정부 및 국회의원 발의안 모두 특례시의 법적 지위 확보를 위한 근거 조항은 발견되지 않음  
- 단, 특별법과 별개로 김영진 의원이 발의안 「지방자치법」 개정안(24.6.13.)에 특례시 법적 지위 관련 조항 포함

□ 특례시 ‘행정 운영의 자율성’을 보장하는 권한 특례 수준 낮음

○ 특례시의 벤치마킹 대상인 「제주특별자치도법」은 특례창설, 법적 특례, 집행권 특례 등 다양한 권한 보장

<권한 특례 유형 및 제주특별자치도 사례>

구분	내용	관련 법 조항(제주특별자치법 기준)
특례 창설	다른 법에 없는 사항을 특별법에 규정	제162조 (제주투자진흥지구의 지정)
법적 특례	일반법에도 불구하고 다른 사항을 특별법에 정함	제246조 (관광진흥개발기금 등에 관한 특례)
집행권 이양 특례	중앙행정기관의 장의 권한을 시장 또는 도지사의 권한으로 함	제280조 (산지관리에 관한 특례)
시행령의 조례 특례	법규명령(대통령령, 총리령, 부령)을 조례로 정할 수 있도록 함	제121조 (지방세에 관한 특례)
법률의 조례 특례	일반법에도 불구하고 시장 또는 도지사는 00사항을 조례로 정함	제44조 (자치조직권에 관한 특례)
기타 특례	특별법상 국가가 시도의 지원 근거를 직·간접적으로 명시	제103조 (재정지원) 자치경찰 관련

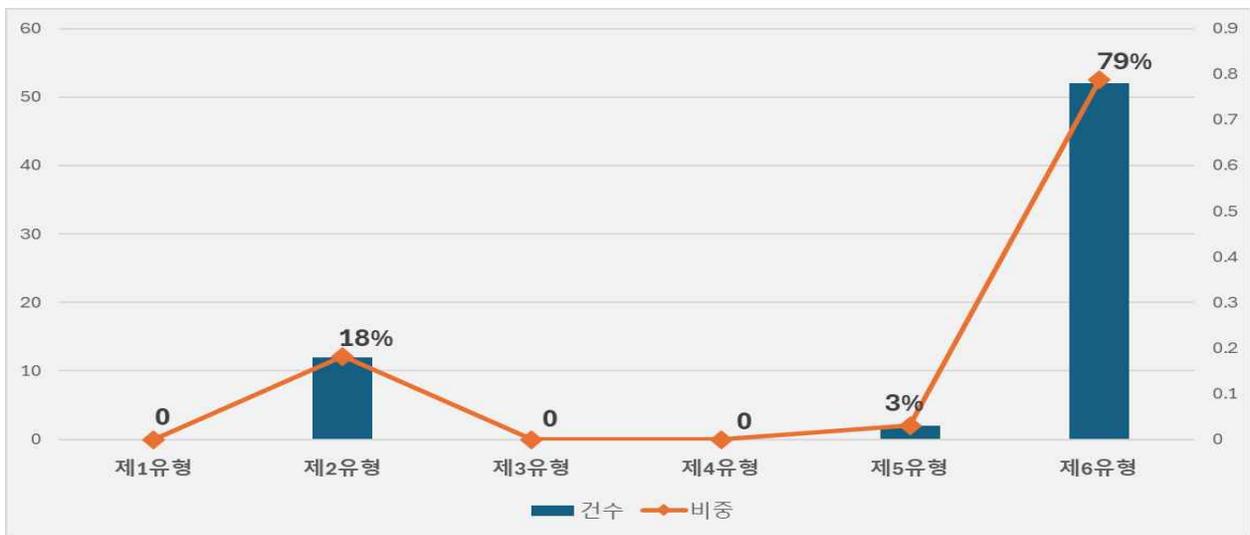
| 출처: 민기·하혜수(2023), 김흥주(2024)

○ 현재 국회 행정안전위원회 제출된 정부 및 의원 발의안에 특례창설, 집행권 특례, 사무이양 특례 등 핵심 특례 부재

- 발의된 법률안 내용을 분석한 결과, 분석대상 66개 조항 중에서 법적특례<sup>4)</sup>, 조례특례<sup>5)</sup>, 기타특례만 존재
- 반면, 제주특별자치도의 경우 전체 6천 개 수준의 특례 중에서 특별법 특례 1,010개, 집행권 이양 1,855개임(민기·하혜수, 2023)<sup>6)</sup>

<특례시 지원 특별법 발의안에 포함된 권한특례 현황>

구분	특례 창설 (제1유형)	특별법 특례 (제2유형)	집행권 이양 특례 (제3유형)	시행령의조례특례 (제4유형)	법률의 조례 특례 (제5유형)	기타특례 (제6유형)	합계
건수	-	12개	-	-	2개	52개	66개
비중	-	18%	-	-	3%	79%	100%



4) 법적특례의 경우, 사무특례(모든 발의안에 포함), 조정교부금 67% 상향(김영진 의원), 중과세 제외(김승원 의원) 등이 여기에 해당  
 5) 법률의 조례특례 경우, '지방공무원법 제30조의 4제4항에도 불구하고 필요한 사항은 특례시의 조례로 정한다'가 여기에 해당(김승원, 이상식 의원)  
 6) 세종특별자치시의 경우, 전체 19개의 권한 특례 중에서 특례 창설은 12건, 법적 특례 3건, 사무이양 특례 1건, 조례 특례 3건임(김흥주, 2025)

### 3 '특례시를 특례시답게' 만들기 위한 법안 구성 방안

#### □ (법안 체계) 특례시 발전 전략과 특별법에 걸맞은 '법안 체계' 구성 필요

- 국제자유도시(제주), 국토균형발전(세종), 미래글로벌 산업도시(강원), 글로벌 생명경제도시(전북) 등과 같이 특례시의 미래 지향성이 담긴 법안 구성 필요
  - 수원의 경우, 현재시 역점 사업으로 추진 중인 첨단과학도시 구현을 특례시 지원 특별법에 담는 것을 고려해 볼 수 있음<sup>7)</sup>

<법안 구성 체계 개선 방향>

현재 (As-Is)		미래 (To-Be)	
제1조. 목적	제2조. 정의	제1조. 목적	제2조. 정의
제3조. 국가 및 도의 책무	제4조. 특례시의 책무	제3조. 적용범위	제4조. 국가의 책무
제5조. 다른 법률과의 관계	제6조. 특례시에 대한 특별지원	제5조. 특례시의 책무	제6조. 다른 법률과의 관계
제7조. 기본계획의 수립	제8조. 연도별 시행계획의 수립	<b>제7조. 특례시의 지위</b>	<b>제8조. 재정 및 조직운영 특례</b>
제9조. 특례시의 사무특례	제10조. 특례시의 보조 기관	제9조. 특례시지원위원회 설치 및 운영	제10조. 주민투표 및 청원 특례
		<b>제11조. 첨단과학혁신클러스터 조성 및 지원</b>	제12조. 특례시 사무특례
		제13조. 기본계획의 수립	제14조. 연도별 시행계획 수립

↑ 주: 붉은색으로 표시한 사항은 특별법안에 반드시 반영되어야 할 사항 의미

#### □ (법적 지위) 특례시를 자치계층의 '새로운 유형'으로 명문화하는 조문 반영 필요

- 특별법에 「지방자치법」 제2조 제1항에 대한 예외 규정을 적용할 수 있는 <법적 지위> 조항 추가 필요

<법적 지위 확보를 위한 개선 방향>

구분	1순위	2순위	3순위
추진 방향	준광역 계층 구간 신설하여 특례시 승격	특례시를 광역급 자치단체 승격	기초의 새로운 유형으로 지위 변경
조문 내용	<법적 지위> 지방자치법 제2조 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 종류는 다음과 같이 한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. <b>특례시</b> 3. 시, 군, 구	<법적 지위> 지방자치법 제2조 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 종류는 다음과 같이 한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도, <b>특례시</b> 2. 시, 군, 구	<법적 지위> 지방자치법 제2조 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 종류는 다음과 같이 한다. 1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. <b>특례시</b> , 시, 군, 구

↑ 출처: 박진우 (2024); 정재진·박진우(2024)

7) 단, 특례시마다 추구하는 발전 전략이 달라 공통사항과 특화 사항을 조화롭게 반영하는 방안 모색 필요

□ (권한 특례) 최우선적으로 재정지원 근거가 되는 ‘법적 특례’ 조문 반영 필요

- 징수교부율 상향, 조정교부금 상향 등 특례시의 재정책충을 위한 조문 반영

<권한 특례 확보를 위한 개선 방향>

구분	조문 예시 내용
특례 창설	· 특례시장은 00특례시에 대통령령으로 정하는 기준에 해당하는 투자를 유치하기 위하여 필요하면 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역을 종합계획심의회 심의를 마친 후 00투자진흥지구로 지정할 수 있다.
법적 특례	· 지방재정법, 지방세 징수법 시행령 제24조 제2항 및 제29조 제1항에도 불구하고 특례시는 다음과 같이 한다. - 지방세 징수법 시행령 제25조 제2항에도 불구하고 특례시에 대한 징수교부율을 100분의 10으로 한다.
집행권 이양 특례	· 특례시장은 첨단과학기술클러스터 제12조 제4항 제3호에도 불구하고 입주기관이 다음 각 호의 어느 하나에 해당하면 6개월 이내의 이행기간을 정하여 시정명령을 하고 이를 이행하지 아니하는 경우에는 입주를 취소할 수 있다.
시행령의 조례 특례	· 지방자치법 제49조 제7항에도 불구하고 같은 조에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 시 조례로 정할 수 있다.
법률의 조례 특례	· 지방자치법 제40조에도 불구하고 시의원에게 지급하는 비용의 종류와 그 지급기준은 시 조례로 정한다.
기타 특례	· 중앙행정기관의 장은 이 법에 따른 각종 시책사업을 시행하는 경우에는 00특례시를 우선적으로 지원할 수 있다.

| 주: 기재된 내용은 타 특별법(제주, 세종 등) 및 수원특례시 상황을 고려해 예시적으로 구성

## 4 특례시 지원 특별법안 고도화를 위한 입법 대응 방안

□ 법적 지위, 재정 및 조직 특례, 규제완화 특례 등이 균형있게 반영된 특별법 구성 추진

- 최우선 과제로서 법적 지위를 반영하는 방향으로 법안 개선 추진
  - 법적 지위 확보 시, 공부상으로 특례시 명칭을 사용할 수 있는 것 이외에도 재정 지원을 위한 근거법 제·개정에도 용이

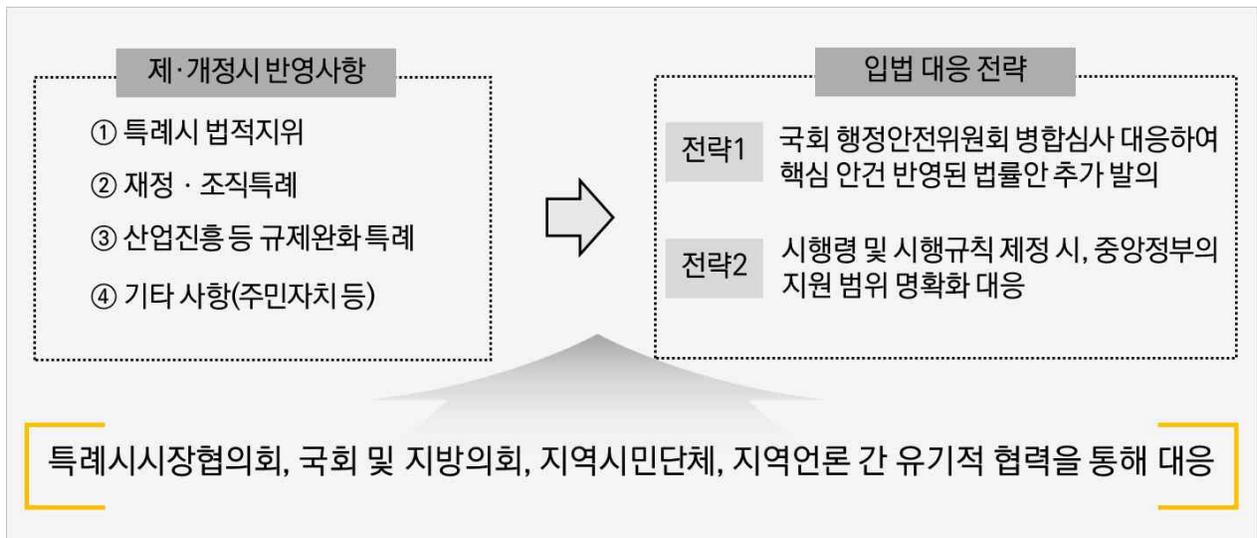
□ 법안 통과 이전과 이후를 고려한 「특례시 지원 특별법」 개선 전략 수립

- (법안 통과 이전) 국회 행정안전위원회의 병합심사에 대응해 협상력 제고
  - 법적 지위, 권한 특례 관련 조항이 담긴 「특례시 지원 특별법」 추가 발의
  - 이외에도 「지방자치법」 및 「자치분권법」 등 관련 법률 개정안 발의
- (법안 통과 이후) 「특례시 지원 특별법」 시행에 대비
  - 시행령 및 시행규칙 정비 과정에서 특례시 발전에 필요 사항 반영
  - 특례시 행·재정 지원 조항에 대한 중앙정부 차원의 지원 범위의 명확화 유도

## □ 핵심 이해관계자 간 유기적 협력을 통해 「특례시 지원 특별법」 제정 기반 조성

- (특례시시장협의회) 입법 단계별 국회의원 및 정부를 상대로 「특례시 지원 특별법」 제정 필요성 설명
  - 특례시를 지역구로 하는 국회의원과 함께 타 지역 국회의원 설득 작업 병행
  - 법안 통과를 위한 정책토론회, 간담회 등 개최
- (국회 및 지방의회) 시민여론 수렴을 통해 정부 법안의 한계 보완
  - 국회의 경우, 특례시 발전에 필요한 핵심 조문이 반영된 법안 추가 발의를 통해 향후 개시될 행안위 병합심사 여건 개선
  - 지방의회의 경우, 「특례시 지원 특별법」 제정 촉구 결의안 채택 및 지역여론을 수렴하여 국회에 전달
- (지역시민단체) 지역시민단체 주도의 「특례시 지원 특별법」 통과를 위한 범시민 운동 전개
  - 100만 이상 자치단체 소속 지역사회단체와 연대하여 특별법 반대 여론 차단
  - 국회의원들에게 공개 질의서를 보내 법안지지 여부 공개 요구
- (지역언론) 특별법 제정에 대한 사회적 관심 유도
  - 지방분권 강화 차원에서 「특례시 지원 특별법」 제정 필요성에 대한 특집기사, 칼럼 등 게재
  - 지역주민을 대상으로 한 정기적 여론조사를 통해 특별법 제정에 대한 이슈 환기

### <특례시 지원 특별법안 고도화를 위한 입법 대응 방안>



### ■ 참고문헌

- 김흥주 (2025). 특별자치와 지방민주주의. 수원시정연구원 특례시 시민체감 워크숍 발표자료.
- 박진우 (2024). 미래지향적 지방행정체제 개편과 특례시 발전 전략. SRI정책 Brief. 수원시정연구원.
- 민 기·하혜수 (2023). 제주특별법에 나타난 권한 특례 유형 분석. 한국지방자치학회. 35(3): 163-182.
- 정재진·박진우 (2024). 특례시 법적 지위 및 재정특례 확보 방안. 수원시정연구원 내부자료.
- 정 부 (2024). 특례시 특별법 제정 TF 1차 회의자료.
- 최환용 (2024). 특례시의 법적지위와 사무이양. 2024년 특례시 지원 특별법 제정을 위한 국회정책토론회 발표자료.

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