



이슈와 논점



이슈와 논점 | 제1569호 | 2019년 4월 9일 | 발행처 국회입법조사처 | 발행인 김하중 | www.nars.go.kr

대도시 특례 제도 현황과 향후 과제

하 혜 영 *

1. 들어가며

그동안 인구 50만명과 더불어 100만명 이상 일반시를 중심으로 특례를 일부 부여했으나, 여전히 대도시 행정수요에 적절히 대응하기 어렵다는 지적이 있어 왔다. 이에 따라 2018년 9월 대통령소속 자치분권위원회는 ‘자치분권 종합계획’을 발표했는데, 주요 과제로 ‘대도시 특례 확대’를 포함하였다.¹⁾ 그리고 2019년 3월 29일에 정부는 특별시와 광역시가 아닌 인구 100만명 이상 일반시를 ‘특례시’로 정한 ‘지방자치법’ 전부개정안을 국회에 제출하였다.

국내에는 17개 광역자치단체와 226개 기초자치단체가 있는데, 동일한 지방행정계층에서도 자치단체 간에 인구 편차가 매우 크다. 근래에는 일반시가 인구 100만명을 넘는 지역도 발생했다. 이에 따라 지역간 차등분권의 필요성이 대두되고 있는 실정이다. 이 글에서는 대도시 특례제도 현황 및 한계와 함께 최근 대도시 특례와 관련한 정부·국회의 동향을 살펴보고 향후 개선과제를 제시하고자 한다.

1) 대통령소속 자치분권위원회, 「자치분권 종합계획」, 2018.

2. 대도시 특례 제도 현황

(1) 대도시 규모

광역시, 도, 일반시의 인구 현황을 살펴보면 [표 1]과 같다. 광역시(6개)의 인구 평균은 217만명이고, 도(8개)는 평균 349만명, 일반시(75개)는 평균 32만명이다. 이 중에서 대도시 특례의 대상이 되고 있는 일반시의 경우에 경기도 수원시는 120만명으로 충북 계룡시(43만명)보다 약 27배가 많았고, 광역시인 울산시(116만명)보다도 인구가 많은 것으로 나타났다.

[표 1] 자치단체 종류별 인구 현황

(단위: 명)

구분	평균	최대 지역	최소 지역
광역시 (6개)	2,170,926	부산시 3,470,653	울산시 1,165,132
도 (8개)	3,494,798	경기도 12,873,895	강원도 1,550,142
시 (75개)	322,961	수원시 1,202,628	계룡시 43,967

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 행정구역 및 인구 현황』, 2018.

주 1: 인구는 2017년 12월 31일 기준 주민등록 통계임

주 2: 광역시에는 서울특별시, 세종특별자치시 미포함, 도에는 제주특별자치도 미포함

현재 75개 일반시 중에서 인구가 50만명 이상인 지역은 총 15개이고, 이 중에서 4개 지역은 인구가 100만명이 넘었다. 100만명 이상인

대도시는 수원시, 창원시, 고양시, 용인시이다. 그 뒤로 성남시 인구가 96만명에 이른다. 그리고 70~90만 미만인 지역은 부천시와 청주시이고, 50~70만 미만인 지역은 화성시, 안산시, 남양주시, 전주시, 천안시, 안양시, 김해시, 포항시가 해당된다.

[표 2] 인구 50만 이상 일반시 현황

순위	시	인구(명)	면적(km)
1	경기 수원	1,202,628	121.05
2	경남 창원	1,057,032	747.82
3	경기 고양	1,041,983	268.10
4	경기 용인	1,004,081	591.34
5	경기 성남	967,510	141.66
6	경기 부천	850,329	53.44
7	충북 청주	835,590	940.80
8	경기 화성	691,086	693.95
9	경기 안산	677,710	155.19
10	경기 남양주	665,321	458.07
11	전북 전주	648,964	205.48
12	충남 천안	631,531	636.07
13	경기 안양	587,764	58.49
14	경남 김해	532,132	463.36
15	경북 포항	513,832	1,130.02
50만 이상 시(15개) 평균		793,833	444.32
100만 이상 시(4개) 평균		1,076,431	432.08

자료: 행정안전부, 『지방자치단체 행정구역 및 인구 현황』, 2018.
 주: 인구는 2017년 12월 31일 기준 주민등록 통계임

(2) 대도시 특례제도 현황 및 한계

현재 대도시 특례는 인구 50만 이상과 인구 100만 이상의 시를 기준으로 허용하고 있다.

인구 50만명 이상의 시에 대한 특례적용은 1988년 4월 「지방자치법」 전부개정시 도입되었으며, 현행 「지방자치법」 제175조에 대도시에 대한 특례를 인정하는 규정을 두고 있다. 인구 50만 이상 대도시의 사무특례를 살펴보면,²⁾ 시는 도에서 처리하는 사무 가운데 보건 의료, 지방공기업, 주택건설 등 18개 분야의 42개 사

무를 직접 처리할 수 있다. 예를 들어, 보건 의료에 관한 사무 중에서 ‘병원급 이상 의료기관 설치 및 지도·감독’, 지방공기업에 관한 사무 중에서 ‘지방공사(공단)의 설립·운영’은 해당 시가 직접 처리할 수 있다. 그 외 「온천법」 등 16개 개별법에 82개 사무를 특례로 인정하고 있다.³⁾

한편, 인구 100만 이상 대도시의 특례는 2010년 이후부터 마련되었다. 2010년 제정된 「지방행정체제개편에 관한 특별법」과 2013년 이를 전면 개정한 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(이하 지방분권법)」에서 100만 이상의 대도시 특례 규정을 두었다. 현행 지방분권법은 9개 행정사무특례(제41조), 2개 행정조직 및 정원 특례(제42조), 3개의 재정특례(제43조)를 인정하고 있다. 예를 들어 행정사무특례로는 지역개발채권의 발행, 50층 이하의 건축물 허가권한, 택지개발촉진법에 따른 예정지구 지정 등이 있다. 조직특례로는 해당 시의 부시장은 2명으로 할 수 있고, 재정특례로 시에서 징수하는 도세 중 10%이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부할 수 있고, 지역자원시설세를 시세로 할 수 있다.

그동안 대도시 특례 제도를 보면, 인구 50만명 이상의 시를 중심으로 운영되다가, 2010년 이후부터 인구 100만명 이상의 시에 대한 관심이 높아졌다. 특히 인구 100만 이상 대도시는 광역시와 유사한 수준의 행정수요를 갖고 있으나, 기초자치단체의 지위를 가지고 있어 도시 발전에 제약이 있다는 비판이 있다.

그러나 현재 인구 100만 이상 대도시의 광역시

2) 「지방자치법」 제10조 제2항 제2호, 「지방자치법 시행령」 제10조 제2항 [별표 3] 참조.

3) 박종혁 외, 『자치분권 강화방안 및 대도시 특례모델 연구』, 전국대도시시장협의회 연구용역보고서, 2017, p.24.

승격이 어려운 상황이다. 대도시의 광역시 승격이란 현재 상위 단계인 도(道)로부터의 분리를 의미하는데, 이로 인해 해당 대도시와 도, 도내 잔여 시들과의 갈등이 초래될 가능성이 높다. 따라서 인구 50만 이상과 더불어 인구 100만 이상의 시에 대한 적절한 권한과 책임부여에 대한 논의가 필요한 시점이다.

3. 대도시 특례제도의 개편 동향

(1) 정부

자치분권위원회가 2018년 9월 자치분권 종합계획으로 6대 전략 33개 과제를 발표했는데, 대도시 특례 확대가 그 중 하나다. 인구 50만, 100만 이상 대도시의 특수한 행정수요를 반영하기 위해 재정·사무 등 다양한 분야의 특례를 지속적으로 발굴하고 사무를 이양하는 것이다. 올해 2월 22일에 자치분권위원회는 ‘2019년 자치분권 시행계획’을 발표하였다.⁴⁾ 대도시 특례와 관련된 계획으로 첫째, 이전에 발굴된 대도시 사무특례의 법제화 추진이다. [표 3]에서 보듯이 이전 정부에서 발굴한 189개(100만 이상 대도시 39건, 50만 이상 대도시 150건) 사무를 대도시로 이양하는 계획을 포함하고 있다.

[표 3] 위원회별 대도시 특례 확정 및 부처 통보 현황

구분		전체(개)	50만	100만
'12.6	지방행정체제 개편추진위원회	62	55	7
	지방자치발전위원회			
'15.7	지방자치발전위원회	127	122	93
'17.6			5	2
합 계		189	150	39

자료: 자치분권위원회, 내부자료.

4) 대통령소속 자치분권위원회, 「2019년 자치분권 시행계획」, 2019.

둘째, 교통·복지·건축 등 다양한 분야의 새로운 특례를 추가로 발굴하고 심의·확정하는 것이다. 셋째, 대도시의 행정적 명칭을 부여하는 것이다. 정부는 올해 3월 「지방자치법」 개정안을 국회에 제출했는데, 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 명명하였다. 특례시는 기초자치단체의 지위를 유지하면서 광역시 수준의 행정·재정적 자치권을 갖는 광역지자체와 기초지자체의 중간의 새로운 형태의 도시다.

(2) 국회

제20대 국회에 발의된 대도시 특례시 지정 관련 「지방자치법」 개정안은 [표 4]와 같다. 인구 100만명 이상 시를 특례시(이찬열의원, 정부안) 혹은 지정광역시(김영진의원)으로 정하는 개정안이 제출되었다. 김병관의원과 정동영의원 대표발의안에서는 특례시로 인구 100만명 뿐만 아니라 50만명 이상의 시들도 특정 요건(행정수요가 100만명 이상, 도청 소재지 등)을 갖출 경우 지정될 수 있도록 했다.

[표 4] 제20대 국회 대도시 특례시 관련 입법동향

대표발의 (발의일)	주요 내용
이찬열의원 (16.7.6.)	-기초지자체의 종류에 특례시 추가 -특례시 설치기준을 인구 100만 이상 시로 규정 -특례시 사무의화단체장에 관한 사항 규정
김영진의원 (16.7.14)	-기초지자체의 종류에 지정광역시 추가, 설치기준은 인구 100만 이상의 시로 재정지립도 등의 지방자치 기준에 부합하는 경우로 규정 -의회 의장 1명/부의장 2명, 부시장은 3명 이내
김병관의원 (18.12.3.)	특례시는 ① 인구 100만 이상 ② 인구 50만 이상으로 주민인구, 사업체 수, 법정민원 수 등을 고려 행안부령으로 정하는 비에 따라 산출한 행정수요자의 수가 100만 이상인 경우 ③ 인구 50만 이상으로서 도청 소재지
정동영의원 (19.3.25.)	특례시는 ① 인구 100만 이상 ② 인구 50만 이상으로 행안부령으로 정하는 비에 따라 특례시 지정을 요청한 도시(행정수요가 100만 이상, 도청 소재지)
정부안 (19.3.29.)	-인구 100만 이상 대도시에 행정적 명칭(특례시) 부여 -특례시와 인구 50만 이상 대도시의 인정기준은 대통령령으로 정함

4. 향후 과제

(1) 특례시 지정기준 등 사회적 합의 마련

현재 정부와 국회에서 논의되고 있는 특례시의 지정기준에 대한 사회적 합의가 요구된다. 인구 100만명 이상의 시를 특례시로 지정하자는 논의와 함께 100만명 미만이라도 여타 사회지표를 반영해 선정 지역을 확대해 달라는 요구도 있다. 특례시의 지정에 있어 인구는 매우 중요한 지표이지만, 그 외에도 급변하는 사회·경제적인 환경을 고려한 기준을 마련하는 노력이 필요하다. 그리고 인구와 함께 추가 선정기준을 둘 경우에는 대도시 지정 심사절차를 별도로 마련해서 지역간 특혜 시비가 발생하는 것을 방지해야 할 것이다.

(2) 대도시 특례 관련 지위와 권한 명확한 설정

특례시의 권한을 보다 명확히 설정하고, 대상 지역 선정하는 방안이 필요하다. 현재 정부안으로 제출된 「지방자치법」 전부개정안에서는 특례시라는 행정명칭을 부여하고 있으나, 구체적인 특례의 범위를 정하지 않고 있다. 자치분권위원회의 계획에 따르면, 2020년까지 대도시 특례를 발굴하고, 이를 법제화하려고 한다. 향후 대도시의 행정명칭과 더불어 이들이 갖게 될 지위와 권한이 정확히 무엇인지를 제시하는 것이 필요하다.

(3) 권한 확대에 따른 지방재정 특례 마련

대도시 특례에 따라 해당 지역으로 권한을 이양하기 위해서는 사전에 소요될 비용과 인력 등을 추계하고, 사무이양과 동시에 인력 및 예산 등이 함께 이관될 수 있도록 제도설계가 필요하다. 특히 지방재정 관련 법제의 개정이 함께 논

의되어야 한다. 세목조정과 국세와의 공동세비율 조정 등을 하지 않고서는 특례시로 전환될 경우 재정권한의 확대 없이 업무만 늘어나는 문제가 발생할 수 있다. 대도시의 업무량 변동은 지방세의 변화를 초래하게 된다. 향후 대도시 재정운영의 자율성 확대와 더불어 대도시 재정수입확대 방안에 대한 논의가 요구된다.

(4) 정부간 관계 재정립

인구 100만명 이상이나 이에 준하는 대도시를 특례시로 정할 경우에 정부간 관계를 재정립해야 한다. 즉 중앙정부와 특례시, 특례시와 상위 광역자치단체, 그리고 특례시와 동일 광역내 타 시·군과의 관계 등을 어떻게 설정할 지에 대한 논의가 필요하다. 특히 기존의 상위단체인 광역자치단체와의 권한 배분을 명확히 규정할 필요가 있다. 자칫 정부간 불명확한 관계 설정으로 인해 분쟁이 야기될 수 있기 때문이다.

5. 나가며

대도시 특례 확대를 통해 광역적 행정수요를 충족시키고, 국가경쟁력을 강화시키는데 기여할 수 있을 것이다. 그러나 특례 확대에 의해 발생할 수 있는 부정적 효과에 대한 논의 또한 필요해 보인다. 특히 인구 100만 이상의 지역이 대부분 수도권에 있어서 특례시 지정에 따른 수도권과 비수도권간의 격차 심화에 대한 우려가 있다. 향후 지역 차등분권과 지역 균형발전 간에 조화를 이룰 수 있도록 지혜를 모아야 하겠다.

□ 「이슈와 논점」은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 정보 소식지입니다.