



제418회국회(정기회)
제1차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈지방자치단체의 종류에 ‘특례시’ 추가〉
■ 김영진의원 대표발의(의안번호 제2200472호)

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈‘특례시’ 추가에 따른 조문정비〉
■ 김영진의원 대표발의(의안번호 제2200471호)

2024. 9.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	4

I. 제안경위

1. 지방자치법 일부개정법률안

가. 발 의 자 : 김영진의원 등 13인

나. 발의연월일 : 2024. 6. 13.

다. 회부연월일 : 2024. 6. 14.

2. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안

가. 발 의 자 : 김영진의원 등 10인

나. 발의연월일 : 2024. 6. 13.

다. 회부연월일 : 2024. 6. 14.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 지방자치법 일부개정법률안

현행법은 지방자치단체의 종류를 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도와 시·군·자치구로 규정하고 있음.

그런데 인구 100만 이상 대도시인 “특례시”의 경우 행정수요가 광역시 수준에 해당함에도 불구하고 현행법상 행정·재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서 일정한 특례를 받는 것을 제외하고는 기

초 지방자치단체인 시와 동일한 규정의 적용만을 받도록 되어 있어 다양한 측면에서 비효율이 발생하고 있음.

이에 기초 지방자치단체의 유형 중 시와 특례시를 구분하여 규정함으로써 그 특성에 맞게 행정서비스의 질을 제고하고 실질적인 지방 자치분권 실현에 기여하려는 것임(안 제2조제1항제2호 등).

참고사항

이 법률안은 김영진의원이 대표발의한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안」(의안번호 제471호)의 의결을 전제로 하므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

2. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안

현행법은 지방자치분권과 지역균형발전에 관한 사항을 규정함에 있어 지역경제 활성화 촉진 등의 주체가 되는 지방자치단체를 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도와 시·군·구로 규정하고 있음.

그러나 인구 100만 이상 대도시인 “특례시”의 경우 행정수요 등 여건이 광역시 수준에 해당함에도 시, 군, 구에 포함하여 별도로 규정하지 않아 지역균형발전의 효율성과 효과성이 떨어질 수 있다는

지적이 있음.

이에 특례시를 지역균형발전 시책 등의 별도 주체로 인정하여 특례시 위상에 걸맞은 행정 및 재정 운용과 사업추진 등을 가능하게 함으로써 지방자치분권 강화와 지역균형발전 정책 및 사업의 실효성을 높이고자 함(안 제2조제4호 등).

참고사항

이 법률안은 김영진의원이 대표발의한 「지방자치법 일부개정법률안」(의안번호 제472호)의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

Ⅲ. 검토의견

1. 지방자치단체의 종류에 특별시 추가(지방자치법 일부개정법률안)

개정안은 지방자치단체의 종류에 특별시를 추가하고, 특별시의 설치 기준을 마련하며, 그 밖에 관계 조문을 정비하려는 것임(안 제2조제1항제2호 등).

현행	개정안
제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.	제2조(지방자치단체의 종류) ① ----- -----.
1. (생략)	1. (현행과 같음)
2. <u>시, 군, 구</u>	2. <u>특별시, 시, 군, 구</u>
② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 <u>시·군</u> 과 다르게 할 수 있다.	② ----- ----- ----- ----- ----- <u>특별시·시·</u> <u>군</u> -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)
제3조(지방자치단체의 법인격과 관할)	제3조(지방자치단체의 법인격과 관할)
① (생략)	① (현행과 같음)
② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, <u>시는</u> 도의 관할 구역 안에, <u>군은</u> 광역시나 도의 관할 구역 안에 두며, 자	② ----- ----- ----- <u>트</u> <u>레시와 시는</u> ----- -----

치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 둔다.

③ (생략)

④ 제10조제2항에 따라 설치된 시에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 자치구가 아닌 구를 둘 경우에는 그 구에 읍·면·동을 둘 수 있다.

⑤ (생략)

제5조(지방자치단체의 명칭과 구역)

① ~ ⑩ (생략)

⑪ 행정안전부장관은 제4항 각 호의 지역이 속할 지방자치단체 결정과 관련하여 제7항제1호에 따라 위원회의 심의를 할 때 같은 시·도 안에 있는 관계 시·군 및 자치구 상호 간 매립지 조성 비용 및 관리 비용 부담 등에 관한 조정(調整)이 필요한 경우 제165조제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 당사자의 신청 또는 직권으로 위원회의 심의·의결에 따라 조정할 수 있다. 이 경우 그 조정 결과의 통보 및 조정 결정 사항의 이행은 제165조제4항부터 제7항까지의 규정에 따른다.

제10조(시·읍의 설치기준 등) <신설>

-----.

③ (현행과 같음)

④ -----특례시와 시에는-----

-----.

⑤ (현행과 같음)

제5조(지방자치단체의 명칭과 구역)

① ~ ⑩ (현행과 같음)

⑪ -----

-----특례시·시·군-----

-----.

제10조(특례시·시·읍의 설치기준 등) ① 특례시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 100만 이상

① ~ ③ (생략)	이 되어야 한다.
④ 시·읍의 설치에 관한 세부기준은 대통령령으로 정한다.	② ~ ④ (현행 제1항부터 제3항까지와 같음)
	⑤ <u>특례시·시·읍</u> ----- -----.
	(이하 생략)
부 칙	
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

현행법은 지방자치단체의 종류를 ‘특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도’와 ‘시·군·자치구’로 하면서, ‘인구 100만 이상 대도시’를 ‘특례시’로 약칭하고, 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례시에 추가로 특례를 둘 수 있도록 규정¹⁾하고 있음.

1) 「지방자치법」

제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구

② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다.

③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체의 설치 등에 관하여는 제12장에서 정하는 바에 따른다.

제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 제1항에도 불구하고 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.

1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)

2. 실질적인 행정수요, 국가균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

‘특례시’는 지방자치단체의 종류에 명시적으로 포함되지 않기 때문에 법률상 지위는 일반 ‘시’와 동일하며 행정상 명칭에 해당함.

개정안은 특례시를 ‘시·군·자치구’와 같은 종류의 지방자치단체로 추가하려는 것으로, 특례시에 행정상 명칭 외에 지방자치단체의 법적인 지위를 부여함으로써 인구 100만 이상 대도시에 해당하는 특례시의 특성에 따른 위상을 제고하려는 취지로 이해됨.

다만, 개정안에 대하여는 ①현행 특례시 제도의 도입 연혁 및 경과, ②특례시 추가에 따른 효과 등을 고려할 때 추가적인 검토가 필요해 보임.

먼저, ①현행 특례시 제도 도입 연혁 및 경과와 관련하여, 현행 특례시 제도는 「지방자치법」 전부개정 당시 개정안과 같이 특례시를 지방자치단체의 종류에 추가하는 안²⁾, 현행과 같이 행정상 명칭을 부여하는 안³⁾ 등이 종합적으로 논의된 결과에 따른 것임을 고려할 필요가 있음.

전부개정 당시 도(道) 및 도 내 다른 시·군의 반발, 2층제 지방자치체제 근간 훼손 우려, 수도권에 집중된 인구 100만 이상 대도시 현황⁴⁾

2) 김영진의원안(의안번호 제2100237호), 김승원의원안(의안번호 제2101199호) 등

3) 정부안(의안번호 제2101426호), 김민기의원안(의안번호 제2100032호), 박완주의원안(의안번호 제2100034호) 등

4) <인구 100만 이상 대도시(특례시) 현황>

연번	도시명	주민 수	면적	연번	도시명	주민 수	면적
1	경기도 수원시	1,249,349	121.09	3	경기도 고양시	1,095,084	268.11
2	경기도 용인시	1,100,376	591.23	4	경상남도 창원시	1,038,830	749.03

* 경기도 화성시는 2023. 12. 31. 기준으로 주민 수 100만을 초과하였으나, 2024. 12. 31.까지 이를 유지해야만 2025. 1. 1.부터 특례시에 해당함.

에 따른 비수도권과의 형평성 문제 등을 고려하여,

현행과 같이 인구 100만 이상의 대도시의 법적인 지위는 일반 시를 유지하되, ‘특례시’라는 행정상 명칭을 부여하고 광역적 행정수요에 대응할 수 있도록 특례를 부여하는 방향으로 입법화된 것임.

다음으로, ②특례시 추가에 따른 효과와 관련하여, 개정안이 도입될 경우 특례시의 지정(설치) 또는 지정해제(폐지)에는 이에 관한 법률의 제정이 수반되어야 함을 고려할 필요가 있겠음.

현재는 「지방자치법」 및 시행령⁵⁾에 따른 인구요건을 충족하거나 충족하지 못할 경우 자동으로 특례시로 지정되거나 그 지정이 해제됨.

반면, 개정안에 따른 경우 지방자치단체의 폐지·분합은 법률로 정해야 하므로⁶⁾, 인구 100만 이상의 대도시가 특례시로 전환되거나 특례시

5) 「지방자치법 시행령」

제118조(인구 50만 이상 대도시와 특례시의 인구 인정기준) ① 법 제198조제1항에 따라 특례를 둘 수 있는 인구 50만 이상 대도시는 전년도 말일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수가 2년 간 연속하여 50만 이상인 시로 한다.

1. 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람
2. 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인 명부에 올라 있는 외국국적동포
3. 「출입국관리법」 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 외국인

② 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시가 인구의 감소로 전년도 각 분기 말일 현재 제1항 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수를 산술평균한 인구가 2년 간 연속하여 50만에 미치지 못하는 경우 그 시는 그 다음 해부터 인구 50만 이상 대도시에서 제외된다.

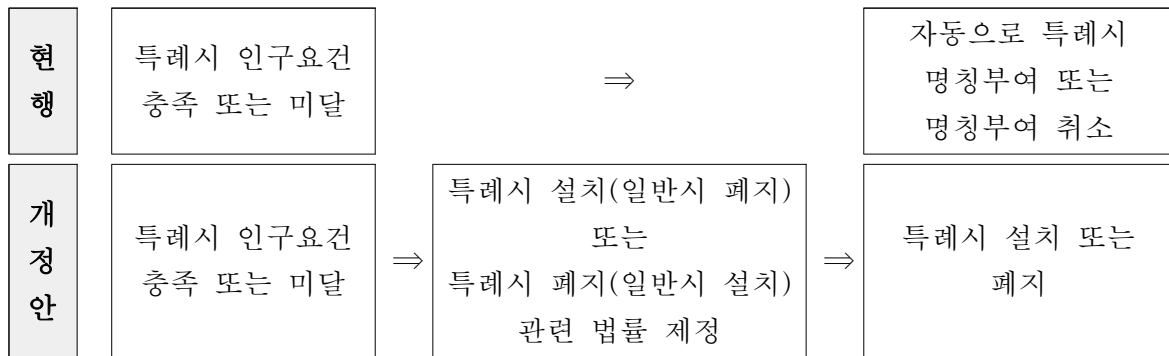
③ 법 제198조제2항제1호에 따른 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)의 인구 인정기준에 관하여는 제1항 및 제2항을 준용한다. 이 경우 “인구 50만”은 “인구 100만”으로 본다.

6) 「지방자치법」

제5조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다.

가 다시 일반 시로 복귀하려면 특례시 또는 일반 시 설치에 관한 법률의 제정이 선행되어야 함.

<현행과 개정안에 따른 특례시 인정 관련 절차>



즉, 개정안에 따를 경우 특정 대도시가 특례시의 요건을 충족하였음에도 관련 법률이 제정되지 않아 특례시로서 각종 특례를 적용받지 못하거나, 특례시가 관련 요건을 충족하지 못하게 되었음에도 일반 시로 전환되지 않아 각종 특례를 지속적으로 적용받게 되는 불합리한 상황이 발생할 수 있음.

또한 행정상 명칭만 부여되는 현행 제도와 달리 지방자치단체의 종류가 특례시로 전환되거나 특례시에서 일반시로 환원될 경우 매번 그에 맞추어 주소체계, 지도, 도로·하천·문화유산 표지판, 공부상 지역명칭 등을 함께 정비해야 하므로 행·재정상 부담도 추가적으로 발생하게 됨.

참고로, 행정안전부는 지방자치단체의 종류 신설은 행정체제 전반에 중대한 영향을 미치는 사안이고, 인구수만을 기준으로 지방자치단체의 종류를 결정할 경우 인구증감에 따라 지방자치단체의 종류가 변경되어 혼선을 야기할 수 있으므로, 제도 운영의 안정성을 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 입장이며,

특례부여는 지방자치단체 종류 신설이 있어야만 인정되는 것은 아니므로, 현행 체제에서 지역에 필요한 특례를 지속적으로 발굴하는 것이 바람직하다는 의견을 제시함.

2. 특례시 추가에 따른 조문정비(지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안)

개정안은 이 법의 적용대상에 ‘특례시’ 또는 ‘특례시의 시장’에 포함되도록 하려는 것임(안 제2조제4호 등).

현행	개정안
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 1. ~ 3. (생략) 4. “기초생활권”이란 지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및	제2조(정의) ----- -----. 1. ~ 3. (현행과 같음) 4. ----- -----

교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시(특별시, 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조제2항에 따른 행정시를 포함한다. 이하 이 호에서 같다)·군(광역시의 군을 포함한다. 이하 같다)·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 인근 시·군·구와 협의하여 설정한 권역을 말한다.

5. ~ 15. (생략)

16. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.

17.·18. (생략)

제14조(지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진) ① 시·도지사는 관계 중앙행정기관의 장 및 관할 구역의 시·군·구의 시장·군수(광역시의 군수를 포함한다. 이하 같다)·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)과 협의하여 해당 시·도의 지역특화산업을 선정할 수 있다. 이 경우 다음 각 호의 사항을 종합적으로 고려하여야 한다.

-----특별자치

시, 특별시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」-----

5. ~ 15. (현행과 같음)

16. -----

-----특별시·시·군·구-----
-----.

17.·18. (현행과 같음)

제14조(지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진) ① -----

-----특별시·시·군·구의 특별시장·시장·군수(광역시의 군수를 포함한다. 이하 같다)·구청장(자치구의 구청장을 말한다. 이하 같다)과-----

-----.

1. ~ 3. (생 략)

② ~ ⑤ (생 략)

제24조(기업 및 대학의 지방이전 등)

① 국가와 지방자치단체는 수도권 중 시·군·구별로 인구과밀·산업입지·산업집적 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역에 있는 기업이 지방으로 이전(수도권이 아닌 지역으로의 이전을 말한다. 이하 같다)하는 경우 행정적·재정적 사항 등을 지원할 수 있다.

② ~ ④ (생 략)

제43조(지방행정체제 개편의 기본방향 등) ① ~ ③ (생 략)

④ 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대해서는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다. 이 경우 시·군·구의 통합에 관하여는 시·도 및 시·군·구 관할 구역의 경계에 제한을 받지 아니한다.

⑤ (생 략)

제45조(시·군·구의 통합절차) ①·

② (생 략)

③ 지방시대위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하되, 제2항에 따른 건의가 있는 경우에는 이를 참고하

1. ~ 3. (현행과 같음)

② ~ ⑤ (현행과 같음)

제24조(기업 및 대학의 지방이전 등)

① -----
----특례시·시·군·구별로----

-----.

② ~ ④ (현행과 같음)

제43조(지방행정체제 개편의 기본방향 등) ① ~ ③ (현행과 같음)

④ ----특례시·시·군·구의----

-----특례시·시·군·구의 통합에 관하여는 시·도 및 특례시·시·군·구-----
-----.

⑤ (현행과 같음)

제45조(특례시·시·군·구의 통합절차) ①·② (현행과 같음)

③ -----특례시·시·군·구-----

여야 한다.

④ 행정안전부장관은 제3항에 따른 시·군·구 통합방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.

⑤ (생략)

⑥ 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 시·군·구 통합과 관련하여 주민투표 실시의 요구를 받았을 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항 및 제13조제1항제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공포하고 주민투표를 실시하여야 한다.

⑦ (생략)

제67조(시·도 지방시대위원회 등의 설치·운영) ①·② (생략)

③ 시장·군수·구청장은 해당 지방자치단체와 관련된 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 사항의 협의·조정 등을 위하여 시·군·구 지방시대위원회를 설치·운영할 수 있다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정에 따른 시·도 지방시대위원회, 시·도 지방시대지원단 및 시·군·구 지방시대위원회의 설치·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제86조(포괄보조금의 지원) ① 정부는 제78조제2항에 따른 지역자율계정

-----.

④ -----
특례시·시·군·구-----
-----.

⑤ (현행과 같음)

⑥ -----
---특례시·시·군·구-----

-----.

⑦ (현행과 같음)

제67조(시·도 지방시대위원회 등의 설치·운영) ①·② (현행과 같음)

③ 특례시장·시장·군수·구청장은

-----특례시·시·
군·구-----
---.

④ -----

-----특례시·시·
군·구-----
-----.

제86조(포괄보조금의 지원) ① -----

의 세출예산을 편성할 때 대통령령으로 정하는 바에 따라 각 시·도 및 <u>시·군·구별</u>로 세출예산의 용도를 포괄적으로 정한 보조금(이하 “포괄보조금”이라 한다)으로 편성하여 지원한다. ② (생략)	----- -----<u>특</u> <u>례시·시·군·구별</u>로----- ----- ----- -----. ② (현행과 같음)
부 칙 이 법은 공포 후 1년이 경과한 날부터 시행한다.	

현행 「지방자치법」에 따르면 특례시는 인구 100만 이상의 대도시에 부여되는 행정상 명칭에 해당하고, 지방자치단체의 종류는 일반 시에 해당하므로, 개별 법률에서 시 또는 시장이라는 용어를 사용하는 경우 특례시 또는 특례시의 시장 또한 그에 포함됨.

반면, 특례시에 행정상 명칭 외 실질적인 지방자치단체로서의 법적 지위가 부여될 경우 개별법률 상 시 또는 시장이라는 용어에 특례시 또는 특례시의 시장이 포함된다고 해석하기 어려운 측면이 있음.

이에 개정안은 현행법 상 각종 행위의 주체 및 적용대상에 특례시 또는 특례시의 시장 또한 포함됨을 명확하게 규정하려는 것으로, 법률의 해석상 혼란을 방지하고 체계적 정합성을 확보하는 데 기여할 수 있을 것으로 보임.

다만, 개정안은 지방자치단체의 종류에 특례시를 추가함에 따른 다른 개별법률의 용어 정비에 대해서는 규정하고 있지 않으나, 개별 법률 상 시·군·구 또는 시장·군수·구청장이라는 용어 또한 정비의 필요성이 있음을 고려할 필요가 있으며,

개정안은 특례시에 행정상 명칭 외 실질적인 지방자치단체로서의 법적인 지위가 부여되는 것을 전제로 하고 있으므로, 지방자치단체의 종류에 ‘특례시’를 추가하려는 「지방자치법 일부개정법률안」(의안번호 제2200472호)의 심사경과를 고려하여 도입여부를 결정할 필요가 있음.

또한 개정안은 「지방자치법 일부개정법률안」의 의결을 전제로 함에도 그 시행일이 「지방자치법 일부개정안」과 달리 ‘공포 후 1년이 경과한 날’(지방자치법 개정안은 공포 후 6개월이 경과한 날)로 규정되어 있어 이에 대한 조정도 필요해 보임.

문 의 처
02)6788-5334