



제418회국회(정기회)
제1차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈비수도권 특례시 요건 완화〉

■ 이재관의원 대표발의(의안번호 제2200780호)

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈특례시에 대한 행·재정적 지원근거 마련 등〉

■ 이재관의원 대표발의(의안번호 제2200806호)

2024. 9.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	4
1. 특례시 인구요건 차등화(지방자치법 일부개정법률안)	4
2. 특례시 인구요건 차등화에 따른 조문정비 및 특례시 행·재정적 지원 근거 마련 (지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안)	12

I. 제안경위

1. 지방자치법 일부개정법률안

가. 발 의 자 : 이재관의원 등 23인

나. 발의연월일 : 2024. 6. 21.

다. 회부연월일 : 2024. 6. 24.

2. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안

가. 발 의 자 : 이재관의원 등 20인

나. 발의연월일 : 2024. 6. 21.

다. 회부연월일 : 2024. 6. 24.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 지방자치법 일부개정법률안

현행법은 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 100만 이상 대도시에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있도록 하고 있음.

현재 지정된 특례시 4곳 중 3곳이 수도권 도시로 비수도권은 1곳에 불과해 수도권 집중 요인이라는 지적이 제기되고 있으며, 비수도

권의 경우 인구감소로 인하여 현실적으로 인구 100만 이상 대도시를 기대하기 어렵다는 의견이 있음.

이에 특례시의 기준을 수도권은 인구 100만 이상으로 하며, 비수도권은 인구 50만 이상으로 인구 기준을 하향하고, 인구 50만 이상 대도시가 없는 시·도는 행정안전부장관이 시·도지사와의 협의를 거쳐 지정할 수 있도록 함으로써 인구감소로 인한 지방소멸 위기에 대응하고 국가균형발전을 도모하고자 함(안 제198조제2항).

2. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안

현행법은 인구 100만 이상 대도시를 특례시라 하고, 특례시의 장은 관계 법률에도 불구하고 「지방공기업법」에 따른 지역개발채권의 발행, 「건축법」에 따른 건축물 허가 등의 사무를 처리할 수 있도록 하고 있음.

그런데 비수도권의 경우 인구감소 문제로 인하여 현실적으로 인구 100만 이상 대도시가 되기 어렵다는 의견이 있으며, 특례시의 행정적·재정적인 한계로 특례시가 처리할 수 있도록 한 사무를 수행하는데 어려움이 있다는 의견이 있음.

이에 특례시의 기준을 수도권 지역은 현행대로 인구 100만 이상으로 하되, 수도권 외 지역은 인구 50만 이상으로 인구 기준을 하향하고, 추가로 행정안전부장관이 특례시가 관할구역 내 없는 시·도지

사와 협의하여 정하는 도시를 특례시로 정하려는 것임. 또한, 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 특례시의 장이 특례 사무를 수행하는데 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있는 근거를 마련하려는 것임(안 제58조 및 제59조).

Ⅲ. 검토의견

1. 특례시 인구요건 차등화(지방자치법 일부개정법률안)

개정안은 수도권외의 인구 100만 이상 대도시, 비수도권의 인구 50만 이상의 대도시, 관할구역에 인구 50만 이상의 대도시가 없는 비수도권에 대하여 행정안전부장관이 해당 도의 도지사와의 협의를 거쳐 지정하는 도시를 특례시로 규정하려는 것임(안 제198조제2항제1호).

현행	개정안
제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① (생략) 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)	제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① (현행과 같음) ② ----- ----- ----- ----- ----- ----- ----- 1. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 대도시(이하 “특례시”라 한다) 가. 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권 지역의 인구 100만 이상 대도시 나. 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권 외 지역의 인구 50만 이상 대도시. 다만,

2. 실질적인 행정수요, 지역균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부장관이 지정하는 시·군·구 ③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특별시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.	<u>인구 30만 이상인 수도권 외 지역의 지방자치단체로서 면적이 1천제곱킬로미터 이상인 지방자치단체의 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다.</u> <u>다. 행정안전부장관이 나목에 해당하는 대도시가 관할구역 내에 없는 시·도지사와의 협의하여 지정한 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권 외 지역의 도시</u> 2. (현행과 같음) ③ (현행과 같음)
부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

특례시란 인구 100만 이상의 대도시에 부여된 명칭으로, 2021. 1. 12. 전부개정되어 2022. 1. 12. 시행된 「지방자치법」 제198조에 따라 도입되었음. 종전¹⁾에는 인구 50만 이상의 대도시에 대한 특례부여와 관련

1) 「지방자치법」(법률 제17893호로 전부개정되기 전의 것)

된 내용만 규정되어 있었으나, 전부개정과 함께 인구 100만 이상 대도시에 관한 규정이 새로 도입된 것임.

특례시로 지정될 경우 개별 법률에 따라 도가 처리하는 사무의 일부를 이양받아 특례시가 직접 처리하게 되며, 현재 특례시로 지정된 시는 경기도 수원시·용인시·고양시 및 경상남도 창원시가 있음.

<특례시 현황>

(단위: 명, km²)

연번	도시명	주민 수	면적
1	경기도 수원시	1,258,922	121.09
2	경기도 용인시	1,102,903	591.23
3	경기도 고양시	1,094,979	268.11
4	경상남도 창원시	1,028,884	749.03

* 경기도 화성시는 2023. 12. 31. 기준으로 특례시 기준 인구 수 100만을 초과(1,003,453명)하였으나, 2024. 12. 31.까지 이를 유지해야만 2025. 1. 1.부터 특례시로 지정됨.

그런데 2023년 기준으로 경기도 화성시의 인구가 100만명을 초과하여 특례시 신규지정의 가능성이 있는 반면, 경상남도 창원시의 주민등록인구는 2022년 1,021,487명에서 2023년 1,009,038명, 2024년 6월 1,003,731명까지 지속적으로 감소하고 있어 특례시 지정취소의 가능성이 있는 상황이며,

이러한 수도권 지역의 특례시 지정 확대 및 비수도권 지역의 축소

제175조(대도시에 대한 특례인정) 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정운영 및 국가의 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

경향은 우리나라의 인구성장률 저하 및 수도권 인구집중 현상의 심화를 고려할 때 향후에도 지속될 것으로 예상됨.

우리나라의 인구성장률 추이를 보면 2000년 이후 전반적으로 감소하여 2022년에는 코로나19의 영향으로 역성장(-0.19%)을 기록했고, 2024년(추계)도 0.07%로 나타나고 있음.

또한 2023년 기준 수도권 인구는 2,601만 4,265명(50.69%), 비수도권 인구는 2,531만 1,064명(49.31%)으로 수도권 인구가 비수도권 인구 보다 70만 3,201명 더 많은 것으로 나타났는데, 2019년 처음으로 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월한 이래 수도권·비수도권 간의 인구 격차가 확대되고 있는 것임.

<연도별 인구성장률>

(단위: %)

연도	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
성장률	0.84	0.77	0.58	0.52	0.40	0.21	0.53	0.51	0.76	0.51	0.50	0.77	0.53
연도	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	
성장률	0.46	0.63	0.53	0.40	0.28	0.43	0.35	0.14	-0.13	-0.19	0.08	0.07	

※자료: 통계청, 「인구총조사」, 「장래인구추계」

<2016년 이후 수도권 및 비수도권 인구수 및 비중>

(단위: 명, %)

구 분	‘16	‘17	‘18	‘19	‘20	‘21	‘22	‘23
수도권*	2,559만 (49.50)	2,568만 (49.60)	2,580만 (49.78)	2,593만 (50.00)	2,604만 (50.24)	2,602만 (50.39)	2,599만 (50.52)	2,601만 (50.69)
비수도권**	2,611만 (50.50)	2,610만 (50.40)	2,603만 (50.22)	2,592만 (50.00)	2,579만 (49.76)	2,562만 (49.61)	2,545만 (49.48)	2,531만 (49.31)
격차***	△51.5만	△41.9만	△23.1만	0.2만	24.8만	40.8만	53.1만	70.3만

*수도권: 서울·경기·인천 / **비수도권: 수도권 외 지역

***격차: 수도권 - 비수도권

※ 자료: 행정안전부 보도자료, 「2023년 주민등록 인구 5천133만 명, 전년 대비 11만 명 감소」

이에 개정안은 비수도권의 특례시 지정요건을 차등화함으로써, 수도권과 비수도권 사이의 특례시 지정의 편차를 줄이고, 특례시가 지역의 균형발전거점으로서 기능할 수 있도록 하려는 것임.

<현행과 개정안의 비교>

구 분		현 행	개 정 안
지정요건		기준 인구수* 이상의 인구를 2년 연속 유지할 것 *(기준 인구수) 주민등록인구수 + 국내거소신고 외국국적동포수 + 등록외국인수	
		<신 설>	관할구역에 특례시가 없는 비수도권의 경우 행안부장관이 도지사와 협의하여 지정가능
기준 인구수	수도권	100만	100만
	비수도권		50만 (인구 30만 이상, 면적 1,000km ² 이상 비수도권 시는 50만 이상인 것으로 의제)

개정안에 따르면 충청북도 청주시, 충청남도 천안시, 전라북도 전주시, 경상남도 김해시, 경상북도 포항시 등 비수도권 5개 지역이 특례시 기준 인구수를 충족하게 되며, 강원특별자치도와 전라남도에 대하여는 향후 행정안전부장관이 도지사와 협의하여 특례시를 지정할 수 있을 것으로 예상된다.

<2023년 기준 수도권 및 비수도권 인구 등 현황>

수도권				비수도권			
연번	도시명	인구 (명)	면적 (㎢)	연번	도시명	인구 (명)	면적 (㎢)
1	경기도 수원시	1,258,922	121.09	1	경상남도 창원시	1,028,884	749.03
2	경기도 용인시	1,102,903	591.23	2	충청북도 청주시	876,127	941.00
3	경기도 고양시	1,094,979	268.11	3	충청남도 천안시	690,029	636.15
4	경기도 화성시	1,003,453	699.41	4	전라북도 전주시	653,841	206.02
5	경기도 성남시	947,724	141.63	5	경상남도 김해시	560,345	463.52
6	경기도 부천시	827,378	53.45	6	경상북도 포항시	500,913	1,130.57
7	경기도 남양주시	743,175	458.14	7	경상북도 구미시	412,367	615.35
8	경기도 안산시	725,303	156.41	8	충청남도 아산시	380,969	542.80
9	경기도 평택시	632,785	458.26	9	강원도 원주시	367,258	868.28
10	경기도 시흥시	585,245	139.68	10	경상남도 양산시	363,685	485.60
11	경기도 안양시	556,180	58.48	11	경상남도 진주시	347,420	712.86
12	경기도 김포시	514,950	276.60	* 인구는 '23.12월 말 기준이며, 주민등록 인구 + 외국국적동포 + 외국인 수임.			
13	경기도 파주시	514,411	673.96				
14	경기도 의정부시	471,908	81.54				
15	경기도 광주시	408,130	430.99				
16	경기도 하남시	333,602	87.82				

※자료: 행정안전부 제출자료 일부 수정

개정안에 대하여는 다음 사항을 고려할 필요가 있어 보임.

첫째, 특례시 제도의 도입 취지 및 특례시를 관할 구역 안에 둔 도(道)와의 이해관계 등을 고려할 필요가 있음. 특례시 제도는 광역시와 유사한 수준의 행정수요가 있으나, 도 관할 구역 내의 일반 ‘시’ 지위에 머물러 있는 대도시에 행정·재정·사무특례를 부여함으로써, 다양한 광역적 행정수요에 대한 대응성을 제고하려는 것임.

이러한 점을 고려할 때, 완화된 요건을 적용하여 특례시로 지정하려는 비수도권의 도시에 대하여도 인구 100만 이상 대도시 또는 광역시와 유사한 정도의 행정수요가 인정되어야 할 것으로 보임.²⁾

둘째, ‘비수도권 인구 50만 이상’이라는 기준이 인구 100만 이상 대도시 또는 광역시와 유사한 정도의 행정수요가 존재하는 도시를 판별하는 적절한 기준인지에 대한 논의가 필요해 보임.

인구수 외에도 지역의 토지이용특성, 산업특성, 경제 인구의 직업군 비율 등 지역 특성, 경제활동 인구나 세대별 인구 비율 등 인구적인 특성 등 지역의 행정수요를 나타내는 지표는 다양하고, 지역별 상황에 따라 지역주민들이 요구하는 행정 권한과 수요 역시 일관적이지 않음.³⁾

2) 명확한 법적 요건은 없으나, 인구 100만 이상의 대도시를 광역시로 승격시켜온 과거의 사례를 고려할 때 인구 100만 이상의 대도시에 대하여는 행정수요의 양적·질적 수준이 광역시와 유사하여 특례 등 마련의 필요성을 인정할 수 있을 것임.

예를 들어, 충청북도 청주시는 인구 50만 이상의 대도시임과 동시에 도농복합형태의 시이므로, 지역(도시지역, 농촌지역)에 따라 발생하는 행정수요의 유형이나 편차가 일반적인 인구 50만 이상의 대도시에 비해 다양할 것임.

이러한 지역의 특수성들은 인구규모만으로는 명시적으로 드러나지 않을 수 있으므로, 인구규모에 따른 기준 외에 각 도시의 행정수요를 반영할 수 있는 다양한 기준들에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

참고로, 행정안전부는 특례시 제도의 당초 도입취지 및 행정환경 등을 종합적으로 고려할 필요가 있고, 비수도권 인구 50만 이상 도시를 특례시로 지정할 경우 100만 대도시의 행정수요를 고려하여 적용된 특례를 부여하는 것이 적합한지 여부에 대해 심도 있는 검토가 필요하다는 입장이고,⁴⁾

경상북도는 특례시 지정과 관련하여 비수도권의 특례시 지정기준인 인구수 50만명에 대한 당위성이 부족하며, 인구수 50만 미만의 도시와의 형평성 문제로 인한 지방균형발전 저해가 우려되어 신중한 검토가 필요하다는 입장이며,

경기도 성남시의 경우 인구감소의 문제는 비수도권만의 문제가 아닌

3) 「다중흐름모형을 통한 특례시 도입과정 분석」, 김하정·한상연, 도시행정학보 제36집제1호(2023.3.)

4) 추가적으로, 현재 관련된 정책연구를 추진 중이며, 향후 미래지향적 행정체제개편자문위원회의의 논의를 거쳐 검토할 예정이라는 설명임.

1. (생 략) 2. <u>인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다)</u>	1. (현행과 같음) 2. <u>다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 대도시(이하 “특례시”라 한다)</u> 가. <u>수도권 지역의 인구 100만 이상 대도시</u> 나. <u>수도권 외 지역의 인구 50만 이상 대도시</u> 다. <u>행정안전부장관이 나목에 해당하는 대도시(이 항 각 호 외의 부분 단서에 해당하는 경우를 포함한다)가 관할구역 내에 없는 시·도지사와의 협의하여 지정한 수도권 외 지역의 도시</u>
② (생 략) 제59조(특례시의 사무 특례) (생 략) <u><신 설></u>	② (현행과 같음) 제59조(특례시의 사무 특례) ① (현행 제목 외의 부분과 같음) ② <u>중앙행정기관의 장 또는 시·도지사는 특례시의 장이 제1항에 따른 사무를 처리하는데 필요한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.</u>
부 칙 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.	

안 제58조는 「지방자치법 일부개정법률안」에 맞추어 특례시의 요건을 차등적으로 규정하려는 것이므로, 「지방자치법 일부개정법률안」이

의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 그에 맞추어 조정되어야 할 것임.

또한 체계·자구와 관련하여, 규정방식의 간소화를 위해 「지방자치법」 제198조제2항제1호에 따른 대도시(이하 “특례시”라 한다)’와 같이 특례시 근거규정을 인용하는 방식도 고려할 수 있을 것으로 보임.

안 제59조는 중앙행정기관의 장 및 시·도지사에게 특례시가 이양받은 사무의 처리에 필요한 행·재정적 지원을 할 수 있도록 하려는 것임.

이와 관련하여, 특례시에 대한 행정·재정상 지원을 통해 지역거점을 육성·강화할 필요성을 검토하는 한편, 이미 인구가 많고 대도시에 해당하는 특례시에 대한 지원을 강화하는 것이 다른 도시들과의 형평성에 영향을 미칠 수 있는지 등에 대한 종합적인 논의가 필요해 보임.

문 의 처
02)6788-5334

참고

특례시 특례 현황

□ 총계 : 24개 (사무 17개, 조직 4개, 재정 2개, 기타 1개)

○ (사무) 17개 특례

1	50층 이하 건축물 또는 연면적 20만제곱미터 미만인 건축물 허가 (지방분권균형발전법)
2	지방의회 의 승인을 받아 지역개발채권 발행 (지방분권균형발전법)
3	택지개발촉진법에 따른 택지개발지구 지정 (지방분권균형발전법)
4	화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급업무 (지방분권균형발전법) ※ 경상남도 창원시에만 시범 실시
5	개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정요청(도시사 사전협의 要) (지방분권균형발전법)
6	도시사를 경유하지 않고 농지전용허가 신청서 제출 (지방분권균형발전법)
7	정원 범위 내에서 5급이하 직급별·기관별 정원 책정 (지방분권균형발전법)
8	환경개선부담금의 부과·징수 (지방분권균형발전법)
9	지방관리무역항의 항만의 개발 및 관리에 관한 업무 (지방분권균형발전법)
10	지방관리무역항 항만구역 안에서의 공유수면 관리 (지방분권균형발전법)
11	산지전용허가의 절차 및 심사 (지방분권균형발전법)
12	지방건설기술심의위원회 구성 및 운영 (지방분권균형발전법)
13	물류단지의 지정·해제 및 개발·운영 관련 사무 (지방분권균형발전법)
14	비영리민간단체 등록 등 사무 (비영리민간단체 지원법)
15	관광특구의 지정 등 사무 (관광진흥법)
16	지방세 체납자 출국 금지 요청 사무 (출입국관리법 시행령)
17	벤처기업육성 관련 지원사무 (벤처기업법)

○ (조직) 4개 특례

1	일반직, 별정직 또는 계약직 지방공무원으로 보하는 부시장 1명 증원 (지방분권균형발전법)
2	행정기구·정원을 인구, 도시특성, 면적등을 고려하여 대통령령으로 별도 규정 가능 (지방분권균형발전법)
3	실·국장 및 구청장을 3명의 범위에서(120만 이상은 4명) 3·4급으로 임명 가능 (기구정원규정)
4	본청 감사·기획·지역경제 등 담당 과장 4.5급 임명, 3·4급 구청장 보좌 4.5급 담당관 임명 (기구정원규정)

○ (재정) 2개 특례

1	재정투자심사 제외 대상 금액 상향(60억→200억원) (지방재정법 시행령 제41조)
2	지방채 발행 기본한도액의 10% 추가 발행 (지방채발행계획 수립기준)

○ (기타) 1개 특례

1	사회보장급여(5개 사업, 9종 급여) 소득인정액 산정 시 재산가액에서 차감하는 기본재산액의 대도시 기준에 기존 특별시와 광역시 외에도 특례시를 포함 (보건복지부 고시 일부개정)
---	--