

인구감소시대의 특례시 쟁점 및 인구기준의 재검토*

이자성**

국문초록

2022년부터 지방분권 및 지역균형발전을 위해 기초자치단체중 인구 100만 이상 대도시를 특례시로 지정하는 제도가 실시되었다. 그러나 심각한 비수도권 인구감소로 인해 비수도권의 유일한 특례시인 창원시는 인구감소로 특례시에서 제외될 우려가 제기되고 있다.

지방자치법 시행령 제118조의 특례시 인구 인정기준은 2년 연속 전년도 말 일 기준으로 해당 지역의 인구가 100만명을 유지할 것을 규정하고 있다. 문제는 수도권 인구집중 현상이 심화되고 있어 비수도권인 창원시는 2025년 인구가 100만명 이하로 감소할 전망이며 반면 수도권인 화성시는 2025년 인구 100만명 달성이 확실한 가운데 경기권에만 수원시, 고양시, 용인시, 화성시 등 4개 특례시가 지정될 예정이다. 반면 비수도권의 창원시가 특례시에서 제외되면 비수도권은 특례시가 전무하게 된다.

따라서 본 연구는 이러한 특례시 인구기준은 수도권 인구집중 현상이 지속되는 가운데 지역불균형을 심화시키게 되므로 진정한 지방분권과 지역균형발전을 위해서는 특례시 인구기준의 재검토가 필요함을 제기하고자 한다.

이에 따라 본 연구에서는 인구통계 변화 및 전문가 의견조사를 바탕으로 지방자치법 제198조 및 동법 시행령 제118조의 특례시 인구기준에 대한 재검토와 개정방안을 제시하였다.

주제어 : 특례시, 비수도권, 인구기준, 50만 대도시, 일본정령지정도시

투고일 : 2024.11.12. 심사 마감일 : 2024.12.18. 최종 게재 확정일 : 2024.12.20.

* 본 연구는 창원시정연구원의 '창원특례시 유지방안 연구' 내용을 요약·발췌하였음.

** 창원시정연구원 사회문화연구실 선임연구위원, jasn22@chari.re.kr

I. 서론

우리나라 지방자치가 성숙하는 과정에서 환경변화를 반영하는 다양한 제도나 시책 등이 추진되고 있다. 그중 하나가 특례시이다. 특례시는 기초자치단체 중 인구 100만 명을 기준으로 한 거대도시에 부여되는 행정명칭으로서 행·재정적 특례가 부여된 준광역시급 도시이다. 2024년 현재 경기도의 수원시, 고양시, 용인시와 경상남도 창원시 등 4개 도시가 특례시에 해당한다.

100만 대도시는 자치단체의 행정수요 대응 및 지방분권 강화를 위해 특례를 요구하였고 이와 관련하여 ‘지방자치법’ 제198조를 개정하여 특례시 지정요건인 ‘인구 100만 명인 대도시’에 특례를 부여하였다.

한편 우리나라는 2020년부터 총인구가 감소한 가운데 수도권 인구 집중 심화 및 비수도권의 인구감소지역(89개소) 지정 등 인구의 불균형이 매우 심각해지고 있다. 이러한 수도권 인구집중은 수도권에 특례시가 집중하는 불균형으로 나타났다. 결국 특례시 제도는 시행 1년 만인 2023년부터 비수도권인 창원시가 인구감소로 특례시 제외 가능성이 높아졌고, 수도권 화성시가 특례시에 진입하는 등 불균형 우려가 현실화 되고 있다.

이러한 우려는 비단 창원시만의 문제가 아니라 비수도권 도시의 문제로서 지방도시의 성장과 발전 기회 감소가 지적된다. 행정 시책의 기준인 ‘인구’의 불균형은 지방행정 제도 및 시책에 영향을 미칠 수밖에 없으므로 우리나라 특례시의 지역불균형을 더욱 심화시키고 있다.

따라서 본 연구 목적은 특례시의 쟁점인 ‘인구 지정 기준’의 한계와 그 대안으로서 인구기준 재검토를 제시하고자 한다. 이를 위한 연구방법은 문헌분석, 전문가 자문회의 및 델파이조사, 통계자료 등을 활용하였다.

II. 특례시 관련 이론적 논의

1. 대도시 특례제도의 도입 배경

1) 특례제도의 개념과 특례시 도입 배경

‘특례제도’란 특정 지방자치단체에 부여되는 ‘특정 권한’으로서 지방자치의 다양성을 인정하는 제도를 의미한다. 특례제도는 지역특성에 부합하는 실질적인 지방자치를 구현하고 이를 통해 지방자치단체간 비교와 경쟁을 촉진함으로써 지방자치단체간 경쟁력 강화를 통한 성과를 제고하는데 목적이 있다(금창호 2020, 5).

특례시 요구는 기초자치단체가 광역시급 대도시로 성장하는 과정에서 도시 규모에 상응하는 권한 요구 과정에서 제기되었다. 기초자치단체인 인구 3만 명 규모의 ‘군’과 인구 100만 명 이상의 ‘시’가 같은 기초자치단체 권한으로 운영하기에는 행정수요 대응에 어려움이 있음을 제기하였다. 구체적으로 2002년 수원시와 2010년 통합 창원시가 인구 100만 명이 넘으면서 인구 규모에 따른 행정수요 대응 및 자치권 확보를 요구하였다. 이와 관련하여 수원시와 창원시는 2013년 9월 국회 및 정부에 ‘특례시’ 설치 건의문 전달하였고 2014년 ‘지방자치발전위원회’가 대도시 정책안을 발표하였다. 그러나 결정적인 계기는 2017년 문재인 대통령 후보가 창원시 유세에서 ‘준광역시 수준에 해당하는 특례시 제도 필요성’의 언급이었다. 문재인 후보자가 대통령에 당선된 이후 특례시 공약이 2018년 ‘자치발전 종합계획’에 포함되면서 100만 대도시 특례가 인정되었다(이자성 외 2023, 11~12).

2018년 행정안전부는 ‘지방자치법’ 전부개정안에서 ‘특례시’를 명기하였으나 20대 국회에서 기한만료로 자동폐기 되었다. 이러한 과정에서 50만 명 이상 대도시 중 특정도시의 반발과 국회의원 입법 등을 통해 2020년 ‘지방자치법’ 전부 개정안(2021.1.12.) 제198조에

50만 이상 대도시와 100만 명 이상 특례시가 명기되었다(하동현 2021, 18~19).

2) 특례시 관련 선행연구

특례시 관련 선행연구는 2010년부터 꾸준히 진행되었고, 2017년부터 본격적으로 추진되었다. 주로 특례시 기준, 특례 관련 사례연구 및 특례발굴에 관한 정책 연구가 대부분을 차지하고 있다.

특례시 기준 관련 연구에서 박종혁(2017)은 50만 대도시와 100만 대도시의 차등분권 및 행정수요를 분석하기 위한 인구기준, 도시특성 분석을 수행하였고, 박형준(2018)은 인건비 기준 지표와 행정수요 지표를 분석하였다. 금창호(2020)는 행정수요 지표와 균형발전 지표를 도출하였고, 유수동(2022)은 지역특성을 고려한 행정수요, 국가균형발전, 지방소멸위기 등의 지표를 발굴하였으며, 김정숙(2021)은 행정수요, 행정기능, 행정특성 등을 분석하였다. 특례발굴 관련 연구는 사무추출 연구(안영훈 2010), 대도시 기능 확대에 따른 사무 특례 기준 발굴(고경훈 2014), 50만 도시와 100만 도시별 부합 특례제도(김병국 2015), 100만 특례시 사무권한 발굴(임승빈 2020) 등의 연구가 있다. 그 외 전국대도시연구원협의회(2022)에서 '특례시 지원 특별법 제정 관련 기초연구'를 통해 특례시 현황 분석 및 문제점 도출, 특례시 운영 한계와 극복으로서 '특례시 지원 특별법' 제정 제안 및 조문 등을 제시하였다.

〈표 1〉 특례시 관련 선행연구

저자	주요내용	연구방법	비고
박종혁 외. 2017 (한국지방자치학회)	50만과 100만 대도시간 차등분권 및 행정수요 분석	문헌분석 사례분석 군집분석	대도시 규모 인구 기준 80만명 도출 도시특성분석(도시환경, 산업경제, 문화교육, 일반행정) 면적, 인구, 도로포장율, 상하수도보급율, 농경지면적, 장애인 비율, 노인인구비율, 출생인구비율, 외국인비율, 흡연율, 폐수 배출업소수, 1인당 생활폐기물 배출량
박형준 외. 2018 (한국정책학회)	특례조항 신설, 인구기준 하한조정, 수도권과 비수도권 인구규정 차등, 새로운 인구규모산출방식 개발	FGI분석 사례분석 현황분석	인건비기준지표(인구, 면적, 주간인구, 65세 인구, 사업체 수, 자동차 수, 장애인 수, 법정민원 수, 외국인 인구, 농경지 면적) 행정수요지표(인구, 사업체 수, 주간인구, 면적, 법정민원 수)
하동현 2019	일본지정도시 사례분석 및 정책적합의	역사적 맥락분석 현황분석	지정도시 분석(인구, 경제, 행정, 정보, 문화) 인구요건의 변화, 도시역할 검토
금창호·김정숙 2019 (한국지방행정연구원)	해외사례분석을 통한 특례시 지정기준 대안 모색	문헌분석 사례분석 브레인스토밍	인구(주간인구, 외국인 인구) 면적, 경제(사업체 수, 사업체종사자 수, 자동차등록대수) 행정(법정민원 수), 재정(재정자립도, 지방세징수액)
금창호 2020 (한국정책과학학회)	전주시의 특례시 지정에 필요한 행정수요 및 국가균형발전 측면의 사전분석(지정기준 및 차별특례/균형발전효과/특례시지정효과)	문헌분석 현황분석 사례분석	행정수요 지표(공통지표: 인구, 면적, 주간인구, 65세 인구, 장애인 수, 외국인 인구, 사업체 수, 자동차 수, 법정민원 수, 농경지 면적), (특화지표: 국가단위 공공기관 수) 균형발전 지표(광역단체 내 인구비율, 광역단체 내 국가공무원 비율, 광역단체 내 대학교

			비율, 광역단체 내 은행지소율, 광역단체 내 GRDP 점유율)
김정숙·이재용 2021 (한국지방행정연구원)	충북사례의 시·군 특례 적용 타당성 검토 및 적용방안	문헌분석 통계자료 분석 FGI	행정수요(인구, 면적, 주간인구, 사업체, 외국인, 농경지 면적, 장애인, 자동차, 인구밀도, 65세 이상 인구비율) 행정기능분석(지원, 문화체육관광, 보건복지, 산업경제, 환경, 도시주택, 지역경제, 방재민방위경제특성(경제활동참가율, 재정자립도)
하동현 외 2021 (한국정책과학학회)	대도시 특례제도의 필요성 및 논거 개발 관련하여 특례시 선정 기준, 특례시 절차, 사무특례 발굴 등 도출	문헌분석 사례분석	100만 대도시 특례기준 (대도시 자율성, 대도시 규모의 경제 및 전문성 활용, 대도시의 효과성)
유수동·전대욱 2022 (한국지방행정연구원)	시군구특례제도와 기존 특례제도 간 차별성 검토 및 시군 특례제도 지정기준 구체화, 지정절차 등	문헌분석 전문가 FGI 사례분석	지역특성 고려 행정수요 (자연, 사회, 문화, 인구) 국가균형발전(지역 역량 제고, 지역격차해소, 상생발전, 지역경제활성화) 지방소멸위기(인구감소지역, 신규활력증진, 생활여건 조성, 공간혁신창출, 지역인지도 제고)
안영훈·김창호 2010 (한국지방행정연구원)	인구규모별 대도시 사무특례 기준 및 적합 대상 사무(사무총조사 목록대상)	문헌분석 자료분석 사례분석 FGI	대도시독립성, 대도시 자주성, 대도시광역행정, 대도시정책효과성(집행성), 대도시경쟁력제고
고경훈 2014 『지방정부 연구』 17-4	대도시 기능확대에 따른 사무특례 기준 및 발굴	문헌분석 현황분석 AHP분석	사무추출기준(지역개발거점기능, 행정수요 대응측면, 대도시 역량강화, 행정효율성, 주민의 편의와 복리증진) 대도시 사무특례분야(도시계획, 도로교통, 주택·건축·건설, 환

			경·위생, 산업, 사회복지·의료·문화·예술·관광·체육, 농·수산, 행정관리, 조직·인사
김병국 2015 (한국공공자치연구원)	대도시 특례사무 발굴 및 인구 5 0만, 100만 대 도시의 규모에 부합하는 특례제 도 운영 개선안	문헌분석 사례분석 설문분석 사무분석	대도시판별 기준안(행정효율성, 재정충분성, 수요대응성, 규모적합성, 개발역량성 100만 대도시(포괄적 배분원칙, 이양에 대한 객관적 실현가능성, 지역개발 및 파급효과)

자료: 이자성 외(2023, 46~47)

3) 특례시 제도 관련 법적 근거 및 변화

대도시 특례는 1988년 ‘지방자치법’ 개정으로 50만 이상 시(市)에 대해서 최초로 특례를 부여하였다. 2004년 지방자치법 개정에서 50만 이상 시를 ‘대도시’로 규정하였다. 한편 2013년 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’에서 인구 100만 이상 대도시에 대한 사무특례와 행·재정 특례를 규정하였다. 대도시 특례를 규정한 대표적인 법률로는 ‘지방자치법’과 ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’이 있다. ‘지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’은 이후 윤석열 정부에서 ‘국가균형발전특별법’과 통합하여 ‘지방자치분권 및 지방균형발전에 관한 특별법’으로 변경되었다.

가. 지방자치법 전부개정(2021)

정부는 지방자치법 전부개정에 따라 대도시 특례 인정을 공식화하였다. ‘특례시’는 지방자치단체의 종류가 아닌 행정명칭이며 주소, 각종 공적 장부 등에 정식명칭으로 사용이 제한되었다(행정안전부 2020). 특례시는 100만 이상 대도시가 사용하며 50만 이상 대도시 특례에 추가 특례를 부여하였다. 또한 특례시의 인구 인정기준으로 ‘50만 이상 대도시’는 말일 현재 사람 수를 합한 주민수가 2년간 연속하여

50만 이상인 시로 한다'고 규정하였고, 제2항에서 '인구 50만 이상 대도시가 인구감소로 전년도 각분기 말일 사람수가 산술평균한 인구가 2년 연속 50만에 미치지 못할 경우 그 시는 다음해부터 인구 50만 이상 대도시에서 제외된다'고 규정하였다. 인구수에는 해당 관할 지역에 주민등록자, 외국국적동포, 외국인등록대장에 등록된 외국인 등이다. 인구기준은 인구 50만 이상 대도시와 인구 100만 대도시에 동일 적용된다.

〈표 2〉 지방자치법 및 시행령 특례시 근거

지방자치법 제198조(대도시 특례)	지방자치법 시행령 제118조
<p>①서울특별시·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.</p> <p>②제1항에도 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.</p> <ol style="list-style-type: none"> 인구 100만 이상 대도시(이하 '특례시'라 한다) 실질적 행정수요, 지역균형발전 및 지방소멸위기 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 기준과 절차에 따라 행정안전부 장관이 지정하는 시·군·구 <p>③제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구인정 기준은 대통령령으로 정한다.</p>	<p>①법 제198조 제1항에 따라 특례를 둘 수 있는 인구 50만 이상 대도시는 전년도 말일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수가 2년간 연속하여 50만 이상인 시로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 해당 지방자치단체의 관할 구역에 주민등록이 되어 있는 사람 「재외동포의 출입국과 법적 지위에 관한 법률」 제6조에 따라 해당 지방자치단체의 국내거소신고인명부에 올라 있는 외국국적동포 「출입국관리법」 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인 등록대장에 올라있는 외국인 <p>②제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시가 인구의 감소로 전년도 각 분기 말일 현재 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수를 산술평균한 인구가 2년간 연속하여 50만에 미치지 못하는 경우 그 시는 그 다음 해부터 인구 50만 이상 대도시에서 제외된다.</p>

	③법 제198조제2항제1호에 따른 인구 100만 이상 대도시(이하 ‘특례시’라 한다)의 인구 인정기준에 관하여는 제1항과 제2항을 준용한다. 이 경우 ‘인구 50만’은 ‘인구 100만’으로 본다.
--	---

자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)

나. 지방자치분권 및 지방균형발전특별법

윤석열 정부는 지방시대 선언을 통해 ‘지방자치분권 및 지방균형발전특별법’을 제정하였다. 제정 이유는 ‘수도권 집중에 따른 지역간 불균형을 해소하고 지역특성에 맞는 자립적 발전과 지방자치분권 등을 통해 지역이 주도하는 지역균형발전을 추진함으로써 국민이 어디에 살든 균등한 기회를 누릴 수 있는 지방시대를 구현하기 위함’이라고 하였다.

특례시 관련 규정은 동 법 제58조(대도시에 대한 사무특례), 제59조(특례시에 대한 사무특례), 제60조(특례시의 보조기관), 제61조(대도시에 대한 재정특례) 등이다.

〈표 3〉 지방자치분권 및 지역균형발전 특별법의 특례시 근거

제58조(대도시 등에 대한 사무특례)
①특별시와 광역시가 아닌 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시의 행정·재정 운영 및 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 다만, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천제곱킬로미터 이상인 지방자치단체의 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 인구 50만 이상 대도시 2. 인구 100만 이상 대도시(이하 ‘특례시’라 한다) ②지방시대위원회는 제1항에 따른 특례를 발굴하고 그 이행 방안을 마련하여야 한다.

자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)

2. 일본 ‘정령(政令)지정도시’ 사례

1) 정령지정도시의 개요 및 요건

일본 지방자치법에서 대도시 종류로서 정령(政令)지정도시가 있다. 일본은 50만 명 정도의 기초자치단체 중 특정 역량이 있다고 고려되는 자치단체가 스스로 의회를 통해 정령(政令) 지정을 요청하면 관계 부처가 각료회의에서 정령으로 지정하는 제도이다. 우리나라의 특례시는 일본의 사례를 참고하였다. 즉, 정령지정도시란 정령(政令)에 따라 지정된 일정 요건을 지닌 도시를 의미하며 일본 ‘지방자치법’ 제 252조의 19에 따라 보건의료, 복지, 교육, 환경, 마을만들기, 기타 등의 사무특례를 인정하고 있다.

일본 지방자치법 제12장 대도시 특례, 제1절 대도시에 관한 특례, 제252조의 19(지정도시 권능)에서 ‘정령으로 지정하는 인구 50만명 이상의 시’라고 규정하고 있다.

〈표 4〉 일본 지방자치법 제252조의 19(지정도시 권능)

제252조의 19(지정도시의 권능)
제252조의 19(지정도시 권능) 정령(政令)으로 지정하는 인구 50만 이상의 시(이하 ‘지정도시’라고 한다.)는 다음에 제시하는 사무 중 도도부현이 법률 또는 이에 근거한 정령의 정하는 바에 의해 처리하기로 한 것의 전부 또는 일부에서 정령으로 정하는 것을 정령으로 규정하는 것에 따라 처리할 수 있다.

자료: e-Gov 법령검색(<https://laws.e-gov.go.jp/>)

정령지정도시 요건은 인구 50만과 기타 요건 등을 함께 고려하여 일정한 인구와 경제력 등의 규모를 바탕으로 광역적이고 종합적인 행정운영에 실익이 있으면서 역량이 있는 도시이다(하동현 2019, 229).

이러한 정령지정도시의 지정 절차는 다음과 같다. ①시의회에서 정령지정도시에 관한 의견서를 의결 ②정령지정도시 지정 요망서를 현

(県)지사 및 현(県)의회에 제출 ③현의회에서 정령지정도시에 관한 의견서를 의결 ④총무대신에게 정령지정도시 지정 요망서를 제출 ⑤관계부처와의 협의 ⑥각의에서 정령지정도시 지정을 결정 ⑦정령(政令)으로 공포 등의 절차로 수립한다.

2) 정령지정도시의 역할 및 인구변화

가. 정령지정도시의 역할

첫째, 주민에게 가장 가까운 기초자치단체로서 역할이다. 주요 업무로 복지, 교육, 쓰레기, 주택, 도로, 상하수도, 소방 등 시민의 일상 생활에 직접 관계된 분야에 수준 높은 양질의 서비스를 제공하는 역할을 한다. 둘째, 도시권에서 중추도시로서 역할이다. 각 권역에서 중추도시로서의 정치, 경제, 산업, 금융, 문화, 정보, 교류 등의 각 분야에서 도시권 전체의 활성화 및 발전을 위한 견인 역할을 한다. 셋째, 최첨단 도시로서 전국 도시를 선도하는 역할을 한다. 노숙자, 아동학대, 쓰레기, 교통체증, 도시형 재해 및 범죄 등 도시문제에 과감히 도전하여 해결책을 모색·제공하여 전국적으로 도시를 선도하고 최첨단의 지방행정을 담당하는 역할을 한다(금창호 2020, 62).

나. 정령지정도시의 특례 현황

일본 정령지정도시는 크게 5개의 특례가 있다. 첫째, 사무배분 상 특례이다. 지방자치법 제252조의 19 제1항에서 '아동복지, 생활보호, 식품위생, 결핵예방, 도시계획, 토지구획정리사업, 옥외광고물 규제 등 도시건강 및 사회복지에 대한 사무 등 15개 사무'를 취급한다. 둘째, 행정감독 상의 특례이다. 지사 등의 인·허가 처분이 불필요하며 지시·명령 등에 관한 법령의 적용 예외 등이 적용된다. 셋째, 조직특

레이다. 행정구 설치, 구(區)의 장(長)과 사무소 설치 등의 특례가 인정된다. 넷째, 재원의 이양 특례이다. 지방세, 지방교부세, 지방채 등을 이양 받는 특례가 있다. 다섯째, 교육행정의 특례이다. ‘지방교육행정의 조직 및 운영에 관한 법률’에서 지정도시에 있어 교직원의 임면, 급여결정 휴직 및 징계, 연수 등은 지정도시 교육위원회가 취급한다(김병국 2016, 28~29).

다. 정령지정도시의 지정 전후의 인구변화 현황

2022년 현재 일본에는 792개의 시(市)가 있다. 정령지정도시는 도부현과 같은 행정·재정력이 요구됨에 따라 대체로 인구 70만명 이상 20개 도시가 지정되어 있다. 정령지정도시 지정 당시 인구가 100만 이상 도시는 7개이고, 100만 미만 도시는 총 13개이다. 2023년 현재 100명 이하 도시는 총 9개이다.

일본 정부는 2000년 이전까지 지정도시 규모를 인구 100만 명 혹은 곧 인구 100만 명에 도달이 예상되는 도시만을 지정하는 측면이 있었으나, 2000년 이후 지방분권 및 지방균형발전의 관점에서 조건이 완화되었다.

〈표 5〉 일본 정령지정도시 인구 현황

도시	지정일	지정당시 인구(A)	2023년 기준 인구(B)	지정도시 인구변화 (B-A)
오사카시	1956.09.01	2,547(1955)	2,751	204
나고야시	1956.09.01	1,337(1955)	2,326	989
교토시	1956.09.01	1,204(1955)	1,383	179
요코하마시	1956.09.01	1,144(1955)	3,770	2,626
고베시	1956.09.01	979(1955)	1,502	523
기타큐슈시	1963.04.01	1,042(1965)	917	-125
삿포로시	1972.04.01	1,010(1970)	1,972	962
가와사키시	1972.04.01	973(1970)	1,546	573

후쿠오카시	1972.04.01	853(1970)	1,642	789
히로시마시	1980.04.01	853(1975)	1,181	328
센다이시	1989.04.01	857(1985)	1,067	210
치바시	1992.04.01	829(1990)	979	150
사이타마시	2003.04.01	1,024(2000)	1,344	320
시즈오카시	2005.04.01	707(2000)	680	-27
사카이시	2006.04.01	830(2000)	813	-17
니가타시	2007.04.01	814(2005)	769	-45
하마마쯔시	2007.04.01	804(2005)	790	-14
오카야마시	2009.04.01	696(2005)	716	20
사가미하라시	2010.04.01	702(2005)	725	23
구마모토시	2012.04.01	734(2010)	731	-3

자료: 지정도시시장회 홈페이지(www.siteitosi.jp). 저자 수정

Ⅲ. 특례시 기준 관련 쟁점과 검토

1. 특례시 지정 관련 현황

1) 특례시 기준 관련 의견

특례시 기준과 관련하여 당시 국회의원, 지방자치단체, 행정안전부 등은 다양한 기준과 의견을 제시하였다. 대체로 인구수를 기준으로 50만 이상, 100만 이상으로 구분하였고, 기타 의견으로 도청소재지, 행정수요, 면적, 지역거점 등이 제시되었다. 지방자치단체 중에서 인구 95만 명인 성남시가 특례시 지정을 요청하였고 비수도권에서 청주시, 전주시, 천안시 등이 인구 50만 이상 대도시도 특례시로 지정할 것을 강력하게 요청하였다.

특히 국회의원안은 대부분 비수도권 50만 대도시 청주, 천안, 전주, 포항, 김해 등을 제시하였다. 그러나 행정안전부와 4대 100만 대도시는 인구 100만 명이라는 인구 기준을 고수하였다.

〈표 6〉 특례시 기준 관련 각계 입장

구분		기준
행정안전부	정부안('19.3)	인구 100만 이상 도시
국회의원안	김병관('18.12)	인구 50만 이상 행정수요 + 도청소재지 / 정부안 + 성남·청주·전주시
	정동영('19.3)	인구 50만 이상 행정수요 + 도청소재지 / 정부안 + 성남·청주·전주시
	신상진('19.5)	인구 90만 이상 행정수요 / 정부안 + 성남시
	박완주('19.6)	인구 50만 이상 비수도권 포함 / 정부안 + 청주·천안·전주·포항·김해시
	박명재('19.6)	인구 50만 이상 비수도권, 면적 500km ² 이상 / 정부안 + 청주·천안·포항시
	김승원('19.6)	인구 50만 이상 도청소재지/인구 100만 이상 대도시
정부 및 지자체	행정안전부('19.3)	인구 100만 이상 대도시
	100만 4개 시	당시 정부안과 일치
	성남시	행정수요(인구, 사업자, 법정민원건수) 성남(인구 96만)은 실질적 인구 100만 이상 도시와 같은 행정수요이므로 특례시 포함을 주장
	청주시	청주(인구 84만)의 경우, 면적(940km ²)을 포함되어야 한다는 입장 50만 이상 도청소재지
	전주시	광역시가 없는 권역의 낙후성 고려
	천안시	지역균형발전 및 행정수요 고려
	50만 이상 대도시	안양시를 비롯한 기존 대도시는 기존 대도시 사무특례를 확대 방안 제시하고 지역균형의 관점에서 거점 육성의 중요성을 강조

자료: 금창호·김정숙(2019, 48). 저자 수정

2. 수도권과 비수도권의 인구 현황

1) 인구 변화 현황

우리나라 총인구는 2010년 50,515천명으로 5천만명을 넘어 꾸준히 증가하였으나 2022년에 51,439천명으로 정점을 찍고 감소하기

시작하였다. 특히 수도권과 비수도권의 인구 비중은 2020년 이전에는 비수도권의 인구 비중이 수도권보다 더 높았으나 2022년에는 수도권(50.5%)이 비수도권(49.5%)보다 비중이 더 높아졌다.

2000년~2022년까지 인구의 연평균 증가율은 전국 0.36%, 수도권 0.78%, 비수도권 -0.04%로 수도권의 증가율이 상대적으로 높다.

〈표 7〉 수도권과 비수도권 인구현황(2000~2022)

연도	전국	수도권	(%)	비수도권	(%)
2000	47,732,558	22,076,426	46.25	25,656,132	53.75
2010	50,515,666	24,857,463	49.21	25,658,203	50.79
2020	51,829,023	26,038,307	50.24	25,790,716	49.76
2022	51,439,038	25,985,118	50.52	25,453,920	49.48
증가율(%)	0.36	0.78		-0.04	

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)

한편, 우리나라 장래인구는 2025년~2050년까지 연평균증가율이 전국 -0.34%로 나타났다. 수도권은 2025년 26,171,968명, 2040년 26,277,924명, 2050년 25,085,789명으로 -0.18% 감소하지만, 비수도권은 2025년 25,275,536명, 2040년 23,915,357명, 2050년 22,272,743명으로 -0.53% 등 수도권보다 비수도권 감소폭이 더 크게 나타났다.

〈표 8〉 우리나라 장래인구 추계 현황(2025~2050)

(단위: 천명, %)

연도	2025	2030	2035	2040	2045	2050	증가율
전국	51,448	51,199	50,869	50,193	49,030	47,359	-0.34
수도권	26,172	26,334	26,413	26,278	25,833	25,086	-0.18
비수도권	25,276	24,865	24,455	23,915	23,197	22,273	-0.53

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)

인구감소 현상은 행정안전부가 발표한 인구감소지역 지정 고시에 명확히 나타난다. 2021년 행정안전부가 지정한 인구감소지역은 전남

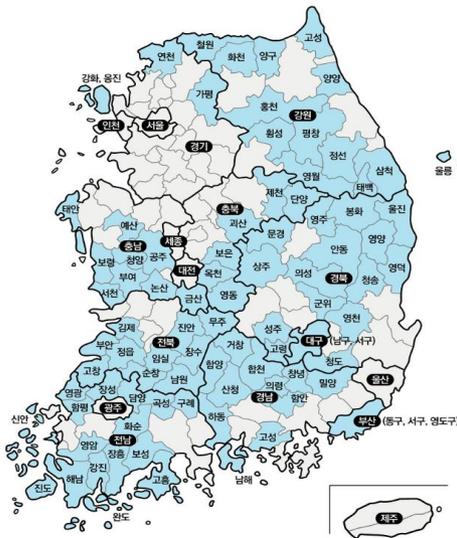
(16개소), 경북(16개소), 경남(16개소), 강원(12개소), 전북(10개소) 등 도(道) 지역에 집중되어 있다. 인천과 경기를 제외한 비수도권의 인구감소지역은 전체 95.5%로 나타나 비수도권의 인구감소는 향후 증가할 것으로 전망된다.

〈표 9〉 행정안전부지정 인구감소지역 현황(2021)

지역	개소	(%)	지역	개소	(%)	지역	개소	(%)
부산	3	3.4	강원	12	13.5	전남	16	18.0
대구	2	3.4	충북	6	6.7	경북	15	16.9
인천	2	2.2	충남	9	10.1	경남	11	12.4
경기	2	2.2	전북	10	11.2	합계	89	100.0

자료: 행정안전부. 행정안전부고시 2021-66호 「인구감소지역 지정고시」

〈그림 1〉 인구감소지역 지정 현황



자료: 행정안전부 홈페이지(<https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>), 인구감소지역

한편 50만 이상 대도시의 장래인구는 다음과 같다. 2025년~2040년까지 50만 이상 대도시 중 인구가 증가할 것으로 나타난 자치단체는 수도권에 집중되어 있다. 이 중 경기도 화성시는 2025년

1,007,970명으로 특례시에 진입하며 2040년까지 연평균 증가율이 1.41%로 가장 높게 전망되었다. 그 밖에 2040년까지 경기도의 80만 명 이상을 유지하는 지자체는 성남시(853천 명), 남양주시(824천 명)이며 70만 명 이상은 부천시(719천 명), 평택시(732천 명)이다.

반면 비수도권의 50만 이상 대도시는 청주시(878천 명), 천안시(726천 명), 창원시(876천 명)가 있으나 100만 명에 미치지 못할 전망이다. 김해시와 포항시는 50만 명 이하로 하락할 것으로 전망되었다. 따라서 2025년 이후 50만 이상 대도시에서 특례시로 진입하는 지자체 역시 수도권에 집중할 것으로 전망된다. 즉, 현행 인구기준에 따르면 2025년 이후 비수도권 50만 대도시가 특례시가 될 가능성은 매우 낮은 것으로 나타났다.

〈표 10〉 50만 이상 대도시의 장래인구 추계 현황(2025~2040)

구분	2025년	2030년	2035년	2040년	연평균 증가율
성남	895,849	879,559	866,986	853,261	-0.35
안양	527,055	505,135	489,247	474,319	-0.75
부천	782,518	757,581	739,265	719,599	-0.60
평택	642,777	686,600	715,822	732,344	0.94
안산	686,661	660,625	644,595	630,582	-0.61
남양주	754,428	789,539	813,621	824,325	0.63
시흥	572,500	617,832	647,092	659,534	1.02
파주	518,859	546,677	565,705	576,501	0.76
화성	1,007,970	1,121,520	1,191,544	1,225,950	1.41
김포	517,645	570,880	606,019	622,880	1.33
천안	690,123	710,216	723,441	726,814	0.37
청주	868,805	876,120	880,826	878,481	0.08
전주	655,883	640,107	624,404	605,391	-0.57
포항	488,919	472,867	454,326	432,797	-0.87
김해	538,554	525,615	509,769	490,593	-0.66

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>), 시도·시군별 장래 인구추계

2) 특례시 인구 현황

2000년~2022년 특례시 인구 현황은 다음과 같다. 수도권 3개 시가 모두 증가하였으며 이중 비수도권 창원시는 유일하게 인구 연평균 증가율이 -0.29%로 감소하였다.

〈표 11〉 특례시 인구 현황(2000~2022)

(단위: 명, %)

연도	2000년	2010년	2020년	2022년	연평균 증가율(%)
수원	948,065	1,077,535	1,186,078	1,190,964	1.09
창원	1,086,209 ¹⁾	1,090,181	1,036,738	1,021,487	-0.29
고양	797,597	950,115	1,079,216	1,076,535	1.44
용인	392,133	876,550	1,074,176	1,074,971	4.92

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)

특례시 장래인구 추계(2025년~2040년)는 다음과 같다. 고양시와 용인시는 증가하나 수원시는 -0.05%로 감소하지만, 창원시는 -0.85%로 크게 감소할 전망이다. 창원시는 2025년에는 100만 인구에서 995,323명으로 감소하여 이 추세대로라면 2027년에는 특례시에서 제외될 가능성이 높다.

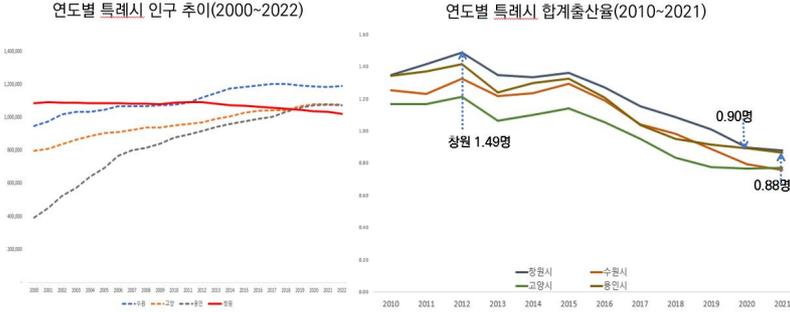
〈표 12〉 특례시 장래인구 추계 현황(2025~2040)

(단위: 명, %)

연도	2025년	2030년	2035년	2040년	연평균 증가율(%)
수원	1,200,095	1,196,392	1,196,745	1,191,201	-0.05
창원	995,323	956,940	918,054	876,244	-0.85
고양	1,061,878	1,088,887	1,109,493	1,118,751	0.35
용인	1,088,659	1,131,906	1,163,945	1,179,372	0.53

자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)

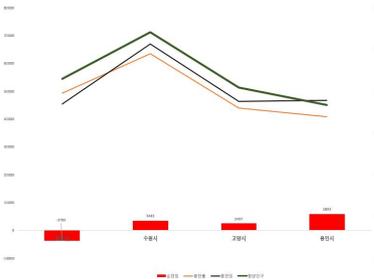
1) 2000년 창원시 인구는 통합 이전 3개 시(창원시, 마산시, 진주시)의 산술 합산.



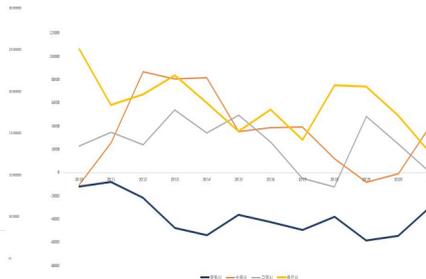
〈그림 2〉 연도별 특례시 인구(2000~2022) 및 합계출산율 현황(2010~2021)
 자료: 국가통계포털(<https://kosis.kr/index/index.do>)

특례시 청년인구(20세~34세) 변화를 살펴보면 다음과 같다. 2021년 청년인구는 수원시(273,181명), 고양시(215,886명), 용인시(200,693명), 창원시(185,840명) 순으로 창원시 청년인구가 가장 적다.

청년인구의 총전입 평균은 수원시(67,059명), 용인시(46,737명), 고양시(46,447명), 창원시(45,492명) 순이며, 총전출 평균은 수원시(63,576명), 창원시(49,274명), 고양시(443,950명), 용인시(440,844명) 순으로 나타났다. 청년인구의 순 전입 평균은 창원시가 -3,782명으로 감소폭이 가장 큰 것으로 나타났고 용인시(5,893명), 수원시(3,483명), 고양시(2,497명) 순으로 수도권 특례시에 청년인구 쏠림 현상이 나타났다.



〈그림 3〉 특례시 청년인구 동향 평균 비교(2010~2021)



〈그림 4〉 특례시 청년인구 순전입 평균 비교(2010~2021)

3. 특례시 인구 기준 관련 전문가 의견조사

1) 조사개요

총 12명의 전문가²⁾를 대상으로 특례시 기준 및 전략방안 관련 의견조사를 델파이 기법을 활용하여 2회 실시하였으며 구조화된 설문지 기입방식으로 진행하였다.

의견조사 항목은 ①특례시 인구기준의 적절성 ②특례시 기준의 수도권과 비수도권의 차등 적용 여부 ③특례시 인구기준 ④ 인구기준 존치시 대응 방안 ⑤인구기준 변경시 방안 등이다.

〈표 13〉 특례시 기준 관련 전문가 의견 조사 항목

질문		항목
특례시 인구기준의 적절성 여부		①적절 ②부적절
특례시 기준 관련 수도권과 비수도권의 차등 적용 여부		①동일적용 ②상이적용
특례시 인구기준	특례시 인구 여부	①현재 기준 적합 ②인구기준 범위의 재조정 ③인구+여타 역량
	인구외 기준 여부	①지역균형발전 ②광역행정 수행역량 ③지역거점성 ④기타
인구기준 존치시 방안	비수도권 예외규정 등 시행령 개정	①적절 ②부적절
	유예기간 연장	①적절 ②부적절
	인구유입책 강화	①국가첨단산업단지 ②지자체간 협력제도 활용(행정통합등) ③외국(인) 인재 유치
인구기준 변경시 방안	인구범위 재조정	①비수도권+인구 50만 이상 ②비수도권+인구 80만 이상 ③인구 80만 이상 ④인구 연동제
	인구 외 역량 추가	①지역균형발전 ②광역행정 처리 역량 ③지역거점성 ④기타

2) 특례시 관련 이해도가 높은 대학교수 5명, 연구기관 연구자 7명 등 총 12명

2) 조사결과

가. 인구감소 추세에서 특례시 인구기준의 적절성 여부

전문가 인식은 ‘부적절함’(100.0%)으로 나왔고 그 이유는 총인구 감소 추세에서 비수도권 인구 100만 명의 기준은 비현실적이고 지정 기준을 강행하면 비수도권에서 특례시 지정은 사실상 어려워 지역균형발전 및 지방분권 등 특례시 취지에 불부합한다고 인식하였다.

나. 특례시 기준의 수도권과 비수도권의 차등 적용 필요

특례시 기준의 수도권과 비수도권 적용여부에 대해 동일적용(8.3%), 상이적용(91.7%)으로 나타났다. 전문가는 인구감소 현상은 비수도권에 더 큰 영향을 미칠 수 있으므로 비수도권에 ‘인구 100만 명’이라는 기준을 원칙적으로 동일하게 적용하는 것은 비수도권에 불합리하다고 인식하였다.

다. 특례시 기준은 ‘인구+여타 역량’(91.7%) 추가 기준 필요

전문가는 특례시 인구 기준에 대해서 ‘현재 기준 적합’(8.3%), ‘인구기준 범위의 재조정’(25.0%), ‘인구+여타 역량’(91.7%)로 단일기준인 ‘인구’만으로 특례시를 선정하기 보다는 추가적인 기준이 필요하다고 인식하였다. 인구 이외의 추가 기준은 지역거점성(75.0%), ‘광역행정 수행역량’(58.3%), ‘지역균형발전’(58.3%) 등으로 인식하여 ‘인구+지역거점성’이 적합하다고 인식하였다.

라. 인구기준 존치할 경우, 지방자치법 시행령 개정 적절

전문가는 인구기준 존치의 경우, 비수도권 예외규정 등 시행령 개

정의 적절(83.3%), 부적절(16.7%), 유예기간 연장에 대해서 적절과 부적절이 각각 50.0%로 나타났다.

마. 인구범위 재조정 방식은 인구연동제(58.3%) 적절

전문가는 인구범위 조정과 관련하여 인구연동제(58.3%), 비수도권+인구 50만 이상(25.0%), 비수도권+인구 80만 이상(25.0%) 등으로 총 인구감소 비율을 반영한 인구연동제 실시가 적절하다고 인식하였다.

<표 14> 특례시 기준 관련 전문가 의견 조사 결과

질문	항목	비율(%)
특례시 인구기준의 적절성 여부	①적절	0.0
	②부적절	100.0
특례시 기준 관련 수도권과 비수도권의 차등 적용 여부	①동일적용	8.3
	②상이적용	91.7
특례시 인구 여부	①현재 기준 적합	8.3
	②인구기준 범위의 재조정	25.0
	③인구+여타 역량	91.7
인구의 기준 여부	①지역균형발전	58.3
	②광역행정 수행역량	58.3
	③지역거점성	75.0
	④기타	8.3
비수도권 예외규정 등 시행령 개정	①적절	83.3
	②부적절	16.7
유예기간 연장	①적절	50.0
	②부적절	50.0
인구범위 재조정	①비수도권+인구 50만 이상	25.0
	②비수도권+인구 80만 이상	25.0
	③인구 80만 이상	0.0
	④인구연동제	58.3
인구의 역량 추가	①지역균형발전	66.7
	②광역행정 처리 역량	41.7
	③지역거점성	75.0
	④기타	8.3

IV. 특례시 기준 관련 법률 개정안 검토

1. 지방자치법 제198조 및 동법 시행령 제118조 개정 방안

1) 지방자치법 제198조의 개정안

현재 지방자치법 제198조 및 동법 시행령 제118조에 따르면 인구 100만 명을 2년간 유지할 경우 특례시로 자동 지정되는 요건이다. 그러나 전술한 바와 같이 비수도권의 인구감소가 급속히 진행되는 가운데 수도권 인구집중이 지속되면 비수도권의 50만 이상 대도시 및 특례시는 매우 적어질 수밖에 없는 실정이다.

따라서 현행 지방자치법 제198조 제2항 제1호의 특례시 규정을 개정할 필요가 있다. 개정안은 제198조 제2항 제1호를 ‘인구 80만 이상 대도시 및 수도권 지역 인구 100만 이상 대도시(이하 ‘특례시’)’로 개정을 검토할 필요가 있다.

이는 일본 정령지정도시의 인구기준 사례에서도 나타나듯 인구 50만 이상 도시이지만 암묵적으로 80만 이상 대도시가 상당수 포함되었다. 특히 2000년 이후 일본 인구감소에 따라 100만 이하의 정령지정도시가 다수 지정된 사례를 참고한다면 우리나라 특례시 인구기준의 재검토가 필요하다.

〈표 15〉 지방자치법 제198조의 현행과 개정안

	현행	개정안
지방자치법 제198조(대도시 등에 대한 특례인정)	①서울특별시·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.	①서울특별시·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.

<p>②제1항에도 불구하고 서울특별 시·광역시 및 특별자치시를 제외 한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도, 감독에 대해서는 그 특성을 고려 하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다) 2. 실질적인 행정수요, 지역균형 발전 및 지방소멸위기 등을 고려 하여 대통령령으로 정하는 기준 과 절차에 따라 행정안전부장관 이 지정하는 시·군·구 <p>③제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령 령으로 정한다.</p>	<p>②제1항에도 불구하고 서울특별 시·광역시 및 특별자치시를 제외 한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도, 감독에 대해서는 그 특성을 고려 하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 인구 80만 이상 대도시 및 수도권 지역 인구 100만 이상 대도시(이하 “특례시”라 한다) 2. 실질적인 행정수요, 지역균형 발전 및 지방소멸위기 등을 고려 하여 대통령령으로 정하는 기준 과 절차에 따라 행정안전부장관 이 지정하는 시·군·구 <p>③제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령 령으로 정한다.</p>
--	---

자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)

2) 지방자치법 시행령 제118조의 개정안

동법 시행령 제118조의 인구 인정기준은 예외를 적용하여 ‘단, 50 만 이상 대도시가 경기, 인천 이외의 지역에 위치하는 경우는 예외로 한다.’와 같이 단서 조항을 추가할 필요가 있다.

또한 제118조 제2항의2에 특례시 인구기준을 별도로 규정하여 각 호에서 1. 수도권지역 인구 100만명 이상, 2. 지역거점성 및 지역균형발전 등 지역수요를 고려한 비수도권 인구 80만명 이상 등으로 개정방안을 검토할 필요가 있다.

〈표 16〉 지방자치법 시행령 제118조의 현행과 개정안

	현행	개정안
지방자치법 시행령 제118조(인구 50만 이상 대도시와 특례시의 인구인정 기준)	<p>①법 제198조제1항에 따라 특례를 둘 수 있는 인구 50만 이상 대도시는 전년도 말일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수가 2년간 연속하여 50만 이상인 시로 한다.</p> <p>②제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시가 인구감소로 전년도 각 분기 말일 현재 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수를 산술평균한 인구가 2년 연속하여 50만에 미치지 못하는 경우 그 시는 그 다음 해부터 인구 50만 이상시에서 제외된다.</p> <p>③법 제198조제2항제1호에 따른 인구 100만 이상 대도시(이하“특례시”라 한다)의 인구 인정 기준에 관하여는 제1항 및 제2항을 준용한다. 이 경우 “인구 50만”은 “인구 100만”으로 본다.</p>	<p>①법 제198조제1항에 따라 특례를 둘 수 있는 인구 50만 이상 대도시는 전년도 말일 현재 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수가 2년간 연속하여 50만 이상인 시로 한다.</p> <p>②제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시가 인구감소로 전년도 각 분기 말일 현재 제1항 각호의 어느 하나에 해당하는 사람 수를 합산한 주민 수를 산술평균한 인구가 2년 연속하여 50만에 미치지 못하는 경우 그 시는 그 다음 해부터 인구 50만 이상시에서 제외된다.</p> <p>단, 50만 이상 대도시가 경기, 인천 이외의 지역에 위치하는 경우는 예외로 한다.</p> <p>②항의 2. 특례시 인구기준은 다음 각호로 정한다.</p> <p>수도권지역 인구 100만 명 이상 2. 지역거점성 및 지역균형발전 등 지역수요를 고려한 비수도권 인구 80만 명 이상</p> <p>③법 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.</p>

자료: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr/>)

2. 지방시대의 지방균형발전 : 비수도권의 지역거점성 도입

윤석열 정부는 지방정책으로 ‘지방시대’를 선언하고 제1차 지방시대 종합계획(2023~2027) 5개년 계획을 발표하였다. 주요 내용에서 4대 초광역권 및 3대 특별자치권을 강조한 초광역권발전계획이 제시되었다. 또한 중점 추진과제로 ‘분권형 국가경영시스템 구축으로 지역맞춤형 자치모델 마련’을 강조하고 과감한 권한 이양, 지방재정력 강화, 자치모델 마련, 책임성·전문성 강화 등을 명시하였다. 구체적으로 자치모델로서 특별자치시·도 모델 고도화, 지방간 연계·협력을 강화하는 특별자치시·도의 맞춤형 특례 발굴 및 특례 부여, 메가시티·광역경제권을 지원하는 특별지방자치단체 활성화 등을 제시하였다(대통령소속지방시대위원회 2023, 17).

이러한 자치모델은 광역권을 중심으로 한 방안으로써 시민 일상생활과 밀접한 기초자치단체의 관점은 미흡한 내용이다. 즉 특례시 등 기초자치단체의 자치권이 누락된 ‘지방시대 자치모델 사각지대’가 발생하였다.

시민 일상생활의 중요성 및 이에 대응하는 기초자치단체의 변화가 강조되는 가운데 지방행정의 현실적 수요가 반영되지 못하는 실정이다. 형식화될 우려가 있는 특례시 제도의 점검 및 활성화가 필요하다.

뿐만 아니라 수도권 일극 중심으로 인구이동이 심화하는 가운데 지방분권 및 지역균형발전을 강화하기 위해서는 정부가 적극적으로 비수도권의 지역거점성을 강화하는 인센티브 시책이 중요하다. 일본 사례에서도 정령지정도시 선정에는 인구 기준과 더불어 지역거점성 및 지역균형발전 등 지정 기준을 추가하여 지정하는 점을 눈여겨보아야 한다.

따라서 특례시의 단일기준을 인구 100만 명으로 고수하기 보다 비수도권에는 인구 기준과 더불어 지역거점성 또는 지역균형발전 등을 고려한 다각적인 기준 검토가 필요하다.

참고문헌

- 고경훈. 2014. “대도시 사무특례 결정모형에 관한 연구.” 『지방정부연구』 17(4), 75-100.
- 금창호. 2020. 『전주특례시 지정 요건 분석 용역』. 한국지방행정연구원.
- 금창호·김정숙. 2019. 『시군구 특례제도 발전방안 마련을 위한 해외사례 연구』. 한국지방행정연구원.
- 김병국. 2016. 『대도시 특례방안 연구』. 한국지방행정연구원.
- 김정숙·이재용. 2021. 『정부 추가 특례 시군구 선정기준 관련 대응방안 연구』. 한국지방행정연구원.
- 대통령소속지방시대위원회. 2023. 『제1차 지방시대종합계획』.
- 박종혁. 2017. 『자치분권 강화방안 및 대도시 특례모델 연구용역』. 한국지방자치학회.
- 박형준. 2018. 『자치분권 강화를 위한 종합행정수요를 반영한 대도시 특례 지정기준에 관한 연구』. 한국정책학회.
- 안영훈·금창호. 2010. 『대도시 사무특례 발굴에 관한 연구』. 한국지방행정연구원.
- 유수동·전대욱. 2022. 『시군구 특례제도 지정기준 구체화 연구』. 한국지방행정연구원.
- 이자성·구본우·유내봉. 2023. 『창원특례시 유지방안 연구』. 창원시정연구원.
- 임승빈 외. 2020. 『인구 100만 특례시 권한발굴 공동연구』. 한국행정학회.
- 이자성·구본우·윤재봉. 2023. 『창원특례시 유지방안 연구』. 창원시정연구원.
- 전국대도시연구원협의회. 2022. 『특례시 지원 특별법 제정 관련 기초연구』.
- 하동현. 2021. 『특례시 등 대도시 정책방향 연구용역』. 한국정책과학학회.
- 행정안전부. 2020. “지방자치법 32년 만에 전부개정, 자치분권 확대 기틀 마련.” 2020.12.9. (검색일: 2024.12.19.)
- 「지방자치법」(시행일: 2023.9.22.)
- 「지방자치법」시행령(시행일: 2023.7.7.)
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(시행일: 2023.7.10.)
- 행정안전부. 「인구감소지역 지정고시」(시행일: 2021.10.19.)
- 일본 지정도시시장회(www.siteitosi.jp)

Review of ‘Special city’ Issues and Population Standards in the Age of population Decline

Lee, Ja Sung*

Abstract

A system was established to designate Large cities with a population of more than one million among local governments(Si, Gun, Gu) as “Special Si” for decentralization and balanced regional development.

“Special Si” referred a Large city with a population of at least one million persons. However, due to the severe population decline in non-metropolitan areas, Changwon City, the only “Special Si” in the non-metropolitan area, is expected to fall below one million people, raising concerns that it will be excluded from the “Special Si” status.

Currently, Article 198 of the Local Autonomy Act and Article 118 of the Enforcement Decree of the Local Autonomy Act stipulate that the standard for a “Special Si” is a population of one million, which may lead to an imbalance in the number of “Special Si” in the metropolitan area, while non-metropolitan areas have no “Special Si”.

Therefore, this study aims to raise the issue that the population threshold for “Special Si” is likely to deepen regional imbalances and that a review of the population threshold for “Special Si” is necessary for true decentralization and regional balance.

Accordingly, based on demographic changes and expert opinion surveys, this study proposes a review and revision of the population criteria for special cases in Article 198 of the Local Autonomy Act and Enforcement Decree 118 of the same Act.

Keywords : Special Si, non-metropolitan area, Demographic, criteria

* Senior Researcher, Changwon Research Institute, jsg22@chari.re.kr