



대도시와 특례시 제도 안착을 위한 입법과제



☎ 박상우
☎ 수원시정연구원 연구기획실장
✉ drpeking@suwon.re.kr

한국의 「지방자치법」상 대도시는 인구 50만 이상의 도시이다. 2020년 세계인구조사(World Population Review 2020)에 의하면, 인구 50만 이상의 도시는 약 1,170개이며 특례시로 명명하기로 한 인구 100만 이상의 도시는 557개이다. 인구 100만 이상인 특례시 인구규모로 본다면, OECD 국가 중에는 57개 도시가 있으며, 그 중 미국이 14개로 가장 많으며, 일본이 13개, 한국이 11개로 그 뒤를 잇는다. 한국의 기초단체 중 가장 규모가 큰 수원과 비슷한 규모의 도시는 대략 델러스(133만), 밀라노(135만), 뮌헨(147만) 등으로 이들 도시는 해당 국가의 국제도시(global city)로의 중심역할을 하고 있다. 우리가 잘 알고 있는 프랑크푸르트 등 유럽의 대도시의 인구는 80만이 넘지 않는다.

주민자치를 실시하건, 단체자치를 실시하건 중요한 것은 “행정주체가 시(주)민의 복리증진을 위해 행정수요를 충족시켜야한다.”는 것으로 그 본질적인 역할은 같다. 이러한 측면에서 한국 자치단체의 자율성과 외국의 것은 상당한 차이가 있다. 대도시 행정의 특징은 인구의 과밀화로 인한 기반시설의 증대와 인적 교호작용으로 인한 행정수요의 팽창과 복잡화로 요약된다, 이러한 관점에서 “시·군·구 또는 기초단체라는 하나의 범주로 묶어 비슷한 테두리 내에서 인위적인 법에 의해 제한적 행정서비스를 제공하는 것이 올바른 방향일까?”하는 근원적인 질문을 하게 된다.

이러한 근원적인 질문은 가치의 충돌로도 나타난다. 한국 「헌법」과 「지방자치법」 및 관련법들의 기본적인 정신은 ‘국토의 균형적 발전’이다. 이러한 전통적 가치는 팽창하는 행정수요를 충족시키고 도시의 경쟁력을 높이려는 대도시의 가치와 충돌할 가능성이 높다. 즉 대도시는 ‘도시 경쟁력이 국가경쟁력’이라는 새로운 가치를 추구하며 자기 경쟁력을 높이려 함에 따라 국가 전체의 균형을 추구해야 하는 중앙정부와 다른 입장을 취하게 되기 때문이다. 이론적으로는 두 가치의 공존은 가능하지만, 행정수요 충족과 도시 경쟁력 확보를 위해 대도시가 권한확보에 주력하게 될 경우, “동일 단체, 동일 권한”이라는 법리가 작용하여 일선에서는 두 가치의 충돌이 불가피하게 발생하게 된다.

그간 대도시는 시·군·구라는 동일단체에서 벗어나기 위

한 노력을 경주하여 왔는데, 그것이 대도시 특례제도이다. 한국의 대도시 특례제도의 연원은 1949년 제정 「지방자치법」이다. 법 145조에는 ‘인구 50만 도시에는 구’를 둘 수 있도록 특례를 부여하였다. 물론 ‘특례’라는 용어를 법적으로 처음 사용한 것은 1962년 「서울특별시 행정특례에 관한 특별조치법」이다. 그 후 직할시·광역시 등의 제도가 생성되어 상당한 권한이 부여되었고, 1988년 제1차 「지방자치법」 전부개정 당시, 제10조에 “인구 50만 이상의 도시에서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.”고 규정함으로써 기초단체의 지위지만 권한이 상대적으로 많은 대도시 제도가 탄생하게 되었으며, “동일 단체, 동일 권한”이라는 기준이 깨지게 된다. 더구나 2004년 「지방자치법」 개정에서는 제161조의 2를 신설, 대도시라는 명칭까지 부여받게 되어 기초단체의 서열화가 이루어진다.

나아가 수원 등 자연적으로 인구가 100만이 넘는 거대 기초단체가 출현하게 되었는데 이는 대도시 인구기준에 2배가 넘는 것이어서 더 많은 자치의 자율권을 요구하게 된다. 이러한 거대 기초단체는 광역시에 준하는 자율성 확보를 위해 「지방자치법」 제2조를 개정해 독립된 자치단체의 종류를 요구하기에 이른다. 그러나 기존 지방자치체계의 안정성을 중시하는 사회적 분위기에 좌절되어, 제2차 전부개정 「지방자치법」 제198조에 의해 기존 대도시 제도와 비슷한 형태의 기형적인 특례시 제도가 형성되기에 이른다.

이러한 맥락에서 내년에 시행될 「지방자치법」 및 그 시행령은 몇 가지 문제점을 포함하고 있다. 우선, 법 제198조 제2항 1호에 의해 인구 100만 이상을 특례시라고 명칭을 부여받았으나, 그에 따른 구체적 특례권한을 부여받지도 못하였으며 그 방향성조차 가늠하기 어려워 모호한 입장에 처해 있다. 이는 실익이 없이 또 다른 형태의 대도시를 형성한 것이어서, 그 실효성에 문제가 제기되고 있다.

이에 행정안전부는 특례시들의 요구에 어쩔 수 없이 ‘21.7.31 일자 시행령(안)에 별표 4를 만들어 기존 별표 3과 같은 형태의 ‘인구 100만 이상 특례시가 단독으로 처리할 수 있는 사무’를 성문화 했는데 이는 더 큰 논란거리이다. 첫째, 시행령(안)상 특례시 특례사무를 규정한 별표 4

는 「지방분권법」 제 43조에 규정한 9개 사무를 열거한 것에 불과해 새로울 것이 없다. 사실, 현행 「지방자치법시행령」에 별표 3은 단체장 직선제 이전에 예시적으로 만든 과거의 입법 예인데 이를 왜 답습하였는지 논리적으로 이해하기 곤란하다. 둘째, 시행령(안) 별표 3 역시 현재 심의 중인 “제2차 지방일괄이양법(안)”의 사무를 다수 포함시켰는데, 정부의 심의과정과 국회의 의결과정에서 수정이 있을 경우, 시행령(안)의 신뢰성은 크게 훼손될 것이다.

사실 「지방자치법시행령」 상의 별표는 1~3까지 큰 논란거리였다. 첫째, 사무를 예시하였다고 하지만 실제 집행과정에서는 ‘예시’가 아닌 ‘열거’로 해석되어 그 범위를 벗어난 행정행위는 불가하였다는 것이다. 둘째 시행령의 별표가 “다른 개별법에 규정된 지방 사무를 기속할 수 있는지?”에 대한 법리적 문제가 있다. 셋째, 더 큰 문제는 19,000여 개에 이르는 지방 사무를 물리적으로 선별해, 국소적으로 별표에 담을 경우 ‘자승자박의 꼴’이 된다는 것이다.

다음으로 법 제198조 제2항 제2호는 더 큰 혼란을 가중시킨다. 제2호는 실질적 행정수요, 균형발전, 지방소멸을 고려해, 행안부 장관이 지정하는 자치단체에 특례를 부여하게 되어 있다. 이를 구체화한 시행령(안) 제120~121조에서는 그 대상의 기준을 정하고 제122조에는 ‘자치단체특별심의위원회’를 두어 특례 심의를 하도록 되어 있다. 하지만 실질적 행정수요 및 균형발전에 의해 선정하는 도시의 기준이 구체적이지 못하며, 지정되더라도 특례시 권한과의 차별성이 주어지지 않는다면 입법 낭비가 될 가능성이 크다. 부수적으로 앞의 기준에 의해 지정된 도시가 특례시에 준하는 권한을 부여받는다 하더라도, 「지방분권법」을 비롯한 개별법에 “인구 100만 이상 도시”라고 규정된 14가지의 사무를 수행하는 데에는 법 개정 없이는 법리적으로 무리해 보인다.

끝으로 예정 「지방자치법 시행령(안)」 제122조에서 규정하고 있는 행정안전부장관이 위원장인 ‘지방자치단체특별심의위원회’의 권능과 역할의 문제이다. 시행령으로 규정된 위원회의 권능이 국회의 의결에 의해 실행되고 있는 다



른 개별법에 정한 지방 사무를 기속할 수 있는가의 문제이다. 또한 그 역할에 있어 법정기구인 ‘대통령소속 지방분권위원회’의 기능과 중첩될 수 있어 그 경계를 명확히 할 필요가 있다.

최근에 갈등양상을 보이는 대도시의 문제는 바로 거대 도시를 과거의 틀 속에서 “동일 단체에 동일한 권한을 부여한다.”는 개념에서 시작이 된다. 이러한 틀 속에서 대도시·특례시 제도라는 것은 기초단체를 서열화하는 딜레마를 유발할 수밖에 없는 만큼, 「지방자치법」 제2조의 자치단체의 종류부터 재검토해야 한다. 세종시, 제주도 등 특별자치단체도 안정화 단계에 진입했고, 광역시에 대한 폐해도 적지 않으며, 인구감소의 속도도 빨라지는 만큼, 장기적, 거시적 안목 속에서 지방자치체계에 대한 생산적이고 체계적인 논의를 시작해야 할 때다.