

# 행정통합 기반 특별자치 실현과 제도적 과제

## : 대구경북특별법·대전충남특별법 비교를 중심으로

### Realizing Special Self-Governance based on Administrative Integration and Its Institutional Challenges

: A Comparative Analysis of the Daegu-Gyeongbuk Special Act and the  
Daejeon-Chungnam Special Act

김 흥 주\*  
Kim, Heung Ju

#### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 배경 및 분석 틀
- III. 행정통합 특별법 추진과정 및 권한 특례유형 진단
- IV. 특별자치 실효성 강화를 위한 제도적 개선 방향
- V. 결론

본 연구는 5극 3특 정책의 일환으로 논의되는 '대구경북특별법', '대전충남특별법'을 면밀히 분석·진단해 행정통합특별법의 목적과 취지를 분명히 해야 할 필요가 있다는 점을 제시하는데 그 목적이 있다. 무엇보다 통합특별시가 단순히 행정구역을 합친 물리적 통합에서 벗어나 실질적 특별자치를 실현하기 위해서 특별법에 상응하는 목적과 비전이 분명히 담겨야 하며, 실질적 권한을 행사할 수 있는 제도적인 장치가 있어야 함을 강조한다. 이를 위해 양 특별법에 제시된 법적·제도적 한계를 살펴보고, 통합특별시가 고도의 자치권을 확보할 수 있는 방안을 제안하였다. 구체적으로 살펴보면 먼저 지역의 비전과 주민의 요구가 반영된 법제명, 광역단위의 행정통합의 절차적 정당성 강화를 위한 법적근거를 보완해야 할 필요성을 제시하였다. 둘째, 보통교부세 정률제 등 재정특례 강화와 기준인건비 적용 배제, 이를 통한 조직 및 인력운영의 자율성 확보 등이 필요함을 확인하였다. 셋째, 시·군·구, 읍·면·동의 기능강화, 주민주도의 지방민주주의 활성화 등 다수준 거버넌스 구축, 지방의회 역할 및 권한 강화, 교육자치와 자치경찰제도의 통합특별시에 맞는 제도 재설계 등 자치제도

\* 세종연구원 책임연구위원

논문 접수일: 2026. 1. 19. 심사기간: 2026. 1. 19. ~ 2026. 3. 3. 게재확정일: 2026. 3. 3.

측면의 특례를 보완해야 함을 설명한다. 마지막으로 자치제도에 대한 부분과 함께 지역의 비전과 특성을 반영한 규제완화 및 산업진흥 특례를 발굴 제안해 통합특별시로서 그 위상과 역할을 분명히 정립해야 할 것을 강조하였다. 특히, 조례특례(제5유형) 중심의 특례발굴 제안과 함께, 중·장기적 측면에서 포괄적 권한이양을 통해서 입법적 자율권의 실질적인 완성이 가능할 수 있음을 시사한다.

□ 주제어: 광역행정통합, 통합특별시, 자치제도 특례, 규제완화·산업진흥 특례

This study aims to clarify the purpose and intent of the Special Act on Administrative Integration by meticulously analyzing and diagnosing the 'Special Act on Daegu-Gyeongbuk' and the 'Special Act on Daejeon-Chungnam,' which are discussed as part of the '5-Pole, 3-Special' policy. Above all, this study emphasizes that for an Integrated Metropolitan City to move beyond a mere physical merger of administrative districts and realize substantial special autonomy, the Special Act must embody a clear vision and objective, accompanied by institutional mechanisms for exercising actual authority. To this end, the study examines the legal and institutional limitations presented in both Special Acts and proposes measures for the Integrated Metropolitan City to secure a high level of autonomy.

The specific findings are as follows: First, it suggests the need to supplement the legal titles of the acts to reflect regional visions and resident demands, while strengthening legal grounds to enhance the procedural legitimacy of wide-area administrative integration. Second, it identifies the necessity of strengthening fiscal privileges, such as a fixed-rate system for the Ordinary Shared Tax, and ensuring autonomy in organizational and human resource management through exemptions from the Standard Personnel Cost System. Third, it explains the importance of complementing self-governing institutional privileges, including the reinforcement of functions for lower-level municipalities(Si/Gun/Gu and Eup/Myeon/Dong), the establishment of multi-level governance to activate resident-led local democracy, the enhancement of local councils' roles, and the redesign of educational autonomy and autonomous police systems tailored to the Integrated Metropolitan City. Finally, alongside institutional aspects, the study proposes the discovery of deregulation and industrial promotion privileges that reflect regional characteristics to clearly establish the status and role of the Integrated Metropolitan City. In particular, while suggesting the discovery of privileges centered on Ordinance-based Privileges(Type 5), it implies that the substantial completion of legislative autonomy can be achieved through comprehensive transfer of authority in the mid-to-long term.

□ Keywords: Wide-area Administrative Integration, Integrated Metropolitan City, Special Privileges for Self-governing Systems, Special Privileges for Deregulation and Industrial Promotion

## I. 서론

2000년대 이후 주요 선진국에서는 획일적 분권방식에서 벗어나, 지방정부의 행·재정적 능력, 정책의지, 정책성과 등을 고려한 권한의 차등적 이양을 말하는 소위 차등적 분권제도가 도입·운영되고 있다. 우리나라 역시 지역의 자치역량, 특수성, 그리고 국가의 정책목표를 고려한 분권전략을 마련할 필요성이 지속적으로 제기되어 왔다(하혜수, 2018; 주희진 외, 2023; 김홍주 외, 2024). 이러한 측면에서 일반자치와는 다른 ‘특별자치’ 제도가 도입·운영되고 있으나, 특별자치의 개념은 현 「지방자치법」에서 지역의 고유한 특성을 반영한 권한의 실질적 보장이 필요한지에 대한 명확한 규정이 미흡하며, 이에 대한 방향성에 관한 논의 역시 충분히 이루어지지 않았다. 다만, 「지방자치법」 제2조, 제197조에서 보듯이 특별자치는 일반 광역지방자치단체와는 차별되는 독립적인 법인격을 가지며 인사·조직권, 조례·규칙 제정권, 그리고 재정권 등에서 일정 수준 차등적 자치권을 보장받는 광역지방자치단체로 판단·해석하는 것으로 보인다.

광역단위의 행정통합은 이번 정부에서 중요하게 논의되고 있는 ‘5극 3특’ 정책의 일환으로 수도권집중억제, 국가균형성장을 목표로 하며 중앙정부의 획기적 권한이양과 이를 통한 분권의 실험적 성격을 갖는다.<sup>1)</sup> 이 중에서 5극은 초광역적 협력에 대한 부분인데, 초기에는 광역연합이 우선시 되다가 최근 대전·충남을 시작으로 광주·전남, 그리고 대구·경북 지역 등을 중심으로 행정통합의 중요성이 더 커지게 되었다.<sup>2)</sup> 이러한 광역지방자치단체의 행정통합은 단순한 규모를 키우는 것을 넘어, 중앙정부와 지방정부 간 권한 관계의 재편을 위한 중요한 전환점이 될 수 있다. 따라서 통합특별시의 특별법에 담긴 특별자치(고도의 자치권, 실질적 지방분권 등)를 위한 목적과 비전을 명확히 이해하는 것이 매우 필수적이며, 통합특별시가 실질적 권한을 확보하고 그 기능을 효과적으로 수행하도록 자치제도 특례, 규제완화 및 산업진흥 특례 등 핵심적 권한을 통합특별시 근거법에 반영해 그 실효성을 확보해야 할 필요성이 있다. 이에 본 연구는 두 가지 목적을 가지고 살펴보고자 한다. 첫째, 대구·경북이 중심이 되어 만든 가칭 「대구경북통합특별시 설치 및 운영에 관한 특별법」(이하 대구경북특별법), 성일중 의원이 대표 발의한 「대전충남특별시 설치 및 경제과학수도 조성을 위한 특별법안」(이하 대전

1) 국가균형성장의 동력을 마련하기 위한 차원에서 수도권(서울, 경기, 인천), 충청권(대전, 세종, 충남, 충북), 호남권(광주, 전남), 동남권(부산, 울산, 경남), 대경권(대구, 경북)을 중심으로 초광역적인 협력을 고려한 5극, 제주·강원·전북특별자치도를 중심으로 특별한 자치권 부여를 고려한 3특은 현정부의 국정 과제로 추진 중이다.

2) 행정통합에 관한 논의는 윤석열 정부시기 대구·경북 지역에서 먼저 제기된 바 있다. 그러나 현 정부는 ‘5극 3특’ 논의와 연계된 행정통합논의를 본격화 하고 있으며 그 과정에서 대전·충남의 행정통합 논의가 먼저 이루어진 바 있다.

충남특별법)의 주요 내용을 분석하여 통합특별시 권한 특례 유형을 면밀하게 살펴보고자 한다. 그리고 둘째, 행정통합특별법의 비전, 법적근거, 자치제도 특례, 그리고 규제완화와 산업진흥특례의 방향을 제시함으로써 향후 통합특별시가 권한의 차등화에 기반한 ‘실질적 특별자치’ 모델로 나아가기 위한 입법화 전략을 마련하는데 기여하고자 한다. 통합특별시에 대한 담론이 최근 활발하게 이루어지는 가운데, 행정통합을 위한 특별법과 관련된 면밀한 분석과 방향성 검토가 현재까지 자세히 다루어지지 못했다는 점에서 본 연구는 통합특별시에 담긴 특별법의 정책 방향성에 대한 시사점을 제공한다는 측면에서 의의가 있다.

## II. 이론적 배경 및 분석 틀

### 1. 특별자치의 의미 및 법적근거

#### 1) 특별자치의 의미

##### (1) 특례와 차등분권: 특별자치의 제도적·이론적 기반

특례(特例)는 사전적으로 ‘특별한 예’를 의미하며, 법제적 의미로 보면 일반적인 규율과는 달리 특수하거나 예외적인 상황에 적용되는 법령 혹은 규정을 가리킨다(전대욱·유수동, 2022; 김홍주 외, 2024). 이는 모든 대상에 동일하게 적용되는 획일적 제도운영에서 벗어나, 특정 지역 및 대상이 지닌 고유한 특성을 고려해 보다 차별화된 권한을 부여하는 제도적 장치로 이해할 수 있다. 이러한 점에서 특례는 지방자치단체 간 자치권 수준과 내용이 동일하지 않다는 것을 전제로 차등분권의 개념과 연결된다. 이렇듯 차등분권은 지방자치단체를 획일적으로 취급하는 기존의 분권적 논리와 달리, 각 지방자치단체의 인구규모, 행정수요, 재정력, 자치역량, 그리고 지리적 특성 등 수준에 따라 자치권을 부여해야 한다는 인식에 근거하는 개념이다(하혜수, 2018; 이진수, 2020). 1988년 「지방자치법」 전부개정 당시 특례의 개념이 명시적으로 등장했는데, 당시 개정법 제10장에 ‘서울특별시 등 대도시 행정의 특례’를 규정하고 동법 제161조에서 “서울특별시의 지위·조직 및 운영에 있어서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률이 정하는 바에 의하여 특례를 둘 수 있다”고 명시한 바 있다. 이 당시 서울이 수도로서 지니는 행정적, 정책적인 특수성을 법적으로 인정한 규정이라는 점에서 매우 중요한 의미를 가진다고 할 수 있다.

이후 「지방자치법」에 특례에 대한 명시적인 조항 외에 지방자치단체 간 차등적인 제도적용을 위한 규정이 포함된다. 현행 「지방자치법」 제2조 제1항에 의하면 ‘특별’한 지위를 갖는 광역지방자치단체 유형을 명확히 규정하고 있다. 즉, 동법 제2조 제1항은 광역자치단체의 유형으로 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도를 명시하고 있으며, 제2조 제3항에서는 특정한 목적 수행을 위해 필요한 경우 별도의 특별지방자치단체를 설치할 수 있도록 하고 있다. 동법 제2조 제2항은 자치구의 자치권의 범위를 시·군과 달리 정하는 규정, 나아가 제197조 제1항은 서울특별시는 수도로서의 특수성, 동조 제2항은 세종특별자치시, 제주특별자치도의 경우 행정체제의 특수성을 고려해 지위·조직 및 운영에 대해 특례를 인정하고 있다. 아울러 동법 제198조는 서울특별시, 광역시, 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시와 인구 100만 이상 대도시 등을 대상으로 행정·재정 운영 및 국가의 지도·감독에 관한 특례를 둘 수 있도록 규정하고 있다. 따라서 특별자치시·도는 「지방자치법」 상 일반적인 지방자치제도를 기본 전제로 하지만, 예외적으로 특례가 인정되는 제도적 지위에 있기에 자치권을 차등적으로 부여되는 논리가 제도적으로 보장되어 있다고 평가할 만 하다(조성규, 2024). 그럼에도 불구하고, 법률상에 특별자치시·도라는 유형이 일반자치시·도에 비해 그 권한이 실질적으로 큰 자치권을 보장해야 하는 것인지, 아니면 단지 행정구역상 명칭 구분에 보다 명확한 학술적 법적인 정의가 제대로 정립하지 못한 한계는 있다고 판단된다.

## (2) 특별자치의 의미 확장: 차등분권을 넘어선 특례의 질적 전환

특별자치의 법적·이론적 근거는 차등분권의 논리 위에서 설명될 수 있으나, 이를 차등분권의 한 유형을 이해하기에는 한계가 있다는 지적이 제기된다(김홍주·민기, 2025). 특히, 민기(2024)와 김홍주·민기(2025)는 특별자치시·도에 부여된 국가로부터 권한이양이나 행·재정적 특례를 자치권이라는 단순한 집합으로 파악하는 것은 실제 한국적 맥락에서 특별자치의 본질을 충분히 설명하지 못하는 제한적 접근임을 설명한다. 해외사례에서 다루는 차등분권은 모든 하위 지방정부에 권한을 동일하게 주는 것이 아니라 각 지역의 정치·경제·문화적 상황에 따라 다른 수준의 권한을 부여하는 것이며 이는 지방자치단체 간 권한의 양적 차이를 포괄하는 개념이다. 따라서 이러한 차등분권은 이미 헌법적 보장이 된 경우가 많으나, 우리의 경우 ‘특별법’이라는 경로를 통해 우회하는 방향으로 자치권을 확보할 수 있는 가능성을 열어놓았기에 특별법에 의한 고도의 자치권을 학술적으로 브랜드화한 것이 바로 특별자치로 이해할 수 있다.<sup>3)</sup> 특별자치는 차등분권의 이론적 기초위에 “고도의 자치권이 부여된 지방정부가 지

3) 본 연구에서 특별자치의 개념을 주장하는 이유는 기존 특례시와 질적으로 차별화된 ‘입법적 형성권’을 본질적으로 강조하기 위함이다. 즉, 인구 100만 이상의 특례시가 수행하는 분권의 경우 보다 특별자치

역의 특성과 여건에 기초해 규제정책과 산업진흥 정책의 입법형성 및 정책형성에 관한 자율권을 행사함으로써, 개인과 지방기업이 생산요소들 간의 새로운 결합을 혁신적으로 시도할 수 있는 제도적 환경과 기반을 조성하도록 보장된 자치 형태'로 정의될 수 있다(민기, 2024:9; 김흥주·민기, 2025). 본 연구에서 정의하는 '특별자치'는 단순한 권한이양이나 특례의 확대를 넘어서, 지방정부가 국가와 구별되는 독자적인 정책결정 주체로서 기능하는 '고도화된 차등분권 모델'로 이해할 수 있을 것이다. 즉, 한국적 맥락에서 해외의 연방제적 요소를 가미한 제도적 실험으로 단순 특례와 차별되는 지점인 것이다(민기, 2023). 이러한 자율적인 기반은 지방정부로 하여금 규제완화와 산업진흥을 통해서 생산요소와 창의적인 결합을 주도하게 하며 결국 지방이 단순 집행기구에서 벗어나 지역발전을 견인하는 정책주체로서 그 패러다임을 전환시키는 핵심기제로 보고 정의하고자 한다.

## 2) 특별자치의 법적 근거와 행정통합 논의의 구조적 한계

「헌법」제117조 제1항에서 “지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 규정함으로써 지방자치단체의 자치권을 보장하고 있다. 이는 지방자치단체를 단순히 행정사무를 집행하는 기관으로서 보는 것이 아니라, 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산의 취득·이용·처분권, 그리고 행위능력을 갖춘 독립된 행위주체로 전제하여 해석할 수 있다(주희진 외, 2023). 이러한 헌법적 토대에서 특별자치 역시 자치권에 대한 정당성을 확보하고 있는 것이다. 앞서 「지방자치법」 제197조에 제1항 및 2항에 각각 수도로서, 그리고 행정체제로서의 특수성 언급한 바 있다. 행정체제의 특수성은 세종과 제주에 한정된 논거로서 강원특별자치도와 전북특별자치도는 그 특수성이 「지방자치법」 상에 명문화되지 못한 한계를 지닌다. 여기서 행정체제란 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하, 지방분권균형발전법) 제2조 제시되듯 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”의미한다. 세종특별자치시와 제주특별자치도는 시·군·구를 두지 않는 단층제적 광역자치단체라는 점에서 계층구조상의 특수성을 부여받은 것으로 해석될 수 있다. 한편 지방자치단체의 행정통합과 관련된 법적 근거는 「지방자치법」과 ‘지방분권균형발전법’에 의해 제시되어 있으나, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체 등

의 경우 양적인 차원의 권한이양을 넘어 지방정부의 독자적인 정책결정 주체로서 의미를 부여하는 것을 의미한다. 이는 현재 우리나라의 단일국가체제 안에서 지방의 자율성이 극히 제한되어 있다는 것을 감안하면 이러한 법체계의 경직성을 돌파하는 연방제적 자율성을 부분적으로 가미한 고도화된 자치권을 가진 모델로 이해할 필요성이 있다.

지방자치단체 간 협력적 제도는 「지방자치법」 제8장(지방자치단체 간 상호 간 관계), 제12장(특별지방자치단체)에 규정되고 있을 뿐 아니라, 제11장 행정특례 규정(제197조, 제198조) 역시 광역 및 기초지방자치단체의 물리적 행정통합을 직접적으로 규율하는 규정이 아니다. 이와 같은 맥락에서 「지방자치법」 제110조는 지방자치단체의 폐지·설치·분할·합병 시 단체장의 직무대행에 관한 절차를 규정한 조항으로, 행정통합 자체를 규율하는 근거로 보기 어렵다(신정규, 2025).

이에 반해 ‘지방분권균형발전법’은 기초지방자치단체의 통합에 대해서는 비교적 상세한 규정을 두고 있다. 동법 제2조에 지방자치단체의 통합과 통합 지방자치단체의 개념 정의, 제44조~제47조에 따르면 통합 지방자치단체의 설치, 통합절차, 명칭 등을 규정하고 있으나, 제45조에 따르면 실제 시·군·구 단위의 통합을 전제로 하고 있다. 결국, 현행 「지방자치법」과 ‘지방분권균형발전법’은 광역단위 행정통합에 법적인 지위와 권한 수준에 대한 명확한 수준뿐 아니라 구체적 절차 역시 제공하지 못한다. 그럼에도 불구하고 최근 대전·충남, 광주·전남, 대구·경북 등 광역지방자치단체 간 통합 논의는 「지방자치법」 제5조(또는 제6조)가 정한 지방자치단체의 폐지·설치·분할·합병에 관한 일반 규정을 근거로, 법률 제정을 통해 통합을 추진하려는 방향으로 전개되고 있다. 물론 광역단위의 행정통합을 전면적으로 금지하는 법률 조문이 존재하지 않는다는 점에서 형식적인 가능성을 인정한 시도로 평가되며, 기초지방자치단체의 통합 사례에서 검증된 주민의견 수렴절차를 거쳐 민주적 정당성이 확보된다면 이는 「헌법」 제117조에 따라 지방자치권에 대한 본질적 보장 원칙이 있다고 판단되기에 「헌법」 제117조에 명시된 ‘지방자치단체의 존립성’과 직접적으로 충돌한다고 보기도 어렵다. 그러나 이러한 접근은 어디까지나 형식적 법치주의 차원의 근거에 의존한 것으로 현행 「지방자치법」은 광역지방자치단체 통합 이후 행정체제, 기능배분, 그리고 권한구조 등에 대한 실질적 규율은 결여하고 있으며 ‘지방분권균형발전법’ 역시 광역단위 통합을 전제로 한 제도적 틀이 마련되어 있지 않다는 한계는 존재한다. 특히 통합 광역지방자치단체의 경우 기존 광역자치단체와 비교해서 행·재정상 특례를 포함한 고도의 자치권을 부여해 실질적인 통합의 효과와 지속성을 확보하고자 하는 경우, 단순한 설치와 합병 규정만으로 특별자치 모델의 실험을 정당화하기 어렵다. 이는 세종특별자치시, 제주특별자치도와 같은 특별자치시·도에 행정체제의 특수성을 명시적으로 인정하는 법률적 근거가 마련되어야 함을 의미한다. 이러한 점에서 현행 「지방자치법」 상 광역단위의 행정통합은 법적으로 가능하더라도 실질적 자치권을 보장하거나 절차적 정당성 측면에서 한계가 있기 때문에 광역단위 행정통합에 관한 명확한 입법적 정립이 여전히 중요한 과제로 남아 있다고 평가할 수 있다.

## 2. 선행연구검토

특별자치의 법적 근거가 되는 국내 특별법에 관한 선행연구를 살펴보면 첫째, 특정한 지역이 아닌 특별자치시·도 전체를 대상으로 한 특례, 맞춤형 분권 및 운영방안에 대한 연구, 둘째, 제주특별자치도를 대상으로 한 권한이양 유형을 분류한 연구, 셋째, 강원특별자치도, 경기북부특별자치도를 대상으로 한 지위확보, 특례발굴, 법적과제 및 전략을 분석한 연구, 그리고 넷째 세종특별자치시를 중심으로 자치제도, 규제완화와 산업진흥 관련 특례 발굴을 중심으로 한 연구, 그리고 마지막으로 광역지방자치단체의 통합이 중요한 화두로 떠오르는 상황에서 통합특별시에 근거가 되는 특별법안을 중심으로 한 연구로 나누어 볼 수 있다.

먼저, 특별자치시·도의 특례, 분권, 그리고 운영방안에 대한 전반적 관점에 대한 연구이다. 최지민 외(2022)는 특별자치시·도의 행정체제의 특수성에 대한 개념, 진단과 특례와의 관계, 법제사항 정비 등을 중심으로 검토하여 제언방향을 제시하였다. 김홍주(2023b)는 재정특례의 확보는 특별자치시·도의 자치권 확보 뿐 아니라 위상제고에 매우 중요함을 제시하였다. 그리고 각 특별자치시·도별 특별법을 각기 비교해서 그 한계와 시사점을 도출하고 특별법 개정 방향성을 제시하였다. 주희진 외(2023)는 차등적 분권 시각에서 특별자치시·도에 맞는 자치 모델을 검토하였다. 그 중 행정체제의 특수성을 고려한 진단기준 마련과 그에 따른 맞춤형 모델 및 운영방안을 제시하였다.

둘째, 제주특별자치도를 대상으로 한 권한이양 유형별 분석과 그에 따른 시사점을 제안한 연구이다. 민기·홍주미(2017)는 권한이양과 함께 그 유형을 협의의 권한이양, 사무이양, 조례 특례, 법적특례, 그리고 권한창설 특례로 구분해 분석을 최초로 시도하였으며 동시에 중앙행정권한의 중앙이양에 소요되는 비용을 산정하는 연구를 수행하였다. 민기·홍주미(2017)의 연구를 토대로 민기·하혜수(2023)는 제주특별법 조문에 담긴 6,010건의 권한 특례를 분석하였으며 그 중에서 입법적 자율성이 상대적으로 높은 조례특례의 비율이 높지 않다는 점을 고려해 일반법, 혹은 시행령에 있는 사항을 조례로 할 수 있도록 특별법을 보완해야한다고 주장한다. 민기(2023)는 제주특별자치도를 대상으로 중앙의 권한이양, 현행 제주특별법에 이양된 권한특례의 한계점, 조례특례와 같은 입법적 자율성 강화, 그리고 궁극적 대안으로 포괄적 권한이양을 제안하였다. 민기(2024)는 제주특별자치도의 출범배경 및 연혁, 그리고 중앙행정권한의 이양, 권한특례 유형, 그리고 주요성과를 중심으로 분석하였다. 나아가 특별자치의 의미를 재정립해 특별자치도가 나가야 할 방향을 제시하였다.

셋째, 강원 및 경기북부 특별자치도를 대상으로 그 지위확보와 특례발굴, 그리고 법적과제 및 전략을 중심으로 한 연구이다. 금창호(2022)는 강원특별자치도의 설치를 위해 특별법상

지위특례를 우선 부여해야 할 것을 제시하면서 부수적으로 행정체제의 특수성을 통한 특례부여의 근거 확보, 그리고 각종 지원특례의 발굴을 제안하였다. 김재광(2022)은 경기북부특별자치도 설치에 따른 입법형식으로 특별자치도의 법적과제 및 전략, 지방의회 의견수렴, 주민투표와 관련된 법적과제와 전략, 그리고 메가시티 추진과 경기북부특별자치도의 신설과 정합성의 문제를 함께 검토한 연구를 수행하였다.

넷째, 세종특별자치시를 대상으로 기존 세종시법에 담긴 자치제도와 함께 규제완화와 산업진흥과 관련된 특례를 보완하는 방향을 제안한 연구이다. 김흥주·박상철(2020)은 세종시의 자치조직권 강화방안 마련을 위해서 세종시의 법적지위에 부합하는 권한부여를 특별법에 반영해야 함을 제시한다. 특히, 세종시법에 인건비성 예산총액에 따른 정원의 관리 배제 조항을 신설하는 등의 방안을 통해 자율적인 조직 및 인력 운영 강화 필요성을 제안하였다. 김흥주·안영훈(2021)은 세종시의 특성과 여건에 부합하는 중앙권한의 지방이양을 논의함에 있어 기존 단위사업 중심의 이양이 아닌 기능단위 중심의 권한이양 사무를 발굴하여 제안하였다. 나아가 장기적 측면에서 포괄적 권한이양이 필요함을 주장하였다. 김흥주(2023a)는 4개의 특별자치시·도의 특별법을 각기 비교해 세종시법을 면밀히 분석하고 평가한 연구를 수행하였다. 무엇보다 보통교부세를 중심으로 한 재정특례의 보완과 세종시의 미래비전에 맞는 시책발굴, 국가 정책분석, 세종시의 산업정책을 분석해 세종시에 적합한 특례사업군을 도출해야 함을 제안하였다. 김흥주 외(2024)는 세종시가 행정수도로서 그 지위를 확보하기 위해서 세종시의 특성에 맞는 규제분야의 특례를 새롭게 발굴·제안하여 사업특례를 반영하는데 참고가 될 수 있도록 하였다. 동시에 분권특례(자치제도)를 보완하여 세종시의 특성에 맞는 규제완화와 산업적 부분의 특례가 보다 적극적으로 발굴될 수 있어야 함을 제안하였다. 한편 김흥주·민기(2025)는 현행 세종시법과 세종시법 전부개정안을 분석하고 진단해 행정수도로서의 지위, 자족기능을 보완하기 위해 새로운 특례를 발굴·제안하였다. 이에 전부개정안에 담긴 자치제도 특례와 규제완화 및 산업진흥 특례를 중심으로 그 한계를 진단하고 국정과제, 세종시의 미래비전, 전문가 및 실무자 의견을 종합해서 전략산업과 특례대상 산업을 도출, 그리고 보통교부세 중심의 재정특례 등 자치제도 특례를 보완할 것을 제안한다. 김흥주·김용운(2025a)은 단층제 자치단체인 세종시의 행정체제의 특수성이 현행 보통교부세 산정체계에 충분한 반영이 이루어지지 못했다는 한계를 진단하고, 무엇보다 안정적 재원확보방안을 모색하는 연구를 수행하였다. 이를 위해 광역과 기초의 기능을 이중 반영하는 산정방식, 통계 값 감소에 따른 재정수요 하락 보정 상한선 설정, 국가시설 비과세에 따른 재정손실 보완을 위한 수요 보정방식 제안, 그리고 나아가 제주특별자치도와 유사한 정률제 도입을 통해 재정적 자율성, 실질적 자치권 강화를 제안한다.

마지막으로 광역지방자치단체 간 행정통합과 관련된 특별법 중심의 연구이다. 현재까지 국

내에서 광역단위의 행정통합 특별법을 직접 분석해 그 한계점을 진단하고 방향을 제시한 연구는 없으며 거의 대부분 행정통합 추진과정에서 나타나는 쟁점에 중점을 둔 연구가 주를 이루었다. 김남욱(2021)은 기초지방자치단체를 대상으로 한 행정체제 통합이 지방소멸 대응, 초광역 협력의 확산에 따라 광역단위의 통합문제로 확대되고 있음을 지적하고 있으며 대구·경북, 광주·전남 사례를 통해 광역행정통합의 배경, 전개과정 및 시사점을 분석하였다. 나아가 광역지방자치단체간 통합, 혹은 광역연합을 위한 자치권 보장, 특별법 제정 등 법·제도적인 개선방안을 제시하였다. 또한 신정규(2025)는 광역단체장 중심으로 추진된 행정통합은 정치적 상황에 따라 좌우되던 한계점을 지적하고 있으며 이러한 행정통합의 한계를 극복하기 위해 광역단위의 행정통합 추진과정을 법·제도적으로 체계화할 필요성을 제시하였다. 이를 위해 주민투표 의무화, 국가차원의 지원 및 조정기구 설치, 공문화 절차 도입을 핵심적 요소로 보고 지방의회 의결, 주민동의, 국가승인, 그리고 특별법 제정으로 이어지는 과정이 필요함을 제시하였다.

### 3. 권한 및 특례유형 분석의 이론적 배경과 분석 틀

#### 1) 통합특별시 특별법의 권한 및 특례 분석

본 연구는 통합특별시의 특별법에 담긴 실제 권한특례의 의미를 분석하기에 앞서, 기존 분권이론, 특히 차등분권이론에 대한 검토를 하였다. 전통적으로 차등분권이론은 지방정부의 지리적 특성, 자치역량 등이 상이한 조건을 고려해 특정 지역에 더 많은 권한을 부여할 수 있다는 점을 이론적으로 정당화 하였다(Repetti & McDaniel, 1993: 607; Curtice, 2006; Bevan, 2014; 하혜수, 2020; 민기·하혜수, 2023). 그러나 차등분권적 이론에 근거한 접근은 주로 특정지역에 얼마나 많은 권한을 부여할 것인가라는 양적 차원의 논의에 머무를 가능성이 크다. 따라서 권한의 양적인 확대를 넘어, 특별법을 통해서 부여되는 사무가 통합특별시의 실제로 얼마나 실효적인 결정권과 정책의 형성권을 담보해 줄 수 있는가를 파악하기 위해서는 다른 접근이 필요하다. 이에 권한위임(delegation)이 중앙정부가 법령에 근거해 소관사무의 일부를 처리하는 방식으로 최종적 책임은 여전히 중앙정부에 있다는 점(Collin, 2004)에 비해 권한이양(devolution)은 중앙정부의 권한이 지방정부로 이전된다는 점에서 공통점이 있지만, 권한의 귀속 및 책임소재, 그리고 자율성 측면에서 지방정부의 고유사무로 완전히 전환된 방식을 말한다. 이러한 권한이양의 구분을 전제로 보충성, 포괄성, 선 분권의 원칙이 제대로 구현되는지를 중심으로 살펴볼 수 있을 것이다.<sup>4)</sup> 나아가 Clark(1984)이 제시한 자율성 이론을 바탕으로, 중앙정부의 통제로부터 일정부분 자율성이 보장되는 소극적 자율성, 그리고

좀 더 지방정부가 독자적인 입법형성권을 행사할 수 있는 적극적 자율성의 확보를 매우 중요한 기준으로 바라볼 수 있다.

## 2) 권한 특례 유형의 분류체계 검토

본 연구에서 특별법을 통해 살펴보는 권한 특례 유형은 민기·하혜수(2023)의 분류기준에 따라 구분하고자 한다. 먼저, 제1유형인 특례창설이다. 특례창설은 일반법에 규정되지 않은 사항을 특별법에 새롭게 규정하는 것으로 일반자치단체에서 법적인 도입자체가 불가능한 정책을 통합특별시가 독자적으로 설계하고 추진할 수 있도록 하였다. 제1유형은 다른 시·도와 비교해 지역의 특성을 반영해 차별화된 정책을 형성할 수 있는 제도적 기반은 제공하나 특별법 상에 권한 부여이기 때문에 입법주체가 여전히 국회에 있다는 점에서 지방정부의 자율성은 특별법에서 허용한 범위 내 가능하다. 둘째, 제2유형은 법적특례로 일반법의 적용을 배제하거나 수정해 특별법에 한해 별도의 법적 규율을 적용하는 것이다. 통상적으로 “○○○법에도 불구하고 △△△ 사항을 특별법에 직접 규정한다”는 형식을 취한다. 이러한 법적특례는 일반법상에서 금지된 사항의 예외를 특별법상 가능하게 함으로써 정책집행의 여지를 확대한 점에서 자치권의 강화 효과를 가지나 여전히 입법주체가 국회에 있기에 여전히 재량권은 제한적이다. 제3유형은 집행권을 중앙행정기관의 장에서 지방자치단체 장으로 이양하는 것으로 권한이양이다. 이는 “○○○법 ○○조 규정에 따른 □□장관의 권한을 통합특별시장의 권한으로 한다”라고 보통 규정하고 있다. 다만, 제주, 강원, 전북특별법을 살펴보면 법조문의 형식에 따라 두 가지 차이가 나타난다. 즉, 장관의 권한을 단체장에게 이양하는 경우 지방정부는 권한행사만 하지 여전히 절차와 기준은 중앙정부가 설정한 법령에 구속되는데 반해 장관의 권한이양과 함께 조례제정권까지 이양하는 경우 자율성 수준이 상당히 높아지게 된다.

제4유형은 시행령 등 법규명령의 조례이양으로 사무이양에 해당한다. 즉, 시행령 등 법규명령에 의해 규정된 사항을 조례로 이양하는 것으로 “○○○법 ○○조에서 대통령령, 총리령, 부령으로 정하도록 한 사항을 통합특별시 조례로 정할 수 있다”고 규정하는 형식을 취한다. 사무이양은 단순히 집행사무의 이전에서 벗어나 지방정부의 입법수요가 자치법규를 통해 일정부 분 실현된다는 측면, 여전히 상위법률이 설정한 틀에서 제한적인 입법형성권의 확대를 평가할

4) 보충성의 원칙은 공적인 책무는 주민에 가장 가까운 정부기관이 우선 수행해야 한다는 원칙으로, 우리나라의 경우 ‘지방분권균형발전법’ 제33조 제1항을 통해 명문화하고 있다. 포괄성의 원칙은 권한이양시 단위사무의 본질적인 이양이 아닌 상호 연관된 사무를 일괄적으로 이양해야 한다는 원칙으로 동법 제33조 제2항에 그 취지를 확인할 수 있다. 마지막으로 선 분권의 원칙은 권한이양과 함께 실제 재정과 인력의 이관이 함께 이루어져야 하므로 동법 제33조 제3항에 그 취지가 명시되어 있으나, 실제 그 취지대로 운영되지 않고 있다(전훈, 2020; 민기·하혜수, 2023)

수 있다. 제5유형은 법률의 조례이양 방식인 조례특례이다. 조례특례는 일반법에서 정한 사항을 조례로 이양하는 것으로 “○○○법 ○○조에도 불구하고 통합특별시 조례가 정하는 바에 따라 △△할 수 있다”고 규정되는 형태를 취한다. 제5유형은 일반법에 규정을 배제해 지방자치단체가 조례를 통해 해당 사항을 직접 규율한다는 점, 그리고 조례입법권을 법률적 수준까지 확대했다는 측면에서 현행 법체계상 찾아보기 힘든 강한 자치입법권을 부여한 방식이다.

〈표 1〉 특별시의 권한 특례 유형 분석 방식

구분		형식	특징
제1유형	특례창설 (특별법 특례)	• 다른 법에 없는 사항을 □□□특별법에 규정함	• 일반지방자치단체 도입불가 • 지역적 특성을 반영한 차별화된 정책형성 가능 • 다만, 입법주체가 국회(특별법이 허용하는 범위 내 자율성)
제2유형	법적특례	• 일반법(○○○법)에도 불구하고 일반법과 다른 사항을 □□□특별법에 정함	• 일반법의 규제를 완화하거나 예외 인정, 특별시의 집행여지 확대 • 여전히 특별법이라는 법률적 차원, 재량권 행사는 제한적(입법주체가 여전히 국회에 있음)
제3유형	권한이양 (집행권 이양)	• 중앙행정기관의 장(□□장관)의 권한을 ☆☆☆특별시장의 권한으로 함	• 행정권의 귀속주체가 중앙정부에서 지방정부로 변경 • 다만, 권한이양의 실제 효과는 방식에 따른 차이가 발생
제4유형	사무이양 (시행령의 조례이양)	• 법규명령(대통령령, 총리령, 부령)을 조례로 정할 수 있도록 함	• 시행령의 수준까지 특별시 조례의 위상확대 • 입법수요의 일정부분이 자치법규를 통해 실현된다는 점에서 제한적인 입법형성권으로 의미
제5유형	조례특례 (법률의 조례이양)	• 일반법(○○○법)에도 불구하고 ☆☆☆특별시장은 △△△ 사항을 조례로 정함	• 조례입법권을 법률적 수준까지 확대 • 통합특별시의 지역적 특성과 수요를 잘 반영(적극적 자율성 보장)
제6유형	기타유형	• 목적, 정의, 절차 관련 규정으로 권한이양이나 특례와 관련 없는 일반사항을 규정함(특별법상 국가가 ☆☆☆특별시의 지원근거를 직·간접적 명시 포함)	

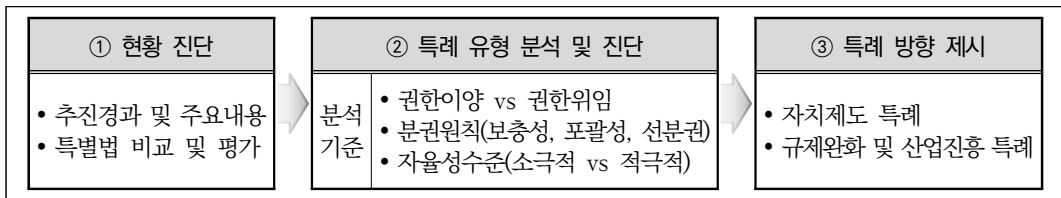
출처: 김홍주·민기(2024:35) 보완·재구성

### 3) 본 연구의 분석 틀

본 연구의 분석 틀을 제시하면 [그림 1]과 같다. 특별자치의 관점에서 ‘대구경북특별법’, ‘대전충남특별법’의 개정 방향을 모색하기 위해 먼저, 통합특별시의 법적근거가 되는 두 개의 특별법의 주요내용을 분석해 비교·평가하고자 한다. 둘째, 각각 특별법의 법조문을 권한 특례

유형에 따라 체계적으로 분석하여 특별법에 포함된 특례의 수와 그 유형을 파악하고 이를 바탕으로 향후 개선방향에 대한 시사점을 도출하고자 한다.<sup>5)</sup> 이러한 분석을 통해 본 연구는 향후 통합특별시가 특별자치의 목적과 그 취지에 부합하는 방향으로 나가기 위해 자치제도 특례, 규제완화와 산업진흥 특례의 구체적 방향을 모색하고자 다음과 같은 분석틀을 제시하고자 한다.

〈그림 1〉 본 연구의 분석 틀



### Ⅲ. 행정통합 특별법 추진과정 및 권한 특례유형 진단

#### 1. 대전충남·대구경북특별법(안) 추진경과 및 주요내용 비교

##### 1) 행정통합특별법 추진경과 및 한계

##### (1) 추진과정

행정통합에 대한 법제화 논의는 전국 17개 시·도 가운데 대구·경북이 가장 활발하게 논의했던 사례로 평가된다. 대구·경북의 행정통합은 이철우 경상북도지사와 권영진 대구광역시장의 상호합의 하 2020년 부터 본격적으로 추진되었으며 2022년 7월을 통합특별시 출발의 시점으로 설정해 속도감 있는 전개를 하였으나 결국 무산된 바 있다. 통합이 무산된 주요원인은 통합과정에서 시민주도적인 참여가 아니라 2020년 대구경북연구원이 수행한 연구보고서의 발표(총 267개 조문)와 함께 관주도적 방식으로 진행되다 보니 시민의 의견수렴절차가 부족했던 점으로 분석되고 있다. 특히, 대구·경북 지역 간 불균형은 행정통합에 대한 인식차이를 심화시켰을 뿐 아니라 경상북도내에서도 북부와 남부권 간 사회·경제적인 격차는 행정통합 자

5) 법조문별 권한과 특례유형을 구분함에 있어서 연구자의 자의적 판단(주관성)의 가능성을 최소화하기 위해 법률전문가 2명의 자문을 받아 이를 보완하였다.

체에 대한 찬반을 떠나 그 실익에 대한 인식차이를 여실히 보여주고 있다(신정규, 2025). 행정통합에 대해 일부 합의가 있을지라도 통합의 비용과 편익이 지역 간 불균등하게 배분될 것이라는 우려가 표출될 수 있기에 갈등요소는 항상 내재해 있다.<sup>6)</sup> 결국 대구·경북의 행정통합논의는 시민공감대의 형성 실패와 경북도지사와 대구시장 간 행정통합에 대한 논의를 중장기적 과제로 연기하는데 합의함에 따라 사실상 종결된 바 있다. 이후 2024년 민선 8기 들어 홍준표 대구시장과 이철우 경북도지사에 의해 행정통합 논의가 다시 재점화되어 동년 5월 17일 대구·경북 행정통합추진이 공식화되고, 동년 6월 4일 행정안전부장관, 지방시대위원장, 대구시장, 경북도지사가 참여하는 범정부 통합지원단이 구성되었다. 이어 2024년 11월 대구·경북 여론조사 실시 결과 대구지역 68.5%, 경북지역 62.8%로 통합에 대한 찬성비율이 현저히 높게 나타났으나 경북 북부지역의 경우 안동이 70.2%, 예천 66.7%, 영주 71.7%로 반대의 비율이 현저하게 높았던 점은 여전히 지역간 격차의 문제에 대한 부정적 인식이 해소되지 않았음을 보여주는 결과로 해석된다.<sup>8)</sup> 대구시는 '대구·경북 행정통합에 대한 의견제시'를 시의회에 제출해 2024년 11월 28일에 통과 되었으나, 경상북도는 경기북부지역의 강한 반발을 고려해 도의회에 안건조차 제출하지 못해 결국 대구·경북 행정통합 과제는 또 한번 중장기 과제로 분류되었을 뿐 아니라 행정통합추진단은 폐지되어 정책기획관실 내 광역정책팀으로 이관되게 된다. 결국 대구·경북의 행정통합은 인구 500만명 이상 규모의 경제를 실현하기 위한 차원에서 행정체제 개편의 필요성을 주장하였으나 청사이전문제, 관할구역 설정, 시·도민의 의견수렴 등에서 큰 이견이 발생해 여러 차례 난항을 겪고 그 동력이 상실하게 되었다.

대구·경북과 함께 최근 충청권의 행정통합 논의는 대전광역시와 충청남도를 중심으로 공론화 되었다. 초기의 행정통합에 관한 논의는 2020년 당시 허태정 대전광역시장의 대전과 세종의 행정통합에 대한 공식적 입장을 전달 한 바 있으나 당시 이춘희 세종특별자치시장은 행정수도로서 세종이 갖는 법적, 정책적인 위상이 훼손될 수 있다는 점을 들어 반대입장을 분명히 하였다(신정규, 2025).<sup>9)</sup> 이에 대전·세종 간 행정통합 논의는 큰 진척이 이루어지지 못한 채 중단되었으나 특정 도시 간 통합에서 충청권 전체를 포괄하는 방향의 논의가 활발하게 모색된 바 있다. 이러한 흐름은 행정구역을 하나로 통합하는 방식(행정통합)과 달리 지방자치단체 간 협력을 위한 기능조정 방식을 위해 현행 「지방자치법」에 근거해 특별지방자치단체인 '충청광역연합'의 탄생 계기가 되었다. 그럼에도 불구하고 행정통합의 논의는 2024년 하반기부터

6) 연세춘추, 통합의 꿈, 현실의 벽 - 대구·경북 행정통합의 갈등과 한계, 2024.09.22.

7) 신정규(2025)는 이러한 맥락에서 충분한 주민 의견수렴 절차가 결여 된 광역단위 행정통합은 지역사회 내부의 갈등과 불화를 오히려 증폭시킬 위험이 크다고 지적한다.

8) 광주전남 행정통합 추진방향 정책토론회 자료집(2026) 참고.

9) 뉴데일리 충청·세종, 이춘희 "대전세종통합 취지는 찬성"...사실상 '반대', 2020.10.22.

대전과 충남을 중심으로 다시 본격화되기 시작했다. 2024년 11월 이장우 대전광역시장과 김태흠 충청남도지사, 그리고 두 지역의 시·도의회 의장단은 대전·충남 행정통합 추진을 위한 공동선언문을 채택하면서 통합논의를 공식화했다. 그리고 동년 12월 24일 통합선언과 함께 각각의 시·도는 주민, 시민단체, 학계 전문가 등을 중심으로 ‘대전·충남 행정통합 민관협의체’를 구성하여 행정통합에 대한 사회적 공감대 형성, 제도설계를 병행하면서 행정통합을 주도하였다. 민관협의체는 본회의 5차례, 소위원회 활동을 포함하면 총 8차례의 회의를 통해서 통합의 기본방향, 통합특별시의 권한, 자치제도 특례에 대한 논의를 진행하였고 2025년 7월 14일 가칭 「대전충남특별시 설치 및 경제과학수도 조성을 위한 특별법안」 최종안을 확정해 양 시·도지사 및 시·도의회 의장에게 전달하였다.<sup>10)</sup> 최종안을 바탕으로 2025년 9월 30일 성일종 의원(충남 서산·태안, 국민의힘)을 대표로 한 45명의 국회의원이 「대전충남특별시 설치 및 경제과학수도 조성을 위한 특별법안」을 공동으로 발의하게 된다. 발의된 특별법은 총 296개 조항으로 구성되어 있으며 자치조직, 자치재정에 대한 특례, 국가사무의 단계적 이양 등 통합특별시의 실질적 자치권 강화를 목표로 하고 있다. 대전·충남 통합특별시에 대한 논의는 동년 12월 5일 이재명 대통령이 수도권 과밀화 문제에 대한 대안으로 행정통합의 필요성을 공식적으로 언급하였으며 12월 18일에 대통령과 여당 국회의원간 간담회를 통한 중앙정부 차원의 전폭적 지원의 의지를 재확인하였다. 이에 더불어민주당을 중심으로 동년 12월 24일 당내 비상기구인 ‘대전·충남 통합 및 충청지역 발전 특별위원회’를 구성하고 첫 회의를 개최하였으며, 기존 발의된 법안을 수정 입법하여 2026년 2월까지 관련 특별법을 국회에서 처리하고 같은 해 7월 1일 통합 자치단체를 출범시키는 것을 목표로 하고 있다. 이렇듯 ‘대구경북 특별법’은 ‘대구경북행정통합특별법안(임미애 의원 대표발의), 대구경북특별시 설치 및 한반도 중심축 조성을 위한 특별법안(구자근 의원 대표발의) 이 발의되었으며, 대전충남특별법(「충남대전통합특별시 설치 및 경제과학국방중심도시 조성을 위한 특별법안」)은 행정안전위원회 심사를 거쳤으나 법제사법위원의 체계·지구 심사 단계에서 계류 중이다.

## (2) 한계

현재 광역단위의 행정통합 논의가 매우 활발하게 진행되고 있지만, 현행법상 광역의 행정통합에 관한 구체적이고 통일된 절차 등 기준이 명확하지 않기 때문에 실제로 추진과정에서 지역별 정치적 환경과 중앙정부와 해당 광역지방자치단체 간 관계에 따라 절차의 해석과 적용방식에 차이가 나타난다. 대구·경북의 경우, 통합의 가능성에 무게를 두고 추진한 바 있다. 최근 행정통합의 가능성이 높은 광주·전남의 경우 시·도지사와 시·도지방의회의 정책기조가

10) 연합뉴스, “대전충남특별시 설치 법안 윤곽…권한·특례 담은 초안 마무리”, 2025.03.10.

대체로 일치해 「지방자치법」상 지방의회의 의견청취 및 의견절차 역시 행정통합에 대한 긍정적 행보를 보였다. 반면 대전·충남의 경우 각각 지역 내부의 정책방향은 유사하나 중앙정부와 정치적 관계 등을 고려해 의회의 재동의 여부, 혹은 주민투표의 실시여부가 중요한 쟁점으로 부각된 바 있다. 즉, 광역행정통합은 법적 가이드라인이 불명확해 지역 내 정치적 환경과 중앙정부 및 여당과의 관계에 따라 정치적 유불리를 판단하기에 지역별로 절차의 해석과 적용방식을 달리하는 것으로 나타난다. 이는 결국 지역주민의 복리와 삶의 질을 위해서 큰 도움이 되지 않은 방식이다. 따라서 광역단위의 행정통합에 있어서 명확한 법적절차와 함께 주민이 주도적으로 결정할 수 있도록 입법적 공백의 해소가 필요하다.

## 2) 통합특별시 특별법 주요내용 비교

본 연구의 분석대상인 ‘대구경북특별법’안은 대구·경북의 연구자료를 통해 검토하였다. 본 법안은 총 6편(총칙 제1편부터 별칙 제6편까지)으로 구성되며, 제1조부터 제267조까지 총 267개의 조문(부칙 포함 총 273개)을 두고 있다. 그리고 ‘대전충남특별법’안은 성일종 의원이 대표 발의한 법률을 중심으로 분석하였다. 총칙 제1장부터 별칙 제7장까지 총 7개의 장으로 구성되어 있으며, 제1조부터 제296조까지 총 296개의 조문(부칙 포함 총 305개 조문)을 두고 있다. 두 법안 모두 광역단위의 통합을 전제로 한 특별법이라는 공통점이 있으나 입법목적, 제도설계의 방향에서 약간의 차이가 나타난다. 두 법안 모두 ‘지방분권균형발전법’ 제2조에 따라 관할구역 조정 등을 통한 행정체제의 특수성을 법적 논거로 유추할 수 있음에도, ‘대구경북특별법’은 지역의 특성이 반영된 명확한 비전이 제시되지 못하였다. 반면 ‘대전충남특별법’은 통합 이후의 행정운영 구조와 발전전략을 보다 체계적으로 규정하며, ‘경제과학수도 조성’이라는 명확한 정책 비전을 설정하고 이를 중심으로 제도와 특례를 배치하고 있다.

그리고 자치제도, 규제완화와 산업진흥특례를 살펴보기 위해 김홍주 외(2024), 김홍주·민기(2025)의 연구를 참고해 각각의 특별법을 비교·분석하면 다음과 같다. 먼저 자치제도와 관련된 특례를 살펴보면 다음과 같다. 자치조직 및 인사에 있어서 두 법안은 기준인건비 적용배제, 소방조직에 대한 특례 등 공통적으로 조직신설 및 인력확충의 자율성을 고려하고 있다. 그러나 인사제도의 설계에 있어서는 각기 법안의 차별성이 보인다. ‘대구경북특별법’은 직군·직렬 구분의 조정, 직위분류제 도입, 특별시 인사위원회 설치, 우수공무원 특별승진, 개방형·공모직위 확대 등을 통해 인사제도의 전문성과 유연성을 강조한 것으로 보인다. 이에 반해 ‘대전충남특별법’은 직위분류제나 특별승진제도 등 세부적 인사혁신 장치보다는 국가와 인사교류 및 파견, 지역인재 선발채용 등 안정적 인사운영과 지역인재 육성을 강조한다.

재정특례의 경우 두 법안 모두 국가의 재정지원, 투자심사 면제, 국세교부, 지방채발행, 재

정위기단체 지정, 지방공기업 및 공유재산 관리 등에 관한 특례를 규정하여 통합특별시의 재정적 자율성과 운영상의 탄력성을 확보하도록 하였다. 그러나 몇몇 부분에서 차이가 발생하는데 ‘대구경북특별법’은 지방세율 조정 및 세액감면 권한 부여 등 조세 자율성확대, 지방소비세 안분, 광역교통교부금 제도 등을 통해 통합 이후의 지방재정조정제도의 기능강화 방향에 중점을 두고 있다. 보통교부세의 경우 기존금액의 상한액 유지하는 구조로 기존 교부세 체계를 크게 변경하지 않는 범위 내에서 재정특례를 부여하는 방식이다. 이에 반해 ‘대전충남특별법’은 통합 초기에 재정적 충격 완화와 안정성 확보 차원에 중점을 두고 있다. 예를 들어 보통교부세 및 보통교부금의 25%를 한시적으로 가산하여 교부함으로써 통합에 따른 재정감소 가능성을 보전하고, 지방소비세를 정률로 안분하는 것 역시 안정적 재원 배분 구조차원에서 이해할 수 있다. 아울러 균형발전기금의 설치 및 운영, 지특회계 내 별도 계정 설치 역시 통합특별시에 대한 재정적 지원의 독립성과 함께 지속성을 확보하려는 의도라고 판단된다. 종합하면, ‘대구경북특별법’은 재정자율성 측면에서, ‘대전충남특별법’은 초기의 재정안전성과 보전을 중심으로 고려했다고 평가할만하다.

조직 및 인사, 재정적 특례 외에 두 법안을 비교했을 때, 모두 법률안 제출의견에 대한 입법반영, 통합 추진을 지원하기 위한 지원위원회 설치를 명시하고 있으며 국가사무의 단계적 권한이양을 통해 점진적인 분권을 고려하고 있다. 그리고 광역의회에 정책지원전문인력, 행정사무감사 및 조사권 등을 부여해 전문성과 함께 의회의 견제기능을 강화하고 있다. 아울러 감사위원회에 대해 중앙정부의 감사에 대한 원칙적 배제, 자치감사에 대한 우선권 확보, 감사조직의 독립성 보장, 광역행정 운영 및 생활권 측면에서 공통적으로 특별법에 반영하고 있다. 그러나 세부사항에서는 차이가 나타난다. ‘대구경북특별법’은 기관구성의 다양성을 인정하는 규정을 둔 데 반해, ‘대전충남특별법’은 별도의 기관구성의 다양성에 대한 고려는 하지 않은 반면, 특별지방행기관의 이관 범위에서 대구·경북의 경우 환경·중소기업·고용노동의 3개인데 반해 대전·충남은 보훈이 추가로 이관되어 4개 분야로 이관 범위가 넓다.

특히, 두 법안을 비교할 때, 교육자치, 자치경찰, 주민참여 영역에서 그 차이가 크다. ‘대구경북특별법’의 경우 교육 및 자치경찰에 관한 특례가 부재한 반면, ‘대전충남특별법’은 교육감 선출방식 자율성, 교육기관설립 및 국제고설립 등 교육환경 조성을 위한 특례, 자치경찰 특례(일원화 모델), 주민참여예산제와 주민투표제와 관련된 시민참여제도가 포함되어 있다. 그러나 시·군·구 기능 측면에서는 ‘대구경북특별법’이 탄소중립도시 지정 등 정책 특화적 요소와 특별지방행정기관 설치 금지의 예외 규정, 단계적 이양 등을 두어 정책 실험성과 기능 재편을 강조하는 반면, ‘대전충남특별법’은 특별시 관할구역 내 시·군·구 설치만 규정하고 있으며 구체적 권한 및 기능에 대한 규정이 부재해 기초지방자치단체의 자치권에 대한 고려는 제대로 이루어지지 않았다.

둘째, 자치제도 특례와 달리 규제완화 및 산업진흥 차원의 특례를 살펴보면 다음과 같다. ‘대구경북특별법’, ‘대전충남특별법’ 모두 행정통합 이후에 지역경쟁력 강화를 위해 종합개발 계획 수립 및 시행, 첨단산업 육성, 탄소중립 기반조성, 지역균형발전 추진, 문화·관광 진흥, 공간계획 등을 통한 지역개발이 공통적으로 나타난다. 그럼에도 불구하고 중요한 차이점이 보인다. 먼저, ‘대구경북특별법’은 글로벌 미래특구 지정, 첨단과학기술 기반구축, 미래산업육성, 산업단지 조성 및 기능강화, 글로벌 투자유치 활성화 등을 통해 첨단산업 중심의 산업전환, 광역교통망 및 물류기반 구축, 물·산림·해양자원 개발 등 인프라 확충과 자연개발까지 폭넓게 포함하고 있으며, 저출생 극복, 지역책임교육 기반 조성 등 인구나 교육문제를 산업정책과 연계한다. 이에 반해 ‘대전충남특별법’은 경제과학수도 조성이라는 비전을 바탕으로 과학기술 집적지 조성, 첨단전략산업 거점 구축 등 과학기술 기반산업을 집중육성하는데 중점을 두고 있을 뿐 아니라 전통산업 진흥, 해양중심지 조성까지 폭넓은 산업구조를 포함하고 있다. 더불어 시민행복 증진, 관광·문화 진흥, 생태자원의 합리적 활용 등 ‘특별시민의 삶의 질 제고’를 규정하여 주민체감을 위한 정책을 반영해 산업정책과 시민의 삶의 질 향상을 함께 특별법에 담고 있다.

〈표 2〉 행정통합특별법 비교

구분	대구경북특별법	대전충남특별법
법적 논거	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정체제특수성</li> <li>• 현행 「지방자치법」 제5-6조</li> <li>• 구체적인 절차 규정 미흡</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정체제특수성</li> </ul>
비전	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 구체적인 비전 제시 없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제과학수도 조성</li> </ul>
자치 제도 특 례	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치조직</li> <li>• 기준인건비 적용배제</li> <li>• 소방조직</li> <li>• 직군·직렬구분</li> <li>• 특별시인사위원회 등 인사운영</li> <li>• 직위분류제</li> <li>• 우수공무원 특별승진</li> <li>• 개방형직위 및 공모직위</li> <li>• 국가와 인사교류 및 파견</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치조직</li> <li>• 기준인건비 적용배제</li> <li>• 소방조직</li> <li>• 대전충남특별시 인사운영</li> <li>• 국가와 인사교류 및 파견</li> <li>• 지역인재 선발채용</li> </ul>
재정	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가의 재정지원</li> <li>• 국세교부</li> <li>• 지방세 및 세액감면, 세율조정</li> <li>• 지방소비세 안분</li> <li>• 보통교부세(기존금액 상한)</li> <li>• 지방채 발행 및 인수</li> <li>• 투자심사 등의 면제</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국가의 재정지원</li> <li>• 예산에 대한 지원</li> <li>• 국세교부</li> <li>• 통합자치단체에 대한 국가의 재정지원</li> <li>• 보통교부세 25% 가(한시)</li> <li>• 지방교부세 이양사무 처리비용</li> <li>• 보통교부금 25% 가산(한시)</li> </ul>

구분	대구경북특별법	대전충남특별법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>재정위기단체와 재정주의단체의 지정</li> <li>복권발행</li> <li>지방공기업의 관리</li> <li>공유재산 및 물품관리</li> <li>광역통합교부금</li> <li>보통교부금(기존금액 상한)</li> <li>광역통합교육교부금</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>지특회계 대전충남계정</li> <li>지방소비세 정률 안분</li> <li>균형발전기금 설치·운용</li> <li>투자심사 등의 면제</li> <li>지방채 등의 발행</li> <li>재정위기단체와 재정주의단체의 지정</li> <li>지방공기업의 관리</li> <li>공유재산 및 물품관리</li> </ul>
입법	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률안 의견제출 및 입법반영</li> <li>예외인정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>법률안 의견제출 및 입법반영</li> <li>예외인정</li> </ul>
지원위	<ul style="list-style-type: none"> <li>설치</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>설치</li> </ul>
광역행정	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역행정운영</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>광역생활권 지정·운영</li> </ul>
기관구성	<ul style="list-style-type: none"> <li>있음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>
권한이양	<ul style="list-style-type: none"> <li>단계적 이양</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>단계적 이양</li> </ul>
특행기관	<ul style="list-style-type: none"> <li>3개 특행기관(환경, 중소기업, 고용노동)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>4개 특행기관(환경, 중소기업, 고용노동, 보훈)</li> </ul>
광역의회	<ul style="list-style-type: none"> <li>정책지원전문인력</li> <li>의정활동비</li> <li>행정사무감사 및 조사</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>사무직원 정원</li> <li>정책지원전문인력</li> <li>의원활동비</li> <li>행정사무감사 및 조사</li> </ul>
교육	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별시교육감(교육감 선출방식 자율성)</li> <li>교육환경조성(교육기관 설립 및 국제고등학교 등)</li> </ul>
자치경찰	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>강화된 일원화(실질적 인사권과 자치권 특례)</li> </ul>
감사위	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부 감사의 원칙적 배제 및 자치감사 우선권 확보, 감사조직의 강한 독립성 보장</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>중앙정부 감사의 원칙적 배제 및 자치감사 우선권 확보, 감사조직의 강한 독립성 보장</li> </ul>
시·군·구 기능	<ul style="list-style-type: none"> <li>탄소중립도시 지정</li> <li>특별시의 관할구역에 두는 시·군·구</li> <li>단계적 이양</li> <li>특별지방행정기관의 설치 금지 예외</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>특별시의 관할구역에 두는 시·군·구</li> </ul>
주민참여	<ul style="list-style-type: none"> <li>없음</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>주민참여예산</li> <li>주민투표</li> </ul>
규제완화 및 사업진흥	<ul style="list-style-type: none"> <li>대구경북특별시 개발에 관한 계획</li> <li>종합계획의 수립 및 결정</li> <li>개발사업의 시행</li> <li>글로벌 미래특구 지정</li> <li>첨단과학기술혁신 및 미래산업육성</li> <li>첨단과학기술기반구축</li> <li>미래신산업육성</li> <li>산업단지조성 및 기능강화</li> <li>글로벌 투자유치 활성화</li> <li>지역책임교육기반 조성 및 미래인재 양성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>경제과학수도 조성</li> <li>경제과학수도 개발 계획</li> <li>개발사업의 시행</li> <li>과학기술 집적지 조성</li> <li>친환경 탄소중립 기반 조성</li> <li>첨단전략산업 거점 구축</li> <li>전통산업 진흥 및 해양 중심지 조성</li> <li>공간의 계획 및 이용</li> <li>대전충남특별시민의 삶의 질 제고</li> <li>시민 행복 증진</li> </ul>

구분	대구경북특별법	대전충남특별법
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 초중등 교육기반 미래인재 양성</li> <li>• 교육혁신 및 지역평생교육활성화</li> <li>• 문화·예술·관광 활성화</li> <li>• 최첨단·친환경 인프라 구축</li> <li>• 도시·공간개발 촉진</li> <li>• 광역교통망 및 물류기반 구축</li> <li>• 친환경 탄소중립 선도도시 조성</li> <li>• 지속가능한 물·산림·해양자원개발</li> <li>• 지역균형발전 및 저출생 극복</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 관광 및 문화의 진흥</li> <li>• 생태자원의 합리적 활용</li> <li>• 지역균형발전 활성화</li> </ul>
조문수	• 263개(6편)	• 296개(7장)

## 2. 행정통합법 권한 특례 유형 분석 및 평가

### 1) 권한 특례 유형 분석 및 평가

#### (1) 제1유형: 특례창설(특별법 특례)

〈표 1〉에서 권한 특례 유형에 관한 것을 활용해 특별법의 특례 유형을 분석하면 다음과 같다. 먼저, 제1유형은 특례창설(특별법 특례)로서, 일반법에 근거가 없는 새로운 제도 및 권한을 특별법을 통해서 창설해 예외적이고 독자적 권한을 특별시에 부여하는 형태이다. 이러한 유형은 특별시가 기존 법체계에서 실현시킬 수 없는 정책을 실험할 수 있도록 하는 측면에서 의의가 있다. ‘대구경북특별법’ 제162조에 글로벌미래특구 지정절차, ‘대전충남특별법’ 제240조에 대전충남특별시 미래돌봄특구 지정의 경우 일반법에 근거가 없는 제도를 특별법을 통해 신설한 사례가 이에 해당한다. 그러나 특례창설의 경우 입법주체가 국회에 있기 때문에 지방정부의 자율성은 제한적이다. 다만, 일부 조항의 경우 특례창설 방식이지만 구체적인 사항은 조례로 정할 수 있도록 특별법에 위임해 자율성을 보다 크게 보장한다. 예를 들어 ‘대구경북특별법’ 제239조(보존자원 지정 및 관리에 관한 특례)는 일반법에 없는 보존자원 지정 권한을 특별시에 부여하면서 동시에 보존자원의 관리에 관한 구체적 사항은 특별시 조례로 정할 수 있도록 한다. ‘대전충남특별법’ 제93조(투자진흥지구의 지정) 역시 일반법에 없는 투자진흥지구 지정을 특별법상 특별시에 그 권한을 부여하면서 지정절차 및 방법, 그리고 관리에 필요한 사항을 특별시 조례로 정하도록 하고 있다. 그러나 특례창설과 함께 구체적인 내용을 조례로 정할 수 있도록 하는 방식의 경우 헌법상 법률우위의 원칙, 법률우위의 원칙, 상위법과 충돌 가능성, 위헌성 논란의 가능성을 내포한다. 따라서 이러한 방식은 지방자치의 관점에서 자율성 강화, 자치의 유연성을 확대하는 장점이 있으나 법적안정성 등에서 한계가 나타나

기에 특별법상 구체적인 제도 설계과정에서 상위법령과의 조화, 위임의 한계를 보다 명확하게 하는 입법적 검토와 보완이 필요하다.

〈제1유형: 특례창설〉

대구경북특별법 제78조(글로벌미래특구의 지정 절차 등) ① 특별시장은 관할구역 중 공항·항만 또는 첨단산업단지 등과 효과적으로 연계되어 선진화·국제화 등에 유리한 다음 각 호의 지역의 전부 또는 일부를 글로벌미래특구로 지정할 수 있다.

대전충남특별법 제240조(대전충남특별시 미래돌봄특구 지정) ① 특별시장은 영유아 및 아동, 장애인, 노인 등의 돌봄을 위한 대전충남특별시미래돌봄특구(이하 “미래돌봄특구”라고 한다)를 지정·운영할 수 있다.

(2) 제2유형: 법적특례

제2유형 법적특례는 일반법의 적용을 배제하고 일반법과 다른 사항을 특별법에 정함으로써 해당 특별시의 입법적 자율성을 강화하는 효과가 있다. ‘대구경북특별법’ 제31조는 일반법인 「복권 및 복권기금법」 제4조의 적용을 배제하고 특별법에 따라 규율하도록 하고 있으며, ‘대전충남특별법’ 제64조 역시 「교육국제화특구의 지정·운영 및 육성에 관한 특별법」 제4조를 배제하여 특별법에 직접 규정하도록 명시하고 있다. 그러나 제2유형은 후술하는 제5유형인 법률의 조례이양(조례특례)에 비해 자율성 측면에서는 한계가 있다. 왜냐하면 제2유형의 경우 입법형성권의 주체가 국회에 있는 반면 제5유형의 경우 지방정부가 입법적 주체이기 때문이다(김홍주·민기, 2025). 따라서 제2유형은 중앙정부로부터 제약을 완화하는데 기여하지만 지방정부가 주도적으로 정책을 설계하고 형성하는데 있어서는 한계가 있다.

〈제2유형: 특별법 특례〉

대구경북특별법 제31조(복권의 발행 등에 관한 특례) ① 특별시의 안정적인 재정보호와 인구소멸 방지 및 지역 균형발전을 위해 「복권 및 복권기금법」 제4조에도 불구하고 가칭대경통합복권을 발행할 수 있다.

대전충남특별법 제64조(대전충남특별시 교육국제화특구 지정에 관한 특례) ① 특별시장은 국제화된 전문인력 양성과 국제경쟁력 강화 및 지역균형발전을 도모하기 위하여 「교육국제화특구의 지정·운영 및 육성에 관한 특별법」 제4조에도 불구하고 대전충남특별시 내 교육국제화특구를 지정할 수 있다. 이 경우 대전충남특별시 교육국제화특구위원회(이하 “특구위원회”라 한다)의 심의를 거쳐 지정한다. 이를 변경할 때에도 같다.

### (3) 제3유형: 권한이양(집행권 이양)

제3유형은 장관의 권한을 특별시장의 권한으로 하여 권한행사의 주체를 변경시키는 방식이다. 전술한 바와 같이 제3유형은 두 가지 방식이 존재하는데, 장관의 권한을 특별시장에게 이양하지만 여전히 절차와 기준은 중앙정부가 설정한 법령에 구속되는 방식이다. 그 예로 ‘대구경북특별법’ 제89조(신기술창업집적지역 지정 등에 관한 특례)와 ‘대전충남특별법’ 제208조(주택건설사업에 관한 특례)는 장관의 권한을 특별시장에게 이양하는 방식의 특례이다. 이에 반해 장관의 권한을 특별시장에게 이양함과 동시에 조례제정권까지 이양하는 방식이다. 예를 들어 ‘대구경북특별법’ 제98조(지능정보화 선도사업 거점지구 지정 등에 관한 특례)와 ‘대전충남특별법’ 제64조(교육국제화특구 지정에 관한 특례)는 장관의 권한을 특별시장으로 변경함과 동시에, 대통령령·총리령·부령으로 정하도록 한 사항을 특별시 조례로 달리 정할 수 있도록 규정하고 있다. 이 경우는 제3유형과 제4유형(시행령의 조례이양)이 결합된 것으로 특별시의 입법적 자율성 확대에 기여하는 구조로 평가할 수 있다. 그러나 일부 조문을 살펴보면 권한의 주체를 변경함에도 불구하고 구체적인 사항을 대통령령에 따르도록 하거나 중앙부처의 장관에도 통보하도록 한 규정이 존재한다. 예컨대 ‘대전충남특별법’ 제137조(침단바이오헬스산업 클러스터 조성 및 운영에 관한 특례)나 ‘대구경북특별법’ 제112조(분산에너지 특화지역 지정 특례)는 권한의 주체를 특별시장으로 변경하도록 하였지만 구체적인 사항을 대통령령에 따르도록 하거나 중앙부처 장관에게 통보하도록 규정하고 있다. 이러한 경우 개별 부처 소관법령에 근거해 중앙정부의 통제가 잔존하기에 실제 특별시로 권한이 이양되었다고 보기 힘들며 「중앙행정권한 및 사무 등의 지방 일괄이양을 위한 물가안정에 관한 법률 등 46개 법률 일부개정을 위한 법률」(이하, ‘지방이양일괄법’, 2020.2.28. 일괄개정)과 입법적 자율성 측면에서 별반 다르지 않다. 다만, 제3유형의 경우 법규명령에 제약이 따르는 방식이 아닌 경우 ‘지방이양일괄법’과 비교하면 개별권한을 분절적으로 이양한 방식에 비해 제도적 완결성과 자율성 측면에서 우월한 권한이양 모델로 평가할 수 있다(민기, 2023).<sup>11)</sup>

11) ‘지방이양일괄법’은 중앙부처의 장(주무부 장관)이 권한을 단체장에게 이양하는 방식을 취하나 권한행사는 여전히 법규명령(대통령령·총리령·부령)에 의해 규율되어 있기 때문에 중앙정부로부터 통제를 완전히 벗어나지 못한다. 예를 들어 ‘지방이양일괄법’ 제1조에 따르면 「물가안정에 관한 법률」 제3조의 ‘가격 표시’ 권한의 경우 기획재정부장관에서 시·도지사에게 이양되었음에도 불구하고, 가격 지정, 과징금 부과, 매점매석 금지 및 시정명령 등 핵심권한은 여전히 장관의 권한에 속하거나 혹은 위임사무의 형태이다. 아울러 동법 제3조에 가격표시 대상의 범위를 정할 때, 기획재정부장관의 협의를 요구되기에, 시·도지사에게 포괄적으로 권한이 이양되었다고 보기 어렵다. 따라서 ‘지방이양일괄법’의 경우 권한행사의 주체만 변경된 경우에 해당되는데 반해, ‘제주특별법’, 나아가 ‘대구경북·대전충남특별법’의 일부 조항은 집행권 이양과 함께 법규명령으로 정할 사항을 조례로 이양함으로써 포괄성 원칙과 선분권 원칙을 보다 충실히 구현하고 있으며, 보다 완성된 지방분권 측면에서 ‘지방이양일괄법’보다

<p>〈제3유형: 집행권 이양 특례〉</p>
<p>대구경북특별법 제89조(신기술창업집적지역의 지정 등에 관한 특례) ① 「벤처기업육성에 관한 특별법」제16조의 7제2항, 제17조의2제1항·제3항 제4항, 제17조의4제4항, 제17조의5, 제17조의6, 제18조의4제1항부터 제3항 까지 및 제29조(이양된 권한에 따른 청문에 한정한다)에 따른 중소기업부장관의 권한은 특별시장의 권한으로 한다.</p>
<p>대전충남특별법 제208조(주택건설사업에 관한 특례) ① 「주택법」 제8조제1항, 제10조제1항·제2항, 제14조제1항, 제15조제1항·제6항, 제49조제1항, 제65조제2항, 제93조제1항 및 제96조, 「주거기본법」 제8조에 따른 국토교통부장관의 권한은 특별시장의 권한으로 한다.</p>

(4) 제4유형: 사무이양(시행령의 조례 이양)

제4유형인 사무이양은 시행령 등 법규명령에 의하여 규정된 사항을 조례로 정하는 방식이다. ‘대구경북특별법’ 제32조(지방공기업의 관리에 관한 특례)와 ‘대전충남특별법’ 제141조(드론특별자유화구역의 지정 등에 관한 특례)는 대통령령, 총리령, 부령으로 정하도록 한 사항을 특별시의 조례로 정할 수 있도록 하여 특별시의 자치입법적 재량권을 확대하는데 기여한다는 점에서 의미가 있다. 그러나 제4유형의 경우 법규명령의 조례이양에 해당되기에 법률의 범위와 한계를 넘을 수 없는 구조적인 제약이 있다. 따라서 조례제정권의 범위를 획기적으로 확장하는데 있어서는 그만큼 한계가 있다. 그럼에도 불구하고 시행령의 조례이양은 단순히 사무이양의 형태를 넘어, 특별시의 특수성을 조금 더 반영할 수 있는 입법형성권의 제한적인 확대로 해석할 수 있는 부분이다(민기·하혜수, 2023).

<p>〈제4유형: 시행령의 조례 이양〉</p>
<p>대구경북특별법 제32조(지방공기업의 관리에 관한 특례) 「지방공기업법」 제7조제2항, 제14조제1항 각 호 외의 부분 단서, 제17조제3항, 제33조제4항, 제43조 및 제71조제2항에서 대통령령으로 정하도록 한 사항은 특별시조례로 정할 수 있다.</p>
<p>대전충남특별법 제141조(드론특별자유화구역의 지정 등에 관한 특례) ② 「드론 활용의 촉진 및 기반조성에 관한 법률」 제10조제2항, 같은 조 제4항, 제11조제1항 및 같은 조 제2항제3호에서 대통령령 또는 국토교통부령으로 정하도록 한 사항은 특별시조례로 정할 수 있다.</p>

(5) 제5유형: 조례특례(법률의 조례 이양)

제5유형은 법률의 조례이양으로 일반법에도 불구하고 조례로 정할 수 있도록 하는 방식이다. ‘대구경북특별법’ 제137조(지역 전략사업 특성화학과에 대한 지역인재 선발특례)와 ‘대전충남특별법’ 제227조(교통수단 이용 광고물에 관한 특례)의 경우가 이에 해당한다. 이 유형은

다소 진전된 권한이양 방식으로 평가할 수 있다(민기, 2023).

세종·강원·전북특별법에서는 거의 확인되지 않는 반면에 제주특별법에서 만큼은 핵심적인 권한 특례의 형태로 담겨 있다는 측면이 있다. 민기·하혜수(2023)가 지적하듯이, 법률에서 정한 사항을 배제하고 조례로 직접 이양하는 방식은 현행 법체계에서 드문사례로 포괄적 권한이양이 제도적으로 정착되기 이전 단계에, 특별시의 성격에 가장 부합하는 특례유형으로 평가할 수 있다. 무엇보다 법률의 조례이양은 조례입법권을 실상 법률적 수준까지 확장함으로써 지방정부의 적극적 자율성을 보다 강화하는 효과를 가진다. 이기우(2017)는 이러한 제1유형을 현행 헌법상 자치입법권을 가장 폭넓게 확장하는 방식으로 평가하며 특별시가 단순한 집행주체에서 벗어나 독자적 정책형성권의 주체로 기능할 수 있는 제도적 기반을 제공할 수 있다는 점에서 큰 의미가 있다는 점을 인식한다.

〈제5유형: 법률의 조례이양〉

대구경북특별법 제137조(지역 전략사업 특성화학과에 대한 지역인재 선발 특례) ① 「지방대학 및 지역균형인재육성에 관한 법률」(이하 “지방대육성법”이라 한다) 제15조제2항제2호에도 불구하고, 지방대학의 장은 지역전략산업과 연계한 특성화학과에 대해 특별시조례로 정하는 바에 따라 지역인재 특별전형을 실시할 수 있다.

대전충남특별법 제227조(교통수단 이용 광고물에 관한 특례) 대전충남특별시 내 간선급행버스(「간선급행버스체계의 건설 및 운영에 관한 특별법」 제2조에 따른 간선급행버스를 말한다)에 「옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률」 제3조제3항에도 불구하고 특별시장은 교통수단 이용 광고물의 표시방법을 특별시조례로 달리 정할 수 있다.

## 2) 권한특례 유형별 현황분석 결과<sup>12)13)</sup>

‘대구경북특별법’의 특례 유형에 대한 분석결과, 총 1,229건의 사무가 확인되었다. 권한 특례 유형별로 살펴보면 제1유형인 특례창설(특별법 특례)은 142건으로 전체의 약 11.55%를 차지하며, 제2유형인 법적특례는 299건으로 24.33%로 나타났다. 제3유형인 권한이양은 279건으로 22.70%를 차지하였으며, 제4유형인 사무이양(시행령의 조례이양)은 460건으로 가장 높은 비중인 37.43%를 기록하였다. 제5유형인 조례특례(법률의 조례이양)는 49건으로 3.99%

12) 본 연구는 민기·하혜수(2023), 민기(2023), 김홍주·민기(2025)의 연구를 참고하여 대구경북특별시, 대전충남특별시 특별법 각각의 조문과 그 조문 속 사무를 심도 있게 파악해 특별법의 권한특례 유형별 현황을 분석하였음을 밝힌다.

13) 특별법의 유형에서 7유형은 목적, 정의, 절차 관련 규정으로 권한이양이나 특례와 관련 없는 일반사항을 규정하는 것과 ‘대전충남특별법’중 제132조(첨단전략산업 육성을 위한 행정·재정 우선 지원), 제162조(가업상속공제에 관한 특례), 제163조(지방이전기업에 대한 재정지원에 관한 특례), 제164조(국내복귀기업에 대한 자금지원에 관한 특례), 제165조(외국인투자에 대한 현금지원에 관한 특례), 제178조(농지보전부담금 특례) 등은 특별법상 국가가 대전충남특별시의 지원근거를 직접적 명시 포함하는 조문 역시 제7유형으로 판단하였다.

로 나타났다. ‘대전충남특별법’의 경우 성일종위원이 대표발의한 법안을 중심으로 살펴보면 총 1,288건의 사무가 확인되었다. 제1유형인 특례창설(특별법 특례)은 148건으로 11.49%를 차지하였고, 제2유형인 법적특례는 346건으로 26.86%에 달하였다. 제3유형인 권한이양은 251건으로 19.49%를 나타내며 제4유형인 사무이양은 469건으로 36.41%로 가장 높은 비중을 보인다. 그리고 제5유형인 조례특례는 74건으로 5.75%를 보이고 있다. 이를 통해 볼 때, 두 통합특별시의 경우 모두 사무이양과 법적 특례의 비중이 상대적으로 높고 특례창설 및 조례특례는 낮은 비중을 차지하는 경향이 제주와 유사하게 나타났다. 종합적으로 보면, 제주특별자치도, 대구경북 및 대전충남특별시 모두 총 사무에서 사무이양과 권한이양 또는 법적특례가 주요 비중을 차지하며, 특례창설나 조례특례의 경우 역시 상대적으로 적은 비율을 보이거나 제주에 비해 상대적으로 비중이 높게 해 입법적 자율성을 높이려는 시도를 하였다고 평가할만하다.

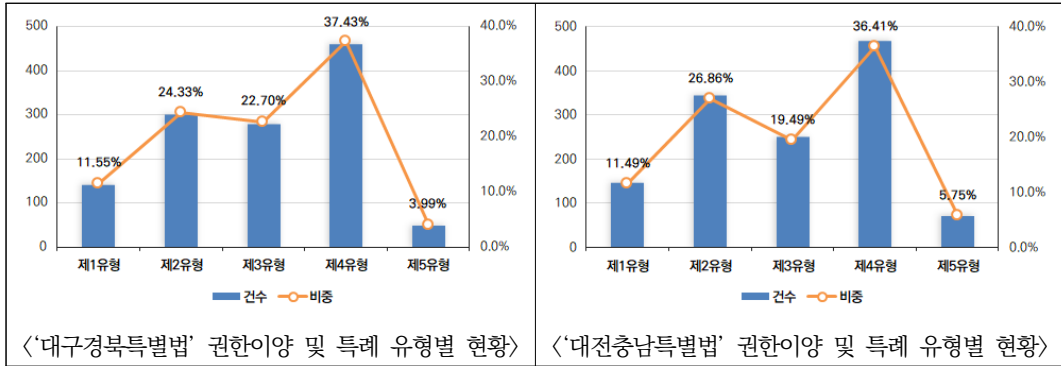
〈표 3〉 통합된 특별시 특별법의 유형별 현황

구분		제1유형	제2유형	제3유형	제4유형	제5유형	합계
		특별법 특례	법적특례	권한이양	사무이양	조례특례	
제주	건수	822	189	1,568	2,506	104	5,189
	비중	15.8%	3.6%	30.2%	48.3%	2.0%	100.0%
대구 경북	건수	142	299	279	460	49	1,229
	비중	11.55%	24.33%	22.70%	37.43%	3.99%	100%
대전 충남	건수	148	346	251	469	74	1,288
	비중	11.49%	26.86%	19.49%	36.41%	5.75%	100%

행정통합특별법상 사무이양, 권한이양, 그리고 법적특례의 비중이 높은 구조는 통합특별시가 단순히 행정구역 통합에 그치는 것이 아니라 실제 권한 이양의 필요성이 크다는 것을 시사한다. 왜냐하면 사무만 이양되고 실제 인력증원, 조직설치, 재정확보에 제약이 크게 되면 형식적인 사무의 이양만 있고 사무를 운영할 수 있는 실제적인 운영체계의 한계가 나타나기 때문이다.<sup>14)</sup> 〈그림 2〉는 ‘대구경북특별법’과 ‘대전충남특별법’에 포함된 권한이양 및 특례를 유형별로 구분한 현황을 제시한다.

14) 물론, 조례특례와 같은 입법적 자율성이 큰 권한이 이양되더라도 이를 실효적으로 운영하기 위해서도 역시 조직, 인력운영, 재정적 확보이며 특히 이양된 사무의 안정적 수행을 위해서는 재정적 자율성 확보와 함께 재정운영의 탄력성이 매우 중요한 요소로 판단된다.

〈그림 2〉 대구경북·대전충남특별법 권한이양 및 특례 유형별 현황



### 3. 단순한 행정통합에서 실효적 특별자치로 전환

행정통합특별법이 단순히 행정구역을 합치는 수준에서 논의되면, 결국 통합특별시가 수행하는 권한과 사무는 상당히 제한적으로 결국 중앙정부로부터의 위임사무 혹은 국고보조사업에 의존하게 된다. 이러한 구조에서 통합특별시의 자율성은 명목상으로만 유지될 가능성이 있으며 결국 정책을 지속적으로 수행할 동력을 상실할 위험성이 있다.<sup>15)</sup> 특히, 한시적인 재정적 지원이나 위임사무 등을 중심으로 운영될 경우 통합특별시의 역량에 따른 사무의 지속적 관리와 운영이 아니라 중앙정부의 관리 및 통제에 의한 활동이 중심이 될 수 있다. 결국 통합특별시가 독자적으로 정책을 기획하고 설계해 실행할 수 있는 능력이 제한되며 중앙과 통합특별시 간의 관계는 관리 및 통제의 형태를 재확인시키는 결과를 초래할 위험성이 있다.

이에 진정한 의미에서 바라보는 통합특별시는 단순한 행정통합의 형태가 아니라 고도의 자치권이 부여된 특별자치로서 기능해야 할 것이다. 이를 위해서는 중앙정부로부터 한시적, 조건부에 의한 지원에 의존하기 보다는 통합특별시에 적합한 권한이양과 함께 인력과 비용이 동시에 고려되어야 한다. 즉 단순한 업무의 위임이 아닌 정책결정 및 집행권까지 포함하는 권한의 이양과 자율적인 집행이 이루어질 수 있도록 그에 수반되는 조직·인사의 자율성, 그리고 중앙정부의 재정적 지원에 의존하는 것이 아닌 통합시의 재원을 통해 탄력적인 운용이 가능하도록 설계해 나가야 할 것이다. 이러한 제도적 기반을 토대로 통합특별시가 나아가야 할 방향을 모색해야 할 것이다.

15) 경남도민일보, 2026년 2월 10일자. 행정통합 특별법안 조문 84%…특혜·선심성 사업 치중

## IV. 특별자치 실효성 강화를 위한 제도적 개선 방향

### 1. 법적논거 및 비전

#### 1) 특별시의 비전과 법제명

대구경북 및 대전충남특별시의 성공적 출범을 위해서는 지역의 역사적 정체성과 미래 지향적 가치를 입법과정의 핵심동력으로 치환하는 전략이 필수적이다. 따라서 행정통합특별법 제정은 단순히 행정통합적 관점에서 광역단위의 관할구역을 조정하는 방식을 넘어 특별자치로서 실질적 자치권 확보, 지역고유의 산업생태계를 혁신시킬 수 있는 규제완화와 산업진흥 특례를 법제화해 나갈 수 있도록 해야 할 것이다. 특히, 행정통합특별법안의 제명은 단순히 통합특별시의 행정구역을 의미하는 명칭의 확정을 넘어, 입법목적과 취지, 통합특별시가 지향하는 비전을 상징하는 방향으로 해야한다. 만약 법제명이 주민의 소망이 담긴 지역의 고유한 미래상을 반영하지 못한 채 중앙정부나 특정 이해관계자의 관리를 위한 편의가 반영된다면, 해당 법에 근거해 발굴될 자치제도, 규제완화와 산업진흥 특례는 그 동력과 함께 정당성 차원에서 한계에 직면할 우려가 있다. 즉, 법제명에서부터 통합특별시가 가지는 특수성 및 정체성을 함축할 수 있어야 할 것이며 이를 토대로 설계된 특례들이 비전과 높은 정합성을 가질 때, 실제 지역발전을 견인할 수 있는 기회를 가질 것이다. 왜냐하면 지역적 특수성 및 정체성이 부재한 비전은 그에 상응하는 특례를 발굴·제한하는데 정당성을 잃을 가능성이 높으며, 일관성이 없는 특례는 입법과정에서 논리적 일관성이 결여되어 있을 가능성이 높기에 주요 조문이 삭제될 위험성을 내포하고 있기 때문이다.<sup>16)</sup> 본 연구에서 살펴본 ‘대구경북특별법’은 통합특별시를 통한 통합의 선언적 의미에 비해서 미래성장을 견인할 수 있는 구체적인 비전제시가 미흡한 반면, ‘대전충남특별법’은 경제과학수도라는 보다 명확한 비전 혹은 정책목표를 설정함으로써 비전과 특례간의 정합성을 높이기 위한 노력을 한 것으로 판단된다. 결국, 행정통합 특별법안의 제명은 지역주민의 소망을 반영한 지역의 정체성 정립과 미래의 전략이 결합된 방향의 비전으로 기능해야 할 것이며, 명확한 비전의 정립은 중앙정부의 권한을 통합특별시에 이양할 때 입법적인 정당성과 함께 실효성 있는 지역발전의 성과를 이끌어 낼 수 있을 것이다.

16) 한겨레, 2026년 2월 10일자. 행정통합 특별법안, 특례 대폭 수정되나...권한이양 ‘불수용’ 대다수

## 2) 법적근거 명확화

대구·경북, 대전·충남의 행정통합은 현행 ‘지방분권균형발전법’ 상에서 행정체제의 특수성이 보장될 수 있는 법적인 개연성이 있는 것으로 해석할 수 있다. 그러나 이들 지역이 행정통합을 하는 과정에서 법적 근거가 미흡해 입법적 공백은 불가피한 상황이다. 물론 「지방자치법」 제5조·제6조에 근거해 폐지·분합에 대한 형식적인 정당성은 확보할 수 있으나, 행정통합 과정에서 고려해야 하는 기능배분, 권한이양 등에 대한 실질적인 규율은 제공하지 못하기 때문에 ‘대구경북특별법’과 ‘대전충남특별법’ 제정은 이러한 입법적 공백을 해소하고 통합특별시의 실질적 자치권을 확보하기 위해 필연적인 것으로 판단된다. 그러나 문제는 현행법상 광역단위의 통합절차를 규율하는 명시적인 가이드라인이 부재하다는 것이다. ‘지방분권균형발전법’을 살펴보면 기초단위 통합에 대한 상세한 규정을 담고 있으나, 광역단위 행정통합에 대한 직접적인 규율이 부재해 제도적인 불확실성을 야기하고 있다. 이러한 입법적 공백은 통합 과정에서 주민의 의견수렴 및 지방의회를 통한 대의제적인 절차적 이행의 근거를 약화시키는 요인으로 작용해 결국 행정통합에 대한 민주적 정당성 확보에 장애요인으로 작용할 수 있다(신정규, 2025; 김흥주·민기, 2025).

이러한 한계를 극복하기 위해, 우선 ‘지방분권균형발전법’을 개정해 광역의 행정통합절차를 명문화하고 「주민투표법」 제8조를 개정하여 국가정책에 대해 주민이 주도적으로 참여할 수 있도록 제도화할 필요가 있다. 그리고 무엇보다 「지방자치법」 제197조 개정을 통한 행정체제의 특수성을 보완할 필요가 있다. 전술한 바와 같이 행정체제란 계층구조, 관할구역, 시·군·구 간의 기능배분을 포함하며(‘지방분권균형발전법’ 제2조), 세종특별자치시와 제주특별자치도의 경우 광역단위 안에 시·군·구 기초지방자치단체를 두지 않는 단층제적 구조를 근거로 행정체제 특수성을 인정받아 특례를 받는 논거가 된다. 이에 반해, 대구경북 및 대전충남특별법은 광역단위 통합을 전제로 하고 있으나, 조문을 살펴보면 통합 이후의 시·군·구의 기능과 권한, 자치제도 특례에 대한 규정이 미흡하며, 특히 ‘대전충남특별법’은 단순 관할구역만 제시하는 등 수준에 머문다. 즉, 통합특별시의 법적근거가 되는 특별법 제정만으로는 중앙정부로부터 파격적인 권한이양을 이끌어 내기에는 한계가 있다. 이러한 사례는 전북, 강원처럼 단지 명칭만 바꾸는 방식은 중앙정부의 형평성 논리에 부딪쳐 실효적인 특례가 법안에 담겨 발의되더라도 조문이 입법과정에서 대거 삭제될 위험성이 크다는 것을 보여준다. 따라서 현행법 상 대구경북 및 대전충남특별시가 형식적인 정당성에만 기대는 것이 아니라 세종, 제주와 같이 ‘기존 지방자치단체와는 차별화된 행정체제’임을 법률적으로 명시해 통합 이후의 실효적인 특례를 발굴해 법안에 담을 수 있는 가능성을 높이는 작업이 선행되어야 한다.

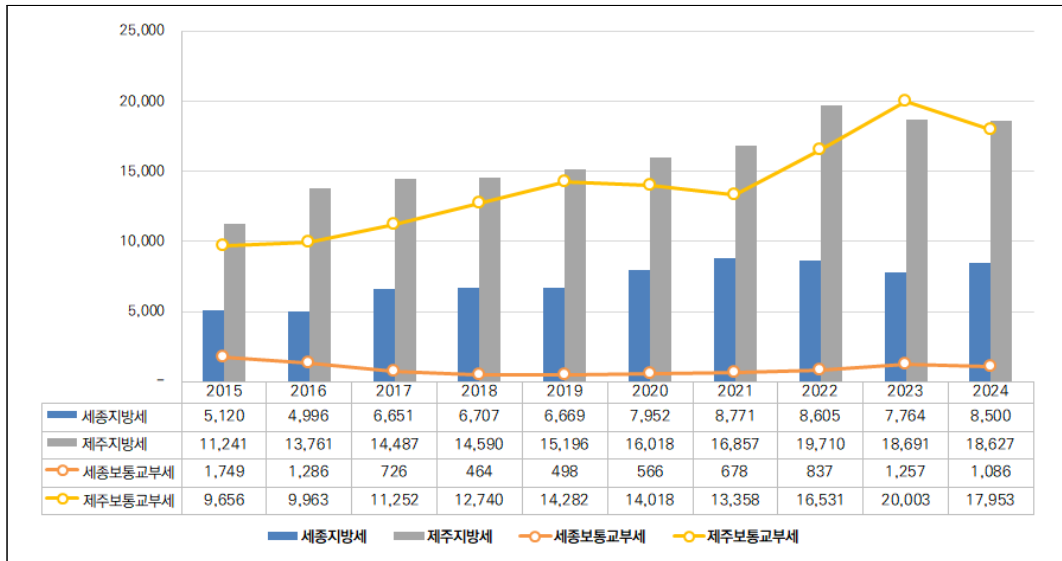
## 2. 자치제도 특례

### 1) 보통교부세 중심의 재정특례

대구경북 및 대전충남특별시가 특별법의 목적에 맞는 실질적 지방분권(고도의 지방분권)을 실현하기 위해서는, 자치조직권과 재정권을 동시에 확보할 수 있는 제도적 기반이 마련되어야 한다. 무엇보다 통합이후에 산업, 교통, 복지 및 보건의료, 환경 및 자원순환, 문화관광 등 광역행정을 위한 대규모의 사무가 증가할 것이 예상되기에 통합특별시의 조직과 인력이 자율적으로 설계 운영될 수 없다면 행정통합의 실효성은 크게 제한될 수밖에 없다. 현행 「지방자치법」과 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따라 일반지방자치단체의 경우 지방공무원의 정원, 행정기구의 설치·운영, 의회사무처 조직, 전문위원 수 등 지방정부 운영 전반에 대한 제약이 크다. 특히, 제주특별자치도를 제외한 모든 지방자치단체의 경우 기준인건비제도가 적용되고 있으며 이로 인해 실제 조직과 정원은 중앙정부로부터 통제받고 있다. 이렇듯 기준인건비 제도를 유지하는 이유는 지방자치단체가 정원을 증원할 때 보통교부세 산정 시 인건비가 증가해 중앙정부의 재정부담이 그만큼 확대될 수 있기 때문인 것으로 파악된다(김홍주·김용운, 2025a).

〈그림 3〉 연도별 세종시와 제주도 지방세 및 보통교부세 수입 현황기준

(단위: 억 원)



출처: 김홍주·민기(2024:155) 보완 재구성

즉, 기준인건비 제도는 보통교부세제도와 밀접한 관계가 있어 결국 인력증원 뿐 아니라 조직운영 전반에 강력한 통제장치로 작동한다. 이러한 상황에서 보통교부세를 중심으로 한 재정특례는 통합특별시가 실효적인 자치권을 확보하는데 매우 핵심적인 요소라고 할 수 있다. 보통교부세는 내국세의 19.24%의 규모이며 이중 97%를 교부단체가 나누어 갖는 제로섬의 구조의 지방재정조정제도로 제주특별자치도의 경우 유일하게 보통교부세 총액의 3%를 법정률로 배분받는 정률제 특례를 적용받고 있다. 이 정률제는 단순한 재정지원을 넘어, 기준인건비 적용배제, 조직 및 인력 운영의 자율성을 동시에 보장한다는 점에서 의미가 크다(김홍주·민기, 2025).<sup>17)</sup> 정률제 재정특례의 효과는 제주특별자치도의 사례에서 분명히 보여준다. 제주도의 지방세 수입은 2015년 1조 1,241억 원에서 2024년 1조 8,627억 원으로 크게 증가하였지만, 동 기간동안 보통교부세 역시 9,656억 원에서 1조 7,953억 원으로 증가한 것을 알 수 있다. 지방세가 증가할수록 보통교부세가 감소하는 다른 지방자치단체의 산정방식과는 근본적으로 다른 구조이다(그림 3) 참고).<sup>18)</sup>

제주특별자치도의 보통교부세를 대구, 경북, 대전, 충남과 비교해보면 제주의 경우 2024년 기준 인구가 약 70만명에 불과하지만 보통교부세 규모는 대전(약 140만 명, 1조 568억 원)보다 크고, 대구와 경북과 유사한 규모를 보이고 있다. 1인당 보통교부세 역시 제주는 약 2,678천 원으로 대구, 경북, 대전, 충남에 비해 압도적으로 높은 수준을 보인다. 이는 정률제가 인구 및 경제산업규모와 무관하게 안정적 행정운영 및 공공서비스 제공을 위해 필요한 재원을 보장하는 제도임을 시사하는 것이다(표 4) 참고).

- 17) 제주도의 보통교부세 정률제는 지방세 증가 여부와 무관하게 교부세가 안정적으로 유지되는 특징을 가진다. 즉, 내국세의 증가는 보통교부세 총액의 증가로 이어지며 보통교부세의 증가는 곧 제주도의 보통교부세 증가로 이어진다. 이러한 차이는 정률제가 자치권확보와 함께 재정적 책임성을 명확히 하는 제도라는 점을 시사한다. 왜냐하면 정률제의 경우 기준인건비 제도를 적용받지 않기에 조직의 설치와 인력운영에 대한 실질적 자율성 보장을 받기 때문이다. 무엇보다 기준인건비를 초과할 경우 교부세 산정에 불이익을 받는 다른 지방자치단체와는 다르게 제주도는 조직확대에 따른 재정적 책임을 가지며 중앙정부로부터 통제에 벗어나 있다(김홍주·김용운, 2025a). 이에 대한 상세한 내용은 김홍주·김용운(2025a)의 연구를 참고하기 바란다.
- 18) 세종시는 제주도와 같이 광역과 기초의 기능을 동시에 수행하는 단층제적 특성을 가지지만, 현행 보통교부세 산정체계는 중층제를 전제로 설계되어 있어서 단층제적 특수성이 충분히 반영되지 못하였다. 물론 세종시 역시 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액에 25% 가산하는 특례를 적용받고 있으나 이 방식 역시 지방세 수입이 증가할수록 보통교부세가 감소하는 역진적 구조를 동시에 내포하고 있다(김홍주·민기, 2025). 실제 2015년 이후 세종시의 지방세 수입이 1.7배 증가했음에도 불구하고, 보통교부세는 오히려 감소하였다.

〈표 4〉 대구·경북, 대전·충남, 제주의 지방세 및 보통교부세 현황 비교

(단위: 억 원, 명)

구분	대구	경북	대전	충남	제주
지방세	43,996	54,244	24,970	51,812	18,627
보통교부세	14,035	18,345	10,568	9,058	17,953
인구수	2,363,629	2,531,384	1,439,157	2,136,574	670,368
1인당 보통교부세(천 원)	594	725	734	424	2,678

출처: 지방재정365, 지방재정통합공시-항목별 현황(결산기준)-지방세, 각 년도 보통교부세 산정내역, KOSIS-행정구역별 주민등록인구 관련 참고

종합하면, 보통교부세 정률제 검토는 결국 지역의 자치조직 및 인사운영의 자율성을 확보해 특별시 특례사무의 적극적 발굴, 이를 유지하기 위한 능동적 지방세 운영 및 지방세 감면을 가능하게 할 수 있는 실효적인 자치기반이라고 할 수 있다. 이러한 측면에서 대구·경북, 대전·충남이 행정통합을 통한 통합특별시로 법적위상을 정립하게 되면 보통교부세 정률제 기반의 재정특례를 고려해야 자치를 통한 지속가능성 확보와 통합을 통한 실효성이 보장되는 핵심적인 제도로 평가할 만하다.

## 2) 시·군·구, 읍·면·동의 기능조정을 통한 다층적 거버넌스 구축

광역단위 행정통합은 초광역화와 함께 규모의 경제를 실현하기 위한 측면에서 의미는 있으나 오히려 의사결정이 중앙집권화되어 기초단위의 현장의 목소리가 소외될 수 있는 가능성을 내포한다. 특히, 자치구와 시·군간 세목이 불일치해 통합 후 자치구의 세목을 시·군 수준으로 일치시켜줄 것을 요구하는 등의 목소리가 커지고 있는 가운데 기초단위의 세목에 대한 일관성이 결여된 문제점이 제기되고 있는 상황이다.<sup>19)</sup> 이러한 한계를 보완하기 위해서 시·군·구의 기능은 기존 광역과 기초의 관계에서 보다 수평적인 구조 검토, 그리고 지역 간 연계협력을 주도하기 위해 광역과 기초를 잇는 수평적 조정자로서 역할을 할 수 있도록 기능에 대한 재설계가 필요하다. 즉, 통합특별시에 상당한 권한이양이 전제된다면, 광역과 기초간의 사무를 재설계할 때에 주민생활과 밀접한 사무(복지, 안전 등)는 기초단위에 우선 배분하는 보충성의 원칙이 적용되는 방향의 법제화가 필요하다. 따라서 통합특별시의 경우 초광역교통, 산업기반 등 보다 큰 규모의 사무에 집중하고, 기초단위의 경우 근린정부로서 그 기능이 강화하는 구조로 재편되어야 할 것이다. 아울러 통합 이후 기존 시·군, 자치구의 세목에 대한 재검토 역시 필요하다.

19) 이데일리, 2026년 1월 16일자, 대전 구청장들 “자치구 세목, 시·군 수준으로 일치해야”

현행 「지방세기본법」 제8조에 따르면 시·군세(5개 세목)는 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세이며, 자치구세의 경우 등록면허세, 재산세로 구성되기 때문에 만약 통합특별시가 설치된 이후 시·군세를 자치구세 형태로 일원화한다면 기존 시·군이 가지던 권한은 상당히 위축될 우려가 있다. 반대로 기존 자치구를 시·군세 형태로 만든다면 사업체가 밀집한 지역이 기존 광역시에 있던 자치구가 많기 때문에 특정지역에 과도하게 세원이 집중될 우려가 상존한다. 이는 결국 통합특별시의 초광역교통망 구축, 대규모 산업을 육성해야 하는 방향에서 광역기능의 위축과 함께 재정조정기능의 약화를 가져올 수도 있다. 따라서, 광역의 행정통합이 성공하려면 중앙정부로부터 더 많은 권한을 통합특별시가 갖도록 하되, 그 전제하에 기초지방자치단체의 권한과 기능을 확대해야 할 것이다. 그리고 자치구세와 시·군세의 복잡한 구조는 행정통합특별법에 시·군지역의 기존 세목체계는 유지하되, 자치구의 행정력을 향상시키기 위한 차원에서 공동과세제도도 같이 세목을 공유할 수 있는 방향의 검토가 필요하다고 판단된다. 자치구의 경우 기존 광역지방자치단체의 세목인 지방소득세, 지방소비세처럼 세수 규모가 큰 세목의 일정 비율을 배분(예, 광역 60%, 자치구 40%)하는 방식도 고려할 수 있을 것이다. 그리고 특별법에 지역의 특성에 맞는 행정력을 발휘하도록 용도가 정해진 방식에서 벗어나 포괄적 보조방식을 통해 자율성을 강화하고, 목적세(예, 관광세, 혹은 환경세 도입 등)를 신설할 수 있는 과세권 혹은 세율의 자율성을 기존(탄력세율 범위 확대)보다 확대하는 방향을 고려해볼 수 있을 것이다. 그리고 시·군의 경우 단순한 기초로 볼 것이 아니라 일정부분 광역기능을 분담하는 기능을 부여해볼 필요가 있다. 예를 들어 거점형 시·군의 통합을 통해 인접한 소규모 단위들이 연합하여 통합지자체를 구성한다든지, 사무 권한을 차등적으로 배분해, 광역정부와 상대적으로 대등한 협상을 할 수 있는 사무와 함께 재정적인 권한을 이양해줄 필요가 있다. 그리고 시·군지역에서 발생하는 댐, 발전소, 환경시설에 대한 세원(지역자원시설세 등)에 대해 통합특별시가 모두 가져가는 것이 아니라, 해당 시·군에 100% 우선 배분하는 방식을 제안해볼 수 있을 것이다. 이렇듯 시·군·구의 기능강화를 통해 개별 지방자치단체가 각기 경계를 넘어서는 초광역적 수요에 대응하기 위한 방안 마련이 필요하다. 즉 초광역적 수요를 대응하기 위한 공동의 자원배분, 갈등중재 역할을 기초지방자치단체에서 견고한 ‘연합체계’를 수행하면서 통합특별시에 집중되는 업무 과중을 해소하고 지역별 특수성이 반영된 맞춤형 정책을 기획·조정하는 중간 거버넌스의 핵심축으로 기능하도록 해야 할 것이다.<sup>20)</sup>

20) 김흥주·임정빈·김용운(2025)은 행정통합은 조직·인사·재정 전반에 걸쳐 급진적인 개편이 이루어져 정치사회적인 비용이 크다는 점, 그리고 실제 통합의 효과가 크지 않았다는 점을 지적한다. 특히, 프랑스 메트로폴(métropole) 사례를 참고해 기초지방자치단체 간 연계·협력의 강화와 보다 점진적이면서 유연한 협력모델을 구축할 필요성을 제시한다. 이를 통해 행정체제 변화에 따른 부담을 최소화하

시·군·구와 함께 읍·면·동의 기능 강화는 실질적인 '주민주권'의 실현과 주민의 수요에 대응하는 행정서비스를 제공하는데 매우 중요하다. 기존에 기초지방자치단체 본청이 가진 주민 밀착형 사무를 읍·면·동으로 과감히 이관하여 정책의 현장성을 높이고, 마을공동체의 주축조직인 주민자치회와 제도적 연계성을 강화해 풀뿌리 민주주의의 토대를 공고히 해 나가야 할 것이다. 현행 주민자치회는 주민주도의 의사결정기구로서 지역 내 사회적 자본의 형성을 통해 지역사회의 목소리를 만들어내는 역할을 하며 행정과 주민의 가교역할을 담당한다(김홍주·민기, 2024). 결국 통합특별시의 성공은 시·군·구의 자치권을 향상시켜 지역 간 연계협력 이 자발적으로 일어날 수 있도록 하고 동시에 읍·면·동의 기능강화를 통해 현장밀착형 집행 기능 강화가 필요하다. 이와 함께 주민자치회와 읍·면·동이 협력적 틀에서 풀뿌리 민주주의가 제도화될 수 있도록 하는 방향으로 이러한 제도가 유기적으로 연결된 다수준 거버넌스(multi-level governance) 구조의 확립은 통합특별시의 성패를 결정하는 중요한 요인이다. 이러한 기능 재설계는 행정의 효율성과 민주적 정당성을 동시에 확보하는 방향이 될 것이다.

### 3) 지방의회에 관한 특례 설계

특별자치의 실효성을 제도적으로 보장하기 위해서는 지방의회의 기능강화가 중요하며 이는 자치제도 특례에서도 역시 핵심적인 부분이다. 특히, 행정·재정적 분권만 보장되고 입법적 분권이 결여되면 실효적인 특별자치를 완성하는데 한계가 크다. 왜냐하면 단순한 사무의 이양 및 예산증액은 중앙정부의 사무를 집행하는 수준에서 크게 벗어나지 못할 가능성이 높기에 중앙정부의 소관의 법률사항을 지역의 필요에 맞게 조례로 정할 수 있는 입법적 자율성을 확보하는 것이야말로 주민의 특별자치에 대한 효능감을 높이는 일이기 때문이다. 제주특별자치도 사례는 법률, 법규명령에 대한 사항을 특별법에 직접 적용하거나 일반법에도 불구하고 도의 조례를 통해 지역의 특성에 맞는 정책을 만들 수 있도록 해 다른 지방자치단체와 비교해 상대적으로 높은 수준의 입법적 자율성을 확보한 것으로 평가된다(김홍주 외, 2024). 이렇듯 입법적 자율성이 실제 구현되기 위해서는 전술한 바와 같이 지방의회의 역할이 중요하다. 제주특별법은 무엇보다 「공직선거법」 제22조에도 불구하고 도 조례로 의원 수를 정할 수 있도록 함으로써, 의회 조직 구성과 상임위원회 운영에 대한 자율성을 대폭 확대한다(제주특별법 제36조 의원정수 및 선거구에 관한 특례). 의원정수에 대한 자율성의 확대는 의원정수의 조정 차원을 넘어 전문위원 수 확대와 그에 상응하는 의회상임위 구성확대의 폭을 넓혀주기에 의정활동과 지원의 내실화를 꾀할 수 있는 제도적 기반이 된다(김홍주 외 2024). 이와 더불어

면서 동시에 실질적인 연계·협력을 통해 기존 행정구역에 묶인 교통망, 환경 관련 문제를 생활권에 맞춘 재설계와 대안 마련이 가능할 것이다.

제주특별법상 의정활동비에 관한 특례(제40조), 행정사무 감사 및 조사권 강화(제42조), 인사 청문회 제도 도입(제43조) 등이 제도화 되어 있어 지방의회의 견제와 감시기능이 강화되어 있다. 추가적으로 「지방공무원법」 상 인사제도에 대한 개선도 필요하다. 왜냐하면 현행 제도하에서는 집행기관과 지방의회 간 인사가 분리되어 신규임용에 대한 진출제한이 강화되면서 인사적체 문제, 전문성 축적의 한계 등이 지속되는 바 「지방공무원법」 제39조 상에 규정된 진출제한에 대한 예외를 특별법에 명시함으로써 의회 공무원의 순환보직과 인사교류 활성화를 통해 의정지원 인력의 전문성과 지속성을 확보할 수 있다(김홍주 외, 2024). 결국, 통합특별시에서 지방의회의 독립성과 기능강화는 입법적 기능과 매우 관련성이 크다. 즉, 전문인력의 보강은 중앙정부의 법령에 의존하던 기존의 체제에서 지역이 주도적으로 지역의 특성에 맞는 독자적인 조례를 설계할 수 있는 역량과 함께 이를 통해 최소한 대통령령 수준의 권한을 조례로 위임받을 수 있는 인적·물적자원과 논리적인 명분을 확보할 수 있다는 점에서 설명된다. 따라서 통합특별시 지방의회의 기능강화는 의회조직 설치 및 운영 자율성, 전문위원 구성에서의 독립성 확보, 재정 및 인사특례가 병행된 제도적인 기반을 조성해 입법적 자율성을 확보하는데 큰 영향을 미칠 것이다. 그리고 지방의회의 기능강화와 관련해 단체장 중심의 협상구조에서 벗어나 지방의회가 독자적 '대정부 의견협상권'을 갖도록 그 역할을 강화하는 방향의 법제화도 요구된다.

#### 4) 현행 교육자치 및 자치경찰제도 검토

대구·경북 및 대전·충남 행정통합은 통합의 외형적 규모의 확대에 너무 치중한 나머지, 교육자치 및 자치경찰제라는 지방자치를 위한 핵심적 제도를 체계적으로 재설계 하는데 한계를 드러내고 있다. 통합을 통한 행정조직의 비대화는 오히려 교육 및 치안거버넌스가 제대로 실현되는데 있어서 부정적 결과를 초래할 우려가 있다. '대전충남특별법'의 경우 교육감 선출방식에서의 특례와 경찰청장 임용 시에 시장의 동의권을 부여함으로써 교육과 치안부분에 대한 검토는 하고 있는 것으로 보이나, 이 조항들은 여전히 기존 제도안에서 허용되는 제한적 수준의 특례로 평가할만하다. 더욱이 '대구경북특별법'은 교육자치 및 자치경찰제도에 대한 설계가 특별법안에 전무하다.

이에 통합특별시의 특별자치의 완성을 위한 방향을 설계하기 위해서는 이 두 제도에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 첫째, 교육자치는 '선출방식 특례'를 벗어나 '교육자치와 지방자치가 통합적 관점'에서 접근되어야 한다.<sup>21)</sup> 즉, 이를 위해 통합특별시장은 대학을 지원하는 권한

21) 여기서 논하는 통합은 제도의 물리적 통합이 아니라, 연계협력을 위한 법적 제도적 장치를 말한다. 이에 대한 논의는 김홍주(2025a), 김홍주·김용운(2025b)의 연구를 참고하기 바란다.

(RISE사업)과 연계한 교육과정상의 특례를 확보하고, 교육청과 행·재정적인 장벽을 뛰어넘는 광역단위의 협력적 거버넌스를 위한 제도화를 특별법에 반영해 ‘지방소멸’에 대응하는 통합적인 교육모형을 제시할 필요가 있다. 둘째, 자치경찰은 ‘임용 동의권’ 수준을 벗어나 ‘실질적인 이원화 모델’로 재설계되어야 한다.<sup>22)</sup> 행정통합에 따라 통합특별시의 인구와 행정수요가 증가하는 것이 필연적이기 때문에 초광역단위의 생활안전을 보장하기 위해 단순한 사무이양의 범위를 넘어 조직, 인력, 예산 등의 실질적 권한이 이양되어야 할 것으로 판단된다. 즉, 통합특별시의 자치경찰이 지역공동체 기반의 치안정책을 보다 독자적으로 설계하고 집행할 수 있는 정도의 권한이양이 입법단계에서 명확하게 반영되지 않는다면 오히려 통합 이후 치안사각 지대가 발생해 시민의 안전에 저해될 가능성이 높다. 이에 대국경북특별법상 논의가 결여된 실효적 자치경찰제의 논의가 불가피하다. 그러나 과연 통합특별시를 중심으로 하는 초광역적 자치경찰이원화가 과연 실현될 수 있느냐의 문제다.<sup>23)</sup> 즉, 통합특별시의 초광역적단위의 치안서비스가 시민의 안전이 담보되지 않을 수 있는 대안 마련이 요구된다. 종합하면, 통합특별시의 성공은 행정통합을 통한 규모를 키우는데 있는 것이 아니라, 교육과 치안을 포함한 핵심 자치의 영역이 통합특별시에 얼마나 정합성 있게 제도화되어 운영될 수 있느냐이다. 대구·경북, 대전·충남의 통합 논의는 개별적인 단위사무 이양방식 등 개별적 특례 수준에서 벗어나, 통합적 거버넌스 모델을 제도적으로 구현해 나가는 것이 중요하다.

### 3. 통합특별시의 규제완화 및 산업진흥 특례

규제완화와 산업진흥 특례를 발굴하기 위해서는 무엇보다 통합특별시로서 비전, 전략사업, 국정과제 및 규제혁신과제, 지역주민과 전문가 의견수렴 및 자문 등이 병행되어야 한다. ‘대구경북 및 대전충남특별법’ 모두 해당 지역이 지닌 지리·역사·인문적 특성을 반영해 산업발전전략을 담고자 하는 노력을 기울였다고 평가할 만하다. 특히, ‘대전충남특별법’은 ‘경제과학수도 조성’이라는 비교적 대전·충남 지역의 정체성을 반영한 비교적 명확한 비전을 설정하였으며 과학기술집적, 기업이전 및 투자활성화, 첨단전략산업 육성 등을 중심으로 규제완화와 산업진흥 특례를 특별법에 반영하였다. 즉, 통합특별시가 지향하는 발전방향과 산업정책 간의

22) 김흥주·장일식·홍성표(2024)는 세종시를 대상으로 자치경찰이원화 모델을 제안한 바 있으며 자치경찰본부, 시민안전통합상황실을 자치경찰조직의 핵심적 기능으로 재편하고, 공동체 치안활동을 위해 기존지역관서를 커뮤니티경찰센터, 광역경찰대응단으로 재편하여 설계한 바 있다.

23) 지구대·파출소까지 자치경찰에 포함하는 것에서 나아가 기존 지방경찰청의 자치치안 기능을 특별시 소관으로 완전히 전환해 인사·예산전반에 대한 대폭적인 권한이양을 검토해볼 수 있다고 판단된다. 즉, 서울형 자치경찰모형을 적극 검토해 행정의 효율성 확보와 동시에 공동체 중심의 실질적 치안주권을 현장에 즉시 안착시킬 수 있는 가장 합리적이며 현실적 방안으로 고려해볼 만하다.

정합성을 일정부분 확보하였다는 점에서 의미가 있다. 이에 반해 ‘대구경북특별법’은 산업·경제 중심의 다양한 규제완화 및 산업진흥 조항을 폭넓게 법안에 담고 있음에도 불구하고, 통합 특별시 차원의 지역적 특성이 반영된 정체성과 비전이 법률 전반을 관통하는 형태로 제시되어 있는지 직관적으로 판단하기 어렵다. 즉, 미래산업, 글로벌 특구지정, 첨단과학기술 등 개별 산업정책이 다수 법안에 제시되어 있으나, 과연 대구경북특별시가 어떠한 비전과 방향성을 가지고자 하는지에 대한 설명력은 상대적으로 약해보인다. 이는 규제완화와 산업진흥 특례가 나열적으로 열거된 가능성을 내포하며, 향후 실효성 있는 특례가 입법과정에서 제도적으로 보장되는데 장애가 될 수 있다. 따라서 대구경북특별시의 경우 특별시만이 가질 수 있는 산업구조, 인구 및 공간구성, 생활권 등을 고려해 비전정립을 명확히 하고 이를 토대로 산업진흥 특례의 방향성을 재구성할 필요가 있다(김흥주 외, 2024). 즉, 개별 산업 지원조항의 확대보다도, 지역의 특성과 강점을 구조적으로 연결하는 전략적 비전이 반영된 법제명이 우선 만들어져야 할 것이다.

제주·강원·전북특별자치도의 경우 규제완화와 산업진흥 특례가 지역의 비전과 결합될 때, 법제화에 있어서 그만큼 설득력과 함께 정책의 실효성 역시 강화될 수 있음을 보여준다. 이들 지역은 각기 국제자유도시, 미래산업글로벌도시, 글로벌생명경제도시 등 비교적 명확한 발전 목표하에 지역의 비전에 부합하는 규제완화와 산업진흥 특례 조항을 특별법에 반영해 왔다(김흥주 외, 2024). 이렇듯, 대구경북 및 대전충남특별시가 실효성 있는 규제완화 및 산업진흥 특례의 실효성을 확보하기 위해선 중앙부처와 국회를 설득할 수 있는 객관적 자료와 논리의 보완이 필요한 것이다. 이를 위해서는 전담조직을 통한 특례의 발굴 및 제안을 하는 체계가 요구되며, 법안이 발의되기 전에 학계, 산업계, 지역주민, 그리고 국회의원 및 지방의회 의원 등이 참여하는 공론적 과정이 요구된다(김흥주·민기, 2025). 따라서 지역적 정체성이 반영된 비전과 그에 따른 산업전략 방향을 보다 명확하게 정립하고, 이를 규제완화 및 산업진흥특례로 선언적 조항을 넘어 실질적 발전수단이 되도록 구조화하여 통합특별시의 실효적인 발전 동력을 확보해야 할 것이다.

#### 4. 포괄적 권한이양 검토

기존의 입법관행은 일반법과 특별법상 상호 간 적용에 있어서 우선순위를 적용하는 방식에 치중해 있었다. 그러나 국회의 입법 사항을 지방의회의 자치입법권(조례)으로 직접 행사할 수 있는 입법적 분권은 현행체계에 실제 거의 논의되지 못했다. 이에 제3유형인 권한이양 역시 법규명령과 중앙정부의 통제를 전제로 있어 실질적인 권한이양으로 평가하기는 어렵다. 물론

사무이양(시행령의 조례이양), 조례특례(법률의 조례이양)를 중심으로 검토해나갈 필요가 있다는 점은 충분히 공감할만한 사항이다. 그럼에도 불구하고 중·장기적 측면에서 예외적으로 중앙정부가 개입하는 네거티브 방식의 포괄적 권한이양을 고려해야 할 것이다. 일반적으로 중앙행정권한의 이양방식은 크게 개별단위이양방식과 법률단위이양방식으로 구분되는데, 개별단위에 비해 법률단위의 이양이 보다 포괄적인 권한이 이양되기 때문에 지방정부가 특정 정책영역을 종합적이고 자기책임하에 운영할 수 있는 진전된 방식의 분권으로 평가할만하다. 그 예로 제주특별법 제171조의 「관광진흥법」 상 특례가 이를 잘 보여주는 사례이다. 그러나 동 조문이 법률중심의 사무이양이 이루어졌지만 여전히 중앙정부가 통제 가능한 범위에서 각각의 사무를 하나씩 골라서 넘겨주는 개별적·열거적인 이양방식을 취하고 있기 때문에 그 한계가 여전하다는 점이다(김홍주·민기, 2025).<sup>24)</sup> 따라서 국가의 사무를 보다 종합적이고 포괄적으로 이양하면서 지방자치단체가 자기책임 하에서 권한을 행사할 뿐 아니라 중앙행정기관이 개입해야 하는 사항은 예외적으로 특별법에 규정하는 방식이 요구된다. 이를 포괄적 권한이양으로 칭하며, 이러한 방식을 통해 기존 특별법상 특별법특례, 법적특례, 집행권이양, 사무이양, 조례특례 등의 유형별 규정이 대체되어 특별법의 조문은 더욱 간결해지고 법체계의 명확성과 법·경제성 역시 제고될 수 있을 것이다(김홍주·민기, 2025). 이를 ‘대전충남특별법’ 제150조에 적용해보면, 다음과 같다.<sup>25)</sup>

〈대전충남특별법: 현행〉

제150조(산업입지 및 개발에 관한 특례) ① 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제4조제1항·제3항, 제7조제7항 및 제7조의4제1항에 따른 국토교통부장관의 권한은 특별시장의 권한으로 한다. 다만, 국가산업단지에 관한 권한은 제외한다.

② 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제6조에 따른 산업단지개발계획 수립 시 국토교통부장관이 지정한 사업시행자와 같은 법 제16조제1항제1호·제2호에 해당하는 사업시행자가 시행하는 국가산업개발사업에 관한 같은 법 제17조제1항·제2항, 제19조의2제1항, 제21조제2항, 제26조제3항, 제27조제2항 전단, 제37조제1항·제2항·제5항, 제47조제1항 및 제48조에 따른 국토교통부장관의 권한은 특별시장의 권한으로 한다. 다만, 국가산업단지에 관한 권한은 제외한다.

24) 제주특별법 제171조는 「관광진흥법」 상 제5조제1항, 제23조, 제24조 등 일부 조항에 한해 문화관광부장관의 권한을 도지사에게 이양하는 방식으로, 전형적인 단위사무 이양방식이다. 2009년 제주특별법 전면개정을 통해서 조문명칭을 동법 제171조 「관광진흥법」에 관한 특례로 변경하고 제171조제1항에서 「관광진흥법」 제21조부터 제27조까지, 제35조부터 제40조까지 다수의 조항에서 보여주는 장관의 권한을 일괄해 도지사의 권한으로 규정함에 따라 법률단위에 가까운 사무이양방식을 보여주었다(민기, 2024).

25) 김홍주(2025b)는 ‘대구경북·대전충남특별법’에 포괄적 권한이양 방식을 적용하기 위해서는 먼저, 통합특별시에 경제적파급효과는 크되 재정소요는 크지 않은 법률 10~15개 내·외 선별, 둘째, 실무경험이 풍부한 전문가 4~5인과 부서 실무담당자가 참여하는 TF를 구성해 포괄적 권한이양 법안을 작성하는 단계적 접근을 제안한 바 있다.

③ 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제4조제4항, 제7조제1항, 제7조의2제1항, 제7조의4제1항, 같은 조 제2항 단서, 제8조제2항, 제18조의2제1항 전단, 제19조제1항, 제19조의2제1항, 제37조제4항·제5항, 제46조의2제3항, 제46조의4제2항 및 제46조의6제4항에서 대통령령 또는 국토교통부령으로 정하도록 한 사항은 특별시조례로 정할 수 있다. 다만, 국가산업단지에 관한 권한은 제외한다.

〈대전충남특별법: 포괄적 권한이양 방식의 개정안〉

제150조(산업입지 및 개발에 관한 특례) ① 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 제〇〇조, 제〇〇조의 1, 제〇〇조, .....을 제외한 「산업입지 및 개발에 관한 법률」로 정한 사항은 특별시 조례로 정한다.

② 제1항에서 특별시 조례로 정하지 않은 사항을 「산업입지 및 개발에 관한 법률」에 따른다.

## V. 결론

최근 광역단위의 행정통합 담론이 매우 활발하게 논의되는 가운데, 통합 이후에 탄생할 통합특별시가 실제 지향해야 할 가치와 방향에 대한 심도 있는 논의는 상당히 부족하다는 문제의식에서 본 연구를 수행하였다. 그리고 본 연구는 통합특별시가 단순 구역의 통합 혹은 국가균형성장 및 수도권 일극체제 극복의 수단이라는 도구적 관점에 매몰되어 있음을 지적한다. 이에 통합특별시가 궁극적으로 그 본연의 취지와 목적을 달성하기 위해서는 무엇보다 물리적인 결합에서 벗어나 실효성 있는 ‘특별자치’, 즉, 고도의 자치권이 확보된 방향으로 나아가야 한다는 점을 분명히 하고자 한다. 즉, 단순히 중앙이 주도해서 이양하는 방식이 아닌 지역주민의 요구와 정체성이 반영된 법제명 확보, 특별자치로서 미흡한 법적근거의 보완이 필요함을 전제로 한다. 무엇보다 실효적인 자치역량을 확보하기 위해 몇 가지 실행전략이 요구되는데 먼저, 인력과 조직운영의 자율성을 높여야 한다. 이를 위해 기준인건비 적용으로부터 자유로울 수 있도록 보통교부세 중심의 재정특례(정률제 도입)를 검토할 필요가 있다. 둘째, 입법적 자율성 및 포괄적 권한이양 방향을 설계해 나가야 한다. 그리고 전담조직을 구성해 상대적으로 입법적 자율성이 큰 ‘조례특례(제5유형)’ 중심으로 특례발굴, 그에 따른 법제화가 요구된다. 나아가 중·장기적 측면에서 개별사무의 열거방식에 의한 이양에서 특별법조문의 간결성, 정책집행의 효과성을 높일 수 있는 포괄적 권한이양 방식으로 발전해 나가야 할 것이다. 셋째, 광역단위의 통합에 부합하는 시·군·구와 읍·면·동의 기능강화 등을 통한 다수준거버넌스를 구축해 나가며 교육자치와 자치경찰제도를 통합특별시의 목적과 취지에 맞게 재설계하여 초광역권의 행정통합에 대비해 상대적으로 소홀해지기 쉬운 치안과 교육에서 주민밀착형 서비스의 집행력을 높여야 한다.

통합특별시가 지속가능한 모델로 자리잡기 위해서는 중앙정부가 주도하는 권한이양 및 지

원, 그리고 이에 대한 단발적인 제도실험이 아니라, 통합특별시 등 지방정부와 해당 지역주민이 주도하는 상향식 제도설계가 요구된다. 즉, 지역의 전략산업과 연계된 맞춤형 규제완화와 산업진흥 특례를 발굴해 지역발전을 도모함과 동시에, 지방의회의 기능과 역할을 강화해 견제기능을 강화하고 주민참여를 확대하여 특별자치를 위한 제도로서 민주적 정당성을 확보해야 할 것이다. 본 연구에서 제안하는 방향은 결국 대전·충남, 대구·경북을 넘어 향후 부·울·경 등 광역단위의 행정통합을 추진하는 지역과 광주·전남과 같이 행정통합특별법 제정을 통해 통합의 법적근거가 마련된 지역 모두에게 실질적 입법전략의 방향을 제시하게 될 것이다. 결국 통합특별시에 중앙정부로부터 얼마나 많은 권한을 가져오느냐도 중요하지만 더 필요한 것은 중앙정부로부터 이양받은 권한을 통합특별시가 그 지역의 발전, 주민의 삶의 질 향상을 위해서 얼마나 자율적으로 운용할 수 있느냐인 것이다.

## 【참고문헌】

- 금창호. (2022). 강원특별자치시도의 도입과 검토과제. 「월간 공공정책」, 204: 54-56.
- 김재광. (2022). 경기북부특별자치도 추진의 법적 과제와 전략. 「지방자치법 연구」, 22(4): 147-188.
- 김남욱. (2021). 광역지방자치단체의 행정체제통합에 관한 법적과제: 우리나라의 행정통합 배경과 목적, 전개 과정, 주요내용 및 시사점 등을 중심으로. 「국가법연구」, 17(2): 99-136.
- 김흥주. (2023a). 세종시법 개정 필요성과 발전 방향. 「월간 공공정책」, 214: 54-58.
- \_\_\_\_\_. (2023b). 특별자치시도의 자치권확보를 위한 재정특례의 필요성 및 과제. 「재정법제 이슈 페이퍼」. 한국법제연구원.
- \_\_\_\_\_. (2025a). 「지방자치 30주년의 의미와 지방자치제도 발전 과제 연구」. 대전세종연구원.
- \_\_\_\_\_. (2025b). 「특별자치시도 특례유형 분석과 특별자치 강화 방안」. 특별자치포럼.
- 김흥주·장일식·홍성표. (2025). 지역사회 공동체 치안 활동을 촉진하는 자치경찰제 개선방안 연구: 세종시 지역경찰관서의 커뮤니티경찰센터 및 광역경찰대응단 개편을 중심으로. 「지방행정 연구」, 39(1): 103-144.
- 김흥주·강인호·이상진. (2024). 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 개정 필요성과 특례 모색 방안: 규제 분야 특례를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 38(1): 295-328.
- 김흥주·김용운. (2025a). 특별자치 실효성 제고를 위한 보통교부세 제도 개선방안: 세종특별자치시 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회」, 37(3): 119-150.
- 김흥주·김용운. (2025b). 교육자치와 지방자치의 연계협력 방안: 세종특별자치시 재정사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 37(4): 121-148.
- 김흥주·민기. (2024). 「세종시법 전부개정안 특례 유형 분석 및 특례화 전략 연구」. 대전세종연구원.
- 김흥주·민기. (2025). 세종시법 전부개정의 필요성과 특별자치 강화 전략 연구. 「한국지방자치연구」, 26(4): 23-51.
- 김흥주·박상철. (2020). 세종형 자치조직권 강화 방안에 관한 연구: 세종시법 개정(안) 조직특례 검토를 중심으로. 「지방행정연구」, 34(4): 39-74.
- 김흥주·임정빈·김용운. (2025). 지역균형성장 전략 실현을 위한 국가균형발전기구와 광역연합 협력 모델 연구: 프랑스 ANCT-메트로폴 사례를 중심으로. 「지방행정학보」, 22(3): 255-294.
- 김흥주·안영훈(2021). 「세종시 맞춤형 중앙권한 이양 과제 발굴을 위한 기초연구」. 대전세종연구원.
- 민기. (2023). 「제주특별자치도의 고도의 자치권 강화를 위한 포괄적 권한 이양의 필요성」. 제주도, 제주도의회, 제주지역 국회의원 3명, 한국지방자치법학회 공동학술세미나 발표집.

- 민기. (2024). 「지방정부의 자치계획권 등 이양과제 발굴: 제주특별자치도 사례」. 분권형 균형발전 정책연구. 경제인문사회연구회.
- 민기·하혜수. (2023). 제주특별법에 나타난 권한 특례 유형 분석. 「한국지방자치학회보」, 35(3): 163-182.
- 민기·홍주미. (2017). 중앙행정권한의 지방이양에서 나타난 권한이양 유형분류 및 소요재원 산정방안. 「한국지방자치학회보」, 29(3): 249-274.
- 신정규. (2025). 광역지방자치단체 통합법제화 논의: 프로세스를 중심으로. 「지방자치법연구」, 25(2): 33-59.
- 이기우. (2017). 「지방입법권 확대를 위한 헌법개정 방안」. 서울: 경실련.
- 이진수. (2020). 지방자치법 전부개정법률안과 제주특별자치도의 차등분권의 지향점: 제주특별자치도의회를 중심으로. 「공법학연구」, 21(1): 33-35.
- 주희진·고경훈·정기용. (2023). 「맞춤형 자치모델 구현: 특별자치시·도, 특별지방자치단체를 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 최지민·박해욱·김지수. (2022). 「특별자치시·도 운영방향 연구」. 한국지방행정연구원.
- 하혜수. (2018). 강원특별자치도의 도입가능성에 관한 연구: 차등분권이론의 관점에서. 「사회과학연구」, 57(2): 3-35.

「대전충남특별시 설치 및 경제과학수도 조성을 위한 특별법안」(성일종의원 등 45인 발의).  
 「대구경북통합특별시 설치 및 운영에 관한 특별법」. 대구·경북 연구용역자료.

광주전남 행정통합 추진방향 정책토론회(2026) 자료집.

- 경남도민일보, 행정통합 특별법안 조문 84%…특혜·선심성 사업 치중, 2026. 2. 10.
- 뉴데일리, 충청·세종, 이춘희 “대전세종통합 취지는 찬성”…사실상 ‘반대’, 2020.10.22.
- 연세춘추, 통합의 꿈, 현실의 벽 - 대구·경북 행정통합의 갈등과 한계, 2024.09.22.
- 연합뉴스, “대전충남특별시 설치 법안 윤곽…권한·특례 담은 초안 마무리”, 2025.03.10.
- 이데일리, 대전 구청장들 “자치구 세목, 시·군 수준으로 일치해야”. 2026. 1. 16.
- 한겨레, 행정통합 특별법안, 특례 대폭 수정되나…권한이양 ‘불수용’ 대다수, 2026. 2. 10.
- 지방재정 365, 지방재정통합공시-항목별 현황(결산기준)-지방세.
- 지방재정 365, 각 년도 보통교부세 산정내역.

Collin, P. H. (2004). *Dictionary of Politics and Government*. Third Edition. London: Bloomsbury.

Curtice, J. (2006). A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom. *Publius: The Journal of Federalism*, 36(1):

95-113.

Repetti, James R. & Paul R. McDaniel. (1993). Horizontal and Vertical Equity: The Musgrave/Kaplow Exchange. *Florida Tax Review*, 1(10): 607-622.

---

**김 홍 주:** 연세대학교 행정학 박사학위를 취득하고 현재 세종연구원에서 책임연구위원으로 재직중이며 세종특별자치시 자치경찰위원회 비상임위원으로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 지방자치, 지방재정, 규제정책이며 최근 연구로는 세종시법 전부개정의 필요성과 특별자치 강화 전략 연구(2025. 2.), 특별자치 실효성 제고를 위한 보통교부세 제도 개선방안(2025. 9.), 교육자치와 지방자치의 연계·협력 방안(2025.12.) 연구 등이 있다(myutos78@sri.re.kr).