



# YRI FOCUS & ISSUE

발행처 : 용인시정연구원

발행인 : 정원영

[www.yongin.re.kr](http://www.yongin.re.kr)

No. 51  
2022. 3. 31.

## ■ 용인특례시 출범의 의의와 향후 과제

- 서론
- 용인특례시 필요성과 법적 기반
- 용인특례시 출범 및 관련 사무이양 현황
- 향후 과제



용인시정연구원  
YONGIN RESEARCH INSTITUTE



## 용인특례시 출범의 의의와 향후 과제

자치행정연구부 박진우

### ■ 요약문 ■

#### ■ 서론

- 2022년 1월 13일부터 용인시는 기초자치단체에서 특례시로 새롭게 출발함. 그러나, 특례시가 어떠한 권한을 행사할 수 있는가에 대한 구체적인 법적 기준 부재함
- 따라서 특례시 제도의 실질화를 위한 방향 모색 필요

#### ■ 용인특례시 필요성과 법적 기반

- 용인특례시의 필요성은 ① 도시와 농촌이 서로 융합된 도농복합도시라는 점에서 새로운 형태의 도시개발 전략 필요. ② SK 하이닉스 반도체 클러스터 유치 확정에 따른 새로운 형태의 산업전략 필요. ③ 도시 특성화를 위해서는 보다 큰 권한 필요 등임
- 특례시의 법적 기반은 지방자치법, 지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법임

#### ■ 용인특례시 출범 및 관련 사무이양 현황

- 용인특례시는 '더 높이 용인특례시'라는 출범구호를 제시하며, 특례시 출범팀을 운영 중임
- 사무이양의 경우, 총 3개 기능 21개의 사무가 제2차 일괄이양법 제정안에 포함되어 국회 심의예정임. 아울러 자치분권위원회가 특례시 이양을 의결한 사무는 총 13개 기능 153개임

#### ■ 향후 과제

- 특례시 로드맵의 고도화
- 지속적인 사무발굴 및 분석 체계 운영
- 특례시 지원을 위한 특별법 제정 추진
- 민관협조 체계 구축을 통한 특례시 발전의 공감대 형성



# Ⅰ 용인특례시 출범의 의의와 향후 과제 Ⅰ

## Ⅰ. 서론

2020년 12월 국회에서 통과된 지방자치법 전부개정안을 계기로 2022년 1월부터 용인시는 용인특례시로 새롭게 출발하게 됐다. 2003년 50만 이상의 대도시의 특례를 규정한 지방행정 체제개편 특별법 제정 당시 특례시 제정의 필요성이 주장된 이후로 약 20년 만에 특례시가 출범한 것이다. 그러나 아직까지 특례시라는 새로운 유형의 지방자치단체가 어떠한 권한을 행사할 수 있는가에 대한 구체적인 법적 기준이 부재하다. 지방자치법 전부개정안 통과 당시, 다른 지방자치단체의 자원 감소를 유발하는 특례를 두어서는 안 된다는 여야의 부대 의견으로 인해 특례시는 단순 행정적 명칭으로 격하됐다. 용인을 비롯한 수원, 고양, 그리고 창원 등과 같은 인구 100만 이상의 기초자치단체를 대상으로 한 특례시가 보다 실질화 되기 위해서는 아직까지 갈 길이 멀다는 점도 이 때문이다. 이러한 맥락에서 이 글은 지방자치법 전부개정안 시행을 계기로 시작된 특례시 제도가 향후 실질화되기 위해서 어떠한 것을 고민해야 하는지를 제시하고자 한다.

## Ⅱ. 특례시 필요성과 법적 기반

### Ⅲ 용인특례시의 필요성

특례시란 인구 100만 이상의 대도시가 기초자치단체 지위를 유지하면서 일반시와 차별화되는 도시로서 광역시에 준하는 행·재정적 자치권한 및 재량권을 부여받는 새로운 형태의 지방자치 단체의 유형을 의미한다.

[그림 1] 특례시 개념



출처: 용인시 홈페이지(접속일: 2022년 3월 18일)

일반론 차원에서 특례시가 필요한 이유는 크게 세 가지 측면을 지적할 수 있다.<sup>1)</sup> **첫 번째는 도시의 경쟁력 강화 측면이다.** 세방화(globalization) 시대에 요구되는 다양하고 창의적인 형태의 조직운영 및 대응은 중앙보다는 지방이 보다 용이하다. 이에 오마에겐이치(1999)에 따르면<sup>2)</sup>, 민족국가 단위의 국경선이 의미를 상실하고, 비즈니스 단위의 새로운 지역 국가, 즉 도시가 경쟁력을 가지고 세계를 지배하게 될 것을 주장하기도 했다. 따라서, 경쟁력 있는 대도시를 육성하는 것은 국가 전체적인 입장에서도 경쟁력 있는 국가를 만드는 토대가 될 수 있다(김병국·권오철, 2005: 28<sup>3)</sup>).

**두 번째는 행정수요의 대응 측면이다.** 대도시가 직면하는 가장 큰 문제는 인구 집중 및 유입으로 인해 단위 면적당 인구비율의 증가로 주택보급, 사회기반, 문화, 여가, 복지시설 등 공공서비스의 수요가 증가한다는 것이다. 지역 내 실업 문제를 해결하기 위한 일자리 창출, 주민의 삶의 질 제고를 위한 각종 문화 및 여가 기반 확충과 같은 서로 다른 집단의 기대와 요구에 부응하는 상황이 증가하고 있는 것이다. 공공서비스에 대한 주민의 다양한 선호와 행정을 둘러싼 환경이 복잡한 상황에서 이에 대한 효과적인 대응을 위해서는 대도시가 그러한 문제를 해결할 수 있도록 충분한 권한을 확보하는 것이 중요하다. 예컨대, 주택, 상하수도, 교통 등의 문제의 경우, 인구수의 과다와 제한된 면적 내 과도한 인구 집중을 겪고 있는 대도시에서는 보다 전문적인 접근이 요구된다. 즉, 인접 지역과의 협력을 통해 문제를 해결해야 할 수도 있으며, 상위 정부로부터의 지원과 협력을 이끌어 낼 수 있는 역량을 갖추고 있어야 한다(이규환·이종수, 2004: 103<sup>4)</sup>). 특히, 일선 주민과 상호작용하는 빈도가 높은 지방자치단체의 업무적 특성상, 지역에서 벌어지는 다양한 행정적 사항에 즉시 대처하기 위해서는 포괄적 재량권 또는 권한을 부여받는 것이 필요하고, 그것이 주민의 삶의 질 향상에 기여할 수 있다.

**세 번째는 지방자치 활성화 측면이다.** 지방자치는 그 지역의 역사적 배경, 지역의 지식 등을 존중하여 문제를 해결하는 삶의 방식이자 문화라고 할 수 있다. 1995년 지방자치 실시 이후로 우리나라의 지방자치는 지방이 중앙으로부터 완전한 자율성을 갖고 지역의 문제를 해결하기보다는 중앙의 간섭과 통제를 통해 지역 문제를 해결해 온 것이 현실이다. 이른바 중앙 주도의 지방자치 혹은 제한된 지방자치는 저조한 주민참여, 단체장의 부패, 시민사회의 미성숙과 같은 문제를 야기하였다. 실질적인 지방자치를 구현하기 위해서는 해당 지방자치단체가 그 지역의 문제를 중앙의 개입 및 명령에 의존하는 것이 아니라 스스로 독립적인 권한을 가져야 하고, 그것을 통해 주민이 자신의 지역에 보다 관심을 갖고 주요 정책에 참여할 수 있는 계기를 마련한다고 볼 수 있다.

특히, 용인시의 경우, 특례시라는 보다 큰 권한 체계가 필요한 이유는 무엇인가? 큰 틀에서는 자율성이며, 보다 구체적인 사항은 다음과 같다. **첫째, 도시와 농촌이 서로 융합된 도농복합도시라는 새로운 형태의 도시개발 전략이 필요하다는 점이다.** 용인시는 처인구, 기흥구, 그리고 수지구 등 3개 구 행정체제로 구성돼 있다. 여기서 기흥구와 수 지구는 인구가 밀도가 높은 도시화 된 지역인 반면, 상대적으로 처인구는 농업, 축산 등의 산업적 특성으로 인해 농촌 형태의 지역적 특징을 가지고 있다. 과거 도농복합적 도시 형태는 반드시 개선해야 하는 것으로 인식됐지만,

1) 현승현 외(2021). 용인 특례사무 발굴 및 행정대응방안 연구. 용인시정연구원  
 2) 국가의 종말. 출판사: 한언  
 3) 대도시행정체제의 개편방안: 인구 50만 이상 시에 대한 행정특례부여를 중심으로. 한국지방자치학회보  
 4) 특정시 지위차등화와 행정특례모형 연구: 행정문화특성을 중심으로. 지방행정연구

오늘날 새로운 기회로 여겨진다. 예컨대, 기후변화로 인한 농산물 수급 불균형 등이 나타나고 있는 상황에서, 농업을 중심으로 한 처인구는 과거와 다른 시각으로 바라보아야 한다.<sup>5)</sup> 복잡한 도시적 형태를 가지고 용인이 보다 효과적으로 발전하기 위해서는 이전 보다 큰 권한을 가지고 있어야 하는 이유도 이 때문이다.

**둘째, SK 하이닉스 반도체 클러스터 유치 확정에 따른 새로운 형태의 산업전략이 필요하다는 점이다.** 그동안 용인시는 서울의 위성도시로서 기능을 수행하며 발전했다. 하지만 도시가 한 차원 높이 도약하기 하기 위해서는 이러한 외부의 조건에 구애받지 않아야 한다. 즉, 도시가 스스로 생산하고 소비할 수 있는 자족기능이 갖추어져 있어야 한다. 이러한 맥락에서 SK 하이닉스 반도체 클러스터가 성공하기 위해서는 지역의 여건을 잘 파악하고 있는 용인시에 보다 큰 권한을 줄 수 있어야 한다. 실제로 지역 내 산단의 위치, 여기에 위치한 기업들 간의 구조적 연계를 원활하게 하는 일 모두가 용인시의 의지와 역량에 달려 있기 때문이다.

**셋째, 도시 특성화를 위해서는 보다 큰 권한이 필요하다는 점에서 특례시가 필요하다.** 용인시 만큼 다양한 자원을 가진 도시도 드물다. 예컨대, 용인은 지역 내 포은 정몽주 선생의 무덤, 김대건 신부길 등 다양한 문화적 유산들이 존재할 뿐만 아니라, 대한민국의 대표적 놀이시설인 에버랜드가 위치해 있다. 또한, 용인은 한강 물길의 중요한 자원인 경안천이 존재한다. 이것은 모두 용인시가 도시 특성화를 위한 물리적 자원이라는 점에서 중요하다. 하지만 보다 중요한 것은 이러한 자원을 활용할 수 있는 권한이 있는가의 여부일 것이다. 예컨대, 현재 경안천 주변은 중앙정부의 법률에 기초해 개발제한 구역으로 있어 용인시가 어떠한 권한도 행사하기가 어렵다.

### ■ 특례시 출범의 법적근거

특례시가 작동될 수 있는 근거, 이른바 법률적 토대는 크게 두 가지이다. 하나는 2020년 통과된 지방자치법 전부개정안이며, 다른 하나는 2013년에 제정된 지방분권법(지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법)이 그것이다. 전자인 지방자치법 전부개정안이 특례시 출범의 직접적 요인이라면, 후자인 지방분권법은 간접적 요인이라고 할 수 있다.

[표 1] 특례시의 법적 근거

특례인정		도시구분		기초자치단체		광역자치단체		
		50만 이상의 시	100만 이상의 시	50만 이상의 시	100만 이상의 시	광역시	특별시	제주특별시 세종특별시
특례 인정 범위	법적지위	-		광역시	특별시	제주특별시	세종특별시	
	조직구조	행정구		자치구, 기구	자치구, 기구, 인사	행정구		
	행정운영	사무배분, 감독범위		사무배분 감독범위 재원배부	사무배분 감독범위 재원배부	사무배분 감독범위 재원배부		
근거법령		지방자치법 지방분권법		지방자치법	지방자치법 지방분권법	지방자치법 지방분권법		

자료: 고경훈(2014). 대도시 사무특례 결정모형에 관한 연구. 지방정부 연구

5) 동아일보 (2018. 12.26) 기후변화시대 유기농업의 가치

우선, 지방자치법 전부개정안을 살펴보면, 특례시의 법적근거는 198조 제2항에 대도시의 경우 행정 재정 운영 및 국가의 지도 감독에 있어서 그 특성을 고려해 관계 법률이 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있도록 했다. 그리고 동법 제198조 제2항 제1호, 제198조 제3항 등에 따르면, 인구 100만 이상 대도시를 특례시라고 부르고, 특례시의 인구 기준은 대통령령으로 정하도록 하였다. 특히, 특례시 지정의 법적 요건인 인구의 경우, 지방자치법 전부 개정 시행령에서 전년도 말일 인구수가 2년간 연속해 100만 이상이어야 한다고 규정하고 있다. 여기서 인구수는 해당 지방자치단체의 주민등록인구, 외국국적동포, 등록외국인이 포함된다. 만약, 해당 지방자치단체의 인구가 감소해서 분기별 평균이 2년 연속 100만 명에 미달할 때는 그다음 해부터 특례시에서 제외된다.

지방분권법에서 100만 특례시 출범의 단서는 행정 특례의 인정이라고 할 수 있다. 2013년 1월 23일 시행된 지방분권법은 100만 이상의 대도시가 어떠한 특례를 받을 수 있는가를 규정한 법률로서 이명박 정부 시기에 기초자치단체의 통합을 유도하기 위해 만들어졌다. 동법 제40조(대도시에 대한 사무특례), 제41조(인구 100만 이상 대도시의 사무특례)에 따르면, 인구 100만 이상의 대도시에는 지역개발채권의 발행, 50층 이하의 건축물 허가 권한 등의 사무 특례, 그리고 부시장 2명, 행정기구 및 정원 증원 등에 관한 조직 특례를 부여 받는다.

[표 2] 인구 100만 이상 대도시 행정특례

구분	관련 법률	주요내용
사무 특례	지방공기업법 제19조 제2항	지역개발채권의 발행(지방의회 승인)
	건축법 제11조 제2항 제1호	50층 이하의 건축물 허가 권한
	택지개발촉진법 제3조 제1항	택지개발촉진법에 다른 예규지정(도지사협약)
	도시재정비촉진을 위한 특별법 제4조 및 제12조	재정비촉진지구의 지정 및 재정비촉진계획결정
	박물관 및 미술관 진흥법 제18조	사립박물관 및 사립미술관 설립계획 승인
	소방기본법 제3조 및 제6조	화재예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무
	농지법 제34조	농지전용허가 신청
	지방자치법 제112조	지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정
조직 특례	개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법 제4조	개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획변경 결정
	지방자치법 제110조 제1항	부시장 2명
	지방자치법 제59조, 제90조 및 제112조	행정기구 및 정원은 인구·도시특성·면적 등을 고려하여 대통령령으로 정함

자료: 지방분권법에 기재된 내용을 발췌하여 저자가 재정리

### Ⅲ. 특례시 출범 및 사무 이양 현황

#### ■ 특례시 출범 현황

현재 인구 100만 이상의 대도시에는 용인을 비롯하며, 수원, 창원, 그리고 고양까지 총 4개이다. 4대 특례시는 2022년 1월 13일을 계기로 특례시로 전환됐다. 인구 현황의 경우, 수원시 124만명, 용인시 110만명, 고양시 109만명, 창원시 104만명 순으로 나타났다. 재정의 경우, 2020년 세입 결산액은 창원시, 수원시, 고양시 그리고 용인시의 순서로 나타났다.

[표 3] 4대 특례시 인구 및 재정 현황

구분	인구현황(단위: 명)				재정현황(단위: 억원, %)		
	총인구수	주민등록 인구	등록 외국인	외국 국적동포	세입결산액 (2020년)	지방세 (2020년)	재정자립도 (2021년)
용인시	1,102,905	1,078,604	16,387	7,914	35,698	19,709	54.8
수원시	1,241,749	1,184,683	33,486	23,580	40,545	18,040	48.1
창원시	1,049,511	1,033,281	12,879	3,351	47,051	14,475	37.5
고양시	1,097,490	1,079,722	11,078	6,690	38,720	14,936	38.4

주1: 인구현황은 2021년 11월 말 기준

주2: 재정현황은 2020년 세입 및 세출 결산액 기준

구체적으로 용인시는 특례시 출범을 기점으로, ‘더 높이 용인특례시’라는 출범 구호를 제시하였다. 그리고 지속적인 권한 발굴 차원에서 특례시출범팀을 운영하고 있다. 수원시는 ‘수원의 특별한 변화’라는 특례시 출범 구호를 제시하였고, 자치분권과 자치분권팀이 특례시 권한확보 업무를 담당하고 있다. 창원시는 ‘창원의 새로운 미래’를 특례시 출범 구호로 설정하였다. 창원시의 경우, 특례시 출범 조직을 보다 크게 운영하고 있다. 예컨대, 자치분권팀이 특례시 추진 종합계획을 담당하고, 재정특례팀이 재정권한 확보를 담당하고, 그리고 사무특례팀이 사무·복지·조직 특례 발굴을 담당하고 있다. 고양시는 ‘특례시로 날다’라는 출범 구호를 설정하고 있다. 고양시는 특례시 업무를 담당할 부서로 평화미래정책관 아래 특례시추진팀을 두어 운영 중에 있다. 아래의 표는 각 특례시의 특례 구호와 함께 현재 운영 중인 담당부서, 영문명 등을 종합한 것이다.

[표 4] 4대 특례시 운영 현황

구분	출범구호	영문명	담당 부서
용인시		Yongin Special City	자치분권과 특례시출범팀 (1팀, 5명)
수원시		Suwon Special Case City	자치분권과 자치분권팀 (1팀, 7명)
창원시		Changwon City	자치분권과 자치분권담당, 재정특례담당, 사무특례 담당 (3담당, 8명)
고양시		Goyang City	평화미래정책관 특례시추진팀 (1팀, 5명)

주: 현재 영문명의 경우 법적으로 정해진 명칭이 없어 각 지자체가 자체적으로 정하여 사용

출처: 각 지자체 홈페이지에 기재돼 있는 내용을 활용해 저자가 재정리

## ■ 사무 이양 현황

그동안 용인시 등 4대 특례시는 중앙정부를 상대로 특례시 출범에 맞추어 필요한 권한을 요청했다. 이에 특례시 출범을 담당하는 주무 부처인 행정안전부는 2021년 7월부터 12월까지 4개 시와 합동으로 특례시 지원협의회를 구성하고, 총 86개 기능의 383개의 단위 사무를 발굴하였다. 그리고 행정안전부는 관계부처와 경기도와 경남도의 의견수렴을 거쳐 대통령 소속 자치분권위원회에 해당 사무의 심의를 요청했다.

이러한 과정을 통해 자치분권위원회는 우선적으로 특례시 사무와 관련하여 3개 기능을 특례시 사무로 의결하였다. 그리고 해당 사무는 현재 제2차 지방일괄이양법에 포함되어 국회의 심의를 받고 있다. 동 법안에 포함된 사무는 ① 비영리민간단체 등록, 말소 및 지원 등 기능(행정안전부), ② 관광특구 지정 및 평가 등 기능(문화체육관광부), ③ 신기술창업집적지역 지정 협의 기능(중소벤처기업부) 등이다. 구체적인 사항은 아래와 같다.

[표 5] 제2차 지방일괄이양법에 포함된 특례시 단위사무

기능명(소관부처)	법률	이양내용
비영리민간단체 등록, 말소 및 지원 등 기능 (행정안전부)	비영리민간 단체지원법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 비영리민간단체 등록(제4조)</li> <li>▶ 비영리민간단체 등록 말소(제4조의2)</li> <li>▶ 비영리민간단체에 대한 지원 등(제5조)</li> <li>▶ 등록 비영리민간단체의 공익사업에 대한 보조금 지원(제6조)</li> <li>▶ 보조금 지원 가능한 공익사업 유형 결정(제7조)</li> <li>▶ 개별 지원사업 및 지원금액 결정(제7조)</li> <li>▶ 공익사업선정위원회 구성(제7조)</li> <li>▶ 등록 비영리민간단체의 보조금 지급을 위한 사업계획서 제출(제8조)</li> <li>▶ 등록 비영리민간단체의 사업완료시 사업보고서 제출(제9조)</li> <li>▶ 등록 비영리민간단체의 사업보고서 주요 내용 및 평가결과 공개(제9조)</li> <li>▶ 등록 비영리민간단체에 지급한 보조금 환수(제12조)</li> <li>▶ 등록 비영리민간단체에 지급한 보조금 환수를 위한 강제징수(제12조)</li> </ul>
관광특구 지정 및 평가 등 기능 (문화체육관광부)	관광진흥법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 관광특구의 지정(제74조의2)</li> <li>▶ 관광특구에 대한 평가 등(제74조의2)</li> </ul>
신기술창업집적지역 지정 협의 기능 (중소벤처기업부)	벤처기업육성에 관한 특별조치법	<ul style="list-style-type: none"> <li>▶ 면적 1만㎡ 이상 '신기술창업집적지역' 지정 시 협의 (제17조의2)</li> </ul>

출처: 국민참여입법센터(접속일: 2022년 3월 22일)

이후, 자치분권위원회는 특례시 이양 건의 사무로 총 13개 기능 153개 사무를 확정했다. 구체적으로 살펴보면, 자치분권위원회는 2021년 11월 5일 제35차 본회의에서 5개 기능의 107개 단위사무를 특례시 사무로 의결했다. 옥외광고물 등의 관리 기능, 산지전용허가 등의 기능 등이 그것이다. 자치분권위원회는 2021년 12월 17일 제36차 본회의에서 3개 기능의 34개 단위사무를 특례시 사무로 의결하였다. 의결된 3개 기능은 산업단지 개발 등, 대도시권 광역교통 관리에 관한 사무 기능 등이다. 그리고 자치분권위원회는 2022년 2월 3일 제37차



본회의에서 5개 기능 12개 사무 단위사무를 특례시 사무로 의결하였다. 의결된 기능은 지방건설기술심의위원회 구성·운영, 환경개선부담금에 관한 사무 기능 등이 그것이다.

[표 6] 자치분권위원회 특례시 이양 의결 사무

기능명(소관부처)	법률	이양내용
옥외광고물 등의 관리 기능 (행정안전부)	옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률	▶ 광고물 등의 허가 또는 신고 기준 완화 ▶ 광고물 등의 허가 또는 신고 기준 강화 ▶ 광고물 등의 금지 또는 제한 대상 제외
산지전용허가 등 기능 (산림청)	산지관리법	▶ 산지전용허가의 절차 및 심사
지방관리구역항의 항만시설 개발 및 운영 기능 (해양수산부)	항만법	▶ 항만개발사업의 시행자(관리청)의 지위 ▶ 항만개발사업실시 계획의 수립과 승인 ▶ 비관리청의 항만개발사업의 시행 ▶ 항만개발사업의 준공 등 총 86개 사무
무역항 항만구역 안에서의 공유수면 관리 기능 (해양수산부)	공유수면 관리 및 매립에 관한 법률	▶ 공유수면의 점용·사용허가 ▶ 점용·사용허가 사항의 변경신고 등 총 15개 사무
중앙항만정책심의회 참여 기능 (해양수산부)	중앙항만정책심의회 운영규정	▶ 중앙항만정책심의회 참여
산업단지 개발 등 기능 (국토교통부)	산업단지 인허가 절차 간소화를 위한 특례법	▶ 산업단지개발지원센터 설치 ▶ 지방산업단지계획심의위원회 설치·운영
대도시권 광역교통 관리에 관한 사무 기능 (국토교통부)	대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법	▶ 광역교통기본 및 시행계획의 수립시 의견제출 ▶ 광역교통특별대책지구의 지정 요청 ▶ 광역교통특별대책지구의 지정 해제 요청
물류단지의 개발 및 운영 기능 (국토교통부)	물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률	▶ 일반물류단지의 지정 ▶ 도시첨단물류단지의 지정 ▶ 토지소유자 등의 동의 등 총 17개 사무
지방건설기술심의위원회 구성·운영 기능 (국토교통부)	건설기술관리법	▶ 지방건설기술심의위원회 구성·운영
환경개선부담금에 관한 사무 기능 (환경부)	환경개선비용 부담법	▶ 환경개선부담금 부과·징수
생태계보전부담금에 관한 사무 기능 (환경부)	자연환경보전법	▶ 생태계보전부담금의 부과·징수
폐기물처분부담금에 관한 사무 기능 (환경부)	자원순환기본법	▶ 폐기물처분부담금 부과·징수
관광(단지) 지정 및 조성계획 수립 등 기능 (문화체육관광부)	관광진흥법	▶ 관광지 및 관광단지 지정, 고시 등 ▶ 관광(단지) 조성계획 수립 승인, 고시 등 ▶ 관광(단지) 지정 및 조성계획 승인취소 및 개선명령 등 총 8개사무

출처: 용인시 내부자료 및 자치분권위원회 홈페이지 자료를 토대로 저자가 수정 보완

한편, 그동안 특례시는 중앙정부를 상대로 재정 및 조직 특례를 요구하였다. 이와 관련하여 중앙정부는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정 일부개정령(안)」을 마련하는 등 특례시에 조직 특례를 보장하였다. 이 개정안은 특례시가 지향하는 중점업무, 특례사무 발굴·운영 등을 수행할 수 있도록 본청에 실·국을 한시적으로 1개 설치하는 규정이다.<sup>6)</sup>

## IV. 향후 과제

지금까지 살펴본 내용을 종합적으로 고려했을 때, 2022년 1월 13일 출범한 용인특례시가 실질화되기 위해서 다음과 같은 사항을 고민할 필요가 있다.

### ■ 특례시 로드맵의 고도화

첫째 큰 틀에서 특례시 로드맵의 고도화가 필요하다. 구체적으로 특례시 제정 이후 어떠한 전략적 대응방안을 가지고 중앙정부를 설득할 것인가에 대한 명확한 그림을 그려야 할 필요가 있다. 지금까지의 특례시 로드맵은 특례시 실현 이전의 단계에 집중돼 있다. 예컨대, 용인시를 포함한 4개 대도시가 공동 발주한 「2020년 인구 100만 특례시 권한발굴 공동연구」에 따르면, 특례시 이전에 관한 로드맵은 담겨있지만, 특례시 관련 법률의 제정 이후 특례시가 어떠한 역할을 수행해야 하는가에 구체적인 방안이 부족한 것도 사실이다. 특히, 로드맵의 고도화는 정책적 여건이 변화된다는 점에서 중요하다. 2022년 5월 10일 새 정부가 출범하면서 기존의 특례시 대응에 대한 변화가 불가피하기 때문이다. 기존의 문재인 정부의 지방분권 기조와 새롭게 출범할 윤석열 당선자 정부의 지방분권의 기조는 매우 다를 수밖에 없다는 점에서, 용인을 비롯한 4개 대도시의 새로운 정책적 대응과 함께, 차제에 이와 연계된 용인특례시만의 독립적인 특례시 발전 로드맵을 수정·보완해야 할 것이다. 로드맵 보완 과정에서, 시 당국 뿐만 아니라, 유관기관 등 지역 내 다양한 이해관계자들이 참여할 필요가 있다.

### ■ 지속적인 사무발굴 및 분석 체계 구축

둘째, 4대 특례시의 지속적인 사무발굴 및 분석 체계 운영이 필요하다. 현재 특례시를 둘러싼 제도적 한계는 중앙 혹은 광역으로부터 어떠한 권한이 이양될지 미지수이며, 그것이 특례시 발전에 실질적 도움이 될 수 있는가의 여부도 여전히 확실하지 않다는 점이다. 무엇보다도 지방자치단체가 지역적 특성에 맞는 발전 전략을 수립하기 위해서는 재정과 조직 분야에 있어 특례를 부여받아야 하지만, 다른 지방자치단체의 세수를 침해하는 안 된다는 지방자치법 전부개정안 의결과정에서 제시된 국회의 부대 의견과 행정안전부의 소극적 태도로 특례시 완성에 있어 핵심 권한을 확보하지 못한 상황이다. 사무이양은 단기간에 해결할 수 없는 부분이다. 이양 가능한 사무를 발굴하고, 그에 따른 논리와 효과를 종합적으로 고려해야 한다. 중앙정부 및 광역 지방자치단체에 관한 사무이양이 중장기적인 차원에서 체계적으로 접근해야 하는 이유도 이 때문이다. 특히, 이번

6) 조문별 제개정 이유서에 따르면, 특례시가 지향하는 중점업무 등을 수행할 수 있도록 본청에 '국'(4급) 1개를 한시적으로 설치하는 것으로 규정하고 있다. 그리고 사전협의를 통해 기구 설치여부를 검토하고, 2년간 운영 뒤 성과평가를 통해 상시기구 전환 여부 등 결정하게 된다.

특례시 논의 과정에서 4개 특례시가 중앙정부를 상대로 관철시키지 못한 지정 특례기에 대한 공감대를 형성하기 위해서는 더욱 체계적인 사무발굴과 분석이 필요하다. 이러한 맥락에서 용인시를 비롯한 4대 특례시는 사무발굴이 보다 효과적으로 진행되기 위한 지속적 사무발굴 체계를 구축할 필요가 있다.

### ■ 특례시 지원을 위한 특별법 제정 추진

셋째, 4대 특례시 지원을 위한 특별법 제정이 필요하다. 조직이 안정적으로 어떠한 권한을 행사하기 위해서는 이와 관련된 법적 기반이 마련돼 있어야 한다. 특례시도 이와 다르지 않다. 현재 특례시는 지방자치법 전부개정을 통하여 명칭만 ‘특례시’로 부여하는 수준에서 출발했다. 광역 단위 지방자치단체가 독립적인 법률에 기반하여 중앙정부로부터 어떠한 사무를 이양받으며, 특례를 부여받은 것과는 상당히 대조적이다. 이러한 취약한 법률적 기반은 특례시가 시민들에게 더 나은 행정서비스를 제공하고, 시민들이 특례시가 내 삶에 필요하다는 인식을 심어 주는 데 많은 어려움을 줄 것으로 판단된다. 향후 용인을 비롯한 4대 특례시는 특별법 제정을 위한 공동의 노력을 기울여야 할 필요가 있다.<sup>8)</sup> 특히, 중앙행정기관이 입지한 세종특별자치시 사례는 특례시가 참고해야 할 좋은 모델이 될 것이다. 이러한 관점에 기초했을 때, 가칭 ‘100만 자치특례시 설치 등에 관한 법률’을 제정하거나, 아니면 기존의 법률적 관행을 따라, ‘○○특례시 설치 등에 관한 특별법’과 같이 지역의 명칭을 넣은 방법으로 특별법을 제정하는 것도 하나의 대안이라고 할 수 있다.

### ■ 민관협조 체계 구축을 통한 특례시 발전의 공감대 형성

넷째, 지역사회 민관협조 체계 구축을 통한 특례시 발전의 공감대 형성이 필요하다. 오늘날처럼 행정환경이 복잡한 상황 속에서 조직이 정당성을 갖추기 위해서는 외부와의 적극적인 상호작용은 필수이다. 특례시도 이와 다르지 않다. 특례시라는 제도가 빠르게 안착하기 위해서는 시민의 적극적 참여와 협력이 필요하다. 예컨대, 시민들 스스로가 행정서비스를 제공받는 과정에서 불편한 점이 무엇인지, 그리고 이것을 개선할 수 있는 방안이 무엇인지를 논의할 수 있는 공론의 장 혹은 거버넌스 체계를 지역 내 구축할 필요가 있다.



- 성 명 : 박진우
- 학 위 : 행정학박사
- 직 위 : 부연구위원
- 전 공 : 관료제, 거버넌스, 갈등관리, 지방행정체제
- 이메일 : p8638511@yongin.re.kr

**원고의 내용은 용인시정연구원의 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다.**

7) 지정 특례란 각 4대 특례시의 행정 여건을 고려하여 사무에 대한 특례를 부여하는 것이다. 이것은 차등분권의 논리와 맥을 같이한다. 예컨대, SK 하이닉스 반도체 입지를 계기로 중앙정부가 용인특례시에게만 반도체 관련 특례를 부여받는 것을 의미한다. 여기서 다른 특례시는 해당 권한을 부여받지 못한다. 이러한 지정 특례가 가능해질 경우, 과거 부산광역시가 표명했던 ‘해양특별자치시’, 대전광역시가 표명했던 ‘과학특별자치시’와 같이 향후 특례시의 브랜드화가 가능해진다.

8) 연합뉴스(2022.2.9.) 4개 특례시 특례시 지원에 관한 특별법 제정 필요.