

전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안 심 사 보 고 서

2026. 2. .

행정안전위원회

1. 심사경과

가. 발의일자 및 발의자 : 2026년 2월 3일, 한병도의원 등 162인

나. 회부일자 : 2026년 2월 3일

다. 상정 및 의결일자 :

제432회 국회(임시회)

제1차 행정안전위원회(2026.2.5.) 상정, 제안설명, 검토보고, 대체토론, 소위원회부

제1차 법안심사제1소위원회(2026.2.10.) 상정, 축조심사

제2차 법안심사제1소위원회(2026.2.11.) 상정, 축조심사

제3차 법안심사제1소위원회(2026.2.12.) 상정, 축조심사, 의결(대안 반영 폐기)

제3차 행정안전위원회(2026.2.12.) 상정, 소위심사보고, 찬반토론, 의결(대안반영 폐기)

2. 제안설명의 요지

(한병도의원)

대한민국은 초저출산·고령화에 따른 인구 절벽과 경제 성장 둔화, 그리고 수도권 집중화로 인한 지방 소멸이라는 국가적 위기에 직면해 있는 상황임.

정부와 지방자치단체의 다양한 노력에도 불구하고 지역 간 불균형은 심화되고 있으며, 이를 해결하기 위해 지방자치단체의 구역 개편과 기능 혁신을 통한 과감한 국가 구조 재설계가 절실한 시점임.

광주광역시와 전라남도는 역사와 문화를 공유하며 생활권과 경제권이 밀접하게 연결되어 있음에도 불구하고, 행정 구역의 이원화로 인해 정책 집행의 중복과 행정 비효율이 지속되어 왔음.

특히, 전라도 천년의 유구한 역사와 5·18 민주화운동으로 상징되는 민주·인권·평화의 광주정신과 대동정신은 양 지역을 하나로 묶는 강력한 정신적 토대임.

이에 종전의 광주광역시와 전라남도를 폐지하고 전남광주통합특별시를 설치함으로써, 인공지능(AI)·에너지·반도체 등 글로벌 미래 첨단 산업의 거점을 마련하고 농어업의 스마트 혁신을 동시에 달성하고자 함

이를 통해 수도권 일극 체제를 극복할 수 있는 남부권 핵심 성장축을 구축하고, 실질적인 지방분권과 강력한 재정 자립을 실현하여 국가 균형 발전과 국민의 복리 증진에 기여하려는 것임.

3. 전문위원 검토보고 요지

(수석전문위원 : 정순임)

지방행정체제 개편이란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역 및 광역지방자치단체와 기초지방자치단체의 기능배분 등에 관한 일련의 체제¹⁾를 개편하는 것을 말함.

이 중 행정통합은 둘 이상의 광역 또는 기초 지방자치단체를 하나로 통합함으로써 행정구역을 재편하고, 조직·인사·재정 등 행정 운영 전반을 일원화하여 행정의 효율성 및 책임성을 제고하려는 것을 의미함.

행정통합은 중앙정부가 주도적으로 개편의 방향을 설정하는 위로부터의 방식(Top-Down)과 지방의 자율적인 의사와 요구에 따라 개편 방향을 설정하는 아래로부터의 방식(Bottom-Up) 방식으로 구분될 수 있으며,

위로부터의 행정체제 개편은 중앙정부가 전체 행정구역을 대상으로 거시적 관점에서 신속한 행정체제 개편을 달성할 수 있다는 효율성 측면의 장점이 있으나, 동시에 아래로부터의 방식을 통해 달성할 수 있는 주민의사의 반영, 지역의 수용성 확보 등 민주적 측면에서 한계²⁾를 가지고 있음.

1) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

16. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.

2) 디트NEWS24, 대전 시민사회 “정부·정치권 답다운식 행정통합, 비민주적”, 2025. 12.19. 유술아, 노컷뉴스 통합법 발의했지만, 벌써부터 잡음...”숙의 부실”, “선거용 술수”, 2026.1.30. 고희석 등

그동안의 우리나라의 지방행정체제 개편과정을 살펴보면, 우선 행정 통합과 관련하여서는 기초지방자치단체 간 행정통합('95, 39개 도·농복합시 출범, '98, 통합여주시 출범, '10 통합창원시 출범 및 '14 통합청주시 출범)을 중심으로 이루어졌으며, 광역지방자치단체 간의 통합이 이루어진 적은 없음. 광역지방자치단체 수준에서는 특별자치시·도의 설치를 통한 지방자치분권의 강화 또는 특별지방자치단체³⁾의 설치를 통한 광역사무 수행의 효율성 확보 측면에서 이루어졌음⁴⁾.

먼저, 특별자치시·도의 설치 사례 및 과정을 살펴보면, 2006. 7. 1. 국제자유도시를 조성하고, 고도의 자치권 보장 등을 통한 지방분권 모델을 구축하고자 제주도특별자치도가 출범하였으며, 이후 2012년 행정중심복합도시로서 성장기반을 마련하려는 취지에서 세종특별자치시가 출범하였고, 2023년과 2024년에 각각 강원특별자치도 및 전북특별자치도가 출범하였음.

특별자치시·도는 높은 수준의 자치권을 부여함으로써 지방자치분권을 달성하려는 취지에서 출범하였으나, 실질적인 자치권을 행사하기 위해서는 재정적인 자립이 필요한데, 법률의 개정 없이 지방세를 확충할 과세자주권이 없어 중앙정부에 재정지원을 지속적으로 요청하고 있는 실정⁵⁾이고, 특별자치도의 고도화된 자치분권을 실현하기 위해 조직·

3) 「지방자치법」

제199조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 “구성 지방자치단체”라 한다)는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.

4) 「지방행정체제 개편 논의 재부상 :미래를 위한 방향과 전략」, 국회입법조사처, 2024.6.

인사권의 자율성 확대, 중앙정부권한의 포괄적 이양이 필요하다는지적이 제기되고 있으며⁶⁾, 관련 특별법 개정안도 다수 발의되어 있는 상황임⁷⁾.

다음으로 특별지방자치단체의 경우 광역적 사무의 효율적 수행을 위해 다수의 지방자치단체가 구성하는 형태의 지방자치단체로서 2021년 「지방자치법」 개정에 따라 도입되었는데, 그 이후 현재 충청권 4개 시·도가 설치한 ‘충청광역연합’이 유일하게 설치·운영(’24.12. 출범)되고 있으나, 아직까지는 제도의 초기 도입단계로서의 한계를 보임.

정부는 광역행정체제 개편과 관련하여 5개의 초광역권(수도권·중부권·호남권·동남권·대경권)을 형성하여 수도권 1극 체제를 분산하고, 3개 특별자치도의 자치행정 및 경쟁력을 강화하려는 5극 3특 전략을 추진하고 있는데, 초기의 추진체계는 특별지방자치단체를 활성화하는 방향으로 논의되었고⁸⁾, 이에 따라 지방자치단체들은 추진단을 설치하여 특별지방자치단체 추진에 나섰음⁹⁾. 그러나 2025년 12월 대통령의 행정통합에 관한 발언¹⁰⁾ 이후 광역지자체 간 행정통합으로 추진방향이 변경되어 정부지원단을 설치하고 행정통합지원대책¹¹⁾을 발표하였음.

5) 「특별자치도·특별자치시 성공을 위한 재정특례 방안」, 국회입법조사처, 2024. 4.

6) 「맞춤형 자치모델, 특별자치시·도의 출범 현황과 과제」, 국회입법조사처, 2024. 1.

7) 22대 국회에서 「제주특별법 일부개정법률안」 16건, 「세종특별법 전부개정법률안」 1건, 「강원특별법 일부개정법률안」 4건, 「전북특별법 일부개정법률안」 12건이 발의되어 있는 상황임.

8) 「5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도」, 지방시대위원회, 2025.9.

9) 세계일보, 광주·전남 ‘특별지자체’로 통합 지역소멸위기 공동대응 나선다, 2025.8.22. 한현목. 경향신문, 광주·전남 ‘특별광역연합’ 선언... 이 정부 ‘5극3특’ 물꼬 트나, 2025.8.26., 고귀한·강현석 등

10) ‘충남의 마음을 듣다’ 타운홀 미팅, 2025.12.5.

11) 정부는 광역지방자치단체 통합 모델에 대해 ‘행정통합교부세’ 및 ‘행정통합지원금’ 등을 활용한 연간 최대 5조 원(4년간 총 20조 원) 규모의 재정지원 계획을 발표하였으며, 아울러 통합자치단체의 위상 강화, 공공기관 우선 이전 및 각종 산업 활성화 지원 방안도 함께 제시한 바 있음.

구체적으로 정부와 개별 지방자치단체는 대전·충남 간 통합, 광주·전남 간 통합, 대구·경북간 통합을 추진하고 있고, 이를 위한 법률안이 국회에 발의되어 있음.

광역 행정통합을 통해 광역시와 도를 통합함으로써 도시의 규모를 확대하고, 규모의 경제를 달성하며, 초광역화된 생활·경제 구조에 맞는 행정서비스를 원활하게 공급함으로써 행정 효율성을 확보할 수 있고, 중앙정부로부터 조직·인사·재정 등 특례와 각종 산업권한을 이양받음으로써 지역이 자율적으로 기업을 유치하고, 인구가 유입될 수 있는 방안 등을 마련함으로써 지방분권과 지역균형발전을 실현할 수 있을 것으로 기대되고 있음.

다만, 현재 추진되고 있는 행정통합 논의는 거시적 관점에서 전체적인 중앙과 지방의 사무·재정 권한 등의 배분에 관한 논의보다는 개별 지역 차원에서 요구하는 사무·재정 특례를 어떻게 부여할지에 대한 논의로 이루어짐에 따라 중앙정부와 지역 간, 지역 상호 간 및 각종 이해관계자들 간의 이견이 다수 제기되고 있음¹²⁾.

특히, 행정통합 논의가 '26. 6. 3. 지방선거를 통해 통합 자치단체장을 선출하는 것을 목표로 이루어짐에 따라 지역에 부여할 각종 행·재정 특례 및 권한이양 수준을 체계적으로 검토하고, 지역의 다양한 의사를 충분히 수렴하는 데에 일정 제약이 있음.

12) 연합뉴스, 충남지사·대전시장 "민주당 통합법 의무 아닌 재량 수준...실망", 2026.2.2. 박주영, 연합뉴스, "행정통합특별법, 교육자치 무력화" 교원단체 잇따라 반대성명, 2026. 2. 2. 강수환 등, 대전일보, 與 대전·충남 통합법안 발의에... 野·시민단체 반발 등 '진통', 2026.2.1. 정민지

또한, 광역 행정통합을 목적으로 발의되어 있는 다수의 법안은 부단체장의 수를 종전 광역시·도 부단체장 수를 합친 것과 같은 4명¹³⁾으로 하고, 기존에 사용하던 청사를 그대로 사용하며, 인력 등을 기존과 같이 유지하도록 규정하고 있는데, 이 경우 통합을 통한 행정비용 절감의 효과가 제한되는 측면이 있는 등¹⁴⁾ 규모의 경제 및 행정효율성 제고 등을 통한 행정비용 절감효과에 대한 설명이 부족함.

뿐만 아니라, 현재 논의되고 있는 광역자치단체 간 통합이 이루어지면 1특별시, 3통합특별시, 3특별자치도, 3광역시, 1특별자치시, 3도 체제가 성립함에 따라 수도권 광역자치단체를 제외하고 충청북도와 부산광역시·울산광역시·경상남도가 별도의 특례를 부여받지 않는 광역자치단체로 남게 되고, 통합특별시에 대한 보통교부세, 지역균형발전특별회계 지원 특례 등에 따른 재정지원이 확대되는 경우 통합특별시가 아닌 광역지방자치단체에 대한 재정지원 감소로 이루어질 수 있는 등 광역지방자치단체 상호 간의 형평성 및 국가재정 운영의 효율성 문제를 고려하여 행정통합 논의를 살펴볼 필요가 있음.

한편, 통합 지방자치단체에 부여되는 특례는 조직·인사 등 일반행정 측면의 특례와 재정특례 및 각종 산업권한 등 각종 중앙부처 소관 권

13) 서울특별시('25. 12. 기준 인구 929만 9,548명)와 경기도('25.12. 기준 인구 1,373만 135명)가 3명의 부단체장을 두고 있는 점과 비교했을 때, 대전·충남('25.12. 인구 3,577,482명), 광주·전남('25.12. 인구 3,171,148명), 대구·경북('25.12. 인구 4,859,558명) 등에 4명의 부시장을 두는 것이 타당한지 검토할 필요가 있음. 참고로, 통합특별시의 4명의 부시장은 차관급으로 격상하여 설치됨.

14) 참고로, 발의된 법안은 통합에 따라 절감되는 운영경비 등의 일부를 지원할 수 있도록 규정하는 조항을 두고 있음

한¹⁵⁾에 대한 특례로 구분될 수 있는데, 일반행정 측면의 특례에 대해서는 중앙-지방 및 광역-기초 간 사무배분이 지방분권의 취지에 부합하는지의 측면에서 검토될 필요가 있으며, 재정특례는 통합 지방자치단체의 안정적 재원 확보 및 재정자율성 제고 가능성과 국가 전체 재정운영의 안정성과 효과성을 확보할 수 있는지를 중심으로, 중앙부처 소관 권한 사항에 관한 특례는 각종 행정권한에 대한 국가와 지방의 역할배분의 적절성 및 타 지방자치단체와의 형평성을 중심으로 검토할 필요가 있을 것으로 보임.

4. 대체토론 요지

없 음.

5. 소위원회 심사내용

(소위원장 : 윤건영 위원)

본회의에 부의하지 아니하기로 하고, 그 내용을 통합·조정하여 위원회 대안을 제안하기로 의결함.

6. 찬반토론 요지

없 음.

15) 총 21개부처(기획처·재경부·국토부·행안부·과기부·교육부·문체부·산업부·기후부·산림청·농림부·해수부·복지부·국방부·중기부·노동부·국조실·경찰청·법무부·보훈부·금융위)의 권한 사항이 규정되어 있음

7. 심사결과

대안반영 폐기