

전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안 (대안)

검 토 보 고

I. 주요내용

- 종전의 전라남도과 광주광역시를 폐지하고, 전남광주통합특별시를 설치하여 서울특별시에 준하는 지위를 부여함(안 제7조).
- 통합특별시의 부시장은 4명으로 하고, 통합특별시의 성과목표와 평가 등에 관한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속 전남광주통합 특별시 지원위원회를 설치함(안 제12조 및 제35조).
- 통합특별시장으로 하여금 통합특별시 지역 간 격차 및 중복 투자 해소를 위한 균형발전기금을 설치·운영하도록 하고, 통합특별시 의회의 의결을 얻어 「지방재정법」상의 한도액 범위를 초과한 지방채를 발행할 수 있도록 함(안 제57조 및 제58조).
- 외국교육기관의 설립·운영, 산업 활성화를 위한 지방세 감면 및 개발사업 관련 인허가 의제 등의 특례를 둠(안 제73조, 제159조 및 제163조 등).
- 석유화학 공정 및 조선산업 생산공정 등에 국가가 지원할 수 있도록 하고, 통합특별시교육감은 여수 순천 10·19사건, 5·18민주화운동 등을 포함한 민주시민교육을 실시하도록 함(안 제268조, 제270조 및 제351조)

II. 검토의견

1. 중복 및 미 시행 법률 인용 조항 등 정리

가. 중복 조항 삭제

- 통합특별시법안은 아래 표에서 보는 바와 같이 내용 또는 취지가 동일함에도 불구하고 중복 규정된 조항이 있으므로 행정안전부와 협의하여 이를 정비함.

제정안	수정의견
제118조(대도시권 광역교통 개선사업에 관한 특례) ① (생략)	제118조(대도시권 광역교통 개선사업에 관한 특례) ① (생략)
② 국토교통부장관은 통합특별시에 대해서는 제1항에 따라 대도시권 광역교통기본계획 및 광역교통시행계획을 수립하고, 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제10조제1항에 따라 통합에 따른 불이익이 없도록 국가가 지원할 수 있다.	② ----- ----- -----수립하고, 통합에 따른 불이익이 없도록----- ----- -----따라----- -----있으며, 이에 대한 재정 지원은 같은 법 제10조제2항에 따라 국가가 부담할 수 있다.
③ 국토교통부장관은 통합특별시에 대해서는 제1항에 따라 대도시권 광역교통기본계획 및 광역교통시행계획을 수립하고, 이에 대한 재정 지원은 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제10조제2항에 따라 국가가 부담할	<삭 제>

제 정 안	수 정 의 건
<u>수 있다.</u> <u>④·⑤ (생 략)</u> <u>제201조(신규 산업단지 기반시설 지원에 관한 특례) (안 제196조와 같음)</u> <u>제350조(해외 우수 인재 유치 및 비자 특례) (안 제216조와 같음)</u> <u>제278조(푸드테크산업 규제개선 특례) ① 통합특별시장은 「푸드테크산업 육성에 관한 법률」 제15조제1항부터 제3항까지에도 불구하고 규제개선이 필요하다고 인정하는 경우에는 「행정규제기본법」 제17조 및 제17조의2에 따라 같은 법 제23조에 따른 규제합리화위원회에 규제의 폐지 또는 개선을 요청하거나 의견을 제출할 수 있다.</u> <u>② 제1항에 따라 통합특별시장이 규제 개선에 관한 의견을 제출하는 경우 「행정규제기본법」 제17조의2의 중앙행정기관의 장은 통합특별시장으로 본다.</u> <u>제282조(스마트농업육성지구 지정 및 지원에 관한 특례) ① 통합특별시장은 「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률」 제15조제1항에도 불구하고 통합특별시 내 농업의 현대화와 경쟁력 강화를 위하여 스마트농업육성지구(이하</u>	<u>③·④ (생 략)</u> <u><삭 제></u> <u><삭 제></u> <u>제275조(푸드테크산업 규제개선 특례) (안 제309조제1항 본문과 같음)</u> <u><삭 제></u> <u>제279조(스마트농업 육성지구 지정 및 지원에 관한 특례) ① -----</u> <u>-----</u> <u>-----</u> <u>-----통합특별시 관할구역 내-----</u> <u>-----스마트농업 육성지구(이하</u>

제 정 안	수 정 의 건
“육성지구”라 한다)를 지정하고자 하는 경우에는 같은 조 제3항에 따른 육성지구 조성계획을 수립하여 농림축산식품부장관의 협의를 거쳐 고시할 수 있다. 이 경우 「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률」 제15조제4항부터 제6항까지 및 제8항 중 “농림축산식품부장관”은 “통합특별시장”으로, “시·도지사”는 “시장·군수·구청장”으로 하며, 같은 조 제9항에 따른 “대통령령”은 “통합특별시조례”로 한다. ② 제1항에 따라 육성지구를 지정하거나 <u>조성계획을</u> 수립·변경하는 경우 「스마트농업 육성 및 지원에 관한 법률」 제15조제2항, 제4항부터 제6항까지 및 제8항의 <u>농림축산식품부장관을</u> 통합특별시장, 시·도지사를 시장·군수로 한다. ③·④ (생략)	하 이 조에서 “육성지구”라 한다) ----- ----- ----- -----, <후단 삭제> ② ----- -----<u>육성지구 조성계획을</u>----- ----- -----중 “<u>농림축산식품부장관</u>”은 “통합특별시장”으로, “시·도지사”는 “<u>시장·군수·구청장</u>”으로 한다. ③·④ (생략)

나. 미 시행 법률 인용 조항 삭제

- 안 제146조 및 제149조는 통합특별시 관할구역 내 국제물류 특구 실현을 위한 규제개혁 및 특례 등을 「국제물류진흥지역 지정 및 육성에 관한 법률」의 규정에 따르도록 하려는 내용임.
- 해당 조에서 인용하고 있는 「국제물류진흥지역 지정 및 육성에 관한 법률」은 현행법이 아닌 「국제물류진흥지역 지정 및 운영에 관한 특별법안¹⁾」으로서 현재 본회의 계류 중에 있음. 설령, 「국제물류진흥지역 지정 및 운영에 관한 특별법안」이 통합특별법안 시행 전에 공포된다 하더라도 「국제물류진흥지역 지정 및 운영에 관한 특별법안」의 시행일은 공포 후 1년이 경과한 날인 반면 통합특별법안의 시행일은 2026년 7월 1일이므로 통합특별법안의 시행 시에도 「국제물류진흥지역 지정 및 운영에 관한 법률」에 따른 시행이 불가능함.
- 따라서 행정안전부와 협의하여 「국제물류진흥지역 지정 및 육성에 관한 법률」을 인용하고 있는 안 제146조 및 제149조제2항을 삭제하기로 하고, 행정안전부는 추후 개정을 통하여 보완하겠다는 입장을 개진함.

제 정 안	수 정 의 건
제146조(국제물류특구 지정 등) ① 이 법에 규정된 통합특별시의 국제물류 특구 실현을 위한 규제혁신 및 특례	<삭 제>

1) 「국제물류진흥지역 지정 및 운영에 관한 특별법안」(민홍철의원 대표발의, 의안번호 제2200924호)

제 정 안	수 정 의 건
<u>등은 「국제물류진흥지역 지정 및 육성에 관한 법률」에 따른다. 다만, 다른 법률에 「국제물류진흥지역 지정 및 육성에 관한 법률」이 규정한 규제혁신 및 특례지원보다 더 높은 수준으로 정한 규정이 있으면 그러하지 아니한다.</u> <u>② 국제물류특구의 지정 또는 변경이 있는 때에는 해당 국제물류특구기본 계획에 따라 다음 각 호의 지정·변경 또는 수립이 각각 있는 것으로 본다.</u> <u>1. 「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」 제4조 및 제8조에 따른 경제자유구역의 지정 및 지정 해제(같은 법 제4조제2항부터 제4항 및 제8조제3항의 절차를 거친 경우에 한한다), 같은 법 제6조 및 제7조에 따른 경제자유구역개발계획의 수립 및 변경(같은 법 제7조의6제2항에 따른 변경 절차를 거친 경우에 한한다)</u> <u>2. 「국가통합교통체계효율화법」 제45조에 따른 복합환승센터의 지정 및 복합환승센터개발계획의 수립 및 같은 법 제49조에 따른 복합환승센터 개발사업 시행자의 지정</u> <u>3. 「물류시설의 개발 및 운영에 관한 법률」 제22조 및 제22조의2에 따른 일반물류단지 및 도시첨단물류단지의 지정·변경</u>	

제 정 안	수 정 의 건
4. 「자유무역지역의 지정 및 운영에 관한 법률」 제4조 및 제6조에 따른 자유무역지역의 지정 및 변경, 같은 법 제4조에 따른 자유무역지역 기본계획의 수립(이 경우 산업통상부장관 및 재정경제부장관 등 관계기관의 협의를 거쳐야 한다) ③ 정부는 국제물류특구로서의 기능을 수행할 수 있는 통합특별시의 공항·항만과 그 배후지에 대한 인프라를 신속하게 구축할 수 있도록 관련 법령에 따라 재정적 지원을 할 수 있다. ④ 정부는 국제물류특구 내 공항·항만 시설을 사용하는 자에 대하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 사용료를 감면할 수 있다. ⑤ 정부는 국제물류특구 내에서의 관세절차 및 신속한 환적을 위한 제도개선 등의 조치를 마련하여야 한다. ⑥ 정부는 국제물류특구의 효율적 운영을 위하여 필요한 경우에는 전담기구를 지정하여 운영하게 할 수 있다. ⑦ 통합특별시장은 국제물류특구 지정으로 인하여 발생하는 주민의 불편을 해소하거나 생활환경을 개선하기 위한 사업을 지원할 수 있으며, 그 지역주민의 소득향상을 위하여 소득사업 등에 융자 또는 보조할 수	

제 정 안	수 정 의 건
있다. <u>제149조(글로벌 물류경쟁력 확보 시책 수립 등) ①</u> 정부는 통합특별시가 복합물류 거점으로서 경쟁력을 확보할 수 있도록 해운·항공·도로 간 물류체계를 효율적·유기적으로 결합할 수 있도록 노력해야 한다. <u>②</u> 정부는 「국제물류진흥지역 지정 및 육성에 관한 특별법」에 따라 특별시가 국내·외 물류체계 및 고부가가치 융복합 물류 활동의 촉진, 제조·유통산업 등과의 연계강화 등 글로벌 물류거점으로서 경쟁력을 확보할 수 있도록 국제물류진흥지역기본계획을 수립하고 국제물류진흥지역지정을 할 수 있다.	<u>제148조(글로벌 물류경쟁력 확보)</u> (생략) <삭제>

2. 통합특별시의 지방채 발행 위한 「지방재정법」 개정 필요

- 안 제58조는 통합특별시장의 「지방재정법」 제11조²⁾제3항에도 불구하고 통합특별시의회의 의결을 마친 후 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채를 발행할 수 있다고 규정하고 있음. 이는 통합특별시장의 지방채 발행을 전제하고 있는 것임.

그런데, 현행 「지방재정법」은 지방자치단체의 장 또는 교육감이 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당, 재해예방 및 복구사업 등을 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있도록 하면서, 같은 법 제11조의2 각 호³⁾에서 정한 법률에 의해서만 지방채를 발행할 수 있도록 그

-
- 2) 「지방재정법」 제11조(지방채의 발행) ① 지방자치단체의 장은 다음 각 호를 위한 자금 조달에 필요할 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 제5호 및 제6호는 교육감이 발행하는 경우에 한한다.
1. 공유재산의 조성 등 소관 재정투자사업과 그에 직접적으로 수반되는 경비의 충당
 2. 재해예방 및 복구사업
 3. 천재지변으로 발생한 예측할 수 없었던 세입결함의 보전
 4. 지방채의 차환
 5. 「지방교육재정교부금법」 제9조제3항에 따른 교부금 차액의 보전
 6. 명예퇴직(「교육공무원법」 제36조 및 「사립학교법」 제60조의3에 따른 명예퇴직을 말한다. 이하 같다) 신청자가 직전 3개 연도 평균 명예퇴직자의 100분의 120을 초과하는 경우 추가로 발생하는 명예퇴직 비용의 충당
- ② 지방자치단체의 장은 제1항에 따라 지방채를 발행하려면 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지방채 발행 한도액의 범위에서 지방의회의 의결을 얻어야 한다. 다만, 지방채 발행 한도액 범위더라도 외채를 발행하는 경우에는 지방의회의 의결을 거치기 전에 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다.
- ③ 지방자치단체의 장은 제2항에도 불구하고 대통령령으로 정하는 바에 따라 행정안전부장관과 협의한 경우에는 그 협의한 범위에서 지방의회의 의결을 얻어 제2항에 따른 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다. 다만, 재정책임성 강화를 위하여 재정위험수준, 재정 상황 및 채무 규모 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 범위를 초과하는 지방채를 발행하는 경우에는 행정안전부장관의 승인을 받은 후 지방의회의 의결을 받아야 한다.
- ④ 「지방자치법」 제176조에 따른 지방자치단체조합(이하 “조합”이라 한다)의 장은 그 조합의 투자사업과 긴급한 재난복구 등을 위한 경비를 조달할 필요가 있을 때 또는 투자사업이나 재난복구사업을 지원할 목적으로 지방자치단체에 대부할 필요가 있을 때에는 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관의 승인을 받은 범위에서 조합의 구성원인 각 지방자치단체 지방의회의 의결을 얻어야 한다.
- ⑤ 제4항에 따라 발행한 지방채에 대하여는 조합과 그 구성원인 지방자치단체가 그 상환과 이자의 지급에 관하여 연대책임을 진다.
- 3) 「지방재정법」 제11조의2(지방채 발행의 제한) 지방채는 이 법과 다음 각 호의 법률에 의하지 아니하고는 발행할 수 없다.
1. 「혁신도시 조성 및 발전에 관한 특별법」
 2. 「국제경기대회 지원법」
 3. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
 4. 「기업도시개발 특별법」

발행을 엄격히 제한하고 있음.

- 그럼에도 통합특별시장의 지방채 발행 근거를 신설하는 내용의 「지방재정법」 개정안이 동 제정안과 함께 입법화되지 않은 것으로 보이는바, 통합특별시의 지방채 발행을 위해서는 「지방재정법」 제11조의2가 조속히 개정되어야 할 것으로 보임.

참고로, 2025년 1월 「대구경북통합신공항 건설을 위한 특별법」에서 지방채 발행에 관한 특례가 신설⁴⁾됨에 따라 「지방재정법」 제11조의2 규정도 같은 해 4월 개정되었음.

- 위 사항에 대해 소관 부처인 행정안전부는 조속히 「지방재정법」 개정을 위해 노력하겠다는 입장을 개진함.

-
- 5. 「도시철도법」
 - 6. 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」
 - 7. 「공항시설법」
 - 8. 「신항만건설 촉진법」
 - 9. 「어촌특화발전 지원 특별법」
 - 10. 「역세권의 개발 및 이용에 관한 법률」
 - 11. 「재해위험 개선사업 및 이주대책에 관한 특별법」
 - 12. 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」
 - 13. 「지방공기업법」
 - 14. 「지방자치단체 기금관리기본법」
 - 15. 「중소기업진흥에 관한 법률」
 - 16. 「택지개발촉진법」
 - 17. 「석탄산업전환지역 개발 지원에 관한 특별법」
 - 18. 「대구경북통합신공항 건설을 위한 특별법」
- 4) 「대구경북통합신공항 건설을 위한 특별법」 제29조의2(지방채 발행에 관한 특례) 지방자치단체는 통합신공항 건설사업 및 종전부지 개발사업을 위하여 지방채를 발행할 수 있다. 이 경우 「지방재정법」 제11조에도 불구하고 지방채 발행 한도액의 범위를 초과하여 지방채를 발행할 수 있다.

3. 부칙에 다른 법률의 개정 조항 신설 필요

- 제정안은 전남광주통합특별시의 설치와 종전 전라남도 및 광주광역시의 폐지를 그 내용으로 하고 있으므로, 다른 법률에서 “전라남도” 또는 “광주광역시”를 규정하고 있는 부분은 “전남광주통합특별시”로 일괄 정비할 필요가 있음.
- 이에 행정안전부와 협의하여 수정의견을 마련하였고, 부칙의 다른 법률의 개정 조항에 따라 개정되는 법률의 목록은 아래와 같음.

연번	법 률 명
1	12·29여객기참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법
2	4·16세월호참사 피해구제 및 지원 등을 위한 특별법
3	4·16세월호참사 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법
4	5·18민주유공자예우 및 단체설립에 관한 법률
5	5·18민주화운동 관련자 보상 등에 관한 법률
6	광주 군 공항 이전 및 종전부지 개발 등에 관한 특별법
7	달빛철도 건설을 위한 특별법
8	사회적 참사의 진상규명 및 안전사회 건설 등을 위한 특별법
9	상호저축은행법
10	세월호 선체조사위원회의 설치 및 운영에 관한 특별법
11	아시아문화중심도시 조성에 관한 특별법
12	여수·순천 10·19사건 진상규명 및 희생자 명예회복에 관한 특별법
13	영산강·섬진강수계 물관리 및 주민지원 등에 관한 법률
14	주택법
15	한센인피해사건의 진상규명 및 피해자 지원 등에 관한 법률

4. 기타

- 그 밖에 제정안에 대하여 검토한 결과 경미한 자구 수정이 필요하다고 보이며, 자세한 수정사항은 주서본을 참고하여 주시기 바람.
- 한편, 관련 부처에서 실체적 내용의 삭제 의견을 제시하였는바, 그 주요내용은 아래와 같음.

기관	조문	주요 의견
국토부	제143조(공공기관 이전에 관한 특례)	○ 제3항(이주수당 지급) 삭제의견 ○ 제4항(통합특별시 인재채용 비율 상향) 삭제의견
해수부	제284조(수산자원 개발 등에 관한 특례) 제300조(연안관리에 관한 특례)	○ 제7항 해양수산부장관 권한을 통합특별시장으로 이양하는 규정 삭제의견 ○ 제1항 단서 심의 생략 규정 삭제의견

(전문위원 최 기 도)