



제432회 국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

**광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에
관한 특별법안
광주전남초광역특별자치도 설치 및
지원특례에 관한 특별법안**

검 토 보 고

■ 정준호의원 대표발의
(의안번호 제2213937호 및 제2215612호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	2
III. 총괄적 검토 : 제정안의 취지 및 정책적 검토사항	7
IV. 주요 조문별 검토의견	7
1. 광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안	7
(1) 제정안의 구성 및 주요내용	7
(2) 주요 조문별 검토의견	9
2. 광주전남초광역특별자치도 설치 및 지원특례에 관한 특별법안	27
(1) 제정안의 구성 및 주요내용	27
(2) 주요 조문별 검토의견	28

I. 제안경위

1. 광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안

가. 발 의 자 : 정준호 의원 등 10인

나. 발의연월일 : 2025. 11. 5.

다. 회부연월일 : 2025. 11. 6.

2. 광주전남초광역특별자치도 설치 및 지원특별에 관한 특별법안

가. 발 의 자 : 정준호 의원 등 10인

나. 발의연월일 : 2025. 12. 24.

다. 회부연월일 : 2025. 12. 26.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안

제안이유

수도권은 서울을 중심으로 거대한 단일 플랫폼이 되어, 대부분 인구와 자원을 흡수하고 있음. 수도권의 인구가 대한민국 전체 인구의 절반을 넘으며, 100대 기업 본사의 90%가 수도권에 위치하고 있음. 수도권과 비수도권의 불균형은 소득, 일자리, 주택, 교통, 교육, 문화 등

다양한 측면에서 격차가 커지고 있으며, 집중되는 수도권 일극체제로 인해 국토의 균형발전을 저해하고, 수도권은 고비용 저효율의 부작용이 발생하는 반면, 지방은 점진적으로 경쟁력과 자생력을 잃고 소멸위기에 직면하고 있음. 수도권과 비수도권의 격차로 인해 단일 시·도 단위 정책과 지원만으로는 더 이상 수도권과 경쟁하기 어려운 상황에서, 지방자치단체 간에 경쟁에 놓여 지방은 경쟁력을 더욱 잃어가고 있음.

이러한 수도권 일극체제에서 이제 다극체제로의 전환을 통해 수도권과 비수도권의 문제를 해소하여 국가균형발전의 새로운 전략을 모색하는 것이 불가피한 상황임.

광주·전남은 오랜 시간 다극체제의 핵심으로 메가시티 구성을 위한 협력과 논의들이 지속되어 왔기에, 서남권 메가시티를 위한 조직과 재정, 권한을 명시하는 법을 제정함으로써 규모의 경제 달성과 지방자치단체 간 공동이익 도모를 통해 수도권에 준하는 경쟁력을 갖추어 국가균형발전의 지평을 열고, 전국적으로 초광역공동체를 구성할 수 있는 초석을 마련하여 국가경쟁력을 극대화하는 데 이바지하려는 것임.

주요내용

가. 이 법은 광주·전남초광역특별지방자치단체(이하 “광주전남특별지방자치단체”)에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원, 협력 및 특례 등에 관하여 규정함으로써 효율적인 특별지방자치단체 운영과 국토의 균형있는 발전에 이바지함을 목적으로 함(안 제1조).

- 나. 「지방자치법」 제199조에 따라 광주·전남초광역특별지방자치단체를 설치하고, 이 법에서 정하는 범위에서 특수한 지위를 가지도록 함(안 제4조).
- 다. 국가사무 위임 및 이양, 국가 지원 등 광주전남특별지방자치단체의 사무를 중앙행정기관과 협의하고 지원협약을 체결하기 위하여 국무총리 소속으로 광주전남특별지방자치단체지원협의회(이하 “협의회”)를 둠(안 제5조).
- 라. 국가는 광주전남특별지방자치단체의 행정상·재정상의 특별한 지원을 할 수 있으며, 중앙행정기관의 장은 각종 시책사업을 시행하는 경우 광주전남특별지방자치단체를 우선적으로 지원할 수 있도록 함(안 제8조).
- 마. 광주전남특별지방자치단체의 의회는 「지방자치법」 제204조에 따라 구성·운영하며, 사무처리 등에 관하여 조례를 제정할 수 있도록 함(안 제9조).
- 바. 광주전남특별지방자치단체장은 특별지방자치단체 의회에서 선출하며, 집행기관은 「지방자치법」 제205조에 따라 구성함(안 제10조).
- 사. 광주전남특별지방자치단체는 시·도지사 간의 협의를 통해 위임된 사무와 중앙행정기관이 협의회를 거쳐 위임한 교통 및 물류에 관한 사무, 신산업 육성 및 기반시설에 관한 사무, 인재육성에 관한 사무, 기타 설립 목적에 부합한다고 인정되는 사무 등 국가사무를 처리할 수 있음(안 제11조).

- 아. 광주전남특별지방자치단체는 지방직영기업을 설치·경영하거나 지방공사 또는 지방공단을 설립할 수 있음(안 제14조).
- 자. 광주전남특별지방자치단체는 특별교부세의 교부를 신청할 수 있으며, 행정안전부장관은 해당 교부 신청을 우선적으로 심사할 수 있도록 함(안 제17조).
- 차. 국가는 광주전남특별지방자치단체의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 지역균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있도록 함(안 제18조).
- 카. 광주전남특별지방자치단체의 발전 및 사무처리 지원에 필요한 재원을 확보하기 위하여 광주전남특별지방자치단체 발전기금을 설치할 수 있는 근거를 마련함(안 제19조).

2. 광주전남초광역특별자치도 설치 및 지원특례에 관한 특별법안

제안이유

인구, 일자리, 교육, 문화 등이 수도권에 집중되는 일극 체제로 인하여, 수도권에는 과밀로 인한 부작용이 발생하고 지방은 경쟁력과 자생력을 잃고 소멸 위기에 직면하고 있음.

단일 시·도 단위의 정책과 지원만으로 수도권과 경쟁하기 어려운 상황에서, 광주광역시와 전라남도를 통합하고 다극 체계의 행정 개편

을 통하여 지방을 활성화하고 지역 간 균형 발전을 도모하여, 수도권 과밀화 문제를 완화하고 지방 소멸을 방지하고자 함.

주요내용

- 가. 광주광역시 및 전라남도를 통합하여 광주전남초광역특별자치도를 설치함으로써 이 지역 주민 생활의 편의를 증진하고 균형있는 지역 발전을 도모함(안 제1조).
- 나. 광주광역시 및 전라남도를 폐지하고 광주전남초광역특별자치도를 설치함(안 제2조).
- 다. 국가는 광주전남초광역특별자치도에 행정적·재정적 지원을 할 수 있음(안 제3조).

Ⅲ. 총괄적 검토 : 제정안의 취지 및 정책적 검토사항

①「광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안」은 「지방자치법」 제199조에 따라 광주·전남특별지방자치단체를 설치하도록 하고, 해당 특별지방자치단체에 대한 각종 행정·재정적 지원 및 특례사항을 규정하려는 것이며, ②「광주전남초광역특별자치도 설치 및 지원특례에 관한 특별법안」은 광주광역시와 전라남도를 통합한 광주전남초광역특별자치도를 설치하고, 이에 대한 통합비용 및 행정·재정적 지원사항을 규정하려는 것임.

각각의 제정안은 기존의 광역자치단체 체계를 유지한 채 초광역 단위의 협력기구(특별지방자치단체)를 구성하는 방식 또는 기존 광역자치단체를 통합하여 새로운 자치단체를 신설하는 방식이라는 점에서 구체적인 제도 설계에는 차이가 있으나, 공통적으로 행정체제 개편을 통해 지방분권을 강화하고 수도권 일극 체제를 완화함과 동시에 지방 소멸 위기에 대응하려는 입법 취지를 가지고 있는 것으로 보임.

다만, 행정체제 개편은 국가 전체의 행정구조와 지방자치제도의 근간에 영향을 미치는 사안인 만큼, 최근 정부가 추진 중인 ‘5극 3특 전략’ 및 시도 행정통합 정책의 추진 방향 등을 종합적으로 고려하여, 광주·전남 지역에 적용할 행정체제 개편의 구체적인 형태와 단계적 추진 방식 등을 신중히 검토할 필요가 있다고 보임.

IV. 주요 조문별 검토의견

1. 광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안

(1) 제정안의 구성 및 주요내용

제정안은 광주전남특별지방자치단체를 설치하고, 해당 지방자치단체에 대한 지원·협력 및 특례 등을 규정하려는 것으로, 본칙 19개 조문과 부칙 2개 조문으로 구성되어 있음.

조 문		규 정 사 항
제1조		목적
제2조		적용범위
제3조		다른 법률과의 관계
제4조		광주전남특별지방자치단체의 설치
제5조		광주전남특별지방자치단체지원협의회 설치
제6조		협의회의 회의
제7조		협의지원단
제8조		광주전남특별지방자치단체에 대한 특별 지원
제9조		의회의 조직 등
제10조		집행기관의 조직
제11조		광주전남특별지방자치단체의 사무
제12조		주민투표
제13조		주민소환
제14조		지방공기업의 설치·설립 등
제15조		공공기관의 이전
제16조		경비의 부담
제17조		재정특례
제18조		국가의 재정지원
제19조		광주전남특별지방자치단체 발전기금의 설치 등
부 칙	제1조	시행일
	제2조	광주전남특별지방자치단체 설치 준비위원회의 설치

제정안의 주요 내용을 살펴보면, 본칙은 ① 「지방자치법」 제199조에 따라 광주광역시 및 전라남도를 관할구역으로 하는 광주전남특별지방자치단체(이하 “광주전남특별지자체”라 함)를 설치하며(안 제4조),

② 광주전남특별지자체의 효율적인 운영에 필요한 사항을 심의하기 위하여 국무총리 소속으로 광주전남특별지방자치단체지원협의회를 두고(안 제5조부터 제7조까지),

③ 광주전남특별지자체가 수행할 수 있는 국가위임 사무에 대해 규정하며(안 제11조),

④ 광주전남특별지자체의 주민투표 및 해당 자치단체 장 및 지방의회 의원에 대한 주민소환에 대한 사항, 지방공기업의 설치·설립 권한 등을 정하고(안 제12조부터 제14조까지),

⑤ 경비의 부담, 특별회계, 재정특례, 국가의 재정지원 및 발전기금 등 재정확보에 관한 사항을 규정하려는 것임(안 제15조부터 제19조까지).

제정안 부칙은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 하고, 광주전남특별지자체의 설치에 관한 사무를 처리하기 위한 광주전남특별지방자치단체추진위원회의 구성·운영 근거를 마련하려는 것임.

(2) 주요 조문별 검토의견

가. 광주전남특별지자체의 설치 등(안 제1조부터 제4조까지)

제정안은 「지방자치법」 제199조에 따라 광주전남특별지자체를 설치하려는 것임.

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제199조에 따라 설치하는 광주·전남초광역특별지방자치단체에 대한 국가 및 지방자치단체의 지원, 협력 및 특례 등에 관하여 규정함으로써 효율적인 특별지방자치단체 운영과 국토의 균형 있는 발전에 이바지함을 목적으로 한다. 제2조(적용범위) 이 법은 제4조에 따른 광주·전남초광역특별지방자치단체(이하 “광주전남특별지방자치단체”라 한다)의 관할구역에만 적용한다. 제3조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 광주전남특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. ② 이 법에서 중앙행정기관의 장 등의 권한을 광주전남특별지방자치단체의 장(이하 “특별지방자치단체장”이라 한다)의 권한으로 한 경우(이양되는 권한과 관련된 의무·원칙·기준 및 절차 등을 포함한다. 이하 같다) 특별지방자치단체장의 권한은 해당 법령에서 정한 중앙행정기관의 장 등의 권한으로 보아 해당 법령을 적용한다. 중앙행정기관의 장 등에 해당하는 사항을 특별지방자치단체장에 해당하는 것으로 한 경우에도 또한 같다. 제4조(광주전남특별지방자치단체의 설치) ① 광주광역시 및 전라남도는 「지방자치법」 제199조에 따라 광주전남특별지방자치단체를 설치한다. ② 광주전남특별지방자치단체의 관할구역은 광주광역시 및 전라남도의 관할구역으로 한다. ③ 광주전남특별지방자치단체는 「지방자치법」과 이 법에서 정하는 범위에서 특수한 지위를 가진다.
부 칙

제 정 안

- 제2조(광주전남특별지방자치단체 설치 준비위원회의 설치)** ① 광주전남특별지방자치단체의 설치에 관한 사무를 처리하기 위하여 이 법이 공포된 날부터 1개월 이내에 광주전남특별지방자치단체추진위원회(이하 “추진위원회”라 한다)를 구성·운영한다.
- ② 추진위원회는 광주광역시 및 전라남도지사가 각각 광주광역시 및 전라남도 의회의 의장과 협의하여 위촉하는 30명 이내의 추진위원으로 구성한다. 이 경우 각 지방자치단체에서 위촉하는 추진위원의 수는 동수로 한다.
- ③ 위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ④ 추진위원회는 특별지방자치단체장이 선출되면 지체 없이 그 사무를 특별지방자치단체장에게 인계하여야 한다.
- ⑤ 추진위원회 및 추진위원은 제3항에 따른 사무인계가 끝난 때에는 해산되거나 해촉된 것으로 본다.

전부개정(2022.1.13. 시행) 이전의 「지방자치법」에서는 특별지방자치단체의 설치 근거¹⁾를 두면서 특별지방자치단체의 설치·운영에 관한 사항은 대통령령으로 정하도록 하고 있었으나, 대통령령을 비롯한 규정이 마련되지 않고 있었음.

「지방자치법」 전부개정 시 제12장(특별지방자치단체)이 신설되어, 지방자치단체 간 협의에 따라 규약을 정하고, 구성 지방자치단체의 지방의

1) 舊 「지방자치법」(2022.1.13.일 전부개정 이전의 것)

제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도

2. 시, 군, 구

② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역 안의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다.

③ 제1항의 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특별지방자치단체를 설치할 수 있다.

④ 특별지방자치단체의 설치·운영에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

회 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 받은 경우 특별지방자치단체를 설치할 수 있게 되었으며²⁾,

「지방자치법」은 ① 특별지방자치단체의 목적·명칭·구성 지방자치단체·관할 구역·사무 등 핵심적인 사항을 규약으로 규정³⁾하도록 하고, ② 해당 규약에 따라 기본계획을 수립하여 기본계획에 따라 사무를 처리⁴⁾하도록 하고 있으며, ③ 특별지방자치단체의 의회는 구성 지방자치단체의 의원으로 구성⁵⁾하도록 하고, ④ 특별지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 의회에서 선출⁶⁾하도록 하며, ⑤ 특별지방자치단체 운영 및 사무

2) 「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.
(이하 생략)

3) 「지방자치법」

제202조(규약 등) ① 특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위에서 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

1. 특별지방자치단체의 목적
2. 특별지방자치단체의 명칭
3. 구성 지방자치단체
4. 특별지방자치단체의 관할 구역
5. 특별지방자치단체의 사무소의 위치
6. 특별지방자치단체의 사무

4) 「지방자치법」

제203조(기본계획 등) ① 특별지방자치단체의 장은 소관 사무를 처리하기 위한 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 수립하여 특별지방자치단체 의회의 의결을 받아야 한다. 기본계획을 변경하는 경우에도 또한 같다.

② 특별지방자치단체는 기본계획에 따라 사무를 처리하여야 한다.

5) 「지방자치법」

제204조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성한다.

6) 「지방자치법」

제205조(집행기관의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다.

② 구성 지방자치단체의 장은 제109조에도 불구하고 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있다.

처리에 필요한 경비는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담⁷⁾하도록 하는 등의 사항을 규정하고 있음.

제정안은 광주전남특별지자체의 설치 및 이와 관련한 조직·재정 등의 사항과 광주전남특별지자체에 대한 지원에 관한 사항들을 별도의 법률로서 규정하려는 취지임.

제정안과 같이 광주전남특별지자체 설치 근거를 마련하고 다양한 지원, 협력 및 특례 규정을 둘 경우 초광역권을 기반으로 지방균형발전 및 지방소멸 대응 전략의 효과를 진작시키고, 광주전남특별지자체가 소관 업무를 효율적으로 처리하는 데 기여할 수 있을 것으로 기대됨.

다만, 특별지방자치단체는 제정안에 따르지 않더라도 이미 현행 「지방자치법」에 따라 설치가 가능한 점, 특별지방자치단체별로 지원 및 특례 관련 사항을 개별법을 통해 마련하는 것이 적절한지에 대해서는 다양한 의견이 제시될 수 있는 점, 각각의 개별법으로 특례 및 지원을 규정하게 되면 특별지방자치단체 간 일관된 기준에 따른 형평성 있는 지원이 어려울 수 있다는 점 등을 고려하여 제정안의 도입 여부에 대해 논의할 필요가 있음.

③ (생략)

7) 「지방자치법」

제206조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담한다.

②~③ (생략)

나. 광주전남특별지자체지원협의회 설치·운영(안 제5조부터 제7조까지)

제정안은 광주전남특별지자체의 효율적인 운영에 필요한 사항을 협의하기 위한 ‘광주전남특별지방자치단체지원협의회(이하 “지원협의회”라 한다)’ 설치·운영 관련 규정을 두려는 것임.

제 정 안
제5조(광주전남특별지방자치단체지원협의회 설치) ① 광주전남특별지방자치단체의 효율적인 운영에 필요한 다음 각 호의 사항을 협의하기 위하여 국무총리 소속으로 광주전남특별지방자치단체지원협의회(이하 “협의회”라 한다)를 둔다. 1. 광주전남특별지방자치단체에 대한 국가사무 위임 및 이양에 관한 사항 2. 제8조제2항에 따른 지원협약 체결에 관한 사항 3. 제11조에 따른 사무 처리에 필요한 국가 지원에 관한 사항 4. 제11조에 따른 사무 처리에 필요한 중앙행정기관의 장의 권한 위임에 관한 사항 5. 그 밖에 협의회의 위원장 또는 특별지방자치단체장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항 ② 협의회는 위원장 1명을 포함한 30명 이내의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다. ③ 위원장은 국무총리가 하고, 위원은 다음 각 호의 사람으로 한다. 이 경우 제4호에 해당하는 위원의 정수는 전체 위원 정수의 과반수가 되어야 한다. 1. 특별지방자치단체장, 광주광역시장, 전라남도지사 2. 기획예산처장관, 재정경제부장관, 교육부장관, 행정안전부장관, 산업통상부장관, 국토교통부장관 3. 대통령령으로 정하는 관계 중앙행정기관의 장 4. 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 사람 중 특별지방자치단체장이 광주광역시장 및 전라남도지사와의 협의하여 추천하는 사람으로서 위원장이 위촉하는 사람

제 정 안

가. 광주전남특별지방자치단체의 관할구역 안의 지방자치단체의 장 또는 지방의회의원

나. 도시개발과 지방자치에 관한 학식과 경험이 풍부한 사람

④ 협의회회의 회의에 부칠 안건을 검토하거나 협의회가 위임한 안건을 조사·연구하기 위하여 분야별 전문위원회를 둘 수 있다.

⑥ 그 밖에 협의회 및 전문위원회의 구성·운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제6조(협의회의 회의) ① 협의회의 정기회의는 반기(半期)에 1회 개최한다.

② 협의회에서 협의할 사항이 있으면 위원장의 직권 또는 재적위원 과반수의 요청으로 임시회의를 개최할 수 있다.

③ 그 밖에 협의회의 회의 개최에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제7조(협업지원단) ① 협의회의 원활한 운영을 지원하고 협의회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 협업지원단을 둔다.

② 협업지원단의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제정안과 같이 국무총리 소속 지원협의회를 설치하게 되는 경우 해당 지원위원회에서 부처 간 이견 등을 원만히 조정하고 광주전남특별자치체의 발전방안 등을 효율적으로 협의함으로써, 관련된 정책수립의 효과성을 제고할 수 있을 것으로 보임.

다만, 특별지방자치단체를 포함한 초광역권⁸⁾의 발전에 관한 계획, 지방자치단체에 이양하는 권한 및 사무에 필요한 인력·재정 소요에 관한

8) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

7. “초광역권”이란 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역을 말한다.

사항 등은 「지방자치분권 및 지역균형발전 특별법」에 따른 지방시대위원회의 심의·의결사항에 해당하므로⁹⁾, 유사한 기능을 가지는 위원회의 중복설치를 방지하는 차원에서 지방시대위원회로 하여금 관련 기능을 수행하도록 하는 방안을 검토할 필요가 있다고 보임¹⁰⁾.

9) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제63조(기능) 지방시대위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지방자치분권 및 지역균형발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항
2. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 국정과제의 총괄·조정·점검 및 지원에 관한 사항
3. 제2장에 따른 지방시대 종합계획과 시·도 계획 및 시·도 시행계획, 부문별 계획 및 부문별 시행계획, 초광역권발전계획 및 초광역권발전시행계획에 관한 사항
9. 제33조에 따라 지방자치단체에 이양하는 권한 및 사무의 원활한 처리에 필요한 인력 및 재정 소요 등에 관한 사항
13. 다른 법률에서 지방시대위원회의 심의를 거치도록 한 사항
14. 그 밖에 지방자치분권 및 지역균형발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

10) 참고로, 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」은 행정기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다고 규정하고 있음.

「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」

제7조(중복 위원회의 설치 제한 등) ① 행정기관의 장은 그 기관 또는 관련 기관 내에 설치되어 있는 위원회와 성격과 기능이 중복되는 위원회를 설치·운영하여서는 아니 된다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」
제4장 지방시대위원회 등

제62조(지방시대위원회의 설치 및 존속기한) ① 지방자치분권 및 지역균형발전을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 지방시대위원회를 둔다.

② 지방시대위원회는 이 법 시행일부터 5년간 존속한다.

제63조(기능) 지방시대위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지방자치분권 및 지역균형발전의 기본방향과 관련 정책의 조정에 관한 사항
2. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 국정과제의 총괄·조정·점검 및 지원에 관한 사항
3. 제2장에 따른 지방시대 종합계획과 시·도 계획 및 시·도 시행계획, 부문별 계획 및 부문별 시행계획, 초광역권발전계획 및 초광역권발전시행계획에 관한 사항
4. 제3장에 따른 지역균형발전시책 및 사업, 지방자치분권 과제 등의 추진·조사·분석·평가·조정에 관한 사항
5. 제23조에 따른 기회발전특구의 지정 및 지원에 관한 사항
6. 공공기관 등의 지방이전, 혁신도시 활성화 및 신설 공공기관의 입지 결정에 관한 사항
7. 지역혁신융복합단지의 지정·육성에 관한 사항
8. 지역발전투자협약의 체결 및 운영에 관한 사항
9. 제33조에 따라 지방자치단체에 이양하는 권한 및 사무의 원활한 처리에 필요한 인력 및 재정 소요 등에 관한 사항
10. 지방자치단체 통합을 위한 기준·통합방안·조정에 관한 사항
11. 제5장에 따른 지역균형발전특별회계의 운용에 관한 사항
12. 제72조제3항에 따라 중앙행정기관의 장에게 제출하는 의견에 관한 사항
13. 다른 법률에서 지방시대위원회의 심의를 거치도록 한 사항
14. 그 밖에 지방자치분권 및 지역균형발전과 관련하여 필요한 사항으로서 위원장이 회의에 부치는 사항

다. 광주전남특별지자체 의회 및 집행기관의 조직(안 제9조 및 제10조까지)

제정안은 광주전남특별지자체의 의회 및 집행기관의 조직·구성에 관한 사항을 규정하고 있음.

제 정 안
제9조(의회의 조직 등) ① 광주전남특별지방자치단체의 의회는 「지방자치법」 제204조에 따라 구성·운영한다. ② 광주전남특별지방자치단체의 의회는 「지방자치법」에 따라 광주전남특별지방자치단체의 사무처리 등에 관하여 조례를 제정할 수 있다. 제10조(집행기관의 조직) ① 특별지방자치단체장은 제9조제1항에 따라 구성한 의회에서 선출한다. ② 광주전남특별지방자치단체의 집행기관은 「지방자치법」 제205조에 따라 구성한다.

의회 및 집행기관의 조직에 관한 규정에 대해서는 「지방자치법」¹¹⁾에서 이미 의회 및 집행기관의 조직에 관한 규정을 두고 있으며, 이에 따라 광주전남특별지자체의 경우에도 해당 규정이 적용되므로 별도의 규정실익이 없을 것으로 보임.

11) 「지방자치법」

제204조(의회의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 의회는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 의회 의원으로 구성한다.

② 제1항의 지방의회의원은 제43조제1항에도 불구하고 특별지방자치단체의 의회 의원을 겸할 수 있다.

③ 특별지방자치단체의 의회가 의결하여야 할 안건 중 대통령령으로 정하는 중요한 사항에 대해서는 특별지방자치단체의 장에게 미리 통지하고, 특별지방자치단체의 장은 그 내용을 구성 지방자치단체의 장에게 통지하여야 한다. 그 의결의 결과에 대해서도 또한 같다.

제205조(집행기관의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다.

② 구성 지방자치단체의 장은 제109조에도 불구하고 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있다.

③ 특별지방자치단체의 의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지방자치단체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성한다.

라. 광주전남특별지자체의 사무·주민참여 및 경비부담 관련 사항 등
(안 제11조부터 제16조까지)

제정안은 광주전남특별지자체의 사무·주민참여 및 비용분담 관련 사항 등에 대하여 규정하고 있음.

제 정 안
제11조(광주전남특별지방자치단체의 사무) ① 광주전남특별지방자치단체는 광주광역시장과 전라남도지사 간 협의를 통하여 위임된 광주광역시 및 전라남도의 사무를 처리한다. ② 광주전남특별지방자치단체는 중앙행정기관의 장이 협의회를 거쳐 위임한 다음 각 호의 국가사무를 처리할 수 있다. 1. 교통 및 물류에 관한 사무 가. 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」에 따른 광역도시계획에 관한 사무 나. 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 광역교통시설의 확충과 광역교통체계 개선 사무 다. 광역교통 및 물류망 구성 2. 신산업 육성 및 기반시설에 관한 사무 가. 신산업 육성 계획 및 산업별 발전 전략 마련 나. 첨단 연구개발 역량 강화를 위한 연구 및 기반 시설 설립 다. 「신에너지 및 재생에너지 개발·이용·보급 촉진법」에 따른 신·재생에너지 관련 산업 조성 및 탄소 중립에 관한 사무 3. 인재육성에 관한 사무 가. 산업 및 분야별 인재 양성 여건 조성 및 시설 설립 나. 「고등교육법」에 따른 공립학교 설립 4. 그 밖에 중앙행정기관의 장이 광주전남특별지방자치단체의 설립 목적에 부합하여 위임이 필요하다고 인정하는 사무 제12조(주민투표) ① 특별지방자치단체장은 주민에게 과도한 부담을 주거나

제 정 안

중대한 영향을 미치는 광주전남특별지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표를 실시할 수 있다.

② 제1항에 따른 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 「주민투표법」에서 특별시·광역시 또는 도의 주민투표에 관하여 정한 내용에 따르되, 주민투표사무는 광주광역시 및 전라남도의 선거관리위원회가 공동으로 관리한다.

제13조(주민소환) ① 「지방자치법」 제210조에도 불구하고 주민은 특별지방자치단체장 및 광주전남특별지방자치단체 의회의원을 소환할 권리를 가진다.

② 주민소환의 투표 청구권자·청구요건·절차 및 효력 등에 관한 사항은 「주민소환에 관한 법률」에서 특별시장·광역시장·도지사 또는 지역선거구 시·도의회의원의 주민소환에 관하여 정한 내용에 따르되, 주민소환투표사무는 광주광역시 및 전라남도의 선거관리위원회가 공동으로 관리한다.

제14조(지방공기업의 설치·설립 등) 광주전남특별지방자치단체는 「지방공기업법」에 따라 지방직영기업을 설치·경영하거나 지방공사 또는 지방공단을 설립할 수 있다.

제15조(공공기관의 이전) 수도권에 있는 공공기관(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제14호에 따른 공공기관을 말한다. 이하 이 조에서 같다)이 광주전남특별지방자치단체의 관할구역으로 이전하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 이전하는 공공기관의 장은 지역별 배분, 이전 대상 지역 등에 관하여 특별자치단체장, 광주광역시장 및 전라남도지사와 협의하여야 한다.

제16조(경비의 부담) ① 광주전남특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 광주광역시 및 전라남도의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 광주광역시장과 전라남도지사가 협의하고 광주전남특별지방자치단체의 의회에서 정하는 바에 따라 광주광역시 및 전라남도가 각각 부담한다.

② 국가나 광주광역시 및 전라남도가 사무를 위임하는 경우에는 그 사무를 수행하는 데 필요한 재정적 지원을 할 수 있다.

제정안은 광주전남특별자치체의 사무·주민참여 및 비용분담 관련 사항 등에 대하여 규정함으로써 광주전남특별자치체의 안정적인 운영에 기여하려는 취지로 보임.

다만, 제정안에서 규정하고 있는 사무에 관한 사항(안 제11조), 주민투표에 관한 사항(안 제12조), 지방공기업의 설치에 관한 사항(안 제14조), 경비 부담에 관한 사항(안 제16조)은 전반적으로 「지방자치법」에 따른 특별지방자치단체에 관한 규정¹²⁾과 실질적으로 동일한 내용이라는 점에서 별도로 규정할 실익이 적다고 보임.

제정안 제13조에 따른 주민소환 관련 규정은 「지방자치법」에 따르면 특별지방자치단체의 준용이 배제된 규정¹³⁾으로 별도로 규정할 실익이

12) 「지방자치법」

제18조(주민투표) ① 지방자치단체의 장은 주민에게 과도한 부담을 주거나 중대한 영향을 미치는 지방자치단체의 주요 결정사항 등에 대하여 주민투표에 부칠 수 있다.

② 주민투표의 대상·발의자·발의요건, 그 밖에 투표절차 등에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.

제163조(지방공기업의 설치·운영) ① 지방자치단체는 주민의 복리증진과 사업의 효율적 수행을 위하여 지방공기업을 설치·운영할 수 있다.

② 지방공기업의 설치·운영에 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

제202조(규약 등) ① 특별지방자치단체의 규약에는 법령의 범위에서 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

6. 특별지방자치단체의 사무

제206조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담한다.

② 구성 지방자치단체는 제1항의 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.

③ 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 사무를 위임한 국가 또는 시·도가 그 사무를 수행하는 데 필요한 경비를 부담하여야 한다.

제210조(지방자치단체에 관한 규정의 준용) 시·도, 시·도와 시·군 및 자치구 또는 2개 이상의 시·도에 걸쳐 있는 시·군 및 자치구로 구성되는 특별지방자치단체는 시·도에 관한 규정을, 시·군 및 자치구로 구성하는 특별지방자치단체는 시·군 및 자치구에 관한 규정을 준용한다. 다만, 제3조, 제1장제2절, 제11조부터 제14조까지, 제17조제3항, 제25조, 제4장, 제38조, 제39조, 제40조제1항제1호 및 제2호, 같은 조 제3항, 제41조, 제6장제1절제1관, 제106조부터 제108조까지, 제110조, 제112조제2호 후단, 같은 조 제3호, 제123조, 제124조, 제6장제3절(제130조는 제외한다)부터 제5절까지, 제152조, 제166조, 제167조 및 제8장제2절부터 제4절까지, 제11장에 관하여는 그러하지 아니하다.

있겠으나,

특별지방자치단체의 경우 구성 지방자치단체의 지방의회의원으로 의회를 구성하고 특별지방자치단체의회가 선출한 사람이 특별지방자치단체의 장이 되므로 주민이 직접 투표에 의해 선출하는 지방의회의원과 지방자치단체의 장과는 선출 절차가 다르다는 점에서 직접선거에 의해 선출하지 않은 공직자를 직접선거에 의해 소환하는 절차의 타당성에 대한 논의가 필요할 것으로 보임.

13) 특별지방자치단체의 준용 규정에 관한 「지방자치법」 제210조에서 준용이 배제되는 규정으로 해당 법률 제25조(주민소환)을 포함시키고 있으므로, 주민소환에 관한 규정은 준용되지 않는 것임.

마. 광주전남특별지방자치체에 대한 지원 및 특별회계 등(안 제8조 및 제17조부터 제19조까지)

제 정 안
제8조(광주전남특별지방자치단체에 대한 특별 지원) ① 국가는 광주전남특별지방자치단체의 효율적인 운영과 국토의 균형있는 발전을 위하여 광주전남특별지방자치단체에 대하여 행정상·재정상의 특별한 지원을 할 수 있다. ② 중앙행정기관의 장은 광주전남특별지방자치단체와 제9조제2항에 따라 처리하는 사무에 관한 협약을 체결하고, 협약의 이행에 필요한 지원을 할 수 있다. ③ 중앙행정기관의 장은 각종 시책사업을 시행하는 경우에는 광주전남특별지방자치단체를 우선적으로 지원할 수 있다. 제17조(재정 특례) ① 특별지방자치단체장은 광주전남특별지방자치단체의 사무처리에 필요한 경우 「지방교부세법」에 따라 특별교부세의 교부를 신청할 수 있다. 이 경우 행정안전부장관은 해당 교부 신청을 우선적으로 심사할 수 있다. ② 특별지방자치단체장은 「지방교육재정교부금법」 제5조의2에도 불구하고 광주전남특별지방자치단체가 처리하는 교육기관 관련 사무에 필요한 경우 특별교부금의 교부를 신청할 수 있다. 이 경우 교육부장관은 해당 교부 신청을 우선적으로 심사할 수 있다. 제18조(국가의 재정지원) ① 국가는 광주전남특별지방자치단체에 대한 재정지원이 광주전남특별지방자치단체 설치 이전에 광주광역시, 전라남도에 지원한 수준 이상이 되도록 보장한다. ② 국가는 광주전남특별지방자치단체의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 지역균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있다. 제19조(광주전남특별지방자치단체 발전기금의 설치 등) ① 특별지방자치단체장은 광주전남특별지방자치단체의 발전 및 사무처리 지원에 필요한 재원

제 정 안
을 확보하기 위하여 광주전남특별지방자치단체 발전기금을 설치한다. ② 제1항에 따른 발전기금의 재원 등 설치·운용에 관한 사항은 광주전남특별지방자치단체 조례로 정한다.

(특별지원)

광주전남특별지자체에 대한 특별지원과 관련하여서는 「지방자치법」¹⁴⁾에 따라 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체에서 분담하는 것이 원칙이며, 국가 또는 시·도사무의 위임시에는 해당 사무를 위임한 국가 또는 시·도가 경비를 부담하고 있다는 점과 함께, 현재 설치되어 운영 중인 충청광역연합(대전·세종·충남·충북)과의 형평성을 함께 고려할 필요가 있겠음.

(재정 특례)

제정안 제17조는 광주전남특별지자체의 장이 특별교부세 및 지방교육재정교부금 중 특별교부금을 신청할 수 있도록 하고, 행정안전부장관·교육부장관이 이에 대해 우선적으로 심사할 수 있도록 하려는 것임.

제정안과 같이 특별교부세 및 특별교부금과 관련한 특례를 마련하는 경

14) 「지방자치법」

제206조(경비의 부담) ① 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담한다.

② 구성 지방자치단체는 제1항의 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 한다.

③ 국가 또는 시·도가 사무를 위임하는 경우에는 사무를 위임한 국가 또는 시·도가 그 사무를 수행하는 데 필요한 경비를 부담하여야 한다

우 광주전남특별자치체의 출범에 따라 발생할 수 있는 특별한 재정수요에 대한 부담을 경감함으로써 광주전남특별지방자치단체의 원활한 출범과 운영에 도움이 될 것으로 보이나,

제정안과 같이 특별교부세 및 특별교부금과 관련한 특례를 부여하는 사항에 대해서는 「지방자치법」에서 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체가 부담하도록 규정하고 있는 점, 특별교부세¹⁵⁾ 및 특별교부금¹⁶⁾은 한정된 재원을 각 지방자치단체·교육자치단체에 배분하는 구조이므로 광주전남특별자치체에 우선심사 특례가 규정되는 경우 다른 지방자치단체의 재정에 영향을 미칠 수 있는 점, 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체를 대상으로 운영 부담금의 10%를

15) 「지방교부세법」

제4조(교부세의 재원) ① 교부세의 재원은 다음 각 호로 한다.

1. 해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액
 4. 제5조제3항에 따라 같은 항 제1호의 차액을 정산한 금액
- ② 교부세의 종류별 재원은 다음 각 호와 같다.=
1. 보통교부세: (제1항제1호의 금액 + 제1항제4호의 정산액) × 100분의 97
 2. 특별교부세: (제1항제1호의 금액 + 제1항제4호의 정산액) × 100분의 3
 3. 삭제
 4. 부동산교부세: 제1항제2호의 금액 + 제1항제5호의 정산액
 5. 소방안전교부세: 제1항제3호의 금액 + 제1항제6호의 정산액

16) 「지방교육재정교부금법」

제3조(교부금의 종류와 재원) ① 국가가 제1조의 목적을 위하여 지방자치단체에 교부하는 교부금(이하 “교부금”이라 한다)은 보통교부금과 특별교부금으로 나눈다.

② 교부금 재원은 다음 각 호의 금액을 합산한 금액으로 한다.

1. 해당 연도 내국세[목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(稅目)의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다] 총액의 1만분의 2,079
 2. 해당 연도 「교육세법」에 따른 교육세 세입액 중 「유아교육지원특별회계법」 제5조제1항에서 정하는 금액을 제외한 금액
- ③ 보통교부금 재원은 제2항제2호에 따른 금액에 같은 항 제1호에 따른 금액의 100분의 97을 합한 금액으로 하고, 특별교부금 재원은 제2항제1호에 따른 금액의 100분의 3으로 한다.
- ④ 국가는 지방교육재정상 부득이한 수요가 있는 경우에는 국가예산으로 정하는 바에 따라 제1항 및 제2항에 따른 교부금 외에 따로 증액교부할 수 있다.

보통교부세 보정수요로 반영하고 있어¹⁷⁾ 중복지원 문제가 발생할 수 있는 점 등을 고려할 필요가 있어 보임.

(국가의 재정지원)

제정안 제18조는 광주전남특별지자체에 대한 국가의 재정지원에 대해 규정하면서 중앙행정기관의 권한 이양과 각종 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 지역균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원할 수 있도록 하려는 것임.

다만, 「지방자치분권 및 지역균형발전특별법」 제79조제2항¹⁸⁾은 지역균형발전특별회계의 지역지원계정의 세출 중 하나로 초광역권 활성화 및 초광역권 산업에 관한 사항이 포함되어 있으므로, 별도계정을 설치하지 않고 지역지원계정을 통하여서도 일정 부분 지원이 가능한 점을 고려할 필요가 있음.

17) 「지방교부세법 시행규칙」

제5조(기준재정수요액의 보정)

① 법 제7조제3항 및 영 제7조제1항에 따른 단위비용을 조정하는 보정(補正)은 별표 1에 따른 각 측정항목의 측정단위의 표시단위 수치에 해당 단위비용을 곱한 후 별표 3에 따른 보정계수를 곱하여 한다.

② 다음 각 호의 금액은 제1항에 따라 보정된 기준재정수요액에 추가하여 보정한다.

4. 낙후지역 개발 등 지역의 특성을 반영하고 사회복지·문화 수준을 향상시키기 위하여 별표 4에 따라 산정한 금액

[별표 4]

자. 특별지방자치단체 운영 (시·도, 시·군·구)	• 「지방자치법」 제206조제1항에 따라 특별지방자치단체 운영을 위하여 해당 지방자치단체가 부담한 금액(자체재원)의 <u>결산액</u> × 10% ※ 2024년 결산분까지만 적용한다.
--------------------------------	---

18) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」

제79조(지역지원계정의 세입과 세출) ② 회계의 지역지원계정의 세출은 다음 각 호와 같다.

1. 초광역권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연·보조 또는 용자

2. 지역특화산업 및 초광역권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 용자

10. 초광역권 활성화와 지역경쟁력 강화를 위한 조사·연구사업에 필요한 경비

(광주전남특별지방자치단체 발전기금의 설치)

제정안 제19조는 광주전남특별지자체의 발전 및 사무처리 지원에 필요한 재원 확보를 위하여 특별지방자치단체장이 광주전남특별지방자치단체 발전기금을 설치하도록 규정하려는 것임.

「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조제1항¹⁹⁾에 따라 법률에 따라 지방자치단체에 재정적 부담이 되는 기금을 설치하려는 경우 소관 중앙행정기관의 장은 기금 신설의 타당성을 심사하기 위해 행정안전부장관과 협의하여야 하며, 이 경우 관련 지방자치단체의 의견을 듣도록 하는 등 기금 신설에 관한 절차적인 통제에 대해 규정하고 있음을 고려하여 심사할 필요가 있겠음.

19) 「지방자치단체 기금관리기본법」

제3조(기금의 설치 제한) ① 법률에 따라 지방자치단체에 재정적 부담이 되는 기금을 설치하려는 경우 소관 중앙행정기관의 장은 기금 신설의 타당성을 심사하기 위하여 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.

2. 광주전남초광역특별자치도 설치 및 지원특례에 관한 특별법안

(1) 제정안의 구성 및 주요내용

제정안은 광주전남초광역특별자치도(이하 “광주전남자치도”라 함)를 설치하고, 광주전남자치도에 대한 행정·재정지원 등을 규정하려는 것으로, 본칙 3개 조문과 부칙 4개 조문으로 구성되어 있음.

조 문		규 정 사 항
제1조		목적
제2조		설치 등
제3조		행정적·재정적 지원에 관한 특례
부 칙	제1조	시행일
	제2조	선거에 관한 특례
	제3조	지방의회의원 지역선거구 명칭에 관한 경과조치
	제4조	중전시도에 관한 경과조치

제정안의 주요 내용을 살펴보면, 본칙은 광주광역시 및 전라남도를 각각 폐지하고, 정부 직할으로 광주전남자치도를 설치하며,(안 제2조), 국가가 광주전남자치도의 지역 경쟁력을 강화하고 균형있는 지역발전이 이루어질 수 있도록 통합비용을 지원하고, 지방교부세, 보조기관의 직급, 행정기구의 설치, 사무 권한 등에 관한 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 하며(안 제3조), 부칙에서는 중전 광주광역시 및 전라남도의 폐지와 광주전남자치도 설치에 따른 선거, 지방의회의원 지역선거구 명칭, 중전 시도에 관한 사항을 규정하고 있음.

(2) 주요 조문별 검토의견

가. 광주전남자치도의 설치 등(안 제1조 및 제2조)

제정안은 주민생활의 편의를 증진하고 균형있는 지역발전을 도모하기 위하여 광주광역시·전라남도를 각각 폐지하고 광주전남자치도를 설치하려는 것임.

제 정 안	
제1조(목적) 이 법은 「지방자치법」 제5조제1항에 따라 광주광역시 및 전라남도를 통합하여 광주전남초광역특별자치도를 설치함으로써 이 지역 주민 생활의 편의를 증진하고 균형있는 지역발전을 도모함을 목적으로 한다.	
제2조(설치 등) ① 광주광역시 및 전라남도를 각각 폐지한다. ② 정부의 직할 하에 광주전남초광역특별자치도(이하 “광주전남자치도”라 한다)를 다음과 같이 설치한다.	
시의 명칭	관 할 구 역
광주전남초광역특별 자치도	제1항에 따라 폐지되는 광주광역시 일원, 전라남도 일원

제정안은 정부 직할로 광주전남자치도를 설치함으로써 실질적인 지방분권을 실현하고 수도권 일극 체제를 극복하며, 인구감소 위기에 대응하려는 것으로 보임.

2024년 기준 수도권 거주 인구는 2,604만 7,523명으로 우리나라 전체 인구(5,121만 7,221명)의 50.86%를 차지하고 있고, 수도권의 지역내 총생산(GRDP)은 전국 GRDP의 52.5%이며, 일자리는 전체의 58.5%가 집중되어 있어 수도권 일극체제가 심화되고 있는 상황임.

<2022년 주요 국가 간 수도권 집중도 비교>

(단위: %)

국가	인구	GRDP	일자리
한국	50.8	52.5	58.5
일본	29.5	24.3	30.8*
프랑스	18.2	31.3	23.5
영국	13.1	23.1	14.4**
이탈리아	9.7	10.9	40
독일	4.5	4.6	4.6
미국	4.7	5.1	4.9

※자료: 입법조사처

* 2021년 기준

** 2024년 기준

제정안과 같이 광주전남자치도가 출범할 경우 인구 317만 명, GRDP 150조 원 규모의 경쟁력을 갖춘 초광역 메가시티가 형성되어 수도권 집중을 완화하고, 국가균형발전의 거점으로 기능할 수 있을 것으로 보임.

<2025년 시·도별 인구 및 GRDP 규모>

(단위: 명, 억원)

시·도	인구	시·도	GRDP
경기	13,730,135	경기	593,556
서울	9,299,548	서울	547,618
광주전남자치도	3,171,148 (광주:1,392,013 전남:1,779,135)	광주전남자치도	150,000 (광주:51,875 전남:98,125)
부산	3,241,600	충남:	142,638
경남	3,207,383	경남	137,665
인천	3,051,961	경북	127,467
경북	2,506,526	인천	116,863
대구	2,353,032	부산	114,165
충남	2,136,753	울산	89,871

시·도	인구	시·도	GRDP
전북	1,724,856	충북	88,220
충북	1,596,502	대구	73,115
강원	1,508,500	전북	64,161
대전	1,440,729	강원	62,107
울산	1,091,948	대전	54,011
제주	664,792	제주	26,013
세종	391,965	세종	16,719

※자료: KOSIS

※인구는 2025년 기준이며, GRDP는 2024년 기준임

다만, 제정안에 대해서는 광주전남자치도 설치 필요성, 명칭의 적절성, 다른 지방자치단체에 미칠 영향 및 정부가 추진하고 있는 5극 3특 전략과의 정합성 등에 대한 심도있는 논의가 필요할 것으로 보임.

먼저 현행 「지방자치법」²⁰⁾은 17개의 광역자치단체 중 서울특별시, 세종특별자치시, 제주특별자치도에 대하여 특례를 인정하는 규정을 두고 있고, 「전북특별법」과 「강원특별법」은 각각 전북특별자치도 및 강원특별자치도에 대해 특례를 인정하고 있는데, 서울특별시²¹⁾는 ‘수도로서의 특수성’이 인정되고, 세종특별자치시²²⁾는 ‘행정중심복합도시’,

20) 「지방자치법」

제197조(특례의 인정) ① 서울특별시의 지위·조직 및 운영에 대해서는 수도로서의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

② 세종특별자치시와 제주특별자치도의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

21) 「서울특별시 행정특례에 관한 법률」

제2조(지위) 서울특별시는 정부의 직할로 두되, 이 법에서 정하는 범위에서 수도로서의 특수한 지위를 가진다.

22) 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 행정중심복합도시인 세종특별자치시를 설치함으로써 수도권의 과도한 집중에 따른 부작용을 시정하고 지역개발 및 국가 균형발전과 국가경쟁력 강화에 이바지함을 목적으로 한다.

제주특별자치도²³⁾, 전북특별자치도²⁴⁾ 및 강원특별자치도²⁵⁾는 ‘고도의 자치권 보장’ 등 특별한 목적에 따라 일반적인 광역자치단체와 달리 설치됨.

광주전남자치도의 설치 관련 논의에 비추어볼 때, 광주광역시 및 전라남도를 통합하여 일정한 특례를 부여할 필요가 일부 있다고 보이나, 다른 지방자치단체들과 비교하여 별도의 특례를 부여할 정도의 차별성이 존재하는지 여부 및 해당 특례들이 반드시 필요한 것인지에 대해서는 다양한 의견이 제시될 수 있을 것으로 보임.

한편, 최근 정부는 5개의 초광역권(수도권·중부권·호남권·동남권·대경권)을 형성하여 수도권 1극 체제를 분산하고, 3개 특별자치도의 자치행정 및 경쟁력을 강화하려는 5극 3특 전략을 바탕으로 광역지방자치단체의 통합(대전-충남, 광주-전남)을 추진하고 있는데, 이를 고려하여 국가차원의 거시적인 지역균형 발전 전략과 제정안의 정합성을 검토할 필요가 있겠음.

23) 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 종전의 제주의 지역적·역사적·인문적 특성을 살리고 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권이 보장되는 제주특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 행정규제의 폭넓은 완화와 국제적 기준의 적용 및 환경자원의 관리 등을 통하여 경제와 환경이 조화를 이루는 환경친화적인 국제자유도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

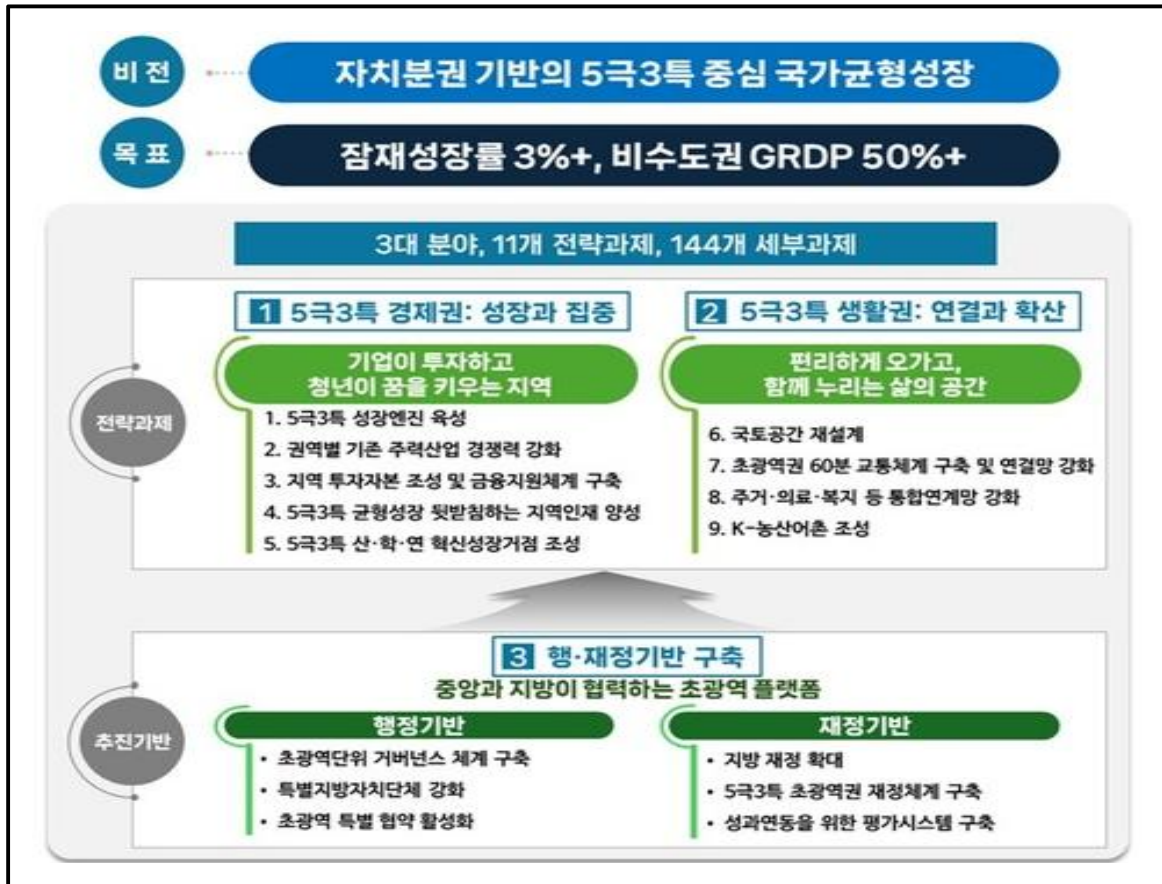
24) 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 종전의 전라북도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 고도의 자치권이 보장되는 전북특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고, 규제혁신을 통한 자유로운 경제활동과 지역자원의 현명한 활용으로 글로벌생명경제도시를 조성함으로써 도민의 복리증진과 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

25) 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」

제1조(목적) 이 법은 종전의 강원도의 지역적·역사적·인문적 특성을 살려 고도의 자치권이 보장되는 강원특별자치도를 설치하여 실질적인 지방분권을 보장하고 지역의 경쟁력을 제고하여 도민의 복리증진을 실현하고 국가발전에 이바지함을 목적으로 한다.

<5극 3특 균형성장 추진전략 설계도>



참고로, 「지방자치법」은 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 지방의회 의견 청취 또는 주민투표 절차를 거치도록 하고 있는데²⁶⁾, 현재, 광주광역시 및 전라남도도 지방의회 의견 청취 및 주민투표가 이루어지지 않았음.

26) 「지방자치법」 제5조(지방자치단체의 명칭과 구역) ①·② (생략)

③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 관계 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

1. 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때

2. · 3. (생략)

④ ~ ⑪ (생략)

나. 행정적·재정적 지원에 관한 특례(안 제3조)

제정안은 광주전남자치도의 국가로 하여금 통합비용 및 각종 행정적·재정적 지원을 할 수 있도록 규정하여 지역경쟁력을 강화하고 균형있는 지역발전을 달성하려는 취지로 보임.

제 정 안
제3조(행정적·재정적 지원에 관한 특례) 국가는 법률에서 정하는 바에 따라 광주광역시 및 전라남도가 통합하여 설치된 광주전남자치도의 지역 경쟁력을 강화하고 균형있는 지역발전이 이루어질 수 있도록 통합비용을 지원하고, 지방교부세, 보조기관의 직급, 행정기구의 설치, 사무 권한 등에 관한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

다만, 제정안은 ‘법률에서 정하는 바’에 따라 광주전남자치도에 대한 지원을 할 수 있도록 규정하고 있으므로, 이에 관한 별도의 법률이 함께 제정될 필요가 있다고 보이며,

이와 관련하여 현재 발의된 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안」과 함께 논의될 필요가 있을 것으로 보이며,

해당 법률에서 구체적으로 광주전남자치도에 대한 행정·재정적 지원방식 및 규모, 재원확보방안 등을 정하여 광주전남자치도의 통합 및 출범을 실질적으로 지원할 필요가 있겠음.

최근 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.

문 의 처

02)6788-5334
