



제422회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈시·도의 폐치분합 시 주민투표 절차 의무화〉
■ 임미애의원 대표발의(의안번호 제2207003호)

2025. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 유상조

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	2

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 임미애의원 등 17인
2. 발의연월일 : 2024. 12. 27.
3. 회부연월일 : 2024. 12. 30.

II. 제안이유 및 주요내용

현행법은 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 관계 지방의회의 의견을 듣도록 하고 있으나 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니할 수 있도록 예외를 인정하고 있음.

최근 시·도의 통합 등 지방자치단체의 광역화 전략을 추진하려는 지방자치단체가 나타나고 있음. 그런데 시·도의 통합 등은 행정체계 변화로 주민들의 삶에 큰 영향을 미치게 되므로, 주민들의 의사를 확인하는 절차를 반드시 거칠 필요가 있다는 의견이 있음.

이에 시·도를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 거쳐 관계 지방의회의 의견을 듣도록 하려는 것임(안 제5조 등).

Ⅲ. 검토의견

개정안은 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도(이하 “시·도”라 함)를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때(이하 “폐치분합”이라 함)에 반드시 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표를 거쳐 관계 지방의회의 의견을 듣도록 하려는 것임(안 제5조 등).

현행	개정안
제5조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다. ② 제1항에도 불구하고 지방자치단체의 구역변경 중 관할 구역경계변경(이하 “경계변경”이라 한다)과 지방자치단체의 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다. 이 경우 경계변경의 절차는 제6조에서 정한 절차에 따른다. ③ 다음 각 호의 어느 하나에 해당할 때에는 관계 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다. 1. <u>지방자치단체를 폐지하거나 설</u>	제5조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① (현행과 같음) ② (현행과 같음) ③ ----- ----- -----. ----- ----- 1. <u>시·군 및 자치구를</u> -----

치하거나 나누거나 합칠 때
2. 지방자치단체의 구역을 변경
할 때(경계변경을 할 때는 제
외한다)

3. 지방자치단체의 명칭을 변경할
때(한자 명칭을 변경할 때를 포
함한다)

<신 설>

2. (현행과 같음)

3. (현행과 같음)

④ 시·도를 폐지하거나 설치하
거나 나누거나 합칠 때에는 「주
민투표법」 제8조에 따른 주민투
표를 거쳐 관계 지방의회의 의견
을 들어야 한다.

「주민투표법」

제8조(국가정책에 관한 주민투표) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체를 폐지하거
나 설치하거나 나누거나 합치는 경우 또는 지방자치단체의 구역을 변경하거나 주요
시설을 설치하는 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하
다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게
주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정안전부
장관과 협의하여야 한다.

② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표의 실시를 요구받은 때에
는 지체없이 이를 공표하여야 하며, 공표일부터 30일 이내에 그 지방의회의 의견을
들어야 한다.

③ 제2항의 규정에 의하여 지방의회의 의견을 들은 지방자치단체의 장은 그 결과를
관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다.

④ 제1항의 규정에 의한 주민투표에 관하여는 제7조, 제16조, 제24조제1항·제5항
· 제6항, 제25조 및 제26조의 규정을 적용하지 아니한다.

④ 제1항 및 제2항에도 불구하고
다음 각 호의 지역이 속할 지방
자치단체는 제5항부터 제8항까지
의 규정에 따라 행정안전부장관
이 결정한다.

⑤ -----

-----제6항부터 제9항까지
의-----
-----.

⑥ 행정안전부장관은 제5항에 따른 신청을 받은 후 지체 없이 제5항에 따른 신청내용을 20일 이상 관보나 인터넷 홈페이지에 게재하는 등의 방법으로 널리 알려

⑦ ----- 제6항에 -----
----- 제
6항에 -----

야 한다. 이 경우 알리는 방법, 의견 제출 등에 관하여는 「행정절차법」 제42조·제44조 및 제45조를 준용한다.

⑦ 행정안전부장관은 제6항에 따른 기간이 끝나면 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 결정하고, 그 결과를 면허관청이나 지적소관청, 관계 지방자치단체의 장 등에게 통보하고 공고하여야 한다.

1. 제6항에 따른 기간 내에 신청 내용에 대하여 이의가 제기된 경우: 제166조에 따른 지방자치단체중앙분쟁조정위원회(이하 이 조 및 제6조에서 “위원회”라 한다)의 심의·의결에 따라 제4항 각 호의 지역이 속할 지방자치단체를 결정

2. 제6항에 따른 기간 내에 신청 내용에 대하여 이의가 제기되지 아니한 경우: 위원회의 심의·의결을 거치지 아니하고 신청내용에 따라 제4항 각 호의 지역이 속할 지방자치단체를 결정

⑧ 위원회의 위원장은 제7항제1호에 따른 심의과정에서 필요하다고 인정되면 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체의 공무원 또

-----.

-----.

⑧ -----제7항에-----

-----.

1. 제7항에-----

-----제5항-----

2. 제7항에-----

-----제5항-----

⑨ -----제8항제1호에-----

는 관련 전문가를 출석시켜 의견을 듣거나 관계 기관이나 단체에 자료 및 의견 제출 등을 요구할 수 있다. 이 경우 관계 지방자치단체의 장에게는 의견을 진술할 기회를 주어야 한다.

⑨ 관계 지방자치단체의 장은 제4항부터 제7항까지의 규정에 따른 행정안전부장관의 결정에 이의가 있으면 그 결과를 통보받은 날부터 15일 이내에 대법원에 소송을 제기할 수 있다.

⑩ 행정안전부장관은 제9항에 따른 소송 결과 대법원의 인용결정이 있으면 그 취지에 따라 다시 결정하여야 한다.

⑪ 행정안전부장관은 제4항 각호의 지역이 속할 지방자치단체 결정과 관련하여 제7항제1호에 따라 위원회의 심의를 할 때 같은 시·도 안에 있는 관계 시·군 및 자치구 상호 간 매립지 조성 비용 및 관리 비용 부담 등에 관한 조정(調整)이 필요한 경우 제165조제1항부터 제3항까지의 규정에도 불구하고 당사자의 신청 또는 직권으로 위원회의 심의·의결에 따라 조정할 수 있다. 이 경우 그 조정 결과의 통보 및

-----.

⑩ -----제5항부터 제8항까지의-----

-----.

⑪ -----제10항에-----

-----.

⑫ -----제5항-----

-----제8항제1호에-----

-----.

조정 결정 사항의 이행은 제165조제4항부터 제7항까지의 규정에 따른다. 제6조(지방자치단체의 관할 구역 경계변경 등) ① ~ ⑦ (생략) ⑧ 위원회는 제7항에 따라 경계변경에 대한 사항을 심의할 때에는 관계 지방의회의 의견을 들어야 하며, 관련 전문가 및 지방자치단체의 장의 의견 청취 등에 관하여는 <u>제5조제8항</u>을 준용한다. ⑨ . ⑩ (생략)	----- ----- -----. 제6조(지방자치단체의 관할 구역 경계변경 등) ① ~ ⑦ (현행과 같음) ⑧ ----- ----- ----- ----- -----<u>제5조제9항</u>----- -----. ⑨ . ⑩ (현행과 같음)
부 칙 제1조(시행일) 이 법은 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행한다. 제2조(시·도의 폐지·설치 등에 관한 적용례) 제5조제3항 및 제4항의 개정규정은 이 법 시행 이후 시·도를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 경우부터 적용한다.	

현행법은 지방자치단체의 폐지분합¹⁾은 법률로 정하도록 하며, 이 경우 관계 지방의회의 의견을 들어야 하나 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 관계 지방의회의 의견청취 절차를 생략할 수 있도록 규정하고 있음²⁾.

1) 지방자치단체의 폐지분합(廢置分合)은 하나의 지방자치단체(A)를 폐지하면서 인접한 다른 지방자치단체(B)에 편입시키는 것(廢, B의 입장에서는 흡수합병), 하나의 지방자치단체의 구역의 일부를 새로운 지방자치단체로 구성하는 것(置), 기존의 지방자치단체를 폐지하면서 수 개의 새로운 지방자치단체를 설치하는 것(分), 둘 이상의 지방자치단체를 합하여 하나의 새로운 지방자치단체를 설치하는 것(合, 신설합병에 해당함)을 말함(「新지방자치법」, 홍정선, 2022, p.138)

해당 규정의 연혁을 살펴보면, 1949년 「지방자치법」 제정 당시에는 관계 지방의회의 의견청취 절차를 생략하는 규정이 없었으나, 1994년 「지방자치법」 개정으로 「주민투표법」의 근거규정이 마련된 후³⁾, 1999년 현행법과 같이 주민투표를 실시하는 경우 지방의회의 의견청취를 생략할 수 있도록 규정되었음⁴⁾.

<지자체 폐치분합 시 지방의회 의견청취 생략 규정 연혁>

근거규정	내용	비고
「지방자치법」 (1949.8.15. 시행)	지방자치단체의 폐치·분합 및 구역변경시 지방의회 의견청취 생략 불가	
「지방자치법」 (1994.3.16. 시행)	지방자치단체의 폐치·분합 등 주요 결정사항에 대한 주민투표 근거 규정 마련	「주민투표법」 제정되지 않았으나 폐치·분합에 대한 주민투표 실시한 사례 있음
「지방자치법」 (1999.8.31. 시행)	지방자치단체의 폐치·분합 및 구역변경 시 주민투표를 실시하는 경우 의견청취 생략 가능	
「주민투표법」 (2004.7.30. 시행)	주민투표법 제정에 따라 폐치·분합 등에 관한 절차·요건 등 규정	

- 2) 참고로, 헌법재판소는 지방자치단체의 폐치분합에 관한 지방의회의 의견청취 및 주민투표 절차는 이른바 청문(聽聞)절차로서 자치단체와 그 주민에게 의견을 표명할 기회를 주어야 한다는 것으로, 그러한 의견개진의 기회부여는 지방자치단체간 통합의 본질적 내용에 관한 사항과 그 근거에 관하여 이해관계인에게 고지하고 그에 관한 의견의 진술기회를 부여하는 것으로 족하고 그 진술된 의견은 국회에 입법 자료를 제공하여 주는 기능은 하되, 입법자가 그 의견에 반드시 구속되는 것은 아니라고 판시한 바 있음(94헌마175).
- 3) 다만, 「주민투표법」의 근거규정이 마련된 후, 2004년까지 「주민투표법」이 제정되지 않아 주민투표의 구체적인 절차·요건 등에 대해서는 법률에서 규정되지 않았음.
- 4) 「주민투표법」 제정 이후, 지방자치단체의 구역변경이나 폐치분합과 관련하여 주민투표가 실시된 사례는 제주도 행정구조 개편(2005.6.21.), 청주-청원 통합(2005.8.12., 2012.8.27.), 전주-완주 통합(2012.6.27.)이 있음.

현재 광역행정체제는 총 17개의 시·도로 구성되어 있으며, 구체적으로 1개의 특별시(서울), 6개 광역시(부산·대구·인천·광주·대전·울산), 1개의 특별자치시(세종), 6개 도(경기·충북·충남·전남·경북·경남), 3개의 특별자치도(강원·전북·제주)가 있음.

<광역행정체제 개편 연혁>

연도	내 용
1948.11.18.	1시(서울) 9도(경기·충북·충남·전북·전남·제주·경북·경남·황해·평남·평북·강원·함남·함북)
1949. 8.15.	서울특별시 설치
1963. 1. 1.	부산직할시 설치
1981. 7. 1.	대구·인천직할시 설치
1986.11. 1.	광주직할시 설치
1988. 1. 1.	전라남도 송정시·광산군을 폐지하여 광주직할시에 편입
1989. 1. 1.	대전직할시 설치
1995. 1. 1.	부산 등 5개 직할시 명칭을 광역시로 변경
1995. 3. 1.	경기도 강화군·옹진군을 인천광역시에 편입 경상북도 달성군을 대구광역시에 편입
1997. 7.15.	울산광역시 설치
2006. 7. 1.	제주특별자치도 출범
2012. 7. 1.	세종특별자치시 설치
2023. 6.11.	강원특별자치도 출범
2023. 7. 1.	경상북도 군위군을 대구광역시에 편입
2024. 1.18.	전북특별자치도 출범

※자료: 행정구역 실무편람, 행정안전부

최근 인구구조의 변화 및 수도권 집중화 현상 등에 따라 현재의 지방행정체제로는 초광역 행정수요 및 지방소멸 위기에 효과적으로 대응하지 못하는 문제가 부각됨에 따라 광역시와 도 간의 통합 등을 통해 행정수요와 지방행정체제를 일치시키고 수도권 중심의 일극체제를 완화하려는 노력이 이루어지고 있음.

<시·도별 인구추계>

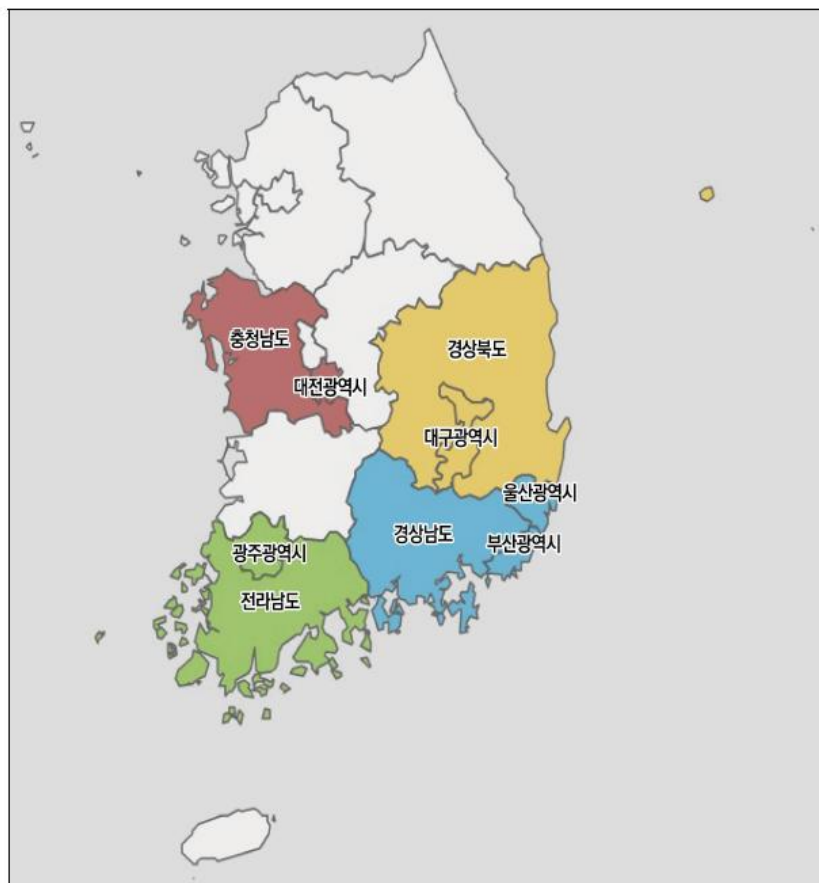
(단위: 만명, %)

		1970	1980	1990	2000	2010	2024	2030	2040	2050
전국		3,138	3,737	4,330	4,592	4,792	5,135	5,122	4,997	4,703
수도권	서울	552	835	1,060	985	963	939	909	870	809
	인천			181	246	263	304	309	312	301
	경기	335	493	615	893	1,119	1,386	1,428	1,450	1,400
	합계	887	1,328	1,856	2,124	2,345	2,629	2,646	2,632	2,510
비수도권	부산	187	315	379	365	339	326	311	285	252
	대구			222	247	243	235	224	206	184
	광주			113	135	146	145	140	131	120
	대전			104	136	149	147	142	136	127
	울산				101	107	110	105	96	85
	세종						38	43	49	53
	강원	186	179	157	148	146	151	151	151	145
	충북	148	142	138	146	149	162	163	163	156
	충남	285	295	201	184	200	222	225	227	221
	전북	243	228	206	188	176	175	169	159	147
	전남	400	377	250	199	172	175	170	162	152
	경북	455	495	286	271	257	259	252	240	221
	경남	311	332	367	297	311	324	314	293	266
	제주	36	46	51	51	52	67	67	67	65
수도권 인구비중		28.2	35.5	42.8	46.2	48.9	51.1	51.6	52.6	53.3

※자료: 인구주택총조사 및 장래인구추계, 통계청

대구광역시의와 경상북도의 경우 2026. 7. 출범을 목표로 대구경북특별시의 설치를 추진하고 있고, 대전광역시의와 충청남도의 경우에도 2026. 7. 출범을 목표로 대전충남특별시 설치를 추진하고 있으며⁵⁾, 경기도는 경기북부 지역을 경기북부특별자치도로 분도하려는 계획을 추진 중에 있음⁶⁾.

<광역시·도 간 통합 대상지역>



※자료: 지방행정체제개편 권고안, 미래지향적 행정체제개편 자문위원회, 2025.1.

5) 참고로, 부산광역시·울산광역시·경상남도는 특별지방자치단체의 설치를 추진하였으나 무산된 바 있으며, 현재 초광역 경제동맹을 추진 중에 있음. 또한 광주광역시·전라남도의 경우에도 해당 지방자치단체장 등이 광주·전남의 통합 필요성을 언급하는 등 행정통합 논의가 제기되고 있음.

김영록 전남지사 “광주·전남 통합 공감…통합시보다 통합주 적절”, 광주드림, 2025.1.23.

6) 참고로, 행정안전위원회에 「경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안」 등 총 4건의 관련 법률안이 회부되어 있음

개정안은 현재 이루어지고 있는 지방행정체제개편 논의에 맞추어 주민의 삶에 큰 영향을 미치는 광역시와 도의 통합과정 등에 주민총의를 반영하기 위해 주민투표를 필수적 절차로 규정하려는 것으로, 대의제 민주주의의 한계를 극복하고 주민의 직접참여를 통해 통합의 정당성을 확보하며, 통합과정에서 발생할 수 있는 갈등 등 사회적 비용을 감소시키는 효과가 있을 것으로 보임.

다만, 현재에도 시·도의 폐치분합 시 ① 여론조사, ② 지방의회 동의, ③ (필요 시)주민투표, ④ 국회의 법률안 심의 등 다양한 방식으로 주민 및 주민대표의 의사를 확인할 수 있으므로, 주민투표 절차를 반드시 필수적인 절차로 규정할 필요성에 대해 검토가 필요할 것으로 보이며,

광역자치단체의 폐치분합 못지않게 기초자치단체인 시·군·구의 폐치분합이나 시·도의 구역변경⁷⁾의 경우에도 주민의 삶에 큰 영향을 줄 수 있고, 장래 지방행정체제의 개편방향으로 논의⁸⁾되고 있으므로, 주민투표 의무화의 대상을 확대할 필요가 있는지 논의할 필요가 있음.

또한 주민투표가 의무화되는 경우 이에 따라 발생할 수 있는 투표비용 등 행정비용에 대해 고려할 필요가 있는데, 선거관리위원회는 대

7) 「지방자치법」은 지방자치단체의 구역변경과 폐치분합을 구별하여 규정하고 있는데, 구역변경은 지방자치단체의 구성요소의 하나인 공간으로서 구역을 변경하는 것을 말하며, 경상북도 군위군의 대구광역시 편입 등이 구역변경에 해당함(「新지방자치법」, 홍정선, 2022, p.130 및 행정안전부 의견조회).

8) 미래지향적 행정체제개편 자문위원회의 「지방행정체제개편 권고안」은 광역시·도 간 통합, 시·군·구 통합, 특·광역시와 연접 시·군 간 구역변경 등을 지방행정체제개편 방향으로 권고하였음.

구·경북 통합과 관련하여 주민투표를 실시하는 경우 약 250억원이 소요될 것으로 추산하였음⁹⁾).

참고로, 행정안전부는 주민투표를 의무화하는 경우 개별 지방자치단체의 사정에 따른 자율적 개편을 저해할 우려가 있고, 투표비용 부담 및 투표결과에 따른 추가적인 갈등 발생 가능성을 고려할 때 신중한 검토가 필요하다는 의견이고,

대구광역시에서는 주민의 대표인 지방의회를 통해 의견을 수렴하는 것이 보다 효율적이며, 여론조사 등을 통해 보완적으로 지역주민의 의견을 충분히 파악할 수 있다는 입장이며,

대전광역시에서는 주민생활에 더욱 밀접한 영향을 미치는 기초자치단체를 제외하고 광역자치단체에 대해서만 주민투표를 의무화하는 것은 부적절하다는 입장임.

9) 해당 비용은 국가가 부담함.

「주민투표법」

제27조(주민투표경비) ① 주민투표사무에 필요한 다음 각 호의 경비는 주민투표를 발의한 지방자치단체의 장이 속하는 지방자치단체(제8조의 규정에 의한 국가정책에 관한 주민투표인 경우에는 국가를 말한다)가 부담한다.

1. 주민투표의 준비·관리 및 실시에 필요한 경비
2. 주민투표공보의 발행, 설명회 등의 개최 및 불법투표운동의 단속에 필요한 경비
3. 주민투표에 관한 소청 및 소송과 관련한 경비
4. 주민투표결과에 대한 자료의 정리 그 밖에 주민투표사무의 관리를 위한 관할선거관리위원회의 운영 및 사무처리에 필요한 경비

문 의 처
02)6788-5334