



제418회국회(정기회)
제12차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안 검 토 보 고

〈특별광역시 신설 등 지방행정체제 개편〉
■ 조경태의원 대표발의(의안번호 제2202704호)

시·도 통합 및 관할구역 변경 지원에 관한 특별법안 검 토 보 고

〈시·도 통합을 통한 특별광역시 설치 및 시·도간
관할구역 변경 지원〉
■ 조경태의원 대표발의(의안번호 제2202707호)

2024. 11.

행 정 안 전 위 원 회
수석전문위원 유상조

목 차

I. 제안경위	1
II. 제안이유 및 주요내용	1
III. 검토의견	8
1. 특별광역시 신설 등 지방행정체제 개편(지방자치법 일부개정법률안)	8
2. 시·도 통합(을 통한 특별광역시 설치) 및 시·도간 관할구역 변경 지원 (시·도 통합 및 관할구역 변경 지원에 관한 특별법안)	15
가. 제정안 구성	15
나. 제정안 입법취지 및 총괄 검토의견	17
다. 주요 내용별 검토의견	20
(1) 총 칙(제1장)	20
(2) 시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경(제2장)	22
(3) 중앙행정기관과 특별지방행정기관의 권한 및 사무의 이양(제3장)	26
(4) 통합 시·도에 대한 특례 등(제4장)	31
(5) 부 칙	36

I. 제안경위

1. 지방자치법 일부개정법률안

가. 발 의 자 : 조정태의원 등 인

나. 발의연월일 : 2024. 8. 9.

다. 회부연월일 : 2024. 8. 12.

2. 시·도 통합 및 관할구역 변경에 관한 특별법안

가. 발 의 자 : 조정태의원 등 인

나. 발의연월일 : 2024. 8. 9.

다. 회부연월일 : 2024. 8. 12.

II. 제안이유 및 주요내용

1. 지방자치법 일부개정법률안

제안이유

우리나라는 2022년 기준 합계 출산율은 0.78명으로 국가 소멸의 위험에 빠진 유일한 나라로 지목되고 있음. 이러한 위험성은 수도권

과 비수도권의 불균형적 발전에 따른 국토의 비효율적 활용이 주된 원인임. 비수도권 도시들은 일자리 부족과 열악한 인프라에 기인한 인구 유출과 그로 인한 지역 공동화의 위기를 맞고 있으며, 반면 수도권은 과도한 인구유입에 따른 기형적인 고비용 도시구조의 형성으로 성장 잠재력을 잃어 가고 있음. 우리나라가 명실상부한 선진국으로 지속 가능한 발전을 하기 위해서는 수도권과 비수도권의 균형발전을 통한 비수도권의 성장 동력을 마련해야 할 뿐만 아니라 수도권의 불합리한 도시구조를 개편이 필요한 시점임. 이를 위해서는 광역시와 도의 통합이나 특별시나 광역시의 관할구역의 확대 등을 통한 지역과 국가발전의 구심점인 될 새로운 지방행정체제의 형성이 무엇보다 시급함.

이에 지방자치단체의 종류로 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도로 명시되어 있는 지방자치법을 개정하여 특별광역시를 신설하여 광역시와 도의 통합 등 새로운 형태의 지방자치단체의 출범을 지원하고자 이법을 발의함.

주요내용

가. 지방자치단체의 종류에 특별광역시를 추가함(안 제2조와 제3조).

2. 시·도 통합 및 관할구역 변경에 관한 특별법안

제안이유

우리나라는 2022년 기준 합계 출산율은 0.78명으로 국가 소멸의 위험에 빠진 유일한 나라로 지목되고 있음. 이러한 위험성은 수도권과 비수도권의 불균형적 발전에 따른 국토의 비효율적 활용이 주된 원인임. 비수도권 도시들은 일자리 부족과 열악한 인프라에 기인한 인구 유출과 그로 인한 지역 공동화의 위기를 맞고 있으며, 반면 수도권은 과도한 인구유입에 따른 기형적인 고비용 도시구조의 형성으로 성장 잠재력을 잃어 가고 있음. 우리나라가 명실상부한 선진국으로 지속 가능한 발전을 하기 위해서는 수도권과 비수도권의 균형발전을 통한 비수도권의 성장 동력을 마련해야 할 뿐만 아니라 수도권의 불합리한 도시구조를 개편이 필요한 시점임. 이를 위해서는 광역시와 도의 통합이나 특별시나 광역시의 관할구역의 확대 등을 통한 지역과 국가발전의 구심점인 될 새로운 지방행정체제의 형성이 무엇보다 시급함.

우리나라의 지방행정체제는 기본적으로 농경사회에 기반을 둔 도 중심체제에 산업화시대의 시 체제가 가미된 혼합 형태로서 첨단 정보화시대에 효율적으로 작용하기에는 한계가 있음. 더구나 도와 광역시 체제가 완성된 1995년 이후 인구, 산업, 도시 생태 등 지역별 많은 변화가 있었음에도 불구하고 이를 반영한 지방행정체제의 개편

이나 관할 구역의 확장 및 변경은 이루어지지 못해 지역 쇠퇴의 중요한 원인이 되어 왔음. 한편으로 서울특별시를 중심으로 한 수도권은 인구의 절반이나 거주하는 과밀도시 지역으로 변화였지만 서울특별시와 경기도의 관할 구역은 1963년 서울 대확장 당시의 경계를 유지하여 생활권과 행정권의 불일치 등 많은 불편이 초래되고 있음.

이에 광역시와 도의 통합 및 관할 구역 변경의 원활한 추진을 통해 국토의 균형발전을 통한 우리나라의 지속 가능한 발전을 확보하고 수도권의 생활과 행정권의 불일치를 해소하여 시민 생활의 편익을 증진하고자 이법을 발의함.

주요내용

가. 국가는 광역시·특별자치시와 도·특별자치도를 통합하여 상생 발전을 도모할 수 있는 특별광역시를 설치하고 지원함(안 제5조).

나. 국가는 관할구역 변경이 필요한 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도에 대하여 시·도 간 관할구역 변경에 필요한 지원을 함(안 제6조).

다. 시·도 통합 등 절차를 규정함(안 제8조).

- 시·도지사의 통합 건의, 지방의회 의견 청취 또는 주민투표를 거쳐 통합추진 공동위 설치 후 입법 등 조치
- 통합에 관한 세부 사항을 심의하기 위하여 대통령으로 정하는

바에 따른 통합공동추진위원회의 설치

라. 시·도 통합이 원활하게 추진되도록 지원하기 위하여 국무총리 소속으로 시·도 통합지원위원회를 설치함(안 제10조).

- 통합 시·도의 중장기 발전방안에 관한 사항, 통합 시·도의 행정 및 재정자주권 제고, 입법조치에 관한 사항 등에 대한 심의·의결
- 지원위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 30명 이내로 함.

마. 지원위원회는 외교·국방·사법 등의 국가존립사무를 제외한 사무를 단계별로 특별광역시와 시·군·구에 이양하기 위한 계획을 수립함(안 제12조).

바. 국가는 특별광역시를 국가발전을 선도하는 규제자유화 지역으로 발전시키기 위하여 특별광역시와 시·군·구에 대하여 적용되는 관계 법령에 따른 규제를 우선적으로 정비하도록 노력하여야 함(안 제14조).

사. 특별지방행정기관의 소관 사무 중 주민의 편의를 위한 것이고 현지에서 수행하여야 하는 사무와 지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무는 특별광역시로 우선 이관함(안 제15조).

아. 특별광역시 및 시·군·구에는 특별지방행정기관을 새로 설치할 수 없음. 다만, 불가피한 경우 특별광역시 및 시·군·구의 장과

협의하여 설치 가능하도록 함(안 제19조).

자. 통합 시·도 등에 대한 특례 등(안 제20조부터 제31조까지)

- 자치입법권 확대, 자치조직 및 인사 보장, 자치행정의 확대, 자치 교육의 실현 등 자치권 강화를 위한 지역특성을 고려한 특례(안 제22조)
- 시·도의 통합에 직접 사용된 비용, 시·도의 통합에 따라 절감되는 운영경비 등의 예산 지원 및 특례(안 제23조)
- 특별광역시 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 10년간 특별광역시에 교부하는 보통교부세와 지방교육재정교부금은 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있음(안 제24조).
- 통합 시·도가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 10년간 매년 통합 시·도에 추가하여 보통교부세 지원, 지역균형발전특별회계에 별도 계정 설치 등(안 제25조)
- 개발제한구역 해제 권한 위임, 환경영향평가 절차 간소화, 각종 부담금의 감면 등 행정적·재정적 지원(안 제26조)
- 균형발전을 위해 필요한 사업에 대하여 예비타당성조사 면제를 위하여 국무회의에 심의를 요청할 수 있음(안 제27조).
- 특별광역시로 이전하는 기업에 대하여 법인세·소득세·양도세

· 관세 · 상속세 · 취득세 · 등록면허세 및 재산세 등의 조세 감
면(안 제28조)

Ⅲ. 검토의견

1. 특별광역시 신설 등 지방행정체제 개편(지방자치법 일부개정법률안)

개정안은 광역 지방자치단체인 ‘특별광역시’를 신설하고, 광역 지방자치단체의 관할구역에 설치할 수 있는 지방자치단체의 종류를 변경하려는 것임(안 제2조 및 제3조 등).

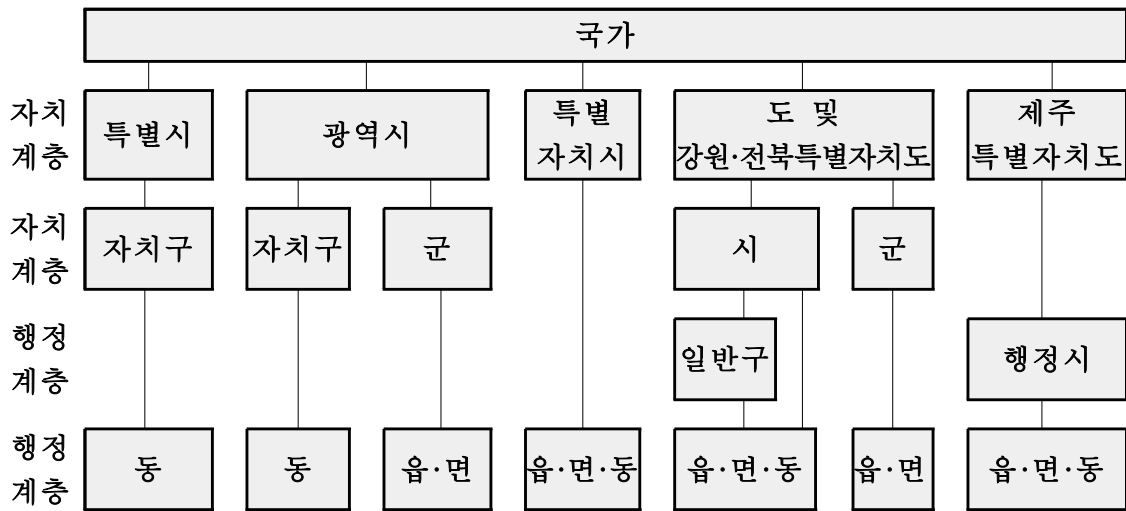
현행	개정안
제2조(지방자치단체의 종류) ① (생략) 1. <u>특별시</u> , 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도 2. 시, 군, 구 ② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 <u>특별시</u> 와 광역시의 관할 구역의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다. ③ (생략)	제2조(지방자치단체의 종류) ① (현행과 같음) 1. <u>특별시, 특별광역시</u> ----- ----- 2. (현행과 같음) ② ----- ----- <u>특별시, 특별광역시</u> 및 ----- ----- ----- ----- ----- ③ (현행과 같음)
제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① (생략) ② <u>특별시</u> , 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 “시·도라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두고, 시는 <u>도</u> 또는 특별자치도의 관할 구역 안에, 군은 <u>광역시·도</u> 또는 특별자치도의	제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① (현행과 같음) ② <u>특별시, 특별광역시</u> ----- ----- ----- --- <u>특별시, 특별광역시, 광역시, 도</u> 또는----- <u>특별광역시, 광역시,</u>

관할 구역 안에 두며, 자치구는 <u>특별</u> <u>시</u>와 광역시의 관할 구역 안에 둔다. 다만, 특별자치도의 경우에는 법률이 정하는 바에 따라 관할 구역 안에 시 또는 군을 두지 아니할 수 있다. ③ <u>특별시</u>·광역시 또는 특별자치시 가 아닌 인구 50만 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 둘 수 있고, 군 에는 읍·면을 두며, 시와 구(자치 구를 포함한다)에는 동을, 읍·면 에는 리를 둔다. ④ ~ ⑤ (생략)	도----- -----<u>특별시</u>, <u>특별광역시</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- ③ <u>특별시</u>·<u>특별광역시</u>----- ----- ----- ----- ----- ----- ④ ~ ⑤ (현행과 같음)
---	--

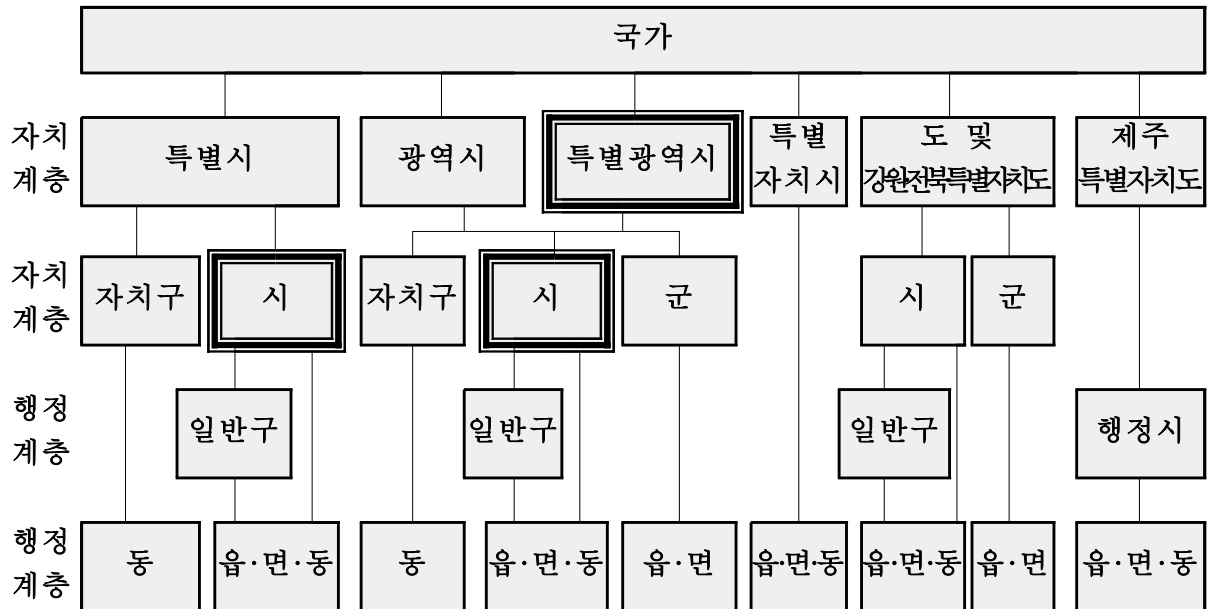
현행법은 지방자치단체의 종류를 ‘특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도’와 ‘시·군·구’로 하면서, 특별시의 관할구역에는 자치구를, 광역시의 관할구역에는 군·자치구를, 도 또는 특별자치도의 관할구역에는 시·군을 설치할 수 있도록 규정하고 있음.

개정안은 ‘특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도’와 같은 종류의 지방자치단체인 ‘특별광역시’를 신설하고, 특별광역시의 관할구역에는 시·군·구를 둘 수 있도록 하며, 그 밖에 특별시·광역시·도·특별자치도의 관할구역에 둘 수 있는 지방자치단체의 종류 또한 변경하는 등 지방행정체제를 개편하려는 것임.

<현행 지방행정체제>



<개정안에 따른 지방행정체제>



지방행정체제란 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”로서, 우리나라의 지방행정체제 개편과 관련된 논의는 그간 중앙-지방정부 간의 관계, 사무배분, 시·군·구 통합, 자치분권 확대 등을 중심으로 이루어져 왔음¹⁾).

이에 더해 2020년 이후 부산·울산·경남 특별지방자치단체, 대전·세종 행정통합, 김포·구리·하남 등 서울인접도시의 서울특별시 편입 등이 논의되었으며, 최근에는 특별지방자치단체 설립, 경기북부특별자치도 설치, 대구·경상북도 통합 등 시·도를 중심으로 하는 지방행정체제 개편 논의 또한 이루어지고 있음.

<최근 지방행정체제 개편 논의 현황>

□ 특별지방자치단체 설립동향

- 부울경 특별자치단체(부울경특별연합) 규약 폐지('23.2월) 후, 전국 5개 권역*에서 특별자치단체 추진 논의 중

*충청권(대전·세종·충북·충남), 광주·전남, 새만금권, 지리산권, 접경지역권

※ 충청권은 규약 승인('24.5.20.)에 따라 '24.12월 말 출범 예정

□ 경기북부특별자치도 추진동향

- '23. 9. 경기도지사 행정안전부에 주민투표 실시 건의했으나, 미실시
- 22대 국회, 「경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법」 등 4건의 제정안 발의

□ 대구·경북 통합 추진동향

- '24.10. 행안부·지방시대위·대구시·경상북도 간 공동합의에 따라 '26.7. 출범 목표

※ 명칭: 대구경북특별시, 관할 행정구역: 7자치구·10시·14군

※자료: 행정안전부 자료 바탕으로 작성

1) 한국의 지방행정체제 개편 논의와 방향, 김종업·최종석·이현웅, 사회과학연구, 2021

이에 개정안은 새로운 형태의 지방자치단체인 특별광역시를 신설하여 관할구역에 시·군·구를 둘 수 있도록 하고, 특별시 및 광역시의 관할구역에 둘 수 있는 지방자치단체의 종류를 확대·개편함으로써, 지방자치단체의 수요에 부합하는 지방행정체제 개편을 지원하려는 취지로 이해됨.

우리나라의 광역 지방자치단체는 1949년 서울특별시와 9도로 이루어졌으나, 광역시(직할시), 특별자치시, 특별자치도의 추가로 인해 현재 1특별시, 6광역시, 1특별자치시, 6도, 3특별자치도에 이르고 있음.

<우리나라의 광역 지방자치단체 주요 연혁>

연도	구 분					비 고
	특별시	광역시 (직할시)	특별 자치시	도	특별 자치도	
1949	1	-	-	9	-	서울특별시 설치
1981	1	3	-	9	-	부산·인천·대구직할시 설치
1986	1	4	-	9	-	광주직할시 설치
1989	1	5	-	9	-	대전직할시 설치
1995	1	5	-	9	-	직할시 → 광역시
1997	1	6	-	9	-	울산광역시 설치
2007	1	6	-	8	1	제주특별자치도 설치
2013	1	6	1	8	1	세종특별자치시 설치
2023	1	6	1	7	2	강원특별자치도 설치
2024	1	6	1	6	3	전북특별자치도 설치

1949년 이후 우리나라의 광역 지방자치단체는 도를 중심으로 구성·운영하되, 행정수요, 주민편의, 행정체계의 특수성 등 지방행정체제를 둘러싼 외부 환경의 변화에 따라 일부 도시를 분리·승격하거나(특별·광역·특별자치시), 특정 도를 전환(특별자치도)하는 방향으로 분화·발전하여 온 것으로 보임.

이러한 변화·발전의 연장선상에서, 현재 우리나라 직면한 지방소멸, 저출산·고령화, 수도권·비수도권의 불균형 등 사회·경제적 환경에 대한 현행 지방행정체제의 효과성 내지 대응성을 살피고, 필요한 경우 지방행정체제를 개편할 필요는 있다고 보임.

다만, 지방행정체제 개편은 지역주민과 지역의 정치·사회·경제·문화 등에 중대한 영향을 미치는 사항인 만큼, 개정안에 대하여는 지방행정체제 개편의 목적, 원칙, 효과, 기존 체계와의 차별성, 실현가능성 등에 대한 심도있는 논의가 선행될 필요가 있다고 보이며,

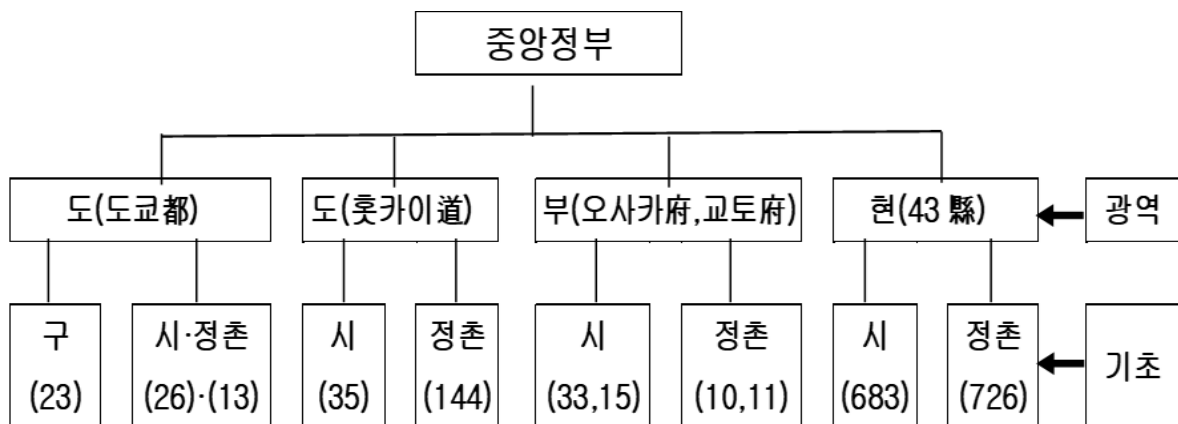
나아가 개정안에 한정하지 않고 현재 우리나라의 사회·경제적 환경에 부합하는 바람직한 지방행정체제에 대한 종합적인 논의 또한 필요하다고 보임.

참고로, 우리나라와 지방행정체제가 비교적 유사한 일본의 사례를 살펴보면,

일본의 지방행정체제는 우리나라의 광역 지방자치단체에 대응하는

도(都)·도(道)·부(府)·현(縣)과 기초 지방자치단체에 대응하는 특별구 및 시(市)·정(町)·촌(村)으로 구성되어 있으며, 도(道)·부·현의 관할구역에는 시·정·촌이, 도(都)의 관할구역에는 시·정·촌 및 특별구가 각각 설치되어 있음.

<일본의 지방행정체계>



주 : 1.괄호 안의 숫자는 지방정부(자치단체)의 숫자이다. (2018년 10월 1일 현재) .

2.시정촌 자치단체의 총수(1,718) 중 시(市)는 792단체, 정(町)은 743단체, 촌(村)은 183단체이다.

자료 : 総務省사이트(<https://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/toukei29.html>). 2020.3.29 열람

総務省(2019)『平成 29 年度地方財政統計年報』을 참조하여 필자 작성.

※ 자료: 세계지방자치동향 제10호, 2020. 5., 한국지방행정연구원

참고로, 행정안전부는 개정안과 같이 지방자치단체 종류 및 계층구조를 신설·변경할지 여부는 입법정책적으로 결정할 사항이나,

지방자치단체의 종류 신설 등은 각종 공부·주소·안내판 등의 변경 등으로 인한 행정비용을 초래하고, 주민에 영향이 큰 사항이며, 지방행정체제 측면에서도 기존의 지방자치단체와 구분될 정도의 충분한 차별성 확보를 전제로 종류 신설 등이 검토되는 것이 바람직하다는 입장임.

2. 시·도 통합(을 통한 특별광역시 설치) 및 시·도간 관할구역 변경 지원

(시·도 통합 및 관할구역 변경 지원에 관한 특별법안)

가. 제정안 구성

제정안은 본칙 4장·31개 조문 및 부칙 1개 조문으로 구성되어 있음.

구 성		조 번호 및 조 제목
본 칙	제1장 총칙	제1조(목적)
		제2조(정의)
		제3조(국가와 지방자치단체의 책무)
		제4조(다른 법률과의 관계)
	제2장 시·도 통합 및 시·도간 관할구역 변경	제5조(시·도 통합)
		제6조(시·도 간 관할구역 변경)
		제7조(특별광역시의 설치 등)
		제8조(시·도의 통합 절차)
		제9조(행·재정적 특례 발굴)
		제10조(시·도 통합지원위원회)
		제11조(관할구역 변경을 위한 협의체)
	제3장 중앙행정기관과 특별지방행정기관 의 권한 및 사무의 이양	제12조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양)
		제13조(자료의 제출 등)
		제14조(규제자유화의 추진)
		제15조(특별지방행정기관 사무의 이관)
		제16조(우선 이양대상사무)
		제17조(사무의 이관에 따른 조치 등)
		제18조(이양대상사무 외 특별지방행정기관의 사무의 이관)
		제19조(특별지방행정기관의 신규 설치 금지)
	제4장 통합 시·도에 대한 특례 등	제20조(불이익 배제의 원칙)
		제21조(공무원에 대한 공정한 처우보장)
		제22조(자치권 강화를 위한 특례)
		제23조(예산에 대한 지원 및 특례)
		제24조(지방교부세 산정에 대한 특례)
		제25조(통합 시·도 등에 대한 국가의 재정지원 등)
		제26조(국토개발을 위한 특례)
		제27조(예비타당성조사 면제)

구 성		조 번호 및 조 제목
		제28조(조세의 감면)
		제29조(균형발전기금)
		제30조(의원정수에 관한 특례)
		제31조(관할구역 변경에 대한 특례)
부 칙		시행일

제정안의 주요 내용을 살펴보면,

본칙은 ①시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경을 정의²⁾하고, 이 법이 다른 법률에 우선하여 적용하도록 하며(제1장),

②시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경 시 종전 관할구역 안의 시·군·구의 지위 유지 특례, 통합 및 관할구역 변경을 위한 통합추진공동위원회 및 국무총리 소속 통합지원위원회의 설치·운영 근거 등을 마련하고(제2장),

③중앙행정기관과 특별지방행정기관의 사무를 특별광역시에 이관하도록 하며(제3장),

④자치권 강화, 지방교부세 산정, 지역균형발전특별회계 등 특례를 마련하려는 것임(제4장).

2) **안 제2조(정의)** 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “시·도 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항제1호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 광역시·특별자치시와 도·특별자치도가 통합하여 같은 호에서 정한 특별광역시를 설치하는 것
2. “시·도 간 관할구역 변경”이란 「지방자치법」 제5조제1항에 따라 2개 이상의 특별시·광역시·특별자치시와 도·특별자치도가 관할구역을 변경하는 것

부칙은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 하는 내용 외 다른 사항은 없음.

나. 제정안 입법취지 및 총괄 검토의견

제정안은 시·도 통합을 통한 특별광역시 설치 및 시·도 간 관할구역 변경을 지원함으로써, 우리나라의 사회·경제적 변화가 지방행정체제에 적절히 반영될 수 있도록 하고, 국토균형발전을 도모하려는 취지로 이해됨.

제정안에 대하여는 다음 사항을 고려할 필요가 있어 보임.

첫째, 제정안은 특별광역시 신설에 관한 「지방자치법 일부개정법률안」의 의결을 전제로 하므로, 해당 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 그에 맞추어 제정안의 내용 또한 수정되어야 할 것임.

둘째, 기존 법률과의 유사성을 고려할 필요가 있어 보임.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 “「지방분권균형발전법」”이라 함)은 제44조부터 제57조까지에서 지방자치단체의 통합 및 통합 지방자치단체에 대한 특례 등을 규정하고 있음.

<「지방분권균형발전법」 상 통합 지방자치단체 관련 내용>

구 분		
제3장 지역균형발전시책과 지방자치분권 과제의 추진 등		
제3절 통합 지방자치단체의 설치 및 특례 등		
제1관 통합 지방자치단체의 설치 등		
제44조(통합 지방자치단체의 설치)	제46조(통합추진공동위원회)	
제45조(시·군·구의 통합절차)	제47조(통합 지방자치단체의 명칭 등)	
제2관 통합 지방자치단체에 대한 특례		
제48조(불이익배제의 원칙)	제54조(예산에 관한 특례)	
제49조(공무원에 대한 공정한 처우보장)	제55조(지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례)	
제50조(예산에 관한 지원 및 특례)	제56조(의원정수에 관한 특례)	
제51조(통합 지방자치단체에 대한 특별 지원)	제57조(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례)	
제52조(지방교부세 산정에 관한 특례)		
제53조(통합 지방자치단체에 대한 재정 지원)		

「지방분권균형발전법」은 기초 지방자치단체인 시·군·구 사이의 통합을 전제³⁾로 관련 절차 및 추진체계, 행·재정적 특례 등을 마련하고 있어 광역 지방자치단체인 시·도 사이의 통합 등을 지원하려는 제정안과는 내용상 차이가 있으나,

‘지방자치단체 간 통합’이라는 공통된 사항을 규율하는 현행 법률이

3) 「지방분권균형발전법」

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

17. “지방자치단체의 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
18. “통합 지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.

「지방자치법」

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

1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도
2. 시, 군, 구

존재하는 상황에서 추가로 특별법안을 제정할만한 실익이 있는지 및 중복된 추진체계에 따른 행정상 비효율이 발생할 우려는 없는지 등에 대한 검토가 필요하다고 보임.

셋째, 제정안은 지방행정체제 개편과 연계된 내용으로, 그 특성상 주민의 삶과 지역의 정치·사회·경제·문화에 중대한 영향을 끼칠 것으로 예상되는 바, 지방자치단체, 전문가, 관계 기관 등의 다양한 의견을 청취하고 심도있는 논의를 거칠 필요가 있어 보임.

참고로, 행정안전부는 제정안의 취지에는 공감하나, 현재 행정환경 변화에 대응하기 위한 행정체제 개편 방향을 검토하고 있으므로 향후 그 결과에 따라 제도 개선을 검토할 계획이라는 입장임

또한 21대 국회에서 발의되었던 동일한 내용의 법률안에 대해 경기도는 수도권-비수도권 사이의 균형발전을 저해할 우려가 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장이고, 충청남도는 제정안의 취지에는 동의하나, 충분한 의견수렴이 필요하다는 입장임.

다. 주요 내용별 검토의견

(1) 총 칙(제1장)

제 정 안
제1조(목적) 이 법은 광역시와 도 등 광역지방자치단체 간의 통합 및 관할구역 변경을 종합적·체계적으로 추진하기 위하여 통합 및 변경에 따른 추진체계 및 특례 등 각종 지원 사항을 규정하고, 인근도시와의 경제·문화·생활을 통합한 연계발전을 추진하여 지역의 발전과 국가의 경쟁력을 향상시키고 주민의 편익을 증진시켜 궁극적으로는 국민의 삶의 질을 제고하는 것을 목적으로 한다. 제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다. 1. “시·도 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항제1호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 광역시·특별자치시와 도·특별자치도가 통합하여 같은 호에서 정한 특별광역시를 설치하는 것 2. “시·도 간 관할구역 변경”이란 「지방자치법」 제5조제1항에 따라 2개 이상의 특별시·광역시·특별자치시와 도·특별자치도가 관할구역을 변경하는 것 제3조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 해당 지방자치단체 및 그 주민의 요청에 부응하여 시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경을 추진함과 아울러 이를 촉진하기 위한 자치권의 확대 및 재정지원을 실시해야 한다. ② 지방자치단체는 시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경에 적극 협조하여야 한다. 제4조(다른 법률과의 관계) ① 이 법은 시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경에 관하여 다른 법률에 우선하여 적용한다. ② 시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경에 관하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 이 법에서 정하는 바에 따른다.

제1장 총칙은 제1조(목적)부터 제4조(다른 법률과의 관계)까지 총 4개 조문으로 구성되어 있으며, 법률 전반적으로 적용되는 사항들을 규정하고 있음.

특히, 제2조(정의)에서는 둘 이상의 시(광역시·특별자치시)와 도(도·특별자치도)가 통합하여 특별광역시를 설치하는 것을 “시·도 통합”으로, 둘 이상의 시(특별시·광역시·특별자치시)와 도(도·특별자치도)가 관할구역을 변경하는 것을 “시·도 간 관할구역 변경”으로 각각 정의하여 제정안의 적용대상을 규정하고 있음.

제정안과 같이 규정할 경우 광역시와 특별자치시가 통합하거나, 도와 특별자치도가 관할구역을 변경하는 등 시 간 또는 도 간 통합이나 관할구역 변경에는 제정안이 적용되지 않게 됨.

특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도는 모두 같은 종류의 지방자치단체인 점을 고려하면, 시와 도 사이의 통합이나 관할구역 변경 외에 시와 시, 도와 도 사이의 통합이나 관할구역 변경도 제정안의 적용대상에 포함하는 방안을 논의할 수 있을 것으로 생각됨.

(2) 시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경(제2장)

제 정 안
제5조(시·도 통합) 국가는 지역적·역사적·경제적 공통성을 가진 광역시·특별자치시와 도·특별자치도를 통합하여 상생발전을 도모할 수 있는 특별광역시를 설치함으로써 자율과 책임, 창의성과 다양성을 바탕으로 고도의 자치권을 확보하도록 하기 위하여 필요한 지원을 실시한다.
제6조(시·도 간 관할구역 변경) 국가는 인정하여 있는 특별시·광역시·특별자치시와 도·특별자치도의 생활권·경제권, 발전가능성, 지리적 여건, 교통여건, 지역의 특수성 등을 종합적으로 고려하여 관할구역 변경이 필요한 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도에 대하여 시·도 간 관할구역 변경에 필요한 지원을 실시한다.
제7조(특별광역시의 설치 등) ① 특별광역시를 설치하는 경우 종전의 도 관할구역 안의 시·군과 광역시 관할구역 안의 자치구 및 군을 특별광역시의 관할 아래에 둔다. ② 이 법에 따라 특별시·광역시·특별자치시와 도·특별자치도 간에 관할구역을 변경하는 경우 특별시, 광역시 또는 특별자치시 관할 구역 안에 시·군을 둘 수 있다.
제8조(시·도의 통합절차) ① 제2조제1호의 통합을 추진하고자 하는 광역시장·특별자치시장 및 도지사·특별자치도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동으로 행정안전부장관에게 통합을 건의할 수 있다. ② 행정안전부장관은 제1항의 건의가 있으면 「지방자치법」 제5조에 따라 관계 지방의회의 의견을 듣거나 「주민투표법」 제8조에 따라 통합 여부에 관한 주민투표를 실시하도록 하여야 한다. ③ 제2항에 따라 지방자치단체의 통합에 관한 의사가 확인되면 해당 광역시장·특별자치시장 및 도지사·특별자치도지사는 통합 시도의 명칭, 청사 소재지, 지방자치단체의 사무 등 통합에 관한 세부 사항을 심의하기 위하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 공동으로 통합추진공동위원회(이하 “통합추진공동위원회”라 한다)를 설치하여야 한다.

④ 통합추진공동위원회의 위원은 관계 지방자치단체의 장 및 그 지방의회가 추천하는 자로 구성하고, 위원은 관계 지방자치단체 간에 동수로 구성한다. 위원장은 위원 중에서 호선한다.

⑤ 통합추진공동위원회는 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 둘 수 있다. 통합추진공동위원회의 구성, 심의사항, 운영 및 사무기구 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

⑥ 통합추진공동위원회는 구성된 날부터 180일 이내에 **통합 시·도의 명칭 및 청사 소재지를 심의·의결**하고 그 결과를 **행정안전부장관에게 제출**하여야 한다.

⑦ 행정안전부장관은 제6항의 **결과를 제출받으면 통합 시·도 설치에 관하여 필요한 조치**를 하여야 한다.

제9조(행·재정적 특례 발굴) 통합추진공동위원회는 통합 시·도의 발전과 주민편익 증진을 위한 **행·재정적 특례를 발굴하여 제10조에 따른 지원위원회에 건의**할 수 있다.

제10조(시·도 통합지원위원회) ① 시·도 통합이 원활하게 추진되도록 지원하기 위하여 **국무총리 소속으로 시·도 통합지원위원회**(이하 “지원위원회”라 한다)를 둔다.

② 지원위원회는 **각 호의 사항을 심의·의결**한다.

1. 통합 시·도의 중장기 발전방안에 관한 사항

2. 통합 시·도의 행정 및 재정자주권 제고 방안의 마련 및 입법조치에 관한 사항

3. 중앙행정기관의 권한 및 특별지방행정기관 사무의 통합 시·도로의 단계적 이양과 그에 따른 조치에 관한 사항

4. 통합 시·도의 행정규제 자유화의 추진에 관한 사항으로서 법령의 개정 등 국가의 지원이 필요한 사항

5. 그 밖에 지원위원회의 위원장 또는 통합 시·도의 시장이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

③ 지원위원회의 위원장은 국무총리가 되고, 위원은 30명 이내로 하되, 관계 중앙행정기관의 장 또는 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 국무총리가 임명하거나 위촉한다.

④ 지원위원회에서 심의할 안건을 검토하고 지원위원회로부터 위임받은 사항을 처리하기 위하여 국무조정실장을 위원장으로 하는 실무위원회를 둔다.

⑤ 지원위원회의 사무를 처리하기 위하여 지원위원회에 필요한 사무기구를 둔다.

⑥ 제1항부터 제5항까지에서 규정한 사항 외에 지원위원회와 실무위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제11조(관할구역 변경을 위한 협의체) ① 시·도 간 관할구역 변경을 원활히 하고 세부 사항을 논의하기 위하여 **특별시·광역시·특별자치시와 도·특별자치도 내 관할구역 변경 대상 시·군 간에 협의체(이하 “협의체”라 한다)를 둘 수 있다.**

② 제1항 협의체의 구성, 논의사항, 운영 등 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제2장 시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경은 제5조(시·도 통합)부터 제11조(관할구역 변경을 위한 협의체)까지 총 7개 조문으로 이루어져 있으며, 시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경의 절차·추진체계·효과 등을 규정하고 있음.

안 제5조 및 제6조는 시·도 통합 및 시·도 간 관할구역 변경을 위해 국가가 필요한 지원을 실시하도록 하는 내용으로, 안 제3조(국가와 지방자치단체의 책무)와 내용상 유사한 측면이 있음.

안 제8조는 시·도 통합의 절차에 관한 규정으로, 「지방분권균형발전법」 제45조부터 제47조까지⁴⁾를 참고한 것으로 보임. 지방자치단체가

4) 「지방분권균형발전법」

제45조(시·군·구의 통합절차) ① 지방시대위원회는 제63조제10호의 지방자치단체 통합을 위한 기준

국가에 통합을 건의하면 통합추진공동위원회를 구성하여 통합여부 등을 협의하도록 하는 절차는 유사하나, 안 제8조는 「지방분권균형발전법」(지방시대위원회)과 달리 통합의 건의대상이 행정안전부장관이고, 통합추진공동위원회를 통해 협의가 이루어지지 않을 경우 직권조정절차 등이 없는 등 일부 차이가 있음.

안 제10조는 시·도 통합의 원활한 추진을 위해 국무총리 소속으로

에 따라 통합 대상 지방자치단체를 발굴한다.

② 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 「주민투표법」 제5조에 따른 주민투표권자 총수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 대통령령으로 정하는 바에 따라 인근 지방자치단체와의 통합을 지방시대위원회에 건의할 수 있다.

③ 지방시대위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하되, 제2항에 따른 건의가 있는 경우에는 이를 참고하여야 한다.

④ 행정안전부장관은 제3항에 따른 시·군·구 통합방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.

⑤ 행정안전부장관은 제4항에 따른 지방자치단체 간 통합 권고안에 관하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.

⑥ 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 시·군·구 통합과 관련하여 주민투표 실시의 요구를 받았을 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항 및 제13조제1항제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공표하고 주민투표를 실시하여야 한다.

⑦ 제5항에 따른 주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.

제46조(통합추진공동위원회) ① 제45조에 따른 지방의회 의견청취 또는 주민투표 등을 통하여 지방자치단체의 통합의사가 확인되면 관계 지방자치단체의 장은 명칭, 청사 소재지, 지방자치단체의 사무 등 통합에 관한 세부 사항을 심의하기 위하여 공동으로 통합추진공동위원회(이하 “공동위원회”라 한다)를 설치하여야 한다.

② 공동위원회의 위원은 관계 지방자치단체의 장 및 그 지방의회가 추천하는 사람으로 구성하고, 위원은 관계 지방자치단체 간에 동수로 구성한다.

③ 위원은 관계 지방자치단체의 장이 공동으로 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선(互選)한다.

④ 공동위원회는 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 둘 수 있다.

⑤ 공동위원회의 구성, 심의사항, 운영 및 사무기구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제47조(통합 지방자치단체의 명칭 등) ① 공동위원회는 구성된 날부터 60일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 심의·의결하고 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

② 공동위원회가 제1항에 따른 기간 내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못하는 경우 지방시대위원회는 이에 관한 권고안을 해당 공동위원회에 제시할 수 있다.

③ 제2항에 따라 공동위원회가 권고안을 제시받은 날부터 30일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 지방시대위원회는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 이를 조정할 수 있다.

④ 지방시대위원회의 권고와 조정의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

시·도 통합지원위원회(이하 “지원위원회”라 함)를 설치하도록 하려는 것으로, 지방시대위원회와의 기능상 유사성을 고려하여 도입여부를 결정할 필요가 있어 보임.

참고로, 행정안전부는 안 제10조와 관련하여, 행정안전부 및 지방시대위원회 등과 기능상 중복가능성이 있으므로 신중한 검토가 필요하다는 입장임.

(3) 중앙행정기관과 특별지방행정기관의 권한 및 사무의 이양(제3장)

제 정 안
제12조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양) ① 지원위원회는 외교·국방·사법 등의 국가존립사무를 제외한 사무에 대하여 특별광역시 및 시·군·구의 지역 여건, 역량 및 재정능력 등을 고려하여 단계별로 특별광역시와 시·군·구에 이양하기 위한 계획(이하 “이양계획”이라 한다)을 수립하여야 한다. ② 이양계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다. 1. 법령에 규정된 중앙행정기관의 권한에 속하는 사무의 전수조사에 관한 사항 2. 중앙행정기관 권한의 특별광역시 및 시·군·구 이양 대상사무의 조사 및 선정에 관한 사항 3. 중앙행정기관 권한의 특별광역시 및 시·군·구 이양 대상의 확정 및 그 사후관리에 관한 사항 4. 시·군·구에 우선적으로 이양할 사무와 특별광역시에 이양할 사무의 구분에 관한 사항 5. 재정이 소요되는 복지사무 등의 경우에는 국가 및 특별광역시의 재원부담

과 시·군·구의 집행 등 역할 분담에 관한 사항

6. 그 밖에 행정적 재정적 지원 등 중앙행정기관 권한의 특별광역시와 시·군·구 이양을 효율적으로 추진하기 위하여 필요한 사항

③ 지원위원회는 제1항에 따라 수립된 이양계획을 국무총리에게 보고하고, 관계 중앙행정기관의 장과 특별광역시장에게 통보하고, 특별광역시장은 시·군·구의 장에게 전달하여야 한다.

제13조(자료의 제출 등) ① 중앙행정기관의 장은 이 법에 따라 **이양된 권한에 관하여 국가적인 통계관리 또는 정책수립 등에 필요한 자료의 제출을 특별광역시 및 시·군·구에 요청**할 수 있다.

② 특별광역시 및 시·군·구는 이 법에 따라 **이양된 권한을 행사하는 데 필요한 자료의 제공과 기술지원을 관계 중앙행정기관의 장에게 요청**할 수 있다.

제14조(규제자유화의 추진) ① 국가는 특별광역시를 국가발전을 선도하는 규제자유화 지역으로 발전시키기 위하여 **특별광역시와 시·군·구에 대하여 적용되는 관계 법령에 따른 규제를 우선적으로 정비하도록 노력**하여야 한다.

② 특별광역시와 시·군·구는 지역 및 국가경쟁력을 신장하는데 필요한 **규제 정비를 위하여 규제 정비에 관한 기본적인 사항을 조례**로 정하여야 한다.

③ 제2항에 따른 조례에는 자치법규에 규정된 규제의 등록과 공표, 규제의 신설 또는 강화에 대한 심사, 기존 규제의 정비 및 규제심사기구의 설치 등에 관한 사항이 포함되어야 한다.

④ 특별광역시와 시·군·구는 자치법규로 정하는 규제를 조례로 5년 이내의 기한을 설정하여 재검토하고, 규제의 내용과 절차개선 등의 규제개혁 조치를 하여야 한다. 이 경우 조례로 정하는 규제개혁 수단을 활용할 수 있다.

⑤ 특별광역시장과 시·군·구의 장은 제4항에 따른 재검토 결과와 규제개혁 방안을 지원위원회에 제출하여야 한다.

⑥ 지원위원회는 제2항부터 제5항까지의 사항과 관련하여 필요한 경우에는 심의를 마친 후 특별광역시장과 시·군·구의 장에게 의견을 제시할 수 있다.

제15조(특별지방행정기관 사무의 이관) ① 특별광역시 및 시·군·구를 관할하는 행정기관으로서 「정부조직법」 제3조에 따른 특별지방행정기관(이하 “특

별지방행정기관”이라 한다)의 소관 사무를 특별광역시와 시·군·구로 이양·위임 또는 위탁(이하 “이관”이라 한다)을 할 때에는 다음 각 호의 사무를 우선적으로 이관하여야 한다.

1. 해당 사무가 주민의 편의를 위한 것이고 현지에서 수행하여야 하는 사무
2. 지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무

② 특별광역시의 구역 전부를 관할구역으로 하는 특별지방행정기관의 소관 사무는 제1항 각 호에 해당하는 사무가 아니더라도 자치분권에 이바지한다고 판단되면 이를 특별광역시에 이관하여야 한다.

③ 제1항 및 제2항에 따라 특별지방행정기관의 사무를 이관할 때에는 다음 각 호의 원칙에 따라야 한다.

1. 특별광역시와 시·군·구의 행정상·재정상 여건 및 능력을 고려할 것
2. 특별지방행정기관의 이관에 대한 특별광역시와 시·군·구의 의견을 고려할 것

제16조(우선 이양대상사무) 특별광역시 및 시·군·구에 종전에 설치되어 있는 특별지방행정기관에 대한 중앙행정기관의 권한은 따로 법률이 정하는 바에 따라 특별광역시 및 시·군·구로 이양한다. 이 경우 관계 중앙행정기관의 장은 그 권한의 이양에 필요한 조치를 하여야 한다.

제17조(사무의 이관에 따른 조치 등) ① 특별지방행정기관의 **사무 이관에 따라 신분이 전환되는 공무원을 지방공무원으로 임용할 때에는 「지방공무원법」 제27조제2항제7호 및 같은 조 제6항에도 불구하고 종전 직급에 상응하는 직급으로 임용**하여야 한다.

② 특별광역시 및 시·군·구는 제1항에 따라 **소속된 공무원에게 행정적·재정적 지원 및 생활환경의 개선 등에 관한 지원**을 할 수 있다.

③ 제15조에 따라 사무가 이양되는 특별지방행정기관의 소속 중앙행정기관의 장과 관계 중앙행정기관의 장은 특별광역시 및 시·군·구가 그 **이양받은 사무를 원활히 수행할 수 있도록 행정적·재정적 지원**을 하여야 한다.

④ 중앙행정기관의 장은 제3항에 따른 재정지원을 할 때에는 그 방법 및 규모 등에 관하여 다음 각 호의 사항이 포함된 지원계획을 마련하여 지원위원회의 심의를 받아야 한다. 이 경우 지원위원회는 미리 특별광역시장 및 시·군·구의 장의 의견을 들어야 한다.

1. 이관의 범위 및 내용과 이관되는 단위사무별 처리절차에 관한 사항
2. 이관사무의 최근 3년간 재원별·단위사무별 소요비용에 관한 사항
3. 재정지원의 규모 방법 시기와 그 비용의 조달방안에 관한 사항
4. 그 밖에 재정지원과 관련된 사항

제18조(이양대상사무 외 특별지방행정기관의 사무의 이관) ① 특별광역시장 및 시·군·구의 장은 제15조에 따른 **이양대상사무 외의 특별지방행정기관의 사무가 초광역특별시 및 시·군·구에서 수행하는 것이 효율적이라고 인정되는 경우에는** 해당 특별지방행정기관의 소관 사무의 초광역특별시 및 시·군·구 **이관에 관하여 심의하여 줄 것을 지원위원회에 요청**할 수 있다.

② 지원위원회는 제1항에 따라 요청받은 특별지방행정기관의 사무의 이관에 대하여 관계 중앙행정기관의 의견을 듣고 지원위원회의 심의를 마친 후 그 내용을 공고하여야 한다.

제19조(특별지방행정기관의 신규 설치 금지) ① 특별광역시 및 시·군·구에는 **특별지방행정기관을 새로 설치할 수 없다.**

② 중앙행정기관의 장은 제1항에도 불구하고 중앙행정기관의 소관 사무를 수행하는 것이 필요한 경우에는 특별광역시 및 시·군·구의 장과 협의하여 특별지방행정기관을 둘 수 있다.

③ 제2항에 따라 특별광역시장 및 시·군·구의 장이 중앙행정기관의 장과 협의할 때에는 미리 해당 지방의회의 동의를 받아야 한다.

제3장 중앙행정기관과 특별지방행정기관의 권한 및 사무의 이양은 제12조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양)부터 제19조(특별지방행정기관의 신규 설치 금지)까지 총 8개 조항으로 이루어져 있으며, 시·도 통합을 통해 설치된 특별광역시의 사무권한을 강화하려는 취지로 이해됨.

제정안은 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」(이하 “「제주특별법」”이라 함) 제20조부터 제27조까지를 참고한 것으로 보임.

<관련 조문 개요>

「제주특별법」 제2장 제주특별자치도 지원위원회의 설치 및 권한 이양 등	
제2절 중앙행정기관의 권한 이양 및 규제자유화의 추진	제3절 특별지방행정기관의 사무의 이관
제20조(중앙행정기관 권한의 단계적 이양)	제23조(이관기준 등)
	제24조(우선 이양대상사무)
제21조(자료의 제출 등)	제25조(사무의 이관에 따른 조치 등)
	제26조(이양대상사무 외 특별지방행정기관의 사무의 이관)
제22조(규제자유화의 추진)	제27조(특별지방행정기관의 설치 금지)

안 제12조부터 제14조까지는 「제주특별법」 제20조부터 제22조까지와 유사하게 지원위원회에서 수립하는 단계별 사무이양계획에 따라 특별광역시 및 시·군·구에 사무를 이양하는 등의 내용으로, 단계별 사무이양계획에 포함되어야 하는 사항이 추가(안 제12조제2항제4호 및 제5호)되는 등 일부 차이가 있음.

안 제15조부터 제19조까지는 「제주특별법」 제23조부터 제27조까지와 유사하게 일정한 요건을 충족하는 특별광역시 및 시·군·구 내 특별지방행정기관의 사무를 특별광역시 및 시·군·구에 이관하도록 하고, 특별광역시장 등의 요청에 따라 특별지방행정기관의 사무를 추가로 이양할

수 있도록 하며, 특별광역시 및 시·군·구에 새롭게 특별지방행정기관을 설치할 수 없도록 하는 등의 내용으로, 구체적인 이양대상 특별지방행정기관의 사무는 따로 법률로 정하도록 하는 등 일부 차이가 있음.

참고로, 국세청은 안 제13조와 관련하여, 요청 가능한 자료의 범위를 명확히 규정할 필요가 있다는 입장이고,

고용노동부는 안 제15조와 관련하여, 관련 사무의 이관을 임의화하는 등 수정이 필요하다는 입장임.

(4) 통합 시·도에 대한 특례 등(제4장)

제 정 안
제20조(불이익 배제의 원칙) 시·도 통합으로 인하여 종전의 시·도 또는 특정 지역의 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.
제21조(공무원에 대한 공정한 처우보장) ① 시·도의 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대하여는 정원 외로 인정하되, 시·도는 이의 조속한 해소를 위하여 적극 노력하여야 한다. ② 통합 시·도는 폐지되는 시·도 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.
제22조(자치권 강화를 위한 특례) ① 특별광역시 및 시·군·구에는 「지방자치법」 및 「지방공무원법」에도 불구하고 자치입법권 확대, 자치조직 및 인사 보장, 자치행정의 확대, 자치 교육의 실현 등 자치권 강화를 위하여 지역

특성을 고려한 특례를 둘 수 있다.

② 제1항과 관련된 구체적인 사항은 **별도의 특별법에서 정한다.**

제23조(예산에 대한 지원 및 특례) ① 국가는 시·도의 **통합에 직접 사용된 비용을 예산의 범위에서 통합 추진 과정에 있는 시·도 또는 통합 시·도에 지원할 수 있다.**

② 국가는 시·도의 통합에 따라 **절감되는 운영경비 등(국가가 부담하는 예산에 한한다)의 일부를 통합 시·도에 지원할 수 있다.**

③ 통합 시·도의 최초의 예산은 종전의 시·도가 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산 항목별로 합친 것으로 한다.

④ 통합 시·도는 통합 시·도가 설치된 날부터 대통령령으로 정하는 일정 기간 동안 폐지되는 각 시·도 간의 세출예산의 비율이 유지되도록 노력하여야 한다.

제24조(지방교부세 산정에 대한 특례) ① 「지방교부세법」 제6조제1항에도 불구하고 행정안전부장관은 특별광역시 행정체계의 특수성을 고려하여 특별광역시 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 **10년간 특별광역시에 교부하는 보통교부세는 매년 같은 법 제7조에 따른 기준재정수요액과 매년 같은 법 제8조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25 이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다.**

② 「지방교육재정교부금법」 제5조제1항에도 불구하고 교육부장관은 특별광역시 설치 후 최초 도래하는 회계연도부터 **10년간 특별광역시에 교부하는 보통교부금은 대통령령으로 정하는 바에 따라 매년 같은 법 제6조에 따른 기준재정수요액과 같은 법 제7조에 따른 기준재정수입액의 차액과 그 차액의 100분의 25이내의 금액을 더한 규모로 산정되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있다.**

③ 행정안전부장관은 국가사무를 특별광역시 및 시·군·구에 이양하는 경우에는 「지방교부세법」 제4조부터 제6조에도 불구하고 **이양사무의 처리에 필요한 비용을 계상하여 교부세의 재원으로 추가로 확보하고 이를 특별광역시 또는 시·군·구에 교부하여야 한다.**

제25조(통합 시·도 등에 대한 국가의 재정지원 등) ① 국가는 특별광역시에 대한 **재정지원이 특별광역시 설치 이전에 지원한 수준 이상이 되도록 보장한**

다.

② 국가는 「지방교부세법」 제4조제2항제1호에 따른 보통교부세액과 별도로 통합 시·도가 설치된 해의 직전 연도의 **폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년간 매년 통합 시·도에 추가로 지원**하여야 한다.

③ 국가는 특별광역시의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 **지역균형발전특별회계에 별도 계정을 설치하여 지원**하여야 한다.

④ 국가는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 시·도에 대하여 **보조금의 지급, 재정 투·융자 등 재정상 특별한 지원**을 할 수 있다.

⑤ 국가는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 시·도를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다.

제26조(국토개발을 위한 특례) ① 특별광역시장은 통합 시·도의 발전과 국가 경쟁력 강화를 위해 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」, 「도시개발법」 및 「산업입지 및 개발에 관한 법률」 등과 연계하여, **지역의 특성을 반영한 도시·경제·산업 개발에 관한 종합계획(이하 “종합계획”이라 한다)을 수립**할 수 있다.

② 제1항에 따른 종합계획 수립 시 「지방자치분권 및 지역균형발전 특별법」 제9조에 따른 초광역권발전계획을 고려하여 수립하여야 한다.

③ 국가는 **종합계획의 실현을 위하여 개발제한구역 해제 권한 위임, 환경영향평가 절차 간소화, 각종 부담금의 감면 등 행정적·재정적 지원**을 하여야 한다.

④ 제1항부터 제3항까지와 관련한 구체적인 사항은 **별도의 특별법에서 정한다.**

제27조(예비타당성조사 면제) ① 지원위원회는 제26조에 따른 종합계획에 따라 실시하는 사업 중 「국가재정법」 제38조에 따른 예비타당성조사 대상 사업으로서 지역 균형발전을 위하여 필요한 사업에 대하여 **예비타당성조사 면제를 위하여 국무회의에 심의를 요청**할 수 있다.

② 기획재정부장관은 제1항에 따른 요청이 있는 경우 신속히 심의될 수 있도록

록 필요한 조치를 하여야 한다.

제28조(조세의 감면) 국가 및 지방자치단체는 특별광역시로 이전하는 기업에 대하여 「조세특례제한법」, 「관세법」 및 「지방세특례제한법」에서 정하는 바에 따라 **법인세·소득세·양도세·관세·상속세·취득세·등록면허세 및 재산세 등의 조세를 감면**할 수 있다.

제29조(균형발전기금) ① 특별광역시장은 특별광역시의 지역 간 격차를 해소하고 동일 생활권 및 지역 간 경쟁적 중복투자로 인한 비효율을 해소하여 특별광역시 관할구역 안에 있는 지방자치단체 상호 간 연계 및 협력을 확대하기 위하여 「지방자치단체 기금관리기본법」 제3조에도 불구하고 이 법에 따라 **균형발전기금을 설치·운영**한다.

② 기금의 재원 및 용도 그 밖의 운용에 관한 사항은 특별광역시 조례로 정한다.

제30조(의원정수에 관한 특례) 통합 시·도의 의회를 구성하기 위한 최초 선거의 지역선거구를 획정하는 경우 폐지되는 각 시·도의 관할 구역에서 선출할 의원정수는 인구의 등가성(等價性)이 반영될 수 있도록 정하여야 한다.

제31조(관할구역 변경에 대한 특례) ① 시·도 간 경계 조정으로 도·특별자치도 내의 시·군이 구의 형태로 특별시·광역시·특별자치시에 통합되는 경우 다음 각 호의 사항에 대하여 일정 기간 경과규정을 둘 수 있다.

1. 「지방자치법」 제14조 및 같은 법 시행령 제10조 별표2 등에서 정한 사무 배분 및 처리기준에 관한 사항
2. 「지방교부세법」, 「보조금 관리에 관한 법률」, 「지방교육재정교부금법」 등에서 정한 기존 시·군의 예산 및 재정 등에 관한 사항
3. 시·군 내의 읍·면이 동으로 바뀌는 경우, 읍·면과 동에 각기 달리 적용되는 법령 등에 관한 사항
4. 그 밖에 기존 시·군에 관하여 적용되던 법령 중 주민의 신뢰 보호 등을 위하여 특별시·광역시·특별자치시에 통합된 이후에도 일정 기간 효력을 유지할 필요성이 있는 사항

② 제1항과 관련된 경과 기간 등 필요한 사항은 별도의 특별법에서 정한다.

제4장 통합 시·도에 대한 특례 등은 제20조(불이익 배제의 원칙)부터 제31조(관할구역 변경에 대한 특례)까지 총 12개 조항으로 이루어져 있으며, 원활한 시·도 통합 및 도시개발을 도모하고, 특별광역시의 증가한 사무권한에 맞추어 재정권한 등을 확대하려는 취지로 이해됨.

제정안은 「지방분권균형발전법」 등 관계 법률의 다양한 규정을 참고한 것으로 보이며, 안 제20조, 제21조, 제23조부터 제25조까지, 제30조는 아래 관련 조문의 내용과 동일함.

<관련 조문 개요>

구 분	관련 조문
「지방분권균형발전법」	제48조(불이익배제의 원칙)
	제49조(공무원에 대한 공정한 처우보장)
	제50조(예산에 관한 지원 및 특례)
	제51조(통합 지방자치단체에 대한 특별 지원)
	제52조(지방교부세 산정에 관한 특례)
	제53조(통합 지방자치단체에 대한 재정 지원)
	제54조(예산에 관한 특례)
	제56조(의원정수에 관한 특례)
「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」	제14조(재정특례)
	제28조(지역균형발전특별회계 계정 설치에 관한 특례)

기타 규정들은 개발제한구역 해제권한 이양(안 제26조), 예비타당성 조사 면제 특례(안 제27조), 조세특례(안 제28조) 등과 같은 특례로서 다른 지방자치단체와의 형평성, 개별 법령의 취지, 관계기관 의견 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음.

참고로, 제정안의 개별 조항에 대하여 관계 기관에서 다음과 같은 의견을 제시하고 있음.

<개별 조항에 대한 관계기관 의견>

개별 조항	관계 기관	의견	세부사유
안 제26조제1항	국토교통부	수정수용	• 예시 법령은 ‘국토기본법’의 부문별 계획 이므로 ‘국토기본법’으로 수정
안 제26조제3항	국토교통부	신중검토	• GB 해제 권한은 국가 사무이므로 위임 부적절
안 제27조	기획재정부	신중검토	• 불특정 사업에 대한 예타 면제 규정은 부적절
안 제28조	행정안전부 기획재정부	신중검토	• 국세 및 지방세 관계 법령 외 개별 법에 서 특례를 규정하는 것은 부적절

(5) 부 칙

제 정 안
부 칙
이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

부칙에는 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행하도록 하는 시행일 외 경과조치 등 특별한 규정은 없으며, 향후 심사 과정에서 수정되는 본칙 규정에 맞추어 시행일 등 부칙 규정도 일부 추가·보완을 검토할 수 있겠음.

문 의 처
02)6788-5334