



제432회국회(임시회)
제1차 행정안전위원회

지방자치법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈광역지방자치단체 통합을 위한 통합특별시 신설〉
■ 한병도의원 대표발의(의안번호 제2216518호)

2026. 2.

행 정 안 전 위 원 회

수석전문위원 정순임

목 차

I . 제안경위	1
----------------	---

II . 제안이유 및 주요내용	1
------------------------	---

III . 검토의견	4
------------------	---

I. 제안경위

가. 발 의 자 : 한병도의원 등 162인

나. 발의연월일 : 2026. 2. 3.

다. 회부연월일 : 2026. 2. 3.

II. 제안이유 및 주요내용

제안이유

저출산·고령화, 청년인구 및 인프라의 수도권 집중 현상에 더해 수도권과 비수도권 간 재정불균형은 지방소멸위기를 심화시키고 있음. 이러한 상황에서 광역시와 도는 분리된 행정구역으로 인해 교통·산업 등의 계획을 단절적으로 추진하고 있어 성장동력을 확보하지 못하고, 공동생활권을 형성하고 있음에도 분절된 행정서비스로 인해 주민불편을 초래하고 있음.

따라서 광역시와 도의 자원을 공유하고, 성장전략을 일원화함으로써 수도권에 대응하는 광역경제권을 형성하는 한편, 공공시설의 효율적인 확충을 통해 주민편익을 제고할 수 있도록 광역시와 도의 통합을 지원할 필요가 있음.

이에 광역시와 도를 통합한 지방자치단체의 종류로 통합특별시를 신설하고, 통합특별시의 법인격과 관할 및 부단체장에 대해 규정하는 한편, 충남대전통합특별시와 전남광주통합특별시에 대해 광역시와 도를 통합한 행정체

제의 특수성을 고려하여 각종 특례의 근거를 규정하려는 것임.

참고사항

이 법률안은 000의원이 대표발의한 「충남대전통합특별시 설치 및 경제 과학국방중심도시 조성을 위한 특별법안」, 000의원이 대표발의한 「전남 광주통합특별시 설치를 위한 특별법안」의 의결을 전제로 하는 것이므로 같은 법률안이 의결되지 아니하거나 수정의결되는 경우에는 이에 맞추어 조정되어야 할 것임.

주요내용

- 가. 지방자치단체의 종류에 통합특별시를 추가함(안 제2조).
- 나. 통합특별시를 정부의 직할로 두고, 통합특별시에 시·군·자치구를 설치할 수 있도록 법인격과 관할을 설정함(안 제3조).
- 다. 통합특별시에 부시장을 두고, 부시장의 정수를 4명으로 하며, 그에 따른 조문체계 정비(안 제123조).
- 라. 광역시와 도를 통합한 행정체제의 특수성을 고려하여 충남대전통합특별시와 전남광주통합특별시의 지위·조직·행정·재정 등 특례 근거 규정(안 제197조)

Ⅲ. 검토의견

개정안은 현행법 상 지방자치단체의 종류에 ‘통합특별시’를 추가하고, 통합특별시에 시·군·자치구를 둘 수 있도록 하며, 통합특별시 부시장 정수를 4명으로 하는 등 충남대전통합특별시 및 전남광주통합특별시 출범에 따른 행정체계 개편사항을 규정하려는 것임.

현행	개정안
제2조(지방자치단체의 종류) ① 지방자치단체는 다음의 두 가지 종류로 구분한다.	제2조(지방자치단체의 종류) ① -- ----- -----.
1. 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도	1. 특별시, 통합특별시----- -----
2. (생략)	2. (현행과 같음)
② 지방자치단체인 구(이하 “자치구”라 한다)는 특별시와 광역시의 관할 구역의 구만을 말하며, 자치구의 자치권의 범위는 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 할 수 있다.	② ----- ----- 특별시, 통합특별 시 및 ----- ----- -----.
③ (생략)	③ (현행과 같음)
제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① (생략)	제3조(지방자치단체의 법인격과 관할) ① (현행과 같음)
② 특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도(이하 “시·도”라 한다)는 정부의 직할(直轄)로 두	② 특별시, 통합특별시, ----- ----- -----

게 보고하여야 한다.

② ~ ⑥ (생 략)

제8조(구역의 변경 또는 폐지·설치·분리·합병 시의 사무와 재산의 승계) ① (생 략)

② 제1항의 경우에 지역으로 지방자치단체의 사무와 재산을 구분하기 곤란하면 시·도에서는 행정안전부장관이, 시·군 및 자치구에서는 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사(이하 “시·도지사”라 한다)가 그 사무와 재산의 한계 및 승계할 지방자치단체를 지정한다.

제106조(지방자치단체의 장) 특별시에 특별시장, 광역시에 광역시장, 특별자치시에 특별자치시장, 도와 특별자치도에 도지사를 두고, 시에 시장, 군에 군수, 자치구에 구청장을 둔다.

제123조(부지사·부시장·부군수·부구청장) ① 특별시·광역시 및 특별자치시에 부시장, 도와 특별자치도에 부지사, 시에 부시장, 군에 부군수, 자치구에 부구청장을 두며, 그 수는 다음 각 호의 구

시장·도지사-----.

② ~ ⑥ (현행과 같음)

제8조(구역의 변경 또는 폐지·설치·분리·합병 시의 사무와 재산의 승계) ① (현행과 같음)

② -----

----- 특별시장·통합특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사-----

-----.

제106조(지방자치단체의 장) -----
----- 특별시장, 통합특별시에 통합특별시장-----

-----.

제123조(부지사·부시장·부군수·부구청장) ① 특별시·통합특별시·광역시 -----

분과 같다.

1. (생략)

<신설>

2. 3. (생략)

② 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직 또는 일반직 국가공무원으로 보한다. 다만, 제1항제1호 및 제2호에 따라 특별시·광역시 및 특별자치시의 부시장, 도와 특별자치도의 부지사를 2명이나 3명 두는 경우에 1명은 대통령령으로 정하는 바에 따라 정무직·일반직 또는 별정직 지방공무원으로 보하되, 정무직과 별정직 지방공무원으로 보할 때의 자격기준은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ ~ ⑤ (생략)

⑥ 제1항제1호 및 제2호에 따라 시·도의 부시장과 부지사를 2명이나 3명 두는 경우에 그 사무분장은 대통령령으로 정한다. 이 경우 부시장·부지사를 3명 두는

-----.

1. (현행과 같음)

2. 통합특별시의 부시장의 수 : 4명으로 한다.

3. 4. (현행 제2호 및 제3호와 같음)

② 특별시·통합특별시·광역시

-----, ----- 제1

항제1호·제2호·제3호에 따라

특별시·통합특별시·광역시 --

복수로 -----

-----.

③ ~ ⑤ (현행과 같음)

⑥ 제1항제1호·제2호·제3호--

----- 복수

로 -----

-----.

----- 3명 이

시·도에서는 그중 1명에게 특정 지역의 사무를 담당하게 할 수 있다.	상 ----- ----- -----.
제196조(자치구의 재원) <u>특별시장</u> <u>이나</u> 광역시장은 「지방재정법」에서 정하는 바에 따라 해당 지방자치단체의 관할 구역의 자치구 상호 간의 재원을 조정하여야 한다.	제196조(자치구의 재원) <u>특별시장, 통합특별시장,</u> ----- ----- ----- -----.
제197조(특례의 인정) ①·② (생략) <u><신 설></u>	제197조(특례의 인정) ①·② (현행과 같음) <u>③ 충남대전통합특별시와 전남광주통합특별시의 지위·조직 및 행정·재정 등의 운영에 대해서는 광역시와 도를 통합한 행정체제의 특수성을 고려하여 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.</u>
제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① <u>서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한</u> 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.	제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① <u>제2조제1항제2호에 따른</u> 시 중 ----- ----- ----- ----- -----.
② 제1항에도 불구하고 <u>서울특별</u>	② ----- <u>서울특별</u>

<u>시·광역시</u> 및 특별자치시를 제외한 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대도시 및 시·군·구의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 추가로 특례를 둘 수 있다. 1. 2. (생략) ③ (생략)	<u>시·통합특별시·광역시</u> ----- ----- ----- ----- ----- ----- -----. 1. 2. (현행과 같음) ③ (현행과 같음)
---	--

현행법은 지방자치단체의 종류를 ①특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도와 ②시·군·구로 구분하고, 시는 도 또는 특별자치도의 관할 구역 안에, 군은 광역시·도 또는 특별자치도의 관할 구역 안에 두며, 자치구는 특별시와 광역시의 관할 구역 안에 두도록 규정하고 있음.

아울러 서울특별시·세종특별자치시 및 제주특별자치도의 지위·조직·운영 등에 대해서 법률로 정하는 바에 따라 특례를 인정할 수 있도록 규정하고 있음.

최근 정부는 전국을 5개의 권역과 3개의 특별자치도로 구분하여, 권역별 특성에 맞는 성장전략을 자율적으로 추진할 수 있도록 하는 이른바 ‘5극 3특’ 전략을 추진하고 있으며, 이를 실현하기 위한 방안

으로 충남대전통합특별시·전남광주통합특별시·대구경북특별시 등 광역지방자치단체 간 통합정책을 추진하고 있음.

그러나 현행법에 따르면 특별시에는 구만을 둘 수 있고, 광역시에는 구와 군만을 둘 수 있으며, 도에는 시와 군만을 둘 수 있으므로, 광역시와 도의 기초자치단체를 유지한 채 통합하기 위해서는 시·군·구를 모두 기초자치단체로 둘 수 있는 별도의 광역지방자치단체 유형이 필요한 상황임.

이에 개정안은 별도의 광역지방자치단체인 ‘통합특별시’를 신설하고, 통합특별시의 기초자치단체로 시·군·구를 둘 수 있도록 함으로써 정부의 행정체제 개편 방향에 부합하도록 하려는 것으로 보임.

다만, 개정안은 통합특별시에 두는 자치구의 자치권의 범위를 법령으로 정하는 바에 따라 시·군과 다르게 정할 수 있도록 하는데, 통합특별시 출범 시 통합특별시 관할에 속하는 자치구의 자치권의 범위를 강화하여야 한다는 주장¹⁾을 고려하여 해당 조문의 적절성을 검토할 필요가 있다고 보이며,

개정안은 종전 광역시와 도를 통합하여 설치되는 통합특별시의 특수성을 고려하여 부시장을 4명 둘 수 있도록 하고 있는데, 서울특별시(’25. 12. 기준 인구 929만 9,548명)와 경기도(’25.12. 기준 인구

1) 충청투데이, 통합 급물살 속 ‘자치구 권한 뒷전’으로 밀릴 우려 [행정통합 가이드라인], 2026.1.16. 조사무엘. 연합뉴스, ‘광주전남특별시 민간추진위’ “광주 5개 자치구 일반시 전환”, 2026.1.27. 박철홍 등

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 검토가 필요가 있음. 뿐만 아니라 현행법 제123조제2항에서 1명의 부단체장을 지방공무원으로 하도록 한 것은 부단체장이 2명 또는 3명일 때의 기준임을 감안한다면, 개정안에서 4명의 부시장 중 3명을 국가공무원으로 하고, 1명만을 지방공무원으로 하는 규정의 적절성을 검토할 필요가 있겠음.

아울러 개정안은 법률에 따라 통합특별시에 각종 특례를 부여할 수 있도록 하는데, 이와 관련하여 현재 발의되어 있는 「충남대전통합특별시 설치 및 경제과학국방중심도시 조성을 위한 특별법안」 및 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안」의 의결과정에서 개정안이 함께 논의될 필요가 있을 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5334