

기초지방정부 정책리포트 제15호



대한민국시장·군수·구청장협의회
National Association of Mayors in Korea

시도 통합에서의 시군구 자치권 강화를 위한 정책과제

김정현*

목 차

- I. 시도간 통합 배경과 시군구 역할 강화의 중요성**
 - 정부와 국회는 지방소멸위기 극복과 국가균형성장을 목적으로 시도 간 통합을 추진하고 있음. 시도 통합이 그 목적을 달성하기 위해서는 일선에서 주민 근거리 행정을 수행하는 시군구의 자치권 확대를 통한 광역-기초 간 역할분담 및 상호보완이 병행되어야 함
- II. 시도통합 추진경과 및 협의회 대응 상황**
 - 대구경북, 광주전남, 대전충남 등 시도 간 통합이 추진 중인 지역의 통합특별법 제정안 발의상황과 정부·국회의 추진현황 및 입법동향, 통합특별시 시군구의 기능과 위상 강화를 위한 기초지방정부 협의회회의의 주요 대응사항 등을 개관함
- III. 통합특별법 안상의 시군구 관련 주요 쟁점사항**
 - 통합특별시 내 시군구의 자치권 확대 및 사무이양, 보통교부세의 자치구 직접 교부 등 통합특별법(안)상의 기초정부 관련 주요 쟁점사항들에 대해 도입의 필요성 및 근거, 심의 경과 및 논의사항, 통합특별법 최종반영여부의 순서로 검토하고자 함
- V. 통합특별시 시군구 자치권 강화를 위한 정책방안**
 - 통합특별시 시군구의 자치권 강화를 위한 기본방향을 조망하고, 시군구 자치권을 구체화하는 조례 제정 등 규범적 개선방안과 재정력 강화를 위한 제도개선의 방안을 모색하며, 시도통합에 후속될 가능성이 있는 시군구 통합론에 대한 대응방안 또한 모색하고자 함



2026년 2월 26일 | 발행일
대한민국시장·군수·구청장협의회 | 발행처

www.namk.or.kr

* 대한민국시장군수구청장협의회 정책연구실 전문위원, 02-786-7601, anpius@naver.com

1 시도 간 통합 배경과 시군구 역할 강화의 중요성

- 마산·창원·진해(2010년), 청주·청원(2014년) 등 기초단위 지방자치단체 통합이 완료된 이후, 광역단위 행정통합 논의 역시 본래 단일 행정구역이자 산업·생활권을 공유하는 광역시·도 지역을 중심으로 상당 기간 진행되어왔음
 - 대구·경북의 경우 행정통합 선언(2019년) 이래 추진기구 설치와 공론화 과정 등을 거쳤으며, 대전·충남에서도 행정통합 공동선언(2024년)과 민관협의체 출범, 지역순회설명회 및 토론회 등을 거쳐 『통합특별법안』을 최초 발의(2025.10.2.)
- 이러한 초유의 시·도간 통합은 ① 지방소멸위기와 수도권 일극 체제의 극복 ② 광역행정서비스의 효율성 증대 등을 명분으로 추진되고 있으며, 현 정부의 '5극 3특 국가균형성장 전략' 역시 시·도통합과 궤를 같이하는 것으로 보임
 - 특히, 행정통합 시·도에 대한 정부 '인센티브 지원안' 발표(26.1.16) 후, 지역별로 시·도간 통합논의가 급진전되면서 대구·경북, 광주·전남 등 『통합특별법안』 발의가 잇따르고, 2026년 지방선거에서의 통합특별시 출범을 목표로 법제화 추진
- 그러나 시·도통합의 취지에 공감하면서도 통합 절차와 방법, 통합특별시 특례 내용 등에 신중한 검토가 필요하다는 의견과 더불어, ① 행정단위의 대형화에 따른 주민-행정기관 간 거리 확대 및 주민참여 저하 ② 지역 특성 및 정체성 약화 ③ 거점화에 따른 지역 내 불균형 발생 등을 우려하는 의견도 상당수 제기됨
 - 이상의 우려와 문제점은 민주적 정당성에 근거하면서 현장성(現場性)과 주민 근거리 행정 등을 특장점으로 하는 기초지방정부의 본래적인 의의와 기능의 실현을 통해 일정 부분 해소될 가능성이 있으므로,
 - 3개 『통합특별법안』(행안위 대안)상 공통 조항(제9조)에 따라 존속하게 된 통합특별시 관할구역 내 시·군·자치구의 역할과 권한, 그 범위와 배분의 방식 및 제도화 방안의 모색 또한 그만큼 중요성을 지닌다고 볼 수 있음
- 본고에서는 정부와 국회의 시·도통합의 법제화 및 이에 대한 시군구협의회 대응상황 등 최근의 주요 추진과정을 개관하면서,
 - 국회 행안위에서 2월 12일 의결된 『대구경북통합특별시 설치를 위한 특별법』(이하 『대구경북법』)과 『전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법』(이하 『전남광주법』), 『충남대전통합특별시 설치를 위한 특별법』(이하 『충남대전법』)의 내용을 중심으로 시·군·구 자치권과 관련된 사항을 법 일반원칙 등에 따라 고찰하고,
 - 통합특별시 내 시·군·자치구의 자치권 강화를 위한 정책과제 및 추진 방법론 등을 모색함으로써 향후 시·군·구(협의회) 차원의 대응 시에 활용하고자 함

II 시도통합 추진과 국회 심의 및 협의회 대응상황

1. 정부의 시도행정통합 추진 지원안 발표

(1) 국가 차원의 시도통합 지원 배경

- 지방소멸위기 대응 및 수도권 일극체제의 완화, 지역경쟁력 확보의 필요성이 대두되는 가운데, 시·도통합을 통해 지역의 자생력을 확보하는 '5극3특'의 지역생존 및 국가균형성장 전략을 정부 차원에서 추진
- 정부는 2026.1.16. 행정통합 시·도에 대한 「인센티브 지원안」을 발표하면서, 행정통합을 '대한민국의 재도약'으로 나아가는 핵심수단으로 규정하고 지역주민이 통합의 효과를 직접 체험할 수 있도록 파격적인 지원을 천명함

(2) 정부 인센티브의 주요 내용 및 기대효과

- **(재정 지원)** 통합특별시에 연간 최대 5조원(4년간 20조원)규모 재정 지원, 행정통합교부세와 지원금 신설 등 재원 재배분 추진 ▶ 재정여건 및 주민 삶의질 개선, 주력산업 강화, 지역내 격차 해소
- **(위상 강화)** 부단체장 수 4명 확대, 소방본부장 등 핵심보직 1급 운영, 공무원 선발·임용·승진 자율성 강화 등 서울특별시에 준하는 위상·지위 부여 ▶ 경쟁력 있는 지방정부 모델로서, 지역발전 주도 기반 마련
- **(공공기관 우선이전)** 2차 공공기관 이전(2027년)시 통합시 지역 우선 고려, 국가소속 특별지방행정기관 업무 이관 등 ▶ 양질 공공일자리 창출, 생활인프라 구축으로 청년유출 방지, 지역특화산업과 연계한 발전 등
- **(산업 활성화)** 기업하기 좋은 창업중심 도시 조성을 위한 입주기업 고용보조금·교육지원금 지원, 토지임대료·지방세 감면, 개발사업승인 등의 행정절차 간소화 ▶ 일자리 증가에 따른 인구유입, 소득증가, 지역경제 활성화

(3) 파급효과 : 시도 간 통합의 촉진

- 연 5조원대 지원으로 대표되는 정부의 파격적인 인센티브 발표는 종전에 통합의 구상 또는 법안 성안(成案) 단계에서 머물거나 진행이 더뎠던 지역의 시도 간 통합을 구체적인 입법화의 단계로 나아가도록 가속화하였음

2. 지역별 「통합특별법」제정안 발의 현황

(1) 대전·충남지역

- 대전·충남은 2024년 10월에 자치단체 주도 하에 ‘행정통합 추진 공동선언’을 발표한 이후, 민관협의체의 출범·운영, 통합법률안 마련, 지역주민 대상 주민설명회 및 공감토론회 개최 등을 순차적으로 진행하면서, 행정통합이 논의되는 지역 가운데 최초로 『통합특별법안』을 국회에 발의했음(2025.10.2.)
- 정부 지원안 발표 후 시도통합 관련 토론회가 잇달아 개최되는 등 대전·충남지역의 행정통합 공론화가 확대되면서, 여당에서도 원내대표 발의(162명 찬성)로써 『통합특별법』 제정안을 당론으로 추진(2026.2.3.)

* 「대전충남특별시 설치 및 경제과학수도 조성을 위한 특별법안」
- 성일종 의원(국민의힘) 등 45명(2025. 10. 2.), 본칙 296개/부칙 9개 조문
* 「충남대전통합특별시 설치 및 경제과학국방중심도시 조성을 위한 특별법안」
- 한병도 의원(더불어민주당) 등 162명(2026. 2. 3.), 본칙 314개/부칙 13개 조문

(2) 광주·전남지역

- 광주·전남지역의 경우, 2025년말까지 시도통합을 위한 법안 발의가 단 1건에 불과했으나(정준호 의원, 12.24.), 2026년 들어서 통합 공동선언 발표(1.2.), 추진협의체 발족(1.12.), 『통합특별법안』 순회공청회 등이 진행되고 정부 지원안이 발표된 이후, 여당 원내대표가 『통합특별법안』을 발의하는 등 본격 추진
- 국회 행정안전위원회에 『통합특별법안』이 상정·심의되는 가운데도 용혜인 의원과 서왕진 의원, 신정훈 의원(국회 행정안전위원장)도 별도의 법안을 추가로 발의함에 따라, 광주·전남의 경우 총 5개 법안이 심의되었음
- 특히 신정훈 의원 발의안은 통합시 특례를 목록화한 타 법안들과 달리 통합시 사무의 시군구 이양(안 제6조)과 보통교부세 자치구 직접교부(안 제7조) 규정 등 기존 법안의 미비점을 보완하여 시군구 행·재정권한을 강화하는 내용임

* 「광주전남초광역특별자치도 설치 및 지원특례에 관한 특별법 특별법안」
- 정준호 의원(더불어민주당) 등 10명(2025. 12. 24.), 본칙 3개/부칙 4개 조문
* 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안」
- 한병도 의원(더불어민주당) 등 162명(2026. 2. 3.), 본칙 386개/부칙 13개 조문
* 「전남광주특별시 설치를 위한 특별법안」
- 용혜인 의원(기본소득당) 등 10명(2026. 2. 4.), 본칙 269개/부칙 12개 조문
* 「전남광주통합특별시 설치 및 미래전환도시 조성을 위한 특별법안」
- 서왕진 의원(조국혁신당) 등 13명(2026. 2. 5.), 본칙 381개/부칙 13개 조문
* 「전남광주통합특별시 설치 및 신남방경제 중심도시 특별법안」
- 신정훈 의원(더불어민주당) 등 11명(2026. 2. 6.), 본칙 18개/부칙 4개 조문

(3) 대구·경북지역

- 산업과 생활권이 상호 밀접한 대구·경북에서는 오래전부터 통합의 필요성이 제기되어 이미 2019년에 행정통합을 선언하고 통합추진 기구를 설치·운영하여 3년에 걸쳐 공론화 과정을 진행했으나, 2022년을 전후하여 대구시와 경북도 등 추진 주체 간 이견을 보이면서 통합의 추진이 주춤해지는 양상을 보였음
- 이후 2024년에 『통합특별법안』 발의를 목표로 실무작업반을 가동했으며, 시도 간 통합추진이 본격화되는 2026년 1월말 이후에 야당과 여당이 대구·경북 『통합특별법안』을 각각 발의함

* 「대구경북특별시 설치 및 한반도 신경계 중심축 조성을 위한 특별법안」
- 구자근 의원(국민의힘) 등 24명(2026. 1.30.), 본칙 335개/부칙 14개 조문

* 「대구경북행정통합특별법안」
- 임미애 의원(더불어민주당) 등 22명(2026. 2. 2.), 본칙 323개/부칙 11개 조문

3. 국회 심의과정과 시군구협의회 입법대응

(1) 통합특별법안에 대한 국회와 학계의 논의

- 『통합특별법안』이 본격적으로 발의되는 시점을 전후하여, 통합대상 지역을 선거구로 두는 국회의원들이 시도 간 행정통합에 대한 국회토론회를 지방자치 관련 학회와 공동으로 개최하여 의견을 수렴하고 여론을 조성

* 2026. 1.26. 신정훈 의원(행안위원장, 나주·화순)-한국행정학회 공동 토론회
(주 제) “균형성장을 위한 지방행정통합의 과제”

* 2026. 1.28. 민형배 의원(광산구 을)-한국지방자치학회 공동주최 토론회
(주 제) “광주전남 행정통합 각론을 논하다”

* 2026. 2. 5. 정준호 의원(광주북구 갑)-한국행정학회 공동 토론회
(주 제) “지방행정통합과 행정체제의 개편”

* 2026. 2.12. 장철민 의원(대전동구)-한국행정학회 공동 기획세미나
(주 제) “지방행정통합과 지방재정-대전충남특별시 사례를 중심으로”

- 각 국회토론회에서는 시도 간 통합의 당위성 및 필요성, 추진전략과 방법론, 향후 제정법률에 반영이 필요한 사항 등을 논의했으며, 주로 통합특별시에 적용되는 각종 ‘특례’의 내용에 대해 관심이 집중됨
- 또한, 모든 권한이 집중되는 초광역자치단체 출범에 따른 기초지방정부에 대한 권한 보장 제도화의 요구, 특히 시군구 재정 권한 확보와 광역-기초 간 재정관계 정비의 필요성 등을 주장하는 의견들도 발제 및 지정토론에서 도출되었음

(2) 시군구협의회 입법대응 : 통합특별법안에 대한 의견 제출

- 대한민국시장군수구청장협의회는 시도 간 통합이 시군구에 미칠 영향을 위주로 각 법률제정안을 검토하고, 학회 및 국회토론회 등을 통해 통합특별시 시군구의 자치권 확대가 필요하다는 의견을 개진하는 등 입법 추진에 대응
- 특히, 사안의 시급성을 이유로 통합특별법안의 의견조회 기간이 매우 짧게 설정되었음에도(한병도 의원안의 경우, 2월 3일에 발의되어 2월 4일까지 의견회신을 요청), 광주구청장협의회 등 시도별협의회와 대표회장의 의견을 수렴·반영한 「협의회 검토의견」을 마련

* 「협의회 의견」요지

- 특별법 제정의 취지에 공감하나, 기초지방정부 자치권 보장규정 추가가 필요
- 기초정부 사무이양시 행·재정 지원, 보통교부세 자치구 직접교부 등 반영 요청

- 동 검토의견은 국회 행정안전위원장과 소관 중앙행정기관(행정안전부)은 물론, 여·야 간사 등 행정안전위원회 위원과 법률제정안을 발의한 국회의원(한병도, 구자근, 임미애 의원 등)에게도 제출(2026. 2. 4.)

(3) 국회 행안위 제1차 전체회의 법안심사

- 2026년 2월 5일 개최한 국회 행정안전위원회 제1차 전체회의에서는 발의된 시도통합특별법안에 대한 제안설명과 검토보고 및 대체토론이 진행되었으며, 동 법안들은 행안위 법안심사 제1소위에 회부
- 행정안전위원회 수석전문위원은 법안 검토보고를 통해, 통합특별시 자치구의 자치권 보장이 필요하다는 의견이 제출되었음을 언급하면서 『통합특별법안』심의 시에 해당 사항이 반드시 고려되어야 함을 언급
- 행안위원들의 관심은 시도통합 추진방식이나 개별 특례의 내용에 주로 집중됐으나, 자치구의 권한 강화 필요성과 보통교부세 자치구 직접교부 법정화 등을 강조하는 의견도 제안되었음(채현일 의원, 신정훈 위원장)

(4) 행정통합 관련 제정법률안에 대한 입법공청회

- 국회 행정안전위원회 입법공청회(26.2.9.)에서는 시도 행정통합관련 전문가 등 8명을 진술인으로 하여 의견을 청취하고, 이에 대한 행정안전위원회 위원들의 질의와 응답 및 대체토론 등을 진행

- 시도간 통합에 따라 통합특별시에 많은 권한이 넘어가게 되는 만큼 그 권한을 순차적으로 시군구로 넘기는 것이 필요하며, 시군구의 기능 강화를 위한 특례 조항 또한 법안에 대폭 추가가 필요하다는 진술인 의견 제시(하혜수 교수)
- 참관인으로 참석한 광주광역시장도 구(區)자치가 가능하도록 재정 권한의 자치구 이양이 필요하다는 의견을 제시했으며, 통합시 내 시군구 자치분권 관련 조항 보완이 필요하다는 의견(이해식 의원)과 자치구 보통교부세 직접교부와 도시계획권 등은 반드시 반영되어야 한다는 의견(신정훈 위원장)도 개진

(5) 행정안전위원회 의결 및 향후 일정

- 법안심사 제1소위의 축조심사 및 조정을 거친 각 특별법안들은 3개 통합지역별 ‘행안위원장 대안’으로 정리되었고, 이 3개의 대안은 2월 12일의 제3차 행정안전위원회 전체회의에서 의결되어, 2월 23일 현재 법제사법위원회 체제자구심사와 국회 본회의 심의 등을 앞두고 있음

* 「행정안전위원회 위원장 대안」

- 전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안 (DD20754 : 413개 조문)
- 대구경북통합특별시 설치를 위한 특별법안 (DD20755 : 390개 조문)
- 충남대전통합특별시 설치를 위한 특별법안 (DD20756 : 391개 조문)

- 위원장 대안은 통합지역별 법안마다 차이를 보인 특례의 내용과 체계·문구, 규정 형식(예 : 임의규정 및 강행규정 여하) 등을 형평에 맞게 조정하고, 법안 심의 시에 제시된 국회의원, 유관 중앙행정기관 및 지방정부(협의회), 전문가, 지역 시민사회 및 단체 등 다양한 주체의 의견을 반영하여 수정한 내용임
- 시군구 자치권 보장을 주 내용으로 하는 협의회 의견은 『통합특별법안』의 주요 쟁점으로서, 입법 심의과정에서 상당수 국회의원의 지지를 받았음
 - 그 결과, 시군구의 자치권 및 사무·권한 이양을 요구한 협의회 의견은 대안에 일부 반영된 반면, 지방교부세 자치구 직접교부 등 재정 및 세제 개선을 요구한 의견은 결국 수용되지 않음
- 법안 심의과정에서 『전남광주법』과 『대구경북법』은 여야 간 합의로 행안위원회를 통과하였으며, 『충남대전법』은 여당 단독으로 의결
 - 향후, 국회 법제사법위원회 및 본회의, 정부 공포절차 등을 순차적으로 거쳐서 확정되고, 3개 법안의 부칙 제1조(시행일) 및 제4조(선거에 관한 특례)에 따라 오는 민선9기 지방선거부터 시행될 것으로 전망됨

III 통합특별법안에서의 시군구 관련 주요 쟁점사항

1. 시군구에 대한 자치권 보장

(1) 시군구 자치권 보장의 의의와 필요성

- 통합특별시 내 시군구의 자치권 보장의 문제는 시도 단위의 통합론과는 일견 무관해 보일 수 있으나, 서론에서 언급한 바와 같이 시도통합의 제반 문제점들은 현지성에 기반한 기초자치를 통한 보완이 가능하다는 점을 주목해야 함
- 특히, 지금까지의 입법-행정-사법의 삼권분립을 넘어, 중앙과 지방 그리고 광역과 기초 간 수직적 관계에서의 견제와 균형을 포괄하는 오늘날의 ‘다차원적 권력분립론’에 따른다면, 초광역화 등으로 모든 것이 집중되는 통합특별시에 대한 견제는 관할 시군구로의 권한 분산을 통해 가능하게 될 것임
- 또한, 통합에 따라 비대해지는 통합특별시의 업무 및 기능 등 과부하를 최소화하여 주민에게 최적의 행정서비스를 제공코자 하는 ‘효율성 제고’의 관점에서 시군구에 대해 일정 수준의 자율성과 책임성을 부여하는 방식으로의 역할 분담이 당연히 필요하다고 할 수 있음

(2) 시군구 자치권에 대한 법안 심의 경과

- 초기에 발의된 『통합특별법안』의 대부분은 통합특별시에 대한 분야별 특례에 주로 집중한 반면, 시군구 자치권에 대해서는 원론적인 수준의 시군구 행·재정 권한배분 조항을 둔 것(예 : 한병도 의원 발의 『충남대전법안』 제6조 제4항) 외에 다른 법안들은 큰 비중을 두지 않았음
- 이후 행정안전위원회의 심의 중에 신정훈 의원이 발의한 『전남광주법안』에서 통합특별시 내 시군구 지위 및 권한에 대한 특례조항을 처음으로 규정했음(동 제정안 제5조)
- 시군구협의회는 개별 특례에 대한 시군구 관여를 일일이 추가 규정하는 방식은 1~2일에 불과한 법안 의견조회 기간 등 추진 일정상 반영되기가 현실적으로 어렵다고 판단하여, 시군구의 자치권 강화를 위한 ‘총칙적 규정’을 신설하는 내용으로 하는 검토의견을 국회 행정안전위원회에 제출
- 통합특별시 내 시군구가 주민수요와 현안에 더욱 능동적으로 대응할 수 있도록 자치재정권·자치입법권·자치조직권 등을 그 고유권한으로 보장하고, 국가와 통합특별시가 이를 일방적으로 축소 또는 박탈하지 못하게 하는 내용을 추가할 것을 제안(26.2.4.)
- 행안위 전체회의의 법안 심의과정에서도 시군구 자치권 강화의 필요성을 강력하게 지적하는 위원(이해식·채현일·신정훈 의원) 및 공청회 진술인(하혜수 교수)의 의견이 개진된 바 있음

(3) 최종 법안에 반영 여부 : 반 영

- 시군구 자치권 확대조항의 신설에 대해서는 주무 행정기관(행정안전부 등)에서도 큰 이견이 없었으며, 국회 행정안전위원회의 의결을 통해 대안에 반영됨(3개 제정안 제10조 제1항 및 제3항)

2. 시군구로의 사무이양 및 행·재정 지원

(1) 보충성 원칙과 통합특별시 사무이양의 필요성

- 보충성 원칙이란 지역주민 생활과 밀접한 사무는 원칙적으로 시군구가 우선적으로 담당하고 시군구가 처리하기 어려운 사무는 시도 또는 국가가 보충적으로 담당해야 한다는 원칙으로, 현행 『지방자치법』 제11조 제2항에서도 명시
- 『통합특별법』 제정에 따라 새로이 출범하는 광역단체(통합특별시)의 경우에는 인구수와 면적, 조직의 규모와 업무의 종류·대상 및 범위 등이 크기 때문에, 보충성 원칙에 따른 시군구 사무 이양과 그에 따른 주민 서비스의 효율적이고 체계적인 추진이 더욱 필요해진다고 할 수 있으며, 따라서 『통합특별법』에 시군구 사무이양 규정을 두어야 할 실익이 있음
- 특히, 이러한 시군구로의 사무 이양은 그 이양 자체에만 머물러서는 안 되며, 이양되는 사무의 처리에 필요한 행정적·제도적 기반이나 전문성의 지원, 특히 사무의 수행에 필요한 비용 등 재정적 지원도 반드시 수반되어야 함

(2) 시군구 사무이양 관련 법안 심의 경과

- 초기에 발의된 『통합특별법안』의 대부분은 통합특별시에 대한 국가사무 이양 또는 규제완화 특례들을 주로 다루었던 반면, 시군구로의 사무이양에 대해서는 큰 비중을 두지 않았음. 다만 한병도 의원 발의 『전남광주법안』이 통합특별시 사무의 시군구 이양 및 행·재정지원 의무화를 규정(안 제4조 제5항)
 - 이후 신정훈 의원이 발의한 『전남광주법안』에서 통합특별시 사무의 시군구로의 단계적인 이양과 이양사무 발굴을 위한 자치분권심의위원회 설치, 행·재정적 지원의 병행의무를 단일조문에서 특례 형식으로 규정(안 제5조)
- 시군구협의회는 한병도 의원의 『전남광주법안』 발의안에 수록된 시군구 사무이양 및 행·재정지원 조항을 『대구경북법안』과 『충남대전법안』에도 누락 없이 모두 반영할 것을 검토의견에서 제안함 (26.2.4.)

(3) 최종 법안에 반영 여부 : 반 영

- 시군구 사무이양에 대해서도 여야 상임위원과 행정안전부 등이 이견을 보이지 않았으며, 국회 행정안전위원회의 의결을 거쳐 대안에 최종 반영됨(3개 제정안 제10조 제2항 및 제4항 등)

3. 통합특별시 시군구에 대한 재정상 특례

(1) 통합특별시 시군구를 위한 재정제도 개선의 중요성

- 수도권 일극체제 극복과 지방소멸위기 대응 등 지역균형성장의 실질적 성과를 거두기 위해서는 광역 차원의 재정권한 부여만으로 한계가 있으며, 통합특별시 시군구에 대한 재정특례를 보장함으로써 행정통합의 완결성 확보가 가능함
- 통합 후에도 시군구는 주민생활과 밀접한 행정의 핵심단위로서의 지위와 기능을 유지하며, 특히 통합특별시의 행정 추진 시에 실제 집행과 지원 등은 시군구가 담당하기 때문에 시군구의 재정기반 강화 및 이를 위한 지방세 제도의 개선이 선행되어야 지역 특성을 반영한 맞춤형 정책을 원활하게 추진할 수 있을 것임
- 또한, 종전 광역시 자치구의 재정독립성을 강화하여 지방정부로서의 위상과 기능을 회복하고 통합특별시 내 시군과 자치구 간 형평성을 기하기 위해서는 통합특별시 자치구에 대한 보통교부세의 직접교부 도입이 필수적임

(2) 시군구 재정특례 관련 법안의 내용과 심의 경과

- 『통합특별법』제정안이 발의된 초기 단계에서는 기초지방정부의 자치재정권 강화를 목적으로 통합특별시 시군구에 적용되는 지방세 특례조항들이 각각의 제정안에 산재(散在)되어 있었음

* 양도소득세 특별시·시군구 교부 : 『충남대전법안』(한병도 의원 발의) 제54조. 한편, 『대구경북법안』(구자근 의원 발의) 제47조는 특별시만 교부로 규정

* 법인세액 10% 특별시·시군구 교부 : 『대구경북법안』(임미애 의원 발의) 제53조

* 특별시 내 자치구에 보통교부세 직접교부 : 『충남대전법안』(한병도 의원 발의) 제56조, 『전남광주법안』(신정훈 의원 발의) 제7조

- 시군구협의회는 각각의 의원발의안에 흩어져 규정되어 있었던 양도소득세 및 법인세(10%)의 시군구 교부 조항을 『전남광주법』과 『대구경북법』, 『충남대전법』안에 모두 반영할 것을 검토의견에서 제안하고(26.2.4.),

- 특히 보통교부세 자치구 직접교부는 국정설명회(25.11.12.)에서 건의된 바 있고, 동 법안 입법예고 기간에도 시군구협의회 대표회장·광주협의회·대전협의회회장 등이 『통합특별법안』에 반영을 재차 요청함에 따라, 검토의견에 반영

- 행정안전위원회 법안 심의과정에서, 통합특별시 자치구로 재정권한 등을 이양할 수 있는 근거조항 마련(강기정 광주광역시장), 법인세와 상속세 등 국세 조정권의 이양(하혜수 교수), 특히 보통교부세 자치구 직접교부는 제정법률에 반드시 규정해야 한다는 의견(채현일·신정훈 의원)이 개진되었음

- 반면, 행정안전부는 재정 특례의 입법취지에는 공감하나, 오는 민선9기부터의 통합특별시 출범에 따른 촉박한 입법 일정을 감안하여 보통교부세 자치구 직접교부 등에 관한 사항은 통합시 출범 이후로 검토 및 추진을 미루자는 입장을 보임

(3) 최종 법안에 반영 여부 : 미반영

- 양도소득세의 시군구 교부 등 세제상 특례조항 신설 건의는 행정안전위원회 대안에 최종적으로 반영되지 않음(26.2.12.)
- 다만 법안의 ‘부대의견’을 통해, 행정안전부가 법안 제10조 제3항에 따라 통합특별시 자치구의 행·재정적 자치권한 확대 및 조정방안을 마련·시행한 이후 보통교부세 직접교부 방안을 적극 검토할 것을 명시

[참 고] 통합특별시 시군구의 지위 및 권한 특례규정 (3개 특별법안 공통)

제10조(통합특별시의 관할구역에 두는 시·군·구의 지위 및 권한 특례) ① 통합특별시 관할구역의 시·군은 「지방자치법」 등 관계 법령에도 불구하고 통합 전의 시·군이 수행하던 사무와 권한을 그대로 유지한다. 통합특별시장은 통합을 이유로 시·군의 행정상·재정상 권한을 축소하거나 불이익을 주어서는 아니 된다.

② 통합특별시는 이 법에 따라 중앙행정기관의 권한 또는 재원을 이양받은 경우 시·군·구의 자치권 및 행정기능 강화를 위하여 권한·사무·재정의 배분 및 지원에 대한 이양계획을 수립·시행하여야 하며, 이에 필요한 사항은 통합특별시조례로 정한다.

③ 통합특별시장은 통합특별시 관할구역 내의 자치구와 시·군 간의 자치역량의 불균형을 해소하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함하는 자치권 강화 방안을 마련하여 시행하여야 한다.

1. 종전의 00광역시 관할구역 내 자치구의 행정·재정적 자치권한을 확대·조정하는 방안
2. 자치구의 도시계획 입안권, 과세권 및 조직 운영의 자율성 강화 방안

④ 통합특별시의 사무 배분은 주민의 복리 증진과 행정의 효율성을 위하여 시·군·구가 우선적으로 처리하는 것을 원칙으로 하며, 통합특별시장은 광역행정 수요 대응 등 특별한 사유가 없는 한, 광역자치단체의 권한과 사무를 시·군·구로 포괄적으로 이양하도록 노력하여야 한다.

⑤ 제4항에 따라 이양된 사무에 관하여는 해당 시·군·구의 장을 관계 법령에 따른 주무관청으로 본다.

IV 통합특별시 시군구 자치권 강화를 위한 정책방안

1. 통합특별시 시군구 자치권 강화의 정책방향

(1) 통합특별법안의 한계와 시군구 자치권 강화의 필요성

- 시도 간 통합으로 출범하는 통합특별시 체제는 행정 효율성 제고를 위한 광역지방정부 권한의 강화를 기본으로 하기 때문에, 그 관할 내 시군구의 권한이 상대적으로 약화될 우려가 있음
- 물론, 통합특별법(최종안)은 시군구의 지위 및 권한에 관한 특례조항(제10조)을 신설하여 기초지방정부의 자치권을 보장하고 있으나 통합특별시장이 주도하는 자치권 강화방안이나 통합시조례에 의존하는 한계가 있으며, 시군구 자치권을 뒷받침해야 할 재정제도 또한 여전히 충분하지 못한 측면이 있음
- 따라서, 시군구 자치권 강화를 위해서는 시군구가 주도하여 자치권의 내용과 범위를 구체화하는 방향으로 정책이 설계되어야 할 것임

(2) 통합특별시-시군구 사무 구분과 보충성 원칙의 실질화

- 『통합특별법안』 제10조 제4항이 보충성 원칙의 취지를 규정하고 있으나, 이를 구체적으로 실현하려면 ‘시군구 사무’와 ‘통합특별시 사무’의 구분을 전제로,
 - 주민 생활과 밀접한 사무를 원칙적으로 시군구에 우선 배분하고, 통합특별시는 조정과 지원, 광역적 계획 등의 기능에 집중하는 구조로 전환해야 함
- 이는 기계적인 사무 구분이나 분배에 그치는 것이 아니라, 시군구가 분담하게 되는 정책의 기획·집행·평가의 전 과정을 주도하는 방식으로 개선되어야 함
- 아울러, 시군구의 인사 및 조직 자율성 확대와 정책기획 전담기능의 강화, 그리고 이러한 기능을 뒷받침하는 재정력 확보 등이 함께 이루어져야 함

(3) 주민참여 확대 및 민주성 강화

- 통합에 따른 행정단위의 광역화는 주민-행정 간 거리가 멀어지는 것을 필연적으로 초래하며, 이는 지역주민과 가까운 지점에 자리하며 그 임무를 수행하는 시군구 기초자치의 중요성을 강조하는 대목이기도 함
- 따라서 주민자치회 활성화와 주민참여예산제, 지역 시민단체와의 연계 강화 등 주민참여를 내실화하고 주민발안 등 직접민주제도를 적절하게 활용하는 것은
 - 시군구의 권한 보유가 민주적 정당성과(통합특별시의 권한 보유 등과 비교하여) 경쟁력을 확보하게 됨은 물론, 참여를 핵심으로 하는 지방자치의 본질에 부합하는 점에서도 바람직함

2. 규범제정을 통한 사무이양 및 시군구 자치권 강화

(1) 시군구 자치권 강화를 위한 조례 제정의 의의

- 통합특별시 체제에서 시군구 자치권을 실질적으로 확보하기 위해서는, 시군구 조례의 제·개정을 통해 자치권의 내용과 범위를 구체화하는 전략이 필요함
- 이는 헌법 기본원리인 민주주의와 법치주의적 정당성에 근거하여 시군구 자치권의 근간을 형성한다는 점에서도 매우 중요한 의미를 지님
 - 다만, 『통합특별법안』상 시군구 조례 위임규정이 주민자치조직 운영과 사무에 관한 단 하나의 조문에 불과하여(제44조), 향후 국가 또는 통합특별시 권한의 이양시점에 필요한 시군구 조례 제정이 동시에 진행되어야 할 것으로 보임

(2) 입법 선점을 통한 시군구 자치권 확대

- 보충성 원칙에 따라 시군구 사무의 범위를 넓게 해석하여, 복지와 안전, 지역경제 활성화 등 주민의 일상생활과 직결되는 영역에 대한 시군구 조례를 제정하고, 이러한 ‘입법적 선점’을 통해 시군구 자치권의 범위를 확장할 필요가 있음
- 또한 『통합특별법안』상의 특례와 이양사무는 추상적이고 포괄적인 수준에서 규정한 경우가 많으므로, 시군구 조례 제정을 통해 해당사무의 집행기준과 조직체계, 소요자원 등을 명확하게 규정하여 실질적인 자치권을 확보함이 바람직

○ 조례를 통한 시군구 자치권 확대 (예 시)

(자치조직권) 법률 또는 통합시 조례의 범위 내에서 보조기관·직속기관·사업소 설치 및 기능 조정 등을 시군구 조례로 정하여 지역특성에 맞는 행정체계 구축

(자치재정권) 특별회계 설치, 기금운용의 탄력성 확대, 주민참여예산의 범위 등을 시군구 조례로 정함으로써 제한적이거나 자치재정권의 폭을 확장할 수 있음

(주민참여 강화 및 지원) 주민자치회 운영, 마을자치 지원, 각종 생활SOC 관리에 관한 조례 제·개정을 통해 시군구 자치를 주민행정의 중심으로 자리매김

(3) (가칭)「통합특별시-시군구 권한이양 특별법」 제정

- 시군구 자치권 강화를 통한 통합특별시 주민의 복리증진 등 조례 제정의 정당한 목적에도 불구하고, 시군구 조례 제정이 무제한적으로 허용되는 것은 아님
 - 조례는 법령의 범위에서만 제·개정될 수 있고(지방자치법 제28조), 특히 시군구 조례는 시도가 제정한 자치규범을 위반할 수 없음(동법 제30조)

- 이러한 시군구 조례의 한계는 전체 법질서의 체계성을 유지하기 위한 취지이나, 다른 한편 통합특별시로의 권한집중과 이에 따른 비효율을 방지할 수도 있음
 - 『통합특별법안』에서 시군구 이양에 관해 규정하고 있으나(법안 제10조 제2항) 통합특별시장의 이행계획 및 통합특별시 조례에 따라 시행하도록 되어 있어, 이양 시기와 내용, 방법 등이 일선 시군구 현장의 수요와 합치하지 못할 우려가 있음
- 따라서, 일차적으로는 「중앙-지방협력회의」나 통합특별시-시군구 간 소통·협력체계를 통해 통합특별시와 시군구 간의 권한 배분의 범위와 내용 및 이양방안 등에 대한 논의와 결정이 바람직하며,
 - 장기적으로는 통합특별시에 이양된 사무나 특례사항 가운데 시군구의 권한과 책임으로 두는 것이 더욱 적절하다고 판단되는 사항을 시군구 권한으로 일괄 이양하는 내용의 「특별법」을 제정하는 등 입법적 해결이 요청됨

3. 시군구 재정권한 확대를 위한 제도개선

(1) 보통교부세 자치구 직접교부 입법화 전략

- 자치구 직접교부세는 『통합특별법안』심의 결과 최종안에서 일단 제외되었으나, 법안 심의과정에서 본 사항의 법제화 필요성에 대해 국회의원 다수가 적극적인 입장을 표명하였으며,
 - 비록 법적 구속력은 없으나 최종 제정안의 ‘부대의견’에도 명시됨에 따라 관련 법제 정비가 재논의될 가능성에 대비 필요
- 향후 『통합특별법』 개정과 『교부세법』등 관련 법률 규정의 조정 등을 통해 통합특별시 지역에서 시범적으로 실시하고, 교부세 직접교부를 통한 자치구의 재정책확충 효과가 입증되면 이를 전체 자치구로 확대하는 방식으로 추진

(2) 기초지방정부의 세원 확대

- 광역 중심의 세원 구조 하에서 기초지방정부의 재정운영은 매우 제한적이므로, 통합특별시의 출범 이후 통합특별시-시군구 간 지방소비세 등 세원 배분기준을 재설계함으로써 현장 행정을 담당하는 시군구에 안정적 재원을 보장
- 또한 『통합특별법안』심의과정에서 최종적으로 제외된 특별시 지역에서 징수되는 양도소득세와 법인세 일부(10%)의 시군구 교부 법제화도 통합특별시 출범 이후 적극 검토되어야 함

(3) 시군구 자율성을 위한 국고보조사업 개선

- 일반적으로 국고보조금 확보가 지방재정을 강화한다고 하나, 중앙정부의 국고보조사업 매칭 비율 설정과 용도 및 집행방식의 제한은 지방정부, 특히 시군구 재정 운영의 자율성을 제약하는 주된 요인으로 작용하고 있음
 - 경우에 따라 지방비 부담을 강제하여, 오히려 가용재원 축소의 원인이 되기도 함
- 새로이 출범하는 통합특별시 지역에서는 ‘포괄보조금’ 방식을 확대함으로써, 시군구의 정책 자율성을 보장하고 이를 통해 ‘시민의 복리증진’과 ‘실질적 자치분권’, ‘지역 균형성장’ 등 출범 목적의 실현에 기여할 필요 있음

4. 시군구 통합으로의 확산가능성과 대응 전략

(1) 시도통합 이후 시군구통합의 가능성

- 통합특별시가 출범하고 시도단위 통합이 제도적으로 정착된 이후에는, 통합의 정책적 논의가 시군구 단위로 확산될 가능성이 있음
 - 실제로 『통합특별법안』 심의를 위한 국회 행정안전위원회 공청회(26.2.9.)에서 “실질적인 행정효율성 제고를 위해서는 기초지방정부의 통합이 필요하다.”는 행안위원의 질의에 한 진술인이 “이번에 1단계로 시도통합을 추진하고, 2단계로써 통합시 지역내 거점도시 중심의 시군통합이 필요하다.”고 답변
- 행정효율성과 재정건전성 제고, 인구감소에 대한 대응 등을 논리로 하여 행정통합의 필요성이 계속 대두될 경우, 상당수의 시군구가 그 대상이 될 수 있음

(2) 행정역량 및 재정건전성의 선제적 강화

- 지방의 통합논의는 대체로 해당 지방의 인구감소와 소멸위기, 행정 비효율성을 근거로 제기되는 경우가 많음
- 따라서, 시군구의 자체 혁신을 통해 행정역량을 강화하고 재정의 수입·지출을 합리적으로 관리하며, 성과 중심의 행정 운영을 통해 도시경쟁력을 확보하는 것이 시군구 통합에 대한 가장 확실한 방어논리가 될 수 있을 것임

(3) 주민 공론화 및 합의 기반을 통한 대응

- 기초단위의 통합은 단순한 행정구역의 조정에만 머무는 것이 아니며, 지역주민의 삶, 나아가서는 ‘지역의 정체성’과도 직결되는 문제이기도 함
- 따라서 시군구 통합이 정치적 관점에서 추진되는 것을 지양하기 위해, 지역주민 의견수렴 절차와 공론화 과정 등을 제도화하여 향후 행정통합 논의가 제기될 경우에 주민 의견을 바탕으로 시군구가 주도적으로 대응할 수 있는 기반 마련

(4) 시군구 간 협력·분담체계 구축

- 인접 시군구 간의 공동사무 처리, 광역적 생활권 협의체 구성 등 자발적 협력모델 구축을 통해 행정통합 없이도 ‘규모의 경제’를 충분히 달성 가능하다는 점을 실증(實證)한다면, 일률적인 통합 요구에 대한 대안이 될 수 있음
- 특히, 행정통합 논의가 행정구역 중심이 아니라 ‘생활권’을 중심으로 전개될 수도 있으므로, 이러한 가능성에 대비하여 교육·복지·의료·교통·환경 등의 분야별·기능별 협력 및 분담체계를 사전에 구축하는 전략 또한 유용할 것임

[참고자료]

- 국회 행정안전위원회, 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안(한병도의원 대표발의) 검토보고」, 2026. 2.
- 국회 행정안전위원회, 「대구경북특별시 설치 및 지원 특별법안(구자근의원 대표발의, 임미애 의원 대표발의) 검토보고」, 2026. 2.
- 국회 행정안전위원회, 「대전충남특별시 설치 특별법안(성일종의원 대표발의, 한병도 의원 대표발의) 검토보고」, 2026. 2.
- 국회 행정안전위원회, 「행정통합 9개 법안에 대한 행정안전부 소관 법안심사자료」, 2026. 2.
- 대한민국시장군수구청장협의회, 「행정통합 법안에 대한 검토의견」(국회 행정안전위원회 및 행정안전부 제출), 2026. 2.
- 한국지방자치학회-민형배 국회의원, 「광주전남, 행정통합 각론을 논하다」 국회토론회 자료집, 2026. 1. 28.
- 한국행정학회-신정훈 국회의원, 「균형성장을 위한 지방행정통합의 과제」 국회토론회 자료집, 2026. 1. 26.
- 한국행정학회-장철민 국회의원, 「지방행정통합과 지방재정 - 대전충남특별시 사례를 중심으로」 국회토론회 자료집, 2026. 2. 12.