
대구경북 행정통합 쟁점사항(Q&A)

2021. 1



대구경북행정통합
공론화위원회



목 차



1. 대구경북 시도민이 행정통합에 거는 기대	
Q1-1 행정통합의 필요성	1
Q1-2 행정통합의 실질적 효과	2
2. 대구경북이 기대하는 행정통합의 모습	
Q2-1 대구경북 행정통합의 모습	4
Q2-2 대구경북 행정통합이 지향하는 목표	5
3. 대구경북 행정통합의 중점검토사항	
Q3-1 대구시의 지위변화	7
Q3-2 대구시의 재정변화	8
Q3-3 대구시의 숙원사업과 경상북도의 역할	9
Q3-4 경북 북부지역의 균형발전	10
Q3-5 행정통합을 통한 대구지역 효과	11
Q3-6 행정통합 이후 대구경북 세수 변화	12
Q3-7 행정통합으로 인한 행정 효율성	13

Q3-8 행정통합 후 교통 SOC 인프라 관리 14

Q3-9 인구소멸과 경기침체 극복 15

4. 대구경북 행정통합 어떻게 추진되나?

Q4-1 행정통합의 법적 근거 17

Q4-2 행정통합의 추진 원칙, 절차와 시기 18

Q4-3 행정통합 추진 현황 19

Q4-4 행정통합 로드맵과 공론화 추진계획 21

Q4-5 일본 오사카통합 주민투표의 의미 22

1. 대구경북 시도민이 행정통합에 거는 기대

Q1-1. 행정통합의 필요성

■ 지역발전 전망에 대한 우려 확대

- 1981년 대구경북 행정분리 이후 인구 정체 이후 급속한 인구감소로 지방 소멸 위험이 가속화되고 지역 경제활력은 지속적으로 하락
- 대구경북 지역 간 경쟁 심화로 행정비용 및 경제적 손실과 함께 지하철 연장, 취수원 등 연계 인프라 건설 지연에 따라 사회적 손실 증가
- 대구경북은 한뿌리라는 인식 아래 상생협력을 추진하고 있으나 성과 미흡
- 미래 사회는 과거에 당연시되던 경제성장이 더디게 진행되는 뉴노멀 시대, 저출산·고령화 시대가 예상됨에 따라 구조적 성장모멘텀 확보 절실

■ 수도권 블랙홀에 맞서는 경쟁력 있는 지방거점 조성

- 대구경북 행정통합으로 수도권에 비견되는 지방자치단체로 부상하여 중앙정부와 협상력을 강화하고, 지역발전을 주도할 강력한 권한 확보
- 수도권 및 글로벌 메가시티와 경쟁에 필요한 자원과 역량을 확보하여 지속 가능한 다양성에 기초한 글로벌 경쟁력 제고
- 초광역 지방자치단체의 등장은 정부가 추구하는 자치분권을 선도하여 헌법이 추구하는 자치분권국가를 실현하는 추동력으로 작용

■ 자립적 지역발전 역량을 확보하여 지역 및 국가경쟁력 제고에 기여

- 지금까지 성장방식은 국가 주도의 외생적, 탑다운(Top-Down) 방식으로 지역의 자생력에 기초한 지속가능한 성장에는 한계
- 지역발전을 지역이 주도하여 지속가능한 발전을 도모할 수 있는 자립적 지역발전 역량을 확보하여 지역경쟁력 향상
- 지역별 특성을 살리고 각 지역의 잠재력을 활용하는 차별화된 지역발전 전략 수립은 궁극적으로 다양성을 통한 국가경쟁력 제고에 기여

Q1-2. 행정통합의 실질적 효과

■ 대구경북의 위상 강화에 따른 세수 증가

- 대구경북 행정통합에 따라 인구, GRDP 측면에서 경기도, 서울특별시에 이은 제3의 도시로 지위 격상(면적은 1위)
- 인구 증가, 경제규모 확대에 따른 지방세 증가
 - * 제주특별자치도는 2006년 출범 이후 2016년 지방세 징수액이 3배 정도 증가
- (가칭)대구경북특별자치정부 위상에 따라 지방교부세 기준이 되는 기준재정수요액* 증가
 - * 제주특별자치도의 경우 특별법에 따라 재원의 3%를 정액 교부

■ 중복행정기구 조정, 유사·중복사업 축소에 따른 지출 감소

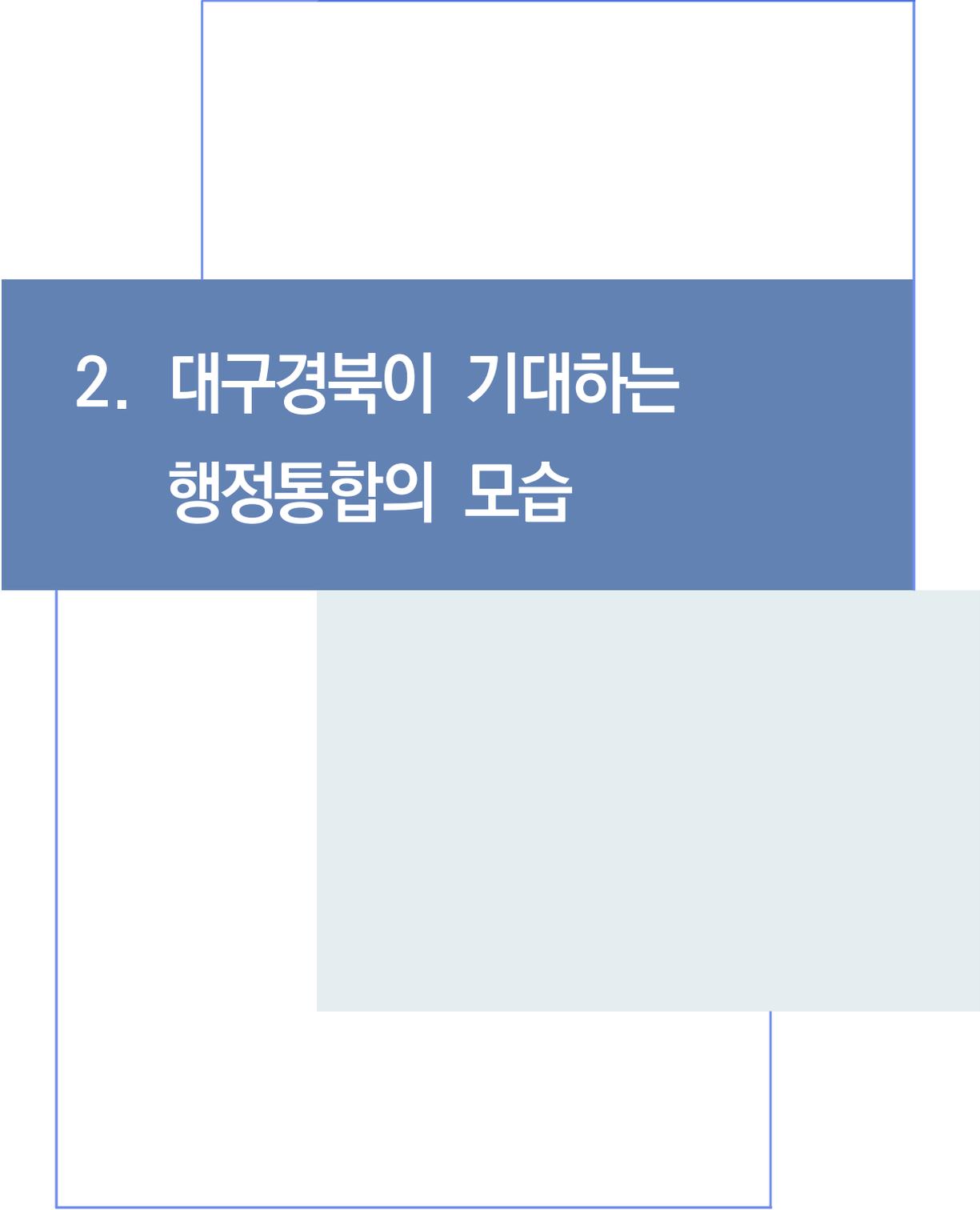
- 소방본부, 공무원교육원, 도시공사, 교육청, 보건환경연구원 등 유사 업무나 기능을 수행하는 광역행정기구의 적정규모로 재조정
- 중소기업 경쟁력 강화, 해외시장 개척, 관광진흥, 문화예술진흥, 체육진흥, 사회단체 지원 등 유사·중복 사업의 효율성 제고를 위한 재조정
- 공공시설의 공동이용 등을 통한 인력과 예산, 경비 절감

■ 특례를 통해 지역발전을 위한 각종 권한 확보

- 제주특별자치도와 같이 특별법을 통해 중앙정부 권한 이양과 규제 완화
- 지위, 재정, 행정, 교육, 도시계획 등 분야에서 통합 위상에 맞는 특례 확보

■ 경제활동영역 확대, 효율적 광역행정서비스와 복지 혜택

- 각종 지원사업이나 공공기관 입찰 등 공공사업의 참여기회가 확대되어 주민과 기업의 경제활력과 경제활동영역 확대
- 중소기업 입장에서는 대구경북 산·학·연·관의 지원 기회 확대
- 지하철과 도시철도 연장, 취수원 확보 등 광역행정서비스가 효율적으로 추진되고, 지방재정 확충을 통해 주민편익과 복지를 위한 기회 확대



2. 대구경북이 기대하는 행정통합의 모습

Q2-1. 대구경북 행정통합의 모습

■ 명칭 : [가칭]대구경북특별자치정부

- 대구·경북 지역에 설치되는 새로운 광역자치단체로서 기존보다 폭넓은 자치권과 수도권에 대응하여 글로벌 경쟁력 확보가 가능한 다양한 특례를 포함하는 초광역 지방자치단체
- 대구+경북 행정통합을 통한 규모의 확대
- ✓ 인구 510만명, 면적 약 20㎢, 연간 예산 약 30조원(2020년 기준)
- 지역주도형 새로운 지방정부 창설
 - ✓ 경북 및 대구 권한·기구·정원 + α(특례)

■ 인구 510만명, 남한면적의 20%를 차지하는 거대 지방자치단체

- 2018년 기준 인구 5,117천명, 면적 19,916㎢(대구 884, 경북 19,033)
- 서울특별시(605㎢)의 32.9배, 수도권(11,856㎢)의 1.7배
- 인구밀도는 257명/㎢로 전국 대비 효율적 공간 이용이 가능
- 대구경북의 통합 GRDP는 165.7조원으로 전국의 8.7%를 차지

■ 대구경북의 국내 위상 격상

- 면적 1위, 인구와 GRDP, 지방세 규모는 경기, 서울에 이어 3위
- 수출액 규모는 경기, 충남, 울산, 서울에 이어 5위

구분	총인구(명)	면적(㎢)	인구밀도	지역내총생산(10억원)	지방세(백만원)
전국	51,629,512	100,378	514	1,900,007	84,318,258
대구경북 (비중 %)	5,117,314 (9.9)	19,916 (19.8)	257	165,692 (8.7)	6,862,159 (8.1)
대구광역시	2,444,412	884	2,767	56,669	3,227,882
경상북도	2,672,902	19,033	140	109,023	3,634,277

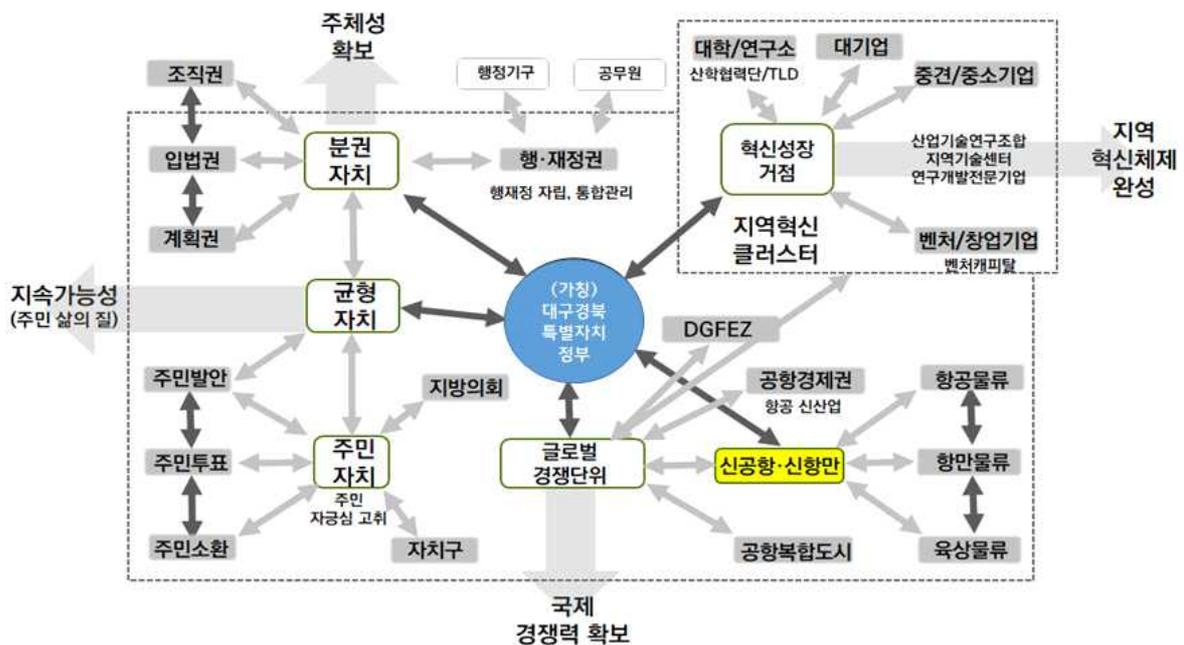
Q2-2. 대구경북행정통합이 지향하는 목표

■ 분권형 자립적 지역발전 지향

- 대구경북 행정통합을 통해 국가 인구소멸위기와 수도권 블랙홀 현상에 대응하여 자치분권을 강화하고 새로운 국가발전의 원동력으로서 지역의 새로운 발전모델을 제시하고 분권형 자립적 지역발전을 선도

■ 대구경북형 자립적 지역발전 모형 구축

- 주체성 : 분권화, 도시위상 제고로 행재정 자립, 지역자원 통합관리 및 성과 도출 ⇒ 분권형 시스템 구축
- 국제경쟁력 : 미래형 산업클러스터 신재생, 산학연 협력 지역혁신시스템 구축, 지역인재양성 프로그램 확대, 글로벌 인프라 기반 네트워크 구축
- 지속가능성 : 직주근접 및 균형을 이루는 도시 설계와 정주환경 개선, 역사성과 미래지향성을 바탕으로 주민 자긍심 고취



▲ 대구경북 행정통합 모델 구축(안)

3. 대구경북 행정통합의 중점검토사항

Q3-1. 대구시의 지위 변화

■ 대구와 경북을 아우르는 더 큰 자치단체 창설

- 통합된 (가칭)대구경북특별자치정부는 8개 구·군(기존 대구광역시 관할)과 23개 시·군(기존 경상북도 관할)을 행정구역으로 하는 더 높은 지위와 권한(행·재정 등 특례적용)을 가진 지방정부
- (가칭)대구경북특별자치정부는 대구와 경북으로 행정구역을 확대하여 더 많은 자치권과 자주재정 확보

통합 전후 지자체 지위와 행정구역 비교

구분	현재		통합 후	
	대구	경북	대구경북특별자치정부	
명칭	대구광역시	경상북도	시도민 공론화를 통해 결정	
행정구역	8개 구·군	23개 시·군	23개 시·군	8개 구·군

Q3-2. 대구시의 재정 변화

■ 재정분권 확대 시범적용을 통한 세수 증대 효과 기대

- 지방분권법(‘지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’)에 규정된 통합 지자체에 대한 재정특례와 불이익 배제원칙 적용
- 재정배분의 기본원칙은 어느 지역도 현재 보다 불리해지지 않도록 명시. 즉, 중앙정부에서 광역단체로 배분되는 교부세 등이 대구경북이 통합된 후에도 총 규모가 줄어들지 않아야 된다는 것이며, 광역에서 기초로 배분되는 이전재원의 규모도 통합 전에 각 자치단체가 받았던 금액보다 적어지면 안 된다는 원칙
- 통합이 되면 재원의 총규모가 줄어들지 않고, 어느 지역도 현재보다 불리해지지 않도록 특례 마련
- 중앙 정부와 협의를 통해 우선 (가칭)‘대구경북특별자치정부’에 대해 재정분권확대 시범적용으로 자치역량을 강화하고 대구경북의 상생 전략 전개

Q3-3. 대구시의 숙원사업해결과 경상북도의 역할

■ 대의민주주의 체제에서 행정기관의 일방적인 희생강요 불가

- 민원해결을 위해 반드시 공론화 과정을 거쳐 주민의견 수렴
- 필요한 경우 주민투표를 거쳐 합의점 도출(통합신국제공항 등)

■ 경제생활권과 행정구역 범위 불일치 해소로 주민편익 증대

- 취수원, 광역철도, 폐기물 및 하수처리 등 갈등해결, 비용절감

■ 지역민원 해결 시 그에 상응하는 대규모 인센티브 지원

- 민원문제 해결에 따른 행정 및 재정적 인센티브 요청 가능

< 경주시 중·저준위 방사성폐기물처분장 유치 >

▶ 2005.11. 주민투표로 선정(찬성률 89.5%), 특별지원금 3천억원

Q3-4. 경북 북부지역 균형발전 대책

■ 통합신공항과 연계한 경북 북부권 특별발전전략 수립 추진

- 국가산업단지 조성 및 북부권 초광역 문화관광 인프라 구축
- 통합신국제공항과 연계한 광역철도, 고속도로 등 SOC 확충

■ '북부권 지역발전 위원회' 를 구성하여 협력적 발전전략을 수립

- ✓ (가칭) 대구경북특별자치정부 직속으로 민간위원회 설치, 특별행정기관 설치 등

■ 특별회계, 상생발전기금 조성 등으로 균형발전 지원

- ✓ 재정특례의 50% 경북 북부지역 상생발전기금으로 조성

Q3-5. 행정통합을 통한 대구지역 효과

■ (현) 대구시는 (가칭)대구경북특별자치정부의 중추도시로서 확실한 글로벌 경쟁력 확보

- 대구시는 명실공히 글로벌 경쟁력을 가진 510만 광역권역의 중추도시이자 확실한 성장엔진으로 도약할 수 있는 여건 확보
- 통합신국제공항과 영일만항 등 핵심 인프라를 기반으로 강력한 경제권을 형성하고, 대도시권 중추관리 기능(예: 다국적기업, 박물관, 공연장, 전시장, 컨벤션, 종합병원 등)도 집적화 가능
- 대구경북 통합으로 국제적 SOC 구축, 자립적 소비시장 형성, 그리고 세계적 투자매력이 증대될 경우 대구는 고급인재교육·다양한 문화·첨단 R&D 등 미래산업 집적지로서 국제경쟁력을 갖춘 중추도시로 발돋움

Q3-6. 행정통합에 따른 대구경북 세수 변화

■ 대구경북 통합으로 세수 감소는 발생하지 않음

- 시·도 통합은 현행 행정체계에서의 대구광역시세, 경상북도세가 (가칭)대구경북특별자치정부세로 전환될 뿐, 전체 세수는 불변

■ 지방교부세 감소 및 전용 가능성은 매우 낮음

- 지방교부세 산정 기준이 달라지는 문제도 불이익 배제원칙을 적용하면 중앙정부의 재정지원(지방교부세, 국고보조금)이 감소하는 문제 해결

Q3-7. 행정통합으로 인한 행정 효율성

■ 행정통합이 안정적으로 정착되면 혁신적인 조직 개편

- 통합초기 혼란의 가능성을 최소화하고 단계적으로 조직을 체계적으로 혁신하여 행정 효율성을 높이고 행정비용 절감과 주민편익 예산 확대

■ 행정기구 재조정과 유사·중복사업 합리적 조정

- 인재개발원, 도시공사, 보건환경연구원, 팔공산 공원관리 등 통합
- 지역균형발전을 위한 관련 조직과 기관 신설

■ 초광역 행정계획수립을 통한 행정서비스 제공으로 생활불편 해소

- 취수원, 광역철도, 지하철 연장 등 지역 간 갈등 조기 해소

Q3-8. 행정통합 후 교통 SOC 인프라 관리

■ 통합신공항 및 연계 인프라

- 통합신국제공항 부지선정과 함께 대구공항 후적지 개발도 동시에 추진
- (가칭)대구경북특별자치정부 단체장을 중심으로 통합신국제공항 개발과 함께 공항복합도시, MRO 단지, 교육 및 연구단지, 문화관광단지 등의 개발을 통합적으로 계획하여 추진
- 통합신국제공항과 연계한 도로, 철도 등 SOC 인프라의 경우 시도민의 의견 수렴을 통해 우선순위를 정하여 차질없이 단계별로 추진

■ 광역전철망 구축 및 관리

- 구미~대구~경산을 잇는 광역전철망 구축 사업은 통합 지자체에서 일괄적으로 추진하고 관리하는 것이 효율적
- 대구시의 지하철과 대구경북의 광역전철은 서울 메트로처럼 전담 지방공사를 설립하여 추진하고 관리

Q3-9. 인구소멸과 경제침체 극복

■ 행정통합은 인구소멸위기와 경제회복 문제 해결의 새로운 방안

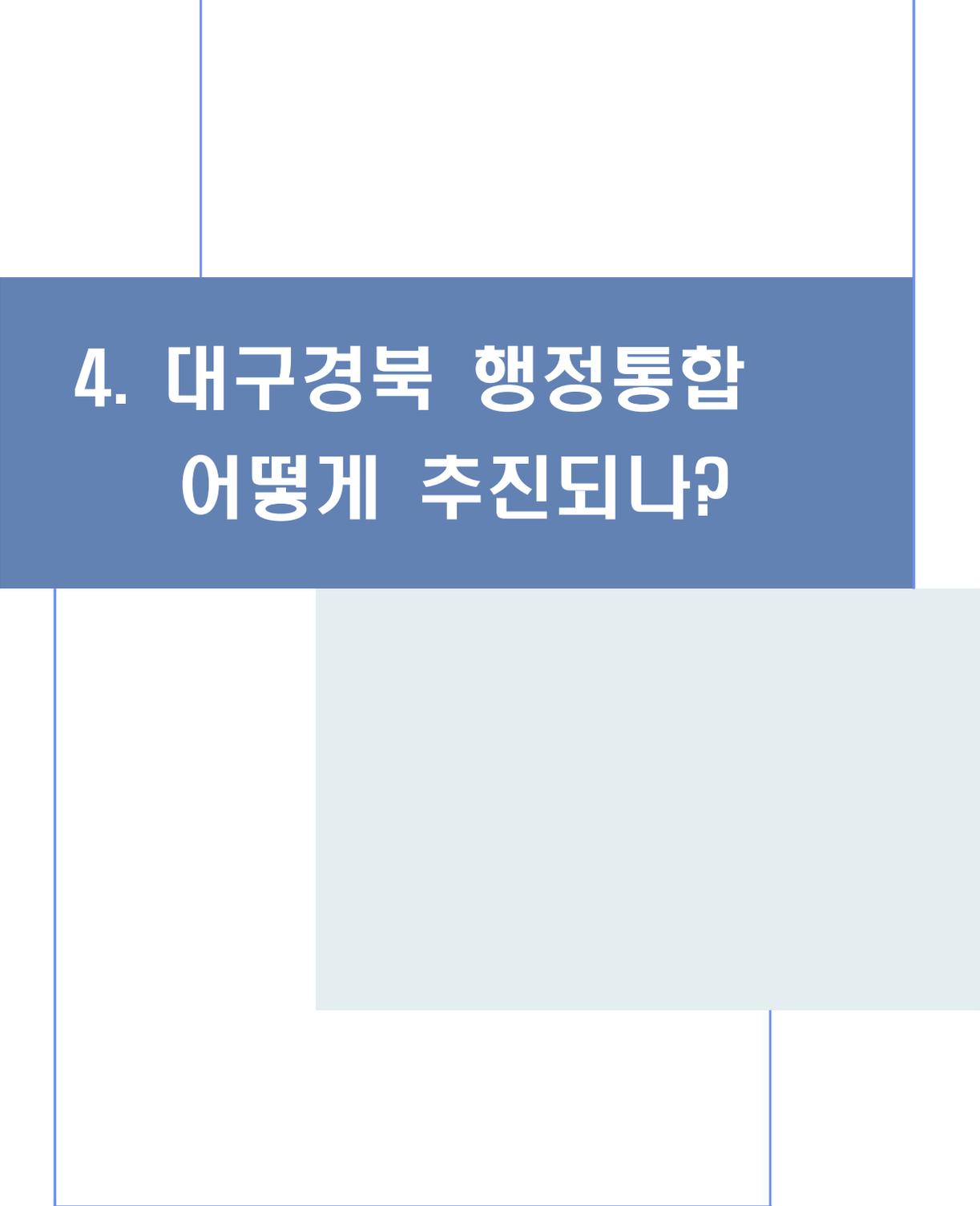
- 글로벌 도시 경쟁력을 갖추기 위해서는 초광역도시 구축 필요
 - ✓ 서울 967만, 동경 1,350만, 런던 930만명, 상하이 2,705만명 등
 - ✓ 오마에 겐이치 : 소비시장 측면에서 500~2,000만명 이상 지역정부 주장

■ 글로벌 경쟁력 확보, 신산업 등을 통한 경제활력 회복

- 인구 500만명이 넘는 메가시티로 경제활력과 소비시장 확대
- 2포트(Airport, Seaport)체제의 글로벌 경쟁력(기업·투자유치) 확보

■ 신성장 산업 혁신인재 양성과 청년일자리 창출로 인구유출 방지

- 미래형자율자동차, 로봇, 의료ICT, 바이오, 물산업 등 지역의 신성장 산업이 필요로 하는 특성화된 혁신인재 교육확대
- 음악, 미술, 공연예술 등 문화적 다양성이 확보된 청년도시 구축과 여성 청년친화적 일자리 창출로 청년인구 유입



4. 대구경북 행정통합 어떻게 추진되나?

Q4-1. 행정통합의 법적 근거

■ 지방자치법

- 지방자치법 제4조는 지방자치단체의 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다고 규정
- 동법 제25조에서 지방자치단체의 폐지·분합 혹은 격이 변경되면, 그 지방자치단체의 장은 필요한 사항에 관하여 새로운 조례나 규칙이 제정·시행될 때까지 종래 지역에 시행되던 조례나 규칙을 계속 시행

■ 지방분권법에 의거 지방경쟁력 강화를 위한 행정통합 가능

- ‘지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법’ 제2조는 지방행정체제를 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”로 정의
- 현행 법률에는 광역시와 도 등 광역지자체 간 통합에 관한 조항이나 정부 자원의 지원을 규정한 내용 부재
- 지방분권법 제18조는 주민의 편익증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 지방자치 및 지방행정계층의 적정화, 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정, 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, 주거단위의 근린자치 활성화를 지향하도록 명시

■ [가칭]대구경북특별자치정부 특별법 제정의 당위성

- 현행법을 준용하거나 광역자치단체간의 통합에 관한 특별법 입법을 기초로 (가칭)‘대구경북특별자치정부 설치에 관한 특별법’을 제정
- (가칭)‘대구경북특별자치정부 설치에 관한 특별법’에 근거하여 현행 ‘헌법’에 따른 확대된 ‘광역지방자치단체’로 기능

Q4-2. 행정통합의 추진 원칙, 절차와 시기

■ 대구경북행정통합 기본 원칙

○ 일대일 대등통합 :

흡수가 아닌 균형 있는 대등 통합으로 기존 권한과 지위를 유지 또는 향상



○ 지방분권형 통합 : 효율성이 아닌 지위 및 권한 특례에 중점

○ 상생의 통합 : 중앙, 지방, 주민 상생 발전 지향

○ 상향식 통합 : 지방과 주민의 주도

■ 추진 절차

○ 2022년에 (가칭)‘대구경북특별자치정부’를 설치하는 것을 목표로 하되, 통합 후 2030년까지 행정통합과 관련된 구체적 사항들을 논의

○ 시도민의 공감대 형성과 지방의회 및 지방자치단체장의 동의를 기초로 2022년에 외적 행정통합을 달성하고, 실질적 체계결합을 통한 행정통합 완성 은 2030년까지 추진

■ 단계적 절차를 거쳐 추진

○ 통합의 당위성과 논리 개발, 통합 지자체의 특례, 그리고 특별법안 초안 작성 등은 2021년 상반기까지 완료

○ 시·도민의 공감대 형성, 숙의형 주민공론조사, 주민투표 등의 절차 및 특별 법 제정에 관한 중앙정부(중앙부처와 국회)와 협의를 고려하여 최대한 집약적인 노력을 경주

Q4-3. 행정통합 추진 현황

■ 지금까지 대구경북 행정통합 추진 경과

- (연구) 연구단과 자문단을 구성, 2020년 5월 말에 기본구상(안) 마련
 - ✓ 연구 참여 : 연구단 21명, 자문단 3명
- (중앙정부) 청와대, 행안부, 균형발전위원회, 분권위원회 등 사전 설명
 - ✓ 시도, 대경연 합동 행안부 방문 실무협의(9.25) : 자치분권제도과
- (국회) 제21대 국회의원 공약, 당선인 간담회, 당정간담회
- (언론) 300회 이상 (방송 40회, 통신 30, 신문 180), 사설·칼럼 등 40회
 - ✓ KBS대구(9.29), TBC(11.12.) MBC시사특특(5.31.) 등 다수의 토론방송
- (학술토론회) : 13회(대구경북학회, 전국분권회의, 한국비교공법학회 등)
- (공론화) : '20.9.21.출범식, 30명(대구15, 경북15), 2개분과(기획, 소통)
 - ✓ 연구단 : 26명(미래구상팀 15명, 법제화팀 11명)

■ 향후 시도민에게 정확한 정보제공, 공감대 확산에 집중하여 2021년 8월 주민투표 실시 계획

- 민간중심의 '공론화위원회'(30명)가 주체가 되어 시도민에 대한 행정통합 정보제공 및 공감대 확산 집중
- 여론조사는 찬성답변이 높게 나왔으나... '잘 모른다' 답변 20%
 - ✓ 대경연구원('20.4월) : 51.3%/22.4% KBS대구('20.9월) : 47.5%/30%
영남일보('20.10월) : 51.7%/26.5% 영남일보('21.1월) : 41.2%/32.4%
- 시도민이 공감하고 주도하는 행정통합에 부합하도록 '잘 모른다'는 답변을 최소화하기 위해 행정통합의 내용을 집중 홍보하여 불안과 우려 해소

■ 대구경북행정통합특별법의 국회입법을 위한 주도적 법안마련

- 현 정부가 지향하는 지방분권 + 균형발전 모델 제시

Q4-5 일본 오사카 통합 주민투표의 의미

■ 오사카부府(8월)와 오사카시市(10월) 의회의 통합가결로 주민투표 찬성이 높게 나올 것으로 예상했으나 1.2% 차이로 부결

- 투표 2주 전까지 10% 정도 찬성이 높았으나 막판 여론 선회
- 투표율 62.35%로 시민 관심이 높았고 찬반도 팽팽

▶ 투표결과 : 부결(찬성 49.4%, 반대 50.6%, **1.2%차이**, 투표율 : 62.35%)
※ '15년 : 부결(찬성 49.6%, 반대 50.4%, **0.8%차이**, 투표율 : 66.83%)

■ 오사카 실패 원인분석을 통한 대구경북행정통합 추진의 시사점

- 정파적 이해관계, 코로나19로 인한 홍보부족, 행정비용 추가 소요 우려
- 공론화위원회 연구단에서 충분히 검토하여 보고서에 반영 계획

■ 최근 대구경북 통합 여론조사에서 유보 비율이 20~25%로 높음

- 시도민에게 적극적으로 신속하고 공정한 정보 제공 필요

오사카부·시 통합 관련 주민투표 결과

□ 주민투표 결과

- 일 시 : 2020. 11. 1(일)
- 결 과 : 부결(찬성 49.4%, 반대 50.6%, 1.2%차이)

▶ 유권자 : 2,205,730명(찬성 : 675,829명, 반대 : 692,996명), 투표율 : 62.35%
※ '15년 투표 : 부결(찬성 49.6%, 반대 50.4%, 0.8%차이), 투표율 : 66.83%

○ 부결사유

- 투표 전 언론 반대 보도 등으로 찬반의 차가 급속하게 줄어듦
 - ※ 2주 전까지 여론조사는 찬성이 10% 높았음
- 찬성 선회 공명당 대표(야마구치) 오사카 방문 : (여당)반대파 결집
 - ※ 오사카 지역 : 야당인 일본유신회 높은 지지(府지사, 市長:일본유신회 소속)
 - ※ 반대해 온 공명당은 찬성으로 선회
 - ※ 자민당과 공산당은 계속 반대 입장
- 오사카시 재정국 내부보고서 언론 보도(마이니치 신문)
 - ※ 통합시 218억엔 - 초기비용 204억엔, 운영비 14억엔 혈세낭비

주민투표 개요

- ▶ **주요내용** : 오사카市를 폐지하고 4개 특별구區로 통폐합
 - ※ 4개 특별구 : 요도가와구, 기타구, 주오구, 덴노지구
- ▶ **그간 동향**
 - 오사카부府(8월), 오사카시市(10월) 의회 : 오사카도都 통합가결