

10. 경상북도 군위군의 편입을 위한
대구광역시 관할구역 변경(안)에 대한 의견제시의 건

심 사 보 고 서

1. 심사경과

- 제출일자 : 2021년 6월 4일
- 제출자 : 대구광역시장(자치행정국장)
- 회부일자 : 2021년 6월 8일
- 상정일자 : 제283회 대구광역시의회 정례회
제2차 기획행정위원회(2021년 6월 21일), 찬성 의견

2. 제안설명 요지 (제안설명자 : 자치행정국장 차혁관)

□ 제안이유

- 대구·경북통합신공항 유치신청을 위한 조건으로 양 시·도가 군위군의 대구광역시 편입을 합의함에 따라 통합신공항의 성공적인 추진과 대구·경북 상생발전을 위한 기반을 마련하기 위해 추진하고자 하며,
- 그 과정에서 「지방자치법」제4조 제2항의 규정에 따라 군위군의 대구광역시 편입을 위해 의회의 의견을 듣고자 함.

□ 추진 경위

- 2020년 7월 30일 대구·경북통합신공항 유치신청을 위한 조건으로 양 시.도 정치권이 연대하여 군위군의 대구시 편입을 위한 공동합의문을 작성·서명하였음.
- 8월 13일 군위군에서 관할구역 변경(안)에 따른 군 의회 의견을 청취하였으며 8월 18일 군위군에서 관할구역 변경 건의서를 우리시에 제출하였고, 9월 4일 군위군에서 재차 우리시와 경상북도에 공동합의 이행을 요청하여 2021년 1월 14일 대구경북연구원의 기초연구를 바탕으로 대구광역시의 관할구역 변경 기본계획을 수립하였음.

□ 주요 내용

- 군위군의 편입방법은 2020년 12월 31일 현재 기준 군위군 행정구역 전체를 대구광역시에 “군”체제로 편입하는 것으로 변경 사유는 대구·경북통합신공항 유치신청을 위한 조건으로 양 시.도가 군위군의 대구광역시 편입을 합의함에 따라 통합신공항 건설의 성공적 추진과 대구·경북 상생발전을 위한 기반을 마련하기 위한 것임.
- 군위군 편입에 따른 기대효과는 통합신공항 건설에 따른 후적지 개발을 통해 공항 신도시 및 항공클러스터 구축과 통합신공항과 연계한 미래 신산업을 발굴·육성하여 대구·경북 상생발전을 위한 기틀을 마련하고 신규 배후지 편입으로 신산업 성장 동력 확보 및 도심팽창에 따른 대안을 마련 할 수 있고 중장기적 광역행정 수요에 효과적인 대응 등으로 지역공동체 회복에 기여할 수 있으며

- 산업단지나 SOC개발 등을 통한 지역발전과 산업·경제를 견인하는 주요 핵심 성장 동력으로 육성하여 주변산업과 연계를 통한 광역경제권 주요 경제·산업 도시로서의 위상 제고를 기대 할 수 있음.
- 향후 일정으로는 대구광역시의 관할구역 변경(안)에 대한 의회 의견서와 관할구역 변경 기본계획을 첨부하여 7~8월 중 행정안전부에 건의서를 제출할 예정이며 행정안전부에서 변경승인이 이루어지면 국회에서 법률제정 절차를 거쳐 공포하면 군위군의 대구광역시 편입절차가 마무리됨.

3. 검토보고 요지 (보고자 : 전문위원 신록휴)

- 먼저, 관할구역 변경(이하 군위군 편입)의 추진배경 및 그 간의 과정을 살펴보면,
 - ▶ 군위군 편입은 2016년부터 시작된 대구경북통합신공항 건설과 관련하여 이전 대상지 선정 결정이 지연됨에 따라 인구절벽, 지역소멸 위기 등을 겪고 있는 군위군이 새로운 지역 발전 방안을 모색하는 차원에서 군위군(소보면)과 의성군(비안면) 공동 유치안의 추진 조건으로 대구시 편입을 요구하였고, 2020년 7월 대구광역시와 경상북도가 관련 내용에 전격 합의*하면서 추진하게 되었음.

* 공동합의문 106명 서명: 시·도지사(2), 시·도의원(79), 시·도국회의원(25)[미서명 11명]

- ▶ 이후 「지방자치법」 제4조19)에 따라 2020년 8월 군위군에서 관할구역 변경(안)에 대한 군위군의회 의견(찬성 의견)을 청취하고 관할구역 변경 건의서를 대구시에 제출하였으며, 대구시에서는 군위군의 건의에 따라 2021년 1월 대구경북 연구원의 기초연구*를 바탕으로 기본계획을 수립하여 시의회의 의견을 청취하고자 이번 회기에 제안하게 되었음.

* 「군위군의 대구시 편입에 관한 기초연구」 : 2020. 11. 26. ~ 2021. 1. 6.

〈대구경북통합신공항 및 군위군 대구 편입 관련 추진 경과〉

2016. 7.	대구시, 국방부에 대구공항 통합이전 건의서 제출
2018. 3.	국방부, 이전 후보지로 군위 후보, 의성 비안-군위 소보를 선정
2019. 5~11.	이전부지 선정기준 협의 진행 및 숙의형 시민의견 조사에 의한 선정기준 마련 합의
2020. 1.	주민투표 실시, 투표결과 1위 비안 89.5%, 2위 후보 78.4%, 3위 소보 53.2%
2020. 7. 30.	대구시·경북도, 군위군의 대구시 편입 공동합의
2020. 7. 31.	대구경북통합신공항 결정
2020. 8. 13.	군위군의회, 대구시 편입을 위한 자치단체 관할구역 변경에 대한 의견 청취
2020. 8. 18.	군위군, ‘군위군 관할구역 변경 건의서’ 경상북도 및 대구광역시 제출
2020. 11. 3.	군위군의회, 대구광역시 편입 추진 특별 위원회 구성

19) 지방자치법 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) ① 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 명칭과 구역을 바꾸거나 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다. 다만, 지방자치단체의 관할 구역 경계변경과 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정한다.
 ② 제1항에 따라 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 **관계 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)의 의견을 들어야 한다.** 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.

○ 다음으로, 군위군 편입이 가져오는 효과 및 문제점과 관련하여

- ▶ 군위군 편입은 군위군 행정구역 전체를 대구시에 “군”체제로 편입하며, 2020년 12월말 기준 인구는 2만 3,256명이므로 편입에 따른 대구시 인구증가율은 1% 미만에 해당되나, 면적 614.34km² 편입은 대구시 현 면적(883.52km²)에 버금가는 면적 상승으로 기업유치와 주요 시설 및 인프라 구축을 위한 가용 자원을 대폭 확보하는 측면이 있음.

< 군위군 편입 관련 주요 현황 >

(2020. 12. 31.기준)

구 분	대구시(편입 전)	군위군	편입 후
인 구	1,056,627세대 2,418,346명	13,096세대 23,256명	1,069,723세대 2,441,602명
면적 및 행정구역	883.52km ² 7구, 1군, 6읍, 3면, 132동 3,416통, 317리	614.34km ² 1읍, 7면, 180리	1,497.86km ² 7구, 2군, 7읍, 10면, 132동 3,416통, 497리
공 무 원	11,052명	529명	11,581명
교육기관	447개 초등230, 중등124, 고등93	13개 초등7, 중등4, 고등2	460개 초등237, 중등128, 고등95
예산규모	13조 8,072억원 - 일반회계 11조 4,189억원 - 특별회계 2조 3,883억원	3,317억원 - 일반회계 3,173억원 - 특별회계 144억원	14조 1,389억원 - 일반회계 11조 7,362억원 - 특별회계 2조 4,027억원

- ▶ 이는 합의사항 이행으로 통합신공항 건설의 추진력을 확보하여 저출산, 고령화, 수도권 초집중화 및 산업·경제 기반 약화 등 지역 성장 동력이 저하되는 상황에서 대구공항 이전으로 지역 주민의 소음 피해 문제를 해결하고 후적지 개발을 통한 도시 활성화 및 신산업 발굴·육성으로 지역 경쟁력을 제고할 수

있으며, 향후 통합신공항을 매개로 하는 공항 신도시 및 항공 클러스터 구축, 연계 산업 활성화, 광역도로·철도 기반시설 확충 등이 예상되어 지역 발전을 위한 새로운 기회가 열릴 것으로 기대됨.

- ▶ 아울러 최근 각 지자체 중심으로 인구감소, 성장정체 등 지방위기에 대비한 광역행정 추진 논의²⁰⁾가 활발한 분위기 속에서 대구·경북 상생발전을 위한 기틀을 마련하여 중장기적 광역행정 수요에 대한 효과적인 대응을 도모하고, 그동안 지속되어 온 도심 팽창으로 부족한 배후지를 크게 확충함에 따라 근교농업 육성 및 문화·관광자원 연계 활용효과를 증진시키고 주변 산업과의 시너지효과가 큰 신규 산업단지 및 SOC 개발로 도시 성장역량을 강화하는 등 광역경제권 주요 경제·산업도시로서의 위상을 한층 제고할 수 있음.
- ▶ 반면에, 군위군은 2020년 기준 재정자립도²¹⁾가 13.6%로 전국 평균 50.4%에 비해 매우 낮은 수준이며 상대적으로 교통·문화·복지·의료 등 생활 기반시설 전반이 부족하고 지속되는 인구 유출과 급속한 고령화 등으로 65세 이상 노인 인구 비중이 전체 인구의 40.7%를 차지하는 등 소멸위험이 높은 지역²²⁾으로 향후 대구시로 편입될 경우 지역 간 불균형 해소를

20) 대구경북행정통합 추진, 부울경 메가시티 구상, 대전-세종 및 광주-전남 통합 논의 등이 대표적인 사례

21) 지방자치단체의 전체 재원에 대한 자주재원의 비율을 말하는 것으로 자치단체 총 수입에서 자체수입(지방세 + 세외수입)의 비중을 의미함.

22) 소멸위험지수가 0.2미만으로 **소멸 고위험 지역으로 분류**되며, 소멸위험지수는 가임여성인구(만 20~39세 여성 인구)를 만 65세 이상 인구로 나누어 낸 지수를 의미함.

※ 소멸 저위험 지역 (지수 1.5 이상), 소멸 위험 보통 지역 (지수 1.0 이상 1.5 미만), 소멸 위험 주의 지역(지수 0.5 이상 1.0 미만), 소멸 위험 지역(지수 0.2 이상 0.5 미만), 소멸 고위험 지역(지수 0.2 미만)으로 구분

위한 사회간접자본 시설투자, 사회복지비 지출 등 대규모 재정투입이 불가피하여 예산 지출의 특정 지역 편중 및 재정부담 가중 등 지역성장의 제약 요인으로 작용할 우려도 있음.

〈 편입 관련 지역의 주요 현황 〉

구분	대구광역시	군위군	경상북도	비고
면적(km ²)	883.52	614.34	19,031	
세대수(세대)	1,056,627	13,096	1,254,662	2020년 12월 말 기준
인구수(명)	2,418,346	23,256	2,639,422	2020년 12월 주민등록인구 기준
평균연령(세)/ 노령인구 비율(%)	43.5/16.0	57.6/40.7	46.3/20.7	2020년 12월 기준
예산(조 원)	13.8	0.3	14.1	2020년 12월 기준(일반회계+특별회계)
재정자립도	50.5(45.4)	13.6(7.4)	32.1(27.1)	2020년 12월 말 기준. 개편 전(괄호는 개편 후)
재정자주도	66.5(61.5)	71.3(65.1)	73.9(68.9)	2020년 12월 말 기준. 개편 전(괄호는 개편 후)
GRDP(조 원)	57.8	0.8	107.3	2019년 12월 기준 군위군은 2018년 12월 기준

자료 : 각 지자체 홈페이지, 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr>), 지방재정 365(<https://lofin.mois.go.kr>)

- ▶ 또한 대구시와 군위군의 경계 지역은 대부분 팔공산 구역으로 상호 교류를 위한 접근성이 다소 열악하며 공동 생활권 및 경제권이라는 측면에서 볼 때 인근의 경산시, 칠곡군, 성주군 등에 비해 교류의 밀도가 부족한 지역으로 이후 편입이 이루어질 경우 재정 투입, 주요 시설유치 등 자원 배분을 둘러싼 경쟁 심화와 생활권 불일치로 인한 공동체 의식 부족 등으로 지역 간 갈등이 발생할 가능성도 배제할 수 없음.

○ 시의회 의견 청취 이후 행정절차 진행은

- ▶ 대구시에서 관할구역 변경(안)에 대한 의회 의견서와 기본계획을 첨부한 건의서를 행정안전부에 7~8월 중 제출할 예정이며, 이후 행정안전부에서 대구광역시와 경상북도*에서 제출한 건의서를 검토 후 관할구역 변경을 승인하게 되면 국회에서 법률 제정 절차를 거쳐 공포함에 따라 군위군 편입이 최종 완료될 예정입니다.

※ 경상북도의 경우 2021년 4월부터 관련 용역 진행 중으로 이후 도의회 의견청취(예정)

- ▶ 참고로 「지방자치법」 제4조제2항에 따른 지방자치단체의 관할구역 변경 등에 대한 시·도의회 의견 청취의 경우 의무사항으로 규정하고 있고 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시할 경우 시·도의회 의견청취를 생략할 수 있으나 법령 해석 및 헌법재판소의 판례²³⁾에 따르면 시·도의회 의견과 주민투표 결과는 법적 구속력을 갖지 않는 것으로 해석하고 있음.
- ▶ 하지만 이 경우 지방자치단체의 관할구역 변경 등에 대한 법적 실현가능성에는 영향이 없지만 주민생활에 가장 밀접한 사항인 지방자치단체의 구역을 결정함에 있어 시·도민을 대표하는 시·도의회와 시·도민의 동의 없이는 사실상 실현

23) (2005헌라5) 제주시 등과 행정자치부장관 등 간의 권한쟁의 【결정요지】 중 1.주민투표법 제8조는 국가정책의 수립에 참고하기 위한 주민투표에 대해 규정하고 있는데~

하기가 어려운 점이 있음.

○ 이상에서 보고 드린 바와 같이,

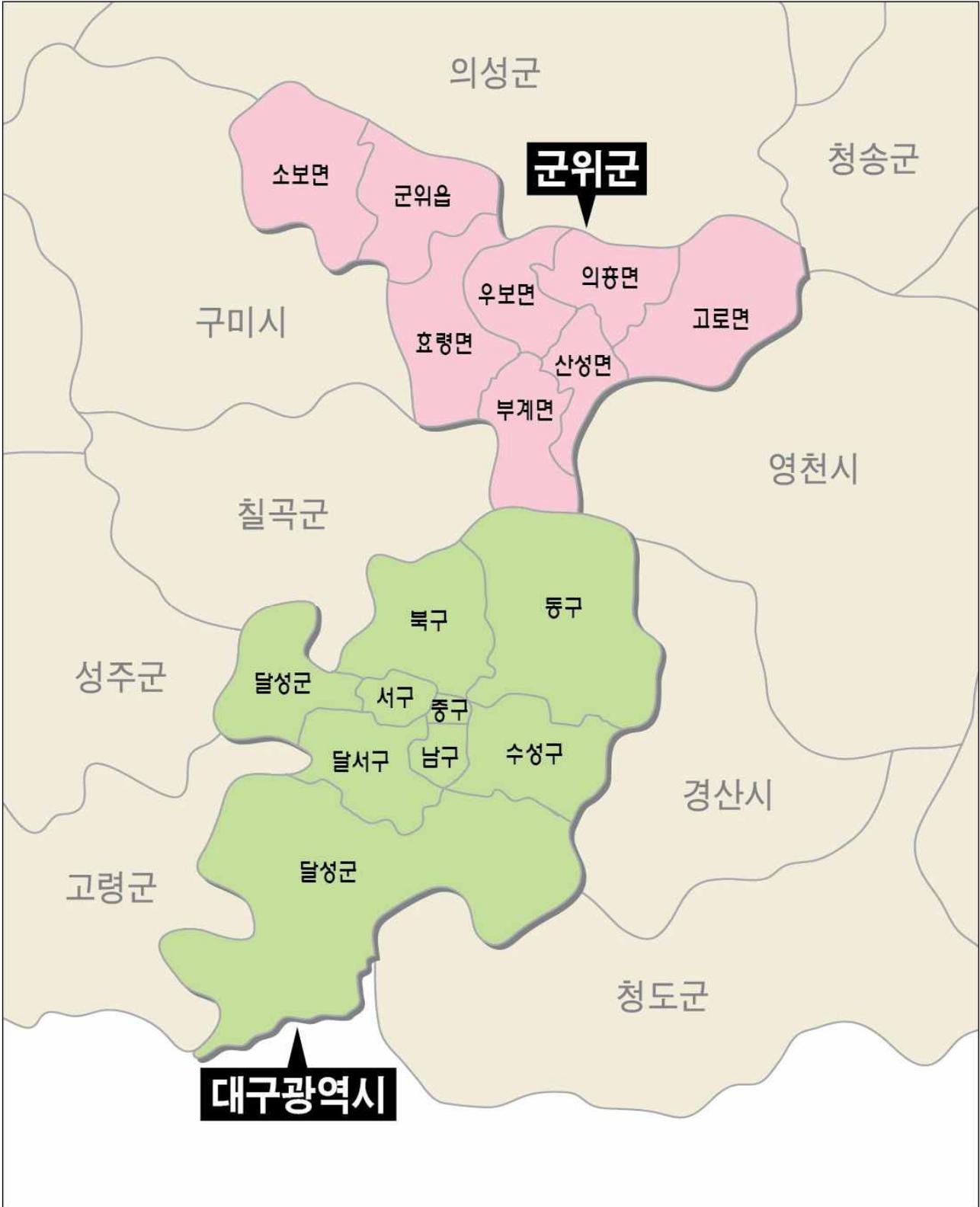
- ▶ 이번 군위군 편입은 대구경북통합신공항 사업 추진 과정에서 대구광역시와 경상북도가 합의한 사항으로 지역 최대 현안 사업이며 향후 지역 발전을 위한 핵심 성장 동력이 될 통합신공항 사업의 성공적인 추진을 위해서 여러 이해관계자 및 관련기관 간 상호신뢰를 바탕으로 한 긴밀하고 유기적인 협력이 반드시 필요한 만큼 그 추진에 적절성과 타당성이 충분하다고 판단됨.
- ▶ 다만, 앞에서 살펴본 것처럼 편입 효과에 대한 기대 못지 않게 실제 편입 시 예상되는 각종 부정적인 요인에 대한 우려도 상존한 만큼 인구·재정·산업·경제·복지 등 생활 전반을 포함하는 지역 전망에 대한 면밀한 분석과 검토를 통해 효과적인 중·장기 재정운용 및 개발 전략을 수립하여 예측되는 문제를 원활히 해결하고 긍정적인 효과를 극대화할 필요가 있으며, 행정구역 개편만으로 상호 교류가 증가하고 공동체 감정이 생겨나는 등 생활권 및 경제권이 자연통합되는 것이 아닌 만큼 향후 군위군민과 대구시민간의

유대감과 결속력을 강화하기 위한 대책 마련에도 심도 깊은 논의가 수반되어야 할 것임.

- ▶ 그리고, 군위군 편입은 2020년 1월부터 본격 추진된 대구경북 행정통합 공론화에 밀려 대시민 홍보가 다소 미흡하다는 의견도 있고 지방자치와 주민생활의 주요 배경인 행정구역 결정이 시민의 관심과 이해가 부족한 상황에서 추진될 경우 향후 불필요한 갈등과 혼란을 초래할 수 있으므로 보다 적극적인 홍보활동과 대시민 인식 제고를 위한 노력이 필요할 것임.

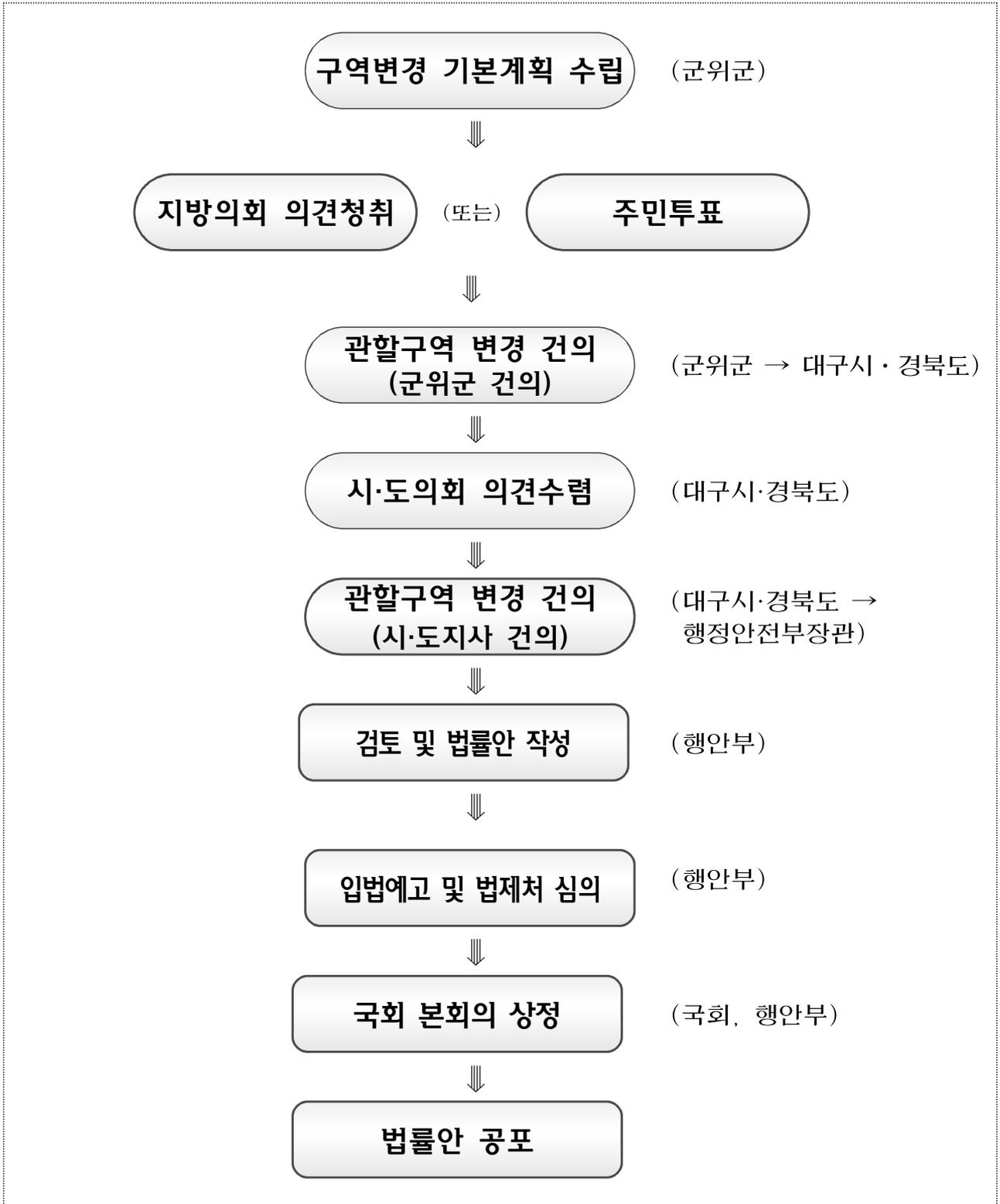
참고 1

군위군 편입에 따른 대구시 행정구역도



참고 2

지방자치단체 관할구역 변경절차(지방자치법 제4조)



4. 질의 및 답변요지

질 의	답 변
<p>○ 향후 추진일정에 따르면 올해 12월 까지 법률제정·공포를 거쳐 편입을 완료할 예정으로 되어있는데 현재 경상북도의 추진상황은 어떠한지?</p>	<p>○ 경상북도도 군위군의 대구시 편입에 대해 대구시와 같은 입장에서 행정 절차를 진행하고 있으며, 연말까지는 모든 절차를 완료하겠다는 의지를 가지고 있는 것으로 알고 있음.</p>
<p>○ 군위군의 편입에 대해 경상북도, 경상북도의회, 군위군, 군위군의회, 국회, 행정안전부 등 관련기관 간에 이견은 없는지?</p>	<p>○ 현재로써는 별다른 이견이 없으며, 관련 기관과 수시로 상호 소통하며 동 절차를 순조롭게 진행하고 있음.</p>
<p>○ 편입 절차가 어느 정도 완료되면 자치법규 정비, 공공시설 및 각종 재산 인수 등 후속 행정조치가 필요한 것으로 아는데 이에 대한 준비는 어떻게 하고 있는지?</p>	<p>○ 달성군 편입 사례를 참고하여 경상북도, 군위군과 협의를 통해 각종 행정사항 들을 차질 없이 준비해 나가겠음.</p>
<p>○ 군위군 편입은 양 시도에서 합의한 사항인 만큼 관련기관과 원만한 협의를 통해 신속하게 절차가 마무리될 수 있도록 적극적인 행정을 당부드립니다.</p>	<p>○ 네, 그렇게 하도록 하겠음.</p>
<p>○ 대구시 재정여건이 제한적인 상황에서 노령인구 비중이 과다하고 사회기반 시설이 부족한 군위군이 편입될 경우 재정부담이 가중될 우려가 적지 않는데 이에 대한 대책은 어떻게 마련하고 있는지?</p>	<p>○ 군위군 편입으로 대규모 배후지를 확보 하여 지역의 신성장 동력이 되는 도시 활성화 및 신산업 발굴·육성을 도모할 수 있어 언급하시는 재정부담을 상쇄할 경제적 효과가 충분하다고 생각되며, 효과적인 개발 전략을 면밀히 검토하여 예상되는 문제들을 잘 해결나가도록 하겠음.</p>
<p>○ 향후 군위군 편입 및 신청사 이전이 예정대로 완료되면 군위군민이 신청사를 방문하는데 상당한 애로 사항이 있을 것으로 예상되는데 이에 대한 대책은 있는지?</p>	<p>○ 통합신공항 건설 사업에 수반되는 광역 철도, 도로 등 건설 사업이 계획대로 추진되면 현재보다 접근성이 대폭 향상될 것으로 기대되며, 그 외에도 다양한 교통망 확충을 위해 적극 노력 하겠음.</p>

질 의	답 변
<p>○ 군위군에서는 군민에게 대구시 편입 효과에 대한 활발한 홍보활동을 전개하고 있는데 대구시는 상대적으로 군위군 편입에 대한 주민들의 관심과 인식이 많이 저조한 것으로 보임. 홍보활동에 대한 노력이 부족했던 것은 아닌지?</p> <p>○ 관할구역 변경은 주민생활에 가장 밀접한 영역으로 국회, 행정안전부 등 관계기관보다도 주민들의 관심과 의지가 중요하다고 판단됨. 지금부터라도 보다 적극적인 홍보 활동과 대시민 인식 제고를 위한 노력을 다해주시기 바람.</p> <p>○ 편입 절차는 최종적으로 국회에서 법률제정을 통해 완성되는데 공동 합의문 작성 과정에서 지역 정치인 중 미서명 인원이 11명이나 되는 부분이 다소 우려가 됨. 앞으로 추진 과정에 차질은 없는지?</p> <p>○ 이번 군위군 편입은 통합신공항 건설 사업을 추진하는 과정에서 합의된 것으로 합의사항은 약속대로 잘 추진 하되, 현재 특별법 제정이 무산되는 등 통합신공항 사업 추진에 다소 애로사항이 있는 것으로 아는데 이에 대한 대책도 잘 마련하여 본래 목적인 통합신공항 사업도 성공적으로 추진 될 수 있도록 노력해주시기 바람.</p>	<p>○ SNS 등 다양한 채널을 통해 홍보 활동을 전개하고 있으며, 미흡한 점은 개선하여 편입효과, 문제점 등 군위군 편입과 관련된 모든 부분들이 시민들에게 잘 이해될 수 있도록 하겠음.</p> <p>○ 네, 그렇게 하겠음.</p> <p>○ 공동합의문 준비 과정이 급하게 진행된 측면이 있어서 미서명 인원인 발생한 것으로 알고 있으며 현재 군위군 편입에 대해서는 지역에서 큰 이견이 없어 이후 추진 과정에 별다른 문제는 없을 것으로 보임.</p> <p>○ 해당부서와 협의하여 통합신공항 사업도 잘 추진될 수 있도록 노력하겠음.</p>

5. 토론요지

○ 없음

6. 수정안 요지

○ 없음

7. 심사결과

○ 찬성 의견(재석의원 전원찬성)

8. 소수의견 요지

○ 없음

9. 기타 필요한 사항

○ 없음