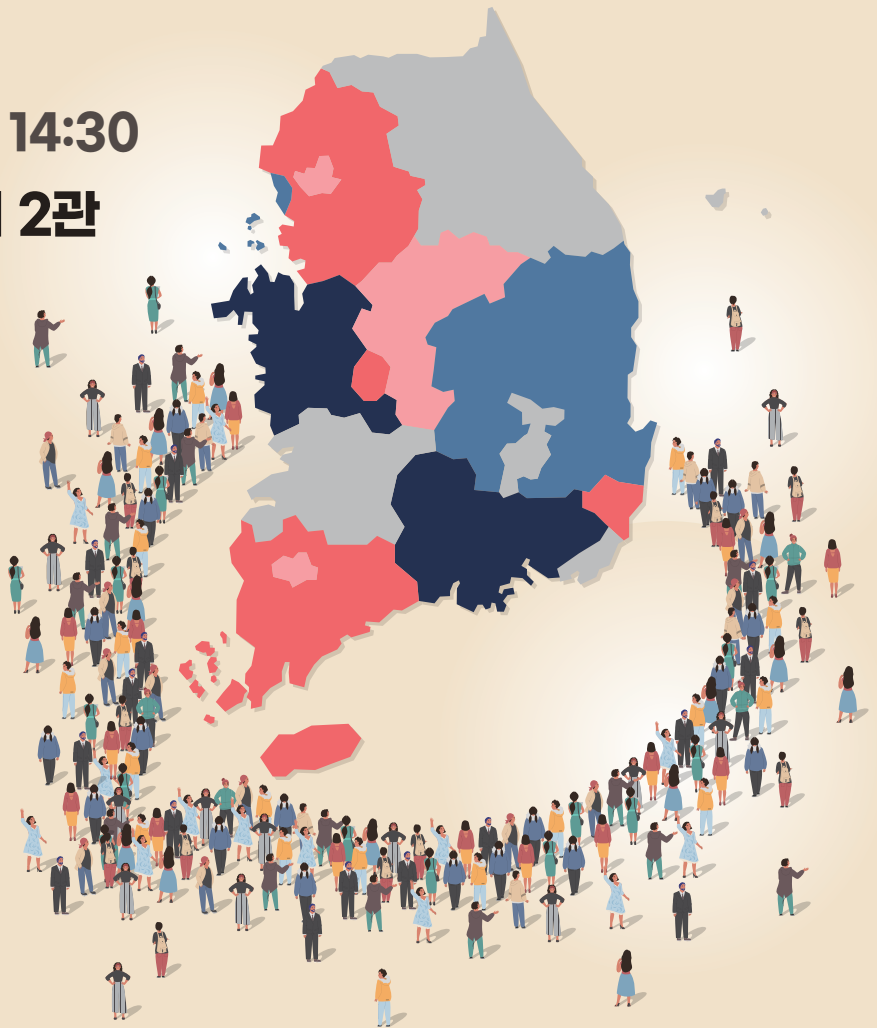


지방행정체제 개편의 과제 특별세미나

일시/장소

2024. **9.25.**(수) 14:30

과학기술컨벤션센터 2관
중회의실6



주최



한국지방행정연구원

KAPLA 한국행정학회

주관



한국지방행정연구원

KAPLA 한국행정학회 지방자치특별위원회

후원



행정안전부



대한민국시도지사협의회

GOVERNORS ASSOCIATION OF THE REPUBLIC OF KOREA





대한민국시장·군수·구청장협의회

National Association of Mayors in Korea

지방행정체제 개편의 과제 특별세미나



- 일시 | 2024. 9. 25.(수) 14:30
- 장소 | 과학기술컨벤션센터 2관 중회의실6(B1F)
- 주최 |  한국지방행정연구원  한국행정학회
- 프로그램

시간	세부 행사내용
14:30~14:45 (15')	개회식 개회사 주재복 한국지방행정연구원 원장권한대행 환영사 이영범 한국행정학회장(건국대학교 행정학과 교수) 축사 유민봉 대한한국시도지사협의회 사무총장 조재구 대한민국시장·군수·구청장협의회 회장
14:45~15:30 (45')	주제발표 발제 1 지방행정체제 개편의 의미·접근방법과 필요성 전대욱 한국지방행정연구원 연구위원 발제 2 지방행정체제 개편 어떻게 바라볼 것인가? - 일본, 영국, 프랑스 개편 사례와 시사점 박기관 상지대학교 행정학부 교수 발제 3 지방행정체제 개편 : 기본방향과 대안 최지민 한국지방행정연구원 부연구위원 (한국행정학회 지방자치특별위원회 위원)
15:30~15:40 (10')	휴식 및 장내정리
15:40~16:50 (70')	종합토론 좌장 이영범 한국행정학회장(건국대학교 행정학과 교수) 토론 구정태 대한민국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원 배귀희 한국지방자치학회장(송실대학교 행정학과 교수) 여중협 행정안전부 자치분권국장 윤태웅 대한한국시도지사협의회 선임연구위원 최인수 한국지방행정연구원 선임연구위원 (한국행정학회 지방자치특별위원회 위원장) 하현상 국민대학교 행정학과 교수
16:50~17:30	종합정리

지방행정체제 개편의 과제 특별세미나



○ 목차

개회사

주재복 한국지방행정연구원 원장권한대행 2

환영사

이영범 한국행정학회(건국대학교 행정학과 교수) 4

축사

유민봉 대한민국시도지사협의회 사무총장 6

조재구 대한민국시장·군수·구청장협의회 회장 8

주제발표

지방행정체제 개편의 의미·접근방법과 필요성 11

전대욱 한국지방행정연구원 연구위원

지방행정체제 개편 어떻게 바라볼 것인가? - 일본, 영국, 프랑스 개편 사례와 시사점 21

박기관 상지대학교 행정학부 교수

지방행정체제 개편 : 기본방향과 대안 37

최지민 한국지방행정연구원 부연구위원(한국행정학회 지방자치특별위원회 위원)

종합토론

구정태 대한민국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원 55

윤태웅 대한민국시도지사협의회 선임연구위원 57

최인수 한국지방행정연구원 선임연구위원(한국행정학회 지방자치특별위원회 위원장) 64

하현상 국민대학교 행정학과 교수 66

개회사



주재복

한국지방행정연구원 원장권한대행

안녕하십니까?

한국지방행정연구원 원장권한대행 주재복입니다.

오늘 우리 연구원과 한국행정학회가 공동으로 주최하는 「지방행정체제 개편의 과제 특별세미나」가 이곳 과학기술컨벤션센터에서 개최된 것을 매우 뜻깊게 생각합니다. 또한, 바쁘신 와중에도 오늘 소중한 시간을 내어 주시고, 미래지향적 지방행정체제의 개편을 위한 특별 세미나에서 흔쾌히 역할을 맡아 참석해 주신 모든 분들께 깊은 감사의 마음을 전합니다.

특히, 오늘 세미나를 준비하느라 애써주신 이영범 한국행정학회 회장님께 진심으로 감사드리며, 축사를 준비해주신 유민봉 대한민국시도지사협의회 사무총장님, 조재구 대한민국시장군수구청장협의회 회장님께도 깊은 감사의 말씀을 드립니다.

오늘 특별세미나에서는 최근 핵심 이슈로 떠오르고 있는 지방행정체제 개편에 대한 전문가들의 발표와 토론이 진행됩니다. 대한민국은 현재 인구감소와 지방소멸이라는 중대한 위기에 직면해 있으며, 이를 해결하기 위한 지혜로운 대응 방안 마련이 절실한 시점입니다. 오늘 논의가 지방행정체제 개편을 통해 이러한 위기를 극복할 수 있는 실질적이고 구체적인 방안을 도출하는 유익한 자리가 되기를 바랍니다.

또한, 심도 있는 논의를 통해 지방자치 발전을 위한 혁신적인 해법이 제시되기를 기대합니다. 이를 통해 지속가능한 지역발전과 지역 간 균형을 도모할 수 있는 미래지향적인 해안들이 모색되기를 바랍니다.



내년은 민선 지방자치가 도입된 지 30년이 되는 중요한 해입니다. 이 중요한 시점에서 오늘 세미나가 지방행정체제 개편의 필요성을 재조명하고, 미래의 지방자치 발전방향을 모색하는데 중요한 전환점이 되기를 기대합니다.

오늘의 논의가 우리나라 지방행정체제가 나아가야 할 방향이 무엇인지 함께 고민하는 유익한 시간이 될 것이라 기대하며, 대한민국과 지방자치의 미래를 밝히는 등불 같은 시간이 되기를 기원합니다. 우리 연구원도 그 과정에서 적극적으로 함께 할 것을 약속드립니다.

마지막으로 오늘 참석하신 모든 분들의 건강을 기원드리면서, 각자의 자리에서 지방자치 발전을 위해 큰 역할을 해주실 것을 기대하겠습니다.

감사합니다.

2024. 9. 25.

한국지방행정연구원 원장권한대행 주재복

환영사



이영범
한국행정학회 회장

존경하는 내빈 여러분, 그리고 이 자리에 함께해주신 모든 분들께 진심으로 감사의 말씀을 드립니다.

한국행정학회와 한국지방행정연구원 공동 주최하여, '지방행정체제 개편의 과제'라는 주제로 열리는 오늘 특별세미나는 그 어느 때보다도 중요한 의미를 지니고 있습니다. 빠르게 변화하는 시대 속에서 지방자치와 행정체제의 개편은 더 이상 미룰 수 없는 과제이며, 우리의 지방행정이 앞으로 나아갈 방향을 모색하는 자리이기도 합니다.

특히 오늘 이 자리에 함께해 주신 주재복 한국지방행정연구원 원장권한대행님, 유민봉 대한민국 시도지사협의회 사무총장님, 조재구 대한민국시장·군수·구청장협의회회장님을 비롯한 여러 내빈 여러분께 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 여러분의 참여가 오늘 논의에 큰 힘이 될 것입니다.

대한민국은 지방분권의 가치를 강화하고, 지방 정부의 자율성과 책임성을 높이는 방향으로 꾸준히 나아가고 있습니다. 그러나 이러한 여정은 단순한 제도적 변화에 그치지 않고, 실질적인 현장 적용과 국민 생활에 미치는 영향을 고려해야 하는 복잡한 과제입니다. 오늘 이 자리에서 논의될 다양한 시각과 깊이 있는 의견들은 우리가 이러한 과제를 해결해 나가는 데 중요한 길잡이가 될 것입니다.

이번 세미나를 통해 지방행정체제 개편이 대한민국의 지속 가능한 발전을 위해 어떤 역할을 할 수 있을지, 그리고 이를 구현하기 위한 기본 방향과 구체적인 실천 방안에 대해 깊이 있는 논의가 이루어 지기를 기대합니다.



끝으로, 이번 세미나를 준비해주신 최인수 한국지방행정연구원 선임연구위원 겸 한국행정학회 지방자치특별위원회 위원장님을 비롯한 모든 관계자분들과 참여해 주신 전문가 여러분께 다시 한번 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 오늘의 논의가 앞으로의 정책 방향 설정에 중요한 기여를 할 것이라 믿어 의심치 않습니다.

감사합니다.

2024. 9. 25.
한국행정학회 회장 이영범

축사



유민봉

대한민국시도지사협의회 사무총장

안녕하십니까? 대한민국시도지사협의회 유민봉 사무총장입니다.

‘지방행정체제 개편의 과제’를 주제로 개최되는 특별세미나의 준비를 위해 많은 노고를 아끼지 않으신 이영범 한국행정학회회장님, 주재복 한국지방행정연구원 원장권한대행님을 비롯한 관계자 여러분께 진심으로 감사의 말씀드립니다. 또한, 오늘 세미나에서 우리나라 지방행정체제 개편 방향의 지평을 열어주실 전문가 여러분과 정부 관계자 분들께도 깊이 감사드립니다.

2022년 7월 민선 8기 지방자치시대가 전 국민의 기대와 희망 속에 힘차게 개막되었습니다. 그러나 지금 우리 지역사회는 전 세계에서 유례를 찾아볼 수 없는 심각한 저출생·고령화 현상과 ‘지역 소멸’의 위기 상황에 봉착해 있으며, 이러한 현실은 이제 지역적인 범위를 벗어나 범국가적인 위기로 급속히 확산 및 심화되고 있습니다.

이러한 위기 상황의 원인에 대해 다양한 지적이 있을 수 있겠지만, 지방정부 스스로 문제를 해결할 수 있는 권한과 재원이 제한적이라는 것도 하나의 요인으로 볼 수 있겠습니다. 내년이면 30주년을 맞이하는 우리나라의 지방자치는 여전히 국가 전체 행·재정 권한의 약 80%가 중앙정부에 편중되어 있는 ‘2할 자치’ 수준을 벗어나지 못하고 있어, 지역의 문제와 주민의 수요에 능동적·탄력적인 현장 대응을 제대로 할 수 없는 실정입니다. 따라서 대통령께서 강조하시는 ‘지방시대 실현’의 핵심인 중앙 권한의 과감한 지방이양을 바탕으로, 지방정부의 자구적·효율적인 정책 결정과 집행이 이루어져 할 것입니다.

그러나 한편으로, 지방정부 간 인구나 면적 규모 등의 큰 차이·간격으로 인해 국가적으로 실질적인 지방분권을 추진하기가 쉽지 않을 것이라는 생각도 자연스레 가져 봅니다. 일례로, 인구의 경우



경기도는 약 1,367만 명으로 세종특별자치시 인구 약 39만 명의 35배에 달하며, 면적의 경우에는 강원특별자치도가 약 13,830km²로 세종특별자치시 면적 약 465km²의 30배 수준입니다. 이로 인해, 중앙권한의 지방이양을 판단·추진하는 과정에서, 중앙부처들은 과연 어느 정도의 인구나 면적 규모를 가진 지방정부에서 해당 권한을 행사하는 것이 바람직한 것인지를 고민할 수밖에 없을 것입니다.

따라서 지방정부가 적정한 인구·면적 등을 확보할 수 있도록 지역 간 통합을 유도하여 실질적인 자치역량을 확보·강화해 나가도록 하는 것이 매우 유효할 것으로 판단됩니다. 이를 통해, 작은 댐이 큰 홍수를 예방하는 것처럼, 지방정부가 중앙정부로부터 충분한 권한을 이양 받아 지역의 발전과 주민의 행복을 책임지도록 한다면, 지금의 저출생·고령화 문제, 비수도권의 지역소멸 위기 등을 민주적·효율적으로 극복하는데 기여할 수 있을 것입니다.

오늘 「지방행정체제 개편의 과제 특별세미나」는 이러한 의미에서 매우 시의적절하고, 중요성과 의미가 크다고 하겠습니다. 아무쪼록 세미나를 통해, 향후 지방행정체제 개편의 보다 건설적인 추진 방향과 실현 가능한 방안, 그리고 통합 지방정부에 대한 합리적 지원방안 등에 관한 다양한 논의들이 이루어지기를 기대합니다.

다시 한번 오늘의 귀한 자리를 마련하신 이영범 한국행정학회장님, 주재복 한국지방행정연구원 원장권한대행님을 비롯한 각계의 전문가 및 관계자 여러분들께 깊이 감사드리며, 참석하신 모든 분들의 건승과 행복을 기원하겠습니다. 감사합니다.

2024. 9. 25.

대한민국시도지사협의회 사무총장 유 민 봉

축사



조재구

대한민국시장·군수·구청장협의회회장

안녕하십니까.

대한민국시장·군수·구청장협의회 대표회장 조재구(대구남구청장)입니다.

오늘 한국지방행정연구원과 한국행정학회가 공동으로 「지방행정체제 개편의 과제 특별세미나」를 개최하게 된 것을 진심으로 축하합니다. 그리고 행사 준비를 위해 고생하신 주재복 한국지방행정연구원 원장권한대행님과 이영범 한국행정학회회장님께 감사의 말씀을 드립니다.

그리고 발제해 주실 전대욱 한국지방행정연구원 연구위원님, 박기관 상지대 교수님, 최지민 한국지방행정연구원 부연구위원님과 함께 심도 있는 토론을 해주실 토론자분들께도 감사드립니다.

2024년 대한민국은 저출생, 수도권 집중, 저성장 기조 등 오랜 기간 지속된 행정환경 변화에 따라 인구감소와 지방소멸 등 국가적 위기 상황을 맞고 있습니다. 2020년에 들어 이미 총인구는 감소하기 시작했고 수도권에 인구의 절반 이상이 모여 살고 있으며, 수도권에서의 소득이 전체 소득의 절반을 넘어섰습니다. 2025년에는 초고령사회(65세 이상의 인구가 전체 인구의 20%)로의 진입이 예상됩니다.

그리고 AI, 기후위기, 교통통신 발달 등 물리적 환경도 하루가 다르게 급속히 변하고 있지만, 지방행정의 계층구조, 관할구역, 기능배분 등의 지방행정체제는 민선자치 30년간 큰 변화가 없이 유지되고 있습니다. 이렇게 행정환경과 행정체제가 괴리됨에 따라 지역경쟁력 저하, 주민불편, 지역 간 갈등 등 여러 가지 사회적 문제가 발생하고 있습니다.



서울은 이미 인구, 경제력 등은 포화상태이고 주위의 수도권 대도시(수원시, 고양시, 용인시 등)는 계속 성장하고 있습니다. 반면, 지방은 지방의 거점 도시였던 부산, 대구, 광주 등 광역시들은 중심 거점도시로서 기능을 잃고 쇠퇴하면서 연쇄적으로 주위의 중소도시들도 쇠퇴하고 있습니다.

이처럼 국토의 균형발전, 지방소멸 극복, 국민의 기본적인 삶의 질 확보를 위한 행정서비스 제공, 지방역량 강화 등의 과제를 담아낼 수 있는 행정체제에 대한 근본적인 변화가 필요합니다. 이것은 현세대뿐만 아니라 우리의 미래세대가 더 풍요롭게 살아가기 위해서도 필요합니다.

과거 부산·울산·경남 통합, 지금 대구·경북통합, 충청권 광역연합 등 행정체제개편이 사회적 이슈로 논의되고 있지만, 논의가 소수의 정치적 목적이나 행정효율성에만 매몰되어서는 안 됩니다. 행정체제개편은 현재 변화된 행정환경에 대응하고 앞으로 변화될 미래상을 담아야 하며, 무엇보다 진정한 지방분권과 풀뿌리 지방자치를 더욱더 완성하는 방향으로 추진되어야 합니다.

아무쪼록 오늘 세미나에서 전문가들의 발제와 토론을 통해 행정체제개편에 관한 좋은 의견과 의미 있는 대안들이 많이 나와서 앞으로 대한민국의 100년, 200년의 미래를 대비하는 소중한 자리가 되었으면 하는 바람입니다.

다시 한번 오늘 세미나를 위해 수고해주신 한국지방행정연구원과 한국행정학회의 관계자분들께 감사드립니다.

감사합니다.

2024. 9. 25.

대한민국시장·군수·구청장협의회회장 조재구

**지방행정체제 개편의 과제
특별세미나**



발제 1

지방행정체제 개편의 의미·접근방법과 필요성

전대욱

한국지방행정연구원 연구위원



지방행정체제 개편의 의미·접근방법과 필요성

2024년 한국행정학회·한국지방행정연구원 특별세미나

2024. 9. 25. (수)

전대욱 · 經博

한국지방행정연구원 연구위원

dujeon@krila.re.kr

2

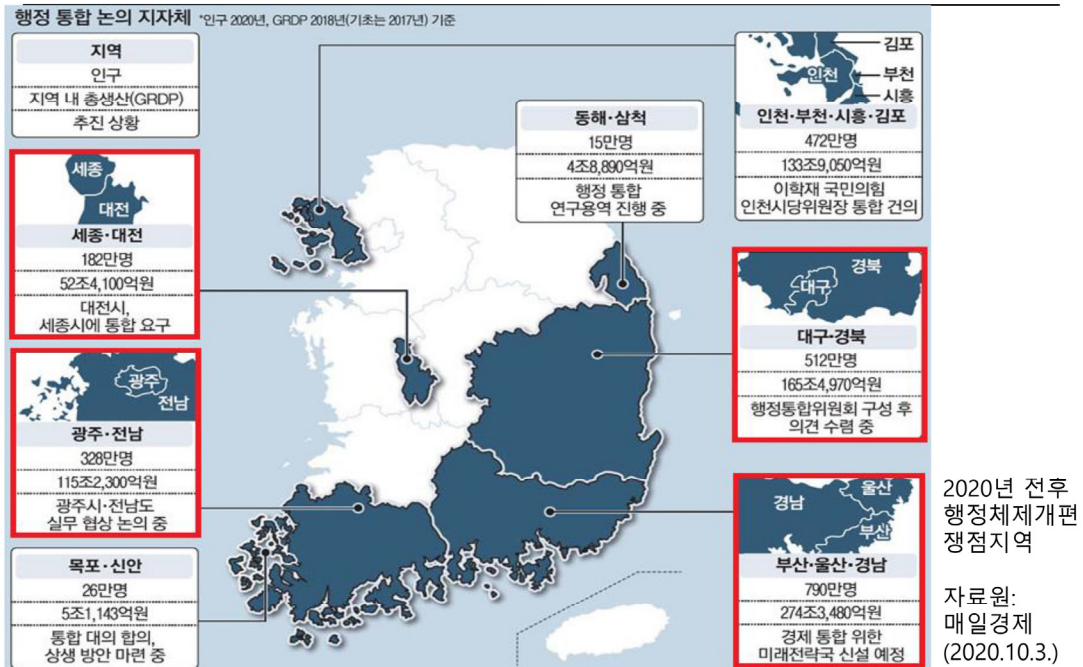
서론

- 지방행정체제 개편에 관한 논의의 흐름 하, 현황 진단과 방향 설정
 - 지방자치 본격실시된 90년대 초반 이후 체제의 큰 변화가 없이 지속
 - 2계층(시·도, 시·군·구)의 유지와 그에 따른 지방행정 기능배분
 - 일제강점기 1914년 부(市)·군·면의 통·폐합 등 기초단위 행정구역 개편
 - 1994년 이전까지 광역시 및 시·읍의 분리설치 등 도·농 분리적 접근
 - 1994년 이후 도·농복합 형태 시·군통합 등 통합적 접근 대세 (금창호 외, 2021)
 - 2000년대 이후 상향식 자율통합 전환, 자율적 시·군 등 통합과 주민자치
 - 2020년 이후 메가시티론(광역연합, 시·도통합), 특별지방자치단체·특별자치 시도 등 맞춤형 자치모델, 지방소멸에 따른 대응수단으로서의 체제개편 등
 - 체제개편의 판단기준: 행정수요의 특성과 대응방안으로서의 체제
 - 인구, 면적 등 전통적 행정수요 유발요인에 따른 행정계층·구역의 결정 및 이에 따른 기능배분 → 행정수요와 계층·구역·기능의 체제 구성요소별 접근
 - 행정환경·수요의 변화 감안, 지방행정체제(regime)의 진단 및 방향설정
 - 새로운 환경변화에 부합하는 증거기반 개편방향 도출을 위한 시론적 연구

관련 이론과 선행연구

- 지방행정체제 개편의 이론적 준거: 효율성 vs 민주성
 - 계층·구역이나 규모 결정에 관한 전통적인 이론
 - 분절론(fragmentationists)과 통합론(consolidationists)
 - [공공선택이론] 작은 규모의 정부간 경쟁이 공공서비스의 효율성 제고 [규모의 경제이론] 일정 규모 이상의 행정구역으로 부터 효율성 발생
 - 집권론 및 분권론 : 규모의 적절성, 최적의 답안은 존재하지 않음
 - [분권론] 지역정체성 등 고려한 주민참여 극대화, 민주성 제고 → 작은 규모 [집권론] 계획적 토지이용, 전략계획 및 규모경제, 지역간 재정형평성 → 큰 규모
 - 최근의 통합론 관점에서 도시경쟁력 제고를 위한 초광역 지역주의 대두
 - [광역정부 옹호론] 대도시의 다층제 부적합성, 일본의 대도시 행정 일체론 [분절정부 옹호론] 공공선택이론과 일맥상통
 - 최근의 연구동향은 과거 체제개편(통합 등)의 효과의 실증 시도, 인구 감소·지방소멸 등 메가트렌드 변화에 대한 대응방안 등 중심
 - 미래의 체제개편 방향 도출에 있어서 증거기반 접근은 여전히 부족

실제적 체제개편 동향



실제적 체제개편 동향

- '24.8 현재 광역지방자치단체간 통합 등 체제개편 동향
 - 부·울·경 특별지방자치단체의 무산 이후 부산·경남, 대구·경북 통합, 충청권 지방정부연합(특자체) 등 쟁점 → 성공시 타 시·도 확산
 - 경기남·북도(가칭 평화누리특별자치도) 분도 및 주민투표 방안 논의
- 광역-기초 연계·협력: 해오름동맹(울산·포항·경주) 특별법 '24.1 발의
- '24.8월 현재 기초지방자치단체
 - 인천: 송도 신도시 개발, 구도심 쇠퇴 등 → 행정구 분할·신설 및 폐지
 - 군위군의 대구시 편입('23.7), 수도권 자치시 서울편입(김포, 구리, 광명, 하남 등), 전남 함평군 광주편입, 분당구 시격상(판교신도시 분할),
 - 천안-아산 광역시 승격, 고양, 요인 등 분구 논의, 전주-완주, 군산-김제-부안, 목포-무안-신안 통합, 전남 동부-경남 서부 섬진강 유역 시군통합 논의, 제주 2계층제 부활 등

증거기반 체제개편의 새로운 접근

- 행정수요 vs 행정공급을 결정하는 레짐으로서의 체제개편
 - 행정환경·수요 변화 & 지방행정체제의 경직성
 - 지방행정 수요-공급의 미스매치 → 대응방안으로의 개편
 - 인구감소의 경우 완화(mitigation)가 아닌 적응(adaptation) 방안으로 접근
 - 행정수요의 변화 : 생활권·경제권의 변화 → 정주, 교통(이동)의 변화
 - 생활권·경제권 변화 : 정적 정주인구 → 동적 생활인구 개념의 도입
 - 다소 정적인 통근·통학인구로서의 주간인구와 정주인구의 비교
 - 주간인구지수(%) = $\frac{\text{주간인구}}{\text{정주인구(야간인구)}} \times 100$
 - 주간인구지수 高 : 생활인구 > 주간인구, 생활권·경제권 활성화
 - 주간인구지수 低 : 생활인구 < 정주인구, 베드타운화(생활권·경제권 축소)
 - 행정공급의 대응 : 지자체 공무원수, 재정력, 자산 등
 - 행정수급 미스매치 분석은 미시적·기능별 접근 필요, 행정수요 변화는 체제개편의 필요조건에 불과, 현 자료의 불충분함 등 분석 한계 존재

광역단위 행정수요 변화

		주간인구지수 (= 주간인구/정주민구×100)				각 5년간 변화율(%)의 평균		
		2005	2010	2015	2020	정주민구	주간인구	주간인구지수
수도권	서울	105.8	108.6	108.1	108.8	-1.40	-0.48	0.93
	인천	95.3	95.3	92.2	94.2	4.71	4.29	-0.35
	경기	94.6	92.7	94.1	94.5	8.23	8.21	-0.01
충청권	대전	98.0	98.2	97.9	99.0	1.07	1.40	0.34
	세종	-	-	105.4	93.4	74.03	54.31	-11.33
	충북	101.2	101.6	102.1	101.6	3.30	3.45	0.14
	충남	105.3	104.5	105.7	103.1	4.05	3.32	-0.70
광주 전남권	광주	97.2	96.6	96.6	97.2	1.16	1.14	-0.01
	전남	102.2	102.9	102.9	102.2	-0.79	-0.79	0.00
대구 경북권	대구	96.1	95.4	95.2	94.7	-0.08	-0.55	-0.47
	경북	104.3	104.8	105.1	103.5	0.19	-0.03	-0.22
부울경권	부산	98.4	98.4	98.3	99.4	-1.66	-1.35	0.32
	울산	100.8	101.3	101.4	101.0	2.46	2.53	0.07
	경남	101.2	101.0	101.0	100.0	2.62	2.21	-0.40
특별 자치도	강원	101.0	101.3	101.5	100.5	1.27	1.10	-0.17
	전북	100.2	100.3	100.1	100.0	0.21	0.15	-0.06
	제주	100.1	100.0	100.0	100.0	7.61	7.57	-0.04

자료원: 한국도시통계(www.kosis.kr)

광역단위 행정수요 변화

- 생활권·경제권 변화방향: 집중화 현상 뚜렷, 지방소멸 가속화
 - 수도권, 광역시 및 인근 도지역, 특별자치도 지역의 명확한 구분
 - 수도권(특히 서울) 집중, 외곽지역(도)에서 지역중심지(광역시) 이주 후 통근·통학인구 증가, 특별자치도 생활인구·정주민구 모두 감소 등
- 체제개편 방향:
 - 수도권 집중, 행정수요 광역화, 광역시 베드타운화로 인한 재편, 낙후지역 소멸에 따른 특화모델 등 구조적 개편과 맞춤형 차등분권 등 필요
 - 참고. 국토교통부(대도시권 광역교통위원회) 보도자료(2019. 10. 31)
 - 대도시 집중, 생활권 광역화: 대도시권 인구비중 69.3% ('92) → 79.1% ('19)
 - 도시 외곽 택지개발, 인구집중 심화로 출·퇴근 등 광역교통 수요 지속 증가
 - 광역간 교통인프라 구축을 위한 지자체 투자가 미흡하고 어려움:
 - 지역간 이권·갈등 등 지역 이기주의와 투자재원 부족 등

기초단위 행정수요 변화

○ 전국 기초지방자치단체의 생활권·경제권 변화

- 정주인구 및 주간인구의 변화에 따른 지역유형화 가능하며, 변화가 빠른 유형 중심으로 구역변경, 폐·치·분·합, 기능특화·재배분 등 필요
 - 정주인구 및 주간인구 차이가 커지는 지역: 도심공동화, 택지개발 등 베드타운화, 혁신도시 등 신도심 형성, 지역공동화, 직주분리화 등 특징
- 인구감소지역과 非인구감소지역간 비교 ('05-'20년 15년간)

유형	정주인구↓ 주간인구↓	정주인구↓ 주간인구↑	정주인구↑ 주간인구↓	정주인구↑ 주간인구↑	합계
非인구감소지역(141개)	33.3%	9.2%	4.3%	53.2%	100.0%
인구감소지역(89개)	68.9%	5.6%	2.2%	23.3%	100.0%

- 인구감소지역이 비인구감소지역보다는 확실히 정주인구의 변화가 크고, 주간인구는 정주인구에 비해 변화가 크지 않음
 - 2가지 유형: 모두 감소하는 경우, 정주인구만 더 크게 감소하는 경우
- 생활권 중심지의 콤팩트 시티화+교통망 확대, 스마트행정(AI-RPA) 등

도시연담화 지역

○ 행정구역 개선 등 체제개편이 가장 시급한 도시연담화 지역

주간인구지수(%)		2005	2010	2015	2020
김포 및 미사·위례 신도시	서울특별시	105.84	108.60	108.10	108.80
	경기 김포시	105.94	105.60	97.58	94.13
	서울 송파구	96.75	94.90	95.80	100.40
	서울 강동구	82.74	83.00	83.60	86.10
	경기 하남시	93.89	93.60	95.16	87.67
수성·경산	경기 성남시	92.17	90.10	99.73	104.28
	대구광역시	96.10	95.40	95.20	94.70
	대구 수성구	88.89	88.39	87.02	91.72
구미·칠곡	경북 경산시	119.15	114.16	116.28	108.60
	경상북도	104.25	104.80	105.06	103.54
	경북 구미시	108.21	106.82	106.39	103.72
천안·아산	경북 칠곡군	99.16	102.27	104.74	107.14
	충청남도	105.30	104.50	105.70	103.07
	충남 천안시	106.46	97.80	103.25	96.65
전남 혁신도시	충남 아산시	110.08	112.46	112.75	110.89
	전라남도	102.20	102.90	102.90	102.20
	전남 목포시	91.85	91.29	91.03	93.56
	전남 무안군	125.28	109.06	105.33	101.95

도시연담화:
도시의 생활권·경제권이 확대·팽창되면서 인근 타 자치단체의 시가지와 인접하는 것을 의미(권용우 외, 2008)

생활권·경제권의 이동추이:
김포 << 서울
하남·강동 << 송파·성남
대구 < 수성 < 경산
대구 < 구미 < 칠곡
충남 < 천안·아산
목포 < 무안

자료원: 한국도시통계(www.kosis.kr)

기초단위 행정수요 변화

- 지방행정체제 개편에 대한 시사점
 - 도심공동화 및 신도심 개발에 따른 광역내 생활권·경제권 이동에 따른 기초지방자치단체 기능조정 및 구조적 폐·치·분·합 등 정비 필요
 - 구도심의 베드타운화 및 신도심의 경제권 형성 및 생활인구 증가 등
 - 인구밀집 지역의 광역행정수요 증가에 따른 대도시 행정체제 개편
 - 지역중심지 육성(자율적 통합, 지역맞춤형 자치모델), 교통·통신·교육·과학 기술·환경 등 초광역 인프라 구축, 광역-준광역간 기능재배분 등
 - 인구감소 지역의 기능보완과 컴팩트 시티 전략의 추진
 - 기초지자체간 또는 광역-기초간 기능적 연계·협력 촉진, 생활권 중심지를 기반으로 연계교통망 구축, AI-RPA 등 스마트행정 구현과 기능효율화 추진, 필요시 과소지역 구조적 조정 등
 - 민주성 제고 및 주민밀착 행정의 강화를 위한 근린자치 강화
 - 읍·면·동 기능조정, 근린자치 및 주민참여 강화, 주민개념의 확장 등

지방행정 공급측면의 변화

구분	지표		전국 평균				
			광역시·도 (17개)	자치시 (77개)	자치군 (82개)	자치구 (69개)	
행정수요 측면	인구 증감률 (% '05-'20)	정주민구 기준	11.21	19.45	4.94	-3.72	
		주간인구 기준	9.12	17.57	5.86	-4.30	
	지역내총생산(GRDP) 증감률 (% '05-'20)	명목	97.37	117.26	103.05	85.34	
		실질('15기준)	53.13	70.65	53.56	40.65	
행정공급 측면	인구천명당 공무원수 10년간 증감률 (% '10-'20)	정주민구 기준	-15.73	1.73	2.25	1.26	
		주간인구 기준	-15.74	1.89	2.10	1.27	
	인구천명당 예산(실질) 10년간 증감률 (% '10-'20)	정주민구 기준	78.58	84.69	57.72	183.32	
		주간인구 기준	78.55	85.35	58.61	178.01	
	일반 회계 중	일반공공 행정 예산 증가율(%)	정주민구 기준	82.57	91.12	87.35	280.94
		주간인구 기준	82.52	92.02	89.00	276.17	
	사회복지 ·보건 예산 증가율(%)	정주민구 기준	190.54	176.51	118.88	263.09	
		주간인구 기준	190.47	177.72	120.40	257.71	
	[참고] 재정자주도 변화율 (%)			-1.12	-5.46	5.21	-17.47
	인구천명당 공유재산(실질) 증가율 (% '07-'17)	정주민구 기준	259.23	167.94	316.41	96.83	
주간인구 기준		260.17	169.70	319.29	94.88		
인구천명당 민원처리건수 증가율 (% '05-'20)	정주민구 기준	4.53	62.86	9.05	129.80		
	주간인구 기준	5.02	64.87	9.68	110.64		

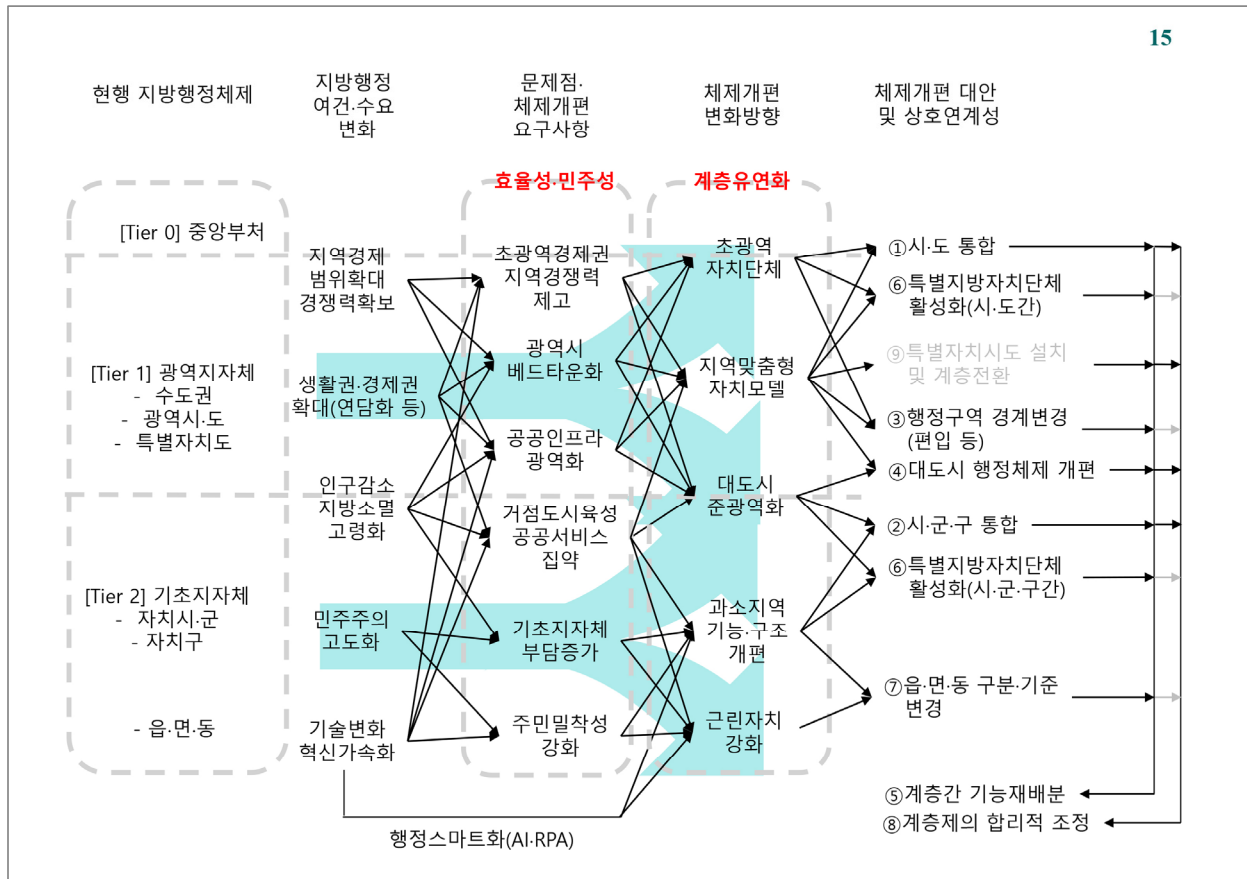
자료원: 자료원: 통계 포털(www.kosis.kr), 한국도시통계 및 시도기본통계로부터 저자들이 가공
 주: 1) 예산 및 GRDP의 경우 GDP Deflator를 적용하여 실질지표로 전환;
 2) 공급측면 지표의 경우 전국 자치단체에서 일관성 있는 자료가 존재하는 최근 10년치 활용;
 3) 광역시·도의 경우 인구·GRDP·민원처리건수는 지역 전체, 공무원수·예산·공유재산(평가액) 등은 본청 기준임.


지방행정 공급측면의 변화

- 최근 10여년 간의 변화: 수요변화에 따라 지방행정 공급규모 확대
 - 인구증가 및 경제성장 등 지방행정의 수요증가와 지방자치 성숙 등
 - 공무원 수 및 예산 등 공급규모의 증가: 자치시·자치구 > 광역·자치군
 - 광역 규모확대, 시·도의 기능이 점진적으로 시·군·구로 이양
 - 자치시·자치구 재정자주도 하락 및 공공지출 수요 증가
 - 자치시는 인구·경제규모가 확장됨에 따라 인력보다는 예산규모 증가, 구도심이 많은 자치구에서는 공동화 진행 및 인구구조 변화, 그에 따라 행정력도 변화(인력정체, 일반공공행정 및 사회복지·보건 예산의 증가가 뚜렷함)
 - 자치군, 특히 인구감소지역 등 공급규모 확대에도 불구하고 공급역량이 증가했다고 보기에는 논란의 여지 존재, 보조금 등 중앙정부 의존성 심화
- 지방행정 수요변화에 대한 공급의 대응은 적절했는가에 대한 비판
 - 체제(regime)의 비탄력성이 공급의 비탄력성 야기, 재정규모 확대에도 불구하고 자치역량의 성장은 미지수, 효율성과 민주성의 동시 추구 필요

결론: 체제개편의 필요성과 방향

- 급격한 행정환경·수요의 변화에 대응을 위한 체제개편
 - 지방행정 공급측면에서 효율성 추구를 위한 기능·구조적 개편
 - 행정수요의 광역화·초광역화에 따른 행정·공공서비스의 규모의 경제 및 범위의 경제를 추구해야 할 기능 선별·조정, 이를 위한 구조적 최적화 추구, 스마트행정의 적극적 도입과 수요변화에 따른 기능적 취약점 보완 등
 - 체제개편의 기본원칙으로서의 글로컬라이제이션(glocalization)
 - 경제의 전역화(globalization)에 대한 대응과 지역경쟁력 강화를 위한 초광역화와 동시에 주민의 삶의 질 제고와 민주성의 제고, 주민 밀착행정을 위한 근린자치 등 소지역화(localization) 노력의 병행
 - 지방행정 공급탄력성의 제고를 위한 체제개편과 차등분권
 - 수요변화에 대한 완화(mitigation) 보다는 적응(adaptation) 차원의 대응, 행정환경 변화에 대한 회복력(resilience) 확보 차원의 기능수행 최적화 및 그에 따른 계층·구조의 유연화와 다양한 자치모델의 개발·적용, 구조적 조정에 앞선 기능적 연계·협력 및 정부수준간 보완 등 추진





감사합니다.

관련된 문의는 다음의 연락처로 부탁드립니다.
Any questions and comments to the following contact point:

전대욱 (全大旭) · 經博 / 한국지방행정연구원 연구위원

Dae Uk JEON, Ph.D. in Mgmt. Eng.,
Research Fellow, Korea Research Institute for Local Administration
Mobile. +82-10-4310-8928 / Email. dujeon@krila.re.kr

**지방행정체제 개편의 과제
특별세미나**



발제 2

**지방행정체제 개편
어떻게 바라볼 것인가?
- 일본, 영국, 프랑스 개편 사례와 시사점**

박기관

상지대학교 행정학부 교수

지방행정체제 개편 어떻게 바라볼 것인가?

- 일본, 영국, 프랑스 개편 사례와 시사점 -

박기관 교수

지방행정체제 개편 배경

1. 이론적 배경
2. 자치구역 설정 기준(원칙)

Chapter

1. 이론적 배경


- 1) 자치 행정구역의 적정성에 대한 논의 2) 신자유주의 등장과 정부 효율성에 대한 강화

인구감소현상, 생활권과 행정구역 불일치

지방행정체제의 비효율성 개선
정부 규모의 감축

2. 자치구역 설정 기준(원칙)

- 1) 행정구역권 = 주민 공동생활권
- 2) 행정구역의 적정성 : 인구 및 면적 등
= 적정한 인구 + 행정 수요의 충족
* 초광역, 광역, 기초 등 해당 지방정부 수준에 적합한 규모
- 3) 자주적 자원 조달이 가능한 방안 有
- 4) 주민의 자치단체에 대한 접근의 용이성 확보



Chapter

행정체재개편_국외사례

1. 영국 사례
2. 프랑스 사례
3. 일본 사례
4. 국외사례 종합

1. 영국 사례

◎ 영국의 지방정부 구조의 변화

[그림] 1986년 이전(이층제 중심)

London	Other conurbations	Rest of England	Wales	Scotland
Greater London Council(1)	Metropolitan County Council(6)	County(Shire) Council(39)	County Councils(8)	Regional Councils(9)
London Borough Councils(32 (plus City of London Corporation))	Metropolitan District Councils(36)	(Shire) District Councils(296)	District or Borough Councils(57)	District Councils(53)
		↳ Parish, Community or Town Councils		(+ 3 Island Councils)

[그림] 2000년대 이후(단층제 추진 및 런던광역시 부활 이후)

London	English conurbations	Rest of England	Wales	Scotland
Mayor and GLA	34 County Councils			
32 London Boroughs	36 Metropolitan Districts (unitary)	238 District Councils	46 Unitary Authorities	22 Unitary Authorities
			32 Unitary Authorities	
		↳ Parish, Community or Town Councils		

1. 영국 사례

○ 현황

- 1) 종전 후 도시(런던)의 대대적 개조 필요성에 의해 GLC(1965)탄생
- 2) 신자유주의 영향으로 과도한 정부 규모 축소에 대한 요구로 폐지(1986)
- 3) 노후화된 런던의 대대적인 도시 개편을 위해 GLA(1998)의 재탄생

[그림] 영국 잉글랜드 지역의 지방행정 체계



1. 영국 사례

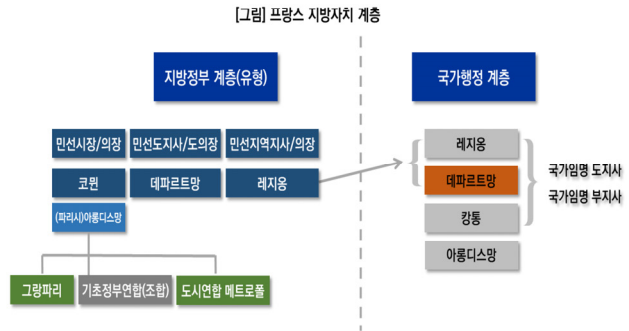
[그림] 영국 런던의 지방행정체제 개편 변천과정

구분	LCC (London County Council, 1888-1965)	GLC (Greater London Council, 1965-1986)	GLC 폐지 이후 GLA (Greater London Authority, 1986-2000)	GLA (Greater London Authority, 2000년 이후)
인구 및 면적	300만, 1961년 320만 명	1,579만, 1987년 677만 명	1,579만, 1990년 약700만 명	1,579만, 2019년 약896만 명
광역 지방 정부의 변천에 따른 기능변화	<ul style="list-style-type: none"> 의회 126명 소방, 하수, 배수, 청소, 가로등, 공영주택, 교육, 계획, 보건, 복지 자치 경찰 병설 	<ul style="list-style-type: none"> 의회 92명, 직원 22,000명 종합적인 토지 이용계획, 대규모 공원, 광역 주거 계획, 수도 도로 건설, 폐기물 처리, 오화시설 등 면허, 건축 규제, 홍수예방, 소방, 사법 사무, 문화, 스포츠, 교육 등 	<p><중앙 정부 임명 기관></p> <ul style="list-style-type: none"> 런던교통국, 기술교육청, 수도경찰국, 런던동부재개발공사, 런던전기금국, 런던예술위원회 등 <p><런던 32개 자치구 합동위원회></p> <ul style="list-style-type: none"> 계획자문위원회, 보조금위원회, 소방시민방재국, 주차장위원회, 신체장애자교통위원회 	<ul style="list-style-type: none"> 의회 25명, 시장직선, 직원 1,000명 교통, 지역 계획, 주택 정책, 경제 개발도시계획, 환경 보건, 경찰, 소방 및 긴급 시 계획, 문화, 미디어, 스포츠, 보건위생 등 부속 기관: 시장공안실, 소방국, 교통국, 파크로얄개발공사
기초지방 정부의 기능	<ul style="list-style-type: none"> 1899년 이후 28개 자치구 (Metropolitan Borough councils) 와 런던시티(City of London) 설립 의회 구성 공중 위생, 주택, 도서관, 레크레이션, 과세 징수 등 	<ul style="list-style-type: none"> 32개 자치구(Metropolitan Borough councils)와 런던시티(City of London) 의회 구성 개발 규제, 지구 공회, 지방도로 관리, 폐기물 수집, 과세 징수, 출생 사망 신고, 묘지 확장장, 환경 위생, 도서관, 문화, 스포츠, 교육(외곽 런던에 제한) 	<ul style="list-style-type: none"> 32개 자치구(Metropolitan Borough councils)와 런던 시티(City of London) 의회 구성 구 GLC 권한 외에 추가로 공원, 스포츠, 유행, 연예, 사법 사무, 개발 규제, 공영 주택, 도로 등 32개 자치구 교육청 폐지하고 각 자치구에 교육 사무이양 	<ul style="list-style-type: none"> 32개 자치구(Metropolitan Borough councils)와 런던시티 (City of London) 의회 구성 (45~70명, 시티 125명) 구청장은 자치구에 따라 명예직 또는 직선제 자치구에 따라서 구청장이 집행부장을 구성

2. 프랑스 사례

◎ 지방자치 계층

- 전국적으로 자치 3계층으로 구성되어 있음
 - ⇒ 현황: 18 지역정부(régions, 레지옹), 101 도정부(départements, 데파르트망), 34,945 기초정부(communes, 코뮌) 등이 존재
 - ⇒ 헌법(프랑스) 상 자치 계층 간 수평적 및 대등적 관계를 규정

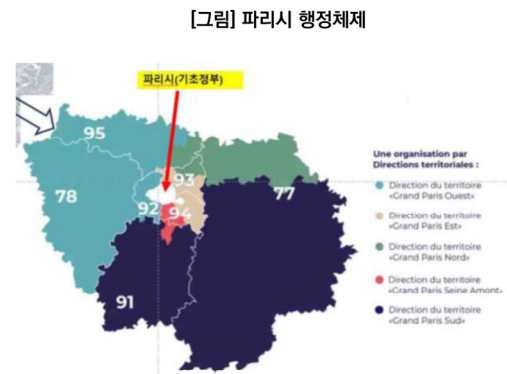


출처: 안영훈(2024). 프랑스 수도권인 '일드프랑스'와 대도시권 '그랑파리'의 변천. GYRI이슈리포트

2. 프랑스 사례

◎ 현황

- 프랑스의 수도권 일드 프랑스(Île-de-France) 프랑스 판 수도권으로, 대(大)광역권에 속함
 - ⇒ 파리시와 외곽지역 8개 道(Département, 데파르트망)와 1,267개의 기초정부(Commune, 코뮌)을 포괄하고 있음
 - ⇒ 행정구역 상 지역정부(Région, 레지옹)에 속함 (1,230만명 거주, 2024)
 - ⇒ 자치계층 간 지방정부들은 수평적 관계를 구성
 - ⇒ 8개 道는 파리시(75), 센에마른(77), 이블린(78), 에손(91), 오드센(92), 센생드니(93), 발드마른(94), 발드와즈(95)로 구성



출처: 안영훈(2024). 프랑스 수도권인 '일드프랑스'와 대도시권 '그랑파리'의 변천. GYRI이슈리포트

2. 프랑스 사례

◎ 현황

- ‘일드프랑스’ 지역 내 63개 그룹 유형의 지방정부 연합 기구 존재
 - ⇒ 대 광역권 범위 내 코뮌(기초지자체) 이외에도 다양한 유형의 특별지방자치단체들이 존재

[그림] 일드 프랑스 내 지방정부 연합기구

수도권 '일드프랑스'에 존재하는 지방정부연합기구의 종류	총 63개
Communauté de communes (CC, 경제권 협력 지방정부연합)	30
Communauté d'agglomération (CA, 소도시권 협력 지방정부연합)	20
Communauté urbaine (CU, 대도시권 협력 지방정부연합)	1
Métropole du Grand Paris (대도시 메트로폴 그랑파리)	1
Etablissement public territorial (EPT, 지방정부 협력조합)	11

출처: 안영훈(2024). 프랑스 수도권인 '일드프랑스'와 대도시권 '그랑파리'의 변천. GYRI이슈리포트

2. 프랑스 사례

◎ 현황

- 파리지 과밀화 방지, 지역 간 격차 해소, 통합 지역 개발의 목적으로 그랑파리(Grand Paris, 2016)의 발족
 - ⇒ 파리와 외곽지역 131개 코뮌(commune, 기초지자체)로 구성
 - ⇒ 행정체제: **그랑파리** > 데파르망 > 코뮌
 - ⇒ '그랑 파리'는 자치계층의 하나인 기초정부 상호 간 협력기구로 특별지방자치단체에 해당
- 데파르망 권한 중 일부의 위임(그랑파리)
 - ⇒ 1) 지역의 개발 계획
 - ⇒ 2) 광역 교통 계획 및 관리
 - ⇒ 3) 지역 전략산업 설정 및 집약 권한

[그림] 프랑스 광역 행정 체제



출처: 임승빈(2023). 수도권 대도시 전략과 지방행정체제 개편 방안. 한국행정학회/한국지방자치학회 공동학술세미나 발제문

3. 일본 사례

◎ 현황

- 도도부현(47개, 광역지자체), 시,정,촌(1,718개, 기초지자체)
- “도쿄도 수도권” 구성: 1도 6현으로 구성(약 5,500만명)
- 인구 70만 이상 “지정도시”를 중심으로 행정체제 개편 논의가 지속되고 있음

[표] 일본 행정체제

개혁 내용	광역 도(都) 구상	「특별자치시」 대안	「지정 도시 권한 확충」 대안
지방행정 체계 변화	광역 지자체 현(42) 및 2부(오사카와 도쿄)와 대도시 지역의 통합	광역 지자체 현(縣)과 2부(오사카와 도쿄) 부(2)로 분리	현행 20개 지정 도시들의 권한 강화
기존의 유사 제도	1943년 도쿄부와 도쿄시의 통합 후에 특별구(현재의 23개) 제도 도쿄도의 탄생	과거 지방자치법상의 특별시 제도	(제30차 지방자치법 개정에서 일정도 반영해서 실현)
주장하는 사례 지역	오사카(부·시) 통합 주장했으나 부결	요코하마시, 교토시, 카와사키시 등 주장	특별자치시 주장을 제외한 상당수의 지정도시
대도시 내 기초자치단체	특별구 설치	임명직인 행정구	현행 유지하며 지방자치법 개정을 촉구

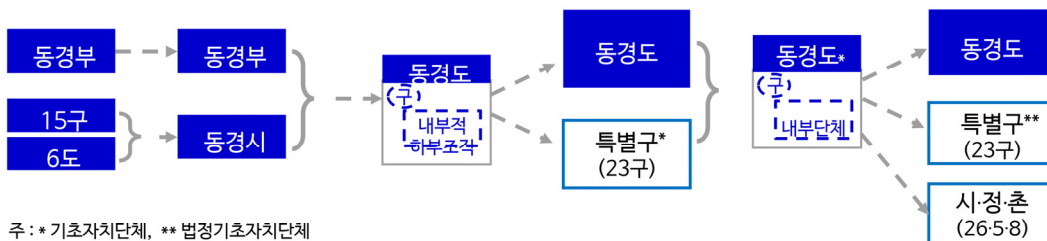
출처: 임승빈(2023). 수도권 대도시 전략과 지방행정체제 개편 방안. 한국행정학회/한국지방자치학회 공동학술세미나 발제문

3. 일본 사례

◎ 도쿄도 현황

- 행정구역: 23특별구(自治區), 26시(市), 5정(町), 8촌(村)
 - 3개 권역 구성(특별구, 다마지역, 도소부 구성)
 - 도쿄도와 특별구 및 시정촌의 관계는 기본적으로 타 광역지자체와 기초지자체의 관계와 유사
- ⇒ 지방자치법에 의거 도도부현과 시정촌도 동일한 지자체로 인정, 같은 규정으로 규율하는 독립된 지자체

[그림] 도쿄도의 변천



주 : * 기초자치단체, ** 법정기초자치단체

출처: 하동현(2024). 일본의 수도권 재편 어떻게 추진되었나, 도쿄도의 변천과 행정. GYRI 이슈리포트

3. 일본 사례 : 도쿄도 행정체계: 도(都) 및 구·시정촌(区·市町村)

23자치구(自治區), 26시(市), 5정(町), 8촌(村)

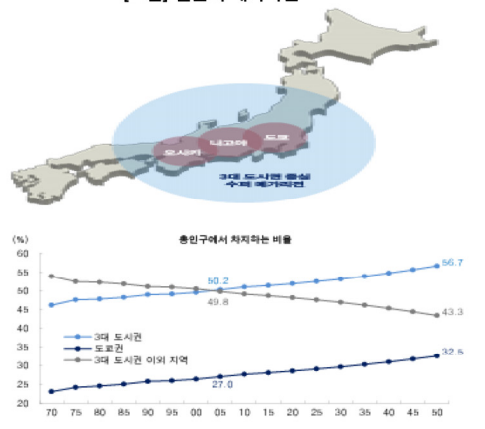


3. 일본 사례

◎ 정책 대상의 전환

- 메가시티(X) → 메가리전(O)
 - 메가시티: 인구 1000만 이상의 대도시로 공간집적체
 - 메가리전: 메가시티와 주변지역들이 경제 및 생활기능으로 연결되어 있는 공간
- 3개의 도시권(오사카, 나고야, 도쿄)을 중심으로 인구, 경제 측면의 집중도가 강화되고 있음

[그림] 일본의 메가리전



주: 2070년 이후는 추계치
 자료: 국토교통성, 총무청, 대신증권 Research Center

4. 국외 사례 종합

1) 메가시티

- 집중화를 통한 효율성의 증대
- 산업, 교통, 인프라 등의 단일화
- (단일) 특별자치제의 설치 및 운영

2) 메가리전

- 연계&공유 강화를 통한 공동자원 활용 증대
- 권역 내 지자체간 연합지자체(Combined Authorities) 및 다지역 협약(MAA: Multi Area Agreement) 등을 추진하여 정책 공동 추진
- 공동 사무 처리(산업, 인프라, 교육 등)



출처: 임승빈(2023). 수도권 대도시 전략과 지방행정체제 개편 방안. 한국행정학회/한국지방자치학회 공동학술세미나 발제문

우리나라 행정체제 개편 현황

1. 행정체제 개편 쟁점 지역
2. 행정체제 개편 장·단점
3. 수도권 행정체제 개편의 맹점

Chapter

1. 행정체제 개편 쟁점 지역

[표] 2020년 전후 행정체제개편 쟁점 지역

통합 논의	광역 통합	<ul style="list-style-type: none"> 대구광역시-경상북도: '대구경북행정통합연구단' 구성(2019.12.), 대구-경북간 행정통합 기본구상 마련(2020.5.) 대전광역시-세종특별자치시: 대전광역시장, 행정수도 이전과 관련하여 대전광역시-세종특별자치시간 통합 필요성을 제기(2020.8.) 부산광역시-울산광역시-경상남도: 수도권 중심의 일극체제 극복을 위하여 부울경 광역연합(메가시티) 추진 광주광역시-전라남도: 광주광역시장, 광주광역시 전라남도의 상생과 동반성장을 위하여 통합 제안(2020.9)
	기초 통합	<ul style="list-style-type: none"> 목포시-신안군: 목포시장과 신안군수간 행정통합 추진에 대한 합의(2020.7.), 2026년 통합시장의 선출을 목표로 후속조치 진행 동해시-삼척시: 동해시장과 삼척시장간 지역사회의 인구감소에 대한 대응을 위하여 양 자치단체간 통합기반구축의 추진에 대하여 협의(2020.6.) 구미시-철곡군: 구미시장, 특례시의 지정기준(인구 50만 초과)과 관련하여 철곡군에 행정통합 제안(2020.8.) 전주시-완주군: 통합기반의 광역도시 논의(2021.1.)
	기타	<ul style="list-style-type: none"> 군위군의 대구광역시 편입 논의: 군공항 이전을 계기로 군위군의 대구광역시 편입 논의 김포시의 서울특별시 편입 논의: 경기도 남북도 분리 및 생활권 및 경제권 불일치가 제기
분리 논의	경기도 북부-남부 분리 논의 : 김민철 의원(의정부), 김성원 의원(동두천/ 연천) 경기도 북부지역 분리 관련법안 제출	

주: 표의 내용 중 군위군 관련해서는 상기 출처가 작성된 시점(2020년)의 내용을 따른 것이며, 현재 군위군 의회의 대구편입 동의안 의결(20.8.) 및 대구편입이 완료됨(23.7)
출처: 매일경제(2020.10.3.), "19개 시군 소멸위기에...경북, 대구와 2022년 통합단체장 선출, 행안부 내부자료(2020) 등

2. 행정체제 개편 방안의 장·단점

[표] 지방 행정체제 개편 대안의 장·단점

대안	내용	장점	단점	
1. 계층 개편	① 단층제(광역 계층 폐지)	행정절차의 명확·신속	<ul style="list-style-type: none"> 구역의 광역화 주민자치 실현의 어려움 	
	② 중층제(광역-기초 계층)	주민친숙함(정서, 전통)	행정비용의 증대	
2. 구역 개편	광역	③ 광역시-도와 통합	<ul style="list-style-type: none"> 행정 계층의 간소화 규모의 경제 	<ul style="list-style-type: none"> 과거로의 회귀 특정지역 집중 가속화
		④ 도의 구역 조정	-	-
	기초	⑤ 확대 개편	행정비용 절감	<ul style="list-style-type: none"> 통·폐합에 따른 주민이질화 생활권과의 괴리
		⑥ 축소 개편	주민자치 실현가능	과도한 행정비용 발생

출처: 김인식(2009), 지방행정체제 개편 추진동향과 바람직한 개편방향

3. 수도권 행정체제 개편의 맹점_1

◎ 방안: 광역 및 기초 지자체 간 통합하여 관할구역 개편

1. 광역자치단체의 비대화의 용인 여부
 - 서울을 중심으로 한 일부 대도시의 비대화
 - 예: 경기도 과천시, 광명시, 하남시
 - 서울특별시 과천구, 광명구, 하남구 등
2. 서울 하위 행정체제로 편입에 따른 지역민들의 반발 & 갈등 발생 여부
 - 예: 경기도 과천시
 - 서울특별시 과천구 00동

[그림] 생활권=행정구역 '일치'를 중심으로 한 가안



주: 서울과 생활권이 일치되는 지역(경기도)들만 수합

3. 수도권 행정체제 개편의 맹점_2

◎ 행정체제 개편 그 자체가 목적이 아닌, 지자체간 협력 방식을 고려한 최적의 대안 선택이 필요

1. 김포의 서울 편입 이슈는 경기도 분도에 따른 김포의 불만발생과 교통 & 생활권 불일치 문제의 해결수단으로 “구역변경”이 도출된 것임
 - ⇒ 이는 현행 지방자치 제도 내에서 행정구역 유지를 전제로 한 지자체 간 협력이 어렵다는 것에 대한 불만에서 시작한 것임
2. 현 행정구역은 ①생활권의 변화 ②행정의 효율성을 충족하는 적정규모가 아니라는 점 때문에 지속적으로 개편의 필요성이 제기되고 있음
3. 행정체제 개편은 불발된 사례 및 갈등 발생과 같은 정책비용이 발생하므로 다양한 방식에 대한 검토가 필요함
 - ⇒ “지방자치법”상 행정협력의 유일한 수단이 행정체제 개편은 아니라는 점이 중요함

IV Chapter

행정체제 개편 대안의 탐색

1. 다양한 지자체 간 협력수단의 고찰
2. 협력수단별 맹점

1. 다양한 지자체 간 협력수단의 고찰

행정구역의 변경 없는 유연한 방식 개별 사무의 연계 추진비용 낮음				행정구역이 변경되는 구조적 방식 종합 사무의 연계 추진비용 높음		
협력수단	사무위탁	행정협의회	지방자치단체조합	특별지방자치단체	지자체 통합적 접근	지자체 권한특례 (특별법의 특례)
근거	지방자치법 제168조	지방자치법 제169~제175조	지방자치법 제176~제181조	지방자치법 제199~제211조	지방자치법 제5조	지방자치법 제4조, 제197조~제198조
내용	지자체간 협의회에 따른 규약을 통해 위탁사무 처리	2개 이상 지자체사무의 일부, 공동처리	지자체사무의 일부, 공동처리 <법안적 지원>	• 특정목적에 위한 광역적 사무처리 • 규약에 근거하여 의회와 독자적 장을 구성	• 하나 이상의 지자체가 합쳐서 새로운 행정구역을 형성 • 중심도시에 인접 지역의 편입 • 도·농복합 형태의 시·군 통합 • 도의 자치시 <군포함 가능> • 통합 - 대도시 광역통합 및 메가시티 • <독자제> 논의	• 대도시, 특별자치시도 출범에 따른 권한부여 • 서울, 세종, 50만 이상 대도시의 특례사항 부여
방식	지방협의회결 불필요	• 지방협의회결 불필요 • 기초협의회는 광역보고, 광역협의회는 행안부 장관 승인	• 지방협의회결 필요 • 기초조합은 광역승인, 광역조합은 행안부 장관 승인 • 2개 이상 구역을 거친 경우 행안부 장관 승인사항	• 지방협의회결 필요 • 행안부 장관 승인사항	• 법률제정필요 • 단일메시, 구역변경, 행정분할, 지방의회 의견 청취 (주민투표시 생략) • 관계 변경 시 지방의회 과반수 출석, 2/3 이상 동의	• 서울, 세종, 제주: 법률에 따른 특례 • 50만 이상 특례시: 대통령령
권한	계획권, 집행권, 예산권 없음	계획권, 집행권, 예산권 없음	계획권, 집행권 제한적으로 존재	계획권, 집행권, 예산권 있음	계획권, 집행권, 예산권 있음	총선보다 더 큰 계획권, 집행권 예산권 보장
기관설치	불필요	불필요	필요	필요	필요	-
사무처리범위	비제한	비제한	제한	비제한	비제한	-
법적구속성	중간	미약	중간	강력	매우강력	-
체제개편비용	없음	없음	조합설립에 따른 파견인력 운용 비용, 사무관리비용 부담분	단체구성, 의회구성에 따른 인바네서, 관계법 개정	기존 광역-기초병합 시군구 지위변화에 따른 지방재정연구, 지방재정교부제도 근본적 변화	-

출처: 최지민(2023), 지방행정체제 개편논의에 따른 지방행정의 검토과제, 지방자치 정책 Brief

2. 협력수단 별 맹점

◎ “지방자치법” 행정협력 수단이 존재하며, 각 방식의 장단점을 파악하고
광역-기초, 기초-기초 간 합리적인 선택 필요

- 사무이양 및 공동사무방안의 경우 연계할 사무범위와 성격에 따라 다양한 방식이 존재하며, 최적의 해결수단을 합리적으로 탐색할 필요가 있음
- 법상 사무의 공동처리 및 사무위탁이 존재하나 현재 활성화되지 않고 있음

◎ 고려할 부분

1. 중앙집권형 구조에 따른 지시와 복종에 익숙한 행정문화와 지역 권력의 불균형, 사회적자본의 부족으로 지자체 간 협상과 협의 미숙
2. 단순히 지자체 간 통합 및 상위행정체제로 승격을 통해 중앙정부로부터 더 많은 권한을 얻어내자는 형태의 여론에 취약
3. 주민의견 수렴이 미약하고 현 다수의 기존 협력제도의 한계가 인식되고 있어 확실하고 구조적인 해결책(행정체제 개편)을 더 선호하는 여론이 지배적임

Thank you

**지방행정체제 개편의 과제
특별세미나**



발제 3

지방행정체제 개편 : 기본방향과 대안

최지민

한국지방행정연구원 부연구위원
(한국행정학회 지방자치특별위원회 위원)

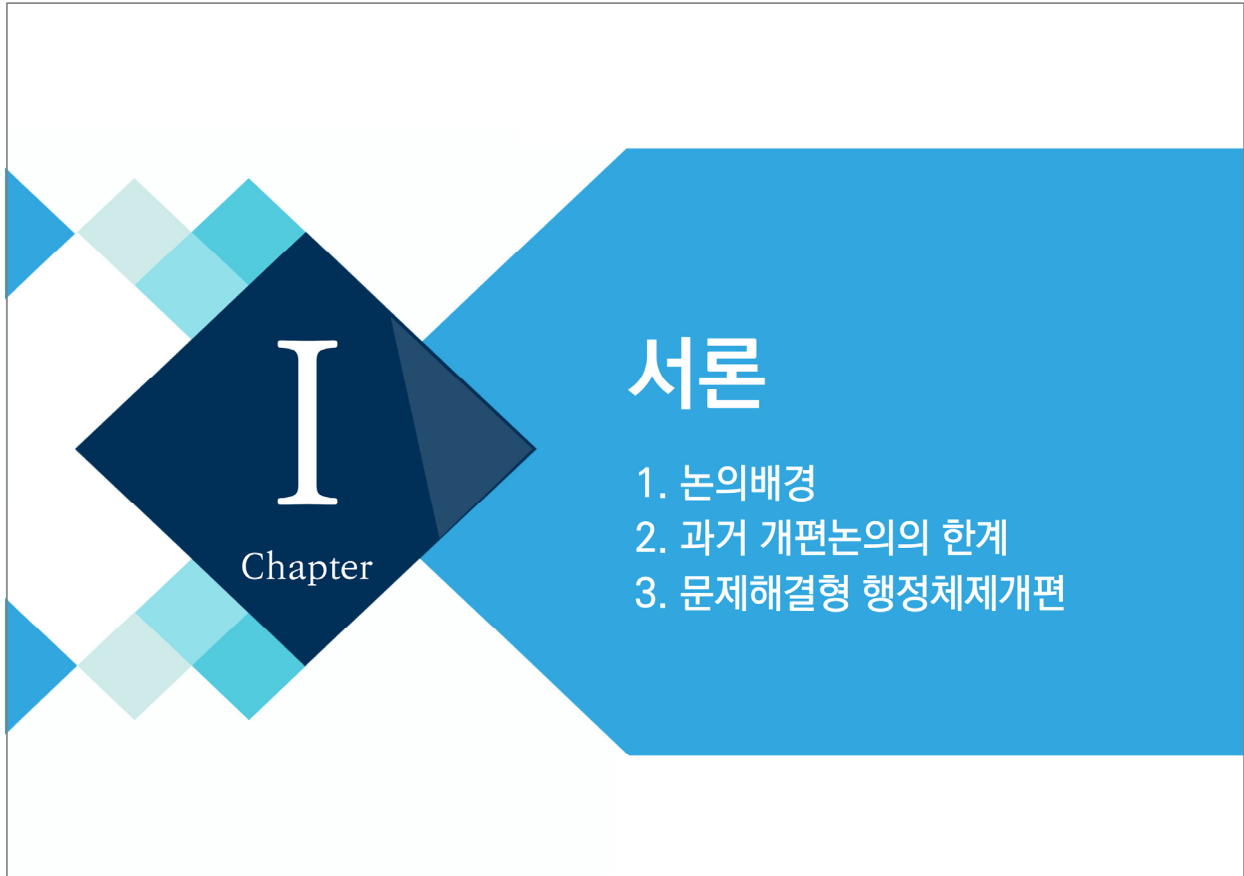
발제문

지방행정체제 개편 : 기본방향과 대안

한국지방행정연구원 최지민
2024.09.25

Table of Contents

- I 서론
- II 지방행정체제의 개편방향
- III 실행과제별 주요 내용



01 논의배경

I. 서론

- 그간 행정구역의 경계를 넘은 자치단체 간 연계협력사항은 행정학의 중요한 현상이자 오랜 연구주제지만 행정체제의 물리적 개편을 통한 구조개혁에 집중됨
- 경기도 김포시를 서울특별시로 편입하는 「경기도와 서울특별시 간 관할구역 변경에 관한 특별법」의 발의에 따른 전국단위의 행정체제개편에 대한 논의가 재확산
 - 2023년 10월 31일 여당 당론으로 채택되었고, 당론채택 2주 만에 여당을 통해 법안 발의가 마무리되었으나 회기종료에 따른 자동폐기(지방자치법 개정안, 통합관련 특별법 안등 다수 발의)
 - 작금의 개편논의들은 여전히 지역문제 해결의 다양한 수단 들 중 해당 개편이 최적이라는 답을 명확히 제시하기보다 행정체제개편 그 자체가 목적이 되어 설득력있는 근거를 제시하지 못한 채 당위론적 주장만 되풀이하는 경향이 존재함
- 정치권이 주도하였으나, 현행 지방행정체제가 인구감소국면에 접어든 정책환경에 적합하지 않다는 문제인식 하에 지방행정체제의 개편의 “정책의 창”이 다시 열림
 - 행정안전부 내 자문기구인 자문기구인 “미래지향적 행정체제개편 자문위원회(이하, 미래위, 외부위원:15명, 내부위원:3명)”가 '24년 5월에 출범
 - 24년 9월 중 정부권고안 초안 작성, 이후 지역토론회를 거쳐 연말에 권고안 제안 예정

02 과거 개편논의의 한계

I. 서론

1 정치적 수사로서 구조적 통합론의 “오남용”

- 행정구역의 변경이 행정협력에 이르는 유일한 수단은 아님에도 불구하고 통합적 접근방식이 지나치게 빈번하게 논의되고 있음

행정구역의 변경없는 유연한 방식 ↔ 행정구역의 변경되는 구조적 방식						
개별사무의 연계 ↔ 종합사무의 연계						
추진비용 낮음 ↔ 추진비용 높음						
연계협력 방식	사무위탁	행정협의회	지방자치단체 조합	특별지방자치 단체	지자체 구역통합	지자체 권한특례(특별법의 특례)
근거	지방자치법 제 168조	지방자치법 제 169~제175조	지방자치법 제 176~제181조	지방자치법 제 199~제211조	지방자치법 제5조	지방자치법 제4조, 제197조~제198조

- 구조적 통합수단에 대한 선호는 우리나라의 지방자치의 구조적 특성과 문화와 기존 협력제도의 한계에서 비롯됨
 - 중앙집권형 구조에 따른 지시와 복종의 행정문화와 지역권력의 불균형, 사회적 자본의 부족으로 인해 협상과 협의를 통한 갈등관리의 역량이 미흡함
 - 동시에 다수의 기존 협력제도의 한계가 축적되어 있어, 확실하고 구조적인 해결책을 선호하게 됨

5/25

02 과거 개편논의의 한계

I. 서론

2 개편대안이 개편목적과 필요성을 압도하는 “목적전치”

- 수단으로서 논의되어야 할 행정체제개편이 목적 그 자체가 되어 설득력있는 개편 근거를 제시하지 못한 채 “개편을 해야만 한다” 는 당위론적 주장만 되풀이하고 있다는 의미
- 지금까지의 지방행정체제개편 논의들은 “현재의 문제에 대한 최적대안이 구조적 개편이어야 하는가” 라는 질문에 명확한 답을 제시하는데 매우 취약함
 - 개편 이후의, 특례수준과 지원제도의 정비사항은 주민이 직접적으로 체감하기 어려운 행정의 영역으로 해당 논리 개발에 집중하면 주민관점의 개편효과에 대해 상대적으로 소홀
 - ▲개편이 왜 필요한지에 대한 답과, ▲개편을 통해 무엇이 달라지는지에 대한 답을 동시에 제시하지 못하고 있음
 - 개편의 필요성에 대해 공감할 수 있는 실증지표의 제시와 이러한 환경적 요구가 개편 대안에 어떻게 적용되는 지에 대한 구조적 연계성 확보가 필요함

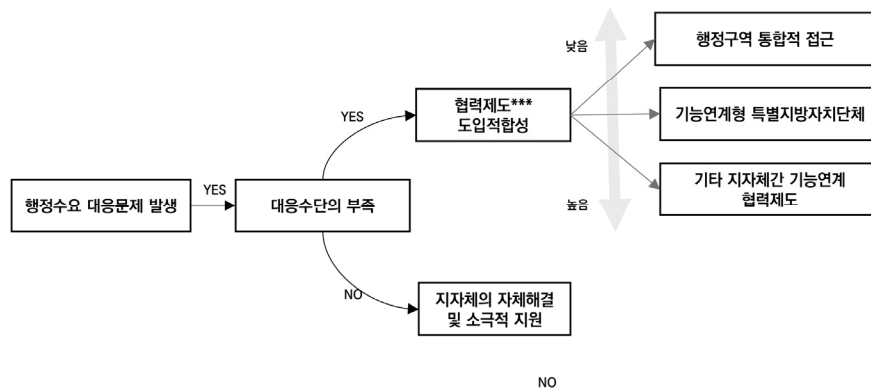
6/25

03 문제해결형 행정체제개편: 개편대안의 설계구조

I. 서론

• 지방행정체제의 개편은 현재의 행정체제가 행정여건 대응과정에서의 문제를 심화시키기 때문에 변경되어야 한다는 전제에서 출발함

- 지방행정의 수요는 인구의 변화에 따라 지자체가 실제 직면하는 다양한 행정서비스의 변화인 ▲양적수요와 행정의 특수성에 크게 영향을 주는 해당 지자체의 ▲공간적 위치 및 법적지위에 영향을 받음
- 대응문제들은 현재의 문제에 대한 적절한 해결수단을 가지지 못할 때 구조적 해결책이 모색되어야 함



7/25

II

Chapter

지방행정체제의 개편방향

1. 지방행정여건 및 수요변화
2. 개편의 실행과제 도출

01 지방행정여건 및 수요변화

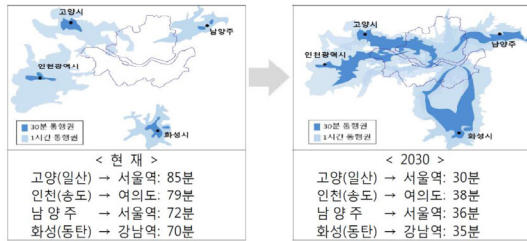
II. 지방행정체제의 개편방향

1 초국가 초광역 경제권역의 확장

- 경제의 고도화와 세계적인 공급망 재편에 따라 세계경제의 블록화가 가중
- 행정구역을 벗어난 초광역 산업개발의 정책도 고도화되고 있음

2 교통 및 통신발달에 따른 대도시의 생활권 확대

- 도시 외곽의 택지개발에 따른 생활권의 광역화 및 인구집중 심화로 중장거리 출퇴근 등 광역교통 수요증가



9/25

01 지방행정여건 및 수요변화

II. 지방행정체제의 개편방향

3 인구감소와 고령화

- 저출산 기조의 장기화 및 의료기술 발달 · 기대수명의 연장에 따라 2025년부터 전체인구 중 노인이 20%(1,059만)를 넘는 초고령사회로 진입

4 수도권-비수도권 격차심화: 지방중소도시의 쇠퇴와 과소지역 확대

- 총인구는 감소하고 있지만 지역별로 살펴보면 대도시의 성장과 중소도시 쇠퇴, 농촌지역의 소멸가속화
- 수도권과 비수도권 간 인구 변화에서도 큰 차이가 예상, 지방중소도시와 과소지역 확대의 불균형 확대
 - 자연증감을 포함한 전체 인구변동에 대해 청년층(15~34세)의 지역간 이동이 차지하는 기여율은 주요 권역에서 80%(부울경, 대구경북, 호남권의 인구감소 중 청년층 유출의 기여율은 각각 75.3%, 77.2%, 87.8%)내외
 - 경제활력의 주축이 되는 인구가 수도권으로 빠져나가고 있는 셈

10/25

01 지방행정여건 및 수요변화

II. 지방행정체제의 개편방향

5 기술변화에 따른 혁신가속화

- 디지털 기술, 빅데이터, 인공지능(AI), 블록체인 등 첨단 기술을 활용하여 행정서비스의 효율화 가능
- 인구감소 시대의 기술혁신은 경제와 사회의 지속 가능성을 유지하고 향상시키는 데 중요한 역할을 수행

✓ 행정수요여건 변화가 문제상황을 어떻게 초래하는지는 정책과제를 통해 정리 예정

11/25

02 개편의 실행과제 도출: 기본전제

II. 지방행정체제의 개편방향

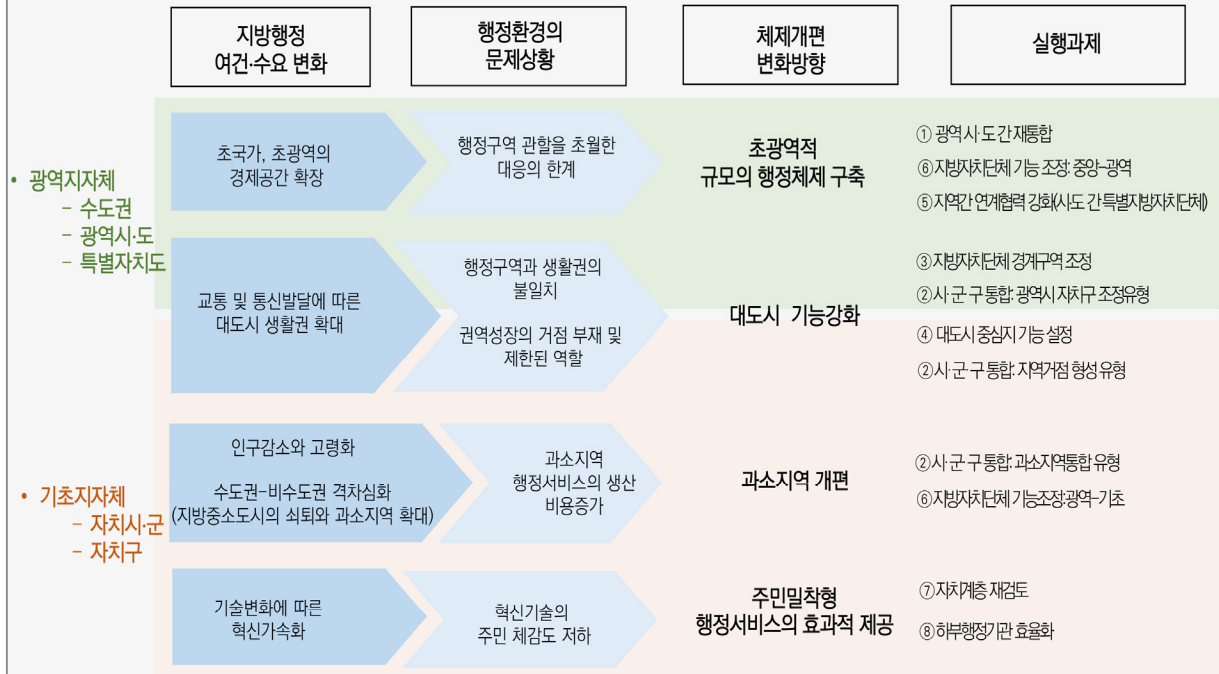
- 현행 광역-기초의 2계층제의 기본적인 지방자치구조의 틀을 유지하면서 현행 체제가 가지고 있는 규모와 기능의 한계를 극복하려는 방향성을 가짐
- 지방행정여건의 수요변화는 체제개편의 요구사항을 유발하며, 그에 따라 체제개편의 변화방향과 개편대안이 차별화됨
- 이러한 개편대안은 상호 독립적이지 않고 연관되어 있으므로 이 중 하나의 요소를 조정하는 대안은 다른 요소들을 조정하는 대안과 연계되어 있음
 - 1) 기존 체제 하에서 지방행정 여건·수요의 변화에 대한 적절히 대응할 수 있는지를 판단
 - 2) 이에 대한 효율적인 대응을 하면서도 동시에 민주성을 상실하지 않는 현실적인 최선의 대안을 모색
 - 3) 해당 안에 있어서 효율성과 민주성이라는 의사결정 기준에 따라 필요시 추가적이며 연계적인 조치 또는 대안을 모색하는 과정으로 요약

개편영역	내용	개편대안
구역개편	지방자치단체 및 지방행정기관이 위치한 공간적 범위 조정 • 특별시·광역시·도, 시·군·자치구·행정구, 읍·면·동	① 광역·시·도 재통합 ② 시·군·구 통합 ③ 지방자치단체 경계·구역 조정 ④ 대도시 중심지 기능설정
기능연계 및 조정	중앙-지방 간 행정권한 및 기능조정 • 지방자치단체간 행정권한 및 기능조정	⑤ 지역간 연계 협력 강화 ⑥ 지방자치단체 기능 조정
기능전달구조의 개선	자치계층과 행정계층을 포괄한 계층제 개선 사항 • 자치계층: 법인격을 가진 자치단체를 구성하는 단위 • 행정계층: 자치단체의 하부행정계층으로 법인격없는 행정기관의 구성단위	⑦ 자치계층 재검토 ⑧ 하부행정기관 효율화

12/25

02 개편의 실행과제 도출: 결과

II. 지방행정체제의 개편방향



III

Chapter

실행과제별 주요내용

1. 구역개편
2. 기능연계 및 조정
3. 기능 전달구조의 개선

01 구역개편

Ⅲ. 실행과제별 주요내용

» 광역 시·도간 재통합: 개요

I 문제상황

- 기존 광역협력권(균형발전특별법상 정의)의 설정으로 해결할 수 없는 문제 상황의 지속
- 광역시의 경제거점 기능약화(한국은행 분석)
- 초광역 협력에서 발생하는 산출물을 서로 공유할 수 있는 시스템 부재
- 지역 내 격차를 완화할 자체 역량 및 자원부족: 조정교부금 금액, 교부세 증가

I 개편의 기대효과

- 행정통합에 따른 광역적 정책 조정비용 감소
- 초광역 행정기능 수행에 적합한 규모 확보
- 통합 시·도의 강화된 위상에 따른 정책추진 동력 확보

통합 유형	통합광역/광역시/자치구·군	통합광역/특례시/일반구·시·군	통합광역/다수특례시/일반구·군	통합광역/자치구, 시·군
구역	기존 광역시 경계 유지	기존 광역시 경계 유지	기존 광역시 경계 변경	기존 광역시 폐지
기능	<ul style="list-style-type: none"> ● 종전 광역시의 광역사무중 광역적 기획조정 및 권역내 개발계획기능은 통합광역에 이관 ● 그 외 광역시 기능 유지 ● 자치구에 대한 지방자치법 시행령 [별표2]사무수행 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ● 종전 광역시의 모든 광역사무 통합도에 이관 ● 특례시의 사무특례수행(인구규모에 따른 세부유형 도출) ● 지방자치법 시행령 [별표2]사무수행 유지 	<ul style="list-style-type: none"> ● 종전 광역시의 광역사무 통합도에 이관 ● 100만 대도시 수준의 사무특례수행 ● 지방자치법 시행령 [별표2]사무수행 광역이관 ● 단일 특례시로 가거나, 인구 100만 단위의 다수의 특례시로 분할하는 방법 존재 	<ul style="list-style-type: none"> ● 기존 자치구 통합 및 자치시 전환
기능 권한	특별자치도에 준하는 수준			특별자치도 이상
명칭 및 유형	시, 도, 특별자치도, 특별시			도, 신규명칭
자치계층	3계층	2계층	2계층	2계층
검토필요성	x	○	x	○

01 구역개편

Ⅲ. 실행과제별 주요내용

» 광역 시·도간 재통합: 쟁점사항

- 통합 유형별 실익과 타당성 검토: 광역시의 대도시 거점기능과 통합단체 기능간 trade-off 존재
- 특히 통합지자체 명칭은 통합유형의 실익과 변경에 따른 비용을 종합적으로 검토할 필요

	구분	특징	고려사항
기존 광역명칭	광역시	광역시체제로의 통합 형태 기존 광역도의 폐지 광역시 내 시군구 설치에 대한 법제정비 필요	광역시-자치구 재정교부 사항 통합에 따른 지원 및 특례에 따른 기존 광역시와의 차별성 확보방식(법제정비)
	광역도	광역도체제의 통합형태 광역시의 자치시(특례시, 특례범위는 인구규모에 따라 달리 적용) 전환, 법제정비 불필요	광역시(자치구)의 수용도 통합에 따른 지원 및 특례에 따른 기존 광역도와의 차별성 확보방식(법제정비)
	특별자치시·도	상동 다만 기존특별자치시·도 법제와 정합성 검토	통합에 따른 지원 및 특례에 따른 기존 특별자치시·도와의 차별성 확보방식(법제정비)
	특별시	특별시체제로 광역시와 광역도 체제 전환 '특별'이라는 단어를 부여하기 위해선 지방자치법 개정분 아니라 "특별시"의 사용이 서울을 지칭하는 법령 개정	수도로서의 특별시와 통합 특별시의 논리적 연계 서울특별시와 통합특별시의 차이 안정지자체와 통합하여 출범할 세종특별시는 행정수도로써의 위상이 존재하므로 개념 적용가능
신규명칭	특별광역시	조경태 안	기존유형으로 담지 못할 현저한 차이가 존재하는지 여부
	특별광역도/주/성/부	법안으로 검토된 바 없음	

01 구역개편

Ⅲ. 실행과제별 주요내용

» 시군구 통합: 개관

Ⅰ 주요 검토방향

- 시·군·구 설치기준과 현황의 불일치
- 과소지역에 대한 재정 재정지원 규모 증가, 정부에 대한 의존성 확대
- 비수도권 중심도시와 주변부의 동반쇠퇴 상황

Ⅰ 개편의 기대효과

- 지역거점으로서의 대도시의 형성
- 적정 행정구역의 확보

Ⅰ 통합유형

- ① 유형1: 중심도시-주변 시·군 통합
- ② 유형2: 과소시군간 통합 (신중검토필요)
- ③ 유형3: 도시행정기능 수행을 위한 과소 자치구의 통합

01 구역개편

Ⅲ. 실행과제별 주요내용

» 시군구 통합: 유형별 특징

유형	구분	대상지역	통합의 목적
1	인구 100만명 초과	<ul style="list-style-type: none"> • 여러 중심도시(시평균 인구가상, 30만 내외)가 인접한 경우 • 대도시권에 있어서, 다수의 중소규모(10~20만 내외)의 시가 인접하고 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 경제권 확립 • 대도시 형성을 위한 기능강화 • 특례시 지정에 의한 광역적 도시행정의 완결성 부여 • 급격한 인구 증가에 대한 광역 대응 • 대도시인프라 광역적 개선
	인구 50만 이상~	<ul style="list-style-type: none"> • 중심도시와 하나의 생활권을 형성하고 있는 인접 지역이 존재하는 경우 • 대도시권에 있어서, 다수의 시군의 경계가 인접하고 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 도시 계획, 환경 및 광역행정 수행의 규모의 경제 실현 • 광역내 거점간 연계발전이 가능한 거점의 육성 • 특례시로의 이행을 위한 준비
	인구 20~50만	<ul style="list-style-type: none"> • 중심도시 주변(시평균 인구가상, 30만 내외)가 인접한 경우에서 인구가 적은 시 • 비수도권의 인구가 적은 시와 주변의 군에서 하나의 생활권을 형성하고 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 비수도권 거점도시의 기능수행의 최소요건 달성 • 일반 폐기를 처리 효율성 규모: 300t/일 규모의 시설의 기준, 20~25만명 • 노인보건의복지구역: 평균 36만명 • 2차 의료권: 평균 35만명 • 광역시정촌권 실태: 평균 21만명
2	인구 20만명	<ul style="list-style-type: none"> • 비수도권의 인구가 적은 시군 주변의 군에서 하나의 생활권을 형성하고 있는 경우 	<ul style="list-style-type: none"> • 일정 수준의 질을 가지는 행정 서비스의 제공 • 광역 시읍면권의 설정 기준(대략 10만명 이상) • 소방의 체제 정비(10만명 정도) • 고등학교 설치(10만명 이상의 시)
	인구 10~20만명	<ul style="list-style-type: none"> • 일반시 설치기준의 최소요건의 확보 	<ul style="list-style-type: none"> • 자족도시의 기능수행의 최소요건 달성 • 일정 수준의 질을 가지는 행정 서비스의 제공
3	인구 및 면적 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 일정면적, 일정인구밀도 이하의 자치구 통합 	<ul style="list-style-type: none"> • 광역적 도시 정비를 통한 도시행정구조 조성 • 대도시 지역 내 지방분권화 진전에 대한 대응(적정규모 확보 후 권한이 양에 따른 자치구권한 확대)필요 • 고령인구 급증 및 공공시설물 노후화 대응필요(1유형보다 인구변동이 적어, 인프라 개선이 여의치 않은 경우 빈번)

01 구역개편

Ⅲ. 실행과제별 주요내용

» 관할구역 변경

Ⅰ 주요 검토방향

- 대도시와 주변지역을 포함한 지방 대도시권의 의미와 광역경제권의 위상
- 특·광역시 인접 기초자치단체의 행정구역의 조정을 통한 광역생활권에 행정구역의 규모설정

Ⅰ 통합유형

- ① 수도권(특별시로의 편입) : 서울과 경계를 인접한 도시들은 대도시와 그 외 도시들로 인구규모, 면적, 하부행정기관 구조 등의 행정수요의 편차가 커, 편입유형의 다양화 필요
 - (자치구 전환) 시·군이 지역경제, 교통 관련 정책을 독자적으로 수행할 필요가 없는 경우 ⇒ '자치구' 전환·편입
 - (시·군 유지) 특·광역시 중심의 연계·협력 강화 측면 고려 시 ⇒ 시·군 지위를 유지한 채로 편입
- ② 비수도권(광역시로의 편입): 비수도권의 경우, 수도권에 비해 보다 완화된 조건을 적용하여 광역시의 지역 거점기능을 강화시키는 논리적용

» 대도시 중심지 기능설정

Ⅰ 주요 검토방향

- 수도권·비수도권의 거점 개념의 차별적 정의와 특례시 기준개선

19/25

02 기능연계 및 조정

Ⅲ. 실행과제별 주요내용

» 지역간 연계협력 강화

Ⅰ 특별지방자치단체 유형별 사무제시 및 재원지원 방안

자치단체 기능	세부기능	[A] 초광역 (메가시티형, 광역간)	[B] 자원공유 기회창출형 (기초간, 기초-광역간)	[C] 행정효율형 (기초간, 기초-광역간)	[D] 동일 생활권-경제권 (기초간)	
일반 행정 지원	기획조정(7)	기획, 평가, 예산, 감사, 법무, 홍보, 공보	中	中	低	低
	행·재정(8)	일반관리, 세무, 회계·관재, 민원, 시민소통·민관협력, 정보·전산·통신·통계, 의회, 대외협력	中	中	中	中
산업경제·중소기업(7)	상공, 항공, 고용·노동, 투자·통상, 과학기술, 에너지, 미래산업	高	高	低	低	
농림·해양·수산(4)	농업, 축산, 수산, 임업	低	高/中	中		
문화·체육·관광(6)	문화·예술, 문화재, 문화시설, 체육, 관광, 교육 청소년	高	高	中/低		
도시·주택(7)	도시계획, 도시재생, 지적·토지, 주택, 건축, 시설, 공원녹지	低	中/低	高/中	高/中	
지역개발(4)	도로, 교통·운수, 하천(소호)	高	高	中/低	中/低	
보건·복지(7)	보건, 생활보장, 위생, 아동·보육, 여성, 장애인, 노인복지			高	高	
환경보호·관리(5)	기후변화대응, 수질, 대기, 청소(폐기물), 상·하수도	高/中	高/中	高/中	高/中	
소방·방재·민방위(2)	안전·방재(치수)·민방위, 특별사법경찰	低	低	中	高	

20/25

02 기능연계 및 조정

Ⅲ. 실행과제별 주요내용

» 지방자치단체 기능조정

Ⅰ 주요 검토방향

- 일반자치와 특별자치의 조화
- 과소지역 기초생활권 생활서비스의 기준충족

Ⅰ 조정유형

- ① 중앙-광역 간 기능조정: 시·도 특례방식
 - (대안1) 「지방자치법」 제13~15조를 개정하여, 국가-광역-기초의 사무범위를 재정비
 - (대안2) 「지방자치법」 제13~15조를 현재대로 두고, 조문을 신설하여 국가-광역-기초의 사무범위를 유연하게 정할 수 있도록 하는 규정을 제정
 - (대안3) 현행유지
- ② 광역-기초 간 기능조정: 과소지역 기능정비
 - 군소시·군·구 기능축소 + 시·도 기능확대 : 사무의 상향적 위임
 - 시·도에서 직접 수행
 - 시·도가 (가칭)시설관리공단을 설립하여 수행
 - 군소시·군·구 기능축소 + 인접시·군·구 연합공동수행기능영역에 대한 특별지방자치단체신설

21/25

03 기능전달 구조의 개선

Ⅲ. 실행과제별 주요내용

» 자치계층 재검토

Ⅰ 주요 검토방향

- 「지방자치법」 제2조 ①항이 명시하고 있는 시도 광역자치단체와 시군구 기초자치단체의 2계층제 유지

Ⅰ 조정유형

- ① 특광역시 자치 1계층
 - 대도시 행정의 효율성 제고를 위하여 광역시 내 자치구는 일반구로 전환하고 행정 여건에 따라 일반구 구역을 유연하게 조정(대안2) 「지방자치법」 제13~15조를 현재대로 두고, 조문을 신설하여 국가-광역-기초의 사무범위를 유연하게 정할 수 있도록 하는 규정을 제정
- ② 과소지역 자치 1계층
 - 인구감소로 행정비효율이 지나치게 큰 지역은 '도' 직할의 지역으로 개편

Ⅰ 실행대안별 계층과의 연계성

- 실행대안에 따라 계층제는 연계성을 갖고 같이 조정됨

22/25

03 기능전달 구조의 개선

Ⅲ. 실행과제별 주요내용

영향요인검토	자치단체의 유형 및 계층		가능조정 검토 및 국가지원	추진절차 및 법적제외사항
	유형	예시		
시-도 재통합	초광역 자치단체	대구경북, 광주전남, 충청권 광역지자체 행정통합	광역-기초(시군) 2계층제 및(또는) 통합시도 직속 과소시군 관할 혼합적 계층제(단층제+2계층제)⑥	통합시 도의 기존 광역시, 기타 시군구간 선택적 기능조정 사항, 특행사무 이관 및 권한수행 등
시-군-구 통합	준광역자치단체 50만이상 대도시	창원특례시, 동남청주시 등	광역도-기초(특례시, 대도시) 2계층제	재정지원 방향, 대도시 특례 및 기능범위 설정, 국가-대도시 기능수행사항 대도시-인접기초 간 광역행정기능 연계사항
	대도시(50만이하) 지역거점도시	진주원주통합, 목포무안통합	광역도-일반시 2계층제	지역거점도시 기능 정의, 제도운영 방향은 시군구통합과 유사
	광역시 유지 (과소)자치구 통합 및 경계 조정	부산 중구, 동구 및 서울 중구 등 과소 자치구 통합	특별시/광역시-자치구 2계층제	추후 보완
	광역시 폐지 후 자치구간 통합⑦ → 일반시 설치	00광역시 폐지후 소속 자치구간 통합 → 광역도 소속 일반시 출범	광역도-일반시 2계층제	추후 보완
	광역시 폐지와 자치구폐지(행정구 행정시)동시 추진 → 존자치구(시)화	구청장(시장)선출, 지방의회는 상급 광역의회에서 대행	광역도 직할 행정구(행정시) 단층제	추후 보완
	특광역시 인근 자치시의 편입	군위군-대구편입 김포시-서울편입	특광역시-자치시군의 2계층제	추후 보완
	가능재조정: 광역-기초	과소(시)군의 행정(시)군화	제주특별자치도 제주시, 서귀포시의 행정시 운영	광역-기초(시군) 2계층제 및(또는) 광역도 직속 과소시군 관할 혼합적 계층제(단층제+2계층제)⑥
지역간 연계협력 강화	광역간, 기초간, 광역기초간 특별자치제 설치	부울경 특별연합, 충청권 특별자치제, 울산포항경주 해오름동명	광역-기초 2계층제 및(또는) 광역-특자체-기초의 혼합적 계층제(2.5계층제)	재정지원 방향 및 특자체 기능범위 설정, 갈등관리방안
자치계층 조정	특별자치시도 설치	제주 세종, 강원, 전북특별자치시도	제주, 세종(단층제), 강원, 전북(2계층제)	00특별자치시도 특수성 검토, 일반자치로 현행체제 유지가능여부
읍면동 효율화	읍면동 역할 개편 (구분, 설치기준, 기능강화 등)	책임읍면동제, 스마트읍면동센터, 읍면동복지허브화, 읍면동자치단체화	광역-기초-읍면 (2계층제+α) α = 존자치계층	추후 보완

03 기능전달 구조의 개선

Ⅲ. 실행과제별 주요내용

» 하부행정기관 효율화

행정가치	효율성	형평성	민주성
제도개선 목적 제도개선 수단	제도운영의 합리화 (주민편의 제고)	공공서비스 전달체계 효율화 (주민 접근성 향상)	근린자치 강화
계층 (권한의 수준)		책임읍면동제	주민자치회 총회형 근린의회 도입
구역 (권한의 범위)	읍면동 법적지위 일원화 (명칭 일원화) 행정동-법정동 일원화		
기능 (권한의 내용)		행정복지센터 읍면동 스마트 복지·안전 서비스 전달체계 구축	



감사합니다

지방행정체제 개편의 과제 특별세미나



종합 토론

좌장 | 이영범 한국행정학회장(건국대학교 행정학과 교수)

토론 | 구정태 대한민국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원

배귀희 한국지방자치학회장(송실대학교 행정학과 교수)

여중협 행정안전부 자치분권국장

윤태웅 대한민국시도지사협의회 선임연구위원

최인수 한국지방행정연구원 선임연구위원
(한국행정학회 지방자치특별위원회 위원장)

하현상 국민대학교 행정학과 교수

토론문

지방행정체제 개편의 과제 특별세미나

구정태

대한민국시장·군수·구청장협의회 선임전문위원

지방행정체제 개편의 이론적 논거는 전통적으로 ‘민주성’보다는 ‘효율성’이 더 우선되고 있다. 행정체제개편이라고 하면 보통 지역을 쪼개는 것(분절)보다 합치는 것(통합)을 생각한다. 이를 통해 행정비용과 사회적·정치적 비용을 줄이고 광역적인 행정수요(교통, 도시계획 등)에 효율적으로 대응하기 위함일 것이다. 그래서 1990대 이후 행정체개편은 시·군 통합이 주를 이루었다. 1994년 도농복합 형태의 시군통합과 2000년대 시군구 자율통합이 그것이다.

2020년 이후부터 최근까지는 저출생과 지방소멸 그리고 수도권 집중을 극복하기 위한 방안으로 광역적 통합이 대세를 이루고 있다. 즉, 수도권에 대응하는 거점을 형성하여 이를 중심으로 지역을 활성화한다는 것이다. 현재 논의 중인 ‘대구경북 통합’과 ‘충청권 광역연합’이 그렇고 과거의 ‘부울경 통합’이 수도권 일극체제에 대응한다는 개념이다.

현실적으로 행정체제개편은 수도권 집중과 지방소멸에 대응하기 위해 지푸라기라도 잡는 마지막 심정으로 선택한 대안이다. 지난 수십 년간 균형발전을 위해 막대한 예산을 투입했지만 이렇다 할만한 성과는 없었고, 오히려 수도권과 지방의 격차는 더욱 벌어졌으며 지방에서 수도권의 인구유출은 심화되었다. 이러한 현실에서 지역별 거점지역을 중심으로 광역(시도) 통합을 통해 규모의 경제를 달성하고 수도권 일극체제에 대응하고 지역경제를 활성화하여 지방소멸을 극복한다는 것이다.

따라서 이번 행정체제개편의 방향은 다양한 논의가 있을 수 있겠지만, 기초(시군구) 통합보다 광역(시도)통합에 집중하는 것이 필요하다. 과거 시군구 통합은 몇 차례에 걸쳐 이루어졌기 때문에 행정체제개편(통합)의 목적을 명확히 하고 행정체제개편(통합)의 효과를 극대화하기 위해서는 광역(시도)에 선택과 집중을 하는 것이다.

한편, 주민과 밀접한 시군구는 효율성, 규모의 경제적 관점보다 민주성에 중점을 두고 주민 참여나 주민밀착형 서비스 제공을 촘촘히 할 수 있도록 하는 것이 필요하다고 본다. 광역통합이 이루어지면 시군구 통합에 대한 논의가 자연스럽게 이루어질 것이고, 시군구도 통폐합이나 기능 조정(기초-기초 또는 광역-기초 등) 등이 논의될 수 있을 것이다.

그리고 서울시와 인접한 경기도의 김포시, 하남시, 성남시 등과 통합(편입)은 좀 더 신중할 필요가 있다. 시민의 생활권·경제권 이동의 측면에서 충분히 논의할 수 있지만, 수도권 일극체제와 지방소멸을 극복한다는 행정체제 개편의 주된 목적과 어긋날 수 있다. 즉, 서울과 인접한 지역이 서울로 편입되면 수도권 집중을 더 부추길 우려가 있기 때문이다. 광역행정 수요 대응(수도권의 경우)이라는 목적(가치)과 수도권 집중 또는 지방소멸 극복이라는 목적(가치) 배치되는 측면이 있다.

행정체제개편이 반드시 행정구역이나 계층을 통폐합하는 것만을 일컫는 것은 아니다. 때에 따라 분리하거나 계층화하는 것도 포함한다. 최근 경기남·북도 분도 및 제주특별자치도의 기초 자치단체(광역-기초 2계층제) 부활에 대한 논의가 이에 해당한다. 다만, 현재 인구가 계속 감소하는 추세에서 분도를 하는 것이 미래지향적 관점에서 바람직한 것인가를 신중히 고민할 필요가 있다. 또한, 제주특별자치도의 경우 출범하면서부터 행·재정인 특례를 받으면서 지금 기초자치단체를 부활한다는 것은 다른 자치단체와 형평성에 맞지 않고 반발도 있다는 점을 고려해야 한다.

행정체제개편에 관한 찬반과 방법에 관한 다양한 주장이 있을 수 있다. 그러나 지금 대한민국은 초저출생, 초고령화, 수도권 일극체제, 지방소멸 등 국가적 위기에 직면한 것은 부인할 수 없는 현실이다. 우리가 처한 이러한 위기와 환경에서 100여 년 전 일제 강점기 이후 크게 변하지 않은 지금의 행정체제로 우리 사회가 지속가능할 수 있겠는가, 그리고 우리 미래세대에 그대로 물려주는 것이 바람직한가에 대한 근본적인 질문을 던지고 최선의 대안을 찾고 문제해결을 위해 노력해야 할 때다.

정부(행정안전부 등)에서도 행정체제개편에 관한 논의가 활발히 일어나 국민적 공감대를 형성하고 전국적으로 좋은 사례가 많이 나올 수 있도록 많은 관심을 기울이고 과감하고 선제적인 지원이 필요하다.

토론문

지방행정체제 개편의 과제 특별세미나

윤태웅

대한민국시도지사협의회 선임연구위원

○ 자치구역 설정기준에 관한 논의

지방행정서비스를 행정서비스를 처리하는 자치구역의 설정 기준에는 여러 가지가 있을 수 있다.

Milspaugh(1936)는 그 기준으로 첫째, 행정구역은 공동사회(community), 즉 자연발생적인 주민의 공동 생활권과 일치해야 하며, 둘째, 행정구역은 능률적인 자치행정 수요에 적합한 행정 단위(service unit), 즉 적정한 인구 규모와 행정 수요를 가진 구역으로서 주민이 요구하는 행정 서비스 수준을 충족시킴에 있어 최소의 경비로 최대의 행정효과를 거둘 수 있는 정도에서 정해야 한다. 셋째, 행정구역은 자주적 재원조달을 할 수 있는 단위(self-financing unit)로 설정되어야 한다. 즉, 자치단체의 자체수입으로 그 재정수요를 충당할 수 있는 선에서 구역이 설정되어야 하며, 넷째, 행정구역은 주민이 자치단체에 대한 접근이 용이하고 행정처리에 편리하도록 설정되어야 한다(areas of convenience).

Lipman(1949)의 기준에 따르면 첫째, 구역설정에 있어 수량적 고려(quantitative consideration)에 근거해 면적이나 인구가 자치단체별로 유사하도록 설정, 둘째, 지리적 요소, 산업분포, 경제생활의 권역적 요소, 전통적·역사적 요소, 셋째, 주요 도시 또는 지방적 중심의 영향을 받을 수 있는 지대로 행정구역을 평준화하거나, 기초적 자치단체에 있어서는 경제적, 사회적 고려를 지방별 중심지를 근거로 구역 평준화를 제시하고 있다. 이는 특히, 교통과 주민의 생활권에 중점을 두는 것을 의미한다고 한다.

Fesler(1949)는 구역개편의 기준을 다음과 같이 4가지로 제시하고 있다. 첫째는 자연적·지리적 조건으로 자연적인 지세와 교통·통신의 발달 정도가 포함되고, 둘째는 행정적 조건으로 행정 기관이 행정기능을 능률적 수행할 수 있는 가능성이 포함되며, 셋째로는 경제적 조건으로 자치 재원의 조달 가능성, 넷째로는 민주적 조건으로 효과적인 주민의 참여와 통제 가능성 등을 들고 있다.

Kingdom(1991)의 구역개편 기준 논의를 종합해 보면, 자치구역이라 함은 역사성, 주민의 접근성, 행정의 능률성 및 효과성, 경제적 규모성, 정치적 역량성 등을 가진 곳이라 할 수 있다.

○ (1994년~1997년) 도·농 복합시

도·농통합의 성과를 평가함에 있어 원주시 10년의 통합효과를 중심으로 분석한 결과를 들 수 있다(박기관, 2006: 31-45). 이는 통합의 효율성 측면, 통합의 민주성 측면, 통합의 형평성 측면 등 세 가지 범주로 접근하여 분석하고 있는데 구체적인 결과를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 통합의 효율성 측면에서 행정비용의 절감요인과 규모의 경제를 분석하였다. 먼저, 행정비용의 절감효과를 파악하기 위해 행정기구상의 변화와 공무원 수의 변화를 분석한 결과 기구상의 큰 변화는 없는 것으로 판단하고, 공무원 수는 정원이 감소되어 어느 정도의 효과가 있었다고 보고 있다.¹⁾ 규모의 경제효과는 없는 것으로 파악하고 있다.

둘째, 통합의 민주성 측면에서 주민참여와 대응성을 분석하였다. 일반적으로 주민참여는 행정기관의 접근성, 행정정보의 공개, 그리고 시정에의 주민참여도 등으로 진단해 볼 수 있는데, 분석결과 통합 전과 비교하여 통합 후 개선되어 만족하고 있는 것으로 파악하고 있다. 대응성 또한 행정수요에의 대응과 공무원의 친절도, 민원처리의 속도 등을 진단한 결과 역시 상당히 개선된 것으로 파악하고 있다. 다만 도시지역 주민과 비교해 볼 때 농촌지역의 주민들이 상대적으로 낮게 평가하고 있다는 점을 지적하고 있다.

셋째, 통합의 형평성 측면에서 균형발전과 주민생활의 편의증진을 분석하였다. 균형발전에 대하여 분석한 결과 원주시는 통합 후 투자사업비의 감소현상을 보이고 있고, 도·농간 균형발전과 투자의 공평성에 있어 기대에 부합하는 성과가 없음을 규명하고 있다. 또한 통합 이후 주민들은 생활권과 행정권이 일치함으로써 주민편의시설이 만족할만한 수준에 이르는 성과를 이룬 것으로 파악하고 있으나, 혐오시설의 입지에 대한 농촌지역의 부정적인 반응이 나타나 지역갈등의 가능성이 계속 잠재해 있다는 점을 지적하고 있다.

1) 강원도 원주시의 경우, 통합 전 원주시가 4국 22과 7개 소속기관 18동이었고 원주군은 5과 2소속기관 9면 등 4국 27과 9소속기관 27면·동으로 구성되어 있었는데, 원주시와 원주군이 통합된 1995년도에는 6국 34과 10소속기관 28면·동으로 2국 7과 1소속기관 1면·동이 증가하였다. 그 후 국과 면·동은 1998년도를, 과는 1999년도를 기점으로 4국 26과 2직속기관 9개 사무소 1읍 8면 16동으로 일정하게 유지되었다가, 2010년 현재 5국 27과 2직속기관 9사무소 1읍 8면 16동으로 기구의 수가 증설되어 구성되어 있다. 이에 따라 공무원수도 2008년도 현재 1,342명으로서, 2004년도의 1,210명, 2007년의 1,328명에 비해 지속적 증가추세에 있다(원주시청 홈페이지, <http://www.wonju.go.kr> 참조).

또한, 조석주(2000)의 연구에서도 몇 개의 통합된 지역을 대상으로 공무원과 주민들을 대상으로 통합성, 효율성, 민주성의 범주로 실증조사 한 결과 이와 유사하게 분석하고 있다(조석주, 2000: 51-170).

이러한 연구결과, 긍정적인 분석이 이루어진 것은 통합에 대한 성과평가한 시기상의 차이를 지적하지 않을 수 없다. 즉, 긍정적인 평가결과의 연구물은 통합된 지 5년 내지 10년 정도 지난 뒤 분석한 것으로 15년이 지나가는 시점에서의 다양한 부정적인 성과평가와 차이가 존재한다는 점이다. 다시 말해, 최근의 연구에 있어서는 통합효과가 기대에 부응하지 못하고 있다는 점을 대부분 지적하고 있다.

시·군통합 실행 상에 예견되는 문제 상황으로서 전국의 2~3개 시·군이 합쳐져 하나의 통합시로 탄생하게 되는 경우, 그 명칭을 어떻게 할 것인가에 대한 문제가 부각되게 된다. 1995년 시·군통합의 경우, 시와 군의 명칭이 동일한 경우가 많아 몇몇 지역을 제외하고는 큰 문제가 없었다(김석태, 2009). 예를 들어, 안동시와 안동군의 통합의 경우 안동시로, 영천시와 영천군의 통합은 영천시로 하는 것이 당연하였다. 또한, 여수시와 여천시·여천군의 경우에는 역사적으로 뿌리가 하나로서 전통성 있는 행정구역명인 여수가 강점으로 작용하여 여수시로 명명하는데 큰 무리 없이 합의가 이루어졌다. 그러나 구미시와 선산군의 경우와 같이 행정구역명이 다른 경우에는 상당한 진통을 겪어야 했다. 하지만 이 경우에도 구미와 선산이 원래 한 지역이고, 구미가 국제적으로 지명도가 형성되어 있어 구미시로 명칭을 정할 수 있었다.

※ 「도농 복합 형태의 시 설치에 따른 행정특례 등에 관한 법률」 제정 : 1994년 12월 22일

〈도·농 통합시 현황〉

시명칭		통합전 행정구역명	시명칭		통합전 행정구역명
경기	평택시	송탄시, 평택시, 평택군	전남	나주시	나주시, 나주군
	남양주시	미금시, 남양주군		광양시	동광양시, 광양군
강원	춘천시	춘천시, 춘천군	경북	포항시	포항시, 영일군
	원주시	원주시, 원주군		경주시	경주시, 경주군
	강릉시	강릉시, 명주군		김천시	김천시, 금릉군
	삼척시	삼척시, 삼척군		안동시	안동시, 안동군
충북	충주시	충주시, 중원군		구미시	구미시, 선산군
	제천시	제천시, 제천군		영주시	영주시, 영풍군
충남	천안시	천안시, 천안군		영천시	영천시, 영천군
	공주시	공주시, 공주군		상주시	상주시, 상주군

시명칭		통합전 행정구역명	시명칭		통합전 행정구역명
	보령시	대천시, 보령군		문경시	점촌시, 문경군
	아산시	온양시, 아산군		경산시	경산시, 경산군
	서산시	서산시, 서산군		경남	창원시
전북	군산시	군산시, 옥구군	마산시		마산시, 창원군 일부
	익산시	이리시, 익산군	진주시		진주시, 진양군
	정읍시	정주시, 정읍군	통영시		총무시, 통영군
	남원시	남원시, 남원군	사천시		삼천포시, 사천군
전남	김제시	김제시, 김제군	김해시		김해시, 김해군
	순천시	순천시, 승주군	밀양시	밀양시, 밀양군	
	여수시	여수시, 여천시, 여천군	거제시	장승포시, 거제군	

자료: 조석주(2009). "시·군 통합의 성과와 문제점", 『강원광장』, 9/10월호, 강원발전연구원.

○ (2009년) 행정안전부 『지방자치단체 자율통합 지원계획』

행정안전부의 「자치단체 자율통합 지원계획」에는 시·군통합 논의의 활성화를 위한 다양한 인센티브 제공 및 지원을 명시하였다(행정안전부, 2009).

〈행정안전부 『지방자치단체 자율통합 지원계획』 주요 인센티브〉



첫째, 지역개발을 위한 재정지원을 확대하겠다는 것이었다. 이는 통합 이전 지방자치단체의 교부세를 5년간 보장, 통합 지방자치단체의 보통교부세액(1년분)의 60%를 10년 내에 추가 분할 교부, 50억 원의 특별교부세 지원, 주요 추진사업에 대해 국고보조율을 10% 상향 조정 등이었다.

둘째, 통합지역의 경쟁력 강화인데, 이는 SOC 확충 관련 사업에 대해 예산집행시 우선 배정하고, 장기임대산업단지 입지 선정시 우선 고려하겠다는 것이었다. 셋째로 주민생활여건의 개선이었는데, 생활권에 따른 학군재조정 및 기숙형 고교·마이스터고·자율형 사립고 지정시 우선 고려하도록 하고, 문화·공공체육시설 확충을 우선 지원하겠다는 것이었다. 넷째로 기존 혜택 보호 및 행정특례 확대였는데, 읍·면이 동으로 전환시 면허세율, 특례입학 자격 등 기존 혜택 유지, 통합에 따른 공무원이 인사상 불이익 배제(한시기구 정원을 향후 10년간 인정, 인구 50만 미만이라도 행정구 허용, 사무처리권한 확대) 등을 인정하겠다는 것이었다.

〈행정안전부 「자치단체 자율통합 지원계획」의 통합기준〉

구분	세부 기준
경쟁력 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 생활·경제권과 행정구역이 일치하지 않는 지역 • 지리적으로 다른 시·군의 외곽을 둘러싸고 있는 지역 • 지역경쟁력 강화를 위해 통합여론이 제기되는 지역
자족성 기준	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 • 면적 • 재정력

※ 참고 : 각국의 기초자치단체별 인구·면적 비교

(단위: 천 명, km²)

국가명	인구	면적	기초자치단체		
			개수	평균인구	평균면적
한국	48,386	99,912	234	206.8	426.9
일본	127,347	377,385	3,229	39.4	116.8
영국	60,178	241,752	434	138.6	557.0
프랑스	59,440	543,965	36,700	1.6	14.8
독일	82,506	357,021	15,300	5.4	23.3
오스트리아	8,170	83,855	2,350	3.5	35.7
스페인	42,600	506,030	8,100	5.3	62.5
네덜란드	16,068	41,863	548	29.3	76.4
포르투갈	10,084	92,389	308	32.7	300.0
핀란드	5,184	338,127	452	11.5	748.0
노르웨이	4,525	386,919	435	10.4	889.5
스웨덴	8,833	450,000	310	28.4	1,451.7

자료: 국회 지방행정체제 개편 특별위원회 보고서(2006).

○ 시·도 간 통합에 관한 근거법률 제·개정 또는 정부정책 마련 등 선행 필요

- 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」 제정 시기 : 2010년 10월 1일
- ↔ 「경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률」 제정 : 2010년 3월
(통합 창원시 출범 : 2010년 7월 1일)

○ 지방행정체제 개편은 철저히 주민 의사를 중심의 자율통합으로 추진 타당

- 「지방분권균형발전법」 제45조(시·군·구의 통합절차) ① 지방시대위원회는 제63조 제10호의 지방자치단체 통합을 위한 기준에 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」 제8조 제2항·제3항 및 제13조 제1항 제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공표하고 주민투표를 실시하여야 한다.
- ⑦ 제5항에 따른 주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.

○ 시·도 통합 시 『도(道)』 명칭 사용 필요

- 「지방분권균형발전법」 제2조(정의) 제16호 “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층 구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.

- 「지방분권균형발전법」 §43(지방행정체제 개편의 기본방향 등) ③ 도는 지방자치단체로서 존치 하되, 지방시대위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여야 한다.

※ 조경태 의원 대표발의('24.8.9 「시·도 통합 및 관할구역 변경 지원에 관한 특별법안」 → 국회 행정안전위원회 회부('24.8.12)

: (안 제5조) 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.

토론문

지방행정체제 개편의 과제 특별세미나

최인수

한국지방행정연구원 선임연구위원(한국행정학회 지방자치특별위원회 위원장)

1. 누구나가 이야기하는 대한민국 인구감소와 수도권 인구집중의 문제

대한민국은 인구감소가 시작되었고, 수도권으로의 인구집중은 지방의 인구감소를 더욱 심각하게 만들고, 지방소멸의 가능성이 이야기 되고 있다. 이는 결국 광범위한 사회적, 경제적, 인구통계학적 부정적 결과를 가져올 것이다. 인구 고령화, 청년층의 노동시장 진출의 어려움, 경제성장의 둔화, 인력부족, 기술혁신 정체, 사회복지 시스템 지원을 위한 젊은 세대 부담 증가 등의 다양한 경제적 영향으로 이어질 것이다. 세계 최저수준의 낮은 출산율은 높은 생활비, 주택 및 교육비와 결합되어 개선의 여지가 보이지 않는다. 청년 인구의 감소는 시골지역의 학교가 폐쇄되거나 통합될 것이고 노동시장에 진출하는 인력이 줄어들 것이다. 더 나아가서는 인구 감소는 군복무 인력의 감소로 이어져 장기적으로 국가 안보 유지에도 영향을 미칠 것이다. 인구감소에 대응하기 위해 한국은 이민에 더 의존해야 할 수도 있으며, 이는 외국인 근로자의 유입으로 인한 문화와 사회통합의 과제가 대두될 것이다.

이렇듯, 대한민국의 인구감소와 수도권 인구집중의 문제는 일반적으로 생각하는 것보다 매우 심각할 수 있다.

2. 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(약칭: 지방분권균형발전법) 제2조(정의)

16. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.

이렇듯 지방행정체제는 법률적으로 3개의 구성요소를 가지며, 각 요소들은 상호 긴밀히 연계되어 있다. 각각을 따로따로 생각하는 따로국밥식의 단편적인 생각으로는 풀 수 없는 문제이다. 인구감소와 수도권 인구집중에 대응하기 위한 지방행정체제 개편의 과제에서 자유로운 사고가 가로 막히지 않는 창의적이고 역동적인 아이디어가 필요하고, 그것을 어떻게 현실화시킬 것인가에

대한 집중적인 고민이 필요하다. 이상과 현실이 조화를 이루는 것이 중요하겠지만, 지금은 이상(목표, 상상력)을 높이 설정하고 현실(법제도, 역량)을 어떻게 바꾸어 나갈 것인가를 고민할 때가 아닌가 한다.

87년 헌법개정과 88년 지방자치법 전부개정을 통해 35년이 넘는 기간 동안 유지되어 왔던 현재의 계층구조, 행정구역에 대한 전면적이고 대대적인 검토가 필요하다. 금년 9월 10일, 한국지방행정연구원 40주년 행사장에서 기조강연을 해주신 우동기 지방시대위원장의 '40여년 전 국토의 발전계획을 수립할 때, 왜 보다 더 과감하고, 막힘 없는 연구를 하지 못했는가'라는 과거 회상이 다시 반복되지 않았으면 한다.

지방행정체제 개편의 논의에서 중앙-광역-기초의 계층구조와 시도-시군구의 행정구역에 고정되는 논의를 벗어나기를 기대한다.

3. 모두가 함께 노력해야 할 때이다.

행정안전부, 지방시대위원회와 같은 행정조직과 대한민국시도지사협의회, 대한민국시장군수구청장협의회와 같은 지방자치단체 협의체, 한국지방행정연구원, 한국행정연구원 등 국책연구원 및 시도연구원과 같은 연구조직, 한국행정학회, 한국지방자치학회 등과 같은 학술단체가 모두 함께 협력하고 노력해야 한다.

무엇보다도 지방행정체제개편에 있어서 관련 법률의 제개정이 필수적인 측면에서 국회와 정치조직과의 긴밀한 협의, 협력, 지원이 필요하다. 국가의 백년지대계를 다시 설계한다는 생각으로 여당, 야당 구분없이 뛰어들어야 한다.

토론문

지방행정체제 개편의 과제 특별세미나

하현상

국민대학교 행정학과 교수

1. 서론

전대욱 박사님, 박기관 교수님, 최지민 박사님이 지방행정체제 개편에 대한 의미, 접근방법, 필요성, 해외사례, 기본방향과 대안에 대한 발표를 잘 들었습니다. 지방행정체제 개편에 대해서 다시 한번 생각해보고 공부도 많이 되었습니다. 세 분의 발표자료를 보면, 전대욱 박사님은 기능조정과 더불어 대도시 행정체제 개편, 컴팩트 시티조성 근린자치강화를 박기관 교수님께서 일본, 영국, 프랑스 사례를 검토하고 수도권 행정체제개편의 한계와 지자체 간의 협력수단의 고찰과 맹점을 제시하셨습니다. 그리고 최지민 박사님은 지방행정체제의 여건 및 수요변화를 토대로 개편을 위한 실행과제를 제시하고 구역개편, 기능연계 및 조정, 기능전달 구조개선을 위한 대안들을 비교적 구체적으로 제시하셨습니다.

토론문은 세 분 발표자료를 참고하되 토론자의 생각을 중심으로, 지방행정체제개편이 필요한 것인가에 대해서 먼저 신중한 검토가 필요하며 개편을 해야 한다면 어떤 방향으로 접근을 해야 할지에 대해서 개인적 의견을 제시하고자 합니다.

2. 지방행정체제 개편을 위한 진단의 필요성

행정수요의 광역화, 인구감소, 기존 행정체제의 한계로 지방행정체제 개편이 필요하다고 하면서 다양한 이유를 언급하지만 필요성을 객관적·과학적으로 진단한 후, 선택하기 보다는 통합 또는 분리를 결정한 후 어떻게 할 것인지를 진행하는 정책연구로 진행하는 경우가 많은 것으로 생각됩니다.

다분히 정치적 결정에 의해서 결정한 후 구조적으로 통합 또는 분리를 어떻게 할 것인지를 결정하는데 이것이 합리적 결정과정인지에 대해서 의문이 듭니다. 지방행정체제개편을 어떤 방식으로 할 것인지에 대한 분석과 진단을 통하여 가장 적합한 방식과 규모 등을 결정하고 행정적인 문제를

차후 진행하는 것이 바람직 할 것으로 생각합니다. 실제 시도 간의 통합을 해야 하는지, 특별지방자치단체, 또는 지방자치단체조합, 지방자치단체협의체 등을 설립함으로써 해결가능한지 등의 다각적인 분석과 진단을 거쳐서 결정을 하는 것이 바람직할 것으로 판단됩니다.

3. 지방행정체제 개편을 위한 진단 접근방향

지방행정체제 개편을 위해서는 구조적 통합 및 분리를 많이 하지만 광역화 및 초광역화 방향으로 변화하는 것과 소지역화로 가는 사무들이 있을 것으로 생각합니다. 먼저 이러한 요소들에 대해서 과학적이고 구체적인 분석을 하는 것을 제안하고 싶습니다. 행정수요와 공급을 맞추기 위한 최적의 진단은 어렵지만 초광역화와 소지역화를 어느 정도 수준에서 추진할 것인지를 과학적 분석을 통하여 결정할 수 있어야 할 것입니다.

대부분의 지방행정체제 개편에서 논의가 거시적 시각에서 논의되는 것으로 이해되는데, 저출산·초고령사회에서 1인 가구 증가, 물리적 문제에서 정신적·심리적 문제로 행정과 관심이 이동하는 패턴이 나타나면서 소지역화에서 행정을 어떻게 기획 및 집행할 것인지에 조금 더 중점을 두는 지방행정체제개편이 될 필요가 있다고 생각합니다. 따라서 시군구와 읍면동 행정체제에 더욱 관심을 가지고 기능개편에 초점을 두는 지방행정체제개편이 될 수 있도록 할 필요가 있다고 생각합니다.

또한, 디지털 기술이 가속화 되어가는 시대변화에 부응하는 지방행정체제개편도 적극적으로 고려할 필요가 있다고 생각합니다. 초고령사회에서 다소 도전적인 서비스 접점들이 발생할 수 있지만 행정서비스 공급체계는 첨단 디지털화하지만, 수요접점은 주민접근성을 고려하여 다변화 전략을 고려하여 공급의 효율성과 책임성, 수요의 편리성을

능한 동시에 확보할 수 있도록 할 필요가 있습니다. 행정서비스의 수용성을 높이는데 매우 중요한 관점이라고 생각합니다. 하지만 디지털기술을 적극 활용한 지방행정체제개편을 하려는 접근은 장기적 시각에서 매우 큰 성과창출로 확대발전할 가능성을 가지고 있다고 판단됩니다.

4. 결론

세 분의 대안과 전략이 매우 합리적이고 실행가능한 것들이지만, 지방행정체제개편의 궁극적인 목적은 지역민들을 위한 행정서비스의 대응성을 높이고 행정 효율성을 확보하는 것이라고 생각합니다. 최적의 조화를 찾아가야겠지만 현장에서 행정서비스의 주민 대응성을 잘 구현할 수 있는

방식을 채택하는 것이 중요하다고 생각합니다. 통합에 의한 규모의 경제를 통한 행정 효율성도 현장행정을 잘 지원하기 위한 시각에서 개편이 이루어져야 한다고 생각합니다. 그리고 구조적 시각에서 구역변경이나 통합도 고려하지만 일반적으로 비용과 갈등이 상대적으로 적게 소요되는 기능연계 및 조정을 선행적으로 고려하고 구역개편을 고려하는 것이 합리적인 큰 방향이라고 생각합니다. 감사합니다.

