



지방자치 정책 Brief

2023. 12.
NO.172

지방행정체제 개편논의에 따른 지방행정의 검토과제

최지민 부연구위원

주요내용

김포의 서울편입에 따른 지방행정체제 개편논의 확대

- 2025년 경기도 김포시를 서울특별시로 편입하는 「경기도와 서울특별시 간 관할구역 변경에 관한 특별법」의 발의에 따라 전국단위의 행정체제개편에 대한 논의가 확산됨
- 그러나 지방자치법상 행정구역의 변경과 같은 행정체제개편이 행정협력에 이르는 유일한 수단은 아니며 행정체제개편은 불발된 사례가 많고 추진비용이 발생하므로 다양한 방식에 대한 검토를 통해 가장 바람직한 방안을 택해야 함

지방자치법상 행정협력 수단이 존재하며 각 방식의 장단점을 통한 합리적 선택필요

- 연계할 사무의 범위와 성격에 따라 다양한 방식이 존재하는데 그 중 현재 지자체가 겪고 있는 최적의 해결수단인지를 합리적으로 판단하는 것이 필요함
- 특히, 그간 추진되었던 통합식 접근은 단기간에 통합추진이 이루어질 것처럼 전개되지만 최종 통합에는 이르지 못하는 양상이 반복되기 때문에 통합과정에서 발생하는 이슈대응이 중요함

행정체제개편시 일반법과 특별법간 조화 필요

- 최근의 중요한 행정체제개편 변화는 특별법 형태로 추진되어 일반법 기반의 일반자치 간 관계정립에 있어 어려움을 초래할 수 있음
- 관계 법제정비를 통한 일반법의 체계와 특별법상 조화를 도모하는 것이 필요함

기능적 연계 및 통합을 위한 지원체계 마련 필요

- 해외국가는 행정체제 개편과 기능통합의 두 가지 방식을 균형있게 추진하고 있음
- 물리적 개편 시 지방자치법 제5조의 개별개편방식에 대한 별도의 법률 제정이 필요함
- 기능적 통합의 경우, 해외 초광역협력 사례의 지원체계를 벤치마킹하는 것이 필요함
- 아울러 현행 지방자치법상 행정협력 제도의 내실화 방안 마련도 필요함

01

논의 배경



김포의 서울편입에 따른 지방행정체제 개편논의 확대

- 2025년 경기도 김포시를 서울특별시로 편입하는 「경기도와 서울특별시 간 관할구역 변경에 관한 특별법」의 발의에 따라 전국단위의 행정체제개편에 대한 논의가 확산됨
 - 김포는 한강 남쪽에 있으나 서울과 인천에 접하고 있어서 지리상으로 고립된 지리적 특성과 서울로의 출퇴근 시 만성적인 교통문제를 겪고 있는 지역임
 - 경기도의 분도 추진과정에서 지리적 교류가 없는 경기북도에 속할지, 지리적으로 인접하지 않은 경기남도에 속할지에 대한 결정과정에서 서울로의 편입 방식이 대안으로 대두됨
- 김포의 서울 편입은 「지방자치법」 제5조제2항 지방행정체제개편¹⁾의 유형 중 하나인 “구역변경”에 해당(〈표 1 참조〉)

▮ 〈표 1〉 지방행정체제 개편의 범위와 사례 ▮

경우		관련 국내 사례	비고
[1] 행정구역 경계 변경			
[2] 행정구역 변경	[2-1] 읍·면·동의 타 시·군·구 편입	생략	지속적 연구 필요 (「지방자치법」 §5~§10)
	[2-2] 도의 자치시·군 → 특·광역시 자치구	김포시의 서울특별시 편입(진행중), 군위군의 대구광역시 편입('23完)	전자는 인천·부천·시흥·김포의 메가시티 논의 연장선
	[2-3] 특·광역시 구 → 도의 자치시·자치군	비현실적	고려할 필요 없음
[3] 행정구역 분할·설치	[3-1] 읍·면·동 수준	생략	인구감소대응(compact city) 차원에서 선제적 논의 필요
	[3-2] 시·군·구 수준	인천시 자치구 신설(기존 자치구 분할)	폐지 후 신규 설치는 행정구역 통합과 연계 검토 필요
	[3-3] 시·도 수준	경기남도·북도 분할(진행중)	
[4] 행정구역 통합 (「지방분권균형발전법」 §44~§61)	[4-1] 도·농복합 형태의 시·군 통합	'95.1~'14.7 청주·청원 포함 42개 도·농통합시 출범(최근 동해·삼척, 목포·신안, 구미·철곡, 전주·완주 논의)	최근 인구감소대응 차원에서 재논의, 군의 도농통합시 전환 논의와 연계
	[4-2] 도의 자치시(군 포함 가능) 통합 → 대도시	마산시·창원시·진해시 통합('10完)	'94 이후 도·농통합 논의와 함께 진행(함안군 일부 당초 포함). 도·농통합시와 다른 맥락으로 메가시티(특자체)에서 논의 필요
	[4-3] 광역통합 및 메가시티(특자체) 논의	부·울·경 이후 광역통합(부산·경남)	대구·경남, 광주·전남, 세종·대전, 접경권 등 특자체 연계 논의는 별도 진행 필요
[5] 행정계층 변경(단층↔복층)		제주 기초지자체 폐지('06) 및 재도입 논의(진행 중)	특별자치시·도 논의와 병행 필요

* 자료 : 한국지방행정연구원(2023)

1) 지방행정체제는 지방자치와 지방행정관리의 관점에서 “관할영역”(행정구역, 자치구역), 법인격인 “지방자치단체 수준”(자치계층)과 “수행 기능”(사무의 처리주체)를 포괄함. 이의 변화를 “지방행정체제개편”이라고 하며 행정구역의 폐치분합(폐지, 설치, 분리, 통합), 구역변경, 경계조정, 명칭변경 등의 ▲행정구역의 개편과 ▲자치계층의 개편(단층제, 중층제)의 차원으로 구분됨

- 김포의 서울 편입은 경기도 분도에 따른 소속 광역지자체에 대한 결정과 그간 지속적인 정책이슈로 지적된 교통·생활권 불일치 문제의 해결수단으로 “구역변경”을 택한 것임
- 이는 기존의 행정구역의 유지를 전제로 한 지자체 간 연계협력이 지방자치의 제도와 여건상 쉽지 않다는 인식에 기반한 결정임



행정체제개편 그 자체가 목적이 아닌, 지자체간 협력방식을 고려한 최적의 대안 선택이 중요

- 행정구역은 생활권 변화에 따라 사회경제적 여건에 부합하지 않다는 점과 행정의 효율성을 확보할 정도의 적정규모가 아니라는 점들로 인해 개편의 필요성이 지속적으로 제기됨
 - 1988년 「지방자치법」 개정을 통해 대도시행정의 특수성을 고려한 직할시(광역시)의 설치와 도의 관할권에 대한 예외 인정을 통해 광역행정의 분절성이 심화되었다는 문제인식 존재
 - 1995년 도농복합시 도입에 따른 다수의 시·군단위의 통합, 2009년 광역시·도 폐지를 통한 지방행정체제 개편 시도와 무산, 2010년 통합창원시 출범, 2018년 부울경 특별지방자치단체의 설립시도와 무산, 2020년 이후 대구-경북, 대전-세종, 광주-전남 통합시도 등 다수의 지방행정체제 변화 시도
- 그러나 「지방자치법」 상 행정구역의 변경과 같은 행정체제개편이 행정협력에 이르는 유일한 수단은 아니며, 행정체제 개편은 불발된 사례가 많고 추진비용이 발생하므로 다양한 방식에 대한 검토를 통해 가장 바람직한 방안을 택해야 함

02

현행법상 다양한 지자체간 행정협력수단



지방자치법상 행정협력 수단이 존재하며 각 방식의 장단점을 통한 합리적 선택필요

- 현행 「지방자치법」 상 <표 2>에 제시된 바와 같이 다양한 행정협력의 수단이 존재함
 - 다만 법상 사무의 공동처리와 사무위탁이 존재하나 활성화되어 있지 않으며, 연합방식은 특별지방자치단체의 형태로 최근에 들어서야 「지방자치법」에 명문화되었으나 부울경의 출범이 불발됨
 - 통합의 경우, 기초자치단체간 통합이 1990년대 중반에 대거 이루어졌으나, 광역자치단체의 통합은 성사되지 못함
- 연계할 사무의 범위와 성격에 따라 다양한 방식이 존재하며, 그 중 현재 지자체가 겪고 있는 최적의 해결수단인지를 합리적으로 판단하는 것이 필요함

〈표 2〉 지방자치단체 행정협력수단

행정구역의 변경없는 유연한 방식 개별사무의 연계 추진비용 낮음		행정구역이 변경되는 구조적 방식 종합사무의 연계 추진비용 높음				
협력 수단	사무위탁	행정협의회	지방자치단체 조합	특별지방자치 단체	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	<ul style="list-style-type: none"> 지자체간 협의에 따른 규약을 통해 위탁사무 처리 	<ul style="list-style-type: none"> 2개 이상 지자체사무의 일부, 공동처리 	<ul style="list-style-type: none"> 2개 이상 지자체 사무의 일부, 공동처리 (법인격 지위) 	<ul style="list-style-type: none"> 특정목적을 위한 광역적 사무처리 규약에 근거하여 의회와 특자체 장을 구성 	<ul style="list-style-type: none"> 하나이상의 지자체가 합쳐서 새로운 행정구역을 창설 중심도시에 인접지역의 편입 도·농복합 형태의 시·군 통합 도의 자치시 (군 포함 가능) 통합 → 대도시 광역통합 및 메가시티 (특자체) 논의 	<ul style="list-style-type: none"> 대도시, 특별자치시도 출범에 따른 권한부여 세종, 제주, 50만 이상 대도시의 특례사항 부여
방식	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회의결 불필요 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회의결 불필요 기초협의회는 광역보고, 광역협의회는 행안부 장관 승인 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회의결 필요 기초조합은 광역승인, 광역조합은 행안부 장관 승인 2개 이상 구역을 거친 경우 행안부 장관 승인사항 	<ul style="list-style-type: none"> 지방의회의결 필요 행안부 장관 승인사항 	<ul style="list-style-type: none"> 법률제정필요 분할폐지, 구역변경, 명칭변경: 지방의회 의견 청취 (주민투표시 생략) 경계변경시 지방의회 과반수출석, 2/3 이상 동의 	<ul style="list-style-type: none"> 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	종전보다 더 큰 계획권, 집행권 예산권 보장
기관 설치	불필요	불필요	필요	필요	필요	-
사무 처리범위	비제한	비제한	제한	비제한	비제한	-
법적 구속성	중간	미약	중간	강력	매우강력	-
체제 개편 비용	없음	없음	조합설립에 따른 파견인력 운용 비용, 사무관리비용 부담분	단체구성, 의회구성에 따른 인력배치, 관계법 개정	기존 광역-기초변화 시군구 지위변화에 따른 지방세입구조, 지방재정교부제도 근본적 변화	-

* 자료 : 금창호(2021) 자료를 바탕으로 저자 재작성

- 통합으로 중앙정부로부터 더 많은 권한을 얻어내자는 의견이 쉽게 선택되는 데에는 한국 지방자치의 역사적 맥락이 존재(김대욱, 2023; 김병준, 2022)
- 중앙집권형 구조에 따른 지시와 복종의 행정문화와 지역권력의 불균형, 사회적 자본의 부족으로 인해 협상과 협의를 통한 갈등관리의 역량 미흡
- 동시에 다수의 기존 협력제도의 한계가 축적되어 있어, 확실하고 구조적인 해결책을 선호
 - 사무위탁은 혐오시설 설치의 경우 지역이기주의와 결합하여 지방 간 갈등의 원인이 되기도 하고, 의견 수렴절차의 미비, 관련 세부절차의 미흡, 정보공유체계 부족 등이 문제점으로 지적
 - 조합은 각 구성 지방자치단체의 파견인력이 순환근무를 하는 구조로 되어 있어 해당 분야의 전문성을 확보하기 어렵고, 재정 측면에서도 독자적인 재정 운영권이 없어 사업수행의 한계
 - 특별지자체 출범으로 각광을 받았던 부울경 특별지자체의 경우, 추진 정치권력의 교체에 따른 추진동력 상실과 특행기관과의 업무중복, 지역 간 헤게모니 다툼, 향후 행정통합의 걸림돌 우려로 인해 좌초
- 특히 통합식 접근은 단기간에 통합추진이 이루어질 것처럼 전개되지만 최종 통합에는 이르지 못하는 양상이 반복되기 때문에 통합과정에서 발생하는 이슈대응이 중요함
 - 행정구역 통합을 시도한 대구-경북과 광주-전남은 논의 시간이 경과할수록 지역 내 갈등이 구조화되는 양상을 보임에 따라 중장기 과제로 연기됨
 - 논의가 진행될수록 주민의견 수렴 없는 하향식 방식이라는 비판과 추진 정치권력의 변동에 따라 달라지는 이슈라는 인식이 확산되고 주민의 낮은 관심과 공감대 확보 실패의 양상이 반복됨
 - 통합 불발에도 최초의 통합합의에 근거하여 일정한 시기를 정하여 지속적으로 추진할 수 있는 대응전략이 마련되어야 할 것임

03

제도적 지원사항



행정체제개편시 일반법과 특별법간 조화 필요

- 최근의 중요한 행정체제개편 변화는 특별법 형태로 추진되어 일반법 기반의 일반자치와의 관계정립에 어려움을 초래할 수 있음
 - 일반법으로 소기의 목적 달성이 불가능한 경우에 그 사회적 변화에 대응하는 정책적 기능을 수행하기 위한 수단으로 특별법을 제정하고 있음
 - 과거 세종과 제주의 출범뿐 아니라 최근 2년 사이에 강원과 전북의 특별자치도 출범에 따른 특별법이 제정·시행되어 전국 17개 시·도 중 4개의 시·도가 특별자치라는 이름을 사용 중임
 - 특별법은 비교적 제·개정이 쉽고, 사회적·정치적 변화에 보다 탄력적으로 대처할 수 있다는 장점에도 불구하고 일반법의 지위를 유명무실하게 하고 법체계를 복잡하게 하며 통일성과 조화성을 저해시킬 수 있으므로 가급적 신중한 접근이 필요함
- 관계 법제정비를 통한 일반법의 체계와 특별법상 조화를 도모하는 것이 필요함

- (법제 통합) 일반법인 「지방자치법」과 특별법인 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 분산된 체제의 일원화 검토가 필요함
- (지방자치법 개정) 현행의 「지방자치법」 등에서 행정구역의 개편과 관련된 법제는 시·군·자치구에 대해서는 구체적으로 규정되고 있으나 광역단위인 시·도에 대해서는 그러하지 못하여 광역통합의 방식과 내용을 보완하는 것이 필요함



기능적 연계 및 통합을 위한 지원체계 마련 필요

- 해외국가는 행정체제 개편과 기능통합의 두 가지 방식을 균형있게 추진하고 있음
- 물리적 개편 시 「지방자치법」 제5조의 개별개편방식에 대한 별도의 법률 제정이 필요함
 - 개편 시 발생하는 갈등관리체계의 구축: 개편의 추진원칙, 갈등조정방식의 명시화, 개편추진기구 구축, 개편추진기구 결정에 대한 강제력과 이의신청절차의 마련
- 기능적 통합의 경우, 해외 초광역협력 사례의 지원체계를 벤치마킹하는 것이 필요함
 - 타 광역권과의 협력 연계망 구축이 핵심인데 이러한 과정은 교통의 권역 내 내부연결망 확보, 서울방향의 교통망 확충이 동시에 추진되어야 함(국토연구원, 2022)
 - 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」이 담보하지 못하는 초광역권 교통망 구축 필요
 - 아울러 지역균형 뉴딜, 제2차 공공기관 이전 및 혁신도시 2.0, 지방소멸대응기금의 초광역권 육성과제와의 융합이 필요하다는 지적에 대한 검토 필요(국토연구원, 2022)
 - 지자체 행정구역을 넘어선 현행 지역균형발전특별회계 지원계정과 자율계정 마련 필요
- 아울러 현행 「지방자치법」 상 행정협력 제도의 내실화 방안 마련이 필요함
 - 행정협력에 관련된 기구의 조직운영의 자율성 부여 필요
 - 특별지방자치단체의 경우, 설립 촉진을 위한 재정인센티브 부여 필요
 - 행정협력의 중복지출을 막기 위한 특별행정기관의 정비 필요

참고문헌

고창수·이환웅·김우건(2022) 지방자치단체 행정통합의 재정적·경제적 영향분석, 세종: 한국조세재정연구원.
 국토연구원(2022) 국토 특집: 균형발전을 위한 초광역협력정책 방향, 국토연구원 간행물.
 금창호(2018) 광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구, 원주: 한국지방행정연구원.
 금창호·권오철(2021) 지방자치단체의 행정구역 변경법에 관한 연구, 원주: 한국지방행정연구원.
 금창호·최지민 외(2021) 광역행정체제 구축관련 정책개선 연구, 세종: 행정안전부.
 김대욱(2023) 광역행정통합 정책사례연구, 「한국지방행정학보」 제20권 제1호(2023. 4): 27-48.
 김병국 외(2007) 지방행정체제 개편연구, 원주: 한국지방행정연구원.
 김준우·안영진(2010) 대도시 정책형성에서 시도연구원과 시민단체의 역할: 광역 지자체의 도시지배구조 논의를 중심으로, 국토지리학회지., 44(4): 609-622.
 박경현(2022) 국토균형발전을 위한 지역주도 초광역권 육성 전략, 세종: 국토연구원.
 이승중(2008) 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안, 행정논총., 46(3): 361-390.
 최윤철 외(2012) 행정특별법의 현황, 문제점과 개선방안, 세종: 법제처.
 한국지방행정연구원(2023) 지방행정체제 개편에 관한 주요 내용과 쟁점, 내부자료.

내용문의

최지민 한국지방행정연구원 부연구위원(033-769-9856, jmchoi@krila.re.kr)