



# 지방행정체제 개편 논의 재부상 : 미래를 위한 방향과 전략

하혜영

최근 들어 지역경쟁력 강화, 지역균형발전 등을 이유로 지방행정체제 개편에 대한 다양한 논의가 제기되고 있다. 향후, 지방행정체제 개편이 안정적으로 추진될 수 있도록 개편 기준, 절차, 지원, 특례 등에 대한 법적 근거를 명확히 하고, 개편 과정에서 지역주민의 의사가 제대로 반영될 수 있도록 합리적인 절차를 마련하며, 중앙정부·광역자치단체·기초자치단체 간의 행정기능을 재조정할 필요가 있다.

## 1 논의 배경

최근 들어, 대구광역시와 경상북도 간의 행정통합<sup>1)</sup> 방안에 대한 논의가 다시 나왔다.<sup>2)</sup> 얼마 전에는 부산광역시와 경상남도 간의 행정통합에 대한 협의도 시작되었다.<sup>3)</sup> 그리고 충청권 4개 자치단체(대전·세종·충남·충북)는 올해 안에 특별지방자치단체<sup>4)</sup>를 설치하고자 추진 중이다.<sup>5)</sup>

한편, 경기도를 분리해 경기북도를 신설하자는 개편안은 수년 전부터 지속되어 왔는데, 최근 들어 그 계획을 구체화시키고 있다.<sup>6)</sup> 작년 말부터는 경기도의 일부 시를 서울특별시로 편입하자는 제안

도 나왔다. 그동안 기초단위 지방자치단체를 중심으로 주민편익, 행정효율성 제고 등을 사유로 행정구역을 통합했으나, 최근 들어 광역단위 지방자치단체들도 지역경쟁력 강화, 지역균형발전 측면에서 개편 논의를 하고 있다.

이에 행정안전부는 올해 주요 업무계획으로 “다양한 방식의 행정체제 개편 논의 지원”을 포함하였다.<sup>7)</sup> 지난 5월 13일 행정안전부는 ‘미래지향적 행정체제개편 자문위원회’를 설치했으며, 올해 개편 권고안을 마련한다고 발표하였다.<sup>8)</sup> 이 글에서는 지방행정체제 개편의 현황과 논의를 살펴보고, 향후 개편 과제를 제시하고자 한다.

## 2 지방행정체제 현황과 개편 규정

우리나라의 지방자치단체는 광역과 기초 2계층으로 구성되어 있다.<sup>9)</sup> 광역단위의 지방자치단체는 17개(1 특별시, 6 광역시, 1 특별자치시, 6 도,

1) 대구·경북 행정통합은 '20년 '대구경북행정통합공론화위원회'를 출범하고, 통합 기본계획안을 마련하는 등 진척이 있었으나, '22년 6월 지방선거 이후에는 논의되지 않았다.

2) 행정안전부 보도자료, 「대구·경북 통합, 정부와 본격적인 논의 시작」, 2024.6.4.

3) 연합뉴스, 「대구·경북 이어 부산·경남 행정통합도 가속 패달」, 2024.6.17.

4) 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다(「지방자치법」 제199조제1항).

5) '24.5.24.일자로 4개 시·도는 '충청지방정부연합 규약' 조건부 승인을 고시하였다. 행정안전부의 승인 조건은 규약명칭을 변경하는 것이다.

6) 경기도 보도자료, 「새로운 대한민국의 성장동력을 만들기 위한 새로운 시도, 경기북부특별자치도 설치」, 2024.6.18.

7) 행정안전부, 「2024 주요업무 추진계획」, 2024.3.

8) 행정안전부 보도자료, 「대한민국의 새로운 지도를 그리다」, 2024.5.13.

9) 다만, 광역 중에서 세종특별자치시와 제주특별자치도는 별도의 법률에 따라 관할 구역 안에 기초자치단체를 두고 있지 않다.



3 특별자치도), 기초단위의 지방자치단체는 226개(75 시, 82 군, 69 구)가 있다.

지방자치단체의 폐지·설치·분리·통합(이하 폐치분합)이나 구역변경과 관련한 법적 근거는 「지방자치법」과 시행령 및 관련 규칙(「행정구역 조정 업무 처리에 관한 규칙」)이 있다. 그리고 기초자치단체 간의 통합 및 행정구역 변경 절차, 각종 특례 등 세부적인 사항은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 지방분권균형법)에 있다.

우선, 「지방자치법」에 따르면, 지방자치단체의 명칭과 구역을 바꾸거나, 폐치분합을 하려면 법률로 정해야 한다(제5조제1항). 이 경우 지방의회의 의견을 청취해야 한다. 단, 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표를 실시한 경우에는 지방의회의 의견을 청취하지 않을 수 있다(제5조제3항).

「주민투표법」 제8조에 따르면, 지방자치단체의 폐치분합이나 구역변경은 국가정책에 관한 주민투표 사항이다. 중앙행정기관장은 국가정책의 수립에 관해 주민의견을 들을 필요가 있다고 인정할 때, 주민투표의 실시구역을 정해 관계 지방자치단체장에게 투표 실시를 요구할 수 있으며, 이 경우 행정안전부장관과 협의가 필요하다(제8조제1항).

한편, 「지방분권균형법」에서는 “통합 지방자치단체의 설치 및 특례 등”을 규정하고 있다. 이 법에서 ‘지방행정체제’란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다(제2조제16호).

세부적으로 보면, 지방행정체제 개편의 기본방향(제43조), 통합 지방자치단체의 설치(제44조), 시·군·구의 통합절차(제45조), 통합추진공동위원회(제46조), 통합 지자체의 명칭(제47조), 통합 지자체의 각종 특례 규정(제48조~제57조)이 있다. 단, 「지방분권균형법」에서 지방자치단체의 통합 대상은 기초단위인 시·군·구로 한정하였다.<sup>10)</sup>

### 3 지방행정체제 개편 사례와 주요 논의

#### (1) 지방행정체제의 개편 사례

그동안 지방행정체제의 개편 연혁을 보면, 시·군·구의 행정통합이 대부분이다. 1995년 40개 시와 38개 군을 합쳐 39개 도·농복합시<sup>11)</sup>, 1998년 3여(여수시·여천시·여천군)를 통합해 통합 여수시를 설치하였다. 당시 중앙정부 주도로 기초자치단체의 행정구역을 대규모로 개편하였다.

2009년부터 행정안전부의 자치단체 자율통합 시책에 따라, 일부 자치단체가 통합을 추진하였다. 2010년 7월 1일 마산시·창원시·진해시를 합쳐서 통합 창원시를 출범시켰다. 창원시의 통합과정에서 주민투표는 실시하지 않았고, 기초의회와 광역의회의 의결로 추진되었다.

2014년 7월 1일 청주시·청원군을 통합해 청주시를 출범하였다. 청주시와 청원군의 통합은 지난 1994년 이후 3차례 추진됐으나, 그간 청원군이 반대해서 계속 무산되었다. 그러나 2012년 청주시는 청주시의회에서 통합안에 대해 전원 찬성으로 의결하였고, 청원군은 주민투표를 실시해 79% 찬성율로 통합하게 되었다.<sup>12)</sup>

최근에는 공항 이전의 특수성 및 지역 간의 합의로 2023년 7월 경북 군위군이 대구광역시로 편입되었다. 2026년 7월 인천광역시에 기존 자치구의 행정구역을 정비해서 제물포구·영종구·검단구를 설치할 예정이다.<sup>13)</sup>

한편, 광역자치단체 간의 행정통합은 아직까지 없었다. 광역의 경우는 특별자치시·도의 설치가 주요 개편 사례이다. 2006년 7월 1일 제주도가 전

10) 「지방자치단체의 통합」이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다(지방분권균형법 제2조제17호). 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지자체는 “시, 군, 구”이다.

11) '95.1.1. 34개 통합시, '95.5.10. 5개 통합시가 설치되었다.

12) 행정자치부, 『지방자치 20년사』, 2015, pp.208-209.

13) 인천광역시는 2026년 7월에 2군·8구가 2군·9구로 변경될 예정이다.

국 최초로 특별자치도로 출범하였다. 제주는 국제자유도시와 함께 고도의 자치권 보장 등을 통해 선진적인 지방분권모델을 구축하고자 도입되었다. 출범 전에 주민투표를 통해 제주도 내 시·군을 폐지하고, 단일 광역자치체제로 개편하였다.<sup>14)</sup>

세종특별자치시는 2012년 7월 1일에 신설됐으며, 관할 구역에는 기초자치단체가 없는 단층제 구조이다. 세종은 행정중심복합도시로서의 성장 기반을 형성하기 위해 광역자치단체인 특별자치시의 지위를 받았다. 강원특별자치도는 2023년 6월 11일에 출범하였다. 강원은 기초자치단체인 시·군을 그대로 유지하고, 특별자치도의 지위를 부여 받았다. 그리고 2024년 1월 18일에 출범한 전북특별자치도가 있다. 전북 역시 강원과 마찬가지로 기초자치단체인 시·군을 그대로 유지하고 있다.<sup>15)</sup>

## (2) 지방행정체제 개편 관련 국회의 논의

최근 국회에서 지방행정체제 개편과 관련한 주요 입법 논의는 다음과 같다. 첫째, 경기북부의 지역경쟁력 제고 등을 위해 경기북도<sup>16)</sup>를 신설하자는 입법안이다. 제21대 국회에서는 경기북도 신설 관련 5개 의원안이 발의됐으나, 임기만료 폐기되었다.<sup>17)</sup> 제22대 국회에서는 지금까지 3개의 경기북도 설치 관련 법안이 발의된 상태이다.<sup>18)</sup>

둘째, 특별지방자치단체 설치 등 초광역협력을 위한 입법안이다. 제21대 국회에서는 2개의 관련 법안이 있었는데, 부산·울산·경남 특별지방자치단체 설립안과 더불어 모든 자치단체에 적용될 수 있는 특별지방자치단체 지원안이 발의됐으나, 임기만료 폐기되었다.<sup>19)</sup> 제22대 국회에서 지금까지 1건의 부산·울산·경남 특별지방자치단체 설립안이 발의되어 계류 중이다.<sup>20)</sup>

셋째, 특정 지역의 성장 및 지위 강화를 위한 특별법안이 다수 발의되었다. 이 중에서 중부내륙연계지역<sup>21)</sup> 지원 관련 「중부내륙연계발전지역 지원에 관한 특별법」은 2023년 12월 26일 제정되어 올해 6월 27일에 시행될 예정이다.

그리고 제21대 국회에서는 부산광역시 지원 법률안<sup>22)</sup>, 인천광역시 지원 법률안<sup>23)</sup>, 대전광역시를 대전특별자치시로 설치하는 법률안<sup>24)</sup> 등이 발의되었으나, 모두 임기만료 폐기되었다. 제22대 국회에서는 부산광역시 지원 법률안<sup>25)</sup>이 다시 발의되었고, 전라남도를 전남특별자치도로 설치하자는 법률안<sup>26)</sup>이 발의되었다.

넷째, 제21대 국회에서 경기도 일부 시(김포·구리·하남)의 서울특별시로 편입을 골자로 하는 「경기도와 서울특별시 간 관할구역 변경에 관한 특별법안」이 발의됐으나, 임기만료 폐기되었다.

14) 주민투표(2005.7.27.)를 통해, 종전 4개 시·군을 2개 시로 통합하고, 2개 시는 자치시가 아닌 행정시(제주시, 서귀포시)로 설치했다.

15) 하혜영, 「맞춤형 자치모델, 특별자치시·도의 출범 현황과 과제」, 『이슈와 논점』 제2176호, 국회입법조사처, 2024.

16) 경기북도의 대상 지역을 10개 시·군(고양시·구리시·남양주시·동두천시·양주시·의정부시·파주시·포천시·가평군·연천군)으로 하자는 안과 김포시 포함 11개 시·군으로 하자는 안이 있다.

17) ① 김민철의원 대표발의 「경기북도 설치 등에 관한 법률안」(‘20.6.10.), ② 김성원의원 대표발의 「경기북도 설치 등에 관한 법률안」(‘20.6.10.), ③ 김민철의원 대표발의 「경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안」(‘23.2.15.), ④ 최춘식의원 대표발의 「경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안」(‘23.4.13.), ⑤ 김성원의원 대표발의 「경기북부특별자치도 설치 및 접경지역경제자유특구 지정 등에 관한 특별법안」(‘23.4.14.).

18) ① 정성호의원 대표발의 「경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안」(‘24.5.30.), ② 박정의원 대표발의 「경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안」(‘24.5.31.), ③ 김성원의원 대표발의 「경기북부특별자치도 설치 및 접경지역경제자유특구 지정 등에 관한 특별법안」(‘24.6.12.).

19) ① 김두관의원 대표발의, 「부산·울산·경남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안」(‘22.4.26.), ② 송갑석의원 대표발의 「메가시티 지원에 관한 특별법안」(‘24.2.7.).

20) 김정호의원 대표발의 「부산·울산·경남특별지방자치단체 설치 및 지원 등에 관한 특별법안」(‘24.6.5.).

21) 충청북도 및 그 주변지역인 8개 시·도, 27개 시·군·구가 해당된다.

22) ① 조경태의원 대표발의 「부산해양특별시 설치 및 지원에 관한 특별법안」(‘20.6.1.), ② 전봉민의원 대표발의 「부산 글로벌허브도시 조성에 관한 특별법안」(‘24.1.25.).

23) 김교흥의원 대표발의 「인천 글로벌경제거점도시 조성에 관한 특별법안」(‘24.2.23.).

24) 조승래의원 대표발의 「대전특별자치시 설치 등에 관한 특별법안」(‘23.9.27.).

25) 이현승의원·전재수의원 대표발의 「부산 글로벌허브도시 조성에 관한 특별법안」(‘24.5.31.).

26) 문금주의원 대표발의 「지방소멸 위기 극복을 위한 전남특별자치도 설치 등에 관한 특별법안」(‘24.6.11.).

**4 지방행정체제 개편의 향후 과제**

**(1) 개편 절차·기준·지원 등 명확한 법적 근거 마련**

지방행정체제의 개편이 안정적으로 추진될 수 있도록 개편의 기준, 절차, 정부 지원, 특례 등에 대한 법적 근거를 명확히 하는 방안이 필요하다. 특히, 광역자치단체의 경우 폐지분합이나 구역변경을 할 수 있다는 법적 근거만 있고, 통합 절차 등 상세규정이 미흡하다는 지적이 있어 왔다.<sup>27)</sup>

입법방안으로는 「가칭」지방자치단체 통합 및 행정구역 변경에 관한 법률」을 제정하거나<sup>28)</sup> 「지방자치법」 또는 「지방분권균형법」을 개정해 관련 규정을 보완하는 방안이 있다. 참고로, 2009~2014년 전국에서 시·군·구 간의 자율통합을 통한 행정구역 개편이 추진됐는데,<sup>29)</sup> 이를 원활히 추진하고자 2010년 10월 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제정한 바 있다.<sup>30)</sup> 제21대 국회에서는 광역시와 도의 통합 및 관할 구역 변경의 원활한 추진을 위해 별도의 제정법안이 발의된 바 있으나, 임기만료 폐기되었다.<sup>31)</sup>

**(2) 지역주민의 동의 전제: 합리적 절차 마련**

지방행정체제의 개편 과정에 지역주민의 의사가 반영될 수 있도록 합리적인 절차 마련이 필요하다. 지방자치단체의 폐지분합이나 행정구역의 변경은 지역주민들의 생활에 큰 영향을 미칠 수 있는 중대 사안이기 때문에 충분한 시간을 두고, 합리적

이고 민주적인 과정을 거쳐야 한다.<sup>32)</sup>

현재 지방행정체제의 개편시 의견수렴 방법으로 지방의회 의견청취와 주민투표가 모두 가능하다. 2004년 7월 「주민투표법」이 본격적으로 시행되면서, 지방행정체제 개편이나 시·군 통합시 주민투표를 실시한 지역들이 있다.<sup>33)</sup>

가장 이상적인 방법은 광역과 기초자치단체의 지방행정체제 개편시 모두 주민투표를 실시하여 의사를 확인하는 것이지만, 광역단위에서는 시간과 비용 측면에서 실현되기 어려울 수도 있다. 비록, 지방의회 의결을 거칠 경우라도 주민의견을 수렴할 수 있는 합리적 절차를 마련하는 방안이 논의가 필요하다.

**(3) 중앙정부·광역·기초자치단체 간 행정기능의 개편**

중앙정부, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체 간의 행정기능을 재조정할 필요가 있다. 지방행정체제 개편에는 크게 ‘행정계층’, ‘행정구역’과 함께 ‘행정기능’이 있다. 「지방분권균형법」에 지방행정체제 개편의 기본방향 중에서 “지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여”가 포함되어 있다(제43조제1항).

그동안 지방행정체제를 개편하려는 지방자치단체들은 대부분 자치권한의 확대와 각종 지역의 맞춤형 특례를 중앙정부에 요청해 왔다. 앞으로 지방분권의 틀 속에서, 지방자치단체의 규모와 자치역량을 고려해서 중앙정부, 광역과 기초자치단체의 역할과 기능을 재설정하는 방안이 필요하다. 이러한 행정기능의 개편 논의는 행정계층이나 행정구역의 조정보다 선행되어야 할 것이다.

『이슈와 논점』은 국회의원의 입법활동을 지원하기 위해 최신 국내외 동향 및 현안에 대해 수시로 발간하는 보고서입니다.

27) 전대욱·권오철·김필, 『인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안 연구』, 한국지방행정연구원, 2023, p.67.

28) 금창호·권오철, 『지방자치단체의 행정구역 변경 법제에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 2021, p.119.

29) 당시 시·군·구간 자율통합 추진과정과 결과는 행정자치부, 「지방자치 20년사」, 2015, pp.200~204 참조.

30) 이 법은 '13.5.28. 폐지되고, 지방행정체제 개편 관련 일부 규정은 다른 법률에 포함되어 현재에 이르고 있다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」( '13.5.28.제정) → 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」( '18.3.20.개정) → 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」( '23.6.9. 제정).

31) 조경태의원 대표발의 「시·도 통합 및 관할구역 변경 지원에 관한 특별법안」( '23.12.19.).

32) 금창호·권오철, 『지방자치단체의 행정구역 변경 법제에 관한 연구』, 한국지방행정연구원, 2021, p.112; 최우용, 「행정통합과 지방분권」, 『공법학연구』 제21호 제4권, 2020, p.166.

33) 제주도 행정체제개편 주민투표( '05), 청주·청원 통합 주민투표( '05, '12), 전주·완주 통합 주민투표( '13)가 있다.

