

세계지방자치동향



자치행정

- (한국) 지방행정체제 변화의 방향
- (일본) 오사카도 구상 실패와 도쿄도의 과제
- (미국) 도심 내의 교차로 및 도로 커브길(Curve) 관리를 위한 '스마트 존' 활성화 계획



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방행정체제 변화의 방향

지방행정체제 변화의 바람

- 2020년은 지난 10여 년간 수면 밑에 있던 행정체제개편에 대한 논의가 기초 단위는 물론, 특히 광역단위에서 광범위하게 분출된 한 해임
- 광역자치단체의 경우 대부분 자원의 전략적 연계를 통한 지역경쟁력 최대화에 초점을 두고 통합이나 연계 논의가 광범위하게 제기되고 있는 상황
- 그러나 이러한 흐름과는 반대로 경기도의 경우 경기북도 분도를 내용으로 하는 법률안이 발의 되는 등 지역의 이해관계에 따라 행정체제의 개편의 방향성은 차이를 나타내고 있음

표 1 | 2020년 주요 통합/연계 쟁점지역

통합	시·도 통합	- (대구 - 경북 통합) 대구경북행정통합연구단 구성('19.12.), 행정통합 기본구상 마련('20.5.) 및 주민 의견수렴 중 - (대전 - 세종 통합) 대전시장, 행정수도 이전을 계기로 대전-세종 통합 필요성 제기('20.8.) - (부산-울산-경남 메가시티) 경남시장, 수도권 일극체제 극복을 위한 부울경 메가시티 제안 - (광주-전남) 광주시장, 광주-전남의 상생과 동반성장 위해 통합 제안('20.9)
	시·군 통합	- (목포 - 신안 통합) 목포시장-신안군수, 행정통합 추진 합의('20.7.), 2026년 통합시장 선출 목표로 실무위 구성 예정('20.9.) - (동해 - 삼척 통합) 동해시장-삼척시장, 인구감소 대응 위해 동해-삼척 자율통합 기반 구축 추진 협의('20.6.) - (구미 - 칠곡 통합) 구미시장, 특례시 지정기준인 인구50만 초과를 위해 칠곡군에 통합 제안('20.8.)
	기타	- (군위 대구 편입) 군 공항 이전 계기로 군위군의 대구편입 논의 시작, 군위군의회 대구시편입 동의안 의결('20.8.13.)
분리		- (경기북부-남부 분리) 김민철 의원(의정부출), 김성원 의원(동두천/연천) 경기북도분리 관련법안 제출

주요 환경변화의 영향

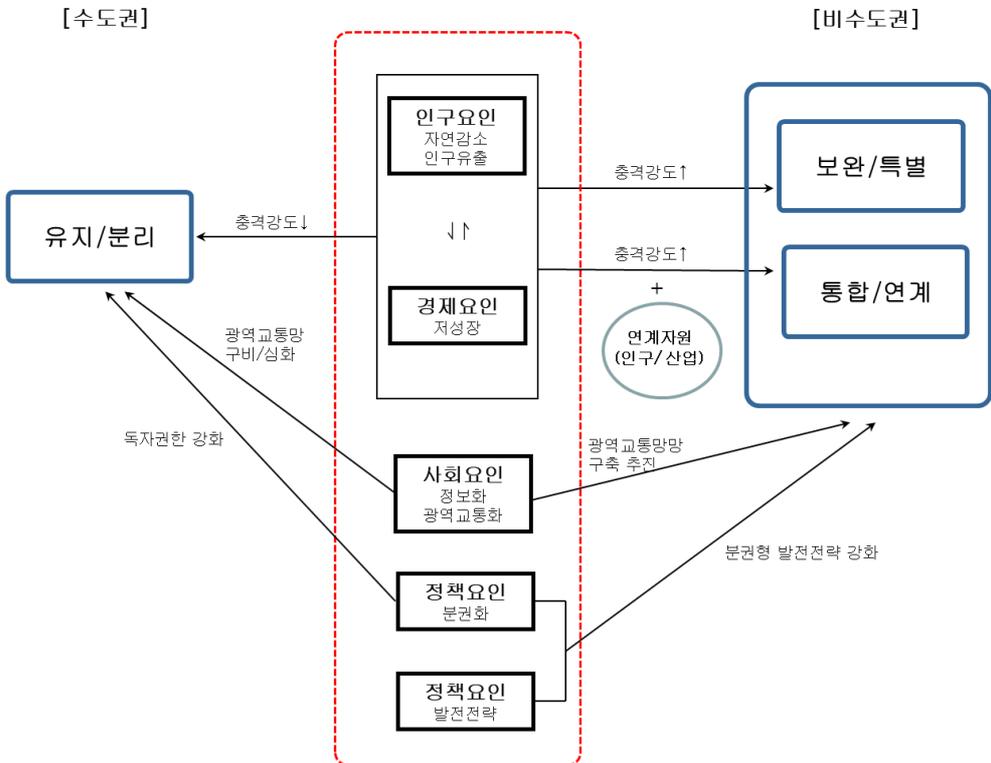
- 이러한 행정체제의 변화 바람이 일시적인 현상인지, 아니면 앞으로 증가할 것인지를 예측하기는 쉽지 않지만, 지방행정을 둘러싼 환경변화의 전망을 통해 향후 행정체제개편의 방향성을 어느

정도 추론해 볼 수는 있음

- 첫째, 인구문제로서 인구감소(특히 고령화 가속, 생산연령인구 급감)가 지역경쟁력 감소로 이어진다는 것은 다수의 연구에서 입증된 사실
 - 인구문제는 궁극적으로 수도권-비수도권 관계없이 모든 자치단체의 문제이나, 비수도권에서는 인구감소와 함께 수도권으로의 인구유출이 지속적으로 증가하고 있다는 점에서 문제의 심각성이 상대적으로 더 큼(2019년을 기점으로 비수도권에서 수도권으로의 인구이동이 그 반대의 경우를 역전)
 - 때문에 지방(비수도권)의 경우 지역 간 통합/연계를 통한 지역자원 연계전략으로 지역경제 성장, 일자리 창출(1차 효과), 이를 통하여 인구유출 억제(2차 효과)의 효과 모색 증대
- 둘째, 경제문제로서 현재 저성장기조의 지속 상황에서 자치단체(행정부문의) 선택수단은 매우 제한적일 수밖에 없는 상황(한국경제연구원은 2023~2030년 2.3%, 2030년대 1%대 전망)
 - 저성장 극복의 주요 수단으로 보유자원의 효과적 활용(생산가능연령의 확보, 지역 간 부족자원의 연계 활용, 공동 투자/관리에 의한 낭비적 요인 제거 등) 모색이 확대될 것이며, 민간의 경우 이미 다양한 영역에서 통합/공유/공동 관리방식 채택
 - 공공부문 역시 상대적으로 기업적 경영에 요구되는 광역단위의 경우 자치단체 간 통합/연계가 쟁점화될 수밖에 없는 상황
 - 저성장에 대응할 수 있는 공공부문의 선택전략이 제한적인 상황에서, 자원의 통합/연계 전략은 불가피한 수단이며, 이 때문에 시도통합/연계 논의는 향후에도 쟁점화 전망
- 셋째, 정보/교통문제와 행정구역의 문제는 기존 많은 연구에서 그 관계를 설명해 온 사항으로서, 지역의 통합/연계를 통한 광역화의 기반은 무엇보다 광역교통망의 구축에 기초
 - 국토교통부는 제5차 국토종합계획(2020)을 통하여 정보와 교통이 연계된 광역-순환형 교통망을 제시하고 있으며, 각 지역 역시 지역별 광역교통망의 심화 및 조성을 통해 지역 광역화의 유인을 제공
 - 수도권의 광역교통망 심화(수도권광역교통망2030은 2030년까지 수도권 교통시간을 30분대로 계획)는 물론, 비수도권에서도 광역교통망 확대(예: 부울경 광역교통실무협의회(2020)의 부울경 광역급행철도계획 등) 모색 등을 통하여 지역 간 통합/연계 논의의 탄력성 부여 전망
- 넷째, 분권/발전전략 역시 '지역주도 분권형 발전전략(제5차 국토종합계획, 2020)'의 추진을 통하여 지역주도를 위한 분권 확대 요구 증대 전망
 - 때문에 광역단위의 경우 시도통합/연계에서부터 초광역정부 논의까지 지속적 쟁점화 전망 (2020년 현재 우리나라 시도통합, 메가시티 논의 및 일본 오사카都 추진의 기본논리이기도 함)

지방행정체제 개편의 방향

- 앞서 본 바와 같이 행정환경의 변화는 다양한 측면에서 지방, 특히 광역단위의 통합/연계에 영향을 미칠 것이라는 점은 분명하게 추론 가능함
 - 그러나 이러한 전망은 각각의 광역자치단체가 가지고 있는 자원, 환경변화에 대하여 인지하는 충격정도 등에 따라 상이한 방향성을 나타낼 수 있음
- 환경변화의 제 요인 중 '인구요인-경제요인'의 경우 상호영향 하에 자치단체에 부정적 영향을 미치는 환경요인으로, 자치단체의 적극적 대응 역할을 요구하는 반면, '정보/교통요인', '분권/발전전략'과 같은 정책적 요인의 경우 광역화의 유인기제 내지 조성기제로서 역할
 - 부정적 환경요인인 인구문제와 경제문제의 경우 아래 그림에서 보는 것과 같이 수도권과 비수도권에 있어 충격의 강도가 상대적으로 나타나고, 비수도권의 경우 시도통합/연계와 같이 연계자원을 보유한 광역자치단체가 있는 반면, 그렇지 못한 광역자치단체도 존재



| 그림 1 | 지방행정 환경변화요인과 행정체제 대응방향

- 때문에 광역단위의 행정체제개편 역시 일률적으로 동일한 방향성을 가질 것으로 보기는 어려움
 - 환경영향의 부정적 요인에 대한 충격도가 상대적으로 약한 수도권의 경우 기존 행정체제를 유지하거나 경우에 따라서는 분리하고자 하는 움직임이 나타나고, 충격도가 상대적으로 큰 비수도권에서 통합자원을 보유한 광역자치단체의 경우 통합/연계전략을, 그리고 연계자원을 갖지 못한 광역자치단체(예: 강원도)의 경우 이를 보완할 수 있는 방안을 모색하게 될 것임
 - 따라서 향후 광역단위의 행정체제변화는 어느 하나의 방향성에 초점을 두기 보다는 각각이 가지고 있는 상황적 변수를 고려하여, 차별적으로 적정 대응방안을 모색해 나가는 것이 요구됨

권오철

(한국지방행정연구원 자치분권제도실 선임연구위원)