

# 지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구

김창호 · 권오철



KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR LOCAL ADMINISTRATION

## 지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구

연구진 금 창 호 (선임연구위원)  
권 오 철 (선임연구위원)

발행일 2021년 12월 31일

발행인 김 일 재

발행처 한국지방행정연구원

주 소 (26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

전 화 033-769-9999

판매처 정부간행물판매센터 02-394-0337

인쇄처 문화공감 02-2266-1897~8

ISBN 978-89-7865-500-2

이 보고서의 내용은 본 연구진의 견해로서  
한국지방행정연구원의 공식 견해와는 다를 수도 있습니다.

※ 출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수는 있으나 무단전재나 복제는 금합니다.



최근에 들어서 광역단위인 시·도에서 지방행정체제에 관한 다양한 개편논의가 제기되고 있다. 비수도권을 중심으로 지방의 경쟁력을 강화하기 위한 전략으로 행정구역의 통합과 특별지방자치단체의 설치 등을 검토하고 있다. 그러나 현행의 「지방자치법」 등에서 행정구역의 개편과 관련된 법제가 기초단위인 시·군·자치구에 대해서는 비교적 구체적으로 규정되어 있으나, 광역단위인 시·도에 대해서는 그러하지 못하다. 이에 따라 시·도의 행정구역 통합 등에 대해 명확한 법제적 근거를 적용하기가 어렵다.

상기와 같은 문제에 따라서 본 연구에서는 지방자치단체의 행정구역 변경에 관한 법제를 전반적으로 분석하고, 개선대안을 모색하고 있다. 행정구역의 변경은 폐지와 설치, 분리 및 통합으로 구분하고, 광역단위와 기초단위에서 관련규정의 필요성과 타당성 및 적합성 등을 분석하여 합리적 대안을 모색하였다. 특히, 일본과 독일 및 프랑스의 사례를 참고하여 관련규정의 필요성과 내용적 타당성 및 법제적 적합성 등을 확보하기 위한 개선대안을 제시하였다.

본 연구내용을 기초로 지방자치단체의 행정구역 변경에 관한 명확한 법제적 근거가 마련되기를 기대한다. 아울러 지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관심 있는 다수의 학자와 실무자들에게도 많은 도움이 되기를 바라며, 그동안 연구에 심혈을 기울인 연구자의 노고에도 감사를 드린다.

2021년 12월

한국지방행정연구원장 김일재



## 요약

지방자치단체의 행정구역은 자치권이 배타적으로 적용되는 관할범위인 동시에 행정서비스를 제공하는 공간적 범위를 의미하기도 한다. 따라서 행정구역의 변경은 명확한 법적 근거를 바탕으로 이루어져야 하나, 현행의 「지방자치법」 등에서 구체화되어 있지 못하다. 이러한 문제를 해소하기 위하여 여기에서는 지방자치단체의 행정구역 변경법제를 정비하기 위한 개선대안을 모색하고 있다.

제2장에서는 지방자치단체 행정구역 변경에 관한 개념과 정부의 정책경과 및 기존연구를 분석하였다. 제3장에서는 지방자치단체 행정구역 변경의 법제적 실태와 한계를 분석하고, 제4장에서는 일본과 프랑스 및 독일 대상으로 행정구역 변경법제의 사례를 고찰하였다.

제5장에서는 각종의 분석을 기초로 지방자치단체 행정구역의 변경법제에 관한 개선대안과 관련법제의 설계(안)을 제시하고 있다. 행정구역의 폐지와 설치, 분리 및 통합에 대한 근거와 대상은 광역단위와 기초단위로 분리하여 규정하되, 절차에 대해서는 폐지와 설치, 분리 및 통합에 대해 공통적으로 적용할 수 있는 통합규정을 마련하는 것이다. 특히 행정구역의 설치절차는 광역단위의 광역시와 기초단위의 시에만 적용을 한다. 그러나 장기적으로 광역단위와 기초단위의 기본형을 단일형으로 개편할 경우 논리적으로 설치에 관한 수요는 소멸될 것이다. 다만, 지방행정구역 변경의 기준은 폐지와 분리 및 통합의 경우에는 지방자치단체의 자율결정에 맡기고, 설치에 대해서만 광역시와 시의 설치에 대한 기준을 마련한다. 이처럼 행정구역의 설치에 대해서만 기준을 제시하는 것은 발생 개연성을 반영한 결과이다.



# 차례

## CONTENTS

<b>제1장 서론</b>	<b>1</b>
제1절 연구목적	3
제2절 연구의 범위 및 방법	5
1. 연구의 범위	5
2. 연구의 방법	5
<b>제2장 지방자치단체 행정구역 변경고찰</b>	<b>7</b>
제1절 지방행정구역 변경의 의의	9
1. 지방행정구역의 개념	9
2. 지방행정구역의 종류	11
3. 지방행정구역의 변경목적	12
4. 지방행정구역의 변경유형	13
제2절 정부정책의 경과분석	15
1. 정부정책의 기초분석	15
2. 역대정부의 정책분석	16
3. 현행정부의 정책분석	26
4. 최근의 논의실태	28
제3절 선행연구 및 분석구조	31
1. 선행연구의 분석	31
2. 연구의 분석틀	35

**제3장 지방자치단체 행정구역변경의 법제실태 37**

제1절 관련법제의 실태	39
1. 관련법제의 구조	39
2. 관련법제의 내용	40
제2절 변경요소별 법제실태	44
1. 지방자치단체 폐지법제	44
2. 지방자치단체 설치법제	46
3. 지방자치단체 분리법제	48
4. 지방자치단체 통합법제	49
제3절 현행법제의 한계분석	53
1. 현행법제의 종합	53
2. 현행법제의 한계	54

**제4장 외국의 행정구역변경 사례분석 55**

제1절 사례분석개요	57
제2절 국가별 구역변경 관련법제 사례분석	59
1. 일본	59
2. 프랑스	68
3. 독일	74
제3절 비교 및 시사점	81

**제5장 지방자치단체 행정구역의 변경법제 개선방안 89**

제1절 기본방향	91
제2절 행정구역 변경법제의 대안	92
1. 폐지법제의 대안	92
2. 설치법제의 대안	96
3. 분리법제의 대안	103
4. 통합법제의 대안	107
제3절 관련법제 설계	114

**제6장 결 론 117**

제1절 대안의 종합	119
제2절 정책건의	121
참고문헌	122
Abstract	130



## 표목차

〈표 2-1〉 지방행정구역의 종류 .....	11
〈표 2-2〉 역대정부의 정책경과 .....	17
〈표 3-1〉 지방행정구역 변경의 관련법령 내용 .....	40
〈표 3-2〉 지방자치단체 폐지관련 법제실태 .....	45
〈표 3-3〉 지방자치단체 설치관련 법제실태 .....	47
〈표 3-4〉 지방자치단체 분리관련 법제실태 .....	49
〈표 3-5〉 지방자치단체 통합관련 법제실태 .....	51
〈표 3-6〉 지방자치단체 변경법제의 종합 .....	53
〈표 3-7〉 현행법제의 한계분석 .....	54
〈표 4-1〉 대륙법계 국가의 자치계층구조 .....	58
〈표 4-2〉 도도부현 합병의 고려사항 및 방법 .....	60
〈표 4-3〉 일본의 지방자치단체 구역변경 추진절차 .....	62
〈표 4-4〉 일본 지방행정구역 변경법제의 종합 .....	64
〈표 4-5〉 프랑스의 지방자치단체 구역변경 추진절차 .....	70
〈표 4-6〉 독일의 지방자치단체 구역변경 추진절차 .....	77
〈표 4-7〉 사례국가 및 우리나라의 지방자치단체 구역변경법제 비교 .....	83
〈표 4-8〉 사례국가별 폐치분합의 근거, 대상, 기준, 절차 법제화 방식 .....	86
〈표 5-1〉 행정구역 폐지법제 쟁점 .....	93
〈표 5-2〉 행정구역 폐지의 기존사례 분석 .....	95
〈표 5-3〉 행정구역 폐지법제의 대안설계 .....	96
〈표 5-4〉 행정구역 설치법제 쟁점 .....	98
〈표 5-5〉 행정구역 설치의 기존사례 분석 .....	100
〈표 5-6〉 행정구역 설치법제의 대안설계 .....	102
〈표 5-7〉 행정구역 분리법제 쟁점 .....	104



〈표 5-8〉 행정구역 분리의 기존사례 분석 .....	105
〈표 5-9〉 행정구역 분리법제의 대안설계 .....	107
〈표 5-10〉 행정구역 통합법제 쟁점 .....	108
〈표 5-11〉 행정구역 통합의 기존사례 분석 .....	110
〈표 5-12〉 행정구역 통합법제의 대안설계 .....	112
〈표 5-13〉 지방자치단체 행정구역 변경법제 법률(안) .....	114
〈표 6-1〉 지방자치단체 행정구역 변경법제 대안종합 .....	119



## 그림목차

〈그림 2-1〉 지방행정구역의 개념 .....	10
〈그림 2-2〉 지방행정구역 변경목적 .....	12
〈그림 2-3〉 지방자치단체 행정구역 변경유형 .....	14
〈그림 2-4〉 정부정책 기초분석 .....	16
〈그림 2-5〉 현행정부의 정책내용 .....	27
〈그림 2-6〉 최근의 지방행정구역 개편논의 .....	30
〈그림 2-7〉 기존의 지방행정체제 연구 .....	32
〈그림 2-8〉 연구분석의 틀 .....	35
〈그림 3-1〉 지방행정구역 변경에 관한 관련법제 .....	39
〈그림 4-1〉 일본의 지방자치단체 구역변경 법제형식 .....	59
〈그림 4-2〉 특례법에 의한 시정촌 합병 절차 .....	63
〈그림 4-3〉 프랑스의 지방자치단체 구역변경 법제형식 .....	69
〈그림 4-4〉 독일의 지방자치단체 구역변경 법제형식 .....	75
〈그림 5-1〉 대안모색의 기본방향 .....	91
〈그림 5-2〉 행정구역의 폐지개념 .....	92
〈그림 5-3〉 행정구역의 설치개념 .....	97
〈그림 5-4〉 행정구역의 분리개념 .....	104
〈그림 5-5〉 행정구역의 통합개념 .....	108

# 제1장

---

## 서론

제1절 연구목적

제2절 연구의 범위 및 방법



지방자치단체의 행정구역  
변경법제에 관한 연구

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION

# 제1장 서론

## 제1절 연구목적

지방자치는 광역 및 기초단위의 지방자치단체를 중심으로 관할구역과 지역주민 및 자치권을 기본적인 요소로 작동되는 것이다. 그리고 지방자치단체의 지역주민과 자치권 등은 원칙적으로 지방자치단체의 관할구역을 기준으로 상호 독립성과 배타성을 갖게 된다. 따라서 광역 및 기초단위의 관할구역인 행정구역은 지방자치단체를 형성하는 가장 기본적인 요소인 동시에 지방자치가 실현되는 공간적 단위이기도 하다. 이러한 지방자치단체 행정구역은 자치권이 배타적으로 적용되는 관할구역이라는 점에서 일반적인 행정기관의 관할구역과 구분하기 위하여 자치구역으로 지칭하기도 한다.

지방자치단체의 행정구역은 고정된 것이기보다는 사회여건의 변화에 따라서 다양하게 변경되는 것이 일반적이다. 특정한 지방자치단체의 존립에 직접적인 영향을 미치는 행정구역의 변경은 폐치분합(지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 분리하거나 통합하는)으로 나타나고, 지방자치단체의 존립에 직접적인 영향을 미치지 않는 행정구역의 변경은 경계조정으로 나타나고 있다.

최근에는 특히 광역단위인 시·도를 중심으로 행정구역의 통합 또는 분리에 대한 논의가 지방차원에서 제기되고 있는 실정이다. 행정구역의 통합논의는 대구광역시와 경상북도에 서 상당수준의 진전이 있는 상황이고, 광주광역시와 전라남도 역시 통합에 대한 논의가 제기되어 왔으며, 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도는 특별지방자치단체를 통한 기능적 통합관리를 거쳐 최종적으로 행정구역의 통합도 검토하고 있으며, 행정구역의 분리는 경기도에서 한강을 기준으로 경기도 남북을 분할하는 주장이 비교적 오랫동안 있어 왔다.

전술한 논의들에도 불구하고, 지방자치단체의 행정구역 변경에 관한 법적 근거는 명확하지 않은 실정이다. 지방자치단체 행정구역의 폐치분합에 관한 일반적 내용은 「지방자치법」에 규정되어 있고, 시의 설치에 관한 내용도 「지방자치법」에 규정되어 있으며, 시군

구의 행정구역 통합절차는 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」에 규정되어 관련내용의 포괄성과 법률의 통일성이 확보되어 있지 못한 실정이다. 이처럼 현행의 지방자치단체 행정구역 변경에 관한 법제는 내용에서 폐지와 설치, 분리 및 통합의 근거와 대상, 기준 및 절차 등의 구체적이고 포괄적이지 못하며, 형식에서 일반법인 「지방자치법」과 특별법인 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 분산되어 있다.

상기와 같은 문제들에 따라서 여기에서는 광역 및 기초단위의 지방자치단체 전체를 대상으로 행정구역의 변경에 관한 체계적이고 합리적인 법적 근거를 마련하고자 한다. 우선, 지방자치단체 행정구역 변경에 관한 법제의 내용측면에서 폐지와 설치, 분리 및 통합 등에 관한 포괄적이고 구체적인 대안을 모색하고, 형식측면에서 일반법인 「지방자치법」과 특별법인 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」으로 분산된 체제의 일원화 타당성을 검토하는 것이다. 다만, 지방자치단체 행정구역의 변경은 지방자치단체의 존립에 직접적인 영향을 미치는 폐지분합(지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 분리하거나 통합하는)에 국한하고, 지방자치단체의 존립에 직접적인 영향을 미치지 않는 경계 조정은 제외하고자 한다.

## 제2절 연구의 범위 및 방법

### 1. 연구의 범위

지방자치단체의 행정구역 변경에 관한 법제적 대안을 모색하기 위한 연구의 범위는 전술한 연구목적에 근거하여 다음과 같이 설정한다.

첫째, 연구의 대상범위는 광역 및 기초단위 지방자치단체의 행정구역 전체를 포괄하여 설정하고자 한다. 지방자치단체 행정구역의 변경에 관한 수요는 시기적으로 기초단위 또는 광역단위로 차별화되어 왔으나, 행정구역의 변경에 관한 법제를 마련한다는 점에서 시기적 수요와 상관없이 모든 지방자치단체의 행정구역을 연구대상으로 포함하는 것이 타당하기 때문이다.

둘째, 연구의 시간범위는 지방자치단체의 행정구역 변경에 대한 실태분석은 2021년 현재 시점을 기준으로 하되, 정책대안의 실현을 위한 목표시점은 2021년 이후로 설정하고자 한다. 다만, 지방자치단체의 행정구역 변경에 대한 경과적 실태분석은 1991년 지방자치가 부활한 이후 현재까지의 변경내역을 포함시키고자 한다. 특히, 기초단위인 시·군·구의 행정구역 변경은 1994~5년에 걸쳐서 집중적으로 이루어졌기 때문에 1991년까지 시간범위의 확장이 필요하다.

셋째, 연구의 내용범위는 지방자치단체의 행정구역 변경에 관한 법제적 대안을 모색하기 위하여 행정구역 폐치분합의 기준과 절차의 설계에 초점을 두고자 한다. 이를 위하여 외국의 관련사례를 분석하고, 행정구역의 폐치분합의 법제적 대안을 설계하기 위하여 관련 전문가 대상의 의견을 수렴하고자 한다.

### 2. 연구의 방법

지방자치단체의 행정구역 변경에 관한 법제적 대안을 모색하기 위한 연구방법은 분석 내용별로 다양한 방법을 복합적으로 활용한다.

우선, 지방자치단체 행정구역의 개념과 선행연구 및 실태분석 등을 위하여 국내외의

각종 논문과 통계자료를 망라적으로 분석하는 문헌분석 방법을 활용한다. 특히, 기존의 지방행정구역 개편에 대한 대안개발이나 효과검증과 달리 관련법제의 검토에 초점을 두고 있어 이에 대한 각종 문헌의 고찰을 심층적으로 분석하고자 한다.

다음, 지방자치단체의 행정구역 변경에 대한 법제적 대안모색에 반영하기 위하여 일본 등을 사례대상으로 관련제도를 포괄적이고 심층적으로 분석하는 벤치마킹을 활용하고자 한다. 외국의 사례분석은 단층제 국가인 일본과 프랑스 외에도 연방제 국가인 독일까지 사례대상으로 선정하여 비교분석을 실시하고, 그 결과를 대안모색에 반영하고자 한다.

마지막으로 지방자치단체의 행정구역 변경의 법제적 대안모색의 타당성을 확보하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 의견조사를 실시하고자 한다. 지방행정구역의 변경법제에 대한 필요성과 타당성 및 적합성 등에 대한 전문가들의 의견을 수렴하여 대안의 적실성을 제고하고자 한다.



# 제2장

---

## 지방자치단체 행정구역 변경고찰

제1절 지방행정구역 변경의 의의

제2절 정부정책의 경과분석

제3절 선행연구 및 분석구조



지방자치단체의 행정구역  
변경법제에 관한 연구

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION

## 제2장

## 지방자치단체 행정구역 변경고찰

## 제1절 지방행정구역 변경의 의의

## 1. 지방행정구역의 개념

일반적으로 행정기관의 관할공간으로 다루어지는 구역은 일정한 공공의 기관 또는 단체의 관할권이 미치는 지역적 범위로 규정되고 있다(최창호, 2006). 동일한 맥락에서 지방행정구역은 분권특별법에 따르면, 지방행정체제를 구성하는 요소의 하나로 간주되고 있다. 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조에 따르면, “지방행정체제는 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다”고 규정하고 있다. 이처럼 지방행정구역은 지방행정체제를 구성하는 지방자치단체의 관할구역을 말하는 것이다.

이와 같은 지방행정구역은 지방자치와 관련하여 세 가지 측면의 전제적 조건을 제공한다. 하나는 당해 지방자치단체의 공간적 관할영토를 확정하는 것이고, 다른 하나는 당해 지방자치단체의 자치권 행사범위를 결정하게 하며, 마지막으로 당해 지방자치단체가 제공하는 행정서비스의 공급범위를 설정하여 준다. 다시 말하면, 특정 지방자치단체의 자치적 행위와 관련된 기본적인 조건을 제공하는 것이 지방행정구역이라는 것이다. 특히, 지방자치단체의 관할구역인 자치구역은 여러 가지 자치요소들과 연계된 특성을 가지고 있다(최창호, 2006). 첫째, 지방행정구역은 지방자치단체의 기능과 직접적으로 연계되어 있다는 점이다. 즉, 수행되는 행정기능의 성격과 내용에 따라서 기능수행을 위한 지역적인 범위가 달라져야 하며, 기능의 변동에 따라 지역적 범위는 항상 신속히 적응해 나가야 하기 때문이다. 둘째, 지방행정구역은 지방자치단체의 계층구조와도 밀접한 상관성을 가지고 있다. 지방자치는 지역사회 주민과 가까운 데서 주민의 일상생활에 관련된 행정업무를 처리하는

것이기 때문에 원칙적으로 소규모적·기초적인 지방자치단체를 기본으로 한다. 그러나 대규모적이고 광역적인 행정업무의 처리를 위하여 기초적 지방자치단체 외에 광역적인 지방자치단체의 설립이 필요하며, 기초적 지방자치단체 사이의 유기적 협조를 확보하기 위해서는 광역자치단체에게 기초자치단체에 대한 지도, 지원 및 조정 등의 기능을 부여하게 됨으로써 광역자치단체와 기초자치단체 간에 계층이 형성되는 것이다. 셋째, 지방행정구역은 집권 및 분권과도 밀접한 상관성을 갖는다. 지방행정구역은 공동사회적 기초를 가지는 동시에 능률적인 행정운동을 보장하는 것이어야 한다. 전자는 지방행정의 민주화를 확보하기 위한 요건이고, 후자는 지방행정의 능률화를 도모하기 위한 요건이다. 지방행정구역은 이와 같은 민주화와 능률화의 두 가지 상반되는 요청과 관련되며, 그것은 결국 중앙집권 및 지방분권과 밀접한 관련을 갖게 된다.

**그림 2-1 지방행정구역의 개념**



■ 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조

- 지방행정체제는 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.

■ 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제2조

- 지방행정체제는 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.

## 2. 지방행정구역의 종류

지방행정구역은 법적 기준과 기능 기준, 범위 기준 등에 따라서 다양한 유형으로 구분되고 있다. 우선, 법적 기준에 따라 자치구역과 행정구역으로 구분한다. 자치구역은 지방자치단체의 자치권이 미치는 범위를 말하고, 행정구역은 국가 또는 지방자치단체가 행정상의 편의를 위하여 그 내부에 설정하여 놓은 지역적 단위를 말한다. 또한 기능적 기준에 따라 일반목적구역과 특별목적구역으로 구분한다. 일반목적구역은 특별시, 광역시, 도, 시, 군, 자치구 등 보통지방자치단체의 행정구역으로 일정한 지역 내에서 일반적 사무를 종합적으로 처리하기 위하여 설치된 구역을 말하고, 특별목적구역은 교육, 소방 등과 같이 일정한 지역 내에서 특수한 행정사무를 전문적으로 처리하기 위하여 설치된 구역을 말한다. 한편, 범위적 기준에 따라서 광역구역과 기초구역으로 구분하기도 한다. 광역구역은 특별시, 광역시, 도와 같이 다른 하위구역을 포괄하는 상위구역을 말하고, 기초구역은 시, 군, 자치구와 같이 더 이상 분할되지 않는 하위구역을 뜻한다.

다만, 통상적으로 지방행정구역은 법적 기준의 자치구역과 기능 기준의 일반목적 구역 그리고 범위 기준의 광역구역과 기초구역을 의미하는 것이며, 법적 기준의 행정구역과 기능 기준의 특별목적 구역은 예외적으로 설치하는 행정기관의 관할구역으로 특별한 목적 하에서만 논의되는 것이 일반적이다.

표 2-1 지방행정구역의 종류

구분		내용
법적 기준	자치구역	자치단체의 관할구역
	행정구역	행정기관의 관할구역
기능 기준	일반목적 구역	일반지방자치단체의 관할구역
	특별목적 구역	특별지방자치단체(행정기관)의 관할구역
범위 기준	광역구역	광역자치단체의 관할구역
	기초구역	기초자치단체의 관할구역

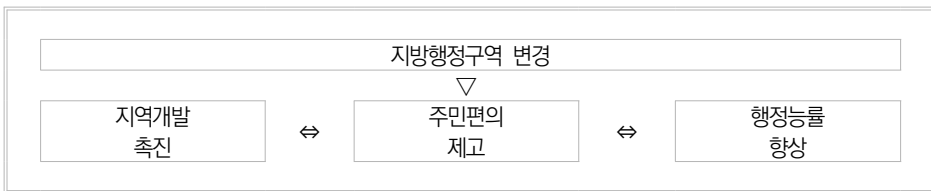
출처: 금창호 외(2014)

### 3. 지방행정구역의 변경목적

지방행정구역은 지방자치단체의 관할구역이라는 점에서 다양한 측면에서 변경의 필요성이 제기된다. 지방행정구역의 변경 필요성은 크게 보면, 선제적 대응과 처방적 대응으로 구분할 수 있다. 지방행정구역의 변경에 대한 선제적 접근은 미래환경의 변화나 지역의 경쟁력 강화 등 주로 정부의 정책적 목적에 근거하여 추진되는 것이 일반적이다. 대표적인 사례가 1994년부터 1995년까지 추진된 시·군 통합으로 민선단체장의 출범을 앞두고 정부의 정책적 목적에 따라 대대적으로 단행된 지방행정구역의 변경이다. 이에 비하여 지방행정구역의 변경에 대한 처방적 접근은 지방행정구역을 획정하는 자연조건의 변화나 주민들의 생활권역의 변화가 주된 원인이다. 예를 들면, 비교적 고정적인 지방행정구역과 가변적인 주민생활권역 간에 심각한 불일치 현상이 발생되면 지방행정구역의 변경을 모색하게 되는 것이다.

상기와 같은 필요성에 따라 지방행정구역의 변경은 세 가지의 규범적 목적을 달성하기 위한 것에 초점을 두고 있다. 즉, 지방행정구역의 변경을 통하여 지역개발을 촉진하거나 주민편의를 제고하며 또는 행정능률을 향상하고자 하는 것이다. 다만, 이와 같은 지방행정구역 변경의 목적이 모든 사례에서 함께 적용되거나 동일한 비중을 갖는 것은 아니다(최창호, 2006).

**그림 2-2 지방행정구역 변경목적**



구분	내용
규범적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 분권형 국가운영기반 마련</li> <li>- 자립형 지방분권의 정착기반이라고 할 수 있는 지방자치단체의 혁신역량을 제고하는 공간적 단위로서 지방행정계층 및 행정구역 개편</li> </ul>

구분	내용
	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 국가추구의 지방정책 목표 달성               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가균형 및 지역별 특성화 발전 기반구축</li> <li>- 지방자치의 활성화를 통한 지역경쟁력 확보</li> </ul> </li> <li>■ 해당사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가재정 건전화 목표(일본 시정촌통합)</li> <li>- 연방재원 확보(독일 게마인데통합)</li> </ul> </li> </ul>
처방적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현행의 지방행정체제(기능, 계층구조, 행정구역)가 갖고 있는 현실적인 문제점 극복               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 기능관점: 국가-지방간 기능배분 합리화, 도-시군 기능배분 합리화, 도-시군-읍면행정의 효율화</li> <li>- 계층/ 구역관점: 다계층성 문제해결, 수요대응 및 격차해소를 위한 구역조정</li> </ul> </li> <li>■ 해당사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 업무효율 및 자원격차 해소(영국 대도시권 단층화)</li> <li>- 규모 적정화(일본 시정촌통합, 도주제론)</li> <li>- 정부간 기능중복(미국 시군통합)</li> <li>- 규모 적정화(한국 도농통합)</li> </ul> </li> </ul>
제도적 측면	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치제도 다양성 및 선택성 확보               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 획일적 자치제도 운영 극복</li> </ul> </li> <li>■ 민주화/ 세계화/ 정보화 부응               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙집권적 체제 한계 극복</li> </ul> </li> <li>■ 획기적 지방활성화 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방경제의 피해화 및 수도권 집중 해결</li> </ul> </li> <li>■ 지속적 지방분권 추진               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 현행 지방행정체제 경직성(다계층화로 인력과 비용 과다소요, 행정구역의 불균형 및 구역협소로 경제공동체 미흡) 완화</li> </ul> </li> <li>■ 삶의 질 제고와 협치체제 구축               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 전국적 평준화 및 주민불만족 조정</li> </ul> </li> <li>■ 분권수용능력 제고               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방분권의 당위성 강조 및 분권화의 전제조건 논의 미흡(고도의 중앙집권적 체제 유지 및 외형적 지방분권적 자치 운영)조정</li> </ul> </li> <li>■ 해당사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지역격차해소 및 주민서비스 요구(캐나다 대도시 단층개편)</li> <li>- 지역 정실인사 및 부정부패 제거(미국 시군통합)</li> </ul> </li> </ul>

출처: 금창호 외(2014)

#### 4. 지방행정구역의 변경유형

지방행정구역의 변경은 지방자치단체의 존립을 기준으로 두 가지 유형으로 구분되고 있다. 하나는 지방자치단체의 존립에 영향을 미치는 것이고, 다른 하나는 영향을 미치지

않는 유형이다. 지방자치단체의 존립에 직접적으로 영향을 미치지 않는 지방행정구역의 변경은 지방행정구역의 일부를 조정하는 경계변경에 해당된다.

여기에서는 논의하는 지방행정구역의 변경은 기본적으로 지방자치단체의 존립에 직접적으로 영향을 미치는 내용들을 의미한다. 이에 해당하는 지방행정구역의 변경은 지방행정구역의 폐지와 설치, 분리 및 통합으로 구분된다. 지방행정구역의 폐지는 기존의 지방자치단체를 폐지하는 것으로 지방행정구역의 소멸을 가져온다. 지방행정구역의 설치는 새로운 지방자치단체를 설치하는 것으로 지방행정구역의 생성을 발생시킨다. 지방행정구역의 분리는 하나의 지방자치단체를 분리하는 것으로 행정구역의 증가를 가져온다. 지방행정구역의 통합은 2개 이상의 지방자치단체를 통합하는 것으로 행정구역의 감소를 초래한다.

상기와 같이 지방자치단체의 존립에 직접적으로 영향을 미치는 지방행정구역의 변경은 지방행정구역의 경계변경과 달리 보다 구체적이고 명확한 법적 근거가 요청되고 있는 것이다.

**그림 2-3 지방자치단체 행정구역 변경유형**



구분	용어개념	행정구역 변화	지방자치단체 지위
폐지	· 기존 지자체 폐지	행정구역 소멸	지자체 소멸
설치	· 신규 지자체 설치	행정구역 생성	지자체 생성
분리	· 지자체 분리	행정구역 증가	지자체 증가
통합	· 지자체 통합	행정구역 감소	지자체 감소
변경	· 지자체 구역조정	행정구역 변경	지자체 무관

출처 : 금창호(2020)



## 제2절 정부정책의 경과분석

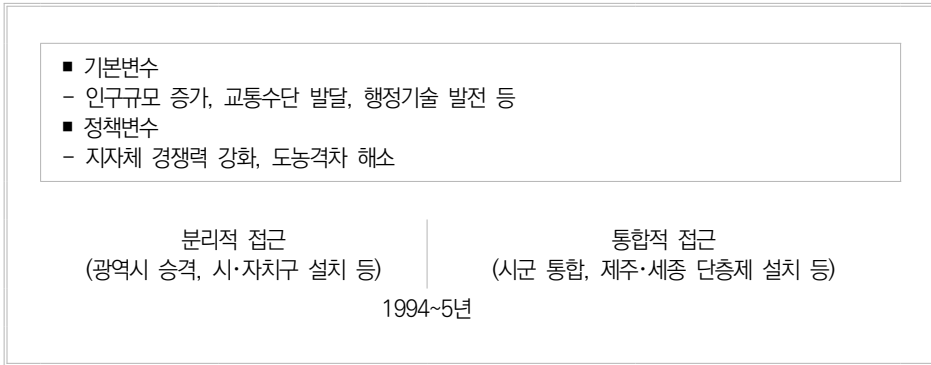
### 1. 정부정책의 기초분석

역대정부의 지방행정체제에 대한 정책은 1994년을 기점으로 전후가 각기 다른 기초를 보여주고 있다. 특히, 지방행정구역을 기준으로 보면, 1994년 이전의 분리적 접근에서 이후의 통합적 접근으로 대별된다(금창호, 2021).

1994년 이전의 지방행정구역에 대한 정책은 기본적으로 읍과 시 및 광역시 등을 분리하여 설치하는 접근이 지배적이다. 면의 인구가 2만 이상이고 도시적 성격을 보유하면 읍으로 분리하여 설치하고, 읍의 인구가 5만 이상이 되고 대부분 도시적 형태를 갖추면 군에서 분리하여 시를 설치하며, 시가 인구 100만 이상이 되면 도에서 분리하여 광역시를 설치하는 것이 그것이다. 이처럼 공간구조에서 특정지역이 도시적 형태를 갖추고 인구가 일정기준을 충족하게 되면 분리하여 읍과 시 또는 광역시를 설치하게 된 것은 농촌과 도시의 행정수요의 이질성 또는 혼합성을 구분하여 도시적 행정관리의 효율성을 확보하기 위한 것에 초점을 둔 것이다.

그러나 1994년을 기점으로 기존의 분리적 접근을 통합적 접근으로 전환하는 것이 정부의 정책기조이다. 이와 같은 지방행정구역에 대한 통합적 접근의 대표적 사례들이 1994년부터 시작된 시군통합이다. 1994년부터 시작된 통합적 접근인 시군통합은 2014년 청주시와 청원군의 통합에 이르기까지 42개의 도농복합형태의 시를 출범시켰다. 다만, 지금까지 추진된 지방행정구역에 대한 통합적 접근은 기본적으로 기초단위인 시·군·구를 대상으로 적용되었을 뿐 광역단위인 시·도는 직접적인 대상이 아니었다. 최근에 들어서 일부 광역단위에서 통합적 접근의 지방행정구역 변경에 대한 논의가 제기되고 있는 실정이다. 그럼에도 불구하고, 정부차원에서 광역단위의 통합적 접근을 명시적이고 공식적으로 밝히고 있는 것은 아니다.

그림 2-4 정부정책 기초분석



출처: 금창호(2021)

## 2. 역대정부의 정책분석

지방행정구역에 대한 역대정부의 정책은 노무현 정부부터 공식적으로 제시되기 시작하였다. 노무현 정부는 「지방분권특별법」에서는 법적 근거를 두지 않았으나, 분권정책에서 “자치단체 관할구역의 합리적 조정”이라는 과제를 포함시키고 있다. 지방행정구역을 포함한 지방행정체제에 대하여 본격적인 정책을 수립한 정부는 이명박 정부이다. 이명박 정부는 「지방분권촉진에 관한 특별법」에서는 법적 근거를 두지 않았으나, 2010년에 지방행정체제를 개편하기 위한 「지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하였다.

「지방행정체제개편에 관한 특별법」은 1994년의 시군통합에도 불구하고, 지방행정체제의 개편에 관한 포괄적이고 구체적인 법적 근거를 처음으로 규정한 것으로 이후 정부별로 지방행정체제 개편에 관한 정책수립의 토대가 되었다. 특히, 박근혜 정부가 출범하면서 이명박 정부의 「지방분권 촉진에 관한 특별법」과 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 통합하여 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하면서 이후 문재인 정부의 분권특별법까지 승계가 되었다. 따라서 지방행정체제의 개편에 관한 법적 근거는 이명박 정부에서 제정한 「지방행정체제개편에 관한 특별법」이 시작되었다고 할 수 있다.

한편, 박근혜 정부에서는 상기한 바와 같이 분권정책과 지방행정체제의 제개편을 통합한

「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」을 제정하여 지방행정체제의 개편에 관한 법적 근거를 명확히 하는 동시에 분권정책에서도 지방행정체제의 개편에 관한 다양한 과제들을 포함시켰다. 특히, 기존의 지방행정체제 개편에 관한 정책들이 지방행정구역의 조정에 초점을 두었다면, 박근혜 정부에서는 자치계층과 관장기능까지 포함하는 지방행정체제 구성요소의 확장성을 보여주고 있다. 이후 문재인 정부에서는 지방행정체제 개편에 관한 법적 근거와 정책과제의 모두에서 박근혜 정부를 승계하고 있는 것으로 간주할 수 있다.

상기와 같이 지방행정체제의 개편은 역대정부에서 공히 분권정책의 핵심적 과제로 다루어져 왔고, 현실적으로도 일정수준 개편의 성과를 달성하였다. 다만, 역대정부에서 공통적으로 나타나고 있는 특징은 지방행정체제의 개편에 관한 관심이 기초단위인 시·군·구에 국한되었을 뿐 광역단위인 시·도까지 확정되지는 않았다는 점이다. 다시 말하면, 광역단위인 시·도를 대상으로 지방행정체제의 개편을 추진하고자 하는 정책의지는 없었다고 할 수 있다.

표 2-2 | 역대정부의 정책경과

구분	관련법령	관련정책
노무현 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권특별법」</li> <li>- 법적근거 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 중앙-지방정부간 권한 재배분</li> <li>- 자치단체 관할구역 합리적 조정</li> </ul>
이명박 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권촉진에 관한 특별법」</li> <li>- 법적근거 부재</li> <li>■ 「지방행정체제개편에 관한 특별법」</li> <li>- 지방행정체제 전담법률</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자치역량 강화</li> <li>- 지방자치행정체제 정비</li> </ul>
박근혜 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」</li> <li>- 제3장 지방행정체제 개편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 주민중심 생활자치·근린자치 실현</li> <li>- 지방자치단체간 관할구역 경계조정 제도 개선</li> <li>■ 미래지향적 지방행정체제 구축</li> <li>- 특별·광역시 자치구·군의 지위 및 기능 개편</li> <li>- 대도시 특례제도 개선</li> <li>- 지방자치단체 기관구성 형태 다양화</li> <li>- 도의 지위 및 기능 재정립</li> <li>- 시·군·구 통합 및 통합 지자체 특례발굴</li> </ul>
문재인 정부	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」</li> <li>- 제3장 지방행정체제 개편</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 지방행정체제개편과 지방선거제도 개선</li> <li>- 지방행정체제 개편방안 모색</li> </ul>

【 참조 】 「지방행정체제개편에 관한 특별법」

**제1장 총칙**

제1조(목적) 이 법은 행정환경의 급속한 변화에 부응하여 현행 지방행정체제를 개편하기 위한 추진기구 및 절차, 기준과 범위, 국가의 지원 등을 규정함으로써 지방의 역량 강화, 국가경쟁력 제고, 주민의 편의와 복리 증진에 이바지함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 정의는 다음과 같다.

1. “지방행정체제”란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시·광역시·도(이하 “시·도”라 한다)와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다.
2. “지방자치단체의 통합”이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
3. “통합 지방자치단체”란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.

제3조(지방행정체제 개편의 기본방향) 지방행정체제 개편은 주민의 편의증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진하여야 한다.

1. 지방자치 및 지방행정계층의 적정화
2. 주민생활 편의증진을 위한 자치구역의 조정
3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여
4. 주거단위의 근린자치 활성화

제4조(국가와 지방자치단체의 책무) ① 국가는 각계각층의 의견을 수렴하여 지방행정체제 개편에 필요한 법적·제도적 조치를 마련하여야 한다.

② 지방자치단체는 국가가 추진하는 지방행정체제 개편에 적극 협조하여야 한다.

③ 국가는 2014년에 실시하는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거일 이전까지 지방행정체제 개편을 완료하도록 노력하여야 한다.

제5조(다른 법률과의 관계) 지방자치제도의 개편과 지방자치단체의 사무배분, 지방분권 등에 관하여 이 법에 규정이 있는 경우에는 다른 법률에 우선하여 적용한다.

**제2장 지방행정체제 개편추진위원회 등**

제6조(지방행정체제 개편추진위원회의 설치) ① 지방행정체제 개편을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 지방행정체제 개편추진위원회(이하 “개편위원회”라 한다)를 둔다.

② 개편위원회는 다음 각 호의 사항을 심의·의결한다.

1. 지방행정체제 개편의 기본계획 및 추진계획 수립에 관한 사항
2. 지방자치단체 통합을 위한 기준·통합방안·조정에 관한 사항

3. 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·구 간의 사무 및 재원 배분에 관한 사항
  4. 통합 지방자치단체에 대한 국가의 지원 및 특례에 관한 사항
  5. 교육자치, 자치경찰, 특별지방행정기관 사무의 이양 등 자치사무 정비에 관한 사항
  6. 지방행정체제 개편 관련 지방자치단체 및 주민의 의견수렴에 관한 사항
  7. 읍·면·동의 주민자치기구의 설치, 기능 및 운영에 관한 사항
  8. 그 밖에 지방행정체제 개편의 추진을 위하여 필요하다고 위원장이 인정하는 사항
- 제7조(구성) ① 개편위원회는 위원장 1명과 부위원장 2명을 포함한 27명의 위원으로 구성하며, 위원은 당연직위원과 위촉위원으로 구성한다.
- ② 당연직위원은 기획재정부장관, 행정안전부장관, 국무총리실장으로 한다.
  - ③ 위촉위원은 학식과 경험이 풍부하고 국민의 신망이 두터운 사람 중에서 대통령이 추천하는 6명, 국회의장이 추천하는 10명 및 「지방자치법」 제165조에 따른 4대 협의체의 대표자가 각각 2명씩 추천하는 8명으로 하되, 대통령이 위촉한다.
  - ④ 위원장 및 부위원장 1명은 위촉위원 중에서 대통령이 위촉하고, 부위원장 중 1명은 행정안전부장관으로 한다.
  - ⑤ 위촉위원의 임기는 2년으로 하며 연임할 수 있다. 다만, 위원의 사임 등으로 인하여 새로 위촉된 위원의 임기는 전임위원 임기의 남은 기간으로 한다.
  - ⑥ 개편위원회의 업무를 효율적으로 심의하기 위하여 개편위원회에 분과위원회를 둘 수 있다.
  - ⑦ 개편위원회의 사무를 효율적으로 지원하기 위하여 개편위원회 소속으로 전담지원기구 및 전문요원을 둘 수 있다.
  - ⑧ 개편위원회의 회의, 분과위원회 및 전담지원기구의 구성과 운영 등 개편위원회의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
- 제8조(관계 기관 등에의 협조요청 등) ① 개편위원회는 그 업무를 수행하기 위하여 필요하면 해당 지방자치단체, 지역주민 등의 의견을 청취하거나, 관계 기관·법인·단체 등에 대하여 자료 및 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있다.
- ② 개편위원회는 개편위원회의 업무를 수행하는 데 필요한 전문적 지식 또는 경험을 가지고 있다고 인정되는 사람에게 출석을 요구하여 그 진술을 들을 수 있다.
  - ③ 제1항에 따른 의견청취, 자료제출 요구 등 협조요청을 받은 기관·법인·단체 등은 지체 없이 이에 응하여야 한다.
- 제9조(보고) 개편위원회는 대통령과 국회에 지방행정체제 개편 관련 활동경과를 보고하여야 하며, 특별한 사유가 없는 한 2012년 6월 30일까지 지방행정체제 개편에 관한 종합적인 기본계획(이하 “기본계획”이라 한다)을 대통령과 국회에 제출하여야 한다.
- 제10조(개편위원회의 존속기한) 개편위원회는 2014년 12월 31일까지 존속한다.
- 제11조(국회의 입법조치) 국회는 제9조에 따라 제출된 기본계획을 토대로 지방행정체제

개편 관련 법률을 제정 또는 개정하되, 이 경우 개편위원회의 의견을 존중하여야 한다.

### 제3장 지방행정체제 개편의 기준과 범위

#### 제1절 특별시 및 광역시의 개편

제12조(과소 구의 통합) 특별시 및 광역시는 지방자치단체로서 존치하되, 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다.

제13조(특별시 및 광역시 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위 등) 개편위원회는 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 제9조에 따른 기본계획에 포함하여 대통령과 국회에 보고하여야 한다.

#### 제2절 도의 지위 및 기능 재정립

제14조(도의 지위 및 기능 재정립) ① 도는 지방자치단체로서 존치하되, 개편위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여 2014년에 실시되는 「공직선거법」 제203조제1항에 따른 임기만료에 의한 지방의회의원 및 지방자치단체의 장의 선거일 1년 전까지 대통령 및 국회에 보고하여야 한다.

② 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다.

#### 제3절 시·군·구의 개편

제15조(시·군·구의 개편) ① 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다.

② 제1항에 따른 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니한다.

제16조(통합 지방자치단체의 설치) ① 통합 지방자치단체는 「지방자치법」 제2조제1항제2호에 따른 시·군·구로 설치한다.

② 통합 지방자치단체는 통합으로 인하여 폐지되는 지방자치단체의 구역에 관계 법령으로 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구 또는 출장소 등을 둘 수 있다.

③ 통합 지방자치단체에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 자치구가 아닌 구에 읍·면을 둘 수 있다.

제17조(시·군·구의 통합절차) ① 제6조에 따른 개편위원회는 시·군·구의 통합을 위한 기준을 작성하여 공표하여야 한다.

② 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 「주민투표법」 제5조에 따른 주민투표권자 총수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 인근 지방자치단체와의 통합을 개편위원회에 건의할 수 있다.

③ 개편위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하되, 제2항에 따른 건의가 있는 경우에는 이를

참고하여야 한다.

- ④ 개편위원회는 제3항에 따른 시·군·구 통합방안을 제9조에 따른 기본계획에 포함하여 대통령 및 국회에 보고하여야 한다.
- ⑤ 행정안전부장은 제4항에 따른 시·군·구 통합방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.
- ⑥ 행정안전부장은 제5항에 따른 지방자치단체 간 통합 권고안에 관하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 행정안전부장이 필요하다고 인정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑦ 제6항에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시한 것으로 본다.
- ⑧ 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 시·군·구 통합과 관련하여 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항 및 제13조제1항제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공포하고 주민투표를 실시하여야 한다.
- ⑨ 제6항에 따른 주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.

제18조(통합추진공동위원회) ① 제17조에 따라 지방의회 의견청취 또는 주민투표 등을 통하여 지방자치단체의 통합의사가 확인되면 통합대상인 관계 지방자치단체의 장은 명칭, 청사 소재지, 지방자치단체의 사무 등 통합에 관한 세부사항을 심의하기 위하여 공동으로 통합추진공동위원회를 설치하여야 한다.

- ② 제1항에 따른 통합추진공동위원회의 위원은 관계 지방자치단체의 장 및 그 지방의회가 추천하는 자로 구성하고, 위원은 관계 지방자치단체 간에 동수로 구성한다.
- ③ 위원은 관계 지방자치단체의 장이 공동으로 위촉하고, 위원장은 위원 중에서 호선한다.
- ④ 통합추진공동위원회는 사무를 처리하기 위하여 사무기구를 둘 수 있다.
- ⑤ 통합추진공동위원회의 구성, 심의사항, 운영 및 사무기구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.

제19조(통합 지방자치단체의 명칭 등) ① 제18조에 따른 통합추진공동위원회는 구성된 날부터 60일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 심의·의결하고 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.

- ② 통합추진공동위원회가 제1항에 따른 기간 내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 개편위원회는 이에 관한 권고안을 해당 통합추진공동위원회에 제시할 수 있다.
- ③ 제2항에 따라 통합추진공동위원회가 권고안을 제시받은 날부터 30일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 의결하지 못할 경우 개편위원회는 대통령령으로 정하는 기준에 따라 이를 조정할 수 있다.
- ④ 개편위원회의 권고와 조정의 기준 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로

정한다.

**제4절 읍·면·동 주민자치**

제20조(주민자치회의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

제21조(주민자치회의 기능) ① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

1. 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항
2. 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항
3. 그 밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

제22조(주민자치회의 구성 등) ① 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉한다.

② 주민자치회의 설치 시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정한다.

**제4장 통합 지방자치단체 및 대도시에 대한 특례 등**

**제1절 통합 지방자치단체에 대한 특례**

제23조(불이익배제의 원칙) 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역의 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.

제24조(공무원에 대한 공정한 처우보장) ① 지방자치단체의 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대하여는 정원 외로 인정하되, 지방자치단체는 이의 조속한 해소를 위하여 적극 노력하여야 한다.

② 통합 지방자치단체는 폐지되는 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.

제25조(예산에 관한 지원 및 특례) ① 국가는 지방자치단체의 통합에 직접 사용된 비용을 예산의 범위에서 통합 추진 과정에 있는 지방자치단체 또는 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

② 국가는 지방자치단체의 통합에 따라 절감되는 운영경비 등(국가가 부담하는 예산에 한정한다)의 일부를 통합 지방자치단체에 지원할 수 있다.

③ 통합 지방자치단체의 최초의 예산은 종전의 지방자치단체가 각각 편성·의결하여 성립한 예산을 회계별·예산항목별로 합친 것으로 한다.

제26조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원) ① 중앙행정기관의 장 및 특별시장·광역시장·



도지사(이하 “시·도지사”라 한다)는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체에 대하여 보조금의 지급, 재정투융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다.

② 중앙행정기관의 장은 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 따른 개발촉진지구 및 「신발전지역 육성을 위한 투자촉진 특별법」에 따른 신발전지역발진촉진지구 및 신발전지역투자촉진지구 등 특정 지역의 개발을 위한 지구·지역 등의 지정에 있어서 통합 지방자치단체 또는 그 관할구역 안의 일부 지역을 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지정할 수 있다.

③ 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 각종 시책사업 등을 시행하는 경우 통합 지방자치단체를 대통령령으로 정하는 바에 따라 우선적으로 지원할 수 있다.

제27조(지방교부세 산정에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 「지방교부세법」 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 해의 폐지되는 각 지방자치단체의 재정부족액(같은 법에 따라 산정한 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 금액을 말한다)을 합한 금액보다 통합 지방자치단체의 재정부족액이 적을 때에는 그 차액을 통합 지방자치단체가 설치된 후 최초로 개시되는 회계연도(통합 지방자치단체가 1월 1일에 설치되는 경우에는 다음 연도를 말한다)부터 4년 동안 통합 지방자치단체의 기준재정수요액에 매년 보정할 수 있다.

② 제1항에 따른 기준재정수요액 보정의 요건·기간·기준과 그 밖에 필요한 사항은 행정안전부령으로 정한다.

제28조(통합 지방자치단체에 대한 재정지원) 국가는 「지방교부세법」 제4조제2항제1호에 따른 보통교부세액과 별도로 통합 지방자치단체가 설치된 해의 직전 연도의 폐지되는 각 지방자치단체의 보통교부세 총액의 100분의 6을 대통령령으로 정하는 바에 따라 10년간 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다. <개정 2011. 8. 4.>

제29조(예산에 관한 특례) 통합 지방자치단체의 예산은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 대통령령으로 정하는 일정 기간 동안 폐지되는 각 지방자치단체 간의 세출예산의 비율이 유지되도록 노력하여야 한다.

제30조(지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체를 설치하는 경우에는 해당 지방자치단체가 설치된 후 최초로 실시하는 임기만료에 의한 선거에 의하여 새로운 지방의회가 구성될 때까지 「지방자치법」 제48조제1항에도 불구하고 해당 지방의회에 의장 1명과 폐지 지방자치단체의 수만큼의 부의장을 무기명투표로 선거하여야 한다. 이 경우 부의장은 폐지 지방자치단체의 지방의회의원 중에서 폐지 지방자치단체별로 각 1명을 선출하여야 한다.

② 제1항에 따라 선출된 최초의 의장 및 부의장의 임기는 폐지 지방자치단체의 지방의회 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다.

제31조(의원정수에 관한 특례) 통합 지방자치단체의 의회를 구성하기 위한 최초 선거에서 지역선거구를 획정함에 있어 폐지되는 각 지방자치단체의 관할구역에서 선출할 의원정수는 인구의 증가성이 반영될 수 있도록 정하여야 한다.

제32조(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례) ① 통합 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용할 「여객자동차 운수사업법」 제8조에 따른 운임과 요금에 대한 기준 및 요율은 폐지 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 대하여 적용한 기준 및 요율에 따른다. 다만, 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1년 이내에 이를 조정하여야 한다.

② 제1항에도 불구하고 통합 지방자치단체의 택시운송사업에 있어서 통합 전의 지방자치단체 간에 적용되던 시계의 할증요금은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 이를 폐지한다.

③ 폐지 지방자치단체의 군 지역에서 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 면허를 받거나 등록을 한 여객자동차운송사업자에 대하여 적용할 같은 법 제5조에 따른 면허 또는 등록의 기준은 통합 지방자치단체가 설치된 후에도 군 지역에 적용되는 기준으로 한다.

④ 통합 지방자치단체가 설치되기 전에 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 여객자동차운송사업의 면허를 받은 자가 통합 지방자치단체의 설치로 인하여 여객자동차운송사업의 세부업종을 변경하여야 하는 경우에는 같은 법 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 날에 그 업종이 변경된 것으로 본다. 이 경우 관할 관청은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1개월 이내에 해당 여객자동차운송사업자에게 새로운 면허증을 교부하여야 한다.

제2절 대도시에 대한 특례

제33조(대도시에 대한 사무특례) ① 특별시와 광역시가 아닌 인구 50만 및 100만 이상 대도시의 행정·재정운영 및 지도·감독에 대하여는 그 특성을 고려하여 관계 법률에서 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다. 다만, 인구 30만 이상인 지방자치단체로서 면적이 1천제곱킬로미터 이상인 경우 이를 인구 50만 이상 대도시로 본다.

② 개편위원회는 제1항에 따른 특례를 발굴하여 제9조에 따른 기본계획에 반영하여야 한다.

제34조(인구 100만 이상 대도시의 사무특례) 특별시와 광역시가 아닌 인구 100만 이상 대도시의 장은 관련 법률의 규정에도 불구하고 다음 각 호의 사무를 처리할 수 있다.

1. 「지방공기업법」 제19조제2항에 따른 지역개발채권의 발행. 이 경우 미리 지방의회의 승인을 받아야 한다.

2. 「건축법」 제11조제2항제1호에 따른 건축물에 대한 허가. 다만, 다음 각 목의 어느 하나에 해당하는 건축물의 경우에는 미리 도지사의 승인을 받아야 한다.

가. 51층 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 층수가 51층 이상이 되는 경우를 포함한다)

나. 연면적 합계가 20만제곱미터 이상인 건축물(연면적의 100분의 30 이상을 증축하여 연면적 합계가 20만제곱미터 이상이 되는 경우를 포함한다)

3. 「택지개발촉진법」 제3조제1항에 따른 예정지구의 지정(도지사가 지정하는 경우에 한정한다). 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다.

4. 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」 제4조 및 제12조에 따른 재정비촉진지구의 지정

및 재정비촉진계획의 결정

5. 「박물관 및 미술관 진흥법」 제18조에 따른 사립 박물관 및 사립 미술관 설립 계획의 승인
6. 「소방기본법」 제3조 및 제6조에 따른 화재 예방·경계·진압 및 조사와 화재, 재난·재해, 그 밖의 위급한 상황에서의 구조·구급 등의 업무
7. 도지사를 경유하지 아니하고 「농지법」 제34조에 따른 농지전용허가 신청서의 제출
8. 「지방자치법」 제112조에 따라 지방자치단체별 정원의 범위에서 정하는 5급 이하 직급별·기관별 정원의 책정
9. 도지사를 경유하지 아니하고 「개발제한구역의 지정 및 관리에 관한 특별조치법」 제4조에 따른 개발제한구역의 지정 및 해제에 관한 도시관리계획 변경 결정 요청. 이 경우 미리 관할 도지사와 협의하여야 한다.

제35조(인구 100만 이상 대도시의 보조기관 등) ① 「지방자치법」 제110조제1항에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 부시장은 2명으로 한다. 이 경우 부시장 1명은 같은 법 제110조제4항에도 불구하고 일반직, 별정직 또는 계약직 지방공무원으로 보(補)할 수 있다.

② 제1항에 따라 부시장 2명을 두는 경우에 명칭은 각각 제1부시장 및 제2부시장으로 하고, 그 사무 분장은 해당 지방자치단체의 조례로 정한다.

③ 「지방자치법」 제59조, 제90조 및 제112조에도 불구하고 인구 100만 이상 대도시의 행정기구 및 정원은 인구, 도시 특성, 면적 등을 고려하여 대통령령으로 정할 수 있다.

제36조(대도시에 대한 재정특례) ① 도지사는 「지방재정법」 제29조에 따라 배분되는 재정보전금과 별도로 제33조제1항에 따른 대도시의 경우에는 해당 시에서 징수하는 도세(원자력발전에 대한 지역자원시설세, 특정부동산에 대한 지역자원시설세 및 지방교육세를 제외한다) 중 100분의 10 이하의 범위에서 일정 비율을 추가로 확보하여 해당 시에 직접 교부하여야 한다.

② 제1항에 따라 대도시에 추가로 교부하는 도세의 비율은 사무이양 규모 및 내용 등을 고려하여 대통령령으로 정한다.

③ 인구 100만 이상 대도시의 경우 「지방세법」 제11장에 따른 소방시설에 충당하는 지역자원시설세는 「지방세기본법」 제8조제2항제2호가목에도 불구하고 시세로 한다.

### 제3절 지방분권의 강화

제37조(지방분권의 촉진) 국가는 이 법에 따른 지방행정체제 개편의 목적 달성을 위하여 「지방분권촉진에 관한 특별법」 제10조부터 제16조까지의 규정에 따른 지방분권 추진과제를 차질 없이 추진하여야 한다.

제38조(사무배분의 원칙) 지방행정체제 개편에 따라 이루어지는 국가와 지방자치단체 간, 시·도와 시·군·구 간 사무배분은 중복되지 아니하여야 한다.

제39조(특별지방행정기관 사무의 이양 특례) 특별지방행정기관을 관장하는 중앙행정기관의 장은 이 법 시행일부터 1년 이내에 특별지방행정기관의 사무를 지방자치단체에 이양하기

위한 사무이양계획을 개편위원회에 제출하여야 한다.

제40조(교육자치와 자치경찰) ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다.

② 국가는 지방행정과 치안행정의 연계성을 확보하고 지역특성에 적합한 치안서비스를 제공하기 위하여 자치경찰제를 실시하여야 한다.

③ 교육자치와 자치경찰의 실시에 관하여는 따로 법률로 정한다.

부칙<법률 제10397호, 2010. 10. 1.>

제1조(시행일) 이 법은 공포한 날부터 시행한다. 다만, 제36조제1항 및 제2항은 2011년 1월 1일부터 시행하고, 제34조제6호 및 제36조제3항은 2012년 1월 1일부터 시행하되, 경상남도 창원시에 한하여 시범실시한다.

제2조(다른 법률의 폐지) 도농복합형태의시설치에따른행정특례등에관한법률은 폐지한다. 다만, 같은 법에 따라 이 법 시행 전에 이미 부여된 효력은 상실되지 아니한다.

제3조(적용례) 제23조부터 제32조까지는 2010년 1월 1일 이후 설치된 통합 지방자치단체에 적용한다. 다만, 제28조는 2011년 1월 1일 이전에 설치되는 통합 지방자치단체에 한하여 적용한다.

제4조(읍·면·동 주민자치회의 시범실시)행정안전부장관은 주민자치회의 설치 및 운영에 참고하기 위하여 주민자치회를 시범적으로 설치·운영할 수 있으며, 이를 위한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

### 3. 현행정부의 정책분석

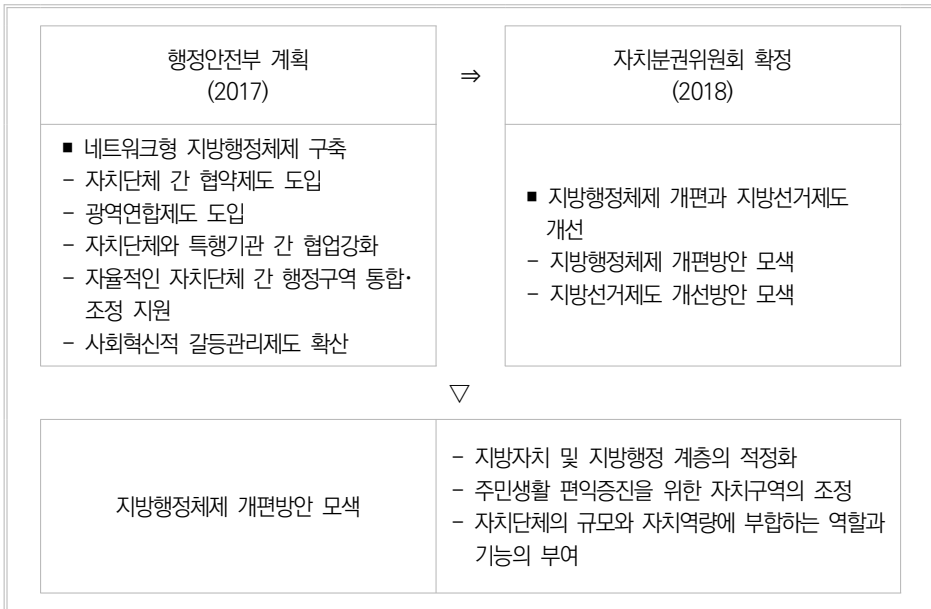
현행정부의 지방행정구역에 대한 정책기조는 상기한 바와 같이 기본적으로 이전정부의 정책을 승계하고 있다. 특히, 지방행정체제의 개편에 관한 법적 근거는 박근혜 정부에서 제정한 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 규정하고 있는 내용들을 그대로 수용하고 있으며, 관련 정책과제 역시 동일한 맥락으로 구성되어 있다.

문재인 정부의 지방행정체제 개편에 관한 정책과제는 당초의 행정안전부에서 수립한 내용을 자치분권위원회에서 수정하여 최종적으로 확정하고 있다. 자치분권위원회에서 수립한 지방행정체제 개편에 관한 내용을 중심으로 살펴보면, 다음과 같이 제시할 수 있다 (자치분권위원회, 2018).

지방행정체제의 개편에 관한 세부과제는 ① 지방자치 및 지방행정 계층의 적정화, ② 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정, ③ 자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여 등으로 구성되어 있다. 이와 같은 지방행정체제 개편에 관한 정책과제들은 계층과 구역 및 기능을 포괄하고 있는 동시에 기본적으로 문재인 정부의 분권정책의 비전인 “우리 삶을 바꾸는 자치분권”에서 출발하고 있다는 점이다. 뿐만 아니라 박근혜 정부에서 제시하고 있는 지방행정체제의 개편방향을 수용하면서도 쟁점별로 체계화하는 개선방향을 보여주고 있다.

상기와 같은 문재인 정부에서 제시하고 있는 지방행정체제의 개편정책들은 다음과 같은 두 가지의 특징을 보여주고 있다. 하나는 지방행정체제의 구성요소를 포괄하여 정책과제로 반영하고 있다는 것이고, 다른 하나는 이전정부의 정책과제 수립에서 나타나고 있는 한계들을 보완하고 있다는 특징이 그것이다.

그림 2-5 현행정부의 정책내용



출처 : 자치분권위원회(2018)

#### 4. 최근의 논의실태

최근에도 지방행정체제의 개편에 관한 다양한 논의가 제기되고 있는 실정이다. 지방행정체제의 개편에 관한 최근의 논의들은 크게 세 가지 유형으로 구분할 수 있다. 하나는 지방행정구역의 통합이고, 다른 하나는 지방행정구역의 분리이며, 마지막은 지방행정구역의 조정이다.

우선, 지방행정구역의 통합논의는 대구광역시와 경상북도, 광주광역시와 전라남도 및 대전광역시와 세종특별자치시 간의 지방행정구역 통합논의이다. 특히, 대구광역시와 경상북도는 지역의 경쟁력을 강화하기 위한 전략의 하나로 지방행정구역을 통합하겠다는 것이며, 가장 적극적으로 추진활동을 전개하고 있는 실정이다. 이 외에도 목포시와 신안군의 통합과 동해시와 삼척시의 통합 및 구미시와 칠곡군의 통합 등 기초단위의 지방행정구역 통합논의도 제기되고 있다.

다음으로 지방행정구역의 분리논의도 제기되고 있다. 경기도를 한강 기준으로 경기도 남도와 경기도북도로 분리하는 논의가 그것이다. 경기도의 분리는 다른 도에 비하여 인구규모가 과다한 것도 있지만, 기본적으로 경기도 북부지역의 상대적인 낙후성과 이에 따른 행정수요의 질적 차이 등을 감안하여 경기도 북부지역을 중심으로 오랫동안 주장한 것이다. 다만, 최근에는 보다 구체적으로 경기도의 분리에 대한 입법안 등이 제출되고 있다는 점이 특징이다.

마지막으로 지방행정구역의 조정에 관한 논의이다. 대표적인 사례는 경상북도 군위군을 대구광역시에 편입하자는 논의이다. 대구공항의 경상북도 이전을 협의하면서 군위군의 주장을 반영하여 대구광역시와 경상북도가 군위군의 대구광역시 편입을 합의한 것이

- 1) 대구경북행정통합의 기본계획에 따르면, 지역의 경쟁력을 강화하고, 지역주민의 삶의 질을 제고하며, 국가 균형발전을 주도하고 국가경쟁력을 제고하기 위해서는 대구광역시와 경상북도의 행정구역 통합은 필수적인 전략이라는 것이다(대구경북행정통합공론화위원회, 2021).
- 2) 대구광역시와 경상북도는 대구공항의 이전을 위한 합의를 체결하였다. 공동합의문에 따르면, 대구광역시장, 경상북도지사, 대구광역시의회의장, 경상북도의회의장, 시·도 국회의원은 대구·경북의 미래인 대구경북통합신공항 사업을 반드시 성공시키기 위해 관련 법적절차와 이전부지선정위원회의 결정을 따르며 다음 사항에 합의한다고 제시하고 있다. ① 민간공항 터미널, 공항진입로(공항 IC 등 포함), 군 영외관사는 군위군에 배치한다. ② 공항신도시(배후산단 등)는 공항이전사업 종료시까지 군위군에 330만㎡, 의성군에 330만㎡를 각각 조성한다. ③ 대구경북 공무원연수시설을 공항이전사업 종료시까지 군위군에 건립한다. ④ 군위군 관통도로(동군위 IC~공항, 25km)를 공항이전사업 종료시까지 건설한다. ⑤ 지방자치법(제4조)

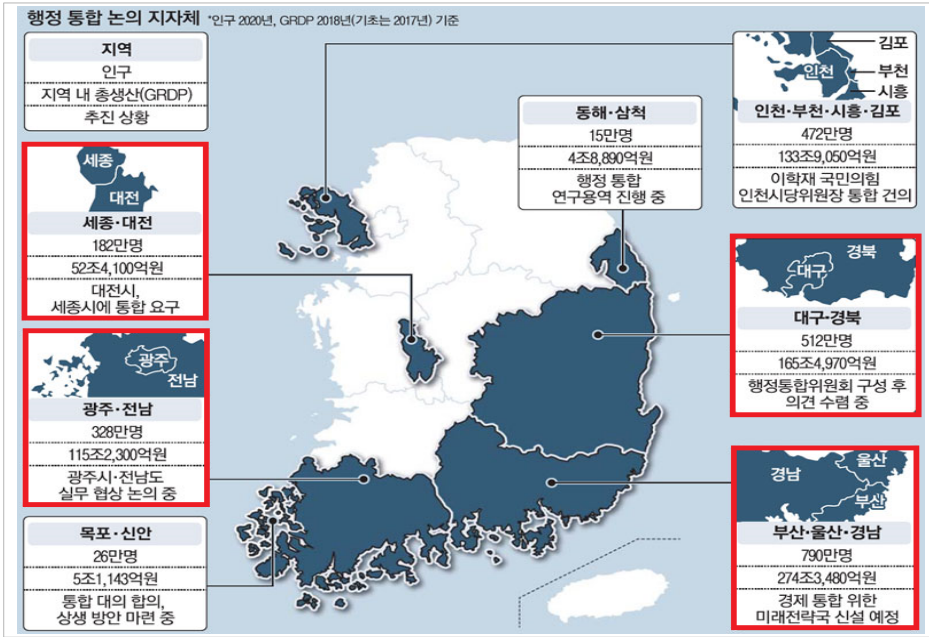
다. 이에 따라 대구광역시와 경상북도는 군위군의 대구광역시 편입을 위한 지방의회의 의결 등 제반의 절차를 거치고 있는 중이다. 이외에 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도가 부울경 메가시티의 구축을 위한 전략의 일환으로 특별지방자치단체를 설치하는 구상을 제시하고 있다. 부울경의 구상에 따르면, 중국적으로 부산광역시와 울산광역시 및 경상남도를 통합하되, 과도기적으로 일부 기능의 통합 처리<sup>3)</sup>를 위한 특별지방자치단체를 설치하는 것이다. 다만, 부울경 특별지방자치단체 자체를 지방행정구역의 조정으로 보기는 어렵다.

상기에서 제시한 최근의 지방행정체제 개편에 관한 논의는 기존과 달리 세 가지의 특징을 나타내고 있다. 첫째로 기존의 논의는 2010년에 자율적인 지방행정체제 개편정책으로 전환되기는 하였지만, 기본적으로 중앙정부가 주도적인 역할을 수행하였음에 비하여 최근의 논의는 지방자치단체 차원에서 제기되고 있다는 점이다. 다시 말하면, 지방행정체제 개편에 대한 기존의 하향적 접근에서 상향적 접근으로 전환되었다는 것이다. 둘째는 기존의 지방행정체제의 개편에 대한 논의대상으로 주로 기초단위인 시·군·구에 초점이 있었다면 최근의 논의는 광역단위인 시·도로 초점이 이행하고 있다는 점이다. 물론 목포시와 신안군의 통합 등 일부 기초단위인 시·군·구에 대한 논의가 없는 것은 아니지만, 다수가 광역단위를 대상으로 논의가 전개되고 있다는 점이다. 셋째로 기존의 지방행정체제 개편에 대한 목적이 지역의 경쟁력강화 등도 포함되었지만, 기본적으로 주민생활의 편의를 도모하는 것이 주요한 이슈였다면, 최근의 광역단위 지방행정체제의 개편은 당해 지역의 경쟁력을 강화하여 국가의 균형발전에 기여하겠다는 뚜렷한 공통의 목표가 제시되고 있다는 점이다. 즉, 지방차원에서 국가균형발전에 대한 새로운 접근이 이루어지고 있다는 것이다.

과 관련 절차에 따라 군위군의 대구광역시 편입을 추진한다.

- 3) 부울경의 메가시티 기본구상에 따르면, 메가시티를 형성하기 위하여 4개의 공동체를 조성하는 것으로 제시하고 있다. 첫째가 생활공동체로 동남권 주민이 실질적인 단일 생활권을 누릴 수 있는 기반을 마련하는 것으로 교통망 구축과 교육, 안전, 건강, 먹거리 등을 공유할 수 있는 기반을 조성하는 것이다. 둘째, 경제공동체로 동남권의 동반성장을 위한 기존 사업연계 및 신성장 산업을 발굴하는 것이다. 셋째, 문화공동체로 동남권의 관광 및 문화, 자연자원을 함께 즐길 수 있는 기반을 마련하는 것이다. 넷째, 행정공동체로 동남권 메가시티를 성공적으로 추진할 수 있는 행정체계를 마련하는 것으로 이것이 바로 특별지방자치단체를 설치하는 것이다(부산광역시·경상남도·부산연구원·울산연구원·경남연구원, 2021).

그림 2-6 최근의 지방행정구역 개편논의



구분	내용
통합	시·도 통합 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (대구-경북 통합) 대구경북행정통합연구단 구성('19.12), 행정통합 기본구상 마련('20.5) 및 주민의견 수렴 중</li> <li>- (대전-세종 통합) 대전시장, 행정수도 이전을 계기로 대전-세종 통합 필요성 제기('20.8)</li> <li>- (광주-전남) 광주시장, 광주-전남의 상생과 동반성장 위해 통합 제안('20.9)</li> </ul>
	시군 통합 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (목포-신안 통합) 목포시장-신안군수, 행정통합 추진 합의('20.7), 2026년 통합시장 선출을 목표로 실무위 구성 예정('20.9)</li> <li>- (동해-삼척 통합) 동해시장-삼척시장, 인구감소 대응을 위해 동해-삼척 자율통합 기반구축 추진 협의('20.6)</li> <li>- (구미-칠곡 통합) 구미시장, 특례시 지정기준인 인구 50만 진입을 위해 칠곡군에 통합 제안('20.8)</li> </ul>
	분리 <ul style="list-style-type: none"> <li>- (경기 북부-남부 분리) 김민철 의원(의정부출), 김성원 의원(동두천/연천), 경기북도 분리 관련법안 제출</li> </ul>
조정	<ul style="list-style-type: none"> <li>- (군위 대구 편입) 군공항 이전을 계기로 군위군의 대구편입 논의 시작, 군위군의회 대구시 편입 동의안 의결('20.8.13)</li> <li>- (부산-울산-경남 메가시티) 경남지사, 수도권 일극체제 극복을 위한 부울경 메가시티 제안</li> </ul>

출처 : 매일경제(2020.10.3.)



## 제3절 선행연구 및 분석구조

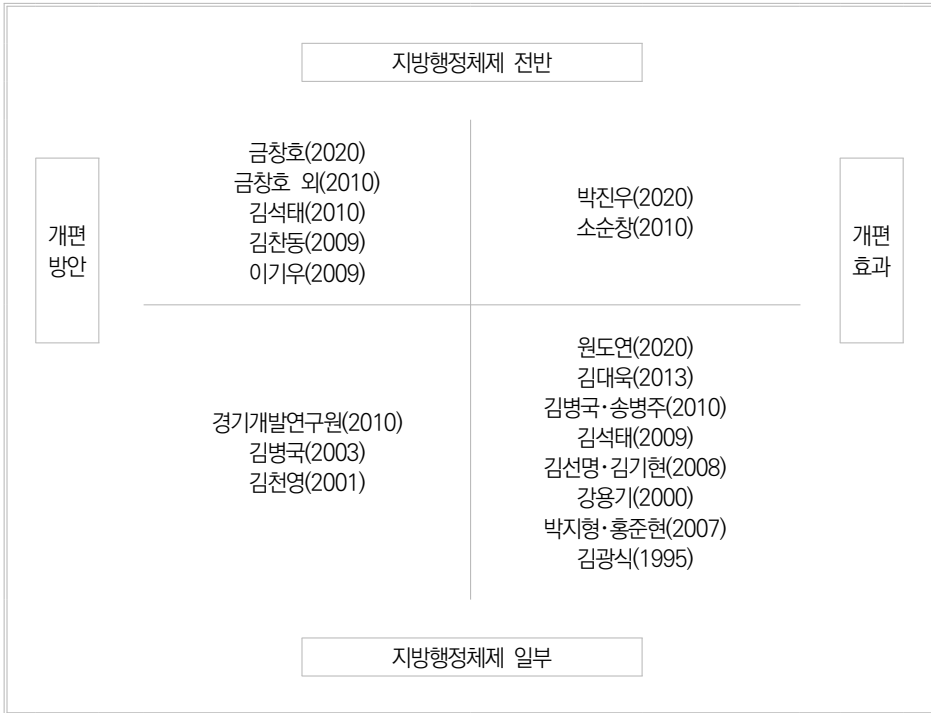
### 1. 선행연구의 분석

지방행정체제에 관한 연구는 지방자치의 다른 어느 분야에 비해서도 다수의 연구가 수행되어 왔다. 이는 지방행정체제의 개편에 대한 논의가 역대정부별로 지속적으로 추진되어 왔고, 현실적으로도 많은 정책사례들이 발생되어 왔기 때문으로 판단된다.

지방행정체제에 대한 연구는 구성요소의 어느 하나에 대하여 개편효과를 검증하고 이를 토대로 개선과제들을 제시하는 내용이 상대적으로 다수를 차지하고 있다. 물론 지방행정체제 전반에 대하여 개편방안을 모색하는 연구들도 적지는 않다. 지방행정체제 전반에 초점을 둔 연구(금창호, 2020; 금창호 외, 2010; 김석태, 2010; 김찬동, 2009; 이기우, 2009; 박진우, 2020; 소순창, 2010)들은 개편효과보다는 개편방안에 그리고 지방행정체제 구성요소의 어느 하나에 초점을 둔 연구(경기개발연구원, 2010; 김천영, 2001; 김병국, 2003; 원도연, 2020; 김대욱, 2013; 김병국·송병주, 2010; 김석태, 2009; 김선명·김기현, 2008; 강용기, 2000, 박지형·홍준현, 2007; 김광식, 1995)들은 개편방안보다는 개편효과에 상대적으로 높은 비중을 두고 있다.

상기의 기존연구들에 따르면, 지방행정체제를 구성요소를 전부 또는 일부를 대상으로 하든지, 개편방안 또는 개편효과를 연구대상으로 하든지 기본적으로 법제적 연구보다는 지방행정체제의 내용에 초점을 두고 있다. 따라서 지방행정체제의 개편 등에 대한 법제적 연구는 거의 부재하다는 점이다. 이와 같은 경향은 그간의 지방행정체제에 관한 정책이 기초단위인 시·군·구를 중심으로 통합적 개편에 초점을 두었고, 따라서 통합 등에 대한 타당성 논의가 상대적으로 다수를 차지하게 된 결과이다. 특히, 기초단위인 시·군·구의 지방행정구역 통합에 대해서는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서 절차에 관한 법적 근거가 제시되었기 때문에 지방행정체제의 개편에 대한 법제적 논의는 높은 관심을 받지 못하였다. 그러나 최근에 광역단위인 시·도의 지방행정구역 개편이 지방차원에서 제기됨으로써 비로소 개편의 타당성뿐만 아니라 개편절차 등과 같은 법적 근거에 대한 관심이 새롭게 제기되고 있는 것이다. 이러한 측면에서 보면, 지방행정체제에 대한 법제적 연구의 필요성이 한층 크다 하겠다.

그림 2-7 기존의 지방행정체제 연구



구분		주요 내용	
지방 행정 체제 전반	개편 방안	금창호 (2020)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 미래행정체제 개편방향과 과제</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 미래환경의 변화에 따른 지방행정체제의 바람직한 방향모색</li> </ul>
		금창호 외 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 지방행정체제 개편 선진사례에서 길을 찾다</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 주요 외국의 지방행정체제의 개편사례를 토대로 지방행정체제의 개편 방향을 모색</li> </ul>
		김석태 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 지방행정체제 개편에 관한 이론적 검토</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 지방행정체제의 기준과 최적모형 및 주요 논쟁 등에 타당성을 검증</li> </ul>

구분		주요 내용
지방 행정 체제 일부	개편 효과	김찬동 (2009) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 지방행정체제개편의 논리와 평가</li> <li>■ 주요내용 - 지방행정체제의 개편에 적용된 제반의 기준과 이의 타당성 평가</li> </ul>
		이기우 (2009) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 지방행정체제개편의 논의의 방향과 과제</li> <li>■ 주요내용 - 지방행정체제 개편의 기존 논의의 분석과 바람직한 방향 및 과제 도출</li> </ul>
	개편 효과	박진우 (2020) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 한국 지방행정체제 개편에 대한 비판적 접근과 제안: 상향적 관점에서</li> <li>■ 주요내용 - 지방행정체제 개편의 접근방법에 대한 비판과 개편대안의 모색</li> </ul>
		소순창 (2010) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 지방행정체제 개편: 미미한 성과 그리고 기나긴 여정</li> <li>■ 주요내용 - 기존의 지방행정체제 개편사례를 중심으로 개편성과를 평가하고, 미래의 방향을 제시</li> </ul>
	개편 방안	경기개발 연구원 (2010) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 지방의회의 정책결정 보좌기능 개선에 관한 연구: 지방의회 사무처(국)의 기능에 관한 실증분석을 중심으로</li> <li>■ 주요내용 - 지방의회 사무처(국)의 정책결정 보좌기능에 관한 실증적 분석을 통한 정책대안 모색</li> </ul>
		김병국 (2003) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향</li> <li>■ 주요내용 - 도의 역할에 따른 관장기능의 조정을 위한 다각적인 대안 검토</li> </ul>
김천영 (2003) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 구역개편 접근논리: 분절과 통합의 정치경제</li> <li>■ 주요내용 - 지방행정구역의 분절과 통합에 대한 다양한 시각의 제시와 타당성 검증</li> </ul>		
개편 효과	원도연 (2020) <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목 - 저성장기 지방행정체제 개편과 특례시·군의 정책연구</li> <li>■ 주요내용 - 저성장기의 국가적 위기와 고령화 및 지방소멸의 지역사회 위기에 따른 특례시·군 제도의 대안 모색</li> </ul>	

구분		주요 내용
지방 행정 체제 일부	김대욱 (2013)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 지방행정구역 규모와 지방 민주주의의 관계에 관한 실증적 연구</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 지방행정구역의 규모에 따른 민주주의의 상관관계를 실증적으로 도출</li> </ul>
	김병국· 송병주 (2010)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 한국의 시군통합 사례분석과 정책과제</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 기존의 시군통합의 사례분석을 통해 성과를 검증하고, 향후의 정책과제를 도출</li> </ul>
	김석태 (2009)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 지방행정체제 개편안에 대한 비판적 고찰 : 적정구역과 구역문제 해결 단계의 관점에서</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 기존의 지방행정구역 통합에 대한 비판적 고찰과 적정구역의 논점에 대한 대안 제시</li> </ul>
	김선명· 김기현 (2008)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 기존의 지방행정구역 통합에 대한 비판적 평가와 합리적 대안 모색</li> </ul>
	강용기 (2000)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 지방자치단체 단일계층화론에 대한 평가와 대안</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 지방행정계층의 단층제 논의에 대한 비판적 평가와 합리적 대안 모색</li> </ul>
	박지형· 홍준현 (2007)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 시·군 통합의 지역경제성장 효과</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 기존의 시·군통합의 지역경제성장 효과에 대한 평가와 정책대안 제시</li> </ul>
	김광식 (1995)	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 연구제목</li> <li>- 시·군 통합과 지방자치단체의 정책과제</li> <li>■ 주요내용</li> <li>- 기존의 시·군통합에 대한 실증적 평가와 지방자치단체의 정책대안 제시</li> </ul>

## 2. 연구의 분석틀

전술한 기존연구에서 제시한 바와 같이 지방행정체제의 변경에 관한 법제적 연구는 그동안 커다란 관심을 받지 못했을 뿐만 아니라 현실적으로 관련연구가 부재한 실정이다. 그러나 광역단위인 시·도의 지방행정체제 개편이 제기되면서 절차 등에 대한 법적 근거가 미비한 상황이 새롭게 조명을 받고 있는 실정이다. 특히, 대구광역시와 경상북도 등이 지방행정구역의 통합을 추진하면서 관련 법제의 대응이 필요한 실정이기도 하다.

이에 따라 여기에서는 광역단위인 시·도와 기초단위인 시·군·구 전체를 대상으로 지방행정구역의 변경을 폐지와 설치, 분리 및 통합의 4개의 유형으로 구분하고, 각각에 대하여 변경의 근거와 대상, 기준 및 절차에 대한 법제의 필요성과 타당성 및 적합성을 판단하여 요소별 개선대안을 도출하고자 한다. 다만, 지방행정구역의 폐지와 설치, 분리 및 통합에 관한 근거와 대상, 기준 및 절차에 관한 현행의 법률이 부재한 경우에는 실태분석이 아닌 대안개발에서 관련법제의 필요성과 대안내용의 타당성 및 법률형식의 적합성을 검토하여 최종적인 대안확정을 하고자 한다.

그림 2-8 연구분석의 틀



법제 필요성	- 행정구역 변경의 근거, 대상, 기준 및 절차를 위한 법제의 필요여부 판단
법제 타당성	- 행정구역 변경의 근거, 대상, 기준 및 절차를 위한 법제내용의 타당여부 판단
법제 적합성	- 행정구역 변경의 근거, 대상, 기준 및 절차의 법률형식이 일반법 또는 특별법 적합여부 판단



# 제3장

---

## 지방자치단체 행정구역변경의 법제실태

제1절 관련법제의 실태

제2절 변경요소별 법제실태

제3절 현행법제의 한계분석



지방자치단체의 행정구역  
변경법제에 관한 연구

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION



## 제3장

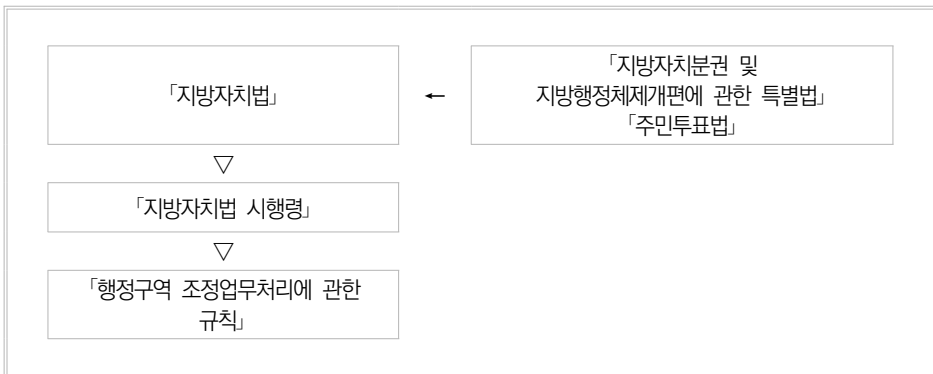
## 지방자치단체 행정구역변경의 법제실태

## 제1절 관련법제의 실태

## 1. 관련법제의 구조

지방자치단체의 행정구역 변경(폐지분합)에 관한 법령은 「지방자치법」을 근거로 관련 내용의 구체화를 기준으로 다양하게 규정되고 있다. 기본적으로는 「지방자치법」의 관련규정을 근거로 하위법령인 「지방자치법 시행령」과 「행정구역 조정업무처리에 관한 규칙」이 있다. 이와 별개로 지방행정구역의 변경에 대한 지역주민의 의견을 수렴하기 위한 「주민투표법」이 있고, 기초단위인 시·군·구 등의 행정구역 개편과 절차를 규정한 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 있다.

그림 3-1 지방행정구역 변경에 관한 관련법제



상기와 같은 지방행정구역의 변경에 관한 제반 법령을 구조화하면, 지방행정구역의 변경의 본래적 내용은 「지방자치법」을 중심으로 「지방자치법 시행령」과 「행정구역 조정업

무치리에 관한 규칙」이 수직적 단계로 구성되고, 「주민투표법」과 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」은 지방행정구역의 특수한 내용을 규정하는 일종의 개별법의 특성을 갖는 것으로 볼 수 있다.

## 2. 관련법제의 내용

지방행정구역의 변경에 관한 상기의 관련법령은 각기 다음과 같은 내용들을 포함하고 있다. 「지방자치법」은 제4조에서 지방행정구역의 변경에 관한 근거와 절차로서 지방의회의 의견 등을 규정하고 있으며, 제7조에서 시의 설치기준을 제시하고 있다. 「지방자치법 시행령」은 제2조에서 관계 지방의회의 의미와 제3조에서 지방행정구역의 변경으로 인한 사무인계를 그리고 제7조에서 시의 설치기준에 대한 세부사항을 규정하고 있다. 「행정구역 조정업무치리에 관한 규칙」에서는 지방행정구역의 조정에 관한 실태조사서의 제출기한을 제시하고 있다.

한편, 「주민투표법」에서는 지방자치단체의 폐치분합에 대한 주민투표의 실시와 실시구역 등을 규정하고 있으며, 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서는 지방행정체제 개편의 기본방향과 시·군·구의 개편, 통합 지방자치단체의 설치, 시·군·구의 통합절차 등을 포함하고 있다. 특히 시·군·구의 통합 등에 대해서는 모범이면서도 일반법인 「지방자치법」에 비하여 상대적으로 구체적인 내용을 규정하고 있다.

표 3-1 지방행정구역 변경의 관련법령 내용

구분	법령내용
「지방자치법」 제4조	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.

구분	법령내용
「지방자치법」 제7조	<p>제7조(시·읍의 설치기준 등) ① 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 도농(都農) 복합형태의 시로 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제1항에 따라 설치된 시와 군을 통합한 지역</li> <li>2. 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군</li> <li>3. 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인구가 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다.</li> <li>4. 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제115조에 따라 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이고, 인구 15만 이상의 도농 복합형태의 시의 일부인 지역</li> </ol>
「지방자치법 시행령」 제2조 및 제3조	<p>제2조(관계 지방의회) 「지방자치법」(이하 “법”이라 한다) 제4조제2항에서 “관계 지방자치단체의 의회”란 해당 지방자치단체의 의회와 그 상급 지방자치단체의 의회를 말한다.</p> <p>제3조(관할구역의 변경 등으로 인한 지방자치단체 등의 사무 인계) 법 제4조 제1항 및 제4조의2제1항·제2항에 따라 지방자치단체 및 자치구가 아닌 구와 읍·면·동·리의 구역을 변경하거나 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합치는 데에 따른 사무의 인계에 관하여는 제66조부터 제70조까지의 규정을 준용한다.</p>
「지방자치법 시행령」 제7조	<p>제7조(시·읍의 설치기준) ① 법 제7조제1항에 따라 시로 되려면 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 해당 지역의 시가지를 구성하는 지역 안에 거주하는 인구의 비율이 전체 인구의 60퍼센트 이상일 것</li> <li>2. 해당 지역의 상업·공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체 가구의 60퍼센트 이상일 것</li> <li>3. 1인당 지방세 납세액, 인구밀도 및 인구증가 경향이 행정안전부령으로 정하는 기준 이상일 것</li> </ol> <p>② 법 제7조제2항제2호 및 제3호에 따라 도농 복합형태의 시로 되려면 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 해당 지역의 상업·공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 군 전체 가구의 45퍼센트 이상일 것</li> <li>2. 다음의 식으로 계산한 해당 군의 재정자립도가 전국 군 재정자립도의 평균치 이상일 것</li> </ol> $\{(\text{지방세} + \text{세외수입} - \text{지방채}) \div \text{일반회계예산}\} \times 100$
「행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙」 제9조	<p>제9조(실태조사서의 제출) ① 시장·군수 및 자치구의 구청장은 행정구역을 조정하려는 경우에는 전년도 12월 31일을 기준으로 그 실태를 조사하여 해당 연도 2월 말까지 특별시장·광역시장 또는 도지사(이하 “시·도지사”라 한다)에게 실태조사서를 제출하여야 한다.</p> <p>② 제1항의 실태조사서를 받은 시·도지사는 이를 검토하고 그 검토결과를 해당 연도 3월 31일까지 행정안전부장관에게 제출하여야 한다.</p>

구분	법령내용
「주민투표법」 제8조	<p>제8조(국가정책에 관한 주민투표) ① 중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐치(廢置)·분합(分合) 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다. 이 경우 중앙행정기관의 장은 미리 행정안전부장관과 협의하여야 한다.</p> <p>② 지방자치단체의 장은 제1항의 규정에 의하여 주민투표의 실시를 요구받은 때에는 지체 없이 이를 공표하여야 하며, 공표일로부터 30일 이내에 그 지방의회의 의견을 들어야 한다.</p> <p>③ 제2항의 규정에 의하여 지방의회의 의견을 들은 지방자치단체의 장은 그 결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통지하여야 한다.</p> <p>④ 제1항의 규정에 의한 주민투표에 관하여는 제7조, 제16조, 제24조제1항·제5항·제6항, 제25조 및 제26조의 규정을 적용하지 아니한다.</p>
「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제18조~제24조	<p>제18조(지방행정체제 개편의 기본방향) 지방행정체제 개편은 주민의 편의증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진하여야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 지방자치 및 지방행정계층의 적정화</li> <li>2. 주민생활 편의증진을 위한 자치구역의 조정</li> <li>3. 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여</li> <li>4. 주거단위의 근린자치 활성화</li> </ol> <p>제19조(과소 구의 통합) 특별시 및 광역시는 지방자치단체로서 존치하되, 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다.</p> <p>제20조(특별시 및 광역시 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위 등) 위원회는 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련하여야 한다.</p> <p>제21조(도의 지위 및 기능 재정립) ① 도는 지방자치단체로서 존치하되, 위원회는 이 법에 따른 시·군의 통합 등과 관련하여 도의 지위 및 기능 재정립 등을 포함한 도의 개편방안을 마련하여야 한다.</p> <p>② 도의 지위 및 기능 재정립에 관하여는 따로 법률로 정한다.</p> <p>제22조(시·군·구의 개편) ① 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다.</p> <p>② 제1항에 따른 시·군·구의 통합에 있어서는 시·도 및 시·군·구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니한다.</p> <p>제23조(통합 지방자치단체의 설치) ① 통합 지방자치단체는 「지방자치법」 제2조 제1항 제2호에서 정한 지방자치단체로 설치한다.</p> <p>② 통합 지방자치단체는 통합으로 인하여 폐지되는 지방자치단체의 구역에 관계 법령으로 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구 또는 출장소 등을 둘 수 있다.</p>

구분	법령내용
	<p>③ 통합 지방자치단체에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을 두고, 그 밖의 지역에는 읍·면을 두되, 「지방자치법」 제3조제3항에도 불구하고 자치구가 아닌 구에 읍·면·동을 둘 수 있다.</p> <p>제24조(시·군·구의 통합절차) ① 위원회는 시·군·구의 통합을 위한 기준에 따라 통합대상 지방자치단체를 발굴한다.</p> <p>② 대통령령으로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 「주민투표법」 제5조에 따른 주민투표권자 총수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 인근 지방자치단체와의 통합을 위원회에 건의할 수 있다.</p> <p>③ 위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하되, 제2항에 따른 건의가 있는 경우에는 이를 참고하여야 한다.</p> <p>④ 행정안전부장관은 제3항에 따른 시·군·구 통합방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.&lt;개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.&gt;</p> <p>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.&lt;개정 2014. 11. 19., 2017. 7. 26.&gt;</p> <p>⑥ 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 시·군·구 통합과 관련하여 주민투표의 실시 요구를 받은 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항 및 제13조제1항 제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공표하고 주민투표를 실시하여야 한다.</p> <p>⑦ 제5항에 따른 주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.</p>

## 제2절 변경요소별 법제실태

### 1. 지방자치단체 폐지법제

지방자치단체의 폐지는 기존의 특정한 지방행정구역을 소멸시키는 결과로 나타난다. 즉, 지방행정구역은 원칙적으로 특정의 지방자치단체가 관할하는 지리적 공간을 의미하므로 지방자치단체의 폐지는 지방자치단체가 관할하는 해당 공간이 소멸됨으로써 나타나게 되는 것이다.

현행의 관련법령에서 지방자치단체의 폐지는 「지방자치법」 제4조제1항에서 “지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다”고 규정한 내용과 제4조제2항에서 “지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회의 의견을 들어야 한다”고 규정한 내용이다. 더불어서 「주민투표법」 제8조에서 “중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다”고 규정하고 있다.

상기의 법령에 따르면, 지방자치단체의 폐지에 대한 법제의 실태는 다음과 같다. 우선, 지방행정구역의 폐지에 대한 대상은 광역단위와 기초단위를 포괄하고 있다. 상기에서 보듯이 지방행정구역의 폐지는 “지방자치단체”로 규정하여 광역단위와 기초단위로 구분하지 않고 있다. 다음, 지방자치단체의 폐지에 관한 근거는 법률로써 명확히 제시하되, 기준은 구체적으로 명시하지 않고 있다. 또한 절차는 지방의회의 의결 또는 주민투표를 실시한다고 하여 일부는 제시하고 있으나, 구체적인 과정은 부재하다.

한편, 상기에 제시된 지방자치단체의 폐지에 관한 근거와 대상, 기준 및 절차에 대한 법제적 필요성과 타당성 및 적합성을 판단하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 우선, 지방자치단체의 폐지에 관한 법제적 필요성은 「지방자치법」 제4조에서 근거를 두고 있을 뿐만 아니라 현실적으로 여건의 변화에 따라 사례가 발생할 개연성이 있으므로 존재하는 것으로 판단하는 것이 타당하다. 다음, 법제적 타당성은 상기의 현행 법령을 대상으로 보면,

근거와 대상만 명시되어 있을 뿐 기준과 절차에 대한 내용이 명확하지 않아서 충족되고 있지 못한 것으로 평가된다. 마지막으로 법제적 적합성은 근거와 대상을 일반법인 「지방자치법」에 규정하고 있는 것은 한시법인 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 비하여 바람직한 것으로 판단된다. 특히, 지방자치단체의 변경에 관한 사항은 행정 환경 변화 등에 따라 일상적으로 관리해야 하는 것이므로 예외적인 사항을 규정하는 특별법으로 규정하는 것은 적합하지 않다.

**표 3-2** 지방자치단체 폐지관련 법제실태

구분		내용
현행법령		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」</li> <li>- 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정하고, 지방의회의 의결을 듣되, 주민투표를 실시할 경우 생략이 가능</li> <li>■ 「주민투표법」</li> <li>- 제8조(국가정책에 관한 주민투표) 지방자치단체의 폐치분합에 대해 주민투표의 실시를 요구</li> </ul>
구성 내용	폐지근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거 존재</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 폐치분합 근거 명기</li> </ul>
	폐지대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 지방자치단체의 폐치분합으로 규정</li> </ul>
	폐지기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거 부재</li> <li>- 지방행정구역의 폐지에 관한 기준 부재</li> </ul>
	폐지절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부분 존재</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 지방의회의 의견 및 주민투표 규정</li> </ul>
법제 판단	법제 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 지방자치단체의 폐지사례 발생 개연성 존재</li> </ul>
	법제 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 부분 타당</li> <li>- 기존 법률의 폐지의 근거와 대상은 명확성이 확보되고 있으나, 기준과 절차 등 포괄성이 부족</li> </ul>
	법제 적합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 적합</li> <li>- 일상적 관리사항으로 일반법에 규정하는 것이 적합</li> </ul>

## 2. 지방자치단체 설치법제

지방자치단체를 설치하는 것은 새로운 지방행정구역을 생성시키는 의미를 갖는다. 이는 지방행정구역의 변경에서 새로운 지리적 공간을 추가시키는 것이기도 하다.

현행의 관련법령에서 지방자치단체의 설치에 전술한 폐지와 기본적으로 같다. 즉, 「지방자치법」 제4조제1항에서 “지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다”고 규정한 내용과 제4조제2항에서 “지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회의 의견을 들어야 한다”고 규정한 내용이다. 더불어서 「주민투표법」 제8조에서 “중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시 구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다”고 규정하고 있다. 다만, 상기의 지방자치단체의 폐지와 달리 설치의 경우에는 “시”를 대상으로 별도의 설치기준을 제시하고 있다. 「지방자치법」 제7조제1항에서는 “시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다”고 규정하고 있으며, 또한 제2항에서는 도농복합형태의 시를 설치하는 기준을 제시하고 있다. 뿐만 아니라 「지방자치법 시행령」 제7조는 “시”의 설치기준을 구체화하고 있다.

상기의 법령에 따르면, 지방자치단체의 설치에 대한 법제의 실태는 다음과 같다. 우선, 지방자치단체의 설치에 대한 대상은 폐지와 마찬가지로 광역단위와 기초단위를 포괄하고 있다. 상기에서 보듯이 지방자치단체의 설치에 “지방자치단체”로 규정하여 광역단위와 기초단위로 구분하지 않고 있다. 다음, 지방자치단체의 설치에 관한 근거는 법률로써 명확히 제시되, “시”를 제외한 여타의 지방자치단체의 설치기준은 구체적으로 명시하지 않고 있다. 또한 절차는 지방의회의 의결 또는 주민투표를 실시한다고 하여 일부는 제시하고 있으나, 구체적인 과정은 부재하다.

한편, 상기에 제시된 지방자치단체의 설치에 관한 근거와 대상, 기준 및 절차에 대한 법제적 필요성과 타당성 및 적합성을 판단하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 우선, 지방자치단체의 설치에 관한 법제적 필요성은 「지방자치법」 제4조에서 근거와 더불어 기존에서



도 광역시 등의 사례가 적지 않으므로 존재하는 것이 타당하다. 다음, 법제적 타당성은 “시”를 제외하고는 근거와 대상만 명시되어 있을 뿐 기준과 절차에 대한 내용이 명확하지 않아서 충족되지 못한 것으로 평가된다. 마지막으로 법제적 적합성은 전술한 폐지와 마찬가지로 일상적으로 관리할 필요성이 있어서 일반법에 규정하는 것이 적합하다.

표 3-3 지방자치단체 설치관련 법제실태

구분		내용
현행법령		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」</li> <li>- 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) 지방자치단체의 폐지분합은 법률로 정하고, 지방의회의 의결을 듣되, 주민투표를 실시할 경우 생략이 가능</li> <li>- 제7조(시·읍의 설치기준 등) 시 및 도농통합형태의 시 설치 기준</li> <li>■ 「지방자치법 시행령」</li> <li>- 제7조(시·읍의 설치기준) 시의 설치를 위한 구비요건</li> <li>■ 「주민투표법」</li> <li>- 제8조(국가정책에 관한 주민투표) 지방자치단체의 폐지분합에 대해 주민투표의 실시를 요구</li> </ul>
구성 내용	설치근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거 존재</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 폐지분합 근거 명기</li> </ul>
	설치대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 지방자치단체의 폐지분합으로 규정</li> </ul>
	설치기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거 부재</li> <li>- “시”를 제외한 지방자치단체의 설치에 관한 기준 부재(특히, 광역시의 설치기준은 명확히 제시 필요)</li> </ul>
	설치절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부분 존재</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 지방의회의 의견 및 주민투표 규정</li> </ul>
법제 판단	법제 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 지방자치단체의 설치사례 존재 및 발생 개연성</li> </ul>
	법제 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 부분 타당</li> <li>- 기존 법률의 설치의 근거와 대상은 명확성이 확보되고 있으나, 기준(시는 제외)과 절차 등 포괄성이 부족</li> </ul>
	법제 적합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 적합</li> <li>- 일상적 관리사항으로 일반법에 규정하는 것이 적합</li> </ul>

### 3. 지방자치단체 분리법제

지방자치단체를 분리하는 것은 전술한 설치와 마찬가지로 새로운 지방행정구역을 생성시키는 의미를 갖는다. 지방자치단체의 분리는 기본적으로 특정한 지방자치단체를 하나 이상의 지방자치단체로 변경하는 것이기 때문이다.

현행의 관련법령에서 지방자치단체의 분리는 전술한 폐지와 설치 등과 같이 규정되어 있다. 즉, 「지방자치법」 제4조제1항에서 “지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다”고 규정한 내용과 제4조제2항에서 “지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회의 의견을 들어야 한다”고 규정한 내용이다. 더불어서 「주민투표법」 제8조에서 “중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다”고 규정하고 있다. 이처럼 지방자치단체의 분리에 대한 규정은 폐지분합을 통합하여 규정함으로써 동일한 내용을 갖고 있다.

상기의 법령에 따르면, 지방자치단체의 분리에 대한 법제의 실태는 다음과 같다. 우선, 지방자치단체의 분리에 대한 대상은 전술한 폐지 및 설치와 마찬가지로 광역단위와 기초단위를 포괄하고 있다. 지방자치단체의 분리는 “지방자치단체”로 규정하여 광역단위와 기초단위로 구분하지 않고 있다. 다음, 지방자치단체의 분리에 관한 근거는 법률로써 명확히 제시하되, 기준은 구체적으로 명시하지 않고 있다. 또한 절차는 지방의회의 의결 또는 주민투표를 실시한다고 하여 일부는 제시하고 있으나, 구체적인 과정은 부재하다.

한편, 상기에 제시된 지방자치단체의 분리에 관한 근거와 대상, 기준 및 절차에 대한 법제적 필요성과 타당성 및 적합성을 판단하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 우선, 지방자치단체의 분리에 관한 법제적 필요성은 경기도의 분리 등을 감안할 때 발생빈도와 상관없이 관련 법제는 제시할 필요가 있다. 다음, 법제적 타당성은 폐지와 마찬가지로 근거와 대상만 명시되어 있을 뿐 기준과 절차에 대한 내용이 명확하지 않아서 충족되지 못한 것으로 평가된다. 마지막으로 법제적 적합성은 전술한 폐지 및 설치와 마찬가지로 일상적으로 관리할 필요성이 있어서 일반법으로 규정하는 것이 적합하다.

표 3-4 지방자치단체 분리관련 법제실태

구분		내용
현행법령		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」</li> <li>- 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정하고, 지방의회의 의결을 듣되, 주민투표를 실시할 경우 생략이 가능</li> <li>■ 「주민투표법」</li> <li>- 제8조(국가정책에 관한 주민투표) 지방자치단체의 폐치분합에 대해 주민투표의 실시를 요구</li> </ul>
구성 내용	분리근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거 존재</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 폐치분합 근거 명기</li> </ul>
	분리대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 지방자치단체의 폐치분합으로 규정</li> </ul>
	분리기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거 부재</li> <li>- 지방자치단체의 분리에 관한 기준 부재</li> </ul>
	분리절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부분 존재</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 지방의회의 의견 및 주민투표 규정</li> </ul>
법제 판단	법제 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 경기도의 분리요구 등과 발생 개연성 존재</li> </ul>
	법제 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 부분 타당</li> <li>- 기존 법률의 분리의 근거와 대상은 명확성이 확보되고 있으나, 기준과 절차 등 포괄성이 부족</li> </ul>
	법제 적합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 적합</li> <li>- 일상적 관리사항으로 일반법에 규정하는 것이 적합</li> </ul>

#### 4. 지방자치단체 통합법제

지방자치단체를 통합하는 것은 전술한 설치 및 분리와 달리 지방행정구역을 감축시키는 의미를 갖는다. 지방자치단체의 통합은 하나 이상의 지방자치단체를 합하여 그 수를 감소시키는 것이기 때문이다.

현행의 관련법령에서 지방자치단체의 통합은 전술한 폐지와 설치 및 분리 등과 같이 규정되어 있다. 「지방자치법」 제4조제1항에서 “지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나

나누거나 합칠 때에는 법률로 정한다”고 규정한 내용과 제4조제2항에서 “지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때 또는 그 명칭이나 구역을 변경할 때에는 관계 지방자치단체의 의회의 의견을 들어야 한다”고 규정한 내용이다. 더불어서 「주민투표법」 제8조에서 “중앙행정기관의 장은 지방자치단체의 폐지·분합 또는 구역변경, 주요시설의 설치 등 국가정책의 수립에 관하여 주민의 의견을 듣기 위하여 필요하다고 인정하는 때에는 주민투표의 실시구역을 정하여 관계 지방자치단체의 장에게 주민투표의 실시를 요구할 수 있다”고 규정하고 있다. 뿐만 아니라 지방자치단체의 통합은 폐지와 설치 및 분리와 달리 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에서도 규정하고 있다. 동법에서는 기초단위인 시·군·구를 대상으로 통합절차를 규정하여 합리적 대응을 가능토록 하고 있다.

상기의 법령에 따르면, 지방자치단체의 통합에 대한 법제의 실태는 다음과 같다. 우선, 지방자치단체의 통합에 대한 대상은 전술한 폐지와 설치 및 분리와 마찬가지로 광역단위와 기초단위를 포괄하고 있다. 지방자치단체의 통합은 “지방자치단체”로 규정하여 광역단위와 기초단위로 구분하지 않고 있다. 다음, 지방자치단체의 통합에 관한 근거는 법률로써 명확히 제시하되, 기준은 구체적으로 명시하고 있지 않다. 또한 절차는 지방의회의 의결 또는 주민투표를 실시한다고 하여 일부는 제시하고 있으나, 기초단위인 시·군·구는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제24조에서 매우 구체적으로 명시하고 있다.

한편, 상기에 제시된 지방자치단체의 통합에 관한 근거와 대상, 기준 및 절차에 대한 법제적 필요성과 타당성 및 적합성을 판단하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 우선, 지방자치단체의 통합에 관한 법제적 필요성은 기존의 시군통합이나 최근의 시·도 통합논의를 감안할 때 반드시 필요하다. 다음, 법제적 타당성은 통합의 근거와 대상만 명시되어 있을 뿐 시·군·구를 제외하고는 기준과 절차에 대한 내용이 명확하지 않아서 충족되지 못한 것으로 평가된다. 마지막으로 법제적 적합성은 전술한 여타의 변경과 마찬가지로 일상적으로 관리할 필요성이 있어서 일반법으로 규정하는 것이 적합하다. 따라서 시·군·구의 통합절차를 특별법에 규정하고 있는 것은 통합의 촉진을 위한 취지에도 불구하고, 적합하지 않은 것으로 판단된다.

표 3-5 지방자치단체 통합관련 법제실태

구분		내용
현행법령		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」</li> <li>- 제4조(지방자치단체의 명칭과 구역) 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정하고, 지방의회의 의결을 듣되, 주민투표를 실시할 경우 생략이 가능</li> <li>■ 「주민투표법」</li> <li>- 제8조(국가정책에 관한 주민투표) 지방자치단체의 폐치분합에 대해 주민투표의 실시를 요구</li> <li>■ 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」</li> <li>- 제22조(시·군·구의 개편) 인구와 지리적 여건, 생활권, 경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 고려하여 통합지원</li> <li>- 제24조(시·군·구의 통합절차) 통합대상의 발굴과 주민의 통합건의, 통합방안 마련, 주민투표의 실시 등</li> </ul>
구성 내용	통합근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거 존재</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 폐치분합 근거 명기</li> </ul>
	통합대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 지방자치단체의 폐치분합으로 규정</li> </ul>
	통합기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 근거 부재</li> <li>- 지방자치단체의 통합에 관한 기준 부재(시·군·구 존재)</li> </ul>
	통합절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부분 존재</li> <li>- 「지방자치법」 제4조에 지방의회의 의견 및 주민투표 규정</li> <li>- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제24조에 시·군·구 통합절차 규정)</li> </ul>
법제 판단	법제 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 기존 사례 및 최근의 광역단위 통합요구 등과 발생 개연성 존재</li> </ul>
	법제 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 부분 타당</li> <li>- 기존 법률의 분리의 근거와 대상은 명확성이 확보되고 있으나, 기준과 절차(시·군·구 제외) 등 포괄성이 부족</li> </ul>
	법제 적합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 적합</li> <li>- 일상적 관리사항으로 일반법에 규정하는 것이 적합</li> </ul>

【 참고 】 시·군·구의 통합절차



## 제3절 현행법제의 한계분석

### 1. 현행법제의 종합

상기의 지방자치단체 변경에 관한 법제를 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 지방자치단체의 변경에 관한 근거와 대상은 「지방자치법」 제4조에서 규정을 하고 있다. 이에 비하여 지방자치단체의 변경에 관한 기준과 절차는 일부 대상에 국한하여 규정하고 있다. 즉, 시의 설치와 시·군·구외 통합에 관해서만 변경의 기준과 절차가 규정되어 있을 뿐 나머지 시·도와 시·군·구의 폐지와 설치, 분리 등에 대해서는 관련규정이 부재한 실정이다.

표 3-6 지방자치단체 변경법제의 종합

구분		광역단위		기초단위		
		시	도	시	군	구
폐지	근거	「지방자치법」				
	대상	「지방자치법」				
	기준					
	절차					
설치	근거	「지방자치법」				
	대상	「지방자치법」				
	기준			「지방자치법」		
	절차			「행정구역 조정업무에 관한 처리규칙」		
분리	근거	「지방자치법」				
	대상	「지방자치법」				
	기준					
	절차					
통합	근거	「지방자치법」				
	대상	「지방자치법」				
	기준			「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」		
	절차			「지방자치분권 및 지방행정체제 개편에 관한 특별법」		

## 2. 현행법제의 한계

전술한 지방자치단체의 변경법제에 관한 검토에 따르면, 현행법제는 다음과 같은 한계를 나타내고 있다. 기본적으로는 지방자치단체의 변경에 관한 법제들이 포괄적이고 충분하게 완비되어 있지 않다는 것이다.

우선, 지방자치단체의 폐치분합에 관한 근거와 대상, 기준 및 절차의 법제적 필요성 측면에서 살펴보면, 다음과 같은 한계가 나타나고 있다. 근거와 대상은 「지방자치법」에 규정되어 있으나, 기준은 “시”의 설치를 제외하고는 명시적이고 구체적인 규정이 부재하다. 뿐만 아니라 절차도 “시·군·구”의 통합을 제외하고는 구체적 규정이 부재하다. 다음, 지방자치단체의 폐치분합에 관한 근거와 대상, 기준 및 절차의 법제적 타당성 측면에서는 다음과 같은 한계가 나타나고 있다. 기본적으로 다수의 요소에 대한 관련법제가 부재하여 법제의 타당성을 판단하는 것이 가능하지 않으나, 기존의 법제 가운데 “시”의 설치기준에 대해서는 최근의 인구감소 경향을 감안하여 타당성을 다시 검토하는 것이 필요하다. 마지막으로 지방자치단체의 폐치분합에 관한 근거와 대상, 기준 및 절차의 법제적 적합성의 한계는 다음과 같다. 지방자치단체의 폐치분합은 일회적으로 발생하는 것이 아니라 상시적이고 지속적으로 발생하는 사항으로 한시법인 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」과 같은 특별법에 규정하는 것은 합리적이지 못하다.

표 3-7 | 현행법제의 한계분석

구분	내용
법제적 필요성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 필요법제 미규정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 폐치분합의 근거와 대상만 명시적 규정</li> </ul> </li> <li>■ 법적 규정확보 사례                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- “시”의 설치기준</li> <li>- “시·군·구”의 통합절차</li> </ul> </li> </ul>
법제적 타당성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 기존법제 기준                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구감소 시대에 부합하는 “시”의 설치기준 검토</li> </ul> </li> </ul>
법제적 적합성	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법적 형식검토                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치단체의 폐치분합을 한시법인 특별법 규정은 부적합</li> </ul> </li> </ul>





# 제4장

---

## 외국의 행정구역변경 사례분석

제1절 사례분석개요

제2절 국가별 구역변경 관련법제 사례분석

제3절 비교 및 시사점



지방자치단체의 행정구역  
변경법제에 관한 연구

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION

## 제4장

## 외국의 행정구역변경 사례분석

## 제1절 사례분석개요

본 연구의 목적은 전술한 바와 같이 광역 및 기초단위의 지방자치단체를 대상으로 행정구역의 변경에 관한 체계적이고 합리적인 법제적 근거를 마련하는데 있다. 따라서 외국의 사례분석은 우리나라의 법제적 근거정립에 시사점을 줄 수 있는 국가를 선정하였는 바, 기본적으로 우리와 동일한 대륙법계 국가를 대상으로 하였다. 이는 입법형식의 유사성과 함께 지방자치의 기본구조가 단체자치방식을 취하고 있다는 점에서 우리의 법제화에 직접적인 시사점을 줄 수 있기 때문이다.

이에 따라 사례분석의 대상국은 대륙법계 / 단체자치의 대표적인 국가인 일본, 독일, 프랑스를 대상으로 하였다. 일본의 경우 우리와 같이 자치2계층제를 채택하여 광역(도도부현)과 기초(시정촌) 단위로 구분되고, 기초자치단체가 인구 등의 기준에 의하여 세분화되어 있으며, 기관구성방식이 기관대립형으로 구성되며, 사무배분상 광역과 기초단위가 역할상 상하적인 관계를 가지고 있다는 점에서 다른 어느 국가보다도 유사성을 가지고 있다. 한편 독일의 경우 연방제체제를 통하여 준국가적인 성격을 가지는 주정부와 그 아래 기초자치단체로서의 게마인데, 그리고 복수의 게마인데 영역을 경계로 하는 광역자치단체 성격의 크라이스로 구성된다. 프랑스의 경우 자치3계층제를 기반으로 하며, 중간 및 광역계층이 국가행정감독관(프레페)과의 협업시스템으로 구성되어 있다는 점에서 특 징적인 차이점을 보여주고 있다. 이들 3개 국가의 계층구조 현황은 아래 표에서 제시하는 바와 같다.

표 4-1 대륙법계 국가의 자치계층구조

구분		프랑스	독일	일본
법체계 / 자치유형		대륙법계 / 단체자치	대륙법계 / 단체자치	대륙법계 / 단체자치
자치계층구조	광역 ↑	<b>레지옹(Region)</b>  <b>데파르트망 (Department)</b>	※ 일반주(Land) 도시주(Stadtstaat)  <b>크라이스(Landkreise) / 자치시(Kreisfreie Stad)</b>	<b>도도부현(都道府縣)</b>
	↓ 기초	<b>코뮌(Commune)</b>	<b>게마인데(Gemeinde)</b>	<b>시정촌(市町村)</b>
자치계층인명		레지옹 : 14 (평균인구 478.5만 명)  데파르트망 : 98 (평균인구 68.4만 명)  코뮌 : 35,885 (평균인구 1,866명)	※ 주 : 16 (평균인구 507.4만 명)  크라이스 : 294 자치시 : 107 (평균인구 19.8만 명)  게마인데 : 11,059 (평균인구 7,341명)	도 / 도 / 부 / 현 : 47 (평균인구 270만 명)  시 / 구 / 정 / 촌 : 1,718 (평균인구 74,000) ※ 최대 373만 명, 최소 165명

출처 : 日本都市センター(2017), 各国の地方自治体の体系의 내용을 일부 보완.

주 : 지방정부의 수 및 평균인구 기준은 수평적인 비교를 위하여 2016년도로 통일되어 있음. 프랑스는 2019년 1월 기준으로 레지옹 18, 데파르트망 101, 코뮌 34,970로 개편되었음(OECD Economic Surveys : Czech Republic 2020 참조). 일본은 2020년 12월 기준 시 792, 특별구 23, 정 743, 촌 183(전체 1741)(<https://uub.jp/pdr/j/n.html>). 독일의 경우 2020년 12월 기준 10,796개의 게마인데(비주거지 제외)가 존재함(<https://www.gemeindeverzeichnis.de/dtland/dtland.htm>).

분석은 지방행정 구역변경관련 법체계의 정립에 맞추어 검토가 필요한 각 사례국가 구역변경의 ① 법형식, ② 추진목적, ③ 추진절차 ④ 주민참여, ⑤ 효력발생 등을 분석하고, 이에 대한 비교검토를 통하여 우리나라의 구역변경 관련 법체계의 보완을 위한 시사점을 얻는데 목적이 있다. 따라서 본 사례연구의 대상은 각 국가의 구역변경 관련 법체계의 절차적 내용에 초점을 맞추고 있으며, 실제 구역의 개편현황 및 그 성과적 측면에 대해서는 논의대상에 제외하고 있다.

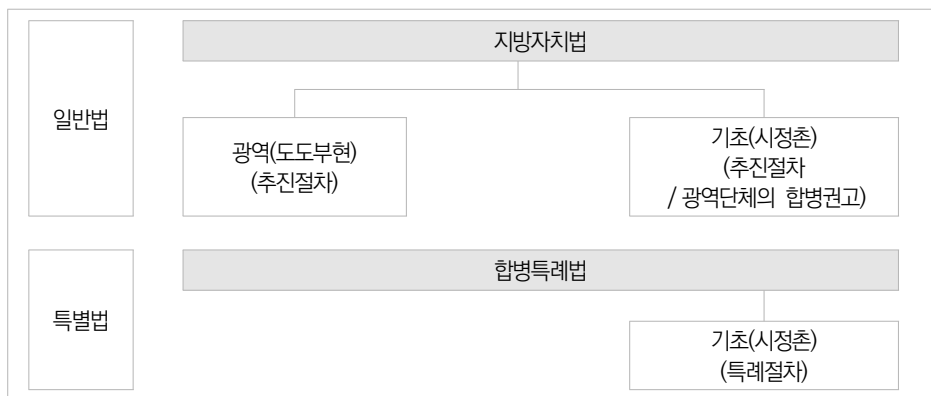
## 제2절 국가별 구역변경 관련법제 사례분석

### 1. 일본

#### 1) 법형식

일본의 경우 일반법인 지방자치법에서 광역자치단체(도도부현)와 기초자치단체(시정촌)의 구역변경에 대한 절차를 규정하고 있으며, 보완적으로 특별법인 [시정촌 합병의 특례에 관한 법률(市町村の合併の特例に関する法律, 이하 합병특례법이라 칭함)]에 보완적인 특례 조치를 추가하는 것에 의하여 이중적으로 법제화되어 있다. 지방자치법에는 도도부현에 대한 구역변경 절차(지방자치법 제6조)와 시정촌에 대한 절차(지방자치법 제7조)를, 그리고 합병특례법에는 시정촌 합병을 촉진시키기 위하여 특례적 절차를 담고 있다.

그림 4-1 일본의 지방자치단체 구역변경 법제형식



위 표에서 제시된 것과 같이 시정촌의 경우 지방자치법 제정이전부터 대규모 합병을 추진해 온 만큼 지방자치법은 물론, 이를 촉진시키기 위한 특별법이 존재하였다. 그러나 광역자치단체인 도도부현의 경우 이에 대한 입법적 절차가 만들어진 것은 2004년이다. 물론 도도부현의 폐지분합에 대한 논의와 관련하여 입법절차의 필요성 제기가 없었던 것

은 아니다. 이미 1960년대 광범위하게 제기된 도주제 논의는 광역단위의 도도부현간 합병에 대한 입법적 보완을 요구하였고, 이에 따라 도도부현 합병에 대한 관련 특례법이 준비되었으나, 국회입법과정에서 무산되었다. 그러나 도도부현 합병 등 폐치분합에 대한 기본구상은 아래 표와 같이 이 시기에 이미 기본틀이 만들어졌다.<sup>4)</sup>

**표 4-2** 도도부현 합병의 고려사항 및 방법

<p>1. 합병문제에 대한 기본적 고려사항</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 부현의 성격 및 부현과 시정촌의 이중구조는 변경하지 않는다.</li> <li>■ 부현 합병은 부현의 구역을 넘는 광역행정의 합리적·효율적 처리와 부현 자체능력의 충실·강화에 효과가 있는 방법으로 이루어져야 한다.</li> <li>■ 부현 합병은 관계 부현의 자주적 합병을 기본으로 하여야 한다.</li> <li>■ 국가, 도도부현, 시정촌 간의 사무와 재원의 재배분, 시정촌 규모의 합리화는 도도부현 합병과는 별개의 문제로서 추진해야 한다.</li> </ul>
<p>2. 합병의 객관적 규모 조건</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 자연적, 사회적, 경제적으로 일체성 있는 구역 또는 장래 일체성 있는 구역으로 발전할 가능성이 높은 구역</li> <li>■ 광역적인 행정처리를 필요로 하는 사항에 대하여 일체적으로 고려해야 할 구역인 동시에 효과적으로 기능을 발휘할 수 있는 구역</li> <li>■ 일체적인 행정관리가 가능한 구역</li> <li>■ 가능한 한 관계 부현간 격차 시정에 기여할 수 있을 것</li> <li>■ 현행 부현의 구역은 분할하지 않는 것을 기본으로 한다.</li> </ul>
<p>3. 합병의 처리방법</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 현행법에 따르는 것 외에, 관계 부현의 발의에 의한 합병의 절차로서 관계 부현의 회의 의결에 의한 신청에 근거하여 내각총리대신이 국회의 의결을 거쳐 처분하는 방법을 모색한다.</li> <li>■ 합병을 저해하는 요인에 대해 필요한 특례조치를 마련하고, 국가는 재정상의 지원 조치에 대하여 특별한 배려를 한다. 이 조치는 부현합병특례법(가칭)과 같은 형식에 의한다.</li> <li>■ 부현 합병은 관계 부현의 대등 합병방식을 취한다.</li> </ul>

4) 일본에서 이 시기 도도부현에 대한 합병이 부각된 것은 크게 3가지 측면에서이다. 첫째, 도도부현·시정촌의 상대적 협소화와 교통의 발달, 정보화의 진전으로 국민의 사회적·경제적 활동이 이루어지는 범위가 확대되었다는 점이다. 이에 따라 광역자치단체의 경계를 넘어 협력적으로 해결해야 할 정책적 과제가 증가하고 있음에 따라 광역적 차원에서의 경계변경 문제가 논의의 중심이 되었다. 둘째, 행정운영의 효율화 필요성이 증가하였다. 일본의 경우 이미 1960년대부터 고령화, 저출산 등에 의하여 행정서비스의 확충이 한층 더 요구될 것이라는 점, 이에 대하여 지방재정은 매우 어려운 상황에 있어 규모의 경제 효과를 살리는 행정운영의 효율화가 불가피한 상황이었다. 셋째는 시정촌의 합병이 진행되어 시정촌의 규모·능력이 커지는 것에 수반하여 도도부현의 역할과 기능 역시 이에 맞추어 변화될 필요가 있다는 인식의 확대 역시 광역자치단체 합병논의의 배경이 되고 있다. 統治機構のあり方に関する調査小委員会(2003), 「地方自治(特に道州制、都道府県合併、小規模自治体の実態)」に関する基礎的資料, 衆議院憲法調査会事務局.

4. 합병과 관련된 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 합병 부현과 미합병 부현과의 격차는 합병과는 별개의 문제로 고려한다.</li> <li>■ 국가의 지방행정기관 등에 대하여는 새로운 부현의 구역을 기초로 정리·통합의 조치를 강구하여야 한다.</li> <li>■ 대도시 제도는 별도 검토할 것</li> </ul>
---------------	---

출처 : 第10次地方制度調査会 「府県合併に関する答申」 (1965年 9月 10日)

주 : 제10차 지방제도조사회는 자치성에 의하여 1964년 9월 27일에 위원이 임명되고, 다음날 제1회 총회에서 자치성대신이 인사에서 도도부현 합병 문제에 언급하였다. 이에 따라 조사회는 10월 28일 제2회 총회에서 부현의 자주적 합병에 대해 그 적당한 규모 조건, 기타 관련된 여러 문제를 검토할 것을 결정하였고, 당시 합병이 논의되고 있던 지역의 현지조사, 내부 논의를 거쳐 1965년 부현 합병에 대한 건의서를 제출하였다.

## 2) 추진목적

일본의 경우 일반법인 지방자치법에서는 광역자치단체의 구역변경이나 기초자치단체의 구역변경 조항에서 구역변경의 목적을 직접적으로 규정하고 있지 않다. 그러나 지방자치법 제8조의 2에서 시정촌 합병을 위한 도도지사의 권고이유에 대한 언명에서 간접적으로 규정하고 있다. 즉 지방자치법 제8조 2항의 1의 “도도부현 지사는 시정촌이 제2조 제15항의 규정에 따라 그 규모를 적정화하고자 하는 것을 지원하기 위하여, 시정촌의 폐지분합 또는 경계변경 계획을 정하고 이를 관계 시정촌에 권고할 수 있다”고 규정하여 ‘규모의 적정화’를 명시하고 있다.

그러나 일본의 지방자치법이 제시하는 ‘규모의 적정화’는 후술할 독일의 ‘공공복리’와 비교하여 목적상 분명한 차이를 보여 준다. 독일의 ‘공공복리’가 행정서비스의 공급자는 물론, 수요자의 입장을 아울러 포괄하고 있는 것과 비교하여, 일본의 ‘규모의 적정화’는 서비스 공급자의 입장에 보다 중점을 두고 있기 때문이다.

## 3) 추진절차

일본의 지방자치단체 구역변경은 광역과 기초로 나누어 살펴볼 수 있는데, 먼저 광역단위인 도도부현의 경우(지방자치법 제6조 및 제6조의 2) 관계 도도부현의회의 의결과정을 거치면, 도도부현은 총무대신에게 이를 신청하고, 총무대신은 이를 국회로 보내 국회의 승인 및 법률 제정과정을 거치게 된다.

이에 비하여 기초자치단체인 시정촌의 구역변경(지방자치법 제7조)은 두 가지 방법이

있는데, 먼저 동일한 도도부현 내 시정촌의 구역변경은 관계시정촌의회의 신청, 관계 시정촌이 관할 도도부현에 행정구역 변경신청, 도도부현지사가 도도부현의회의 의결과 총무대신의 동의를 토대로 결정하게 되고, 도도부현지사가 그 사실을 총무대신에게 신고하면 총무대신이 이를 고지하도록 되어있다. 반면 관계 시정촌이 상이한 도도부현의 관할에 속한 경우 관계 시정촌은 각각의 관할 도도부현에 구역변경을 신청하고, 각각의 도도부현의회 의결을 거쳐 총무대신이 이를 결정하도록 하고 있다는 점에서 동일한 도도부현 내 시정촌간 구역변경과는 차이점을 가진다.

표 4-3 일본의 지방자치단체 구역변경 추진절차

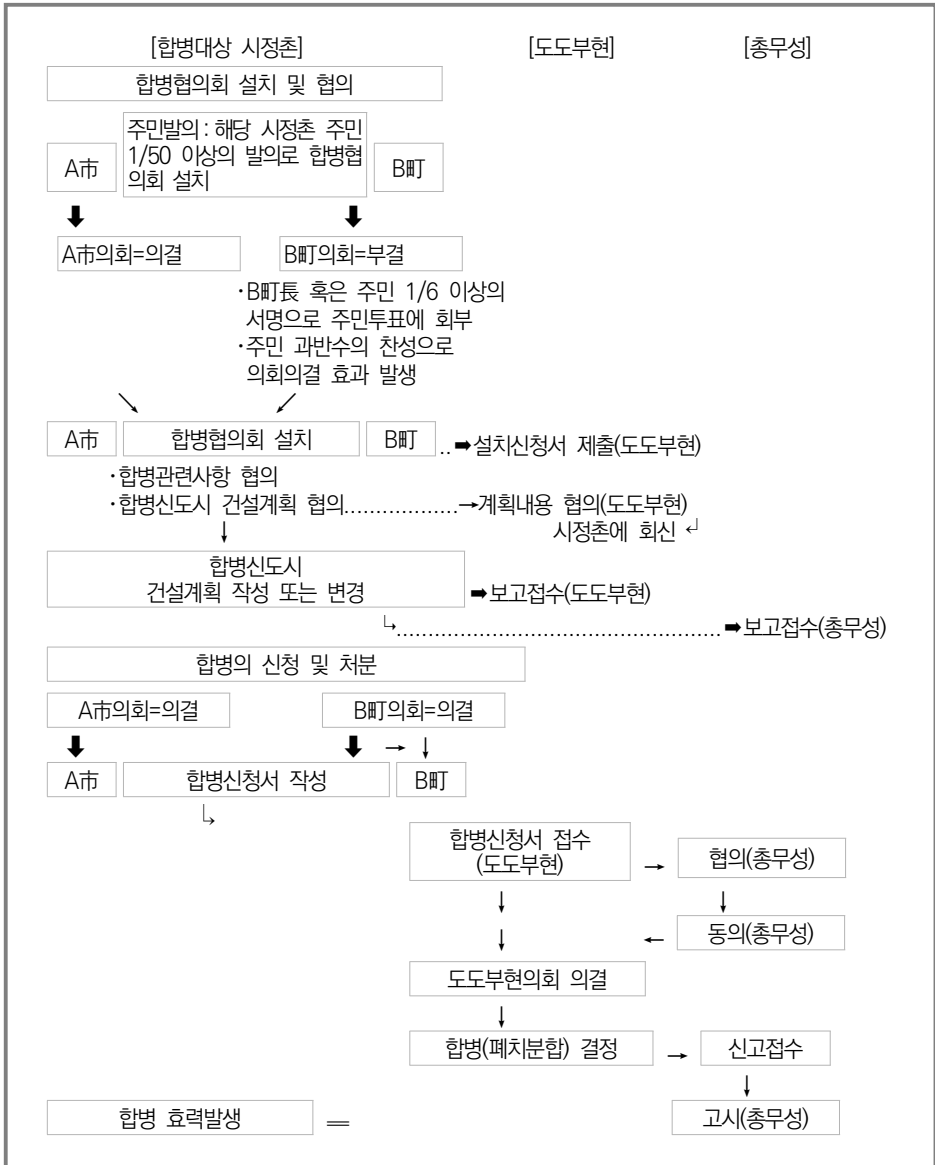
도도부현 변경절차	시정촌 변경절차	
	동일 도도부현	다른 도도부현
지방의회 의결 (관계 도도부현 의회)	지방의회 의결 (관계 시정촌의회)	지방의회 의결 (관계 시정촌의회)
↓	↓	↓
행정구역 변경신청 (관계 도도부현)	행정구역 변경신청 (관계 시정촌)	행정구역 변경신청 (관계 시정촌)
↓	↓	↓
내각이 국회승인 요청 (총무대신)	<b>도도부현 지사 결정</b> (도도부현 의회의결 및 총무대신 동의)	도도부현 경우 (관계 도도부현 의회의결)
↓	↓	↓
<b>내각이 국회승인 거쳐 결정</b> (법률 제정)	총무대신 신고 (도도부현 지사)	<b>총무대신 결정</b>
↓	↓	↓
총무대신 고지	총무대신 고지	총무대신 고지

한편 특별법인 합병특례법은 시정촌의 합병 추진절차에 대한 보완적 사항을 담고 있는데, 특히 주목할 부분은 합병협의회 설치 및 의회의결 대체에 대한 주민발의와 주민투표에 대한 것이다. 지방자치단체 구역변경의 신청자인 시정촌이나 구역변경 권고를 할 수 있는 도도부현지사(지방자치법 제8조) 이외에 주민발의(해당 시정촌 주민 1/50 이상의 발의)로 합병협의회 설치가 가능하게 하였으며, 관계 지방의회 중 한 곳이 설치 부결을 한 경우에 해당 자치단체장 또는 주민 1/6 이상의 서명으로 주민투표에 회부할 수 있도록 하고, 여기에서 과반수



찬성이 나온 경우 의회 의결의 효과를 발생하도록 한 것이 그것이다(아래 그림 참조).

그림 4-2 특례법에 의한 시정촌 합병 절차



한편 일본의 경우 앞서 기술한 바와 같이 독일이나 프랑스와 달리 기초자치단체의 범주 내에 인구규모 등 기준에 따라 시, 정, 촌을 각각 설치하고 있다. 때문에 이들 각각의 설치 기준에 대한 사항 역시 법제화하고 있는데, 이들 가운데 시의 경우 지방자치법(제8조)에 설치기준을 규정하고 있지만, 정, 촌의 경우 해당 도도부현의 조례로 기준을 규정하고 있고(때문에 정, 촌의 설치기준은 도도부현마다 다소의 차이를 가진다. 아래 표의 주2 참조), 촌의 경우 별도의 기준을 마련하고 있지 않다. 각각의 세부적인 기준과 사례는 아래 표에서 제시하고 있는 바와 같다.

표 4-4 일본 지방행정구역 변경법제의 종합

구분	광역단위				기초단위			
	都	道	府	縣	市	町	村	
폐지	근거	「지방자치법」				「지방자치법」		
	형태	일반법				일반법		
	기준	-				-		
	절차	「지방자치법」				「지방자치법」		
설치	근거	「지방자치법」				「지방자치법」		
	형태	일반법				일반법 / (도도부현)조례		
	기준	-				「지방자치법」 「해당 도도부현 조례(추가요건)」 <sup>1)</sup>	「해당 도도부현 조례」 <sup>2)</sup>	-
	절차	「지방자치법」				「지방자치법」		
분리	근거	「지방자치법」				「지방자치법」		
	형태	일반법				일반법		
	기준	-				-		
	절차	「지방자치법」				「지방자치법」		
통합	근거	「지방자치법」				「지방자치법」		
	형태	일반법				일반법 / 특례법		
	기준	-				- <sup>3)</sup>		
	절차	「지방자치법」				「지방자치법」 「市町村の合併の特例に関する法律」 <sup>4)</sup>		

출처: 일본 「地方自治法」, 「市町村の合併の特例に関する法律」, 「東京都条例(市としての要件に関する条例)」, 「新潟県条例(市としての要件に関する条例)」, 「青森県条例(町となるべき村の要件条例)」, 「市町村の合併の推進についての指針」을 기초로 작성

- 주 1: 시의 설치요건은 일본 「地方自治法」 제8조에 규정된 시의 설치기준(기본 요건)과 각 도도부현의 조례(추가적 요건)에 의하여 규정되어 있음. 도도부현의 추가적 요건은 도도부현의 특성에 따라 상이함.
- (예) 東京都(市としての要件に関する条例)의 경우 ① 간이재판소, 세무서, 공공직업안정소 등의 관서 또는 지방사무소, 기타 都의 공공관서가 5개 이상 설치되어 있을 것, ② 고등학교가 3개 이상 설치되어 있을 것, ③ 당해 보통지방자치단체의 주민 1인당 국세 또는 지방세의 납세액이 都内に 다른 시의 주민 1인당 국세 또는 지방세의 납세액과 같은 금액 또는 그 이상일 것 등), 新潟県(市としての要件に関する条例)의 경우 ① 고등학교 또는 중등교육학교가 설치되어 있을 것, ② 도서관, 박물관, 공회당, 공원 등의 문화시설이 2개 이상 갖추어져 있을 것, ③ 은행 및 회사의 수 및 규모가 다른 시에 비교하여 동등, 그 이상일 것, ④ 병원, 진료소 등의 의료시설 수 및 기능이 상당 정도 정비되어 있을 것을 요건으로 하고 있음
- 2: 町의 기준은 도도부현의 특성에 따라 상이함. 예컨대, 인구기준의 경우 3,000명 이상(岡山県 등)에서 1,000명 이상(群馬県, 東京都 등)까지 도도부현의 조례로 규정하고 있음.
- (예) 아오모리현 정 설치 기준 「町となるべき村の要件条例(青森県)」을 보면, 정 설치요건으로 ① 인구 8천 이상일 것, ② 村의 중심시가지를 형성하고 있는 구역내 호수가 전체 호수의 약 5할 이상일 것, ③ 상공업, 기타 도시적 업종에 종사하는 자 및 그 자와 동일 세대에 속하는 자의 수가 전체 인구의 약 40% 이상일 것 등을 요건으로 규정하고 있음
- 3: 법령상의 기준은 없지만, 평성대합병시(前)자치성 지침 등을 통하여 인구규모 기준 등을 제시(예: 自治省行政局, 市町村の合併の推進についての指針, 平成 11年 8月)
- 4: 「市町村の合併の特例に関する法律(구合併特례法)」은 합병을 위한 협의회의 설치나 주민 발의 제도의 제정, 합병하는 경우의 각종 특례(의회의원의 정수 특례나 지방 교부세의 특례 등)를 담고 있었으나, 한시입법으로 시효소멸(2005년 시한)되었고, 2010년 「市町村の合併の特例等に関する法律(신合併特례法)」 개정 시행(\* 기본절차는 지방자치법 규정, 보완 / 특례사항을 특례법에 규정, 예: 일정 주민수에 의한 합병협의회 설치 주민발의, 합병협의회 설치를 의회가 부결한 경우 주민투표 회부, 합병 특례 등).

#### 4) 주민참여

주민참여에 대하여 일반법인 지방자치법에서는 별도의 규정을 가지고 있지 않다. 다만 합병특례법에서 앞서 제시한 바와 같이 주민발의와 주민투표를 통하여 주민참여적 성격을 보완하고 있다. 그러나 합병특례법의 경우 한시적 성격의 법률이라는 점에서 주민참여가 영속성을 가진 가치로 보장되어 있다고 보기에는 한계가 있다.

#### 5) 효력발생

일본 지방자치법은 광역과 기초단위 지방자치단체의 구역변경을 담고 있지만, 효력발

생의 요건에 대해서는 차이를 가진다. 광역자치단체인 도도부현의 경우 지방자치법 제6조에서 “① 도도부현의 폐지분합 또는 경계변경을 하고자 할 때는 법률로 이를 정한다... ④ 제1항의 규정에 따른 처분이 있을 경우, 총무대신은 즉시 이 취지를 고지하지 않으면 안 된다. ⑤ 제1항의 규정에 의한 처분은 전항의 규정에 따른 고지로부터 그 효력이 발생한다”고 규정하여 법률에 의함을 분명히 하고 있다.

그러나 시정촌 구역변경의 경우 제7조에서 “① 시정촌의 폐지분합 또는 경계변경은 관계 시정촌의 신청을 토대로 도도부현 지사가 해당 도도부현 의회의 의결을 거쳐 이를 정하고, 즉시 그 취지를 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다... ③ 도도부현의 경계에 걸쳐 있는 시정촌의 설치를 가져오는 시정촌의 폐지분합 또는 시정촌의 경계의 변경은 관계있는 보통지방공공단체의 신청을 토대로 총무대신이 이를 정한다... ⑦ 제1항의 규정에 따른 신고를 수리했을 때 또는 제3항이나 제4항의 규정에 따른 처분을 했을 때에, 총무대신은 즉시 그 취지를 고시하면서 관계 국가행정기관의 장에게 이를 통지하지 않으면 안 된다. ⑧ 제1항, 제3항 또는 제4항의 규정에 따른 처분은 전항의 규정에 의한 고지로부터 그 효력이 발생한다”고 규정하여 동일 도도부현 내 시정촌 구역변경은 도도부현지사가, 그리고 상이한 도도부현간 시정촌 구역변경은 총무대신이 결정하고, 양자 모두 법률적 조치 없이 총무대신의 고지로 법적 효력이 발생하도록 하고 있다.

## 6) 관련법 종합

□ 地方自治法(2018.6.20 개정)

행정구역 근거	제5조 ①보통지방공공단체의 구역은 종래의 구역에 따른다. ②도도부현은 시정촌을 포괄한다.
도도부현 폐지분합	제6조 ①도도부현의 폐지분합 또는 경계변경을 하고자 할 때는 법률로 이를 정한다. ②도도부현의 경계에 걸쳐있는 시정촌의 설치 또는 경계변경이 있을 때에는 도도부현의 경계도 스스로 변경한다. 종래 지방공공단체의 구역에 속하지 않았던 지역을 시정촌의 구역으로 편입했을 때에도 또한 같다. ③전 2개항의 경우 재산처분을 필요로 할 때에는 관계 지방공공단체가 협의하여 이를 정한다. 다만, 법률에 특별한 규정이 있을 때에는 그러하지 아니하다. ④전항의 협의에 대하여는 관계 지방공공단체 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다. 제6조의2 ①전조 제1항의 규정 이외에, 둘 이상의 도도부현의 폐지 및 이들 구역 전부에 의한 하나의 도도부현의 설치 혹은 도도부현의 폐지 및 그 구역 전부의 타 도도부현 구역으

	<p>로의 편입은 관계 도도부현의 신청에 기초하여 내각이 국회의 승인을 거쳐 이를 규정할 수 있다.</p> <p>② 전항의 신청에 대해서는 관계 도도부현 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다</p> <p>③제1항의 신청은 총무대신을 경유하여 하도록 한다.</p> <p>④제1항의 규정에 따른 처분이 있을 경우, 총무대신은 즉시 이 취지를 고지하지 않으면 안 된다.</p> <p>⑤제1항의 규정에 의한 처분은 전항의 규정에 따른 고지로부터 그 효력이 발생한다.</p>
시정촌 폐치분합	<p>제7조 ①시정촌의 폐치분합 또는 경계변경은 관계 시정촌의 신청을 토대로 도도부현 지사가 해당 도도부현 의회의 의결을 거쳐 이를 정하고, 즉시 그 취지를 총무대신에게 신고하지 않으면 안 된다.</p> <p>②전항의 규정에 따라 市の 폐치분합을 하고자 할 때에는 도도부현지사는 미리 총무대신과 협의하고 그 동의를 얻지 않으면 안 된다.</p> <p>③도도부현의 경계에 걸쳐있는 시정촌의 설치를 가져오는 시정촌의 폐치분합 또는 시정촌의 경계의 변경은 관계있는 보통지방공공단체의 신청을 토대로 총무대신이 이를 정한다.</p> <p>④전항의 규정에 따라 도도부현의 경계에 걸쳐있는 시정촌의 설치 처분을 실시하는 경우에, 해당 시정촌에 속해야만 하는 도도부현에 관해, 관계있는 보통지방공공단체의 신청을 토대로 총무대신이 해당처분과 함께 이를 정한다.</p> <p>⑤제1항 및 제3항의 경우 재산처분을 필요로 할 때에는 관계 시정촌이 협의하여 이를 정한다.</p> <p>⑥제1항 및 전3항의 신청 또는 협의에 대해서는 관계있는 보통지방공공단체 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다.</p> <p>⑦제1항의 규정에 따른 신고를 수리했을 때 또는 제3항이나 제4항의 규정에 따른 처분을 했을 때에, 총무대신은 즉시 그 취지를 고시하면서 관계 국가행정기관의 장에게 이를 통지하지 않으면 안 된다.</p> <p>⑧ 제1항, 제3항 또는 제4항의 규정에 따른 처분은 전항의 규정에 의한 고지로부터 그 효력이 발생한다.</p>
신규 행정구역 변경	<p>제7조의2 ①법률에서 따로 정하는 경우를 제외하고, 종래 지방공공단체의 구역에 소속하지 않았던 지역을 도도부현 또는 시정촌의 구역에 편입할 필요가 있다고 인정될 때에는 내각이 이를 정한다. 이 경우, 이해관계가 있다고 인정되는 도도부현 또는 시정촌이 있을 때에는 미리 의견을 듣지 않으면 안 된다.</p> <p>②전항의 의견에 대하여는 관계있는 보통지방공공단체 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다.</p> <p>③제1항의 규정에 따른 처분이 있었을 때, 총무대신은 즉시 그 취지를 고시하지 않으면 안 된다. 전조 제8항의 규정은 이 경우에 준용한다.</p>
시의 설치기준	<p>제8조 ①시가 되는 보통지방공공단체는 다음에 열거하는 요건을 갖추지 않으면 안 된다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 인구 5만 명 이상을 가질 것</li> <li>2. 해당 보통지방공공단체의 중심시가지를 형성하는 구역 내 호수(戶數)가 모든 호수의 6할 이상일 것</li> <li>3. 상공업, 그 외 도시적 업무형태에 종사하는 자 및 그 자와 동일세대에 속하는 자의 수가 전인구의 6할 이상일 것</li> <li>4. 전 각호에 규정된 것 사항 이외에, 해당 도도부현의 조례로 정한 도시적 시설과 그 외 도시로서의 요건을 갖추는 것</li> </ol>

	<p>②町이 되는 보통지방공공단체는 해당 도도부현의 조례로 정하는 町으로서의 요건을 갖추지 않으면 안 된다.</p> <p>③정촌을 시로 하거나 시를 정촌으로 하는 처분은 제7조 제1항, 제2항 및 제6항에서 제8항까지의 예에 따라, 촌을 정으로 하거나 정을 촌으로 하는 처분은 동조 제1항 및 제6항에서 제7항까지의 예에 따라 이를 행하도록 한다.</p>
<p>폐치분합 권고</p>	<p>제8조의2 ①도도부현 지사는 시정촌이 제2조 제15항의 규정에 따라 그 규모를 적정화하고자 하는 것을 지원하기 위하여, 시정촌의 폐치분합 또는 경계변경 계획을 정하고 이를 관계 시정촌에 권고할 수 있다.</p> <p>②전항의 계획을 정하거나 이를 변경하고자 할 때, 도도부현지사는 관계 시정촌, 해당 도도부현 의회, 해당 도도부현 구역 내 시정촌 의회 또는 장의 연합조직, 그 외 관계있는 기관 및 학식경험이 지닌 자 등의 의견을 듣지 않으면 안 된다.</p> <p>③전항의 관계 시정촌의 의견에 대해서는 해당 시정촌 의회의 의견을 거치지 않으면 안 된다.</p> <p>④도도부현 지사는 제1항의 규정에 따라 권고를 했을 때에는 즉시 그 취지를 공표하면서 총무대신에 보고하지 않으면 안 된다.</p> <p>⑤총무대신은 전항의 규정에 의한 보고를 받은 때, 국가의 관계행정기관의 장에게 즉시 그 취지를 통지하도록 한다.</p> <p>⑥제1항의 규정에 따른 권고를 토대로 시정촌의 폐치분합 또는 경계변경에 대해, 국가의 관계행정기관은 이를 촉진하기 위해 필요한 조치를 강구하지 않으면 안 된다.</p>

## 2. 프랑스

### 1) 법형식

프랑스의 지방자치단체 구역변경은 일반법인 [지방자치(통합)법(Code général des collectivités territoriales, CGCT로 약칭)]<sup>5)</sup> 내에 자치단체계층별로 구역변경 관련 사항을 규정하고 있다.

프랑스의 코뮌, 데파르트망, 레지옹은 상하관계가 아니라 동등한 지방자치단체 법인격을 가지며, 지방자치의 토대가 코뮌에 기초한다는 점에서 법체계상 순서 역시 코뮌, 데파르트망, 레지옹의 순으로 규정되어 있다. 이점은 일본이 도도부현과 시정촌의 상하관계를 인정하고, 법규정상 순서 역시 광역자치단체, 기초자치단체로 하고 있는 것과는 차이를 보여 준다.

5) [Code général des collectivités territoriales]을 우리나라에서는 지방자치법, 지방자치통합법 등으로 번역하고, 일본의 경우 일반적으로 지방단체통합법(地方団体總合法) 등으로 번역하고 있음

지방자치법(CGCT)은 L2111조에서 L2114조에 걸쳐 코뮌의 구역과 구역변경을, L3111조에서 L3112조에 걸쳐 데파르트망의 구역과 구역변경, 그리고 CGCT L4121조에서 L4123조에 걸쳐 레지옹의 구역과 구역변경을 규정하고 있다.

그림 4-3 프랑스의 지방자치단체 구역변경 법제형식



## 2) 추진목적

프랑스의 경우 일본, 독일과 달리 구역개편의 목적을 별도로 명시하고 있지 않다.

## 3) 추진절차

코뮌의 구역변경에 관한 결정은 데파르트망에 파견된 국가대표자(le représentant de l'État)<sup>6)</sup>에 의하여 결정되는데, 관계 코뮌의회가 소관 데파르트망에 신청하면, 데파르트망의 프레페는 주민의견조사와 관계 코뮌의회의 의견수렴 절차를 거친다. 주민의견조사는 관계 코뮌 중 1 이상, 또는 등록 유권자의 1/3 이상이 요구하는 경우 실시할 수 있으며, 프레페가 직권으로 주민의견조사를 행할 수도 있다. 그러나 코뮌의 구역변경 과정에서 주민의견

6) 국가대표자는 일반적으로 '국가임명지사' 내지는 '프레페(préfet)'로 칭한다. 프레페라는 명칭은 나폴레옹 시대부터 도입된 것으로, 프레페는 데파르트망과 레지옹의 국가대표자로서의 지위를 가진다. 1982년 개혁 이전에는 레지옹과 데파르트망의 집행부 수장의 지위를 프레페가 담당하였고, 이를 통해 지방자치단체의 행정이 국가의 이익에 부합하는지를 프레페가 사전적으로 통제하였다. 그러나 1982년 지방자치분권개혁이 시작되면서 프레페는 지방선거에서 선출된 지방의회 의장에게 지방자치단체 집행부 수장의 지위를 이양하게 되었고, 지방자치단체의 행정행위에 대하여 행정법원을 통하여 그 적법성만을 통제하는 것으로 권한이 축소되었다. 법제지원국 자치법제지원과(2019), 프랑스 독일의 지방자치분권 개혁 사례조사 및 지방자치분권 강화 방안 연구를 위한 공무국외출장 결과 보고.

수령이 의무적 사항은 아니다. 이 과정을 거친 후 데파르트망의 프레페는 구역변경 신청을 결정하고 정령으로 공포한다. 반면, 데파르트망과 레지옹의 구역변경은 관계 의회의 신청에 의하여 국사원이 검토 / 결정하고 법률로 공포한다.

표 4-5 프랑스의 지방자치단체 구역변경 추진절차

레지옹	데파르트망	코윈
레지옹 / 데파르트망의회 신청 (관계 레지옹 / 데파르트망의회) ↓ 관계 레지옹 / 데파르트망의회 의견수렴 ↓ 국사원 검토 / 결정 ↓ 법률로 공포	관계 데파르트망의회 신청 (관계 데파르트망의회) ↓ 관계 데파르트망의회 의견수렴 ↓ 국사원 검토 / 결정 ↓ 법률로 공포	코윈의회 신청 (관계 코윈의회) ↓ 데파르트망 검토 (국가임명지사(프레페)) <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; margin: 5px 0;">                         주민 조사                         <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계 코윈 중 1 이상 요구</li> <li>- 등록유권자 1/3 이상 요구</li> <li>- 국가임명지사 직원</li> <li>※ 의무적 사항은 아님</li> </ul> </div> ↓ 관계 코윈의회 의견수렴 ↓ 데파르트망 국가임명지사 결정 ↓ 정령으로 고지

#### 4) 주민참여

프랑스의 지방자치법은 지방자치단체의 구역변경과 관련하여 주민의견 수렴을 위한 참여여부에 대하여 지방자치법에 별도의 규정을 두고 있지 않다. 그러나 2003년 3월의 헌법 개정을 통하여 구역변경과 관련해서도 주민투표제 실시가 가능하게 명문화되었다.

구체적으로 프랑스 헌법 제72-1조 제3항은 특수한 지위를 가지는 하나의 지방자치단체를 창설하고자 하거나 그러한 지방자치단체의 조직을 변경하고자 할 때 법률에 의해 당해 지방자치단체에 등록된 선거인들에게 의견을 구할 것을 결정할 수 있다고 규정하고 있다. 또한 지방자치단체의 구역변경도 법률에 정해진 조건에 따라 유권자의 의견을 받을 수 있다고 규정하여 주민투표의 가능성을 포함시키고 있다. 그러나 이 사안은 법적인 의무규



정으로 명시된 것이 아니라, 추진과정에서 주민의견수렴과정을 포함시킬 수 있음을 나타내고 있을 뿐이다. 이 때문에 프랑스 지방자치단체의 구역변경에 관한 주민투표는 그 투표 결과가 자문적이고 법적인 구속력을 가지지 못한다는 한계를 가진다(헌법재판소, 2006).

## 5) 효력발생

폐지통합의 효력발생은 기초와 광역단위 지방정부에 있어서 차이를 가진다. 기초단체인 코뮌의 경우 정령으로 효력을 가지지만, 중간자치단체인 데파르트망과 광역자치단체인 레지옹은 기본적으로 법률의 공포에 의하여 효력을 가진다는 점에서 상대적으로 엄격한 요건을 가지고 있다.

그러나 광역간 적극적인 구역변경을 유도한다는 측면에서 예외 조항을 두어 절차의 간소화를 도모하고 있다. 즉, 프랑스의 경우 레지옹의 합병을 촉진시키기 위하여 레지옹의 회의 동의, 또는 주민투표방식 모두 운용가능하도록 절차를 간소화하는 한편, 이 경우 국회의결의 필요없이, 관계 레지옹 / 데파르트망의회의 의결로 충분하게 하였다(배준구, 2012).

예컨대, 지방자치법(CGCT) L3112-1조항에서는 “데파르트망의 구역경계는 관계 데파르트망의회의 의견수렴과 국사원의 의견을 구한 후 법률로 변경한다. 단, 관계 데파르트망의회가 당해 변경에 대하여 합의가 된 경우, 변경은 국사원령에 의한다”고 규정하고 있다. 레지옹의 경우도 L4122-1조 1항에서 “레지옹의 경계는 레지옹의회 및 관계 데파르트망의회의 의견수렴을 거쳐 법률로 변경한다”고 기본 원칙을 언명하고 있지만, 3항에 “전항에도 불구하고 동일한 레지옹에 속하지 않는 인접한 복수의 데파르트망 경계를 변경하는 경우, 변경에 찬성하는 의견이 관계 데파르트망의회 및 레지옹의회에 의해 제시될 때는 국사원령에 의하여 레지옹 구역을 변경한다”고 규정하는 한편, 복수의 레지옹 재편에 대하여도 L4123-1조에서 “1. 둘 또는 그 이상의 레지옹은 관계 레지옹의회의 일치하는 의결에 의해 단일의 레지옹으로 재편하는 것을 건의할 수 있다. 2. 레지옹의 재편 건의는 레지옹 인구의 2/3 이상을 대표하는 데파르트망의회의 과반수, 또는 인구의 과반수를 대표하는 데파르트망의회의 2/3 이상의 다수결에 의해 표명된 찬성의견에 근거하여야 한다. 3. 재편은 국사원령에 의하여 선포된다”고 규정하고 있는 것이 그 예이다.

## 6) 관련 법조항

□ Code général des collectivités territoriales(2020.11.23. 최종개정)

### (코뮌)

L2111-1 기초자치체의 명칭변경은 기초의회의 신청에 따라 데파르트망의회와 협의를 거친 후, 정령(decret)으로 결정한다. 그러나, 기초자치체의 구역경계 변화의 결과에 기인한 명칭 변경은 주무관청에 의한다.

L2112-1 코뮌의 구역획정에 관련한 분쟁은 분쟁당사자가 동일 데파르트망의 코뮌들일 경우 데파르트망의 국가대표자((Le représentant de l'Etat dans le département / 프레페)에 의하여 정해진다. 둘 또는 그 이상의 데파르트망에 속한 기초자치체간 분쟁은 정령에 의한다.

L2112-2 기초자치체의 구역경계 변화와 그 소재지의 이전은 국민과 행정간 관계법(code des relations entre le public et l'administration)에 의하여 관계 지방자치체에 대한 주민조사 후 결정한다. 데파르트망의 프레페는 기초자치체 중 1 의회 또는 등록유권자의 1/3 이상 등에 의하여 그 효과에 대한 응답을 요구받는 경우 이 주민조사를 명해야 한다. 또한 프레페는 이를 직권으로 실시할 수도 있다. 지자체의 합병에 있어서는 주민조사가 의무적인 것은 아니다. (후략)

L2112-3 계획안이 코뮌의 1구역이나 일부를 분리하거나, 다른 코뮌에 병합하거나, 별개의 코뮌을 신설하는 것에 관한 경우 데파르트망의 프레페는 명령(arrêté)으로 계획안의 이러한 구역이나 부분에 대하여 의견을 줄 수 있는 위원회를 설치하여야 한다. 구역조정위원회의 구성인원수는 국가대표자가 결정한다. (후략)

L2112-4 위의 조항에 다른 공식적인 절차가 이루어진 후 관계 지방의회는 의견을 제시해야 한다.

L2112-12 지자체 구역의 일부분이 별개의 지자체로 설정될 경우 기초의회는 당연히 해산된다. (중략) 기초의회가 새로 구성될 때까지는 각 기초지자체의 업무는 구역변경을 공고할 수 있는 주무관청에 의해 구성된 특별대표단(delegation speciale)이 관리한다.

L2114-1 법률의 규정에 의하여 또는 법률에 의한 결정에 따라 기초자치체 영역의 전부 또는 일부가 수용됨으로써 기초자치체로서 존속할 수 없게 된 때에는 기초자치체를 폐지하고, 하나 또는 그 이상의 기초자치체에 합병시키는 것을 정령으로 공포하여야 한다. (후략)

L2114-2 폐지된 기초자치체의 단체장과 합병한 기초자치체의 단체장을 포함한 위원회가 제출한 제안에 근거하여, 폐지된 기초자치체 및 기타 영조물의 모든 권리 및 의무를 국가와 합병하는 기초자치체 사이에 배분하는 사항은 정령으로 정한다. (후략)

#### (데파르트망)

L3111-1 데파르트망의 명칭은 데파르트망의회의 요청에 따라 국사원령으로 결정한다.

L3112-1 데파르트망의 구역경계는 관계 데파르트망의회의 의견수렴과 국사원의 의견을 구한 후 법률로 변경한다. 단, 관계 데파르트망의회가 당해 변경에 대하여 합의가 된 경우, 변경은 국사원령에 의한다.

#### (레지옹)

L4121-1

1. 레지옹의 명칭은 레지옹의회 및 관계 데파르트망의회의 의견을 거쳐 법률로 변경한다.
2. 레지옹의 명칭변경은 레지옹의회 및 관계 데파르트망의회가 신청할 수 있다.

L4122-1

1. 레지옹의 경계는 레지옹의회 및 관계 데파르트망의회의 의견수렴을 거쳐 법률로 변경한다.
2. 레지옹의 경계 변경은 레지옹의회 및 관계 데파르트망의회가 신청할 수 있다.
3. 전항에도 불구하고 동일한 레지옹에 속하지 않는 인접한 복수의 데파르트망 경계를 변경하는 경우, 변경에 찬성하는 의견이 관계 데파르트망의회 및 레지옹의회에 의해 제시될 때는 국사원령에 의하여 레지옹 구역을 변경한다.

L4123-1

1. 둘 또는 그 이상의 레지옹은 관계 레지옹의회의 일치하는 의결에 의해 단일의 레지옹으로 재편하는 것을 건의할 수 있다.
2. 레지옹의 재편 건의는 레지옹 인구의 2/3 이상을 대표하는 데파르트망의회의 과반수, 또는 인구의 과반수를 대표하는 데파르트망 의회의 2/3 이상의 다수결에 의해 표명된 찬성의결에 근거하여야 한다.
3. 재편은 국사원령에 의하여 선포된다.

출처: Code général des collectivités territoriales(2020.11.23. 최종개정)

### 3. 독일

#### 1) 법형식

독일의 경우 연방국가체제를 채용하고 있기 때문에 법체계가 연방법(Bundesrecht)과 주법(Landesrecht)의 중층구조로 되어 있으며, 연방은 연방헌법인 “기본법(Grundgesetz)”이 규정한 범위 내에서 입법권을 행사하고, 그 이외의 사항은 전부 주의 권한에 속하도록 하고 있다(법제처, 2005).

이에 따라 지방자치단체의 구역변경 관련 사항은 개별 주의 법체계 내에서 규정하고 있는데, 그 형식은 일반법인 州의 헌법(기본법) 또는 지방자치 관련법(게마인데법, 크라이스법 등)에서 규정하고 있다.<sup>7)</sup> 독일은 州별로 입법형식은 물론 기관구성 등에 있어서도 많은 차이를 가지고 있지만, 지방자치단체 구역변경의 기본적인 절차는 대동소이한 상황이다. 즉, 게마인데의 합병과 분리를 통한 구역변경은 게마인데간 자유로운 해결을 원칙으로 하는 바, 관계 게마인데간 구역변경에 대한 협약에 의하도록 하고 있다. 단, 게마인데간 구역변경은 주정부(감독청)의 승인을 받아야 한다.

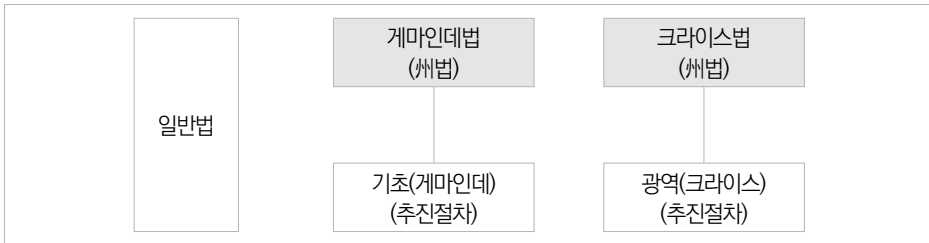
본 보고서에서는 바덴-뷔르템버그(Baden-Württemberg)주의 지방자치 관련법 중 게마인데법(Gemeindeordnung für Baden-Württemberg)과 크라이스법(Landkreisordnung für Baden-Württemberg) 내의 지방자치단체 구역변경 규정을 검토한다.<sup>8)</sup> 게마인데의 구역과 구역변경은 Baden-Württemberg주 게마인데법(Gemeindeordnung für Baden-Württemberg) 제 7조(구역)~제8조(구역의 변경)에서 규정하고 있으며, 크라이스의 경우 크라이스법

7) 독일의 경우 연방제를 취하고 있는 바, 광역자치단체와 기초자치단체의 범위 규정에 있어 학자들간 의견의 차이를 갖는다. 즉 州정부를 법적으로 해석하여 지방자치단체와는 차별성을 갖는 것으로 볼 것인지, 아니면 규모 등에 초점을 맞추어 광역자치단체적 성격으로 위치시킬 것인지의 문제이다. 여기에 대해서는 여러 논란이 있을 수 있겠지만, 본 보고서에서는 지방자치단체의 입법내용보완에 중점을 두고 있는 만큼 전자의 입장에서 분석대상을 검토한다. 주정부간 구역변경에 대한 사항은 독일연방공화국기본법에 상세한 절차를 규정하고 있는데, 이에 대한 구체적인 분석내용은 박해육, “독일의 행정구역 개편과 주요쟁점”, 유럽헌법연구, 2009를 참조할 수 있다.

8) 법규의 세부내용은 본보고서의 관련 법조항 참조. 참고로 니더작센주의 경우 주헌법에 관련 사항 규정하고 있다. 주헌법에서는 공공복리를 위하여 지방자치단체와 크라이스는 폐지, 통합, 신설될 수 있고, 게마인데나 크라이스의 지역부분이 변경될 수 있음, 지역변경은 원칙적으로 법률에 의함, 지역변경 전에 해당 게마인데 및 해당 지역 주민들로부터의 의견을 들어야 함(단, 크라이스의 경우 주민의 의사가 아니라 해당 크라이스의회의 의견청취로 제한), 경계변경은 주정부 승인하에 해당 게마인데나 크라이스들간의 협약에 의함 등이다(한국공법학회, 2006).

(Landkreisordnung für Baden-Württemberg) 제6조(구역)~제7조(구역의 변경)에 추진절차 등을 명시하고 있다.

그림 4-4 독일의 지방자치단체 구역변경 법제형식



## 2) 추진목적

독일의 경우 지방자치단체의 행정구역 개편목적이 법률 내 명시되어 있다. 구체적으로 게마인데법(Gemeindeordnung für Baden-Württemberg) 제7조의 2에서는 “게마인데의 구역은 주민의 지역적 일체성 및 게마인데의 행정수행 능력이 확보되도록 정해져야 한다”고 규정하여 구역획정의 기본원칙을 제시하고 있으며, 제8조의 1에서는 “게마인데의 경계는 공공복리에 근거하여 변경할 수 있다”고 규정하여 구역변경 시 추진목적을 분명하게 제시하고 있다.<sup>9)</sup>

전술한 일본이나 프랑스가 지방자치단체 구역개편과 관련한 목적을 일반법에 별도로 명시하지 않는 것과 비교하여, 독일의 경우 이와 같이 ‘공공복리’라는 점을 명확히 함으로써, 구역변경에 대한 심의(소관 법감독청)나 법적 분쟁에서 판단의 기준이 되고 있다는 점에서 중요한 의미를 가지고 있다. 예컨대 게마인데의 경계변경과 관련한 신청에 대하여

9) 독일연방공화국 기본법 제29조의 1(연방영역은 주가 규모와 능력에 따라 주에 부과된 과제를 효과적으로 수행할 수 있도록 보장하기 위하여 새로 편성될 수 있다. 이때 향토적 연대감, 역사적·문화적 관계, 경제적 합목적성과 지역 개발 계획 및 주 계획의 필요성을 고려하여야 한다)에서도 주정부 경계변경의 목적을 열거하고 있는데, 이를 통하여 ‘공공복지’가 의미하는 바를 확해 볼 수 있음(국회도서관 세계법제정보센터, [독일연방공화국 기본법(Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2017년 7월 13일 개정)].

소관 법감독청의 승인이 필요한데, 승인에 있어 구역의 변경이 공공복리에 근거하고 있는가가 기준이 되기 때문이다.<sup>10)</sup>

공공복리가 무엇인가에 대해서는 학자들간 다소의 차이가 있지만, 일례로 박해육(2009)의 경우 지방자치단체 구역변경은 우선적으로 공공적 이익에 기여하기 위하여 실시되어야 하며, 이는 헌법적 정당성과 법률적합성, 그리고 여타의 올바른 사실관계의 판단에 근거해야 한다고 지적하고, 구역변경에 있어 공공복리의 판단기준으로 지방자치단체 업무수행역량의 강화, 통일적이고 균등한 삶의 질 향상, 도시와 농촌의 생활여건상의 격차 완화, 지방자치단체의 행정 효과성의 제고, 주민의 결속력 유지, 주민근접 행정의 실현, 지방의 균형발전 등을 제시하고 있다.

### 3) 추진절차

독일의 지방자치단체 구역변경은 게마인데와 크라이스로 나누어 살펴볼 수 있는데 (Baden-Württemberg주 기준), 먼저 기초단위인 게마인데의 경우 관계 게마인데의회가 소관 법감독청(주정부)에 구역변경을 신청하면, 소관 법감독청은 이에 대한 심의 및 승인과정을 거치는데, 소관 법감독청의 심의 시 주요 기준은 공공복리의 위반여부 등이다. 소관 법감독청의 승인이 있으면 주민의견 수렴과정<sup>11)</sup>을 거쳐 게마인데간 자유롭게 협약을 체결하고 이에 대하여 관계 게마인데의회가 전체의원 과반수 이상의 찬성으로 이를 확정한다. 그러나 이 경우는 게마인데간 자유로운 구역변경 시 해당 사항이고, 관계 게마인데의 의사에 반하여 구역변경이 추진될 경우에는 법률에 의해서만 가능하다.

10) 지방자치단체의 폐지·분합에 관하여 그 공공복리의 적합성과 청문에 대해 의심이 있을 경우에 재판소에서는 다음과 같은 점을 심사하여야 한다. (ㄱ) 적시에 충분한 청문이 실시되었는지, (ㄴ) 입법자가 중요한 사실관계를 잘못 조사하거나 또는 불충분하게 조사하여 이에 기초하였는지, (ㄷ) 입법자의 결정이 모든 공익의 근거 및 규율의 장점과 단점을 포괄적이고 실감할 수 있는 방법으로 형량하지 않았는지, (ㄹ) 구역개편의 목적이 종래의 상태에 비하여 보다 나쁘게 되는 것은 아닌지, (ㄴ) 구역개편의 목적이 부적절하거나 또는 목적달성을 위한 조치가 불가피하게 요구되는 것이 아닌지, (ㅎ) 입법적 구역개편조치로 발생한 주민 및 새로 편성된 지방의 지역사단에 대한 침해와 당해 입법조치로 인한 이익간에 균형을 상실하지는 않았는지(손해-편익-분석), (ㅅ) 법치국가적 자의금지원칙에서 파생되는 사실의 정당성 및 체계의 정당성이 고려되지 않았는지, (ㅇ) 입법자의 목적의 형성, 사실의 형량, 평가 및 예측이 명백히 잘못되거나 명확히 반박 가능한 경우 또는 헌법적 가치질서와 모순되는 경우는 아닌지를 사법적으로 검토하여야 할 것이다(한국공법학회, 2006).

11) 관계 게마인데간 구역변경에 대하여 주민투표가 실시된 경우에는 의견수렴과정을 대체할 수 있도록 하고 있다.

다음 크라이스의 경우 관계 크라이스의회에 신청에 의하는데, 관계 크라이스의회에 의견수렴 절차를 거쳐 소관 법감독청에 신청하면, 소관 법감독청에서는 게마인데의 경우와 마찬가지로 공공복리 등을 기준으로 심의 / 승인한다. 크라이스의 구역변경은 게마인데와 달리 州법률의 공포로 확정된다.

표 4-6 독일의 지방자치단체 구역변경 추진절차

크라이스	게마인데
크라이스의회 신청 (관계 크라이스의회)	게마인데이의회 신청 (관계 게마인데이의회)
↓	↓
관계 크라이스의회 / 게마인데이의회 의견수렴	소관 법감독청(주정부) 심의 / 승인 (심의기준 : 공공복리 위반여부 등)
↓	↓
소관 법감독청 심의 / 승인 (심의기준 : 공공복리 위반여부 등)	관계 게마인데간 협약
↓	↓
州법률로 공포	주민의견 수렴 (폐지분합관련 주민투표가 실시된 경우 의견수렴과정 대체)
	↓
	관계 게마인데 협약 승인 (전체의원 과반수 찬성)
	↓
	주정부령
	※ 게마인데 협약에 의하여 임의 변경 ※ 단, 관계 게마인데이 의사에 반하는 경우에는 법률에 의해서만 가능

#### 4) 주민참여

독일의 구역변경 추진절차 중 의미있는 특징 중 하나가 주민의견수렴을 의무화하고 있다는 점이다. 이점은 전술한 일본이나 프랑스 지방자치법에서 이를 규정하고 있지 않거나, 여타의 법률에서 간접적으로 규정하고 있는 것과는 분명한 차별성을 갖는다.

Baden-Württemberg주의 게마인데법(Gemeindeordnung für Baden-Württemberg)은 제

8조 2항에서 “게마인데의 경계는 소관 법감독청(der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde)의 승인을 득한 관계 게마인데의 협약에 따라 임의로 변경할 수 있다. 협약은 관계 게마인데 의회에서 전체 의원 과반수의 찬성으로 의결되어야 한다. 의결 전에 직접 관련된 구역에 거주하는 주민의 의견을 청취하여야 한다”고 하여 주민의견을 규정하고 있으며, 다음 3항에서도 “관계 게마인데의 의사에 반하는 경계변경은 법률에 의해서만 할 수 있다. 하나 또는 복수의 게마인데 일부를 새로운 게마인데로 하는 경우에도 같다. 해당 법률의 제정 전에 이해관계가 있는 게마인데 및 직접적으로 관련된 구역에 거주하는 주민의 의견을 들어야 한다. 주민에 대한 의견청취는 게마인데의 의무이다” 하여 모든 관련 절차에서 주민의견이 사전적으로 청취되어야 함을 분명히 하고 있다. 그러나 크라이스의 경우는 관계 의회의 의견청취에 한정하고, 직접적인 주민의견의 청취를 의무사항으로 하지는 않는다는 점에서 차이를 갖는다.

## 5) 효력발생

게마인데와 크라이스의 구역변경은 일반적으로 크라이스의 경우 州법률의 공포에 의하여 효력이 발생하지만, 게마인데의 경우 주에 따라 차이를 갖는다. 본 연구의 사례대상인 Baden-Württemberg주의 경우 게마인데간 자발적 협약에 의한 구역변경은 주정부령으로, 그리고 강제적인 구역변경 추진의 경우 법률에 의한다.

## 6) 관련 법조항

### ① 게마인데[Gemeindeordnung für Baden-Württemberg(2020. 12. 2. 최종개정)]

#### 7조 구역

1. 게마인데의 구역을 구성하는 것은 현행법에 따라 해당 게마인데에 속하는 토지이다. 경계분쟁에 대해서는 법감독청(die Rechtsaufsichtsbehörde)이 결정한다.
2. 게마인데의 구역은 주민의 지역적 일체성 및 게마인데의 행정수행 능력이 확보되도록 정해져야 한다.



3. 모든 토지는 하나의 게마인데에 속하는 것으로 한다. 특별한 이유가 있을 경우 토지는 게마인데에 속하지 않아도 된다.

#### 8조 구역의 변경

1. 게마인데의 경계는 공공복리에 근거하여 변경할 수 있다.
2. 게마인데의 경계는 소관 법감독청(der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde)의 승인을 득한 관계 게마인데의 협약에 따라 임의로 변경할 수 있다. 협약은 관계 게마인데의회에서 전체 의원 과반수의 찬성으로 의결되어야 한다. 의결 전에 직접 관련된 구역에 거주하는 주민의 의견을 청취하여야 한다. 다만, 게마인데가 다른 게마인데에 편입되거나 복수의 게마인데 통합에 의하여 새로운 게마인데가 신설되는 것에 관하여 주민투표가 실시되는 경우는 적용되지 않는다.
3. 관계 게마인데의 의사에 반하는 경계변경은 법률에 의해서만 할 수 있다. 하나 또는 복수의 게마인데 일부를 새로운 게마인데로 하는 경우에도 같다. 해당 법률의 제정 전에 이해관계가 있는 게마인데 및 직접적으로 관련된 구역에 거주하는 주민의 의견을 들어야 한다. 주민에 대한 의견청취는 게마인데의 의무이다.
4. 게마인데의 경계변경에 따라 크라이스 구역이 영향을 받는 경우 해당 크라이스의 의견을 청취하여야 한다.
5. 직접적으로 관계되는 구역에 거주하는 주민의 의견청취에 관한 세부사항은 지방선거법으로 정한다.
6. 제3항 제1문에 따른 경계변경에서 구역의 일부에만 관련되고 이로 인해 관계 게마인데의 존립에 영향을 미치지 않을 경우에는 내무부의 법규명령(Rechtsverordnung des Innenministeriums)에 따라 행할 수 있다. 이 경우 제3항 제3문, 제4문과 제4항이 적용된다.

출처: Gemeindeordnung für Baden-Württemberg(2020.12.2. 최종개정)

#### ② 크라이스[Landkreisordnung für Baden-Württemberg(2020. 10.15. 최종개정)]

##### 6조 구역

1. 크라이스의 구역은 현행법에 의하여 크라이스에 속하는 게마인데(게마인데에 속하지 아니하는 토지를 포함한다)의 전체로 이루어진다.
2. 크라이스의 구역은 크라이스에 속하는 게마인데와 주민의 일체성이 유지되고 크라이스의 행정수행능력이 확보되도록 정해져야 한다.

### 7조 구역의 변경

1. 크라이스의 경계는 공공복리에 따라 변경할 수 있다.
2. 크라이스의 폐지, 신설과 게마인테의 편입 또는 분리에 의한 크라이스의 경계변경은 법률에 의한다. 소관 법감독청(der zuständigen Rechtsaufsichtsbehörde)의 허가에 의한 통합으로 게마인테가 신설되고, 그에 따라 크라이스의 구역이 영향을 받는 경우에는 신설된 게마인테가 어느 크라이스에 속하는지를 최고법감독청(die oberste Rechtsaufsichtsbehörde)이 결정한다.
3. 경계변경 전에 이해관계가 있는 크라이스 및 게마인테의 의견을 들어야 한다.

출처 : Landkreisordnung für Baden-Württemberg(2020.10.15. 최종개정)

### 제3절 비교 및 시사점

사례분석의 결과는 (1) 입법형식, (2) 추진목적, (3) 추진절차, (4) 주민참여, (5) 효력발생의 측면에서 종합하면 다음과 같다.

(1) 입법형식적 측면에서 대륙법계 사례대상 국가들의 경우 우선 일반법에 지방자치단체 구역변경에 대한 기본적인 절차를 규정하고 있다. 물론 일본의 경우 합병특별법을 통하여 기초자치단체의 합병에 대한 특별적 절차를 부가하고 있으나, 기본절차를 지방자치법에 규정하고 있다는 점에서 우리와는 차이를 갖는다. 또한 사례분석 대상국 모두 자치계층에 포함되는 광역자치단체와 기초자치단체 모두 추진절차를 일반법인 지방자치법에 함께 제시하고 있다.

그러나 우리나라의 경우 지방자치법 제4조에 광역자치단체와 기초자치단체를 통칭하여 “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 의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다”라고 하여, 효력발생의 근거를 법률로 한다는 점, 추진절차의 진행시 관계 지방의회의 의견을 들어야 한다는 기본원칙만을 규정하고 있을 뿐이다.

때문에 우리의 경우 ① 지방자치단체 구역변경의 기본적인 추진절차를 일반법 형식에 담을 것인지, 특별법 형식을 보완하여 사용할 것인지, ② 기초자치단체만 특별법에 규정하고 있는 절차에 대하여 광역자치단체의 폐치분합을 어떻게 절차화하여 포함할 것인지에 대한 법형식의 체계화 검토가 요구된다.

(2) 추진목적에서 볼 때, 일반법에 이를 명시하는 국가(독일, 일본)와 명시하지 않고 있는 국가(프랑스)가 있으며, 추진목적으로 명시하는 경우에도 이를 직접적인 일반원칙으로 언명하는 경우(독일)가 있는가 하면, 간접적으로 제시하는 경우(일본)도 있는 등 다양하다. 추진목적으로 일반법에 포함시킬 경우, 이는 독일에서와 같이 추진의 합목적성 판단의 기준이 되거나, 추후 폐치분합의 위법소지를 판단하는 사법적 심사과정에서도 기준이 된

다는 점에서 중요한 의미를 가진다. 하지만 일본의 경우와 같이 '규모의 적정화'를 위하여 광역자치단체가 기초자치단체의 폐지분합을 권고할 수 있도록 할 경우 당사자의 입장을 우선했다기보다는 행정서비스 공급자의 입장에서 행정의 효율화를 부각시킨 것 아닌가 하는 비판을 피할 수 없다.

때문에 우리가 광역자치단체와 기초자치단체의 구역변경에 대한 추진절차를 정비함에 있어서도 ① 추진목적을 명시할 것인지 아닌지, ② 추진목적을 명시하는 경우 보편원리를 담을 것인지 정책적 의도를 반영할 것인지 등에 대한 검토가 요구된다.

(3) 추진절차와 관련하여 우리의 경우 광역자치단체에 대한 기본절차가 부재하다. 사례 분석 대상국가들의 경우 기본적으로 광역과 기초단위 지방자치단체에 대한 구역변경 절차를 완비하고 있지만, 우리의 경우 지방자치법에 지방자치단체 구역변경의 일반원칙만을 언급하고 있을 뿐이다. 다만 시군통합과정에서 구체적인 절차와 특례적 조치 등을 위하여 특별법(분권특별법)에 기초자치단체의 구역변경에 대한 추진절차가 규정되어 있는 바, 광역자치단체에 대한 구역변경 추진절차의 마련이 시급한 실정이다.

(4) 추진절차와 관련하여 추가적으로 검토해야 할 사안이 주민참여의 보장문제이다. 주민참여의 경우 사례국가별로 모두 상이한 형태를 취하는 바, 독일의 경우 이를 의무화하고 있지만, 일본은 특례적 추진절차에서 보완적 형태로 규정하고 있고, 프랑스의 경우 의무사항이 아닌 권고적 사항으로 하고 있다. 이 문제는 앞서 추진목적과 함께 가치판단의 문제로서 추진절차상 포함여부 역시 법제화의 주요 검토대상이 된다.

(5) 마지막으로 효력의 발생 역시 검토가 요구된다. 우리나라의 경우 지방자치단체의 구역변경은 법률에 의한다고 지방자치법에 규정하고 있지만, 사례대상 국가들의 경우 일반적으로 광역자치단체의 경우 법률에 의하지만, 기초자치단체의 경우 상급 감독청의 정령에 의하도록 하고 있다(일본의 경우 상급자치단체의 승인과 총무대신의 고시). 나아가 독일과 프랑스의 경우 예외적 사항을 부가하여 효력발생을 탄력적으로 운영하고 있다. 때문에 우리의 경우에도 광역과 기초단위 지방자치단체의 구역변경 절차를 완비할 경우 효력발생을 현재 지방자치법에 규정하고 있는 것과 같이 양자 공히 법률에 의하도록 규정할 것인지, 아니면 광역과 기초단위의 효력발생에 차이를 둘 것인지, 또 예외적인 탄력적 조치를 부여할 것인지 등에 대한 검토가 아울러 요구된다.

표 4-7 사례국가 및 우리나라의 지방자치단체 구역변경법제 비교

	일본	프랑스	독일	한국
입법 형식			<p>※ 주별로 세부내용 및 절차 상이 하지만, 기본적인 내용은 유사 (Baden-Württemberg주 사례)          ※ 주정부간 구역변경 사항은 연방기본법에 규정</p>	
목적	지방자치법-규모의 적정화 합병특례법-경제사회정세변화에 대응한 시정촌 행정체제 정비, 확립	명시조항 없음	쾨법(계마인데법, 크라이스법)- (직접 명시)공공복리 ※ 연방기본법-주정부간 구역변 경시에도 (직접 명시)공공복리 규정	지방자치법-명시조항 없음 분권특별법-주민의 편의증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화
주민 의견	지방자치법에 명시조항 없음 ※ 합병특례법에 주민발의, 주민 투표사항 포함(기본 추진절차 로 추진불가능할 경우, 의회 의결을 대체하는 의미로 활용)	명시조항 없음 ※ 헌법에 주민투표제 규정(구역 변경 시에도 주민투표 가능하 지만, 의무사항 아닌 권고적 성격)	주민의견수렴 의무사항 규정 ※ 쾨법 뿐만 아니라 연방기본법 에서도 동일 적용	지방자치법 단서조항 (지방의회 의견청취 필요, 단 주 민투표법에 의한 주민투표 시 이 로 대체)

	일본	프랑스	독일	한국
추진 절차	<p><b>[도도부현]</b> 지방의회 의결 (관계 도도부현 의회) ↓ 행정구역 변경신청 (관계 도도부현) ↓ 내각이 국회승인 요청 (총무대신) ↓ <b>내각이 국회승인 거쳐 결정</b> (법률 제정 / 공포) ↓ 총무대신 고지</p>	<p><b>[레지옹]</b> 레지옹 / 데파르트망의회 신청 (관계 레지옹 / 데파르트망의회) ↓ 관계 레지옹 / 데파르트망의회 의견수렴 ↓ 국사원 검토 / 결정 ↓ 법률로 공포</p> <p><b>[데파르트망]</b> 관계 데파르트망의회 신청 (관계 데파르트망의회) ↓ 관계 데파르트망의회 의견수렴 ↓ 국사원 검토 / 결정 ↓ 법률로 공포</p>	<p><b>[크라이스]</b> 크라이스의의회 신청 (관계 크라이스의의회) ↓ 관계 크라이스의의회 / 게마인데의회 의견수렴 ↓ 소관 법감독청 심의 / 승인 (심의기준: 공공복리 위반여부 등) ↓ 州법률로 공포</p>	광역단체 추진절차 없음

	일본	프랑스	독일	한국
추진 절차	<p><b>[시정촌 : 동일 도도부현]</b> 지방의회 의결(관계 시정촌의회) ↓ 행정구역 변경신청(관계 시정촌) ↓ <b>도도부현 지사 결정</b> (도도부현 의회의결 및 총무대신 동의) ↓ 총무대신 신고(도도부현 지사) ↓ 총무대신 고지 <b>[시정촌 : 상이한 도도부현간]</b> 지방의회 의결(관계 시정촌의회) ↓ 행정구역 변경신청(관계 시정촌) ↓ 도도부현 경우 (관계 도도부현 의회의결) ↓ <b>총무대신 결정</b> ↓ 총무대신 고지</p>	<p><b>[코뮌]</b> 코뮌의회 신청 (관계 코뮌의회) ↓ 데파르트망 검토 (국가임명지사(프레페))</p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <p>주민 조사</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 관계 코뮌 중 1 이상 요구</li> <li>- 등록유권자 1/3 이상 요구</li> <li>- 국가임명지사 직원</li> <li>※ 의무적 사항은 아님</li> </ul> </div> <p>↓ 관계 코뮌의회 의견수렴 ↓ 데파르트망 국가임명지사 결정 ↓ 국사원령으로 고지</p>	<p><b>[게마인데]</b> 게마인데의회 신청 (관계 게마인데의회) ↓ 소관 법감독청(주정부) 심의 / 승인 (심의기준 : 공공복리 위반여부 등) ↓ 관계 게마인데간 협약 ↓ 주민의견 수렴 (폐지분합관련 주민투표가 실시된 경우 의견수렴과정 대체) ↓ 관계 게마인데 협약 승인 (전체의원 과반수 찬성) ※ 게마인데 협약에 의하여 임의 변경 ※ 단, 관계 게마인데의 의사에 반하는 경우에는 법률에 의해 서만 가능</p>	<p><b>[시군구]</b></p> <div style="border: 1px solid black; padding: 5px; width: fit-content;"> <p>시군구 통합대상 발굴 (자치분권위원회)</p> <p>← 통합건의</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 지방자치단체의 장</li> <li>• 지방의회</li> <li>• 일정 수 이상의 주민 (주민 투표권자 총수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하 범위)</li> </ul> </div> <p>↓ 시군구 통합방안 마련 (자치분권위원회)</p> <p>← 의견참고</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 통합건의 내용</li> </ul> <p>↓ 시군구 통합건고 (행정안전부 장관)</p> <p>← 통합방안 이송</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 자치분권위원회</li> </ul> <p>↓ 지방의회 의견수렴 / 주민투표 실시 (지방자치단체)</p> <p>← 시행요청</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• 행정안전부장관(단, 주민 투표 실시 시 지방의회 의견 수렴 생략)</li> </ul>
효력 발생	<p>광역(도도부현) : 법률 기초(시정촌) : 총리대신 고지</p>	<p>광역(레지옹) : 법률 중간(데파르트망) : 법률 기초(코뮌) : 정령</p> <p>※ 데파르트망, 레지옹의 경우도 관여 의회 전원합의시 국사원령으로 대체 인정</p>	<p>게마인데 : 소관 법감독청 승인 크라이스 : 주법률로 공포</p> <p>※ 게마인데의 경우도 합병이 게마인데의 의사에 반하여 강제로 추진되는 경우 법률에 의함 ※ 州정부별로 부분적 차이 있으나, 대동소이함</p>	<p>지방자치단체 : 법률</p>

다음 사례분석의 결과를 본 연구의 분석틀인 폐치분합의 근거, 대상, 기준, 절차의 법제화 측면에서 볼 경우 아래 표에서와 같이 비교가능하다.

**표 4-8** 사례국가별 폐치분합의 근거, 대상, 기준, 절차 법제화 방식

구분	일본	독일	프랑스
폐치분합	근거 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법형식                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반법 (地方自治法)</li> </ul> </li> <li>■ 방식                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 폐치분합 통합규정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법형식                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일반법 규정(州法)</li> </ul> </li> <li>• 크라이스법 (Landkreisordnung)</li> <li>• 게마인데법 (Gemeindeordnung)</li> <li>※ Baden-Württemberg州</li> <li>■ 방식                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 폐치분합 통합규정</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 일반법 규정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지방자치법(CGCT)</li> </ul> </li> <li>■ 방식                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 폐치분합 통합규정</li> </ul> </li> </ul>
	대상 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 / 기초 분리규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 / 기초 분리규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 / 기초 분리규정</li> </ul>
	기준 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐분합 기준 부재</li> <li>■ 설치 기준 일부 규정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역 : 기준 부재</li> <li>- 기초                                     <ul style="list-style-type: none"> <li>• 시 : 규정(지방자치법)</li> <li>• 정 : 규정(광역단체 조례)</li> <li>• 촌 : 기준 부재</li> </ul> </li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐치분합 기준 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐치분합 기준 부재</li> </ul>
	절차 <ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐치분합 통합규정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역 / 기초별 분리</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐치분합 통합규정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역 / 기초별 분리</li> </ul> </li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐치분합 통합규정                             <ul style="list-style-type: none"> <li>- 광역 / 기초별 분리</li> </ul> </li> </ul>

위 표에서 보는 것과 같이 사례분석의 대상국가 모두에서 관련 근거법의 형식을 일반법으로 하고 있으며, 폐치분합의 내용을 통합적으로 규정하고 있다. 다만 폐치분합의 기준과 관련하여 폐분합의 경우 각 국가 모두 별도의 기준을 규정하고 있지 않지만, 일본의 경우 기초단위 시 설치에 한하여 법률에 기준을 명시하고 있다(町의 경우 도도부현 조례에 규정). 이는 기준이 부재하는 것이 아니라 각 국가에서 지침 등의 형식을 통하여 융통성을 부여하고 있기 때문이며, 일본의 경우 시와 정의 설치기준이 규정되어 있는 것은 프랑스나 독일과 달리 기초자치단체 범주 내 상이한 법적지위를 가지는 복수의 기초자치단체 유형



이 존재하기 때문이다. 이상의 사례분석 결과를 토대로 우리의 경우도 폐치분합의 관련 근거를 법형식 측면에서 일반법에 규정하여 법적용의 안정성과 객관성을 담보하는 문제, 대상 및 절차적 측면에서 광역자치단체와 기초자치단체의 폐치분합을 성격상 각각 분리하여 관련 절차를 법제화하는 것에 대한 검토 필요성이 제기된다.





# 제5장

---

## 지방자치단체 행정구역의 변경법제 개선방안

제1절 기본방향

제2절 행정구역 변경법제의 대안

제3절 관련법제 설계



지방자치단체의 행정구역  
변경법제에 관한 연구

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION

## 제5장

## 지방자치단체 행정구역의 변경법제 개선방안

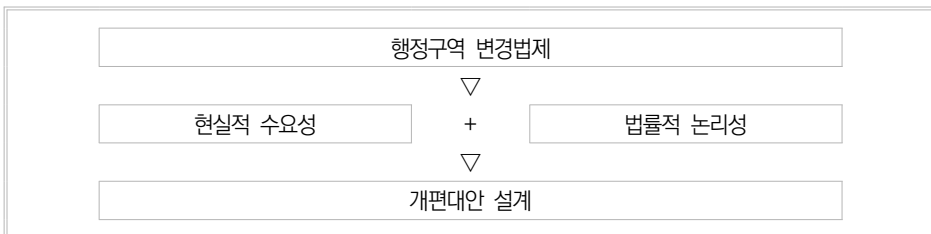
## 제1절 기본방향

지방자치단체 행정구역의 변경법제에 대한 개선방안은 행정구역의 폐지와 설치, 분리 및 통합 등에 관한 법제 필요성과 법제 타당성 및 법제 적합성 등을 검토하고, 그 결과를 토대로 적절한 대안을 모색하는 것이다.

따라서 대안모색을 위한 기본적인 접근은 다음과 같은 두 가지의 방향에 입각하고자 한다. 하나는 행정구역 변경유형의 수요 현실성이다. 예를 들면, 행정구역의 폐지와 설치, 분리 및 통합이 현실적으로 발생하고, 또한 향후에도 발생할 가능성이 있는가이다. 만일 발생할 가능성이 없다면, 그에 대한 법률적 대응이 불필요하게 될 것이므로, 이에 대한 판단을 일차적으로 적용하는 것이다. 다른 하나는 법률적 논리이다. 앞에서 제시한 바와 같이 현실적으로 수요가 존재한다면, 이러한 수요에 적절히 대응할 수 있는 법률의 논리성이 구비되어야 한다. 예를 들면, 관련법률의 내용이 해당수요의 특성에 부합하는 타당성을 보유하고 있는지 또는 법적 체계에 상응하는 적합성을 확보하고 있는지 등이 검토될 필요가 있는 것이다.

다만, 행정구역의 변경유형인 폐지와 설치, 분리 및 통합 등의 현실적 수요성이나 관련법률의 논리성 등에 대한 판단은 기존의 사례 외 외국의 관련법률 등을 통해서 확정하고자 한다.

그림 5-1 대안모색의 기본방향



## 제2절 행정구역 변경법제의 대안

### 1. 폐지법제의 대안

#### 1) 검토쟁점

##### (1) 폐지개념 정립

행정구역의 폐지에 관한 법제를 검토하기 위해서는 행정구역 폐지에 관한 개념을 명확하게 정립하는 것이 필요하다. 「지방자치법」 제4조제1항에서 지방자치단체를 폐지하거나 등으로 규정하고 있음에도 불구하고 폐지에 관한 명확한 개념을 제시하고 있지는 않다. 따라서 행정구역의 폐지에 관한 법제를 규정하기 위한 선행요건이 행정구역 폐지에 관한 개념을 정립하는 것이다.

일반적으로 폐지는 기존에 존재하던 특정의 사항을 없애는 의미로 사용된다. 따라서 행정구역을 대상으로 할 경우에는 기존에 존재하던 행정구역을 없애는 것으로 해석하는 것이 타당하다. 다만, 여기에서는 다음과 같은 점들에 주의하는 것이 필요하다. 예를 들면, 기존에 군의 법적 지위를 보유하던 지방자치단체가 시로 법적 지위를 전환하는 경우에는 기존의 군은 폐지되는 것이고, 시와 군이 통합하여 도농복합형태의 시를 설치할 경우에도 기존의 군은 폐지되는 것이다. 이처럼 순수하게 기존의 행정구역이 폐지되는 이외의 사례들도 폐지의 개념에 포함하는 것이 타당한가에 대한 논의이다.

상기에서 법적 지위의 전환이나 통합 등은 행정구역의 설치와 분리 또는 통합 등의 다른 변경유형으로 접근이 가능하므로 여기에서는 순수하게 기존 행정구역의 폐지만을 의미하는 것으로 개념을 규정하는 것이 타당하다.

**그림 5-2** 행정구역의 폐지개념



## (2) 검토쟁점 도출

행정구역 폐지에 관한 개념을 상기와 같이 규정할 경우 현행의 법제를 대상으로 검토가 필요한 쟁점들은 다음과 같다.

우선, 폐지근거에 대해서는 「지방자치법」 제4조에서 지방자치단체로 포괄하고 있어서 이를 광역과 기초로 구분하는 것이 필요한 것인가에 대한 검토가 필요하다. 다음, 폐지대상에 대해서는 상기와 마찬가지로 「지방자치법」 제4조에서 지방자치단체로 포괄하고 있어서 광역과 기초의 구분 필요성에 대한 검토가 수반될 필요가 있다. 폐지기준에 대해서는 법적 규정이 부재하여 신설할 필요성에 대해 검토가 요청된다. 마지막으로 폐지절차에 대해서는 「지방자치법」 제4조에서 지방의회의 의견청취를 그리고 「주민투표법」 제8조에서 주민투표 실시를 규정하고 있으나, 폐지절차에 대한 구체적이고 체계적인 대안의 필요성에 대해 검토가 이루어져야 한다.

다만, 행정구역의 폐지에 대한 근거와 대상, 기준 및 절차 등은 기본적으로 폐지근거의 필요성에 따라서 논리적으로 대상과 기준 및 절차 등이 수반되는 것이므로 폐지근거에 대해서는 현행 법제의 내용적 타당성뿐만 아니라 존재 타당성에 대한 검토가 고려될 필요가 있다.

표 5-1 행정구역 폐지법제 쟁점

구분	적용대상		쟁점
	광역	기초	
폐지근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정함</li> </ul>	광역 및 기초 분리여부
폐지대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체</li> </ul>	광역 및 기초 분리여부
폐지기준	부재	부재	폐지기준 규정여부
폐지절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방의회 의견</li> <li>■ 「주민투표법」 제8조</li> <li>- 주민투표 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방의회 의견</li> <li>■ 「주민투표법」 제8조</li> <li>- 주민투표 실시</li> </ul>	절차 구체화여부

## 2) 기존사례 검토

행정구역의 폐지에 관한 기존의 사례는 크게 국내사례와 외국사례로 구분할 수 있다. 국내사례는 폐지근거의 존치여부에 대해서 그리고 외국사례에 대해서는 관련법제를 중심으로 분석하고자 한다. 국내사례를 폐지근거의 존치여부에 초점을 두고 분석하는 것은 폐지의 개연성이 현실적으로 존재하느냐에 따라서 법적 실효성이 달라지기 때문이다. 다시 말하면, 행정구역의 폐지가 현실적으로 발생하지 않으면, 해당법제의 실효성이 확보되지 않기 때문이다.

우선, 국내의 행정구역 폐지에 관한 사례를 살펴보면, 다음과 같다. 1991년 지방자치의 부활이래 행정구역의 폐지사례는 기초단위를 중심으로 발생되어 왔다. 2006년 제주특별자치도가 출범하면서 관할의 제주시와 서귀포시, 북제주군 및 남제주군이 폐지되었고, 2012년 세종특별자치시가 출범하면서 연기군이 폐지되었다. 이 외의 기초단위의 행정구역 폐지사례는 없으며, 광역단위에서는 해당사례가 전혀 존재하지 않는다. 이처럼 행정구역의 폐지사례가 많지 않은 것은 인구의 증가에 따라 행정구역의 증설이 일반적인 경향이 었기 때문이다. 다만, 향후 인구감소가 급격하게 이루어지면, 기존과 달리 행정구역의 폐지사례도 발생할 개연성이 없지 않다. 따라서 행정구역의 폐지에 관한 법적근거는 유지하는 것이 타당할 것으로 판단된다.

한편, 외국의 행정구역 폐지에 관한 사례는 다음과 같다. 상기에서 분석한 일본과 독일 및 프랑스의 사례에서 공통적으로 제시되고 있는 내용은 행정구역 폐지를 법적으로 규정하고 광역과 기초를 분리하고 있다는 것이다. 일본은 「지방자치법」 제6조와 제7조에서 행정구역 폐지에 관한 법적 근거를 두되, 광역단위인 도도부현과 기초단위인 시정촌을 분리하여 규정하고 있다. 다만, 행정구역의 폐지기준에 대해서는 명시적으로 규정하고 있지 않다. 프랑스는 「지방자치법」 L2111~L2114조와 L3111~L3112조, L4121~4123조에서 각각 코문과 데파르트망 및 레지옹의 행정구역 폐지에 관한 법적 근거를 두되, 행정구역의 폐지기준에 대해서는 규정하고 있지 않다. 독일은 개별 주에서 행정구역 폐지에 관한 규정을 두고 있으며, 바덴-뷔르템버그주의 「게마인데법」 제8조와 「크라이스법」 제7조에서 행정구역 폐지에 관해 규정하고 있으나, 폐지기준에 대해서는 전술한 국가들과 마찬가지로 명시적 규정이 없다.



전술한 행정구역 폐지에 관한 국내외 사례들에 따르면, 폐지근거와 폐지대상에 대해서는 광역단위와 기초단위를 구분하여 규정하고, 폐지기준은 명시적으로 규정하지 않고 있으며, 폐지절차는 폐치분합의 통합절차로 규정하고 있다.

표 5-2 행정구역 폐지의 기존사례 분석

구분		내용
한국사례	폐지사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 제주특별자치도 설치(2006)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 제주시, 서귀포시, 북제주군, 남제주군 폐지</li> </ul> </li> <li>■ 세종특별자치시 설치(2012)               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 연기군 폐지</li> </ul> </li> </ul>
외국사례	폐지근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초 분리규정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul> </li> </ul>
	폐지대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초 분리규정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul> </li> </ul>
	폐지기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관련규정 부재               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul> </li> </ul>
	폐지절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐치분합 통합규정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul> </li> </ul>

### 3) 폐지법제 대안

전술한 행정구역의 폐지법제에 관한 제반논의를 감안하면, 다음과 같은 대안을 제시할 수 있다. 우선, 행정구역의 폐지근거에 대해서는 행정구역 폐지의 발생 개연성과 외국사례의 일반적인 특징을 고려할 때 법제적 근거를 두되, 광역과 기초단위를 구분하여 일반법인 「지방자치법」에 규정하는 것이 필요하다. 다음, 행정구역의 폐지대상에 대해서는 앞의 근거규정에 따라서 관련법제를 두되, 광역과 기초 단위로 구분하여 역시 「지방자치법」에 규정하는 것이 타당하다. 행정구역의 폐지기준에 대해서는 원칙적으로 지방자치단체의 자율적 의사에 기초한다는 점에서 별도의 법제적 규정을 두지 않는 것이 타당하며, 외국사례에서도 폐지기준에 대해서는 명시적 규정을 두고 있지 않다. 마지막으로 폐지절차에 대해서는 주민의사를 충분히 반영하고 또한 처리절차를 명확히 제시한다는 측면에서 관련 법제를 두되, 외국사례와 같이 폐지에 국한하는 것이 아니라 폐지와 설치, 분리 및 통합

등 행정구역의 변경을 포괄하는 절차로 마련하는 것이 필요하고, 이를 위해서는 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 규정된 시군구 통합절차를 폐지하고 「지방자치법」에 관련규정을 두는 것이 타당하다.

표 5-3 행정구역 폐지법제의 대안설계

구분	법제 필요성	법제 타당성	법제 적합성
폐지 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 발생 개연성 존재</li> <li>- 외국사례 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> <li>- 외국사례 일반특징</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 유지</li> <li>- 지방자치법 규정</li> </ul>
폐지 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 발생 개연성 존재</li> <li>- 외국사례 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> <li>- 외국사례 일반특징</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 유지</li> <li>- 지방자치법 규정</li> </ul>
폐지 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 불필요</li> <li>- 자율적 의사 근거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 불필요</li> <li>- 관련규정 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 불필요</li> <li>- 관련규정 부재</li> </ul>
폐지 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 주민의사 반영</li> <li>- 처리절차 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 행정구역 변경 통합절차 신설</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 관련규정 폐지</li> </ul>

## 2. 설치법제의 대안

### 1) 검토쟁점

#### (1) 설치개념 정립

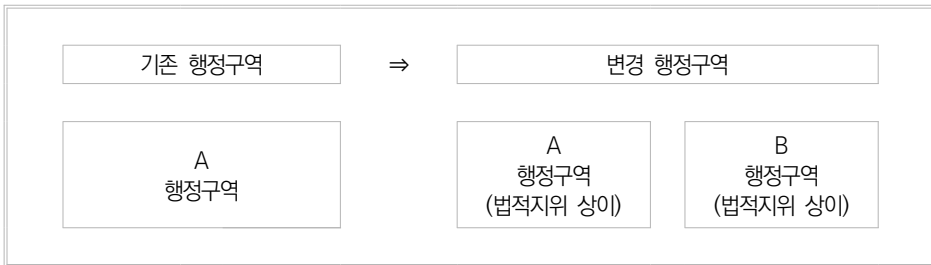
행정구역의 설치에 관한 법제를 검토하기 위해서도 전술한 폐지와 마찬가지로 사전에 개념을 명확히 정립할 필요가 있다. 특히, 행정구역의 설치는 후술할 행정구역의 통합 또는 분리와 밀접한 연계성을 갖기 때문에 개념의 정립이 매우 중요하다고 하겠다.

일반적으로 행정구역의 설치는 기존의 행정구역과 다른 새로운 행정구역을 만드는 것

으로 해석이 가능하다. 그러나 기존의 사례에서 행정구역의 설치는 두 가지로 설명되어 왔다. 하나는 도에서 분리하여 광역시를 설치하는 것과 군에서 분리하여 시를 설치하는 것 등과 같이 기존의 행정구역에서 특정지역을 분리하여 새로운 행정구역을 설치하는 사례이다. 다른 하나는 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치하거나 광역시(직할시)의 행정구역을 분할하여 관할의 자치구 행정구역을 설치하는 것 등과 같이 법적 지위를 변경하여 새로운 행정구역을 창설하는 사례이다.

원칙적으로 행정구역의 설치의 전자인 기존의 행정구역에서 특정지역을 분할하여 새로운 행정구역을 설치하는 것으로 해석할 수 있다. 후자와 같은 행정구역의 설치를 포함할 경우 후술할 행정구역의 통합 또는 분리의 결과로 행정구역의 설치가 해석되고, 이는 결과적으로 행정구역의 설치와 통합 또는 분리를 개념적으로 명확하게 구분하는 것이 용이하지 않기 때문이다. 따라서 여기에서는 행정구역의 설치를 기존의 행정구역에서 특정지역을 분할하여 새로운 행정구역을 창설하는 것으로 규정하고자 한다.

**그림 5-3 행정구역의 설치개념**



## (2) 검토쟁점 도출

행정구역 설치에 관한 개념을 상기와 같이 규정할 경우 대안설계를 위해서 검토가 필요한 쟁점들은 다음과 같다.

행정구역 설치의 근거와 대상, 기준 및 절차 등에 대한 전반적인 쟁점은 전술한 폐지와 유사하다. 예를 들면, 행정구역 설치에 관한 법적 규정의 광역과 기초의 단위로 구분할

것인지와 절차를 폐치분합에 대한 통합적 규정을 만들되, 일반법인 「지방자치법」에 규정하는 것이 타당한지 등에 관한 내용들이다.

다만, 전술한 행정구역의 폐지와 달리 설치에 관해서는 다음과 같은 쟁점들이 중점적으로 논의될 필요가 있다. 첫째는 행정구역 설치에 관한 개념을 명확하게 정립하는 것이다. 예를 들면, 상기의 개념규정에서 설치를 기존의 행정구역에서 특정지역을 분리하여 새로운 행정구역을 창설하는 것으로 제시하였으나, 이는 한국의 사례에 기초한 개념으로 외국의 경우에는 일반적으로 적용하기가 용이하지 않다. 따라서 이에 대한 전반적인 검토가 필요하다. 둘째는 설치기준에 관한 검토이다. 현행 법제상 설치기준은 기초단위의 시에 국한하고 있으나, 잔여 기초단위와 광역단위 등까지 포괄할 필요성과 나아가 외국의 사례에 비추어 설치기준이 구체적으로 규정될 필요성이 있는지에 대한 검토가 수반되어야 한다.

표 5-4 행정구역 설치법제 쟁점

구분	적용대상		쟁점
	광역	기초	
설치근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정함</li> </ul>	광역 및 기초 분리여부 설치의 개념
설치대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체</li> </ul>	광역 및 기초 분리여부
설치기준	부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제7조</li> <li>- 시 설치기준</li> </ul>	설치기준 규정여부
설치절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방의회 의견</li> <li>■ 「주민투표법」 제8조</li> <li>- 주민투표 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방의회 의견</li> <li>■ 「주민투표법」 제8조</li> <li>- 주민투표 실시</li> </ul>	절차 구체화여부

구분	법령내용
「지방자치법」 제7조	<p>제7조(시·읍의 설치기준 등) ① 시는 그 대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상이 되어야 한다.</p> <p>② 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 지역은 도농(都農) 복합형태의 시로 할 수 있다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 제1항에 따라 설치된 시와 군을 통합한 지역</li> <li>2. 인구 5만 이상의 도시 형태를 갖춘 지역이 있는 군</li> <li>3. 인구 2만 이상의 도시 형태를 갖춘 2개 이상의 지역의 인구가 5만 이상인 군. 이 경우 군의 인구가 15만 이상으로서 대통령령으로 정하는 요건을 갖추어야 한다.</li> <li>4. 국가의 정책으로 인하여 도시가 형성되고, 제115조에 따라 도의 출장소가 설치된 지역으로서 그 지역의 인구가 3만 이상이고, 인구 15만 이상의 도농 복합형태의 시의 일부인 지역</li> </ol>
「지방자치법 시행령」 제7조	<p>제7조(시·읍의 설치기준) ① 법 제7조제1항에 따라 시로 되려면 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 해당 지역의 시가지를 구성하는 지역 안에 거주하는 인구의 비율이 전체 인구의 60퍼센트 이상일 것</li> <li>2. 해당 지역의 상업·공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 전체 가구의 60퍼센트 이상일 것</li> <li>3. 1인당 지방세 납세액, 인구밀도 및 인구증가 경향이 행정안전부령으로 정하는 기준 이상일 것</li> </ol> <p>② 법 제7조제2항제2호 및 제3호에 따라 도농 복합형태의 시로 되려면 다음 각 호의 요건을 갖추어야 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. 해당 지역의 상업·공업, 그 밖의 도시적 산업에 종사하는 가구의 비율이 군 전체 가구의 45퍼센트 이상일 것</li> <li>2. 다음의 식으로 계산한 해당 군의 재정자립도가 전국 군 재정자립도의 평균치 이상일 것</li> </ol> <p>{(지방세 + 세외수입 - 지방채) ÷ 일반회계예산} × 100</p>

## 2) 기존사례

행정구역의 설치에 관한 기존의 사례도 전술한 폐지와 마찬가지로 국내사례와 외국사례로 구분하고, 국내사례는 설치근거의 존치여부에 대해서 그리고 외국사례에 대해서는 관련법제를 중심으로 분석하고자 한다.

우선, 국내의 행정구역 설치에 관한 사례를 살펴보면, 다음과 같다. 법제적 규정으로는 설치의 근거와 대상 등은 “지방자치단체”로 일반화하고, 설치기준에 대해서는 기초단위인 “시”에 대해서만 「지방자치법」 제7조에서 규정하고 있다. 이와 달리 행정구역 설치의 사례는 다수가 존재한다. 우선, 광역단위에서는 지방자치 부활이전에는 도에서 분리하여 직할

시를 설치하고, 부활이후에는 울산광역시와 세종특별자치시를 새롭게 설치하였으며, 기초 단위에서는 직할시와 광역시의 행정구역을 분할하여 자치구를 새롭게 설치한 사례들이 그것이다.<sup>12)</sup> 또한 법제상으로는 기초단위의 시와 군을 통합하여 도농복합형태의 시를 설치하였다.<sup>13)</sup> 다만, 전술한 바와 같이 노동복합형태의 시는 원칙적으로 행정구역의 통합에 포함하는 것이 논리적으로 타당하다.

외국의 사례에서는 일본과 프랑스 및 독일 등에서 전술한 폐지와 마찬가지로 행정구역의 설치에서도 근거와 대상 및 절차 등에서 광역과 기초의 단위를 구분하여 관련법에서 규정하고 있으며, 설치기준에 대해서는 명시적 규정이 없다.

**표 5-5** 행정구역 설치의 기존사례 분석

구분		내용
한국사례	설치사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역단위 설치사례</li> <li>- 광역시 및 세종특별자치시 설치</li> <li>■ 기초단위 설치사례</li> <li>- 특·광역시 자치구 설치</li> </ul>
	설치근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초 분리규정</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>
외국사례	설치대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초 분리규정</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>
	설치기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관련규정 부재</li> <li>- 프랑스 및 독일 등 공통</li> <li>- 일본의 경우 광역은 규정이 부재하지만 기초의 경우 시(지방자치법)와 정(광역단체 조례)의 설치 기준 규정(촌은 규정 부재)</li> </ul>
	설치절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐지분합 통합규정</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>

12) 특·광역시의 자치구는 1988년 「지방자치법」 전부개정으로 기초자치단체의 법적지위를 부여받고, 새로운 지방자치단체 행정구역으로 창설된 것이다.

13) 도농복합형태의 시 설치에는 시와 군을 통합하여 새로운 시를 설치하는 사례와 군에서 시로 법적 지위를 전환하여 새로운 시를 설치하는 두 가지 사례가 활용되어 왔다. 예를 들면, 안동시와 안동군이 통합하여 안동시를 설치하는 사례와 용인군 또는 여주군이 용인시 또는 여주시로 법적 지위를 전환하는 사례 등이 그것이다.

### 3) 설치법제 대안

행정구역의 설치법제에 관한 대안은 두 가지 측면으로 분리하여 접근하고자 한다. 설치의 근거와 대상 및 절차 등은 전술한 행정구역 폐지법제의 대안과 유사한 내용으로 접근하는 것이 타당하다. 즉, 행정구역 설치의 근거와 대상은 광역과 기초의 단위를 구분하여 규정하고, 절차는 행정구역의 폐지와 설치, 분리 및 통합 등의 통합절차로 규정하되, 이들을 모두 일반법인 「지방자치법」에 규정하는 것이다.

상기와 달리 행정구역의 설치에서 기준에 대해서는 보다 구체적으로 검토하여 대안을 제시하고자 한다. 여기에는 두 가지의 핵심적 쟁점이 포함되어 있기 때문이다. 현재의 법제를 기준으로 할 경우에는 “시” 외에도 잔여의 광역과 기초의 모든 자치단체의 종류를 포함하여 각각의 설치기준을 규정할 것인가이고, 다른 하나는 외국의 일반적 사례를 기준으로 설치기준의 필요성을 검토하는 것이다.

우선, 앞에서 규정한 바와 같이 설치의 개념을 규정할 경우에는 통상적으로 설치의 사례는 광역시와 시의 설치에서 발생한다. 즉, 설치의 개념을 기존의 행정구역에서 특정지역을 분리하여 새로운 행정구역을 창설하는 사례는 현실적으로 도에서 분리하여 광역시를 설치하거나 군에서 분리하여 시를 설치하는 경우에만 발생할 개연성이 존재한다. 이러한 논의에서는 두 가지의 사안에 대한 검토가 수반되어야 한다. 하나는 “광역시”의 설치에 대한 법제적 기준을 마련하는 것이다. 기존의 사례에 따르면, “광역시”는 대체적으로 특정의 시가 인구 100만 명에 진입하면 도에서 분리하여 광역시로 전환하였다. 따라서 광역시의 설치기준을 명시적으로 규정할 경우에는 기존의 관행을 법적으로 전환하는 것으로 대응할 수 있다. 다만, 2020년 12월 9일에 개정된 「지방자치법」에 규정된 인구 100만 이상 대도시의 특례시 지정과 같이 정책적으로 광역시의 전환을 유보하고 있는 상황에서 광역시의 설치기준을 새롭게 규정할 필요성이 있는가에 대해서는 검토가 필요하다. 다른 하나는 현행의 “시”의 설치기준을 그대로 유지하는 것이 법제적 타당성이 존재하는가에 대한 검토이다. 현행의 “시”의 설치기준은 인구가 증가하는 시대에 마련된 기준이다. 그러나 인구가 감소하고, 더욱이 비수도권의 인구감소의 속도가 매우 급격한 상황에서 현재와 같이 “대부분이 도시의 형태를 갖추고 인구 5만 이상”이라는 요건이 실효성이 있는가이다. 현재의 “시” 설치기준을 유지할 경우 급속한 인구감소가 진행되고 있는 비수도권의 상당수 “시”가 설치기준을 상실하게 될 우려가 없지 않으므로 이에 대한 재검토가 필요하다.

한편, 행정구역의 설치기준에 대해서는 외국의 일반적 사례에 비추어 근본적인 대안을 검토할 필요도 있다. 예를 들면, 도에서 분리하여 광역시를 설치하고, 군에서 분리하여 시를 설치하는 등의 행정구역 설치의 엄밀하게 말하면 한국적 특수상황이라 하겠다. 다시 말하면, 광역단위 또는 기초단위의 지방자치단체 기본모형을 복수로 규정하고 있는 한국의 제도에서 비롯된 결과라는 것이다. 주지하다시피, 광역단위 또는 기초단위의 지방자치단체 종류를 복수형으로 제도화한 국가는 한국이 유일하다. 다만, 일본의 경우에는 기초단위의 지방자치단체 종류를 복수형으로 하고 있다. 상기의 외국사례에서 보듯이 광역단위는 일본은 “현”으로, 프랑스는 복수계층의 “테파트망”과 “레지옹”으로, 독일은 “크라이스” 등의 단일형을 채택하고 있고, 기초단위는 일본은 “시·정·촌”으로, 프랑스는 “코뮌”으로, 독일은 “게마인데”로 일본을 제외하고는 단일형을 채택하고 있다. 이에 비하여 한국은 광역단위는 도시형인 “광역시”와 농촌형인 “도”로 그리고 기초단위는 도시형인 “시·자치구”와 농촌형인 “군”으로 복수형을 채택하고 있다. 이와 같은 지방자치단체 종류의 복수형에 따라서 도에서 광역시로 그리고 군에서 시로 분리하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 결과가 초래되고 있는 것이다. 따라서 행정구역 설치의 기준에 대한 보편적 법제를 마련하기 위해서는 광역단위와 기초단위의 지방자치단체 종류를 외국과 같이 단일형으로 개편하는 대안도 반드시 검토될 필요가 있다.

표 5-6 행정구역 설치법제의 대안설계

구분	법제 필요성	법제 타당성	법제 적합성
설치 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 발생 개연성 존재</li> <li>- 외국사례 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> <li>- 외국사례 일반특징</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 유지</li> <li>- 지방자치법 규정</li> </ul>
설치 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 발생 개연성 존재</li> <li>- 외국사례 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> <li>- 외국사례 일반특징</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 유지</li> <li>- 지방자치법 규정</li> </ul>
설치 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 설치 승인조건 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 기존 법제 보완 및 대상확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 유지</li> <li>- 지방자치법 규정</li> </ul>
설치 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 주민의사 반영</li> <li>- 처리절차 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 행정구역 변경 통합절차 신설</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 관련규정 폐지</li> </ul>



구분	광역단위	기초단위
일본	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단일형</li> <li>- 기본형 : 현</li> <li>- 특례형 : 도(동경), 도(홋카이도), 부(오사카, 교토)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 복수형</li> <li>- 시·정·촌</li> </ul>
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단일형</li> <li>- 기본형 : 테파트망, 레지옹</li> <li>- 특례형 : 파리시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단일형</li> <li>- 코뮌</li> </ul>
독일	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단일형</li> <li>- 기본형 : 크라이스</li> <li>- 특례형 : 자유시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 단일형</li> <li>- 게마인데</li> </ul>
한국	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 복수형</li> <li>- 기본형 : 광역시(도시형), 도(농촌형)</li> <li>- 특례형 : 특별시(서울), 특별자치시(세종), 특별자치도(제주)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 복수형</li> <li>- 시·군·구</li> </ul>

### 3. 분리법제의 대안

#### 1) 검토쟁점

##### (1) 분리개념 정립

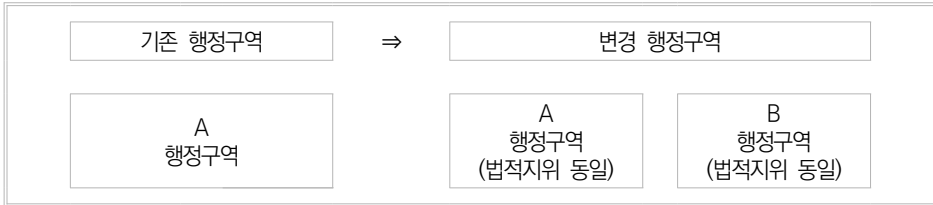
행정구역의 분리에 대해서도 현행의 「지방자치법」 제4조에서 규정하고 있으나, 용어에 대한 정의는 규정하지 않고 있다. 따라서 대안설계를 위해서는 행정구역의 분리에 대한 명확한 개념을 정립하는 것이 필요하다.

일반적으로 행정구역의 분리는 기존의 행정구역을 하나 이상으로 분할하여 새로운 행정구역을 추가하는 것으로 해석할 수 있다. 이와 같은 사례로는 크게 두 가지 유형이 포함된다. 하나는 동일한 법적 지위를 갖는 지방자치단체가 하나 이상으로 분할되는 것으로 최근에 경기도의 분리가 이에 해당된다. 다른 하나는 지방자치단체가 하나 이상으로 분리되나, 법적 지위를 달리하는 새로운 행정구역으로 전환하는 것을 말한다.

여기에서는 행정구역의 분리를 동일한 법적 지위를 갖는 지방자치단체가 하나 이상으로 분할되는 것으로 개념을 규정하고자 한다. 상기에서 제시한 후자의 지방자치단체가 하나

이상으로 분할되나 법적 지위를 달리하는 것은 제외하고자 한다. 이러한 사례는 앞에서 논의한 행정구역의 설치에 해당되는 광역시 또는 시의 설치와 동일한 내용이기 때문이다.

**그림 5-4 행정구역의 분리개념**



(2) 검토쟁점 도출

행정구역 분리에 관한 법제적 쟁점들은 전술한 폐지에서 제시한 내용들과 동일하다. 행정구역의 폐지와 분리 등은 정책적으로 특별히 강조되거나 권장된 사례가 없다.

따라서 행정구역 분리에 대한 쟁점은 분리의 근거와 대상을 통합하는 것이 필요한지와 절차를 통합절차로 규정할 것인지 그리고 분리의 기준을 설치할 것인지 등이다. 이와 같은 쟁점들은 행정구역 분리에 초점을 두고 특별히 논의될 사항은 아니라는 것이다.

**표 5-7 행정구역 분리법제 쟁점**

구분	적용대상		쟁점
	광역	기초	
분리근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정함</li> </ul>	광역 및 기초 분리여부
분리대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체</li> </ul>	광역 및 기초 분리여부
분리기준	부재	부재	분리기준 규정여부
분리절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방의회 의견</li> <li>■ 「주민투표법」 제8조</li> <li>- 주민투표 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방의회 의견</li> <li>■ 「주민투표법」 제8조</li> <li>- 주민투표 실시</li> </ul>	절차 구체화여부

## 2) 기존사례

행정구역의 분리에 관한 기존의 사례도 전술한 폐지 등과 마찬가지로 국내사례와 외국 사례로 구분하고, 국내사례는 분리근거의 존치여부에 대해서 그리고 외국사례에 대해서는 관련법제를 중심으로 분석하고자 한다.

우선, 국내의 행정구역 분리에 관한 사례는 대체적으로 자치구를 대상으로 나타나고 있다. 「서울특별시 광진구 등 9개 자치구 설치 및 특별시·광역시·도간 관할구역 변경 등에 관한 법률」에 따르면, 1995년 서울특별시 관할의 성동구를 분리하여 광진구를, 도봉구를 분리하여 강북구를 그리고 구로구를 분리하여 금천구를 각각 설치하고, 부산광역시의 동래구를 분리하여 연제구를, 남구를 분리하여 수영구를 그리고 북구를 분리하여 사상구를 각각 설치하며, 인천광역시의 남구를 분리하여 연수구를 그리고 부평구를 분리하여 계양구를 설치하며, 광주광역시의 서구를 분리하여 남구를 설치한 사례가 이에 해당된다. 다만, 최근에 들어서 광역단위인 경기도에서 경기남도와 경기북도로 분리하자는 요구가 제기되고 있는 실정이다.

외국의 사례에서는 일본과 프랑스 및 독일 등에서 전술한 폐지 등과 마찬가지로 행정구역의 분리에서도 근거와 대상 및 절차 등에서 광역과 기초의 단위를 구분하여 관련법에서 규정하고 있으며, 분리기준에 대해서는 명시적 규정이 없다.

표 5-8 행정구역 분리의 기존사례 분석

구분		내용
한국사례	분리사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 서울특별시 자치구 분리사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 성동구 : 성동구 + 광진구</li> <li>- 도봉구 : 도봉구 + 강북구</li> <li>- 구로구 : 구로구 + 금천구</li> </ul> </li> <li>■ 부산광역시 자치구 분리사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 동래구 : 동래구 + 연제구</li> <li>- 남 구 : 남 구 + 수영구</li> <li>- 북 구 : 북 구 + 사상구</li> </ul> </li> <li>■ 인천광역시 자치구 분리사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 남 구 : 남 구 + 연수구</li> <li>- 부평구 : 부평구 + 계양구</li> </ul> </li> <li>■ 광주광역시 자치구 분리사례               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 서 구 : 서 구 + 남 구</li> </ul> </li> </ul>

구분		내용
외국사례	분리근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초 분리규정</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>
	분리대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초 분리규정</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>
	분리기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관련규정 부재</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>
	분리절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐치분합 통합규정</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>

### 3) 분리법제 대안

행정구역의 분리법제 대안은 다음과 같이 검토할 수 있다. 우선, 분리근거에 대해서는 행정구역 분리가 통합 등에 비해서는 상대적으로 낮지만 발생 개연성이 전혀 없지는 않을 것이므로 현행과 같이 유지하되, 법제적 타당성 측면에서 설치와 통합 등과 같이 광역과 기초단위의 분리규정이 필요하고, 관련내용을 일반법인 「지방자치법」에 규정하는 것이 바람직하다. 분리대상도 분리근거와 동일한 법제적 구조를 갖는 것이 필요하며, 분리절차도 전술한 행정구역 폐지와 동일한 논리적 구조를 갖는다.

다만, 행정구역의 분리기준에 대해서는 별도의 법제적 규정이 불필요한 것으로 판단된다. 이는 두 가지 측면에서 논거를 제시할 수 있다. 하나는 행정구역의 분리는 기존과 마찬가지로 정부에서 정책적으로 강조하고 있지 않으며, 향후에도 기초는 크게 변하지 않을 것으로 예상된다. 다른 하나는 분리의 수요가 크지 않다는 것이다. 기본적으로 행정구역의 분리는 인구증가와 밀접한 연계성을 가지고 있다. 그러나 현재 및 미래의 인구규모는 감소추세가 전망되고 있으므로 현실적으로 행정구역 분리에 대한 수요가 발생되지 않을 가능성이 높고, 이에 따라 정책적으로 이에 대한 비중이 커질 가능성도 없다.

표 5-9 행정구역 분리법제의 대안설계

구분	법제 필요성	법제 타당성	법제 적합성
폐지 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 발생 개연성 존재</li> <li>- 외국사례 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> <li>- 외국사례 일반특징</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 유지</li> <li>- 지방자치법 규정</li> </ul>
폐지 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 발생 개연성 존재</li> <li>- 외국사례 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> <li>- 외국사례 일반특징</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 유지</li> <li>- 지방자치법 규정</li> </ul>
폐지 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 불필요</li> <li>- 자율적 의사 근거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 불필요</li> <li>- 관련규정 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 불필요</li> <li>- 관련규정 부재</li> </ul>
폐지 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 주민의사 반영</li> <li>- 처리절차 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 행정구역 변경 통합절차 신설</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 관련규정 폐지</li> </ul>

## 4. 통합법제의 대안

### 1) 검토쟁점

#### (1) 통합개념 정립

행정구역의 통합에 대한 개념은 전술한 폐지와 설치 및 분리 등에 비해서 비교적 명확한 접근이 가능하다. 즉, 행정구역의 통합은 여타의 변경과 논리적 연계가 많지 않다.

행정구역의 통합은 일반적으로 하나 이상의 지방자치단체가 합쳐서 새로운 행정구역을 창설하는 것을 의미한다. 여기에서 하나 이상의 지방자치단체는 두 개일 수도 있고, 그 이상일 수도 있다. 예를 들면, 창주시와 청원군이 통합하여 통합 창주시의 행정구역을 창설하는 사례나 창원시와 마산시 및 진해시가 통합하여 통합 창원시의 행정구역을 창설하는 사례도 있다.

이처럼 행정구역의 통합은 통합대상 지방자치단체의 법적지위와 상관없이 하나 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 행정구역을 창설하는 것으로 규정하고자 한다.

그림 5-5 행정구역의 통합개념



(2) 검토쟁점 도출

행정구역 통합에 관한 쟁점은 근거와 대상 및 기준 등은 전술한 여타의 행정구역 변경과 같으나, 절차에 대해서는 보다 구체적인 쟁점들이 제기되고 있다.

우선, 행정구역 통합의 근거와 대상에 관해서는 전술한 폐지와 설치 및 분리와 마찬가지로 광역 및 기초단위의 구분이 그리고 기준에 대해서는 관련 법제의 신설이 검토될 필요가 있다. 이에 비하여 행정구역 통합의 절차는 현행의 절차규정을 구체화하는 방안과 더불어 시·군·구를 대상으로 하는 통합절차가 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제24조에 규정되어 있는 것을 「지방자치법」으로 변경하는 것이 타당한가에 대해서도 검토가 필요하다. 즉, 행정구역의 통합이 지방자치단체의 기본요건에 해당하는 만큼 한시적인 특별법이 아니라 일종의 모법인 일반법에 규정하는 것이 타당한가에 대한 논의가 필요하다는 것이다. 한편, 추가적으로 행정구역 변경의 여타 요소에 비하여 통합은 정부가 정책적으로 권장하여 왔고, 현실적으로도 수요가 적지 않다는 점에서 통합기준에 대한 신설이 필요한가에 대한 논의도 검토할 필요가 있다.

표 5-10 행정구역 통합법제 쟁점

구분	적용대상		쟁점
	광역	기초	
통합근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정함</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체의 폐치분합은 법률로 정함</li> </ul>	광역 및 기초 분리여부

구분	적용대상		쟁점
	광역	기초	
통합대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방자치단체</li> </ul>	광역 및 기초 분리여부
통합기준	부재	부재	분리기준 규정여부
통합절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방의회 의견</li> <li>■ 「주민투표법」 제8조</li> <li>- 주민투표 실시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 「지방자치법」 제4조</li> <li>- 지방의회 의견</li> <li>■ 「주민투표법」 제8조</li> <li>- 주민투표 실시</li> <li>■ 「지방자치분권 및 지방행정체 개편에 관한 특별법」 제24조</li> <li>- 시·군·구 통합절차</li> </ul>	절차 구체화여부 법적지위 변경여부

## 2) 기존사례

행정구역의 통합에 관한 기존의 사례도 앞서와 같이 국내사례와 외국사례로 구분하고, 국내사례는 통합근거의 존치여부에 대해서 그리고 외국사례에 대해서는 관련법제를 중심으로 분석하고자 한다.

우선, 국내의 행정구역 통합에 관한 사례는 대체적으로 기초단위를 대상으로 나타나고 있다. 대표적인 행정구역 통합은 1994년에 민선단체장의 선출을 앞두고 추진된 것이고,<sup>14)</sup>

14) 1994년부터 추진된 도·농 통합방식의 지방행정구역 개편은 도시지역의 행정효율화에 초점을 두었던 과거와 달리 급변하는 행정환경에 적절히 대응하는 동시에 지방자치단체의 경쟁력을 강화하기 위한 목적에서 중점을 두었다. 당시의 지방행정체제가 갖고 있던 실태를 문제점의 측면에서 살펴보면, 다음과 같다. 우선, 도·농 분리적 지방행정구역의 조정으로 잔여지역의 행·재정적 능력이 현저히 약화되어 있었다는 점이다. 하나의 군에서 핵심이 되는 주요부분이 빠져나감으로써 나머지 군부의 규모가 축소되는 것은 불가피한 것이며, 특히 인구규모에 있어서는 5만 이상이 감소하는 커다란 영향을 받게 된다. 뿐만 아니라 경제와 산업의 수준이 저하되고, 그 구조가 악화됨으로써 지방세원의 기반이 약화되어 해당 군의 재정 역시 취약해지고 유능한 행정인력이 분산됨으로써 행정력의 손실을 가져오는 결과를 초래했다. 당시 군 지역의 지방재정 실태를 보면, 지방세 수입으로 공무원의 인건비조차 해결하지 못하는 군이 전체 136개 군중에서 85%인 115개 군이나 되고, 자체수입을 기준으로 하더라도 53%인 72개 군이 인건비를 해결하지 못하는 실정이었다. 다음으로 동일 생활권 내의 읍을 시로 승격시켜 인위적으로 분리함으로써 생활권과 행정권의 불일치 현상이 야기되어 주민생활의 불편을 초래하고, 주민의 일체감과 연대의식을 약화시킬 뿐만 아니라 시·군간 갈등으로 지역의 종합개발이나 광역적 행정수요에 대응을 어렵게 하였다. 읍이 시로 승격되면 시와 군의 행정권은 서로 달라지게 되지만, 실제로 시와 군의 주민들이 영위하는 일상생활과 경제활동은 행정권역과는 별개로 서로 겹쳐 이루어진다. 특히, 군청 사무소가 시에 그대로 존치되고 있는 경우에는 군민들의 생활 및 활동 중심지는 시의 승격에도 불구하고 그 시가 되는 게 일반적인

이후 2010년 자율통합으로 정책이 전환된 이후에도 청주시를 비롯한 다수가 추진되었다. 그 결과로 1995년 1월 1일에 남양주 외 33개의 도농복합형태의 시가 설치되었고, 1995년 5월 10일에 평택시 등 4개 시 그리고 1998년 4월 1일 여수시가 추가적으로 설치되었다(금창호 외, 2014). 이후에는 지방자치단체의 자율적인 통합으로 정책이 변경되면서 창원시와 청주시가 설치되어 총 84개의 시와 군이 40개의 시로 전환되었다. 최근에는 대구광역시와 경상북도 그리고 광주광역시와 전라남도 등의 광역단위에서도 통합의 움직임이 나타나고 있는 실정이다.

외국의 사례에서는 일본과 프랑스 및 독일 등에서 전술한 폐지와 설치 및 분리 등과 마찬가지로 행정구역의 통합에서도 근거와 대상 및 절차 등에서 광역과 기초의 단위를 구분하여 관련법에서 규정하고 있으며, 통합기준에 대해서는 명시적 규정이 없다.

표 5-11 행정구역 통합의 기존사례 분석

구분		내용
한국사례	통합사례	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 시·군 통합사례</li> <li>- 1995. 01. 01 : 34개 통합시 설치</li> <li>- 1995. 05. 10 : 5개 통합시 설치</li> <li>- 1998. 04. 01 : 1개 통합시 설치</li> <li>- 2010. 07. 01 : 1개 통합시 설치</li> <li>- 2014. 07. 01 : 1개 통합시 설치</li> </ul>

현상이었다. 또한 시와 군이 분리되지 않았을 때에는 도시 및 지역계획, 교통, 상·하수도, 보건위생, 환경 등의 광역적 행정수요가 발생하는 경우에도 하나의 지방자치단체가 종합적으로 계획하고 집행할 수 있었으나, 분리된 경우에는 상호 협력의 문제로 변하게 되어 추진상의 어려움이 있고 투자의 규모경제성이 저하되며 소규모의 단절적 개발로 인하여 예산의 낭비를 초래한다. 한편, 읍이 시로 승격되는 경우 분리된 시지역과 군지역의 예산을 합한 규모는 분리되기 이전의 예산규모보다 대폭적으로 증가한다. 이는 보다 많은 예산이 지방에서 쓰여진다는 긍정적인 측면도 있으나, 증가된 예산이 지역개발비보다는 일반 행정비로 지출된다는 문제점을 안고 있다. 이것은 시승격에 따른 행정기관의 증설, 공무원의 증가, 공무원 직급의 상향조정 등에서 비롯된다. 이러한 공무원 외에도 각종 위원회, 사회단체, 금융기관 등이 시와 군의 분리에 따라 연쇄적으로 분리 신설되기 때문에 국가적인 예산낭비는 실로 막대하다. 뿐만 아니라 시와 군을 달리한 별개의 개발로 인하여 대상면적이 좁아져서 투자의 규모경제성이 저하되고, 같은 종류의 사업을 각각 분리하여 시행함으로써 연계성과 종합성을 확보할 수 없으며, 소규모의 단절적 개발로 인하여 예산의 낭비를 가져온다. 마지막으로 도·농분리는 대부분 도시지역 위주의 개편으로 이루어지기 때문에 잔여지역의 지리·공간적 구조에 많은 문제점을 야기한다. 다시 말하면, 군의 일부만이 시로 개편되어 빠져나가면서 군지역을 “도너츠형”으로 만들던가 아니면 시를 가운데 두고 두쪽 또는 세쪽으로 분리시키는 등 군의 지리·공간적 구조를 불합리하게 만든다. 이에 따라 군의 행정구역은 시의 규모변화에 따라 구역 자체가 축소, 폐지, 분할이 되는 직접적인 원인으로 작용하여 왔다(내무부, 1995).



구분		내용
외국사례	통합근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초 분리규정</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>
	통합대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 광역 및 기초 분리규정</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>
	통합기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 관련규정 부재</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>
	통합절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 폐지분합 통합규정</li> <li>- 일본, 프랑스 및 독일 등 공통</li> </ul>

시명칭		설치이전구역		시명칭		설치이전구역	
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	
	청주시	청주시 / 청원군			영천시	영천시 / 영천군	
충남	천안시	천안시 / 천안군			상주시	상주시 / 상주군	
	공주시	공주시 / 공주군			문경시	점촌시 / 문경군	
	보령시	대천시 / 보령군			경산시	경산시 / 경산군	
	아산시	온양시 / 아산군		창원시		창원시	
	서산시	서산시 / 서산군		창원시	마산시	마산시 / 창원군 일부	
전북	군산시	군산시 / 옥구군			진해시		
	익산시	이리시 / 익산군		진주시	진주시 / 진양군		
	정읍시	정부시 / 정읍군		통영시	총무시 / 통영군		
	남원시	남원시 / 남원군		사천시	삼천포시 / 사천군		
	김제시	김제시 / 김제군		김해시	김해시 / 김해군		
전남	순천시	순천시 / 승주군		밀양시	밀양시 / 밀양군		
	여수시	여수시 / 여천시 / 여천군		거제시	장승포시 / 거제군		

주 (1995.01.01.) 34개(남양주시 외 33개) 통합시 설치  
 (1995.05.10.) 5개(평택시·천안시·익산시·사천시·김해시) 통합시 설치  
 (1998.04.01.) 1개(여수시) 통합시 설치  
 (2010.07.01.) 1개(창원시) 통합시 설치  
 (2014.07.01.) 1개(청주시) 통합시 설치

출처 : 행정안전부(2018)

### 3) 통합법제 대안

행정구역의 통합법제 대한 대안은 다음과 같이 검토할 수 있다. 통합의 근거와 대상에 대해서는 전술한 다른 변경요소와 동일한 맥락의 대안으로 제시하는 것이 타당하다. 여기에서 보다 구체적인 대안검토가 필요한 사항은 통합의 기준과 절차에 관한 것이다.

우선, 행정구역의 통합기준에 대해서는 다음과 같은 대안의 모색이 필요하다. 2010년 자율통합으로 정책이 전환되면서 통합에 대한 권장기준을 정부에서 제시하였다(행정안전부, 2010). 즉, 경쟁력 기준과 자족성 기준을 제시하고, 이를 근거로 기초단위의 행정구역 통합을 권장하였다. 다만, 광역단위의 통합에 대한 기준은 학계 들에서는 논의하였으나, 정부에서 직접 마련하거나 제시한 사례가 없다. 이처럼 행정구역의 통합에 대한 권장기준을 마련하였음에도 불구하고, 명시적으로 법제적인 규정을 신설하지 않은 까닭은 일종의 강제성을 갖게 되어 자치에 반하기 때문으로 추측된다. 따라서 행정구역 통합의 기준을 명시적으로 규정하는 것은 지양할 필요가 있다.

다음, 행정구역의 통합절차는 기초단위인 시·군·구를 대상으로 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 제24조에서 규정하고 있으나, 광역단위의 통합절차는 「지방자치법」 제4조에서 지방의회의 의견을 듣거나 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표를 실시한다는 규정 외에는 구체화되어 있지 않다. 따라서 광역단위의 통합절차에 대한 구체적인 규정을 마련하는 동시에 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」에 규정되어 있는 시·군·구 통합절차를 폐지하고, 「지방자치법」에 규정하는 것이 필요하다. 다만, 통합절차의 설계에서는 주민의사를 반영할 수 있는 과정을 반드시 검토할 필요가 있다.

표 5-12 행정구역 통합법제의 대안설계

구분	법제 필요성	법제 타당성	법제 적합성
폐지 근거	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 발생 개연성 존재</li> <li>- 외국사례 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> <li>- 외국사례 일반특징</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 유지</li> <li>- 지방자치법 규정</li> </ul>

구분	법제 필요성	법제 타당성	법제 적합성
폐지 대상	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 발생 개연성 존재</li> <li>- 외국사례 존재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> <li>- 외국사례 일반특징</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 유지</li> <li>- 지방자치법 규정</li> </ul>
폐지 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 불필요</li> <li>- 자율적 의사 근거</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 불필요</li> <li>- 관련규정 부재</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 검토 불필요</li> <li>- 관련규정 부재</li> </ul>
폐지 절차	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 필요</li> <li>- 주민의사 반영</li> <li>- 처리절차 제시</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 행정구역 변경 통합절차 신설</li> <li>- 광역 및 기초단위 구분 규정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 법제 개편</li> <li>- 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」 관련 규정 폐지, 「지방자치법」에 규정</li> </ul>
<b>광역단위 통합기준 (학회의견)</b>		<b>기초단위 통합기준 (정부제시)</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 금창호(2008)</li> <li>- 민주성</li> <li>- 효율성</li> <li>■ 이승중(2008)</li> <li>- 시·도불균형</li> <li>- 생활권과 불일치</li> <li>- 행정 비효율성</li> <li>- 국제경쟁력 취약</li> <li>- 광역행정 곤란</li> <li>■ 최영출(2008)</li> <li>- 지역경쟁력</li> <li>- 지역불균형</li> </ul>		<ul style="list-style-type: none"> <li>■ 경쟁력 기준</li> <li>- 생활·경제권과 행정구역이 일치하지 않은 지역</li> <li>- 지리적으로 다른 시·군의 외곽을 둘러싸고 있는 지역</li> <li>- 지역 경쟁력 강화를 위해 통합여론이 제기되는 지역</li> <li>■ 자족성 기준</li> <li>- 인구가 과소한 지역</li> <li>- 면적이 과소한 지역</li> <li>- 지방세 수입으로 인건비 미해결 지역</li> </ul>	

### 제3절 관련법제 설계

상기의 행정구역 변경법제의 대안을 토대로 관련법률(안)을 제시하면, 다음과 같다. 외국의 사례에 따르면, 행정구역의 폐지와 설치, 분리 및 통합은 원칙적으로 광역단위와 기초단위로 구분하여 각각의 내용을 법률로 규정하고 있다. 다만, 프랑스는 레지옹-테파트망-코뮌의 3계층이고, 독일은 주별로 관련내용에 차이가 있어서 우리와 유사한 2계층의 단일법제를 가지고 있는 일본의 사례를 준용하여 관련법률(안)을 설계하고 있다.

행정구역 변경법제의 관련법률(안)은 시·도의 행정구역 변경과 시군구의 행정구역 변경으로 구분하되, 시·도의 행정구역 변경은 시군구의 변경에 따른 변경과 시·도 자체의 변경으로 다시 구분하여 폐지와 설치, 분리 및 통합 등의 내용을 규정하고 있다.

표 5-13 지방자치단체 행정구역 변경법제 법률(안)

현행법률	개정법률
<p>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.</p> <p>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.</p>	<p>제6조(시·도의 구역) ① 시·도의 구역은 종전과 같이 하고, 폐지분할 또는 경계변경을 하고자 할 때는 법률로 이를 정한다.</p> <p>② 시·도의 경계에 걸쳐있는 시·군·구의 설치 또는 경계변경이 있을 때에는 시·도의 경계도 스스로 변경한다.</p> <p>③ 전항의 경우 재산처분을 필요로 할 때에는 관계 지방자치단체가 협의하여 이를 정한다. 다만, 법률에 특별한 규정이 있을 때에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 전항의 협의에 대하여는 관계 지방자치단체 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>제6조의2(시·도의 구역) ① 전조 제1항의 규정 이외에 둘 이상의 시·도의 폐지 및 이들 구역 전부에 의한 하나의 시·도의 설치 혹은 시·도의 폐지 및 그 구역 전부의 타 시·도 구역으로의 편입은 관계 시·도의 신청에 기초하여 행정안전부 장관이 국회의 승인을 거쳐 이를 규정할 수 있다.</p> <p>② 전항의 신청에 대해서는 관계 시·도 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다. 다만, 「주민투표법」 제8조</p>

현행법률	개정법률
	<p>에 따라 주민투표를 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>③ 제1항의 규정에 따른 처분이 있을 경우, 행정안전부 장관은 즉시 이 취지를 고지하지 않으면 안된다.</p> <p>④ 제1항의 규정에 의한 처분은 전항의 규정에 따른 고시로부터 그 효력이 발생한다.</p> <p>제7조(시·군·구의 구역) ① 시·군·구의 구역은 종전과 같이 하고, 폐지분합 또는 경계변경은 관계 시·군·구의 신청을 토대로 시·도 지사가 해당 시·도 의회의 의결을 거쳐 행정안전부 장관에게 신청하지 않으면 안 된다.</p> <p>② 제1항의 경우 재산처분을 필요로 할 때에는 관계 시·군·구가 협의하여 이를 정한다.</p> <p>③ 제1항 및 제2항의 신청 또는 협의에 대해서는 관계있는 지방자치단체 의회의 의결을 거치지 않으면 안 된다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 한 경우에는 그러하지 아니하다.</p> <p>④ 제1항의 규정에 따른 신청을 처리했을 때 또는 제2항이나 제3항의 규정에 따른 처분을 했을 때에, 행정안전부 장관은 즉시 그 취지를 고시하면서 관계 국가행정기관의 장에게 이를 통지하지 않으면 안 된다.</p> <p>⑤ 제1항, 제2항 또는 제3항의 규정에 따른 처분은 전항의 규정에 의한 고시로부터 그 효력이 발생한다.</p>





# 제6장

---

## 결론

제1절 대안의 종합

제2절 정책건의



지방자치단체의 행정구역  
변경법제에 관한 연구

**KRILA**

KOREA RESEARCH INSTITUTE FOR  
LOCAL ADMINISTRATION



제6장

결론

제1절 대안의 종합

전술한 행정구역 변경법제의 대안을 종합하면, 다음과 같이 제시할 수 있다. 행정구역의 폐지와 설치, 분리 및 통합에 대한 근거와 대상은 광역단위와 기초단위로 분리하여 규정하되, 절차에 대해서는 폐지와 설치, 분리 및 통합에 대해 공통적으로 적용할 수 있는 통합규정을 마련하는 것이다. 특히 행정구역의 설치절차는 광역단위의 광역시와 기초단위의 시에만 적용을 한다. 그러나 장기적으로 광역단위와 기초단위의 기본형을 단일형으로 개편할 경우 논리적으로 설치에 관한 수요는 소멸될 것이다.

다만, 지방행정구역 변경의 기준은 폐지와 분리 및 통합의 경우에는 지방자치단체의 자율결정에 맡기고, 설치에 대해서만 광역시와 시의 설치에 대한 기준을 마련한다. 이처럼 행정구역의 설치에 대해서만 기준을 제시하는 것은 발생 개연성을 반영한 결과이다.

표 6-1 지방자치단체 행정구역 변경법제 대안종합

구분		광역단위		기초단위		
		시	도	시	군	구
폐지	근거	규정(「지방자치법」)		규정(「지방자치법」)		
	대상	규정(「지방자치법」)		규정(「지방자치법」)		
	기준	불필요(자율결정)				
	절차	통합규정(「지방자치법」)		통합규정(「지방자치법」)		
설치	근거	규정(「지방자치법」)		규정(「지방자치법」)		
	대상	규정(「지방자치법」)		규정(「지방자치법」)		
	기준	규정(「지방자치법」)		규정 및 변경(「지방자치법」)		
	절차	통합규정(「지방자치법」)		통합규정(「지방자치법」)		

구분		광역단위		기초단위		
		시	도	시	군	구
분리	근거	규정(「지방자치법」)		규정(「지방자치법」)		
	대상	규정(「지방자치법」)		규정(「지방자치법」)		
	기준	불필요(자율결정)				
	절차	통합규정(「지방자치법」)		통합규정(「지방자치법」)		
통합	근거	규정(「지방자치법」)		규정(「지방자치법」)		
	대상	규정(「지방자치법」)		규정(「지방자치법」)		
	기준	불필요(권장기준 제시 검토)				
	절차	통합규정(「지방자치법」)		통합규정(「지방자치법」)		

## 제2절 정책건의

지방자치단체의 행정구역 변경에 관한 법제를 전면적으로 정비하기 위해서는 구조적 논리와 외국의 사례 등에 비추어 상기한 대안과 같은 법제적 체계를 구축하는 것이 필요하다. 즉, 법제형식은 지방행정구역이 지방자치단체의 핵심요소의 하나라는 점에서 일반법인 「지방자치법」으로 규정하는 것이 타당하다. 법제내용은 광역단위와 기초단위로 구분하여 각각의 사항들을 규정하는 것이 필요하다. 법제조항은 지방행정구역의 폐지와 설치, 분리 및 통합에 관한 근거와 대상, 기준 및 절차 등을 포괄적으로 규정하여 법적 불비를 초래하지 않아야 한다.

이와 같은 법제의 체계를 구축한 이후 실제 지방행정구역의 변경과정에서는 다음과 같은 절차적 요소들에 대한 충분한 검토가 필요하다. 첫째는 법제적 규정은 최소한의 근거를 제시하는 것이고, 일반적으로는 지방자치단체의 자율성을 최대한 보장해 주는 것이다. 특히, 지방행정구역의 폐지나 설치와 달리 자율적 결정이 요구되는 분리와 통합 등은 법제적 규정을 최소한의 근거로 하여 해당 지방자치단체의 자율적 결정으로 가능하도록 하는 것이 필요하다. 둘째는 지방행정구역의 변경은 기본적으로 해당 지방자치단체의 지역주민들에게는 상당한 수준의 이해관계를 갖는 것이므로 최종적인 결정과정에 반드시 지역주민의 의사를 반영할 수 있는 절차적 장치를 두는 것이다. 외국의 사례에서도 공통적으로 제시되고 있지만, 지방행정구역의 변경에서는 지방의회의 의견수렴보다 지역주민의 의사를 직접적으로 반영하는 절차를 우선시 하고 있다. 지방자치단체의 자율결정도 이와 같은 지역주민의 의사에 토대를 두고 있는 것이다.

## 참고문헌

- 강용기. (2000). 「지방자치단체 단일체증화론에 대한 평가와 대안」. 2000년도 기획세미나 발표논문집. 한국행정학회.
- 경기개발연구원. (2010). 「지방분권과 도 기능 재정립 방안」. CEO Report 19.
- 국회지방행정체제개편특별위원회. (2006). 「지방행정체제개편특별위원회 활동보고서」.
- 금창호·권오철. (2008). 「지방행정 유사중복 기능」. 한국지방행정연구원.
- 금창호. (2010). 「지방행정체제 개편 선진사례에서 길을 찾다」. 매경출판.
- 금창호 외. (2014). 「인구 50만 이상 시의 대동제 실시방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 금창호. (2020a). 「미래행정체제 개편방향과 과제」. 한국지방행정연구원 세미나 발표자료.
- 금창호. (2020b). 「지방자치단체 행정구역 변경(폐지분합) 절차관련 개선방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 금창호. (2021). 「지방자치단체 행정구역 변경법제에 관한 논의」. 서울대학교 행정대학원-한국지방행정연구원 공동주최세미나 발표자료.
- 김광식. (1995). 시·군 통합과 지방자치단체의 정책과제. 「지방행정연구」, 9(4).
- 김경준. (1999). 「지역사회 주민의 공동체의식에 관한 연구」. 서울대박사학위논문.
- 김경준·김성수. (1998). 지역사회 주민의 공동체의식에 관한 연구. 「지역사회개발연구」, 23(2).
- 김병국. (2003). 「지방분권의 실효성 확보를 위한 도 기능 재조정 방향」. 한국지방행정연구원.
- 김병국. (2007). 「지방행정체제 개편 연구」. 한국지방행정연구원.
- 김병국·송병주. (2010). 「한국의 시군 통합 사례분석과 정책과제」. 2010년 한국지방행정연구원-일본자치단체국제화협회 공동세미나 발표자료.
- 김석태. (2010). 지방행정체제 개편에 관한 이론적 검토. 「지방행정연구」, 24(4).
- 김선명·김기현. (2008). 행정구역개편안에 관한 주요 쟁점 및 평가. 「한국거버넌스학회보」, 15(3).

- 김안제. (1984). 「지방행정 계층구조 개편에 관한 연구」. 충청북도.
- 김안제. (1998). 「지방행정 계층구조 및 행정구역 개편방안」. 지방행정구조 개편에 관한 토론회 논문집. 행정개혁위원회.
- 김익식. (1995). 「지방행정구역 개편방향과 전략」. 나라정책연구회 편저. 한국형 지방자치의 청사진. 서울: 길벗.
- 김천영. (2001). 구역개편 접근 논리: 분절과 통합의 정치경제. 「한국지방자치학회보」, 13(2).
- 김혜정. (2016). 주민직접참여제도의 공공성 제고를 위한 제도분석. 「한국정책과학학회보」, 20(4).
- 내무부. (1995). 「행정구역개편백서」.
- 대구경북행정통합공론화위원회. (2021). 「대구경북행정통합 기본계획(초안)」.
- 박기춘. (2010). 「한국 지방행정체제 개편의 방향과 전략」. 서울: 새로운 사람들.
- 박승주 외. (1999). 「마지막 남은 개혁@2001: 21세기 국가경쟁비전. 지방재편의 구상과 발전전략」. 서울: 교보문고.
- 박용성·박태근. (2001). 「AHP를 위한 의사결정론」. 서울: 자유아카데미.
- 박종관. (1999). 「행정구역 개편에 관한 연구」. 박사학위논문. 서울대학교대학원.
- 박종관. (2000). 시군 통합에 있어 기업합병이론의 적용 가능성 모색. 「한국행정학보」, 34(4).
- 박지형·홍준현. (2007). 시·군 통합의 지역경제성장 효과. 「한국정책학회보」, 16(1).
- 부산연구원·울산연구원·경남연구원. (2021). 「동남권 발전계획 수립 공동연구」.
- 서울대학교 행정조사연구소. (1980). 「지방행정체제의 계층구조 및 관할구역에 관한 연구」. 서울대 행정조사연구소.
- 성희자·전보경. (2006). 농촌지역 주민의 공동체의식에 관한 연구. 「사회복지정책」, 27.
- 손창남·조강철. (2008). 「주요국의 광역경제권 구축사례와 시사점」. 한국은행.
- 심익섭. (2005). 「글로벌화시대의 지방자치행정체제 개편방향」. 최인기 의원 주최 토론회 자료집. 국회 행정자치위원회.
- 유재원. (2002). 지방자치 계층구조 및 행정구역 개편에 관한 소고 - 광역자치단체를 중심으로. 「국가정책과학학회보」, 6(2).
- 유재원. (2010). 시군통합의 추진동력과 정책대안. 「한국행정학보」, 44(1).

- 이기우. (2006). 「지방행정 체제 개편에 관한 비판적 검토」. 경기개발연구원.
- 이란희. (2017). 「지방자치제도에 있어서 제주특별자치도와 세종특별자치시의 의미와 성과」. 한양대학교 부설 정부혁신정책연구소.
- 이명석. (1999). 제도와 정부규모: 시정부를 중심으로. 「한국행정학보」, 33(4).
- 이병철. (1995). 2000년대를 대비한 행정개혁의 평가와 방향에 관한 연구: 지방자치계층 구조와 행정구역 개편을 중심으로. 「한국행정학보」, 29(3).
- 이소영. (2019). 지방자치에서의 주민참여 현황과 문제점: 대구의 사례를 중심으로. 「21세기 정치학회보」, 29(1).
- 이순배·하채수. (2009). 시군통합 읍면지역의 경제력 격차 분석: 지역소득의 발생을 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 13(2).
- 이승중·서재호. (2009). 「지방행정체제 개편론」. 서울: 법문사.
- 이시원·민병익. (2001). 시·군 통합에 따른 행정구역 개편의 효율성 분석: DEA 분석기법을 적용한 통합 전후의 비교를 중심으로. 「한국사회와 행정연구」, 12(3).
- 이용환. (2007). 「도·시군 기능 재정립 연구」. 경기개발연구원.
- 이정석. (2011). 「경상남도 지방행정체제 개편방안에 관한 연구」. 경남발전연구원.
- 이종수. (1998). 「지방행정체제의 개편방향과 전략: 구조조정기 지방의 개혁을 위한 쟁점」. 국가전략 특별학술회의 발표자료.
- 임성일·최영출. (2001). 「영국의 지방정부와 공공개혁」. 서울: 법경사.
- 임승빈. (2005). 「일본의 부현제도 개혁논의의 역사적 변천과 시사점. 글로벌시대의 지방자치행정체제 개편방향」. 행정구역개편에 관한 정책토론회 발표논문.
- 임승빈. (2006). 「지방행정구역 개편 논의와 방향성에 관한 연구」. 경기논단 8(1).
- 자치분권위원회. (2018). 「자치분권 종합계획」.
- 장은혜. (2018). 「주요 외국의 지방자치제도 연구: 영국」. 한국법제연구원.
- 장인태. (2008). 「한국 지방자치의 변화와 탐색」. 서울: 삼양에드.
- 조성호 외. (2008). 「행정구역 개편의 평가와 대안 제시에 관한 연구」. 경기개발연구원.
- 조정찬. (1999). 「광역지방자치단체의 지위와 역할. 법제연구」. 한국법제연구원. 16.
- 조창현. (1993). 「지방자치론」. 서울: 박영사.
- 채원호. (2008). 「일본의 광역 과제 대응을 위한 도주제 구상」. 2008년도 춘계학술대회 발표논문집.

- 최봉수. (2018). 고려 5도 양계의 성립과 변천에 관한 연구. 『한국행정사학지』, 43.
- 최상철. (1985). 자치구역 설정과 지역개발의 방향. 『사상과 정책』, 겨울호.
- 최영출. (2005). 자치단체 간 통합시 공공시설운영 절감효과 추정에 관한 연구: 제주도 사례. 『한국지방자치학회보』, 17(4).
- 최유진. (2011). 「시군통합 후보 도시 선정에 관한 연구: 도시경쟁력의 관점에서」. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 최창호. (1980). 『지방행정구역론』. 서울: 법문사.
- 최창호. (2006). 『지방행정학』. 서울: 삼영사.
- 최환용. (2010). 「사무구분체계 개선을 위한 지방자치법 개정방안 연구」. 한국법제연구원.
- 하세현·윤이화. (2012). 지방정치와 주민참여에 관한 이론적 고찰. 『국제정치연구』, 15(1).
- 한국경제연구원·국토연구원·한국지방행정연구원. (2000). 「지방자치행정체제 발전모형 및 정책효과분석」.
- 한국지방행정연구원. (1998). 「지방자치(행정)체제의 개편방안: 지방행정계층과 행정구역의 개편대안을 중심으로」.
- 한국지방행정연구원. (2006). 「사무배분 개선을 위한 지방분권 영향평가 연구: 사무구분체계 개선방안 연구」.
- 한국지방행정연구원. (2007). 「외국의 지방행정체제 개편 연구사례」.
- 한상우. (2005). 분권화 과정에서의 도의 역할에 관한 연구. 『한국지방자치학회보』, 17(4).
- 행정안전부. (2018). 「지방자치단체통합실태」. 내부자료.
- 홍준현. (1997). 시·군 통합에 의한 행정구역 개편의 효과분석. 『한국사회와 행정연구』, 8(2).
- 홍준현. (1998a). 새 정부 출범에 따른 지방정치 개편방안: 지방행정 계층구조 개편방안. 『한국행정연구』, 7(1).
- 홍준현. (1998b). 「지방행정계층 조정과 행정구역 개편방안」. 한국행정연구원.
- 황상철. (2006). 「일본 지방자치제도 개혁의 동향에 관한 소고: 도주제의 도입을 통한 지방자치체계의 변화를 중심으로」. 법제연구원.
- Advisory Commission on Intergovernmental Relations. (1974). *the Challenge of Local Governmental Reorganization*, Washington, D.C.

- Blair, J. P. and Zhang, Z. (1994). Ties that Bind Reexamined. *Economic Development Quarterly*, 8(4).
- Blair, J. P., Staley, S. R. and Zhang, Z. (1996). The Central City Elasticity Hypothesis : A Critical Appraisal of Rusk's Theory of Urban Development. *Journal of the American Planning Association*, 62(3).
- Brazer, H. (1962). *Some Fiscal Implications of Metropolitanism*, pp. 61-82 in G. Burkhead (ed.) *Metropolitan Issues : Social Governmental, Fiscal*. Syracuse, N.Y. : Syracuse University.
- Brazer, H. (1962). *Some Fiscal Implications of Metropolitanism*, pp. 61-82 in G. Burkhead (ed.) *Metropolitan Issues : Social Government, Fiscal*. Syracuse, N.Y. : Syracuse University.
- Bridges, E. (1997). The Consolidation of Local Government : Assessing the Service and Financial Implications of the Village of Fillmore Dissolution. [www.dos.state.ny.us/lgss/pdfs/fillmore.pdf](http://www.dos.state.ny.us/lgss/pdfs/fillmore.pdf).
- Carr, J. B. and Feiock, R. C. (1999). Metropolitan Government and Economic Development. *Urban Affairs Review*. 34(3).
- Committee for Economic Development. (1970). *Reshaping government in Metropolitan area*, New York.
- David, W and Chris, G. (2006). *Local Government in the United Kingdom*, Palgrave Macmillan, New York.
- Dolan, D. A. (1990). Local Government Fragmentation : Does It Drive Up the Cost of Government?, *Urban Affairs Quarterly*, Vol 26 No 1.
- Dye, T. R. (1988). *Politics in States and Communities*. Englewood Cliffs, NJ : Prentice-Hall
- Finney, M. (1997). *Scale Economics and Police Department Consolidation : Evidence from Los Angeles*. Contemporary Economic Policy. 15.
- Hampton, W. (1994). *Local Government and Urban Politics*, London : Longman.
- Hirsch, W. (1968). *The Supply of Urban Public Services*, pp. 477-524 in H. Perloff and L. Hings (eds) *Issues in Urban Economics*. Baltimore, Md. : Johns Hopkins Press.



- Justiz-online([http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft\\_/justizportal\\_nrw.cgi?t=162572356838646506&sessionID=210855055819652112&chosenIndex=Dummy\\_nv\\_68&templateID=document&source=context&source=context&highlighting=off&xid=144825,1](http://www.lexsoft.de/cgi-bin/lexsoft_/justizportal_nrw.cgi?t=162572356838646506&sessionID=210855055819652112&chosenIndex=Dummy_nv_68&templateID=document&source=context&source=context&highlighting=off&xid=144825,1))/(검색일 2021.6.5.).
- Kate Linebaugh. (2011). Threats to Town Halls Stir Voter Backlash, *The Wall Street Journal*, June 8, 2011.
- Kirp, D. and Cohen, D. (1972). *Education and Metropolitanism*, pp. 29-42 in L. Hings (ed.) *Metropolitanization and Public Services, Resources for the Future*. Baltimore, Md. : Johns Hopkins Press.
- Leemans, A. F. (1970). *Changing Patterns of Local Government. The Hague : International Union of Local Authorities*. (이성덕.(1978). 역. 지방정부개혁론. 서울 : 법문사).
- Legifrance([https://www.legifrance.gouv.fr/codessection\\_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006149234/2020-11-23/#LEGISCTA000006149234](https://www.legifrance.gouv.fr/codessection_lc/LEGITEXT000006070633/LEGISCTA000006149234/2020-11-23/#LEGISCTA000006149234)). (검색일 2021.5.20)
- Lyons, W. E. and Lowery, D. (1989). Governmental Fragmentation versus Consolidation : Five Public-Choice Myths about How to Create Informed, Involved, and Happy Citizens. *Public Administration Review*, Vol 49.
- Morgolis, J. (1957). Municipal Fiscal Structure in a Metropolitan Region, *J. of Pol. Economy* (June).
- OECD Economic Surveys : Czech Republic 2020.
- Ostrom, E. (2005). *Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies*. Discussion Paper, EDGI and UNU-Wider.
- Paytas, J. (2001). *Does Governance Matter? The Dynamic of Metropolitan Governance and Competitiveness*. <http://ris.hanam.ac.kr/file>.
- Richard, D. G. (1977). The Allocational and Distributional Impacts of Governmental Consolidation, *Urban Affairs Quarterly*, Vol. 12.
- Robert, B and Vincent, O. (1979). *Understanding Urban Government : Metropolitan Reform Reconsidered*(Washington : American Enterprise Institute, 1979).
- Rondinelli, D. A. (1985). *Applied Methods of Regional Analysis : The Spatial Dimensions of Development Policy*. Boulder and London.

- Rosenfeld, R and Laura, A. R. (2003). The Anatomy of an Amalgamation : The Case of Ottawa. *State and Local Government Review*. 35(1).
- Rothenberg, J. (1970). *Local Decentralization and the Theory of Optimal Government*, pp. 31-64 in *the Analysis of Public Output*. New York : NBER, Columbia Univ. Press.
- Savitch, H. V. and Vogel, R. K. (1996). *Regional Politics : America in a Post-City Age*. London : Sage Publications.
- Scott, A. (1964). *The Economic Goals of Federal Finance*, Public Finance.
- Shoup, D. and Rosett, A. (1971). *Fiscal exploitation by overlapping governments*, pp. 241-301 in *W. Hirsch et al. (eds.) Fiscal Pressure on the Central City*. New York : praeger.
- Stephens, G. R and Nelson, W. (2000). *Metropolitan Government and Governance*. Oxford University Press.
- Suzanne, M. Leland, and Thurmaier, Kurt. M. (2004). *Case Studies of City-County Consolidation : Reshaping the Local Government Landscape*, M.E. Sharpe, Inc., N.Y.
- Thompson, W. (1965). *A Preface to Urban Economics*, Baltimore, Md. : Johns Hopkins Press.
- Tiebout, C. (1961). *An Economic Theory of Fiscal Decentralization*, pp. 79-96 in *Public Finances : Needs, Sources, and Utilization*. Princeton, N.J. : NBER, Princeton Univ. Press.
- Tiebout, C. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures, *J. of Pol. Economy*(October).
- Tiebout, C. (1960). *Economies of Scale and Metropolitan Governments*, Rev. of Econ. and Statistics(November).
- U.S. Census Bureau. (2013). *2012 Census of Government : Individual State Description*.
- Vincent Ostrom, Charles Tiebout, and Robert Warren. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas : A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review*, vol. 55.
- 統治機構のあり方に関する調査小委員会. (2003). 「地方自治 (特に道州制、都道府県合併、小規模自治体の実態)」に関する基礎的資料, 衆議院憲法調査会事務局.

地方自治法.

市町村の合併の特例に関する法律.

東京都条例(市としての要件に関する条例).

新潟県条例(市としての要件に関する条例).

青森県条例(町となるべき村の要件条例).

日本都市センター. (2017). 「各国の地方自治体の体系」.

自治体国際化協会(2008), バーデン・ヴュルテンベルク州市町村法([http://219.109.36.105/j/forum/pub/other\\_index.html](http://219.109.36.105/j/forum/pub/other_index.html))(검색일 2021.5.20.).

都道府県データランキング(<https://uub.jp/pdr/j/n.html>)(검색일 2021.6.12.).

<https://www.gemeindeverzeichnis.de/dtland/dtland.htm>(검색일 2021.6.12.).

## Abstract

# A Study on the Legislation on the Change of Administrative Districts of Local Governments

The administrative district of a local government is the scope of jurisdiction to which autonomy is applied exclusively. And at the same time, it means the spatial scope in which administrative services are provided. Therefore, the change of administrative districts should be made based on a clear legal basis. However, the current Local Autonomy Act does not have a specific basis. Accordingly, this study aims to establish a clear legal basis for changing administrative districts of local governments.

In chapter 2, this study explained the concept of changing administrative districts of local governments, the government's policy progress, and previous studies. In chapter 3, we analyzed the legal system for changing administrative districts of local governments and its limitations. In chapter 4, we considered cases of the legal system for changing administrative district in Japan, France, and Germany. In Chapter 5, this study proposes an improvement alternative to the legislation on the change of administrative districts of local governments based on the analysis presented above.

(1) The basis and targets for abolition, establishment, separation, and integration of administrative districts : Regulations divided into wide-area unit and basic unit of local government.

(2) Procedure : Establish integrated procedures that can be commonly applied to abolition, installation, separation and integration.

(3) Procedures for establishing administrative districts : Apply only to metropolitan

cities(wide-area unit) and cities(basic unit).

(4) Criteria for changing administrative district : [abolition, separation and integration] Autonomous decision of local governments: [Establishment] the legalization of the criteria for the establishment of metropolitan cities and cities. This is the result of reflecting the probability of occurrence.