

지방주도·주민중심의 광역행정통합전략

김지수·최지민 연구위원

주요내용

- 새로운 광역행정통합모델 필요
 - 수도권-비수도권 간 인구·산업·경제 불균형과 국가차원의 인구감소 및 고령화는 개별 기초자치단체는 물론, 단일한 광역자치단체 차원의 대응만으로도 해결하기 어려운 지역의 난제임
 - 그러나 광역행정통합은 법제도의 미비 및 추진과정에서의 사회적 공감대 형성 부족으로, 그 의미와 가치를 충분히 논의하지 못하는 한계를 경험함
 - 광역행정통합은 단순한 지리적 경계 조정 또는 물리적 통합 수준을 넘어, 지방행정체계의 실질적 기능 개선과 공공가치 실현을 위한 구조적 재설계로서 지방주도·주민중심으로 재정의될 필요가 있음
- 광역행정통합의 주요 쟁점 : 법제도적 공백과 주민중심·지방주도의 통합전략 부재
 - 광역 차원의 행정통합과 관련된 주요 쟁점은 “① 통합 절차에 관한 법제화 필요성, ② 통합기준 및 사회적 공론화 프로세스에 관한 논의 필요성, ③ 광역행정통합 시 행정계층 재설계와 기능재배분 필요성, ④ 광역통합에 대한 국가 차원의 지원조직 필요성, ⑤ 통합광역자치단체의 명칭과 다양한 협력방식 간 조정 필요성” 등 5가지로 요약됨
 - 각 쟁점은 상호 긴밀하게 연계되어 있으며, 모든 부분이 주민 중심·지방주도의 관점에서 통합적 전략으로 개선될 때 효과적임
- 주민 중심·지방주도의 광역행정통합 전략 제언
 - 광역행정통합의 주요 절차와 기준, 명칭, 행정계층 및 기능 배분 관련 변화에 관한 주요 사항을 법령에 규정하되, 지역의 특성을 반영할 수 있는 제도적 유연성을 확보하는 것이 필요함
 - (법제화 방식) 특별법을 통해 개별 지역에 대한 특례를 규정하기보다, 일반법 차원에서 행정계층, 명칭, 주요 절차 및 기준을 명확히 규정하는 것이 필요함
 - 광역행정통합에 관한 법제화에 있어 주민 중심·지방주도의 관점이 반영되는 것이 필요함
 - (지방주도의 유연한 기능배분방식 법제화) 국가만 수행할 수 있는 사무의 범위를 최소화하고, 지방 사무의 범위를 중앙-지방, 지방-지방 간 협의를 통해 조정할 수 있는 유연한 방식으로 새롭게 규정하는 것이 필요함. 지역의 자치역량에 따라 자치권(입법·행정·재정·계획) 행사의 범위를 스스로 조정 가능하도록 하는 제도가 필요함
 - (통합 광역자치단체의 책임성 강화 및 기관구성 형태 변화 검토 필요) 통합 광역자치단체의 경우 권한 확대뿐만 아니라, 인구소멸지역지원과 재난안전 등의 측면에서 새로운 책무를 부여하는 것이 필요함. 이를 위해 통합 광역자치단체의 교육자치에 대한 영향력 강화, 견제와 균형을 위한 통합광역의회의 권한 강화, 기초자치단체의 기관구성 다양화 방안 검토가 필요함
 - (주민공감 기반의 절차 및 기준 개발) 주민의 공감을 바탕으로 한 추진을 위한 절차의 투명성·민주성 확보, 통합에 관한 사회적 책임성·공정성 확보를 위한 기준을 정립하는 것이 필요
 - 협력의 경험을 통해 신뢰관계를 형성하고, 중첩적 협력의 확장 끝에 통합에 이르는 선협력·후통합의 전략으로 시작은 느리지만 결과는 확실한 ‘슬로우 스타터(slow-starter)’ 전략이 필요함

01

새로운 광역행정통합모델 필요성



지방주도·주민중심의 새로운 광역행정통합모델 필요

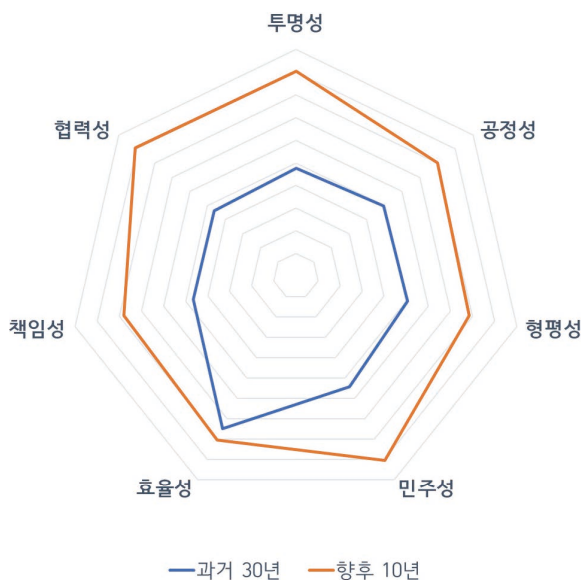
- 수도권-비수도권 간 인구·산업·경제 불균형과 국가 차원의 인구감소·고령화는 개별 기초자치단체 차원의 대응은 물론, 단일한 광역자치단체 차원의 대응만으로도 해결하기 어려운 지역의 난제임
- 최근 지방주도로 이와 같은 문제를 해결하기 위해 광역 차원의 연계·협력 필요성이 대두되었으며, 특정한 사무 중심의 협력을 위한 다양한 제도¹⁾가 탄생·활용되어 왔음. 그러나 광역역행정통합은 법·제도의 미비 및 사회적 공감대 형성 부족으로 의미와 가치를 충분히 논의하지 못하게 되는 한계를 경험함
- 광역행정통합은 단순한 지리적 경계조정 또는 물리적 통합수준을 넘어, 지방행정체계의 실질적 기능 개선과 공공가치 실현을 위한 구조적 재설계의 관점에서 지방주도·주민중심으로 재정의될 필요가 있음



새로운 광역행정통합모델이 지향하는 공공가치와 방향

- 전문가 의견조사 결과, 과거 30년간 행정통합 논의는 효율성만을 중시해 왔으나 향후 10년간은 협력성·투명성·민주성(평균 4.5점 상회)이 핵심 가치로 부상했음. 또한 책임성·형평성·공정성·효율성 등 다양한 가치가 함께 고려되어야 한다는 의견이 제시됨

〈 광역행정통합모델이 지향하는 공공가치와 방향: 과거 vs. 미래 〉



공공가치	과거 30년	향후 10년	중요도 변화
협력성	2.32	4.55	2.23
투명성	2.38	4.52	2.14
민주성	2.71	4.52	1.81
효율성	3.74	4.02	0.29
공정성	2.48	4.00	1.52
형평성	2.52	3.93	1.40
책임성	2.33	3.90	1.57

자료: 이경은 외(2025), 2025년 4월 실시된 42명의 관계 전문가 인식조사 결과 중 발췌

1) 「지방자치법」 사무위탁(제168조)·행정협의회(제169조~175조)·조합(제176조~제181조)·특별지방자치단체(제119조~211조) 등

02

광역행정통합의 주요 쟁점과 논의: 쟁점별 전문가 의견조사 결과



(쟁점1) 광역행정통합 절차의 부재와 그에 따른 사회적 비용

- (광역행정통합 절차의 부재) 법령상 공식적인 광역행정통합 절차가 명확하게 규정되어 있지 않음
 - (사회적 비용의 발생) 광역행정통합 절차의 부재는 행위자들로 하여금 합리적·공식적·안정적 시스템이 아닌, 비공식적·정치적인 방식으로 통합논의를 이끌어가도록 함. 그 결과 불필요한 경쟁 속에서 갈등을 강화해 사회적 비용을 증폭시킴
- (주민의 공감형성을 위한 공론화 프로세스 부재) 광역행정통합은 주민이 관습적으로 인식하고 있는 행정구역의 경계변경을 포함하는 것으로, 주민의 삶에 미치는 영향이 큼에도 직접적인 주민소통 및 공감대 형성과정이 제도화되지 못함²⁾



(쟁점2) 통합기준 및 기준 필요성에 관한 인식차이

- (통합필요성 및 기준에 대한 사회적 공감대 부족) 주민에게 익숙한 시·도 경계를 넘어 통합해야 할 당위성과 통합 결정 기준(규모·정체성·생활권·경제권 등)에 대한 사회적 합의가 부족함

〈광역행정통합 기준 및 기준 필요성에 관한 전문가 의견〉

구분	전문가 의견
통합기준 필요여부	<ul style="list-style-type: none"> • (필요하다는 입장) 행정통합의 체계적·전략적 추진 및 객관성·예측가능성 확보를 위해 기준이 필요 • (불필요하다는 입장) 지역 및 주민의 자율적 결정과 그에 따른 다양성을 존중하기 위해 기준 불필요
통합기준	<ul style="list-style-type: none"> • 만약 통합기준이 필요하다면 어떤 것이 되어야 할지에 대한 전문가의 응답을 종합정리함 <ol style="list-style-type: none"> ① 일정규모 이상 주민의 명백한 동의 의사표현 + 숙의공론장 확보 ② 통합 전보다 행정서비스 수준이 낮아지지 않고 소외지역이 없을 것 ③ 규모의 경제 실현 및 행정구역-생활권 괴리 해소를 통해 통합의 편익이 비용보다 클 것 ④ 중복기능 및 조직 조정을 통한 효율화가 동반될 것 ⑤ 공동의 비전설계 및 일체화된 정체성의 형성(통합을 통해 난제를 해결할 수 있다는 공감대) 등

자료: 이경은 외(2025), 2025년 4월 실시된 42명의 관계 전문가 인식조사 결과 중 발췌



(쟁점3) 광역행정통합시 행정계층 재설계 및 기능재배분 필요성과 방법

- (통합광역자치단체 등장 영향: 일반법 개정) 전문가 인식조사 결과에 따르면, 지방자치단체의 종류 및 명칭, 행정계층 및 수행기능의 범위 등에 있어서 포괄적인 일반법 개정이 필요함
 - 일반법 개정을 위한 합의가 어려울 경우, 적어도 통합광역자치단체에 대한 특례와 책무, 절차 등을 주된 내용으로 삼는 특별법 제정이 필요함

2) 이와 같은 상황 속에서도 대구-경북통합의 경우, 공론화위원회를 운영하는 등 코로나기간 중에도 사회적 공론화를 위한 프로세스를 설계·운영하였음(대구공북행정통합공론화위원회, 2021). 그러나 이 과정은 법제도적으로 보장된 절차가 아니며, 여전히 주민중심의 광역행정통합 절차라고 평가되기에는 한계가 있음

- (지방주도의 유연한 기능배분방식 법제화) 국가만 수행할 수 있는 사무의 범위를 최소화하고, 지방사무의 범위를 중앙-지방, 지방-지방 간 협의를 통해 조정할 수 있는 유연한 방식으로 새롭게 규정하는 것이 필요함(전문가 인식조사 결과)
 - (유연한 기능배분방식 채택) 지방자치단체가 지역의 자치역량에 따라 자치권(입법·행정·재정·계획) 행사의 범위를 스스로 조정가능하도록 하는 제도가 필요함
 - (통합광역자치단체의 확장된 기능수행범위와 책무) 통합광역자치단체는 국가-지방 간 협의를 통해 일반 광역자치단체에 비해 더 확장된 기능수행범위를 가질 수 있으며, 동시에 경제활동인구감소 및 산업침체 등 지역문제해결을 위해 더 많은 책임성을 부담할 수 있어야 할 것임
- (기관구성형태 및 선거제도 변화 동반) 통합광역자치단체의 통합 거버넌스·정치 안정 전략: 통합단체장은 교육·행정·재정 권한을 묶어 일관되고 책임성 있는 리더십을 발휘해야 함
 - (지방자치-교육자치 연계강화) 이를 위해 단체장과 교육감을 러닝메이트로 함께 선출하여 교육·행정 연계를 강화하고 정책 시차를 최소화하는 방안을 검토할 수 있음
 - (지방의회권한 및 선거제도 개선) 통합의회는 단체장의 확장된 권한을 민주적으로 견제하기 위해 예산·감사·입법 권한을 확대하며, 선거제도는 비례대표 비중 확대와 지역균형 인센티브를 반영해 대표성을 높도록 함
 - (기관구성다양화 활성화) 특히 기초자치단체는 자치역량에 따라 의원내각형·책임집행형 등 다양한 기관구성 모델을 선택해 지역다양성을 보장하도록 함
 - 이러한 설계는 ① 정책 일관성 확보, ② 교육·행정 시너지 창출, ③ 정치적 불확실성 완화, ④ 통합 효과의 주민 체감을 동시에 달성하기 위한 관리·안정 전략이라고 볼 수 있음
- (사회적 난제에 대해 지방주도의 문제해결방식 채택) 통합광역자치단체는 인구문제대응·재난대응·인재양성·경제산업개발 등의 차원에서 국가중심의 중앙집권방식으로서의 회귀가 아닌 통합광역자치단체 중심의 분권적 방식을 선택함으로써 불확실성이 높은 환경에서 다양성·혁신성을 확보해 국가 차원의 문제해결력을 제고할 수 있음

〈 광역행정구역 통합 시 법제도 개선방향에 관한 전문가 의견 〉

지시문		평균 (5점 척도)
민주성 투명성	1) 광역 행정통합을 요구할 수 있는 권한을 지방자치단체장, 지방의회, 일정수 이상의 주민의 요구로 다양화할 필요가 있음	4.11
	2) 광역 행정통합에 대해 주민투표를 통해 주민의 동의를 구하는 절차를 의무로 규정하는 것이 필요함	4.04
책임성	3) 행정통합 논의로 인해 투입된 사회적 비용과 그에 따른 책임확보하는 방안을 제도화하는 것이 필요함	4.19
	4) 일단 광역행정통합이 이루어졌을 경우, 분리를 위한 절차는 통합과 동일하며 일정 기간 내에는 분리가 불가능하도록 하는 조건이 필요함	3.81
	5) 인구감소 등 행정환경변화를 고려할 때, 광역 행정통합시 사회적 책임의 관점에서 인구감소지역에 대한 통합 자치단체의 추가적인 역할을 부여하는 것이 필요함	3.70
공정성 형평성	7) 광역 행정통합시 통합자치단체가 수행할 수 있는 기능의 범위를 사전에 명확히 정하는 것이 필요함	4.19
	8) 광역 행정통합시 광역시 내 자치구의 행정구 전환여부, 일부 시군의 통합 등 기초자치단체 대상의 행정체제 개편방안이 함께 논의되는 것이 필요함	4.22

자료: 이경은 외(2025), 2025년 4월 실시된 42명의 관계 전문가 인식조사 결과 중 발췌 (5점에 가까운 수록 지시문에 대해 동의)



광역행정통합에 대한 국가차원의 추진체계 구축 필요성

- 광역행정통합의 실효성과 지속성을 담보하기 위해서는 행정부와 입법부가 함께 설계·감독하는 기반구축이 요구됨
 - 그 대안에 관해 전문가 인식조사 결과, 행정측면에서는 ① 국무조정실 내 특별자치시도지원단 등과 같은 범정부협력 및 지원관련 집행력 있는 조직, ② 지방자치 및 지방분권만을 다루는 대통령 직속 독립적 행정위원회(+공론화기능), ③ 집행력과 전문성을 갖춘 행정안전부 내 특별기구 신설 등이 제안됨
 - 입법부 차원에서는 국회 내에 ‘(가칭)행정체제개편 특별위원회’를 신설하여 「지방자치법」·「국가균형발전특별법」·「교부세법」 개정 등 광역행정통합에 관해 필요한 다양한 입법조치에서 국회의 역할을 강화할 수 있을 것임(전문가인터뷰, 2025)
 - 이를 위해 행정부 지원단과 국회 특위는 정례 공동 워크숍과 보고 의무를 통해 정책 주기와 정치 주기를 조율하며, 두 기관이 공동 의장으로 참여하는 ‘(가칭)광역통합 추진협의회’를 운영함으로써, 지방정부, 학계, 시민사회가 참여하는 거버넌스를 구현할 수 있을 것임(전문가인터뷰, 2025)

03

지방주도·주민중심의 광역행정통합전략



지방주도·주민중심의 광역행정통합 필요성 선언

- 통합광역자치단체는 불확실성·복잡성이 높은 정책환경에 대응하여 인구문제·재난대응과 이를 위한 인재양성·경제산업개발 등을 위해 분권적인 방식으로 대응함으로써, 정책의 다양성·혁신성을 확보해 국가전체의 문제해결력을 제고할 수 있다는 장점을 가짐
- 국가는 행정계층·기능배분·통합절차에 대한 법·제도 기반을 마련하고, 지방은 스스로 미래를 구상·계획하면서 주민이 체감할 수 있는 구체적 목표를 설정하고 안정적으로 통합을 추진할 책임을 전제로 주민 공감대 위에서 행정통합을 선택할 때 진정한 ‘지방주도·주민중심’ 통합을 실현할 수 있을 것임
- 이를 위해 행정통합과 관련된 법제도 및 행동전략의 개선방향이 다양한 가치(협력성, 투명성, 민주성, 효율성, 공정성, 형평성, 책임성)를 지향해야 한다는 선언이 필요함



지방주도·주민중심의 관점에서 「지방자치법」 개정 및 주요 법제도 개선 필요

- 법제도적 공백은 연계·협력·통합의 과정에서 사회적 비용을 증가시키고, 주민의 신뢰저하를 가져옴. 「지방자치법」 개정을 통해 지방자치단체의 종류와 명칭, 국가사무-지방사무의 범위 유연화, 광역자치단체 통합절차 등이 규정될 필요가 있음
 - 법제화를 통해 절차적 공정성·투명성·민주성을 확보하고, 자원불균형 상태인 지역 간 연대·협력에 있어 형평성의 원칙을 정립할 수 있음

- (지방주도의 행정통합: 자율성-책임성 조화) 통합광역자치단체의 경우, 확장가능한 권한과 책무의 범위를 법령에 규정하되, 국가-지방 간 협의를 통해 그 범위를 자율적으로 결정할 수 있는 절차를 법제화하는 것이 필요함. 또한 통합 광역자치단체장의 확대된 권한에 대한 견제·균형을 위해 통합광역의회의 권한을 강화하고, 교육자치·기초자치단체와의 조화를 위한 기관구성형태 및 선거제도 변화를 검토할 필요가 있음
- (주민 중심의 행정통합: 효율성-책임성의 조화) 행정 효율성 및 규모의 경제만을 추구하는 행정통합은 주민의 공감을 얻는 데 한계가 있음. 인구소멸지역 주민의 기본권을 보장(national minimum)하고, 고령화·도시화라는 흐름 속에서 약자를 보호하되 행정의 불필요한 낭비는 단호하게 대응하는 등 효율성-책임성의 균형을 추구할 필요가 있음. 단, 절차적 측면에서는 투명성·민주성이 확보되어야 할 것임



광역행정통합에 대한 주민의 공감대 형성 및 협력성 강화를 위한 선협력·후통합의 전략

- 관습상·인식상 친숙한 시·도 행정구역 경계를 넘은 통합 필요성에 대해 꾸준히 주민과 소통하여 이해와 공감을 바탕으로 통합이 추진되는 것이 필요함
- 광역자치단체 간 다양한 방식의 협력 및 협력과정에서 발생하는 갈등조정 경험 등을 통해 상호 신뢰관계를 형성하고, 다양한 협력방식의 확장 끝에 통합에 이르는 선협력·후통합의 전략으로 시작은 느리지만 결과는 확실한 '슬로우 스타터(slow-starter)' 전략이 필요함

참고문헌

- 이경은·강영주·김지수·최지민·이재용·유자영·김수동·박해욱 (2025) 「지방주도·현장중심 지방행정혁신전략」, 한국지방행정연구원.

내용문의

- 김지수 한국지방행정연구원 지방행정혁신실장(033-769-9857, jisookim@krila.re.kr)
- 최지민 한국지방행정연구원 지방자치분권연구센터장(033-769-9856, kmchoi@krila.re.kr)

