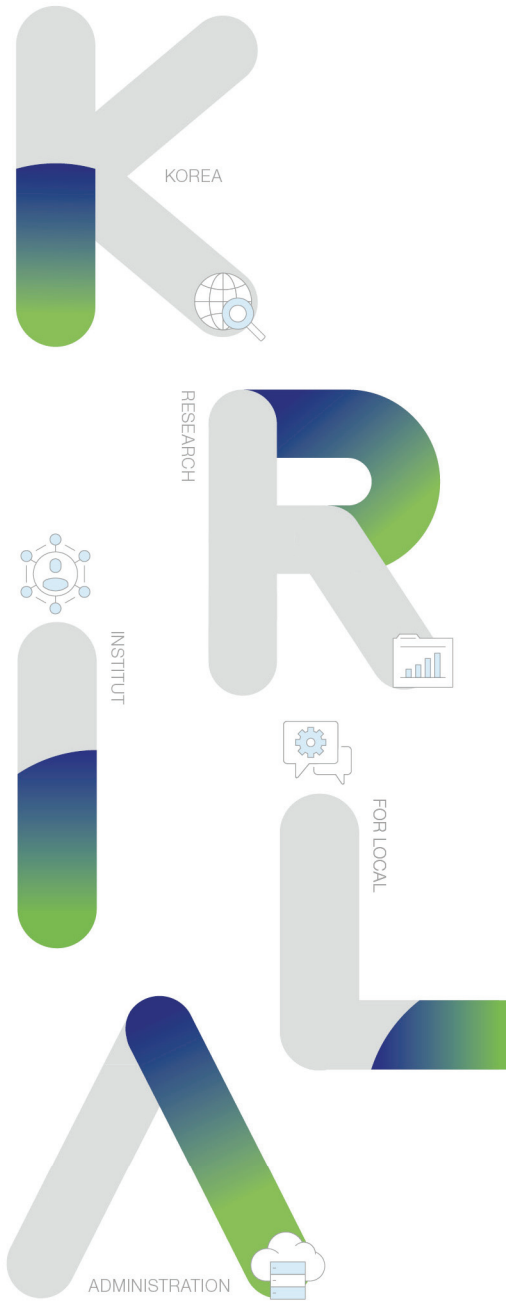
자체연구 2026-01

5극3특 추진을 위한 지방행정체제 운영방안

김지수, 이경은, 유자영, 주희진, 류경원, 홍근석



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

참여연구진

저 자 **김지수, 이경은, 유자영, 주희진, 류경원, 홍근석**

연 구 진 **연구책임자** 김지수 | 한국지방행정연구원 연구위원

공동연구원 이경은 | 한국지방행정연구원 부연구위원

주희진 | 한국지방행정연구원 부연구위원

유자영 | 한국지방행정연구원 부연구위원

류경원 | 한국지방행정연구원 부연구위원

홍근석 | 한국지방행정연구원 연구위원

연구요약

1. 연구 개요

1) 연구 배경 및 목적

□ 연구배경

○ 본 연구는 5극3특 추진에 따른 지방행정체제 운영방안을 제시하기 위해 수행됨

○ 현재 지방행정체제는 5극3특 추진을 위한 권역지방정부로의 운영을 기본으로 삼고 있지는 않기 때문에, 정책프레임 전환에 대응하여 기존 제도의 정합성을 제고하고 운영방안을 모색하는 것이 필요하기 때문임

- 새롭게 출범한 통합특별시는 출범 초기의 시행착오를 최소화하고 안정적으로 운영될 수 있는 운영 방안을 제안할 필요가 있음
- 특별지방자치단체는 기존에 비해 역할이 확대되고, 위상이 제고되기 때문에 그에 부합하는 운영방안 모색을 위해 현재의 제도를 보완할 필요가 있음
- 특별자치도는 기존의 제도 목적에 더하여, 5극3특의 주체로서 새로운 역할이 부여될 필요가 있음

□ 연구목적

○ 본 연구는 5극3특 추진에 따른 새로운 지방행정체제 모델을 제시하고, 각각의 운영방안을 제시하는데 있음

- 첫째, 5극3특 추진을 위한 권역지방정부로서 통합형, 협력형, 단독형 등 3가지 모델을 제시하고, 선행사례 및 선행연구 분석을 통해 모델 선택의 조건과 특성, 각 모델의 지위 동등성과 특례 및 지원수준 차등성을 설명함
- 둘째, 개별입법을 통한 지방행정체제 다양성 증가에 대한 법·제도적 보완방안을 제시함으로써 지방행정체제의 제도적 정합성을 제고함
- 셋째, 통합형에 해당되는 통합특별시의 경우, 출범초기의 안정적 운영을 지원하기 위하여 조직 및 인력, 기능배분, 의사결정체계, 내부통제시스템, 갈등관리방안을 제시함

2) 연구 주요 내용

□ 주요내용

○ 본 연구는 서론과 결론을 제외하고 총 5개의 장으로 구성됨
- (제2장) 5극3특 추진에 따른 새로운 지방행정체제 모델 필요성을 제시함
- (제3장) 모델별 주요 사례분석 및 특례분석을 바탕으로 5극3특 추진을 위한 권역지방정부로서 3개의 모델을 제시하고, 기존 제도의 변화 및 보완이 필요한 영역에 관해 제안함
- (제4장) 통합형 모델에 해당되는 통합특별시의 출범초기 안정적 운영을 지원하기 위해, 운영방안을 제시함
- (제5장) 성공적 5극3특 정책 추진을 위한 정부의 역할에 관한 제언과 시·도 통합에 관한 절차 법제화를 비롯한 법·제도적 차원의 개선 방안을 제시함

□ 방법론

○ 위와 같은 연구를 수행하기 위해 사례분석, 법령비교분석, 전문가자문회의 및 서면의견조사 등 다양한 연구방법론을 활용함

2. 연구결과

□ 새로운 지방행정체제 모델 필요성 제시

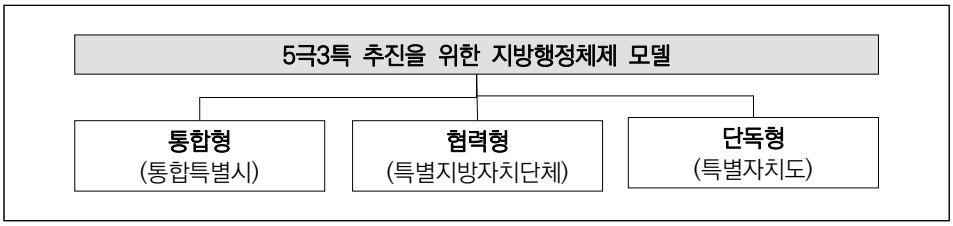
○ 국가차원의 인구감소와 지역불균형 심화로 새로운 차원의 국가균형성장전략이 필요했으며, 그 대안으로 권역지방정부의 필요성이 제시되었음을 설명함. 또한 지방자치의 성숙으로 지방주도·국가지원형태의 지방행정체제 모델 변화가 시도되고 있는 현상을 설명함

○ 그러나 지역주도의 지방행정체제 개편과정에서 발생된 과도기적 문제점으로 제도적 정합성 제고 필요성이 제기되었으며, 국가균형성장이라는 국가차원의 비전에 부합하는 방향으로 기존 모델을 보완·수정해야 하는 필요성이 제시됨

□ 새로운 지방행정체제 모델과 모델선택의 조건

○ 본 연구를 통해 권역지방정부를 기본으로 삼는 5극3특 추진을 위한 지방행정체제 모델은 '통합형(통합특별시), 협력형(특별지방자치단체), 단독형(특별자치도)' 등 3가지의 유형으로 분류됨

| 요약 그림 1 | 5극3특 추진을 위한 지방행정체제 모델



출처: 저자작성

○ 국내사례에 대한 분석을 통해 모델선택 및 성공·실패의 조건을 분석한 결과는 다음과 같음

- (분석대상) 통합형 모델은 대구·경북통합추진사례, 전남·광주통합사례를 분석하였고, 협력형 모델은 부울경연합추진사례, 충청광역연합사례, 단독형 모델은 3개 특별자치도 추진사례를 분석함

| 요약 표 1 | 모델선택의 조건

통합형	협력형	단독형
• 지역적 특수성 弱 • 인접지역 동질성 高 • 하나된 정체성 〉 개별 지역 특수성 • 행정통합의 경제성 〉 연합형성의 경제성 • 리더십 동질성/안정성 高	• 지역적 특수성 弱 • 인접지역과 동질성 中 • 하나된 정체성 〈 개별 지역 특수성 • 행정 통합의 경제성 〈 연합 형성의 경제성 * 특자체 미설립 시, 법인격이 없어 연합 형성의 경제성이 저하됨 • 리더십 동질성/안정성 中	• 지역적 특수성 强 • 인접지역 동질성 低 • 특자도의 경제성 高(출범당시) • 리더십 동질성/안정성 高(출범당시) * 국가균형성장전략 변화로 경제성 인식 조정 * 리더십변화로 동질성/안정성 조정

출처: 저자작성

❍ 또한 국내사례 분석을 통해, 모델 선택의 실익에 관한 검토의 충분성, 제도적 기반의 충분성, 의사결정거버넌스의 적절성이 갈등증폭 및 완화요인이 되었음을 확인함

❍ 따라서 현행 모델의 보완 또는 대안모델을 개발하기 위해하여 해외사례를 분석한 결과는 다음과 같음

- (분석대상) 광역행정통합은 프랑스 레지옹 통합, 일본 오사카 통합 추진사례를 분석하였고, 광역연합은 일본 간사이광역연합, 영국 대도시연합지방정부사례, 기초연합은 미국 특별기능지방정부, 독일 대도시권 교통협력청사례를 분석함
- 이를 통해 특히 특별지방자치단체의 유형을 광역형, 기초형, 혼합형으로 나누고 그에 부합하는 특별지방자치단체 기관구성 다양화가 검토될 필요가 있으며, 공동계획·공동추진·공동책임이 가능한 사무·정책영역별 책임배분 방식의 구체화가 필요하다고 판단함

□ 특례분석과 특례체계 재설계에 관한 제언

❍ 현행 법령(안)에 관한 비교분석을 통해 현재 모델별 특례체계가 재구조화 될 필요가 있으며, 그 대안으로 다음과 같은 특례구성을 제시함

- 따라서 모델별 특례체계를 개발하고, 특례발굴의 절차를 체계화하는 과정이 필요하다는 점을 제안함
- 초광역사무특례의 경우, 같은 정책영역이라도 계획수립권에 관하여 2개 이상의 시도 관할구역에 적용될 수 있으므로 통합형·협력형 모델이 단독형 모델에 비해 상대적으로 더 많이 부여될 수 있는 특징이 있음

| 요약 표 2 | 모델별 특례의 구성

구분	행정특례	지역특화특례
통합형 모델	• (분권특례) – 행정체제특수성에 따른 특별한 지위 – 국가사무이양/특행기관사무이양(초광역사무포함) – 규제완화 – 국무총리 산하 지원위원회 운영(성과평가 有) – 광역-기초 간 분권확대 – 광역생활권보장	• 특구지정 • 산업, 관광 등 특정분야 특화발전사업 추진과 국가지원 → 집행이행권 • 초광역계획수립권 有
	• (재정특례) – 지특회계상 재정지원: 초광역계정 – 불이익금지원칙 – 국가정책부합 인센티브 高 – 통합에 따른 보통교부세 지원(법률 개정 필요)	
	• (인사조직특례) – 인사권에 관한 자치권 강화 – 특별한 지위에 따른 직급상향, 부단체장 수 확대	
협력형 모델	• (분권특례) – 국가사무이양/특행기관사무이양(초광역사무포함) – 규제완화 – 국무총리 산하 지원위원회 운영(성과평가 有)	• 특구지정 • 산업, 관광 등 특정분야 특화발전사업 추진과 국가지원 → 집행이행권 • 초광역계획수립권有
	• (재정특례) – 지특회계상 재정지원: 초광역계정 – 국가정책부합 인센티브 – 보통교부세 보정수요 인센티브	
	• (인사조직특례) – 인사권에 관한 자치권 강화	
단독형 모델	• (분권특례) – 행정체제특수성에 따른 특별한 지위 – 국가사무이양/특행기관사무이양(초광역사무×) – 규제완화(强) – 국무총리 산하 지원위원회 운영(성과평가 有)	• 특구지정 • 산업, 관광 등 특정분야 특화발전사업 추진과 국가지원 → 집행이행권 • 단층제 〉 이층제 • 초광역계획수립권 ×
	• (재정특례) – 지특회계상 재정지원: 특자도계정 – 국가정책부합 인센티브(제공완료) – 보통교부세 정률 교부(제주), 기준재정수요 특례(세종) – 국고보조금 보조율 인상 지원(제주)	
	• (인사조직특례) – 인사권에 관한 자치권 강화 – 기준인건비제외(단층제)	

출처: 저자작성

□ **통합형모델(통합특별시)의 안정적 운영을 위한 지원방안**

○ (통합특별시-자치구 사무배분) 국내외 사례분석과 이론적 논의를 통해, 본래 광역사무지만 광역지방자치단체 내 일정 권역에 해당되는 사무로서 '기초공동사무' 개념을 제시함. 기초공동사무의 사무배분 기준과 사무배분을 위한 분석방법론을 개발하여 향후 지역에서 참고할 수 있도록 할 필요가 있음
- 다음과 같은 사무배분의 원칙을 개발하고, 사무배분의 예시를 제시함

| 요약 표 3 | 사무배분 보완기준: 기능단계별 사무배분의 원칙

행위유형	판단기준	행위주체
	• 통일성(전남광주통합특별시수준, 국가연계) • 형평성 • 광역단위의 조정 및 전략 필요	광역(통합특별시)
권역계획·기획, 조정·기준설정	• 권역성(구 광주광역시수준) • 권역형평성 • 권역단위의 조정 및 전략 필요	자치구 공동수행
▶ 시설·인프라·전문 서비스 집행 및 이행	▶ • 집행·관리기능 • 시설관리 • 특정분야 전문성	▶ 자치구 공동 출자출연기관
	• 현지성 • 통일성·권역성 불필요 (자치구수준) • 지역맞춤/지역차이 존재	개별 자치구

출처: 저자작성

○ (통합특별시 조직·인력관리) 통합이후의 조직설계 방향을 ① 조직융합과 총괄기획을 위한 원팀의 조성, ② 청사별 기능배분의 방향, ③ 전문인력확보방안 등으로 나누어 제시함

○ (통합특별시 갈등관리) 내부의사결정시스템의 구축과 권역별 균형발전방안 모색을 위한 참여형 갈등관리방안의 제시, 분쟁조정에 관한 제도 보완방안 등을 제시함

3. 새로운 지방행정체제 모델을 위한 제언

□ 법제도적 제언

❍ 시도통합의 절차에 관한 법제도의 한계 보완방안을 제언함

❍ 특별지방자치단체에 관한 규정을 보완하기 위한 제언함

❍ 특례체계에 관한 법제화와 특례적합성 평가제도의 도입에 관한 제언함

□ 국가 및 지역차원의 정책적 제언

❍ 국가의 지원 원칙을 정립하고, 범정부지원체계를 구축하는 방안, 행정통합에 관한 입법거버넌스 개선에 관해 제언함

❍ 통합특별시 자치구 사무배분에 관한 기준과 분석방법론을 제시하여 지역차원의 주도적 분권노력에 대한 가이드라인을 제시함

❍ 지역차원에서 권역 내 균형성장전략과의 조화방안을 모색하기 위한 대안을 제시하고, 조직융합을 위한 단계적 로드맵과 통합특별시-자치구 사무배분에 관한 자체분석 및 협의회 운영방안을 제시함

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적 ····· 3
1. 연구배경 및 필요성 ····· 3
2. 연구목적 ····· 6

제2절 연구설계 ····· 7
1. 연구설계의 원칙과 방향 ····· 7
2. 연구의 주요내용 ····· 9

제 2 장 새로운 지방행정체제 모델 필요성

제1절 행정환경 변화와 새로운 지방행정체제 모델 필요성 ····· 13
1. 국가차원의 행정수요 변화 ····· 13
2. 국가차원의 정책 프레임 전환 ····· 17
3. 소결: 새로운 지방행정체제 모델 필요성 ····· 23

제2절 지역주도의 지방행정체제 개편과 제도적 정합성 논의 ····· 27
1. 지역주도의 지방행정체제 개편의 의미와 한계 ····· 27
2. 지역주도·국가지원의 프레임 속 국가와 지역의 역할 ····· 31

제 3 장 새로운 지방행정체제 모델 설계

제1절 모델선택의 조건과 성공·실패 요인 ····· 37
1. 조사설계 ····· 37
2. 국내사례분석: 모델 선택 및 성공·실패의 조건 ····· 42
3. 해외사례분석: 대안 모델 개발 ····· 67
4. 소결: 모델별 법제도 및 운영 방식 개선 방안 도출 ····· 83

제2절 특례분석과 특례체계 재설계 ····· 90
1. 현행법 상 모델별 특례 분석 ····· 90
2. 지역특화특례 발굴: 특례수요와 국비지원사업 분석 ····· 105
3. 정책환경 변화에 따른 특례 재구조화 방안과 활용 ····· 114

제3절 새로운 지방행정체제 모델 설계 ····· 119
1. 새로운 지방행정체제 모델의 개념과 유형화 ····· 119
2. 통합형 모델: 통합특별시 ····· 123
3. 협력형 모델 ····· 139
4. 단독형 모델 ····· 146

제 4 장 통합특별시의 안정적 운영을 위한 지원 방안

제1절 통합특별시 운영의 주요 쟁점 ····· 151

제2절 통합특별시-자치구 사무배분 ····· 153
1. 통합특별시-자치구 사무 배분의 기준 개발 ····· 153
2. 사무배분 분석방법의 개발 및 적용 ····· 166

제3절 통합특별시 조직 및 인력관리 ····· 182
1. 통합특별시 기구 및 인력 운영방안 ····· 182
2. 통합 이후의 조직설계 및 조직융합 방안 모색 ····· 195
3. 통합 이후 전문인력 확보 방안 ····· 201

제4절 통합특별시 갈등관리 ····· 204
1. 내부 의사결정시스템의 구축 ····· 204
2. 참여형 갈등관리방안의 예시: 권역별 균형발전방안 모색을 중심으로 ···· 209
3. 분쟁조정에 관한 보완 ····· 211

목 차

제 5 장 새로운 지방행정체제 모델을 위한 제언

제1절 법·제도적 제언 ····· 215
1. 시·도통합 절차에 대한 법제화 방안 ····· 215
2. 특별지방자치단체에 관한 규정 개정 방안 ····· 228
3. 특례체계에 관한 법제화와 특례적합성 평가제도의 도입 ····· 232

제2절 국가·지역 차원의 정책 제언 ····· 234
1. 국가차원의 정책제언 ····· 234
2. 지역차원의 정책제언 ····· 246

제 6 장 결론 및 함의

제1절 연구결과종합 ····· 257
1. 연구결과종합 ····· 257
2. 5극3특 추진을 위한 지방행정체제 전환 필요성과 방향 도출 ····· 258
3. 모델설계와 운영방안 ····· 260
4. 국가 및 지역차원의 제언과 법제도 개선방안 ····· 263

제2절 결론 및 함의 ····· 267
1. 본 연구의 함의 ····· 267
2. 연구의 한계와 향후의 과제 ····· 270

참고문헌 ····· 275

표 목차

표 1-1 | 대한민국 총인구 및 인구성장률 추계(1960-2070) ····· 4
표 1-2 | '통합특별시' 출범에 따른 5극3특 행정체제 운영방향 설계의 원칙 ····· 8
표 1-3 | 보고서 구성 ····· 10

표 3-1 | 분석대상사례와 사례분석틀 ····· 40
표 3-2 | 광역행정통합사례: 주요쟁점별 비교 ····· 50
표 3-3 | 광역행정통합사례: 심층분석 ····· 52
표 3-4 | 광역연합사례: 주요쟁점별 비교 ····· 59
표 3-5 | 광역연합사례: 심층분석 ····· 62
표 3-6 | 특별자치도사례: 심층분석 ····· 67
표 3-7 | 간사이 행정연합 추진과정 ····· 73
표 3-8 | 국가의 특행사무 이양범위: 간사이 행정연합 ····· 76
표 3-9 | 간사이 행정연합: 담당사무 ····· 77
표 3-10 | 특별기능지방정부의 기관구성형태: 미국사례 ····· 82
표 3-11 | 모델선택의 조건 ····· 84
표 3-12 | 국내 사례분석의 시사점 ····· 86
표 3-13 | 통합특별시 특례 유형화: 공통특례(행정특례)-지역특화형 ····· 91
표 3-14 | 3개 시도통합 특별법(안) 비교 ····· 92
표 3-15 | 통합특별시-특자도의 공통점과 차이점 ····· 97
표 3-16 | 통합특별시-특자도 차이 분석: 상세 ····· 98
표 3-17 | 분석결과를 종합한 특례의 구성 ····· 102
표 3-18 | 3개 특별자치도 출범시 국회(행안위·법사위) 검토 특례수요 분석결과 요약 · 106
표 3-19 | 초광역사무특례 전환 가능한 특례수요 발굴 ····· 109
표 3-20 | 충청광역연합의 주요 사무 ····· 110
표 3-21 | 5극3특 설계도 상의 주요 과제 ····· 111
표 3-22 | 모델별 특례의 구성 ····· 115
표 3-23 | 「공직선거법」 개정의 배경이 된 지방선거제도 개혁안의 주요 내용 ·· 125

표 목차

표 3-24 | 국무총리 소속 지원위원회의 구성 ····· 127
표 3-25 | 지원위원회 심의대상 비교 ····· 128
표 3-26 | 광역-기초 사무배분의 기준 ····· 133
표 3-27 | 법령 상 시·군과 다르게 특·광역시에서 처리하는 사무 ····· 134
표 3-28 | 통합특별시의 광역-기초 사무배분 유형별 장단점 ····· 138
표 3-29 | 5극3특 설계도 상의 주요 과제 ····· 144

표 4-1 | 사무배분의 원칙 ····· 155
표 4-2 | 광역-기초사무배분의 기본원칙: 법정 기준 및 보완 기준 ····· 156
표 4-3 | 기초연합사례와 주요 수행사무 ····· 159
표 4-4 | 대도시 기초연합의 공통사무 예시 ····· 162
표 4-5 | 사무배분의 기준 및 특징 개발안 ····· 165
표 4-6 | 기초자치단체 간 기능 비교: 일치율 ····· 167
표 4-7 | 지역간 부문별 사업비교: 광주본청 및 자치구, 전남본청 및 시군 ····· 168
표 4-8 | 사무총조사에 기반한 이양타당성 검토결과 ····· 171
표 4-9 | 분석절차 개발안 ····· 172
표 4-10 | 1단계 분석을 통한 추출사무 ····· 174
표 4-11 | 사무배분 보완기준: 기능단계별 사무배분의 원칙 ····· 178
표 4-12 | 사무배분 예시 ····· 180
표 4-13 | 자치조직권에 관한 비교 : 본청 ····· 185
표 4-14 | 자치조직권에 관한 비교 : 의회, 감사위원회, 자치경찰, 소방 ····· 188
표 4-15 | 정원 특례 : 제주특자도 예시 ····· 189
표 4-16 | 통합시에 대한 행정적·재정적 특례 : 창원과 청주의 예시 ····· 190
표 4-17 | 자치인사권에 관한 비교 ····· 193
표 4-18 | 전남-광주 조직의 기능별 배치방향 ····· 198
표 4-19 | 시·도지방시대위원회의 심의 사항 ····· 206

표 5-1 | 통합지방자치단체(기초)에 대한 특례 ····· 217
표 5-2 | 기초자치단체 통합추진공동위원회 운영에 관한 규정 ····· 220
표 5-3 | 기초자치단체 통합명칭과 소재지에 대한 권고안 제시방법 ····· 221
표 5-4 | 지방자치법 개정에 관한 의견(조문신설) ····· 225
표 5-5 | 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 개정에 관한 의견 ·· 226
표 5-6 | 「지방자치법」 개정에 관한 의견 ····· 229
표 5-7 | 행정통합 인센티브 4대 분야 ····· 235
표 5-8 | 모델별 범정부지원체계 구축안 ····· 239
표 5-9 | 초광역특별계정에 관한 신규조문 ····· 241
표 5-10 | 모델별 재정지원 관련 법률 조항 ····· 242
표 5-11 | 2030 서울플랜의 구성 ····· 250

그림 목차

그림 2-1 | 장래인구추계 ····· 13
그림 2-2 | 시도별 장래인구추계 ····· 14
그림 2-3 | 수도권-비수도권 생산소득수준과 인구의 관계 ····· 15
그림 2-4 | 행정구역을 넘어선 인구이동과 생활권 ····· 16
그림 2-5 | 거주이전의사 및 거주지 만족도 조사결과 ····· 20
그림 2-6 | 국가균형발전정책 효과인식 ····· 20
그림 2-7 | 새로운 균형발전 정책 필요성에 대한 공감인식 ····· 21
그림 2-8 | 5극3특 추진전략 : 정책 프레임 전환 ····· 22
그림 2-9 | 5극3특 추진을 위한 3가지 지방행정체제 모델 ····· 26

그림 3-1 | 대구경북 행정통합 추진절차(안) ····· 48
그림 3-2 | 행정구 통합을 통한 특별구 구성 ····· 70
그림 3-3 | 오사카부-시 기능배분 ····· 71
그림 3-4 | 간사이광역연합 조직도 ····· 75
그림 3-5 | 특별지방자치단체의 다양한 유형(예시) ····· 89
그림 3-6 | 초광역사무특례의 구성 ····· 114
그림 3-7 | 특자체 특례사무발굴 절차 보완 ····· 118
그림 3-8 | 통합특별시·특자도 특례사무발굴 절차 보완 ····· 118
그림 3-9 | 기본모델과 3가지 수정 모델 ····· 122
그림 3-10 | 통합특별시의 광역-기초 관계 ····· 130

그림 4-1 | 인식조사표 및 안내사항, 의견조사결과 예시 ····· 170
그림 4-2 | 시·도통합에 대한 국민의 기대인식 ····· 184
그림 4-3 | 호남권 주요 계획 예시 ····· 196
그림 4-4 | 시스코 통합팀 운영사례: 프로세스와 내용 ····· 200
그림 4-5 | 국가-지역 간 의사결정체계: 통합특별시를 중심으로 ····· 208

그림 5-1 | 법개정을 통한 행정통합 절차 구조도(예시) ····· 227

그림 5-2 | 시·도통합에 대한 정부지원 원칙 ····· 237
그림 5-3 | 비수도권 4극3특 지역특화 신산업육성을 위한 2026 예산안 ····· 238
그림 5-4 | 통합특별시 균형발전방안 구상의 기본방향과 핵심가치 ····· 248
그림 5-5 | 사무배분 및 조직인력관리를 위한 로드맵 ····· 253

제 1 장

서 론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구설계

Chapter 1

서 론

제1절 연구배경 및 목적

1. 연구배경 및 필요성

□ **행정환경 변화와 국가 성장전략 전환 필요성**

❍ 2021년 우리나라는 대한민국 출범 이후 최초로 '국가 차원의 인구감소 시대'를 직면하였음. 이로 인하여 통계청의 10년 단위 장래인구추계는 감소로 전환되었고, 인구성장률은 2030년대 이후 (-)로 전환된다고 예측되었음(통계청 2023)

❍ 이와 같은 변화는 인구 감소가 더 이상 농어촌지역만의 문제가 아니라 우리나라의 미래와 관련된 모두의 문제임을 인식하게 함으로써, 성장을 전제로 한 국가의 모든 미래 예측과 제도를 원점에서 재검토해야 하는 정책 프레임의 전환 필요 시점임을 시사함(김지수 외, 2024)

❍ 이와 같은 상황속에서 전 세계적인 코로나19 팬데믹과 전쟁의 발발, AI 대전환의 시대 도래 등은 시장경제와 노동시장의 구조, 문화와 삶의 패턴을 변화시키며 '패러다임의 전환(paradigm shift)'이 임박하였음을 알리고 있음

❍ 즉, 기존의 제도와 방향을 일부 수정하며 대안을 모색하는 점진주의적 관점(incrementalism)이 주는 안정적 변화로 대응하기 어려운 급격한 변화의 흐름을 맞이한다는 것을 의미함

| 표 1-1 | 대한민국 총인구 및 인구성장률 추계(1960-2070)

연도	1970	1980	1990	2000	2010	2018	2019	2020	2030	2040	2050	2060	2070
총인구	32,241	38,124	42,869	47,008	49,554	51,585	51,765	51,836	51,306	50,059	47,107	42,302	37,182
인구 성장률	2.18	1.56	0.99	0.84	0.50	0.43	0.35	0.14	-0.15	-0.38	-0.82	-1.23	-1.31

출처: 통계청(2023); 김지수 외(2024) 재인용

□ 5극3특 추진과 지방행정체제 보완 필요성

❍ 2026년 이재명정부는 대통령의 신년사를 통해 '대한민국의 성장전략 대전환'을 선언하였고, 그 방편 중 하나로 5극3특을 제시한 바 있음

- 신년사의 주요 문구를 그대로 발췌해 보면,[1] 5극3특은 기본적으로 국가경제 성장을 위한 전략이며, 행정체제는 이를 뒷받침하기 위한 수단이라 할 수 있음
- 이후 발표되는 김민석총리의 '국토공간대전환(정책브리핑, 2026.02.05.)'과 이재명대통령의 '3대 메가프로젝트(산업통상부 보도자료, 2026.06.29)' 등 일련의 발표를 살펴보면, 정부의 의지가 정책으로 실천되고 있음을 확인할 수 있음
- 이는 지방시대위원회의 5극3특 설계도(지방시대위원회, 2025) 상의 8대전략이 어떻게 국정운영방향으로 작동하는지를 보여주는 것이라 할 수 있음

❍ 그러나 지방자치를 근간으로 하는 우리나라의 지방행정 현실을 고려할 때, 지역이 5극3특이라는 권역지방정부를 중심으로 대한민국의 성장전략 대전환의 행위주체로 나서기 위해서는 시·도단위의 행정구역 경계를 넘은 협력과 통합, 특별자치도에 부여된 기존의 기능과 역할을 넘어서는 새로운 제도적 설계가 필요함

1) (신년사 내용 발췌) "성장전략의 대전환이란, 단지 지방을 위해 떡 하나 더 주겠다거나 중소·벤처기업을 조금 더 많이 지원하겠다는 뜻이 아니다. 국정운영 순위를 하나부터 열까지 모두 재조정하고 정부가 지닌 자원과 역량을 완전히 재배치해 대한민국의 성장지도를 다시 그려내겠다는 야심찬 시도이다. 현재 추진 중인 광역 통합은 지방주도 성장의 상징적 출발점이자 반드시 성공시켜야 할 생존 전략이다. 광역통합을 발판삼아 수도권 1극체제였던 대한민국 국토가 지방주도 성장을 이끌 5극3특 체제로 새롭게 재편될 것이다.(이재명대통령 신년사, 2026.01.26.)"

❍ 국가와 기업 차원에서 추진되는 천문학적인 투자 및 지원이 시·도 간 보이지 않는 경계선과 경쟁으로 유명무실해지거나, 오히려 지역 내 갈등의 단초가 되지 않으려면 새로운 변화에 부합하는 지방행정체제 모델의 제시가 필요함

□ 지방주도의 지방행정체제의 한계와 본 연구의 필요성

❍ 과거 국가주도로 추진된 제1차 지방행정체제개편(제주특별자치도 출범, 기초통합 중심)은 탑다운 방식의 정책추진에 대한 지역의 반발과 갈등으로 실패한 바 있음(이달곤, 2011)

- 따라서 대부분의 선행연구는 주민투표를 통한 직접적 의견수렴과 지역 내 공론화, 상향식 논의 필요성을 제시함

❍ 2020년 이후 행정환경의 변화에 따라 시도된 지역주도의 상향식 제2차 지방행정체제 개편(강원·전북특별자치도와 통합특별시 출범 등 광역 중심)은 지방자치의 제도적 발전에 의미있는 변화라 할 수 있음(김지수 외, 2024; 최지민 외, 2025)

❍ 그러나 지역주도의 개편 결과, 지방행정체제의 제도적 정합성이 저하되고, 오히려 출범 이후 기대-효과 불일치와 내부 균형발전 등 다양한 이슈로 갈등 발생이 우려되면서 보완이 필요한 상황에 직면함[2)]

❍ 현재 지방행정체제는 5극3특 추진을 위한 권역지방정부로의 운영을 기본으로 삼고 있지는 않기 때문에, 정책프레임 전환에 대응하여 기존 제도의 정합성을 제고하고 운영방안을 모색하는 것이 필요하기 때문임

- 새롭게 탄생한 통합특별시는 새로운 형태의 권역지방정부로서 포괄적인 설계가 필요하며, 출범 초기의 시행착오를 최소화하고 안정적으로 운영될 수 있도록 구체적인 운영방안이 제시되어야 함

2) 상세 분석은 본 연구의 제2장 등에서 심층 논의하며, 제도적 보완 필요성에 관하여는 2025년 7월 실시된 전문가 서면의견조사에서 전문가 30명(대학: 18명, 연구원: 8명, 시민사회: 4명)의 공통된 의견으로 나타남

- 광역 간 특별지방자치단체는 초광역사무의 수행과 5극3특 추진의 핵심적 역할수행을 위한 재설계가 필요함
- 특별자치도의 경우 출범 당시와 달리 5극3특 권역지방정부로서 새로운 역할이 부여될 필요가 있음

❍ 따라서 본 연구에서는 이재명 정부의 5극3특 추진에 따른 새로운 지방행정체제 모델을 제시하고, 그 운영방안을 모색할 필요가 있음

2. 연구목적

□ 연구목적

❍ 본 연구는 5극3특 추진에 따른 새로운 지방행정체제 모델을 제시하고, 각각의 운영방안을 제시하는 데에 있음

- 첫째, 5극3특 추진을 위한 권역지방정부로서 통합형, 협력형, 단독형 등 3가지 모델을 제시하고, 선행사례 및 선행연구 분석을 통해 모델 선택의 조건과 특성, 각 모델의 지위 동등성과 특례 및 지원수준 차등성을 설명함
- 둘째, 개별입법을 통한 지방행정체제 다양성 증가에 대한 법·제도적 보완방안을 제시함으로써 지방행정체제의 제도적 정합성을 제고함
- 셋째, 통합형에 해당되는 통합특별시의 경우, 출범초기의 안정적 운영을 지원하기 위하여 '조직 및 인력 운영, 사무배분, 거버넌스'를 제시함

제2절 연구설계

1. 연구설계의 원칙과 방향

□ **설계의 원칙**

❍ 본 연구에서는 5극3특 국가균형성장 추진전략의 정책 프레임(policy frame)을 반영하여, 5극3특 추진에 따른 새로운 지방행정체제 모델을 제시하고, 각각의 운영방안을 모색하기 위해서는 다음과 같이 현행법 상의 한계를 뛰어넘는 변화가 필요함

- 이는 2026년 7월 실시된 전문가 30명 대상의 서면의견조사에서도 공통된 필요성이 제시됨
  - (조사대상) 행정학 및 법학분야의 교수(18명), 연구원(8명), 시민사회(4명) 등 총 30명
  - (조사기간) 2026.07.(약 2주)

❍ 따라서 연구설계에 있어 원칙을 3가지 측면으로 제시함

- 첫째, 누가 주도하는가? 가장 핵심적인 원칙은 '지방주도, 국가지원' 원칙임.
  - 국가는 국가차원의 청사진과 비전을 제시하고(국정통합성), 제도적 정합성을 제고하기 위해 원칙과 기준, 절차 등 지방주도의 지방행정체제 개편 가이드라인을 제시할 필요가 있음
  - 지방은 개별 시·도가 아닌 5극3특 권역지방정부가 행위주체가 됨. 이를 위해 각 시·도는 지역에 맞는 방식의 권역지방정부를 구성하고 운영할 필요가 있음
- 둘째, 무엇을 지향하는가? 5극3특 추진을 '국가균형성장과 지역경쟁력 강화'의 수단으로 인식하고 이에 부합하는 새로운 시스템을 설계하는 것을 원칙으로 삼음
  - 권역 내 지방자치단체는 경쟁자가 아닌 공동목표달성을 위한 동반자로 인식을 전환함

- 주민은 새로운 지방행정체제의 공동설계자이자 내부통제자로 재정의됨
- 지방행정체제와 관련 법제도는 변화하는 환경에 부합하도록 지속적으로 변화할 수 있는 시스템으로, 이를 구성하는 지방자치단체 역시 유기적으로 연계·협력·통합 가능하고 다채로운 권한과 책임범위를 가질 수 있는 행위자(actor)로 인식을 전환함

– 셋째, 어떻게 실현할 것인가? 주요 사례분석 및 법령(안)비교분석, 선행연구분석, 광역-기초기능분석, 전문가 자문 등을 통해 다음과 같은 연구를 실시함

- 권역지방정부로서 통합특별시, 특별자치단체, 특별자치도 모델설계와 특례체계 재정립, 이러한 제안을 실현하기 위한 법제도 개선 방안을 제시함
- 특히 새롭게 출범하는 통합특별시를 중심으로 이를 안정적으로 운영하기 위한 광역-자치구 사무배분, 조직인력관리, 의사결정 및 갈등관리, 내부통제시스템에 대한 보완방안을 제시함
- 국가차원에서 성공적 5극3특을 지원하기 위한 정책적 제언을 하고, 법제도 차원에서의 개선방안을 제시함

| 표 1-2 | '통합특별시' 출범에 따른 5극3특 행정체제 운영방향 설계의 원칙

구분	내용
[질문1] 누가 주도할 것인가?	• 지방이 주도하고, 국가가 지원하는 방식 – (국가) 비전과 궁극적 목표, 원칙·기준·절차 제시 및 행·재정적 지원 – (지방) 각 지역의 성장을 위한 목표·전략·추진체계 설계를 주도
[질문2] 무엇을 지향할 것인가?	• 5극3특추진을 '국가균형성장과 지역경쟁력강화'의 수단으로 인식하고, 이에 부합하는 새로운 시스템을 설계 • (5극3특 권역 내 지방자치단체) 지방자치단체는 유기적으로 연계·협력·통합 가능하고 다채로운 권한과 책임범위를 가질 수 있는 행위자(actor)이며, 상호 경쟁자가 아닌 공동목표 달성을 위한 동반자로 인식 전환 • (주민의 역할) 주민은 공동설계자이자 내부통제자로 재정의 • (지방행정체제와 법제도) 환경에 대응하여 지속적으로 변화가능한 체계
[질문3] 어떻게 실현할 것인가?	• (방법론) 사례분석, 법령(안)비교분석, 선행연구분석, 광역-기초기능분석, 전문가자문 등 다양한 방법론을 활용

출처: 저자작성

2. 연구의 주요내용

□ 연구내용 및 보고서 구성

❍ 본 연구의 목적에 따른 연구내용은 다음과 같이 총 6개의 장으로 구성됨

- 제1장과 제6장을 제외하고, 각 장은 제2장 새로운 지방행정체제 모델 필요성, 제3장 새로운 지방행정체제 모델 설계, 제4장은 통합특별시의 안정적 운영을 위한 지원방안, 제5장은 새로운 지방행정체제 모델을 위한 법제도 개선방안으로 구분됨
  - (제2장) 행정환경변화에 따른 새로운 지방행정체제 모델 필요성과 지역주도의 지방행정체제 개편과 제도적 정합성의 논의를 통해 개선 필요사항을 도출함
  - (제3장) 사례분석과 특례분석을 통해 특례체계 개선방안과 새로운 지방행정체제모델을 설계함
  - (제4장) 통합특별시 운영의 주요쟁점으로서 사무배분, 조직 및 인력관리, 의사결정시스템과 갈등관리 및 조정시스템, 내부통제시스템에 관해 제언을 도출함
  - (제5장) 새로운 지방행정체제 모델을 위한 국가차원의 지원방안과 지역차원의 준비, 법제도 개선방안을 제시함

□ 장별 연구방법론

❍ 각 장에서 활용된 연구방법론은 다음과 같으며, 상세 방법론은 '3. 연구방법론'에서 기술함

- (문헌연구) 선행연구, 정부발간보고서 및 보도자료, 언론보도에 관한 분석
- (환경분석) 주요 환경변화를 파악할 수 있는 통계 데이터 분석
- (법령(안)비교분석) 행정체제개편과 관련된 주요 법령(안) 비교분석
- (특례분석) 법령 및 규칙, 주요 특례수요조사 등을 통해 확인된 특례내용분석
- (기능분석) 통합특별시-자치구 기능배분을 위해 광역(전남, 광주)·기초(광산구, 광주북구)의 사무분장과 BRM을 비교분석함

- (사업별예산분석) 2025년 전남(산하 시군포함) 및 광주(산하 자치구 포함)의 세부사업별 예산을 비교·분석함
- (사례분석) 3가지 모델별 주요 국내 사례 및 해외 사례분석
- (전문가·실무자TF) 행안부, 전남도, 광주광역시, 전남연구원, 광주연구원과 함께 구성된 통합특별시 균형발전 가이드라인 개발을 위한 TF
- (광주연구원과의 협업) 광역-기초 사무배분에 관해 광주연구원과 협업진행
  • (공무원의견조사) 광주연구원과의 협조를 통해 광역-기초 사무배분에 관한 실무자 대상의 서면의견조사 결과를 분석
- (전문가자문) 학술대회의 세션구성(한국인사행정학회, 7.10., 한국지방행정학회, 7.24.), 30명의 전문가 서면자문(2026.07.), 법령개정사항에 관한 관련 전문가 자문(2026.07.), 기타 상시 전문가 자문

| 표 1-3 | 보고서 구성

보고서구성	내용	연구방법론
제1장 서론	제1절 연구배경 및 목적 제2절 연구설계	문헌연구 전문가자문
제2장 새로운 지방행정체제 모델 필요성	제1절 행정환경 변화와 새로운 지방행정체제 모델 필요성 제2절 지역주도의 지방행정체제 개편과 제도적 정합성 논의	환경분석 문헌연구 법령(안)비교분석 전문가자문
제3장 새로운 지방행정체제 모델 설계	제1절 모델선택의 조건과 성공·실패요인 제2절 특례분석과 특례체계 재설계 제3절 새로운 지방행정체제 모델 설계	사례분석, 특례분석 법령(안)비교분석 전문가자문
제4장 통합특별시의 안정적 운영을 위한 지원방안	제1절 통합특별시 운영의 주요쟁점 제2절 통합특별시-자치구 사무배분 제3절 통합특별시 조직 및 인력관리 제4절 통합특별시 갈등관리	사례분석 공무원의견조사 (2차자료 활용) 기능분석 전문가자문
제5장 새로운 지방행정체제 모델을 위한 제언	제1절 법·제도적 제언 제2절 국가·지역차원의 정책 제언	사례분석 전문가·실무자 TF 전문가 자문
제6장 결론 및 함의	제1절 연구결과종합 제2절 결론 및 함의	전문가자문

출처: 저자작성

제 2 장

새로운 지방행정체제 모델 필요성

제1절 행정환경 변화와 새로운 지방행정체제 모델 필요성

제2절 지역주도의 지방행정체제 개편과 제도적 정합성 논의

Chapter 2

새로운 지방행정체제 모델 필요성

제1절 행정환경 변화와 새로운 지방행정체제 모델 필요성

1. 국가차원의 행정수요 변화

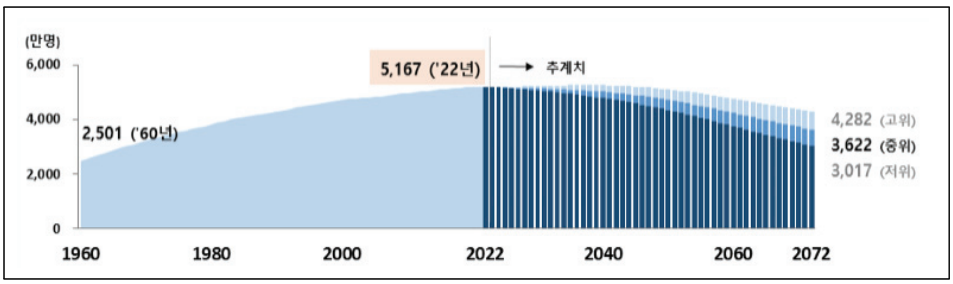
□ 장래 인구감소 추세

○ 통계청의 장래인구 추계에 따르면, 우리나라의 총인구는 2020년 이후 지속적으로 감소하고 있으며 2022년 약 5,167만 명 기준 장래 추계에 따르면 2072년에는 약 3,622만 명으로 감소할 것으로 예측됨(중위추계)

○ 시도 단위에서도 2022년 현재 세종[3]·인천·경기·강원·제주만이 인구가 증가하는 상황이며, 2052년에는 세종을 제외한 모든 지역의 인구가 감소될 것으로 예상됨

- 특히 〈그림 2-1〉과 같이 부산, 대구, 광주, 울산, 경북, 경남, 전북은 심각한 인구감소가 예상됨

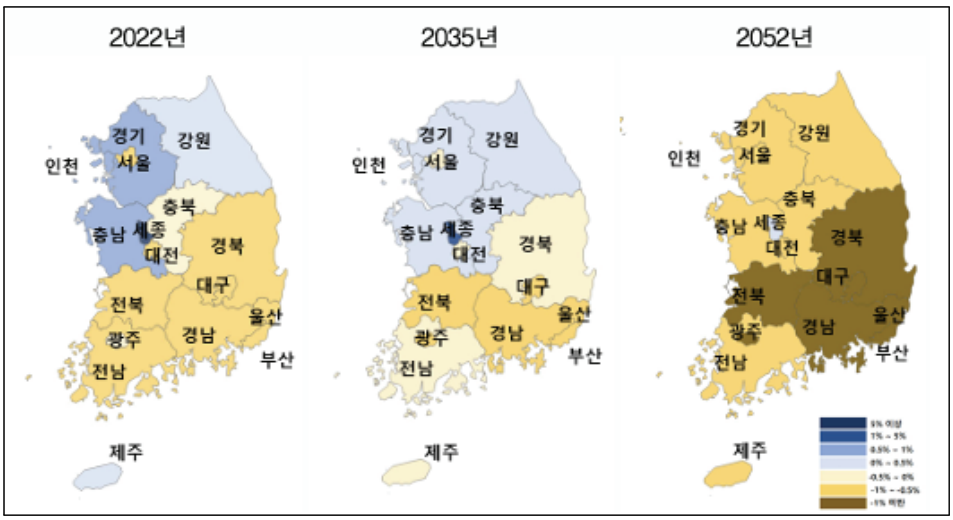
| 그림 2-1 | 장래인구추계



출처: 통계청(2024a)

3) 세종의 경우는 행정수도 이전 이후 예외적인 인구증가 추세가 현재의 추계에 반영된 결과로 해석상의 주의가 필요함

| 그림 2-2 | 시도별 장래인구추계



출처: 통계청(2024b)

□ 수도권-비수도권 격차의 심화

❍ 김현우·이준영(2022)의 연구에 따르면, 수도권-비수도권 생산소득 수준과 인구규모를 비교해 보면, 수도권은 1인당 생산소득 수준 증가가 인구증가로 이어지는 반면, 비수도권은 이와 같은 관계가 모호함(〈그림 2-3〉 참조)

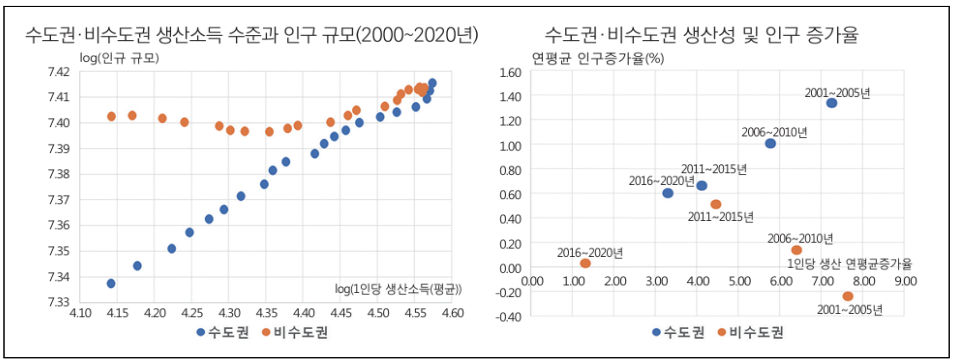
- 즉, 수도권은 지역 내 생산성제고가 취업자, 사업체수, 기업수 증가로 이어지지만 비수도권은 그렇지 않으며 오히려 생산성의 증가가 인구감소와 연계됨

❍ 이러한 연구결과는 기존의 지역공간정책들이 수도권-비수도권 간 발전격차를 축소시키는데 한계가 있었음을 의미함(김현우·이준영, 2022)

- 이와 같은 결과는 2007년 약 50% 수준이었던 수도권-비수도권 자립적 발전역량 격차가 2016년 약 70%, 2020년 80%로 확대되는 등의 현상이 나타났으며, 고부가가치산업이 인재확보에 유리한 수도권에 자리잡으면서 생산성 격차가 오히려 확대된 결과임(연합뉴스, 2025.03.16.)
  - 학술연구에서도 수도권과 중부권 중심의 성장 일극화가 심화되고, 비수도권지역에서는 농어촌지역과 중소도시 뿐만 아니라 대도시의 쇠퇴까지 진행되는 심각한 문제가 일어나고 있음이 지적됨(구양미, 2021)

❍ 따라서 기존 지역균형발전 전략을 수정·보완하는 수준에서는 이 문제를 개선하기 어렵다는 것을 의미함

| 그림 2-3 | 수도권-비수도권 생산소득수준과 인구의 관계



출처: 통계청 KOSIS; 김현우·이준영, 2022 재인용

□ 경제권·생활권과 행정구역 불일치 심화

❍ 인구이동에 관한 박경현(2023)의 분석결과에 따르면, 〈그림 2-4〉와 같이 행정구역 경계를 넘는 연계 필요성이 확대되었음

- 특히 광역시 외곽에 산업단지 등이 조성되는 경우가 증가되면서 광역시에 살면서 인근 도로 출근하거나, 광역시 소재 대학을 졸업하고도 소재 직장으로 취업하는 등의 현상이 시·도 경계를 넘는 것이 일반화됨

❍ 과거로부터 이와 같은 문제에 대해 시·도의 경계를 넘는 초광역적 경제권 형성을 통해 해결하고자 하는 정책적 노력은 계속되었지만,[4] 시·도단위의 법정계획수립 등이 유지되는 한 시·도가 생활권·경제권을 바탕으로 실질적 연계·협력을 하는 데에는 한계가 있다는 점을 경험함

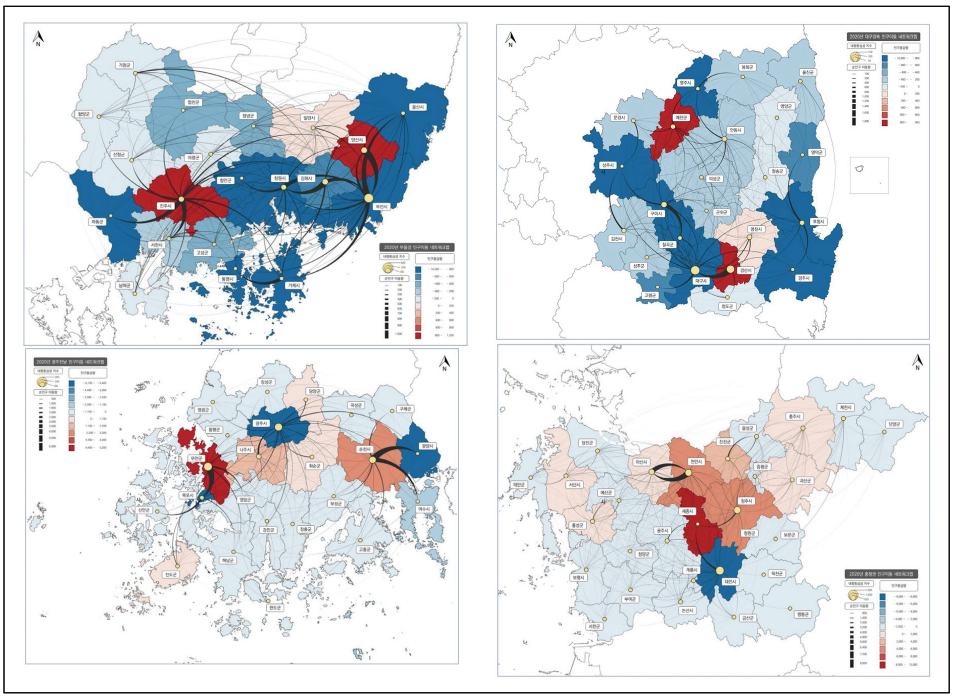
4) 박경현(2023)의 연구에 따르면, 노무현정부의 4·5대 초광역권 구상(2006, 2007),이명박정부의 3차원 지역발전정책과 광역경제권(5+2) 선도산업 및 인재양성대학, 박근혜정부의 지역행복생활권과 경제협력권 산업육성사업, 등 문재인정부의 공간-산업-인재양성 측면의 권역형성, 윤석열정부의 초광역지역연합구축 및 초광역권발전계획에 관한 입법 등이 있었음

- 결국 국가산업단지 및 특구지정 등에서 시·도 경쟁구조가 지속되며, 지방선거에 따른 리더십 변화에 의해 연대·협력은 안정적인 형태로 유지되지 못하는 것이 특징임[5)]

❍ 그에 따라 국토연구원을 중심으로 대한민국의 공간전략에 대해 단일거점 대도시권 전략과 다핵연계발전전략을 종합한 초광역권 정책 추진 방향이 제시됨(진종현, 2020; 박경현, 2023 재인용)

- (단일거점대도시권전략) 광역시 거점 중심의 대도시권 발전을 도모하는 전략
- (다핵연계발전전략) 권역 내 여러 개의 거점도시를 특화연계하여 발전축을 형성하는 전략

| 그림 2-4 | 행정구역을 넘어선 인구이동과 생활권



출처: 박경현(2023)

5) 부산·울산·경남 지역은 광역경제권 발전과 생활권 통합을 위해 부울경 특별연합이 2022년 시·도의회 의결과 행정안전부 승인을 거쳐 규약이 고시되었으나, 동년 6월 제8회 지방선거로 시·도지사 3인이 모두 교체된 뒤 중단 선언과 규약 폐지 의결됨에 따라 출범 이전 무산되었음(박재욱, 2024)

2. 국가차원의 정책 프레임 전환

□ 초광역 경제권 중심의 발전전략과 한계

❍ 「국가균형발전특별법」 개정의 역사를 살펴보면, 다음과 같은 몇 가지 특징이 있음[6)]

- 첫째, 인구감소 심화에 따라 지역경제 붕괴와 지역의 정주 여건 악화를 점차 심각한 문제로 인식하고 있음(국가균형발전법 개정의 이유, 2020.12.08.)
- 둘째, 균형발전을 위한 시책 경험이 누적될수록 혁신도시, 행복도시를 포함한 국가가 주도한 거점성장방식이 지역 내에서 융합될 수 있도록 지방자치단체 차원에서의 총괄 관리 필요성을 인식하였음(국가균형발전법 개정의 이유, 2016.12.02.; 2021.12.31.)
- 셋째, 재난 외에 지역의 경제위기 상황을 대응하기 위한 특별한 지원이 필요할 수 있다는 점을 인식함(국가균형발전법 개정의 이유, 2017.03.21.; 2021.08.17.)
- 넷째, 초광역적 연계·협력 필요성을 인식함(국가균형발전법 개정의 이유, 2022.06.10.)

❍ 이 중 초광역적 연계·협력 필요성은 지방행정체제 개편 논의로 연계됨

- 이명박정부 시기에 최초로 지역이 '규모의 경제[7)]'를 실현하기 위해 시·도 행정구역의 경계를 넘은 연계·협력 발전이 필요하다는 ① 국가차원의 '경제권' 형성논의와 ② 효율성 제고를 위한 기초자치단체 통합 논의가 전개됨[8)]
  - 그러나 초광역적 경제권 형성 필요성에 관하여는 사회적 공감대가 형성되었으나, 기초자치단체 통합을 포함한 지방행정체제 개편 논의는 찬·반갈등이 존재

6) 「국가균형발전특별법」은 2023년 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」으로 새롭게 제정되었으나, 이 부분에서는 국가균형발전에 관한 법률개정 역사의 연속선 상에서 「국가균형발전특별법」으로 일괄 명명하였음을 밝힘

7) 이와 관련한 연구는 본 연구원의 2024년 기본연구과제보고서(김지수·최지민·유자영, 2024)의 이론적 논의 파트를 참조

8) 17대 국회 행정체제 개편 특위에서 시·도 통합 개편방안을 제시했으나('06.2.), 행정체제 개편 기본계획에서는 제외('12.6.)됨

- 2022년 인구감소와 성장동력 약화가 국가차원의 아젠다로 재부상하면서, 수도권 1극체제에서 다극체제로의 전환이 강조되고, 지방자치단체 행정구역 경계를 넘어 경제권·생활권 기반의 연계협력을 위한 초광역 협력을 위한 지방행정체제 개편 필요성이 제기됨[9)]
  - 임승빈(2021)은 초광역 협력의 장점으로 ① 도시확장에 따라 생활권·경제권이 행정구역을 넘게 되어, 행정사무 상호협력 필요성 증가, ② 지방자치단체의 부(-)의 외부효과 분산 또는 분담, ③ 지자체 간 재정 및 행정서비스 형평적 배분에 기여, ④ 지방자치단체 간 갈등해소와 조정역할 수행 등을 제시

○ 본래 초광역권이란, '행정구역은 구분되어 있으나 일상생활 또는 경제활동이 기능적으로 연계되어 있는 공간집적체'를 의미함(박경현 외, 2021; 김예성·하혜영, 2022). 그러나 초광역협력이란 '지역 주도의 연계·협력을 통해 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제고하는 것'을 말함(박경현 외, 2021; 김예성·하혜영, 2022). 따라서 협력의 방법에 대해서는 다양한 가능성을 열어둔 것이라 할 수 있음

- 국회와 정부는 「지방자치법」을 통해, '특별지자체' 설립을 법제화하여 보다 강력한 지방자치단체 간 협력체계를 구축하기 위한 법적 기반을 마련함
- 이는 지방자치단체 간 협력제도[10)] 중 가장 높은 수준의 협력을 하는 것이지만, 동시에 특자체 설립의 특별한 의미(merit)가 없을 경우 제도 선택의 비용이 높은 특자체 설립을 선택하기 어렵게 하는 원인이 되기도 함

○ 국토연구원은 박경현 외(2023)의 연구를 시작으로 수도권 1극체제에서 다극체제로의 전환을 위한 다핵화된 거점육성 방안을 검토하였음. 이는 곧 지방자치단체가 특자체 설립을 비롯한 초광역적 협력을 선택하도록 하는 유인책이 되기 때문임

○ 그러나 지방자치단체 행정구역의 경계를 넘은 연계·협력을 고도화하기 위해서는 교통·산업 등 경제권 형성만으로는 부족하며,[11)] 초광역적 협력을 전제로 한

9) 이에 앞서 2021년 말에는 시·도 통합 또는 특별지자체 지원방안 등을 반영한 '초광역 지원전략'을 발표함('21.10.)

10) 「지방자치법」에 규정된 행정협의회, 조합, 특별지방자치단체 등을 말함

11) 경제권·생활권과 행정구역 불일치, 투입비용-산출성과에 대한 지역 간 배분 갈등 등으로 인한 시·도

새로운 지방행정체제 모델이 필요함

- 대표적으로 시·도 간 협력체계 구축을 기본으로 하는 초광역권 논의를 넘어 시·도가 단일한 행정구역으로 재탄생되는 행정통합이 제시됨
  - 2026년 8월 현재 전남·광주지역은 동년 7월 전남광주통합특별시가 출범하였고, 대구·경북지역은 2028년 출범을 목표로 정기국회 내 특별법 통과를 재추진 중이며(영남일보, 2026.08.12.), 대전·충남과 부산·경남 지역은 민선 9기 출범 이후 통합·연합의 방향을 재논의하는 단계임
- 즉, 다극체제의 근본적 목적이 다핵화된 거점 육성으로 지역경쟁력을 강화하고 성장시키는 데에 있기 때문에, 그 방법론은 행정통합, 특별자치단체설립 등으로 다양하다는 것임

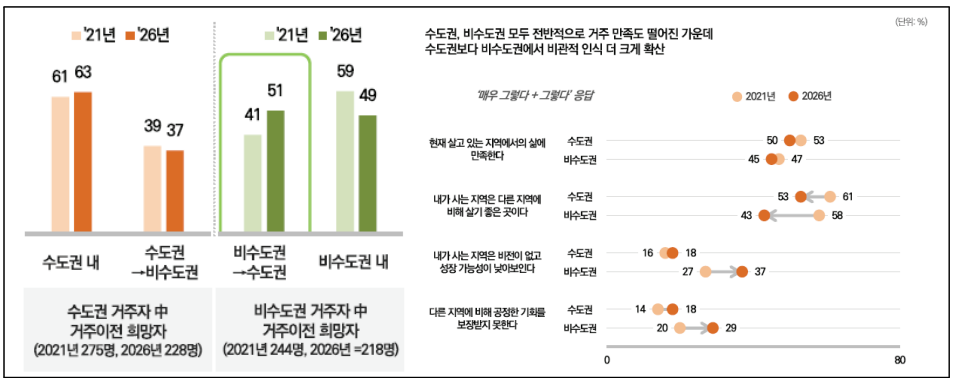
□ 새로운 균형발전 정책 필요성에 관한 국민의 공감대 형성

❍ 대국민 인식조사에서 지역불균형이 지방소멸을 넘어 국가적 생존위기로 연결된다는 위기의식이 강화되었으며, 국가균형발전 정책의 근본적 변화가 필요하다는 공감대가 형성되었음이 확인됨(한국리서치, 2026)

- 한국리서치가 2026년 3월 주간리포트를 통해 전국 만 18세 이상 남녀 대상 1천명 대상의 웹설문조사 결과는 다음과 같음
  - 수도권집중 및 지역불균형이 심각하다는 인식(2021년 90% → 2026년 94%), 소외지역 경쟁력 악화가 결국 국가 전체의 경쟁력 감소를 가져온다는 인식(2021년 85% → 2026년 90%), 수도권 인구과밀이 오히려 수도권 사람들의 삶의 질 저하를 가져온다는 인식(2021년 70% → 2026년 78%), 지방인구감소는 결국 수도권 유입인구의 감소로 이어진다는 인식(2021년 57% → 2026년 64%)이 나타남
  - 다른 지역 대비 현 거주지 만족도가 전반적으로 감소되고, 비수도권은 감소의 폭이 더 큼. 거주이전 의사로 본 수도권 쏠림은 점차 심화됨

간 연계·협력의 한계(최지민 외, 2025), 부·울·경 연합의 실패(연합일보, 2022.10.13.), 국가주도의 균형발전전략과 지방자치의 충돌 등의 문제(김지수 외, 2024) 등이 있음

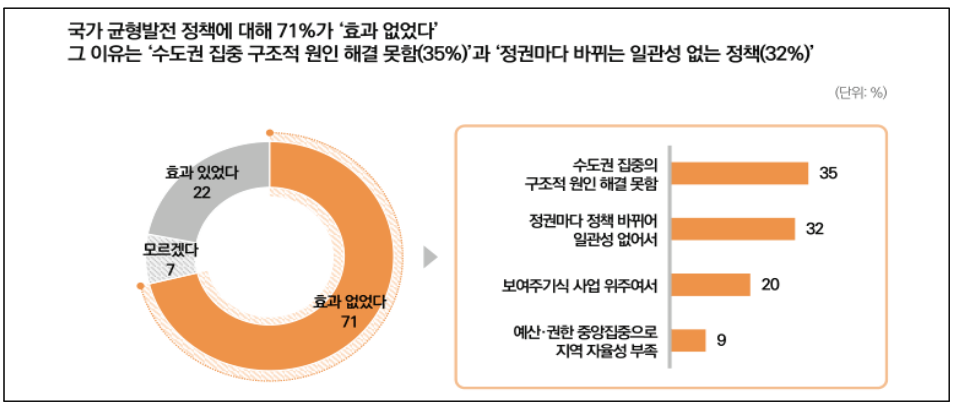
| 그림 2-5 | 거주이전의사 및 거주지 만족도 조사결과



출처: 한국리서치 정기조사 여론속의 여론, 2026.03.

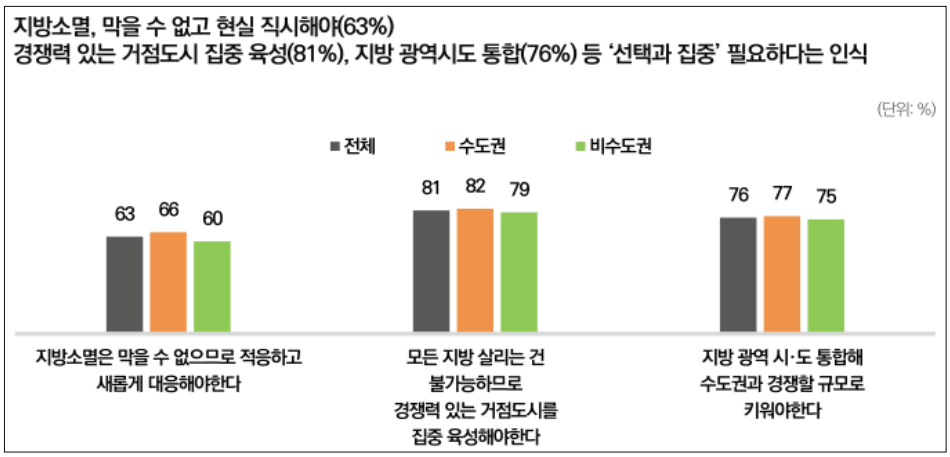
- 또한 그간의 국가균형발전 정책에 대한 평가인식은 대체로 부정적이었고, 근본적인 정책변화 필요성에 대한 공감대가 형성됨. 그 중에서도 시도통합을 통한 초광역 권역의 형성 필요성에 대한 공감대가 있었음
  - 이에 그간의 국가균형발전 정책에 대한 평가인식은 응답자의 71%가 부정적(효과없음)이었으며, 새로운 대책 마련의 필요성(긍정적 응답이 63%), 거점도시 중심의 집중 육성(긍정적 응답이 81%), 시도통합을 통해 수도권과 경쟁할 규모로의 성장정책(긍정적 응답이 76%)로 나타남

| 그림 2-6 | 국가균형발전정책 효과인식



출처: 한국리서치 정기조사 여론속의 여론, 2026.03.

| 그림 2-7 | 새로운 균형발전 정책 필요성에 대한 공감인식



출처: 한국리서치 정기조사 여론속의 여론, 2026.03.

□ 5극3특과 국가균형발전전략 프레임의 전환

○ 본 연구의 제1장 서론에서 언급한 바와 같이 행정환경변화와 이재명정부의 국정전략을 반영하여, 정부는 5극3특 국가균형성장전략을 제시하였음

○ 그런데 이와 같은 5극3특 전략의 추진 목표는 그간 국가주도로 추진되어 온 국가균형발전의 모습과 달리, 지방자치의 고도화에 맞추어 실질적인 지역주도 추진방향을 제시하고 있음

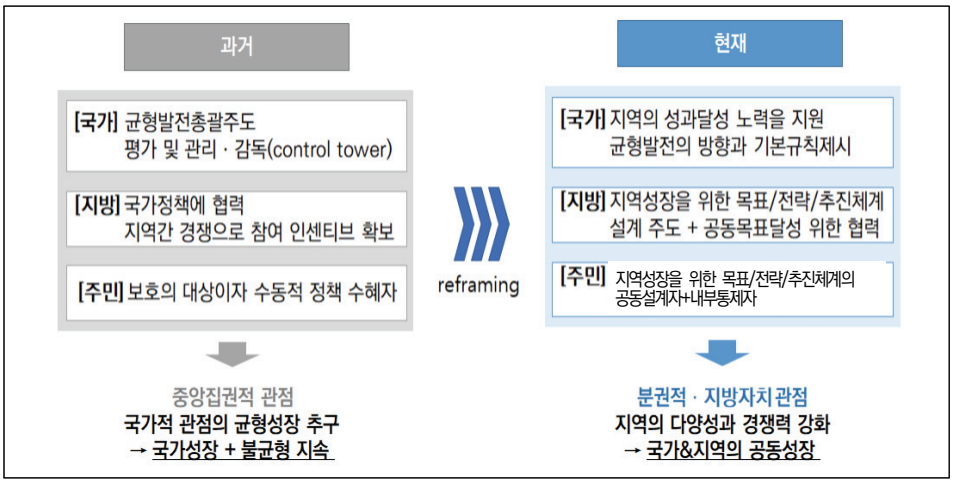
- 중앙집권적 관점이 강했던 국가주도 균형성장 추구 방식에서 벗어나, 분권적·지방자치 관점에서 지역의 다양성과 경쟁력을 강화하고, 국가와 지역이 공동 성장할 수 있는 방식으로 정책 프레임을 새롭게 전환함
  - (국가) 지역의 성과 달성이 효과적으로 이루어질 수 있도록 하는 적극적 지원자이자, 균형발전의 방향과 기본규칙을 제시하는 유연한 리더십 필요
  - (지방자치단체) 지역성장을 위한 목표·전략·추진체계설계를 주도하고, 시·도간 경쟁으로 국가정책/사업참여의 인센티브를 확보하는 지엽적인 관점에서 벗어나, 5극3특의 새로운 권역에서 공동의 목표달성을 위한 협력방안을 모색하는 주체로 전환되는 것이 필요

- (주민) 보호의 대상이자 수동적 정책수혜자가 아닌 지역성장을 위한 목표·전략·추진체계의 공동설계자이자 확대된 지방권한의 책임을 물을 수 있는 현명한 내부통제자로 발전

❍ 이는 지방자치에 대한 의식의 성장으로, 약 20여년간 공고히 구축되어 왔던 '국가균형발전'에 관한 '정책 프레임(policy frame)'이 국민의 인식변화를 전제로 전환된 것임을 볼 수 있음

– 따라서 이와 같은 프레임 전환이 사회 구성원에게 내재화되기까지 제도적 변화와 공감대 형성을 위한 노력이 필요하며,[12] 각 행위주체별로 차별화된 역할 정의가 필요함

| 그림 2-8 | 5극3특 추진전략 : 정책 프레임 전환



출처: 저자작성

❍ 특히 5극3특 추진전략에서 행·재정적 추진체계를 구축하는 국가의 역할은 과거 국가주도의 균형발전 컨트롤 타워의 역할과 비교한다면 한층 더 높은 난이도를 가지고 있다고 볼 수 있음[13]

12) 한국리서치 정기조사에서 현 정부의 5극3특 정책 인지도는 잘 모르거나(39%) 처음 들어보았다는 의견(32%)이 10명 중 7명에 달함(한국리서치, 2026)

13) 5극3특 추진전략에서의 국가역할이 더 높은 난이도를 가진다고 보는 이유는 첫째, 변화된 전략실행의

3. 소결: 새로운 지방행정체제 모델 필요성

□ 지방자치 고도화: 자치의식 개선에 따른 지역 주도의 자치권 확대요구 증가

❍ 최근 지방자치의 고도화는 민선 지방자치 30년 평가를 통해서도 제시된 바 있음(주재복 외, 2025). 그 중에서도 지방자치단체의 다양성 증가는 지방자치단체의 자치권강화를 보여주는 현상임

- 2006년 최초의 특자도인 제주특자도 출범 당시, 이는 고도의 자치권 보장을 통한 '분권실험'이자 자치분권의 인큐베이터로 명명된 바 있음. 그러나 현재 강원과 전북 등 2개의 특자도가 새롭게 탄생했으며, 행정수도의 기능을 수행하는 세종특별자치시도 출범함
- 광역자치단체 간 연계·협력 노력과 제도적 한계 극복의 방안으로 특자체 제도가 탄생하여 법제화됨
- 대구-경북, 광주-전남 등 시·도통합의 시도와 2026년 통합특별시의 출범은 지방자치단체 주도로 지역의 특화산업발전과 경제성장 등을 위해 초광역적 연계협력을 극대화하기 위한 방편으로 행정통합을 선택한 것으로서, 높아진 지방자치 수준을 보여줌

❍ 이와 같은 현상은, 약 30여 년의 지방자치 경험을 바탕으로 각 지역이 자치권의 수준과 행정체제 구조 측면에서 전국적 통일성을 벗어나 지역의 비전과 전략에 부합하는 지방행정체제를 구축하고자 하는 시도가 제도화에 이른 것이라고 해석할 수 있음

과정에서 발생될 수 있는 쟁점과 갈등을 파악하고, 지역이 자율적으로 이 문제를 해결할 수 있는 제도적 기반을 마련해야 하기 때문임. 동시에 그간 경험하지 않은 새로운 역할에 대해 국가와 지방, 주민 등 주요 행위주체가 프레임을 전환할 수 있도록 정보를 제공하고, 동기를 부여하며, 학습기회를 제공해야 하기 때문임

□ 지방주도의 5극3특 추진: 의미와 한계, 지방행정체제 개편 필요성

❍ 이와 같은 맥락(context)에서, 지방주도의 5극3특 추진은 각 시·도가 구상하는 전략과 목표, 상황에 따라 다양한 방법으로 5극3특 추진의 행정시스템을 구축할 수 있음을 의미함

- 지방의 자율성을 강조하면서도 국가차원의 5극3특 추진방향으로 나아갈 수 있도록 "5극3특 추진을 위한 기본규칙(rule setting)" 제시가 필요함. 이 기본규칙이 바로 5극3특 행정기반이라 할 수 있음

❍ 그러나 국가차원의 지원체계는 비교적 명확한 반면, 지역차원의 추진체계는 '전남광주통합특별시' 출범을 비롯한 변화 등을 반영한 구체화 과정이 필요함

- (국가차원의 지원체계) 국무조정실·지방시대위원회·행정안전부는 국가차원의 범정부 지원체계구축과 함께 지역차원의 추진체계 지원 및 법·제도 정비 등을 담당함
  - (지방시대위원회) 대통령 직속 위원회로서 지방시대위원회는 '5극3특 국가균형성장 추진전략과 설계도'를 제시
  - (국무조정실) 국무조정실은 지역지원을 위한 범정부협력체계로서 '국토공간대전환범정부추진협의회'를 운영하고, 이를 통해 '경제권·생활권' 실현을 위한 규제특례 및 지원패키지 마련 목적의 8대 과제를 발표함(2026.02.04.) → 재경·과기·교육·행안·문체·농식품·산업·복지·기후·국토·중기부, 기획예산처 등 12개 부처 범정부 과제로 제안
  - (지역차원의 추진체계 지원 및 법·제도 정비) 지방시대위원회 및 행정안전부의 역할
- (지역차원의 추진체계) 지역차원의 추진체계는 앞서 언급한 초광역 협력을 위한 새로운 지방행정체제 모델 정립이 필수적임
  - 2026년 1월 빠른 속도로 호남권이 초광역협력을 넘어 행정통합을 채택하였고, 권역별로 자율적 협력방식을 선택하는 과정에서 추진체계의 다양성이 발생할 것이 예견 → 기존에 경험해 본 바 없는 변화

○ 특히 최근 10년간 특별법 제정을 통해 강원·전북특자도 출범, 특자체인 충청광역연합의 출범, 전남광주통합특별시 출범 등이 계속되면서, 통합특별시·특자체·특자도의 조건과 특례 기준 정립 등 지방행정체제 전반의 제도적 정비가 필요한 시점임

- 5극3특의 성공적인 추진을 위한 행정기반 마련을 위해 새로운 지방행정체제 모델이 필요함
- 제도적 정합성 논의는 다음의 제2절에서 보다 구체적으로 진행함

□ 5극3특 추진을 위한 지방행정체제 모델 개발 필요성

○ 지방시대위원회의 5극3특 추진 설계도를 살펴보면, 5극3특 전략추진의 주체는 '통합특별시, 특별지방자치단체[14], 특별자치도' 등 3가지로 구분됨

- 개별 시·도와 특별지방자치단체가 아닌 광역연합은 초광역적 협력을 할 수는 있지만, 특별법 상 지역균형발전특별회계 상 신설된 초광역계정의 예산을 사용할 수 없기 때문임

○ 따라서 본 연구는 5극3특 추진을 위한 지방행정체제 유형화를 통해 유형별 모델을 개발할 필요가 있음

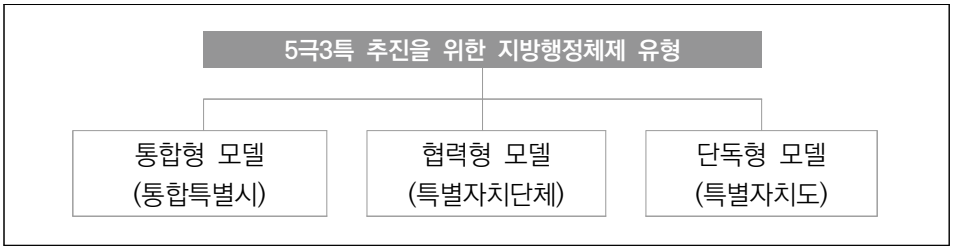
- 5극3특추진을 위한 지방행정체제는 '통합형 모델(통합특별시), 협력형 모델(특별지방자치단체), 단독형 모델(특별자치도)' 등 3가지 모델로 유형화됨
- 협력형 모델은 통합형 모델의 전 단계가 될 수 있으나, 필수적이라고 할 수는 없음. 지역의 특성 등에 따라 반드시 협력형 모델을 거쳐야만 통합형 모델에 이르는 것은 아니며, 어떤 모델을 선택하는지는 지역의 전략적 선택이라고 볼 수 있기 때문임
- 즉, 지역의 상황에 맞게 5극 권역별로 지역이 주도적으로 선택할 수 있으려면 통합형 모델과 협력형 모델은 5극3특 추진주체라는 '지위' 면에서는 대등한 것으로 평가될 수 있음

14) 30명의 관련분야 전문가에 대한 서면자문(2026.07.)에서 특별지방자치단체가 아닌 시·도와 특별지방자치단체가 아닌 광역연합의 포함여부에 대해 이견이 있었으나, 다수의 의견에서 제외가 적절하다는 의견을 제시함

- 다만 대등한 지위가 대등한 특례를 의미하는 것은 아니며, 이는 제3장 제2절의 특례논의에서 정리함

❍ 따라서 이하에서는 3가지 모델을 중심으로 논의를 전개함

| 그림 2-9 | 5극3특 추진을 위한 3가지 지방행정체제 모델



주: 30명의 관련분야 전문가에 대한 서면자문(2026.07.)을 거쳐 모델명을 정의함
출처: 저자작성

제2절 지역주도의 지방행정체제 개편과 제도적 정합성 논의

1. 지역주도의 지방행정체제 개편의 의미와 한계

1) 개별입법방식에 근거한 지방행정체제 개편의 한계

□ 전남광주통합특별시, 특별지방자치단체, 특별자치시[15]·도 출범과 입법 방식

○ 지방행정체제의 법적 근간이라 할 수 있는 「지방자치법」은 지방자치와 관련한 모든 기본적 법질서를 확립하는 일반법임
- (일반법, general law) 영토 내 모든 지역 및 사람에게 적용되는 법
- 학술적으로 일반법은 상대적으로 개정이 적고 장기적으로 유지되는 특징이 있음
- 따라서 지방행정체제와 관련하여, 지방자치단체의 종류와 관할구역, 기능과 사무, 선거, 조례, 규칙, 주민과 지방의회, 집행기관, 재무, 지방자치단체 상호간의 관계, 국가-지방자치단체 간 관계 등의 일반적 원칙은 「지방자치법」에 규정됨

○ 특자체는 본래 「지방자치법(법률 제18092호)」 제2조에 '법률에서 정한 지방자치단체 외에 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요하면 따로 특자체를 설치할 수 있다'고 하였으나 그 내용이 구체적으로 규정된 법률이 없다가, 2021년 1월 12일 전부개정(법률 제17893호)에 의해 구체적인 설치 및 운영방법이 「지방자치법」에 규정되었음
- 이는 부산·울산·경남(당시 부울경연합), 대전·세종·충북·충남(당시 충청권연합) 등 2개 이상의 광역지방자치단체 협력에 관한 광역행정수요가 증가함에 따라 이에 효과적으로 대응하기 위해 일반법을 구체화하는 입법을 한 것으로 볼 수 있음(지방자치법 개정의 이유 중 발췌)

○ 그러나 '통합특별시'와 '특자시·도'는 대표적으로 지역차원의 요구가 국회에 전달되어, 의원입법 방식의 특별법으로 제정되면서 「지방자치법」 상 광역지방자치단체의 한 유형으로 추가된 것이라 할 수 있음

15) 본 세션에서는 특별자치시·도의 특성을 포괄적으로 분석할 필요가 있어, 특별자치시를 포함해 정리함

- 제주특자도 설립에 관한 특별법은 당시 고도의 자치권을 보장하는 분권실험의 장으로 제주특자도의 지역에 한하여 적용되는 특별법으로, 적용대상지역이 특정되어 있기 때문에 일반법이 아닌 특별법의 형태를 취함
  - (특별법, special law) 특정한 대상이나 상황에 예외적으로 적용되는 법률로, 일반법에 우선 적용되며, 만약 특별법에 규정이 없는 경우 일반법이 보충적으로 적용(특별법 우선의 원칙)
  - (제주특자도 설립에 관한 특별법의 특징) 고도의 자치권 보장을 위해 일반 지방자치단체 대비 높은 자치권(인사, 조직, 재정 등)을 보장받았으며, 국제자유도시 조성 등을 위해 다양한 특례를 제공받아 특자도 설립의 목적을 달성하도록 한 특징이 있음(「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(법률 제7849호, 2006.2.21. 제정)」 기준 총 363개 조문 → 현재 481개 조문으로 증가)
- 제주특자도의 사례는 이후 강원 및 전북특자도 설립에 참조 기준이 되어, 현재 3개 특자도 설립에 관한 특별법이 각각 제정되었음
- 세종특자시 역시 세종특자시 설치를 위한 특별법을 먼저 제정하였고(「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(법률 제10419호)」 제정), 이를 「지방자치법」에 반영하기 위한 개정이 후속조치로 이어짐(「지방자치법(법률 제10739호, 2011.5.30. 시행)」 법제정의 이유)
- 또한 시·도통합을 통해 새롭게 출범한 전남광주통합특별시 역시 전혀 다른 성격의 지방자치단체라 할 수 있지만, 일반 시·도 대비 높은 수준의 자치권과 특례를 가지는 특성은 동일하기 때문에 마찬가지로 특별법에 의한 별도의 설치 근거를 마련하였음

□ 일반법 체계에 대한 총괄적 정비 필요성 대두

❍ 이처럼 지역의 요구에 따라 의원입법으로 제정된 특별법의 탄생과 동반하여, 「지방자치법」은 지방자치단체의 종류 및 조문을 일부 수정하는 방식으로 대응해 왔음

❍ 그러나 이 과정에서 지속적으로 「지방자치법」에 근거한 지방행정체제 전반의 정합성 문제가 제기되어 왔음

- 첫째, 통합특별시와 3개 특자도, 행정수도 이전을 위한 세종특자시의 설립, 100만·50만 이상 대도시에 대한 특례시 등으로 인해 지방자치단체의 다양성이 지속적으로 증가됨. 이에 따라 전국적 통일성을 전제로 획일적으로 규정된 지방자치단체 기능 및 사무배분에 관한 유연화 필요성이 제기됨
- 둘째, 특자도 유형 내에서도 행정체제가 단층제·이층제로 다른 모습이 나타나며, 지역별 자치권 보장범위가 상이하고, 통합특별시의 특례형태가 특자도와 유사한 모습을 보이게 되면서 지방자치단체 유형별 특례의 기준이 모호해지는 문제가 발생됨. 그 결과 일정한 특례의 기준, 지방자치단체 유형별 자치권 제공 기준 체계화 등이 요구됨
- 셋째, 통합특별시는 초광역적 성격을 가지고 있으나, 광역지방자치단체의 한 유형으로 포함됨. 따라서 일반시·도와 통합특별시·도, 특자체 간 차이를 명백하게 정의할 필요가 있게 됨

2) 초광역적 연계협력에 대한 법적 근거의 한계

□ 지방자치단체 간 연계협력을 넘어 광역행정통합에 이를 경우의 특례기준 모호

❍ 지방자치단체 간 연계협력의 법적 근거는 「지방자치법」 상 지방자치단체 상호간의 협력(제164조), 사무위탁(제168조), 행정협의회(제169조), 지방자치단체조합(제176조), 특자체(제199조~제211조) 등의 방식이 법제화되어 있음

- 그러나 이 경우에 관하여 별도의 행정특례를 규정하고 있지는 않음

❍ 그러나 행정통합에 의해 탄생된 통합특별시의 경우, ‘광역시와 도를 통합한 행정체제의 특수성을 고려한 특례’를 법제화하였음(「지방자치법(법률 제21544호, 2026.10.15. 시행예정)」 제197조)

- 이는 서울특별시의 경우 ‘수도로서의 특수성’을 고려, 세종특자시·제주특자도의 경우 ‘단층제 행정체제의 특수성’을 고려한 것과 마찬가지로 통합

특별시의 경우 '광역시와 도를 통합한 행정체제의 특수성'을 고려하여, 지위, 조직, 행정, 재정 운영차원의 특례를 인정한다는 내용이 법률상에 명시된 것임(「지방자치법(법률 제21544호, 2026.10.15. 시행예정)」 제197조)

- 이와 같은 조문은 기존에 제주특자도가 강원·전북특자도 대비 높은 수준의 행정특례를 제공받은 것에 대한 이유라고도 할 수 있음

❍ 그러나 구체적 특례의 내용은 개별 특별법에 규정되기 때문에 그 차이를 확인하기 위해서는 특별법 간 비교분석이 필요하며, 법률상에 구체적 기준이 제시되어 있지는 않음

- 가령 제주와 강원·전북특자도 설치에 관한 특별법을 비교하여, 행정특례의 차이를 검토하여야 그 차이를 알 수 있으며 법률상 기준에 따라 차등적 행정특례가 제공된 것은 아님
- 그 결과 행정체제 상의 특수성이 없는 강원·전북이 제주 및 전남광주 수준의 특례를 요구하는 등 정책현장에서의 혼선이 존재함. 따라서 특례의 명확한 기준에 대한 제도적 기반 마련이 필요함

□ 광역행정통합에 관한 절차 근거조문의 한계

❍ 또한 「지방자치법」은 행정통합에 관한 절차를 명시적으로 규정하고 있지만(지방자치법 제5조), 비교적 간결함

- 행정통합시 새롭게 출범하는 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같이 하고, 통합에 관하여는 법률로 정하며, 관계 지방의회의 의견을 들어야 함(단, 주민투표법 제8조의 주민투표시에는 지방의회 의견을 듣지 않아도 됨)(지방자치법 제5조 제1항~제3항)

❍ 따라서 기초통합에 관해 통합과정의 갈등관리 및 제도정비 필요성을 반영하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 규정한 특별한 절차(행정통합의 절차 및 기준, 특례, 갈등관리 및 주민의견수렴절차 등 특별법 제44조~제57)가 광역통합에 대해서는 충분히 반영되지 못함

○ 따라서 실무적 차원에서 이 법의 절차를 참고할 경우, 지역 내 갈등이 발생하지 않도록 충분한 사전·사후절차에 관한 기준이 부족해 절차적 정당성에 대한 갈등이 존재함

- 이와 같은 입법방식은 시도통합에 관한 다양한 맥락을 반영하여 진행과정에서의 유연성을 확보할 수 있지만, 가령 주민투표가 필수적 절차인지 여부, 지역내 공론화 프로세스에 관한 내용, 광역통합에 따른 지방행정체제개편의 기본방향과 역량강화방안, 국가-지방 간 협력체제 정립, 특례적용범위 등 모든 쟁점이 논의의 대상이 된다는 점에서 갈등 촉발의 원인이 되기도 함

□ 지방행정체제 제도적 정합성 확보 및 절차에 관한 입법 필요성

○ 위와 같은 문제점을 검토한 결과「지방자치법」에 근거한 지방행정체제의 제도적 정합성을 확보하고, 광역행정통합에 관한 세부절차 등 입법보완이 필요함

2. 지역주도·국가지원의 프레임 속 국가와 지역의 역할

1) 국가의 역할

□ 역할 1: 기준과 원칙, 방향, 모델의 제시

○ 국가는 각 지방자치단체가 주도적으로 추진하는 지역성장의 추진체가 될 수 있는 지방행정체제 수정·보완·개발에 대한 노력이 국가차원의 거시적 방향에 부합하는 방향으로 갈 수 있도록 비전과 목표를 제시하는 역할을 수행할 필요가 있음

- 해외의 경우에도 대체로 국가차원의 비전제시가 존재하며, 지방정부의 역할은 지역에 맞는 대안을 찾고 국가-지방, 지역 간 협의를 주도하는 것임(제3장 제1절, 일본·프랑스·영국 사례 참조)

○ 국가는 지방행정체제의 구성과 특례제도 차원에서, 국가차원의 제도적 정합성을 제고하기 위해 광역지방자치단체 유형별 특징을 종합하여 지방행정체제 모델을 정립하고, 특례구성 및 특례부여의 기준을 제시하는 역할을 수행할 필요가 있음

- 5극3특 추진을 위한 지방행정체제 모델을 제시하고, 역할과 지위, 수행사무 범위, 거버넌스를 제시해 줄 필요가 있음
- 이를 통해 지역 내 갈등을 예방 또는 완화함으로써 사회적 비용을 절감하고, 합리적인 정책결정을 지원함
- 시도통합의 경우, 조직설계 및 운영의 방향도 제시될 필요가 있음

❍ 광역행정통합의 경우, 시행착오를 최소화 하고 사회적 비용을 절감하기 위해 국가차원에서 통합지방자치단체의 조직설계 및 운영의 기본방향을 제시하고, 지역 내 균형발전 및 광역-기초사무배분, 내부통제시스템 설계를 위한 가이드라인을 제시할 필요가 있음

□ 역할 2: 법제도적 공백 및 수정보완 필요사항에 대한 개선

❍ 국가는 광역행정통합의 세부적 절차와 의사결정시스템, 주민참여방안에 관한 법제도적 보완을 할 필요가 있음
- 광역행정통합의 절차에 관해 면밀히 살펴, 제도를 보완함으로써 갈등을 예방할 수 있도록 하고 지역과 주민의 목소리가 법제도에 반영될 수 있도록 절차를 보완할 필요가 있음

❍ 국가는 변화하는 환경과 그간의 운영경험을 토대로 특별지방자치단체와 특별자치도의 역할과 기관구성형태 등에 대한 대안을 모색할 필요가 있음

❍ 국가는 특례체계(구성 및 부여기준)에 대한 법제도적 근거를 구체화하고, 특례부여에 따른 책임과 성과를 관리할 수 있는 시스템을 구축할 필요가 있음

2) 지역의 역할: 통합특별시를 중심으로

□ 역할 1: 지역 내 분권의 방법과 특례 발굴

❍ 광역행정통합 이후 지역 내 광역-기초 간 분권화의 방안을 모색하는 데 있어 주도적 역할을 수행할 필요가 있음
- 광역-기초 사무배분에 대한 분석과 협의 과정을 적극 이행할 필요가 있음

○ 지역에 필요한 특례를 발굴하고 적용하여, 권역정부운영의 성공을 위해 주도적 역할을 수행함

□ 역할 2: 새로운 정체성의 형성과 갈등관리

○ 광역행정통합의 경우, 지역차원에서는 새롭게 하나된 정체성을 형성하기 위한 특별한 노력이 필요함

○ 주민참여 프로세스를 적극적으로 활용하여, 전체 주민이 통합특별시민으로서 공동의 비전을 제시하고 대안을 모색하는 프로세스를 거칠 필요가 있음
- 대표적으로 권역 내 균형성장 가이드라인을 참여형 의사결정 프로세스를 통해 수립하는 것은 갈등관리의 방편으로도 제안될 수 있음

□ 역할 3: 조직융합과 공직사회의 안정화

○ 광역행정통합의 경우 장기적 관점에서 조직융합을 위한 단계적 로드맵을 개발·적용하는 것이 필요함
- 모두의 공감을 받을 수 있는 인사관리의 기준을 정립하고, 조직융합을 위한 전담부서를 구성해 운영함
- 조직 내부의 소통체계를 강화하고, '하나의 조직구성원(one-team)'으로서 자리잡을 수 있도록 해야 함

제 3 장

새로운 지방행정체제 모델 설계

제1절 모델선택의 조건과 성공·실패요인

제2절 특례분석과 특례체계 재설계

제3절 새로운 지방행정체제 모델 설계

Chapter 3

새로운 지방행정체제 모델 설계

제1절 모델선택의 조건과 성공·실패 요인

1. 조사설계

□ **분석방법: 사례분석**

○ 국내외 사례분석을 통해 각 모델 선택의 조건과 성공·실패요인을 도출하고, 검토가 필요한 법제도 개선방안을 제시함

□ **사례분석의 목적**

○ 제3장 제1절에서 수행되는 사례분석 목적은 그간의 경험을 토대로 다음과 같은 이하의 연구 방향을 설정하고 새로운 아이디어를 탐색하기 위함임
- 첫째, 새로운 지방행정체제 모델개발
- 둘째, 특례의 구조와 체계의 고도화
- 셋째, 시·도통합 및 특별지방자치단체 설립 추진 절차의 법제도적 보완
- 넷째, 통합특별시 내 광역-기초(자치구) 사무배분 방안개발
- 다섯째, 5극3특 전략 추진과정에서의 갈등관리체계와 거버넌스 구축방안 모색

□ **분석대상사례의 선정**

○ 분석대상 사례는 국내와 국외 사례로 구분되지만, 5극3특 전략 추진에 필요한 시도통합, 광역연합, 특별자치도 설립에 관한 국내사례가 중심이 됨
- 해외사례의 경우는 광역연합사례가 중심이 됨. 이와 같은 사례 선정의 사유는 첫째, 해외에서는 지방자치단체 통합 논의는 주로 '기초통합 또는 광역시와

인접기초자치단체의 통합'이 중심이 되며 광역차원에서는 통합보다 연합사례가 다수 논의되고 있기 때문임

- 둘째, 국내의 경우 특별지방자치단체의 다양한 형태(광역특자체, 기초특자체, 광역-기초특자체 등)에 부합하는 특자체 제도의 고도화가 필요한 상황이기 때문임
- 따라서 해외사례의 경우 광역연합 사례를 중심으로 검토함

❍ 분석대상 사례의 선정기준은 대표성과 자료접근가능성임

- (대표성) 3개 모델별 특징과 성공-실패의 원인분석에 도움이 되는 대표사례여야 함. 따라서 유일한 사례이거나 다양한 사례의 대표로서 학술적 논의 등을 통해 인정된 사례를 선정함
- (자료접근가능성) 분석을 위해 필요한 충분한 객관적 자료가 확인될 수 있어야 함

❍ 위 기준에 따라 최종 선정된 분석대상 국내사례는 다음과 같음

- (광역통합사례) 전남·광주통합사례, 대구경북통합추진사례
  - 광주·전남은 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」에 따라 2026년 7월 1일 출범예정인 광역행정통합의 첫 추진사례로 평가됨
  - 대구·경북은 2026년 4월 현재 행정통합이 보류되었지만 2019년부터 광역단위의 행정통합이 본격적으로 논의된 사례로, 5극3특으로 이어지는 광역행정통합 흐름의 시발점이자 반복된 실패·재시도의 누적 경험을 가져 분석 대상으로 선정함
  - 각 해당 사례는 광역행정통합 결과, 시기, 데이터 등의 측면에서 광역행정통합의 주요 시사점을 도출할 수 있기에 본 연구의 분석대상으로 선정함[16)]
- (광역연합사례) 충청광역연합사례, 부울경특별연합추진사례
  - 충청광역연합은 최초의 광역단위 특별지방자치단체로, 2024년 12월 출범함(하혜영, 2025)

16) 부산·경남, 대전·충남 사례도 시·도 단위의 광역행정통합이 추진된 사례임. 다만, 2026년 4월 현재 시점에서 본격적인 행정통합 논의 수행 전이거나(부산광역시 보도자료., 2026.01.28.), 통합 대상이 지속적으로 변경되는 등(김흥주, 2026)의 분석의 일관성을 확보하기 어렵기에 제외하였음

- 부울경 특별연합은 2022년 4월 3개 시·도의회 의결과 행정안전부 승인을 거쳐 규약이 고시된 최초의 광역단위 특자체 추진 사례이나, 2022년 지방선거에 따른 단체장 교체 이후 울산·경남·부산 시·도의회의 폐지규약 의결로 출범 전 무산된 사례임(박재욱, 2024; 허유경 외, 2024)
- 각 추진사례를 통해 특자체 추진의 주요 시사점을 확인할 수 있기에 본 연구의 분석대상으로 선정함[17)]

– (특별자치도추진사례) 단층제인 제주사례, 이층제인 강원사례

- 제주특자도는 2006년 7월 출범한 우리나라 특례 지방자치단체 제도의 시초로, 「제주특자도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」에 근거한 포괄적 권한특례가 규정된 사례임(양영철, 2009)
- 강원특자도는 2023년 6월 11일 출범한 사례로, 2006년 제주특자도 출범 이후 특자도로 출범한 사례임. 이층제 특자도로서 전북이 있지만, 당시 최초의 이층제 특자도로서 다양한 쟁점을 가지고 있기에 대표사례로 선정함

❍ 다음으로 분석대상 해외사례는 다음과 같이 광역행정통합, 광역연합 및 대도시 기초연합 사례를 중심으로 다음과 같은 사례가 선정됨

– (광역행정통합) 프랑스 레지옹통합사례, 일본 오사카 통합추진사례
– (광역연합) 일본 간사이광역연합사례, 영국 대도시연합지방정부사례
– (기초연합) 미국 특별기능지방정부사례, 독일 대도시권교통협력청 사례
– 각 사례는 광역·기초연합에 관한 사례로서 다수의 선행연구에서 언급되고 있는 대표적인 사례로(조성호·문영훈, 2019; 대구경북행정통합공론화위원회연구단·대구경북연구원, 2021; 최용환 외, 2021; 이정석 외, 2023 등), 5극3특 전략추진을 위한 제도 개선 시 활용될 수 있는 시사점이 있다고 봄

17) 특자체 추진은 충청광역연합, 부울경특별연합 이외에도 2021년 대구·경북 행정통합 반대여론에 따라 특자체로의 추진사례, 2022년 광주·전남 특자체 추진사례가 존재하지만 해당 사례는 행정통합과정에서의 반대여론에 따른 정책 대안으로 제안되었음

□ 사례분석틀

❍ 국내사례와 해외사례는 분석의 목적 면에서 차이가 있기 때문에, 사례에 대한 분석틀에서도 차이가 있음

❍ 국내사례는 3가지의 5극3특 전략추진 행위주체의 모델개발과 법제도적 보완을 위함이기 때문에 사례전개의 과정과 핵심쟁점, 모델선택의 조건, 갈등증폭과 해소 요인, 성공과 실패요인을 중심으로 논의함

❍ 이에 비해 해외사례는 통합특별시와 특별지방자치단체 제도의 고도화가 목적이므로 통합·연합추진 배경 및 과정, 기관구성형태, 법적 근거, 공동수행사무의 범위 등이 분석대상이 됨

| 표 3-1 | 분석대상사례와 사례분석틀

구분	국내사례	해외사례
사례개요	• 사례전개과정 • 핵심쟁점	• 추진배경 • 추진과정
사례분석	• 모델선택의 조건 • 갈등증폭/해소 요소 • 성공과 실패요인	• 법적 근거 • 기관구성형태 • 사무배분
대상사례	• (광역통합사례) – 전남·광주통합사례 – 대구경북통합추진사례 • (광역연합사례) – 충청광역연합사례 – 부울경특별연합추진사례 • (특별자치도추진사례) – (단층제) 제주사례 – (이층제) 강원사례	• (광역행정통합) – 프랑스 레지옹통합사례 – 일본 오사카 통합추진사례 • (광역연합) – 일본 간사이광역연합사례 – 영국 대도시연합지방정부사례 • (기초연합) – 미국 특별기능지방정부사례 – 독일 대도시권 교통협력청사례

자료: 저자작성

□ 분석단위

❍ (광역통합사례) 전남·광주통합사례, 대구경북통합추진사례의 시간적 분석단위는 각 사례별 시도 통합이 논의가 진행된 시점부터 2026년 8월 말 현재까지로 설정함

- 광주·전남 사례는 시·도 통합이 논의된 2020년부터 전남광주통합특별시 출범 이후 2026년 8월말 현재까지임
- 대구·경북 사례는 시·도 통합이 논의된 2019년부터 「대구경북통합특별시 설치를 위한 특별법안」이 심의된 2026년 2월까지 분석을 진행함. 다만 2026년 8월말 현재까지 관련 사례의 쟁점이 있을 경우 이를 포함함
- 광주·전남은 1990년 중반, 대구·경북은 2000년대 초반 각각 행정통합이 논의되었지만(신원형 외, 2000, 김석태·김선영, 2021), 국가균형발전 전략으로 추진되고 있는 5극3특 구상과 관련된 쟁점 도출을 위해 시간적 단위를 2020년부터로 제한하여 분석하고자 함

❍ (광역연합사례) 충청광역연합사례, 부울경특별연합추진사례의 시간적 분석단위는 설립 논의가 시작된 시점부터 2026년 8월말 현재까지로 설정함

- 충청광역연합 사례는 충청권 메가시티 구축 합의부터 출범 후 운영 1년차인 2025년까지로 분석함. 다만 2026년 8월말 현재까지 관련 사례의 쟁점이 있을 경우 이를 포함함
- 부울경특별광역연합 사례는 2018년 동남권 공동협력기구 설치 결의부터 2023년 부산시의회 폐지규약 의결 및 초광역경제동맹 추진단 출범까지로 분석함. 다만 2026년 8월말 현재까지 관련 사례의 쟁점이 있을 경우 이를 포함함

❍ (특별자치도추진사례) 단층제인 제주사례, 이층제인 강원사례의 시간적 분석단위는 각 사례별 특별자치 추진 논의가 진행된 시점부터 출범 직후 안정화 시기까지로 설정함

- 제주는 노무현 대통령의 2003년 지방자치의 시범도 추진의지 표명시기부터 2006년 특별법 제정 및 출범 이후 현재시점까지로 분석함

- 강원은 2008년 이후 '강원평화특자도' 추진 의제등장부터 2022년 6월「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」제정, 2023년 6월 강원특자도 출범 이후 현재까지 시점으로 분석을 수행함
- 다만, 각 사례 모두 본 연구의 수행기간인 2026년 8월까지 쟁점이 있을 경우 분석에 포함시키고자 함

❍ (해외사례) 해외사례의 경우 각 제도의 특징을 중심으로 기술하기 때문에 기존 선행연구의 사례조사 결과를 바탕으로 분석을 실시하되, 본 연구의 수행기간인 2026년 8월 현재를 기준으로 변화가 있을 시에는 이를 반영함

2. 국내사례분석: 모델 선택 및 성공·실패의 조건

1) 광역통합사례

(1) 사례전개과정

□ 전남광주통합

❍ 광주·전남의 행정통합은 시·도 분리 이후 지방소멸·수도권 일극체제 심화에 따라 지역 자생력·경쟁력을 확보하고 미래비전을 도출하기 위해 수행됨

- 광주·전남 통합 논의는 1990년대 중반 전남도청 이전 문제로 처음 논의된 이후 2020년 지역의 초광역화·메가시티 형성을 통한 지역의 경쟁력 확보를 위해 시작되었음. 다만, 통합 논의를 주도한 민선 7기 광주 시장이 2022년 전국동시지방선거에서 낙선함에 따라, 민선 8기에서는 행정통합보다 특별지방자치단체 설립 등 단계적 협력을 우선하는 입장을 취하며 통합 논의는 잠정 중단됨(김대욱, 2023; 송효진, 2024; 연합뉴스, 2025.08.21.)
- 이후 이재명정부의 국정과제로 5극3특 국가균형성장이 강조되며 지방소멸 및 수도권 일극체계에 대응하는 행정통합이 재추진되어[18], 2026년 3월「전

18) 전남의 지방소멸위험지수는 2024년 기준 전국광역자치단체 중 위험도가 가장 높고, 광주는 구도심 공동화 문제에 직면해 있음(윤수정, 2026). 이에, 2025년 8월 광주전남특자체로 추진이 준비되었으나, 시·도 행정통합에 대한 중앙정부 정책적 의지가 강조되며 2026년 1월 행정통합이 재논의됨(경향신문, 2026.01.02.)

남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안」이 국무회의를 통과되며 행정통합이 결정됨

❍ 광주·전남 행정통합은 이재명정부의 5극3특 국정과제와 결합하여 동일생활권 회복, 자생력 있는 광역경제권 구축 등을 위하여 행정통합이 이루어짐
- 2020년 제안된 행정통합은 광주시를 중심으로 제안되어 정책적 선도과정에 한계점을 지녔으나, 2026년 중앙정부·국회·시·도가 함께 참여하여 행정통합에 대한 정책적 의지가 강화되어 추진되었음
- 2020년 메가시티로의 경쟁력 확보에서 2026년 지방소멸 대응 및 국가 균형발전으로 지역 현안과 행정통합의 의제 간의 추진 정당성이 높아졌으며[19], 정부의 행정통합에 따른 재정적 및 제도적 지원 약속을 통해 지지를 확보함

❍ 2026년 7월 통합특별시가 출범하였고, 전남광주통합특별시 내 광주지역 5개 자치구를 자치시로 전환하는 내용의 특별법 개정안이 발의됨
- 민주당 양부남 의원은 광주전남통합추진특별위원회 공동위원장으로 활동하였으며, 자치구에 보통교부세를 직접 지급하는 방안을 요구하는 등 입법적 지원을 수행함
- 해당 개정안은 전남광주특별시구청장협의회에서 자치구의 시전환을 위한 건의안에서도 함께 논의된 사항으로 구성됨
- 그밖에 출범까지의 준비기간이 충분하지 못했기 때문에, 특별법의 주요 내용에 관한 전반적인 보완(개정) 작업이 진행 중에 있음(지역 연구원 면담 결과, 2026.07.)

□ 대구경북통합추진

❍ 대구·경북의 행정통합은 지방소멸 위기 대응, 지역 경제 활성화 등의 논의에 따라 수도권에 대응할 수 있는 비수도권 거점 구축을 위해 논의됨
- 대구·경북 행정통합 논의는 행정구역과 생활권·경제권의 불일치 문제 해결을 위해 2000년대부터 축적되어 있었음(매일신문, 2011.07.20.)

19) 2020년 추진당시 '연방제 수준의 지방분권', '초광역화·메가시티 추세 대응' 등의 추진목표가 설정되었지만 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법안」 내 도시의 개발 및 기반조성 관련 '인공지능·에너지·문화수도' 비전으로 한 지역특례가 포함되어 지역문제 인식과 행정통합의 부합성을 확보함

- 2019년 대구시장과 경북도지사 간 합의로 구체화되었으나 공론화위원회에서 2022년 지방선거 이후 중장기과제로 논의됨에 따라 잠정중단됨
- 2022년 이후 대구·경북 행정통합에 대한 논의는 추진 및 보류가 지속적으로 반복되었으며[20], 2026년 1월 「대구경북통합특별시 설치를 위한 특별법안」이 행정안전위원회까지 의결되었으나 최종 보류됨(김흥주, 2026)

❍ 대구·경북 행정통합은 지방소멸 대응·지역경제 활성화·생활권 문제개선 등으로 추진되었으나, 사전동의절차 미흡, 통합지역 내 균형발전에 대한 의견차이, 통합이익의 불명확성 등으로 인해 보류됨

- 2020년부터 진행된 대구·경북 행정통합은 시·도민의 의견수렴 없이 진행되며, 관 주도의 일방적인 행정통합 추진이라는 비판이 존재함(신정규, 2025)
- 대구·경북지역은 남부권에 산업 및 인구가 집중되어, 경북 북부권과 동부권을 중심으로 통합시 농산어촌 소외현상에 따른 반대의견이 지속적으로 제기됨(뉴스1, 2026.01.22.)
- 「대구경북특별시 설치 및 한반도 신경제 중심축 조성을 위한 특별법」의 특례조항 중 137건이 불수용됨에 따라 통합에 대한 실효성 부족으로 반대의견이 강조됨(연합뉴스, 2026.02.23.)

❍ 2026년 민선 9기 출범 이후 정치적 유사성, 지역경제 활성화, 지역 내 갈등현안 해결 등으로 인해 행정통합에 대한 재논의가 시작됨

- 민선 9기 출범에 따라 대구·경북지역은 동일한 정당 소속의 단체장이 선출되어, 통합추진의 정치적 동력이 확보됨
- 지역 내 침체된 경제·산업적 측면을 대구·경북 행정통합을 통해 광역경제권 조성, 2차 공공기관 이전, 미래 성장엔진 육성 등을 수행하고자 함
  - 통합특별시에 우선 이전하기로한 2차 공공기관 이전을 대구·경북에서도 이에 준하는 지위를 인정받고자 지역을 바탕으로 재논의가 추진됨(서울경제, 2026.08.09.)

20) 2022년 민선8기 출범, 통합형태 의견차이로 행정통합 논의 중단되었으나, 2024년 지방시대위원회 및 행정안전부 중재로 인해 행정통합이 재논의됨(해럴드경제, 2024.10.14.). 이후 중앙정부 정치적 불확실성 증가 등으로 중단된 이후 이재명정부 5극3특 균형성장전략에 따라 2026년 1월 재추진되었음

- 대구경북 신공항 문제를 해결하는 방안으로 대구·경북 행정통합이 제안됨
  - 대구·경북 행정통합이 수행될 경우, 대구경북 신공항 추진 방식에 있어 이견이 발생하였던 공동시행자 문제를 해결할 수 있을 것이라는 기대감이 있음(한국일보, 2026.08.11.)

❍ 대구·경북 행정통합은 지역 내 정치적·행정적 준비를 통해 특별법 통과의 동력을 확보하고, 2028년 출범을 계획하고 있음

- 대구·경북 국회의원, 단체장 등이 참여하는 대구경북행정통합 연석회의를 2026년 연내에 개최하여 특별법 통과에 대한 의견 사항을 제안할 예정(세계일보, 2026.07.30.)
- 현재 운영 중인 대구·경북 행정통합 공동추진단을 행정부시장·행정부지사 격상시켜, 대구경북특별법에 대한 국회심의에 대응할 예정임(중앙일보, 2026.08.01.)
- 제23대 국회위원 선거 일정을 고려하여, 2028년 대구경북특별시 출범을 목표로 특별법 통과를 계획하고 있음. 그 핵심 대안은 2028년 대구경북특별시 출범시 초대 특별시장은 2년 임기로 선출하고, 지방의원 임기는 현행대로 보장하는 것임(연합뉴스, 2026.06.10.)
- 그러나 대구경북 행정통합에 대한 국가적인 측면에서의 동력 약화와 기존 갈등 상황 등은 해결되지 못한 상황임
  - 제9회 지방선거 이후 이재명 대통령이 2030년 제10회 지방선거 전까지 지방행정통합이 현실적으로 불가능하다는 의견을 밝힘(KBS 뉴스, 2026.06.09.)
  - 기존 경북 북부권을 중심으로 한 행정통합에 대한 부정적인 의견에 대한 시·도 간 해결방안은 2026년 8월 현재 구체적으로 합의되지 못한 상황임(대구일보, 2026.08.20.)

(2) 핵심쟁점

□ 광주·전남행정통합의 주요 쟁점

❍ 광주·전남행정통합 논의의 주요 쟁점은 ① 통합추진의 타당성, ② 통합추진의 리더십, ③ 의사결정방식의 민주성, ④ 광역행정통합절차의 타당성, ⑤ 통합에 관한 국가정책방향 부합성 및 지원수준 등임

❍ (통합추진의 타당성) 광주·전남 지역은 지방소멸의 최고 위험지역으로 분류되고 있으며(이상호, 2025), 광주·전남은 각 지역의 인구규모가 낮아 '규모의 경제' 형성에 구조적인 제약이 존재하여 권역적 대응의 필요성이 높음(윤수정, 2026). 정체성 측면에서 광주-전남은 호남권으로서의 하나의 정체성을 가짐

❍ (통합추진의 리더십) 광주·전남의 단체장이 동일한 정당에 속하며, 국회 내 다수당 소속으로 행정통합 출범에 관한 입법논의가 가능함. 광주·전남의 시도의회 행정통합 동의안 의결시 높은 찬성의견을 통해 집행부와 지방의회 간 높은 공감대를 형성함[21)]

❍ (의사결정방식의 민주성) 주민투표 등 직접적인 주민의견수렴 절차를 진행하지 못하였지만 절차의 신속성을 사유로 주민투표 대신 시·도의회 의견 청취 의결을 선택함[22)]

❍ (광역행정통합절차의 타당성) 2021년 전남·광주 행정통합 연구용역에서는 상생협력(1단계)·경제통합(2단계)·행정통합(3단계) 추진을 제안하였으나(뉴스1, 2026.01.05.), 2026년 행정통합에서는 공감대 형성 및 경제통합 논의가 진행되지 않고 수행됨

  - 지역주민과 기초자치단체를 중심으로 한 상향적인 의사결정이 이루어지지는 못하였지만 비수도권 지방자치단체 간 행정구역 통합이 지역균형발전 측면의 필수적인 수단으로 진행되는 측면에서 일정 수준 의미를 지님(하혜영·류영아, 2026)

❍ (국가정책방향 부합성 및 지지) 이재명정부는 5극3특 관련 국정과제를 통해 초광역권과 권역별 거점성장을 추진하고 있으며, 호남권은 광주·전남 권역으로 설정함. 또한, 행정통합 추진시 재정지원, 통합특별시 위상 강화, 공공기관 우선 이전, 4년간 최대 20조원의 재정지원 등을 통한 인센티브 제공을 결정함(국무조정실 보도자료, 2026.01.16.)

---

21) 2026년 2월 4일 '광주·전남 행정통합 동의안'을 광주광역시의회(재석 23명 중 22명 찬성), 전라남도의회(재석 60명 중 52명 찬성)의 본회의에서 동시 의결하여 가결함

22) 현행 지방행정체제 개편시 의견수렴 방법으로는 지방의회를 통한 의견청취와 주민투표가 모두 가능함(하혜영·류영아, 2026)

□ 대구·경북행정통합의 주요 쟁점

❍ 대구·경북행정통합 논의의 주요 쟁점은 ① 통합추진의 타당성, ② 통합추진의 리더십, ③ 의사결정방식의 민주성, ④ 광역행정통합절차의 타당성, ⑤ 통합에 관한 국가정책방향 부합성 및 지원수준 등임

❍ (통합추진의 타당성) 대구·경북지역은 지역내총생산과 인구 규모가 수도권의 20% 수준에 그쳐 단일 시·도만으로는 수도권에 대응하는 규모를 형성하기 어려운 한계를 지님. 또한, 동일한 경제권·생활권을 공유하고 있지만 행정분리 이후 상호 협력보다 대립이 심화되고 있기에[23] 행정통합이 의제화됨. 그러나 장기간의 통합논의 과정에서 대구-경북 간의 입장차이가 선명해 지면서 대경권으로서의 동질감은 오히려 약화됨

❍ (통합추진의 리더십) 대구·경북지역은 행정통합 논의시 단체장이 정부 여당과 동일 정당으로 구성되어 일정 수준의 추진력을 지니고 있었지만, 2026년 행정통합 추진시 단체장이 정부 야당소속이거나 권한대행으로 합의한 한계를 지님. 또한, 경상북도의회 의견청취시 반대의견이 다수 포함되어 있었음[24]

❍ (의사결정방식의 민주성) 2020년 대구·경북 행정통합은 공론화위원회 출범 이후 시·도민 온라인 토론회, 권역별 대토론회, 여론조사 등을 통해 숙의 절차를 시도함(김대욱, 2023)

- 공론화위원회 구성의 편향성, 시·도민 의견수렴 부족 등 공론화 과정에서의 한계점이 발생되었으며(김석태·김선영, 2021), 2024년·2026년 행정통합 재추진과정은 하향식 의사결정 과정으로 이루어짐

❍ (광역행정통합절차의 타당성) 2020년 대구경북행정통합 기본구상에서는 시군구 통합절차를 벤치마킹하여 〈그림 3-1〉과 같은 추진절차를 마련하였음

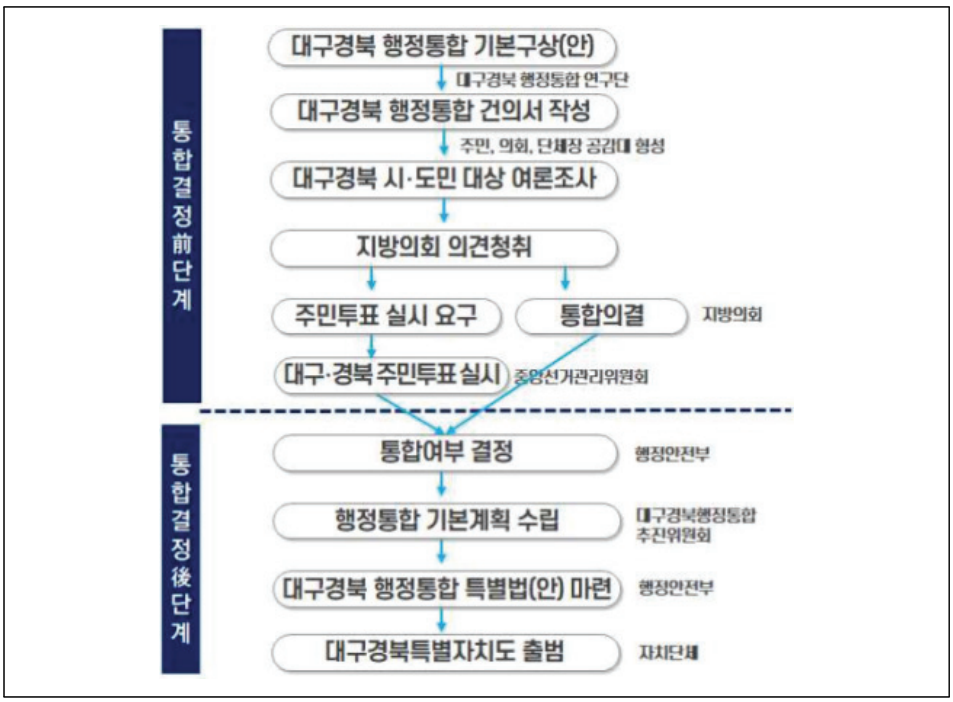
- 다만, 해당 절차가 수행되는 과정에서 저조한 시도민의 참여율 및 관심 등으로 인해 행정통합이 보류되거나, 2026년 행정통합 재추진과정에서는 추진절차의 대부분이 생략되고 의견청취안 의결 등이 이뤄짐

---

23) 2000년대 중반 대구·경북 지역은 경제권·생활권 협력을 위한 대구경북 경제통합이 추진되었지만 시도간 선도산업을 둘러싼 갈등, 관 중심 통합방식 등으로 인해 갈등이 심화됨(매일신문, 2011.07.20.)

24) 대구시의회는 2024년 대구·경북 통합을 위한 의견 청취의안을 재적의원 32명 중 31명 찬성하여 별도의 추가적인 의안은 발의하지 않았으며, 경상북도의회는 재적의원 59명 가운데 46명이 찬성함

| 그림 3-1 | 대구경북 행정통합 추진절차(안)



출처: 대구경북행정통합연구단 (2020)

❍ (국가정책방향 부합성 및 지지) 이재명정부의 5극3특 전략에서 대구·경북 권역은 대경권으로 설정되어 대구·경북 행정통합의 정책방향은 일정 수준 부합하였음. 다만, 경북 북부·동부 지역에 대한 균형발전과 관련된 측면이 담보되지 못하면서 지역 내 공감대 형성에 한계가 있었고, 이 부분이 국회에서 정치쟁점화 되면서 최종 국회 법사위 보류 결정에 영향을 미침

- 대구경북 통합보류가 최종 결정된 것은 지방선거를 앞두고, 국회 내에서 정치쟁점화되면서 지역의 주요 행위자들이 예상치 못한 '보류결정'이 이루어진 것임
- 법사위 부결 당시 경북도와 대구시, 경북도의회와 대구시의회 및 주요 시민사회(대구경북보건복지단체연대회의, 대구참여연대 등) 간 입장에 차이가 있었음

- 경북도와 경북도의회, 대구광역시는 통합 특별법이 법사위를 통과하기를 기대한 반면, 대구시의회와 시민사회는 지역 내 충분한 논의 없는 추진·국가지원에 관한 확실한 약속·의원정수조정 없는 추진은 적절치 않다는 조건부 반대의견[25]을 표명함(대경일보, 2026.03.24)

– 이러한 상황에서 법사위(위원장: 추미애, 더불어민주당)가 대구시의회의 반대를 이유로 통합 특별법안을 부결하자, 국민의 힘 지역구 국회의원들이 공동성명을 이러한 법사위의 결정이 정치적 행위라고 비판하며 재논의를 요구하였음(한겨레, 2026.02.25.).

– 즉, 이러한 상황은 지역의 핵심의제인 시도통합이 특별법제정이라는 국회의 결정을 통해 이루어짐으로써 시도통합의 '지방주도'를 강조하는 정치적 방향과는 괴리가 있음을 알 수 있음

- 지역 내에서 조건부 반대의 목소리가 존재한 것은 사실이나 이 부분이 지역차원의 논의를 통해 해결되지 못하고, 지역 정치권이 예기치 못한 의사결정이 국회 법사위를 통해 이루어진 상황이 발생됨[26]

25) 대구시의회는 지난 23일 성명을 내고 "지금 추진되는 통합특별법 수정안은 취지와 방향이 현저히 달라졌다"며 "20조원 규모의 정부 재정 약속과 의원 정수 조정 없는 법안 추진에 반대한다"는 성명을 발표함(대경일보, 2026.03.24.)

26) 국민의힘 윤재옥(대구 달서구을) 의원은 성명서를 발표하고 전남·광주 통합법은 통과시키면서 대구·경북 통합법 처리는 무산시킨 민주당을 향해 "지방선거를 앞두고 자신들의 텃밭에만 특혜를 주려는 '정치적 갈라치기'이자, 대구·경북의 미래를 볼모로 잡은 '비겁한 정치공작'"이라며 강력 규탄했음(대경일보, 2026.03.24.)

| 표 3-2 | 광역행정통합사례: 주요쟁점별 비교

구분	전남·광주	대구·경북
통합추진 타당성	• 지방소멸 위험에 따른 권역적 대응 강조 → 통합의 경제성 인정 • 호남권으로서 하나의 정체성 공유	• 지역경제 활성화, 경제권·생활권과 행정구역 불일치, 지방소멸 대응 → 통합의 경제성 인정 • 통합논의 장기화에 따라 대구-경북 간 입장차이가 선명해지면서 대경권으로서의 정체성(동질감)은 오히려 약화
리더십	• 단체장의 동일 정당 및 국회 내 여당 • 지방의회 높은 찬성의견	• 행정통합 논의시 단체장이 정부여당과 동일 • 재추진시 단체장-정부여당 불일치, 단체장 리더십변화
의사결정 방식 민주성	• 간담회를 통한 다양한 소통과정이 있었으나, 주민공론화 등 숙의형 참여절차의 활용은 미비 • 시·도의회 의견청취	• 숙의절차를 통한 의견청취 시도 • 재추진 단계에서는 하향식 의사결정
의사결정 절차 타당성	• 중앙-지방 정치권의 공감대 형성을 바탕으로 추진 • 상향식 의사결정 및 기존 통합절차 활용 부족	• 기본구상을 통해 자체적인 추진절차 마련 • 실제 통합논의시에는 해당 추진절차 미활용 • 지역 정치권 내에서의 공감대 형성 실패
국가 정책방향 부합성 및 지지	• 5극3특 국정과제와 높은 부합성 • 행정통합 인센티브 제공에 대한 높은 신뢰 • 국회차원의 정치쟁점화가 유리하게 작용	• 5극3특 국정과제와 높은 부합성 • 경북 북부 균형발전에 대한 우려 존재 • 행정통합 인센티브 제공에 대한 불신 • 국회 차원의 정치 쟁점화가 불리하게 작용

출처: 저자작성

(3) 사례분석

□ 통합형 모델 선택의 요인

○ 각 사례의 주요쟁점을 검토해 볼 때, 각 지역이 '연합'이 아닌 '통합'을 선택하게 된 가장 핵심적인 요인은 "국가차원의 인센티브 제공"에 따른 "행정통합의 경제성" 판단이었음

□ 통합 성공·실패의 요인

○ 그러나 통합이 최종선택되지 못한 데 영향을 미친 것은 "인접지역 동질성"과 "통합추진 리더십"임

- 전남·광주의 경우 중앙-지방 정치권의 공감대 형성과 대통령과 국회, 단체장과 지역의회가 통일된 목소리를 내면서, 호남권이라는 정체성을 가지고 단기간에 통합결정을 이루어냄
- 이는 주민의 직접적인 참여 부족이라는 한계는 가질 수 있지만, 주민의 대표 전반의 공감대를 형성하고 국가의 인센티브 제공에 대한 신뢰감을 형성할 수 있는 계기가 됨
- 대구·경북의 경우 대통령, 국회 다수당과 단체장 및 지역정당이 달라 정치적 쟁점화가 가속화됨. 또한 장기간의 통합논의 과정에서 오히려 대구-경북의 차이가 선명해지는 결과를 가져와 대경권이라는 정체성이 약화됨
- 이는 주민의 직접적 참여 확대라는 장점을 가졌음에도 세부적 쟁점에 대한 지역 내 의견 불일치, 국가의 인센티브 제공에 대한 불신 등으로 이어지는 결과를 가져옴

□ 갈등 증폭·해소 요소

❍ 통합특별법에 대한 법제화가 논의되던 2026년 2월을 기준으로 살펴볼 때, 핵심적 갈등증폭 요소는 지방선거를 불과 4개월 앞둔 시점에서의 '정치쟁점화'임

- 특히 특별법을 통한 통합특별시 출범여부의 결정은 국회 행안위 및 법사위에서의 논의라는 중앙정치가 지역주도의 시도통합추진을 결정한다는 것을 확인할 수 있었음. 즉, 지역에서 합의·제출된 특별법이 중앙정치에 의해 무산될 수 있다는 점은 '지역주도의 시도통합'이 절차적으로 한계가 있다는 점을 확인할 수 있게 함
- 이와 같은 문제는 시도통합의 입법 프로세스에서 정치쟁점화의 문제점을 완화하는 제도적 장치가 필요하다는 점을 제시함(의사결정절차 타당성)
  - 과거 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 경우, " '지방행정체제개편위원회'의 기본계획을 토대로 국회가 지방행정체제 개편관련 법률을 제정 또는 개정하되, 이 경우 개편위원회의 의견을 존중하여야 한다(특별법 제11조)"는 규정을 둔 바 있음

○ 광주전남통합, 대구경북통합보류 결정 이후의 상황을 함께 살펴볼 때, 광주전남 통합과정에서 '의사결정방식의 민주성'과 '의사결정절차 타당성'의 한계는 사후갈등을 야기함

- 앞의 분석에서 광주전남통합에서 주민의 직접적 참여와 숙의적 소통과정의 부재는 마치 통합에 유리한 조건으로 작용한 것 같지만, 통합 이후 충분히 논의되지 못한 주요 쟁점이 갈등의 원인이 되면서 사후 갈등 증폭의 원인이 되고 있음
- 반대로 세부쟁점에 대해 치열하게 논의를 전개한 대구경북은 지역의 실익을 위해 정치쟁점화를 자제하는 분위기가 조성되면서 재추진이 논의됨

| 표 3-3 | 광역행정통합사례: 심층분석

구분	전남·광주	대구·경북
모델선택 요인	• 국가차원의 인센티브 제공 • 행정통합에 대한 경제성 판단	• 국가차원의 인센티브 제공 • 행정통합에 대한 경제성 판단
통합 성공실패 요인	• 인접지역 동질성(有) • 리더십 안정성(有) → 국가인센티브에 대한 신뢰감 형성	• 통합논의과정에서 인접지역 동질성 약화 • 리더십 안정성 저하(중앙-지방 불일치) → 국가인센티브에 대한 신뢰감 저하
갈등 증폭해소 요소	• (통합전) 리더십 안정성 • (통합후) 의사결정방식의 민주성, 의사결정절차 타당성의 부족이 사후갈등 증폭 원인이 됨	• (보류결정전) 의사결정절차 타당성, 리더십 안정성 저하 • (통합후) 전화위복의 기회

출처: 저자작성

2) 광역연합사례

(1) 사례전개과정

□ 충청광역연합

○ 충청광역연합은 2020년 7월 대전시의 대전·세종 통합 제안이 거부된 후, 2020년 11월 충청권 4개 시·도지사가 충청권 메가시티 구축에 합의하면서 시작됨

- 충청권은 2021년 3월 충청권 행정협의회에서 '충청권 광역생활경제권 전략 수립 공동연구'를 착수하고, 지역 내 시·도 연구원이 공동연구를 수행한 결과 충청권 광역생활경제권 추진을 위한 목표가 도출됨[27)]

- 2023년 1월 합동추진단 출범과 2023년 11월 '준비된 메가시티, 충청시대 선포식'을 거쳐, 2024년 10월 행정안전부 규약 승인 후 2024년 12월 정식 출범함(하혜영, 2025)
- 충청광역연합은 부울경 특별연합 무산 과정을 경험하였지만 규약 강행이 아닌 단계적 합의, 갈등이 적은 분야부터 논의 진행, 「지방자치법」상 일반제도[28] 우선 활용이라는 차별적 접근을 채택함(박재욱, 2024)
- 운영의 핵심 조건으로는 4개 시·도 균등 분담의 재정 구조, 4개 시·도별 4명씩 16명의 연합의원과 1년 임기·연임 불가의 연합장 및 2년 임기 연합의회의장 구조, 광역간선급행버스체계(BRT) 등 초광역 교통인프라 분야의 국가위임 사무 이관이 있으나, 사업 우선순위 모호·중앙정부 재정지원 부족·구성 지자체별 이중 전략이 출범 후 한계로 제기됨(하혜영, 2025)

❍ 2026년 6월 지방선거가 종료된 뒤, 리더십의 변화를 경험한 충청광역연합은 행정통합의 대안적인 요소로서 실제적인 이익을 확인하기 위해 새로운 변화를 추구함

- 민선 9기 출범 이후 대전·충청 지역 단체장은 교통·산업·관광 등의 시범사업을 통해 지역간 통합사무에 대한 실효성을 확인할 예정임
- 기존 예산·권한적 한계가 존재하였던 충청광역연합의 사무를 실질적으로 가동할 수 있도록 하는 협의체 구성 및 로드맵 마련 등이 수행될 예정임
- 대전의 경우, 대전충남행정통합준비단(3급)을 폐지하고 기획조정실 내 충청메가시티기획단을 신설해 4급 통합기획팀 단위에서 관련 업무를 맡도록 하는 민선 9기 조직개편안이 발표되는 등 메가시티 기획으로의 전환이 지속되는 상황임

27) 충청지역 내 시·도연구원 연구결과, 충청권 메가시티 분야를 충청의 산업경제, 광역인프라, 사회·문화·관광의 3개목표에 따른 9대 전략(초광역 인프라 조성, 초광역 교통 네트워크 구축, 초광역 혁신클러스터 조성, 소재부품산업 육성과 R&D 플랫폼 구축, 충청권 문화관광 브랜드 개발 및 행정력·실행력 강화 등)과 관련 30개 세부사업이 제안되었음(스마트시티 종합포털 보도자료. 2021.11.30.)

28) 특별지방자치단체(이하 특자체) 제도는 1988년 4월 「지방자치법」 전부개정시 설치 근거가 신설되었으나, 세부 규정의 부재로 30여 년간 실제 활용되지 못함. 2021년 1월 「지방자치법」 전부개정으로 특자체의 설치·운영 세부 규정이 마련되며 비로소 실질적 활용 기반이 형성됨(하혜영, 2025)

□ 부울경특별연합추진

❍ 부울경특별연합은 수도권에 비견되는 국내 유일의 광역권(인구 기준 수도권의 30.4%, GRDP 28.0%)에서 지방소멸 및 수도권 일극체제 대응을 위한 동북아 8대 메가시티 구축을 목적으로 추진됨(금창호, 2021; 박재욱, 2024)

- 기존 부울경 지역은 2009년 이명박정부의 5+2 광역경제권 발전계획에 따른 동남권광역발전위원회 구성에서 시작되어, 2010년대 부울경 통합안, 동남권 특자도 설립안 등으로 지속적인 논의과정이 존재하였음
- 이외 2018년 동남권상생협약 체결, 2019년 동남권상생발전협의회 구성과 함께 2020년 11월부터 부산·경남 행정통합 및 동남권 메가시티 구축 논의가 강조되었음
- 일련의 과정 가운데 2021년 특자체 관련 「지방자치법」이 전면 개정되고, 2020년부터 2021년까지 실시된 부울경 지역 시·도연구원의 공동연구 결과가 발표되면서[29] 2021년 7월 부울경 합동추진단이 구성됨
- 이후 정부의 「초광역협력 지원전략」 발표 → 합동추진단을 통한 규약 마련 → 3개 시도의회 의결 → 행안부 승인 → 분권협약MOU 체결로 진전되었으나, 2022년 6월 지방선거에서 부울경 시·도지사 3인이 모두 교체되며 정책 추진 동력이 급격히 변화함(박재욱, 2024)
- 주요 무산 요인은 단체장의 교체에 따른 정책 불연속, 경남·울산연구원의 연구 분석에 기반한 울산의 잠정 중단 선언[30], 과세권 부재·재정 특별법 미제정 등 규약·법제 미비, 광역지방자치단체간 신뢰 미구축 등으로 제안될 수 있음(박재욱, 2024; 허유경 외, 2024)

❍ 그러나 2026년 6월 지방선거로 민선 9기 출범에 따른 지역의 리더십의 변화와 국가의 5극3특 전략 추진이 3대 메가프로젝트 추진 등으로 강화됨에 따라, 부울경특별연합추진이 재점화됨

---

29) 부산·울산·경남 시·도연구원은 동남권 발전계획 수립 공동연구를 통해 생활공동체, 경제공동체, 문화공동체, 행정공동체 형성 촉진을 제안함(부산연구원·울산연구원·경남연구원, 2021)

30) 광역교통망 확충시 부산으로 서비스 산업, 의료, 교육 등의 영역이 유출되는 빨대효과에 대한 우려가 지속됨(중앙일보, 2022.09.19.)

- 민선 9기 출범 이후 민선 7기에서 특별자치단체 설립을 추진한 정당(민주당)이 부산·울산지역의 단체장으로 변화됨
  - 이에 따라, 민선 8기에 추진되었던 부산·경남 행정통합은 정치적인 추진 동력이 약화되었으며, 기존 협의체가 구성된 부울경 초광역경제동맹에 대한 역할이 변화될 것으로 예상됨
- 대규모 국책사업 및 공공기관 이전 등 대규모 국책사업을 초광역 중심으로 추진하여 지역의 미래 활성화를 추진하고자 함. 이를 위해 부산·울산 지역 단체장을 중심으로 부산·울산·경남의 메가시티 조성을 수행하고자 함
- 단, 경남지사의 경우, 부울경 간의 특별지방자치단체가 아닌 부산·경남지역의 행정통합을 제안하였기 때문에 현재 부산, 울산, 경남 지역의 단체장 간의 논의가 수행될 예정임(현재 논의는 진행 이전)

(2) 핵심쟁점

□ 충청광역연합의 주요 쟁점

❍ 충청광역연합 논의의 주요 쟁점은 ① 설립추진의 타당성, ② 설립추진의 리더십, ③ 의사결정방식의 민주성, ④ 특자체 설립절차의 타당성, ⑤ 설립에 관한 국가정책방향 부합성 및 지원수준 등임

❍ (설립추진의 타당성) 충청권은 2020년 7월 대전·세종 통합 제안 거부 후 2020년 11월 4개 시·도지사 '충청권 메가시티' 합의로 광역 단위 협력 경로를 선택함(박재욱, 2024). 갈등이 적은 분야부터의 점진적 접근으로 2025년 12월 4개 분야 21개 사무로 출발하였으며, 국토교통부의 광역BRT 32개 세부 사무 위임으로 출범 1년만에 특자체의 사무 권한이 이양이 이뤄짐(연합뉴스, 2025.12.25.)
- 충청권에 대한 하나의 정체성을 공유하고 있으나 지역간 동질성은 비교적 낮음
- 특자체 설립 추진 당시에는 충청광역연합의 운영이 국가차원의 지원을 통한 경제성이 있다고 판단해 적극적인 연합형성을 추진함
- 전남광주 등 통합추진이 전국적으로 논의되는 과정에서도 기 성립된 충청광역연합을 보완·강화시키는 것이 행정통합까지의 공백을 메우고 성과를 발생

시킬 수 있다는 판단이 존재함(굿모닝충청, 2026.07.20.). 4개의 시도가 하나의 행정구역을 가지는 통합특별시로 출범하는 것은 어려움이 있으며, 이 중 일부 지역만 통합할 경우 충청광역연합 내 갈등이 촉발될 수 있음을 인지함[31]

❍ (설립추진의 리더십) 충청권 메가시티 의제는 민선7기에서 출발하였으나, 2022년 지방선거 후 신임 단체장 4인이 모두 의제를 공동 유지하여 부산·울산·경남 사례와 대비되는 특자체의 사례를 보임(박재욱, 2024). 「충청광역연합 규약」 제14조에 따라 연합장이 1년 임기·연임 불가로 4개 시·도가 순번제로 맡는 균형 구조를 채택함

- 민선 9기에도 4인의 단체장이 하나의 정당으로 일치되었으며, 대전·충남간 통합논의가 있지만, 연합의 필요성에 대해서는 공감대가 있음[32]

❍ (의사결정방식의 민주성) 충청광역연합은 2021년 3월 충청권 행정협의회의 공동연구를 통해 충청권 메가시티 의제를 확보하고자 하였으며, 「지방자치법」의 5단계 절차(협의 → 규약 → 의회 의결 → 행안부 승인 → 설치)를 순차적으로 거쳐 제도 내 정당성을 확보함(하혜영, 2025)

❍ (특자체 설립절차의 타당성) 2021년 1월 「지방자치법」 전부개정으로 특자체 설치·운영 세부 규정이 마련된 기반 위에서, 행정안전부의 지방정부 명칭 제외 조건 승인을 거쳐 '충청광역연합'으로 변경되는 점진적 정비 과정을 거침(하혜영, 2025)

❍ (국가정책방향 부합성 및 지지) 2021년 「초광역협력 지원전략」 이후 2025년 5극3특으로 이어지는 국가전략에서 충청광역연합은 충청권의 공동협력 사례로 제안될 수 있음. 다만, 광역연합 출범 당시 광역연합의 주요 인센티브적인 요소로 광역협력계정 신설·보통교부세 보정수요 반영률 인상·특별교부세 지원

31) 대전·충남 행정통합이 논의되자 충청광역연합 내 대전·충남을 제외한 타 지역의 소외를 우려하고 해당지역에 독자적인 법적 권한과 예산 자율성을 부여해야한다고 강조하였음(국민일보, 2025.12.23.)

32) 대전·충남 행정통합은 사회적 논의 및 제도적 측면에서의 검토가 필요하기 때문에 충청광역연합을 기반으로 한 점진적인 접근이 필요하며(국민일보, 2025.12.23.), 충청광역연합은 충청권 공동현안을 해결함에 따라 행정통합 이전 협력체계 구축 등을 인지함

등이 추가적으로 보완되어야 할 것으로 제안됨(미래지향적 행정체제개편 자문위원회, 2025)

□ 부산·울산·경남특별연합의 주요 쟁점

❍ 부울경 특별연합 논의의 주요 쟁점은 ① 설립추진의 타당성, ② 설립추진의 리더십, ③ 의사결정방식의 민주성, ④ 특자체 설립절차의 타당성, ⑤ 설립에 관한 국가정책방향 부합성 및 지원수준 등으로 제안하고자 함

❍ (설립추진의 타당성) 부산·울산·경남 지역은 수도권에 비견되는 국내 유일의 광역권이나 1963년 부산·1997년 울산광역시 승격에 따라 3개 광역자치단체로 분리·파편화된 모순이 누적되어 있음(금창호, 2021; 박재욱, 2024). 이에, '부울경 동북아 8대 메가시티', 2040년 인구 1,000만·GRDP 491조원의 대형 비전 등을 통해 설립추진의 타당성이 확보되어 있음

- 부울경경제협력의 오랜 역사와 산업구조로 하나의 경제권을 형성하고 있다는 공감대가 있지만, 경험을 토대로 각 지역의 차이점도 명확히 알고 있어 동남권으로서의 정체성을 가지고 있지만 동질성은 낮음
- 3개의 시도가 하나의 행정구역을 가지는 통합특별시로 출범하는 데에는 어려움이 있으며, 부산·경남 중심의 행정통합이 추진될 경우 울산의 재정·경제적 불이익 우려가 제기되는 등(매일경제, 2026.06.08.) 일부 지역만의 통합은 부울경 지역 내 갈등을 촉발할 수 있음을 인지함

❍ (설립추진의 리더십) 부울경특별연합이 추진되는 과정에서 단체장 사퇴·면직, 2022년 전국동시지방선거 등의 사유로 인해 단체장이 연쇄적으로 교체되며 정책 추진동력이 약화됨. 특히, 2022년 전국동시지방선거 이후 민선 8기 단체장이 모두 민선 7기 단체장과 다른 정당으로 구성되고, 선출 이후 행정협의체 및 행정체계 관련 신규 논의 등으로 인해 정책적 연속성에 대한 한계점을 지님[33]

33) 울산은 민선 8기 단체장이 취임한 이후 경주·포항과 '해오름연합시' 설치를 추진하였으며(연합뉴스, 2022.08.23.), 부산과 경남은 부울경 메가시티 추진경험을 기반으로 부산·경남 행정통합을 제안함(부산일보, 2024.06.25.)

- 민선9기에서는 부산·울산 단체장이 교체된 반면, 경남 단체장은 재선되어 3개 시도 단체장의 정당이 일치하지 않음. 이에, 경남은 민선8기부터 제안된 부산·경남 행정통합을, 부산·울산은 특별연합 복원을 우선하여 추진방식에는 견해차가 존재함. 다만, 초광역 협력체계를 유지·강화해야하는 측면에서는 공감대가 존재하여 시도 간의 협의를 지속하고 있음(경남도민일보, 2026.09.08.)

❍ (의사결정방식의 민주성) 부울경 특별연합은 「지방자치법」상 절차를 정상적으로 거쳐 규약이 고시되었으나, 지방선거 일정에 따라 강행되어 시·도민의 공론화와 기초자치단체의 의견수렴이 충분히 이루어지지 못한 한계를 지님(허유경 외, 2024). 단체장 교체 이후 특별연합의회를 거치지 않고도 폐지 가능한 방침에 따라 2022년 12월 경남도의회, 울산시의회, 2023년 2월 부산시의회 순차 폐지의결로 출범 전 무산됨

❍ (특자체 설립절차의 타당성) 부울경 특별연합은 2021년 지역 내의 시·도연구원의 공동연구결과를 통해 부울경 메가시티 추진의 필요성을 제안하였으며, 법령상 절차의 형식적인 측면에서 5단계 절차(협의 → 규약 → 의회 의결 → 행안부 승인→ 설치)는 준수하였음

- 다만, 협약의 구체적인 측면에서 특별연합 규약 내 과세권 부재 등 재정권 한계, 운영의 구체 방안 미흡, 사무이관 계획 미비, 시도 간 전략산업 배분기준 부재 등의 한계가 누적됨(금창호, 2021; 박재욱, 2024)

❍ (국가정책방향 부합성 및 지지) 문재인정부의 「초광역협력 지원전략」이 추진의 직접적 국가전략 기반이었으나, 2022년 정권 교체 후 국가전략 동력이 약화되고 단체장 교체와 결합되어 추진력이 급격히 상실됨(박재욱, 2024).

- 울산은 부산 중심으로 진행되는 인구유출현상으로 인한 빨대효과에 대한 우려를 나타내고, 서부 경남의 소외 우려가 결합됨에 따라 권역 내 특자체 설립 이익에 대한 분배 문제가 주요 한계점으로 판단됨

| 표 3-4 | 광역연합사례: 주요쟁점별 비교

구분	충청광역연합	부산·울산·경남특별연합
연합추진 타당성	• (출범당시) 기존의 시도체제에 비해 연합의 경제성이 크다고 판단 → (최근 통합논의 당시) 통합의 경제성 〈 통합의 비용(4개 지자체), 현 제도 보완/유지가 경제성이 높음 • 충청권으로서 하나의 정체성 공유 but 지역간 동질성은 상대적으로 낮음	• (출범당시) 기존의 시도체제에 비해 연합의 경제성이 크다고 판단 → (최근 통합논의 당시) 통합의 경제성 〈 통합의 비용(3개 지자체) • 영남권으로서의 하나의 정체성 공유 → 장기간의 협력경험이 오히려 영남권으로서의 동질성을 약화(입장의 차이 부각)
리더십	• 신임 단체장 이후 의제 공동 유지 • 2026년 지방선거 이후 전원 여당과 동일	• 연합논의 당시 단체장 교체에 따른 합의무산 • 2026년 지방선거 이후 전원 리더십 변화, 부산울산/경남 정당 차이 있음
의사결정 방식 민주성	• 주민투표 등의 방식이 활용되지는 않았음 • 행정협의회를 중심으로 단계별 절차에 따른 이행	• 공식적인 시·도민 공론화는 부재 • 시도연구원의 공동연구결과를 바탕으로 추진
의사결정 절차 타당성	• 지방자치법 상 특별지방자치단체 규정에 따라 의사결정절차의 타당성 확보	• 단체장 교체 후 특별연합의회를 거치지 않고도 폐지가 가능한 규칙에 따라 개별 의회가 순차 폐지의결하여 폐지
국가 정책방향 부합성 및 지지	• 5극3특 국정과제와 부합 • 변화된 행정환경에 부합하는 역할 수행을 위한 변화가 필요(정부 지원을 위한 추가적인 보완점 존재)	• 과거 초광역협력 지원전략 기반 추진되었으나, 중앙정부 정권 교체에 따라 동력 약화 • 새로운 리더십의 변화에 따라 5극3특 국정과제에 부합하는 대안 모색

출처: 저자작성

(3) 사례분석

□ 협력형 모델 선택의 조건

❍ 각 사례의 주요쟁점을 검토해 볼 때, 통합형이 아닌 연합형 모델을 선택하게 된 핵심적인 요인은 다음과 같음

- 첫째, 연합에 관한 논의 당시 '통합'은 언급되지 않았으며, 연합에 대한 국가 차원의 인센티브가 존재했음. 5극3특 전략 추진에 따라 통합이 논의되었을 때에도 3~4개의 시·도(특히 세종의 경우 지역 특수성이 강함)가 하나로 통합하는 과정에서의 비용이 통합의 편익보다 크다고 판단함. 일부 지역이 통합된다고 하더라도 연합을 유지하는 것이 국가정책 부합에 따른 경제적 편익이 있음

- 둘째, 경제권으로서의 정체성은 있으나, 지역별 입장의 차이가 선명하여 동질성이 크다고 보기는 어려움

□ 특별지방자치단체 설립을 통한 광역연합 성공·실패 요인

❍ 부울경특별연합의 실패의 핵심적 원인은 리더십의 변화와 의사결정절차(폐지절차)에 대한 제도적 기반의 부족이라고 볼 수 있음
- 선거에 의한 리더십 변화가 핵심적 원인이지만, 연합의 특성상 이와 같은 변화를 제도적으로 보완할 수 있는 안정화 장치가 있어야 함. 그러나 부울경 특별연합은 이와 같은 제도적 장치가 부족했다고 볼 수 있음
- 가령 설립-폐지의 의사결정 방식, 예산과 인력 투입과 편익의 배분에 관한 공동책임의 구조 등 충청광역연합이 지방자치법 상 특별지방자치단체 제도를 활용해 확보한 제도적 기반이 다소 부족하다고 볼 수 있음

❍ 특히 특별연합으로서 얻은 편익을 지역에 배분하는 과정에서 갈등이 발생되면서 각 지역의 동질성보다 차이점이 더 부각되는 현상이 나타남

❍ 충청광역연합의 성공요인은 장기간에 걸친 사전협의 과정으로, 협력과정을 통해 신뢰관계를 구축하고 크고 작은 쟁점사항을 실무적 수준까지 조정할 수 있는 기회를 확보했다는 것임

□ 갈등 증폭·해소 요소

❍ 충청광역연합은 점진적 사무 확대, 단체장 교체 이후에도 특자체 유지 등의 형태로 갈등이 해소된 사례임
- 점진적인 접근방법을 채택하여 4개 분야에 대한 21개 사무(자치사무 20개, 국가위임 1개)로 시작하였음
- 다만, 충청광역연합이 출범한 이후 현재 시점에서 시민체감형 정책을 통해 광역행정의 효능감을 확보할 수 있도록 교통·경제·환경·문화 등의 생활밀착형 분야에서의 공동사업을 발굴하거나 추진할 수 있는 체계가 구성되어야 함(백제뉴스, 2026.03.17.)

- 2022년 지방선거 후 신임 단체장 4인이 모두 '충청권 메가시티' 의제를 공동 유지하였으며, 해당 경험은 지방선거에도 불구하고 특자체 협력이 유지되는 사례로 구축됨[34]
- 「지방자치법」에 기반한 탈퇴·해산 구조에 노출되어 있고, 규약의 폐지없이도 특자체의 예산편성을 수행하지 않는 경우 특자체가 무산될 수 있는 한계를 지님(전대욱, 2022)

❍ 부울경 특별연합은 대형비전으로 인한 대규모 사무 이관 설계, 지방선거 결과에 따른 단체장 변경, 협력지역 내 편익 분배 한계, 특별연합규약의 한계 등이 주요 갈등증폭 요인으로 확인됨

- 부울경 메가시티의 대형 비전에 따라 126개 사무 설계가 특자체의 실제 권한·재원 기반과 위험성을 지닌 상황에서 설계되었으며, 2022년 지방선거 일정에 따라 급격히 추진된 한계를 지님(박재욱, 2024)
- 지방선거 결과 단체장이 모두 교체되어, 교체된 단체장을 중심으로 전임자의 합의를 폐지하고 타 행정체제 결합에 대한 논의가 진행됨
- 울산, 경남을 중심으로 부산 중심의 인구·산업유출 현상에 대한 우려가 논의되었으며, 직접적인 측면에서 부울경 특별연합이 무산된 요인임
- 특별연합 규약 내에 인사·예산권, 세정·재정권의 한계가 존재하였으며, 특히 과세권이 보장되어 있지 않기 때문에 설립 목적을 달성하기 위한 측면에서 한계점을 지님. 이외, 시도 간 전략산업인 수소·조선·항공 등의 분야별 배분 기준이 명확하지 못한 한계점과 간선으로 선출되는 연합장 및 의원들이 갖는 주민 대표성 확보에 대한 문제점이 존재함(박재욱, 2024)
- 특별연합 출범 과정에서 광역자치단체 주도로 추진됨에 따라 기초자치단체 의견 수렴과 시민사회의 협의가 선행되지 못한 한계가 존재함(박재욱, 2024)

34) 해당 측면은 2020년 메가시티 합의 이후 2021년 공동연구, 2023년 합동추진단, 2024년 12월 공식출범 등 점진적 단계를 통해 제도의 정당성을 확보하고자 하였으며, 행정수도 세종을 중심으로 균등한 예산 분담, 책임 균형 구조, 출범 직후 사무위임 등이 이루어짐(하혜영, 2025)

| 표 3-5 | 광역연합사례: 심층분석

구분	충청광역연합	부산·울산·경남특별연합
모델선택 요인	• 국가차원의 인센티브 제공 • 연합/통합에 대한 경제성 판단 • 충청권에 대한 정체성은 있으나, 동질성 낮음	• 국가차원의 인센티브 제공 • 연합/통합에 대한 경제성 판단 • 동남권에 대한 정체성은 있으나, 동질성 낮음
연합 성공실패 요인	• 제도적 기반 • 리더십 안정성(有) • 점진적/구체적 사무범위 합의로 신뢰관계 구축	• 제도적 기반의 부재 • 편익배분과정에서 인접지역 동질성 약화 • 리더십 안정성 저하(중앙-지방 불일치, 지역 내 리더십 불일치) • 정치적 합의에 따른 추상적 사무범위만 합의
갈등 증폭해소 요소	• (갈등해소요소) 리더십 안정성, 국가 차원의 지지와 인센티브, 장기간의 사전협의과정 • (갈등증폭요소) 의사결정의 민주성, 편익배분의 문제, 세종의 특수성	• (갈등해소요소) 동남권으로서의 정체성, 국가차원의 지지와 인센티브 • (갈등증폭요소) 리더십의 불일치, 수행사무범위의 구체정 부족, 편익배분의 문제, 갈등의 경험, 의사결정절차의 타당성

출처: 저자작성

3) 특별자치도추진사례

(1) 사례전개과정

□ **제주특별자치도**

❍ 제주특자도는 노무현정부가 모든 지역에 대한 획일적 지방분권의 한계를 극복하고 지방분권의 효과 제고를 위해 추진됨(양덕순·오누리, 2020)

- 기존「제주국제자유도시특별법」을 기반으로 제주국제자유도시 개발 사업을 추진하였으나, 사업 추진의 규제와 권한 부재로 인한 한계점을 극복하고자 도입됨
- 참여정부의 주요 지방분권 핵심과제인 지방분권 선도를 위해「지방자치법」상의 특별한 지위를 가진 제주특자도 추진이 필요함이 강조되었으며, 과세권을 포함하여 폭넓은 권한을 부여하여 '자치모범도시'로 구성하고자 하는 의지로 조성됨(양덕순·오누리, 2020)
- 행정체제는 단층제로 전환되어 종전의 4개 시·군(제주시·서귀포시·북제주군·남제주군)이 폐지되고'제주시·서귀포시'의 2개 행정시(자치권 없음)로 통합됨(현성욱 외, 2010)

□ **강원특별자치도**

○ 강원특자도는 상대적으로 낙후된 지역경제를 활성화시키고, 정부 및 지역의 주요 정치적인 공약에 따라 출범한 사례임

- 강원특자도의 추진 동인은 '상대적으로 낙후된 지역경제를 극복하기 위한 전략의 일환'으로, 환경·산림·군사·농업 등 4대 핵심규제가 지역발전의 구조적 제약으로 작용해 온 점에 있음(금창호·박재희, 2019)
- 강원특자도는 2023년 이전까지 대통령 선거, 지방선거 등 강원특자도의 추진이 주요 선거 공약으로 포함되기도 하였으나 제도화되지 못하였음(이병현·김란, 2024)
- 이후 2021년 제20대 대통령선거 이후 '메가시티와 강소도시를 연계한 초광역권 형성'이 윤석열정부의 지역균형발전 전략으로 부상하면서 '강원특별자치도' 지정이 국정과제 단위에서 본격 논의되기 시작하였고, 2022년 6월 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」이 제정되며 2023년 6월 출범에 도달함

(2) 핵심쟁점

□ **특별자치도 출범 당시의 쟁점**

○ 특별자치도 출범 당시의 핵심 쟁점은 "왜 해당 지역에 다른 시·도와 다른 특별한 권한을 부여하는가?"라고 볼 수 있음

○ 강원특별자치도 출범 당시 논의된 두 번째 쟁점은 "왜 강원은 제주와 달리 현재의 이층제를 유지하여야 하는가? 이 경우 왜 특별자치도로 지정해야 하는가?"와 같은 제도적 정합성의 문제가 있음

- 제주는 2005년 7월 행정계층구조 개편 주민투표를 통해 혁신안(4개 시·군 폐지) 57%, 점진안 43%로 가결되고(제주의소리, 2023.02.06.), 시군 폐지 조항에 대한 헌법소원에서 기존 중층구조를 단층화하는 것은 입법자의 선택범위 등의 이유로 기각되며 단층제 구성의 법적 정당성을 확보하였음[35]

35) 헌법재판소 2006. 4. 27. 선고 2005헌마1190 전원재판부 [제주특별자치도의설치및국제자유도시조성을위한특별법안제15조제1항등위헌확인] [헌집18-1, 652]

- 다만, 강원의 경우 단층제를 채택한 제주특별자치도와 다른 추진배경, 특별법 구성 등으로 기존 이층제 행정체제를 유지함에 따라, 행정체제 상의 특수성이 상대적으로 낮고 '특별자치'의 필요성을 설득하는 데 어려움이 있었음

□ 5극3특 전략추진이 되는 현재 시점의 쟁점

❍ 국가차원의 5극3특 전략이 추진되면서, 특별자치도는 2개 이상의 시도가 통합 또는 연합하여 성장의 동력을 확보하는 5극과 차이가 존재함. 그 결과 기존 시도와 대비하여 초광역적 사무의 수행을 통해 확보가능한 5극의 자치권 확대와는 차별화된 모습이 존재함

❍ 따라서 5극3특의 한 주체로서 특별자치도의 발전방향에 관한 고민이 발생함

- (특별자치도) 5극3특 추진에 따른 특별자치도의 특수성은 사라지고 고립에 따른 역차별이 우려된다는 관점
  - 2026년 1월 행정통합지역의 인센티브 발표 이후 강원·전북·제주·세종 등은 특별자치시·도 특별법 및 행정수도특별법 개정, 행정통합 인센티브로 인한 특별자치시·도의 소외 방지, 5극 3특 국가 전략에 따른 공정한 자원 배분 원칙 확립 등을 요구하며 3특 역차별에 따른 우려를 제기함(프레시안, 2026.01.21.)
- (타시도) 특별자치도로서의 특례가 이미 존재, '같은 것을 같게, 다른 것을 다르게' 대우하는 것으로, 차별이 아니라는 관점
  - 이외, 특별자치도로서의 특례·지원 이외의 추가적인 지원이 수행될 경우 충북 등과 같은 지역과의 또 다른 형평성 문제가 존재할 수 있음(KBS뉴스, 2026.01.28.)

(3) 사례분석

□ 단독형 모델 선택의 조건[36)]

○ 제주와 강원은 섬지역-접경지역으로, 타 시도와 차별화되는 지역적 특수성이 강하고, 인접지역과 동질성이 낮은 지역으로 '특별자치도' 모델을 선택함

- 제주의 경우 국내에서 지역적 특수성이 가장 강한 지역으로, 섬지역이기 때문에 인접지역이 없음
  - 육지와 물리적으로 분리되어 시·도 간 통합, 연합을 수행하는데 한계점을 지니고 있으며, 1963년 자유항 구성·1991년 「제주개발특별법」, 2002년 「제주국제자유도시특별법」 등 타 지역과 차별화된 제도를 운영함에 따라 특별자치 도입의 제도적 경로의존성이 높았음(최지민 외, 2022). 해당 측면에서의 지리적·제도적 특성은 특별자치도 모델을 선택하는 배경으로 존재함
- 강원의 경우는 접경지역이면서, 산지가 많은 지리적 특성으로 인해 산업구조와 교통, 군부대와 상수원 등으로 인한 규제가 많은 특수성이 있음. 인접지역으로 수도권(경기)과 충북, 경북 등이 있지만 낮은 동질성과 인접 대도시가 부재함
  - 강원은 군사·산림·농업·환경 등의 토지규제 면적이 22,564.6㎢로 도 전체면적의 134.1%(중복규제 포함)에 이르는 지역적 특성을 지니고 있으며, 인접지역 가운데 대도시를 접하거나 대도시에 포함되지 않아 특별자치도 실행을 통해 지역적 한계 상황을 지님(금창호·박재희, 2019)

□ 특별자치도 출범 성공·실패 요인

○ 제주의 경우 특별자치도 출범 성공요인은 '특자도추진타당성, 리더십안정성, 국가정책방향부합성 및 지지, 의사결정방식민주성'임

- 첫째, 제주의 경우 '한국형 분권모델 성립'과 '국제자유도시조성'을 위한 높은 수준의 자치권 부여에 관해 국가차원의 지지와 지원이 있었음

36) 단, 모델선택 당시 통합형 모델과 연합형 모델은 논의의 대상이 되지 못했다는 점을 언급할 필요가 있음(전문가 서면자문 결과, 2026.07.)

- 둘째, 당시 대통령의 '지방자치 시범도' 추진의지가 강했으며, 행안부와 제주가 적극적으로 협조한 결과임
- 셋째, 주민투표를 통해 단층제 기반의 특별자치도 추진에 관한 동의를 확보한 점은 의사결정의 민주성이 매우 높다고 볼 수 있음

❍ 강원의 경우 특별자치도 출범 성공요인은 '특자도추진타당성, 리더십 안정성, 국가정책방향부합성 및 지지'임
- 첫째, 강원지역의 인구감소와 생산성 악화가 국가차원의 문제로 부상하였고, '미래산업 글로벌도시 조성' 비전, 환경·산림·군사·농업 4대 핵심규제 완화의 명확한 지역문제가 의제화되어 국가차원의 지지와 지원이 있었음
- 둘째, 당시 대선정국이라는 정치적 모멘텀을 적극 활용하였고, 초당적 정치적 합의가 맞물림

❍ 그러나 2개 이상의 시도가 통합 또는 연합하여 지역성장의 구조를 만드는 5극3특 전략의 기본 모토를 고려할 때, 현재와 같은 특별자치도의 단독형 모델이 전략적으로 우수한 대안인지에 대해서는 자체적 검토가 필요함
- 즉, 국가정책방향의 변화에 따른 전략변화가 검토되어야 할 수 있음

□ 갈등 증폭·해소 요소

❍ 제주의 갈등해소 요소는 주민투표에 의한 의사결정과 국가의 인센티브 제공이었고, 강원의 경우는 국가의 규제완화와 인센티브제공이라 할 수 있음
- 따라서 특별자치도로서 받게 되는 '국가의 인센티브'의 효용이 낮아질 경우 갈등이 점화될 수 있음

❍ 제주의 경우 단층제라는 특수성으로 인해 주민과의 접점이 저하되고 단체장의 권한이 집중되는 문제에 따른 갈등증폭요인이 있음
- 따라서 최근 기초자치단체 부활에 대한 요구가 높으며, 이 경우 단층제의 행정체제로 인해 확보한 행정특례가 조정될 가능성이 있음[37]

37) 제주도 민선 9기 단체장은 국회의원 시절 제주 행정체제 개편에 따라 3개 기초자치단체(동제주시, 서제주시, 서귀포시)를 설치하는 내용의 법률 제정안을 대표 발의한 경험이 존재함. 민선 9기 공약사항으로도 행정체계 개편에 대한 긍정적이었으며(헤드라인제주, 2026.02.22.), 추후 행정체계 개편 추진을

| 표 3-6 | 특별자치도사례: 심층분석

구분	제주	강원
모델 선택 요인	• 지역적 특수성 • 인접지역 없음 • 국가차원의 인센티브	• 지역적 특수성 • 인접지역과의 동질성이 낮음 • 국가차원의 인센티브
출범 성공 실패 요인	• 특자도추진타당성 • 리더십안정성 • 국가정책방향부합성 및 지지 • 의사결정방식의 민주성 • (최근) 5극3특 전략 방향 부합성	• 특자도추진타당성 • 리더십안정성 • 국가정책방향부합성 및 지지 • (최근) 5극3특 전략 방향 부합성
갈등 증폭 해소 요소	• (갈등해소요소) 주민투표 / 국가차원의 인센티브 • (갈등증폭요소) 국가차원의 인센티브 효용 저하, 단층제에 따른 단체장권한집중/주민접점 저하	• (갈등해소요소) 국가차원의 인센티브 • (갈등증폭요소) 국가차원의 인센티브 효용 저하

출처: 저자작성

3. 해외사례분석: 대안 모델 개발

1) 광역행정통합사례

(1) 통합·연합추진의 배경 및 과정

□ 프랑스 레지옹 통합

❍ 프랑스는 2014년 대통령이 본토 레지옹(Région)을 감축하는 구상을 발표한 이후, 2015년 「프랑스 레지옹 경계 획정, 지역 및 도의회 선거 및 선거 일정 변경에 관한 법률」[38], 「공화국의 지방행정 개편에 관한 법률」[39] 등이 제정됨에 따라 2016년 레지옹(Région)이 22개에서 13개 체계로 전환함

위한 도민 의견수렴 등이 진행될 것으로 예상됨

38) LOI n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral

39) LOI n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République

❍ 통합의 명분은 유럽 차원의 경쟁가능한 규모의 확보, 레지옹과 데파르트망의 중복된 행정 비용 감축, 레지옹의 정치적 위상 강화 등을 위해 수행되었으며, 자치단체 행정통합 촉진·중복 행정기구 정비·선거제도 조정·지방자치단체 권한 분배 명확화 등이 이루어짐(오창룡, 2025)

❍ 통합과정에서 기존 프랑스 내 주민투표나 지역의회의 사전 동의를 권고하였지만, 지역의 충분한 의견 수렴 없이 일방적으로 추진된 한계점을 지니고 있음(오창룡, 2025)

- 또한, 레지옹 통합 이후 실제적인 예산 절감 효과는 제한적으로 나타나고(La Gazette des communes, 2019), 초광역 행정통합을 통해 달성하고자 하는 목표에 이르지 못한 평가를 받음[40]

□ 일본 오사카 통합 추진

❍ 오사카도 구상은 오사카부와 오사카시가 유사 사업을 중복 수행하는 형태를 해소하고, 도쿄 중심의 일극집중을 개선하여 대규모 재난시 수도 기능을 대체하는 등 광역 기능을 일원화하는 것을 목표로 진행됨

❍ 2010년 '오사카부 자치제도 연구회(大阪府自治制度研究会)'를 통해 오사카에서 새로운 자치제도를 제안하기 위한 조사·연구가 진행되었으며, 2011년 '오사카부시 통합본부(大阪府市統合本部)'가 설치되고, 2012년 「대도시 지역에 대한 특별구 설치에 관한 법률(大都市地域における特別区の設置に関する法律)」이 제정되었으나, 2015년·2020년 2차례 주민투표에서 부결됨에 따라 2026년 8월 현재 통합은 수행되지 못함[41]

- 다만, 2026년 7월 일본의 부수도 관련 법이 국회를 통과하여, 부수도 지정 요건 내에 지방행정체제 등이 포함되어 오사카 통합 구상과 연계될 가능성이 높아지고 있음(파이낸셜 뉴스, 2026.07.24.)

---

40) 오창룡(2025) 연구에서는 프랑스 레지옹 통합 이후 레지옹의 규모가 지나치게 커짐에 따라 기초자치단체와 레지옹 간의 거리적 간극이 멀어짐에 따라 정책 과정의 비효율이 발생되었으며, 이외 통합에 따른 추가 비용이 발생됨과 함께 기대하였던 고용 창출 효과 등도 미비한 것으로 확인함

41) 오사카시 홈페이지. "過去の大都市制度等に関する取組み". (검색일: 2026.09.06.)

(2) 제도 및 운영체계

□ 프랑스 레지옹 통합

○ (법적 근거) 프랑스 레지옹 통합은 「프랑스 레지옹 경계 획정, 지역 및 도의회 선거 및 선거 일정 변경에 관한 법률」을 통해 레지옹 경계 재획정과 의회 의석·선거제도 등을 정하고, 「공화국의 지방행정 개편에 관한 법률」을 통해 통합 레지옹의 권한 확대 및 자치단체 간의 권한을 재조정하도록 제정됨

- 해당 법률에 기반해서 레지옹 통합 여부는 국가가 결정하되, 명칭·청사 등은 지역 합의에 맡기는 구조로 형성함(오창룡, 2025)

○ (기관구성형태) 레지옹 통합을 통해 프랑스 본토 내에 존재하는 레지옹 22개를 13개로 조정하였으며, 신설된 레지옹은 지리적 인접성·경제적 연계성·행정 효율성 등을 고려하여 통합이 수행됨(오창룡, 2025)

- 레지옹 명칭과 행정소재지는 자치단체 의회와 협의하여 확정하도록 하였으며, 통합 레지옹 의회 의석은 인구에 비례하여 배분하되, 소규모 데파르트망의 경우 최소 2~4석을 보장하는 형태로 구성함. 통합 당시 레지옹 의회 의원의 임기는 2015년 12월까지 연장하고, 신설 레지옹 의회는 2015년 12월 선거로 구성함(오창룡, 2025)

○ (사무배분) 레지옹 통합과 함께 기존 레지옹과 데파르트망의 '일반권한조항(clause de compétence générale)'을 폐지하여, 특정 사업에 예산이 집중되는 경우를 방지하고자 함[42)]

- 레지옹에게 계획 수립 등에 대한 권한을 집중시키고, 집행·복지는 데파르트망과 지자체협력기구(EPCI)에 배분하는 기능분화를 동반하는 형태로 구성됨

□ 일본 오사카 통합 추진

○ (법적 근거) 일본 오사카 통합 추진사례는 「대도시지역 특별구 설치에 관한 법률」을 통해 도시 지역에서의 일정 수준의 절차를 통해 시를 폐지하고 특별구를

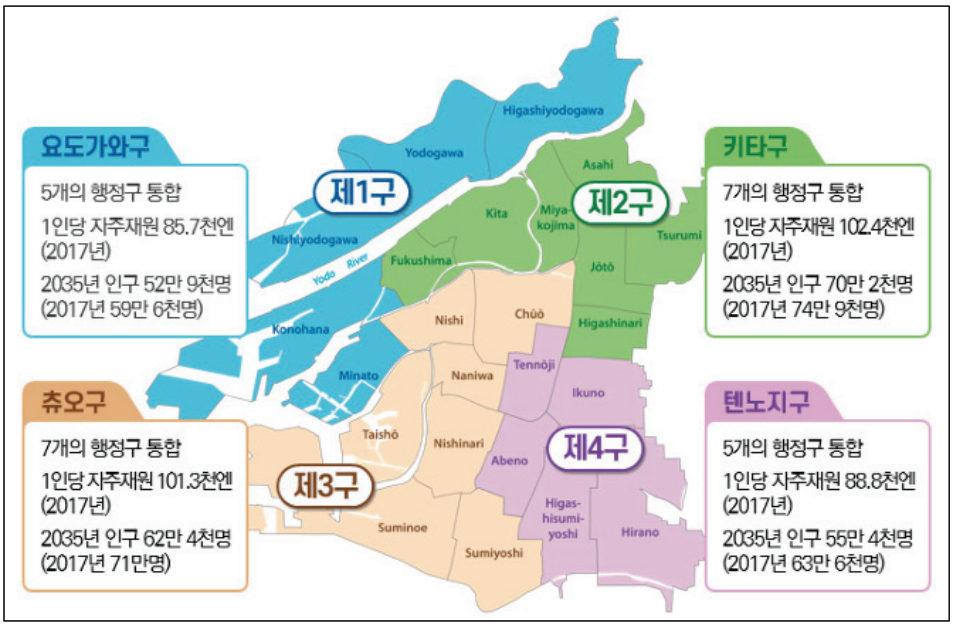
42) 레지옹은 광역발전계획 수립 및 시행, 지역경제정책의 의사결정 등을 담당하고, 데파르트망은 사회복지 중심 역할, 공공서비스 접근성 개선 등 기초 인프라 관리를 수행하며, 코뮌의 경우 여러 코뮌이 공동운영할 수 있는 지자체협력기구(EPCI)를 통해 통합적 공공서비스를 수행하고 지역밀착형 서비스를 제공하는 등의 형태로 권한 조정이 이루어짐(오창룡, 2025)

설치할 수 있도록 하였으며, 「지방자치법(地方自治法)」을 통해 부·시 간 이중 행정 조정에 대한 근거가 제안됨

❍ (기관구성형태) 2020년 협정서를 기준으로 오사카시를 폐지하고 4개의 특별구를 설치하며, 특별구장은 직선제로 선출하고 특별구의회 정수는 현재의 시의회 정수를 구별로 배분하여 구성함. 주민자치 강화를 위해 현행 24개 행정구 단위로 지역자치구를 두고 현 구청을 지역자치구 사무소로 활용하여 창구서비스를 유지함[43]

- 오사카시 내의 행정구도 5~7개 수준에서 통합하여 특별구를 재구성함으로써 특별구 간 재정 및 인구균형을 이루도록 함

| 그림 3-2 | 행정구 통합을 통한 특별구 구성



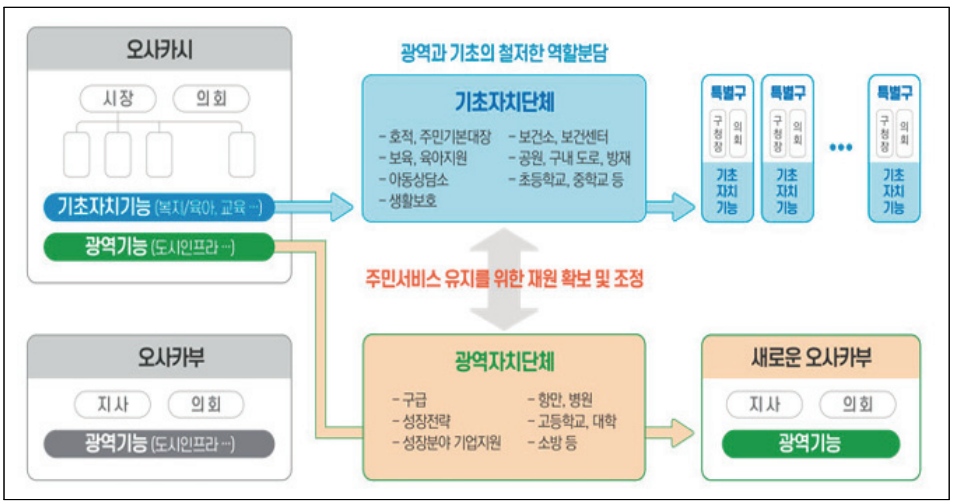
출처: 대구경북행정통합공론화위원회(2021)

43) 오사카시 홈페이지. “総合区制度に関するお知らせ”. (검색일: 2026.09.06.)

❍ (사무배분) 기존 오사카시의 복지·보육·교육 등 주민 밀착 사무는 특별구가 중핵시(中核市)에 준하는 권한으로 담당하고, 소방·상하수도·광역교통·성장전략 등의 광역기능은 오사카부로 일원화함(대구경북행정통합공론화위원회, 2021)

- 특별구의 권한을 중핵시(中核市)에 준하는 수준으로 상향함
- 일반적으로 중핵시는 법정인구 20만 이상으로, 소속 광역자치단체 의회와 해당 시의회 의결을 거쳐 총무성장관에게 지정 신청하게 됨. 주요 사무는 민생행정, 보건위생행정, 도시계획, 환경보전행정, 지방교육행정, 재정상의 권한을 가짐
- 그러나 특별구는 그밖에도 사립유치원 설립인가, 어린이보육시설 인정 및 인가 등 추가적인 권한을 부여함

| 그림 3-3 | 오사카부-시 기능배분



출처: 대구경북행정통합공론화위원회(2021)

❍ (절차) 2011년 12월 부시통합본부가 설치된 이후 협의와 대안모색, 공론화 과정을 거쳤으며, 주민투표절차를 통해 주민의견을 반영하는 절차를 지님

- 오사카부와 오사카시가 2011년 오사카부시통합본부를 설치하고, 2015년 부수도추진본부회의 설치 및 5특별구 설치안을 마련한 뒤 2017년 특별구설

치협의회를 구성해 통합추진하여 2020년 주민투표를 실시함. 투표부결 이후에도 2021년 2월 광역행정일원화조례 제정을 추진하는 등 지속적인 대안 모색-공론화의 과정을 거침[44]

- 통합필요성에 대한 양 지역의 공감대가 형성된 뒤, 그 구체적인 방법의 모색과 주민합의 과정[45]을 약 10여년간 지속하였다는 점이 의미있음
- 논의가 진행된 약 10여년간 두 차례의 주민투표를 통해 주민의 의사를 반영하고자 하였고, 주민투표 부결 이후 광역사무만 일원화하는 차선책을 조례로 제도화한 측면에서 의의를 지님

2) 광역연합사례

(1) 통합·연합추진의 배경 및 과정

□ **일본 간사이광역연합**

❍ 간사이광역연합은 중앙집권체제와 수도권 불균형 해소를 위해 2010년 12월 2부 5현(교토부, 오사카부, 효고현, 시가현, 와카야마현, 돗토리현, 도쿠시마현)을 「지방자치법(地方自治法)」에 근거하여 설립한 도부현 광역연합임

- 설립목적은 지방분권개혁의 돌파구 개척, 간사이 전역의 광역행정 전개, 국가 출선기관(出先機関) 사무의 수용체제 구축 등임
- 이후 2012년 오사카시·사카이시, 교토시·고베시 등이 가입하여 역내 정령지정도시가 참여하고, 2015년 나라현이 광역방재·광역관광문화 등 분야에 한정 가입한 이후 2024년 전 분야 참여로 확대되어, 2부 6현 4정령시로 구성됨
- 출범 초기 광역방재·관광 및 문화·의료·환경 등의 사무를 중심으로 출발하였으나, 산업진흥·광역도시계획 등 지역경제 전략과 관련된 핵심 사무는 각 구성단체가 주도하는 방식으로 운영되고 있음(정종석·김현우, 2026)

---

44) 2017~2018년 협의과정에서 처음 제안된 총합구(総合区)안은 오사카시를 존속시키되 24개 행정구를 8개 총합구로 격상하는 방안으로 검토되었음

45) 오사카 통합에 따른 편익추정과 새로운 제도이행을 위한 재원조정 등의 내용을 홈페이지를 통해 상세히 안내하는 특징이 있음

| 표 3-7 | 간사이 행정연합 추진과정

연도	내용	연도	내용
2010.12	• 간사이광역연합설립	2017.04	• 간사이관광본부 발족
2012.04	• 오사카시, 사카이시 가입	2018.08	• 지방분권개혁 추진에 관한 공동제언
2012.06	• 간사이의 수도기능 백업 구조 구축에 관한 의견을 공동제언	2018.11	• 오사카, 2025년 간사이 만국박람회 개최결정
2012.08	• 교토시, 고베시 가입	2019.09	• 간사이 광역귀택곤란자 대책가이드라인 수립
2013.04	• 간사이국제전략종합특별구역 지역협의회사무국을 민관으로 설치	2020.02	• 제4기 광역계획수립
2015.12	• 나라현 가입	2020.11	• 간사이광역연합설립 10주년 기념 및 신시대 선언
2016.07	• 문화청이전 환영 공동선언		

출처: 간사이광역행정연합 홈페이지; 최용환 외 재인용(2021)

□ 영국 대도시연합지방정부: 그레이트 맨체스터(GMCA)

❍ 영국 대도시연합 지방정부는 복수의 기초자치단체가 교통·경제개발 등 광역기능을 공동 수행하기 위해 설립하는 법인으로, 그레이트 맨체스터의 10개 자치단체가 기존 자치단체협의회(AGMA)를 대체하여 설립됨

- 영국의 자치단체 연합기구(Combined Authority, CA)는 보수당 정부의 지역주의(localism)를 기반으로 대도시분권(city regions)을 기반으로 유럽연합 내에서 각 도시의 경쟁력을 강화하기 위한 목적의 주요 정책이 되면서 활성화됨
- CA를 바탕으로 각 도시권이 독자적으로 정부와 교섭(개별협정: deals)하여 개별 협정을 체결함[46)]
- 따라서 본 사례에서는 가장 넓은 사무를 수행하고 있는 그레이트 맨체스터를 예시로 살펴봄(Greater Manchester Combined Authority, GMCA)

46) 각 도시권이 독자적 교섭을 하기 때문에 교통, 고용 및 기업지원, 경제성장, 주택·계획 및 매립, 성인교육 및 기술훈련, 경찰 및 소방, 형사사법, 보건 및 케어 등 지역에 도시권에 따라 이양권한의 범위가 다름(최용환 외, 2021)

(2) 제도 및 운영체계

□ 일본 간사이광역연합

❍ (법적 근거) 일본「지방자치법(地方自治法)」상 광역연합은 특별지방자치단체 중 하나로 도입되었고(1994년 도입, 1995년 6월 시행), 기본적으로 일부사무조합과 같이 설치됨

- 구성자치단체의 협의를 통해 규약이 결정된 뒤, 구성자치단체 의회 의결 후 총무대신에게 설치 허가를 신청하여 결정되면 출범하게 되며, 이 규약이 법률 및 그에 근거한 정령에서 규정된 것에 우선 적용됨(일본 지방자치법 제294조의4[47])
- 광역연합의 장은 국가 및 광역자치단체에게 사무이양을 요청할 수 있으며, 모든 구성단체에게 공통으로 적용되는 사무 또는 일부 구성단체에서 공통적으로 수행하는 사무를 두고,[48] 광역계획을 수립할 의무를 가짐(단, 이에 명확한 사무처리의 방법과 재정부담 등이 포함됨). 또한 조례를 제정하고 지방채를 발행할 수 있지만, 광역연합의 대표 및 의회구성은 간접선거를 통하고 과세권을 가지고 있지는 않음

❍ (기관구성형태) 2부 6현 4정령시의 12개 구성단체가 참여하며, 연합장은 구성단체장 중에서 투표하여 결정되며, 부연합장 3명이 연합장을 보좌하고 기능분야별 담당 또는 부담 역할을 수행함

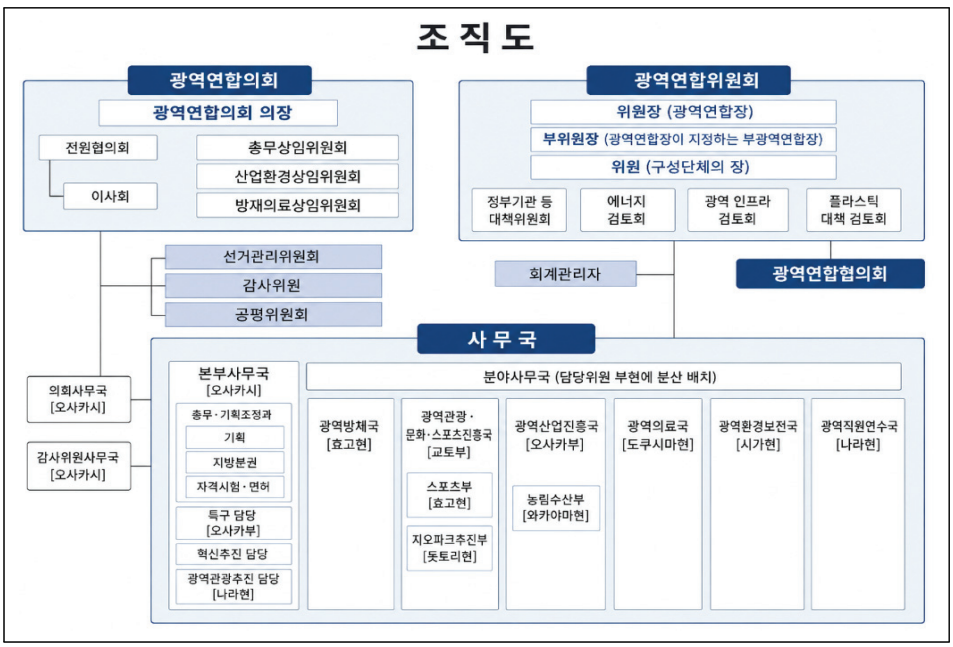
- 광역연합위원회는 구성단체장 전원으로 구성되며, 각 단체장이 사무분야별 일반위원으로 집행 책임을 지님. 연합의회의 의원정수는 40명으로, 구성자치단체 의원을 겸직하고, 의원정수의 배분은 구성자치단체의 규모 및 지위에 따라 차등배분됨(기본 2명 할당 + 인구규모에 따라 의원수 추가로 2~5명). 분야별 상임위원회 운영을 통해 정책분야별 심사를 수행함

47) 광역연합의 명칭, 광역연합을 조직하는 지방공공단체, 광역연합의 구역, 광역연합이 처리하는 사무, 광역연합이 작성하는 광역계획의 항목, 광역연합의 사무소 위치, 광역연합 의회의 조직 및 의원의 선출 방법, 광역연합의 장(長), 선거관리위원회, 그 외의 집행 기관 조직 및 선임 방법, 광역연합 경비의 조달 방법 등을 정하도록 규약에 제시되어 있음(금창호, 2018)

48) 공통사무의 범위에 대한 제한은 없으나, 2020년 9월 현재 광역연합의 주요 사무는 고령자의료(44%), 간병구분인증심사(39.7%, 장애등급인증심사(26.7%) 등 보건복지 관련 사무가 많음

- 의원의 임기는 구성단체 의회 의원의 임기에 따르며, 의장·부의장은 선거로 선출되며 임기는 2년임
- '유연한 참가형태, 간소한 사무조직'이라는 방침 하에 구성단체 장이 직무를 분장해 수행하는 분산형 사무국체제를 채택하되, 중요 방침은 구성단체 장의 합의기관인 광역연합위원회에서 논의하는 형태임. 따라서 사무국도 본부사무국과 분야별사무국으로 구성해, 각 부현에 분산배치하고 직원도 해당부현의 직원이 겸무함
- 그밖에 선거관리위원회, 감사위원, 공평위원회(직원보호 및 인사관리), 정보공개심사회, 개인정보심의회 등을 설치·운영하고 있음

| 그림 3-4 | 간사이광역연합 조직도



자료: 일본간사이광역연합 홈페이지 그림을 번역함

❍ (사무배분) 광역방재, 광역관광·문화·스포츠진흥, 광역산업진흥, 광역의료, 광역환경보전, 자격시험·면허, 광역직원연수의 7개 분야를 기본으로 순차적 확충 사무로서 교통·물류기반정비 등이 존재하며,[49] 나라현은 2015년 가입시 2개 분야에만 참여하다 2024년 전 분야로 확대하는 등 구성단체별 참여사무를 달리 적용할 수 있음

- 순차적 확대사무 중에는 구성단체 간 협의가 필요한 사무들 외에도 국가의 지방특별행정기관으로부터 이양받은 사무가 포함됨
- 연합장은 연합의 대표이자 총괄, 기본방침 결정을 담당하지만 광역환경보전, 자격시험 및 면허 등 특정분야를 담당하기도 함
- 그밖의 구성단체장은 각각 특정기능분야의 책임자 또는 부책임자로서 역할을 분담함

| 표 3-8 | 국가의 특행사무 이양범위: 간사이 행정연합

구분	소관부처	사무내용
국가의 특행기관 사무 이양	지방후생국	• 의료법인감독, 중소기업 공동조합 허가, 소비생활협동조합의 허가·인가·승인 등
	지방농정국	• 도시농촌교류 관련 사무 등
	경제선업국	• 신규산업의 환경정비 관련 사무(산업클러스터, 중소기업 거래 적정화, 사업활동기회 확보 관련 사무, 국제비지니스 교류, 대일투자관련 사무, 광업권출원·등록 관련 사무, 전기 및 가스사업 인허가와 감사 관련 사무
	지방정비국	• 직할국도(광역)의 정비 및 관리, 직할하천의 정비 및 관리, 직할 사방 관련 공사 및 관리, 국토계획 관련 조사 및 조정, 건축기준법 시행사무(확인검사기관 지정 등)
	지방운수국	• 관광진흥 등
	지방환경 사무소	• 각종 리사이클법에 기초한 보고·징수, 현장검사 사무 등
국가를 상대로 사무이양을 요구하는 사무	광역교통 및 물류기반정비	• 오사카항 내 여러 항구의 통합관리와 운영, 간사이 3공항의 통합적 관리·운영, 국도 및 하천의 통합계획·정비·관리

출처: 간사이광역행정연합 홈페이지, 최용환 외 재인용(2021)

49) 오사카부 홈페이지. “関西広域連合について”. (검색일: 2026.09.09.)

| 표 3-9 | 간사이 행정연합: 담당사무

지역	광역 방재	문화 관광 스포츠	광역 산업 진흥	광역 의료	광역 환경 보전	자격 시험 등록	광역 연수	구성자치단체담당사무 (사무국: 6곳에 분산배치)
시가현	○	○	○	○	○	○	○	• 광역환경보전담당
교토부	○	○	○	○	○	○	○	• 광역관광·문화·스포츠담당
오사카부	○	○	○	○	○	○	○	• 광역산업진흥, 특구담당
효고현	○	○	○	○	○	○	○	• 광역방재, 특구, 스포츠진흥 담당
나라현	○	○						• 광역방재부담당, 스포츠진흥부담당
와카야마현	○	○	○	○	○	○	○	• 광역직원연수, 농림수산업 진흥
도쿠시마현	○	○	○	○	○	○	○	• 광역의료담당
돗토리현		○	○	○	○			• 스포츠진흥, 지오파크추진 담당
교토시	○	○	○	○	○		○	• 광역관광·문화·스포츠진흥
오사카시	○	○	○	○	○		○	• 광역산업진흥부담당
사카이시	○	○	○	○	○		○	• 광역산업진흥부담당
고베시	○	○	○	○	○		○	• 광역방재부담당

출처: 간사이광역행정연합 홈페이지; 최용환 외 재인용(2021)

- (재원) '각 구성자치단체의 부담금 + 사업수입(자격시험, 면허사무 수수료)+ 국고보조금(닥터헬리콥터 운영의 경우) =6:0.5:3'정도의 비율구조이며, 부담비율을 정할 때에는 균등비율로 부담비율을 정하기도 하지만(예: 총무비 등), 행정수요비율 등에 따라 차등분배함

□ 영국 대도시연합지방정부

❍ (법적근거) 영국 대도시연합지방정부는 「지방민주주의, 경제개발 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」, 「GMCA 설립명령 2011(The Greater Manchester Combined Authority Order 2011)」을 기반으로 설립되었으며, 「도시 및 지방분권법

(Cities and Local Government Development Act 2016)」을 통해 직선 시장 도입과 개별 분권협정에 따른 권한 이양의 근거가 됨(금창호, 2018)

- 「지방민주주의, 경제개발 및 건설법」에 기반하여 2개 이상의 지방정부가 연합기구를 설립할 수 있도록 하였으며(금창호, 2018), 「GMCA 설립명령 2011」을 통해 그레이터 맨체스터 지역 내 10개 자치구(맨체스터, 솔퍼드, 볼턴, 베리, 올덤, 로치데일, 스폭포드, 타임사이드, 트래퍼드, 위건)에 대해 광역 경제·교통권으로 통합하는 근거를 마련함[50]
- 「도시 및 지방분권법」은 연합기구의 시장 선출 근거, 연합기구 기능, 책임 및 거버넌스 등에 대한 사항을 규정함(금창호, 2018)

❍ (기관구성형태) 선출직 단체장이 사무직원(staff)인 사무국장, 담당팀이 정책을 집행하고, 경찰 및 사업은 담당 부시장이 전속으로 업무를 담당함(최용환 외, 2021)

- 사무국 직원은 공무원 신분이 아니며, 민간영역 출신의 전직자가 대부분이고 지방자치단체로부터의 파견자는 소수임(최용환 외, 2021)
- 다만 대도시권 중심의 연합지방정부(CA)가 확대되면서 시스템이 점차 체계화되는 과정 중에 있음. 현재로서는 대도시가 권역의 플랜을 주도적으로 작성하고 세부적 역할을 지자체와 합의하여 전원합의에 이르면 협약의 형태로 1:1의 약속을 맺어나가는 방식으로 별도의 조직 없이 안정적인 관계를 구성한다는 특징이 있음(최용환 외, 2021)
- 광역계획수립을 3년마다 정기적으로 재검토함으로써 방향의 타당성을 점검하고, 환경변화 등에 따른 변화를 반영하기도 함(최용환 외, 2021)

❍ (사무배분) 핵심 수행사무는 대도시연합지방정부의 장기전략이 제시한 10개 주요 정책영역(취학 전 아동대책, 청년교육 및 취업훈련, 고용대책, 산업진흥, 교통네트워크의 정비, 주택확보대책(홈리스대책 등), 환경/문화정책, 커뮤니티의 안정 확보, 의료보건, 고령자 복지 등)임(최용환 외, 2021)

50) 영국 법령정보 홈페이지. "The Greater Manchester Combined Authority Order 2011". (검색일 : 2026.09.09.)

- 해당 사무배분은 2014년 이후 협정을 진행함에 따라 권한범위가 확대되었으며, 2026년 「2026년 잉글랜드 지방분권 및 지역사회 권한강화법(English Devolution and Community Empowerment Act 2026)」이 제정되며 협정 방식을 법정 프레임워크로 전환하도록 함
  • 해당 법률은 지역별 단체장들에게 서로 협력할 의무를 부여하고, 교통·경제·주택·인프라 등 행정구역을 넘어서는 기능을 광역 수준에서 처리할 수 있도록 함[51]

3) 기초연합사례

(1) 통합·연합추진의 배경 및 과정

□ **미국 특별기능지방정부**

❍ 미국의 특별기능지방정부(Special District Government)는 주법에 근거하여 상하수도·관개·홍수조절·소방·교통·항만 등 특정 기능을 수행하기 위해 설치되는 독립적인 특별목적 지방정부로, 카운티·시 등 일반목적 지방정부로부터 행·재정적으로 독립하여 운영되며, 서비스 제공에 필요한 자체 세입을 징수할 법적 권한을 가짐

- 2022년 기준 미국의 지방정부 가운데 특별기능지방정부는 39,555개(카운티 3,031개, 시·타운 35,705개, 교육구 12,546개)로 구성되며, 2017년 38,542개에서 지속적으로 증가하는 추세임. 또한, 특별기능지방정부의 40% 이상은 상수도·관개·홍수조절·배수 등 자원관리 기능을 수행함(Harris et al., 2023)
- 특별기능지방정부는 단일 정부 내에 설치되기도 하지만, 상수원·유역·교통망과 같이 서비스 권역이 개별 정부의 행정구역을 넘는 경우 복수 정부를 관할하는 광역적 공급단위로 기능함
- 특히, 각 지방자치단체가 자체재원으로 운영에 한계를 경험하는 경우, 2개 이상의 지방자치단체가 특별기능지방정부의 수행사무의 권역범위가 됨

51) 영국 법령정보 홈페이지. “English Devolution and Community Empowerment Act 2026”. (검색일 : 2026.09.09.)

□ **독일 대도시권 교통협력청**

❍ 대도시권 중심의 경제활동을 해 왔으나, 1990년 통일 이후 세계화, 지방화, 정보화 등 지역 기반의 협력체제를 강화시켜 세계의 변화에 대응해야 할 필요성에 따라 이때부터 기존의 11개 대도시권을 중심으로 다양한 지방정부 간 협력기구(local associations)에 기반을 둔 지역거버넌스(Regional governance) 체제를 최대로 활용하고자 변화를 꾀하기 시작함 (최용환 외, 2021)

- 독일의 '대도시권(Metropolregion)' 용어는 본래 도시적 성격의 (중간)지역 간 비공식적인 관계를 의미하는 용어였으나, 경제·사회·문화적인 일체감을 가진 공간적 범위를 넘어서 기능적으로 공통적으로 협력이 가능한 지역들을 의미하는 것으로 점차 변화됨(1995년 MKRO 결의문 중에서) (최용환 외, 2021)
- 1995년 3월 8일 지역계획 관련 주정부 장관회의(MKRO, conference of ministers for area planning) 결의를 통해서 공식적으로 'Metropolregion' 용어가 탄생하였고, 이 장관회의를 통해서 독일에는 유럽 수준의 대도시권을 11개로 지정한 바 있음 (최용환 외, 2021)

(2) 제도 및 운영체계

□ **미국 특별기능지방정부**

❍ (근거법) 미국의 특별기능지방정부는 연방 차원의 통일된 법률에 근거하지 않고, 각 주의 수권법에 따라 설치됨[52)]

❍ (기관구성형태) 다양한 기능수행의 목적(소방, 상하수도, 교통, 항만 등)에 따라 특별기능지방정부를 적극적으로 활용하고 있는 미국의 경우, 지역의 상황에

52) 예를 들어, 캘리포니아는 Community Services District Law, Fire Protection District Law of 1987, County Water District Law 등 기능별 유형에 따른 주법상 근거법(principal act) 또는 특정 지역을 위한 특별법(special act)에 근거하여 설치되며, 실제 설립은 「Cortese-Knox-Hertzberg 지방정부 재편법(Cortese-Knox-Hertzberg Local Government Reorganization Act)」에 따라 설립·통합·해산 절차를 규정하고 지방기구설립위원회(Local Agency Formation Commission, LAFCO)가 해당 심사·승인 등을 담당함

맞게 다양한 기관구성 형태를 채택할 수 있지만 대체로 '이사회-전문관리자(board- manager)' 방식을 채택함

- 그러나 그 구성에 관하여는 형태가 다양함, NSDA(National Special Districts Association)는 special district의 거버넌스에 따라 독립형(independent)-종속형(dependent)으로 구분함[53]
  - (독립형) 다른 정부 기관과 독립적으로 운영되는 관리 기구를 통해 자신이 봉사하는 지역사회로부터 직접 권한을 부여받으며, 이사회 구성원들이 구역의 임무를 수행할 수 있도록 높은 자율성을 부여함. 대부분의 경우, 유권자들이 선출한 이사회에 의해 운영되지만, 경우에 따라 지구 위원회는 한 명 이상의 일반지방정부 선출직 공직자에 의해 임명될 수 있는데, 이는 위원회 구성원이 고정 임기로 임명되고 당연직으로 근무하지 않는 경우임[54]
  - (종속형) 다른 일반지방정부와 밀접하게 연계되어 있는 경우로, 일반적으로 시의원, 카운티의 선출된 집행위원회 위원 또는 그들이 임명한 구성원들은 부속 특별구역의 이사회 역할을 하여 예산, 관리 및 운영을 통제함. 특별구역 이사회에 임명된 인원은 당연직(exofficio) 직무로 임명될 수 있으며, 임명 기관의 재량에 따라 근무할 수 있음[55]

53) 웹자료(https://www.nationalspecialdistricts.org/independent-vs-dependent-special-districts?utm_source=chatgpt.com)

54) 미국 오리건주에서는 다수의 특별기능지방정부(special district)가 유권자가 직접 선출하는 형태로 이사회가 구성되기도 함

55) 미국 캘리포니아의 'dependent special district' 또는 'subsidiary district(California Government Code § 56078)'는 시의회 및 카운티 감독위원회 구성원 또는 그 임명자 등 일반지방정부(city, county)의 선출직 대표(전체 또는 일부)가 이사회 구성원이 되는 겸임하는 형태의 특별기능지방정부를 말함. 단, 여기서 시의회가 언급되는 경우는 해당 지방정부의 기관구성형태가 의회-관리자형 등 기관통합형인 경우임(김지수·이재용, 2019)

| 표 3-10 | 특별기능지방정부의 기관구성형태: 미국사례

① 독립형 특별기능정부(independent special district)
• 대표선출방식: 직접선거 / 높은 독립성과 자율성이 있음 • 이사회: 주민이 선거로 직접 선출한 주민의 대표로 구성(당연직이 아닌 경우가 많음) • 집행부: 이사회가 채용·임명한 직원이 있거나, 이사회 구성원이 직접 관리
② 종속형 특별기능정부(dependent special district)
• 대표선출방식: 직접선거를 채택하지 않음 / 예산, 관리, 운영이 종속됨 • 이사회: 일반지방정부의 선출직 주민대표가 겸직하거나 임명한 위원(당연직이 많음)으로 구성 • 집행부: 이사회가 채용·임명한 직원이 있거나, 이사회 구성원 중 당연직이 직접 관리

자료: NSDA 홈페이지(https://www.nationalspecialdistricts.org/independent-vs-dependent-special-districts?utm_source=chatgpt.com)

□ 독일 대도시권 교통협력청

❍ 독일 대도시권의 거버넌스는 권역별로 제도화 수준에 차이가 존재하며, 제도화 수준에 따라 협력유형을 달리 구성하고 있음

- 프랑크푸르트, 슈투트가르트, 하노버는 주민직선에 의한 지역의회 구성 등 강력한 제도화를 기반으로 민주적인 합법성을 갖춘 통치구조로 운영됨. 반면, 드레스덴의 경우 가장 느슨한 협력 네트워크에 의한 통치체제(RITTS-Region Dresden)를 유지함(최용환 외, 2021)

❍ 프랑크푸르트는 프랑크푸르트라인 대도시권 교통공사로 대도시권교통협력청(Rhein-Main VerkehrsverbundFrankfurt, RMV)조직을 운영하고 있음

- (법적 근거) 헤센주의 「공공교통법(Gesetz über den öffentlichen Personennahverkehr in Hessen)」과 「지방정부간협력조합 관련법(Gesetz über kommunale Gemeinschaftsarbeit)」에 근거하여 설립 (최용환 외, 2021)
- (기관구성형태) 상호 협력하는 구성 지방정부들은 15개 크라이스와 11개 도시정부가 중심이 되면서 헤센 주정부와 함께 주식회사(GmbH)로 설립 운영하고, 주식회사 산하 160개 교통 관련 회사를 관리함. 소비자자문위원회는 42명의 개인자격 27명과 시민단체 대표 15명으로 구성되어 모든 공공교통정책을 자문함 (최용환 외, 2021)

• 운영위원회(RMV Supervisory Board)는 각 지방정부 대표 27명 위원(위원장: 프랑크프루트 중심지 시장)으로 구성되며 모두 1인의 의결투표권을 행사함(최용환 외, 2021)

- (사무배분) 대중교통 서비스의 구매자이자 대중교통정책계획수립/집행 역할을 담당함. 여객서비스 요금 수입(약 56%)과 정부보조금으로 운영 (최용환 외, 2021)

4. 소결: 모델별 법제도 및 운영 방식 개선 방안 도출

1) 국내사례분석의 시사점

□ 모델 선택의 조건

❍ 이론적 차원에서 행정통합과 광역연합을 선택하는 원인은 상호협력 경험에 따른 신뢰성, 의사결정과정의 민주성, 통합 또는 연합의 경제성, 행정효율성 등이 제시되지만, 사례에서는 비교적 큰 차이가 확인되었음

❍ 먼저 제도화된 특별자치도의 경우, 지역적 특수성이 높고 인접지역과의 동질성이 낮다는 점이 핵심적인 모델 선택의 조건이었다고 볼 수 있음

❍ 그러나 모든 모델의 선택에 공통적으로 적용되는 부분은 리더십안정성과 경제성임

- 경제성은 현 '일반시·도'에서 새로운 대안을 선택할 경우의 효용이 현행유지 또는 다른 대안을 선택했을 때의 효용보다 크다는 점으로, 이는 행정환경의 변화에 따라 현재의 모델에서 다른 모델로의 변화를 선택하게 되는 조건이 되기도 함
- 리더십 안정성은 국가-지역, 지역-지역, 집행부-입법부 간 동질성이 높고, 리더십의 변화가 없을 때 확보될 수 있음. 특히 국가차원의 정책방향과의 부합성은 경제적 효용과 효용제공에 대한 신뢰에 영향을 미치기 때문에 중요한 부분이라 할 수 있음

❍ 통합형 모델을 채택하게 된 지역은 전체가 하나의 정체성을 공유하고 있으며 인접지역과의 차이에 대한 부분이 이슈화되지 않은 특징이 있음. 리더십의 안정성이 매우 높아 정치적 합의를 바탕으로 단기간에 입법단계에 이르렀으며, 국가차원의 경제적 인센티브가 동력이 됨

❍ 이에 비해 연합형 모델을 채택하게 된 지역은 지역전체가 하나의 정체성을 가지고는 있으나 서로의 차이점에 대해서도 명확하게 인식하고 있음. 3~4개의 지역이 하나의 권역정부를 형성하는 것으로 통합과정에서 발생되는 비용을 줄이고 권역정부로서 국가의 인센티브를 공유하는 것이 필요하다는 판단임. 리더십 변화에 따른 갈등을 경험할 경우 이 변화를 상쇄할 수 있을 정도의 큰 국가차원의 경제적 인센티브가 필요함

❍ 단독형 모델은 모델채택당시 통합 또는 연합의 선택지에 없었으므로, 변화된 상황에서 여전히 모델이 적합한지에 대한 고민이 발생될 수 있음. 지역적 특수성이 높고 인접지역 동질성이 낮을수록 모델 채택가능성이 높음

| 표 3-11 | 모델선택의 조건

구분	모델선택요인
통합형	• 지역적 특수성 弱 • 인접지역 동질성 高 • 하나된 정체성 〉 개별 지역 특수성 • 행정통합의 경제성 〉 연합형성의 경제성 • 리더십 동질성/안정성 高
협력형	• 지역적 특수성 弱 • 인접지역과 동질성 中 • 하나된 정체성 〈 개별 지역 특수성 • 행정 통합의 경제성 〈 연합 형성의 경제성 * 특자체 미설립 시, 법인격이 없어 연합 형성의 경제성이 저하됨 • 리더십 동질성/안정성 中
단독형	• 지역적 특수성 强 • 인접지역 동질성 低 • 특자도의 경제성 高(출범당시) • 리더십 동질성/안정성 高(출범당시) * 국가균형성장전략 변화로 경제성 인식 조정 * 리더십변화로 동질성/안정성 조정

출처: 저자작성

□ 갈등요인과 대안[56)]

❍ 통합 또는 연합을 추진하는 과정에서 변화의 실익을 얼마나 면밀히 검토하였는가는 단순히 정치쟁점화가 되어 언론보도 등에 많이 노출된 것과는 차이가 있음(전문가 자문회의, 2026.7.)

❍ 장기간의 행정협의회 운영을 통해 거시적 방향부터 실무적/세부적 내용까지 하나하나 협의해 가는 과정을 거치는 것은, 선협력 후통합(연합)을 통해 신뢰관계를 구축할 수 있어 가장 바람직한 대안임

- 반대로 장기간의 논의가 정치쟁점화되는 방향으로 전개될 경우, 일시적으로 정치적 타협은 가능하지만 결국 실행과정에서 갈등이 심화되 실효성을 잃게 됨(전문가 자문회의, 2026.7.)

❍ 주민투표와 숙의형 의사결정 등 주민의 직접적 참여와 소통을 통해 지역의 모델 선택을 결정하는 것은 중요하지만, 그것이 성공의 필수적 요인은 아니었음

- 주민투표가 이루어져도, 투표에 참여하는 주민이 행정체제 변화에 대한 충분한 이해가 부족할 수 있으며, 숙의형 의사결정이 이루어져도 시간의 압박이 있는 경우에는 충분한 공론화가 이루어지지 못할 수 있음(전문가 자문회의, 2026.7.)
- 따라서 만약 이와 같은 절차가 부족한 상태로 모델선택이 이루어졌다면, 이후 지역균형발전 등 새로운 출범시기에 참여형/숙의형 의사결정과정을 강화하여 새로운 정체성을 확보하고 주민과 함께 설계하는 과정이 진행될 필요가 있음(전문가 자문회의, 2026.7.)

❍ 제도적 한계도 모델선택 및 운영과정에서 갈등의 원인이 됨

- 부울경특별연합의 경우, 광역연합의 설립과 운영, 폐지에 관한 전반적인 설계가 제도적으로 충분히 안정화되지 못했기 때문에, 리더십변화에 취약했다고 볼 수 있음. 이와 같은 관점에서 특별지방자치단체의 기관구성형태와 사무수행범위 등에 대한 다양성·체계성을 확보할 수 있는 제도적 보완이 필요함(전문가 자문회의, 2026.7.)

56) 이하의 내용은 1차 분석결과에 대한 전문가자문회의(30명의 전문가에 대한 서면자문을 포함) 결과를 요약하여 정리한 것임

- 대구경북통합의 공론화절차는 매우 큰 의미를 지니지만, 공론화를 통해 제안된 바가 정치적 리더십 변화 등을 통해 쉽게 폐지·번복되면서 신뢰를 상실함(전문가 자문회의, 2026.7.)
- 시도통합의 절차에 대해서도 갈등예방을 위한 사전준비절차 등이 구체적으로 제도화되지는 못했기 때문에 통합 이후의 사후갈등 발생 여지가 큼(전문가 자문회의, 2026.7.)
- 새로운 모델이 대통령의 리더십과 지역의 특별법 입법을 통해 형성되면서, 특례의 구조와 체계에 관한 제도적 정합성이 낮은 부분도 개선될 필요가 있음(전문가 자문회의, 2026.7.)

❍ 국가차원의 의사결정거버넌스에도 변화가 필요함. 지역 차원에서 주도한 통합특별법이 국회 법사위에서 보류된 바 있는데, 이는 지역주도의 통합추진에 대한 모토에 부합된다고 보기 어려움. 이와 같은 의사결정은 지방시대위원회 주관의 통합안 개발 및 국회 법률안 상정과 그에 대한 국회의 존중이 이루어질 수 있는 방식으로 변화될 필요가 있음(전문가 자문회의, 2026.7.)

| 표 3-12 | 국내 사례분석의 시사점

갈등 증폭/완화 요인	대안 및 시사점
모델선택의 실익에 관한 '충분한' 검토유무	• 정치적 쟁점화로 인한 언론보도 노출빈도와는 상이한 개념
	• 주민투표와 숙의공론화, 체계적 실무협의회 운영은 모델선택의 필수적 요건은 아니지만, 지역 내 갈등증폭을 방지할 수 있는 핵심도구로 이해(사전·사후 갈등관리도구) * 지역 내 공론화(숙의형/참여형 의사결정)로 주민이 사실(fact)에 기반한 합리적 판단의 기회를 제공하고, 공감대를 형성하는 과정 필요 * 체계적 실무협의회 운영 등으로 모델선택에 따른 시행착오와 갈등 최소화, 지역 간 충분한 신뢰관계 구축 필요
제도적 기반 충분성	• 통합특별시, 특별지방자치단체가 권역별 지역성장의 중추적 역할과 내부통제, 갈등조정의 역할을 충분히 수행할 수 있도록 절차와 권한, 특례에 관한 제도적 수정 및 보완 필요
	• 특별지방자치단체 제도의 경우, 변화하는 환경에 맞게 행·재정시스템 보완 필요 - 특자체의 다양성을 반영할 수 있는 유연한 제도설계 - 권역지방정부(통합특별시, 특자체)의 출범에 대한 대응

갈등 증폭/완화 요인	대안 및 시사점
의사결정 거버넌스 적절성	• (국회) 지역주도·국가지원의 균형성장전략 추진을 위한 입법프로세스의 개선 필요(가칭 행정체제개편특위 등)
	• (국가) 국가차원의 일원화된 범정부지원체계와 5극3특의 논의거버넌스 개선 필요
	• (광역-광역) 통합 또는 연합의 사전준비단계에서 논의 거버넌스와 절차 법제화 필요, 특자체의 권한-책임 강화를 위한 기관구성 다양화 등 제도적 보완 필요
	• (광역-기초) 광역-기초 간 사무배분, 균형발전계획수립, 갈등조정 등에 관한 가이드라인 필요

출처: 저자작성

2) 해외사례분석의 시사점

□ 해외사례 분석을 통한 국내 행정통합제도의 보완필요 사항

❍ 광역행정통합의 경우, 광역지방정부의 자치권이 강한 국가일수록 추진사례가 매우 드물고, 일본의 사례와 같이 장기적인 논의와 신뢰관계구축, 새로운 정체성 형성이 필요한 과업이라고 볼 수 있음

- 일본의 경우 장기적인 공론화 과정을 통해 절차적인 정당성을 확보하고자 하였으며, 투명한 논의과정을 통해 지역 내 새로운 행정체계 도입에 대한 논의를 확산시키고자 함

❍ 따라서 행정협의회(실무)와 공론화과정을 통한 기관 내외부적 공감대 형성 및 매우 실무적 사안까지 심층적 논의와 조정을 통해 주민불편없는 사업수행이 될 수 있도록 합의에 이르는 과정이 필요함

❍ 특히 직선제를 통해 주민의 대표를 선출하는 영역을 축소하는 방식으로는 정치적 합의에 이르기 어렵기 때문에, 비용의 효율화보다는 성장의 동력을 확보하고자 하는 목표가 추구되는 모습을 확인할 수 있음

❍ 행정통합 이후 광역-기초 사무배분의 기준은 현장성과 재원부담규모와 배분의 형평성(최소한의 기본권 보호, 동일한 기준의 적용)이 있기 때문에, 국내 사무배분 기준 개발에 관한 시사점을 가지고 있음

❍ 광역행정통합을 매우 장기적 목표로 보고, 사전-사후 공론화 프로세스 및 행정협의회운영 등을 활용한 절차 전반을 체계적으로 법제화하는 것이 필요함

□ 해외사례 분석을 통한 국내 특별지방자치단체 운영 보완 필요 사항

❍ 특별지방자치단체 제도의 법제화 단계와 비교할 때, 국내에서 광역형, 기초형, 혼합형의 다양한 특별지방자치단체 운영가능성이 확장되고 있으므로 해외사례를 참고하여 특별지방자치단체의 다양한 유형을 수용할 수 있는 법적 근거 마련이 필요함

- (유형화) 광역형 특자체, 기초형 특자체, 혼합형 특자체

❍ (특별지방자치단체 기관구성형태 다양화) 광역연합은 공통적으로 특정분야의 사무를 공동수행하는 형태를 기본으로 하기 때문에 초광역-광역-기초라는 3층제의 지방행정체제로 전환되는 데에는 한계가 있음. 따라서 지역 간의 연계협력 합의에 따라 다양한 형태의 특별지방자치단체 설립 및 운영을 논의할 수 있게 하는 비교적 유연한 제도설계가 필요함

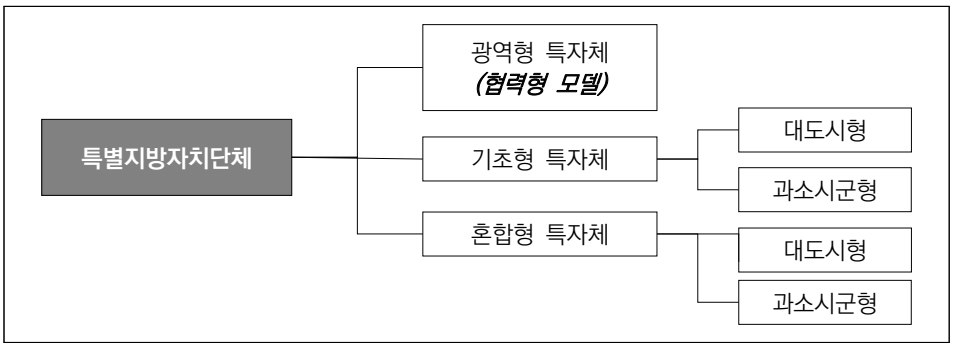
- (광역형 특자체) 구성자치단체장이 투표로 연합장 선출(임기: 2년, 단, 연합의 규칙으로 변경가능), 구성자치단체의회 의원 중 연합의회 의원 선출(정수: 지역균등배분, 단, 연합의 규칙으로 변경가능)
  - (연합장 책임) 사무국운영 주민공론화, 갈등조정, 초광역지역계획수립, 재난, 교통
  - (연합장 외 구성자치단체장 책임) 도시·산업·관광·환경·보건 영역의 초광역공동사무에 관한 책임을 배분하여 한명의 구성자치단체장이 연합 전체의 해당기능을 총괄
- (기초형 특자체) 기관구성형태는 동일하나, 수행사무의 범위는 수요에 따라 ① 대도시형(자치구), ② 과소시군형으로 차이가 있을 수 있음. 구성방식은 현행 특별지방자치단체를 기본으로 하되, 연합의회가 전문행정가를 채용해 운영하거나 지방공기업에 공동위탁운영하도록 하는 방식을 검토해볼 필요가 있음

- (대도시형) 2개 이상의 자치구가 대도시 내 행정서비스를 공동으로 수행 (예: 광역철도, 대중교통, 쓰레기처리, 상하수도관리 등)
- (과소시군형) 2개 이상의 과소시군이 행정서비스를 공동으로 수행(예: 대중교통, 관광·문화·스포츠시설운영, 공공의료 등)

– (혼합형 특자체) 막대한 예산투입 필요성에 의해 광역이 기초형 특자체에 참여하거나, 2개 이상의 광역과 인접시·군일부가 함께 특자체를 구성하는 방식으로, ① 대도시형(광역시+산하 자치구(군)+인접시·군), ② 과소시군형(도+시·군)이 있을 수 있음. 이 경우 연합장과 의원정수배분 등에 있어서 차등을 두는 것이 적절할 수 있음

❍ (공동계획·공동추진·공동책임) '공동'을 강조하기 위해 사무·정책영역별 책임을 배분하는 방식 검토 필요

| 그림 3-5 | 특별지방자치단체의 다양한 유형(예시)



출처: 저자작성

제2절 특례분석과 특례체계 재설계

1. 현행법 상 모델별 특례 분석

1) 연구설계

□ **단계별 법률(안) 비교분석**

○ 각 모델의 현행법 상 특례는 법률(안)에 대한 비교분석을 통해 확인될 수 있음

○ 먼저 각 모델별 특별법(안)의 공통된 특징과 상호 차이점을 확인하기 위해 다음의 3단계를 거침

- (1단계) 광역행정통합을 위한 특별법(안)을 비교해 광역행정통합 특례에 대한 1차 표준모델을 도출함
- (2단계) 특별자치도 특별법을 비교해, 특별자치도 특례와 광역행정통합 특례의 공통점과 차이점을 도출하고, 이를 통해 특별자치도-광역행정통합시의 특례에 관한 2차 표준모델을 도출함
- (3단계) 2단계 분석결과에 초광역적 사무수행 필요성이 제고된 최근의 맥락을 반영하여, 전문가서면자문을 거쳐 특례구성을 요약함. 이를 통해 모델별로 적용되는 특례체계의 유형과 특례범위 차이가 발생할 수 있는 기준을 제시함

□ **분석대상자료**

○ (1단계) 전남·광주, 대구·경북, 부산·경남 등 행정통합을 위한 특별법(안)을 구성한 3가지 특별법(안)을 비교

○ (2단계) 제주·강원·전북특별자치도 설치에 관한 특별법을 비교

○ (3단계) 전문가 자문회의 및 전문가서면자문의견(30명)을 연구진 간 브레인스토밍을 통해 종합

2) 분석결과

□ (1단계) 광역행정통합 특별법(안) 비교분석

○ 세 법안은 "통합특별시 설치 → 국가책무 및 특별시책무 → 다른 법률 적용 특례 → 지원위원회 → 규제자유화 → 중앙권한 단계적 이양 → 특별지방행정기관 이관 → 광역생활권 → 지방의회·자치조직 특례"라는 동일한 입법모듈을 공유하고 있으며, 차이는 주로 '지역 정체성·정책 비전·재정특례 강도·특화산업 조항'에서 발생됨

○ 이를 상호 비교해 보면 〈표 3-14〉와 같음
- 완전동일: 조문제목, 규율방식, 항구조, 핵심표현이 거의 동일
- 유사: 입법취지와 구조는 같지만, 지역특화 문구, 적용범위, 세부강도에 차이가 있는 경우
- 이 두 가지 기준을 적용하여 비교한 결과와 상세비교사항을 하나의 표로 정리하면 다음과 같음

○ 이 표를 바탕으로 시·도통합시 공통적으로 적용되는 행정특례는 다음과 같은 4가지 유형으로 정리될 수 있으며, 그 밖에 각 지역의 특화발전과 성장동력 확보 등을 목적으로 한 '지역특화형'특례가 있음(〈표 3-13〉의 행정특례)
- ① 법적 지위와 적용 특례, ② 국가지원·권한이양 특례, ③ 광역행정운영특례, ④ 자치조직·의회·인사특례 등으로, 주로 행정특례에 해당됨

| 표 3-13 | 통합특별시 특례 유형화: 공통특례(행정특례)-지역특화형

시도통합시 공통적용되는 행정특례		지역특화형 특례	
• 법적 지위 부여	• 법률안 의견 제출	• 자치경찰 특례	• 산업·과학·문화·관광특화
• 특별법 우선 적용	• 중앙권한 단계적 이양	• 인사청문	• 낙후지역균형발전특례
• 다른 법령 적용 전환	• 특별지방행정기관 이관	• 고급 재정특례	• 보훈·교육·농업·해양 등 기능 특화
• 국가의 책무	• 광역생활권 제도		
• 지원위원회	• 자치조직·의회·소방특례		
• 규제자유화	• 공무원 처우 안정 장치		

출처: 3개 지역 특별법 기반으로 정리

| 표 3-14 | 3개 시도통합 특별법(안) 비교

구분	조문명	전남광주	대구경북	대전충남	차이
완전 동일	사무의 위탁 특례	제8조	제7조	제7조	• 모두 특별시장 또는 교육감이 사무 일부를 위탁할 수 있고 지방자치법 제168조 준용
	지원위원회 심의결과의 조치	제13조	제15조	제11조	• 심의결과를 관계 중앙행정기관의 장에게 통보하고 통보받은 기관은 필요한 조치를 해야 한다는 구조가 동일
	법률안 의견 제출 및 입법반영	제15조	제17조	제13조	• 3분의 2 이상 동의 → 지원위원회 제출 → 중앙행정기관 2개월 검토 → 7일 이내 통보 구조가 동일
	자료의 제출 등	제18조	제19조	제15조	• 이양 권한 행사와 관련한 자료 제출·기술지원 요청 구조가 동일
	특별지방행정기관의 설치 제한	제22조	제22조	제18조	• 이관된 특별지방행정기관의 재설치 금지 예외적 설치 시 협의·지방의회 동의 구조 동일
	행정사무 감사 및 조사 특례	제31조	제31조	제26조	• 대통령령 사항을 특별시조례로 정할 수 있다는 구조 동일
완전 동일에 가까움	적용범위	제3조	제2조	제2조	• 모두 특별시 관할구역에만 적용한다는 구조
	다른 법률과의 관계	제6조	제5조	제5조	• 모두 특별시의 조직·운영 권한이양 규제완화에 관해 다른 법률 우선 적용 구조
	설치에 따른 다른 법령 적용상의 특례	제11조	제9조	제9조	• 지방자치단체 지방의회 장 조례·규칙 교육감 지방세 관련 인용을 특별시 체계로 보아 적용하는 구조가 매우 유사
	규제자유화 추진	제14조	제16조	제12조	• 규제 우선 정비 조례상 규제 등록·공표·심사·정비 5년 이내 재검토 결과 제출 구조가 동일 지역 목표만 다름
	중앙행정기관 권한의 단계적 이양	제16조	제18조	제14조	• 국가존립사무 제외 전수조사·대상 선정·확정·사후관리 포함한 이양계획 수립 구조 동일 대구경북은 특별시와 시·군·구를 함께 명시
	사무의 이관에 따른 조치 등	제21조	제21조	제17조	• 조직·예산·인력·업무시스템·재정지원 계획 심의 구조가 유사 대전충남은 제3항 지원 주체 표현이 약간 다름
	광역생활권 지정	제23조	제11조	제19조	• 둘 이상 시·군·구 공동 행정수요 충족을 위해 지정·변경 의견청취와 위원회 심의 거치는 구조 동일 표현만 약간 다름

구분	조문명	전남광주	대구경북	대전충남	차이
	광역생활권의 운영	제24조	제12조	제20조	• 특자체 또는 연합을 통해 도로망·대중교통·공공시설 사무처리 국가 위임사무 비용 부담 구조 동일 대전충남은 광역생활권 연합 용어 사용
	의회 예산·경비 독립 편성	제28조	제25조	제23조	• 의회 예산 별도 계상 예산요구서 제출 감액 시 의견청취 및 의견서 첨부 구조 동일 전남광주는 예비금까지 더 상세
	의정활동비 등에 관한 특례	제30조	제27조	제25조	• 지급비용의 종류·기준을 조례로 정하고 심의위원회를 둠 대구경북은 위원회 소속 표현이 약간 다름
유사	목적	제1조	제1조	제1조	• [공통] 통합특별시 설치·고도 자치권·지방분권 실현을 규정 • [전남광주]AI·에너지·반도체·농어업 • [대구경북] 한반도 신경제 중심축 • [대전충남] 경제과학수도·인구감소 대응을 강조
	국가의 책무	제4조	제3조	제3조	• [공통] 법령 정비 운영목표 평가 종전 이익 유지 자치권 확대 기반 마련 • [대구경북·대전충남] 국세 이양 문구가 더 강함 • [전남광주] 재정 안정성과 자율성 확대 중심
	특별시의 책무	제5조	제4조	제4조	• [공통] 국가정책 협력 조례 정비 국무총리와 협약 체결 • [전남광주] 균형발전계획·광주 역사·문화정체성 계승이 추가 • [대구경북] 시·군·자치구 이양계획까지 명시
	특별시의 설치	제7조	제6조	제6조	• [공통] 종전 광역단체를 폐지하고 정부 직할 특별시 설치 서울특별시에 준하는 지위 부여 • [차이] 청사 활용 방식
	관할구역에 두는 시·군·구 등에 관한 특례	제9조	제8조	제8조	• [공통] 시·군·구 존치 구조 전남광주·대전충남은 광역생활권 지정 문구 포함 • [대구경북] 시·군·자치구 사무를 대통령령으로 달리 정할 수 있음
	지원위원회의 설치	제12조	제14조	제10조	• [공통] 국무총리 소속 지원위원회 실무위원회 실무지원단 구조 • [차이] 심의사항은 지역 특화 산업·정책에 따라 차이

구분	조문명	전남광주	대구경북	대전충남	차이
	특별지방행정기관 사무의 이관 기준 등	제19조	제20조	제16조	• [공통] 주민 편의 현지사무 지역경제·삶의 질 관련 사무 행정·재정 여건 고려 관련 사무 동시 이관 • [대구경북] 환경·중소기업·고용·노동 우선이양 • [대전충남] 환경·중소기업·고용·노동·보훈 우선이양 • [전남광주] 일반 원칙 중심
	의회 사무기구·직원 특례	제27조	제29조	제22조	• [공통] 의회사무기구 조직·정원·직원 운용을 조례로 정할 수 있음 • [대구경북] 그 내용이 가장 상세
	정책지원 전문인력	제29조	제26조	제24조	• [공통] 의정활동 지원 전문인력 규정 • [전남광주] 의원정수 2분의 1 이상 확대 노력 • [대구경북·대전충남] 의원 정수 범위에서 둘 수 있음
	자치조직에 관한 특례	제35조	제32조	제27조	• [공통] 부시장 4명 국가 정무직 2·지방 정무직 2 구조, 행정기구 기준을 조례로 정하는 점 유사 • [대전충남] 서울특별시 준용을 명시
	소방 조직에 관한 특례	제36조	제34조	제29조	• '[공통] 통합 소방본부 규정 • [대전충남] 지역 소방본부까지 별도 둠
	인사운영 특례	제39조	후속 조문군	제31조	• [공통] 교육부장관·행안부장관 권한을 특별시장·교육감 권한으로 대체하고 인사위원회·시험·승진 등을 조례로 정할 수 있게 한 구조 • [대구경북] 인사특례는 있으나 일부만 확인됨
부분 공통	특별시의회의 지위와 권한	제25조	제23조	-	• [전남광주·대구경북] 의회의 지위와 권한을 별도 조문으로 선언 • [대전충남] 특별시조례 조문부터 시작
	특별시조례	-	제24조	제21조	• [대구경북·대전충남] 특별시의회의 조례 제정권을 명시 • [전남광주] 별도 독립 조문보다 전체 구조 속에서 처리
	특별시의회 의장의 직무	제26조	제24조	-	• [전남광주·대구경북] 동일 • [대전충남] 별도 독립조문이 없음

구분		조문명	전남광주	대구경북	대전충남	차이
		시민 모니터링	제32조	제28조	-	• [전남광주·대구경북] 명시적으로 존재-입법과정·정책입안·집행 전반 시민 모니터링 허용 • [대전충남] 명시적 언급 없음
		인건비성 예산총액에 따른 정원 등 관리 배제	-	제33조	제28조	• [대구경북·대전충남] 공통 • [전남광주] 같은 취지를 다른 방식의 조직·정원 특례로 처리
		공무원에 대한 공정한 처우보장	제38조	-	제30조	• [전남광주·대전충남] 초과정원 인정 종전 소속 공무원 동등 처우 통합 전 근무지역 보장 규정
지역고유	전남광주특유	관할구역 시·군·구의 지위 및 권한 특례	제10조	-	-	• 시·군 권한 유지 자치역량 불균형 해소 사무 우선배분 원칙을 별도 규정
		통합특별시 사무의 단계적 이양 및 자치권 강화 특례	제17조	-	-	• 시·군·구에 대한 사무 재배분과 자치분권심의위원회를 별도 규정
		특별지방행정기관 사무의 이관 요청	제20조	-	-	• 지원위원회에 이관 심의를 요청하는 절차를 별도 조문으로 둠
		의회 공무원 인사 준용	제33조	-	-	• 의회 공무원 공정 처우 인사운영 특례를 준용으로 처리
		대규모개발사업 등에 대한 보고	제34조	-	-	• 대규모 개발사업 시행·승인 전에 의회 보고 의무를 둠
		인사청문회	제37조	-	-	• 정무직 지방공무원 부시장 및 감사위원장 관련 인사청문 절차를 규정
		국가공무원 임용 등에 관한 특례	제40조	-	-	• 특별시 소속 국가공무원 임용 권한 일부를 특별시장에게 부여
		국가와 특별시 간 인사교류	제41조	-	-	• 타 기관과의 인사교류 국가의 적극 협력 규정
		지역인재 선발채용 특례	제42조	-	-	• 지역인재 수습 후 7급 이하 임용 특례 규정
	대구경북특유	불이익 배제의 원칙	-	제10조	-	• 통합으로 인해 종전 행정·재정상 이익 상실이나 주민 부담 증가 금지를 명시 다른 두 법안은 유사 취지가 국가의 책무 등에 흩어져 있음
		광역행정 운영상의 특례	-	제13조	-	• 도로·교통·환경 계획 수립 시 중앙부처와 특별시장 의견 불일치 시 국무총리 조정 규정
		자치경찰제 관련 특례	-	제35조~제37조	-	• 자치경찰청장 임용 동의 자치경찰사무·재정지원·시정명령 등을 별도 규정

출처: 3개 지역 특별법 기반으로 정리

□ (2단계) 특별자치도 특례와의 비교

○ 그런데 시·도통합에 관한 특별법의 구조는 일반시·도와 차별화된 권한을 부여받는 특자도 특별법과 유사한 특성을 지님. 따라서 위 구조가 통합특별시 만의 특례라고 보는 데에는 한계가 있음

- 특히 '다른 법률에 대한 우선 적용 또는 특례 적용 구조, 중앙행정기관 권한의 이양, 규제완화 및 조례 위임 확대, 조직·인사·재정의 자율성 강화' 등으로 구성된 '행정특례'와 '특정 개발사업, 산업, 교육, 관광, 교통 등'에 대한 '지역특화특례'로 구성되는 특별법의 구조는 매우 높은 유사도를 가짐

○ 이처럼 유사성이 높은 이유는 '일반 시·도 대비 높은 자치권, 규제완화, 국가권한 지방이양, 지역발전을 위한 특화발전방안 모색'이라는 입법목적을 공통적으로 가지기 때문임

○ 그러나 시도통합에 관한 특별법과 특자도에 관한 특별법은 제도 목적 면에서 차이가 있음(세부 조문별 비교결과는 〈표 3-15〉 참조)

- (특자도) 특자도는 자치분권제도의 테스트베드로서 ① 기존 도 체제를 유지하되 자치권·분권권한을 더 넓게 부여하고, ② 중앙권한 이양, 규제특례, 교육·산업·관광·환경 특례를 통해 자치입법·자치행정의 폭을 넓히는 것에 초점이 맞춰져 있음. 즉, 지역성장발전도 중요하지만 '분권 실험·자치 확대'의 색채가 더 강함
  - 제주와 달리, 강원·전북특별자치도는 분권실험적 측면이 상대적으로 약하고 행정체제의 변화도 없었기 때문에 행정특례가 상대적으로 약해 특자도 내에서도 특례의 범위에 있어 차이가 존재함
- (시도통합) 2개의 시도가 통합되는 특징을 고려할 때, ① 기존 복수의 광역자치단체를 통합하는 데 따른 법적·행정적 정리, ② 통합 후 관할구역, 시·군·구, 공무원, 청사, 의회, 광역생활권을 재설계, ③ 통합에 따른 불이익 방지, 경과조치, 권한 재배분이 중요하게 논의됨
  - 시도통합에 근거한 특징은 기초자치단체 간 통합에서도 동일함

○ 따라서 결과적으로 제주-시도통합의 행정특례는 유사성이 높지만, 각 제도의 특성을 고려한 차이가 존재함

- (공통점) 중앙행정기관의 권한이양 및 특별지방행정기관 이관, 인사관리 및 조직차원의 특례, 특별법에 근거한 추가재원의 지원, 국조실 산하 범부처총괄지원위원회 구성 및 운영, 주민참여기회의 확대 및 의회기능강화
- (차이점) 특자도에 없는 시·도통합시의 행정특례는 통합에 따른 지위, 청사의 위치나 관할구역의 조정, 공무원처우에 대한 불이익방지와 균형강조, 행정구역 확대에 따른 광역-기초분권화, 광역생활권지정 및 운영, 초광역적 성격을 지닌 사무의 이양 등이 있음

❍ 그러나 지역특화특례는 각 지역의 고유한 특성과 특례수요를 반영하기 때문에 지역별 편차가 큼. 다만 해당 시기 국가차원의 행정체제변화에 대한 정책방향이 있을 경우 그에 부응할 경우 보다 높은 수준의 지역특화특례가 보장됨

| 표 3-15 | 통합특별시-특자도의 공통점과 차이점

구분		시도통합	특자도
지역별 공통점		• 특별법 우선 적용 • 설치에 따른 다른 법령 적용 특례 • 국가의 책무와 성과평가 • 자치단체의 책무와 국무총리 협약 • 지원위원회	• 규제자유화 • 중앙행정기관 권한 이양 • 특별지방행정기관 이관 • 사무 위탁 특례 • 행정·재정 특별지원
지역별 차이점		• 시와 도의 통합에 따른 특례 - 광역단체 통합 자체의 법적 지위 - 시·군·구 권한 재배분 - 광역생활권 지정과 운영 - 통합 공무원 처우 및 불이익 방지 - 통합청사 및 관할구역 조정	• 특자도 내에서도 차이 있음 - (단층제) 행정체제개편에 따른 특례有 - 제주의 행정시 체계와 주민참여 특례 - 강원의 주민투표·인사교류·지역인재 특례 - 전북의 종합계획·새만금 연계 구조
시도통합 vs. 특자도	공통점	• (시도통합-단층제특자도) 행정체제의 변화에 따른 행정특례 - 중앙행정기관의 권한 이양 및 특별지방행정기관 이관 - 국조실 산하 범부처 총괄 지원위원회 구성/운영 - 주민참여기회 확대, 의회기능강화 - 인사관리 및 조직차원의 특례 - 특별법에 근거한 추가 재원	
	차이점	• (차이) 광역통합에 따른 행정특례 - (행정특례) 통합에 따른 지위·청사·관할구역조정, 공무원처우 및 불이익방지, 광역-기초분권, 광역생활권지정 및 운영, 초광역적 성격을 지닌 국가사무 이양 - (지역특화특례) 시도통합·특자도 여부와 무관하게 모든 지역에서 상이	

출처: 3개 지역 특별법 기반으로 정리

| 표 3-16 | 통합특별시-특자도 차이 분석: 상세

구분	특례영역	배분 기준	적용	근거 및 취지
1	국가의 책무	기본형 특례	공통	• 양 제도 모두 국가의 법령 정비, 행정·재정 지원, 종전 이익 유지 조항을 둠
2	특별법 우선 적용	조직·운영·권한이양·규제 완화에 관한 특별법 우선 적용	공통	• 통합특별시와 강원·제주·전북 모두 동일한 입법기술을 사용
3	설치에 따른 다른 법령 적용 특례	법체계 전환을 위한 일반 특례	공통	• 지방자치단체·지방의회·장·조례·교육감 인용 규정을 전환 적용하는 구조가 양 제도 공통
4	지원위원회	분권성과 점검과 중앙-지방 조정을 위한 위원회	공통	• 통합특별시와 특자도 모두 국무총리 소속 지원위원회·실무위원회 구조를 가짐
5	규제자유화	규제완화와 조례상 규제관리체계	공통	• 규제등록·공표·심사·정비·재검토 조항이 사실상 표준화되어 있음
6	중앙행정기관 권한 이양	단계적 권한 이양	공통 (단, 이양대상권한 특성 차이 존재)	• 모두 핵심 분권수단으로 채택 • 단, 통합특별시는 '전국적 통일성' 을 이유로 지방이양이 사실상 어렵다고 판단했던 권한을 권역 내에서 이양 가능
7	특별지방행정기관 사무 이관	지방현장형 사무 이관은 공통	공통	• 제주와 통합특별시 모두 이관기준·조치·설치금지까지 유사하게 설계
8	사무 위탁 특례	행정 효율화 목적의 일반 특례는 공통	공통	• 전북·강원 및 통합특별시 법안에 공통으로 확인됨
9	행정·재정 특별지원	출범 안정화 및 제도 정착 지원은 공통	공통	• 특별지원 조항은 양 제도 모두에서 반복됨
10	통합에 따른 조직 재편	통합이 있는 경우에만 필요한 특례	통합특별시	• 특자도는 기존 도 체제 유지 통합특별시는 광역단체 통합 자체가 전제
11	시·군·구 지위 및 권한 재배분	통합 후 내부 자치단위 재설계 특례	공통 (단, 특자도 광역-기초 사무배분의 예외가 있을 시에만 적용가능)	• 특자도는 시·군·구 권한·재정 배분을 별도 규정(대도시 자치구 권한배분, 초광역사무이양 등에 따른 결과) • 단, 특자도에서 일반 광역-기초 간 사무배분에 관해 시·도와 차별화되는 변화를 추구할 경우 적용 가능

구분	특례영역	배분 기준	적용	근거 및 취지
12	광역생활권 지정·운영	통합지역 내부 다핵 구조 조정 수단	공통 (단, 통합특별시는 필수, 특자도는 선택)	• 통합특별시는 초광역의 형태이므로 필수적임 • 특자도는 필요 시 개별 정책수단으로만 인정
13	통합청사 활용·청사 배분	통합에 따른 물리적 행정 재편	통합특별시	• 통합특별시 특유의 경과·조정 문제
14	통합 공무원 처우보장	통합으로 인한 인사 충격 완화 장치	통합특별시	• 통합특별시는 종전 소속 공무원 동등 처우 근무권 보장 등이 핵심
15	불이익 배제 원칙	통합으로 인해 지역 손실이 발생하지 않도록 하는 특례	통합특별시	• 통합에 따른 정치·재정 갈등 완화 장치
16	통합비용·경과조치	통합으로 인한 과도기 관리	통합특별시	• 통합에 따른 정치·재정 갈등 완화 장치
17	내부 균형발전 의무	통합지역 내 구역 간 불균형 조정	통합특별시	• 통합에 따른 정치·재정 갈등 완화 장치
18	자치입법권 확대	자치입법 범위 확대는 특자도에 더 강하게 부여	공통 (단, 통합특별시는 대표성 확보방안 집중검토 필요)	• 확대되는 단체장의 권한을 고려할 때 필수적 견제 장치 - 단, 통합특별시는 대표성 확보방안에 대한 심층검토 필요
19	자치조직 설계 유연화	조직 구성 실험 가능성	공통 (단, 특자도 간에도 차이가 있으며, 통합특별시의 경우 향후 구체화/개발 필요)	• 제주의 지방의회·집행기관 구성 특례 행정시 설계는 특자도형 고유 성격을 보여줌 • 단, 통합특별시의 경우에는 통합목표달성을 위한 범위에서 개발이 필요한 상태임
20	주민참여·직접민주주의 특례	분권 심화형 주민참여 제도	공통 (단, 통합특별시의 경우 향후 구체화/개발 필요)	• 제주·강원은 주민투표·주민소환 등 참여 특례를 두고 있음
21	분야별 기능 특례	산업·교육·의료·관광·환경 등 특화 실험	특자도 (단, 통합특별시의 경우 향후 구체화/개발 필요)	• 특자도는 지역 특화 비전 실현을 위한 기능특례가 핵심 제주의 국제자유도시 강원의 미래산업 전북의 생명경제가 대표적
22	국제기준·외국기관 유치 특례	국제자유도시형 개방형 특례	특자도 (단, 통합특별시의 경우 향후 구체화/개발 필요)	• 제주의 외국교육기관·외국의료기관·국제적 교육환경 조항은 특자도형 특례의 전형

구분	특례영역	배분 기준	적용	근거 및 취지
23	종합계획·장기 개발계획	지역 특화 비전 실현을 위한 계획체계	공통 (단, 통합특별시의 경우 향후 구체화/개발 필요)	• 전북의 종합계획 제주의 기본계획 강원의 중장기 발전 방안은 법률상 구체화 되었으나, 통합특별시는 구체화 과정이 필요
24	자치경찰·교육자치 실험	기능별 자치권 심화	공통 (단, 지역별 차이 존재)	• 제주·강원은 협약에 자치경찰·교육자치가 포함되고 제주는 관련 특례가 더 두텁게 축적됨 • 통합특별시는 대체로 통합에 따른 검토 특성이 강해 추후 구체화 과정이 필요
25	재정특례 강도	통합관리 비용 보전 vs 분권유인 방식 구분	(통합특별시) 보전 중심 vs. (특자도) 유인·우대중심	• 통합특별시는 통합 비용·불이익 조정 • 특자도는 국세 이양·우대 부여 등 분권 인센티브 중심으로 설계 가능(제주의 국세 이양 규정이 대표적이나 실제로 작동하지는 않음. 보통교부세 3% 정률 교부가 대표적)

출처: 3개 특자도 및 통합특별시 특별법을 바탕으로 정리

○ 그러나 현재 통합특별시-특별자치도 간 특례의 기본구성 및 제공가능한 특례의 범위가 체계적으로 제도화되지 못해 보완이 필요함

□ (3단계) 특례의 구성 체계화: 전문가자문회의 및 전문가서면자문 결과 반영

○ 5극3특 추진전략 설계도를 볼 때, 통합특별시, 특별자치단체, 특별자치도는 각각 대등한 5극3특 추진의 당사자성을 가지고 있지만, 초광역적 사무의 수행에 관해 특별자치도는 적용에서 제외됨

- 특별자치도는 제도설계 당시 초광역적 협력에 대한 논의가 이루어지지 않았고, 오히려 지역의 특수성을 강조하여 독립적인 형태의 특례를 받을 수 있는 광역자치단체로서 정의되었음. 그 결과 현행법 상 초광역적 사무수행에 관한 논의는 이루어지지 않고 있음

○ 나머지 통합특별시와 특별자치단체는 초광역적 사무를 수행할 수 있는 특례를 제공받기 때문에 특례의 유형 분류를 위해 고려될 필요가 있음

- 다음의 〈표 3-17〉과 같이, 행정특례는 분권특례, 재정특례, 인사조직특례로 유형화될 수 있으며, 세부특례의 유형별로 모델별 적용여부는 차이가 있음
- 특히 국가차원의 지원수준은 모델선택과정에서 지역이 부담해야 하는 비용이 높고(행정체제의 특수성, 모델선택의 비용), 해당 시점에 국가차원의 시책방향과 부합하는 정도(국가정책부합성)[57]가 클수록 높아짐
- 분권특례는 지방분권강화와 운영안정성, 권한-책임의 균형성 확보 목적으로 부여되는 특례임
- 재정특례는 지속가능성의 확보를 목적으로 하는 특례이고, 조직·인사특례는 자치권 강화와 전문성 강화를 목적으로 하는 특례임

○ 초광역적 사무를 포함한 모든 사무이양 및 지역특화특례 범위는 중앙-지방 간 합의의 수준에 따라 상이함

57) 가령 특별자치도는 당시 분권실험과 인구감소지역에 대한 특별지원을 목적으로 하는 정부의 정책방향과 일치하여 출범당시 특례를 부여받았음

| 표 3-17 | 분석결과를 종합한 특례의 구성

특례유형		구성특례	적용범위
행정특례	분권특례 : 지방분권강화 운영안정성, 권한-책임의 균형성 확보 목적	• 행정체제 특수성에 따른 특별한 지위	통합형, 단독형(단층제)
		• 국가사무이양 / 특행기관사무이양	
		- 초광역적 사무	통합형, 협력형 * 사무범위에 따라 증감
		- 초광역적 사무가 아닌 사무	모든 모델 * 사무범위에 따라 증감
		• 규제완화(자유화)	모든 모델 * 단독형에서 중요성강조
		• 국무총리 산하 지원위원회 / 성과평가	모든 모델
		• 광역-기초 간 분권 확대	통합형
		• 광역생활권보장	통합형
	재정특례 : 지속가능성 확보목적	• 지역균형발전특별회계 관련 재정지원	
		- 초광역계정	통합형, 협력형, 단독형
		- 특별자치도계정	단독형(세종 포함)
		• 불이익금지원칙	통합형
		• 국가정책부합	모든 모델 * 시도통합, 분권실험, 광역연합 모두 해당되나, 출범시점에 따른 지급 완료 여부는 지역 편차 존재
		• 보통교부세 관련 재정지원	
		- 보통교부세 정률 교부	단독형(제주)
		- 기준재정수요 특례	단독형(세종)
		- 보정수요 항목 지원	협력형
		- 통합에 따른 국가지원(법률 개정 필요) * 현행 법률은 창원, 청주 등 기초통합사례에 대한 재정특례 규정	통합형
		• 국고보조금 인상 지원	단독형(제주)
	인사·조직 특례 : 자치권·전문성 강화목적	• 기준인건비 적용제외	단독형(단층제)
		• 인사권에 관한 자치권 강화	모든 모델
		• 특별한 지위에 따른 직급상향, 부단체장 수 확대	통합형
지역특화특례 :지역경쟁력강화목적		• 특구지정	모든 모델 * 지원 규모와 종류가 많을수록 커짐
		• 산업, 관광 등 특정분야의 특화발전사업추진과 국가지원	

주: 관련분야 전문가(30명)의 서면자문 결과 제시된 의견을 종합하여 정리함
출처: 저자작성

- 다양한 특례의 대상이 되는 모델일수록 행정특례의 종류가 다양해지는데, 지역이 체감하는 특례의 규모는 앞서 언급한 바와 같이 중앙-지방간 합의를 통해 결정되는 이양사무의 범위, 특례사업의 적용범위에 따라 달라짐[58]
- 그 중 협력형 모델의 초광역적 사무의 범위는 구성자치단체 간 합의를 통해 정한 규약에 따라 수행범위가 달라지며, 범위가 확대될수록 특례의 범위도 확대됨

3) 소결론: 모델별 특례 구성과 지역특화발전특례 구성 보완 필요성

□ 통합형 모델의 특례 구성

○ 통합형모델은 〈표 3-17〉에서 재정특례 중 지역균형발전특별회계상 특별자치도 계정, 교부금 및 조정교부금 적용의 예외, 기준인건비 적용제외 특례를 제외한 모든 특례에 해당되므로 특례 수준이 높음
- 행정특례에 있어 행정체제의 특수성, 국가정책부합성, 넓은 초광역사무수행범위, 광역에서 기초로의 사무이양을 통한 분권 강화 등을 고려할 때 행정특례 수준이 가장 높음
- 지역특화특례의 경우 국가정책부합성이 높아 제공범위가 가장 넓을 것으로 예상됨

□ 협력형 모델의 특례 구성

○ 협력형 모델은 〈표 3-17〉을 기준으로 볼 때, 행정체제의 특수성이 낮고 초광역사무수행의 범위가 통합모델에 비해 상대적으로 적을 것으로 예상되어, 행정특례 차원에서는 상대적으로 특례수준이 낮음[59]
- 단독형 모델이 받을 수 없는 초광역사무 수행에 따른 특례가 있음

58) 향후 광역-기초 분권수준, 내부통제시스템 강화수준(의회, 주민참여, 감사기구, 갈등조정 등)이 높을 경우 지방행정체제의 건전성을 제고할 수 있으므로 특례가 강화될 수 있다는 전문가 의견이 있었음(전문가의견조사, 2026.7.)

59) 이는 하나의 단일한 행정구역이 된 것은 아니기 때문에 특별지방자치단체가 수행가능한 사무의 범위가 구성지방자치단체와 분산된 결과로 예상됨(전문가 자문회의, 2026.8.)

- 그러나 지역특화특례의 경우, 3대 메가프로젝트 등 국가의 주요 사업의 거점이 되는지 여부에 따라 특례 규모에 있어 차이가 발생될 것으로 예상됨

□ 단독형 모델의 특례 구성

❍ 단독형 모델은 〈표 3-17〉와 같이 단층제-이층제 여부에 따라 특례 수준에 차이가 있음
- 단층제의 경우, 행정체제특수성에 따라 상대적으로 더 높은 분권특례를 받을 수 있으며, 국가차원의 분권실험을 적극 수용하였기 때문에 국가정책부합성을 근거로 조직·인사·재정특례 범위가 넓음

❍ 공통적으로 통합형·협력형 모델과 달리 초광역사무 수행을 할 수 없기 때문에 이에 관한 특례의 대상이 될 수는 없음

❍ 또한 출범당시 이미 단독형 모델 채택에 따른 특례를 이미 제공받았기 때문에, 5극3특 전략 추진에 따른 추가적 특례 제공의 범위는 제한적임

❍ 따라서 오히려 특자도 특례의 포괄이양방식으로 전환 논의 등이 적극적으로 검토될 필요가 있음

□ 모델별 특례구성에 대한 연구의 한계

❍ 통합형 모델과 협력형 모델의 경우 초광역적 사업의 추진으로 권한이 집중되 견제와 균형이 약화되고, 주민과 초광역사무주체와의 거리가 멀어져 주민의 특례적용 체감도가 낮아질 수 있다는 우려가 있어 그에 대한 보완이 필요함
- 지역 내 균형발전에 대한 국가차원의 지원(재정특례)과 이를 위한 광역-기초간 행정체제개편 등 후속조치가 필요할 수 있음(분권특례)
- 주민자치와 참여제도를 강화하고, 의회의 독립성 강화, 감사기능 강화를 하는 제도를 자체적으로 형성할 경우, 이에 대한 특례(분권특례)를 제공함으로써 특례가 건전한 자치모델로의 발전을 유도하는 유인책이 될 수 있도록 할 필요가 있음

○ 단독형 모델의 경우, 기존제도의 틀을 벗어나 지역의 경쟁력을 확보하기 위한 새로운 제도적 보완이 필요함. 이때 이러한 제도변화를 바탕으로 특례를 확보할 수 있을 것으로 기대됨
- 가령 단독형모델이 특정기능분야에 한하여 인접지역과의 협력형 모델의 구성자치단체로서 참여하거나, 단독형 이층제모델의 경우 기초자치단체의 경쟁력강화를 위해 기초통합 또는 기초특자체설립 등을 추진할 경우 추가적인 분권특례를 확보할 수 있음
- 또한 자치역량 강화에 따른 단계적 포괄이양으로의 전환 등이 검토될 필요가 있음

○ 지역특화특례에 관해서는 지역별 특수성이 강하기 때문에, 이를 체계적으로 분류하는 데에는 한계가 있음. 따라서 각 지역의 특례수요와 국비지원사업(3대 메가프로젝트, 국토공간대전환 TF, 5극3특 설계도)에 대한 분석을 통해 정책환경변화에 따른 특례재구조화 방안을 모색하고 지역별 특례발굴의 가이드라인을 제시하는 것이 필요함

2. 지역특화특례 발굴: 특례수요와 국비지원사업 분석

1) 지역별 특례수요 비교분석

□ 분석자료 및 방법

○ (1단계) 과거 특별법 제정당시 각 지역이 특별법에 제출한 특례사항, 출범 후 추가적인 특례요구가 있었던 사항을 다음의 자료를 근거로 종합함
- 첫째, 제주특별자치도 7단계 제도개선 사항
- 둘째, 특별법 제정시 법안소위원회 심사자료
- 셋째, 출범 이후 추가적으로 요구되는 특례사항

○ (2단계) 국회 행안위와 법사위에 제출된 심사자료에서 확인할 수 있는 주요 판단기준(① 자치역량강화기여여부, ② 지역경제발전기여여부, ③ 성과도출 가능성 및 주민체감도, ④ 타지방자치단체와의 형평성, ⑤ 예상되는 재정·환경적

부담수준, ⑥ 정부(주요부처)의 수용가능성, ⑦ 전국적규모의 종합관리 필요성) 중 특히 '전국적 규모의 종합관리 필요'는 초광역적 성격의 사무수행 및 이를 위한 권한과 연계됨. 따라서 이와 같은 특례수요를 스크리닝함

○ (3단계) 5극3특 전략 추진을 위해 발굴 가능한 특례의 범위를 기능별로 분류함

□ 초광역적 성격의 특례수요

○ 먼저 특별자치도의 특례수요 중 전국적 통일성과 형평성을 이유로 신중한 검토가 필요하다고 평가된 특례는 다음의 〈표 3-18〉과 같으며, 이중 재정특례관련 쟁점은 조세법률주의에 관한 문제도 중대한 문제가 됨

○ 그러나 이와 같은 특례의 대부분은 2개 이상의 광역자치단체가 초광역적 사업을 실시한다고 하더라도 전국적 통일성과 형평성을 이유로 채택되기 어려운 내용이 다수 포함됨

- 단, 행정환경 변화에 따라 이와 같은 신중검토의 대상특례들도 일부 허용가능성이 높아지는 경우가 있는데, 외국인노동자 및 대학생에 대한 비자문제, 고등교육, 수소 및 신재생에너지(〈표 3-18〉와 〈표 3-19〉 참조) 등의 영역에서 지역경쟁력강화와 인재의 정주여건 강화 등을 목적으로 허용범위 확대가 논의됨. 따라서 이와 같은 영역이 초광역사무특례의 범위로 검토될 수 있음

| 표 3-18 | 3개 특별자치도 출범시 국회(행안위·법사위) 검토 특례수요 분석결과 요약

특례수요	소관부처	전국적 통일성 근거 신중검토	정책분야
지방의회에 관한 특례 - 도의회 의원정수 - 도의회 사무기구 및 정원 - 도의회 운영예산 독립계상	행안부	○	인사조직특례
자치조직권특례 인건비성예산총액특례	행안부	○	
지방교부세특례	행안부	○	재정특례
자치재정 및 지방세, 지방소비세특례	기획처	○	

특례수요	소관부처	전국적 통일성 근거 신중검토	정책분야
도조례로 재산세 분리과세대상토지 지정특례	행안부	○	
투자진흥기구 조세 및 부담금 감면특례	행안부/재경부	○	
생활인구시범사업특례	행안부	○	안전행정
공공기관입찰참가자격제한기준특례	재경부	○	조달
과학기술원설립특례	과기부		과학기술
보전국유림 처분특례	산림청		산림
외국인유학생 우수인재 체류특례	법무부	○	외국인/출입국관리
초등학교 외국인 유학생 특례	법무부	○	
농생명지구 내 외국인근로자파견특례	노동부	○	
자율학교 운영특례	교육부	○	교육
교육지원청 특례	교육부		
국제학교설립 특례	교육부	○	
국제학교운영에 교원보호 및 학교폭력추가	제주교육청		
초중등교육에 관한 특례	교육부	○	
농지취득특례	농식품부	○	농림식품
영농태양광발전사업지원특례	농식품부	○	
선박등록특구지정특례	해수부		해양수산
해역이용협의특례	해수부	○	
수산업(어구규모, 조업금지지역지정, 어업허가권) 사무이양특례	해수부	○	
댐수입금 등의 공개특례	기후부		기후환경
다목적댐주변지역 경제활성화지원 특례	기후부/기획처		
오염총량관리제 지역개발부하량 관리특례	기후부	○	
수변구역해제특례	기후부	○	
산악관광지구지정효과특례	기후부	○	
국립공원주변주민지원사업특례	기후부/기획처	○	
수도사업인가 등에 관한 특례	기후부	○	
역사문화환경보존지역지정특례	국가유산청	○	홍보문화관광
제주특별자치도내 공공기관 광고업무위탁특례	문체부	○	
미활용군용지처분방법특례	국방부	○	국방
국방군사시설이전지원특례	국방부 기획처	○	
소음대책지역지정특례	국방부	○	

특례수요	소관부처	전국적 통일성 근거 신중검토	정책분야
비대면진료특례	복지부		보건
안전상비의약품판매자등록기준완화특례	복지부		
도시군계획시설 중 유원지 매각, 임대, 위탁 허용특례	국토부		국토교통
제주투자진흥기구지정해지절차도입	행안부	○	
도심공원점용허가특례	국토부		
수소특화단지지정특례	산업부	○	산업
신재생에너지 보급사업특례	산업부	○	
분산에너지기준특례	산업부/기후부	○	

출처: 각 특별법 국회 법사위·행안위 심사자료

❍ 따라서 광역연합과 행정통합 추진을 위한 특별법 제정 또는 개정을 위한 건의사항을 검토하여 초광역적 사무특례수요를 도출하는 과정이 필요함

- 다음의 〈표 3-19〉와 같이 특별지방자치단체 설립과정에서 요구된(충청광역연합과 시도지사협의회, 시도의회의장협의회 등 주요 이해관계자 차원에서 발굴·건의) 주요 특례수요를 살펴보면, 인사조직과 분권, 재정에 관한 행정특례는 특별자치도 설립당시의 특례수요와 유사함
- 그러나 국가사무로 판단하여 사무이양을 요구하기보다 국가계획에 반영될 것을 요구한 지역특화특례의 경우, 전국이 아닌 통합형 모델 또는 협력형 모델 채택지역에 한하여 초광역사무이양을 검토해 볼 수 있는 영역이 포함되어 있음. 즉, 가령 도로 및 교통 영역에서 행정구역 내 계획수립에 관한 권한이 대표적임

| 표 3-19 | 초광역사무특례 전환 가능한 특례수요 발굴

특례수요	구분	검토결과
• 초광역사무 수행에 따른 추가 인건비 산정 • 지방의회 의정활동지원	특자체 인사조직특례	특자도 사례와 유사
• 특별지방행정기관 사무이양 • 행정수도 명문화 개헌	특자체 분권특례	
• 사무이양에 따른 경비지원 • 특자체 운영분담금 결산액의 20%를 보통교부세 보정수요에 반영/지원 • 공동협력사업에 대한 중앙투자심사 기준금액 완화 • 국가지방협력특별교부세(가칭) 또는 지특회계상 초광역계정의 신설로 재정지원 • 범정부통합지원체계 마련	특자체 재정특례	
〈도로교통〉 • 광역생활권 형성을 위한 고속도로망구축 • 외곽순환도로 건설사업 • 광역철도망 구축	특자체 : 권한의 이양이 아닌 국가계획 반영건의 → 지역특화특례	초광역사무특례의 범위 검토대상
〈문화체육관광〉 • 유니버시아드대회 개최지원		
〈산업, 에너지〉 • 청정수소특례 • 재생에너지특례 • 첨단산업발전을 위한 특례(AI, 로봇제조 등) • 미래 모빌리티 무규제실증지역특례(규제완화) • 데이터센터조성특례 • 투자활성화를 위한 제도개선 특례(기회발전특구 내 규제특례, 대규모 투자유치에 따른 국공유재산처분 기준특례)		

출처: 행안부 내부자료

❍ 그밖에 특별자치도가 지역경제성장을 위해 요구한 산업·에너지 분야의 특례발굴수요, 충청광역연합의 사무로 최종 채택된 사무의 영역도 초광역사무특례의 검토대상이 될 수 있음(행안부 내부자료, 2026)

- 대체로 도로교통 및 산업분야 비중이 높으며, 교육과 관광문화, 환경 영역도 확인됨

❍ 그러나 지방자치단체가 주도하여 발굴하는 특례수요는 대체로 중앙-지방간 협의·조정과정을 거쳐 최종 채택여부가 결정되며, 이때 소관 중앙부처의 입장은 중요한 역할을 함. 따라서 국가차원에서 이와 같은 특례발굴에 얼마나 적극적인 입장을 취하는지는 발굴된 초광역사무특례의 채택에 결정적인 영향을 미침
  - 따라서 범정부차원의 협의·조정을 총괄하는 국가차원의 거버넌스체계 중요성이 강조되며, 국가차원의 지원계획을 집중 검토해야 하는 이유이기도 함

| 표 3-20 | 충청광역연합의 주요 사무

구 분	분야
구성지방자치단체로부터 이양받은 사무	
1. 초광역 도로망 구축에 관한 사무	도로교통
2. 초광역 철도망 구축에 관한 사무	
3. 광역철도 사업의 건설·운영에 관한 사무	
4. 초광역 대중교통망 구축에 관한 사무	
5. 광역간선급행버스체계구축·운영에 관한 사무	
6. 도심항공교통 활용 촉진 및 지원에 관한 사무	
7. 초광역 산업 발전 선도사업 육성에 관한 사무	산업
8. 초광역 주요 산업 연계 및 육성에 관한 사무	
9. 초광역 첨단 바이오산업 육성에 관한 사무	
10. 초광역 미래모빌리티부품 산업 육성에 관한 사무	
11. 초광역 첨단 코스메틱산업 육성에 관한 사무	
12. 초광역 R&D 혁신체계 구축에 관한 사무	교육
13. 초광역 국제교류 및 협력에 관한 사무	산업
14. 초광역 지역기업 육성 및 통상 지원에 관한 사무	
15. 초광역 지역인재 양성에 관한 사무	교육
16. 초광역 농식품산업 육성에 관한 사무	산업
17. 초광역 지역문화 진흥 및 생활문화 지원에 관한 사무	관광문화
18. 초광역 관광체계 구축에 관한 사무	
19. 초광역 환경 대응체계 구축에 관한 사무	환경
20. 초광역 자연생태계 보전에 관한 사무	
국가로부터 이양받은 사무	
1. 광역간선급행버스체계 구축·운영에 관한 사무	도로교통

출처: 충청광역연합 규약 별표

2) 5극3특 전략추진 관련 국비지원사업 분석

□ 5극3특 설계도 상의 지원사업

○ 5극3특 전략의 청사진을 가장 먼저 제시한 지방시대위원회의 '5극3특설계도' 상에는 다음의 〈표 3-21〉과 같은 주요 과제가 제시됨

- 이 주요 과제는 시간에 따라 일부 수정·변경되고 있지만, 현재까지 각 모델에 대해 중앙부처가 지원가능한 것으로 적극 검토하고 있는 주요 국비지원사업의 골자라고 볼 수 있음
- "대한민국 3대 메가프로젝트"로서 제시된 반도체, AI데이터센터, 피지컬 AI 중심의 국가전략산업육성은 호남권에 대해 메모리팹 4기, 충청권에 HBM 패키징, 영남권에 피지컬AI 종합벨트 육성과 기업첨단도시조성 등이 제시됨(산업통상부, 2026; 파이낸셜뉴스, 2026.06.29.)
- 즉, 위 메가프로젝트 추진을 위한 도로교통망, 전력공급체계, 지역인재양성, 의료·복지영역의 기본사회구현 등이 포함됨

| 표 3-21 | 5극3특 설계도 상의 주요 과제

대범주	세부 범주	과제 번호	과제명	세부 범주	과제 번호	과제명
5극 3특을 형성하는 초광역 공간과 거점 조성	성장엔진·산업집적	144	중소기업 혁신바우처 지원	기존산업 고도화	13	4대 권역 AX 연구·실증거점 조성
		1	성장엔진 선정 가이드라인 수립		14	권역별 TechHub 조성
		2	민관합동 성장엔진 투자계획 마련		15	지역 AX 선도기업 협업 모델
		3	초광역권 성장엔진 시범 프로젝트 발굴·체결		16	제조AI혁신센터 설립 가이드라인
		4	초광역특별협약 체결		17	제조AI혁신센터 인력양성 프로그램
		5	메가특구 등 광범위한 규제 특례 제도기반 정비		18	제조AI혁신센터 설립·운영
					19	사업전환·구조조정 컨설팅
		6	지역 자율 R&D 예산구조 및 사업체계 개편		20	사업전환 권역·기업 인센티브 확대
					21	소부장·첨단전략산업 특화단지 연계

대범주	세부 범주	과제 번호	과제명	세부 범주	과제 번호	과제명
		7	초광역 지·산·학·연 협의체 구성		22	특구·산단 종합적 정비
		8	선도 R&D 과제 재원 마련 및 추진		23	성장엔진 연계 글로벌 전시회
		9	초광역특별계정 신설 및 성장엔진 연계	산학연 거점	36	서울대 10개 만들기 로드맵
		10	5극3특 지방거점 유도보조금 개편		37	거점국립대 집중 육성
		11	지역별 전기요금·망요금제 시행		38	산학연 연구협력 생태계
		12	지방투자보조금 확대		39	혁신 선도 지방대 투자 확대
	금융·자본	27	국민성장펀드 조성		40	초광역 RISE위원회 구성
		28	지역성장펀드 조성		41	초광역 인재양성 사업 발굴
		29	권역별 성장엔진 프로젝트 발굴		42	초광역 RISE센터 설립
		30	지역엔젤투자허브 확대		51	산·학·연 혁신성장거점도시 조성
		31	한국벤처투자 사무소 확대		52	혁신성장거점도시 선도사업
		32	지역투자 인센티브		53	혁신성장거점 연계 초광역 특별협약
		33	R&D 지원 지역펀드		54	창업거점 활성화
		34	일부 권역 지역투자공사 설립 검토		55	첨단산업 특성화대학원 지정
		35	지역투자공사 타 권역 확대		56	산학융합지구 조성사업 개편
	농산어촌 산업	98	중장기 농촌공간계획 수립	농산어촌 산업	106	어촌 체험휴양마을
		99	농촌특화지구 조성		107	농어촌 관광벨트
		100	어촌특화발전지원특별법 개정		114	K-푸드파크 및 식품클러스터
		101	농어촌빈집관리특별법 제정		115	푸드테크 연구지원센터
		102	빈집철거 및 마을단위 재생		116	그린바이오 벤처캠퍼스
		103	재생거점마을 조성		117	스마트농업 육성지구
		104	농촌체류형 복합단지		118	국가 농어업 AX 플랫폼
		105	산촌체류형 쉼터		119	노지 스마트농업 솔루션 확산

대범주	세부 범주	과제 번호	과제명	세부 범주	과제 번호	과제명
공간 간 연계와 기능적 연결	교통·이동	58	제5차 국토종합계획 수정	교통·이동	68	부산-양산-울산 광역철도
		59	CTX-경부선 연결		69	도시철도망 구축
		60	서울-세종 고속도로		70	간선도로망 확충
		61	공공기관 2차 이전		71	제3차 고속도로계획
		62	권역별 대중교통망계획 제도		72	가덕도 신공항
		63	대광위 조정기능 강화		73	TK 공항
		64	BRT 도입 확대		74	천안-청주공항 철도
		65	대중교통 정액패스 확대		75	호남고속철도 2단계
		66	농어촌 맞춤형 DRT		76	환승센터 확대
		67	공공형 택시		77	통합요금제 도입
	도시·관광	24	K-지역관광 토탈패키지	도시·관광	26	광역관광개발 2.0
		25	교통거점-관광지 연계			

자료: 지방시대위원회(2025)

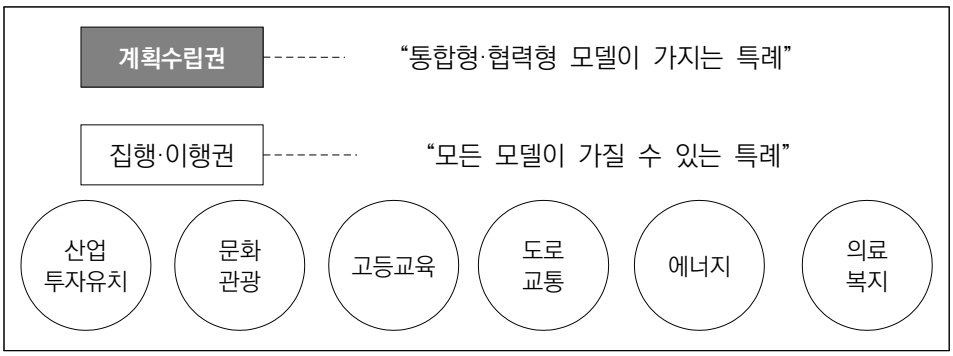
□ 지역특화특례의 구성

❍ 지역특화특례는 '특구지정(관광문화포함), 규제완화, 산업육성 및 투자, 지역인재양성, 도로교통망확충, 전력공급망확충, 의료 및 복지영역의 기본사회구축' 등 '산업 및 투자유치, 문화·관광, 고등교육(지역인재양성), 도로교통, 에너지, 의료, 복지' 영역에서의 국가지원으로 이루어짐

❍ 그러나 통합특별시 특별법과 국가균형발전특별법에서 볼 수 있듯이 초광역계획수립의 권한을 중심으로 제한된 범위이지만 권역 내 '계획수립'권한이 이관되는 부분이 핵심적 변화임

❍ 따라서 제한된 행정구역 범위 내에서 초광역적 '계획수립권'을 확보할 수 있는 특례와 기능별 국고보조금 지원을 받아 사업을 추진할 수 있는 '집행·이행권'으로 구성되어 있으며, 정책분야는 '산업 및 투자유치, 문화·관광, 고등교육(지역인재양성), 도로교통, 에너지, 의료, 복지' 영역으로 분류될 수 있음

| 그림 3-6 | 초광역사무특례의 구성



출처: 저자작성

3. 정책환경 변화에 따른 특례 재구조화 방안과 활용

□ 특례구성[60]

○ 단독형 모델, 협력형 모델, 통합형 모델 등 각 모델별 특례구조는 다음과 같음

- 전체적으로 통합형모델의 특례범위가 가장 넓으며, 초광역권 사업에 대한 집행 및 이행권 외에 계획수립에 대한 권한이 확보됨. 국가정책부합에 따른 인센티브 범위가 큼. 단일한 광역자치단체가 되지만, 여전히 2개의 시·도인 경우 대비 불이익금지원칙을 적용받음. 인사조직특례상 특별시에 준하는 지위로 인한 특례가 있음
- 협력형 모델은 통합에 따른 특례는 적용되지 않으나, 초광역사업 집행 및 이행권뿐만 아니라 초광역계획수립에 대한 권한을 가진다는 점은 통합형 모델과의 공통점이며 단독형 모델이 가지지 못한 특례를 확보함. 그러나 행위주체가 특별지방자치단체로, 법인격은 있으나 주민이 선거를 통해 대표를 선출하는 광역지방자치단체는 아니기 때문에 초광역사무의 범위가 비교적 적음. 또한 국가정책부합 인센티브의 규모 역시 통합형에 비해 비교적 적으므로, 특례수준은 상대적으로 낮음

60) 이 구성은 관련전문가 30명에 대한 서면의견조사(2026.07.) 결과와 전문가 자문회의 결과를 종합하여, 연구진 간 브레인스토밍을 거쳐 제시한 것임

- 단독형 모델은 단층제모델의 경우 행정체제의 특수성으로 인하여 통합에 의한 특례를 제외한 분권특례를 상대적으로 넓게 보장받음. 따라서 재정 및 조직, 인사특례 측면에서도 매우 높은 수준의 특례를 적용받음. 그러나 이층제모델의 경우 특례범위가 상대적으로 협소함. 단, 규제완화 측면에서는 다른 모형 대비 높은 수준의 특례를 적용받고 있음

❍ 지역특화특례는 모델간 차이보다 지역특수성에 따른 차이가 더 강하게 영향을 미침. 그러나 통합형모델과 협력형모델은 초광역계획수립권이 있어, 단독형모델의 한계인 집행중심의 권한이양이 보완되었다고 볼 수 있음[61]

- 따라서 산업, 국토교통 등 정책분야별 지역특화특례의 배분은 지역특수성을 적용받은 결과라 할 수 있음. 다만 초광역계획수립권과 초광역사업집행권의 부여는 모델 간 차이라고 볼 수 있음

❍ 따라서 모델별 특례의 차이는 행정체제의 특수성, 변화에 소요되는 비용(갈등비용, 제도정착비용 등), 국가정책부합성, 법적 지위에 따라 차이가 있다고 볼 수 있음

| 표 3-22 | 모델별 특례의 구성

구분	행정특례	지역특화특례
통합형 모델	• (분권특례) - 행정체제특수성에 따른 특별한 지위 - 국가사무이양/특행기관사무이양(초광역사무포함) - 규제완화 - 국무총리 산하 지원위원회 운영(성과평가 有) - 광역-기초 간 분권확대 - 광역생활권보장	• 특구지정 • 산업, 관광 등 특정분야 특화발전사업 추진과 국가지원 → 집행이행권 • 초광역계획수립권 有
	• (재정특례) - 지특회계상 재정지원: 초광역계정 - 불이익금지원칙 - 국가정책부합 인센티브 高 - 통합에 따른 보통교부세 지원(법률 개정 필요)	

61) 그러나 지역특화특례의 규모는 국가정책부합성의 영향을 크게 받기 때문에 현 정부의 정책기조를 고려한다면, 향후 협력형 모델로 진화하지 않는다면 초광역적 사무수행을 전제로 한 특례확대의 대상이 될수 없어 국가에 관한 의존도가 높아지고 지역경쟁력 강화의 한계를 경험할 수 있음(전문가 자문회의, 2026.08)

구분	행정특례	지역특화특례
	• (인사조직특례) – 인사권에 관한 자치권 강화 – 특별한 지위에 따른 직급상향, 부단체장 수 확대	
협력형 모델	• (분권특례) – 국가사무이양/특행기관사무이양(초광역사무포함) – 규제완화 – 국무총리 산하 지원위원회 운영(성과평가 有)	• 특구지정 • 산업, 관광 등 특정분야 특화발전사업 추진과 국가지원 → 집행이행권 • 초광역계획수립권有
	• (재정특례) – 지특회계상 재정지원: 초광역계정 – 국가정책부합 인센티브 – 보통교부세 보정수요 인센티브	
	• (인사조직특례) – 인사권에 관한 자치권 강화	
단독형 모델	• (분권특례) – 행정체제특수성에 따른 특별한 지위 – 국가사무이양/특행기관사무이양(초광역사무×) – 규제완화(强) – 국무총리 산하 지원위원회 운영(성과평가 有)	• 특구지정 • 산업, 관광 등 특정분야 특화발전사업 추진과 국가지원 → 집행이행권 • 단층제 〉 이층제 • 초광역계획수립권 ×
	• (재정특례) – 지특회계상 재정지원: 특자도계정 – 국가정책부합 인센티브(제공완료) – 보통교부세 정률 교부(제주), 기준재정수요 특례(세종) – 국고보조금 보조율 인상 지원(제주)	
	• (인사조직특례) – 인사권에 관한 자치권 강화 – 기준인건비제외(단층제)	

출처: 저자작성

□ 특례체계의 활용[62)]

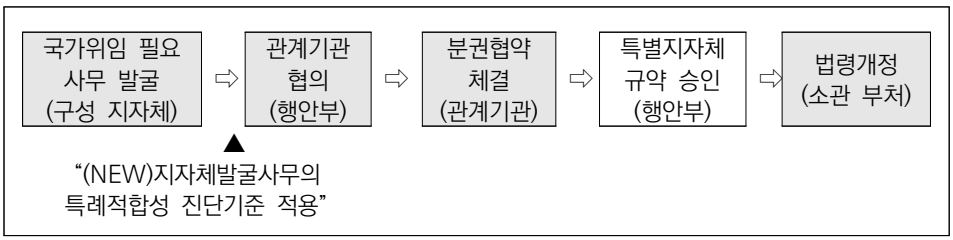
❍ 모델별 특례의 유형은 향후 지자체와 학계의 지속적인 보완검토가 필요하지만, 본 연구를 통해 개발된 특례의 구성과 체계는 다음과 같은 실무적 차원의 활용가능성을 가지고 있음

❍ 첫째, 특례신청시 대응절차에서, 특례의 적합성 진단을 고도화함

62) 이 활용방안은 관련전문가 30명에 대한 서면의견조사(2026.07.) 결과와 학술발표(한국지방자치학회 등), 실무자협의 등을 통해 도출된 의견임

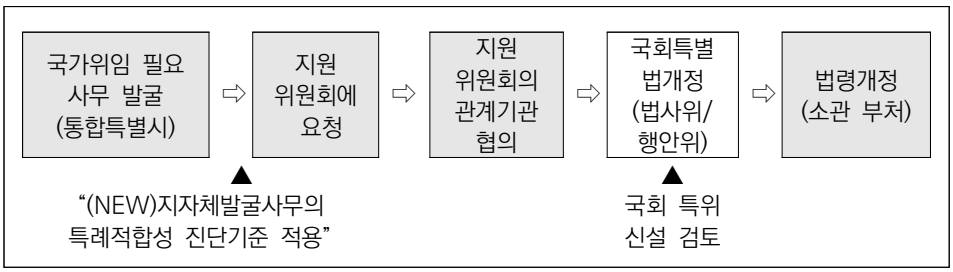
- 국가사무의 통합특별시 또는 특별지방자치단체 이양은 모델에 따라 서로 다른 절차를 거쳐 특례가 확정됨
  - (특자체) 또는 구성자치단체의 장이 중앙행정기관 대상 사무의 위임을 요청하면, 관계기관 협의를 거쳐 분권협약을 하고, 이후 특자체 규약을 행안부가 승인하면 각 소관부처에서 법령을 개정해 적용함
  - (통합특별시) 통합특별시장이 중앙행정기관 대상 사무위임을 요청하며, 관계기관 협의를 거쳐 국회 법사위·행안위 검토를 거쳐 특별법 개정으로 반영함
- 그러나 개별입법을 통한 특례발굴의 과정에서 확인한 바와 같이, 모델별 특례구성의 차이를 안내하고, 해당 기준을 적용하여 지자체가 발굴한 특례수요의 적합성을 진단하는 과정이 추가될 필요가 있음
  - (대안의 합리성) 이때 특례 적합성 진단기준은 본 연구를 바탕으로 고도화하고, 이를 활용해 적합성을 진단하고, 특례에 대한 성과관리(M&E)를 체계화하는 전문연구기관의 역할이 필요함. 이는 공식적 의사결정자(행안부, 지원위원회, 관계중앙부처, 국회 등)의 판단의 합리성을 제고하는 역할임
  - (주민의 수용성) 또한 특례발굴의 과정에서도 주민과 전문가의 의견을 수렴하는 과정이 폭넓게 이루어질 수 있도록 해야 하며, 이 과정에 대한 평가가 적합성 진단의 중요한 가점요인으로 검토될 필요가 있음
  - (국정방향부합성) 마지막으로 해외 사례에서 볼 수 있듯이, 지역주도의 국가균형성장전략이 이루어지는 경우라도 국가차원의 국가균형성장전략의 거시적 방향의 범위 내에서 방법론적 다양성과 지역의 특수성, 주민의 선호에 맞는 대안을 선택하는 것이라 할 수 있음
- 통합특별시와 특별자치도는 규약을 수립하는 것이 아니라, 통합특별시의 근거법이 되는 특별법 개정이 필요하므로, 특례적합성 진단절차 외에도 지역의 특례수요와 지원위원회의 조정결과를 존중하는 형태의 국회동의절차(가령 행정체제개편특위 신설 후 안건을 존중하여 입법하는 방식) 조정도 검토될 필요가 있음

| 그림 3-7 | 특자체 특례사무발굴 절차 보완



출처: 저자작성

| 그림 3-8 | 통합특별시·특자도 특례사무발굴 절차 보완



출처: 저자작성

제3절 새로운 지방행정체제 모델 설계

1. 새로운 지방행정체제 모델의 개념과 유형화

□ 변화하는 환경과 현행 지방행정체제 모델의 불일치

○ 지방행정체제란, 지방자치 및 지방행정의 계층구조와 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말함(지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법 제2조 제16호)

- 계층구조 측면에서 원칙적으로 우리나라의 지방행정체제는 광역-기초 이층제 구조를 가지며, 제주특별자치도와 세종특별자치시만이 예외적으로 단층제 구조를 가짐(지방자치법 제3조)
- 기능배분 측면에서는 보충성 원칙에 따라 원칙적으로 기초사무에 포괄적으로 배분하여 종합적·자율적인 사무수행이 가능하도록 하되, 기초가 자체적으로 처리하기 어려운 사무는 광역사무, 광역이 자체적으로 처리하기 어려운 사무는 국가사무로 배분함(지방자치법 제11조)

○ 그런데 5극3특 전략추진을 위한 지방행정체제는 성장동력 확보를 위해 2개 이상의 광역지방자치단체 간 통합 또는 협력을 하도록 하고 있기 때문에, 그간 광역-기초로 구분된 이층제의 구조와 행정구역 경계, 사무의 배분 측면에서 다양한 예외를 인정하게 됨

- 특히 단순한 경제협력을 넘어 통합과 특자체 구성 등 공동사무수행을 위한 법인격을 확보할 것을 논의하고 있기 때문임

○ 5극3특 전략추진의 주요 행위주체인 특별지방자치단체의 경우, 「지방자치법」상 지방자치단체의 유형에 포함되지 않으며, 특정한 목적을 수행하기 위해 설치 가능하다고 규정되어 있음(지방자치법 제2조 제3항)

- 그러나 특별지방자치단체는 법인격을 가지며(지방자치법 제199조 제3항), 해당 사무에 한하여는 2개 이상의 구성지방자치단체를 구역으로 삼을 수 있음(지방자치법 제201조)

❍ 특별지방자치단체는 지방자치단체의 한 유형이 아니기 때문에, 특별지방자치단체의 수행사무 범위는 온전히 규약[63]에 따름, 이와 같은 특징은 개별 특별지방자치단체의 특수성을 반영하는데 의미있지만, 특별지방자치단체의 수행사무 및 특례발굴 과정에서 실무적인 어려움을 발생시킴

- 특별지방자치단체는 지방자치단체의 한 유형이 아니므로, 구성지방자치단체의 영향을 크게 받는 기관구성형태를 가지며 결국 구성지방자치단체의 리더십변화에 민감하게 영향을 받아 총괄적 계획수립 및 안정적인 사업수행을 하기 어려운 한계를 가짐. 이는 특별지방자치단체가 가지는 높은 가능성을 상쇄시키고, 설립 필요성에 대한 근본적 의문을 제기하게 하는 원인이 된다 할 수 있음

❍ 또한 새롭게 등장한 통합특별시는 2개 이상의 광역지방자치단체가 통합하여 하나의 광역지방자치단체로 탄생하게 된 특성을 지님. 그러나 통합특별시는 특별시, 광역시, 도, 특별자치시·도와 함께 하나의 광역지방자치단체 중 하나로, 특례(지방자치법 제197조 제3항;)를 통해 특별시에 준하는 지위를 가졌지만 통합과 함께 '초광역 권역 지방자치단체'라고 볼 수는 없음

- 따라서, 설립의 근거가 된 특별법에 따라 '특별시'에 준하는 지위를 얻을 수 있지만, '불이익배제원칙'을 통해 지속적으로 하나의 광역자치단체가 되었을 때 발생될 수 있는 불이익을 방지하기 위한 노력이 필요함
- 또한 통합특별시 내 초광역-광역사무가 청사별로 적절히 배분되어야 할 뿐만 아니라, 광역-기초 간 관계에 있어 시·군·구 간 서로 다른 사무배분 특성에 따른 총괄적 관리에 어려움도 발생될 수 있음
- 또한 특별지방자치단체와 마찬가지로 통합특별시가 수행가능한 초광역적 사무의 범위, 광역-기초 간 사무배분방식의 예외 인정범위 등의 측면에서 법제도 기반의 명백한 기준을 제시하는데 한계가 있음

❍ 특별자치도 역시 광역자치단체 간 통합 또는 협력을 통해 기존 시·도가 수행하지 못하는 사무를 수행하게 되는 소위 '초광역적 사무수행의 권한'의 대상이 되지

63) 구성지방자치단체의 의결을 거쳐, 행안부장관의 승인을 받아야 하며 국가사무를 이양받을 경우에는 관계 중앙행정기관의 장과의 협의과정이 필요함(지방자치법 제12장 특별지방자치단체)

못하기 때문에 기존의 특수한 지위가 상대적으로 취약해지게 됨
- 따라서 변화하는 환경에 부합하는 새로운 정의와 역할이 검토될 필요가 있음

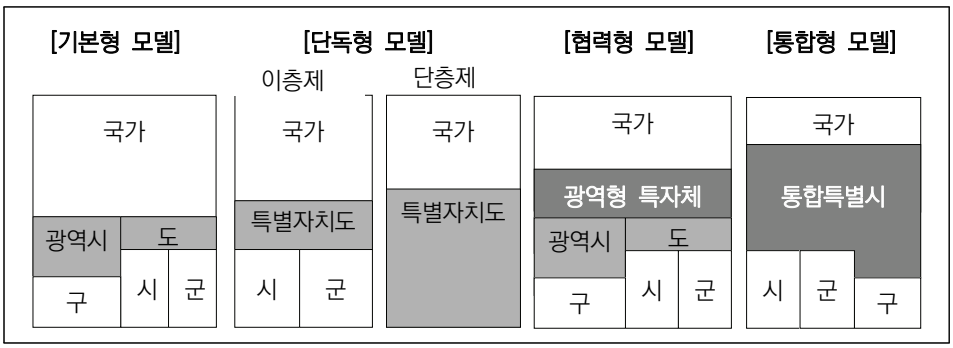
□ 새로운 지방행정체제 모델의 유형과 방향

❍ 제2장의 마지막에서 언급된 바와 같이 권역별 지역성장전략 수행을 위한 주체로서, 새롭게 제시되는 지방행정체제 모델은 다음과 같은 부분에 대해 정의해야 할 것임. 따라서 이 세 가지 측면에서 각 모델을 분석·제시할 필요가 있음
- 첫째, 2개 이상의 시·도를 권역으로 삼는 초광역적 사무의 수행주체의 위상과 기관구성형태, 거버너스에 관한 명확한 정의 제시
- 둘째, 그에 따른 사무배분과 특례의 범위에 관한 기준 제시
- 셋째, 통합과 협력시 조직운영 및 갈등관리의 방안 제시

❍ 그러나 현행법은 지방행정체제에 대해 이층제를 전제로 삼고 있고, 2개 이상의 광역 지방자치단체가 공동으로 수행하는 사무의 범위를 협의된 특별한 기능(사무)범위에 한하는 것으로 정의하고 있음

❍ 따라서 초광역-광역-기초 등 삼층제 지방행정체제 모델을 제시하기 보다 지방자치단체 간 협력을 강화하는 이층제 모델의 수정모델 제시가 필요하다고 봄
- 따라서, 현행 일반 시·도 광역자치단체 중심의 이층제를 '기본모델'로 보고, 광역자치단체의 수행사무범위를 수정·보완하는 3가지의 수정모델로서 '통합특별시, 특별지방자치단체, 특별자치도'를 설명하고자 함
- (단독형모델의 수정방향) 단독형 모델은 초기의 수정모델로서 광역행정구역의 변화 없이 국가사무 지방이양을 통한 특례를 활용해 광역사무수행의 범위를 확대한 모델임. 이 중 단층제 단독형 모델의 경우 기초통합과 행정특례의 확대에 따라 상대적으로 수행사무범위가 더 확장된 상태임
  • (수정사항) 초광역적 사무 수행을 위한 역할 재정의, 내부통제시스템 강화, 권역 내 광역-기초 분권 강화, 기초형 특자체 설립

| 그림 3-9 | 기본모델과 3가지 수정 모델



주: 이 모델에서 광역사무수행의 범위는 제2절의 특례범위 등을 종합적으로 반영한 것임
출처: 저자작성

- (협력형 모델의 수정방향) 광역형 특자체에 근거한 협력형 모델은 광역행정구역의 제한을 넘어 초광역적 사무수행이 가능해짐에 따라 해당 기능범위 내에서는 광역사무의 수행가능범위를 확장한 것임. 따라서 2개 이상의 시도에 적용되는 사무 등 전통적으로 국가사무로 분류되던 사무의 수행이 가능해짐. 그러나 광역형 특자체가 지방자치단체는 아니기 때문에 수행사무의 범위는 제한적임. 특별지방자치단체의 장은 직선제로 선출되는 지방자치단체장이 아니므로, 광역형 특자체의 사무수행 범위는 비교적 제한적이 됨
  • (수정방향) 광역형 특자체의 기관구성형태 개선, 특례기준 및 범위 등 특례체계 재정립, 갈등조정시스템 개선 및 주민소통강화
- (통합형 모델의 수정방향) 통합형 모델은 2개 이상의 광역자치단체가 하나의 지방자치단체로 통합한 모델이기 때문에 공동사무수행의 범위에 제한이 없음. 또한 통합에 따른 행정체제의 특수성으로 행정특례범위도 확대되기 때문에 전체 모델 중 전통적 국가사무의 영역으로 광역사무 수행의 범위를 가장 넓게 확장한 것임. 그러나 기초사무는 여전히 각 기초자치단체가 수행하고 있기 때문에 단층제 단독형 모델과 달리 기초사무로까지 사무수행의 범위를 확장하지 않으며, 오히려 광역-기초 간 사무배분을 통해 기초자치단체의 수행사무범위를 확대하는 노력이 이루어지게 됨. 즉, 전통적 국가사무의 사무이양 범위는 가장 넓지만, 기초자치단체 역시 수행사무범위를 확대할 수 있는 가능성을 가진다는 면에서 새로운 관점의 지방분권 강화모델이라고

볼 수 있음

- (수정방향) 통합특별시 의사결정 거버넌스, 권역 내 광역-기초 간 분권(사무배분), 특례기준 및 범위 등 특례체계 정립, 내부통제시스템 및 갈등조정 시스템, 조직융합 및 주민참여강화

❍ 본 절에서는 기본모델을 제외한 아래의 3가지 수정모델을 중심으로 '위상과 기관구성형태, 거버넌스, 사무 및 특례범위'를 제시하고자 함

- 모델은 현재의 제도를 중심으로 기술하되, 국내외 사례연구를 통해 각 모델의 개선 필요 사항이 있을 시에는 이를 보완함
- 다만 새롭게 출범하는 통합특별시의 모델 운영은 심층적·포괄적인 분석과 논의가 필요하므로, 제4장에서 핵심쟁점을 중심으로 운영방식에 관한 제언을 별도로 제시함

2. 통합형 모델: 통합특별시

1) 위상 및 기관구성형태

□ 법적 지위 및 위상

❍ (법적 지위) 통합형 모델의 주체인 통합특별시는 광역지방자치단체 중 하나로, 「지방자치법」 상 광역지방자치단체의 한 유형으로(제2조), 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 제7조 제2항에 의거, 서울특별시에 준하는 지위를 가짐

- 「지방자치법」 제197조에 따르면, 통합특별시는 서울특별시, 세종특자시, 제주특자도와 함께 예외적인 행정특례를 받고 있음
  - (행정특례) 지위, 조직, 행정, 재정 상에서의 특례를 말하며, 통합특별시는 광역시와 도를 통합한 행정체제의 특수성을 고려해 법률로 정하는 바에 따른 특례를 둘 수 있음(지방자치법 제197조 제3항)
  - 이는 단층제 행정체제의 특수성에 따라 특례를 부여받은 세종 및 제주와 동일한 형태의 조문이며, 수도로서의 특수성을 고려한 서울특별시와는 차이가 있음. 다만 특별법에 의거, 서울특별시에 준하는 지위를 가짐

- 따라서 차별화된 행정체제로 인해 일반 시·도와 차별화되는 위상을 가지고 있다고 볼 수 있지만, 광역-기초의 2층제를 유지하고 있음[64]

❍ (통합특별시 출범의 의미) 통합특별시의 출범으로 우리나라 광역자치단체 지방행정체제의 다양성이 증가되었으며, 역사적으로 실현되기 어렵다고 여겨진 광역행정통합이 지역으로부터의 니즈(needs)를 반영하여 지역주도로 이루어진(상향식:bottom-up) 첫 사례로서 역사적 의미를 가짐

□ 기관구성형태

❍ (통합특별시) 통합특별시장과 4명의 부단체장으로 구성됨

- 도로·교통·환경 등에 관한 계획수립 시 관계 중앙행정기관과 통합특별시장의 의견이 다른 경우, 국무총리가 이를 조정하게 하는 특례가 있어 일반 시도 대비 권한이 확대되었다고 볼 수 있음(통합특별시특별법 제45조)
- 행정특례를 통해 자치조직권[65], 자치재정권 등이 전반적으로 확대됨
- 특별법 상 주민의 참여를 확대하도록 하는 명문의 규정을 둠(주민투표 및 주민참여예산제, 통합특별시특별법 제48~49조)

❍ (통합특별시의회) 통합특별시의회는 개정된 「공직선거법(법률 제21577호)」 부칙 제3조의 적용을 받아, 시범적으로 중대선거구제의 적용을 받았으며, 확대되는 통합특별시장의 권한을 견제하기 위해 정무직 지방공무원으로 보하는 부시장에 대해 통합특별시의회에 인사청문특별위원회를 두어 인사청문을 실시하도록 함(통합특별시특별법 제37조)

- (중대선거구제 적용) 광주지역 광역의원은 5명 증가되었으며(지역구 20명, 비례3명 → 지역구 24명, 비례4명), 전남지역도 2명 증가되었음(지역구 55명, 비례6명 → 지역구55명, 비례8명)(서울신문, 2026.04.19.).[66]

---

64) 이는 2025년 행정안전부 미래위가 발표한 "미래 지방행정체제 개편안"을 반영한 결과라 할 수 있음(최지민 외, 2025)

65) 〈표 3-23〉 참조

66) 기초의원 정수 역시 광주의 경우 현행 68명에서 4명 증가된 72명으로 증가됨(서울신문, 2026.04.19.)

| 표 3-23 | 「공직선거법」 개정의 배경이 된 지방선거제도 개혁안의 주요 내용

- 국무총리 소속 사회대개혁위원회(위원장 박석운)는 국민보고대회에서 「광역 행정통합 특별법」 통과와 함께 '통합특별시' 출범이 가시화됨에 따라, 거대 통합지자체의 권한 집중을 견제하고 풀뿌리 민주주의의 다양성을 확보하기 위해 지방선거제도 5대 개혁조치를 통합특별시에 우선적으로 도입하는 방안을 제시함
- (5대개혁조치) 5대 긴급실행과제로서 ① 기초의원 3~5인 선거구 법제화, ② 지방의회 비례대표 30% 확대, ③ 광역단체장 결선투표제 도입, ④ 공천 투명성 강화, ⑤ 광역의원 선거구 인구편차기준 준수 및 자동조정체계 도입을 선정함
- (통합특별시) 초광역 지방정부로서, 단체장의 권한이 기존 광역단체장에 비해 훨씬 강화될 것으로 예상되는 만큼 광역의회 3~5인 중대선거구제 도입을 통해 지방의회 대표성과 다양성을 확보하고 실질적인 견제기능을 확보하는 것이 핵심과제로 봄(국무조정실 보도자료, 2026.03. 16.). 또한 통합특별시 출범의 의석불균형문제를 바로잡기 위한 대안으로 기초·광역 3~5인 중대선거구제 법제화가 필요하다는 의견을 제시함

출처: 국무조정실 보도자료, 2026.03.16. ; 공직선거법(법률 제21577호)」

- (전문성강화) 정책지원전문인력의 규모에 대해 의원정수의 1/2 이상으로 확대하려는 노력을 할 수 있는 특례를 부여받음(통합특별시특별법 제29조)
- (견제와 균형) 통합특별시의회의 인사특별위원회 운영(정무직 지방공무원에 대한 인사청문회)과 대규모 개발사업에 대한 승인·허가·인가시 사전에 의회 보고를 하도록 하는 규정이 신설됨(통합특별시특별법 제34조)

2) 거버넌스

□ [국가-통합특별시] 통합특별시 권한 확대와 국가차원의 지원총괄체계 구축

❍ (통합특별시 권한 확대) 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 제4조에서는 국가의 책무를 규정하여, 국가가 '중앙행정기관의 권한 이양, 규제 완화, 재정 분권 등 실질적인 자치권 확대를 위한 제도적 기반을 마련'하는 의무를 가진다고 명시하여, 국가-광역 관계에서 광역권한을 확대할 수 있는 법제도적 기반을 마련함

❍ (국가차원의 총괄지원체계) 통합특별시가 법목적 달성을 할 수 있도록 통합특별시 성과목표와 평가, 주요사업에 관한 심의를 위해 국무총리 소속 지원위원회[67]를 설립함(특별법 제12조)

- (위원장) 국무총리, (위원) 통합특별시장, 통합특별시교육감, 대통령령으로 정하는 중앙행정기관의 장, 전문가 중 국무총리가 임명하거나 위촉한 사람(민간위원)을 위원장으로 둠
  - (위원구성) 위원장 포함 25명 이상 40명 이하로 구성, (실무위원) 위원장(국무조정실장) 포함 25명 이내의 위원으로 구성됨
- (심의효력) 지원위원회 심의결과는 관계중앙행정기관 장에게 통보되고, 이는 필요한 조치의 의무가 있음(통합특별시특별법 제13조)
- (심의 내용) 지원위원회의 심의 내용은 통합특별시 기본계획 및 행·재정적 특례, 사무이양 등에 관한 포괄적인 내용으로, 특자도 설립시 설치된 바 있는 국무총리 소속 하 지원위원회의 사례를 참고하고, 그 내용을 확대한 것임
  - 통합특별시의 기본계획의 수립·시행 및 발전방안에 관한 사항
  - 통합특별시의 행정 및 재정 자주권 제고와 제4조제4항에 따른 행정적·재정적 지원에 관한 사항
  - 제5조제4항에 따라 통합특별시 성과목표와 평가에 관한 국무총리와의 협약 체결과 그 평가결과의 활용에 관한 사항
  - 제14조에 따른 규제자유화 추진에 관한 사항
  - 제15조에 따라 제출된 통합특별시와 관련된 법률에 반영할 필요가 있는 사항에 관한 법률안 의견의 검토 등
  - 제16조에 따른 중앙행정기관 권한의 단계적 이양에 관한 사항
  - 특별지방행정기관 사무의 이관과 그에 따른 조치 등에 관한 사항
  - 제150조에 따른 기본계획[68] 수립·변경에 관한 사항

67) 5년간 한시조직으로 구성

68) 기본계획에 포함되어야 하는 사안은 다음과 같음(1. 통합특별시 조성과 개발을 위한 기본시책에 관한 사항, 2. 지역균형발전 및 통합특별시민의 복리 증진에 관한 사항, 3. 생활권·경제권 설정 및 광역생활권 개발·정비 및 보전에 관한 사항, 4. 생활인구 확대 등 인구정책에 관한 사항, 5. 국제교류 및 국제협력 등 지방외교에 관한 사항, 6. 공간구조 정비 및 토지의 용도별 이용 및 계획적 관리에 관한 사항, 7. 지역사회의 개발과 안전 및 방재 등 생활환경 개선에 관한 사항, 8. 지역의 전략산업 계획과 추진에 관한 사항, 9. 지역의 관광산업 육성 및 관광자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, 10. 교육의 진흥 및 인재육성에 관한 사항, 11. 의료·보건 및 사회복지에 관한 사항, 12. 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항, 13. 환경의 보존·관리와 토지·물 및 그 밖의 천연자원의 이용·개발에 관한 사항, 14. 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항, 15. 향토문화의 보존과 문화예술의 진흥에 관한 사항,

- 통합특별시의 교육자치 활성화에 관한 사항
- 제1호부터 제9호까지의 사항과 관련하여 통합특별시장, 통합특별시교육감과 관계 중앙행정기관의 장과의 협의·조정에 관한 사항
- 그 밖에 지원위원회의 위원장, 통합특별시장 또는 통합특별시교육감이 필요하다고 인정하여 회의에 부치는 사항

❍ (지방시대위원회의 역할) 국무총리실 소속 지원위원회가 운영됨과 동시에 지방시대위원회의 역할은 통합특별시에 한하여 다소 축소될 수 있음
- (통합이전) 주요 의사결정 및 현장갈등의 조정자·협력자 역할을 수행함
- (통합이후) 통합특별시에 관하여 국무조정실 소속 지원위원회가 설립되면 그에 한하여는 지방시대위원회의 역할이 축소됨. 그러나 국가차원의 지방자치분권 및 균형성장의 기본방향과 정책 조정, 지방시대종합계획과 초광역권 발전·시행계획 간의 연계성 등 거시적 측면의 역할은 여전히 존재함

| 표 3-24 | 국무총리 소속 지원위원회의 구성

- (구성) 위원장 포함 25~40명
- (위원장) 국무총리
- (위원) 정부위원: 통합특별시장, 통합특별시교육감, 관계 중앙행정기관장, 민간위원: 학식과 경험이 풍부한 자중 국무총리 위촉
- (하부조직) 실무위원회(위원장: 국무조정실장, 심의안건 검토) 및 실무지원단(사무처리 및 지원)
- (심의사항) 통합특별시 기본계획, 국가행·재정지원, 통합특별시장 및 교육감의 법률개정의견, 중앙행정기관 권한이양 등
- (후속조치) 지원위원회 심의결과는 관계 중앙행정기관장에게 통보→ 관계 중앙행정기관장은 필요한 조치 등을 실시

자료: 통합특별시특별법 제12조

16. 정보화의 기반 구축과 진흥에 관한 사항, 17. 자치권 강화를 위한 규제혁신 등 제도개선에 관한 사항, 18. 각종 개발사업(기본계획에 따라 시행되는 개발사업을 말한다. 이하 "개발사업"이라 한다) 등에 필요한 투자재원의 조달과 연도별 투자계획의 수립에 관한 사항, 19. 광역시설계획(동일한 생활권 내에 있는 교통, 용수공급, 하수처리, 폐기물처리, 에너지공급, 정보·통신 시설 등에 관한 사업계획을 말한다)에 관한 사항, 20. 그 밖에 통합특별시장이 필요하다고 인정하는 사항)

| 표 3-25 | 지원위원회 심의대상 비교

통합특별시	특자도	
	제주	강원/전북
1. 통합특별시 조성과 개발을 위한 기본시책에 관한 사항 2. 지역균형발전 및 통합특별시민의 복리 증진에 관한 사항 3. 생활권·경제권 설정 및 광역생활권 개발·정비 및 보전에 관한 사항 4. 생활인구 확대 등 인구정책에 관한 사항 5. 국제교류 및 국제협력 등 지방외교에 관한 사항 6. 공간구조 정비 및 토지의 용도별 이용 및 계획적 관리에 관한 사항 7. 지역사회의 개발과 안전 및 방재 등 생활환경 개선에 관한 사항 8. 지역의 전략산업 계획과 추진에 관한 사항 9. 지역의 관광산업 육성 및 관광자원의 이용·개발 및 보전에 관한 사항 10. 교육의 진흥 및 인재육성에 관한 사항 11. 의료·보건 및 사회복지에 관한 사항 12. 농업·임업·축산업·수산업의 진흥에 관한 사항 13. 환경의 보존·관리와 토지·물 및 그 밖의 천연자원의 이용·개발에 관한 사항 14. 해양의 이용·개발 및 보전에 관한 사항 15. 향토문화의 보존과 문화예술의 진흥에 관한 사항 16. 정보화의 기반 구축과 진흥에 관한 사항 17. 자치권 강화를 위한 규제혁신 등 제도개선에 관한 사항	1. 제주특자도의 조직 및 운영에 관한 기본계획의 수립 및 시행에 관한 사항 2. 제주특자도의 행정 및 재정자주권 제고와 제4조제3항의 규정에 의한 행정·재정적 우대 부여 방안 마련에 관한 사항 3. 제5조제3항의 규정에 의한 협약체결 및 그 평가결과 활용에 관한 사항 4. 제9조의 규정에 의하여 제출된 법률안의 검토 등에 관한 사항 5. 제12조의 규정에 의한 중앙행정기관 권한의 단계적 이양에 관한 사항 6. 특별지방행정기관의 이관 및 그에 따른 조치에 관한 사항 7. 제주첨단과학기술단지 및 제주투자진흥지구의 지정·해제 및 개발에 관한 사항 8. 제주국제자유도시개발센터의 사업추진 및 발전방안, 제주국제자유도시개발센터와 지방자치단체간 업무조정 등에 관한 사항 9. 제주특자도의 행정규제자유화의 추진에 관한 사항 10. 제1호 내지 제9호의 규정과 관련하여 제주특자도지사와 관계중앙행정기관의 장과의 협의 및 조정에 관한 사항 11. 그 밖에 지원위원회의 위원장 또는 제주특자도지사가 필요하다고 인정하여 부의하는 사항	1. 강원자치도의 중장기적 발전방안에 관한 사항 2. 강원자치도의 행정 및 재정자주권 제고와 제3조제3항에 따른 행정적·재정적 지원방안 마련에 관한 사항 3. 제4조제3항에 따른 협약 체결과 그 평가결과의 활용에 관한 사항 4. 그 밖에 지원위원회의 위원장 또는 도지사가 필요하다고 인정하여 지원위원회에 부의하는 사항

통합특별시	특자도	
	제주	강원/전북
18. 각종 개발사업(기본계획에 따라 시행되는 개발사업을 말한다. 이하 "개발사업"이라 한다) 등에 필요한 투자재원의 조달과 연도별 투자계획의 수립에 관한 사항 19. 광역시설계획(동일한 생활권 내에 있는 교통, 용수공급, 하수처리, 폐기물처리, 에너지공급, 정보·통신 시설 등에 관한 사업계획을 말한다)에 관한 사항 20. 그밖에 통합특별시장이 필요하다고 인정하는 사항		

자료: 각 특별법 제정 당시의 조문을 기준으로 함

□ [통합특별시-시군구] 기초 권한 확대가능성과 법적 근거의 한계

❍ 통합특별시의 광역-기초 간 관계에서 통합특별시는 '① 상대적으로 통합특별시는 국가로 부터 더 높은 자치권을 확보하고, ② 동시에 기초에 대해서는 더 높은 자치권을 부여하는' 내용의 분권 강화에 관한 특별법 조문에 따른 책임이 있음

- 통합특별시는 조례를 통해 '중앙행정기관의 권한 또는 재원을 이양받은 경우 시·군·구의 자치권 및 행정기능 강화를 위하여 권한·사무·재정의 배분 및 지원에 대한 이양계획을 수립·시행' 해야 하는 의무를 부여받음(통합특별시특별법 제 10조)

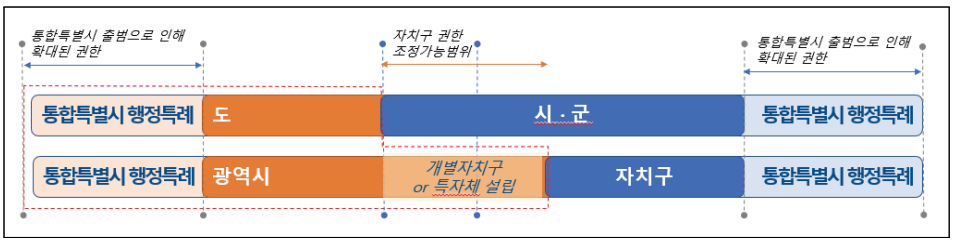
❍ 특히 자치구와 시·군 간 자치역량 불균형 해소를 위한 자치권 강화방안을 특별법에 다음과 같이 명시하고 있음(통합특별시특별법 제10조 제3항)

- 종전의 광주광역시 관할구역 내 자치구의 행정적·재정적 자치권한을 확대·조정하는 방안(통합특별시특별법 제10조 제3항 1.)
- 자치구의 도시계획 입안권, 과세권 및 조직 운영의 자율성 강화 방안(통합특별시특별법 제10조 제3항 2.)

❍ 또한 통합특별시의 사무배분에 관하여 다음과 같은 보충성 원칙과 포괄위임의 원칙을 특별법에 명문화함

- (보충성원칙) 주민의 복리 증진과 행정의 효율성을 위하여 시·군·구가 우선적으로 처리하도록 배분하는 것을 원칙(통합특별시특별법 제10조 제4항)
- (포괄위임원칙) 통합특별시장은 광역행정 수요 대응 등 특별한 사유가 없으면 통합특별시의 권한과 사무를 시·군·구로 포괄적으로 이양하도록 노력하여야 한다는 원칙(통합특별시특별법 제10조 제4항)

| 그림 3-10 | 통합특별시의 광역-기초 관계



출처: 저자작성

❍ 따라서 광역-기초 간 관계에 있어 통합특별시는 광역자치단체로서 국가의 권한을 상당 부분 이양받아, 초광역적 사무를 수행할 수 있도록 권한범위가 확대되고, 대신 권역 내 기초와의 관계에서는 오히려 기초자치단체에 대해서는 권한범위를 확대하는 이중적인 역할을 가지고 있음

❍ 그러나 이와 같은 특별법의 지향점이 명백한 것과 대조하여, 구체적인 방법론은 대부분 조례에 위임하기 때문에, 현재의 선언적인 특별법 조문은 통합특별시 출범 이후 큰 숙제로 남음

□ [통합특별시-주민] 참여의 방법론에 대한 다양한 가능성

❍ 통합특별시 출범은 관할구역의 확대를 가져오므로, 주민으로부터 멀어지게 되는 한계를 가지고 있기 때문에, 주민자치와 시민참여 확대는 통합특별시의 거버넌스와 관련된 핵심 쟁점 중 하나임(전문가 서면자문, 2026.07.)

○ 그러나 현행법 상의 규정을 살펴보면, 앞서 기관구성형태 부분에서도 언급된 바와 같이 주민의 참여와 주민자치 확성화 관련 규정은 차별화되는 특징적 규정을 확인하기 어렵고, 구체적인 내용이 대부분 조례에 위임되어 있어 다소 선언적인 모습을 보임

- (주민자치조직) 효율적 업무수행과 전문성강화를 위해 사무국 또는 전담사무인력을 둘 수 있도록 하는 규정을 명문화(통합특별시특별법 제44조)
- (주민참여예산) 통합에 따라 확충된 재원을 바탕으로 주민제안 사업이 활발히 이루어질 수 있도록 노력한다는 규정과 제안 사업이 지역 간 균형발전에 기여한다고 판단될 경우 우선검토한다는 규정을 명문화함(통합특별시특별법 제48조)
- 서울시의 사례를 참조하여 통합특별시 총 예산의 일정규모를 주민의 참여를 통해 결정하는 방식을 검토해 볼 필요가 있음
- (주민투표) 주민투표 실시청구의 조건을 청구권자 총수의 1/30이상 1/5이하로 완화하였음
- (시민모니터링) 시민이 조례로 정하는 바에 따라 통합특별시의회의 입법과정과 통합특별시장 또는 통합특별시교육감의 정책 입안, 결정 및 집행과정 등을 감시·견제하기 위하여 그 활동 전반에 관하여 모니터링을 할 수 있음(통합특별시특별법 제32조)
- (주민교육진흥) 다른지역과 차별화된 특례 중 하나로, 통합특별시교육감은 전남광주지역의 역사적 특수성인 임진의병·정유의병, 동학농민혁명, 한말의병, 학생독립운동, 여수·순천10·19사건, 4·19혁명 및 5·18민주화운동으로 이어지는 호남의 의(義)로운 역사적 정체성과 헌법적 정신을 계승하고, 이를 바탕으로 학생들이 민주주의의 기본원리와 가치를 존중하며, 평화와 인권을 실천하는 시민으로 성장할 수 있도록 민주시민교육을 체계적으로 실시하여야 한다는 내용을 담음(통합특별시특별법 제346조)

○ 즉, 실제 조례가 어떤 방식으로 입법되는지와 단체장의 의지에 따라 주민의 역할범위의 변화가 상당한 차이를 보일 수 있음

❍ 따라서 “누가, 언제, 어떻게 참여할 것인가?”에 대한 구체적 방법론 측면에서 다양한 아이디어가 발굴될 필요가 있음[69]

- 첫째, 주민참여예산과 의회 주민모니터링단의 운영방식에 있어 전남광주통합특별시만의 특별한 운영방식을 발굴하여 실질적 참여에 관한 아이디어를 제도화할 필요가 있음(전문가 자문의견, 2026.06)
- 둘째, 통합특별시의 주요 쟁점, 비전수립 등의 과정에서 지역 공론화를 통한 의견수렴과 공동설계가 적극적으로 논의될 필요가 있으며, 이를 통해 하나의 통합특별시로서 새로운 정체성을 정립할 필요가 있음(전문가 자문의견, 2026.06)
- 셋째, 통합특별시장의 시정운영을 자문하는 지역 기반의 총괄자문기구로서 주민과 시민사회, 지역전문가 등으로 구성된 자문위원회의 구성 및 운영을 실질화 할 필요가 있음(전문가 자문의견, 2026.06)
- 넷째, 광역-기초 단체장간 협의체, 실무자 업무협의회 등을 운영하여 기관운영에 대한 핵심과 사무배분 등의 쟁점을 실질적으로 논의하는 시스템을 구축해야 함(전문가 자문의견, 2026.07)
- 다섯째, 통합특별시 내 공무원을 중심으로 내부소통체계를 구축하고, 하나의 조직으로 융합하기 위한 소통과 제도개선 시스템을 구축·운영해야 함(전문가 자문의견, 2026.07)

3) 사무 및 특례 범위[70]

□ 광역-기초 사무배분 기준의 기본

❍ 「지방자치법(§9·10)」은 정부가 수행하는 사무의 유형을 국가사무와 지방사무로 구분하고, 다시 지방사무를 지방자치단체의 종류별로 구분함

❍ 지방사무 중에서도 광역사무와 기초사무를 「지방자치법」 제10조에서 구분하고 있으며, 분배의 기준으로 ‘보충성·현지성’ 원칙이 적용되고 있음

69) 이 내용은 한국갈등학회 및 한국인사행정학회, 공공관리학회 학술대회 세션을 통해 취합한 전문가의 자문의견임

70) 국가-광역 간 사무 및 특례 범위는 제2절 특례체계에 관한 논의에서 분석하였으므로, 광역-기초 사무배분을 중심으로 논의함

| 표 3-26 | 광역-기초 사무배분의 기준

사무유형	법률상 기준
광역사무	• 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 • 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 할 성질의 사무 • 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 • 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무 • 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기에 부적당한 사무 • 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무
기초사무	• 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무 • 단, 특례시의 경우, 도가 수행하는 사무의 일부를 직접 처리 가능

자료: 지방자치법 제9조 및 제10조

❍ 그런데 자치구의 경우 대도시의 특성[71]을 반영하여 시·군에 비해 제한적인 기능을 부여하였으며(〈표 3-27〉 참조), 반대로 특례시 등에서는 예외적 더 높은 수준의 사무를 수행 함

- (대도시 광역행정사무) '상·하수도, 시내 대중교통, 광역 교통망, 쓰레기처리 등' 시·군과 차별화되는 자치구의 사무범위 중 '규모의 경제'가 적용되고 대도시 생활권의 특성이 높게 나타나는 영역을 의미함

❍ 그 결과 「지방자치법」에 의거, 광역시와 도는 기초자치단체와의 기능배분 측면에서 차이가 있음

71) 선행연구에서 이처럼 기초자치단체 중 자치구에 대해 상대적으로 자치권을 제한하는 이유는 세가지로 언급됨(조정찬, 2000). 첫째, 대도시 행정에 있어 자치구제도가 민주성을 제고하는 데에는 기여하지만, 행정의 능률성 측면에서 한계가 있음. 둘째, 대도시 그 전체가 단일의 공동체로 대도시를 1988년 지방자치법 전부개정시 인위적으로 구분한 행정단위로서의 자치구 조직은 일반 시군과 차이가 있음. 셋째, 대도시 범위에서 하나의 생활권(예: 대중교통, 직주일치 등)이 이루어져, 너무 세분화할 경우 하나의 생활권인 대도시 내에서 행정서비스를 균등하게 누리지 못하는 문제가 발생됨

| 표 3-27 | 법령 상 시·군과 다르게 특·광역시에서 처리하는 사무

1. 지방자치단체의 인사 및 교육 등에 관한 사무 가. 지방공무원임용시험 및 각종 자격시험의 실시 나. 지방공무원의 교육·훈련 실시(직장교육은 제외)	2. 지방재정에 관한 사무 가. 토지등급 설정 및 수정의 승인 나. 재산세 과세시가표준액의 결정승인
3. 매장 및 묘지 등에 관한 사무 공설묘지·공설화장장 또는 공설봉안당의 설치·운영	4. 청소·생활폐기물에 관한 사무 가. 생활폐기물(분뇨/쓰레기 등) 처리시설의 설치·운영 나. 생활폐기물의 처리 수수료 요율 결정
5. 지방토목·주택건설 등에 관한 사무 가. 국민주택 건설사업의 시행 나. 국민주택사업 특별회계의 설치·운영 다. 아파트 지구개발에 관한 기본계획 수립 라. 민영주택 투기과열지구 지정	6. 도시·군계획에 관한 사무 가. 도시·군기본계획의 수립 나. 도시·군계획시설의 입안 다. 도시·군계획용도지구의 입안 라. 도시·군계획에 관한 기초조사 마. 도시·군계획사업의 시행 바. 도시·군계획사업 수익자부담금 부과 징수 사. 도시재개발사업(주택개량재개발사업은 제외한다)의 기본계획 수립 및 시행
7. 도로의 개설과 유지·관리에 관한 사무 중로(12미터 이상 도로)로서 노폭과 노선의 중요도를 고려하여 특별시·광역시 조례로 정한 도로의 유지·관리	
8. 상수도사업에 관한 사무 가. 상수도의 신설·개축 및 수선과 이의 유지·관리 나. 상수도 공채 발행 다. 상수도사업 특별회계 설치·운영 라. 수도사업소 설치·운영	9. 공공하수도에 관한 사무 가. 공공하수도정비 기본계획의 수립·시행 나. 공공하수도의 설치·개축 및 수선 다. 하수종말 처리장의 설치와 유지·관리
10. 공원 등 관광·휴양시설의 설치·관리에 관한 사무 가. 도시공원 및 유원지 조성계획의 입안 나. 도시공원/유원지의 설치 및 관리 다. 도시공원/유원지의 입장료/사용료/점용료의 징수 라. 공원/유원지/야외공연장 등 시민휴양시설의 설치/유지에 관한 사무 마. 공설운동장·체육관·박물관·도서관·미술관·시민회관 등의 설치·운영에 관한 사무 (특별시·광역시 조례로 결정)	11. 지방 궤도사업에 관한 사무 가. 지방 궤도사업 운영계획의 수립 나. 지방 궤도사업의 설치·운영 다. 지방 궤도사업 특별회계의 설치 12. 대중교통행정에 관한 사무 가. 도시철도의 설치·운영과 시민 이용에 관한 행정 나. 시내버스·시외직행버스의 운행 등 대중교통 행정에 관한 사무 다. 대중교통수단의 조정·통제에 관한 사무
13. 지역경제 육성에 관한 업무 가. 지방공업단지의 조성·관리 나. 공설시장/도축장/수산물 공판장 등에 관한 사무 다. 유통단지의 지정신청·조성 및 운영 관리 라. 농수산물 도매시장 개설·운영	14. 교통신호기, 안전표시 등의 설치·관리 등에 관한 사무

출처: 지방자치법 시행령 별표2

□ 통합특별시 내 기초자치단체 간 수행기능 범위 다양성 존재

○ 통합특별시는 광역시와 도가 통합되었기 때문에, 하나의 광역자치단체 내에 대도시 행정효율성을 위해 상대적으로 더 적은 기능을 수행했던 자치구와 보충성 원칙에 따라 상대적으로 더 많은 기능을 수행했던 시·군이 공존함

- 이처럼 하나의 광역자치단체 행정구역 내에 차등적인 권한 범위를 가지는 기초자치단체로 구성된 경우는 광역시에 군이 편입되는 사례 외에는 없었음
- 특히 기존 광역시-도로 별개의 광역자치단체였다가 하나의 통합특별시로 통합되는 과정에서 광역시-도 산하 기초자치단체 간 권한범위가 상이한 상황이 발생되므로 갈등의 원인이 될 수 있으며, 이원화된 조직구조가 지속되는 원인이 될 수 있음

□ 통합특별시-자치구 간 사무배분 방안: 기본형-시전환형-특례구형

○ 특별법에서는 통합특별시가 행정특례를 통해 권한범위에 대한 예외를 인정받았고, 광역-기초 간 사무배분에 관하여도 예외를 규정하고 있음(특별법 제10조)[72]

○ 따라서 향후 기초자치단체 권한 확대를 전제로 한 광역-기초 간 사무배분은 원칙적으로 기초사무의 범위가 확대되는 방향으로 협의과정을 거치게 됨

○ 그 중에서도 '자치구'의 경우, (구)광주광역시 폐지로 인하여 사무수행범위에 대해 가장 쟁점이 크다고 볼 수 있음

- 행정통합으로 인해 확대된 광역자치단체의 권한은 모든 경우의 수에서 동일하지만, 그러나 광역-자치구 간 사무배분 조정 수준에 따라 3가지(기본형, 시전환형, 특례구형)로 구분될 수 있음

---

72) 특별법 제17조 제1항과 같이 통합특별시가 반드시 수행해야 하는 사무를 명문으로 규정하고, 그외의 사무를 기초자치단체에 배분할 수 있도록 하였으며, 이와 같은 내용은 통합특별시장 민주당후보인 민OO후보가 발표한 3대 핵심운영방안에도 언급됨. 따라서 전남광주통합특별시가 출범될 경우, 자치구는 일반적 자치구에 비해 더 높은 자치권을 부여하는 방식으로 기능배분을 추진할 가능성이 높다고 판단됨
- 민OO후보는 기초자치단체로의 권한이양과 읍·면·동 중심의 현장 행정 강화하고, 재정분권의 모범모델로 정립한다는 것을 주장함(재경일보, 2026.04.07.)
- 광주전남특별시 추진위원회의 경우, 광주시 자치구가 일반시로 전환해야 한다는 것을 주장하기도 하였음(iKBC, 2026.01.27.)

- (기본형) 국가-광역 간 사무이양으로 통합특별시의 권한은 증가되지만, 기초자치단체의 권한은 현행유지됨
- (시전환형) 자치구가 시로 전환되면서 통합특별시 산하의 기초자치단체가 시·군으로 구성됨
- (특례구형) 자치구의 권한이 일반 자치구보다 확대되지만, 시·군 수준에 이르지 못함

❍ 각 유형별 장단점을 고려한 관계분야 30명의 전문가 대상 의견조사에서 특례구형에 대한 선호가 높게 나타남(전문가 서면자문, 2026.07.)

- 첫째, 기본형을 그대로 유지하는 대안은 특별법의 취지에 부합하지 않으며, 시도통합이 물리적 통합에 그치게 될 가능성이 높다는 점에서 단점이 크다고 평가됨
  - (기본형의 사무배분) 통합특별시의 확대된 권한은 전남광주통합특별법 제17조 제1항에 규정된 “초광역적 도시계획, 광역교통체계, 광역인프라 수립 및 조정, 지역특화산업 육성, 초광역경제권 계획 수립 및 집행, 대규모 재난관리, 효율적 광역행정을 위해 조례로 정한 사무 등”이 있으며, 기초자치단체의 사무는 현행유지됨. 단, 국가사무의 지방이양시 광역이 아닌 기초로 이양되는 사무가 있을 시 기초자치단체의 사무범위도 확대될 수 있음
  - (사무배분에 따른 업무수행 특징) 자치구의 경우는 현행법 상의 사무수행 범위를 유지하므로 시·군대비 사무수행 범위가 제한적이기 때문에, 통합특별시 청사별 사무수행범위의 차이가 다른 (구)광주-(구)전남의 조직·업무가 지속적으로 유지될 가능성이 높음
  - (장단점) 이러한 특성은 통합특별시로서 화학적 통합을 이루는데 한계가 되지만, 동시에 시스템 변화가 가장 적기 때문에 초기의 혼란은 최소화됨
  - (제안) 따라서 출범초기의 혼란을 방지하기 위한 단기적·임시적 사무배분 대안이라고 볼 수 있음
- 둘째, 시전환형은 기초권한 확대와 광역 권한의 조정 측면에서는 유의미하지만 급격한 제도 변화가 필요한 특징이 있음. 특히 시·도에 비해 낮은 공동체적 정체성, 교통·환경·인프라 등 그간 대도시의 통합행정을 통해 확보할 수 있는

운영의 효율성, 주민에 대한 행정서비스 형평성이 저하될 수 있다는 점에서 전문가 그룹에서는 선호되지 않는 대안으로 조사됨[73]

- (시전환형의 사무배분) 통합특별시의 확대된 권한범위는 기본형과 동일하지만, 자치구를 시로 전환하여 통합특별시는 시와 군만으로 구성됨
- (사무배분에 따른 업무수행 특징) (구)광주-(구)전남 간 수행사무의 범위가 균일해지지만, (구)광주지역에서는 급격한 행·재정상의 변화가 발생됨. 대표적으로 5개의 자치구가 시로 전환됨에 따라 각자 교부금을 직접 받게 되고, 조세권도 가짐
- (장단점) 현재 자치구의 권한을 가장 획기적으로 확대하는 대안이지만, 기존 대도시권의 효율적 운영을 위해 (구)광주 권역에서 종합적으로 운영되어온 교통 등 주요 행정서비스가 각 시의 재정상황에 맞게 각자 제공되게 되므로, 비용부담이 증가하고 지역별 행정서비스 편차가 확대될 가능성이 있음. 이 경우 통합특별시의 재원구조에 대한 근본적 변화가 발생됨
- (제안) 급진적 변화가 예견되는 사안으로, 행·재정적 사안을 면밀히 분석한 뒤 신중한·점진적인 접근이 필요함

– 셋째, 특례구형은 전문가들의 관점에서는 가장 높은 수준의 선호를 보이는 대안임. 다만, 자치구의 사무확대 범위를 정하는 과정에서 갈등발생 가능성이 있고, 실무적 차원에서 자치구 사무확대의 범위설정에 대한 기준 정립이 필요하다는 한계는 있어 보완 연구가 필요함

- (특례구형의 사무배분) 통합특별시의 확대된 권한은 기본형과 동일하지만, 자치구 간 공동사무수행이 가능한 사무영역을 발굴하여 이를 중심으로 광역시 자치구 대비 더 많은 사무를 수행할 수 있는 특례를 제공하는 방식임
- (사무배분에 따른 업무수행 특징) 개별 사무의 특징과 운영방식, 비용편익 등을 종합적으로 분석하여 사무재배분의 효용을 극대화 할 수 있으며, 조정과정에서의 시행착오를 최소화할 수 있음

73) 그러나 지역차원에서는 자치구의 시 전환이 지속적으로 제기되고 있음(연합뉴스, 2026.08.25.)

- (장단점) 공동사무수행을 위한 기초형 특자체 설립[74] 또는 공동집행을 위한 공동출자출연기관을 설립·운영하는 방식을 활용하여 대도시운영효율성과 기초의 자치권 강화를 모두 확보할 수 있음. 그러나 자치구 간 공동사무수행 범위와 이를 정하기 위한 기준의 발굴이 필요하며, 최적대안을 모색하기 위한 과정에서 정밀한 분석과 소통이 필요함. 충분한 분석과 합의가 이루어지지 않은 경우 비효율만이 증가될 수 있음
- (제언) 자치구 간 공동사무수행의 범위를 정하고 광역의 운영노하우를 이전받는 과정에서 조직구성원의 참여와 전문가의 조력이 필요하지만, 완성될 경우 효용이 높고 시행착오를 최소화할 수 있기 때문에 전문가그룹에서 가장 선호되는 대안임

| 표 3-28 | 통합특별시의 광역-기초 사무배분 유형별 장단점

구분	기본형	시전환형	특례구형
사무배분	• (통합특별시) 권한확대 • (기초) 권한 현행유지	• (통합특별시) 국가-광역 간 권한확대 + 광역-기초간 권한 축소 • (기초) 자치구를 시로 전환	• (통합특별시) 국가-광역 간 권한확대 + 광역-기초 권한 축소 • (기초) 자치구 공동수행사무 이양 → 특자체설립 or 공동출자연기관설립
장점	• 제도 변화 최소화 (안정성)	• 특별법 상의 광역-기초 간 분권 이행 • 통합특별시 내 기초자치단체 사무 균일화로 통합특별시 통할에 유리	• 특별법 상의 광역-기초 간 분권 이행 • 제도 변화 적정수준 • 대도시 광역행정의 효율성 유지 및 자치구 간 재정격차에 따른 행정서비스 저하 우려 완화
단점	• 특별법 상의 광역-기초 간 분권 미이행 • 시-군-구 간 사무수행 범위 다양성 증가 → 전남-광주의 물리적 통합에 그침	• 급진적 제도 변화 • 대도시 광역행정의 효율성 약화 및 재정부담 발생 • (현) 자치구 간 재정격차로 행정서비스 저하 우려	• 사무이양의 범위/기준 정립 필요 • 자치구의 공동수행사무 범위 합의 필요

출처: 전문가자문회의 및 전문가 서면자문 결과를 반영하여 저자작성

74) 이에 관해, 해당 지역 내에서는 특자체의 실효성 등을 이유로 반대 의견도 존재함(2026.08.)

3. 협력형 모델

1) 위상 및 기관구성형태

□ 특별지방자치단체의 위상

○ (특자체) 특자체는「지방자치법」상 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무처리를 할 필요가 있을 때 설치할 수 있음(지방자치법 제199조)
- 특자체는 구성 지방자치단체 간 상호 협의를 통해 규약을 정하고, 구성지방자치단체 지방의회 의결을 거쳐 행안부장관의 승인을 받아야 설치할 수 있음(지방자치법 제199조)

○ (특자체의 위상) 특별자치단체는 2개 이상의 시·도가 협력하는 초광역적 특성을 가지지만, 그 위상에 대해서는 명확한 명문의 규정이 없고, 규약 내에서도 관련한 표현이 기술되지 않음
- 따라서 그 위상에 관하여는 통합특별시와 같은 명문의 규정이 없음

○ (특자체의 장점) 특자체는 규약제정과 의회 및 집행기관 조직, 기본계획수립 등에 관한 권한을 가지기 때문에 지방자치단체 간 협력 방식 중 가장 조직화된 방식이라고 볼 수 있음
- 첫째, 특정 권역이 하나의 지방자치단체로 행정통합을 하는 것에 비해 상대적으로 실현가능성이 높음
- 둘째, 특자체 설립 외에 기존 지방자치단체의 통치구조 변화가 없기 때문에 주민의 수용성도 높음

○ (특자체의 단점) 특자체와 구성자치단체의 관계를 보면, 다음과 같은 특자체-구성자치단체 간 관계 측면에서의 한계가 있음
- 특자체 의회는 구성지방자치단체 의원으로 구성되고, 특자체 장 역시 특자체 의회에서 선출하며 구성지방자치단체 장이 겸직할 수 있음(지방자치법 제205조)
- 또한 직원의 구성 역시 특자체 소속 공무원과 구성지방자치단체 공무원 중 파견된 자로 구성되고(지방자치법 제205조), 경비부담 및 성과의 배분 등에 관해 구성지방자치단체의 영향을 받음[75]

- 특자체 설립으로 인해 국가사무를 이양받을 경우, 해당 사무 수행을 위한 전문성 확보에 어려움이 있고, 구성자치단체의 리더십 변화에 민감하여 업무의 지속정이 취약한 특성이 있음[76]

□ 특별지방자치단체의 기관구성 형태

❍ 특자체는 독립된 법인격을 가지지만(지방자치법 제199조 제3항), 직접선거를 통해 별도의 단체장·의원을 선출하는 것은 아니므로 구성 광역자치단체로부터 영향을 받게 되는 구조임

- (설립절차) 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 구성 지방자치단체는 상호 협의를 통해 규약을 정하여 구성지방자치단체 의회 의결을 거쳐 행안부장관의 승인을 받음 (지방자치법 제199조)

❍ (특별지방자치단체의 장) 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출(지방자치법 제205조). 구성지방자치단체의 장은 특별지방자치단체의 장을 겸할 수 있음(지방자치법 제205조)

❍ (특별지방자치단체의 의회) 규약으로 정하는 바에 따라 구성지방자치단체의 의회 의원으로 구성하며, 구성지방자치단체 의원은 특별지방자치단체 의회의 의원을 겸할 수 있음(지방자치법 제204조)

❍ 따라서 구성 지방자치단체 리더십 변화에 민감하고, 특자체 운영에 관한 비용·편익 분담구조 등에서 갈등발생가능성이 있음

- 첫째, 특자체는 구성 광역자치단체에 영향을 받으며, 제1절에서 논의한 행정통합을 통해 설립된 통합특별시와 달리 구성자치단체의 '상위기구'라고 볼 수는 없음

---

75) 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담함(지방자치법 제206조①)

76) 양부남의원 등이 발의한 「지방자치법」 개정안(의안번호: 2219092)의 경우, 특자체가 중앙부처파견직원을 확보할 수 있는 법적 근거 등이 제시됨

- 둘째, 특자체는 현행법에 따르면 다양한 목적과 구성자치단체로 중첩적인 운영이 가능함. 즉, 하나의 지방자치단체가 2개 이상의 특자체에 속할 수 있으며, 수행기능 범위가 특정목적과 기능에 제한됨에 따라 통합형 모델에 비해 제한적인 모델임(김지수·최지민, 2026)
- 셋째, 규약에 의해 어떻게 구체적인 기관구성형태가 정해지는지에 따라 특자체의 단점이 강화될 수 있음
- 넷째, 특자체 폐지시의 절차에 대한 보완이 필요함[77]

❍ 그러나 특별지방자치단체는 3개 이상의 다수 광역자치단체 간 공동기능수행에 적용이 용이하며, 통합형 모델 대비 제도정비 및 갈등관리에 소요되는 비용도 낮다는 장점이 있음. 또한 통합의 전단계로서 상호 신뢰관계를 구축하기 위한 목적으로도 활용가능함

❍ 또한 「지방분권균형발전법」 개정안(2026.05.07. 확정, 이해식의원 대표발의안)에 따른 지역균형발전특별회계 상 초광역특별계정이 설치됨에 따라, 초광역특별계정 상의 재원을 활용한 사업을 추진할 수 있어 기존 대비 특별지방자치단체의 위상과 역할이 제고될 것으로 예상됨

❍ 따라서 이와 같은 변화된 역할과 위상에 부합하는 기관구성 형태를 보완하는 방안을 모색할 필요가 있음

2) 거버넌스

□ [국가-특별지방자치단체] 지방주도-국가지원의 구조

❍ 국가(행안부)는 특별지방자치단체가 규약을 통해 요구하는 사무처리의 범위에 관해 검토하고 승인할 수 있는 권한을 가지며, 관계 중앙행정기관과 협의하는 역할을 수행함

- 특히 공익상 필요하다고 인정되는 경우, 특별지방자치단체의 설치, 해산, 규약변경을 권고할 수 있음

77) 양부남의원 등이 발의한 「지방자치법」 개정안(의안번호: 2219092)의 경우, 특자체 폐지시의 사무이관에 대한 명문의 규정을 두는 내용을 포함함

○ 또한 사무이양 또는 위임을 할 경우, 그 수행에 필요한 경비를 부담하고, 해산에 관한 승인을 할 권한이 있음(지방자치법 제206·209조)

□ [특별지방자치단체-구성자치단체] 특자체는 구성자치단체에 귀속되는 관계

○ 앞서 기관구성형태에서 분석한 바와 같이 특별지방자치단체는 구성지방자치단체에 귀속되는 성격을 가짐

○ 그러나 특별지방자치단체가 수행해야 하는 사무가 교통·산업·고등교육 등 지역의 경제와 성장에 미치는 영향이 커질수록 구성자치단체의 비용부담과 성과배분에 대한 경쟁과 갈등도 강화될 가능성이 높음(전문가 자문회의, 2026.5.)

○ 따라서 구성자치단체가 경쟁자가 아닌 국가를 상대로 공동대응을 통해 협상력을 높일 수 있는 주체로서 협력자로 인식을 전환하고, 동시에 모든 구성자치단체가 특별지방자치단체 권역 전체에 대한 책임의식을 가질 수 있는 역할배분의 구조를 새롭게 설계할 필요가 있음

- 이와 같은 공동책임을 강화하는 대안에 관하여, 현행 충청광역연합의 구조보다는 일본의 간사이광역연합 구조를 검토해 볼 필요가 있음(제3장 제1절 참조)

□ [특별지방자치단체-주민] 간접적인 소통의 관계

○ 특별지방자치단체는 구성지방자치단체 의회 및 단체장을 통해 간접적으로 구성되기 때문에 특별지방자치단체-주민 간의 관계 역시 구성자치단체를 통한 간접적 관계에 그침

○ 그러나 특별지방자치단체의 수행사무가 주민에게 미치는 영향이 점차 확대되기 때문에 주민참여에 관한 제도적 보완이 필요하며, 해외사례 등을 고려할 때 장기적으로 지방자치단체의 한 유형이 되는 등의 대안도 검토될 필요가 있음[78]

78) 단, 이와 같은 변화는 3층제 행정체제로의 전환까지 고려될 수 있으나, 전문가 자문회의에서는 아직

○ 특자체의 주요 의사결정이 초광역적으로 구성자치단체 주민에게 미치는 영향이 크므로, 주민과의 접점을 강화할 필요가 있음

3) 사무 및 특례 범위

□ 규약에 따른 사무수행 범위 결정

○ (자기결정적·유동적) 특별지방자치단체는 구성자치단체가 규약으로 수행사무의 범위를 정할 수 있으므로, 특별지방자치단체의 사무수행범위에는 편차가 큰 특징이 있음

○ (특정기능중심) 그러나 통합형 모델과 달리 포괄적인 사무수행을 할 수 없기 때문에 상대적으로 사무수행의 범위는 제한적일 수 밖에 없음

□ 충청광역연합의 사무수행범위: 의미와 한계

○ 충청광역연합의 사무수행범위는 국내 유일한 광역형 특자체로서 초광역적 사무수행의 범위를 결정하는데 의미있는 역할을 함
  - 제2절에서 검토한 바와 같이 교통, 산업, 관광, 의료, 복지 등 주요 초광역 사무의 기본 범위를 정하는데 참조할 수 있는 기준이 됨

○ 그러나 현 정부의 5극3특 전략 추진의 방향을 살펴보면, 유일한 사례인 현행 충청광역연합 설립 당시에 비해 훨씬 그 역할이 확대될 수 있음. 따라서 광역형 특자체가 수행가능한 사무의 범위는 5극3특 전략추진을 위한 주요 사업의 범위에 연동되어 확장가능성을 가짐(〈표 3-29〉 주요 과제를 참조)

시가상조이며 오히려 복잡성과 계층구조를 강화하여 '옥상옥'이라는 문제점을 야기할 수 있다는 우려가 있었음(전문가자문회의, 2026.08.)

| 표 3-29 | 5극3특 설계도 상의 주요 과제

대범주	세부 범주	과제 번호	과제명	세부 범주	과제 번호	과제명
5극 3특을 형성하는 초광역 공간과 거점 조성	성장 엔진·산업 집적	144	중소기업 혁신바우처 지원	기존 산업 고도화	13	4대 권역 AX 연구·실증거점 조성
		1	성장엔진 선정 가이드라인 수립		14	권역별 TechHub 조성
		2	민관합동 성장엔진 투자계획 마련		15	지역 AX 선도기업 협업 모델
		3	초광역권 성장엔진 시범 프로젝트 발굴·체결		16	제조AI혁신센터 설립 가이드라인
		4	초광역특별협약 체결		17	제조AI혁신센터 인력양성 프로그램
		5	메가특구 등 광범위한 규제특례 제도기반 정비		18	제조AI혁신센터 설립·운영
					19	사업전환·구조조정 컨설팅
		6	지역 자율 R&D 예산구조 및 사업체계 개편		20	사업전환 권역·기업 인센티브 확대
					21	소부장·첨단전략산업 특화단지 연계
		7	초광역 지·산·학·연 협의체 구성		22	특구·산단 종합적 정비
		8	선도 R&D 과제 재원 마련 및 추진		23	성장엔진 연계 글로벌 전시회
		9	초광역특별계정 신설 및 성장엔진 연계	산학연 거점	36	서울대 10개 만들기 로드맵
		10	5극3특 지방거점 유도보조금 개편		37	거점국립대 집중 육성
		11	지역별 전기요금·망요금제 시행		38	산학연 연구협력 생태계
		12	지방투자보조금 확대		39	혁신 선도 지방대 투자 확대
	금융·자본	27	국민성장펀드 조성		40	초광역 RISE위원회 구성
		28	지역성장펀드 조성		41	초광역 인재양성 사업 발굴
		29	권역별 성장엔진 프로젝트 발굴		42	초광역 RISE센터 설립
		30	지역엔젤투자허브 확대		51	산·학·연 혁신성장거점도시 조성
		31	한국벤처투자 사무소 확대		52	혁신성장거점도시 선도사업
		32	지역투자 인센티브		53	혁신성장거점 연계 초광역특별협약

대범주	세부 범주	과제 번호	과제명	세부 범주	과제 번호	과제명
		33	R&D 지원 지역펀드		54	창업거점 활성화
		34	일부 권역 지역투자공사 설립 검토		55	첨단산업 특성화대학원 지정
		35	지역투자공사 타 권역 확대		56	산학융합지구 조성사업 개편
	농산 어촌 산업	98	중장기 농촌공간계획 수립	농산 어촌 산업	106	어촌 체험휴양마을
		99	농촌특화지구 조성		107	농어촌 관광벨트
		100	어촌특화발전지원특별법 개정		114	K-푸드파크 및 식품클러스터
		101	농어촌빈집관리특별법 제정		115	푸드테크 연구지원센터
		102	빈집철거 및 마을단위 재생		116	그린바이오 벤처캠퍼스
		103	재생거점마을 조성		117	스마트농업 육성지구
		104	농촌체류형 복합단지		118	국가 농어업 AX 플랫폼
		105	산촌체류형 쉼터		119	노지 스마트농업 솔루션 확산
공간 간 연계와 기능적 연결	교통· 이동	58	제5차 국토종합계획 수정	교통· 이동	68	부산-양산-울산 광역철도
		59	CTX-경부선 연결		69	도시철도망 구축
		60	서울-세종 고속도로		70	간선도로망 확충
		61	공공기관 2차 이전		71	제3차 고속도로계획
		62	권역별 대중교통망계획 제도		72	가덕도 신공항
		63	대광위 조정기능 강화		73	TK 공항
		64	BRT 도입 확대		74	천안-청주공항 철도
		65	대중교통 정액패스 확대		75	호남고속철도 2단계
		66	농어촌 맞춤형 DRT		76	환승센터 확대
		67	공공형 택시		77	통합요금제 도입
	도시· 관광	24	K-지역관광 토탈패키지	도시· 관광	26	광역관광개발 2.0
		25	교통거점-관광지 연계			

자료: 지방시대위원회(2025)

4. 단독형 모델

1) 위상 및 기관구성형태

□ 특별자치도의 위상

○ 특별자치도는「지방자치법」상 광역지방자치단체의 한 유형으로, 일반 시·도와 달리 다른 시·도와 차별성 있는 자치권을 부여하는 것으로, 지역적 특성에 맞는 비전을 설정하고 그에 부합하는 특례를 부여받는 특성이 있음(고경훈·선소원, 2023)

- (의미와 위상) 특별자치도는 자치분권제도의 테스트베드로서 높은 자치권을 부여받기 때문에, 차등적 분권의 한 형태로 볼 수 있음(하혜수, 2018; 김찬동, 2018)
- (행정특례) 기존 시·도와 차별화된 자치권 부여를 위해 다양한 행정특례(기구, 인력, 행정체제 및 재정)를 인정받음
- (지역특례) 중앙권한 지방이양 범위를 해당 지역에 한해 확대하고, 규제특례, 지역의 특성을 반영한 교육·산업·관광·환경 특례를 통해 자치입법·자치행정의 폭을 넓히는 특성이 있음

○ 특히 유일한 단층제 특별자치도인 제주는 행정체제의 변화에 따라 행정특례가 보다 강화된 특징을 가짐 → 광역수준의 특례발굴에 있어 시금석이 됨

- 산하 시·군·구 없이 광역자치단체가 행정구역 내 모든 사무를 총괄적으로 수행함
- 따라서 주민참여강화(강원 주민투표특례 등), 지방의회 독립성 강화, 감사기구 독립성 강화(제주 감사위원회 등) 등 지역 거버넌스 기반의 내부통제 강화 방안이 제시되었음

□ 특별자치도의 기관구성 형태

○ 특별자치도의 기관구성형태는 원칙적으로 일반 시·도와 차이가 없으며, 다만 의회와 감사기구가 강화된다는 공통점을 지님

- (특별자치도의회) 도의회 의원정수와 지역선거구 측면에서 특례가 제공됨

- (감사위원회) 일반 시·도는 감사기구의 형태로 반드시 감사위원회를 운영할 필요가 없지만, 특별자치도는 감사위원회 운영을 통해 내부통제를 강화하도록 함. 또한 교육청과 산하기관에 대한 감사권한을 가지고 있음

❍ 단, 단층제 특별자치도의 경우는 광역-기초가 통합되어 운영되는 특수성을 가지고 있으며, 산하 일반시의 경우는 하부행정기관으로 기초의회가 없음

2) 거버넌스

□ [국가-특별자치도] 분권실험과 우선적 지원

❍ 국가-특별자치도의 관계에서 일반 시·도 대비 국가 및 특행기관의 사무를 상당 수준 이양할 수 있음

❍ 이에 관하여 국무총리 산하 지원위원회를 구성해 범부처 협력체계를 구성하였으며, 현재에는 성과관리를 전담하는 부서가 국무조정실 내에 설치됨

❍ 지특회계 상 특별자치도 계정을 두어 재정을 지원함

□ [특별자치도-시·군] 단체장 권한집중에 따른 내부통제기능 강화 필요

❍ 단층제인 제주의 경우 시·군이 폐지되고 행정시가 2개 운영되고 있음. 이층제인 강원·전북의 경우에는 일반 시·도와 산하 시군의 관계와 큰 차이가 없음

❍ 그 결과 광역자치단체장에 대한 권한집중이 높게 나타나, 내부통제기능 강화에 대한 지속적인 요구가 존재함

❍ 최근 단층제인 제주의 경우, 이층제로의 회귀 요구가 있는 상황임(제주의소리, 2026.05.20.)

- 이때 상하수도, 대중교통, 도로관리, 쓰레기처리 등의 사무의 경우, 운영효율성과 서비스 균질성을 확보하기 위해 기초자치단체 부활시에도 에 대해 광역사무로 분류하고자 하는 움직임이 있었음(최지민 외, 2025)

□ **특별자치도-주민의 관계**

○ 특별자치도의 광역자치단체장에 대한 권한 집중 문제 개선을 위해 주민의 참여를 확대하는 정책이 시범적으로 실시되기도 함

- 제주의 경우 주민투표에 관한 특례 등 다양한 주민참여 확대를 법제화하였으나, 최근 이와 같은 시범적 제도가 전국적으로 확산되면서 지속적인 강화 요구가 있음

3) 사무 및 특례 범위

□ **단독형 모델의 사무특징과 한계**

○ 단독형 모델로서 특별자치도는 도의 권한을 확대하고 규제를 완화하여 자율성을 제고하는 방식으로 특례를 확대함

- 이 과정에서 국가사무 지방이양에 대한 다양한 분권실험이 이행됨

○ 그러나 제2절에서 언급한 바와 같이 특별자치도 수의 확대, 통합특별시와 특별지방자치단체의 등장 등으로 특별자치도의 특수성이 낮아지고 있음

○ 또한 최근 정부가 확대하고자 하는 초광역적 사무 수행에 대해서도 적용의 대상이 되지 않는다는 한계가 있음

○ 따라서 현재 이미 높은 수준의 사무이양과 특례 제공을 통해 자치권 범위를 확대하였으나, 앞으로 확대될 2개 이상의 광역자치단체가 권역을 이루어 사무를 수행할 경우 얻을 수 있는 특례는 대상이 되기 어려움

제 4 장

통합특별시의 안정적 운영을 위한 지원방안

제1절 통합특별시 운영의 주요 쟁점

제2절 통합특별시-자치구 사무배분

제3절 통합특별시 조직 및 인력관리

제4절 통합특별시 갈등관리

Chapter 4

통합특별시의 안정적 운영을 위한 지원방안

제1절 통합특별시 운영의 주요 쟁점

□ 통합특별시에 관한 운영지원방안 모색 필요성

❍ 통합특별시는 통합형 모델의 행위주체로서 그간 경험해 본 바 없는 새로운 형태의 광역지방자치단체라 할 수 있음

❍ 또한 제3장 제1절의 사례분석에서 볼 수 있듯이, 매우 단시간에 정치적 타협을 이루고, 이어 지방선거를 통해 대표를 선출하면서 약 6개월 내외의 짧은 준비기간을 거쳐 출범했기 때문에 현재 새롭게 등장하는 다양한 쟁점에 대응하며 적절한 시스템을 구축해 가는 과정이라 할 수 있음

- 이와 같은 상황은 짧은 기간의 준비를 거쳐 특별법이 제정되는 과정에서 많은 부분을 조례에 위임하는 등 다소 선언적인 조문으로 통합특별시 운영에 관한 주요 사항을 규정한 데서 오는 예견된 과업이라 할 수 있음

❍ 그러나 이 과정에서의 시행착오와 조정이 체계적으로 진행되지 못한다면, 통합의 안정기에 이르기도 전 통합형 모델에 대한 회의론이 등장할 수 있음

❍ 따라서 통합특별시 출범 이후 시행착오를 줄이기 위한 대안 모색이 필요하며, 현행 특별법의 지속적인 개정을 통해 보다 적합성이 높은 모델로 보완될 필요가 있음

❍ 또한 지역주도·국가지원의 관점에서 통합특별시의 자체적 설계와 보완이 중요하지만, 공공성의 관점에서 국가가 최소한의 방향과 기준, 가이드라인을 제시할 필요는 있음

□ 통합특별시 운영의 주요 쟁점

❍ 제3장의 논의에서 통합특별시 운영의 핵심적 쟁점은 크게 3가지[79]로 구분됨

- 첫째, 통합특별시 의사결정 거버넌스
- 둘째, 통합특별시-자치구 사무배분
- 셋째, 통합특별시 조직설계와 인사관리

❍ 이하에서는 각 쟁점별 분석 및 논의를 통해 대안을 모색함

79) 특례체계와 내부통제시스템에 관한 내용은 제3장의 모델별 특례체계와 거버넌스, 기관구성형태에 관한 부분을 참고 하기 바라며, 주민참여와 갈등관리시스템은 각 쟁점에서 함께 설명함

제2절 통합특별시-자치구 사무배분

1. 통합특별시-자치구 사무 배분의 기준 개발

□ 광역시-자치구 사무배분에 관한 오랜 논쟁과 새로운 관점

○ 광역시-자치구 사무배분은 오랜시간 지방자치단체로서 '자치구'의 지위와 시·군에 비해 상대적으로 협소한 자치권의 문제가 쟁점이 되어 왔음

○ 특히 개별 자치구 대상의 광역시 사무이양은 '현지성 높은 이행·민원·처분·집행 사무'가 중심이 되어 단지 업무만을 가중하고 결정·기획·계획수립 등 자치권을 고도화하는 결과를 가져오기 어려운 한계가 있음

○ 그러나 도에 비해 상대적으로 높은 인구밀도와 단일 생활권을 형성하고 있는 광역시의 특성을 고려할 때, 자치구가 공통으로 기능을 수행하는 것을 전제로 한다면 이양가능 사무의 범위를 기존의 선행연구 보다 폭넓게 검토할 수 있음
  - 가령 자치구를 구성자치단체로 삼는 기초형 특자체의 설립 또는 공동출자 출연에 따른 공사·공단운영 방식이 대표적이며, 이는 별도의 법개정 없이도 가능함
  - 이 경우, 자치구의 경계를 넘어 공동계획하거나 공통된 기준을 적용해야 하는 사무, 상대적으로 높은 전문성을 요하는 사무 등에 대해서도 사무이양을 검토하는 것이 가능해질 수 있음

○ 따라서 제3장 제3절에서 통합특별시-자치구 사무배분의 '특별구형'은 이처럼 공동사무수행을 전제로 한 사무이양범위 검토가 필요하다고 볼 수 있음

□ 사무이양의 대상이 되는 사무 개념 정의

○ 사무배분의 대상이 되는 '단위사무'는 다음과 같이 법률적 기준이 아닌 실무적 차원의 기준이며, 법률상 포괄위임의 원칙을 고려한다면 BRM 상 6단계 단위사무보다는 상위의 분류단위를 채택하는 것이 적합함

○ 그러나 적정 기준을 선택하기 위해서는 사업 등과의 교차검토를 통한 기준 설정이 필요함

- 최봉석(2015)은 단위사무는 법적 기준이 아닌 실무적 차원의 기준이기에 이를 BRM분류 상의 가장 하위 수준인 '단위사무'와 동일한 개념으로 보기는 어렵다고 보았으며, 사무이양이나 예산배분, 입법분석 등을 함에 있어 그 권한과 업무의 범주를 정하는 기준으로 활용되는 실무적 용어로 봄
- 선행연구의 경우 사무총조사의 단위사무, BRM 상의 단위사무를 기준으로 검토하고 있으나 지역별 동일 사무를 어떤 단위사무로 분류할지 기준에 지역의 재량이 높게 인정되고 있고(행정안전부, 2025; KLID, 2021 재인용), 명칭에 있어 차이가 존재하며, 단위사무에 따라 상위수준에서 정의되거나 매우 세분화하여 정의되기도 하는 현상이 확인되고 있음(최봉석, 2015; 전문가 인터뷰, 2026.07.)
- 또한 BRM 상 단위사무 수준에서 사무배분이 논의될 경우 완결성 있는 사무가 이양되지 않고 집행기능에 해당되는 단위사무만이 이양되어 기초자치단체의 경우 사무이양 대상 단위사무가 많지만 실질적 자치권이 확보되지 못하고 상위 지방자치단체 또는 국가사무의 집행기능만을 담당하게 되는 문제를 야기함(박해육 외, 2018)
- 따라서 사무배분의 목적이 되는 단위사무의 개념은 BRM과 예산 상의 사업분류 등 다양한 기준을 종합할 필요가 있음(전문가 인터뷰, 2026.07.)

□ 사무배분의 원칙에 관한 법적 근거

○ 「지방자치법」 제11조는 다음의 〈표 4-1〉과 같이, 사무배분의 기본원칙으로 '보충성의 원칙(제11조 제2항), 포괄성의 원칙(제11조 제3항)'을 제시함

- 지방자치단체의 사무범위에 관한 「지방자치법」 제13조는 예시적 열거주의를 채택한 것으로 평가하고 있음 (최봉석, 2015)

| 표 4-1 | 사무배분의 원칙

제11조(사무배분의 기본원칙) ① 국가는 지방자치단체가 사무를 종합적·자율적으로 수행할 수 있도록 국가와 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호 간의 사무를 주민의 편익증진, 집행의 효과 등을 고려하여 서로 중복되지 아니하도록 배분하여야 한다.
② 국가는 제1항에 따라 사무를 배분하는 경우 지역주민생활과 밀접한 관련이 있는 사무는 원칙적으로 시·군 및 자치구의 사무로, 시·군 및 자치구가 처리하기 어려운 사무는 시·도의 사무로, 시·도가 처리하기 어려운 사무는 국가의 사무로 각각 배분하여야 한다.
③ 국가가 지방자치단체에 사무를 배분하거나 지방자치단체가 사무를 다른 지방자치단체에 재배분할 때에는 사무를 배분받거나 재배분받는 지방자치단체가 그 사무를 자기의 책임하에 종합적으로 처리할 수 있도록 관련 사무를 포괄적으로 배분하여야 한다.

출처: 지방자치법

❍ 지방자치단체 종류별 사무배분의 기준은「지방자치법」제14조가 규정하고 있음
- 「지방자치법」제13조 제2항 제1호 "지방자치단체의 구역, 조직, 행정관리 등"은 모든 지방자치단체의 공통된 사무, 즉, '필수공통사무'로 규정함
- 동법 제14조 제1항을 살펴보면, 가장 첫번째 사무배분의 기준은 '보충성'으로, 열거된 시도사무 외는 모두 기초사무에 해당됨. 단, 동법 제14조 제1항 제2호 기초사무 규정 방식에 따르면, 열거된 시도사무 외는 모두 기초사무로 보아 예시적 열거주의에 따른다고 볼 수 있음
- 법에 근거해 광역-기초 사무를 구분할 경우 광역사무는 다음과 같은 7가지의 기준을 적용해 검토함
  - 주운형·임정빈(2021)과 박재희(2020) 등 최근 선행연구에서는 법에 의해 규정된 주요 원칙을 ① 광역성, ② 통일성, ③ 조정성, ④ 보완성, ⑤ 경제성 등으로 정의함
  - 그밖에 현재 지방시대위원회가 사무이양의 판단을 위한 보완기준으로 삼고 있는 ⑥ 전문성, ⑦ 광역범위 내 형평성(균형성) 등이 추가적인 원칙으로 언급됨(박재희, 2020; 한국지방행정연구원·정부혁신지방분권위원회, 2003)

- 그에 비해 기초사무는 법률상 매우 포괄적으로 규정되고 있어서, 광역사무가 아닌 모든 지방사무라고 정의할 수 있음(보충성). 그러나 광역-기초 지방자치단체 간 사무배분의 기준으로서, 기초사무에 해당되는 사무의 특징은 다음과 같음
  - 주운형·임정빈(2021)과 박재희(2020) 등 최근의 선행연구에 따르면, ① 다양성, ② 현지성, ③ 지역성, ④ 한정성, ⑤ 집행성이 강한 특성이 있는지가 주요한 기준이 될 수 있음
  - 그러나 포괄위임원칙을 고려하지 않을 경우 '집행성' 원칙은 수행사무 수는 많지만 실질적 자치권은 부족해지는 원인이 될 수 있으므로, 집행성의 적용시에는 주의를 요함(박해육 외, 2018)

| 표 4-2 | 광역-기초사무배분의 기본원칙: 법정 기준 및 보완 기준

구분	법정기준	보완기준
광역	• [광역성] 행정처리 결과가 2개 이상의 시·군 및 자치구에 미치는 광역적 사무 • [통일성] 시·도 단위로 동일한 기준에 따라 처리되어야 하거나, 지역적 특성을 살리면서 시·도 단위로 통일성을 유지할 필요가 있는 사무 • [조정성] 국가와 시·군 및 자치구 사이의 연락·조정 등의 사무 • [보완성] 시·군 및 자치구가 독자적으로 처리하기 어려운 사무 • [경제성] 2개 이상의 시·군 및 자치구가 공동으로 설치하는 것이 적당하다고 인정되는 규모의 시설을 설치하고 관리하는 사무	• [조정성] 시·도 관할의 시·군·구간 조정, 평가 등에 관한 사무 • [경제성] 효율적 운영·관리를 위해 광역적 규모로 처리하는 것이 적절한 사무 • [광역성·경제성] 기능수행의 지리적 범위가 기초를 넘어서거나 외부효과를 발생시키거나, 규모의 경제가 발생되는 경우 • [보충성·전문성] 시·군·구에서 확보하기 어려운 상당한 전문성(기초가 기능 수행을 위해 필요한 행재정적, 기술적 능력을 동원할 잠재력을 갖고 있지 않은 경우)이 요구되는 사무 • [광역성] 사무 처리의 효과가 시·군·구 행정구역을 넘어 시·도에 한정적으로 영향을 미치는 사무 • [균형성] 행정수요 특성에 의해 시·군·구별 업무량이 편중된 사무 • [형평성] 기초자치단체 간 형평성을 유지할 필요가 있거나, 모든 주민에게 최소한도의 서비스를 제공해야 하는 경우

구분	법정기준	보완기준
기초	• [보충성] 제1호에서 시·도가 처리하는 것으로 되어 있는 사무를 제외한 사무. 다만, 인구 50만 이상의 시에 대해서는 도가 처리하는 사무의 일부를 직접 처리하게 할 수 있다.	• [지역성·다양성] 국가 또는 시·도 차원의 통일적 처리를 요하지 않으면서 다양한 지역특성에 맞게 업무처리가 필요한 사무 • [현지성] 현지성이 강하여 시·군·구가 수행하는 것이 효율적인 사무 • [한정성] 사무 처리의 효과가 시·군·구에 한정적으로 영향을 미치는 사무 • [집행성] 전문지식이 필요하지 않은 단순집행적인 성격의 사무

출처: 주운형·임정빈, 2021; 박재희, 2020; 한국지방행정연구원·정부혁신지방분권위원회, 2003

□ 기초공동수행사무에 관한 기준의 부재: 해외사례 검토를 통한 보완

❍ 그러나 이와 같은 사무배분의 원칙은 2개 이상의 지방자치단체가 연합하여 사무를 수행하는 경우에 대해서는 명확한 기준이 제시되지 않아, 광역사무-기초공동수행사무 간 구분은 다소 모호해 해외사례 분석이 필요함

❍ 이에 관한 기준은 해외사례에 관한 선행연구를 통해 확인할 수 있음

- 특별자치행정기구(특별구, special district)는 국가 또는 상급자치단체가 수해방지, 교육 등 특정 광역행정사무 수행을 위해 일반 지방자치단체외 별도로 설치하는 것으로, 대체로 미국의 주(州)정부들에 의해 설립되는 홍수방지구(flood control districts), 위생구(sanitation districts), 상수도구(water districts), 하수도구(sewerage districts), 소방구(fire districts) 등이 대표적임(조성호·문영훈, 2020)
- 독일의 게마인데연합(Kreis)의 경우, 초지역적 사무(überörtliche Aufgaben), 개별 게마인데가 행정력 또는 재정력의 부족으로 충분히 수행하기 어려운 사무를 보완하는 보완사무(Ergänzungsaufgaben), 게마인데 간 상이한 행정·재정능력을 조정하여 일정한 행정서비스 수준을 확보하기 위한 균형사무(Ausgleichsaufgaben) 등이 대표적인 사무유형으로 제시됨(Henneke, 1992: 42-64; Ehlers, 1997: 225 ff.; Schmidt, 2022: Fälle 91, 93-94). 한편, 복수 게마인데에 걸친 사무를 공동으로 처리하는 것이 보다 효율적인 경우에는 지방자치단체 간 협력(interkommunale

Zusammenarbeit)이 활용될 수 있으며, 이는 경제성(Wirtschaftlichkeit)과 적정 행정규모의 관점에서 설명할 수 있음(Henneke, 1998; Hinz, 2018; Schmidt, 2022: §22)

- 초지역성(Überörtlichkeit)은 2개 이상의 게마인데 협력이 필요한 경우를 말함(Kreisordnung für das Land Nordrhein-Westfalen, § 2 Abs. 1)
- 보완성(Ergänzungsaufgaben)은 개별 게마인데가 행정력 또는 재정력의 부족으로 지역공동체의 사무를 충분히 수행하기 어려운 경우, Kreis가 관할구역 전체의 일정한 행정서비스 수준을 확보하기 위하여 이를 보완적으로 수행하는 사무를 의미함(Henneke, 1992: 44 ff.; Ehlers, 1997: 225 ff.; BVerwG, Urt. v. 28.2.1997 – 8 N 1.96)
- 균형사무(Ausgleichsaufgaben)란 사무의 수행주체는 개별 게마인데에 그대로 두면서, 게마인데 간 상이한 행정력·재정력으로 인하여 발생하는 행정서비스 수준의 차이를 완화하기 위해 Kreis가 행정적 또는 재정적 지원을 제공하는 사무

– 그밖에 미국 서부 리버사이드 연합정부(WRCOG). 영국 맨체스터 대도시연합정부(GMCA), 영국 리버풀 대도시연합정부(LCRCA), 프랑스 메트로폴리용., 독일 프랑크푸르트/라인-마인지역연합, 일본 지바형 후기고령자 의료광역연합 등의 사례와 주요 수행사무 등을 살펴보면 다음과 같음

- 사무의 내용을 살펴보면, 기초연합형 특별지방자치단체의 수행사무는 첫째, 행정서비스의 수요·공급 범위가 개별 지방자치단체의 행정구역을 넘어서는지(광역성), 둘째, 개별적으로 처리하는 것보다 공동처리를 통해 규모의 경제와 행정효율성을 확보할 수 있는지(경제성), 셋째, 교통·환경·지역개발과 같이 정책의 효과와 비용이 인접 지방자치단체에 파급되는 외부효과가 존재하는지(경제성, 광역성), 넷째, 권역 전체에 통일적인 계획이나 서비스 기준을 적용할 필요성이 있는지(통일성), 다섯째, 전문인력 및 조직을 공동으로 확보하는 것이 효율적인지(경제성, 보완성, 전문성) 등을 주요 판단기준으로 고려해 지역이 합의된 공동수행의 영역을 검토한 것이라 할 수 있음

| 표 4-3 | 기초연합사례와 주요 수행사무

국가·사례	연합성격	주요 수행사무	사례특징
미국 서부 리버사이드 연합정부 (WRCOG)	다수 지방정부가 공동권 한합의에 의해 결성	환경, 에너지, 교통, 물관리, 보건, 교육·연구지원 (예시) • 가로등 사업 • 에너지 효율 및 에너지 파트너십 • 에너지 교육 • 대기질 개선을 위한 클린도시 사업 • 폐기물 재활용·관리 • 수질오염 유발 폐유 등의 처리 • 교통요금 체계 개선 • 실제 이동수요에 기반한 교통체계 최적화 • 지역보건 서비스 • 광역 물관리	개별 지방정부가 단독 수행하기 어려운 생활권·환경권 단위 공동사업중심
영국 맨체스터 대도시 연합정부 (GMCA)	10개 지방정부의 대도시권 연합	광역교통, 지역경제, 도시·주택개발, 고용·직업교육, 경찰·범죄예방, 소방, 보건, 폐기물 (예시) • 지역계획·개발: 전략·개혁정책, 주택, 지역발전, 자원개발 및 공공투자 • 의료복지: 보건의료, 사회복지, 노인정책, 성평등 • 지역경제: 지역경제, 고용, 디지털 • 교육·문화: 문화, 기술교육 • 안전: 지역안전, 무주택자 보호 • 공동체: 지역사회 협력, 청소년·시민협동 • 교통: 광역교통	개별 시의 단순 공동처리를 넘어 대도시권 전략기능을 통합 수행

국가·사례	연합성격	주요 수행사무	사례특징
영국 리버풀 대도시 연합정부 (LCRCA)	6개 기초정부의 대도시권 연합	지역경제, 공간개발, 경찰·사법, 교육·직업훈련, 관광, 대기질·저탄소, 교통, 사회부조 (예시) • 대도시권 정책·개혁·자원 활용 • 교육·고용·직업훈련 • 기업지원 • 경찰행정·범죄퇴치·사법 • 대중교통·대기질 • 포용경제·제3섹터 • 문화·관광·방문경제 • 저탄소·재생에너지 • 공공주택·공간개발 • 디지털 및 사회부조	중앙정부의 권한이양과 결합하여 광역경제권 전체의 정책 기능수행
프랑스 메트로폴 리용	59개 코뮌을 포괄하는 강한 대도시정부	경제개발, 교육·문화·체육, 복지, 도시재생, 교통, 환경, 상·하수도, 폐기물 등 (예시) • 지역경제: 혁신, 경제활동, 국제협력, 창업·고용, 산업입지, 관광 • 교육·문화·체육: 학교, 문화재, 도서관, 문화·체육시설 등 • 사회복지: 노인·장애인·유아·가정복지, 보건의료, 공적부조 • 삶의 질: 주거환경, 도시재생, 대중교통, 자연보호, 에너지·환경 • 주민생활: 식수, 하수처리, 공원·녹지, 청소, 폐기물, 도로관리	기초사무와 상급정부 사무를 결합한 종합적 대도시정부
독일 프랑크푸르트 /라인-마인 지역연합	75개 자치단체의 지역연합	토지이용·경관계획, 주택, 경제·입지마케팅, 교통, 물, 에너지·기후, 문화·체육, 디지털화 (예시) • 광역적 스포츠·레저·휴양시설 • 광역 문화시설 • 입지마케팅 및 경제발전	법률에서 '자치단체 경계를 넘는 사무'를 명시적으로 공동사무화

국가·사례	연합성격	주요 수행사무	사례특징
		• 지역공원 계획·건설·운영 • 지역교통계획 및 교통관리 • 광역적 주택개발 및 택지 확보 • 식수·산업용수 공급 • 에너지·기후보호계획 • 공동 디지털화 전략	
일본 지바현 후기고령자 의료 광역연합	현 내 모든 시정촌이 참여하는 목적형 광역연합	보험자격 관리, 의료급부, 보험료 결정·부과, 보건사업, 의료비 적정화, 홍보 (예시) • 피보험자 자격관리 • 의료급부 결정 • 보험료율 및 보험료 결정 • 보험료 감면 등 주요 결정 • 노인보건사업 • 의료비 적정화 • 홍보 및 주민 의견수렴	특정 분야만을 공동 처리하는 기능 특화형 특별지방자치단체

출처: 조성호·문영훈, 2019의 내용을 바탕으로 재구성

- 이 중 자치구에서 벤치마킹하기 가장 적합한 사례는 대도시 특성을 지닌 영국 맨체스터 대도시연합정부(GMCA)와 프랑스 메트로폴 리용이라 할 수 있음
  - 그러나 기초공동수행사무로서의 기준을 제시하는 것은 대륙법계 국가인 독일의 사례로 광역성, 즉 "특정 자치구 안에서 완결되지 않고 인접 자치구와 기능적 연계 또는 파급효과가 발생하는 사무"가 명시됨
  - 단, 이 경우 광역-기초 사무 배분에서의 광역성-지역성과 차별화되지 않으므로 '권역성(광역전체에 이르지는 않을 수 있지만 복수의 자치구 생활권 수준)'으로 정의함
  - 해외사례를 토대로 대도시에 위치한 기초연합의 공동수행 적합 사무는 다음과 같으며, 이는 기초 시군연합과는 다소 차이가 있음. 이때의 핵심기준은 '시 전체가 담당하기에는 지나치게 세부적이면서 한 개 자치구가 단독으로 수행하기에는 생활권이 넓은 사무'임

| 표 4-4 | 대도시 기초연합의 공통사무 예시

공동사무분야	참고사례	구체적인 자치구 공동사무 예시
지역경제·상권	맨체스터·리버풀	• 연접 상권 공동활성화, 산업·창업벨트, 공동기업지원, 골목상권 연계
문화·관광	리버풀·리용	• 여러 구에 걸친 관광루트, 축제·문화시설 연계, 권역 브랜드·관광마케팅
교통·생활이동	맨체스터·프랑크푸르트	• 자치구 간 순환교통, 마을버스·PM 연계, 환승·주차·보행체계
주거·도시재생	맨체스터·리버풀·리용	• 연접 쇠퇴지역 공동재생, 역세권·생활권 계획, 빈집·상권재생
환경·기후	리버사이드·리버풀·프랑크푸르트	• 대기질, 하천·공원·녹지축, 폐기물 감량, 탄소중립 공동사업
고용·복지서비스	맨체스터·리버풀·리용	• 공동 취업·직업훈련, 청년정책, 돌봄자원 공동활용

출처: 조성호·문영훈, 2019의 내용을 바탕으로 재구성

□ 소결: 광역-기초-기초공동수행 사무배분의 원칙

❍ 광역시와 자치구 간 사무배분은 「지방자치법」상 보충성과 포괄성의 원칙을 기본으로 하되, 대도시의 높은 인구밀도와 연속된 생활권을 고려하여 광역사무-기초공동수행사무-개별 기초사무의 3단계 구조로 접근할 필요가 있음

- 주민생활과 밀접한 사무는 우선 기초자치단체에 배분하되, 개별 자치구가 단독으로 수행하기 어렵다는 이유만으로 이를 곧바로 광역시 사무로 판단하기보다 복수 자치구의 공동수행 가능성을 우선 검토하는 방식임
- 이는 사무를 배분받은 지방자치단체가 자기 책임 아래 종합적으로 처리하도록 해야 한다는 포괄성의 원칙에도 부합함

❍ 즉, 광역사무는 사무의 효과가 광역시 전역에 미치고, 자치구 간 통일적 기준·조정·형평성 확보 또는 광역적 규모의 전문성과 경제성이 요구되는 사무를 핵심 기준으로 삼음

❍ 반면 개별 기초사무는 지역성과 현지성이 높고, 효과가 해당 자치구 내에서 주로 완결되며 지역 특성에 따른 다양한 정책선택이 필요한 사무로 봄. 다만 기초사무를 단순 민원·처분·집행기능에 한정할 경우 실질적 자치권 확대가 어렵기 때문에 관련 계획·결정·집행기능을 가능한 범위에서 포괄적으로 배분할 필요가 있음

❍ 이 사이의 기초공동수행사무는 대도시 사무배분의 중간영역으로 설정할 수 있음. 즉, 광역시 전체가 직접 수행하기에는 지나치게 세부적이지만 하나의 자치구가 단독으로 수행하기에는 생활권과 정책효과의 범위가 넓은 사무를 의미함

❍ 구체적으로는 복수 자치구에 걸쳐 생활권·정책효과가 형성되는 권역성, 인접 자치구에 영향을 미치는 외부효과, 공동수행에 따른 경제성, 일정 권역 안에서 공통된 계획·기준이 필요한 권역통일성, 전문인력과 조직을 공동 활용할 필요가 있는 전문성·보완성 등을 주요 기준으로 적용할 수 있음

- 해외사례에서도 이러한 광역성·경제성·외부효과·통일성·전문성 등이 공동수행 여부의 핵심 판단요소임

❍ 대도시 사무배분은 개별 자치구에서 완결 가능한 사무는 기초사무로, 복수 자치구의 생활권 또는 기능권에서 공동대응하는 것이 적합한 사무는 기초공동수행사무로, 광역시 전체 차원의 통일·조정·형평성과 고도의 전문성이 요구되는 사무는 광역사무로 배분하는 것을 기본원칙으로 설정할 수 있음

- 이는 대도시에서 실제 생활권과 행정구역 간 불일치를 보완하면서 자치구의 자치권과 행정효율성을 동시에 확보하기 위한 사무배분 방식임

❍ 이와 같은 결과를 종합해 보면, 대도시의 광역-기초 간 사무배분은 '광역성이 있으면 광역시, 현지성이 있으면 자치구'라는 단순한 이분법에서 벗어날 필요가 있음

- 대도시에서는 자치구의 행정경계와 실제 주민의 생활권·경제권·환경권이 일치하지 않는 경우가 많기 때문에 개별 자치구보다 넓고 광역시 전체보다 작은 기능적 권역을 대상으로 하는 사무영역이 존재하기 때문임

❍ 따라서 향후 사무배분에서는 보충성을 기본원칙으로 개별 자치구 수행 가능성을 우선 검토하고, 단독수행이 적절하지 않은 경우 곧바로 광역시 사무로 귀속시키기보다 자치구 공동수행 가능성을 중간 단계에서 검토하는 원칙을 확립할 필요가 있음

❍ 이를 통해 개별 자치구에는 지역성과 현지성이 높은 사무를, 자치구 공동체에는 생활권을 넘어서는 계획·조정·전문사무를, 광역시에는 광역시 전체 차원의 통일성·형평성·조정이 요구되는 사무를 배분하는 것이 대도시 특성에 부합하는 사무배분체계라 할 수 있음

- 단, 광역 내 산하 기초자치단체 전체가 공동사무를 수행할 경우, 이는 광역-기초 간 차별화되는 사무배분의 기준을 제시하기 어려움(예: 광주광역시 or 산하 5개자치구 공동수행사무)
- 즉, 이 기준은 광역자치단체 내 일부 자치구 간의 공동수행이 가능한 사무를 발굴하는 기준임(전남광주통합특별시 or 5개 자치구 공동수행사무)

| 표 4-5 | 사무배분의 기준 및 특징 개발안

구분	핵심판단기준	대표적 특성	배분방향
광역사무	광역시 전체의 통일·조정·형평 확보가 필요한가	• **광역성, 통일성, 조정성, 고도 전문성, 균형성·형평성, 광역규모 경제성**	광역이 직접 수행
기초공동수행사무	개별 구보다 넓지만 광역시 전체보다 작은 생활권·기능권 차원의 공동대응이 필요한가	• **초지역성·생활권성**: 사무의 수요와 효과가 하나의 자치구에서 완결되지 않고 인접한 복수 자치구의 생활권에 걸쳐 발생하는 경우 • **외부효과**: 특정 자치구의 정책결정이나 사업수행이 인접 자치구의 주민·환경·상권·교통 등에 유의미한 영향을 미치는 경우 • **공동경제성**: 개별 자치구별로 사업·시설·조직을 설치하는 것보다 공동으로 수행하는 것이 규모의 경제와 행정효율성을 높이는 경우 • **권역통일성**: 광역시 전체가 아니라 일정 생활권·경제권 내에서 공통된 계획, 기준 또는 서비스체계를 적용할 필요가 있는 경우 • **전문성·보완성**: 개별 자치구가 각각 전문인력과 조직을 확보하기 어렵지만 복수 자치구가 공동으로 확보할 경우 적정한 수행능력을 갖출 수 있는 경우 • **공동전략성**: 상권, 산업, 관광, 도시재생, 환경 등 인접 자치구의 정책을 연계하여 하나의 권역 전략으로 추진할 때 효과가 커지는 경우	복수 자치구의 공동수행 (특자체설립, 공동출자출연기관설립)
개별 기초사무	해당 자치구에서 독자적·완결적으로 수행하는 것이 주민편익과 대응성을 높이는가	• **지역성, 다양성, 현지성, 한정성**	개별 자치구가 수행

주: 기초공동수행사무는 본래 광역사무에 해당되며, 광역자치단체 내 일정 권역에 해당되는 사무를 말함. 따라서, 분권을 강조하는 방향으로 검토될 경우 복수 자치구가 다양한 방안으로 공동수행할 수 있지만, 통합성과 효율성을 강조하는 방향으로 강조될 경우에는 여전히 광역사무로 남게 되는 독특한 특성을 가짐. 본 연구에서는 특별법의 취지를 고려하여, 분권을 강조하는 관점에서 사무배분의 기준을 제시함

출처: 저자작성

2. 사무배분 분석방법의 개발 및 적용

1) 사무배분 분석방법 개발

□ 프리테스트(pre-test)

❍ 개발된 사무배분 기준을 적용하여, 광역-기초공동-기초사무를 분류하는 방법론을 개발하기 위해 다음과 같은 다양한 방법론을 활용해 적용가능성을 검토하고 대안을 모색함

- 각 방법론은 그간 사무총조사, 이양사무발굴, 행정체제개편 등 다양한 선행연구에서 활용하였거나, 활용가능할 것으로 논의된 방법론임
  - 생산문서 기반의 BRM 분류체계를 활용해 기초자치단체 간 사무비교를 하는 방식
  - 부문별 결산서를 활용하여 사무를 비교하는 방식
  - 사무총조사방식을 기반으로 공무원인식조사를 통해 이양타당성을 검토하는 방식

❍ 각 방법론에 관한 분석 및 적용을 바탕으로 적용가능성을 검토하고, 방법론적 타당성을 제고하는 방안을 모색함

❍ (기초자치단체 간 사무비교) 동일유형의 기초자치단체 간 사무를 BRM을 적용하여 비교한 결과, 중기능 이상(4단계)에서는 일치율이 높지만, 소기능의 경우 일치율이 50% 미만으로 단순 기능별 일치도를 근거로 분석할 경우 결과의 타당성에 한계가 발생할 가능성이 있음

- (방법) 광산구와 북구, 영암군과 고흥군의 행정안전부 지방자치단체 기능분류체계(BRM) 5단계(정책분야-정책영역-대기능-중기능-소기능) 단위로 비교하되, 단순한 오기와 단위사무 대조를 통해 동일 사무를 다른 기능을 선택해 분류한 경우(지역차이) 등을 보완한 결과임
  - 지역에 따라 BRM사용의 방식에 차이가 있을 수 있음[80]

80) 이는 한국지방행정연구원 조직진단분석센터가 보유한 지자체 BRM기반 생산문서 분류결과를 기준으로 작성한 것임

- (장점) 지방자치단체의 수행기능별 비교를 통해 기초자치단체 유형별(시·군-자치구) 수행사무 차이를 대량으로 비교·분석할 수 있고, 분류체계를 활용하여 행위유형별[81] 사무를 구분할 수 있음
- (단점) 중기능 이상으로만 비교할 경우, 세부기능상의 차이가 잘 표현되지 않아 지역유형별 편차가 드러나지 않고, 소기능을 포함하여 비교할 경우는 지역간 편차인지 아니면 지역유형별 편차인지를 판단하기 어려울 수 있음
- (대안) 광역자치단체의 BRM과 법령상의 수행-비수행사무 기준을 복합적으로 검토하는 것이 적절함

| 표 4-6 | 기초자치단체 간 기능 비교: 일치율

BRM 단계	광산구 기능 수	북구 기능 수	공통 기능 수	광산구–북구 일치율	영암군 기능 수	고흥군 기능 수	공통 기능 수	영암군–고흥군 일치율
정책 분야	14	14	14	100.00%	14	14	13	92.90%
정책 영역	40	42	38	92.70%	41	40	37	91.40%
대기능	102	107	95	90.90%	104	98	89	88.10%
중기능	279	300	238	82.20%	286	253	198	73.50%
소기능	1,161	1,005	517	47.70%	1,087	641	212	24.50%

출처: 저자작성

❍ (결산서 기반의 사무비교) 광역(본청)-기초의 세부사업별 결산자료를 활용해 공통-차이를 바탕으로 사무를 비교함
- (방법)광주광역시 본청과 자치구, 전라남도 본청과 시군의 2025년 세부사업별 결산자료를 바탕으로 비교함
- (결과) 사업 단위에서 총 31,266개 사무 중 전남시·군과 광주본청에서만 확인되는 201개 사업을 확인하였음(분야명-부문명-세부사업명)
- (장점) 수행사업과 소요예산이 함께 확인되기 때문에, 추후 사무배분에 따른 재원규모 등을 파악하는 데 용이함

81) 가령 동일한 상하수도관리사무라도 기획·조정·계획수립기능과 이행·점검·관리·처분기능을 구분해 파악할 수 있음

- (단점) 비예산사업에 관한 내용을 분석할 수 없고, 전남시·군 중에서도 일부 시·군에서만 수행되는 사업인 경우도 다수 확인됨
- (대안) 1차 BRM기반 사무분류를 한 뒤, 결산서를 활용하여 보완하는 것이 적절하다고 판단됨

| 표 4-7 | 지역간 부문별 사업비교: 광주본청 및 자치구, 전남본청 및 시군

분야명	부문명	사업수				
		전체 비교사업	광주-전남 공통사업	전남시군-광주본청 공통사업	전남시군에만 있는 사업	광주자치구에만 있는 사업
공공질서 및 안전	소방	9	0	1	8	0
	재난방재·민방위	975	39	7	725	204
교육	평생·직업교육	250	7	1	168	74
교통 및 물류	대중교통·물류등기타	731	5	11	571	144
국토 및 지역개발	산업단지	155	0	3	152	0
	지역및도시	1906	40	14	1450	402
농림해양수산	농업·농촌	5555	86	51	5208	210
	임업·산촌	1025	25	7	946	47
문화 및 관광	관광	1000	3	5	948	44
	문화예술	1304	15	9	1062	218
	문화재	443	11	2	385	45
	체육	958	26	4	822	106
보건	보건의료	1466	122	12	1103	229
	식품의약안전	241	16	4	171	50
사회복지	가족·여성	826	45	3	646	132
	기초생활보장	441	31	3	340	67
	노동	265	10	4	208	43
	노인	759	35	2	603	119
	보육	639	62	11	403	163
	사회복지일반	212	2	3	183	24
	주택	88	0	2	81	5
	청소년	377	27	4	294	52
	취약계층지원	1398	88	3	951	356
산업·중소기업 및 에너지	산업진흥·고도화	501	9	4	371	117
	에너지및자원개발	226	15	3	179	29

분야명	부문명	사업수				
		전체 비교사업	광주-전남 공통사업	전남시군-광주본청 공통사업	전남시군에만 있는 사업	광주자치구에만 있는 사업
일반공공행정	일반행정	3200	76	8	2455	661
	지방행정·재정지원	321	8	2	228	83
환경	대기	235	6	8	176	45
	상하수도·수질	716	5	6	570	135
	자연	271	3	1	255	12
	환경보호일반	292	1	1	259	31
기타	기타	557	22	2	440	93
합계		31,266	878	201	25,750	4,437

출처: 저자작성

❍ (사무총조사방식+공무원대상 인식조사) 광역자치단체 소속 공무원(전 광주광역시)을 대상으로 현재 수행 중인 사무 중 기초자치단체(자치구)에서 수행 가능한 사무를 조사

- (방법) 광주광역시의 사무를 법령상의 위임사무(사무총조사의 방식) 정리하고, 광주연구원의 협조를 통해 공무원의 사무이양 타당성에 관한 판단을 조사함. 이후 해당 의견의 타당성을 전문가가 검토함(한국지방행정연구원-광주연구원 협업)
- (적용판단기준) 주민접점(현장성), 정형·반복업무, 광역·단일기준적용(광역성), 시(市)전문자원의존(전문성), 이양지원필요여부
- (결과) 1차 분석결과에서 사무이양이 적절하다고 나온 사무는 170개이며, 이들 사무는 모두 '주민접점(현장성), 정형·반복업무, 지원불필요'에 해당됨. 분석결과를 분류하면 〈표 4-8〉과 같은 35개 소기능이 추출됨
- (장점) 사무이양에 관한 실무자의 인식을 파악할 수 있어 결과 타당성을 제고할 수 있음
- (단점) 법령기반의 사무추출 방식은 입법방식에 따라 BRM의 상위단계 수준인 경우와 지나치게 미시적인 경우 등이 혼재되어 있음. 인식조사에 기반한 이양타당성 조사는 현행법령 기준, 개별자치구 이양을 전제로 논의하게 되는 경향이 있어 결과의 타당성이 저하될 수 있음

- (제안) 1차 분석결과를 바탕으로 공무원에 대한 조사표를 생성하고, 이 자료를 바탕으로 실무협의회 등을 운영한다면 활용도가 높을 것으로 판단됨. 단, 초기단계에는 포괄적인 기능단위의 사무배분을 논의하는 것이 더 적절하며, 전문가의 의견 등을 종합한 1차 분석이 선행될 필요가 있음

| 그림 4-1 | 인식조사표 및 안내사항, 의견조사결과 예시



구청장 위임사무 이양 적합성 조사표

작성요령: 담당자 연락처를 적고, ①~⑤ 각 항목에 해당하면 ○ / 미해당 ×로 표기(드롭다운, 설명은 작성안내 참고). 자동판정과 부서 최종의견이 다를 경우 사유 기재

연번	위임사무명(권한)	근거법령	소관부서	담당자 (연락처)	①주민 접점 (대민·민원)	②정형·반복 처리	③광역·단일기준	④市전문자원 의존	⑤이양시 지원필요	자동판정	부서 최종의견	사유(제외·이견 시)
299	계량기 검사에 관한 다음의 권한 | 정기검사의 증인표시	계량에 관한 법률 시행규칙 제34조	에너지산업과	방성은 (3792)	○	○	×	×	×	이양	이양	
300	계량기 검사에 관한 다음의 권한 | 보고 및 검사 등	계량에 관한 법률 시행규칙 제49조 및 제50조	에너지산업과	방성은 (3792)	○	○	×	×	×	이양	이양	
301	계량기 검사에 관한 다음의 권한 | 개선명령	계량에 관한 법률 시행규칙 제52조	에너지산업과	방성은 (3792)	○	○	×	×	×	이양	이양	
302	계량기 검사에 관한 다음의 권한 | 정밀도·실량·함량 등의 표시 명령, 사용중지 명령, 표시정정등의 처분고지 및 처분	계량에 관한 법률 시행규칙 제6조, 제42조, 제52조	에너지산업과	방성은 (3792)	○	○	×	×	×	이양	이양	
303	계량기관련 과태료의 부과,징수	계량에 관한 법률 시행규칙 제76조	에너지산업과	방성은 (3792)	○	○	×	×	×	이양	이양	
304	비 법정단위 표시계량기 제작 또는 수입내용 관련 서류의 접수	계량에 관한 법률 시행규칙 제6조	에너지산업과	방성은 (3792)	○	○	×	×	×	이양	이양	
305	대부업의 등록 및 관리에 관한 다음의 권한 | 대부업등의 등록	대부업의 등록 및 금융이용자 보호에 관한 법률 제3조	경제정책과	최민지 (062-613-3733)	○	○	×	×	×	이양	이양	

조사 항목 정의 및 판정기준

구분	항목	판단 질문 (해당하면 ○)
이양 적합신호	①주민 접점 (대민·민원사무)	주민·사업자가 직접 신청·신고·접수하거나, 현장 인허가·증명·지도점검 등 주민과 직접 접촉하는 사무인가?
이양 적합신호	②정형·반복 처리	법령에 처리기준·절차가 정해져 있어, 별도 전문 판단 없이 정형적으로 처리할 수 있는 사무인가?
현행유지 사유	③광역·단일기준	2개 이상 자치구에 걸쳐 처리되거나(해당 자치구 구역 안에서 완결되지 않거나), 시 전역에 동일 기준으로 처리해야 하는 광역·조정 사무인가?
현행유지 사유	④市전문자원 의존	현재 자치구가 시(통합특별시)의 전문기관·전문장비·전문인력에 의존하여 처리하고 있어, 단독 이양 시 수행이 곤란한 사무인가? ※ 단순 전문성 보유 여부가 아니라 "시 자원 의존" 여부로 판단(이미 자치구가 자력 수행 중이면 ×)
지원 플래그	⑤이양시 지원필요	이양은 가능하나, 인력·예산 등 별도 행·재정 지원이 병행되어야 수행 가능한 사무인가?
판정규칙	자동판정	1) ③ ○ → "추가검토" (무조건) 2) (⑤ ×) ③④ 중 하나라도 ○ → "현행유지" 3) (⑤ ×, ③④ 모두 ×) ①② 모두 ○ → "이양" 4) 그 외 → "추가검토" ※ "이양" 조건 = ①②는 모두 ○ AND ③④⑤는 모두 ×
판정규칙	부서 최종의견	자동판정에 이견이 있을 경우 직접 선택(이양/현행유지/추가검토)하고 사유 기재. 비워두면 자동판정을 따름

사용자 지정 재판정 기준

이양	①·②·⑤ 조합	① 주민접점 ○, ② 정형·반복 ○, ⑤ 이양 시 지원필요 ×를 모두 충족하면 이양
현행유지	③·④·⑤ 조합	③ 광역·단일기준 ○, ④ 市전문자원 의존 ○, ⑤ 이양 시 지원필요 ○를 모두 충족하면 현행유지
추가검토	기타 조합	위 두 확정조건 중 어느 하나도 완전히 충족하지 않거나 판단값이 혼재된 경우

출처: 광주연구원 조사표

| 표 4-8 | 사무총조사에 기반한 이양타당성 검토결과

정책분야	정책영역	대기능	중기능	소기능
지역개발	지역및도시	공원녹화	공원녹화지도감독	공원시설정비및유지관리
사회복지	보육가족및여성	가족기능강화	가족관련정책및사업	다문화가족지원
환경보호	대기	대기보전	대기보전관련관리일반	대기환경보전관리
환경보호	환경보호일반	도시환경	휘발성유기화합물	휘발성유기화합물배출시설관리
환경보호	대기	대기보전	자동차대기오염	특정경유차공해저감관리
환경보호	대기	대기보전	대기보전관련제도	대기관련사업장관리
환경보호	환경보호일반	환경보전	자연환경보호	자연환경보전관리
환경보호	자연	토양	토양오염	토양환경보전관리
환경보호	자연	야생동식물	야생동식물	야생동식물보호
환경보호	대기	대기보전	대기오염기반시설및인력	대기배출시설관리
환경보호	폐기물	사업장폐기물	사업장폐기물배출업소관리	건설폐기물관리
환경보호	폐기물	사업장폐기물	사업장폐기물관련관리일반	폐기물관리일반
환경보호	폐기물	사업장폐기물	사업장폐기물관련관리일반	폐기물처리업인허가
환경보호	폐기물	사업장폐기물	사업장폐기물관련관리일반	폐기물처리관리
환경보호	환경보호일반	도시환경	잔류성유기오염물질	잔류성유기오염물질관리
농림해양수산	임업산촌	산림자원관리	산림보호및산지이용관리	산림병해충예찰및방제
농림해양수산	임업산촌	산림자원관리	산림보호및산지이용관리	숲길조성관리
지역개발	지역및도시	주택건설	주택관련지도감독	주택건설사업계획승인및사용검사
지역개발	지역및도시	주택건설	주택관련지도감독	주택임대업관리
지역개발	지역및도시	건설건축	건설및건축지도감독	건설기계관련등록및관리
수송및교통	물류등기타	대중교통	대중교통행정	여객자동차터미널면허및지도감독
수송및교통	물류등기타	물류정책	물류운송사업관리	화물자동차운수사업등록허가및관리
수송및교통	물류등기타	교통관리	자동차관리사업	자동차등록관리
수송및교통	물류등기타	교통관리	자동차관리사업	자동차과태료부과징수관리
수송및교통	물류등기타	교통관리	자동차관리사업	자동차대여사업등록및관리
문화체육관광	문화재	문화재보존정책	전통사찰관리	전통사찰시설물관리
산업중소기업	에너지및자원개발	에너지관리	에너지관련지원	자가용전기설비
산업중소기업	에너지및자원개발	에너지관리	에너지관련지원	전기안전관리
산업중소기업	에너지및자원개발	에너지관리	에너지관련사무	에너지의사용및이용합리화
산업중소기업	산업진흥고도화	산업진흥	계량업관련사무	계량관련업등록및변경
산업중소기업	산업진흥고도화	산업진흥	계량업관련지도감독	계량기검사및계량업무지도감독
산업중소기업	산업진흥고도화	지역산업	지역산업지원	대부업인허가및관리
산업중소기업	산업중소기업일반	소비자보호	공산품지도감독	공산품품질관리
농림해양수산	농업농촌	농산물	농산물안전성관리	농산물안전성관리
농림해양수산	농업농촌	축산업진흥	우수가축진흥사업	가축인공수정사업

출처: 저자작성

□ 분석방법론 개발안

❍ 사전테스트 과정을 거쳐, 본 연구에서는 다음과 같은 5단계의 분석절차를 제시함. 다만, 기초연구의 특성을 갖는 본 연구의 특성을 고려하며, 3단계까지의 분석을 토대로 전문가 자문을 거치는 단계까지만을 진행함

- (1단계) 광주광역시 생산문서를 BRM 5단계로 분류한 뒤, 「지방자치법 시행령」 별표2(자치구에서 처리하지 않고 특별시·통합특별시·광역시에서 처리하는 사무)와 관련된 사무를 추출함
- (2단계) 1단계에서 추출된 사무를 전남도 생산문서 BRM 체계와 비교하여 차이를 확인함
- (3단계) 개발된 사무배분기준을 적용하여, 기능별 사무배분의 초안을 구성함
- (4단계) 3단계에서 개발된 초안에 대한 전문가 의견조사 및 관계공무원 인식조사 및 검토작업을 통해 타당성을 제고함
- (5단계) 4단계 개발안에 해당되는 단위사무를 정리하고, 예산사업과 투입인력 등에 관한 자료를 연계하여 사무이양에 관한 논의의 기초자료를 정립함

| 표 4-9 | 분석절차 개발안

단계	분석내용	분석자료/조사방법
1단계	• 광주광역시 생산문서를 BRM 단계로 분류 • 「지방자치법 시행령」 별표2에 해당되는 사무추출	광주광역시 생산문서
2단계	• 1단계 추출사무를 전남도 생산문서 BRM 체계와 비교	전라남도 생산문서
3단계	• 사무배분기준을 적용하여 기능별 사무배분 초안 구성	전문가자문회의
4단계	• 초안에 대한 전문가의견조사 • 초안에 대한 관계 공무원 인식조사 및 검토 • 기능별 사무배분 최종안 구성	서면의견조사 조사표조사
5단계	• 단위사무 정리 • 예산사업 및 투입인력 자료 연계 • 통합특별시-자치구 사무배분 TF 기초자료로 활용	사무총조사자료 부문별 사업결산서 업무분장표

출처: 저자작성

2) 사무배분 분석방법 개발안의 적용

□ 1단계: 광주광역시 생산문서에서 「지방자치법 시행령」 별표2에 해당되는 사무추출

○ 광주광역시 생산문서에서 「지방자치법 시행령」 별표2에 해당되는 사무를 추출한 결과 68개 사무가 추출되었음(〈표 4-10〉 참조)

□ 2단계: 전라남도 생산문서와의 교차분석

○ 비교대상이 된 68개 사무 중 소기능까지 완전히 일치되는 사무는 29건(42.6%), 중기능이상까지 일치하는 사무는 27건(39.7%), 대기능이상만 일치하는 사무는 10건(14.7%), 정책영역까지만 일치하는 사무는 2건(2.9%)으로 나타남

- 광역철도와 광역버스는 대기능 단계부터 구조가 달라, 대도시의 대중교통 관련 영역이 가장 핵심적인 차이로 확인됨

| 표 4-10 | 1단계 분석을 통한 추출사무

PDF 사무분류	정책분야	정책영역	대기능	중기능	소기능
지역경제육성에관한업무	산업중소기업	산업중소기업일반	지역경제	시장지원	재래시장활성화및정비사업
	농림해양수산	농업농촌	농산물	농산물유통관리	농산물도매시장관리
	지역개발	산업단지	산업단지개발	산업단지지원	산업단지조성지원
					산업단지개발계획수립
					지방산업단지조성
					국가산업단지개발지원
					지방산업단지
대중교통행정에관한사무	수송및교통	물류등기타	대중교통	대중교통기획	간선급행버스체계(BRT)
					대중교통서비스개선
					여객운송사업일반
					여객자동차운수사업인허가
지방궤도사업에관한사무	수송및교통	철도	광역철도	광역철도건설	광역철도건설계획
			철도정책	철도행정	철도업무관리
교통신호기, 안전표시등의 설치·관리등에관한사무	수송및교통	물류등기타	교통관리	교통시설물관리	교통안전시설물설치및관리
대중교통행정에관한사무	수송및교통	물류등기타	육상및광역교통정책	광역버스운송체계관리	광역버스전용차로운영
			대중교통	대중교통기획	운수행정의종합계획추진및지도감독
					대중교통기본계획수립
				대중교통행정	버스및택시요금인가
					버스운송사업(시내마을한정) 면허등록및노선관리
					여객자동차운수사업법위반행위 지도단속및행정처분
					택시정책종합계획수립

PDF 사무분류	정책분야	정책영역	대기능	중기능	소기능
도로의개설과유지·관리에 관한사무	수송및교통	도로	도로건설	도로건설공사시행	도로건설공사시행및관리
			도로관리	도로유지정비	도로정비정책수립
			도로시설물관리	도로시설물유지보수	도로시설물안전점검및관리
					도로시설물정비관련정책수립
공원등관광·휴양시설의 설치·관리에관한사무	지역개발	지역및도시	공원녹화	공원녹화기획	공원및유원지조성계획수립및시행
				공원녹화수행	공원조성관련업무시행
상수도사업에관한사무	환경보호	상하수도및수질	상수도	상수도관련관리일반	상수도사용료관리
				상수도관련 기반시설및인력	상수도시설관리
공공하수도에관한사무	환경보호	상하수도및수질	중하수도	하수도	공공하수처리시설관리
					하수도관련기획
					하수도사업특별회계
					하수종말처리시설관리
청소·생활폐기물에관한사무	환경보호	폐기물	생활폐기물	생활폐기물관련관리일반	생활폐기물처리관리
				생활폐기물관련제도	쓰레기종량제관리
				생활폐기물소각매립	생활폐기물처리시설설치
					소각·매립장운영
					소각매립시설관리
					소각매립운영관리
				음식물쓰레기	음식물쓰레기감량화사업관리
					음식물쓰레기처리기반시설및인력
도시·군계획에관한사무	지역개발	지역및도시	지역및도시계획	도시계획관리	도시개발사업
					도시계획사업추진
					도시정비계획수립및시행
					도시계획관리

PDF 사무분류	정책분야	정책영역	대기능	중기능	소기능
					도시계획시설일반
					도시기본계획및도시관리계획
					도시통계업무
			주택건설	도시주거환경정비	도시및주거환경정비
지방토목·주택건설등에 관한사무	지역개발	지역및도시	주택건설	국민주택건설사업	저소득계층주거지원
				주택관련지도감독	공동주택사업관리
					주택건설사업계획승인및사용검사
				주택관련지원	주택융자금지원
공원등관광·휴양시설의 설치·관리에관한사무	문화체육관광	문화예술	문화사업관리	문화시설관리	문화시설관리및운영
					문화시설설치및관리
				문화사업수행	도서관건립및관리
				문화사업수행	기타문화기반시설설치및관리
				문화예술회관운영	소장품전시관리및무대시설관리
		체육	체육정책	체육시설관리	공공체육시설운영
					체육시설건립조성공사수행
					체육시설운영관리
	지역개발	지역및도시	공원녹화	공원녹화지도감독	공원및시설녹지점용허가및징수
	지역개발	지역및도시	공원녹화	공원녹화지도감독	공원및유원지불법행위단속
매장및묘지등에관한사무	사회복지	사회복지일반	장묘	장묘시설관리	장사시설운영관리
지방자치단체의인사 및 교육등에관한사무	일반공공행정	일반행정	일반행정지원	인사	공무원의근무성적평정및시험제도관리
					공무원의충원임용
				인사관리	교육훈련
지방재정에관한사무	일반공공행정	재정금융	지방세정책기획	지방세과세기준	시가표준액조사및결정

출처: 저자작성

❍ 분야별로 볼 때, 특히 공원 등 관광 및 휴양시설의 설치 및 관리에 관한 사무(12건), 대중교통행정에 관한 사무(12건)가 가장 많은 비중을 차지했으며, 다음으로 청소 및 생활폐기물, 도시·군계획에 관한 사무(각각 8건), 지역경제육성에 관한 사무(7건), 상하수도(6건), 지방토목 및 주택건설(4건), 도로의 개설과 유지·관리(4건) 등의 순으로 나타남

□ 3단계: 사무배분 기준을 적용하여 기능별 사무배분 초안 구성

❍ 앞의 이론적 논의를 통해 개발한 사무배분의 원칙을 적용하기 위해, 〈표 4-2〉의 주요 원칙을 〈표 4-11〉과 같이 종합정리함

- 첫째, 가장 핵심적인 판단기준은 통일성·권역성임
  - (통일성) 전남광주통합특별시 전역에 공통된·일관된 기준을 적용해야 하고, 이를 위해 국가와 긴밀히 연계해야 하는 사안
  - (권역성) 통일성과 같은 의미이나, 공간적 범위가 (구)광주광역시수준[82]에 한하여 적용되는 경우로, 개별 자치구의 행정구역 범위를 넘는 경우
- 둘째, 두 번째 판단기준은 산하 기초자치단체 주민에 대한 형평성임
  - (형평성) 광역자치단체 행정구역 전체의 관점에서 주민들에게 균일한 행정서비스를 제공할 필요가 있으며, 개별 자치구 단위의 서비스가 제공될 경우 서비스의 품질차이가 발생될 우려가 있는 경우로, 대체로 예산지원필요성과 연계됨
  - (권역형평성) 단, 위 서비스 제공의 범위가 광역자치단체 내 일정 권역에 한하는 경우
- 셋째, 광역·권역단위의 조정 및 전략이 필요한 경우
  - 경제·산업·교통·도시·문화관광·환경 등 주요 정책영역별 전략수립과 해당 전략이 미치는 영향력의 범위에 따른 차등
  - 기초자치단체 간 조정이 필요한 경우(단, 특정 권역 내 특정유형의 기초자치단체 간 조정만이 필요한 경우 → 권역단위)

82) 기능에 따라 (구)광주광역시 인근 시·군을 대도시권으로 포함시킬 수 있어야 한다는 의견이 있음(전문가 자문회의, 2026.05.)

- 넷째, 자치구 공동수행이 가능한 사무 중 행위유형 측면에서 권역단위의 기획 및 계획수립, 조정, 기준설정 등은 자치구가 기초형 특자체를 설립해 직접 공동으로 수행하고, 시설·인프라·전문서비스의 집행은 공동출자출연기관을 설립하여 운영하는 방식으로 분류할 수 있음

| 표 4-11 | 사무배분 보완기준: 기능단계별 사무배분의 원칙

행위유형	판단기준	행위주체
	• 통일성(전남광주통합특별시수준, 국가연계) • 형평성 • 광역단위의 조정 및 전략 필요	광역(통합특별시)
권역계획·기획, 조정·기준설정	• 권역성(구 광주광역시수준) • 권역형평성 • 권역단위의 조정 및 전략 필요	자치구 공동수행
▶ 시설·인프라·전문 서비스 집행 및 이행	▶ • 집행·관리기능 • 시설관리 • 특정분야 전문성	▶ 자치구 공동 출자출연기관
	• 현지성 • 통일성·권역성 불필요 (자치구수준) • 지역맞춤/지역차이 존재	개별 자치구

출처: 저자작성

❍ 앞의 기준을 적용하여, 개별 사무를 배분함

- (일반공공행정분야) 일치율이 높아, 광역사무로 현행유지하는 것이 적절함
  - (인사·교육) 광역단위에서 일관된 인사관리의 기준을 개발·적용(통일성)
  - (재정) 지방세과세기준은 광역범위에서 일괄 기준정립(통일성)
- (지역개발분야) 일치율이 높고 광역단위의 통일성이 필요한 분야가 많아 도시관리계획, 주택건설, 산업단지기획 및 지원업무는 광역사무로 현행유지하되, 도시주거환경정비와 공원녹화는 대도시 특성이 반영되므로 권역단위에서 권역성, 전략수립이 필요하므로 자치구 공동수행이 가능할 것으로 보임
  - (도시계획) 도시계획관리의 경우 일치율이 높아 광역사무로 현행유지할 필요가 있으나, 도시주거환경정비 영역은 권역성과 권역단위의 전략필요 영역으로 자치구 공동수행 가능함

• (공원녹화) 공원녹화 기획 및 수행, 지도감독 업무는 권역성과 권역단위의 전략 필요 영역으로 자치구 공동수행 가능함
• (주택건설) 주택관련 지도감독 및 지원, 국민주택건설사업에 관한 업무는 광역사무로 현행유지가 적절함
• (산업단지기획 및 지원) 국가산단, 지방산단 조성 및 지원, 계획수립에 관한 업무는 광역사무가 적절함(통일성, 광역단위의 전략성)

- (농림해양수산분야) 농산물도매시장관리는 소기능까지 완전히 일치되는 사무로, 광역사무로 현행유지가 적절함
- (문화체육관광분야) 업무특성상 자치구 공동사무수행이 가능하지만, 시·도립 문화체육시설(도서관포함)의 경우 현행유지도 가능함(가치판단의 영역)
  • (체육시설관리) 체육시설 운영 및 건립의 경우, 이용객의 범위 등에서 권역성이 있고, 현지성, 권역 내 형평성을 가지는 사업으로 자치구 공동수행할 경우 사무이양이 가능해 보임
  • (문화사업관리) 문화사업수행과 시설관리, 도서관 및 문화예술회관 운영은 광역사무로 남아도 되지만, 권역성과 현지성, 권역 내 형평성이 있기 때문에 자치구 공동수행할 경우 사무이양이 가능해 보임
- (사회복지분야) 장묘시설 운영 및 관리는 광역사무이나, 현지성이 있기 때문에 권역별 운영이 적절할 수 있어 자치구 공동사무수행이 가능해 보임
- (산업중소기업분야) 재래시장활성화 및 정비사업은 광역사무이나, 현지성이 있고 권역단위의 주민 생활권이 있으므로 자치구 공동사무 수행이 가능해 보임
- (수송 및 교통분야) 대중교통과 지방궤도사업은 권역성과 형평성, 권역단위 조정 및 전략수립이 중요하므로 자치구가 공동으로 수행한다면 사무이양이 가능하지만, 대규모의 예산소요와 전문성이 필요한 영역이므로, 재원의 배분과 전문인력의 재배치 문제가 동반 논의 되어야 함. 도로건설 및 정비, 시설물안전점검, 교통신호기, 안전표시 등의 설치 및 관리의 경우 기초공동사무 운영이 가능함
  • (대중교통, 지방궤도사업, 도로건설 및 정비, 시설물안전점검) 권역성, 형평성, 권역단위의 조정 및 전략 수립 필요성이 있으므로 자치구 공동사

무수행이 가능하며, 전문성이 높은 집행영역에 관해서는 공동출자출연기관을 통한 운영도 가능해 보임

- (교통신호기, 안전표시 등의 설치 및 관리) 권역성, 권역단위의 조정 및 전략 수립 필요성이 있으므로 자치구 공동사무수행이 가능함

– (환경보호분야) 상하수도 및 폐기물 관련 업무는 대도시-농어촌 차이가 크고 권역성이 강하므로 자치구 공동사무수행이 가능함

- (상하수도 및 수질관리) 상하수도 업무는 권역성, 형평성, 권역단위의 조정 및 전략수립 필요성이 있어, 자치구 공동사무수행이 가능함
- (폐기물) 생활폐기물, 음식물쓰리기 관련 사무는 권역성, 형평성, 권역단위의 조정 및 전략수립 필요성이 있어, 자치구 공동사무수행이 가능함

❍ 이중 전문성과 현지성을 요하는 시설 및 인프라 관련 업무의 경우, 자치구 공동출자출연기관 설립을 통해 운영하는 것도 가능함

– 대표적으로 대중교통, 도로건설 및 관리·점검, 상하수도 및 폐기물관리, 문화체육시설관리 등

| 표 4-12 | 사무배분 예시

분야	사무	특성	배분방향
일반공공행정	인사 및 교육, 재정	통일성(광역수준)	광역사무
지역개발	도시계획	통일성(광역수준) – 도시주거환경정비(권역성)	광역사무 –기초공동사무
	공원녹화	권역성, 권역단위전략수립필요	기초공동사무
	주택건설	통일성(광역수준), 형평성, 권역단위전략수립필요	광역사무
	산업단지기획 및 지원	통일성, 광역단위전략성	광역사무
농림해양수산	농산물도매시장관리	통일성(광역수준)	광역사무
문화체육관광	체육 및 문화시설관리	권역성, 형평성	기초공동사무 (단, 광역사무도 가능)
사회복지	장묘시설 운영 및 관리	통일성(광역수준), 형평성, 현지성	기초공동사무
산업중소기업	재래시장활성화 및 정비	권역성, 현지성, 권역단위전략수립	기초공동사무

분야	사무	특성	배분방향
수송 및 교통	대중교통 및 지방궤도	권역성, 형평성, 권역단위 조정 및 전략수립	기초공동사무 (단, 재원확보, 자치구간 조정기능확보필요)
	도로건설 및 정비, 시설물안전점검		
	교통신호기 및 안전표시 설치 및 관리		기초공동사무
환경보호	상하수도 및 폐기물	권역성, 형평성, 권역단위 조정 및 전략수립	기초공동사무
	수질관리	통일성(광역수준)	광역사무

주: 노란색 표기 사무는 현지성을 요하는 시설 및 인프라 관련 업무로, 운영의 전문성과 현지성이 필요한 집행기능이 중심이 되므로 공동출자출연기관설립을 통한 운영도 가능해 보임
주: 전문가 서면자문을 통해 이와같은 사무배분의 모티브에 관하여는 타당성을 검증함(전문가 서면자문, 2026.07)
출처: 저자작성

□ 4~5단계: 초안에 대한 검증과 타당성제고

❍ 위 분석결과를 바탕으로 전문가와 실무자 대상의 타당성 검토과정이 필요하며, 그 과정을 통합특별시-자치구 간 실무협의회 등을 통해 실행하는 것이 필요함

제3절 통합특별시 조직 및 인력관리

1. 통합특별시 기구 및 인력 운영방안[83)]

1) 전남광주통합특별시 기구 특례

□ **통합특별시 기구 특례: 본청**

○ 통합특별시의 기구는 자치조직에 관한 특례를 통해 규정됨(특별법 제35조)

- (부시장수) 4명, 정무직 국가공무원 2명 포함
  - 부시장 임명 전 의회 인사청문회 실시 요청 의무→의회 내 인사청문특별위원회 설치 의무(특별법 제37조)
  - 하나의 광역자치단체로서는 가장 많은 수로 서울보다 1명 많음[84)]
- (실·국·본부장) 2024년 3월 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(이하 기구정원규정)」의 별표1이 삭제됨에 따라, 본부 국단위 기구설치는 조례에 따라 자율적 설치가 가능함. 그러나 실·국·본부장의 직급은 여전히 별표2를 통해 법령에 의거 전국적인 기준을 제시하고 있음(기구정원규정, 별표2·7·8)
  - 특별법이 전남광주통합특별시를 서울특별시에 준하는 지위로 상정하고 있으나, 직급과 직급별 공무원의 수 등은 지역의 행정수요 등을 반영할 필요가 있어 통합특별시가 무조건적으로 특별시와 동일한 규모를 가진다고 볼 수는 없음. 동일한 특자도 내에서도 지역간 편차가 있는 것과 동일한 경우임
  - 그럼에도 불구하고 통합특별시의 위상을 고려하여 고위직급 수를 검토할 필요가 있음[85)]

83) 통합특별시 최초 출범에 따라 통합형 모델의 경우에는 기구 및 인력운영방안 검토의 중요성이 존재함

84) 2개 광역시·도를 통합하였기에 통합에 따른 불이익 배제의 결과로 추정됨

85) 전남광주통합특별시에는 기획담당실장(국가직 가급 고위공무원), 의회사무처장(1급), 재난안전 담당실·국·본부장(1급 또는 2급)을 포함하여 1급 일반직 공무원을 5명 둘 수 있음

- 그러나 2급 또는 3급 실·국·본부장의 수는 자칫 과도한 조직확대로 통합이 오히려 조직효율성을 저해할 수 있는 측면을 고려하여 2급 또는 3급 실·국·본부장의 수를 적정 수준으로 검토하여야 할 것임[86]
- 행정수요와 조직규모를 고려할 때, 서울특별시에 비해 다소 적은 수가 검토되는 것이 적절하며, 이는 자칫 과도한 조직확대로 통합이 오히려 조직효율성을 저해하는 문제를 개선하기 위해 필요한 사안임.[87] 이때 청사별 배치 필요성 등을 함께 고려할 필요가 있음. 이와 같은 모습은 기존 일반 시·도인 경우와 비교할 때 전반적인 직급 상향이 이루어진 것이라 볼 수 있음
- 담당관에 대하여도 통합특별시 출범 이후 조직관리의 과정에서 필요하다고 여겨지는 쟁점이 발생할 경우 행안부와의 협의를 통해 보완해 나가는 점진적 방식이 검토될 필요가 있음[88]

❍ 그러나 통합특별시가 하나의 조직으로 새로운 정체성을 확립하고, 효율적인 조직운영을 하기위해서는 기획 및 행·재정기능을 수행하는 부서에 한하여는 통합적 조직운영이 필요하다고 판단됨

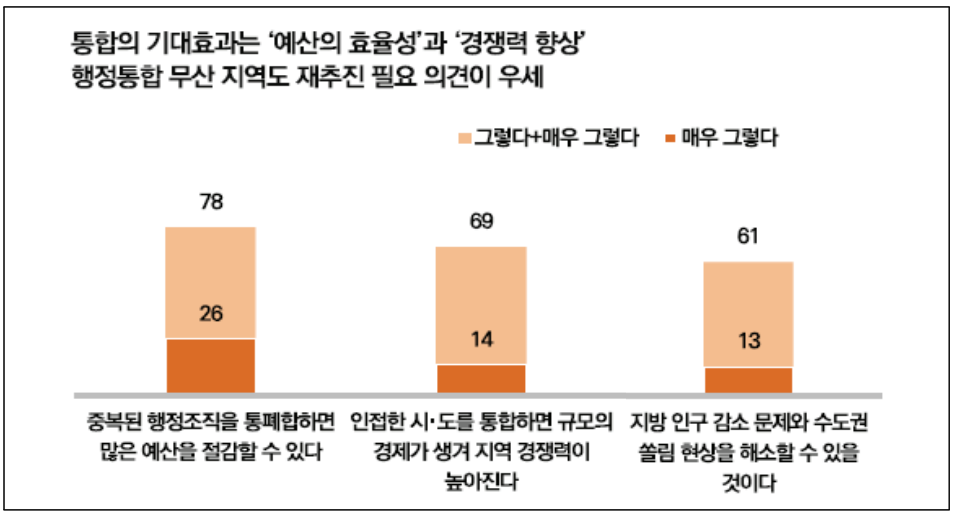
- 인천행정체제개편에 따른 조직안 구상 과정에서도 자치구 통합시 적어도 기획 및 행·재정 기능분야에 한하여는 효율화가 필요하다는데 공감대가 존재했음(강영주 외, 2025)
- 이에 관하여는 한국리서치의 일반국민대상 여론조사에서는 시·도통합에 대한 일반국민의 기대효과 중 예산절감과 규모의 경제를 통한 경쟁력강화가 수도권-비수도권 간 격차해소만큼 중요한 것으로 인식됨(한국리서치, 2026)

86) 전남광주통합특별시에는 의회사무차장(4년 한시)을 포함해 2급 또는 3급 일반직 공무원을 8명 둘 수 있음

87) 이 내용은 〈그림 4-2〉의 국민인식조사에서도 제시된 조직효율화 필요성에 관한 사회적 공감대를 반영한 것이기도 함

88) 전남광주통합특별시에는 3급 담당관을 4명 둘 수 있음

| 그림 4-2 | 시·도통합에 대한 국민의 기대인식



출처: 한국리서치 정기조사 여론속의 여론, 2026.03.

| 표 4-13 | 자치조직권에 관한 비교 : 본청

구분		전남광주통합 특별시	서울특별시	특자도		일반시·도
				제주	강원/전북	
집행부	부단체장	• 4명	• 3명	• 2명	• 2명	• 2명
	실국장	• 3급 이하 자율 설치 - (재난) 1급 또는 2급 - 1급 또는 2급(2명) - 2급 또는 3급(7명) - 3급 일반직 - (기획실) 국가고위 공무원단(가급)	• 3급 이하 자율 설치 • 직급 - (재난) 1급 또는 2급 - 1급 또는 2급(4명) - 2급 또는 3급(14명) - 3급 일반직 - (기획실) 국가고위 공무원단(가급)	• 3급 이하 자율 설치 • 직급 - 3급 일반직 - (재난) 2급 또는 3급 일반직 - (기획실) 2급 또는 3급 일반직	• 3급 이하 자율 설치 • 직급 - 3급 일반직 - (재난) 2급 또는 3급 일반직 - (기획실) 국가고위 공무원단(나급)	• 3급 이하 자율 설치 • 직급 - 3급 일반직 - (재난) 2급 또는 3급 일반직 - (기획실) 국가고위공무원단 (나급) * (부산) 2급 1명, 2급 또는 3급 2명 (경기) 2급 또는 3급 2명
	과담당관	• 4급 담당관·과장 자율 설치 - (기획) 국가직 고위 공무원(나급) - 3급일반직(4명)	• 4급 담당관·과장 자율 설치 • 직급 - (기획) 2급 또는 3급 일반직 - 3급 일반직(5명, 이중 1명은 재난안전업무 수행) - 4급 일반직 • 위 기준에도 불구하고, 담당관중 1명은 1급, 7명은 2급 또는 3급 일반직 임명 가능,	• 4급 담당관·과장 자율설치 • 직급 - 4급 일반직	• 4급 담당관·과장 자율설치 • 강원직급 - (기획) 3급 또는 4급 일반직 - 3급 또는 4급 일반직 (1명, 비상기획업무) - 4급 일반직 • 전북 직급 - (기획) 3급 또는 4급 일반직 - 4급 일반직	• 4급 담당관·과장 자율설치 • 광역시직급 - (기획) 3급 또는 4급 일반직 - 4급 일반직 • 도직급 - (기획)3급 또는 4급 일반직 - 3급 또는 4급 일반직(1명, 감사) - 4급 일반직

구분	전남광주통합 특별시	서울특별시	특자도		일반시·도
			제주	강원/전북	
		정책조정기능 강화를 위해 과장 및 담당관을 5명 범위 내에서 3급 또는 4급 일반직으로 임명할 수 있고, 10명 범위에서 과장 및 담당관 밑에 4급 일반직을 둘 수 있음			

자료: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정, 지방자치단체에 두는 고위공무원단 직위의 직무등급 표시에 관한 규칙

□ 통합특별시 기구 특례: 의회, 감사위원회, 자치경찰, 소방

❍ (의회) 통합특별시 의회에 관하여는 전문위원의 수, 의회 사무직원의 임용과 절차에 관한 사항을 조례로 정할 수 있다는 정도의 언급만이 기술되어 있음

- 이에 관하여는 서울특별시의 기준을 참고하여, 1급 사무처장, 4급 담당관 사이에 중간직급인 3급 사무국장(가칭)을 둘 수 있도록 하는 방안을 검토해 볼 필요가 있음
  - 이에 관하여는 특자도 포함 대부분의 지방의회에서도 공통적으로 요구되는 사안이며, 특히 넓은 관할구역과 다수의 의원을 지원하기 위해 필요하다고 판단됨
  - 전문위원에 관하여 현재 일반 시·도는 의원정수에 따른 일정 규모 상한을 두고 있으나, 통합특별시 의회의 전문성 강화를 위해 전문위원의 정수를 조례로 정할 수 있도록 하되 조직구조를 고려하여 4급이하로 책정하는 것을 검토해 볼 수 있음

❍ (감사위원회) 통합특별시장 소속 감사위원회에 관하여 전국적으로 가장 높은 수준의 자율성을 가지고 있는 제주의 사례를 참고할 필요가 있음

- 단, 이에 관하여 통합특별시 감사위원회의 독립성과 업무수행(직접감사 수행) 범위 등이 강화될 경우에는 이를 수행하기 위한 조직의 개선도 필요하다고 판단됨

❍ (자치경찰제) 특별한 내용이 아직 규정되지 않아 일반적인 형태의 구성이 원칙이 되겠지만, 만약 통합특별시가 재난안전관리 등의 특정 영역 강화를 위해 자치경찰제를 강화하거나 국가경찰에 통합하는 방식 등을 검토한다면 이를 반영하는 것이 적절함

❍ (소방) 통합특별시소방본부-권역별 2명의 부본부장을 두는 형태로 구성됨

| 표 4-14 | 자치조직권에 관한 비교 : 의회, 감사위원회, 자치경찰, 소방

구분	전남광주통합특별시	서울특별시	특자도		일반시·도
			제주	강원/전북	
의회	• 직급 - (사무처장) 1급 일반직 - (사무차장) 2급 또는 3급 일반직 및 3급 일반직(4년한시) - (과담당관) 4급 일반직	• 직급 - (사무처장) 1급 일반직 - (국장) 3급 일반직 - (과담당관) 4급 일반직	• 직급 - (사무처장) 2급 또는 3급 일반직 - (전문위원) 4급 일반직 - (담당관) 4급 일반직 - (정책연구위원) 5급 상당 별정직	• 직급 - (사무처장) 2급 또는 3급 일반직 - (담당관) 4급 일반직	• 직급 - (사무처장) 2급 또는 3급 일반직 * (부산, 경기) 2급 - (국장) 경기3급일반직, 기타 시도 3급 또는 4급 담당관 1명 (제주제외) - (담당관) 4급 일반직
감사위원회	• 설치 • 직급 - (위원장) 정무직 - (사무국장) 3급일반직 또는 3급상당 특정직 - (과장)4급일반직 또는 4급상당 특정직	• 설치 • 직급 - (위원장) 개방형직위, 이사관 또는 부이사관으로 보함 - (담당관) 서기관	• 설치 • 직급 - (위원장) 정무직 - (사무국장) 3급 일반직 또는 3급상당 특정직 - (과장) 4급 일반직 또는 4급상당 특정직	• 설치 • 직급 - (위원장) 정무직 - (사무국장) 3급 또는 4급 일반직 또는 3급 또는 4급 상당 특정직	• 공공감사에관한 법률에 의거 합의제감사기구(감사위원회)를 둘 수 있음 • 자체감사 중심
자치경찰	• 직급 - (위원장) 정무직 - (상임위원) 정무직 - (과장) 4급 또는 총경	• 직급 - (위원장) 정무직 - (상임위원) 정무직 - (과장) 4급 또는 총경	• 직급 - (위원장) 정무직 - (상임위원) 정무직 - (과장) 4급 또는 총경	• 직급 - (위원장) 정무직 - (상임위원) 정무직 - (과장) 4급 또는 총경	• 직급 - (위원장) 정무직 - (상임위원) 정무직 - (과장) 4급 또는 총경

구분	전남광주통합특별시	서울특별시	특자도		일반시·도
			제주	강원/전북	
소방본부	• 통합 소방본부 • 직급 - (본부장) 소방정감 - (부본부장) 소방감 - (과장) 소방정	• 설치 • 직급 - (본부장) 소방정감 - (과장) 소방준감	• 설치 • 직급 - (본부장) 소방준감 - (과장) 소방정	• 설치 • 직급 - (본부장) 소방감 - (과장) 소방정	• 설치 • 직급 - (본부장) 소방정감 또는 소방준감 또는 소방감 - (과장) 소방준감 또는 소방정

자료: 지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정

| 표 4-15 | 정원 특례 : 제주특자도 예시

제49조(인건비성 예산총액에 따른 정원 등의 관리 배제) ① 「지방자치법」 제125조제2항에도 불구하고 제주자치도의 행정기구의 설치와 소속 공무원의 정원은 인건비성 총액 등을 기준으로 관리하는 방식을 실시하지 아니한다. 〈개정 2021. 1. 12.〉
② 도지사는 제주자치도의 행정기구의 설치와 소속공무원의 정원에 관한 제주자치도의 규칙을 제정·개정하거나 폐지하였을 때에는 지체 없이 그 전문을 붙여 도의회에 제출하여야 한다.

자료: 제주특자도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법

2) 전남광주통합특별시 정원 특례

□ 통합특별시 정원 특례

○ 지방자치단체의 정원에 관하여는 기준인건비제도에 적용을 받게 되며, 제주특자도를 제외하고는 이와 같은 부분에서 특례를 인정받은 바 없음
- 앞에서 볼 수 있듯, 제주특별법 제49조에 의거, 기준인건비 적용 제외 대상지역이며 이는 전국에서 유일한 사례임
- 통합특별시 특별법은 제35조에 자치조직에 관한 특례를 규정하고 있지만, 인건비 및 직급기준에 관한 사항은 제외함을 명시적으로 언급하고 있음

○ 그러나 지방의회의 독립성 강화를 위해 지방의회사무국에 대한 기준인건비를 별도로 산정하거나, 통합에 따른 사무수행을 위해 기준인건비에 일정 비율을 가산하는 부분을 검토해 볼 수 있음(전문가 서면자문 의견, 2026.07.)
- 특히 지방자치단체의 행정통합시 청주, 창원 등 기초자치단체 차원에서 한시적으로 기구설치 등에 관한 행·재정적 지원을 한다는 규정을 특별법에 명문화한 선례가 있으나, 구체적으로 기준인건비(또는 당시 총액인건비)의 예외를 둔다는 점을 법제화한 사례는 없음
- 따라서 이에 관하여는 기준인건비 제도상 지역의 자율운영범위를 한시적으로 확대하는 방안을 검토해 볼 수 있음

| 표 4-16 | 통합시에 대한 행정적·재정적 특례 : 창원과 청주의 예시

창원
제3조(행정적·재정적 지원에 관한 특례) 국가는 법률에서 정하는 바에 따라 창원시, 마산시 및 진해시가 통합하여 설치된 창원시의 지역경쟁력을 강화하고, 균형 있는 지역발전이 이루어질 수 있도록 통합비용을 지원하고, 지방교부세, 보조기관의 직급, 행정기구의 설치, 사무 권한 등에 관한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.
청주
제3조(행정적·재정적 지원에 관한 특례) 국가는 청주시 및 청원군이 통합되어 설치된 청주시의 지역경쟁력을 강화하고 균형있는 지역발전이 이루어질 수 있도록 통합비용을 지원하며, 지방교부세, 보조기관의 직급, 행정기구의 설치, 사무 권한 및 통합청사 건립 등에 관한 행정적·재정적 지원을 할 수 있다.

자료: 경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률, 충청북도 청주시 설치 및 지원특례에 관한 법률

3) 전남광주통합특별시 인사운영에 관한 특례

□ 통합특별시 인사운영에 관한 특례

○ 통합특별시의 인사운영은 특별법 제39조 인사운영 특례와 통합 전 광역시-도 공무원에 대한 공정한 처우보장(특별법 제38조), 직위분류제, 직군·직렬, 특별승진, 개방형직위 및 공모직위 등에 관한 특례로 설명됨

○ 이는 국가가 제공한 지방인사제도의 일부에 대해, 통합특별시가 조례로 설계할 수 있도록 하는 특례라는 의미가 있음. 즉, 단순한 인사 편의 조항이 아니라 통합특별시의 조직·인사 자율성을 강화하는 장치로 이해할 수 있음

- (공정한 처우) 특별법에는 폐지되는 양 자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등한 처우를 보장함으로써 통합 이후 특정 지역 출신 공무원에게 불이익이 발생하지 않도록 하고 있음. 이러한 '공정한 처우'에는 원거리 전보와 생활권 변화에 따른 불안을 완화하는 내용을 포함함
  - 통합특별시 설치 이전에 임용된 공무원은 본인의 명시적 동의가 없는 한 종전의 광주광역시 또는 전라남도 관할구역 안에서 근무할 수 있도록 하고 있음
  - 또한 교육공무원 및 통합특별시 교육감 소속 지방공무원에 대해서도 별도의 인사운영 근거를 마련함으로써 행정조직과 교육행정조직 모두의 안정적 전환을 도모하고 있음
  - 이와 같은 규정은 행정통합 및 분리시 적용되는 기본 원칙으로, 인천광역시 행정체제 개편에서는 법적으로 명문의 규정을 두지 않았음(인천광역시 제물포구·영종구 및 검단구 설치 등에 관한 법률)
- (인사운영특례) 통합특별시의 자율적·탄력적 인사운영을 위해 「지방공무원법」상 일부 중앙부처 권한을 이양하여 통합특별시 차원의 책임 있는 인사운영체계를 마련하도록 함
  - 특히 인사위원회 구성 및 운영 사항을 조례로 정할 수 있도록 하여 지역 여건과 통합 이후 조직운영 상황에 맞는 인사제도 설계가 가능하도록 함
  - 이를 통해 통합특별시는 조직통합 과정에서 발생할 수 있는 인력배치, 승진, 결원보충, 전문인력 확보 문제에 보다 유연하게 대응할 수 있음

- (직위분류제특례) 특별법 제51조는 통합특별시는 일반직 공무원에 대한 직위분류제 실시 시기와 관련 세부사항을 조례로 정할 수 있도록 함
- (직군·직렬특례) 제50조(직군·직렬의 구분에 관한 특례): 통합특별시장과 통합특별시교육감은 일반직 지방공무원의 직군·직렬을 조례로 통합·신설할 수 있으며, 이에 따라 승진후보자명부 작성방법도 조정할 수 있음
  - 이는 광주와 전남의 기존 인력체계를 물리적으로 병합하는 것이 아니라, 통합특별시의 기능 재편에 맞춰 인력구조를 새롭게 설계할 수 있게 하는 특례임
  - 제주의 경우 감사 등의 업무에 관한 직렬을 신설한 바 있음
- (우수공무원 특별승진특례) 제52조에 우수 공무원의 특별승진 요건 등을 조례로 정할 수 있도록 하되, 법정 특별공적 사유가 있는 공무원을 우대하도록 함
  - 특히 이를 이용하여 통합 초기 조직융합, 지역균형발전 등에 기여한 공무원을 자체 기준에 따라 우대할 수 있음
  - 이는 특자도 특별법 등에서도 일관되게 적용되는 특례임
- (개방형직위 및 공모직위 등에 관한 특례) 제53조는 개방형직위와 공모직위의 지정, 임용요건, 운영절차 등 세부사항을 통합특별시조례로 정할 수 있도록 함
  - 이는 통합특별시가 필요한 분야에 외부 전문가나 내부 우수인재를 탄력적으로 배치할 수 있게 하여, 산업, 균형발전, 초광역교통, 기후·에너지, 관광·문화 등 권역별 전략기능 수행을 위한 전문인력 확보에 기여함

| 표 4-17 | 자치인사권에 관한 비교

구분	통합특별시	특자도	
		제주	강원/전북
공정한 처우	• 제33조 • 제38조	-	-
국가·지자체 간 인사교류	• 제41조. 일반직 계급별 총수의 10% 범위	• 제61조. 공무원정수의 5% 범위	• 제15조/제99조. 공무원정수의 5% 범위
지역인재 선발채용	• (제42조) 지역인재를 3년 범위 수습근무 후 7급 이하 공무원으로 임용 가능, 시보 임용 면제	-	• (강원 제16조) 지역인재를 4년 범위 수습근무 후 7급 이하 공무원으로 임용 가능(시보 임용 면제)
특별승진	• 제52조. 우수 공무원 특별승진 임용 요건 등을 통합특별시조례로 정할 수 있음	-	• (전북 재100조) 우수공무원 특별승진 요건 등을 도조례로 정할 수 있음. 단, 3급→2급 승진 제외
직군/직렬 통합/신설	• 제50조. 일반직 지방공무원 2급~4급 직군·직렬 통합, 5급 이하 직군·직렬 일부 통합·신설 가능	• 제46조. 일반직 지방공무원 2급~4급 직군·직렬 통합, 5급 이하 직군·직렬 일부 통합·신설 가능	-
신분상 불이익 방지	• 제403조 등. 공무원에 대한 공정한 처우보장"으로 초과정원 정원 외 인정, 광주·전남 소속 공무원 인사상 동등 처우, 종전 관할구역 근무 보장	• 제464조. 신분 변동 공무원에 대한 상응 직 임용 및 인사상 불이익 방지	• (강원 제79조) 신분 변동 공무원은 경력·업무·종전 직위 등을 고려해 상응하는 직에 임용, 인사상 불이익 방지 • (전북 제127조) 신분 변동 공무원에 대한 상응 직 임용 및 인사상 불이익 방지

구분	통합특별시	특자도	
		제주	강원/전북
교육공무원/교육행정 인사특례	• 제77조/제78조. 교육장 임용을 조례로 정할 수 있고, 주민·교육 구성원 참여 방식 및 공모직위 교육장에게 인사관리 사무 일부 위임 가능. 통합 전 임용·선발된 교육감 소속 공무원은 종전 관할구역 근무 원칙, 관할구역 간 인사교류 시 본인 동의 필요	• 제47조. 행정시·교육지원청 인사위원회 등 인사운영 특례 확인	• (강원 제16조) 지역인재 선발채용 주체에 도교육감 포함
자치경찰 인사특례	-	• 제88조/제89조/제109조 자치경찰단, 자치경찰단장 임명, 자치경찰공무원 인사위원회 등 관련 특례	-
개방형직위/공모직위 특례	• 제53조. 개방형직위 지정·임용요건·절차 및 공모직위 지정·운영 등을 통합특별시조례로 정할 수 있음	• 제11조. 행정시장 신규 임명 필요시 일반직으로 임명하되 개방형직위 운영	-
특별지방행정기관 이관 공무원 신분전환	• 제21조. 이관으로 신분 전환되는 공무원을 종전 직급에 상응하는 직급으로 임용, 행정·재정 지원 가능	• 제25조. 이관으로 신분 전환되는 공무원을 종전 직급에 상응하는 직급으로 임용	-

자료: 지방자치법 제9조 및 제10조

2. 통합 이후의 조직설계 및 조직융합 방안 모색

□ 기관통합시 갈등관리전략으로서 조직설계 및 조직융합 방안 검토 필요

❍ 행정통합시 통합특별시는 2개의 독립된 조직이 단일한 조직으로 재탄생되어야 하며, 지역본부체계로의 운영에도 불구하고 단일한 조직의 구성원이라는 새로운 정체성(identity)을 확보해야 함[89)]

- 특히 행정통합과정에서 행정조직 및 인력의 조직융합은 핵심이슈에서 멀어지는 경향이 있음. 그러나 창원시 출범 이후의 사례분석결과에서 행정조직 내부의 갈등이 주민갈등과 주요시설 입지갈등으로 이어져, 갈등이 확대되는 가능성이 존재하기 때문에 이에 대한 예방노력이 필요함(조혜승·문명재, 2013; 박해육·최정우, 2012)
- 그런데 행정통합에 따른 행정 내부의 갈등은 지역별 특수성과 지역간 형평성을 모두 충족해야 한다는 점에서 난이도가 높지만, 교섭을 위한 다양한 이슈와 쟁점발굴 과정을 통해서 구체적인 대안을 합리적으로 제시할 수 있는 가능성도 높다 할 수 있음(전문가 자문, 2026.04.)

1) 통합이후의 조직설계 방향

□ 조직설계방향: 통합특별시의 총괄기획을 위한 원팀의 조성과 청사별 기능배분[90)]

❍ 통합특별시는 행정구역의 범위가 넓고, 대도시와 농어촌의 특성을 모두 보유하는 다양성을 지니고 있기 때문에 청사별 기능배분을 통해 각 지역의 강점을 지원할 수 있는 구조를 확보할 필요가 있음

- 이는 각 청사의 기능축소에 따른 지역경제에 대한 부정적 효과를 완화하고, 주민의 수용성을 제고하는 방안이기도 함
- 즉, 권역별 핵심기능을 중심으로 청사배치를 추진할 수 있음. 예를 들어, 국가의 3대 메가프로젝트를 제4차 전라남도 종합계획 및 광주전남 초광역권 발전

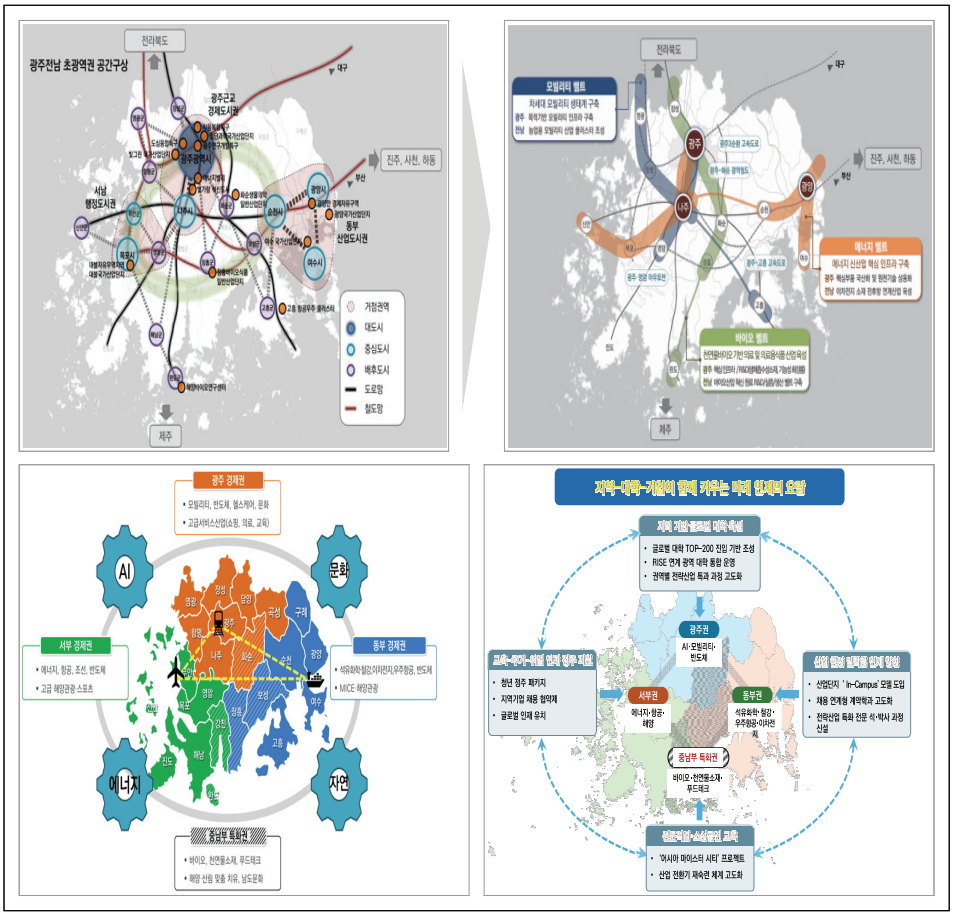
89) 인천광역시 행정체제개편 과정에서 자치구 통합·분리에 대한 직원의 우려사항은 ① 근무지배치 절차의 투명성, ② 통근지원, ③ 균형있는 인력 및 시설배치, ④ 인사공정성(승진 및 업무배분), ⑤ 조직문화 충돌 등으로, 이는 청주·청원, 마산·창원·진해 통합 시에도 유사한 모습을 보임(강영주 외, 2025).

90) 이에 관하여는 유자영 외(2026)의 수시과제를 참조함

계획 등에 반영한 새로운 종합계획수립결과를 바탕으로 각 청사의 핵심기능을 배정하는 것임(관광, 해양농림수산, 도시, 교통, 환경, 산림 등)

- 그러나 산업 및 일자리, 투자유치 분야의 경우 권역별 균형성장을 위해 분야별로 나누어 배치할 필요가 있음

| 그림 4-3 | 호남권 주요 계획 예시



출처: 전남연구원(2026.04.); 지방시대위원회(2025)

○ 그러나 국가-통합특별시 간의 사무이양협의와 통합에 수반되는 다양한 법제도 개선, 단일한 지방자치단체로서 총괄적인 기획·행정지원을 위해 총괄기획기능의 수행은 주청사에서 수행될 필요가 있음

- 각 청사에서 청사별 행정지원(총무)기능과 기능별 기획업무를 수행하는 것이 효율적이지만, 통합특별시 전체를 아우르는 총괄기획기능은 반드시 주청사에서 운영될 필요가 있음. 이는 통합초기에 조직을 융합하고, 새로운 조직비전을 수립하며, 그에 부합하는 시스템을 구축하기 위함임
- 따라서 현재와 같이 각 청사에 있는 기획부서를 단순히 하나의 국으로 모아두는 수준이 아니라, 한 공간에서 일하며 긴밀한 소통을 통해 하나의 정체성을 형성할 수 있도록 해야 함

□ 안전 및 기타 행정지원기능의 배치

○ 안전 및 행정지원기능(총무, 교육, 인사, 조직, 재정, 청사관리 등)의 경우, 주청사에서 종합적인 역할을 담당하기는 하지만, 각 청사별 운영을 위한 분산배치가 필요함

- 이는 모든 기관이 운영되는데 있어 필요한 필수기능이기 때문임
- 최근 추진된 인천광역시의 자치구통합 및 분리 사례에서도 이와 같은 관점에서 체계적인 조직분석을 통해 적정정원과 조직도초안을 구성한 바 있음(강영주 외, 2025)

○ 단, 동일한 지원기능이라도 '문화, 체육, 보건, 복지, 여성가족, 감사' 기능은 청사별 핵심기능 중심의 분산배치가 가능함. 광역자치단체 차원에서는 현지성이 높은 업무 보다는 총괄기획 및 계획수립, 기준정립에 해당되는 기능이 대부분이기 때문임

| 표 4-18 | 전남-광주 조직의 기능별 배치방향

(구)광주광역시		(구)전라남도	
행정부시장		행정부지사	
		경제부지사	
	대변인		대변인(3급): 2과
	★광주전략추진단		★기획조정실(국가직): 6과
	◎인사정책관		◎도민안전실(2~3급): 3과
	★기획조정실(국가직): 7과		◆인구청년이민국(3급): 3과
	◎시민안전실(2~3급): 3과		◆인재육성교육국(3급): 3과
	신활력추진본부(3급): 3과		■전략산업국(3급): 3과
	◎자치행정국(3급): 5과		■에너지산업국(3급): 3과
	◆민주인권평화국(3급): 3과		♠관광체육국(3급): 3과
	◆복지건강국(3급): 5과		◆보건복지국(3급): 6과
	◆여성가족국(3급): 3과		♠농축산식품국(3급): 6과
	♠기후환경국(3급): 5과		♠해양수산국(3급): 4과
	♠도시공간국(3급): 6과		♠건설교통국(3급): 5과
	♠통합공항교통국(3급): 5과		◎자치행정국(3급): 5과
문화경제부시장		동부 지역 본부	♠일자리투자유치국(3급): 4과
	◆문화체육실(3급): 6과		◆문화융성국(3급): 4과
	■인공지능산업실(3급): 6과		♠환경산림국(3급): 5과
	♠경제창업국: 3과	소방본부(소방장): 7과	
	◆교육청년국: 3과	★도민행복소통실	
	■노동일자리정책관	◆감사관(3~4급)	
소방안전본부(소방준감): 5과		◆여성가족정책관	
자치경찰위원회: 1국, 2과		♠기업도시담당관	
◆감사위원회		자치경찰위원회: 1국, 2과	

주: ★-기획기능, ◎-일반행정지원(청사별 분산배치 필요), ◆: 행정지원기능(청사별 핵심기능으로 집중배치 가능), ♠-사업기능(청사별 핵심기능으로 집중배치 가능), ■: 사업기능(청사별 핵심기능을 구분하여 분산배치 필요)
출처: 각 기관 홈페이지

2) 통합이후의 조직융합방안

□ 조직융합을 위한 방안

❍ 정부 및 민간 영역에서 그간 기관통합에 따른 조직융합 필요성은 매우 중요한 이슈로 논의되었음

- 민간기업의 경우 조직통합(M&A)의 실패는 M&A를 위한 사전준비나 협상 단계에서도 나타나지만, 과반수 이상(53%)이 합병 후 융합과정에서 나타나는 것으로 조사됨(행정안전부, 2008)
- 조직통합은 일회성의 이벤트가 아니라, 장기간에 걸친 선순환시스템이 되어야 하고, 이를 위해 조직융합관리가 필요함
- 그러나 민간과 달리 정부는 조직구성원의 신분안정성이 높고, 대민행정서비스 고도화와 효율적 조직운영이라는 두 가지의 가치를 충족해야 하기 때문에 구성원의 전반적인 공감대 형성이 중요함(행정안전부, 2008)

❍ 대표적으로 통합전·후과정을 총괄관리하는 통합팀 운영 필요성은 공통된 대안이라 할 수 있음

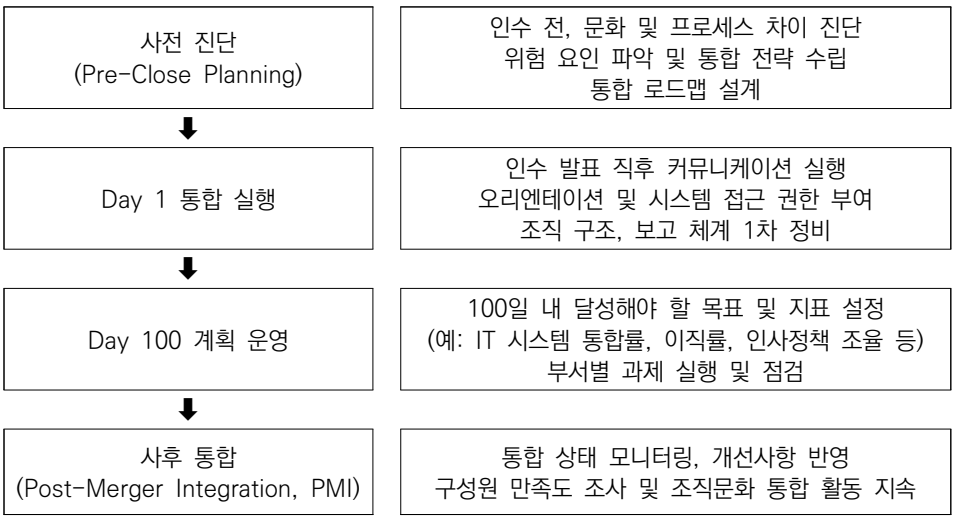
- 시스코는 인수합병(M&A) 통합팀(Integration Team)을 운영하는데, 통합팀은 인수합병 후 조직, 문화, 시스템, 인력 등을 통합하기 위한 전담조직으로 Integration Management Office(IMO) 또는 Business Integration Team으로 불림.[91] 통합팀은 인사, 재무, 법무, 커뮤니케이션, 운영 등 각 분야 전문가들의 협업조직으로 구성됨. 통합팀(IMO)의 운영내용은 다음과 같음[92]
- 한국토지주택공사(LH) 역시 '변화관리단'의 구성 및 운영을 통해 직원융합교육, 직원 교차·혼합 배치 등의 임무를 수행함

특히 통합이후에도 역할을 전환하여, 조직융합관리를 위한 역할을 하도록 하는 것이 필요함. 이때 준비위원회에 인사관리 전문가를 반드시 포함하여야 하며, 각 조직의 의견을 피력할 수 있는 간부급의 참여가 보장되어야 할 것임(KRILA-한국갈등학회 공동세미나 전문가의견, 2025.07.09.; 강영주 외, 2025)

91) 링크드인 (2022.2.23.). An M&A Integration Team's Structure and Responsibilities https://www.linkedin.com/pulse/ma-integration-teams-structure-responsibilities-kison-patel

92) Mr. Richard DiGeorgio (2020.3.29.) Cisco: an example of best practice in mergers and acquisitions, HSTalks https://hstalks.com/t/4221/cisco-an-example-of-best-practice-in-mergers-and-a/?business

| 그림 4-4 | 시스코 통합팀 운영사례: 프로세스와 내용



출처: Richard DiGeorgio (2020.3.29.). Cisco: an example of best practice in mergers and acquisitions, HSTalks; 강영주 외(2025) 재인용

❍ 특히 조직관리공정성을 위해 통일된 인사관리기준을 만들 필요가 있는데, 이때 공동개발방식을 검토해볼 수 있음

- 직원들의 근무경력, 전문성, 업무실적, 적성 등을 고려한 승진, 전보, 교육훈련 등의 기준을 마련할 필요가 있음. 물관리일원화에 따른 환경부-국토부의 인사운영제도 통합관리사례를 보면 부처간 인사운영기준 및 방법의 차이를 조정하기 위해 투명한 소통절차와 직원간담회 등을 진행한 사례가 있음(인사혁신처, 2021)[93]. 이와 같은 제도운영방식에 대한 채택이 검토될 필요가 있음
- 특히 공무원의 인사관리 갈등은 사후관리보다 사전예방에 집중해야 할 필요가 있으며, 통합전후 이 부분에 집중적인 검토가 필요함(KRILA-한국갈등학회 공동세미나 전문가의견, 2025.07.09. ; 강영주 외, 2025 재인용)
- 실제 인천행정체제개편에서도 지역별 인사관리계획 주요 내용이 큰 차이를 보이기도 했으며, 이는 소속 공무원들의 불안요소임과 동시에 공동의 인사관

93) 인사혁신처. (2021). 2018-2021년 인사혁신우수사례. 인사혁신처

리계획과 지역특수성을 반영한 인사관리계획 보강은 오히려 공무원들의 근무지 변경에 관한 기존 의사를 뒤집은 기준이 되기도 함[94]

❍ 업무구분 및 업무분장에 관하여 지역 간 합의 테이블 운영이 필요함
- 동일한 업무에 관하여도, 지역별 편차가 존재할 수 있는데 이 부분을 지역의 환경적 특수성을 반영한 사안으로 남길 것인지 아니면 관할구역 내 통일된 기준으로 전환할 것인지의 문제가 존재함
- 이에 관하여 동일업무 담당부서간 개별 토론을 통해 업무분장에 대한 대체적 가이드라인을 전제로 협의 테이블을 운영할 필요가 있음
- 특히 공무직운영, 공사·공단·재단 운영 등에 있어서 지역 간 차이가 존재할 수 있어, 업무공백이나 노사갈등의 문제가 발생되지 않도록 꼼꼼한 실무협의 과정이 필요함

❍ 특히 급격한 근무환경변화에 따른 직원스트레스관리 등이 병행될 필요가 있음

3. 통합 이후 전문인력 확보 방안

□ 전문인력 확보 관련

❍ 5극3특 전략 추진의 주체로서 통합특별시는 특별지방자치단체와 함께 그간 국가가 수행해 온 사무의 일부를 수행해야 하며, 그 결과가 미치는 영향력 역시 큼
- 국가사무로 분류되어온 다수의 사무는 국가의 존립과 주권에 관련된 전형적 국가사무(국방, 외교, 통일, 출입국, 사법, 국적, 국제의무이행, 통화·금융, 수출입, 물가, 공정거래 등) 외에도 '전국적 통일성, 고도의 전문성·기술성, 전국적 외부효과, 최소한의 기본권 보장과의 밀접성(형평성), 지역간 재정력의 차이를 조정하거나 전국단위의 소득재분배, 규모의 경제를 확보하기 용이한 사무' 등 다양한 판단의 기준을 적용받음(박해육 외, 2018)

94) 직원의견 수렴을 통한 인사관리제도 상의 보완사항 개발 및 반영은 전남-광주 등 특정 지역 중심의 근무지가 현재와 동일할 것을 바라는 직원의 인식이 변화될 가능성을 가지며, 인구감소지역 시·군의 고질적인 문제인 기술직 부족 문제를 해소할 가능성을 내포하고 있음

- 이번 5극3특 추진전략의 이행을 위한 초광역 성격을 가진 주요사무는 다음과 같이 2개 이상의 광역자치단체 행정구역을 아우르는 공간적 범위를 가지며, 계획수립 및 성과관리, 사업시행 등을 위한 고도의 전문성·기술성을 필요로 함. 동시에 사무수행의 영향력이 국민의 생명과 건강, 재산, 이동권 등 주요 기본권에 직접적 영향을 미치는 것이 특징임[95]
  - (도로·교통) 초광역 도로망 구축, 초광역 철도망 구축, 광역철도사업의 건설·운영, 초광역 대중교통망 구축, 광역간선급행버스체계 구축·운영, 도심항공교통활용 촉진 및 지원, 공항이전 및 그에 따른 도로·교통인프라 구축에 관한 사무 등
  - (산업·교육) 초광역 주요 산업 연계 및 육성, 초광역 R&D 혁신체계 구축, 초광역 지역기업 육성 및 통상지원, 초광역 농식품산업 육성, 초광역 인재양성에 관한 사무 등
  - (문화·관광) 초광역 지역문화 진흥 및 생활문화 지원, 초광역 관광체계 구축에 관한 사무 등
  - (환경) 초광역 환경 대응체계 구축, 초광역 자연생태계 보전 등에 관한 사무 등
  - 그밖에 AI거버넌스의 구축과 관련 규제개선 등 기존에 경험해 본 바 없는 영역이 포함될 가능성이 높음
- 그러나 현재 광역지방자치단체 차원에서 이와 같은 사무를 직접 수행해 본 경험이 없고, 중앙-지방 간 조정이 필요한 많은 영역과 민간의 기술·지식을 활용해야 하는 영역이 다수 포함됨
- 따라서 관련 경험이 많은 중앙부처 공무원(전·현직 포함)과 관련분야의 외부 전문가가 적극적으로 활용될 필요가 있지만, 현재의 단순 파견제도와 채용의 특례만으로는 한계가 있음. 특히 전국적으로 5극3특이 이와 같은 초광역적 사무를 동시다발적으로 수행하게 될 경우, 관련 전문인력의 확보 그 자체도 어려울 수 있음

95) 하단 예시는 충청광역연합규약 별표에 기술된 주요 사무를 중심으로 작성됨

❍ 행정안전부는 2026년 5월 11일부터 국책사업 및 지역현안 대응을 위한 지방자치단체의 공직역량강화를 위해, ‘핵심인사교류’ 직위 근무자에 대한 파격보상을 제시함(행정안전부 보도자료, 2026.05.11.). 이 제도를 적극 활용하여 중앙부처 공무원과 관련 분야의 경험이 있는 지방공무원을 적극 활용하는 것이 필요함

- 중앙정부-지방정부-민간기업 간 벽을 허무는 프로젝트 기반의 인사교류를 활발히 하고, 참여자에 대한 인사상 우대혜택을 주는 내용의 「지방공무원 임용령」 및 「지방공무원 평정규칙」 개정안을 입법예고함
- 이 제도를 적극적으로 활용할 경우, 특자체가 수행하는 초광역단위의 도시계획 및 교통망 관련 계획수립 등 기존에 지방자치단체 내 경험이 부족한 영역에 관한 중앙부처 공무원 등이 프로젝트 단위로 함께 초기작업을 진행하고 노하우를 전수하는 등 지방역량강화를 위한 지원이 가능함(관계자 인터뷰, 2025.05.)

❍ 희망자에 한하여 특별행정기관(이하 특행기관) 및 중앙부처 소속 공무원이 신분을 변경하여 통합특별시(또는 특자체) 소속 공무원으로 이전함으로써 중앙-지방 공무원의 총량은 유지되지만 중앙부처공무원의 비중을 감축하고 지방공무원의 비중을 증가시키는 것도 하나의 대안이 될 수 있음

- 제주특별자치도의 경우 특행기관 소속 공무원을 중심으로 신분이 변경된 사례가 있음

제4절 통합특별시 갈등관리

1. 내부 의사결정시스템의 구축

□ 통합특별시의 내부 의사결정시스템 개선 필요성

○ (사전준비) 통합특별시 출범 준비를 위해 지역차원에서는 총괄 민관협의기구, '전남광주통합특별시준비위원회'를 출범시키고, 전남-광주 간 업무협약을 체결해 운영하였음(매일경제, 2026.5.10.)

- (구성) 전라남도·광주광역시·행정안전부에서 추천한 지방행정과 도시개발, 경제산업 등 분야별 전문가인 14명의 민간위원(전남 5명, 광주 5명, 행안부 4명 추천)과 당연직 정부위원 3명(전남행정부지사, 광주행정부시장, 행안부 자치혁신실장)을 포함하여 총 17명으로 구성
- (운영방식) 정기적 회의를 통해 주요 쟁점에 대한 대안을 모색

○ 그러나 통합특별시가 단일한 창구인 통합특별시장을 대표로 지역의 목소리를 전달하기까지 내부적으로 다양한 의견을 수렴하고 조정하는 시스템이 정교하게 구축될 필요가 있음

□ 조직체계 상 '(가칭)통합특별시총괄기획실'을 중심으로 소통창구 단일화

○ (내부추진체계) 통합특별시 내에 (가칭)통합특별시총괄기획실과 같이, 조직융합, 핵심 총괄기획 역할을 수행할 수 있는 핵심추진체를 신설하는 것이 필요하다고 판단됨

- 기존 광역시·도의 조직구조와 청사배치가 계속 유지될 경우, 통합초기의 혼란을 최소화 할 수는 있지만 지역기반의 정체성이 유지되면서 새로운 통합특별시로서의 정체성형성과 총괄전략기획수립에는 한계가 발생됨. 따라서 (가칭)통합특별시총괄기획실의 운영은 내부갈등관리를 위한 방편이 될 수 있음
- (실장) 국가직 고위 가급으로 배정하여, 국무조정실 소속 지원위원회와 긴밀한 소통이 가능하도록 하고 지역 내부의 이해관계에서 한발 떨어져 중립적

내부조정자 역할을 수행함으로써 초기의 시스템을 안정화하는 역할을 수행하도록 함

- (주요 수행사무) 총괄기획, 초광역사무 수행, 국가-지방 간 주요 협의·조정, 조직융합을 위한 주요 제도개선, 통합특별시지방시대위원회, 전남광주자치분권심의위원회(통합특별시특별법 제17조),[96] 광역생활권위원회(통합특별시특별법 제23조)[97], 통합특별시인사위원회(통합특별시특별법 제50조), 통합특별시장 자문기구 및 주민공론화기구 운영 등
  - (통합특별시지방시대위원회) 「지방분권균형발전법」은 시·도 차원에서 '시·도지방시대위원회' 설치를 명문으로 규정하고 있음(제67조). 따라서 통합특별시는 '통합특별시지방시대위원회'를 운영하게 됨
  - 원장 1명 포함 20명 이내의 위원으로 구성(민간위원, 지방의회의원, 공무원 등)됨. 준비위원회와 달리 중앙부처의 당연직 위원 없이 지역인사를 중심으로 구성됨
  - 위원회의 주요 역할은 지방분권 및 균형발전 전반에 대한 내용을 논의하여 지방시대위원회에 의견을 전달하는 것임. 통합특별시의 경우에는 그 역할을 보완하여, ① 초광역협력에 대한 주요 쟁점 논의하고, ② 통합특별시장을 통해 국무총리 소속 지원위원회에 그 내용을 전달할 수 있도록 하는 것이 필요함[98]

96) 통합특별시-산하시구군 간 사무이양 논의

97) 통합특별시 내 광역생활권 지정 및 변경을 위한 심의기구

98) 별도의 위원회가 추가설립될 경우, 불필요한 위원회 설립 남설이 될 우려가 있어, 통합특별시지방시대위원회를 중심으로 위원회를 통합운영하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다는 전문가 의견이 있었음(지역전문가 자문의견, 2026.05.). 그러나 통합특별시 내 분권에 대한 논의는 전남광주자치분권심의위원회, 광역생활권에 대한 의결은 광역생활권위원회 등으로 자치 및 분권에 관한 위원회가 특별법에 근거하여 모두 분산되어 있기 때문에 통합특별시지방시대위원회가 상위의 위원회라고 보는 데에는 한계가 있다는 의견도 있었음(전문가 자문의견, 2026.05.)

| 표 4-19 | 시·도지방시대위원회의 심의 사항

현행 심의사항	추가검토가 필요한 심의사항
1. 시·도 계획 및 시·도 시행계획의 수립에 관한 사항 2. 관할 시·도 지역 산업·기업의 육성 등에 대한 중장기 전략 수립에 관한 사항 3. 관할 시·도가 추진하는 지역균형발전시책 및 지방자치분권 과제의 시행에 관한 사항 4. 관할 시·도에서 법 제14조에 따라 추진하는 지역특화산업등의 육성과 지역경제 활성화 촉진을 위한 시책의 운영체계에 대한 평가 및 개선에 관한 사항 5. 관할 시·도 내 인구감소지역등의 발전에 관한 사항 6. 관할 기회발전특구 및 지역혁신융복합단지의 지정과 육성에 관한 사항 7. 그 밖에 시·도 지방시대위원장이 회의에 부치는 사항	8. 초광역사업계획의 수립 및 중장기 전략 수립에 관한 사항 9. 초광역 지역균형발전시책 및 지방자치분권 과제의 시행에 관한 사항

주: 추가검토가 필요한 심의사항은 통합특별시로의 출범이후 초광역적 업무 수행을 위한 역할을 명시한 것임
자료: 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령 제65조

- (총괄자문기구) 주요 기능별 자문위원회의 형태로 운영
  - 행정, 안전, 도시, 도로, 교통, 복지, 노동, 보건, 산업, 과학/기술, 문화/예술/체육, 교육 등 주요 기능분야별 민간 자문위원으로 구성
  - 자문위원은 통합특별시지방시대위원회, 전남광주자치분권심의위원회(특별법 제17조),[99] 광역생활권위원회(특별법 제23조)[100], 통합특별시인사위원회(통합특별시특별법 제50조), 도시계획·건축·교통 등 건축허가와 관련된 통합심의위원회(통합특별시특별법 제97조)[101], 지방도시계획위원회(통합특별시특별법 제100조), 주거정책심의위원회(통합특별시특별법 제104조) 등 개별 실·국에서 주관하는 주요 법정위원회의 민간위원을 겸함

99) 통합특별시-산하시구군 간 사무이양 논의
100) 통합특별시 내 광역생활권 지정 및 변경을 위한 심의기구
101) 경관, 교통, 건축 분야에 해당

- 주민공론화·소통에 관한 역할을 수행하는 위원회의 운영에 관하여는 프로세스 설계를 위한 자문기구 운영이 필요함
- 통합특별시장은 총괄자문기구의 의견을 종합하여 국무총리 소속 지원위원회와 중앙-지방협력회의 등 주요 기구에 의견을 직접 전달하고, 각 법정위원회의 운영과정에서 국가차원에서 운영되고 있는 중앙위원회와의 연계성을 강화하는 역할을 수행함

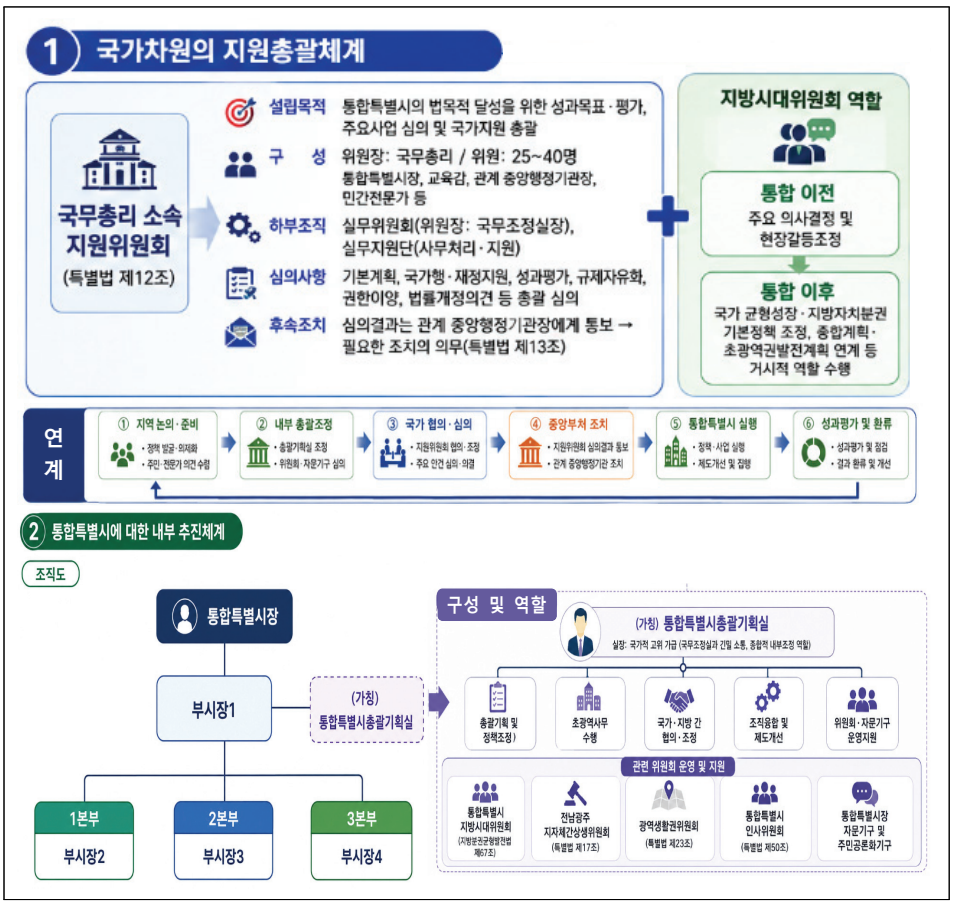
❍ (통합특별시장 자문위원회 및 공론화위원회) 통합특별시장은 다양한 분야의 전문가의견을 수렴할 수 있는 자문위원회를 활성화할 필요가 있으며, 이는 기존에 경험한 바 없는 광역행정통합 추진과정에서 전문성을 확보하기 위함임

- 특히 지역 차원의 의견수렴과 주요 의사결정을 참여적으로 추진하기 위한 공론화위원회의 구성 및 운영에 관하여는 적극적 검토가 필요함
- 만약 공론화위원회가 구성 및 운영될 경우, 첫 번째 주제는 지역 균형발전을 위한 기준과 원칙의 결정이 검토될 수 있으며, 도시계획의 비전설정을 위한 지역차원의 논의가 되는 것을 고려해 볼 필요가 있음
  - 광주광역시는 도시철도 2호선 공론화위원회 등을 성공적으로 추진한 경험이 있기에, 공론화위원회의 운영 노하우를 확보하고 있음
  - 그러나 광주와 전남이 함께하는 형태의 공론화위원회 운영은 자칫 지역 간 경쟁구도가 되어 갈등을 심화하는 요인이 될 수도 있기 때문에,[102] 구성 및 의제선정 등의 전과정에서 관련분야 전문가와의 긴밀한 준비가 필요할 것으로 판단됨

❍ 따라서 이와 같은 시스템을 하나의 그림으로 표현하면 〈그림 4-5〉와 같음

102) 대구경북 행정통합에 관한 공론화, 대구군공항이전에 관한 공론화 등의 사례를 충분히 검토해 볼 필요가 있음

| 그림 4-5 | 국가-지역 간 의사결정체계: 통합특별시를 중심으로



주: 통합특별시 내부추진체계는 단체장과 4명의 부단체장이 3개 본부를 운영하는 체계를 전제로 구성된 것이며, 하나의 통합된 지방자치단체로서 정체성을 확립하고, 통합직후 총괄조정기획기능의 강화가 필요한 통합특별시의 예외적 상황을 전제로 구성한 하나의 아이디어로, 추후 지역의 상황에 부합하게 조정될 필요가 있음

출처: 이 그림은 본 연구의 내용을 바탕으로 저자가 AI를 활용해 생성한 것임

2. 참여형 갈등관리방안의 예시: 권역별 균형발전방안 모색을 중심으로

□ 지역 간 분쟁조정-공론화시스템의 내재화와 균형발전기금의 활용

❍ (갈등이슈) 행정통합 전·후 갈등쟁점에 관한 제3장의 분석결과를 종합해 보면, 지역 내 갈등은 결국 행정통합의 성과(정부지원, 지역경제성장 등)를 어떻게 지역 내에서 배분하는지의 문제로 귀결됨

❍ (통합 전 지역 내 공론화 프로세스) 행정통합 전까지, 행정통합에 관한 지역내 공론화는 정치권과 지방자치단체장 등 주로 선출직 주민의 대표(대리인)를 중심으로 한 간접참여 방식의 프로세스였다고 볼 수 있음(예: 지방의회 동의, 선거운동·후보자 토론회 등)

- (출범준비위원회와 실무협의) 통합결정 이후에는 구체적인 기능별·이슈별 행정통합을 위한 정부 내 실무적 차원의 토론과 협의가 TF 운영의 형태로 진행되며, 각 지역연구원이 이를 지원함(관계자 인터뷰, 2026.05.)
- 그러나 광역행정통합의 사전절차를 체계화 하는 과정을 향후 진행한다면 주민의견을 수렴하는 민주적 절차를 보다 정밀하게 설계할 필요가 있음[103]
  - 대표적으로 주민투표 또는 국가가 주관하는 여론조사 등 소요되는 비용[104]과 대표성 등을 종합적으로 고려하되, 지역의 맥락에 따라 유연하게 변화가능한 방편을 마련할 필요가 있음
  - 이때 대구경북통합에 관한 공론화프로세스와 참여자들이 제시하는 보완방안에 대한 제언들이 중요한 참고자료가 될 수 있음

❍ (통합 후 지역 내 공론화 프로세스) 행정통합을 통해 통합특별시가 출범하게 되면, 지역주민이 하나의 통합특별시민으로서 새로운 정체성을 확립하고

103) 한국리서치 여론조사에서도 이에 대한 지역별 동의수준은 전국평균 88%(수도권 86%, 중부권 88%, 호남권 93%, 대경권 90%, 동남권 91%, 강원·제주 90%로 매우 높게 나타남(한국리서치, 2026)

104) 시·도통합 주민투표의 비용은 2009년 제주특별자치도(인구 약 56만) 설립에 대한 주민투표의 경우 약 19억 2,675만원 수준이었다는 점을 고려한다면(김지수·박재희, 2020), 매우 높을 것으로 예상되며(예시: 호남권 320만명), 그 비용은 주민투표법 제8조가 적용되어 국가, 즉 국민 모두의 부담이 될 것임(전문가 자문의견, 2026.05.). 또한 주민투표를 실시하더라도 지역 내 충분한 숙의·공론화가 이루어지지 않는다면, 투표에 참여한 일반 주민이 내용을 충분히 이해하지 못하고 선택하는 등의 문제가 발생될 수 있음(김도희, 2007; 김지수·이선우, 2016)

5극3특 추진을 통한 지역경제성장과 지역 내 균형발전의 방향을 함께 설계해 나가도록 하는 것이 필요함

- 일반적으로 갈등관리를 위한 참여형 의사결정의 활용은 행정통합과 같은 중대한 결정이 되기 전까지 시민사회를 중심으로 강도높게 요구되지만, 오히려 결정 이후에는 보조적 수단 내지는 단순 자문의 역할에 그치는 경향이 있음
- 그러나 행정통합 이후의 모든 의사결정은 지역사회에서 갈등 증폭 기제가 될 수 있기 때문에, 통합특별시의 중대한 의사결정과정은 참여형·숙의형의 사결정방식을 채택하고, 그와 같은 프로세스가 정책결정에 영향력을 미칠 수 있도록 설계될 필요가 있음[105]

❍ 통합특별시장이 조례로 지역 내 공론화 프로세스를 운영할 공론화위원회(구체적 명칭은 지역차원에서 결정)를 설립하고, 통합특별시 기본계획수립을 위한 프로세스를 주민과 함께 운영하는 것이 필요함

- 이때 일반주민이 이해할 수 있는 지역 내 균형발전을 위한 대안의 개발은 지역전문가(지역연구원, 지역대학교수 등)와 시민사회(NGO, 언론 등)로 구성된 (가칭)통합특별시장 자문기구[106]가 그 역할을 수행함[107]
- 통합특별시의 균형발전계획수립과 국가지원사업 추진의 구체적인 방향, 균형발전기금의 활용기준에 대한 결정을 참여형 공론화위원회를 통해 논의하고 이를 바탕으로 조례를 제정하는 것은 가장 좋은 갈등관리의 방안임
  - 단, 이때 제한된 자원을 어느 지역에 배분하는지의 문제로 귀결된다면, 오히려 갈등이 증폭될 수 있기 때문에 이를 지양할 필요가 있음
  - 다양한 가치와 원칙을 정하는 과정 속에서 주민의 우려사항과 기대가 정책으로 귀결될 수 있는 일정한 기준을 함께 설계하는 것이 필요함
- 균형발전자문위원회의 의견과 공론화위원회를 통한 논의 결과는 통합특별시장 및 교육감이 이를 종합하여 국무총리실 산하 통합특별시지원위원회

105) 여기에 관해서는 행정통합 절차에 관한 법률안 제정과정에서 반드시 검토될 필요가 있음
106) 출범 전 준비위원회가 명칭 및 역할을 변경해 운영되는 방안도 검토될 수 있음
107) 대구경북행정통합에 관한 공론화위원회도 별도의 전문가그룹이 초안개발 과정을 진행함

(특별법 제12조)에 심의대상이 되도록 하여, 논의의 결과 실제 반영되는 순환 구조를 구축하는 것이 필요함

3. 분쟁조정에 관한 보완

□ 초광역사무 수행에 관한 분쟁조정 체계 구축

❍ 통합특별시는 하나의 행정구역 내에서 초광역적 사무를 수행하는 새로운 형태의 광역자치단체임. 따라서 중앙분쟁조정위원회와 통합특별시분쟁조정위원회 간 분쟁조정의 범위에 관한 규정 보완이 필요함

- 특히 중앙-지방협력회의에서도 일반 시·도와 달리 5극3특 중심의 논의가 필요하게 될 것임. 따라서 통합특별시장, 특별지방자치단체장, 특별자치도지사가 참여하는 별도의 회의가 필요할 수 있음
- 「중앙지방협력회의의 구성 및 운영에 관한 법률」 개정을 통해 초광역분과회의 등이 운영될 수 있도록 하는 것이 검토될 필요가 있음
- 이때 협력형 모델의 행위주체인 특별지방자치단체 역시 초광역적 사무 수행에 있어 특별지방자치단체 내의 구성지방자치단체 간 갈등을 조정하기 위한 기능이 필요하므로, 함께 검토될 필요가 있음[108)]

108) 지방자치법 상 중앙분쟁조정위원회는 분쟁의 주체로서 시·도·시·군·구·지방자치단체조합을 상정하고 있음(지방자치법 제166조 제2항). 그러나 특별지방자치단체는 대상으로 삼고 있지 않음. 따라서 특별지방자치단체 내부의 갈등은 시·도 간 갈등으로 간주되어 중앙분쟁조정위원회의 조정대상이 되지만, 특별지방자치단체가 갈등행위주체가 될 수 있기 때문에, 법개정을 통해 이를 명문화할 필요가 있음

제 5 장

새로운 지방행정체제 모델을 위한 제언

제1절 법·제도적 제언

제2절 국가·지역 차원의 정책 제언

Chapter 5

새로운 지방행정체제 모델을 위한 제언

제1절 법·제도적 제언

1. 시·도통합 절차에 대한 법제화 방안

□ 시·도통합 절차에 대한 법제도의 한계와 보완 필요성

○ 「지방자치법」은 행정통합에 관한 절차를 명시적으로 규정하고 있지만(지방자치법 제5조), 비교적 간결하여, 통합을 추진하는 과정에서 발생하는 갈등에 대한 제도적 관리기반이 부족한 측면이 있음

- 행정통합을 할 경우의 절차에 대해 다음과 같은 「지방자치법」의 규정이 있음
  - (명칭) 새롭게 출범하는 지방자치단체의 명칭과 구역은 종전과 같음
  - (절차) 관계 지방의회의 의견을 들어야 함(단, 주민투표법 제8조의 주민투표시에는 지방의회 의견을 듣지 않아도 됨)(지방자치법 제5조 제1항~제3항)
  - 그밖의 통합에 관한 주요 사항은 법률로 정함(지방자치법 제5조 제1항)
- (의회동의와 주민투표의 관계) 지방자치법은 '관계지방의회 의견수렴' 과 '「주민투표법」 제8조(국가에 의한 주민투표)에 따른 주민투표'의 관계에 관하여, 관계지방의회 의견수렴이 원칙이나, 만약 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표'가 실시되었다면 지방의회 의견수렴은 불필요하다고 정의함. 이는 지방의회의 의견과 주민투표결과 불일치 가능성에 따른 혼란을 예방하기 위함이라 할 수 있음.[109] 그러나 이에 관하여 주민의 공감대를 충분히 형성하기 위해 '주민투표'를 필수적 요건으로 삼아야 한다는 문제제기도 존재함(신정규, 2025; 경향신문, 2026.01.07.)

109) 실제 청주-청원 통합과정에서 지방의회와 지방자치단체장, 주민간 의견이 서로 완전히 일치하지 않아 실패한 경험이 있음

- (기초차원의 행정통합과의 비교) 기초차원의 행정통합은 하향식 행정통합에 대한 학계의 문제제기와 지역차원의 통합실패[110] 경험을 토대로 주민투표 기반의 상향식 행정통합 프로세스가 법제화 되었음(지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법, 이하 지방분권균형발전특별법[111] 제44조~57조). 그러나 해당 규정은 기초차원의 행정통합에만 적용되도록 제한됨[112]
- 즉, 광역차원의 행정통합은 지역의 특수성과 변화하는 정책환경을 반영하여 유연한 대응을 할 수 있는 장점이 있지만, 추진과정의 모든 단계를 직접 형성해 나가야 한다는 점에서 난이도가 높음. 따라서 광역차원의 행정통합의 특성을 반영한 절차를 보완할 필요가 있음

□ 기초차원의 행정통합 절차에 관한 법률

○ 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」은 '통합지방자치단체 설치'에 관한 조문의 적용대상범위를 시·군·구에 한하고 있음(지방분권균형발전법 제44조 제1항)

- 지방분권균형발전특별법 제2항제17호와 제18호, 제44조 제1항은 '통합지방자치단체 설치'를 시·군·구 간에 이루어는 자치단체의 통합을 전제로 하고 있기 때문에 지방분권균형발전특별법상 지방자치단체의 통합에 관한 규정은 시·군·구에 해당하는 기초자치단체의 통합절차에만 적용됨
- 이 법에 따르면, 기초자치단체의 통합에 관하여는 다음과 같은 절차가 규정되어 있음
  - (1단계) 지방시대위원회가 의결한 통합을 위한 기준에 따라, 통합 대상 지방자치단체를 발굴함(지방분권균형발전특별법 제45조제1항)

110) 청주청원사례 요약 제시

111) 법률의 약칭은 일반적인 원칙은 없으나 법제처에서 운영하는 국가법령정보센터에서 제시된 약칭을 사용하는 것이 적절하다. "지방분권균형발전법"이라는 약칭은 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」 이전의 법률명 인「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 약칭이나, 아직 공식약칭이 명시되지 않았으므로 이전법률명의 약칭을 그대로 사용하기로 한다.

112) 지방분권균형발전특별법 제2조 제17호와 제18호, 지방자치법 제2조 제1항 제1호 규정을 고려한 해석임

- (2단계) 단체장, 지방의회, 주민투표법 제5조에 따른 주민투표권자 총수의 1/100이상 1/50 이하 범위에서 대통령령으로 정하는 일정수 이상의 주민(주민투표권자 총수의 1/50 이상으로 규정됨)은 대통령령이 정하는 바에 따라[113] 통합을 지방시대위원회에 건의할 수 있음
- (3단계) 지방시대위원회는 통합방안을 마련하되, 지역의 건의가 있다면 이를 참고하여야 함
- (4단계) 행정안전부장관은 지방시대위원회가 마련한 통합방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있음
- (5단계) 행정안전부장관은 권고안에 관한 해당 지방의회 의견을 들어야함 (단, 주민투표법 제8조에 따라 행안부장관이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 그러하지 아니함)
- (6단계) 지방자치단체의 장은 통합과 관련하여 주민투표 실시를 요구받았을 때에는 지체없이 이를 공표하고 주민투표를 실시하여야 함(이 내용이 「주민투표법」 제8조②③, 제13조①1.보다 우선함)
- (7단계) 주민투표에 관해 법에서 규정한 사항 외에는 주민투표법을 적용함

❍ 통합추진공동위원회의 설치 및 주요 방법(지방분권균형발전법 제46조), 명칭(지방분권균형발전법 제47조), 특례(지방분권균형발전법 제48조~제57조) 등이 법으로 규정됨을 매우 구체적으로 법제화함

| 표 5-1 | 통합지방자치단체(기초)에 대한 특례

구분	조문내용
불이익배제원칙	• 지방자치단체의 통합으로 인하여 종전의 지방자치단체 또는 특정 지역의 행정상·재정상 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 아니 된다.
공무원에 대한 공정한 처우 보장	• ① 지방자치단체의 통합으로 초과되는 공무원 정원에 대해서는 정원 외로 인정하되, 지방자치단체는 이의 조속한 해소를 위하여 적극 노력하여야 한다.

113) 통합대상 지방자치단체를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특자도지사를 경유해야 하며, 이 경우 통합대상 지방자치단체를 관할하는 특별시장·광역시장·도지사 또는 특자도지사는 접수받은 통합 건의서에 의견을 첨부하여 지체 없이 지방시대위원회에 제출해야함(시행령 제45조 제2항)

구분	조문내용
	• ② 통합 지방자치단체는 폐지되는 지방자치단체 소속 공무원에 대하여 인사상 동등하게 처우하여야 한다.
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 예산으로 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.
통합특자체에 대한 특별지원	• ① 중앙행정기관의 장 및 시·도지사는 대통령령으로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체에 대하여 보조금의 지급, 재정투·융자 등 재정상 특별한 지원을 할 수 있다. • ② 중앙행정기관의 장은 「지역 개발 및 지원에 관한 법률」에 따른 지역개발사업 구역 등 특정 지역의 개발을 위한 지구·지역 등을 지정할 때 통합 지방자치단체 또는 그 관할 구역의 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.
지방교부세산정 특례	• ① 통합 지방자치단체에 교부하는 보통교부세는 「지방교부세법」 제7조에도 불구하고 통합 지방자치단체가 설치된 해의 폐지되는 각 지방자치단체의 재정부족액(「지방교부세법」에 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.
통합지방자치단체에 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(경상남도 창원시의 경우 2025년 12월 31일까지, 충청북도 청주시의 경우 2029년 12월 31일까지) 매년 통합 지방자치단체에 추가로 지원하여야 한다. *「지방교부세법」 제4조제2항제2호에 따른 특별교부세로 100분의 50을 교부하고, 국고(「지방교부세법」 제4조에 따른 교부세는 제외한다)에서 100분의 50을 보조
예산특례	• 통합 지방자치단체는 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 대통령령으로 정하는 일정 기간 동안(4년의 범위에서 통합지방자치단체의 조례로 정하는 기간) 폐지되는 각 지방자치단체 간의 세출예산의 비율이 유지되도록 노력하여야 한다.

구분	조문내용
지방의회 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」 제57조제1항에도 불구하고 해당 지방의회에 의장 1명과 폐지되는 지방자치단체의 수만큼의 부의장을 무기명투표로 선출하여야 한다. 이 경우 부의장은 폐지되는 지방자치단체의 지방의회의원 중에서 폐지되는 지방자치단체별로 각 1명을 선출하여야 한다. • ② 제1항에 따라 선출된 의장 및 부의장의 임기는 폐지되는 지방자치단체의 지방의회 의장 및 부의장의 남은 임기로 한다.
의원정수에 관한 특례	• 통합 지방자치단체의 의회를 구성하기 위한 최초 선거의 지역선거구를 획정하는 경우 폐지되는 각 지방자치단체의 관할 구역에서 선출할 의원정수는 인구의 등가성(等價性)이 반영될 수 있도록 정하여야 한다.
「여객자동차 운수사업법」 특례	• ① 통합 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 적용할 「여객자동차 운수사업법」 제8조에 따른 운임과 요금에 대한 기준 및 요율은 폐지되는 지방자치단체의 여객자동차운송사업에 적용한 기준 및 요율에 따른다. 다만, 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 1년 이내에 이를 조정하여야 한다. • ② 제1항에도 불구하고 통합 지방자치단체의 택시운송사업에 대하여 통합 전의 지방자치단체 간에 적용되던 시계(市界) 외 할증요금은 통합 지방자치단체가 설치된 날부터 폐지한다. • ③ 폐지되는 지방자치단체의 군 지역에서 「여객자동차 운수사업법」 제4조에 따라 면허를 받거나 등록을 한 여객자동차운송사업자에게 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 발급하여야 한다.

출처: 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」(대통령령 제35947호)

| 표 5-2 | 기초자치단체 통합추진공동위원회 운영에 관한 규정

구분		조문내용
통합추진공동위원회(지방균형발전법)		• **제46조(통합추진공동위원회)** ① 제45조에 따른 지방의회 의견청취 또는 주민투표 등을 통하여 **지방자치단체의 통합의사가 확인**되면 **관계 지방자치단체의 장**은 **명칭, 청사 소재지, 지방자치단체의 사무 등 통합에 관한 세부 사항을 심의**하기 위하여 **공동**으로 통합추진공동위원회(이하 "공동위원회"라 한다)를 설치하여야 한다. ② 공동위원회의 위원은 **관계 지방자치단체의 장 및 그 지방의회가 추천하는 사람**으로 구성하고, 위원은 **관계 지방자치단체 간에 동수**로 구성한다. ③ 위원은 **관계 지방자치단체의 장이 공동으로 위촉**하고, **위원장**은 위원 중에서 **호선(互選)**한다. ④ 공동위원회는 사무를 처리하기 위하여 **사무기구**를 둘 수 있다. ⑤ 공동위원회의 구성, 심의사항, 운영 및 사무기구 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
대통령령	관계 지방자치단체	• 통합대상 지방자치단체 및 이를 관할하는 특별시·광역시·도 또는 특자도
	심의 내용	• 통합지방자치단체의 발전방향 및 전략에 관한 사항 • 통합지방자치단체의 명칭 및 청사소재지에 관한 사항 • 통합 지방자치단체의 사무정비에 관한 사항 • 통합지방자치단체의 홍보에 관한 사항 • 통합 지방자치단체의 주민 통합 및 지역균형발전에 관한 사항 • 기타 통합추진을 위해 공동위원회 위원장이 필요하다고 인정하는 사항
	위원의 수와 자격	• [위원수 산식] = $\frac{(\text{통합대상지방자치단체수}*6)+(\text{상급광역자치단체수}*2)+1}{\text{관계 지방자치단체의 수}}$ • [추천자격] 성별을 고려하되, 지방행정분야에 관한 학식과 경험이 풍부하거나 주민의 신망이 두터운 사람이어야 하며, 관계지방자치단체로부터 중립적인 사람이 포함되어야 함
	부위원장	• 관계 지방자치단체 별 부위원장 1명 • 위원 중 관계 지방자치단체장이 추천한 사람을 위원장이 위촉
	위원장	• 공동위원회 대표, 업무총괄 • 부득이한 사유로 직무를 수행할 수 없을 때는 위원장이 미리 지명한 부위원장이 그 직무 대행 • 공동위원회 회의 소집권한이 있고, 의장이 됨 • 그밖의 운영세칙을 공동위원회 심의·의결을 거쳐 정함
	회의	• 위원장이 필요하다고 인정하거나 5명 이상의 위원이 소집을 요구하는 경우 소집 • 재적위원 과반수 출석 개의, 출석위원 과반수 찬성으로 의결
	자문위원	• 업무관련사항 자문을 위한 자문위원을 둘 수 있음 • [자격] 지방행정체제개편이나 지방자치에 관한 전문성과 경험이 풍부한 사람 중 관계 지방자치단체의 장이 각각 추천하는 같은 수의 사람을 위원장이 위촉

구분		조문내용
	사 무 기 구	• [통합지원단] 사무를 효율적으로 지원하기 위해 공동위원회 소속 통합추진지원단을 둘 수 있음 • 단장 1명: 파견공무원, 관계지방자치단체 장이 공동추천자 중 위원장이 지명한자 – 위원장의 지휘를 받아 사무 총괄, 소속직원 지휘·감독 – 그밖의 사항은 공동위원회 심의·의결을 거쳐 위원장이 정함
	경 비 수 당	• [경비] 관계지방자치단체 공동부담 – 위원 등에 대한 수당, 여비, 기타 필요 경비 지급 가능
	공무원 파견 요청	• 공동위원회는 그 운영 또는 통합지원단의 업무 수행을 위하여 필요할 때에는 지방자치단체 소속 공무원과 지방행정체제 개편과 관련되는 법인이나 단체 소속 임직원 등의 파견이나 업무 지원을 요청할 수 있음

출처: 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」과 그 시행령(대통령령 제35947호)

• (명칭) 공동위원회는 구성된 날부터 60일 이내에 통합 지방자치단체의 명칭 및 청사 소재지를 심의·의결하고 이를 행정안전부장관에게 제출하여야 함(지방분권균형발전법 제47조①). 기간 내 의결하지 못하면, 지방시대위원회가 권고안을 제시할 수 있음. 공동위원회가 권고안을 받은 날로부터 30일 내에 의결하지 못할 경우 지방시대위원회는 대통령령의 기준에 따라 조정할 수 있음. 지방시대위원회의 권고와 조정의 기준, 절차 등은 대통령령으로 정함

| 표 5-3 | 기초자치단체 통합명칭과 소재지에 대한 권고안 제시방법

구분	조문내용
권고안 마련시 고려사항	1. 통합 지방자치단체의 명칭 가. 통합 지방자치단체의 역사성 나. 통합 지방자치단체의 지리적 특성 다. 통합의 상징성 라. 명칭의 독음(讀音) 및 의미 마. 그 밖에 통합 지방자치단체의 명칭을 정할 때에 고려할 필요가 있다고 인정되는 사항 2. 통합 지방자치단체 청사의 소재지 가. 통합 지방자치단체 청사의 역사성 나. 통합 지방자치단체 주민의 접근성 및 편의성 다. 통합 지방자치단체 행정의 효율성 라. 지역의 균형발전 마. 통합의 상징성

구분	조문내용
	바. 그 밖에 통합지방자치단체 청사의 소재지를 정할 때에 고려할 필요가 있다고 인정되는 사항
	권고안을 제시할 때에는 해당 공동위원회, 관계 지방자치단체 및 관계 전문가 등의 의견을 들어야 함
통 보	조정결정을 한 경우, 지방시대위원회는 지체없이 공동위원회에 통보하여야 함

출처: 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」(대통령령 제35947호)

❍ 따라서 기초자치단체 통합 사례를 참고하여, 시·도통합의 특징이 반영된 광역자치단체 통합에 적용될 수 있는 주요 내용을 법제화하는 것이 필요함
- 법적 공백은 지역의 맥락과 요구를 기민하게 반영할 수 있는 가능성이 커지기 때문에 상황대응력과 유연성이 커지는 장점이 있지만, 불필요한 정치적 쟁점화 가능성과 세부사항까지도 입법을 통해 정해야 하기 때문에 불확실성과 제도적 정합성이 낮아지는 문제가 발생되는 단점이 있기 때문임

□ 광역차원의 행정통합 절차와 이에 관한 법제화 방안

❍ 광역차원의 행정통합 절차와 이에 관한 법제화 방안은 다음과 같이 3가지 방식으로 검토될 수 있음
- (대안1) 지방자치법에 조문을 신설하는 방식
- (대안2) 현행 지방분권균형발전특별법에 조문을 신설하는 방식
- (대안3) 지방자치단체 통합에 관한 별도의 절차법을 신설하는 방식

❍ 3가지 대안에 대한 전문가 의견조사 결과에서는 대안2에 대한 선호가 가장 높게 나타났으며, 입법목적 등에 관한 검토 결과에서도 타당성이 높다고 평가됨

❍ 이와 같은 대안선택의 근거는 다음과 같음
- (지방자치법과 지방분권균형발전특별법의 입법목적) 아래와 같은 각 법률의 입법목적을 볼 때, 지방자치단체의 폐지, 분리, 통합(또는 합병), 설치에 관한 사항 중 지방자치단체의 통합(또는 합병)을 지방자치분권과 지역의 자립적 성장을 위한 주요한 입법정책도구로 선택한 것이며 그렇기 때문에 통합지방자차단체의 설치와 특례 등에 관한 세부적인 사항이 지방분권균형발전특별법에 규정된 것으로 볼 수 있음(전문가 자문회의, 2026.08.)

- 「지방자치법」은 “이 법은 지방자치단체의 종류와 조직 및 운영, 주민의 지방자치행정 참여에 관한 사항과 국가와 지방자치단체 사이의 기본적인 관계를 정함으로써 지방자치행정을 민주적이고 능률적으로 수행하고, 지방을 균형 있게 발전시키며, 대한민국을 민주적으로 발전시키려는 것을 목적으로 한다.”고 규정함
- 지방자치제도의 본질적이고 일반적인 내용은 헌법 제117조 및 제118조에서 도출되기 때문에「지방자치법」의 헌법적 근거는 헌법 제117조 제2항 및 제118조 제2항이 되며 국가의 균형성장 및 지역의 자치 및 자립적 성장역량을 강화하가 위한 법률의 헌법적 근거는 헌법 제119조 제2항 및 제120조 제2항으로 볼 수 있음
- 지방분권균형발전특별법 제1조는 “이 법은 지역 간 불균형 해소, 지역의 특성에 맞는 자립적 성장 및 지방자치분권을 통하여 지역이 주도하는 균형성장을 추진함으로써 국민 모두가 어디에 살든 균등한 기회를 누리는 것을 목적으로 한다.”고 규정함
- 따라서, 지방분권균형발전특별법은 지역의 자립적 성장과 지방자치분권을 강화하고 이를 통해 균형성장을 추진하기 위해 만들어진 법률이라 할 수 있음
- 이와 같은 입법목적과의 근접성 및 헌법적 근거의 차별성을 고려할 때 통합되는 지방자치단체의 법적 형태가 「지방자치법」제2조제1항 제1호 또는 제2호에 해당하는 시·도 또는 시·군·구가 될 경우 설치 및 특례 등에 관한 사항을 규정하는 법률의 법적 근거는 「지방자치법」 제5조제1항 후문이 되며 지방자치단체의 통합절차와 특례 등에 대한 사항은 별도의 법률로 제정해야 할 사항으로 현행 법체계 상 그와 같은 법률이 바로 지방분권균형발전특별법이라고 할 수 있음

– 다만 기초자치단체의 통합과 광역자치단체의 통합은 통합의 규모나 통합을 위한 통합 이전의 해당 광역자치단체의 폐지에 따른 사회경제적 효과에서 상당한 규모의 차이가 발생할 수 있고, 통합에 따른 갈등의 규모나 대립의 정도가 크다고 할 수 있으므로 광역자치단체의 통합절차는 지방분권균형발전특별법에 시·군·구의 통합절차 규정인 제45조와 구분되는 별도의 규정을 두어 그에 관한 사항을 정하도록 해야 함(전문가 자문회의, 2026.08.)

- 그리고 특례에 관한 사항은 광역단위 통합의 경우 기초자치단체 단위의 통합과 달리 지방분권균형발전특별법에서 통일적으로 규율하는 것은 광역단위의 행정통합이 가지는 의미와 중요성, 파급효과 등을 고려할 때, 지방분권균형발전특별법에서 규율하는 것보다 헌법 제120조 후문 및「지방자치법」제5조 제1항에 근거한 개별 특별법(예. 광주전남특별시설치법)에서 정하는 것이 타당함(전문가 자문회의, 2026.08.)
- 따라서 지방자치단체의 폐지, 설치, 분리 및 통합(합병)의 절차에 관한 일반원칙을「지방자치법」에 규정하는 것보다 지방분권균형발전특별법에 별도의 규정을 두는 것이 적절할 것으로 판단됨(지방분권균형발전특별법 제35조의2 신설)[114]

❍ 또한 주민의견수렴의무를「지방자치법」명시하는 것은 같은 법 제5조제3항의 내용과 상충될 수 있음

- 왜냐하면 민주주의 및 국민주권의 관점에서 현행 헌법은 직접 민주주의가 아닌 대의제(代議制)를 기본원칙으로 정하고 있으며, 이에 맞추어 지방자치단체의 대의제적인 형식으로 지역의 의사를 결정해야 함. 따라서 주민의견의 수렴의무를 규정하는 것은 단순한 선언적 규정에 그칠 확률이 높고, 일정한 경우에 주민투표절차를 예정하고 있기 때문에 입법의 실효성이 떨어질 수 있기 때문임

114) **지방분권균형발전특별법 제35조(교육자치와 지방자치의 통합)** ① 국가는 교육자치와 지방자치의 통합을 위하여 노력하여야 한다. ② 교육자치에 관하여는 따로 법률로 정한다.
제43조(지방행정체제 개편의 방향 등) ① 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 행정수요 대응 효율화와 지역 특성에 맞는 성장, 주민의 편익증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 위하여 다음 각 호의 사항이 반영되도록 추진하여야 한다.
1. ~ 4. (생략)
② ~ ③ (생략)
④ 국가는 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 성장가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대해서는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 한다. 이 경우 시·군·구의 통합에 관하여는 시·도 및 시·군·구 관할 구역의 경계에 제한을 받지 아니한다.
⑤ (생략)

❍ 통합절차를 특별법으로 연결하도록 하거나 최종 설치에 대해서 개별 특별법으로 확정하도록 하는 내용의 규정을 「지방자치법」에 신설하는 것도, 앞서 언급한 것처럼 「지방자치법」과 지방분권균형발전특별법의 입법목적과 헌법적 근거 규정의 차이점을 고려할 때 신설의 필요성이 크다고 볼 수 없음

| 표 5-4 | 지방자치법 개정에 관한 의견(조문신설)

신설조문	의미
제5조의2(지방자치단체의 폐지·설치·분리·합병의 절차) ① 지방자치단체의 폐지·설치·분리 또는 합병은 주민의 복리, 행정의 효율성, 지역의 역사적·문화적 동질성, 생활권·경제권, 재정능력, 지역균형발전 및 지방자치의 발전에 미치는 영향을 종합적으로 고려하여 추진하여야 한다.	• 일반원칙 제시
② 제5조제1항에 따라 지방자치단체를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 관계 지방자치단체의 주민의견을 충분히 수렴하여야 한다.	• 주민의견수렴의무 명시
③ **시·도 또는** 시·군·구의 통합에 관한 절차, 기준, 통합방안의 마련, 주민투표, 통합추진기구의 설치 및 통합 지방자치단체에 대한 지원 등에 관하여는 **「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」**에서 정하는 바에 따른다.	• 통합절차를 특별법으로 연결
④ 제3항에도 불구하고 특정 지방자치단체의 설치, 명칭, 구역, 기관, 사무, 재산, 채무, 공무원, 선거, 특례 및 경과조치에 관한 사항은 따로 법률로 정한다.	• 최종 설치에 대해서는 개별특별법으로 확정

출처: 저자작성

❍ 상세 절차를 규정하게 되는 지방분권균형발전특별법은 다음과 같은 개정이 필요함

- 시·도 및 시·군·구의 통합절차에 관한 사항을 규정할 지방분권균형발전특별법 제2조제17호 및 제18호를 개정하여 통합 지방자치단체의 범위를「지방자치법」제2조제1호 및 제2호로 확대하여 시·도 통합과 시·군·구의 통합절차에 관한 사항뿐만 아니라 시·도 통합의 특례에 대한 공통적인 사항을 지방분권균형발전특별법에서 정할 수 있도록 함. 다만 시·도의 통합절차에 대해서는 별도의 규정을 두도록 함(지방분권균형발전특별법 제48조 신설)
- 학계에서는 '주민투표'를 의무화하는 것을 제안한 바 있으나, 광역통합시 비용부담 등의 문제를 함께 고려하여 이에 관하여는 국민의 공감대를 고려한 개정을 점진적으로 진행할 필요가 있음

- 시·도 통합절차의 법제화를 담을 지방분권균형발전특별법 제48조는 광역단위의 행정통합절차에 관한 내용을 규정할 것이라는 점을 감안하여 다음과 같은 방향의 법제화를 고려할 수 있음

| 표 5-5 | 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 개정에 관한 의견

기존	개정
제2조 (정의)	
17. "지방자치단체의 통합"이란 「지방자치법」 **제2조제1항 제2호**에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.	17. "지방자치단체의 통합"이란 「지방자치법」제2조제1항 각 호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다.
18. "통합 지방자치단체"란 「지방자치법」 **제2조제1항 제2호**에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.	18. "통합 지방자치단체"란 「지방자치법」 제2조제1항 각 호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 설치된 지방자치단체를 말한다.
제44조(통합지방자치단체의 설치)	
① 통합 지방자치단체는 「지방자치법」 제2조 제1항 **제2호**에서 정한 지방자치단체로 설치한다.	제44조(통합 지방자치단체의 설치) ① 통합 지방자치단체는「지방자치법」제2조제1항 각 호에서 정한 지방자치단체로 설치한다.[115]
② 통합 지방자치단체는 통합으로 인하여 폐지되는 지방자치단체의 구역에 관계 법령에서 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구 또는 출장소 등을 둘 수 있다.	②「지방자치법」제2조제1항제2호의 형태로 통합되는 지방자치단체는 통합으로 인하여 폐지되는 지방자치단체의 구역에 관계 법령에서 정하는 바에 따라 자치구가 아닌 구 또는 출장소 등을 둘 수 있다.
-	③ 통합 지방자치단체의 조직, 구성, 권한, 운영, 사무·권한 이양 및 특례 등에 대하여 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우에는 그 법률에서 정한 바에 따른다.

출처: 전문가 서면자문 결과(2026.08.)

115) 제1항에서 통합 지방자치단체의 설치형태를「지방자치법」제2조제1항 각 호에서 정한 지방자치단체로 정한다고 규정하고 있으므로 통합특별시나 시·군·구로 한다는 별도의 규정을 둘 필요가 없다.

□ 법개정을 통한 행정통합 절차 구조도(예시)

❍ 이와 같은 법개정을 통해, 광역차원의 행정통합을 위한 절차는 다음과 같이 변경되어, 주민의 직접적 의견 제시와 지역 차원의 공론화 절차, 행정통합의 사전준비 과정에 있어 절차적 정당성을 확보할 수 있도록 보완됨

| 그림 5-1 | 법개정을 통한 행정통합 절차 구조도(예시)

광역행정통합 건의	• 지방의회 • 일정 수 이상의 지역주민 • 지방자치단체의 장	- 지방자치단체의 장이 광역행정통합을 위한 발의를 할 경우 주민투표절차 반드시 거치도록 함 - 다만 일정 수 이상의 지역주민이 광역행정통합안에 대한 건의를 할 경우 주민투표절차를 생략함 - (가칭) 광역행정통합지원위원회의 설치 (국무총리 또는 대통령 소속으로 설치)
▼		
의견수렴절차 및 광역행정통합안 제안	• 행정통합공론화위원회 설치 (민관협의체) • 공청회 등을 통한 지역민의 의견수렴 • 광역행정통합을 위한 광역행정통합 지원위원회와의 협의 진행 • 광역행정통합안 제출(정부와 국회)	- 광역행정통합을 위한 민관협의체를 반드시 두도록 하여 광역행정통합의 공론화를 유도하도록 함 - 주민들을 대상으로 한 공청회 등의 적극적인 의견수렴절차 진행
▼		
광역행정통합안에 대한 지방의회의 의결과 주민 동의를 통한 승인절차	• 광역행정통합안에 대한 지역주민의 동의 • 광역행정통합안에 대한 지방의회의 의결	- 일정 수 이상의 주민이 광역행정통합안에 대한 동의가 있어야 하며 이 경우 지방분권균형발전법 제46조제2항의 경우 보다 많은 수의 지역주민의 동의가 필요 - 예)「주민투표법」제5조에 따른 주민투표권자 총수의 과반수 투표와 투표자 과반수의 찬성을 얻어야 한다. - 주민의 동의를 얻고 난 이후 최종적으로 지방의회의 의결을 통해 승인을 얻도록 함
▼		
국가와 국회에서의 협의 및 승인절차	• 광역행정통합지원위원회에 광역행정통합안 제출 • 행전안전부장관에게 보고 • 개별광역행정통합 특별법안 발의 및 의결	- 국가의 승인과 국회에서의 입법적 조치가 이루어지고 난 이후 광역행정통합체제 출범 - 광역행정통합지원위원회, 행정안전부 등의 중앙행정기관과의 협의를 통해 지속적인 재정 및 행정상의 특례 확대

출처: 신정규, "광역지방자치단체 통합 법제화 논의-통합절차(프로세스)를 중심으로, 지방자치법연구 제25권 제2호, 한국지방자치법학회, 2025, 53면 재인용

2. 특별지방자치단체에 관한 규정 개정 방안

□ 현행법 상 특별지방자치단체에 관한 규정의 한계

❍ 앞의 제2장과 제3장에서 특별지방자치단체에 관한 법적 근거는 지역의 자율성을 최대한 확보하기 위해 규약을 통한 구성 자치단체의 협약을 존중하고 국가는 이를 승인하는 방식을 채택한 결과라고 할 수 있음

❍ 이 방식은 지방자치의 강화 측면에서 의미있지만, 특별지방자치단체의 체계적 운영을 위해 핵심적인 쟁점이 될 수 있는 기관구성 형태에 관해 최소한의 가이드라인이 제공되기 어렵다는 점임

- 가령 지역의 상황에 맞는 기관구형형태를 선택할 수 있으면서도, 구성자치단체의 리더십 변화에도 불구하고 안정성을 확보하고, 전문성과 민주성을 확보할 수 있는 방향으로 최소한의 가이드라인이 제공될 필요가 있음

❍ 먼저 「지방자치법」 제202조 규약 등에 관한 내용에서 반드시 포함되어야 할 내용에 대해 다음과 같이 기관구성형태의 다양화 가능성을 제시하는 것이 필요함. 이 경우 개별 기관구성형태에 대한 조문이 추가 신설되어야 함

- 따라서 비교적 간결한 방식으로 조문을 개정하기 위해서는 제204조의2 등 구체적인 내용을 대통령령으로 두는 방법이 있음
- 규약은 법령의 범위 안에서 제정할 수 있다는 점과 일정한 사항에 대해서는 반드시 규약에 포함되도록 하고 있는 점을 고려할 때, 특별지방자치단체는 헌법과 법률이 예정한 형태의 기본 구조를 변경할 수 없다고 보아야 하기 때문임
- 또한 기관구성형태의 다양성을 위해 규약에 관한 「지방자치법」 관련 규정을 개정하고자 할 경우, 특별지방자치단체의 집행기관과 의결기관은 「지방자치법」이 정한 형태와 조직으로 구성되어야 하므로 특별지방자치단체의 기관구성형태를 다양화 하는 것에 대해서는 헌법과 법령상의 제한이 존재하기 때문에 이를 고려한 입법방식을 개발할 필요가 있음[116)]

116) 예를 들어 구성 지방자치단체의 장으로 구성되는 협의체가 특별지방자치단체의 주요 사항을 심의·조정하고, 그 협의체에서 특별지방자치단체의 장 또는 대표자를 선임하는 방식의 특별지방자치단체의

- 단, 기관구성형태는 현행 의회-연합장형 외에도 협의체형(제3장 제1절의 해외사례 참조), 그밖에 변화하는 특자체의 역할범위와 지역 간의 합의를 전제로 자율적 선택을 할 수 있는 가능성으로 기타방식을 규정함
- 또한 운영의 안정성 및 전문성 등을 고려해 구성자치단체의 단체장 외에 연합장과 연합의회, 협의체가 선택한 '집행책임자'를 둘 수 있는 규정도 검토될 필요가 있음(전문가 서면자문, 2026.07.)

❍ 다만, 기관구성형태 외에 세부적인 구성자치단체 간 역할의 분담 등은 해외사례 등을 참고하여 연합형 모델을 채택한 구성자치단체의 규약 세부사항 설계 과정에서 반영될 수 있도록 함이 적절함
- 지나치게 상세한 입법은 지역의 자율성을 저해할 수 있기 때문임

| 표 5-6 | 「지방자치법」 개정에 관한 의견

기존	개정
제202조 (규약 등)	
8. 특별지방자치단체의 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법	8. 특별지방자치단체의 **기관구성형태,** 조직·운영 및 그 구성원의 선임방법
9. 특별지방자치단체의 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법	9. 특별지방자치단체의 집행기관의 조직·운영, 장 **또는 이에 준하는 대표자·집행책임자**의 선임방법 및 권한
신설	9의2. 특별지방자치단체의 사무별 책임분담, 조정절차 및 구성 지방자치단체 간 협의체의 구성·운영
신설	9의3. 특별지방자치단체의 사무처리에 대한 평가, 보고, 감사 및 책임 확보 방안
신설	9의4. 특별지방자치단체의 기관구성형태 변경 절차
제204조(의회조직 등)	
신설	④ 제1항에도 불구하고 특별지방자치단체의 사무 성격, 구성 지방자치단체의 수, 관할구역의 범위 및 초광역적 행정수요

조직과 구성이 지방자치단체는 집행기관인 자치단체의 장과 의결기관인 자치의회로 구성되어야 한다는 헌법과 법률상의 요청에 부합할 수 있는지가 문제될 수 있음(전문가 인터뷰 결과, 2026.08.). 또한 「지방자치법」제176조의 지방자치단체조합도 의결기관인 지방자치단체조합회의와 집행기관인 지방자치단체조합장을 두도록 하고 있으므로, 특별지방자치단체에 대해서만 기관 구성의 다양성을 인정하는 예외를 두는 것은 「지방자치법」전체 법체계와의 정합성에 문제가 발생할 수 있음(전문가 인터뷰 결과, 2026.08.)

기존	개정
	등을 고려하여 필요한 경우에는 규약으로 정하는 바에 따라 제204조의2에 따른 기관구성형태를 선택할 수 있다.
제204조의2(특별지방자치단체의 기관구성형태)	
신설	① 특별지방자치단체의 기관구성형태는 다음 각 호의 어느 하나로 할 수 있다. 1. **의회-연합장형**: 제204조에 따른 특별지방자치단체의 의회와 제205조에 따른 특별지방자치단체의 장을 두는 방식 **(현재)** 2. **협의체형**: 구성 지방자치단체의 장으로 구성되는 협의체가 특별지방자치단체의 주요 사항을 심의·조정하고, 그 협의체에서 특별지방자치단체의 장 또는 대표자를 선임하는 방식 3. **기타** 제1호 및 제2호 외에 특별지방자치단체의 사무 성격, 구성 지방자치단체의 종류, 주민대표성 및 책임성을 고려하여 규약으로 정하는 방식
신설	② 제1항제2호 또는 제3호의 기관구성형태를 선택하는 경우에는 규약에 다음 각 호의 사항을 포함하여야 한다. 1. 의결기관 또는 심의·조정기관의 구성 및 권한 2. 특별지방자치단체의 장, 대표자 또는 집행책임자의 선임 방법과 권한 3. 구성 지방자치단체 간 사무별 책임분담 및 비용분담 4. 예산·결산, 감사, 보고 및 책임 확보 방안 5. 주민의견 수렴 및 구성 지방의회에 대한 보고 절차 6. 기관구성형태의 변경 절차
신설	③ 제1항제3호의 기관구성형태는 대통령령으로 정하는 기준에 적합하여야 한다.
제204조의3(구성 지방자치단체장 협의체형 기관구성)	
신설	① 제204조의2제1항제2호에 따른 구성 지방자치단체장 협의체형 특별지방자치단체에는 구성 지방자치단체의 장으로 구성되는 협의체를 둔다. ② 협의체는 규약으로 정하는 바에 따라 다음 각 호의 사항을 심의·조정한다. 1. 특별지방자치단체의 기본운영방향 2. 특별지방자치단체의 주요 계획 및 사업 3. 구성 지방자치단체 간 사무별 책임분담 4. 비용분담 및 인력지원 5. 특별지방자치단체의 장 또는 대표자의 선임 6. 그 밖에 규약으로 정하는 사항 ③ 협의체는 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체의 장 중에서 특별지방자치단체의 장 또는 대표자를 선임한다.

기존	개정
	④ 특별지방자치단체는 사무의 효율적 수행을 위하여 규약으로 정하는 바에 따라 분야별 책임위원 또는 책임 지방자치단체를 둘 수 있다. ⑤ 제1항부터 제4항까지에서 정한 사항 외에 협의체의 구성, 운영, 의결정족수, 대표자의 임기 및 사무별 책임분담에 필요한 사항은 규약으로 정한다.
제205조(집행기관의 조직 등)	
제205조(집행기관의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다.	제205조(집행기관의 조직 등) ① 특별지방자치단체의 장은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체의 의회에서 선출한다. **다만, 제204조의2제1항제2호 또는 제3호의 기관구성형태를 선택한 경우에는 규약으로 정하는 방식에 따라 특별지방자치단체의 장, 대표자 또는 집행책임자를 선임할 수 있다.**
제210조(준용)	
제210조는 특별지방자치단체에 대하여 시·도 또는 시·군·구에 관한 규정을 준용하도록 함	제210조에 다음 단서 추가: **다만, 제204조의2에 따른 기관구성형태의 성격상 해당 규정을 준용하기 곤란한 경우에는 대통령령으로 정하는 바에 따라 그 준용을 달리할 수 있다.**

출처: 전문가 서면자문 결과(2026.08.)

□ 특별지방자치단체의 구성주체별 유형에 관한 법제화 필요성의 검토

❍ 제3장의 분석결과를 통해 특별지방자치단체의 구성주체에 따라 특별지방자치단체의 하위유형이 구체화될 수 있음
- (유형화) 광역형 특자체, 기초형 특자체, 혼합형 특자체

❍ 그러나 「지방자치법」은 이미 구성주체에 관해 그와 같은 다양한 형태의 특자체 구성을 규정하고 있기 때문에, 이는 학술적 논의와 정책적 필요에 근거한 "(가칭) 특자체 구성 및 운영 가이드라인"의 제정으로 귀결되는 것이 적절하다고 판단됨(전문가 자문회의, 2026.08.)

3. 특례체계에 관한 법제화와 특례적합성 평가제도의 도입

□ 특례체계의 구성에 관한 법적 근거 마련

❍ 현행법은 지방행정체제 모델별 특례체계에 관한 구성과 개념 등에 관한 근거를 명료하게 제시하고 있지 않으며, 각 조문의 내용에 관한 해석과 실무적 판단을 통해 행정특례와 그밖의 특례(본 연구에서는 '지역특화특례'로 명명함)가 존재함을 알 수 있음

❍ 그러나 특례의 구체적 내용을 법제화할 경우, 사회적 합의에 의해 변화가능성이 높은 특례의 고유한 특성을 고려할 때 잦은 법개정을 필요로 하는 문제를 발생시킬 수 있음. 따라서, 기본규정만을 법률에 정하고, 그밖의 사항은 시행령 또는 지침 등을 통해 제시하는 것이 적절하다고 판단됨

❍ 따라서「지방자치법」에 "특례"에 관한 조문을 추가신설하는 방안을 검토해 볼 수 있음

- (특례의 구성) 서울특별시, 통합특별시, 세종특별자치시, 제주특별자치도 및 대도시의 특례는 다음과 같은 2가지 유형의 특례로 구성됨
  - (행정특례) 행정특례는 수도로서의 특수성, 행정체제의 특수성, 대도시의 특수성을 고려하여, 법률로 정하는 바에 따라 행정특례를 제공할 수 있음. 행정특례는 분권특례, 재정특례, 인사 및 조직특례로 구성됨
  - (지역특화특례) 지역특화특례는 지역경쟁력강화 및 성장동력의 확보를 위한 목적에서 국가차원의 지원 및 지정을 통해 제공됨
- (특례유형별 적용범위) 해당 지방자치단체의 특성에 따라, 적용가능한 특례의 종류가 규정되며, 구체적인 내용은 대통령령에 의한 규정에 따름
  - 여기서 대통령령에 의해 위임된 적용의 범위는 제3장 〈표 3-22〉의 표를 참조하여 구성함

❍ 단, 이와 같은 특례체계에 관한 논의는 학계의 논의와 실무적 차원의 검토, 지역의 공감대 형성이 필수적이기 때문에, 관련 주제를 중심으로 한 논의를 통해 보완될 필요가 있음

□ 특례체계 운영에 관한 법제도적 근거 마련 검토

❍ 현재 특례는 각 지역의 발굴 및 요구, 관계 중앙부처의 검토를 거쳐 국회의 법사위에서 결정되는 구조임

- 그 결과 앞서 검토한 바와 같이 기존의 특별법을 참조하여 개별 지역의 특별법안을 개발하는 과정에서 차별성이 사라지고, 체계적인 검증 과정 없이 '선입법후보완'의 절차를 거치게 됨. 그 결과 제도적 정합성이 저하됨

❍ 따라서 특례의 정합성을 진단·분석하는 프로세스가 법제화될 필요가 있으며, 그 운영을 통해 특례체계 발굴과정을 보완하고, 사후 성과를 검증하는 구조를 체계화할 수 있을 것임

- 지방시대위원회 또는 행정안전부가 특례의 적합성을 평가할 수 있는 전문기관을 지정하거나, 전문가그룹으로 구성된 위원회 운영 등을 통해 지역이 바라는 특례의 적합성을 평가하는 제도가 필요함

제2절 국가·지역 차원의 정책 제언

1. 국가차원의 정책제언

1) 국가지원의 원칙 정립

□ **시·도통합에 대한 정부지원선언**

❍ 제9회 중앙지방협력회의에서 이재명대통령은 2026년 예산안에 수도권에서 거리가 멀 수록 더 두텁게 지원하는 내용을 담아(지방우대·지방우선정책), 지역자율재정예상규모를 현행 3조8천억원 정도에서 10조 6천억원 정도로 약 3배 늘리는 방안을 언급함(청와대 브리핑, 2025.11.12.; 2026.04.09.)

❍ 이후 2026년 1월 김민석국무총리는 행정통합 인센티브에 관한 브리핑을 통해, “지방주도 성장으로의 대전환을 위한 핵심 수단 중 하나가 광역 지방정부 간 행정통합”이며, “행정통합은 단순히 지도를 다시 그리는 일이 아니라 생활권과 경제권을 하나로 묶고 교통과 산업, 복지와 안전을 함께 설계하는 일로서, 이를 통해 통합된 지역이 국가발전의 한 축으로 도약할 것”이라고 언급하며, 행정통합에 관한 4대분야의 ‘파격적인 인센티브’를 제공한다고 언급함(대한민국정책브리핑, 2026.01.16.)

❍ 앞서 언급된 국무총리 브리핑에서, 행정통합에 관한 지원은 ‘재정지원, 통합특별시 위상강화, 공공기관 우선이전, 산업활성화’ 등 4개 분야로 제시됨
- 지원의 기준은 행정통합의 성공적 추진, 통합이 곧 지방의 성장으로 연계, 주민체감이 될 수 있는 분야로 구성
- 그간 특자도 및 특자체에 관한 특례 추진 등의 과정에서 논의·반영된 특례 수준을 넘는 인센티브를 검토한 결과라 할 수 있음

❍ 또한 국가차원의 “3대 메가프로젝트” 발표를 통해 ‘반도체, 피지컬AI, AI데이터센터’를 핵심전략산업으로 지정하고 권역별 균형성장의 기반으로 정의함(산업통상자원부 보도자료, 2026.06.29.)

○ 그러나 이와 같은 지원이 지향하고 있는 방향과 지원의 원칙에 대한 학술적 논의는 취약하다고 볼 수 있음

| 표 5-7 | 행정통합 인센티브 4대 분야

분야	내용
재 정 지 원	• 통합특별시 각각 연간 최대 5조원, 4년간 최대 20조원 수준의 재정지원 • (가칭) 행정통합교부세, 행정통합지원금 시설 • 통합특별시가 지역 현안사업을 스스로 계획하고 실행할 수 있는 재정력 확보(자율성↑)(※ 그에 부합하는 책임성 부여) • 관계부처합동 통합 지방정부 재정지원TF 구성 → 세부방안 신속확정+국회 협력 확보
위 상 강 화	• 서울특별시에 준하는 지위 부여 • 부단체장 4명(차관급), 소방본부장·기획조정실장 등 1급 운영 가능 • 지역특성 반영 실·국설치 가능 • 소속공무원 선발·임용·승진 등 인사운영 자율성 강화 • 국가 소속 특별지방행정기관 업무 이관(※ 법제정 후 총리 소속 통합특별시 지원위원회가 결정)
공 공 기 관 우 선 이 전	• 2027년 2차 공공기관이전(예정) 시 통합특별시 우선 고려 – 청년유출방지, 인프라 개선, 특화산업연계시 산업발전 시너지효과 기대
산 업 활 성 화	• 창업중심도시 지원: 입주기업 고용보조금, 교육훈련지원금 지원, 토지임대료 감면, 개발사업에 대한 지방세 감면 • 투자진흥지구, 문화산업진흥지구 지원 강화 • 국유재산 임대기간 확대 및 사용료 감면 • 통합특별시의 신설 특구에 대해 기회발전특구 수준의 세제지원 강화

출처: 대한민국 정책브리핑, 2026.01.16.

□ 해외사례분석을 통한 지원의 원칙

○ 5극3특지원의 원칙을 도출하기 위해 해외 사례를 검토한 결과, 뉴질랜드 오클랜드 통합시, 영국 및 일본사례에서 균형우대원칙, 성장집중·이익공유원칙, 지역주도·국가지원원칙, 불이익배제원칙 등이 확인됨

– (뉴질랜드 오클랜드 통합시) 다수의 지방정부를 통합해 하나의 광역지방정부인 Auckland Council을 출범한 사례로, 통합을 통해 광역 차원의 전략적 의사결정 역량을 강화하는 한편, 21개 Local Board를 통해 지역별 우선순위와 주민 선호가 예산 및 서비스 결정에 반영될 수 있도록함. 특히 매년 Local

Board Agreement를 수립하도록 하여, 통합 이후에도 하위 권역별 계획과 재원배분의 절차적 기반을 유지하도록 함 → 통합특별시의 균형우대원칙과 성장집중·이익공유원칙

- (영국) Greater Manchester Combined Authority는 통합사례는 아니지만, 여러 지방정부가 광역권으로 결합하고, 중앙정부로부터 권한을 이양받은 도시권 거버넌스 사례임. → 지역주도·국가지원원칙, 성장집중·이익공유원칙
- (일본) 일본의 헤이세이 시정촌 합병은 합병 촉진을 위해 일정기간 기존 지방교부세 수준을 보장하고 통합 후 공공시설정비와 지역기반 확충에 활용할 수 있는 합병 특례체를 제공하였고, 과소지역 특별지원제도 운영을 통해 인구감소·원격지역을 지정해 지원함 → 불이익배제원칙 및 국가지원원칙, 균형우대원칙

□ 국가지원원칙 개발 결과: 5극3특추진전략설계도 및 전문가자문

❍ 5극3특 지원에 관한 국가의 원칙에 관해 문헌연구 및 전문가 자문[117]을 통해 종합해 본 결과, 다음과 같은 5가지 원칙이 있음

- (지역주도·국가지원원칙) 균형발전전략의 개발은 지역(5극3특)이 주도하되, 국가는 이를 위한 행정제도 및 재정적 지원을 하는 역할을 수행함
- (불이익배제원칙) 통합형 모델의 경우, 통합으로 인하여 종전 각 시·도가 누리던 행·재정상의 이익이 상실되거나 그 지역 주민에게 새로운 부담이 추가되어서는 안됨(특별법 제55조)
- (균형우대원칙) 국가 차원에서는 수도권 접근성이 낮을 수록 비수도권 4극3특에 대한 지원을 확대하고, 5극3특 차원에서는 권 내 낙후지역·대도시 내(內) 구도심·인구감소지역 등 지역 내 거점으로부터의 접근성이 떨어지는 지역을 지원함
  - 단, 여기서 접근성은 단지 물리적 거리보다 교통접근성과 개방성을 의미함. 따라서 대도시 권역 내에서도 개선이 필요한 지역이 포함될 수 있으며,

117) 특별법에 관한 분석 및 행정안전부·광주광역시·전라남도·광주연구원·전남연구원과 함께한 2차례의 간담회와 2차례의 자문회의 결과를 요약한 것임

기존 낙후지역, 인구감소지역 우선투자원칙을 확장한 개념이라고 할 수 있음

- (5극3특과의 정합성 고려원칙) 통합특별시출범의 본목적이라 할 수 있는 5극3특 추진전략과의 정합성을 고려하여, 균형발전전략을 추진함
- (성장집중·이익공유원칙) 통합특별시 전체 성장의 효율성을 위해 거점 중심의 우선투자는 필요하나 그로 인해 도출된 성과가 통합특별시 전체에 확산·공유될 수 있어야 한다는 점을 명백히 할 필요가 있음
  - 기존 경제자유구역, 광역생활권 우선투자원칙과 도시규모별 차등지원원칙을 포괄하는 개념으로, 권역 내 거점성장의 성과를 지역 내에서 확산하는 것을 내용으로 삼음

| 그림 5-2 | 시·도통합에 대한 정부지원 원칙



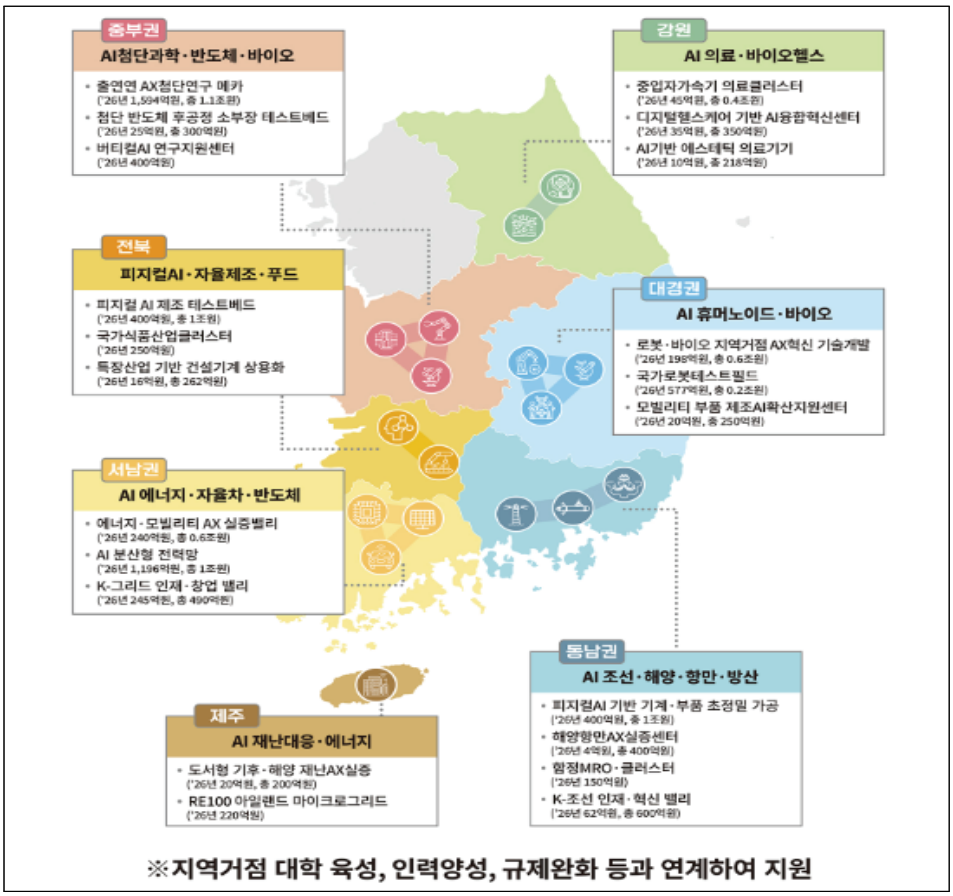
출처: 원고 내용을 바탕으로 AI를 활용해 생성한 이미지

2) 범정부지원체계 구축방안

□ 모델별 범정부지원체계 구축 방식

○ 5극3특추진전략은 국가차원에서 5극3특권역별 주력산업육성, 도로교통 등 인프라구축 등을 지원하기 때문에, 범부처의 총괄적 협력이 필요함. 따라서 국가차원의 범부처지원체계를 일원화하고 위상을 제고하여 실행력을 확보하는 것이 중요함

| 그림 5-3 | 비수도권 4극3특 지역특화 신산업육성을 위한 2026 예산안



출처: 재정경제부 인포그래픽(2026년 예산안-4극3특 지역 특화 신산업 육성, 2025.08.29.)

○ 제3·4장에서 통합형 모델의 범정부지원체계 구축 방안은 비교적 상세하게 기술하였으나, 상대적으로 협력형·단독형 모델은 비교적 간결하게 기술되어 있음

○ 그러나 최근 개정된 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」은 제31조부터 제31조의3은 초광역특별협약의 체결과 범부처 초광역추진협의체의 구성, 권역별 초광역공동사업단 설립에 대한 조문을 신설하였음

○ 따라서 통합형 모델과 협력형모델은 범부처 초광역추진협의체를 통한 통합지원체계를 활용하게 될 가능성이 높음
  - 단, 단독형 모델의 경우 기존에 설립·운영되고 있는 국무조정실 내 특별자치도지원단이 있어, 이를 활용하게 되거나, 범부처 초광역추진협의체와의 역할을 조정해야 할 가능성이 높음

| 표 5-8 | 모델별 범정부지원체계 구축안

모델	범정부지원체계
통 합 형	• 국무총리 소속 지원위원회(전남광주통합특별시 특별법) - 제4장 제1절 상세 내용 참조
협 력 형	• 범부처 초광역추진협의체(지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법) • 관련 조문 **제31조(특별협약의 체결 등)** ① 국가 또는 지방자치단체(「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)는 지역발전투자협약 및 초광역특별협약(이하 "특별협약"이라 한다)을 체결할 수 있다. ② 특별협약은 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 국가와 지방자치단체가 공동으로 체결한다. 이 경우 특별협약을 체결하려는 지방자치단체는 특별협약안을 제67조에 따른 시·도 지방시대위원회의 심의를 거쳐 지방시대위원회에 제출하여야 한다. ③ 제1항에 따라 특별협약을 체결하여 추진하는 사업에 대한 공모는 통합하여 실시하여야 한다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 예외로 할 수 있다. ④ 국가와 지방자치단체는 특별협약의 이행을 위하여 지역균형발전특별회계를 우선 지원하고, 매년 필요한 예산을 편성하여야 한다. ⑤ 초광역특별협약은 지역발전투자협약과 연계하여 추진할 수 있다. ⑥ 특별협약 및 제3항에 따른 통합공모에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. **제31조의2(범부처 초광역추진협의체)** ① 초광역협력사업 및 초광역특별협약의 범부처 협의·조정과 정책집행을 전담하기 위하여 지방시대위원회에 범부처 초광역추진협의체(이하 "추진협의체"라 한다)를 둘 수 있다.

모델	범정부지원체계
	② 추진협의체의 구성 및 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. **제31조의3(권역별 초광역공동사업단)** ① 초광역특별협약의 체결, 이행 및 성과 관리를 위하여 권역별로 초광역공동사업단(이하 "사업단"이라 한다)을 설치·운영할 수 있다. ② 특별지방자치단체가 설치된 권역에서는 사업단을 해당 특별지방자치단체의 직속기구로 두되, 지방자치단체와 민간이 공동 참여하는 거버넌스로 구성한다. ③ 사업단의 설치 기준, 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
단 독 형	• 범부처 초광역추진협의체 – 국무조정실 특별자치도지원단과의 역할관계 정립 필요

출처: 지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법 등을 참고하여 저자작성

□ 국가의 5극3특 재정지원 체계

❍ 5극3특 재정지원 체계는 지방교부세와 지역균형발전특별회계를 중심으로 구성되어 있음

– 모델별로 현행 법률에 규정되어 있는 재정지원 방안을 정리하면 다음과 같음

❍ 통합형의 경우 지방교부세 교부 대상으로는 규정되어 있으나 구체적인 내용은 규정되어 있지 않으며, 지역균형발전특별회계 측면에서도 직접적인 재정지원 규정은 없음

– 「지방교부세법」 제2조제2호에 따라 통합특별시는 지방교부세 교부 대상에 포함되며, 「지방교부세법」 제12조와 「지방교부세법 시행령」 제13조에 따라 통합특별시의 지방교부세를 조정함[118)]

– 「지방분권균형발전법」 제52조와 제53조에 통합 지방자치단체에 대한 지방교부세 산정·지원 특례가 규정되어 있으나, 동법 제2조제18호에 의하면 이 조항은 기초자치단체 간 통합에만 적용됨

– 따라서 지방교부세를 통해 통합특별시 재정을 지원하기 위해서는 관련 법률 개정이 필요함

118) 종전 광역시와 도에 교부할 보통교부세·부동산교부세·소방안전교부세를 그대로 통합특별시에 교부하며, 통합특별시에 교부할 특별교부세는 「지방교부세법」 제9조제1항에 따라 새롭게 산정함

- 한편, 통합특별시가 다른 지방자치단체와 초광역권을 설정하거나, 관할 기초자치단체 간 특별지방자치단체를 설치하는 경우[119]에는 「지방분권균형발전법」 제81조의2에 따른 초광역특별계정을 통해 재정지원이 가능함

| 표 5-9 | 초광역특별계정에 관한 신규조문

지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법(신규)
제81조의2(초광역특별계정의 세입과 세출) ① 회계의 초광역특별계정의 세입은 다음 각 호와 같다. 1. 일반회계나 다른 특별회계로부터의 전입금 2. 회계의 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로부터의 전입금 3. 제83조제1항에 따른 일시차입금 4. 제91조에 따른 전년도 결산상 잉여금 5. 그 밖에 다른 법률에 따라 회계로 귀속되는 수입금 ② 회계의 초광역특별계정의 세출은 다음 각 호와 같다. 1. 초광역권에 대한 다음 각 목의 출연·보조 또는 융자 등 가. 제78조제2항제1호(같은 호 바목은 제외한다) 및 제7호에 따른 보조 및 지원 나. 제79조제2항제1호부터 제7호까지, 제9호, 제10호 및 제16호에 따른 출연·보조·융자 및 지원 등 다. 그 밖에 대통령령으로 정하는 사업을 제외한 지방자치단체의 보조사업 2. 제83조제1항에 따른 일시차입금의 원리금 상환 3. 회계의 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로의 전출금 4. 그 밖에 계정의 관리와 운영에 필요한 경비

출처: 지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법

❍ 협력형 모델의 경우 법령상 지방교부세 교부 대상으로 규정되어 있지 않으나 지방교부세 산정항목에 '특별지방자치단체 운영'이 포함되어 있어 교부 대상에 포함되는 것으로 해석할 수 있음

- 협력형의 경우 「지방분권균형발전법」 제2조제7호에 의한 초광역권에 해당함
- 따라서 협력형은 「지방분권균형발전법」 제81조의2 규정에 의해 초광역특별계정을 통해 재정을 지원받을 수 있음
- 또한 「지방분권균형발전법」 제41조제2항(보조비율 차등), 제85조(세출 차등지원), 제86조(포괄보조금)의 규정도 직접적으로 적용받을 수 있음

119) 「지방분권균형발전법」 제2조제7호에 의하면, "초광역권"이란 지역의 경제 및 생활권역의 성장에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역을 의미함

○ 단독형의 경우 「지방교부세법」, 「지방분권균형발전법」, 「제주특별법」, 「세종시법」 등에서 재정지원 관련 사항을 규정하고 있음

- 「지방교부세법」 제7조의2에서 세종특별자치시에 대한 보통교부세 특례를 규정하고 있으며, 「제주특별법」 제124조에서 제주특별자치도에 대한 3% 보통교부세 정률 교부를 규정하고 있음
- 「지방분권균형발전법」 제80조와 제81조는 제주특별자치도 계정과 세종특별자치시 계정에 관한 지원을 규정하고 있음
- 「강원특별법」과 「전북특별법」은 지역균형발전특별회계 계정에 관한 사항을 규정하고 있지만, 「지방분권균형발전법」에는 반영되어 있지 않음

| 표 5-10 | 모델별 재정지원 관련 법률 조항

구분	통합형	협력형	단독형
법적 근거	**지방자치법** 제2조제1항제1호	**지방자치법** 제2조제3항	**지방자치법** 제2조제1항제1호
특례 인정	**지방자치법** 제197조제3항	**지방분권균형발전법** 제30조	**지방자치법 제197조제2항 (제주·세종)**
경비 부담	**지방자치법** 제158조	**지방자치법** 제206조	**지방자치법** 제158조
지방 교부세	**지방교부세법** 제2조제2호 (교부 대상) **구체적인 내용 없음**	**직접 관련 법령 없음** **지방교부세 산정해설** 보정수요 (간접적 교부 대상 근거)	**지방교부세법** 제2조제2호(교부 대상), 제7조의2(세종 수요 특례) / 제주특별법 제124조(제주 3% 특례) / 세종시법 제14조(세종 수요 특례)
지역 균형 발전 특별 회계	**직접 관련 법령 없음** **지방분권균형발전법** 제81조의2(초광역특별계정) 적용 가능	**지방분권균형발전법** 제41조제2항(보조비율차등), 제79조제2항(초광역사업), 제81조의2(초광역특별계정) 제85조(세출 차등 지원), 제86조(포괄보조금)	**지방분권균형발전법** 제80조(제주 계정), 제81조(세종 계정), 제81조의2(초광역특별계정) 적용가능 / **제주특별법** 제125조(제주 계정) / **세종시법** 제28조(세종 계정) / **강원특별법**제19조(**강원 계정, 미반영**) **전북특별법**제116조(**전북 계정, 미반영**)

출처: 저자 작성

3) 행정통합에 관한 입법 거버넌스 개선

□ 지역의 결정을 존중할 수 있는 입법프로세스 필요

❍ 행정통합과정에 대한 사례분석에서 볼 수 있듯이, 지역차원에서 제출된 특별법안이 국회의 법사위 판단에 의해 보류되면서 행정통합여부가 입법부에 의해 결정되는 모습을 보임

- 행정통합의 구체적 모습에 관한 내용을 법률에서 정하도록 한 입법취지에 부합하지만, 다른 관점에서 보면 지역차원의 논의를 통해 추진된 행정통합이 국가차원의 국회결정을 통해 중단된 모습으로 해석될 수 있음
- 이러한 상황은 지역의 핵심의제인 시도통합이 특별법제정이라는 국회의 결정을 통해 이루어짐으로써 시도통합의 '지방주도'를 강조하는 정치적 방향과는 괴리가 있음을 알 수 있음
- 또한 행정통합의 과정이 주민과의 소통을 통한 지역공론화 보다 정치적 결정에 의존하게 됨으로써, 정치쟁점화되는 문제를 야기함. 이는 사회적 비용의 증가와 갈등 증폭의 원인이 됨

❍ 이와 같은 문제에 관하여, 과거의 경험을 통해 입법 프로세스의 변화를 검토해 볼 수 있음

- 과거 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」의 경우, " '지방행정체제개편위원회'의 기본계획을 토대로 국회가 지방행정체제 개편관련 법률을 제정 또는 개정하되, 이 경우 개편위원회의 의견을 존중하여야 한다(특별법 제11조)"는 규정을 둔 바 있음
- 이와 같은 방법은 지역에서 발굴·추진된 행정통합의 구체적인 그림을 국가가 최대한 존중한다는 의미이며, 지역주도·국가지원이라는 지방자치에 부합하는 행정통합절차를 완성하는 것이기도 함

4) 통합특별시-자치구 사무배분 기준과 분석방법론의 제시

□ 통합특별시-자치구 간 사무배분의 기준과 분석방법론 제시 필요성

○ 통합특별시-자치구 간 사무배분의 기준은 앞서 제4장의 논의에서 볼 수 있듯이, 기존의 광역-기초 간 사무배분의 원칙과 차이가 있음

○ 특히 통합특별시 내 대도시인 광역시와 도가 공존하고 있는 상황에서 통합의 효율성 및 효과성을 확보하면서도, 분권화된 운영시스템을 가지기 위해서는 체계적인 논의 프로세스가 필요함

○ 이에 관하여, 먼저 국가차원에서의 가이드라인 제시가 필요함. 이는 사무배분의 기준에 관한 제시로, 국가차원의 관점과 공익에 준하여 지역이 자치구의 사무수행범위를 정할 수 있는 지표를 제시하는 것임

- 예외적인 사무배분의 결과 발생될 수 있는 시행착오는 주민의 삶에 직접적 영향을 미칠 뿐만 아니라, 재정적 측면에서도 사회적 비용을 유발하기 때문임

□ 통합특별시-자치구 간 사무배분을 통한 자치구의 지위

○ 본 연구에 근거하여 자치구는 “(가칭)특례구”로서의 지위를 갖게 되며, 특례의 범위는 통합특별시-자치구 간 협의체(TF 등 다양한 형태로 운영 가능)를 통한 합의에 의해 결정되고, 국가의 승인을 받음

- 특례구형의 사무수행범위는 시·군수준과 동일한 수준의 사무수행범위를 갖는 것은 아니지만, 일반 광역시 자치구에 비해 높은 수준의 사무수행 범위를 가짐
- 단, 개별자치구에 대한 사무이양과는 별개로, 통합형 모델에서 (구)광역시 산하의 자치구가 기초형 특별지방자치단체를 설립하거나, 공동출자출연을 통한 기관을 설립할 경우 그에 한하여 이양 가능한 공동수행사무의 범위가 검토될 필요가 있음

□ 통합특별시-자치구 간 사무배분의 기준

❍ 통합특별시-자치구 간 사무배분의 기준은 〈표 4-11〉과 같으나, 그 중에서도 자치구 공동수행시 수행가능여부에 대한 판단의 기준은 다음과 같음

- (권역성) 전남광주통합특별시 전체에 대한 통일성보다 대도시의 권역성을 가지는 특성이 강함
- (권역형평성) 해당 권역에 거주하는 주민의 범위에서 서비스 제공의 형평성이 필요함. 균등한 서비스를 제공받으면서, 비용을 분담할 필요가 있음
- (권역단위의 조정 및 전략 필요) 권역단위에서 전략을 수립하고, 조정하는 것이 필요하며, 이는 생활권·경제권 등과 밀접한 관련이 있음
- (공동출자출연기관 수행가능여부) 이 쟁점은 사무특성 중 행위유형에 따르며, 시설·인프라·서비스의 직접집행 및 이행, 관리에 해당되는 사무인지, 아니면 권역단위의 계획, 기획, 조정, 기준설정 등에 해당되는 사무인지에 따라 구분됨

□ 통합특별시-자치구 간 사무배분의 방법론 개발안

❍ 사무배분에 관한 위 기준을 적용하여 지방자치단체의 사무를 배분하고, 구체적인 데이터를 활용해 동반된 예산 및 인력의 수요를 검토하기 위해서는 방법론적 측면에서 제언이 필요함

❍ 각 지역에서 시행착오를 통해 분석을 시행하는 과정은 또다시 방법론적 타당성을 둘러싼 지역갈등이 확산될 여지가 있기 때문임

❍ 따라서 본 연구의 제4장에서 제시된 5단계 분석방법론을 하나의 방법론으로 제언할 수 있음

2. 지역차원의 정책제언

1) 권역 내 균형성장 전략과의 조화방안

□ 권역 내 균형성장 전략의 개념 재정립 필요성

○ 권역 내 균형성장전략의 개념 재정립은 원칙적으로 행정구역이 하나가 된 통합형 모델에서 이슈가 됨

○ 그간 광역시와 도의 균형발전개념을 살펴보면, 다음과 같이 각 지역의 특성에 따라 서로 다르게 정의되어 왔기 때문에 어느 한쪽의 개념과 목표를 그대로 차용할 경우 5극 권역 내 균형발전의 개념은 갈등의 원인이 됨

- (광역시) 서울특별시·광역시 등 산하 자치구가 존재하는 대도시의 경우, 대도시 내 지역 간 격차 해소와 균형있는 발전, 상호협력증진 등을 목표로 주민생활기반을 확충하고 지역경제를 활성화하여 주민삶의 질 향상과 지역경쟁력을 강화하는 것을 지역균형발전의 개념으로 정의함[120)]
- (도) '상대적으로 뒤떨어진 지역'의 지속가능한 개발을 통해 지역발전역량을 제고하고 경쟁력을 강화하는 것으로 개념을 정의함. 주로 농산어촌, 인구감소지역, 특수상황지역 대상의 집중적 지원과 지역균형발전 거점육성, 교통·물류망확충 등이 주된 내용임[121)]
- (국가) "균형성장"이란 지역 간 성장 격차를 줄이고 지역의 자립적 성장역량을 증진함으로써 삶의 질을 향상하고 지속가능한 성장을 도모하여 전국이 개성 있게 골고루 잘 사는 사회를 구현하는 것을 의미(「지방분권균형발전법」 제2조제2호)

○ 가령 5극 내 균형발전의 개념을 도와 같이 정의하고, 이를 5극 범위로 확장하게 되면, 광역시는 상대적으로 발전된 지역으로서 균형발전의 혜택에서 배제될 수 있기 때문에 균형성장을 둘러싼 지역간 갈등 발생 가능성이 있음

120) 특·광역시 지역균형발전계획 관련 조례를 참고하여 요약·정리함

121) 도 지역균형발전계획 관련 조례를 참고하여 요약·정리함. 도의 균형발전에 관한 개념이 국가차원의 지역균형발전개념에 가까움

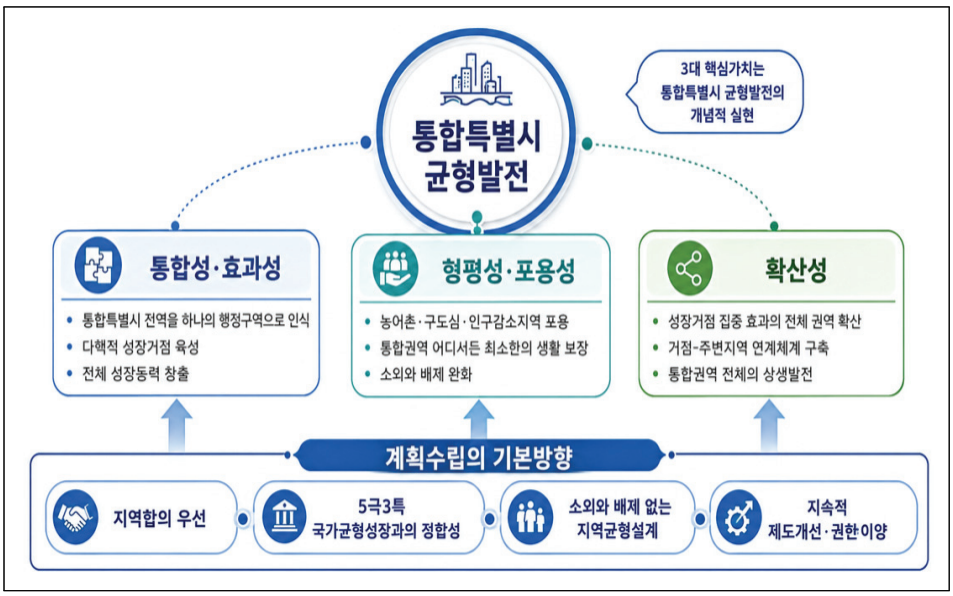
□ 다극체제를 기본으로 한 균형성장 전략 모색 필요

❍ (다극체제 채택) 통합특별시 내 균형성장 전략은 도와 광역시의 균형발전 개념을 반영하여 통합특별시를 복수의 권역으로 구분하여 다극체제를 구축하고 권역별 특성에 따른 균형발전을 추진하는 것으로 정의하는 것이 적절함
- (협력형·단독형 모델의 균형성장전략) 협력형·단독형 모델에서 균형성장전략은 원칙적으로 각 지역별로 수립되기 때문에 기존과 큰 차이가 없음
- 그러나 이 두 가지 모델에서도 초광역권 계획수립을 하게 될 경우, 통합형 모델의 사례를 참고하여, 권형 내 균형성장 전략을 반드시 함께 검토할 필요가 있음. 거점개발을 통한 성장의 낙수효과를 지역에 함께 분배하기 위해 초광역권에서의 균형성장에 대한 논의가 필요함

❍ (통합형 모델의 균형성장전략) 통합형 모델에서 통합특별시는 5가지의 가치(통합성, 효과성, 형평성, 포용성, 확산성)를 포괄하는 균형발전방안 구상의 기본 방향과 핵심가치를 제시할 필요가 있음
- (통합성·효과성) 통합특별시 전역을 하나의 행정구역으로 삼아 다핵적 성장거점 육성을 통해 통합특별시 전체의 성장동력이 될 수 있도록 하는 균형발전
- (형평성·포용성) 농어촌, 구도심, 인구감소지역 등 통합권역 내 어디에서든 최소한의 생활이 보장되도록 하는 균형발전
- (확산성) 성장거점 집중의 효과가 전체 권역으로 확산되는 시스템을 구축하는 균형발전

❍ (지원·논의체계 단일화) 국가-통합특별시 간 논의체계를 단일화 하기 위해, 국가차원의 범정부 지원의 단일창구(국무조정실)와 지역차원의 요청을 전달하는 단일창구(통합특별시장)가 제도화될 필요가 있음
- 협력형 모델의 경우, 특별자치단체의 장이 지역의 단일창구가 됨
- 5극3특 전역에서 이와 같은 논의가 필요하다면, 이 경우에는 중앙-지방협력회의의 분과위 등을 구성해서 함께 소통하는 구조를 설계하는 것도 필요함

| 그림 5-4 | 통합특별시 균형발전방안 구상의 기본방향과 핵심가치



출처: 저자 작성

❍ (균형발전기금과 균형성장평가시스템) 통합특별시는 법률에 의거 운영하는 균형발전기금 운영의 원칙과 투자분야, 운영관리체계를 설계할 필요가 있으며, 균형성장평가의 기준이 되는 지표체계의 개선과 성과관리시스템 구축이 필요함

- (원칙) 일반회계대체 금지, 중복투자금지, 투명성, 계정분리(기존 기초균형계정, 연계상생계정, 혁신성장확장계정, 특별현안조정계정 등과 균형적 구조), 불이익보호, 성장집중·이익공유, 재원을 분산하지 않고 권역별 핵심사업에 집중하는 원칙 등이 필요함(전문가 자문회의, 2026.05)
- (균형발전영향평가) 「지방분권균형발전법」 개정안이 본회의를 통과함에 따라(2026.05.07. 이해식의원 대표발의안), 국가시책 추진시 균형성장 영향평가를 실시하게 됨. 그러나 지역별 균형발전지수를 측정하는 균형발전지표는 권역별 특색과 5극3특 부합성 등을 반영할 수 있도록 공동연구 수행이 필요함

- (운영관리체계) 기금운영계획(3~5년) 수립을 통해 투자방향 명확화, 전문가 등이 참석하는 독립적 심의 기구 운영, 연 1회 이상 성과평가 실시 및 환류체계 구축 등이 검토될 필요가 있음

□ 권역 내 균형성장 전략 수립 프로세스

❍ (다극체제 구축을 위한 권역 설계 방법) 통합특별시 내에서 다극체제를 구축하기 위해서는 권역에 대한 설계가 필요하며, 이때 그 방법론은 다음과 같음
- (지역주도의 모델 개발) 지역 차원에서 광역도시계획[122] 또는 초광역권발전계획[123] 수립시 자체 개발한 그간의 권역설계 모델을 참고하여, 지역이 주도하는 권역설정 및 권역별 발전방안 구축전략을 개발하는 것이 필요함
- (주민참여형 모델 개발) 통합특별시장과 지역전문가, 주민이 함께 사회적으로 구성하는 방식으로 개발될 필요가 있으며, 그 방법론은 주민여론조사, 타운홀미팅, 공론화위원회운영 등 다양함

❍ (주민참여형 모델 개발의 방법) 주민참여형 모델 개발은 참여형 의사결정방법을 활용하여, 지역 내에서 통합특별시 추진의 공감대를 형성하고, 광주-전남 간 경쟁의 프레임에서 성장의 프레임으로 전환하는 계기가 될 수 있음
- (참여형 의사결정) 정책이나 행정결정 과정에서 행정기관 또는 공식 결정권자가 독점적으로 판단하지 않고, 이해관계자·시민·전문가 등 관련 행위자들이 정보공유, 의견제시, 숙의, 협의, 합의형성 등의 절차를 통해 결정 과정에 실질적으로 관여하도록 설계된 의사결정 방식을 말함
  - 「행정절차법 시행령(제25조의2)」은 국민참여 활성화 수단으로 전통적 의견수렴(청문, 공청회, 의견제출), 숙의·소통절차(토론회, 간담회, 설명회 등), 온라인 참여, 제안·조사 방식(국민제안, 온라인투표, 설문조사 등), 협력적 거버넌스(민관협의체 등) 등을 제시한 바 있음(행정절차법 시행령, 제25조의2)

122) 「국토계획 및 이용에 관한 법률」 상 광역도시계획을 말함

123) 지방시대위원회에 제출된

• 국무조정실 공공갈등관리매뉴얼에서는 공공갈등관리법으로 참여적 의사결정방법의 활용을 안내하며, 대표적으로 숙의형 주민경청회, 시민원탁회의, 공론조사, 시나리오워크숍 등을 제시함(국무조정실, 2013)

- 단, 계획수립 전체를 일반주민이 수행할 수는 없기 때문에, 지역전문가 및 시민사회 등 집중적인 공동개발자 역할을 할 수 있는 주민과 그에 동의여부를 표현하고 대안에 관한 아이디어를 제시할 수 있는 주민을 구분하는 서울시의 사례가 참고할만 함
  • 2030 서울플랜은 시민, 전문가, 행정 등 다양한 수립주체 간의 협의를 통한 협력적 계획 수립을 위하여 "2030 서울플랜 수립 추진위원회(이하 추진위원회)"를 구성하여 운영하였음(홍성우·허훈, 2014)
  • (1단계) 전문가포럼 운영(약 10개월)을 통해 분야별 의견을 폭넓게 수렴→전문가자문단 회의 및 주민설문조사(2회), 토론한마당 운영
  • (2단계) 시민참여단 및 전문가 자문단에 의한 미래상 및 계획과제 설정
  • (3단계) 분과별로 핵심이슈별 구체화하는 계획 수립
  • (4단계) 권역별 계획 수립과정(자치구 주민, 공무원 워크숍 2차례)
  • (5단계) 최종 설명회, 공청회 등 일반 도시계획수립의 수정·보완절차
- 또는 시나리오워크숍 방식으로 계획초안을 주민과 전문가들이 수정/보완해 나가는 방식도 적절함

| 표 5-11 | 2030 서울플랜의 구성

구분	내용
추진위원회	• 서울시 행정 1·2부시장, 총괄 MP를 공동위원장 • 계획추진에 대한 주요 사항을 결정 • 미래상 설정을 위한 서울플랜 시민참여단과 핵심이슈계획 수립을 위한 분과별 추진위원회로 구성
총괄MP	• 계획추진과 계획내용에 관한 결정 및 협의 등 실질적인 내용에 관한 조정 등 서울플랜 전반을 총괄
시민참여단	• 100인의 일반시민으로 구성되며, 서울의 미래상과 주요과제를 도출하는 역할을 수행
분과별 추진위원회	• 시민참여단이 제시한 계획과제에 따라 5개 분과, 총 108명으로 구성됨. 분과별로 전문가, 서울시 공무원, 시민단체, 분야별 시민그룹, 서울연구원 연구진 등 20여 명 내외로 구성되어 핵심이슈별 목표와 전략을 제시

출처: 홍성우·허훈(2014)

2) 조직융합을 위한 단계적 로드맵 개발

□ 단계적 로드맵은 왜 필요한가?

○ 수십년간 별개로 운영되어 온 서로 다른 지방자치단체가 하나의 자치단체로 통합되거나, 국가의 한정된 자원을 두고 경쟁관계에 있었던 시·도가 공동의 목표를 이루기 위한 동반자로 공동협력하는 관계가 되는 것은 새로운 정체성(identity)을 확립하고 신뢰관계를 형성해야 할 뿐만 아니라 이를 토대로 행동방식의 변화에 도달해야 하는 난이도 높은 과업임

○ 이와 같은 변화는 물리적 통합이나 협력체계의 구성만으로 이루어지지 않음

○ 제3장의 사례분석에서 시사점이 도출된 바와 같이, 새로운 지방행정체제의 출범 그 자체도 이루어지기 어렵지만, 그 후 해결해야 하는 과업이 난이도가 더 높다고 하겠음

○ 따라서 통합 또는 특자체 설립, 법 제정 그 자체로서 목표를 이루었다고 볼 수 없으며, 이는 또다른 시작이라 하겠음

○ 따라서 단계적으로 목표를 세워 나가는 노력이 필요함

□ 정책 및 사업차원의 로드맵

○ 정책 및 사업차원의 로드맵은 기본계획수립 등 주요 법정계획 수립과정에서 구축되게 되며, 이는 앞서논의한 바와 같이 주민과 함께 이를 개발하는 프로세스를 활용하는 것이 절절함

□ 사무배분 및 조직인력관리를 위한 로드맵

○ 사무배분 및 조직인력관리를 위한 차원의 로드맵은 먼저 물리적 통합, 새로운 특자체의 설립을 시작으로 '1단계: 적응과 융합 → 2단계: 모니터링/평가 및 조정 → 3단계: 안정과 지속가능성' 등 3단계의 절차를 고려할 필요가 있음

- (1단계) 변화한 행정환경, 조직 내부환경에 대한 조직구성원의 적응, 스트레스관리, 조직융합에 대한 공동대응을 통해 하나의 조직으로 재탄생하는 것을

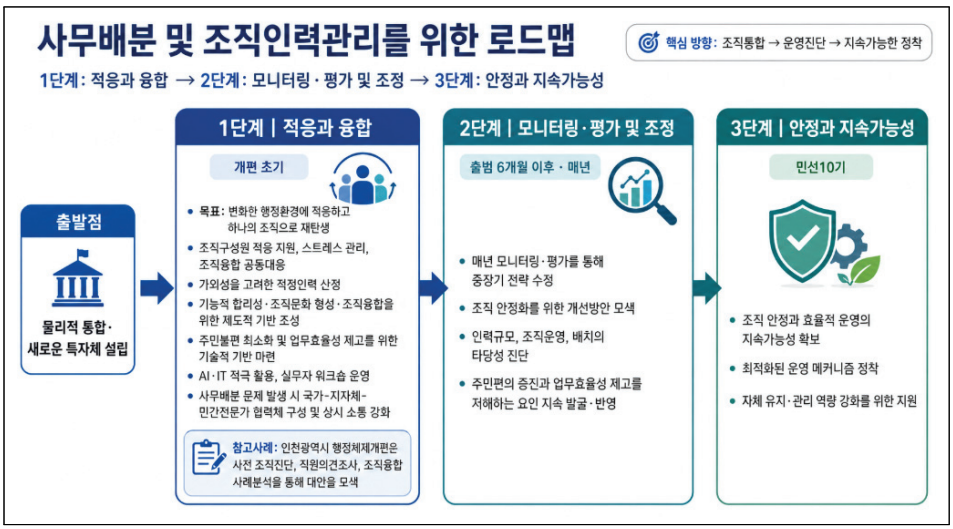
목표로 둠. 개편 초기의 가외성(redundancy)을 고려한 적정인력 산정이 필요하며, 기능적 합리성 및 조직문화형성, 조직융합을 위한 제도적 기반을 조성하고 주민불편 최소화 방안과 업무효율성 제고를 위한 기술적 기반의 마련이 필요함

- 인천광역시행정체제개편의 경우, 통합조직 구성에 대한 사전 조직진단과 직원의견조사, 조직융합에 대한 사례분석을 통해 대안을 모색함(강영주 외, 2025)
- AI와 IT기술의 적극적 활용, 대민서비스에서 발생될 수 있는 주요 문제점을 사전포착하기 위해 실무자 간 워크숍을 적극적으로 운영할 필요가 있음
- 특히 사무배분에 관한 조정은 기존의 사례가 없기 때문에 실무상의 문제가 발생될 경우, 국가-지자체-민간전문가(국책연구기관, 시도연구기관 등) 간 협력체를 구성하여 즉각적인 지원이 가능하도록 하고 주요 학회 및 세미나를 통해 관련 논의가 활발하게 이루어지는 상시 소통창구를 강화하는 것이 필요함

– (2단계) 출범 6개월이 도과되면, 매년 모니터링 및 평가를 통해 중장기전략 수정과 조직 안정화를 위한 방안을 모색할 필요가 있음. 인력규모와 조직운영/배치 등의 포괄적 측면에서 타당성을 제고하기 위한 진단이 필요하며, 주민편의증진 및 업무효율성 제고를 위해 저해요인을 개선하기 위한 방안을 지속적으로 발굴·반영하는 것이 필요함

– (3단계) 민선10기에는 조직안정과 효율적 운영의 지속가능성을 확보하는 것이 필요함. 최적화된 운영 메커니즘을 확보하고, 자체적으로 유지관리할 수 있는 역량강화를 위한 지원이 필요함

| 그림 5-5 | 사무배분 및 조직인력관리를 위한 로드맵



출처: 저자작성

3) 통합특별시-자치구 사무배분에 관한 자체분석과 협의회운영

□ 통합특별시-자치구 간 사무배분에 관한 논의 프로세스

○ 앞서 국가차원의 정책제언에서 제시된 통합특별시-자치구 간 사무배분의 기준과 방법론은 지역 차원의 논의프로세스를 통해 완성될 수 있음

○ 해당 지역의 행위주체(통합특별시와 각 자치구)가 수용가능한 논의 프로세스를 합의하고, 그에 따라 실제 사무배분의 방향을 정하는 것임

- (공동조사) 모두가 동의할 수 있는 분석결과를 도출할 수 있도록 신뢰할 수 있는 제3의 중립적 전문기관에 의뢰하여 분석을 진행하도록 함
- (협의체) 분석의 기준과 방법론, 전문기관의 선정 등에 있어 주요 의사결정을 하며, 내부의 협조체계를 구성·운영함
- (실무협의체) 관련 사무를 직접 수행하는 부서에서 실무차원의 확인과 검토, 의견제시를 할 수 있는 실무협의체 운영이 필요함

□ **통합특별시-자치구 간 사무이관 프로세스**

❍ 사무이양의 과정은 단지 '이양결정과 소요재원에 관한 이관'만으로 종결되지 않으며, 사무수행의 세부적인 내용을 전수하고 습득하는 과정임

❍ 특히 공동사무수행을 위한 기초형 특자체는 아직까지 운영경험이 없는 새로운 방식이기 때문에, 안정적인 사무수행을 위한 노하우의 전수는 물론 희망자에 대한 전보조치 등 다양한 제반사항이 함께 검토될 필요가 있음

제 6 장

결론 및 함의

제1절 연구결과종합

제2절 결론 및 함의

Chapter 6

결론 및 함의

제1절 연구결과종합

1. 연구결과종합

□ **본 연구의 목적 및 주요 내용**

❍ 인구감소와 수도권 일극체제의 심화, 산업·기술환경의 급격한 변화에 대응하기 위한 국가균형성장 전략으로서 5극3특 정책의 의미를 검토하고, 이를 실질적으로 추진할 수 있는 지방행정체제의 모델과 운영방안을 제시하는 데 목적을 두었음

❍ 이를 위해 행정환경 및 정책동향 분석, 국내외 사례분석, 관련 법령 및 특별법안 비교, 특례분석, 광역-기초 기능분석, 공무원 의견조사와 전문가 자문 등을 실시하였음

□ **분석 결과**

❍ 5극3특은 단순한 초광역 개발사업이나 지역지원정책이 아니라 국가 성장의 공간적 기반과 정부 간 관계를 재구성하는 지방행정체제 전환전략임. 따라서 지역별 여건에 따라 통합형·협력형·단독형 모델을 선택할 수 있도록 하되, 각 모델의 위상, 사무와 권한, 특례와 지원, 책임과 주민통제의 관계를 체계적으로 정립해야 하는 것으로 분석되었음

❍ 각 모델의 설계와 운영방안, 이에 동반한 법제도적 제언과 국가 및 지역차원의 정책제언은 다음과 같음

□ **향후의 논의 방향**

○ 본 연구의 결과는 5극3특의 성공이 단순히 행정구역을 확대하거나 지원사업을 늘리는 데 달려 있는 것이 아니라, 권역별로 실질적인 정책결정과 집행이 가능한 행정주체를 형성하고 이에 상응하는 사무·재정·조직·책임체계를 구축하는 데 달려 있음을 보여줌

○ 따라서 향후 5극3특 정책은 '지역의 자율적 모델 선택, 국가의 원칙과 기준에 따른 차등지원, 권한에 상응하는 책임과 주민통제'가 결합된 지방행정체제 전환전략으로 추진될 필요가 있음

2. 5극3특 추진을 위한 지방행정체제 전환 필요성과 방향 도출

□ **행정환경 변화에 대응한 권역 중심 지방행정체제의 필요성**

○ 우리나라는 국가적 인구감소와 수도권 일극체제, 지역 간 성장역량 격차, 산업구조 전환 등 기존 시·도 단위의 대응만으로 해결하기 어려운 복합적 행정수요에 직면하고 있음

- 교통·산업·환경·고등교육·연구개발 등 주요 정책영역은 이미 개별 시·도의 행정구역을 넘어 생활권과 경제권을 중심으로 작동하고 있음
- AI 대전환과 첨단산업 육성, 초광역 교통망 구축 및 지역혁신생태계 조성은 대규모 재원과 전문인력, 권역 단위의 계획·조정능력을 요구하므로 개별 지방자치단체의 분절적 대응만으로는 정책효과를 확보하기 어려움

○ 이러한 측면에서 5극3특은 수도권 중심의 성장구조를 다극적 국가공간구조로 전환하고, 권역이 국가성장의 주체로 기능하도록 하는 전략으로 이해할 필요가 있음

- 5극3특의 실현을 위해서는 산업·교통·인프라 사업을 권역별로 묶는 데 그치지 않고, 권역 차원에서 정책을 결정하고 집행하며 그 결과에 책임질 수 있는 행정주체를 확립해야 함
- 따라서 통합특별시, 특별지방자치단체 및 특별자치도는 개별 사업의 집행기구가 아니라 권역별 발전전략을 수립하고 국가와 협상하는 권역지방정부의 성격을 가져야 함

□ 지역주도 지방행정체제 개편의 의미와 제도적 보완 필요성

❍ 최근의 지방행정체제 개편은 국가가 획일적 모형을 하향식으로 적용했던 과거와 달리 지역이 자체적인 필요와 전략에 따라 특별자치도, 특별지방자치단체 또는 행정통합을 선택한다는 점에서 의미가 있음

- 특별자치도의 확대, 충청광역연합의 출범 및 전남광주통합특별시의 출범은 지방자치단체가 지역의 비전과 성장전략에 적합한 자치권과 행정체제를 요구한 결과임
- 이는 전국적으로 동일한 지방행정체제를 적용하는 방식에서 벗어나 지역별 여건에 따라 자치권의 수준과 행정체제의 형태를 달리하는 다원적 지방행정체제로 전환되고 있음을 보여줌

❍ 다만 지역의 요구를 반영한 개별 특별법 제정이 반복되면서 지방행정체제의 제도적 정합성은 오히려 저하되는 문제가 발생하고 있음

- 통합특별시와 특별자치도 간 특례가 유사해지고 있으나 행정체제의 특수성과 특례수준의 관계를 설명하는 공통 기준은 충분히 마련되어 있지 않음
- 특별지방자치단체는 법인격을 가지고 초광역사무를 수행하지만 「지방자치법」상 일반 지방자치단체의 유형에는 포함되지 않아 기관구성, 책임성, 주민대표성 및 안정적 재원 확보에 한계가 있음
- 시·도 통합의 경우에도 통합 발의, 주민의견 수렴, 공론화, 통합안 작성 및 국가와의 협의 등에 관한 일반적 절차가 충분히 법제화되어 있지 않아 정치적 협상과 개별입법에 대한 의존도가 높음

❍ 따라서 향후 지방행정체제는 '전국적 획일성'이 아니라 '원칙에 기초한 다양성'을 지향해야 함

- 국가는 5극3특의 비전과 목표, 모델 선택의 원칙, 특례와 지원의 기준 및 통합·협력 절차를 제시해야 함
- 지역은 인구·산업구조, 생활권·경제권, 지방자치단체 간 신뢰관계, 주민수용성 등을 고려하여 적합한 행정체제 모델과 운영방식을 선택해야 함
- 이러한 역할관계는 국가가 지역의 선택을 통제하는 방식이 아니라 공통규칙을 설정하고 지역의 선택을 지원·조정하는 '지역주도·국가지원'의 구조로 정립되어야 함

3. 모델설계와 운영방안

□ 통합형 모델

❍ 통합형 모델은 2개 이상의 광역지방자치단체를 하나의 광역지방자치단체로 통합하여 권역 단위의 정책결정과 집행체계를 일원화하는 방식임

- 통합특별시는「지방자치법」상 광역지방자치단체로서 일반 시·도보다 확대된 지위·조직·행정·재정 특례를 부여받고, 통합 전 시·도의 사무와 함께 국가로부터 이양되는 초광역사무를 포괄적으로 수행할 수 있음
- 별도의 지방자치단체를 추가로 설치하는 것이 아니라 기존 광역지방자치단체를 하나로 통합한다는 점에서 행정계층의 증가 없이 권역 단위의 의사결정과 정책집행을 일원화할 수 있음
- 반면 통합특별시장에 권한이 집중되고, 지역별 조직문화와 행정서비스의 차이, 청사 및 기관 배치, 재정과 투자 배분, 지역대표성 등을 둘러싼 내부갈등이 발생할 가능성이 있음
- 통합형 모델의 안정적 운영을 위해서는 통합 이후의 사무배분, 조직설계, 인사관리, 의사결정 및 갈등관리체계를 함께 구축해야 함
- 통합특별시와 기초자치단체 간 사무배분은 보충성과 포괄성의 원칙을 기본으로 하되, 광역성·통일성·조정성·경제성·전문성·형평성 및 현지성을 종합적으로 고려해야 함
- 특히 종전 광역시의 자치구가 공동으로 사무를 수행하는 경우에는 권역성, 권역 내 형평성, 권역 단위의 조정과 전략수립 필요성을 추가적으로 적용할 필요가 있음
- 이에 따라 인사·재정, 산업단지 기획 및 지원 등 통합특별시 전체의 통일성과 전략성이 요구되는 사무는 광역사무로 유지하되, 공원녹화, 문화·체육시설, 장묘시설, 재래시장, 대중교통, 도로관리, 상하수도 및 폐기물 등 대도시 생활권을 중심으로 공동수행이 가능한 사무는 기초형 특별지방자치단체 또는 공동출자·출연기관을 통해 수행할 수 있음

❍ 조직 및 인력 운영에서는 통합특별시 전체를 하나의 조직으로 운영하는 통합성과 각 지역의 기능적 강점을 반영하는 분산성을 조화시켜야 함.

- 총괄기획·인사·조직·재정 등 공통 관리기능은 일원화하고, 산업·관광·농림수산·환경 등 사업기능은 권역별 특성과 청사별 역할을 고려하여 배치할 필요가 있음
- 조직통합을 일회적 기구개편으로 보지 않고 통합 전담조직을 중심으로 사전진단, 초기 적응과 융합, 모니터링과 조정, 안정과 지속가능성 확보로 이어지는 단계적 조직융합 로드맵을 운영해야 함
- 인사기준의 공동개발, 직원 의견수렴, 교차·혼합배치, 조직문화 진단과 스트레스 관리 등을 통해 출신 지역이나 종전 기관에 따른 인사갈등을 예방해야 함
- 초광역 교통·산업·환경·과학기술 분야의 전문성을 확보하기 위해 중앙부처 및 특별지방행정기관과의 핵심인사교류, 프로젝트 단위 파견, 민간전문가 활용과 단계적 노하우 이전도 추진할 필요가 있음

❍ 의사결정과 갈등관리 측면에서는 통합특별시 내부의 다양한 의견을 조정하고 국가와의 소통창구를 일원화하는 총괄기획·조정체계가 필요함.

- 통합특별시총괄기획실과 같은 전담기구를 중심으로 통합특별시지방시대위원회, 자치분권심의기구, 광역생활권위원회 및 인사위원회 등의 기능을 연계해야 함
- 통합특별시의 기본계획, 권역구분, 균형발전계획 및 기금운용 등 주요 의사결정에는 전문가·시민사회·주민이 참여하는 숙의형 공론화 절차를 도입해야 함
- 통합특별시장에게 확대된 권한이 집중되지 않도록 지방의회의 대표성과 전문성, 독립적인 감사기능, 주민참여 및 기초자치단체의 견제기능을 강화해야 함

□ 협력형 모델

❍ 협력형 모델은 복수의 광역지방자치단체가 각각의 법적 지위와 행정구역을 유지하면서 특별지방자치단체를 설립하여 초광역사무를 공동으로 수행하는 방식임

- 특별지방자치단체는 구성 지방자치단체가 규약을 통해 수행사무, 기관구성, 비용분담 및 의사결정방식을 정할 수 있으므로 지역의 여건과 협력수요를 유연하게 반영할 수 있음

- 행정통합보다 제도변화와 갈등관리의 비용이 적고, 다수의 광역지방자치단체가 참여할 수 있으며, 필요한 기능부터 단계적으로 협력함으로써 상호 신뢰를 축적할 수 있다는 장점이 있음
- 협력형 모델은 통합형 모델의 전 단계로 활용될 수 있지만 반드시 통합으로 이행해야 하는 불완전한 모델은 아니며, 지역의 전략적 선택에 따라 독립적·지속적으로 운영될 수 있음

❍ 다만 구성 지방자치단체의 단체장과 의회에 의존하는 기관구조, 간접적인 주민대표성, 불안정한 비용분담 및 리더십 변화에 따른 사업중단 가능성은 보완할 필요가 있음

- 특별지방자치단체의 의사결정구조는 현행 의회-연합장형에 한정하기보다 구성 단체장 중심의 협의체형이나 전문적인 집행책임자를 두는 방식 등으로 다양화할 필요가 있음
- 구성 지방자치단체별 책임분담과 비용분담, 성과와 편익의 배분, 분쟁조정 및 탈퇴·해산 절차를 규약에 명확히 규정해야 함
- 교통·산업·고등교육·연구개발 등 초광역사무의 영향이 커질수록 주민과의 직접적인 소통과 구성 지방의회에 대한 보고·감사체계를 강화해야 함
- 초광역특별협약, 범부처 초광역추진협의체, 권역별 초광역공동사업단 및 초광역특별계정을 연계하여 계획·사업·재원이 안정적으로 결합되도록 해야 함

□ 단독형 모델

❍ 단독형 모델은 제주·강원·전북특별자치도와 같이 행정구역의 통합 없이 국가사무의 이양과 규제완화, 행정·재정 특례를 통해 자치권과 지역의 성장역량을 강화하는 방식임

- 특별자치도는 지역특성에 부합하는 산업·관광·교육·환경정책을 자율적으로 설계하고, 자치분권을 선도적으로 실험하는 차등분권 모델이라는 의미가 있음
- 국무총리 소속 지원위원회와 특별자치도지원단, 특별자치도 관련 계정 등을 활용하여 국가와의 협력 및 지원체계를 운영할 수 있음

○ 그러나 통합형과 협력형 모델의 등장으로 특별자치도의 상대적 특수성이 약화되고 있으며, 복수의 시·도에 걸친 초광역사무와 사업에서 제외될 가능성도 존재함
- 특별자치도 역시 기존 행정구역에 고립된 단독 행위주체가 아니라 다른 지방자치단체 및 권역과 초광역협력을 추진할 수 있는 주체로 재정의할 필요가 있음
- 초광역특별협약과 공동사업에 참여할 수 있도록 제도적 기반을 마련하고, 특별자치도지원단과 범부처 초광역추진협의체의 역할을 조정해야 함
- 권한이 광역단체장에게 집중될 가능성을 고려하여 지방의회와 감사위원회의 독립성, 주민참여 및 광역-기초 간 분권을 강화해야 함
- 특별자치도 내부에서는 시·군 간 연계가 필요한 사무에 대해 기초형 특별지방자치단체를 활용함으로써 지역 내 협력과 서비스의 효율성·형평성을 높일 수 있음

○ 이상을 종합하면 통합형·협력형·단독형은 5극3특을 추진하는 권역지방정부로서 정책적 지위는 대등하지만, 제도화 수준과 수행사무, 권한과 책임의 범위까지 동일한 것은 아님
- 모델 선택은 지역이 자율적으로 하되, 국가의 특례와 지원은 권한이양 수준, 초광역사무의 범위, 의사결정의 통합성, 재정책임 및 주민통제 수준에 따라 차등화해야 함.
- 특히 통합형에는 통합의 높은 비용과 불가역성에 상응하는 추가적인 특례와 지원을 제공함으로써 협력형 또는 단독형과의 차이를 명확히 할 필요가 있음

4. 국가 및 지역차원의 제언과 법제도 개선방안

□ 법제도 개선방안

○ 지역주도의 다양한 지방행정체제가 안정적으로 운영되기 위해서는 개별 특별법에만 의존하는 현행 입법방식을 보완하고, 공통적인 원칙과 절차를 일반법에 체계화해야 함

- 시·도 통합의 발의와 공론화, 주민의견 수렴, 통합안 작성, 지방의회 의결, 국가와의 협의 및 통합준비기구 설치 등에 관한 일반적 절차를 「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」에 규정할 필요가 있음
- 구체적인 통합특별시의 명칭·구역·기관·사무·재산·채무·공무원·선거 및 특례는 개별 특별법으로 정함으로써 일반적 절차의 통일성과 지역별 제도설계의 유연성을 함께 확보해야 함
- 지역에서 충분한 공론화와 합의를 거쳐 마련한 통합안이 입법과정에서 존중될 수 있도록 국가와 국회의 협의 및 지원절차를 제도화할 필요가 있음

❍ 특별지방자치단체는 지역의 자율성을 유지하면서도 안정성·전문성·책임성을 확보할 수 있도록 관련 규정을 보완해야 함

- 규약에 기관구성형태, 대표자 또는 집행책임자의 선임, 사무별 책임과 비용분담, 평가·보고·감사, 주민의견 수렴 및 기관구성 변경 절차 등을 필수적으로 포함하도록 해야 함
- 현행 의회-연합장형 외에 협의체형 등을 선택할 수 있는 법적 가능성을 검토하되, 구체적인 운영방식은 규약을 통해 지역이 결정하도록 하는 것이 적절함

❍ 특례는 개별 지역의 요구를 단순히 나열하는 방식에서 벗어나 체계적인 기준에 따라 구성해야 함

- 특례를 행정체제의 특수성을 반영하는 행정특례와 지역의 성장동력 확보를 위한 지역특화특례로 구분하고, 행정특례는 다시 분권, 조직·인사 및 재정특례로 구조화할 필요가 있음
- 지역이 수행하려는 기능을 먼저 정한 후 그 기능에 필요한 사무·조직·재정·규제권한을 하나의 패키지로 이양하는 방식으로 전환해야 함
- 지방시대위원회 또는 행정안전부가 전문기관이나 전문가위원회를 통해 특례의 필요성, 모델과의 적합성, 기존 특례와의 중복 여부 및 예상효과를 사전에 검토하는 특례적합성 평가제도를 도입해야 함
- 특례 도입 후에는 집행성과와 재정책임, 주민체감 효과를 평가하여 특례의 유지·확대·조정 여부를 결정하는 환류체계를 마련해야 함

□ 국가 차원의 정책제언

❍ 국가는 5극3특 추진의 기준이 되는 지원원칙을 명확히 정립해야 함
- 지역이 발전전략과 행정체제를 선택하고 국가가 이를 지원하는 지역주도·국가지원 원칙을 기본으로 해야 함
- 통합과 권한이양에 따라 종전의 행정·재정상 이익이 감소하거나 주민에게 새로운 부담이 발생하지 않도록 불이익배제원칙을 적용해야 함
- 수도권에서 멀고 성장기반이 취약한 지역을 상대적으로 두텁게 지원하는 지방우대원칙과 성장거점에 투자를 집중하되 그 성과를 권역 전체가 공유하는 성장집중·이익공유원칙을 함께 적용해야 함
- 권한과 재정의 확대에 상응하여 지방의회의 견제, 주민참여, 성과평가 및 재정책임을 강화하는 자율·책임 균형원칙이 필요함

❍ 범정부 지원체계는 부처별·사업별 지원을 넘어 권역별 계획과 재정, 특례를 패키지로 조정하는 구조로 개편해야 함
- 통합형은 국무총리 소속 통합특별시지원위원회, 협력형은 범부처 초광역추진협의체, 단독형은 특별자치도지원단을 중심으로 지원하되, 상호 중복과 분절을 방지하기 위한 총괄조정체계를 마련해야 함
- 국가 차원의 지원창구와 통합특별시장·특별지방자치단체장·특별자치도지사로 대표되는 지역 차원의 협의창구를 연결하여 권역별 요구와 국가정책이 일관되게 조정되도록 해야 함
- 중앙-지방협력회의에 5극3특 또는 초광역정책을 전담하는 분과를 설치하고, 통합특별시와 특별지방자치단체를 중앙분쟁조정체계의 대상으로 명확히 포함하는 방안도 검토할 필요가 있음

❍ 재정지원은 한시적인 인센티브보다 권역의 자율성과 지속가능성을 보장하는 방향으로 설계해야 함
- 통합특별시에 대해서는 통합비용과 행정수요를 반영한 지방교부세 산정 및 추가지원 근거를 마련해야 함
- 협력형에는 초광역특별계정과 초광역특별협약을 연계하여 중장기 사업의 안정성을 확보해야 함

- 특별자치도별로 상이한 회계지원 근거를 정비하고, 권역지방정부 모델 간 지원체계의 공백과 중복을 해소해야 함

□ 지역 차원의 정책제언

❍ 지역은 5극3특을 국가재정 확보를 위한 경쟁수단이 아니라 권역 전체의 공동성장전략으로 전환해야 함
- 통합특별시는 대도시와 농산어촌, 성장지역과 인구감소지역이 공존하는 특성을 고려하여 복수의 성장거점을 연계하는 다극적 균형성장체계를 구축해야 함
- 균형성장의 핵심가치는 통합성·효과성·형평성·포용성·확산성으로 설정하고, 성장거점에 대한 집중투자의 성과가 산업연계, 교통접근성, 공공서비스 공동이용 및 재정이익 공유를 통해 주변지역으로 확산되도록 해야 함
- 균형발전기금은 일반회계 대체 및 중복투자를 방지하고, 성장집중·이익공유와 불이익 보호 원칙에 따라 운용해야 함. 아울러 중기 기금운용계획, 독립적 심의기구, 연례 성과평가 및 환류체계를 마련할 필요가 있음

❍ 통합과 협력의 지속가능성을 확보하기 위해서는 주민을 정책수혜자가 아니라 공동설계자이자 내부통제자로 참여시켜야 함
- 권역의 미래상과 성장거점, 균형발전 원칙 및 주요 재정투자의 방향을 지역 전문가·시민사회·주민이 함께 논의하는 공론화체계를 운영해야 함
- 주민참여는 통합 여부를 결정하는 일회적 절차에 그치지 않고 기본계획 수립, 사업집행, 성과평가 및 계획 조정의 전 과정에 적용되어야 함

❍ 마지막으로 지방행정체제 전환은 법 제정이나 새로운 기관의 출범으로 완료되는 것이 아니라 장기간에 걸친 제도화 과정으로 관리되어야 함
- 초기에는 조직구성원의 적응과 조직융합, 주민불편 및 업무공백의 최소화에 중점을 두어야 함
- 출범 후에는 매년 조직·인력·사무배분 및 주민서비스에 대한 모니터링과 평가를 실시하고, 그 결과를 중장기 전략과 제도개선에 반영해야 함
- 안정화 단계에서는 외부지원에 의존하지 않고 권역지방정부가 자체적으로 계획을 수립하고 갈등을 조정하며 성과를 관리할 수 있는 역량을 확보해야 함

제2절 결론 및 함의

1. 본 연구의 함의

□ 5극3특을 지방행정체제의 관점에서 해석한 분석틀 제시

❍ 본 연구의 첫 번째 함의는 5극3특을 산업·교통·공간개발 중심의 국가균형성장 정책에서 나아가 지방행정체제의 전환이라는 관점에서 분석하였다는 데 있음

- 기존의 초광역정책에 관한 논의는 주로 권역별 산업육성, 광역교통망 구축, 공동사업 발굴 및 재정지원에 집중해 왔음. 그러나 초광역사업이 지속적으로 추진되기 위해서는 사업을 계획하고 집행하며 그 결과에 책임질 수 있는 행정주체가 필요함
- 본 연구는 이러한 문제의식에 따라 5극3특의 실현을 사업의 내용뿐만 아니라 이를 수행하는 행정주체의 법적 지위, 기관구성, 사무와 권한, 재정, 책임성 및 주민통제의 문제로 확장하였음
- 이는 초광역정책의 성패가 개별 사업의 타당성이나 재정지원 규모에 의해서만 결정되는 것이 아니라, 권역 차원의 집행역량과 정부 간 관계를 어떻게 제도화하는가에 달려 있음을 보여준다는 점에서 의미가 있음

❍ 또한 본 연구는 지방행정체제를 고정된 계층과 행정구역의 구조가 아니라 정책환경과 지역의 선택에 따라 변화할 수 있는 제도로 파악하였음

- 지방행정체제는 과거와 같이 국가가 전국에 동일한 형태로 적용하는 단일한 제도가 아니라, 지역별 행정수요와 발전전략에 따라 서로 다른 방식으로 구성될 수 있음
- 이러한 관점은 지방자치단체의 다양성을 예외적 현상이 아니라 지방자치 발전과 차등분권의 결과로 해석하고, 다양성과 제도적 정합성을 동시에 확보하기 위한 논의의 기반을 제공함

□ 권역지방정부에 관한 유형화와 비교기준 제시

❍ 두 번째 함의는 통합특별시, 특별지방자치단체 및 특별자치도를 각각 분리된 제도로 다루지 않고, 5극3특을 추진하는 권역지방정부라는 공통된 분석틀 안에서 비교하였다는 데 있음
- 그동안 특별자치도는 자치분권, 특별지방자치단체는 지방자치단체 간 협력, 행정통합은 지방행정구역 개편의 영역에서 각각 논의되어 왔음
- 본 연구는 이들을 통합형·협력형·단독형 모델로 유형화하고, 위상과 기관구성, 거버넌스, 사무와 특례의 범위 및 운영상 위험을 공통 기준에 따라 비교하였음
- 이를 통해 세 모델의 관계를 발전단계나 우열관계로 해석하기보다 지역 여건에 따라 선택할 수 있는 대안적 제도로 설명하였음. 이는 행정통합만을 초광역협력의 최종적·이상적 형태로 전제하는 단선적 접근을 보완한다는 의미가 있음

❍ 동시에 모델의 정책적 지위와 지원수준을 구분하는 관점을 제시하였음
- 각 모델은 국가균형성장을 추진하는 주체라는 점에서는 존중되어야 하지만, 제도화 수준과 권한·책임, 행정체제 전환비용이 다르므로 동일한 특례와 지원을 부여하는 것은 적절하지 않음
- 이는 지방의 모델 선택권을 보장하면서도 모델별 특례와 재정지원의 객관적 기준을 정립할 수 있는 논리적 기반을 제공함

□ 특례 중심의 논의를 책임형 분권의 관점으로 확장

❍ 세 번째 함의는 특별법에 포함되는 특례의 수나 범위를 중심으로 이루어져 온 기존 논의를 기능과 책임 중심으로 전환하였다는 데 있음.
- 현재의 특례발굴은 기존 특별법을 비교하여 유사한 조항을 추가하거나 개별 지역의 요구를 중앙부처가 심사하는 방식으로 이루어지는 경향이 있음. 이 경우 특례의 수는 증가하더라도 지역의 핵심기능 수행과 직접 연결되지 않거나, 서로 다른 지방행정체제에 유사한 특례가 반복적으로 부여될 수 있음
- 본 연구는 지역이 수행하려는 기능을 먼저 정하고, 이에 필요한 사무·조직·인력·재정·규제권한을 연계하여 판단하는 접근을 제안하였음. 이와 같은

접근은 특례를 지역에 대한 일방적 혜택이나 정치적 보상으로 보는 시각에서 벗어나 국가와 지방 간 권한과 책임의 재구성으로 이해하도록 함

- 특히 권한이양과 함께 성과평가, 재정책임, 지방의회 통제 및 주민참여를 강화하는 관점은 자치권 확대와 책임성 확보를 결합하는 '책임형 분권'의 제도적 기반으로 활용될 수 있음

□ 행정통합 이후의 운영 문제를 정책의 핵심영역으로 제시

❍ 네 번째 함의는 행정통합의 성립 여부보다 통합 이후의 운영과 제도적 적응을 중요한 연구대상으로 제시하였다는 점임

- 기존의 행정통합 연구는 통합의 필요성, 주민수용성, 경제적 효과 및 통합 성립요인을 중심으로 이루어진 경향이 있음. 그러나 실제 통합 이후에는 사무 재배분, 조직과 인사제도의 통합, 청사 및 기관 배치, 행정서비스 조정, 지역대표성 및 내부 균형발전 등 보다 복잡한 문제가 발생함
- 본 연구는 통합을 특정 시점에 완료되는 제도변화가 아니라 장기간에 걸쳐 새로운 조직과 행정질서를 형성하는 과정으로 접근하였음
- 이는 통합특별시의 출범을 정책의 종결점이 아니라 새로운 제도형성의 시작점으로 이해하고, 사전준비와 초기 적응, 모니터링·조정 및 안정화로 이어지는 단계적 관리가 필요함을 제시한 것임
- 이러한 접근은 향후 행정통합의 성과를 평가할 때 통합 여부나 단기적인 비용절감만을 기준으로 삼지 않고, 조직융합, 정책조정능력, 주민서비스, 내부갈등 및 권역의 자립역량까지 포괄하여 평가할 필요가 있음을 시사함

□ 광역-기초 간 사무배분 논의의 범위 확장

❍ 다섯 번째 함의는 통합특별시 출범에 따른 광역-기초 간 사무배분을 개별 자치구에 대한 단순한 사무이양에서 기초자치단체 간 공동수행의 문제로 확장하였다는 데 있음

- 기존 사무배분 논의에서는 광역성과 현지성을 중심으로 광역 또는 기초 중 하나의 수행주체를 결정하는 이분법적 접근이 주로 활용되었음

- 본 연구는 대도시 생활권 내에서는 개별 자치구가 독립적으로 수행하기 어렵지만, 복수의 자치구가 공동으로 수행하면 광역에서 이양받을 수 있는 중간적 사무영역이 존재할 수 있다는 점에 주목하였음
- 이는 기초형 특별지방자치단체와 공동출자·출연기관 등을 활용하여 사무의 성격에 적합한 다양한 수행방식을 구성할 수 있음을 보여줌. 궁극적으로는 광역권한의 확대가 통합특별시장에게 집중되는 것을 방지하고, 통합특별시 내부의 분권과 기초자치 역량을 강화하는 대안이 될 수 있음

□ 국가와 주민의 역할에 대한 관점 전환

❍ 마지막으로 본 연구는 지역주도성을 국가역할의 축소와 동일시하지 않고, 국가와 주민의 역할을 새롭게 설정하였다는 점에서 의미가 있음

- 지방행정체제가 다양해질수록 국가는 지역별 제도를 직접 설계하기보다 공통의 원칙과 절차를 마련하고, 부처 간 이해관계를 조정하며, 지역의 제도운영을 지원하는 역할을 강화해야 함
- 따라서 국가의 역할은 통제자 또는 개별사업의 승인자에서 비전 제시자, 규칙 설정자, 조정자 및 역량 형성의 지원자로 전환될 필요가 있음
- 주민 역시 통합이나 협력 여부를 일회적으로 승인하거나 정책의 성과를 수혜받는 대상에 머물러서는 안 됨. 권역의 비전과 균형발전 원칙을 함께 설계하고, 확대된 권한과 재정의 집행을 감시하는 내부통제자로 참여해야 함
- 이와 같은 국가와 주민의 역할 재정립은 지역주도성과 국가적 통합성, 지방의 자율성과 민주적 책임성을 조화시키기 위한 거버넌스 원리로 활용될 수 있음

2. 연구의 한계와 향후의 과제

□ 제도 출범 초기 연구에 따른 실증자료의 한계

❍ 본 연구는 5극3특 정책과 통합특별시 등 새로운 지방행정체제가 형성되는 시점에 수행되었기 때문에 실제 운영성과를 충분히 관찰하지 못했다는 한계가 있음

- 통합특별시는 출범 초기 단계에 있으며, 특별지방자치단체 역시 국내 운영사례와 운영기간이 제한적임. 따라서 조직융합, 비용절감, 정책조정, 주민서비스 및 균형성장 효과에 대한 장기적인 실증분석을 실시하기 어려웠음
- 본 연구에서 제시한 일부 운영방안은 국내외 유사사례, 법제도 분석 및 전문가 의견을 토대로 구성된 정책적 대안이라는 성격을 가짐

❍ 향후에는 제도 출범 이후의 자료를 지속적으로 축적하고, 통합 전후 및 모델 간 비교를 통해 각 지방행정체제의 성과와 비용을 검증할 필요가 있음
- 행정비용과 재정효율성뿐만 아니라 정책결정 속도, 초광역사업의 집행성과, 주민서비스 접근성, 지역 간 격차, 주민만족도 및 민주적 책임성을 포괄하는 장기평가체계를 구축해야 함
- 출범 이후 일정한 시점을 기준으로 반복적인 추적조사를 실시하여 조직과 주민의 인식변화 및 제도적응 과정을 분석할 필요가 있음

□ 특정 지역과 사례를 중심으로 한 분석의 한계

❍ 본 연구는 최초의 통합형 모델인 전남광주통합특별시와 국내에서 운영 중인 특별지방자치단체 및 특별자치도를 주요 분석대상으로 삼았음
- 이에 따라 연구에서 제시한 통합형 모델의 운영쟁점과 세부대안에는 대도시와 농산어촌이 결합된 전남·광주 지역의 공간적·행정적 특성이 상당 부분 반영되어 있음
- 다른 권역은 인구규모, 산업구조, 지방자치단체의 수, 도시 간 위계, 생활권 연계 및 정치적 관계가 다르므로 연구결과의 일반화에 한계가 있을 수 있음

❍ 향후에는 동남권·대경권·중부권 등 권역별 특성을 반영한 비교연구를 통해 모델 선택조건과 운영방식의 차이를 검증해야 함
- 동일한 협력형 모델이라도 참여 지방자치단체의 수와 규모, 중심도시의 존재 여부 및 수행사무에 따라 기관구성과 비용분담 방식이 달라질 수 있음
- 특별자치도 역시 단층제와 이층제의 차이를 고려하여 내부 분권, 주민참여 및 초광역협력 방식에 대한 유형별 분석이 요구됨

□ 사무배분 분석자료와 분류기준의 한계

❍ 통합특별시와 자치구 간 사무배분 분석에는 지방자치단체별 사무분장, BRM, 예산자료 및 공무원 의견조사 등을 활용하였으나, 지방자치단체마다 사무의 명칭과 분류수준이 달라 직접적인 비교에 한계가 있었음

- 동일하거나 유사한 기능도 지역에 따라 서로 다른 단위사무로 분류되어 있으며, 하나의 사무가 지나치게 세분화되거나 포괄적으로 정의된 사례가 존재함
- 공무원 의견은 실제 업무경험을 반영한다는 장점이 있지만, 소속기관과 담당 업무에 따른 이해관계 및 현행 제도에 대한 경로의존성이 반영될 가능성이 있음

❍ 향후 연구에서는 법령상 권한, 조직·인력, 예산, 처리건수 및 주민수요를 연계한 표준화된 기능분석이 필요함

- 사무의 단순한 개수보다 정책결정·기획·조정·집행·관리 등 기능단계를 구분하고, 사무이양에 수반되는 재원과 인력 및 전문역량을 함께 산정해야 함
- 본 연구에서 제시한 사무배분 기준과 분석절차를 실제 사무이양 협의에 적용하여 기준의 타당성과 현장 적용가능성을 검증할 필요가 있음

□ 주민과 현장 행위자의 인식분석 부족

❍ 본 연구는 법제도와 행정운영 방안의 설계에 중점을 두면서 주민, 지방의원, 공무원, 시민사회 및 경제주체의 인식을 포괄적으로 조사하지 못하였음

- 특히 행정통합과 초광역협력은 지역정체성, 정치적 대표성, 서비스 접근성, 재정부담 및 지역별 기대이익에 영향을 미치므로 행정적 합리성만으로 제도의 지속가능성을 설명하기 어려움
- 전문가 자문은 제도적 대안을 개발하는 데 유용하지만, 지역주민과 이해관계자의 선호 및 갈등구조를 대표하는 데에는 한계가 있음

❍ 향후에는 권역과 지역유형별 주민인식조사, 공무원 패널조사, 지방의원 및 주요 이해관계자 심층면접 등을 통해 제도수용성과 갈등요인을 분석해야 함

- 주민이 중요하게 인식하는 통합의 조건과 불이익, 권역별 균형발전 원칙 및 성과평가 기준을 확인하고 이를 기본계획과 제도개선에 반영할 필요가 있음

□ 제도변화 가능성에 따른 지속적인 보완 필요성

❍ 5극3특은 현재 정책과 법제도가 빠르게 형성되는 과정에 있으므로 본 연구에서 분석한 법률, 재정지원체계 및 기관구성방식도 향후 변경될 가능성이 있음
- 개별 특별법의 개정, 초광역특별계정의 구체적인 운영기준, 범정부 추진체계 및 중앙권한 이양의 범위에 따라 모델별 위상과 관계가 달라질 수 있음
- 따라서 본 연구가 제시한 모델과 제도개선안은 완결된 제도설계라기보다 향후 정책변화와 운영성과에 따라 지속적으로 수정·보완되어야 하는 기준안으로 이해할 필요가 있음

❍ 후속연구에서는 법제도 변화와 운영성과를 정기적으로 점검하고, 모델별 성과와 책임을 비교할 수 있는 공통지표를 개발해야 함. 이를 통해 지역의 자율적인 제도선택을 보장하면서도 국가 차원의 제도적 정합성과 정책학습이 축적되는 지방행정체제를 구축할 필요가 있음

참고문헌

[국내 및 해외 문헌]

강영주 외. (2025). 인천광역시 행정체제 개편에 따른 자치구 조직진단 및 설계 연구. 수탁용역과제. 한국지방행정연구원.

고경훈·선소원. (2023). 특별자치시도 공동협력과제 발굴 및 개정안 마련. 정책이슈리포트. 한국지방행정연구원.

구양미. (2021). 인구 변화와 도시 쇠퇴의 지역 불균형: 저출산과 지방소멸 문제에 대한 시사점. 국토지리학회지, 55(3), 301-320.

국무조정실. (2013). 공공기관의 갈등관리 매뉴얼. 국무조정실

금창호. (2018). 광역연합형 특별지방자치단체 도입방안 연구. 정책연구 2018-3. 한국지방행정연구원.

금창호. (2021). 국내 메가시티 전략과 발전과제. 지방자치 이슈와 포럼, 38, 20-27.

금창호·박재희. (2019). 강원평화특별자치도 설치 당위성과 추진전략. 정책연구과제 2019-30. 한국지방행정연구원.

김대욱. (2023). 광역행정통합 정책사례연구: 대구경북 행정통합과 광주전남 행정통합을 중심으로. 한국지방행정학보, 20(1), 27-48.

김도희. (2007). 방폐장입지정책에서 나타난 '주민투표제'의 문제점과 개선방안: 울산시와 경주시의 정책갈등을 중심으로. 지방정부연구, 10(4), 91-111.

김석태·김선영. (2021). 광역구역 통합의 쟁점: 대구·경북 행정통합 과정을 중심으로. 2021년 한국지방자치학회 동계학술대회 발표논문집, 33-56.

김예성·하혜영. (2022). 국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제(NARS 입법·정책 제105호). 국회입법조사처.

김지수·박재희. (2020). 문재인정부의 국민참여제도 운영성과 분석. 자체연구과제. 한국지방행정연구원.

김지수·이선우. (2016). 주민투표의 숙의적 참여수준과 원자력 갈등관리 효력에 관한 분석. 한국비교정부학보, 20(2), 75-100.

김지수·이재용. (2019). 자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구. 정책연구과제 2019-3. 한국지방행정연구원.

김지수·최지민. (2022). 행정환경 변화에 따른 지방자치단체 '주민'의 범위 재정립. 정책연구과제 2022-01. 한국지방행정연구원.

김지수·최지민·유자영. (2024). 인구감소시대의 지방자치단체 조직운영전략: 시나리오 플래닝을 중심으로. 기본연구과제 2024-04. 한국지방행정연구원.

김찬동. (2018). 자치분권개헌과 차등분권형 중앙-지방정부간관계에 대한 소고. 도시행정학보, 31(3), 41-63.

김현우·이준영. (2022). 수도권·비수도권 간 발전 격차와 정책방향. KIET 산업경제, 2022년 7월호.

김흥주. (2026). 행정통합 기반 특별자치 실현과 제도적 과제: 대구경북특별법·대전충남특별법 비교를 중심으로. 지방행정연구, 40(1), 59-100.

대구경북행정통합공론화위원회. (2021). 대구경북행정통합 기본계획(안)(연구2021-09). 대구경북연구원·대구경북행정통합공론화위원회연구단.

대구경북행정통합연구단. (2020). 대구경북 행정통합 기본구상. 기본 2020-12. 대구경북연구원.

미래지향적 행정체제개편 자문위원회. (2025). 지방행정체제개편 권고안. 행정안전부.

박경현. (2023). 성공적 초광역권 추진을 위한 네트워크 구축방향. 초광역권 정책세미나 발제문.

박경현·이윤석·허동숙·최예술. (2021). 국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전전략. 국토정책Brief, 1-8.

박경현 외. (2023). 통합적 지역발전을 위한 초광역권 육성방안. 기본 23-33. 국토연구원.

박재욱. (2024). 메가시티 추진과 특별지방자치단체의 무산: 부울경 특별연합을 중심으로. 21세기정치학회보, 34(1), 1-30.

박재희. (2020). 부산형 자치경찰제 모형에 관한 연구. 지방정부연구, 23(4), 1-25.

박해육·최정우. (2012). 지방자치단체장의 비서· 보좌인력 규모에 관한 연구: 인력규모 결정요인을 중심으로. 한국인사행정학회보, 11(2), 53-74.

박해육 외. (2018). 국가사무의 제주사무 배분연구. 제주특별자치도 수탁연구용역. 한국지방행정연구원.

부산연구원·울산연구원·경남연구원. (2021). 동남권 발전계획 수립 공동연구.

송효진. (2024). 광주·전남의 행정통합 추진의 향방. 월간 공공정책, 225, 18-22.

신원형·곽채기·윤영진·이준원. (2000). 광역자치구역 개편 결정에 관한 사례 연구: 광주·전남 통합 실패 및 전남 도청 이전 결정을 중심으로. 한국행정학보, 34(4), 277-301.

신정규. (2025). 광역지방자치단체 통합 법제화 논의: 프로세스를 중심으로. 지방자치법연구, 25(2), 33-59.

양덕순·오누리. (2020). 제주특별자치도 성공을 통한 한국 분권모델의 완성: 제주특별자치도의 공(功)과 과(過), 그리고 미래. 학술대회 발표논문집, 145-165.

양영철. (2009). 제주특별자치도 특별지방행정기관 통합의 성과와 과제. 지방행정연구, 59-100.

오창룡. (2025). 프랑스 초광역 행정 개혁의 역설: 레지옹 통합의 제도적 한계와 시사점. EU 연구, (75), 229-256.

유자영 외. (2026). 시도 행정통합에 따른 조직운영 방안 연구. 수시연구과제. 한국지방행정연구원.

윤수정. (2026). 지방 소멸 위기 극복을 위한 광역 행정통합의 헌법적 정당성과 입법적 통제: 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」의 규범적 과제를 중심으로. 공법학연구, 27(1), 283-308.

이달곤. (2011). 다차원 분석모형에 기초한 "지방자치단체 자율통합" 정책과정 분석. 정책분석평가학회보, 21(1), 187-217.

이상호. (2025). 지방소멸 2025: 신분류체계와 유형별 정책과제. 지역산업과 고용. 2025년 가을호.

이병현·김란. (2024). 전북특별법의 제정과정 분석: 토픽모델링을 활용한 다중흐름모형의 적용을 중심으로. 한국자치행정학보, 38(2), 73-96.

이정석 외. (2023). 부울경특별연합 및 행정통합 병행 추진 방안. BDI Insights. 부산연구원.

인사혁신처. (2021). 2018~2021 인사혁신처 인사혁신 우수사례 모음집. 인사혁신처

임승빈. (2021). 지방자치론(제14판). 법문사.

전남연구원. (2026). 권역별 전략 구상안. 2026.04.

전대욱. (2022). 특별지방자치단체 탈퇴·중단에 관한 쟁점과 전망. 지방자치 정책Brief, 157.

정종석·김현우. (2026). 초광역권 협력을 위한 특별지방자치단체 개선 방안. KIET 산업경제, 2026년 1월호, 58-69.

조성호·문영훈. (2019). 수도권 광역행정청 설립방안. 기본연구 2019-10. 경기연구원.

조혜승·문명재. (2013). 지방자치단체 통합으로 인한 갈등이 공공서비스동기와 조직 효과성에 미치는 영향: 통합 창원시를 중심으로. 한국행정학보, 145-166.

주재복 외. (2025). 민선 지방자치30년 평가. 수탁연구과제. 한국지방행정연구원.

지방시대위원회. (2025a). 5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도(요약). 대통령직속 지방시대위원회.

지방시대위원회. (2025b). 광주전남 초광역권 발전계획 수립 연구용역 보고서. 초광역권 발전계획 중 호남권.

최용환 외. (2021). 충청광역연합형 특별지방행정기관 설립방안. 기획과제2021-5. 충북연구원.

최지민·박해육·김지수. (2022). 특별자치시·도 운영방향 연구. 정책연구과제 2022-09. 한국지방행정연구원.

최지민·최인수·전대욱·강영주·김지수·주희진. (2024). 행정환경 변화에 대응하기 위한 행정체제개편 방안연구. 정책연구과제 2024-10. 한국지방행정연구원.

통계청. (2024a). 장래인구추계(2022 인구총조사 기준). 통계청.

통계청. (2024b). 2022~2052 장래인구추계 시도편(2022 인구총조사 기준). 통계청.

하혜수. (2018). 강원특별자치도의 도입가능성에 관한 연구: 차등분권이론의 관점에서. 사회과학연구, 3-35.

하혜영. (2025). 특별지방자치단체 '충청광역연합' 출범 의의와 과제. 이슈와 논점 제2343호. 국회입법조사처.

하혜영·류영아. (2026). 광역 행정통합 특별법의 주요 내용과 향후 과제: 전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법을 중심으로. 이슈와 논점 제2477호. 국회입법조사처.

허유경·김지수·강민규. (2024). 협력적 거버넌스 관점을 통한 부울경 특별연합 사례연구: 부산, 울산, 경남 광역시도 의회 회의록 분석을 중심으로. 도시행정학보, 37(4), 27-56.

홍성우·허훈. (2014). 절차적 정책합리성 제고를 위한 시민참여형 도시계획 사례분석-서울플랜 2030 을 중심으로. 한국지방행정학보, 11(2), 61-82.

현성욱·황경수·소진광. (2010). 제주특별자치도 행정계층구조개편 성과만족에 대한 평가 연구. 지방행정연구, 24(4), 85-108.

행정안전부. (2025). 지방자치단체 조직진단 매뉴얼. 행정안전부.

Ehlers, D. (1997). Die Ergänzungs- und Ausgleichsaufgaben der Kreise und ihre Finanzierung. Deutsches Verwaltungsblatt

Harris, R., Hennessy, A., Mckain, A., & Silva, M. (2023). Special district governments manage natural resources in many U.S. communities. U.S. Census Bureau.

Henneke, H.-G. (1992). Aufgabenzuständigkeit im kreisangehörigen Raum. Heidelberg.

Henneke, H.-G. . (1998). Organisation kommunaler Aufgabenerfüllung (Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Bd. 6; Professorengespräch des Deutschen Landkreistages 1997). Boorberg.

Hinz, E. (2018). Interkommunale Zusammenarbeit. In R. Voigt, Handbuch Staat (S. 1491–1500). Springer VS

La Gazette des communes. (2019). La Cour des comptes dénonce les surcoûts de la fusion des régions. https://www.lagazettedescommunes.com/639645/la-fusion-des-regions-bien-a-occasionne-des-surcouts/

Schmidt, T. I. (2022). Kommunalrecht: Rechtsfälle in Frage und Antwort (Prüfe dein Wissen, 2., überarbeitete Aufl.). C.H. Beck.

[뉴스기사 및 보도자료]

경남도민일보. (2026.09.08.). '행정통합-특별연합' 초광역행정 체계 견해 차 여전한 부울경 시도지사 논의는 지속. https://www.idomin.com/news/ articleView.html?idxno=2014420

경향신문. (2026.01.02.). 대전·충남 이어 '광주·전남'도 행정통합 공식 추진. https://www.khan.co.kr/article/202601021118001

경향신문. (2026.01.07.). 이재명 정부의 '5극3특' 속도전은 이대로 괜찮을까…전문가들 "연합 경험 축적하고, 주민 의견 들어야". https://www.khan.co.kr/ article/202601070600121

국무조정실. (2026.01.16.). 통합특별시4년 간20조 원 파격 지원…서울시 준하는 지위 부여[보도자료]. 대한민국 정책브리핑. https://www.korea.kr/news/ policyNewsView.do?newsId=148958181

국민일보. (2025.12.23.). 대전·충남 행정구역 통합에 충북은… '심기 불편'. https://www.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0029153547

굿모닝충청. (2026.07.20.). '차기 충청광역연합장' 박수현 충남지사, 동반성장 묘수 보니... https://www.goodmorningcc.com/news/articleView.html?idxno=449195

뉴스1. (2026.01.05.). 속도 내는 광주·전남 '행정통합'…과거 용역은 '단계적 접근' 강조. https://www.news1.kr/local/gwangju-jeonnam/6028716

뉴스1. (2026.01.22.). 경북도의회, TK 행정통합28일 본회의 의결 두고 '신중론'. https://n.news.naver.com/article/421/0008727445

대경일보. (2026.03.24.). 대구시, 행정통합 특별법 국회 법사위 보류에 '당혹'속 촉각... 시의회, 시민단체는 잇달아 통합 반대. https://www.dkilbo.com /news/articleView.html?idxno=534831

대구일보. (2026.08.20.). [창간81주년 기획 메가테크 경북] 5·끝7년 달려온 대구경북 행정통합…이제 '강한 지방정부'로. https://v.daum.net/v/20260820151 008098

대한민국정책브리핑. (2026.01.16.). 행정통합 인센티브 관련 브리핑. https://www. korea.kr/briefing/policyBriefingView.do?newsId=156740142

대한민국정책브리핑. (2026.02.05.). [보도자료] 김민석 국무총리 주재 국토공간 대전환 범정부 추진협의회 개최. https://www.korea.kr/briefing/pressRelea seView.do?newsId=156743297

매일경제. (2026.05.10.). 전남광주통합 준비위 출범. https://www.mk.co.kr/ news/politics/12042722

매일경제. (2026.06.08.). 김두겸 울산시장, 김상욱 당선인 공약 '행정통합' 공개 반대. https://v.daum.net/v/20260608101203243

매일신문. (2011.07.20.). [대구경북 통합만이 살 길이다] 대구경북 광역특별자치도 논의하자. https://www.imaeil.com/page/view/2011072009022248628

백제뉴스. (2026.03.17.). "충청광역연합, 체감형 성과로 통합논의 선도해야". https://www.ebaekje.co.kr/news/articleView.html?idxno=197213

부산광역시. (2026.01.28.). 2028년 통합목표로 한 부산·경남 행정통합 로드맵 제시! [보도자료]. https://museum.busan.go.kr/busan/news/1716686

부산일보. (2024.06.25.). 후반기 최대과제 '부산·경남 행정통합', 양 지자체장 손 맞잡았다. https://www.busan.com/view/busan/view.php?code=2024062518292025396

산업통상부. (2026.06.29.). 대한민국 대도약3대 메가프로젝트 국민보고회 개최[보도자료]. https://www.motir.go.kr/kor/article/ATCL3f49a5a8c/171974 /view

서울경제. (2026.08.09.). “산단 입주규제 풀고 로봇·미래차 육성…행정통합도 서두를 것”. https://www.sedaily.com/article/20077330

서울신문. (2026.01.30.). 전북·강원·제주 “3특 뒷방 신세… 광역 통합 수준 지원해야”. https://go.seoul.co.kr/news/newsView.php?id=20260130019003

서울신문. (2026.04.19.). 전남광주통합의회 ‘중대선거구제’ 도입...의원정수 91명. https://www.seoul.co.kr/news/politics/local-election2026/2026/04/19/20260419500023

세계일보. (2026.07.30.). 대구·경북 행정통합 추진 다시 속도… 공동추진단 확대·국회의원 연석회의. https://www.segye.com/newsView/20260730517522

스마트시티 종합포털. (2021.11.30.). 대전시, 충청권4개 시·도 메가시티 공동연구 최종보고회 개최[보도자료]. https://smartcity.go.kr/2021/11/30/

연합뉴스. (2022.08.23.). ‘부울경 메가시티’ 한발 뺀 울산, 경주·포항과는 ‘연합시’ 추진. https://www.yna.co.kr/view/AKR20220823058800057

연합뉴스. (2022.10.13.). 전국 첫 메가시티 무산…‘부울경 경제동맹’으로 대안 모색(종합). https://www.yna.co.kr/view/AKR20221013077051051

연합뉴스. (2025.03.16.). 수도권-비수도권 발전 격차 ‘여전’…최근4년간 ‘개선’. https://www.yna.co.kr/view/AKR20250316022300003

연합뉴스. (2025.08.21.). 광주시장·전남지사, 특별지자체 방향 합의…27일 나주서 선포식. https://www.yna.co.kr/view/AKR20250821068700054

연합뉴스. (2025.12.25.). 대광위, 충청권BRT 면허 발급 등 권한 ‘충청광역연합’에 맡긴다. https://www.yna.co.kr/view/AKR20251224119800003

연합뉴스. (2026.02.23.). 대구시의회 “졸속적인 대구·경북 행정통합 강행 반대”. https://m.news.nate.com/view/20260223n16038

연합뉴스. (2026.06.10.). 대구경북 행정통합 제동?…이철우 “역차별” 반발. https://www.yonhapnewstv.co.kr/news/MYH20260610232147tZK

연합뉴스. (2026.08.25.). 광주5개 자치구 ‘시전환’ 효과분석 공동용역 추진. https://www.yna.co.kr/view/AKR20260825064400054

영남일보. (2026.08.12.). [TK 행정통합 '다중심'에서 길을 찾다] 세 번 좌절 딛고… 2028년 통합특별시 재시동.
https://www.yeongnam.com/web/ view.php?key=20260812027429572

재정경제부 인포그래픽. (2025.08.29.). 2026년 예산안-중점 투자방향.
https://mofe.go.kr/sns/infographicDtl.do?selectedId=MOSF_000000000075067

제주의소리. (2023.02.06.). '18년 전은 점진안·혁신안' 제주 행정체제개편 공론화 어떻게.
https://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=411790

제주의소리. (2026.05.20.). 제주36개 단체 "기초자치단체 설치" 공약 반영 요구.
https://www.jejusori.net/news/articleView.html?idxno=503060

중앙일보. (2022.09.19.). 부울경 메가시티 사실상 무산..."득보다 실, 부산 빨대 효과 우려".
https://www.joongang.co.kr/article/25102735

중앙일보. (2026.08.01.). "신공항·균형발전 위해"…대구·경북 행정통합 불씨 되살아났다.
https://www.joongang.co.kr/article/25450033

파이낸셜뉴스. (2026.06.29.). [정책리뷰] 대한민국 대도약 '3대 메가프로젝트' 본격화.
http://www.financialreview.co.kr/news/articleView.html?idxno=43204

파이낸셜뉴스. (2026.07.24.). "오사카를 제2의 수도로?" 2표 차로 통과한 日 부수도법[재팬인사이드].
https://www.fnnews.com/news/202607242257085758

프레시안. (2026.01.21.). "광역통합만 속도내나"…특별자치시도, '역차별 우려' 공동 성명.
https://www.pressian.com/pages/articles/2026012116421042761

한겨레. (2026.02.25.). 대구·경북 행정통합 '심사 보류'에 지역 정치권 반발…"즉각 논의해달라".
https://www.hani.co.kr/arti/area/yeongnam/1246438.html

한국일보. (2026.08.11.). 추경호 "전남광주는 되고 대구경북은 안 되나... 2028년 통합 추진".
https://www.hankookilbo.com/news/article/A2026080611180005313

해럴드경제. (2024.10.14.). 경북도, TK 통합 중재안 긍정 검토.
https://n.news.naver.com/article/016/0002373809

행정안전부. (2026.05.11.). 핵심 사업 이끌면 고속 승진 중앙-지방-기업 인사교류

파격 인센티브[보도자료].
https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/ commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=125874

헤드라인제주. (2026.02.22.). 위성곤 의원 “제주 행정체제 개편 필요...저는3개안 선호하지만...”.
https://www.headlinejeju.co.kr/news/articleView.html ?idxno=587294

KBS뉴스. (2026.01.28.). 충청북도, ‘충북특별자치도’ 법안 추진…“행정 통합 대응”.
https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8471599

KBS 뉴스. (2026.06.09.). 대통령 “행정통합 다음 지방선거까지는 불가능할 것”.
https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=8582172

IKBC. (2026.01.27.). 행정통합 민간 추진기구 “광주시 자치구 일반시 전환해야”.
https://news.ikbc.co.kr/article/view/kbc202601270068

[웹사이트]

간사이광역연합 홈페이지. https://www.kouiki-kansai.jp/ (확인일: 2026.08.05.)

오사카부 홈페이지. https://www.pref.osaka.lg.jp/index.html (확인일: 2026.09.09.)

오사카시 홈페이지. https://www.city.osaka.lg.jp/index.html (확인일: 2026.09.06.)

영국법령정보 홈페이지. https://www.legislation.gov.uk/ (확인일: 2026.09.09.)

NSDA(National Special Districts Association) 홈페이지. https://www.nationalspecialdistricts.org/ (확인일: 2026.08.05.)

[법(안)·령·규칙·조례]

경상남도 창원시 설치 및 지원특례에 관한 법률(약칭: 창원시법) [시행2010. 3. 12.] [법률 제10052호, 2010. 3. 12., 제정]

국가균형발전 특별법(약칭: 국가균형발전법) [시행2004. 4. 1.] [법률 제7061호, 2004. 1. 16., 제정]

국가균형발전 특별법(약칭: 국가균형발전법) [시행2017. 6. 22.] [법률 제14599호, 2017. 3. 21., 일부개정]

세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법(약칭: 세종시법) [시행2010. 12. 27.] [법률 제10419호, 2010. 12. 27., 제정]

전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법[시행2026. 7. 1.] [법률 제21446호, 2026. 3. 5., 제정]

전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법[시행2026. 11. 13.] [법률 제21620호, 2026. 5. 12., 타법개정]

제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(약칭: 제주특별법) [시행 2026. 5. 12.] [법률 제21077호, 2025. 11. 11., 타법개정]

지방자치법[시행2011. 5. 30.] [법률 제10739호, 2011. 5. 30., 일부개정]

지방자치법[시행2022. 1. 13.] [법률 제17893호, 2021. 1. 12., 전부개정]

지방자치법[시행2022. 1. 13.] [법률 제18092호, 2021. 4. 20., 일부개정]

지방자치법[시행2026. 1. 2.] [법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정]

지방자치법[시행2026. 10. 15.] [법률 제21544호, 2026. 4. 14., 일부개정]

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(약칭: 지방분권균형발전법) [시행2026. 1. 2.] [법률 제21065호, 2025. 10. 1., 타법개정]

지방행정체제 개편에 관한 특별법[시행2010. 10. 1.] [법률 제10397호, 2010. 10. 1., 제정]

청주시 상생발전방안 이행에 관한 조례[시행2014. 7. 1.] [충청북도청주시조례 제16호, 2014. 7. 1., 제정]

충청북도 청주시 설치 및 지원특례에 관한 법률(약칭: 청주시법) [시행2022. 1. 13.] [법률 제17893호, 2021. 1. 12., 타법개정]

자체연구 2026-01

5극3특 추진을 위한 지방행정체제 운영방안

저 자	**김지수** | 한국지방행정연구원 연구위원 **이경은** | 한국지방행정연구원 부연구위원 **주희진** | 한국지방행정연구원 부연구위원 **유자영** | 한국지방행정연구원 부연구위원 **류경원** | 한국지방행정연구원 부연구위원 **홍근석** | 한국지방행정연구원 연구위원

발 행 일	2026년 8월 5일
발 행 처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동)
전 화	033-769-9999
홈 페 이 지	http://www.krila.re.kr
인 쇄 처	세일포커스(주) 02-2275-6894

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지 공공누리 공공저작물 자유이용허락