

행정통합에 따른 특별자치 재정특례 설계 방향 : 이전 재원 및 시·군·구 재정 관계 조정을 중심으로*

Designing Fiscal Special Provisions for Special Autonomy Following Administrative Integration

: Focusing on Intergovernmental Transfers and Fiscal Relations with
Cities, Counties, and Autonomous Districts

김 흥 주**.강 인 호***.김 용 주****

Heung Ju Kim·In Ho Kang·Yong Ju Kim

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 이론적 논의
- III. 행정 통합특별법 주요 내용 분석 및 방향성 검토
- IV. 특별자치 실효성 제고를 위한 재정특례 설계 방향
- V. 결론

본 연구는 「전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법」에 규정된 재정특례를 분석하여, 통합특별시가 실질적 특별자치권을 구현하는 데 필요한 재정적 기반과 제도 개선 방향을 검토하였다. 특히 행정통합에 따른 재정지원의 확대에 머무르지 않고, 통합특별시가 이양된 권한과 사무를 자율적으로 수행할 수 있는 재정분권 체계를 구축하는 데 초점을 두었다. 분석 결과, 현행 특별법은 국가의 재정지원, 세율 조정, 지방채 발행, 각종 기금 설치 등 다양한 특례를 규정하고 있으나, 안정적인 일반재원 확보와 과세자주권, 국가 이전재원의 자율적 운용 측면에서는 보완이 필요한 것으

* 본 논문은 김흥주 외(2026)가 한국지방자치학회 하계학술대회에서 발표한 「행정통합에 따른 특별자치 재정특례 설계 방향: 이전재원 및 시·군·구 재정관계 조정을 중심으로」를 토대로 내용을 보완·발전시켜 작성되었음을 밝힌다.

** 제1저자, 세종연구원 책임연구위원

*** 교신저자, 조선대학교 교수

**** 공동저자, 조선대학교 박사과정 수료

논문 접수일: 2026. 8. 12. 심사기간: 2026. 8. 12. ~ 2026. 9. 15. 게재확정일: 2026. 9. 15.

로 나타났다. 이에 보통교부세 정률제 또는 가산 수요 방식의 도입을 통해 안정적인 일반재원을 확보하고, 이를 기준인건비 적용배제 및 조직·인력 운영의 자율성과 연계할 필요가 있음을 제시하였다. 또한 국고보조금은 개별·공모사업 중심의 지원에서 포괄 보조 중심으로 개편하고, 국가 사무 이양에 상응하는 재원이 함께 이전되도록 하는 지방분권형 국가 재정지원 체계가 필요함을 제안하였다. 이를 위한 제도적 수단으로 지역균형발전특별회계 내 통합특별시 별도계정 설치와 함께, 장기적으로 지방에 정착된 사무에 대해서는 관련 재원을 지방세 등 자주재원으로 전환하는 단계적 방안을 제시하였다. 지방세 분야에서는 현행 세율 조정 특례를 넘어 지방세 관련 조례권과 세액감면 조정권을 확대하여 지역 전략산업 육성과 투자유치에 활용할 수 있는 과세자주권 강화가 필요한 것으로 분석되었다. 아울러 통합특별시에 재정 권한이 집중되지 않도록 시·군·구에 대한 사무와 재원의 동시 이양 및 내부 재정조정 체계를 함께 마련할 필요가 있음을 제시하였다. 본 연구는 이러한 분석을 통해 통합특별시의 재정특례가 단순한 재정지원 확대가 아니라 안정적 일반재원 확보, 국가 이전재원의 자율성 확대, 과세자주권 강화 및 내부 재정분권이 연계된 특별자치형 재정체계로 설계될 필요가 있음을 제안한다.

□ 주제어: 광역행정통합, 전남광주통합특별시, 재정특례

This study examines the fiscal special provisions stipulated in the Special Act on the Establishment of the Jeonnam-Gwangju Integrated Special Metropolitan City and explores institutional reforms required to provide a sustainable fiscal foundation for substantive special autonomy. Rather than focusing solely on expanding fiscal support for administrative integration, the study emphasizes the establishment of a decentralized fiscal framework that enables the integrated special metropolitan city to exercise transferred powers and functions with greater autonomy. The analysis finds that, although the current Special Act provides various fiscal measures, including central government financial support, special provisions for local tax rate adjustment, local bond issuance, and the establishment of special funds, further institutional improvements are required to secure stable general-purpose revenues, strengthen local taxing autonomy, and enhance discretion over intergovernmental transfers. Accordingly, this study proposes introducing either a fixed-rate allocation system for the Local Shared Tax or an additional fiscal-demand adjustment mechanism to ensure stable revenues, while linking such reforms to exemptions from the Standard Personnel Cost System and greater autonomy in organizational and personnel management. It also proposes restructuring national subsidies from individual and competitive project-based grants toward block grants, together with the transfer of financial resources commensurate with functions devolved from the central government.

As an institutional mechanism for this reform, the study suggests establishing a separate account for the integrated special metropolitan city within the Special Account for Regional Balanced Development. In the longer term, fiscal resources associated with functions that have become firmly established as local responsibilities should gradually be converted into autonomous revenue sources, including local taxes. With respect to local taxation, the study further argues that taxing autonomy should be strengthened beyond the current special provision for tax-rate adjustment by expanding ordinance-making authority over local taxation and discretion in adjusting local tax reductions and exemptions, thereby enabling taxation policy to support strategic industries and attract investment.

Finally, fiscal decentralization within the integrated special metropolitan city should accompany decentralization from the central government. To prevent fiscal authority from becoming concentrated at the metropolitan level, the transfer of functions to cities, counties, and autonomous districts should be accompanied by corresponding fiscal resources and an appropriate internal fiscal equalization mechanism. The study concludes that fiscal special provisions for the integrated special metropolitan city should be designed as an integrated framework for special autonomy that combines stable general-purpose revenues, greater discretion over intergovernmental transfers, enhanced local taxing autonomy, and internal fiscal decentralization rather than merely expanding the volume of central government financial support.

□ Keywords: Administrative Integration, Jeonnam-Gwangju Integrated Special Metropolitan City, Fiscal Special Provisions

I. 서론

최근 우리나라는 수도권으로 인구와 경제활동이 집중되는 극점사회(極點社會)의 심화와 지방소멸에 대응하기 위해 비수도권을 중심으로 광역행정체제 개편 논의가 확대되고 있다. 현 정부의 '5극 3특' 구상과 광역지방자치단체 간 행정통합 역시 이러한 흐름에서 추진되고 있다. 광역단위의 행정통합은 단순히 행정구역과 조직을 결합하는 데 그치지 않고, 수도권에 대응하는 지역 성장거점을 형성하는 한편 중앙과 지방 간 권한과 재원의 배분구조를 새롭게 설정한다는 점에서 의미를 갖는다. 이러한 변화는 모든 지방정부에 동일한 권한을 부여하는 방식에서 벗어나 지역의 특성과 역량, 정책수요에 따라 권한과 책임을 달리하는 차등분권의 흐름과도 연결된다. 국내에서도 지역의 자치역량과 특수성을 반영한 차등적 권한배분의 필요성이 지속적으로 제기되어 왔으며(하혜수, 2018; 주희진 외, 2023; 김홍주 외, 2024), 특별자치제도는 이를 구체화하는 제도적 방식 가운데 하나로 볼 수 있다. 따라서 특별자치의 실효성은 특별한 법적 지위 부여로 확보되기보다는, 지역이 필요로 하는 권한과 이를 실제로 행사할 수 있는 자율성이 어느 수준까지 보장되는가에 달려 있다.

특히 광주·전남의 행정통합 이후 중앙정부의 권한과 사무가 확대·이양된다면 이에 상응하는 재정 기반을 함께 마련하는 것이 중요하다. 권한은 지방으로 이전하면서 필요한 재원이 충분히 뒷받침되지 않을 때 오히려 지방의 재정 부담이 증가할 수 있기 때문이다. 이러한 점에서 재정특례는 통합을 지원하기 위한 단기적인 재정 인센티브를 넘어, 이양된 권한을 실질적으로 행사할 수 있도록 뒷받침하는 특별자치의 핵심적 기반으로 이해할 필요가 있다(김홍주, 2023b; 강인호, 2024; 김홍주·민기, 2025). 따라서 종전 재정지원 수준의 보장뿐만 아니라 지방세의 자율성, 보통교부세를 통한 안정적 일반재원 확보, 국고보조금의 포괄 보조화와 국가사무 이양에 따른 재원의 동시 이전 등을 종합적으로 검토할 필요가 있다(김홍주, 2026c).

이에 본 연구는 「전남광주통합특별시 설치에 관한 특별법」(이하, 「전남광주행정통합특별법」)에 규정된 재정특례를 중심으로 그 구조와 한계를 분석하고, 행정통합에 대한 정부의 재정적 인센티브를 특별자치의 지속가능한 재정기반으로 발전시키기 위한 제도 개선 방향을 제시하는 데 목적이 있다. 구체적으로 지방세, 보통교부세, 국고보조금 및 국가 재정지원 등 주요 재정특례를 검토하고, 이를 토대로 통합특별시의 재정 자율성과 안정성을 높일 수 있는 개선 방향을 모색한다. 이는 행정통합에 따른 일시적인 재정지원의 확대보다는 권한이양에 상응하는 재원을 안정적으로 확보하고 스스로 운용할 수 있는 재정분권 체계를 구축함으로써 통합특별시의 실질적 특별자치력을 뒷받침하는 데 연구의 초점을 둔다는 점에 의의가 있다.

II. 이론적 논의

1. 특별자치의 의미

1) 특별자치의 제도적·이론적 기반으로서의 차등 분권과 특례

차등 분권은 2000년대 이후 주요 선진국에서 모든 지방정부에 해당 권한을 이양하는 획일적인 분권 방식을 지양하고 지방정부의 정책성과, 행·재정 능력, 정책 의지 등을 고려하여 권한이양의 정도를 달리하면서 도입·추진되었다(강인호, 2023). 차등 분권은 지방정부를 획일적으로 취급하는 기존의 분권적 논리와 달리, 각 지방정부의 인구 규모, 행정수요, 재정력, 자치 역량, 그리고 지리적 특성 등 수준에 따라 자치권을 부여해야 한다는 인식에 근거하고 있다(하혜수, 2018; 이진수, 2020). 차등 분권은 모든 지방정부에 똑같이 적용되는 제도 운영에서 벗어나, 특정 지역이 지닌 고유한 특성을 고려해 보다 차별화된 권한을 부여하는 제도적 장치라고 할 수 있다. 차등 분권의 개념은 특례와 연결된다. 특례(特例)는 사전적으로 ‘특별한 예’를 의미하며, 법적 의미로는 일반적인 규율과는 달리 특수하거나 예외적인 상황에 적용되는 법령 혹은 규정을 가리킨다(전대욱·유수동, 2022; 김흥주 외, 2024). 한국에서 법적으로 특례의 개념이 처음 명시화된 것은 1988년 「지방자치법」 전부개정 때이다. 당시 개정법 제10장에 ‘서울특별시 등 대도시 행정의 특례’를 규정하고 동법 제161조에 수도로서의 특수성을 인정하는 서울특별시 특례를 명시했다. 이후 「지방자치법」에 특례 조항 외에 지방정부 간 차등적인 제도 적용을 위한 규정들이 포함된다. 현행 「지방자치법」에서 인정하고 있는 특례를 폭넓게 살펴보면, 제2조 2항의 자치구의 자치권의 범위를 시·군과 달리 정하는 규정, 제197조 제1항의 수도로서의 특수성(서울특별시), 제2항과 제3항(2026년 3월 5일 신설)의 세종특별자치시와 제주특별자치도 그리고 전남광주통합특별시의 행정체제의 특수성을 고려한 지위·조직 및 운영에 대한 특례가 있다. 또한 서울특별시, 광역시, 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시와 인구 100만 이상 대도시 등을 대상으로 행정·재정 운영 및 국가의 지도·감독에 관한 특례(동법 제198조)가 있다.

2) 차등 분권을 넘어선 특례의 질적 전환으로서의 특별자치

특별자치의 법적·이론적 근거는 차등 분권의 논리 위에서 설명될 수 있으나, 이를 차등 분권의 한 유형으로 보기에는 한계가 있다는 주장이 있다(김흥주·민기, 2025). 특히, 민기

(2024)와 김홍주·민기(2025)는 국가로부터 특별자치시·도에 부여된 권한이양이나 행·재정적 특례를 자치권이라는 단순한 집합으로 파악하는 것은 한국적 맥락에서 특별 자치의 본질을 충분히 설명하지 못하는 제한적 접근이라고 주장하고 있다. 해외사례에서 언급되는 차등 분권은 모든 하위 지방정부에 똑같이 권한을 부여하는 것이 아니라, 각 지역의 정치·경제·문화적 상황에 따라 다른 수준의 권한을 부여하는 것이며, 이는 지방정부 간 권한의 양적 차이를 포괄하는 개념이기 때문이다. 따라서 이러한 차등 분권은 이미 헌법적으로 보장된 경우가 많다. 특별자치시는 차등 분권의 이론적 기초위에 “고도의 자치권이 부여된 지방정부가 지역의 특성과 여건에 기초해 규제정책과 산업 진흥 정책의 입법 형성 및 정책형성에 관한 자율권을 행사함으로써, 개인과 지방기업이 생산요소 간의 새로운 결합을 혁신적으로 시도할 수 있는 제도적 환경과 기반을 조성하도록 보장된 자치 형태”로 정의될 수 있다(민기, 2024: 9; 김홍주·민기, 2025). 이러한 논리 하에서 본 연구에서 정의하는 ‘특별자치’는 단순한 권한이양이나 특례의 확대를 넘어서, 지방정부가 중앙정부와 구별되는 독자적인 정책 결정 주체로서 기능하는 ‘고도화된 차등 분권 모델’이다. 즉, 해외의 연방제적 요소를 가미한 제도적 실험으로 단순 특례와 차별되는 것이다(민기, 2023).¹⁾ 특별자치의 이러한 자율적인 기반은 지방정부가 규제 완화와 산업 진흥을 통해서 생산요소와 창의적인 결합을 주도하게 하며, 마침내 지방정부가 단순한 집행 기구에서 벗어나 지역발전을 전인하는 정책 주체로 그 패러다임을 전환할 수 있는 핵심 기제가 되는 것이다(김홍주, 2026).

2. 특별자치의 법적 근거와 행정통합 논의와의 구조적 한계

자치권은 「헌법」(제117조 제1항)으로 보장받고 있는 지방자치단체의 고유권한이다. 「헌법」 제117조 제1항은 지방자치단체를 행정사무의 단순한 집행기관이 아니라, 주민 복리에 관한 사무를 처리하고 재산의 취득·이용·처분권, 그리고 행위능력을 갖춘 독립된 행위 주체로(주희진 외, 2023) 보고 있는 것이다. 이러한 헌법적 토대 위에서 특별자치 역시 자치권으로서의 정당성이 확보되는 것이라고 할 수 있다. 「지방자치법」 제197조(특례의 인정)는 수도로서의 특례와 행정체제의 특수성에 따른 특례²⁾를 규정하고 있다. 이러한 행정체제의 특수성에 따른 특례는

1) 프랑스는 2003년 헌법개정을 통해 헌법 제1조에 “공화국의 조직은 분권화된다(son organisation est décentralisée)”고 명시함으로써 지방분권을 국가조직의 기본원리로 제도화하였다. 이후 NOTRe 법(2015), 3DS법(2022) 등을 통해 지방정부 간 기능배분, 차등적 권한행사 및 분권·행정분산을 지속적으로 구체화하였다. 반면 우리 「헌법」은 제117조와 제118조에서 지방자치를 보장하고 있으나 국가조직의 기본원리로서 ‘분권국가’를 명시하고 있지는 않다. 따라서 우리나라의 특별자치제도는 현행 헌법 질서 안에서 개별 특별법을 통해 지역의 특수성에 따른 권한이양과 차등적 자치권을 보완적으로 제도화하는 방식으로 이해할 수 있다.

세종특별자치시와 제주특별자치도 그리고 전남광주통합특별시에 한정된 특례로서 강원특별자치도와 전북특별자치도는 그 특수성이 「지방자치법」에 명문화되지 못한 한계가 있다.

한편, 지방자치단체의 행정통합과 관련된 법적 근거는 「지방자치법」과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(이하 「지방분권균형발전법」)에 명시되어 있다. 그러나 광역 단위의 행정통합에 대한 구체적이고 명확한 규정이 없다. 이에 반해 기초지방자치단체의 통합에 대해서는 「지방분권균형발전법」은 비교적 상세히 규정(제2조, 제44~제47조)하고 있다. 광역 단위의 행정통합에 대한 이러한 법적 한계에도 불구하고, 대전·충남, 대구·경북 등 광역 지방자치단체 간 통합에 대한 논의는 「지방자치법」 제5조(또는 제6조)가 정한 지방자치단체의 폐지·설치·분할·합병에 관한 일반 규정을 근거로, 특별법 제정을 통해 통합을 추진하려고 하고 있다. 물론 광역 단위의 행정 통합을 금지하고 있는 법률 조문이 없다는 점에서 형식적인 가능성을 인정한 시도라고 평가할 수도 있으나, 현행 「지방자치법」은 광역지방자치단체 통합 이후 행정 체제, 기능 배분, 그리고 권한 구조 등에 대한 실질적인 조항이 없으며, 「지방분권균형발전법」 역시 광역 단위 통합을 위한 제도적 틀이 마련되어 있지 않다는 점에서 한계라고 할 수 있다(김홍주, 2026). 특히 통합 광역지방자치단체의 경우 기존 광역자치단체와 비교해서 행·재정상 특례를 포함한 고도의 자치권을 부여해 실질적인 통합의 효과와 지속성을 확보하고자 하는 경우, 단순한 설치와 합병 규정만으로는 특별자치 모델의 실험을 정당화하기가 어렵다. 이러한 점에서 현행 「지방자치법」 상 광역 단위의 행정통합은 법적으로는 가능하나, 실질적인 자치권 보장이나 절차적 정당성 측면에서 한계가 있기에 광역 단위 행정통합에 관한 명확한 규정이 마련되어야 할 것이다(김홍주, 2026).

3. 선행연구검토

특별자치의 법적 기반인 특별법에 관한 국내 선행연구는 크게 다섯 유형으로 구분할 수 있다. 첫째, 특별자치시·도를 종합적으로 비교하여 행정체제의 특수성, 맞춤형 분권, 재정특례 및 운영 방안을 검토한 연구, 둘째, 제주특별자치도를 중심으로 권한이양 및 특례유형을 분석한 연구, 셋째, 강원·경기북부특별자치도의 지위 확보와 특례 발굴, 법적 과제를 다룬 연구, 넷째, 세종시법의 개정 방향과 자치제도·산업진흥·규제완화 특례를 제안한 연구, 다섯째, 광

- 2) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조는 행정 체제를 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”라고 규정하고 있다. 세종특별자치시와 제주특별자치도는 단층제 광역자치단체라는 점에서 계층 구조상의 특수성을 부여받은 것으로 해석될 수 있으며, 전남광주통합특별시는 광역시와 도를 통합한 관할 구역상 특수성을 부여받은 것으로 볼 수 있다.

역지방자치단체 간 행정통합과 통합특별법을 분석한 연구이다.

먼저 특별자치시·도를 종합적으로 다룬 연구에서는 각 지역의 행정체제와 정책 여건에 부합하는 차등적 자치모형을 모색하였다. 최지민 외(2022)는 특별자치시·도의 행정체제 특수성을 유형화하고, 그 개념과 진단 기준, 특례와의 관계 및 법제 정비 방향을 제시하였다. 김홍주(2023b)는 특별자치시·도의 자치권을 실질적으로 뒷받침하기 위한 재정특례의 중요성을 강조하고, 특별법 간 비교를 통해 세종시법의 개정 방향을 제안하였다. 주희진 외(2023)는 차등분권의 관점에서 행정체제의 특수성을 진단하고, 지역별 여건에 맞는 특별자치 모델과 운영방안을 제시하였다.

둘째, 제주특별자치도를 대상으로 한 연구는 특별법에 규정된 권한이양의 방식과 자율성 수준을 분석하는 데 중점을 두었다. 민기·홍주미(2017)는 권한이양을 협의의 권한이양, 사무이양, 조례특례, 법적특례 및 권한 창설 등으로 구분하고, 이양 사무 수행에 필요한 비용을 분석하였다. 이를 발전시킨 민기·하혜수(2023)는 제주특별법의 권한특례 6,010건을 분석하여 조례특례의 비중과 입법적 자율성이 충분하지 않음을 지적하고, 법률 및 시행령 사항의 조례이양 확대를 제안하였다. 민기(2023)는 단위사무 중심의 이양이 지닌 한계를 분석하고 포괄적 권한이양의 필요성을 강조하였다. 민기(2024)는 제주특별자치도의 출범 배경과 법적 성격, 권한이양의 성과와 한계를 종합적으로 검토하면서 특별자치의 의미를 정치적 분권뿐 아니라 규제혁신과 산업진흥을 위한 정책 자율성의 관점으로 확장하였다.

셋째, 강원특별자치도와 경기북부특별자치도를 대상으로 한 연구에서는 특별자치도의 법적 지위와 설치 절차, 특례 발굴 전략이 주로 논의되었다. 금창호(2022)는 강원특별자치도 설치를 위해 먼저 지위특례를 확보하고, 행정체제의 특수성과 각종 지원특례를 구체화해야 한다고 보았다. 김재광(2022)은 경기북부특별자치도의 설치와 관련하여 특별법의 입법형식, 지방의회 의견 수렴, 주민투표 및 메가시티 정책과의 정합성 등을 주요 법적 과제로 검토하였다. 강인호(2024)는 경기북부특별자치도의 실현을 위해 재정분권을 중심으로 한 특례 마련의 필요성을 강조하고, 구체적인 재정 기반 확충 방안으로 지역균형발전특별회계의 별도 계정 설치, 지방 기금 활용 및 세외수입 확충 등을 제안하였다.

넷째, 세종특별자치시 관련 연구는 행정수도로서의 지위와 자족 기능을 강화하기 위한 세종시법 개정에 초점을 두고 있다. 김홍주·박상철(2020)은 자치조직권 확대와 인건비성 예산 총액에 따른 정원관리의 적용배제를 제안하였으며, 김홍주·안영훈(2021)은 세종시의 특성과 기능을 반영한 포괄적 권한이양 방식을 제시하였다. 김홍주(2023a)는 특별자치시·도 특별법의 비교를 바탕으로 보통교부세 특례와 미래 비전 연계형 사업특례의 보완 필요성을 주장하였다. 김홍주 외(2024)는 행정수도 지위에 부합하는 규제완화 및 산업진흥 특례를 발굴하여 세종시법 개정 방향을 제시하였다. 김홍주·민기(2025)는 자치제도 특례와 산업·규제 특례를

중심으로 현행법과 전부개정안을 분석하고, 국정과제와 미래 비전, 전문가 의견을 연계한 전략사업 및 입법 추진체계를 제안하였다. 또한 김홍주·김용운(2025)은 세종시의 단층제 행정체제가 보통교부세 산정에 충분히 반영되지 못하는 문제를 지적하고, 수요보정과 정률 교부제 도입을 통한 안정적 재원 확보 방안을 제시하였다.

마지막으로 광역지방자치단체 간 행정통합에 관한 연구는 통합의 추진 배경과 절차, 특별법의 법적·제도적 한계를 중심으로 이루어져 왔다. 김남욱(2021)은 지방소멸과 초광역협력의 확산에 따라 행정통합 논의가 기초단위에서 광역 단위로 확대되고 있음을 설명하고, 대구·경북과 광주·전남 사례를 통해 자치권 보장 및 특별법 제정의 필요성을 제시하였다. 신정규(2025)는 단체장과 정치적 상황에 좌우되는 통합방식의 한계를 지적하면서 주민투표, 공론화, 지방의회 의결 및 국가 승인으로 이어지는 법정 절차의 마련을 강조하였다. 김홍주(2026a)는 「대구경북특별법」과 「대전충남특별법」을 비교·분석하여 통합특별시의 목적과 비전, 재정특례, 조직·인사 자율성, 다수준 거버넌스 및 산업진흥 특례를 보완해야 한다고 주장하였다. 특히 특별법의 제정과 비전에 지역의 정체성과 주민 요구를 반영하고, 보통교부세 정률제, 기준 인건비 제도 개선, 시·군·구 및 읍·면·동의 기능 강화, 주민주권과 지방의회의 역할 확대, 조례특례 중심의 권한이양을 제안하였다. 김홍주(2026b)는 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」과 정부의 4대 인센티브를 중심으로 하는 행정통합 지원 정책을 분석하고, 통합특별시를 권한의 차등화에 기초한 실질적 특별자치 모델로 발전시키기 위한 입법 및 정책 방향을 제시하였다.

이상의 선행연구는 특별자치시·도의 법적 지위와 권한이양, 자치제도, 재정분권 및 산업·규제 특례 등을 다양한 관점에서 다루어 왔다. 그러나 재정 분야의 논의는 제주·세종 등 개별 특별자치단체의 재정특례나 특정 재정제도를 중심으로 이루어진 경우가 많으며, 광역지방자치단체 간 행정통합을 전제로 새롭게 설치되는 특별자치단체의 재정특례를 종합적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족하다. 특히 통합에 따른 재정수요를 어떠한 방식으로 보전할 것인지, 지방세의 자율성을 어느 수준까지 확대할 것인지, 보통교부세와 국고보조금·지역균형발전특별회계 등 국가 이전 재원을 특별자치의 취지에 맞게 어떻게 설계할 것인지에 관한 논의는 충분히 축적되지 못하였다. 또한 중앙정부와 통합특별시 간 재정 관계뿐만 아니라 통합특별시와 시·군·구 사이의 재원 배분 및 지역 간 재정 격차 조정까지 포함하는 통합적 재정분권 체계에 관한 검토도 제한적이다.

Ⅲ. 행정 통합특별법 주요 내용 분석 및 방향성 검토

1. 추진 경과 및 한계

1) 추진 과정

행정통합을 둘러싼 논의는 대구·경북과 대전·충남을 중심으로 지속되어 왔다. 대구·경북은 2020년부터 행정통합을 추진하였으나 지역 간 이해관계와 주민 의견 수렴 등의 문제로 통합에 이르지 못하였으며, 2024년 다시 논의를 추진하였음에도 지역 내부의 충분한 합의를 형성하지 못하면서 실질적인 성과로 이어지지 못하였다(김홍주, 2026). 이러한 경험은 광역자치단체 간 행정통합이 지방정부 간 정치적 합의만으로 이루어지기 어렵고, 주민 수용성과 지역 간 이해관계 조정이 함께 뒷받침되어야 한다는 점을 보여준다.

대전·충남의 경우 2024년 11월 21일 양 시·도지사과 시·도의회 의장이 행정통합 추진을 위한 공동선언을 발표하면서 통합 논의가 공식화되었다. 이후 같은 해 12월 24일 주민과 시민사회, 학계 및 전문가 등이 참여하는 민관협의체가 출범하였고, 통합의 기본구상과 특별법 마련을 위한 논의가 본격적으로 시작되었다. 2025년 1월 16일 기획분과위원회에서는 통합 비전과 법률안에 대한 논의가 이루어졌으며, 1월 23일에는 통합 비전을 구체화하여 이를 실현하기 위한 3대 목표와 12대 전략을 설정하였다. 이어 2월에는 소통분과위원회를 중심으로 주민 의견 수렴 계획을 마련하는 한편, 기획분과위원회에서는 특별법안의 체계와 주요 내용을 구체적으로 검토하였다. 3월 10일에는 법률안 초안을 확정하고 통합특별시에 필요한 특례를 중점적으로 논의하였으며, 3월 12일에는 행정안전부와 대전·충남, 양 시·도의회 및 민관협의체가 참여하는 관계기관 간담회를 통해 기관 간 협조 체계와 통합 추진 방향을 협의하였다. 이후 6월에는 주민설명회와 공론화 방안을 논의하고, 6월부터 7월까지 대전 5개 자치구와 충남 15개 시·군을 순회하며 지역주민의 의견을 수렴하였다. 이처럼 대전·충남의 사례는 통합에 대한 정치적 합의를 출발점으로 민관협의체를 구성하고, 통합 비전과 발전 전략의 설정, 특별법안 및 특례 설계, 관계기관 협의, 주민 의견 수렴으로 이어지는 단계적 추진구조를 형성하였다는 특징을 갖는다.

광주·전남의 행정통합 역시 최근 처음 등장한 정책의제는 아니다. 광주·전남에서는 1995년과 2001년, 그리고 2020년 이후까지 세 차례에 걸쳐 통합 논의가 제기되어 왔다. 과거의 논의에서는 광주시의 직할시 승격과 전남도청 이전 등을 둘러싼 행정적·지역적 이해관계가 주요한 배경으로 작용하였다. 이에 비해 최근의 통합 논의는 지방소멸과 인구 감소, 수도권

집중에 대응하는 동시에 광주와 전남을 하나의 초광역 생활·경제권으로 재편하여 지역의 성장 기반과 경쟁력을 확보하려는 전략적 성격이 더 강하게 나타난다. 즉, 최근의 통합은 행정구역의 단순한 재결합보다는 광주가 보유한 도시·산업·연구개발 기능과 전남의 산업·에너지·농어촌 및 공간적 자원을 연계하여 새로운 광역적 성장 기반을 형성하려는 논의로 그 성격이 확대되었다. 특히 광주·전남 행정통합은 2025년 말부터 이전의 논의와 비교하여 매우 빠른 속도로 구체화 되었다. 2025년 12월 29일 전라남도가 행정통합추진 입장을 공식적으로 밝히고 추진기획단 구성계획을 제시하였으며, 다음 날인 12월 30일 광주와 전남은 각각 행정통합추진기획단을 구성하는 동시에 공동 현안을 논의하기 위한 협의체를 함께 운영하기로 합의하였다. 이어 2026년 1월 2일 양 시·도가 공동선언문을 발표함으로써 행정통합추진을 공식화하였고, 1월 5일에는 문화경제부시장을 단장으로 하는 행정통합추진기획단이 정식으로 출범하면서 통합 논의를 뒷받침할 실무 추진체계가 마련되었다.

추진기획단 출범 이후에는 통합 여부에 관한 논의를 넘어 통합특별시를 어떠한 제도와 권한을 가진 지방정부로 설계할 것인가에 논의가 집중되었다. 총 8차례에 걸친 회의를 통해 통합의 기본 방향을 구체화하고, 통합 이후의 행정체제와 자치제도, 중앙정부 권한의 이양, 분야별 특례 및 통합특별시의 운영 방안 등을 검토하였다. 이러한 과정에서 통합의 정책적 지향 역시 광주와 전남을 하나의 광역적 생활권과 경제권으로 연결하고, 지역 간 행정·경제·문화적 연계를 강화하여 규모의 경제를 확보하는 한편, 지역 간 생활 서비스와 기반 시설의 격차를 완화하는 방향으로 구체화 되었다. 특히 통합특별시의 실질적인 경쟁력을 확보하기 위해서는 기존 광역자치단체가 행사하는 권한을 단순히 합치는 것에 그치지 않고, 중앙정부가 보유한 권한의 이양과 규제특례, 자치입법권 확대 등을 특별법에 어떻게 반영할 것인가가 중요한 쟁점으로 부각 되었다.

광주·전남의 통합 논의는 비교적 짧은 기간에 지방정부 차원의 추진을 넘어 지방의회와 주민의 동의를 확보하는 단계로 발전하였다. 양 시·도 단체장의 통합 추진 의지가 확인된 가운데 2026년 2월 4일 광주광역시의회와 전라남도의회가 모두 행정통합에 찬성하는 의결을 하였다. 또한 시·도민을 대상으로 실시 한 여론조사에서도 79.2%가 행정통합에 찬성한 것으로 나타나 통합 추진에 대한 높은 수준의 사회적 공감대가 형성된 것으로 나타났다. 이는 과거 광주·전남의 통합 논의와 비교할 때 지방정부의 정책적 의지만만 아니라 지방의회의 공식적인 의결과 주민의 수용성이 함께 확보되었다는 점에서 차이가 있다.

이러한 일련의 과정을 바탕으로 행정통합 논의는 특별법을 통한 법제화 단계로 전환되었다. 2026년 2월 24일 「전남광주통합특별법」이 국회에 발의되었으며, 같은 해 3월 1일 국회 본회의에서 의결됨으로써 광주·전남 행정통합을 뒷받침하는 법적 기반이 마련되었다. 특히 「전남광주통합특별법」은 단순히 통합 지방자치단체의 명칭과 관할구역 및 설치 절차를 규정하

는 데 머무르지 않고, 자치제도와 재정, 교육, 산업·경제, 국토·교통, 농림·해양, 환경·에너지 등 다양한 정책 영역에 걸쳐 통합특별시에 적용되는 특례와 권한을 함께 규정하고 있다는 점에서 중요한 의미가 있다. 따라서 광주·전남 행정통합의 제도적 의미는 두 광역자치단체가 하나의 행정구역으로 통합된다는 사실만으로 평가하기 어렵다. 더 중요한 것은 특별법을 통해 기존 일반 지방자치단체와 차별화되는 어떠한 권한을 가질지, 중앙행정권한이 실제로 어느 수준까지 이전되었는지, 그리고 통합특별시가 지역의 정책 수요를 스스로 규율할 수 있는 자치입법권과 정책결정권을 어느 정도 확보하였는가에 있다. 이러한 관점에서 「전남광주통합특별법」에 규정된 개별 특례의 내용과 권한이양 방식을 유형별로 분석하고, 각 특례가 통합특별시의 실질적인 자율성 확대에 어떠한 의미와 한계를 갖는지를 검토할 필요가 있다.

2) 추진 과정상 한계

현재 광역단위의 행정통합 논의가 활발하게 이루어지고 있으나, 현행 법체계에는 광역지방자치단체 간 통합을 어떠한 요건과 절차에 따라 추진할 것인지에 관한 구체적이고 통일된 기준이 마련되어 있지 않다. 이로 인해, 실제 통합 과정에서는 지역의 정치적 환경과 지방정부 및 지방의회의 입장, 중앙정부와 해당 지방정부 간 관계 등에 따라 통합절차의 해석과 적용 방식이 서로 다르게 나타나는 문제가 발생하고 있다. 최근 대구·경북, 대전·충남, 광주·전남의 행정통합추진 과정을 비교하면 이러한 차이는 보다 분명하게 확인할 수 있다.

대구·경북은 2020년부터 행정통합을 추진하였으나 주민 의견 수렴과 지역 간 이해관계 조정이 충분하게 이루어지지 못하면서 통합에 이르지 못하였다. 2024년 다시 통합 논의가 본격화되었지만, 대구와 경북 내부에서도 청사와 관할구역, 통합 이후 지역의 위상 등을 둘러싼 의견 차이가 나타났고, 특히 경북 북부지역의 반발 등으로 지역 차원의 정치적·사회적 합의를 형성하는 데 한계를 보였다(김홍주, 2026). 이는 광역단위의 행정통합에서 단체장 간 합의만으로는 충분하지 않으며 지방의회와 주민을 포함한 지역사회의 동의와 절차적 정당성 확보가 통합의 성패를 좌우할 수 있음을 보여준다.

대전·충남의 경우에는 양 시·도지사 및 시·도의회 의장의 공동선언을 출발점으로 민관협의체를 구성하고 통합 비전과 발전 전략, 특별법안 및 특례를 마련하는 등 비교적 체계적으로 통합 논의를 진행하였다. 그러나 통합 추진 과정에서 지역 내부의 정책적 방향뿐만 아니라 중앙정부 및 정치권과의 관계가 함께 작용하면서, 기존에 이루어진 지방의회의 의견 표명을 다시 확인할 필요가 있는지, 주민투표를 해야 하는지 등 통합의 절차적 정당성을 어떠한 방식으로 확보할 것인가가 중요한 쟁점으로 부상하였다(김홍주, 2026). 결국 통합 필요성에 대한 일정한 공감대가 존재하더라도 이를 법적으로 확정하기 위한 절차가 명확하지 않을 때 정치적

상황에 따라 서로 다른 절차적 요구가 제기될 수 있음을 보여주는 사례라 할 수 있다. 반면 광주·전남은 행정통합을 실제 법제화하여 통합을 완성한 사례라는 점에서 앞선 사례들과 구별된다. 광주·전남에서는 양 시·도지사가 통합 추진에 합의한 이후 지방의회의 의전수령절차가 진행되었으며, 광주광역시의회와 전라남도의회 모두 통합에 찬성하였다. 또한 시·도민 여론조사에서도 높은 찬성 의견이 확인되는 등 지방정부, 지방의회 및 주민의 통합에 대한 정책적 방향이 대체로 일치하였다. 이러한 정치적·사회적 여건을 기반으로 「전남광주행정통합특별법」이 국회에서 처리되면서 광역단위의 행정통합이 법·제도적으로 완성될 수 있었다. 이는 지방정부와 지방의회, 주민의 통합에 대한 의견이 비교적 같을 때 현행 제도 아래에서도 통합 절차가 상대적으로 원활하게 진행될 수 있음을 보여준다. 그러나 세 지역의 서로 다른 추진 결과를 단순히 지역별 정치적 상황의 차이로만 이해하기는 어렵다. 더 근본적인 문제는 광역 단위 행정통합을 규율하는 명확한 법적 기준과 표준화된 절차가 충분히 마련되어 있지 않다는 데 있다. 현행 제도에서는 통합 추진 과정에서 지방의회의 의견을 어느 단계에서 어떠한 방식으로 확인해야 하는지, 기존의 의회 의결 이후 정치적·정책적 환경이 변화할 때 재의결이 필요한지, 주민투표를 반드시 해야 하는지 또는 언제 어떠한 때 실시할 것인지 등이 명확하게 제도화되어 있지 않다. 그 결과 동일한 광역단위의 행정통합임에도 지역의 정치적 환경이나 중앙정부·정치권과의 관계 등에 따라 절차적 정당성을 확보하는 방식이 다르게 해석되거나 적용될 가능성이 있다.

행정통합은 단체장이나 지방의회 등 특정 정치적 주체의 이해관계를 넘어 해당 지역의 행정체제와 주민의 생활에 장기간 영향을 미치는 중요한 제도적 선택이라는 점에서 이러한 방식은 개선될 필요가 있다. 특히 통합절차의 선택이 지역별 정치적 유불리에 따라 달라지거나 주민의 의사가 정치적 상황에 따라 선택적으로 확인되는 것은 바람직하지 않다. 따라서 향후 광역지방자치단체 간 행정통합의 요건과 추진 절차, 지방의회의 의전 수렴 방식과 효력, 주민투표의 요건 및 방법 등을 명확하게 규정하는 법적 기준을 마련할 필요가 있다. 나아가 행정통합의 최종적인 정당성이 지역주민으로부터 확보될 수 있도록 통합의 주요 단계에서 주민의 의사를 실질적으로 확인하고 그 결과가 최종 의사결정에 반영될 수 있는 입법적 장치를 제도화할 필요가 있다.

2. 전남광주통합특별시(이하 통합특별시)의 자치재정 특례

1) 주요 내용

「전남광주행정통합특별법」의 재정 관련 특례는 크게 국가와 통합특별시 간 이전 재원, 통합특별시의 재정 운영 자율성, 그리고 통합특별시와 시·군·구 간 재정 관계로 구분할 수 있다. 이는 단순한 재정지원에 그치지 않고, 행정통합 이후 통합특별시가 재원을 확보·운용하고 이를 기초지방자치단체와 어떻게 배분할 것인지까지 포함한다는 점에서 자치재정특례의 성격을 가진다. 먼저 국가와 통합특별시 간 재정 관계와 관련하여 제54조와 제56조는 국가의 행·재정적 지원, 기존 지원 수준의 보장, 보조금 및 재정 투·융자 등에 대한 특별지원 근거를 두고 있으며, 제122조는 초광역 교통사업 확대에 따라 추가로 발생하는 사업비의 일부를 국비로 지원할 수 있도록 하고 있다. 이러한 규정은 통합과 권한이양에 따른 추가 재정수요를 국가가 일정 부분 분담하도록 한다는 점에서 의미가 있다. 통합특별시 자체의 재정 자율성을 확대하는 특례도 있다. 제61조는 일정 범위에서 통합특별시세의 세율을 조례로 조정할 수 있도록 하여 과세자주권을 확대하고 있으며, 제58조부터 제60조까지는 지방채 발행, 지방공기업 및 공유재산 관리에서 일반 지방자치단체보다 폭넓은 재정 운영 자율성을 인정하고 있다. 제101조의 개발이익 환수 특례 역시 관련 사항을 조례로 정할 수 있도록 한다는 점에서 세입 및 재정 운영의 자율성과 관련된다. 특히 주목할 부분은 통합특별시와 시·군·구 간 재정 관계이다. 제10조는 중앙정부로부터 권한 또는 재원이 이양된 경우 시·군·구에 대한 권한·사무·재정의 배분 계획을 수립하도록 하고, 자치구의 과세권 강화 방안도 마련하도록 규정하고 있다. 제17조 역시 사무이양에 예산지원과 인력 재배치를 연계하도록 하고 있어, 사무와 재원의 동시 이양이라는 원칙을 제도화하고 있다. 제57조의 균형발전기금과 제311조의 농업·농촌 발전기금도 통합 지역 내부의 재정 격차를 완화하는 보조적 재정조정 수단으로 볼 수 있다. 이 밖에도 특별법은 산업·청년·에너지·문화·환경 등 개별 정책분야에 특별회계와 기금을 설치하거나 보조·융자·감면 등의 재정적 지원 수단을 마련하고 있다. 다만 이러한 분야별 지원 제도는 통합특별시의 일반적인 재정 자치권을 직접 확대하는 특례와는 구분할 필요가 있다.

종합하면, 「전남광주행정통합특별법」의 자치재정특례는 국가로부터의 안정적인 재원 확보, 통합특별시 자체의 재정 자율성 확대, 시·군·구로의 권한·사무·재원 재배분이라는 다층적 구조를 갖는다. 따라서 향후 재정특례의 실효성을 높이기 위해서는 국가-통합특별시 간 이전 재원뿐만 아니라 통합특별시-시·군·구 간 재정 관계까지 함께 설계할 필요가 있다.

〈표 1〉 「전남광주행정통합특별법」의 특별자치 관련 재정특례 체계

구분	주요 내용	관련 조문
국가-통합특별시 이전재원	• 국가 재정지원 • 기존 지원 수준 보장 • 보조금투융자 특별지원 • 통합 및 초광역사업에 대한 국비지원	제54조, 제56조, 제122조
통합특별시 세입 자치 및 과세자주권	• 지방세율 자율 조정 • 개발이익 환수 관련 자율성	제61조, 제101조
재정운영 및 재산 관리 자율성	• 지방채 발행 • 지방공기업 관리 • 공유재산 관리 • 토지특별회계 및 국공유재산 운용특례	제58조~제60조, 제159조, 제167조
시·군·구 재정분권 및 지역 간 재정조정	• 권한·사무·재원 동시 배분 • 자치구 과세권 강화 • 사무이양에 따른 재정지원 • 지역 간 격차 조정	제10조, 제17조, 제57조, 제311조
특별회계·기금 등 목적 재원	• 산업·청년·농어촌·에너지·문화·저출생·환경 등 특정 분야의 독립적 재원 조성	제222조, 제224조, 제239조, 제319조, 제329조, 제370조, 제371조, 제374조, 제377조 등
분야별 재정지원·감면 및 인센티브	• 특정 사업에 대한 국비·보조·융자 • 기업 우대지원, 부담금·사용료 감면	제124조, 제130조, 제161조, 제162조, 제207조, 제208조, 제268조, 제293조, 제325조, 제348조 등

2) 재정특례의 한계 및 재정특례 개편 방향

「전남광주행정통합특별법」은 행정통합에 수반되는 재정 부담을 완화하고 통합 이후의 안정적인 재정 운영을 지원하기 위한 여러 제도적 장치를 두고 있다. 국가의 행정·재정적 지원과 종전 지원 수준의 보장, 보조금 및 투자·융자에 대한 특별지원뿐만 아니라 지방채 발행, 지방공기업 및 공유재산 관리, 지방세율 조정, 균형발전기금 설치 등이 이에 해당한다. 이러한 특례는 통합특별시에 일반 지방자치단체보다 넓은 재정 운영의 재량을 부여한다는 점에서 의미가 있다. 그러나 특별법의 관련 규정을 전체적으로 살펴보면, 개별 사업에 대한 지원이나 재정 관리상의 자율성을 확대하는 내용에 비해 특별자치에 상응하는 안정적인 자체재원과 자율적인 이전재원 체계를 형성하는 제도적 장치는 상대적으로 제한적이다. 특히 지방세와 지방교부세, 국고보조금, 지역균형발전특별회계(이하 지특회계)뿐만 아니라 통합특별시와 시·군·

구 사이의 재원 배분을 하나의 체계로 연결하는 재정분권의 관점에서 추가적인 제도 설계가 요구된다.

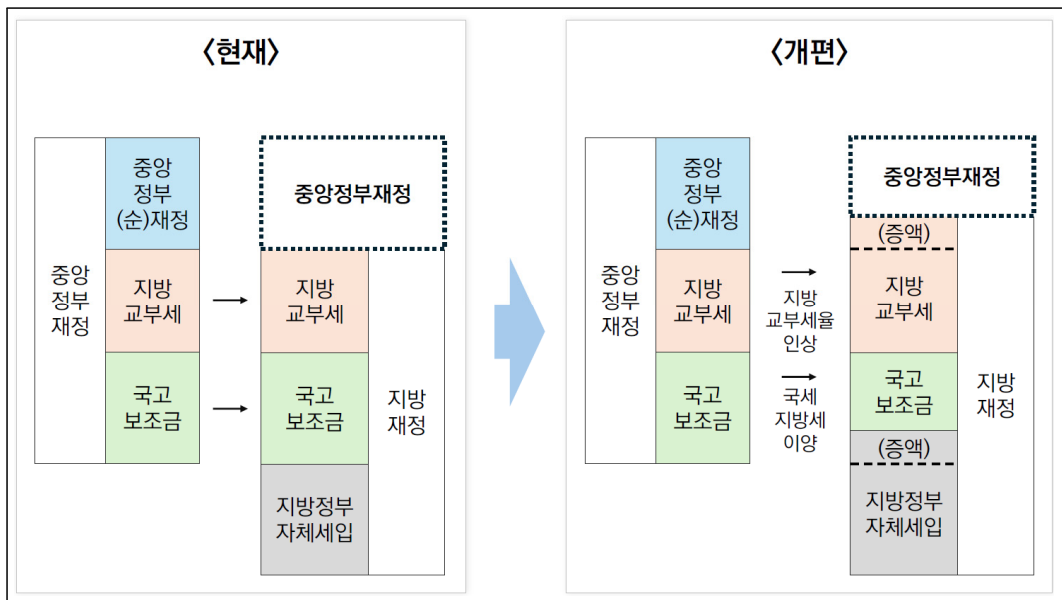
이러한 한계는 행정통합의 목적과 연계하여 검토할 필요가 있다. 통합특별시는 단순히 두 광역자치단체의 조직과 재정을 결합하여 규모를 확대하는 방식이 아니라, 확대된 권한과 자율성을 토대로 복합적인 행정수요에 대응할 수 있는 특별자치형 지방정부를 지향하기 때문이다. 중앙정부의 권한과 사무가 통합특별시로 이전된다면 그 사무를 실질적으로 수행하는 데 필요한 재정 권한과 재원 역시 이에 상응하여 뒷받침되어야 한다. 지역 현안이나 재난 등 새로운 행정수요에 필요한 인력과 재원을 적시에 배분하고, 지역의 여건과 정책 수요에 따라 재원의 우선순위를 스스로 결정할 수 있어야 특별자치의 실효성이 확보될 수 있다. 따라서 통합특별시의 재정분권을 단순한 세입 규모의 확대와 같게 볼 필요는 없다. 더 중요한 것은 중앙과 지방 사이의 재원 배분 구조를 조정하면서 지방정부가 자율적으로 사용할 수 있는 재원의 비중을 높이는 것이다. 이러한 관점에서는 지방세와 지방교부세 등 자주재원의 기반을 확대하는 동시에 국고보조금에 대한 의존성을 완화하는 방향이 요구된다. 특히 중앙정부의 정책 목적과 사업방식이 상대적으로 강하게 작용하는 공모형 국고보조사업을 조정하고, 지방정부의 재량을 더 넓게 인정하는 재원으로 전환하는 접근은 재정 자율성 확대라는 측면에서 중요하다(임상수, 2026). 이를 전제로 현행 특별법의 재정특례를 살펴보면 다음과 같이 몇 가지 보완점이 있다. 이를 상술하면 다음과 같다.

첫째, 지방세 분야에서는 현행 세율 조정 특례를 과세자주권의 확대로 발전시킬 필요가 있다. 특별법 제61조는 통합특별시 조례를 통해 일정 범위에서 통합특별시세의 세율을 가감할 수 있도록 하고 있다. 이는 일반적인 지방세제보다 통합특별시의 재정적 재량을 확대한다는 의미가 있지만, 기본적으로 기존 세목을 전제로 한 세율 조정에 머물러 있다는 한계가 있다. 통합특별자치의 재정 기반을 강화하기 위해서는 장기적으로 지역 특성을 반영할 수 있는 세원 발굴과 세목 조정, 일정 범위의 감면·면제 등으로 과세자주권의 범위를 넓히는 방안을 검토할 필요가 있다. 특히 투자유치와 지역전략산업 육성 등 통합특별시가 독자적으로 추진하는 정책과 조세특례를 연계한다면 지방세 세입 확보뿐만 아니라 지역정책을 구현하는 정책 수단으로 활용할 수 있을 것이다.

둘째, 지방교부세에 대해서는 통합특별시의 새로운 행정·재정구조를 반영한 별도의 제도 설계가 요구된다. 특별법에는 국가의 재정지원과 종전 지원 수준의 보장에 관한 규정이 마련되어 있으나, 통합 이후 통합특별시와 관할 시·군·구의 교부세를 어떠한 기준으로 산정하고 배분할 것인지에 관한 구체적인 특례는 충분하지 않다. 더욱이 종전 광주광역시와 자치구와 전라남도의 시·군은 지방교부세가 적용되는 방식에서 차이가 있기 때문에, 서로 다른 재정구조를 하나의 통합체계 안에서 어떻게 조정할 것인지가 중요한 과제가 된다. 국회 부대의견에

서 자치구에 대한 보통교부세 직접 교부 방식을 검토하도록 한 것도 이러한 문제와 관련된다. 따라서 통합으로 인해 특정 시·군·구의 재정 여건이 종전보다 불리해지는 것을 방지하는 동시에, 통합 이후 새롭게 발생하는 광역행정 및 지역균형발전 수요를 반영할 수 있는 통합특별시형 지방교부세 산정·배분체계를 검토할 필요가 있다. 특히 통합 초기에는 종전 지방자치단체가 확보하던 재정 수준을 일정 기간 보장하고, 통합으로 인해 발생하는 추가적인 행정·재정 수요에 대해서는 별도의 재정 인센티브를 부여하는 방식도 고려할 수 있다. 이는 통합에 따른 재정적 불확실성을 완화하면서, 단계적으로 새로운 재정체제로 전환하기 위한 장치라는 의미도 있다.

〈그림 1〉 재정분권 방향: 지방교부세·지방세 확대 및 국고보조금 축소



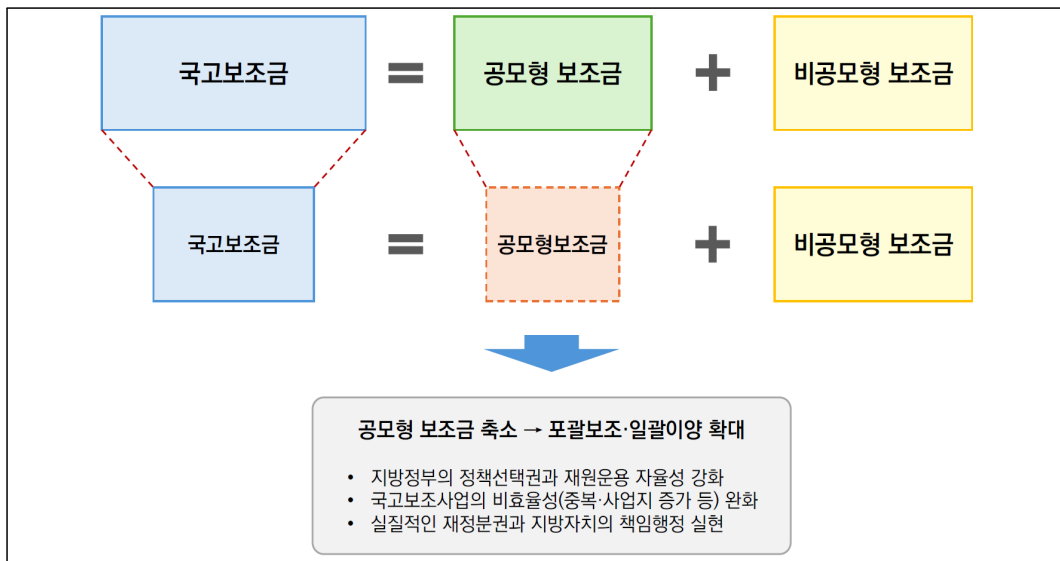
출처: 임상수(2023); 김홍주(2023a)의 연구에서 수정 재구성

셋째, 국고보조금은 지원 규모를 확대하기보다는 이전재원의 성격과 지방의 재량범위를 조정하는 방향으로 접근할 필요가 있다. 재정분권은 중앙정부의 재원을 지방정부에 더 많이 이전하는 것만으로 완성되는 것이 아니라, 이전된 재원을 지역의 정책 수요와 우선순위에 따라 지방정부가 선택하고 배분할 수 있을 때 실질적인 의미가 있다. 이러한 관점에서 〈그림 1〉의 재정분권 방향은 지방세와 지방교부세 등 지방이 비교적 자율적으로 사용할 수 있는 재원을 확대하면서, 국고보조금에 대한 의존도를 완화하는 재원구조의 전환으로 이해할 수 있다(임상

수, 2023; 김홍주, 2023a).

다만 국고보조사업 전체를 동일한 방식으로 축소하는 것은 적절하지 않다. 국고보조금의 기능과 성격을 구분하여 지방의 재정 자율성을 상대적으로 크게 제약하는 부분을 중심으로 구조를 조정할 필요가 있다. 특히 <그림 2>와 같이 중앙정부가 사업의 내용과 집행 방식을 구체적으로 설정하는 공모형 보조사업을 먼저 조정하고, 그 일부를 포괄보조 방식이나 지방의 일반재원으로 전환하는 방안을 고려할 수 있다(임상수, 2026). 이는 국고보조금 자체를 일률적으로 축소한다는 의미보다는 중앙정부의 정책적 구속력이 높은 특정 재원의 일부를 지방정부의 선택 가능성이 더 큰 재원으로 전환하는 방식으로 이해할 수 있다.

<그림 2> 국고보조금 구조 개편: 공모형 보조금 축소를 통한 자율 재원 확대



출처: 임상수(2026)의 연구를 수정·재구성

넷째, 지특회계 역시 통합특별시의 정책 재량을 확대하는 방향으로 재설계할 필요가 있다. 통합특별시는 도시와 농어촌, 산업지역과 인구감소지역 등 서로 다른 지역적 특성을 동시에 갖고 있어, 중앙정부가 설정한 개별 사업 단위만으로는 지역별 정책 수요를 충분히 반영하기가 어렵다. 따라서 지특회계 가운데 일정한 범위의 재원을 포괄적으로 배분하고, 통합특별시가 자체 발전 전략과 지역 간 격차를 고려하여 사업별 우선순위를 결정할 수 있도록 재량권을 확대하는 방안이 필요하다. 이러한 방식은 「전남광주행정통합특별법」 제57조의 균형발전기금과 연계할 경우 그 효과를 더욱 높일 수 있다. 즉, 중앙정부에서 통합특별시로 이전되는 균

형발전 관련 재원과 통합특별시 자체의 균형발전기금을 연계하고, 이를 다시 지역별 재정 여건과 정책 수요에 따라 배분함으로써 ‘국가-통합특별시-시·군·구’로 이어지는 재정조정 체계를 구축하는 것이다. 이는 통합에 따른 규모의 경제를 확보하는 동시에 통합 내부에서 발생할 수 있는 지역 간 재정 격차를 완화한다는 측면에서도 중요하다.

다섯째, 재정분권의 범위를 중앙정부와 통합특별시 사이의 관계에 한정하지 않고 통합특별시와 시·군·구 사이의 재정 관계까지 확장할 필요가 있다. 「전남광주행정통합특별법」 제10조와 제17조는 통합특별시의 권한과 사무를 시·군·구에 단계적으로 이양하고 이에 필요한 재정 지원을 병행하도록 하고 있다. 이러한 취지를 고려하면 중앙정부에서 이전된 권한과 재원이 통합특별시에 집중되는 구조는 바람직하지 않다. 권한과 사무가 기초자치단체로 이전되는 경우 이를 수행하는 데 필요한 재원도 함께 배분한다는 원칙을 제도적으로 구체화할 필요가 있다. 이를 위해서는 지방세 세목 및 세원 배분, 지방교부세, 조정교부금, 균형발전기금 등을 각각 별개의 제도로 운영하기보다 상호 연계된 내부 재정조정 체계로 설계하는 방안을 고려할 수 있다. 특히 종전 광주광역시 자치구와 전라남도 시·군은 재정력뿐만 아니라 세입 구조와 이전재원 체계에서도 차이가 있으므로, 획일적인 배분 방식보다는 사무량과 재정수요, 재정력 격차 등을 종합적으로 반영할 필요가 있다. 이는 시·군·구의 자치권을 실질적으로 보장하면서 통합으로 인한 지역 간 재정 격차가 확대되는 것을 방지하기 위한 핵심적인 제도적 과제이다.

종합하면, 「전남광주행정통합특별법」의 재정특례는 개별적인 국비 지원이나 재정 운영 특례를 추가하는 수준을 넘어 특별자치에 부합하는 재원 구조를 새롭게 설계한다는 측면에서 접근할 필요가 있다. 지방세를 통한 자체재원 확충과 과세자주권 확대, 통합특별시의 특성을 반영한 지방교부세 체계, 국고보조사업의 포괄 보조 및 자율 재원화, 지특회계의 재량 확대, 그리고 사무이양과 연계한 시·군·구 재원 배분이 상호 연결되어야 한다. 결국 핵심은 중앙정부가 용도와 집행 방식을 구체적으로 결정하는 재원의 비중을 점진적으로 완화하면서, 통합특별시와 시·군·구가 지역의 여건과 정책적 판단에 따라 사용할 수 있는 자율재원의 범위를 확대하는 것이라 할 수 있다. 이러한 관점에서 향후 통합특별시의 재정특례 개편 방향을 제시하면 <그림 3>과 같다.

〈그림 3〉 통합특별시 재정특례 개편 방향



특별자치라는 원래의 정책적 의도와 목적을 실현하기 위해서는 지방세-지방교부세-국고보조금 및 지특회계-지역 간 재정조정 장치가 각각 분절적으로 운영되는 게 아니라 하나의 재정분권 체계 안에서 유기적으로 연결될 필요가 있다. 이를 통해 중앙정부의 목적 지향형 재원에 대한 의존을 점진적으로 완화하고, 통합특별시가 자체적인 정책 우선순위에 따라 재원을 배분하는 구조로 전환할 필요가 있다. 동시에 통합특별시로 확대된 재정 자율성이 다시 시·군·구의 재정분권으로 연결되도록 함으로써, 중앙에서 통합특별시로와 분권과 통합특별시에서 시·군·구로의 분권이 연계되는 다층적 재정분권 체계를 구축하는 것이 향후 재정특례 설계의 중요한 방향이 될 수 있다.

IV. 특별자치 실효성 제고를 위한 재정특례 설계 방향

1. 지방세 중심의 과세자주권 확대

1) 지방세 자율성 확대를 위한 특례

현행 「전남광주행정통합특별법」 제61조는 통합특별시세의 세율을 해당 세목 세율의 100분의 100 범위에서 가감할 수 있도록 규정하고 있다. 이는 일반적인 지방세 체계보다 통합특별시의 세율 결정권을 확대한 것으로, 과세자주권 측면에서 의미 있는 특례라 할 수 있다. 다만 특별자치에 요구되는 지방세 자율성을 세율 결정에 한정하기보다는 지방세제의 운영과 정책적 활용까지 확장하여 접근할 필요가 있다. 이러한 점을 제주특별자치도의 지방세 특례와 비교해 보면, 제주특별법은 세율 조정 외에도 「지방세기본법」, 「지방세징수법」, 「지방세법」 및 「지방세특례제한법」에서 대통령령 또는 행정안전부령으로 정하도록 한 일부 사항을 도 조례로 정할 수 있도록 하고 있다. 이는 단순히 세율의 높고 낮음을 결정하는 권한과 달리, 지방세의 부과·징수와 세제 운영에 관한 일정한 규율권을 지방정부에 부여한다는 점에서 의미가 있다. 따라서 통합특별시 역시 현행 세율 조정권을 토대로, 지역의 특성과 재정 여건을 반영하여 지방세제를 운용할 수 있도록 지방세 관계 법령의 일부 하위법령 사항을 통합특별시 조례로 정할 수 있는 특례를 추가하여 확보할 필요가 있다. 또한 지방세 감면에 관한 정책 자율성 확대도 필요하다. 현행 「전남광주행정통합특별법」의 지방세 감면 규정은 관계 법률에서 규정하고 있는 감면을 적용하는 데 중점을 두고 있어, 통합특별시가 자체적인 정책목표에 따라 감면 수준을 조정하는 데에는 한계가 있다. 특히 인공지능·에너지 등 전략산업과 지역특화산업의 투자유치를 촉진하기 위해서는 전국적으로 정해진 감면제도를 그대로 적용하는 것에서 나아가 지역의 산업구조와 투자 효과를 고려한 탄력적인 운용이 필요하다. 이에 취득세·등록면허세·재산세·지역자원시설세 등 일정 세목에 대해서는 법률이 허용하는 범위에서 감면액을 통합특별시 조례로 가감할 수 있도록 하는 방안을 검토할 수 있다(김홍주, 2026c). 이러한 감면조정 특례는 새로운 지방세를 창설하거나 독자적인 과세권을 부여하는 것과는 구별된다. 기존 지방세 체계를 유지하면서 투자 규모, 고용 창출, 지역산업에 대한 파급효과 등을 고려하여 감면 수준을 차등적으로 설계할 수 있도록 지방세의 정책적 활용 가능성을 확대하는 방식이다. 따라서 세율 조정이 전반적인 과세 수준에 대한 자율성을 의미한다면, 세액감면 특례는 특정한 정책 대상에 세제 혜택을 집중할 수 있는 선택권을 확대한다는 점에서 차이가 있다(김홍주, 2026c). 결국 통합특별시의 지방세 특례는 현행 ‘세율 조정’에 머무르기보다 ‘세율

결정의 자율성 → 지방세제 운영에 관한 조례 결정권 → 세액감면의 정책 자율성'으로 확장하는 방향에서 설계할 필요가 있다. 이는 지방세 수입을 단순히 확대하기 위한 특례라기보다 통합특별시가 지역 여건에 맞추어 세제를 설계하고 전략적으로 활용할 수 있는 과세자주권의 범위를 넓힌다는 데 의의가 있다.

2) 전략산업 육성을 위한 조세감면·면제 특례

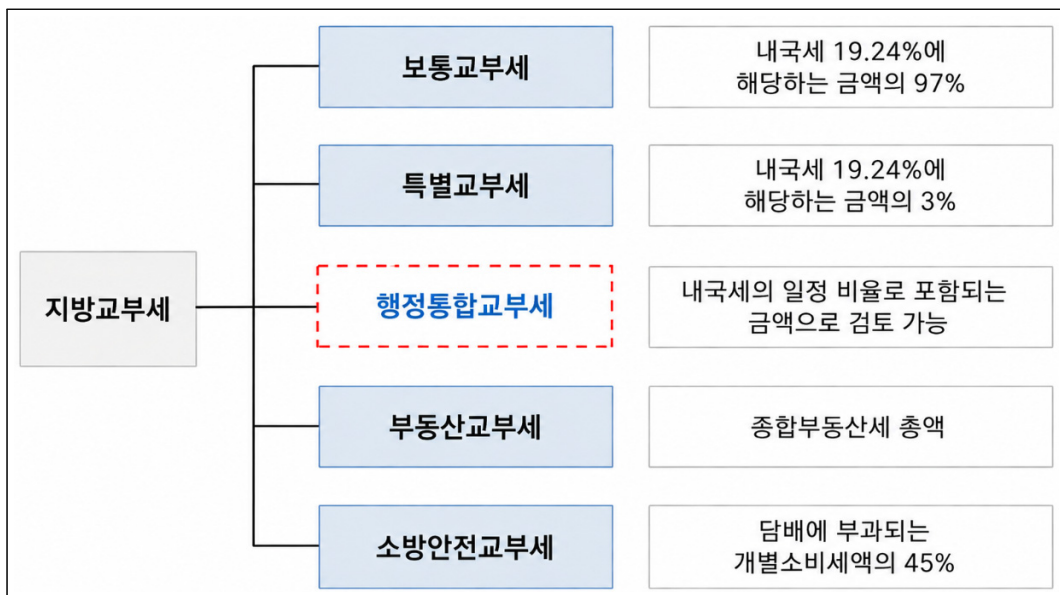
지방세 분야의 자율성 확대와는 별도로, 국가 차원의 조세지원과 연계한 특례도 검토할 필요가 있다. 현행 특별법에 포함된 조세감면 관련 규정은 개발사업이나 특정 투자활동에 대한 지방세 지원을 중심으로 하고 있어, 통합특별시가 전략산업의 투자유치를 위한 종합적인 조세지원 수단으로 활용하기에는 일정한 한계가 있다. 특히 인공지능·에너지·반도체·모빌리티·항공우주 등 미래 전략산업의 기업과 투자를 지역에 유치하기 위해서는 취득세·재산세 등 지방세 감면만으로는 충분한 투자유인을 제공하는 데 한계가 있다. 따라서 기업의 투자와 경영 활동에 직접 영향을 미치는 법인세·소득세·관세 등 국세 감면을 지방세 특례와 연계하는 방안을 함께 검토할 필요가 있다(김홍주, 2026c). 이에 따라 전략산업 관련 투자기업이나 입주 기업, 일정한 요건을 충족하는 개발사업 시행자 등에 대해서는 관계 조세법률이 정하는 범위에서 국세와 지방세를 감면 또는 면제할 수 있는 근거를 특별법에 명시하는 방안을 고려할 수 있다. 여기서 중요한 것은 이러한 특례가 앞서 논의한 지방세 감면조정권과 성격을 달리한다는 점이다. 지방세 감면조정 특례가 통합특별시 스스로 지방세를 정책적으로 운용할 수 있는 자율성을 확대하는 제도라면, 조세감면·면제 특례는 국가의 조세정책과 연계하여 통합특별시에 대한 투자와 전략산업 집적을 지원하는 제도로 볼 수 있다(김홍주, 2026c). 따라서 두 제도는 대체 관계라기보다는 상호보완적으로 설계할 필요가 있다. 통합특별시는 지방세에 관한 조례 결정권과 감면조정권을 활용하여 지역 차원의 세제 정책을 운용하고, 국가는 국세를 포함한 조세감면·면제 특례를 통해 대규모 투자와 전략산업 육성·지원하는 구조를 갖추어야 한다. 이러한 체계가 구축된다면, 통합특별시의 세제특례는 단순한 세율 조정에서 벗어나 지방세제의 운영 자율성, 지역정책을 위한 감면 자율성, 그리고 국가 차원의 전략적 조세지원이 결합된 다층적 구조로 발전할 수 있다.

2. 통합특별시형 교부세 설계

1) 통합특별시의 행정통합교부세 검토

광역자치단체 간 행정통합은 기존의 행정조직을 단순히 합치는 것과는 성격이 다르다. 통합 초기에는 조직과 행정정보체계의 통합에서부터 광역교통 및 기반 시설 확충, 종전 광주와 전남 지역 간 행정서비스의 조정, 지역 간 격차 완화 등에 이르기까지 새로운 재정수요가 발생할 가능성이 높다. 더욱이 특별법에 따라 중앙정부의 권한과 사무가 추가로 이양된다면 이를 수행하기 위한 조직과 인력 그리고 사업 재원이 더 필요하다.

〈그림 4〉 지방교부세 구조(안)



출처: 김홍주(2026c)의 연구에서 재인용

따라서 이에 필요한 재정수요를 기존 보통교부세 산정 방식만으로는 충분히 반영할 수가 없다. 그런데도, 현행 「전남광주행정통합특별법」에는 지방교부세에 대한 직접적인 특례 규정³⁾이 없다. 따라서 이러한 재정수요를 채워줄 재정지원 수단으로 지방교부세 체계⁴⁾ 내에 가

3) 다만 국회 부대 의견서를 살펴보면, 통합특별시 관할 자치구의 행정적·재정적 자치권 확대·조정 방안 마련 이후, 보통교부세를 산정하여 자치구에 직접 교부하는 방안을 검토하도록 하고 있다. 이는 특별법 제정 과정에서도 통합 이후의 지방교부세 문제가 통합특별시 본청의 재원 확보에 국한되는 것이 아니라,

칭 ‘행정통합교부세’를 마련하는 방안을 검토해 볼 필요가 있다.⁵⁾ 다만 행정통합교부세는 통합 자체에 대한 일회성 성격의 재정지원이 아닌, 지역 간 균형발전과 통합으로 인해 새롭게 발생하는 행정수요 비용을 일정 기간 보전(補填)하는 방식으로 설계하는 게 바람직하다. 행정통합교부세의 재원 확보로는 지방교부세 법정률 조정 방안을 생각해 볼 수 있다. 지방교부세 법정률 상향 추진이 정부의 지방재정 개편에서 논의되고 있는 점을 고려하면, 그 인상분을 재원으로 활용할 수 있다. 예를 들어 현행 19.24%인 지방교부세 법정률을 22% 수준으로 상향한다고 가정했을 때, 2026년 기준 관련 재원은 약 61조 7천억 원에서 70조 9천억 원으로 증가해 약 9조 2천억 원의 추가 재원이 발생한다(나라살림연구소, 2026). 따라서 이를 활용한다면 충분하다고 할 수 있다.⁶⁾

2) 보통교부세 정률제를 통한 안정적 재정 기반 확보

(1) 보통교부세 정률제가 갖는 의미

통합특별시가 단순한 광역자치단체의 통합을 넘어 원래 취지를 살리기 위해서는 그에 상응하는 안정적인 재정 기반이 뒷받침되어야 한다. 통합 이후에는 산업·교통, 복지·보건의료, 환경·자원순환, 문화·관광 등 광역적 행정수요가 확대될 뿐만 아니라, 특별법에 따른 국가사무의 이양으로 새로운 재정수요가 발생할 것이다. 따라서 재정특례는 개별 사업에 대한 국비 지원보다 통합특별시가 자율적으로 활용할 수 있는 일반재원을 안정적으로 확보하는 방향으로 접근해야 할 것이다. 이러한 측면에서 먼저 생각해 볼 수 있는 것이 보통교부세 정률제이다. 현행 보통교부세는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이를 기초로 재정 부족액을 산정하고 조정률 등을 적용하는 구조이기에 지방세 수입이나 재정수요의 변화에 따라 교부액이 달라진다. 반면 제주특별자치도는 보통교부세 총액의 일정 비율을 교부받는 정률제 적용을 받

관할 시·군·구의 재정적 자율성과 연계하여 검토할 필요가 있다는 점을 고려한 것이라고 할 수 있다.

4) 현행 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세 및 소방안전교부세로 구성된다(「지방교부세법」 제3조).

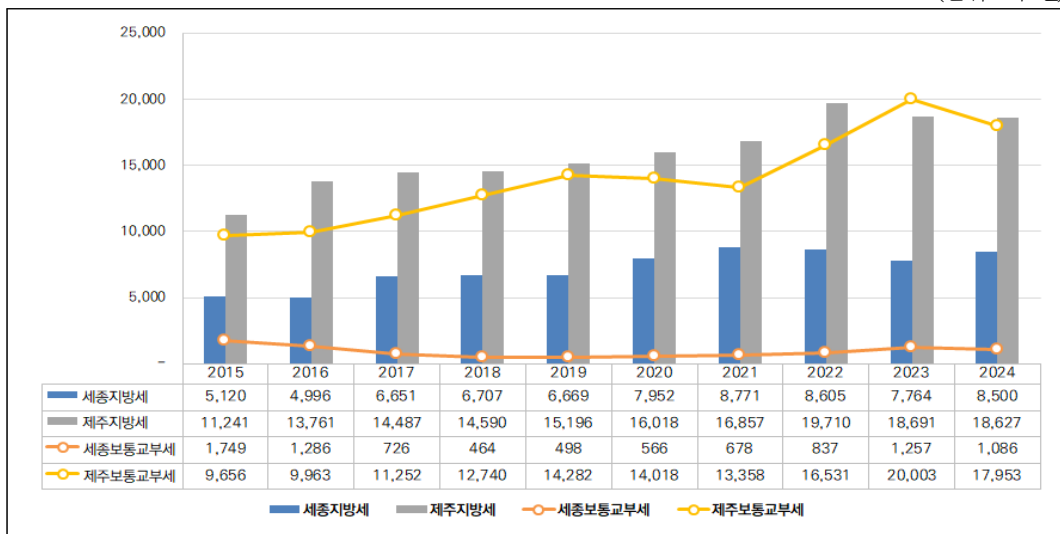
5) 한편 2026년 8월 28일 양부남 의원은 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법 일부개정법률안」을 대표발의하여 통합특별시에 ‘통합지방정부지원기금’을 설치하고, 일반지원계정과 반도체지원계정으로 구분하여 정부출연금 등을 재원으로 운용하는 방안을 제안하였다. 다만 이는 통합 인센티브 및 특정 정책사업 지원을 위한 기금형 재정지원이라는 점에서, 본 연구에서 제안하는 안정적·일반적 재정기반으로서의 통합교부세와는 제도적 성격이 구별된다.

6) 통합특별시의 지방교부세 특례는 하나의 제도만으로 접근하기보다 성격이 다른 재정 수단을 구분하여 설계할 필요가 있다. 즉, 지방교부세 법정률 상향을 통한 전체 재원의 확충, 행정통합에 수반되는 추가 재정수요를 보전하기 위한 행정통합교부세의 도입, 그리고 특별자치단체의 안정적인 일반재원을 확보하기 위한 보통교부세 정률제를 서로 연계하는 방식이다.

고 있는데(「제주특별법」 제124조), 이는 제주특별자치도가 다른 특별자치단체와는 다른 차원의 자치권을 가질 수 있는 중요한 제도적 기반이라고 할 수 있다(김홍주·민기, 2024). 보통교부세 정률제를 통한 재원 확보 방식의 차이는 세종특별자치시와 제주특별자치도의 재정 추이를 살펴보면 그 차이를 알 수 있다(그림 5) 참조).

〈그림 5〉 연도별 세종특별자치시와 제주특별자치도 지방세 및 보통교부세 수입 현황 기준

(단위: 억 원)



출처: 김홍주·민기(2024:155) 보완 재구성

〈그림 5〉에서 보듯이 2015년 제주특별자치도의 지방세 수입은 1조 1,241억 원에서 2024년 1조 8,627억 원으로 증가했으며, 같은 기간 보통교부세 역시 9,656억 원에서 1조 7,953억 원으로 증가하였다. 이는 보정수요를 통해 재정 부족액의 일정 부분을 추가로 인정받는 세종특별자치시와는 구별되는 특징이다. 제주특별자치도와의 차이는 광주·전남과의 비교에서도 확인할 수 있다(표 2 참조). 2024년 기준 제주특별자치도의 지방세 수입은 광주와 전남보다 적지만, 보통교부세(1조 7,953억 원)는 광주 1조 940억 원과 전남 1조 3,740억 원보다 많다. 1인당 보통교부세 역시 제주가 약 267만 8천 원으로 광주 77만 7천 원, 전남 76만 8천 원보다 높은 수준이다. 물론 이러한 차이를 모두 정률제의 효과로 해석하기는 어렵지만, 적어도 정률제가 인구나 지방세 규모의 변동과는 별도로 일정한 일반재원을 안정적으로 확보하는 장치라는 점은 확인할 수 있다. 특히 지방세 확충이 반드시 보통교부세 감소로 연결되지 않는다는 점에서 보통교부세 정률제는 특별자치단체가 자체 재원과 이전 재원을 동시에 확보할

수 있는 제도적 수단이라고 할 수 있다.⁷⁾

〈표 2〉 광주·전남 지방세 및 보통교부세 현황 비교(2024년 기준)

(단위: 억 원, 명)

구분	광주	전남	제주
지방세	24,817	40,782	18,627
보통교부세	10,940	13,740	17,953
인구수	1,408,422	1,788,819	670,368
1인당 보통교부세(단위: 천 원)	777	768	2,678

출처: 지방재정 365, 지방재정통합공시-항목별 현황(결산 기준)-지방세, 각 년도 보통교부세 산정 내역, KOSIS 행정구역 별 주민등록 인구 관련 참고

보통교부세 정률제는 안정적인 재원 확보뿐만 아니라 통합특별시의 조직·인력 운영에 관한 자율성을 실질적으로 뒷받침한다는 점에서도 의미가 있다. 현행 기준인건비제는 지방자치단체의 조직과 정원 운영을 관리하는 제도인 동시에 보통교부세 산정 체계와 연계되어 있어, 기준을 초과한 인력 운영은 지방정부의 재정 부담으로 이어질 수 있다. 따라서 특별법으로 기준 인건비 적용을 배제 받더라도, 이를 뒷받침할 안정적인 재원 확보가 없으면 조직 자율성의 실효성은 제한될 수밖에 없다(김홍주·김용운, 2025).⁸⁾⁹⁾ 이러한 측면에서 보통교부세 정률제는 재정특례와 조직특례를 연결하는 제도적 기반이라고 할 수 있다. 제주특별자치도와 같이 보통교부세가 정률로 확보되는 경우 조직과 인력 운영에 필요한 재원을 보다 예측 가능하게 운

7) 보통교부세는 지방세 감면의 자율성과도 연계된다. 「지방교부세법 시행규칙」 [별표 6]에 따르면, 법령상 범위를 초과하여 조례로 지방세를 감면할 때 해당 감면액에 200%의 가중치를 적용하여 기준재정수입액에 반영하므로 보통교부세가 감소할 수 있다. 이는 투자유치 등을 위한 지방정부의 적극적인 세제운용을 제약할 수 있다는 점에서, 지방세 감면특례 확대와 함께 보통교부세 산정 방식의 개선도 함께 검토할 필요가 있다(김홍주, 2026c).

8) 기준인건비제는 지방자치단체의 기준 인력과 인건비 등을 토대로 조직·인력 운용의 재정적 기준을 설정하며 보통교부세의 기준 재정수요 산정과도 연계된다. 일반 지방자치단체에서는 기준을 초과하는 인력 운영에 따른 재정 부담을 자체적으로 감당해야 하는데, 제주특별자치도는 보통교부세 정률제와 기준인건비 적용 특례를 통해 조직·인력 운영에서 상대적으로 높은 자율성을 확보하고 있다. 이러한 구조는 조직 자율성의 확대가 동시에 지방정부의 재정적 책임을 수반한다는 의미도 지닌다(김홍주·김용운, 2025). 단, 기준인건비에 대한 논의는 통합특별시 의회의 인력 구성에 큰 영향을 줄 수 있어, 본 연구에서는 논의하지 않기로 한다.

9) 보통교부세 정률제는 지방세 정책의 자율성과도 관련된다. 현행 보통교부세 산정에서는 지방자치단체가 법령상 범위를 넘어 조례로 지방세를 감면하는 경우 「지방교부세법 시행규칙」의 자체 노력 반영 방식에 따라 기준재정수입액 산정에 반영되어 교부세 감액 요인으로 작용할 수 있다. 이에 비해 정률제는 개별 지방세 수입의 증감과 직접 연동되지 않으므로 지역산업 육성이나 투자유치를 위한 지방세 감면 정책을 더 자율적으로 활용할 수 있는 여지를 제공한다(김홍주, 2026a).

용할 수 있고, 이는 지역 여건에 적합한 사무와 특례를 능동적으로 발굴할 수 있는 행정 역량으로 직결될 수 있다. 결국 보통교부세 정률제 → 조직·인력 운영의 자율성 → 지역특화 사무의 능동적 발굴 → 포괄적 권한이양이라는 연계 구조가 형성될 수 있다는 점에서, 정률제는 통합특별시의 실질적인 특별자치를 뒷받침하는 재정적 기반이라고 할 수 있다(김홍주·민기, 2024; 김홍주·민기, 2025). 또한 통합특별시가 제주특별자치도처럼 보통교부세 정률제 적용이 필요한 또 다른 이유는 통합특별시가 인구 감소 지역이라는 것이다. 2020년부터 2025년까지 광주는 약 5만 8천 명, 전남은 약 7만 2천 명 감소하였다. 이러한 인구 감소는 세입 기반을 약화시키는 동시에 고령화, 생활 서비스 유지, 지역균형발전 등에 따른 추가 재원을 요구하고 있어, 통합 이후 안정적인 이전 재원 확보를 위해서라도 보통교부세 정률제 도입이 필요하다.

〈표 3〉 광주·전남 연도별 인구 추이

(단위: 명)

구분	2020	2021	2022	2023	2024	2025
광주	1,450,062	1,441,611	1,431,050	1,419,237	1,408,422	1,392,013
전남	1,851,549	1,832,803	1,817,697	1,804,217	1,788,819	1,779,135

출처: 행정구역 별 주민등록 인구 참고

(2) 가산 수요 방식의 재정 효과와 정률제 검토

보통교부세 정률제를 곧바로 도입하기 어려운 경우에는 현행 산정 체계를 유지하면서 통합에 따른 추가 재정수요를 별도로 반영하는 방식도 생각해 볼 수 있다. 이에 본 연구에서는 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차이로 산정되는 재정 부족액에 25%의 가산 수요를 추가하는 가상 시나리오를 설정해 보았다.¹⁰⁾ 분석 결과 2020~2025년 동안 광주의 추가 재원은 연평균 약 2,700억 원, 전남은 약 3,200억 원으로 나타났다. 전남의 가산효과가 상대적으로 크게 나타난 것은 기준재정수요액과 기준재정수입액 간 격차가 광주보다 크기 때문이라고 할 수 있다. 이는 현행 보통교부세 산정 체계 안에서도 통합특별시의 특수한 재정수요를 일정 부분 추가해서 보전할 수 있음을 의미한다. 그러나 가산 수요 방식과 정률제는 제도적 성격이

10) 본 연구에서 제시한 25%의 가산수요는 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」 제14조 제2항을 준거로 설정하였다. 동 조항은 세종시의 행정체제상 특수성을 고려하여 보통교부세 산정 시 기준재정수요액과 기준재정수입액의 차액에 그 차액의 25% 이내를 추가한 규모가 되도록 기준재정수요액을 보정할 수 있도록 하고 있다. 이에 본 연구에서는 행정통합에 따른 추가 재정수요를 반영하기 위한 정책적 준거로 세종시의 25% 보정수준을 적용하였다.

다르다. 가산 수요는 기존 산정 체계 안에서 재정 부족액을 추가로 보전하는 보완형 특례인 반면, 정률제는 일정 규모의 일반재원을 제도적으로 확보하여 중장기적인 재정 운영의 안정성과 예측 가능성을 높이는 구조적 특례에 가깝다. 따라서 통합 초기에는 가산 수요 방식을 활용해 추가 재정수요를 보완하고, 중·장기적으로는 정률제 도입을 통해 특별자치에 필요한 일반재원을 안정적으로 확보하는 단계적 접근을 시도해 볼 필요도 있다.

〈표 4〉 광주·전남 교부세액 및 가산 수요 시나리오

(단위: 백만 원)

구분		2020	2021	2022	2023	2024	2025
기준재정 수요액	광주	2,762,467	2,912,017	3,237,172	3,933,637	3,674,056	3,650,859
	전남	2,268,877	2,458,710	2,711,712	3,126,225	3,338,497	3,202,638
기준재정 수입액	광주	1,603,676	1,631,855	1,993,268	2,367,060	2,215,533	2,120,416
	전남	942,850	949,545	1,205,563	1,311,717	1,508,762	1,334,403
보통 교부세	광주	968,324	945,249	1,069,630	1,278,694	1,094,012	1,105,176
	전남	1,108,122	1,114,534	1,295,184	1,481,245	1,373,976	1,348,900
차액	광주	1,158,791	1,280,162	1,243,904	1,566,577	1,458,523	1,530,443
	전남	1,326,027	1,509,165	1,506,149	1,814,508	1,829,735	1,868,235
조정률(%)		83.56	73.84	85.99	81.62	75.01	72.21
가산수요 시나리오 (25% 가산)	광주	1,210,357	1,181,590	1,337,041	1,598,300	1,367,548	1,381,416
	증액	242,033	236,341	267,411	319,606	273,536	276,240
	전남	1,385,035	1,392,959	1,618,922	1,851,252	1,715,605	1,686,316
	증액	276,913	278,425	323,738	370,007	341,629	337,416

출처: 각 년도 보통교부세 산정 내역

3. 지방분권형 국고보조금 체계로의 개편

통합특별시의 재정특례는 중앙정부로부터 교부세·국고보조금 등 이전재원을 추가로 확보하는 데에만 초점을 두어서는 안 될 것이다. 특별자치의 취지를 고려한다면 국가에서 이전되는 재원을 어떠한 방식으로 배분하고, 통합특별시가 어느 정도의 재량권을 가지고 운용할 것인가도 함께 논의되어야 한다. 특히 통합 이후 중앙행정기관의 권한과 사무가 단계적으로 이전되고 산업·교통·환경·복지 등 광역적 정책 수요가 확대될 것이고, 이로 인해 새로운 재정 부담이 발생할 것이다. 따라서 국가 재정지원은 종전 광주광역시와 전라남도 가 지원받던 수준으로 유지하고, 새롭게 이양되는 권한과 사무에 필요한 재원이 함께 이전되는 구조를 갖출 필요가 있다. 이와 함께 국고보조금의 지원 방식도 특별자치에 부합하도록 조정할 필요가 있

다. 기존과 같이 중앙정부가 사업의 내용과 집행 방식을 구체적으로 정하고 지방정부가 정해진 용도에 따라 집행하는 방식만으로는 통합특별시의 정책적 자율성을 확보하기 어렵다. 따라서 국고보조금 개편은 단순히 지원 규모를 늘리거나 줄이는 문제보다는, 중앙정부의 통제성이 높은 특정 재원의 일부를 지역의 정책 수요에 따라 선택적으로 활용할 수 있는 포괄적이전 재원으로 전환하는 방식을 검토할 필요가 있다(김홍주, 2026c). 물론 모든 국고보조사업을 포괄보조금으로 전환하는 것은 바람직하지 않다. 전국적으로 일정한 수준의 공공서비스를 보장하거나 국가 차원의 정책목표 달성을 위해 필요한 사업은 중앙정부가 지속적으로 재정적 책임을 부담해야 한다. 반면 지역의 여건에 따라 사업 내용이나 우선순위를 달리할 필요성이 높은 사업은 지방의 재량을 확대할 여지가 크다. 특히 중앙정부가 사업 내용을 정하고 지방정부가 경쟁적으로 재원을 확보하는 공모형 국고보조사업 가운데 일부를 기능별·정책영역별로 묶어 포괄보조 방식으로 전환하는 방안을 생각해 볼 수 있다. 이 경우 중앙정부가 개별 사업을 선정하는 구조에서 벗어나 통합특별시가 일정한 재원 범위 안에서 사업의 우선순위와 배분 규모를 결정할 수 있게 된다. 김홍주(2026c)가 제시한 국고보조금 개편 역시 이러한 특정 재원의 자율 재원화라는 관점으로 이해할 수 있다. 지특회계는 이러한 개편 방향을 구체화할 수 있는 주요 수단 가운데 하나이다. 제주특별자치도와 세종특별자치시에 별도 계정이 마련되어 있는 것과 같이, 「지방분권균형발전법」에 전남광주통합특별시계정(이하 통합특별시계정)을 별도로 두는 방안을 검토할 수 있다. 특히 통합특별시는 지방자치단체 간 협력을 목적으로 하는 일반적인 초광역권과 달리 두 광역자치단체가 하나의 특별자치단체로 통합되는 구조라는 점에서, 초광역특별계정과 별개로 통합특별시의 지위와 재정수요를 반영하는 계정을 설치할 필요성이 있다. 다만 별도 계정 자체가 재정특례의 목적은 아니며, 통합에 따른 추가 재정수요를 안정적으로 지원하고 국고보조사업의 일부를 보다 더 포괄적으로 운용하기 위한 제도적 수단으로 보는 것이 적절하다.

제도 개편은 기존 국가재정 지원체계와의 연속성을 고려하여 단계적으로 추진할 필요가 있다(김홍주, 2026c). 먼저 1단계에서는 종전의 국가재정 지원 수준을 보장하면서 지특회계에 통합특별시계정을 설치하고, 지방의 정책적 판단이 중요한 공모형 국고보조사업을 중심으로 포괄보조의 범위를 확대하는 방안을 고려할 수 있다. 통합 초기의 재정적 불확실성을 줄이면서 통합특별시가 자체적인 우선순위에 따라 재원을 배분할 수 있는 여지를 확보하는 단계이다. 2단계에서는 국가사무의 이양과 재원 이전을 연계하는 장치를 강화할 필요가 있다. 중앙행정기관의 권한이나 사무가 통합특별시로 이전되는 경우 해당 기능을 수행하는 데 필요한 재원도 함께 이전되도록 함으로써 사무이양에 따른 비용이 지방에 전가되는 것을 방지하는 것이다. 이 단계에서는 단순한 예산집행 권한보다는 이양사무에 상응하는 재원의 동시 이전과 이전된 재원에 대한 운용 재량의 확대에 초점을 둘 필요가 있다. 마지막 3단계에서는 지방

이양이 충분히 정착되어 통합특별시의 고유한 기능으로 자리 잡은 분야를 중심으로 관련 국가 재원의 일부를 지방세 등 자주재원으로 전환하는 방안을 검토할 수 있다. 즉, 국가적 책임이 지속되어야 하는 사업은 국고보조로 남겨두고, 지역의 선택이 중요한 사업은 포괄보조 방식으로 전환하며, 지방의 고유사무로 정착된 영역에 대해서는 이에 상응하는 세원을 이전하는 방식이다. 이와 같은 차등적 접근은 모든 국고보조사업을 일괄적으로 지방세로 전환하는 것보다 국가와 지방 간 기능 및 재정 책임의 배분이라는 측면에서도 현실적인 대안이 될 수 있다. 종합하면, 통합특별시의 국가재정 지원체계는 ‘기존 지원 수준 보장 → 국고보조사업의 포괄보조화 → 통합특별시제정을 통한 안정적 지원 → 사무와 재원의 연계 이양 → 자주재원의 단계적 확충’이라는 방향에서 재설계할 수 있다(김홍주, 2026c). 이때 지특회계의 별도 계정은 이러한 개편을 실행하기 위한 하나의 수단이며, 보다 근본적인 목적은 국가의 사업별 재정 통제를 완화하고 통합특별시의 재원 배분 재량을 확대하는 데 있다. 결국 특별자치에 부합하는 국가재정지원은 중앙정부가 개별 사업과 사용처를 결정하는 방식에서 통합특별시가 지역의 우선순위를 스스로 설정하고 그 결과에 책임지는 지방분권형 재정체계로 전환하는 것에 정책적 의미가 있다고 할 수 있다.

4. 시·군·구 세목 및 교부세 배분

1) 기능 및 재원 조정

행정통합은 광역정부의 규모 확대에 그치지 않고, 국가-통합특별시-시·군·구 간 권한과 기능을 새롭게 배분하는 과정으로 접근할 필요가 있다. 중앙정부로부터 이양된 권한이 오직 통합특별시에만 집중하면, 주민과 가까운 기초지방정부의 역할이 축소될 수 있기 때문이다. 따라서 통합특별시의 기능은 광역교통, 산업정책, 초광역 기반 시설 등 광역적 조정이 필요한 사무만을 담당하고, 복지·생활안전·생활환경·주민참여 등 주민 생활과 밀접한 사무는 보충성의 원칙에 따라 시·군·구에 배분하는 방향으로 기능을 재설계할 필요가 있다(김홍주, 2026a). 기능 배분과 함께 광역-기초 간 재정 관계도 조정되어야 한다. 현행 지방세 체계는 시·군세와 자치구세의 세목과 세원 구조가 서로 달라¹¹⁾, 단순히 어느 한쪽의 체제로 일원화할 경우 기존 시·군의 재정 권한이 축소되거나 특정 자치구에 세원이 집중되는 문제가 발생할 수 있다. 따라서 통합특별시 설치에 따른 세제개편은 재정 권한 재편과 지역 간 세원 불균형 문제를 함께 고려해야 한다. 즉 시·군세를 자치구세 형태로 일원화하면 기존 시·군의 권

11) 현행 시·군세는 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 재산세, 자동차세로 구성되고, 자치구세는 등록면허세와 재산세로 구성된다(「지방세기본법」 제8조).

한이 축소될 우려가 있으며, 반대로 자치구를 시·군세 형태로 통합하면 사업체가 밀집한 특정 지역에 세원이 과도하게 집중될 가능성이 있다(김홍주, 2026a). 이러한 문제는 초광역 교통망 구축이나 대규모 산업 육성을 목표로 하는 통합특별시의 광역기능과 재정조정 기능을 약화시킬 수 있다. 따라서 광역과 기초단위 간 권한 공유와 세원 배분 재설계가 필요하다. 통합특별시는 중앙정부로부터 충분한 권한을 확보하되, 이를 기초지방정부가 나눠 사용하는 구조가 되어야 한다. 즉 시·군의 기존 세입 기반은 가능한 한 유지하면서 자치구에는 공동 과세 또는 세원 공유 방식을 활용하여 재정 기반을 보완하는 방안을 검토할 필요가 있다. 예를 들어 지방소득세·지방소비세 등 세수 규모가 큰 세목에 대해서는 통합특별시와 자치구가 일정 비율로 세수를 공유하는 공동세 방식을 검토할 수 있다. 또한 시·군·구에 배분되는 재원은 용도가 사전에 정해진 보조금보다 지역의 필요에 따라 자율적으로 사용할 수 있는 포괄적 재원으로 전환할 필요가 있다. 중·장기적으로는 법률이 허용하는 범위에서 탄력세율의 적용범위를 확대하는 등 시·군·구의 과세자주권을 강화하는 방안도 검토할 수 있다. 또한 시·군의 경우 단순한 기초행정 기능에 머물지 않고, 일정 부분 광역기능을 분담하도록 재설계할 필요가 있다. 거점형 시·군 통합을 통해 소규모 단위들이 연합한 통합 지방정부를 구성하거나, 사무 권한을 차등 배분해 광역정부와 대등하게 협상할 수 있는 기능과 재정 권한을 부여할 수 있다. 그리고 댐, 발전소, 환경시설 등 지역자원시설세는 통합특별시가 모두 가져가는 것이 아니라 해당 시·군에 100% 우선 배분하는 방식도 가능하다. 이처럼 시·군·구 기능 강화를 통해 개별 지방정부가 경계를 넘어 초 광역적 수요에 대응할 수 있는 구조를 마련해야 한다(김홍주, 2026b). 즉 시·군의 기존 세입 기반은 가능한 한 유지하면서 자치구에는 공동 과세 또는 세원 공유 방식을 활용하여 재정 기반을 보완하는 방안을 검토해야 한다. 특히 지역자원시설세와 같이 특정 지역의 시설이나 자원에서 발생하는 세수는 해당 지역의 행정·재정수요를 먼저 고려하여 배분하고, 중장기적으로 탄력세율 적용 범위 확대 등 기초단위의 재정 자율성을 강화하는 방향도 생각해 볼 수 있다. 시·군·구의 기능과 재정 권한 역시 획일적으로 설계하기보다 지역의 규모와 행정 역량에 따라 차등화할 필요가 있다.

2) 보통교부세 배분 방안

통합특별시의 보통교부세 배분은 시·군과 자치구의 기능 및 재정구조 차이를 고려하여 설계할 필요가 있다. 시·군은 농어촌 행정, 도시계획 등 비교적 독립적이고 완결된 행정서비스를 수행하는 반면, 자치구는 교통·환경시설 등 광역적 서비스를 통합특별시와 공유하는 비중이 높다. 따라서 시·군과 자치구에 동일한 방식으로 교부세를 배분하기보다는 각각의 사무 범위와 재정수요를 고려한 차등적 접근이 필요하다. 특히, 자치구에 보통교부세를 직접 교부하

는 방식의 자치구의 재정자율성을 높힐수 있다는 장점은 있으나, 자치구 간 재정적 격차를 조정하는 통합특별시의 역할도 함께 고려해 볼 필요가 있다. 현행 자치구 조정교부금 제도 역시 자치구의 재원보장 기능과 함께 자치구 간 재정조정을 주요 기능을 하고 있기 때문에 통합특별시에서 기초 단위의 재정자율성과 광역 차원에 재정형평성을 함께 고려할 필요가 있다(최원구, 2022). 이에 따라 자치구에 대한 교부세는 '기초행정분'과 '광역 연계분'으로 구분하는 이원적 배분 방식을 검토할 수 있다. 기초행정분은 청소·생활환경·주민편의 등 자치구가 독자적으로 수행하는 사무에 직접 활용하도록 하고, 광역 연계분은 광역교통·환경기초시설·문화시설 등 자치구의 경계를 넘어서는 공동사무와 지역 간 재정조정을 위해 통합특별시가 관리하는 방식이다(김홍주, 2026c).¹²⁾ 아울러 광역 연계 재원의 일부는 자치구 간 재정 격차를 완화하는 2차 재정 형평화 재원으로 활용하고, 둘 이상의 시·군·구가 교통·환경·산업 등 공동사업을 추진하는 경우에는 추가적인 재정 인센티브를 제공하는 방안도 검토할 수 있다(김홍주, 2026c).¹³⁾ 이는 자치구의 재정 자율성을 확대하면서도 통합특별시의 재정조정 기능과 기초지방정부 간 협력을 함께 확보하기 위한 방식이다. 결국 통합특별시의 교부세 배분은 단순한 직접교부 확대보다는 기초의 재정 자율성과 광역의 재정조정 기능을 조화롭게 하는 방향으로 설계할 필요가 있다.

3) 기초지방정부 간 연계협력 강화

통합특별시는 광역과 기초 간 기능 배분뿐만 아니라 기초지방정부 간 연계·협력을 제도적으로 뒷받침하는 장치가 필요하다. 일정한 행정·재정 역량을 갖춘 거점 시·군에는 일부 광역적 기능을 분담하도록 하고, 복수의 시·군·구가 교통·환경·산업 등 동일한 생활권을 형성하는 경우에는 공동사업을 추진하거나 연합적 협력체계를 구성할 수 있도록 할 필요가 있다. 이를 통해 기초지방정부 간 공동자원의 배분과 지역 간 갈등 조정에 직접 참여하고, 통합특별시에 집중될 수 있는 행정수요를 분담하는 중간 거버넌스의 역할을 할 수 있다(김홍주, 2026a).

12) 이원적 배분 방식의 구체적인 비율은 향후 시·군·구별 사무량, 재정수요 및 세입 구조 등에 대한 분석을 거쳐 결정할 필요가 있다. 정책 설계 단계에서는 예시적으로 전체 배분 재원의 약 60~70%를 기초행정분으로 직접 배분하고, 약 30~40%를 광역 연계분으로 관리하는 방식을 검토할 수 있다. 다만 이는 확정적인 배분 기준이라기보다 광역-기초 간 기능 배분에 따라 조정될 수 있는 정책적 예시이다(김홍주, 2026b).

13) 광역 연계분 가운데 일정 부분은 시·군·구 간 공동사업을 유도하기 위한 성과·협력 인센티브 재원으로 활용할 수 있다. 예컨대 둘 이상의 기초지방정부가 환경기초시설, 광역교통, 공동산업시설 등을 공동으로 설치·운영하는 경우 사업비 또는 운영비의 일정 비율(예: 10~20%)을 추가 지원하는 방식을 생각해 볼 수 있다. 구체적인 지원 비율은 사업의 광역성, 참여 지방자치단체 수, 비용 절감 효과 및 협력 성과 등을 기준으로 차등화하는 것이 바람직하다(김홍주, 2026b).

이를 위해서는 일반적인 지방정부 간 협력제도를 활용하는 수준을 넘어, 「전남광주행정통합 특별법」에 시·군·구 간 연계·협력을 촉진하기 위한 특례를 별도로 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 특례의 형태는 둘 이상의 기초지방정부가 공동생활권을 형성하는 경우 공동 계획의 수립, 사무의 공동처리, 협력사업 추진 및 재정지원 등이 가능하도록 법적 근거를 마련하고, 통합특별시가 이에 필요한 조정과 재정적 지원을 할 수 있도록 하는 방식¹⁴⁾이다(김홍주 외, 2025). 결국 행정통합 이후의 다(多) 수준 거버넌스는 ‘광역-기초 간 권한 배분’과 함께 ‘기초-기초 간 연계협력’을 제도화하는 방향으로 설계될 필요가 있다.

V. 결론

광역단위 행정통합은 행정구역을 넓히거나 조직을 하나로 합치는 게 아니다. 통합을 계기로 중앙과 지방 간 권한 관계를 새롭게 설정하고, 지역이 자신의 여건에 맞게 정책을 결정할 수 있는 자치 기반을 마련하는 데 보다 중요한 의미가 있다. 이러한 관점에서 통합특별시가 특별자치단체로서 실질적인 역할을 하기 위해서는 권한이양과 함께 이를 뒷받침할 재정적 자율성이 확보되어야 한다. 본 연구의 분석을 종합하면, 우선 보통교부세 정률제 등 안정적인 일반재원을 확보할 수 있는 특례를 적극적으로 발굴할 필요가 있다. 통합 이후 새로운 행정수요와 국가사무 이양이 확대될 때 기존 교부세 산정 방식만으로는 이에 필요한 재원을 안정적으로 확보하는 데 한계가 있을 수 있다. 특히 안정적인 일반재원의 확보는 단순한 세입 증가에 그치지 않고 기준인건비 등과 연계된 조직·인력 운영의 제약을 완화하고, 지역 수요에 맞는 조직과 전문 인력을 운용할 수 있는 여건을 조성한다는 점에서 중요하다. 재정 자율성이 조직 자율성과 능동적인 사무 발굴을 뒷받침하는 구조가 형성되어야 특별자치의 실효성도 높아질 수 있다. 국고보조금은 지원 규모의 확대보다 지방의 재량을 넓히는 방향으로 지원 방식을 바꾸는 것에 더 주목할 필요가 있다. 국가적 책임이 요구되는 사업은 기존 방식을 유지하되, 지역의 판단과 선택이 중요한 사업은 개별 보조방식에서 포괄 보조방식으로 전환하는 방안을 고려할 수 있다. 이와 함께 통합특별시로 국가사무가 이양될 때 해당 사무의 수행에 필요한 재원도 함께 이전되도록 해야 한다. 지특회계에 통합특별시를 위한 별도 계정을 두는 방안도 이러한 지방분권형 재정지원 체계를 뒷받침하는 수단으로 검토할 수 있다(김홍주,

14) 프랑스 메트로폴(métropole) 사례에서 나타나는 기초지방정부 간 연계·협력 방식이 이러한 제도 설계의 참고 사례가 될 수 있다(김홍주 외, 2025).

2026c). 지방세 분야에서도 현행 세율 조정 특례만으로는 특별자치에 필요한 과세자주권을 충분히 확보하기 어렵다. 지방세 관련 조례권과 세액감면 조정권 등을 확대하고 이를 지역 전략산업과 기업투자 유치에 활용할 수 있도록 제도를 보완할 필요가 있다. 다만 재정 자율성 확대가 통합특별시 본청으로의 재원 집중으로 이어져서는 안 된다. 통합 이후 시·군·구로 이양되는 사무에는 그에 상응하는 재원이 함께 배분되도록 하고, 세원 배분과 조정교부금, 지역 균형발전특별회계 등을 연계한 내부 재정조정 장치도 함께 마련되어야 한다.

결국 통합특별시의 재정특례는 보통교부세를 통한 안정적 재원 확보, 국고보조금의 포괄적·자율적 운용, 지방세 과세자주권 확대, 시·군·구와의 합리적인 재원 배분이라는 네 축을 중심으로 설계할 필요가 있다. 중요한 것은 국가로부터 더 많은 재원을 확보하는 것 자체가 아니라, 통합특별시가 지역의 필요에 따라 재원을 선택하고 배분할 수 있는 구조를 만드는 데 있다. 이러한 재정체계가 갖추어질 때 통합특별시는 행정 규모만 확대된 광역지방정부를 넘어, 재정적 자율성과 그에 상응하는 책임성을 갖춘 실질적인 특별자치단체로 기능할 수 있을 것이다.

【참고문헌】

- 강인호. (2023). 「지방자치론」. 서울: 윤성사.
- 강인호. (2024). 경기북부특별자치도의 설치 당위성과 발전방안: 분권특례와 사업특례를 중심으로. 「2024년 한국지방자치학회 하계학술대회 발표논문집」.
- 금창호. (2022). 강원특별자치시도의 도입과 검토과제. 「월간 공공정책」, 204: 54-56.
- 김재광. (2022). 경기북부특별자치도 추진의 법적 과제와 전략. 「지방자치법연구」, 22(4): 147-188.
- 김남욱. (2021). 광역지방자치단체의 행정체제통합에 관한 법적과제: 우리나라의 행정통합 배경과 목적, 전개 과정, 주요내용 및 시사점 등을 중심으로. 「국가법연구」, 17(2): 99-136.
- 김흥주. (2023a). 세종시법 개정 필요성과 발전 방향. 「월간 공공정책」, 214: 54-58.
- 김흥주. (2023b). 특별자치시도의 자치권확보를 위한 재정특례의 필요성 및 과제. 「재정법제 이슈페이퍼」. 한국법제연구원.
- 김흥주. (2025a). 「지방자치 30주년의 의미와 지방자치제도 발전 과제 연구」. 대전세종연구원.
- 김흥주. (2025b). 특별자치 시도 특례유형 분석과 특별자치 강화 방안. 「특별자치포럼」.
- 김흥주. (2026a). 행정통합 기반 특별자치 실현과 제도적 과제: 대구경북특별법·대전충남특별법 비교를 중심으로. 「지방행정연구」, 40(1): 59-100.
- 김흥주. (2026b). 행정통합이후 특별자치 추진전략: 4대 인센티브를 중심으로. 「한국거버넌스학회·한국지방자치학회 공동학술대회 발표논문」.
- 김흥주. (2026c). 「광역통합 및 4대 인센티브 활용 성과 창출 방안 인구조감, AI활용 등 사회변화에 따른 지방행정 대응방안」. 대통령 직속 지방시대위원회.
- 김흥주·장일식·홍성표. (2025). 지역사회 공동체 치안 활동을 촉진하는 자치경찰제 개선방안 연구: 세종시 지역경찰관서의 커뮤니티경찰센터 및 광역경찰대응단 개편을 중심으로. 「지방행정연구」, 39(1): 103-144.
- 김흥주·강인호·이상진. (2024). 세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법 개정 필요성과 특례 모색 방안: 규제 분야 특례를 중심으로. 「한국공공관리학보」, 38(1): 295-328.
- 김흥주·김용운. (2025). 특별자치 실효성 제고를 위한 보통교부세 제도 개선방안: 세종특별자치시 사례를 중심으로. 「한국지방자치학회보」, 37(3): 119-150.
- 김흥주·민기. (2024). 「세종시법 전부개정안 특례 유형 분석 및 특례화 전략 연구」. 대전세종연구원.
- 김흥주·민기. (2025). 세종시법 전부개정의 필요성과 특별자치 강화 전략 연구. 「한국지방자치연구」, 26(4): 23-51.
- 김흥주·박상철. (2020). 세종형 자치조직권 강화 방안에 관한 연구: 세종시법 개정(안) 조직특례 검토를 중심으로. 「지방행정연구」, 34(4): 39-74.

- 김흥주·임정빈·김용운. (2025). 지역균형성장 전략 실현을 위한 국가균형발전기구나 광역연합 협력 모델 연구: 프랑스 ANCT-메트로폴 사례를 중심으로. 『한국지방행정학보』, 22(3): 255-294.
- 김흥주·안영훈. (2021). 「세종시 맞춤형 중앙권한 이양 과제 발굴을 위한 기초연구」. 대전세종연구원.
- 민기. (2023). 제주특별자치도의 고도의 자치권 강화를 위한 포괄적 권한 이양의 필요성. 제주도, 제주도의회, 제주지역 국회의원 3명. 『한국지방자치법학회 공동학술세미나 발표집』.
- 민기. (2024). 「지방정부의 자치계획권 등 이양과제 발굴: 제주특별자치도 사례. 분권형 균형발전 정책연구」. 경제인문사회연구회.
- 민기·하혜수. (2023). 제주특별법에 나타난 권한 특례 유형 분석. 『한국지방자치학회보』, 35(3): 163-182.
- 민기·홍주미. (2017). 중앙행정권한의 지방이양에서 나타난 권한이양 유형분류 및 소요재원 산정방안. 『한국지방자치학회보』, 29(3): 249-274.
- 신정규. (2025). 광역지방자치단체 통합법제화 논의: 프로세스를 중심으로. 『지방자치법연구』, 25(2): 33-59.
- 임상수. (2023). 현 정부의 지방재정력 강화 정책 동향과 방향. 『한국지방재정학회 춘계학술대회 발표논문』.
- 임상수. (2026). 재정분권 강화를 통한 균형발전 전략. 「3특·행정수도 완성 입법촉구 결의대회 및 원탁토론회 발표논문」.
- 이진수. (2020). 지방자치법 전부개정법률안과 제주특별자치도의 차등분권의 지향점: 제주특별자치도의회를 중심으로. 『공법학연구』, 21(1): 33-35.
- 주희진·고경훈·정기용. (2023). 「맞춤형 자치모델 구현: 특별자치시·도, 특별지방자치단체를 중심으로」. 한국지방행정연구원.
- 최원구. (2022). 특별광역시 자치구 조정교부금제도의 특성 및 재정조정 효과 분석. 『한국지방재정논집』, 27(2): 109-160.
- 최지민·박해육·김지수. (2022). 「특별자치시·도 운영방향 연구」. 한국지방행정연구원.
- 하혜수. (2018). 강원특별자치도의 도입가능성에 관한 연구: 차등분권이론의 관점에서. 『사회과학연구』, 57(2): 3-35.
- 「대전충남특별시 설치 및 경제과학수도 조성을 위한 특별법안」(성일종의원 등 45인 발의).
- 「대구경북통합특별시 설치 및 운영에 관한 특별법」. 대구·경북 연구용역자료.
- 「전남광주통합특별시 설치 및 운영에 관한 특별법」.
- 「광주전남 행정통합 추진방향 정책토론회. (2026) 자료집」.
- KOSIS
- 「행정구역별 주민등록인구」.
- 「광주전남 행정통합 추진방향 정책토론회(2026) 자료집」.

- 나라살림연구소. (2025). 「지방교부세율 인상에 따른 보통교부세액 추정, 나라살림연구소 데이터 리뷰」.
- 경남도민일보. 행정통합 특별법안 조문 84%…특혜·선심성 사업 치중(검색일: 2026. 2. 10).
- Collin, P. H. (2004). *Dictionary of Politics and Government*. Third Edition. London: Bloomsbury.
- Curtice, J. (2006). A Stronger or Weaker Union? Public Reactions to Asymmetric Devolution in the United Kingdom. *Publius: The Journal of Federalism*, 36(1): 95-113.
- Repetti, James R. & Paul R. McDaniel. (1993). Horizontal and Vertical Equity: The Musgrave/Kaplow Exchange. *Florida Tax Review*, 1(10): 607-622

김 홍 주: 연세대학교 행정학 박사학위를 취득하고 현재 세종연구원에서 책임연구위원으로 재직중이며 세종특별자치시 자치경찰위원회 비상임위원으로 활동하고 있다. 주요 연구분야는 지방자치, 지방재정, 규제정책이며 최근 연구로는 세종시법 전부개정의 필요성과 특별자치 강화 전략 연구(2025. 2.), 특별자치 실효성 제고를 위한 보통교부세 제도 개선방안(2025. 9.), 행정통합 기반 특별자치 실현과 제도적 과제(2026.3.) 연구 등이 있다(myutos78@sri.re.kr).

강 인 호: 미국 The University of Akron에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 조선대학교 사회과학대학 행정학과 교수로 재직 중이며, 민주평통 중앙상임위원, 대통령직속 자치분권위원회 위원 등을 역임하였다. 주요 관심 분야는 도시행정, 지방자치, 인적자본론 등이다. 최근 논문으로는 일본의 폐교대학 정책에 관한 탐색적 연구(2024. 12, 공저), 폐교대학 시설 활용을 위한 지방정부의 역할(2023. 03, 공저), 광역의회 의정활동에 대한 시계열적 평가(2022, 03 공저) 등 다수의 논문이 있다(inhog@chosun.ac.kr).

김 용 주: 조선대학교 대학원 공공행정학과 박사과정을 수료하였으며, 33년 동안 지방정부(전남 담양군)에서 지방행정 업무를 수행하다 지방서기관으로 퇴직하였다. 주요 관심 분야는 도시행정, 지방자치 등이다. 최근 논문으로는 대만 폐교대학 정책 및 시설 활용 방안에 관한 연구(2026. 09 공저)가 있다(dkxhdeh@naver.com).

