

# 지방소멸시대 지방행정체제 개편 방향

국회미래연구원  
인구센터  
정책토론회

일시 — 2025. 4. 18. FRI 10:00~12:00

장소 — 국회의원회관 제9간담회의실

주최 — 국회미래연구원



# 지방소멸시대 지방행정체제 개편 방향

국회미래연구원  
인구센터  
정책토론회

## 프로그램

| 구분                | 일정                   | 내용   | 비고                             |
|-------------------|----------------------|--|--------------------------------|
| 제1부<br>개회         | 10:00~10:20<br>(20분) | 개회 및 국민의례  | 유희수 국회미래연구원 실장                 |
|                   |                      | 개회사  | 김기식 국회미래연구원 원장                 |
|                   |                      | 축사   | 신정훈 국회행정안전위원회 위원장<br>조경태 국회의원  |
|                   |                      | 사진촬영 및 장내정리  | 참석자                            |
| 제2부<br>발제 및<br>토론 | 10:20~10:40<br>(20분) | [발제 1] 인구감소시대의 국가 지속가능성 확보를<br>위한 지방행정체제 개편 방안   | 최지민 지방자치분권연구센터장<br>(한국지방행정연구원) |
|                   | 10:40~11:00<br>(20분) | [발제 2] 지방분권의 현실과 미래: 재정분권을<br>중심으로   | 이선화 선임연구위원<br>(국회미래연구원)        |
|                   | 11:00~12:00<br>(60분) | [좌장] 김순은 교수(前자치분권위원회 위원장)<br>임미애 국회의원<br>최인수 경기연구원 위촉연구위원<br>김흥주 대전세종연구원 책임연구위원<br>하혜영 국회입법조사처 행정안전팀장<br>민보경 국회미래연구원 인구센터장 | 라운드테이블<br>(발제자 포함)             |
|                   | 12:00                | 폐회   |                                |



# 지방소멸시대 지방행정체제 개편 방향

국회미래연구원  
인구센터  
정책토론회

## 목 차

|                   |                   |  |    |
|-------------------|-------------------|--|----|
| 제1부<br>개회         | 개 회 사             | 김기식 국회미래연구원 원장   | 1  |
|                   | 축 사               | 신정훈 국회행정안전위원회 위원장  | 3  |
|                   |                   | 조경태 국회의원   | 4  |
| 제2부<br>발제 및<br>토론 | [발제 1]            | 인구감소시대의 국가 지속가능성 확보를 위한 지방행정체제 개편 방안<br>최지민 지방자치분권연구센터장(한국지방행정연구원) | 5  |
|                   | [발제 2]            | 지방분권의 현실과 미래:재정분권을 중심으로<br>이선화 선임연구위원(국회미래연구원)                     | 21 |
|                   | [토 론]             | [좌장] 김순은 교수(前자치분권위원회 위원장)  | 31 |
|                   |                   | 임미애 국회의원   | 33 |
|                   |                   | 최인수 경기연구원 위촉연구위원   | 35 |
|                   |                   | 김홍주 대전세종연구원 책임연구위원   | 38 |
|                   |                   | 하혜영 국회입법조사처 행정안전팀장   | 42 |
|                   | 민보경 국회미래연구원 인구센터장 | 46   |    |



### 개 회 사



**김 기 식**  
국회미래연구원 원장

안녕하십니까? 국회미래연구원장 김기식입니다.

오늘 국회미래연구원 인구센터에서 마련한 「지방소멸시대, 지방행정체제 개편 방향」 정책토론회에 참석해주신 여러분께 진심으로 감사드립니다.

바쁘신 일정에도 불구하고 축하의 말씀을 주시고 자리를 빛내주시기 위해 참석해주신 신정훈 국회 행정안전위원회 위원장님과 조경태 의원님, 의미 있는 토론을 준비해주신 임미애 의원님께 특별히 감사의 말씀을 드립니다. 아울러 좌장을 맡아주신 김순은 교수님을 비롯하여 발제와 토론에 참여해 주시는 여러 전문가 여러분께도 깊은 감사의 마음을 전합니다.

국회미래연구원은 국가가 직면한 미래 도전 과제를 예측하고 중장기 대응 방안을 마련하는 조직 미션을 가지고 있습니다. 특히 우리 사회의 급격한 인구구조 변화와 사회경제적 영향에 대응하기 위해 최근 인구센터를 설립하고 심도 있는 연구를 수행하고 있습니다.

현재 우리나라는 인구 감소와 고령화, 수도권 집중화라는 심각한 복합 위기에 처해 있습니다. 행정안전부와 통계청에 따르면, 전체 국토의 12%에 해당하는 수도권에 대한민국 인구의 절반이 살고 있으며, 우리나라 인구는 이미 2020년 5,183만명을 기점으로 감소세로 돌아서 현재의 저출생 상황이 지속된다면 2072년에는 3,622만 명까지 줄어들 것으로 전망됩니다. 특히 비수도권 지역에서는 지속적인 인구 유출과 빠르게 진행되는 고령화로 인해, 2047년 경에는 많은 지역이 소멸 위기에 직면할 것으로 예상되고 있습니다.

이 같은 상황에서 인구와 경제력의 수도권 집중을 완화하고 비수도권 지역의 인구소멸 문제를 극복하기 위해 메가시티 도입을 포함한 행정체제 개편 논의가 활발히 이루어지고 있습니다. 특히 군 단위 기초자치단체가 지속가능하고 미래에도 적합한지에 대한 근본적인

재검토가 필요한 시점입니다. 현행 행정체제는 해방 이후 80년 동안 유지되어 왔습니다. 또한 지방자치 30주년을 맞은 지금, 급변하는 시대와 인구구조 변화 속에서 자치단위의 적절성과 효율성에 대한 심도 있는 평가도 필요합니다.

생산가능인구 감소와 재정자립도의 하락은 지방자치단체의 행정 역량을 약화시키고 있으며, 현재의 행정체제로는 복합적인 사회문제에 효과적으로 대응하기 어려운 상황입니다. 따라서 지방행정체제의 개편은 단순한 행정적 조정에 그치는 것이 아니라, 국가 발전 전략의 근본적인 재구성과 함께 중앙정부와 지방정부 간 역할 재정립, 주민 참여에 기반한 실질적인 지방자치 활성화까지 포괄하는 종합적 논의로 확장되어야 합니다.

오늘의 정책토론회가 위기에 처한 비수도권 지역의 자생력을 높이고 실질적인 지방분권을 실현할 수 있는 실효성 있는 방안을 마련하는 소중한 계기가 되기를 기대합니다.

다시 한번 바쁘신 중에도 참석해주신 모든 분들께 감사드리며, 여러분의 건강과 행복을 기원합니다. 감사합니다.

### 축 사



신 정 훈

국회행정안전위원회 위원장

안녕하십니까? 반갑습니다. 국회 행정안전위원장, 나주화순 국회의원 신정훈입니다.

지방소멸이라는 거대한 파도가 우리 앞에 다가오고 있습니다. 지방의 인구는 줄어들고, 행정서비스는 위축되며, 지역 간 격차는 더욱 심화되고 있습니다.

지방의 목소리에 귀를 기울여 이러한 위기를 넘어서기 위해 우리가 반드시 짚고 넘어가야 할 과제가 바로 지방행정체제의 개편이며, 그 핵심은 실질적인 지방분권입니다.

오늘 토론회의 주제인 ‘지방소멸시대, 지방행정체제 개편 방향’은 매우 시의적절합니다. 단순히 효율성을 높이기 위한 행정구역 조정이 아니라, 지역 스스로 미래를 설계하고 실천할 수 있는 자율성과 권한을 보장하는 구조, 그것이 우리가 지향해야 할 방향입니다.

“지방에도 희망이 있는 나라”를 만들기 위해서는 지방자치단체가 단순한 행정의 하위 조직이 아니라, 정책을 주도하고 예산을 책임지는 실질적인 주체가 되도록 제도와 예산, 권한을 함께 이양해야 합니다.

지방정부가 지역맞춤형 전략을 수립하고 초광역권과 연계해 협력할 수 있도록, 지방자치단체의 실효성 확보와 재정분권 확대는 필수입니다.

국회 행정안전위원회 위원장이라는 중책을 맡은 순간부터, 저 역시 이 과제를 가장 중요한 국가적 과제로 인식하고 있습니다. 지역주민의 목소리를 충분히 반영하고, 성급한 통합이 아닌 주민 체감형 개편 방향이 정립될 수 있도록 끊임없이 소통하고 검토해 나가겠습니다. 국회 차원에서 입법적·재정적 뒷받침을 아끼지 않겠습니다.

오늘 이 자리가 지방분권의 새로운 이정표를 세우는 시작이 되기를 기대합니다. 함께 고민하고, 함께 길을 여는 이 논의의 장에 함께해 주셔서 다시 한번 감사드립니다. 고맙습니다.

## 축 사



조 경 태  
국회의원

안녕하십니까, 국민의힘 부산 사하을 조경태 의원입니다.

오늘 「지방소멸시대, 지방행정체제 개편 방향」 토론회가 개최되어 매우 뜻깊게 생각합니다.

아울러 오늘의 행사를 개최하기까지 물심양면 노력해주신 국회 미래연구원을 비롯한 관계자 여러분의 노고에 깊은 감사와 존경의 인사를 드립니다.

오늘날 우리 사회는 ‘지방 소멸’이라는 위기 앞에 서 있습니다. 2024년 7월 기준, 수도권에 거주하는 인구는 전체의 52.2%에 달하며, 이미 수도권 중심의 인구 편중은 심각한 수준에 도달했습니다.

이와 같은 현실은 단순한 통계 이상의 경고이며, 국가의 지속가능성을 좌우할 중대한 과제입니다. 지방행정체제 또한 이러한 구조적 변화에 부응하여 근본적인 개편이 요구되는 시점입니다.

급변하는 행정환경과 지역 간 불균형 속에서, 이제는 지방이 스스로 주체가 되어 미래를 설계할 수 있도록 제도적 토대를 마련해야 합니다. 행정구역의 효율적 조정은 물론, 교육·산업·복지 등 각 분야의 정책이 유기적으로 연계되어야 진정한 균형발전이 가능할 것입니다.

오늘의 토론회를 통해 지방의 미래를 위한 실질적 해법을 모색하는 출발점이 되기를 진심으로 기원합니다. 또한 지방의 자립적 성장을 뒷받침할 수 있는 정책마련과 제도 개선을 위해 아낌없는 노력을 기울이겠습니다.

다시 한번 「지방소멸시대, 지방행정체제 개편 방향」 토론회의 개최를 진심으로 축하드리며, 참석해주신 모든 분들의 가정에 건강과 행복이 가득하기를 기원합니다. 감사합니다.

# 지방소멸시대 지방행정체제 개편 방향

국회미래연구원  
인구센터  
정책토론회

## 발제 1

### 인구감소시대의 국가 지속가능성 확보를 위한 지방행정체제 개편 방안

최지민 지방자치분권연구센터장  
(한국지방행정연구원)



# 인구감소시대의 국가 지속가능성 확보를 위한 지방행정체제 개편 방안

2024.04.18

최 지 민

(한국지방행정연구원 지방자치분권연구센터장)

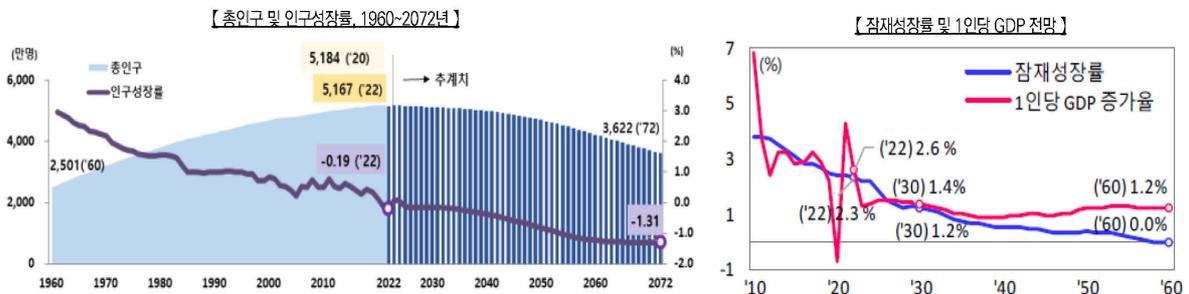
## Contents

- I. 지방행정체제 개편의 필요성
- II. 최근 지방행정체제개편 동향
- III. 행안부 행정체제개편 권고안의 주요내용
- IV. 향후 지방행정체제개편 추진방향

## I 지방행정체제 개편의 필요성

### 1 인구감소 및 인구구조 변화에 따른 성장 동력의 저하

- 전국적 인구 감소 및 고령화가 지속되면서 지방의 인구기반이 약화되고 있음
  - 저출산과 고령화가 지속됨에 따라 노동력 공급이 줄어들어 경제성장에도 부담으로 작용
  - 산업적 성숙에 따라 저성장 기조가 이어지면서, 2060년 경에는 우리나라 잠재성장률은 0% 수준으로 수렴



- 인구감소추세에 따라 생활 인프라 접근성은 더욱 악화될 뿐 아니라 기존 인프라를 유지하는 데에도 어려움을 겪는 지역이 증가할 것으로 예상
  - 인프라를 효율적으로 유지하기 위해서는 일정 수준 이상의 인구가 필요함
  - 소방서, 경찰서 역시 법령 및 내부 기준(행정안전부, 소방청, 경찰청 지침)에 따라, 보통 인구 10만~20만 명 규모 당 1개 설치

## 2 비수도권 지역 인구소멸에 따른 지속가능성 문제 심화

- 총인구는 감소하고 있지만, 대도시의 성장과 중소도시 쇠퇴, 농촌지역의 소멸로 인해 국토공간의 불균형이 심화
  - 수도권은 성장, 지방은 빠르게 축소되어 국토의 불균형이 더욱 심화되고 있음
  - 대도시, 수도권 및 기존 인프라 밀집 지역에 인구를 집중시키고 해당 지역들의 인프라만 확장·발전하게 되는 “부익부 빈익빈” 현상

【전국 인구규모별 지역 변화 (단위: 만 명, 개)】

| 전국      | 인구      |         |         |         | 개소    |       |       |       |
|---------|---------|---------|---------|---------|-------|-------|-------|-------|
|         | 2000년   | 2010년   | 2020년   | 2040년   | 2000년 | 2010년 | 2020년 | 2040년 |
| 100만 이상 | 2,406.2 | 2,540.3 | 2,680.3 | 2,371.1 | 8     | 9     | 11    | 10    |
| 50~100만 | 643.5   | 911.5   | 889.7   | 1,024.4 | 9     | 13    | 13    | 14    |
| 20~50만  | 714.4   | 775.5   | 849.3   | 853.5   | 23    | 26    | 28    | 27    |
| 5~20만   | 889.8   | 660.7   | 513.2   | 510.8   | 89    | 68    | 54    | 53    |
| 5만이하    | 119.4   | 163.6   | 184.2   | 187.6   | 33    | 46    | 54    | 56    |
| 소계      | 4,773.3 | 5,051.6 | 5,116.7 | 4,947.6 | 162   | 162   | 160   | 160   |

출처: 통계청 주민등록인구 각 연도, 박경현(2024),홍준현(2024) 재가공

5/27

## 2 비수도권 지역 인구소멸에 따른 지속가능성 문제 심화

- 특히 비수도권 지역의 인구문제는 지방재정의 어려움을 초래하여 지방정부의 행정서비스 공급의 비효율 문제를 심화시킴
  - 자치단체 평균 재정자립도는 2017년 47.2%에서 하락하여 2024년 43.3%에 불과
  - 지방세로 인건비조차 충당할 수 없는 자치단체는 2024년 기준 104개로 전국 243개 자치단체 중 약 43%에 이룸
- 행정서비스의 공급방식은 과거 인구기준과 재정력에 맞춰져 있어, 과소 시·군의 경우에는 주민 1인당 세출액이 매우 높음
- 아울러 최근 인구감소 상황에도 불구하고, 대부분 지역에서 공무원 조직 및 인력규모가 증가하는 상황

【지역유형별 행정서비스 공급-지불 비용 요약】

| 지자체유형           | 공무원 1인당 주민수 (명) | 1인당 세출액 (백만원) | 1인당 사회복지비 지출액 (백만원) | 1인당 지방세 부담액 (백만원) | 1인당 자체수입 부담액 (백만원) | 1인당 지방세 부담 대비 세출액(%) | 1인당 자체수입 부담 대비 세출액(%) |
|-----------------|-----------------|---------------|---------------------|-------------------|--------------------|----------------------|-----------------------|
| 광역              |                 |               |                     |                   |                    |                      |                       |
| 특광역시            | 625             | 4.75          | 1.21                | 1.59              | 1.59               | 312%                 | 311%                  |
| 도               | 1,218           | 4.44          | 1.21                | 0.99              | 0.94               | 459%                 | 480%                  |
| 시               |                 |               |                     |                   |                    |                      |                       |
| 50만이상시          | 301             | 3.61          | 1.10                | 0.87              | 1.06               | 438%                 | 357%                  |
| 50만미만시          | 198             | 5.94          | 1.42                | 0.85              | 1.13               | 771%                 | 544%                  |
| 시외 군을 통합한 도농복합시 | 136             | 7.84          | 1.72                | 0.75              | 1.05               | 1,140%               | 766%                  |
| 군               |                 |               |                     |                   |                    |                      |                       |
| 5만이상군           | 101             | 10.40         | 2.01                | 0.78              | 1.14               | 1,526%               | 953%                  |
| 5만미만군           | 54              | 16.08         | 2.39                | 0.69              | 1.33               | 2,525%               | 1254%                 |
| 구               |                 |               |                     |                   |                    |                      |                       |
| 특별자치구           | 265             | 2.50          | 1.04                | 0.43              | 0.62               | 704%                 | 467%                  |
| 광역시자치구          | 301             | 2.64          | 1.31                | 0.32              | 0.44               | 918%                 | 640%                  |

주) 자치구의 경우 지방세 세목이 2가지 이고, 나머지 세목을 특별광역시에서 거두기 때문에 액수에 유의할 필요가 있음

【지역유형별 공무원 정원규모 변화추이(단위:명)】

| 연도      | 2013(A) | 2017   | 2021(B) | 증가율(A대비B)  |
|---------|---------|--------|---------|------------|
| 특별시 광역시 | 27,967  | 31,838 | 33,021  | 18.1%      |
| 도       | 20,909  | 20,046 | 20,738  | -0.8% (감소) |
| 50만이상 시 | 27,554  | 31,373 | 41,619  | 51.1%      |
| 50만미만 시 | 19,498  | 22,354 | 25,579  | 31.2%      |
| 5만이상 군  | 23,589  | 25,788 | 26,394  | 11.9%      |
| 5만미만 군  | 25,416  | 25,855 | 31,787  | 25.1%      |
| 특별시 자치구 | 31,023  | 33,505 | 36,499  | 17.6%      |
| 광역시 자치구 | 30,303  | 33,128 | 39,344  | 29.8%      |

6/27

### 3 초광역적 연계협력을 유발하는 행정수요의 변화

- 기존의 행정구역으로는 산업, 교통, 환경 등 복합 문제 해결에 한계가 존재함
  - 생활권 및 경제권은 행정구역의 경계를 넘어 형성되고 있어 대중교통망 구축, 산업벨트 조성, 관광·문화 콘텐츠 개발 등 종합적 지원책 마련시 분절성 문제에 노정
- 특히 비수도권의 경쟁력 확보를 위해서는 광역권 기반의 전략 수립이 필수적임
  - 개별 지자체 단위로는 충분한 규모의 경제를 형성하기 어렵고, 공공·민간 투자유치에 제한적임
  - 특히 비수도권의 경우, 단일 자치단체만으로는 대규모 인프라·인력 유치가 어려워, 광역권 차원에서 '광역 경제권 브랜드' 형성을 통한 수도권과 차별화된 경쟁력을 집중시킬 필요가 있음
- 지방자치법 전부개정으로 인해 초광역행정을 위한 제도(특별지방자치단체)가 마련되었으나 충분하지 못함
  - 기존 시·도 간 협의체만으로는 처리하기 힘든 대규모 인프라 구축, 광역 행정이 필요하다는 인식에서 제도적으로 출범
  - 그러나 초광역 협력은 기존 행정경계를 초월한 권한·예산·구역 재조정과 이를 뒷받침할 기반 구축이 필수적임

7/27

### 4 지방행정체제개편 환경수요들의 역동

- 급속한 인구구조 변화와 고령화, 지역사회의 공동체 붕괴, 그리고 기존 정책 관행의 고착화로 인한 복합적인 문제에 직면
- 중앙정부의 재정·인력·정책적 역량이 복합적 이유로 인해 제한돼, 과거의 방식으로는 문제에 효과적으로 대응하기 어려움
- 지역 특성에 맞는 자율성과 혁신 능력, 연대와 협력이 매우 중요해짐



8/27

## Ⅱ 최근 지방행정체제 개편 동향

### 1 중앙-지방의 다양한 개편논의

광역 단위 통합, 분할 또는 연합 시도: 대구-경북 통합 재논의, 충청권 광역연합 출범

- 대구·경북: 행정·산업·교통 연계를 통한 경쟁력 제고 목표로 통합 논의 재개
- 충청권(대전·세종·충남·충북): 메가시티 구축 통한 수도권 대항 전략 추진
- 경기북부 특별자치도 출범 준비

‘효율성 중심 통합’에 대한 주민 반감: 전주-완주 추진과정의 갈등

- 통합 과정에서 완주군 주민들 ‘정체성 상실’ 및 상대적 박탈감 우려 제기
- 지역주민의 충분한 의견수렴없이, 규모경제확보를 통한 행정적·재정적 효율성을 강조할 시, 주민 저항이 발생한다는 점 확인

초광역 협력의 기반이 되는 법제 마련: 중부내륙연계발전특별법 제정

- 수도권 초집중 해소 및 중부권 연계발전 위한 법적 기반이 마련됨
- 특별법 제정 통해 안정적 예산지원 및 중앙정부 정책 지원 근거가 마련됨

행정안전부 ‘행정체제 개편 권고안’을 통해, 행정체제개편에 관한 정부 추진의지 확인

- 권고안을 통해 중앙정부의 정책방향을 설정하였으며, 다수의 대안을 통해 지자체가 참여할 수 있는 선택권을 다양하게 제시함
- 초광역 협력 추진을 위한 중앙정부 차원의 명확한 지원 의지와 제도적 기반 구축의 필요성이 공식화

## 2 현행 논의의 특징과 한계

### ▶ 논의 제기방식의 한계: '효율성 담론'의 실체

- 충분한 주민 의견수렴과 통합효과 달성에 대한 고민에 앞서, 단체장의 합의에 따라 통합을 선언하고 추진하는 방식의 정당성
  - 단체장의 정치적 임기 내 업적 중심으로 추진되는 경우, 차기 단체장 또는 중앙정부의 방향 전환에 따라 통합 정책이 중단되거나 방향이 수정될 가능성
  - 전주-완주의 경우, 주민신청에 따라 통합절차 개시되었으나, 대표성 있는 주민의사가 반영 되었는지에 대한 비판이 제기되는 상황
- 경제적·재정적 효율성 중심으로만 논의되어, 주민의 수용도를 높일 수 있는 “주민 체감형 성과제시” 부족
  - 지역 현실에선 체감하기 어려운 낙관적인 초광역행정의 성과들만 제기
  - "행정 기능·비용 중복 해소, 국내외 기업 투자 활성화, 초광역 도로·철도 등 교통망 연계, 관광·휴양·레저 비약적 발전" 등은 주민이 체감하기도 어려우며, 구체적 실현 방안도 모호
- 지방선거와 연계된 정치적 동기에 따른 추진 → 일관성 부족(대전-충남 통합)
  - 대전과 충남은 “대전충남특별시” 출범을 위한 공동선언문 채택과 민관협의체의 발족을 공표
  - 대전·충남의 행정통합 논의, 세종의 행정수도 입지 구축을 위한 독자적 행보 등 충청권 전체의 정치·행정 지형이 급변할 수 있음

11/27

## 2 현행 논의의 특징과 한계

### ▶ 정부주도의 하향식 추진의 어려움 (추진동력 문제)

- 정부는 권고안을 통해 지방행정체제개편의 방향성은 제시했지만, 구체적인 실천 방안 마련과 추진책임은 지역에 맡기면서 (지역자율추진) 추진에 대한 관망적 입장
  - 권고안은 말 그대로 '권고'의 성격을 가지며, 법적 구속력이 부족하여 지방자치단체의 자율적인 결정에 맡겨짐
  - 그러나 권고안이 실제 작동하기 위해서는 예측가능한 법제정비의 폭이 제시될 필요가 있음 상황
    - ❖ 참고: 일본은 강력한 지방재정개혁을 추진하였으며, 이에 인구가 과소한 기초(시정촌)들은 급격한 재정교부세 삭감조치에 대응하기 위한 전략으로 통합을 선택

### ▶ 지역발전을 위한 과도한 특례와 자치원칙 간 상충

- 지자체는 외생적 국가지원에 기댄 통합 피상적인 통합논의를 전개하는 측면 존재
  - 지역 스스로 장기적인 자립과 자생력을 확보하기보다는 외부 지원에 기대는 의존적 구조를 심화시킬 수 있음
    - ❖ 대구-경북 통합논의과정에서 경북도의 특별법안은 249개, 대구시의 안은 180개의 특례를 포함 (양도소득세의 지방세 전환, 법인세 15% 이양 등 중앙정부의 주요 세원을 지방으로 이전하는 방안은 실현 가능성이 낮음)
- 광역과 기초간 관계설명 문제: 통합광역의 권한강화시 기초의 권한 침해 → 기초의 차등적 자치권 모형설정 필요

12/27

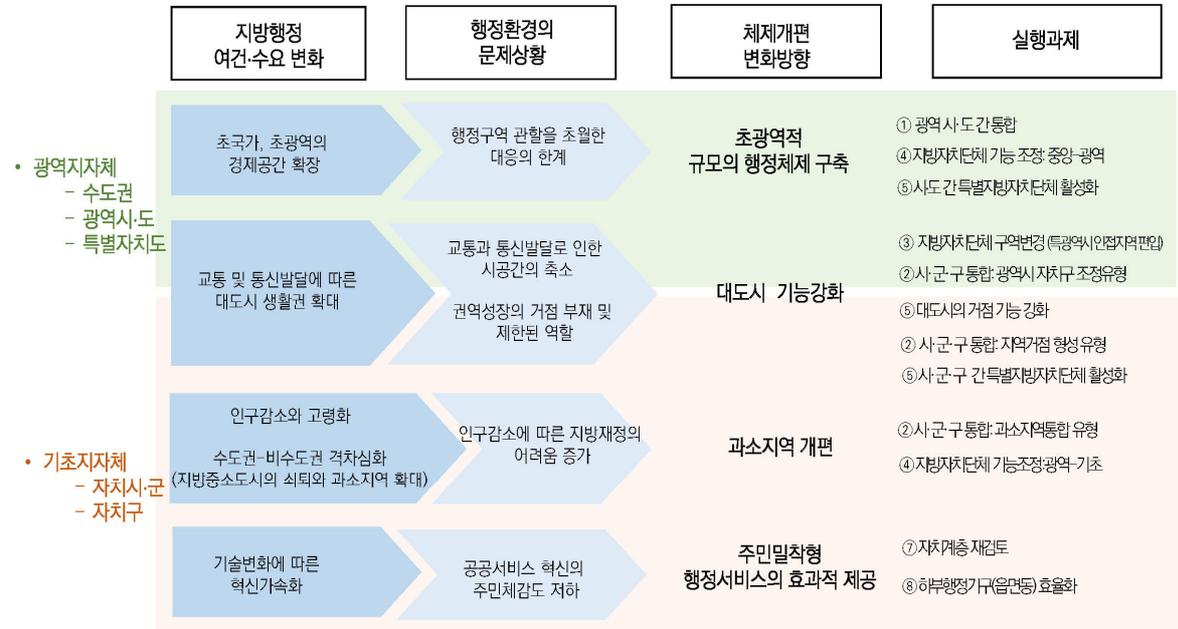
### Ⅲ 행안부 행정체제개편 권고안의 주요내용

#### 1 문제인식

- 인구감소, 지방소멸, 수도권 집중 등 복합 위기 대응 필요
  - 인구감소, 지방소멸, 수도권 집중 등 현실적 위기를 더 이상 개별 자치단체의 문제가 아닌 국가 공동의 과제로 인식
- 중앙집권적 행정구조의 한계 인식 → 유연한 구조로의 이행 필요
  - 권한 이양, 재정 분권, 광역 협력 등 '자치의 실질화'를 위한 구체적 담론과 실천 기반을 넓혀가는 계기로 작동할 수 있음
- 국가 지속가능성을 위한 새로운 행정공간 재구성이 필수 과제로 부각
  - 과거의 경직된 행정구역 중심 사고에서 벗어나 현실에 기반한 유연한 행정체제 구현의 가능성이 확대됨
  - 위기의식에 기반을 둔 방어적 개편이 아니라, 실질적 자치와 국가의 지속가능성을 염두에 둔 능동적 미래지향적인 전환

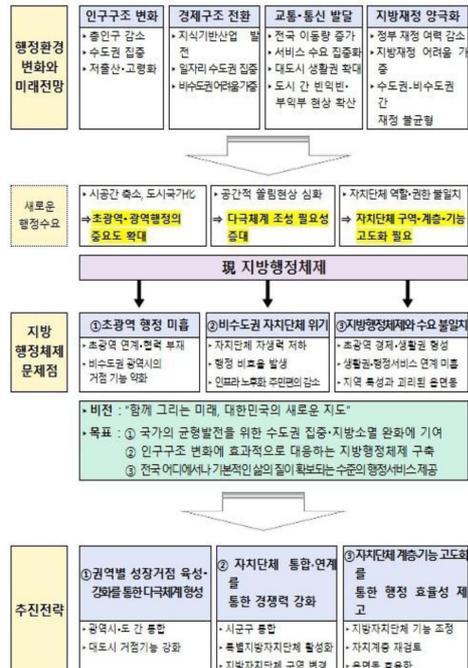


## 2 8개 실행대안의 주요 내용: 환경변화와 대안간 관계구조



## 2 8개 실행대안의 주요 내용: 실행대안 세부내용

| 구분              | 핵심 내용  |
|-----------------|--|
| 1. 광역시·도 간 통합   | - 광역시와 인접 도 간 통합 추진 (예: 부산-울산-경남, 대구-경북 등)<br>- 수도권 1극체제 → 다극체제 전환 위한 광역경제권 구성<br>- 통합 후 광역자치단체 존치, 2계층 유지(특례시 전환 등)<br>- 정부 주도 통합모델 방지화 및 권한·재정 지원 필요 |
| 2. 시·군·구 통합     | - 중심도시-주변, 과소지역, 자치구 간 유형별 통합 추진<br>- 지방의회 의결 대신 주민투표 중심의 공론화 절차 강조<br>- 조직 인사 특례, 국고보조 우대, 인센티브 설계 등 필요   |
| 3. 자치단체 구역 변경   | - 생활권-행정구역 불일치 지역 중심 구역 조정<br>- 시·군 일부만 특·광역시에 편입 가능<br>- 편입 후 자치구 전환 또는 시·군 지역 유지 가능<br>- 도시계획권 등 기능 고려한 유연한 구조 필요                                    |
| 4. 대도시 거점기능 강화  | - 인구 기준 완화: 특례시(50만), 대도시(30만) 등<br>- 정성적 기준(생활인구, 거점기능 등) 반영한 지정 기준 개선<br>- 중립적 관리기구 설치: 지정·심의·권한 분리 등 수행   |
| 5. 자치단체 기능 조정   | - 일반 시·도에도 맞춤형 특례 제도화 가능성 확보<br>- 과소 시·군은 필수사무 중심, 기타 사무는 도가 수행하여 부담 완화  |
| 6. 특별지방자치단체 활성화 | - 중앙교부세 도입, 특별교부세 확대 등 재정지원 강화<br>- 중앙-특자체 간 협력기구 설치, 권한 이양 협의 체계 마련<br>- 해산 방지 장치 마련: 정족수 요건, 규약에 따른 경비 분담 등<br>- 권장 사무 유형화 및 갈등관리 절차 의무화             |
| 7. 자치계층 재검토     | - 도는 자치2계층 유지, 광역시는 자치구를 일반구 또는 준자치구로 전환<br>- 과소군은 행정권 전환, 기관구성 다양화 등 유연한 대응 가능<br>- 광역-기초 간 기능분절 탈피 및 협력적 구조로 개선 필요                                   |
| 8. 하부행정기관 효율화   | - 읍면동 설치·전환 유연화, 도시·농촌 특성 반영<br>- 도농복합시 기준 개선, 시+군 전환 허용<br>- 행정복지센터 중심 개편, 읍면동 광역화 및 통합 검토<br>- 자치권 조정 시 주민 거부반응 강화 병행 필요                             |



### 3 권고안의 의미와 한계

#### ▶ 의미: 기능연계와 구조통합을 통한 지역문제 해결력을 확보하려는 적극적 시도

- 행정 효율성, 광역 거버넌스 형성, 서비스 수준 제고하는 유연한 인식 존재
  - 인구감소, 고령화, 지방소멸과 같은 구조적 위기를 인식하고, 행정체제를 유연하게 조정하려는 의지가 잘 드러남
  - 상호 연계된 다양한 개편 방안을 병렬적으로 제시함으로써 지역 특성에 따라 단계적·선택적 개편이 가능하도록 설계됨
  - 현행 광역-기초의 2계층을 유지하고, 통합과 특별지방자치단체나 특례시 등 보완적 제도를 도입하여 상호 충돌을 최소화하려고 함

➢ 지방의 위기 현실을 반영하고 다차원적 해법을 제시한 점에서 정책적 진전이 큼

#### ▶ 한계: 8개 수단의 분절성과 동력부재, 초광역협력의 어려움과 한계

- 강력한 추진 체계부재와 8개 개편대안이 종합적으로 작동하는 청사진 부재
  - 위기에 대한 인식은 명확하나, 중앙정부의 실질적인 개입 의지나 강력한 추진 체계가 뒷받침되지 않음 → ‘권고’ 형식이어서 개편이 지연되거나 형식화될 우려가 있음
  - 대안간 정합성 문제: 각 대안 간 우선순위나 추진 순서, 제도 간 충돌 여부에 대한 설계가 다소 부족
  - 통합 등 개편을 통해 출범한 자치단체가 일반 자치단체와 기능·지위 면에서 불균형을 야기할 가능성 존재
  - 8개 대안의 연계성 부재와 최종적인 국토의 모습 전망이 다소 어려움

➢ 강력한 추진체계 부재, 대안 간 구조적 정합성 부족, 일반자치제와의 권한·기능 조정 미흡등은 해결과제로 남음

17/27

## IV

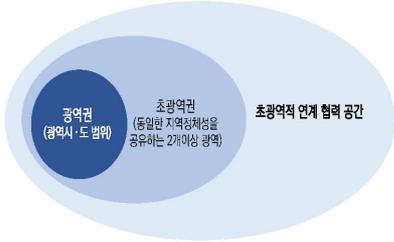
### 향후 지방행정체제개편 추진방향

## 1 핵심 고려사항

### ▶ 초광역적 범위의 다양성 및 중첩적 구조

- 행정 효율성, 광역 거버넌스 형성, 서비스 수준 제고하는 유연한 인식 존재
  - ▶ 복수의 개편대안들이 분절적으로 존재하는 경우, 정책 방향의 충돌, 자원의 분산 등이 발생할 수 있음

【중첩적 협력구조의 특징】



| 구분     | 광역권          | 초광역권               | 초광역적 연계협력 공간          |
|--------|--------------|--------------------|-----------------------|
| 협력 범위  | 단일 시도 내부     | 2개 이상 인접 시도        | 전국적 또는 초지역적 영역        |
| 협력 방식  | 내부 조정 중심     | 공동 거버넌스 구축         | 기능별 연계 또는 권역간 분업 구조   |
| 주요 대상  | 시·군 간 기능 배분  | 지역정책성 기반 광역사업      | 물류·교통·산업 등 국가망 중심 사업  |
| 법제도 기반 | 지방자치법, 도조례 등 | 지방자치법 개정 후 특별자치체 등 | 국토계획법, 국가사업 기반 협력협약 등 |
| 협력 목적  | 행정 효율화       | 공동 성장, 권역 발전       | 경쟁력 강화, 범국가적 과제 대응    |

### ▶ 비수도권 지역의 대표성 확보 등을 목적으로 한 권력구조 개편

- 지역 대표성과 행정구역 규모 및 형태라는 측면에서 상호 영향: 인구소멸은 지역의 대표성 문제(국회구성)와 관련있음
  - ▶ 수도권 집중문제해결을 위해 행정구조의 개편과 정치적 대표성 강화를 동시에 고려해야 함

19/27

## 2 검토 필요쟁점

### ▶ 쟁점 1: 광역통합이 저해할 수 있는 초광역적 연계구조(초광역 메가시티) 확보

- 통합 과정에서의 과도한 행정적·정치적 에너지가 소모되어, 초광역권 협력에 대한 관심과 자원이 분산됨에 따라 '초광역적 협력 동력'이 약화될 수 있음
- 광역통합은 기 추진 중인 초광역권 협력이 유지·강화될 수도 있지만 기존 협력관계에 변화를 야기함
  - 통합 광역자치단체가 '초광역권 협력'을 통합정책의 주요 어젠다로 삼고, 기존 협력체계를 적극적으로 '업그레이드'하려는 의지가 있다면, 더 큰 규모의 지역 간 연대와 협력이 한층 강화됨
  - 반면, 통합 광역단체가 초광역 협력의 '핵심축' 역할을 지나치게 수행할 경우, '독주'나 '주도권 갈등'이 발생할 우려도 존재함
- 광역통합 자체에 매몰되지 말고, 초광역적 연계협력이 실제로 발생하는 3~4개 큰 권역 설정을 검토할 필요

#### [참고: 전국 3축의 메가시티 논의]

- "전국을 3축으로 하는 메가시티" 비전은, 수도권 집중 완화와 지방의 경쟁력 확보라는 큰 목표 아래에서 중·남부 권역을 광역적으로 연계·통합하려는 구상
- 큰 틀에서 수도권을 제외한 대한민국 영토를 중부권·남부권(영남+호남 등)으로 나누어, '3개의 축(수도권/중부권/남부권)'을 구축
- 다만 대구·경북, 부산·울산·경남, 광주·전남·전북 각각이 자체적으로 메가시티(또는 광역연합)를 구성하려는 움직임이 있기 때문에, 단일한 3축 구상으로 정리하기가 쉽지 않음 (그외 "동남권 메가시티"(부울경+대구·경북)를 하나의 축으로, "호남권"(광주·전남·전북)을 또 다른 축으로 설정가능)

20/27

## 2 검토 필요쟁점

### ▶ 쟁점 2: 자치권(계층구조)의 문제

- 기초자치단체의 기능·권한은 지역 여건(인구구조, 재정능력, 산업구조 등)에 따라 상당히 차이가 발생함
  - 인구평균연령이 높거나, 청장년층의 사회적 이동이 제한된 지역에서는 기본 행정서비스 제공조차 어려워지는 상황 증가
  - 차별적 상황을 반영하기 위해 국가 차원에서 '인구구조(평균연령, 인구감소율) + 지역 이동률(전출·전입 규모)' 등을 공식 지표로 설정하고, 이에 따라 기초자치의 역할과 조직 규모를 탄력적으로 조정할 필요
    - 인구감소 기준선을 설정(예: 10년 연속 인구 감소율이 특정 수치를 초과하는 경우, 평균연령 상한선 (예: 65세 이상 인구가 40% 이상인 지역) 등 구체적 지표 활용)
- 기초자치단체의 기능·권한은 극단적으로 “기초폐지↔기초기능 강화” 간 다양한 모델이 가능함
  - 과소시의 기초폐지 및 광역 직속기관화 방식은 정부권고안에서 고려된 바 있음
  - 다만, 제주특별자치도의 제주형 기초설치시도(2개 행정시의 3개 기초시 설치)는 대민 행정에서의 기초자치단체의 의미 검토필요

|                                |                          |         |                              |
|--------------------------------|--------------------------|---------|------------------------------|
| 기초 약화 ↔ 기초 강화<br>광역 강화 ↔ 광역 약화 |                          |         |                              |
| 기초폐지(행정시·군)                    | 기초의 기능축소<br>(일본식 보완사무제도) | 기초기능 유지 | 기초기능강화<br>(특례시모형, 광역권한 기초이양) |

21/27

## 2 검토 필요쟁점

- 국가적 추진체계 구축: 현재는 지자체 통합수요에 근거한 대응방식으로 체제개편 패러다임이 전환되었으나, 향후 국가적 기준을 정하여 전격적으로 추진할 필요 있음
  - 현재의 지방행정체제 개편은 해당 지자체의 통합수요나 주민투표에 기반해 부분적으로 이뤄짐
- 그러나 인구감소·재정악화 등의 문제가 전국적으로 확산됨에 따라, 개별 자치단체 자발성에만 의존하기에는 시기적절한 대응이 어려워짐

- ▶ 정부(중앙정부) 차원에서 객관적 기준을 설정하고, 통합 추진 로드맵과 재정·인센티브 지원 방안을 마련해 전격적으로 추진하는 것이 필요
- ▶ 행정체제 개편논의는 미래세대가 거주하고 싶은 지역을 어떻게 만들지에 대한 비전과 전략을 제시하는 장이 되어야 함
- ▶ 현재의 기득권에 좌우되는 단편적 개편에 그치는 것이 아니라, 미래 인구구조, 산업변화를 고려한 전 국가차원에서 체계적 논의 필요

22/27

## 2 검토 필요쟁점

### ▶ 쟁점 3: 실질적 주민자치권의 강화

- 구조적 통합이 이뤄지더라도 읍·면·동 단위 주민들의 생활권·공동체가 무너져서는 안됨
  - 구조적 통합시 소외될 수 있는 공동체와 주민자치의 실질화 필요
  - 읍·면·동을 단순히 행정 서비스 전달 장구에 그치지 않고, 지역민의 의견 수렴과 자체 사업 추진의 거점 역할을 하도록 권한부여
- 주민자치회 기능 강화와 더불어, 읍·면·동 단위 정치적 책임성을 제고할 수 있는 제도적·재정적 장치를 마련
  - '주민총회'(주민자치회가 주도해 지역 의제·사업을 최종 승인) 사례를 확산해, 주민들이 실질적 결정권을 행사하는 방안
  - 정치적 책임성을 강화하기 위해, 읍·면·동장 직선제(현재는 임명제) 도입이나 주민 추천제 등도 검토가능

23/27

## 3 요약 및 결론

### ▶ 국가의 역할

- 국회와 전부처가 참여하는 국가적 행정체제개편 전략 마련 필요
  - ▶ 다만 초광역 메가시티가 지나치게 지역 정체성(영남 vs 호남 등)에 묶이면, 상호 간 갈등이나 주도권 다툼이 발생할 수 있으므로, 산업·교통·교육 등 기능별 협력을 구심점으로 삼을 필요
- 행정체제개편의 제도기반 마련
  - ▶ ▲법령 및 재정지원 체계 정비(행정체제개편 지원 특별법, 내국세 교부율 상향 등), ▲지역 간 분쟁 발생 시 공식적 중재 기구(국무조정실 산하)를 가동, ▲세부 매뉴얼 제공(주민투표 절차, 인센티브 확보 방법 등)
- 초광역 단위 형성 시, 권한과 재정의 과감한 이양 전제되어야 함
  - ▶ 기초자치 약화를 막기 위해, 통합광역단체 내부에서 생활권 중심(읍·면·동) 자치회에 재정 권한 일부 위임(소규모 주민참여예산) 등

24/27

### 3 요약 및 결론

#### ▶ 지방의 역할 및 노력

- 외생적 특례와 일회성 사업에 기대는 전략은 한계라는 상황인식 분명히 해야함
  - ▶ ▲지역주민 대상 홍보·설득 책임, ▲통합 연합이 불러올 조직 개편안과 구체적 재정 운용 계획 수립, ▲초광역 단위 협력 과제를 도출해 중앙정부에 요청
- 지역 간 합의, 주민참여 기반의 ‘내생적 행정개편’ 추진 필요
  - ▶ 기초지자체의 자발적 광역 연합, 공동협력 행정 등을 제도화하는 실험 필요

25/27

### 3 요약 및 결론

#### ▶ 종합 및 마무리

- 미래 행정체제 개편은 단순한 조직 개편이 아니라, 지방자치의 지속가능성을 담보하는 권력구조 혁신이라는 점에서 국가 개조 수준의 과제임을 인식해야 함
- 미래 행정체제를 통해 ▲인구변화에 대한 적응성, ▲지역 간 자율적 협력기반, ▲실질적 권한 이양을 전제로 한 ‘권력분산형 행정구조’로 전환해야 함

26/27

감사합니다

# 지방소멸시대 지방행정체제 개편 방향

국회미래연구원  
인구센터  
정책토론회

## 발제 2

### 지방분권의 현실과 미래: 재정분권을 중심으로

이선화 선임연구위원  
(국회미래연구원)



국회미래연구원 인구센터 정책세미나  
“지방소멸시대, 지방행정체제 개편 방향”

2025. 4. 18

## 지방분권의 현실과 미래 : 재정분권을 중심으로

이선화 국회미래연구원



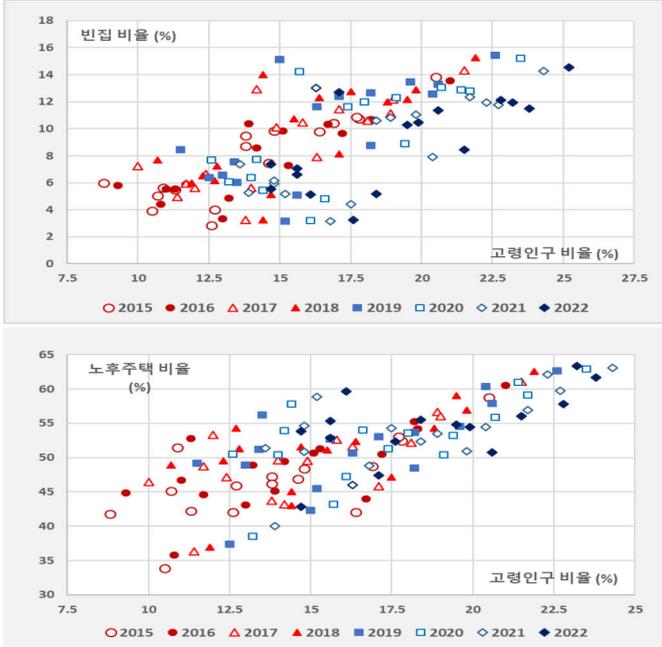
### 목차

1. 인구 감소가 초래할 지역 위기 ... 3
  2. 지역정책 회고 ... 5
  3. 재정분권의 이론과 작동원리 ... 8
  4. 한국식 재정분권 추진의 딜레마 ... 9
  5. 인구감소시대 행정체제 개편을 위한 제언 ... 14
- ※ 초광역 단위 행정체제 개편 평가 ... 16



## 1. 인구 감소가 초래할 지역 위기: 공동화

인구 고령화에 따른 주택 노후화와 빈집 문제 (광역시도)



### ● 초고령화에 따른 지역 슬럼화

- 고령화율이 1%p 높아질 때 노후주택의 비율은 약 1.31%p, 빈집의 비율은 약 0.66%p 상승하는 것으로 추정
- 고령화율이 40%로 상승하는 2050년에 전국의 노후주택 비중은 82.3%로, 빈집 비중은 24.5%로 높아지게 됨을 의미
- 현재와 같은 추세와 정책이 유지되고 보다 공간문제에 대한 보다 능동적인 대응이 없을 경우 10집 중 8집이 노후화되고 2집은 비는 암울한 미래 전개될 수도

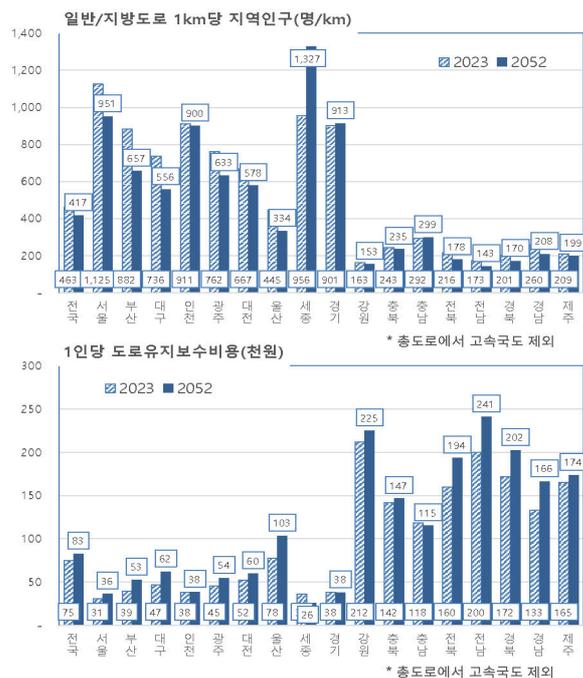
※ 노후주택 비율과 빈집 비율 결정요인  
단순회귀분석(OLS)

|             | 노후주택(20년 이상) 비율 | 빈집 비율     |
|-------------|-----------------|-----------|
| 고령화율        | 1.3145***       | 0.6585*** |
| Adjusted R2 | 0.5569          | 0.4862    |



## 1. 인구 감소가 초래할 지역 위기: 사회간접자본

인구 감소에 따른 도로이용인구와 유지비용 변화 ('23 v. '52)



### ● 도로 등 사회기반시설 유지비용 급증

- 2023년 일반·지방도로 등 총연장은 110,905km이며 1km당 이용인구는 443명
- 현재의 도로 교통망이 그대로 유지가 된다면 2052년 km당 이용인구는 399명으로 감소
- 1인당 도로유지보수비용은 2023년 75천원에서 2025년 83천원으로 상승 (2023년 비용 적용)
- ('52년) 지역별로는 세종(26천원)과 수도권의 인당 비용이 가장 낮음
- 비용 상승률은 부산, 대구, 울산이 30%를 상회
- 비용 상승폭은 전남, 전북, 경남, 경북, 울산의 순으로 높게 나타남
- 그래프의 수치는 총인구의 부담비용으로 경제활동 인구 비중이 급감하는 비수도권 광역단체의 경우 인구 대비 비용 구조가 이보다 훨씬 악화



## 2. 지역정책 회고: 헌법에 나타난 지방분권과 균형발전의 관계

- **균형발전은 87년 헌법에서 국가의 권한이자 의무로 명시(헌법 제9장 경제)**
  - (제122조) 국가는 국민 모두의 생산 및 생활의 기반이 되는 국토의 효율적이고 균형있는 이용·개발과 보전을 위하여 법률이 정하는 바에 의하여 그에 관한 필요한 제한과 의무를 과할 수 있다.
  - (제123조) ②국가는 지역 간의 균형있는 발전을 위하여 지역경제를 육성할 의무를 진다.
- **현행 헌법에서 지방분권은 헌법적 가치로 명시화되어 있지 않으며 지방자치단체의 사무·종류·지방의회에 대한 규정만을 담고 있음(제8장 지방자치)**
  - (제117조) ①지방자치단체는 주민의 복리에 관한 사무를 처리하고 재산을 관리하며, 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다.  
②지방자치단체의 종류는 법률로 정한다.
  - (제118조) ①지방자치단체에 의회를 둔다.  
②지방의회의 조직·권한·의원선거와 지방자치단체의 장의 선임방법 기타 지방자치단체의 조직과 운영에 관한 사항은 법률로 정한다.

## 2. 지역정책 회고: 분권과 균형발전을 한 바구니에

- **지방분권과 지역균형발전은 개념적 차이에도 불구하고 혼재되어 사용되어 옴**
  - 참여정부 '지방분권 로드맵' (2003.7) : 지방분권화를 통한 균형발전의 모색
  - '재정분권 추진계획'(18.10.30): 지방의 자율성·책임성 확보와 국가균형발전을 지속가능발전을 위한 국가전략차원에서 추진

- **지방분권과 균형발전의 추진이념과 가치**
  - **지방분권**
    - 지방자치단체간 경쟁을 유도하는 과정에서의 효율성 추구
    - 지방정부에게 권한과 책임을 부여함으로써 지역의 자주성 강조
    - **지자체가 중심**이 되어 중앙정부로부터 이양받은 권한과 사무를 직접 집행
  - **지역균형발전**
    - 지역 간의 불공정 경쟁 시정 및 형평성 추구
    - 국가의 최소기준 또는 국제 표준 지향
    - **중앙정부의 주도**로 국가의 재원을 배분하여 지역발전을 주도
    - 예) 혁신도시, 관공서 지방이전

| 비교항목      | 지방분권                                   | 지역균형발전                                       |
|-----------|--|--|
| 근거 법률     | - 헌법(간접적)<br>- 지방분권 및 지방행정체제 개편에 관한 법률 | - 헌법 제120조 제2항<br>- 지역균형발전특별법                |
| 목적        | - 주민의 복리 증진                            | - 지역경제력의 향상을 통한 지역균형발전                       |
| 기본 이념     | - 내실있는 지방자치의 실현을 통한 주민복리의 구현           | - 주민의 삶의 질 향상<br>- 국토의 균형 발전                 |
| 정책의 기본 성격 | - 전략적·상황적 정책                           | - 상시적 정책                                     |
| 정책의 실현 방법 | - 실질적 자치권의 부여<br>- 행정 권한의 지방이양         | - 재원의 집권적·강제적 배분<br>- 전략산업의 육성<br>- 공공시설의 분산 |
| 최우용(2017) |  |  |

## 2. 지역정책 회고: 분권과 균형발전을 한 바구니에

- ‘지방분권 로드맵’(2003.7): 지방분권화를 통한 균형발전 모색
  - 중앙정부와 지방정부 간 기능과 사무책임 명확화
  - 지방정부의 사무책임에 상응하는 행정적·재정적 재량권 이양
    - ⇒ 사무와 기능의 이양에 따른 재정분권 추구
  - 재원이양방식으로는 단순이전보다는 국세의 지방세 전환을 통한 과세자주권 강화
    - ⇒ 지방세 이양을 통한 **세입분권** 추구
- 문재인 정부 재정분권 추진방안('18.10.30): 원칙과 주요 수단
  - (지방의 자율성 책임성 제고) 중앙의 기능·재원을 지방으로 대폭 이양하여 **국세 대 지방세 비율(76:24)을 '22년까지 7:3으로**
    - \* 지방소비세 도입('10년) 이후 최대폭(11% ⇒ 23.5%)으로 지방세 확충
  - (균형발전 촉진, 재정격차 완화) 지역간 세원 불균형에 대한 보정장치를 마련하여 어느 지역도 현재보다 불리해지지 않도록 설계
    - \* 재원을 전국에 고르게 배분, 상생과 통합의 지방자치 구현

⇒ 지방이전 자원 배분시 지역별 가중치 적용 및 지역상생기금 출연을 통해 재정격차 완화 및 균형발전 지원
- 사전적 균형발전(형평화)를 우위에 둔 형식적 지방분권 정책 지속

## 3. 재정분권의 이론과 작동원리

- 왜 필요한가? 최종 목표는 정부부문의 창의성과 자율성 제고
  - 요소투입에서 생산성 중심 성장으로 전환하기 위해서는 다변화된 정책 수요에 대응하기 위한 정부부문 효율화가 요구됨
  - 정책생산의 목적은 정부 실패의 리스크를 높이며 다양한 정책 경쟁과 정부 혁신에 걸림돌이 됨
- 작동원리는 세수의 이전이 아닌 **분권형 예산제도**
  - 분권형 예산제도하에서는 지방정부가 높은 수준의 사회적 합의 과정을 통해 **교육재정을 비롯한 지역 예산을 직접 편성**
  - 이때 지출 경비의 조달을 위해 부과되는 세목이 재산세이며 OECD 사례를 보더라도 보유세는 지방분권 전통이 강한 국가에서 높게 부과되는 경향
  - 미국처럼 조세부담률이 높지 않은 국가에서 부동산 시장가치 대비 1%에 달하는 재산세가 부과될 수 있는 이유는 예산 편성과 자원 조달에 대한 사회적 합의가 상대적으로 용이한 지방정부가 주체가 되기 때문
- **균형발전은 재정분권을 통한 정부부문 효율성 제고의 결과**
  - 정부부문 효율성 제고효과가 소득수준이 낮은 지역에서 높을 것 (Rodriguez-Pose and Ezcurra, 2010)
  - 지방세 확충 및 세입분권 ⇒ 물적, 인적 투자 촉진 ⇒ 지역 노동생산성 증진 ⇒ 기업유치, 고용창출 (Blochliger et al., 2013)
  - 세율인하와 지방공공재 품질개선과 같은 정책수단 제공을 통한 기업유치 가능 (Blochliger et al., 2016)

### 4. 한국식 재정분권 추진의 딜레마: 열악한 지역으로 골고루

- 국민부담률 상승, 국세의 지방세 이양으로 GDP 대비 지방세 부담비율 상승  
2000년대 3%대 ⇒ 박근혜 정부 시기 4%대 ⇒ 문재인 정부 이후 5%까지 상승

| 정부별 주요 재정분권 연혁 |   |
|----------------|---|
| 이명박 정부         | <ul style="list-style-type: none"> <li>지방소득세·지방소비세(부가가치세의 5%) 도입</li> <li>지역상생발전기금 설치</li> <li>취득세율 항구 인하</li> </ul>  |
| 박근혜 정부         | <ul style="list-style-type: none"> <li>지방소비세 세율인상 (5% → 11%)</li> <li>지방소득세 독립세화</li> <li>지역자원시설세 과세대상 확대(화력발전)</li> <li>지역자원시설세 및 담배소비세 세율 인상</li> <li>의무보육 보조율 15%p 인상</li> <li>분권교부세 대상 일부 보조사업화</li> <li>분권교부세 폐지</li> <li>소방안전교부세 도입</li> <li>지방소비세율 인상</li> </ul> |
| 문재인 정부         | <ul style="list-style-type: none"> <li>11% → 15% → 21% → 23.7% → 23.7%</li> <li>소방안전교부세율 인상</li> <li>지역자율계정 사업 일부 지방이양</li> <li>지방소멸대응기금 설치</li> <li>복지분야 국고보조율인상</li> </ul>  |

국회예산정책처, 대한민국 지방재정 2024, 110쪽 정리

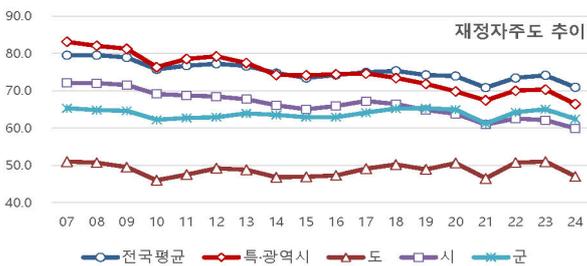


### 4. 한국식 재정분권 추진의 딜레마: 재정자립지표의 악화

#### ① 지방세 비중을 높여주고(분권), ② 더 열악한 지자체에 더 많이 할당 (균형, 형평화)

⇒ 지방세수 확충 노력에도 불구하고 재정자립지표인 재정자립도 및 재정자주도 지속적 하락

⇒ 특히 재정자립지표의 악화는 특광역시 그룹에서 가장 심각하게 진행



#### 재정자주도

- 지자체가 재량권을 가지고 사용할 수 있는 재원이 전체 세입 중 얼마나 되는가를 나타내는 지표
- 자율적으로 사용할 수 있는 지방교부세 등을 지표에 포함 시킴으로써 자치단체의 실질적 재원 활용능력
- 재원사용면에서의 자주권, 자율권을 나타내는 지표

$$\text{재정자주도} = (\text{자체수입(지방세+세외수입)} + \text{자주재원(지방교부세+조정교부금)} \times 100) / \text{일반회계 총계예산규모}$$

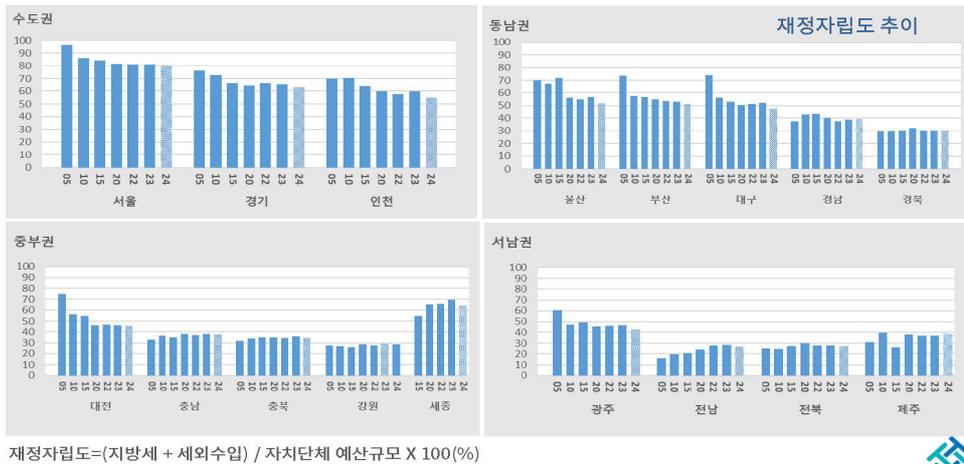
#### 재정자립도

- 재정수입의 자체 충당 능력을 나타내는 세입분석지표
- 비율이 높을수록 세입정수기반이 좋은 것을 의미
- 의존재원(지방교부세, 국고보조금 등)의 증가율이 자체 수입 증가율보다 큰 경우 재정규모가 증가하더라도 재정자립도는 하락 가능

$$\text{재정자립도} = (\text{지방세} + \text{세외수입}) \times 100 / \text{일반회계 예산규모}$$

### 4. 한국식 재정분권 추진의 딜레마: 재정자립지표의 악화

- 역대 정부별 지방세 확충계획에도 불구하고 지자체 재정자립도는 지속적으로 하락하는 추세
- 중앙정부 복지 확대가 지자체 국고보조사업으로 편성됨에 따라 자치단체의 예산규모가 자체재원 확대 규모보다 크기 때문에 발생
- 재정자립도의 점차적 하락과 함께 권역별 재정자립도 수준의 격차가 확연하게 드러남(시군지역 역시 동일한 추이)
- 특히 권역별 거점도시로 기능해야 할 부산, 대구, 울산, 대전, 광주의 재정자립도는 광역도에 비해 더 크게 하락
- 재정력 격차 완화와 형평화를 위하여 둔 재정분권 추진은 지역 거점도시의 중앙정부 의존도를 심화시키고 지자체 재정책임성과 정부 부문 혁신역량을 약화



### 4. 한국식 재정분권 추진의 딜레마: 재정자립지표의 악화

- 재정자립 지표 악화는 복지의무사업 중심의 국고보조사업 증가가 주요
  - 국고보조사업 규모: ('03년) 16.8조원 → ('16년) 67.1조원 → ('22년) 104.1조원 → ('24년) 115.0조원 연평균 9.6% 증가
  - 지자체 재정사용액에서 차지하는 비중  
(참여정부) 22.4%→28.3% (MB정부) 28.3%→36.5% (박근혜정부) 37.6%→37.1%  
(문재인정부) 34.7%→37.0% (윤석열정부) 38.0%
  - 총재정사용액에서 지방비 부담: ('03년) 7.6% → ('16년) 13.4% → ('22년) 11.6% → ('24년) 11.4%

-재량지출의 규모를 축소시키며 지방재정의 주요한 압박원인 제공  
역대 정부별 국고보조사업의 지방재정 부담 추이 (조 원)

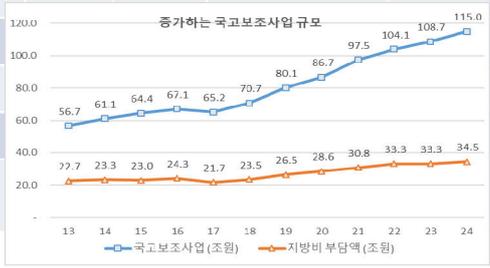
| 구 분                 | 참여정부  |       | MB정부  |       | 박근혜 정부 |       | 문재인 정부 |       | 윤석열 정부 |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|--------|-------|--------|
|                     | 2003  | 2007  | 2008  | 2012  | 2013   | 2016  | 2017   | 2022  | 2024   |
| 지자체 재정사용액 (A)       | 74.9  | 108   | 123.5 | 144   | 151    | 180.9 | 187.8  | 281.6 | 302.5  |
| 국고보조사업 (B)          | 16.8  | 30.6  | 35    | 52.6  | 56.7   | 67.1  | 65.2   | 104.1 | 115.0  |
| 지방비부담액 (C)          | 5.7   | 9.7   | 12.2  | 20.6  | 22.7   | 24.3  | 21.7   | 33.3  | 34.5   |
| 국고보조사업/재정사용액 (B/A)  | 22.4% | 28.3% | 28.3% | 36.5% | 37.6%  | 37.1% | 34.7%  | 37.0% | 38.0%  |
| 지방비부담액/재정사용액 (C/A)  | 7.6%  | 9.0%  | 9.9%  | 14.3% | 15.0%  | 13.4% | 11.6%  | 11.8% | 11.4%  |
| 지방비부담액/국고보조사업 (C/B) | 33.8% | 31.6% | 35.0% | 39.1% | 40.0%  | 36.2% | 33.3%  | 32.0% | 30.0%  |

### 4. 한국식 재정분권 추진의 딜레마: 경직적 국고보조사업 중심의 지역사업

- 정부부문 생산성을 높이기 위해서는 지방자치단체의 분권화가 이루어져 정부 부문간 자유로운 정책 경쟁이 가능해야 함
- 하지만, 지방자치 실시 30년이 경과하였지만 중앙정부는 국가정책의 독점적 생산자이며 지자체는 지역 실정에 맞는 정책 의사결정에 한계

특정보조금 중심 국고보조사업의 예산 칸막이 효과와 지방재정 영향

|                    |       | 기능                      |      |      |      |      |      | 지방비<br>합계<br>(차등보조를 적용) | 부족분 보전 (교부금, 지방세 이전) |
|--------------------|-------|-------------------------|------|------|------|------|------|-------------------------|----------------------|
|                    |       | 부처 1                    |      | 부처 2 |      | 부처 3 |      |                         |                      |
|                    |       | 사업 1                    | 사업 2 | 사업 3 | 사업 4 | ...  | 사업 j |                         |                      |
| 공간                 | 지자체 1 | ...                     | ...  | ...  |      |      |      | ∑사업별(j) 지방비             | ≠ 재원이전 규모            |
|                    | 지자체 2 | ...                     |      |      |      |      |      |                         |                      |
|                    | 지자체 3 | ...                     |      |      |      |      |      |                         |                      |
|                    | ...   |                         |      |      |      |      |      |                         |                      |
|                    | 지자체 i | ...                     |      |      |      |      |      |                         |                      |
| 중앙정부 예산 (보조사업별 국비) |       | 사업 1 예산총액 = ∑지자체(i)별 국비 |      |      |      |      |      |                         |                      |



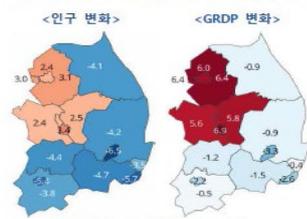
전국 단위 자원 조정:  $\sum_i \sum_j \text{지방비} \approx \sum_i \sum_j (\text{지방세} + \text{교부금})$

지자체 단위 자원:  $\sum_j \text{지방비} \leq \sum_j (\text{지방세} + \text{교부금})$

### 5. 인구감소시대 행정체제 개편을 위한 제언 1: 당위가 아닌 경제적 실질을 전제로

정민수 외(한국은행, 2024)

[그림 8] TFP 격차 지속적 지역별 변화율(%)<sup>1)</sup>

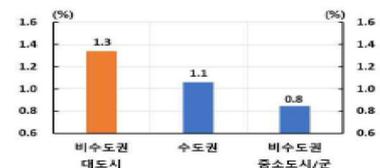


**해의사례**

세계 주요국 비수도권 거점도시(second tier cities)는 국토 면적 10만 km<sup>2</sup>당 2~6개임에 비해 한국의 혁신도시는 10개 (영국 및 독일이 6개, 스페인과 이탈리아는 2개)

이들 국가는 특정 산업이나 교육 기능을 중심으로 소수 핵심 거점에 투자를 집중하고 육성하는 전략 채택

[그림 29] 생산성 제고의 전국 GDP 효과<sup>2)</sup>



① 최소한 20년 이상의 시계를 두고 인구 지도, 지역경제 여건, 기술경제 발전을 고려

- 2045년은 경제활동인구 규모가 거의 확정된 미래
- 현재의 생산성 격차가 유지되는 경우 수도권과 비수도권의 경제성장률 차이는 생산성 차이보다 증폭되어 경제력 양극화 심화 (좌측 그림)
- 전문가들은 인공지능 특이점 도달시기를 주로 2040-2045년 보고 있으면 빠르면 2030년 초반으로도 예측

② 경쟁력을 갖출 수 있는 지역거점 수에 대한 현실적 평가가 행정체제 개편 논의에 전제되어야

- 현재 추세대로라면 수도권 일극체제 공고화로 비수도권 지역은 자생력 있는 도시 지위를 상실하고 한국이 도시국가화될 수 있다는 우려마저 제기 ⇒ 일극체제를 막을 수 있는 현실적 대안 필요

③ 국가 전체 성장을 최대치로 끌어올릴 수 있는 지역전략

- 투자효과: 비수도권 대도시 > 수도권 > 비수도권 중소도시/군 (좌측 그림)

※ 행정체제는 인구경제적 실질을 담기 위한 틀이자 수단

## 5. 인구감소시대 행정체제 개편을 위한 제언 2: 재정분권 방향

- 재정분권 방향성의 키워드는 책임성·효율성·지속가능성

- ① (부분적) 분권형 예산제도 시행

- 지방세로의 이양 총량 논의에서 탈피 → 교부금 제도 등과 독립적 운영되는 분권 세목 지정 → 지방세의 부분적 가격기능 유도
- 지방채 요건 완화 고려

- ② 보통교부금은 광역 단위로 집행하고 기초단체로의 교부 및 형평화 기능은 광역에서 담당

- Top-down 정책방향[중앙에서 광역 단위]과 bottom-up 정책[형평화를 위한 광역내 자구노력]의 메커니즘 디자인
- 중앙정부의 전국단위 의무복지사업은 중앙정부 예산으로 집행하고 자치단체는 전달 기능을 대행  
⇒ 자치단체의 재정 여건과 성과가 투명하게 확인되는 효과

- ③ 일반자치와 교육자치 통합을 통한 시너지 창출 및 재정 효율화

- 인적자원과 교육정책은 지역 성장의 기초이므로 일반행정과 분리되어서는 정책의 효과가 낮음
- 통합재정 사용액의 50%가 넘는 자치재정(일반, 교육)의 연계성 강화 또는 재정 통합
- 재정지출의 효율성 강화를 위해 지역단위 정책집행의 자율성 허용

- ④ 국고보조사업 등 재정사업 개혁: 낭비적 사업경쟁에서 협력적, 효율적 사업으로 유도

- 자치단체 간 협력사업에 더 많은 재원을 배정
- 인구소멸 예상지역에 대해서는 인프라 투자를 제한하고 최소서비스를 효과적으로 제공하는 사업에 집중

## ※ 초광역 단위 행정체제 개편 평가

- 경제적 측면

- 정책단위에서 발생하는 규모의 경제로 인해 공공투자의 효율성 제고
- 초광역단위 개편은 다음과 같은 경제적 실증연구에 보다 부합한 것으로 보임
  - 국토면적·인구·경제력 등에 기초한 거점도시 수에 대한 해외사례
  - 소수 거점도시 성장과 집적경제를 통한 인근 지역으로의 파급효과가 '골고루 형평한' 재정배분보다 지역경제 발전에 효과적

- 재정적 측면

- 자치단체간 배분을 둘러싼 정치적 거래비용을 줄일 수 있음  
⇒ 중앙정부와 지자체간 재정관계를 단순화, 투명화하는 효과
- 국고보조사업의 지역간 칸막이 효과 완화  
- 자치단체 간 연계협력사업에 따른 갈등 비용을 내재화하고 신속한 정책 집행 가능

- 보완조치

- 최저임금을 지역 물가수준에 맞게 결정할 수 있도록 자치체제로 전환해야 경제적 실익을 거둘 수 있음
- 전국민을 대상으로 하는 국가 최소서비스는 중앙정부에서 보장  
⇒ 지방분권이 국가 차원에서 결정한 최소수준에 대한 형평화에 역행하는 부작용을 발생시키지 않도록 보완
- 일반자치와 교육자치 통합시에는 초광역단체 하에 복수의 광역 교육청을 매칭하여 통합

# 지방소멸시대 지방행정체제 개편 방향

국회미래연구원  
인구센터  
정책토론회

## 토론

[좌장] 김순은 교수(前자치분권위원회 위원장)

임미애 국회의원

최인수 경기연구원 위촉연구위원

김흥주 대전세종연구원 책임연구위원

하혜영 국회입법조사처 행정안전팀장

민보경 국회미래연구원 인구센터장



## [토론 1] 임미애 국회의원

### □ 들어가며

- 수도권-비수도권 양극화는 갈수록 심화되고 있으며, 인구구조 변화와 맞물려 지방소멸이 현실화되고 있음. 이에 각 지역별로 초광역화 전략을 통해 생존 전략을 모색하고 있음.
- 「지방행정체제개편 권고안」 역시 광역시·도 간 통합 등 초광역화 전략을 중심으로 내용이 구성되어 있음. 이는 수도권에 대항하여 지방 생존전략을 모색하는데 강한 구심점이 필요하기 때문임.
- 대구·경북 역시 행정통합 형태의 초광역화 전략을 오랜 시간 논의해왔으나 아직 현재진행형인 상황임. 그간 진행된 대구·경북 행정통합 논의 경험을 바탕으로 한 의견을 제안하고자 함.

### □ 행정체제개편 시 고려해야 할 것들

#### ○ 초광역화 전략 추진의 국가책임 강화 필요

- 초광역화 전략이 각 지방자치단체의 자율적 선택에 맡겨질 경우, 통일성 없는 체제 개편으로 이어질 우려가 있으며, 지자체장의 정치적 욕심으로 갈등만 커질 가능성이 높음. 홍준표 전 대구시장이 대표적 사례임.
- 현재 행정안전부 권고안은 권고 수준에 그치며, 실질적 법적 구속력이나 국가주도 이행계획이 부족함.
- 행정구역 개편은 대한민국 국토구조 재편의 문제로서, 국가 차원의 전략 수립과 전국적 규범 마련이 반드시 병행되어야 함.

#### ○ 주민 참여 없는 통합 추진의 문제점

- 대구·경북 행정통합의 경우, 홍준표 대구시장이 시한을 먼저 설정하고, 주민설득보다는 정치적 성과에 집중한 일방적 추진 방식은 심각한 문제임.
- 통합의 효과와 방향에 대해 주민과의 충분한 공감대가 형성되지 않을 경우, 오히려 갈등과 반발을 유발할 수 있음.
- 대구시와 대구시의회는 상대적으로 쉽게 의견이 일치되었지만, 경북의 경우 경북도와 경북도의회, 경북 남부권과 경북 북부권 사이에 이견이 있었음에도 이를 조율하는 과정이 충분히 이뤄지지 않았음.
- 지방행정체제 개편은 주민의 삶과 직접 관련된 사안인 만큼, 주민투표, 공론화 등 직접적인 의사 반영 과정이 필수적임.
- 특히 행정부와 의회가 일당 독점 구조인 경우 다양한 주민 의사가 반영되기 어려워 논의와 결정 단계에서 주민의견 수렴 절차를 강화할 필요.

**○ 각 단계별 자치단체 역할과 위상, 역량 강화에 대한 현실적 논의 필요**

- 인구감소로 인한 지방소멸이 현실화되는 상황에서 모든 기초자치단체의 유지를 목표로 하기보다는, 불가피한 통폐합 논의도 병행될 수밖에 없음.
- 다만, 통폐합이 불가피하다면, 통합 이후 기초자치단체가 어떤 기능과 권한을 갖고 지역 내 거점 역할을 할 수 있을지에 대한 논의가 필요함.
- 초광역화가 광역단위의 권한만을 키우는 방향으로만 진행될 경우, 기초지자체는 행정의 말단으로 전락할 위험이 있는데, 기초 단위는 주민들과 직접 대면하고 행정서비스를 제공하는 최일선인만큼 정확한 역할과 권한이 논의될 필요가 있음.
- 또한 광역이든 기초든, 행정부든 의회든 간에 더 커진 권한을 온전히 활용할 수 있는 역량이 축적되었는지 주민들은 의문을 가지고 있음. 자치단체와 의회의 역량을 강화할 수 있는 방안과 노력이 필요함.

**○ 지역 정치제도의 개선과 연결되어야 함**

- 경북 등 일부 지역의 경우 장기적인 일당 독점 구조로 인해 정치적 다양성과 정책경쟁이 사실상 실종되어 있음.
- 이러한 상황에서 지역정치 활성화 없이 광역단위 중심의 통합만 추진된다면, 오히려 지역의 활력은 더 약화될 우려가 있음.
- 지방의회 구성 방식, 국회의 지역구 배정 기준 등 지역 대표성 및 다양성과 연결된 정치제도 개선 논의가 병행되어야 하며, 주민 자치 실질화 역시 함께 논의되어야 함.

**□ 결론 : 행정구역 개편은 단순한 효율화가 아닌, 지속가능한 지방과 국가를 위한 전략**

- 인구구조 변화와 지방소멸 위기를 직시하며, 초광역화 전략은 유효한 정책 수단 중 하나이지만, 그 추진 방식과 절차는 국가적 책임과 주민 참여를 전제로 해야 함.
- 각 단계별 자치단체의 역량 강화와 역할 재설정, 주민의 참여 기회 확대, 정치제도 개선, 전국적 기준과 로드맵 수립이 종합적으로 이뤄질 때 진정한 의미의 행정체제 개편이 가능함.

## [토론 2] 최인수 경기연구원 위촉연구위원

### 1. 과거(過去)

격동의 시대에서 전환의 시대로 나아가야 할 때다. 12.3 계엄으로 일상이 정지되고 광장에서의 합성이 새로운 일상이 되던 시기였다. 넷플릭스 드라마의 ‘폭삭 속았수다’가 보여주는 1960-80년대는 분명히 급격한 경제성장과 사회문화적 변화가 일어났던 격변하는 시기요 격동의 시기였다. 지난 4월 4일 헌법재판소의 대통령 파면 선고와 함께 우리는 다시 빠르게 일상으로 돌아가고 있다. 우리는 “국회가 신속하게 비상계엄해제요구 결의안을 가결시킬 수 있었던 것은 시민들의 저항과 군경의 소극적인 임무수행 덕분이었으므로...”라는 헌법재판소의 판결문 내용을 잊어서는 안될 것이다.

한편으로 지금으로부터 약 40여일의 시간이 지나면 대한민국은 6.3일 대통령 선거를 치른다. 대한민국의 새로운 미래를 고민하는 시기가 기다리고 있는 것이다. 전환의 시기(시대)이다. 본 토론회의 주제 “지방소멸시대 지방행정체제 개편방향”은 그래서 더욱 의미가 있다.

전환의 시대에 지방행정체제 개편을 통해서 어떠한 대한민국으로 나아가는 단초를 제공할 것인가는 중요하다. 어느 수준과 어느 강도(剛度)로 대한민국을 전환할 것인가. 전환, 즉 변화가 필요하다. 변화의 수준(강도)을 표현하는 것으로는 개선(改善) → 개혁(改革) → 혁신(革新) → 혁명(革命)이 있을 수 있다. 어느 수준의 변화가 우리에게 필요한 것인가? 함께 깊이 고민해야 한다.

### 2. 현재(現在)

행정안전부에서 2024년부터 구성·운영해 왔던 미래지향적 지방행정체제 개편 자문위원회는 지난 1월초 지방행정체제 개편 방향을 제시하는 권고안을 발표하였다. 권고안에 담긴 한국사회에 대한 근본적인 문제의식은 금일 제1발제자의 발제문에서도 보여지며, 주요내용은 다음과 같이 요약된다.

① 인구감소, 지방소멸, 수도권 집중 등 복합 위기 대응 필요, ② 중앙집권적 행정구조의 한계 인식에 따른 유연한 구조로의 이행 필요, ③ 국가 지속가능성을 위한 새로운 행정공간 재구성의 필수 과제로 부각 등이다.

권고안에 포함된 8가지 실행과제는 일반적으로 지방행정체제를 구성하는 3가지 요소, 즉 행정구역, 기능, 계층구조의 내용을 담고 있다. 행정구역에 대해서는 ‘광역시·도간 통합’, ‘시·군·구 통합’, ‘자치단체 구역 변경’의 3가지 실행과제가, 기능과 관련해서는 ‘대도시 거점기능 강화’, ‘자치단체 기능 조정’, ‘특별지방자치단체 활성화’, ‘하부행정기관 효율화’의 4가지 실행과제를, 계층구조에 대해서는 ‘계층구조 재검토’의 1가지 실행과제를 제시하고 있다. 이중, 과소시군(市郡)에 대한 광역 지방정부의 직접적

## [토론 2] 최인수 경기연구원 위촉연구위원

관할과 공공서비스 공급, 국민주권 구현과 주민자치에 대한 문제, 기능배분과 재정지원의 문제는 눈여겨 볼 내용들이다.

지방행정체제 개편을 검토함에 있어서, 무엇보다도 중앙집권적 사고에서 벗어날 필요가 있다. 시도 및 시군구 통합으로 상징되는 행정구역의 구조조정(변경)만으로는 현재 한국사회가 노출하고 있는 인구감소, 지방소멸, 수도권 집중 등의 문제를 풀어낼 수 없다. 통합만이 능사가 아니라, 복합적이고 종합적인 사고를 넘어 창의적인 사고방식이 필요하다. 통합만이 능사가 아니며, 광역통합을 통한 또 다른 경쟁체제의 강화는 해답일 수 없다. 광역 시도간, 기초 시군구간 경계를 넘는 협력관계의 구축 및 실행도 함께 고민되어야 한다.

### 3. 미래(未來)

대한국민의 미래를 위한 지방행정체제 개편방향을 위해 3가지만 제안하고자 한다.

#### I. 누가 지방행정체제 개편의 중심이 되고 주도할 것인가이다.

우선, 대한민국 국회와 중앙정부가 중심이 되어야 한다. 행정구역 통합이던 기능개편이던 계층구조의 재편이던 결국 법률 제개정과 밀접하게 연계되어 있으며, 법률 제개정의 사안은 국회와 행정부가 중심이 되어서 풀어야 하기 때문이다. 다만, 지방자치 30년이 되는 2025년의 시점에서 시도 광역 지방정부가 중요한 역할을 수행할 필요가 있다. 매 사안의 경우 경우마다 개별 법률의 제정과 개정을 통해서 실행해 나가는 것은 너무 더디기도 하고, 지난한 일이기도 하다. 모든 경우 경우를 광역 지방정부를 거쳐 중앙정부로 올라가 결정하게 하고, 승인받게 하는 구조를 벗어날 필요가 있다. 광역 지방정부의 주도성, 지역의 주도성을 확립할 필요가 있다. 개별 법률이 아닌 지방행정체제 개편에 대한 논의와 실행을 촉진하기 위해서 가령, 5년의 한시적 행정체제개편 특례법의 제정을 통해 시도(시군구) 지방정부가 주도할 수 있는 논의구조와 실행구조를 만들어야 한다. 이것이 국회와 중앙정부 중심의 지방행정체제 개편을 넘어 지방정부가 주도하는 구조로 나아가는 길이다.

#### II. 대한민국의 양원제를 실험하는 지방행정체제 개편을 검토하자.

2020년 12월 9일 지방자치법 전부개정에서 새롭게 도입된 '중앙지방협력회의'를 응용한 시도와 시군구 지방정부 차원에서 (가칭)'광역기초협력회의'를 도입하는 것을 검토해 보자. 초기에서는 기초지자체장과 기초회의회장이 시도지사와 함께 광역지방정부의 정책결정과정에서 주요 주체로 참여하고 협력하는 회의체로서 위상짓는 구조를 만들어 운영하고, 향후 기초지자체의 인구규모 등에 따라, 지역대표성(2-5인)을 부여하는, 독일식 상원제를 모방한 (준)양원제를 시도 지방정부 차원에서 구현해 보자. 광역기초협력회의를 통해 지방행정체제에 대한 논의를 진전시키고, 시도 지방정부가 주도하는 지방행정

체제 개편이 될 수 있도록 해 보자. 이를 위해서 2계층제를 기본으로 하는 광역-기초지자체의 계층구조를 지역의 특성에 맞게 다변화하여, 계층구조를 때론 단층제인 1계층제로, 때론 읍면에 지방자치단체격을 부여하여 3계층제로 운영하는 과감한 계층구조의 유연화를 도입하자. 광역단위 아래에서는 스스로 계층구조를 선택할 수 있게 하는 계층구조의 유연화로 지역에 맞게, 지역주도의 지방행정체제 개편의 물꼬를 터 보자.

Ⅲ. 한가지만 더 첨언하고자 하는 것은 대한민국 헌법 1조가 규정하고 있는 국민주권, 현장에서는 주민주권, 주민자치의 문제, 8번째 실행과제인 하부행정기관 읍면동의 기능개편과 연계한 주민주권 구현, 주민자치의 문제를 어떻게 풀어나갈 것인가이다. 행정구역의 구조적 통합 및 변경으로 인해 읍면동 주민자치와 공동체 활성화가 소외되지 않도록 주민자치회 기능 강화를 포함한 주민자치 제도화와 주민의 역량강화를 위한 현장중심적인 정책적 노력이 필요하다.

〈 끝 〉

## [토론 3] 김흥주 대전세종연구원 책임연구위원

### □ 최근 지방자치제도에 중요 관심사는 행정체제 개편: 행정통합의 한계

#### ○ 통합특별시 출범의 가상시나리오(정부주도 하향식, 자치제도 설계 미흡 시)

- 중앙정부의 국고보조사업 중심의 막대한 사업지원 가능(중앙정부 예측)
- 보통교부세 등 자치제도설계 중심의 특례부여는 매우 어려움
- 현 개편안에는 광주·전남, 대전·충남, 부·울·경, 대구·경북 정도가 실현 가능
- 기존 통합특별시에 자리했던 자치구 등 기초는? 기존 특별자치 시·도는?
- 수도권을 위시한 이 지역만 발전 가능성(오히려 지방의 양극화 가속 가능)

#### ○ 한계:

##### (1) 통합 자체의 한계

- 행정효율성 차원: 비용절감의 한계(마·창·진 비용증가), 광역시의 높은 행정수요
- 공동생활권 설정: 실제 생활권은 기초계층, 규모의 불경제, 지역 정체성 상이
- 주민편의성 및 참여부분 제약
- 경제발전 및 재정기반: 교부세 등 재정지원 및 경제 및 산업발전 한계, 본연 기능상실

##### (2) 통합과정상 한계: 절차적 민주주의 한계(대구·경북 사례)<sup>1)</sup>, 소지역주의 경험

- 통합 효과에 대한 경험적 증거 불충분, 단일중심 거버넌스로 인한 중앙집권화 가능성

“하나의 사이즈가 모든 사람에게 맞는다”(one size fits all)

라는 해법 논리 이상의 그 무엇인가가 필요

### □ 해외 주요 선진국의 시사점

#### ○ 프랑스

- 행정체제 개편에 있어서 헌법상 자치권 부여, 지방정부에 행·재정적 권한 이양 선행
- 즉, 도시계획 등에 있어 지역주민 선택권과 지방정부의 권한이 주어져 자발적 참여
- 메트로폴(2011)은 행정통합이 아닌 지자체 간 연합기구, 오히려 광역연합과 유사

1) 행정체제의 의미는 구역개편(폐지, 설치, 분리, 통합) vs 기능개편으로 구분할 수 있으며 구역개편은 대구경북, 대전충남을 중심으로하는 행정통합, 기능개편은 충청광역연합, 부울경특별연합의 사례를 들 수 있다. 부울경특별연합과 같은 기능개편 과정에서도 아래로부터의 민주주의, 즉, 주민의 의사가 제대로 반영되지 못해 부울경 단체장이 바뀌면서 폐기 수순을 밟은 바 있다.

○ 영국

- 지역 간 격차문제(남쪽과 북쪽) 해결을 위한 연합기구(중앙정부와 분권협상 방식)
- 명확한 책임과 권한 하, 광역기능 수행(교통, 경제개발, 도시재생 등)을 위해 중앙정부에 권한이양 신청, 지자체 역량에 따른 차등적 권한이양 전제
- 무엇보다 행정통합과 같은 구역조정이 아닌 법정기구를 통한 분권협상: 행정구역을 통합-조정하는 것이 현실적으로 어렵다는 판단에 기인

○ 시사점: 우리나라의 경우 개별지자체의 역량을 강화하여(차등적 분권), 지자체 간 연계협력, 그리고 이를 뒷받침하는 광역연합 발전 제시, 급변하는 상황에 대한 보다 유연한 대처 고려가 중요

□ 중앙정부 주도적 하향식 접근의 행정통합을 대신할 대안 모색:

제도 간 모듈화(Modularization)

○ 특별지방자치단체의 적극적 활용과 제도적 개선

- 해외 주요사례에서와 같이 차등적 분권을 통한 자치역량 강화 전제
- 일본의 광역연합: 착오 및 위법, 규약변경시 불복권 인정, 권한위임 요청권 인정, 독립성 보장, 기초의 참여권 보장 및 선택존중
- 영국의 연합기구: 명확한 책임과 권한 하 권한이양 사무 중앙정부에 신청, 중앙정부의 획일적, 일방적 이양이 아닌 지자체 역량을 고려한 맞춤형, 차등적 분권
- 독일과 프랑스: 지방분권을 통한 자치권 확보, 독일은 수평적 재정조정제도 활용
- 결국, 지자체 간 협력체가 기존 지자체보다 더 효과적으로 수행하면서 사무개발, 권한이양, 세원 및 재정지원을 요구하는 구조
- 다수준 거버넌스적 접근: 초광역에 대한 논의에서 규모가 너무 크면 다른 지역을 포괄하기 어려워 규모의 불경제 등 행정통합 효과를 상쇄할 수 있음. 이를 고려하면 지역 간 협력과 파트너십을 이끌어 내는 것이 중요. 그리고 단일행정체제에서 지향하는 기존 규모의 해결방식에서 벗어나 중앙과 지방간의 수직적, 수평적 협력을 위한 제도적 고민, 지방민주주의 차원에서의 접근과 고려가 병행되어야 함

○ 지역대표형 상원제: 2026년 지방선거와 함께 개헌(상원은 세종, 하원은 서울)

- 비수도권 지역의 이익 대변(현 단원제는 비수도권 지역 대표성 약화)
- 현 소선거제의 한계를 보완(지역대표보다 정당중심 선거, 지역 간 정책불균형)
- 지역대표형 방식으로 민주주의(상원의 지역기반 법률안 심사 조정 가능)
- 권력분립 관점(지역의 목소리 강화)

### [토론 3] 김홍주 대전세종연구원 책임연구위원

- 지자체 간 협력의 제도화(지역 간 공동의 문제 연합적 대응 가능)
- 선출방식, 선출지역 결정, 상원의원 배정, 상원의 권한(입법, 재정권 등)에 대한 사전 검토 필요

#### ○ 수직적, 수평적 재정조정제도 재편

- 수직적 재정조정제도: 교부세, 지방소비세, 지특회계, 국고보조금 재편
- 수평적 재정조정제도: 국내 재산세 공동과세 등 확대, 독일의 주정부 간 재정조정제도 참고

#### ○ 교육자치 + 지방자치 연계협력 혹은 통합

- 정책적 연계로 인한 지역사회 문제의 해결이 교육의 일부가 될 수 있음
- 참여기회 확대와 제도적 인센티브 제공을 통해 사회적 책임감, 공동체 의식 함양 가능
- 정책형성 과정에 참여해 민주주의적 효능감을 통해 지역에 대한 소속감 상승. 이는 내가 지역에서 내가 바꿀 수 있는 것을 경험하면서 이탈보다 정주 유도 가능
- 더 나아가 지역기반 창업, 사회적경제 참여 등으로 연결되어 지역활력 회복 동력
- 결국 이러한 관점은 단순한 행정효율성 논리가 아닌 교육과 참여, 공동체 회복 등 사회통합적 전략으로 가치, 특히, 지방소멸이라는 구조적 문제에 대해, 청년이 주도하는 지역회복 모델을 상상해 볼 수 있음

#### ○ 풀뿌리 민주주의 활성화

- 풀뿌리 민주주의가 활성화될 수 있도록 마을공동체 활성화, 지역정당제 검토
- 마을공동체가 단지 따뜻한 이웃에서 더 나아가 미래행정의 파트너, 정책의 공동기획자, 그리고 위기 대응의 현장조직으로서 바라봐야함.
- 즉, 현대의 공공행정은 더 이상 일방적 공급이 아닌 시민과 공동설계, 공동실행, 공동평가하는 협력행정으로의 진화, 그 출발점이자 실험실이 바로 마을공동체. 이 마을공동체를 중심으로 하는 민주제도 설계가 풀뿌리 민주주의임(스코틀랜드의 community empowerment act 참고), 영국에서는 Localism act 제정
- 풀뿌리 민주주의 활성화를 위한 행정체제개편차원에서 읍·면·동 행정기능강화: 기존 주민밀착형 행정사무의 기능전환 등을 고려해 지역주민이 정책결정과정에서 참여할 수 있는 기제
- 지역정당 검토: 생활정치와 정당정치를 연결하는 정치적 플랫폼, 정치의 탈중앙화, 주민참여의 제도화 관점에서, 그리고 지역의 자율성과 책임 강화 측면에서 중요

□ 개혁적인 균형발전기구 모색

○ 프랑스의 ANCT(국가영토결속청, Agence nationale de la cohésion des territoires)

- 현 지방시대위 기능은 실행력 부재, 부처 간 칸막이 한계, 지자체 간 연결 미약, 국고보조금의 구조적 경직성에서 한계

○ 한국형 균형발전기구(가칭 “국가균형발전위원회 +  $\alpha$ ”) 구상

- 참여주체: 대통령(명예 의장), 국무총리, 균형발전부 장관 신설, 기재부, 국토부, 행안부, 복지부, 농림부, 교육부, 시·도지사, 지방분권 및 균형발전전문가 및 시민사회
- 운영 핵심기능:
  - (1) 예산조정권: 국고보조금, 특별회계, 기금 등 주요재원 통합관리, 부처가 아닌 프로젝트 단위 패키지로 기획·심의·조정
  - (2) 지역-부처 매칭형 기획모델, 지역 맞춤형 성과관리 시스템
  - (3) 데이터 기반 정책 지원 시스템, 정책실험 허용(네거티브 규제)

\* 지방소멸이라는 복합위기 극복을 위한 각 제도의 모듈화가 매우 중요함

## [토론 4] 하혜영 국회입법조사처 행정안전팀장

### □ 국가의 지속 가능성 확보를 위해 지방행정체제와 더불어 지방재정체제의 개편 논의가 본격화될 필요가 있음

- 그동안 이루어진 지방행정체제 개편은 행정환경의 변화를 반영하고, 특히 생활권과 행정서비스 수요의 불일치를 해소하는 등이 주된 사유임
- 그러나, 최근에는 지방의 인구감소에 더해 지방소멸이란 위기 상황에 대처하기 위한 방책으로 지방행정체제 및 지방재정체제의 개편 필요성이 대두되고 있음

### □ 행정안전부의 '미래지향적 행정체제개편 자문위원회'가 2025년 1월 발표한 「지방행정체제개편 권고안」에서 개편안으로 8가지를 발표함

- ① 광역시·도 간 통합, ② 시·군·구 통합, ③ 자치단체 구역 변경, ④ 대도시 거점기능 강화, ⑤ 자치단체 기능 조정, ⑥ 특별지방자치단체 활성화, ⑦ 자치계층 재검토, ⑧ 하부행정기관 효율화
- 개편안이 실현되는데 법적·행정적·재정적·정치적 지원이 수반되어야 하며, 개편의 목적과 방향에 대한 지역주민들의 공감대 형성이 필요함

### □ 향후 안정적으로 지방행정체제 개편이 이뤄지기 위해서는 개편 절차·기준·지원 등 법적 근거를 마련할 필요가 있음

- 예를 들어, 광역자치단체의 경우 폐지분합이나 구역 변경을 할 수 있다는 법적 근거만 있고, 통합 절차 등 상세규정이 미흡하다는 지적이 있어 왔음
  - 시·군·구의 경우 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 관련 절차와 방식에 대한 일부 규정은 있음
- 입법방안으로는 「가칭) 지방자치단체 통합 및 행정구역 변경에 관한 법률」을 제정하거나, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 개정해 관련 규정을 보완하는 방안 등이 있음
  - 제22대 국회에서는 광역시와 도의 통합 및 관할 구역 변경의 원활한 추진을 위해 별도의 제정 법안 발의되어 계류 중에 있음
    - ※ 「시·도 통합 및 관할구역 변경 지원에 관한 특별법안」(조경태의원 등 10인)(24.8.9.)

□ **개편안에 지역의 경쟁력 향상을 위한 자치단체 간 광역통합 및 초광역연계 방안이 있는데, 이들 방식 간의 관계를 어떻게 형성할지에 대한 논의가 필요**

- 현재 비수도권의 경쟁력 강화를 위해, 광역자치단체 간의 통합 논의와 더불어 초광역연합을 위한 ‘특별지방자치단체’ 설치 등이 혼재되어 있음
  - 그런데, 특별지방자치단체는 기존 행정구역을 그대로 두고, 광역적 정책·행정수요에 대응하기 위해서 복수의 지방자치단체들이 연합한 것이며, 따라서 행정구역을 통합하는 광역 간 통합과는 차이가 있음
  - '24.12.18. 충청권 4개 시·도(대전·세종·충북·충남)가 ‘충청광역연합’이란 명칭의 특별지자체를 전국에서 처음으로 설치함. 현재 충청광역연합의 우려되는 사항 중 하나로 지역 간 상이한 이해관계로 협력이 제대로 되지 않고, 형식적으로 운영되지 않을까 하는 점임
  - 대전과 충남의 행정통합 추진, 세종시는 행정수도로서의 독립적 지위 강화, 충북은 「중부내륙연계발전지역 지원에 관한 특별법」 개정을 통한 독자적 경쟁력 강화 등을 고려하고 있음

□ **지역별로 요구하는 “특별자치시·도”, “특별자치군”, 비수도권의 “특례시” 확대 등 “특별한 특례”의 요구를 어떻게 수용하고 정리할 것인지 논의가 필요**

- 전국에 특별자치시·도는 수도권 서울특별시를 제외하고, 4개 지역이 있음. '06년 제주특별자치도, '12년 세종특별자치시, '23년 강원특별자치도, '24년 전북특별자치도가 출범함
- 인구 100만 특례시는 '22년부터 경기도 고양시, 수원시, 용인시, 경남 창원시가 지정되었고, 올해부터 화성시가 추가됨
  - 제22대 국회에서 「지방소멸 위기 극복을 위한 전남특별자치도 설치 등에 관한 특별법안」(문금주의원 등 17인)('24.6.11.) 국회에서 발의되어 계류 중임

□ **지자체의 계층구조 개편시 주민들의 반대 및 주민자치 약화에 대한 대응책 마련 필요**

- 정부의 개편안에서는 통합자치단체의 계층을 지역 여건에 따라 선택할 수 있다고 권고하고 있음
  - (1안) 광역시→ 시(100만 특례시) 전환하고, 자치구는 일반구 전환(또는 준자치구화)
  - (2안) 광역시→ 해당 구역의 지자체 폐지, 자치구 존치
- 주민들이 선거로 구청장을 선출하던 “자치구”를 “일반구(구청장 임명)”로 전환할 경우에 주민들의 반대가 예상됨. 주민자치 약화에 대한 대응책 마련도 필요

**□ 인구감소 대응책으로 기초자치단체의 기관구성 다양화 유형을 개발하고, 지역의 여건에 맞는 유형을 제안할 필요가 있음**

- '21년 1월에 개정된 「지방자치법」에 “지방자치단체의 기관구성 다양화 특례” 규정이 신설되었으나, 구체적인 기관구성 다양화 모델에 대한 논의가 미흡함
- 지자체의 의회 및 집행기관 구성의 경우 별도의 법률로 정하는 바에 따라 단체장의 선임방법을 포함한 기관구성 형태를 달리할 수 있음. 이 경우에는 주민투표를 실시하여 주민의 의견을 들어야 함
  - 지방자치의 여건에 맞는 기관구성 형태를 주민들이 선택할 수 있도록 하여, 주민의 선택권을 보장하고 지방자치의 다양성을 확보하며 지역 여건에 맞는 기관구성이 가능하도록 하기 위함임
  - 제21대 국회에서는 「지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안」(김영배의원 등 11인)(’22.10.4.) 발의되었으나, 임기만료로 폐기됨

**□ 지방행정체제의 개편 과정에 지역주민의 의사가 반영될 수 있도록 합리적인 절차 마련이 필요함**

- 현행 법령상 지자체의 폐치분합의 법적 절차는 지역 의견수렴 후 법률 제정으로, 의견수렴 방식은 관계 지방의회 의견을 들어야 하나, 주민투표를 실시할 경우에는 생략 가능함(지방자치법 제5조)
- 지자체의 폐치분합이나 행정구역의 변경은 지역주민들의 생활에 큰 영향을 미칠 수 있는 중대 사안이기 때문에 충분한 시간을 두고, 합리적이고 민주적인 과정을 거쳐야 함
- 현재 지방행정체제의 개편시 의견수렴 방법으로 지방의회 의견청취와 주민투표가 모두 가능함
- 가장 이상적인 방법은 광역과 기초자치단체의 지방행정체제 개편시 모두 주민투표를 실시하여 의사를 확인하는 것이지만, 광역단위에서는 시간과 비용 측면에서 실현되기 어려울 수도 있음
  - 비록, 지방의회 의결을 거칠 경우라도 주민의견을 수렴할 수 있는 합리적 절차를 마련하는 방안에 대한 논의가 필요함

**□ 중앙정부, 광역자치단체, 그리고 기초자치단체 간의 행정기능을 재조정할 필요가 있음**

- 지방행정체제 개편에는 크게 ‘행정계층’, ‘행정구역’과 함께 ‘행정기능’이 있음. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 지방행정체제 개편의 기본방향 중에서 “지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여”가 포함되어 있음(제43조제1항)
- 그동안 지방행정체제를 개편하려는 지방자치단체들은 대부분 자치권한의 확대와 각종 지역의 맞춤형 특례를 중앙정부에 요청해 왔음

- 향후 지방분권의 틀 속에서, 지방자치단체의 규모와 자치역량을 고려해서 중앙정부, 광역과 기초자치단체의 역할과 기능을 재설정하는 방안이 필요함. 이러한 행정기능의 개편 논의는 행정계층이나 행정구역의 조정보다 선행되어야 할 것임

**□ 지방행정체제 개편과 더불어 지방재정체제 개편이 함께 이루어져야만 열악한 재정환경을 타개할 수 있음. 특히 국세와 지방세 비중의 개편, 지방의 세원 발굴, 지자체의 과세권 등 근본적인 개선책 마련이 수반되어야 함**

- 정부의 지방행정체제의 개편 방안을 보면, 개편안에서 “행정·재정지원”이 있으나, 선언적 표현이며, 제시한 안들 역시 실현가능성이 낮음. 재정특례나 권한에 대한 실효적인 대안의 마련과 제시가 필요함
- 2024년 기준 국세 대 지방세 비율은 76.8 : 23.2이며, 2025년 기준 지자체의 재정자립도는 48.6%임
  - ※ 재정자립도(%) : ('21) 48.7 → ('22) 49.9 → ('23) 50.1 → ('24) 48.6 → ('25) 48.6

## [토론 5] 민보경 국회미래연구원 인구센터장

오늘날 한국 사회는 급격한 인구감소와 고령화, 수도권 집중화라는 복합적 위기에 직면하고 있다. 이러한 현상은 행정체계의 효율성 문제를 넘어 국토의 지속가능성과 공간적 형평성을 위협하는 구조적 문제로 확대되고 있다. 따라서 지방행정체제 개편과 재정분권은 단순한 제도개혁이 아닌 국토공간의 재편을 수반하는 총체적 대응전략으로 접근할 필요가 있다. 본 토론문은 두 발표문을 바탕으로 국토공간적 관점에서 주요 쟁점을 도출하고, 이에 대한 정책적 대응 방향을 제시하고자 한다.

### □ 주요 쟁점 사항

#### ○ 수도권 쏠림 심화와 국토 불균형 확대

국토공간의 불균형은 인구분포뿐 아니라 지역 인프라의 지속가능성에도 심각한 위협이 되고 있다. 그러나 이러한 공간구조의 변화를 행정체제 개편이라는 제도적 접근만으로 해결하려는 시도는 근본적 한계를 지닌다. 공간구조 변화는 행정구역 조정이나 통합 뿐 아니라 산업정책, 주택정책, 교통정책 등 종합적 공간계획 차원에서 접근해야 할 문제이다. 특히 인구감소 지역의 인프라 유지관리비용 증가에 대응하기 위한 '계획적 축소' 전략의 필요성과 실행방안에 대한 심도 있는 논의가 요구된다.

#### ○ 생활권과 행정구역 간의 불일치

현재의 행정구역은 주민의 실제 생활권, 경제권, 통근권과 괴리가 나타나기도 한다. 이로 인해 대중교통망, 교육·의료 서비스 등의 통합적 제공이 어렵고, 공간의 분절화가 발생한다. 발표자료에 따르면 기존 행정구역으로는 산업, 교통, 환경 등 복합적 문제 해결에 뚜렷한 한계가 존재하며, 실제 생활권 및 경제권은 이미 행정구역의 경계를 넘어 형성되고 있다. 특히 비수도권의 경쟁력 확보를 위해서는 광역권 기반의 전략 수립이 필수적이다. 개별 지자체 단위로는 충분한 규모의 경계를 형성하기 어렵고 공공·민간 투자유치에도 제한적일 수 있다.

#### ○ 초광역 메가시티 전략과 국토계획의 연계

초광역 단위의 행정체제 개편 논의와 관련하여, 대구-경북 통합, 충청권 광역연합 출범, 경기북부 특별자치도 등 다양한 모델이 소개되었다. 이러한 초광역 협력을 통해 행정 효율성, 광역 거버넌스 형성, 서비스 수준 제고가 가능하다는 점이 강조되었다. 그러나 동시에 '효율성 중심 통합'에 대한 주민 반감 사례(전주-완주)와 같이, 지역주민의 충분한 의견수렴 없이 규모경제 확보를 통한 행정적·재정적 효율성만을 강조할 경우 주민 저항이 발생할 수 있다는 위험도 지적되었다. 또한 지방선거와 연계된 정치적 동기에 따른 추진으로 일관성이 부족하거나(대전-충남 통합), 정치적 임기 내 업적 중심의 추진으로 인한 지속가능성 문제도 제기되었다. 초광역화는 정치적 대표성의 문제를 심화시키고 주민자치와 풀뿌리 민주주의 약화로 이어질 가능성이 높다.

## □ 정책 방향 제언

### ○ 공간구조 재편과 연계된 행정체제 개편

행정체제 개편은 단순한 효율성 제고가 아닌, 미래 국토공간구조 재편의 관점에서 접근해야 한다. 인구감소와 고령화가 불가피한 상황에서 '모든 지역의 존속'이라는 비현실적 목표보다는, 거점도시 육성과 축소지역의 계획적 관리를 위한 차별화된 행정체제가 필요하다. 그리고, 통근권, 통학권, 의료권 등 실제 주민의 공간 이용 패턴을 반영한 구역 재설정이 필요하다. 이를 위해 행정구역의 경계를 넘어 형성되는 생활권과 경제권을 제도적으로 인정하고, 이에 맞는 행정체제를 구축해야 한다.

### ○ 민주적 거버넌스 강화 및 주민 삶의 질 제고

효율성 중심의 행정체제 개편은 필연적으로 민주적 대표성과 주민자치 약화로 이어질 수 있다. 행정체제 개편 추진 과정에서의 주민참여와 지방자치의 실질화 방안이 보다 구체적으로 설계될 필요가 있다. 또한 광역 단위 행정체제 개편 시 발생할 수 있는 지역 간 정치적 갈등과 사회적 비용을 최소화하는 방안이 고려되어야 한다. 발표문에서 언급한 것처럼 초광역적 연계협력의 필요성이 강조되고 있으나, 실제 통합 과정에서 지역정체성의 상실이나 갈등 관리 문제가 필연적으로 발생할 가능성이 높다. 그러므로 주민의 실질적 참여를 확보하고 인구감소지역 주민의 삶의 질을 제고하는 구체적이고 실효성 있는 해결 방안이 마련되어야 할 것이다.

### ○ 실현가능성을 고려한 단계적 전략 마련

장기적이고 통합적인 비전을 갖춘 국가적 차원의 전략이 마련되어야 한다. 지방행정체제 개편은 단순히 조직의 재구성이 아니라 국가 전체의 지속가능성과 경쟁력을 확보하기 위한 권력구조 혁신 과정이라는 점에서 장기적인 전략 로드맵 마련이 필수적이다. 또한, 행정체제 개편과 재정분권의 실현가능성을 높이기 위해 시범지역을 통한 단계적 접근이 필요하다. 인구감소가 심각한 지역, 경제적 연계성이 높은 지역 등을 중심으로 시범사업을 추진하고, 성과평가를 통해 점진적으로 확대하는 전략이 현실적일 것이다. 또한, 복지국가화 추세에 따라 증가하는 국고보조사업과 지방재정 자율성 간 균형을 모색할 필요가 있다. 국가가 보장해야 할 최소한의 공공서비스 기준(National Minimum)은 중앙정부가 책임지고, 그 이상의 서비스는 지방자치단체의 자율적 판단에 맡기는 전략이 필요하다.

지방행정체제 개편과 재정분권은 단순한 행정효율화를 넘어, 인구감소시대 국가의 지속가능성을 확보하기 위한 국가 재구조화 프로젝트로 인식되어야 한다. 특히 행정체제 개편이 단순히 효율성과 비용 절감 차원이 아닌, 민주적 책임성 강화와 지역 주민의 삶의 질 향상으로 이어질 수 있도록 근본적 관점 전환이 요구된다. 결국 인구감소시대의 지방행정체제 개편과 재정분권은 '어떤 국가에서, 어떤 공간에서 살아갈 것인가'라는 근본적 질문에 대한 사회적 합의를 도출하는 과정이 되어야 한다. 이를 위해서는 행정전문가뿐만 아니라 도시계획, 경제, 사회 등 다양한 분야의 전문가와 시민사회가 참여하는 개방적이고 통합적인 논의 구조가 필요하다.

지방소멸시대  
지방행정체제  
개편 방향

