

2024.11 | Vol. 11

지방정부 정책&이슈

지방행정체제 개편의 쟁점과 향후 과제: 통합, 거점도시 강화 및 기능 재분배를 중심으로

박관규

대한민국시도지사협의회 정책연구센터장

지방행정체제 개편의 쟁점과 향후 과제

통합, 거점도시 강화 및 기능 재분배를 중심으로

2024.10 | Vol. 11

박관규 (대한민국시도지사협의회 정책연구센터장)

I. 서론

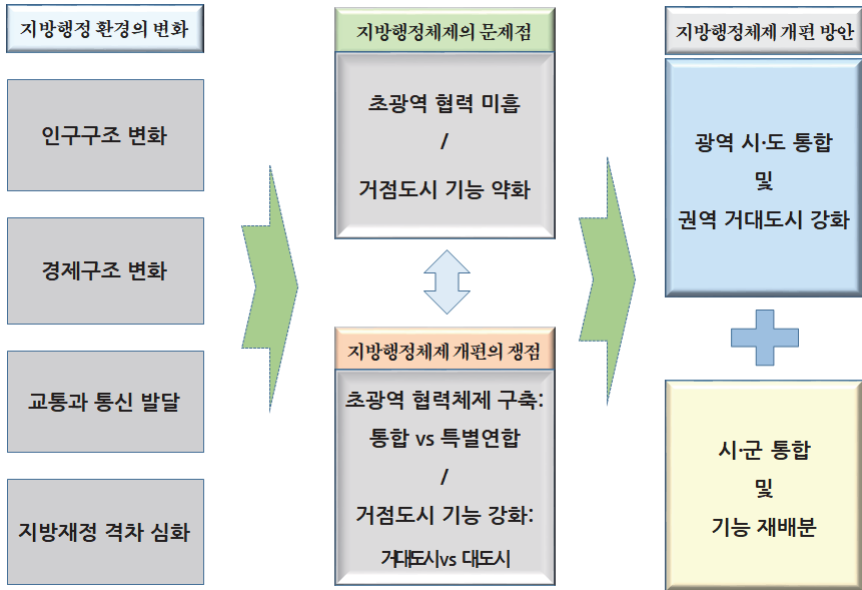
현재는 미래를 보는 거울이다. 행정의 영역도 마찬가지이다. 수많은 외부요인의 변화에 따라 행정과 행정체제도 변화한다. 특히 인구, 과학기술, 경제 및 국제정세 등의 변화는 정부의 활동, 즉 정부에 중요한 영향을 끼친다. 이러한 변화는 시대와 장소에 따라 큰 폭의 차이가 있다. 현재 우리나라는 이러한 영향을 크게 받는 상황에 놓여 있다. 따라서 미래를 정확히 전망하여 그 상황에 가장 적합하도록 준비해야 한다.

다양한 행정의 주체들이 현재 행정에 영향을 주는 환경변화를 진단하고 미래를 전망하며, 가장 바람직한 대응 방안을 제시하거나 변화를 도모하고 있다. 이 중 하나가 지방행정체제의 개편이며, 여러 가지 외부 환경의 변화에 대응하기 위해 지방행정의 단위를 확대하는 방안을 제시하고 있다. 이러한 논의 또는 현실적 추진 사례는 복수의 지방정부들이 공동의 사무를 수행하는 별도의 행정단위를 만드는 방안, 즉 특별지방자치단체의 형성으로 나타났다. 그 예로 부산·울산·경남이 추진하였던 부울경 특별연합이고, 현재 대전·세종·충북·충남이 추진하고 있는 충청권 특별연합이다. 한편, 복수의 지방정부들이 일부 사무를 공동으로 담당하는 특별지방자치단체를 만드는 방안이 아니라 지방정부들의 통합을 추진하는 사례도 있다. 대구·경북은 상대적으로 오랜 기간 동안 통합을 논의하면서 추진하고 있다. 최근 부산과 경남도 통합을 논의하는 위원회를 구성하였으며, 대전과 충남도 통합을 추진한다는 입장을 밝혔다.

본 글은 <그림 1>이 제시하는 것처럼, 지방행정체제 개편과 관련한 환경변화, 문제점과 쟁점 및 향후 과제를 논의한다. 지방행정체제 개편과 관련된 핵심적 환경의 변화는 인구, 경제, 교통통신 및 재정 등 4가지로 구분하여 진단한다. 환경이 변화하는 맥락에서 지방행정체제가 지닌 주요 문제점을 초광역 차원의 협력 및 권역 거점도시

기능의 약화 그리고 비수도권 지방자치단체의 위기 등으로 지적한다. 이러한 문제를 해결하기 위해 다양한 방안이 제시되고 있으며, 이 대안들은 우리 사회에서 쟁점으로 부각되고 있다. 핵심적 쟁점은 2가지를 제시한다. 우선, 초광역 행정체제 구축의 방법으로 제시되고 있는 광역 시·도 통합과 느슨한 연대의 형태인 특별연합 방안이 서로 장점을 강조하고 있다는 점을 설명한다. 다른 하나는 거점기능을 강화하는 방안으로 권역 거대도시를 구축하는 방안과 조금 좁은 공간적 범위에서 지역 대도시를 거점도시를 구축하는 방안을 제시한다. 끝으로 지방행정체제 개편을 위한 향후 과제로 광역 시·도 통합과 거대도시의 거점기능 강화 그리고 기초 시·군 통합 또는 기능 재배분 등을 제안한다.

〈그림 1〉 지방행정체제 개편의 쟁점과 향후과제 프레임워크



II. 지방행정체제의 환경변화와 미래 전망

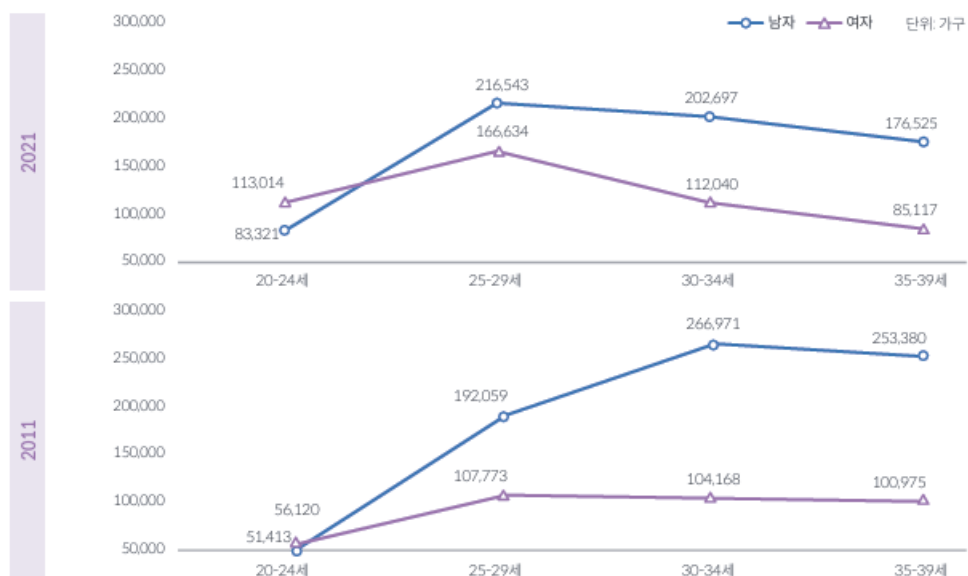
1. 인구구조의 변화와 전망

우리나라는 인구가 감소하는 문제에 더하여 인구구조도 취약성이 증가하는 복합적 문제에 직면하고 있다. 특히, 인구구조의 문제는 지역과 세대 간의 인구 구성이 미래

를 대비하는데에 있어 취약성이 커진다는 의미이다. 우선, 국토면적의 11.8%를 차지하는 수도권에 거주하는 인구가 2019년에 전체 인구의 50.2%를 넘어선 이후, 수도권의 인구 비중은 점점 증가하고 있다. 통계청의 인구 전망에 따르면, 2050년에는 53.0%까지 증가한다는 것이다. 또한 수도권의 인구 비중 증가는 인구의 세대별 격차의 확대에 따른 문제를 초래한다.

학업과 취업 등을 위해 청년인구의 수도권 이동의 속도가 빨라지고 있으며, 청년인구의 수도권 거주 비중은 2052년에는 58%에 이를 것으로 전망되고 있다. 반면에 65세 고령자의 인구 비중은 2022년에 17.4%에서 2050년에는 40.1%에 이를 것으로 추계되고 있다(통계청, 2023). <그림 2>와 같이 수도권 전입 청년인구의 변화를 최근 10년 전과 비교하여 연령별로 살펴보면, 과거에 비해 수도권으로 이동하는 시기가 빨라졌음을 알 수 있다. 2011년의 경우 청년들의 수도권 전입 시기는 남자는 30~34세, 여자는 25~29세가 가장 많은 비중을 차지하였지만, 2021년에는 전체 인구의 이동규모가 10년 전에 비해 감소하였음에도 불구하고 20~24세에 수도권에 전입하는 가구 수는 남녀 모두 증가하였고, 특히 여자 20~24세 가구의 이동이 크게 증가하였다(국회미래연구원, 2022).

<그림 2> 청년인구의 연령대별 수도권 이동



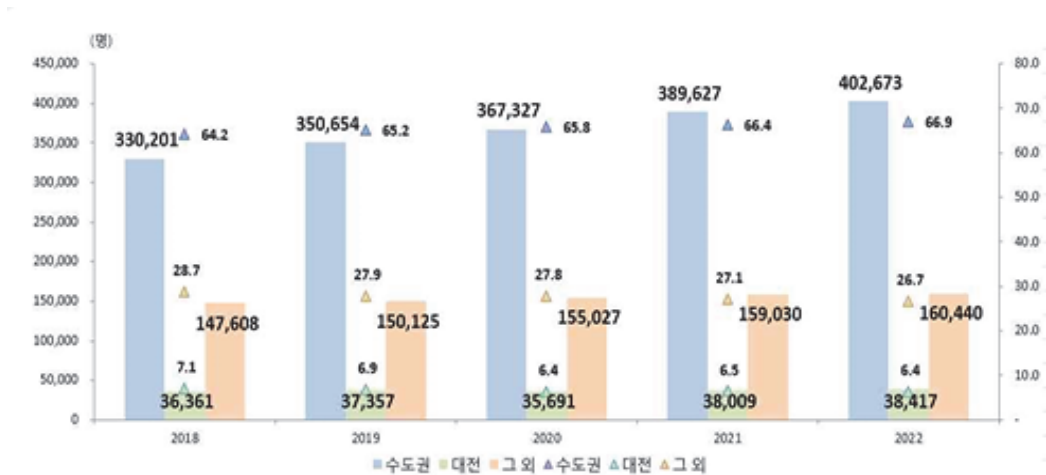
자료: 국회미래연구원(2022)

2. 경제 구조의 변화와 전망

현대는 인공지능(Artificial Intelligence, AI)의 시대이고, 세계의 모든 영역에서 지배적 영향을 미치고 있다. 이는 지난 20여 년 동안 진전되어 온 지식기반산업의 지속적인 성장에 기반한 것이다. 지식기반산업, 데이터 산업 및 AI 등은 세계 경제구조의 전환을 의미하는 것이며, 인류의 모든 영역에 영향을 미친다. 이에 따라 행정체제, 중앙과 지방을 아우르는 행정 전반에 영향을 끼친다.

지식산업 중심의 경제구조가 심화되는 것은 일자리와 경제력의 편중 현상을 심화시킨다. 이러한 현상은 앞에서 제기한 인구구조의 변화를 가속화시키는 요인이 된다. 수도권으로 집중되는 청년층 인구의 비중을 가속시키며, 특히 연구개발분야의 인재의 수도권 편중을 초래하는 것이 더 큰 문제가 된다. <그림 3>은 우리나라 연구개발인력의 권역별 격차가 커지고 있음을 보여준다. 우리나라 연구개발인력의 수도권 집중도는 매우 높다. 연구개발인력의 수도권 비중은 2018년 64.2%(330,201명)에서 2022년 64.9%(402,673명)으로 증가하였다. 반대로, 대전을 제외한 비수도권의 비중은 2018년 28.7%(147,608명)에서 2022년 26.7%(160,440명)으로 감소하였다. 이는 연구개발인력의 절대 숫자는 모든 지역에서 증가하고 있지만, 수도권의 증가 폭이 상대적으로 크다는 것을 의미한다(과학기술정보통신부, 2022).

<그림 3> 연구개발인력의 권역별 비중 격차 현황

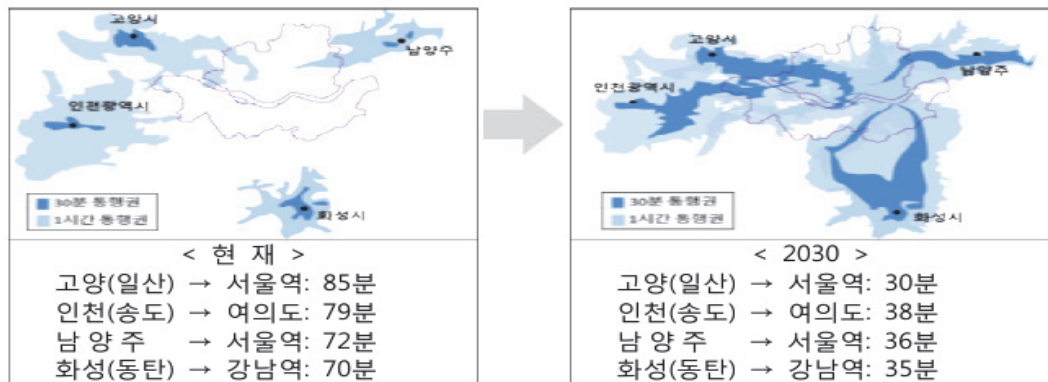


자료: 과학기술정보통신부·한국과학기술정책평가원(2022)

3. 교통 및 통신 발달과 전망

교통과 통신 기술의 발전은 우리 사회를 크게 변화시키고 있다. 고속철도와 고속도로 등 교통망의 확대 그리고 철도와 자동차 등 운송기술의 혁신은 대한민국을 한나절 생활권으로 축소시켜 왔다. 특히, 교통영역의 변화는 생활권과 통근권의 확대를 초래하였으며, 기존의 공간적 범위를 넘어서는 광역 또는 초광역 행정서비스 수요를 확대시키고 있다. 통신기술의 발전과 인프라의 확충은 일상생활에서 행정서비스 영역까지 모든 부문에 변화를 초래하고 있다. 특히 음성이나 문자 메시지를 통한 통신에서 영상을 통한 통신수단의 급격한 발전은 온라인 접근성의 변화를 유도하고 있다.

〈그림 4〉 광역교통 2030 모습: 수도권 생활·통근권의 확대



자료: 관계부처 합동(2019)

〈그림 4〉와 같이 수도권 광역교통망의 발전이 권역 주민의 시간을 축소시키고 있다. 관계부처 합동(2019) 광역교통 2030계획에 따르면, 경기도 주요 도시에서 서울의 주요 거점까지의 소요시간이 10여 년 후에는 절반 수준으로 감소한다. 경기도 고양(일산)에서 서울역까지는 85분에서 30분으로 대폭 감소하며, 경기도 화성(동탄)에서 강남역까지는 70분에 35분으로 감소한다는 것이다. 이러한 공간의 축소는 지방행정 체제에도 영향을 미치며, 이는 행정서비스의 광역화, 업무공간의 축소 또는 업무처리 방식의 다변화 등을 초래한다.

4. 지방재정 양극화와 전망

인구감소와 초고령화 사회는 기본적으로 복지지출의 증가를 초래한다. 국회예산정책처(2022)는 중위수준의 인구추계, 2022년 말 기준의 정책과 제도, 그리고 통계청의 인구추계를 반영한 장기 경제전망 등에 근거하여 2070년까지 장기 재정을 전망하였다. 이에 따르면, 중앙정부의 재량지출 비중이 감소하고, 의무지출 비중은 증가한다. 특히, 중앙의 의무지출 부문 중에서 복지부문의 지출액은 크게 증가하는 반면에 지방이전재원은 감소한다. 이에 따라 중앙으로부터의 이전재원이 감소하고, 그에 따라 취약한 지방자치단체 재정의 취약성은 증가하고, 중앙재정 의존도가 높은 지방자치단체의 취약성은 더욱 커지기 때문에 재정격차의 크기는 더욱 확대될 우려가 있다 (<표 1> 참조).

<표 1> 장기 재정(총지출) 전망

(단위: 조 원, %)

구분	2022	2030	2040	2050	2060	2070	연평균 증가율
총지출 (GDP대비 비율)	689.9 (31.8)	739.6 (29.0)	905.8 (31.0)	1,073.0 (33.1)	1,215.8 (34.8)	1,341.9 (36.2)	1.4
재량지출	349.4 (16.1)	326.6 (12.8)	373.4 (12.8)	414.7 (12.8)	446.8 (12.8)	473.9 (12.8)	0.6
의무지출	340.5 (15.7)	413.0 (16.2)	532.4 (18.2)	658.3 (20.3)	769.1 (22.0)	868.0 (23.4)	2.0
복지분야	141.6 (6.5)	200.5 (7.9)	282.3 (9.7)	366.3 (11.3)	434.8 (12.4)	488.4 (13.2)	2.6
지방이전재원	165.7 (7.6)	164.9 (6.5)	187.3 (6.4)	205.6 (6.3)	218.7 (6.3)	231.5 (6.2)	0.7

주: 전망액은 2022년 불변가격.

자료: 국회예산정책처(2022)

이러한 전망이 현실화되는 경우, 2050년에는 대부분 지방자치단체의 재정자립도는 10% 정도로 떨어진다(한국지방행정연구원, 2022). 2022년 현재, 거의 모든 도농 복합시와 군(郡)의 재정자립도는 12~15% 수준에서 2050년에는 11% 수준으로 감소한다. 더욱 더 큰 문제는 50만 미만의 도시와 특별시의 자치구의 재정자립도가 크게 감소한다는 점이다. 50만 미만 도시의 재정자립도는 2022년 25.6%에서 2050년에는

14.1%로 감소하고, 특별시 자치구의 경우는 2022년 25.1%에서 2050년 14.1%로 감소한다. 이러한 경향은 앞에서 논의한 경제구조의 변화 그리고 수도권 중심의 지식 기반 산업 발전 등과 밀접한 관련이 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 지방자치단체 유형별 재정자립도 전망

(단위: %)

지자체 유형		2022	2030	2040	2050
특·광역시		46.0	41.5	37.2	33.5
도		30.2	28.6	28.0	27.5
시	50만 이상	34.3	29.2	25.4	23.1
	50만 미만	25.6	20.1	16.3	14.1
	도농복합	15.8	14.3	12.7	11.6
군	5만 이상	12.5	12.1	11.4	11.1
	5만 미만	8.5	8.9	8.7	8.5
자치구	특별시	25.1	20.2	16.7	14.1
	광역시	17.1	14.6	12.6	11.3

자료: 한국지방행정연구원(2022)

Ⅲ. 지방행정체제가 직면한 문제와 쟁점

1. 지방행정체제 개요

현행법은 지방행정체제를 “지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제”로 규정하고 있다(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」). 이러한 규정에 따르면, 현재의 계층구조는 광역 지방자치단체인 17개의 시·도와 기초 지방자치단체인 226개의 시·군·구로 구성되어 있다. 광역 지방자치단체의 지위를 지니고 있는 제주특별자치도와 세종특별자치시는 단층제 구조를 가지고 있다. 따라서 우리나라의 지방행정체제는 중층제와 단층제가 공존하는 구조를 이다. 또한 시·도와 시·군·구의 관할 구역은 중층제 구조를 지닌 시·도에서는 산하 시·군·구 전체를 관할구역으로 가지고 있으며, 단층제 구조를 지닌 지역은 단일 지방자치단체가 관할하고 있다. 다만 시군구 산하에는 행정의 수행을 위해 자치구가 아닌 구 그리고 읍·면·동을 두고 있다. 2023

년 말 현재, 32개의 행정구, 3,533개의 읍면동 및 84개의 출장소를 두고 있다.

2. 지방행정체제가 지닌 문제점

1) 초광역권 협력 및 권역 거점도시 기능의 약화

초광역권 행정의 미흡은 광역 시·도 간 연계와 협력이 부족하다는 점을 의미한다. 현재 지방행정체제를 구성하는 광역 시·도는 17개이며, 이중 광역시는 6개가 존재한다.¹⁾ 광역시는 중앙정부가 직접 관할한다는 의미의 직할시(5개)가 1995년에 지방자치제 실시와 함께 자치권을 지닌 광역시로 변경된 것이다. 특히 인구가 팽창하는 시기에 대도시 행정을 중앙정부가 직할하는 체제를 도입한 것은 대도시 행정의 효율성을 고려한 것으로 볼 수 있다.

하지만, 인구감소와 고령화에 따른 인구구조의 변화를 비롯한 행정환경의 변화는 지방행정체제에 새로운 문제점을 초래하고 있다. 특히 1960~70년대에 단일 광역 행정구역에 존재하고 있던 광역 시·도들이 부딪치고 있는 문제는 더욱 크게 나타나고 있다. 예를 들어 광역교통망의 구축과 운영에 있어 해당 광역 시와 도 사이의 관점과 이해가 달라 갈등을 유발하거나 도시 지역과 농어촌 지역 간의 교육과 의료 서비스 기반의 격차 확대 등은 권역의 통합과 연대를 저해하고 있다. 즉 대도시 거점과 주변 지역 사이의 기능의 분화를 통한 협력보다는 지역 간 격차의 부각에 따른 갈등이 강조되어 주민의 삶의 질이나 행복도 향상에 방해가 되고 있다.

또한 광역시가 권역의 거점도시로서의 기능을 충분히 수행하지 못하고 있다는 문제가 있다. 수도권 지역으로의 인구이동의 문제는 물론 비수도권 광역시들이 오히려 베드타운으로 전환되는 문제가 있다. 통계청의 조사결과를 요약한 <표 3>에 따르면, 지난 20년 동안 비수도권 광역 시·도의 주간인구지수²⁾를 보면, 2005년 이후 2015년까지는 오히려 베드타운화 경향이 심화되는 문제가 있었다. 다만 2020년에는 광역시의

1) 6개의 광역시는 부산, 대구, 인천, 광주, 대전 그리고 울산이다. 울산은 1997년에 광역시로 지정되었고, 나머지 5개는 1995년에 광역시로 지정되었다. 1995년의 지방자치제 실시 이전에는 5개 광역시는 직할시로 분류되고 있었으며, 지정된 시기는 각각 다르다(부산 1963년, 대구와 인천 1981년, 광주 1986년, 대전 1989년).

2) 주간인구는 해당 지역의 상주인구에 다른 지역에서 유입된 통근·통학 인구(유입인구)를 더하고 다른 지역으로 유출된 통근·통학 인구(유출인구)를 뺀 것이다. 주간인구지수가 100 이하인 곳은 주로 주거 지역이고, 주간인구지수가 100 이상인 곳은 직장, 학교 등이 밀집한 지역을 의미한다.

주간인구 비중이 증가하고 있지만, 이는 수도권의 서울에 비하면 매우 낮은 수준이다. 예를 들어, 부산의 주간인구지수는 2005년 98.4에서 2015년 98.3으로 소폭 하락하였고, 대구는 지속적으로 하락하여 2005년 96.1에서 2020년 94.7로 줄어들었다. 다만, 광역시 중에서 울산은 주간인구지수가 100을 초과하여 경제활동인구가 집중하고 있다.

〈표 3〉 비수도권 주요 광역 시·도의 주간인구지수 현황

구 분		주간인구지수			
		2005	2010	2015	2020
부산·울산·경남권	부산	98.4	98.4	98.3	98.4
	울산	100.8	101.3	101.4	101.0
	경남	101.2	101.0	101.0	100.0
충청권	대전	98.0	98.2	97.9	99.0
	충북	101.2	101.6	102.1	101.6
	충남	105.3	104.5	105.7	103.1
대구·경북권	대구	96.1	95.4	95.2	94.7
	경북	104.3	104.8	105.1	103.5
광주·전남권	광주	97.2	96.6	96.6	97.2
	전남	102.2	102.9	102.9	102.2

자료: 통계청 각년도.

2) 비수도권 지방자치단체의 위기: 재정의존도 및 비효율성 증가

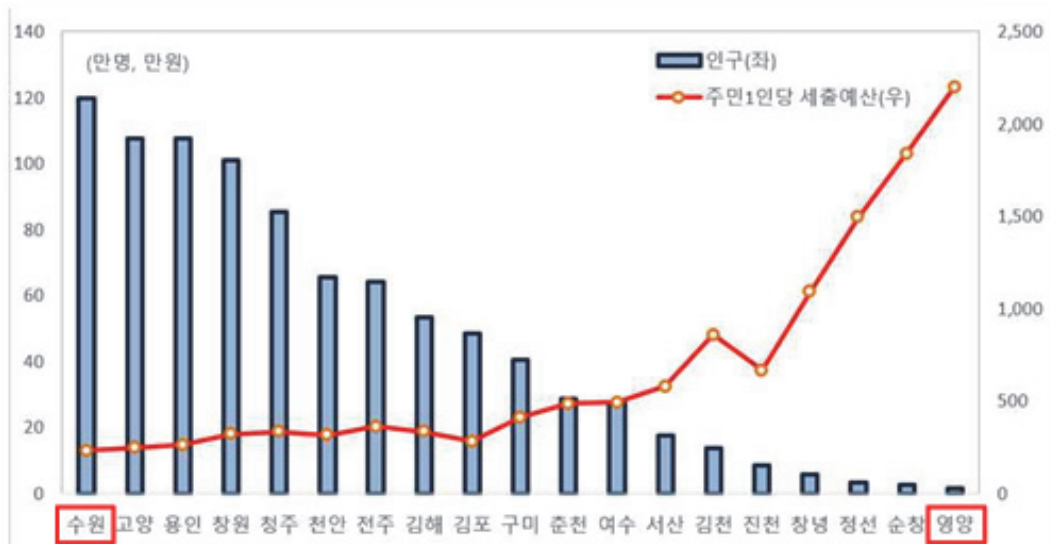
저출생과 인구이동으로 인한 지역경제 등의 위축은 악순환의 고리로 나타나고 있다. 지역경제의 위축은 지방자치단체의 재정수입에 부정적 영향을 미치게 되고, 지방 재정 지출에 있어 중앙정부에 대한 의존도를 높이게 된다. 이러한 경향은 초고령화 등의 인구구조 변화에 따른 사회복지 지출 확대의 필요성이 증가하는 상황에서 더욱 가중된다. 특히 비수도권 지방자치단체의 재정문제는 더욱 심각한 상황에 이를 수 있다.

〈그림 5〉는 인구감소와 지방재정 세출규모의 확대의 관계를 보여준다. 인구감소의 속도는 빠르지만, 재정지출 규모도 증가하는 상황에서 세출예산의 효율성을 비판적으로 지적하고 있다. 예를 들어, 경기도 수원시(인구 119만 명)의 2023년 주민 1인당 세출예산액은 230만 원이지만, 경북 영양군(인구 1.6만 명)의 주민 1인당 세출예산액은 2,100만 원에 이른다. 이러한 경향은 주민 1인당 세출예산액이 증가하는 속도는

인구가 적은 인구규모가 적은 군 지역에서 급격히 증가하고 있음을 보여주고 있다. 즉, 진천, 창녕, 정선, 순창 및 영양과 같은 군 지역의 주민 1인당 세출예산액은 500만 원에서 2,100만 원으로 가파르게 증가하는 현상을 보이고 있다.

주민1인당 세출예산의 급격한 증가는 지방자치단체로서의 존립 기반을 위협하게 된다. 상대적으로 넓은 면적의 관할구역을 지닌 비수도권 지역일수록 행정서비스의 효율성을 감소시킨다. 사회복지 및 사회간접자본 구축 등에 소요되는 예산의 경제적 효율성을 떨어뜨린다. 주민에 대한 행정서비스 제공을 위한 비용뿐만 아니라 노후화 되고 있는 인프라의 유지관리 비용을 증가시키고 있다. 예를 들어 주민의 감소는 빈집이나 낡은 공공시설을 증가시키고, 오래되고 낡은 빈집은 방치되고 있으며, 낡은 공공시설은 붕괴의 위험 등이 증가함에 따라 공공재정을 활용한 철거 등의 수요가 증가하고 있다.

〈그림 5〉 인가와 주민 1인당 세출예산 간의 관계



자료: 지방재정365; 미래지향적 행정체제개편 자문위원회(2024) 재인용

3. 지방행정체제 개편을 둘러싼 쟁점

1) 초광역 지방행정체제의 구축: 통합 v.s. 특별연합

초광역 지방행정 또는 광역 시·도 간 연계·협력 강화의 필요성은 꾸준히 제기되고 있다. 특히 직할시(광역시)로 분리된 이후 인접하고 있는 광역 시·도 사이의 초광역

협력의 필요성이 강조되고 있다. 하지만, 인접 광역 시·도들이 권역 또는 초광역 차원의 발전을 도모하기 위해 예산과 재정사업 등의 협력을 도모하는 데에는 제도적 제약이 존재한다. 예를 들어 2개의 시·도 또는 시·군으로 존재하는 것이 지방교부세와 국고보조금을 더 많이 확보할 수 있다. 반대로 2개 시·도 또는 시·군이 통합하게 되면 지방교부세와 국고보조금이 감소될 가능성이 크다. 이는 지방교부세를 산정하는 과정에서 통합된 지방자치단체의 표준행정수요가 더 작게 도출될 수 있기 때문이다. 그리고 지역 간 경쟁의 논리가 작동하는 지방자치제도 내에서 협력의 논리가 우선할 것이라고 기대하는 것은 무리가 있다. 지역 현안사업을 발굴하고 적절한 사업계획을 수립하고, 그 사업과 계획을 실현시키기 위해 특별교부세 또는 국고보조금 등을 확보하기 위한 지방정부의 노력은 당연하다.

하지만 인구구조와 경제구조 등이 변화하는 상황에서 지방정부 간 경쟁과 갈등은 모두가 손해를 입는 게임이 된다. 규모의 경제효과를 누리고 자족 기능을 충족시키기 위해서는 단일 시·도의 관할구역을 넘어서는 행정단위가 필요하다. 이러한 관점에서 현실적으로 통합하는 방안 또는 연대하는 방안이 부각되어 쟁점으로 나타나고 있다.

통합은 초광역 행정의 완결성을 확보하는 방안이며, 2개 이상의 시·도를 단일화하는 것이다. 우리나라에서 지금까지 통합은 기초 시·군 수준에서만 실현된 사례가 있고, 초광역 행정을 위한 시·도 통합은 사례가 없다. 최근 몇몇 시·도에서 통합을 추진하고 있다. 다만 시·도 통합은 다양한 주체들 간의 협력이 필요하며 최종적 합의에 이르는 것이 쉽지는 않다. 또한 아직 선례가 없기 때문에 준용할 제도나 기준을 만들어 가며 추진해야 한다. 특히 시·도 간의 행정통합을 실현시키기 위한 기반이 되는 법률이 없기 때문에 통합의 방법과 범위 등을 협의하는 과정에 앞서 근거 법률을 제정해야 하는 어려움이 있다.

한편 2개 이상의 시·도가 연대를 통한 협력의 강화는 지방자치법이 규정하고 있는 특별지방자치단체를 활용하는 방안이다. 지방자치법 제12장은 특별지방자치단체에 대해 규정하고 있으며, 그것의 목적은 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 달성하기 위하여 초광역 사무를 처리할 필요가 있는 경우에 설치할 수 있도록 명시하고 있다. 이에 근거하여 부산·울산·경남이 부산울산경남특별연합 구성을 추진한 사례가 있으며, 지금은 대전·세종·충북·충남이 충청광역연합의 구성을 추진하고 있다.

초광역 행정의 방법을 선택함에 있어 가장 중요한 요인은 시·도가 관할구역 내에서

자족기능을 충족시키고, 주변 시·도들과 호혜적 관계 속에서 권역의 문제를 공동으로 해결하고 있는가에 있다. 우리나라 시·도, 특히 비수도권의 광역 시·도는 인구팽창 시기에 분리된 것으로서 광역시는 권역의 거점도시 기능을 수행하고, 도 지역은 산업생산의 기능을 주로 담당하고 있다.

이와 같이 초광역 차원에서 지역발전과 균형발전을 추진하는 행정체제의 선택을 두고 시·도를 통합하는 방안을 선택할 것인지 아니면 특별연합 방안을 선택할 것인지를 두고 논의가 지속되고 있다. 광역 시·도의 통합이 가져오는 장점보다는 통합의 어려움과 단점을 지적하는 주장도 있다. 반대로 느슨한 형태로 연대하는 특별연합은 권역발전의 실효성이 부족하며 정책추진 역량이 미흡하다는 지적이 있다.

2) 거점 기능 강화: 권역 거대도시 v.s. 지역 대도시

일반적으로 거점도시(Second-tier City)란 일정한 공간적 범위내에서 핵심적 역할을 수행하는 중심도시를 의미한다. 영어 표기로 2차(Second-tier)로 표현하는 것은 수도(Capital)와 구별하기 위한 것일 뿐이다. 개념적으로 거점도시는 국가에 따라 수도(Capital) 보다 인구가 많고 면적이 넓은 경우도 있을 수 있다(Liverpool John Moores University, 2012). 따라서 거점도시는 비수도권에서 국제경제와 노동시장의 중심이 되고, 주요 소매권, 높은 수준의 제3차 서비스 기능, 금융거래, 도매거래, 교육과 의료 및 교통·통신 등에 있어서 중심적 기능을 수행한다. 또한 정치·행정 측면에서 정부 및 공공기관이 입지하고 있다.

도시계획 또는 지역발전의 관점에서 거점기능의 강화를 어느 수준의 지리·공간적 범위에서 추진하는 것이 바람직한가에 대한 논의가 있다. 보다 넓은 범위에서 규모의 경제 효과를 가지기 위해서는 인구 300만 명 정도의 거대도시를 거점으로 삼는 것이 적합하다는 주장이 있다. 반면 공간적으로 좁은 범위에서 생활권 중심으로 인구 30~50만 명 정도의 대도시가 거점기능을 수행하는 것이 적절하다는 주장이 있다. 이러한 주장은 공간적 규모, 즉 국가의 면적에 영향을 받을 수 있다. 국토 면적이 좁고 인구가 많은 우리나라의 경우는 우선적으로 전자의 구분에 따르는 것이 적절하다. 특히 항만과 공항 등과 같이 대규모 투자와 지역 경제의 국제화와 관련된 분야에 대한 계획과 운영의 역량을 확보하기 위해 거대도시 중심의 거점이 더욱 강화되어야 한다는 주장이 있다.

우리나라는 국토면적이 좁고 인구밀도가 높은 경우에 해당하므로 거대도시를 중심으로 거점기능을 강화하고, 필요에 따라 주변에 2차 거점도시(Third-tier City)를 발전시키는 것이 적합하다. 이러한 주장은 정민수 외(2024)의 연구에서도 강조되고 있다. 수도권 밖에서 서울과 동일한 수준은 아니더라도 일부 분야에서는 서울을 대체할 수 있는 도시들이 존재해야 수도권으로의 일방적 쏠림을 완화할 수 있다는 것이다. 이를 위해 비수도권 대도시에 대한 대규모 공공투자의 필요성이 존재한다(정민수 외, 2024).

IV. 지방행정체제 개편의 과제

1. 광역 시도 통합 및 거대도시 거점기능 강화

앞에서 논의한 행정환경의 변화는 우리나라의 지속가능한 발전을 위해 권역 차원에서 균형발전을 추진하는 정책방향을 제시하고 있다. 국토 면적이 좁고 인구밀도가 높은 특성과 산악 지형이 많은 자연환경 특성을 고려하면, 권역별 거대도시를 강화하면서 권역차원의 발전계획을 수립하고 추진하는 것이 적합하다. 이를 위해 인접 광역 시도 간의 통합이 우선적으로 고려될 수 있다. 통합된 시·도는 현재의 광역 시·도 보다는 책임과 권한을 지니는 것이 바람직하다.

이는 앞의 <표 3>과 같이 도(道) 지역의 주간인구지수가 높은 것과 밀접한 관계가 있다. 즉 광역시 지역은 의료와 교육 등 정주기능과 서비스 기능을 주로 수행하고 있으며, 전통적인 제1차 및 2차 산업 기능은 상대적으로 적게 담당하고 있다. 그리고 광역 교통망 또는 대형 컨벤션·교육·의료 시설 등의 설치와 운영에 있어 시·도 간의 격차는 재정의 효율성과 자족기능 수행을 동시에 충족시키지 못하는 상황에 있다. 따라서 인접하고 있는 시·도는 제도적 맥락과 개별적 이해관계의 측면에서 상호협력이 제약되어 있다는 점을 인정하고 서로 통합하여 하나가 되는 것이 효과적이다.

이를 통해 인구 규모가 200만 명 이상이 되는 기존 광역시는 거대도시로서 거점기능을 충실히 수행할 수 있도록 정비하는 것이 필요하다. 경제, 금융, 연구개발, 고등 교육, 보건의료, 교통·통신 등 규모의 경제가 요구되는 부문이 집적되고, 기존 도 지역에 있던 중소도시 및 농어촌 지역과 실효적으로 연계되는 권역체제를 구축하는 것

이 중요하다. 통합된 시·도는 보다 넓고 긴 관점에서 권역의 발전방향을 설정·기획하고 추진하는 주체가 된다.

그리고 중앙정부는 권역차원의 발전계획의 수립과 추진이 실효적으로 이루어질 수 있도록 권한과 책임을 부여하는 제도개선을 추진하는 것이 필요하다. 자치계획권은 물론 계획의 집행권이 확보될 수 있도록 통합된 시·도의 조직·인사·재정 등의 권한을 대폭 강화하는 제도개혁이 필요하다.

통합 시·도에 대한 권한과 책임의 강화는 2층제 자치구조의 존재를 전제로 한다. 그러므로 통합 시·도 산하에 있는 인구 30~50만 명 정도의 대도시들이 보다 좁은 범위에서 거점도시로서의 기능을 수행하도록 자치권을 보장하는 것이 필요하다. 지역 차원의 거점도시들은 통합된 시·도가 제시한 발전계획의 비전과 전략을 위배하지 않은 범위에서 재량권을 행사하는 것이 필요하다.

2. 기초 시·군 통합 및 기능 재배분

비수도권 시·군 지역은 인구의 고령화와 유출에 따른 인구감소라는 이중의 문제를 겪고 있으며, 디지털과 인공지능 중심의 경제구조로 변화하는 환경에서 더욱 취약한 위치에 있다. 이러한 경향에 따라 재정은 더욱 열악한 상황이 되고, 주민 1인당 세출 예산의 증가는 재정의 비효율성이 증가한다는 비판을 받고 있다. 이에 따라 공공행정과 행정서비스의 효율성 제고를 위해 시·군의 통합이 강조되고 있다. 시·군의 통합을 통해 위에서 언급한 지역 대도시의 거점도시 기능을 더욱 효과적으로 발휘할 수 있다는 것이다.

특히 인구감소의 속도가 빠른 일종의 과소 시·군을 통합하는 것도 필요하다. 소규모 시·군의 통합을 촉진시키기 위해서는 역시 특례를 부여하는 것이 필요하다. 예를 들어, 통합을 시·군에 대해 일정 기간 동안은 지방교부세나 국고보조금이 감소하지 않도록 제도적 장치를 마련하고, 공무원들도 인사에 있어 불이익을 받지 않도록 제도를 설계하는 것이 필요하다. 또한 통합된 시·군은 시(市)의 지위를 부여하여 도시계획 등의 권한과 도시지역 행정서비스를 제공할 수 있는 근거를 마련하는 것도 필요하다.

시·도와 시·군의 통합은 2층제 지방행정체제 속에서 각각이 수행할 기능의 재분배를 필요로 한다. 시·도의 기능 조정은 앞에서 제시한 것처럼 중앙부처와의 관계에서

찾는 것이 우선이다. 중앙의 권한과 책임을 통합된 시·도로 이양하는 것이 우선 추진되어야 한다. 그리고 일반 시·군이 수행하는 기능을 모두 수행할 수 없는 상황에 처한 과소 시·군의 기능이나 사무는 광역 시·도가 수행할 수 있도록 조정하는 것도 필요하다. 반대로 통합하는 과소 시·군의 경우에는 일반 시·군보다 많은 권한과 책임을 부여하는 방안도 도입할 수 있다. 특히 권역이나 지역 내에서 시·군 간의 협력을 통해 행정의 효율성을 제고할 수 있도록 대규모 공공시설 등의 운영과 같은 일부 기능과 사무를 공동으로 수행하는 방안을 적극 도입하는 것이 필요하다.

V. 결론

행정은 다양하고 빠르게 변화하는 외부 환경을 맞이하고 있다. 그래서 미리 준비하고 대응해야 한다. 지방행정체제는 더욱 취약한 상황에 있으므로 보다 정확한 진단과 처방을 준비할 필요가 있다. 본 글에서는 우리나라가 처하고 있는 인구구조, 경제구조, 교통과 통신 및 재정 부분의 환경변화를 진단하고 전망하면서 현재 지방행정체제가 직면하고 있는 문제와 쟁점을 도출하고, 무엇을 준비할 것인가를 제시하였다.

지방행정체제가 직면하고 있는 문제는 초광역 협력이 부족하고, 보다 넓은 공간적 범위에서 권역의 거점도시 기능이 약화되고 있다는 점을 지적하였다. 그리고 다른 또 하나의 문제점은 비수도권 지방자치단체의 재정이 취약해지고, 그에 따라 행정의 비효율성이 증가하고 있다는 점을 설명하였다.

이러한 문제의 해결을 둘러싸고 다양한 대안들이 제기되고 있으며, 그것은 뜨거운 쟁점이 되고 있다. 초광역 행정의 문제를 해결하는 방안으로 광역 시·도 간 통합 방안이 주장되고 있는데 반해, 다른 한편에서는 광역 시·도 간 일부 기능을 공동으로 처리하는 연대의 방안, 즉 특별연합을 설치하는 방안이 제시되고 있다. 그리고 또 다른 쟁점은 권역이나 지역의 발전에 중추적 기능을 담당할 거점도시의 형성을 어떻게 하느냐에 있다. 일부는 인구 200만 명 정도의 거대도시를 권역 거점도시로 적극 육성하는 방안을 강조하는 반면, 다른 일부는 지역 중심으로 인구 30~50만 명 수준의 대도시를 거점도시로 육성방안을 강조한다. 끝으로, 이러한 논의들에 근거하여 미래의 지방행정체제가 지향해야 할 과제로 광역 시·도 간 행정통합과 권역 거대도시 중심의 거점도시 육성 그리고 시·군 통합과 광역과 기초 등의 기능 재분배 방안을 제시하였다.

참고문헌

과학기술정보통신부·한국과학기술정책기획평가원. (2022). <2022년도 연구개발활동 조사>.

관계부처 합동. (2019). <언제 어디서나 빠르고 편리하게 광역교통 2030>.

국토교통부 대도시권광역교통위원회. (2021). <제4차 대도시권 광역교통시행계획 2021~2025>.

미래지향적 행정체제개편 자문위원회. (2024). <미래지향적 행정체제개편을 위한 지역의견 수렴: 강원권역>.

민보경. (2022). <청년은 어느 지역에 살고, 어디로 이동하는가>. 국회미래연구원.

이정은 외. (2022). <2022~2070년 NABO 장기 재정전망>. 국회예산정책처.

정민수·이영호·유제성·김의정. (2024). <지역경제 성장요인 분석과 거점도시 중심 균형발전>. BOK 이슈노트 제2024-15호. 한국은행.

통계청. (2023). <장래인구추계: 2022~2072년>. 2023년 12월 14일 보도자료.

Liverpool John Moores University et al. (2012). *Second Tier Cities in Europe: In An Age of Austerity. Why Invest Beyond the Capitals?*. ESPON.

지방재정365: <https://www.lofin.go.kr/>.

통계청: <https://www.kosis.kr/>.