

광역통합의 체계적 관리를 위한 로드맵이 필요하다

최지민 5극3특 연구지원단장

주요내용

- 초광역시대 도래와 국가 운영체계 전환의 필요성**
 - 수도권 집중 심화와 지방소멸 가속화로 현행 행정체계로는 국가 성장 지속이 어려운 구조적 위기 상황에서, 5극3특 전략은 단순 지역 지원이 아닌 국가 성장 촉을 재편하는 국가 운영체계 전환 전략
 - 기존 균형발전 정책과는 성격을 달리하는 국토 대전환 전략으로 광역 간 행정통합과 특별지방자치단체 활성화를 통해 지방 주도의 국가 성장을 견인하는 핵심 축으로 설정
- 통합특별시 입법 추진 현황과 제도적 한계**
 - 행정안전위원회 법안소위를 통과한 3개 통합특별시 특별법안은 기존 광역자치단체를 통합해 특별시를 설치하고 포괄적 특례를 부여하는 것을 핵심으로 함
 - 통합특별시를 국가 행정체계 재편의 핵심 단위라기보다 특례를 집중적으로 부여받는 수혜 단위로 설정하는 경향이 강하며 특히 제주형 나열식 사무 특례 구조가 반복되는 한계 존재
- 광역행정통합 추진 과정에서의 핵심 검토사항**
 - 광역통합은 개별 지역의 지위 상승이나 특례 확보 수단이 아니라, 초광역 단위에서 계획·조정·집행 권한을 통합하는 책임정부 구축을 통해 초광역 경제권 형성과 국가 성장 거점 구축을 실현하는 국가 운영체계 전환 전략으로 인식될 필요가 있음
 - 수도권 일극 체제에 대응할 수 있는 초광역 책임정부로의 전환이 목표이며, 사무의 양적 확대가 아닌 권역 단위의 전략적 자기결정권 확립에 두고 단계적 추진 과제가 관리되어야 함
- 정책적 시사점과 결론**
 - 광역통합의 성패는 특례의 규모가 아니라 국가 성장 구조 전환이라는 목적에 부합하는 제도 설계와 관리에 달려 있음
 - 단계별 이행 로드맵을 통해 초광역 책임정부의 정체성과 역할을 명확히 하고 중앙-지방 관계를 일관되게 재정립할 때, 광역통합은 일회적 정책 실험을 넘어 국가 표준 모델로 정착될 수 있음

01

5극3특 행정체제의 구축 방안으로 행정통합 가시화



초광역시대 도래와 국가 운영체계 전환 필요성

- 수도권 일극 집중과 지방소멸의 구조적 위기가 심화되는 상황에서 기존 시·도 단위 행정체제는 생활권·경제권과 괴리 확대
- 단일 수도 중심 성장 모델의 한계를 극복하기 위해 국토·행정·산업 구조를 다핵형으로 전환할 필요성 높음
- 5극3특 전략은 개별 지역 지원 정책이 아니라 국가 성장 구조 자체를 전환하는 국가운영모델이라는 점에서 기존 균형발전 정책과 구별되는 국토대전환의 핵심 정책방향
 - 5극: 초광역단위의 규모의 확보, 광역간 행정통합 및 특별지방자치단체 활성화를 통한 지방주도의 국가성장을 견인하는 프로젝트
 - 3특: 5극과 병렬적인 '예외 모델'이 아닌 5극 체제를 가능하게 하는 특화형 자치정부로 기능 재정립이 요구되는 특화 발전 모형



3개 통합특별시의 통합 법안 마련 및 입법절차 가시화

- 행정안전위원회의 법안소위를 마친 3개 통합특별시 특별법안은 기존 광역자치단체를 통합하여 특별시를 설치, 포괄적인 특례를 부여하는 것을 핵심으로 함
- 통합특별시를 기존 광역자치단체와 구별되는 제도적 단위로 설정하고 있으나, 실제 설계 방식은 특례 중심의 확장형 모델에 머물러 있으며 권역 단위 계획권·재정권·조정권 통합 설계는 미흡한 구조
 - 재정지원 방식과 보전 원칙(불이익 배제)에서 동일한 조문 체계를 공유함
 - 통합 초기 재정적 리스크를 최소화하고 국가의 지원 책무를 동일한 수준으로 보장하기 위한 입법적 조치로 판단

〈 3개 특별시 행안위 법안소위 검토안(최종안) 비교 〉

구분	충남대전 통합특별시	전남광주 통합특별시	대구경북 통합특별시
비전 및 목표 (법 제1조)	경제과학국방중심도시 조성 및 촉진한 자치분권	촉진한 자치분권 인공지능·에너지·문화수도 및 남부권 핵심 성장축 구축	한반도 신경계 중심축 조성 및 실질적 지방분권 실현
목적 설정 방식	연구개발·과학·국방 중심 성장	민주·인권 가치와 미래산업 병렬	규제 혁신·신경제 축 형성
법안 구조	총칙-설치-지원위원회-특례-부칙	좌동	좌동
도시·공간 계획	국가계획반영 및 대규모개발권확보 - 국가산단 지정 요청 시 중앙정부 우선 반영 의무 - 30만㎡ 이상 공공주택지구 지정권 위임 확대	종합계획의법적 우위성 확보 - 통합특별시 종합계획이 다른 법령에 따른 국가계획에 우선 - 시장·군수의 도시기본계획 직접 승인권 행사	계획절차간소화 및 통합심의 중심 - 도시·군기본계획 확정 시 광역도시계획 승인 간주 - 건축·교통·경관 등 6개 분야 통합심의위원회 운영
재정지원방식	자치구 보통교부세 직접 교부명문화	자치구 보통교부세 직접 교부 (시행령 위임) 및 바다연금	지원위원회심의 통한 재정 자주권 및 우대 방안 마련
특화산업 특례	국방산업혁신클러스터, 테크노폴 클러스터(산학융합)	국가인공지능혁신거점, 에너지 자립도시(해상풍력)	글로벌미래특구(9개 특구 의제), SMR 및 로봇클러스터

자료 : 저자 작성

- 표에 나타난 바와 같이 세 법안은 구조적으로는 거의 동일하며, 목적과 특례 설계 논리는 지역별 요구를 중심으로 구성
 - 특히 공통적으로 통합특별시를 국가 행정체계 재편의 핵심 단위라기보다는, 특례를 집중적으로 부여받는 수혜 단위로 설정
- 이상의 내용을 토대로 현행 통합 특별법의 검토필요사항은 다음의 3가지로 도출할 수 있음

① 통합특별시와 3특 간 목표의 유사성

- 통합특별시를 '서울특별시에 준하는 위상'으로 규정하고 있으나, 이는 자치분권 실험 주체인 '3특(특별자치시·도)' 모델의 연장선
- 초광역 통합의 핵심은 예외적 자율권 확대가 아니라, 권역 단위 계획·조정 권한을 일체화하여 중복 투자와 기능 분절을 해소하는 데 있음에도, 특례의 양적 확대에 치중된 경향

② 제주형 나열식 특례구조 반복

- "대통령령으로 정하는 사항을 조례로 정할 수 있다"는 방식의 사무 이양 특례가 300~400여 개에 달해, 제주 모델의 '백화점식 사무 이양' 구조를 반복
- 통합특별시의 핵심 역할인 권역 단위 계획권 일체화, 광역 인프라 조정, 초광역 집행 책임 강화보다는 조직·인사 자율권, 개별 사무 특례 나열에 초점이 맞춰져 있음

③ 재정 분권의 후퇴 및 양적 보상 치중

- 국세(부가가치세 등)의 지방세 이전 등 본질적인 재정 체계 개편 조항이 실제 법안 발의 과정에서 대폭 삭제되거나 후퇴한 측면
- 예산 지원 및 특례는 "설치 이전의 지원 수준 이상 보장" 등 '하한선 보전'에 집중되어 있으며, 국세의 지방세 이전 등 구조적 개편 조항은 삭제
- 재정 자주권 제고 방안을 국무총리 소속 '지원위원회'의 심의 사항으로 미뤄둔바, 법안 자체에서 재정 구조를 확정 짓지 못한 '입법적 유보' 상태로 재정 구조 개편 없이 추진될 경우 통합특별시는 재정 의존형 행정단위로 전락할 가능성이 있어 추후 보완이 필요

02

광역행정통합 진행 과정에서의 검토사항



국가 운영 패러다임 전환 수단으로서 광역통합 인식의 전환필요

- 5극3특 구상은 국토와 행정체계를 다핵형 성장 구조로 전환하기 위한 국가 전략이나, 현재의 광역통합 논의는 이를 실현하기 위한 핵심 수단으로 충분히 인식되지 못한 측면 존재
 - 광역통합이 초광역 경제권 형성과 국가 성장 거점 구축을 위한 구조 개편이라는 점보다, 계획·조정·집행이 통합된 단일 책임체계를 구축하는 전략이라는 점이 충분히 반영되지 못하고, 개별 지역의 지위 상승이나 특례 확보 수단으로 이해되는 경향이 존재
 - 이로 인해 광역통합이 국가 기능 재배치와 책임정부 형성이라는 본질적 목표와 분리되어 논의될 우려 존재

- 통합특별시의 목적과 역할 정의의 차별화가 요구됨
 - 통합특별시를 '서울특별시에 준하는 지위'로 규정하고 있으나, 이는 특별자치시·도의 연장선상에서 자치권을 확대하는 수준에 머물며, 국가 정책을 권역 단위에서 조정·집행하는 초광역 책임 정부의 기능 정의가 미흡한 상태
 - 통합의 본질은 분절된 광역 행정체계를 통합해 초광역 계획·조정·집행의 단일 책임체계를 구축하는 것이므로, 지방분권 강화를 위한 특례 묶음이 아닌 초광역권 설정을 통해 지역 경쟁력을 끌어올리는 기능에 초점을 두어야 함
 - 특례 중심 접근으로 인한 제도 정합성 약화의 문제를 해결해야 할 필요
- 재정체계 개편의 후퇴와 지속가능성을 고려한 원칙 설정이 필요함
 - 국세의 지방세 전환, 공유세 도입 등 구조적 재정 개편보다는 일시적 재정 지원과 양적 보상 방식이 중심이 되는 경우 통합 이후 지속 가능한 재정 자립 구조를 담보하기 어려울 가능성
 - 사무 이양과 재정 책임이 연계되지 않을 경우, 통합특별시는 실질적 권한 없이 재정 의존도가 높은 행정단위에 그칠 가능성 존재
- 단계별 관리 부재로 인한 제도 불안정 가능성을 염두에 두어야 함
 - 광역통합은 중앙-광역-기초로 이어지는 다층적 행정체계를 전제로 하는 중장기 국가전략이므로 중앙-지방 관계 재설정 경로를 제시해야 할 것
 - 통합특별시와 특별자치시·도가 병존하는 과정에서 역할 분담과 관리 원칙이 명확하지 않을 경우, 제도 간 위상 혼선과 정책 갈등을 불식시킬 필요가 있음



체계적 관리를 위한 로드맵 마련의 필요성

- 향후 정부는 광역통합의 이행로드맵 구축을 통해 5극과 3특의 차별화를 꾀하며 중앙정부가 변화된 지방 행정체계를 어떻게 관리하고 지원할 것인지에 대한 운영 규범을 분명히 제시해야 함
 - 통합특별시는 특례의 집합체가 아니라 초광역 계획·조정·집행의 단일 책임정부로 명확히 위치 지워져야 하며, 3특은 이에 대한 보완적·연계적 기능을 수행하도록 역할을 구분할 필요 존재
 - 이를 위해서는 광역통합의 목적과 기능을 명확히 한 단계별 이행 로드맵과 함께, 중앙정부 차원의 상설 관리·조정 체계를 구축하는 것이 중요
- 이행로드맵은 일반적인 지방분권 특례의 단순 확대를 지양하고, 광역행정통합을 국가 차원의 초광역 경제권 형성을 위한 전략적 수단으로 명확히 규정하는 방향에서 검토될 필요
 - 기존의 5극과 3특 구상을 국가 성장 축과 혁신 실증 축으로 재정의하고, 양자가 상호 보완적으로 기능하도록 역할과 위상을 체계적으로 설정
 - 로드맵의 목표는 행정구역 조정에 한정되지 않고, 수도권 일극 체제에 실질적으로 대응할 수 있는 '초광역 책임정부'로의 전환에 두어야 함
 - 특히 로드맵의 핵심 가치는 사무 이양의 양적 확대가 아니라, 권역이 스스로 전략을 수립하고 결정할 수 있는 자기 결정권의 확립에 두어야 함
 - 이에 따라 다수의 개별 단위사무 확보보다는, 중앙정부의 국가직접사업을 권역 차원에서 종합·조정할 수 있는 상위 계획 조정권을 핵심 기능으로 설정하는 것이 바람직함



광역행정통합 단계별 이행 로드맵의 제안

• [1단계] 통합지자체 출범 및 기본 구조 확정(~26.6말)

- 통합특별시의 성격을 규정하고 이후 모든 제도 선택의 기준을 설정하는 단계
- 행정통합 자체보다 초광역 행정이 작동하기 위한 최소 구조를 만드는 데 초점
- 기능·조직·재정·통제의 기본 틀을 선제적으로 고정하는 출범 준비 단계

- 통합특별시를 초광역 조정·책임정부로 명확히 규정하고, 단순한 광역자치단체 통합이 아니라 국가 차원의 정책 조정과 집행을 책임지는 권역 정부로 위상을 분명히 함
- 권역 단위에서 계획 수립·정책 조정·사업 집행이 연계되어 작동할 수 있도록, 필수 기능 중심의 최소 행정 구조를 단계적으로 구축하고 기능 간 중복과 혼선을 최소화함
- 통합특별법에는 통합특별시의 실질적 운영을 담보할 수 있도록 핵심 기능과 권한, 이에 상응하는 재정 확보 장치를 집중적으로 반영하여 제도의 실효성을 확보함
- 조직 구성, 재정 운영, 중앙정부와의 통제·조정 관계에 대한 기본 틀을 사전에 확정하여 안정적 출범을 도모함
- 특별법상 반영되지 못한 사항 등에 대한 입법 준비사항을 정비함

• [2단계] 초광역 책임정부의 실질적 작동 단계(26~28년 말)

- 출범 단계에서 설정한 구조를 실제 행정 운영체계로 전환하는 단계
- 광역-기초 간 기능 관계와 권역 관리 방식이 고정되는 제도 안정화 국면
- 내부 행정체제 정비와 함께 권역 외 관계까지 동시에 설정하는 전환 단계

- 광역-기초 간 기능 관계를 재정렬하여 단일 권한·단일 책임 구조를 확립하고, 과소 시·군의 기능 조정과 정비, 대도시의 권한 강화를 통해 권역 운영의 효율성을 제고함
- 권역 내부를 행정 경계가 아닌 하나의 생활·경제 공간으로 인식하고, 교통·산업·생활서비스 전반을 통합적으로 관리하는 방향으로 관리 체계를 전환함
- 5극은 권역 차원의 조정·집행 주체로, 3특은 분야별 특화와 정책 실증을 담당하는 축으로 역할을 명확히 고정하여 기능 중복과 정책 혼선을 방지함
- 초광역 기능을 중심으로 재정 운영체계를 재편하고, 권역 간 협력 및 권역 외 연계가 안정적으로 작동할 수 있도록 제도적 협력 구조를 정착시킴
- 광역통합 준비 지자체의 수요 및 계획 검토

• [3단계] 중앙-지방 관계 재설정 및 제도 완성(29년~)

- 초광역 책임정부 체계를 국가 운영 구조로 정착시키는 종국 단계
- 개별 통합의 문제가 아니라 국가 행정·재정 체계 전반을 재구성하는 단계
- 법체계와 재정 질서가 최종적으로 정합성을 갖추는 완성 국면

- 통합특별시를 중심으로 한 초광역 책임정부 체계를 국가 운영의 기본 구조로 정착시키고 중앙-지방 간 역할 분담의 기준으로 기능하도록 제도적 위상을 명확히 함
- 권한 이양과 재정 책임이 분리되지 않도록 분권 질서를 재정립하고, 사무 수행 주체가 정책 결정과 자원 부담을 함께 지는 책임 구조를 확립함
- 지방자치법, 초광역·특별자치체계 기본법, 개별 통합법 간 위계와 역할을 정비하여 법체계 간 충돌을 해소하고, 초광역 행정 운영의 일관성을 확보함



결론 및 요약

- 광역통합의 성패는 특례의 양적 확대가 아니라, 국가 성장 구조 전환이라는 명확한 목적에 맞게 제도를 설계하고 관리할 수 있느냐에 달려 있음
- 이를 위해 단계별 이행 로드맵을 통해 초광역 책임정부의 정체성과 역할을 명확히 설정하고, 중앙·지방 관계를 일관되게 재정립해 나갈 필요가 있음
- 명확한 로드맵은 광역통합이 일회적 정책 실험에 그치지 않고, 국가 차원의 표준 모델로 정착되는 데 핵심적인 기반으로 작용함
- 아울러 로드맵을 통해 광역통합을 준비하는 다른 지자체의 참여 의지를 제고하고, 정책 추진 과정과 제도 변화에 대한 예측 가능성을 높여 중장기적 정책 선택이 가능하도록 해야 함

내용문의

- **최지민** 한국지방행정연구원 자치분권제도실 연구위원(033-769-9856, jmchoi@krila.re.kr)