주민중심, 지방주도의 정책연구 플랫폼 KRILA
지방자치 정책Brief
2026. 11.
제206호

5극3특 추진을 위한 지방행정체제 운영방안

김지수 연구위원
류경원 부연구위원

주요 내용

• 5극3특 추진을 위한 지방행정체제 모델 개발 필요

- 현재의 지방행정체제는 5극3특 추진을 위한 권역지방정부로의 운영을 기본으로 삼고 있지 않기 때문에, 정책 프레임 전환에 대응하여 기존 제도의 정합성을 제고하고 운영방안을 모색하는 것이 필요함
- 지역특수성, 인접지역 간 동질성, 행정통합 또는 연합형성의 경제성 등에 대한 지역사회의 인식과 리더십 동질성·안정성이 출범의 조건, 공론화수준과 제도화수준, 의사결정 거버넌스의 체계화 수준은 갈등의 요인이자 관리 방안이 됨

• 새로운 지방행정체제 모델 제언

- 5극3특 추진을 위한 새로운 지방행정체제 모델은 통합형, 협력형, 단독형 등 3가지로, 각각은 5극3특 추진의 행위주체로서 지위를 가지지만, 제도화·통합비용부담·책임성 수준에 따라 특례 및 지원수준은 차등부여됨
- 통합형 모델은 행정체제의 특수성으로, 광역지방자치단체의 한 유형이지만 높은 수준의 행정특례(분권·재정차원)·지역특화특례를 부여받음
  - 통합특별시 내 다양한 목소리를 종합할 수 있는 내부시스템과 주민참여형 갈등관리 프로세스와 광역-기초 간 분권강화의 새로운 모델 제시를 위해, 기초권한 확대를 위한 3가지 대안을 제시함(기본형·시전환형·특례구형)
- 협력형 모델은 2개 이상의 광역자치단체가 설립한 특별지방자치단체(이하 특자체)로 운영되며, 역할강화를 위해, 구성자치단체의 역할배분과 연합장·연합의회 구성방식에 새로운 변화가 필요함
  - 간접적 대표선출 방식의 보완을 위해 주민과의 소통 강화가 필요하며, 핵심이 되는 초광역사무의 범위를 점진적으로 확대하는 한편, 특자체-구성자치단체 간 갈등조정 방안 체계화가 필요함
- 단독형 모델은 특별자치도 출범당시에는 예상치 못한 새로운 역할의 부여가 필요함
  - 기능별로 인접 광역자치단체와 협력체계를 구축하고, 산하 기초자치단체 간 특자체 운영 등을 통해 인구감소지역 경쟁력 강화모델을 제시할 필요가 있으며, 포괄사무이양 등 누적된 자치역량을 바탕으로 국가사무 지방이양의 테스트베드로서 역할을 강화하고, 마을단위의 읍면동 자치를 강화할 필요가 있음

• 성공적 5극3특 추진을 위한 국가와 지역의 역할 제언

- 국가차원에서는 법제도개선, 통합형·협력형 모델에 대한 제도개선 역할이 필요함
- 지역차원에서는 자치분권에 관한 제도적 실험과 지역차원의 내부통제시스템 강화, 지역특색에 맞는 의사결정프로세스 설계, 갈등관리방안 모색, 기초차원의 주민자치강화 및 초광역적 의사결정에서 주민참여 확대방안을 모색하는 것이 필요함

01

5극3특 추진을 위한 새로운 지방행정체제 운영모델 필요성

국가균형성장의 정책 프레임 전환

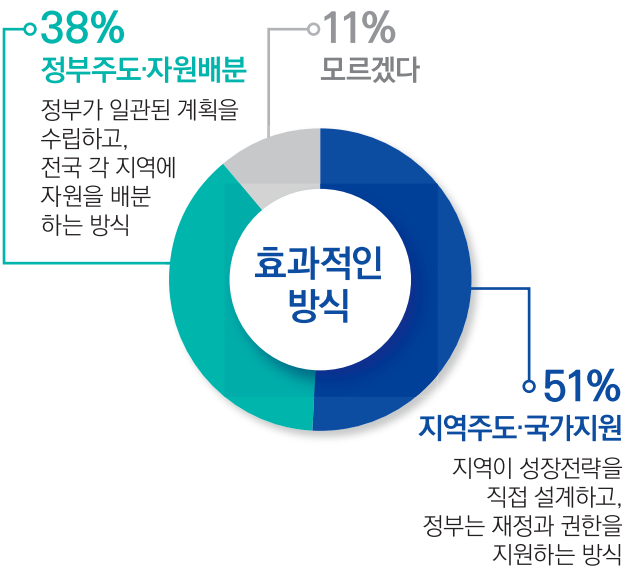
- 인구감소와 수도권 집중, 행정구역을 넘어선 생활권·경제권의 확대는 개별 지방자치단체 차원의 대응이 중심이 된 기존 국가균형성장 프레임의 한계를 드러냄
- 또한 지방자치의 성장으로, 국가주도의 균형발전전략에서 성장을 위한 다극화와 지역주도 성장으로 정책 프레임이 전환되었고, 주민의 역할도 지역계획의 공동설계자이자 내부통제자로 강화됨

〈 국가균형성장 정책프레임의 전환 〉

과거	중앙집권관점	현재	지방자치관점
[국가] 균형발전총괄주도 평가 및 관리/감독		[국가] 균형발전방향 및 기본 규칙 제시, 지역지원	
[지역] 국가정책에 협력 지역간 경쟁으로 참여 인센티브 확보	▶	[지역] 자체목표/전략/추진 공동목표달성 위한 지역간 협력	
[주민] 보호의 대상 수동적 정책수혜자		[주민] 지역계획 공동설계자 내부통제자	

* 자료 : 김지수 외(2026)에서 발췌

〈 지역불균형 해소 방법에 관한 국민인식조사 결과 〉



* 조사기간 2026.03. 응답자 : 1,000명
* 자료 : 한국리서치(2026)

빠른 제도변화에 따른 정합성 확보 필요성

- 그러나 그간 경험한 바 없는 빠른 속도의 지방행정체제 개편이 특별법 제정을 통해 전개되면서, 제도적 정비와 체계화가 필요한 시점임
  - (장점) 급격한 환경변화와 지방자치 성장에 대응한 분권실험이 가능함
  - (단점) 제도적 정합성 저하와 학습기회 없는 시행착오로 사회적 비용 증가와 성급한 실망, 갈등이 발생됨
- 특히 현재의 지방행정체제는 5극3특 추진을 위한 권역지방정부로의 운영을 기본으로 삼고 있지 않기 때문에, 정책 프레임 전환에 대응하여 기존 제도의 정합성을 제고하고 운영방안을 모색하는 것이 필요함

02

사례분석을 통한 모델 선택조건 및 갈등요인

5극3특 전략추진을 위한 지방행정체제 모델

- 5극3특 전략추진을 위한 지방행정체제 모델은 행정통합형 모델, 공동연합형 모델, 단독형 모델 등 3가지 모델로 구성되며, 각각 통합특별시, 특별지방자치단체, 특별자치도를 말함
  - 각 모델은 5극3특 전략추진의 행위주체이지만, 특례 및 지원수준은 제도화수준, 통합비용부담수준, 책임성수준에 따라 차등부여됨

사례분석을 통한 모델 선택의 조건과 갈등요인

- 국내 사례분석을 통해 각 모델의 선택조건을 분석한 결과, 지역특수성, 인접지역 간 동질성, 행정체제변화의 경제성, 리더십 동일성 및 안정성이 큰 영향을 보임
  - 행정환경변화에 따라 경제성 판단 및 리더십 동질성·안정성이 변화되기도 함

〈 모델 선택의 조건 〉

행정통합형	공동연합형	단독형
• 지역 특수성 强	• 지역 특수성 弱	• 지역 특수성 强
• 인접지역 간 동질성 强	• 인접지역 간 동질성 中	• 인접지역 간 동질성 弱
• 하나된 정체성 ▶ 개별지역 특수성	• 하나된 정체성 ◀ 개별지역 특수성	• 하나된 정체성 ◀ 개별지역 특수성
• 행정통합경제성 ▶ 연합형성경제성	• 행정통합경제성 ◀ 연합형성경제성	• 특자도 설립의 경제성 高
• 리더십 동질성+안정성 高	• 리더십 동질성+안정성 中	• 리더십 동질성+안정성 高

* 자료 : 김지수 외(2026)에서 발췌

- 모델 선택 과정을 분석해 본 결과, 지방행정체제의 변화 과정에서 갈등이 존재하지 않을 수는 없지만, 공론화수준, 제도화수준, 의사결정거버넌스 체계화수준 등에 따라 갈등이 증폭 또는 완화될 수 있음
  - (공론화수준) 정치적 쟁점화가 되어 언론보도 빈도가 높은 것이 곧 높은 공론화 수준을 의미하지 않으며, 주민투표·숙의공론화절차추진·실무협의회 운영여부 그 자체가 모델채택의 필수요건은 아니지만, 실질적인 공론화가 이루어지는 것은 지역 내 갈등증폭을 완화하는 핵심도구가 됨
  - (제도화수준) 행정환경의 변화에 따라 기존 모델의 적합성이 저하될 경우 수정·보완모델 개발이 필요하며, 의사결정프로세스에 대한 제도적 명확성이 갈등 촉발가능성을 완화함
  - (의사결정거버넌스 체계성수준) 지역 내 새로운 정체성을 형성하고, 갈등조정이 내재된 참여형 의사결정 절차 구축과 사전준비 과정에서의 소통절차에 관한 법제화가 필요함

03

새로운 지방행정체제 모델별 운영방안

모델별 장단점과 제도보완 필요성

• 세가지 모델은 각각 장단점이 있어, 성공적 모델 운영을 위해서는 제도적 수정·보완이 필요함

〈 모델별 장단점 〉

	행정통합형	공동연합형	단독형
특징	• 서울특별시에 준하는 지위 • 가장 높은 특례수준	• 구성자치단체가 특별지방자치단체 설립(법인격 有)	• 단층제-이층제로 구분 • 높은 특례수준
장점	• 강한 5극3특 추진동력 • 국가정책부합성+인센티브 高	• 시도 본청의 제도변화 체감도 低 • 느슨한 협력구조로 신뢰관계형성	• 일반 시도 대비 높은 수준의 특례(규제완화, 정부지원)
단점	• 급격한 제도변화에 따른 비용 • 단체장 권한집중 • 대민접점 약화 • 지역내 갈등가능성	• 구성지방자치단체의 이해관계에 구속(리더십 변화에 취약) • 주민의 직접참여/의견반영 취약 • 독립적 재원/인력확보 한계	• 단체장 권한집중 • 초광역적 특례 적용 제외 • 단층제-이층제 구성에 따른 제도적 완결성 부족

* 자료 : 김지수 외(2026)에서 발췌

모델별 운영개선 방안의 제언

• 행정통합형 모델은 광역-기초 간 사무배분 방안의 모색과 내부통제시스템 강화, 참여형 의사결정을 통한 권역별 균형성장전략 제시 등이 필요함

• 공동연합형 모델은 특별지방자치단체 장 및 의회의 구성에 관한 기관구성다양화 등이 논의될 필요가 있음

• 단독형 모델은 본래 초광역적 연계·협력이 강화되는 맥락을 전제로 설계되지 않았으므로, 지방분권의 테스트베드 역할을 강화하고 5극과의 기능별 연대를 통한 성장전략 다각화가 검토될 필요가 있음

〈 모델별 운영방식 개선방안 〉

행정통합형	공동협력형	단독형
[광역-기초분권] • 국가-광역: 광역의 자치권 확대 • 광역-기초: 기초의 자치권 확대 – (통합특별시-자치구) 사무배분 범위 결정의 기준 제시와 기초형 특자체 설립 검토 필요	[독일사례] • 특별지방자치단체 역할 강화의 단계를 고려하여, 중장기적으로 주민 직접선거 방식 채택 또는 구성자치단체별 의석배분 기준 변화 등 검토 가능	[단층제모델] • 마을단위의 읍면동 자치강화 및 사회연대경제의 활성화로 광역-읍면동-주민 간 역할배분의 새로운 모델 개발 • 자치역량 제고에 따라 포괄사무이양 논의 등으로 한차원 높은 자치권 검토
[내부통제시스템] • 의회: 독립성강화, 중다선거구 확대, 대규모 개발사업 사전의회보고시스템 등 • 주민: 의사결정의 전과정에서 주민참여	[일본사례] • 모든 구성자치단체가 기능별 초광역적 사무를 담당 → 실질적 책임과 권한 부여 • 부단체장 수 증원 후 역할배분 등	[이층제모델] • 거점도시와 인구감소지역 간 역할 조정으로 새로운 분권을 실험 • 기초형 또는 혼합형 특별지방자치단체 설립을 통한 서비스 제공방식 실험

행정통합형	공동협력형	단독형
[갈등관리] • 참여형 의사결정방식으로 권역별 균형성장계획 공동수립 → 새로운 정체성 형성 및 갈등관리 • 중앙지방협력회의에서 초광역분과운영 등 조정시스템 강화	[주민중심] • 특별지방자치단체와 주민과의 직접소통 기회 확대 및 정책반영 [유연화] • 제도적 유연성을 강화하여, 환경변화에 부합하는 협력방식 채택에 용이하게 함	[초광역적 사무수행] • 필요시 인접 5극과 협력하여 초광역적 사무 수행을 통한 경쟁력 강화가 가능하도록 하는 논의 필요

04

성공적 5극3특 추진을 위한 국가 및 지역의 역할

- 국가는 지역의 주도적 활동을 위한 기반을 조성하고, 최소한의 가이드라인과 기준을 제시함
- 지역은 5극3특 추진 과정에서 주민의 역할을 강화하고, 기존의 제도적 틀을 넘어 변화에 부합하는 사무배분과 협력구조, 의사결정시스템 등을 과감하게 실험하는 것이 필요함

〈 국가 및 지역차원의 역할에 관한 제언 〉

지역차원		국가차원	
국가-광역	• 5극3특 추진의 법제도적 기반 조성 참여 • 국가사무 지방이양 가능범위 발굴 • 지역 차원의 내부통제시스템 강화를 위한 노력 • 국가차원에서 최소한의 기준과 가이드라인 제시	법제도 개선	• 초광역 사무의 개념 및 통합절차에 관한 법제도 보완 • 모델 별 특례체계 및 단독형 모델 재설계 • 초광역협력을 위한 중앙지방협력회의 재설계 • 초광역시대의 주민참여 확보방안 보완
광역	• 조직융합을 위한 인사 및 조직관리계획수립 • 지방공공기관 통합관리방안 모색 • 지역특색에 부합하는 광역연합 기관구성형태 및 의사결정프로세스, 예산구조 설계 • 중첩적 연계협력 모델 개발	통합형 모델 제도 개선	• 광역-기초(자치구) 사무배분의 기준과 절차 가이드라인 개발 • 통합조직설계 및 조직융합 가이드라인 개발 • 지역 내 균형발전에 관한 참여형 의사결정 프로세스 가이드라인 개발
광역-기초	• 지역 내 균형발전을 위한 참여형 의사결정 • 기초차원의 주민자치강화+광역차원 의사결정시 주민참여 내재화 • 광역-기초 사무 및 재원배분에 관한 실무적 소통체계 구성	협력형 모델 제도 개선	• 특별 지방자치단체 유형별 기관구성형태 다양화 • 초광역 사무수행을 위한 인력 및 재원확보 지원제도 보완 • 구성지방자치단체 간 갈등관리 및 책임성 확보 방안 보완

* 자료 : 김지수 외(2026)를 바탕으로 작성

참고문헌

- **김지수 외(2026)** 「5극3특 추진을 위한 지방행정체제 운영방안」. 한국지방행정연구원.

내용문의

- **김지수** 한국지방행정연구원 지방행정혁신실장(033-769-9857, jisookim@krila.re.kr)
- **류경원** 한국지방행정연구원 부연구위원(033-769-9846, tedgkenn@krila.re.kr)

한국지방행정연구원 Korea Research Institute for Local Administration
TEL. 033)769-9999 FAX. 033)769-9805 E-mail. brief@krila.re.kr
(26464) 강원도 원주시 세계로 21(반곡동)

COPYRIGHT(C) BY KRILA. ALL RIGHTS RESERVED

본 메일의 수신을 원하지 않으실 경우 brief@krila.re.kr로 회신해주시기 바랍니다.