KRILA Focus
제46호
2012. 04

# 지방행정체제 및 자치구 개편 동향과 정책 제언

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

# Summary

행정환경의 급속한 변화에 따라 지방의 역량강화, 국가경쟁력 제고,
주민의 편의와 복리증진에 이바지하기 위하여 지방행정체제 개편이 필요하다.
이에 따라 국가에서도 대통령직속기관으로 '지방행정체제개편추진위원회'를
조직하여 지방행정체제 개편에 대한 대응방안을 모색을 하고 있다.
특히 21세기는 도시경쟁력이 국가경쟁력의 기초가 되는 시대로 그동안
현재 우리나라의 자치구제도는 고비용 · 저효율의 행정낭비와
주민불편 및 갈등을 초래하고 있다는 지적이 제기되어 왔다.
이에 따라 그동안 정치권 및 학계 일부에서는 다양한 자치구개편 방안이
제시되어 왔으나 해당 개편안이 선정될 경우 미칠 효과에 대한 객관적인
근거제시가 미약하였다.
본 내용은 대도시 자치구 개편의 필요성을 제시하고 그 동안 논의되었던
다양한 자치구 개편 대안별 장단점 분석을 통해
어떠한 것이 우리나라 대도시 자치구의 개편 대안으로 바람직한 지에 대한
판단자료로 제공하고자 한다.

Ⅰ. 지방행정체제 개편의 개요 _ p2
Ⅱ. 지방행정체제 개편 추진현황 _ p5
Ⅲ. 특별 · 광역시 자치구의 개요 및 개편 동향 _ p11
Ⅳ. 특별 · 광역시 자치구의 현황 및 문제점 _ p14
Ⅴ. 특별 · 광역시 자치구 대안별 장단점 분석 _ p21
Ⅵ. 특별 · 광역시 자치구 개편의 전제 요건 및 개편 방향 _ p23

**KRILA Focus** 제46호 (2012. 04)

**내용문의** 자치행정연구실 조석주 (연구위원)
02-3488-7316 / csj@krila.re.kr
**배포문의** 발간 담당자(3488-7372)
본 내용은 한국지방행정연구원 홈페이지를 통해서도 볼 수 있습니다.
**www.krila.re.kr**

KOREA
RESEARCH
INSTITUTE FOR
LOCAL
ADMINISTRATION

# 지방행정체제 및 자치구 개편 동향과 정책 제언

조석주 (연구위원)

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

# 지방행정체제 및 자치구 개편 동향과 정책 제언

## Ⅰ. 지방행정체제 개편의 개요

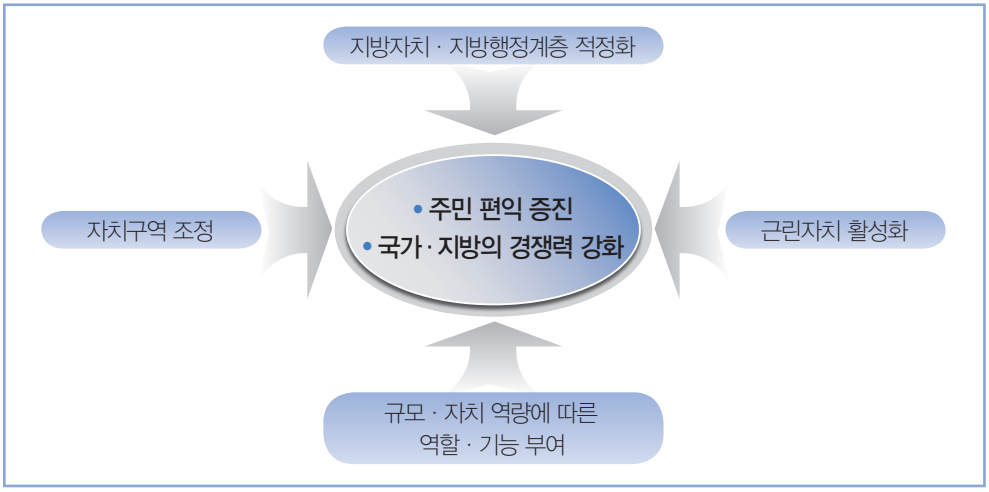
### 1. 지방행정체제의 의의

- ‘지방행정체제’란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할구역, 국가와 지방자치단체 및 특별시 · 광역시 · 도와 시 · 군 · 구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말함
- ‘지방자치단체의 통합’이란 「지방자치법」 제2조 제1항 제2호에서 정한 지방자치단체(시 · 군 · 구) 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말함

### 2. 지방행정체제 개편의 기본방향

- 주민의 편익증진, 국가 및 지방의 경쟁력 강화
  - 지방자치 및 지방행정계층의 적정화
  - 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정
  - 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여
  - 주거단위의 근린자치 활성화

[그림 1] 지방행정체제 개편의 기본방향



- 시 · 군 · 구 통합 기본방향
  - 지역주민의 자율적 의사를 최대한 존중
  - 「지방행정체제개편에 관한 특별법」에 제시된 통합취지를 최대한 반영
  - 지역특성을 융통성 있게 반영할 수 있는 개괄적 기준 제시

## 3. 지방행정체제 개편의 기준과 범위

### 1) 시 · 군 · 구의 개편 및 통합기준

- 국가는 시 · 군 · 구의 인구, 지리적 여건, 생활권 · 경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적 · 문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역에 대하여는 지방자치단체 간 통합을 지원하여야 함
- 시 · 군 · 구의 통합에 있어서는 시 · 도 및 시 · 군 · 구 관할구역의 경계에 제한을 받지 아니함
- 통합 지방자치단체는 「지방자치법」 제2조 제1항 제2호에 따른 시 · 군 · 구로 설치함
- 시 · 군 · 구 통합기준
  - 1차적 기준: 인구 또는 면적이 과소한 지역
  - 2차적 기준: 위 지역 중에서 다음 조건의 일부 또는 전부를 충족하는 지역
    ① 지리 · 지형적 여건상 통합이 불가피한 지역
    ② 생활 · 경제권이 분리되어 주민생활의 불편을 초래하거나 지역발전을 저해하는 지역
    ③ 역사 · 문화적으로 동질성이 큰 지역
    ④ 통합을 통하여 지역 경쟁력이 강화될 수 있는 지역
- 위에 제시된 기준에 해당되지 않아도 지방자치단체장, 지방의회, 지역주민투표권자의 50분의 1 이상이 시 · 도지사를 통해 건의가 가능함

### 2) 읍 · 면 · 동 주민자치

- 주민자치회의 설치: 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍 · 면 · 동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있음

- 주민자치회가 설치되는 경우 읍 · 면 · 동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있음
- 주민자치회의 구성: 주민자치회의 위원은 조례로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장이 위촉함
- 주민자치회의 설치시기, 구성, 재정 등 주민자치회의 설치 및 운영에 관하여 필요한 사항은 따로 법률로 정함

## 4. 지방행정체제 개편의 필요성

- 현재 우리 나라의 지방행정체제는 21세기 지식정보사회의 요구를 적절히 반영하기 어려우며 변화된 환경에 부응하는 역할과 역량을 발휘하기 위해 지방행정체제의 개편이 필요함
  - 우리 나라 지방행정체제, 특히 행정구역은 약 100년 전에 획정되어 급격한 도시화와 고령화, 교통 통신의 발달, 세계 대도시간 경쟁 심화 등 급격한 환경변화를 반영하지 못하는 경직적, 분절적인 행정체제로 자치단체의 자립기반과 경쟁력이 저해되고 있음
- 무엇보다도 지방행정체제 개편의 가장 큰 목적은 행정의 효율성과 경제적 효과의 제고에 있다고 볼 수 있음
  - 즉, 지방행정체제 개편을 통해 행정수요에 맞는 행정기구 및 인력을 구축하고 중복적 기구와 인력을 감축하여 행정의 효율성을 제고할 수 있음
- 현재의 지방행정체제는 행정구역 중심의 칸막이 행정을 초래하고, 소규모 분산투자로 규모의 경제효과를 저하시키고 있고, 규모가 작은 행정구역을 대상으로 한 지역경제 사업의 수행으로 중복투자, 시너지효과 상실, 규모의 비경제성이 노출되고 있음
- 이미 오래전에 구축된 지방행정체제, 특히 행정구역은 현실과 맞지 않으며 지방행정체제 개편을 통해 행정낭비를 줄이고 불필요한 지역갈등을 없앨 수 있음

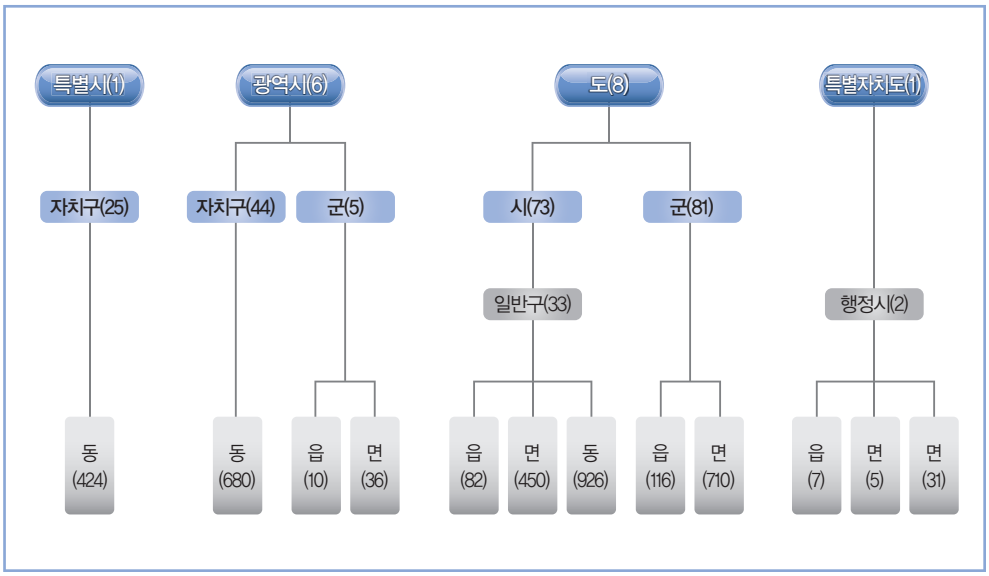
● 결론적으로 주민의 생활권이 확대된 상황에서 주민의 불편을 해소하고 행정의 외부효과를 줄이며, 편익과 부담의 일치를 통해 재정적 등가성을 확보하기 위해 지방행정체제의 개편이 필요함

# II. 지방행정체제 개편 추진현황

## 1. 우리 나라의 지방행정체제 현황

● 우리 나라의 지방행정체제 현황을 보면 다음과 같음
- 광역자치단체(16): 특별시(1), 광역시(6), 도(8), 특별자치도(1)
- 기초자치단체(228): 시(73), 군(86), 자치구(69)
  - 행정시(2): 제주특별자치도에 설치
  - 일반구(33): 50만 이상의 시에 설치
  - 읍면동(3,477): 읍 215, 면 1,232, 동 2,030

[그림 2] 우리 나라의 지방행정체제 현황(2011. 1. 1기준)



## 2. 지방행정체제 개편 추진현황

- 우리나라는 1991년 지방의회 구성과 1995년 민선단체장 선출 등 지방자치 실시 이후 부분적인 시 · 군 · 구 개편을 추진하였으나 아직까지 행정계층의 변화나 대대적인 행정구역 개편은 실시하지 못하고 있음
- 그동안 개편실적을 보면, 1995년에 40개시와 38개군을 합쳐 39개 도농 통합시, 1998년 4월 3여(여수시, 여천시, 여천군) 통합시, 2006년 7월 1계층과 2개 행정시를 설치한 제주특별자치도가 있으며, 2009년 행정안전부의 자치단체 자율통합 정책추진에 따라 2010년 7월 1일 통합 창원시(창원 · 마산 · 진해)가 출범하였음

**[표 1] 1995년 시 · 군 통합시 현황**

| 시 명 칭 | | 설치 이전 구역 | 시 명 칭 | | 설치 이전 구역 |
|---|---|---|---|---|---|
| 경기 | 평택시 | 송탄시, 평택시, 평택군 | 전남 | 나주시 | 나주시, 나주군 |
| | 남양주시 | 미금시, 남양주군 | | 광양시 | 동광양시, 광양군 |
| 강원 | 춘천시 | 춘천시, 춘천군 | 경북 | 포항시 | 포항시, 영일군 |
| | 원주시 | 원주시, 원주군 | | 경주시 | 경주시, 경주군 |
| | 강릉시 | 강릉시, 명주군 | | 김천시 | 김천시, 금릉군 |
| | 삼척시 | 삼척시, 삼척군 | | 안동시 | 안동시, 안동군 |
| 충북 | 충주시 | 충주시, 중원군 | | 구미시 | 구미시, 선산군 |
| | 제천시 | 제천시, 제천군 | | 영주시 | 영주시, 영풍군 |
| 충남 | 천안시 | 천안시, 천안군 | | 영천시 | 영천시, 영천군 |
| | 공주시 | 공주시, 공주군 | | 상주시 | 상주시, 상주군 |
| | 보령시 | 대천시, 보령군 | | 문경시 | 점촌시, 문경군 |
| | 아산시 | 온양시, 아산군 | | 경산시 | 경산시, 경산군 |
| | 서산시 | 서산시, 서산군 | 경남 | 창원시 | 창원시, 창원군 일부 |
| 전북 | 군산시 | 군산시, 옥구군 | | 마산시 | 마산시, 창원군 일부 |
| | 익산시 | 이리시, 익산군 | | 진주시 | 진주시, 진양군 |
| | 정읍시 | 정주시, 정읍군 | | 통영시 | 충무시, 통영군 |
| | 남원시 | 남원시, 남원군 | | 사천시 | 삼천포시, 사천군 |
| | 김제시 | 김제시, 김제군 | | 김해시 | 김해시, 김해군 |
| 전남 | 순천시 | 순천시, 승주군 | | 밀양시 | 밀양시, 밀양군 |
| | 여수시 | 여수시, 여천시, 여천군 | | 거제시 | 장승포시, 거제군 |

● 그동안 지방행정체제 개편 관련 주요 논의 과정은 다음과 같음
- 17대 국회에서는 2005년 11월 '지방행정체제개편특별위원회'가 발족되어, 현행 시 · 도를 폐지하고 2 ~ 5개의 시 · 군 · 구를 하나로 묶어 전국을 60 ~ 70개의 광역단체로 통폐합하는 안을 제시했으나 실행되지 못하였음
- 18대 국회에서는 이전보다 활발하게 개편논의가 진행되었는데, 「지방행정체제개편에 관한 특별법」 등과 같은 의원입법이 8개나 발의되었으며, 2009년 3월 '지방행정체제개편특별위원회'가 구성되었고, 결국 2010년 10월에 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정되었음
- 「특별법」에서는 행정체제 개편과 관련된 주요 6개 과제를 제시했는데 ① 특별 · 광역시 개편 ② 도의 지위 · 기능 재정립 ③ 시 · 군 · 구 개편 ④ 읍 · 면 · 동 주민자치 ⑤ 통합 지방자치단체 대도시에 관한 특례 ⑥ 지방분권 강화 등임

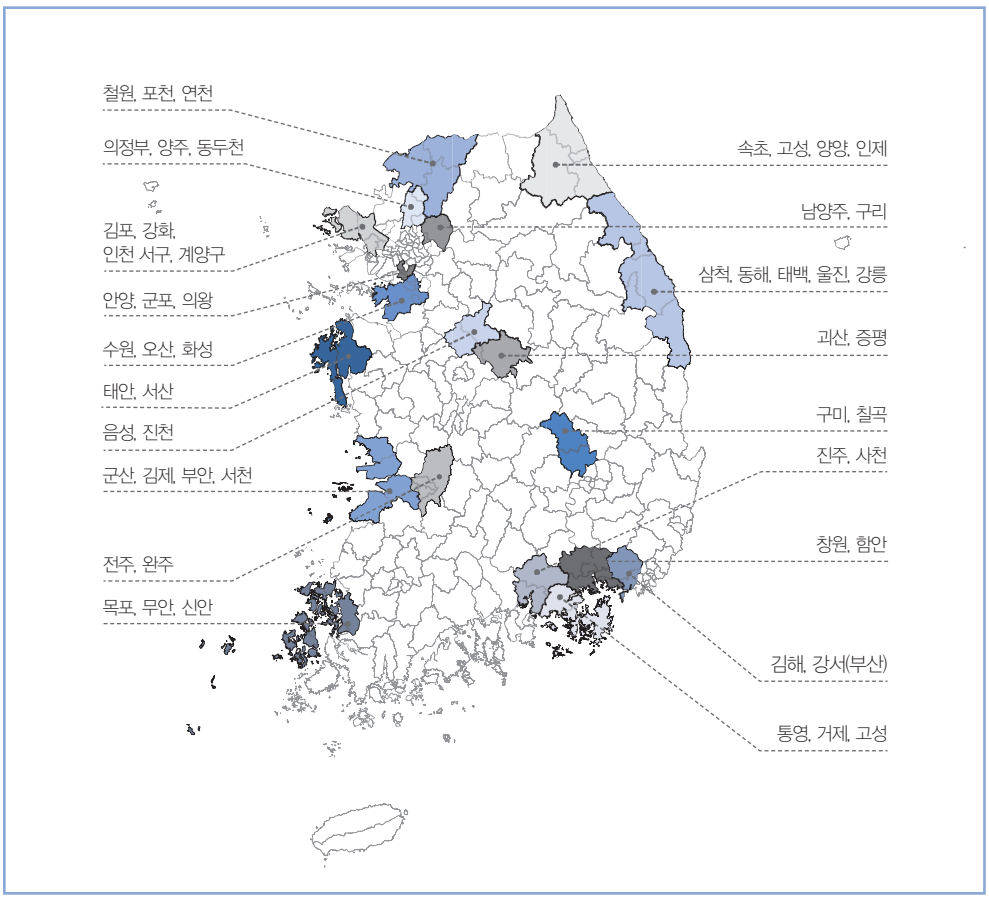
**[표 2] 6대 과제 주요 내용**

| 6대 과제 | 주요 내용 |
|---|---|
| 특별 · 광역시 자치구 개편 | • 특별시와 광역시 구의 별도지위 부여 여부<br>• 인구규모에 따라 광역시 내 자치구의 별도지위 부여 여부<br>• 현행 자치구의 문제점 도출<br>• 자치구 개편대안별 효과분석 및 기능재배분 분석을 통해 최적대안 도출 |
| 도의 지위 · 기능 재정립 | • 도의 지위와 기능재정립 방향 도출<br>• 도의 지위에 따른 정부간 기능배분<br>• 도 지위 및 기능재정립에 따른 정부간 재원, 조직, 인력 개편방안 |
| 시군구 개편 | • 현행 시군구 행정구역의 문제점 분석<br>• 시군구 통합기준 제시 |
| 읍 · 면 · 동 주민자치 | • 제도적 기반강화를 통한 주민자치 확대<br>• 읍 · 면 · 동 주민자치의 강화<br>• 현행 주민자치 및 주민자치센터 문제점 분석<br>• 주민자치회 유형 모델 제시 |
| 대도시 특례 | • 대도시 특례 이양을 고려한 특례이양<br>• 인구 100만 이상 대도시 행정수요 반영 특례 발굴<br>• AHP기법에 의한 과학적 방법 활용 |
| 지방분권 강화 | • 특별행정기관 사무 지방이양<br>• 경찰자치제 실시<br>• 교육자치제 실시 |

– 그리고 지방행정체제 개편의 체계적인 추진을 위하여 대통령 소속으로 27인의 위원으로 구성되는 '지방행정체제개편추진위원회'를 두도록 하였음

- 한편 「특별법」 제15조에 따르면 시 · 군 · 구의 경우 인구, 지리적 여건, 생활권 · 경제권, 발전가능성, 지역특수성, 역사적 · 문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역을 지원하도록 하였음
  – 2012년 1월 현재, '지방행정체제개편추진위원회'에 자치단체 간 자율통합을 신청한 지역은 수원 · 화성 · 오산의 통합, 안양 · 군포 · 의왕의 통합 등 총 19개건이 접수되었음

[그림 3] 시 · 군 · 구 통합건의 대상지역(2012)



- 위의 통합 대상지역은 2012년 3 ~ 5월 해당 지역주민의 여론조사를 실시하며, 조사대상자의 50% 이상이 통합을 찬성하면 행정안전부에서 통합을 권고함
- 그러나 위의 19개 지역이 아니더라도 국가가 필요하다고 인정되는 경우 통합을 권고할 수 있음
- 통합건의 대상지역 및 국가의 통합 권고지역은 2013년 주민투표 등을 통해 최종 주민의사를 확인한 후 2014년 7월 통합자치단체로 출범함
- 주민투표는 각 통합대상 자치단체 투표권자 3분의 1 이상이 참여하여 각 자치단체의 투표자 3분의 1 이상이 찬성을 해야 통합이 가능함

● 최근 행정구역 개편 동향 및 쟁점사항

- 청주시와 청원군은 1995년, 2005년, 2009년 3차례의 통합시도가 있었으나 청원군민 특히 지방의원 등의 반대로 통합이 무산되었으며, 2011년 민선 5기의 충청북도지사, 청주시장, 청원군수의 통합추진 합의로 네 번째의 통합이 추진되고 있음
- 자치단체 간 통합은 지역에 따라 차이가 있을 수 있으나 대체적으로 통합과정에서 다음과 같은 문제점을 나타내고 있음
  - 지역주민 간 갈등의 발생
    - 자치단체 간 통합을 추진하는 과정에서 대상 주민들 간에 표출된 찬성 · 반대 분위기는 대체적으로 그 지역주민들의 이해관계 등에 따라 상반되게 나타나고 있음
  - 기득권층의 통합반대
    - 일반적으로 자치단체 간 통합에 대해 일반 시민들은 별로 관심을 갖지 않음. 그러나 지역의 정치인인 국회의원, 자치단체장, 지방의원과 공무원, 지역 토호세력들은 환경변화에 따른 기득권 상실을 우려하여 통합반대 여론을 주도하는 것이 일반적인 현상임
  - 시명칭 결정과정에서의 지역 간 대립
    - 지명은 고착성과 보수성을 지니며 그 사회집단인들은 시대가 변해도 그대로 답습하는 성향을 가지고 있기 때문에 자치단체 간 통합에 따라 어느 한쪽의 지명이 없어져야 하는 지역에서는 역사적 정통성을 지닌 지명을 고수하기 위하여 자치단체 간 심한 대립과 갈등을 유발함

● 시청사 유치를 위한 갈등

- 행정기관의 청사가 특정 지역에 입지한다는 것은 바로 그 지역의 발전을 의미하는데, 청사를 중심으로 교통망이 정비되고 시 기반시설이 확충됨으로써 청사 주변지역의 지역발전을 가속화시킬 수 있음
- 또한 인근 주민의 입장에서는 청사이용이 편리하여 각종 행정서비스를 손쉽게 제공받을 수 있고 지역경제를 활성화할 수 있는 등 긍정적인 효과를 발생시킴
- 이에 반해 청사를 다른 지역으로 이전할 경우 기존 청사가 위치한 지역은 지역개발이 침체되고, 지역상권이 위축됨으로써 과거 청사 주변지역이 공동화되는 심각한 현상을 유발할 수 있으며, 청사가 통폐합되거나 축소되어야 하는 처지에 있는 지역에서는 필사적인 청사유치 노력을 기울일 수밖에 없음
- 한편 기존의 창원 · 마산 · 진해가 통합한 통합 창원시에서는 통합시 청사위치 결정을 하는 과정에서 옛 창원시를 지역구로 하는 의원과 옛 마산 · 진해시를 지역구로 하는 의원들간에 몸싸움이 벌어진 적이 있으며, 진해지역에서는 통합 이전으로 되돌리자는 시민운동도 전개되었음
- 또한 1998년에 여천군, 여천시와 통합한 여수시의 경우도 청사를 여천에 두기로 합의하였지만 지금까지 시청사를 옮기지 못하고 기존 청사 3곳을 모두 사용하고 있음

● 통합 후 시청사 접근성의 부족

- 통합시의 출범으로 외곽 농촌지역 주민들이 통합청사 접근이 어려워지며 이와 같은 문제를 해소하기 위해 출장소를 설치하는 등 노력을 하고 있으나 시청에서 해결될 수 있는 민원의 경우는 시청으로 갈 수밖에 없는 실정이므로 연계교통수단의 개발이 필요함

# Ⅲ. 특별 · 광역시 자치구의 개요 및 개편 동향

## 1. 특별 · 광역시 자치구의 개요

### 1) 자치구의 설치근거

- 자치구는 특별시와 직할시의 관리구역안의 구(區)[1]에 한하여 1988년 개정된 「지방자치법」에 의하여 법인격을 부여받음과 동시에 기초자치단체의 지위를 득하였음
- 현행 「지방자치법」(법률 제9577호, 2009. 4. 1, 일부개정) 제3조의 2항[2]은 특별시와 광역시의 관할구역 안에 자치구를 설치함을 밝히고 있음
- 한편 현행 「지방자치법」 제2조의 2항은 자치구를 시군과 함께 기초자치단체로 규정하고 있음

### 2) 자치구의 법적지위

- 기초자치단체로서의 지위
  - 1988년 「지방자치법」 제7차 개정 이후, 특별시 · 광역시 산하의 구(區)는 행정보조기관에서 법인격이 부여된 지방자치단체의 지위를 득하고 있으며, 현행 「지방자치법」 제2조 1항의 2에 따라 자치구는 법인격을 가지고 있는 자치단체임
  - 자치구는 공법상의 법인으로서 별개의 독립된 권리주체가 되어 독자적인 권리능력이 있으며, 자치입법권, 자치인사권, 자치예산권 및 자치과세권, 세외수입권의 권한이 있음
- 자치권 범위에 관한 특례적 지위
  - 자치구는 일반 시 · 군과 동일한 위계의 기초자치단체임에도 불구하고, 이들과 다르게 자치구 사무의 일부를 관할 광역자치단체인 특별시 · 광역시에서 처리[3]할 수 있도록 하고 있음

---

1) 1988년 「지방자치법」 전문개정 이전의 자치구는 대도시 지역의 행정적 편의를 위하여 인위적으로 구획된 순수한 행정구획이었음
2) 동법 동항에서 특별시 · 광역시 · 도 · 특별자치도 등은 정부의 직할로 두고, 시는 도의 관할구역 안에 설치하며, 군은 광역시나 도의 관할구역 안에 두는 것을 함께 밝히고 있음. 또한 동법 3항에서는 인구 50만명 이상의 시에는 자치구가 아닌 구를 설치하는 것을 명시하고 있음
3) 「지방자치법」 시행령 제9조

– 이는 특별시 · 광역시 – 자치구 사이의 사무의 중복처리를 방지하고, 대도시 지역의 유기적인 행정을 위해서 자치구 사무의 일부를 특별시 · 광역시에서 처리할 수 있도록 함

- 하급행정기관으로서의 지위
  – 자치구는 시 · 군들과 다르게 독립된 권리주체로서의 행위능력에 한계가 있으며, 특별시 · 광역시로부터 완전히 독립된 대등한 관계를 형성하고 있지 못하며, 특별시 · 광역시와 수직적 행정통제 관계를 유지하고 있음

## 2. 자치구 개편 관련 동향

### 1) 국회 '지방행정체제개편특별위원회'의 동향

■ 그 동안의 자치구 개편 관련 동향

- 2005. 10 ~ 2006. 2월간 제17대 국회는 '지방행정체제개편특별위원회'를 구성하여 활동하면서 아래 표와 같은 개편안을 제시하였으나, 대통령 선거 등 정치적 이유에서 결론을 맺지 못하고 종료되었음
- 이 중에서 특별 · 광역시 자치구 개편은 행정구 전환으로 방향이 설정되었음

▸ **도를 분할 또는 폐지, 행정계층 1단계 감축**
– 특별시 · 광역시 개편(폐지) 여부는 추후에 논의 · 결정
▸ **수개의 시 · 군 · 구를 통합, 광역화 도모**
– 수개의 시 · 군 · 구를 통합, 기존 시 · 군 · 구에는 행정구 설치
– 특별시 및 광역시의 자치구를 행정구로 전환
▸ **읍 · 면 · 동의 행정기능을 폐지하고 준자치단체화**
▸ **광역행정 처리를 위해 지방광역행정기구(국가기관) 설치**

- 한편 2008년부터 2009년 사이에 제18대 국회의원 개인들이 지방행정체제 개편과 관련한 법률안을 발의한 것 중에서 특별시 · 광역시의 자치구 관련 개편 주요 내용을 보면 다음과 같음

– 첫째, 자치구의 행정구역의 통합이 우세함
– 둘째, 통합한 후 행정구로 전환하거나 규모별 혹은 계층별로 자치구 혹은 행정구로 조정하는 안들이 제시되고 있음

[표 3] 특별시 · 광역시 자치구 관련 개편안 발의 내용

| 구분(발의일) | 특별 · 광역시 | 자치구 |
|---|---|---|
| 권경석 의원(안) (2008. 11. 3) | 서울특별시 및 광역시는 종전과 같이 지방자치단체 | • 특별시는 자치구를 통합하여 통합자치구 설치<br>* 통합자치구 내의 구와 광역시의 자치구 · 군은 행정구로 함 |
| 우윤근 의원(안) (2008. 12. 12) | 서울특별시 및 광역시는 종전과 같이 지방자치단체 | • 자치구 · 군을 통폐합하여 행정구 및 행정군으로 함<br>* 행정구의 장은 주민 직선, 지방의회는 구성하지 않음 |
| 이명수 의원(안) (2009. 3. 31) | 광역행정기능 강화를 위하여 인접 시 · 도간 통합 | • 구역 조정 |
| 박기춘 의원(안) (2009. 6. 24) | 서울특별시는 존치 광역시는 도에 통합 | • 서울특별시 자치구 통합<br>• 광역시 내 시 · 군은 통합하여 통합시로 개편 |
| 허태열 의원(안) (2009. 6. 25) | 서울특별시 및 광역시는 종전과 같이 지방자치단체 | • 자치구 인구가 100만 이상인 경우 자치구 설치<br>– 이하인 경우는 행정구 |
| 차명진 의원(안) | 서울특별시 존치 광역시는 도와 통합 | • 자치구간 행정구역 조정 |
| 백재현 의원(안) | 서울특별시 존치 | • 서울특별시 자치구를 통합하여 5개 자치구 설치 |
| 최인기 의원(안) (2009. 10. 30) | 서울특별시 및 광역시는 종전과 같이 지방자치단체 | • 서울특별시 : 자치구 통합, 100만 미만의 구청장은 선출하되 의회 미설치<br>• 광역시 : 단체장은 선출하되, 의회는 미설치 |

■ 제18대 국회 개편특위의 자치구 개편안

● 2010년 4월 27일 국회는 지방행정체제개편특위위원장의 제안으로 「지방행정체제 개편에 관한 특별법안(대안)」을 발의하였음
– 이 법안 중에 자치구과 관련해서는 제3장(지방행정체제 개편의 기준과 범위) 제1절(특별시 및 광역시의 개편) 제12조 ~ 14조에 개편 내용을 규정하고 있음
– 전술한 8명의 국회의원이 대표발의를 한 법률안의 자치구 내용을 통합 · 조정한 것으로 지방행정체제개편특별위원회의 심의를 거친 주요 내용은 [표 4]와 같음

[표 4] 제18대 국회 개편특위의 자치구 개편안

| 구분 | 주요 내용 |
|---|---|
| 구의 통합 | • 지방자치단체로 존치되는 특별시와 광역시 내의 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정규모로 통합 |
| 구의 준자치구 추진 | • 구청장은 주민직선으로 하고, 그 지방의회는 설치하지 않음 |
| 구의 구정위원회 설치 | • 구청장, 특별시(광역시) 의회의원, 법률로 정하는 약간인으로 구성<br>• 구청장이 제출하는 구 예산안의 심의기능, 구가 제정하는 규칙안의 심의기능, 지역발전사업과 청원 심의 및 권고기능, 법령이 정한 사무처리기능<br>• 구정위원회의 설치 · 운영 사항은 법률로 규정 |

■ 현행 「특별법」의 자치구 개편안

- 특위 법안의 구의 준자치구 추진(지방의회 폐지) 및 구정위원회 설치 조항을 삭제함
- 개편위원회가 특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구와 군의 지위, 기능 등에 관한 개편방안을 마련하여 대통령과 국회에 보고할 것을 규정함

# IV. 특별 · 광역시 자치구의 현황 및 문제점

## 1. 특별 · 광역시의 일반적 현황

### 1) 일반적 현황

- 현재 우리나라의 대도시인 서울특별시, 부산광역시, 대구광역시, 인천광역시, 대전광역시, 울산광역시의 69개 자치구 및 5개 군이 있음
- 자치구 전체 면적은 약 5,381㎢로 남한 전체면적 99,373㎢의 약 5.4%를 차지하고 있음
- 자치구 전체 인구는 약 23,360,923명으로 남한 전체인구 56,062,000명의 약 41.7%를 차지하고 있음
- 따라서 대도시 좁은 면적에 많은 인구가 거주하고 있음을 알 수 있음

[표 5] 특별 · 광역시 일반현황(2010년 기준)

| 구분 | 인구(명) | 세대수(천세대) | 자치구(군) | 동 | 면적(㎢) | 인구밀도(인구/㎢) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| 서울 | 10,464,051 | 4,116,660 | 25 | 424 | 605.25 | 17,289 |
| 부산 | 3,574,340 | 1,323,771 | 16(1) | 210 | 766.12 | 4,666 |
| 대구 | 2,489,781 | 906,470 | 8(1) | 134 | 884.07 | 2,816 |
| 인천 | 2,758,431 | 1,026,936 | 10(2) | 121 | 1,027.01 | 2,686 |
| 광주 | 1,445,828 | 524,093 | 5 | 92 | 501.25 | 2,884 |
| 대전 | 1,498,665 | 538,100 | 5 | 178 | 539.84 | 2,776 |
| 울산 | 1,129,827 | 394,364 | 5(1) | 46 | 1,057.14 | 1,069 |

* 출처: 각 시 통계연보

## 2) 각 지표별 자치구의 최대 · 최소

■ 인구

- 자치구 중 인구밀도가 가장 높은 곳은 서울특별시 양천구로, 인구밀도가 28,799명이며, 가장 낮은 곳은 부산광역시 강서구로 인구밀도가 337명임
- 자치구 중 고령인구 비율이 가장 높은 곳은 부산광역시 동구의 16.02%이고, 가장 낮은 곳은 울산광역시 동구로 5.06%임
- 자치구 중 인구증가율이 가장 높은 곳은 대전광역시 유성구의 5.69%이며, 가장 낮은 곳은 대구광역시 서구로 −2.70%임
- 자치구 중 인구이동률이 가장 높은 곳은 부산광역시 강서구로 198.22%이며, 가장 낮은 곳은 부산광역시 사상구로 81.59%임

[표 6] 인구의 최대 · 최소 비교[4)]

[단위: 명, %]

| 구분 | | 인구 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 인구밀도 | | 고령인구 비율 | | 인구증가율 | | 인구이동률 | |
| 자치구 | 최대 | 서울 양천구 | 28,799 | 부산 동구 | 16.02 | 대전 유성구 | 5.69 | 부산 강서구 | 198.22 |
| | 최저 | 부산 강서구 | 337 | 울산 동구 | 5.06 | 대구 서구 | -2.70 | 부산 사상구 | 81.59 |

* 자료: 통계청(국가통계포럼), 2009년 기준

4) 인구밀도: 단위면적(1㎢)당 인구수
노령인구비율(%): (65세이상 인구÷전체인구)×100
인구증가율(5년평균,%): (당해년 주민등록인구−전년 주민등록인구/전년 주민등록인구)×100, 2005 ~ 2009(5년) 평균
인구이동률(%): (전입인구÷전출인구)×100

■ 산업구조

● 자치구 중 2 · 3차 산업비중이 가장 높은 곳은 서울특별시 중구로 99.98%이며, 가장 낮은 곳은 부산광역시 강서구로 75.94%임

[표 7] 산업구조의 최대 · 최소 비교

| 구분 | | 산업구조 | |
|---|---|---|---|
| | | 2 · 3차 산업비중[5] | |
| 자치구 | 최대 | 서울 중구 | 99.98% |
| | 최저 | 부산 강서구 | 75.94% |

■ 재정력

● 자치구 중 재정자립도가 가장 높은 곳은 서울특별시 강남구의 82.87%이며, 가장 낮은 곳은 부산광역시 영도구의 14.0%임(2011. 행정안전부 재정고)

– 서울특별시 강남구와 부산광역시 영도구의 재정자립도는 약 5.9배의 차이가 있음

■ 생활권

● 자치구 중 동일지역 통근 · 통학자 비율이 가장 높은 곳은 울산광역시 동구로, 79.02%이며, 가장 낮은 곳은 부산광역시 수영구로 32.03%임

– 울산광역시 동구와 부산광역시 수영구의 동일지역 통근 · 통학자 비율은 약 2.5배의 차이를 가짐

● 자치구 중 타 지역 통근 · 통학자 비율이 가장 높은 지역은 부산광역시 수영구로 67.97%이며, 가장 낮은 지역은 울산광역시 동구로 20.98%임

– 부산광역시 수영구와 울산광역시 동구의 타 지역 통근 · 통학자 비율은 약 3.2배의 차이가 있음

5) 2 · 3차 산업비중(%): (2 · 3차산업 가족수 ÷ 전체인구수)×100

[표 8] 재정력, 생활권의 최대 · 최소 비교

| 구분 | | 재정력 | | 생활권[6] | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 재정자립도[7] | | 동일지역 통근, 통학자 비율 | | 타 지역 통근, 통학자 비율 | |
| 자치구 | 최대 | 서울 강남구 | 82.87% | 울산 동구 | 79.02% | 부산 수영구 | 67.97% |
| | 최저 | 부산 영도구 | 14.0% | 부산 수영구 | 32.03% | 울산 동구 | 20.98% |

■ 주거생활

- 자치구의 주택보급률이 가장 높은 곳은 부산광역시 강서구로 157.6%이며, 가장 낮은 곳은 서울특별시 관악구로 70.1%임
  – 부산광역시 강서구와 서울특별시 관악구의 주택보급률은 약 2.2배의 차이가 남
- 군의 주택보급률이 가장 높은 곳은 부산광역시 기장군으로 144.3%이며, 가장 낮은 곳은 인천광역시 강화군으로 115.7%임
- 자치구의 상하수도 보급률이 가장 높은 곳은 서울특별시 전체, 부산광역시 중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 수영구, 사상구, 대구광역시 중구, 서구, 남구, 달서구, 인천광역시 남구, 부평구로 100%이며, 가장 낮은 곳은 울산광역시 동구로 84.48%임

[표 9] 주거생활의 최대 · 최소 비교

| 구분 | | 주거생활 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | 주택보급률 | | 상하수도 보급률[8] | | |
| 자치구 | 최대 | 부산 강서구 | 157.6% | 서울 | 전체 | 100.00% |
| | | | | 부산 | 중구, 서구, 동구, 영도구, 부산진구, 동래구, 남구, 북구, 해운대구, 수영구, 사상구 | |
| | | | | 대구 | 중구, 서구, 남구, 달서구 | |
| | | | | 인천 | 남구, 부평구 | |
| | 최저 | 서울 관악구 | 70.1% | 울산 동구 | | 84.48% |

6) 통근인구비율(%): (구역외부 통근인구 ÷ 전체인구) × 100
통학인구비율(%): (구역외부 통학인구 ÷ 전체인구) × 100
7) (자체수입액 ÷ 일반회계총액) × 100
8) (상수도보급률+하수도보급률) ÷ 2

■ 여가활동

- 자치구의 인구 십만명당 문화기반 시설수가 가장 많은 지역은 서울특별시 종로구로 33.81개이고, 가장 적은 지역은 부산광역시 사하구로 0.56개임
  - 서울특별시 종로구와 부산광역시 사하구의 인구 십만명당 문화기반 시설수는 약 60.4배의 차이가 남

■ 안전

- 자치구의 자동차 천대당 교통사고 발생건수가 가장 높은 곳은 대구광역시 중구로 35.27건이며, 가장 낮은 곳은 대전광역시 유성구로 6.8건임
  - 대구광역시 중구와 대전광역시 유성구의 자동차 천대당 교통사고 발생건수는 약 5.2배의 차이가 남

[표 10] 여가활동, 안전의 최대 · 최소 비교

| 구분 | | 여가활동 | | 안전 | |
|---|---|---|---|---|---|
| | | 십만명당 문화기반 시설수 | | 자동차 천대당 교통사고 발생건수 | |
| 자치구 | 최대 | 서울 종로구 | 33.81 | 대구 중구 | 35.27 |
| | 최소 | 부산 사하구 | 0.56 | 대전 유성구 | 6.85 |

* 자료: 통계청(국가통계포럼), 2009년 기준

## 2. 특별 · 광역시 자치구의 문제점

- 대도시는 인구, 산업, 문화 등 도시기능의 집중도가 높고 이에 따라 교통체증, 환경오염, 주택난 등의 문제가 심각하게 대두되고 있고 이를 해소하기 위한 정책적 노력이 지속되고 있음
- 우리나라 특별 · 광역시는 자치구 형태의 행정체제를 유지하고 있으며 이로 인한 문제점을 살펴보면 다음과 같음

### 1) 종합행정의 저해

- 특별 · 광역시가 법상으로는 자치구의 사무이지만 「지방자치법」에 의하여 도시계획 사무, 도로개설 및 상하수도사무, 대중교통행정사무, 지역경제육성사무 등을 자치구로부터 이관 받아 처리하고 있음
- 이와 같은 것은 대도시 지역의 균형개발과 자치구간의 격차 완화를 위한 종합적인 계획의 수립 및 적극적 추진이라는 목적을 실현하려는 조치이지만, 실제로 특별 · 광역시의 종합계획 수립에 대하여 자치구가 반발하거나 계획의 이행을 준수하지 않음으로써 대도시의 종합행정이 이루어지지 못하고 있음
  - 예를 들어, 대전광역시 도시철도 2호선의 노선 결정과 관련하여 대덕구, 유성구, 동구, 서구 등 자치구에서 노선에 문제를 제기하며 서명운동을 벌이는 등 갈등이 발생함

### 2) 재정여건의 어려움 및 자치구간 서비스 불균형

- 시군세는 담배소비세, 주민세, 지방소득세, 자동차세, 재산세 등 5종인데 비해 구세는 등록면허세, 재산세 2종에 불과하며 보조사업비의 비율이 높음
- 이로 인해 자치구는 자체사업비의 비중이 낮고 인건비 등 행정운영경비의 비중이 높아 자체적으로 추진할 수 있는 사업의 규모가 적음
  - 예를 들어 전체 예산 중 자체사업비 비중은 특별시 구(26.4%), 광역시 구(16.5%)인데 비해 일반시(32.4%), 군(26.4%)임
  - 또한 전체 예산 중 행정운영경비 비중은 특별시 구(30.9%), 광역시 구(20.9%)인데 비해 일반시(15.1%), 군(13.7%)임
- 대도시 행정의 통일성 부족과 자치구간 재정자립도의 차이로 인해 각종 주민복지 및 생활 관련 서비스 수준의 불균형을 발생시킴
- 예를 들어, 대표적 노인복지시설인 경로당에 대한 자치구 지원액이 구별로 차이가 있음
  - 서울특별시 자치구의 경우 경로당 1개소당 지원액이 최소 연 4,791천원에서 최고 연 18,217천원이며, 65세 이상 노인 인구 1인당 지원액도 최소 13.6천원에서 최고 47.3천원 정도로 3배 이상의 격차를 보이고 있음(2011년 예산액 기준)

- 또한 서울특별시 자치구별 1인당 교육지원경비 보조금에 있어서도 구간 격차로 인하여 교육 불균형을 심화시킬 우려가 있음 (2009년 기준, 서울시교육청)
  - 상위 3구: 중구(33,130원), 강남구(24,140원), 서초구(17,020원)
  - 하위 3구: 강동구(6,730원), 은평구(6,670원), 관악구(6,100원)

### 3) 공공시설의 과다 설치

- 자치구 단위의 개발로 재정지출의 효율성이 확보되지 못하고 있음
- 자치구별 공공건물의 신축으로 인하여 특별시와 광역시내에서의 효율적인 공공건물의 공동이용이 이루어지지 않아 과다한 재정적 지출을 초래하고 있음
- 즉, 청사 및 문화, 복지, 공공체육 부문별 시설의 과다 설치와 공동이용의 저조로 가용자원의 낭비가 발생하고 상대적으로 복지부문이 주민 행 · 재정수요 대응능력이 저하됨
  - 예를 들어, 지난 3년간(2007년 ~ 2009년) 서울특별시 자치구 문화시설 34곳 건립 · 리모델링을 위해 투입한 비용은 1,541억 9,200만원인데 비하여 가동률은 59.4%에 불과함

### 4) 대도시 경쟁력 취약

- 도시계획 · 환경 · 교통 등 광역적 도시개발사업 또는 풍수해 등 자연재해와 재난관리기능 등을 수행함에 있어서 지나친 자치구 단위 소지역주의에 의존함으로써 시 전체적인 차원에서 효율적인 대응의 차질 및 과중한 재정지출 요인으로 작용하고 있음
- 하나의 유기체적인 대도시가 인위적으로 구분되어 시너지 효과가 미발생하며, 경제부문, 인프라 부문, 사회통합 부문, 환경 부문 등의 대도시 경쟁력을 제고할 수 있는 미래지향적 종합기획 능력 부족

### 5) 생활권과 행정권 괴리로 인한 주민 불편

- 행정구역 경계조정 필요성이 있으나 직권조정 등 광역시의 조정능력 제약으로 시와 구 또는 구와 구간에 갈등이 발생함

- 생활권역이 팽창되나 자치구가 독자적인 세입권을 가지므로 경계조정을 반대하며 서비스 공급의 외부효과가 발생되나 이의 해소를 위한 장치가 부족함
  - 예를 들어, 인천광역시의 경우, 송의운동장 개발에 따른 중구와 남구의 경계조정이 대립상태에 있음

#### 6) 구민의식 및 공동체의식 부족

- 행정편의에 의해 획정된 자치구이기 때문에 자치구 정체성이 근본적으로 약함
- 대도시 인구 특성상 잦은 이사 등으로 인하여 구민으로서의 존재감 및 구정에 대한 관심이 저조함
- 생활권역이 자치구역 경계를 넘어서고 있음

## V. 특별 · 광역시 자치구 대안별 장단점 분석

### 1. 대안선택 기준

- 2010년 국회 '지방행정체제개편특별위원회'에서 제시한 구 의회 폐지안이 나오기 전까지 다양하게 제시되었던 자치구 개편 대안들을 살펴보면 다음과 같음
  - 2 ~ 3개의 자치구를 통합하되 구의회와 구청장을 주민직선으로 하는 자치구통합안, 구청장을 임명하고 구의회를 구성하는 구의회선출안, 구의회를 구성하지 않고 구청장을 주민직선으로 하는 준자치구안, 구청장을 임명하고 구의회를 구성하지 않는 행정구안 등이 있음
  - 이외에 자치구 기능 조정안이 있으나 이 안은 체제개편의 성격이 약하므로 제외하였음

[표 11] 그 동안 논의된 자치구 개편 대안들

| 구분 | 자치구통합안 | 구의회선출안 | 준자치구안 (구청장선출안) | 행정구안 |
|---|---|---|---|---|
| 법적지위 | 자치단체인 구로서 법인격 인정 | | 시 하부행정기구로서 법인격 없음 | |
| 특징 | 2~3개 자치구를 통합하여 시 행정의 효율성 제고 | 시장이 구청장을 임명하여 시 · 구간 마찰 감소 | 구를 시 하부기관으로 전환하여 행정효율성 제고 | |
| 기관 구성 | 구의회, 구청장 주민직선 | 구의회 구성,구청장 임명 | 구의회 미구성, 구청장 주민직선 | 구의회 미구성, 구청장 임명 |
| 입법권 | 조례 · 규칙제정권 | | 규칙제정권 | 조례 · 규칙제정권 없음 |
| 예산권 | 구의회 심의 · 의결 | | 시의회 심의 · 의결 | |
| 조세권 | 부과징수권 보유 | | 부과징수권 없음 | |

## 2. 각 대안별 장 · 단점 비교 분석

[표 12] 각 대안별 장 · 단점 비교 분석

| 구분 | 장 점 | 단 점 |
|---|---|---|
| 자치구통합안 | • 자치구의 구역통합을 통해 자치구간 인구, 면적, 재정력의 격차 완화<br>• 기구와 인력의 감축으로 행정효율성을 도모할 수 있고, 자치구간 불균형을 해소 가능<br>• 적정 규모의 행정구역을 통해 자치구의 자족성 제고와 행정비용의 절감 | • 대도시의 광역적 행정수행 곤란, 특별 · 광역시와 자치구간 갈등, 책임행정 확보 곤란<br>• 자치형태 개편과 기능조정이 수반되지 않아 특별 · 광역시와 자치구간 갈등의 존속 및 그에 따른 대도시의 통합적 정책추진 저해<br>• 특별 · 광역시의 도시계획 및 정책조정 기능의 부족으로 대도시 경쟁력 저해 |
| 구의회선출안 | • 구청장의 임명으로 행정효율성, 자치구간 불균형 해소<br>• 자치단체장의 선출에 소요되는 비용 절감<br>• 구의회의원의 직접선출로 주민의사의 정책반영 강화<br>• 단체장 및 집행기관에 대한 견제기능 강화 | • 구청장의 임명으로 인해 특별 · 광역시장의 정치적 위상이 비대화될 수 있음<br>• 특별 · 광역시와 자치구간 중복사무의 미조정으로 인해 자치구의 책임행정을 저해함<br>• 민선 구청장의 부재로 인해 민원처리의 속도지연과 정확성 결여 초래<br>• 특별 · 광역시장에의 정책결정권 집중으로 정책결정에 있어서 구민의 의사반영 부족 초래 |
| 준자치구안 | • 자치구의회의 폐지를 통한 의원 선거비용과 의회 유지비용의 절감<br>• 특별 · 광역시와 자치구간 갈등과 마찰 감소<br>• 대도시의 통합적 정책추진을 통한 경쟁력 강화<br>• 주민의사의 정책에 신속한 반영 | • 자치구의 위상저하와 그에 따른 특별 · 광역시장의 정치적 위상 비대화 초래<br>• 구의회의 폐지로 인한 풀뿌리 주민자치의 후퇴<br>• 자치구의 위상약화와 기능축소로 주민의 민원처리 불편 초래<br>• 지방의회의 폐지로 자치구청장의 정책추진에 대한 견제기능 약화 |
| 행정구안 | • 특별 · 광역시 중심의 통합적 정책추진으로 대도시 경쟁력 강화<br>• 특별 · 광역시 중심의 정책추진과 재정조정기능 강화로 자치구간 격차완화와 균형발전 확보<br>• 자치구의 기구, 정원, 시설의 중복 해소로 행정의 효율성 확보<br>• 자치구청장과 자치구의회의 선거에 따른 경비를 절감하고, 장과 의회의 유지비용의 절감을 통해 행정비용을 줄일 수 있음<br>• 생활권과 서비스권의 일치를 통해 외부효과 최소화 | • 구청장과 구의회의 미구성으로 인해 구민의 공무담임권과 참정권 등 기본권 침해 가능성<br>• 주민의 생활공간에서 지방자치제의 미실시로 지방자치 후퇴 및 주민참여의 약화 초래<br>• 특별 · 광역시장을 견제할 수 있는 자치구체제의 결여로 인해 특별 · 광역시장의 정치적 위상의 극대화<br>• 정책결정에 있어서 주민의사의 신속한 반영부족과 민원처리의 지연 초래 가능성 |

- 위에서 제시된 4개의 개편대안 중 제도적으로 완벽한 안은 없으며 대안별로 장점과 단점이 존재함
- 각 대안별로 장점과 단점을 분석하였으며 각 대안별 단점의 보완을 통해 우리 나라 실정에 맞는 최적 대안을 도출해야 할 것임

# VI. 특별 · 광역시 자치구 개편의 전제 요건 및 개편 방향

- 특별 · 광역시 자치구의 개편을 추진하기 위해서는 우선적으로 해결해야 될 쟁점사항과 각 대안별 보완사항이 있음
- 쟁점사항은 특별시와 광역시의 동일한 법적지위 부여 여부의 문제이며, 보완사항은 앞에서 언급한 4개의 대안 중 어떠한 대안으로 자치구의 체제개편이 이루어진다 하더라도 이에 대한 각 대안별 보완이 필요한 부분임

## 1. 특별 · 광역시 자치구 개편에 따른 쟁점사항

### 1) 쟁점사항 1: 특별시와 광역시 구에 별도 지위 부여 여부

- 특별시는 수도로서의 지위와 인구 1,000만명이 넘는 거대 단일 도시로 100만명 ~ 300만명의 광역시와 차이가 있음
- 따라서 세계 거대도시와의 경쟁력 강화를 위해 광역시의 구와 별도의 법적 지위 부여에 대한 논의 필요

[표 13] 특별시와 광역시 구에 별도 지위 부여 여부

| 구분 | 특별시와 광역시 구에 별도 지위를 부여 | 특별시와 광역시 구에 동일한 지위를 부여 |
|---|---|---|
| 내용 | 특별시는 수도로서의 지위와 인구 1,000만명이 넘는 거대 단일 도시로 100만명 ~ 300만명의 광역시와는 별도 지위 부여 필요 | 현재 같은 자치구의 지위를 가지며 제17대, 제18대 국회 개편특위에서도 같은 지위를 부여한 바 있음 |
| 장점 | 여타 광역시보다 인구 및 재정면에서 규모가 방대한 특별시의 특성을 고려한 지위 부여 가능 | 동일 지위 부여로 통일적인 대도시 관련 법체계 적용 |
| 단점 | 특별 · 광역시간 차별을 두는 경우 대도시 관련 법체계의 복잡화 | 특별 · 광역시에 동일한 행정구의 지위를 부여하는 경우 특별시의 재정규모, 재정력 등 특수성을 간과 |

### 2) 쟁점사항 2: 인구 규모별로 자치구의 별도 지위 부여 여부

- 현재 특별 · 광역시의 자치구간에도 인구규모의 차이를 보이고 있으며, 향후 만약 자치구의 통합이 이루어진다면 이와 같은 현상은 더 크게 나타날 것으로 예상됨
- 따라서 자치구의 인구규모에 따른 별도의 법적 지위 부여에 논의 필요

[표 14] 인구규모별로 자치구의 별도 지위 부여 여부

| 구분 | 인구규모에 따라 구의 지위 차등화 | 인구규모와 무관하게 동일한 지위 적용 |
|---|---|---|
| 내용 | 자치구 통합 후 일정 규모(50만명 또는 100만명) 이상인 경우 자치구로 운영하고 이하인 경우 행정구로 운영 | 단일 도시 내에 다른 행정체제가 공존하는 것은 부적절 |
| 장점 | 인구 규모에 따른 차등적 분권 적용 가능, 자치구간 통합 촉진 가능 | 동일한 지위 부여로 대도시 통일적인 행정 가능 |
| 단점 | 통합 후에도 일정 규모의 인구를 달성하기 어려운 지역의 반발이 예상, 적정 규모의 기준 선정이 어려움 | 구간 인구 규모의 격차가 지속, 자족성 및 자치역량에 따른 고려 미흡 |

## 2. 특별 · 광역시 자치구 개편에 따른 보완사항

- 앞에서 지방행정체제 개편에 대한 이론적 논의와 추진현황, 이와 관련한 특별 · 광역시 자치구의 현황과 문제점 및 이를 해결하기 위해 4개 대안별로 장 · 단점을 살펴보았음
- 그러나 각 대안도 완벽한 것이 아니며 이 중 어떠한 대안을 채택하더라도 각 대안별로 다음과 같은 보완조치가 필요함

[표 15] 자치구 개편에 따른 각 대안별 보완사항

| 구분 | 보 완 사 항 |
|---|---|
| 자치구통합안 | • 특별 · 광역시와 자치구간 공동계획, 갈등조정기구 등 유기적인 협력장치의 강화<br>• 특별 · 광역시와 자치구간 기능재조정을 통해 중복기능의 최소화<br>• 특별 · 광역시의회와 자치구의회의 겸직허용 검토 |
| 구회의선출안 | • 특별 · 광역시와 자치구간 기능 재조정 추진<br>• 주민투표의 대상을 확대하고, 발의 및 의결요건을 완화하여 구민이 직접 결정할 수 있는 장치 강화<br>• 동 단위 주민자치회를 강화하여 주민의 참여와 자치 활성화 필요<br>• 특별 · 광역시장의 권한을 견제하기 위해 특별 • 광역시의회의 권한을 확대하는 대안(의회사무처직원 인사권, 유급보좌관제 도입 등)도 생각할 수 있음 |
| 준자치구안 | • 구의회의 부재에 대응하여 청장의 정책추진을 심의하기 위한 구정협의회를 구성<br>• 지방의회의 대의적 기능을 보완하기 위해 주민 직접투표제를 강화함(주민투표 발의 및 의결요건을 완화함)<br>• 주민참여기능의 약화에 대응하여 읍면동 차원의 주민자치회를 강화 함 |
| 행정구안 | • 동 단위 주민자치회를 강화하여 주민의 참여와 자치 활성화 필요<br>• 특별 · 광역시장의 권한을 견제하기 위한 특 · 광역시의회의 권한 강화 필요<br>• 특별 · 광역시장에 대한 주민소환제 발의요건을 완화하여 주민의 통제를 강화함 |

## 3. 개편방향

- 앞에서 제시된 네가지 유형의 특별 · 광역시 자치구 개편대안을 살펴보면, 자치구 통합안은 구역의 통합을 통해 자치구간 인구, 면적, 재정력의 격차를 완화하고 적정규모의 행정구역으로 자치구의 자족성을 제고시킬 수 있는 반면에 대도시의 통합적 정책추진을 저해함으로써 대도시 경쟁력을 약화시킬 수 있음

- 구의회선출안은 구청장 임명을 통해 특별 · 광역시와 자치구 갈등해소 및 대도시 경쟁력을 강화시킬 수 있는 장점이 있는 반면에 자치구청장의 임명으로 인해 특별 · 광역시장의 정치적 위상이 비대화 될 수 있고 민선 구청장의 부재로 인한 민원처리의 속도 지연과 정확성이 결여될 수 있음

- 준자치구안은 의회의 폐지를 통해 의원 선거비용과 의회 유지비용을 절감하고 자치구청장과 구의회의 갈등과 마찰을 줄일 수 있는 반면에 자치구의 위상 저하와 특별 · 광역시장의 정치적 위상 비대화 그리고 주민자치의 후퇴를 초래할 수 있음

- 행정구안은 특별 · 광역시 중심의 통합적 정책추진으로 대도시의 경쟁력을 강화하고 자치구의 기구, 정원, 시설의 중복을 해소하여 행정의 효율성을 확보할 수 있으나 구청장과 구의회의 미구성으로 인한 구민의 공무담임권과 참정권 등 기본권 침해 가능성과 주민 참여의 약화를 초래할 수 있음

- 특별 · 광역시 자치구의 개편은 향후 많은 논의가 이루어져야 할 사안으로, 관련 전문가 및 국민의 의견을 충분히 수렴하여 국가에서 정책적인 결정이 이루어져야 할 것임

- 위에서 제시한 4개 대안 중 민주성에 초점을 둔다면 구의회선출안과 자치구통합안 중 하나의 대안이, 반면 효율성과 대도시경쟁력 강화에 초점을 둔다면 행정구안과 준자치구안 중 하나의 대안이  바람직하며, 민주성과 효율성을 상호 보완할 수 있는 지속적인 제도 연구가 필요함

# 지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발 교육 프로그램 안내

한국지방행정연구원은 지방자치제도 발전 및 정책대안에 대한 연구활동을 수행하고 있습니다. 더불어 연구성과가 지방정책 수립과 적용에 효율적으로 반영될 수 있도록 다양한 교육 프로그램을 운영하여 지방자치단체 자치역량 강화를 위한 핵심인재개발에 도움이 되겠습니다.

## 실시기관

* 한국지방행정연구원 지방자치 · 의정연수센터

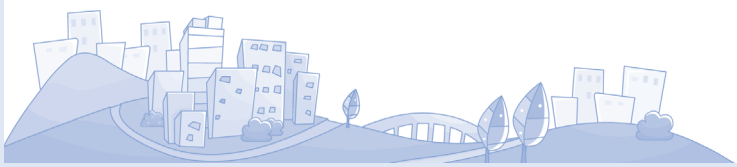
## 운영방법

* **대 상** – 광역시 · 도 및 시 · 군 · 구 공무원
* **방 법** – ① 방문교육 : 지방자치단체에서 교육 대상자와 교육 장소, 시기를 정하고 지방자치 · 의정연수센터 교수진이 방문하여 실시하는 교육
  ② 집합교육 : 교육 신청하여 연구원에 방문하셔서 실시하는 교육

## 교육과정

* 방문교육

| 개 요 | 세 부 내 용 | |
|---|---|---|
| 기간 | 1일 ~ 2일 | |
| 교육 과정 | 주민자치위원 역량강화 | |
| | 지방재정력 분야 | 지방재정관리 혁신 |
| | 지방경쟁력 분야 | 지방자치단체 자체감사 |
| | | 지방자치단체 자체평가 |
| | | 지방자치단체 생산성 제고 |
| | 지역경제발전 분야 | 사회적기업 · 마을기업 운영 |
| | | 미래 환경변화에 대응한 지역발전 |
| 교수진 | 한국지방행정연구원 연구진, 대학교수 및 중앙 · 지방공무원 등 관련 전문가 | |
| 교육비 | 1일과정: 1인당 10만원 / 2일과정: 1인당 15만원 | |



* 집합교육

| 개 요 | 세 부 내 용 | | |
|---|---|---|---|
| 기간 | 3일 | | |
| 교육 과정 | 사업예산과 복식부기회계 | 1일차 | 지방재정의 현황과 과제 |
| | | | 사업예산제도: 사업예산 운용요령 · 성과예산 편성방법, 성과관리 |
| | | 2일차 | 지방자치단체 성인지예산제도 도입과 과제 |
| | | | 복식부기회계제도: 발생주의 이해, 재무제표, 복식부기 재무정보 활용 |
| | | 3일차 | 주민참여예산제도와 편성방법 |
| | | | 재정분석과 사전경보시스템 운영 |
| | | | 광역발전특별회계의 운영과 지방의 대응 |
| | | | 최근 지방재정 변화 동향 |
| | 주민자치센터 | 1일차 | 주민자치의 이념과 실제 |
| | | | 주민자치위원의 바람직한 역할 · 주민자치센터 운영과 활성화 방법 |
| | | | 주민자치센터 프로그램의 기획과 운영 |
| | | 2일차 | 주민주도의 마을만들기 절차와 과정 · 사례 소개 |
| | | | 우수 주민자치센터 견학 |
| | | 3일차 | 마을행사의 기획과 운영 |
| | | | 커뮤니티 비즈니스의 도입과 활용방안 |
| | 기후변화와 녹색공동체 | 1일차 | 지역녹색성장 정책기조 |
| | | | 녹색제도와 신재생에너지 적용사례 |
| | | | EcoCulture에 기초한 EcoCity 조성 |
| | | 2일차 | 녹색경제: 마을기업과 사회적기업 |
| | | | 작은 마을, 녹색커뮤니티 운동 |
| | | | 지역녹색성장과 그린 정보통신기술 |
| | | 3일차 | 로컬에너지 자립과 전환마을 운동 |
| | | | 지역녹색성장 심층 사례 분석 |
| | | | 지역녹색성장 · 에너지 기본구상 |
| | 지역공공디자인 | 1일차 | 지역공공디자인의 이해 |
| | | | 지역공공디자인 활성화 방안 |
| | | | 갈등을 넘어서는 공공디자인 |
| | | 2일차 | 국내 · 해외 우수사례 소개(공공시설물 디자인, 옥외광고물 정비방안) |
| | | | 우수 지역공공디자인 사례 견학 |
| | | 3일차 | 커뮤니티 디자인수법 적용 방안 |
| | 지방성인지예산 | 1일차 | 양성평등과 성주류화 논의 |
| | | | 성인지예산제도의 기본개념과 이해 |
| | | | 국가 성인지예산제도의 추진현황과 과제 |
| | | | 지방자치단체 성인지예산제도의 추진현황과 과제 |
| | | 2일차 | 성별영향평가제도와 성인지예산제도 |
| | | | 해외 성인지예산제도의 최근 동향 및 시사점 |
| | | | 성인지예산 주요 논점: 대상사업 및 성별수혜분석 |
| | | 3일차 | 사업예산제도와 성인지예산제도의 연계 |
| | | | 지방 성인지예산서 작성 연습 |
| 교수진 | 한국지방행정연구원 연구진, 대학교수 및 중앙 · 지방공무원 등 관련 전문가 | | |
| 교육비 | 3일과정: 1인당 20만원 (※ 주민자치위원 2일과정 : 1인당 16만원) | | |

※ 교육이수 실적은 공무원교육훈련법시행령 제30조 제1항 및 공무원교육훈련평정규칙(행정안전부령 제277호)에 따라 '상시학습 수료'로 인정

## 최근 간행물

# 2011

통권 451 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안
통권 452 지방자치단체의 서비스공급 다원화 전략
통권 453 지방자치단체의 관리역량 강화 전략
통권 454 지방자치 선진화를 위한 지방재정 건전성 강화 방안
통권 455 창조적 지역발전 전략
통권 456 지역주도의 일자리 창출전략
연구총서 (통권 457) 지방세제의 선진화 – 자율성과 책임성 제고

# 2010

통권 444 2020년 지방자치제도 발전모형
통권 445 기초자치단체의 행정서비스전달체계 개선방안
통권 446 성과창출형 지방정부 시스템 구축
통권 447 2020 지방재정 그랜드 디자인
통권 448 환경변화에 대응한 지방세제 개편
통권 449 미래환경변화에 대응한 지역발전전략 연구
연구총서 (통권 450) 녹색성장과 지역특화발전

# 2009

통권 428 지방자치법의 기능적 한계 극복방안: 지방자치법 60주년의 회고와 과제
통권 429 통일대비 남북한 지방행정인력 통합에 관한 연구
통권 430 지역거버넌스 제도화 방안 연구
통권 431 지방공무원교육원의 교육훈련 발전방안
통권 432 지방자치단체의 성과관리 운영실태 및 효과성 분석
통권 433 유비쿼터스 기반의 재난관리 민관협력체계 구축방안:
태안 허베이스피리트호 유류 유출사고를 중심으로
통권 434 지방자치단체의 기초생활질서 확립방안: 주차질서를 중심으로
통권 435 지방자치단체의 국가정책 집행 실효성 확보를 위한 사례연구
통권 436 지방자치단체장의 리더십과 조직성과 및 행정발전의 관계에 관한 연구
통권 437 지방자치단체의 복지재정 수요변화와 대응전략
통권 438 지방자치단체 재정사업의 생산성 제고방안
통권 439 지방자치단체의 일자리창출 역할 강화 방안
통권 440 지방자치단체 녹색성장 추진전략
통권 441 지방자치단체 브랜드 자산 측정 및 관리 방안
통권 442 저탄소녹색성장의 지역경제발전효과 추정 및 극대화 방안
연구총서 (통권 443) 재정분권과 지방소비 · 소득세

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

서울특별시 서초구 반포대로 30길 12-6 (서초동) **TEL.** 02-3488-7372 **FAX.** 02-3488-7309