

GLOBAL TRENDS

세계지방자치동향

미국

- » 매사추세츠주의 행정체제 개편:
카운티 정부 폐지와 지역 협력 거버넌스 구축

일본

- » 일본 지방행정체제의 변천과 헤이세이 대합병의 교훈:
자치와 효율의 균형

독일

- » 독일의 특별지방자치단체 연합

한국

- » 5극 3특 주도의 행정체제 개편 방향 논의

한국

- » 행정체제 개편을 위한 5극 3특의 지방재정 운영 방안





5극 3특 주도의 행정체제 개편 방향 논의

1. 5극 3특의 이슈화

쟁점화

- 현 정부는 ‘국민이 주인인 나라, 함께 행복한 대한민국’을 목표로 혁신 경제와 균형성장, 탄소중립 등 사회 전반의 변화를 시도하고 있음
 - 이에 발맞춰 행정체제 역시 효율성과 혁신, 자치분권 강화를 위한 개편이 요구되고 있음
 - 국정기획위원회는 이러한 비전 실현을 위해 기존의 수동적 행정에서 적극적·전략적 행정체제로의 전환을 목표로 하고 있음
- 대한민국은 수도권 집중과 지역 간 경제·사회 불균형 문제를 해소하고 지속 가능한 국가 발전을 도모하기 위한 행정체제 개편의 필요성이 날로 커지고 있음
 - 최근 정부가 추진하는 ‘5극 3특’ 초광역권 전략은 지방 주도 지역 성장 체계를 구축하고 행정 효율화, 자치분권 강화를 목표로 하는 대표적 정책임
- 이 글에서는 ‘5극 3특’ 주도의 행정체제 개편 배경과 추진 방향, 기대효과 및 과제를 분석하여 정책적 시사점을 도출하고자 함

5극 3특 배경

- 수도권 경제·인구 집중심화, 지방은 청년인구 유출로 인한 경쟁력 감소로 국가 전체의 성장동력을 약화시키는 구조적 문제가 노정 중
 - 잠재성장률 1%대로 감소, 생산·소비 양쪽에서 저성장이 고착화되고, 제조업·첨단산업의 경쟁력 저하로 재정·복지 지속가능성에 대한 경고등이 켜진 상태
 - ‘비수도권 지역에 대한 배려’ 중심의 기존 균형발전 전략을 5극 3특 중심 ‘지역이 국가성장의 주체’가 되는 방향으로 전환이 필요한 시점
 - 수도권 일극 체제를 넘어 초광역권 및 특별자치도가 산업·인프라 글로벌 경쟁력을 갖춘 5극 3특 다핵형 국토 구조로 재편은 시대적 당위성이라 할 수 있음
- 수도권은 초광역 경제권으로 기능한 반면, 비수도권은 시·도 경계의 분절된 행정 규모로 경쟁함에 따른 비효율
 - 수도권 집중은 지식·자본효율성을 올려 압축성장을 견인시키고 있음

- » 이에 반해 시·도 수준의 단절적 계획·투자·사업 추진에서 오는 비효율, 공간 효율 및 생태계 조성에 필요한 적정규모에 미달되고 있다고 할 수 있음
- » 중앙 주도의 계획·자원배분 방식의 한계로 인해 지역의 자율성과 역량 미흡, 중앙-지자체 간 및 정부부처 간 협업 체계 역시 부재하다고 볼 수 있음
- ➡ 형평성에 근거한 자원배분 방식의 한계, 적정규모의 인구·기업·R&D·교통망 임계규모 미흡은 결국 경쟁력 저하를 초래하게 됨
 - » 거점도시 집중, 주변 중소도시를 네트워크로 엮는 전략의 필요성에도 현실은 행정 경계·부처 칸막이 속에서 자원의 균등 배분이 이루어지고 있음
 - » 새로운 초광역 성장엔진을 장착하고, 지역 수요에 기반한 지역자율형 발전모델을 구축할 수 있는 초광역권 발전 전략 마련이 시급한 시점임

2. 5극 3특 주도의 행정체제 개편의 목표와 전략

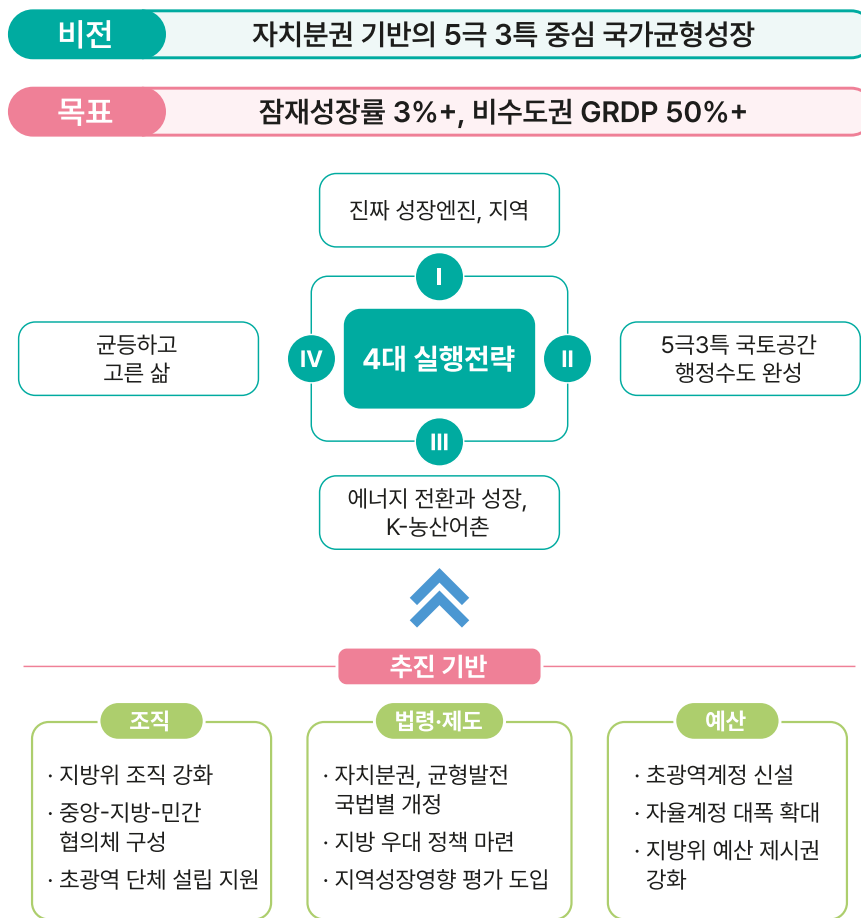
추진 목표

- ➡ 초광역 핵심거점 조성 및 광역교통망 혁신을 통해 5극 3특 중심의 국가 성장전략을 추진하여 잠재성장률을 3% 이상으로 끌어올리고, 비수도권 GRDP 비중을 50% 이상 제고하는 구체화된 목표를 제시하고 있음

추진 전략

- ➡ 정책 프레임 전환을 통해 균등 분산에서 권역 거점 집중과 네트워크를 연계시킴
 - » 비수도권 광역시 기능 정비, 거점-중소도시-농산어촌을 90분 생활·산업 네트워크로 묶어 불균형·소외를 최소화하려는 국정과제를 수립함
 - » 인접 중소도시·농산어촌과 교통·R&D(오픈랩)·생활플랫폼(의료·문화)을 공유하고, 상생형 중심-주변 구조 구현 정책으로 고도화할 필요
- ➡ 규모의 확장을 통해 시·도 단위에서 초광역 단위로 확장시킬 필요가 있음
 - » 초광역 연계 인프라·정주·산업을 패키지로 설계할 제도적 여건 조성이 필요함
 - » 제5차 국토종합계획에서는 다핵·초광역 전략을 국가 비전으로 명시하고 국토·환경계획의 통합관리 논의가 진행중에 있음
 - » 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 정비를 통해 인구 감소 지역 개념 확대 등 지역 정책 체계 정비, 이는 초광역 단위의 특례·재정 유연화 근거를 마련 중임

- ▶▶ 특별지방자치단체(예: 충청광역연합) 논의·출범과 부울경 특별연합 추진 경험을 토대로 초광역 거버넌스 설계를 구체화할 사례 축적이 필요함
- ▶ 경쟁력 유지의 임계규모 내재화를 위해 인구·기업·R&D·교통망 패키지가 필요함
 - ▶▶ 대학·기업·지자체·청년을 연결해 지역혁신 인재양성, 정주 생태계, 로컬 창업 생태계를 통합해서 구축할 필요가 있음
 - ▶▶ 가령, 대경권 통합논의 당시, 광역 인프라 계획이 가시화되어, 국가철도·광역철도망과 연계한 권역 물류·여객 네트워크 구축이 시도됐었음



[그림 1. 5급 3특의 체계도]

자료 : 국정기획위원회(2025: 62) 발췌 정리.

- ▶▶ 이처럼 ‘5급 3특’ 전략은 지방을 중심으로 한 국가 행정 역할의 분권적 재편을 통해 경제·행정 측면의 구조적 불균형을 해소하고자 하는 것임

3. 정책 과제와 방향

정책과제

- 부처 간 권한 조정과 조직문화 적응 문제
 - » 권한의 재배분 과정에서 중앙부처의 저항과 지방정부 내 역량 차이 문제 발생 가능성이 있을 수 있음
- 재정 조달과 균형적 배분 과제
 - » 지방재정 자립 확충을 위해 세입 구조 개편 및 국고보조금 재조정 필요하여 이에 대한 작업이 병행되어야 함
- 협업 체계 구축과 초광역 거버넌스 활성화 어려움
 - » 초광역 단위 설치 운영 경험이 부족하고, 법적·제도적 뒷받침이 미흡할 가능성 역시 고려되어야 함
- 국민 수용성 및 지역 주민 체감도 제고
 - » 속의 과정 강화 및 소통 채널 다양화로 신뢰 기반 형성이 필요함

방향

- 행정체제 개편은 데이터와 수치를 기반으로 한 목표 설정과 실행 전략을 통해 혁신과 균형성장을 도모해야 함
 - » 현실적 수치 계획과 단계별 이행 점검이 병행되어야 함
 - » 국민 체감 효과의 극대화를 위해 지속적 소통과 협업이 과제로 남음
 - » 특히 AI·바이오 등 미래 산업 집중 투자와 지방재정자립의 제고는 국가 경쟁력의 관건
 - » 상기 논의들은 계획단계에서의 당위성을 강화하며, 정부 조직 개편에 따른 권한 재분배, 시스템 혁신과 평가체계 정립이 필요함을 보여 줌

참고문헌

- 국정기획위원회 국민보고대회 자료, 2025.8.13.

김건위 연구위원

한국지방행정연구원 자치분권제도실

cigma@krila.re.kr