

# 정책브리핑



정책브리핑 | 2026-12호 | 2026년 4월 24일 | 발행처 민주연구원 | 발행인 이재영 | idp.theminjoo.kr

## 행정통합, 권역별 동향과 해외 사례의 함의

박동욱 연구위원 (공학박사, 도시계획전공)

### 《 요약 》

#### ■ 행정통합, 추진 방향과 최근 권역별 동향

- 행정통합은 선택의 문제가 아닌, 메가시티 대 메가시티가 경쟁하는 세계적 변화 흐름에 발맞춰 현 국민주권정부가 추진하는 지방주도성장의 주요 정책
- 행정통합을 통해 초광역별 국가재정 지원·지역 위상 강화·공공기관 이전 우대, 지역경제 활성화라는 네 가지 큰 변화를 동시에 진행하고 시군구 단위에서 어려운 업무를 통합특별시라는 큰 틀에서 추진하나, 현재 전남광주통합특별시만 진행되는 상황
- 전남광주통합특별시는 광주·전남의 행정구역 이원화로 인한 중복·비효율을 해소, 미래산업 거점과 지방분권·재정자립 강화를 추진, 더불어민주당 최중후보로 민형배 국회의원 확정

#### ■ 행정통합, 해외 선진국의 주요 사례

- 영국은 지역에 따라 이층제와 단층제가 공존, 필요시 더 큰 지방정부로 통합하여 재편
- 독일은 연방-주-지방의 다층 구조, 지방행정 개편은 일반적으로 주가 계획·설계의 핵심 단위이지만 기초와 중간 지방 단위에서 재편·협력을 진행
- 프랑스는 레지옹-데파르트망-코뮌의 다층 구조를 유지, 코뮌이 매우 많은 현실을 고려하여 폐지보다 협력·연계, 단계적 통합, 레지옹 재편을 통해 규모의 경제와 접근성 동시에 모색
- 일본은 광역-기초의 2계층 구조를 유지, 교육·자치·돌봄 등 시대적 과제에 맞춰 기초 단위의 행정통합을 반복하며 행정수행 능력과 생활권 정합성 향상을 도모

#### ■ 해외 행정통합의 함의와 시사점

- 해외 주요국의 행정통합은 단순히 경계를 합치는 일이 아니며, 행정통합이 산업·교통·교육·재정을 하나로 묶어 규모와 속도의 경제를 만들고 주민에게는 더욱 넓고 가까운 생활권을 제공한다는 공통적인 내용이 있음
- 집적과 접근의 동시 추진, 제도-재정-조직의 구축, 효율성 추진의 부작용을 줄이는 생활권 확충이 행정통합 성공을 위한 3가지 필수 요건이라 할 수 있음

▶ 키워드: 행정통합, 전남광주통합특별시, 부울경, 대경, 충청광역연합, 영국, 독일, 프랑스, 일본

♣ 이 글의 내용은 연구자의 의견이며, 민주연구원의 공식 견해가 아님을 밝힙니다.

# 1. 행정통합, 추진 방향과 최근 권역별 동향

## ○ 행정통합의 추진 방향

- 행정통합은 선택의 문제가 아닌, 메가시티 대 메가시티가 경쟁하는 세계적 변화 흐름에 발맞춰 현 국민주권정부가 추진하는 지방주도성장의 주요 정책<sup>1)</sup>
- \* 단순한 구역 개편이 아니라, 지방을 우대하는 권한·재정 체계 재설계와 함께 지방소멸 방지를 위한 생활권 서비스의 접근성을 개선하는 정책의 효과를 목적
- \*\* 현 단계의 국가균형성장 정책 기조는 경제권, 생활권, 행정권을 하나로 통합하여 추진
- 행정통합을 통해 초광역별 국가재정 지원·지역 위상 강화·공공기관 이전 우대, 지역경제 활성화라는 네 가지 큰 변화를 동시에 진행, 시군구 단위에서 어려운 업무를 통합특별시라는 큰 틀에서 추진할 수 있음
- \* 국가가 지원하는 재원을 바탕으로 산업·교통·복지·생활 인프라에 추가 투자가 가능하고, 행정 단위가 확대되어 중복을 피하고 필요한 인력을 필요한 곳에 중점 배치하여 재난·안전에도 더 빠르게 대응할 수 있으며, 공공기관 이전과 산업 활성화로 지역 경제와 일자리가 확대되어 지역 성장의 기회를 창출
- 2024년 11월 현 국민의힘 당 출신 시도지사가 있는 대전-충남의 행정통합 추진 공동선언을 시작한 이후, 2025년 12월 이재명 대통령께서 대전-충남 행정통합 지원 의지를 표명하며 초광역별 행정통합을 추진하였으나 국민의힘 출신 시도지사가 있는 지역에서는 모두 무산되고 전남광주통합특별시만 진행이 되는 상황

<그림 1> 행정통합 관련 광역별 주요 사건 (2024년 11월 이후)



(출처: 민주연구원 연구보고서 4호, 「더불어민주당 지방선거 필승 가이드북」, 2026.4.6.)

1) 대통령직속 지방시대위원회는 5극3특 국토공간대전환에 관한 소책자 '이제, 당신이 서있는 그곳이 중심입니다'(2026년2월)에서 행정통합은 단순히 지도를 합치는 것이 아닌 규모와 속도의 경제를 확보하는 일이라는 점을 강조

○ 최근 권역별 동향

- 전남·광주(전남광주통합특별시)는 광주·전남의 행정구역 이원화로 인한 중복·비효율을 해소하고, 통합특별시 설치로 미래산업 거점과 지방분권·재정자립 강화를 추진
- 더불어민주당 최중후보로 확정된 민형배 전 국회의원은 통합특별시를 시민이 설계·결정하는 직접민주주의형 모델로 만들겠다고 경제통합-균형성장-시민주권을 비전의 주요 3축으로 제시

**전남광주통합특별시, 2026년 추진 핵심 내용**

- (1.12) 전남·광주 행정통합 추진협의체 첫 회의 개최.
- (2.4) 광주시의회·전남도의회가 통합 합의안(의회 의결 방식)을 가결
- (3.5) 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 제정(법률 제21446호), 7.1 시행

- 부산·울산·경남은 이전 부울경 메가시티 추진이 아닌, 현재 국민의힘 출신 부산·경남 시도지사의 특별법 발의 과정에서 울산이 제외된 구도로 논란이 제기
- \* 현재 부산·경남 중심으로 진행되는 내용으로는, 경남부산통합특별시 설치로 강한 자치권을 요구하며 국세·지방세 6:4 조정 및 특별회계(계정) 설치 등 재정 분권 항목을 법안에 포함, 국무총리 소속 지원 위원회와 중앙권한 단계적 이양 및 자치입법·인사·정원 자율화를 추진

**부산·울산·경남, 2026년 추진 핵심 내용**

- (1.26) 현 국민의힘 출신 부산시장은 부산·경남 행정통합 공론화위원회 의견이라며 주민의 명확한 의사 반영 없는 통합은 반대라는 의견
- (1.28) 국세:지방세 6:4 등 항구적 재정구조를 포함한 2028년 목표 로드맵 제시
- (4.14) 「경남부산통합특별시 설치를 위한 특별법안」 발의

- 대구·경북은 행정통합 추진이 아직 가시화되지 못한 상황으로, 2026 지방선거는 기존 광역자치단체 체제로 치러지고 통합은 차기 시도지사의 협상 과제로 연기될 예정
- \* 2025년 12월 이재명 대통령의 TK 행정통합 언급으로 일부 논의가 진행

**대구·경북, 2026년 추진 핵심 내용**

- (1.26) 대구시·경북도가 행정통합 추진단 발족
- (2.2) 「대구경북통합특별시 설치를 위한 특별법안」 발의
- (3월) 소관 상임위 논의 이후, 법사위 단계에서 멈춘 상황

- 충남·충북·대전·세종은 충청광역연합 추진이 지지부진한 상황에서 2025년 12월 이재명 대통령께서 국민의당 출신 현 대전·충남 시도지사가 추진하던 대전·충남 행정통합을 지원하겠다는 발언으로 본격적으로 추진되었으나, 돌연 시도지사의 입장이 바뀌며 중단된 상황
- \* 통합은 차기 재추진으로 전개되고 있는 상황

**충남·충북·대전·세종, 2026년 추진 핵심 내용**

- (2월) 「대전충남통합특별시 설치를 위한 특별법안」 등 관련 법안 제출
- (3월) 대구·경북과 함께, 법사위 단계에서 멈춘 상황

## 2. 행정통합, 해외 선진국의 주요 사례

### ○ 영국의 행정통합

- 영국은 지역 여건에 따라 이층제(2-tier: County-District)와 단층제(Unitary Authority)가 공존, 필요시 더 큰 지방정부로 통합(단층화)하여 재편
- 단층화(통합) 논의가 반복되는 이유는 중복 사무를 줄이고, 주민에게 담당 기관의 책임 소재를 더 명확히 하기 위함이 주요하며, 지속적으로 단층제로 전환하는 지방정부 재편 논의가 진행
- 영국 행정통합은 행정 효율성, 집행력 강화, 주민 밀착성이 주요한 장점
  - \* 행정 효율성: 조직·절차의 중복을 줄여, 운영 효율을 높임
  - \* 집행력 강화: 기능이 한 기관에 모여 의사결정·집행력 강화
  - \* 주민 접근성: 규모의 효율만이 아니라, 주민의 생활서비스 접근성 향상을 도모

#### 영국의 지방행정 체제

- 이층제  
: 카운티 의회와 디스트릭트 의회가 기능을 분담해 운영
- 단층제  
: 하나의 지방정부가 주요 기능을 일괄 수행해 사무·책임을 단일화
- 준 자치체계: 패리시·타운 의회(Parish/Town Councils)  
: 약 9천 개의 패리시·타운 의회 존재, 주민밀착 생활서비스 제공
- 자치권 이양 지역(웨일스·스코틀랜드 등)  
: 웨일스 22개, 스코틀랜드 32개의 단층형 지방정부 체계 운영

### ○ 독일의 행정통합

- 독일은 연방(Bund)-주(Land)-지방(Gemeinden·Kreis)의 다층 구조, 지방행정 개편은 일반적으로 광역(Land) 통합이 아니라 기초(Gemeinden) 및 중간(Kreis) 단위 체계의 재편·협력
- 기초 단위 지역의 규모 적정화는 인력·재정·조직 등 지역의 운영 효율성 강화를 위해 행정통합을 포함한 규모 조정이 논의되며 추진되며, 기초 단위로 추진이 어려운 업무를 중간 단위 협력으로 완수 추진
- 독일 행정통합의 장점은 취약 행정서비스 보완, 운영 효율성 확보, 역량 강화로 볼 수 있음
  - \* 생활서비스: 기초 단위에서 취약한 인력·재정 부문 보완하여 생활서비스 제공
  - \* 운영 효율: 조직·재정 운영에 안정성 강화 도모
  - \* 체계유지 및 역량강화: 주 단위 체계는 유지, 기초·중간 단위 지역의 적정 규모화를 통해 역량 강화

#### 독일의 지방행정 체제

- 연방, 주, 지방  
: 지방자치는 헌법상 보장, 실제 제도의 설계·감독은 '주'의 법·제도 안에서 운영
- 주의 큰 역할  
: 지방자치단체는 자치권을 가지나, 제도·업무·경계 조정에서 설계의 핵심은 '주'

## ○ 프랑스의 행정통합

- 프랑스는 레지옹(Région)-데파르트망(Département)-코뮌(Commune)의 다층 구조를 유지, 코뮌이 매우 많은 현실을 고려해 폐지보다 협력·연계(EPCI) 및 단계적 통합(communes nouvelles) 그리고 레지옹 재편을 통해 규모의 경제와 접근성을 동시 향상
- \* 프랑스 행정 체계는 18개 레지옹, 101개 데파르트망, 34,875개 코뮌으로 구성(2025년 1월 기준)
- 규모의 경제와 접근성을 동시에 추구하는데, 일반적으로 협력·연계(EPCI)로 효율성을 높이고 생활권 거점을 마련하여 접근성 보완하며 중복을 줄이는 정책 추진

### 프랑스의 통합 구현 방식

- 레지옹 재편
  - : 프랑스 본토는 12개 레지옹 + 코르시카(특별지위 단일 자치단체) 체계
  - 해외는 5개(해외 데파르트망·레지옹)가 존재
- 기능 정리와 광역 역할 강화(NOTRe 법)
  - : 2015년 경제발전 등 레지옹의 역할을 강화하며 제도정비 추진
  - 레지옹·데파르트망의 일반관할권 폐지가 포함
- 대도시권 체계 강화
  - : 2014년 MAPTAM법은 메트로폴 등 대도시권의 정비 및 정책 기반 강화
- 생활권 원스톱 서비스(France Services)
  - : 공동화된 지역은 인근 행정서비스 이용 가능토록 France Services 접근성 강화

## ○ 일본의 행정통합

- 일본은 광역(都道府県)-기초(市町村) 2계층 구조를 유지, 교육·자치·돌봄(개호) 등 시대적 과제에 맞춰 시정촌 단위의 행정통합을 반복하며 행정수행 능력과 생활권 정합성을 높임
- 기초 단위(시정촌) 통합은 단발성이 아닌 단계적으로 설계된 정책으로, 일본의 행정통합은 각 시대의 행정 수요 변화에 맞춘 구조조정을 반복하며 추진
- 일본의 행정통합은 행정기반 확보 및 행정구조 효율화를 추진하는 점이 주요한 장점
- \* 행정기반 확보: 교육·복지·생활서비스 등 기초단위가 감당할 수 있는 정책 규모를 확보
- \* 행정구조 효율화: 조직·의사결정 구조를 단순화하여 운영 효율성 극대화 추진

### 일본의 지방행정 체제

- 명치(明治) 합병(1888~1889), 기초단위 71,314개에서 15,859개로 감소
  - : 초등교육·호적 등 기초행정 수행 목적, 300~500호 이상 규모로 전국적 합병
- 쇼와(昭和) 합병(1953~1961), 기초단위 9,868개에서 3,472개로 감소
  - : 중학교 설치·운영 부담에 대응, 인구 8,000명 이상을 최소 기준으로 합병 추진
- 헤이세이(平成) 대합병(1999~2010), 기초단위 3,232개에서 1,727개로 감소

### 3. 해외 행정통합의 함의와 시사점

#### ○ 행정통합은 규모·속도의 경제 추진과 더불어 주민 생활서비스 확대를 함께 도모

- 행정통합은 단순히 지역경계를 합치는 일이 아니며, 해외의 여러 사례는 공통적으로 행정통합이 산업·교통·교육·재정 등 여러 부문을 하나로 묶어 규모와 속도의 경제를 만들고 주민에게는 더 넓고 더 가까운 생활권을 제공하는 시스템 구축을 목표
- 구체적으로 행정통합 성공을 위한 3가지 필수 요건은 집적과 접근의 동시 추진, 제도-재정-체계의 구축, 주민 친화형 생활권 확충이라 할 수 있음
- 집적을 통한 경쟁력 향상과 더불어, 생활권 내 행정서비스 접근성을 함께 목표해야 하며, 초광역특별협약·초광역특별계정·범정부협의체와 같이 제도-재정-조직으로 이어지는 작동 시스템을 선제에 구축하여 권한과 책임의 연계를 먼저 완성할 필요가 있음

#### 국가별 시사점

- ① 영국은 이층제와 단층제가 공존하며 필요시 통합, 행정중복은 낮추고 책임 명확성은 높임
  - 영국은 더 큰 지방정부로 통합을 추진하되, 행정·돌봄 등 생활서비스는 생활밀착형으로 설계
  - 산업·교통·교육·재정 등 여러 부문을 묶어 규모·속도의 경제를 추진한다는 점이 통합의 논리에 정합
- ② 독일은 안정적인 행정서비스 집행을 목표로 하며, 목적이 아니라 수단으로 행정통합에 중점
  - 행정통합 논의가 초광역 단위로 행정이 한꺼번에 진행되는 측면에서, 특별협약과 특별계정 등 수행역량 강화를 구현하는 수단이 우리나라와 유사한 측면 있음
  - 통합·연합·공동협력 등 지역별 여건에 맞는 독일식 제도 선택은 우리나라에도 적합하다고 판단하며, 향후 제도 설계에 최적 조합 구축을 위해 다양한 모델을 개발할 필요가 있음
- ③ 프랑스는 통합보다 협력 중심으로 주민 행정서비스 거점 확충에 중점
  - 기초 단위가 많은 프랑스의 상황에 맞춰 큰 규모의 통합이 아닌 서비스 제공 접근성 확충이 주요, 최근 추진 중인 현 정부의 정책인 기본서비스와 같이 생활서비스 최소 기준에 대한 중요성을 알림
  - 지역 어디서든 핵심 거점까지 \*\*분 생활권 구축이란 캐치프레이즈는 프랑스식 접근으로, 내가 사는 지역의 정체성과 생활서비스 제공 유지가 중요한 정책 기초
  - 특히 협력·연계(EPCI)은 통합이 어려운 권역에서도 생활권 단위로 성과를 낼 수 있다는 의미가 큼
- ④ 일본은 시대에 따라 합병을 반복하였지만, 합병 후 항상 접근성·대표성 보완에 중점
  - 합병은 단발이 아니라 단계적 설계로 추진하고, 접근성·대표성 보완을 중점적으로 추진
  - 우리나라가 이제 시작하는 행정통합, 통합 후 끝이 아니라 새로운 시작이라는 점을 시사<sup>2)</sup>

2) 더불어민주당 민주연구원은 행정통합에 관한 소책자 '행정통합으로 달라지는 대한민국'(2026.3.3.)에서 "행정통합은 끝이 아니라, 새로운 시작입니다."라는 점을 한 챕터로 따로 만들어 강조했음