



2025. 12.

국회연구조정협의회 | 공동연구

인구위기와 축소사회 대응

III. 인구감소지역 지방행정·재정체제 개편방안

하혜영, 류영아



2025. 12.

국회연구조정협의회 | 공동연구

인구위기와 축소사회 대응

III. 인구감소지역 지방행정·재정체제 개편방안

하혜영, 류영아

연구진

하혜영 국회입법조사처 입법조사관

류영아 국회입법조사처 입법조사관

서 | 문

대한민국은 국가의 지속가능성이 위협받을 만큼 심각한 인구구조 변화에 직면해 있습니다. 2020년 출생아 수가 사망자 수보다 적어지는 ‘인구 데드크로스’가 발생하며 인구감소시대가 시작되었습니다. 국가의 미래 설계를 다시 그려야 하는 역사적 변곡점을 맞이한 것입니다. 합계출산율은 OECD 평균의 절반에도 못 미치는 세계 최저 수준입니다. 2025년 이미 초고령사회에 진입해, 2070년이면 생산연령인구보다 고령인구가 많아지는 역피라미드 구조가 현실화될 전망입니다. 이러한 변화는 단순한 인구 통계상의 문제를 넘어 노동시장, 산업, 지역, 복지 등 국가 시스템 전반의 지속가능성을 위협하는 복합적 위기로 확산되고 있습니다.

노동력 부족과 현장 인력의 고령화는 산업경쟁력 약화뿐만 아니라 국가 전체의 성장 잠재력 하락으로 이어질 수 있는 문제입니다. 지역소멸 문제는 이제 특정 지역만의 위기가 아닌 국가적 과제가 되었습니다. 비수도권의 인구유출로 시작된 지역 쇠퇴는 소비 감소, 돌봄·교육·의료 인프라 붕괴, 일자리 소멸이라는 악순환의 고리를 만들어내고 있습니다. 의료비 급증, 돌봄 수요 폭발, 노인 빈곤 문제 등이 동시다발적으로 발생하면서 사회 보장제도의 지속가능성 또한 우려되는 상황입니다. 세대 간 부양을 전제로 설계된 현행 제도의 근본적인 재검토가 불가피합니다.

이러한 다층적이고 복합적인 변화는 양적 성장 중심 체계로는 대응할 수 없는 새로운 도전입니다. 인구 증가와 경제 성장을 전제로 설계된 기존 제도와 정책은 인구감소와 초고령화라는 새로운 현실에 맞지 않습니다. 인구감소를 일시적 위기가 아닌 지속적인 ‘뉴노멀’로 받아들이고 사회·경제 시스템 전반을 재설계하는 ‘축소사회’ 관점에서의 전환이 필요합니다. 인구변화를 수용하면서도 사회의 활력과 지속가능성을 유지할 수 있는 보다 근본적이고 종합적인 대응 전략을 모색해야 할 때입니다.

이러한 문제의식에서 국회는 인구감소와 초고령사회를 불가피한 현실로 받아들이고, 능동적으로 적응하기 위한 경제·사회시스템 전환 방향을 모색하는 공동연구를 수행했습니다. 국회 소속기관들의 전문성과 연구역량을 결집하여 인구위기와 축소사회 대응 전환의 의미, 인구변화에 따른 노동시장 변화와 대응, 인구감소지역의 지방행정·재정 체제 개편, 1인 가구 증가 대응방안 등을 다각도로 연구했습니다. 단순한 현상 분석을

넘어 한국 사회가 나아가야 할 새로운 비전과 구체적 전략을 제시하고자 했습니다.

인구위기는 특정 부처나 지역, 세대만의 노력으로는 해결할 수 없는 국가적 과제입니다. 국회는 인구구조 변화의 중장기적 영향을 면밀하게 분석하고, 과학적 근거에 기반한 입법을 통해 위기를 기회로 전환할 해법을 모색함으로써, 지속가능한 대한민국을 만들어가는 데 최선을 다할 것입니다. 이 보고서가 인구감소시대의 새로운 국가전략 수립에 중요한 기반이 되기를 기대합니다.

2025년 12월

국회의장 우 원 식

요약

1 서론

- ▶ **수도권 일극체제 현상으로 지방의 인구감소가 가속화되고 있음**
 - 2019년 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월한 이후 격차 계속 커짐
 - 2025년 9월 기준 수도권 인구는 51%, 비수도권 인구 49%임. 이러한 지역격차의 심화로 지방은 소멸위기까지 나오고 있음
- ▶ **지역 위기 상황에 대응하여 지방행정·지방재정 체제 개편이 시급**
 - 현재 지방행정·재정체제는 인구감소와 경제구조의 전환 등에 따른 행정수요 변화에 적절히 대응하지 못하고 있음
 - 인구가 급감하고 있는 지역에 대한 맞춤형 행정체제 및 재정체제 개편이 시급히 요구됨
 - 이 보고서는 향후 인구감소지역의 지속가능한 발전을 유도할 수 있는 지방행정·재정체제 개편의 방안을 제시함

2 인구감소지역 현황

- ▶ **89개 인구감소지역은 상대적으로 인구감소율이 크고, 인구구조가 취약함**
 - 인구감소지역의 인구증감률은 비(非)인구감소지역에 비해 높았음
 - 최근 10년(2016~2025.9)간 전국 평균의 인구증감률 -1.1%인데, 인구감소지역의 인구증감률은 -12.5%이고, 비인구감소지역은 0.1%임
 - 인구감소지역의 경우 청년인구의 비중이 비인구감소지역에 비해 10% 정도 적었음. 반면, 노인인구의 비중은 2배 가량 많았음
 - 2024년도 기준 청년인구(20~30대) 비율은 전국 평균은 24.6%인데, 인구감소지역은 15.5%이고, 비인구감소지역은 25.5%임
 - 2024년도 기준 노인인구(65세 이상) 비율은 전국 평균 20%인데, 인구감소지역은 35%이고, 비인구감소지역은 18.5%임
 - 비수도권의 경우 인구뿐만 아니라 지역내총생산(GRDP) 역시 낮은 수준임
 - 2023년 기준 지역내총생산은 수도권이 52.3%이고 비수도권이 47.7%로 수도권의 경제 집중현상을 보여주고 있음

요약

3 지방행정체제 개편 현황과 향후 과제

- ▶ **사회 변화에 부응한 지방행정체제 개편이 이루어지지 않고 있음**
 - 그동안 지방행정체제의 개편은 기초자치단체를 중심으로 일부 행정통합이 실시됨
 - 1995~1998년 사이 정부 주도로 시·군의 행정통합 및 행정구역 개편이 있었고, 그 이후 일부 시·군의 통합 사례가 있음
 - 그러나 광역자치단체 간의 행정통합은 아직까지 없었음
- ▶ **최근 국회와 정부에서 지방행정체제 개편에 대한 논의가 재부상함**
 - 행정안전부 소속 ‘미래지향적 행정체제개편 자문위원회’에서 지방행정체제 개편안을 2025년 1월 발표함
 - ① 광역시·도 간 통합, ② 시·군·구 통합, ③ 특·광역시와 시·군 간 구역 변경, ④ 비수도권 거점 대도시 확대, ⑤ 지방자치단체 기능 조정, ⑥ 특별지방자치단체 활성화, ⑦ 자치계층 재검토, ⑧ 읍·면·동 효율화가 포함됨
- ▶ **향후 인구감소지역의 지속 발전을 위해 지방행정체제 개편이 필요함**
 - 첫째, 광역자치단체 간 행정구역 통합 및 권역별 광역연합 형성을 위해 특별지방자치단체 설립 제도의 적극 활용이 필요
 - 수도권 일극체제를 극복하고, 비수도권의 균형발전을 도모하기 위해서는 권역별 성장 거점을 육성하고 강화하는 방안이 필요함
 - 먼저, 비수도권 지역에서 광역자치단체 간의 행정통합이 고려될 수 있음. 이를 위해 광역자치단체 간의 행정통합 절차 등 관련 법적 근거를 명확히 마련하고, 주민투표 등 주민의사 반영의 절차도 보완이 필요함
 - 한편, 광역 간 행정통합이 쉽지 않은 상황에서, 광역연합 형성을 위해서 2개 이상의 지방자치단체 간 연합하여 설립할 수 있는 ‘특별지방자치단체’ 제도를 적극 활용할 필요가 있음
 - 둘째, 과소 기초자치단체 간 행정구역 통합과 기능조정이 필요하며, 이와 더불어 혁신적으로 기관구성 다양화가 고려될 수 있음
 - 먼저, 인구감소로 인해 지방자치단체의 제 기능을 수행하기 어려운 기초자치단체의 경우 행정구역 통합을 고려할 수 있음

요약

- 특히 과소 군의 경우 인구급감에 따른 자치기능을 수행이 어려울 수 있어서, 이 경우 상위단체로 복지 등 일부기능을 이양하는 등의 기능조정 방안도 고려가 필요함
- 혁신적인 방안으로, 지역특성을 반영하여 기관구성(집행부와 지방의회)의 형태를 변경하는 방안을 활용할 필요가 있음. 2021년 「지방자치법」 전부개정에 따라 지방자치단체별로 주민투표에 의해 기관구성을 달리할 수 있는 법적 근거가 마련됨
- 셋째, 하부행정기구인 읍·면·동 체계의 개편이 필요함
 - 그동안 읍·면·동 설치 기준이 현실에 부합하지 않아서 정비에 대한 요구가 지속됨. 특히 도시에 설치하는 동을 읍·면으로 전환해 달라는 요구가 지속되어 왔음
 - 이러한 요구는 읍·면에 일률적으로 제공하는 농어촌 혜택에서 기인하고 있음. 따라서 현실에 맞는 읍·면·동의 설치 기준을 마련하고, 농어촌 혜택도 지역특성을 고려하여 부여하는 방안이 필요함
 - 중·장기적으로 하부행정기구의 명칭을 단순화하고, 주민자치 역할을 충실히 수행할 수 있도록 기능을 강화하는 방안이 요구됨

4 지방재정체제 개편 현황과 향후 과제

- ▶ 89개 인구감소지역은 세입 기반이 취약해 중앙정부에 대한 의존도가 높음
 - 급속한 인구감소와 고령화로 인해 지방세입이 줄어드는 동시에 복지 지출이 증가하는 이중 부담 구조에 직면하고 있음
- ▶ 인구감소지역을 지원하는 재정 수단으로 지방세, 지방교부세, 지방소멸대응기금 등이 운영 중임
 - 인구감소지역에서 창업·신설하거나 인구감소지역으로 이전하면서 이 사업에 직접 사용하기 위해 취득하는 사업용 부동산의 취득세와 재산세를 감면함
 - 또한, 무주택자 또는 1주택자가 인구감소지역에서 주택을 취득하는 경우, 인구감소지역 소재 주택의 취득세를 감면함
 - 공시가격 9억 원 이하인 주택 1채만을 보유한 사람이 인구감소지역에서 공시가격 4억 원 이하인 주택을 신규로 1채 더 취득해 2주택자가 되어도 신규 취득 주택을 주택 수에서 제외해 1주택자 재산세 특례세율 적용함

요약

- 2006년부터 보통교부세 법정교부세율이 19.24%로 유지되고 있어서 보통교부세 총량이 한정되어 있음
 - 또한, 인구 규모에 연동되므로 인구감소지역에 불리했던 보통교부세 산정 방식을 보완하기 위해 2022년부터 인구감소지역 가중치를 도입했으며, 2026년부터 생활인구 가중치를 도입할 예정임
- 지방소멸 위기에 직접 대응하기 위해 2022년부터 2031년까지 10년간 매년 1조 원의 재원을 투입하는 지방소멸대응기금을 운용 중임
 - 지방소멸대응기금은 인구감소지역 등에 배분되어 다양한 지역 활성화 사업을 추진하는 데 사용되고 있음
- **인구감소지역의 재정 구조 개선과 자립 기반 마련을 위해 과감한 지방재정 개편 방안이 필요함**
 - 인구 변화에 덜 민감한 지방세 세목을 신설하는 방안을 고려할 수 있음
 - 아울러 지방소비세 세율을 인상해 안정적인 지방 재원을 확보하고, 인상분을 인구감소지역에 우선 배분하는 방식도 검토할 필요가 있음
 - 보통교부세 법정교부세율을 현실에 맞게 상향 조정하되, 인구감소지역 등의 도덕적 해이를 방지하기 위한 제도적 보완을 병행해야 할 것임
 - 한편, 인구감소지역 보정수요 가중치를 상향하고, 2026년 도입 예정인 생활인구 가중치가 인구감소지역에 실질적 혜택이 되도록 설계해야 할 것임
 - 지방소멸대응기금을 개편하여 인구감소지역 등이 장기적 관점에서 기금 활용 계획을 수립하고 지방소멸 위기에 체계적으로 대응하도록 해야 할 것임
 - 지방소멸대응기금의 규모를 확대하고 일몰 기한을 삭제하는 방안을 고려할 수 있음

5 결론

- **인구감소지역 지방행정·재정체제의 개편이 시급한 과제란 점을 알 수 있음**
 - 인구감소 시대에 유연하게 적응하기 위해서 지방행정체제를 광역, 기초, 하부행정기구 단위별로 지역특색을 고려하여 개편해 나가야 할 것임
 - 인구감소지역의 재정 구조를 개선하고 재정자립의 기반을 마련하는 방향으로 개편하는 것이 필요할 것임

목 차

인구위기와 축소사회 대응:
Ⅲ. 인구감소지역 지방행정·재정체제 개편방안

제1장 서론	1
제1절 연구 배경 및 목적	3
제2절 연구 범위 및 방법	5
제2장 인구감소지역 현황	7
제1절 인구감소지역 지정 현황	9
제2절 인구감소지역 주요 특징	11
제3장 지방행정체제 개편 현황과 향후 과제	17
제1절 지방행정체제 현황과 개편 관련 규정	19
제2절 지방행정체제 개편 연혁과 최근 동향	28
제3절 인구감소지역의 지방행정체제 개편을 위한 향후 과제	36
제4장 지방재정체제 개편 현황과 향후 과제	51
제1절 지방재정 현황과 관련 법적 근거	53
제2절 인구감소지역 지방재정 연혁과 주요 내용	62
제3절 인구감소지역 지방재정 개편을 위한 향후 과제	77
제5장 결론	83
부 록	87
표/그림목차	107
참고문헌	113

제1장

서론

제1절 | 연구 배경 및 목적

제2절 | 연구 범위 및 방법

제1절

연구 배경 및 목적

우리나라는 심각한 저출산·고령화 현상 속에서 급속한 인구감소 문제에 직면하고 있다. 2020년 처음으로 출생아 수보다 사망자 수가 많은 인구의 자연감소 현상이 나타난 이후, 주민등록인구는 지속적으로 감소하고 있다. 통계청(2023)의 장래인구추계에 따르면, 우리나라 인구는 2022년 5,167만 명에서 2030년 5,131만 명, 2072년에는 3,622만 명으로 감소하여 1977년 수준에도 못 미칠 것으로 전망되고 있다(통계청, 2023).

더욱 심각한 문제는 국가 전체의 인구감소와 더불어 수도권으로의 인구집중 현상이 지속되면서 지방의 인구감소가 가속화되고 있다는 점이다. 2019년 처음으로 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월한 이후 그 격차는 계속 벌어지고 있으며, 2025년 9월 기준 수도권 인구는 2,609만 명(51%)으로 비수도권 인구 2,506만 명(49%)을 상회하고 있다(행정안전부, 2025). 또한 2023년도 기준으로 수도권내 지역내총생산(GRDP)이 전국의 52.3%를 차지하는 등, 수도권으로의 경제적 집중현상도 시정되지 않고 있다(통계청, 2025a). 이러한 수도권 집중 심화는 지방의 인구감소를 더욱 가속화시키며, 이제 일부 지역에서는 지방소멸 위기에 대한 우려마저 제기되고 있다.

실제로 2024년 3월 기준 지방 소멸위험지수¹⁾를 분석한 결과, 시·도 수준에서는 부산이 처음으로 소멸위험단계에 진입하였으며, 시·군·구 수준²⁾에서는 조사대상 지역의 57%에 해당하는 130곳이 소멸위험지역으로 분류되었다. 특히 20~30대 여성인구가 65세 이상 인구의 1/5에도 못 미치는 소멸고위험지역이 57곳에 달해 조사대상 시·군·구의 약 1/4을 차지하는 것으로 나타났다(이상호, 2024: 126-128). 이는 지방이 단순한 인구감소를 넘어 지역 존폐의 위기에 직면해 있음을 보여준다.

이러한 지역 위기 상황에 대응하여 지방행정 체제와 지방재정 체제를 시급히 개편해야 한다는 논의가 활발히 제기되고 있다(전대욱 외, 2024; 최지민 외, 2025). 경제의 고도화·세계화에 따른 초광역 경제공간의 확장, 교통·통신의 발달로 인한 대도시 생활권의 확대는 행정구역과 생활권의 불일치를 심화시켰으며, 복잡하고 다양한 행정수요의 증가는 현행 지방자치단체의 대응 능력을 초과하고 있다(권경선, 2024; 전대욱 외,

1) 소멸위험지수는 20~39세 여성인구 수와 65세 이상 고령인구 수의 비율로 정의되며, 일반적으로 소멸위험지수 값이 1.0 이하(20~39세 여성인구가 65세 이상 고령인구 수 보다 적은 상황)로 하락하면, 그 지역은 인구학적으로 소멸위험 단계에 진입하게 되었다는 것을 의미한다.

2) 기초자치단체 단위의 분석 대상은 226개 시·군·구와 더불어 제주특별자치도와 세종특별자치시를 포함해 총 228개이다.

2024).

2025년은 민선 지방자치단체장이 선출된 지 30년이 되는 해이다. 본격적인 지방자치 시대를 연 지 30년이 지났음에도 불구하고, 지방행정체제와 지방재정 체제는 큰 변화 없이 유지되어 왔다. 행정안전부 소속 미래지향적 행정체제개편 자문위원회(2025:31)는 현재의 지방행정·재정체제가 과거 인구 증가와 경제성장을 전제로 설계되었기 때문에, 인구감소와 경제구조의 전환 등에 따른 행정수요 변화에 적절히 대응하지 못하고 있다고 지적하였다. 현행 체제로는 지역경제 발전, 일자리 창출, 지방인구감소 대응, 정주여건 개선 등에 대한 획기적인 돌파구를 마련하기 어려운 실정이다. 특히 인구가 급감하고 있는 지역에 대한 맞춤형 행정체제 및 재정체제 개편이 시급히 요구된다고 하겠다.

이 연구는 이러한 문제의식 하에서 우리나라 인구감소지역의 현황 및 주요 특징을 분석하고, 지방행정·재정체제 개편의 연혁 및 최근 입법과 정책동향을 종합적으로 검토함으로써, 인구감소지역에 실효성 있고 지속가능한 입법·정책과제를 제시하는 것을 목적으로 한다.

구체적으로 이 연구는 다음과 같은 목표를 설정한다. 첫째, 인구감소지역을 지정한 제도 및 인구감소지역의 지정 현황 등을 분석하고 인구감소지역의 주요 특징을 살펴본다. 둘째, 인구감소지역을 중심으로 지방행정체제 개편을 위한 구체적이고 실행 가능한 과제를 도출한다. 셋째, 인구감소지역의 재정 여건을 고려한 지방재정의 개편 방안을 제시한다. 이를 통해 인구감소 시대에 적합한 지방행정·재정체제의 방향성을 모색하고자 한다.

제2절

연구 범위 및 방법

이 연구는 인구감소지역을 대상으로 지역의 지속가능한 발전을 유도할 수 있는 지방행정·재정체제 개편의 방안을 모색하는 데 목적이 있다. 행정안전부는 2021년 10월 19일에 전국 89개 시·군·구를 인구감소지역으로 지정·고시하였다. 이들 지역은 최근 5년간 인구감소율, 청년순이동률, 고령화비율 등의 지표를 종합적으로 고려하여 선정되었으며, 인구 급감으로 인한 지방소멸 위기에 직면해 있어 중앙정부의 특별한 지원이 필요하다고 판단된 지역들이다.

한편, 법적으로 지방행정체제는 지방자치 및 지방행정에 있어서 계층 구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능 배분 등과 관련한 일련의 체제를 의미한다(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제16호). 이 연구에서는 인구감소지역의 활성화에 초점을 두고서, 지방행정체제의 개편 방안을 고려하고자 한다. 우리나라의 자치계층은 크게 광역자치단체와 기초자치단체로 구분되며, 자치권은 없으나 최일선 하부행정기구로 읍·면·동이 있다. 따라서 이 연구에서도 연구 범위는 크게는 광역 단위(광역시자치단체 통합, 연합), 기초 단위(과소 시·군 통합과 기능조정), 하위행정기구 단위(읍·면·동)로 구분해서 살펴볼 것이다.

이 연구에서 중점적으로 다루는 지방재정체제는 지방세, 지방교부세, 지방소멸대응기금으로 한정한다. 이들은 인구감소지역의 재정 여건과 직접적으로 연관되어 있으며, 지방자치단체의 재정자립도와 지속가능성을 결정하는 핵심 요소이다. 이 세 가지 제도는 자주재원 확보(지방세), 일반적 재정조정(지방교부세), 특정 목적형 재정지원(지방소멸대응기금)이라는 서로 다른 기능과 성격을 가지고 있다. 이 연구에서는 인구감소지역의 재정 여건을 종합적으로 파악하기 위해 이 세 가지 제도를 통합적으로 분석하고, 인구감소지역을 지원할 수 있는 지방재정 개편 방안을 제시한다.

이 연구는 문헌연구, 통계자료 분석, 사례연구, 전문가 의견 수렴 등의 연구방법을 활용하였다. 첫째, 문헌연구를 통해 지방행정·재정체제 개편과 관련된 국내·외 선행연구, 정부 정책보고서, 학술논문, 법령 및 제도 자료, 개정법률안 등을 종합적으로 검토하였다. 특히 인구감소 대응 정책, 지방행정체제 개편, 지방재정 개편과 관련된 이론적·실증적 연구 성과를 분석하여 연구의 토대를 마련하였다.

둘째, 통계자료 분석을 통해 인구감소지역과 비인구감소지역 간의 비교분석을 실시하였다. 통계청의 인구동향 자료, 행정안전부의 인구 및 지방재정 자료, 주민등록인구

자료 등을 활용하여 인구감소지역의 인구학적·재정적 특성을 분석하고, 이를 기반으로 정책적 시사점을 도출하였다.

셋째, 전문가 의견 수렴을 위해 학계 전문가 등이 참여하는 토론회와 간담회를 개최하였다. 이를 통해 연구의 방향성과 정책 제안의 실효성을 검증하고, 현장의 목소리를 반영한 실행 가능한 개편 방안을 도출하고자 하였다.

표 1-1 지방행정·재정체제 개편과제 도출을 위한 토론회 및 간담회 개최

구분	행사 주 (주최)	발표 내용 및 발표자(소속)	날짜	방식
1회	지방소멸시대 지방행정체제 개편 방향 (국회미래연구원)	[발제1] 인구감소시대의 국가 지속가능성 확보를 위한 지방행정체제 개편 방안, 최지민 센터장(한국지방행정연구원) [발제2] 지방분권의 현실과 미래: 재정분권을 중심으로, 이산화 선임연구원(국회미래연구원)	2025. 4.18.	토론회
2회	지방행정체제 개편방안 모색을 위한 전문가간담회 (국회입법조사처)	[발제] 증거기반 지방행정체제 개편 방향과 외국사례의 시사점, 김순은 서울대 특임교수(전 대통령 소속 자치분권위원회 위원장)	2025. 9.2.	간담회
3회	인구위기와 축소사회 대응 (국회미래연구원)	[발제1] 인구위기와 축소사회 전환, 민보경 인구센터장(국회미래연구원) [발제2] 인구변화에 따른 노동시장의 변화와 대응, 허가형 인구전략분석과장(국회예산정책처) [발제3] 인구감소지역 지방행정·재정체제 개편방안, 하혜영·류영아 입법조사관(국회입법조사처)	2025. 10.1.	토론회

제2장

인구감소지역 현황

제1절 | 인구감소지역 지정 현황

제2절 | 인구감소지역 주요 특징

제1절

인구감소지역 지정 현황

1. 인구감소지역 지정 제도

정부의 인구감소지역 지정 제도는 2021년 공식적으로 도입되었다. 인구감소지역의 지정 기준은 2020년 「구」국가균형발전 특별법³⁾과 2021년 동법 시행령 개정을 통해 지정·지원 근거가 제도화되었다. 현행 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호 및 같은 법 시행령 제3조제1항이 근거가 된다. 이 법 제2조제12호에서는 ‘인구감소지역’을 인구감소로 인해 지역소멸이 우려되는 시·군·구를 대상으로 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려하여 대통령령으로 정하는 지역이라고 정의하고 있다.

이 법 시행령 제3조제1항은 법에서 규정한 지정 기준에 인구감소율, 출생률, 인구감소의 지속성, 인구의 이동 추이 및 재정 여건 등을 추가하였다. 현재 인구감소지역을 정하는 ‘인구감소지수’ 지표는 8개로, ① 연평균인구증감률, ② 인구밀도, ③ 청년순이동률, ④ 주간인구, ⑤ 고령화 비율, ⑥ 유소년 비율, ⑦ 조출생률, ⑧ 재정자립도이다.

인구감소지역의 지정 절차는 다음과 같다. 우선, 행정안전부가 인구감소지역 지정안을 마련하고, 중앙행정기관 및 시·도지사 등 관계기관과 협의가 진행되며, 이후 지방시대위원회의 심의를 거친다. 마지막으로 행정안전부장관이 지정 및 고시를 통해 인구감소지역을 공식적으로 발표한다.

한편, ‘인구감소관심지역’이란 인구감소지역을 제외한 시·군·구 중 장래 인구감소로 인한 지역소멸이 우려되는 지역으로서 출생률, 65세 이상 고령인구, 14세 이하 유소년인구 또는 생산가능인구의 수 등을 고려해 인구감소지역 수의 100분의 20 이내의 범위에서 대통령령으로 정하는 지역을 말한다(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12의2호).

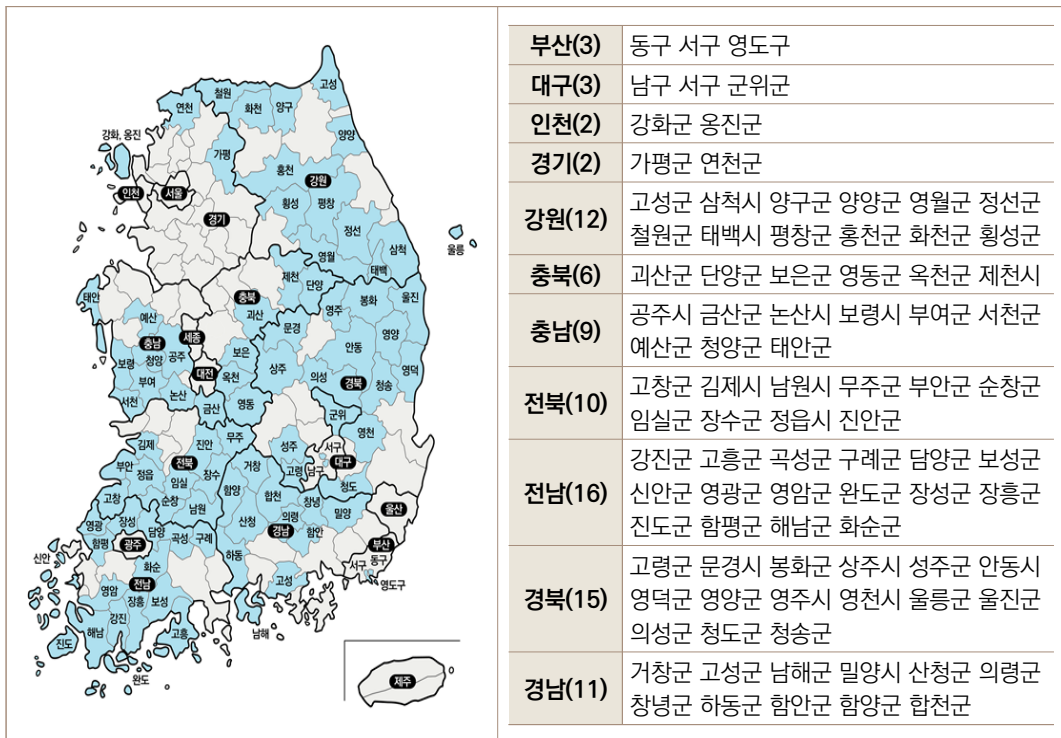
그동안 인구관심지역이란 명칭으로 18개 지역이 2021년 10월에 인구감소지역 선정 시 함께 선정되었다. 당시 법적 정의가 없었으나, 2025년 4월 1일 「인구감소지역 지원 특별법」 및 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」이 일부 개정되면서, ‘인구감소관심지역’이란 법적 정의와 함께 지원 규정이 신설되었다.

3) 2023년 6월 9일 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」이 제정되면서, 종전의 「국가균형발전 특별법」과 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」이 폐지되었다.

2. 인구감소지역 지정 현황

현재 인구감소지역으로 지정된 지역은 총 89개의 시·군·구이다. 인구감소지역 지정은 5년 단위로 이루어진다. 최초 지정은 2021년 10월에 행정안전부 고시로 이루어졌으므로⁴⁾, 2026년에 재지정될 예정이다.

그림 2-1 인구감소지역 지정 현황



자료: 행정안전부.

그리고 인구감소관심지역으로 18개 시·군·구가 지정되었다. 인구감소지역을 제외한 시·군·구 중 인구감소지수가 높은 순서대로 인구감소지역 수의 100분의 20 내외의 수에 포함되는 지역을 관심지역으로 지정하였다.

[참고] 인구감소관심지역 18개

- ▶ 대전 동구, 인천 동구, 부산 중구, 부산 금정구, 광주 동구, 경남 통영시, 강원 강릉시, 강원 동해시, 대전 중구, 경북 경주시, 경남 사천시, 경북 김천시, 대전 대덕구, 강원 인제군, 전북 익산시, 경기 동두천시, 강원 속초시, 경기 포천시

4) 「인구감소지역 지정 고시」[시행 2021.10.19.] [행정안전부고시 제2021-66호, 2021.10.19., 제정.]

제2절

인구감소지역 주요 특징

1. 인구감소지역의 인구증감률

최근 10년(2016~2025년 9월)간의 인구감소지역(89개)의 인구증감률을 살펴보았다. 2021년 10월에 정부가 공식적으로 인구감소지역으로 지정한 89개 시·군·구와 그 외 비(非)인구감소지역⁵⁾으로 구분하여 전국 평균과 함께 살펴보았다. 여기서 인구는 주민등록인구가 기준이며, 행정안전부가 제공하는 주민등록인구 통계를 사용하였다.⁶⁾

최근 10년간 전국의 주민등록인구는 평균 1.1% 감소한 것으로 나타났다. 그러나 인구감소지역의 인구증감률은 -12.5%로 약 11.4%p 더 크게 감소하였다. 반면, 인구감소지역을 제외한 그 외 지역의 인구증감률은 0.1%로 거의 변동이 없는 수준이다. 이를 통해, 인구감소지역과 비인구감소지역 간의 인구 변화의 격차가 뚜렷하게 벌어지고 있음을 보여주며, 지역 간 인구 불균형이 구조적 문제로 고착되고 있음을 시사하고 있다.

표 2-1 전국 주민등록인구 현황 및 인구증감률(2016~2025년 9월)

(단위: 만 명, %)

구분	'16년	'17년	'18년	'19년	'20년	'21년	'22년	'23년	'24년	'25년 9월	증감률
전국	5,170	5,178	5,183	5,185	5,183	5,164	5,144	5,133	5,122	5,115	-1.1
인구감소지역	527	521	514	507	499	490	484	479	473	468	-12.5
비인구감소지역	4,643	4,657	4,669	4,678	4,684	4,674	4,660	4,653	4,649	4,647	0.1

주 : 1. 인구증감률(%)은 2016년 인구 기준으로 2025년 9월 인구의 변동 비율을 백분율로 표기한 것이다.

주 : 2. 2016~2024년 인구는 12월 말 기준이며, 2025년 인구는 9월 말 기준이다.

자료: 행정안전부, 주민등록 인구통계(<https://jumin.mois.go.kr/>).

이러한 결과는 그동안 인구감소지역과 비인구감소지역 간의 인구증감률을 비교한 다른 연구와도 유사하였다. 최예슬(2022)의 연구에서도 2000~2020년과 2010~2020년 기간 동안 89개 인구감소지역의 인구증감률은 각각 -22.4%, -9.2%로 나타났으며, 비인구감소지역은 각각 13.4%, 3.8%로 나타난 것으로 조사되었다.

다만, 정부의 인구감소지역 지정에 있어 인구 만이 단일 기준이 아니고, 인구가 오히려 증가하고 있는 지역이 지정되었다는 지적도 있다. 실제로 2021년에 정부가 지정한

5) 여기서 '비인구감소지역'은 226개 시·군·구 중에서 인구감소지역으로 지정된 89개 지역을 제외한 137개 지역과 함께 기초자치단체가 없는 세종특별자치시와 제주특별자치도가 포함되었다.

6) 행정안전부가 공개하는 주민등록인구 통계에는 거주자, 거주불명자, 재외국민이 포함되었으나, 외국인인 포함되지 않았다.

인구감소지역 중에서 일부는 과거 인구가 증가한 지역이 일부 포함되어 있으며, 16개 시·도별로 자체 작성한 시·군·구 장래인구추계에서도 향후 인구가 증가될 것으로 전망된 지역도 지정대상에 포함된 사례가 보고되었다(안태훈, 2024: 67~78).

이는 정부가 인구감소지역 지정할 때 단순히 인구 규모나 증감률 뿐 아니라, 청년인구, 고령인구, 인구밀도 등 다양한 지표를 종합적으로 고려하는 인구감소지수를 활용하기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 대체로 인구감소지역으로 지정된 자치단체들은 비인구감소지역에 비해 평균적으로 인구감소율이 현저히 높다는 점은 확인된다.

다음은 89개 인구감소지역별의 인구증감률을 비교했는데, 지역 간에 편차가 매우 큰 것을 볼 수 있다. 최근 10년 간 인구가 오히려 늘어난 지역은 인천 강화군(2.4%)과 강원 양양군(0.5%)이 있었다.

표 2-2 지난 10년간 인구감소지역의 인구증감률 높은 상위 및 하위 지역

(단위: %)

구분	상위 10개 지역	증감률	하위 10개 지역	증감률
1	인천광역시 강화군	2.4	강원도 태백시	-25.9
2	강원도 양양군	0.5	부산광역시 영도구	-23.8
3	경기도 가평군	-0.4	경상남도 하동군	-23.5
4	강원도 횡성군	-0.5	대구광역시 서구	-22.8
5	충청남도 예산군	-3.0	경상남도 합천군	-21.9
6	전라남도 영광군	-4.6	전라남도 보성군	-21.2
7	경상북도 영천시	-4.8	전라남도 해남군	-20.6
8	강원도 홍천군	-5.6	전라북도 부안군	-20.2
9	충청북도 제천시	-6.6	강원도 철원군	-20.1
10	부산광역시 동구	-6.7	전라북도 고창군	-19.8

주: 1. 증감률(%)은 2016년 인구 기준으로 2025년 9월 인구의 변동 비율을 백분율로 표기한 것이다.

주: 2. 2016~2024년 인구는 12월 말을 기준으로 했으며, 2025년 인구는 9월 말 기준이다.

자료: 행정안전부, 주민등록 인구통계(<https://jumin.mois.go.kr>).

동 기간에 전국 평균(-1.1%)보다 인구증가률이 높은 곳은 경기도 가평군(-0.4%), 강원 횡성군(-0.5%) 순이었다. 반면, 인구감소 폭이 큰 지역은 강원 태백시(-25.9%), 부산 영도구(-23.8%), 경남 하동군(-23.5%), 대구 서구(-22.8%), 경남 합천군(-21.9%) 순이었다. 지난 10년간 89개 시·군·구별 인구증감률은 [부표 1]을 참조할 수 있다.

인구감소지역 중에서 인구가 늘거나 혹은 감소 폭이 적은 지역의 이유 중 하나로 중·장년층의 유입이 영향을 미친다는 분석이 있다. 인천 강화군의 경우를 보면, 최근 5년간(2020~2024년) 중·장년층이 타 지역에서 유입된 것으로 확인되었다(민보경, 2025: 51). 통계청에 따르면, 지난 20년(2004~2024년)간 인구이동을 보면 중·장년층

(40~64세)의 경우 수도권 순유출이 2007년부터 매년 지속되고 있다고 제시하였다. 중·장년층의 수도권 이탈 요인은 직업과 자연환경 사유가 크다고 분석하였다(통계청, 2025b).

2. 인구감소지역의 인구구조 변화

2024년 12월 말 기준으로 89개 인구감소지역과 비인구감소지역 간의 청년인구 비율을 비교하였다. 여기서 청년인구는 20대에서 30대까지로 정했으며, 인구는 주민등록인구 통계를 활용하였다. 2024년 기준 전국 인구 중에서 청년인구의 비중은 평균 24.6%로 나타났다. 그러나 인구감소지역의 청년인구 비중은 15.5%로, 비인구감소지역의 25.5%에 비해 약 10%p 낮았다. 이는 청년층의 수도권 및 대도시 집중 현상이 지속되고 있음을 보여주고 있다.

표 2-3 전국 청년인구 비중(2024년 기준)

(단위: 만 명, %)			
구분	총인구	청년인구	비율
전국	5,122	1,258	24.6
인구감소지역	473	73	15.5
비인구감소지역	4,649	1,185	25.5

주: 청년인구는 20대~30대까지 인구를 기준으로 한다.

자료: 행정안전부, 주민등록 인구통계(<https://jumin.mois.go.kr>).

그동안 다수의 연구에서 지방의 인구 유출은 주로 청년층을 중심으로 이뤄지고 있다고 지적하고 있다(민보경, 2025: 28; 최지민 외, 2025: 20; 안태훈, 2025: 45). 인구 이동으로 인한 지역의 인구 유출은 주로 청년층을 중심으로 농촌 지역 또는 비수도권의 중소도시에서 심각한 실정이다.

[표 2-4]는 인구감소지역에서 청년인구 비중이 높은 지역과 낮은 지역 10곳을 살펴 보았다. 인구감소지역 중에서 청년인구 비중이 상대적으로 높은 지역은 대구 남구(24.3%), 강원 화천군(23.4%), 부산 동구(22.8%), 강원 양구군(21.6%), 대구 서구(21.4%) 순이었다. 반면, 청년인구 비중이 현저히 낮은 지역은 대구 군위군(9.4%), 경북 봉화군(9.8%), 경북 의성군(10.1%), 경북 청도권(10.2%), 경남 합천군(10.2%) 순이었다. 89개 시·군·구별 청년인구 비중은 [부표 2]를 참조할 수 있다.

통계청에 따르면, 지난 20년(2004~2024년)간 청년층(19~34세)은 비수도권에서 수도권으로의 순유입이 지속적으로 증가했다. 비수도권에서 수도권으로 전입 사유는 직업이 가장 많았다(통계청, 2025b).

표 2-4 89개 인구감소지역 청년인구 비중 상위 및 하위 10개 지역(2024년 기준)

(단위: %)

구분	상위 10개 지역	비율	하위 10개 지역	비율
1	대구광역시 남구	24.3	대구광역시 군위군	9.4
2	강원도 화천군	23.4	경상북도 봉화군	9.8
3	부산광역시 동구	22.8	경상북도 의성군	10.1
4	강원도 양구군	21.6	경상북도 청도군	10.2
5	대구광역시 서구	21.4	경상남도 합천군	10.2
6	부산광역시 서구	21.0	경상남도 산청군	10.5
7	강원도 철원군	20.5	전라남도 고흥군	10.6
8	인천광역시 옹진군	20.0	경상남도 하동군	10.7
9	경기도 연천군	19.8	경상북도 영양군	10.7
10	경상북도 안동시	19.2	경상북도 영덕군	10.8

주: 청년인구는 20대~30대까지 인구를 기준으로 한다.

자료: 행정안전부, 주민등록 인구통계(<https://jumin.mois.go.kr/>).

[표 2-5]는 전국 노인인구 비중을 인구감소지역과 비인구감소지역으로 구분해서 정리한 것이다. 여기서 노인은 65세 이상인 사람이며, 주민등록인구 통계를 활용하였다. 2024년 12월 말 기준으로 전국 인구 중에서 노인인구 비중은 평균 20%로 나타났다.

표 2-5 전국 노인인구 비중(2024년 12월 말 기준)

(단위: 만 명, %)

구분	총인구	노인인구	비율
전국	5,122	1,026	20.0
인구감소지역	473	165	35.0
그 외 지역	4,649	860	18.5

주: 노인인구는 65세 이상 인구를 기준으로 한다.

자료: 행정안전부, 주민등록 인구통계(<https://jumin.mois.go.kr/>).

인구감소지역의 노인인구 비중은 35%인데 비해, 비인구감소지역은 18.5%로 약 2배 가량 많았다. 전국적으로 보면 인구구조 중에서 노인인구의 비중이 높았는데, 인구감소지역의 경우 그 경향이 더 뚜렷하게 나타났다.

다음은 인구감소지역에서 노인인구 비중이 높은 지역과 낮은 지역 10곳을 각각 살펴 보았다. 인구감소지역 중에서 노인인구 비중이 상대적으로 높은 지역은 경북 의성군(47.5%), 대구 군위군(47.3%), 전남 고흥군(45.7%), 경남 합천군(45.3%), 경북 청도군(44.3%) 순으로 거의 인구의 절반에 가까운 수치이다. 반면, 상대적으로 노인인구가 적은 지역은 강원 양구군(26.6%), 충북 제천시(27.5%), 대구 남구(27.7%), 대구 서구

(27.7%), 강원 화천군(27.8%) 순이었다. 89개 시·군·구별 노인 비중은 [부표 3]을 참조할 수 있다.

표 2-6 89개 인구감소지역 노인인구 비중 상위 및 하위 10개 지역(2024년 기준)

(단위: %)

구분	상위 10개 지역	비율	하위 10개 지역	비율
1	경상북도 의성군	47.5	강원도 양구군	26.6
2	대구광역시 군위군	47.3	충청북도 제천시	27.5
3	전라남도 고흥군	45.7	대구광역시 남구	27.7
4	경상남도 합천군	45.3	대구광역시 서구	27.7
5	경상북도 청도군	44.3	강원도 화천군	27.8
6	전라남도 보성군	43.9	강원도 철원군	28.4
7	경상북도 청송군	43.7	경상북도 안동시	28.6
8	경상북도 봉화군	43.6	부산광역시 서구	29.5
9	경상북도 영덕군	43.5	부산광역시 동구	29.9
10	경상북도 영양군	43.1	경상북도 울릉군	30.1

주: 노인인구는 65세 이상 인구를 기준으로 한다.

자료: 행정안전부, 주민등록 인구통계(<https://jumin.mois.go.kr/>).

지금까지 연구결과를 보면, 인구감소지역과 비인구감소지역 간의 인구구조는 양극화 경향이 있다는 것을 알 수 있다. 청년층의 지속적인 인구 유출은 사회적 이동을 촉진시키고 동시에, 고령화에 따른 인구의 자연 감소를 더욱 심화시키고 있다. 결국, 이러한 현상은 청년층의 인구 유출이 비수도권에서 수도권으로, 시·군·구에서 광역시로 집중되는 추세로 이어지고 있다. 고령화는 전국적인 현상이지만 인구감소지역에서 더욱 뚜렷하고 빠르게 진행되는 경향이 관찰되고 있다.

3. 비수도권 지역내총생산(GRDP) 현황

다음은 지역내총생산(GRDP)⁷⁾ 현황을 살펴보았다. 2023년 기준 지역내총생산은 수도권이 52.3%이고 비수도권이 47.7%로 수도권의 경제 집중현상을 보여주고 있다(통계청, 2025a). GRDP 비중은 비수도권이 2000년 초 52.3%를 기록하였으나 2015년 역전되어 수도권이 50.1%를 차지하였다(김현우·이준영, 2022). 이후 수도권의 GRDP 비중은 지속적으로 확대되면서 2023년 기준 52.3%를 기록하고 있다.

비수도권 권역별 GRDP 비중을 보면, 동남권(부산·울산·경남)이 14.2%로 상대적으로

7) 지역내총생산(GRDP; Gross Regional Domestic Product)이란 일정 기간 동안에 일정 지역 내에서 새로이 창출된 최종생산을 시장가격으로 평가한 가치의 합을 의미한다.

로 높은 비중을 나타내고 있다. 충청권(충남·충북·대전·세종)이 12.5%이고, 호남권(광주·전남·전북)⁸⁾이 8.9%, 대경권(대구·경북)이 8.3%의 GRDP 비중을 차지하고 있다.

표 2-7 2023년 기준 권역별 지역내총생산(GRDP) 현황

구분	전국	수도권	비수도권					
			충청권	호남권	대경권	동남권	강원·제주	비수도권계
규모(조원)	2,404.2	1,258.0	301.6	214.2	200.6	341.7	88.1	1,146.2
비중(%)	100.0	52.3	12.5	8.9	8.3	14.2	3.7	47.7

주: 전북특별자치도가 '24년 1월 설립됨에 따라, 여기서 호남권은 '광주·전남·전북'이 포함되고, '강원·제주'는 별도로 구분한다.
 자료: 통계청, 2025년 2/4분기 실질 지역내총생산(잠정).

2023년도 기준 시·도별 GRDP 비중을 보면, 서울(22.8%)과 경기(24.7%)를 제외하고는 5%대인 지역은 3개(충남 5.9%, 경남 5.7%, 경북 5.3%)에 불과하였다. 나머지는 5%에도 미치지 못하는 낮은 수준을 보여주고 있다. GRDP 비중이 가장 낮은 지역은 세종(0.7%), 제주(1.1%), 광주(2.2%), 대전(2.2%), 강원(2.6%), 전북(2.7%)이다.

표 2-8 2023년 기준 시·도별 지역내총생산(GRDP) 현황

구분	전국	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	세종
규모(조원)	2,404.2	547.6	114.2	73.1	116.9	51.9	54.0	89.9	16.7
비중(%)	100.0	22.8	4.7	3.0	4.9	2.2	2.2	3.7	0.7
구분	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주
규모(조원)	593.6	62.1	88.2	142.6	64.2	98.1	127.5	137.7	26.0
비중(%)	24.7	2.6	3.7	5.9	2.7	4.1	5.3	5.7	1.1

자료: 통계청(2025a), 2025년 2/4분기 실질 지역내총생산(잠정).

8) 2024년 1월 전라북도에서 "전북특별자치도"로 전환되어 설립됨에 따라, 2023년 기준 GRDP 현황 자료는 전북을 호남권에 포함해서 계산하였다.

제3장

지방행정체제 개편 현황과 향후 과제

제1절 | 지방행정체제 현황과 개편 관련 규정

제2절 | 지방행정체제 개편 연혁과 최근 동향

제3절 | 인구감소지역의 지방행정체제 개편을 위한
향후 과제

제1절

지방행정체제 현황과 개편 관련 규정

1. 지방행정체제 현황

가. 일반지방자치단체

「대한민국헌법」 제117조제2항에 ‘지방자치단체의 종류는 법률로 정한다’라고 규정하고 있다. 이에 따라 「지방자치법」 제2조제1항에서 지방자치단체는 두 가지 종류로 구분하고 있다. 광역 단위로는 “특별시, 광역시, 특별자치시, 도, 특별자치도”가 있고, 기초 단위로는 “시, 군, 구”가 있다. 이처럼 지방행정의 자치계층은 광역과 기초 2계층으로 구성되어 있다.

다만, 광역 중에서 세종특별자치시와 제주특별자치도는 별도의 법률에 따라 관할 구역 안에 기초자치단체를 두고 있지 않다. 세종특별자치시는 광역자치단체이면서 내부에 자치구가 없고, 직접 읍·면·동을 두는 구조이다. 제주특별자치도는 2006년 특별자치도 출범하면서 기초자치단체(시·군)을 폐지하고, 자치권이 없는 행정시(제주시, 서귀포시)로 전환되고, 그 산하에 읍·면·동을 두는 구조로 변경되었다.

그림 3-1 | 현행 지방행정체제

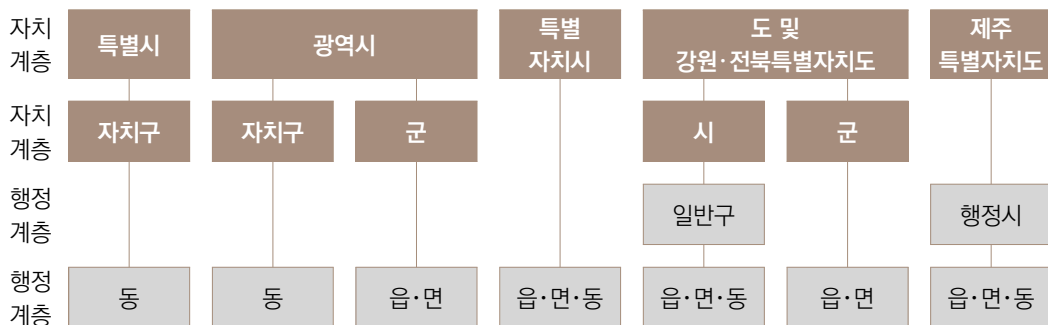


표 3-1 지방자치단체 행정체제 현황(2024. 12. 31. 기준)

구분		시·군·구			읍·면·동				
		계	시	군	구	계	읍	면	동
특별시	서울특별시	25			25	426			426
광역시 (6)	부산광역시	16		1	15	205	4	1	200
	대구광역시	9		2	7	150	7	10	133
	인천광역시	10		2	8	156	1	19	136
	광주광역시	5			5	96			96
	대전광역시	5			5	82			82
	울산광역시	5		1	4	55	6	6	43
특별자치시	세종특별자치시					24	1	9	14
도 (6)	경기도	31	28	3		604	37	102	465
	충청북도	11	3	8		153	16	86	51
	충청남도	15	8	7		208	25	136	47
	전라남도	22	5	17		297	33	196	68
	경상북도	22	10	12		322	38	192	92
	경상남도	18	8	10		305	21	175	109
특별자치도 (3)	강원특별자치도	18	7	11		193	24	95	74
	전북특별자치도	14	6	8		243	15	144	84
	제주특별자치도					43	7	5	31
계 (17)		226	75	82	69	3,562	235	1,176	2,151

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2024.12.31. 현재)」, 2025, pp.4-5.

지방자치단체의 행정체제 현황을 보면 다음과 같다. 첫째, 광역자치단체는 17개 있고, 이 중에서 특별시 1개, 광역시 6개, 특별자치시 1개, 도 6개, 특별자치도 3개가 있다. 광역자치단체 중에서 수도인 서울특별시와 더불어 제주특별자치도 및 세종특별자치시의 행정체제 특수성을 고려해 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있도록 했다(「지방자치법」 제197조). 서울특별시는 1946년에 설치되었으나,⁹⁾ 공식 명칭 변경을 포함하면 1949년 8월 15일 「지방자치법」이 공포되면서부터이다. 그리고 세종특별자치시는 2012년 7월 1일에 「세종특별자치시 설치 등에 관한 특별법」이 공포되면서 설치·출범하였다.

한편, 도가 ‘특별자치도’로 전환된 경우가 있다. 특별자치도는 일반적인 도에 부여된 권한과 달리 고도의 자치권이 보장된 지역으로, 지역 여건과 특성에 부합하는 특례를 부여받아 자율적인 정책 결정과 책임하에 지역을 운영하는 특별지역을 말한다. 2006년 7월 1일 제주특별자치도가 공식 출범하였다. 2006년 2월 21일 「제주특별자치도

9) 1946년 9월 28일 경기도로부터 분리되어, 서울특별자유시로 승격했으며, 대한민국 최초의 특별시 형태이다.

설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」이 제정·시행되면서 기존의 제주도 체제를 폐지하고, 제주특별자치도가 설치되었다. 그리고 2023년 6월 11일에 강원도가 강원특별자치도로 출범하였다. 2022년 6월 10일 「강원특별자치도 설치 등에 관한 특별법」¹⁰⁾이 공포되면서 강원특별자치도가 전국에서 두 번째 특별자치도가 되었다. 그리고 2024년 1월 18일 전라북도가 전북특별자치도로 전환되었다. 2023년 1월 17일 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법」¹¹⁾이 제정되면서 전북특별자치도가 출범하였다(하혜영, 2024a).

둘째, 기초자치단체는 총 226개가 있는데, 이 중에서 시는 75개, 군은 82개, 구는 69개가 있다. 그리고 75개 시 중에서 일반시는 21개이고, 도농복합시는 54개가 있다. 시는 일반시와 도농(都農) 복합형태의 시(이하 ‘도농복합시’)로 구분된다. 일반시는 대부분이 도시 형태를 갖추고 인구 5만 이상이어야 한다(「지방자치법」 제10조제1항). 도농복합시는 ① 대부분이 도시 형태를 갖추고 인구 5만 이상인 시와 군을 통합한 지역, ② 국가의 정책으로 도시가 형성되고, 도의 출장소가 설치된 인구가 3만 이상의 지역으로, 인구 15만 이상 도농복합시의 일부가 해당된다(「지방자치법」 제10조제2항).

표 3-2 일반시(21개) 설치 현황

연번	도	시	연번	도	시	
1	경기	수 원	12	경기	오 산	
2		고 양	13		구 리	
3		성 남	14		의 왕	
4		안 산	15		동두천	
5		안 양	16		과 천	
6		부 천	17	강원	동 해	
7		시 흥	18		속 초	
8		의정부	19		태 백	
9		전북	하 남	20	전 주	
10			광 명	21	전남	목 포
11			군 포			

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2024.12.31. 현재)」, 2025.

10) 2023.6.7. 전부개정을 통해 법률명이 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」으로 변경됐다.

11) 2023.12.26. 전부개정을 통해 법률명이 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」으로 변경됐다.

표 3-3 도농복합시(54개) 설치 현황

연번	도	시	연번	도	시	연번	도	시
1	경기	평택	19	충남	청주	37	경북	포항
2		남양주	20		천안	38		경주
3		용인	21		공주	39		김천
4		파주	22		보령	40		안동
5		이천	23		아산	41		구미
6		안성	24		서산	42		영주
7		김포	25		논산	43		영천
8		화성	26		계룡	44		상주
9		광주	27		당진	45		문경
10		양주	28		군산	46		경산
11	강원	포천	29	전북	익산	47	경남	진주
12		여주	30		정읍	48		통영
13		춘천	31		남원	49		사천
14		원주	32		김제	50		김해
15	충북	강릉	33	전남	순천	51	밀양	
16		삼척	34		여수	52	거제	
17	충북	충주	35		나주	53	양산	
18		제천	36		광양	54	창원	

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2024.12.31. 현재)」, 2025.

시 중에서 인구 100만 명이상의 경우 ‘특례시’라는 지위를 부여하고 있다. 특례시란 「지방자치법」에서 정한 지방자치단체의 종류에는 없고, 기초자치단체인 시의 지위를 유지하지만, 시 중에서 인구 100만 명 이상인 대도시에 부여된 행정적인 명칭이다. 2021년 1월 12일 특례시 신설 규정이 포함된 「지방자치법」이 전부개정되고, 이 법이 2022년 1월 13일부터 시행되면서, 경기 수원시, 용인시, 고양시와 경남 창원시가 처음으로 특례시가 되었다. 2025년 1월 1일 경기도 화성시는 인구 100만 명 이상이 되어 특별시란 명칭을 부여받아서, 현재 전국에 5개 특례시가 있다(하혜영, 2025a).

셋째, 자치권이 없는 하부행정기관인 읍·면·동은 전국에 총 3,562개가 있는데, 이 중에서 읍이 235개, 면이 1,176개, 동이 2,151개이다. 「지방자치법」 제3조에 따라 읍·면·동은 자치구가 아닌 구와 함께 하부 행정기관으로 규정되어 있다. 현행 「지방자치법」에 따르면, 시와 구에는 동을, 군에는 읍·면을 둘 수 있도록 하고 있고, 이 법 제10조제2항에 따라 설치된 시(도농복합시)에는 도시의 형태를 갖춘 지역에는 동을, 그 밖의 지역에는 읍·면을 둘 수 있도록 하고 있다. 읍·면·동은 법인격 없이 지방자치단체의 지휘·감독을 받는데, 지방자치단체의 행정사무를 보조하고, 지역 또는 기능별로 공공사무를 분담해 처리하기 위해 설치되었다(권오성 외, 2024: 413).

한편, 지역별 인구 규모를 보면, 수도권과 비수도권 간의 큰 격차를 볼 수 있다. 2015년 기준 수도권에 인구 49.5%가 있었으나, 2020년에 50.2%, 2025년에는 51%로 늘었다. 최근 2025년 9월 기준으로 인구를 권역별로 보면, 전국 인구 중에서 동남권(부산·울산·경남)에 14.8%, 충청권(대전·세종·충북·충남) 10.9%, 대경권(대구·경북) 9.5%, 그리고 호남권(광주·전남) 6.2%를 차지하고 있다.

표 3-4 권역별 인구 및 인구비율

(단위: 만 명, %)

구분	광역권	시도	2015.12.	2020.12.	2025.9.
수도권	수도권	서울	1,002	967	932
		인천	293	294	305
		경기	1,252	1,343	1,372
	수도권 계		2,547 (49.4)	2,604 (50.2)	2,609 (51.0)
비수도권	충청권	대전	152	146	144
		세종	21	36	39
		충북	158	160	159
		충남	208	212	214
	소계		539 (10.5)	554 (10.7)	556 (10.9)
	호남권	광주	147	145	140
		전남	191	185	178
	소계		338 (6.6)	330 (6.4)	318 (6.2)
	대경권	대구	249	242	236
		경북	270	264	251
		소계	519 (10.1)	506 (9.8)	487 (9.5)
	동남권	부산	351	339	325
		울산	117	114	109
		경남	336	334	321
		소계	805 (15.6)	787 (15.2)	755 (14.8)
	특별자치도	강원	155 (3.0)	154 (3.0)	151 (3.0)
		전북	187 (3.6)	180 (3.5)	173 (3.4)
		제주	62 (1.2)	67 (1.3)	67 (1.3)
	비수도권 계		2,606 (50.5)	2,579 (49.8)	2,506 (49.0)

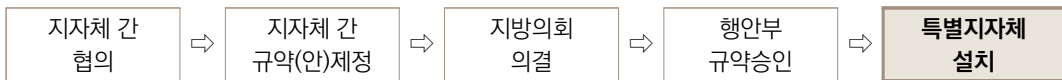
자료: 행정안전부, 주민등록인구현황(<https://jumin.mois.go.kr>).

나. 특별지방자치단체

특별지방자치단체란 지방자치의 영역에서 특정한 목적을 수행하기 위하여 필요한 경우에 설치하는 특별한 조직의 지방자치단체를 말한다. 특별지방자치단체는 자치권의 범위가 특별한 목적에 한정된 지방자치단체이다(홍정선, 2022: 114). 현행 「지방자치법」에 따르면, 특별지방자치단체란 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위해 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 설치하는 지방자치단체를 의미한다(제199조제1항).

특별지방자치단체를 설치하려면 [그림 3-2]와 같은 추진 절차를 거친다. 특별지자체를 구성하려는 지방자치단체는 상호 협의에 따른 규약을 정하고, 지방의회 의결을 거쳐서 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. 여기서 규약은 특별지자체의 조직과 운영의 기본 규범으로서 사무처리를 위한 조례·규칙 제정권 등 자치권이 인정되는 근거 규정이다.¹²⁾

그림 3-2 특별지방자치단체의 추진 절차



그리고 특별지방자치단체는 사무의 처리를 위해서 의회와 집행기관을 구성해야 한다.¹³⁾ 의회는 구성 지방자치단체의 지방의회의원이 겸직하며, 특별지방자치단체의 장은 의회에서 간선하도록 하였다. 해당 지방의회 및 집행기관의 직원은 규약으로 정하는 바에 따라 특별지방자치단체 소속인 지방공무원과 구성 지자체의 지방공무원 중에서 파견된 사람으로 구성한다.

한편, 특별지방자치단체의 운영에 필요한 재원은 구성원인 지방자치단체가 인구, 사무처리의 수혜 범위 등을 고려해 규약으로 정하는 바에 따라, 구성 지방자치단체가 분담한다. 국가 또는 시·도 위임사무는 경우에는 그 사무위임자가 필요한 경비를 부담해야 한다(「지방자치법」 제206조).

마지막으로 특별지방자치단체에 가입 혹은 탈퇴하려는 지자체장은 해당 지방의회의 의결을 거쳐 특별지방자치단체장에게 신청할 수 있다. 또한 특별지방자치단체가 그 설치 목적을 달성하는 등 해산 사유가 있을 때는 해당 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아 해산할 수 있다.¹⁴⁾

12) 규약에 포함될 사항은 ① 특별지자체의 설립 목적, ② 명칭, ③ 구성 지자체, ④ 관할 구역, ⑤ 사무소 위치, ⑥ 사무, ⑦ 사무처리를 위한 기본계획에 포함돼야 할 사항, ⑧ 지방의회 조직, 운영 및 의원의 선임 방법, ⑨ 집행기관 조직, 운영 및 장의 선임 방법, ⑩ 경비 부담 및 지출 방법, ⑪ 사무처리 개시일, ⑫ 기타 사항 등이다(「지방자치법」 제202조제1항).

13) 「지방자치법」 제204조(의회의 조직 등), 제205조(집행기관의 조직 등).

현재 전국에서 유일하게 충청광역연합(대전, 세종, 충북, 충남)이 설치되었다. 충청광역연합은 2024년 12월 18일에 정식으로 출범했고, 그 해 12월 31일부터 사무를 개시하였다(하혜영, 2025b). 광역연합의 조직은 2개 사무처¹⁵⁾ 60명으로 구성했으며, 모두 4개 시·도에서 파견된 공무원이다.

광역사무는 4개 지자체로부터 이관받은 4개 분야(교통인프라, 산업경제, 사회문화, 국제교류협력)의 20개 사무와 국가가 위임한 사무 1개가 있다. 국가 위임사무는 국토교통부로부터 받은 1개 분야의 1개 사무인데, 광역간선급행버스체계(BRT) 구축·운영 사무이다(충청광역연합, 2024: 9-10.). 2025년도 광역연합의 예산규모는 56억 원(사업비 30억, 의회 3억, 운영비 23억)이며, 4개 지자체별로 14억 원씩 부담했다.

2. 지방행정체제 개편 관련 규정

지방자치단체의 폐지·설치·분리·통합(이하 폐치분합)이나 구역변경과 관련한 법적 근거는 「지방자치법」과 시행령 및 관련 규칙(「행정구역 조정업무 처리에 관한 규칙」)이 있다. 그리고 기초자치단체 간의 통합 및 행정구역 변경 절차, 각종 특례 등 세부적인 사항은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 포함되어 있다.

우선, 「지방자치법」에 따르면, 지방자치단체의 법인격에 변동은 가져오는 폐치분합과 명칭변경은 상대적인 중요성과 주민에 미치는 영향을 감안하여 법률로 정하되(제5조제1항), 본질에 영향을 주지 않는 한자 명칭의 변경은 대통령령으로 정할 수 있다(제5조제2항). 자치단체는 그대로 존치되면서 지역주민 일부에만 영향을 미치는 자치단체간 경계변경은 대통령령으로 정한다.

표 3-5 지방자치단체의 행정구역 조정

법률로 정하는 사항	대통령령으로 정하는 사항
<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 폐치분합 지방자치단체의 명칭변경 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체의 관할구역 경계변경 지방자치단체의 한자 명칭 변경

지방자치단체의 폐치분합, 명칭 변경 시에는 지방의회의 의견을 청취해야 한다. 단, 「주민투표법」 제8조에 따른 주민투표를 실시한 경우에는 지방의회의 의견을 청취하지 않을 수 있다(제5조제3항). 「주민투표법」 제8조에 따르면, 지방자치단체의 폐치분합이나 구역변경은 국가정책에 관한 주민투표 사항이다. 중앙행정기관장은 국가정책의 수

14) 「지방자치법」 제208조(가입 및 탈퇴), 제209조(해산).

15) 연합사무처는 1처 3과 11팀으로 41명이고, 연합의회 사무처는 1담당관 3전문위원 2팀으로 총 19명으로 구성되었다.

립에 관해 주민의견을 들을 필요가 있다고 인정할 때, 주민투표의 실시구역을 정해 관계 지방자치단체장에게 투표 실시를 요구할 수 있으며, 이 경우 행정안전부장관과 협의가 필요하다(제8조제1항).

주민투표제가 도입(2004. 7.) 이후 자치단체의 법인격에 변동을 가져오거나 주민에게 미치는 영향이 막대한 사안은 주민투표를 통해 주민의 의사를 확인하고 있다. 관련 사례로는 제주도 행정체제개편 주민투표(2005년), 청주·청원 통합 주민투표(2012년), 전주·완주 통합 관련 주민투표(2013년) 등이 있다(행정안전부, 2022: 6). 지방의회 의견청취와 주민투표 모두 그 결과에 입법자가 구속되지 않으나 현실적으로 정책에 반대하는 경우 민주적 정당성을 확보하지 못해 입법에 어려움이 있을 수 있다.

한편, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서는 “통합 지방자치단체의 설치 및 특례 등”을 규정하고 있다. 이 법에서 ‘지방행정체제’란 지방자치 및 지방행정의 계층구조, 지방자치단체의 관할 구역, 특별시·광역시·도와 시·군·구 간의 기능배분 등과 관련한 일련의 체제를 말한다(제2조제16호). 그리고 법에서 정한 지방행정체제 개편의 기본방향은 ① 지방자치 및 지방행정계층의 적정화, ② 주민생활 편익증진을 위한 자치구역의 조정, ③ 지방자치단체의 규모와 자치역량에 부합하는 역할과 기능의 부여, ④ 주거단위의 근린자치 활성화이다(제43조제1항).

그리고 이 법에서 “제3절 통합 지방자치단체의 설치 및 특례 등” 규정을 두고 있으며, 통합 지방자치단체의 설치(제44조), 시·군·구의 통합절차(제45조), 통합추진공동위원회(제46조), 통합 지자체의 명칭(제47조), 통합 지자체의 각종 특례(제48조~제57조) 규정을 두고 있다.

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서 정한 통합절차를 보면, ① 단체장·의회·주민이 지방시대위원회로 통합을 건의하고, ② 지방시대위원회에서 통합방안을 의결하며, ③ 행정안전부장관에 통합을 권고하고, ④ 통합 권고안에 대한 의견수렴(의회의결 또는 주민투표)을 거친 이후, ⑤ 통합법률을 제정한다.

표 3-6 시·군·구의 통합절차 관련 규정

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제45조

- ① 지방시대위원회는 제63조제10호의 지방자치단체 통합을 위한 기준에 따라 통합 대상 지방자치단체를 발굴한다.
- ② 지방자치단체의 장, 지방의회 또는 「주민투표법」 제5조에 따른 주민투표권자 총수의 100분의 1 이상 50분의 1 이하의 범위에서 대통령령으로 정하는 일정 수 이상의 주민은 대통령령으로 정하는 바에 따라 인근 지방자치단체와의 통합을 지방시대위원회에 건의할 수 있다.
- ③ 지방시대위원회는 시·군·구 통합방안을 마련하되, 제2항에 따른 건의가 있는 경우에는 이를 참고하여야 한다.
- ④ 행정안전부장관은 제3항에 따른 시·군·구 통합방안에 따라 지방자치단체 간 통합을 해당 지방자치단체의 장에게 권고할 수 있다.
- ⑤ 행정안전부장관은 제4항에 따른 지방자치단체 간 통합 권고안에 관하여 해당 지방의회의 의견을 들어야 한다. 다만, 「주민투표법」 제8조에 따라 행정안전부장관이 필요하다고 인정하여 해당 지방자치단체의 장에게 주민투표를 요구하여 실시한 경우에는 그러하지 아니하다.
- ⑥ 지방자치단체의 장은 이 법에 따른 시·군·구 통합과 관련하여 주민투표 실시의 요구를 받았을 때에는 「주민투표법」 제8조제2항·제3항 및 제13조제1항제1호에도 불구하고 지체 없이 이를 공표하고 주민투표를 실시하여야 한다.
- ⑦ 제5항에 따른 주민투표에 관하여 이 법에서 규정한 사항을 제외하고는 「주민투표법」을 적용한다.

통합 지방자치단체의 각종 특례를 보면, 제48조(불이익배제의 원칙), 제49조(공무원에 대한 공정한 처우보장), 제50조(예산에 관한 지원 및 특례), 제51조(통합 지방자치단체에 대한 특별 지원), 제52조(지방교부세 산정에 관한 특례), 제53조(통합 지방자치단체에 대한 재정 지원), 제54조(예산에 관한 특례), 제55조(지방의회의 부의장 정수 등에 관한 특례), 제56조(의원정수에 관한 특례), 제57조(「여객자동차 운수사업법」에 관한 특례)가 있다.

그런데, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서 지방자치단체의 통합 대상은 기초 단위인 시·군·구로 한정하였다.¹⁶⁾ 따라서 광역자치단체의 경우 폐치분합이나 구역변경을 할 수 있다는 법적 근거만 있고, 통합 절차 등 상세규정이 미흡하다는 지적이 있다(하혜영, 2024b; 전대욱 외, 2023: 67).

16) 동 법 제2조제17호에 따르면, “지방자치단체의 통합이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것을 말한다”라고 규정하고 있다. 여기서 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체는 “시, 군, 구”이다.

제2절

지방행정체제 개편 연혁과 최근 동향

1. 지방행정체제 개편의 연혁

우리나라는 1948년 제헌헌법에서 지방자치가 제도적으로 보장되었고, 1949년 7월 4일 「지방자치법」이 제정되면서 지방자치를 실시하였다. 당시 지방자치단체는 광역 단위로는 도와 서울특별시가 있었고, 기초 단위로는 시, 읍, 면이 있었다(제2조). 1952년 지방선거에서 시·읍·면 의회가 구성되면서 민선 지방자치의 시작을 알렸다. 그리고 1960년 11월 「지방자치법」이 개정되면서 지방의회와 단체장을 직선제로 선출할 수 있었다.¹⁷⁾ 그러나 1961년 군사정변 이후 지방자치는 전면 중단되었다.¹⁸⁾

지방자치는 1991년 광역 및 기초의회의 의원선거를 통해서 공식적으로 부활되었다. 그리고 1987년 10월 헌법 개정과 1988년 「지방자치법」의 전면개정으로 지방자치의 부활을 위한 토대가 마련되었다. 특히, 1995년 6월 27일에는 지방자치단체장(광역, 기초)과 지방의회 의원(광역, 기초)을 동시에 뽑는 4대 지방선거가 실시됨으로써, 완전한 민선 자치시대가 다시 막을 열게 되었고 현재까지 지속되고 있다.

1988년 4월 6일 「지방자치법」 전부개정시 지방자치단체의 종류는 광역 단위로는 특별시, 직할시, 도가 있고, 기초 단위로는 시, 군, 구로 하였다(제2조). 이전에 기초 단위로 있던 읍, 면을 자치권이 없는 하부행정기구로 전환하였다.

1991년 지방자치의 실시 이후 현재까지 행정구역의 변화를 보면, 광역 단위에서는 2개가 증가되어 17개 지자체가 있다. 울산시가 경상남도 소속 일반시였으나, 인구 100만 명을 넘자 97년 7월 15일 울산광역시로 승격·신설되었다. 행정중심도시로 세종특별자치시가 2012년 7월 1일 출범하였다(하혜영, 2012).

17) 대한민국의 최초 지방선거는 1952년에 실시된 시·읍·면의회 의원 선거다. 1956년에는 시·읍·면장을 임명제에서 직선제로 바꾸어 지방의원 선거와 같이 실시했다. 1958년 「지방자치법」이 개정되면서, 시·읍·면장의 직선제는 폐지되고 다시 임명제로 환원됐다. 그러나 1960년 동 법을 개정해, 같은 해 12월에 다시 지방의회와 단체장을 선출하는 선거를 실시했다(행정안전부 국가기록원, 기록으로 보는 지방자치 발자취(<https://theme.archives.go.kr/next/localSelf/introductionEra.do>)).

18) 1962년 12월에는 헌법개정을 통해 지방자치단체장의 선거제 관련 규정을 삭제하였고, '지방의회의 구성시기는 법률로 정한다'는 부칙 규정을 신설하였다.

표 3-7 행정구역 변천 현황

구분		1991년	1995년	2024년
광역 단위	특·광역시	6(1 특별시·5 광역시)	6(1 특별시·5 광역시)	8(1 특별시·6 광역시·1 특별자치시)
	도·특별도	9(9 도)	9(9 도)	9(6도·3 특별자치도)
	소계	15	15	17
기초 단위	시	67	67	75
	군	137	98	82
	구	70	88	69
	소계	219	180	174
하위 행정기구	읍	183	193	235
	면	1,258	1,240	1,176
	동	2,120	2,317	2,151
	소계	1,660	1,613	1,585

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2024.12.31. 현재)」, 2025, pp.407-408.

광역자치단체 간의 행정통합은 아직까지 없었다. 광역의 경우는 특별자치시·도의 설치 주요 개편 사례이다. 2006년 7월 1일 제주도가 전국 최초로 특별자치도로 출범하였다. 제주는 국제자유도시와 함께 고도의 자치권 보장 등을 통해 선진적인 지방분권모형을 구축하고자 도입되었다. 출범 전에 주민투표를 통해 제주도 내 시·군을 폐지하고, 단일 광역자치체제로 개편하였다.¹⁹⁾

세종특별자치시는 2012년 7월 1일에 신설됐으며, 관할 구역에는 기초자치단체가 없는 단층제 구조이다. 세종은 행정중심복합도시로서의 성장 기반을 형성하기 위해 광역자치단체인 특별자치시의 지위를 받았다.

강원특별자치도는 2023년 6월 11일에 출범하였다. 강원은 기초자치단체인 시·군을 그대로 유지하고, 특별자치도의 지위를 부여받았다. 그리고 2024년 1월 18일에 출범한 전북특별자치도가 있는데, 전북 역시 강원과 마찬가지로 기초자치단체인 시·군을 그대로 유지하고 있다(하혜영, 2024a).

광역 단위에서는 광역시와 도의 경계를 조정하는 지방행정체제의 개편사례는 있다. 1995년 3월 1일에 지방행정효율성 강화, 주민 생활권 일치 등을 목표로 시군 경계 조정이 있었다. 기장군은 본래 경상남도 소속되어 있었으나, 부산광역시의 시·군·구 경계조정 및 확장시책에 따라 부산광역시로 편입되었다. 대구광역시 행정구역 확정에 따라, 경상북도 달성군도 대구광역시로 편입되어 현재 대구의 유일한 군으로 있다. 인천광역시에 경기도의 강화군과 옹진군을 편입한 사례도 있다. 최근에는 경상북도 군위군

19) 주민투표(2005.7.27.)를 통해, 종전 4개 시·군을 2개 시로 통합하고, 2개 시는 자치시가 아닌 행정시(제주시, 서귀포시)로 설치했다.

이 2023년 7월 1일 대구광역시로 공식 편입되었는데, 이는 대구경북 통합신공항 유치를 위해 상호 협의하에 개편되었다.

그동안 지방행정체제의 개편 연혁을 보면, 시·군·구의 행정통합이 대부분이다. 특히 1995년부터 1998년 사이에 정부 주도로 기초자치단체의 행정구역을 대규모로 개편하였다. 당시 81개의 시와 군이 합쳐서 40개의 도농복합시로 통합·발족되었다(금창호, 2018: 45). 1995년 1월 1일 34개(남양주시 외 33개) 통합시가 설치되었고, 1995년 5월 10일 5개(평택시·천안시·익산시·사천시·김해시) 통합시가 설치되었다. 1998년 4월 1일 1개(여주시) 통합시가 설치되었다.

이후 2010년 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」이 제정되면서 종래와 달리 지방자치단체의 자율적 개편을 권장하는 방향으로 정책기조가 전환되었고, 이후 일부 지자체만이 통합에 성공하였다. 2010년 7월 1일 마산시·창원시·진해군을 합쳐서 통합 창원시를 출범시켰다. 창원시의 통합과정에서 주민투표는 실시하지 않았고, 기초의회와 광역의회의 의결로 추진되었다.

2014년 7월 1일 청주시·청원군을 통합해 청주시를 출범하였다. 청주시와 청원군의 통합은 지난 1994년 이후 3차례 추진됐으나, 그동안 청원군이 반대해서 계속 무산되었다. 그러나 2012년 청주시는 청주시의회에서 통합안에 대해 전원 찬성으로 의결하였고, 청원군은 주민투표를 실시해 79% 찬성률로 통합하게 되었다(행정자치부, 2015: 208-209).

2. 최근 지방행정체제 개편 동향

가. 제22대 국회의 입법 동향

제22대 국회에서 지방행정체제 개편과 관련한 주요 입법 논의는 다음과 같다.

첫째, 지방자치단체의 폐지하거나 합치는 ‘폐치분합’ 관련 사항이다. 경기북부의 지역경쟁력 제고 등을 위해 경기북도²⁰⁾를 신설하자는 입법안이다. 제22대 국회에서는 지금까지 4개의 경기북도 설치 관련 법안이 발의된 상태이다. 최근 2025년 10월 2일 법률안이 국회에 접수된 대전·충북 통합을 위한 입법안(「대전충남특별시 설치 및 경제과학수도 조성을 위한 특별법안」)이 있다. 그리고 2024년도 발의된 제주특별자치도 내 제주시와 서귀포시의 설치 관련 입법안도 있다. 다음은 경기도 김포시를 경기도의 관할구역에서 제외하고, 서울특별시의 관할구역으로 편입하여 김포구를 설치하는 안

20) 경기북도의 대상 지역을 10개 시·군(고양시·구리시·남양주시·동두천시·양주시·의정부시·파주시·포천시·가평군·연천군)으로 하자는 안과 김포시 포함 11개 시·군으로 하자는 안이 있다.

을 골자로 한 조경태의원 대표발의 「경기도와 서울특별시 간 관할구역 변경에 관한 특별법안」(2024.08.09.)이 있다.

표 3-8 제22대 국회, 지방행정체제 개편 관련 입법동향(제정법안을 중심으로)

구분	발의안	대표 발의자	제안일자	
지자체 폐지분합	경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안	김용태 의원	2024.07.11.	
	경기북부특별자치도 설치 및 접경지역경제자유특구 지정 등에 관한 특별법안	김성원 의원	2027.06.12.	
	경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안	박정 의원	2024.05.31.	
	경기북부특별자치도 설치 등에 관한 특별법안	정성호 의원	2024.05.30.	
	대전충남 통합	대전충남특별시 설치 및 경제과학수도 조성을 위한 특별법안	성일종 의원	2025.10.02.
	행정시 통합	제주특별자치도 제주시·서귀포시의 설치 등에 관한 법률안	김한규 의원	2024.11.01.
광역 지자체 지위 강화	경기시군 서울편입	경기도와 서울특별시 간 관할구역 변경에 관한 특별법안	조경태 의원	2024.08.09.
	전남	지방소멸 위기 극복을 위한 전남특별자치도 설치 등에 관한 특별법안	문금주 의원	2024.06.11.
	인천	인천 글로벌경제거점도시 조성에 관한 특별법안	김교흥 의원	2024.06.27.
광역연합	부산	부산 글로벌허브도시 조성에 관한 특별법안	이헌승· 전재수 의원	2024.05.31.
	광주·전남	광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안	정준호 의원	2025.11.05.
	부산·울산· 경남	부산·울산·경남특별지방자치단체 설치 및 지원 등에 관한 특별법안	김정호 의원	2024.06.05.
특례시 강화	초광역권	초광역권 경제생태계 조성을 위한 특별법안	안도걸 의원	2024.07.31.
	특례시 강화	특례시 지원에 관한 특별법안	허성무 의원	2025.07.18.
		특례시 지원에 관한 특별법안	권철승 의원	2025.03.04.
		특례시 지원에 관한 특별법안	정부안	2024.12.27.
		특례시 지원에 관한 법률안	김종양 의원	2024.11.04.
		특례시 지원에 관한 특별법안	김영진 의원	2024.10.31.
		특례시 지원에 관한 특별법안	김승원 의원	2024.08.29.
		특례시 자치권 보장 및 지원을 위한 특별법안	손명수 의원	2024.07.18.
특례시 지원에 관한 특별법안		김성희 의원	2024.06.04.	

둘째, 광역자치단체의 지위 및 특례를 강화하는 것으로 골자로 한 법률안이다. 지난 2024년도에 전남도를 전남특별자치도로 전환하는 것을 골자로 한 「지방소멸 위기 극복을 위한 전남특별자치도 설치 등에 관한 특별법안」이 발의되었다. 그리고 특정 자치단체의 성장을 촉진하기 위한 지원법률 성격인 「인천 글로벌경제거점도시 조성에 관한

특별법안」과 「부산 글로벌허브도시 조성에 관한 특별법안」이 있다.

셋째, 특별지방자치단체 설치 등 초광역협력을 위한 입법안이다. 제22대 국회에서 부산·울산·경남 광역연합을 위한 「부산·울산·경남특별지방자치단체 설치 및 지원 등에 관한 특별법안」이 발의되었다. 최근에는 광주·전남 광역연합 형성을 위한 「광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안」이 발의되었다. 이와 더불어 초광역권²¹⁾ 성장을 위한 「초광역권 경제생태계 조성을 위한 특별법안」도 발의되어 소관 위원회에 계류 중이다.

넷째, 100만 특례시에 대한 체계적 지원을 골자로 한 특례시 지원 법률안이 다수 발의되었다. 정부가 제출한 「특례시 지원에 관한 특별법안」과 함께 특례시 지원 관련 의원안 7개가 발의되어 소관 위원회에 계류 중이다. 이들 제정 법률안에는 광역사무 가운데 특례시가 자체 사무로 직접 처리할 수 있도록 전환하는 사무 특례의 내용이 담겨 있다. 각 제정안은 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」과 개별법에 규정된 각종 특례를 한 곳에 모으고, 이와 더불어 추가될 사무들도 제시하고 있다.

나. 정부의 개편 동향

정부는 2025년 민선자치 30년을 맞아 인구감소와 지방소멸 등 당면한 문제에 대응하고 지방자치 제도 변화를 꾀하고자 작년에 행정안전부 소속 민간 자문위원회인 ‘미래지향적 행정체제개편 자문위원회’²²⁾를 설치하였다. 해당 자문위는 2025년 1월 22일 「미래지향적 행정체제개편 자문위원회 지방행정체제개편 권고안」을 발표하였다.

해당 자문위에서는 현재 지방행정체제는 인구와 경제력이 성장하던 30년 전에 만들어진 것으로 행정환경 변화에 대응할 수 없다면서, 시·도 경계를 초월한 초광역권 행정미흡, 비수도권 자치단체 위기, 지방행정체제와 실제 행정수요 간 불일치 등을 문제로 지적하였다.

향후 지방행정체제 개편방안으로 크게 8가지를 제안하였다. ① 광역시·도 간 통합, ② 시·군·구 통합, ③ 특·광역시와 시·군 간 구역 변경, ④ 비수도권 거점 대도시 확대, ⑤ 지방자치단체 기능 조정, ⑥ 특별지방자치단체 활성화, ⑦ 자치계층 재검토, ⑧ 읍·면·동 효율화가 포함되었다(미래지향적 행정체제개편 자문위원회, 2025).

세부적으로 보면, 첫 번째는 ‘광역시·도 간 통합’으로, 대구·경북, 대전·충남, 부산·경남 등 현재 시·도 간 통합을 추진 중인 지역을 대상으로 제안했고, 통합 후 광역·기

21) 이 법에서 “초광역권”이란 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 광역지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역을 말한다(안 제2조제2호).

22) 미래지향적 행정체제개편 자문위원회는 위원장 포함 18명(외부위원 15, 내부위원 3)으로 구성된 자문위로 행정안전부 소속으로 설치·운영하였다.

초 2계층을 유지하되, 구체적인 방안은 지역 여건에 따라 선택하도록 하였다.

두 번째는 ‘시·군·구 통합’으로, 과소 시·군 통합과 거점 도시의 조성, 자치구 간 통합을 제안하였다. 특히 시·군·구 통합은 주민의견을 수렴해 지역 주도로 추진하도록 권고하였다.

세 번째는 특·광역시와 연접한 시·군 간 구역 변경으로, 행정구역이 달라 주민 불편이 큰 지역과 편입 시 발전 가능성이 있는 지역을 대상으로 구역을 변경할 수 있다고 했다. 판단기준으로 생활권·통행량, 구역 변경 수요, 유사성 등을 활용할 수 있다.

네 번째는 비수도권 거점 대도시 확대로, 비수도권에 한정해 특례시·대도시 인구기준을 하향 조정하고, 새롭게 정성적 기준을 도입하여 거점 기능을 수행하고, 인접 지역과의 연계·협력, 시·군 간의 통합 여부를 검토해야 한다고 제시했다.

다섯 번째는 지방자치단체 기능 조정으로, 각 자치계층에 따른 조정 필요성을 제시했다. 시·도 및 특례시, 대도시 등 거점기능을 제대로 수행할 수 있도록 지금보다 더 높은 수준의 권한을 부여해야 한다고 제안했다.

여섯 번째는 자치단체 간 연계와 협력을 강화하기 위하여 특별지방자치단체를 활성화할 것을 제안했다. 그 일환으로 교부세나 지역균형발전특별회계를 통해 재정 지원 강화가 필요하고, 중앙부처 차원의 협의체를 운영하며 사무 이관·위임을 지원하는 방안과 유형에 따라 특별지방자치단체가 수행하기 적합한 사무를 제시할 것을 권고했다.

일곱 번째는 중장기적 검토사항으로 자치계층 재검토를 제시했다. 현재 지방행정체제는 광역·기초 2계층을 원칙으로 하는데, 중장기적으로 광역시 관할 자치구와 존속이 어려운 과소 시·군을 일반구·행정시·행정군으로 전환하거나 단체장 선출 방식을 다르게 하는 등 기관 구성 다양화를 검토할 수 있다.

여덟 번째는 읍·면·동 효율화로, 단기적으로는 실제 지역 특성에 따라 읍·면·동을 자유롭게 설치하도록 유연화하고 설치 기준을 정비하는 한편, 설치 단위를 광역화해야 한다고 제안했다.

2025년 1월, 미래지향적 행정체제개편 자문위원회의 권고안이 발표된 이후, 행정안전부에서는 권고안에 대한 정부차원의 검토 및 구체적인 실행방안 마련·추진을 위해 “범정부 지방행정체제개편 지원단”을 설치·운영(2025.4.)하고 있다. 해당 지원단 설치·운영을 위해 총리훈령 「범정부 지방행정체제개편협의회 및 지원단 설치·운영 규정」 제정(2025.4.10.)하였다.

다. 지방자치단체의 개편 동향

최근 지방자치단체별로 논의되고 있는 주요 행정체제개편의 동향이다.

첫째, 광역자치단체의 행정통합 관련 논의이다. 최근 대전·충남에서는 지방의회 의

결을 통해 의견수렴 절차를 완료하였으며(대전 2025.7.23., 충남 2025.7.29.), 후속 조치로 대전·충남에서 통합법안을 준비하였다. 제22대 국회에서 의원안²³⁾으로 「대전·충남특별시 설치 및 경제과학수도 조성을 위한 특별법안」(2025.10.2.)이 발의되어 현재 위원회에 계류 중에 있다.

그동안 광역 간 행정통합으로 대구와 경북이 있었으나 현재는 진행되지 않고 있다. 대구·경북 행정통합은 2020년 ‘대구경북행정통합공론화위원회’를 출범하고, 통합 기본계획안을 마련하는 등 진척이 있었으나, 2022년 6월 지방선거 이후에는 논의되지 않았다. 그러다 2024년 10월 21일 대구시장, 경북도지사, 행안부 장관, 지방시대위원장 등이 대구·경북 통합 관련 합의문에 서명하며 2026년 7월 지방선거 직후 ‘대구경북특별시’로 출범하기로 공식 합의하기로 했으나,²⁴⁾ 정권 교체 이후는 진행되지 않고 있다.

둘째, 광역연합 관련 추진 논의다. 광역연합 개편 논의의 시작은 부산·울산·경남 간의 연합이었으나, 성공하지 못했다. 부산·울산·경남은 협의를 통해 ‘부울경특별연합 규약’을 마련해, 행정안전부의 승인 고시(2022.4.)를 받았고, 2023년 1월부터 사무개시를 할 예정이었다. 그러나 2022년 6월 지방선거 이후 단체장이 교체되면서, 2022년 10월 3개 단체장 공동으로 출범이 어렵다고 입장문을 발표했고, 2023년 3월 특별연합의 폐지규약들이 각 시·도에 고시되면서, 결국 해산됐다.

최근에는 호남권(광주·전남)에서는 ‘특별지방자치단체 추진 공동협약식(2025.8.27.)’을 개최하고 광역연합의 출범을 준비하고 있다. 2025년 10월 2일에는 ‘광주·전남 특별광역연합 규약(안)’ 행정예고 하였다. 규약에 따르면 특별지방자치단체의 명칭은 “광주·전남 특별광역연합”으로 하였다. 광주·전남의 경우는 행정통합의 논의가 있었으나, 최근에는 광역연합을 하는 것으로 선회하였다. 광주·전남은 2020년 11월에 행정통합 논의 합의문의 서명식을 개최하였다. 그러나 2022년 6월 지방선거 이후 광주시장의 낙선으로 논의는 중단되었다.

셋째, 기초지방자치단체 간 행정통합에 대한 논의이다. 우선, 전주·완주 통합에 대한 논의인데, 2025년 4월 1일에 지방시대위원회에서 통합방안을 의결하였다(지방시대위원회, 2025). 전주·완주 통합의 경우 그동안 여러 차례 시도가 있었다. 첫 번째 시도는 1998년 완주군의회 회의의 반대로, 두 번째 시도는 2009년 통합 주민여론조사에서 완주군민의 반대로, 세 번째 시도는 2013년 주민투표에서 완주군민의 반대로 무산되었다. 2013년 6월 26일 주민투표가 실시되었고, 완주군민은 찬성 44.65%, 반대 55.35%로 통합 반대 의견을 보이며 3차 통합 시도의 막을 내렸다. 그러다 2024년부터 다시 전주·완주 통합논의가 시작되었으나, 현재까지도 지역 간 갈등이 있다. 지방시대위원회에서는 통합의 타당성은 있으나 주민의 지지가 전제되어야 한다고 했으며, 이에 따라

23) 성일종의원 등 45인 발의로 2025.10.2. 국회에 접수되어 현재 행정안전위원회에 계류 중에 있다.

24) “대구·경북 통합 차질 없이 지원”, 행정안전부 보도자료, 2024.12.13.

행정안전부에서는 주민투표를 실시할 것으로 보인다(경향신문, 2027.7.16.).

다른 사례로는 음성·진천 간의 행정통합도 있다. 충청북도는 음성·진천통합추진위원회가 제출한 두 지역 통합 건의서를 2025년 3월에 대통령 직속 지방시대위원회에 전달했다. 현재 행정통합 건의에 필요한 서명인 기준은 전체 주민투표권자의 2%인데 추진위는 음성주민 1,700여 명과 진천주민 1,600여 명의 유효서명을 받은 것으로 전해졌다(충청타임즈, 2025.4.2.).

제3절

인구감소지역의 지방행정체제 개편을 위한 향후 과제

1. 광역자치단체 간 통합 및 광역연합 활성화

수도권 일극체제를 완화하고, 비수도권의 균형발전을 도모하기 위해서는 권역별 성장 거점을 육성하고 강화하는 방안이 필요하다. 이를 위해서 비수도권 지역에서 광역 지방자치단체 간의 행정통합과 더불어 광역연합의 일환으로 특별지방자치단체를 설립하고 활성화하는 방안이 있다.

과거에 지방행정체제의 개편은 기본적으로 주민편의의 증진과 행정의 효율성 제고라는 원칙이 강조됐으나, 최근 광역 단위의 지방행정체제 개편은 균형발전의 정책 취지를 반영하면서 권역의 경쟁력 강화라는 목적이 강조되고 있다. 그동안 비대해진 수도권 집중을 완화해 국토 전체의 균형적인 발전과 세계적인 대도시들과의 국제경쟁에 대응하기 위해서는 행정구역 경계를 넘어서는 초광역적 협력과 연대가 필요하다는 의견이 계속 제기되어 왔다. 초광역협력은 지역 간 연대와 상호협력을 기반으로 단일 행정구역을 넘어 초광역적 정책·행정수요에 대응하여 지역의 경쟁력을 제고하는 것이다(김예성·하혜영, 2022: 6).

가. 광역자치단체 간 행정구역 통합

광역자치단체 간의 행정구역 통합의 경우 초광역 행정기능 수행에 적합한 규모를 확보하고, 행정통합을 통해 행정구역 간의 중복을 줄이고, 효율적인 행정서비스를 받을 수 있는 구조를 형성할 수 있다. 또한, 균형발전과 지역격차를 완화시키며, 통합된 시·도의 강화된 위상에 자치권 강화와 이를 바탕으로 한 지역발전을 스스로 유도하는 것이다(최지민 외, 2025: 52-54). 2025년 1월 미래지향적 행정체제개편 자문위원회에서 발표된 권고안에 따르면, 광역시·도 간 통합을 고려할 수 있는 지역으로는, 과거에 하나의 자치단체였다가 분리된 지역인 부산·울산·경남, 대구·경북, 광주·전남, 대전·충남을 제시하였다(미래지향적 행정체제개편위원회, 2025: 55).

(1) 행정체제 개편 기준과 절차 등에 대한 법적 기준 명확히

향후 광역자치단체 간의 통합 등이 제대로 추진될 수 있도록 개편의 기준, 절차, 정부 지원, 특례 등에 대한 법적 근거를 명확히 하는 방안이 필요하다. 현재 광역자치단

체의 경우 폐치분합이나 구역변경을 할 수 있다는 법적 근거만 있고, 통합 절차 등 상세규정이 미흡하다는 지적이 있어 왔다(신정규, 2025; 하혜영, 2024b; 전대욱 외, 2023: 67).

입법 방안으로는 「(가칭)지방자치단체 통합 및 행정구역 변경에 관한 법률」을 제정하거나, 「지방자치법」 또는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 개정해 관련 규정을 보완하는 방안이 있다(하혜영, 2024b; 금창호·권오철, 2021: 119). 참고로, 2009~2014년 전국에서 시·군·구 간의 자율통합을 통한 행정구역 개편이 추진됐는데, 이를 원활히 추진하고자 2010년 10월 「지방행정체제 개편에 관한 특별법」을 제정한 바 있다.²⁵⁾

제22대 국회에서는 광역시와 도의 통합 및 관할 구역 변경의 원활한 추진을 위해 별도의 제정법안이 발의되어 위원회에 계류 중이다. 조경태의원 대표발의로 「시·도 통합 및 관할구역 변경 지원에 관한 특별법안」(2024.11.20.)이 발의되었다. 이 법안에서 광역시와 도의 통합시를 “특별광역시”로 명명하고, 통합의 절차, 지원위원회, 특별지방행정기관의 사무이양, 통합 시·도에 대한 특례 규정을 담고 있다.

표 3-9 광역자치단체 간 행정통합 절차 및 지원 관련 입법안

법률안명	대표 발의자 (제안일자)	주요 내용
시·도 통합 및 관할구역 변경 지원에 관한 특별법안	조경태의원 (2024.11.20.)	<p>가. 국가는 광역시·특별자치시와 도·특별자치도를 통합하여 상생발전을 도모할 수 있는 특별광역시를 설치하고 지원함(안 제5조)</p> <p>나. 국가는 관할구역 변경이 필요한 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도에 대하여 시·도 간 관할구역 변경에 필요한 지원을 함(안 제6조)</p> <p>다. 시·도 통합 등 절차를 규정함(안 제8조).</p> <p>라. 시·도 통합이 원활하게 추진되도록 지원하기 위하여 국무총리 소속으로 시·도 통합지원위원회를 설치함(안 제10조)</p> <p>마. 지원위원회는 외교·국방·사법 등의 국가준립사무를 제외한 사무를 단계별로 특별광역시와 시·군·구에 이양하기 위한 계획을 수립함(안 제12조)</p> <p>바. 국가는 특별광역시를 국가발전을 선도하는 규제자유화 지역으로 발전시키기 위하여 특별광역시와 시·군·구에 대하여 적용되는 관계 법령에 따른 규제를 우선적으로 정비하도록 노력하여야 함(안 제14조)</p> <p>사. 특별지방행정기관의 소관 사무 중 주민의 편의를 위한 것이고 현지에서 수행하여야 하는 사무와 지역경제발전 또는 지역주민의 삶의 질에 영향을 미치는 사무는 특별광역시로 우선 이관함(안 제15조)</p> <p>아. 특별광역시 및 시·군·구에는 특별지방행정기관을 새로 설치할 수 없음. 다만, 불가피한 경우 특별광역시 및 시·군·구의 장과 협의하여 설치 가능하도록 함(안 제19조)</p> <p>자. 통합 시·도 등에 대한 특례 등(안 제20조부터 제31조까지)</p>

25) 이 법은 '13.5.28. 폐지되고, 지방행정체제 개편 관련 일부 규정은 다른 법률에 포함되어 현재에 이르고 있다. 「지방분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」('13.5.28.제정) → 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법」('18.3.20.개정) → 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」('23.6.9. 제정).

(2) 주민투표 등 합리적인 주민참여 절차 마련

지방행정체제의 개편 과정에 지역주민의 의사가 반영될 수 있도록 합리적인 절차 마련에 대한 논의도 필요하다. 지방자치단체의 폐지분합이나 행정구역의 변경은 지역주민들의 생활에 큰 영향을 미칠 수 있는 중대 사안이기 때문에 충분한 시간을 두고, 합리적이고 민주적인 과정을 거쳐야 한다(금창호·권오철, 2021: 112; 최우용, 2020).

현재 지방행정체제의 개편 시 의견수렴 방법으로 지방의회 의견청취와 주민투표가 모두 가능하다. 2004년 7월 「주민투표법」이 본격적으로 시행되면서, 지방행정체제 개편이나 시·군 통합 시 주민투표를 실시한 지역들이 있다. 예를 들어, 제주도 행정체제 개편 주민투표(2005), 청주·청원 통합 주민투표(2005, 2012), 전주·완주 통합 주민투표(2013)가 있다. 가장 이상적인 방법은 광역과 기초자치단체의 지방행정체제 개편 시 모두 주민투표를 실시하여 의사를 확인하는 것이지만, 광역 단위에서는 시간과 비용 측면에서 실현되기 어려울 수도 있다. 그러나 비록, 지방의회 의결을 거칠 경우라도 주민의견을 수렴할 수 있는 합리적 절차를 마련하는 방안에 대한 논의가 필요하다(하혜영, 2024b).

제22대 국회에서는 임미애의원 대표발의 「지방자치법」 일부개정안(2024.12.27.)의 경우 ‘시·도를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 거쳐 관계 지방의회의 의견을 듣도록 하는 안(안 제5조)’을 발의했으며, 현재 소관 위원회에 계류 중이다.

표 3-10 광역자치단체 간 행정통합시 주민투표 관련 입법안

법률안명	대표 발의자 (제안일자)	주요 내용
지방자치법 개정안	임미애의원 (2024.12.27.)	시·도를 폐지하거나 설치하거나 나누거나 합칠 때에는 「주민투표법」 제8조에 따라 주민투표를 거쳐 관계 지방의회의 의견을 듣도록 함(안 제5조 등)

나. 초광역권 형성을 위한 특별지방자치단체의 설립·지원

초광역권 형성을 위해서 이상적인 방안으로 광역자치단체 간의 행정통합이라 할 수 있으나, 단기간 내 통합 추진이 어려운 경우에는 광역 간 연계·협력을 강화할 수 있는 대안으로 특별지방자치단체의 설치방안이 활용될 수 있다. 특별지방자치단체는 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 설치하는 제도로, 「지방자치법」 제199조에 근거를 두고 있다.

현재 2024년 12월에 출범한 ‘충청광역연합(대전·세종·충북·충남)’이 유일하다. 현 정부의 국정과제 중 하나인 “5극 3특과 중소도시 균형성장 과제”에서는 수도권 일극체

제의 구조적 문제를 극복하고자 5극 초광역권(수도권·동남권·대경권·중부권·호남권) 별 특별지방자치단체를 설치·운영하는 방안이 포함되어 있다(대한민국정부, 2025:85).

(1) 특별지방자치단체 지원 및 육성 강화를 위한 법률 제·개정

특별지방자치단체의 설립 및 지원을 육성하기 위해서는 별도의 법률을 제정하거나 혹은 「지방자치법」 및 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 개정해 규정을 보완하는 방안이 있다.

제정법률안의 경우 제22대 국회에서는 정준호의원 대표발의(2025.11.5.)로 전남·광주 광역연합의 설립을 위해 「광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안」과 김정호의원 대표발의(2024.6.5.)로 부산·울산·경남 광역연합의 설립을 위한 「부산·울산·경남특별지방자치단체 설치 및 지원 등에 관한 특별법안」이 발의되어 소관 위원회에 계류 중이다. 그리고 초광역권 형성을 촉진하고자 「초광역권 경제생태계 조성을 위한 특별법안」을 안도걸의원이 대표발의(2024.7.31.)하였다.²⁶⁾ 이 법은 수도권에 집중된 경제력을 비수도권 초광역권(2개 이상의 시·도) 단위로 분산시켜 균형발전을 도모하는 것을 목표로 하고 있다.

표 3-11 제22대 국회, 초광역권 강화 및 특별지방자치단체 지원 강화 관련 입법안

법률안명	대표 발의자 (제안일자)	주요 내용
광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안	정준호 의원 (2025.11.05.)	<ul style="list-style-type: none"> 광주전남특별지자체는 시·도지사 간의 협의를 통해 위임된 사무와 중앙행정기관이 협의회를 거쳐 위임한 교통 및 물류에 관한 사무, 신산업 육성 및 기반시설에 관한 사무, 인재육성에 관한 사무, 기타 설립 목적에 부합한다고 인정되는 사무 등 국가사무 처리할 수 있음(안 제11조) 광주전남특별지자체는 특별교부세의 교부를 신청할 수 있으며, 행정안전부장관은 해당 교부 신청을 우선적으로 심사할 수 있도록 함(안 제17조) 광주전남특별지자체의 발전을 위한 안정적인 재정확보를 위하여 중앙행정기관의 권한 이양과 국가보조사업의 수행 등에 드는 비용에 대하여 지역균형발전특별회계에 별도 계정을 설치·지원할 수 있음(안 제18조)
부산·울산·경남특별지방자치단체 설치 및 지원 등에 관한 특별법안	김정호 의원 (2024.6.5.)	<ul style="list-style-type: none"> 부울경특별지자체는 시·도지사 간의 협의를 통해 위임되거나 중앙행정기관의 장이 협의회를 거쳐 위임한 사무를 처리할 수 있음(안 제9조) 부울경특별지자체는 지방직영기업을 설치·경영하거나 지방공사 또는 지방공단을 설립할 수 있음(안 제12조) 부울경특별지자체에 관한 사업을 재정적으로 지원하기 위하여 부울경특별지방자치단체 특별회계를 설치하고, 행정안전부장관이 관리·운영하도록 함(안 제15조)

26) 이 법률안에서 “초광역권”이란 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 광역지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역을 말한다.

법률안명	대표 발의자 (제안일자)	주요 내용
초광역권 경제생태계 조성을 위한 특별법안	안도걸 의원 (2024.07.31.)	<ul style="list-style-type: none"> • 초광역권 자생적 경제생태계 조성 종합계획 등(안 제5조~제8조) • 초광역권 미래혁신산업 육성 기본계획의 수립 등(안 제9조~제12조) • 초광역권 미래혁신산업 선정 및 기반 조성 등(안 제13조~제19조) • 초광역권 미래혁신산업 기업에 대한 지원 및 특례 등(안 제20조~제24조) • 미래혁신산업 인재에 대한 지원 및 특례 등 (안 제25조~제32조) • 초광역권 자생적 정주여건 조성을 위한 지원(안 제33조~제35조)
지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안 개정안	이해식 의원 (2025.9.30.)	<ul style="list-style-type: none"> • 초광역권발전계획 및 시행계획 수립(안 제9조) • 초광역특별협약 신설 및 추진협의체 설치(안 제30조, 제31조 등) • 지역발전특별회계 관련 규정 보완 - 5급 3특 전략 추진을 위하여 기존 지역자율계정·지역지원계정·제주계정·세종계정 외에 초광역특별계정을 신설
지방자치법 개정안	이달희 의원 (2025.2.27.)	<ul style="list-style-type: none"> • 구성 지자체장은 특별지자체 설치를 위하여 국가 또는 시·도 사무의 이양 또는 위임이 필요할 때에는 이를 요청할 수 있음(안 제199조제4항) • 중앙행정기관장 또는 시·도지사는 구성 지자체장 또는 특별지자체장이 국가 또는 시·도 사무의 이양 또는 위임을 요청한 경우에 해당 사무를 이양 또는 위임하고 필요한 행정·재정적 지원을 함(안 제199조의2제1항 및 제2항 신설) • 특별지자체 의회 의원에 대하여 의정활동비를 지급할 수 있도록 하며, 이에 필요한 의정비심의위원회를 구성·운영하도록 함(안 제210조)

한편, 법률개정안의 경우 이해식의원 대표발의(2025.9.30.) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 개정안이 있는데, 광역연합의 설립 및 육성을 촉진하고자 초광역특별협약 신설 및 추진협의체 설치(안 제30조, 제31조 등)와 더불어 초광역특별계정의 신설 규정이 포함되어 있다. 그리고 이달희의원 대표발의(2025.2.27) 「지방자치법」 개정안에서는 특별지방자치단체에 대한 지원을 확대하는 규정을 신설하고 있다. 예를 들어, 특별지방자치단체장이 국가 또는 시·도사무의 이양 또는 위임을 요청할 수 있게 하고, 사무 이양이나 위임 시 필요한 행정·재정적 지원을 하도록 했다.

(2) 특별지방자치단체의 활성화 방안

특별지방자치단체의 설치 및 육성을 활성화하기 위해서는 첫째, 구성 지방자치단체들은 특별지방자치단체에 적합한 초광역사무를 발굴하고, 이를 체계적으로 추진할 수 있도록 상세한 실행계획을 수립해야 한다(김예성·하혜영, 2022: 55). 특히, 특별지방자치단체의 초광역사무가 구성 지방자치단체의 기존 사무와 중복되지 않도록, 초광역사무를 선정한 경우에는 단위 사무별로 사무처리의 주체를 보다 명확하게 설정하는 노력이 필요하다.

또한, 특별지방자치단체가 필요로 하는 국가사무의 위임 또는 이양을 위해서, 중앙

정부와 분권협약을 통해 체계적이고 지속적으로 사무협약이 이루어져야 한다. 이를 위해서 국가사무의 위임 또는 이양 시 논의 절차와 방식, 행정·재정지원에 대한 세부 규정이 필요하다. 특히, 국가사무의 이양 시 세부권한과 더불어 재정이양이 동시에 이뤄질 수 있어야 한다.

둘째, 특별지방자치단체의 성공적 운영을 위해 집행기구와 의회의 전문성과 책임성 있는 조직 및 인력 설계가 요구된다(김예성·하혜영, 2022: 57). 초광역사무의 경우 전문성을 지니고 지속적으로 사무를 추진할 수 있는 인력 설계가 필요하다. 아울러 특별지방자치단체의 소속으로 새로운 지방공무원을 선발하는 방식과 이들에 대한 직위나 직급 등 세부 기준에 대한 논의가 요구된다. 또한, 특별지방자치단체의회 의원에게도 정책지원관 지원이 가능하도록 제도개선이 필요하다.

표 3-12 특별지방자치단체의회 의원에게 정책지원 전문인력 지원 관련 입법안

법률안명	대표 발의자 (제안일자)	주요 내용
지방자치법 개정안	김종민 의원 (2025.07.03.)	특별지방자치단체의회 의원에게도 「지방자치법」 제41조를 준용하여 정책지원 전문인력을 둘 수 있도록 근거를 마련(안 제210조)

이와 더불어 특별지방자치단체의 집행부 수장을 선출하는 방식도 개선하는 방안이 모색될 필요가 있다. 집행기관의 장은 특별지방자치단체의회에서 구성 지방자치단체장 중에서 투표로 선출하거나 혹은 외부전문가 중에서도 선출할 수 있는데, 선출 방식은 지자체 간의 협의를 통해 규약에서 정할 수 있다. 특별지방자치단체의 사무들은 장기간에 걸쳐 수행되는 대규모의 사업들이 많다. 따라서 사업의 안정성과 연속성을 위해서 대표자의 임기가 지나치게 짧은 것은 지양할 필요가 있다. 비록, 구성 지방자치단체장 중에서 특별지방자치단체의 대표자를 선출하더라도 순번제가 아닌 책임 있는 대표자를 선택할 수 있도록 선출 방식에 대한 논의가 필요하다(하혜영, 2025b).

셋째, 특별지방자치단체의 안정적 운영을 위해 구성 지방자치단체 간의 재원 마련 방식과 함께 설립 초기·안정기에 국가차원의 재정지원에 대한 논의가 필요하다. 특별지방자치단체가 새로운 사업을 통해 수입금을 스스로 창출할 수 있는 구조를 마련해야 한다. 예를 들어, 특별지방자치단체도 고향사랑기부금의 주체가 될 수 있도록 하는 등의 새로운 재원 마련의 노력이 필요하다.

이와 더불어 특별지방자치단체의 안정적 정착을 위해, 설립 초기 단계부터 국가의 재정지원 방안이 요구된다. 예를 들어, ① 교부세 지원 검토, ② 지역균형발전특별회계 지원 검토 등이 있다(미래지향적 행정체제개편 자문위원회, 2025: 90). 이처럼 국가 재정지원을 받을 경우, 광역사업에 대한 평가체제를 마련하고 평가결과를 예산과 연계

하는 방안이 필요하다(관계부처 합동, 2021: 3). 제22대 국회에서는 이해식의원 대표 발의(2025.9.30.) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 개정안에서는 지역발전특별회계 관련 규정을 보완했는데, ‘5극 3특’ 전략 추진을 위하여 기존 지역자율계정·지역지원계정·제주계정·세종계정 외에 ‘초광역특별계정’을 신설하였다.

넷째, 특별지방자치단체의 구성 지방자치단체 간의 갈등을 조정할 수 있는 체계를 마련할 필요가 있다. 그 일환으로 규약에 지자체 간의 갈등·협력 규정을 마련해, 자체적인 갈등해결 과정을 마련하는 방안이 있다. 이와 더불어 지방자치단체 간의 노력으로 갈등을 해결하기 어려운 경우 등에 대비하기 위해, 중앙정부에 조정기구를 두는 방안도 고려할 수 있다. 예를 들어, 국무조정실 산하에 협의회를 두거나²⁷⁾ 혹은 대통령소속 지방시대위원회에 별도 전담 조직을 두는 방안 등도 있다(권오성 외, 2024: 474).

2. 과소 기초자치단체 간 통합 및 기관구성 다양화

인구감소로 인해 지방자치단체의 기능 수행이 점차 어려워지고 있는 기초자치단체의 경우, 행정통합 및 기능조정 방안이 필요하다. 동시에 지역의 여건과 특성을 반영하여 지방자치단체의 기관구성(집행부와 지방의회)의 형태를 다양화하는 방안을 검토할 필요가 있다.

비수도권 지역의 시·군은 인구의 지속적 감소로 과소 지역화되고 있다. 이러한 과소 지역²⁸⁾은 인구감소와 고령화의 동시 진행, 지역산업의 침체, 농어촌의 황폐화 등 구조적 문제를 겪고 있으며, 이에 따라 사회기반시설 수준도 도시지역에 비해 현저한 차이를 보이고 있다(금창호·권오철, 2016: 90-92).

특히 과소 시·군은 인구감소와 고령화로 인해 자치단체로서 독립적인 운영이 점차 어려워지고 있다. 비수도권은 지방세 수입이 급격하게 줄어들고 재정자립도가 더 낮아지며, 중앙정부가 지방자치단체에 지원할 수 있는 여력도 축소될 것으로 예상된다.

이러한 여건 속에서 인구감소지역의 기본적인 행정서비스 제공 기능을 유지하기 위해서는 지방행정체제 개편이 불가피하다(전대욱·김순은, 2025: 17). 이와 함께 과소 시·군·구의 경우 기존의 기관분리형 구조(주민 직성의 단체장과 지방의회 구성)를 유지하기 보다는 지역특성을 고려한 기관구성 다양화가 필요하다.

27) 정준호의원 대표발의(2025.11.5.) 「광주·전남초광역특별지방자치단체 설치 등에 관한 특별법안」과 김정호의원 대표발의(2024.6.5.) 「부산·울산·경남특별지방자치단체 설치 및 지원 등에 관한 특별법안」에서 모두 관련 협의회를 국무총리실 산하에 두는 안을 제안하였다.

28) 과소(過疎, depopulation)란 지역의 인구감소로 인하여 그 지역에 사는 사람들의 생활수준 및 생산기능의 유지가 어려운 상태를 의미하며, 이와 같은 지역을 과소지역이라 부르고 있다.

가. 과소 기초자치단체 통합 및 기능 조정

지역의 인구감소로 인한 행정 비효율성을 개선하고, 지역 경쟁력을 높이기 위해서 인구가 적은 시·군을 대상으로 행정구역 통합을 하는 방안이 있다. 2025년 1월 미래지향적 행정체제개편 자문위원회(2025)에서 기초자치단체의 행정 통합기준으로 인구가 감소하여 독자적인 행정서비스를 제공함에 있어 효율성을 확보하기 어려운 지역이다. 구체적인 판단 지표로는, ① 주민 1인당 지방세 납부액, ② 주민 1인당 GRDP, ③ 세출예산액, ④ 지방세를 통한 공무원 인건비 충당률, ⑤ 인구감소율 등을 고려할 수 있다. 이와 더불어 지역 역사성, 주민 정서·지역일체감 등도 추가적으로 고려할 필요가 있다고 제시하였다(미래지향적 행정체제개편 자문위원회, 2025: 67).

[표 3-13]은 75개 시와 82개 군의 평균과 인구 최대와 최소 지역이다. 국내 75개 시의 평균 인구는 약 33만 명인데, 지역 간 편차가 매우 크다. 수원시의 경우 약 119만 명의 인구가 있는 반면, 태백시는 3만 명에 불과하였다. 82개 군의 경우 평균 인구가 약 5만 명인데, 이 역시 지역 간 편차가 컸다. 대구 달성군의 경우 25만 명인데 비해, 울릉군은 9천 명에 불과하였다.

표 3-13 시·군 주민등록인구 규모(평균, 최대 및 최소)

(단위: 명)

구분	평균	최대		최소	
		지역	인구	지역	인구
시 (75개)	330,399	수원시	1,193,005	태백시	37,936
		용인시	1,085,864	계룡시	46,540
		고양시	1,070,120	삼척시	61,735
군 (82개)	51,355	달성군	257,580	울릉군	9,099
		울주군	218,806	영양군	15,328
		기장군	175,626	웅진군	19,996

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2024.12.31. 현재)」, 2025, p.384.

특히 과소 군지역에 대한 구조조정이 시급하다. 과소 군의 행정관리 실태를 조사한 연구에 따르면, 인구규모가 적을수록 인력, 재정 등 행정운영에 어려움을 겪고 있는 것으로 나타났다. 82개 군의 인구규모를 보면, '3만 이상~5만 미만'인 지역이 35개(42.7%)로 가장 많았고, 3만 미만인 지역도 21개(25.6%)이다. 과소 군에 대한 행정관리의 효율화 방안으로, 인근 지역과 통합하는 방안이 있다. 다만, 이 경우 행정구역의 확대에 의한 접근성 및 대응성의 문제나 지역격차의 발생, 행정서비스의 품질 저하, 지역민의 정서적 문제 등을 고려해야 한다(주재복·박해육, 2015: 84-85).

표 3-14 82개 군의 인구규모별 현황

구분	계	군 명칭
20만 이상	2	달성, 울주
10만 이상 ~ 20만 미만	3	기장, 양평, 칠곡
5만 이상 ~ 10만 미만	21	홍성, 완주, 무안, 음성, 진천, 예산, 강화, 홍천, 해남, 가평, 화순, 고흥, 태안, 거창, 부여, 함안, 창녕, 예천, 영광, 영암, 고창
3만 이상 ~ 5만 미만	35	금산, 의성, 옥천, 서천, 부안, 고성(경남), 울진, 횡성, 완도, 담양, 영동, 장성, 성주, 연천, 하동, 청도, 철원, 평창, 합천, 남해, 신안, 증평, 보성, 영월, 괴산, 함양, 장흥, 정선, 산청, 영덕, 강진, 인제, 보은, 고령, 함평
3만 미만	21	청양, 봉화, 진도, 양양, 단양, 고성(강원), 순창, 곡성, 임실, 의령, 진안, 구례, 청송, 무주, 화천, 군위, 장수, 양구, 옹진, 영양, 울릉

자료: 행정안전부, 「지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2024.12.31. 현재)」, 2025, p.390.

한편, 과소 시·군에 대한 사무특례를 신설하여, 필수적인 행정사무 집행에 집중하고, 예산과 인력이 많이 드는 복지사업 등은 ‘도’가 집행 수행하게 하여 과소 시·군의 부담을 줄이는 방안이 고려될 수 있다(최지민 외, 2025: 132; 미래지향적 행정체제개편 자문위원회, 2025: 85).

그동안 과소 군의 기능조정에 대한 논의가 많았다. 인구 2만 미만의 군지역은 규모의 경제에 따라 기능을 축소해야 한다는 주장과 더불어 현재와 같은 지방자치단체의 지위를 유지하기보다는 도의 하위 행정기관으로 전환하는 것을 검토하라는 의견이다(김순은, 2017). 즉 과소 시·군의 경우 행정서비스의 형평성 및 효율성 등을 종합적으로 고려해 광역시로의 상향식 기능 이양을 전제로 한 수행기능 축소를 검토할 필요가 있다(금창호·권오철, 2016).

정정화의 연구(2020)에서는 과소 군을 자치단체 지위에서 도의 하부 행정기관으로 전환하고 군수는 도에서 임명하며 군의회도 구성하지 않는 방안을 제안했다. 또는 과소 군의 지위를 준자치단체로 전환해 군수는 주민 직선으로 선출하지만, 군의회는 구성하지 않는 방안도 있다. 원도연의 연구(2020)에서도 과소 도시를 도 산하의 행정군으로 전환하는 방안 등을 제시하였다. 그 외 김건우·유병선(2024)의 연구에서는 복수의 과소 시·군을 통합하여 통합 기초자치단체를 설치할 경우 일반행정과 교육행정을 통합하는 방안도 제안하였다.

나. 과소 시·군·구의 기관구성 다양화

향후 인구가 계속 줄어들 것으로 예상되는 과소 시·군·구의 경우 지역별 특성에 맞게 기관구성을 다양하게 구성하자는 제안이 있다. 현재 지방자치단체의 기관구성 형태는 기관분리형이다.²⁹⁾ 지방자치단체에 지방의회와 집행기관을 두고, 주민이 지방의회

의원과 지방자치단체장을 선거로 선출하고 있다.

그런데 2021년 1월 12일 전부개정된 「지방자치법」에서 지방자치단체의 기관구성 다양화를 위한 근거가 마련되었다(제4조).³⁰⁾ 이 법에 따르면, 지방자치단체의 의회 및 집행기관 구성의 경우 별도의 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체장의 선임방법을 포함한 기관구성 형태를 달리 할 수 있다. 그리고 이 경우에는 주민투표를 실시하여 주민의 의견을 들어야 한다. 법 개정의 취지를 보면, 지방자치의 여건에 맞는 기관구성 형태를 주민들이 선택할 수 있도록 하여, 주민의 선택권을 보장하고 지방자치의 다양성을 확보하며 지역 여건에 맞는 기관구성이 가능하도록 하기 위함이다(하혜영, 2021).

표 3-15 기관구성의 다양화 법적 근거

「지방자치법」	
제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례)	① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.
	② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

그런데, 개정된 「지방자치법」에 지방자치단체의 기관구성 다양화를 위한 근거는 마련되었으나, 구체적인 적용 절차와 방법 등을 위한 입법안이 별도로 마련되어야 한다. 제22대 국회에서는 관련 입법안이 발의되지 않았으나, 제21대 국회에서는 김영배의원 대표발의(2022.10.4.) 「지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안」이 발의되었으나, 임기만료로 폐기되었다.

표 3-16 지방자치단체의 기관구성 형태 변경 관련 입법안

법률안명	대표 발의자 (제안일자)	주요 내용
지방자치단체의 기관구성 형태 변경에 관한 특별법안	김영배 의원 (2024.05.29.)	가. 지방자치단체장 지방의회 선출 형태(제5조부터 제16조까지) 나. 지방의회의원의 집행기관 참여 형태(제17조부터 제23조까지) 다. 지방자치단체장 권한분산 형태(제24조부터 제28조까지) 라. 지방자치단체의 기관구성 형태 변경 절차(제29조부터 제35조)

29) 기관대립형이란 의결기능과 집행기능을 상호 독립된 별개의 기관에 부여하는 형태를 말한다. 반면, 기관통합형이란 의결기능과 집행기능이 하나의 기관(의회 또는 위원회)에 집중되어 있는 경우를 말한다(홍정선, 2022: 216.).

30) 제4조(지방자치단체의 기관구성 형태의 특례) ① 지방자치단체의 의회(이하 “지방의회”라 한다)와 집행기관에 관한 이 법의 규정에도 불구하고 따로 법률로 정하는 바에 따라 지방자치단체의 장의 선임방법을 포함한 지방자치단체의 기관구성 형태를 달리 할 수 있다.

② 제1항에 따라 지방의회와 집행기관의 구성을 달리하려는 경우에는 「주민투표법」에 따른 주민투표를 거쳐야 한다.

주요국 사례로 미국의 경우 지방정부별로 기관구성 형태가 매우 다양하며, 자치헌장(Home-Rule Charter)을 제정하여 지역별 기관구성 형태를 선정하고 있다. 이 중에서 기초자치단체로 볼 수 있는 시정부의 기관구성 형태를 보면, ① 시장-의회형(mayor-council form), ② 의회-관리자형(council-manager form), ③ 시위원회형(city commission form)으로 구분할 수 있다(김지수·이재용, 2019: 162-163).

영국은 2000년에 지방정부법(Local Government Act 2000)을 제정했는데, 이 법에 지방정부의 기관구성 형태를 제시하고, 이 중에서 주민투표에 의해 선택할 수 있도록 하였다. 기관구성 유형은 네 가지로 ① 시장-내각형(Mayor and Cabinet executive), ② 리더-내각형(Leader and Cabinet executive), ③ 위원회형(Committee System), ④ 장관(Secretary of State)으로부터 승인받은 기타 협약으로 구분된다.

일본은 의원내각제를 채택하고 있는 중앙정부와 달리 지방자치단체는 모두 지방자치단체장과 지방의회가 서로 견제하는 기관분리형을 채택·운영하고 있다. 현재 일본은 지방자치단체 기관구성 형태의 다양성은 법적으로 보장하고 있지 않다. 그러나 일본은 기관분리형에서 나타날 수 있는 자치단체장의 권한 강화를 견제하고자 지방자치단체에 독립된 행정위원회를 설치·운영하고 있다. 지방의회는 지방자치단체장에 대한 불신임 권한이 있고, 지방자치단체장 역시 의회의 해산권을 갖고 있다(하혜영, 2021).

향후 지방자치단체의 기관구성 형태 변경 시 고려할 사항은 다음과 같다. 첫째, 지역별 특성에 따라 선호하는 기관구성 유형이 다를 수 있기 때문에 국내 정치·사회·경제적 환경 속에 적합한 다양한 기관구성의 형태를 개발하는 방안이 필요하다. 둘째, 지방자치단체의 기관구성 형태를 결정하는 선택권은 주민에게 주는 방안이 검토 대상이 될 수 있다. 현재 지역에서 기관구성의 다양성이 인정되는 국가들은 주민이 직접 결정할 수 있도록 법에 규정하고 있다. 셋째, 어떠한 기관구성 유형을 선택하더라도 입법기관과 집행기관 간에 상호 견제할 수 있는 보완제도를 함께 마련할 필요가 있다.

3. 하부행정기구인 읍·면·동 체계 개편

그동안 읍·면·동 설치 기준이 현실에 부합하지 않아서 정비에 대한 요구가 지속되어 왔다. 현재의 읍·면·동은 자치계층이 아닌 행정계층으로서, 주민접촉뿐만 아니라 주민의 의사를 상향적으로 전달하고 국가나 지자체의 시책을 주민에게 전달하는 역할을 동시에 수행하고 있다(최지민·강영주, 2020: 18).

향후 행정환경에 부응하는 읍·면·동의 설치 기준을 마련할 필요가 있다. 이와 더불어 하부행정기구의 명칭을 단순화하고, 최일선 대민 행정기구로서의 역할을 충실히 할 수 있도록 역할과 기능을 강화할 필요가 있다.

인구감소지역의 균형발전과 과소 지방자치단체의 경쟁력 강화 등을 위해, 통합과 연합을 할 경우, 지방자치단체의 규모가 확대될 수 밖에 없다. 그러나 지방자치단체의 규모를 지나치게 확대하게 되면, 주민이 지방행정에 직접 참여할 수 있는 가능성이 줄어들 뿐 아니라, 지방자치단체의 정책집행과 관련하여 주민의 삶에 실제적인 효능감을 느끼기가 어렵고, 결국 주민자치의 취지가 퇴색될 수 있다(권경선, 2024). 이를 보완하기 위해서는 기초자치단체는 주민의 근린 생활자치 및 직접 민주주의 실현을 위하여 읍·면·동에서 주민자치가 실제적으로 기능할 수 있도록 더욱 지원하고 장려될 필요가 있다.

가. 읍·면·동 설치 기준 정비

읍·면·동의 설치 기준을 현대 행정 환경에 부합하게 재설정할 필요가 있다(미래지향적 행정체제개편 자문위원회, 2025: 101). 이와 더불어 읍·면에 일괄적으로 부여하는 농어촌 혜택 규정과 제공 방식 등도 개선이 수반되어야 한다.

그동안 시와 읍의 설치 기준은 1949년 「지방자치법」이 제정된 이후로 변경되지 않았다. ‘읍’이 ‘면’으로 승격되거나 ‘읍’ 또는 ‘면’이 ‘동’으로 전환되는 경우에는 관련 법령에 명확한 요건이 규정되어 있다. 그러나 ‘동’이 ‘읍’이나 ‘면’으로 전환되는 경우에 대한 규정은 전혀 없어, 이에 따른 주민과 지방자치단체, 행정안전부의 대응 전략을 마련하는 데 어려움이 있었다(최지민 외, 2025: 171-172).³¹⁾ 현재 읍은 대부분 도시 형태를 갖추고 인구 2만 이상인 지역에 설치하고, 시가지 인구 40% 이상, 도시산업 종사자가 40% 이상인 경우 가능하다. 면은 독자적 행정체제가 가능한 지역에 설치하며, 동은 대규모 개발 등 지역여건에 따라 설치된다. 그런데, 농어촌 특례 회복 등을 이유로 한 ‘동’의 ‘읍·면’ 전환 건의가 지속적으로 제기되어 왔다.

제22대 국회에서, 동을 읍·면으로 전환하는 것을 골자로 한 입법안은 다음과 같다. 신정훈의원 대표발의, 「지방자치법」 일부개정안에서는 인구감소 등 행정 여건 변화로 인해 2개 이상의 동을 통합하여 시 설치 이전의 읍으로 환원할 수 있도록 규정안을 제안하였다. 이철규의원 대표발의 「강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법」 일부개정안에서는 강원도 내 시 중에서 적용될 읍·면·동 설치 기준을 제시하였다. 이를 통해 일부 시의 경우 동을 읍·면으로 전환할 수 있는 규정을 제안했다.

31) 2014년 전국에서 처음이자 유일하게 동이 읍으로 전환된 경우가 있는데, 화성시 남양동이 남양읍으로 전환되었다. 2001년 3월 화성군이 화성시로 승격되면서 시청 소재지인 남양면이 폐지되고, 읍이 아닌 동으로 전환되었다(김대욱·김창호, 2019).

표 3-17 제22대 국회, 등을 읍으로 전환 관련 입법동향

법률안명	대표 발의자 (제안일자)	주요 내용
지방자치법 일부개정안	신정훈의원 (2024.10.8.)	도농 복합형태의 시에서 인구 감소 등 행정여건 변화로 인하여 2개 이상의 “등”을 통합하여 시 설치 이전의 “읍”으로 환원하는 경우(안 10조제3항에 제3호 신설)
강원특별자치도 설치 및 미래산업글로벌도시 조성을 위한 특별법 일부개정	이철규의원 (2025.8.28.)	강원도 내의 읍·면·동 설치 특례 규정을 제안(강원도 등의 읍·면 전환 기준 제시)

이와 더불어 농어촌 혜택을 읍·면에 일괄적으로 부여하는 대신 지역의 특성을 고려해서 별도로 부여하는 방안도 고려할 수 있다(미래지향적 행정체제개편 자문위원회, 2025: 100). 현재 각종 농어촌 특례나 정부의 지원은 읍·면을 중심으로 적용되다 보니, 특히 비수도권에서 농어촌지역을 포함하고 있음에도 동만 설치한 시들이 각종 혜택에서 제외되는 경우가 발생해서 형평성 논란이 있다.

표 3-18 읍·면 지역의 특례

항목	세부 사항	관계 법령
양도소득세	- 농지 경우 8년 이상 자경 시 양도소득 세액 감면	조세특례제한법 제69조, 동법 시행령 제66조
토지분 재산세 (지방세)	- 농지: 과세표준의 0.7/1,000 - 동 지역 토지: 2/1,000	지방세법 제111조제1항제1호
건축물 재산세 (지방세)	- 세율: 과세표준의 2.5/1,000 ※ 동지역 공장용 건축물: 5/1,000	지방세법 제111조제1항제2호
면허세(지방세)	- 1종 27,000원~5종 4,500원 ※ 동지역 : 45,000~7,500	지방세법 제34조제2항
환경개선부담금	- 지역부과계수 0.4 적용 ※ 동지역: 시(市)인구 10만 미만: 0.4 10만~50만: 0.85 50만~100만: 0.87	환경개선비용부담법 제10조, 동법 시행령 제15조, [별표 7]
농어민자녀학자금	- 읍·면 지역 학교의 입학금·수업료·급식비 등 지원	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발촉진 특별법 제23조
농업인영유아 보육비지원	- 국공립 어린이집 우선 설치	농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌 지역 개발촉진 특별법 제17조
건강보험료 감면	- 읍·면 단위 거주 농어업인 등 건강보험료 22% 경감	농어촌 주민 보건복지를 위한 특별법 제27조, 국민건강 보험법 제75조, 보험료감고시
대입특별전형	- 농어촌자녀 특별전형 ※ 입학정원의 4% 이내 특례선발	고등교육법 시행령 제29조

자료: 국회행정안전위원회, 「지방자치법 일부개정법률안 검토보고」, 2024.

예를 들어, 「농어촌 등 보건의료를 위한 특별조치법」에 근거한 「농어촌 의료서비스 개선사업 지침」에 따라 시행되고 있는 ‘농어촌의료서비스개선사업’의 지원 대상은 ① ‘군’ 및 ‘도농복합형태의 시’, ② ‘읍·면’ 지역의 건강생활지원센터, 보건지소, 보건진료소로 하고 있다. 여기서 ‘동’ 지역을 관할하는 경우는 지원대상에서 제외된다.

그 외에도 대입에서 농어촌특별전형, 농어촌지역 거주 지역가입자에 대한 국민건강보험료 경감, 농촌공간정비사업 지원, 농촌자원복합산업화 지원, 농촌마을 배움나눔 지원, 교부세 산정 산식 등 다양한 특례·지원 사업에서 일반시로 분류되어 소외되고 있는 측면이 있다.

다만, 일부 지역의 낙후성을 반영해서 개별법에서 농어촌 특례를 주는 경우도 있다. 예를 들어, 동두천시, 동해시, 속초시의 경우에는 적용하지 않고 있으나, 태백시의 경우 「도서·벽지 교육진흥법 시행규칙」 [별표]를 통해 농어촌특별전형 대상에 포함하고 있다. 건강보험료 감면 대상 지역은 「국민건강보험법」 시행령 및 고시로 규정하고 있으며, ‘읍·면’ 뿐만 아니라 ‘동’ 지역의 녹지지역·자연환경보전지역 등도 포함한다(국회입법조사처, 2025: 221).

나. 하부행정기구의 단순화 및 기능 강화

향후 하부행정기구의 명칭을 단순하고 일원화하고, 최일선 대민 행정기구로서의 역할을 충실히 할 수 있도록 기능을 강화하는 방안이 필요하다.

첫째, 도농복합시와 일반시 일원화 등 하부행정기구를 단순화하는 방안이 고려될 수 있다. 현재 읍·면·동 체계에서 제도와 현실 간 괴리가 발생하는 이유는 도농복합시가 아닌 일반시에 ‘동’만 설치하도록 규정되었기 때문이다. 따라서, 과거와 같은 ‘면-읍-시’로의 승격 사례가 더 이상 없는 것을 감안할 경우 도농복합시와 일반시 구분을 없애고 일원화할 필요가 있다(미래지향적 행정체제개편 자문위원회, 2025: 100).

도농복합시의 역사를 보면, 「지방자치법」(법률 제4741호, 1994.03.16.) 일부개정을 통해 1994~1995년 41개 시와 39개 군을 통합해 40개 시로 만들었다. 「지방자치법」 개정 이후 통합된 도농복합시들은 읍·면을 설치할 수 있으나, 개정 전 만들어진 도농분리시는 실제로 도시의 형태를 갖추진 못한 지역이라도 지방자치법상 읍·면을 설치할 수 없다.

현행 「지방자치법」 제3조제3항에 따르면, 일반시는 하위 행정기관으로 동을 설치할 수 있고, 군에는 읍·면을 설치할 수 있다. 그런데, 1995년 도농복합시 제도가 도입되기 전에는 도시로 구분되어서 도농통합이 이루어지지 않은 시 중에서, 현재 도농복합시의 형태를 띠고 있는 지역들이 있는데, 일반시로 분류되어 각종 농어촌 혜택을 받지 못하는 사례가 있다. 특히, 비수도권 지역 중에서 일반시로 분류되어 있는 지역은 5개

인데, 강원 동해시, 속초시, 태백시, 전북 전주시, 전남 목포시가 있다. 현재 각종 농어촌 특례나 정부의 지원은 읍·면을 중심으로 적용되다 보니, 특히 비수도권에서 농어촌 지역을 포함하고 있음에도 동만 설치한 시들이 각종 혜택에서 제외되는 경우가 발생해서 형평성 논란이 있어 왔다(국회입법조사처, 2025: 221).

둘째, 하부행정기구의 읍(농촌), 동(도시)로 단순화하는 방안이 고려될 수 있다(미래지향적 행정체제개편 자문위원회, 2025: 102; 전대욱·김창호, 2019). 읍·면 승격 문제는 기본적으로 농촌형의 경우 읍과 면이라는 2종류의 하부행정기관이 존재하고 있기 때문에 발생한다. 즉 도시형과 같이 동이라는 1종류의 하부행정기관으로 통일되면 발생하지 않을 문제이다. 현재 농촌형 지역에 읍과 면이 존치하는 것은 역사와 관례에 기인한 것으로 현재로서는 양자의 구분 필요성이 크지 않다. 농촌 지역에 읍·면을 구분해서 설치할 필요성이 현재는 사실상 없다. 따라서 읍과 면을 구분하지 않고 하나의 하부행정기관으로 통일할 필요가 있다.

마지막으로 하부행정기구의 역할 및 기능 강화가 필요하다. 특히, 인구감소지역의 경우 지역 경쟁력 등을 사유로 행정통합과 연합 등 행정구역의 광역화가 예상되기 때문에 주민자치의 약화에 대한 우려 있다. 이를 보완하기 위해서 읍·면·동에서의 주민자치에 대한 역할과 기능이 중요해 질 것으로 보인다.

이에 따라, 최근 책임 읍·면·동제도에 대한 논의가 제기되고 있다. 책임 읍·면·동장제는 읍·면·동장이 본청의 주민 밀착형 기능을 수행할 수 있도록 권한과 책임을 강화하여, 행정 효율성을 높이고 행정서비스를 일괄 제공할 수 있도록 개선하는 제도이다(신서경 외, 2023: 119). 주민 접근성의 향상과 주민참여 및 근린자치 활성화를 위하여 주민생활권과 접점을 형성하고 있는 읍·면·동 하부행정기관의 기능과 역할을 강화하는 노력이 필요하다. 이는 읍·면·동 중심의 공공서비스 전달체계 강화, 주민자치 기능 강화 등과 함께 읍·면·동의 설치 기준 및 기능 개편 논의가 적극적으로 진행될 필요가 있다.

제4장

지방재정체제 개편 현황과 향후 과제

제1절 | 지방재정 현황과 관련 법적 근거

제2절 | 인구감소지역 지방재정 연혁과 주요 내용

제3절 | 인구감소지역 지방재정 개편을 위한 향후 과제

제1절

지방재정 현황과 관련 법적 근거

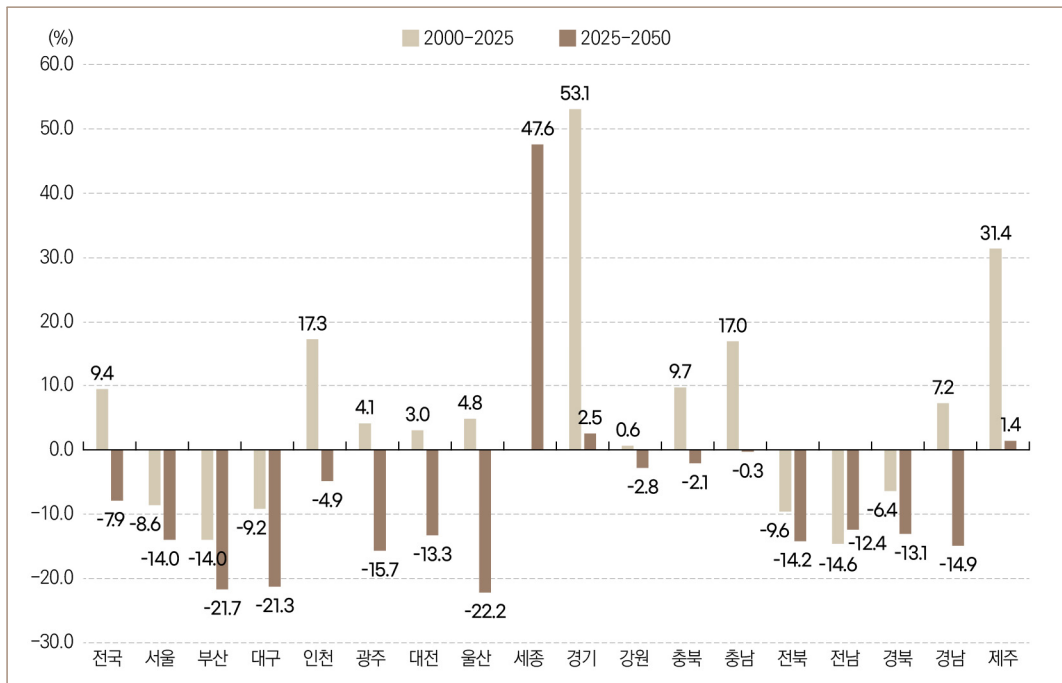
1. 지방재정 현황

가. 지방재정 측면에서의 인구 변화

우리나라는 인구감소 시대를 맞이하였으며, 인구의 감소 폭은 점차 확대될 전망이다. [그림 4-1]과 같이 2000년부터 2025년까지의 시·도별 인구증감률과 2025년부터 2050년까지의 시·도별 인구증감률은 크게 상이할 전망이다.

인구의 감소는 지방세 세입의 감소를 초래하고 지방재정의 악화로 이어지게 된다. 특히, 인구규모가 작고 고령 인구비율이 높은 취약 지역에 대한 지방재정 확보 대책이 필요한 상황이다(김종순, 2018: 1-2; 허등용, 2025: 27).

그림 4-1 시·도별 인구증감률 변동



자료: 하능식, 「지방소멸 시대의 지방세: 인구감소시대 지방세 정책의 방향과 과제」, 2024, p.6.

나. 지방재정 수입 변화

최근 10년간의 지방세 결산자료를 [표 4-1]에서 보면, 지방세 세입의 수도권 집중이 계속되며 수도권과 비수도권 간의 지방세 세입 격차가 지속되고 있다. 전체 지방세 세입에서 수도권이 차지하는 비중이 2014년 53.4%에서 2023년 54.1%로 증가해, 비수도권의 지방세 세입이 늘어나지 않는다는 점을 알 수 있다.

표 4-1 수도권과 비수도권 지방세 세입 비중

(단위: %)

구분	2014년	2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
수도권 비중	53.4	54.5	54.7	55.3	56.9	56.6	55.4	56.8	55.2	54.1
비수도권 비중	46.6	45.5	45.3	44.7	43.1	43.4	44.6	43.2	44.8	45.9
합계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

자료: 행정안전부, 지방세통계연감, 각년도.

인구감소지역은 지방세 세입 기반이 취약하고 자주재원이 부족해 중앙정부에 대한 재정 의존도가 높다. [표 4-2]를 보면, 인구감소지역의 재정자립도는 전국 평균보다 매우 낮을 뿐만 아니라 개선되지 않고 있음을 알 수 있다. 89개 인구감소지역의 최근 5년간 재정자립도 자료는 [부록]에 수록하였다.

표 4-2 인구감소지역 재정자립도(예시)

(단위: %)

광역시	인구감소지역	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
부산	동구	18.2	18.6	19.3	19.0	19.5
대구	남구	12.2	12.3	16.6	16.9	17.1
인천	강화군	16.0	14.2	13.9	13.5	15.1
경기	가평군	18.5	16.8	20.7	24.5	23.0
강원	고성군	10.9	9.4	9.8	11.2	12.8
충북	괴산군	15.2	9.7	9.4	10.9	12.8
충남	공주시	18.4	17.5	18.1	15.4	17.5
전북	고창군	11.9	12.6	11.7	15.1	13.2
전남	강진군	12.3	7.8	10.8	8.9	10.2
경북	고령군	17.6	19.6	19.5	19.2	18.1
경남	거창군	21.8	18.5	15.2	22.4	22.9
전국 평균		48.7	49.9	50.1	48.6	48.6

주: 1. 재정자립도(당초예산, 일반회계, 각 지방자치단체 총계 기준) = (자체수입 ÷ 자치단체 예산 규모) × 100(%)이다.

주: 2. 2014년 세입과목 개편 이전 자료로, 잉여금, 이월금, 전입금, 예탁·예수금 등을 세입수입으로 포함하지 않는다.

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산 및 기금 개요, 각년도.

[표 4-3]과 같이 2025년 기준으로 인구감소지역(89개)의 재정자립도를 평균한 값이 16.0%이고, 비인구감소지역(137개)의 재정자립도를 평균한 값은 29.3%이다. 인구감소지역과 그 외 지역을 합한 기초자치단체 전체 226개의 평균값은 24.1%이다.

즉, 인구감소지역의 재정 현황을 재정자립도 중심으로 살펴보면, 인구감소지역과 비인구감소지역 간의 재정자립도 격차가 상당하고, 인구감소지역은 기초자치단체 전체의 재정자립도 평균값에 미치지 못하는 낮은 수준을 보인다는 점을 알 수 있다.

참고로, 광역자치단체(17개)를 포함한 전국 243개 지방자치단체의 재정자립도를 평균한 값은 48.6%라는 점에서, 광역자치단체에 비해 기초자치단체의 재정자립 수준이 매우 낮다고 볼 수 있다. 기초자치단체인 시·군은 재산세, 담배소비세, 자동차세, 주민세, 지방소득세 등 5개 세목에서 징수하고, 기초자치단체인 자치구는 재산세, 등록면허세 등 2개 세목에서 징수한다. 전체 13개 지방세 세목 중에서 시·군과 자치구가 징수할 수 있는 지방세 세목이 5개와 2개로 많지 않으므로 기초자치단체의 지방세 세입 또한 충분하지 않다고 볼 수 있고, 그 결과 기초자치단체 및 인구감소지역의 재정자립도 또한 매우 낮은 상황이다.

이때 재정자립도는 지방자치단체의 예산 중에서 자체수입(지방세+세외수입)이 차지하는 비중으로, 재정자립도가 높을수록 해당 지방자치단체의 자체수입이 많다고 해석할 수 있다. 즉, 지방자치단체 스스로 벌어들이는 수입이 많다는 의미이다.³²⁾

표 4-3 인구감소지역과 비인구감소지역의 재정자립도 비교(2025년)

(단위: %)

인구감소지역(89개) 평균	비인구감소지역(137개) 평균	기초자치단체 전체(226개) 평균	전국 지방자치단체(243개) 평균
16.0	29.3	24.1	48.6

주: 1. 비인구감소지역은 기초자치단체 전체(226개) 중에서 인구감소지역(89개)을 제외한 137개 기초자치단체이다.

주: 2. 지방자치단체는 광역자치단체 17개와 기초자치단체 226개를 합한 243개이다.

자료: 행정안전부, 지방자치단체 예산 및 기금 개요.

다. 지방재정 지출 변화

지방자치단체의 예산 지출을 분야별로 살펴보면, 해가 갈수록 사회복지 분야의 지출이 증가하고 있다. 즉, 기능별 세출의 사회복지 비중이 급증하고 있다(손희준, 2025a: 35). [표 4-4]의 전국 주민 1인당 분야별 세출예산액을 보면, 사회복지 분야 예산이 다른 분야보다 많을 뿐만 아니라 지속적으로 증가하고 있음을 알 수 있다. 사회복지 분야 예산은 2021년 전체 예산 598만 5천 원 중 230만 9천 원(38.58%)에서 2025년 전체 예산 771만 6천 원 중 322만 1천 원(41.74%)으로 확대되고 있다.

32) 2025년에 48.6%를 보이는 재정자립도는 민선 지방자치 30년 역사에서 가장 낮은 수준이다(최정우, 2025: 21).

여기서 주민 1인당 세출예산액은 분야별 예산액을 주민등록인구 수로 나눈 금액으로, 주민 1인이 부담하는 예산액을 의미한다. 이를 통해 지방재정의 여러 분야 중에서도 어느 분야에 지출이 가장 많은지를 파악할 수 있다.

표 4-4 전국 주민 1인당 분야별 세출예산액

(단위: 천 원)

구분	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
일반공공행정	593	740	748	710	752
공공질서 및 안전	189	202	206	237	245
교육	264	304	312	295	331
문화 및 관광	269	300	318	326	349
환경	350	389	422	412	425
사회복지	2,309	2,528	2,786	3,050	3,221
보건	123	165	150	146	167
농림해양수산	479	513	554	560	578
산업·중소기업 및 에너지	163	180	183	178	193
교통 및 물류	317	365	395	379	399
국토 및 지역개발	305	323	335	321	324
과학기술	7	8	8	8	10
예비비	65	68	84	67	58
기타	552	583	615	639	664
합 계	5,985	6,668	7,116	7,328	7,716

주 1: 당초예산, 총계예산. 일반회계이다.

주 2: 산정공식 = 지방자치단체 분야별 예산액 / 주민등록인구 수이다.

자료: 지방재정365 주민1인당 세출예산액(검색일자: 2025.10.3.).

2. 지방재정 관련 법적 근거

가. 지방세

(1) 지방세 감면

「지방세특례제한법」은 특정 지역에 대한 지방세 감면 등을 부여하는 근거가 된다. 「지방세특례제한법」에서 인구감소지역으로 사업전환·창업·신설·기업 이전 등에 대한 지방세 감면 등을 규정하고 있다. 이는 기업의 투자 비용 부담을 줄여 인구감소지역으로의 기업 유치와 창업을 촉진해, 지역 내 일자리를 창출하고 경제활동을 활성화하는데 목적이 있다. 또한, 인구감소지역의 주택 거래를 활성화하는 목적도 가진다(류영아, 2024a: 29-30).

표 4-5 인구감소지역 지방세 감면의 법적 근거

「지방세특례제한법」

제75조의3(위기지역 내 중소기업 등에 대한 감면) ① 다음 각 호의 지역(이하 이 조에서 “위기지역”이라 한다)에서 제58조의3제4항 각 호의 업종을 경영하는 중소기업이 위기지역으로 지정된 기간 내에 「중소기업 사업 전환 촉진에 관한 특별법」 제2조제2호에 따른 사업전환을 위하여 같은 법 제8조에 따라 2027년 12월 31일 까지 사업전환계획 승인을 받고 사업전환계획 승인일부터 3년 이내에 그 전환한 사업에 직접 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 취득세의 100분의 50(100분의 50 범위에서 조례로 따로 정하는 경우에는 그 율)을 경감하고, 2027년 12월 31일까지 사업전환계획 승인을 받은 중소기업이 과세기준일 현재 전환한 사업에 직접 사용하는 부동산에 대해서는 사업전환일 이후 재산세 납세의무가 최초로 성립하는 날부터 5년간 재산세의 100분의 50(100분의 50 범위에서 조례로 따로 정하는 경우에는 그 율)을 경감한다.

4. 「인구감소지역 지원 특별법」에 따라 지정된 인구감소지역

제75조의5(인구감소지역에 대한 감면) ① 「인구감소지역 지원 특별법」에 따라 지정된 인구감소지역에서 대통령령으로 정하는 업종을 창업하기 위하여 취득하는 부동산이나 대통령령으로 정하는 사업장을 신설(기존 사업장을 이전하는 경우를 포함한다)하기 위하여 취득하는 부동산에 대해서는 다음 각 호에서 정하는 바에 따라 지방세를 감면한다.

1. 2025년 12월 31일까지 취득세를 면제한다.
2. 과세기준일 현재 해당 용도로 직접 사용하는 부동산(2023년 1월 1일부터 2025년 12월 31일까지 취득한 부동산만 해당한다)에 대해서는 재산세 납세의무가 최초로 성립한 날부터 5년간 재산세를 면제하며, 그 다음 3년간은 재산세의 100분의 50을 경감한다.
- ③ 무주택자 또는 대통령령으로 정하는 1가구 1주택을 소유한 자가 「인구감소지역 지원 특별법」에 따라 지정된 인구감소지역에서 「지방세법」 제11조제1항제8호에 따른 주택으로서 대통령령으로 정하는 주택을 유상거래(부담부증여는 제외한다)로 취득하는 경우에는 취득세의 100분의 25를 2026년 12월 31일까지 경감한다. 이 경우 지방자치단체의 장은 해당 지역의 재정 여건 등을 고려하여 100분의 25의 범위에서 조례로 정하는 율을 추가로 경감할 수 있다.

첫째, 「지방세특례제한법」 제75조의3제1항제4호에 따라, 인구감소지역 내에서 사업전환을 승인받고 전환한 사업에 직접 사용하기 위해 취득하는 사업용 부동산의 취득세와 재산세를 2027년 12월 31일까지 감면하고 있다.³³⁾

둘째, 「지방세특례제한법」 제75조의5제1항에 따라, 인구감소지역에서 사업장을 창업·신설하거나, 인구감소지역으로 사업장을 이전하는 경우에, 이 사업에 직접 사용하기 위해 취득하는 사업용 부동산의 취득세와 재산세를 2025년 12월 31일까지 감면하고 있다.³⁴⁾

셋째, 「지방세특례제한법」 제75조의5제3항에 따라, 무주택자 또는 1가구³⁵⁾ 1주택자가 인구감소지역에서 주택³⁶⁾을 취득하는 경우에, 인구감소지역 소재 주택의 취득세

33) 「지방세특례제한법」 §75의3①: 취득세 50%(조례 +50%), 재산세 5년 50%(조례 +50%) 감면한다.

34) 「지방세특례제한법」 §75의5①: 취득세 100%, 재산세 5년 100% + 3년 50% 감면한다.

35) 「지방세특례제한법」 제75조의5에서는 “1가구 1주택”으로 규정하고, 「지방세법 시행령」 제110조의2에서는 “1세대 1주택”으로 규정하였다. 이 보고서에서는 근거 법령에 사용된 용어를 그대로 사용하였다.

36) 취득 당시 가격이 3억원 이하인 주택으로, 인구감소지역 중 수도권(접경지역 제외), 광역시(군 지역 제외)를 제외한 지역에 소재한 주택이다(「지방세특례제한법 시행령」 §35의6④).

를 2026년 12월 31일까지 감면하고 있다.³⁷⁾

(2) 지방세 특례세율

인구감소지역 지원을 위한 재산세 특례세율은 「지방세법 시행령」 제110조의2제1항 제11호에서 인구감소지역에서 신규로 주택을 취득한 경우에도 기존 주택에 재산세 1주택 특례세율을 유지하는 것으로 구체화하고 있다. 인구감소지역에 대한 재산세 특례세율은 2024년 1월 4일부터 2026년 12월 31일까지 인구감소지역에서 취득한 주택을 대상으로 한다. 기존 1주택자가 인구감소지역 내에 1주택을 신규 취득한 경우에도 기존 주택에 재산세 1주택 특례세율³⁸⁾을 유지해 주는 것이다.

이때 특례세율이 적용되는 대상 지역은 행정안전부장관이 고시한 인구감소지역(89개) 중에서 수도권(접경지역 제외)과 광역시(군 지역 제외) 6개 지역³⁹⁾을 제외한 83개 인구감소지역이다. 신규 주택은 과세기준일 기준으로 공시가액(시가표준액) 4억 원 이하이어야 한다.

표 4-6 인구감소지역 지방세 특례세율의 법적 근거

「지방세법 시행령」
제110조의2(재산세 세율 특례 대상 1세대 1주택의 범위) ① 법 제111조의2제1항에서 “대통령령으로 정하는 1세대 1주택”이란 과세기준일 현재 「주민등록법」 제7조에 따른 세대별 주민등록표(이하 이 조에서 “세대별 주민등록표”라 한다)에 함께 기재되어 있는 가족(동거인은 제외한다)으로 구성된 1세대가 국내에 다음 각 호의 주택이 아닌 주택을 1개만 소유하는 경우 그 주택(이하 이 조에서 “1세대1주택”이라 한다)을 말한다.
11. 2024년 1월 4일부터 2026년 12월 31일까지 유상승계취득 또는 원시취득한 주택으로서 과세기준일 현재 다음 각 목의 요건을 모두 갖춘 주택 중 1개의 주택
가. 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조제12호에 따른 인구감소지역 중 「수도권정비계획법」 제2조제1호에 따른 수도권(「접경지역 지원 특별법」 제2조제1호에 따른 접경지역은 제외한다), 광역시(군 지역은 제외한다) 및 특별자치시를 제외한 지역에 소재하는 주택일 것
나. 1세대1주택에 해당하는 주택과 동일한 시·군·구의 관할구역에 소재하는 주택이 아닐 것
다. 법 제4조에 따른 시가표준액(지분이나 부속토지만을 취득한 경우에는 전체 주택의 시가표준액을 말한다)이 4억원 이하일 것

37) 「지방세특례제한법」 §75의5③: 취득세 25%(조례 +25%) 감면한다.

38) 1세대 1주택 재산세 특례세율은 ① 시가표준액이 9억원 이하인 주택에 대해서는 재산세 표준세율(0.1~0.4%)에서 0.05%p를 인소한 특례세율을 적용한다. ② 1주택에 적용하는 공정시장가액비율(43~45%)을 적용하는 것으로, 다주택에는 60%를 적용하는 것과 차이가 있다.

39) 제외되는 6개 지역은 경기 가평군, 부산 동구·서구·영도구, 대구 남구·서구이다.

나. 지방교부세

(1) 보통교부세 법정교부세율

1951년에 제정된 「지방교부세법」은 내국세⁴⁰⁾의 일부를 지방자치단체로 이전해 지역 간 재정 격차를 완화하는 지방교부세를 규정하고 있다. 「지방교부세법」에 따라 지방교부세는 보통교부세, 특별교부세, 부동산교부세, 소방안전교부세로 구성되는데, 이 중에서 보통교부세와 특별교부세의 재원은 「지방교부세법」 제4조에 따라 해당 연도의 내국세 총액의 19.24%를 법정교부세율로 정한다. 보통교부세는 중앙정부가 내국세 수입의 19.24%의 97%에 해당되는 금액을 재정력이 열악한 지방자치단체에 교부하는 재원이다.

표 4-7 보통교부세 법정교부세율의 법적 근거

「지방교부세법」	
제4조(교부세의 재원) ①	교부세의 재원은 다음 각 호로 한다.
1.	해당 연도의 내국세(목적세 및 종합부동산세, 담배에 부과하는 개별소비세 총액의 100분의 45 및 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목의 해당 금액은 제외한다. 이하 같다) 총액의 1만분의 1,924에 해당하는 금액
②	교부세의 종류별 재원은 다음 각 호와 같다.
1.	보통교부세: (제1항제1호의 금액 + 제1항제4호의 정산액) × 100분의 97
2.	특별교부세: (제1항제1호의 금액 + 제1항제4호의 정산액) × 100분의 3

(2) 인구감소지역 보정수요 가중치

2022년 1월 1일부터 시행 중인 「지방교부세법 시행규칙」 [별표 4]에서 보통교부세 산정에 인구감소지역을 반영하도록 인구감소지역 보정수요 가중치 제도를 도입하였다. 인구감소지역 수요액은 인구감소지수⁴¹⁾로 계산되므로, [표 4-8]처럼 인구감소지수로 계산하면 인구감소지역의 보정수요액 값이 더 크게 계산되고 인구감소지역이 보통교부세를 더 받을 수 있다. 2022년에는 가중치가 30%이었는데, 2023년부터는 [표 4-8]과 같이 가중치가 50%로 인상되어 운영 중이다.

40) 내국세는 국세 중에서 관세, 목적세(교통·에너지·환경세, 교육세, 농어촌특별세), 다른 법률에 따라 특별회계의 재원으로 사용되는 세목(주세)을 제외한 국세이다.

41) 인구감소지수는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 시행령」 제3조제1항에 따라 인구감소지역을 지정하기 위하여 8개 지표(연평균인구증감률, 인구밀도, 청년순이동률, 주간인구, 고령화비율, 유소년비율, 조출생률, 재정자립도)를 종합한 값이다.

표 4-8 인구감소지역 보정수요 가중치의 법적 근거

「지방교부세법 시행규칙」 [별표 4] 인구감소지역 수요액 산정 공식

$(\text{인구감소지수} / 100)^2 \times [(\text{지방자치단체 면적} \times \text{시·군 행정구역 면적 } 1\text{천}\text{m}^2\text{당 평균 지역관리비 표준행정 수요액})] \times 50\%$

(3) 생활인구 보정수요 가중치

2025년 1월 1일부터 시행 중인 「지방교부세법 시행규칙」 [별표 4]에서 보통교부세 산정에 생활인구를 반영하도록 생활인구 보정수요 가중치 제도를 도입하였다. 생활인구 가중치는 2026년부터 보통교부세 보정수요액 산정에 반영된다. 이때 생활인구는 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조제2호나목에 해당하는 사람의 수이다.

생활인구는 표준행정수요액의 10% 비율로 반영되고, 조정계수(최근 1년 일평균 생활인구 ÷ 최근 1년 월평균 생활인구)를 곱하여 생활인구의 변동성을 반영한다.

표 4-9 생활인구 보정수요 가중치의 법적 근거

「지방교부세법 시행규칙」 [별표 4] 생활인구 수요액 산정 공식

생활인구(「인구감소지역 지원 특별법」 제2조제2호나목에 따른 사람의 수를 말한다. 이하 같다) × 동종 지방자치단체별 인구 1인당 표준행정수요액(A + B + C)* × 10% × 조정계수**

* A : 환경보호비, B: 도로관리비, C: 지역관리비

** 조정계수 = 최근 1년 일평균 생활인구 / 최근 1년 월평균 생활인구

다. 지방소멸대응기금

지방소멸대응기금의 법적 근거는 「지방자치단체 기금관리기본법」이다. 2021년 12월 7일에 「지방자치단체 기금관리기본법」 제22조~제29조를 신설해 중앙정부가 인구감소지역 등에 10년(2022~2031년)간 지원하는 지방소멸대응기금의 설치 근거를 마련한 후, 2022년부터 지방소멸대응기금을 운영하고 있다.

표 4-10 지방소멸대응기금의 법적 근거

「지방자치단체 기금관리기본법」

제22조(지방소멸대응기금의 설치·운영) ① 시·도는 지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위하여 지방소멸대응기금을 설치한다.

제23조(지방소멸대응기금의 재원) 지방소멸대응기금은 매 회계연도마다 다음 각 호의 재원으로 조성한다.

1. 정부출연금 1조원
2. 지방소멸대응기금의 전년도 결산상 잉여금

광역자치단체(시·도)는 지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위하여 지방소멸대응기금을 설치한다(동법 제22조제1항). 이때 지방소멸대응기금의 재원은 중앙정부가 매년 1조원⁴²⁾씩 출연하는 정부출연금이다(동법 제23조). 지방소멸대응기금은 광역자치단체 및 기초자치단체에 지방소멸대응 등 관련 기반시설 조성 등을 위한 재정을 지원하는 용도로 운용된다(동법 제24조). 이에 따라, 지방소멸대응기금을 받은 인구감소지역 등은 지방소멸 위기에 대응할 목적으로 실시하는 사업 등에 지방소멸대응기금을 사용할 수 있다.

지방소멸대응기금은 광역지원계정과 기초지원계정으로 구분되는데, 광역지원계정은 전체 지방소멸대응기금의 25%에 해당되는 금액이고 기초지원계정은 75%에 해당되는 금액이다(동법 제25조제2항 및 제3항). 지방소멸이 우려되는 인구감소지역 등이 기초자치단체이므로 기초지원계정의 규모가 광역지원계정보다 더 크고, 인구감소지역 등이 관내에 있는 광역자치단체에도 지방소멸대응기금을 일부 지원해 광역자치단체도 지방소멸에 적극적으로 대응하도록 하는 구조이다.

지방소멸대응기금의 배분에 필요한 세부사항은 행정안전부장관이 정한다(동법 제25조제4항).⁴³⁾ 첫째, 광역지원계정은 투자계획과 무관하게 배정된다. 광역지원계정의 90%는 인구감소지역을 관할하는 광역자치단체에 인구감소지역 비율·인구감소지수·재정·인구여건 등을 고려해 배분하고, 나머지 10%는 인구 및 재정여건에 따라 차등적으로 지원하되 서울시와 세종시는 제외한다. 둘째, 기초지원계정의 95%는 인구감소지역에 배분하고, 5%는 관심지역에 배분한다. 기초지원계정은 인구감소지역 등이 제출한 투자계획의 “사업의 타당성·효율성·실현가능성, 사업간 연계성, 추진체계 구성의 적절성” 등을 고려해 차등 배분한다. 인구감소지역·관심지역이 기금심의위원회에 투자계획을 제출하면, 외부전문가로 구성된 평가단이 평가하고 기금심의위원회의 협의·자문을 거친 후 지방소멸대응기금 관리조합에서 최종 배분금액을 결정한다.⁴⁴⁾

42) 2022 회계연도의 정부출연금은 7,500억원으로 한다(「지방자치단체 기금관리기본법」 부칙(제18545호) 제3조).

43) 이에 따라, 2022년 2월 10일에 「지방소멸대응기금 배분 등에 관한 기준(행정안전부고시 제2022-13호)」이 제정되었다.

44) “연 1조 지방소멸대응기금, 인구감소지역에 집중 투자합니다”, 행정안전부 보도자료, 2022.2.8.

제2절

인구감소지역 지방재정 연혁과 주요 내용

1. 인구감소지역 지방재정 연혁

가. 지방세

1950년대 「지방세법」 제정으로 지방세 제도가 시작되었다. 초기 지방세는 재산세·취득세 등 부동산 중심의 과세 구조였다. 이 당시는 경제 성장기로, 부동산 개발·자산 거래가 활발하여 지방세수가 꾸준히 증가했다.

1990년대 말 IMF 외환위기 이후 지역경제 침체로 지방재정이 악화되었다. 또한, 지방세 세원이 수도권에 편중되어, 비수도권 지역의 재정격차가 나타나기 시작했다. 이에 따라, 2000년대 지방세 구조 개편 논의가 활발해졌다. 하지만, 여전히 부동산에 대한 지방세 세입의 의존도가 높고 세원이 충분하지 못한 지역의 세입 기반이 취약한 상황이었다.

지방세의 안정적인 세입 확보 필요성에서 2010년에 지방소득세와 지방소비세가 도입되었다. 이는 국세와 연동된 세목을 지방세로 전환하여 지방세의 안정성과 확장성을 강화하려는 시도였다. 지방소득세는 국세인 소득세와 법인세 세액에 10%를 부과하는 부가세 방식이었고, 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 지방세분으로 전환한 것이었다(이선화, 2025: 18). 그러나 인구가 줄어드는 지역에서는 소득세·법인세·부가가치세 세원 자체가 축소되는 특징을 보였다. 즉, 지방세 제도 개편에도 불구하고 인구가 줄어드는 지역의 세입 기반 강화로 연결되지는 못했다.

2020년대에 들어와 본격적으로 지방 소멸의 위기를 인식하고 인구감소지역(89개 시·군·구) 등을 지정하면서, 지방세 차원에서 인구감소지역에 대한 유인책을 마련하기 시작하였다. 즉, 기업이 인구감소지역으로 이전하면 취득세·재산세 등을 감면하고, 1주택자가 인구감소지역 내 신규 주택을 취득하면 기존 주택의 1주택 특례를 유지하게 하였다. 이는 지방세 제도를 통해 인구 유지·인구 유입을 촉진하려는 정책적 시도였다. 그러나 실질적으로 기업의 지역 이전 효과가 제한적이고, 지방세 세입 축소로 이어질 가능성도 존재한다.

인구감소지역에 대한 지방세의 연혁을 종합해 보면, 지방세는 부동산 과세 중심(1950~2000년대), 지방소득세 및 지방소비세 도입(2010년대), 인구감소지역 지방세 감면 및 특례(2020년대)로 전개되었다. 지방세는 본래 지역경제 규모·인구 규모에 따

라 자동적으로 세입이 변동되는 구조로, 인구증가 시기에는 지방세가 지역발전을 뒷받침할 수 있었다. 하지만 인구감소기에는 세입 축소와 세출 증가(복지·인프라 유지)가 동시에 나타나는 이중 압박의 특징을 가진다. 인구감소 및 지방소멸 현상이 본격화되면서 부동산 거래 감소와 지방세 세입이 급격히 축소되는 구조적인 한계가 드러나고 있다.

따라서 지방세 단독으로 지방소멸의 위기에 대응하는 것이 불가능하며, 장기적으로는 지방세 확충뿐만 아니라 지방교부세·지방소멸대응기금 등과 연계한 종합적인 지방재정 개편이 필요할 것이다.

나. 지방교부세

1951년 「지방교부세법」 제정으로 지방교부세 제도를 도입했다. 국세의 일부를 지방자치단체로 교부해 재정이 부족한 지방자치단체를 지원하는 것이 목적이었다. 당시에는 인구감소보다는 전후 복구·산업화 과정에서 발생한 지역 간 격차 및 지방자치단체의 재정 부족을 해소하는 것이 주요 과제였다.

1980~1990년대에 수도권으로 인구·산업 집중 현상이 심화되면서 지방교부세는 비수도권 재정 지원 장치로 작동했으나, 인구 유출을 막는 효과는 제한적이었다. 지방교부세 법정교부세율은 1983년부터 국세 총액 대비 13.27% 수준에서 운영되었다.

1990년대 말 IMF 외환위기 이후 지역 간 재정 불균형이 커지며 지방교부세 법정교부세율을 점진적으로 상향 조정하였다. 지방교부세 중 보통교부세와 특별교부세의 법정교부세율이 2000년에 15.00%, 2005년에는 19.13%로 인상되었고, 2006년에는 19.24%로 인상되었는데 이 법정교부세율이 현재까지 20년간 유지되고 있다.

표 4-11 보통교부세 법정교부세율 연혁

보통교부세 법정교부세율	
1983년	13.27%
2000년	15.00%
2005년	19.13%
2006년부터 현재까지	19.24%

자료: 행정안전부, 2025년 지방교부세 산정해설.

2010년대 들어 출산율 저하와 청년층의 수도권 집중으로 인구감소가 구조적인 현상으로 고착되었는데, 보통교부세는 인구 지표를 주요 기준으로 배분되었기 때문에 인구가 줄어드는 지역은 보통교부세가 감소하는 현상이 발생하게 되었다. 즉, 인구감소지역일수록 재정수요는 증가하는데 보통교부세는 줄어드는 상황이 되었다.

2022년에 인구감소지역(89개 시·군·구) 등을 지정하면서 지방교부세 제도에 보정 수요 가중치 제도를 도입하였다. 즉, 보통교부세를 산정할 때 계산하는 기준수요액을 보정하는 보정수요액 산정에 인구감소지역 가중치를 30% 반영하였다. 이 가중치는 2023년부터 50%로 인상되어 반영 중이다. 이는 인구감소에 따른 지방세 세입 감소, 보통교부세 감소, 행정비용 증가, 사회복지 수요 증가 등을 보통교부세에 반영하기 위한 조치였다. 또한, 2026년부터 생활인구를 보통교부세 보정수요액 계산에 반영할 예정이다.

인구감소지역에 대한 지방교부세의 연혁을 종합해 보면, 지방교부세는 재정 형평화 기능(1950~1970년대), 수도권 집중 완화 시도(1980~1990년대), 지방교부세율 인상(2000년대), 인구감소지역 및 생활인구에 대한 보정수요 가중치 부여(2020년대)로 발전하였다.

다. 지방소멸대응기금

2010년대 이후 합계출산율이 세계 최저 수준으로 하락하였고 청년층의 수도권 집중이 심화되며 비수도권 농촌·중소도시의 인구감소가 가속화되었다. 행정안전부·지방자치단체 차원에서 지방소멸 개념이 사용되기 시작했다. 특히 일본의 마스다 보고서(지방소멸 논의)가 2014년에 우리나라에 소개되면서 우리나라에서도 지방소멸에 관한 담론이 강화되었으나, 중앙정부 차원의 지방소멸 대응 재원은 마련되지 않았다.

[표 4-12]와 같이 인구감소지역에 대한 법률상의 개념 정의는 2020년에 이루어졌다. 2020년 12월 8일에 「국가균형발전특별법」 제2조제9호를 신설해 인구감소지역에 대한 정의를 내려 인구감소지역에 관한 관심을 환기시켰다.

2021년 10월 18일에 행정안전부가 인구감소지역(89개) 및 관심지역(18개)을 지정하였고(행정안전부 고시 제2021-66호), 2021년 12월 7일에 「지방자치단체 기금관리기본법」을 개정된 후, 2022년 1월 1일부터 중앙정부가 인구감소지역(89개 시·군·구) 뿐만 아니라 관심지역에 지방소멸대응기금을 지원하게 되었다(행정안전부, 2025c: 4054-4061). 지방소멸대응기금은 주거여건 개선, 일자리 창출, 생활 인프라 확충 등에 사용되도록 연간 1조 원씩, 10년간 총 10조 원 규모로 설계되었다.

또한, 인구감소지역을 지원하는 근거가 되는 종합적인 법률이 부재하다는 판단에 따라, 2022년 6월 10일에 「인구감소지역 지원 특별법」을 제정해 인구감소지역에 대한 종합적인 지원 근거를 마련하였다.

표 4-12 인구감소지역 지원 및 지방소멸대응기금 연혁

연도	정책 내용	세부 내용
2020년 12월 8일	「국가균형발전특별법」 제2조 제9호 신설	인구감소지역의 정의 신설
2021년 10월 18일	인구감소지역 및 관심지역 지정	행정안전부가 소멸 위기에 있는 기초자치단체인 인구감소지역(89개)과 관심지역(18개) 지정
2021년 12월 7일	「지방자치단체 기금관리기본법」 제22조~제29조 신설	중앙정부가 인구감소지역·관심지역을 10년(2022~2031년)간 지원하는 지방소멸대응기금 도입
2022년 6월 10일	「인구감소지역 지원 특별법」 제정	인구감소지역을 종합적으로 지원할 근거 마련

자료: 류영아, 「지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제」, 2022, p.4.

2. 인구감소지역 지방재정 주요 내용

가. 지방세

인구가 줄어들수록 사회복지·인프라 지출은 늘어나지만 지방세 세입은 줄어드는 재정 불균형이 심화되고 있다. 이를 보완하기 위해 중앙정부와 지방자치단체가 지방세 감면·특례를 통해 기업·인구 유입을 유도하고 있다. 인구감소지역 지원을 위한 지방세 제도는 기업 이전 또는 창업에 대한 감면, 주택 세제 특례 중심으로 운영되고 있다.

(1) 지방세 감면

첫째, 2023년 1월 1일부터 인구감소지역에서 사업전환을 승인받고 전환한 사업에 직접 사용하기 위해 취득하는 사업용 부동산의 취득세와 재산세를 2027년 12월 31일 까지 감면하고 있다(「지방세특례제한법」 제75조의3제1항제4호). 이는 인구감소지역으로 기업을 유입해 지역 내 일자리를 창출하고 지역경제를 활성화할 목적을 가진다.

둘째, 2023년 1월 1일부터 인구감소지역에서 사업장을 창업·신설하거나, 기존 과밀 억제권역에서 인구감소지역으로 사업장을 이전하는 경우에, 이 사업에 직접 사용하기 위해 취득하는 사업용 부동산의 취득세와 재산세를 2025년 12월 31일까지 감면하고 있다(「지방세특례제한법」 제75조의5제1항). 이는 인구감소지역에서 청년층 등이 창업하도록 유도하고, 지역경제를 활성화할 목적을 가진다.

셋째, 2025년 1월 1일부터 무주택자 또는 1가구 1주택자가 인구감소지역에서 주택을 취득하는 경우에, 인구감소지역 소재 주택의 취득세를 2026년 12월 31일까지 감면하고 있다(「지방세특례제한법」 제75조의5제3항). 이는 인구감소지역으로 인구 유입을

촉진하고, 지역 부동산 시장의 활성화를 통해 지방소멸 위험을 완화할 목적을 가진다.

[표 4-13]에 「지방세특례제한법」 제75조의3제1항제4호와 「지방세특례제한법」 제75조의5제1항에 따른 인구감소지역 지방세 감면 현황을 정리하였다. 감면이 시작된 2023년 결산액이 최근 자료이다.

표 4-13 인구감소지역 지방세 감면 현황(2023년)

세목	감면 건수	감면액
취득세	78건	46억 8,509만 원
재산세	28건	4,000만 원
합 계	106건	47억 2,509만 원

자료: 행정안전부, 인구감소지역 지방세 감면 현황.

(2) 지방세 특례세율

현재 공시가격(시가표준액) 9억원 이하인 주택 1채만을 보유하고 있는 사람이 인구감소지역에서 공시가격(시가표준액) 4억원 이하인 주택을 신규로 1채 더 취득해 2주택자가 되어도, 신규 취득한 주택을 주택 수에서 제외해 1세대 1주택자에게 적용하는 재산세 특례세율을 적용하고 있다. 인구감소지역에 대한 재산세 특례세율은 2024년 1월 4일부터 2026년 12월 31일까지 인구감소지역에서 취득한 주택을 대상으로 한다.⁴⁵⁾

재산세 특례세율 적용을 위한 1세대 1주택 판단 시, 2024년 1월 4일부터 2026년 12월 31일까지 취득한 주택으로서, ① 과세기준일 현재 인구감소지역에 소재하고, ② 기존의 1세대 1주택에 해당하는 주택과 동일한 시·군·구에 소재하지 않으며, ③ 공시가격(시가표준액)이 4억원 이하인 주택을 주택 수에서 제외하고 있다. 이는 인구감소지역에 대한 외지인의 투자를 촉진하고 장기적으로는 인구감소지역으로 이주·정착을 유도하는 목적을 가진다.

(3) 인구감소지역 지방세 관련

제22대 국회에서 인구감소지역에 대한 지방세 감면 일몰 기한을 연장하는 「지방세특례제한법 일부개정법률안」이 발의되어 행정안전위원회에 계류 중이다. 즉, 「지방세특례제한법」 제75조의5제1항에서 규정한 감면의 일몰 기한 2025년 12월 31일을 [표 4-14]와 같이 2년, 3년, 4년, 5년 연장하는 내용이다.

이 개정법률안들은 인구감소지역의 지방소멸 위기가 국가적 과제이며, 지방소멸의

45) 2024년 경제정책방향(2024.1.4.)의 후속조치로, 정책 발표일 이후 취득한 주택분부터 적용하도록 「지방세법 시행령」을 개정한 것이다(대통령령 제34528호, 2024.5.28. 일부개정).

위기를 극복하기 위해서는 인구감소지역에 대한 장기적이고 지속적인 정책 지원이 필수적이라고 보았다. 2023년 3월에 신설되어 2025년 12월 31일에 일몰되는 이 감면 정책은 시행한 기간이 짧아서 지역경제 활성화를 위한 투자 유치 및 정책 효과를 거두기에 충분하지 않으므로, 감면이 일몰되는 기한을 연장할 필요가 있다고 본 것이다.

이에 대한 행정안전위원회 검토보고서에서는 「지방세특례제한법」은 일반적으로 일몰 기한을 3년으로 설정하여 지방세 감면을 실시한 뒤, 매 3년마다 그 효과 등을 검토하고 일몰 기한 연장 여부를 결정해 오고 있으므로, 일몰 도래 이전에 일몰 기한 연장 여부를 종합적으로 검토해야 한다고 설명하였다(행정안전위원회, 2025a: 250-252).

표 4-14 「지방세특례제한법」 일부개정법률안(일몰 기한 연장)

대표 발의자	제안일자 (의안번호)	주요 내용
김주영 의원	2025.7.29. (2211799)	- 일몰 기한 2년 연장
서영교 의원	2025.8.11. (2212094)	
이만희 의원	2025.2.17. (2208224)	- 일몰 기한 3년 연장
이해식 의원	2025.9.8. (2212808)	
김형동 의원	2025.7.11. (2211434)	- 일몰 기한 4년 연장
윤준병 의원	2025.3.21. (2209242)	- 일몰 기한 5년 연장
배준영 의원	2025.8.12. (2212109)	

이외에, 제22대 국회에서 인구감소지역에 대한 지방세 감면을 신설하는 「지방세특례제한법 일부개정법률안」이 발의되어 행정안전위원회에 계류 중이다. [표 4-15]와 같이 이 개정법률안은 인구감소지역에 소재하는 주택에 대한 취득세의 면제와 재산세의 50% 감면 특례 신설(의안번호 2203816), 해외진출 기업의 국내복귀를 지원하기 위하여 국내복귀 기업의 인구감소지역 부동산 취득에 대한 취득세를 75% 감면(의안번호 2209787), 기업의 인력 확보를 지원하기 위해 기업이 인구감소지역에서 근로자의 기숙사로 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대한 취득세 및 재산세를 감면(의안번호 2210217)하는 내용이다.

이에 대한 행정안전위원회 검토보고서에서는 1주택자가 인구감소지역 내 주택을 취득하더라도 1세대 1주택으로 간주하는 세제 특례를 운영 하고 있고, 개정안처럼 주택 수·주택가액에 관계없이 취득세와 재산세를 감면하면 지방세 세입 감소가 크다는 점 등을 고려해야 한다고 보았다(행정안전위원회, 2024c: 365-369). 또한, 국내복귀 기업의 인구감소지역 부동산 취득에 대한 감면은 해당 감면을 통한 인구감소지역으로의 인구 유입 효과·지방자치단체의 재정여건 등을 종합적으로 고려할 필요가 있다고 설명

하였다(행정안전위원회, 2025b: 286-290). 또한, 기숙사 부동산에 대한 지방세 감면은 인구감소지역 내 인력 확보 필요성 및 타 지역 기숙사와의 과세 형평성 등을 종합적으로 고려해 신설할 필요가 있다고 설명하였다(행정안전위원회, 2025c: 251).

표 4-15 「지방세특례제한법」 일부개정법률안(감면 신설)

대표 발의자	제안일자 (의안번호)	주요 내용
조경태 의원	2024.9.9. (2203816)	인구감소지역에 소재하는 주택에 대한 취득세의 면제와 재산세의 50% 감면
박상웅 의원	2025.4.14. (2209787)	국내복귀 기업의 인구감소지역 부동산 취득에 대한 취득세를 75% 감면
박상웅 의원	2025.4.29. (2210217)	기업이 인구감소지역에서 근로자의 기숙사로 사용하기 위하여 취득하는 부동산에 대한 취득세 및 재산세를 감면

나. 지방교부세

인구감소지역은 자체 세입 기반이 취약해 지방교부세에 대한 의존도가 매우 높은 지역이다. 그러나 지방교부세 산정은 인구 규모에 크게 연동되므로 인구가 줄어드는 지역은 지방교부세가 줄어드는 역설적 상황이 발생한다. 이를 보완하기 위해 최근 보통교부세 산정 방식에 인구감소지역 가중치 및 생활인구 가중치를 도입하였다.

(1) 보통교부세 법정교부세율 및 보통교부세 산정 방식

보통교부세는 중앙정부가 내국세 수입의 일부를 지방자치단체에 교부하는 재원이다. 보통교부세의 목적은 재정이 부족한 지방자치단체의 재정 보전 기능을 수행하고, 지방자치단체 간의 재정 격차를 조정하는 것이다.

2006년부터 보통교부세 법정교부세율이 19.24%로 유지되고 있어서 보통교부세 총량이 한정되어 있다. 지방자치단체 복지지출이 확대되고 지방행정 서비스 공급이 늘어나는 등 지방자치단체가 필요로 하는 재원의 규모가 증가하고 있으나 보통교부세는 크게 늘어나지 못하는 실정이다. 특히, 지방세 세원(稅源)의 지역 격차가 크다는 점에서 보통교부세를 활용한 지방자치단체 간의 재정 격차 조정이 필요한 상황임에도 불구하고 보통교부세 법정교부세율이 20년 동안 동일하게 유지되고 있다.

[표 4-16]을 보면, 지방자치단체의 재원이 상당히 부족하다는 점을 알 수 있다. 지방자치단체의 재정부족액(a)보다 교부되는 보통교부세 총액(b)이 작아서 매년 부족재원(a-b)이 발생하고 부족재원의 규모도 커지고 있다. 2016년 부족재원이 3.7조원 규모

였는데 2025년 부족재원은 22.5조원 규모이다. 즉, 지방자치단체가 보통교부세를 교부받아도 부족한 재원의 규모가 매년 상당하다는 점을 알 수 있다.

표 4-16 재정부족액 및 보통교부세 총액

(단위: 조원)

구분	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
재정 부족액 (a)	35.8	38.5	44.7	53.0	53.9	58.1	61.7	78.8	77.1	81.0
보통 교부세 총액(b)	32.1	36.2	40.9	45.8	45.0	42.9	53.0	64.3	57.8	58.5
부족 재원 (a-b)	3.7	2.3	3.8	7.2	8.9	15.2	8.7	14.5	19.3	22.5
조정률 (b÷a)	0.897	0.941	0.915	0.864	0.836	0.739	0.860	0.916	0.750	0.722

주: 1. 보통교부세 총액(b)은 보통교부세 총액 3%인 제주도 산정액과 불교부단체에 대한 분권교부세 보전분을 제외한 금액이다.

주: 2. 조정률은 보통교부세 총액(b)을 재정부족액(a)로 나눈 값이다.

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각년도.

인구감소지역 가중치 및 생활인구 가중치 도입 배경을 보면, 보통교부세 산정 방식에서 시작된다. 보통교부세는 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미치지 못하는 지방자치단체에 그 미달액(재정부족액)을 기준으로 조정률을 적용해 계산한다. [표 4-17]에서 보통교부세 산정 공식을 보면 기준재정수요액이 크게 산정되어야 행정수요가 크게 나타나(재정부족액이 크게 나타나) 지방자치단체가 보통교부세를 더 많이 받을 수 있다.

표 4-17 보통교부세 산정 공식

보통교부세 산정 공식	
지방자치단체의 기준재정수요액 - 기준재정수입액 = 재정부족액	
보통교부세액 = 재정부족액 × 조정률	
(기준재정수요액 = 기초수요액 + 보정수요액 ± 수요 자체노력)	
(기준재정수입액 = 기초수입액 + 보정수입액 ± 수입 자체노력)	

자료: 행정안전부, 2025년 지방교부세 산정해설.

기준재정수요액 산정을 위해서는 기초수요액, 보정수요액, 수요 자체노력이 필요하다. 첫째, 기초수요액은 각 지방자치단체가 표준적인 수준의 행정을 수행하는데 필요

한 일반재원을 산정하는 것으로, 측정항목별로 상관성 있는 지표로 채택된 측정단위에 단위비용과 보정계수를 곱하여 산정한다.⁴⁶⁾

이때, 측정항목은 지방자치단체의 실제 일반회계 세출예산을 기능별·성질별로 분류하여 표준유형의 경비로 구분한 것으로, 측정항목은 ① 일반행정비, ② 문화환경비, ③ 사회복지비, ④ 지역경제비 등 4개이다. 또한, 측정단위는 측정 세항목의 재정수요를 나타낼 수 있는 상관성있는 지표 또는 척도로, 인구 수⁴⁷⁾, 행정구역 면적, 공무원 수, 노령인구 수, 경지 면적, 산림·어장·갯벌 면적, 도로 면적, 자동차 대수 등 여러 측정단위를 사용하고 있다.

둘째, 보정수요액은 기초수요액으로는 산정할 수 없는 행정·재정상의 수요가 발생하는 경우에 이에 해당되는 경비를 가산해 주는 것이다. 보정수요액에는 ① 일반조정교부금 및 정산분, ② 장외발매분 레저세 배분금액 및 정산분, ③ 시·도세 징수교부금 및 정산분, ④ 통합자치단체 수요, ⑤ 세종특별자치시 수요, ⑥ 지방선거경비 및 정산분, ⑦ 낙후지역 등 지역균형수요, ⑧ 보정인구 등 지역관리수요, ⑨ 출산장려 등 사회복지수요, ⑩ 기회발전특구 등 시책수요 등이 있다.

보통교부세 보정수요액 계산에서 ⑦ 낙후지역 등 지역균형수요는 지역의 균형발전을 위해 지역의 특수여건 수요를 반영하기 위한 것으로, 인구감소지역 가중치가 포함된다. ⑧ 보정인구 등 지역관리수요는 인구 규모·자연조건 등의 차이에서 발생하는 수요를 반영하기 위한 것으로, 생활인구 가중치가 포함된다.

셋째, 수요 자체노력(세출 효율화)은 지방자치단체의 인건비 건전 운영, 지방의회 경비 절감, 업무추진비 절감, 행사·축제성 경비 절감, 지방보조금 절감, 예산 집행 노력, 현금성 복지경비 지출 운영으로, 이러한 수요 자체노력을 액수로 산정하여 각 지방자치단체의 보통교부세액을 가감(加減)한다.

(2) 인구감소지역 가중치

출산율의 지속적인 감소와 수도권 과밀화에 따른 지방의 인구감소를 넘어 지역소멸 위기가 사회적 문제로 대두되면서, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」과 「인구감소지역 지원 특별법」에 인구감소지역을 지원하는 다양한 정책이 나오고 있다.

이에 발맞춰 보통교부세에도 2022년부터 인구감소지역을 보정하는 수요를 신설하였으며, 2023년 1월 1일부터 시행된 「인구감소지역 지원 특별법」 제14조의 취지에 따라 2023년부터 인구감소지역 보정수요 가중치를 30%에서 50%로 상향하였다.⁴⁸⁾

46) 기초수요액 = ∑ 측정항목별 (측정단위 × 단위비용 × 보정계수) 이다.

47) 이때 인구는 「주민등록법」 제6조제1항제1호에 따른 거주자로서 지방자치단체의 최근 3년간 평균 주민등록인구 수를 적용하며, 거주불명자와 재외국민은 제외한다(행정안전부, 2025a: 37).

48) 「인구감소지역 지원 특별법」 제14조(지방교부세 지원) 및 동법 시행령 제7조(지방교부세의 특별지원)이다.

인구감소지역은 소멸의 위기가 큰 지역이므로 인구감소지역에 대한 재정 지원을 강화하고자, 인구감소지역이 보통교부세를 더 받을 수 있도록 2023년부터 보통교부세 보정수요 계산에서 인구감소지역에 대한 가중치를 50%로 적용한 것이다. 인구감소지역 보정수요액은 인구감소지수로 계산되므로, 인구감소지역으로 선정된 지방자치단체의 보정수요액 값이 더 크게 계산되고, 보통교부세를 더 받을 수 있다.

인구감소지역에 대한 가중치를 적용한 보통교부세 보정수요액을 [표 4-18]에 정리하였다.⁴⁹⁾ [표 4-18]에서 인구감소지역 보정수요 가중치를 적용한 보통교부세 보정수요액을 보면, 가중치가 30%이었던 2022년은 약 1억 원, 가중치가 50%인 2023년부터는 약 2조 원 규모의 보정수요액이 산정되었다.

표 4-18 인구감소지역 보통교부세 보정수요액

2022년	2023년	2024년
1조 1,076억 원	2조 3,319억 원	2조 1,505억 원

자료: 행정안전부, 인구감소지역 지방교부세 현황.

89개 인구감소지역 중 자치구⁵⁰⁾를 제외한 84개 인구감소지역에 배분된 보통교부세 최종액의 예시 자료를 [표 4-19]에 정리하였다. 2021년에는 인구감소지역 가중치가 없었고, 2022년에 인구감소지역 가중치를 30% 반영하였으며, 2023년부터 인구감소지역 가중치를 50%로 상향하였다.

하지만, 2024년부터 내국세 수입 감소로 인해 보통교부세 전체 총액이 감소하면서 인구감소지역에 배분된 보통교부세도 감소하였다. 89개 인구감소지역 중 자치구를 제외한 84개 인구감소지역에 배분된 보통교부세 최종액을 [부록]에 수록하였다.

49) 2024년부터 내국세 수입 감소로 인해 보통교부세 전체 총액이 감소하면서 2024년에 인구감소지역에 배분된 보통교부세 보정수요액도 감소하였다.

50) 자치구는 보통교부세를 직접 받지 않는다. 인구감소지역 중에서 부산 동구·서구·영도구, 대구 남구·서구 등 5개 자치구를 제외하였다.

표 4-19 인구감소지역에 배분된 보통교부세 최종액(예시)

(단위: 억원)

광역	인구감소지역	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
대구	군위군	1,458	1,857	2,250	2,042	2,025
인천	강화군	1,916	2,347	2,730	2,505	2,649
	옹진군	1,016	1,300	1,567	1,370	1,316
경기	가평군	1,185	1,237	1,385	1,311	1,221
	연천군	1,364	1,416	1,788	1,605	1,967
강원	고성군	1,321	1,649	1,926	1,735	1,882
	삼척시	2,870	3,687	4,716	4,439	4,280
	양구군	1,343	1,682	2,062	1,962	1,894
	양양군	1,226	1,607	1,854	1,720	1,612
	영월군	1,787	2,314	2,770	2,638	2,572
	정선군	1,710	2,288	2,804	2,595	2,618
	철원군	2,110	2,704	3,189	2,788	2,755
	태백시	1,169	1,592	1,946	1,753	1,723
	평창군	2,216	2,809	3,447	3,167	3,052
	홍천군	2,954	3,733	4,572	4,335	3,860
	화천군	1,565	2,095	2,468	2,313	2,199
	횡성군	2,072	2,670	3,126	2,914	2,758

자료: 행정안전부, 보통교부세 산정내역, 각년도.

(3) 생활인구 가중치

지방소멸 대응과 지역 맞춤형 지원 차원에서 생활인구라는 개념이 2026년부터 보통교부세 보정수요액 산정에 반영된다. 보통교부세 보정수요액 계산에서 ⑧ 보정인구 등 지역관리수요는 생활인구를 반영하기 위한 것이다.

이때 생활인구는 「인구감소지역 지원 특별법」 제2조제2호나목에 해당하는 사람의 수이다. 생활인구는 표준행정수요액의 10% 비율로 반영되고, 조정계수(최근 1년 일평균 생활인구 ÷ 최근 1년 월평균 생활인구)를 곱하여 생활인구의 변동성을 반영한다.

(4) 인구감소지역 지방교부세 관련

2025년 7월에 이재명 정부 국정기획위원회에서는 보통교부세 법정교부세율을 기존 19.24%에서 22.00%로 인상하는 방안을 논의하였다.⁵¹⁾ 시장·군수·구청장 등은 보통교부세 법정교부세율을 24.24%까지 인상하는 것을 요구하였다.⁵²⁾ 보통교부세 법정교

51) “지방교부세 더 달라, 22%로 인상 추진”, 한국경제, 2025.7.15., A1면.

52) “20년 가까이 제자리 지방교부세 비율, 이번엔 오르나?”, 매일신문, 2025.8.5., 1면.

부세율 인상은 국가균형발전과 지방재정 확충을 목적으로 한다.

이와 관련해, 제22대 국회에서 보통교부세 법정교부세율을 인상하는 내용의 「지방교부세법 일부개정법률안」이 발의되어 행정안전위원회에 계류 중이다. [표 4-19]와 같이 현재 19.24%인 보통교부세 법정교부세율을 19.30%, 20.24%, 22.24%, 24.24% 등으로 인상하는 내용이다.

이에 대한 행정안전위원회 검토보고서에서는 국가재정도 재정지출을 자체 재정수입으로 모두 충당하지 못하고 매년 국채 등으로 충당하는 어려운 상황이고, 보통교부세 재원을 확대하면 지방자치단체가 자체수입 확충을 위하여 노력할 유인이 감소한다는 점을 고려할 필요가 있다고 설명하였다(행정안전위원회, 2024a: 6-8).

표 4-20 「지방교부세법」 일부개정법률안

대표 발의자	제안일자 (의안번호)	주요 내용
황정아 의원	2025.1.23. (2207756)	- 법정교부세율을 19.30%로 인상하고 인상분을 원자력안전교부세로 신설
김영진 의원	2024.10.4. (2200432)	- 법정교부세율을 20.24%로 인상
권영진 의원	2024.8.2. (2202540)	- 법정교부세율을 22.24%로 인상(3년간 1%p씩 인상)
조인철 의원	2024.6.25. (2200921)	- 법정교부세율을 24.24%로 인상
정춘생 의원	2024.10.4. (2204544)	- 법정교부세율을 24.24%로 인상(5년간 1%p씩 인상)

이와 같이, 보통교부세 법정교부세율이 지난 20년간 19.24%로 고정되어 있어 보통교부세 총량이 제한된다는 점이 결정적인 제약으로 작용한다. 인구감소지역에 보통교부세를 더 교부한다면 한정된 재원을 나누어야 하는 제로섬(zero-sum) 구조가 심화될 수밖에 없기 때문이다. 이는 보통교부세의 총량을 결정하는 법정교부세율 자체의 상향조정 없이는 근본적 해결이 불가능함을 시사한다.

다. 지방소멸대응기금

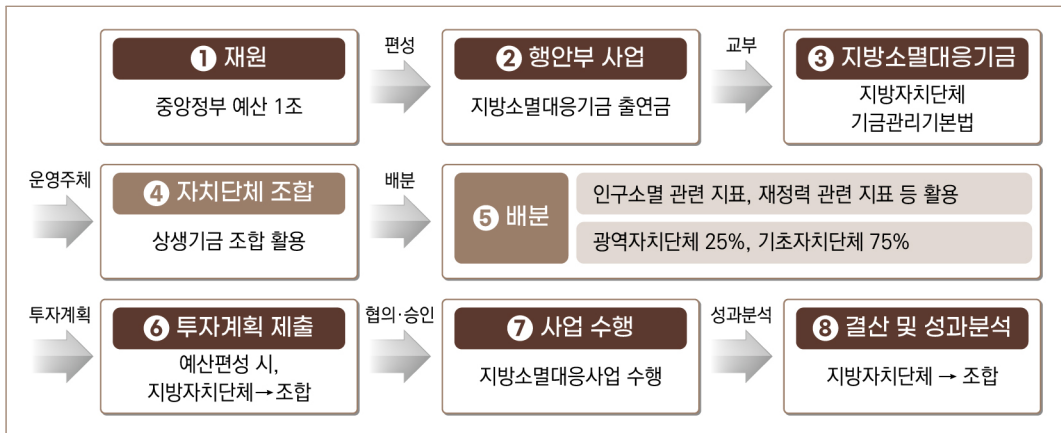
지방소멸 등에 효과적으로 대응하기 위하여 관련 기반시설 조성 등을 지원하기 위한 지방소멸대응기금을 2022년에 신설하였다. 지방소멸대응기금은 지방소멸의 위기에 대응하는 목적을 가진 최초의 재원으로, 중앙정부가 지방소멸에 관심을 가지고 지방자치단체로 직접 배분하는 재원이다(류영아, 2022b: 3-6).

[그림 4-2]를 보면, 매년 1조원의 중앙정부 예산을 인구감소지역 등에 직접 배분해 지방소멸 대응 관련 기반시설 조성 등의 사업을 추진하도록 해, 인구감소지역 등의 인구감소와 지방소멸을 막고 해당 지역을 활성화하는 목적을 가진다.

지방소멸대응기금은 기금관리조합(17개 시·도로 구성)이 관리·운용하는데,⁵³⁾ 기금 배분에 필요한 세부사항(배분기준 등)은 행정안전부장관이 정한다. 중앙정부가 기본 지침을 마련하고, 지방자치단체가 사업 투자계획을 마련해 제출하면, 중앙정부가 이 사업 투자계획서를 평가한 후 기금을 차등적으로 배분하는 구조로 설계되어 있다.

이때 지방소멸대응기금을 배분받을 수 있는 지방자치단체는 총 122개로, 89개의 인구감소지역 뿐만 아니라, 18개의 관심지역⁵⁴⁾, 서울·세종을 제외한 15개 광역자치단체이다. 인구감소지역 등 기초자치단체에 대해서는 사업 투자계획을 평가하여 결과에 따라 차등 배분하고, 광역자치단체에 대해서는 인구·재정 여건 등을 고려하여 정액 배분한다.

그림 4-2 지방소멸대응기금 사업 집행 절차



자료: 행정안전부, 2026년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1).

지방소멸대응기금은 주거, 일자리, 생활인프라 조성, 인구유지·유입사업 등 종합적인 지역 활성화를 목표로 한다. 2022년부터 연 1조 원의 지방소멸대응기금을 인구감소지역 등에 배분하는데, 2022년은 준비기간 등을 고려하여 7,500억 원 규모로 지원하였다. [표 4-21]에 지방소멸대응기금을 배분한 지역 사업의 수와 사업비를 연도 별로 정리하였다.

53) 한국지방재정공제회에 위탁하여 업무를 수행하고 있다.

54) 인구감소지역을 제외한 기초자치단체 중에서 인구감소지수가 높은 순서대로 인구감소지역 숫자(89개)의 20%인 18개의 관심지역을 선정하였다.

표 4-21 지방소멸대응기금을 배분한 지역 사업

연도	지역 사업 수	사업비
2022년	508개	7,477억 원
2023년	557개	9,967억 원
2024년	512개	8,962억 원
2025년	532개	8,974억 원

주: 인구감소지역(89개), 관심지역(18개), 광역자치단체(15개) 포함한 수치이다.
 자료: 행정안전부, 지방소멸대응기금 현황.

[표 4-22]에 인구감소지역에 대한 지방소멸대응기금을 배분액을 예시로 정리하였다. 중앙정부가 인구감소지역에서 제출한 사업 투자계획을 평가해, 평가등급에 따라 지방소멸대응기금을 배분한 결과이다. 89개 인구감소지역 전체에 대한 지방소멸대응기금 배분액은 [부록]에 수록하였다.

표 4-22 인구감소지역 지방소멸대응기금 배분액(예시)

(단위: 억원)

광역	인구감소지역	2022년	2023년	2024년	2025년
부산	동구	48	64	64	72
대구	남구	54	80	64	72
인천	강화군	48	64	64	72
경기	가평군	60	80	64	72
강원	고성군	60	80	64	72
충북	괴산군	72	96	64	160
충남	공주시	48	64	64	72
전북	고창군	60	80	80	72
전남	강진군	48	64	64	72
경북	고령군	60	80	64	72
경남	거창군	60	80	80	72

자료: 행정안전부, 지방소멸대응기금 현황.

인구감소지역은 행정수요(복지, 인프라 유지비용 등)가 증가하는 반면 자체 세입은 축소되는 상황에 직면해 있어, 지방소멸대응기금의 역할이 점점 더 중요해지고 있다. 그러나 지방소멸대응기금은 지방교부세와 달리 10년 한정의 일몰 제도로 설계된 임시 재원이다. 이에 따라 인구감소지역은 지방소멸대응기금을 활용한 사업 추진 과정에서 불확실성과 불안정성에 노출되어 있으며, 장기적인 인구 구조 변화에 대응하는 데 한계를 보이고 있다(손희준, 2025b: 41).

인구감소지역에 대한 지방소멸대응기금의 지원을 확대하고자, 제22대 국회에서 지

방소멸대응기금의 규모를 확대하거나 일몰 기한을 삭제하는 내용의 「지방자치단체 기금관리기본법」 일부개정법률안이 발의되어 행정안전위원회에 계류 중이다. [표 4-23]와 같이 현재 1조 원 규모인 지방소멸대응기금을 2조 원, 3조 원, 5조 원 등으로 인상하고, 지방소멸대응기금의 일몰 기한을 삭제하는 내용이다.

이에 대한 행정안전위원회 검토보고서에서는, 지방소멸대응기금이 제도 도입 초기이므로 기금 규모의 확대가 지역인구 증가로 이어질 수 있는지에 대한 충분한 검토가 필요하고, 기금 사업의 효과성 증대 방안에 대한 논의를 종합적으로 고려해 결정하여야 할 것이라고 설명하였다(행정안전위원회, 2024d: 10-13).

표 4-23 「지방자치단체 기금관리기본법」 일부개정법률안

대표 발의자	제안일자 (의안번호)	주요 내용
이개호 의원	2024.6.10. (2200266)	- 기금 규모를 2조 원으로 확대 - 기금 일몰 기한 삭제
한병도 의원	2024.7.22. (2202064)	
정춘생 의원	2024.10.4. (2204545)	
문금주 의원	2024.8.8. (2202649)	- 기금 규모를 3조 원으로 확대 - 기금 일몰 기한 삭제
박지원 의원	2025.3.19. (2209112)	- 기금 규모를 5조 원으로 확대 - 기금 일몰 기한 삭제

이와 같이, 지방소멸대응기금의 10년 일몰 제도는 인구감소지역 등이 단기 성과 위주의 사업에 치중하게 만들어 장기적이고 지속 가능한 지방소멸 대응을 어렵게 한다. 또한 연 1조 원의 규모로 89개 인구감소지역 등이 직면한 위기에 실질적으로 대응하기에는 역부족이다. 이는 기금의 영속성을 보장하고 규모를 현실화하는 제도적 재설계가 시급함을 보여준다.

제3절

인구감소지역 지방재정 개편을 위한
향후 과제

1. 인구감소지역의 자체수입 확보를 위한 지방세

현재 실시 중인 인구감소지역에 대한 지방세 감면을 통해 기업 이전·투자·창업의 유인이 발생했고, 주택 관련 특례로 인구감소지역의 부동산 경기 활성화 및 이주·정착의 가능성이 있다. 하지만, 지방세 세입 기반이 취약한 인구감소지역에 지방세 감면을 적용하는 것은 단기적으로 가용 재원을 더욱 축소시키는 모순을 낳는다. 또한, 인구감소지역에 대한 지방세 감면 및 지방세 특례만으로 인구의 유입과 정착을 촉진하기에는 교육·의료·문화 인프라 부족 문제 등이 여전히 남아 있다.

표 4-24 지방재정의 구조 및 규모(2025년)

(단위: 억원, %)

구분		금액	비중	비중
자체수입 (1,456,311)	지방세	1,150,667	35.3	44.7
	세외수입	305,644	9.4	
이전재원 (1,508,917)	지방교부세	616,731	18.9	46.3
	국고보조금	892,186	27.4	
기타	지방채	59,209	1.8	9.0
	보전수입 및 내부거래	235,712	7.2	
합 계		3,260,149	100.0	100.0

주: 1. 지방교부세와 국고보조금은 예산편성 시 중앙과 지방에서 중복 계산된 부분을 제외하였다.

주: 2. 2025년 당초예산, 순계 기준, 일반회계와 특별회계의 합이다.

자료: 행정안전부, 2025년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요.

우리나라 지방자치단체는 [표 4-24]와 같이 지방세 등 자체수입이 부족하고 중앙정부에 대한 재정의존성이 상당하다. 2025년 기준으로 지방재정의 구조가 자체수입 44.7%, 이전재원 46.3%의 비중이라는 현실은 지방재정 구조가 진정한 자치와 분권을 이루기에 부족하며 지방자치단체의 재정 자율성을 확대하기 위한 개편이 절실하다는 점을 보여준다.

이에 따라, 지방세를 확충해 지방의 재정 안정성을 확보하는 전략이 필요하다. 지방세는 지방자치단체가 직접 과세하고 징수하는 세금으로, 재정자립도를 높이는 가장 강력한 수단이기 때문이다(손희준, 2025a: 39; 임상수, 2025: 11-13).

장기적으로 인구감소지역의 지방세 확충 전략을 마련하고 인구 변화에 덜 민감한 안정적인 지방세 세원을 발굴할 필요가 있다(조임곤, 2025: 27).⁵⁵⁾ 인구감소지역은 생산 가능인구 축소, 소비 감소, 기업 유치 저하로 인해 인구 기반인 전통적인 지방세 세입이 빠르게 위축되고 있기 때문이다. 특히 부동산 거래·보유와 직접적으로 연동되는 지방세는 인구감소와 부동산 수요 축소에 따른 세수입 감소로 이어진다는 점을 참고해야 할 것이다(류영아, 2021: 10).⁵⁶⁾

이에 따라 환경, 반려동물, 복지 수요 등 인구감소와 직접 관련되지 않은 지속 가능한 지방세 세입 기반을 마련할 필요가 있을 것이다. 예를 들어 지방환경세 신설에 대한 논의를 참고할 수 있을 것이다(이현우, 2022: 10-13). 늘어나는 지역사회 환경 수요에 대응하는 지방재원 마련을 위해 지방환경세를 신설하는 것이다.

OECD 주요국 중에서 지역정착성이 강한 환경오염 물질에 대해 지방자치단체가 과세권을 행사하는 지방환경세를 도입한 사례가 있으므로 참고할 수 있다(김필현, 2021: 5-20). 미국은 항공유·벌목 행위 등에 과세하고 있고, 영국은 자갈·모래 채취, 산업폐기물 발생량, 산업폐기물 처리량, 천연골재 채취량 등에 과세하고 있다. 프랑스는 산업폐기물 발생량, 산업폐기물 처리량 등에 과세하고 있고, 일본은 산업폐기물 발생량, 산업폐기물 처리량, 골프장·스키장 이용 등에 과세하고 있다.

또 다른 예를 들어, 반려동물세 신설에 대한 논의를 참고할 수 있을 것이다.⁵⁷⁾ 반려동물을 기르는 인구가 증가하면서 반려동물 관리에 대한 지방자치단체의 업무가 가중되고 있고 이에 소요되는 비용도 증가하고 있기 때문이다. 반려동물세를 도입한 해외 주요국 사례를 보면, 독일의 반려동물세(Hundesteuer)는 반려견의 배설물을 청소하는 비용과 반려견 보호소 등의 운영비를 마련하기 위해 반려견의 양육인에게 부과하는 지방세이고, 오스트리아 대부분의 기초자치단체는 개 소유주에게 견세(犬稅)를 부과하고 있다. 네덜란드의 지방자치단체는 개에 대한 무료 중성화 수술을 실시하고 동물학대를 단속하는 동물경찰제도를 시행하는 비용을 마련하기 위해 개 소유주에게 반려견세를 부과하고 있다(오승규, 2022: 5).

또 다른 예를 들어, 지방복지세 신설에 대한 논의를 참고할 수 있을 것이다.⁵⁸⁾ 지방자치단체의 복지사업 대부분이 중앙정부의 국고보조사업으로 진행되므로 복지 분야 국고보조사업에 대응하는 지방비 지출이 빠르게 증가하기 때문에, 이에 대한 대책이

55) 이때의 지방세는 인구감소지역에만 적용되는 지방세가 아니라 우리나라 전체에 적용되는 지방세이다. 인구감소지역을 포함한 지방자치단체의 지방세 세입이 확충될 수 있도록 하는 것이다. 또한, 특정 지역에만 조례를 통해 신설하는 지방세가 아니라 조세법률주의에 따라 법률 개정을 통해 신설되는 지방세이다.

56) 최근 정부는 부동산 세제 개편이 지방세 세입에 미치는 영향이 크고, 광역자치단체와 기초자치단체 간의 관계에도 직접적인 영향을 미친다는 점을 고려해야 한다고 밝혔다(“보유세 올리면 지자체만 혜택, 양도세 낮추면 국세 핑크”, 매일경제, 2025.10.27., A5면).

57) “반려동물에 보유세 징수, 국민 2명 중 1명 찬성했다”, 서울신문, 2022.6.26., 사회 1면.

58) “지역맞춤형 복지서비스 위한 지방복지세 도입 검토해야”, 중부매일, 2018.12.30., 행정·자치면.

필요하다. 한편, 우리나라의 복지 수요와 지출이 빠르게 증가하고 있으므로 복지 수요와 지출을 충당하기 위한 재원이 필요하고 지방자치단체가 국고보조사업이 아닌 자체 복지사업을 위한 예산을 안정적으로 확보해야 한다는 점에서 지방복지세 신설을 논의할 필요가 있을 것이다(임상빈, 2018: 7-10).

한편, 중앙정부의 국세의 일부를 지방세로 이양할 때 가장 유력하고 효과적인 세목은 지방소비세이다(박훈, 2025: 62; 임상수, 2025: 29-30). 2010년에 도입된 지방소비세는 국세인 부가가치세의 5%를 지방세분으로 전환한 것으로 시작되어 2014년에 11%로 인상되었다(류영아, 2020a). 이후, [표 4-25]와 같이 1단계 재정분권 및 2단계 재정분권에 따라 2019년 15%, 2020년 21%, 2022년 23.7%, 2023년부터 현재까지 25.3%의 세율을 유지하고 있다.

표 4-25 지방소비세 세율 변경

시기	세율	내용
2010.1.1.	5%	지방소비세 신설
2014.1.1.	11%	2014년 취득세율 인하에 따른 지방세수 보전
2019.1.1	15%	1단계 재정분권 진행
2020.1.1	21%	1단계 재정분권 완성
2022.1.1	23.7%	2단계 재정분권 진행
2023.1.1~현재	25.3%	2단계 재정분권 완성

인구감소지역의 지방세를 확충하는 방안으로 지방소비세 세율을 인상하는 방안을 고려할 수 있다(류영아, 2017b; 조임곤, 2025: 27). 이는 지방소비세가 부가가치세의 일부라는 점에서 국민에게 증세의 추가적인 부담을 주지 않는 장점이 있고, 중앙정부와 지방자치단체 간의 세원 공유형 조세 구조로 되어 있으며 광역자치단체가 징수권자이므로 인구감소지역 등에 대한 재정조정역할을 할 수 있는 장점이 있기 때문이다.⁵⁹⁾

이와 관련하여, 제22대 국회에서 지방소비세 세율을 인상하는 「지방세법 일부개정법률안」이 발의되어 행정안전위원회에 계류 중이다. [표 4-26]과 같이 이 개정법률안은 현행 25.3%인 지방소비세 세율을 10년간 연간 1.0%p씩 인상해 35.3%까지 인상하는 내용이다.

이에 대한 행정안전위원회 검토보고서에서는 지방소비세율이 인상되면 내국세 수입이 감소해 지방교부세가 감소하므로, 국가재정과 지방재정을 포함한 종합적인 검토가 필요하다고 설명하였다(행정안전위원회, 2024b: 6-8).

59) 지방소비세의 소비지 과세 원칙을 강화할 수 있는 배분 기준을 마련할 수 있을 것이다.

표 4-26 「지방세법」 일부개정법률안

대표 발의자	제안일자 (의안번호)	주요 내용
정춘생 의원	2024.10.4. (2204550)	현행 25.3%인 지방소비세 세율을 10년간 연간 1.0%p씩 인상해 35.3%까지 인상

한편, 지방소비세 세율 인상은 부가가치세의 지방 이전 규모를 확대하여 지방세의 추가 세입을 창출할 수 있는데, 인구감소지역에 실질적으로 도움이 되려면 지방소비세의 배분 구조와 연계해야 할 것이다. 단순한 세율 인상은 세수입 쏠림(수도권, 대도시 집중) 및 인구감소지역에 대한 지원 부족 우려가 있기 때문이다.

지방소비세 배분을 위해 고려할 수 있는 방안을 보면, 첫째, 광역자치단체가 징수한 지방소비세 인상분을 관할 인구감소지역에 배분하는 조정교부금 제도를 활용하는 방안을 고려할 수 있다. 조정교부금은 광역자치단체가 기초자치단체 간의 재정 격차를 완화하기 위해 지원하는 제도로, 현재 운영 중인 조정교부금 제도를 활용해 인구감소지역을 집중적으로 지원하는 방안이다. 광역자치단체가 지방소비세 인상분을 조정교부금 형태로 기초자치단체에 재분배할 때 인구감소지역에 가중치를 적용하는 방안을 고려할 수 있다. 이 때 가중치는 인구감소율, 고령화율, 재정자립도 등을 지표로 차등 배분하도록 설계할 수 있을 것이다.

둘째, 지방소비세 인상분을 인구감소지역인 기초자치단체에 직접 배분하는 새로운 제도를 설계하는 방안을 고려할 수 있다. 이는 인구감소지역의 재정자립도를 높이고, 인구감소지역이 지방소비세를 직접 배분받아 지역 특성에 맞는 사업을 주도적으로 추진할 수 있도록 한다는 장점이 있다. 세율 인상을 통해 확보된 세입은 인구감소지역의 경제 활성화, 일자리 창출, 생활 인프라 개선 등 지역 맞춤형 사업에 집중적으로 투자되어야 할 것이다.

2. 인구감소지역의 재정조정 확대를 위한 지방교부세 개편

현재 인구감소지역 지원을 위한 지방교부세 제도는 보통교부세 보정수요 가중치(50%) 부여가 핵심이다. 보통교부세 보정수요 가중치를 통해 인구감소지역은 기존보다 더 많은 보통교부세를 확보할 수 있게 되었다.

그러나 보통교부세의 총량이 제한되어 있어 보통교부세 증대 효과가 한정적이며, 인구의 감소가 장기적으로 진행되는 상황에서 보정수요 가중치 인상만으로는 충분하지 않다. 만약 인구감소지역에 교부하는 보통교부세가 늘어난다면, 한정된 보통교부세 총액을 지방자치단체끼리 나눠야 하는 제로섬 구조가 심화될 우려가 있다.

따라서 장기적으로는 보통교부세 법정교부세율 인상과 보통교부세 보정수요 가중치 추가 인상 등의 구조적 개편이 필요할 것이다. 우선, 보통교부세 법정교부세율을 인상해 보통교부세 총액을 확대함으로써, 재정여건이 열악한 인구감소지역에 대한 재정조정을 강화하는 개편이 필요하다(라휘문, 2025: 47).⁶⁰⁾ 보통교부세는 재정여건이 열악한 지방자치단체에 더 교부해 지방자치단체 간의 재정 격차를 조정하는 목적을 가진 지방재정조정제도이므로, 현재까지 20년간 유지 중인 법정교부세율 19.24%를 충분히 인상해야 할 것이다(임상수, 2025: 33). 앞서 살펴보았던 국정기획위원회의 논의와 제22대 국회에서 발의된 「지방교부세법」 일부개정법률안을 참고해, 현재 19.24%인 법정교부세율을 인상해야 할 것이다.

한편, 보통교부세의 법정교부세율을 인상하면서 지방자치단체의 도덕적 해이 문제를 극복하는 방안을 마련해야 할 것이다. 보통교부세는 일반재원이기 때문에 지출 용도가 지정되어 있지 않다. 이에 따라 보통교부세에 대한 의존도가 높은 지방자치단체는 보통교부세를 많이 받을수록 지방세와 세외수입 확충을 위한 적극적인 노력을 기울이지 않아 지방재정 운영의 책임성이 약해지고, 지방재정을 방만하게 운영하는 도덕적 해이 문제가 발생할 수 있으므로 도덕적 해이를 방지할 수단을 마련해야 할 것이다(류영아, 2017a: 14).

더불어, 인구감소지역 중심으로 지방소멸의 위기에 대응할 수 있도록, 인구감소지역에 배분되는 보통교부세액을 확대하는 방안을 구상할 수 있다. 즉, 보통교부세 보정수요 계산에서 반영되는 인구감소지역 보정수요 가중치(%)를 상향해, 인구감소지역에 더 많은 보통교부세가 교부되도록 조정할 수 있을 것이다.⁶¹⁾

이 외에, 앞에서 살펴본 바와 같이 현행 「지방교부세법 시행규칙」 [별표 4]에 따라 2026년부터 보통교부세 보정수요액 계산에 생활인구가 반영될 예정이다. 하지만, 지역 구분 없이 생활인구를 반영하면 생활인구가 많은 대도시·산업단지·관광지·교통이 편리한 지역 등은 보통교부세 산정에서 유리해지고, 생활인구가 적은 농·산·어촌 지역 등은 불리해질 수 있다는 점에서, 지방자치단체 간의 재정 불균형이 오히려 심화될 수 있다. 즉, 인구감소지역 등 인구 여건이 열악한 지역에 대한 보통교부세 지원이 필요하다는 점에서, 생활인구 중에서도 인구감소지역의 생활인구에 대한 보통교부세 지원 또는 인구감소지역 생활인구의 보정수요 가중치 등이 마련되어야 할 것이다(하혜영·류영아, 2022).

60) 인구감소지역으로 지정되기 이전에도, 재정자립도가 낮은 시와 군 지역은 전체 예산에서 보통교부세가 차지하는 비중 및 역할이 매우 컸다. 특히, 군 지역은 보통교부세가 없으면 기본적인 사업 수행도 어려울 정도였다(류영아, 2020b: 17.)

61) 참고로, 독일은 2020년부터 실시된 새로운 연방재정조정제도에서 연방정부가 교부하는 연방보충교부금을 받는 교부 대상과 교부금액을 확대해 중앙정부가 주정부 간의 재정격차를 조정하는 데 집중하고 있다. 특히, 주정부의 재정력만을 고려해 연방보충교부금을 교부한다는 점을 참고하면 우리나라도 재정이 열악한 인구감소지역에 대한 가중치를 상향할 수 있을 것이다(류영아, 2023: 57-58.).

3. 인구감소지역의 재정지원 확대를 위한 지방소멸대응기금 개편

향후 지방소멸대응기금의 규모를 확대해, 지방소멸대응기금이 지방소멸의 위기에 실질적으로 대응하게 해야 할 것이다. 지방소멸대응기금은 지방소멸 위기에 대응하는 최초의 재원이라는 의미를 가진다. 생활인프라 및 정주여건 개선 등 지방소멸 위기에 대응하는 사업을 추진하는 재원이라는 성과가 있다.

하지만, 현재 연 1조 원의 지방소멸대응기금 중에서 1,500억 원을 광역자치단체(서울 및 세종 제외)에 배분하고 1,000억 원을 지역활성화투자펀드⁶²⁾에 출자하고 있고, 89개의 인구감소지역 등에는 남은 7,500억 원을 배분한다는 점에서 지방소멸대응기금이 인구감소지역의 지방소멸 대응에 충분하지 못할 수 있다(박중근, 2025: 45; 송윤정, 2025).⁶³⁾

이에 따라, 앞의 [표 4-23]의 제22대 국회에서 발의된 「지방자치단체 기금관리기본법」 일부개정법률안을 참고해, 현재 1조 원 규모의 지방소멸대응기금을 확대하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

한편, 지방소멸대응기금의 일몰 기한을 삭제해, 인구감소지역이 장기적인 계획을 가지고 지방소멸 위기에 대응하는데 기금을 활용하는 방안이다. 지방소멸대응기금은 10년 후에 일몰되는 한시적 기금이기 때문에 장기 사업을 발굴하거나 장기적인 운용 계획을 수립하기 어렵고, 단기적 성과 위주의 사업에 투입하는 한계를 가지는 재원이다.

종합하면, 지방소멸대응기금의 규모를 확대하고 운용 기한을 연장해 지방소멸대응기금이 인구감소지역에 실질적으로 도움이 될 수 있도록 해야 할 것이다. 아울러, 인구감소지역 등 지방자치단체가 스스로 자율적으로 지방소멸대응기금의 운용 계획을 수립하고 기금 사업을 기획하며 기금을 운용할 수 있는 방향에 대한 고민이 필요할 것이다(박중근, 2025: 49).

62) 2024년 3월 26일에 신설된 지역활성화투자펀드는 중앙정부, 지방자치단체, 정책금융기관, 민간 금융기관 등이 공동으로 조성하는 정책형 펀드이다. 인구감소지역 등에 민간자금을 유치할 목적으로 펀드라는 수익성 금융상품을 활용하는 것이다. 지역활성화투자펀드는 모(母)펀드가 자(子)펀드로 출자하고, 자펀드가 지역개발 프로젝트(지역개발 사업)로 출자하는 구조이다. 모펀드는 지방소멸대응기금(광역지원계정) 1천억원, 정부재정 1천억원, 민간투자(산업은행) 1천억원 등 총 3천억원 규모로 조성된다(류영아, 2024b).

63) 2024년 지역활성화투자펀드 출자사업 선정 지역 및 내역을 보면, 1건의 사업만 인구감소지역에서 시행되는 사업이고 인구감소지역 사업에 대한 출자액 규모도 작다. 지역활성화투자펀드가 민간 주도로 이루어지는 투자사업이므로 수익성이 낮은 지역 사업은 배제될 수 있으므로, 이에 대한 대안이 필요하다. 즉, 지역활성화투자펀드로 인구감소지역에 일정 비율 이상 투자하는 방안을 마련해, 궁극적으로 지방소멸대응기금이 인구감소 문제 해결을 위해 사용될 수 있게 해야 할 것이다(국회예산정책처, 2024: 114-116).

제5장

결론

우리나라는 2020년부터 인구의 자연감소 현상이 처음 나타난 이후로 국가 전체의 인구감소, 수도권으로의 인구집중 현상, 지방의 인구감소 가속화 등의 문제에 직면하고 있다. 이러한 문제점을 인식하면서 이 연구는 인구감소지역을 중심으로 지방행정체제와 지방재정의 개편 방안을 도출하였다.

이 보고서에서는 인구감소지역의 지방행정체제 개편을 광역자치단체, 기초자치단체, 하부행정기구별 구분해서 다음과 같은 과제를 제시하였다. 첫째, 광역자치단체 간 행정구역 통합 및 권역별 광역연합 형성을 위해 특별지방자치단체의 설립 제도를 활용할 것을 제안하였다. 수도권 일극체제를 극복하고, 비수도권의 균형발전을 도모하기 위해서는 권역별 성장 거점을 육성하고 강화하는 방안이 필요하다. 먼저, 비수도권 지역에서 광역자치단체 간의 행정통합이 고려될 수 있다. 이를 위해 광역자치단체 간의 행정통합 절차 등 관련 법적 근거를 명확히 마련하고, 주민투표 등 주민의사 반영의 절차도 보완이 필요하다. 그리고 광역 간 행정통합이 쉽지 않은 상황에서, 광역연합 형성을 위해서, 2개 이상의 지방자치단체 간 연합하여 설립할 수 있는 특별지방자치단체의 설립 제도를 활용하는 방안이 고려될 수 있다.

둘째, 과소 기초자치단체 간 행정구역 통합과 기능조정이 필요하며, 이와 더불어 혁신적으로 기관구성 다양화가 고려될 수 있다. 먼저, 인구감소로 인해 지방자치단체의 제 기능을 수행하기 어려운 기초자치단체의 경우 행정구역 통합을 고려할 수 있다. 특히 과소 군의 경우 인구급감에 따른 자치기능의 수행이 어려울 수 있어서, 이 경우 상위단체로 복지 등 일부기능을 이양하는 등의 기능조정 방안이 필요하다. 혁신적인 방안으로, 지역특성을 반영하여 기관구성(집행부와 지방의회)의 형태를 변경하는 방안을 활용할 수 있다.

셋째, 하부행정기구인 읍·면·동 체계의 개편이 필요하다. 그동안 읍·면·동 설치 기준이 현실에 부합하지 않아서 정비에 대한 요구가 지속되어 왔다. 즉 도시에 설치하는 동을 읍·면으로 전환해 달라는 요구가 계속 있었다. 이러한 요구는 읍·면에 일률적으로 제공하는 농어촌 혜택에서 기인하고 있다. 현실에 맞는 읍·면·동의 설치 기준을 마련하고, 농어촌 혜택도 지역특성을 고려하여 부여하는 방안이 필요하다. 중·장기적으로 하부행정기구의 명칭을 단순화하고, 주민자치 역할을 충실히 수행할 수 있도록 기능을 강화하는 방안이 요구된다.

한편, 인구감소지역의 재정 구조를 개선하고 자립 기반을 마련하기 위한 과제를 제시하면 다음과 같다. 첫째, 인구 변화에 덜 민감한 지방세 세목을 신설하는 방안을 고려할 수 있다. 아울러 지방소비세 세율을 인상해 안정적인 지방 재원을 확보하고, 인상을 인구감소지역에 우선 배분하는 방식도 검토할 필요가 있을 것이다.

둘째, 보통교부세 법정교부세율을 현실에 맞게 상향 조정하되, 인구감소지역 등의

도덕적 해이를 방지하기 위한 제도적 보완을 병행해야 할 것이다. 한편, 인구감소지역 보정수요 가중치를 상향하고, 2026년에 도입 예정인 생활인구 가중치가 인구감소지역에 실질적인 혜택이 되도록 설계해야 할 것이다.

셋째, 지방소멸대응기금을 개편하여 인구감소지역 등이 장기적 관점에서 기금 활용 계획을 수립하고 지방소멸 위기에 체계적으로 대응하도록 해야 할 것이다. 즉, 지방소멸대응기금 규모를 확대하거나 일몰 기한을 삭제하는 방안을 고려할 수 있을 것이다.

다만, 인구감소지역에 대한 재정지원과 관련해서는 다양한 의견이 많은 만큼 충분한 사회적 논의와 정책적 판단이 요구된다. 즉, 인구감소지역에 대한 재정지원을 강화할 것인지, 현재 실시 중인 재정지원 제도를 통폐합해 새로운 재정지원 체계를 마련할 것인지, 성과평가를 통해 재정지원 제도를 개편할 것인지, 오히려 재정지원을 줄이고 재정 책임성을 높이는 방안을 마련할 것인지 등에 대한 심도 있는 검토가 필요하다.

앞으로 지역경쟁력을 넘어 국가경쟁력을 강화하는 차원에서 지방행정과 재정체제의 개편을 시급히 서둘러야 한다. 이와 더불어 국가적 인구감소 시대에 지방소멸이 가지는 의미를 어떻게 해석할 것인지에 대한 거시적이고 종합적인 담론이 필요하다. 즉, 소멸 위기 지역을 중심으로 인구 조정이 필요한지, 지역 중심의 지방소멸 대응보다 국가적 인구감소 위기 대응을 정책의 중심으로 전환해야 하는지 등에 대한 논의가 있어야 한다. 2026년 인구감소지역 재지정을 앞두고, 현재와 유사한 규모(89개)로 인구감소지역을 유지할 것인지, 현재와 같이 인구감소지역에 대해 동일한 재정 지원을 할 것인지, 인구감소지역을 좀 더 세분화해 지정할 것인지 등도 검토해야 한다.



부록

부표 1 89개 인구감소지역의 지난 10년간(2016~2025.9) 인구증감률

(단위: 명, %)

광역	인구감소지역	2016년	2025년 9월	인구증감률
부산광역시	서구	112,973	102,322	-10.4
	동구	89,826	84,160	-6.7
	영도구	126,362	102,070	-23.8
대구광역시	서구	199,507	162,529	-22.8
	남구	156,433	135,984	-15.0
	군위군	24,171	22,350	-8.1
인천광역시	강화군	68,010	69,664	2.4
	옹진군	21,351	19,668	-8.6
경기도	연천군	45,907	41,027	-11.9
	가평군	62,448	62,229	-0.4
강원도	태백시	47,070	37,376	-25.9
	삼척시	69,599	60,932	-14.2
	홍천군	70,076	66,341	-5.6
	횡성군	45,991	45,765	-0.5
	영월군	40,073	36,296	-10.4
	평창군	43,318	39,893	-8.6
	정선군	38,718	33,266	-16.4
	철원군	48,013	39,994	-20.1
	화천군	26,264	22,504	-16.7
	양구군	24,010	20,466	-17.3
	고성군	30,114	26,776	-12.5
	양양군	27,218	27,346	0.5
충청북도	제천시	136,517	128,049	-6.6
	보은군	34,221	30,309	-12.9
	옥천군	52,267	48,373	-8.0
	영동군	50,552	42,819	-18.1
	괴산군	38,973	35,675	-9.2
	단양군	30,503	26,943	-13.2
충청남도	공주시	109,931	100,449	-9.4
	보령시	103,873	92,431	-12.4
	논산시	123,213	107,103	-15.0
	금산군	54,612	49,096	-11.2
	부여군	70,187	58,638	-19.7
	서천군	56,012	47,444	-18.1

광역	인구감소지역	2016년	2025년 9월	인구증감률	
	청양군	32,753	29,078	-12.6	
	예산군	81,339	78,970	-3.0	
	태안군	63,900	59,674	-7.1	
전라북도	정읍시	115,173	100,833	-14.2	
	남원시	84,188	74,715	-12.7	
	김제시	87,782	81,586	-7.6	
	진안군	26,069	24,205	-7.7	
	무주군	24,949	22,810	-9.4	
	장수군	23,628	20,395	-15.9	
	임실군	30,197	25,297	-19.4	
	순창군	29,949	26,741	-12.0	
	고창군	60,597	50,595	-19.8	
	부안군	57,005	47,439	-20.2	
	전라남도	담양군	47,229	44,195	-6.9
		곡성군	30,400	26,597	-14.3
구례군		27,412	23,841	-15.0	
고흥군		67,656	59,669	-13.4	
보성군		44,469	36,684	-21.2	
화순군		65,303	60,384	-8.1	
장흥군		40,669	34,210	-18.9	
강진군		37,753	31,728	-19.0	
해남군		75,121	62,297	-20.6	
영암군		57,045	50,264	-13.5	
함평군		34,397	29,541	-16.4	
영광군		55,618	53,191	-4.6	
장성군		46,104	42,881	-7.5	
완도군		52,668	44,838	-17.5	
진도군		32,078	28,136	-14.0	
신안군		42,652	38,883	-9.7	
경상북도		안동시	168,798	153,399	-10.0
	영주시	109,247	97,548	-12.0	
	영천시	100,521	95,914	-4.8	
	상주시	101,799	90,400	-12.6	
	문경시	74,702	65,755	-13.6	
	의성군	54,014	48,001	-12.5	
	청송군	26,301	23,491	-12.0	

광역시	인구감소지역	2016년	2025년 9월	인구증감률
	영양군	17,713	15,185	-16.6
	영덕군	39,052	32,840	-18.9
	청도군	43,564	40,198	-8.4
	고령군	34,257	29,662	-15.5
	성주군	45,205	40,872	-10.6
	봉화군	33,539	28,322	-18.4
	울진군	51,738	45,925	-12.7
	울릉군	10,001	8,821	-13.4
경상남도	밀양시	108,354	99,477	-8.9
	의령군	28,111	24,671	-13.9
	함안군	68,937	57,725	-19.4
	창녕군	63,982	55,010	-16.3
	고성군	54,703	47,241	-15.8
	남해군	45,129	39,296	-14.8
	하동군	49,622	40,170	-23.5
	산청군	36,098	32,918	-9.7
	함양군	40,241	35,553	-13.2
	거창군	63,308	59,160	-7.0
합천군	48,026	39,386	-21.9	

부표 2 89개 인구감소지역 청년인구 비중(2024년 기준)

(단위: 명, %)

광역	인구감소지역	총인구	청년인구	청년인구 비율
부산광역시	서구	103,188	21,695	21.0
	동구	85,911	19,615	22.8
	영도구	103,737	18,215	17.6
대구광역시	서구	163,135	34,933	21.4
	남구	136,263	33,052	24.3
	군위군	22,463	2,114	9.4
인천광역시	강화군	69,402	9,196	13.3
	옹진군	19,996	4,009	20.0
경기도	연천군	40,866	8,090	19.8
	가평군	62,527	11,066	17.7
강원도	태백시	37,936	5,542	14.6
	삼척시	61,735	11,176	18.1
	홍천군	66,717	10,839	16.2
	횡성군	46,111	5,954	12.9
	영월군	36,721	4,890	13.3
	평창군	40,396	5,547	13.7
	정선군	33,515	4,316	12.9
	철원군	40,497	8,290	20.5
	화천군	22,922	5,362	23.4
	양구군	20,621	4,449	21.6
	고성군	26,999	4,702	17.4
	양양군	27,489	4,002	14.6
충청북도	제천시	128,569	24,678	19.2
	보은군	30,527	3,580	11.7
	옥천군	48,204	6,669	13.8
	영동군	43,551	5,665	13.0
	괴산군	36,252	4,030	11.1
	단양군	27,352	3,328	12.2
충청남도	공주시	101,285	18,929	18.7
	보령시	93,780	15,108	16.1
	논산시	108,529	18,123	16.7
	금산군	49,615	6,349	12.8
	부여군	59,550	7,437	12.5
	서천군	48,204	5,819	12.1

광역	인구감소지역	총인구	청년인구	청년인구 비율	
	청양군	29,658	4,107	13.8	
	예산군	78,772	12,206	15.5	
	태안군	60,133	8,090	13.5	
전라북도	정읍시	102,127	16,464	16.1	
	남원시	75,647	11,522	15.2	
	김제시	80,635	12,846	15.9	
	진안군	24,161	2,908	12.0	
	무주군	23,032	2,942	12.8	
	장수군	20,663	2,453	11.9	
	임실군	25,577	3,230	12.6	
	순창군	26,822	3,608	13.5	
	고창군	50,982	6,430	12.6	
	부안군	48,066	6,339	13.2	
	전라남도	담양군	44,623	6,696	15.0
		곡성군	26,566	3,428	12.9
구례군		24,025	2,825	11.8	
고흥군		60,190	6,369	10.6	
보성군		37,045	4,189	11.3	
화순군		60,735	10,494	17.3	
장흥군		34,451	4,629	13.4	
강진군		32,189	4,369	13.6	
해남군		63,120	8,342	13.2	
영암군		51,391	8,304	16.2	
함평군		30,010	3,786	12.6	
영광군		52,098	9,095	17.5	
장성군		42,026	6,527	15.5	
완도군		45,631	5,881	12.9	
진도군		28,478	3,931	13.8	
신안군		38,173	4,605	12.1	
경상북도		안동시	153,159	29,483	19.2
	영주시	98,870	15,966	16.1	
	영천시	98,143	15,699	16.0	
	상주시	91,850	12,528	13.6	
	문경시	67,257	9,628	14.3	
	의성군	48,690	4,900	10.1	
	청송군	23,716	2,699	11.4	

광역	인구감소지역	총인구	청년인구	청년인구 비율
	영양군	15,328	1,644	10.7
	영덕군	33,210	3,594	10.8
	청도군	40,582	4,156	10.2
	고령군	30,062	3,793	12.6
	성주군	41,452	5,176	12.5
	봉화군	28,836	2,812	9.8
	울진군	46,124	7,544	16.4
	울릉군	9,099	1,565	17.2
경상남도	밀양시	100,691	14,721	14.6
	의령군	25,150	2,857	11.4
	함안군	58,842	8,081	13.7
	창녕군	56,085	6,834	12.2
	고성군	48,005	5,605	11.7
	남해군	39,832	4,354	10.9
	하동군	40,765	4,372	10.7
	산청군	33,259	3,487	10.5
	함양군	36,131	4,260	11.8
	거창군	59,588	9,197	15.4
	합천군	40,225	4,121	10.2

부표 3 89개 인구감소지역 노인인구 비중(2024년도 기준)

(단위: 명, %)

광역	인구감소지역	총인구	노인인구	노인인구 비율
부산광역시	서구	103,188	30,420	29.5
	동구	85,911	25,661	29.9
	영도구	103,737	34,671	33.4
대구광역시	서구	163,135	45,225	27.7
	남구	136,263	37,735	27.7
	군위군	22,463	10,629	47.3
인천광역시	강화군	69,402	27,022	38.9
	옹진군	19,996	6,748	33.7
경기도	연천군	40,866	13,432	32.9
	가평군	62,527	19,831	31.7
강원도	태백시	37,936	11,801	31.1
	삼척시	61,735	18,709	30.3
	홍천군	66,717	22,411	33.6
	횡성군	46,111	16,949	36.8
	영월군	36,721	13,164	35.8
	평창군	40,396	14,167	35.1
	정선군	33,515	11,691	34.9
	철원군	40,497	11,487	28.4
	화천군	22,922	6,380	27.8
	양구군	20,621	5,488	26.6
	고성군	26,999	9,123	33.8
	양양군	27,489	9,704	35.3
충청북도	제천시	128,569	35,347	27.5
	보은군	30,527	12,537	41.1
	옥천군	48,204	17,216	35.7
	영동군	43,551	16,625	38.2
	괴산군	36,252	15,024	41.4
	단양군	27,352	10,491	38.4
충청남도	공주시	101,285	31,722	31.3
	보령시	93,780	29,461	31.4
	논산시	108,529	34,591	31.9
	금산군	49,615	18,012	36.3
	부여군	59,550	24,506	41.2
	서천군	48,204	20,288	42.1

광역	인구감소지역	총인구	노인인구	노인인구 비율	
	청양군	29,658	12,082	40.7	
	예산군	78,772	27,566	35.0	
	태안군	60,133	22,439	37.3	
전라북도	정읍시	102,127	32,647	32.0	
	남원시	75,647	24,831	32.8	
	김제시	80,635	28,533	35.4	
	진안군	24,161	9,725	40.3	
	무주군	23,032	8,755	38.0	
	장수군	20,663	8,243	39.9	
	임실군	25,577	10,617	41.5	
	순창군	26,822	10,126	37.8	
	고창군	50,982	20,222	39.7	
	부안군	48,066	18,571	38.6	
	전라남도	담양군	44,623	15,890	35.6
		곡성군	26,566	10,765	40.5
구례군		24,025	9,477	39.4	
고흥군		60,190	27,498	45.7	
보성군		37,045	16,247	43.9	
화순군		60,735	18,776	30.9	
장흥군		34,451	13,479	39.1	
강진군		32,189	12,685	39.4	
해남군		63,120	23,771	37.7	
영암군		51,391	15,642	30.4	
함평군		30,010	12,410	41.4	
영광군		52,098	16,677	32.0	
장성군		42,026	14,454	34.4	
완도군		45,631	17,080	37.4	
진도군		28,478	10,745	37.7	
신안군		38,173	15,292	40.1	
경상북도		안동시	153,159	43,801	28.6
		영주시	98,870	31,570	31.9
	영천시	98,143	32,977	33.6	
	상주시	91,850	33,659	36.6	
	문경시	67,257	24,095	35.8	
	의성군	48,690	23,118	47.5	
	청송군	23,716	10,367	43.7	

광역시	인구감소지역	총인구	노인인구	노인인구 비율
	영양군	15,328	6,601	43.1
	영덕군	33,210	14,452	43.5
	청도군	40,582	17,964	44.3
	고령군	30,062	11,392	37.9
	성주군	41,452	16,044	38.7
	봉화군	28,836	12,579	43.6
	울진군	46,124	14,955	32.4
	울릉군	9,099	2,742	30.1
경상남도	밀양시	100,691	35,004	34.8
	의령군	25,150	10,654	42.4
	함안군	58,842	18,566	31.6
	창녕군	56,085	21,387	38.1
	고성군	48,005	17,847	37.2
	남해군	39,832	17,045	42.8
	하동군	40,765	16,817	41.3
	산청군	33,259	14,142	42.5
	함양군	36,131	14,215	39.3
	거창군	59,588	19,182	32.2
	합천군	40,225	18,205	45.3

부표 4 인구감소지역 재정자립도

(단위: %)

광역	인구감소지역	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
부산	동구	18.2	18.6	19.3	19.0	19.5
	서구	16.6	18.6	16.6	19.2	20.9
	영도구	13.7	14.4	14.8	14.4	15.6
대구	남구	12.2	12.3	16.6	16.9	17.1
	서구	15.3	14.9	17.2	20.8	18.1
	군위군	12.4	9.7	10.4	10.0	12.2
인천	강화군	16.0	14.2	13.9	13.5	15.1
	옹진군	11.9	11.3	11.0	13.4	15.5
경기	가평군	18.5	16.8	20.7	24.5	23.0
	연천군	22.5	22.5	24.1	19.8	18.5
강원	고성군	10.9	9.4	9.8	11.2	12.8
	삼척시	12.2	13.3	13.5	13.6	13.0
	양구군	18.9	13.8	16.6	13.6	16.0
	양양군	19.5	14.7	13.2	13.6	16.3
	영월군	19.8	13.5	17.6	20.0	19.5
	정선군	22.2	15.5	16.1	17.3	19.2
	철원군	10.4	11.7	12.9	15.0	13.9
	태백시	22.6	14.2	23.1	20.5	22.8
	평창군	12.7	12.5	12.8	13.1	14.0
	홍천군	13.9	13.3	21.2	19.3	12.2
	화천군	13.9	15.4	16.8	17.2	22.5
	횡성군	15.7	14.8	13.9	13.9	15.6
	충북	괴산군	15.2	9.7	9.4	10.9
단양군		12.8	19.3	16.4	19.9	18.8
보은군		14.4	11.5	13.1	14.6	16.3
영동군		11.7	14.6	15.3	18.1	15.7
옥천군		16.3	16.2	15.4	15.5	14.4
제천시		17.3	16.2	17.3	15.6	19.4
충남	공주시	18.4	17.5	18.1	15.4	17.5
	금산군	18.7	16.4	15.2	15.4	15.3
	논산시	16.2	14.9	14.7	19.0	16.7
	보령시	16.8	14.3	16.4	15.4	14.8
	부여군	13.3	10.9	13.0	15.7	15.5
	서천군	12.0	11.1	11.5	12.1	13.2

광역	인구감소지역	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년	
	예산군	14.4	13.2	12.1	12.4	13.7	
	청양군	19.2	17.6	17.9	18.6	21.6	
	태안군	17.4	14.4	16.3	15.9	16.2	
전북	고창군	11.9	12.6	11.7	15.1	13.2	
	김제시	17.1	14.2	13.9	12.5	12.1	
	남원시	12.3	12.2	12.7	11.3	10.2	
	무주군	17.7	13.4	10.3	10.7	9.4	
	부안군	13.2	12.7	13.6	16.5	17.4	
	순창군	16.3	13.2	13.3	15.5	15.0	
	임실군	15.0	10.7	11.0	8.6	9.2	
	장수군	16.1	13.3	12.6	10.8	12.1	
	정읍시	12.5	11.7	14.7	13.6	14.6	
	진안군	13.3	9.9	10.2	16.0	10.4	
	전남	강진군	12.3	7.8	10.8	8.9	10.2
		고흥군	12.2	10.6	10.8	11.0	11.6
곡성군		15.4	14.3	14.0	13.4	13.9	
구례군		9.6	7.1	7.7	9.5	9.0	
담양군		16.8	14.2	14.2	13.6	14.1	
보성군		12.1	9.4	10.4	9.8	14.1	
신안군		7.4	7.5	7.8	8.4	8.2	
영광군		11.4	13.4	12.1	12.1	12.5	
영암군		11.9	10.8	11.1	12.1	16.0	
완도군		11.6	6.5	12.3	7.2	7.2	
장성군		16.4	14.8	14.3	14.0	21.6	
장흥군		10.9	10.1	10.5	9.7	10.4	
진도군		17.3	14.5	14.5	16.6	21.4	
함평군		14.5	9.8	20.3	10.4	12.9	
해남군		16.0	9.6	9.6	13.3	12.9	
화순군		20.4	18.7	19.3	16.5	13.5	
경북		고령군	17.6	19.6	19.5	19.2	18.1
		문경시	17.0	14.9	13.0	19.1	25.7
		봉화군	6.7	9.9	8.3	7.5	10.9
	상주시	15.0	15.1	14.8	16.9	13.9	
	성주군	20.1	16.1	18.1	19.2	17.2	
	안동시	13.6	14.4	13.9	14.7	17.4	
	영덕군	11.0	11.0	11.3	12.7	15.9	

광역	인구감소지역	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
	영양군	13.1	12.5	13.8	15.2	15.4
	영주시	17.4	18.2	17.0	20.2	20.6
	영천시	17.0	15.9	15.1	14.9	15.4
	울릉군	14.9	22.9	18.9	23.1	17.9
	울진군	14.6	14.9	15.4	20.4	24.5
	의성군	15.9	14.0	9.3	14.1	16.0
	청도군	23.3	24.7	21.8	17.1	14.7
	청송군	13.2	10.7	13.9	10.8	13.3
경남	거창군	21.8	18.5	15.2	22.4	22.9
	고성군	14.9	11.9	15.9	17.7	16.2
	남해군	16.6	14.0	14.1	16.9	17.6
	밀양시	19.7	15.4	20.8	18.7	19.8
	산청군	17.2	16.9	19.3	21.0	21.4
	의령군	16.2	18.0	15.2	18.0	19.9
	창녕군	19.8	18.8	19.6	19.8	23.5
	하동군	14.8	18.5	14.3	19.2	16.1
	함안군	25.6	25.3	27.5	26.3	26.7
	함양군	20.1	19.6	18.5	22.6	19.6
	합천군	11.6	9.0	9.7	9.7	11.6
전국 평균		48.7	49.9	50.1	48.6	48.6

주 1: 재정자립도(당초예산, 일반회계, 각 지방자치단체 총계 기준) = (자체수입÷자치단체 예산 규모)×100%. (자체수입은 지방세와 세외수입의 합계)

주 2: 2014년 세입과목 개편 이전 자료로, 잉여금, 이월금, 전입금, 예탁·예수금 등을 세입수입으로 포함하지 않음.

자료: 행정안전부(2025b), “2025년도 지방자치단체 예산 및 기금 개요”, pp.237-251.

부표 5 인구감소지역에 배분된 보통교부세

(단위: 억 원)

광역	인구감소지역	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
인천	강화군	1,916	2,347	2,730	2,505	2,649
	옹진군	1,016	1,300	1,567	1,370	1,316
대구	군위군	1,458	1,857	2,250	2,042	2,025
경기	가평군	1,185	1,237	1,385	1,311	1,221
	연천군	1,364	1,416	1,788	1,605	1,967
강원	고성군	1,321	1,649	1,926	1,735	1,882
	삼척시	2,870	3,687	4,716	4,439	4,280
	양구군	1,343	1,682	2,062	1,962	1,894
	양양군	1,226	1,607	1,854	1,720	1,612
	영월군	1,787	2,314	2,770	2,638	2,572
	정선군	1,710	2,288	2,804	2,595	2,618
	철원군	2,110	2,704	3,189	2,788	2,755
	태백시	1,169	1,592	1,946	1,753	1,723
	평창군	2,216	2,809	3,447	3,167	3,052
	홍천군	2,954	3,733	4,572	4,335	3,860
	화천군	1,565	2,095	2,468	2,313	2,199
	횡성군	2,072	2,670	3,126	2,914	2,758
	충북	괴산군	1,932	2,394	3,003	2,686
단양군		1,475	1,706	2,282	1,979	2,086
보은군		1,596	2,005	2,339	2,102	2,021
영동군		1,998	2,557	3,020	2,641	2,592
옥천군		1,686	2,121	2,475	2,188	2,326
제천시		3,153	4,134	4,970	4,480	4,440
충남	공주시	2,919	3,699	4,511	4,123	4,044
	금산군	1,668	2,093	2,533	2,248	2,280
	논산시	3,021	3,704	4,352	3,928	4,038
	보령시	2,847	3,557	4,295	3,757	3,771
	부여군	2,305	2,861	3,406	2,983	3,088
	서천군	1,701	2,097	2,429	2,216	2,193
	예산군	2,207	2,745	3,242	2,814	2,802
	청양군	1,600	2,004	2,317	2,095	2,077
전북	태안군	1,778	2,240	2,547	2,465	2,589
	고창군	2,394	3,043	3,478	3,127	3,119
	김제시	3,145	3,843	4,487	3,981	4,003

광역	인구감소지역	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
전남	남원시	3,397	4,281	5,007	4,450	4,469
	무주군	1,411	1,892	2,206	2,037	1,905
	부안군	2,100	2,666	3,079	2,771	2,807
	순창군	1,547	1,960	2,303	2,111	1,890
	임실군	1,697	2,187	2,585	2,322	2,223
	장수군	1,385	1,740	2,086	1,899	1,807
	정읍시	3,609	4,526	5,286	4,840	4,844
	진안군	1,744	2,240	2,692	2,437	2,339
	강진군	1,707	2,135	2,509	2,242	2,131
	고흥군	2,826	3,852	4,250	3,865	3,973
	곡성군	1,569	2,012	2,365	2,116	1,965
	구례군	1,236	1,679	1,914	1,680	1,694
	담양군	1,561	1,951	2,293	2,004	2,032
	보성군	2,075	2,638	3,099	2,714	2,675
	신안군	2,600	3,353	3,887	3,573	3,407
	영광군	1,869	2,363	2,683	2,467	2,539
	영암군	2,287	2,828	3,124	2,664	2,626
	완도군	2,044	2,621	3,016	2,721	2,719
	장성군	1,658	2,099	2,452	2,179	2,177
	장흥군	1,844	2,377	2,920	2,557	2,496
진도군	1,661	2,052	2,469	2,123	2,280	
함평군	1,565	1,973	2,390	2,028	2,197	
해남군	3,245	4,078	4,724	4,124	4,241	
화순군	2,086	2,630	3,121	2,803	2,835	
경북	고령군	1,219	1,528	1,806	1,569	1,660
	문경시	3,031	4,038	4,705	4,119	4,309
	봉화군	2,089	2,726	3,332	3,140	2,972
	상주시	4,553	5,779	6,824	6,110	5,977
	성주군	1,675	2,086	2,508	2,251	2,282
	안동시	4,990	6,586	7,756	6,992	6,733
	영덕군	1,719	2,213	2,666	2,400	2,273
	영양군	1,398	1,845	2,243	2,061	1,970
	영주시	3,041	3,970	4,701	4,183	4,205
	영천시	3,329	4,311	5,215	4,682	4,624
	울릉군	645	812	968	768	809
	울진군	1,833	2,401	2,819	2,527	2,224

광역	인구감소지역	2021년	2022년	2023년	2024년	2025년
	의성군	2,905	3,576	4,097	3,588	4,223
	청도군	1,793	2,336	2,782	2,505	2,377
	청송군	1,674	2,158	2,625	2,405	2,266
경남	거창군	2,175	2,646	3,241	2,817	2,897
	고성군	1,826	2,277	2,444	2,199	2,281
	남해군	1,456	1,812	2,134	2,089	2,161
	밀양시	3,081	3,948	4,801	4,190	4,261
	산청군	1,710	2,274	2,704	2,481	2,457
	의령군	1,428	1,830	2,147	1,964	1,949
	창녕군	1,807	2,280	2,605	2,310	2,568
	하동군	1,835	2,421	2,810	2,542	2,596
	함안군	1,383	1,713	2,083	1,723	1,763
	함양군	1,834	2,122	2,586	2,157	2,296
	합천군	2,385	3,040	3,650	3,297	3,236

주: 보통교부세 최종 배분액.

자료: 행정안전부(2021~2025), "보통교부세 산정내역".

부표 6 인구감소지역 지방소멸대응기금 배분액

(단위: 억원)

광역	인구감소지역	2022년	2023년	2024년	2025년
부산	동구	48	64	64	72
	서구	60	80	64	72
	영도구	54	72	64	72
대구	남구	54	80	64	72
	서구	60	80	64	72
	군위군	54	72	64	72
인천	강화군	48	64	64	72
	옹진군	48	64	64	72
경기	가평군	60	80	64	72
	연천군	48	64	64	72
강원	고성군	60	80	64	72
	삼척시	60	80	64	72
	양구군	60	80	64	72
	양양군	48	64	64	72
	영월군	60	80	64	72
	정선군	72	96	80	72
	철원군	60	80	80	72
	태백시	60	80	80	72
	평창군	72	96	144	72
	홍천군	60	80	112	72
	화천군	60	80	64	72
	횡성군	60	80	112	72
	충북	괴산군	72	96	64
단양군		48	64	80	72
보은군		60	80	64	160
영동군		54	72	80	72
옥천군		72	96	112	72
제천시		48	64	64	72
충남	공주시	48	64	64	72
	금산군	90	120	64	72
	논산시	60	80	80	72
	보령시	54	72	64	72
	부여군	72	96	64	160
	서천군	60	80	144	72

광역	인구감소지역	2022년	2023년	2024년	2025년	
	예산군	48	64	112	72	
	청양군	72	96	64	72	
	태안군	54	72	80	72	
전북	고창군	60	80	80	72	
	김제시	60	80	64	72	
	남원시	60	80	80	72	
	무주군	72	96	112	160	
	부안군	60	80	64	72	
	순창군	72	96	64	72	
	임실군	60	80	80	72	
	장수군	60	80	64	72	
	정읍시	60	80	144	72	
	진안군	60	80	64	72	
	전남	강진군	48	64	64	72
		고흥군	60	80	112	72
곡성군		72	96	64	160	
구례군		60	80	112	72	
담양군		48	64	80	72	
보성군		72	96	64	72	
신안군		90	120	80	72	
영광군		60	80	80	160	
영암군		54	72	80	72	
완도군		60	80	64	72	
장성군		54	72	80	72	
장흥군		60	80	80	72	
진도군		48	64	80	72	
함평군		54	72	64	72	
해남군		54	72	80	72	
화순군		48	64	112	72	
경북		고령군	60	80	64	72
	문경시	60	80	64	72	
	봉화군	48	64	112	72	
	상주시	54	72	112	72	
	성주군	54	72	112	72	
	안동시	48	64	80	72	
	영덕군	54	72	64	72	

광역	인구감소지역	2022년	2023년	2024년	2025년
	영양군	54	72	112	72
	영주시	60	80	64	72
	영천시	72	96	64	72
	울릉군	60	80	80	72
	울진군	60	80	64	72
	의성군	90	120	144	72
	청도군	60	80	112	160
	청송군	54	72	80	72
경남	거창군	60	80	80	72
	고성군	60	80	80	72
	남해군	60	80	64	72
	밀양시	72	96	112	72
	산청군	72	96	64	72
	의령군	54	72	80	72
	창녕군	54	72	64	72
	하동군	54	72	80	160
	함안군	60	72	64	72
	함양군	90	120	80	72
	합천군	60	80	64	72

자료: 행정안전부(2025d), “지방소멸대응기금 현황”.



표/그림목차

[표 1-1] 지방행정·재정체제 개편과제 도출을 위한 토론회 및 간담회 개최	6
[표 2-1] 전국 주민등록인구 현황 및 인구증감률(2016~2025년 9월)	11
[표 2-2] 지난 10년간 인구감소지역의 인구증감률 높은 상위 및 하위 지역	12
[표 2-3] 전국 청년인구 비중(2024년 기준)	13
[표 2-4] 89개 인구감소지역 청년인구 비중 상위 및 하위 10개 지역(2024년 기준)	14
[표 2-5] 전국 노인인구 비중(2024년 12월 말 기준)	14
[표 2-6] 89개 인구감소지역 노인인구 비중 상위 및 하위 10개 지역(2024년 기준)	15
[표 2-7] 2023년 기준 권역별 지역내총생산(GRDP) 현황	16
[표 2-8] 2023년 기준 시·도별 지역내총생산(GRDP) 현황	16
[표 3-1] 지방자치단체 행정체제 현황(2024. 12. 31. 기준)	20
[표 3-2] 일반시(21개) 설치 현황	21
[표 3-3] 도농복합시(54개) 설치 현황	22
[표 3-4] 권역별 인구 및 인구비율	23
[표 3-5] 지방자치단체의 행정구역 조정	25
[표 3-6] 시·군·구의 통합절차 관련 규정	27
[표 3-7] 행정구역 변천 현황	29
[표 3-8] 제22대 국회, 지방행정체제 개편 관련 입법동향(제정법안을 중심으로)	31
[표 3-9] 광역자치단체 간 행정통합 절차 및 지원 관련 입법안	37
[표 3-10] 광역자치단체 간 행정통합시 주민투표 관련 입법안	38
[표 3-11] 제22대 국회, 초광역권 강화 및 특별지방자치단체 지원 강화 관련 입법안	39
[표 3-12] 특별지방자치단체의회 의원에게 정책지원 전문인력 지원 관련 입법안	41
[표 3-13] 시·군 주민등록인구 규모(평균, 최대 및 최소)	43
[표 3-14] 82개 군의 인구규모별 현황	44
[표 3-15] 기관구성의 다양화 법적 근거	45

[표 3-16] 지방자치단체의 기관구성 형태 변경 관련 입법안	45
[표 3-17] 제22대 국회, 동을 읍으로 전환 관련 입법동향	48
[표 3-18] 읍·면 지역의 특례	48
[표 4-1] 수도권과 비수도권 지방세 세입 비중	54
[표 4-2] 인구감소지역 재정자립도(예시)	54
[표 4-3] 인구감소지역과 비인구감소지역의 재정자립도 비교(2025년)	55
[표 4-4] 전국 주민 1인당 분야별 세출예산액	56
[표 4-5] 인구감소지역 지방세 감면의 법적 근거	57
[표 4-6] 인구감소지역 지방세 특례세율의 법적 근거	58
[표 4-7] 보통교부세 법정교부세율의 법적 근거	59
[표 4-8] 인구감소지역 보정수요 가중치의 법적 근거	60
[표 4-9] 생활인구 보정수요 가중치의 법적 근거	60
[표 4-10] 지방소멸대응기금의 법적 근거	60
[표 4-11] 보통교부세 법정교부세율 연혁	63
[표 4-12] 인구감소지역 지원 및 지방소멸대응기금 연혁	65
[표 4-13] 인구감소지역 지방세 감면 현황(2023년)	66
[표 4-14] 「지방세특례제한법」 일부개정법률안(일몰 기한 연장)	67
[표 4-15] 「지방세특례제한법」 일부개정법률안(감면 신설)	68
[표 4-16] 재정부족액 및 보통교부세 총액	69
[표 4-17] 보통교부세 산정 공식	69
[표 4-18] 인구감소지역 보통교부세 보정수요액	71
[표 4-19] 인구감소지역에 배분된 보통교부세 최종액(예시)	72
[표 4-20] 「지방교부세법」 일부개정법률안	73
[표 4-21] 지방소멸대응기금을 배분한 지역 사업	75

[표 4-22] 인구감소지역 지방소멸대응기금 배분액(예시)	75
[표 4-23] 「지방자치단체 기금관리기본법」 일부개정법률안	76
[표 4-24] 지방재정의 구조 및 규모(2025년)	77
[표 4-25] 지방소비세 세율 변경	79
[표 4-26] 「지방세법」 일부개정법률안	80

[그림 2-1] 인구감소지역 지정 현황	10
[그림 3-1] 현행 지방행정체제	19
[그림 3-2] 특별지방자치단체의 추진 절차	24
[그림 4-1] 시·도별 인구증감률 변동	53
[그림 4-2] 지방소멸대응기금 사업 집행 절차	74



참고문헌

1. 문헌 자료
2. 온라인 자료
3. 보도자료 및 신문기사

참고문헌

1. 문헌 자료

- 관계부처 합동(2021), “초광역협력 지원전략(안)”.
- 국회예산정책처(2024), “인구감소지역 지원사업 평가”, 국회예산정책처.
- 국회입법조사처(2025), “2025 국정감사 이슈 분석: 정부가 답해야 할 국민의 질문Ⅱ(정치·행정 분야)”.
- 국회행정안전위원회(2024), “지방자치법 일부개정법률안 검토보고”.
- 권경선(2024), “지방행정체제 개편의 바람직한 방향에 대한 연구: 광역 지방자치단체 간의 통합과 협력체제를 중심으로”, 『지방자치법연구』 제24권 제3호.
- 권오성 외(2024), “분권형 균형발전 정책 연구”, 경제·인문사회연구회 협동연구총서.
- 금창호(2018), “지방자치단체간 협약제도 도입방안”, 한국지방행정연구원.
- 금창호·권오철(2021), “지방자치단체의 행정구역 변경 법제에 관한 연구”, 한국지방행정연구원.
- 금창호·권오철(2016), “과소지역 맞춤형 행정체제 정립방안 연구”, 한국지방행정연구원.
- 김대옥·금창호(2019), “읍면동 법적지위 전환문제의 개선방안 연구”, 『지방행정연구』 제33권 제2호.
- 김예성·하혜영(2022), “국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제”, 『NARS 입법·정책』 제105호, 국회입법조사처.
- 김종순(2018), “인구 고령화가 지방재정에 미치는 영향에 관한 연구”, 국회예산정책처.
- 김지수·이재용(2019), “자치단체 기관구성 형태 최신 해외사례 연구”, 한국지방행정연구원.
- 김필현(2021), “지방환경세 도입방안의 모색”, 한국지방세연구원.
- 김현우·이준영(2022), “수도권·비수도권 간 발전 격차와 정책 방향”, 『월간 KIET 산업경제』 제286호, 산업연구원.
- 라휘문(2025), “지방재정에 대한 진단과 미래의 청사진” 『이슈와 포럼』, 제56호, 한국지방행정연구원.
- 류영아(2017), “지방교부세 인센티브 제도의 현황과 개선방안”, 『현안보고서』, 제311호, 국회입법조사처.
- 류영아(2020a), “재정분권 추진의 의의와 주요 쟁점”, 『이슈와 논점』, 제1646호, 국회입법조사처.
- 류영아(2020b), “지방자치단체별 보통교부세의 재정형평화 기능 분석”, 『지역정책연구』, 제31권 제1호, pp.1-21.

- 류영아(2022a), “지방소멸대응기금의 도입 및 향후 과제”, 「NARS 입법·정책」, 제108호, 국회입법조사처.
- 류영아(2022b), “지방소멸대응기금의 도입 현황 및 향후 발전방안”, 「지방세논집」, 제9권 제2호, pp.1-23.
- 류영아(2023), “지방재정조정제도의 현황 및 향후 과제: 지방교부세를 중심으로”, 「NARS 입법·정책」, 제135호, 국회입법조사처.
- 류영아(2024a), “기회발전특구 활성화를 위한 지방재정 지원 방안”, 「NARS 입법·정책」, 제151호, 국회입법조사처.
- 류영아(2024b), “지방소멸대응기금에서 지역활성화투자펀드로 출자: 관련 쟁점과 과제”, 「이슈와 논점」, 제2205호, 국회입법조사처.
- 미래지향적 행정체제개편 자문위원회(2025), “미래지향적 행정체제개편 자문위원회 지방행정체제개편 권고안”, 행정안전부.
- 민보경(2025), “인구감소시대 지역간 인구이동 패턴과 대응전략”, 국회미래연구원.
- 박중근(2025), “지방소멸대응기금 소개 및 향후 운영 방향”, 「지방재정」, 제81호, 한국지방재정공제회.
- 박훈(2025), “지방세 제도의 과거 30년에 대한 평가와 미래 전망”, 「지방세포럼」, 제80호, 한국지방세연구원.
- 손희준(2025a), “바람직한 지방재정 미래를 위한 새 정부의 국정 방향”, 「이슈와 포럼」, 제56호, 한국지방행정연구원.
- 손희준(2025b), “지방재정 30년 변화를 통한 지방정부의 역할 재정립”, 「지방세포럼」, 제81호, 한국지방세연구원.
- 송윤정(2025), “2022~2025년 전국 지방자치단체 지방소멸대응기금 투자계획 및 성과평가 등급 및 배분 내역”, 「나라살림 리뷰」, 나라살림연구소, 2025.4.30.
- 신서경 외(2023), “인구과소지역 읍 중심 정주체계 전환연구”, 행정연구원 연구용역보고서.
- 신정규(2025), “광역지방자치단체 통합 법제화 논의: 프로세스를 중심으로”, 「지방자치법연구」, 제25권 제2호.
- 안태훈(2024), “인구감소지역 지원사업평가”, 국회예산정책처.
- 오승규(2022), “반려동물세 도입 논의 필요성”, 「TAX ISSUE PAPER」, 제79호, 한국지방세연구원.
- 이상호(2024), “지방소멸 2024: 광역대도시로 확산하는 소멸위험”, 「지역산업과 고용」 Vol.12, 한국고용정보원.
- 이선화(2025), “인구구조 변화를 반영한 지방재정 장기 전망과 진단”, 국회미래연구원.
- 이현우(2022), “자치분권은 지방재정 체계 변화로부터”, 「이슈&진단」, 제501호, 경기연구원.

- 임상빈(2018), “지역 맞춤형 지방복지사업 재원조달 방안 연구: 지방복지세 도입을 중심으로”, 한국지방세연구원.
- 임상수(2025), “재정분권: 오해, 필요성, 그리고 추진 방안”, 「지방재정」, 제81호, 한국지방재정 공제회.
- 전대욱 외(2023), “인구감소 대응을 위한 지방행정체제 개편 및 협력제도 강화방안 연구”, 한국 지방행정연구원, 2023.
- 조임곤(2025), “지역주도 지역발전과 지방세 운영의 실태와 방향”, 「지방세포럼」, 제81호, 한국 지방세연구원.
- 최우용(2020), “행정통합과 지방분권”, 「공법학연구」 제21호 제4권.
- 최정우(2025), “민선자치 30년: 지방재정의 성과와 향후 과제”, 「이슈와 포럼」, 제56호, 한국지방행정연구원.
- 최지민·강영주(2020), “지역맞춤형 사회복지전달체계 구축을 위한 읍면동 사회복지기능 수행 실태분석”, 한국지방행정연구원.
- 충청광역연합(2024), “충청광역연합 사무처리 기본계획안(2025~2029)”.
- 통계청(2023), “장래인구추계: 2022~2072년”.
- 통계청(2023), “장래인구추계: 2022~2072년”.
- 통계청(2025a), “2025년 2/4분기 실질 지역내총생산(잠정)”.
- 통계청(2025b), “최근 20년간 수도권 인구이동”.
- 하능식(2024), “지방소멸 시대의 지방세: 인구감소시대 지방세 정책의 방향과 과제”, 국회입법조사처 전문가간담회 발표자료, pp.1-21.
- 하혜영(2021), “지방자치단체의 기관구성 다양화 논의와 향후 과제”, 「이슈와 논점」제1844호, 국회입법조사처.
- 하혜영(2024a), “맞춤형 자치모델, 특별자치시·도의 출범 현황과 과제”, 「이슈와 논점」제2176호, 국회입법조사처.
- 하혜영(2024b), “지방행정체제 개편 논의 재부상 : 미래를 위한 방향과 전략”, 「이슈와 논점」제2252호, 국회입법조사처
- 하혜영(2025a), “인구 100만 특례시의 주요 쟁점과 향후 개선 과제”, 「이슈와 논점」제2364, 국회입법조사처.
- 하혜영(2025b), “특별지방자치단체 ‘충청광역연합’ 출범 의의와 과제”, 「이슈와 논점」 제2343호, 국회입법조사처.
- 하혜영·류영아(2022), “새로운 인구개념인 생활인구의 의미와 향후 과제”, 「이슈와 논점」, 제2013호, 국회입법조사처.
- 허등용(2025), “인구구조 변화에 따른 지방재정 전망과 대응”, 「지방세포럼」, 제77호, 한국지방

세연구원.

행정안전부(2015~2024), “지방세통계연감”.

행정안전부(2016~2025), “지방교부세 산정해설”.

행정안전부(2016~2025), “보통교부세 산정내역”.

행정안전부(2022), “행정구역 실무편람”.

행정안전부(2025a), “2025년 지방교부세 산정해설”.

행정안전부(2025b), “2025년 지방자치단체 예산 및 기금 개요”.

행정안전부(2025c), “2026년도 예산안 및 기금운용계획안 사업설명자료(II-1)”.

행정안전부(2025d), “인구감소지역 지방세 감면 현황”.

행정안전위원회(2024a), “지방교부세법 일부개정법률안(의안번호 2200432, 2200921) 검토 보고서”.

행정안전위원회(2024b), “지방세법 일부개정법률안(의안번호 2204550) 검토보고서”.

행정안전위원회(2024c), “지방세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 2203816) 검토보고서”.

행정안전위원회(2024d), “지방자치단체 기금관리기본법 일부개정법률안(의안번호 2200266) 검토보고서”.

행정안전위원회(2025a), “지방세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 2208224, 2209242) 검토보고서”.

행정안전위원회(2025b), “지방세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 2209787) 검토보고서”.

행정안전위원회(2025c), “지방세특례제한법 일부개정법률안(의안번호 2210217) 검토보고서”.

행정자치부(2015), “지방자치 20년사”.

2. 온라인 자료

주민등록인구(검색일: 2025.10.5.), 시군구별 주민등록인구현황, <https://jumin.mois.go.kr>.

지방재정365(검색일: 2025.10.3.), 주민1인당 세출예산액, <https://www.lofin365.go.kr/porta/LF3140400.do>.

3. 보도자료 및 신문기사

“20년 가까이 제자리 지방교부세 비율, 이번엔 오르나?”, 매일신문, 2025.8.5., 1면.

“반려동물에 보유세 징수, 국민 2명 중 1명 찬성했다”, 서울신문, 2022.6.26., 사회 1면.

“보유세 올리면 지자체만 혜택, 양도세 낮추면 국세 핑크”, 매일경제, 2025.10.27., A5면.

“연 1조 지방소멸대응기금, 인구감소지역에 집중 투자합니다”, 행정안전부 보도자료, 2022.2.8.

“음성·진천 행정구역 통합 가능할까”, 충청매일 2025.4.2. 정치면.

“전주·완주 통합 4번째 시도 ‘안갯속’···‘105개 상생안’도 판 목소리”, 경향신문, 2028.7.16. 정치면.

“지방교부세 더 달라, 22%로 인상 추진”, 한국경제, 2025.7.15., A1면.

“지역맞춤형 복지서비스 위한 지방복지세 도입 검토해야”, 중부매일, 2018.12.30., 행정·자치면.

인구위기와 축소사회 대응
Ⅲ. 인구감소지역 지방행정·재정체제 개편방안

발행일 2025년 12월
발행처 국회미래연구원
주소 서울시 영등포구 의사당대로 1
전화 02)786-2190
팩스 02)786-3977
홈페이지 www.nafi.re.kr
인쇄처 더서울미디어(주) (02-2274-3588)

© 2025 국회미래연구원

ISBN 979-11-94650-44-7 (94300)
ISBN 979-11-94650-41-6 (94300) (세트)

국민을 지키는
미래로 나아가는 **국회**