

인천광역시 행정체제 개편 연구

요약 보고서



인천광역시
Incheon Metropolitan City

[제 출 문]

인천광역시장 귀하

본 보고서를 「인천광역시 행정체제 개편 연구」의
요약보고서로 제출합니다.

2023년 12월

인천연구원

원장 박 호 군

참여 연구진

연구책임자	채은경	인천연구원 선임연구위원
원내 연구진	기윤환	인천연구원 선임연구위원
	이미애	인천연구원 연구위원
	이정철	인천연구원 연구위원
	박찬열	인천연구원 연구위원
	정남숙	인천연구원 전임연구원
	안지선	인천연구원 전임연구원
	김효정	인천연구원 전임연구원
원외 연구진	이창길	인천대학교 도시행정학과 교수
	백정미	인천학연구원 연구교수
	금창호	한국지방행정연구원 석좌연구위원
	김창수	인하대학교 문화경영학과 초빙교수
	이유현	아주대학교 행정학과 조교수
	이은지	명지대학교 행정학과 객원교수
	진혜린	인천대학교 도시행정학과 박사과정
	이용후	인천대학교 도시행정학과 석사과정



01 연구 개요	1
1. 연구 필요성 및 목적	1
2. 연구 범위	1
3. 연구 수행방향 및 수행방법	3
4. 주요 관계자와의 소통	4
02 행정체제 개편 관련 여건 및 법·제도 검토	7
1. 행정체제 개편 관련 여건 검토	7
2. 행정체제 개편 법·제도 검토	8
3. 인천시 행정체제 개편에 대한 시사점	13
03 행정체제 개편 관련 주민 여론조사	15
1. (사전)자체 주민 인식조사	15
2. 지방행정체제 개편 주민 여론조사	19
04 행정체제 개편 관련 국내·외 사례분석	23
1. 국내 행정체제 개편 사례	23
2. 국외 행정체제 개편 사례	25
05 지방행정체제 개편방향과 발전전략	27
1. 광역단위 지방행정체제 개편 특징	27
2. 인천광역시 지방행정체제 개편 방향	28
3. 민선8기 주요 계획과 지역발전전략 검토	30
06 지방행정체제 개편에 따른 주요 과제	33
1. 세부구획 확정안	33
2. 공무원 인사 및 조직 운영 방안	40
3. 지방재정 운용 방안	50
4. 생활SOC 확충 방안	55



5. 행정체제 개편에 따른 선거구 조정 방안	59
6. 통합 및 분할 자치구의 민간단체 운영 활성화 방안	65
7. 동 분할/통합과 조직 및 사무의 재설계 필요	67
8. 자치구 명칭 검토 및 방위식 지명 지양 필요	67
9. 지방공기업, 출자·출연기관 정비 및 이양, 신규사업 발굴	72
10. 주소 변경, 통계 단위 및 GIS 코드 변화 필요	75
11. 경찰·소방행정 관련 서비스 대상 및 관할구역 재배치 고려	75
 07 경제적 타당성 분석	77
1. 비용 산정 결과	77
2. 효과 분석 결과	79
 08 지방행정체제 개편을 위한 추진체계와 로드맵	81
1. 인천광역시 행정체제 개편 추진체계	81
2. 인천광역시 행정체제 개편 추진 로드맵	83



표 목차

[요약 표 1-1] 행정체제 개편 관련 주요 사회단체장 설명회	4
[요약 표 1-2] 행정체제 개편 관련 주민설명회	5
[요약 표 2-1] 국내 학자들의 행정체제 개편 지향: 분리론과 통합론	8
[요약 표 2-2] 지방행정체제 개편 절차 종합	10
[요약 표 3-1] (사전)자체 주민 인식조사 개요	15
[요약 표 3-2] (사전)자체 주민 인식조사: 서구 주민 응답자 특성	15
[요약 표 3-3] (사전)자체 주민 인식조사: 중구 주민 응답자 특성	16
[요약 표 3-4] (사전)자체 주민 인식조사: 동구 주민 응답자 특성	18
[요약 표 4-1] 국내 행정체제 개편 주요 사례	23
[요약 표 4-2] 국내 행정체제 개편의 주요 성공 사례	24
[요약 표 4-3] 국내 행정체제 개편의 주요 실패 사례	25
[요약 표 4-4] 국외 사례 분석	26
[요약 표 6-1] 경인아라뱃길 교량 및 고가도로 현황(2023년 기준)	34
[요약 표 6-2] 행정체제 개편 후 법정동	37
[요약 표 6-3] 행정체제 개편 후 행정동	37
[요약 표 6-4] 행정체제 개편 전 장래인구 추계(2022~2040년)	38
[요약 표 6-5] 행정체제 개편 후 장래인구 추계(2022~2040년)	39
[요약 표 6-6] 서구와 인구 및 면적이 유사한 자치구의 평균 비교	42
[요약 표 6-7] 검단구와 인구 및 면적이 유사한 자치구의 평균 비교	43
[요약 표 6-8] 행정체제 개편에 따른 공무원 수 추정을 위한 분석 모형	44
[요약 표 6-9] 서구 및 검단구 공무원 수 추정	45
[요약 표 6-10] 제물포구와 인구 및 면적이 유사한 자치구의 평균 비교	47
[요약 표 6-11] 제물포구 및 영종구의 공무원 수 추정	48
[요약 표 6-12] 중구, 동구, 서구의 최근 5년간 지방세 변화(2018~2022년도)	51
[요약 표 6-13] 최근 5년간 지방세 변화율에 따른 향후 5년간 지방세 추정	51
[요약 표 6-14] 신규 아파트 입주 물량에 따른 재산세 증가액	52
[요약 표 6-15] 행정체제 개편에 따른 지방세 전망(2023~2027년도)	52
[요약 표 6-16] 행정체제 개편 전후 자치구별 조정교부금 규모 비교(2023년도 기준)	54
[요약 표 6-17] 행정체제 개편 전후 인천시 자치구 간의 변이계수 변화	54
[요약 표 6-18] 기초생활인프라 국가적 최저 기준	55
[요약 표 6-19] 자치구 생활SOC 1개소당 인구수 현황	56



표 목차

[요약 표 6-20] 행정체제 개편 전·후 자치구별 생활SOC 비교	57
[요약 표 6-21] 도시개발 계획을 반영한 영종구 및 검단구 생활SOC 예상	58
[요약 표 6-22] 행정체제 개편에 따른 선거구 조정기준과 전제조건	60
[요약 표 6-23] 행정체제 개편에 따른 기초의원 선거구 조정(안) 비교	63
[요약 표 6-24] 임기중 선거구 변경에 따른 「공직선거법」의 선거유예 관련 규정	64
[요약 표 6-25] 인천광역시 내 방위식 명칭을 사용 중인 공공기관 사례	72
[요약 표 6-26] 행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구) 지방공기업 및 출연기관 현황	73
[요약 표 6-27] 제물포구, 서구 지방공기업 및 출연기관 현황	74
[요약 표 7-1] 행정체제 개편에 따른 비용 추정 요약	78
[요약 표 7-2] 행정체제 개편에 따른 비용 추정 요약: 자치구별	78
[요약 표 7-3] 행정체제 개편에 따른 직·간접효과 추정 요약	79
[요약 표 8-1] 현재 행정체제 개편 사무를 담당하고 있는 부서의 업무와 향후 필요 업무	82
[요약 표 8-2] 인천광역시 행정체제 개편 추진 로드맵	83
[요약 표 8-3] 특별교부세 교부대상 및 자원규모(2022~2023년도)	86
[요약 표 8-4] 광역시별 자치구 조정교부금 교부율 및 자원규모(2016~2020년도)	87



그림 목차

[요약 그림 1-1] 연구 흐름도	4
[요약 그림 2-1] 우리나라 지방행정체제 개편의 흐름	8
[요약 그림 2-2] 우리나라 지방행정체제 개편의 정의와 유형	9
[요약 그림 2-3] 지방행정체제 개편의 기본 방향	10
[요약 그림 2-4] 지방행정체제 개편에 관한 이론적 접근	12
[요약 그림 3-1] (사전)자체 주민 인식조사: 서구 분구(안)에 대한 서구 주민 찬반 의견	16
[요약 그림 3-2] (사전)자체 주민 인식조사: (가칭)제물포구와 (가칭)영종구 신설(안)에 대한 중구 주민 찬반 의견	17
[요약 그림 3-3] (사전)자체 주민 인식조사: (가칭)제물포구 신설(안)에 대한 동구 주민 찬반 의견	18
[요약 그림 3-4] 조사개요	19
[요약 그림 3-5] 조사 결과 1	20
[요약 그림 3-6] 조사 결과 2	21
[요약 그림 5-1] 최근의 광역 단위 지방행정체제 개편 특징	27
[요약 그림 5-2] 인천광역시 지방행정체제 개편의 기본 방향	28
[요약 그림 5-3] 행정구역 설계 원칙	29
[요약 그림 5-4] 인천광역시 행정구역 설계 원칙 및 개편의 기본 방향	29
[요약 그림 5-5] 중부 생활권 주요 계획	30
[요약 그림 5-6] 영종 생활권/ 서북 생활권 주요 계획	31
[요약 그림 6-1] 경인아라뱃길 교량 및 고가도로 현황	33
[요약 그림 6-2] 행정체제 개편에 따른 섬(도서) 행정경계 조정(안)	34
[요약 그림 6-3] 행정체제 개편에 따른 인천터미널 물류부지 성장관리권역 유지(안)	35
[요약 그림 6-4] 행정체제 개편 전후 구역경계 비교	36
[요약 그림 6-5] 행정체제 개편 전후 장래인구추계 비교(2022~2040년)	39
[요약 그림 6-6] 서구의 조직구조 설계(안)	41
[요약 그림 6-7] 검단구의 조직구조 설계(안)	42
[요약 그림 6-8] 제물포구의 조직구조 설계(안)	46
[요약 그림 6-9] 영종구의 조직구조 설계(안)	47
[요약 그림 6-10] 민간단체 운영을 둘러싼 주요 이해관계자	66
[요약 그림 8-1] 인천광역시 행정체제 개편의 추진체계 구축(안)	81

01 연구 개요

1. 연구 필요성 및 목적

- 1995년 현재의 2군 8구 체제 이후 28년 동안 인구의 폭발적 증가 및 행정적·사회적 여건의 급변으로 행정수요가 급증함
 - 인천시는 10개 기초자치단체의 인구수가 296만 명이나, 부산시는 16개 기초자치단체에 333만 명의 인구가 거주하고 있음(인천광역시, 2022.08.31)
 - 현재 인천시 10개 군·구의 평균 인구수는 약 30만 명으로, 광역시 중 최고 수준임¹⁾
- 이에 따라 인천시 행정체제 개편안은 중구 내륙지역과 동구를 통합하여 제물포구를 신설하고, 중구 영종지역을 영종구로 개편하며, 서구를 서구와 검단구로 분구하는 내용을 담고 있음
 - 현재: 8구(중, 동, 미추홀, 연수, 남동, 부평, 계양, 서), 2군(강화, 옹진)
 - 개편: 9구(영종, 제물포, 미추홀, 연수, 남동, 부평, 계양, 서, 검단), 2군(강화, 옹진)
- 인천시 행정체제 개편은 크게 두 가지의 측면에서 필요성이 대두됨
 - 첫째, 시민의 생활권역을 고려한 행정구역 개편의 필요성이 제기됨
 - 둘째, 인천시의 미래도시 전략 추진을 위한 행정구역 개편의 필요성이 제기됨
- 본 연구는 인천시 행정체제 개편의 필요성을 검토하고 예상되는 기대효과를 행정적·사회적 측면 등 종합적인 관점에서 분석하고자 함. 특히, 개편 대상지역(중구, 동구, 서구 등)을 중심으로 여건과 발전방향 등을 검토함

2. 연구 범위

❖ 공간적 범위

- 본 연구의 공간적 범위는 인천광역시이며, 행정체제 개편 대상지역에 해당하는 중구, 동구, 서구 지역을 주요 대상으로 함

1) 행정안전부(2022). 지방자치단체 행정구역 및 인구 현황(2021.12. 31. 현재) 자료 참고.

해당 수치는 광역시의 '군' 지역을 포함한 평균값으로, 광역시의 '자치구'만을 대상으로 할 경우에는 평균 인구수 35만 명 이상임. 참고로 부산시는 기장군을 제외할 경우 21만 명 수준임.

❖ 시간적 범위

- 본 연구의 시간적 범위는 2023년 현재를 기준으로 하며, 행·재정적 여건과 지리적 변천 분석 등에서는 과거 자료를 포함함

❖ 내용적 범위

- 행정체제 개편 여건 및 현황
 - 인천시 행정구역 역사
 - 개편 대상지역(중구, 동구, 서구) 기본 현황 및 행정수요
 - 환경변화 및 여건 분석
- 행정체제 개편의 원칙 설계
 - 행정구역 조정 시 고려사항 도출
 - 국내·외 행정구역 조정·분구(벤치마킹) 사례
 - 행정체제 개편의 기대효과 분석
- 행정체제 개편 지역 실태조사 및 의견 수렴 등
 - 지역 실태조사, 주민 여론조사 결과 및 분석에 따른 정책방향
 - 의견 수렴 결과에 따른 대응방안 검토
- 행정체제 개편 기본계획 수립
 - 행정체제 개편의 필요성 및 기본방향
 - 행정체제 개편 로드맵 및 추진과제
 - 지방자치법 등 관련 법령에 따른 개편 절차 검토
- 세부 추진과제
 - 주민 생활권에 맞는 세부 구역 획정(안)
 - 신설 및 기존 자치구 명칭
 - 신설구 공공시설, 생활기반시설, 주민 편의시설 등 인프라 구축 방안
 - 행정체제 개편안에 따른 선거구 조정에 따른 고려사항
 - 행정기구·정원 및 인력 조정(안)
 - 조정에 따른 주민단체 통합 방향성 및 통합 방안
 - 분야별 민선8기 주요 공약과 연계한 지역격차 해소 및 발전 방안
 - 자치구별 재정분야 세수보전 및 재원확보 방안
 - 인천시 행정체제 개편방안 장기과제

3. 연구 수행방향 및 수행방법

1) 연구의 수행방향

- 행정체제 개편 역사 및 여건 변화에 따른 인천시 행정체제 개편 필요성 도출
- 행정체제 개편에 대한 현행 제도상의 원칙 및 행정구역 조정 시 고려사항 등 검토
- 연구범위(행정체제 개편 대상지역)의 각 생활권에 따른 편익적 요소 검토
- 현 행정체제에서 발생하고 있는 주민 불편사항 등을 지역실태조사(여론조사)로 분석

2) 연구의 수행방법

❖ 문헌연구

- 「지방자치법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 등 지방행정체제 개편에 관한 규율체계 전반의 내용 검토
- 지방행정체제 개편 관련 선행연구, 행정자료, 언론 기사 등의 내용 검토

❖ 사례조사

- 국내사례: 지방행정체제 개편 성공 및 실패 사례 분석
- 해외사례: 지방행정체제 개편 논리 및 주요 사례 분석
 - 정부 간 관계에 집중하고 있는 유럽국가(프랑스, 영국) 및 우리나라와 정부 형태가 유사한 국가(일본) 사례를 중점적으로 검토

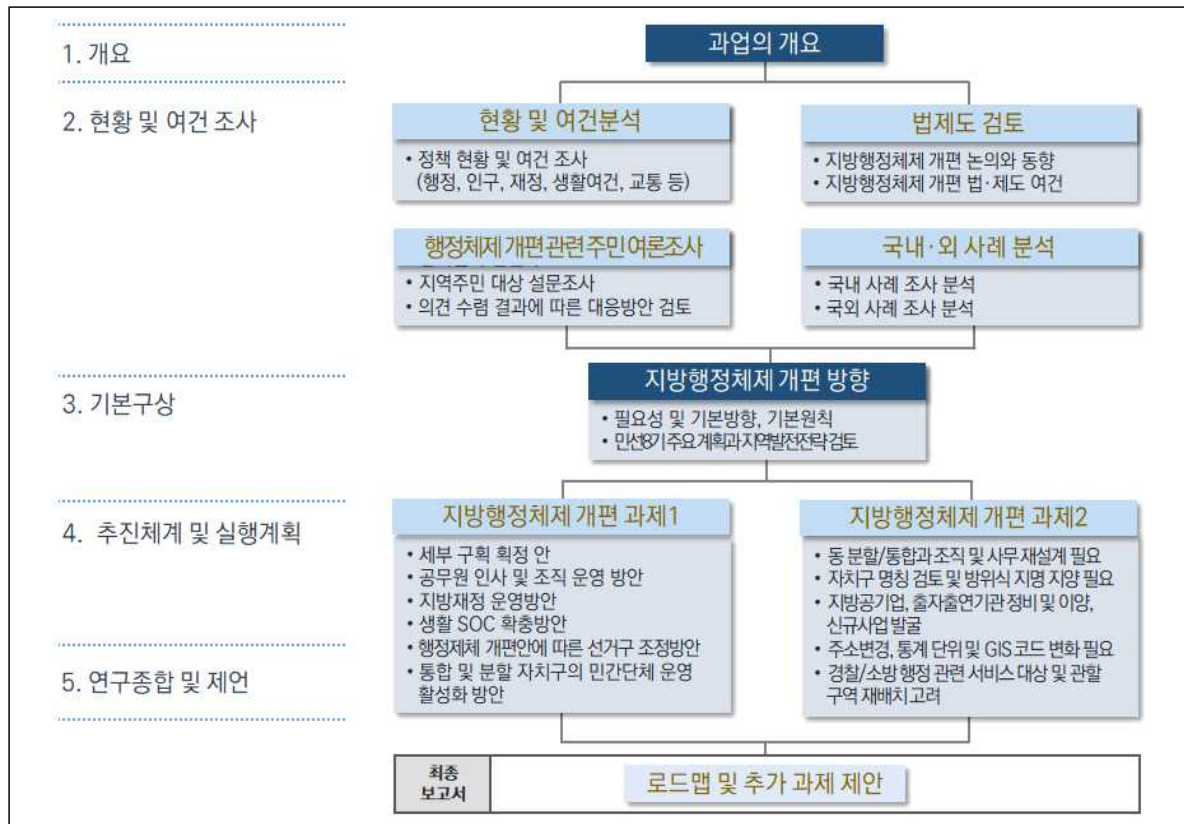
❖ 설문조사 및 주민설명회

- 행정체제 개편 대상지역인 중구, 동구, 서구 주민을 대상으로 한 설문조사를 통해 지역주민의 수요 파악
- 행정체제 개편에 관한 지역별 주민설명회를 통해 지역주민의 의견 청취

❖ 전문가 및 관계자 자문

- 지방자치 관련 학계 전문가 및 실무자 자문을 통해 행정체제 개편 전략의 합의 도출
- 행정체제 개편 관련 대의기구(구청장, 구의회, 시의회 등)의 의견 청취

[요약 그림 1-1] 연구 흐름도



4. 주요 관계자와의 소통

1) 주요 사회단체장 설명회

- 주요 사회단체장 설명회: 2023년 3월 22일부터 2023년 3월 24일까지 총 3회 개최

[요약 표 1-1] 행정체제 개편 관련 주요 사회단체장 설명회

구분	일시	장소	참석
중구	2023년 3월 24일 15:00~16:30	중구제1청 월디관 대회의실	73명 <ul style="list-style-type: none"> 주요 사회단체장 47명 중구청장, 시의원 2명, 구의원 4명, 관계공무원 19명
동구	2023년 3월 23일 14:00~15:00	동구청 소나무홀	62명 <ul style="list-style-type: none"> 주요 사회단체장 44명 동구청장, 관계공무원 17명
서구	2023년 3월 22일 10:00~11:00	서구청 대회의실	76명 <ul style="list-style-type: none"> 주요 사회단체장 58명 시의원 2명, 구의원 1명, 관계공무원 15명

2) 시민소통협의체

- 인천시 행정체제 개편 시민소통협의체 출범: 2023년 1월 4일
 - 협의체는 시민, 지방의원, 전문가, 공무원 등 각계 각층을 대표하는 50명으로 구성
 - 그 중에서 시민 위원(20명) 비율이 40%로 가장 높음(인천광역시, 2023.01.04)

- 현재까지 시민소통협의체는 분과회의 2회 및 전체회의 2회 개최
- 분과회의: 통합조정 분과 2023년 3월 13일, 분구 분과 2023년 3월 14일
 - 전체회의: 2023년 1월 4일, 2023년 4월 5일

3) 주민설명회

- 주민설명회: 2023년 3월 29일부터 2023년 4월 19일 동안 총 15회 개최

[요약 표 1-2] 행정체제 개편 관련 주민설명회

구분		일시	장소	참석
중구	내륙	2023년 4월 3일 15:00~16:30	중구제1청 월디관 대회의실	120명 • 중구청장 • 행정동(7개) 주민 등
	신포동	2023년 4월 11일 14:00~15:00	행정복지센터 2층 회의실	65명 • 신포동 주민 등
	연안동	2023년 4월 11일 16:00~17:10	행정복지센터 5층 회의실	60명 • 연안동 주민 등
	동인천동	2023년 4월 12일 14:00~15:00	행정복지센터 4층 회의실	70명 • 동인천동 주민 등
	개항동	2023년 4월 12일 16:00~17:30	행정복지센터 2층 회의실	110명 • 개항동 주민 등
	신흥동	2023년 4월 14일 10:00~11:00	행정복지센터 2층 회의실	65명 • 신흥동 주민 등
	율목동	2023년 4월 14일 14:00~15:00	행정복지센터 2층 회의실	65명 • 율목동 주민 등
	도원동	2023년 4월 14일 16:00~17:00	행정복지센터 2층 회의실	65명 • 도원동 주민 등
	영종	2023년 4월 4일 15:00~16:00	중구제2청 대회의실	130명 • 중구청장 • 배준영 국회의원, 신성영 시의원 • 행정동(4개) 주민 등
동구		2023년 3월 29일 16:00~17:00	동구 청소년수련관 5층	180명 • 동구청장 • 동구의장, 부의장, 구의원 • 행정동(11개) 주민 등
서구	전체	2023년 3월 31일 15:00~16:00	서구청 대회의실	135명 • 서구 부구청장 • 신충식 시의원 • 서구 전체 주민 등
	검단권역	2023년 3월 29일 10:00~11:00	검단동 행정복지센터 대강당	175명 • 신충식 시의원, 김명주 시의원 • 검단권역 주민 등
	청라권역	2023년 3월 30일 15:00~16:00	청라2동 행정복지센터 대회의실	100명 • 서구 부구청장 • 정태완 서구의원 • 청라권역 주민 등
	남부 원도심권역	2023년 4월 5일 13:00~14:00	서부여성회관 2층 대강당	215명 • 인천광역시장, 서구 부구청장 • 남부 원도심권역 주민 등
	시천동	2023년 4월 19일 15:00~15:50	시천동 경로당	35명 • 시천동 주민 등

4) 지방의회 의견 청취

(1) 구의회

	일시	결과	비고
중구의회	<ul style="list-style-type: none"> 상임위원회(2023.05.18. 10:30) 본회의(2023.05.18. 14:30) 	총의원 7명 중 출석 7명 → 찬성 5명	
동구의회	<ul style="list-style-type: none"> 상임위원회(2023.05.18. 10:30) 본회의(2023.05.18. 14:30) 	총의원 8명 중 출석 7명 → 찬성 7명	
서구의회	<ul style="list-style-type: none"> 상임위원회(2023.05.11. 14:00) 본회의(2023.05.16. 11:00) 	총의원 20명 중 출석 19명 → 찬성 19명	

(2) 인천시의회

❖ 행정안전위원회 회의2)

- 일시: 2023년 5월 30일 10:00
 - 출석위원: 신동섭, 이단비, 김대영, 김용희, 김재동, 석정규, 신성영, 신영희
 - 출석전문위원: 박청남 행정안전전문위원
 - 출석공무원: 유용수 행정국장
- 안건: 인천광역시 행정체제 개편안에 대한 의견 청취
 - 인천광역시장 「지방자치법」 제5조 제3항에 따른 인천광역시 행정체제 개편안에 대한 법률제정 절차 등 신속한 추진을 위해, 폐회중인 상임위원회 개최를 요구하여 이에 대한 의견을 청취함(중구·동구 → 제물포구·영종구, 서구 → 서구·검단구)
 - 제안 이유, 경계 획정, 자치구 명칭, 설문조사 결과, 주요 추진 경위, 지역주민 의견 청취 등에 대한 설명 및 질의
 - 인천광역시 행정체제 개편안에 대한 의견 청취의 건은 생활권 분리에 따른 주민불편을 해소하고 지역특성에 맞는 맞춤형 발전전략을 추진하기 위해 2군·8구의 행정체제를 2군·9구로 개편하는 내용
- 결과: 원안과 의견을 같이하는 것에 동의하며 가결됨을 선포

❖ 본회의3)

- 일시: 2023년 6월 1일 10:00
- 안건: 인천광역시 행정체제 개편안에 대한 의견 청취
- 결과: 총의원 40명 중 출석 38명 → 찬성 37명, 기권 1명

2) 인천광역시의회(<https://www.icouncil.go.kr>) 행정안전위원회 회의록 내용을 열람하여 정리함

3) 인천광역시의회(<https://www.icouncil.go.kr>) 전자회의록 열람하여 전자투표 내역을 확인하여 기재한 것임

02 행정체제 개편 관련 여건 및 법·제도 검토

1. 행정체제 개편 관련 여건 검토

- 전국적으로 인구 감소를 경험하고 있음에도 불구하고, 인천시 인구는 증가 추세를 보이고 있음
 - 인천시 서구는 전국 69개 자치구 중에서 인구가 두 번째로 많은 자치구에 해당하며, 인구증가율도 3위에 해당하는 것으로 나타나 지속적인 인구 증가세를 확인함
 - 중구는 인구 증가세에도 불구하고, 전체 인구수는 전국 57위로 적은 편임
 - 동구는 적은 인구수와 함께 인구 감소세를 경험하고 있는 상황임
- 인천시 서구는 인구 규모뿐만 아니라 사회·경제적 측면의 여건이 타 자치구보다 상대적으로 높은 지역에 해당함
 - 인천시에서 행정구역 면적이 가장 넓은 자치구는 중구지만, 행정동과 세대수, 지역 내총생산(GRDP)이 가장 많고, 경제활동참가율 등이 가장 높은 자치구는 서구임
 - 서구는 전국 69개 자치구 중에서 세대수가 4위(서울시 자치구를 제외하면 1위), 지역내총생산(GRDP)이 9위, 경제활동참가율이 2위, 고용률이 2위로 나타나는 등 인구 규모와 경제 활력 등이 타 자치구보다 높은 편임
- 인천시 서구에 비해 중구와 동구는 상대적으로 인구 규모나 사회·경제적 측면의 여건이 좋지 못한 실정임
 - 중구는 서구보다 넓은 행정구역 면적을 보유하고 있음에도 불구하고, 인구수가 적고 세대수도 서구의 1/3가량에 해당함
 - 동구는 행정구역 면적과 인구, 경제 규모와 활력 측면에서 인천시 8개 자치구 중 가장 낮은 수준을 보이고 있음
 - 다만, 1인당 GRDP는 중구와 동구가 서구보다 높은 것으로 나타나는데, 이는 중구와 동구의 인구수가 상대적으로 적은 영향으로 추정됨
- 사회복지와 여가시설 측면에서는 중구와 동구의 여건이 서구보다 나은 것으로 판단됨
 - 중구와 동구는 행정구역 면적과 인구 규모 대비 해당 시설의 수가 서구보다 많은 편이며, 서구는 증가하는 인구 규모에 비해 관련 시설의 증설이 더딘 것으로 보임

2. 행정체제 개편 법·제도 검토

1) 지방행정체제 개편에 대한 정부정책 기초

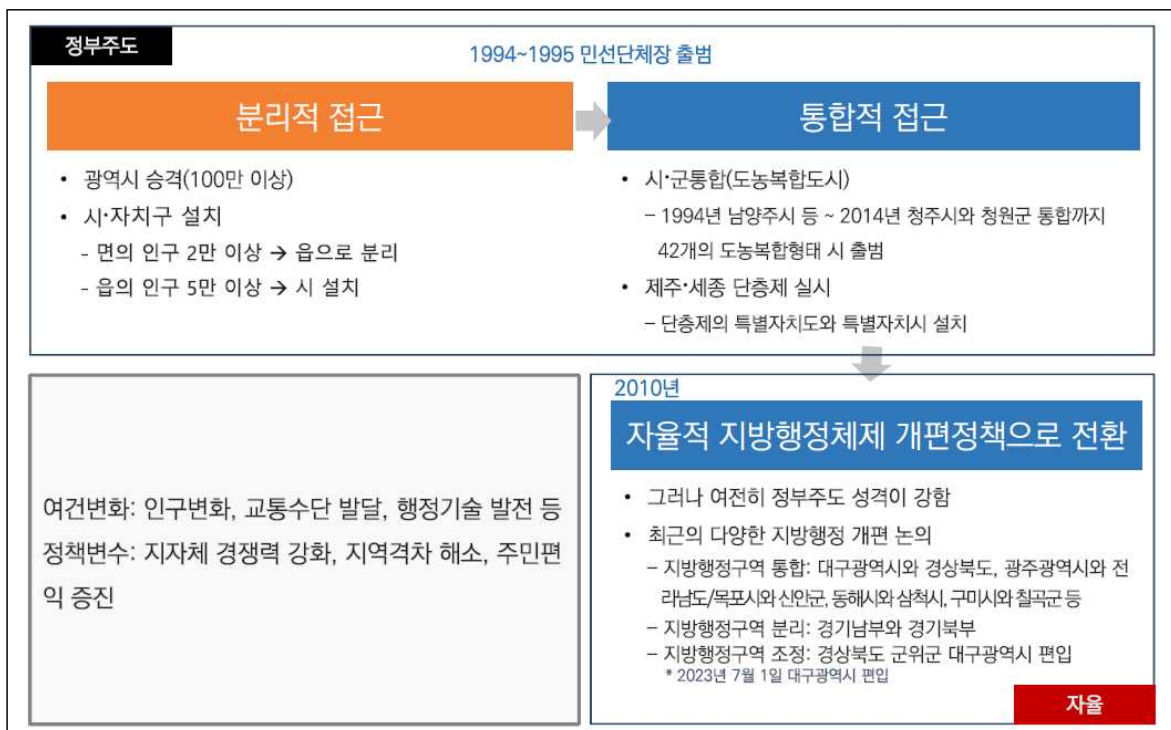
- 행정구역 개편은 주로 기존 행정구역을 분리하거나 통합하는 방법으로 이루어짐
 - 분리론은 공공재의 수요 측면에서 주민 선호에 부합하는 공공재 종류와 양을 공급하는 것이 효율적이라 보며, 행정구역을 세분화함으로써 이를 달성할 수 있다는 시각임
 - 통합론은 공공재의 공급 측면에 초점을 두어 규모의 경제를 달성하기 위해서는 넓은 범위의 행정구역을 설정해야 한다는 시각임

[요약 표 2-1] 국내 학자들의 행정체제 개편 지향: 분리론과 통합론

구분	분리론	통합론
지향하는 가치	주민참여, 주민통제 등 정치적 가치	생산성, 지역개발 등 경제적 가치
구역개편 기준	주민 선호의 동질성	지역 간의 결절성 또는 상호보완성
구역개편 방법	자유로운 지방정부 선택, 주민의 공공수요에 부합	정주권, 생활권, 개발권의 일치, 규모의 경제
주된 비용 개념	집단적 의사결정 비용	공공재 생산 비용
지향하는 정부 형태	소구역, 다수의 작은 지방정부	대구역, 소수의 대규모 지방정부

자료: 김석태(1996). 자치구역 개편에서의 분리주의 대 통합주의. p.413. <표 1> 재인용

[요약 그림 2-1] 우리나라 지방행정체제 개편의 흐름



자료: 금창호·권오철(2021). 지방자치단체의 행정구역 변경법제에 관한 연구. 재구성

2) 지방행정체제 개편의 의미

- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제16호에 따른 개념 정의를 토대로, 지방행정체제 개편은 행정계층의 변화, 행정구역의 변화, 지방자치단체 간 기능배분의 변화로 설명할 수 있음
- 지방행정체제 개편은 지방자치단체의 존치 연계를 기준으로 유형화할 수 있음
 - 지방자치단체 존치에 영향을 미치는 행정체제 개편은 행정구역의 폐지, 설치, 분리, 통합으로써, 전체 지방자치단체 수에 변화를 가져옴
 - 지방자치단체 존치에 영향을 미치지 않는 행정체제 개편은 행정구역 경계 변경으로, 전체 지방자치단체 수에 변화를 초래하지는 않음

[요약 그림 2-2] 우리나라 지방행정체제 개편의 정의와 유형



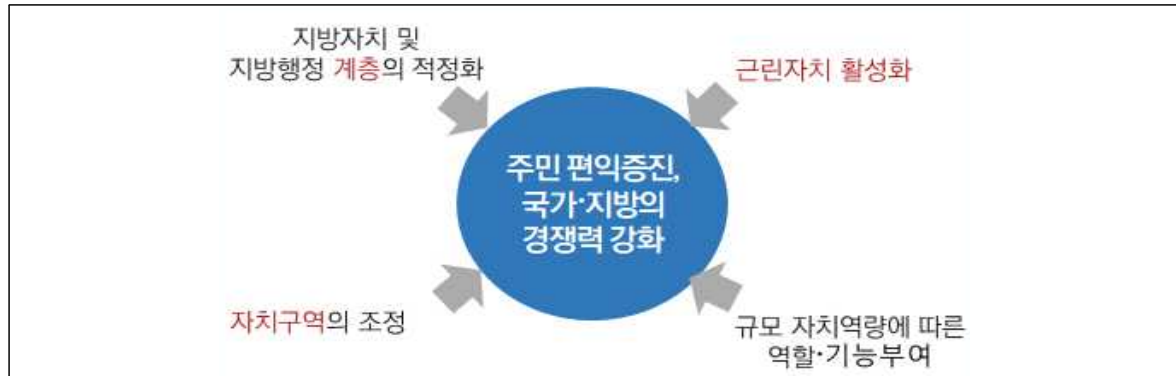
3) 법 제도에서 제시된 지방행정체제 개편 기본방향과 기준

❖ 지방행정체제 개편 기본방향

- 지방행정체제 개편 기준 및 절차 등에 관한 법령으로는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 및 동법 시행령, 「주민투표법」 등이 있음
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조 제17호에 따르면 “지방자치단체의 통합이란 「지방자치법」 제2조제1항제2호에서 정한 지방자치단체 중에서 2개 이상의 지방자치단체가 통합하여 새로운 지방자치단체를 설치하는 것”을 말함
- 동법 제43조 제1항에서는 지방행정체제 개편의 기본방향으로 주민의 편의 증진과 국가 및 지방의 경쟁력 강화를 제시하고 있음

- 세부 사항으로는 지방자치 및 지방행정 계층의 적정화, 자치구역의 조정, 자치역량에 부합하는 역할과 기능 부여, 주거 단위 근린자치 활성화를 명시하고 있음

[요약 그림 2-3] 지방행정체제 개편의 기본 방향



주: 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제43조

4) 자치구 행정체제 개편 절차

- 앞선 지방행정체제 개편 관련 법·제도 내용을 바탕으로, 자치구 행정체제 개편 절차를 도출해 본 것은 다음과 같음
- 자치구 설치와 분구, 시군구 통합, 명칭 변경으로 구분하여 제시해 볼 수 있음

[요약 표 2-2] 지방행정체제 개편 절차 종합

설치 및 분구(자치구)	시군구 통합	행정체제 개편에 따른 명칭 변경
<div>대상지역 실태조사</div> <div>기본계획수립</div> <div>관계자치구의회의 의견수립</div> <div>특별시·광역시 의회의견수립</div> <div>행안부검토</div> <div>법률안 작성</div> <div>법제처심의</div> <div>국무회의상정</div> <div>국회제출</div> <div>관계부처통보</div> <div>개정</div>	<div>대상지 실태조사</div> <div>기본계획수립</div> <div>지방의회의견수립</div> <div>시도지사건의</div> <div>검토보고 및 법률안 작성</div> <div>입법예고 및 법제처심사</div> <div>차관/국무회의 상정</div> <div>국회제출</div> <div>공포</div> <div>관계부처등 통보</div>	<div>대상지 실태조사</div> <div>기본계획수립</div> <div>지방의회의견수립</div> <div>시도지사건의</div> <div>검토보고 및 법률안 작성</div> <div>입법예고 및 법제처심사</div> <div>차관/국무회의 상정</div> <div>국회제출</div> <div>공포</div> <div>관계부처등 통보</div>

자료: 행정안전부(2022). 행정구역실무편람; 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제45조

❖ 지방분권균형발전법에 따른 시군구 개편시 고려사항

- 동법 제43조 제2항의 규정은 과소 자치구의 통합 근거가 됨
 - 특별시 및 광역시의 관할구역에 있는 자치구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합한다고 명시하고 있음
- 동법 제43조 제4항에서는 시군구 통합의 개편 기준을 담고 있음
 - 국가는 시군구의 인구, 지리적 여건, 생활권 및 경제권, 발전 가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려하여 통합이 필요한 지역은 지원해야 한다고 명시하고 있음
 - 이외에도 통합 지방자치단체의 설치(제44조), 시군구의 통합 절차(제45조), 통합추진공동위원회(제46조), 통합 지방자치단체의 명칭 등(제47조), 그리고 통합 지방자치단체에 대한 특례(제48조~제57조) 사항을 규정하고 있음

5) 구역 개편의 기준

- 구역 개편의 기준으로는 인구와 면적의 균형을 찾기 위한 정량 척도와 함께 자연·지리성, 지역정체성, 생활편의성, 지역형평성, 그리고 재정적·행정적·정치적·법적 측면에서의 실현 가능성 등이 고려되고 있음
- 과소·과대한 행정구역의 개편은 통합 또는 분리를 통해 이루어지는데, 분리론과 통합론은 지향하는 가치와 개편 기준 및 방법 등에서 차이를 지님
 - 분리론은 주민의 참여 즉, 정치적 가치를 지향하는 반면, 통합론은 효율성과 생산성 즉, 경제적 가치를 지향함
- 우리나라 행정구역 개편은 환경 변화에 따라 일정한 흐름을 보이는데, 1995년 이전은 분리, 1995년 이후는 정부주도의 통합이 주로 이루어졌으며, 최근에는 다양한 형태의 행정체제 개편이 논의되고 있음

[요약 그림 2-4] 지방행정체제 개편에 관한 이론적 접근



6) 지방행정체제 개편 관련 법·제도

- 지방행정체제 개편 과정에는 다양한 법·제도의 검토가 요구됨
- 지방행정체제 개편에 관한 일반적인 규정으로는 「지방자치법」, 「행정구역 조정업무처리법」에 관한 규칙 등이 있으며, 지방행정체제 개편 기준 및 절차에 관한 규정으로는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」, 「주민투표법」 등이 존재함
 - 이외에도 지방행정체제 개편에 따른 조직, 인력, 재정에 관한 법규인 「지방자치단체 행정기구 및 정원」에 관한 규정, 「지방재정법」, 「지방교부세법」, 「지방세법」 등의 검토가 필요하며, 선거구에 영향이 있을 경우에는 「공직선거법」과 「인천광역시 군·구의회의원 선거구와 선거구별 의원 정수에 관한 조례」 등의 개정이 필요함
- 지방행정체제 개편에 관한 일반적인 규정은 행정구역 변경의 유형(폐지, 설치, 분리, 합병, 경계 변경)과 행정구역 변경에 따라 영향을 받는 사무와 재산의 승계, 조례 및 시행규칙, 지방자치단체의 장, 예산과 결산 등에 대해서도 규정하고 있음
 - 다만, 행정구역 분리 기준과 자치구에 대한 설치 기준은 규정하고 있지 않음
- 지방행정체제 개편 기준 및 절차 등에 관한 규정은 지방행정체제의 정의와 기본방향, 시군구 개편 시 고려할 사항 등을 규정하고 있음
 - 다만, 행정구역 통합에 관해서만 규정하고 있을 뿐, 분리에 대한 규정은 부재함
- 『행정구역 실무편람』에 따른 자치구 설치의 판단 요건은 첫째, 인구와 면적 등의 측면에서 기존 행정체제로는 행정수요를 감당하기 곤란한 경우(특별시는 70만 명, 광역시는 50만 명 이상 시), 둘째, 자체수입이 일정 수준에 달하고 인구 증가가 계속적 확장 추세에 있는 경우임
- 지방행정체제 개편 추진 시, 자치구 설치와 분구, 시군구 통합, 명칭 변경 등 관련 유형에 따른 적절한 절차를 거쳐야 함

3. 인천시 행정체제 개편에 대한 시사점

- 인천시는 지속적인 인구 증가와 행정구역 면적의 확대를 경험하고 있는 지역으로써, 기존의 행정체제로는 변화하는 행정수요에 적절히 대응하고 있지 못함에 따라 행정체제 개편의 필요성이 제기됨
 - 과대 행정구역인 서구, 과소 행정구역인 동구, 생활권과 접근성 문제가 있는 중구에 대하여 행정구역 통합과 분리, 경계 변경 등 다양한 형태의 행정체제 개편 전략이 요구되는 상황임
 - 통계 등을 활용한 증거기반 행정 과정에서 과소·과대 행정구역은 행정수요 포착에 어려움을 발생시키거나 통계 왜곡을 일으킬 수 있으므로, 적정 규모로의 개편이 요구됨
 - 예를 들어 서구와 중구는 넓은 행정구역과 더불어 원도심-신도시 지역 간의 인구사회학적 특성이 상이해지고 있음에도 불구하고, 자치구 단위로 생성·관리되는 행정통계로 인하여 두 지역의 행정수요를 포착하고 대응하는 데 어려움을 겪고 있음
- 현행 법규상에는 행정구역 분리 기준과 자치구에 대한 설치 기준이 명시되어 있지 않으나, 행정안전부(2022)의 『행정구역 실무편람』에 제시된 세부적인 기준을 통해 자치구 분리를 검토할 필요가 있음
 - 자치구 설치 및 분구 시, 지방자치단체로서의 자생력(자체수입 등) 판단, 자치구 간 관할구역 획정의 적정성 검토, 분구 시 지역개발 주민편익과 행·재정 효과 등을 검토해야 함
- 또한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제43조(지방행정체제 개편의 기본방향 등)를 근거로, 과소 자치구의 통합을 적극 검토할 필요가 있음
 - 자치구 통합 시에는 인구와 지리적 여건, 생활권 및 경제권, 발전 가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 살펴봐야 함

03 행정체제 개편 관련 주민 여론조사

1. (사전)자체 주민 인식조사

- 전문조사기관에 의한 여론조사 실시 전, 행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구)의 행정복지센터 방문 민원인들을 대상으로 5일간 설문조사를 실시함
- 설문조사에 참여한 응답자는 총 2,413명임
 - 거주지역별로 서구 1,214명, 중구 내륙지역 359명, 영종지역 235명, 동구 605명임

[요약 표 3-1] (사전)자체 주민 인식조사 개요

구분	세부 내용
조사기간	2023년 4월 13일 ~ 4월 17일 (5일간)
조사대상	행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구)의 행정복지센터를 방문한 해당지역 거주 민원인

1) 서구 주민 인식조사

- 서구 주민을 대상으로 인식조사를 실시함. 총 1,214명이 조사에 참여함

[요약 표 3-2] (사전)자체 주민 인식조사: 서구 주민 응답자 특성

(단위: 명, %)

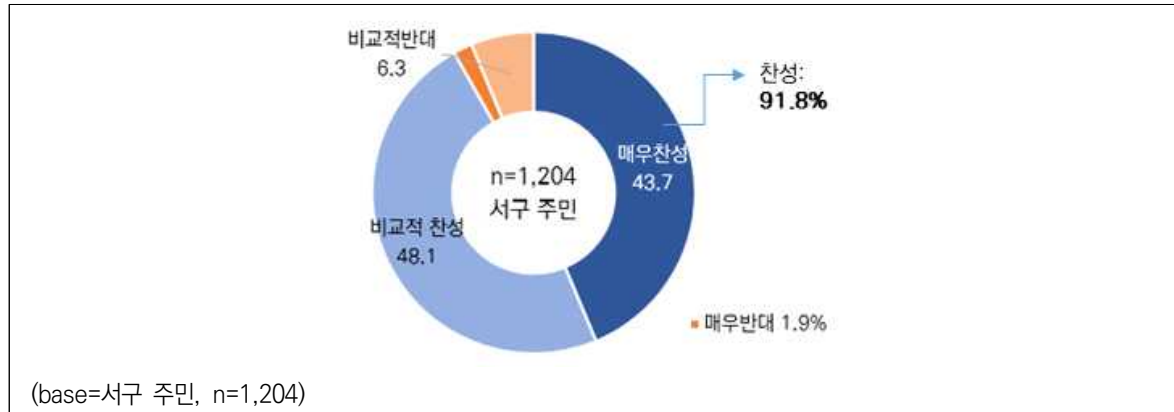
구분		인원	비율	구분			인원	비율
전체		1,214	100.0	거주지역	검단 외	가정동	160	13.18
성별	남성	375	30.9			가좌동	186	15.32
	여성	623	51.3			검암경서동	56	4.61
	미응답	216	17.8			석남동	138	11.37
연령대	20세 미만	4	0.3			신현원창동	79	6.51
	20대	121	10.0			연희동	62	5.35
	30대	200	16.5			청라동	175	14.42
	40대	200	16.5	검단	검단동	36	2.97	
	50대	329	27.1		당하동	48	3.95	
	60세 이상	300	24.7		마전동	69	5.68	
	미응답	60	4.9		불로대곡동	46	3.79	
					아라동	73	6.01	
			오류왕길동	49	4.04			
			원당동	30	2.47			
				미응답	4	0.33		

❖ 서구 분구(안)에 대한 의견

- 아래맷길을 기준으로 서구 남부지역은 (가칭)서구로, 북부지역은 (가칭)검단구로 개편하는 방안에 대해 질문한 결과, 전체 응답자의 91.8%가 분구에 찬성하는 것으로 나타남

[요약 그림 3-1] (사전)자체 주민 인식조사: 서구 분구(안)에 대한 서구 주민 찬반 의견

(단위: %)



- 서구 분구(안)에 찬성한 응답자는 그 이유로써 '인구 증가에 따른 미래 행정수요에 효율적으로 대응하기 위해서'를 가장 많이 택함(40%)
- 서구 분구(안)에 반대한 응답자는 그 이유로써 '예산 감소로 구민들에게 주어지는 혜택이 축소될까 우려됨'을 가장 많이 택함(37%)

2) 중구 주민 인식조사

- 중구 주민을 대상으로 인식조사를 실시함. 총 594명이 조사에 참여함

[요약 표 3-3] (사전)자체 주민 인식조사: 중구 주민 응답자 특성

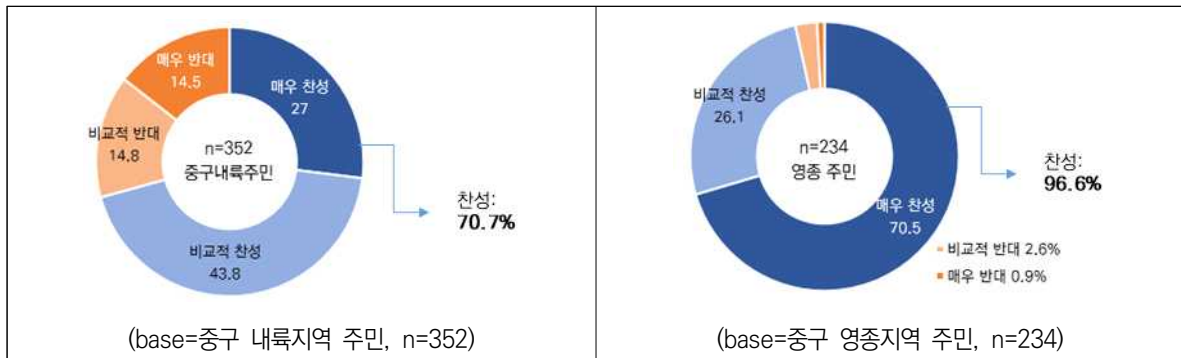
(단위: 명, %)

구분		인원	비율	구분			인원	비율
전체		594	100.0	거주지역	내륙	연안동	48	13.4
성별	남성	203	34.2			신포동	40	11.1
	여성	245	41.2			신흥동	60	16.7
	미응답	146	24.6			도원동	56	15.6
						율목동	51	14.2
연령대	20세 미만	2	0.3			동인천동	51	14.2
	20대	52	8.8			개항동	49	13.6
	30대	113	19.0			미응답	4	1.1
	40대	99	16.7		영종	영종동	53	22.5
	50대	105	17.7			영종1동	78	33.2
	60세 이상	156	26.3			운서동	62	26.4
	미응답	67	11.3			용유동	42	17.9

❖ (가칭)제물포구와 (가칭)영종구 신설(안)에 대한 의견

- 중구 내륙지역 주민을 대상으로, 중구 내륙과 동구를 통합하여 (가칭)제물포구를 신설하는 방안에 대해 질문한 결과, 전체 응답자의 70.7%가 찬성하는 것으로 나타남
- 중구 영종지역 주민을 대상으로, 영종지역 분구를 통한 (가칭)영종구 신설 방안에 대해 질문한 결과, 전체 응답자의 96.6%가 찬성하는 것으로 나타남

[요약 그림 3-2] (사전)자치 주민 인식조사: (가칭)제물포구와 (가칭)영종구 신설(안)에 대한 중구 주민 찬반 의견 (단위: %)



❖ (가칭)제물포구 신설(안)에 대한 의견

- (가칭)제물포구 신설(안)에 찬성한 응답자는 그 이유로써 '통합으로 인천시의 원도심 활성화 정책이 탄력받을 것 같아서'를 가장 많이 택함(38.8%)
- (가칭)제물포구 신설(안)에 반대한 응답자는 그 이유로써 '통합하지 않고 운영하는 것이 행정적으로 더 효율적이라 생각해서'를 가장 많이 택함(35.1%)

❖ (가칭)영종구 신설(안)에 대한 의견

- (가칭)영종구 신설(안)에 찬성한 응답자는 그 이유로써 '같은 중구여도 내륙과 영종은 생활권이 완전히 달라 행정서비스 이용이 불편하기 때문에'를 가장 많이 택함(57.4%)
- (가칭)영종구 신설(안)에 반대한 응답자는 그 이유로써 '구가 분할되면 구에 주어지는 혜택이 축소될까 우려되어서'를 가장 많이 택함(35.3%)

3) 동구 주민 인식조사

- 동구 주민을 대상으로 인식조사를 실시함. 총 605명이 조사에 참여함

[요약 표 3-4] (사전)자체 주민 인식조사: 동구 주민 응답자 특성

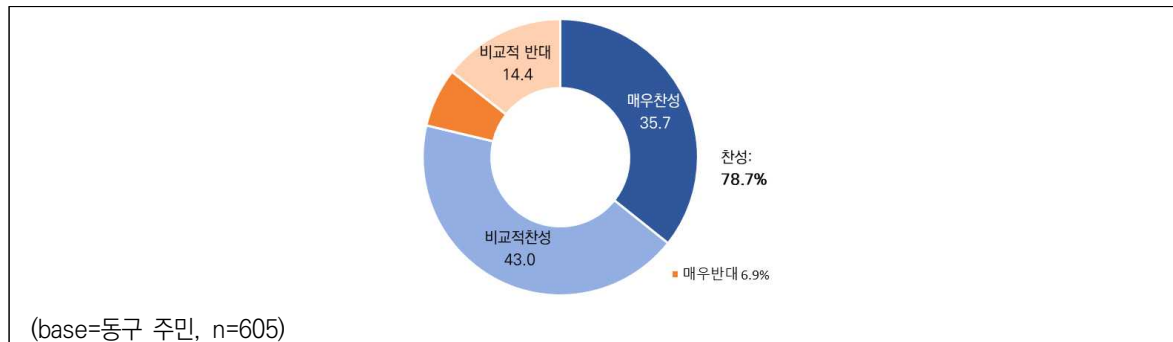
(단위: 명, %)

구분		인원	비율	구분		인원	비율
전체		605	100.0	거주지역	만석동	61	10.1
성별	남성	218	36.0		화수1·화평동	52	8.6
	여성	287	47.4		화수2동	60	9.9
	미응답	100	16.5		송현1·2동	57	9.4
연령대	20세 미만	6	1.0		송현3동	61	10.1
	20대	27	4.5		송림1동	59	9.8
	30대	71	11.7		송림2동	50	8.3
	40대	99	16.4		송림3·5동	50	8.3
	50대	143	23.6		송림4동	55	9.1
	60세 이상	233	38.5		송림6동	50	8.3
	미응답	26	4.3		금창동	48	7.9
					미응답	2	0.3

❖ (가칭)제물포구 신설(안)에 대한 의견

- 동구 주민을 대상으로 동구와 중구 내륙을 통합하여 (가칭)제물포구를 신설하는 방안에 대해 질문한 결과, 전체 응답자의 78.7%가 찬성하는 것으로 나타남

[요약 그림 3-3] (사전)자체 주민 인식조사: (가칭)제물포구 신설(안)에 대한 동구 주민 찬반 의견 (단위: %)



- (가칭)제물포구 신설(안)에 찬성한 응답자는 그 이유로써 '통합으로 인천시의 원도심 활성화 정책이 탄력받을 것 같아서'를 가장 많이 택함(49.9%)
- (가칭)제물포구 신설(안)에 반대한 응답자는 그 이유로써 '통합하지 않고 운영하는 것이 행정적으로 더 효율적이라 생각해서'를 가장 많이 택함(44.3%)

2. 지방행정체제 개편 주민 여론조사

1) 여론조사 개요

- 본 조사는 인천시 서구를 (가칭)서구와 (가칭)검단구로 분구하는 방안에 대한 서구 주민의 의견을 파악하기 위한 목적에서 실시함

[요약 그림 3-4] 조사개요

조사대상 및 표본 추출 방법	
서구	<ul style="list-style-type: none"> • 2023년 기준, 인천광역시 서구에 거주하는 만 19세 이상 주민 1,000명 • 성, 연령, 지역(동)을 고려한 인구비례추출
중/동구	<ul style="list-style-type: none"> • 2023년 기준, 인천광역시 중구(600명), 동구(500명) 지역에 거주하는 만 19세 이상 주민 1,100명 대상 조사 • 성, 연령, 지역(동)을 고려한 인구비례추출
조사기간 및 조사방법	가중값 산출 및 적용
<ul style="list-style-type: none"> • 2023.04.24. ~ 2023.04.28. • 구조화된 설문지를 활용한 전화면접조사 	<ul style="list-style-type: none"> • (서구) 성별 · 연령별 · 지역별 가중값 부여, 셀가중
자료분석	표본오차
<ul style="list-style-type: none"> • (공통) 수집된 자료는 통계 패키지 SPSS PC for Win에 의해 분석 • (중구/동구) 전화 조사 수행 후, 최종적으로 수집된 유효표본 1,100명의 응답 자료를 최종 분석에 활용 	<ul style="list-style-type: none"> • (서구) 95% 신뢰수준에서 $\pm 3.1\%p$ • (중구) 95% 신뢰수준에서 $\pm 4.0\%p$ • (동구) 95% 신뢰수준에서 $\pm 4.4\%p$

2) 조사 결과

(1) 서구 분구(안)에 대한 찬반 의견

- 아라뱃길을 기준으로 서구 남부지역은 (가칭)서구, 북부지역은 (가칭)검단구로 개편하는 방안에 대해 질문한 결과, 전체 응답자의 82.4%가 찬성하는 것으로 나타남⁴⁾
- 서구 분구(안)에 찬성한 응답자는 그 이유로써 '서구 면적이 넓어 충분한 행정서비스 제공에 한계가 있으므로'(31.9%)를 가장 많이 택하였고, 서구 분구(안)에 반대한 응답자는 그 이유로써 '재정 여건이 우려되어서'(32.4%)를 가장 많이 선택함

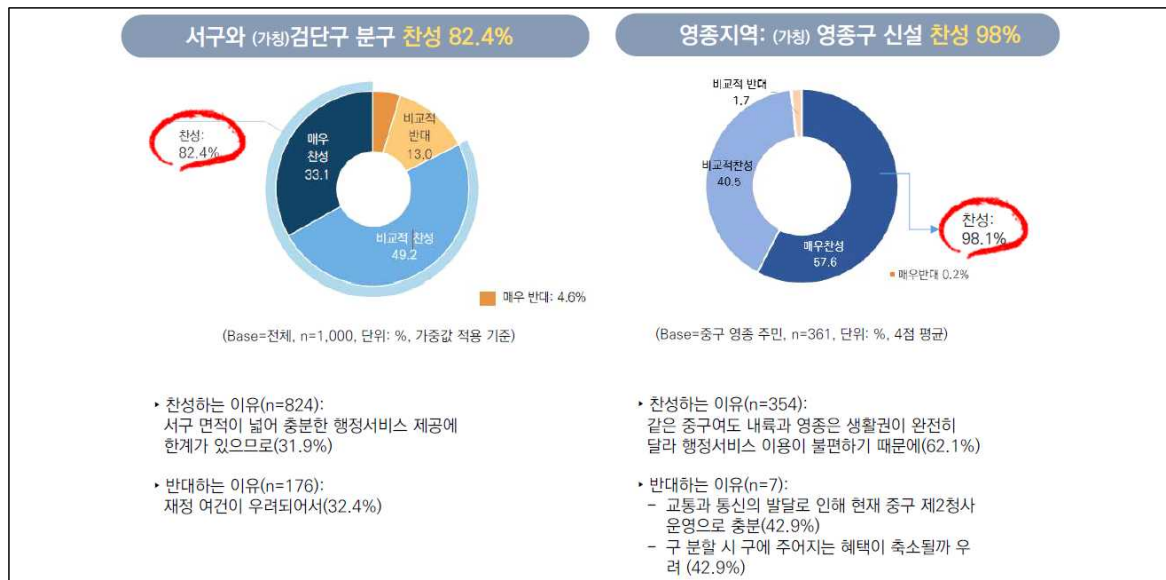
(2) (가칭)영종구 신설(안)에 대한 찬반 의견

- 중구에서 영종지역을 분리하여 (가칭)영종구를 신설하는 방안에 대해 질문한 결과, 중구 영종지역 응답자의 98.1%가 찬성하는 것으로 나타남

4) 본 보고서에 제시된 수치는 반올림으로 표시되어 단순 합과는 차이가 있을 수 있음

- (가칭)영종구 신설(안)에 찬성한 응답자는 그 이유로써 ‘같은 중구여도 내륙과 영종은 생활권이 완전히 달라 행정서비스 이용이 불편하기 때문에’(62.1%)를 가장 많이 택하였음
- (가칭)영종구 신설(안)에 반대한 응답자는 그 이유로써 ‘교통과 통신의 발달로 인해 현재 중구제2청사 운영으로 충분하기 때문에’와 ‘구가 분할되면 구에 주어지는 혜택이 축소될까 우려되어서’를 동률로써(42.9%) 가장 높게 택한 것으로 나타남

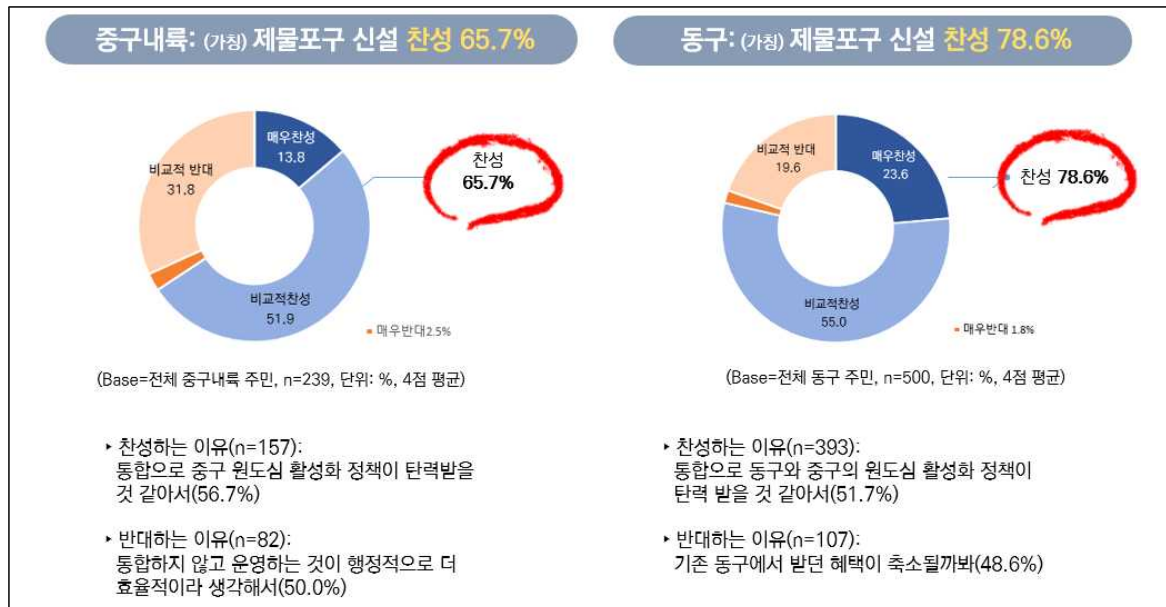
[요약 그림 3-5] 조사 결과 1



(3) 중구 내륙주민: (가칭)제물포구 신설(안)에 대한 찬반 의견

- 중구 내륙지역과 동구를 통합한 (가칭)제물포구 신설 방안에 대해 질문한 결과, 중구 내륙지역 응답자의 65.7%가 찬성하는 것으로 나타남
- (가칭)제물포구 신설(안)에 찬성한 응답자는 그 이유로써 ‘통합으로 중구 원도심 활성화 정책이 탄력을 받을 것 같아서’(56.7%)를 가장 많이 택하였음
- (가칭)제물포구 신설(안)에 반대한 응답자들은 그 이유로써 ‘통합하지 않고 운영하는 것이 행정적으로 더 효율적이라 생각해서’(50%)를 가장 많이 선택함

[요약 그림 3-6] 조사 결과 2



(4) 동구 주민: (가칭)제물포구 신설(안)에 대한 찬반 의견

- 동구와 중구 내륙을 통합한 (가칭)제물포구 신설 방안에 대해 질문한 결과, 동구 응답자의 78.6%가 찬성하는 것으로 나타남
- (가칭)제물포구 신설(안)에 찬성한 응답자는 그 이유로써 '통합으로 동구와 중구의 원도심 활성화 정책이 탄력을 받을 것 같아서'(51.7%)를 가장 많이 택함
- (가칭)제물포구 신설(안)에 반대한 응답자들은 그 이유로써 '기존 동구에서 받던 혜택이 축소 될까봐'(48.6%)를 가장 많이 택한 것으로 나타남

3) 주민 인식조사 및 여론조사 결과 시사점

- (사전)자체조사 및 전문조사기관을 통해 행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구) 주민의 인식과 여론을 살펴본 결과는 다음과 같이 정리해 볼 수 있음
- 첫째, 행정체제 개편에 대한 주민들의 압도적인 지지를 확인함
 - (사전)자체조사 결과, 대상지역 주민 70% 이상이 행정체제 개편에 찬성 의사를 밝힘
 - 중구 내륙지역과 동구를 (가칭)제물포구로 통합하는 방안에 대하여 중구 내륙지역 주민 70.7%, 동구 주민 78.7%가 찬성함
 - 중구 영종지역을 (가칭)영종구로 분구하는 방안에 영종지역 주민 96.6%가 찬성함
 - 서구를 (가칭)서구와 (가칭)검단구로 분구하는 방안에 서구 주민 91.8%가 찬성함

- 전문기관 여론조사 결과, 대상지역 주민 66% 이상이 개편에 찬성하는 것으로 나타남
 - 중구 내륙지역과 동구를 (가칭)제물포구로 통합하는 방안에 대하여 중구 내륙지역 주민 65.7%, 동구 주민 78.6%가 찬성함
 - 중구 영종지역을 (가칭)영종구로 분구하는 방안에 중구 영종 주민 98.1%가 찬성함
 - 서구를 (가칭)서구와 (가칭)검단구로 분구하는 방안에 서구 주민 82.4%가 찬성함
- 둘째, 지방행정체제 개편 기준으로써 지역 규모의 형평성이 중요함을 확인함
 - 전문기관 여론조사 결과, 대상지역 주민들은 ‘인구/면적 등 지역 규모의 형평성’을 행정체제 개편 시 우선적 고려사항으로 응답함
 - 중구(39.7%), 동구(44.8%) 서구(40.8%) 주민 모두 다른 항목(지리적 환경, 동일 생활권, 역사적 동질성)보다 가장 높은 비중으로 선택함
 - 지방자치제도 시행 이후 자치구는 지방자치단체의 존립에 직접적 영향을 미치는 행정체제 개편이 이루어지지 않은 반면, 자치구별 개발정책의 추진 등으로 인하여 지역발전의 속도와 궤도상에 상당한 차이를 이루어 왔음
 - 대상지역 주민들은 자치구별 지역 규모에 현저한 편차가 생겨나고 있는 것에 우려를 표하고 있는 것으로 이해해 볼 수 있음
- 셋째, 지역적 수요를 반영할 수 있는 지방행정체제 개편의 필요성을 확인함
 - (사전)자체조사 및 전문기관 여론조사 결과, 중구 내륙지역과 동구 주민들은 원도심 활성화 정책에 높은 관심을 보이고 있으며, 행정체제 개편이 원도심 활성화 정책에 기여할 것으로 보고 있음
 - (사전)자체조사 및 여론조사 결과, 중구 영종지역 주민들은 중구 내륙지역과 이원화 하여 운영되고 있는 행정서비스 제공에 불편함을 느끼고 있으며, 행정체제 개편을 통해 생활 편의가 증진되기를 기대하는 것으로 나타남
- 넷째, 지방재정에 대한 우려를 불식시킬 수 있는 방향으로 행정체제 개편을 추진하고 홍보하는 노력이 필요함을 확인함
 - 전문기관 여론조사 결과, 주민들이 행정체제 개편에 반대하는 주요 이유 중에는 ‘기존에 받던 혜택의 축소’나 ‘재정여건 우려’가 존재함
 - 현재 우리나라 지방재정은 재정자주도(교부세와 보조금 포함)를 중심으로 운용되고 있으나, 주민들은 재정자립도(지방세와 세외수입)를 재정력의 기준으로 삼고 있음
 - 현행 지방재정 운용 구조를 소개하는 한편, 주민의 수요에 부응할 수 있는 정책의 발굴과 지속적 추진을 도모할 필요가 있음

04 행정체제 개편 관련 국내·외 사례분석

1. 국내 행정체제 개편 사례

- 인천시가 추진하는 행정체제 개편은 3개 자치구(중구, 동구, 서구)를 대상으로 한 행정구역 통합, 분리 및 설치에 관한 개편임

[요약 표 4-1] 국내 행정체제 개편 주요 사례

구분			사례		
기초 자치 단체	행정체제 개편 성공사례	통합	<ul style="list-style-type: none"> • 통합 여주시(1998년): 전라남도 여주시·여천시·여천군 • 통합 창원시(2010년): 경상남도 창원시·마산시·진해시 • 통합 청주시(2014년): 충청북도 청주시·청원군 		
		분리	<ul style="list-style-type: none"> • 자치구 분구(1995년) <ul style="list-style-type: none"> - 서울특별시 광진구, 강북구, 금천구 - 부산광역시 연제구, 수영구, 사상구 - 인천광역시 연수구, 부평구, 계양구 등 		
		조정	<ul style="list-style-type: none"> • 경상북도 군위군의 대구광역시 편입(2023년 7월 1일) 		
	행정체제 개편 실패사례	통합	<ul style="list-style-type: none"> • 수원시·화성시·오산시 • 부산광역시 중구·서구·동구·영도구 		
		분리	<ul style="list-style-type: none"> • 대구광역시 달서구의 분구 		
일반구	행정체제 개편 완료	신설·분구	경기	수원시	1988년: 장안구, 권선구 1993년: 팔달구(권선구에서 분구) 2003년: 영통구(팔달구에서 분구)
				고양시	1996년: 덕양구, 일산구 2005년: 일산동구(일산구에서 분구), 일산서구(일산구에서 분구)
				용인시	2005년: 기흥구, 수지구, 처인구
				성남시	1989년: 수성구, 중원구
				안산시	2002년: 단원구, 상록구
				안양시	1992년: 동안구, 만안구
			충북	청주시	1995년: 상당구, 흥덕구 2014년: 청원구(상당구에서 분구), 서원구(흥덕구에서 분구)
				천안시	2008년: 동남구, 서북구
			경북	포항시	1995년: 남구, 북구
			경남	창원시	2010년: 의창구, 성산구, 마산합포구, 마산회원구
	행정체제 개편 시도	신설·분구	<ul style="list-style-type: none"> • 신설 추진: 부천시, 남양주시, 평택시, 화성시, 김해시 • 분구 추진: 고양시 덕양구, 수원시 권선구·영통구, 용인시 기흥구, 성남시 분당구 		

❖ 행정체제 개편 성공 사례 분석

- 통합 여수시 사례(여수시·여천시·여천군 통합)와 통합 창원시 사례(창원시·마산시·진해시 통합), 통합 청주시 사례(청주시·청원군 통합) 등을 토대로 성공 사례를 살펴봄

[요약 표 4-2] 국내 행정체제 개편의 주요 성공 사례

구분	통합 여수시 (여수시·여천시·여천군)	통합 창원시 (창원시·마산시·진해시)	통합 청주시 (청주시·청원군)
추진 배경	<ul style="list-style-type: none"> 시·군 통합을 추진하는 정부 기조 역사적 동질성, 동일 생활권 등의 배경을 갖는 지역이 분리된 데 따른 비효율 문제 해결 	<ul style="list-style-type: none"> 기초단체 통합을 추진하는 정부 기조 역사적 동질성, 동일 생활권 등의 배경을 갖는 지역이 분리된 데 따른 비효율 문제 해결 	<ul style="list-style-type: none"> 시·군 통합을 통한 경쟁력 강화 역사적 동질성, 동일 생활권 등의 배경을 갖는 지역이 분리된 데 따른 비효율 문제 해결
추진 과정	<ul style="list-style-type: none"> 1차 시도(1994년 3월): 분할 통합안에 대한 여수시의 반대로 무산 2차 시도(1994년 5월): 3곳 통합안에 대한 여천시·여천군 반대로 무산 3차 시도(1995년): 3곳 통합안에 대한 여천시의 반대로 무산 4차 시도(1997년): 주민투표 찬성 	<ul style="list-style-type: none"> 2009년 11월: 세 지역 통합에 대한 주민 여론조사 실시 2009년 12월: 창원시·마산시·진해시의회 찬성 의결 2010년 7월: 통합 창원시 출범 	<ul style="list-style-type: none"> 1차 시도(1994년): 통합안 주민투표에서 청원군 주민의 반대로 무산 2차 시도(2005년): 의회와 단체장은 합의, 청원군 주민의 반대로 무산 3차 시도(2009년): 승격을 추진한 청원군의회와 만장일치 반대로 무산 4차 시도(2014년): 청주시의회 만장일치 찬성, 청원군 주민투표 찬성
갈등 요인	<ul style="list-style-type: none"> 상대적으로 경쟁력이 약한 여천시·여천군은 지역개발, 예산배정, 의회 의사결정 등에서 소외될 것을 염려 지역 유지 및 정치권의 갈등, 공무원 신분 불안의 염려 통합청사 위치, 통합 이후 선호시설 및 혐오시설의 입지 등 	<ul style="list-style-type: none"> 낙후지역 주민의 상대적 피해의식과 소지역 이기주의가 나타남 중앙정부 주도적 개편과 절차 이행으로 주민의견 수렴 미비 통합청사 입지 문제 등 	<ul style="list-style-type: none"> 도시 중심의 지역개발, 혐오시설의 농촌지역 배치, 청원군 주민의 세금 부담 가중, 농촌지역 주민의 복지혜택 감소 등에 대한 염려 지역구 감소를 우려한 선출직 정치인의 간접적 반대, 근거 없는 통합 폐단 홍보, 이장 및 공무원의 조직적 반대
성공 요인	<ul style="list-style-type: none"> 주민 주도의 합의를 통한 상향식 행정체제 개편 세 지역 의원 수를 동수 배정하여 여천시·여천군의 소외감 해소 합의문을 통한 공무원의 신분 불안 및 특정 지역의 피해 우려 불식 	<ul style="list-style-type: none"> 자율통합에 따른 행정특례 등에 관한 법률 입법예고 등을 통해 중앙정부의 지방행정체제 개편 의지 표현 통합 비용과 행·재정 특례 지원에 관한 홍보를 지속적으로 전개 	<ul style="list-style-type: none"> 세 차례 실패 사례를 기반으로 한 전략적인 통합 준비 시민사회와 정치권 합의, 청주시민의 양보, 시민단체와 언론, 학회, 단체장, 지방의회, 공무원 등 다양한 통합주체들의 합의
개편 효과	<ul style="list-style-type: none"> 보조금 증가 및 예산 절감 효과 각종 중복성 행사 축소 및 시설 공동 활용을 통한 효율성 증대 	<ul style="list-style-type: none"> 인구 100만 명 초과, 경제규모 확대 비수도권 유일의 특례시 지정 주민편의 및 행정효율성 제고 	<ul style="list-style-type: none"> 행정권과 생활권 일치로 편의 증진 중복투자 방지 및 공동 투자 활용 인구, 면적 증가로 지역 경쟁력 강화

자료: 강갑선안재섭(2011), 민병익(2015), 박진우(2018), 배응환(2006), 복문수(2010), 이정철안자선(2022), 이흥준남재걸(2012), 장민철외(2014), 조재욱(2014), 창원시(2011) 등 참고하여 작성

❖ 행정체제 개편 실패 사례 분석

- 행정체제 개편 실패 사례로는 경기도 수원시·화성시·오산시 통합 시도와 부산광역시 중구·서구·동구·영도구 통합 시도, 대구광역시 달서구 분구 시도 등을 통해 살펴봄

[요약 표 4-3] 국내 행정체제 개편의 주요 실패 사례

구분	수원시·화성시·오산시 통합 시도	부산광역시 중구·서구·동구·영도구 통합 시도	대구광역시 달서구 분구 시도
배경	<ul style="list-style-type: none"> 역사적 동질성, 동일 생활권 등의 배경을 갖는 지역이 분리된 데 따른 비효율 문제 해결 행정서비스 개선에 대한 요구 확대 	<ul style="list-style-type: none"> 인구 감소로 인한 원도심 지역 쇠퇴에 대한 대응 필요성 역사적 동질성, 동일 생활권 등의 배경을 갖는 지역의 정체성 회복 	<ul style="list-style-type: none"> 개별적인 역사성, 독자적인 생활권 형성 등에 따른 지역정체성 분리 타 자치구보다 비대해진 인구 규모로 인한 행정수요 증가
개편 시도	<ul style="list-style-type: none"> 1차 시도(2000년): 경기도의 반대, 화성군의 시 승격과 맞물리며 무산 2차 시도(2009년): 화성시의회 및 오산시의회 반대로 무산 3차 시도(2012년): 화성시의 반대 및 여론조사 과반 미달로 무산 	<ul style="list-style-type: none"> 1차 및 2차 시도(2009년·2012년): 중구 및 동구만을 대상으로 진행된 통합 논의는 중구의 반대로 무산 3차 시도(2017년): 4개 지역 통합 논의는 중구의 조직적 반대와 기존 찬성 측의 이탈로 무산 	<ul style="list-style-type: none"> 2004년 12월: 달서구 분구를 위한 달서구의회의 의견 수렴 실시 2005년: 달서구 분구에 대한 대구광역시 의 불가 입장으로 무산
실패 요인	<ul style="list-style-type: none"> 일부지역 정치권의 반대 통합대상 자치단체의 여건 변화: 화성시·오산시의 인구 증대 	<ul style="list-style-type: none"> 일부지역 정치권 등의 조직적 반대 통합대상 자치단체의 여건 변화: 중구의 재정자립도가 크게 향상 	<ul style="list-style-type: none"> 지방자치단체 간 통합을 추진하는 중앙정부의 정책 기조

자료: 김범수(2012.04.18), 박장희(2005.10.10), 박호경(2017.09.26), 한국지방정부학회·부산발전연구원(2017), 최근열(2004), 대구광역시 달서구의회(2004) 등의 문헌을 검토하여 정리함

- 국내 행정체제 개편의 주요 성공/실패 사례 등을 통해 다음과 같은 시사점이 도출됨
- 중앙정부 주도의 행정체제 개편에서 벗어난 지방정부 차원의 행정체제 개편이 요구됨
 - 구의회와 시의회의 개편 의지가 매우 중요한 것으로 나타남
 - 공무원 사회의 지지도 매우 중요한 요소로 작용함
 - 통합 대상 자치단체 간에 ‘평등한 관계’를 선언하는 것도 통합에 중요한 요소로 작용함

2. 국외 행정체제 개편 사례

- 해외 사례에서도 국내 사례와 유사하게 통합 사례가 많음을 알 수 있음
- 해외 사례에서 가장 명확한 분할 사례는 일본 카미쿠이시키촌 사례이며, 영국의 밀턴 케인즈 사례는 신도시 건설이라는 차원에서 시사하는 바가 있음

[요약 표 4-4] 국외 사례 분석

구분	지방정부 형태	최근의 변화	행정시스템 변화 논리
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> 3계층 제도(13개 레종 96개 데파르트망 35416개 코뮌) 선거구 4056개 강동, 자치단체 협의체 다수 존재(조합, 도시공동체, 광역공동체, 자치단체공동체, 신도시개발조합) 	<ul style="list-style-type: none"> 메트로폴이라는 영조물 법인(자체적인 세금 시스템을 가진 지방자치단체 협력 기관) 메트로폴의 구성 주민은 4만명 이상으로 2021년 기준 21개 존재 2015년 NOTRe 법, 국토계획계약제도 도입 입, 지방정부에 의해 선정된 상향식 지원을 통해 지역발전 도모(차별화, 분권화, 분산) 화+단순화법) 	<ul style="list-style-type: none"> 지방행정의 자체적 효율성 개선 정책 및 입법 목표의 달성 지역간 협의에 의한 요청 행정과 시민간의 관계 개선 지역 고유의 정체성 회복 행정서비스 편의성 및 질적 제고 경제적 통합망 구축 일자리 창출과 지역개발 대중교통 개선 및 교통망 확충
영국	<ul style="list-style-type: none"> 잉글랜드는 2계층제, 웨일스, 스코틀랜드, 북아일랜드는 1계층 2021년 기준 잉글랜드에는 333개 자치단체 존재 GMCA(Greater Manchester Combined Authorities): 2개 이상의 지방정부 연합체 10곳 설치 등 	<ul style="list-style-type: none"> Joint Authorities, Joint Committee 등 법률 또는 자발적으로 특별서비스를 위하여 협력한 자치단체 구성 Combined Authority 와 같이 특별 지방행정체제 설립 신도시 조성에 따른 새로운 지방자치단체 설립: 잉글랜드 밀턴 케인즈 	<ul style="list-style-type: none"> 관료제 완화, 지역사회 권한 강화 재정통제강화, 공공서비스 다양화 투명한 정보 제공, 지역주민의 책임성 강화
일본	<ul style="list-style-type: none"> 도도부현, 시정촌 2계층 특별지방공공단체: 특별구, 조합, 재산구 	<ul style="list-style-type: none"> 지정도시(50만), 중핵시(20만) 운영 기초지방자치단체 분할 사례: 야마나시현니사야시로군 카미쿠이시키키타촌 	<ul style="list-style-type: none"> 전문 직원의 배치 등 주민서비스 제공체제의 강화 소자 고령화에의 대응 광역적인 마을 만들기 행·재정의 효율화

○ 프랑스, 영국, 일본의 국외 행정체제 개편 사례를 통해 다음과 같은 시사점이 도출됨

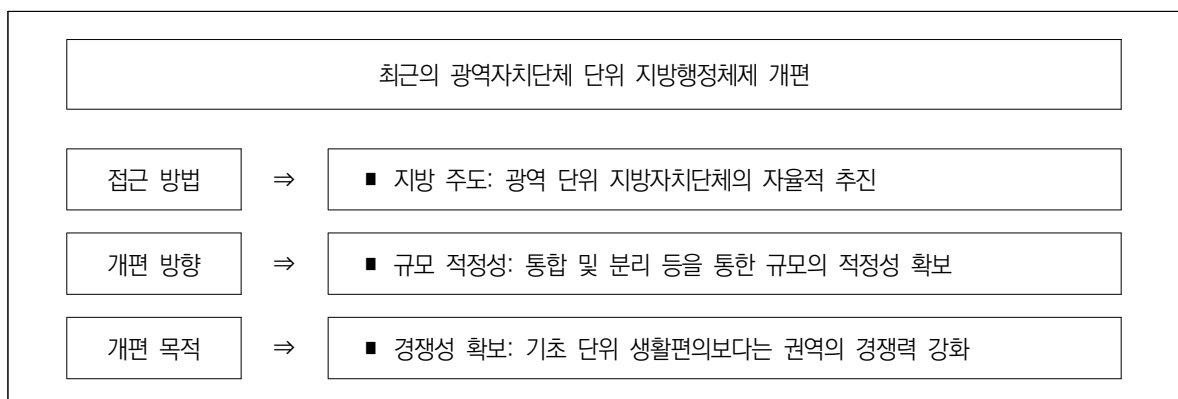
- 첫째, 지방자치단체는 아니지만 경제개발이나 주택정책 등의 권한을 위임받는 기관들이 생겨나고 있으며, 협력체계 등을 통해 사회서비스를 제공하는 형태가 나타나고 있음
- 둘째, 향후에는 국경을 넘어선 지방자치단체 간의 연합을 염두에 두고, 정부 간 관계를 설정할 필요가 있음
- 셋째, 신도시 조성 시, 새로운 지방자치단체의 설립을 염두에 둘 필요가 있음
- 넷째, 전 세계적으로 지방행정체제 개편은 합병 위주로 이루어져 왔으나, 최근에는 합병에 부정적인 논의가 대두되고 있으며, 분할·분립이 검토되고 있음
- 다섯째, 지방행정체제 개편의 논리로써 행정 효율성과 지역경쟁력 제고, 시민과의 관계 증진 논의가 전개되고 있음

05 지방행정체제 개편방향과 발전전략

1. 광역단위 지방행정체제 개편 특징

- 최근 논의되고 있는 광역자치단체 단위 행정체제 개편은 다음과 같은 특징을 보임
 - 행정체제 개편의 접근방법, 개편방향 및 목적 측면에서 기존 사례와 양상이 다름
- **(접근 방법)** 기존과 달리 지방주도의 특징을 보이고 있음
 - 정부는 2010년부터 지방행정체제 개편을 지방자치단체의 자율 추진으로 전환하였으나, 중앙정부의 원칙 제시 등으로 일정 수준 권고가 영향을 미쳤음. 이에 비해 최근의 광역 단위 행정체제 개편은 전적으로 지방주도로 제기되고 있음
- **(개편 방향)** 기존과 달리 규모의 적정성을 확보하려는 논의로 수렴되고 있음
 - 기존의 지방행정체제 개편은 기초자치단체 중심으로 추진되었으며 역사적 동질성, 도농 격차의 해소 등이 논거로 강조됨. 이에 비해 최근의 광역 단위 행정체제 개편은 통합 또는 분리 등을 통해 규모의 적정성을 확보하려는 측면에서 제기되고 있음
- **(개편 목적)** 기존과 달리 권역의 경쟁력 강화를 목적으로 추진되고 있음
 - 기존의 지방행정체제 개편은 주민편익 증진과 행정효율성 제고라는 기본 원칙의 측면이 강조되어 추진됨. 이에 비해 최근의 광역 단위 행정체제 개편은 균형발전의 정책취지를 반영한 권역의 경쟁력 강화라는 뚜렷한 목적을 근거로 하고 있음

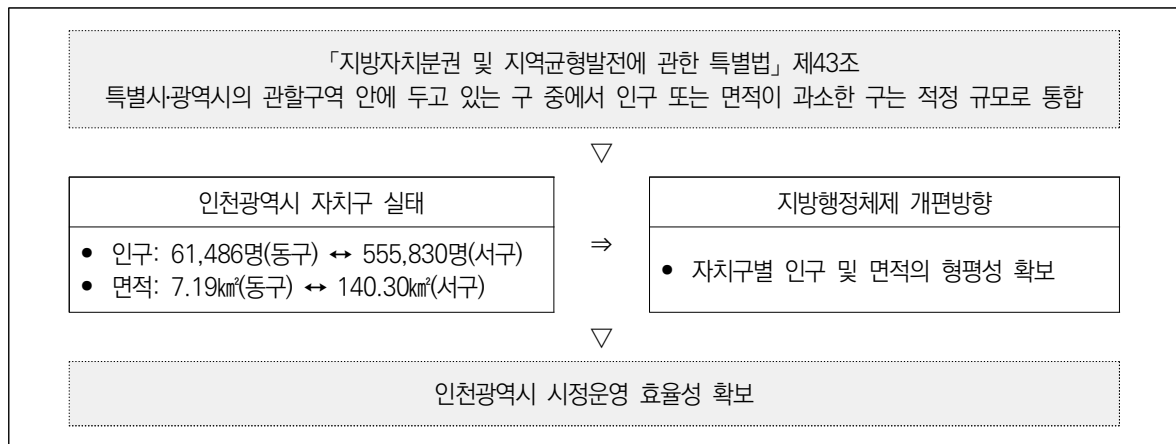
[요약 그림 5-1] 최근의 광역 단위 지방행정체제 개편 특징



2. 인천광역시 지방행정체제 개편 방향

- 인천시 행정체제 개편은 현 정부 정책 기조와 인천시의 자치구 등의 실태를 검토하여 기본 방향을 설정할 필요가 있음
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제43조(지방행정체제 개편의 기본 방향 등) 제2항에 따르면, “특별시 및 광역시의 관할구역 안에 두고 있는 구 중에서 인구 또는 면적이 과소한 구는 적정 규모로 통합”해야 함

[요약 그림 5-2] 인천광역시 지방행정체제 개편의 기본 방향

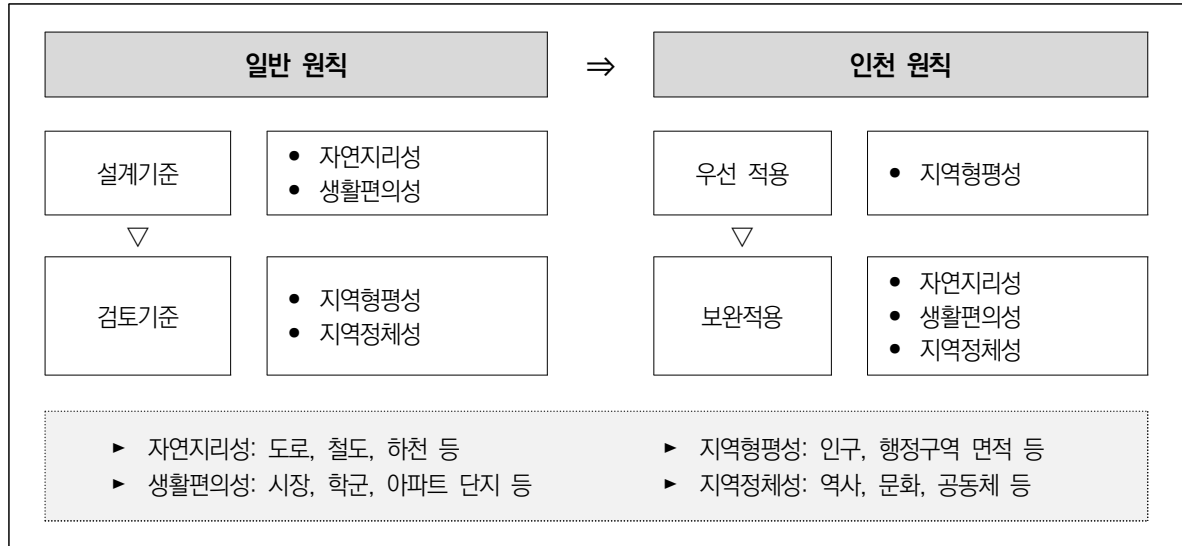


1) 인천광역시 지방행정체제 개편을 위한 기준 도출

(1) 인천광역시 행정구역 설계 원칙

- 인천시 자치구의 인구 및 면적 불균형을 해소하기 위해서는 다음과 같은 단기적 처방과 장기적 처방을 동시에 고려할 필요가 있음
 - 단기적 처방은 자치구 간의 행정구역 조정을 통해 형평성을 확보하는 것임
 - 장기적 처방은 자치구별 인구이동 변수를 적절히 관리하는 정책을 마련하는 것임
- 일반적으로 지방행정구역 조정은 다음의 설계 원칙을 적용하여 최종 대안을 확정함
 - 설계 기준은 행정구역의 시안을 그리는 것으로 자연지리성과 생활편의성이 고려됨
 - 검토 기준은 행정구역 시안 내용의 타당성을 검토하는 것으로 지역형평성과 지역정체성이 고려되고 있음
- 인천시의 지방행정체제 개편은 원칙적으로 자치구별 형평성을 확보하는 것에 목적을 두고 있으므로, 상기 일반원칙을 그대로 적용하기보다는 조정하는 것이 필요함
- 설계 기준으로 지역형평성을 우선 적용하고, 검토 기준으로 자연지리성과 생활편의성, 지역정체성을 적용할 것을 제안함

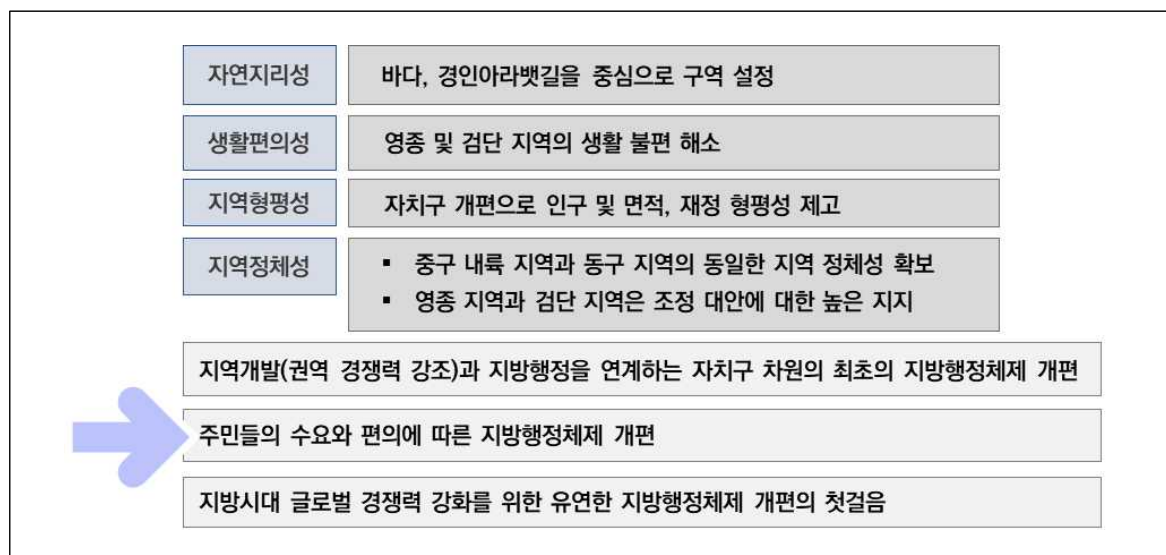
[요약 그림 5-3] 행정구역 설계 원칙



(2) 인천광역시 행정구역 개편의 기본 방향

- 인천시는 다음의 세 가지 차원에서 행정구역 개편의 기본 방향을 설정할 필요가 있음
- 첫째, 지역개발과 지방행정을 연계하는 자치구 차원에서의 지방행정체제 개편 방향을 선도적으로 설정할 필요가 있음
 - 둘째, 주민의 수요와 편의에 맞는 지방행정체제 개편을 도모하여야 함
 - 셋째, 글로벌 경쟁력 강화를 위한 유연한 지방행정체제 개편을 모색하여야 함

[요약 그림 5-4] 인천광역시 행정구역 설계 원칙 및 개편의 기본 방향



3. 민선8기 주요 계획과 지역발전전략 검토

- 이 절에서는 『2040년 인천도시기본계획』에 따른 인천시의 생활권별 기본구상 및 발전전략과 민선8기 인천시의 역점사업 방향을 검토함(인천광역시, 2022)
- 본 연구의 대상이자 행정체제 개편 대상지역인 중구, 동구, 서구는 『2040년 인천도시기본계획』의 생활권에서 ‘중부생활권’, ‘영종생활권’, ‘서북생활권’에 해당함
- 본 연구의 대상과 관련하여 민선8기 인천시는 ‘제물포르네상스 프로젝트’와 ‘뉴 홍콩시 티 프로젝트’ 등을 진행하고 있음

1) 자치구 주요 계획

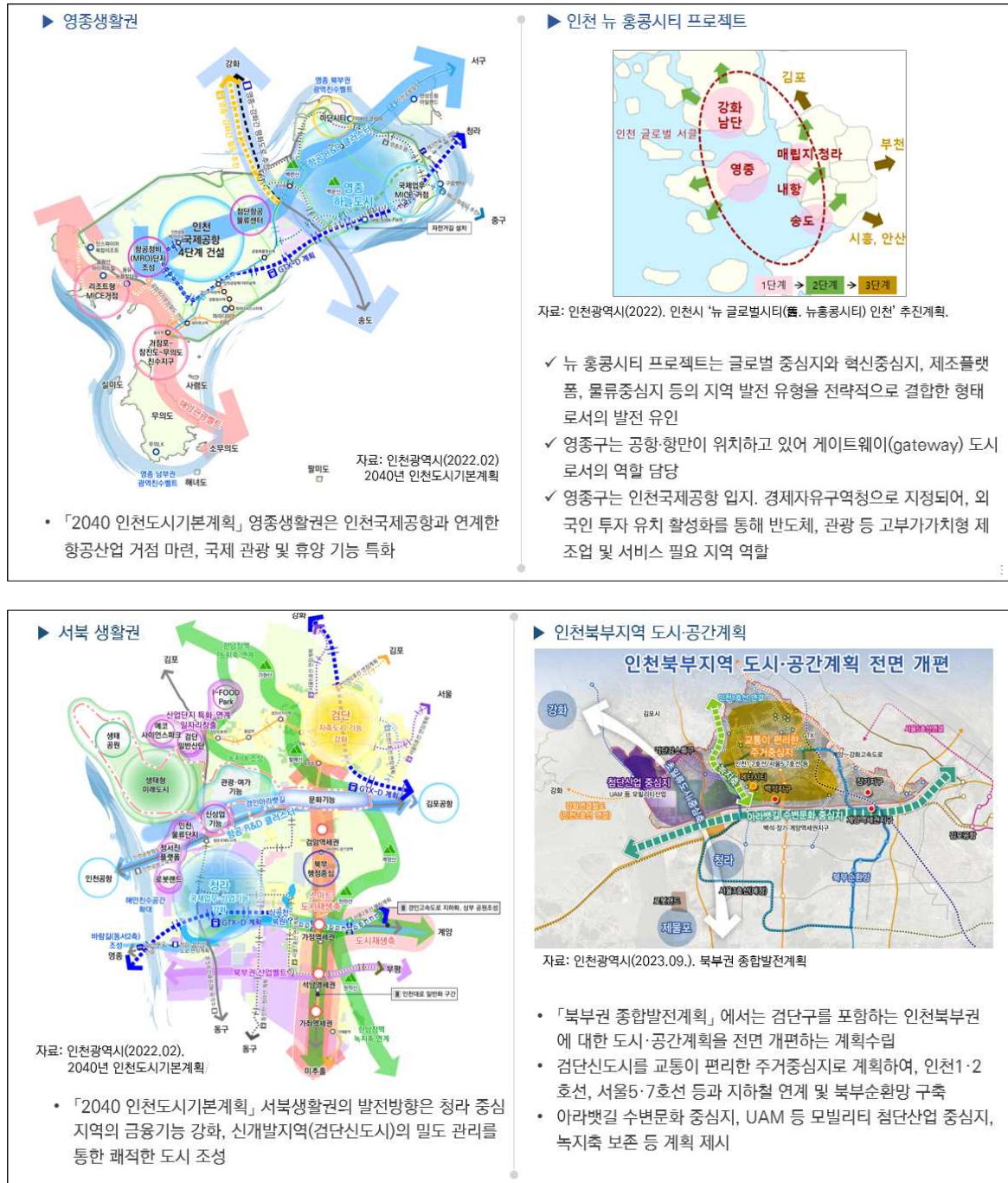
- 중부 생활권 주요 계획 검토: 『2040년 인천도시기본계획』, 제물포르네상스 프로젝트, 『인천광역시 원도심 균형발전계획(2019~2030)』, 『인천광역시 스마트도시계획안(안 2020~2024년)』 등

[요약 그림 5-5] 중부 생활권 주요 계획



- 영종 생활권 주요 계획 검토: 『2040년 인천도시기본계획』, 『인천 뉴 홍콩시티 프로젝트』 등
- 서북 생활권 주요 계획 검토: 『2040년 인천도시기본계획』, 『북부권 종합발전계획』 등

[요약 그림 5-6] 영종 생활권/ 서북 생활권 주요 계획



2) 자치구 비전 및 발전방향(안)

제물포구				
비전	미래로 출현, 세계로 제물포			
개발방향	원도심R	문화·관광R	산업·경제R	내항재개발R
내용	세계적 정주여건, 교통체계 구축	최고의 역사·문화 콘텐츠 가치 제고	미래 성장동력 구축, 글로벌 경쟁력 강화	주도적·자주적 항만 재개발로 해양도시 구현
관련 사업	<ul style="list-style-type: none"> 인천역·동인천역 복합개발 10분 생활권 구축 디자인제물포, 스마트플랫폼, 규제완화 등 	<ul style="list-style-type: none"> 내항재개발로 글로벌 앵커시설 조성 원도심 문화·관광 네트워크 조성 1883 개항창가 등 개항문화의 거리 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> 내항 및 남항 배후지역의 바이오·모빌리티·첨단물류 클러스터 전통·부리산업 고도화를 위한 만석산업혁신밸리 조성 	<ul style="list-style-type: none"> 개항역사, 문화관광, 산업혁신·에메니티 지구 조성 내항 소유권 확보, 경제자유구역 지정

주) 제물포르네상스 프로젝트 기본구상 차용

영종구			
비전	인천국제공항과 아름다운 해양 환경을 중심으로 한 관광레저 복합도시		
개발방향	복합관광	항공	물류
내용	가족단위로 즐길 수 있는 한국형 복합리조트 및 마리나와 연계한 해양레저 복합관광 도시	인천공항 등 국제화물의 허브 역할을 하는 공항 도시	항공관련 교육기관 및 제조·연구시설이 집적된 항공산업 클러스터 도시
관련 사업	<ul style="list-style-type: none"> 미단시티 한성드림아일랜드 옹유오션뷰 무의슬레어, 무의LK 영상산업클러스터 	<ul style="list-style-type: none"> 인천국제공항 도심항공교통(UAM) 항공정비(MRO)단지 뉴 홍콩 시티 프로젝트 	<ul style="list-style-type: none"> 첨단항공물류센터 영종하늘도시

주) 영종국제도시 비전 및 개발방향 차용

서구			
비전	신·구도심의 균형발전을 통한 자족형 국제도시		
개발방향	사통발달 교통	산업기능 강화	도시개발 및 도시재생 추진
관련 사업	<ul style="list-style-type: none"> 루원시티 활성화 및 서울2·7호선 청라연장 역세권 개발 서북부 복합환승센터 건립 	<ul style="list-style-type: none"> 청라의료복합타운 및 시티타워 조성 로봇랜드 활성화 인천서부일반산업단지 재생사업 해양산업진흥 클러스터 구축사업 	<ul style="list-style-type: none"> 인천대로 일반화 및 주변부 재생 루원시티 도시개발

주) 서구 구정목표 및 구정방침 차용 및 참고

검단구				
비전	자족적 친환경 녹색도시			
개발방향	자족기능 강화	기반시설 체계적 공급	자연환경 보전과 복원	공장·민간개발의 계획적 관리
관련 사업	<ul style="list-style-type: none"> 수도권매립지 시민친화적 활용 경인아리랑길 친수기능 확대 4차산업에 의한 산업기능 강화 검단신도시 중심지 육성을 통한 도시 기능 강화 	<ul style="list-style-type: none"> 북부권 교통체계 종합개선 북부권 발전에 따른 생활 SOC 추가 공급 	<ul style="list-style-type: none"> 자연환경 보전 및 관리 완충녹지설치를 통한 공업과 주거분리 하천환경 개선과 복원 	<ul style="list-style-type: none"> 공장 입지 제한 및 관리 공장밀집지역 기반시설 개선 환경오염 저감 및 관리 민간도시개발사업 관리

주) 인천광역시(2023.09). 북부권 종합발전계획의 비전 및 전략 차용

06 지방행정체제 개편에 따른 주요 과제

1. 세부구획 확정안

1) 관할구역 경계변경 제도적 기준

- 「지방자치법」 제6조(지방자치단체의 관할구역 경계변경 등)에 따라 관할구역과 생활권의 불일치 등 경계변경 사유, 경계변경 요건, 경계변경 절차 등을 규정하고 있음
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제43조(지방행정체제 개편의 기본방향 등)에서는 지방행정체제 개편의 방향, 인구 또는 면적이 과소한 구에 대한 통합, 그리고 통합이 필요한 지역 여건의 고려사항 등에 대해 규정하고 있음
 - 행정체제 개편은 시·군·구의 인구, 지리적 여건, 생활권·경제권, 발전가능성, 지역의 특수성, 역사적·문화적 동질성 등을 종합적으로 고려해야 함을 언급하고 있음

2) 세부구역 확정안 종합

❖ 교량 및 고가도로

- 경인아라뱃길에 위치하는 교량 및 고가도로는 청운교, 시천교, 백석대교, 수도권제2순환고속도로인 것으로 파악됨
- 이들의 관리 주체는 인천광역시 또는 국가이므로, 인천광역시 서구가 서구와 검단구로 분리되더라도 교량 및 고가도로 관리를 둘러싼 쟁점은 없을 것으로 판단됨

[요약 그림 6-1] 경인아라뱃길 교량 및 고가도로 현황



주: 네이버 지도(<https://map.naver.com>)를 활용하여 연구자가 관련 정보를 표기한 것임

[요약 표 6-1] 경인아라뱃길 교량 및 고가도로 현황(2023년 기준)

(단위: m, 수)

구분	시설물명	위치	제원			준공년도	관리주체
			연장	폭	차로		
교량	청운교	오류동	535	34	6	2011	인천광역시 종합건설본부
	백석대교	검암동	749	36	6	2012	인천광역시 종합건설본부
	시천교	시천동	594	33	6	2011	인천광역시 종합건설본부
고가도로	수도권 제2순환고속도로	오류동	1,275	32	6	2017	인천김포고속도로㈜

자료: 인천광역시 서구(<https://www.seo.lncheon.kr>), 행정공개 - 예산/재정 - 공유재산 - 교량.

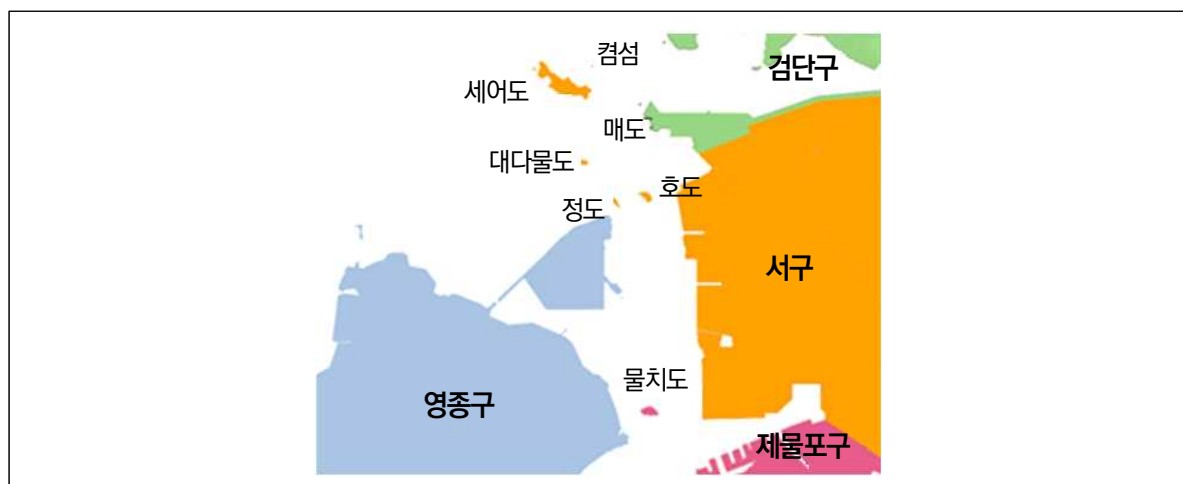
❖ 하천

- 국가하천은 환경부 장관이 관리하도록 규정하고 있으며, 현재 경인아라뱃길 유지·관리 는 한국수자원공사에서 시행하고 있음
- 경인아라뱃길은 「하천법」에 따른 국가하천으로 지정되어 있으며, 국가하천의 경계는 그 규정이 마련되어 있지 않은 것으로 나타남. 따라서 하천 경계는 형평성 있게 가운데로 조정하도록 함

❖ 섬(도서)

- 물치도는 동구 만석동에 속해 있는 역사성과 접근경로(월미도 선착장)을 고려하여 제물포구에 편입하도록 함
- 매도는 위치상 검단구와 인접해 있으므로 검단구에 편입하도록 함
- 세어도⁵⁾, 대다물도, 호도, 정도 등은 서구에 두도록 함

[요약 그림 6-2] 행정체제 개편에 따른 섬(도서) 행정경계 조정(안)



5) 세어도는 선착장이 검단구에 위치해있기 때문에 세어도 거주민 의견 수렴 등을 통해 (가칭)검단구로 편입하는 방향도 고려해볼만 함

❖ 인천터미널 물류부지

- 인천터미널 물류단지는 남측과 북측으로 분리되어 있으나, 모두 서구 오류동 일원에 해당하며 「수도권정비계획법 시행령」상 성장관리권역으로 지정되어 있음
- 인천터미널 물류단지 남측에 위치한 입주업체들의 피해 방지를 위해 「수도권정비계획법 시행령」상의 성장관리권역은 현재의 권역이 유지될 수 있도록 국토교통부와 협의 완료한 상태임

[요약 그림 6-3] 행정체제 개편에 따른 인천터미널 물류부지 성장관리권역 유지(안)



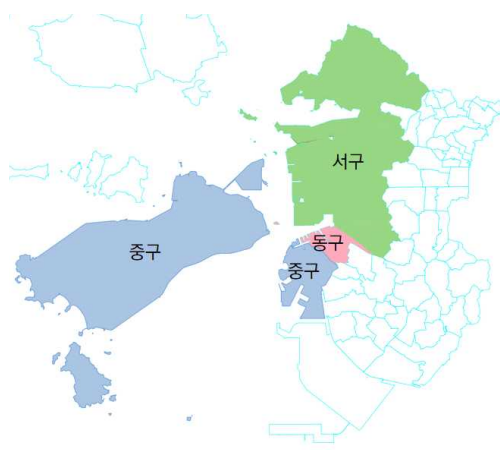
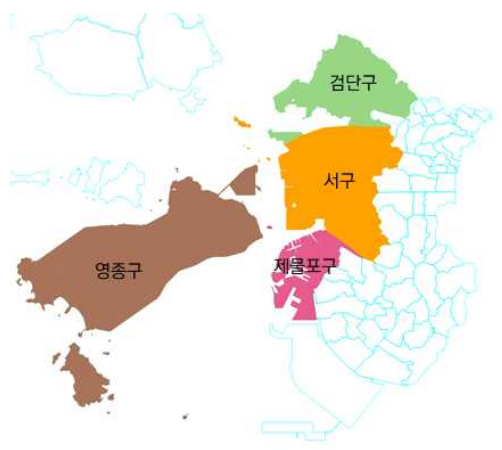
3) 행정체제 개편 전후 비교

❖ 최종 구역경계 획정(안)

- 중구 내륙지역은 동구와 통합하여 제물포구로 편입함
- 중구 영종지역은 영종구로 분리함
- 경인아라뱃길을 기준으로 서구 북측은 검단구, 남측은 서구로 분리함

[요약 그림 6-4] 행정체제 개편 전후 구역경계 비교

(단위: 명, km², 개)

구분	현재			행정구역 개편 시			
도면							
구분	중구	동구	서구	제물포구	영종구	서구	검단구
인구	155,310	59,636	600,578	102,971	111,975	391,302	209,276
면적	140.37	7.20	119.06	21.75	125.82	71.31	47.74
법정동	52	7	21	51	8	11	10
행정동	11	11	23	18	4	16	7

주1: 인구수는 2023년 4월 기준, 행정구역 면적과 행정동·법정동 수는 2022년 12월 기준

주2: 서구-검단구 면적은 아라뱃길 기준 분구 시의 면적임

자료: 인천광역시(2023.05). 미래지향적 인천형 행정체제 개편 기본계획; 통계청 국가통계포털(<https://kosis.kr>) 지목별 토지현황.

❖ 행정체제 개편 후 법정동

- 행정체제 개편 후 현재의 서구 오류동은 서구와 검단구로 분리되므로, 경인아라뱃길 남측에 해당하는 오류동 일부 지역은 서구 경서동 또는 청라동 등으로 편입할 필요가 있다고 보임
- 또한, 서구 시천동은 경인아라뱃길 경계를 따라 양분되므로, 북측은 검단구 시천동으로 구분하고 남측은 서구 검암동으로 편입할 필요가 있다고 보임

[요약 표 6-2] 행정체제 개편 후 법정동

자치구명	법정동								
제물포구	51개동	중앙동1가	해안동3가	항동2가	송학동1가	답동	율목동	북성동1가	만석동
		중앙동2가	해안동4가	항동3가	송학동2가	신흥동1가	도원동	북성동2가	화수동
		중앙동3가	관동1가	항동4가	송학동3가	신흥동2가	내동	북성동3가	송현동
		중앙동4가	관동2가	항동5가	사동	신흥동3가	경동	선린동	화평동
		해안동1가	관동3가	항동6가	신생동	선화동	용동	송월동1가	창영동
		해안동2가	항동1가	항동7가	신포동	유동	인현동	송월동2가	금곡동
						전동	송월동3가	송림동	
영종구	8개동	중산동	운남동	운서동	운북동	을왕동	남북동	덕교동	무의동
서구	11개동	검암동	공촌동	연희동	가정동	석남동	가좌동	청라동	
		경서동		심곡동	신현동	원창동			
검단구	10개동	백석동	마전동	당하동	대곡동	금곡동	오류동	왕길동	불로동
	시천동	원당동							

❖ 행정체제 개편 후 행정동

- 행정체제 개편 후 현재의 서구 검암경서동은 서구와 검단구로 분리되므로, 경인아라뱃길 북측은 검단구 당하동으로 편입할 필요가 있다고 보임
- 또한, 서구 오류왕길동은 경인아라뱃길 경계에 양분되므로, 북측은 검단구 오류왕길동으로 구분하고 남측은 서구 검암경서동 또는 청라3동으로 편입할 필요가 있다고 보임

[요약 표 6-3] 행정체제 개편 후 행정동

자치구명	행정동						
제물포구	51개동	신포동	도원동	개항동	화수2동	송림1동	송림4동
		연안동	율목동	만석동	송현1·2동	송림2동	송림6동
		신흥동	동인천동	화수1·화평동	송현3동	송림3·5동	금창동
영종구	8개동	영종동	영종1동	운서동	용유동		
서구	16개동	검암경서동	청라1동	가정1동	신현원창동	석남3동	가좌3동
		연희동	청라2동	가정2동	석남1동	가좌1동	가좌4동
			청라3동	가정3동	석남2동	가좌2동	
검단구	7개동	검단동	원당동	오류왕길동	아라동		
		불로대곡동	당하동	마전동			

주: 서구 아라동은 2025년 하반기에 아라1동 및 아라2동으로 분리될 예정임

4) 장래인구 추계 변화

- 장래인구 추계 변화는 출생·사망에 따른 자연적 인구, 전입·전출에 따른 사회적 인구를 고려하여 추정함
 - 자연적 인구는 『2040년 인천도시기본계획』에 제시된 인구수를 기준으로, 행정체제 개편에 따른 자치구별 인구수로 재구성하여 추정함(인천광역시, 2022)

- 사회적 인구는 미래 개발사업을 고려하여 자치구별 전출입 인구를 배분하여 추정함
- 행정체제 개편 후에는 『2040년 인천도시기본계획』의 인구 추계를 조정해야 할 것임

❖ 행정체제 개편 전 인구추계

- 2040년 인구수는 중구 21.6만 명, 동구 6.5만 명, 서구 64만 명으로 전망됨
- 특히 서구는 검단지역, 중구는 영종도를 중심으로 인구가 급격하게 증가하며, 동구는 자연인구 감소로 인하여 낮은 증가가 예상됨

[요약 표 6-4] 행정체제 개편 전 장래인구 추계(2022~2040년)

(단위: 명, %)

구분		2022년	2025년	2030년	2035년	2040년	2022~2040년	
							증가	증감률
중구	소계	152,931	161,150	198,794	216,102	216,155	63,224	41.3
	자연적증가	152,931	135,437	135,381	134,792	133,591	-19,340	-12.6
	사회적증가		25,713	63,413	81,310	82,564	82,564	
동구	소계	58,999	57,169	61,499	64,710	64,807	5,808	9.8
	자연적증가	58,999	57,169	57,059	57,237	56,933	-2,066	-3.5
	사회적증가			4,440	7,473	7,874	7,874	
서구	소계	589,013	540,000	630,000	640,000	640,000	50,987	8.7
	자연적증가	589,013	538,573	550,027	553,173	549,251	-39,762	-6.7
	사회적증가		1,427	79,973	86,827	90,749	90,749	

자료: 인천광역시(2022). 2040년 인천도시기본계획; 행정안전부 주민등록인구통계(2022년 12월 기준). 재구성

❖ 행정체제 개편 후 장래인구

- 행정체제 개편 후 제물포구는 중구와 동구를 통합하여 제물포르네상스 프로젝트를 통해 지속적인 인구 증가가 예상됨
- 영종구는 중구에서 분구가 되어도 경제자유구역 개발사업의 추진으로 지속적인 인구증가가 전망되며, 검단구는 서구에서 분구되어도 검단신도시와 민간도시개발사업의 추진으로 가장 많은 인구 증가가 예상됨
- 서구는 검단지역을 분구시켜도 청라경제자유구역, 루원시티 등의 도시재생 및 정비사업 추진으로 신개발과 원도심 활성화를 통해 인구가 증가하는 것으로 예상됨

[요약 표 6-5] 행정체제 개편 후 장래인구 추계(2022~2040년)

(단위: 명, %)

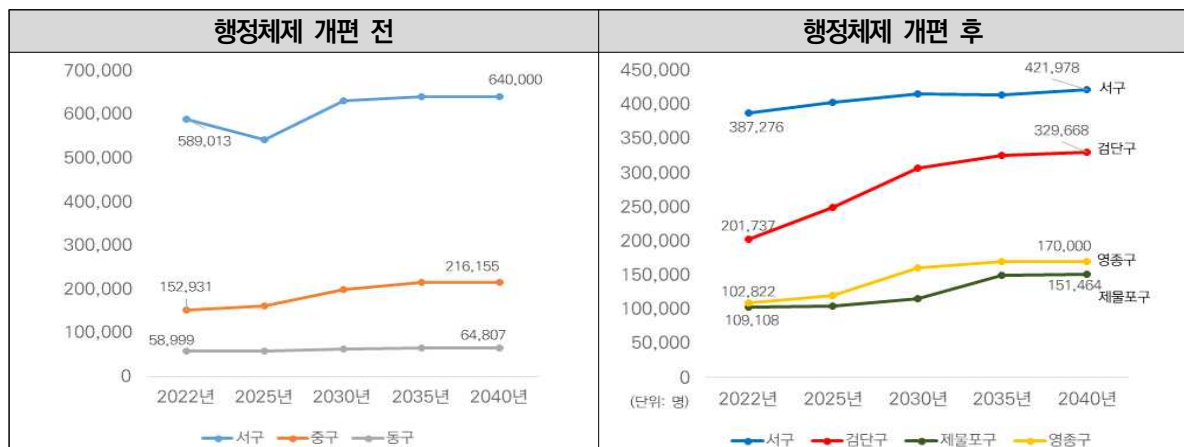
구분		2022년	2025년	2030년	2035년	2040년	2022~2040년	
							증가	증감률
제물포구	소계	102,822	104,333	114,733	149,904	151,464	48,642	47.3
	자연적증가	102,822	95,979	95,853	95,862	95,214	-7,608	-7.4
	사회적증가		8,354	18,880	54,042	56,250	56,250	
영종구	소계	109,108	120,000	160,000	170,000	170,000	60,892	55.8
	자연적증가	109,108	96,627	96,587	96,167	95,310	-13,798	-12.6
	사회적증가		23,373	63,413	73,833	74,690	81,113	
서구	소계	387,276	403,008	416,139	413,487	421,978	34,702	9.0
	자연적증가	387,276	402,573	411,135	413,487	410,555	23,279	6.0
	사회적증가		435	5,004	-	11,423	11,423	
검단구	소계	201,737	249,610	306,817	325,159	329,668	127,931	63.4
	자연적증가	201,737	205,479	210,796	212,545	210,236	8,499	4.2
	사회적증가	-	44,131	96,021	112,615	119,432	127,191	

주: 행정체제 개편 후 2040년 인천도시기본계획(변경)의 장래인구 추계 내용에 대한 조정이 필요함

자료: 행정안전부 주민등록인구통계(2022년 12월 기준), 재구성

[요약 그림 6-5] 행정체제 개편 전후 장래인구추계 비교(2022~2040년)

(단위: 명)



2. 공무원 인사 및 조직 운영 방안

1) 논의 개요 및 검토 기준

❖ 논의 개요

- 행정체제 개편 이후 공무원 조직과 정원 검토를 위해 다음과 같이 논의를 전개함
- (방법 ①) 인구 규모와 지리적 유사성 등을 고려하여 준거집단 자치구를 선정하고, 지역적 특성과 행정기구 체계 등을 비교·검토하여 조직구조 설계(안)을 제시함
- (방법 ②) 행정안전부의 『2023년 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2022.12.31.기준)』을 활용하여 전국 69개 자치구의 행정구역 면적과 인구수를 군집 분석하고, 유사성이 높은 곳을 선정하여 비교·분석함
- (방법 ③) 행정안전부의 『2023년 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2022.12.31.기준)』을 바탕으로, 전국 69개 자치구의 인구, 면적, 행정동, 재정여건, 행정수요 등에 관한 지역통계 자료를 동원한 적정 공무원 수 산식(분석모형)을 구성하고 인력을 추정함

❖ 검토 기준

- 현 정부의 공무원 정원 동결 기조에 따른 조직 운영의 건전성 유지
- 인천광역시에 이상적인 자치구 규모 추정 및 이에 입각한 중장기적 관점 견지
- 주민들의 기초적 공공서비스를 제공할 수 있는 문제해결적 조직 구성에 입각하여 지역적 특성을 감안한 조직 및 인력 구조 제시

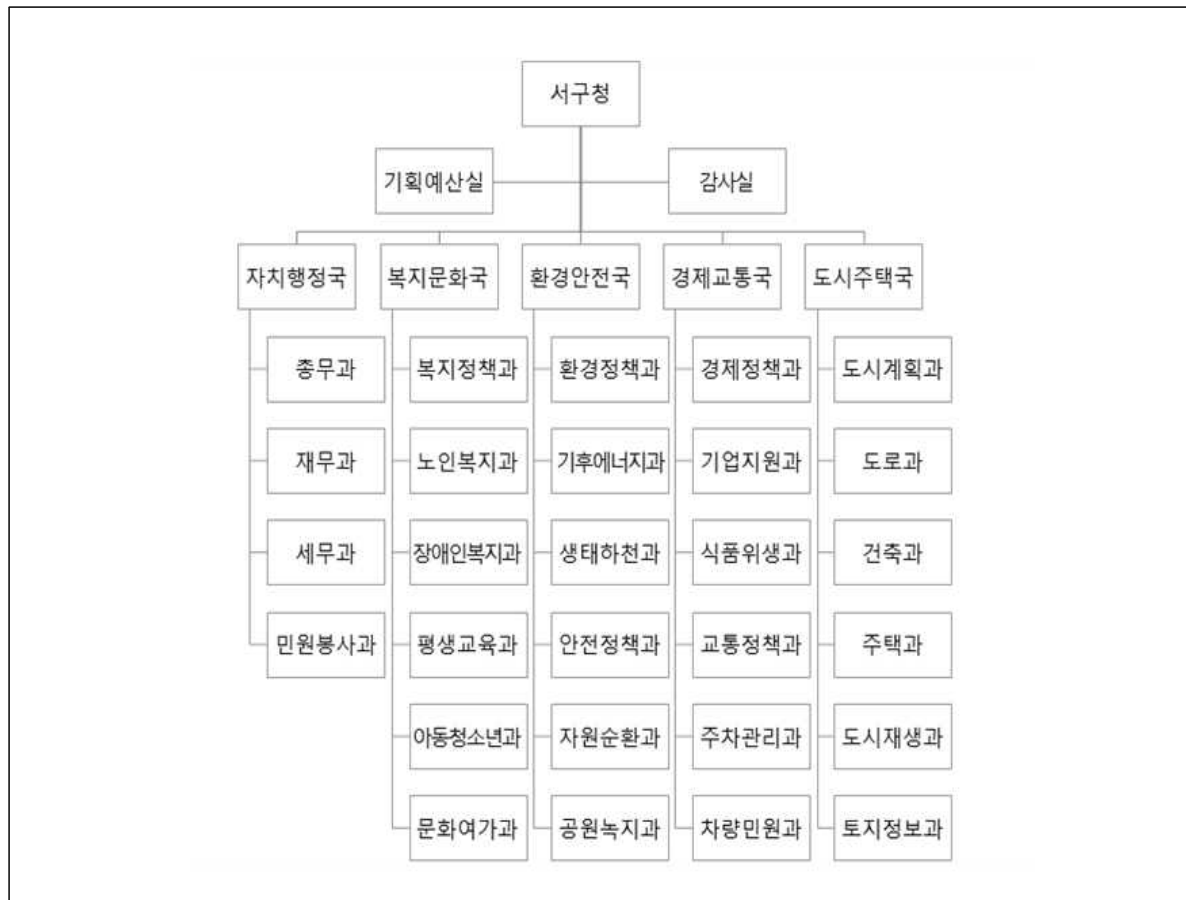
2) 서구 및 검단구 개편(안)

(1) 서구 개편(안)

❖ 조직구조 설계(안)

- 통솔범위를 감안하여 서구는 1국 8과 이내의 조직구조 설계가 필요함
 - (대안) 현재의 인천 서구 조직구조를 반영하여 5국 28과로 구성하되, 지역적 특성을 감안한 1~2개 과 추가 신설도 고려해 볼 수 있을 것임

[요약 그림 6-6] 서구의 조직구조 설계(안)



❖ 유사 사례 간의 평균 비교

- 논의 개요에서 제시한 (방법 ②)의 과정에 따라 서구를 울산 남구, 인천 연수구, 인천 남동구, 대구 수성구, 대구 달성구와 비교·검토함
 - 인구와 면적으로 군집분석을 실시하면, 다음과 같은 자치구가 비교 대상으로 도출됨
 - 서구의 인구수(39.1만 명) 및 행정구역 면적(70.80km²)과 유사한 사례: 총 5곳
 - 특별시 자치구 중에 서구와 인구수 측면에서 유사한 곳들이 있었으나(예: 서울 서초구 40.4만 명, 서울 구로구 39.5만 명 등), 행정구역 면적 대비 인구 특성 등을 종합적으로 고려했을 때 동일 군집으로 분류되지 않는 특성을 발견할 수 있어 제외함
- 비교 대상 5개 자치구의 평균 공무원 수는 약 1,138명 수준임

[요약 표 6-6] 서구와 인구 및 면적이 유사한 자치구의 평균 비교

(단위: 명, 개동, 개과)

구분	공무원 수	동별 인원수	행정동수	본청 과 수
울산 남구	901	186	14	25
인천 연수구	1,005	224	15	30
인천 남동구	1,329	321	20	35
대구 수성구	1,169	307	23	25
대구 달서구	1,284	357	23	25
평균	1,138	279	19	28

주: 1) 공무원 수는 행정안전부(2023)의 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2022.12.31. 현재) 자료를 기준으로 함

2) 동별 인원수는 각 자치구의 통계연보(2022)를 기준으로 함

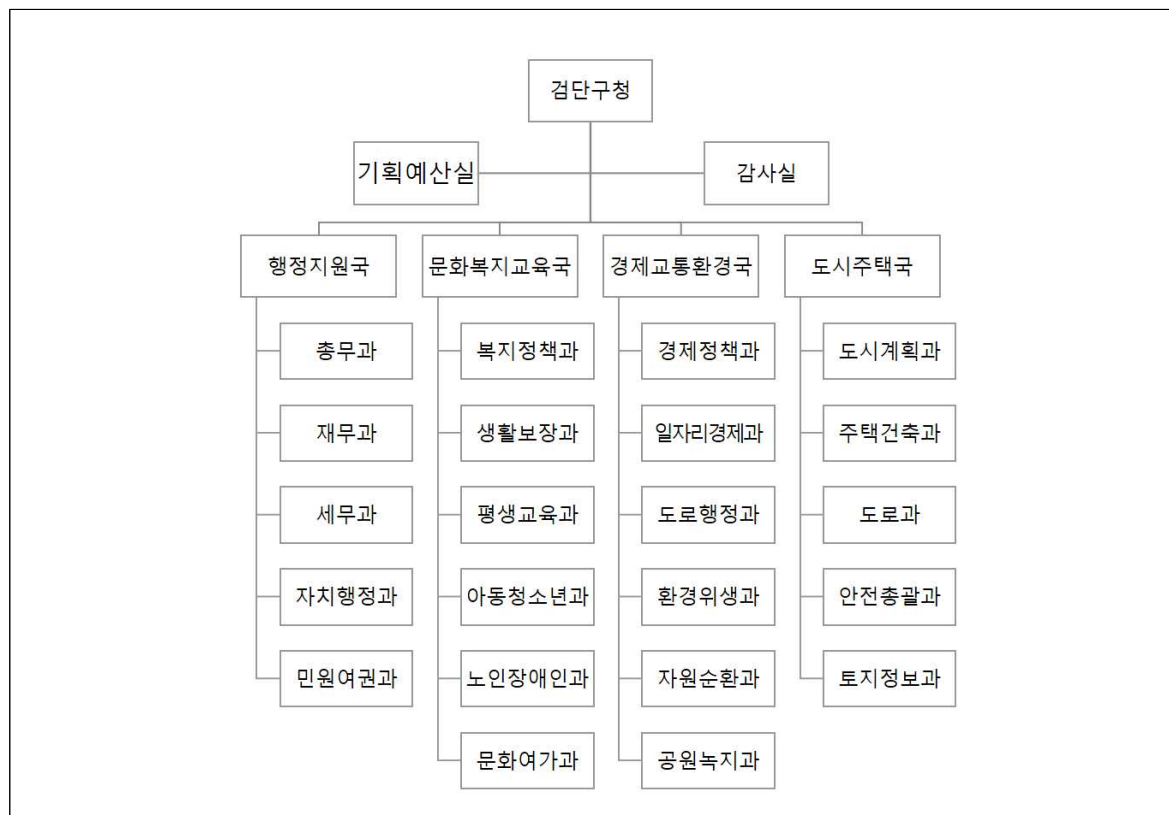
3) 행정동 수와 본청 과의 개수는 2023년 10월 기준 각 구청 홈페이지 자료를 참고하여 작성함

(2) 검단구 개편(안)

❖ 조직구조 설계(안)

- 통솔범위를 감안하여 검단구는 1국 8과 이내의 조직구조 설계가 필요함
 - (대안) 현재의 인천 서구 조직구조를 반영하여 4국 22과로 구성하되, 검단신도시 구성에 따른 아동 및 청소년 수요 등의 지역적 특성을 감안하여 1~2개과 추가 신설도 고려해 볼 수 있을 것임

[요약 그림 6-7] 검단구의 조직구조 설계(안)



❖ 유사 사례 간의 평균 비교

- 논의 개요에서 제시한 (방법 ②)의 과정에 따라 검단구를 부산 금정구, 부산 사상구, 대전 중구, 대전 대덕구, 광주 남구, 울산 중구와 비교·검토함
 - 인구와 면적으로 군집분석을 실시하면, 다음과 같은 자치구가 비교 대상으로 도출됨
 - 검단구의 인구수(20.9만 명) 및 행정구역 면적(46.11km²)과 유사한 사례: 총 6곳
- 비교 대상 6개 자치구의 평균 공무원 수는 약 811명 수준임

[요약 표 6-7] 검단구와 인구 및 면적이 유사한 자치구의 평균 비교

(단위: 명, 개동, 개과)

구분	공무원 수	동별 인원수	행정동수	본청 과 수
부산 금정구	831	188	16	21
부산 사상구	788	166	12	21
대전 중구	861	213	17	22
대전 대덕구	790	160	12	24
광주 남구	911	207	17	29
울산 중구	682	138	13	22
평균	811	179	15	23

주: 1) 공무원 수는 행정안전부(2023)의 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2022.12.31. 현재) 자료를 기준으로 함

2) 동별 인원수는 각 자치구의 통계연보(2022)를 기준으로 함

3) 행정동 수와 본청 과의 개수는 2023년 10월 기준 각 구청 홈페이지 자료를 참고하여 작성함

(3) 서구 및 검단구 공무원 수 추정

❖ 분석 모형에 따른 공무원 수 추정(69개 자치구)

- 행정안전부의 기준인건비 추계를 위한 공무원 산정 방식을 참고하여 분석모형을 설정함
 - 행정안전부는 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」 제4조에 근거하여 매년 지방자치단체 행정수요에 따른 기준인력을 산정함
 - 이때, 각 지역의 행정수요 편차를 고려하기 위해 전국 지방자치단체를 9가지 유형으로 구분하고, 유형별 행정수요 지표를 활용하여 기준인력을 산정하고 있음
 - 9가지 유형은 특별시·광역시, 도, 특별시 자치구, 광역시 자치구 등으로 세분화되며, 행정수요 공통지표에는 면적, 인구, 주간인구, 65세이상 인구, 사업체수 등이 포함됨
- [모형 1]은 행정안전부의 공무원 정원 산정 방식을 적용하는 모형임
 - 행정안전부의 지방자치단체 분류 ‘유형9’에 해당하는 광역시 자치구의 행정수요 지표를 활용하여 서구와 검단구의 공무원 인력을 추정함

- [모형 2]는 행정안전부의 공무원 정원 산정 방식을 보완하는 모형임
 - 현재의 공무원 정원 산정 방식은 각 지방자치단체의 재정역량이나 재정책임성을 충분히 고려하고 있지 못하다는 비판을 받고 있음(박해육 외, 2020)
 - 또한, 현행 산정 방식은 인구 규모와 상관성이 높은 지표들(예: 인구, 주간인구, 65세 이상 인구 등)을 활용하고 있어 다중공선성 우려를 불식시킬 수 있는 변수 활용의 필요성이 제기되고 있음(박해육 외, 2020)
 - 이에 따라 본 연구는 분석모형 1에 활용되는 핵심 지표들과 함께 재정자립도를 변수로써 반영하여 서구와 검단구의 공무원 인력을 추정함

[요약 표 6-8] 행정체제 개편에 따른 공무원 수 추정을 위한 분석 모형

구분		내용
모형 1	변수	① 행정구역 면적, ② 인구, ③ 주간인구, ④ 65세이상 인구, ⑤ 장애인, ⑥ 외국인, ⑦ 사업체수, ⑧ 자동차수, ⑨ 행정동 수
	특징	행정안전부 「지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정」에 따른 기준인력 산정 시 활용되는 공통지표를 적용한 모형임
모형 2	변수	① 행정구역 면적, ② 인구, ③ 행정동 수, ④ 재정자립도
	특징	행정안전부의 기준인력 산정 방식에서의 변수 간의 다중공선성 발생가능성을 보완하고, 기존 산식에서 반영하지 못한 재정역량 및 재정책임성을 고려하기 위한 모형임

(4) 서구 및 검단구 공무원 정원 추계 결과

- 지금까지 논의한 분석 방법에 따라 행정체제 개편 시점의 서구와 검단구의 공무원 수 추정 결과는 다음과 같음
 - 서구의 공무원 수는 모형1과 2에서 각각 1,019명 및 1,190명 수준으로 도출됨
 - 검단구의 공무원 수는 모형1과 2에서 각각 745명, 848명 수준인 것으로 나타남
- 인천시 서구의 공무원 수(1,432명)와 비교하면, 서구와 검단구의 공무원 수는 약 200명 이상의 증원이 필요한 것으로 해석할 수 있음
 - 2023년 인천시 서구가 수행한 조직진단 결과(총원 163명 증원 필요)와도 방향성 측면에서 유사한 결과로 보임

[요약 표 6-9] 서구 및 검단구 공무원 수 추정

구분		공무원 수 추정			비고
방법 ②		서구	1,138명	1,949명	유사 사례 간의 평균 비교 기준으로 추산
		검단구	811명		
방법 ③	모형 1	서구	1,019명	1,764명	분석모형의 적합도 R^2 = 0.987(98.7%)
		검단구	745명		
	모형 2	서구	1,190명	2,038명	분석모형의 적합도 R^2 = 0.980(98.0%)
		검단구	848명		

주: 1) 방법 ②는 행정안전부의 『2023년 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2022.12.31)』을 활용한 군집분석 사례 간의 비교 추정
 2) 방법 ③ 모형 1은 면적, 인구, 주간인구, 65세이상 인구, 장애인, 외국인, 사업체수, 자동차수, 행정동수에 관한 회귀분석 추정
 3) 모형 ③ 모형 2는 면적, 인구, 행정동수, 재정자립도에 관한 회귀분석 추정

(5) 서구와 검단구 공무원 수 추계에 따른 단계별 인력 운용방안

❖ 단기(개편 초)

- 통계청이 발표한 기초자치단체 일반직 공무원의 최근 10년간(2009~2019년) 증가율은 평균 2.2% 수준임(통계청, 2022).
- 현 시점의 서구와 검단구 공무원 수에 2.2% 증가율을 적용하여 행정체제 개편 시점(2026년)을 추계하면 약 1,528.6명으로 도출됨. 즉, 단기적 시계에서 우리나라 공무원 수 증감률을 기준으로 한 서구와 검단구의 공무원 정원수는 1,529명임
- 앞서 살펴본 방법 ②와 ③에 의한 공무원 수 추정에서 서구는 약 1,019~1,190명, 검단구는 약 745~848명으로 추산됨. 현 정부의 공무원 정원 운영 기조(행정안전부, 2022.07.12)를 고려하며 공무원 증원을 단계적으로 설정할 필요가 있음

❖ 중장기(2030년 이후)

- 행정체제 개편 시점(2026년)을 지나 2030년 이후에는 검단구의 대규모 택지개발사업이 대부분 종료되고, 교육시설, 의료시설, 문화·체육시설 등의 각종 SOC와 기반시설 역시 구축이 완료될 것으로 예상됨
- 『2040년 인천도시기본계획』에서 제시하는 생활권별 인구 증감률을 참고하여 서북권 지역의 인구수를 전망해 보면, 서구는 46만 명, 검단구는 25만 명 수준으로 성장할 것으로 추정됨
- 이러한 인구 성장세를 고려할 경우, 서구는 약 1,029~1,307명, 검단구는 약 756~932명의 인력 운용이 필요한 것으로 판단됨. 중장기적 시계에서 공무원 수를 가늠할 필요가 있음

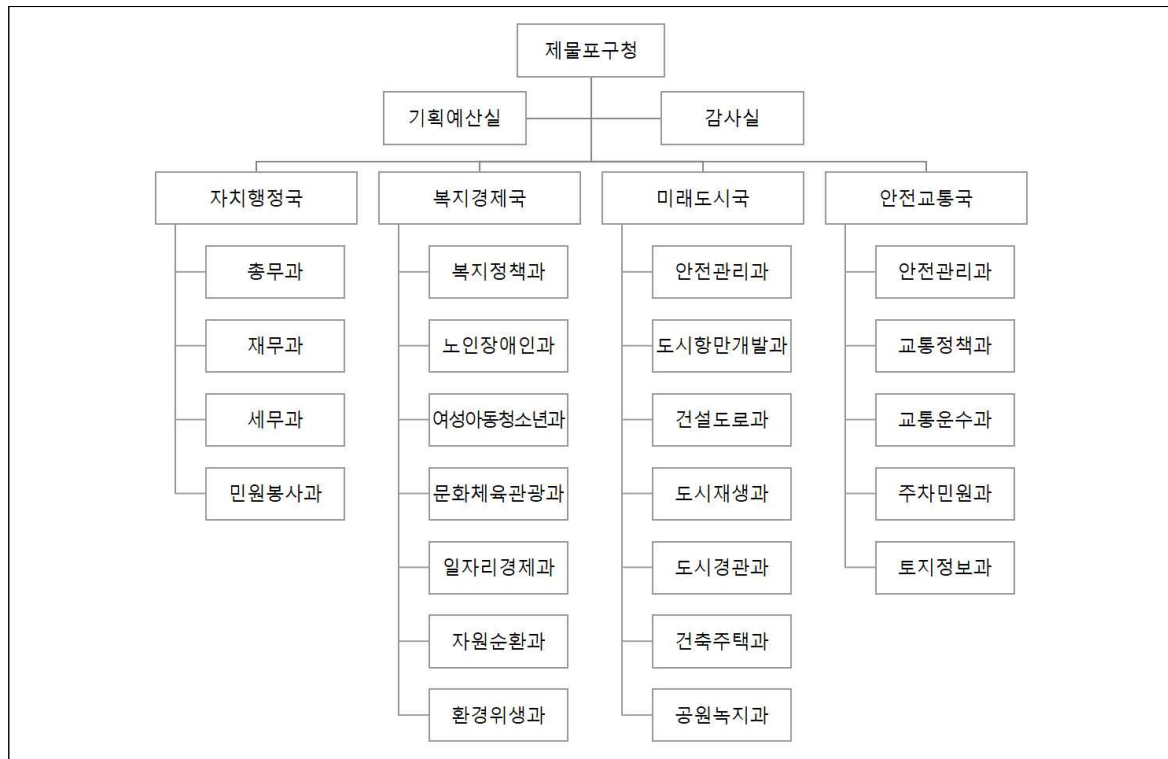
3) 제물포구 및 영종구 개편(안)

(1) 제물포구 개편(안)

❖ 조직구조 설계(안)

- 통솔범위를 감안하여 제물포구는 1국 8과 이내의 조직구조 설계가 필요함
- (대안) 현재의 인천 중구 조직구조를 반영하여 4국 23과로 구성하되, 노인과 여성에 대한 복지수요, 항만개발 및 도시재생(미래도시국) 등의 지역적 특성을 감안하여 1~2개과 추가 신설도 고려해 볼 수 있을 것임
- ※ 현재의 중구1청사 및 동구청 행정수요를 적극적으로 반영할 필요가 있음

[요약 그림 6-8] 제물포구의 조직구조 설계(안)



❖ 유사 사례 간의 평균 비교

- 논의 개요에서 제시한 (방법 ②)의 과정에 따라 제물포구를 대전 동구, 대구 서구, 대구 남구, 울산 동구와 비교·검토함
- 인구와 면적으로 군집분석을 실시하면, 다음과 같은 자치구가 비교 대상으로 도출됨
- 제물포구의 인구수(10.3만 명) 및 행정구역 면적(21.74km²)과 유사 사례: 총 4곳
- 비교 대상 6개 자치구의 평균 공무원 수는 약 736명 수준임

[요약 표 6-10] 제물포구와 인구 및 면적이 유사한 자치구의 평균 비교

(단위: 명, 개동, 개과)

구분	공무원 수	동별 인원수	행정동수	본청 과 수
대전 동구	880	224	16	22
대구 서구	775	202	17	18
대구 남구	717	154	13	19
울산 동구	573	101	9	22
평균	736	170	14	20

주: 1) 공무원 수는 행정안전부(2023)의 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2022.12.31. 현재) 자료를 기준으로 함

2) 동별 인원수는 각 자치구의 통계연보(2022)를 기준으로 함

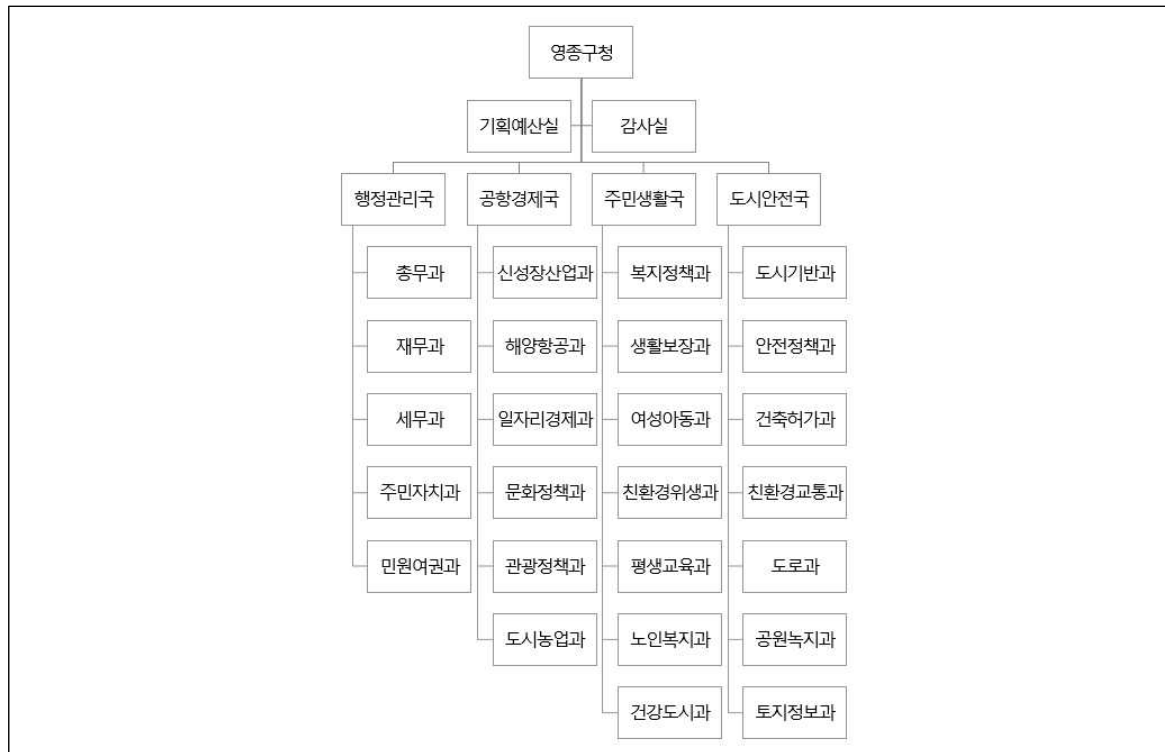
3) 행정동 수와 본청 과의 개수는 2023년 10월 기준 각 구청 홈페이지 자료를 참고하여 작성함

(2) 영종구 개편(안)

❖ 조직구조 설계(안)

- 통솔범위를 감안하여 영종구는 1국 8과 이내의 조직구조 설계가 필요함
 - (대안) 현재의 인천 중구 조직구조를 반영하여 4국 25과로 구성하되, 영종신도시 구성에 따른 아동과 청소년에 대한 행정수요, 공항 및 해양수산 등의 지역적 특성을 감안하여 1~3개과 추가 신설도 고려해 볼 수 있을 것임
 - ※ 현재의 중구2청사 2개국 행정수요를 적극적으로 반영할 필요가 있음

[요약 그림 6-9] 영종구의 조직구조 설계(안)



❖ 유사 사례 간의 평균 비교

- 논의 개요에서 제시한 (방법 ②)의 과정에 따라 영종구의 비교 사례를 검토함
- 인구와 면적으로 군집분석을 실시하면, 영종구는 유사 사례가 존재하지 않는 단독 군집으로 도출됨
- 현재 광역시에서 섬 자체로 이루어진 자치구는 부산 영도구뿐이나, 부산 영도구는 원도심이라는 점에서 신도시에 해당하는 영종구와 큰 차이점을 지님. (방법 ②)의 군집분석에서 영종구가 유일한 특수 사례로 도출된 것은 (방법 ①)의 ‘지역적 특성 검토’에서 유사 사례를 발견하기 어려운 결과와도 유사성을 지님(본 보고서 6장 참고)
- (방법 ①)과 (방법 ②) 결과와 같이 인구나 면적 어느 하나의 기준만을 적용할 경우, 영종구와 유사한 사례는 발견하기 어려우며, 전체 면적 대비 인구수 측면에서도 영종구와 유사한 사례는 현재의 인천 중구만이 유일한 것으로 도출됨. 이에 영종구와 유사 사례 간의 평균 비교는 제물포구 분석 결과를 동일하게 적용함(본 보고서 6장 참고)

(3) 제물포구 및 영종구 공무원 수 추정

- 앞서 설명한 ‘서구 및 검단구 공무원 수 추정’ 방법과 동일하게 제물포구와 영종구의 공무원 수를 추정한 결과는 다음과 같음
 - 영종구는 (방법 ②)에 따른 ‘유사 사례 간의 평균 비교’의 군집분석에서 단독 군집으로 분석된 바, 인구수를 고려하여 제물포구와 동일 사례를 적용하여 추정함
 - 제물포구의 공무원 수는 모형1과 2에서 각각 826명 및 871명 수준으로 도출됨
 - 영종구의 공무원 수는 모형1과 2에서 각각 707명, 770명 수준인 것으로 나타남

[요약 표 6-11] 제물포구 및 영종구의 공무원 수 추정

구분		공무원 수 추정			비고
방법 ②		제물포구	781명	1,562명	유사 사례 간의 평균 비교 기준으로 추산
		영종구	781명		
방법 ③	모형 1	제물포구	826명	1,533명	분석모형의 적합도 $R^2 = 0.987(98.7\%)$
		영종구	707명		
	모형 2	제물포구	871명	1,641명	분석모형의 적합도 $R^2 = 0.980(98.0\%)$
		영종구	770명		

주: 1) 방법 ②는 행정안전부의 『2023년 지방자치단체 행정구역 및 인구현황(2022.12.31)』을 활용한 군집분석 사례 간의 비교 추정
 2) 방법 ③ 모형 1은 면적, 인구, 주간인구, 65세이상 인구, 장애인, 외국인, 사업체수, 자동차수, 행정동수에 관한 회귀분석 추정
 3) 모형 ③ 모형 2는 면적, 인구, 행정동수, 재정자립도에 관한 회귀분석 추정

- 인천시 중구와 동구의 공무원 수(1,500명)와 비교하면, 제물포구와 영종구의 공무원 수는 현재의 정원을 유지하는 수준에서 인력이 필요한 것으로 해석할 수 있음

❖ 제물포구 및 영종구 인력 산정시 추가 고려사항

- 중구(내륙)과 동구의 통합 개편에 따른 고려사항
 - 현재의 중구는 행정체제 개편 시, 통합과 분리가 동시에 발생하는 지역이므로, 인력 산정 시 다음과 같은 추가적인 고려가 필요함
 - 첫째, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에서는 “통합 지방자치단체에 대한 특례”로써, 행정구역 통합에 의해 초과된 공무원 정원 문제는 유예기간을 둘 수 있도록 하고 있음(법 제49조)
 - 둘째, 제물포구 및 영종구의 지역적 특수성을 고려한 인력 운용을 고려할 필요가 있음
 - 셋째, 제물포구와 영종구 일대는 민선8기 인천시의 역점사업인 ‘제물포르네상스 프로젝트’와 ‘뉴 홍콩시티 프로젝트’의 주요 대상지임을 고려할 필요가 있음
 - 시정 핵심사업의 원활한 기획·집행과 성공적 실현을 위해서는 제물포구와 영종구에 충분한 인력 확보가 필요할 것으로 판단됨

❖ 제물포구와 영종구 공무원 수 추계에 따른 단계별 인력 운용방안

- 제물포구와 영종구에 대한 공무원 수 추정 결과 현재의 공무원 수를 확대할 필요성이 있는 것으로 도출됨
 - 현재의 공무원 정원보다 (방법 ②)는 62명가량, (방법 ③)의 모형 1은 33명가량, 그리고 (방법 ③)의 모형 2는 100명 이상 공무원 수를 늘리는 것이 적정한 것으로 나타남
 - 모형 1은 행정안전부에서 기준인건비를 산정할 때 활용하는 공통지표들을 적용하여 분석한 결과이므로, 각 자치구에서 감당할 필요가 있는 차별적인 행정수요를 추가적으로 고려할 필요가 있음
- 따라서 공무원 수 추계에 따른 단계별 인력 운용을 고려할 필요가 있음
 - 본 연구의 분석결과에 따르면, 영종구의 공무원 수가 제물포구와 비교하여 상대적으로 낮게 나타남
 - 그러나, 영종구는 경제자유구역 개발계획을 비롯하여 인천시가 역점사업으로 추진 중인 ‘뉴 홍콩시티 프로젝트’의 거점에 해당하므로, 핵심사업 전개를 위한 충분한 전담인력의 고려가 필요함

3. 지방재정 운용 방안

1) 개편 대상지역 지방세 전망

❖ 지방재정 전망방법

- 행정체제 개편 이후 지방세 추이 전망은 중앙정부와 지방자치단체 세수 예측에 가장 보편적으로 사용되고 있는 진도비 모형으로 추정함
 - 현 시점에서 행정체제 개편에 따른 지방재정 영향요인을 심도 있게 반영하는 데에는 한계가 있으므로, 본 연구는 행정실무에서 가장 많이 사용하는 진도비 모형을 활용함
 - 진도비 모형은 자료가 일정한 추세를 보이고 예측 실무자가 오랜 경험에 의한 전문성을 지니고 있는 경우, 지역적 특수성 등을 반영할 수 있어 비교적 정확한 추계가 가능하다는 장점을 지님(여은정·이영한, 2008; 이석환 외, 2016; 이상훈 외, 2012)
- 진도비 모형은 전년동기 대비 증가율을 기준으로 예측하는 방법임
 - 수식에서 \hat{Z} 는 예측값을 의미하며, g 는 명목성장률, ΔZ 는 세법개정 효과를 나타냄

$$\hat{Z}_{t+1} = Z_t(1+g) + \Delta Z$$

- 진도비 모형은 t 기 징수액이 전년동기 대비 $g\%$ 변동했다면, 이 변동률이 당해연도 전체 기간에 그대로 적용되는 접근방식을 취함
- $t+1$ 년도 세입의 예측치는 t 년도 세입 전망치에 경제성장에 따른 세입의 자연증가분과 세법개정에 따른 세입 영향을 합산하여 예측함
- 다만, 세법개정 효과에 큰 비중을 두지 않으며, 세수 증대분은 경상소득의 성장률에 비례하는 것으로 간주함
- 실무에서 활용하는 세입추계 모형으로써, 본 연구의 지방세 추정 산식은 다음과 같음

$$\hat{Z}_{t+1} = Z_t(1+\alpha)$$

- 수식에서 α 는 과거 5년간의 해당하는 세입 신장률의 평균을 의미함
- 즉, 전년도 세입에 5년간의 신장률만큼의 세수분을 합하여 산출함
- 다만, 자치구세는 재산세와 등록면허세, 그리고 주민세 균등분으로만 구성돼 있고, 비율상 재산세가 약 60% 이상으로 가장 많은 비중을 차지함
- 행정체제 개편에 따라 통합 및 신설되는 영종구, 김단구 등은 신도시 개발에 따른 신규 아파트 수요 증가로 지방세입의 확대가 예상되므로, 신규 입주 물량에 따른 재산세액을 보정하여 추정함

❖ 현행 지방세 추이

- 자치구세는 재산세, 등록면허세, 주민세 균등분으로 구성되며, 이중 재산세가 전체 자치구세의 약 60% 이상을 차지하므로 전체 자치구세와 재산세의 추이를 살펴봄
- 행정체제 개편 대상지역의 최근 5년간(2018~2022년) 지방세 변화는 다음과 같음
 - 중구 영종지역과 서구는 자치구세 상당 부분을 재산세가 차지하고 있으며, 재산세가 자치구세의 연평균 증가율을 견인하고 있는 것으로 판단됨

[요약 표 6-12] 중구, 동구, 서구의 최근 5년간 지방세 변화(2018~2022년도)

(단위: 억 원)

구분		2018	2019	2020	2021	2022	연평균증감률
중구	중구 구세 합계	1,270	1,488	1,528	1,511	1,679	5.7
	중구 재산세 합계	1,013	1,158	1,248	1,209	1,328	5.6
	영종 구세 합계	784	986	982	960	1,080	6.6
	영종 재산세	763	924	969	938	1,028	6.1
	내륙 구세 합계	507	502	546	551	599	3.4
	내륙 재산세	229	234	279	271	300	5.5
동구	동구 구세 합계	189	201	211	251	260	6.6
	동구 재산세	129	134	138	143	150	3.1
서구	서구 구세 합계	1,851	2,009	2,148	2,313	2,630	7.3
	서구 재산세 합계	1,509	1,735	1,730	1,830	2,045	6.3
	서구 구세 합계	1,469	1,586	1,709	1,805	1,952	5.9
	서구 재산세	1,181	1,383	1,376	1,452	1,540	5.5
	검단 구세 합계	382	423	439	508	678	12.2
	검단 재산세	328	352	354	378	505	9.1

자료: 인천시청 내부자료 재구성

❖ 연평균 증가율에 따른 지방세 추정

- 최근 5년간(2018~2022년) 행정체제 개편 대상지역의 연평균 지방세 증가율을 적용하여 향후 5년간(2023~2027년)의 지방세를 추정한 결과는 다음과 같음

[요약 표 6-13] 최근 5년간 지방세 변화율에 따른 향후 5년간 지방세 추정

(단위: 억 원)

명칭		세부 내용	2023	2024	2025	2026	2027
개편 전	개편 후						
중구	영종구	(중구 영종) 구세 합계	1,157	1,241	1,330	1,426	1,528
		(중구 영종) 재산세	1,086	1,147	1,211	1,278	1,350
	제물포구	(중구 내륙) 구세 합계	619	640	661	684	707
		(중구 내륙) 재산세	317	335	354	374	395
동구	제물포구	(동구) 구세 합계	277	295	315	336	358
		(동구) 재산세	155	159	164	169	174
서구	서구	(서구) 구세 합계	2,067	2,188	2,316	2,452	2,595
		(서구) 재산세	1,624	1,713	1,807	1,905	2,009
	검단구	(검단구) 구세 합계	760	853	956	1,072	1,203
		(검단구) 재산세	551	601	656	715	780

자료: 인천시청 내부자료 재구성

❖ 주택 수요 보정

- 현재 영종구, 검단구는 신도시 개발에 따른 인구유입 예상되므로, 신규 아파트 증가로 인한 지방세(특히 재산세) 확대가 기대됨
- 2023년 4월 기준, 부동산 공급 계획을 고려하여 행정체제 개편대상 지역의 신규 아파트 입주 물량에 따른 재산세 증가액을 도출한 결과는 다음과 같음

[요약 표 6-14] 신규 아파트 입주 물량에 따른 재산세 증가액

(단위: 세대, 억 원)

명칭		세부 내용	2023	2024	2025	2026	2027	합계
개편 전	개편 후							
중구	영종구	(중구 영종) 입주 세대	1,409	1,943	3,916	1,720	-	8,988
		(중구 영종) 재산세 증가액	5	11	24	30	30	30
	제물포구	(중구 내륙) 입주 세대	520	-	624	282	2,902	4,328
		(중구 내륙) 재산세 증가액	1	1	2	3	9	9
동구	제물포구	(동구) 입주 세대	2,562	-	-	-	3,108	5,670
		(동구) 재산세 증가액	8	8	8	8	17	17
서구	서구	(서구) 입주 세대	-	-	-	-	-	-
		(서구) 재산세 증가액	-	-	-	-	-	-
	검단구	(검단구) 입주 세대	13,311	7,949	10,000	10,000	10,000	51,260
		(검단구) 재산세 증가액	73	117	172	227	282	282

주: 재산세 증가액은 누적액임

자료: 인천시청 내부자료 재구성

❖ 행정체제 개편에 따른 지방세 전망

- 앞서 살펴본 자치구별 지방세 변화율 및 부동산 공급계획에 따른 재산세 증가액을 보정하여, 행정체제 개편에 따른 향후 5년간의 지방세를 전망한 결과는 다음과 같음
- 영종구, 제물포구, 서구는 현재와 비슷한 수준(연평균 4~6%)에서 지방세 증가가 예상되는 반면, 검단구는 아파트 입주 물량의 급증으로 연평균 14~15%가량의 증가가 전망됨

[요약 표 6-15] 행정체제 개편에 따른 지방세 전망(2023~2027년도)

(단위: 억 원, %)

명칭		세부 내용	현행	전망					연평균 증감률
개편 전	개편 후		2022	2023	2024	2025	2026	2027	
중구	영종구	(중구 영종) 구세 합계	1,080	1,162	1,252	1,355	1,459	1,564	6.4
		(중구 영종) 재산세	1,028	1,090	1,157	1,234	1,309	1,382	5.1
	제물포구	(중구 내륙) 구세 합계	599	620	641	664	687	717	3.0
		(중구 내륙) 재산세	300	318	335	355	375	402	5.0
동구	제물포구	(동구) 구세 합계	260	285	304	324	345	377	6.4
		(동구) 재산세	150	162	167	172	178	192	4.2
	제물포구	(제물포구) 구세 합계	859	905	945	988	1,032	1,094	4.1
		(제물포구) 재산세	450	480	503	528	553	595	4.8
서구	서구	(서구) 구세 합계	1,952	2,067	2,188	2,316	2,452	2,595	4.9
		(서구) 재산세	1,540	1,624	1,713	1,807	1,905	2,009	4.5
	검단구	(검단구) 구세 합계	678	833	978	1,152	1,347	1,566	15.0
		(검단구) 재산세	505	624	725	845	977	1,120	14.2

자료: 인천시청 내부자료 재구성

2) 행정체제 개편에 따른 조정교부금 변화

❖ 조정교부금 제도 개요

- 자치구 조정교부금은 특별·광역시와 자치구 간의 세원분포 불균형에 따른 재정불균형을 해소하고, 자치구 간 일정한 행정 수준을 확보하려는 목적에서 시세의 일부를 일정한 기준에 따라 자치구에 교부하는 제도임
- 자치구 조정교부금 산정은 기준재정수입액이 기준재정수요액에 미달하는 자치구의 재원부족액(미달액)을 기초로 하며, 조정률에 따라 실제 교부가 이루어짐
- 행정체제 개편에 따른 통합 및 신설 자치구의 기준재정수입과 기준재정수요 변화는 이들의 재정부족액을 변화시키게 되므로, 개편 대상지역뿐만 아니라 개편되지 않는 다른 자치구의 조정교부금 규모 변화에도 영향을 초래할 수밖에 없음
- 따라서 엄밀하게는 행정체제 개편 시점의 자치구별 지방세수와 인구 등 종합적인 변화 예측이 필요하나, 현재 시점에서 통합 및 신설 자치구의 정확한 기준재정수입액과 기준재정수요액을 산정하는 데 한계가 있음
- 그럼에도 불구하고, 본 연구는 취득가능한 자료 범위 내에서 수입과 수요를 최대한 반영하여 인천시 행정체제 개편에 따른 자치구 조정교부금 변화를 분석하여 향후 제기될 수 있는 쟁점, 대응해야 할 사항 등을 살펴보고자 함
 - 취득하기 어려운 자료는 인구 비례 등으로 현재 수치를 분리하여 분석에 활용함

❖ 행정체제 개편 전·후 자치구별 조정교부금 규모의 차

- 행정체제 개편 전·후 자치구별 조정교부금 규모의 차를 산정한 결과는 다음과 같음
- 행정체제 개편으로 자치구 수가 현행 8개에서 9개로 증가할 예정이므로, 조정교부금 배분 규모의 변화는 불가피할 것으로 전망됨
- 다만, 신규 아파트 입주 등에 따른 인구 유입과 재산세 증가가 조정교부금 확대를 견인할 것으로 예상되며, 행정체제 개편에 따른 자치구별 인구수 변화 등으로 자치구 간의 행·재정 서비스 규모의 격차는 완화될 것으로 예상됨
- 현재 인천시는 행정체제 개편에 대비하여 ‘2024년 자치구 조정교부금 제도개선 연구용역’을 추진할 계획을 갖고 있음
- 자치구 조정교부금의 규모 변화를 최소화하고, 변화한 행정체제에 부합하는 자치구 조정교부금 제도가 설계될 수 있도록 심도 있는 연구를 진행하는 가운데 전면적 제도 개편이 있어야 할 것임

[요약 표 6-16] 행정체제 개편 전후 자치구별 조정교부금 규모 비교(2023년도 기준)

(단위: 천 원)

구분	현행 행정체제의 조정교부금(A)	행정체제 개편 후 조정교부금(B)	규모의 차 (C=B-A)
합계	736,905,921	736,905,918	-3
제물포+영종구(중구+동구)	117,354,101	99,300,942	-18,053,159
제물포구	(중구) 29,275,804	78,017,835	-
영종구	(동구) 88,078,297	21,283,107	-
서구+검단구		102,688,542	42,087,102
서구	(서구) 60,601,440	35,953,300	-
검단구		66,735,242	-

❖ 행정체제 개편에 따른 자치구별 재정 변화

- 행정체제 개편 전후 8개 자치구 간의 재정격차 변화를 살펴보기 위해 변이계수 도출하여 비교한 결과는 다음과 같음
 - 변이계수는 표준편차를 평균으로 나눈 값으로써, 0부터 1까지의 값을 가짐
 - 변이계수가 작을수록 구성요소들이 평균값 가까이 분포하고 있다는 것을 의미하며, 형평성이 높은 것으로 해석함
- 1인당 세입에 대한 변이계수는 개편 전 0.43에서 개편 후 0.32로 감소하는 것으로 나타나 행정체제 개편을 통해 전체 세입 규모의 격차가 완화될 것으로 전망됨
- 1인당 세출에 대한 변이계수는 개편 전 0.43에서 개편 후 0.39로 감소하는 것으로 나타나 행정체제 개편을 통해 전체 세출 규모의 격차 역시 완화될 것으로 판단됨

[요약 표 6-17] 행정체제 개편 전후 인천시 자치구 간의 변이계수 변화

구분		개편 전	개편 후	구분		개편 전	개편 후
세입	계	0.34	0.35	세출	계	0.34	0.34
	1인당	0.43	0.32		1인당	0.43	0.39
자체수입	계	0.46	0.35	일반행정비	계	0.25	0.27
	1인당	0.48	0.49		1인당	0.86	0.64
이전수입	계	0.38	0.42	사회개발비	계	0.41	0.42
	1인당	0.43	0.29		1인당	0.21	0.25
				경제개발비	계	0.30	0.20
					1인당	0.66	0.67

주: 세입은 2023년도 최종예산 총계기준, 세출은 일반회계 및 특별회계(공기업·기타특별회계) 최종예산 총계기준

자료: 지방재정통합공개시스템(<http://lofin.mois.go.kr>), 지방재정통계; 인천시 및 10개 군구별, 2022년도 마지막 추경예산서의 세출총괄표

4. 생활SOC 확충 방안

1) 생활SOC 검토 개요

- 행정체제 개편 후에도 국가 최저한의 행정서비스가 제공될 수 있도록 생활SOC 실태를 점검하고, 부족한 시설의 확충 방안을 모색할 필요가 있음
- 본 연구는 생활SOC 여건 분석을 위해 다음과 같은 시설을 분석 대상으로 설정함
 - 유치원, 초등학교, 작은도서관, 어린이집, 경로당, 건강생활지원센터, 생활체육시설 (투기체육관, 생활체육관, 구기체육관, 축구장, 수영장, 테니스장), 공공도서관, 노인 복지관, 노인문화센터, 생활문화센터, 문화예술회관, 박물관, 미술관, 국민체육센터
- 행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구)은 모두 자치구에 해당하므로, 인천시 8개 자치구를 대상으로 생활SOC 현황을 검토함. 즉, 2개 군은 검토 대상에서 제외함

[요약 표 6-18] 기초생활인프라 국가적 최저 기준

구분	시설	세부시설	본 연구의 분석 대상	
마을 (도보)	교육	유치원	국공립·민간	○
		초등학교	-	○
	학습	도서관	공공·사립·작은도서관	○
	돌봄	어린이집	국공립·민간, 놀이터	○
		마을노인복지	경로당, 노인교실	○
	의료	기초의료시설	의원, 약국	
			건강생활지원센터	○
	체육	생활체육시설	수영장, 간이운동장, 체육도장 등	○
	휴식	근린공원	도시공원	
	생활편의	주거편의시설	무인택배함, 폐기물수거시설 등	
		소매점	-	
지역 거점 (차량)	교통	마을주차장	시군구운영 노상·노외·사설 주차장	
	학습	공공도서관	국공립도서관 (국립, 도립, 시립, 교육청 설립)	○
	돌봄	사회복지시설	사회복지관, 노인복지관	○
	의료	보건소	-	○
		응급실 운영 의료기관	-	
	문화	공공문화시설	문화예술회관, 전시시설	○
	체육	공공체육시설	경기장, 체육관, 수영장	○
	휴식	지역거점공원(10만㎡이상)	-	

2) 행정체제 개편에 따른 생활SOC 변화

❖ 자치구별 생활SOC 1개소당 인구수

- 생활SOC 1개소가 감당하는 행정수요를 가늠하기 위해 1개소당 인구수를 분석함
- 인천시 8개 자치구 평균과 비교하였을 때, 중구와 동구는 생활SOC 대부분이 비교적 충분하게 공급되고 있는 것으로 판단됨
 - 다만, 중구는 유치원과 작은도서관이 부족한 편이며, 건강생활지원센터와 노인문화센터는 부재한 상태임. 동구는 경로당이 상대적으로 부족하고, 건강생활지원센터와 문화예술회관, 국민체육센터가 부재함
- 서구는 생활SOC 대부분이 자치구 평균 수준에 미치지 못하며 부족한 것으로 도출됨

[요약 표 6-19] 자치구 생활SOC 1개소당 인구수 현황

(단위: 명/개소)

구분			인천시 자치구 평균	행정체제 개편 전		
				중구	동구	서구
마을 (도보)	유치원		187	213	83	215
	초등학교		672	571	325	781
	작은도서관		12,138	13,055	6,669	10,067
	어린이집		92	92	65	102
	경로당		412	312	434	329
	건강생활지원센터		288,887	-	-	100,670
	생활체육시설		30,092	14,242	10,004	43,144
지역 거점 (차량)	공공도서관		52,525	39,165	20,008	67,113
	사회 복지 시설	노인복지관	54,626	26,205	16,059	81,018
		노인문화센터	37,818	-	16,059	27,006
	보건소		1개소	1개소	1개소	1개소
	공공 문화 시설	생활문화센터	288,887	78,329	60,023	302,009
		박물관·미술관	103,174	15,666	60,023	302,009
		문화예술회관	288,887	156,658	-	302,009
	국민체육센터		361,108	156,658	-	604,017

- 주: 1) 각 자치구의 생활SOC 시설수를 해당지역 인구수를 나눈 값을 나타낸 것임. 모든 주민이 생활SOC를 사용한다고 가정함
 2) 유치원(5~7세), 초등학교(8~13세), 어린이집(0~7세), 경로당·노인복지관·노인문화센터(65세 이상)는 연령별 인구수로 계산함
 3) 보건소는 자치구마다 1개소씩 설치되므로, 보건소 1개소당 인구수를 산출하지 않음
 4) 검암경서동 인구수는 편의상 서구에 반영함. 실제로는 검단구에 해당하는 일부 지역에 2022년 기준 220명이 거주하고 있음
 5) 표 안의 음영은 생활SOC의 충분도를 의미함. 8개 자치구 평균대비 : 부족 : 여유(충분)

❖ 자치구별 생활SOC 비교

- 도보권 생활SOC와 지역거점형 생활SOC를 나누어 살펴보면, 분포도에 차이가 있음.
도보권은 서구, 중구, 동구 순으로 많으며, 거점형도 서구, 중구, 동구 순으로 조사됨
- 지역거점형 생활SOC에 해당하는 공공도서관, 박물관 및 미술관, 생활문화센터 등은 중구와 동구에도 비교적 많은 수가 위치해 있는 것으로 나타남
- 행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구)의 생활SOC 현황을 단순 재배치하여 살펴봄
 - 즉, 분석대상 생활SOC의 소재지를 확인하여 현 시점에서 제물포구, 영종구, 서구, 검단구로 개편 시 생활SOC 개수를 검토함

[요약 표 6-20] 행정체제 개편 전·후 자치구별 생활SOC 비교

(단위: 개소)

구분		행정체제 개편 전			행정체제 개편 후				
		중구	동구	서구	제물포구	영종구	서구	검단구	
마을 (도보)	유치원	19	12	84	19	12	49	35	
	초등학교	16	8	50	14	10	32	18	
	작은도서관	12	9	60	17	4	41	19	
	어린이집	101	35	398	56	80	232	166	
	경로당	84	37	246	68	53	151	95	
	건강생활지원센터	0	0	6	0	0	4	2	
	생활체육시설	10	6	14	14	2	11	3	
지역 거점 (차량)	공공도서관		4	3	9	5	2	7	2
	사회 복지 시설	노인복지관	1	1	1	2	0	1	0
		노인문화센터	0	1	3	1	0	2	1
	보건소		1	1	1	2	0	1	0
	공공 문화 시설	생활문화센터	2	1	2	3	0	2	0
		박물관·미술관	10	1	2	10	1	1	1
		문화예술회관	1	0	2	1	0	2	0
	국민체육센터		1	0	1	1	0	1	0
분석대상 생활SOC	합계		262	115	879	213	164	537	342
	마을(도보)		242	107	858	188	161	520	338
	지역거점(차량)		20	8	21	25	3	17	4
인구수		156,658	60,023	604,017	103,367	113,314	393,866	210,151	

주: 1) 인구수는 통계청 2023년 6월 기준

2) 검암경서동 인구수는 편의상 서구에 반영함. 실제로는 검단구에 해당하는 일부 지역에 2022년 기준 220명이 거주하고 있음

- 다만, 인구 규모를 고려해 볼 때, 영종구와 검단구는 생활SOC 확충이 필요할 것으로 판단됨
 - 영종구는 제물포구보다 인구 수가 많으나, 도보권 생활SOC 수가 적음
 - 영종구와 검단구는 제물포구보다 인구 수가 많으나, 지역거점형 생활SOC 수는 현저히 부족함

❖ 도시개발에 따른 생활SOC 추가 계획

- 현재 인천시는 도시개발사업에 따른 생활SOC 추가 계획을 추진해 나가고 있음
- 분석대상 생활SOC에 대하여 영종구는 26개소, 검단구는 64개소가 추가 공급되어 최종적인 생활SOC는 영종구 191개소, 검단구는 405개소로 예상됨

[요약 표 6-21] 도시개발 계획을 반영한 영종구 및 검단구 생활SOC 예상

(단위: 개소)

구분		현재의 생활SOC		생활SOC 추가 계획		최종 생활SOC 예상		
		영종구	검단구	영종구	검단구	영종구	검단구	
마을 (도보)	유치원	12	35	6	17	18	52	
	초등학교	10	18	7	21	17	39	
	작은도서관	4	19	-	-	4	19	
	어린이집	80	166	-	-	80	166	
	경로당	53	95	-	-	53	95	
	건강생활지원센터	0	2	-	-	0	2	
	생활체육시설	3	3	-	-	3	3	
지역 거점 (차량)	공공도서관		2	2	3	5	5	7
	사회복지 시설	노인복지관	0	0	3 (사회복지시설)	-	2	0
		노인문화센터	0	1		-	1	1
	보건소		0	0	1	-	1	0
	공공문화 시설	생활문화센터	0	0	6 (문화시설)	13	4	13
		박물관·미술관	1	1		1	2	2
		문화예술회관	0	0		-	1	0
	국민체육센터		0	0	-	7	0	6
분석대상 생활SOC	합계	165	342	26	64	191	405	
	마을(도보)	162	338	13	38	175	376	
	지역거점(차량)	3	4	13	26	16	29	

주 1: 생활SOC 추가 계획은 인천경제자유구역청(2023.01)의 「인천경제자유구역 영종국제도시 영종하늘도시 개발사업 지구단위계획 변경」과 인천광역시(2023.09)의 『북부권 종합발전계획』 중 검단신도시에 해당 부분을 바탕으로 기입함

주 2: 검단구 박물관·미술관의 추가 계획은 검단신도시박물관 계획(2026년 개관 예정) 반영

5. 행정체제 개편에 따른 선거구 조정 방안

1) 선거구 획정에 대한 이론적 논의 요약

- 선거구 획정은 인구 편차를 기준으로(동등한 인구), 되도록이면 자연적으로 형성되어 있는 지역적 경계선을 통해 사회적 동질성을 확보하고(지역경계의 존중, 사회적 동질성), 상호 인접한 지역을 연계하여 구성하며(선거구 형태의 연결성), 선거구 전체의 경계선이 가능한 짧게 구획될 수 있도록(선거구 형상의 조밀성) 해야 함
- 다만, 해당 기준들은 명확한 정의가 어렵고 모호한 측면을 가지고 있어, 이를 현실에 적용하는 과정에서는 정치적 판단이 개입될 수밖에 없는 한계를 가짐
 - 예를 들어 역사적으로 형성된 지역경계를 존중한다는 것은 과연 어느 시점까지 거슬러 올라가서 형성된 공동체를 기준으로 해야 하는 것인지, 선거구의 지리적 거리가 합리적이어야 한다는 것의 구체적 기준은 어떻게 세울 것인지 등에 모두 주관적 판단이 개입될 수밖에 없음
 - 우리나라의 현행 법규가 ‘시·군·구’의 기초자치단체 행정구역을 가능한 한 분할하지 않고 존중하는 범위에서 선거구를 획정하도록 한 것은, 위와 같은 원리를 법제화한 것으로 이해해 볼 수 있음(김욱 외, 2011)

2) 행정체제 개편에 따른 선거구 조정방안

(1) 선거구 조정 기준과 방법

❖ 선거구 조정의 기준

- 인천시 행정체제 개편에 따른 선거구 조정의 필요성이 제기되었으므로, 다음과 같은 선거구 조정 기준과 방법을 적용하여 관련 절차를 이행해 나갈 필요가 있음
 - 첫째, 선거구와 행정구역이 불일치한 경우, 선거구와 행정구역을 일치시킴
 - 둘째, 국회의원 선거구, 광역의원 선거구, 기초의원 선거구를 일치시킴
 - 셋째, 투표 가치의 평등성과 동등한 인구를 위해 인구 편차를 최소화함
 - 넷째, 지역경계의 존중, 선거구 형태의 연결성, 선거구 형상의 조밀성 원칙을 적용함
 - 다만, 이 세 가지는 부수적인 기준으로써, 위의 세 가지 기준을 우선 적용한 다음 최대한 해당 기준을 적용하고자 노력함

❖ 선거구 조정의 전제조건

- 본 연구는 선거구 조정(안)으로 다음의 두 가지를 제안하고자 하며, 두 가지 안은 최우선 가치를 어디에 두느냐에 따라 상이함
 - (1안) 현재의 선거구 수와 선거구역 유지를 우선으로 하고, 인구 편차를 최소화함
 - (2안) 인구 편차 최소화를 우선으로 하고, 선거구 수와 선거구역 변화를 검토함
- 위의 두 가지 안을 도출하는 데 있어 다음과 같은 전제조건이 필요함
 - 첫째, 인구 편차 기준일은 제22대 국회의원 선거구 획정의 인구 기준일인 2023년 1월로, 각 공직선거별 인구 편차는 다음과 같음
 - 둘째, 외국인 인구는 인구 편차 산정에서 제외함
 - 셋째, 최대한 현재의 선거구를 유지하고자 노력함
 - 넷째, 검암검서동은 서구, 오류왕길동은 검단구에 포함되는 것으로 전제하여 선거구 인구를 산정함
 - 넷째, 행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구)에 대한 선거구 조정만 제시함

[요약 표 6-22] 행정체제 개편에 따른 선거구 조정기준과 전제조건

선거구 조정 기준	<div>① 선거구와 행정구역 일치: 지역구 의원의 의정활동 원활성, 주민 혼란 최소화 (공직선거법 제25조, 제26조)</div> <div>② 국회의원 선거구, 광역의원 선거구, 기초의원 선거구 일치 (공직선거법 제22조, 제26조)</div> <div>③ 동등한 인구: 투표 가치의 평등성(equal population) 확보 → 인구 편차 최소화</div> <div>④ 지역경계의 존중: 공동생활 기반, 생활권 존중, 행정구역상의 경계선</div> <div>⑤ 선거구 형태의 연결성: 선거구 전체가 하나의 모양으로 연속되도록 함</div> <div>⑥ 선거구 형상의 조밀성: 선거구 면적 대비 둘레 비율이 클수록 조밀성 저하, 사회적 동질성에 영향</div> <div>☞ 기본원칙: ①, ②, ③ + 부수적인 원칙 ④, ⑤, ⑥</div>																
조정안	<div>(1안) 현재 선거구 수와 선거구역 유지 → 인구편차 최소화</div> <div>(2안) 인구편차 최소화 → 선거구 수와 선거구역 변화</div>																
기본전제	<div>● 인구편차 기준일: 22대 국회의원 선거구 획정 인구 기준일인 2023년 1월</div> <table><tr><th>구분</th><th>최소</th><th>평균</th><th>최대</th></tr><tr><td>국회의원 선거구 인구 범위(전국 기준)</td><td>135,521</td><td>203,281</td><td>271,042</td></tr><tr><td>광역의원 선거구 인구 범위(인천시 기준)</td><td>41,243</td><td>82,486</td><td>123,729</td></tr><tr><td>기초의원 선거구 인구 범위(인천시 내 군구별 기준)</td><td colspan="3">구군별로 다름</td></tr></table> <div>● 외국인 인구수 제외</div> <div>● 최대한 현재 선거구 유지</div> <div>● 검암검서동은 서구, 오류왕길동은 검단구에 포함되는 것으로 전제하여 선거구 인구를 산정</div> <div>● 행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구)만 선거구 조정</div>	구분	최소	평균	최대	국회의원 선거구 인구 범위(전국 기준)	135,521	203,281	271,042	광역의원 선거구 인구 범위(인천시 기준)	41,243	82,486	123,729	기초의원 선거구 인구 범위(인천시 내 군구별 기준)	구군별로 다름		
구분	최소	평균	최대														
국회의원 선거구 인구 범위(전국 기준)	135,521	203,281	271,042														
광역의원 선거구 인구 범위(인천시 기준)	41,243	82,486	123,729														
기초의원 선거구 인구 범위(인천시 내 군구별 기준)	구군별로 다름																

(2) 지방의원 선거구 조정 방안

1안

현재의 선거구 수(지역구 의원 정원) 및 선거구역 유지 → 인구 편차 최소화

- 국회의원 선거구 안에서 광역의원 선거구와 기초의원 선거구를 조정하며, 현재의 선거구 수와 선거구역을 최대한 유지함
- 광역의원 선거구 획정은 국회의원 선거구의 2배로 하고, 광역의원 정수는 시·군·구의 인구가 5만 미만인 경우 최소 1명, 5만 이상인 경우 최소 2명으로 한다는 규정에 따름. 다만 기존 선거구를 변경시킬 필요가 없는 경우에는 기존 선거구를 유지함
- 이에 따른 인천시 기초의원 선거구 조정(안) 1안은 다음과 같음
 - 기초의원 선거구는 광역의원 선거구 안에서 획정이 되는데, 조정이 필요한 지역은 영종구, 제물포구, 서구, 검단구임
 - 영종구는 기초의원 최소인원 규정에 따라 현재의 '중구 나선거구'를 2개의 선거구로 분리해야 하며, 각 선거구의 의원 정수를 3명 선거구로 획정함
 - 현재의 '중구 나선거구'는 의원 수 3명 선거구에 해당하는데, 이를 2개로 나누어 영종구의 선거구를 늘리고 의원 정수를 6명으로 확대하는 과정에서 인천시 기초의원 총정원을 고려한 추가적인 검토가 필요함
 - 한편, 동구의 기초의원 정원을 '동구 가선거구'(4명 선거구) 및 '동구 나선거구'(3명 선거구) 총 7명(비례의원 제외)으로 적용하는 것은 3~5인 중대선거구제 확대 시범실시에 따른 제8회 전국동시지방선거(2022년 6월 1일 실시)에 한시 적용된 사항으로, 2026년 제9회 전국동시지방선거에서는 정원이 변경될 수 있음⁶⁾
 - 현재의 서구를 서구와 검단구로 개편함에 따른 기초의원 선거구 조정 방안은 광역의회 선거구 조정 시의 선거구역과 동일함

- 6) 「인천광역시 군·구의회의원 선거구와 선거구별 의원 정수에 관한 조례」 [별표] 인천광역시 군·구의회의원 선거구 및 선거구별 의원 정수에 따르면, 의원 총정수는 법률 제19325호 「공직선거법」 부칙 제17조 제2항에 따라 중대선거구제 확대 시범실시 지역 내의 시·군·구의회에 추가로 증원된 지역구 의원수 1명(동구의회 가선거구 1명)을 포함함

「공직선거법」(법률 제19325호, 2023. 6. 30. 시행)

부칙 제17조(자치구·시·군·구의원선거 중대선거구제 확대 시범실시에 관한 특례)

② 제23조 및 제26조제2항에도 불구하고 2022년 6월 1일 실시하는 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에서 시범실시지역 내의 시·군·구의회에는 지역구시·군·구의회의원을 추가로 1인 증원할 수 있다. 이 경우 증원여부 및 증원이 이루어질 시범실시지역 내 지역구시·군·구의원선거구는 해당 시범실시지역의 지역구국회의원이 정한다.

③ 제2항에 따라 추가로 증원된 인원은 제23조에 따라 해당 시·도의 시·군·구의원선거구획정위원회가 정하는 의원 정수와는 별개로 한다.

④ 제1항부터 제3항까지의 규정은 2022년 6월 1일 실시하는 임기만료에 따른 지역구지방의회의원선거에 한정하여 적용한다.

2안

인구 편차 최소화 → 선거구 수(지역구 의원 정원) 및 선거구역 변화

- 선거구 간 표의 등가성을 확보하기 위해 인구 편차 최소·최대 범위를 벗어난 선거구는 조정하는 것을 원칙으로 함
- 표의 등가성을 확보하기 위해 선거구를 조정하는 방식으로는 기존 선거구를 분구하거나 선거구 간 선거구역을 조정하는 방안을 고려할 수 있는데, 분구는 선거구 수에 변화가 가져오게 됨
 - 최소 선거구에 미달하는 선거구는 통합하고, 최대 선거구를 초과하는 선거구는 분구하는 원칙을 적용하면, 인천시 국회의원 선거구 수는 현재(13개)와 달라질 수 있음
 - 국회의원 선거구역과 선거구 수가 변화하면, 지방의원 선거구에도 추가적인 조정이 필요하며 전체 선거구 수가 변화할 수 있음
- 인구 편차 최소화에 중점을 둔 인천시 기초의원 선거구 조정(안) 2안은 다음과 같음
 - 행정개편 대상지역 중 제물포구, 영종구, 서구의 기초의원 선거구는 앞서 살펴본 조정(안) 1안과 동일하게 획정이 가능함
 - 그러나, 검단구는 광역의회 선거구 중 일부가 인천시 광역의회 인구 편차 범위를 벗어나므로 조정이 필요함
 - 현재의 서구에서 분구하여 신설하게 될 검단구는 광역의원 선거구가 인구 상한을 초과함에 따라 선거구 조정의 필요성이 제기됨
 - 검단구의 기초의원 선거구 역시 광역의원처럼 2개 선거구로 하되(현재의 서구 마선거구 및 바선거구), 선거구역은 조정된 광역의원 선거구의 선거구역과 일치하도록 책정함
 - 다만, 이러한 선거구 조정 방안은 현재의 인구수를 고려한 것이므로, 2026년의 동별 인구 변화에 따라 변동될 수 있음

(3) 선거구 조정(안) 종합

○ 본 연구가 제시한 선거구 조정(안)의 주요 특징을 종합하면 다음과 같음

[요약 표 6-23] 행정체제 개편에 따른 기초의원 선거구 조정(안) 비교

구분	조정(안) 1안	조정(안) 2안
조정기준	1단계: 행정체제 개편 반영 2단계: 기존 선거구 유지 3단계: 표의 등가성 확보	1단계: 행정체제 개편 반영 2단계: 표의 등가성 확보 3단계: 기존 선거구 유지
선거구 수	영종구 2개 선거구 필요	영종구 2개 선거구 필요
의원 정수	영종구 최소인원 7명(지역구 6명) 확보	영종구 최소인원 7명(지역구 6명) 확보
장점	기존 선거구 유지로 선거구 개편 용이, 혼란 방지	표의 등가성 확보
단점 및 쟁점	인구 편차가 상하한 범위를 벗어난 지역이 존재하여 표의 등가성 확보를 위한 추가 선거구 조정 검토 필요	행정체제 개편대상 지역의 선거구 수 확대와 선거구역 변화에 따른 적응 과정 필요

○ 선거구 조정과 관련하여 추가적으로 고려해야 할 사항은 다음과 같음

○ 첫째, 국회의원 선거와 지방의회 선거일이 다르므로, 일괄적인 적용은 어려움

- 국회의원 선거는 2024년 제22대 총선 인구 기준일인 2023년 1월이므로, 행정체제 개편 후 바로 조정된 선거구로 선거를 치루기 어려움. 따라서 행정체제 개편에 따른 선거구 조정은 2028년 제23대 선거를 목표로 이루어질 필요가 있음
- 지방의회 선거는 2026년 제9회 전국동시지방선거를 목표로 2025년에 선거구 조정을 도모할 필요가 있음

○ 둘째, 2026년 지방선거에서 선거구 조정에 따른 혼란을 최소화하기 위해 기존 선거구의 의원 수를 유지할 수 있도록 특별법에 의한 의원 정수 예외규정 신설 등 검토 필요

- 국회의원 및 광역의원 선거구의 일시적인 불일치 예외규정 검토 시 함께 검토 필요
- 참고로, 「공직선거법」에서는 임기 중 지역구 국회의원 선거구의 변경 시에 대한 선거 유예(법 제27조)와 임기중 지방의회 의원 정수의 조정에 대한 규정(법 제28조) 등을 명시하고 있음
- 해당 법규는 인구의 증감 또는 행정구역의 변경에 따라 지역구가 변경되더라도 다음 총선까지 일정한 유예기간을 둘 수 있도록 하고 있음

○ 셋째, 본 연구가 제안하는 선거구 조정(안)은 2024년 총선을 위한 선거구 획정이 이루어지기 전 현재의 선거구를 대상으로 한 것임. 2024년 총선을 위한 선거구 획정 상황에서는 현재 고려하지 못한 변화가 존재할 수 있음

- 행정체제 개편 대상지역 서구는 현재도 인구 편차 범위를 벗어나 서구 병선선거구 신설의 필요성이 강하게 제기되고 있음. 서구 병선선거구 신설 등의 선거구 조정이 이루어질 경우, 지방의회 선거구 역시 조정될 수 있음

- 넷째, 본 연구가 제안하는 선거구 조정(안)은 2024년 총선의 선거구 확정 기준인 2023년 1월 인구를 적용한 것임. 행정체제 개편이 반영되는 2026년 지방선거에서 2025년 인구를 기준으로 선거구를 확정할 경우, 본 연구의 선거구와 상이할 수 있음
 - 특히, 신도시 조성으로 인구 증대가 예상되는 인천시는 다른 지역보다도 주기적인 선거구 확정의 검토 필요성이 높은 상황임
- 다섯째, 향후 선거구 확정과 관련하여 동 분할 혹은 통합이 고려되어야 함
 - 기초의원 선거구는 「공직선거법」에서 시·도별 기초의회 의원 정수를 정한 후, 각 시·도별로 지역 특색 반영하여 조례로써 확정하게 되는데, 기초자치단체별 의원 정수는 인구와 행정동 수를 고려하여 배정함
 - 인구와 함께 행정동 수 역시 기초자치단체별 의원 정수 배정과 선거구 확정에 중요한 요인이므로, 향후 지속적인 인구 변화에 따른 동 분할 또는 통합을 선거구 조정에 반영해야 할 것임
- 참고로 인천시의 기초의원 정원을 배정하기 위한 인구와 행정동 비율은 7:3임

[요약 표 6-24] 임기중 선거구 변경에 따른 「공직선거법」의 선거유예 관련 규정

법령	조항 및 내용
공직선거법	제27조(임기중 국회의원지역구를 변경한 때의 선거유예) 인구의 증감 또는 행정구역의 변경에 따라 별표1의 개정에 의한 국회의원지역구의 변경이 있더라도 임기만료에 의한 총선거를 실시할 때까지는 그 증감된 국회의원지역구의 선거는 이를 실시하지 아니한다.
	제28조(임기중 지방의회 의원 정수의 조정 등) 인구의 증감 또는 행정구의 변경에 따라 지방의회의 의원 정수·선거구 또는 그 구역의 변경이 있더라도 임기만료에 의한 총선거를 실시할 때까지 그 증감된 선거구의 선거는 이를 실시하지 아니한다. 다만, 지방자치단체의 구역변경이 설치·폐지·분할 또는 합병이 있는 때에는 다음 각 호에 의하여 당해 지방의회의원의 의원 정수를 조정하고 제3호 단서·제5호 또는 제6호의 경우에는 중원선거를 실시한다. <ol style="list-style-type: none"> 1. 지방자치단체의 구역변경으로 선거구에 해당하는 구역의 전부가 다른 지방자치단체에 편입된 때에는 ~ 중간생략 ~ 새로운 지방의회의원의 자격을, ~아하생략~ 2. 20이상의 지방자치단체가 합하여 새로운 지방자치단체가 설치된 때에는 종전의 지방의회의원은 같은 종류의 새로운 지방자치단체의 지방의회의원으로 되어 잔임기간 재임하며, 그 잔임기간에는 (중간생략) 그 재직의원수를 각각 의원 정수로 한다. 3. 하나의 지방자치단체 분할되어 20이상의 지방자치단체가 설치된 때에는 종전의 지방의회의원은 후보자등록당 시의 선거구를 관할하게 되는 지방자치단체의 지방의회의원으로 되어 잔임기간 재임하며, 그 잔임기간에는 ~중간생략~ 그 재직의원수를 각각 의원 정수로 한다. (중간생략) 다만, 재직의원수의 수가 제22조 또는 제23조의 규정에 의한 새로운 의원 정수의 3분의 2에 미달하는 때에는 의원 정수에 미달하는 수 만큼의 중원선거를 실시한다.

- 마지막으로 본 연구가 제안하는 선거구 조정(안)은 타 시·도의 선거구에 미치는 경우를 가정하지 않았음에 유의할 필요가 있음. 또한, 지방의회의원 및 선거구 확정은 공직선거법 개정, 인구수 및 읍면동수 변화 등 다양한 요소들이 반영되어 결정될 사항임

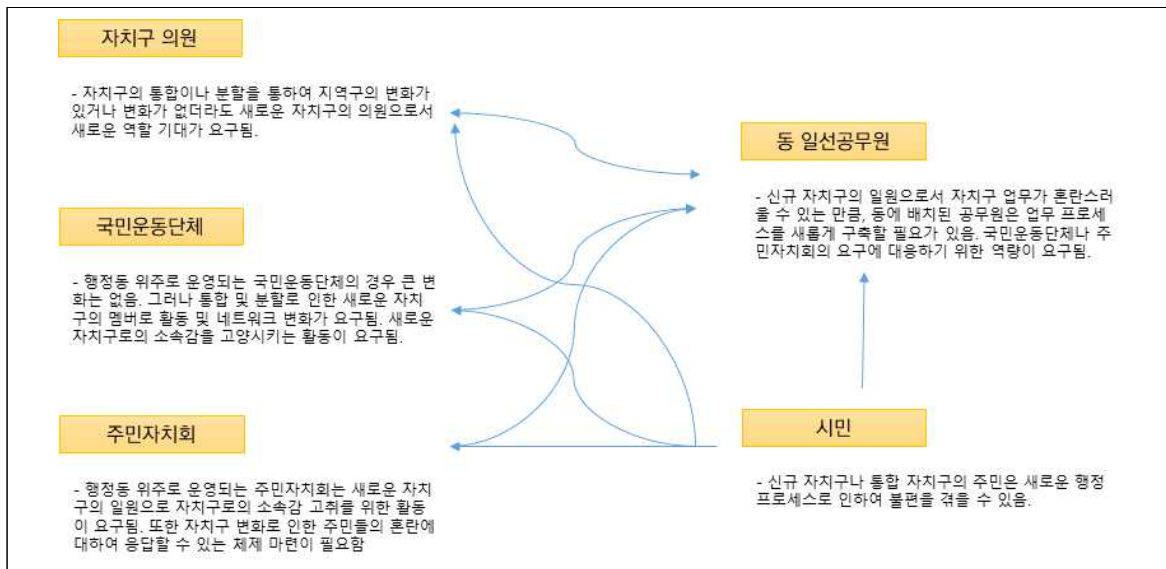
6. 통합 및 분할 자치구의 민간단체 운영 활성화 방안

❖ 민간단체 통·폐합 관련 쟁점 및 활성화 방안

- 첫째, 행정체제 개편에 따른 신속한 지역 안정화를 위해서는 지역 내 다양한 민간단체의 원만한 통합도 중요하게 다룰 필요가 있음
 - 공공기관 통합 등의 물리적 통합을 넘어 주민 간의 정서적 통합을 이루기 위해서는 지역 내 존재하는 각종 민간단체의 통합이 중요함
 - 이들의 통합이 원만히 이루어졌을 때, 진정한 통합이 이루어졌다고 볼 수 있음
- 둘째, 행정동 단위의 국민운동단체 하부조직은 혼란이 크지 않을 것으로 판단됨
 - 인천시 행정체제 개편은 자치구 단위에서 추진될 예정이므로, 기존 행정동 차원에서 운영되고 있는 민간단체 및 주민조직 체계는 그대로 통합/분할 자치구로 변경하여 운영할 수 있을 것으로 판단됨
- 다만, 기존의 자치구 차원에서 전개된 협력 네트워크에 변화가 예상되므로, 행정당국은 행정체제 개편을 고려한 민관협력 네트워크를 사전에 형성하고, 민민협력 네트워크가 원만히 작동할 수 있도록 지원할 필요가 있음
 - 행정체제 개편 시 지역사회가 민간단체 운영에 변화를 요구할 가능성이 있는데, 민간단체의 운영은 각 단체의 자율적 논의와 의사결정 원칙에 따르는 만큼, 행정동은 해당 민간단체들이 자율적으로 논의할 수 있는 장을 마련해 주어야 할 것임
- 셋째, 자치구 단위의 국민운동단체 지회·지부는 통·폐합 및 신설이 불가피하며, 통·폐합 과정에서 세력권 다툼이나 자원배분을 둘러싼 갈등이 부각될 수 있어 유의가 필요함
 - 행정구역을 기반으로 각 민간단체 조직을 설립하고 운영하던 상황에서 맞이하는 행정구역 개편은 민간단체들의 통·폐합 논의를 야기하게 됨
 - 하나의 자치구에는 하나의 지회·지부만 존재해야 하기 때문임
 - 과거 행정체제 개편 사례에서 정부 유관기관은 정부 조치에 따라 큰 무리없이 통합되었으나, 지원단체와 민간단체들은 대표자 선출, 이사회 구성 등에서 시·군 간의 세력 다툼으로 인하여 통합에 진통을 겪었던 사례들이 존재함
 - 분구하여 신설되는 자치구(영종구, 서구, 검단구)는 기존 국민운동단체 지회·지부가 분리하여 신설되는 것이므로, 큰 문제가 없을 것으로 판단됨
 - 그러나, 중구와 동구를 통합하여 신설되는 제물포구는 기존의 조직을 통·폐합한 지회·지부를 신설해야 하는 상황이므로, 갈등이 발생할 가능성이 있음

- 넷째, 각 국민운동단체는 독립성과 자율성에 기반하여 운영되는 조직이므로, 지회·지부의 통합·신설 과정에서 자율성을 존중할 필요가 있음
 - 각의 국민운동단체와 직능단체 지회·지부는 자체적인 정관 또는 회칙, 중앙조직의 지침에 의거하여 지회·지부의 통합/분할을 진행하므로, 자율성 존중이 필요함
 - 다만, 신규 지회·지부를 개별법인으로 설립하거나, 지회·지부 해산 과정 시 시장의 허가를 받아야 하는 등의 행정적 절차가 필요할 경우에는 원활한 절차 진행을 위한 인천시 차원의 선제적 행정적 지원을 고려해 볼 필요가 있음
- 다섯째, 민간단체 운영 활성화를 위한 주요 협력 네트워크를 구성할 필요가 있음
 - 민간단체 운영 활성화를 위해 분할/통합 자치구의 민간단체 간 협력 네트워크를 재구성하고 상호 연수나 모임 등을 추진함으로써, 개편되는 자치구 행정당국과의 신뢰 관계 구축의 시발점으로 삼을 필요가 있음

[요약 그림 6-10] 민간단체 운영을 둘러싼 주요 이해관계자



7. 동 분할/통합과 조직 및 사무의 재설계 필요

- 영종구와 검단구는 지속적인 인구 증가가 예상되며, 이에 따른 동 분할 또는 통합 요구가 있을 수 있음
- 동 분할/통합 요구 시, 동별 행정구역 면적과 인구 규모를 고려하여 행정기능 및 사무권한의 효율성을 높일 수 있는 방향으로 추진해야 할 것임
- 인구와 면적 규모를 고려한 기능 통합 또는 배분 요구 시 고려사항(김필두최인수, 2021)
 - 동별 기능 배분의 기준을 설정하고, 공통 기능과 동별 특성화 기능(현장 기능, 주민밀착형 사업) 등을 구분할 필요가 있음
 - 일반적으로 동별 공통 기능은 다음과 같음: 사회복지 기능, 주민자치 및 지역공동체 관련 기능, 동네 안전 기능
 - 동별 특성화 기능으로 제시되는 주요 유형은 다음과 같음: 주거(주민편의 시설, 평생교육/생활문화/생활체육, 도시재생, 교통민원), 상공업(상권활성화, 지역경제, 생활민원, 기업지원 등)
- 일반적으로 원도심 지역은 법정동을 중심으로 살펴볼 경우, 많은 동 지역을 포괄하고 있음. 따라서 통합 행정동을 운영하되, 주민의 수요를 감안한 편익시설이 설치될 수 있도록 광역적 전지에서 운영 효율화를 꾀할 필요가 있음
- 행정체제 개편에 따른 동 분할/통합 및 조직과 사무 재설계 등에 관해서는 추가 연구가 필요할 것으로 판단됨

8. 자치구 명칭 검토 및 방위식 지명 지양 필요

1) 행정구역 명칭 변경의 기본 방향

- 인천시 행정체제 개편 시 행정구역 명칭 변경의 기본 방향은 다음과 같음
- 첫째, 행정구역 명칭 변경이 지방행정체제 개편과 함께 이루어질 경우, 소요 절차와 비용을 최소화할 수 있음
- 둘째, 방위식의 행정구역 명칭뿐만 아니라 공공기관, 지하철 역명 등 공공성이 강한 기관이나 명소에 대한 명칭에도 방위식 표현은 지양할 필요가 있음
- 셋째, 행정구역의 명칭 부여 시, 해당 지명의 역사를 충분히 검토해야 함
- 넷째, 행정구역 명칭 부여 시, 도시 지명을 브랜드화하여 도시발전과 연계시키는 방향도 고려해야 함

2) 행정체제 개편 시 명칭 대안

(1) 중구·동구의 개편 관련

❖ 제물포구(濟物浦區)

- 중구 내륙지역과 동구를 통합하여 ‘제물포구’로 명명할 경우 역사적 근거가 충분하고 친숙한 지명이므로, 지역주민들의 의견도 긍정적일 것으로 예측됨. 전문가들은 방위식 지명인 중구의 명칭 대안으로 ‘제물포구’를 제시하고 있음
 - 제물포(濟物浦)는 월미도를 바라보는 북성포구와 탁포 사이의 포구를 가리키는 지명이었으나, 개항 이후에는 인천지역을 상징하는 대표적 지명이 됨
 - 이 지명은 조선 태종 때 수군만호(水軍萬戶)가 주둔하는 방어시설 제물량(濟物梁)이 설치된 이래 생겨난 것으로 보이며, 주민들은 ‘제미리(제밀)’이라고 불렀음
 - 서양인은 각종 지도나 문헌에서 인천을 ‘제물포(Chemulpo)’로 표기했으며, 미군정기에 인천의 명칭을 ‘제물포시’로 변경한 적도 있음
- 만약 ‘제물포구’라는 명칭으로 통합 자치구를 신설한다면, 현재 미추홀구에 위치한 전철역 ‘제물포역’은 명칭 변경을 고려해야 할 것임

❖ 영종구(永宗區)

- 영종도는 『고려사』, 『세종실록』, 『신증동국여지승람』 등의 문헌에 자연도(紫燕島)로 기록되어 있음. 이는 ‘제비가 많은 섬’이라는 뜻으로 풀이됨
 - 자연도의 형상에 대해서는 송나라 사신 서경(徐兢)이 쓴 『고려도경(高麗圖經)』에도 기록되어 있음
 - ‘영종’이란 명칭은 조선 후기 효종 때 수군진인 영종진(永宗鎭)이 설치되면서 불리기 시작한 것을 유래로 봄
 - 행정구역상 영종도는 용유도와 함께 인천부에 속한 섬이었으나, 1914년 부천군에는 편입되었고 1973년에는 경기도 옹진군으로 편입되었으며, 1989년 인천시 중구로 편입됨
 - 인천국제공항 부지 확보를 위해 1992년 11월 21일부터 1994년 10월 30일까지 영종도와 용유도, 삼목도, 신불도 사이를 방조제로 연결하고, 바다와 분리된 간석지를 간척한 것이 현재의 영종도가 됨

(2) 서구의 분구 관련

❖ 검단구(黔丹區)

- ‘검단’은 현재 인천광역시 서구의 북부에 위치한 행정동·법정동의 명칭임. 원래 검단은 김포시 검단면에 속하였으나, 1995년 행정구역 개편에 따라 인천광역시 서구로 편입됨
- 검단은 『대동여지도』에 ‘검단(黔丹)’이라는 지명이 확인되는 근거가 분명한 지명임
- 16세기 문헌인 『신증동국여지승람』에는 ‘검(儉)’으로, 18세기 후반의 『호구총수』에는 ‘검(黔)’으로, 19세기 후반의 『김포군읍지』에는 ‘금(衿)’으로 달리 표기하고 있음
 - 한국의 지명에서 ‘검(黔)’, ‘곰(雄)’, ‘금(金)’ 등으로 표기한 곳은 대체로 제단을 비롯한 제사시설이 있었던 것으로 추측됨
 - 서구 검단 일대가 고인돌을 비롯한 선사유적이 밀집한 지역이라는 점, 그리고 인근 검암(黔巖)과 관련지어 본다면 고대에 대규모 집단이 거주한 곳으로 추정되며, 족장이 거주하는 곳, 혹은 신에게 제사를 지내는 곳이라는 의미로 이해됨
- 신설 자치구의 명칭으로 현재 행정구역상의 동 명칭인 ‘검단’을 사용할 경우 이견이 제시될 수 있겠으나, 역사적인 근거가 뚜렷하고, 분구 지역을 대표하는 지명이라는 점에서 무난한 명칭이 될 것으로 봄

❖ 서구(西區)

- 인천광역시 서구에서 검단지역을 제외한 ‘가좌동부터 청라지구 아라뱃길 남쪽’까지의 자치구 명칭을 현재의 명칭인 ‘서구’ 그대로 사용하는 것은 행정체제 개편 지역명칭의 의견수렴 결과(서구·검단구 사용 85% 선호)를 반영한 것이며, 주민여론도 긍정적인 것으로 예상됨
- 향후 자치구에서 명칭 변경을 추진할 경우 명칭 공모 등 주민의견 수렴을 통해 역사성과 주민정서 등을 고려한 명칭 선정이 필요함
- ‘서구’라는 명칭을 그대로 사용할 경우 자치구 명칭의 ‘서(西)’가 본래 ‘석(石)’에서 비롯된 것인데, 방위식 지명처럼 인식되고 있다는 사실을 알려야 할 것임. 현재 ‘서구’의 유래는 고유지명 ‘돌곶이’를 석곶면(石串面)이라고 표기한 것에서 유래함
 - 1914년 행정구역 개편 시 모월곶면(毛月串面)과 석곶면(石串面)을 통합하면서 통합 지명을 서곶면으로 하였고, 이에 따라 당시의 행정기관은 서곶출장소였음. “돌곶이-석곶면(石串面)-서곶-서구”로 바뀌어 온 것임⁷⁾
- 이처럼 지명의 유래로 본다면 ‘석곶’을 발음할 때, 자음 충돌회피 현상으로 기억이 탈락하여 ‘석’이 ‘서’로 바뀌어 ‘서곶’이 되었으며, 나중에 ‘서구’로 된 것임

7) 인천광역시(2015). 인천광역시사⑤ : 인천의 지명(상).

3) 방위식 명칭 소결

(1) 행정구역 명칭 변경의 의의

- 행정구역 명칭은 지리적, 역사적, 사회문화적 배경을 반영할 수 있어야 함
- 행정구역 명칭은 지역 주민의 소속감을 높이고, 자긍심을 고취시키는 역할을 수행함
- 행정구역 명칭은 지역의 브랜드 이미지를 제고하여 부가가치를 창출시키는 데 기여하며, 지역에 대한 서사를 부여하고, 지역문화의 소비를 촉진시키는 데 영향을 줄 수 있음⁸⁾
- 행정구역 명칭 변경으로 다음과 같은 효과를 기대할 수 있음
 - 도시이미지 개선, 고유성(차별성) 확보, 지역인지도 상승
 - 지역브랜드 가치 제고 및 지역경제 활성화⁹⁾
 - 주민 자긍심 및 애향심 제고, 주민 삶의 질 제고

(2) 행정구역 명칭 변경 시 고려사항¹⁰⁾

- 역사성: 토착 원주민에 의해 붙여지고 오랜 기간 불리어진 생활과 사상을 표현함
- 고착성 및 보수성: 사회집단의 약속에 의해 그대로 답습하여 사용하는 경향성을 지님
- 지역성: 특정한 장소를 다른 지역과 명확히 구분해 주는 특성을 지님
- 대중성: 지명으로 정착되면 공유물로서의 가치를 가짐
- 상징성: 지역사회 이미지와 특징을 짧은 표현으로 시사함

(3) 방위식 명칭의 문제점

- 현재 많은 지역에서 사용하고 있는 방위식 지명은 위의 5가지 측면에서 문제가 있음
- 역사성 부재: 방위적 지명으로는 주민의 자긍심, 소속감, 일체감을 제고하기 어려움
- 고착성 및 보수성 문제: 지역이 상위의 행정계층으로 승격하거나, 다른 지역에 편입되는 경우 기존의 방위가 달라지는 문제가 발생함
 - 지명이 가진 고착성과 보수성으로 인하여 명칭 변경이 어려운 문제가 발생함

8) 일본의 아이치현에 있는 도요타시는 1959년 고로모[擧母]라고 하였던 시(市)의 명칭을 도요타자동차 공장의 이름을 따서 도요타로 고친 사례에 해당함

9) 포항시 남구 호미곶면의 호미곶면(원래 지명은 대보면)은 호랑이 꼬리라는 명칭을 활용함으로써 전국적 일출명소로 이름을 높임. 유사한 예로 강원도 영월군 김삿갓면을 들 수 있음. 기존 지명을 브랜드화 하여 성공한 사례로는 경기도 안성시를 꼽을 수 있음. 경기도 안성시는 '안성맞춤의 도시'로 브랜드화에 성공함

10) 강길부(1987) 내용을 허용훈 외(2020)에서 재인용

- 지역성 부재로 인한 차별성 부재: 방위식 지명은 많은 자치단체에서 사용하고 있어 다른 지역과 구분해 주는 역할을 수행하지 못함
 - 방위식 지명을 사용하는 지역의 기관들은 동일한 명칭으로 기관명을 짓고 있어 정보의 혼란을 가져올 수도 있음(예: 서구시설관리공단 등)
- 대중성으로 인한 편익 부재: 대중적으로 고유하게 활용되는 명칭은 주민의 애향심이나 지역브랜드 가치를 제고하여 지역활성화의 기반이 될 수 있음
 - 방위식 명칭은 대중성을 활용한 편익을 제고하지 못한다는 단점을 지님
- 상징성 결여: 지명은 역사성이나 문화적 특성을 반영하는 동시에 도시 비전의 가치도 가짐. 그러나 방위적 지명은 지역의 고유성을 분명하게 하지 못함으로써 상징성을 나타내지 못함
 - 지명의 상징성은 도시브랜드 및 이미지 가치를 제고하여 지역경제 활성화에 기여하나, 방위적 지명은 상징성을 높이는데 한계를 가짐

(4) 행정체제 개편에 따른 지명 변경과 향후 과제

- 행정체제 개편 시, ‘중구’와 ‘동구’ 등 방위식 명칭에 대한 전반적인 재고가 필요함
 - 예를 들어 ‘동인천’이라는 명칭은 위에서 논의한 역사성, 상징성, 대중성 등의 판단 기준을 고려하여 변경 여부 고민. 즉, ‘동인천역’ 등의 명칭 변경 숙고 필요
- 인천지역의 방위식 명칭을 고려해야 할 경우(예: 수도사업소와 같이 자치구 단위가 아닌 동부, 서부, 남부 등으로 구분해야 하는 경우)에 대한 기준 마련 필요
 - 대부분의 공공기관은 자치구 중심으로 관할구역을 설정하고 있는 만큼, 방위식 명칭과 자치구 명을 일치시킬 필요가 있음
 - 아래 표를 살펴보면 방위식 명칭을 사용 중인 공공기관 중에서 중구, 동구, 미추홀구에 입지해 있는 시설은 ‘중부’와 ‘남부’를 혼용하고 있음. ‘남부’라는 명칭을 주로 사용하고 있는 연수구나 남동구 입지 기관과 헷갈릴 여지가 있음
- 인천시 행정체제 개편 이후, 주소지와 시설명이 다른 사례를 검토하여 명칭 추진 필요
 - 예를 들어 중구 내륙지역과 동구를 통합한 자치구를 ‘제물포구’로 명명할 경우, ‘제물포역’과 같이 미추홀구에 위치한 시설들의 명칭 변경을 함께 고려할 필요가 있음
 - ‘동인천역’처럼 인천의 동부에 위치하지 않은 지명들도 변경을 제안할 필요가 있음
 - ‘중동우체국’은 역사성을 살려 ‘인천우체국’으로 변경하는 것을 고민할 필요가 있음

[요약 표 6-25] 인천광역시 내 방위식 명칭을 사용 중인 공공기관 사례

현 주소지	방위식 명칭	주요 사례
중구, 동구, 미추홀구	중부/남부/동부	국민건강보험공단 인천중부지사 및 인천남부지사, 국민연금공단 남인천지사, 남인천여자중학교, 동인천역, 소상공인시장진흥공단 인천남부센터, 인천광역시상수도사업본부 중부수도사업소, 인천광역시 남부교육지원청, 인천남부초등학교, 인천남중학교, 인천중동우체국, 인천중부경찰서, 인천중부소방서, 한국국토정보공사 인천중부지사, 중부지방고용노동청,
연수구, 남동구	남부	남인천우체국, 동인천고등학교, 동인천중학교, 인천남고등학교, 인천남동고등학교, 한국전력공사 남인천지사, 한국국토정보공사 인천남부지사, 한국주택금융공사 인천남부지사
계양구, 부평구	북부	고용노동부 인천북부고용노동지청, 근로복지공단 인천북부지사, 소상공인시장진흥공단 인천북부센터, 인천광역시 상수도사업본부 북부수도사업소, 인천광역시교육청 북부교육문화센터, 인천광역시 북부교육지청, 인천북부고용복지플러스센터, 한국국토정보공사 인천북부지사
서구	서부	국민건강보험공단 인천서부지사, 국민연금공단 서인천지사, 서부여성회관역, 서인천고등학교, 서인천세무서, 서인천우체국, 인천광역시서부교육지청, 인천광역시상수도사업본부 서부수도사업소, 인천서부경찰서, 인천서부소방서, 인천서부고용복지플러스센터, 한국전력 서인천지사

9. 지방공기업, 출자·출연기관 정비 및 이양, 신규사업 발굴

- 행정체제 개편에 따라 중구 및 동구가 제물포구와 영종구로 재편되고, 서구가 서구와 검단구로 분구하게 되면, 각 자치구의 지방공기업 및 출자·출연기관의 사업 범위 등도 정비되어야 할 것임
- 현재 중구는 시설관리공단, 문화재단, 월디장학회를 운영 중임. 장학회는 규모가 작고 장학금 사업이 주이므로, 시설관리공단과 문화재단의 사업 재편이 요구됨
- 동구는 장학재단만을 운영 중임. 동구는 여러 차례 시설관리공단과 문화(복지)재단 등의 설립 타당성을 검토한 만큼, 제물포구가 신설된다면 동구의 지방공기업 또는 출연기관 신규 수요에 대한 사업 검토가 필요할 것으로 판단됨
- 서구는 시설관리공단, 문화재단, 서동이장학회를 운영 중임. 장학회는 서구가 직영하고 있으므로, 시설관리공단과 문화재단의 사업 재편이 요구됨

[요약 표 6-26] 행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구) 지방공기업 및 출연기관 현황

구분	기관명	유형	사업범위	조직	비고
중구	중구 시설관리공단	지방공기업	청사관리, 주차관리, 관광시설, 체육시설, 현수막 게시판, 종량제, 공원녹지관리, 청소년수련관 등	1본부, 6개팀, 1관 (비정규직 제외 총정원 169명)	• 영종제2청사 및 영종공항 주차장 운영, 영마루공원, 영종하늘체육공원 등 대 관, 청소년수련관 운영
	중구 문화재단	출연기관	중구문화회관, 월미도 등 야외공연장, 한중문화관, 인천화교역사관 등 운영, 문화예술향유, 시민문화활성화, 예술활동지원, 문화상권 활성화 사업	4개팀, 1관, 1단	• 영종역사관, 소무의도 스 토리움, 영종버스킹존
	월디장학회	출연기관	장학생 선발, 예체능 우수자 발굴 육성 등	사무국(2명)	
동구	동구 장학재단	출연기관	창의인재특기장학생, 학업우수장학생, 근로장학생 지원 등	자치구 직영	
서구	서구 시설관리공단	지방공기업	청소년센터, 도서관, 체육센터, 공원관리, 공영주차장, 청사관리, 견인보건소, 장애인재활시설, 노인복지관, 노인문화센터 등 운영	3본부, 4실, 3단, 5부 (비정규직 제외 총정원 454명)	• 검단청소년센터, 검단도 서관, 검단복지회관, 능내 근린공원, 검단지역 주차 장, 장애인직업재활시설, 검단노인복지관등
	서구 문화재단	출연기관	서구문화회관, 청라블로노바홀, 정서진 아트큐브, 가정생활문화센터, 검암경서생활문화센터 운영, 구립예술단, 서구생활문화축제, 문화다양성 확산사업, 청년예술가활동 지원사업, 어린이 예술축제, 서구문화대학 등	2본부, 5팀	• 현재 사업범위 시설에는 검단구 시설 없음
	서동이장학회	출연기관	장학생 선발, 예체능 우수자 발굴 육성 등	자치구 직영	

자료: 행정안전부 지방공공기관통합공시(www.cleaneye.go.kr) 내용을 토대로 연구자 작성

○ 일차적으로는 시설의 공간적 위치에 따라 사업을 재편해야 할 것으로 보임

- 서구시설관리공단은 현재 검단지역에서 운영 중인 시설들이 있음. 검단청소년센터, 검단도서관 등은 검단구에서 직영으로 운영할지, 위탁 운영할지 검토가 요구됨
- 서구문화재단이나 서동이장학회는 현재와 같은 형태로 운영이 가능함
- 중구시설관리공단은 현재 영종지역에서 운영 중인 청사와 주차장을 영종구로 이관할 필요가 있음. 청소년수련관 운영 등은 영종구에서는 직영으로 운영할지, 위탁 운영할지 판단이 요구됨
- 중구문화재단이 운영하고 있는 영종역사관, 소무의도 스토리움, 버스킹 존 등의 경우에도 영종구로 이관하되, 운영방식은 추후 결정할 필요가 있음
- 장학재단은 현재와 같이 운영하되, 중구월디장학회와 동구장학재단은 통합하여 운영하는 방안을 고려할 필요가 있음

[요약 표 6-27] 제물포구, 서구 지방공기업 및 출연기관 현황

구분	기관명	유형	사업범위	조직	향후 운영방향
제물포구	제물포 시설관리공단	지방공기업	청사관리, 주차관리, 관광시설, 체육시설, 현수막·게시판, 종량제, 공원녹지관리 등	조직 및 인력 재설계	<ul style="list-style-type: none"> 중구와 동구의 관광시설, 공원녹지관리 통합 운영 영종제2청사 및 영종공항 주차장 운영, 영종지역 공원 관리, 청소년수련관 등업무는 영종구로 이관
	제물포 문화재단	출연기관	중구문화회관, 월미도 등 야외공연장, 한중문화관, 인천화교역사관 등 운영, 문화예술향유, 시민문화활성화, 예술활동지원, 문화상권 활성화 사업	조직 및 인력 재설계	<ul style="list-style-type: none"> 동구의 화도진문화축제 등 신규사업 검토 필요
	제물포 장학재단	출연기관	중구내륙 지역 장학생 선발, 예체능 우수자 발굴 육성 등 동구 창의인재특기장학생, 학업우수장학생, 근로장학생	사무국 운영	<ul style="list-style-type: none"> 동구 장학재단 설립취지를 고려하여 2개의 장학재단 이사회를 통합 운영할 필요
서구	서구 시설관리공단	지방공기업	청소년센터, 도서관, 체육센터, 공원관리, 공영주차장, 청사관리, 견인보건소, 노인복지관, 노인문화센터 등 운영	조직 및 인력 재설계	<ul style="list-style-type: none"> 검단지역을 대상으로 하는 사업은 검단구로 이관
	서구 문화재단	출연기관	서구문화회관, 청라블로노바홀, 정서진 아트큐브, 가정생활문화센터, 검암경서생활문화센터 운영, 구립예술단, 서구생활문화축제, 문화다양성 확산사업, 청년예술가활동 지원사업, 어린이 예술축제, 서구문화대학 등	2본부, 5팀	<ul style="list-style-type: none"> 현재와 같은 형태로 운영
	서동이장학회	출연기관	장학생 선발, 예체능 우수자 발굴 육성 등	자치구 직영	<ul style="list-style-type: none"> 현재와 같은 형태로 운영

- 인천시 행정체제가 개편되게 된다면, 기존의 시설관리공단과 문화재단은 기관명을 변경하고 조직 및 인력을 재설계할 필요가 있으며, 신규사업을 발굴할 필요가 있음
- 동구는 시설관리공단이나 문화(복지)재단 설립 요구가 수년간 계속되었으나 설립이 되지 못하였음. 중구 내륙지역과 동구를 통합한 제물포구의 신설로, 제물포시설관리공단이나 제물포문화재단이 생겨난다면, 현재의 동구 지역에 대한 관광 또는 공원시설, 문화예술사업 등을 검토하여 신규사업을 모색할 필요가 있음
 - 서구시설관리공단은 검단구로 일부 사업을 이관하며 현재보다 사업 규모가 축소되겠으나, 현재 서구시설관리공단의 규모가 매우 크다는 점과 인력들의 자연감소분 등을 고려한다면, 인력 및 조직에의 영향력이 크지 않을 수 있음. 사업 규모의 축소와 인력 및 조직에의 영향 등 검토에 따른 사업장 재배치가 요구될 수도 있음
 - 영종구와 검단구는 일차적으로 시설관리공단 사업을 자치구 사업으로 편성하고, 해당 사업을 공단이나 재단을 설립하여 운영할지, 직영으로 운영할지, 민간위탁하여 운영할지 등에 대하여 논의해야 할 것임

10. 주소 변경, 통계 단위 및 GIS 코드 변화 필요

(1) 주소 변경에 따른 과제¹¹⁾

- 행정체제 개편은 필연적으로 주소 변경을 초래함. 현재 우리나라는 「도로명주소법」을 토대로 한 주소 행정이 자리잡고 있음
- 「도로명주소법」은 “도로명주소, 국가기초구역, 국가지점번호 및 사물주소의 표기·사용·관리·활용 등”에 관한 법률로(법 제1조), 행정체제 개편 시 해당 법에 따른 국가기초구역, 국가지점번호, 사물주소 등의 변경이 필요할 것으로 보임
- 또한, 행정안전부장관은 지방자치단체의 명칭 변경이나 구역 조정과 관련하여 각종 공부 정비가 차질 없이 수행될 수 있도록 지방자치단체에 대한 지침을 두어야 하며(지방자치법 제5조 및 제15조 등), 관련법에 대한 다음의 주소 내용을 검토해야 함

(2) 통계 및 GIS 코드 변경에 따른 과제

- 행정체제 개편이 시행되면, 현재의 행정구역 분류(시·군·구, 자치구)를 따르고 있는 통계와 GIS 코드를 변경할 필요가 있음
- 최근에는 통계 설정과 함께 지리정보시스템을 활용한 정책수요 조사가 많이 시행되고 있음. 지적도의 경우에도 지번 코드(PNU)로 구성하고 있으며, PNU는 행정안전부에서 주민등록 주소코드로 등록·관리되고 있음. PNU에서 중요한 단위는 시·군·구이므로, 인천시 행정체제 개편이 이루어진다면, PNU 변경도 필요함

11. 경찰·소방행정 관련 서비스 대상 및 관할구역 재배치 고려

(1) 경찰행정체제의 변화

- 행정체제 개편 대상지역을 관할구역으로 하는 경찰서는 인천중부경찰서(중구, 동구)와 인천서부경찰서(서구)로, 방위식 명칭을 가지고 있음
- 향후 현장중심의 경찰행정 및 지역주민과의 일체감 제고를 위해 관서명을 개편되는 자치구명과 일치시킬 필요가 있음. 관내 타 경찰서는 인천미추홀, 인천논현, 인천부평, 인천삼산, 인천계양, 인천연수, 인천강화 등 지역의 명칭을 반영하고 있음
- 경찰행정은 경찰서비스의 대상과 지역범위를 고려하고 설정되고 있으므로 행정구역 개편과 직접적인 연계성은 적을 수 있으나, 지구대 및 치안센터 배치의 불균형적인 측면을 검토할 필요가 있음(예: 서구 및 검단구)

11) 본 내용은 전주열 외(2017) 내용을 참고하여 작성함

- 행정구역이 기존 3개 자치구에서 4개 자치구로 변화하는 과정에서의 치안행정 및 주민 안전을 위한 관할구역 구청과의 업무협조체계 등에 대해서도 재검토가 필요함

(2) 소방행정체제의 변화

- 행정체제 개편 대상지역을 관할구역으로 하는 소방서는 인천중부소방서(중구 내륙, 동구), 인천영종소방서(중구 영종), 인천서부소방서(서구 일부), 인천검단소방서(서구 일부) 임
- 행정체제 개편으로 인천중부소방서와 인천영종소방서는 각각 제물포구와 영종구로 관할구역이 명확하게 구분될 것으로 보임
- 또한 인천서부소방서(시천동 제외¹²⁾)와 인천검단소방서(2023.02.23.개서)의 관할구역은 행정체제 개편 후에도 서구와 검단구로 명확히 구분되므로, 재난 또는 위급한 상황발생시 신속한 대응이 가능할 것으로 예상됨

12) 서구 시천동은 행정체제 개편 후 검단구에 포함

07 경제적 타당성 분석

1. 비용 산정 결과

- 비용 산정 결과를 종합하면, 인천시 행정체제 개편(안) 시행을 위해 소요되는 비용은 크게 일회성 비용과 연간 소요비용으로 구분할 수 있음
- 행정체제 개편(안) 시행의 일회성 비용은 각종 행정비용과 시민 부담 비용이 해당하며, 약 297억 원이 소요되는 것으로 추정됨
 - 특히 행정비용은 직접적인 재정부담이 발생하는 항목으로 약 216억 원으로 추정됨
 - 시민 부담 비용은 직접적인 재정부담이 발생하는 것은 아니나, 행정체제 개편에 따른 사회적 비용을 의미하며, 선행연구 수치를 적용할 경우 약 81억 원으로 추산됨
- 행정체제 개편(안) 시행의 연간 소요비용은 공공인건비, 청사비용, 운영비 등 추가적인 소요비용이 해당하며, 연간비용 합계는 약 164억 원/년 소요될 것으로 추산됨
 - 다만, 현 정부 공무원 정원 동결 기조를 고려할 때 공무원 신규인력 채용은 단계적으로 진행될 것으로 예상되므로, 단기적으로 공공인건비를 제외한 연간 소요비용은 약 43억 원/년 수준임
- 비용 산정 결과를 자치구별로 나누어 살펴보면 인구수가 많고, 분구가 예정되어 있는 서구의 소요비용이 중구·동구에 비해 높은 것으로 나타남
 - 행정체제 개편(안) 시행과 함께 일시적으로 투입해야 하는 행정비용은 서구가 약 150억 원인데 반해, 중구·동구는 67억 원 수준으로 추정됨
 - 연간 소요비용의 경우에도 서구는 공무원 추가 인건비 등을 포함한 연간 비용이 약 150억 원에 달하지만, 중구·동구는 약 14억 원에 불과하여 많은 차이를 보임

[요약 표 7-1] 행정체제 개편에 따른 비용 추정 요약

(단위: 백만 원)

구분		항목	금액	산출근거
일회성 비용	각종 행정비용	홍보 비용	1,854.0	미추홀구 명칭 변경 사례, 물가 반영, 인구 비례(1.9배) 적용
		상징물 및 공인조각	214.5	미추홀구 명칭 변경 사례, 물가 반영, 행정동수(2.1배) 및 자치구수(4배) 적용
		각종 표지판 교체	5,670.6	미추홀구 명칭 변경 사례, 물가 반영, 서구 중 명칭 유지하는 지역 제외한 용도지역별(주거상업·공업) 면적 비례(2.9배)
		각종 공부정리, 증교체	52.5	미추홀구 명칭 변경 사례, 물가 반영, 인구 비례(1.9배)
		전산시스템 구축·교체	10,146.8	유사 사례 데이터 전환 및 통신시설 구축 비용 참조
		관용차량 구입	3,135.5	유사 자치구 차량 보유수 평균, 서구청 보유 차량 차형 및 나라장터 조달단가(2023년) 적용
		집기 및 비품 구입	511.1	2023년도 인천광역시 예산편성 운영기준 적용
		행정비용 소계	21,585.0	
	시민부담 비용	개인 메뉴비용	8,119.8	장덕희 외(2012), 김창수(2015)의 주민 1인당 비용 참조
	합 계		29,704.8	
연간소요 비용	공공인건비	공무원 추가 인건비	12,105.1	공무원 급여 기준, 공무원 273명 신규인력 비용 추정, 단체장 추가 인건비 포함
	청사비용	영종구 청사 임차료	1,374.5	「공유재산법 시행령」 청사면적 기준 부족면적, 중구제2청사 별관 임차료
		검단구 청사 임차료	2,800.6	「공유재산법 시행령」 청사면적 기준 부족면적, 인근 지역 시세
	운영비	기타 운영비	115.7	인천 서구청 및 전국 지자체장 평균 비용 등 참조
	합 계		16,395.8	

[요약 표 7-2] 행정체제 개편에 따른 비용 추정 요약: 자치구별

(단위: 백만 원)

구분		항목	중구·동구	서구	합계
일회성 비용	행정비용	홍보 비용	487.0	1,367.0	1,854.0
		상징물 및 공인조각	107.2	107.2	214.5
		각종 표지판 교체	3,664.1	2,006.5	5,670.6
		각종 공부정리, 증교체	13.8	38.7	52.5
		전산시스템 구축·교체	2,401.9	7,745.0	10,146.8
		관용차량 구입		3,135.5	3,135.5
		집기 및 비품 구입		511.1	511.1
		행정비용 소계	6,674.0	14,911.0	21,585.0
	시민부담	개인 메뉴비용	2,133.1	5,986.8	8,119.8
	소계		8,807.1	20,897.7	29,704.8
연간 비용	공공인건비	공무원 추가 인건비		12,105.1	12,105.1
	청사비용	청사 임차료	1,374.5	2,800.6	4,175.1
	운영비	기타 운영비		115.7	115.7
	소계		1,374.5	15,021.3	16,395.8

2. 효과 분석 결과

- 효과 분석 결과를 종합하면, 인천시 행정체제 개편(안) 시행에 따른 경제적 효과는 크게 직접효과와 간접효과로 구분할 수 있음
- 행정체제 개편(안) 시행의 직접효과는 주민 민원 접근성 개선효과와 공무원 장거리 출장 개선효과가 해당되며, 연간 37억 원의 직접효과가 예상됨
- 행정체제 개편(안) 시행의 간접효과는 각종 소요비용이 창출하는 연계산업 최종수요의 지역 내 파급효과를 산업연관분석을 통해 추정하였으며, 다음과 같은 간접효과가 예상됨
 - 생산유발효과는 일회성 효과 350억 원, 연간 47억 원/년
 - 부가가치유발효과는 일회성 효과 225억 원, 연간 36억 원/년
 - 취업유발효과는 일회성 효과 284명, 연간 4명/년

[요약 표 7-3] 행정체제 개편에 따른 직·간접효과 추정 요약

구분			효과의 크기	단위
직접효과	주민 민원 접근성 개선효과		1,866	백만 원/년
	공무원 장거리 출장 개선효과		1,813	
	합 계		3,679	
간접효과 (지역 내)	생산유발효과	일회성	34,953	백만 원
		연간	4,706	백만 원/년
	부가가치유발효과	일회성	22,497	백만 원
		연간	3,584	백만 원/년
	취업유발효과	일회성	284	명
		연간	4	명/년

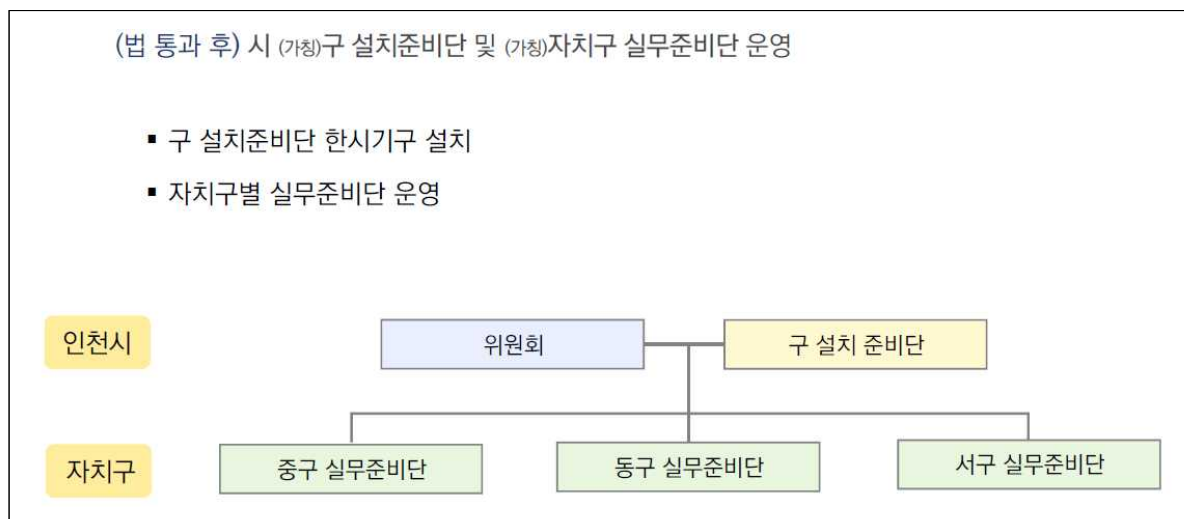
- 일회성 효과와 매년 발생하는 효과가 혼재되어 있으므로, 해석의 편의를 위해 개편(안) 시행 후 10년간의 총 효과를 산정한 결과, 직접효과 368억 원, 간접효과 중 생산유발효과 820억 원, 부가가치유발효과 583억 원, 취업유발효과 324명으로 예상됨
- 시행 후 20년간의 총 효과는 직접효과 736억 원, 간접효과 중 생산유발효과는 1,291억 원, 부가가치유발효과는 942억 원, 취업유발효과는 364명으로 예상됨

08 지방행정체제 개편을 위한 추진체계와 로드맵

1. 인천광역시 행정체제 개편 추진체계

- 인천시 행정체제 개편의 추진은 “인천광역시 제물포구·영종구·검단구 설치 등에 관한 법률안”이 통과하는 것으로 첫걸음을 시작함
- 본 법안이 행정입법으로 국회에 상정되면, 인천시는 한시기구로 (가칭)구설치준비단, 자치구는 (가칭)구설치실무준비단을 설치·운영하는 방안임
- 인천시 차원에서는 ‘분구 및 통합구 설치준비단’을 설치·운영하고 자치구에서는 각 자치구별 ‘구설치실무준비단’을 운영함
- 또한, 실무적으로는 현재 관련 사무를 담당하고 있는 인천광역시 행정국 행정체제혁신과를 중심으로, 절차 이행에 따른 대응 자문, 현안 사업, 주민화합 방안 강구, 각 자치구 요구사항에 대한 수렴과 대응 등이 이루어야 할 것임

[요약 그림 8-1] 인천광역시 행정체제 개편의 추진체계 구축(안)



- ‘분구 및 통합구 설치준비단’의 지원부서로서, 인천광역시 행정국 행정체제혁신과의 역할과 기능에 대하여 추후 재편이나 추가 기능 요구가 있을 시, 재검토가 필요할 수 있음

[요약 표 8-1] 현재 행정체제 개편 사무를 담당하고 있는 부서의 업무와 향후 필요 업무

구분	현재 업무	필요 업무
행정체제 혁신과	<ul style="list-style-type: none"> 기본계획 수립 및 추진 실무TF 운영 중앙정부 협의 세부구역 획정 검토 홍보 계획 수립 및 추진 시민소통협의체 운영 관계 기관 협의 주민설명회 개최 민원 대응 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 기 추진 업무 지속 <ul style="list-style-type: none"> 중앙정부, 국회 협의 시민소통과 공보 지속 추진 관계기관 협의, 시민소통체 운영, 민원 협의 등 지속 추진 ▶ 신규 업무 <ul style="list-style-type: none"> 분구 및 통합구 설치 준비위원회 및 자문단 운영 분구 및 통합구 출범준비단 및 실무지원단 지원 행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구)과의 업무 연계 및 대응 지역사회단체 및 주민단체 지원 등 기초자치단체와 협의

주: 「인천광역시 행정기구 설치 조례 시행규칙」(2023.07.10)에 따른 행정체제 개편 사무 담당 부서를 기준으로 작성함

2. 인천광역시 행정체제 개편 추진 로드맵

○ 본 연구에서 제시한 인천광역시 행정체제 개편 추진에 따른 주요 과제의 로드맵을 정리하면 다음과 같음

- 대부분 '분구 및 통합구 설치 준비위원회'를 통해 추진되어야 할 사업임

[요약 표 8-2] 인천광역시 행정체제 개편 추진 로드맵

과제	2023		2024		2025		2026		2027	
	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기	상반기	하반기
비 고			총선				지방선거		대통령선거	
민선8기 공약 연계성 확보										
	제물포르네상스, 초일류도시 전략계획과의 연계성 확보									
세부구획 확정										
	법률안 및 행정안전부 관련 법률 검토보고서에 세부구획 제시									
인사 및 조직 변경										
	준비위원회에서 본 연구 결과 검토, 최종안 제시, 인사 및 조직 변경안 결정 및 지방선거 이후 반영									
지방재정 개선										
	정기적 조정교부금 변화 분석에 따른 반영									
민간단체 활성화										
	준비위원회에서 지속적 토론을 통한 민간단체 활성화 방안 마련 필요									
생활도시안전 SOC 확충										
	제물포구(중구 및 동구)는 건강생활지원센터, 도시공원 등 확보. 관할구역 도시안전 SOC 재배치 등 영종구, 서구, 검단구는 생활/도시안전SOC 확보 필요(현 지구단위계획 내에 공급 반영 지속 검토)									
방위식 지명 명칭 변경										
	방위식 지명(공공기관)을 포함하여, 도로명 등의 연구를 통하여 방위식 지명의 지속적 변경방안 마련									
주소 변경 등에 따른 과제										
	법률안 통과 후 행정안전부 지침에 따라 추진									
지방공기업 등 정비 및 이양										
	지방 선거 이후 정비될 수 있도록 별도 용역 추진									
선거구 조정										
	지방선거 전 선거구 조정 필요									
동 분할/통합과 조작사무 재설계										
	통합 이후 방안 마련									

(1) 단기 추진 과제

- 본 연구가 제안하는 로드맵은 국무회의 상정 및 국회 의결을 통해 관련 법률이 제정된 2026년부터 적용하는 것을 목표로 하고 있음
- 행정안전부 검토, 법제처 심의, 국무회의 상정, 국회 의결 등 중앙정부 차원의 절차를 거치기 위한 2025년까지의 단기 과제로써, 인천시는 다음의 사항을 준비해야 함
 - 세부구역 획정을 바탕으로 인천시 내 관련 조례를 개정하고, 구역 획정에 따라 법정동 및 행정동 설치에 조정이 필요한 지역을 검토함
 - 기구와 정원, 인력 조정 등 인사·조직의 변경을 추진함
 - 지방행정 운용에 대한 조정과 개선안을 마련함
 - 지역사회의 참여와 인천시 민선8기 핵심 사업들과의 연계성을 강화함

단기 추진 과제	지속 관리 과제	중장기 관리 과제
<ul style="list-style-type: none"> • 세부 구역 획정 및 법정동·행정동 조정 • 기구·정원 및 인력 조정 등 인사·조직 변경 • 지방행정 운용에 대한 조정과 개선안 마련 • 지역사회 참여와 인천시의 민선8기 핵심 사업들과의 연계성 강화 	<ul style="list-style-type: none"> • 행정체제 개편에 따른 각 지역의 생활 SOC 및 도시안전 SOC(경찰소방) 확충 노력 • 방위식 지명 현황에 대한 진단 및 개선 작업 추진 	<ul style="list-style-type: none"> • 주소 변경 등에 대한 과제 추진 • 지방공기업 주소 변경 등에 대한 과제 추진 • 행정체제 개편 결과에 맞추어 선거구 조정 및 획정 • 동 분할/통합과 조직 사무 재설계 추진
국회 및 행정안전부 정책건의(안)	✓ 자치구 설치 및 분구에도 통합 지방자치단체에 대한 특례 규정과 유사한 수준의 지원 필요	
인천시 정책건의(안)	✓ 협의회 등을 구성하여 주민들의 생활권이나 지역개발 정책과 연계하여 경계 조정을 지속적으로 실시 ✓ 인천시는 인구 규모가 지속적으로 변화함으로 자체적으로 적정 규모의 자치구 인구 규모나 면적에 대한 연구 진행 필요	

(2) 지속 관리 과제

- 지속 관리 과제는 2023년부터 즉각적으로 추진되어야 하는 과제이나, 그 내용과 특성상 인천시가 향후 5년간 중장기적인 시계에서 지속적으로 준비·관리해 나가야 할 사항들임
 - 행정체제 개편 대상지역의 생활SOC 및 도시안전 SOC(경찰소방) 확충 노력이 필요함
 - 방위식 지명 현황에 대한 진단 및 개선 작업을 추진함
 - 행정체제 개편 대상지역(중구, 동구, 서구)의 사례와 같은 방위식 지명 사용을 지양함으로써, 주민 혼란을 방지하고 향후 원활한 행정체제 개편이 가능하도록 함

(3) 중장기 관리 과제

- 주소 변경 등에 따른 통계 단위와 GIS 코드 변화 등을 추진함
- 지방공기업 등의 주소 변경 및 정비·이양 등의 과제를 추진함
- 행정체제 개편 결과에 따른 선거구를 조정 및 획정함
- 동 분할/통합에 대비한 조직 및 사무 재설계를 추진함
- 향후 법정동과 행정동의 조정, 인력·기구 조정 결과 등에 근거한 동 분할/통합 요구가 발생할 경우, 조직사무 재설계를 추진할 필요성이 있음

(4) 재정운용 과제

- **(재원 확보)** 인천시는 각 자치구의 SOC 설치 재원 확보를 위한 특별교부세 신청을 독려 및 지원할 필요가 있음
 - 「지방교부세법」 제9조에 따라 보통교부세 산정방법으로 포착할 수 없는 지역현안 재정수요(SOC 설치 등)가 존재할 경우, 지방자치단체는 특별교부세 교부를 신청할 수 있음
 - 2022년도 기준으로 특별교부세 재원(2조 1,788억 원) 중에서 40%(8,11억 원)는 지역현안수요 명목으로 교부됨
 - 인천시 본청 및 10개 군·구가 교부받은 2022년도 특별교부세 교부액(759억 원)중에서 약 50%(377억 원)는 지역현안수요 명목으로 교부됨¹³⁾
 - 특별교부세 신청대상에는 자치구도 포함되며, 기초자치단체장은 해당 광역자치단체장을 경유하여 특별교부세를 신청해야 함
 - 인천시는 행정체제 개편 등 신규 행정수요에 대응하기 위한 각 자치구의 SOC 설치 사업 필요성과 투자효과, 지원계획 등의 사업계획 검토를 적극 지원할 필요가 있음

13) 2022년도 교부내역을 구체적으로 살펴보면, 중구는 주민편익시설 건립 및 노후경로당 보강공사 등의 지역현안수요로 17억 원을 교부받음. 동구는 복지관 및 박물관 증축 등의 지역현안수요로 24억 원을 교부받음. 서구는 문화회관 및 체육시설 리모델링 공사 등의 지역현안수요로 41억 원을 교부 받음(행정안전부, 2023)

[요약 표 8-3] 특별교부세 교부대상 및 재원규모(2022~2023년도)

(단위: 억 원)

교부대상		비율	재원규모	
			2022	2023
재난안전수요	• 응급·항구 재난복구 및 예방 등 안전관리 사업	50%	10,889	10,306
지역현안수요	• 도로·복지시설 등 지방공공시설 설치 등	40%	8,711	8,245
국가지방협력수요	• 국가적 행사 및 국가적 장려사업 • 행·재정 운용실적 우수단체 인센티브 등	10%	2,178	2,061
합계		100%	21,778	20,612

주: 2022년도 재원규모는 당초+정산분+2회 추경을 합산한 최종 교부액이며, 2023년도 재원규모는 당초 예산 기준임

자료: 행정안전부(2023). 2022년도 지방교부세 운영사항 보고; 행정안전부(2023). 2023년도 지방교부세 산정 해설. 재구성

- (재원 조정) 인천시는 자치구 조정교부금의 측정단위 변경, 교부율 상향 등 종합적인 개선안을 검토하여 자치구 간의 합리적인 재원조정을 도모할 필요가 있음
- 대도시 광역행정의 특수성을 고려하여 『지방교부세법』 제6조에서는 자치구의 보통 교부세를 특·광역시 본청에 합산하여 산정 및 교부하도록 하고 있음
 - 보통교부세의 산정·교부대상인 특·광역시는 『지방재정법』 제29조의2에 따라 보통세의 일정액을 자치구에 교부하여 자치구 간의 재원부족액(미달액)을 조정해야 함
 - 현재 인천시의 교부율은 20%로 인천시에 대한 행정안전부 권고율 22.9%보다 낮음
 - 인천시 교부율(20%)은 울산과 함께 특·광역시 중에서 가장 낮음. 현재 서울은 22.6%, 부산은 23%, 대구는 22.29%, 광주는 23.9%, 대전은 23% 수준임¹⁴⁾
 - 울산에 대한 행정안전부 권고율은 20.5%로 현행 교부율과 0.5%p 차이에 불과하나, 인천은 2.9%p가량 상향조정할 것을 지속적으로 권고받고 있는 상황임(이재원 외, 2023)
 - 다만, 2020년 기준 1개 자치구당 평균 조정교부금 규모, 1인당 평균 조정교부금 규모는 다른 광역시보다 높은 편이며, 인천시 자치구의 수요 충족률(91%), 부족재원 충족률(81.6%), 자체재원 100% 반영 시 부족재원 충족률(110%) 등은 우수한 편으로 보이는 바, 해당 시점 기준으로는 교부율 상향 조정의 필요성이 없다고도 판단됨(이미애 외, 2021)
 - 행정체제 개편에 따른 자치구 수 증가(8개→9개)로 조정교부금 배분 규모에 변화가 불가피한 만큼, 인천시는 자치구 간의 재정력 격차 등을 고려한 조정교부금 제도의 전면적·종합적인 검토를 통해 합리적인 재원배분 방안을 모색할 필요가 있음

14) 2023년 8월 24일 기준, 각 특·광역시의 조정교부금 운영 조례를 국가법령정보센터(www.law.go.kr)에서 조회하여 확인함

[요약 표 8-4] 광역시별 자치구 조정교부금 교부율 및 재원규모(2016~2020년도)

(단위: %, 억 원)

구분	교부율		조정교부금 총규모					자치구 평균 교부금	1인당 평균 교부금
	행안부 권고율	현행 교부율	2016	2017	2018	2019	2020		
인천 (8)	22.9	20.0	6,272	6,127	6,275	6,511	6,485	811	227.2
부산 (15)	22.2	23.0	6,598	7,575	6,630	6,935	7,330	489	214.7
대구 (7)	24.3	22.29	4,888	4,335	4,498	4,478	4,810	687	197.3
광주 (5)	25.9	23.9	2,655	3,070	3,495	3,684	3,666	733	251.7
대전 (5)	24.8	23.0	2,606	2,979	2,967	3,269	3,211	642	217.7
울산 (4)	20.5	20.0	2,170	2,408	2,381	2,297	2,116	529	184.3

주: 1) 1열의 괄호 안의 수치는 해당 광역시의 자치구 수를 의미함

2) 현행 교부율은 2023년 8월 24일 기준, 각 광역시의 자치구 조정교부금 운영 조례를 법제처 국가법령정보센터에서 조회하여 확인함

3) 조정교부금 총규모는 2016~2019년의 경우 최종예산 기준, 2020년은 본예산 기준임

자료: 이미애 외(2021). 자치구 조정교부금 제도개선 연구용역. p.180 재인용

○ (재정 자구력 증진) 인천시는 지역개발 정책 등의 성공적 추진을 통해 각 지역의 재정 자구력 증진을 도모할 필요가 있음

- 인천시 행정체제 개편의 주요 대상지는 3개 자치구(중구, 동구, 서구)임
- 자치구의 주요 세원 중 하나인 재산세는 개별공시지가의 영향을 받으며, 광역시의 자치구가 세원으로 확보할 수 있는 주민세 사업소분 및 종업원분¹⁵⁾은 지역 소재 사업소의 유형과 규모(사업체수, 연면적, 종업원 급여총액) 등에 의해 결정됨
- 인천시는 지역개발 정책(제물포르네상스 및 초일류도시 프로젝트, 북부권 종합발전 계획 등)의 성공적 추진을 통해 원도심 재산가치 상승과 경제·산업의 활성화를 꾀할 필요가 있음

(5) 정책건의 과제

❖ 국회 등 정책건의(안)

- 대도시 의원 정원 및 정수에 관하여 다음의 사항을 제안할 필요가 있음
 - 「공직선거관리규칙」 제4조 제2항에 따른 “의원 1인당 인구수의 편차가 최소화되도록 노력하여야 한다”는 규정과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제48조 (불이익배제의 원칙) 및 제56조(의원 정수에 관한 특례) 등을 준용하여 통합 자치구가 불이익을 받지 않도록 하는 규정을 신설할 필요가 있음

15) 『지방세기본법』 제8조에 따라 자치구는 11개 지방세목 중에서 2개 세목(재산세와 등록면허세)만의 징수주체가 될 수 있음. 다만, 동법 제11조 특례 규정에 의하여 광역시의 자치구는 광역시세에 해당하는 주민세의 일부 즉, 사업소분과 종업원분을 자치구세로 하고 있음(안지선·이미애, 2021)

❖ 행정안전부 정책건의(안)

- 현행 법령상 통합하는 지방자치단체에 대한 특례 규정은 존재하나¹⁶⁾, 행정구역 분리 및 자치구 설치에 대한 특례 등은 부재하므로, 다음의 사항을 제안할 필요가 있음
 - 통합 지방자치단체에 대한 특례 규정이 존재하는 이유는 관련 사업의 원활한 추진에 있다는 점에서, 자치구 통합 및 분구에 대해서도 동일한 특례를 적용해야 할 것임
 - 행정안전부(2022)의 『행정구역 실무편람』에 제시된 세부 기준을 토대로 한 자치구의 분리, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제43조(지방행정체제 개편의 기본방향 등)을 근거로 한 과소 자치구의 통합 등에 관한 특례를 적극 검토할 필요가 있음
 - 최근 통합한 지방자치단체들은 재정 특례 규정을 통해 체육시설 등의 SOC 건설 사업을 추진한 바 있음. 2010년 출범한 통합 창원시는 15년간 재정지원을 받으며, 2014년 출범한 통합 청주시도 기간을 연장하여 총 15년간 재정지원을 받고 있음
 - 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제53조(통합 지방자치단체에 대한 재정 지원)에서 해당 내용을 확인할 수 있음

❖ 인천시 정책건의(안)

- 인천시는 영종구와 검단구 이외에도 주민의 생활권과 행정구역이 일치하지 않는 지역들이 생겨나고 있으므로, 지속적인 경계 조정을 추진할 필요가 있음
 - 협의회 등을 구성하여 주민의 생활권역을 파악하고 지역개발정책 등과 연계한 경계 조정을 지속적으로 추진할 필요가 있음
- 인천시 자체적으로 자치구별 또는 동별 적정한 인구 규모나 면적 등에 대한 연구를 진행할 필요가 있음
 - 정부가 아닌 지방자치단체가 주도적으로 적정한 규모를 설정하고 효율적 행정을 도모해 나가는 정책 방향이 전개될 수 있도록 후속 연구를 이어나가야 할 것임

16) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제48조(불이익배제의 원칙), 제49조(공무원에 대한 공정한 처우보장), 제50조(예산에 관한 지원 및 특례), 제51조(통합 지방자치단체에 대한 특별지원), 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) 등

2023년도 수탁연구

인천광역시 행정체제 개편 연구

발 행 인 박호군

발 행 일 2023년 12월 9일

발 행 처 인천연구원

인 쇄 처 다인아트

주 소 22711 인천광역시 서구 심곡로 98

© 인천연구원 2023

이 보고서의 내용은 연구책임자의 견해로서 인천연구원의 공식적 입장과는 다를 수 있습니다.
출처를 밝히는 한 자유로이 인용할 수 있으나 무단 전재나 복제는 금합니다.