

# 초광역권 협력을 위한 특별지방자치단체 개선 방안<sup>1)</sup>

### 요약

수도권 일극 구조의 고착화와 비수도권 지역의 산업·경제적 쇠퇴라는 구조적 문제를 해결하고자 현 정부에서는 '5극 3특' 중심의 성장엔진산업을 육성할 계획이다. 과거 정책을 뒤돌아볼 때 성공적인 산업 육성을 위해서는 전략산업 선정과 적절한 지원정책, 그리고 거버넌스가 중요한 요소로 작용하였다.

이에 본고에서는 초광역권 산업을 효과적으로 추진하기 위한 초광역 거버넌스 구축 방향을 제시한다. 우선 과거 광역 경제권 선도산업 육성사업의 추진체계였던 광역경제권발전위원회를 사례로 삼아 초광역정책 거버넌스의 한계를 분석하였다.

과거 사례를 통해 5극3특 초광역권산업 육성을 위해서는 ① 초광역정책 프레임 정립, ② 특별지방자치단체를 중심으로 한 핵심 행정체계 구축, ③ 초광역특별협약을 활용한 실행 메커니즘 설계가 필요하다. 그리고 특자체 기반 초광역 거버넌스 구축 과정에서 예상되는 네 가지 주요 난제인 ① 핵심 공동사무 이관 합의 실패·지연, ② 핵심사무 중복 수행, ③ 재원 분담 기준 부재, ④ 인력의 연속성과 전문성 부족 문제에 대해 살펴보고 정책 개선 방안을 제시한다.

1) 산업연구원(2024), "초광역권산업 육성전략 분석 및 지원방안 수립 연구용역"(한국산업기술진흥원 발주 용역보고서)의 내용을 기반으로 수정·보완함.

# 1. 머리말

그간의 국가균형발전을 위한 정책적 노력에도 불구하고 수도권과 비수도권의 경제력 격차가 더욱 확대되고, 비수도권은 지역산업 성장의 핵심요소인 혁신역량의 정체, 지역경제 성장률둔화 등이 갈수록 뚜렷해지는 상황이다. 비수도권의 지역내총생산(GRDP)은 2015년에 49.9%로 처음으로 50% 이하로 내려간 이후, 2023년 47.7%로 해가 갈수록 감소하고 있다. 또한 연구개발비 29.8%(35조 5,000억 원, 2023년), 벤처투자 21.2%(10조 9,000억 원, 2024년) 등 혁신역량 관련 지표에서도 수도권에 비해 크게 낮은 수준에 머물고 있다. 이러한 비수도권의 경제·산업 성장 둔화는 좋은 일자리의 감소로 이어져 지역 청년인구의 수도권 유출 가속화를 촉진시키고, 지역중소기업의 인력 확보난, 지역혁신역량 저하 등의 악순환으로 이어진다. 그 결과 2000년에 한 곳도 없던 우리나라의 소멸위험지역은 2024년 228개 시군구 중에서 129곳(56.6%)으로 늘어난 처참한 성적표를 받게 되었다.<sup>2)</sup>

이러한 배경하에 현 정부는 주요 국정과제 중 하나로 5극3특 중심 국가균형성장 전략을 추진하고 있다. 현재 수도권 1극 중심의 국토 공간을 중부권, 호남권, 대경권, 동남권을 포함한 5극 초광역권과 강원, 전북, 제주 등 3개 특별자치도 중심으로 재편하는 것이 주요 골자이다. 그리고 각 권역별로 첨단기술 기반의 ‘성장엔진산업’을 선정하여 ‘성장 5종 세트(인재 양성, 규제 완화, 혁신지원

(R&D, 인프라 등), 재정, 펀드) 패키지’를 권역 단위로 집중 투자하여 지역산업정책 효과성을 극대화하는 계획을 수립하고 있다.<sup>3)</sup>

정치권에서도 대전·충남과 광주·전남 등에서 행정통합을 위한 실질적인 논의가 진행되고 있으며, 최근에는 부산·경남까지 행정통합에 가세하고 있다. 행정통합은 예산 확보를 위한 광역시도 간 경쟁 확대 및 광역 행정수요의 비효율성을 줄이고, 행정비용의 절감 및 공공서비스 제공 비용 감소와 같은 효과를 창출할 수 있다.<sup>4)</sup>

하지만 아직까지는 행정통합이 실현되지는 않은 상태이며, 논의가 진행되다가 중단된 대경권이나 통합 대상이 아닌 세종, 충북 등도 있으므로, 현 상태에서 초광역 단위에서 중앙부처 예산을 통해 성장엔진산업을 육성하기 위한 수단으로는 중앙-초광역특별자치단체 간 지역발전투자협약 체결을 토대로 초광역 단위 사업을 추진하는 것이 가장 현실적이다. 여기서 ‘특별자치단체(이하 특자체)’란 지방자치법 제199조에 따라 두 개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 설치할 수 있는 특별지방자치단체를 의미한다. 특자체는 2022년부터 시행되었으며, 법인격이 있는 독립 기관으로서 자체 의회와 집행기관, 재정권을 가진다.

이에 본고는 특자체 기반의 초광역권 사업 추진, 특히 초광역권산업 육성에 초점을 맞추어 실질적 작동을 위한 거버넌스 구축 방향을 제안한다.

2) 이상호(2025), “지방소멸 2025: 신분류체계와 유형별 정책과제”, 「지역 산업과 고용」, 2025년 가을호, 한국고용정보원.

3) 지방시대위원회(2025), “5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도”.

4) 고승희 외(2024), 「충남·대전 행정통합 추진방안 연구」, 충남연구원.

〈표 1〉 지방자치단체조합과 특별지방자치단체 비교

	지방자치단체조합	특별지방자치단체
법적 성격	법인 ※ 지방자치법 제176조	법인 ※ 지방자치법 제199조
구성 단체		2개 이상 지방자치단체
설치 목적	하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리	2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리
처리 사무	구성 지방자치단체가 공동으로 처리할 필요가 있는 사무	광역 차원에서 처리하는 것이 적당한 사무
국가의 사무 위임 등	-	국가 또는 시도 사무의 위임이 필요할 때에는 구성 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임 요청 가능
설치 절차	구성 지방자치단체가 규약을 정하여 지방의회 의결을 거쳐 시·도지사 또는 행안부장관의 승인을 받아 설치	구성 지방자치단체가 상호협의에 따라 규약을 정하여 지방의회 의결을 거쳐 행안부장관의 승인을 받아 설치
의결기관	조합회의	의회
위원 선임	규약으로 정하는 바에 따라 선임	규약으로 정하는 바에 따라 구성 지자체 의회 의원으로 구성
조례 제정권	x	○
집행기관	규약이 정하는 바에 따라 선임	규약이 정하는 바에 따라 의회에서 선출
장의 임용권	x	○
직원 구성	파견직원	소속직원+파견직원
주민 참여	-	조례 제정 및 개폐 청구, 감사 청구 등 관련 규정 준용

자료: 관계부처합동(2021), “국가균형발전 및 지역경쟁력 제고를 위한 특별지방자치단체 활성화 방안”.

이를 위해 과거 초광역정책에서의 거버넌스 특징과 한계점을 분석하고, 5극3특 초광역권산업 육성

의 거버넌스 설계 방향과 초광역 거버넌스 구축을 위한 난제와 개선 방안을 차례로 제시하였다.

## 2. 과거 초광역정책의 거버넌스 구축·운영 사례 분석

5극3특 성장엔진산업 육성과 유사한 과거 지역 산업정책으로는 이명박 정부의 ‘광역경제권 선도 산업 육성사업’이 대표적이다. 동 사업은 ‘5+2 광 역경제권’별로 2~4개 선도산업을 대표산업으로 육성하고, 이를 인력 양성(거점대학 육성) 및 인프라(SOC) 구축과 연계하여 ‘지역의 글로벌 경쟁력을

확보하고 신성장동력을 창출’하는 것을 핵심 정책 목표로 설정하였다. 이러한 목표의 이행을 위한 3대 추진전략으로 ① 선도프로젝트 추진(선도 산업 육성, 지역인력 양성, 인프라 구축), ② 추진 체계 확립(광역경제권발전위원회, 광역경제권 발전계획 수립), ③ 관련 기반 구축(개발 및 산업용지

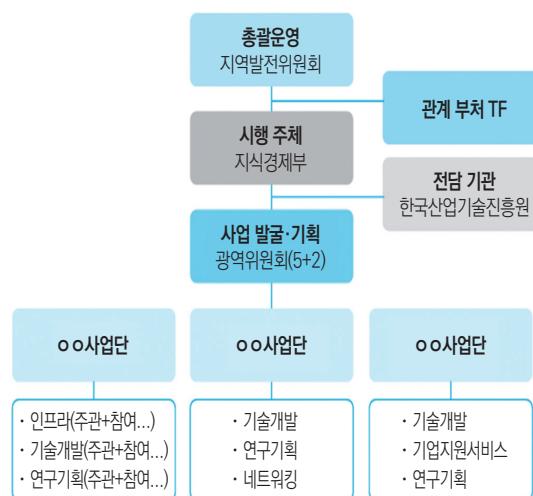
공급 확대, 맞춤형 규제 개선) 등이 구성되었다.

이때 광역경제권 선도산업 육성사업의 효율적 추진을 위해 광역경제권별로 ‘광역경제권발전위원회’가 설립되었는데, 비록 법적 구속력은 없으나 중앙과 지방, 그리고 지자체와 지자체 간의 수평적 협력을 제도화하려 한 최초의 ‘초광역 거버넌스’ 시도라는 점에서 정책적 의의가 있었다. 광역경제권발전위원회의 사무지원을 위해 광역권별로 사무국을 설치하였고, 사무국은 광역권 참여 시·도의 파견 공무원, 외부채용 전문가 등 5개 광역위는 13명, 강원권과 제주권은 7명으로 구성하였다. 주요 역할로는 광역계획 및 시행계획 수립, 시·도 간 협력사업 발굴 및 재원 분담, 해당 광역경제권 사업의 관리·평가 등으로 설정하였다. 하지만 위원회는 박근혜 정부가 들어서면서 균형발전정책의 공간 단위가 시·도 및 지역행복생활권으로 바뀌면서 해체되었다.

광역경제권발전위원회가 단기간에 그친 배경

에는 새로 들어선 정부의 국정철학 변화도 있지만, 몇 가지 구조적인 문제점이 있었다. 첫째, 실질적인 권한의 부재이다. 광역경제권발전위원회는 법적 구속력이나 집행력을 가진 정부나 행정기구가 아닌, 단순한 ‘협의체’ 또는 ‘위원회’에 불과했다는 점이다. 이로 인해 중앙부처의 사업을 사전 조정할 권한이나 광역발전계정(지역균형발전특별회계)에 대한 편성권이나 배분권 없이 중앙부처가 결정한 사업을 사후적으로 관리하는 수준에 머물렀다. 또한 권역 내 지자체별 예산, 인사에 대한 집행력 부재 등 중앙정부와 지방정부 사이의 중간 기구로서의 위상이 취약하였다. 둘째, 중앙정부에 의존적인 하향식 추진구조를 가졌다. 당시 초광역 정책은 지역(권역) 주도가 아닌 중앙정부(대통령 직속 지역발전위원회) 주도로 추진되었다. 실질적인 계획 승인권과 예산 배분권은 중앙의 ‘지역발전위원회’가 가지고 있었고, 사업기획과 추진은 지식경제부, 국토해양부 등 중앙부처가 주도적으로

〈그림 1〉 광역권 연계협력사업의 추진체계



자료: 송우경 외(2013), 「광역경제권 연계협력사업의 실태와 활성화 방안 연구」, 산업연구원.

〈표 2〉 광역권 연계협력사업 관련 주체별 역할

조직	역할
지역발전위원회	▶ 광역권 연계·협력사업의 총괄기획 및 최종 사업 선정 등 컨트롤타워 기능 수행
산업통상자원부	▶ 광역권 연계협력사업의 시행 주체로서 가이드라인 수립, 프로젝트기획(안) 검토·조정, 예산 배분, 협약 체결·결산 담당
광역발전위원회	▶ 프로젝트 수요조사·기획대상사업 선정, 사업 심의·기획관리위원회 구성·운영 등 지원
지자체	▶ 관련 사업의 지방비 매칭
한국산업기술진흥원	▶ 프로젝트기획서 종합협약, 과제공고 및 사업 시행자 선정·사후 관리 등 지원·관리업무
사업단	▶ 사업수행, 사업수행 결과 보고

자료: 송우경 외(2013), 「광역경제권 연계협력사업의 실태와 활성화 방안 연구」, 산업연구원.

하였다. 결국 ‘광역경제권발전위원회’는 권역 내 지자체 간의 수평적 협력보다는 중앙정부에 예산을 의존하는 수직적 관계로 이어졌다.셋째, 분절된 예산구조와 약한 인센티브의 문제이다. 광역권 내 시·도 간 협력을 목표로 했음에도 불구하고, 다수 예산사업들은 여전히 중앙부처별 ‘칸막이식’으로 추진되어 사업 효과가 반감되었다. 또한 광역경제권발전위원회에 배정된 연계협력사업이 있었지만 예산 규모가 매우 작았고, 이마저도 여러 사업·여러 지역으로 나뉘어 지원됨에 따라 시·도 자체들이 ‘소지역주의’를 극복하고 협력에 나설 만큼 강력한 인센티브로 작용하지 못하였다. 넷째, 권역을 대변하는 대표성 및 책임성의 부재 문제이다. 광역경제권발전위원회의 위원장은 권역 내 지자체장이 명목상 공동위원장으로 맡게 되고, 책임성에는 근본적인 한계가 존재하였다. 권역 내 지자체 간의 이해관계(예: 거점대학 선정, 선도프로젝트 유치)가 충돌할 때, 이를 효과적으로 조율하고 합의를

이끌어내는 데 권역 내부 및 중앙(예: 지역발전위원회)의 역할에 명백한 한계를 보였다.

이상의 문제점을 통해 초광역권 거버넌스 구축을 위한 몇 가지 시사점을 발굴할 수 있다. 첫째, 광역경제권발전위원회의 실패 원인은 광역 지자체 간 단순한 협의체로는 초광역 단위의 산업 육성이 현실적으로 불가능하다는 점이다. 따라서 법적 지위(법인격체)와 실질적인 행·재정 집행력을 갖춘 ‘특자체’의 도입이 필수적이다. 둘째, 중앙부처별 분절적 예산 지원으로는 초광역 단위의 대규모 프로젝트를 추진하기 어려우므로 특자체가 자율적으로 기획하고 집행할 수 있는 통합 재원을 마련해야 한다. 셋째, 중앙 주도 정책으로는 지역의 자발적 협력을 이끌어내기 어렵기 때문에 특자체가 실질적인 ‘컨트롤타워’ 역할을 하도록 중앙정부의 핵심 권한(규제, 산업 등)과 구성 지자체의 사무가 특자체로 실질적으로 이양될 수 있는 제도적 장치의 필요성을 알 수 있었다.

### 3. 초광역권산업 육성을 위한 거버넌스 설계 방향

5국3특 초광역권산업을 육성하기 위해서는 광역경제권발전위원회와 같은 사업 추진 주체가 필요하다. 과거 정책의 한계를 극복하고, 실효성 있는 거버넌스가 되기 위해서는 초광역정책 프레임, 핵심 행정체계, 실행 매커니즘에 대한 설계가 필요하다.

우선 5국3특 전략에서는 ‘권역 거점’ 중심으로 정책의 5대 요소를 체계화하는 ‘초광역정책 프레

임’을 마련해야 한다. 5대 요소는 ① 법정계획, ② 추진체계(중앙·지역 차원), ③ 재원(특별회계 예산), ④ 공간(특구), ⑤ 재정지원사업 등을 의미한다. 2009년의 광역경제권 정책이 직면했던 근본적인 한계, 즉 ‘시·도 단위의 분절성’과 ‘임계규모 부족’ 문제가 있었다. 지역 차원의 분절성 해소를 위해 기존의 균형분산 접근 방식에서 벗어나 ‘권역 거점 중심+네트워크 연계’라는 새로운 프레임을

설정하고, ‘규모의 경제’를 실현하고, 지역이 자생적 역량을 확보할 수 있는 ‘경쟁력 유지 임계 규모(Critical Mass)’를 실현하는 데 주력할 필요가 있다. 또한 ‘부처별 칸막이식 사업 추진’과 ‘개별·경쟁적 과제’의 병행 지원으로 정책 효과가 반감되었던 중앙 차원의 분절성을 해결하기 위해서는 5극3특 전략에서는 ‘다부처 끓음 사업’ 형태의 패키지가 필수적이다.

‘핵심 행정체계’를 위해서는 ‘특자체’의 세부 운영규정의 법제화가 필요하다. 과거 광역경제권발전위원회가 법적 구속력과 집행력이 없는 협의체에 불과하였던 것이 주된 실패의 원인이라는 점에서, 5극3특 전략산업 육성은 법인격과 자치권을 갖춘 행정 주체로서의 특자체 활성화가 필수적이다. 따라서 특자체가 설치 목적에 부합하는 성과를 실현하기 위해서는 ① 사무 이양(구성 지자체로부터 초광역 사무를 이관받기 위한 법적 근거

마련), ② 재정 권한(특자체가 자율적으로 활용할 수 있는 행정·재정 권한 확보), ③ 규제 권한(특자체장에게 규제특례 권한을 부여), ④ 인력 확보(조직 운영의 안정성 확보에 필요한 전담 인력의 확보) 등의 권한 확보가 필수적이다. 또한 중앙부처는 특자체가 신속히 출범할 수 있도록 권역별 여건에 따른 ‘사무 발굴, 조직 설계 등 맞춤형 컨설팅’을 제공하여 지역 주도의 출범을 지원해야 한다.

실행 메커니즘으로는 ‘초광역특별협약’을 수단으로 활용한다. 앞서 패키지화한 중앙부처 사업을 지방위가 총괄·조정하며, 특자체가 이를 실행하는 수평적 협력 모델을 구축해야 한다. 이를 위해 중앙과 특자체 간 초광역특별협약을 맺어 실행력을 강화할 필요가 있다. 또한 초광역특별협약과 초광역정책을 실질적으로 추진하기 위해 명확한 거버넌스 체계를 구체화할 필요가 있다.

## 4. 초광역협력 거버넌스 구축의 4대 난제와 개선 방안

지난 2025년 9월 지방시대위원회가 발표한 ‘5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도안’에서 5극3특의 거버넌스로서 법인격을 갖춘 특자체를 제안한 것은 과거 광역경제권발전위원회의 구조적 한계(법적 구속력 부재, 집행력 부재)를 극복하는 데 긍정적으로 작용할 것이다. 다만 특자체는 구성 단계부터 지자체 간의 이해관계 대립 문제에 직면하게 되지만, 핵심 문제가 무엇이고 또 이를 어떻게 해결할 것인지에 대한 구체적인 세부 방안이

부재한 상황이다. 따라서 본 절에서는 네 가지 핵심 문제를 제시하고, 대표적인 해외 사례인 일본 간사이(關西) 연합과 국내 유사 사례를 기반으로 제도 개선 방안을 제시한다.

### (1) 핵심 공동사무(전략산업 육성)의 이관 협의 실패 및 장기 지연 문제

첫 번째 난제로는 핵심 공동사무(전략산업 육성)

〈표 3〉 권역 내 핵심 공동사무 이관 문제점의 국내외 사례

	주요 내용
일본 간사이 광역 연합	<ul style="list-style-type: none"> <li>일본의 대표적 특자체인 ‘간사이 연합’은 출범(2010. 12. 1) 당시부터 지자체 간 합의가 비교적 용이한 ‘소프트’한 사무(광역 방재, 관광·문화·스포츠 진흥, 공동 의료(의사 파견), 광역 환경보전 등)를 중심으로 출범</li> <li>15년이 경과한 현시점까지 지역경제 전략에 직결되는 핵심 사무인 ‘산업 진흥’이나 ‘광역 도시계획’과 같은 사무는 여전히 구성 지자체(오사카부, 교토부, 시가현, 효고현 등 8개 지자체)가 각각 주도적으로 수행함           <ul style="list-style-type: none"> <li>① 간사이 산업진흥 비전 수립, ② 산업클러스터 간 연계, ③ 공공연구기관 간 연계 및 협력 등의 산업진흥을 일부 수행하고 있으나, 광역연합의 전체 예산(2025년 38억 엔)에서 산업진흥 사무에 배정된 예산은 극히 제한적임 → 광역연합은 ‘공동이익을 위한 기능’을 일부 수행할 뿐 실제 산업 진흥의 세부 집행과 지역 맞춤형 전략은 각 지자체 단위에서 계속 수행함</li> </ul> </li> </ul>
부울경 메가시티	<ul style="list-style-type: none"> <li>2022년 부울경 특별연합(특자체)이 좌초하게 된 결정적 사유 중의 하나가 바로 핵심 공동사무의 이관 문제 때문인데, 당시 부산, 울산, 경남 3개 시·도는 특자체의 핵심 기능이 될 ‘초광역산업 진흥’ 사무의 이관 범위와 방식에 대해 끝내 합의를 도출하지 못했음           <ul style="list-style-type: none"> <li>각 시·도가 자신들의 주력 산업과 연계된 ‘테크노파크(TP)’, ‘경제진흥원’ 등의 핵심 기능을 특자체로 넘기는 것에 동의하지 않았기 때문임</li> </ul> </li> </ul>

자료: 김현우 외(2025), “초광역권산업 육성전략 분석 및 지원방안 수립”(연구용역).

의 이관 합의 실패 및 장기 지연 문제이다.

특자체의 존재 이유는 ‘초광역적 공동사무’를 종합적으로 일괄 처리하는 것인데, 문제는 ‘구성 지자체에서 특자체로 어떤 사무를, 어느 수준까지 이관할 것인지를 결정하는 것’이다. 특자체의 설립 과정에서 이에 대한 지자체 간 합의 도출이 가장 어렵고, 이는 특자체의 본질적 기능을 제한하는 허들로 작용한다. 구성 지자체들은 재원과 권한이 수반되는 핵심 사무(산업·기업·과학기술 육성 관련 예산 집행, 산업단지 지정, 광역교통망 계획 등)를 특자체로 이관하는 것에 소극적일 수밖에 없다. 이로 인해 구성 지자체 간 합의가 실패하거나 장기간 지연되어 단순히 상징적이고 비핵심적인 사무(예: 공동 관광 홍보)만 이관된다면, 특자체는 ‘초광역권 전략산업 육성’이라는 본래 목적을 달성하지 못하는 ‘빈 껍데기’ 조직으로 전락할 위험이 있다. 일본의 간사이 광역 연합의 경우, 지역산업 육성과 광역 도시계획과 같은 핵심 업무는 여전히 각 지자체에서 수행하며, 보건·복지·관광 분야 일부 업무만을

통합 수행하고 있다. 부울경 특별연합도 핵심 공동 사무의 이관을 합의하지 못하였다.

이러한 문제를 해결하기 위한 제도개선 방안으로 ‘필수 이관 핵심 사무 범위의 법제화’, ‘핵심 사무 이관과 정부 재정지원 간의 연동체계 마련’, ‘구속력 있는 갈등조정위원회 설치·운영’ 등 세 가지를 제안한다. 첫째, 지자체 간 자발적 합의에만 맡겨서는 핵심 사무 이관이 현실적으로 불가능하다는 점에서 프랑스 모델인 ‘메트로폴(Métropole)’을 벤치마킹할 필요가 있다. 프랑스는 중앙정부 차원에서 특자체인 메트로폴이 의무적으로 수행해야 할 핵심 사무 범위(경제 개발, 교통, 주택 등)를 명확히 규정하고, 기준 지자체의 관련 권한을 강제적으로 이관하도록 한다. 따라서 우리나라에서도 5극3특 정책의 실행을 위한 특자체의 핵심 사무를 ‘5극3특 초광역권산업 육성’으로 설정하는 근거 법률(초광역권 활성화 특별법(가칭))을 별도 제정할 필요가 있다. 이를 통해 권역별 R&D 기획·평가, 초광역 산업단지 지정, 광역교통망 계획 등

핵심 사무를 필수 이관 사무로 법제화해야 한다.

두 번째 대안은 5극3특 정책의 핵심 재원인 지역균형발전특별회계 초광역특별계정의 배분 기준을 핵심 사무 이관 실적과 연동되게 설정한다. 이를 통해 상징적 또는 형식적 사무만 이관한 특자체에는 최소한의 운영비만 지원하고, 법제화된 '필수 이관 핵심사무'를 모두 이관받아 실질적인 컨트롤타워를 마련한 특자체에는 '성장 5종 세트'와 연계된 대규모 재정지원을 보장한다.

세 번째 대안은 지방시대위원회 산하에 '초광역 사무이관 갈등조정위원회(가칭)'를 설치하여, 특자체 설립 과정에서 핵심 사무 이관 합의가 지연될 경우에 위원회가 직권으로 중재안을 제시하도록 한다. 그리고 그 결정에 준(準)법적 구속력을 부여하도록 '지방분권 및 지역균형발전에 관한특별법' 개정을 통해 갈등조정위원회의 설치 및 운영에 관한 규정을 법제화할 필요가 있다.

## (2) 핵심 사무 중복 수행 문제

두 번째 난제로는 핵심 사무의 각 주체별 중복 수행으로 인한 비효율성 문제이다.

법적으로 핵심 사무가 이관되더라도 기존 구성 지자체들이 해당 사무를 완전히 포기하지 않을

가능성이 높은데, 이는 특자체의 권한을 약화시킬 뿐만 아니라 초광역권 전략산업 육성의 추진 주체가 '1+n(특자체 1개 + 구성 지자체 n개)'으로 분절되어 예산집행의 효율성 저하는 물론 기업, 대학 등 권역 내 혁신 주체들에게 혼선을 초래할 우려가 있다. 만약 지역 R&D 진흥과 같은 핵심 사무가 특자체로 이관되더라도 각 시·도는 '시·도 R&D 기획'이라는 이름으로 유사·중복 기능을 유지하려 할 것이다.

미국의 경우 대다수의 광역정부협의회(COGs)는 법적 강제력이 약해 COG가 권역 전체의 광역교통망계획을 수립해도 개별 카운티(County)가 그 계획과 무관하게 자신들의 SOC 사업을 추진하여 광역교통망계획의 실효성을 무력화시키는 경우가 빈번하게 발생한다.

지방위의 '5극3특 설계도(안)'의 권한(위임 이양) 확대와 더불어 이관된 사무와 기존 지자체의 잔여 사무 간의 '중복'을 방지하거나 제재하는 방안 마련이 필요하다. 첫 번째 대안으로는 '특자체 사무 우선 수행권' 및 '중복 수행 금지' 법제화가 있다. 지방자치법 개정을 통해 '특자체로 이관된 사무와 실질적으로 동일하거나 중복되는 사무를 구성 지방자치단체는 설치·운영할 수 없다'는 중복 금지 조항을 신설하고, 특자체와 기존 지자체 간

〈표 4〉 권역 내 핵심 사무 중복 수행 문제점의 국내외 사례

주요 내용	
미국 광역 정부협의회 (COGs)	<ul style="list-style-type: none"> <li>대다수의 COGs는 법적 강제력이 약해 상기의 문제를 만성적으로 겪고 있는 실정           <ul style="list-style-type: none"> <li>- COG가 권역 전체의 광역교통망계획을 수립해도 개별 카운티(County)가 그 계획과 무관하게 자신들의 SOC 사업을 밀어붙여 광역교통망계획의 실효성을 무력화시키는 경우가 빈번하게 발생</li> </ul> </li> </ul>
부울경 메가시티	<ul style="list-style-type: none"> <li>부울경 특자체의 설립 논의 당시, '초광역 산업진흥원'이 설립되더라도 3개 시·도가 자신들의 '경제진흥원'을 그대로 유지·운영할 계획이었고, 이 때문에 권한의 실질적 통합이 아닌 육상육 구조의 비대한 행정 체계를 만들어서 오히려 예산만 중복 투입할 것이라는 비판에 직면</li> </ul>

자료: 김현우 외(2025), "초광역권산업 육성전략 분석 및 지원방안 수립"(연구용역).

〈표 5〉 구성 지자체 간 재원 분담 원칙·기준 부재 문제점의 국내외 사례

	주요 내용
일본 간사이 광역 연합	<ul style="list-style-type: none"> <li>연합의 운영비는 법령에 따라 구성 지자체(부·현·시)의 분담금으로 충당하되, 분담금 비율(예: 인구 기준, 재정력 기준 등)은 정관에 명시           <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비율을 정하는 협상 과정 자체가 매우 어렵고, 정해진 후에도 불만의 소지가 지속적으로 남아 있어 간사이 연합의 핵심 갈등 요인 중 하나로 꼽히고 있음</li> </ul> </li> </ul>
부울경 메가시티	<ul style="list-style-type: none"> <li>특자체 설립의 최대 난관으로 작용한 핵심 쟁점 중 하나였는데, 연간 수백억 원으로 추정되는 특자체 운영비를 부산, 울산, 경남 3개 시·도가 (각 지자체의 재정 상황과 정치적 입장 차이로 인해 표준화된 기준이 달라) 어떤 비율로 분담할 것인지에 대한 합의에 실패</li> </ul>

자료: 김현우 외(2025), “초광역권산업 육성전략 분석 및 지원방안 수립”(연구용역).

사무의 경계가 모호할 경우 ‘특자체 우선 수행권’을 법적으로 보장할 필요가 있다.

두 번째 대안으로는 ‘유사·중복 기능 이관 및 통합’ 로드맵을 만드는 것이다. 특자체 출범 시 구성 지자체는 이관되는 사무와 관련된 기능의 통합로드맵을 의무적으로 제출하고, 지방시대위원회는 이행 실적을 매년 점검하는 체계를 마련하는 것이다.

세 번째 대안으로는 중앙정부의 강력한 재정 폐널티를 부여한다. 사무 중복 수행이 감사 등을 통해 적발될 경우, 해당 지자체에 대해 지방교부세 감액 또는 초광역특별계정 지원금 환수 등 강력한 재정 폐널티를 부과하는 규정을 신설하도록 한다.

### (3) 구성 지자체 간 재원 분담 원칙·기준 부재 문제

세 번째 난제로는 특자체 지속가능성의 핵심인 재원 분담과 관련하여 구성 지자체 간 원칙·기준이 부재하다는 것이다. 특자체는 중앙정부의 재정지원 사업비와 별개로, 구성 지자체들의 분담금으로 인건비, 청사 유지비 등 기본적인 운영비를 충당해야 하는데, 분담금 규모와 비율을 결정하는 기준이 부재하다. 가령 인구가 많은 지자체는 ‘인구 비례’를,

재정력이 좋은 지자체는 ‘재정력 비례’를, 수혜가 적다고 생각하는 지자체는 ‘수익자 부담 비례’를 각각 주장할 수 있어 원만한 합의 도출이 쉽지가 않다.

일본 간사이 광역 연합의 경우 운영비는 법령에 따라 구성 지자체(부·현·시)의 분담금으로 충당하되, 분담금 비율(예: 인구 기준, 재정력 기준 등)은 정관에 명시되지만 이 비율을 정하는 협상이 난제로 작용하고 있다.

따라서 특자체 운영의 근간인 지자체 분담금에 대한 세부 지침 마련이 필요하다. 첫 번째 대안으로는 표준 분담금 산정 공식의 명문화·법제화이다. 지자체 간의 소모적 갈등을 막기 위해 지자체 간 합의 실패 시에 적용하는 ‘표준 분담금 산정 공식 (예: 분담금=(균등할당 30%)+(인구 비례 35%)+(재정력지수 비례 35%))’을 지방자치법 시행령 등에 구체화할 필요가 있다.

두 번째 대안으로는 중앙정부 지원-지자체 분담 매칭의 의무화이다. 초광역특별계정은 100% 국고보조금이 아닌 지방비 매칭 방식으로 운영해야 하는데, 지자체 매칭 비율(예: 국비 70%, 지방비 30%)을 사전에 명확하게 설정할 필요가 있다. 이를 통해 지자체들은 재정계획을 통해 합의된 매칭 지방비를 사전에 확보할 수 있다.

〈표 6〉 특자체 인력의 연속성·전문성 취약 문제점의 국내외 사례

주요 내용	
일본 간사이 광역 연합	· 핵심 인력은 구성 지자체로부터의 파견 공무원에 의존하며, 이들은 간사이 연합의 직원이기보다 원소속 지자체의 연락관처럼 기능한다는 비판을 받고 있음
지자체 조합 등 각종 협력조직	· 경제자유구역청(대구경북, 부산진해(부산, 경남), 광양만권(전남, 경남)), 행정협의회 등 지자체 간 협력 기구 운영과 관련된 고질적 문제로 소속 인력의 전문성 부족, 낮은 소속감, 업무 연속성 단절 등이 지적되고 있음

자료: 김현우 외(2025), “초광역권산업 육성전략 분석 및 지원방안 수립”(연구용역).

세 번째 대안은 일부 초광역 사업의 경우, 수익자 부담 원칙을 적용할 필요가 있다. 특자체 운영비(경상경비)는 표준 분담금 공식을 따르되, 특정 지역에 혜택이 집중되는 대규모 인프라 사업(예: 도시 간 연결 도로 조성)은 ‘수익자 부담 원칙’을 적용하여 해당 지자체가 더 많은 사업비를 부담하도록 공식화할 필요가 있다.

#### (4) 특자체 인력의 연속성·전문성 취약 문제

네 번째 난제로는 특자체 조직 안정성의 결여로 인한 사업 추진의 체계성·효율성 저하가 우려된다. 특자체 조직의 특성상 인력은 대부분 구성 지자체

에서 1~2년 단기 파견된 공무원으로 채워질 가능성이 높은데, 이들 인력의 전문성 부족, 낮은 소속감, 업무 연속성 단절 등에 따른 조직의 불안정성으로 초광역 사무의 체계성·효율성이 저하될 우려가 있다. 파견 공무원의 승진과 경력은 원소속 지자체에 달려있으므로, 특자체의 업무보다는 원소속 지자체의 ‘대변인’ 역할 또는 연락관 역할에 치중할 경우도 발생할 수 있다.

대표적인 사례로 대구·경북, 부산·진해, 광양만권 등 국내 경제자유구역청이나 행정협의회 등 지자체 간 협력기구 운영과 관련하여 소속 인력의 기존 업무와의 괴리, 낮은 소속감, 업무 연속성 단절 등이 고질적 문제로 지적되고 있다. 따라서 특자체

〈표 7〉 초광역협력 거버넌스 구축의 핵심 난제와 대안(종합)

핵심 난제	대안 제시
핵심 공동사무의 이관 합의 실패 및 장기지연 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (대안 1) 필수 이관 핵심 사무 범위의 법제화</li> <li>· (대안 2) 핵심 사무 이관 – 정부재정 지원 간의 연동체계 마련</li> <li>· (대안 3) 구속력 있는 갈등조정위원회 설치·운영</li> </ul>
핵심 사무 중복 수행 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (대안 1) 특자체 사무 우선수행권 및 중복 수행 금지 법제화</li> <li>· (대안 2) 유사·중복 기능 통폐합 로드맵 의무화</li> <li>· (대안 3) 중앙정부의 강력한 재정 페널티</li> </ul>
구성 지자체 간 재원 분담 원칙·기준 부재	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (대안 1) 표준 분담금 산정 공식 법제화</li> <li>· (대안 2) 중앙정부 지원 – 지자체 분담 매칭 의무화</li> <li>· (대안 3) 초광역 공동사업 재원의 경우 수익자 부담 원칙의 혼용</li> </ul>
특자체 인력의 연속성·전문성 취약 문제	<ul style="list-style-type: none"> <li>· (대안 1) 특자체 자체 정원 확보 및 직접 채용 확대</li> <li>· (대안 2) 최소 파견기간(3년) 의무화 및 파격적 인센티브 제공</li> <li>· (대안 3) 전문임기제 사무총장 직위 신설</li> </ul>

자료: 김현우 외(2025), “초광역권산업 육성전략 분석 및 지원방안 수립”(연구용역).

자체 정원 확보나 적정 파견기간 의무화, 사무총장 임명 등 대안이 필요하다.

첫 번째 대안은 ‘특자체 자체 정원’ 확보 및 ‘직접 채용’ 확대이다. 근본적 해결책으로서 가장 이상적인 방안은 특자체가 파견 인력을 최소화하고, 자체 정원(T/O)을 확보하여 ‘초광역 공무원(가칭)’을 직접 채용하는 방안을 마련할 필요가 있다. 하지만 이는 행안부의 제도 개선을 통해 이루어질 수 있으므로 추진에 한계가 있다.

두 번째 대안은 ‘최소 파견기간(3년)’ 의무화 및 ‘파격적 인센티브’ 제공이다. 통상적으로 1~2년 간 단기적으로 파견 공무원의 최소 근무 기간을 법적으로 ‘3년’ 이상으로 확대할 필요가 있다. 또

특자체 근무 경력을 ‘필수 보직’으로 인정하고, 원소속 복귀 시 획기적 승진 가점 또는 희망 보직 우선 배정 등 파격적인 인센티브를 법제화할 필요가 있다. 하지만 공무원임용령상 파견 기간 제한(최대 3년)에 따른 제도적 제약이 존재하므로 특자체에 3년 이상 파견하기 위해서는 인사혁신처의 공무원 임용령을 개정해야 한다.

세 번째 대안은 전문임기제 ‘사무총장’ 직위를 신설하는 것이다. 정치적 협상으로 임명되는 특자체장(단체장)과 별개로, 조직의 실무를 총괄하는 전문임기제 사무총장(Chief Administrative Officer, CAO) 직위를 신설하여 조직의 연속성과 전문성을 유지하도록 한다.

## 5. 맺음말

5극3특 초광역권산업 육성 전략은 단순한 지역 산업 지원 정책을 넘어, 국가 성장 구조 자체를 다각·네트워크형으로 전환하려는 시도라는 점에서 정책적 의의가 크다. 이 같은 초광역 전략은 전략산업 선정이나 재정 규모에 끽지않게 이를 실제로 작동시키는 거버넌스의 설계와 집행력에 성패가 달려있다. 과거 정책에서의 초광역 거버넌스인 ‘광역 경제권발전위원회’는 요구하는 기능에 비해 실질적인 권한 이양이나 통합이 이루어지지 못한 한계가 있었다. 지방자치법에 근거한 특자체는 이러한 한계를 극복하고자 제도화한 것에 의의가 있으나 여전히 보완이 필요한 영역이 있다.

본고에서는 현 정부에서 추진하는 초광역권산

업인 5극3특 초광역권산업 육성의 주요 주체로서 특자체를 중심으로 기능 보완 및 제도 개선에 대해 살펴보았다. 특자체의 대표적 난제로서 특자체로의 핵심 사무 이관과 중복 수행, 지자체 간 재원 분담 합의, 특자체 인력의 구성·활용 등을 꼽았다. 그리고 이를 해결하기 위해 특자체를 ‘협의’를 넘어서 ‘행정’ 주체로의 전환 필요, 분담금 원칙 설정, 재정지원과 사무 이관의 연계, 지속 가능한 인력 운용 등의 개선 방안을 제시하였다.

제안한 개선 방안을 적용하더라도 초광역 행정 체제에 아무런 문제가 발생하지 않을 것이라는 기대는 어렵다. 앞서 제기한 문제 이외에도 우리가 고민해야 할 많은 이슈가 있기 때문이다. 대표적

으로 초광역 단위 사업 추진 시 ‘수익자 부담 원칙’은 합리적이나 재정자립도가 낮은 지자체에는 큰 부담으로 작용한다. 또 특자체의 설립이 결과적으로는 ‘옥상옥(屋上屋)’의 행정 비효율을 가져올 수 있다. 이러한 우려에도 불구하고 한 가지 분명한 점은 기존 전략과 제도의 전환·개선 없이 추진한다면 과거 광역경제권 정책의 반복에 그칠 위험 또한

분명하다. 따라서 향후 정책 추진 과정에서는 속도보다 구조, 합의보다 제도화를 우선하는 전략적 접근이 요구된다. 

핵심 주제어: 균형발전정책, 초광역 거버넌스, 초광역권산업, 특별지방자치단체



김현우

지역성장연구실 전문연구원

hwkim@kiet.re.kr / 044-287-3285

「국가첨단산업과 연계한 지역대표 전략산업 선정 방안」(공저, 2025)

「지역 재건을 위한 지속가능 혁신클러스터 모델 구축 방안」

(공저, 2025)



정종석

GIP 전략연구소장

jsjung@kiet.re.kr

「국가균형발전정책의 효율적 추진을 위한 재정지원제도

개선방안 연구」(2021)

「지역주도형 지역혁신사업 관리, 운영 방안」(2020)