

▶ 참여연구진

저 자 주희진, 김건위

연 구 진 연구책임자 주희진 | 한국지방행정연구원 부연구위원

공동연구원 김건위 | 한국지방행정연구원 연구위원

연구보조원 박성민 | 한국지방행정연구원 위촉연구원(성균관대 박사과정)

연구요약

1. 연구배경 및 필요성

1. 남해안권의 국가적 위상 변화와 개발 필요성

- 남해안권은 해양·관광·문화 자원이 집적된 전략 공간으로, 국가 균형발전과 신성장동력 확보 측면에서 중요성이 크게 부각되고 있음
- 기존 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」은 권역 범위가 지나치게 광범위하여, 남해안권을 대상으로 한 실질적·집중적 개발 추진에는 한계가 있었음
- 수도권 집중 심화, 인구구조 변화, 지역 간 격차 확대 등 구조적 요인으로 인해, 개별 지자체 단위가 아닌 초광역 권역 단위의 통합적 대응 필요성이 제기되고 있음

2. 중앙·지방의 입법·정책 추진 동향

- 국회에서는 ‘남해안권 발전 특별법안(문금주·정점식)’과 ‘남부권 발전 특별법안(정동만)’ 등에서 남해안(또는 남부권)종합개발청 설치를 공통적으로 제시하며, 추진기구 설치에 대한 입법 논의를 본격화하고 있음
- 부산·경남·전남 등 관련 지자체는 남해안 해양관광벨트 조성, 시·도 간 협력 프로젝트 추진 등을 통해 남해안권 공동 발전을 위한 협력체계를 점차 확대하고 있음

3. 기존 제도·정책의 한계

- 현행 특별법 및 개별 부처 사업 체계에서는, 남해안권 개발 관련 사업들이 부처·분야별로 분산 추진되어 정책·재정·공간 차원의 연계와 조정 기능이 미흡하였음
- 권역 내 다핵적 도시구조, 연안·환경 규제, 인프라 부족 등 복합적 이슈에 대응하기 위한 상설 추진체계 부재 문제가 지속적으로 지적되어 왔음

II. 주요 내용

1. 초광역권 개발 및 남해안권 발전의 의의

- 초광역권 개발은 행정경계를 넘는 생활·경제권 기반의 연계·협력을 확대하여 메가리전 구축을 지향하는 국가균형발전 전략임
 - 기존 광역·기초 단위 개발의 한계를 보완하고, 권역 단위 정책효과 확산 가능성을 높이는 방식임
 - 이에 대하여 성장거점이론·네트워크 거버넌스 등 주요 이론은 초광역적 접근의 필요성을 강조하며, 권역 단위의 기능 배분·정책 조정·연계 인프라 구축이 지역경쟁력의 핵심 요소로 제시됨
- 부산·전남·경남의 해안도시는 연속된 광역공간을 형성하며 자연·관광·산업·해양경제 기반이 집적됨
 - 다핵적 공간구조·지역 불균형·인구 감소 등으로 인해 개별 지자체 중심 개발은 한계가 있으며, 통합적 개발체계 마련이 필요함
- 현행 특별법은 범위가 지나치게 넓어 남해안권 특성을 반영한 실질적 지역개발이 제약됨
 - 다수 부처 개별 사업 중심 구조로 인해 연계 부족 문제가 반복되었고, 통합적 조정기구의 부재가 한계로 존재함

2. 국내·외 초광역 개발 조직 설치 사례 분석

- 국내 사례(새만금개발청, 행복청, 경제자유구역청 등)는 중앙주도형 개발청 형태가 주류이며, 개발계획 수립·사업 총괄·조정 기능을 수행함
 - 특정 지역 개발사업 중심으로 초광역권 단위의 연계·협력 기능은 제한적이므로, 남해안권 추진체계 설계 시 협력·연계 기능 보완이 요구됨
- 국외 사례(ARC, TVA, IRDA 등)는 국가-지방-민간 협력체계를 기반으로 장기 정책조정 기능이 강함

- 재정지원·사업조정·권역관리 기능을 종합적으로 수행하고, 조정·투자·집행이 통합된 구조로 권역 성과를 창출함
- 국내·외 사례를 통하여 남해안권 추진체계를 단순 개발기구가 아니라 지역 간 연계·조정·협력을 수행하는 정책조정형 초광역기구로 설계의 필요성을 도출함

3. 남해안권 초광역 개발 추진체계의 설치 필요성과 방향

- 남해안권은 연안·환경 규제, 다핵 공간구조 등으로 개별 지자체 단위 대응이 한계가 있음
 - 다부처·다지자체가 얽힌 이슈로 인해 권역 단위의 조정·중재 기능 필요성이 더욱 증가함
- 해양·관광·산업 축 중심의 남해안권 개발은 수도권 집중 완화와 균형발전 관점에서 중요함
 - 특별법 제정 움직임과 연계하여 권역 단위의 정책조정·중재·지원 기능이 요구되며, 남해안권 초광역 추진체계는 정책의 일관성과 집행력을 확보하기 위한 제도적 기반이라고 할 수 있음
- 추진기능(안)은 다음과 같음
 - 종합개발계획 수립 및 조정
 - 권역별 전략산업·관광·해양정책 연계
 - 광역 SOC 및 연안·환경 관리 협력조정
 - 중앙-지방 협력사업 발굴

4. 입지선정 기준 및 우선순위 분석

- 입지선정 기준은 접근성, 행정집적도, 권역 중심성, 산업·관광 연계성, 네트워크 등으로 도출함
 - 추진기구의 기능(계획·조정 중심 vs 집행 중심)에 따라 각 기준의 가중치를 달리 적용할 필요가 있음

- 전국·남해안권 분석 모두에서 접근성과 행정·기관 집적도가 가장 중요한 기준으로 나타남
 - 전국단위에서는 교통 접근성(국가간선망 포함)과 행정·기관 집적도의 비중이 높게 평가되었음
 - 남해안권 단위에서는 교통·행정 기반뿐 아니라 권역 중심성(세 권역 사이의 위치적 중립성)과 산업·관광 연계성의 중요도가 상대적으로 높게 평가됨.
 - 즉, 전국단위는 “국가 교통망 및 기존 인프라 중심”, 남해안권 단위는 “권역 내 균형·연계성 중심”에서 기준 우선순위가 차이를 보임

5. 남해안권 초광역 개발 추진전략

- 남해안권 초광역 개발을 위한 전략 방향은 해양·관광·산업 중심의 초광역권 육성을 통해 국가균형발전(5극3특)전략에 부합하는 권역 거버넌스를 구축하는 것임
 - 기존 특별법과 조화를 이루면서 중앙-지방 공동 참여형 구조를 단계적으로 도입해야 함
- 수행전략은 다음과 같음
 - (단기) 중앙-지방 공동 대응체계 구축 및 특별법 대응
 - (중기) ‘남해안종합개발청’ 설치 및 기능 일원화
 - (장기) 초광역특별지방자치단체로의 제도화 가능성 검토
 - 단계적 기능·권한 이양을 통해 제도적 안정성과 집행력을 확보하는 방식이 바람직함

Ⅲ. 연구결론 및 정책제언

1. 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계 구축 필요성

- 남해안권은 해양·관광·문화 자원이 집적된 전략 공간으로, 국가균형발전과 신성장동력 확보 측면에서 중요성이 확대되고 있음
 - 기존 '동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법'은 권역 범위가 넓어 실질적·집중적 개발 추진에 한계가 있었음
 - 수도권 집중 심화, 지역 간 격차 확대 등 구조적 변화로 인해 개별 지자체 단위가 아닌 초광역 단위의 통합적 대응이 요구됨

2. 추진체계 형태 및 역할 설정의 방향성

- 전문가 분석 결과, 초광역연합체 지원형 협력기구가 가장 높은 선호를 보였으며, 그다음으로 중앙행정기관(청 단위) 설치가 제시되었음
 - 다만 초광역연합체는 현 단계에서 법·제도·재정 기반이 충분하지 않아 즉시 도입에는 제약이 존재함
 - 현재 국회에 발의 중인 특별법안이 중앙행정기관 설치를 규정하고 있어 향후 추진체계 논의에서 고려요소로 작용할 수 있음
- 남해안권 개발을 위한 추진기구는 권역 단위 계획·조정 기능과 현장 기반의 집행 지원 기능을 수행할 수 있도록 설계될 필요가 있음
 - 구체적으로, 종합개발계획 수립, 전략사업 연계, 정책조정, 인허가 지원, 사업 발굴·추진 지원 등이 핵심 기능으로 제시함

3. 초광역권 추진체계 설계를 위한 정책적 고려사항

- 추진체계는 남해안권의 권역적 연계성과 지역별 특성을 균형 있게 반영해야 함
 - 시·도 공동 참여 구조를 통해 지역 대표성·민주성을 확보하고, 중앙-지방 협력체계를 제도화할 필요가 있음

- 발의 중인 특별법안, 전문가 의견, 기존 권역 발전 전략 등을 종합해 단계적이고 현실적인 추진체계 전환 방안이 요구됨
 - 단기적 대응체계 마련과 함께, 중앙행정기관으로서의 ‘남해안종합개발청’ 설치 및 향후 초광역 단위의 협력 기반 확대를 고려한 중·장기 로드맵이 필요함
- 추진기구의 기능과 역할은 향후 남해안권 발전 전략, 권역 협력사업, 재정·제도 기반 정비에 따라 지속적으로 정교화될 필요가 있음
 - 이를 위하여 타 권역 사례와의 비교, 중앙부처 협력 구조, 민간·전문기관 참여 확장도 함께 검토할 필요가 있음

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구배경 및 목적	3
1. 연구배경	3
2. 연구목적	5
제2절 연구범위 및 방법	6
1. 연구범위	6
2. 연구방법	7
3. 연구의 체계	8

제 2 장 초광역권 개발 및 남해안권 발전의 의의

제1절 초광역권 개발의 의의	11
1. 초광역권 개발의 개념 및 주요 이론	11
2. 국내 초광역권 개발 정책의 전개	12
3. 국토균형발전과 초광역권 개발의 연계성	17
제2절 남해안권 발전의 의의	21
1. 남해안권 지역의 개요 및 경상남도 지역 특성 분석	21
2. 남해안권 발전을 위한 입법·정책 동향	25
3. 소결 : 기본 정책 추진의 한계 및 문제점	42

제 3 장 남해안권 발전을 위한 추진체계 설치 검토

제1절 국내외 초광역권 개발을 위한 조직 설치 사례 분석	47
1. 국내	47
2. 해외	58
3. 소결	75

목 차

제2절 남해안권 초광역 개발 추진체계의 설치 필요성 및 방향	80
1. 남해안권 관련 규제 및 개발 제약 사례	80
2. 남해안권 초광역 개발 추진체계의 설치 필요성	85
3. 남해안권 초광역 개발 추진체계의 주요 기능(안) 검토	87
4. 남해안권 초광역 개발 추진체계 설치 방안 도출	89
제3절 남해안권 초광역 개발 추진체계 설치 방안 검토 : 전문가 조사	93
1. 조사 설계	93
2. 분석 결과	94
3. 소결	96

제 4 장 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계의 입지기준 검토

제1절 입지선정 기준의 개발	99
1. 입지선정의 기본 방향	99
2. 초광역권 개발을 위한 추진체계의 입지선정 기준 도출	101
제2절 입지선정 기준의 우선순위 분석	106
1. 조사설계	106
2. 초광역권 개발을 위한 추진체계의 입지선정 기준 분석 결과	107
제3절 입지선정 기준에 대한 적용방안 검토	109

제 5 장 결론 및 시사점

제1절 연구의 요약	119
1. 추진체계의 형태에 대한 검토	119
2. 추진체계 입지를 위한 기준 검토	121

제2절 남해안권 초광역 개발 추진체계 설치를 위한 경상남도의 추진 전략	125
1. 남해안권 초광역 개발을 위한 전략 방향	125
2. 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계 방안	127
3. 남해안권 초광역 개발을 위한 단계적 접근(로드맵)	130
4. 발의 중인 특별법과의 연계 방안 : 법제도 추진동력 마련	133
제3절 연구의 한계	135
참고문헌	137

표 목차

표 2-1	초광역권 관련 제도 비교	13
표 2-2	지방시대 종합계획 수립 과정	16
표 2-3	국토종합계획의 수립배경	17
표 2-4	국토종합계획의 비전 및 목표	18
표 2-5	국토종합계획의 추진 전략 및 주요 정책 과제	19
표 2-6	남해안권 해당 자치단체	21
표 2-7	남해안권 인구 추이	22
표 2-8	남해안권 수출입 현황	22
표 2-9	남해안권 광역자치단체 GRDP	23
표 2-10	경상남도 면적 (2024.12.31.기준)	24
표 2-11	경상남도 인구 현황 (2024.12.31.기준)	24
표 2-12	경상남도 행정구역 (2024.12.31.기준)	24
표 2-13	「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 주요 내용	27
표 2-14	2개 특별법안 주요내용 비교	29
표 2-15	2개 특별법안 내 추진기구의 비교	31
표 2-16	남해안권 발전종합계획 세부사업 전략1	32
표 2-17	남해안권 발전종합계획 세부사업 전략2	34
표 2-18	남해안권 발전종합계획 세부사업 전략3	36
표 2-19	남해안권 발전종합계획 세부사업 전략4	37
표 2-20	남부권 광역관광 개발사업	40
표 3-1	정원현황: 새만금개발청	48
표 3-2	최근 5년 간 예산현황: 새만금개발청	49
표 3-3	정원현황: 행복청	51
표 3-4	최근 5년 간 예산현황: 행복청	52
표 3-5	인력현황	55
표 3-6	최근 5년 간 조직현황: 경제자유구역청	56
표 3-7	2025년 예산현황: 경제자유구역청	57

표 목차

표 3-8	최근 5년 간 예산현황: ACOA	65
표 3-9	국내·외 사례 조직현황 요약	75
표 3-10	국내·외 사례 인력현황 요약	76
표 3-11	국내·외 사례 예산현황 요약	76
표 3-12	남해안권 개발에 영향을 미치는 주요 규제	84
표 3-13	남해안권 초광역 개발 추진체계의 주요 기능(안)	89
표 3-14	초광역 개발 추진체계의 설치 형태별 비교	92
표 3-15	응답자 분포	93
표 3-16	추진체계 설치 대안별 적절성·현실가능성 분석 결과	94
표 3-17	추진체계 설치 대안별 우선순위 분석 결과	96
표 3-18	조직기구 설치 대안별 적절성·현실가능성 분석 결과	96
표 4-1	초광역 개발을 위한 추진체계 설치 시 주요 고려사항	104
표 4-2	입지선정 기준의 상대적 중요도 : 전국단위	107
표 4-3	입지선정 기준의 상대적 중요도 : 남해안권 단위	108
표 4-4	입지선정 기준 및 측정 방법	114
표 5-1	추진체계 설치 형태별 비교	119
표 5-2	추진체계 설치 대안별 적절성·현실가능성·우선순위 분석 결과	120
표 5-3	분석단위에 따른 입지선정 기준 비교	122
표 5-4	남해안권 입지선정 기준 적용 시 고려사항	124
표 5-5	추진체계 대안별 주요 기능	129

그림 목차

그림 1-1	연구의 분석체계	8
그림 3-1	새만금개발청 권역	48
그림 3-2	새만금개발청 조직도	49
그림 3-3	행정중심복합도시건설청 조직도	52
그림 3-4	행복도시 건설지역 지도	53
그림 3-5	애플래치아 지역위원회(ARC) 권역	59
그림 3-6	테네시밸리개발공사(TVA) 권역	62
그림 3-7	대서양기획청(ACOA) 권역	64
그림 3-8	ACOA 조직도	65
그림 3-9	이스칸다르 지역개발청(IRDA) 권역	68
그림 3-10	크뤼즈(Creuse)주의 코뮌연합체 지도	70
그림 3-11	간사이 광역연합 지도	73

제 1 장

서론

제1절 연구배경 및 목적

제2절 연구범위 및 방법

제1절

연구배경 및 목적

1. 연구배경

□ 우리나라 경제의 신성장 동력으로서 남해안권에 대한 관심 제고

- 남해안은 환태평양 관문으로 섬, 해안, 갯벌 등 천혜의 해양관광 자원과 특색있는 생태, 역사 문화자원을 보유하고 있어 대한민국 경제의 신성장을 견인할 기회의 공간으로 평가되고 있음
- 수도권 일극체제와 전례 없는 인구절벽 현상으로 인한 지방소멸위기를 극복하기 위하여 2007년 12월 「동·서·남해안 및 내륙관 발전 특별법」이 제정되었음
 - 그러나 동 법은 사실상 전 국토를 대상으로 하고 있어 남해안권 개발의 추진동력 확보에는 한계가 있음
 - 동해안권 및 서해안권에 비해 상대적으로 낙후된 남해안권에 대하여 국토균형발전 차원에서 보다 집중적이고 실효성 있는 국가의 지원과 개발을 위한 추진체계 마련 등이 필요하다는 의견이 꾸준히 제기되고 있음

□ 남해안권 발전을 위한 중앙 및 지방차원에서의 노력 활발

- 남해안권이 신해양 문화관광 중심 거점으로 발전할 수 있도록 하는 「남해안권 발전 특별법」입법이 추진되고 있음
 - 남해안권은 국가균형발전의 측면에서 경제중심의 수도권과 행정중심의 중부권에 비하여 상대적으로 더 많은 관심에 요구되고 있음
 - 이에 남해안권을 대상으로, 국가 주도의 종합개발청을 설치하여 여러 부처에서 분산적으로 사업을 추진하면서 상호연계의 미흡한 점을 보완해야 한다는 의견이 제기되었으며, 남해안권의 SOC·관광·해양 등 종합개발을 총괄하는

- 개발청을 설치할 수 있는 법·제도의 마련 요구가 높아지고 있음
- 제22대 국회에서는 「남해안권 발전 특별법안」(문금주·정점식의원 대표발의), 「남부권 개발 특별법안」(정동만의원 대표발의) 등 2개의 법안이 발의되어 논의 중임
- 제21대 국회에서는 정점식의원이 대표발의한 「남해안권 관광진흥 특별법안」 등 4개의 법안이 발의되었으나 임기만료폐기된 바 있음
- 한번 지역 차원에서도 남해안권의 발전을 위하여 협력 등을 통한 활발한 노력이 지속되고 있음
 - 경상남도, 전라남도, 부산시는 2022년 12월 김영록 전남지사의 제안으로 광양에서 ‘남해안 글로벌 해양관광벨트 구축을 위한 상생협약’을 맺음
 - 2023년 2월에는 경남 통영에서 당시 조승환 해양수산부 장관이 참석한 가운데 ‘해수부-남해안권 정책협의회’를 열고, ‘남해안권 해양레저관광활성화 업무협약’을 맺는 등 남해안권 발전을 위해 지속적으로 협력하고 있음
 - 2024년 3월 특별법 제정과 관련하여 국토부 및 남해안권 3개 시도의 협의가 진행되었고, 2024년 4월 특별법 제정과 관련하여 경남·전남 실무협의를 이루어졌음

□ 남해안권의 발전을 위해 핵심적인 역할을 할 조직기구가 2개의 특별법안에 명시되어 있는 만큼 이에 대한 세부적인 검토가 필요

- 현재 발의되어 검토 중이 2개의 특별법안은 공통적으로 남해안권의 발전·개발을 위한 핵심적인 추진기구로서 ‘개발청(남부권종합개발청)’을 명시하고 있음
 - 개발사업의 추진기구로서 정동만의원안은 국무총리 소속의 남부권개발위원회와 남부권개발사업추진지원단, 국토교통부장관 소속의 남부권종합개발청을 두고록 명시함
 - 문금주·정점식의원안은 국무총리 소속의 남해안발전위원회와 남해안발전사업추진지원단, 국토교통부장관 소속의 남해안종합개발청을 두도록 하고 있음
 - 두 안에서의 추진기구는 명칭은 다르지만 조직 구성, 심의·업무 사항 등에서 유사하다고 볼 수 있음

- 남해안권 개발·발전을 추진하기 위한 기구로서 조직기구의 필요성 및 구체적인 운영 방안에 대한 세밀한 검토가 필요함

2. 연구목적

- **이에 본 연구는 남해안권의 발전을 위한 추진기구의 필요성 및 운영 방안을 모색하는데 목적이 있음**
 - 본 연구는 남해안권의 초광역 개발을 위한 추진체계의 필요성 및 정당성의 검토를 토대로 추진체계의 설치 방안에 대한 다양한 대안을 모색하고자 함
 - 이재명정부는 국가균형성장을 위하여 5극3특의 정책 기조하에서 적극적인 정책을 설계하고 있는 만큼, 남해안권의 초광역개발 역시 이러한 정책 기조하에서의 구체적인 실행전략을 모색할 필요가 있음
 - 또한 현재 발의 중인 특별법에 대한 대응방안 및 통과 후 대응 전략을 선제적으로 모색할 필요가 있음
 - 또한 초광역 추진체계의 설치를 위하여 고려해야 할 다양한 입지선정 기준을 검토함으로써, 남해안권의 초광역 개발이 구체적으로 실현될 경우 바로 적용할 수 있는 다양한 방안을 모색할 필요가 있음
- **남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계의 필요성 및 설치방안 모색**
 - 남해안권의 종합적인 개발과 발전을 위한 추진체계의 필요성 모색
 - 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계 설치 방안 및 대안별 분석
- **남해안권 초광역 개발 추진체계의 입지 방안 모색**
 - 남해안권 초광역 개발 추진체계의 입지를 위한 주요 고려사항
 - 입지후보지 선정*을 위한 입지 조건 및 평가기준 도출
- **국가균형성장 기조 하에서의 남해안권 초광역 개발을 위한 전략방안 도출**

제2절

연구범위 및 방법

1. 연구범위

□ 대상 범위

- (남해안권 개발 관련 입법·정책 동향) 중앙정부 및 관련 지방자치단체(경상남도, 전라남도, 부산)을 대상으로 하되, 지역특성 분석은 경상남도에 한정함
- (초광역 개발을 위한 조직기구 설치 사례분석) 초광역 개발을 위한 조직기구 설치 사례를 분석하기 위하여 유사 사례가 있는 국내 및 국외를 대상으로 함
- (남해안권 초광역 개발 추진체계 설치 방안) 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계의 설치 방안 및 설치 시 고려해야 하는 입지 기준에 대한 분석은 경상남도도 한정하여 분석함

□ 시간 범위

- 초광역권 개발 및 남해안권 개발을 위한 입법·정책동향 분석은 지방분권에 관한 체계적인 정책을 수립한 노무현 정부부터 현재까지로 하되 지역특성은 2025년 현재를 기준으로 분석함

□ 내용적 범위

- 초광역권 개발의 의의 및 남해안권 지역 특성 분석
 - 초광역권 개발의 의의 및 주요 이론검토
 - 국내 초광역권 개발 정책의 전개
 - 남해안권 발전의 의의 및 지역특성 분석
 - 남해안권 발전을 위한 입법·정책 동향 분석
- 남해안권 초광역 개발 추진체계 설치를 위한 국가조직 신설 필요성과 방향 검토
 - 기존 추진체계의 한계 분석
 - 남해안권 초광역 개발 추진체계 설립 필요성 및 주요 기능 검토

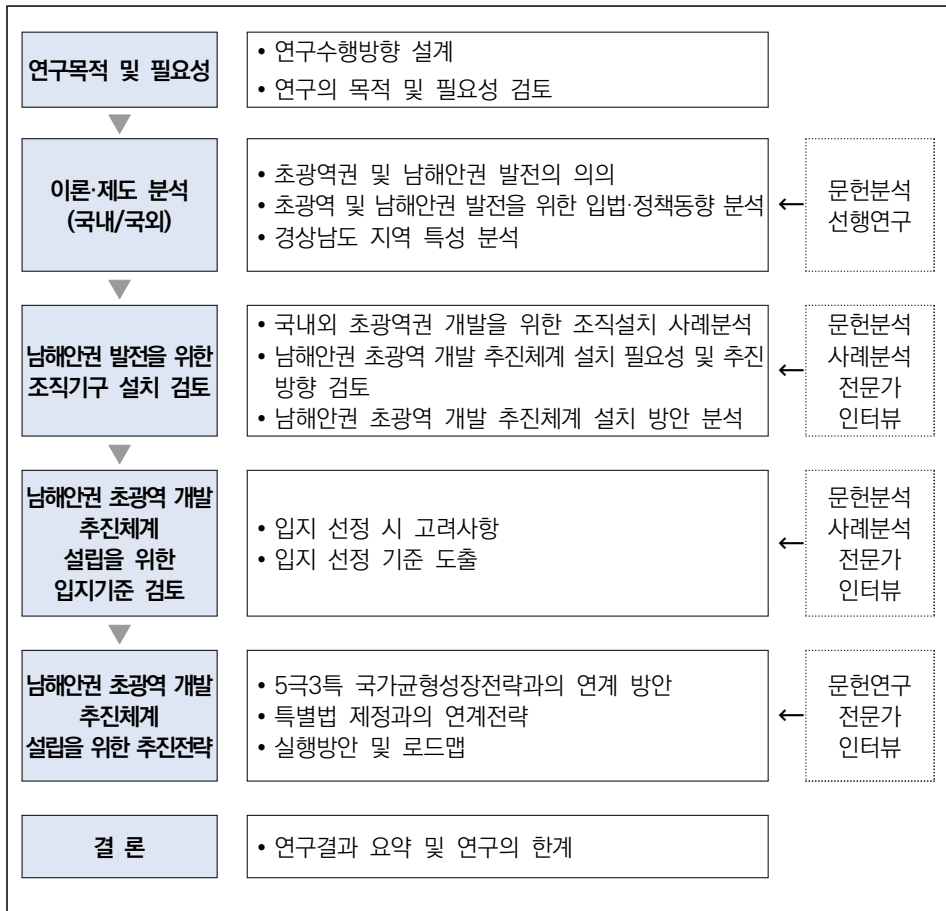
- 남해안권 초광역 개발 추진체계 설립을 위한 조직형태(안) 제시
- 남해안권 초광역 개발 추진체계 설립을 위한 입지기준 검토
 - 입지 선정 시 고려사항 검토 및 입지선정 기준 및 측정방법 도출
- 남해안권 초광역 개발 추진체계 설립을 위한 추진전략
 - 5극3특 국가균형성장전략 하에서의 실행전략 및 로드맵 도출
 - 특별법 제정과의 연계 전략

2. 연구방법

- 문헌 및 법령
 - 이론적 배경, 선행연구 검토를 위한 문헌조사
 - 초광역권 및 남해안권 발전의 입법·정책 동향분석을 위하여 문헌분석 및 법령 분석 실시
- 국내외 사례조사 및 벤치마킹
 - 초광역권 발전을 위한 추진기구의 사례분석을 위한 국내·외 사례조사
- 전문가 설문조사 및 인터뷰
 - 남해안권 개발을 위한 기본 방향, 남해안권 초광역 개발 추진체계의 설립 필요성, 조직신설 방안 및 입지 선정기준 등을 도출하기 위하여 관련분야 전문가를 대상으로 하는 브레인스토밍을 실시함
 - 필요시 필요시 전문가 FGI(Focus Group Interview) 개최 등을 통하여 관련 전문가들의 심도 깊은 토론의 기회를 마련하여 자료를 수집하고자 함

3. 연구의 체계

| 그림 1-1 | 연구의 분석체계



제 2 장

초광역권 개발 및 남해안권 발전의 의의

제1절 초광역권 개발의 의의

제2절 남해안권 발전의 의의

초광역권 개발 및 남해안권 발전의 의의

제1절

초광역권 개발의 의의

1. 초광역권 개발의 개념 및 주요 이론

□ 초광역권 의의

- 초광역권(메가시티)은 행정구역으로는 구분되어 있으나 경제활동 또는 일상생활이 기능적으로 연계된 공간 집적체를 의미함(국토연구원, 2024)
- 초광역권의 법률상 정의
 - 초광역권은 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 지방자치법(제199조)에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역을 의미함(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조)

□ 초광역 개발의 의의

- 초광역권 개발은 기존의 광역자치단체 단위의 개발계획을 넘어, 인접한 복수의 광역자치단체 간 협력과 통합을 통한 거점 중심의 경제권 구축과 지역 간 연계와 기능 분담을 강화하는 국가균형발전 전략임
 - 이는 단순히 행정구역을 통합하는 것 이상으로 경제적·사회적·문화적 연계를 기반으로 한 메가리전(Mega-region) 구축을 의미함

□ 초광역 개발의 주요 이론

- 성장거점이론(Growth Pole Theory)
 - 지역 내 성장거점을 중심으로 경제 성장을 확산시키는 이론으로써 초광역 거점도시를 중심으로 연계망을 구축하는 접근 방식이 이에 해당함

- 공간구조 재편 이론
 - 도시 간 연계와 교통망 확장을 통해 새로운 공간 질서 형성을 설명하는 이론으로써, 특히 고속도로와 철도 기반의 공간 압축 효과를 강조함
- 네트워크 거버넌스 이론
 - 초광역권은 자율성과 협력을 조화롭게 운영하여야 함으로, 수평적이고 다기관적 거버넌스 체계 구축이 중요하다는 점을 강조함

2. 국내 초광역권 개발 정책의 전개

□ 초광역권 개발 정책의 전개

- 2000년대 초반
 - ‘국토종합계획’과 ‘5+2 광역경제권 개발계획’이 등장하면서 광역단위개발이 정책의제로 등장하였음
- 2010년대
 - 광역경제권 정책이 동력을 상실하였으나, 지역행복생활권, 혁신도시 등 개별 기능 중심의 개발이 진행되었음
- 2020년 이후
 - 문재인 정부 시기에 ‘부산·울산·경남 메가시티’ 구상이 본격화되면서 초광역 협력체가 등장하였으며, 윤석열 정부 때는 ‘초광역 협력 프로젝트’가 국가 균형발전의 핵심 전략으로 자리매김하였음

□ 초광역권 관련 제도 비교

- 한국의 초광역권 관련 정책은 근거 법률별로 상이한 목적을 가지고 있으며, 관련 제도 간 연계를 강화할 수 있는 통합 관리체계가 요구됨(국토연구원, 2024)
 - 「국토기본법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」, 「지방자치법」 등 법률별로 초광역권의 목적과 주제가 상이함

표 2-1 | 초광역권 관련 제도 비교

구분	초광역권계획	초광역권 발전계획	특별지방 자치단체
근거법	「국토기본법」	「지방자치분권 및 지역균형 발전에 관한 특별법」	「지방자치법」
목적	연계·협력사업 추진	연계·협력사업 추진	특정한 목적을 위한 광역적 사무 처리
기간	20년 (국토종합계획 기간과 연동)	5년	-
주무 기관	국토교통부	지방시대위원회 (산업통상자원부)	행정안전부
추진 주체	시·도 행정구역을 넘어서는 2개 이상의 지방자치단체 또는 특별지방자치단체	시·도 행정구역을 넘어서는 2개 이상의 지방자치단체 또는 특별지방자치단체	2개 이상의 지방자치단체
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> 초광역권의 범위 및 발전 목표 초광역권의 현황 및 여건 변화 전망 초광역권 발전 전략에 관한 사항 초광역권의 공간 구조 정비 및 기능 분담에 관한 사항 초광역권의 교통, 물류, 정보통신망 등 기반 시설의 구축에 관한 사항 초광역권의 산업 발전 및 육성에 관한 사항 초광역권 문화·관광 기반의 조성에 관한 사항 재달 조달 방안 등 계획의 집행 및 관리에 관한 사항 그 밖에 초광역권의 상호 기능 연계 및 발전을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 등 	<ul style="list-style-type: none"> 초광역권의 범위 및 발전 목표에 관한 사항 초광역권의 현황과 여건 분석에 관한 사항 초광역권 산업의 육성 또는 초광역 협력사업의 추진에 관한 사항 투자재원의 조달에 관한 사항 그 밖에 초광역권 발전을 위하여 필요한 사항 등 	<ul style="list-style-type: none"> 특별지방자치단체 규약 1. 목적 2. 명칭 3. 구성 지방자치단체 4. 관할 구역 5. 사무소의 위치 6. 사무 7. 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항 8. 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법 9. 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법 10. 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 11. 사무처리 개시일 12. 그 밖에 필요한 사항
의결	초광역권계획위원회	시·도 지방시대위원회	지방의회

자료: 국토연구원(2024) 재인용

□ 초광역권계획

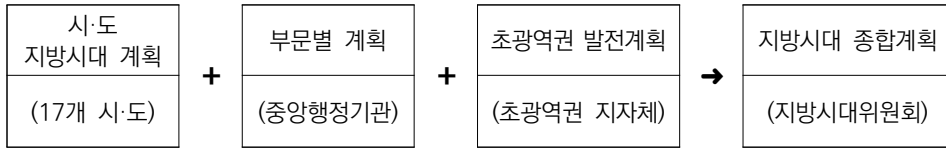
- 초광역권계획은 「국토기본법」 제6조에 명시하여 규정하고 있음
 - 「국토기본법」 제6조에 따르면 국토계획은 국토종합계획, 초광역권계획, 도 종합계획, 시·군 종합계획, 지역계획 및 부문별계획으로 구분됨
 - 초광역권계획은 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 특별시·광역시·특별자치시 및 도의 행정구역을 넘어서는 권역을 대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획으로 규정함
- 초광역권계획의 수립 주체
 - 초광역권계획의 수립 주체는 초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체의 장이 해당함
- 초광역권계획의 내용
 - 초광역권 범위와 발전 목표, 초광역권의 현황과 변화 전망, 초광역권 발전 전략에 관한 사항, 초광역권의 공간 구조 정비 및 기능 분담 사항, 초광역권의 교통·물류·정보통신망 등 기반 시설의 구축에 관한 사항, 초광역권의 산업 발전 및 육성에 관한 사항, 초광역권 문화·관광 기반의 조성에 관한 사항, 자원 조달 방안 등 집행 및 관리에 관한 사항, 그 밖에 초광역권의 상호 기능 연계와 발전을 위해 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 등이 포함 되어야 함
- 초광역권계획의 수립 절차
 - 시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장은 초광역권 구성을 하고, 초광역권 계획을 수립하여 공청회를 개최하여야 함
 - 초광역권계획위원회는 초광역권계획의 협의 및 조정을 거쳐야 하며, 시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장은 국토교통부 장관에게 승인을 요청해야 함
 - 초광역권계획 수립을 위해서는 초광역권계획위원회를 설치해야 하며, 초광역권계획위원회는 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하여 25명 이상 30명 이하의 위원을 성별을 고려하여 구성하여야 함

- 초광역권계획위원회의 위원은 초광역권을 구성하는 지방자치단체의 지방의회 의원, 초광역권을 구성하는 지방자치단체 또는 초광역권계획과 관련 있는 행정기관의 공무원, 토지이용·산업·교통·환경·문화·물류·정보통신·교육 등 초광역권계획 관련 분야의 학식과 경험이 풍부한 사람 중 초광역권계획 수립 주체가 임명하거나 위촉함
- 국토교통부 장관은 중앙행정기관의 장과 협의하고, 국토정책위원회 심의 및 승인을 받아야 함

□ 초광역권발전계획

- 초광역권 관련 제도로는 지방시대종합계획과 초광역권 발전계획을 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제6조와 제9조에 명시하여 규정하고 있음
- 초광역권발전계획의 내용
 - 초광역권발전계획에는 초광역권의 발전 목표와 범위에 관한 사항, 초광역권의 현황 및 여건 분석에 관한 사항, 초광역권 산업의 육성과 초광역협력사업의 추진에 관한 사항, 투자재원 조달에 관한 사항, 그 밖에 초광역권 발전에 필요한 사항들이 포함되어야 함
- 초광역권발전계획의 수립 절차
 - 지방시대위원회는 지방시대 종합계획을 수립할 때에 시·도 지방시대 계획과 부문별 계획, 초광역권발전계획을 반영하여야 함
 - 초광역권발전계획을 수립하는 절차는 지방시대위원회에서 관계 중앙행정기관의 장 및 지방자치단체의 장과 협의하여 초광역권발전계획의 수립 지침을 작성한 후 초광역권 설정 지방자치단체의 장에게 송부하여야 함
 - 초광역권 설정 지방자치단체의 장은 초광역발전계획을 수립하였다면 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제67조제1항에 따라 시·도 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 지방시대위원회에 제출하여야 함
 - 초광역권발전계획은 2023년부터 2027년에 해당하는 제1차 지방시대 종합계획에 처음 반영되었음

【표 2-2】 지방시대 종합계획 수립 과정



자료: 지방시대위원회(2023: 7) 재구성

□ 특별지방자치단체

- 2021년 「지방자치법」 전부개정이 발효되면서 도입된 제도임
- 특별지방자치단체는 법적 지위가 지방자치단체로 규정되며, 지방자치단체조합과 차별화되어 있음
- 특별지방자치단체의 설치 절차
 - 특별지방자치단체를 설치하기 위해 지방자치단체는 상호 협의에 따라 규약을 정하고 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부 장관의 승인을 받아야 함
 - 특별지방자치단체 설치를 위해 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요한 경우에는 구성 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 사무의 위임을 요청할 수 있음
 - 행정안전부 장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 포함된 규약을 승인할 때는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와 협의가 되어야 함
- 특별지방자치단체의 경비 부담
 - 특별지방자치단체의 경비 부담은 「지방자치법」 제206조에 명시하여 규정하고 있음
 - 특별지방자치단체의 운영 또는 사무처리를 위해 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구와 사무처리의 수혜 범위 등을 고려하여 규약에서 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 분담하며, 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영하여야 함
 - 국가 또는 시·도가 사무를 위임할 때는 사무를 위임한 국가 또는 시·도가 해당 사무를 수행하기 위해 필요한 경비를 부담하여야 함

- 현재까지 특별지방자치단체가 설치된 사례는 없으며, 지방자치단체의 종류 중 특별시, 특별자치시, 특별자치도는 일반 광역자치단체에 해당하기에 특별 지방자치단체가 아님

3. 국토균형발전과 초광역권 개발의 연계성

□ 국토균형발전의 의의

- 국토균형발전은 1970년대 산업화 이후로 수도권 집중 현상이 심각해지자, 지역 간 경제적·사회적 격차를 줄이고 국민의 삶의 질을 향상시키기 위해 추진된 정책을 의미함

□ 국토종합계획의 변천

- 국토종합개발계획은 1960년대부터 시작한 ‘경제개발5개년계획’과 1970년대의 ‘제1차 국토종합개발계획’을 시작으로, 현재 2020년부터 2040년까지의 ‘제5차 국토종합계획’까지 발전해 오고 있음
- ‘제1차 국토종합개발계획’부터 ‘제5차 국토종합계획’의 수립배경을 살펴보면 아래의 | 표 2-3)과 같음

| 표 2-3 | 국토종합계획의 수립배경

구분	수립배경
제1차 국토종합개발계획 (1972~1981)	<ul style="list-style-type: none"> • 국력의 신장 • 공업화 추진
제2차 국토종합개발계획 (1982~1991)	<ul style="list-style-type: none"> • 국민 생활 환경의 개선 • 수도권의 과밀 완화
제3차 국토종합계획 (1992~2001)	<ul style="list-style-type: none"> • 사회 간접 자본 시설 미흡에 따른 경쟁력 약화 • 자율적 지역 개발 전개

구분	수립배경
제4차 국토종합계획 (2000~2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 21세기 여건 변화에 주도적으로 대응 • 국가 융성과 국민 삶의 질 확보하기 위한 새로운 국토 비전과 전략 필요
제4차 국토종합계획(수정) (2006~2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 분권-분산에 입각한 균형 발전 추진 • 행정 중심 복합 도시 등 국토 공간 구조 변화 반영 • 남북 교류 협력 확대 및 대외 환경 변화에 대응
제4차 국토종합계획(수정) (2011~2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 국가 경쟁력 국정 방향 • 4대강 살리기 사업 등 대책 사업 반영 • FTA 시대의 글로벌 트렌드를 수용한 글로벌 국토 실현
제5차 국토종합계획 (2020~2040)	<ul style="list-style-type: none"> • 인구 감소와 구조 변화로 국토 정책 방향 전환 불가피 • 경제 성장 잠재력 둔화와 양극화 • 기후 변화 대응과 삶의 질에 대한 정책 요구 증가 • 4차 산업 혁명 시대에 적합한 혁신적 생활 공간 조성과 국토 관리 • 남북 교류 협력 확대와 국가 간 주도권 확보 경쟁 심화 • 분권화와 참여 확대를 통한 새로운 국토 정책 거버넌스 요구

자료: 국토교통부, 「대한민국 국가지도집 Ⅲ 권 2021(인문환경)」

○ ‘제1차 국토종합개발계획’부터 ‘제5차 국토종합계획’의 비전 및 목표를 살펴보면 아래의 | 표 2-4)와 같음

| 표 2-4 | 국토종합계획의 비전 및 목표

구분	수립배경
제1차 국토종합개발계획 (1972~1981)	<ul style="list-style-type: none"> • 국토 이용 관리 효율화 • 사회 간접 자본 확충 • 국토 자원 개발과 자연 보전 • 국민 생활 환경의 개선
제2차 국토종합개발계획 (1982~1991)	<ul style="list-style-type: none"> • 인구의 지방 정착 유도 • 개발 가능성의 전국적 확대 • 국민 복지 수준의 제고 • 국토 자연환경의 보전
제3차 국토종합계획 (1992~2001)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 분권형 국토 골격 형성 • 분산적 자원 절약적 국토 이용 체계 구축 • 국민 복지 향상과 국토 환경 보 전 • 남북 통일에 대비한 국토 기반의 조성
제4차 국토종합계획 (2000~2020)	<ul style="list-style-type: none"> • (비전) 21세기 통합 국토 실현 • (목표) 더불어 잘사는 균형국토, 자연과 어우러진 녹색국토, 지구촌으로 열린 개방국토, 민족이 화합하는 통일국토

구분	수립배경
제4차 국토종합계획(수정) (2006~2020)	<ul style="list-style-type: none"> • (비전) 약동하는 통합 국토의 실현 • (목표) 더불어 잘사는 균형국토, 자연과 어우러진 녹색국토, 지구촌으로 열린 개방국토, 민족이 화합하는 통일국토
제4차 국토종합계획(수정) (2011~2020)	<ul style="list-style-type: none"> • (비전) 글로벌 녹색국토 • (목표) 경쟁력 있는 통합국토, 지속 가능한 친환경국토, 품격 있는 매력국토, 세계로 향한 열린국토
제5차 국토종합계획 (2020~2040)	<ul style="list-style-type: none"> • (비전) 모두를 위한 국토, 함께 누리는 삶터 • (목표) 어디서나 살기 좋은 균형국토, 안전하고 지속 가능한 스마트 국토, 건강하고 활력 있는 혁신국토

자료: 국토교통부, 「대한민국 국가지도집 Ⅲ 권 2021(인문환경)」

○ ‘제1차 국토종합개발계획’부터 ‘제5차 국토종합계획’의 추진 전략 및 주요 정책 과제를 살펴보면 아래의 | 표 2-5>와 같음

| 표 2-5 | 국토종합계획의 추진 전략 및 주요 정책 과제

구분	수립배경
제1차 국토종합개발계획 (1972~1981)	<ul style="list-style-type: none"> • 대규모 공업 기반 구축 • 부진 지역 개발을 위한 지역 기능 강화 • 교통 통신, 수자원 및 에너지 공급망 정비
제2차 국토종합개발계획 (1982~1991)	<ul style="list-style-type: none"> • 국토의 다핵 구조 형성과 지역 생활권 조성 • 서울-부산 양대 도시의 성장 억제 및 관리 • 지역기능 강화를 위한 교통, 통신 등 사회 간접 자본 확충 • 후진 지역의 개발 촉진
제3차 국토종합계획 (1992~2001)	<ul style="list-style-type: none"> • 지방 육성과 수도권 집중 억제 • 신산업 지대 조성 및 산업 구조 고도화 • 종합적 고속 교류망 구축 • 국토 계획 집행력 강화 및 국토 이용 관련 제도 정비 • 남북 교류 지역의 개발 관리 • 국민 생활과 환경 부문의 투자 증대
제4차 국토종합계획 (2000~2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 개방형 통합 국토축 형성 • 지역별 경쟁력 고도화 • 건강하고 쾌적한 국토 환경 조성 • 고속 교통 정보망 구축 • 남북한 교류 협력 기반 조성

구분	수립배경
제4차 국토종합계획(수정) (2006-2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 행정 중심 복합 도시 건설, 공공 기관 지방 이전, 혁신 도시 기업 도시 건설 추진 • 개방형 국토축 + 다핵 연계형 국토 구조, π형 국토축(7+1) 구조
제4차 국토종합계획(수정) (2011-2020)	<ul style="list-style-type: none"> • 광역 경제권 형성으로 지역별 특화 발전, 글로벌 경쟁력 강화 • 지역 특성을 고려한 전략적 성장 거점 육성 = 5+2 광역 경제권
제5차 국토종합계획 (2020-2040)	<ul style="list-style-type: none"> • 개성 있는 지역 발전과 연대, 협력 촉진 • 지역 산업 혁신과 문화 관광 활성화 • 세대와 계층을 아우르는 안심 생활 공간 조성 • 품격 있고 환경친화적 공간 창출 • 인프라의 효율적 운영과 국토 지능화 • 대륙과 해양을 잇는 평화 국토 조성

자료: 국토교통부, 「대한민국 국가지도집 Ⅲ 권 2021(인문환경)」

제2절

남해안권 발전의 의의

1. 남해안권 지역의 개요 및 경상남도 지역 특성 분석

□ 남해안권 지역의 개요

- 남해안권의 공간적 범위는 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 시행령」 제3조 제1항제3호에 명시되어 있음
 - 남해안권은 부산광역시·전라남도 및 경상남도의 관할 구역에 속하고 해안선에 연결한 기초자치단체가 해당함

| 표 2-6 | 남해안권 해당 자치단체

광역자치단체	해안선과 연결한 기초자치단체
부산광역시 (9구 1군)	중구, 서구, 동구, 영도구, 남구, 해운대구, 사하구, 강서구, 수영구, 기장군
전라남도 (4시 12군)	목포시, 여수시, 순천시, 광양시, 고흥군, 보성군, 장흥군, 강진군, 해남군, 영암군, 무안군, 함평군, 영광군, 완도군, 진도군, 신안군
경상남도 (4시 3군)	창원시(통한 전 마산시, 진해시 포함), 통영시, 사천시, 거제시, 고성군, 남해군, 하동군

- 남해안권의 입지 및 환경
 - 남해안권은 지리적으로 국토의 최남단에 위치하고 있으며, 동북아의 요충지이자 동·서해안 지역을 연결하는 가교역할을 함
 - 남해안은 다도해의 리아스식 해안선과 난대성 식생 등 풍부한 자연자원 및 해양생태 자원이 어우러져 있음
- 남해안권의 인구 현황
 - 남해안권에 해당하는 부산광역시(9구 1군), 전라남도(4시 12군), 경상남도(4시 3군)의 인구는 다음 | 표 2-7)과 같음
 - 남해안권의 인구는 2024년 기준 4,807천 명으로 전국의 9.4%에 해당하는 인구가 거주하고 있음

- 남해안권에 속하는 부산해안권과 전남해안권, 그리고 경남해안권 모두 인구가 소폭 감소하는 추세로 나타남

| 표 2-7 | 남해안권 인구 추이

(단위: 명)

구분	주민등록 인구					연평균 감소율	
	2020	2021	2022	2023	2024		
남해안권	소계	5,012,860	4,960,277	4,904,486	4,856,117	4,806,706	-1.04%
	부산해안권	1,822,954	1,803,653	1,781,231	1,765,155	1,744,099	-1.10%
	전남해안권	1,528,912	1,511,138	1,498,564	1,486,451	1,474,190	-0.91%
	경남해안권	1,660,994	1,645,486	1,624,691	1,604,511	1,588,417	-1.11%

자료: 행정안전부 '행정동별 주민등록 인구 및 세대현황'

○ 남해안권의 수출·입 현황

- 남해안권에 해당하는 부산광역시, 전라남도, 경상남도의 수출·입 통관 실적은 아래의 | 표 2-8)과 같음
- 경상남도가 수출입 통관 실적을 보았을 때, 규모가 가장 크며 수출입 초과금액도 가장 큰 흑자를 나타냄

| 표 2-8 | 남해안권 수출·입 현황

(단위: USD 1,000)

구분	수출·입 통관 실적							
	2018	2019	2020	2021	2022	2023		
남해안권	부산	수출	14,407,073	13,924,316	11,319,928	14,816,262	16,190,296	15,111,411
		수입	14,799,070	13,798,321	12,368,462	15,383,476	16,816,657	14,960,581
		초과	-391,997	125,995	-1,048,534	-567,214	-626,361	150,830
남해안권	전남	수출	36,621,517	32,587,309	27,092,266	42,792,948	49,435,108	45,409,728
		수입	35,991,229	32,808,286	23,038,108	36,848,831	49,751,759	41,321,143
		초과	630,288	-220,977	4,054,158	5,944,118	-316,651	4,088,585

(단위: USD 1,000)

구분		수출·입 통관 실적					
		2018	2019	2020	2021	2022	2023
경남	수출	40,256,533	39,352,511	35,893,319	41,268,683	36,431,970	41,940,199
	수입	20,369,971	21,362,948	17,494,644	21,651,374	31,151,905	25,893,452
	초과	19,886,562	17,989,563	18,398,675	19,617,309	5,280,065	16,046,747

자료: 부산통계연보(2024), 전남통계연보(2024), 경남통계연보(2024)

○ 남해안권 지역 내 총생산(GRDP)

- 남해안권에 해당하는 부산광역시, 전라남도, 경상남도의 GRDP는 아래의 | 표 2-9)와 같음

| 표 2-9 | 남해안권 광역자치단체 GRDP

(단위: 백만 원)

구분	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
부산	94,037,092	96,661,499	96,123,065	99,017,683	101,231,135	98,225,367	100,759,135	102,497,863
전남	78,147,058	79,506,835	80,385,320	80,900,123	82,491,753	81,298,601	84,905,891	84,275,132
경남	106,590,936	107,343,355	106,563,463	107,224,316	109,370,902	103,425,165	105,390,314	-

자료: 통계청 국가통계포털(KOSIS)

□ 경상남도 지역 특성

○ 면적

- 경상남도의 면적은 10,542.53km²이며, 이는 전국의 약 10.5%에 해당하는 면적임
- 경상남도의 면적은 전국 17개 시·도 중 경북, 강원, 전남에 이어 4번째로 넓은 면적을 차지함
- 경상남도는 거제와 남해를 비롯하여 400여 개의 섬이 면적에 포함되며, 섬의 면적은 전체의 약 8.5%를 차지함

| 표 2-10 | 경상남도 면적 (2024.12.31.기준)

(단위: km²)

연도	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
면적	10,538.84	10,539.56	10,539.76	10,540.12	10,540.37	10,540.55	10,541.82	10,542.62	10,542.53

자료: 경상남도청 홈페이지(www.gyeongnam.go.kr)

○ 지형

- 경상남도는 동쪽으로 태백산맥의 여맥(餘脈)이 뻗어 있으며, 중앙부는 낙동강이 흐르고, 서쪽에는 소백산맥이 호남과의 경계를 이루고 있음
- 지대는 표고(標高) 100m 이하의 저지대 37%, 100~500m 지대 49%, 500~1,000m 지대 12%, 1,000m 이상 고지대 2%로 이루어져 있음

○ 인구

- 경상남도에는 1,537,492세대, 3,330,713명이 거주하고 있음(외국인 등록 인구 102,233명 포함)

| 표 2-11 | 경상남도 인구 현황 (2024.12.31.기준)

(단위: 명)

구분	2019	2020	2021	2022	2023	2024
총인구	3,438,676	3,407,455	3,377,331	3,350,883	3,340,470	3,330,713
주민등록인구	3,362,553	3,340,216	3,314,183	3,280,493	3,251,158	3,228,380
등록외국인인구	76,123	67,239	63,148	70,390	89,312	102,333

자료: 경상남도청 홈페이지(www.gyeongnam.go.kr)

- 경상남도의 행정구역은 8개 시, 10개 군, 5개 행정구, 305개 읍·면·동으로 구분되어 있음

| 표 2-12 | 경상남도 행정구역 (2024.12.31.기준)

(단위: 명)

시·군·구				읍·면·동				통리	반
계	시	군	구	계	읍	면	동		
18	8	10	(5)	305	21	175	109	8,385	36,214

자료: 경상남도청 홈페이지(www.gyeongnam.go.kr)

○ 행정조직

- 도(道)기구 현황('25.1.1.기준)
 - 16실·국·본부, 84관·과·담당관·단, 2합의제 행정기관, 23직속기관, 2대학, 14사업소, 18소방서
- 도(道) 공무원 정원('24.12.31.기준)
 - 7,144명(공무원 1인당 주민수 459명)

○ 재정 현황

- 세입
 - 지방교부세는 24년 대비 477억 원(4.8%) 증가한 1조 246억 원
 - 보조금은 24년 대비 2,391억 원(3.6%) 증가한 6조 7,898억 원
- 세출
 - 세출예산 총규모는 전년대비 4,157억 원(3.4%) 증가한 12조 4,727억 원
 - 일반회계는 전년대비 4,318억 원(4.1%) 증가한 11조 597억 원
 - 특별회계는 전년대비 161억 원(1.1%) 감소한 1조 4,129억 원
- 재정자립도
 - 경상남도 평균 42.3% (도 33.1%, 시군 19.2%)

2. 남해안권 발전을 위한 입법·정책 동향

1) 남해안권 발전을 위한 입법 동향

□ 남해안권 발전 관련 현행 법령

- 상위 법령으로 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」에서 권역별 발전종합 계획(법정계획) 수립, 개발구역 지정, 개발사업 시행의 절차 및 주체, 그리고 재원 근거를 규정하고 있음
 - 동법 제5조제1항에서 발전종합계획을 해안권 또는 내륙권별로 입안하여야 한다고 규정함
 - 동법 제7조제1항에서 시·도지사의 요청에 따라 관계 중앙행정기관의 장과

협의 후 건축위원회 및 국토정책위원회의 심의를 거쳐 개발구역을 지정할 수 있음을 규정함

- 동법 제13조부터 제20조까지는 개발사업의 시행과 관련된 내용을 다루고 있음
- 동법 제31조부터 제32조까지는 개발사업에 대한 국가 및 지방자치단체의 재정지원 등에 대해 규정하고 있음

□ 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」(약칭: 해안내륙발전법)

○ 연혁

- 제정 배경
 - 2007년 12월 27일 동·서·남해안권을 국가 균형발전의 거점으로 육성시키고자 권역별 종합계획을 수립하고 개발사업 지원 근거를 마련하고자 함
- 법령명 변경
 - 기존 「동·서·남해안권 발전 특별법」은 2010년 4월 15일 내륙권을 포함하는 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」으로 변경되었음
- 개발구역 지정 최소면적 완화
 - 2013년 6월 개정을 통해 최소면적을 30만 m^2 에서 3만 m^2 로 완화하였으며, 승인 절차를 간소화 하였음
- 2017년 8월에는 개정
 - 해양관광진흥지구 제도를 신설하였으며, 용적률·시설 허용을 확대함
- 현행 법령은 2023년 6월 9일에 타법 개정되었으며 2023년 7월 10일부터 시행 중임

○ 주요 내용

- 계획체계
 - 종합계획은 20년 단위 수립하며, 5년 단위로 타당성을 재검토함
- 추진기구
 - 각 권역별 발전협의회에서 종합계획과 실시계획을 조정 및 심의하는 역할을 수행함(발전기획단은 2020년 조직개편을 통해 해제되었음)

- 규제완화
 - 개발계획과 실시계획을 승인할 때 각종 인·허가를 의제 처리(환경영양평가, 도시관리계획 등)하여 행정절차를 단축함
- 특별회계
 - 법령에 별도의 특별회계(기금) 조항이 없음

| 표 2-13 | 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 주요 내용

구 분	「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」
체 제	8장 47개 조항 (가지번호 포함)
적용범위	동해안·서해안·남해안선 연접 기초자치단체 * 남해안선 연접 기초자치단체 : 부산·전남·경남 33개 기초자치단체
계획체계	종합계획 → 개발계획 수립 → 실시계획 수립
사업시행자	국가, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 법인(개인)
추진기구	동·서·남해안권 또는 내륙권 발전공동협의회 동·서·남해안 및 내륙권 발전기획단
규제완화	<ul style="list-style-type: none"> • 개발계획 승인 시 → 15개 항목 승인·결정 의제 • 실시계획 승인 시 → 42개 항목 인·허가 의제
재정 지원	6개 조세 및 5개 부담금 감면, 보조금 교부
특별회계	-
해양관광 산업발전 관광진흥	<ul style="list-style-type: none"> • 해양관광진흥지구 지정 • 투자진흥지구 지정 • (입주기업에 대한 자금지원) • 첨단과학기술단지 • 해양관광산업·문화관광산업 진흥
그 밖의 사항	<ul style="list-style-type: none"> • 부동산가격 안정 및 난개발 방지 조치 • 벌칙·과태료 조항

□ 제21대 국회(20.05.30. ~ 24.05.29.)

- 제21대 국회에서는 남해안권을 국가 성장의 거점으로 육성하고 수도권 일극체 제에 대응하고자 4건의 특별법안이 발의되었음
- 4건의 특별법안은 기존의 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」이 가진 한계인 특별회계 및 전담 조직의 부재 등을 극복하고자 하였음

- 제21대 국회에서 발의된 4건의 특별법안은 국회 임기 만료로 폐기(만료)되었음
- 「남해안권 개발 및 발전을 위한 특별법안」
 - 소병철의원 등 10인, 2023.05.08. 발의
 - 주요 내용
 - 남해안권의 특수성을 살린 개발을 통해 지역의 경쟁력을 강화하고자 하였음
 - ‘남해안권 발전기금’을 설치하여 재정 기반을 마련하고자 하였으며, 행정 및 재정적 특례를 통해 개발사업 추진의 효율성을 높이고자 하였음
- 「남해안권 발전 특별법안」
 - 김희재의원 등 12인, 2023.06.02. 발의
 - 주요 내용
 - ‘남해안권 발전에 관한 종합계획’을 10년 단위로 수립하고자 하였으며, ‘남해안발전청’을 신설하고자 하였음
- 「남해안권 관광진흥 특별법안」
 - 정점식의원 등 11인, 2023.06.07. 발의
 - 주요 내용
 - 해당 법안은 남해안권을 글로벌 해양관광 허브로 조성하는 데 초점을 두었음
 - ‘남해안권 발전청’을 신설하여 전담 기구의 역할을 수행하도록 하고자 하였으며, 재원 확보를 위해 ‘남해안권 발전 특별회계’를 설치하고자 하였음
- 「남해안권 관광산업 발전 특별법안」
 - 서삼석의원 등 11인, 2024.01.12. 발의
 - 주요 내용
 - 헌정 사상 최초로 여야 공동 대표 발의
 - 해당 법안은 남해안권을 국제적 해양관광산업의 중심지로 육성하는데 목적을 두었음
 - 기존의 관광특구를 남해안권 관광산업진흥지구로 지정하여 규제를 완화하고 투자를 촉진하고자 하였음

□ 제22대 국회(24.05.30. ~ 28.05.29.)

- 제22대 국회에서는 두 건의 특별법을 발의하여 기존에 국회 임기 만료로 법제화하지 못하였던 남해안권 발전 특별법을 재추진하고 있음
- 2건의 특별법은 남해안권 개발과 관련하여 전담 조직을 신설하는 것과 특별회계를 마련한다는 점에서 공통의 목표를 가지고 있으나, 세부 추진 방식에서는 차이가 존재함
- 「남부권 개발 특별법」
 - 정동만의원 등 16인, 2024.06.20. 발의
- 「남해안권 발전 특별법」
 - 문금주의원·정점식의원 등 24인, 2024.06.20. 발의

【표 2-14】 2개 특별법안 주요내용 비교

구 분	「남부권 개발 특별법」 (정동만의원 대표발의)	「남해안권 발전 특별법」 (문금주·정점식의원 대표발의)
체제	10장 74개 조항 (가지번호 포함)	11장 76개 조항
적용범위	남부권 (부산·전남·경남 관할구역)	남해안권 (부산·전남·경남 관할구역)
계획체계	종합계획 → 개발지구 지정 → 개발계획 수립 → 실시계획 수립 * 광역기반시설설치계획 수립	
사업시행자	국가, 지방자치단체, 공공기관, 지방공기업, 법인(개인)	
추진기구	<ul style="list-style-type: none"> • 남부권개발위원회 • 남부권종합개발청 • 남부권개발사업추진지원단 	<ul style="list-style-type: none"> • 남해안발전위원회 • 남해안종합개발청 • 남해안발전사업추진지원단
규제완화	<ul style="list-style-type: none"> • 개발계획 승인 시 → 15개 항목 승인·결정 의제 • 실시계획 승인 시 → 44개 항목 인·허가 의제 	<ul style="list-style-type: none"> • 개발계획 승인 시 → 16개 항목 승인·결정 의제 • 실시계획 승인 시 → 44개 항목 인·허가 의제

구 분	「남부권 개발 특별법안」 (정동만의원 대표발의)	「남해안권 발전 특별법안」 (문금주·정점식의원 대표발의)
재정 지원	11개 부담금 감면 • 보조금 교부 • 외국인투자 및 민자유치에 대한 자금 등 지원	10개 부담금 감면 • 보조금 교부 • 외국인투자 및 민자유치에 대한 자금 등 지원
관광진흥	남부권관광진흥지구 지정	남해안관광진흥지구 지정
강·섬관광 활성화	강·섬 관광 활성화를 위한 시책 마련	남해안 강·섬 관광활성화지구 지정 및 관계 법률의 적용 특례
투자촉진 관광진흥	• 투자촉진지구 • 휴양·치유관광산업, 문화관광산업, 해양·수산업, 수상레저산업, 스포츠산업, 웰니스산업, 미래에너지산업, 물류산업 진흥 • 동서연결 고속화철도 건설 • 도심항공교통 도입	• 투자촉진지구 지정 • 해양관광산업 , 휴양·치유관광산업, 문화관광산업, 해양·수산업, 수상레저산업, 스포츠산업, 웰니스산업, 미래에너지산업, 물류산업 진흥 • 동서연결 고속화철도 건설
특별회계	• 남부권개발사업 특별회계 설치	• 남해안발전사업 특별회계 설치
그 밖의 사항	• 부동산가격 안정 및 난개발 방지 조치 • 벌칙·과태료 조항	• 예비타당성 조사 면제 • 부동산가격 안정 및 난개발 방지 조치 • 벌칙·과태료 조항

○ 2건의 특별법안에서 제시한 추진기구를 비교하면 다음과 같음

- 개발사업의 추진기구로서 정동만의원안은 국무총리 소속의 남부권개발위원회와 남부권개발사업추진지원단, 국토교통부장관 소속의 남부권종합개발청을 두고록 명시함
- 문금주·정점식의원안은 국무총리 소속의 남해안발전위원회와 남해안발전사업추진지원단, 국토교통부장관 소속의 남해안종합개발청을 두고록 하고 있음
- 두 안에서의 추진기구는 명칭은 다르지만 조직 구성, 심의·업무 사항 등에서 유사하다고 볼 수 있음

【표 2-15】 2개 특별법안 내 추진기구의 비교

구 분	「남부권 개발 특별법안」 (정동만의원 대표발의)	「남해안권 발전 특별법안」 (문금주·정점식의원 대표발의)
남부개발 위원회	• 국무총리 소속으로 30명 이내 위원으로 구성	• 국무총리 소속으로 30명 이내 위원으로 구성
개발사업 추진단	• 국무총리 소속	• 국무총리 소속
종합개발청	• 국토교통부장관 소속 • 중앙행정기관 • 청장 1명, 차장 1명	• 국토교통부장관 소속 • 중앙행정기관 • 청장 1명, 차장 1명

- 2개 특별법안에 대한 중앙부처(국토교통부)는 신중한 검토가 필요하다는 의견을 제시함
- 남해안권의 개발 및 발전이 필요하다는 법안의 취지에는 동의하나, 현재 남해안권은 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」과 지원대상·내용이 중복될 우려가 있음
- 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」이 제정될 당시 남해안권을 중심으로 하는 법안이 발의되었으나 국회 논의과정에서 다른 지역과의 형평성 문제 등으로 동해안·서해안 지역이 포함된 점 등을 감안하였을 때 신중한 검토가 필요함

2) 남해안권 발전을 위한 정부 정책

(1) 중앙정부 차원

□ 법·제도적 기반 마련

○ 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」

- 2007년 제정을 통해 남해안권을 비롯한 권역별 발전 종합계획의 법적 근거를 마련하였음
- 수도권에 집중된 국토 발전을 동·서·남해안으로 분산시키고자 하였으며, 지역 특화 개발을 통해 국가균형발전을 강화하고자 하였음

○ 남해안권 발전 종합계획

- 남해안권을 글로벌 해양관광 거점으로 육성하고자 함
- 2020년 국토교통부의 보도자료에 따르면, 2030년까지 약 20.5조 원을 투입하여 대규모 프로젝트를 실행하고자 함
- 남해안권 발전종합계획은 4개 전략, 7개 프로젝트, 20개 단위사업, 96개 세부사업으로 구성됨

표 2-16 | 남해안권 발전종합계획 세부사업 전략1

전략1. 해안권 연계에 의한 광역관광벨트 형성(46개)				
프로젝트	단위사업	세부사업명	시도	유형
남해안 특화자원 육성을 통한 지역관광 활성화	남해안 테마섬 개발	• 남해 다이어트 보물섬 조성	경남	기존
		• 내도 생태공원 조성	경남	기존
		• 가조도 친수공원 조성	경남	신규
		• 삼천포 바닷길 조성	경남	신규
		• 진도 테마섬 개발	전남	기존
		• 사도·남도 생태의 섬 조성	전남	기존
		• 테마 섬 투어 활성화 기반 조성	공동	신규
	문화·휴양 관광지대 육성	• 김만중 유배문학관 및 노도문학 섬 개발	경남	기존
		• 통제영 거리 조성	경남	기존
		• 해상영웅벨트 조성	전남	기존 (핵심)
		• 울돌목관광지 조성	전남	기존
		• 구 고흥군청 역사공원 조성	전남	신규
		• 명상수련 헬스케어단지 조성	전남	기존
		• 슬로우푸드 및 산사체류단지 조성	전남	기존 (변경)
		• 세계 생태 테마파크 조성	전남	신규
		• 고흥 우주랜드 조성	전남	기존 (변경)
		• 항공우주 체험파크 조성	경남	신규
		• 경남 마산로봇랜드 조성	경남	기존

전략1. 해안권 연계에 의한 광역관광벨트 형성(46개)					
프로젝트	단위사업	세부사업명	시도	유형	
	남해안 유휴시설 재활용	• 통영 폐조선소 재생사업	경남	신규 (핵심)	
		• 바다 위를 걷는 Sea walk Happy Road 조성	경남	신규	
		• 남해대교 관광자원화	경남	신규 (핵심)	
		• 폐교 재활용 복합문화공간 조성	공동	신규 (핵심)	
	남해안 관광 이미지 구축	• 남해안 통합 관광브랜드 개발 및 홍보	공동	신규	
	고부가 해양관광 산업 육성	해양레저· 관광 활성화	• 경남권 마리나 조성	경남	기존 (변경)
			• 서남권 마리나 조성	전남	기존 (변경)
			• 전남권 마리나 조성	전남	기존 (변경)
			• 부산 거점마리나 조성	부산	기존 (변경)
			• 마리나 비즈센터 건립	경남	기존 (핵심)
• 해양레포츠 아카데미센터 건립			경남	신규 (핵심)	
• 화이트워터파크 조성			경남	신규	
해양치유 관광거점 조성		• 남해안 해양치유단지 조성	공동	신규	
		• 솔트&머드 웰니스센터 조성	전남	신규	
		• 천일염 힐링 테마공원 조성	전남	신규	
복합휴양· 관광단지 조성		• 남해 해양레포츠 벨트 조성	경남	기존	
		• 구산해양관광단지 조성	경남	기존	
		• 남부해안 에코리조트 조성	경남	기존	
		• 거가대교 관광지 조성	경남	기존	
		• 테르앤뮤즈리조트 조성	경남	기존 (변경)	
		• 실안관광지 조성	경남	기존	

전략1. 해안권 연계에 의한 광역관광벨트 형성(46개)				
프로젝트	단위사업	세부사업명	시도	유형
		• 각산관광지 조성	경남	신규
		• 화원관광단지 활성화	전남	기존
		• 화양관광단지 개발	전남	기존
		• 레저관광힐링 해양복합타운 조성	전남	신규
		• 고흥 우주해양 리조트특구 조성	전남	기존
		• 오시리아관광단지 조성 활성화	부산	기존 (변경)
		• 부산 가덕도 종합개발	부산	기존 (변경)

자료: 국토교통부 보도자료(2020.06.30.)

【표 2-17】 남해안권 발전종합계획 세부사업 전략2

전략2. 미래형 산업 육성을 통한 광역경제권 조성(25개)				
프로젝트	단위사업	세부사업명	시도	유형
주력산업 고도화 및 신산업 육성	지역특화산업 기반 구축	• 무인기 종합타운 조성	경남	기존 (핵심)
		• 국가 종합비행성능시험장 구축	전남	신규 (핵심)
		• 모터스포츠 산업 육성	전남	기존 (변경)
		• 동남권 방사선 의·과학 산업단지 조성	부산	기존 (변경)
		• 수소산업 육성	경남	신규
	첨단 신소재산업 육성	• 희유금속신소재 산업기반 조성	경남	신규
		• 초경량 마그네슘 소재·부품 클러스터 조성	전남	신규
		• 차세대 신소재산업 연관단지 구축	전남	신규
		• 고분자 융복합소재 사업 구축	전남	기존
		• 세라믹 클러스터 조성	전남	기존

전략2. 미래형 산업 육성을 통한 광역경제권 조성(25개)				
프로젝트	단위사업	세부사업명	시도	유형
	친환경 해양산업 육성	• LNG병커링 핵심기자재·클러스터 구축	경남	신규 (핵심)
		• 부산 수리조선단지 조성	부산	기존
		• 해조류 특화 해양바이오연구단지 조성	전남	신규 (핵심)
	동북아시아 물류플랫폼 구축	• 동북아 물류 R&D센터(단지) 조성	경남	신규
		• 융복합 스마트 물류단지 조성	경남	신규
	해양수산 융복합 클러스터 구축	• 국제수산물류·무역기지 조성	부산	기존
		• 진도항 배후지 개발	전남	기존
	부가가치 항만·어항 개발	• 부산 센트럴베이 기반 조성	부산	기존 (핵심)
		• 광양항 재개발 및 미항조성	전남	기존 (변경)
		• 목포항 여객부두 시설확충	전남	기존 (변경)
		• 다기능 종합항 조성	공동	기존 (변경)
		• 물건항 다기능 어항개발	경남	신규
		• 통영항 강구안 친수시설 정비	경남	기존
		• 마산항 서항지구 친수공간 조성	경남	신규
		• 사랑 진촌마을 관광명소 조성	경남	신규

자료: 국토교통부 보도자료(2020.06.30.)

| 표 2-18 | 남해안권 발전종합계획 세부사업 전략3

전략3. 산업 및 관광거점 연계 인프라 구축(17개)				
프로젝트	단위사업	세부사업명	시도	유형
	광역 도로·철도망 구축	• 광주~완도 간 고속국도 2단계 건설	전남	기존 (변경)
		• 남부내륙고속철도 건설	경남	신규
		• 남해안 철도(목포 임성~보성) 전철화	전남	기존
		• 익산~여수 전라선 고속철도 건설	전남	신규
		• 목포~새만금 서해안철도 건설	전남	신규
	남해안권 내부교통망 확충	• 거제~마산(국도 5호선) 건설	경남	신규
		• 국도 3호선 확장(남해 창선-삼동)	경남	신규
		• 국도 77호선(백암~상사) 도로 노선 변경· 개설	전남	신규
		• 진도~영암간 고속도로 건설	전남	신규
		• 부산 사상~녹산경전철 건설	부산	기존 (변경)
도서지역 접근성 제고	• 연륙·연도교 단계적 확충	전남	신규 (핵심)	
	• 흑산공항 조기 건설	전남	신규	
지역간 연계관광 강화	• 남해안 명품전망공간 조성	공동	신규 (핵심)	
	• 남해안 해안경관도로 조성	공동	신규 (핵심)	
	• 섬진강 복합휴게소 조성	전남	신규 (핵심)	
	• 서남해안 명품경관 육성	전남	신규 (핵심)	
	• 호남선 남행열차 운행	전남	신규 (핵심)	

자료: 국토교통부 보도자료(2020.06.30.)

【표 2-19】 남해안권 발전종합계획 세부사업 전략4

전략2. 미래형 산업 육성을 통한 광역경제권 조성(25개)				
프로젝트	단위사업	세부사업명	시도	유형
지역 연계발전 거점 조성	섬진강 문화권 조성	• 섬진강 문화예술벨트 조성	공동	신규
		• 섬진철교 재생사업	경남	신규 (핵심)
		• 고려대장경 판각지 성역화 사업	경남	신규
		• 금오산 케이블카 설치	경남	신규
	동서 교류기반 구축	• 동서해저터널 건설(남해~여수)	공동	기존 (변경)
		• 남도 2대교 건설	공동	신규 (핵심)
		• 동서통합 남도순례길 조성	공동	신규
	남해안권 상생 협력체계 강화	• 남해안권 상생발전협의회 구성·운영	공동	신규

자료: 국토교통부 보도자료(2020.06.30.)

(2) 지방정부 차원

□ 남해안권 초광역 협력 추진 및 광역단체 차원의 공동 대응

○ 남해안 글로벌 해양관광벨트 구축 상생협약

- 2022년 12월 28일 부산시·전남도·경남도는 남해안을 글로벌 해양관광 거점으로 조성하는 데 뜻을 모으고 상생 협약을 맺음¹⁾
- 해양수산부와 부산시·전남도·경남도는 남해안 해양레저관광벨트 추진전략을 마련하고자 정책협의회를 개최하였으며, 권역별 추진계획(안)을 공유함²⁾

○ 「남해안권 발전 특별법」

- 부산시·전남도·경남도는 협의를 통해 초안을 작성하고, 남해안권의 지방소

1) 전남24시. (2022년 12월 28일). 부산·전남·경남, 남해안 해양 관광벨트 조성 '맞손'. 시사저널. <https://www.sisajournal.com/news/articleView.html?idxno=253365>

2) 해양수산부. (2023년 2월 20일). 남해안, 해양레저관광 중심으로 거듭난다: 해수부, 부산시·전남도·경남도와 남해안권 해양레저관광 활성화를 위한 업무협약 체결 [보도자료]. 해양수산부.

- 멸 위기를 극복하면서 지역발전 및 국가균형발전을 도모하고자 남해안종합 개발청 신설 등 행정적·재정적 지원을 내용으로 한 특별법을 공동발의 함
- 이는 기존의 중앙정부 법령의 한계를 극복하고 남해안권의 전담 조직과 안정적인 예산을 확보하고자 하는 공동의 노력임

□ 부산광역시

- 2025년 부산시 체류형 관광상품 인센티브 지원³⁾
 - 해외 관광객을 부산으로 모객한 여행사를 대상으로 부산시와 부산관광공사가 인센티브를 지원하는 사업
 - 부산지역 여행사의 경우 1박에 15,000원, 2박에 25,000원, 3박 이상은 30,000원을 지원하며, 부산 외 지역 여행사는 1박에 10,000원, 2박에 20,000원, 3박 이상은 30,000원을 지원함

□ 전라남도

- ‘남해안 신성장 관광벨트’ 구축
 - 전남도는 ‘남해안 신성장 관광벨트’와 전남권 광역관광개발사업을 통해 새로운 국가 성장 기반을 마련하고자 국회와 문체부를 대상으로 다양한 구상을 펼치고 있음⁴⁾
 - 권역별 관광거점 육성, 해양관광단지 조성, 난대림 명품화, 이순신·의병 호국관광벨트 조성, 섬진강 문화예술벨트 조성 등을 위해 16개 사업 발굴
 - 남해안 접근성 개선을 위해 해안관광도로 개설 및 명품화, 철도·고속도로 광역교통망 구축, 흑산공항 건설 등 스카이트어 벨트 활성화에 11개 사업 구상

3) 부산광역시 사하구청. (2025년 3월 18일). 사하구 공지사항 [2025 부산시 체류형 관광상품 인센티브 지원 공고 알림].

4) 박지훈 기자. (2021년 4월 21일). ‘전남-부산-경남’ 초광역협력...“국토 성장축”. 남도일보.
<https://www.namdonews.com/news/articleView.html?idxno=604550>

○ 남부권 광역관광 개발사업

- 전남도는 남부권 광역관광 개발사업을 통해 2033년까지 총 1조 3,000억 원의 투자를 유치함⁵⁾
 - 해당 사업에는 18개 융복합 거점 사업과 24개의 연계 협력 사업을 포함하고 있음

○ 여수세계박람회 사후활용 및 해양관광 거점화⁶⁾

- 여수시는 2012 여수세계박람회장을 글로벌 해양관광 및 레저 거점으로 재탄생시키기 위하여 사후활용 사업을 본격화 함
- 2023년 해양수산부는 엑스포장의 사후활용 마스터플랜을 발표하였으며, 해양레저관광 클러스터 육성 계획을 확정하였음

○ 광양만권 경제자유구역(GFEZ) 개발⁷⁾

- 전남도는 GFEZ 내 관광·해양복합 거점 조성을 통해 남해안권 광역 관광벨트 강화, 정주 및 산업 기능 복합화를 통한 지역균형발전 기반을 마련하고자 함
- 2030년까지 40조 원 투자, 750개 기업 유치, 8만 명 고용 창출을 목표로 설정하였음
- 첨단·핵심 전략산업 유치 확대, 수요 대응 산업용지 공급, 글로벌 해양관광·정주도시 건설, 입주기업 혁신성장 지원 등 4대 전략을 세우고, 12대 핵심과제를 구성함

□ 경상남도

○ 관광 정책 비전 ‘인산인해 경남 관광’ 제시

- 경남 방문 관광객 6.2% 증가 (2023년: 3645만 명 → 2024년: 3874만 명)

5) 전원 기자. (2025년 1월 26일). ‘1조3천억 투입’ 전남 남부권 광역관광 개발 어디까지 왔나. 뉴스1. <https://www.news1.kr/local/gwangju-jeonnam/5669321>

6) 여수광양항만공사. (2025년 4월 28일). 여수세계박람회장 사후활용 마스터플랜 수립 중간보고회 30일 개최. Kbreak News.

7) 조준성 기자. (2024, 3월 22일). 미래산업·해양관광 거점으로 도약, 광양만권경제자유구역청의 야심찬 2030 비전. 뉴스워커. <https://www.newsworker.co.kr/news/articleView.html?idxno=329462>

○ 남부권 광역관광 개발사업

- 경남도는 해당 사업에 총 700억 원을 투입하여 사업을 추진하고자 함
- 남부권 광역관광 개발사업은 ‘하루 더 머무는 여행지 조성’을 목표로 하여, 남동권(경남·부산·울산), 남중권(경남·전남), 남서권(광주·전남) 등 3개 권역을 나누어 K-관광 휴양벨트를 구축하고자 하는 사업임
 - 남동권은 부산, 울산과 함께 해양 및 문화에 기반한 사계절 해양문화휴양 관광지대를 조성하고자 함
 - 남중권은 전남과 영호남의 한국적인 경관 및 문화를 보유하여 휴식을 제공하는 한국형 웰니스 관광지대 조성을 목표로 함
- 이는 경남도에만 2033년까지 10년 동안 1조 1,000억 원을 단계별로 투자하는 초대형 국책사업임

【표 2-20】 남부권 광역관광 개발사업

구분	사업명	사업 내용 시도	관련 지역
개발 사업	거제 기업혁신파크	• 산업, 관광, 주거, 교육 기능 복합 조성	거제
	창원 명동지구 해양레저관광거점	• 사계절 해양레저 시설 및 마켓 조성	창원
	이순신 승전길 조성	• 6개 승전지를 시작으로 12개 승전지 명소화	창원, 통영, 거제 등
	통영 복합해양관광단지	• 친환경, 문화예술, 신산업 등 복합지구 조성	통영
광역 개발	남동권 사계절 관광지대 조성	• 부산, 울산과 연계한 해양 및 문화 기반 관광	남동권역
	남중권 웰니스 관광지대 조성	• 전남과 연계한 한국형 웰니스 관광	남중권역

자료: 한국경제(2025.3.20.), 저자 재구성

○ 남부권 광역관광개발 진흥사업

- 참여 시·도(경남, 부산, 울산, 광주, 전남) 간 공동협업을 통해 광역관광권 구축 공동사업과 지역 특화형 관광상품 개발로 지역관광 명소화를 추진하는 특화사업으로 구분됨⁸⁾

- 2025년에는 공동진흥사업 3건과 특화진흥사업 5건에 15억 5,000만 원의 예산을 투입하여 관광콘텐츠 육성 및 관광상품 개발을 추진함

○ 복합해양레저관광도시 선정⁹⁾

- 대한민국 최초로 경남도는 해양수산부 ‘복합해양레저관광도시’ 공모사업에 선정되었음
- 해당 사업은 총 사업비 1조 1,400억 원(민자 9,400억, 재정 2,000억)이 투입되며 통영·도산·도남 권역에 대규모 리조트, 해양복합터미널, 요트클럽센터, 미디어아트 수상공연장 등을 조성할 예정임
- 완공 시 연 254만 명 관광객을 유치하고, 3,243억 원의 관광소비지출, 2,454명 고용창출이 기대됨

○ 2025~26 클리퍼 세계일주 요트대회 기항지 유치

- 경남도는 세계적인 해양스포츠 이벤트인 ‘클리퍼 세계일주 요트대회’를 통영에 유치하였음
- 해당 대회는 아마추어까지 참가할 수 있는 세계 최고 권위의 요트대회로 평가를 받고 있으며, 2026년 3월경 통영에 기항(7일간 체류)할 예정임
- 대회 기간 동안 전 세계 100여 개국 언론에 경남도와 통영이 노출됨으로써 글로벌 해양 관광도시로서 위상 강화를 기대함

○ 2026 전국해양스포츠제전 유치

- 전국해양스포츠제전은 해양수산부 주관으로 매년 열리는 국내 최대 규모의 해양스포츠 종합대회임
- 경남도 거제시는 ‘2026 전국해양스포츠제전’의 개최지로 선정되었음
- 해당 대회를 유치함으로써 국비 7억 원, 도비 3억 원 등 총 20억 원의 사업비가 투입되며, ‘거제바다로세계로’와 ‘장승포맥주축제’ 등을 연계하여 40만여 명이상이 거제를 방문할 것으로 예상됨

8) 김해연 기자. (2025년 3월 20일). “남해안을 K-휴양벨트로”...관광객 4,000만 시대 연다. 한국경제. <https://www.hankyung.com/article/2025032061341>

9) 이성용 기자. (2025년 3월 20일). 경남 남해안, 세계가 주목하는 해양관광 중심지로 도약. 브레이크뉴스. <https://m.breaknews.com/1140023>

3. 소결 : 기본 정책 추진의 한계 및 문제점

□ 제도 및 거버넌스의 한계

- 법령의 포괄화로 인한 정책 초점 분산¹⁰⁾
 - 기존의 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」은 예산 및 행정력이 분산되어 남해안권을 특화하고자 하는 목적이 희석되었음
 - 이에 제21대 국회와 제22대 국회에서 새로운 특별법을 지속적으로 발의하고 있음
- 초광역 거버넌스의 정합성 및 권한 설계 미비¹¹⁾
 - 초광역권 추진에 있어서 법령과 계획 간 정합성이 부족하며, 계획을 수립하고 집행하는 주체 간 권한 배분이 불명확한 문제가 존재함
 - 제도체계 또한 병렬적으로 존재하지만 역할 분담 및 집행의 매커니즘이 선명하지 않다는 비판 존재함
 - 초광역계획, 지방분권/지역균형발전특별법, 특별지방자치단체 등
- 지자체 간 협력의 부재¹²⁾
 - 지역 간 협력 계획이 실제 지방자치단체의 예산 투입과 집행까지 이르는 데는 한계가 존재함
 - 실제 지역 간 협력을 활성화하고자 하는 정책은 항상 시도되지만 실제 사업이 집행되기까지는 한계가 있어 왔으며, 작동되지 않는 경우도 다수임
 - 행태적 측면에서 우리나라의 지역간 협력에는 지자체장의 리더십이 중요한 요인으로 작용하고 있으나, 아직까지 협상문화가 충분히 구축되어 있지 않음
 - 초광역협력사업도 중앙정부로부터 지원 예산을 받기 위해 컨소시엄 형태의 공모사업으로 추진되다보니 국가보조사업을 지원받기 위한 다른 수단으로 이용되는 한계가 있음

10) 경남CBS 최호영 기자. (2024, 6월 20일). 남해안을 K관광 중심지로... '남해안권 발전 특별법' 여야 공동 발의. 노컷뉴스. https://www.nocutnews.co.kr/news/6164070?utm_source

11) 한국법제연구원. (2024). 지역주도 초광역권 육성을 위한 국토계획체계 정합성 제고 방안 연구 (현안분석 24-11). 세종: 한국법제연구원.

12) 한국지방행정연구원. (2024). 지방시대 지역주도 균형발전 추진방안 연구: 지역간 기능적 연계구조 분석을 중심으로. (연구보고서 2024-07). 원주: 한국지방행정연구원.

□ 관광사업 위주의 개발과 산업 다각화 실패

- 지역의 고유한 정체성 부재
 - 남해안권 개발산업은 주로 사회간접자본(SOC)와 대규모 관광단지 조성에 집중되어 있기에 지역의 고유한 정체성을 살리기보다 관광개발에만 치중되어 있다는 비판이 존재함

□ 환경 훼손 및 지속가능성 부족

- 무분별한 공유수면 매립 및 해양 오염¹³⁾
 - 수려한 생태환경을 자원으로 하여 관광산업을 유치하고 있으나 불법적인 개발 혹은 과도한 개발로 인해 산림과 해양환경 등이 파괴되고 있음
- 대규모 개발사업(무분별한 해안 매립, 리조트 건설 등)으로 인하여 남해안 지역의 환경을 훼손할 수 있다는 환경 단체의 목소리 존재¹⁴⁾
 - 녹색연합이 한려해상국립공원과 남해안 일대를 조사한 결과, 해안가 쓰레기가 15년 이상 방치되고 있으며, 체계적인 정화 시스템이 부재함을 문제로 지적하였음

13) 오병중 기자. (2020년 11월 12일). 여수시의 바닷가 개발사업 허가, '자연훼손'으로 전국적인 '망신'. 여수넷통뉴스. <https://www.netongs.com/news/articleView.html?idxno=207068>

14) 녹색연합. (2020, 8월 20일). [보도자료] 녹색연합, 한려해상국립공원 및 남해안 일대 해안가 쓰레기 실태 조사. 녹색연합. <https://www.greenkorea.org/activity/living-environment/zerowaste/83765/>

제 3 장

남해안권 발전을 위한 추진체계 설치 검토

제1절 국내외 초광역권 개발을 위한 조직
설치 사례 분석

제2절 남해안권 초광역 개발 추진체계의 설치
필요성과 방향

남해안권 발전을 위한 추진체계 설치 검토

제1절

국내외 초광역권 개발을 위한 조직 설치 사례 분석

1. 국내

1) 새만금개발청

- 2013년 9월 12일 국토교통부 소속 중앙행정기관(차관급 외청)으로 설치 「새만금사업 추진 및 지원에 관한 특별법」 제34조
 - 청 설립·이전 연혁: 2013.9 개청(1관 2국 12과) → 2018.12 세종 → 군산(현지) 청사 이전(현장 중심 집행력 강화)(새만금개발청 홈페이지, 2025.08.02. 접근)
- 새만금개발청 권역은 다음과 같음

| 그림 3-1 | 새만금개발청 권역



출처: 새만금개발청 홈페이지(2025.08.02. 접근). '권역별 조성방향-권역현황'.

○ 인력·조직·예산 현황

- 인력: 136명으로 정무직 1명, 일반직 135명으로 구성

| 표 3-1 | 정원현황: 새만금개발청

(단위: 명)

구분	정무직		일반직					총계
	청장	고위 공무원단	부이사관 및 서기관 급	사무관 급	주사 급	주사보 급	기타	
정원	1	4	23	44	42	19	3	136

출처: 새만금개발청 직제 시행규칙[별표1] <개정 2025. 2. 27>

- 조직: 청장-차장-기획조정관(기획재정·혁신행정·정보민원) / 개발전략국(계획총괄·신산업전략·녹색에너지기반·기반시설·투자유치·기업지원단) / 개발사업국(사업총괄·산업진흥·국제도시·관광진흥). 2025.2 '원스톱지원센터' → 기업지원단으로 확대 개편

| 그림 3-2 | 새만금개발청 조직도



출처: 새만금개발청 홈페이지(2025.08.02. 접근) '조직 및 업무'

- 예산: (확정) 2024년 477억 원(본예산), (정부안) 2025년 1,226억 원으로 SOC·환경·기업지원 증액 편성하였음

| 표 3-2 | 최근 5년 간 예산현황: 새만금개발청

(단위: 억 원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
금액	2,962 ¹⁾	2,485 ²⁾	1,484 ³⁾	477 ⁴⁾	1,226 ⁵⁾

주1) 새만금개발청 보도자료(2020.12.3.)

주2) 「2024년도 예산 개요」

주3) 「2024년도 예산 개요」

주4) 새만금개발청 「2024년도 확정예산 예산개요」

주5) 대한민국 정책브리핑 새만금개발청 '2025 예산안'

○ 주요기능은 다음과 같음

- 마스터플랜 수립·변경(개발 목표·공간구상·인프라·재원계획·수질관리 포함) 및 광역 인프라 설치계획(도로·철도·항만·용수·공항 등) 수립·심의
- 사업시행자 지정(국가·지자체·공공기관·민간·SPC) 및 개발계획 승인/실시 계획 승인, 완공검사
- 조성토지 공급계획 승인, 특별회계 관리, 사무 위임·위탁(전북도/농어촌공사 등) 및 위원회 지원
- 사업지구 내 도시·군관리계획의 결정권, 건축·주택 관련 인허가 권한 등 원스톱 인허가(의제)권한 보유
 - 개별 법률의 지자체·장관 권한을 청장 권한으로 특례 전환
- 2018~2019 통합개발계획·통합심의위원회 도입으로 다수 계획·위원회 심의를 일괄·병렬 심사시스템 구축

○ 설치·운영상 주요 쟁점과 시사점

- 현지 이전 논쟁: 현장행정 강화목적으로 세종 소재 본청을 2018.12 군산 현지로 이전(개발공사와 나란히 배치)하며 기획/집행 연동성 제고
- 공사와의 역할 중복 우려: 2018 새만금개발공사(SDCO) 출범으로 매립·도시조성의 공공주도 전환이 이루어졌으나, 2019 국정감사에서 청-공사 간 업무 중복·갈등 가능성 지적(전민일보, 2019.10.16.)
- 대규모 행사 인프라 논란: 2023 세계스카우트잼버리 사태를 두고 2025 감사원 감사에서 다수 기관의 총체적 관리 부실이 지적됨
 - 청의 직접 책임을 특정한 공식 결론은 확인 불가이나, 현장 인프라·재난 대응·부처간 조정의 제도 보완 필요성이 부각

2) 행정중심복합도시건설청(행복청, NAACC)

- 국토교통부 소속 중앙행정기관(차관급 외청)으로 2006.1.1. 설치(「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」(2005.3.18 공포) 및 동법 시행령)

- 수도권 과밀 해소·국가균형발전 달성을 위한 행정중심복합도시(세종)의 기획·인허가·건설 총괄 전담기구임
- 광역도시계획·건설기본·개발계획 수립/변경, 실시계획 승인, 공공청사·광역교통·생활SOC 건립 및 사업관리, 특별회계(행복도시건설특별회계) 관리, 투자유치·정주 인프라 확충을 목적으로 운영되고 있음(행정중심복합도시건설청 홈페이지, 2025.08.02. 접근)
- 인력·조직·예산 현황
 - 인력: 140명으로 정무직 1명, 일반직 139명으로 구성

| 표 3-3 | 정원현황: 행복청

(단위: 명)

구분	정무직	일반직		총계
	청장	고위공무원단	3급 또는 4급 이하	
정원	1	4	135	140

출처: 행정중심복합도시건설청 공무원 정원표(제16조제1항 관련) <개정 2025. 2. 25>

- 조직: 청장-대변인-차장-기획조정관실/운영지원과-도시계획국-시설사업국 체계로 주요부서는 대변인, 운영지원과, 기획조정관(기획재정담당관·혁신행정담당관), 도시계획국(도시정책과·도시성장촉진과·도시공간건축과·녹색에너지환경과·국가지범도시팀·교통계획과), 시설사업국(사업관리총괄과·광역도로과·공공시설건축과·공공청사건축과)로 구성됨

| 그림 3-3 | 행정중심복합도시건설청 조직도



출처: 행정중심복합도시건설청 홈페이지(2025.08.02. 접근) '조직과 기능'

- 예산: 2025년 예산현황 공시에 따르면, 세입 2,205억 원(+61.8%), 세출 4,323억 원(+65.6%) 편성(행복도시건설특별회계 중심)

| 표 3-4 | 최근 5년 간 예산현황: 행복청

(단위: 억 원)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
금액	4,361	4,054	2,250	1,363	2,205

출처: 행정중심복합도시건설청 홈페이지(2025.08.02. 접근) '예산결산현황'

- 행복도시 건설지역은 다음과 같음

| 그림 3-4 | 행복도시 건설지역 지도



출처: 행정중심복합도시건설청 홈페이지(2025.08.02. 접근). '행복도시건설지역'.

○ 주요기능은 다음과 같음

- 도시계획·인허가 총괄: 광역도시계획·개발계획 수립/변경, 도시계획시설 (도로 등) 사업 고시·완료 공고 등 절차 집행
- 핵심 국책사업 관리·지원: 국립박물관단지·공동캠퍼스 등 자족기능 확충, 국회세종의사당·대통령 제2집무실 관련 절차 지원(각 소관기관과 역할 분담)
- 특별회계·사업관리: 행복도시건설특별회계 운용으로 기반시설·정주여건·문화·녹지 등 패키지 투자 집행

3) 경제자유구역청

- 외국인투자 촉진·기업유치·정주환경 조성을 위해 지정된 권역을 광역·기초자치단체 산하 전담조직이 기획·유치·집행하는 구조로 운영하고 있음(「경제자유구역의 지정 및 운영에 관한 특별법」(이하 FEZ 특별법))
 - 각 청의 설치는 지방자치단체 조례를 근거로 하며, FEZ 특별법·시행령의 위임을 받아 구체적인 기능을 수행하고 있음

- 경제자유구역청 권역은 9곳으로 다음과 같음
 - 인천(IFEZ)·부산진해(BJFEZ)·광양만권(GFEZ)·대구경북(DGFEZ)·경기(GGFEZ)·동해안/강원(GSFEZ)·충북(CBFEZ)·광주(GJFEZ)·울산(UFEZ)
- 인력·조직·예산 현황
 - 정원: 경제자유구역청 인력은 총 약 825명으로, 인천(298명, 36%)이 가장 큰 규모로 운영되고 있었으며, 광양만권(126명)·부산진해(102명)·대구경북(98명)이며, 나머지 5개 청은 40명 안팎의 소규모로 운영되고 있음
 - 대부분의 청은 6·7급 실무층이 60~80%를 차지하며, 현장 집행 기능 중심의 구조를 보임
 - 반면 소규모 청(경기·동해안·강원)은 관리직(4급 이상) 비중이 상대적으로 높았음

| 표 3-5 | 인력현황

(단위: 명)

구분	정무직	일반직						총계
	1급 (청장)	3급	4급	5급	6급	7급	기타	
인천 ¹⁾	1	5 (2급 1인 포함)	16	64	110	90	12(8급)	298
부산진해 ²⁾	1	2	4	12	27	56(7급 이하)		102
광양만권 ³⁾	1	2	6	20	45	47	5(8급)	126
대구경북 ⁴⁾	1	2	5	12	31	45	2(8급)	98
경기 ⁵⁾	1	1	3	7	14	8	3(8급 이하)	37
동해안·강원 ⁶⁾	1(2급)	1	3	34(5급 이하)				39
충북 ⁷⁾	-	-	-	-	-	-	-	38
광주 ⁸⁾	-	-	-	-	-	-	-	45
울산 ⁹⁾	-	-	-	-	-	-	-	42

주1) 인천광역시 공무원 정원 규칙(2025.01.17. 시행) 「[별표 5] 경제자유구역청에 두는 공무원의 직급별 정원(제2조제 5항 관련)」

주2) 부산진해경제자유구역청 홈페이지(2025.08.19. 접근) '조직도'

주3) 광양만권경제자유구역청 「지방공무원정원규정」(2025년 기준)

주4) 대구경북경제자유구역청 규정 제91호(2023년 기준)

주5) 경기경제자유구역청은 2025년을 공시하고 있지 않아, 2024년 기준으로 작성(출처, 경제자유구역청 「2024 주요업무 보고」)

주6) 자치법규정보시스템(「정원관리 기관별·직급별 정원(제4조 관련)」(2025년 기준))

주7) 충청북도경제자유구역청은 직급별 정원이 아닌, 부서별 정원으로 명시하고 있어 총원만 기재하였음(출처, 충청북도 홈페이지(2025.08.20. 접근), '조직도')

주8) 광주경제자유구역청은 별도의 직급별 정원을 공시하지 아니하나, 2021년 출범 당시, 언론기사 상 45명으로 보도된 바 있음(국민일보, 2020.09.23.)

주9) 울산광역시경제자유구역청은 별도의 직급별 정원을 공시하지 아니함(총 정원에 대한 출처: 울산광역시 홈페이지(2025.08.19. 접근), '울산광역시기구정원')

- 9개 경제자유구역청에 대한 조직현황은 아래와 같음

[표 3-6] 최근 5년 간 조직현황: 경제자유구역청

구분	조직도
인천1)	<ul style="list-style-type: none"> • 청장·4본부·2직속단 • 청장 → 도시디자인단-중대재해관리단 → 기획조정본부-투자유치사업본부-송도사업본부-영종청라사업본부
부산진해2)	<ul style="list-style-type: none"> • 청장·2본부·4부 • 청장 → 옴부즈만 / 투자본부(기획행정부·투자유치부) / 개발본부(기업지원부·개발부)
광양만권3)	<ul style="list-style-type: none"> • 청장·2본부·5부·1사무소 • 청장 → 옴부즈만 / 행정개발본부(행정기획부·개발부) / 투자유치본부(투자기획부·전략산업부·철강화학부) / 하동사무소
대구경북4)	<ul style="list-style-type: none"> • 청장·2본부·1실·4부 • 청장→기획행정실(기획정책·행정·유치홍보)-혁신성장본부(혁신전략/기업지원·개발지원/지구관리·지구개발)-개발유치본부(기업지원·유치·지구개발 등)
경기5)	<ul style="list-style-type: none"> • 청장·1본부·3과·7팀 • 청장 → 혁신성장본부 → (기획행정과·개발과·투자유치과), 각 과 아래 기획행정/혁신성장, 개발정책/개발지원/민원, 투자정책/투자유치 팀
동해안·강원6)	<ul style="list-style-type: none"> • 청장·1본부·3부 • 청장 → 총괄본부 → (기획행정부·북평옥계사업부·망상사업부), 각 본부/부 아래 팀 편제(기획행정/혁신성장/홍보운영, 투자유치/투자지원/통합민원/지역협력, 개발정책/투자전략/개발계획/개발지원TF/동해협력)
충북7)	<ul style="list-style-type: none"> • 청장·1본부·3부 • 청장-본부-기획행정부·개발사업부·투자유치부 및 팀
광주8)	<ul style="list-style-type: none"> • 청장·1본부·3부 • 청장 → 혁신성장본부장 → 기획행정부(기획혁신팀, 운영지원팀)-투자유치부(인공지능융복합팀, 자동차팀, 에너지팀)-사업지원부(개발사업팀, 통합민원팀)
울산9)	<ul style="list-style-type: none"> • 청장·1본부·3부·8팀 • 청장 → 기획행정부 - 미래개발부 - 투자유치부 이하 7팀

- 주1) 인천경제자유구역청 홈페이지(2025.08.02. 접근). '조직도'
- 주2) 부산진해경제자유구역청 홈페이지(2025.08.02. 접근). '조직도'
- 주3) 광양만권경제자유구역청 홈페이지(2025.08.02. 접근). '조직도'
- 주4) 대구경북경제자유구역청 홈페이지(2025.08.02. 접근). '조직도'
- 주5) 경기경제자유구역청 홈페이지(2025.08.19. 접근). '조직안내'
- 주6) 강원경제자유구역청 홈페이지(2025.08.19. 접근). '조직도'
- 주7) 충북경제자유구역청 홈페이지(2025.08.19. 접근). '조직도'
- 주8) 광주경제자유구역청 홈페이지(2025.08.19. 접근). '조직안내'
- 주9) 울산광역시 홈페이지(2025.08.19. 접근). '울산광역시기구정원'

- 9개 경제자유구역청에 대한 2025년 기준 예산현황은 아래와 같음
- 인천경제자유구역청의 예산액은 15,254억 원으로 가장 큰 규모였으며, 동해안·광역자유구역청이 46억 원으로 가장 작은 규모의 예산액으로 나타났음

【 표 3-7 】 2025년 예산현황: 경제자유구역청

(단위: 억 원)

구분	예산액
인천 ¹⁾	15,254
부산진해 ²⁾	386
광양만권 ³⁾	1,170
대구경북 ⁴⁾	249
경기 ⁵⁾	-
동해안·강원 ⁶⁾	46
충북 ⁷⁾	272
광주 ⁸⁾	102
울산 ⁹⁾	99

주1) 인천광역시경제자유구역청은 2025년 예산이 별도 공개되어 있지 않아, 2024년 추경예산을 반영한 수치로 기재하였음(인천경제자유구역 홈페이지, 2025.08.02. 접근. '보도자료' / '인천경제자유구역청, 제1회 추경예산 501억 원 편성 '역대 최대'')

주2) 부산진해경제자유구역청 홈페이지(2025.08.02. 접근). '예산규모'

주3) 뉴스공방(2025.07.29.) '광양경제청 조합회의, 119억 증액된 2차 추경 심의 의결'

주4) 대구경북자유구역청 홈페이지(2025.08.19. 접근). '세입세출예산' 「2025년 세입예산서」, 「2025년도 제1회 추가경정 세입세출예산서」

주5) 공시하지 않고 있음

주6) 「2025년도 강원특별자치도 예산안검토보고서(강원경제자유구역청 소관)」(제333회 강원특별자치도의회(정례회))

주7) 충청북도 홈페이지(2025.08.19. 접근). '세입세출예산서', 「충청북도 2025년도 본예산 조직별세출총괄표」

주8) 광주광역시 홈페이지(2025.08.19. 접근)「2025년도 본예산 일반회계 광주경제자유구역청 세출예산사업명세서」

주9) 울산광역시 홈페이지(2025.08.19. 접근) '세금/재정' 「2025년도 본예산 일반회계 울산경제자유구역청 세출예산 사업명세서」

○ 주요기능은 다음과 같음

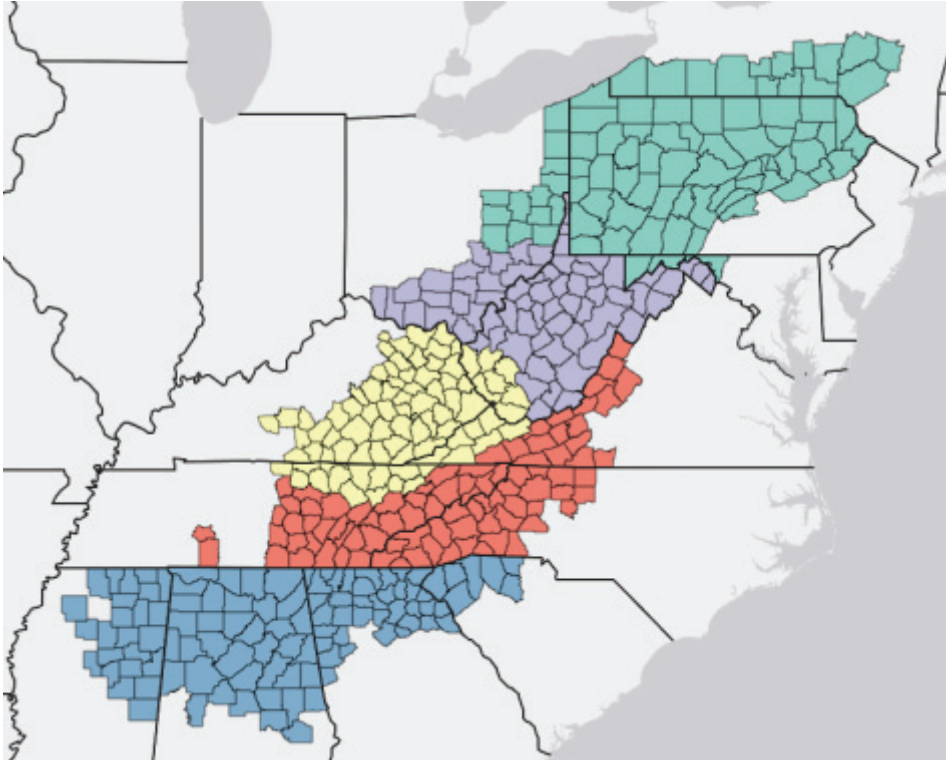
- 경제자유구역 개발계획 및 실시계획의 수립·시행
- 산업·물류·관광·연구개발 등 전략산업 육성 인프라 조성
- 외국인·국내 기업 투자유치 및 사후지원
- 교육·의료·주거 등 정주여건 개선 및 글로벌 비즈니스 환경 조성
- 관계 부처·지방정부·민간사업자 간 조정 및 사업관리

2. 국외

1) (미국) 애팔래치아 지역위원회(ARC)

- 미국 애팔래치아 지역위원회(ARC)는 「Appalachian Regional Development Act(1965)」에 근거해 설립된 연방-주(州) 합동 초광역 개발기구로, 연방정부가 임명·상원이 인준하는 연방 공동의장(Federal Co-Chair)과 13개 주지사로 구성됨(ARC 홈페이지, 2025.08.03. 접근)
 - 법은 애팔래치아 13개 주 전역을 단일 권역으로 정의하고, 지역경제 개발과 애팔래치아 개발고속도로망(ADHS) 등 초광역 인프라·발전을 위한 국가적 개입을 규정함
 - 위원회 운영은 연방 공동의장과 주지사들이 공동으로 이끌며, 매년 주지사들이 States' Co-Chair를 선출해 연방 공동의장과 파트너십을 구축함
- ARC 권역은 다음과 같음
 - Alabama, Georgia, Kentucky, Maryland, Mississippi, New York, North Carolina, Ohio, Pennsylvania, South Carolina, Tennessee, Virginia, West Virginia로 13개 주의 일부 영역으로 구성되어 있음
 - 13개 주에 걸쳐 423개 군(county)으로 구성되어 있으며, 남부 뉴욕에서 북부 미시시피까지 총 206,000 제곱마일(약 533,000km²)에 이르는 지역으로 이 지역에는 약 2,640만 명의 주민들이 거주 중임

[그림 3-5] 애플래치아 지역위원회(ARC) 권역



출처: ARC 홈페이지(2025.08.03. 접근). 'About the Appalachian Region'.

- ARC는 애플래치아 전역을 하나의 통합 정책공간으로 보고, 주·카운티·지역개발지구(Local Development Districts, LDD)와 연계해 하향식+상향식 혼합 거버넌스로 투자 집행을 수행함(「FY 2025 Performance Budget Justification」)
 - 핵심 프로그램은 주 배분형 Area Development Base Program, 석탄산업 쇠퇴 대응 POWER, 약물위기 대응 INSPIRE, 다주(多州) 초광역 프로젝트인 ARISE, 지역 역량강화 READY Appalachia 등으로 구성
 - 최종 투자 승인 권한은 연방 공동의장에게 있으며, 현장 집행은 74개 LDD가 다카운티 단위에서 지원하는 구조임
- 주요 기능은 다음과 같음(「FY 2025 Performance Budget Justification」)

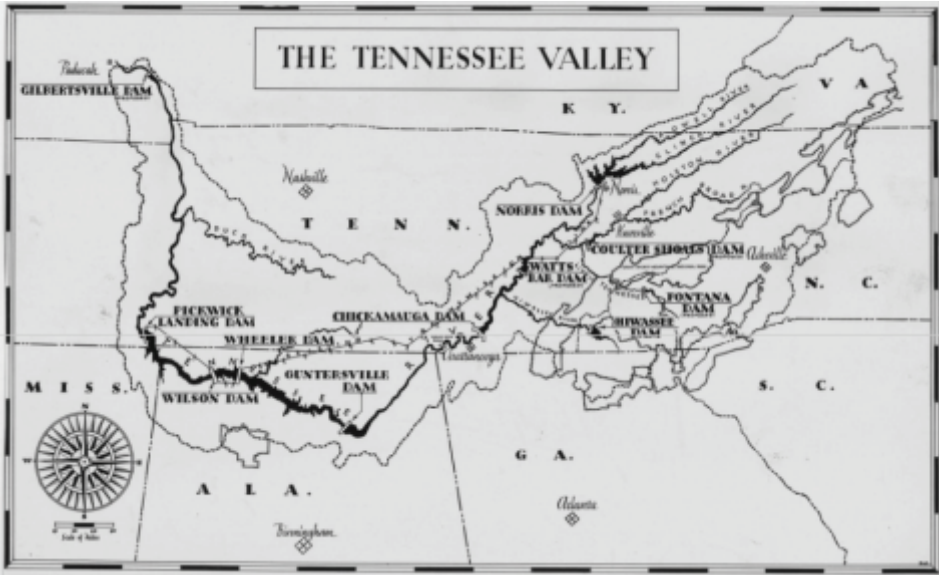
- 전략·계획·집행 일체화: 위원회가 전략계획(2022-26)을 바탕으로 주별 수요를 반영해 사업을 공모·조정하며, 프로젝트 최종 승인은 연방 공동의장이 담당
 - 인프라·인적자본 투자: 기업생태계, 노동력 개발, 브로드밴드·수도·하수 등 지역 인프라, 관광·문화, 지역 리더십·역량강화 등 다섯 축으로 투자(그란트는 수만 달러 소규모부터 대규모 인프라까지)
 - 초광역 연계 강화: ARISE로 다주 연계 대형 프로젝트(브로드밴드, 친환경제조 등) 촉진, READY로 지방정부·비영리·LDD 역량을 체계적으로 보강
 - 자원 조달의 유연성: 법정 권한에 따라 연방 매칭 비율을 높여 타 연방기금과 결합 투자 가능(사업 설계·집행의 유연성 제고)
 - 평가·책임성: 성과지표 체계를 운영하고, 프로젝트 종료 후 3년 후속 검증 등 증거기반 평가를 정례화함
- 인력·조직·예산 현황은 다음과 같음(「FY 2025 Performance Budget Justification」)
- 인력: 총 인력은 11,300명이며, 위원회 사무국 상근인력은 전문인력 85명으로 구성(법령상 '연방공무원' 신분이 아닌 합동기구 직원)
 - 조직: 9인 이사회(Board of Directors)가 최고 의사결정, CEO가 집행을 총괄
 - 예산 규모: FY2025에 프로그램 예산 2억 달러 요청, 운영비(S&E) 약 1,422만 달러 요청
 - 중장기 재원: 「인프라투자·일자리법(IIJA, 2021)」로 5년간 총 10억 달러(연 2억 달러, FY2022-26)의 추가·사전배정(advance) 재원이 확보되어 대형 초광역 투자(ARISE·READY 등)를 가속화함
- 설치·운영상 주요 쟁점과 시사점
- 트럼프 대통령은 ARC(Appalachian Regional Commission)를 포함한 지역 개발 위원회들의 폐지를 제안함(2017년 예산 전액 삭감 제안)(Time, 2017)
 - 2026년 예산안에서도 약 2억 달러 → 1,400만 달러로 93% 삭감 제안 (Schladen, 2025)

- 이 과정에서 오하이오 등 여러 주의 지방 정부와 시민사회는 ARC의 혁신적 사업들(직업 훈련, 인프라 개선, 지역 활성화 등)에 대한 증대한 위협이라며 우려 표명하였음
- 정치·재정 환경의 변동성: 정치 성향 변화나 연방 재정 우선순위 조정에 따라 예산 축소·폐지 논쟁이 주기적으로 재발할 수 있어, 장기적 안정성 확보를 위한 법적·재정적 장치 마련이 필요함

2) (미국) 테네시밸리개발공사(TVA)

- 「Tennessee Valley Authority Act of 1933」에 근거해 설립된 연방정부 소유의 독립 공기업으로, 테네시강 유역을 중심으로 7개 주에 걸친 초광역 권역에서 치수·항행·전력·지역개발을 통합 수행하는 국가 주도형 개발기구임
 - 1933년 법 제정의 목적은 홍수 조절, 내륙수로 개선, 저렴한 전력 공급을 통한 지역경제 진흥이었으며, 이후 전력수익 기반 자립재원 체계(1959년 법 개정으로 자가충당화)가 정착됨
 - TVA는 테네시강 유역을 하나의 통합된 정책·집행 공간으로 보고, 장기 통합 자원계획(IRP)과 유역(댐·저수지) 운영을 연계해 전력공급·수자원·환경·지역경제를 일체형으로 관리함.
 - 전력 측면에서는 IRP로 2035~2050 중장기 포트폴리오 방향을 제시하고, 수자원 측면에서는 유역 운영을 통해 홍수조절·항행·수질·용수·레크리에이션 등 다목적 편익을 균형 있게 달성하는 것을 목표로 운영하고 있음(TVA 홈페이지, 2025.08.20)
 - 1942년 테네시밸리개발공사 지역은 아래와 같음

| 그림 3-6 | 테네시밸리개발공사(TVA) 권역



출처: 미국 국립문서보관소(National Archives)(1942). 'Map of the Tennessee Valley Authority', https://www.docsteach.org/images/documents/195895/orig_195895_5991.jpg

- 주요 기능은 다음과 같음(TVA 홈페이지, 2025.08.20. 접근)
 - 계획·공간관리: 전력 부문 통합자원계획(IRP)으로 중장기 전원공급믹스(power supply mix)를 설계하고, 저수지·연안 토지에 대해 유역·수변 관리 계획을 수립·적용하여 향후 이용을 일관되게 관리
 - 사회기반시설 구축·운영: 법률에 따라 댐·수력발전·송전망을 건설·운영하고, 항행·홍수조절 기능을 겸하는 다목적 인프라를 직접 집행(미국 연방법 제16편 제831m-1조(Tennessee Valley Authority least-cost planning program))
 - 투자유치·산업기반 강화: TVA 경제개발(Economic Development)이 입지발굴·부지개발·공급망 연계·목표산업(예: 첨단제조) 유치 등을 수행하여 일자리·투자 창출을 지원
 - 광역 조정과 집행력 확보: 7개 주에 걸친 153개 지역배전사(Local Power Companies) 및 대형 직공급 고객과의 계약·파트너십을 통해 다지역 수요를 조정하고, 단일 공기업이 전력·유역을 묶어 집행함으로써 사업 충돌을 최소화

(TVA, 2024, SEC EDGAR 공시자료)

○ 설치·운영상 주요 쟁점과 시사점

- TVA는 개발대상 유역 전체를 단일 권역으로 간주하고, 법률 기반 독립 공기업 모델을 통해 정책 일관성과 집행력을 동시에 확보하였음(TVA, 2020)
- 또한, 자기충당형 재원체계(전력요금·채권 등)로 대형 인프라를 지속 투자하고, 유역·전력·경제개발의 통합 거버넌스로 다부처·다지자체 이해관계를 흡수하였으며, 설립 초기의 합헌성 논란은 연방대법원 Ashwander v. TVA(1936)에서 정부의 전력 처분·송전선 취득 권한을 인정받아 제도적 안정성을 확보한 바 있음(Ashwander v. Tennessee Valley Authority, 1936; TVA 홈페이지, 2025.08.20. 접근)

3) (캐나다) 대서양기회청(ACOA)

○ 「Atlantic Canada Opportunities Agency Act」(연방법·R.S.C. 1985, c.41(4th Supp.))에 근거하여 1987년에 설립된 연방 정부의 지역개발 전담 부처형 기관으로 애틀랜틱 캐나다를 포괄하는 단일 권역의 경제발전을 담당함 (Atlantic Canada Opportunities Agency Act, 1985)

- 본부는 뉴브런즈윅주(Nouveau-Brunswick), 몽턴(Moncton)에 두고 각 주에 최소 1개 사무소를 유지하도록 법에 규정되어 있음

○ ACOA의 권역은 아래의 그림의 보라색으로 네모로 표시한 영역에 해당함

- 노바스코샤(Nova Scotia), 뉴브런즈윅(New Brunswick), 프린스웨드워드 아일랜드주(Prince Edward Island), 뉴펀들랜드앤라브라도주 (Newfoundland and Labrador)

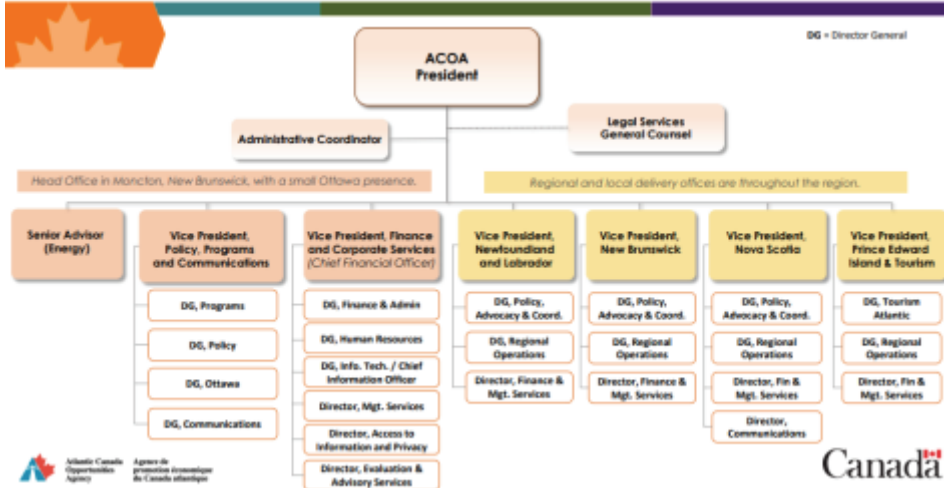
| 그림 3-7 | 대서양기회청(ACOA) 권역



출처: ACOA 홈페이지(2025.08.03. 접근). <https://www.canada.ca/en/atlantic-canada-opportunities/corporate/transparency/edp-evaluation-2023.html>

- ACOA는 해당 권역을 통합된 정책공간으로 보고 중소기업 중심의 성장·고용 창출을 목적으로 정책 조정(연방 내 타 부처 프로그램과의 정합성 확보)과 직접 집행(보조금·기여금·대출·보증 등) 기능을 병행함
 - 이를 위해 지역혁신·기업성장·무역·커뮤니티 개발 등 다양한 프로그램을 운영하고 있음(ACOA 홈페이지, 2025.08.20. 접근)
 - (예시)Regional Economic Growth through Innovation(REGI), Business Development Program, Innovative Communities Fund)
- 인력·조직·예산 현황
 - 인력: ('25~'26 계획): FTE 572명
 - 조직: President(기관장)이 총괄, 연방 장관(ACOA 담당 장관)이 책임지는 체계로 운영
 - 본부(HQ): 정책·프로그램·커뮤니케이션(Policy/Programs/Comms) 라인과 재정·코퍼레이트(CFO/Corporate Services) 라인으로 구성(예: 재정·감사, 인사, 정보·디지털, 조달·자산, 성과·평가 등).
 - 지역 조직(Regional Operations): 4개 주(뉴브런즈윅·노바스코샤·프린스 에드워드 아일랜드·뉴펀들랜드·래브라도)별 부사장(VP) 체계로 현장 사무소 운영

그림 3-8 | ACOA 조직도



출처: 「ACOA Organizational Structure(by unit)」(2020)

- 예산: 2025년 기준 \$36,202만 달러

표 3-8 | 최근 5년 간 예산현황: ACOA

(단위: 만 \$)

구분	2021	2022	2023	2024	2025
금액	44,349	43,312	47,843	39,391	36,202

출처: ACOA 홈페이지, 2025.08.20. 접근

○ 주요 기능은 다음과 같음(ACOA 홈페이지, 2025.08.20. 접근)

- 전략·집행 일체화: 법 목적(성장·고용) 아래, 장관의 연방정책·프로그램 조정 의무와 기관의 계획·관리·집행 권한을 결합하는 기능을 수행함(Act §§4, 5(2), 12-14).
- 정책수단의 폭: 법률상 보조금·기여금·대출·보증·신용보험 제공 및 계약 체결 권한이 있으며(§13), 민간·비영리·지자체 대상 다층 사업 설계의 권한을 지님
- 프로그램 운영: 기업 생산성·시장개척(REGI), 창업·스케일업(BDP), 지역 인프라·커뮤니티 혁신(ICF) 등 권역 특화 프로그램 운용하고 있음

- 연차별 변동은 한시사업(재난복구·관광·석탄전환 등) 종료·재프로파일링에 따라 조정할 권한을 가지고 있음
- 거점 체계: 몽턴 본부 + 각 주 사무소 법정 유지(\$16)로 권역 전반의 현장 집행력 확보하고 있음

○ 설치·운영상 주요 쟁점과 시사점

- 다층 협력의 복잡성: 연방-주-지방·민간 파트너의 역량 격차와 프로젝트 발굴·집행 능력이 성과 달성의 리스크로 지적됨(ACOA 자체 위험관리)
- 이는 권역 거버넌스 설계 시 중간지원조직 역량 강화 장치를 병행할 필요성을 시사함

4) (말레이시아) 이스칸다르 지역개발청(IRDA)

○ 「Iskandar Regional Development Authority Act 2007(Act 664)」에 근거해 설립된 연방 법정기구로, 말레이시아 총리와 조호르주 멘테리 베사르가 공동 의장을 맡는 연방-주 공동 관리형 초광역 개발기구임(Iskandar Regional Development Authority Act, 2007)

- 본 법령은 이스칸다르 지역(Iskandar Development Region)을 “국제적 위상의 강하고 지속가능한 대도시권”으로 발전시키는 것(제4조)을 목적으로 한다는 내용을 포함하며, IRDA는 지역 개발에 관한 정책·방향·전략 수립과 정부기관 간 조정 역할을 수행한다는 내용을 담고 있음
- IRDA는 연방 정부 산하 법정기관(statutory body)으로서 계획·촉진·홍보의 3대 역할을 수행하며, 기관 의사결정기구는 총리와 조호르주지사가 공동의장을 맡아 운영됨
- IRDA는 이스칸다르 지역을 단일한 정책·집행 공간으로 보고, 종합개발계획(CDP)을 상위 공간·정책 프레임으로 삼아 다층 행위자(연방·주·지방정부 및 민간)와 하향식+상향식 결합 거버넌스로 사업을 통합 추진함
- 정부기관 활동의 조정, 승인신청의 주된 조정기관 역할, 표준·지침·절차의 통일 권고·점검 기능을 부여하며(제5조(b)), IRDA 내부의 승인·이행위원회(AIC)가 주요·전략사업의 식별·승인 모니터링·부처 간 조정·애로 해소를 전

담합(제30조)

- 지역의 장기 비전과 사업 연계를 위해 제2차 종합개발계획(CDPii, 2014-2025)을 지역 차원의 지침서로 운용하며, IRDA는 계획·촉진·홍보 기능을 CDP에 따라 수행함

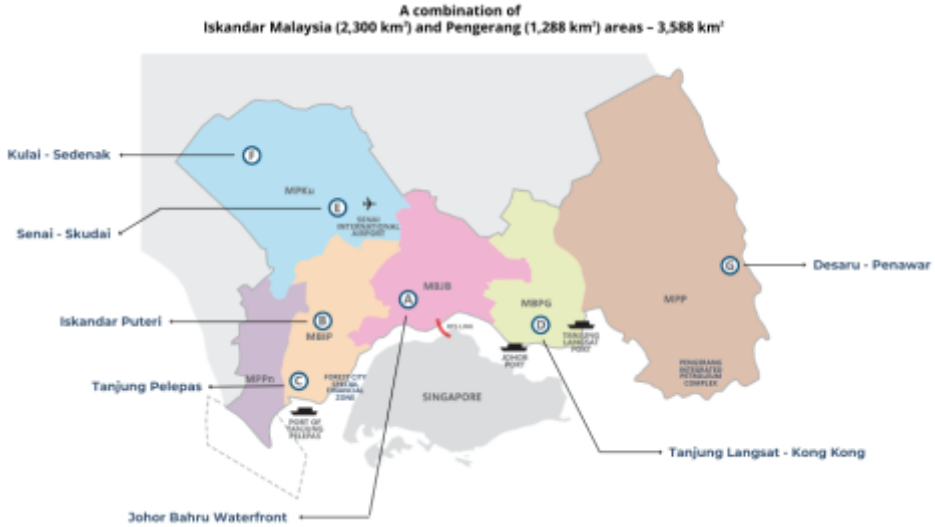
○ 인력·조직·예산 현황

- 인력은 명확히 공시하지 않음
- 조직 : 최고 의사기구인 Members of Authority(MoA)는 말레이시아 총리와 조호르 주 멘테리 베사르(Menteri Besar)가 공동의장(Co-Chair)을 맡고, 연방 기획·재정 및 조호르 주정부 핵심 간부가 당연직으로 참여하고 있음 (IRDA 홈페이지, 2025.08.20. 접근)
- 예산 : IRDA 기금(\$33): 국가가 배정하는 금액, 대출 상환금, 프로젝트 수익 등으로 구성하고 있으며 지출 항목은 약 \$34~\$41억(IRDA Act, 2007)

○ IRDA 권역은 다음과 같음

- [JS-SEZ 인센티브 적용 7대 중점(Flagship) 지역]
 - Flagship A: Johor Bahru Waterfront
 - Flagship B: Iskandar Puteri
 - Flagship C: Tanjung Pelepas
 - Flagship D: Tanjung Langsat - Kong Kong
 - Flagship E: Senai - Skudai
 - Flagship F: Kulai - Sedenak
 - Flagship G: Desaru - Penawar
- [기존 인센티브 적용 2대 중점(Flagship) 지역]
 - Forest City Special Financial Zone (SFZ)
 - Pengerang Integrated Petroleum Complex (PIPC)

| 그림 3-9 | 이스칸다르 지역개발청(IRDA) 권역



출처: IRDA 홈페이지(2025.08.03. 접근). <https://www.irda.com.my/3082-2>.

○ 주요 기능은 다음과 같음(IRDA Act, 2007)

- 개발계획 수립·공간관리 및 단계적 집행: IRDA가 계획·단계화·조정을 수행 (제5조(i)), CDP를 통해 연방·주·지자체 계획을 정합화하였음
- 사회기반시설·산업·관광 등 종합 개발: 인프라·주거·산업·상업·관광·문화·보건·교육 등 전 영역 개발을 촉진·시행하도록 규정하였음(제5조(g) 각 호)
- 투자유치 기반 및 인센티브 연계: 연방·주 관계기관에 조세·관세 등 재정 인센티브를 권고할 수 있고(제5조(e)), 승인 절차의 일원화·신속화를 위해 승인 조정하는 역할을 수행함(제5조(b)(i))과 AIC 가동
- 부처·지방정부 간 충돌 해소 및 실행력 제고: AIC가 정부기관 역할 조정, 애로사항 파악·조치 권고, 이행상황 보고를 수행하여 집행 병목을 완화하는 기능을 수행함

○ 설치·운영상 주요 쟁점과 시사점

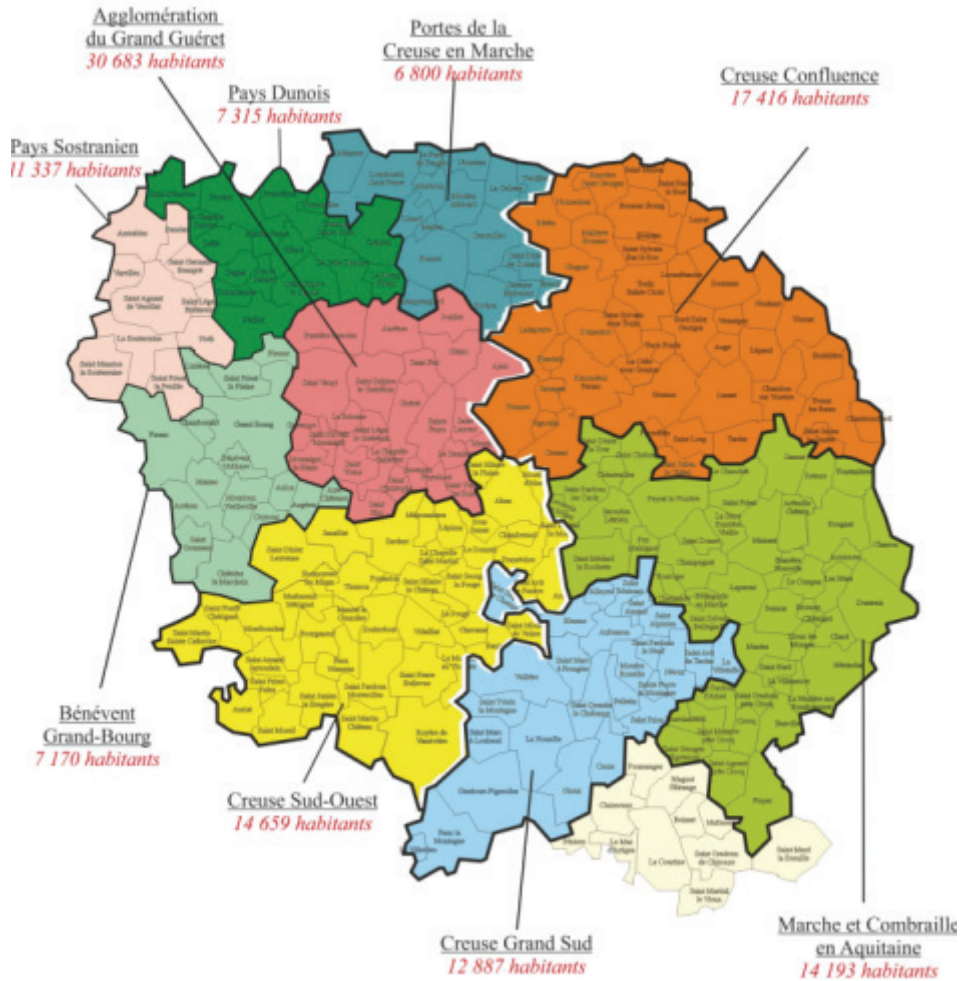
- 정책·표준·절차의 통합(제5조(b))과 승인·이행의 체계적 관리(제30조)를 제도화하여, 다기관 사업 간 충돌을 조정하고 대형·장기 프로젝트의 연속성을

담보하는 구조는 국가 주도 초광역 개발기구 설계 시 직접 참고 가능한 구조적 사례임

5) (프랑스) 코뮌연합체(Communauté de communes)

- 「지방자치단체 일반법전(CGCT)」 제L5214-1 이하에 근거한 기초자치단체(코뮌)들의 법정 연합(EPCI à fiscalité propre)으로, 농촌·중소도시권을 중심으로 공간계획·경제개발 등 핵심 사무를 공동 처리하기 위해 설계된 연합체 조직임(Code général des collectivités territoriales, art. L1111-1)
 - 코뮌연합체의 설치 목적과 필수·선택 사무는 법령에 명시되어 있으며(L5214-16), 연합체가 코뮌을 대행하여 공동의 이익 사무를 직접 수행하도록 규정하고 있음(연합의회·의장·부의장 체계)
- 프랑스 정부는 코뮌연합체가 한 권역을 통합 정책공간으로 보는 전제를 두고, 공간·경제·환경·생활SOC를 묶는 상향식+하향식 혼합 거버넌스를 운영하고 있음
 - 2024.1.1 기준, 코뮌연합체는 990개(전체 EPCI FP 1,254개 중)이며, 평균 인구는 약 2.2만 명(21,997명), 거주 인구는 약 1,940만 명임
 - 다수(829개)가 단일 법인세원(FPU) 체계를 채택해 기업세 등에서 공동 재정을 형성하고 있음(Interco, 2024)
- 코뮌연합체 권역은 각 주마다 형성되어 있으며, 대표적으로 크뤼즈(Creuse)주의 코뮌연합체 권역은 아래 그림과 같음

| 그림 3-10 | 크뤼즈(Creuse)주의 코뮌연합체 지도



출처: 「Communautés de communes et d'Agglomération de la Creuse Janvier 2020」

- 주요 기능은 다음과 같음(Code général des collectivités territoriales, art. L5210-1-1)
 - 개발계획·공간관리: 국토공간계획·도시계획(PLUi, SCOT 등), 공공장소·산업용지, 주거 균형 등을 공동 수행(필수 사무 그룹). 연합체가 코뮌 대신 일괄적 계획·집행을 담당함

- 경제개발: 기업유치·산업지구 조성·창업지원 등 지역경제 활성화 기능이 필수 사무로 규정되어 있으며, 조세·재정수단(FPU/FA, DGF 등)과 결합해 집행함(Interco, 2024)
- 생활SOC·환경서비스: 폐기물 수거·처리, 공원·체육·문화시설 등 공동 서비스 제공을 통해 규모의 경제와 서비스 표준화를 도모함
- 물·오수 처리(최근 개정): 2025.4.11. 법령(2025-327)으로 물·오수 사무의 위임·분할과 선택 이양 경로가 명확화(이전까지의 의무 이양 일정을 보완). 이미 이양된 경우는 유지, 미이양 지역은 선택 사무로 관리 가능하도록 되었음
- 이동성(교통): 2019년 LOM(모빌리티 지향법)로, 코뮌연합체가 원하면 지역 교통(자전거·공유차·온디맨드 교통 등) 'AOM' 역할을 맡을 수 있고, 미수입 시 지역(레지옹)이 기본 AOM이 됨(위임·분담 가능)(collectivites-locales.gouv.fr 홈페이지, 2025.08.20. 접근)

○ 설치·운영상 주요 쟁점과 시사점

- 핵심 인프라 사무의 배치: 물·오수 사무의 의무 이양을 둘러싼 지속 논쟁은 2025.4.11. 법 개정으로 위임·분할·선택 이양 등 다층 설계가 가능해져 지역 여건에 맞춘 조합이 용이해짐
 - 2025.4.11. 개정으로 물·오수처리 사무의 위임·배분 방식이 추가로 유연화 되었음

6) (일본) 간사이 광역연합(関西広域連合, Union of Kansai Governments)

- 간사이 광역연합은 2010.12.1에 설립된 광역자치 연합으로, 8개 부현(시가·교토·오사카·효고·나라·와카야마·돗토리·도쿠시마)과 4개 정령지정도시(교토·오사카·사카이·고베)가 참여함. 「지방자치법」상 '광역연합(広域連合)'에 해당하는 특별지방공공단체로서, 다수 부현에 걸친 사무를 공동 처리하고 광역계획을 수립·조정하는 법적 형태를 취함(関西広域連合 홈페이지, 2025.08.20. 접근)
 - 설립 취지: 도쿄 일극집중 시정과 분권형 사회 구현, 간사이 전체의 광역행정 책임주체 마련, 국의 '지방출시기관'(부처 산하기관) 기능의 이양 수용 등
 - 법적 근거: 「지방자치법」 제291조의2~ 제291조의13(광역연합 규정). 광역

연합은 구성단체 의결과 총무대신 허가로 설치되며, 관련 국 사무의 이양 요청권(要請權)도 보유하고 있음

- 조직 철학/비전: '국토의 쌍안구조(도쿄-간사이) 실현', '분권형 사회 선도' 등을 제시(제5기 광역계획, 2023~2025)

○ 인력·조직·예산 현황

- 조직 : 2부·6현·4정령시(시가·교토·오사카·효고·나라·와카야마·돗토리·도쿠시마 + 교토·오사카·사카이·고베)(關西広域連合 홈페이지, 2025.08.20. 접근)
 - 광역연합장(현 시가현 지사)과 분야별 담당위원(知事·市長)이 합의제로 운영('업무수도제' 유사 배분: 방재=효고, 관광·문화=교토, 산업=오사카, 의료=도쿠시마, 환경=시가 등)
 - 부연합장(副広域連合長)(교토부지사·오사카부지사·고베시장)
 - 7대 광역사무(방재, 관광·문화·스포츠, 산업, 의료, 환경, 자격시험·면허, 광역직원훈련) + 기획조정. 각 분야는 구성자치단체장이 담당위원으로 구성(京都府 홈페이지, 2025.08.20. 접근)
- 인력 : 연합장 사무부 20명 / 의회사무 5명 / 선관위 2명 / 감사위 2명 / 자격시험·면허 사무 7명 / 특정과제 10명
 - 광역연합의회: 정수 40명, 구성단체 의회에서 선출(인구규모에 따라 배분)
 - 사무국 인력: 본부사무국 파견직원 34명 + 상근 1명(계 35)(2023.3.31 기준). 분야별 사무국은 각 담당 부현·도시의 직원이 겸임하는 분산 배치
- 예산 : 2025회계연도(令和7年度) 본예산 38억1,145만5천 엔(3,811,455천 엔)으로 전년 대비 ▲17.9%. (세입·세출 총계, 초기안)
 - 주요 재원은 구성단체 분담금·수수료·국고보조 등(분담 산식과 부담구분은 규약 '별표'로 규정)(關西広域連合, 2025)

○ 간사이 광역연합 권역은 아래 그림과 같음

[그림 3-11] 간사이 광역연합 지도

関西広域連合 事務局連絡先

■ 本部事務局
■ 資格試験・免許等(本部事務局)
■ 議会事務局
 〒 530-0005
 大阪市北区中之島5丁目3番51号
 大阪府立国際会議場11階
 電話 06(4803)5668[総務課・議会事務局]
 5587[企画課]
 5612[連携推進課]
 5609[計画課]
 5674[地方分権課]
 5669[資格試験・免許課]
 FAX 06(6445)8540[本部事務局・議会事務局]
 (6443)7566[資格試験・免許課]
 webmaster@kouiki-kansai.jp[本部事務局]
 shikakushiken@kouiki-kansai.jp[資格試験・免許課]
 gikai@kouiki-kansai.jp[議会事務局]

■ 広域産業振興局
 〒 559-8555
 大阪市住之江区南港北1丁目14番16号
 大阪府商工労働部商工労働総務課内
 電話 06(6614)0950
 FAX 06(6210)9481
 sangyo@kouiki-kansai.jp

■ 広域産業振興局農林水産部
 〒 640-8585
 和歌山市小松原通1丁目1番地
 和歌山県農林水産部
 農林水産政策局農林水産振興課内
 電話 073(432)0151
 FAX 073(433)3024
 sangyo-nougyo@kouiki-kansai.jp

■ 広域医療局
 〒 770-8570
 徳島市万代町1丁目1番地
 徳島県保健福祉部
 医療政策課内
 電話 088(621)2399
 FAX 088(621)2898
 iryo@kouiki-kansai.jp

■ 広域環境保全局
 〒 520-8577
 大津市京町4丁目1番1号
 滋賀県琵琶湖湖環境部環境政策課内
 電話 077(522)5664
 FAX 077(528)4844
 kankyo@kouiki-kansai.jp

■ 広域職員研修局
 〒 630-8501
 奈良市曾大跡町30番地
 奈良県総務部行政・人材マネジメント課内
 電話 0742(27)8165
 FAX 0742(26)0457
 kensyu@kouiki-kansai.jp

■ 広域防災局
 〒 650-8567
 神戸市中央区下山手通5丁目10番1号
 兵庫県危機管理防災支援課内
 電話 078(362)9283-9278
 FAX 078(362)9839
 bousai@kouiki-kansai.jp

■ 広域観光・文化・スポーツ振興局
 〒 602-8570
 京都市上京区下立売通新町西入蘇ノ内町
 京都府商工労働部観光部観光室
 電話 075(411)0620
 FAX 075(414)4842
 kankobunka@kouiki-kansai.jp
 京都府文化生活部文化政策室内
 電話 075(414)5166
 FAX 075(414)4223
 kankobunka@kouiki-kansai.jp

■ 広域観光・文化・スポーツ振興局スポーツ部
 〒 650-8567
 神戸市中央区下山手通5丁目10番1号
 兵庫県県民生活部
 スポーツ振興課内
 電話 078(362)3788
 FAX 078(362)4022
 kanko-sports@kouiki-kansai.jp

■ 広域観光・文化・スポーツ振興局ジオパーク推進担当
 〒 680-8570
 鳥取市東町1丁目220
 鳥取県生活環境部自然共生社会局
 自然共生課内
 電話 0857(26)7702
 FAX 0857(26)7561
 kanko-geo@kouiki-kansai.jp

출처: 「関西広域連合パンフレット(全体)」 / 간사이 광역연합 홈페이지(2025.08.03. 접근). <https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/150.html>.

○ 주요 기능은 다음과 같음(「関西広域連合規約」, 2024)

- 광역 방재: 광역방재계획·훈련, 물자비축, 재난 시 지원·조정, 인재양성, 감염병 등 비자연재난 대응의 연계·조정
- 광역 관광·문화·스포츠: 통역안내사 등록·관리(법정사무의 공동수행), 공동 프로모션·통계·안내표지 규격 통일, 대회 유치 지원
- 광역 산업진흥: 기술지원기관 연계, 신산업·스타트업 지원, 지역산품 판로·홍보, 농림수산 경쟁력 강화·수요 확대
- 광역 의료: 닥터헬기 배치·운항·보조, 광역응급의료 연계

- 광역 환경보전: 온실가스 총량감축, 생물다양성(유해야생동물 포함) 보전, 순환경제(감량·재사용·자원화), 환경학습 추진
- 자격시험·면허: 중간호사·조리사·제과위생사, 독극물취급자, 의약품 관련 시험·면허 사무 등 광역 일원화
- 광역 직무훈련: 구성단체 공무원 합동 교육
- 광역 정책기획·조정: 만국박람회(오사카·간사이 2025) 대응, 광역 인프라, 플라스틱 대책, 에너지·혁신, 분권개혁 등

○ 주요 성과·사례(「関西広域連合規約」, 2024)

- 광역 닥터헬기 체계로 응급 접근성·운항 효율 향상
- 재난 상호지원(카운터파트 방식): 동일본대지진, 노토반도지진 등에서 신속 지원 체계 경험 축적
- 국 기능의 일부 이전 유치: 문화청 교토 이전(2023), 소비자청 신미래창조전략본부 도쿠시마 설치, 총무성 통계 데이터 센터 와카야마 설치 등

○ 설치·운영상 주요 쟁점과 시사점

- 참여 범위·시점 조정: 2010년 출범 당시 2부5현으로 시작할 당시, 미에현은 초기 불참을 선택. 나라현은 한동안 일부 사무만 참여하다가 2024.4.1 전면 참여로 전환하였음
- 권한·재원 한계: 지방자치법상 국 출先기관 사무 이양 ‘요청권’(§291의2④)이 있으나, 제도·절차 미비와 중앙정부의 대응 한계로 실질적 행사·이행이 지연(경제단체도 제도 보완을 지속 제안)(関西広域連合 홈페이지, 2025.08.20. 접근)
- 민주적 정당성·전문성: 연합장·담당위원은 각 단체장(비공선의 ‘연합장’ 직), 의회는 간선형 구성, 직선성 부족·상설 전문역량(프로퍼 인력) 확충 필요성이 지적
- 업무 범위·중복 조정: 기존 부현·정령시와의 사무 경계, 수수료·시험사무 등 사무 일원화의 범위 확대 필요(기업·시민 이용 편익 제고, 전자화·양식 통일 등)

3. 소결

○ 조직에 대한 소결 및 시사점

- 국내 기관은 중앙정부 직속 법정청 형태(새만금청, 행복청) 중심으로 운영
- 새만금청-개발공사 간 기능 중복, 행복청-중앙부처 간 역할 조정 필요
- 해외 기관은 다양한 유형: 중앙조정형(프랑스 DATAR/ANCT), 협약형(독일 메트로폴리탄), 공기업형(TVA), 연합체형(간사이 광역연합)
- 기능 중복 최소화, 중앙-지방 협력 보완 장치, 다양한 조직모델 검토 필요

| 표 3-9 | 국내·외 사례 조직현황 요약

기관	조직체계
새만금개발청	청장-차장-기획조정관-개발전략국-개발사업국
행복청	청장-차장-기획조정관-도시계획국-시설사업국
경제자유구역청	본부-부-팀 체계, 권역별 자율조직
ARC	위원회(연방 공동의장+주지사), 사무국, LDD
TVA	이사회·CEO 중심 공기업
ACOA	본부(HQ) + 4개 주 사무소
IRDA	총리·주지사 공동의장, 승인·이행위원회
간사이광역연합	연합장·담당위원 합의제, 광역연합의회

○ 인력에 대한 소결 및 시사점

- 국내 기관은 새만금개발청(136명), 행복청(140명), 경제자유구역청(9개 합계 825명) 등 비교적 소규모 인력으로 운영
- 해외 기관은 ARC(LDD 네트워크 약 11,300명), ACOA(572명), TVA(공기업 인력 기반) 등 대규모·다층 인력 활용
- 국내 조직은 실무층(6·7급) 편중으로 전략기획·전문역량이 부족
- 전문인력 배치 강화, 네트워크형 거버넌스 도입, 중간지원조직 역량 강화 필요

| 표 3-10 | 국내·외 사례 인력현황 요약

기관	인력현황
새만금개발청	136명
행복청	140명
경제자유구역청	825명
ARC	85명(사무국) + 11,300명(LDD)
TVA	(미공시)
ACOA	572명
IRDA	(미공시)
간사이광역연합	35명

○ 예산에 대한 소결 및 시사점

- 국내 예산은 연도별 변동성이 크며, 해외는 장기재원(IIJA, TVA 전력수익 등)으로 안정성 확보
- 국내 기관은 연도별 예산 변동성이 큰 편으로 나타남(새만금청 2024년 477억 → 2025년 1,226억, 행복청 2025년 세입 2,205억/세출 4,323억)
- 해외 기관은 장기적·안정적 재원 확보(ARC: IIJA 특별재원 5년 10억 달러, TVA: 전력수익 기반 자가충당, ACOA: 매년 수십억 달러 규모 예산)
- 국내는 단기적 증액 의존 구조, 안정성 부족
- 지속 가능한 재원조달 체계 구축 및 특별회계·자가충당형 수익모델·장기재원 배분제도 마련 필요

| 표 3-11 | 국내·외 사례 예산현황 요약

주요기관	예산
새만금개발청	1,226억 원
행복청	세입 2,205억 원 / 세출 4,323억 원
경제자유구역청	인천 15,254억 원, 부산진해 386억 원 등
ARC	프로그램 2억 달러, 운영비 1,422만 달러
TVA	(구체적 수치 미공시)
ACOA	36,202만 달러
IRDA	국회배정금·프로젝트수익 등으로 총당(구체적 수치 미공시)
간사이광역연합	38억 엔

○ 주요쟁점에 대한 시사점

- 공사와의 역할 중복, 정치·재정환경의 불안정, 권한·재원 한계 등이 공통적으로 나타남
- 중앙-지방 권한 배분: 경제자유구역청과 같이 권한 편차 발생 → 권한 배분 체계 정비 필요
- 본부-현장 이원화: 새만금청 현지 이전은 연동성 강화 효과 있으나 조정비용 증가 → 이원화 구조 설계 필요
- 기능 중복: 새만금청-개발공사, 행복청-부처 간 중복 → 기능 통합 메커니즘 강화 필요
- 정치·재정 환경 변동성: ARC 존폐 논란 사례처럼 정권·재정 변화에 따라 불안정 → 법적·재정적 안정장치 필요
- 전문역량 부족: 경제자유구역청 실무층 편중 → 상설 전문조직 및 프로퍼 (proper) 인력 확충 필요
- 안전·행사 관리 리스크: 새만금 잼버리 사태 사례 → 위기관리·안전관리 제도적 보완 필요

○ 법령 체계·권한 설계 필요

- 법정 근거의 명확화가 집행력을 전제하여 새만금청·행복청(특별법 기반)과 같이 핵심 인허가·특례를 일괄 부여함으로써 계획-집행 연계성을 제고할 필요가 있음
- 반면 권한이 분산된 경제자유구역청은 조정력이 약화될 위험이 있다는 점을 확인하였음
- 권한/절차의 통합 규정 필요
 - IRDA는 법률(Act 664)에 ‘승인·이행위원회(AIC)’를 명시하여 다기관 충돌을 제도적으로 완화하였다는 점을 고려하여 국내 초광역 조직 구성에 있어 원-스톱 승인·조정기구를 관련 법령에 포함할 필요가 있음
- 협약형 거버넌스의 법적 수용의 필요가 있음
 - 독일 메트로폴리탄은 주(州)간 협약 기반 공동계획으로 운용함으로써 법률 일변도 대신, 협약 및 법령 병용을 허용하였음

- 정치·재정 변동성에 대한 법적 보호장치가 필요함
 - ARC는 정권 변화 때마다 예산 삭감 논란이 재발(2017, 2025안)하였다는 점을 고려하여 사전배정 또는 특별회계와 같은 안정장치에 대한 법제화가 필요
- 기능 통합·중복 해소 필요
 - 개발청-공사 역할 중첩 최소화가 필요함
 - 새만금청-개발공사 간 중복 지적 경험을 바탕으로 기능에 따른 분장을 규약·직제에 명시하고 중복 시 최종 조정권자를 지정할 필요가 있음
- 중앙-지방-민간 다층 거버넌스
 - 중앙 중립조정 + 지역 상향식 결합할 필요가 있음
 - 프랑스 DATAR/ANCT(중앙조정) + ARC(주·카운티·LDD 하향/상향 혼합)의 사례를 고려하여 기획·평가의 중앙, 집행의 지역 네트워크 배치를 고려하여 설계할 필요가 있음
 - 연합형 모델의 한계 보완의 필요성 제기
 - 간사이광역연합의 경우, 권한·재원 한계·민주적 정당성 이슈 존재가 존재하였다는 측면에서 설계 시 직접성을 보완하여 설계할 필요가 있음(전문 상설인력, 공개성 강화 등)
- 중간지원조직 역량 강화
 - ACOA는 연·주·민간 다층 협력의 복잡성이 상존한다는 쟁점이 있었다는 점을 고려하여, 중간지원조직의 역량강화를 위한 필요성 제기
- 공간·환경·산업의 일체 설계 필요
 - TVA의 IRP(전원믹스)·유역관리, IRDA의 종합개발계획(CDP)과 같이 마스터플랜-인프라-재원을 일체화함으로써 장기 공간·자원계획의 필요성 제기
 - 생활SOC·환경에 대한 사무의 유연화 필요
 - 프랑스 코뮌연합체는 물·오수·이동성 사무를 법 개정으로 유연화 하였음
 - 조직 설계 단계에서 권역 특성별로 필수 및 선택사항으로서 사무 조합을 허용하는 방안을 검토

○ 재정·재원 안정성

- 장기재원 포트폴리오 구축 필요

- ARC(IIJA 5년 10억\$ 사전배정), TVA(전력요금·채권 자가충당), ACOA(부처형 안정재원)와 같은 안정적인 재원 확보 사례를 고려하여, 특별회계+목적세·요금·채권+공모 등 안정적인 재원마련체계 확보가 필요함

제2절

남해안권 초광역 개발 추진체계의 설치 필요성 및 방향

1. 남해안권 관련 규제 및 개발 제약 사례

□ 환경보호구역 내 개발 제한

- 남해안권의 상당 지역은 「자연공원법」에 따라 국립공원 또는 특별보호구역으로 지정되어 있음
 - 특히 한려해상국립공원, 다도해해상국립공원 등은 남해안 연안을 따라 광범위하게 분포하고 있으며, 해당 지역의 개발행위는 법률상 엄격히 제한됨
 - 「자연공원법」 제27조(금지행위)는 ‘누구든지 자연공원 안에서 자연공원의 형상을 해하거나 공원시설을 훼손하는 행위를 하여서는 아니 된다’고 명시하고 있으며, 토지형질변경·건축·도로 신설 등은 원칙적으로 불가능함. 다만, 불가피한 경우 공원관리청의 허가를 받아야 하지만, 허가 요건이 엄격하여 민간 개발사업의 추진이 상당히 제약됨
 - 또한 동법 제28조(출입 금지 등)는 공원관리청이 공원구역 중 일정 지역을 ‘자연공원특별보호구역’ 또는 ‘임시출입통제구역’으로 지정할 수 있도록 규정하고 있어, 지정 시에는 주민 출입뿐만 아니라 토지 이용, 시설물 설치 등 각종 행위가 제한됨
- 이러한 법적 규제는 남해안 지역의 관광·숙박시설 조성, 도로 신설, 항만개발 등 각종 개발사업 추진 과정에서 구조적인 제약요인으로 작용함
 - 국토해양부의 「해안권 초광역개발 기본구상」(2009)에서 ‘해상국립공원 등 토지이용 규제가 많고, 개발계획 수립 시 관련 심의절차가 여러 법령에 의해 중복되어 사업추진에 제약이 있다고 명시한 바 있음
- 이처럼 남해안권의 환경보호구역 규제는 자연환경 보전과 난개발 방지라는 공익적 가치를 확보하는 동시에, 지역 개발 및 관광 인프라 조성 측면에서는 제약 요인으로 작용하고 있음

□ 공유수면 매립 제한

- 남해안 연안 지역의 개발은 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」과 「환경영향평가법」의 적용을 동시에 받음
- 공유수면의 점용·사용 및 매립은 원칙적으로 허가 또는 면허 대상이며, 해양환경과 공익성, 수산자원 보전 등 다각적 검토를 거쳐야 함
 - 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 제8조(점용·사용허가)는 ‘공유수면의 점용 또는 사용을 하려는 자는 미리 허가를 받아야 한다’고 규정하고 있으며
 - 또한 동법 제28조(매립면허)는 ‘공유수면을 매립하려는 자는 면허를 받아야 하며, 매립계획을 승인받아야 한다’고 명시하고 있음
 - 이는 해안 매립, 항만·레저시설 건설, 해양관광단지 조성 등 대규모 연안사업의 착수단계에서 필수적으로 이행해야 하는 절차임
- 한편, 「환경영향평가법」에 따라 남해안 연안에서 추진되는 매립 및 해양관광시설 사업은 대부분 환경영향평가 절차와 병행되어야 하며, 이 과정에서 환경성 검토, 보완요구, 재협의 등의 이유로 인허가 기간이 장기화되는 사례가 빈번하게 발생하고 있음
 - 「환경영향평가법」 제16조(전략환경영향평가서의 작성 및 협의 요청 등)는 국가 또는 지방자치단체가 승인 대상 개발계획을 확정하기 전에 전략환경영향평가서를 작성하고 환경부장관과 협의하도록 의무화하고 있음
 - 예컨대, 통영시에서 추진 중인 복합해양관광단지 개발사업의 경우 공유수면 매립 및 연안정비공사가 필수적이거나, 해당 지역이 수산자원보호구역·보전산지 등으로 중첩 지정되어 있어 환경영향평가 협의가 장기간 지연되고, 매립 면허가 조건부로 부여되는 사례가 보도된 바 있음(한산신문, 2024)¹⁵⁾
- 결과적으로 공유수면 매립 제한은 해양생태계 보전이라는 측면에서 타당성을 갖지만, 남해안권의 해양관광·레저산업 육성 측면에서는 주요 제약으로 작용하고 있음

15) ‘도산지구 복합 해양관광단지, 통영 미래지도 바꿀까’, 한산신문(2024.8.2.) (https://www.hansannews.com/news/articleView.html?idxno=91334&utm_source=chatgpt.com)

□ 수자원보호구역 이용 제한

- 남해안 연안은 「수산자원관리법」에 근거한 ‘수산자원보호구역’으로 지정된 지역이 다수 분포함
 - 이 구역은 어류 산란·서식지 보전과 수산자원 회복을 위한 핵심 수역으로, 「수산자원관리법」 제52조(수산자원보호구역에서의 행위제한 등)에 따라 개발행위가 원칙적으로 제한됨
 - 동 조항은 ‘수산자원보호구역에서의 도시·군계획사업은 대통령령으로 정하는 사업에 한하여 가능하며, 그 외 개발행위는 허가대상행위로 제한한다’고 명시하고 있음
 - 시행령 별표에서는 허가 가능한 행위를 제한적으로 열거하고 있으며, 항만시설, 관광시설, 매립사업 등 대부분의 행위는 원칙적 금지 대상에 해당함
- 이에 따라 통영·거제·남해 연안의 수산자원보호구역에서는 각종 관광단지, 해양 레저시설, 항만 확장사업이 구역 내 포함 여부에 따라 입지 조정 또는 축소되는 사례가 다수 발생하고 있음
 - 예컨대, 통영시의회는 2024년 수산자원보호구역 지정 완화를 건의하며, 지속적인 개발 제한과 재산권 침해가 지역 발전을 저해하고 있다’고 지적한 바 있음(한산신문, 2024)¹⁶⁾
- 이와 같이 수산자원보호구역 제도는 해양생태계 보전과 수산자원 관리에 기여하나, 동일 연안에서 추진되는 해양관광사업과의 기능적 충돌이 빈번하게 발생하고 있음

□ 종합: 남해안권 개발에 영향을 미치는 주요 규제

- 남해안권의 개발 제약은 단일 법령의 영향이 아니라, 「자연공원법」, 「공유수면 관리 및 매립에 관한 법률」 및 「수산자원관리법」 등 여러 법체계가 상호 중첩되어 발생하고 있음

16) ‘해양수산부는 수산자원보호구역 해제 적극 검토하라!’, 한산신문(2024.4.15.) (https://www.hansannews.com/news/articleView.html?idxno=89273&utm_source=chatgpt.com)

- 이로 인해 하나의 개발사업이 입지 단계에서는 공원구역 제한, 인허가 단계에서는 공유수면 및 환경영향평가 협의, 실행단계에서는 수산자원보호구역 허가 절차를 각각 거쳐야 하며, 이 복합 규제구조가 정책 수행의 병목으로 작용하고 있음
- 따라서 남해안권 초광역 개발을 원활하게 추진하기 위해서는 이러한 제약 요인을 제거할 수 있는 추진 체계가 필요함
 - 그럼에도 불구하고 본 연구에서 살펴본 바와 같이, 현재 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계는 부재한 상황임
 - 이러한 조건 속에서 남해안권의 초광역 개발은 지속적인 제약에 부딪힐 수 밖에 없는 실정임

표 3-12 | 남해안권 개발에 영향을 미치는 주요 규제

구분	규제 근거 법령	주관 부처	법령상 제약내용	남해안권 내 적용 방식
환경보호구역 내 개발 제한	<ul style="list-style-type: none"> 「자연공원법」 제27조(금지행위), 제28조(특별보호구역·출입제한) 	환경부 국립공원공단	<ul style="list-style-type: none"> 공원구역 내에서 자연공원 형상을 해 하거나 공원시설을 훼손하는 행위 금지 토지형질변경, 건축, 도로신설 등은 원칙적으로 불가하며, 공원관리청의 허가 필요 	한려해상국립공원·남해안 일대 국립공원 구역 내 숙박·리조트 건설, 해안도로 신설 사업 추진의 지연 또는 축소
공유수면 매립 제한	<ul style="list-style-type: none"> 「공유수면관리 및 매립에 관한 법률」 제8조(점·사용허가), 28조(매립면허) 「환경영향평가법」제16조 「환경영향평가법 시행령」 별표2 	해양수산부 환경부	<ul style="list-style-type: none"> 공유수면의 점용·사용 및 매립은 원칙적으로 허가·면허 대상이며, 환경·공익성 심사를 거쳐야 함 해양환경에 미치는 영향이 크다고 판단될 경우 인허가 제한 또는 보완 요구 가능 	통영·거제·남해 연안 매립 및 해양관광시설 설치 사업이 환경영향평가 협의 지원 및 조건부 승인으로 일정 차질
수산자원보호 구역에 따른 토지·해역 이용 제한	<ul style="list-style-type: none"> 「수자원관리법」 제52조(도시·군계획사업 한정, 허가대상행위로 제한) 「수자원관리법 시행령」별표 	해양수산부	<ul style="list-style-type: none"> 보호구역 내 도시·군계획사업은 대통령령으로 정한 일부 사업만 가능 그 외 개발행위는 허가대상행위로 제한 허가받지 않은 건축·매립·어항 개발 등은 금지 	통영·거제 일대 수산자원보호구역 내 해양관광단지·항만시설 조성사업의 입지 및 면적 제한, 지역의 개발원화 요구 지속

2. 남해안권 초광역 개발 추진체계의 설치 필요성

□ 기존 추진체계의 한계

- 법령의 포괄화로 인한 정책 초점의 분산
 - 기존의 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」은 사실상 전 국토를 대상으로 하고 있어 남해안권 특화 개발의 추진 동력 확보에 한계가 존재함
 - 그로 인해 예산 및 행정력이 분산되어 남해안권만의 특성을 살린 집중적 개발 정책을 추진하기에는 한계가 존재함
- 초광역 거버넌스의 정합성 및 권한 설계 미비
 - 초광역권 추진에 있어서 법령과 계획 간 정합성이 부족하며, 계획을 수립하고 집행하는 주체 간 권한 배분의 불명확 문제가 존재함
 - 초광역계획, 지방분권·지역균형발전특별법, 특별지방자치단체 등 제도체계가 병렬적으로 존재하지만 역할 분담 및 집행 메커니즘이 선명하지 않다는 비판이 지속되고 있음
- 지자체 간 협력의 한계
 - 지역 간 협력 계획이 실제 지방자치단체의 예산 투입과 집행까지 이르는 데 한계가 존재함
 - 초광역협력사업도 중앙정부로부터 지원 예산을 받아 위한 컨소시엄 형태의 공모사업으로 추진되다 보니 실질적인 협력보다는 국가보조사업 지원을 위한 수단으로 이용되는 경우도 다수 발생하고 있음
- 전담 추진체계의 부재
 - 현재 남해안권 발전을 위한 전담 조직이 부재하여 여러 부처에서 분산적으로 사업을 추진하고 있으며, 이에 따라 정책 간 상호연계성이 미흡하고 정책의 일관성 확보가 어려운 실정임
 - 권역별 발전협의회가 있으나 실질적인 집행력과 조정 권한이 제한적이며, 발전기획단 등 전담조직은 2020년 조직개편을 통해 해제된 상황임

□ 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계의 필요성

- 초광역권 개발을 위한 실질적 추진동력 확보
 - 남해안권은 부산, 경남, 전남 등 3개 광역자치단체에 걸쳐 있어 기존의 광역자치단체 단위의 접근으로는 권역의 통합적 발전을 도모하기 어려운 구조임
 - 따라서 초광역권 차원의 종합적이고 체계적인 개발 전략 수립과 집행을 위한 전담 조직이 필요함
- 부처 간 분산된 정책의 통합 조정
 - 현재 남해안권 관련 정책은 국토교통부(국토 및 교통), 해양수산부(해양·수산·항만), 문화체육관광부(관광·문화) 등 여러 부처에서 개별적으로 추진되고 있어 정책 간 연계성과 시너지 효과가 미흡한 실정임
 - 남해안권 초광역 개발 추진체계는 이러한 부처 간 분산된 정책을 통합 조정하는 역할을 수행해야 할 것임
- 지역 간 갈등 예방 및 상생발전 기반 마련
 - 남해안권 내 지역간 이해관계 조정과 갈등 예방을 위해서는 중립적이고 권위 있는 조정 기구가 필요함
 - 특히 영남권과 호남권을 아우르는 남해안권의 특성상 지역 간 형평성과 상생 발전을 도모할 수 있는 전담 조직의 역할이 중요할 것임
- 국가 경제 신성장동력 확보
 - 남해안권은 해양관광, 해양바이오, 해상풍력 등 미래 성장산업의 잠재력이 높은 지역으로, 이를 체계적으로 육성하기 위한 전담 조직이 필요함
 - 특히 K-문화 콘텐츠와 연계한 해양문화관광 브랜딩, 친환경 에너지 산업 등은 국가 차원의 신성장동력으로 발전시킬 필요가 있음
- 지방소멸 위기 대응
 - 남해안권의 인구 감소 추세에 대응하여 지역 활력을 제고하고 정주 여건을 개선하기 위한 종합적인 대책이 필요함
 - 이를 위해서는 단순한 개발사업을 넘어 산업, 교통, 주거, 교육, 의료 등을 아우르는 통합적 접근이 요구됨

3. 남해안권 초광역 개발 추진체계의 주요 기능(안) 검토

□ 계획 수립 및 정책 조정 기능

○ 남해안권 종합개발계획 수립

- 남해안권의 장기 발전 비전과 전략을 담은 종합개발계획을 수립하고, 이를 바탕으로 단계별 실행계획을 마련할 수 있음
- 국토계획, 지역균형발전계획 등 상위계획과의 정합성을 확보하면서도 남해안권만의 특성을 반영한 차별화된 계획을 수립해야 할 것임

○ 부처 간 정책 조정

- 국토교통부, 해양수산부, 문화체육관광부 등 관련 부처의 남해안권 관련 정책을 조정하고, 정책 간 연계성을 강화하여 시너지 효과를 창출할 수 있음
- 또한 중앙정부와 지방정부 간 협력체계를 구축하여 정책의 일관성을 확보하는 기능을 수행할 수 있음

□ 사업 기획 및 집행 기능

○ 개발사업 기획 및 시행

- 남해안권 내 주요 개발사업을 기획하고 시행하며, 사업시행자를 지정하고 개발계획 및 실시 계획을 승인하는 기능을 수행할 수 있음
- 특히 초광역 연계 정책의 경우 통합적 관점에서 기획하고 추진하여 권역 전체의 발전을 도모해야 할 것임

○ 인허가 업무 통합 처리

- 남해안권 내 개발사업과 관련한 각종 인허가 업무를 통합적으로 처리하여 행정절차를 간소화하고 사업 추진의 신속성을 확보할 수 있음
- 새만금개발청의 원스톱 인허가 시스템을 벤치마킹하여 도시계획, 건축, 환경 등 관련 인허가를 일원화하여 처리하는 방안을 고려할 수 있음

□ 투자 유치 및 기업 지원 기능

○ 국내외 투자 유치

- 남해안권의 투자 매력도를 제고하고 국내외 투자를 적극적으로 유치하는 기능을 수행할 수 있음
- 특히 해양관광, 해양바이오, 해상풍력 등 남해안권 특화 산업 분야의 투자를 중점적으로 유치하여 지역 경제 활성화를 도모하는 역할을 수행해야 함

○ 입주 기업 지원 서비스

- 남해안권에 투자하는 기업들에게 원스톱 지원 서비스를 제공하고, 기업 활동에 필요한 각종 편의를 제공할 수 있어야 함
- 캐나다 ACOA의 기업 지원 프로그램을 참고하여 자금 지원, 인력 지원, 마케팅 지원 등 종합적인 서비스 제공을 고려할 수 있음

□ 재정 관리 및 운용 기능

○ 남해안권 발전 특별회계 운용

- 남해안권 발전을 위한 전용 예산인 특별회계를 효율적으로 운용하여 사업의 연속성과 안정성을 확보할 수 있음
- 행복청의 특별회계 운용 경험을 토대로 체계적인 재정관리 시스템 구축 등을 고려할 수 있음

○ 성과 평가 및 환류

- 남해안권 개발사업의 성과를 정기적으로 평가하고, 평가 결과를 바탕으로 정책과 사업을 개선하는 기능을 수행할 필요가 있음
- 이는 미국 ARC의 성과지표 체계를 참고하여 증거기반 평가시스템을 구축하고 정책의 실효성 제고 방안을 모색할 수 있음

【표 3-13】 남해안권 초광역 개발 추진체계의 주요 기능(안)

기능 구분	세부 기능	국내외 사례 참고
계획·조정	남해안권 종합개발계획 수립	새만금개발청 마스터플랜
	부처 간 정책 조정	ARC 연방-주 조정
	지자체 간 협력 촉진	TVA 유역 통합관리
사업 집행	개발사업 기획·시행	행복청 도시개발
	인허가 통합 처리	새만금개발청
	토지 공급 및 관리	행복청 토지공급
투자 유치	국내외 투자 유치	경제자유구역청
	기업 지원 서비스	ACOA 기업지원
재정 관리	특별회계 운용	행복청 특별회계
	성과 평가 및 환류	ARC 프로그램 예산

4. 남해안권 초광역 개발 추진체계 설치 방안 도출

- 남해안권 개발을 위한 추진기구로서 현재 발의 중인 2개의 특별법안을 살펴보면, 국토교통부장관 소속의 ‘종합개발청’으로 제시되고 있음
- 다만, 이러한 방안은 설립에 많은 시간이 소요되는 단점이 존재하며, 특별법이 통과된 이후 남해안권의 발전을 위한 신속한 정책 추진이 필요하다는 점을 감안할 때, 다른 대안을 함께 모색할 필요가 있음
- 이에 본 연구에서는 중앙행정기관(청 단위)의 신설 외에 논의 가능한 다양한 대안을 도출하여 각각의 장점과 단점을 제시하고자 함

□ (대안 1) 중앙행정기관(청 단위) 신설

- 국토교통부 또는 국무총리실 소속의 독립된 중앙행정기관(예: ○○○개발청)을 신설하는 방안임
 - 법률에 근거하여 독자적인 법인격과 권한을 가진 중앙행정기관으로 설립하는 방안임

- 개발계획 수립, 예산 집행, 부처 간 조정 등 전담할 수 있음
- 예) 새만금개발청(국토부 소속 중앙행정기관), 행정중심복합도시건설청(국토부 소속), 일본 오키나와종합개발청(내각부 산하) 등

○ 장점

- 법적·제도적 독립성이 보장되어 장기적·안정적 사업 추진이 가능함
- 중앙정부 차원의 강력한 조정력 및 집행력을 확보할 수 있음
- 특정 지역 개발에 집중된 기능과 전담 인력 운영이 가능함

○ 단점

- 조직 설립에 필요한 입법과 정치적 합의 도출에 장기간이 소요됨
- 지역 내 자치단체와의 협조 부족 시 상향식 조정의 어려움이 발생할 수 있음
- 운영비용 및 인력 확보 등의 부담이 발생함

□ (대안 2) 국무총리실 또는 관계부처 내 초광역개발 전담국/기획단 설치

○ 기존 정부조직 내 한시적 전담 조직으로, 기획·조정 기능 중심으로 설치하는 방안임

- 특별법 또는 대통령령에 따라 한시적 조직으로 운영되는 형태임
- 정책기획·부처 간 조정·지방과의 협력 체계 구축에 집중하는 모델로서, 중간 단계적 조직 모델로 활용이 가능함
- 예) 혁신도시추진단(국토교통부 내 한시조직), 대구경북광역행정기획단(행정통합 추진 과정의 기획단), 프랑스 DATAR 설립 초기 단계(총리실 기획국 중심 운영) 등

○ 장점

- 신속한 설치 가능, 초기 정책기획 및 방향 수립에 적합함
- 기초·비전 수립과정에서 유연한 운영이 가능함
- 법률 개정 없이도 추진 가능함

○ 단점

- 독립성·지속성 부족 및 장기 개발사업 관리에 한계가 있음

- 계산 및 권한의 부족으로 실행력 저하가 우려될 수 있음
- 광역지자체 간 갈등 조정에 있어 권위·구속력 부족의 문제가 발생할 수 있음

□ (대안 3) 초광역연합체 및 특별지방자치단체 지원형 국가협력기구

- 기존 지방자치단체 간 초광역협의체 또는 특별지방자치단체에 대해 중앙정부가 협력 및 지원기구를 설치·운영하는 방식임
 - 기초 또는 광역단체 간 연합체 구성 후 중앙정부가 공동사무처, 정책지원단 등을 운영하는 형태임
 - 중앙-지방 간 협력형 거버넌스 구축 모델이 될 수 있음
 - 예) 부울경 특별지방자치단체, 충청권 특별지방자치단체, 독일 베를린-브란덴부르크 메트로폴리탄 기획조직, 유럽연합의 유로리전 거버넌스 모델 등

○ 장점

- 지방주도의 사업구상에 유연한 대응이 가능함
- 협력 중심 거버넌스로 정책 수용성 및 주민참여도를 제고할 수 있음
- 법령 개정보다는 협약·조례 중심 설계로 빠른 실행이 가능함

○ 단점

- 중앙정부 주도의 방안에 비하여 강력한 추진력이 부족함
- 예산과 권한의 분산으로 책임소재가 불명확할 우려가 있음
- 갈등 발생 시 지역 간 조정이 어려움

□ (대안 4) 지방자치단체조합의 설치

- 지역 간 자율적인 연합체계 구축을 통하여 공동개발계획 수립과 실행 기능을 담당하는 방식
 - 「지방자치법」 제201조에 따라 2개 이상의 지방자치단체는 특정한 목적을 위해 공동의 사무를 처리하기 위하여 지방자치단체조합을 구성할 수 있음
 - 조합은 자치단체 간 협약에 기초하여 설립되며, 일정한 사무에 대하여 공동 의사결정, 예산 편성, 사무처 설치, 인력 운영 등을 수행할 수 있는 법인격을 가짐

- 예) 지리산권 관광개발조합, 경기북부 쓰레기처리 광역조합, 독일의 지방정부 간 기초협력조합, 스위스 인터라켄 광역조합 등

○ 장점

- 자치단체 간 자율성과 협력을 기반으로 한 거버넌스를 구현할 수 있음
- 중앙정부의 개입을 최소화할 수 있으며 지역의 수용성을 확보하는데 유리함
- 복잡한 행정절차 없이 지방의회의 동의만으로 비교적 신속한 설립이 가능함

○ 단점

- 법적 권한의 범위가 제한적이며, 국가정책 조정 기능은 상대적으로 미약함
- 참여 자치단체 간 갈등 발생 시 의사결정 지연 또는 무력화의 가능성이 있음
- 추진체계로서의 상징성, 전략성, 책임성 확보에 한계가 존재함

【 표 3-14 】 초광역 개발 추진체계의 설치 형태별 비교

조직형태(안)	주요 내용	장점	단점	주요 사례
중앙행정기관 (청 단위) 신설	법률에 근거한 국토 부 또는 총기실 소속 독립 청 설치	법적 독립성 강력한 집행력 장기사업 지속 가능	설립에 시간 소요 지방과 협조 부족 시 추진력 약화	새만금 개발청 행복청 오키나와 개발청
정부 내 전담국·기획단 설치	특별법 또는 대통령 령에 따라 한시적 전 담기구 설치	신속 설치 가능 정책기획에 유연 초기단계에 적합	지속성·독립성 부족 실행력 및 권한 제약	혁신도시추진단 대구경북기획단 프랑스 DATAR
초광역연합체 지원형 협력기구	지방 간 연합체에 중 앙정부가 정책지원· 협력체계 구축	지방 주도 성과 수용성 제고 협력형 거버넌스 구 축	구속력 부족 책임소재 불명확 갈등 조정 어려움	충청권특별지방자 치단체 독일 메트로폴리탄 계획기구 EU 유로리전
지방자치단체 조합의 설치	초광역권 개발계획 수립 및 시행 등을 공 동으로 추진하며, 독 자적 예산과 사무국 운영	지역성과 협력 기반 의 거버넌스 구현 지역 수용성 높음 신속한 설립 가능	국가정책 적합성 및 강제력 부족 자치단체 간 갈등 시 추진력 약화 전략성·상징성 한계	지리산권관광개발 조합 독일 행정공동조합 스위스 인터라켄 광 역조합

제3절

남해안권 초광역 개발 추진체계 설치 방안 검토 : 전문가 조사

1. 조사 설계

- 본 연구는 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계의 최적 조직 형태를 도출하고, 각 대안별 적절성과 현실 가능성을 종합적으로 평가하여 정책적 시사점을 제시하고자 함
 - 이를 위하여 초광역권 개발을 위한 조직 기구의 설치 방안에 대하여 전문가 의견을 수렴하여 객관적으로 실현 가능한 정책방안을 모색하고자 함
- 조사 방법 및 대상은 다음과 같음
 - (조사방법) 구조화 된 설문지를 활용한 전문가 대상 서면조사
 - (조사기간) 2025년 8월 12일 ~ 22일 (10일간)
 - (조사대상) 초광역권 개발, 지역발전, 행정조직 관련 전문가 17명

| 표 3-15 | 응답자 분포

구 분		인원수(명)	비율(%)
성별	남성	13	76.5
	여성	4	23.5
연령	30대 이하	2	11.8
	40대	12	70.6
	50대 이상	3	17.6
소속기관	대학	7	41.2
	공공연구기관	6	35.3
	정부기관 (공공기관 포함)	4	23.5

- 조사 내용은 다음과 같음
 - 조직기구 설치 대안별 적절성 평가(5점 척도)
 - 조직기구 설치 대안별 현실가능성 평가(5점 척도)
 - 조직기구 설치 대안 간 우선순위 평가

2. 분석 결과

□ 대안별 적절성 및 현실가능성 분석

- 제2절에서 도출한 4개 조직기구 설치 대안에 대하여 적절성과 현실가능성을 5점 척도로 평가함
 - 적절성은 남해안권 개발이라는 정책목표 달성에 대한 적합도를, 현실가능성은 실제 설치 및 운영의 실현 가능성을 의미함
- 적절성 측면에서 지원형 협력기구가 가장 높은 점수로 나타났고(3.82점), 전담국·기획단(3.71점)이 그 뒤를 이음
 - 지원형 협력기구는 중앙-지방 협력을 통한 정책 수용성 제고 측면에서 높은 평가를 받은 것으로 분석됨
 - 전담국·기획단은 신속한 정책 기획 및 부처 간 조정 기능에서 적절성이 인정된 것으로 판단됨
- 현실가능성 측면에서는 전담국·기획단(3.82점)이 가장 높게 나타났으며, 중앙행정기관이 3.29점으로 그 뒤로 나타남
 - 전담국·기획단은 기존 조직 내 설치로 법령 개정 없이도 추진 가능하다는 점에서 현실가능성이 높은 대안으로 사료됨
 - 지원형 협력기구는 적절성은 높으나 현실가능성(3.24점)은 상대적으로 낮게 나타남
- 지방자치단체조합은 적절성(2.82점)과 현실가능성(2.94점) 모든 측면에서 낮게 나타났음
 - 국가정책과의 정합성 및 강제력 부족, 자치단체 간 갈등 시 추진력 약화 등의 한계가 반영된 것으로 판단됨

【표 3-16】 추진체계 설치 대안별 적절성·현실가능성 분석 결과

대안	적절성	현실가능성
중앙행정기관(청 단위) 신설	3.29	3.29
정부 내 전담국·기획단 설치	3.71	3.82
초광역연합체 지원형 협력기구	3.82	3.24
지방자치단체 조합	2.82	2.94

□ 대안별 우선순위 분석

- 전문가를 대상으로 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계의 설치에 대한 각 대안의 적절성과 현실가능성에 대한 설문뿐만 아니라 각 대안에 대한 우선순위를 별도로 설문함
 - 4개 조직기구 설치 대안에 대하여 전문가들에게 1순위부터 4순위까지 순위를 매기도록 하여 평균 순위를 산출하였음
 - 평균 순위가 낮을수록 높은 우선순위임을 의미함
 - 이는 1순위가 가장 높은 우선순위로 입력하였기 때문임
- 우선순위 분석 결과, 지원형 협력기구가 1순위(평균 2.18점)으로 나타남
 - 전문가 설문 결과, 중앙정부의 정책 조정력과 지방자치단체의 자율성을 조화롭게 결합할 수 있는 모델로 평가되었음
 - 지방주도의 사업구상에 유연한 대응이 가능하고 정책 수용성이 높다는 점에서 긍정적으로 평가할 수 있음
- 그 뒤로 중앙행정기관 신설(평균 2.29점), 전담국·기획단 설치(평균 2.41점), 지방자치단체조합(평균 3.12점)의 순으로 나타남
 - 중앙행정기관 신설은 법적·제도적 독립성 보장과 중앙정부 차원의 강력한 조정력을 확보할 수 있다는 점에서는 긍정적으로 평가되었으나, 설립에 소요되는 시간과 절차의 복잡성이 제약 요인으로 지적되었음
 - 전담국·기획단 설치의 높은 현실가능성과 신속한 설치 가능성이 장점으로 제시되었으나, 장기적 지속성과 독립성 부족이 한계로 지적되었음
 - 지방자치단체조합은 자치단체 간 자율성과 협력을 기반으로 한 거버넌스 구현이 장점이나, 국가정책과의 정합성 부족 및 갈등 조정의 어려움이 단점으로 지적되었음

| 표 3-17 | 추진체계 설치 대안별 우선순위 분석 결과

순위	대안	평균 점수	우선순위 근거
1위	초광역연합체 지원형 협력기구	2.18	높은 적절성과 지방 수용성
2위	중앙행정기관 (청 단위) 신설	2.29	강력한 집행력과 법적 독립성
3위	정부 내 전담국·기획단 설치	2.41	높은 현실가능성과 신속성
4위	지방자치단체조합	3.12	자율성이 높으나 제약 많음

3. 소결

□ 분석결과의 종합

- 적절성과 현실가능성 분석과 우선순위 분석을 종합한 결과, 지원형 협력기구와 중앙행정기관 신설이 상위 대안으로 도출됨
 - 지원형 협력기구는 적절성과 우선순위에서 모두 1위를 차지하여 전문가들 설문 결과 최우선 대안으로 볼 수 있음
 - 다만, 발의되어 있는 특별법에서 중앙행정기관 신설의 형태로 명시되어 있는 만큼 각 대안에 대한 종합적이고 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임
 - 전담국·기획단은 현실가능성에서 1위를 차지하였으나, 우선순위에서 3위로 나타나 단기적 대안으로서 고려할 수 있다고 볼 수 있음

| 표 3-18 | 조직기구 설치 대안별 적절성·현실가능성 분석 결과

대안	적절성	현실가능성	우선순위	종합평가
초광역연합체 지원형 협력기구	1위 (3.82)	3위 (3.24)	1위 (2.18)	최우선 대안
중앙행정기관 (청 단위) 신설	3위 (3.29)	2위 (3.29)	2위 (2.29)	차선 대안
정부 내 전담국·기획단 설치	2위 (3.71)	1위 (3.82)	3위 (2.41)	단기 대안
지방자치단체조합	4위 (2.82)	4위 (2.94)	4위 (3.12)	선호도 낮음

제 4 장

남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계의 입지기준 검토

제1절 입지 기준의 개발

제2절 입지기준의 적용

남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계의 입지기준 검토

제1절

입지선정 기준의 개발

1. 입지선정의 기본 방향

□ 입지선정의 중요성

- 초광역권 개발을 위한 조직기구의 입지는 단순한 지리적 중심성뿐 아니라, 전략적 상징성과 행정효율성, 지역 간 형평성 등을 종합적으로 반영해야 함
- 이러한 입지선정은 국내외 사례를 통하여도 중요성을 확인할 수 있음
 - 새만금개발청의 경우, 2013년 세종 소재 본청에서 2018년 군산 현지로 이전하며 현장중심 집행력을 강화함으로써 입지 변경이 조직 효율성에 미치는 영향을 보여줌
 - 미국 TVA(Tennessee Valley Authority)는 테네시강 유역의 지리적 중심부에 본부를 두어 7개 주에 걸친 초광역 개발을 효과적으로 수행한 대표적 사례로 볼 수 있음
 - 말레이시아 IRDA(Iskandar Regional Development Authority)는 정책대상지역 내 전략적 위치 선정을 통해 연방-주 공동 거버넌스를 구축한 사례로 볼 수 있음
- 조직기구는 지역개발을 선도하는 상징성과 실질적 정책 조정·집행 기능을 함께 수행해야 하므로, 입지 선정 시 다면적 기준과 정량·정성적 평가 요소의 균형이 중요함
- 특히 남해안권과 같이 복수의 광역자치단체에 걸친 권역에서는 지역 간 갈등 예방, 접근성 확보, 기능 수행 적합성 등이 중점적으로 검토되어야 함

□ 입지 선정의 기본 원칙

○ 효율성의 원칙

- 경제학적 관점에서 자원의 효율적 배분을 통해 총효용을 극대화하는 입지 선정이 필요하며, 비용편익 분석을 통한 정량적 평가가 중요함
- 접근성 분석을 통한 총 이동비용 최소화와 행정효율성 극대화를 추구할 필요가 있음

○ 형평성의 원칙

- 지리적 형평성과 절차적 형평성을 동시에 고려하여 특정 지역에 편중되지 않는 입지 선정이 중요함
- 특히, 초광역권 내 모든 구성 지역이 동등하게 혜택을 받을 수 있는 입지를 지향해야 함

○ 지속가능성의 원칙

- 지속가능성의 측면에서 현세대의 필요를 충족하면서도 미래세대의 발전 가능성을 저해하지 않는 입지 선정이 필요함
- 환경적, 경제적, 사회적 지속가능성 등 3가지 가치에 대한 종합적 평가가 중요할 것임
- 또한 장기적 관점에서 조직의 지속가능성과 정책 목표 달성 가능성 역시 종합적으로 고려할 필요가 있음

○ 참여성의 원칙

- 입지선정 기준과 절차에 대한 투명한 정보 공개를 통해 해당 지역주민이 명확하게 인지할 수 있도록 하는 것이 필요함
- 이를 위하여 상향적(bottom-up) 과정과 하향적(top-down) 의사결정이 조화롭게 설계된 입지선정 과정의 구축이 필요함

2. 초광역권 개발을 위한 추진체계의 입지선정 기준 도출

1) 조사설계

- 본 연구는 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계의 설치 시 최적 입지 선정을 위하여 고려해야 할 기준을 도출하기 위하여 전문가 17명을 대상으로 서면 인터뷰를 실시함
 - 2025년 8월 12일부터 22일까지 10일동안 서면을 통하여 전문가 설문을 실시하였음
 - 본 전문가 설문은 총 17명이 응답하였으며, 응답자 구성을 살펴보면 남성 13명(6.5%), 여성 4명(23.5%), 연령으로는 30대 이하 2명(11.8%), 40대 12명(70.6%), 50대 이상 3명(17.5%)이며 소속기관으로는 대학 7명(41.2%), 공공연구기관 6명(35.3%), 정부기관 4명(23.%)의 비율로 나타남¹⁷⁾

2) 입지선정을 위한 기준의 도출

□ 지리적 중심성 및 접근성

- 초광역권 개발을 위한 전담 조직이 효과적으로 운영되기 위해서는 관할 권역 내 주요 도시들로부터 쉽게 접근할 수 있는 위치에 설치되어야 함
- 접근성이 좋은 곳에 위치할 때 직원들의 출퇴근이 편리하고, 각 지역에서 업무 협의를 위해 방문하는 관계자들의 이동 부담을 줄일 수 있기 때문임
- 또한 지리적으로 권역의 중심에 가까운 곳에 위치함으로써 모든 지역에 대해 균등한 관심과 지원을 제공한다는 점에서 상징적 의미를 전달할 수 있으며, 실제로 각 지역 간의 이동거리 차이를 최소화하여 업무의 효율성을 높일 수 있음

17) 전문가 조사 대상의 인력분포는 제3장 제3절의 전문가 조사 구성과 동일함

[전문가 의견 중]

- 목표적합성과 총 이동비용 최소화를 우선하여 주요 거점 간 2시간 이내 수준의 접근성을 확보하는 것이 중요함
- 주요 고속열차역과 같은 교통의 중심지에 근접하여 이동이 용이해야 할 것임
- 본청 1개와 기능별 권역본부를 분산 배치하는 다핵형 모델로 형평성과 현장성을 동시에 추구할 필요가 있음
- 목표적합성과 총 이동비용 최소화를 우선하여 주요 거점 간 2시간 이내 수준의 접근성을 확보하는 것이 중요함
- 권역 내 주요 거점 도시 간의 균형 있는 위치와 원활한 접근성을 확보하는 것이 중요함

□ 기능 수행의 적합성

- 남해안권 초광역 개발 추진체계가 설치될 지역은 조직이 제 기능을 발휘할 수 있는 충분한 여건을 갖추고 있어야 함
 - 이는 단순히 사무공간의 확보뿐만 아니라 정책을 기획하고 실행하는데 필요한 각종 인프라와 지원체계가 구비되어 있는가를 의미함
- 특히 초광역권 개발이라는 복잡하고 다양한 업무를 수행하기 위해서는 관련 기관들과의 원활한 협력이 가능해야 하며, 필요한 정보와 자료에 쉽게 접근할 수 있어야 함
- 또한 조직 운영에 필요한 각종 지원 서비스와 편의시설이 주변에 충분히 갖추어져 있는지 여부 역시 중요한 기준으로 고려될 수 있음

[전문가 의견 중]

- 인근에 대학·연구소·기업 R&D가 밀집해 있어 산학연 공동연구·정책실험·기술교류가 쉽게 이루어질 수 있는 곳이 좋을 것임
- 전문적 인력이 잘 참여할 수 있는 곳에 입지 선정이 필요함
- 토지의 수용이 원활한 곳을 고려할 필요가 있음
- 조직 기구가 들어설 건물이나 청사의 확보가 원활한 곳을 선정 기준으로 고려해볼 수 있을 것임

□ 지역 간 형평성 및 수용성

- 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계의 입지는 특정 지역에만 유리하다는 인식을 주면 안되고, 남해안권 전체가 공정하게 혜택을 받을 수 있다는 인식을 줄 수 있는 곳이어야 함

- 만약 한 지역에만 치우쳐 있다는 인식이 들면 다른 지역의 협력을 얻기 어려워져 조직 운영에 큰 어려움을 겪을 수 있기 때문임

○ 또한 지역 주민들과 지방정부가 개발청 설치를 긍정적으로 받아들이고 적극 협력할 의지가 있는지 역시 중요한 기준으로 고려될 수 있음

- 지역사회의 지지와 협력 없이는 효과적인 정책 추진이 어렵기 때문에 사회적 수용성이 높은 지역을 선택하는 것이 바람직할 것임

[전문가 의견 중]

- 조직은 지역 간 협의가 중요함
- 기본적으로 지역의 균형발전의 중심이 되어야 하는데, 균형발전을 위한 기구를 만드는 과정에서 또 다른 갈등이 발생하지 않아야 할 것임
- 남해안 연접 기초자치단체가 중심이 될 경우 30여 개의 기초자치체 간 이해관계를 조정해야 하는 매우 복잡한 추진체계가 될 가능성이 크기 때문에, 다른 것보다 지역 간 형평성과 수용성, 갈등예방 및 관리에 초점을 맞추는 것이 실질적 효과 확보에 중요함

□ 상징성 및 파급효과

○ 남해안권 초광역 개발 추진체계가 설치되는 곳은 남해안권을 대표할 수 있는 상징적 의미를 가진 곳이어야 함

- 이는 남해안권의 해양성, 문화적 특색, 역사적 의미 등을 잘 보여줄 수 있는 곳으로서 대내외적으로 남해안권의 정체성을 알리는 역할을 할 수 있어야 할 것임

○ 또한 초광역 개발을 위한 추진체계가 설치됨으로써 해당 지역과 주변 지역에 미치는 경제적 파급효과도 중요한 고려사항임

- 직접적으로는 고용 창출과 지역 상권 활성화 효과를 기대할 수 있는 곳이어야 함
- 간접적으로는 지역 이미지 개선과 투자 유치 효과를 통해 지역 경제 전반에 긍정적 영향을 미칠 수 있는 곳이어야 할 것임

[전문가 의견 중]

- 권역의 상징성도 중요한데 남해안권이 해양, 관광, 산업 자원이 풍부하므로 지역의 브랜딩, 고유성, 정체성과 국가 전략산업 간의 연계도 고려하여 시너지를 창출할 수 있는지를 고려할 필요가 있음
- 고용 창출, 지역 상권 활성화, 연관 산업의 성장 촉진 등 경제적 파급효과를 비용편익 분석 등을 토대로 종합적으로 검토할 필요가 있음

□ 행정·정책 연계가능성

- 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계가 효과적으로 기능하기 위해서는 기존에 추진되고 있는 다양한 국가정책 및 지역정책과 연계하여 시너지 효과를 낼 수 있어야 함
 - 새로운 조직이 기존 정책들과 별도로 운영되면 예산과 인력의 중복 투입으로 비효율이 발생할 수 있고, 정책 간 상충으로 인한 혼선도 발생할 수 있기 때문임
- 따라서 혁신도시, 경제자유구역, 산업단지 등 기존의 개발 정책들과 연계하여 상호 보완적인 발전을 도모할 수 있는 곳이어야 할 것임
- 또한 관련 중앙부처나 공공기관과의 협력이 원활하게 이루어질 수 있는지 여부도 중요한 판단기준으로 고려할 수 있을 것임

[전문가 의견 중]

- 조직 운영의 효율성을 위해 국토·해수·문체 등과의 역할·책임분장을 명확히 하고 KPI·분쟁조정 메커니즘을 함께 설계하는 것이 필요함
- 기존 산업단지, 혁신도시와의 연계를 통한 발전 잠재력을 중요하게 고려해야 할 것임

| 표 4-1 | 초광역 개발을 위한 추진체계 설치 시 주요 고려사항

고려 범주	세부 평가 요소	내 용
지리적 중심성 및 접근성	<ul style="list-style-type: none"> • 권역 내 평균거리 기준의 물리적 중심 여부 • 고속도로, 철도 등 광역교통 접근성 • 타 행정중심지(광역시청, 도청)와의 연계성 	남해안권 내에서 주요 도시 간 균형있는 위치 확보 및 교통 접근성 중심 평가
기능 수행의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 사무공간·공공부지 확보 용이성 • 기족 행정기능 및 산업기반과의 연계성 • 정책 조정·기획·집행 기능을 지원할 인프라 여부 	행정기능 수행에 적합한 공간 확보 및 연계 가능성 중심
지역 간 형평성 및 수용성	<ul style="list-style-type: none"> • 초광역권 내 시·도 간 균형 고려 • 지역 간 갈등 가능성 최소화 • 지방정부 및 지역사회 수용성 	특정 지역 집중 회피 및 광역단체 간 협의 기반 형성 여부
상징성 및 파급 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 해양·문화·역사 자원의 상징성 • 지역의 브랜드 및 외부 인식도 • 초광역권 정책 추진의 상징적 의미 부여 가능성 	남해안권의 해양성·관광·문화 등과 연계된 지역 정체성 고려
행정·정책 연계 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 정부 주요 정책과의 접점 • 기존 국가정책(예: 혁신도시, 산업단지 등)과의 연계 가능성 • 특별법 제정 이후 신속한 조직 출범 가능성 	타 정책과 연계될 수 있는 행정적·법제적 기반 확보 여부

3) 추가 고려 가능한 기준

○ 국제적 연계성

- 남해안은 동북아 해상교통의 요충지로서 중국, 일본, 동남아와의 인접성을 활용한 국제적 연결성 확보가 중요함
- 국제 항만·공항과의 접근성, 해양관광 및 글로벌 교류 인프라, 해외 투자·기업 유치 잠재력 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음
- 또한 향후 아시아 태평양 지역과의 경제협력 확대 시 중요한 평가 기준으로서의 검토가 필요할 것임

○ 미래 성장가능성 및 지속가능성

- 지역 특성과 잠재력 활용 방안, 지역 자원 및 산업 연계 가능성, 산업구조 변화와 인구변화에 대응한 미래 지향성을 중요한 기준으로 고려할 수 있음
- 4차 산업혁명, 탄소중립, 디지털 전환 등 메가트렌드에 대응할 수 있는 발전 동력 확보 가능성을 평가할 필요가 있음
- 또한 장기적 관점에서 조직의 지속가능성과 정책 목표 달성 가능성을 종합적으로 고려할 필요가 있음

○ 전문인력 확보 및 정주여건

- 해당 분야 전문가 및 행정·기술 인력의 채용·유지 용이성, 20-30대 경제활동 인구의 분포를 고려한 인력수급 최적화가 필요함
- 즉, 전문인력이 오래 머물 수 있는 주거·교육·의료 등 정주여건, 창업·벤처 생태계 연계 가능성을 종합적으로 평가할 필요가 있음
- 또한 인근 대학·연구소·기업 R&D와의 산학연 협력 생태계 구축 가능성 역시 입지선정 기준으로 고려할 수 있을 것임

○ 재난 안전성 및 환경적 지속가능성

- 남해안권의 해안가 특성상 태풍, 해양, 지진 등 자연재해에 대한 대응역량 및 안전성 확보가 중요함
- 따라서 해양오염 방지, 기후변화 대응 등 환경 문제 고려와 지역의 특성을 반영한 친환경적 개발 방향 수립 노력이 필요할 것임

제2절

입지선정 기준의 우선순위 분석

1. 조사설계

□ 연구 개요

- 본 연구는 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계 설치 시 최적 입지 선정을 위한 객관적이고 체계적인 평가기준을 도출하고, 전문가 의견을 종합하여 입지 선정 기준의 상대적 중요도를 분석하는데 목적이 있음
 - 초광역권 개발을 위한 조직기구의 입지는 단순한 지리적 중심성뿐 아니라, 전략적 상징성과 행정효율성, 지역 간 형평성 등을 종합적으로 반영해야 함
 - 이에 본 연구에서는 남해안권 초광역 개발 추진체계의 설치 시 고려해야 하는 주요 사항을 도출하고, 각각의 고려사항에 맞는 세부 평가요소를 도출하고자 함
- 이를 위하여 AHP(Analytic Hierarchy Process) 분석기법을 활용하여 다양한 입지 선정 기준들 간의 우선순위를 계량적으로 도출하고, 정책적 시사점을 제시하고자 함
- 연구방법은 다음과 같음
 - 본 연구는 초광역권 개발을 위한 전담 조직의 설치 기준에 대하여 전문가를 대상으로 설문을 실시함
 - 초광역권 개발을 위한 전담 조직은 전국단위와 남해안권단위로 구분하여 각각의 우선순위를 측정하였으며, 분석의 일관성 확보를 위하여 기하평균 방식을 사용함
 - 2025년 8월 12일부터 22일까지 10일 동안 서면을 통하여 전문가 설문을 실시하였음
 - 본 전문가 설문은 총 17명이 응답하였으며, 응답자 구성을 살펴보면 남성 13명(6.5%), 여성 4명(23.5%), 연령으로는 30대 이하 2명(11.8%), 40대 12명(70.6%), 50대 이상 3명(17.5%)이며 소속기관으로는 대학 7명(41.2%), 공공연구기관 6명(35.3%), 정부기관 4명(23.%)의 비율로 나타남¹⁸⁾

2. 초광역권 개발을 위한 추진체계의 입지선정 기준 분석 결과

□ 전국단위 입지선정 기준

- 초광역권 개발을 위한 전담 조직의 설치를 위한 입지 선정 기준을 전국단위로 하여 전문가를 대상으로 기하평균 방식을 적용하여 상대적 중요도를 분석함
 - 본 연구에서 전국단위와 남해안권단위를 구분하여 살펴본 이유는 초광역권 개발을 위한 전담조직의 설치 기준은 동일하게 적용될 수 있지만, 지역의 특성을 고려하면 선정기준의 우선순위는 상이하게 나타날 수 있기 때문임
 - 따라서 본 연구에서는 초광역권 개발 전담 조직 중 특히 남해안권 개발을 위한 조직의 경우 어떠한 기준을 보다 중요하게 고려해야 하는지 도출하기 위하여 이하에서는 두 개의 분석단위로 구분하여 살펴보고자 함
- 분석 결과, 지리적 중심성 및 접근성이 가장 중요한 요인으로 도출됨(20.4%)
 - 그 뒤로 기능 수행의 적합성(18.3%)으로 실무적 적합성을 중시하는 것으로 나타났으며, 지역 간 형평성 및 수용성(13.2%), 행정·정책 연계가능성(8.8%), 상징성 및 파급효과(8.4%)의 순으로 나타남
 - 또한 CR(일관성 비율)은 0.0192로 본 분석은 일관성을 확보하는 것으로 나타남
- 요약하면, 전국적 관점에서 초광역권 개발을 위한 전담조직은 물리적 접근성과 실무 기능 수행 능력이 가장 중요한 선정 기준인 것으로 나타남

【표 4-2】 입지선정 기준의 상대적 중요도 : 전국단위

순위	평가기준	중요도 (비율, %)	CR (일관성 비율)
1	지리적 중심성 및 접근성	20.4	0.0192 (일관성 확보)
2	기능 수행의 적합성	18.3	
3	지역 간 형평성 및 수용성	13.2	
4	행정·정책 연계가능성	8.8	
5	상징성 및 파급효과	8.4	

18) 전문가 조사 대상의 인력분포는 제3장 제3절의 전문가 조사 구성과 동일함

□ 남해안권 단위 입지선정 기준

- 초광역권 개발 중 특히 남해안권에 초점을 맞추어 지역 특화의 관점에서 추진체계 설치의 입지 선정 기준을 분석함
- 분석 결과, 전국단위와는 달리 기능 수행의 적합성이 가장 중요한 기준으로 도출되었음(27.6%)
 - 그 뒤로 지리적 중심성 및 접근성(23.5%), 행정·정책 연계가능성(20.7%), 지역 간 형평성 및 수용성(17.3%), 상징성 및 파급효과(10.9%)의 순으로 나타남
 - 또한 CR(일관성 비율)은 0.020으로 본 분석은 일관성을 확보하는 것으로 나타남
- 남해안권의 특성에 초점을 맞추어 분석한 결과 기능 수행의 적합성이 가장 높은 중요도를 가지는 것으로 나타나, 특히 지역 특화의 관점에서는 실무적 측면이 가장 중시되는 것으로 나타남
 - 지리적 중심성 및 접근성은 2번째로 높은 우선순위로 나타나 전국단위와 동일하게 여전히 중요한 기준인 것으로 나타남
- 특히 행정·정책 연계가능성이 3번째로 중요한 우선순위로 선정되어 지역의 관점에서는 실질적 기능 수행과 정책 연계성이 더욱 중요한 기준으로 적용될 수 있음을 확인할 수 있음

【표 4-3】 입지선정 기준의 상대적 중요도 : 남해안권 단위

순위	평가기준	중요도 (비율, %)	CR (일관성 비율)
1	기능 수행의 적합성	27.6	0.020 (일관성 확보)
2	지리적 중심성 및 접근성	23.5	
3	행정·정책 연계가능성	20.7	
4	지역 간 형평성 및 수용성	17.3	
5	상징성 및 파급효과	10.9	

제3절

입지선정 기준에 대한 적용방안 검토

□ 지리적 중심성 및 접근성

○ 평가 요소

- 권역 내 주요 도시까지의 평균 이동시간
- 고속도로 IC까지의 거리 및 접근 편의성
- KTX, SRT 등 고속철도역까지의 거리
- 인근 공항까지의 접근성
- 도청 등 주요 행정기관과의 연결성
- 대중교통(버스, 지하철 등) 이용 편의성

○ 측정 방법(예)

- 권역 내 주요 도시까지의 평균 이동시간 측정(자동차, 대중교통 구분)
- 2시간 이내 접근 가능한 인구 규모 산정
- 교통 편의성 지수를 활용한 정량적 평가
- 지역별 교통비용 형평성 분석 등

○ 남해안권 적용 시 고려사항

- 남해안권은 동서로 길게 뻗어있는 지형 특성상 물리적 중심점보다는 교통 중심지를 우선 고려할 필요가 있음
- 주요 교통축을 고려한 입지 선정이 중요함
- 도서지역이 많은 남해안권 특성상 해상교통과의 연계성도 함께 검토될 필요가 있음
- 향후 동서 고속화철도 건설계획과 연계하여 장기적 접근성 변화를 고려할 필요가 있음

□ 기능 수행의 적합성

○ 평가 요소

- 적정 규모의 사무공간 확보 가능성

- 공공부지 또는 국·공유지 활용 가능성
- 회의실, 세미나실 등 업무 지원 시설 구비 가능성
- 주차장, 식당 등 편의시설 확보 여건
- 통신 인프라 및 정보시스템 구축 여건
- 주변 금융기관, 우체국 등 업무 지원 서비스 접근성
- 관련 기관(도청, 공기업 등)과의 접근성

○ 측정 방법(예)

- 사무공간 확보 비용 및 기간 산정
- 주변 인프라 밀도 및 접근성 점수화
- 관련 기관과의 평균 거리 및 연계성 평가
- 조직 운영 관련 지원 서비스의 충분성 평가

○ 남해안권 적용 시 고려사항

- 해양, 관광, 조선 등 남해안권 특화 산업과 관련된 기관들과의 연계성을 증시
해야 함
- 혁신도시, 산업단지, 경제자유구역 등 기존 개발 거점과의 협력 가능성을
고려할 필요가 있음
- 해양수산부, 문체부, 국토부 등 관련 부처 및 지방청과의 업무 연계성을 검토
해야 함
- 대학, 연구소 등 지식 인프라와의 근접서를 통한 정책 연구 지원체계구축
가능성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음

□ 지역 간 형평성 및 수용성

○ 평가 요소

- 부산-경남-전남 3개 시도로부터의 형평성
- 권역 내 주요 도시들 간의 이해관계 균형
- 지역사회의 개발청 유치 의지 및 지원 의사
- 지방정부의 협력 의지 및 지원 약속
- 지역 주민들의 정책 수용성 및 참여 의지

- 과거 유사 사업 추진 시 갈등 발생 이력
- 지역 언론 및 시민사회 반응

○ 측정 방법(예)

- 지역별 거리 형평성 분석(최대-최소 거리 차이 등)
- 지방정부 및 지역사회의 지원 의지 설문조사
- 지역 언론 보도 분석을 통한 여론 동향 파악
- 과거 갈등 사례 분석을 통한 갈등 위험도 평가 등

○ 남해안권 적용 시 고려사항

- 영남권(부산-경남)과 호남권(전남) 간의 지역감정을 고려한 위치 선정이 중요함
- 30여 개 연안 기초지자체들의 균형적 발전 기대에 부응할 수 있는 입지를 고려할 필요가 있음
- 어촌지역과 도시지역 간의 발전 격차 해소에 대한 기대를 충족할 수 있는 상징적 의미를 가진 입지를 선택해야 함
- 과거 지역 개발 사업에서 상대적으로 소외되었다고 인식하는 지역들의 형평성 요구를 고려할 필요가 있음

□ 행정·정책 연계가능성

○ 평가 요소

- 국가균형발전정책과의 연계 가능성
- 혁신도시 및 공공기관 지방이전 정책과의 연계성
- 경제자유구역, 산업단지 등 기존 개발사업과의 시너지 효과
- 해양수산부, 국토교통부, 문화체육관광부 등 관련 부처와의 협력 여건
- 지방정부의 관련 정책 및 사업과의 연계 가능성
- 민간 투자 유치 및 공공-민간 협력 가능성
- 특별법 제정 후 신속한 조직 출범을 위한 행정적 지원 여건

○ 측정 방법(예)

- 기존 정책 사업과의 지리적 연계성 분석

- 관련 기관 밀도 및 협력 가능성 분석
- 정책 통합 효과 및 시너지 잠재력 분석
- 행정절차 간소화 및 신속 출범 가능성 분석 등

○ 남해안권 적용 시 고려사항

- 광양만권 경제자유구역, 부산진해 경제자유구역 등과의 연계를 통한 투자 시너지 효과 창출 방안을 검토할 필요가 있음
- 창원, 진주 등 혁신도시와의 연계를 통한 공공기관-민간기업 간 협력 모델 구축 가능성을 평가해야 함
- 중앙부처 산하기관과의 업무 협력 및 조정 가능성을 고려할 필요가 있음
- 주요 항만과 연계한 해양물류 발전 정책과의 통합 추진 가능성을 검토할 필요가 있음

□ 상징성 및 파급효과

○ 평가 요소

- 해양 문화와 관련된 상징적 자원의 풍부함
- 역사적, 문화적 의미가 있는 유적이거나 명소의 존재
- 지역의 대외 인지도 및 브랜드 가치
- 관광객 및 외부 방문객 유입 잠재력
- 조직 설치로 인한 직접 고용 창출 효과
- 주변 상권 및 서비스업 활성화 효과
- 지역 이미지 개선을 통한 투자 유치 효과

○ 측정 방법(예)

- 산업연관분석을 통한 경제적 파급효과 측정
- 지역 브랜드 가치 및 관광 잠재력 평가
- 문화재 및 관광자원 밀도 분석
- 언론 도출도 및 대외 인지도 조사 등

○ 남해안권 적용 시 고려사항

- 한려해상국립공원, 다도해해상국립공원 등 천혜의 자연경관과 연계된 친환경

경 개발 이미지 구축 가능성을 고려할 필요가 있음

- 역사문화 유적지와의 연계를 통한 역사적 상징성 활용 방안도 검토할 수 있음
- K-문화 콘텐츠와 연계한 해양문화관광 브랜딩 잠재력을 고려할 필요가 있음
- 조선, 해양플랜트 등 남해안권 특화 산업과의 연계를 통한 산업 클러스터 효과를 고려할 필요가 있음

| 표 4-4 | 입지선정 기준 및 측정 방법

기준	평가 요소	측정 방법	남해안권 적용 시 고려사항
지리적 중심성 및 접근성	<ul style="list-style-type: none"> • 권역 내 주요 도시까지의 평균 이동시간 • 고속도로 (C)까지의 거리 및 접근 편의성 • KTX, SRT 등 고속철도역까지의 거리 • 인근 공항까지의 접근성 • 도청 등 주요 행정기관과의 연결성 • 대중교통(버스, 지하철 등) 이용 편의성 	<ul style="list-style-type: none"> • 권역 내 주요 도시까지의 평균 이동시간 측정 • 2시간 이내 접근 가능한 인구 규모 산정 • 교통 편의성 지수를 활용한 정량적 평가 • 지역별 교통비용 형평성 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 동서로 길게 뻗어있는 지형 특성상 물리적 중심점보다는 교통 중심지 우선 고려 필요 • 주요 교통축을 고려한 입지 선정 중요 • 도서지역이 많은 남해안 특성상 해상교통과의 연계성 검토 필요 • 향후 동서 고속화철도 건설계획과 연계한 장기적 접근성 변화 고려
기능 수행의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 적정 규모의 사무공간 확보 가능성 • 공공부지 또는 국·공유지 활용 가능성 • 회의실, 세미나실 등 업무 지원 시설 구비 가능성 • 통신 인프라 및 정보시스템 구축 여건 • 주변 금융기관, 우체국 등 업무 지원 서비스 접근성 • 관련 기관과의 접근성 	<ul style="list-style-type: none"> • 사무공간 확보 비용 및 기간 산정 • 주변 인프라 밀도 및 접근성 점수화 • 관련 기관과의 평균 거리 및 연계성 평가 • 조직 운영 관련 지원 서비스의 충분성 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 해양, 관광, 조선 등 남해안권 특화 산업과 관련된 기관들과의 연계성 중시 • 혁신도시, 산업단지, 경제자유구역 등 기존 개발 거점과의 협력 가능성 고려 • 해양수산부, 문체부, 국토부 등 관련 부처 및 지방청과의 업무 연계성 검토 • 대학, 연구소 등 지식 인프라와의 근접성을 통한 정책 연구 지원체계 구축
지역 간 형평성 및 수용성	<ul style="list-style-type: none"> • 부산-경남-전남 3개 시도로부터의 형평성 • 권역 내 주요 도시들 간의 이해관계 균형 • 지역사회의 개발청 유치 의지 및 지원 의사 • 지방정부의 협력 의지 및 지원 약속 • 지역 주민들의 정책 수용성 및 참여 의지 • 과거 유사 사업 추진 시 갈등 발생 이력 	<ul style="list-style-type: none"> • 지역별 거리 형평성 분석(최대-최소 거리 차이 등) • 지방정부 및 지역사회의 지원 의지 설문조사 • 지역 언론 보도 분석을 통한 여론 동향 파악 • 과거 갈등 사례 분석을 통한 갈등 위험도 평가 	<ul style="list-style-type: none"> • 영남권(부산-경남)과 호남권(전남) 간의 지역감정을 고려한 위치 선정 중요 • 30여 개 연안 기초지자체들의 균형적 발전 기대에 부응할 수 있는 입지 고려 • 어촌지역과 도시지역 간의 발전 격차 해소에 대한 기대를 충족할 수 있는 상징적 의미 • 과거 지역 개발 사업에서 상대적으로 소외된 지역들의 형평성 요구 고려

기준	평가 요소	측정 방법	남해안권 적용 시 고려사항
행정·정책 연계 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 국가균형발전정책과의 연계 가능성 • 혁신도시 및 공공기관 지방이전 정책과의 연계성 • 경제자유구역, 산업단지 등 기존 개발사업과의 시너지 효과 • 관련 부처와의 협력 여건 • 지방정부의 관련 정책 및 사업과의 연계 가능성 • 특별법 제정 후 신속한 조직 출범을 위한 행정적 지원 여건 	<ul style="list-style-type: none"> • 기존 정책 사업과의 지리적 연계성 분석 • 관련 기관 밀도 및 협력 가능성 분석 • 정책 통합 효과 및 시너지 잠재력 분석 • 행정절차 간소화 및 신속 출범 가능성 분석 	<ul style="list-style-type: none"> • 한려해상국립공원, 다도해해상국립공원 등 친해의 자연경관과 연계된 친환경 개발 이미지 구축 • 역사문화 유적지와의 연계를 통한 역사적 상징성 활용 방안 검토 • K-문화 콘텐츠와 연계한 해양문화관광 브랜드 경쟁력 고려 • 조선, 해양플랜트 등 남해안권 특화 산업과의 연계를 통한 산업 클러스터 효과
상징성 및 파급 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 해양 문화와 관련된 상징적 자원의 풍부함 • 역사적, 문화적 의미가 있는 유적이나 명소의 존재 • 지역의 대외 인지도 및 브랜드 가치 • 관광객 및 외부 방문객 유입 잠재력 • 조직 설치로 인한 직접 고용 창출 효과 • 지역 이미지 개선을 통한 투자 유치 효과 	<ul style="list-style-type: none"> • 산업연관분석을 통한 경제적 파급효과 측정 • 지역 브랜드 가치 및 관광 잠재력 평가 • 문화재 및 관광자원 밀도 분석 • 언론 노출도 및 대외 인지도 조사 	<ul style="list-style-type: none"> • 한려해상국립공원, 다도해해상국립공원 등 친해의 자연경관과 연계된 친환경 개발 이미지 구축 • 역사문화 유적지와의 연계를 통한 역사적 상징성 활용 방안 검토 • K-문화 콘텐츠와 연계한 해양문화관광 브랜드 경쟁력 고려 • 조선, 해양플랜트 등 남해안권 특화 산업과의 연계를 통한 산업 클러스터 효과

제 5 장

결론 및 시사점

제1절 연구의 요약

제2절 남해안권 초광역 개발 추진체계 설치를
위한 경상남도의 추진 전략

제3절 연구의 한계

제1절

연구의 요약

1. 추진체계의 형태에 대한 검토

□ 추진체계 형태별 대안 검토

- 남해안권 초광역 개발 추진체계 설치 방안에 대해 검토한 결과, 본 연구에서는 중앙행정기관(청 단위)의 신설 외에 논의 가능한 다양한 대안을 도출하여 각각의 장점과 단점은 다음과 같음

| 표 5-1 | 추진체계 설치 형태별 비교

조직형태(안)	주요 내용	장점	단점	주요 사례
중앙행정기관 (청 단위) 신설	법률에 근거한 국토 부 또는 총기실 소속 독립 청 설치	• 법적 독립성 • 강력한 집행력 • 장기사업 지속 가능	• 설립에 시간 소요 • 지방과 협조 부족 시 추진력 약화	• 새만금 개발청 • 행복청 • 오키나와 개발청
정부 내 전담국·기획단 설치	특별법 또는 대통령 령에 따라 한시적 전 담기구 설치	• 신속 설치 가능 • 정책기획에 유연 • 초기단계에 적합	• 지속성·독립성 부족 • 실행력 및 권한 제 약	• 혁신도시추진단 • 대구경북기획단 • 프랑스 DATAR
초광역연합체 지원형 협력기구	지방 간 연합체에 중 앙정부가 정책지원· 협력체계 구축	• 지방 주도 • 성과 수용성 제고 • 협력형 거버넌스 구축	• 구속력 부족 • 책임소재 불명확 • 갈등 조정 어려움	• 충청권특별지방 자치단체 • 독일 메트로폴리 탄 계획기구 • EU 유로리전
지방자치단체 조합의 설치	초광역권 개발계획 수립 및 시행 등을 공 동으로 추진하며, 독 자적 예산과 사무국 운영	• 지역성과 협력 기 반의 거버넌스 구현 • 지역 수용성 높음 • 신속한 설립 가능	• 국가정책 정합성 및 강제력 부족 • 자치단체 간 갈등 시 추진력 약화 • 전략성·상징성 한계	• 지리산권관광개 발조합 • 독일 행정공동조합 • 스위스 인터라켄 광역조합

□ 추진체계 대안 전문가 분석 및 정책적 시사점

- 적절성과 현실가능성 분석과 우선순위 분석을 종합한 결과, 지원형 협력기구와 중앙행정기관 신설이 상위 대안으로 도출됨
 - 지원형 협력기구는 적절성과 우선순위에서 모두 1위를 차지하여 전문가들 설문 결과 최우선 대안으로 볼 수 있음
 - 다만, 발의되어 있는 특별법에서 중앙행정기관 신설의 형태로 명시되어 있는 만큼 각 대안에 대한 종합적이고 추가적인 논의가 필요할 것으로 보임
 - 전담국·기획단은 현실가능성에서 1위를 차지하였으나, 우선순위에서 3위로 나타나 단기적 대안으로서 고려할 수 있다고 볼 수 있음

【표 5-2】 추진체계 설치 대안별 적절성·현실가능성·우선순위 분석 결과

대안	적절성	현실가능성	우선순위	종합평가
초광역연합체 지원형 협력기구	1위 (3.82)	3위 (3.24)	1위 (2.18)	최우선 대안
중앙행정기관 (청 단위) 신설	3위 (3.29)	2위 (3.29)	2위 (2.29)	차선 대안
정부 내 전담국·기획단 설치	2위 (3.71)	1위 (3.82)	3위 (2.41)	단기 대안
지방자치단체조합	4위 (2.82)	4위 (2.94)	4위 (3.12)	선호도 낮음

- 이러한 결과를 보았을 때, 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계 설치를 위한 함의는 다음과 같이 제시할 수 있음
- 첫째, 추진체계 설치 시 단계적 접근 방식이 필요함
 - 단기적 측면에서는 현실가능성 높은 대안을 우선적으로 고려할 필요가 있으나 장기적 측면에서는 적절성과 현실가능성, 대안별 우선순위 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음
 - 또한 추진체계 설치에 대한 비용, 노력 등을 고려하였을 때 현실가능성 높은 대안부터 단계적으로 접근할을 통해 정책의 연속성과 안정성을 확보하면서도 실현가능성을 제고하는 전략이 필요함

- 둘째, 중앙-지방 협력 거버넌스의 중요성을 인식할 필요가 있음
 - 전문가 조사 결과 지원형 협력기구의 설치 대안이 최우선 대안으로 선택된 것은 중앙정부의 조정력과 지방의 자율성을 균형 있게 조화시키는 거버넌스 모델이 필요하다는 점을 의미한다고 볼 수 있음
 - 또한 어떤 조직 형태를 선택하더라도 중앙-지방 간 협력체계 구축이 필요하며, 특히 초광역을 범위로 한다는 점에서 지역 간 갈등 조정 메커니즘 마련이 핵심 과제로 볼 수 있음
- 셋째, 제도적 안정성과 실행력의 균형을 고려할 필요가 있음
 - 중앙행정기관의 신설이 2순위로 평가된 것은 장기적 관점에서 제도적 안정성과 강력한 집행력이 필요함을 시사한다고 볼 수 있다
 - 특히 초광역권 개발은 다수의 지방자치단체가 행위의 주체가 되는 반면, 지금까지 다양한 노력이 시도되었음에도 불구하고 제대로 된 성과를 얻지 못하였다는 점에서 강력한 추진력 역시 매우 중요한 요소임을 확인할 수 있음

2. 추진체계 입지를 위한 기준 검토

□ 초광역 개발을 위한 추진체계의 입지 기준 검토

- 초광역권 개발을 위한 전담 조직 설치에 대한 입지선정 기준을 전국단위와 남해안권에 초점을 맞추는 경우로 구분하여 분석한 결과 우선순위의 차이가 나타남
- 전국단위에서는 ‘지리적 중심성’이 가장 중요한 기준으로 나타났으나, 남해안권단위에서는 ‘기능 수행의 적합성’이 가장 중요한 기준으로 도출됨
 - 전국단위의 분석 결과를 통해 국가적 차원에서는 물리적 접근성과 균형적 위치를 가장 중요하게 파악하는 것으로 볼 수 있음
 - 반면 남해안권단위의 분석 결과를 통해 지역 특화의 관점에서는 실질적 업무 수행 능력을 가장 중시하는 것으로 볼 수 있음
- ‘행정·정책 연계가능성’의 경우 전국단위에서는 낮은 순위(4위, 8.8%)의 기준으로 도출된 반면, 남해안권단위에서는 순위가 높아졌으며(4위→3위) 특히 중

요도가 대폭 상승한 것으로 나타남(+11.9%p)

- 이는 지역 특화의 관점에서는 특히 지역의 개발을 위해서는 정책적 실행력이 매우 중요한 요소임을 확인할 수 있음

- 두 단위의 분석 결과를 비교하였을 때, 지역적 특성을 반영하여 남해안권의 개발을 위한 전담 조직은 실무적 기능과 정책 연계성이 더욱 중요하게 적용될 수 있음

| 표 5-3 | 분석단위에 따른 입지선정 기준 비교

평가기준	전국 단위 가중치	남해안권 단위 가중치	차이 (남해안권- 전국)	주요 함의
지리적 중심성 및 접근성	0.204 (1위)	0.235 (2위)	+0.031	남해안권에서 더 중시
기능 수행의 적합성	0.183 (2위)	0.276 (1위)	+0.093	남해안권에서 크게 강조
지역 간 형평성 및 수용성	0.132 (3위)	0.173 (4위)	+0.041	남해안권에서 상대적 비중 상승
행정·정책 연계가능성	0.088 (4위)	0.297 (3위)	+0.119	남해안권에서 중요도 크게 상승
상징성 및 파급효과	0.084 (5위)	0.109 (5위)	+0.025	남해안권에서 약간 상승

□ 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계 입지를 위한 고려사항

- 추진체계의 입지선정은 중요한 기준을 고려해 평가요소를 제시하고 측정방법, 그리고 남해안권 적용 시 고려사항으로 제시하였음
- 지리적 중심성 및 접근성
 - 남해안권은 동서로 길게 뻗어있는 지형 특성상 물리적 중심점보다는 교통 중심지를 우선 고려할 필요가 있음
 - 주요 교통축을 고려한 입지 선정이 중요함
 - 도서지역이 많은 남해안권 특성상 해상교통과의 연계성도 함께 검토될 필요가 있음

- 향후 동서 고속화철도 건설계획과 연계하여 장기적 접근성 변화를 고려할 필요가 있음

○ 기능 수행의 적합성

- 해양, 관광, 조선 등 남해안권 특화 산업과 관련된 기관들과의 연계성을 증시해야 함
- 혁신도시, 산업단지, 경제자유구역 등 기존 개발 거점과의 협력 가능성을 고려할 필요가 있음
- 해양수산부, 문체부, 국토부 등 관련 부처 및 지방청과의 업무 연계성을 검토해야 함
- 대학, 연구소 등 지식 인프라와의 근접서를 통한 정책 연구 지원체계구축 가능성 등을 종합적으로 고려할 필요가 있음

○ 지역 간 형평성 및 수용성

- 영남권(부산-경남)과 호남권(전남) 간의 지역감정을 고려한 위치 선정이 중요함
- 30여 개 연안 기초지자체들의 균형적 발전 기대에 부응할 수 있는 입지를 고려할 필요가 있음
- 어촌지역과 도시지역 간의 발전 격차 해소에 대한 기대를 충족할 수 있는 상징적 의미를 가진 입지를 선택해야 함
- 과거 지역 개발 사업에서 상대적으로 소외되었다고 인식하는 지역들의 형평성 요구를 고려할 필요가 있음

○ 행정·정책 연계가능성

- 광양만권 경제자유구역, 부산진해 경제자유구역 등과의 연계를 통한 투자 시너지 효과 창출 방안을 검토할 필요가 있음
- 창원, 진주 등 혁신도시와의 연계를 통한 공공기관-민간기업 간 협력 모델 구축 가능성을 평가해야 함
- 중앙부처 산하기관과의 업무 협력 및 조정 가능성을 고려할 필요가 있음
- 주요 항만과 연계한 해양물류 발전 정책과의 통합 추진 가능성을 검토할 필요가 있음

○ 상징성 및 파급효과, 남해안권 적용 시 고려사항

- 한려해상국립공원, 다도해해상국립공원 등 천혜의 자연경관과 연계된 친환경 개발 이미지 구축 가능성을 고려할 필요가 있음
- 역사문화 유적지와의 연계를 통한 역사적 상징성 활용 방안도 검토할 수 있음
- K-문화 콘텐츠와 연계한 해양문화관광 브랜딩 잠재력을 고려할 필요가 있음
- 조선, 해양플랫폼 등 남해안권 특화 산업과의 연계를 통한 산업 클러스터 효과를 고려할 필요가 있음

[표 5-4] 남해안권 입지선정 기준 적용 시 고려사항

기준	남해안권 적용 시 고려사항
지리적 중심성 및 접근성	<ul style="list-style-type: none"> • 동서로 길게 뻗어있는 지형 특성상 물리적 중심점보다는 교통 중심지 우선 고려 필요 • 주요 교통축을 고려한 입지 선정 중요 • 도서지역이 많은 남해안 특성상 해상교통과의 연계성 검토 필요 • 향후 동서 고속화철도 건설계획과 연계한 장기적 접근성 변화 고려
기능 수행의 적합성	<ul style="list-style-type: none"> • 해양, 관광, 조선 등 남해안권 특화 산업과 관련된 기관들과의 연계성 중시 • 혁신도시, 산업단지, 경제자유구역 등 기존 개발 거점과의 협력 가능성 고려 • 해양수산부, 문체부, 국토부 등 관련 부처 및 지방청과의 업무 연계성 검토 • 대학, 연구소 등 지식 인프라와의 근접성을 통한 정책 연구 지원체계 구축
지역 간 형평성 및 수용성	<ul style="list-style-type: none"> • 영남권(부산-경남)과 호남권(전남) 간의 지역감정을 고려한 위치 선정 중요 • 30여 개 연안 기초지자체들의 균형적 발전 기대에 부응할 수 있는 입지 고려 • 어촌지역과 도시지역 간의 발전 격차 해소에 대한 기대를 충족할 수 있는 상징적 의미 • 과거 지역 개발 사업에서 상대적으로 소외된 지역들의 형평성 요구 고려
행정·정책 연계 가능성	<ul style="list-style-type: none"> • 한려해상국립공원, 다도해해상국립공원 등 천혜의 자연경관과 연계된 친환경 개발 이미지 구축 • 역사문화 유적지와의 연계를 통한 역사적 상징성 활용 방안 검토 • K-문화 콘텐츠와 연계한 해양문화관광 브랜딩 잠재력 고려 • 조선, 해양플랫폼 등 남해안권 특화 산업과의 연계를 통한 산업 클러스터 효과
상징성 및 파급 효과	<ul style="list-style-type: none"> • 한려해상국립공원, 다도해해상국립공원 등 천혜의 자연경관과 연계된 친환경 개발 이미지 구축 • 역사문화 유적지와의 연계를 통한 역사적 상징성 활용 방안 검토 • K-문화 콘텐츠와 연계한 해양문화관광 브랜딩 잠재력 고려 • 조선, 해양플랫폼 등 남해안권 특화 산업과의 연계를 통한 산업 클러스터 효과

제2절

남해안권 초광역 개발 추진체계 설치를 위한
경상남도의 추진 전략

1. 남해안권 초광역 개발을 위한 전략 방향

□ 이재명 정부의 국가균형성장

- 기존 균형발전정책은 SOC 확충과 배분에 집중, 제한적인 분배 효과만 거둘 뿐 성장 효과를 제대로 창출하기 어려움
- 대한민국의 진짜 성장을 위해서는 지역을 ‘배려 대상’이 아닌 ‘성장의 주체’로 재정의, 성장동력을 위한 역량강화와 성과창출을 동시에 거둬야 함
- 이에 따라 수도권 1극 집중에서 벗어나 다핵(多核) 상생 국토구조 구축을 위한 5극3특을 국정과제로 선정

□ 균형성장의 핵심전략으로서의 5극3특

- (이재명 정부의 국가균형성장 전략) “2. 국가전체의 글로벌 경쟁력을 확보하기 위한 국토공간 재배치”으로서 5극3특을 선정함
- 이에 초광역 단위의 5극3특을 통한 연계협력 제도구축을 위하여 특별지방자치단체 구성 및 역할 강화를 핵심 추진과제로 선정함
 - (초광역 거버넌스 체계 구축) 지방시대위원회 산하 전담 지원기구로서의 범부처 초광역추진협의체 및 권역별 초광역공동사업단 운영
 - (권역별 초광역공동사업단)
 - (특자체 설치지역) 특자체 산하 ‘초광역공동사업단’을 직속기구로 설치, 계획-집행-성과관리 일원화
 - (특자체 미설치지역) 기존 지자체 연합체(협의회) 형태로 사업단 조직(권소사업형) 구성, 사무국 기능을 지방자치단체 행정협의회에서 수행, 중장기적으로 특자체 전환 추진

□ 5극3특 정책기조 내 남해안권 개발의 연계

- 5극 권역과 일치하지 않는 지역간 연계협력(예. 남해안권)의 경우 현행 정책기조 하에서 소외될 우려가 있음
 - 5극3특에서 주로 논의하고 있는 특별지방자치단체는 5극에 해당하는 초광역을 우선적으로 고려하고 있어, 남해안권과 같이 5극 외 초광역의 경우 정책 추진의 동력이 약화될 우려가 있음
- 5극의 초광역은 특별지방자치단체 설치 기조, 남해안권은 그 외 지역이기 때문에 특자체 미설치지역에 해당하므로 이를 고려한 전략방향 설정이 필요함
 - (단기전략) 특자체 미설치지역은 기존 지자체 연합체의 형태로 사업단 조직을 구상하고 있으므로, 남해안권 개발을 위한 초광역 추진체계는 이 범위에서 설치·추진방안 마련 필요
 - (중장기전략) 지자체 연합체에서 특자체 전환으로 유도하는 기조로 정책이 설계될 예정이기 때문에 특자체로의 전환을 동시에 고려한 대책 마련 필요

□ 남해안권 초광역 개발을 위한 전략 방향

- 남해안권 초광역 개발은 단순한 지역개발사업이 아니라, 국가균형발전과 지역 주도형 성장의 새로운 제도모형을 창출하기 위한 전략적 과제임
- 이에 본 연구는 남해안권 초광역 개발을 위한 전략 방향을 다음의 네 가지로 설정함
- 기능적 분업(Function-based Governance)의 확립
 - 중앙정부는 제도·법령 정비, 국가계획 연계, 대규모 재정사업의 지원을 담당하며, 지방정부(경상남도 등) 지역계획 조정, 인허가 협의, 산업·관광·항만 등 복합사업의 통합 관리 기능을 수행함
 - 이를 통해 중앙의 정책적 통제력과 지방의 현장 실행력을 결합하는 구조를 구축할 수 있음
- 단계적 이행(Phased Implementation)
 - 현재 추진 중인 「남해안권 발전종합계획(2018~2030)」을 제도적 기반으로 함

- 이에 단기적 차원에서는 비법정형 협력체계 구축, 중기적 차원에서는 예는 법정형 개발청 신설 및 장기적 차원에서는 자치분권형 특별지방자치단체로 발전시키는 단계적 로드맵을 설정함
- 규제 해소 중심의 협력체계 구축(Regulatory Coordination Governance)
 - 남해안권은 국립공원·수산자원보호구역·공유수면 등 다층적 규제가 병존하여 단일사업의 추진조차 복합 절차를 거쳐야 하는 구조적 제약의 한계가 있음
 - 이에 본 연구에서는 초광역 개발을 위한 추진체계는 단순한 개발기구가 아닌, 복합규제 해소를 위한 통합조정형 거버넌스로 설계하고자 함
- 기존 계획과의 연계성 강화
 - 남부내륙철도, 남해안 관광벨트, 스마트항만·에너지클러스터 등 기 추진 국가사업과의 연계성을 통해 시너지 효과를 창출을 고려함
 - 또한 남해안권 발전전략을 「지방시대종합계획」 및 「국가균형발전특별회계」와 연계할 수 있는 방안을 모색함

2. 남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계 방안

□ 추진체계 구축의 필요성

- 남해안권 초광역개발은 부산·경남·전남 등 3개 권역에 걸친 대규모 복합권역 개발사업으로, 단일 지자체의 행정권한만으로는 추진이 불가능함
- 이에 산업·관광·항만·환경자원의 통합적 관리와 규제 완화·계획 조정·재정 지원 기능을 결합하기 위해서는 범정부적 조정기구와 지방 간 협력기구가 병행된 추진체계가 필요함
- 특히 남해안권은 「자연공원법」, 「공유수면법」, 「수산자원관리법」 등 다층적 규제 체계로 인해 산업·관광·도시 개발이 상호 충돌하는 문제가 지속적으로 제기되고 있음
- 이에 따라 단기적 사업 조정보다는 제도적 조정권한을 가진 상설 추진체계의 구축이 필요함

□ 추진체계 구성 대안

○ 정부 내 전담국·기획단 설치

- 현행 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」 제23조에 근거한 발전기획단은 기본계획과 부처 간 협의 지원을 중심으로 하는 한시적·조정형 조직으로, 남해안권 개발의 실질적 추진력을 담보하기에는 한계가 있음
- 특히 남해안권 초광역 개발은 부처 간 조정, 재정 통합, 규제 완화 등 다차원적 인 기능이 요구되므로, 기존 발전기획단만으로는 지역발전사업의 실효적 집행이 어려움
- 따라서 남해안권 초광역 개발을 종합적으로 총괄할 상설 종합개발 전담기구로서 본 연구는 ‘정부 내 전담국·기획단’을 제시함
- 이는 현행 발전기획단의 기능을 대체하는 것이 아니라 발전기획단과 함께 연계·조정하는 실행 중심의 추진조직으로서 보완적 역할을 수행함

○ 지방자치단체조합

- 「지방자치법」 제152조에 따라 둘 이상의 지방자치단체가 공동으로 사업을 수행하기 위해 구성하는 법정 연합체로, 법률 개정 없이도 단기간 내에 추진이 가능한
- 지방자치단체조합은 경상남도·부산광역시·전라남도가 ‘남해안권 초광역 협력조합(가칭)’을 구성하여 공동사업 발굴, 인허가 협의, 정책조정, 홍보·마케팅 등 현장 중심의 실무를 담당하는 역할을 수행함
- 이와 같은 지방자치단체조합의 형태는 중앙정부의 전담기구와 연계하여, 지역 주도의 사업 추진체계로 기능할 수 있음
- 다만, 재정·인사·규제 권한이 제한되어 대형 국책사업 집행에는 한계가 있다는 단점이 있음

○ 중앙행정기관(청 단위) 신설

- 「정부조직법」 제2조 및 별표에 근거한 청 단위 중앙행정기관의 신설은 법률 제정을 필요로 하지만, 독립적 예산과 인사권을 부여받아 초광역권 단위 사업의 통합 추진이 가능함
- 「남해안권 특별법」의 제정을 통하여 설치될 수 있는 ‘남해안종합개발청(가

칭)’은 중앙-지방 공동 참여를 전제로 하여, 남해안권 발전계획의 수립·조정·집행을 총괄하는 법정기구로서 기능함

- 남해안권의 경우 국립공원, 수산자원보호구역, 공유수면 등 복합규제가 중첩되어 사업 추진 시 부처 간 승인·심의 절차가 병행되는 구조적 병목을 겪고 있음
- 중앙행정기관의 신설로서 개발청은 이러한 복합규제 조정권을 제도적으로 확보함으로써, 초광역 단위의 통합관리체계를 구축하는 핵심 실행기구로서 역할을 수행할 수 있음
- 구체적으로 주요 기능을 살펴보면 규제 통합관리, 예산·인사 일원화, 산업·관광·항만·환경의 복합조정, 중앙-지방 공동위원회 운영 등으로, 기존 부처 간 분절적 정책을 통합할 수 있는 거버넌스 허브 역할을 수행할 수 있음

○ 초광역연합체 지원형 협력기구 설치

- 초광역연합체 지원형 협력기구는 「지방자치법」 제198조에 따라 초광역특별지방자치단체로 발전할 수 있는 협력형 조직으로, 지방정부 간 연합을 제도화한 상설 자치형 협력기구임
- 이는 중앙의 감독보다는 지방정부 주도의 자치권을 중심으로 운영되며, 사업 계획 수립·재정운용·정책평가를 자체적으로 수행할 수 있음
- 장기적으로 ‘남해안권 초광역특별지방자치단체’로 전환될 수 있는 기반 조직으로, 지역 간 연계사업, 규제관리, 초광역 예산제도 정착 등 자치분권형 추진체계의 완성단계라고 할 수 있음

【표 5-5】 추진체계 대안별 주요 기능

조직형태	주체	주요 기능	전환 필요성
정부내 전담국·기획단	중앙정부	기본계획 수립, 부처 간 조정	예산·인사권 부재로 집행력 한계
지방자치단체조합	경남·부산·전남 등	공동사업 추진, 지역 계획 조정	법적 권한과 자원 확보의 제약
중앙행정기관 (청 단위)	국토부장관 산하	사업집행, 규제완화, 예산 통합관리	중앙집권적 구조의 유연성 부족
초광역연합체 지원형 협력기구 (특별지방자치단체)	지방정부 주도	자치권 기반의 지속 가능한 운영	제도적 안정화 및 법제 정비 필요

3. 남해안권 초광역 개발을 위한 단계적 접근(로드맵)

○ (초기, 사전 이행 체계 구축 단계) 중앙-지방 공동 이행체계 마련

- 초기 단계는 남해안권 초광역사업을 본격적으로 추진하기 위한 사전 이행 기반을 구축하는 시기로, 중앙정부와 지방정부가 각기 역할을 분담하여 정책 조율-집행준비의 병행구조를 마련하는 데 초점을 둠
- 중앙정부 차원에서는 국토교통부 또는 관계 부처 내에 '남해안권 종합개발기획단(가칭)'을 설치함
 - 기획단은 권역 개발 관련 정책조정, 규제완화 검토, 국가재정사업과의 연계 등 상위 정책 기능을 담당함
 - 기획단은 부처 간 조정과 제도 검토를 수행함으로써, 향후 남해안종합개발청 설립을 위한 법·제도적 기반을 선제적으로 구축하는 역할을 수행함
- 지방정부 차원에서는 경상남도·부산광역시·전라남도가 「지방자치법」 제 152조에 근거한 '남해안권 초광역협력조합(가칭)'을 구성함
 - 공동사업 발굴, 지역계획 조정, 인허가 협의 등 실무적·집행적 기능을 수행함
 - 조합은 중앙의 기획단과 긴밀히 연계하여, 권역 사업의 준비 단계에서부터 정책-집행 체계가 단절되지 않도록 협력 구조를 마련하는 역할을 담당함
- 이와 같은 중앙-지방 공동 이행체계는 특별법 제정 이전에도 추진 가능한 구조로, 중앙정부의 정책적 리더십과 지방정부의 현장 집행력을 동시에 확보할 수 있다는 점에서 현실성과 실행 가능성이 높음
 - 이는 초기 단계에서 축적되는 정책 정보, 협의 경험, 절차 정비는 이후 법정 추진체계(남해안종합개발청)로 전환하기 위한 필수적 기반을 제공한다는 장점이 있음
- 그러나 이 단계의 조직들은 한시적·준비적 성격을 가지므로 권역 단위의 본격적인 사업 집행을 이끌기에는 기능적 한계가 있음

○ (중기, 법정 추진체계 확립 단계) 남해안종합개발청 신설을 통한 권역 단위 추진 체계의 정립

- 중기 단계에서는 특별법 제정을 전제로, 초기 단계에서 운영되던 중앙 전담 기구와 지자체 간 공동추진 체계를 특별법이 규정하는 법정기구(남해안종합

개발청)로 재편·일원화하는 방향을 고려함

- 이는 ‘기존 조직의 단순 통합’이라기보다는, 초기 단계의 공동추진 틀을 법적·제도적 기반 위에서 일원화된 국가기관 형태로의 구조적 전환을 의미함
 - 남해안종합개발청의 설치는 권역 단위 개발을 안정적으로 운영하기 위한 제도적 틀을 마련한다는 점에서, 기존의 협력 구조를 보다 체계화하는 역할을 수 있음¹⁹⁾
- 남해안종합개발청의 설치는 권역 단위 개발의 지속성과 책임성을 담보하는 제도적 틀을 마련하고, 초기 공동추진 체계가 갖추지 못했던 정책조정력·예산집행력·규제완화 기능을 제도적으로 확보하는 데 중요한 기반이 됨
- 이는 기존 지자체조합이 재정권·인사권의 부재, 의사결정 지연 등으로 인해 사업의 실질적 집행력 확보에 한계를 보였던 점을 감안할 때, 보다 지속적이고 예측 가능한 추진체계가 요구된다는 현실을 반영한 것임
- 남해안종합개발청은 중앙과 지방이 공동으로 참여하는 법정기구로서, 사업 계획 승인, 예산 집행, 규제완화 검토, 산업·관광·해양·환경 등 주요 정책군의 연계조정 등 종합조정 기능을 수행함
- 남해안종합개발청은 중앙정부의 정책 조정력과 지방정부의 현장 대응력을 결합하여, 권역 단위 초광역사업을 안정적으로 추진할 수 있는 조직적 여건을 갖추 수 있다는 장점을 가짐
 - 이를 통해 그동안 여러 부처와 지자체에 분산되었던 개발 기능이 단일 조직 내에서 통합적으로 운영될 수 있으며, 정책의 일관성과 집행의 효율성이 크게 높아질 수 있음
- 이와 같은 추진체계의 확립은 남해안권 개발을 단발적·부처별 단위 사업의 집합에서 벗어나, 권역 차원의 종합개발 전략으로 전환할 수 있는 조건을 갖추도록 한다는 점에서 의의가 있음
- 남해안종합개발청의 출범은 이러한 구조적 전환을 제도적으로 뒷받침하는 과정으로서, 향후 장기적 권역 거버넌스의 진전 여부를 좌우하는 중요한 기반이 될 것으로 볼 수 있음

19) 다만, 현재 발의되어 있는 법률안에 따르면 남해안종합개발청의 설치 근거와 총괄 기능 등이 법률에 명시될 수 있으며 구체적인 조직 구성, 절차 등은 시행령에서 보다 명확하게 규정할 필요가 있음

○ (장기, 권역 거버넌스 고도화 단계) 초광역 특별지방자치단체로의 전환

- 장기 단계에서는 남해안종합개발청 운영의 성과와 권역 간 협력의 성숙도를 토대로, 향후 초광역권 단위의 거버넌스 체계를 보다 고도화하는 방안을 검토할 수 있음
 - 이는 남해안권 개발의 제도적 기반을 강화하고, 광역 간 연계사업이 안정적으로 지속될 수 있는 구조를 마련하는 데 중점을 둠
- 초광역 특별지방자치단체로의 전환은 남해안종합개발청을 기반으로 한 제도적 확장 형태로 이해될 수 있으며, 해당 형태는 권역 차원의 중장기 발전전략을 보다 포괄적으로 추진할 수 있는 상설 협력체계의 구축이라는 점에서 의미가 있음
 - 다만 이러한 전환은 지역 간 협력 수준, 중앙정부의 광역정책 방향 등 여러 조건이 충족될 때 장기적으로 검토 가능한 발전적 대안으로 볼 수 있음
 - 따라서 이와 같은 거버넌스 고도화는 행정구역을 넘어선 생활·경제권 단위의 정책을 보다 안정적으로 추진하기 위한 하나의 방향성으로 제시될 수 있음

| 그림 5-6) 남해안권 초광역 개발을 위한 단계적 접근(로드맵)

구 분		주요 내용	세부 구성요소
초기	사전 이행 체계 구축 단계	중앙-지방 공동 이행 체계 마련	<ul style="list-style-type: none"> • (중앙) 개발기획단 설치(정책조정·규제검토) • (지방) 초광역협력조합 구성(공동사업·계획 조정) • 중앙-지방 정책-집행 연계 구축
중기	법정 추진체계 확립 단계	남해안종합개발청 신설을 통한 권역 단위 추진체계의 정립	<ul style="list-style-type: none"> • 전담기구·지자체조합 기능 통합 • 개발 기능의 일원화(승인·예산·조정) • 복합사업의 연계·통합 추진
장기	권역 거버넌스 고도화 단계	초광역 특별지방자치 단체로의 전환	<ul style="list-style-type: none"> • 개발청 기반의 제도적 확장 • 권역 단위 상설 협력체계 구축 • 생활·경제권 단위 정책 추진

4. 발의 중인 특별법과의 연계 방안 : 법제도 추진동력 마련

1) 발의 중인 특별법과의 연계 전략 개괄

- 남해안권 개발 특별법은 기존의 지역개발 중심 접근을 넘어, 현행 ‘5극 3특 체계’에서 충분히 반영되지 못한 해양경제·에너지·관광 분야의 국가전략 축을 보완하는 법제로 재정립할 필요가 있음
 - 이를 통해 본 특별법이 “기존 체계를 대체하거나 확장하는 법”이 아니라, 국가균형발전의 미흡한 부분을 메우는 보완적 장치라는 점을 강조할 필요가 있음
- 남해안권 초광역 개발의 필요성은 해양·에너지·관광 등 국가전략 분야에서의 공간적 공백을 해결한다는 데 있음
 - 현행 5극 체계만으로는 해양산업·활력 회복·에너지 전환 등이 충분히 담기지 못하고 있으며, 남해안권은 이에 대응하는 국가산업전략 축의 역할을 수행할 수 있음
 - 따라서 본 특별법은 ‘국가균형발전 + 국가전략산업(해양·에너지)’을 연계하는 보완적 법제임을 명확히 제시할 필요가 있음

2) 추진전략

- 특별법 개정·보완 방향 검토
 - 현재 발의된 법안을 ‘5극 3특 체계의 보완축’이라는 관점에서 재정비하고, 목적조항에서 국가전략산업 축의 역할을 명시하는 방안을 검토할 수 있음
 - 목적조항은 특정 문구를 고집하기보다는, 국가균형발전의 미흡 분야 보완 + 해양·에너지 특화축 강화라는 정책적 방향을 중심으로 조정하는 방식이 바람직할 것임
- 준비단 설치를 통한 추진 동력 확보
 - 국무총리 훈령, 국토부 고시, 또는 관계부처 합동 TF 형태로 ‘남해안권 발전 준비단(가칭)’을 우선 발족하여 특별법 제정 이전의 사업기획·조정 기능을

수행할 수 있음

- 준비단 운영을 위해 국가균형발전특별회계 또는 관련 부처 예산의 일부를 시범사업(관광·에너지 등)에 배정하는 방안도 검토할 수 있음

○ 법안 심의 과정에서 전략적 메시지 설정

- 남해안권 특별법은 새로운 경쟁 법제가 아니라, 기존 국가정책의 공백을 보완하는 제도적 장치라는 점을 명확히 할 필요가 있음
- 특히 타 지역의 우려를 최소화하기 위해, ‘추가 특례 요구나 경쟁 확대가 아니라, 국가정책의 미흡 요소를 보완하는 역할에 충실한 법’이라는 메시지를 강조할 필요가 있음

제3절

연구의 한계

□ 추진체계 설치 전략의 구체성 한계

- 본 연구는 '남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계 설치 방안'을 도출하기 위해 다양한 추진조직 모델과 단계별 로드맵, 입지선정 기준 등을 제시하였음
 - 다만, 현행 법제도 체계가 아직 초광역 권역 단위의 개발조직 설치를 명시적으로 규정하고 있지 않아, 제안된 방안 일부는 법적 근거가 미비한 상황에서 검토된 전략적·개념적 대안이라는 한계가 있음
- 특히 남해안종합개발청 신설, 초광역 특별지방자치단체 전환 등은 「지방자치법」, 「국가균형발전특별법」, 권역별 개별법 등과의 정합성 검토가 추가로 요구되며, 법령 개정 또는 특별법 제정 여부에 따라 추진 가능성이 달라질 수 있음
- 따라서, 향후에는 본 연구에서 제시한 추진모델의 실현 가능성을 높이기 위해 법제도 정비 로드맵, 관계부처 협업체계 구축 전략, 특별법 제정·보완 방향에 대한 후속 연구 등이 지속적으로 논의될 필요가 있음

□ 추진기구 설립에 따른 비용·시기 분석의 한계

- 본 연구는 다양한 추진체계(전담기구, 남해안종합개발청, 특별지방자치단체 등)를 비교·검토함으로써 정책대안의 폭을 최대화하는 데 중점을 두었음
 - 이에 따라 기구별 조직규모, 기능구조, 설치 절차 등 개념적 구조를 중심으로 분석이 이루어졌으며, 구체적인 예산 규모, 재정추계, 인력소요·운영비용 등에 대한 정량 분석은 연구범위에서 제한적으로 다루었음
- 그러나 추진기구 설치의 정책적 타당성을 확보하기 위해서는, 제안된 추진모델 별 예산 수요 추계, 단계별 설치·전환 일정, 재정조달 방식, 재정효과 분석 등이 보다 구체적으로 구성될 필요가 있음
 - 이는 중앙정부·지방정부의 정책결정 과정에서 중요한 판단 근거로 활용될 수 있을 것임

- 이에 따라 향후 후속 연구에서는 기구 설립 및 운영에 따른 재정적 영향 분석 (Fiscal Impact Analysis), 단계별 전환 시나리오, 협력 파트너십 구축 비용, 부처 간 기능조정 비용 등 보다 정밀한 분석이 필요하며, 이를 통해 본 연구에서 제시한 추진체계가 실제 정책 추진 단계에서 활용될 수 있는 실효성 높은 자료로 발전될 수 있을 것임

참고문헌

[국내 및 해외 문헌]

- 감사원. (2020.12.). 「행정중심복합도시건설청 기관정기감사 감사보고서」.
- 강문수, 이상현, 백은혜, 우수민. (2024). 지역주도 초광역권 육성을 위한 국토계획체계 정합성 제고 방안 연구. 한국법제연구원: 세종.
- 경기경제자유구역청. (2024). 「2024 주요업무 보고」
- 경상남도. (2024). 제64회 경남통계연보.
- 국토연구원. (2018). 남해안권 관광활성화를 위한 대중교통 이용체계 개선방안 연구 - 관광교통을 중심으로-. 국토연구원: 세종.
- 국토연구원. (2024). 통합적 지역발전을 위한 초광역권 육성방안
- 국토교통부. (2009). 「해안권 초광역개발 기본구상」. ISSUE FOCUS.
- 국토교통부 국토지리정보원. (2022). 대한민국 국가지도집 인문 1-4: 지속 가능한 국토의 발전. 국토교통부: 세종.
- 국토교통부 기획총괄과. (2020). 향후 10년 새로운 청사진을 담은 남해안권 발전 종합 계획 확정 [보도자료]. 국토교통부: 세종.
- 국토해양부, 부산광역시, 전라남도, 경상남도. (2010). 남해안권발전 종합계획.
- 새만금개발청. (2024). 「2024년도 확정예산 예산개요」.
- 새만금개발청 보도자료. (2020.12.3.).
- 박경현, 고사론, 이소현, 신휴석, 정유선. (2024). 통합적 지역발전을 위한 초광역권 육성방안. 국토연구원: 세종.
- 박진경, 김도형, 김민영, 양원탁. (2024). 지방시대 지역주도 균형발전 추진방안 연구: 지역간 기능적 연계구조 분석을 중심으로. 한국지방행정연구원: 원주.
- 부산광역시. (2024). 제63회 부산통계연보.
- 전라남도. (2024). 2024년 전라남도 통계연보.
- 해양수산부 해양레저관광과. (2023). 남해안, 해양레저관광 중심으로 거듭난다 [보도자료]. 해양수산부: 세종.
- Appalachian Regional Commission. (2024, March). FY 2025 Performance Budget Justification.
- Government of Malaysia. (2007). Iskandar Regional Development Authority

- Act 2007 (Laws of Malaysia Act 664). Percetakan Nasional Malaysia Berhad.
- Préfecture de la Creuse. (2020). Communautés de communes et d'Agglomération de la Creuse (carte). République française.
- Sebbane, L. (2024). Les structures territoriales au 1er janvier 2024 : changements mineurs dans les cartes communales et intercommunales et poursuite de la baisse du nombre de syndicats intercommunaux. DGCL (BIS n°182).
- Tennessee Valley Authority. (2021, May 28). FY 2022 Budget Proposal & Management Agenda and FY 2020 Annual Performance Report.
- 公益社団法人 関西経済連合会. (2025). 「関西広域連合『第6期広域計画』策定に向けて：提言概要」.
- 関西広域連合. (n.d.). 「関西広域連合の実績と課題」.
- 関西広域連合. (2025). 「関西広域連合 パンフレット (組織概要・事務局連絡先)」. 関西広域連合.
- 関西広域連合 & 関西経済連合会. (2023.08.23). 「都道府県域を越える広域自治体 行政の強化のための広域連合制度の抜本的拡充に関する提言」.
- 総務省. (n.d.). 「広域連携の仕組みと運用について[資料]」. (出典：総務省HP) .
- 木村, 陽子. (2018.12.11). 「関西広域連合の現状と課題—ドクターヘリの運航を通してみる都道府県の連携の形」(地方財務協会研究会 資料).
- 善教 将大. (2012). 「震災対応における広域連合の役割と課題—関西広域連合の設立経緯・取組・問題点を中心に—」. (公財) ひょうご震災記念21世紀研究機構, 21世紀文明セミナー.

[법령 및 관련 규정]

- 「국토기본법」(법률 제19430호, 2023.6.9., 타법개정)
- 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」(법률 제19430호, 2023.6.9., 타법개정)
- 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법 시행령」(대통령령 제35716호, 2025.8.26., 타법개정)
- 「새만금개발청 직제」(대통령령 제35516호, 2025. 5. 20., 일부개정). 「별표 1」 새만금

- 개발청 공무원 정원표(제11조제1항 관련)'.
 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법」
 (법률 제19770호, 2023. 10. 24., 일부개정).
 「신행정수도 후속대책을 위한 연기·공주지역 행정중심복합도시 건설을 위한 특별법 시
 행령」(대통령령 제35057호, 2024. 12. 10., 일부개정).
 「인천광역시 공무원 정원 규칙」(인천광역시규칙 제3377호, 2025. 7. 28., 일부개정).
 「별표 5] 경제자유구역청에 두는 공무원의 직급별 정원(제2조제5항 관련)」.
 「정원관리 기관별·직급별 정원(제4조 관련)」(2025년 기준).
 「지방자치법」 (법률 제19951호, 2024.1.9., 타법개정)
 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 (법률 제19514호, 2023.7.4., 타법개정)
 「프랑스 지방자치단체 일반법전(Code général des collectivités territoriales)」
 (2025. 4. 13. 시행, 일부개정: LOI n°2025-327 du 11 avril 2025, art.
 2; LOI n°2019-1461 du 27 décembre 2019, art. 14(V)). '제L5214-16
 조(Communauté de communes의 권한)'.
 「행정중심복합도시건설청 직제」(대통령령 제35515호, 2025. 5. 20., 일부개정). 「별표
 2] 행정중심복합도시건설청 공무원 정원표(제16조제1항 관련)」.
 대구경북경제자유구역청 공무원 복무 규정 일부개정규정 공포 제91호. (2023년 5월
 31일 공포)
 「Ashwander v. Tennessee Valley Authority」,(297 U.S. 288. 1936).
 「関西広域連合規約」. (平成22年12月1日 · 総行市第250号(令和7年4月1日施行)).
https://www1.g-reiki.net/kouiki-kansai/reiki_honbun/u188RG00000001.html

[웹사이트]

- 강원특별자치도의회. (제333회 정례회, 2025). '2025년도 강원특별자치도 예산안검토
 보고서(강원경제자유구역청 소관)'.
<https://council.gangwon.kr/viewer/pdf.do?group=appendix&uid=29289>
 경기경제자유구역청 홈페이지. (2025.08.19. 접근). '조직안내'. <https://ggfez.gg.go.kr/organization/>
 경남 빅데이터 허브 플랫폼 <https://bigdata.gyeongnam.go.kr/index.gn>

- 경상남도청 <https://www.gyeongnam.go.kr/index.gyeong>
- 광양만권경제자유구역청 홈페이지. (2025.08.02. 접근). '조직도'. https://www.gfez.go.kr/kor/sub05_020601.do
- 광주경제자유구역청 홈페이지. (2025.08.19. 접근). '조직안내'. <https://www.gjfez.go.kr/board.do?action>
- 광주광역시 홈페이지. (2025.09.18 접근). '2025년 본예산 세입·세출 예산서'(재정·세정 포털). <https://www.gwangju.go.kr/finance>
- 국가통계포털(KOSIS) <https://kosis.kr/index/index.do>
- 뉴스공방. (2025.07.29.). '광양경제청 조합회의, 119억 증액된 2차 추경 심의 의결'. <https://www.mnewsgongbang.com/news/articleView.html?idxno=6878>
- 대구경북경제자유구역청 홈페이지. (2025.08.02. 접근). '조직도'. https://www.dgfez.go.kr/page.php?mnu_uid=1705
- 대구경북경제자유구역청 홈페이지. (2025.09.18 접근). '2025년도 제1회 추가경정 세입세출예산서'. https://www.dgfez.go.kr/page.php?bod_uid=8187&cmd=2&mnu_uid=1724
- 대한민국 정책브리핑. (2024.09.11.) 새만금개발청 '2025 예산안'. <https://www.korea.kr/multi/visualNewsView.do?newsId=148933803>
- 부산광역시청 <https://www.busan.go.kr/index>
- 부산진해경제자유구역청 홈페이지. (2025.08.02. 접근). '예산(세입·세출 예산서/조직별 세출예산)'. <https://www.bjfez.go.kr/kor/01412/01511/01925.web>
- 부산진해경제자유구역청 홈페이지. (2025.08.19. 접근). <https://www.bjfez.go.kr/kor/01413/01525.web>
- 새만금개발청 홈페이지. (2025.08.02. 접근). '기관연혁'. <https://www.saemangeum.go.kr/sda/content.do?key=2309092526065>
- 새만금개발청 홈페이지. (2025.08.02. 접근). '조직 및 업무'. <https://www.saemangeum.go.kr/sda/sda/content.do?key=2009074395237>
- 울산광역시 홈페이지. (2025.09.18 접근). '세금/재정 > 예산서 > 2025년 본예산 (세입·세출/명세서)'. <https://www.ulsan.go.kr/u/tax/contents.ulsan?mld=001003001018000000>

- 울산광역시 홈페이지. (2025.08.19. 접근). '울산광역시기구정원'. <https://www.ulsan.go.kr/u/gov/contents.ulsan?mld=001004006000000000>
- 인천경제자유구역청 홈페이지. (2025.08.02. 접근). '조직도'. <https://www.ifez.go.kr/main/content/view.do?sn=258>
- 인천경제자유구역청 홈페이지. (2025.09.18 접근). '인천경제자유구역청, 제1회 추경예산 501억 원 편성 '역대 최대''(보도자료). https://www.ifez.go.kr/main/pst/view.do?pst_id=noti03&pst_sn=666638
- 전라남도청 <https://www.jeonnam.go.kr/>
- 전민일보. (2019.10.16.). '새만금개발청-새만금개발공사 '불협화음' 논란 질타'. <https://www.jeonmin.co.kr/news/articleView.html?idxno=209172>
- 충북경제자유구역청 홈페이지. (2025.08.19. 접근). '조직도'. <https://www.chungbuk.go.kr/eco/index.do>
- 충청북도청 홈페이지. (2025.09.18 접근). '재정정보공개 > 2025년 > 조직별세출총괄표 (일반/기타특별) 등'. <https://sihum.chungbuk.go.kr/finance/contents.do?key=5182>
- KBS뉴스. (2023.12.26.). '새만금개발청 내년 예산 477억 원 확정...“기업 지원 예산”'. <https://news.kbs.co.kr/news/pc/view/view.do?ncd=7850699>
- 행정안전부 <https://www.mois.go.kr/frt/a01/frtMain.do>
- 행정중심복합도시건설청 홈페이지. (2025.08.02. 접근). <https://naacc.go.kr/WEB/contents/N6010100000.do>
- ACOA 홈페이지(2025.08.03. 접근). <https://www.canada.ca/en/atlantic-canada-opportunities/corporate/transparency/edp-evaluation-2023.html>
- ARC 홈페이지(2025.08.03 접근). 'Appalachian Regional Development Act'. <https://www.arc.gov/appalachian-regional-development-act>
- ARC 홈페이지(2025.08.03. 접근). 'About the Appalachian Region'.
- Big-데이터웨이브 <https://data.busan.go.kr/bdip/>
- Cornell Law School 홈페이지. (2025.08.03. 접근). <https://www.law.cornell.edu/uscode/text/16/chapter-12A>
- '§ 831m-1. Tennessee Valley Authority least-cost planning program'
- FACILITY LEASE-PURCHASE AGREEMENT(2024.10.02.). 'JOHNSONVILLE

AERODERIVATIVE COMBUSTION TURBINE GENERATION LLC, as
Owner Lessor and TENNESSEE VALLEY AUTHORITY.’

IRDA 홈페이지(2025.08.03. 접근). <https://www.irda.com.my/3082-2>

Iskandar Regional Development Authority (IRDA). (2025.08.20. 접근). Members
of the Authority. IRDA Official Website. [https://www.irda.com.my/
about-us/members-of-authority](https://www.irda.com.my/about-us/members-of-authority)

Ministère de l’Intérieur et des Outre-mer. La mobilité. Portail des collectivités
locales. (2025.08.20. 접근). [https://www.collectivites-locales.gouv.fr
/competences/la-mobilite](https://www.collectivites-locales.gouv.fr/competences/la-mobilite)

TVA 홈페이지. (2025.09.18. 접근). ‘Integrated Resource Plan’. [https://www.
tva.com/environment/integrated-resource-plan](https://www.tva.com/environment/integrated-resource-plan)

Time. (2017.05.23.). ‘Donald Trump’s budget calls for eliminating the Appal
achian Regional Commission’. [https://time.com/4793315/donald-trump
-budget-appalachian-regional-commission/](https://time.com/4793315/donald-trump-budget-appalachian-regional-commission/)

Ohio Capital Journal. Schladen, M. (2025.07.15.). ‘Trump requests 93% cut
to Appalachian Regional Commission; Ohio would take a huge hit’.
[https://ohiocapitaljournal.com/2025/07/15/trump-requests-93-cut-
to-appalachian-regional-commission-ohio-would-take-a-huge-hit/](https://ohiocapitaljournal.com/2025/07/15/trump-requests-93-cut-to-appalachian-regional-commission-ohio-would-take-a-huge-hit/)

関西広域連合. (2025.08.20. 접근). 概要. 関西広域連合 公式ホームページ. [https://
www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/150.html](https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/150.html)

関西広域連合. (2025.08.20. 접근). 設立の経緯. 関西広域連合 公式ホームページ.
<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/keii/151.html>

京都府. (2025.08.20. 접근). 関西広域連合. 京都府 公式ホームページ. [https://www.
pref.kyoto.jp/kansaikouiki/](https://www.pref.kyoto.jp/kansaikouiki/)

정책연구 2025-30

남해안권 초광역 개발을 위한 추진체계에 관한 연구

저 자	주희진 한국지방행정연구원 부연구위원 김건위 한국지방행정연구원 연구위원
발 행 일	2025년 00월 00일
발 행 처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원특별자치도 원주시 세계로21(반곡동)
전 화	033-769-9999
홈 페이지	http://www.krila.re.kr
인 쇄 처	세일포커스(주) 02-2275-6894