

무안반도 통합 실현 위한 지방행정체제개편 및 통합전략 설계

: 광역생활권 구성과 기초기능연계를 중심으로
- 목포시 -

최지민 · 최인수 · 주재복





**무안반도 통합 실현 위한
지방행정체제개편 및 통합전략 설계**
: 광역생활권 구성과 기초기능연계를 중심으로
- 목포시 -

연구진

최지민 · 한국지방행정연구원 연구위원

최인수 · 한국지방행정연구원 선임연구위원

주재복 · 한국지방행정연구원 석좌연구위원

CONTENTS

I ● 컨설팅 개요와 기본방향

- 1. 검토배경 6
- 2. 기본관점 및 연구목적 8

II ● 무안반도 통합논의 검토

- 1. 통합논의 연혁 10
- 2. 논의배경과 통합 불발원인 11

III ● 무안반도 광역생활권 조성의 의미와 추진방안

- 1. 기본개념 및 전제 14
- 2. 광역생활권 조성을 위한 전략 17

IV ● 공동사업 추진체계와 제도적 지원방향

- 1. 전남광주통합특별시와의 역할배분 27
- 2. 법제정비 및 제도개선 29

V ● 종합권고 및 기타검토사항 31

● 참고문헌 34

● 부록 35

I

컨설팅 개요와 기본방향

1. 검토배경

- 현 정부의 국가균형성장 전략은 행정구역을 전제로 한 분산형 지원방식에서 벗어나, 실제 주민 생활권과 산업·교통권을 중심으로 국토공간 재설계를 표방함
 - 핵심은 행정구역의 경계를 넘어 생활권, 경제권, 산업권, 교통권이 실제로 작동하는 공간을 기준으로 성장거점을 형성하는 데 있음
 - 이에 권역 단위 성장전략, 광역생활권 조성, 기초 간 기능연계, 특별지방자치단체 활용, 초광역계정 및 특별협약 등 새로운 정책수단이 도입·확대 되고 있음
 - 무안반도의 목포시, 무안군, 신안군이 행정구역상 분리되어 있으나 항만, 공항, 해상 풍력, 재생에너지, 도서관망, 의료·상업서비스가 상호 연결되는 대표적인 생활권·경제권 결합 지역으로 현 정부 정책이 적용될 수 있는 적정 대상임
- 전남광주통합특별시 출범은 무안반도 행정체제 개편 논의를 기초자치단체 간 행정 통합에서 통합특별시 내부의 광역-기초 기능 재배분 문제로 전환시키고 있음
 - 통합특별시의 출범은 광주와 전남 전체를 하나의 권역형 광역정부로 재구성하는 제도변화의 의미를 가짐
 - 따라서 통합특별시는 권역계획, 재정투자, 전략사업 조정, 국가계획 대응을, 기초 자치단체는 주민접점 생활행정과 현장 집행을 담당하도록 역할 재정립이 요구됨
 - 이 과정에서 목포·무안·신안 등 서남권 기초자치단체가 통합특별시 내부에서 어떤 생활권 단위로 묶이고, 어떤 공동사무를 어떤 방식으로 수행할 것인가가 중요한 정책 쟁점으로 대두됨

- 광주권 중심의 통합특별시 운영이 강화될 경우 서남권의 정책 소외 우려가 발생할 수 있으므로, 무안반도와 서남권을 핵심 생활권이자 성장권으로 검토할 필요가 있음

표 1 국토대전환과 무안반도 정책환경 변화

구분	기존 환경	변화된 환경	무안반도 적용
균형발전 단위	• 시·도 중심	• 권역·생활권 중심	• 서남권 광역생활권 지정
행정체제 개편	• 행정구역 통합 중심	• 기능연계와 구조개편 병행	• 공동사무 선추진 후 지역선택 병행
광역-기초 관계	• 광역계획·기초집행 분리	• 광역전략과 생활권 집행 연계	• 통합특별시-기초특자체 역할분담
재정지원	• 개별사업 보조	• 계정·협약·공동사업 지원	• 대표지자체·공동협약·기초특자체 등 단계별 재정경로 검토
지역수용성	• 통합 찬반 중심	• 생활편익 체감 중심	• 생활교통·공공시설·복지 공동사무

- 무안반도 통합 논의는 1990년대 이후 반복되어 왔으나, 최근 민선9기 출범을 계기로 행정통합 이전 광역생활권 조성과 기능연계 협력에 대한 요구가 확대되고 있음
 - 목포시는 민선9기 핵심 공약으로 서남권 광역생활권 지정을 제시하고, 이를 무안반도 행정통합 이전의 제도적 기반으로 활용하고자 함
 - 과거 목포·신안 중심의 통합논의와 상생협력사업이 주요 추진축이었으나, 최근에는 무안반도 3개 시·군을 넘어 영암, 해남, 진도, 완도, 강진 등 서남권 전체를 포괄하는 광역생활권 구상도 병행 검토되고 있음
 - 이는 무안반도 행정통합을 즉시 추진하기보다 통합 이전 단계에서 광역생활권을 우선 지정하여 서남권 상생발전의 기반을 조성하려는 방향임
 - 기존의 목포·신안 중심 통합노력은 유지하되, 이를 광역생활권이라는 새로운 틀 안에서 서남권 전체 발전전략으로 재구성할 필요가 있음
- 본 컨설팅은 무안반도 개편 논의의 초기 정책방향을 설정하고, 목포시의 정책구상을 통합특별시·중앙정부 건의과제로 정리하는 데 목적이 있음
 - 목포시가 추진하는 광역생활권 및 통합전략은 무안·신안의 수용성, 통합특별시의 제도설계, 국가재정 지원 가능성, 특별지방자치단체 법제 개선과 연동되어 있음

- 따라서 컨설팅은 목포시의 통합추진 논리를 보강하는 수준에 그치지 않고, 민선9기 초기에 무안·신안과 어떤 방식으로 협력을 시작할 것인지에 대한 실행경로를 마련하는 데 있음
- 특히 바로 행정통합을 추진하기보다, 생활권 공동사무를 먼저 제도화하고 그 성과를 바탕으로 지역이 통합 여부를 선택할 수 있는 열린 경로를 설계하는 것이 필요함
- 이에 본 컨설팅은 무안반도 개편 논의가 지자체의 통합 주장으로 인식되는 것을 완화하고 광역생활권 및 기초기능연계의 타당성을 객관적으로 검토하고자 함
 - 현지컨설팅(26.6.11.) 이후 지역의 요구를 구체화하고 다음의 쟁점으로 구체화 함
 - 각각의 쟁점을 고려하여 컨설팅 보고서의 목차와 내용을 구조화하여 작성함

표 2 검토쟁점 및 검토결과 개요

쟁점	검토방향	검토시 유의사항
기초지자체 간 행정체제 개편 가능성	• 즉시 통합보다 단계적 경로 제시	• 협약·기초특자체를 모두 열어두되, 초기에는 공동사무 중심으로 접근
광역생활권 지정·운영 예산지원	• 국비·특별시 재정지원 가능성	• 지정만으로 직접교부 곤란, 조례·계정·대표지자체 방식 병행
공동사무국 설치	• 협약형 사무국가능	• 초기에는 실무지원 사무국, 직접집행 필요 시 기초특자체 전환 검토
통합특별시 조례 건의	• 안정적 지원근거 필요	• 광역생활권위원회·공동사업지원·기초특자체 지원 조례화
제도개선 과제	• 특자체 집행력 부족	• 지방자치법·분권특별법·재정관계법 개정 건의

2. 기본관점 및 연구목적

- 본 컨설팅은 “행정통합 우선추진”이 아니라 “생활권 공동사무의 제도화 이후 지역 선택”을 기본 관점으로 설정함
 - 행정통합은 무안반도 개편의 가능한 최종 경로 중 하나이나, 현 단계에서 곧바로 추진하는 경우, 전남광주 통합초기의 상황의 불확실성으로 인해 적정한 지역의 대응 방안을 조기에 도출하고 조율하기 어려울 수 있음

- 서부권 지역개발에 대한 통합특별시의 방향이 아직 설정되지 않았으며, 특별법에 포함된 광역생활권 설정과 통합의 관계 등도 아직 논의가 구체화되지 않았음
 - 따라서 본 컨설팅은 특별법에 포함되어 있는 광역생활권의 활용가능성을 제고하기 위해, 생활권 공동사무를 먼저 추진하여 주민이 체감할 수 있는 협력성과를 축적하는 것이 바람직하다고 판단함
 - 광역생활권의 구성 방식과 기준은 현재까지 구체화되지 않았으나, 지방시대위원회의 권고안(26년 7월 중 발표예정)은 지역의 자율로 맡기되 기초특자체를 구성하는 것이 정부의 주요정책 사업(포괄공모, 특별협약)의 방향에 부합한다고 제시함
 - 다만 기초연계형 특별지방자치단체는 행정통합의 전단계로만 볼 것이 아니라, 생활권 공동사무를 안정적으로 수행하는 독자적 협력수단으로서의 의미가 있음
 - 향후 기초특자체 운영을 통해 신뢰, 재정분담, 공동집행, 주민수용성이 축적될 경우 향후 행정통합 논의로 전환할 수 있기 때문에, 지역 여건을 고려한 단계적으로 열린 경로가 타당할 것임
- 이러한 상황을 고려하여 무안반도의 광역생활권 형성 가능성을 검토하고, 기초간 기능연계 협력을 토대로 한 행정체제 개편방안을 다음의 내용을 통해 제안함
- 첫째, 무안반도 통합논의의 연혁과 반복적 무산 원인을 검토하여 행정체제개편의 필요성과 선결조건을 도출함
 - 둘째, 전남광주통합특별시 특별법상 광역생활권 제도를 활용하여 무안반도 또는 서남권을 통합특별시 내부의 생활권 단위로 제도화하는 방안을 검토함
 - 셋째, 공동생활권 조성을 위해 협력 가능한 생활권 공동사무를 발굴하고, 이를 협약형 공동사업, 공동사업추진단, 공동사업계정, 기초연계형 특별지방자치단체로 단계화하는 방안을 검토함
 - 넷째, 통합특별시 본청, 책임부시장, 지역본부, 기초자치단체, 기초특자체 간 역할분담 및 기능 재배분 방향을 제시함
 - 다섯째, 광역생활권 정착을 위해 필요한 통합특별시 조례 제정, 국가재정 지원, 초광역 계정·특별협약·특별지방자치단체 관련 제도개선 과제를 제안함

II

무안반도 통합논의 검토

1. 통합논의 연혁

- 무안반도 통합논의는 목포·무안·신안이 동일 생활권을 공유함에도 행정구역이 분리되어 있다는 구조적 문제에서 출발함
 - 목포는 서남권 중심도시로서 항만, 의료, 상업, 문화, 공공서비스 기능을 담당함
 - 무안은 전남도청 소재지, 남악·오룡 신도시, 무안국제공항, 행정·교통 기능을 보유하고 있음
 - 신안은 도서지역, 해상풍력, 재생에너지, 섬·갯벌 관광, 해양생태 자원을 보유함
- 세 지역은 상호보완적 기능을 가지고 있으나, 행정구역 분리로 인해 교통, 관광, 환경, 복지, 재난대응, 산업연계가 개별적으로 추진되어 왔음
 - 주민은 목포·무안·신안의 경계를 넘어 의료, 상업, 교통, 관광, 행정서비스를 이용하지만 행정서비스는 시·군 단위로 설계되어 공동수요를 통합적으로 처리하지 못함
 - 행정구역과 생활권의 불일치는 중복투자, 시설이용 제약, 노선 단절, 서비스 접근성 격차로 이어짐
- 이러한 구조적 문제를 타개하기 위한 행정통합 논의는 1990년대 이후 반복적으로 대두되었으나 실질적 성과로 이어지지 못함
 - 초기에는 목포·무안 통합 또는 목포·무안·신안 3자 통합 중심으로 논의됨
 - 이후 자율통합 제도, 지방행정체제 개편 논의, 목포·신안 선통합 구상, 무안반도 통합 효과 분석 등이 이어짐

- 최근에는 목포·신안 상생협력사업, 도농교류, 민간추진위원회 활동, 공동연구 등을 통해 통합기반을 조성하려는 노력이 추진됨

표 3 무안반도 통합논의 주요연혁

시기	주요 논의	추진방식	결과 및 시사점
1990년대	• 목포·무안 또는 무안반도 통합논의 시작	• 행정구역 통합 필요성 제기	• 지역별 입장으로 성과 제한
2000년대	• 자율통합 논의 확산	• 주민의견·지방의회 중심	• 무안·신안 반대 및 신중론 지속 • 지역수용성 확보가 핵심
2010년대	• 지방행정체제 개편 논의와 연계	• 통합효과·행정효율성 강조	• 통합효과만으로 주민설득의 한계존재
2020년대 초반	• 목포·신안 상생협력	• 도농교류·공동연구·민간 추진	• 무안 포함 3자 기반 부족 • 공동사업을 통한 신뢰축적 필요
민선9기	• 서남권 광역생활권 지정 공약화	• 광역생활권 선지정, 기초특자체 검토	• 행정통합 이전 공동사무 제도화 필요 • 생활권 협력부터 추진가능

2. 논의배경과 통합 불발원인

- 수차례동안 제기된 통합논의는 무안반도 전체의 공동위기와 공동기회가 동시에 존재한다는 점을 시사하고 있음
 - 공동위기는 인구감소, 고령화, 도서지역 서비스 취약성, 중심도시 기능 약화, 광역 인프라 분절성으로 드러나고 있음
 - 공동기회는 항만·공항·해상풍력·도서관광·의료서비스·공공정책기능을 결합한 서남권 성장축 형성 가능성으로 제시되고 있음
- 그러나 통합논의가 반복적으로 무산된 이유는 통합 필요성 자체가 부정되었기 때문이 아니라 통합 이후 손실과 변화에 대한 우려가 충분히 해소되지 않았기 때문임

- 통합논의의 추진방식은 주로 행정구역 통합의 당위성, 행정효율성, 서남권 거점도시 형성 필요성을 강조하는 방식이었고, 상대지역의 손실 우려를 제도적으로 해소하는데에는 한계가 있었음
 - 무안은 남악·오룡 신도시와 전남도청 소재지로서의 독자적 성장 가능성을 인식함
 - 신안은 재생에너지 수익과 도서지역 특례, 주민지원 혜택의 축소 가능성을 우려함
 - 목포가 통합을 주도하는 방식으로 보일 경우 무안·신안에서는 흡수통합 우려가 강화될 가능성이 있음
- 아울러 청사·기관배치·재정배분·대표성 갈등과 통합 전 단계의 공통의 성과 부족도 통합불발의 원인으로 지목됨
- 따라서 향후 추진방식은 통합에 앞서 여러 우려를 불식시킬 정도로 협력의 실익이 크다는 점을 경험할 수 있어야 과거의 한계를 넘어선 개편성과를 기대할 수 있음

표 4 목포, 무안, 신안의 기능과 관계

지역	핵심기능	연계의 기대효과	통합과정에서의 우려
목포	• 항만, 의료, 상업, 문화, 도시서비스	• 서남권 중심도시 기능 회복, 공공서비스 확장	• 재정부담 증가, 통합동력 약화
무안	• 공항, 전남도청, 남악·오룡, 교통결절	• 공항경제권 확대, 행정·교통 중심성 강화	• 목포 흡수통합, 독자 성장성 약화
신안	• 재생에너지, 도서지역, 섬관광, 해양생태	• 의료·교통·복지 접근성 개선, 관광연계 확대	• 기존 혜택 축소, 도서정체성 약화

- 그간 통합시도과정에서 확인한 중요한 시사점은 “통합을 설득하기 전에 협력의 성과를 체감해야 한다”는 점이므로 협력의 효과를 구체화하는 것이 필요함
 - 목포시는 통합의 주도자가 아니라 광역생활권 공동사무를 제안하는 정책기획자로 역할을 전환할 필요가 있음
 - 무안과 신안은 설득대상이 아니라 공동설계자이자 공동수혜자로 위치시켜야 함
 - 따라서 무안반도 개편의 정당성은 “목포 중심의 통합”이 아니라 “서남권 생활권 공동 문제 해결”에서 찾아야 함

- 구체적으로 생활권 정합성(실제 주민 이동과 서비스 이용범위에 맞는 행정체계 필요성), 행정 효율성(증복지설·증복사업·분절행정 조정), 성장거점성(항만·공항·에너지·관광을 결합한 서남권 성장축 형성)임
- 특히 전남광주통합특별시 출범 이후 서남권의 위상 확보를 위해서도 무안반도의 기초지자체 권역을 형성하는 것이 필요함
 - 통합특별시가 광주권, 동부권, 서부권, 중남권 등 권역별 균형성장을 표방하려면 서부권의 핵심 실행단위가 필요함
 - 이 경우, 목포·무안·신안의 광역화 전략은 항만, 공항, 재생에너지, 해양관광, 도시 서비스를 결합할 수 있는 서부권 성장축으로 기능할 수 있음
 - 따라서 무안반도의 광역화 전략은 통합특별시 내부의 균형성장 장치이자 향후 무안반도 행정통합 가능성을 검증하는 제도적 기반으로 기능할 수 있음

III

무안반도 광역생활권 조성의 의미와 추진방안

1. 기본개념 및 전제

1) 광역생활권의 개념

- 전남광주통합특별시 특별법상 광역생활권은 통합특별시 관할구역 내 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 주민들이 일상생활에서 함께 이용하고, 행정구역 경계를 넘어 공동 행정수요가 발생하는 생활 범위로 이해할 수 있음
 - 행정구역 통합을 전제로 한 개념이 아니라, 행정구역을 유지하더라도 공동 행정수요가 발생하는 생활권을 지정하고 관리하기 위한 제도임

표 4 광역생활권 법적 근거와 무안반도 적용 의미

조항	주요 내용	무안반도 적용 의미
제2조	• 광역생활권 정의	• 목포·무안·신안 공동생활권 지정 근거
제9조	• 통합특별시장 광역생활권 지정 가능	• 통합특별시 출범 후 지정권자 명확화
제23조	• 지정·변경 절차, 의견수렴, 위원회 심의	• 3개 시·군 합의와 통합특별시 조례 필요
제24조	• 공동사무 처리를 위한 특자체 설치 권고	• 기초특자체를 통한 공동사무 집행 가능
제120조	• 광역생활권 교통망 국가계획 반영 가능	• 도로·철도·환승체계 국비 건의 근거
제150조	• 기본계획에 생활권·경제권 설정 포함	• 무안반도 광역생활권을 통합특별시 기본계획에 반영

- 따라서 광역생활권은 통합특별시 내부에서 주민생활과 행정서비스를 연결하는 정책 집행단위로 기능함
- 통합특별시장은 광역생활권을 지정할 수 있고, 광역생활권위원회 심의와 관계 기초 자치단체장의 의견수렴을 거쳐 지정·변경할 수 있음
- 광역생활권은 행정구역을 합치는 제도가 아니라, 여러 시·군 주민이 함께 이용하는 생활서비스를 공동으로 계획하고 추진하는 단위임
 - 목포·무안·신안의 시·군 경계는 유지되며 주민등록, 복지신청, 인허가 등 일반 행정은 각 시·군이 계속 처리함
 - 다만 교통, 공공시설, 관광, 응급의료, 폐기물처럼 함께 처리하는 것이 효율적인 사무는 공동사업으로 추진함
 - 이때 통합특별시 본청은 권역계획, 재정투자, 광역교통, 산업입지, 국가계획 대응 등 전략사무를 담당함
 - 요약하면 기초자치단체는 주민접점 서비스와 생활행정 집행을 담당하며 광역생활권은 다수의 기초가 광역과 기초의 기능배분 상황에서 교통, 공공시설, 보건·복지, 관광, 환경 등 공동 행정수요를 묶어 처리하게 됨
- 목포시는 민선9기 공약과 출범준비 과정에서 서남권 광역생활권을 무안·반도 행정 통합 이전의 제도적 기반으로 설정하고 있음
 - 광역생활권 지정을 통해 해양, 조선, 에너지, AI 산업을 결합한 광역경제권을 형성 하고, 항만·공항·철도 등 교통·물류망을 광역적으로 연계하려는 방향을 제시함
 - 서남권 50만 규모 거점을 목표로 하여 목포·무안·신안뿐 아니라 영암, 해남, 진도, 완도, 강진 등까지 포괄하는 서남권 특별지방자치단체 도입 가능성도 검토하고 있음
 - 현재 목포시는 광역생활권 지정 범위를 다음의 세 가지 층위로 구분하고 있음

표 5 광역생활권 범위 비교

구분	포함 지자체	성격	활용방향
무안반도 3개 시·군	• 목포, 무안, 신안	• 행정통합 추진 범위	• 단기 공동사무 실행단위
서남권 6개 시·군	• 목포, 무안, 신안, 영암, 해남, 진도	• 전남도 종합계획상 지역생활권	• 중기 관광·교통·해양서비스 연계
서부권 8개 시·군	• 목포, 무안, 신안, 영암, 해남, 진도, 영광, 함평	• 통합특별시 성장전략 권역	• 장기 산업·에너지·광역투자 권역

2) 본 컨설팅의 검토방향

- 본 컨설팅은 세 범위를 경쟁적으로 선택하기보다 단계적으로 결합하는 방식이 적정하다고 판단함
 - 목포시의 행정통합 추진 범위와 통합특별시의 권역성장 전략을 충돌시키지 않고 단계적으로 연결할 수 있음
 - 단기 실행단위는 무안반도 3개 시·군으로 설정함
 - 중기 연계단위는 서남권 6개 시·군으로 확장함
 - 장기 성장전략 단위는 통합특별시 서부권 8개 시·군과 연계함
- 광역생활권 조성 이후 선택 가능한 경로는 크게 협약형 협력, 기초연계형 특별지방자치단체, 행정통합으로 구분할 수 있음
 - 협약형 협력은 각 시·군의 법인격과 사무권한을 유지하면서 공동사업을 협약으로 추진하는 방식임
 - 기초연계형 특별지방자치단체는 각 시·군의 법인격을 유지하되, 반복적·상시적 공동사무를 법정기구가 집행하는 방식임
 - 행정통합은 목포·무안·신안의 법인격과 관할구역을 구조적으로 재편하는 방식임
 - 위의 세 방식은 상호배타적 대안이 아니라 단계적 경로로 이해하는 것이 적정함
 - 협약형 협력: 광역생활권 지정 직후 공동사업을 빠르게 추진가능
 - 기초특자체: 협약형 협력의 구속력과 집행력 한계를 보완하는 중간 경로
 - 행정통합: 기초특자체 성과와 주민수용성을 바탕으로 선택할 수 있는 중장기 대안

- 무안반도 광역생활권의 추진 경로는 “광역생활권 지정 → 협약형 공동사업 → 공동사업추진단 → 기초특자체 검토 → 행정통합 여부 선택”으로 제시할 수 있음
 - 기초특자체만으로도 생활권 공동사무를 안정적으로 수행하는 독자적 제도모형이 될 수 있음
 - 동시에 기초특자체 운영을 통해 신뢰, 공동재정, 공동집행, 주민체감 성과가 축적되면 향후 행정통합으로 전환할 수도 있음

표 6 광역생활권 법적 근거와 무안반도 적용 의미

구분	광역생활권 협약형	기초연계형 특별지방자치단체	행정통합
법인격	없음	별도 법인격 있음	단일 자치단체
기존 시·군 유지	유지	유지	폐지 또는 재편
주요 기능	공동계획·협약·사업조정	공동사무 결정·집행	모든 사무 통합
장점	신속 추진, 갈등 낮음	집행력·지속성 확보	행정효율 극대화
한계	구속력 약함	규약·분담금 합의 필요	주민반발 가능성 큼
적용시점	단기	중기	중장기

2. 광역생활권 조성을 위한 전략

1) 광역생활권의 지정

- 광역생활권 지정은 행정통합을 위한 절차가 아니라 공동 행정수요를 확인하고 공동사무를 추진하기 위한 정책절차라는 점을 명확히 할 필요가 있음
 - 광역생활권 지정은 법률상으로는 “지정 요청 또는 직권 검토 → 권역 내 시장·군수 의견수렴 → 광역생활권위원회 심의 → 통합특별시장 지정·통보”의 절차로 정리됨
 - 특별법은 광역생활권 지정의 기본 절차를 규정하고 있으나, 지정에 필요한 세부 판단 기준과 운영방식은 대부분 통합특별시 조례와 실무계획으로 구체화 될 필요가 있음

표 7 광역생활권 지정절차

단계	법·제도상 절차	준비사항	쟁점관리
1단계 (정책준비)	• 지정 필요성 검토	• 생활권 자료, 공동행정수요, 주민편익 자료 작성	• 무안·신안 손실우려 사전조사
2단계 (법정절차)	• 기초자치단체장 지정 요청 또는 통합특별시장 직권 검토	• 목포·무안·신안 공동건의 추진	• 목포 단독건의로 보이는 상황 방지
3단계 (법정절차)	• 권역 내 시장·군수 의견수렴	• 3개 시·군 실무협의체 구성	• 반대의견을 공동사업 보완조건으로 반영
4단계 (법정절차)	• 광역생활권위원회 심의	• 공동발전계획 초안과 우선사업 제시	• 지정 후 예산지원 근거 병행 요구
5단계 (법정절차)	• 통합특별시장 지정·통보	• 지정 이후 공동협약 체결 준비	• 지정이 행정통합 강제가 아님을 명확화
6단계 (사후운영)	• 공동발전계획 및 공동사업 추진	• 공동사업추진단·사무국 운영	• 성과평가와 주민공개 병행

- **현행 법률상 절차만으로 충분하지 않으므로, 목포시는 지정 이전부터 생활권 자료, 공동행정수요, 공동발전계획, 우선 공동사업, 무안·신안 우려사항, 예산지원 요구 사항을 함께 준비해야 함**
 - 광역생활권 지정 필요성 검토자료, 공동발전계획 작성항목, 공동사무국 설치방식, 예산지원 절차, 성과평가, 주민공개 방식은 법률에 직접 규정되어 있지 않음
 - 따라서 목포시는 법률상 절차를 따르되, 법률에 없는 부분은 통합특별시 조례 제정 건의와 공동협약을 통해 보완해야 함
 - 아울러 지정요청 단계부터 무안·신안의 의견을 충분히 수렴하여 목포 주도 통합으로 인식되는 것을 방지해야 함
 - 광역생활권 지정의 목적은 “행정통합 추진”이 아니라 “생활권 공동문제 해결”로 설명해야 함
 - 목포 단독건의는 법적으로 가능하더라도 정치적 수용성이 낮을 수 있으므로 공동 건의가 어렵다면 목포시는 “공동검토 요청” 또는 “실무협의체 구성 제안”부터 추진하는 것이 적절함

2) 공동사무의 발굴

- 광역생활권 조성의 핵심은 공동으로 처리할 사무를 명확히 발굴하는 데 있음
 - 광역생활권 지정만으로 주민 체감효과가 발생하지 않으며 실제 공동사무가 발굴되고, 예산과 인력, 책임주체, 성과평가가 결합되어야 제도적 실효성이 확보됨
 - 따라서 공동사무 발굴은 사무의 성격, 주민체감도, 공동처리 필요성, 비용분담 가능성, 통합특별시 전략과의 연계성을 기준으로 추진해야 함
- 본 컨설팅은 광역행정체제개편 정부권고안의 내용을 토대로 생활권 공동사무 발굴 기준은 다음과 같이 제안함
 - 첫째, 둘 이상의 시·군 주민이 반복적으로 이용하는 사무인지 여부
 - 둘째, 단일 시·군 단독 수행시 비용이 과다하거나 서비스 효과가 낮은 사무인지 여부
 - 셋째, 시설, 장비, 인력, 정보체계의 공동운영이 필요한 사무인지 여부
 - 넷째, 주민이 실제 편익을 체감할 수 있는 사무인지 여부
 - 다섯째, 비용분담, 시설입지, 운영기준에 대한 합의 가능성이 있는 사무인지 여부
 - 여섯째, 통합특별시 권역전략사무가 아니라 기초 간 생활권 공동사무인지 여부

표 8 광역생활권 공동사무 발굴기준

기준	검토질문	적용 예시
공동수요성	• 둘 이상의 시·군 주민이 반복적으로 이용하는가	• 교통, 의료, 관광, 공공시설
단독수행 한계	• 한 시·군 단독 수행 시 비용이 과다한가	• 폐기물, 응급의료, 도서교통
주민체감성	• 주민이 단기간 편익을 체감할 수 있는가	• 시설 공동이용, 시티투어, 환승
재정효율성	• 중복투자 절감효과가 있는가	• 체육시설, 도서관, 소각시설
갈등관리 가능성	• 비용분담·입지갈등 조정이 가능한가	• 공동시설, 폐기물 처리
통합특별시 사무와 구분	• 권역전략사무가 아닌 생활권 공동사무인가	• 대중교통 운영, 공동마케팅

- 우선 발굴할 공동사무는 ▲생활교통, ▲공공시설, ▲환경, ▲보건·복지, ▲문화관광, ▲교육·청년, ▲행정지원 분야로 설정함
 - 특별법상 광역생활권은 둘 이상의 시·군·구에 걸쳐 주민이 일상생활에서 함께 이용하고, 행정구역 경계를 넘어 공동의 행정수요가 발생하는 생활범위로 규정함
 - 지방시대위원회의 정부 권고안에서 기초특자체가 처리할 수 있는 사무를 “광역생활권역 내 도로망 구축 및 대중교통행정, 공공시설 설치·운영, 구성 지방자치단체가 합의하여 이관한 사무”로 제시하고 있으므로, 공동사무 역시 이 범위에서 출발하는 것이 적정함
- 초기에는 주민 체감도가 높고 갈등이 낮은 3개 사업, 중기에는 비용분담이 필요한 2개 사업, 장기에는 인구정착형 사업으로 구분함
 - 생활교통과 공공시설은 법률상 근거가 가장 명확한 1차 공동사무로 광역생활권 내 도로망 구축 및 대중교통행정, 광역생활권 내 공공시설의 설치·운영과 직접 연결되어 두광역생활권 지정 직후 우선 추진할 수 있는 법적 안정성이 높은 사무임
 - 환경, 보건·복지, 문화관광은 구성 지방자치단체가 합의하여 이관할 수 있는 생활권 공동사무로 시설설치, 수거·운반, 접근성, 주민수용성 문제가 복합되어 개별 지자체 단위보다 공동처리가 용이함
 - 문화관광은 3개 시·군의 자원이 상호보완적이고, 지역경제 효과가 빠르게 나타날 수 있어 광역생활권의 초기 성과사업으로 적합함
 - 교육·청년과 행정지원은 광역생활권의 지속가능성을 뒷받침하는 기반사무로 인구감소 대응, 청년정착, 지역산업 인재양성과 연결되어 광역생활권의 중장기 지속성을 높일 수 있음
 - 행정지원은 공동사무국, 공동교육, 공동연수, 유희시설 활용 등 광역생활권 운영 자체를 가능하게 하는 사무로서, 대규모 시설투자 대신 협약과 프로그램 중심으로 시작할 수 있어 초기 협력의 진입장벽이 낮음
 - 특히 광역생활권 지정 이후 공동사업이 작동하려면 공동사무 조사, 공동사업 목록화, 협약서 작성, 예산협의, 성과평가, 주민공개, 갈등조정 등 실무기능이 필요함

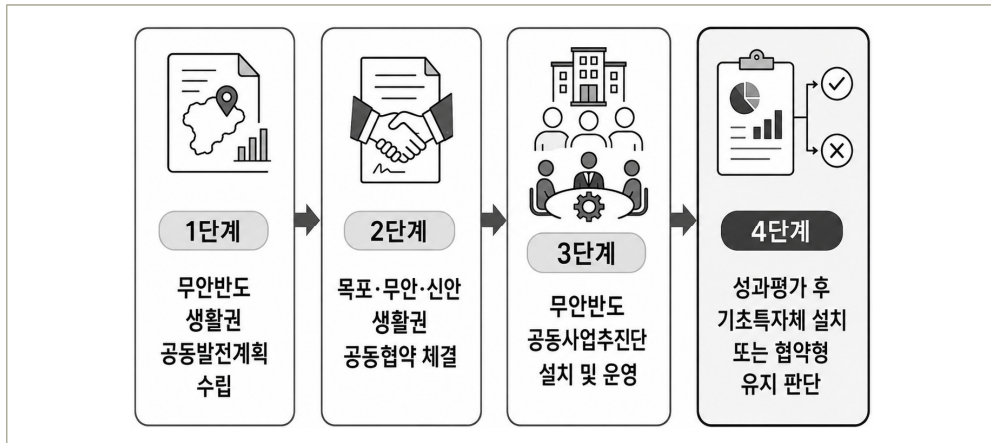
표 9 무안반도 생활권 공동사무 제안

분야	공동사무	시범 사업	추진방식
생활교통	• 무안반도 순환교통	• 목포역·남악오룡·무안공항·압해·신안 관문을 연결하는 순환교통 검토, 도서·육상 환승체계, 교통약자 이동지원 연계	• 공동협약 후 시범운영
공공시설	• 공동이용 체계	• 화장장·체육시설·도서관 공동이용 및 이용료 감면 협약	• 목포 시설 중심, 무안·신안 참여 협약
환경	• 생활폐기물 공동처리	• 소각, 음식물류 폐기물, 바이오가스, 재활용 선별, 도서지역 폐기물 반입처리 가능성 검토	• 3개 시·군 환경부서 위탁운영 후 공동기구 검토
보건·복지	• 응급의료·통합돌봄	• 목포 의료자원, 무안 중간거점, 신안 도서응급 수요를 연계한 응급이송, 감염병 대응, 통합돌봄 협력	• 통합특별시 지원 병행
문화관광	• 무안반도 관광권	• 목포 도시관광, 무안 공항·갯벌, 신안 섬관광을 연계한 공동코스, 시티투어, 축제 공동홍보	• 3개 시·군 관광부서
교육·청년	• 농어촌 유학·청년정착	• 향만물류·공항서비스·재생에너지·섬관광 분야 직업교육, 지역대학·기업 연계 현장실습, 농어촌·도서 유학, 청년 창업공간·빈집 활용, 청소년 교류	• 교육청·대학·기업 연계 협약
행정지원	• 공동교육·유희시설 활용	• 공동사무 실태조사, 공동사업 DB 구축, 공동협약 표준안 마련, 공동공모 대응, 공동사업추진단 사무국 운영, 성과평가·주민공개, 공무원 공동교육	• 공동협약 후 시범운영

3) 추진체계의 구축

- 광역생활권 추진체계는 계획, 협약, 조직, 재정, 주민참여, 성과평가가 결합된 구조로 설계해야 함

그림 1 무안반도 생활권 협력 추진단계



- 1단계는 무안반도 생활권 공동발전계획을 수립하는 단계임
 - 이 계획은 행정통합 계획이 아니라, 목포·무안·신안이 함께 처리할 생활권 공동사무와 추진방식을 정리하는 실행계획임
 - 공간범위는 목포·무안·신안을 기본으로 하되, 사업 성격에 따라 영암, 해남, 진도 등 서남권 확장 가능성을 검토함
 - 기능범위는 생활교통, 공공시설, 환경, 보건·복지, 문화관광, 교육·청년, 행정지원으로 설정함
 - 전략연계는 항만, 공항, 해상풍력, 재생에너지, 도서관광, 도시서비스, 의료서비스를 중심으로 구성함
 - 갈등관리 항목으로 기존 주민혜택 보전, 비용분담 기준, 시설입지 기준, 지역대표성 보장, 자치권 유지 원칙을 포함함
- 2단계는 생활권 공동협약은 행정통합 협약이 아니라 공동사무 처리협약으로 설계하는 과정임
 - 협약당사자는 목포시장, 무안군수, 신안군수로 하되, 지원주체는 전남광주통합특별시장, 필요 시 행정안전부와 지방시대위원회로 함
 - 협약내용은 공동사무 범위, 재원분담, 공동사업추진단 설치, 사무국 운영, 성과평가, 분쟁조정, 주민의견수렴을 포함함

- 협약원칙은 자치권 유지, 기존 주민혜택 보전, 비용·편익 공개, 단계적 확대, 주민 수용성 확보 등이 될 수 있음
- 3단계는 공동사업추진단의 설치와 운영을 통해 공동사무를 실질적으로 관리하는 실행조직으로 기능하도록 하는 것임
 - 특별지방자치단체를 설치하지 않더라도 광역생활권 공동사업을 지원하는 실무형 사무국은 설치 가능함
 - 다만 이 경우 사무국은 별도 법인격을 가진 집행기관이라기보다 협약형 사업관리 기구에 해당하므로 예산 수령, 계약, 지출, 정산, 감사책임은 대표 지방자치단체 또는 각 참여 지방자치단체가 담당해야 함
 - 사무국이 직접 예산을 집행하거나 계약주체가 되려면 명확한 회계·책임 근거가 필요하며 이는 하반기 국회 일괄입법 법제 정비 건의가 필요함(현재 진행 중)
 - 광역생활권 지정 직후에는 “공동사업추진단 사무국” 방식으로 운영하되, 반복적·상시적 공동사무가 확대될 경우, 기초특자체 사무국으로 전환하는 것이 바람직함

표 10 공동사무국 설치유형별 성격

구분	협약형 사무국	대표지자체 사무국	기초특자체 사무국
설치시점	광역생활권 지정 직후	공동사업 확대 단계	기초특자체 설치 이후
법적 성격	협약·사업관리기구	대표 지자체 산하 사업관리기구	법정기구
예산집행	직접집행 곤란	대표 지자체가 집행	특자체 직접집행 가능
장점	신속 설치	회계책임 명확	집행력 강함
한계	법인격·계약권 없음	대표 지자체 부담 집중	규약·의회·행안부 절차 필요
권고	단기 활용	중간단계 활용	중기 검토

- 사무국은 다음의 기능을 수행하는 조직을 두도록 함
 - 공동조정회의: 3개 시·군 부단체장과 통합특별시 지역본부가 참여하여 공동사업 우선순위, 분담금, 갈등사항의 조정
 - 사무국: 3개 시·군 파견인력과 통합특별시 지원인력으로 구성하여 사업기획, 예산 협의, 성과관리, 주민공개 담당

- 분야별 분과: 교통, 환경, 보건복지, 관광문화, 재정·성과 분과 설치
 - 주민참여: 생활권협의회를 통해 주민대표, 지방의회, 농어업단체, 상공인, 관광업체, 복지기관, 청년대표의 참여보장 필요
 - 광역생활권협의회: 목포·무안·신안 공동사업의 우선순위, 주민의견, 비용분담, 시설입지, 기존 혜택 보전 문제를 논의하는 생활권 단위 협의기구
- 4단계는 성과평가를 통해 다음 경로를 선택하는 단계로 중기적으로 기초연계형 특별지방자치단체 설치를 고려하는 단계임
- 공동사업 규모가 제한적이면 협약형 협력을 유지하며 공동사업이 반복적·상시적으로 확대되면 기초특자체 전환을 검토함
 - 주민수용성과 공동성고가 충분히 확인되면 행정통합 논의로 확장할 수 있음

표 11 기초특자체 설치 검토 기준

검토기준	설치 필요성이 높아지는 경우
공동사무 수	• 3개 이상 공동사무가 반복적으로 운영되는 경우
예산 규모	• 매년 분담금과 공동사업비가 정례화되는 경우
집행책임	• 대표지자체 방식으로 책임소재가 불명확해지는 경우
주민체감도	• 주민 이용자가 많고 서비스 기준 통일이 필요한 경우
갈등수준	• 비용분담·시설입지 갈등을 규약으로 조정할 필요가 있는 경우

- 만약 기초특자체를 설치하는 경우, 목포·무안·신안의 법인격을 유지하면서 생활권 공동사무를 법정기구가 수행하는 방식으로 행정통합에 대한 반발을 줄이면서도 사무의 집행력을 확보할 수 있음
- 다만 기초특자체는 모든 사무를 포괄하는 조직이 아니라 생활권 공동사무에 한정된 집행기구로 설계되어야 함
 - 1순위: 생활권 대중교통, 공공시설 공동이용, 문화관광 공동마케팅
 - 2순위: 생활폐기물 공동처리, 응급의료·감염병 공동대응, 사회서비스 공동구매
 - 3순위: 주거안정·청년정착, 교육여건 조성, 유희시설 공동활용

- 기초특자체 규약에는 다음 사항을 포함하여 이행의 구속력을 높이도록 함
 - 공동사무의 경계를 정하는 기능: 기초특자체가 수행할 사무와 각 시·군이 계속 수행할 사무, 통합특별시가 담당할 권역전략사무 구분
 - 공동집행의 책임을 정하는 기능: 의사결정, 사업별 주관기관, 사무국, 인력파견, 예산집행, 성과평가 기준을 명확히 설정
 - 지역반발과 갈등을 예방하는 기능: 분담금 산식, 주민혜택 보전, 분쟁조정, 탈퇴·해산 기준을 사전에 규정하여 통합 우려와 책임소재 불명확성 완화

표 11 기초연계형 특별지방자치단체 규약필수 항목

규약에 포함할 사항	구체적 내용	무안반도 적용
사무범위	• 기초특자체가 수행할 공동사무를 생활권 공동사무로 한정하고, 각 시·군 고유사무와 통합특별시 권역전략사무를 구분	• 생활교통, 공공시설, 환경, 보건·복지, 문화관광 등은 공동사무로 검토하되, 주민등록·복지신청 등 기초고유사무는 각 시·군이 유지
의사결정 방식	• 총회, 운영위원회, 분야별 위원회 등 의결기구를 두고, 일반사항과 중요사항의 의결정족수를 구분	• 시설입지, 분담금 변경, 신규사무 이관 등 민감사항은 3개 시·군 합의 또는 강화된 의결절차 적용
분담금 산식	• 운영비와 사업비를 구분하고, 균등분·인구비례분·이용량·수혜수준·재정여건 등을 반영한 산식 마련	• 목포의 과도한 부담, 무안·신안의 수혜 불균형 우려를 줄이고 공동사업별 비용부담의 예측가능성 확보
사업별 주관기관	• 사무별 주관기관, 협력기관, 집행기관, 정산책임기관을 명확히 구분	• 교통은 무안공항·목포역·신안 도서교통 연계 기준, 보건복지는 목포 의료자원과 신안 도서수요를 고려하여 주관기관 설정
인력파견 및 사무국 운영	• 사무국 설치 여부, 파견인력 규모, 지휘체계, 인건비 부담, 전문인력 활용방식 규정	• 공동사무국이 특정 시·군 조직으로 인식되지 않도록 3개 시·군 파견과 통합특별시 지원인력 병행
성과평가	• 공동사업별 성과지표, 평가주기, 평가주체, 주민공개, 예산환류 기준 마련	• 교통이용 증가, 시설이용률, 의료접근성 개선, 비용절감, 주민만족도 등을 평가하여 다음 연도 사업·예산에 반영
분쟁조정	• 비용분담, 시설입지, 사업우선순위, 이용료, 서비스 배분 등 갈등 발생 시 단계별 조정절차 규정	• 1차 실무조정, 2차 운영위원회, 3차 통합특별시 광역생활권위원회 조정, 필요 시 행안부·지방시대위 자문 연계

규약에 포함할 사항	구체적 내용	무안반도 적용
탈퇴·해산 기준	구성 지자체 탈퇴, 사무반환, 자산·채무 정산, 진행 중 사업 승계, 보조금 정산 기준 규정	특정 지자체 이탈 시에도 공동사업 중단과 재정분쟁이 발생하지 않도록 사업계속성 확보
기존 주민혜택 보전 원칙	신안 재생에너지 주민환원, 농어촌·도서지역 지원, 무안의 공항·행정중심 기능 등 기존 혜택과 지역특성을 보호하는 원칙 명시	기초특자체가 행정통합의 우회수단이라는 불신을 완화하고 무안·신안 주민의 우려 불식
통합특별시 계획 및 균형발전기금 연계	통합특별시 기본계획, 광역생활권계획, 균형발전기금, 공동사업계정과의 연계방식 규정	기초특자체 사업이 지역 간 협력사업에 머물지 않고 통합특별시 서부권 발전전략과 재정지원체계에 반영

IV

공동사업 추진체계와 제도적 지원방향

1. 전남광주통합특별시와의 역할배분

- 광역생활권이 실효적으로 작동하려면 통합특별시 차원의 조례, 위원회, 전담조직, 재정지원체계가 함께 마련되어야 함
 - 광역생활권 지정은 정책공간을 설정하는 절차에 해당하므로 공동사무가 실제로 집행되기 위해서는 통합특별시 내부에 광역생활권 지원기능 마련이 필수적임
 - 따라서 통합특별시는 광역생활권위원회, 책임부시장, 지역본부 등이 설치될 경우, 광역생활권 지원 전담부서, 균형발전기금 또는 공동사업계정을 연계하여 운영할 필요가 있음
 - 통합특별시와 기초특자체의 관계는 지휘·감독 관계가 아니라 계획·재정·성과관리 연계 관계로 설정해야 함

표 12 통합특별시 등과의 역할배분 사항

주체	핵심 역할	무안반도 적용
통합특별시 본청	• 권역계획, 재정투자, 전략사업 조정	• 서부권 발전계획, 항만·공항·에너지, 광역교통
책임부시장	• 권역별 정책조정, 예산협의, 갈등조정	• 서남권 광역생활권 조정
지역본부(행정청)	• 본청-기초-기초특자체 연결창구	• 공동사업계획, 성과관리, 재정연계 지원
목포시	• 항만·도시서비스 거점	• 사무국 초기지원, 의료·문화·상업서비스 연계
무안군	• 공항·행정·교통거점	• 공항경제권, 남악·오룡 거점기능
신안군	• 재생에너지·도서관광 거점	• 도서서비스, 에너지 주민환원, 해양관광
기초특자체	• 생활권 공동사무 집행	• 교통, 공공시설, 환경, 복지, 관광 공동사업

- 통합특별시 출범 이후 책임부시장제도가 도입되거나 권역별 책임부시장이 운영될 경우 서남권 광역생활권은 책임부시장의 주요 조정대상으로 설정할 필요가 있음
 - 책임부시장은 본청의 권역전략과 지역의 생활권 수요를 연결하는 정치·행정적 조정자 역할을 수행하며 무안반도 광역생활권 공동사업의 우선순위, 재정지원, 공공기관 배치, 갈등조정에 관여할 수 있음
 - 다만 책임부시장이 기초자치단체나 기초특자체를 직접 지휘하는 구조는 지양해야 하며 광역과 기초자치단체, 기초특자체를 연결하는 조정창구로 설정되어야 할 것임
 - 별도의 자치계층이나 기초자치단체 상급기관이 아니며 통합특별시 본청의 계획, 재정, 성과관리와 무안반도 생활권 공동사업을 연결하는 역할을 수행함
 - 기초특자체의 공동사업을 지원할 수 있으나 기초특자체에 대한 지휘권을 없음
- 통합특별시 조례에는 광역생활권 지정 절차뿐 아니라 지원근거와 실행체계가 함께 반영되어야 함
 - 광역에 마련되어야 할 조례의 핵심은 광역생활권을 단순 지정제도로 두지 않고, 공동사무 발굴과 예산지원이 가능한 실행제도로 만드는 데 있음
 - 따라서 다음의 공동사업 지원, 사무국 운영, 기초특자체 설치 권고, 성과평가, 재정 지원 근거를 포함되어야 할 것임

표 13 통합특별시 조례반영 사항

조례항목	내용	목적
광역생활권 지정절차	• 요청, 의견수렴, 심의, 지정, 통보	• 절차 명확화
광역생활권위원회	• 구성, 운영, 심의사항	• 지정·지원·조정 기능
공동발전계획	• 생활권별 공동발전계획 수립	• 계획 기반 확보
공동사업 지원	• 공동사무 발굴, 사업비 지원	• 광역생활권 실행력 확보
공동사업추진단	• 사무국, 분과, 인력파견 지원	• 집행체계 마련
공동사업계정	• 통합특별시 지원금, 시·군 부담금, 국비 연계	• 안정적 자원 확보
기초특자체 설치지원	• 설치 권고, 규약 검토, 재정지원	• 중기 집행력 확보
성과평가	• 지표, 평가, 예산환류	• 책임성 확보
갈등조정	• 시설입지, 부담금, 혜택보전 조정	• 지역반발 완화

2. 법제정비 및 제도개선

- 광역생활권 지정은 목포·무안·신안의 공동사무를 추진하기 위한 정책적 기반이지만, 그 자체가 예산을 직접 수령하거나 계약·정산을 수행하는 집행주체가 되는 것은 아님
 - 광역생활권은 여러 시·군 주민이 함께 이용하는 생활권 범위를 지정하는 제도적 틀에 해당함
 - 따라서 광역생활권 지정만으로 국비나 통합특별시 예산이 광역생활권에 직접 교부되는 구조는 법적 안정성이 충분하지 않음
 - 특별지방자치단체를 설치하지 않은 초기 단계에서는 대표 지방자치단체 또는 참여 지방자치단체가 예산 수령·계약·집행·정산의 주체가 되는 방식이 현실적임
 - 이 경우 공동사업추진단 또는 사무국은 사업기획, 협의, 성과관리, 주민공개를 담당하되, 실제 회계처리는 대표 지방자치단체 또는 참여 지방자치단체 회계를 활용하는 방식이 적정함
 - 다만 공동사무가 반복적·상시적으로 확대되고 공동재정 운용이 필요해질 경우에는 기초특자체 설치를 통해 예산·계약·정산 책임을 명확히 하는 방안을 검토할 수 있음
- 통합특별시 차원의 지원은 광역생활권을 단순 지정제도로 두지 않고, 공동사업을 실행할 수 있는 조례·계획·재정체제와 연계하여 설계할 필요가 있음
 - 통합특별시 조례에는 광역생활권 지정 절차뿐 아니라 공동발전계획 수립, 공동사업 지원, 공동사업추진단 운영, 공동사업계정 설치, 성과평가, 갈등조정 근거가 함께 포함될 필요가 있음
 - 통합특별시 기본계획에는 무안반도 광역생활권의 공간범위, 우선 공동사무, 서부권 발전전략과의 연계방식이 반영되어야 함
 - 통합특별시 균형발전기금 또는 공동사업계정은 생활교통, 공공시설 공동이용, 응급의료, 관광연계, 생활폐기물 처리 등 주민체감형 공동사무를 지원하는 재원으로 활용할 수 있음
 - 이때 공동사업 지원은 행정통합을 전제로 한 인센티브가 아니라, 광역생활권 내 공동 행정수요를 해결하기 위한 생활권 협력지원으로 설계해야 함

- 국비 지원은 사업 성격에 따라 통합특별시 전략사업, 생활권 공동사무, 기초특자체 전환사무로 구분하여 접근하는 것이 바람직함
 - 광역교통망, 공항·항만 연계, 도로·철도망, 대규모 산업기반 등은 통합특별시가 국가 계획 반영을 요청하는 권역전략사업으로 추진함
 - 생활교통, 공공시설 공동이용, 보건·복지, 문화관광, 교육·청년, 행정지원 등 생활권 공동사무는 통합특별시 균형발전기금, 지역균형발전특별회계, 지방소멸대응기금, 관련 부처 공모사업과 연계하여 추진함
 - 공동사업 초기에는 목포·무안·신안 중 대표 지방자치단체를 정하여 공모·보조사업을 신청하고, 참여 지자체가 협약으로 분담금과 집행책임을 정하는 방식이 가능함
 - 기초특자체 설치 이후에는 특별지방자치단체가 보조사업자 또는 공동사업 집행주체가 될 수 있도록 법령정비를 병행할 필요가 있음

V

종합권고 및 기타검토사항

- 목포시는 단기적으로는 광역생활권 지정과 공동사업 추진에 필요한 통합특별시 조례 반영사항을 정리하고, 중기적으로는 공동사무가 확대될 경우 기초특자체 전환에 필요한 법제개선 건의과제를 준비할 필요가 있음
 - ① 단기에는 대표 지방자치단체 방식으로 공동사업을 추진할 수 있도록 공동협약, 분담금 기준, 회계책임, 성과평가 방식을 정리함
 - ② 중기에는 반복적 공동사무를 기초특자체로 전환할 필요성이 있는지 판단하기 위해 공동사업 성과, 예산규모, 주민수용성, 참여 지자체 합의수준을 평가함
 - ③ 장기적으로 기초특자체가 공동사업 집행주체로 기능할 수 있도록 법령정비, 통합특별시 조례, 공동사업계정, 균형발전기금 연계방식을 종합적으로 검토함
- 기존 목포·신안 중심 통합노력을 중단하기보다 광역생활권 공동사무의 선행성으로 재배치하는 것이 적정함
 - 목포·신안 도농교류는 무안까지 포함한 주민교류사업으로 확장함
 - 목포·신안 관광협력은 무안공항과 갯벌자원을 포함한 무안반도 관광권으로 확장함
 - 목포·신안 공공시설 공동이용은 무안까지 포함한 생활권 공동사무로 전환함
 - 통합홍보는 행정통합 홍보가 아니라 생활권 공동편의 홍보로 전환하며 행정통합은 광역생활권 지정과 기초특자체 설치 이후 지역이 선택할 수 있는 장기 대안으로 설정해하도록 함
- 무안반도 광역생활권의 성공은 무안·신안 주민의 우려를 해결하고 안정적인 성과를 창출하느냐에 달려 있음

- 무안은 공항경제권, 남악·오룡 행정·업무중심지, 교통결절지 기능이 약화되지 않도록 광역생활권 공동발전계획에 명시할 필요가 있음
 - 특히 무안국제공항, 남악·오룡 신도시, 전남도청 주변 기능은 목포의 배후기능이 아니라 무안반도 생활권의 공항·행정·교통 거점으로 설정해야 함
- 신안에 대해서는 재생에너지 주민환원, 도서지역 특례, 기존 복지·소득지원 혜택이 공동사업 추진 과정에서 축소되지 않는다는 원칙을 명확히 할 필요가 있음
 - 신안의 섬·해양관광, 도서교통, 응급의료, 재생에너지 자원은 광역생활권의 주변기능이 아니라 무안반도 공동사업의 핵심 자원으로 반영해야 함
- 목포는 항만, 의료, 상업, 문화, 공공서비스 기능을 활용하여 무안·신안 주민도 함께 이용할 수 있는 서남권 생활서비스 거점 역할을 강화할 필요가 있음
 - 다만 목포가 통합을 주도하는 방식으로 인식되지 않도록, 광역생활권 공동사업은 목포의 행정구역 확장이 아니라 3개 시·군의 생활권 문제를 함께 해결하는 방식이라는 점을 적극적으로 설명해야 함
- 공동협약 또는 향후 기초특자체 설치시 마련될 규약에는 기존 주민혜택 보전, 지역별 공동사업 수혜·부담 공개, 공공시설 입지 사전 영향검토, 분담금 산식 공개, 주민·의회 참여형 운영협의체 운영, 행정통합 강제추진 배제 원칙을 포함할 필요가 있음
- 통합특별시는 서부권 광역생활권을 지정하고, 권역전략사무와 재정지원, 기초 간 협력조정을 담당하는 지원·조정자로 기능할 필요가 있음
 - 통합특별시 본청은 항만, 공항, 재생에너지, 광역교통, 국가산단 등 권역전략사무를 담당함
 - 책임부시장 제도가 도입될 경우 서남권 광역생활권의 정책조정, 예산협의, 갈등조정 기능을 담당하도록 하고, 지역본부 또는 행정청은 통합특별시 본청과 기초자치단체, 공동사업추진단을 연결하는 조정창구로 활용함
 - 다만 책임부시장과 지역본부가 목포·무안·신안 또는 향후 기초특자체를 직접 지휘하는 구조로 설계되어서는 안 되며, 계획·재정·성과관리 연계를 지원하는 기능으로 한정하는 것이 바람직함
 - 목포·무안·신안은 주민등록, 복지신청, 인허가, 생활민원 등 기초고유사무와 주민접점 행정을 계속 수행하고, 공동처리의 실익이 확인된 사무에 한해 협약형 공동사업 또는 기초특자체 방식으로 추진 여부를 검토함

- 기초특자체는 행정통합을 전제로 한 조직이 아니라, 생활권 공동사무가 반복적·상시적으로 확대될 경우 집행력과 책임성을 높이기 위해 선택할 수 있는 제도수단으로 이해할 필요가 있음
- 따라서 본 컨설팅은 특정한 최종 조직형태를 단정하기보다, “서남권 광역생활권 지정 → 생활권 공동사무 추진 → 공동사업 성과평가 → 협약형 유지·기초특자체 전환·행정통합 검토 중 지역 선택”의 단계적 추진경로를 제안함

참고문헌

- 목포시 큰목포기획단. (2026). 「컨설팅 관련 추가 자료 제출」. 내부자료
- 목포시. (2026). 「민선9기 목포시장 당선인 공약: 서남권 광역생활권 추진」. 인수위원회 자료
- 목포시. (2026). 「서남권 광역생활권 추진 공약 사전 검토서」. 내부 검토자료
- 목포시. (2026). 「무안반도 통합 실현을 위한 지방행정체제 개편 및 통합전략 설계 컨설팅 추가 검토 사항」. 내부자료
- 최지민. (2026). 「특별지방자치단체·초광역계정·초광역특별협약 관련 법제정비과제: 분권특별법·지방자치법·국토계획법 일괄개정 검토 초안」. 작성초안
- 최지민. (2026). 「하반기 국회입법 종합_신구조문대비표_개정사항」. 내부자료
- 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」. 시행 2026. 7. 1
- 「지방자치법」
- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」
- 「국토의 계획 및 이용에 관한 법률」
- 「지방재정법」
- 「지방회계법」
- 「보조금 관리에 관한 법률」
- 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」
- 「도로법」

부록

부록 1. 공동사무 세부 사업카드

1) 사업카드 작성 기준

- 공동사무는 주민체감도, 공동처리 필요성, 재정효율성, 갈등관리 가능성, 통합특별시 전략과의 연계성을 기준으로 우선순위를 부여함
 - 단기에는 협약형 사업으로 추진하고, 반복적·상시적 성격이 확인되는 경우 기초특자체 사무로 전환함
 - 권역전략사무에 해당하는 국가산단, 광역철도, 항만·공항 대규모 투자사업은 통합특별시 본청 사무로 두고 기초특자체는 주민체감형 연계사무를 담당함

[부표 1-1] 공동사무 사업카드: 생활권 순환교통

항목	내용
사업명	생활권 순환교통
사업내용	목포역·남악오룡·무안공항·압해·신안 관문 연결
정책목표	주민 이동권 보장, 공항·항만·도서교통 연계
주요 과업	노선·수요 공동조사, 환승정보 통합, 수요응답형 교통
추진주체	3 개 시·군 공동, 통합특별시 교통부서 지원
주요 리스크	노선 적자와 운송사업자 조정
권고 추진방식	공동협약 후 기초특자체 전환

[부표 1-2] 공동사무 사업카드: 공공시설 공동이용

항목	내용
사업명	공공시설 공동이용
사업내용	화장장·체육시설·도서관·생활문화시설 상호이용
정책목표	행정구역 경계에 따른 시설이용 불편 해소
주요 과업	이용료 상호감면, 공동회원제, 공동예약 플랫폼
추진주체	목포 시설 제공, 무안·신안 이용협약
주요 리스크	시설 유지비 분담기준
권고 추진방식	즉시 협약

[부표 1-3] 공동사무 사업카드: 생활폐기물 공동처리

항목	내용
사업명	생활폐기물 공동처리
사업내용	소각·음식물류·재활용·도서폐기물 공동처리
정책목표	중복시설 투자 방지와 도서지역 처리비 절감
주요 과업	처리시설 공동이용, 수거·운반체계 연계, 정산기준 마련
추진주체	환경분과, 대표 지자체 회계연계
주요 리스크	입지갈등과 수수료 차이
권고 추진방식	위탁운영 후 공동기구

[부표 1-4] 공동사무 사업카드: 응급의료·도서이송

항목	내용
사업명	응급의료·도서이송
사업내용	목포 의료자원과 신안 도서지역 응급이송 연계
정책목표	도서지역 의료접근성 개선
주요 과업	해상·육상 이송체계, 의료기관 협약, 응급정보 공유
추진주체	통합특별시 공공의료계획 연계
주요 리스크	전문인력과 운영비 확보
권고 추진방식	통합특별시 보안지원 병행

[부표 1-5] 공동사무 사업카드: 감염병·재난 공동대응

항목	내용
사업명	감염병·재난 공동대응
사업내용	감염병 대응, 해양·기후재난, 도서지역 안전대응
정책목표	시·군 경계를 넘는 위기대응체계 구축
주요 과업	공동훈련, 장비 공동이용, 정보공유체계
추진주체	보건복지분과·재난부서
주요 리스크	지휘체계 혼선
권고 추진방식	협약형 우선

[부표 1-6] 공동사무 사업카드: 무안반도 관광권

항목	내용
사업명	무안반도 관광권
사업내용	목포 도시관광, 무안 공항·갯벌, 신안 섬관광 연계
정책목표	체류형 관광과 지역상권 활성화
주요 과업	공동브랜드, 시티투어, 통합예약, 공동마케팅
추진주체	관광문화분과, 관광업계 참여
주요 리스크	수익배분과 브랜드 조정
권고 추진방식	공동사업단

[부표 1-7] 공동사무 사업카드: 농어촌 유학·청년정착

항목	내용
사업명	농어촌 유학·청년정착
사업내용	농어촌 유학, 빈집창업, 향만·공항·에너지 직업교육
정책목표	정주인구 확보와 청년유입 기반 마련
주요 과업	교육청·대학·기업 협약, 유희시설 활용
추진주체	생활권협의회, 교육청·대학 연계
주요 리스크	교육청 협력과 지속재원
권고 추진방식	시범사업 후 확대

[부표 1-8] 공동사무 사업카드: 사회서비스 공동구매

항목	내용
사업명	사회서비스 공동구매
사업내용	돌봄·이동·의료보조 서비스 공동구매와 통합돌봄 연계
정책목표	복지서비스 품질 향상과 비용절감
주요 과업	서비스 제공기관 공동풀, 대상자 연계, 품질관리
추진주체	보건복지분과
주요 리스크	서비스 기준 차이
권고 추진방식	기초특자체 전환 검토

부록 2. 광역생활권 지정 및 기초특자체 전환 절차

○ 광역생활권 지정은 행정통합 절차가 아니라 공동 행정수요를 확인하고 공동사무를 추진하기 위한 정책절차로 설계해야 함

- 지정요청 단계부터 무안·신안의 의견을 충분히 수렴하여 목포 주도 통합으로 인식되는 것을 방지해야 함
- 통합특별시는 조례, 위원회, 기본계획, 재정지원 기준을 마련하여 지정 이후의 실행력을 보장함

[부표 2-1] 광역생활권 지정 절차와 실무 준비사항

단계	법·제도상 절차	목포시 준비사항	쟁점관리
1 단계	지정 필요성 검토	생활권 자료, 공동행정수요, 주민편익 자료 작성	무안·신안 손실우려 사전조사
2 단계	기초자치단체장 지정 요청 또는 통합특별시장 직권 검토	목포·무안·신안 공동건의 추진	목포 단독건의로 보이는 상황 방지
3 단계	권역 내 시장·군수 의견수렴	3 개 시·군 실무협의체 구성	반대의견을 공동사업 보완조건으로 반영
4 단계	광역생활권위원회 심의	공동발전계획 초안과 우선사업 제시	지정 후 예산지원 근거 병행 요구
5 단계	통합특별시장 지정·통보	지정 이후 공동협약 체결 준비	지정이 행정통합 강제가 아님을 명확화
6 단계	공동발전계획 및 공동사업 추진	공동사업추진단·사무국 운영	성과평가와 주민공개 병행

[부표 2-2] 협약형에서 기초특자체로 전환하는 판단기준

판단기준	협약형 유지 가능	기초특자체 전환 필요
공동사무 수	1~2 개 단기 시범사업 중심	교통·환경·복지·관광 등 다수 사무 반복
예산 규모	소액 사업비 또는 공동연구비 중심	다년도 사업비와 공동시설 운영비 발생
계약·정산	대표 지자체 회계로 처리 가능	독립 회계와 직접 집행 필요
인력 운영	겸임·파견으로 가능	상설 사무국과 전문인력 필요
갈등 수준	비용분담이 단순함	입지·분담금·수혜범위 갈등 발생
주민체감도	시범사업 수준	상시 서비스로 주민 이용 증가

[부표 2-3] 기초특자체 규약 필수항목

규약 항목	주요 내용	무안반도 설계시 유의점
명칭·구성	목포·무안·신안 참여, 필요 시 확대 가능성	서남권 확장 가능성은 부칙 또는 별도 협약으로 관리
사무범위	생활권 공동사무로 한정	권역전략사무와 기초교유사무 제외
의사결정	중요사항 합의제, 반복집행 사무국 위임	목포 일방주도 방지
분담금	균등분·인구분·이용량분·재정력 보정분 조합	신안 도서지역 보정, 무안 공항권 수혜 반영
사무국	파견인력, 전문인력, 회계담당 배치	특자체 설치 전 사무국과 전환절차 연계
성과평가	주민체감, 비용절감, 접근성, 균형성 평가	예산환류와 공개 원칙 반영
혜택보전	기존 주민혜택과 공동사업재원 분리	신안 에너지수익·도서지원 보전 명시
분쟁조정	실무조정, 생활권협의회, 통합특별시 위원회 단계화	시설입지와 비용분담 갈등 사전처리
탈퇴·해산	사업승계, 잔여재원 정산, 자산처리 기준	사업중단에 따른 주민피해 방지

부록 3. 통합특별시 조례 건의안 골격

○ 광역생활권 지정 이후 실질적 사업추진을 위해서는 통합특별시 조례에 지정절차뿐 아니라 지원, 재정, 전담기구, 성과평가, 갈등조정 근거가 함께 반영되어야 함

- 목포시는 통합특별시 출범 초기 조례 제정 과정에서 서남권 광역생활권 지원근거를 선제적으로 건의할 필요가 있음

[부표 3-1] 통합특별시 광역생활권 조례 건의안 골격

장·조문	주요 규정내용	정책효과
제 1 장 총칙	목적, 정의, 기본원칙, 통합특별시 책무	광역생활권의 정책위상 명확화
제 2 장 지정·변경	지정요청, 의견수렴, 위원회 심의, 지정·통보	지정절차의 투명성 확보
제 3 장 광역생활권위원회	구성, 운영, 심의사항, 분과위원회	지원·조정 기능 부여
제 4 장 공동발전계획	생활권 공동발전계획 수립, 기본계획 연계	계획 기반 공동사업 추진
제 5 장 공동사업 지원	공동사무 발굴, 사업비 지원, 공동사업추진단 설치	실행력 확보
제 6 장 공동사업계정	재원 조성, 집행, 정산, 성과평가 연계	안정적 재정기반 마련
제 7 장 기초특자체 지원	설치 권고, 규약 검토, 행정·재정 지원	중기 공동사무 집행력 확보
제 8 장 주민참여·갈등조정	생활권협의회, 주민공개, 분쟁조정	지역반발 예방
제 9 장 성과평가	평가항목, 평가주기, 예산환류	책임성과 지속성 확보

[부표 3-2] 광역생활권위원회 기능 설계안

기능	심의·조정 내용	무안반도 적용
지정 심의	광역생활권 지정·변경 여부 검토	목포·무안·신안 지정안 심의
공동사무 심의	공동행정수요 및 우선사무 선정	교통·공공시설·환경·복지 우선사업
재정지원 심의	통합특별시 지원사업과 예산 우선순위	서남권 공동사업계정 배분
특자체 권고	기초특자체 설치 필요성 검토	협약형 성과평가 후 설치권고
기능조정	통합특별시와 특자체 간 사무조정	권역전략사무와 생활권 공동사무 구분
갈등조정	시설입지, 비용분담, 혜택보전 조정	무안·신안 반발요인 사전관리
성과평가	공동사업 성과점검과 예산환류	다음 연도 사업조정

부록 4. 법제정비 상세 검토

○ 초광역계정과 초광역특별협약을 활용하려면 권역이라는 정책공간과 실제 예산·계약·정산 주체가 분리되는 문제를 해소해야 함

- 광역생활권은 법적 집행주체가 아니므로 협약형 단계에서는 대표 지자체 집행이 불가피함
- 기초특자체 설치 이후에는 특자체가 직접 예산을 편성·집행·정산할 수 있도록 분권특별법, 지방자치법, 지방재정법, 지방회계법, 보조금법의 정비 필요함

[부표 4-1] 법제정비 우선순위와 무안반도 관련성

등급	입법과제	필요성	무안반도 관련성
S	초광역특별계정 세출 대상에 특자체 명시	교부·집행 주체성 확보	기초특자체 공동사업비 직접교부 근거
S	특자체 독립 예산·회계 및 보조금 직접집행 근거	특자체 직접 집행기반 마련	교통·폐기물·복지 공동사업 직접집행
S	지방재정법·지방회계법·보조금법 준용	회계·결산·감사체계 확보	공동사업계정 정산리스크 완화
A	초광역공동사업단 계정자금 집행근거	공동사업단 운영·집행 근거 보완	특자체 전·후 사무국 법적 안정성 확보
A	중앙행정기관장·시도지사의 직접 사무위임	특자체 수행사무 확보	교통·환경·보건 관련 위임 가능성
A	협약 단위 투자심사 일관 실시	구성 지자체별 심사 분산 완화	공동시설·교통사업 착수기간 단축
B	해산 시 협약·계정사업 승계·정산 규정	사업계속성 확보	탈퇴·해산시 주민피해 방지
C	지역발전투자협약·초광역특별협약 관계정비	협약제도 중복 방지	재정지원 경로 혼선 완화

부록 5. 보고서 활용을 위한 실무 체크리스트

[부표 5-1] 목포시 단기 실행 체크리스트

구분	실행과제	담당부서 또는 협의대상	우선순위
자료구축	목포·무안·신안 생활권 이동·시설·서비스 자료 정리	큰목포기획단, 기획부서	상
의견수렴	무안·신안 우려사항 조사와 비공식 협의	시장실, 의회, 주민대표	상
공동사무	교통·공공시설·관광·복지 우선사업 3~5 개 선정	관계부서 합동	상
협의체	3 개 시·군 실무협의체 구성 제안	부단체장 회의	상
조례건의	통합특별시 광역생활권 조례 반영사항 작성	통합특별시 준비기구	상
재정협의	공동사업계정과 통합특별시 지원사업 건의	예산부서, 통합특별시	중
홍보전환	행정통합 홍보에서 생활권 공동편의 홍보로 전환	공보부서	중
법제건의	기초특자체 집행력 보완 법제개선안 정리	행안부, 지방시대위	중

[부표 5-2] 무안·신안 설득을 위한 쟁점 대응표

상대 지역	우려사항	대응 메시지	제도적 보장
무안	목포 흡수통합 우려	광역생활권은 행정통합이 아니라 공동사무 처리제도임	기초 법인격 유지, 행정통합 강제추진 배제
무안	남악·오룡 위상 약화	무안은 공항·행정·교통 결절거점으로 설정함	공동발전계획에 무안 거점기능 명시
무안	공항경제권 주도권 약화	공항경제권은 통합특별시 서부권 전략사업으로 격상함	통합특별시 기본계획 반영

신안	에너지 주민환원 축소	기존 에너지 주민혜택은 공동사업재원과 분리함	협약·규약상 혜택보전 조항
신안	도서지역 경제성 약화	신안은 재생에너지·섬관광·해양생태 중심지로 설정함	도서지역 보완사무 우선사업화
신안	서비스가 목포 중심지로 흡수될 우려	목포 의료·상업서비스를 신안 접근성 개선수단으로 활용함	응급이송·도서교통 공동사업

부록 6. 생활권 공동협약안 주요 조항

○ 생활권 공동협약은 행정통합 협약이 아니라 목포·무안·신안이 공동 행정수요를 처리하기 위한 사무협약으로 설계함

－ 협약은 기초자치단체의 법인격과 자치권을 유지한다는 점을 명시해야 함

[부표 6-1] 생활권 공동협약안 조문 골격

조항	규정내용	작성 포인트
제 1 조 목적	무안반도 공동행정수요 처리와 주민편의 증진	행정통합 목적이 아니라 공동사무 목적 강조
제 2 조 기본원칙	자치권 유지, 혜택보전, 비용·편익 공개, 단계적 확대	무안·신안 반발 완화
제 3 조 공동사무	생활교통, 공공시설, 환경, 보건복지, 관광, 교육·청년	권역전략사무와 기초교유사무 제외
제 4 조 추진기구	공동조정회의, 공동사업추진단, 사무국, 분야별 분과	특자체 전 실행조직 근거
제 5 조 재원분담	균등분, 인구분, 이용량분, 재정력 보정분 조합	분담금 갈등 방지
제 6 조 주민참여	생활권협의회, 설명회, 성과공개	수용성 확보
제 7 조 성과평가	접근성, 이용자, 비용절감, 균형성, 만족도 평가	기초특자체 전환 판단근거
제 8 조 분쟁조정	실무조정, 생활권협의회, 통합특별시위원회 단계화	시설일지·분담금 갈등관리
제 9 조 다듬 단계	협약형 유지, 기초특자체 전환, 행정통합 검토	열린 결말 원칙

[부표 6-2] 공동협약상 분담금 산식 설계 예시

분담요소	반영 취지	적용방식	유의사항
균등분	공동사무 참여 기본책임	3 개 시·군 동일분담	소규모 사업에 적합
인구분	잠재 이용수요 반영	주민등록인구 또는 생활인구 기준	목포 부담 과대 논란 관리
이용량분	실제 수혜 수준 반영	시설 이용자, 노선 이용자, 처리량 기준	자료관리체계 필요
재정력 보정분	재정여건 차이 조정	재정자립도·재정력지수 역산 반영	분담금 형평성 확보
도서보정분	신안 도서지역 비용특성 반영	운반비·접근성 지수 반영	신안 참여유인 확보
사업별 차등분	사업 성격별 수혜·부담 반영	교통·환경·관광별 별도 산식	복합성 관리 필요

부록 7. 2026~2035 단계별 추진로드맵

○ 목포시 공약상 추진기간이 2026~2035 년으로 제시되어 있으므로 광역생활권 지정, 성과창출, 실질보상, 기초특자체 검토, 행정통합 여부 판단을 장기 로드맵으로 연결할 필요가 있음

- － 임기 내에는 광역생활권 지정과 공동사무 시범사업 성과 창출에 집중함
- － 중기에는 공동사업추진단과 공동사업계정을 안정화하고 기초특자체 설치 필요성을 검토함
- － 장기에는 기초특자체 고도화 또는 행정통합 전환 여부를 주민수용성에 따라 선택함

[부표 7-1] 2026~2035 단계별 추진로드맵

기간	단계	핵심과제	주요 산출물	판단기준
2026	준비단계	자료구축, 공동사무 후보 발굴, 무안·신안 사전협의	현황진단표, 공동사무 후보표	협의 가능성
2027	지정단계	광역생활권 지정 건의, 통합특별시 조례 반영	지정건의서, 조례안	통합특별시 수용성
2028	시범단계	생활교통, 공공시설, 관광, 복지 시범사업	공동협약, 시범사업 성과표	주민체감도
2029~2030	제도화단계	공동사업추진단, 사무국, 공동사업계정 운영	공동사업계정, 성과평가보고서	공동집행 안정성
2031~2032	전환검토단계	기초특자체 설치 타당성 검토, 규약안 작성	기초특자체 타당성보고서, 규약안	법정기구 필요성
2033~2035	선택단계	기초특자체 유지·고도화 또는 행정통합 검토	주민의견수렴, 최종 선택안	주민수용성, 지역합의

[부표 7-2] 단계별 핵심 성과지표

단계	성과지표	측정방법
준비단계	공동자료 구축률, 실무협의 횟수	자료목록, 회의록
지정단계	광역생활권 지정 절차 이행률	지정건의, 의견수렴, 위원회 심의
시범단계	공동사무 이용자 수, 주민만족도	이용실적, 설문조사
제도화단계	분담금 납부율, 공동사업 집행률	예산집행자료
전환검토단계	기초특자체 설치 필요성 지수	사무 반복성, 재정규모, 법적 필요성
선택단계	지역별 찬반·수용성, 갈등관리 수준	주민의견수렴, 갈등조정 결과