정책연구 2026-27

전북특별자치도의 3특 전략의 고도화 및 초광역권 사업 발굴

최지민, 전성만



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

참여연구진

저　　자 **최지민, 전성만**

연 구 진 **연구책임자** 최지민 | 한국지방행정연구원 연구위원

공동연구원 전성만 | 한국지방행정연구원 연구위원

연구요약

1. 연구배경 및 목적

❍ 현 정부는 17개 시·도 체계의 한계(생활·경제권과 행정구역의 불일치, 중복투자와 경쟁, 광역기반시설 조정의 한계)를 극복하기 위해 5극3특 기반의 국토공간 대전환을 추진하고 있음

❍ 특히 초광역특별계정 신설과 초광역특별협약 근거를 담은 지방분권균형발전법 개정(2026.6.)으로 제도 기반이 마련됨

- 2026년 7월 전남·광주 통합특별시가 최초로 출범하는 등 5극(행정통합) 논의가 빠르게 구체화되는 반면, 3특(특별자치시·도)의 위상과 전략은 상대적으로 정립이 미흡한 상황임

❍ 전북특별자치도는 이미 하나의 권역으로 형성된 특별자치도로서, 별도의 권역 형성 절차 없이 5극과 병렬적인 정책 당사자로 기능할 수 있는 제도적 조건을 갖추고 있으나, 인접한 통합특별시 출범 등 대외 환경 변화 속에서 정책적으로 소외되지 않기 위한 독자적 전략 논리가 요구됨

❍ 이에 본 연구는 5극3특 체제에서 전북특별자치도가 취해야 할 3특으로서 특화 전략의 방향을 정립하고, 이를 구현하는 권역 대표사업의 개념과 발굴 전략, 그리고 이를 뒷받침할 행정체제·재정체계 개편 과제를 제시하는 것을 목적으로 함

2. 주요 연구결과

❍ (전북의 위상: 8개 권역 체계 속 병렬적 당사자) '초광역'이 시·도 간 통합·연합에 국한 해석될 경우 단일 광역도인 전북이 권역 단위 기능과 재정지원에서 배제될 위험이 있으므로, 행정 공간단위를 '8개 권역'으로 재정의하고 전북권을 5극과 동등한 정책 당사자로 위치시키는 것이 전북 전략의 제도적 출발점임을 확인함

❍ (구조적 위기 진단) 전북은 재정 취약성, 공간적 단절, 청년층 유출의 삼중 위기에 직면해 있음

- 도 인구는 10년간 연평균 0.9% 감소하였고, 2025년 전주시 인구가 1만 214명 감소하여 도 전체 감소분의 73%를 차지하는 등 중추도시의 위축이 권역 전체의 위기로 확산되는 단극 구조의 취약성이 확인됨
- 새만금은 매립 완료율 41.7%, 수변도시 외부유발 인구 의존도 58%로 자족적 정주환경 구현에 한계가 있으며, 광역교통망 미완성으로 중추도시권과의 연결성도 구조적으로 취약함

❍ (전략방향: 권역형 특화정부와 이중 거점) 전북의 과제는 전주권 중추기능 회복과 새만금권 전략거점 정착이라는 이중 과제를 동시에 다루는 것이며, 이를 위해 특례 확충 중심 모델에서 벗어나 전북권 전체의 계획·사업·재정을 조정하는 '권역형 특화정부'로 전환해야 함

- 중추거점(전주·익산·완주)은 행정·교육·서비스·정주의 중심축으로, 전략거점(새만금·서해권)은 산업·물류·에너지·실증의 성장축으로 기능을 분담하고, 두 거점을 광역 MaaS로 연결하는 직주 분리형 상생 구조를 구축함
- 조정권한은 7대 기능영역 중 이중 거점구조를 직접 작동시키는 경제·산업과 공간·교통을 최우선으로 확보하고, 소멸위험 과소시·군에 대해서는 농어촌 기본소득 보장 등 5개 기능을 도가 직접 수행하는 보완사무 체계를 도입함
- 공간구조는 전주-완주 행정통합의 단계적 추진과 4개 기초연계 특별지방자치단체(중추거점, 새만금·서해권, 서남·농생명권, 동부·생태권)의 순차 구성을 통해 다핵형으로 재편함

❍ (권역 대표사업 수립전략) 권역 대표사업은 권역 단위 경제권·생활권 조성을 견인하는 핵심사업으로서, 내용 요건(성장엔진 등)·공동사업 요건(도내 2 이상 시·군 연계)·작성 요소를 충족하며 「지침→발전전략→초광역특별협약→계정지원」의 절차 속에서 구체화됨을 정립함

- 전북의 독점적 차별성(초거대 재생에너지 집적과 분산에너지 특구, 민원·보상 부담 없는 새만금 실증 공간, 국가식품클러스터 기반 그린바이오)을 토대로 함

- ①새만금 RE100 에너지 지산지소 특구, ②피지컬 AI 글로벌 메가 샌드박스·파운드리, ③전·익·완 기초특자체 기반 직주 분리형 물류·정주 패키지, ④K-바이오소재 클러스터(강원-전북-제주 3특 분업)의 4대 권역 연계 대표사업을 도출함

❍ 추진 선행조건으로 인접 권역에 연계 구조를 역제안하는 주도형 사업 주체화, 민관합동 SPC 배당·특구 상생기금 조례 등 자립형 재정수단 확보, 새만금(생산·실증)-전·익·완(정주·R&D), 동부권(복지 환류)의 공간 상생 분업을 제시함

3. 정책제언

❍ 전북의 3특 전략 고도화는 공간(이중 거점화와 다핵 네트워크), 행정(전주·완주 통합과 기초특자체), 사업(주도형 대표사업 패키지), 재정(재원 성격별 매핑과 도내 환류)의 네 차원이 하나의 체계로 맞물릴 때 실현될 수 있음

- 대표사업 재원은 공공성·비수익 사업(초광역특별계정), 특례·이관사무(전북계정), 수익형·민간자본형 사업(계정 외 정책금융)으로 매핑함
- 전략거점의 수익을 동부권 등 소멸위험 지역의 정주 지원 재원으로 환류하는 선순환 구조를 제도화하는 방안을 제안함

❍ 국가 차원에서는 초광역특별계정 내 3특 배분 몫 명문화, 전북특별법 3차 개정(권역형 특화정부 명시, 초광역발전계획 수립권, 협약 체결 권한, 과소시·군 보완사무, 기초특자체 지원 근거), 국가사무 배분 원칙의 정비가 필요하며, 2026년 하반기 제도 기반 마련, 2027년 기능 이관 착수, 2028~2030년 실질적 운영의 3단계로 이행할 것을 제안함

목 차

제 1 장 서 론

제1절 연구의 배경 및 필요성 ····· 3
1. 연구의 배경 ····· 3
2. 연구의 필요성 ····· 5
3. 연구의 목적 ····· 8

제2절 연구의 범위 및 방법 ····· 11
1. 연구의 범위 ····· 11
2. 연구방법 ····· 11
3. 연구의 분석 틀 ····· 12

제 2 장 5극3특 체제의 등장과 행정환경 변화

제1절 현 정부의 국가균형성장 전략의 추진배경 ····· 17
1. 국가균형성장 전략 전환의 구조적 배경 ····· 17
2. 과거 균형발전전략의 성과와 한계 ····· 23
3. 국가균형성장으로의 정책적 전환 ····· 26

제2절 국토공간 대전환을 위한 5극과 3특의 의미 ····· 37
1. 광역행정체제 개편의 기본 구도 ····· 37
2. 5극 형성의 정책적 의미와 추진방향 ····· 43
3. 3특 추진의 정책적 의미와 방향 재정립 ····· 49
4. 국토공간 대전환을 위한 정부의 사업 방향 ····· 53

제3절 국가균형성장 정책방향의 의미와 시사점 ····· 61
1. 정부 정책방향의 의미 ····· 61

목 차

제 3 장 전북특별자치도의 현황분석

제1절 전북특별자치도의 일반현황과 특성 ····· 67
1. 인구·산업·재정 현황 ····· 67
2. 전북특별자치도의 정책여건과 대외 환경 변화 ····· 83
3. 전북특별자치도의 강점과 제약요인 분석 ····· 88

제2절 새만금 개발 현황과 초광역 연계 잠재력 분석 ····· 99
1. 새만금 개발의 추진 현황과 전략적 위상 ····· 99
2. 기존 전북특화전략방향과 새만금 개발사업 간 정합성 검토 ····· 104

제3절 소결: 전북 특화발전 전략 방향 ····· 113
1. 중추도시권의 재구조화 및 거점강화 ····· 113
2. 권역 내 공간전략의 구체화 ····· 115
3. 권역 간 연계강화 ····· 117

제 4 장 전북특별자치도의 3특 특화발전 전략방향

제1절 검토 개요 ····· 123
1. 해결해야 할 구조적 과제 ····· 123
2. 전략방향의 도출 ····· 125

제2절 권역형성을 위한 조정기능 수행 ····· 127
1. 전북권 위상 재정립: 8개 권역 체계 속 전북의 포지셔닝(입지) ····· 127
2. 전북특별자치도의 핵심 조정기능 설계 ····· 129

제3절 권역내 다핵형 공간구조의 구축 ····· 135
1. 다핵형 구조 전환의 필요성 ····· 135
2. 중추거점의 회복과 강화 ····· 137

3. 거점 다핵 공간구조의 완성 ····· 146

제 5 장 전북특별자치도의 초광역대표사업 수립전략

제1절 권역 대표사업의 개념 ····· 153
1. 권역 대표사업의 개념 ····· 153
2. 5극과 3특 간 기능 연계 원칙 ····· 155
3. 산업·공간·재정 연계 기준 설정 ····· 156
4. 권역별 추진체계 수립 방향 ····· 158

제2절 분야별 특화전략 및 초광역 연계 사업 발굴 ····· 159
1. 전북특별자치도의 초광역의 범위 ····· 159
2. 타 권역(5극)과의 특화 산업에 따른 전북의 경쟁력 진단 ····· 160
3. 권역 연계 대표적 초광역 사업 ····· 161

제3절 핵심 사업 패키지 및 단계별 추진 전략 ····· 166
1. 단기 핵심 연계 사업 도출 ····· 166
2. 중장기 초광역 전략 사업 로드맵 ····· 168

제 6 장 결론 및 정책제언

제1절 연구결과 종합 ····· 173
1. 5극3특 체제의 등장과 전북의 위상 재정립(제2장) ····· 173
2. 전북의 구조적 위기 진단(제3장) ····· 174
3. 권역형 특화정부로의 전환과 다핵형 공간구조(제4장) ····· 175
4. 권역 대표사업 수립전략(제5장) ····· 175

제2절 결론 및 정책제언 ····· 177

목 차

제3절 국가제도 및 재정체계 개선 과제 ····· 179
1. 초광역 특별계정 내 3특 전용 비중 확보 및 특별법 개정 ····· 179
2. 국가사무 배분 원칙의 개선 ····· 180

참고문헌 ····· 181

표 목차

| 표 1-1 | 3개 특별시 행안위 법안소위 검토안(최종안) 비교 ····· 4

| 표 2-1 | 과거 균형발전전략의 성과와 한계 ····· 25
| 표 2-2 | 세 가지 광역행정체제 유형 ····· 33
| 표 2-3 | 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안」 주요내용 신·구조문 대비표 ····· 34
| 표 2-4 | 세 가지 광역행정체제 유형 ····· 37
| 표 2-5 | 초광역특별계정의 설계 ····· 47
| 표 2-6 | 회의 개최연혁 ····· 56
| 표 2-7 | 8대 핵심과제 (추후 표 석제) ····· 59

| 표 3-1 | 전북특별자치도의 시 · 군별 총인구 변화(2016~2025년) ····· 69
| 표 3-2 | 전북특별자치도의 시 · 군별 인구순이동 현황(2016~2025년) ····· 71
| 표 3-3 | 전북특별자치도 생산연령인구의 순이동 현황(2016~2025년) ····· 72
| 표 3-4 | 전북특별자치도의 경제성장률 변화(2016~2024년) ····· 75
| 표 3-5 | 전북특별자치도 시·군별 GRDP 현황(2016~2022년) ····· 76
| 표 3-6 | 전북 권역내 공간기능 및 연계 과제 ····· 80
| 표 3-7 | 전북 권역 간 연계축별 주요 기능 및 정책과제 ····· 83
| 표 3-8 | 전북 5개 핵심산업 ····· 84
| 표 3-9 | 전남 · 광주 통합특별시 출범에 따른 전북의 압박요인 ····· 87
| 표 3-10 | 산업 · 입지 · 자원 측면의 강점 및 제약요인 ····· 91
| 표 3-11 | 전주시의 합계출산율 현황(2015~2025년) ····· 93
| 표 3-12 | 전주시의 청년층 인구 현황(2015~2025년) ····· 93
| 표 3-13 | 전주시의 청년층 순이동(2016~2025년) ····· 94
| 표 3-14 | 전북특별자치도의 정책여건과 대외환경 특성 요약 ····· 97
| 표 3-15 | 권역 내 연계방안(예시) ····· 117
| 표 3-16 | 인접 극과의 연계 제안 ····· 119

표 목차

| 표 4-1 | 광역행정체제 3개 유형의 위상비교 ····· 128
| 표 4-2 | 기능영역별 전북 조정권한 부여방안 및 우선순위 ····· 131
| 표 4-3 | 전북 조정기능 강화를 위한 단계별 접근 ····· 134
| 표 4-4 | 전주-완주 통합의 논거와 현행 분리 구조의 문제점 ····· 138
| 표 4-5 | 특별지방자치단체의 유형구분 ····· 139
| 표 4-6 | 전북 권역별 기초연계 특별지방자치단체 구성 시나리오 ····· 142

| 표 5-1 | 전북특별자치도의 산업특화 진단 ····· 160
| 표 5-2 | 전북특별자치도의 특화사업 수행 방향 ····· 166
| 표 5-3 | 전북특별자치도의 특화사업 중장기 로드맵 ····· 170

| 표 6-1 | 국가사무의 기준 개정(안) ····· 180

그림 목차

| 그림 1-1 | 연구흐름도 ····· 14

| 그림 2-1 | 수도권 및 비수도권 주민등록인구 추이 ····· 18
| 그림 2-2 | 수도권 및 비수도권 생산가능인구 추이 ····· 19
| 그림 2-3 | 비수도권의 지역경제 악순환 구조 ····· 20
| 그림 2-4 | 국정기획위원회의 국가균형성장 비전 및 전략 ····· 27
| 그림 2-5 | 지방시대위원회의 5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도 ····· 29
| 그림 2-6 | 5극3특 공간구조 연계 ····· 31
| 그림 2-7 | 국토공간 대전환 — 공간전략과 광역행정체제 재구성의 연결 구조 ····· 42
| 그림 2-8 | 특별협약을 통한 연계조정강화 ····· 46
| 그림 2-9 | 특별협약과 초광역계정의 제도적 결합 구조 ····· 48
| 그림 2-10 | 3특의 기능 재설계 방향 ····· 50
| 그림 2-11 | 3특 권역 내 이중 거점구조 — 역할 분담과 상호 보완 ····· 52
| 그림 2-12 | 국토공간 대전환의 개념 및 정책 전환 방향 ····· 53
| 그림 2-13 | 총리실 중심 범정부 조정체계의 구축 ····· 55
| 그림 2-14 | 국토공간 대전환 추진체계 ····· 58

| 그림 3-1 | 전북특별자치도의 총인구 변화(2016-2025년) ····· 67
| 그림 3-2 | 전북특별자치도의 인구구조 변화(2016-2025년) ····· 70
| 그림 3-3 | 전북특별자치도의 산업별 사업체 비중(2024년) ····· 73
| 그림 3-4 | 전북특별자치도의 산업별 종사자 비중(2024년) ····· 74
| 그림 3-5 | 시도별 재정자립도 ····· 74
| 그림 3-6 | 연도별 전북특별자치도의 지역내총생산(GRDP) 추이 (2016~2024년) ····· 75
| 그림 3-6 | 전북특별자치도 지방시대 공간전략 구상도 ····· 78
| 그림 3-7 | 전주시의 인구구조 변화(2013-2025년) ····· 92
| 그림 3-8 | 새만금 글로벌 메가샌드박스 도입 계획도 ····· 106

그림 목차

| 그림 4-1 | 전북특별자치도의 전략방향: 권역형 특화정부와 이중거점 ····· 126
| 그림 4-2 | 다핵형 공간구조의 방향 ····· 137
| 그림 4-3 | 기초연계 특별지방자치단체 구성방안 ····· 147
| 그림 4-4 | 전북특별자치도 권역내 행정체제개편 핵심제언 ····· 149

| 그림 5-1 | 전북특별자치도의 초광역의 범위 ····· 159

제 1 장

서 론

제1절 연구의 배경 및 필요성

제2절 연구의 범위 및 방법

Chapter 1

서 론

제1절 연구의 배경 및 필요성

1. 연구의 배경

□ **균형성장의 새로운 개념인 5극3특의 등장**

○ 현 정부는 5극3특 기반의 국토공간대전환을 위한 초광역 단위의 행정체제 개편과 국정과제를 전면적으로 추진함

- 현행 17개 시·도 체계는 생활·경제권과 행정구역의 불일치, 중복투자와 경쟁, 광역기반시설 조정 한계로 인해 행정 효율성과 초광역 경제권 형성을 저해하고 있음
- 국가균형성장 논의에서는 이를 극복하기 위한 5극3특 전략이 구체화되었으면 지방시대위원회의 미래전략설계도는 이를 144개의 과제로 발굴함
- 즉 공간구조를 초광역화하는 전략을 통해 국토·행정체계를 다핵형 성장 구조로 전환하기 위한 국가 운영모델 전환을 시도하고 있음

○ 5극3특 전략에서의 5극은 초광역단위의 행정연계 협력을 위한 전략으로, 광역간 행정통합과 특별지방자치단체 활성화의 두가지 차원에서 진행됨

- 초광역권 연계구조의 형성을 통해 권역 단위의 계획·조정·집행을 일체화하고 지역 경쟁력을 끌어올리는 국가 성장엔진을 확충하고자 하는 것임

○ 한편 3특은 5극과 병렬적인 '예외 모델'이 아닌, 5극과 동일한 당사자성을 가지며 권역정부로서의 특화발전을 지양함

- 지금까지 특별자치시·도는 고도의 자치권을 부여받아 자치분권 실증과 제도혁신을 수행해 온 제도 실험의 주체임

□ 5극3특 방향의 보완 및 구체화 작업 필요

❍ 2026년 6월 현재에는 초광역 단위 형성과 국토·산업 구조 재편을 전제로 하는 5극(행정통합)논의에 집중된 측면이 있음

- 2026년 초까지 3개 권역이 행정통합을 시도하였고, 이중 전남-광주 권역만이 2026년 7월 1일 최초의 통합 특별시로 출범하게 됨
- 2026년 3월 말, 행정안전위원회의 법안소위에 상정된 3개 통합특별시 특별법안은 기존 광역자치단체를 통합하여 특별시를 설치하고, 포괄적인 특례를 부여하는 것을 핵심으로 함

| 표 1-1 | 3개 특별시 행안위 법안소위 검토안(최종안) 비교

구분	충남·대전 통합특별시	전남·광주 통합특별시	대구·경북 통합특별시
비전 및 목표 (법 제1조)	경제과학국방중심도시 조성 및 촘촘한 자치분권	촘촘한 자치분권 인공지능·에너지·문화수도 및 남부권 핵심 성장축 구축	한반도 신경제 중심축 조성 및 실질적 지방분권 실
목적 설정 방식	연구개발·과학·국방 중심 성장	민주·인권 가치와 미래산업 병렬	규제 혁신·신경제 축 형성
법안 구조	총칙–설치–지원위원회–특례–부칙	좌동	좌동
도시·공간 계획	**국가계획반영 및 대규모개발권확보** - 국가산단 지정 요청 시 중앙정부 우선 반영 의무 - 30만㎡ 이상 공공주택지구 지정권 위임 확대	**종합계획의 법적 우위성 확보** - 통합특별시 종합계획이 다른 법령에 따른 국가계획에 우선 - 시장·군수의 도시기본계획 직접 승인권 행사	**계획절차간소화 및 통합심의 중심** - 도시·군기본계획 확정 시 광역도시계획 승인 간주 - 건축·교통·경관 등 6개 분야 통합심의위원회 운영
재정지원 방식	자치구 보통교부세 직접 교부명문화	자치구 보통교부세 직접 교부(시행령 위임) 및 바다연금	지원위원회심의통한 재정자주권 및 우대 방안 마련
특화산업 특례	국방산업혁신클러스터, 테크노폴 클러스터 (산학 융합)	국가인공지능혁신거점, 에너지 자립도시(해상풍력)	글로벌미래특구(9개 특구 의제), SMR 및 로봇 클러스터
행정체제 및 조직	**풀뿌리자치 및 기초지위보존** - 인구 50만 대도시(천안 등) 특례시 지위 유지 명문화 - 읍·면·동 마을자치기구 설치 및 사무국 운영 지원	**민주성 및 사회적가치계승** - 5·18 정신 계승: 브랜드 정체성 발전 시책 수립 의무 - 기본사회 실현 시범사업(주거·의료·소득보장) 추진	**광역단위 집행력강화** - 소방본부 부본부장 2명 배치로 권역별 안전 총괄 - 총액인건비 예외 적용을 통한 조직 자율성 극대화

○ [표1-1]이 보여주듯, 세 법안은 구조적으로는 거의 동일하며, 목적과 특례 설계 논리는 지역별 요구를 중심으로 구성되어 있음
- 5극형성을 위한 행정통합의 구조토대가 되는 특별법안은 다음의 한계와 쟁점을 갖고 있음
- 세 법안 모두 통합특별시를 기존 광역자치단체와 구별되는 제도적 단위로 설정, 실제 설계 방식은 특례 중심의 확장형 모형을 취함
- 특히 공통적으로 "대통령령으로 정하는 사항을 조례로 정할 수 있다"는 방식의 사무 이양 특례가 300~400여 개에 달해, 제주특별법의 '백화점식 사무 이양' 구조를 택하고 있음
- 5극 형성을 위해 추진되고 있는 현행 통합특별법은 3특과의 관계에서 제도적 차별성이 충분히 확보되지 못하고 있는 것임

○ 통합특별법안은 '3특(특별자치시·도)' 모델의 연장선에 가까워 향후 3특은 어떻게 차별화되어야 할지가 중요한 쟁점으로 대두하게 됨

2. 연구의 필요성

□ 초광역국토공간 대전환의 관점에서의 5극과 3특 간 개념의 재정립 필요

○ 본 연구는 3특의 성격을 다음과 같이 규정함
- 5극3특 전략은 단일 정책이 아니라 서로 성격이 다른 국가 운영 단위가 동일한 목표를 지향하며, 5극과 3특은 동일한 당사자성을 가진다고 상정함
- 5극3특 전략의 본질은 분절된 광역 행정체계를 초광역 계획·조정·집행의 단일 책임체계를 구축하는 것이며 이러한 방향은 5극과 3특 모두 동일하게 적용됨

○ 그러나 2026년 6월 현재, 5극3특의 제도기반 마련, 추진계획, 예산과 사업을 통한 실행사항이 동시에 진행중이므로 지역 스스로가 이와 같은 국가정책 방향을 사전에 파악하고 그에 부합하는 전략사업을 발굴하기 쉽지 않음
- 지방시대위원회는 5극3특 전략설계도는 국정과제를 5극3특 구현을 위해 재편하여 2030년까지의 개괄적인 계획을 발표함

• 단순한 지역 개발을 넘어 '정주-산업-연결-거버넌스'가 유기적으로 결합된 국토공간 대전환의 실무적 실행 계획들을 담고 있음

- 이를 정비하여 2026년 2월 10일 총리실 주관 "국토공간 대전환 범정부 추진협의회"가 8대 핵심전략과제 및 세부과제를 확정한 바 있음
  • (추진 배경) 수도권 일극 체제를 해소하고 전국 어디서나 잘 사는 지방시대를 구현하기 위해 국토 공간 구조를 '5극3특' 체제로 재편하고 8대 전략 과제를 추진함
  • (핵심 방향) 단일 수도 체제에서 다극 체제로 전환, 지역 주도의 성장 엔진 확보 및 파격적인 지방 우대 지원 체계의 구축

❍ 이에 정부논의를 신속하게 파악하고, 지방시대위원회의 권고안 작업과 연계하여 3특의 방향을 정립하였고 이에 기반한 전북의 발전전략에 적용함

- 이를 위해 본 연구는 연구결과를 진행과정을 지방시대위원회 제도운용과 사업배분 논의과 긴밀하게 연결하였음
- 특히 전북특별자치도는 과거 특별자·치시도제도가 추구하던 지방분권 강화와 특화발전의 나열식 특례 묶음의 틀에서 벗어나 초광역권 권역 설정의 관점에서 운영방향을 재설정되어야 함
- 3특은 광역교통망, 산업 공급망, 인재 순환 체계에서 5극과 공동 기능을 수행하되 초광역 사업의 총괄 조정은 5극에 연동하여 중복과 권한 경쟁을 방지해야 하는 차별점을 같이 검토하였음

□ 전남·광주의 행정통합에 따른 전북특별자치도의 연계확보 필요

❍ 전북은 5극의 광주-전남, 충청권 등과 지리적으로 인접하므로 5극 지역과의 연계성을 고려한 역할 설정이 더욱 요구됨

❍ 전남·광주의 통합을 통해 인공지능·에너지·문화수도 및 남부권 핵심 성장축 구축이라는 극의 목표를 추진할 행정제도 기반이 구축하게 되었음

- '대한민국 인공지능(AI) 수도', '에너지 밸리', '문화수도'를 목표로 부처별로 흩어진 권한을 수평적으로 통합하여 남부권의 경제 거점으로 부상할 모멘텀을 갖게 됨

- 그러나 이같은 환경변화는 전북 지역의 청년층과 기업을 흡수하는 '빨대 효과'와 정책적·재정적으로 소외될 가능성을 함께 가져옴
- 따라서 이와 같은 환경변화에 따른 전북의 미래전략을 제시할 필요가 있음

❍ 새만금 지역에 대한 정부의 개발의지는 전북 입장에서 기회이자 위기가 될 수 있음

- 향후 새만금을 중심으로 전북과 광주·전남을 연결하는 초광역 산업협력 구상이 한층 탄력을 받을 가능성이 크다는 점은 큰 기회로 작동함
  - 정부는 새만금을 RE100 산단, 피지컬 AI(로봇) 실증 시티, 그린수소 생산 거점으로 육성하려는 의지를 구체화하고 있으며, 이를 위해 새만금~전주권 광역교통망 확충 및 메가특구 지정을 추진 중임
  - 새만금의 재생에너지와 그린수소 생산 기능을 전남·광주의 미래차 및 이차전지 산업에 공급하는 '에너지 자립 플랫폼'의 핵심축으로 연결시키려고 함
  - 현대차그룹은 2026년부터 새만금 지역 112만4,000㎡ 부지에 로봇, 인공지능, 수소에너지, 태양광 발전, 인공지능 수소도시 조성 등을 포함하는 약 9조원 규모의 투자를 추진하기로 발표함
- 이는 기존의 전주-완주의 중심지역과 새롭게 부상하는 새만금 지역간 공간연계를 확보하는 것은 큰 과제로 남게 됨
  - 새만금 중심의 대규모 개발이 자칫 전북 내륙 거점과의 기능적 분절을 초래할 수 있어 산업 육성, 인재 양성, 정주 여건 개선 정책의 정책분산의 한계를 극복해야 함
  - 새만금 단일 축에 의존하는 리스크를 분산하기 위해 산업을 기능적으로 연결하는 다핵 구조로의 공간 재편이 필요함
  - 단순 시설 유치를 넘어 입지·투자·세제·인력·실증이 통합된 지원 체계를 가동하여, 새만금의 성장엔진이 전북 전역의 시·군 기초 제조 역량과 유기적으로 연결시켜야 함

❍ 따라서 현재의 정책환경변화와 지역내 상황을 고려한 전북만의 차별화된 3특 전략의 마련이 요구됨

- 기존의 3특(제주, 강원, 전북)은 개별 지역 단위의 '예외적 분권 모델'로 설계되어 초광역 단위의 국토 재편 전략과의 연계가 공통적으로 취약함
- 전북은 독자적 자치권을 행사하는 것에 머물지 않고, 인접한 5극과 생활·경제권을 공유하는 '연계 플랫폼'으로 기능을 재정립해야 할 것임
- 이를 위해 초광역 특별계정 내 '3특 전용 비중' 명문화, 새만금 지역 내 국세 환원 제도(통합경제지원금과 유사)등의 제도 정비 등이 뒤따라야 할 것임

❍ 이러한 문제인식에서 전북의 특화산업이 인접 극과 연계를 고도화하고자 함
- 전북의 특화산업은 전남·광주의 산업 인프라와 수직적·기능적으로 계열화되어 호남권 전체의 경쟁력을 높이는 역할을 수행해야 함
- 정책 및 정부사업계획등을 검토하여 전북의 특화발전방향을 도출하는 것이 필요함

3. 연구의 목적

❍ 본 연구는 2026년 전남·광주특별시 출범에 따른 권역 지형 변화에 대응하여, 전북특별자치도가 5극3특 체제의 핵심주체로서 도약하기 위한 전략 수립을 목적으로 함
- 이는 전북특별자치도의 현재 제도적 위상과 산업적 기반, 인접 지역과의 연계 가능성을 종합적으로 검토하여 향후 정책방향을 마련하는 데 의미가 있음
- 아울러 5극3특 전략이 실제로 작동하는 과정에서 전북이 어떠한 기능을 수행해야 하는지에 대한 역할 정립의 방향을 제시하는 데 목적이 있음

❍ 이를 위해 다음의 구체적인 연구의 세부목적과 방향을 설정함

❍ 첫째, 전남·광주 통합에 따라 형성될 거대 지방정부로의 자원 집중과 정책 쏠림 가능성을 진단하고, 그 과정에서 전북이 정책적·재정적으로 소외되지 않기 위한 대응 논리와 제도적 보완방안을 마련하고자 함
- 국가 차원의 균형성장 전략 속에서 전북의 전략적 필요성과 정책적 정당성을 보다 설득력 있게 제시하기 위한 목적을 가짐

- 지방시대위원회 등 관계 조정체계를 활용하여 전북의 위상과 역할을 제도적으로 반영할 수 있는 논리를 정립하고자 함
- 통합 전남·광주와의 관계 속에서 전북이 배제되거나 종속되지 않도록 정책 조정의 원칙과 기준을 선제적으로 검토하고자 함

❍ 둘째, 3특의 핵심전략으로서의 새만금의 역할의 구체화를 위해 정부의 새만금 개발 의지(RE100, 피지컬 AI 등)를 활용하여 새만금을 호남권 전체의 공동 물류 플랫폼으로 격상시키는 전략을 재검토함

- 그동안 새만금은 대규모 개발사업의 대상지로 인식되어 왔으나, 향후 재생에너지, 그린수소, 제조 연계형 인공지능, 물류 기능이 결합된 복합 전략거점으로 재해석될 필요가 있음
- 나아가 실제 산업과 교통, 물류, 에너지 공급망을 연결하는 실질적 거점으로 기능할 수 있는 조건을 검토할 필요가 있음

❍ 셋째, 5극과 3특 간의 기능적 분담과 연계 구조를 구체화함으로써 전북특별자치도의 실질적 역할을 재설계함

- 국토공간 대전환을 위한 5극3특 논의에서의 3특은 인접 초광역권과의 관계 속에서 어떤 기능을 맡고 어떤 영역에서 차별성과 경쟁력을 확보할 것인지가 더욱 중요해짐
- 이에 인접 극(Pole)과 3특의 기능적 가치사슬 구축을 위해 광주전남의 미래산업과 전북의 특화 산업(모빌리티, 그린수소, 피지컬 AI)을 수직적으로 계열화하여 호남권 경제동맹의 실익을 검토함

❍ 넷째, 전북특별자치도의 지속가능한 자립 기반을 마련하기 위한 재정 및 제도 개선방안을 함께 검토하고자 함

- 특별자치도의 실효성은 단순한 특례 부여만으로 확보되기 어렵고, 이를 뒷받침할 수 있는 안정적 재원과 제도적 권한 보장이 병행되어야 함

❍ 이에 본 연구는 초광역 특별계정 내 전북 몫의 제도적 확보, 새만금 지역의 국세 환원 장치 도입, 정부의 재정지원 및 우대체계 정비 등 전북의 독자적 재정 기반 강화를 위한 정책수단을 종합적으로 검토하고자 함

- 전북특별자치도가 변화하는 국토공간 질서와 초광역 행정체제 재편 속에서 수동적으로 대응하는 수준을 넘어, 호남권의 연계와 협력을 주도하면서도 독자적인 성장축을 확보할 수 있는 중장기 전략을 마련고자 함
- 이를 통해 전북이 산업·공간·재정·제도를 연결하는 전략적 거점으로 자리매김할 수 있도록 정책 방향과 실행과제를 체계적으로 도출하고자 함

제2절 연구의 범위 및 방법

1. 연구의 범위

□ **연구의 시간적·공간적 범위**

○ 시간적 범위: 2025년 이후 5극3특 전략 본격화 시점부터 2030년 국가 균형성장 전략 이행 기간까지를 분석 범위로 설정함

○ 공간적 범위: 전북특별자치도를 중심으로 하되, 전남·광주 통합특별시 출범에 따른 호남권 초광역 권역 전체를 기본 분석 단위로 설정함

○ 필요 시 5극 형성 사례 비교를 위해 충청권, 대구·경북권 등 타 통합특별시 논의 지역을 보조적 비교 범위로 포함함

□ **연구의 내용적 범위**

○ 5극3특 국가전략 하에서 5극과 3특간 제도적 관계 및 정합성을 분석함

○ 전남·광주 통합에 따른 권역 구조 변화와 전북특별자치도의 정책·재정·산업적 위상 변화를 중점적으로 검토함

○ 새만금을 중심으로 한 전북특별자치도의 초광역 기능 재정립 방향과 특화산업 연계 전략을 분석함

○ 초광역 특별계정, 국세 환원 제도 등 전북특별자치도의 재정 기반 강화를 위한 제도적 대안을 검토함

2. 연구방법

□ **문헌연구**

○ 5극3특 전략, 통합특별시, 특별자치시·도 관련 법률안, 정부 계획, 국정과제 자료

○ 지방행정체제 개편, 초광역 행정, 권역별 연계협력에 관한 선행연구

○ 전남·광주 통합, 전북특별자치도, 새만금 개발과 관련된 정책자료, 국회 논의 자료, 언론 보도 등

□ 실태 및 사례분석

○ 전북특별자치도의 산업 구조, 인구·재정 여건, 새만금 개발 현황

□ 주요 이해관계자 의견 청취

○ 연구 결과의 정책적 타당성과 실행 가능성을 검증하기 위해 전문가 자문회의 및 서면 의견조사를 병행함

- 전북특별자치도 및 인접 시·도의 지방공무원, 지역 공공기관 관계자 등을 대상으로 정책 인식 및 협력 수요를 파악함
- 산업·재정·행정 분야 전문가를 대상으로 초광역 기능 분담, 재정 구조 개편, 특화산업 연계 전략에 대한 심층 의견을 수렴함
- 관계 부처 공무원, 지방시대위원회 등 중앙정부 정책 담당자를 대상으로 제도 설계 의도, 권한 배분 기준, 재정 지원 원칙 등에 대한 의견을 청취함

3. 연구의 분석 틀

○ **본 연구에서의 '3특 전략 고도화'는 특례의 수적 확대가 아니라, 전북이 인접 극(Pole)과 맺는 산업·공간·재정 연계의 질적 전환이라 정의함**

- 구체적으로 ① 5극과의 기능적 분담 원칙 정립, ② 새만금·특화산업의 초광역 연계 사업으로의 전환, ③ 이를 뒷받침하는 재정·제도 기반 강화의 세 차원을 포함함
- 이 정의에 따르면, 3특 전략은 전북이 5극의 하위 기관으로 종속되지 않으면서도, 초광역 경제권 형성에 구조적으로 기여하는 '특화·실증·보완 축'으로 기능하는 상태를 지향함

❍ 이러한 정의에 입각하여 본 연구는 국가전략 환경 분석 → 권역 구조 변화 진단 → 전북의 역할 재정립 → 특화전략 도출 → 초광역 사업 연계 및 정책 제언의 5단계 구조로 구성함

❍ 1단계: 국가전략 및 제도 환경 분석
- 5극3특 체제의 도입 배경과 제도 설계 방향을 분석하여 통합특별시와 특별자치도의 기능·재정 구조 차이를 정리함
- 중앙정부의 권한 배분과 조정·지원 방식 변화가 전북특별자치도에 미치는 제약과 선택 범위를 도출함

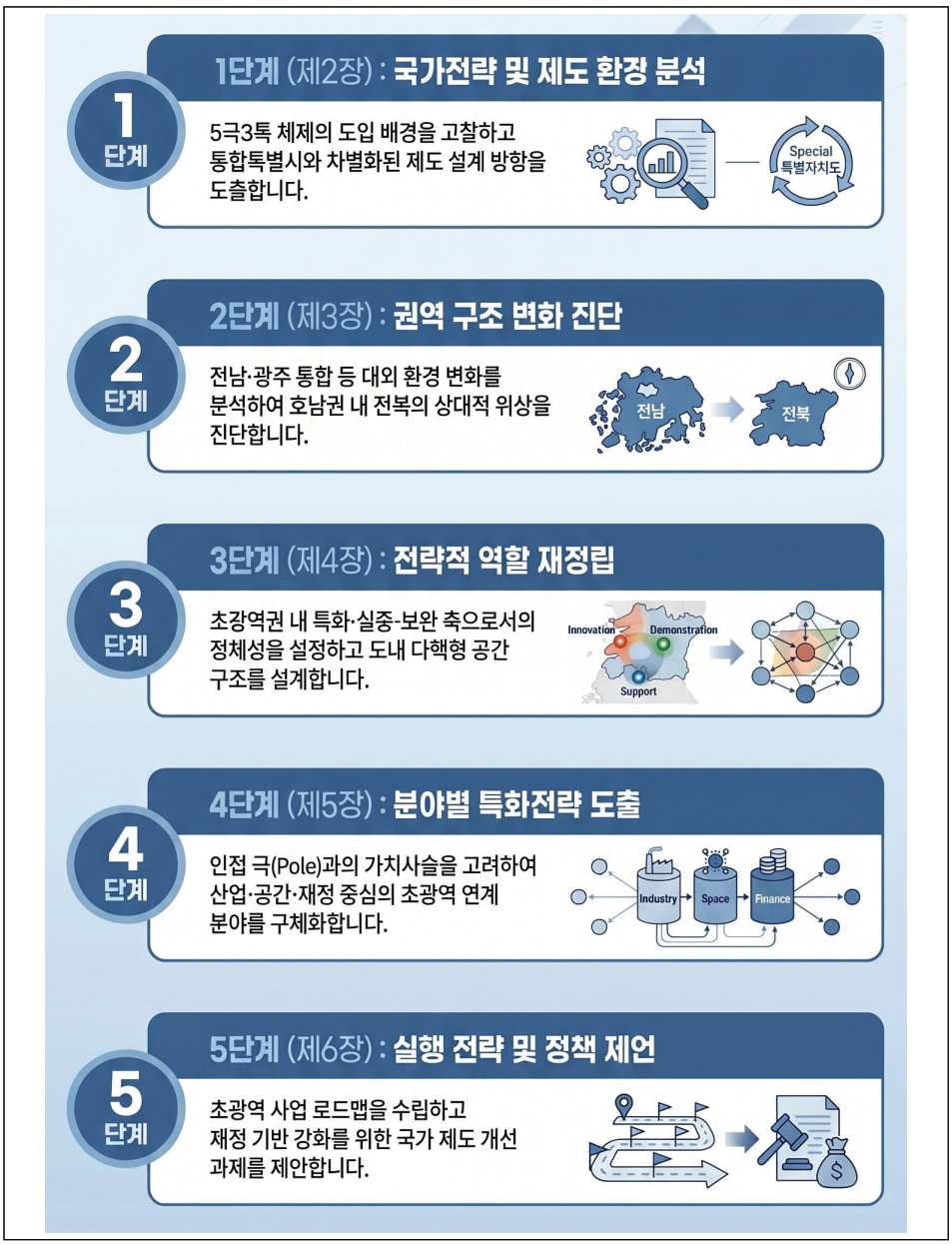
❍ 2단계: 권역 구조 변화 진단
- 전남·광주 통합특별시 출범에 따른 행정·산업·공간 구조 변화를 분석하여 전북의 상대적 위상을 진단함
- 인구·산업·재정 이동과 새만금·광역 인프라 연계 가능성을 중심으로 위기 요인과 기회 요인을 구분함

❍ 3단계: 전북특별자치도의 전략적 역할 재정립
- 5극과 3특 간 기능 분담 원칙을 기준으로 전북의 초광역 역할과 기능적 정체성을 설정함
- 조정·집행 중심의 극과 대비되는 특화·실증·보완 축으로서의 기능 경계를 명확히 함

❍ 4단계: 분야별 특화전략 도출
- 산업·공간·자원 여건을 바탕으로 초광역 연계가 가능한 전략 분야를 선정함
- 인접 극과의 기능적 가치사슬을 고려하여 분야별 특화 방향과 역할 분담 구조를 구체화함

❍ 5단계: 초광역 사업 연계 및 실행 전략 설계
- 특화전략을 기반으로 권역 공동 추진이 가능한 초광역 사업을 발굴함
- 사업별 역할 분담, 재정 구조, 단계별 추진 경로를 설정하여 정책 실행 가능성을 확보함

| 그림 1-1 | 연구흐름도



출처: 본문 내용을 기반으로 gemini 2.0으로 생성한 이미지

제 2 장

5극3특 체제의 등장과 행정환경 변화

제1절 현 정부의 국가균형성장 전략의 추진배경

제2절 국토공간 대전환을 위한 5극과 3특의 의미

제3절 국가균형성장 정책방향의 의미와 시사점

Chapter 2

5극3특 체제의 등장과 행정환경 변화

제1절 현 정부의 국가균형성장 전략의 추진배경

1. 국가균형성장 전략 전환의 구조적 배경

1) 인구감소와 인구구조 변화에 따른 성장기반 약화

□ 총인구 감소

○ 인구 총량 감소와 생산가능인구 축소는 소비, 투자, 고용 전반의 위축으로 이어지며 단순 인구문제를 넘는 국가 성장체제의 지속가능성을 위협하는 요인임

○ 2020년 사상 처음으로 '인구 데드크로스' 현상이 나타남
- 인구 데드크로스란 사망자 수가 출생아 수보다 많아 인구가 자연감소하는 것을 뜻함
- 2020년 출생·사망통계 잠정치에 따르면, 사망자 수는 약 305,100명, 출생아 수는 약 272,400명으로 약 33,000명의 자연감소를 기록함

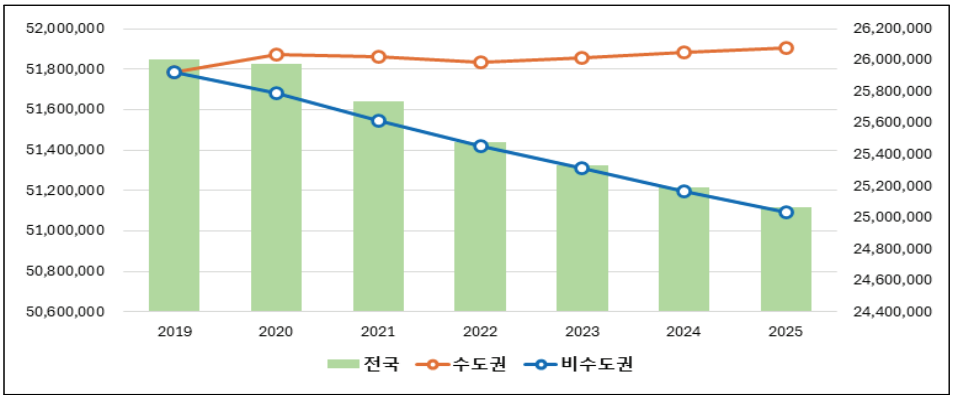
○ 주민등록인구 또한 2020년부터 지속적으로 감소하는 추세임
- 2019년 51,849,861명에서 2020년 51,829,023명으로 약 21,000명이 감소함[1)]

○ 총인구는 전국적으로 감소하는 반면 수도권 인구는 지속적으로 증가하고 있어 비수도권의 인구 감소가 가속화되고 있음

1) 국가데이터처의 인구총조사 기준으로는 2021년부터 감소세가 시작되어 2023년부터 다시 증가하는 것으로 나타나지만, 행정안전부의 주민등록인구현황 기준으로는 2020년부터 지속적으로 감소하는 것으로 나타남. 이러한 차이는 두 자료의 조사 기준 시점 및 조사 대상이 다르기 때문임. 인구총조사는 매년 11월 대한민국 내에 상주하는 내·외국인을 대상으로 하고, 주민등록인구는 매월 주민등록법상 등록된 내국인(해외체류자 포함)을 대상으로 함

- 2019년 수도권과 비수도권의 인구는 각각 약 2,592만 명으로 균형을 이루었으나, 이후 격차가 벌어져 2025년에는 약 104만 명의 차이가 발생함
- 인구 감소가 비수도권에 집중되면서 수도권과의 성장 잠재력 격차를 악화시키고 이는 국가 전체의 성장을 저해하는 요인으로 작용함

| 그림 2-1 | 수도권 및 비수도권 주민등록인구 추이



출처: 통계청, "주민등록인구현황".

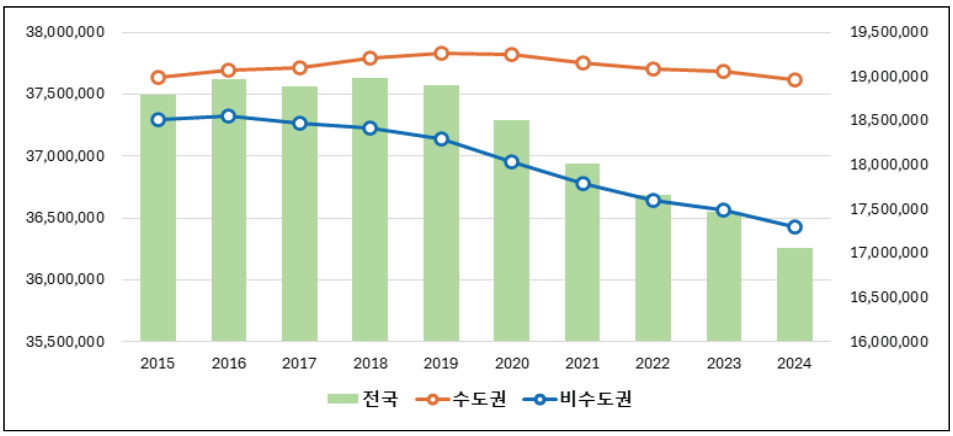
□ 생산가능인구 비중 감소

❍ 총인구 감소 추세와 함께 생산가능인구도 감소하고 있음

- 생산가능인구(15~64세)의 비중은 2015년 73.42%에서 지속적으로 감소하여 2024년 70.00%를 기록함[2)]
- 생산가능인구의 감소로(2050년: 2,445만 명(51.9%), 2060년: 2,069만 명(48.9%)) 2명 중 1명만이 경제활동이 가능할 것으로 전망됨(통계청 장래인구추계, 2023)
- 청년층이 비수도권을 이탈하면서 지방에서는 생산가능인구 비중이 급격하게 감소하고, 수도권과의 격차도 심화되고 있음

2) 총인구 추이 분석은 인구변동 추이를 연속적으로 파악하기에 용이한 주민등록인구현황 데이터를 활용하였으나, 생산가능인구 분석은 국내에 상주하는 내·외국인을 모두 포함하여 실질적인 노동 공급 규모를 파악할 수 있는 인구주택총조사 데이터를 활용하였음

| 그림 2-2 | 수도권 및 비수도권 생산가능인구 추이



출처: 통계청, "인구총조사".

□ 청년층의 수도권 유출과 비수도권 지역 경제 악순환

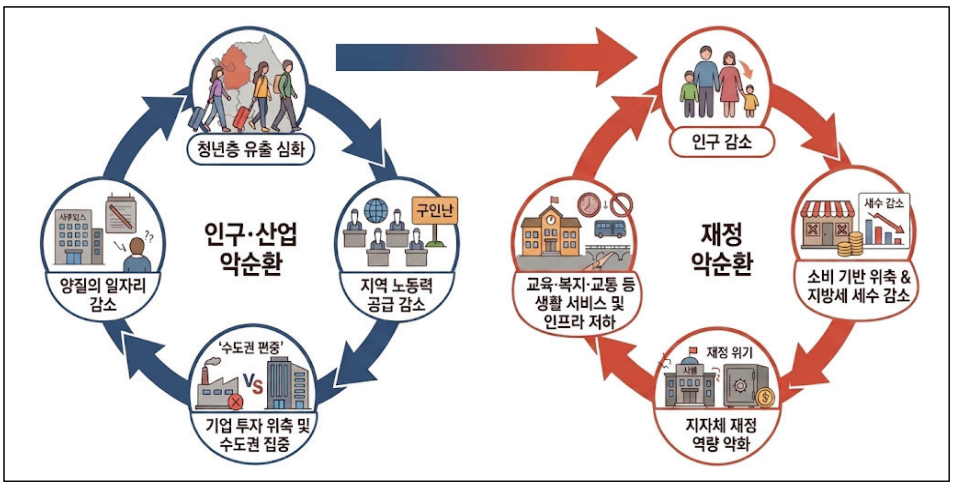
❍ 청년층의 수도권 이동과 지역 내 가임인구 감소는 지방의 인구재생산 기반을 흔들고 있으며 지역쇠퇴와 국가경쟁력 약화를 동시에 유발함

- 청년층의 수도권 이동은 취업·진학을 중심으로 20년 이상 지속되며, 구조적 인구 이동 패턴으로 고착화되고 있음(통계청 국내이동통계, 2023)
- 진학·취업 후 비수도권으로의 귀환이 줄면서 청년층 수도권 유출이 누적되고, 지역의 생산가능인구 기반이 약화되고 있음

❍ 비수도권의 지역경제 악순환 구조가 고착되고 있음

- 청년층 유출은 지역 노동력 공급을 줄여 기업 채용 여건을 악화시키고 신규 투자 제약을 통해 기업 입지의 수도권·대도시 편중을 심화시킴
- 기업 유출은 양질의 일자리 감소로 이어지고, 이는 청년들이 지역을 떠나는 요인으로 작용해 비수도권의 산업기반의 공동화를 가속화함
- 인구 감소에 따른 소비 기반 위축은 지방세 세수를 줄이고 지자체의 교육·복지·교통 등 필수 서비스 공급 역량을 약화시킴
- 공공서비스 수준의 저하는 지역의 정주 여건을 악화시키며, 이는 추가적인 인구 유출과 소비 및 세수 감소로 이어지는 재정적 악순환을 형성함

| 그림 2-3 | 비수도권의 지역경제 악순환 구조



출처: Gemini(나노 바나나 2)를 활용하여 저자작성

2) 수도권 집중 심화와 국토 불균형의 고착

□ 수도권 집중에 따른 비용증가

❍ 인구, 산업, 기업, 연구개발, 교육, 문화 등 핵심 기능이 수도권에 과도하게 집중되어 있음

- 수도권의 지역내총생산(GRDP)은 전국의 절반 이상을 차지하며 주요 대기업 본사와 금융·서비스업 등 고부가가치 산업은 수도권에 집중되어 있음
- 대학, 문화시설 등 교육·문화 인프라 역시 수도권에 편중되어 있어 비수도권 주민의 동등한 기회와 서비스 접근이 제한되는 구조가 고착화됨

❍ 수도권 집중은 성장과 효율에 기여했으나 지방의 인재유출·산업기반 약화와 수도권 과밀비용 확대를 동시에 초래함

- 지방은 인구 감소와 수요 위축으로 주택시장이 침체하는 반면, 수도권은 인구 집중으로 주택가격 상승이 이어지고 있음
- 교통혼잡비용 역시 전국 발생분의 절반 이상이 수도권에서 발생하는 등(천승훈, 2025) 과밀로 인한 사회적 비용은 지속적인 증가 추세임

□ **비수도권 침체에 따른 비용 발생**

❍ 비수도권은 인구감소, 재정기반 약화, 생활서비스 축소 등이 복합적으로 진행되면서 유지 자체가 어려운 상황임

- 비수도권 지자체는 낮은 재정자립도로 인해 자체 재원을 활용한 지역 현안 대응과 정책 수행 여력이 제한되고 있음
- 특히 군지역 등 소규모 지자체는 인구 감소와 지역경제 위축으로 기본 행정서비스의 안정적 공급이 어려워지고 있음

❍ 중소도시와 농산어촌은 인구 유출·고령화로 행정서비스 비용이 증가하고 교육·의료·교통 등 생활기반 유지에 어려움을 겪고 있음

- 응급의료는 물론 기초 의료서비스에 대한 접근성이 낮아 필수의료를 위한 장거리 이동이 일상화되고 있음
- 디지털 역량이 낮은 고령층 비율이 높은 지역임에도 은행 점포가 거의 없어 대면 금융 업무조차 어려운 실정임[3)]

❍ 이러한 상황은 단순한 지역격차의 문제가 아니라 국가 전체의 국토이용과 행정운영의 비효율로 이어짐

❍ 결과적으로 수도권과 비수도권 모두에 부담을 초래하며 국가 전체의 지속가능한 발전을 제약하는 요인으로 작용하고 있음

3) 초광역적 행정수요의 증가

□ **행정구역과 생활·경제권의 불일치 심화**

❍ 생활권과 경제권은 이미 행정경계를 넘어서 재편되고 있으나, 제도와 재정, 권한 배분은 시·도 단위로 분절되어 있어 정책의 연계성과 집행력이 저하됨

❍ 교통망, 산업벨트, 물류체계, 환경관리, 관광권 개발 등 주요 정책과제는 현재의 행정구역 단위만으로 대응하기 어려움

3) 머니투데이(2025.11.16.). "돈 뽑으러 왕복 50㎞…인구감소지역 84곳 중 절반, 4대 은행 '0곳'" (https://www.mt.co.kr/finance/2025/11/16/2025111215533583934)

- 지방이 직면한 주요 정책과제는 개별 시·도 단위만으로는 대응이 어려운 초광역 행정수요의 성격을 띠고 있음
- 수자원 관리·폐기물 처리장 입지 등 지역성 난제는 지자체 간 경쟁만으로 해결이 어려워 규모의 경제형성을 위한 상위 차원의 거버넌스와 조정체계가 필요함

□ 규모의 경제 확보를 통한 국가균형성장 추진

○ 지방자치단체 간 유사·중복 투자는 예산 낭비와 재정 비효율을 초래하며, 이는 규모의 경제 달성을 방해하는 고질적인 원인으로 지목됨

○ 특히 비수도권은 개별 자치단체 단위로는 규모의 경제와 정책추진 동력을 확보하기 어려워 권역 단위의 계획·조정·집행 체계가 필요함

- 비수도권 수출 의존형 제조업 경제는 청년 감소·고령화로 생산성이 저하되고 있어 경제·행정·문화 기능의 통합 전략이 필요함
- 이러한 점에서 초광역 행정체제는 선택적 보완장치가 아니라 국가균형성장을 뒷받침하는 핵심 제도적 기반으로 이해할 필요가 있음

2. 과거 균형발전전략의 성과와 한계

1) 과거 균형발전정책의 방향 및 한계

□ 기존 정책의 주요 문제인식

❍ 지금까지의 균형발전정책은 수도권 과밀 해소와 비수도권 지원을 목표로 혁신도시 조성, 공공기관 이전, 기반시설 확충, 생활 사회기반 확충 등을 중심으로 추진됨

- 지방을 불균형을 성장의 결과물로 여겨 정책의 주안점이 보상과 형평성 차원의 지원에 머무르는 경향이 강함
- 국토공간을 17개 시·도 교통망 단위로 분절 관리하면서 광역경제 활력과 권역 단위 시너지 창출에 한계를 보여 왔음
- 중앙정부 중심의 수직형 자원배분 구조가 고착화되면서 지방정부의 자율적 성장동력 발굴보다 공모사업에 의존이 심화됨

❍ 일정 부분 지역의 정주 여건 개선과 공공부문 이전 효과를 가져왔으나, 지역의 자생적 성장동력을 형성하는 데는 한계가 있었음

- 공공기관 이전은 지방 세수와 정주환경 개선에 기여했으나 지역 산업·대학과의 산학연 생태계 구축 미흡으로 지식 전파 효과는 제한적이었음
- 수도권 중심의 방사형 교통망은 지역 거점 간 연결보다 수도권과의 접근성을 중시해 인구 유출과 빨대효과를 심화시켰음

❍ 즉 분산 및 배분 중심의 접근은 지역 간 격차 완화에는 일부 기여했으나 국가 성장구조 자체를 전환하는 데까지는 나아가지 못했다는 한계가 존재함

- 수도권 집중 완화 정책에도 경제·사회 인프라 쏠림이 지속되면서 비수도권은 독자적 경제권 형성에 필요한 임계 규모를 달성하지 못함
- 균형발전의 가치가 지역을 국가 경제 성장의 새로운 엔진으로 격상시키려는 인식의 전환에는 도달하지 못함

□ **기존 정책의 한계**

❍ 개별 사업과 공간단위 분산에 치중함으로써 구조개편보다는 보완적 대응에 머문 측면이 있음

❍ 첫째, 산업·인재·연구개발·재정이 연계된 종합전략이 아닌 사업 단위 지원성격이 강해 지역의 지속적 성장생태계 형성으로 이어지지 않음
- 부처별 칸막이식 사업 추진(산업, 교통, 인재 육성, R&D의 개별적 시행)으로 핵심 요소들이 파편화되어 투자 효율성이 저하됨
- 인재 양성 체계와 지역 산업 수요의 괴리로 인해 지역 대학 졸업생이 지역 내 기업에 취업하기 어려워 수도권으로 떠나는 인재 유출의 악순환이 지속됨

❍ 둘째, 행정구역 별 분절적 추진으로 광역권 차원의 공동계획과 통합집행이 어렵고 권역 단위 경쟁력 확보에 한계가 있음
- 17개 시·도별 유사 사업의 경쟁적 추진으로 중복 투자가 발생했으며, 광역 교통망·산업 클러스터 구축을 위한 지자체 간 협력은 취약함
- 시장에서 경쟁가능한 규모의 경제를 달성하기에 좁은 공간적 범위로 인한 네트워크 효과 및 시너지창출에 구조적 한계가 발생함

❍ 셋째, 권한과 재정의 실질적 이양이 없는 사업 재정지원 중심의 운영으로 지방의 자율성과 책임성으로 연결되지 못함
- 중앙 주도의 재정 배분이 지속되면서 권역 단위 지원계정이 부재하고 예산 편성·집행에서 지자체 재량권이 제한됨
- 핵심 인사·조직 및 규제 권한이 중앙정부에 집중되어 지역 특성에 맞는 지방정부의 자율적 성장모델 설계와 집행 동력이 미흡함

❍ 넷째, 중앙부처가 사업을 선정하고 지방정부가 실행하는 하향식 구조가 지속되어 실제 지역 수요 반영에 한계가 있음
- 지역 기반의 수요에 부합하는 전략 산업 선정보다는 중앙정부의 가이드라인에 맞춘 사업 기획이 우선시됨으로 지역의 자생적 산업 생태계 형성이 지연됨
- 상시 소통 채널의 부재로 정책의 현장 수용성이 낮았으며 중앙과 지방 간의 신뢰 기반 협업 체계가 공고히 구축되지 못함

| 표 2-1 | 과거 균형발전전략의 성과와 한계

〈기존 균형발전정책〉
- 혁신도시 조성, 공공기관 이전, 기반시설·생활 SOC 확충 중심
- 지방을 불균형 성장의 결과물로 보고 보상·형평성 차원의 지원에 치중
- 국토공간의 17개 시·도 단위로 분절 관리
- 중앙정부 주도의 수직적 관계

▼

〈성과〉
- 공공기관 이전으로 지방 세수 확충 및 계획도시 정주환경 개선
- 기반시설 확충을 통한 지역 정주 여건 일부 개선
- 지역 간 격차 완화에 일부 기여

〈한계〉
① 종합전략 부재
- 부처별 칸막이식 사업, 인재양성-산업수요 괴리, 파편화된 투자

② 분절적 추진
- 행정구역 단위 유사·중복 투자, 광역 협력기제 취약, 규모의 경제 미달성

③ 실질적 이양 부재
- 권한·재정의 중앙 귀속, 지자체 재량권 제한, 자율적 성장모델 설계 동력 미흡

④ 하향식(Top-Down) 기획
- 중앙부처 가이드라인 우선, 지역 수요 반영 한계, 소통채널 부재

▼

〈종합평가〉
→ 분산·배분 중심의 접근으로 정주여건 개선에는 일부 기여하였으나, 지역의 자생적 성장동력 형성과 국가 성장구조 전환에는 한계

출처: 저자작성

3. 국가균형성장으로의 정책적 전환

1) 국가균형성장의 개념

□ 기존 균형발전에 따른 정책 패러다임의 전환

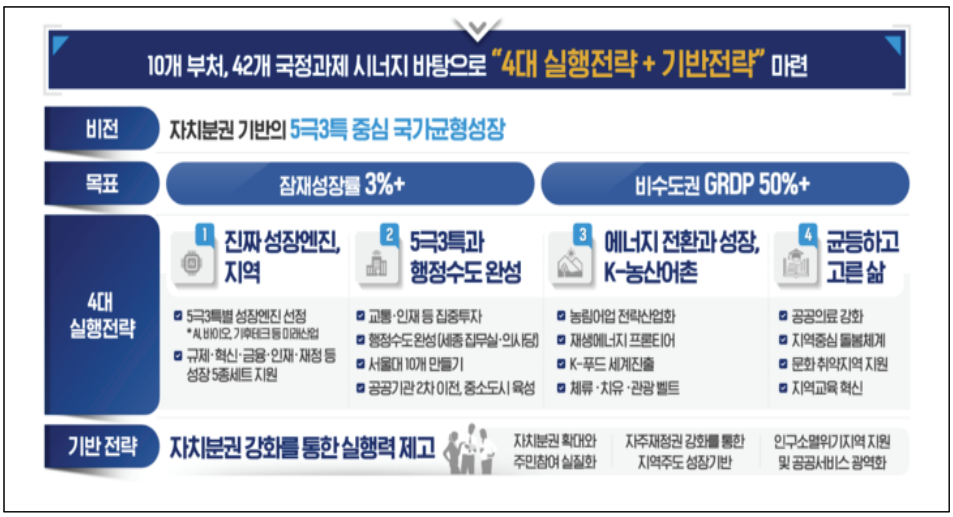
❍ 현 정부는 기존의 균형발전 개념을 지역 간 격차 완화 중심에서 국가 전체의 성장전략으로 전환하고자 함
- 과거의 균형발전 정책은 주로 낙후 지역에 대한 사회복지적 지원이나 공공기관의 기계적 분산과 같은 형평성 차원의 접근에 머물러 있다고 전제함
- 이러한 방식은 수도권 집중 심화 및 비수도권의 침체를 막지 못했고 결국 국가 전체의 잠재성장률을 저하시키는 구조적 한계에 봉착함

❍ 이러한 문제인식은 국정기획위원회의 국가균형성장계획에 명시적으로 담김
- 이에 5극3특 국가균형성장 전략은 수도권 집중, 지역산업 위기, 인구구조 변화에 대응해 지역을 국가성장의 주체로 전환하는 데 초점을 둠
- 비전은 자치분권 기반의 5극3특 중심 국가균형성장으로 5개 성장엔진을 통해 잠재성장률 3% 회복과 비수도권 GRDP 50% 달성을 목표로 함

□ 5극3특 비전달성을 위한 및 4+1 핵심 실행 전략

❍ 이를 위해 국가균형성장 '4+1 전략(4대 실행전략+기반전략)'을 제시함
- 첫째, '진짜 성장엔진, 지역'은 국가산업전략과 지역여건을 연계해 5극3특별 성장엔진을 선정하고, 패키지 지원으로 권역별 산업 경쟁력을 강화함
- 둘째, '최적의 국토공간, 5극3특과 행정수도의 완성'은 행정수도 완성, 공공기관 이전, 광역교통망 구축을 통해 성장전략의 공간 기반을 마련함
- 셋째, '에너지 전환과 성장의 프론티어, K-농산어촌'은 농산어촌을 에너지·식품·관광 거점으로 육성해 지방소멸 대응과 지역경제 기반 확충을 도모함
- 넷째, '어디서나 함께 누리는 균등하고 고른 삶'은 의료·돌봄·교육·문화 등 생활서비스 격차를 해소하여 지역 어디서나 고른 삶의 질을 실현함
- 기반전략인 '자치분권 강화를 통한 실행력 제고'는 4대 실행전략이 지역 주도로 지속적으로 추진될 수 있도록 자치분권과 지방재정을 실질적으로 강화함

| 그림 2-4 | 국정기획위원회의 국가균형성장 비전 및 전략



출처: 국정기획위원회

□ 지역 성장엔진화 당위성

❍ 해당 계획은 비수도권 정책을 수도권 대응 논리의 보조수단으로 보는 것이 아닌 지역이 국가성장의 새로운 동력이 되어야 한다는 인식에 기초함

- 수도권은 이미 혼잡비용이 생산성을 추월하는 단계에 진입했으며 비수도권은 인구 유출과 투자 부재로 인해 성장 잠재력이 감소하고 있음
- 비수도권을 수도권과 경쟁가능한 수준의 초광역 경제권으로 육성하는 것은 국가 전체의 파이를 키우는 생존 전략으로 간주됨
- 지방을 수도권 집중 부작용의 보완 대상이 아닌 국가 산업구조 전환과 성장축 다변화를 견인하는 성장엔진으로 전환해야 함
- 지역 특화산업을 국가전략산업으로 격상하고 중앙정부 자원을 권역 단위로 집중적으로 배치해 규모의 경제를 실현하고자 함

❍ 즉, 국가균형성장은 단순한 분산정책이 아니라 성장축의 다핵화, 지역 주도 발전, 국가운영체계 재설계를 포괄하는 국가성장 전략임

2) 공간단위의 전환의 강조: 5극3특 기반의 국토공간대전환

□ 초광역 공간전략으로의 전환

○ 국가균형성장의 핵심은 기존의 혁신도시, 개별 거점, 생활권 중심의 접근을 넘어선 5극3특이라는 초광역단위의 공간전략을 제시한 것임
- 공공기관 이전 정책은 거점 육성에는 성공했으나 주변 지역으로의 파급효과가 제한적이었고 정주 여건의 독립성을 확보하지 못한 한계가 있었음
- 5극3특은 수도권과 경쟁할 수 있는 5개 초광역 경제권과 지역 특수성을 살린 3개 특별자치도로 국토공간을 재편해 집중과 연결 중심의 성장을 도모함

□ 5극3특 국가균형성장 추진전략(3대전략·11대과제)

○ 이후 지방시대위원회는 3개의 핵심 추진전략과 11개의 전략과제를 통해 국가균형성장 추진전략 설계도에서 5극3특의 추진 전략을 구체화함
- 종합 비전은 '자치분권 기반의 5극3특 중심 국가균형성장'으로 권역별 성장엔진을 육성하고 지역수요 기반의 자율형 발전모델을 구축하는 것임
- 또한, 자치분권 기반의 국가균형성장으로 권역별 성장엔진 육성과 지역수요 기반 자율형 발전모델 구축에 있음
- 부처별 또는 개별·경쟁적으로 추진되던 과제들을 5극3특 권역별 경제·생활권 형성이라는 목표하에 종합해 범부처 차원의 종합 실행계획으로 설정함

| 그림 2-5 | 지방시대위원회의 5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도



출처: 지방시대위원회

❍ 첫 번째 핵심 전략인 '5극3특 경제권: 성장과 집중'은 권역거점과 메가시티 단위로 성장축을 확장해 규모의 경제와 권역별 성장엔진을 구축하는 전략임
- (5극3특 성장엔진 육성) 중앙과 지방 간 협력을 통해 5극3특의 대표 전략산업을 육성하고 초광역 특별협약을 체결하여 범정부적 패키지를 지원함
- (권역별 기존 주력산업 경쟁력 강화) 권역별 AI혁신거점 조성, AX전환 생태계 구축, 중소·중견기업 사업재편 등을 통해 기존 주력산업을 고도화함
- (지역 투자자본 조성 및 금융지원체계 구축) 정부주도 펀드와 (가칭)지역투자공사 설립을 통해 권역별 투자재원을 확대하고 지역 투자 생태계를 조성함
- (5극3특 균형성장 뒷받침하는 지역인재 양성) 거점국립대 육성 및 RISE 체계 재구조화를 통해 권역별 인재 양성 및 지역 정주생태계를 구축함
- (5극3특 산·학·연 혁신성장 거점 조성) 부처별 산학연 사업을 묶음사업으로 통합기획해 권역 내 혁신성장거점도시와 복수 거점도시를 육성함

❍ 두 번째 핵심 전략인 '5극3특 생활권: 연결과 확산'은 권역별 거점 중심축을 강화하고 인구·기업·R&D·교통망을 패키지로 연계하는 전략임
- (국토공간 재설계) 국토공간전략, 행정수도 완성, 공공기관 이전 등을 통해 5극 대도시권과 3특 특화성장을 지원하는 균형거점을 강화함
- (권역별 60분 교통체계 구축 및 연결망 강화) 권역별 60분 교통체계와 광역·국가교통망 연결을 통해 권역 내외 접근성과 생활권 연계를 강화함
- (주거·교육·의료·복지 등 통합연계망 강화) 주거·교육·의료·복지·문화의 통합 공급체계를 구축해 지역 생활안전망과 정주여건을 개선함
- (K-농산어촌 조성) 농산어촌 주민의 안정적인 생활유지를 위해 기본소득을 보장하고 국가균형성장에 기여하는 삶터·일터·쉼터로 농산어촌을 구현함

❍ 세 번째 핵심 전략인 '5극3특 추진기반'은 권역별 행정체계 제도화, 예산 사전조정권 강화, 초광역 특별계정 신설 등 전략 추진 기반을 구축하는 데 초점을 둠
- (5극3특 행정기반 구축) 자치분권균형성장 최고전략기구와 범정부 초광역 추진협의체를 통해 행정구역을 넘어서는 권역 단위 행정기반을 마련함
- (5극3특 재정기반 구축) 예산편성 사전조정권 강화, 초광역 특별계정 신설, 지특회계 포괄보조 확대 등을 통해 5극3특 추진 재정기반을 강화함

□ 5극(초광역권)과 3특(특별자치시·도)의 기능적 구조

❍ 5극은 초광역권 단위의 성장거점을 형성하여 산업, 교통, 정주, 행정 기능을 초광역범위(권역)으로 묶어내는 구조를 지향함

- 초광역권은 대도시-거점도시-중소도시-농산어촌의 공간위계를 가지며, 산업·거점·교통 등을 종합한 초광역권계획을 통해 권역 내 연계를 강화함
- 초광역권역 내 광역교통망 구축으로 초광역권 60분 교통체계를 실현하고 권역 간 국가교통망 연결을 통해 국토 전반의 연결성을 강화함
- 산학연 혁신성장거점도시와 특별자치도 맞춤형 특례를 통해 지역 창업·산업 생태계와 글로벌 특화거점을 육성함

❍ 3특은 특별자치시·도의 제도적 경험을 토대로 특화된 자치와 성장모델을 발전시키는 것을 목표로 함

- 강원특별자치도, 전북특별자치도, 제주특별자치도는 각 지역의 환경적·산업적 특수성을 기반으로 하는 전략거점으로서 기능함
- 국가 정책의 규제 완화 및 맞춤형 특례 등을 통해 바이오, 신재생에너지, 관광 등 지역별 전문 분야에서 글로벌 선도 거점으로 도약하는 것을 목표로 함

| 그림 2-6 | 5극3특 공간구조 연계



출처: 지방시대위원회(2025). "5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도".

□ **국토공간 대전환의 정책적 차별점 및 의의**

○ 5극 3특은 광역단위의 행정구역에 갇힌 발전전략에서 벗어나 초광역 권역 중심의 국토공간 재편 및 대전환으로 나아가는 시도라는 점에서 기존 정책과 구별됨

○ 수도권과 비수도권의 대립적 관계인 제로섬을 벗어나 지역의 성장거점을 육성을 통해 국가 전체의 성장잠재력을 키우는 포지티브섬 접근임
- 기존의 격차 완화 중심 접근에서 벗어나 지역성장과 국가성장동력 확충을 동시에 추구함
- 지역의 성장거점을 육성하여 국가 전체의 성장잠재력을 높이려는 접근임

○ 이러한 전략들은 개별 지자체간 경쟁을 넘어 권역 간 연계와 협력을 주로하는 다핵형 발전구조를 추구한다는 것이 특징임

3) 정책수단의 전환과 제도개편의 강조

□ **지역성장과 국가 성장동력 확충의 동시 추구**

○ 권한이양, 재정지원, 제도설계, 행정체제 개편을 함께 결합하는 방향을 지향한다는 점에서 가장 큰 차별성이 있음
- 예산 투입만으로는 지역의 성장을 이끌어낼 수 없다는 인식에 따라, 규제·기술·인재·자본이 지역으로 모일 수 있는 제도적 생태계를 조성하는 데 집중함
- 특히 성장 5종 세트(인재양성, 규제완화, 혁신지원패키지, 재정지원, 펀드지원) 패키지 지원을 통해 정책추진의 효율성을 높이고자 함

○ 초광역 협력을 실질화하기 위해서는 단순 공동사업 수준을 넘는 권역단위 계획수립, 의사결정, 재정운용을 가능하게 하는 제도적 장치가 필요함
- 따라서 계획수립과 동시에 재정과 행젖제도의 통합과 구조개편을 추진함

□ **초광력 협력 실질화를 위한 3대 핵심제도**

○ 첫째, 초광역특별협약 제도화를 통해 단순 공동사업 수준을 넘어 권역 단위의 계획수립·의사결정·재정운용이 가능하도록 중앙정부와 초광역권의 책임 범위를 명확히 하고 정책의 지속성을 확보함

❍ 둘째, 통합공모제를 도입해 부처별로 흩어져 진행되던 지역 지원 사업을 권역 단위로 묶어 시행해 지역의 예측 가능성을 높이고 행정 효율성을 제고함

❍ 셋째, 균형성장영향평가제도를 통해 주요 정책 및 재정사업이 지역균형발전에 미치는 영향을 검토·평가함

- 효과가 높은 사업에 인센티브를 부여하는 등 지방 우대형 예산 배분체계를 마련함

□ 지방분권균형발전법 개정 및 주요 변화 내용

❍ 5극3특 국가균형발전 전략의 입법적 기반을 다지기 위한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 일부개정법률안(의안번호 2213398, 이해식의원 등 56인)이 국회 본회의에서 의결됨

- 개정안은 지방시대위원회 체계 정비와 함께 초광역 특별계정, 균형성장영향평가제, 초광역특별협약 등 핵심 제도장치를 신설하는 내용을 포함함

❍ 입법 추진 경과는 발의(25.09.30)후, 국회 행안위 법안심사소위(26.03.31) 및 전체회의(26.04.06)를 거쳐, 법사위 수정 가결(26.04.22) 및 국회본회의 의결(26.05.07)을 완료함

❍ 분야별 주요 개정 내용은 다음과 같음

| 표 2-2 | 세 가지 광역행정체제 유형

구분	주요 개정 내용	상세 내용
컨트롤타워	위명 변경 및 상설화	「지방시대위원회」를 「자치분권균형성장위원회」로 변경하고, 5년 존속기한을 폐지하여 상설 위원회로 전환
정부 계획	종합계획 개편	기존 종합계획을 「자치분권균형성장 종합계획」으로 개편하고 5극3특 비전과 핵심과제를 전면 반영
공간 단위	초광역권발전계획 수립	지자체 주도로 관계기관 심의를 거쳐 5년 단위의 초광역권발전계획 및 시행계획수립 근거 마련
평가·협약	신규 제도 법제화	균형성장영향평가제 도입, 민·관 참여형 초광역특별협약 신설 및 범부처 추진협의체 설치로 실행력 강화
사업 방식	특별협약 통합공모	특별협약 체결을 위한 공동 추진 사업은 분절적 추진을 지양하고 통합공모 방식으로 시행 명시

구분	주요 개정 내용	상세 내용
조직 권한	위원회 구성 강화	부위원장(2명) 및 위촉위원(31명) 확대, 당연직 위원(법무부장관, 지방교육자치 협의체 대표자) 추가로 전문성 확보
재정 기반	예산 사전조정권 및 계정 신설	지방분권균형발전법 개정을 통해 지역발전특별회계에 대한 위원회의 사전조정권을 강화하고, 초광역특별계정을 신설함

❍ 주요 내용의 현행과 개정안을 비교하면 다음과 같음

| 표 2-3 | 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안」 주요내용 신·구조문 대비표

현행	개정안
제2조(정의) 〈신 설〉 〈신 설〉	8의2. “초광역특별협약”이란 중앙행정기관, 특별지방자치단체 또는 관계 지방자치단체와 민간(기업·대학·연구기관 등)이 참여하는 협약을 말한다. 8의3. “초광역특별회계”란 초광역권 단위 사업을 통합 지원·관리하기 위하여 설치·운영되는 특별회계를 말한다.
제5조(다른 법률과의 관계) 〈신 설〉	③ 제62조에 따른 자치분권균형성장위원회는 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」 제11조를 적용하지 아니한다.
제2장 지방시대 종합계획 등 제6조(지방시대 종합계획의 수립) ① 제62조에 따른 지방시대위원회(이하 “지방시대위원회”라 한다)는 지방자치분권 및 지역균형발전을 효과적으로 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방자치단체의 의견을 수렴한 후 5년을 단위로 하는 지방시대 종합계획(이하 “지방시대 종합계획”이라 한다)을 수립한다.	제2장 자치분권균형성장 종합계획 등 제6조(자치분권균형성장 종합계획의 수립) ① -----지방시대위원회(이하 “지방시대위원회”----------자치분권균형성장 종합계획(이하 “자치분권균형성장----------
〈신 설〉	제11조의3(균형성장영향평가) ① 중앙행정기관의 장은 소관정책(계획을 포함한다. 이하 이 조 에서 같다)이 전국적으로 균형성장에 미치는 영향을 사전에 평가(이하 “균형성장영향평가”라 한다)하고, 그 결과를 정책의 수립·시행에 반영하여야 한다. ② 중앙행정기관의 장은 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업으로서 자치분권균형성장위원회가 전국적으로 균형성장에 미치는 영향이 크다고 판단하여 선정한 사업에 대하여 대통령령으로 정하는 바

현행	개정안
	에 따라 균형성장영향평가를 실시하고 그 결과를 자치분권균형성장위원회에 제출하여야 한다. 1.「국가재정법」 제31조제1항에 따른 예산요구서에 포함된 세출예산사업 2.「국가재정법」 제66조제5항에 따른 기금운용계획안에 포함된 기금사업 ③ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 외에 균형성장영향평가의 대상 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제30조(초광역협력사업의 추진) 〈신 설〉	③ 국가는 제1항의 초광역협력사업을 신속·통합 추진하기 위하여 관계 중앙행정기관, 특별지방자치단체 또는 관계 지방자치단체와 초광역특별협약을 체결할 수 있다. 이 경우 민간의 참여를 포함할 수 있다.
제31조(지역발전투자협약의 체결 등) ③ 지역발전투자협약의 사업범위 및 체결 등에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.	제31조(특별협약의 체결 등) ③ 제1항에 따라 지역발전투자협약 또는 초광역특별협약을 체결하여 추진하는 사업은 중앙행정기관과 지방자치단체가 개별적으로 공모하지 아니하고 통합하여 공모하여야 한다. 이 경우 통합 공모의 시기, 방법 및 절차 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다. 다만, 대통령령으로 정하는 특별한 사유가 있는 경우에는 자치분권균형성장위원회의 심의·의결을 거쳐 통합공모를 예외로 할 수 있다.
〈신 설〉	제31조의2(범부처 초광역추진협의체) ① 초광역협력사업 및 초광역특별협약의 범부처 협의·조정과 정책집행을 전담하기 위하여 자치분권균형성장위원회에 범부처 초광역추진협의체(이하 “추진협의체”라 한다)를 둘 수 있다. ② 추진협의체의 운영에 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.
제4장 지방시대위원회 등 제62조(지방시대위원회의 설치 및 존속기한) ① 지방자치분권 및 지역균형발전을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 지방시대위원회를 둔다. ② 지방시대위원회는 이 법 시행일부터 5년간 존속한다.	제4장 자치분권균형성장위원회 등 제62조(자치분권균형성장위원회의 설치) 지방자치분권 및 지역균형발전을 추진하기 위하여 대통령 소속으로 자치분권균형성장위원회를 둔다.
제76조(계정의 구분) 회계는 지역자율계정, 지역지원계정, 제주특별자치도계정 및 세종특별자치시계정으로 구분한다.	제76조(계정의 구분) ----------제주특별자치도계정, 세종특별자치시계정 및 초광역특별계정----------.

□ 중앙-지방의 실효적 거버넌스 강화

❍ 다부처 정책 수단이 결합된 초광역 전략을 추진하기 위해 중앙-지방협력거버넌스를 강화하여 중앙과 지방이 대등한 파트너로서 국가전략을 논의하도록 함

❍ 총리실은 개별 지역의 민원 수렴을 넘어 국가 공간 구조 대전환과 연계된 핵심 쟁점을 조정하고 합의하는 최종 의결기구로서 기능을 수행함
- 범정부 사업추진협의회를 운영하며 정책·사업의 우선순위 설정, 국비 심사, 법·제도 개선 조정, 성과 관리 및 인센티브 심의 등을 총괄함

❍ 지방시대위원회는 중앙-지방거버넌스의 기술적 설계 및 조정 역할을 담당함
- 중앙지방협력회의와 타운홀 미팅 사이에서 기술적 설계와 사후관리를 담당하는 실무 컨트롤타워 기능을 강화함
- 개별 지자체 요구를 넘어 5극3특 권역 단위의 공통 전략과제와 제도·재정 쟁점을 수렴하는 지방지원기구 역할을 수행함
- 지역균형발전특별회계 예산 편성 시 관계부처가 위원회의 의견을 필수적으로 청취하도록 법적 권한이 강화됨
- 5년 단위의 지방시대 종합계획과 연도별 시행계획이 개별 부처의 예산이나 제도 개선으로 자동 연계되도록 추후 기능이 보강될 예정임

제2절 국토공간 대전환을 위한 5극과 3특의 의미

1. 광역행정체제 개편의 기본 구도

1) 추진주체로서 세 가지 광역행정체제 유형

□ **세 가지 추진유형**

❍ 5극3특은 개별 지역 육성 방안을 넘어 국토공간 구조의 재구성과 초광역 행정체계의 전환을 동시에 추진하는 국가운영 전략임
- 이는 공간 전략인 동시에 행정체제 전환 전략으로 광역행정체계의 구조적 개편을 제도적 기반으로 함
- 이 전략의 실질적 추진력은 각 권역이 스스로 계획을 수립하고, 예산을 집행하며, 성과에 책임을 질 수 있는 행정적 실체를 갖추는 데서 비롯됨

❍ 단일 제도모형이 아니라 통합특별시, 특별지방자치단체, 특별자치도 등 세 가지 유형이 병행되는 추진구조를 전제로 함(최지민, 2026a)
- 이는 지역별 여건과 수용성, 기존 제도기반의 차이를 반영한 추진방식이라는 점에서 의의가 있음
- 5극3특의 실현 가능성은 특정 제도만을 중심으로 보기보다 각 유형의 구조적 특성과 기능적 역할을 재정립하는 것에 달려있음

| 표 2-4 | 세 가지 광역행정체제 유형

구분	통합특별시	특별지방자치단체	특별자치도
법적 근거	별도 특별법 제정 필요 (행안위 법안 소위 최종안)	지방자치법	개별 특별법
법인격	단일 법인격 (신설)	복수 법인격 병존 (각 법인격 존속 동시 연합의 법인격 추가)	기존 법인격 유지·강화
기존 자치권	기존 자치권 소멸·통합	기존 자치권 유지 및 제한적 공동 자치권 추가	기존 자치권 유지 및 확장된 특례 자치권 부여

구분	통합특별시	특별지방자치단체	특별자치도
권역	충남·대전 전남·광주 대구·경북	충청광역연합 부울경	강원특별자치도 전북특별자치도 제주특별자치도
초광역권 내 역할	핵심 운영 주체	독자적 협력 수단	특화전략 수행주체
계획·집행 권한	직접 수행	공동 수행 (조정력 한계 존재)	특례 범위 내 직접 수행
제도 성격	행정 통합형 권역정부 신설	연합·협력형 분절 극복 수단	특화·분권형 이미 형성된 권역

출처: 저자 작성

❍ 통합특별시는 광역시와 광역도의 재통합을 통해 권역 단위 계획·조정·집행을 직접 수행하는 행정체제임(최지민, 2026a)
- 인접 광역·기초 지자체가 단일 법인격의 광역 행정단위로 통합되는 유형으로, 현재 충남·대전, 전남·광주, 대구·경북 권역에서 추진된 바 있음
- 시·도 분리로 인한 행정 단절과 기능 중복을 해소하고, 단일 권역 단위의 계획·조정·집행 책임체계 구축을 목적으로 함
- 별도 특별법 제정을 통해 초광역 성장거점의 실질적 운영주체이자 권역형 광역정부로 기능하도록 설계됨

❍ 특별지방자치단체는 통합이 어려운 권역에서 기존 지자체 법인격을 유지한 채 공동계획과 공동사무를 추진하는 연합형 협력체계임(최지민, 2026a)
- 둘 이상의 지방자치단체가 기존 법인격을 유지한 채 공동의 사무를 처리하기 위해 설치한 광역 협력체(광역연합)에 해당함
- 충청권·부울경 등에서 현실적 대안으로 기능하며, 광역권 개발계획과 범부처 지원체계를 연계하는 초광역 협력수단으로 의의가 있음
- 다만 직접집행 권한과 조정력에 한계가 있어 5극 형성의 보완적 또는 대안적 수단으로 기능 범위를 명확히 할 필요가 있음

❍ 특별자치도는 이미 형성된 권역형 정부로서, 3특의 제도적 기반이자 특화전략을 수행하는 핵심 주체임(최지민, 2026a)

- 고도의 자치권과 행·재정 특례를 부여받은 광역행정체제로 제주·강원·전북에서 이미 현실화되어 있음
- 제주·강원·전북은 각각 국제자유도시, 미래산업글로벌도시, 글로벌생명경제도시를 지향하며 3특의 특화 축으로 기능함
- 향후 특별자치도는 특례 부여 중심을 넘어 특화산업과 제도혁신을 주도하는 국가균형성장의 전략 주체로 재정립될 필요가 있음

□ 5극3특 실현을 위한 세 유형별 역할 정립

❍ 지방자치단체의 세 유형의 제도 형식은 다르지만 모두 5극3특을 실현하는 정책 주체라는 점에서 동일한 정책적 위상을 가짐(최지민, 2026a)
- 단, 동일한 위상이 곧 동일한 기능을 뜻하는 것은 아니며 각 유형은 권역 형성 방식과 사업 집행 방식, 제도적 역할에서 차이를 가짐

❍ 상호 배타적이지 않으며, 권역 내에서의 통합 완성도와 제도적 여건에 따라 통합특별시와 특별지방자치단체가 병존할 수 있음(최지민, 2026a)
- 3특의 경우 이미 특별자치시·도로 출범했으나, 내부 기능 강화를 위한 추가적인 특례 발굴이 요구됨

❍ 결론적으로 5극3특 체계의 당사자로서 상하관계가 아니라 병렬적 당사자성 위에 기능적 역할분담을 결합한 구조로 이해할 필요가 있음(최지민, 2026a)
- 다만 세 유형이 동일한 국가전략의 틀 안에서 운영되는 한 기능적 관계와 역할 분담이 명확히 정립되지 않으면 중복과 갈등이 불가피하게 발생함
- 각 유형의 권한 범위와 협력 방식을 제도적으로 명문화하는 작업이 5극3특 추진의 선결 과제임
- 이와 관련해서는 2027년도 1월 초광역특별계정과 협약이 실질적으로 작동하기위한 국회의 후속입법 조치가 준비중에 있음

2) 국토공간 대전환과 광역행정체제 재구성

□ 공간전략과 광역행정체제 재구성의 필요성

❍ 수도권 일극구조를 완화 및 다핵형 국토구조를 형성을 위한 국가 차원의 공간전략임과 동시에 공간전략 실행을 위한 행정체제 개편 구상을 포함함
- 5극은 초광역 성장거점을 형성하는 공간단위이고, 3특은 특화전략과 분권기능을 담당하는 제도단위로 작동함
- 이를 위해 산업·R&D·교통 인프라·재정 정책을 단일한 공간적 틀 안에서 통합적으로 운용하려는 설계를 갖추고 있음

❍ 공간전략 실현을 위해서는 권역 단위 계획·자원배분·인프라 구축·기업 유치를 일관되게 추진할 행정체제가 뒷받침되어야 함
- 현행 17개 시·도 체계는 광역시와 인접 도가 별도의 행정단위로 분리되어 동일한 경제권 내 계획 단절과 투자 중복이 구조적으로 발생함
  • 대전광역시와 충청남도가 각각 독립적인 산업단지를 조성하고 기업 유치 인센티브를 경쟁적으로 제공하는 현실이 이를 단적으로 보여줌
- 공간 전략만으로는 행정 분절과 부처 간 칸막이를 극복할 수 없으며, 행정통합만으로는 실질적인 산업 집적과 인재 유입을 담보할 수 없음

□ 초광역특별협약과 특별법을 통한 제도의 연동

❍ 초광역특별협약 제도화 방안은 국토공간 전략과 분권특별법상의 추진수단을 실질적으로 연동시키는 핵심 기제임(관계부처, 2026)
- 이는 지역이 광역권 발전구상을 수립하면 중앙정부가 규제·R&D·재정·인재·인프라를 패키지로 지원하는 구조임
- 기존 개별 부처 중심 분산 지원 체계에서 탈피하여, 광역 단위의 종합 발전구상과 범부처 지원을 연동시키는 새로운 국가 운영 방식에 해당함

❍ 나아가 「광역권 개발 및 성장 지원에 관한 특별법」 제정 추진은 국토공간 단위의 제도적 기반을 법제화하려는 시도임(관계부처, 2026)

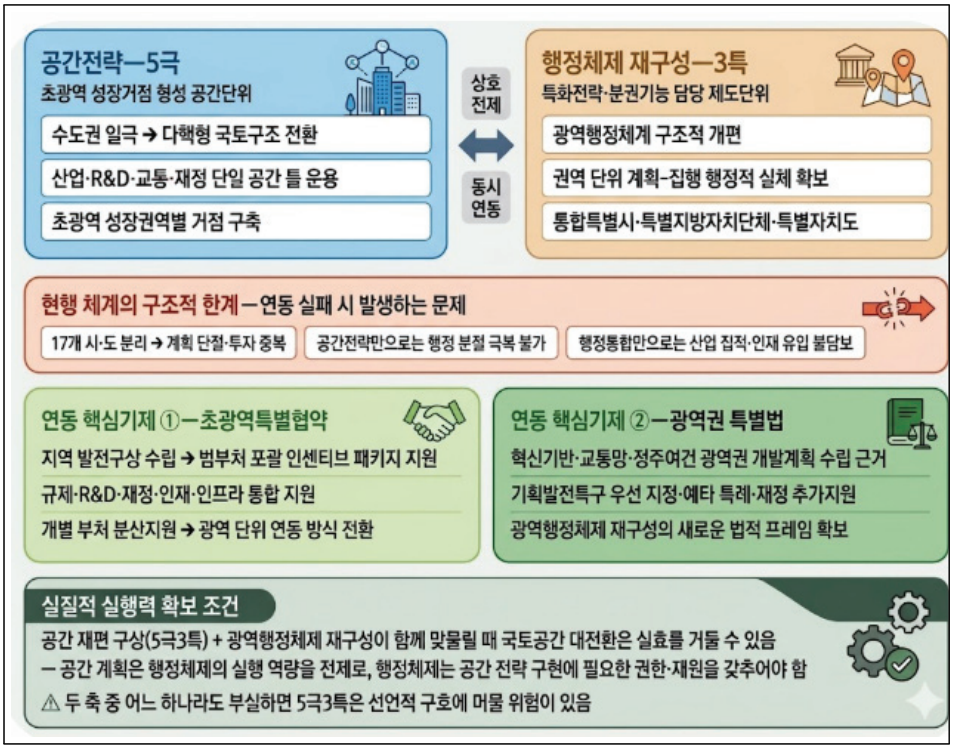
- 광역권 개발계획에는 기회발전특구 우선 지정, 예타 특례, 재정 추가 지원 등 권역 단위 인센티브가 포함됨
- 특별법 제정은 광역행정체제 재구성을 행정 경계 조정을 넘어 국토공간 운용의 법적 프레임으로 전환하는 의미를 가짐

□ 국토공간 대전환의 실효성 확보 조건

❍ 결국 국토공간 대전환은 5극3특이라는 공간 재편 구상과 이를 떠받치는 광역행정체제 재구성이 함께 맞물릴 때 실질적인 실행력을 확보할 수 있음

- 공간 계획은 행정체제가 이를 실행할 역량을 전제로 설계되어야 하고 행정체제는 공간 전략의 방향을 구현할 수 있는 권한과 재원을 갖추어야 함
- 두 전략이 동시에 추진되고 제도적으로 연동될 때 5극3특 국토공간 대전환은 선언적 구호를 넘어 실효성이 확보될 수 있음

| 그림 2-7 | 국토공간 대전환 — 공간전략과 광역행정체제 재구성의 연결 구조



출처: Gemini(나노 바나나 2)를 활용하여 저자작성

2. 5극 형성의 정책적 의미와 추진방향

1) 광역시와 광역도의 재통합을 통한 초광역적 권역의 형성

❍ 5극 형성의 핵심 경로 중 하나는 기존 광역시와 인접 광역도의 재통합을 통해 권역 단위의 조정력과 집행력을 갖는 통합특별시를 구성하는 것임
- 통합특별시는 명칭상 특별시이지만 실질적으로는 서울과 같은 단일 대도시형 특별시가 아니라 권역형 광역정부 또는 광역도의 발전형 모형에 해당함
- 통합특별시는 행정구역의 단순 병합이 아니라 권역 단위의 계획·조정·집행 기능을 일원화하는 직접집행형 행정체제를 지향함
- 따라서 5극의 형성은 광역시의 확대 재생산이 아닌 분절된 광역행정체계를 권역정부 체계로 전환하는 의미를 가짐

❍ 정부는 행정통합의 가장 직접적인 유인 수단으로 통합특별시에 대한 파격적 세제지원을 제시함(관계부처, 2026)
- 통합특별시 내 특구 창업기업과 이전·창업 중소·중견기업에 대해 기회발전특구 수준의 세제지원을 확대하는 내용임
- 단순한 재정 인센티브를 넘어 통합이라는 행정적 결단에 국가가 재정·세제 차원에서 응답한다는 신호를 시장에 보내는 기능을 함

❍ 전남·광주, 대전·충남, 대구·경북 등의 논의는 이러한 권역형 광역정부 구상의 대표 사례로 볼 수 있음
- 세 권역 모두 광역시와 인접도 간 생활권·경제권의 불일치 문제가 지속되어 로 통합의 필요성과 정책적 수용성이 상대적으로 높게 형성되어 있음
- 다만 통합 추진 속도와 제도적 여건이 상이하므로 일률적 적용보다는 권역별 여건에 맞는 단계적 접근이 요구됨

2) 통합이 어려운 지역에서의 특별지방자치단체 활용

❍ 광역통합이 즉시 가능한 것은 아니므로 비통합 지역에서는 특별지방자치단체를 통해 5극의 기능을 부분적으로 구현할 필요가 있음

- 통합은 참여 지자체의 정치적 의지와 주민 동의, 지역 정체성·이해관계 조율, 비용과 편익의 공정한 배분을 전제로 함
- 통합은 절차상 '지방시대위원회 의결 → 행안부 장관 권고 → 주민투표 또는 의회 의결 → 통합 법률안 제정'의 과정을 거쳐야 함
  - 충청권과 부울경은 지역 간 이해관계와 역학 구도가 복잡해 행정통합으로의 진전이 쉽지 않은 상황임

❍ 특별지방자치단체는 통합의 사전단계로만 볼 것이 아닌 통합 여부와 무관한 초광역 공동계획과 공동사업을 수행할 수 있는 독자적 협력모형임
- 이 유형에서 권역 종합계획 수립, 광역교통 조정, 산업협력, 공동투자유치, 공모사업 공동대응 등의 기능은 일반적인 시·도 간 협의보다 특별지방자치단체가 더 안정적으로 수행할 수 있음
- 다만 특별지방자치단체는 단일 권역정부와 달리 조정권한과 전속사무가 약한 실행체계의 한계가 존재함
- 제도적 보완이 수반되면 5극 형성의 유력한 수단이 될 수 있으나 통합특별시와 동일한 수준의 권역정부로 보기는 어려움

3) 권역계획·조정·집행의 일체화를 위한 구조형성

□ 5극의 핵심 기능으로 권역 단위 통합운영체계 구축

❍ 5극의 핵심은 권역 단위의 계획·투자·운영을 통합하는 체계 구축에 있음(지방시대위원회, 2025)
- 권역별 성장엔진 산업을 중심으로 R&D·인재·인프라·재정·규제 특례가 연계될 때 수도권에 대응하는 자생적 경제거점으로 기능할 수 있음
- 5극은 공간 재편의 단위이자 정책 집행의 단위이며, 초광역 교통망·산업벨트·공공의료·인재양성·정주체계 등을 묶어내는 성장거점의 의미를 가짐

❍ 권역 단위에서 통합되어야 할 세 가지 핵심 역량은 다음과 같음(관계부처, 2026; 지방시대위원회, 2025; 최지민, 2026a)
- 첫째, 계획 통합 역량은 토지이용·산업입지·광역교통·환경관리 계획을 권역 단위에서 수립하고 국가계획과 기초 도시계획을 연결하는 데 있음

- 둘째, 조정 역량은 기초자치단체 간 이해관계와 중앙부처의 분산 권한을 통합해 원스톱 행정체계를 구현하는 데 있음
  - 이를 위해 광역 단위의 계획 조정권과 중앙부처 소관 사무의 권역 이관이 필요함
- 셋째, 집행 역량은 대규모 광역 인프라 사업을 권역 단위에서 추진할 수 있는 재정 규모와 행정 능력을 확보하는 데 있음
  - 이는 안정적 재원 확보(정률 교부세, 국세 이양 등)와 직결됨

□ 권역 실행력 강화를 위한 R&D·인재·재정 연계

❍ 권역계획·조정·집행의 일체화를 위한 핵심 정책 수단으로 지역 자율 R&D 체계 전환을 제시함(관계부처, 2026)
- 분산 집행되던 지역 R&D 사업을 지역 주도 성과책임 구조로 전환해 권역 성장엔진과의 정합성을 강화함
- 거점국립대별 국가대표 단과대 육성, 4대 과기원 중심 인재양성 클러스터 조성 등 인재 공급 체계도 권역 단위로 재편됨

❍ 이 과정에서 광역은 설계와 조정, 기초는 현장 집행과 환류, 생활권은 전달거점으로 재편되는 기능전달이 필요함
- 5극은 권역계획의 공동수립, 권역사업의 공동집행, 국가재정과 공모사업의 공동대응의 기본 기능을 수행해야 함
- 하향식 지역 지원에서 분권형 자율 성장 체제로의 국가운영 패러다임 전환을 위해 실제 권한, 수행기능의 법제화 및 추진체계가 뒷받침 되어야 함

□ 물리적 통합을 넘은 실질적 성장거점으로의 전환

❍ 반면 통합의 외형만 갖추고 역량이 강화되지 않는다면 통합특별시는 특례를 집중 부여받는 수혜 단위에 그칠 위험이 있음
- 권역계획·조정·집행의 일체화가 실현될 때 비로소 5극은 단순히 규모가 커진 행정단위가 아닌 수도권에 대응하는 실질적 성장거점으로 기능할 수 있음

○ 결론적으로 공간 재편과 정책 집행의 단위로서 교통·산업·의료·인재·정주체계를 통합하는 국가 성장거점의 형성을 목표로 설정함

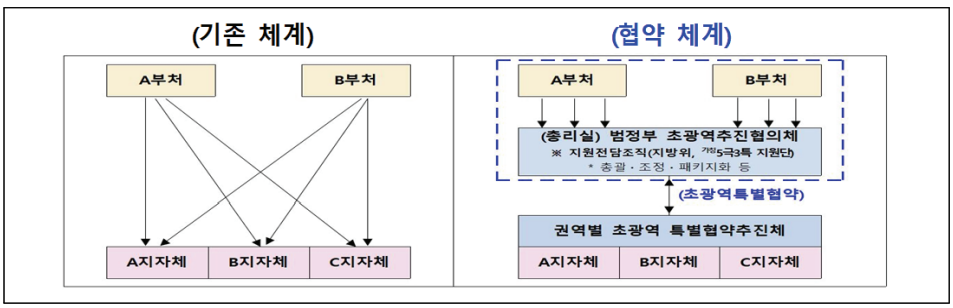
4) 권역적 사업시행을 위한 기반구조 확충: 특별협약과 초광역계정의 신설

□ 특별협약의 제도적 의미와 기능

○ 특별협약은 개별 부처사업을 권역 단위의 정책목표와 사업수행체계를 하나의 묶음으로 정렬하는 핵심 제도적 장치임(지방시대 위원회, 2025)
- 현재 초광역사업은 부처별 공모·보조사업 중심으로 추진되어 사업 간 연계와 권역 계획과 재정 간 정합성이 부족함
- 특별협약은 권역 성장엔진, 생활권 형성, 공공서비스 연계를 종합계획 아래 통합해 추진하는 수단임
- 또한 중앙부처, 권역 추진주체, 지자체, 공공기관, 대학, 기업 간 역할과 책임을 명확히 한다는 점에서 단순 업무협약과 구별됨

○ 특별협약은 권역 단위 계획과 사업을 연결하고 부처별 지원을 패키지형 지원으로 전환하는 총괄조정 수단임
- 참여 주체 간 기능 중복과 책임 회피를 줄인 중앙-지방 공동집행의 틀임
- 협약의 대상과 구체적인 절차는 현재 마련중에 있으나 확실한 것은 유관한 사업과 투자를 적시에 추진하기 위한 제도적 장치를 만든다는 것임

| 그림 2-8 | 특별협약을 통한 연계조정강화



출처: 지방시대위원회(2025). “5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도”

□ 초광역계정의 제도적 의미와 기능

❍ 초광역계정은 권역 단위 사업 재원을 안정적으로 확보하고 지자체 분담금이나 부처별 단년도 보조사업 의존을 완화하는 재정기반임(지방시대 위원회, 2025)

- 현재 초광역사업은 참여 지자체의 분담금, 개별 공모사업, 부처별 보조사업에 의존하는 경우가 많아 사업 지속성과 조정력이 약함
- 이 구조에서는 권역 차원의 공동계획이 수립되더라도 실제 재정은 개별 시·도와 부처의 이해관계에 따라 분절적으로 투입될 가능성이 큼
- 이러한 한계를 보완하여 권역 단위 계획에 따라 재정을 묶음으로 지원하고, 공동사업 수행에 필요한 안정적 인센티브를 제공함

❍ 초광역특별계정은 종전 시·도 단위 사업예산 지원 방식에서 시도를 연계 및 통합하는 초광역 사업의 지원강화를 위해 신설됨(지방시대 위원회, 2025)

- 현행 지특회계(자율계정 및 지원계정는 자율계정·지원계정·초광역특별계정의 3개 계정 체계로 개편됨(하기 표 참조)

| 표 2-5 | 초광역특별계정의 설계

편성방식 \ 계정		지역자율계정	지역지원계정		초광역계정
지자체 자율 편성	시·도	시·도 자율편성사업	-	+	-
	시·군·구	시·군·구 자율편성사업	-		
부처직접편성		-	부처직접 편성사업		권역별 협의 결과를 바탕으로 부처직접 편성

출처: 지방시대위원회(2025). "5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도"

❍ 초광역계정은 단순한 재원 배정 수단이 아니라 권역 단위 기능수행을 유도하는 재정 메커니즘으로 설계됐으며, 구체적으로 다음과 같음

- 첫째, 권역 단위 성장엔진 사업, 광역교통, 공공의료, 생활권 연계사업 등에 대해 안정적 재원을 공급하는 기능을 가짐

- 둘째, 개별 시·도 간 균등분담 구조를 보완하여 기능별·사업별 차등분담과 국가재정 지원을 결합하는 기능을 가짐
- 셋째, 공동계획과 특별협약에 참여하는 권역에 대해 재정적 유인을 제공함으로써 초광역 협력을 촉진하는 기능을 수행함
- 넷째, 성과연계형 재정지원 체계를 통해 권역 단위 협력의 실효성을 높이는 기반이 됨
- 즉, 권역 단위 협력을 가능하게 하는 재정 인센티브이자 권역사업의 지속성을 보장하는 구조적 장치라는 점에서 핵심적 의미를 가짐

❍ 특별협약과 초광역계정은 권역 단위 사업시행을 위해 결합되어야 함

- 특별협약은 사업 목표·주체·기능분담·집행체계를 정하고, 초광역계정은 이를 뒷받침하는 재정적 실행수단임
- 특별협약만 있고 재정이 없으면 선언적 계획에 머물 수 있고, 계정만 있고 협약이 없으면 재원이 권역전략과 무관하게 분산될 우려가 있음
- 따라서 5극3특 체계는 특별협약을 통해 사무와 사업을 묶고 초광역계정을 통해 재정을 연계하는 방식으로 제도화하는 것이 바람직함

| 그림 2-9 | 특별협약과 초광역계정의 제도적 결합 구조



출처: Gemini(나노 바나나 2)를 활용하여 저자작성

3. 3특 추진의 정책적 의미와 방향 재정립

1) 이미 형성된 특화형 초광역 정부로 정의

□ 3특의 정책적 의미 및 핵심과제

❍ 3특은 새로운 권역 형성을 위해 행정통합을 전제로 하는 유형이 아니라 이미 형성된 권역을 바탕으로 특화발전과 자치기능을 수행하는 행정체제임
- 3특은 5극과 동일한 문제인식에 근거하여 기존 권역 내부의 공간구조와 기능체계를 재정비함으로써 실질적인 발전역량을 높이는 데 집중함

❍ 이 점에서 3특은 특례의 단순 확대보다 권역 내부의 기능 재구성과 거점전략의 정교화에 있음
- 5극이 초광역 권역 형성과 계획·조정·집행체계 구축에 초점을 둔다면, 3특은 기존 권역을 기반으로 특화산업·제도혁신·실증기반·생활권 재편을 결합한 특화성장권역으로 기능해야 함

❍ 3특은 기존 권역 내 특화발전과 내부 기능재편을 담당하는 별도 행정체제로서 이에 맞는 사업과 정책 방향을 구체화해야 함
- 행정구역 통합이나 외연 확장이 아니라 기존 권역 내부의 공간구조와 기능체계를 재정비하여 실질적 역량을 높이는 것이 필요함
- 내부 체제개편과 전략거점 육성을 통해 국가균형성장 체계 안에서 독자적 역할을 수행해야 함

2) 특별자치시·도의 기능 재설계의 필요성

□ 기존 특례 중심 접근의 한계

❍ 기존 특별법 특례를 유지하는 수준을 넘어 특화전략, 생활권 서비스, 분권기능이 국가사업과 연결되는 구조로 재설계되어야 함(관계부처, 2026)
- 특별자치시·도는 이미 제도화되어 있으나, 5극3특 체계 안에서의 기능적 위상은 아직 분명하지 않은 상태임
- 현재 3특이 안고 있는 구조적 과제는 법적 지위의 확보에도 불구하고 특례의 실질적 이행률이 충분하지 않다는 점임

- 또한, 특례의 발굴과 법률 반영이 이루어지더라도 개별 부처의 소극적 대응은 실제 집행을 지체 시키는 문제가 상존함

□ 내부 체제개편 중심의 기능 재설계

○ 3특의 기능 재설계는 5극과의 관계보다 기존 권역 내부의 전략거점과 생활권 구조를 재편하는 데 초점을 두어야 함(최지민, 2026b)

- 3특은 외부 극과의 관계뿐 아니라 권역 내부의 공간구조 재편과 광역-기초간 기능조정을 함께 다룰 필요가 있음

○ 아울러 3특은 5극과의 관계에서 경쟁적 분권 단위가 아니라 기능적 보완 축으로 재정립함(최지민, 2026b)

- 전남·광주 통합특별시가 출범하면 인접한 전북특별자치도는 행정 규모·재원 모두에서 압도적으로 우세한 이웃 행정단위를 갖게 됨
- 이 경우 전북이 독자적 자치권인 특례에 집중하면, 통합 지방정부의 자원 흡인력(빨대 효과)에 노출되어 정책적·재정적으로 소외될 가능성이 있음
- 5극과 3특간 기능적 분업이 이루어질 때 3특은 5극에 흡수되거나 고립되지 않고전략 내에서 구조적 역할을 수행할 수 있음

| 그림 2-10 | 3특의 기능 재설계 방향



출처: Gemini(나노 바나나 2)를 활용하여 저자작성

3) 권역내 거점 형성의 필요성

□ 권역 내 거점전략의 필요성

○ 5극과 동일하게 권역 내부의 거점을 형성하고 강화하는 전략이 필요함
- 이미 형성된 권역을 전제로 하기 때문에, 내부 거점구조를 어떻게 설계하느냐가 발전전략의 실효성을 좌우함
- 도내에 분산된 거점과 생활권을 어떻게 기능적으로 묶어내느냐가 3특의 자치권 강화와 지역 발전을 좌우함

○ 즉, 형성된 권역 내부에서 행정 및 연구개발을 담당할 중추 거점과 실증 및 생산을 맡을 전략 거점을 배치한 연계 기능수행을 극대화하는 것이 필요함

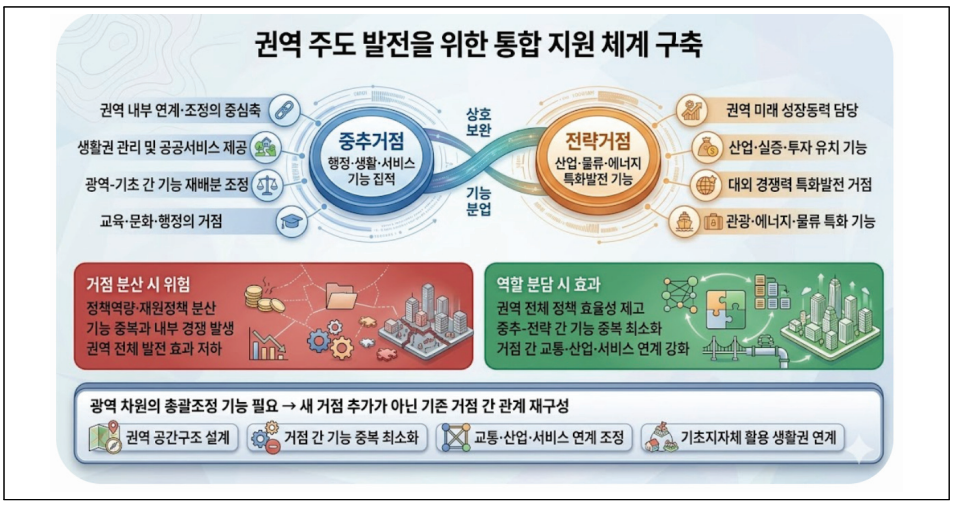
□ 5극과 구별되는 3특의 거점 형성 과제

○ 3특은 기존 권역 내 거점체계 재구성과 기능적 위계 정립에 초점을 두어야 함

○ 3특은 권역 안에 행정·정주·서비스 기능이 집적된 중추거점과 산업·물류·관광·에너지 등 특화발전 기능을 담당하는 전략거점이 함께 존재함
- 중추거점은 권역 내부 연계·조정과 생활권 관리의 중심축으로 기능해야 함
- 전략거점은 권역의 미래 성장동력과 대외 경쟁력을 담당하는 특화발전 거점으로 육성될 필요가 있음

○ 3특의 거점전략은 단일 중심으로 모든 기능을 집중하는 방식보다 권역 내부의 복수 거점 간 역할을 명확히 하고 상호 보완적으로 설계하는 것이 바람직함

| 그림 2-11 | 3특 권역 내 이중 거점구조 — 역할 분담과 상호 보완



출처: Gemini(나노 바나나 2)를 활용하여 저자작성

❍ 또한, 3특의 거점전략은 외부 확장보다 권역 내부의 조직화와 기능 배분에 초점을 두어야 함

❍ 권역 내부의 거점이 별도로 기능하면 정책과 재정자원이 분산되 기능 중복과 경쟁의 발생우려가 있음

- 권역 내 거점이 분산적으로 기능할 경우 정책·재정자원의 중복과 거점 간 경쟁이 발생할 우려가 있음
- 중추거점은 연계·조정과 정주·서비스 기능을, 전략거점은 산업·실증·투자 기능을 담당하도록 역할을 분담할 필요가 있음
- 이를 위해 광역 차원의 전략기획과 총괄조정 기능을 강화하고, 거점 간 교통·산업·서비스 연계를 체계적으로 조정해야 함
- 생활권 단위에서는 기초 간 연계체계 또는 기초특자체를 활용해 거점전략이 실제 행정운영으로 이어지도록 할 필요가 있음

4. 국토공간 대전환을 위한 정부의 사업 방향

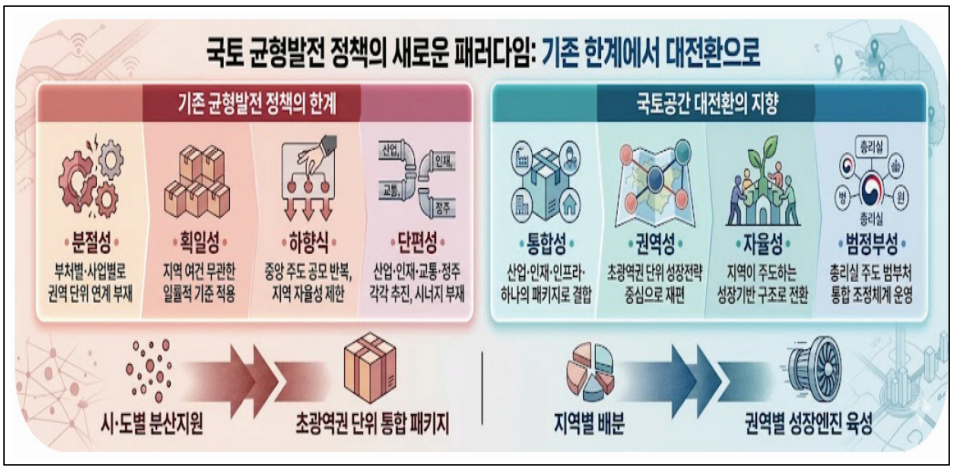
1) 국토공간 대전환의 개념

□ 국토공간 대전환의 정책 방향

○ 국토공간 대전환은 수도권 일극 집중과 지역소멸 위기에 대응해 국토·산업·인재·재정·교통체계를 권역 단위로 재설계하는 범정부 차원의 국토운영 전략임

- 2026년 제1회 국토공간 대전환 범정부 추진협의회에서 8대 과제를 확정함으로써, 국토공간 재편은 범정부 전략으로 추진되고 있음(연합뉴스, 2026.02.05.; 뉴시스, 2026.02.05.)
- 주요 방향은 5극3특 체계 구축, 권역별 성장엔진 육성, 지방우대형 재정·세제·금융 지원 등 국토공간을 권역 중심 구조로 재편하는 데 있음(연합뉴스, 2026.02.05.; 뉴시스, 2026.02.05.)
- 이는권역별 성장엔진을 중심으로 산업·인재·인프라·정주여건·재정지원을 하나의 정책 패키지로 결합하는 방식으로 기존 방식과 차별화됨
- 국토공간 대전환의 핵심은 기존의 시·도별 분산지원 방식에서 벗어나, 초광역권 단위의 통합 추진에 있음

| 그림 2-12 | 국토공간 대전환의 개념 및 정책 전환 방향



출처: Gemini(나노 바나나 2)를 활용하여 저자작성

❍ 국토공간 대전환은 행정기능 이전에 한정하지 않고 산업·인재·기업·도시·재정·교통체계를 함께 재설계하는 국가균형발전 전략임

❍ 5극3특을 실질적인 성장권역으로 육성하기 위해 권역별 선택과 집중, 범정부 묶음지원 및 지역의 자율적 사업추진을 강화함

❍ 중앙정부 주도의 단기 사업지원에서 벗어나 권역이 성장전략을 수립하고 성과와 책임을 함께 부담하는 분권형 추진체계로 전환함

□ 범정부단위의 조정체계의 구축

❍ 기존 국가예산과 지역발전 사업은 부처별·사업별로 분절되어 지역 현장의 복합적 문제에 통합적으로 대응하는 데 한계가 있음
- 지역 R&D, 산업단지, 교통망 사업은 각 개별 부처 체계로 기획·집행되어 동일 권역 내에서도 사업 간 연계가 약해 하나로 수렴되지 못함
- 기존 균형발전특별회계는 중앙부처의 사업 틀 안에서 지역이 선택하는 형식으로 지역 실정에 맞는 자율적 사업 설계가 어려움(연합뉴스, 2023.09.16.)
- 지방소멸대응기금도 일부 사업이 기존 국고보조사업과 유사하거나 단기 효과에 치중해 구조적 문제 해결과의 연계가 부족함(뉴시스, 2024.07.25.)

❍ 이에 따라 균형발전 정책은 시도별 분산지원과 부처별 개별사업 중심에서 벗어나 권역별 성장전략을 중심인 범부처 패키지 지원 방식으로 전환될 필요가 있음
- 특히 성장엔진 산업 육성, 기업 이전, 교통망 확충, 인재양성, 정주여건 개선이 별도로 추진될 경우 지역이 체감할 수 있는 변화로 이어지기 어려움
- 이러한 문제의식 속에서 정부는 5극3특 권역별 미래전략산업을 발굴하고, 범부처 패키지 지원을 통해 지역 성장기반을 구축하는 방향을 제시함(대한민국 정책브리핑, 2025.12.08.)
- 이는 균형발전 정책의 중심축이 기존의 지역별 배분에서 권역별 성장엔진 육성으로 이동하고 있음을 의미함

❍ 범정부 패키지가 실효성을 가지기 위해서는 부처별 사업을 사전에 조율하고 권역별 전략 안에서 재배열할 수 있는 상위 조정체계가 필요함

- 그동안은 부처별 칸막이, 예산 편성 권한의 부처 귀속, 소관 법령 분리 등으로 한 부처가 타 부처 사업을 조정·통합하는 데에는 구조적 한계가 있었음
- 예컨대 국토부의 산업입지·교통망 사업, 과기부의 R&D 사업, 교육부의 인재양성 사업, 산업부의 기업지원 사업을 하나의 권역전략으로 결합하려면 개별 부처의 자발적 협력만으로는 한계가 있는게 현실임
- 지역발전투자협약이나 초광역협력사업 등 기존 제도도 사후적 조정 수단에 머무르는 경우가 많아 사업의 방향과 규모를 사전에 조율하지 못함

❍ 이에 국무총리를 위원장으로 하는 국토공간 대전환 범정부 추진협의회를 통해 총리실 중심의 상위 조정체계를 강화함(연합뉴스, 2026.02.05.; 뉴시스, 2026.02.05.)

- 범정부 추진협의회는 관계부처 장관, 지방시대위원장, 금융위원장, 국무조정실장 등이 참여하는 컨트롤타워로서 부처별 사업을 권역별 성장전략에 맞게 조정하는 역할을 수행함
- 총리실 중심 조정체계는 산업·교통·교육·재정 사업을 권역별 성장전략 안에서 재배열하고, 제도·재정 과제를 동시에 조율하며, 이해관계자 간 역할분담을 조정해 정책 실행력을 높이는 데 의의가 있음

| 그림 2-13 | 총리실 중심 범정부 조정체계의 구축



출처: Gemini(나노 바나나 2)를 활용하여 저자작성

□ 회의차수별 논의안건

❍ 2026년도 5월 현재 총 2회에 걸쳐 회의가 개최됨

❍ 제1차 회의는 수도권 초과밀화에 따른 양극화·불균형 해소를 목표로 국토·산업·교육인재 분야를 종합적으로 재설계하는 방향을 설정하는 자리였음
- 행정수도 세종 완성을 출발점으로 5극3특 특화성장을 통해 중장기적으로 3개 초광역 수도권을 조성하는 공간 재편 전략을 중심축으로 과제가 구성됨
- 이를 위해 권역별 성장엔진 선정 및 규제특례·지원패키지 마련, 지역 거점국립대 특성화 단과대 집중 육성 등 산업·인재 분야 과제를 함께 확정함
- 개별부처의 분절적 추진으로 정책 간 연계와 효율성이 저하되어 온 문제를 직시하고, 범정부 차원의 전략적·통합적 추진체계 구축을 원칙으로 제시함

| 표 2-6 | 회의 개최연혁

구분	제1차 협의회	제2차 협의회
개최일	2026. 2. 5.	2026. 4. 1.
주재	김민석 국무총리	김민석 국무총리
장소	정부서울청사 대회의실	정부서울청사 대회의실
회의 성격	협의회 출범 및 8대 과제 확정	8대 과제 구체화 및 추진전략 고도화
주요 안건	• 행정수도 세종 완성 방향 • 5극3특 특화성장 및 3개 초광역 수도권 조성 • 권역별 성장엔진(전략산업) 선정 및 규제특례·지원패키지 마련 • 지역 거점국립대 특성화 단과대 집중 육성	• 5극3특 성장엔진 육성 방안 • 메가특구 도입 • 지역인재 육성 체계 • 지방우대 체계 구축 • 균형성장 거점 육성 • 분야별(산업·인재·인프라) 부처별 추진계획 구체화
후속 조치	8대 과제별 세부과제 및 실행계획 마련 지시	국무조정실 실무추진단 4월 발족 계획 확정

출처: 저자 작성

○ 제2차 회의는 확정 과제를 토대로 부처별 추진계획을 구체화하고 분야 간 연계를 강화하여 추진전략을 고도화함
- 산업·인재·인프라 과제를 연계해 5극3특 성장엔진, 메가특구, 지역인재, 지방우대 체계, 균형성장 거점 등을 체계적으로 논의함
- 성장엔진은 올해 하반기 선정을 목표로 규제·금융·재정·세제·인재양성 지원을 아우르는 종합 지원 패키지와 연계하여 추진하기로 함
- 메가특구 지정을 통한 광범위한 규제특례 부여, 거점국립대 3개교 대상 전략 지원 등을 통해 지역성장 가속화 기반을 마련함
- 국무조정실 주관 실무추진단을 발족해 범정부 추진협의회와 연계한 이행상황·성과관리 체계를 구축함

2) 추진체계 및 전략과제

□ 추진체계

○ 국토공간 대전환은 지방시대위원회의 전략 설계, 총리실 범정부 추진협의회의 과제 조정, 대통령 주재 추진회의의 최종 결정의 3단계 추진체계로 운영됨(관계부처, 2026; 지방시대위원회, 2025)
- 대통령 주재 범정부 추진회의는 국가균형성장 국정과제를 총괄하는 최상위 의사결정 기구임
- 국무조정실은 8대 핵심전략과제와 세부과제를 확정하고 정책·예산·법안을 조정하는 상위 플랫폼 역할을 수행함
- 국토공간 대전환 범정부 추진협의회는 관계부처 장관 등이 참여해 세부과제를 조정하는 범부처 협의체로 기능함
- 지방시대위원회는 5극3특 전략설계도에 따라 국정과제를 재편하고 중장기 추진계획을 설계하는 역할을 담당함

○ 추진체계에서는 국조실이 메가특구 등 핵심 조정사안을 총괄하고 국토부는 광역권 개발 및 초광역특별협약의 간사부처 역할을 수행함(관계부처, 2026)
- 개별 전략과제는 주관부처가 책임지되 부처 간 협의가 필요한 사항은 범부처 실무회의를 통해 조정함

| 그림 2-14 | 국토공간 대전환 추진체계



출처: Gemini(나노 바나나 2)를 활용하여 저자작성

□ 전략과제 및 세부과제

❍ 국토공간 대전환의 8대 핵심과제와 57개 세부추진과제는 정주·산업·인재·교통·거버넌스를 권역 단위에서 통합적으로 재설계하는 구조를 취함(관계부처, 2026)

| 표 2-7 | 8대 핵심과제 (추후 표 석제)

(핵심과제 1) 워싱턴 D.C.-뉴욕 프로젝트 (단일수도 → 2개 수도)

- 세종은 정치·행정수도로서 국가 주요 기능을 단계적으로 확충하고, 서울은 경제·금융·문화 중심도시로서의 경쟁력을 강화함
- 수도 기능의 안정적인 재편을 위한 제도적 기반을 마련하고, 세종과 수도권을 연결하는 광역교통망과 접근성을 개선함

(핵심과제 2) 산업·인재를 잇는 초광역 수도권 (15개 세부과제)

- 권역별 전략산업을 중심으로 기업투자, 연구개발, 인재양성, 기반시설 및 정주여건을 연계한 종합지원체계를 구축함
- 지역이 자율적으로 성장전략을 수립하고, 중앙정부가 재정·금융·세제·규제개선 등을 묶어 지원하는 방식을 도입함
- 권역 간 산업·관광·교통 연계를 강화하여 개별 지역을 넘어서는 초광역 경제권을 형성함

(핵심과제 3) 다 되는 메가특구 (5개 세부과제)

- 기존의 개별 특구를 권역 단위로 연계하여 연구개발, 창업, 실증, 생산이 이어지는 산업생태계를 조성함
- 규제특례, 기반시설, 재정지원 및 기업지원 제도를 하나의 묶음으로 제공함
- 지역별 산업기반과 성장잠재력을 고려하여 차별화된 특구모델을 적용함

(핵심과제 4) 거점 국립대별 국가대표 단과대 육성 (4개 세부과제)

- 권역별 성장산업과 연계한 특성화 교육·연구체계를 구축하고 고급인재를 집중적으로 양성함
- 대학, 기업, 연구기관 및 지방정부가 공동으로 교육·연구·취업을 연계하는 지역인재 선순환체계를 마련함
- 개별 대학 중심의 지원방식을 권역 단위 대학 간 협력과 역할분담 중심으로 전환함

(핵심과제 5) 오아시스 신도시 (남부권 거점도시 조성, 4개 세부과제)

- 민간기업의 투자와 일자리 창출을 중심으로 자족기능을 갖춘 거점도시를 육성함
- 공공기관 이전, 산업기반 확충 및 행정구역 간 협력을 연계하여 도시의 성장동력을 강화함
- 주거·교통·교육·의료·재해예방 등 안정적인 정착에 필요한 생활기반을 함께 확충함

(핵심과제 6) 거꾸로 가는 기업지도 (지방 이전·투자 기업 지원, 13개 세부과제)

- 지방 이전·창업·투자기업에 대해 세제·금융·재정·규제개선 및 입지지원을 종합적으로 제공함
- 산업단지, 주거, 의료, 교육 및 생활서비스를 함께 개선하여 기업과 근로자의 지역 정착을 지원함
- 지역의 소멸위험, 발전수준, 성장잠재력 및 전략산업과의 연계성을 고려하여 지원 수준을 차등화함

(핵심과제 7) 지방에 살아야 혜택 (지방우대 지원체계 재설계, 11개 세부과제)

- 지역의 발전수준, 소멸위험 및 수도권과의 접근성 등을 반영한 차등지원 기준을 마련함
- 재정·세제·금융·복지·의료·에너지 등 주요 정책에 지방우대 원칙을 체계적으로 적용함
- 지방소멸 대응사업을 분산지원 방식에서 벗어나 거점과 생활권 중심으로 집중하여 주민의 기본 정주여건을 보장함

(핵심과제 8) 전국을 연결하는 교통망 (4개 세부과제)

- 고속철도, 간선도로 및 광역철도를 연계하여 권역 내부와 권역 간 이동시간을 단축함
- 광역버스, 수요응답형 교통 및 필수노선 확충을 통해 교통 취약지역의 이동권을 보장함
- 지방공항과 철도·도로망을 연계하여 지방의 국내외 접근성과 산업·관광 경쟁력을 강화함

출처: 관계부처(2026)와 언론보도 등을 토대로 저자 수정

제3절 국가균형성장 정책방향의 의미와 시사점

1. 정부 정책방향의 의미

□ 5극과 3특의 동일 당사자성

❍ 국토공간 대전환의 관점에서 5극3특은 수도권 일극체제를 다핵형 구조로 전환하고 권역 단위 성장거점과 특화형 자치정부를 결합하는 국가 재편전략임
- 5극(메가시티)과 3특(특별자치도)은 국토공간 대전환을 구성하는 동일한 정책 당사자이자 국가성장을 견인하는 동일한 성장엔진임
  - 5극과 3특을 동일한 제도모형으로 본다는 뜻이 아니라, 동일한 정책 위상 아래 서로 다른 제도형식과 기능구성을 갖는 유형으로 본다는 뜻임
- 수도권 일극 체제를 탈피하여 8개 권역(수도권, 충청권, 대경권, 동남권, 호남권, 제주권, 강원권, 전북권)의 다극 체제로의 재편을 지향함
- 결국 5극3특의 핵심은 국토의 물리적 재구획이 아닌 권역 단위에서 계획·투자·운영이 연계되도록 국가-지방, 광역-기초, 행정-재정 간 역할 재구성임

❍ 3특은 행정구역 통합이나 외연 확장보다 기존 권역 내부의 공간 및 기능 재정비를 통해 특화발전과 자치기능을 수행하는 권역형 행정체제로 이해해야 함
- 그간 특별자치시·도는 특례와 자치권 확대를 중심으로 제도실험의 장으로 기능해 옴
- 그러나 5극3특 체계에서는 이미 형성된 권역을 기반으로 특화산업과 제도혁신을 주도하는 특화정부로 재정립되어야 함

❍ 결국 5극3특의 정책적 의미는 국토를 단순히 재구획하는 데 있지 않고 국가 성장방식, 지방의 역할, 행정체제의 작동방식을 함께 전환하는 데 있음

□ 정부단위의 거버넌스의 변화

❍ 5극3특은 개별 부처가 지역사업을 분산 집행하는 방식에서 권역 단위 전략을 범정부 차원에서 조정하는 거버넌스로의 전환을 전제로 함

- 기존 지역정책은 부처별 보조사업과 개별공모 중심으로 운영되어 권역 단위 발전전략과 실제 사업 간 연계가 부족한 한계가 있었음
- 이에 거버넌스는 총리실·대통령실·지방시대위원회·관계부처·권역 추진주체가 함께 참여하는 정책조정과 갈등조정 중심 구조로 재편될 필요가 있음
- 초광역특별협약, 초광역계정, 통합공모, 성과연계 재정지원은 이러한 권역 단위 조정체계를 뒷받침하는 핵심 수단으로 기능함

❍ 이러한 거버넌스 변화는 중앙-지방 간 정책조정 기능을 강화하는 방향으로 이루어짐
- 이는 개별 지역에 대한 지원을 확대하는 데 그치지 않고, 권역별 기능 수행과 공동성과 창출을 촉진하는 방식으로 정부 역할이 전환되고 있음을 의미함

□ 권역정부의 조정력 강화

❍ 가장 핵심은 권역정부 수준의 조정력이 뒷받침되어야 한다는 것임
- 권역 단위 계획 수립, 국가재정과 공모사업 공동 대응은 선언적 협력만으로는 실현되기 어렵고 일정 수준의 계획권·조정권·집행조정 기능이 필요함
- 통합특별시가 형성되지 않은 상황에서 특별지방자치단체와 특별자치시·도가 실질적인 권역 기능을 수행하려면 법과 재정 기반 보완이 필요함

❍ 결국 권역정부의 조정력 강화는 5극에는 초광역 권역 형성의 실질화를 3특에는 내부 거점전략과 기능재편의 실효성을 높이는 공통기반으로 작용함

❍ 따라서 3특의 핵심 과제는 내부 중추거점, 전략거점, 생활권 단위를 어떻게 재조직하고 연결할 것인지에 있음

❍ 이에 따라 광역은 단순한 상위 행정단위를 넘어 권역 전체의 기능을 설계하고, 거점 간 역할분담과 자원배분을 조정하는 전략적 주체로 기능해야 함

2. 전북특별자치도에 대한 함의

□ 전북의 실제 상황 비판적 검토: 중추도시의 거점 부재

○ 3특의 거점전략은 외부 확장보다 권역 내부 조직화와 기능 배분의 문제로 이해하는 것이 타당함
- 전북은 이미 하나의 권역으로 형성되어 있으므로 별도의 행정통합 및 권역 형성보다 권역 내부 중심축과 전략축의 재정비가 핵심과제임
- 이 점에서 전북특별자치도의 발전전략은 권역 내 중추거점의 회복과 전략거점의 정착, 그리고 양자 간 기능분담의 정교화에 집중해야 함

○ 그러나 전북특별자치도의 기능 재설계는 전주권의 중추기능 회복과 새만금권의 전략거점 정착이라는 이중 과제를 동시에 다루어야 하는 상황임
- 전북특별자치도의 거점전략은 단일 거점 집중 방식이 아니라, 전주권과 새만금권의 이중 거점구조를 전제로 접근할 필요가 있음
- 전주-익산-완주권은 전북 전체의 행정, 교육, 문화, 정주, 서비스 조정의 중심축으로 기능해야 함
  - 그러나 현재 전주-익산-완주권은 권역 전체를 견인하는 중추도시권 기능이 충분히 강화되지 못하고 있음
- 신규 사업투자가 예상되는 새만금권은 산업, 물류, 에너지, 실증, 대외 개방의 전략축으로 육성되어야 함
  - 새만금권은 투자 및 개발은 전북의 미래 성장동력을 이끌 전략거점임
  - 다만 개발이 전주권의 중추기능 약화를 방치하는 방식으로 추진될 경우, 전북의 중심축이 약화되고 권역의 공간구조가 불균형해질 우려가 있음

□ 권역간 연계성 확보 필요

○ 전북은 광주·전남 통합특별시와 충청권 등 인접 5극과 연계되는 위치하므로 연계 플랫폼으로서 기능을 재정립할 필요가 있음
- 서남권과 중부권을 연결하고, 내륙과 해양을 연계할 수 있는 지리적 이점을 가지고 있으므로 초광역 연계거점으로서의 역할을 강화할 필요가 있음

- 이를 위해 새만금 단일 축에 의존하기보다 새만금(실증)-군산(제조)-완주(수소부품)-전주(R&D)-익산(물류)을 기능적으로 묶는 전북내 다핵 네트워크 구조를 먼저 구축해야 함

❍ 전북의 권역 간 연계 기능은 새만금, 모빌리티, 그린수소, 제조형 인공지능, 바이오 소재 등 전략사업을 통해 구체화될 수 있음
- 재생에너지가 풍부한 새만금을 거점으로 RE100 산업단지와 그린수소 전주기 생태계를 구축하고, 현대차 등 대규모 투자와 연계해야 함
- 민원·보상 부담이 적은 새만금 부지를 활용해 피지컬 AI·로봇 제조·실증 특화 지구와 AI 시티를 조성하고, 국가 AX의 전진기지로 육성해야 함
- 강원 소재 발굴, 전북 비임상·공정, 제주 제품화·실증을 잇는 K-바이오 소재 전주기 가치사슬은 3특 협력의 대표 실천과제임

❍ 따라서 본 연구의 3특 전략은 전북의 산업, 재정, 공간전략과 직접 연결되는 실천과제로 구체화 하는 것에 있음
- 첫째, 전북 특례를 바탕으로 시·군이 단독으로 수행하기 어려운 기능을 도가 직접 수행 및 조정하는 광역-기초 간 기능재배분의 실질화가 필요함
- 둘째, 개별 보조사업 중심 지원방식에서 벗어나 수소, 로봇, 농생명, 물류 등 전략기능을 묶음형 패키지의 예산지원 체계가 필요함
- 셋째, 새만금을 메가특구나 글로벌 실증지구로 지정해 규제 특례, 투자유치, 실증, 사업화가 연결되는 선순환 구조 구축이 필요함
- 넷째, 전주권의 중추기능 강화와 새만금권의 전략기능 정착의 동시추진을 위해 광역 차원의 총괄조정 기능과 특별협약·초광역계정 등 행·재정 수단의 점검이 필요함

제 3 장

전북특별자치도의 현황분석

제1절 전북특별자치도의 일반현황과 특성

제2절 새만금 개발 현황과 초광역 연계 잠재력 분석

제3절 소결: 전북 특화발전 전략 방향

Chapter 3

전북특별자치도의 현황분석

제1절 전북특별자치도의 일반현황과 특성

1. 인구·산업·재정 현황

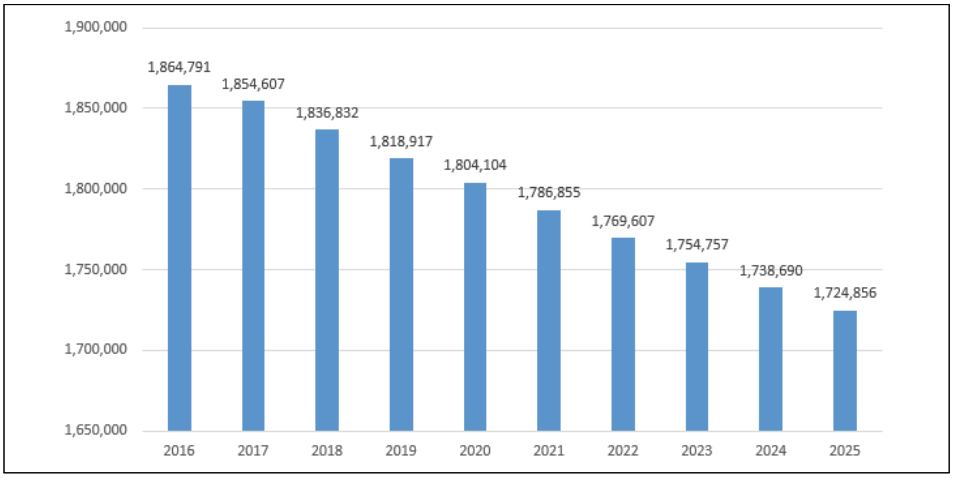
1) 전북의 기초 여건 진단

○ 전북특별자치도의 인구 규모, 인구구조, 산업구성, 재정여건, 지역내총생산, 사업체 분포 등 기초현황은 다음과 같음

○ **(총인구 증감)** 전북특별자치도의 인구 규모는 2016년을 기점으로 매년 감소함
- 2016년도에 1,864,791명에서 2025년도에 1,724,859명으로 10년간 연평균 0.9%가 감소하였음

| 그림 3-1 | 전북특별자치도의 총인구 변화(2016-2025년)

(단위: 명)



자료: 행정안전부(각 연도), 주민등록 인구통계

- 전년도 대비 인구가 가장 큰 폭으로 감소한 해는 2019년으로 전년도 대비 인구감소율은 -0.98%였음
- 전체 인구 규모의 변화는 자연적 감소와 수도권 및 광역시로의 이동이 복합적으로 작용한 결과로 볼 수 있음

❍ **(시·군별 증감)** 전북특별자치도의 시·군별 인구수 변화의 추이를 살펴보면 완주군을 제외하고 대부분 지역의 인구수는 매년 감소하고 있음

- 완주군은 전주혁신도시에 따른 인구유입으로 연평균 인구증감률은 0.6%로 나타남
- 완주군 이서 · 고산 일대는 전주 혁신도시(덕진 · 만성 · 세병 등)와 바로 맞닿아 있고, 전주 도심까지 출퇴근이 가능한 주거지로 개발되어 전주시 인구 일부가 완주로 이동함
  - 전주권 집값 상승, 전주시 원도심 정비와 맞물려 상대적으로 저렴한 주거지·전원주택 수요가 완주로 유출되며 전주→완주 순유입이 나타남
- 완주군에는 완주일반산단, 삼봉지구, 테크노밸리 확장 등 산업 · 복합단지가 조성되었고 자동차·부품, 물류, 첨단제조업 입주로 상주 일자리가 증가함
  - 현대자동차 전주공장과 연계된 자동차·부품업, 물류·지원 서비스업이 커지면서 인근 시·군(임실·진안 등)보다는 고용 여건이 상대적으로 안정적이어서 경제활동 인구 유입 효과가 나타남
- 하지만, 총인구 감소 추세에서도 볼 수 있듯이 전북특별자치도 내 시·군은 인구 증가보다 감소 폭이 더 크게 나타나고 있음

| 표 3-1 | 전북특별자치도의 시·군별 총인구 변화(2016~2025년)

(단위: 명, %)

연도	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	연평균 증감률
전북	1,864,791	1,854,607	1,836,832	1,818,917	1,804,104	1,786,855	1,769,607	1,754,757	1,738,690	1,724,856	-0.9
전주시	651,744	648,964	651,091	654,394	657,432	657,269	651,495	642,727	635,651	625,437	-0.5
군산시	277,551	274,997	272,645	270,131	267,859	265,304	262,467	259,980	258,047	256,291	-0.9
익산시	300,479	300,187	294,062	287,771	282,276	278,113	273,697	270,036	268,001	267,066	-1.3
정읍시	115,173	113,776	112,169	110,541	108,508	106,487	105,081	103,620	102,127	101,123	-1.4
남원시	84,188	83,281	82,554	81,441	80,662	79,431	77,948	76,781	75,647	74,272	-1.4
김제시	87,782	86,926	85,331	83,895	82,450	80,913	81,455	81,430	80,635	81,676	-0.8
완주군	95,480	95,975	94,444	92,220	91,609	91,142	92,422	97,827	99,279	100,444	0.6
진안군	26,069	26,271	25,963	25,697	25,394	24,987	24,550	24,465	24,161	24,249	-0.8
무주군	24,949	24,809	24,589	24,303	24,036	23,748	23,489	23,251	23,032	22,787	-1.0
장수군	23,628	23,003	23,221	22,441	22,085	21,695	21,336	20,983	20,663	20,922	-1.3
임실군	30,197	30,162	30,072	28,902	27,314	26,730	26,508	25,956	25,577	25,259	-2.0
순창군	29,949	29,698	29,209	28,382	27,810	26,855	26,727	26,764	26,822	27,714	-0.9
고창군	60,597	60,472	57,041	55,504	54,529	53,386	52,338	51,750	50,982	50,396	-2.0
부안군	57,005	56,086	54,441	53,295	52,140	50,795	50,094	49,187	48,066	47,220	-2.1

출처: 행정안전부(각연도). 주민등록 인구통계

❍ 인구수가 감소하고 있는 전북특별자치도 내 지역 중에서 가장 큰 감소를 보이는 지역은 부안군, 임실군, 고창군, 정읍시, 남원시임

- 최근 10년간의 연평균 인구증감률(2016~2025년)을 살펴보면 부안군이 -2.1%로 가장 많이 감소했으며 그 다음으로 임실군과 고창군이 각각 -2.0%, 정읍시와 남원시가 각각 -1.4%의 순이었음

❍ **(연령별 인구구조)** 2016년 이후 유소년인구와 생산연령인구는 지속적으로 감소하고 있으며 65세 이상의 고령인구는 증가하고 있음

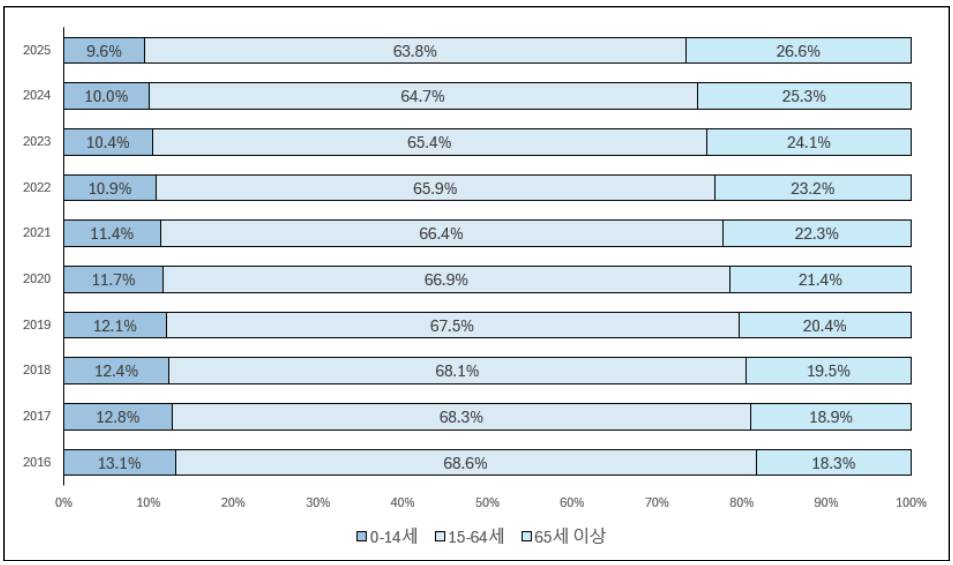
❍ 유소년과 생산연령인구의 비중 감소가 뚜렷해지는 가운데, 고령인구 비중이 26.6%까지 증가하여 초고령사회에 진입한 것으로 나타남

- **(유소년인구)** 2016년 유소년인구(0-14세) 비율은 13.1%였으나, 매년 비율이 감소하여 2025년은 9.6%로 10년 사이에 3.5%p 감소함

- **(생산연령인구)** 2016년 생산연령인구(15-65세) 비율은 68.6%였으나 매년 비율이 감소하여 2025년은 63.8%로 4.8%p 감소함
- **(고령인구)** 2016년 고령인구(65세 이상) 비율은 18.3%였으나, 매년 비율이 증가하여 2025년은 26.6%로 10년 사이에 8.3%p 증가함

| 그림 3-2 | 전북특별자치도의 인구구조 변화(2016-2025년)

(단위: %)



자료: 행정안전부(각 연도), 주민등록 인구통계

○ **(전입·전출 현황)** 최근 10년간 전북특별자치도는 전반적으로 순유출 경향을 보이며, 시·군별로 상이한 양상이 나타남

- 전주시와 완주군 등 일부 지역은 인구가 유입되고 있는 반면, 군산시, 익산시, 남원시 등 다수 지역은 전출인구가 전입인구보다 많아 인구 유출이 지속됨
- 특히 임실군, 고창군, 부안군 등 일부 군 지역은 순이동 감소 폭이 크게 나타나 인구 유출 경향이 두드러짐

| 표 3-2 | 전북특별자치도의 시 · 군별 인구순이동 현황(2016~2025년)

(단위: 명, %)

지역	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025
전북	-4,419	-7,206	-13,773	-12,748	-8,494	-5,801	-5,115	-4,457	-6,060	-3,575
전주시	-2,424	-3,882	1,498	3,090	3,146	884	-4,156	-7,550	-5,745	-8,777
군산시	-1,295	-2,531	-2,070	-1,997	-1,768	-847	-1,329	-1,228	-568	-575
익산시	-1,686	-74	-5,719	-5,551	-4,597	-2,642	-2,350	-1,953	-558	431
정읍시	-316	-663	-889	-978	-1,132	-655	-288	-380	-421	158
남원시	-358	-461	-290	-707	-187	-540	-638	-435	-405	-567
김제시	-389	-213	-934	-751	-644	-312	1,464	801	63	1,956
완주군	133	561	-1,327	-1,912	-247	209	2,067	5,941	1,826	1,540
진안군	36	414	-166	-75	-133	-74	-94	212	-18	415
무주군	-72	55	38	-32	8	6	104	92	55	54
장수군	499	-457	400	-581	-182	-141	-78	-97	-79	544
임실군	129	203	130	-895	-1,344	-250	131	-187	-42	5
순창군	-192	-94	-298	-587	-352	-541	277	388	357	1,230
고창군	977	422	-2,966	-1,078	-446	-380	-206	148	-71	160
부안군	539	-486	-1,180	-694	-616	-518	-19	-209	-454	-149

출처: 행정안전부(각연도). 국내인구 이동통계

○ **(시도간 전입 · 전출 현황)** 최근 10년간 생산연령인구(15~64세)의 인구순이동을 살펴보면 전주에서 완주와 김제로 인구가 유출, 익산, 군산, 부안에서는 전주로 유입이 확인됨

- 이는 산업 · 일자리 중심지로의 인구 이동 경향이 반영된 것으로, 지역 내 일자리 기반 확충과 산업 다양화가 중요한 과제로 판단됨

| 표 3-3 | 전북특별자치도 생산연령인구의 순이동 현황(2016~2025년)

(단위: 명)

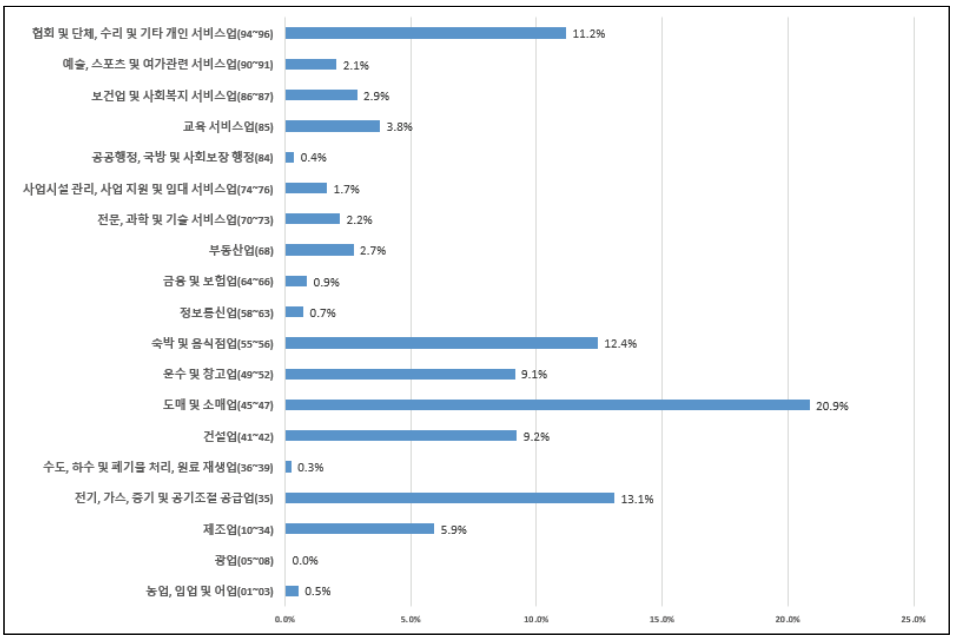
전출지	전입지	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	평균
전주	익산	-269	54	-1,720	-2,032	-1,573	-690	-286	-352	241	855	-577.2
	완주	206	482	-1,190	-1,791	-509	-150	1,456	4,649	1,755	1,834	674.2
	군산	-176	-114	-423	-517	-551	-310	-159	-242	-75	-15	-258.2
	부안	159	-85	-436	-226	-195	-209	-96	-32	-121	64	-117.7
	김제	-130	67	-315	-406	-282	-192	641	244	200	1,161	98.8

출처: 통계청(각연도). 국내인구 이동통계

○ **(사업체 수)** 전북특별자치도의 사업체는 2020년 이후 매년 증가하는 추세임
- 사업체는 2020년에 225,964개에서 2024년에 252,411개로 5년간 연평균 2.8% 증가하였음
- 2024년을 기준으로 도매 및 소매업이 20.9%로 가장 큰 비중을 차지하고 있으며, 다음으로 전기, 가스, 증기 및 공기조절 공급업 13.1%, 숙박 및 음식점업 12.4% 등의 순임
- 제조업 비중이 상대적으로 낮은 가운데, 도소매업·숙박음식업 등 생활 및 관광 기반 서비스업과 공공·기반시설 관련 산업의 비중이 높게 나타나는 구조를 보임

| 그림 3-3 | 전북특별자치도의 산업별 사업체 비중(2024년)

(단위: %)



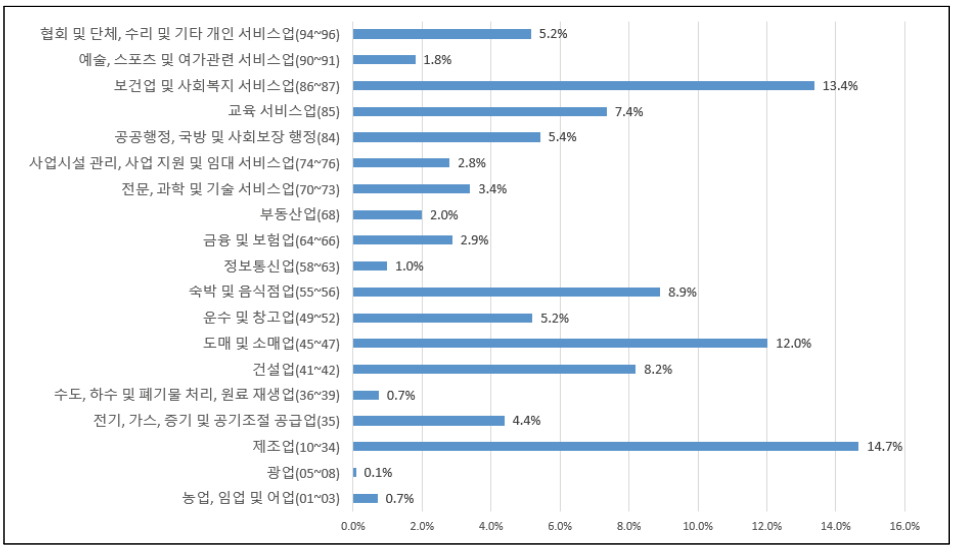
출처: 통계청(2024). 2024년 전국사업체조사

○ **(사업체 종사자 수)** 2024년을 기준으로 전북특별자치도의 사업체 종사자는 총 817,157명이며, 2021년을 제외하고는 2020년 이후 매년 증가하고 있음

- 2024년 기준, 제조업 종사자 비중이 14.7%로 가장 크고, 보건업 및 사회복지 서비스업 13.4%, 도매 및 소매업 12.0%, 숙박 및 음식점업 8.9% 등의 순임
- 기존 제조업 기반이 유지되는 한편, 고령화에 따른 의료·복지 수요 증가로 보건업 및 사회복지 서비스업 종사자 비중이 높게 나타나는 특징을 보임

| 그림 3-4 | 전북특별자치도의 산업별 종사자 비중(2024년)

(단위: %)



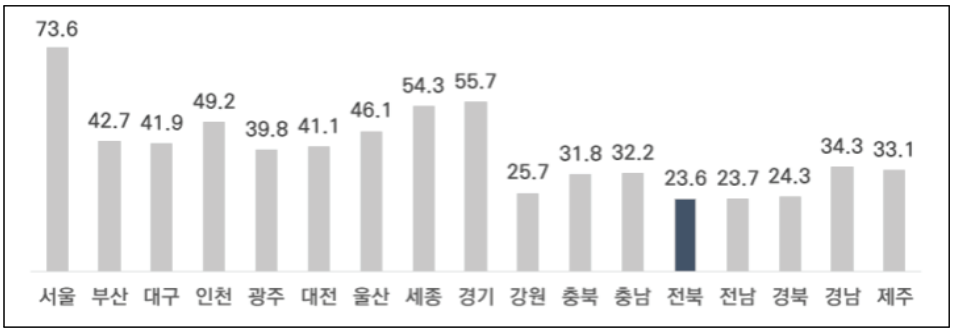
출처: 통계청(2024). 2024년 전국사업체조사

○ **(재정여건)** 전북특별자치도는 재정자립도가 낮고 자체수입 기반이 취약하여 중앙정부 이전재원 의존도가 높은 구조적 한계를 보임

- 2025년을 기준으로 재정자립도는 약 23.6%로 17개 시도 중 가장 낮음

| 그림 3-5 | 시도별 재정자립도

(단위: %)



자료: 국가데이터처(2025), 2025년 재정자립도(시도/시/군/구)

○ **(경제성장률)** 최근 9년간(2016~2024년) 전북특별자치도의 평균 경제성장률은 1.2%로 전국 평균 경제성장률(2.5%)보다 낮았음

- 2017년(3.2%)과 2021년도(3.3%) 등 일부 연도에서는 비교적 높은 성장률을 기록하였으나, 이후 다시 둔화하고 있음

| 표 3-4 | 전북특별자치도의 경제성장률 변화(2016~2024년)

(단위: %)

구분	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	9년치 평균
전국	3.1	3.4	3.1	2.4	-0.6	4.5	2.7	1.6	2.0	2.5
전북	-0.7	3.2	1.3	2.2	-0.2	3.3	1.3	-1.0	1.6	1.2

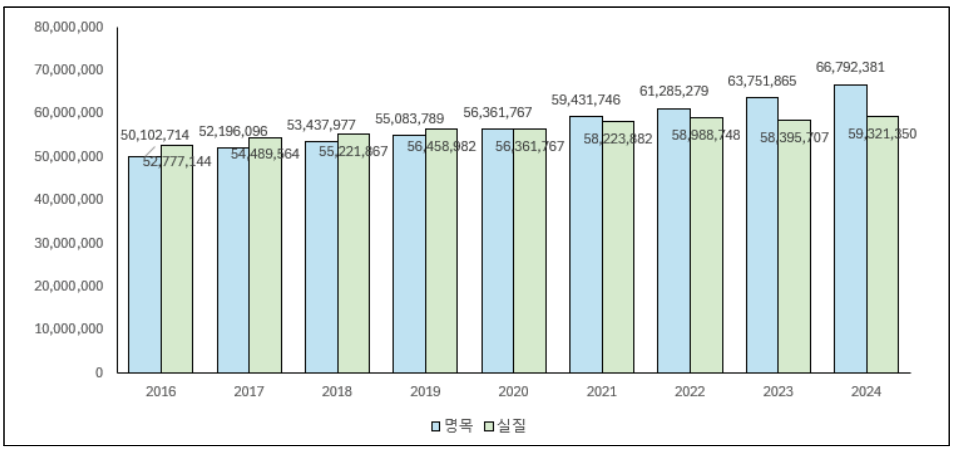
주: 실질 GRDP의 전년대비 증감률을 나타낸 것임. 2024년은 잠정치임
출처: 통계청(각연도). 지역소득

○ **(지역내총생산)** 2016년부터 약 9년 동안 경제 규모는 전반적으로 확대됨

- 2016년 명목 지역내총생산(GRDP)은 50조원이었고 매년 증가하여 2024년(추정치)에는 약 66조 7,923억원임

| 그림 3-6 | 연도별 전북특별자치도의 지역내총생산(GRDP) 추이(2016~2024년)

(단위: 백만원)



출처: 통계청(각연도). 지역소득

○ **(시·군구별 GRDP)** 전북특별자치도 내 시·군별 GRDP를 살펴보면 전북특별자치도 전체 GRDP에서 차지하는 비중이 가장 높은 지역은 전주시였음

- 2022년 기준으로 전체 GRDP에서 가장 높은 비중을 차지하는 지역은 전주시(28.1%)였고 가장 낮은 지역은 장수군(1.1%)이었음
  - 전주시의 GRDP는 매년 전북특별자치도 전체 GRDP의 약 28% 정도를 차지하며, 7년간(2016~2022년) 평균 28.7%의 점유율을 보였음

| 표 3-5 | 전북특별자치도 시·군별 GRDP 현황(2016~2022년)

(단위: 억원, %)

구분	2016		2017		2018		2019		2020		2021		2022	
	GRDP	비중	GRDP	비중	GRDP	비중	GRDP	비중	GRDP	비중	GRDP	비중	GRDP	비중
전북	501,027	100.0	521,961	100.0	34,380	100.0	550,838	100.0	563,618	100.0	594,317	100.0	612,853	100.0
전주시	140,595	28.1	149,267	28.6	156,884	29.4	162,696	29.5	164,275	29.1	167,776	28.2	172,125	28.1
군산시	99,386	19.8	98,779	18.9	98,700	18.5	99,179	18.0	100,494	17.8	110,517	18.6	113,254	18.5
익산시	75,421	15.1	79,309	15.2	80,876	15.1	83,864	15.2	87,017	15.4	91,131	15.3	96,514	15.7
정읍시	28,570	5.7	30,196	5.8	30,106	5.6	32,422	5.9	34,428	6.1	37,464	6.3	37,649	6.1
남원시	17,360	3.5	17,325	3.3	18,160	3.4	19,399	3.5	19,764	3.5	21,201	3.6	21,327	3.5
김제시	28,150	5.6	29,372	5.6	29,577	5.5	31,315	5.7	32,651	5.8	35,128	5.9	36,197	5.9
완주군	49,843	9.9	52,315	10.0	52,015	9.7	52,080	9.5	53,067	9.4	57,093	9.6	59,739	9.7
진안군	5,995	1.2	6,707	1.3	6,811	1.3	6,808	1.2	7,266	1.3	7,240	1.2	7,444	1.2
무주군	6,364	1.3	6,835	1.3	6,340	1.2	7,486	1.4	8,013	1.4	8,123	1.4	8,441	1.4
장수군	5,711	1.1	6,110	1.2	5,655	1.1	5,758	1.0	6,058	1.1	6,507	1.1	6,515	1.1
임실군	7,555	1.5	7,827	1.5	8,463	1.6	8,182	1.5	8,572	1.5	9,587	1.6	9,770	1.6
순창군	7,909	1.6	7,668	1.5	7,616	1.4	8,008	1.5	8,599	1.5	8,454	1.4	8,776	1.4
고창군	14,430	2.9	15,457	3.0	17,773	3.3	17,725	3.2	16,700	3.0	17,597	3.0	17,762	2.9
부안군	13,738	2.7	14,795	2.8	15,405	2.9	15,916	2.9	16,713	3.0	16,500	2.8	17,340	2.8

주: 명목 GRDP를 나타낸 것임
출처: 국가통계포털(KOSIS). 지역내총생산.

- 7년간 평균 점유율은 전주시 다음으로 군산시(18.6%), 익산시(15.3%), 완주군(9.7%), 정읍시(5.9%), 김제시(5.7%) 순으로 높았음
  - 완주군을 제외한 나머지 군 지역들은 7년간 평균 점유율이 약 1~3%임

2) 공간구조와 생활·경제권 특성

□ 전북 권역내 연계

❍ 중추도시권, 새만금권, 서남권, 동북권, 동남권의 5개 권역으로 구성되어 있으나, 경제력과 인구는 서부 3개 권역에 집중되어 있음
- 전북특별자치도 교통인프라는 중추도시권 및 서남권에 집중되어 있으며, 서해안고속도로·호남KTX 등 남북축 위주로 발달해 있음

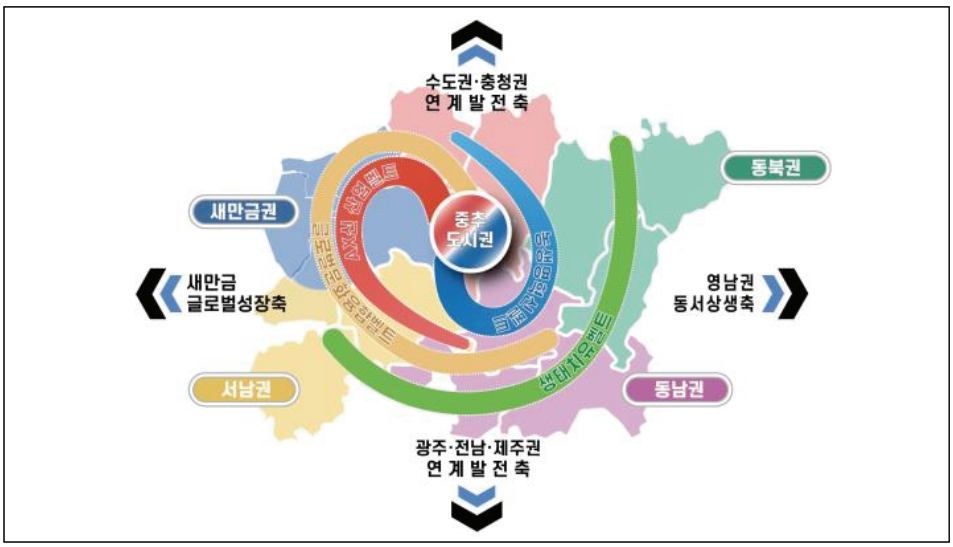
❍ 반면 동북·동남권은 인구 감소와 교통 단절이 심화되는 등 권역 간 불균형이 뚜렷하고 권역 간 연계 구조는 충분히 형성되어 있지 않음
- GRDP는 전주시(28.1%)·군산시(18.5%)·익산시(15.7%)·완주군(9.7%)의 4개 시·군이 전체의 72%를 차지하는 반면, 동북·동남권 군 지역은 시·군별 1~3% 수준에 그침(전북특별자치도 지역내총생산, 2022)
- 동부권 교통망은 충남, 경남, 전남과 연계노선 중심이며, 진안·무주·장수·순창 등은 철도망이 부재하는 등 권역 간 이동과 연결성이 구조적으로 취약함

❍ 중추도시권(전주시·익산시·완주군)은 전북의 행정·교육·문화·제조 기능을 담당하는 핵심 거점이나, 각 도시 간 집적 효과가 충분하지 못함
- 전주시는 전북 GRDP의 28%를 점유하는 핵심 거점도시이나, 2021년부터 인구 및 청년층 유출이 지속되어 중추도시의 기반이 약화되고 있음
- 익산시는 식품·자동차 부품·바이오 제조업 기반과 KTX 교통의 결절 기능을 갖췄으나, 전주·군산과의 연계가 미흡하여 산업 거점 역할에 한계가 있음
- 완주군은 혁신도시를 기반으로 인구가 증가하고 있으나, 전주시와의 행정체계 분리로 인해 중추도시권 차원의 기능 연계가 제한적이며, 전주·익산·완주를 포괄하는 권역 단위 공간 전략이 구체화되지 않음

❍ 새만금권(새만금·군산시·김제시·부안군)은 현 정부의 국토공간 대전환 전략에서 핵심 거점으로 부상하였으나, 배후 생활권 및 중추도시권과의 연계가 미흡함
- 광역교통망 부족으로 새만금과 중추도시권 간 접근성이 낮아 두 거점이 하나의 경제권으로 충분히 연계되지 못하고 생활권과 산업권 사이의 공간적 분절이 지속되고 있음

- 새만금개발청은 개발이 계획대로 완료될 경우 새만금 지역 내 27만 명, 주변 지역에 43만 명 등 총 70만 명이 유입될 것으로 추정하고 있음
- 그러나 이를 뒷받침할 주거·교육·의료·교통 등 생활 기반의 조성은 현저히 지연되고 있어, 기업 근로자의 실질적 정착과 지역 내 자족적 정주 환경 구현의 어려움이 존재함
  - 새만금 수변도시의 추정 인구 4만 700명 중 주거·상업 등 내부유발 인구는 전체의 41.8%에 불과한 1만 7,000명, 나머지 약 58%는 국가산단 기업유치·신항만·관광단지 등 외부유발 인구로 구성될 것으로 분석됨[4)]
- 김제시·부안군은 새만금 배후지역으로서의 잠재력이 있으나, 정주 여건 조성이 미흡하여 새만금 개발의 경제적 효과 확산에 한계가 있음

| 그림 3-6 | 전북특별자치도 지방시대 공간전략 구상도



자료: 전북특별자치도(2026). “2026년도 전북특별자치도 지방시대 시행계획”.

❍ 서남권(정읍시·고창군·부안군)은 농생명·전통문화 자원을 보유하고 있으나, 독자적인 성장거점 기능과 중추도시권 및 새만금권과의 연계가 미약함

4) 프레시안(2023. 12. 13.). “새만금수변도시 인구 4만700명 … 58%는 산단과 신항만 등 외부 인구”. (https://www.pressian.com/pages/articles/2023121320015675316, 검색일: 2026.05.12.)

- 정읍시는 농생명융합거점지구로 지정되어 있으나, 농생명 R&D 자원이 주로 전주·익산에 집중되어 있어 서남권 자체의 혁신 역량 축적이 제한적임
- 고창군·부안군은 생태·문화 자원을 보유하고 있으나 새만금 개발축과 연계한 권역 차원의 발전 전략이 충분하지 않아 경제 성장 효과 확산이 제한적임

❍ 동북권(무주군·진안군·장수군)과 동남권(임실군·순창군·남원시)은 생태·치유·문화 자원을 보유하고 있으나, 철도 및 도로망 등 교통 인프라가 취약해 권역 내 연결성이 낮고 인구 감소세도 심각함

- 진안·무주·장수·순창 4개 군은 철도가 없고 광역교통 접근성도 낮아 중추도시권으로 이동에 많은 시간이 소요되며, 생활 서비스 접근성과 경제활동 측면에서도 제약이 큰 상황임
- 동북·동남권 군 지역은 연평균 인구감소율이 도내에서 높은 편이나, 생태·치유·전통문화 등 자원 특화 전략을 정주 여건 개선과 연계하는 생활권 단위의 공간계획이 미흡함

❍ 5개 권역은 각각 다른 기능과 자원을 보유하고 있으나, 권역 간 기능 연계와 교통·생활권 연결 체계가 충분히 구축되지 않음

❍ 즉 전북의 전체적인 공간 구조가 분산 및 단절된 채로 유지되고 있으며, 이러한 구조적 한계가 인구 유출과 성장 정체의 요인으로 작용할 수 있음

- 새만금권(산업 투자)·중추도시권(정주·행정)·서남권(농생명) 간 기능 연계 전략이 미흡한 상태에서 권역별로 개발 사업이 분산적으로 추진됨에 따라 투자 효과의 공간적 확산과 상호 보완적 구조 형성이 제한될 수 있음
- 전북의 예산 및 사업 배분은 14개 시·군 간 형평성을 중시하는 구조가 강하게 유지되면서 권역 단위 집적과 연계 효과가 발생하기 어려운 측면이 있음

❍ 이는 거점 형성과 권역 간 연결을 동시에 제약하는 구조적 요인으로 작용, 이에 대한 개선과제 마련이 시급함

- 권역 연계 강화를 위해서는 광역교통망 확충이 선행되어야 하며, 특히 동북·동남권 등 교통 접근성이 취약한 지역의 교통 인프라 및 공간 전략의 구축을 통해 5개 권역의 실질적인 생활·경제권 연계가 이루어져야 할 것임

❍ 요약하면, 전북은 권역별 특화 기능과 자원을 보유하고 있으나, 산업·정주·교통·생활서비스 간 연계체계는 충분히 형성되지 못한 상황임
  - 권역별 기능 분담과 광역교통·생활권 연계를 강화하여 전북 전역으로 성장 효과가 확산될 수 있는 기반이 마련될 필요가 있음

❍ 향후 개별 시·군 단위의 분산적 사업 추진에서 벗어나, 새만금권과 중추도시권을 중심으로 서남권·동북권·동남권을 연결하는 다핵형 공간구조로의 전환이 필요함

| 표 3-6 | 전북 권역내 공간기능 및 연계 과제

권역	해당 시 · 군	주요 기능	연계 현황 및 한계	정책과제
중추도시권	전주시 · 익산시 · 완주시	행정·교육·문화·제조·혁신 거점	전북의 핵심 거점이나 전주·익산·완주 간 기능 통합과 광역 집적 효과가 충분하지 않음	전주·익산·완주를 하나의 기능권으로 묶고, 행정·정주·산업을 연계하는 공간 전략 마련
새만금권	새만금 · 군산시 · 김제시 · 부안군	산업투자·항만·물류·재생에너지·신산업 거점	새만금과 중추도시권 및 배후 생활권과의 교통·정주 연계가 미흡	새만금–전주·완주·익산 간 광역교통망 확충, 산업·인재·정주 기능을 결합한 배후 생활권 조성
서남권	정읍시 · 고창군 · 부안군	농생명·생태·문화·관광 자원	중추도시권·새만금권과의 기능 연계가 약해 독자적 성장거점 형성에 한계	농생명 R&D, 생태·문화관광, 새만금 배후 기능을 연계한 서남권 특화발전 전략 마련
동북권	무주군 · 진안군 · 장수군	생태·치유·산림·관광 자원	낮은 광역교통 접근성으로 중추도시권과의 생활·경제권 연계가 취약	교통 접근성 개선, 생태·치유 자원과 정주기능을 결합한 생활권 단위 공간 계획 수립
동남권	임실군 · 순창군 · 남원시	생태·치유·전통문화·관광 자원	인구 감소세가 심화되고, 권역 내·외부 연결성이 낮아 지역자원의 산업화와 생활서비스 접근에 제약	동남권 내부 연계 강화, 중추도시권과의 접근성 개선, 문화·관광·치유 자원의 권역형 사업화 추진
권역 간 종합 연계	전북 5개 권역 전체	산업투자·정주·농생명·생태문화 기능	권역 간 생활권과 산업기능 연계가 부족하여 분산·단절형 공간구조가 지속	5개 권역을 연결하는 다핵형 공간구조 구축 및 권역 단위 협력사업 확대

□ 전북 권역간 연계

❍ 북측으로 충청남도·충청북도, 남측으로 전라남도, 동측으로 경상북도·경상남도와 접하고 있어, 충청권·광주전남권·영남권을 연결하는 공간적 접점임
- 중국·일본·동남아시아 등 거대 경제권과 인접한 물류 거점으로 제시되고 있으며, 공항·항만·철도가 집적되는 트라이포트 체계를 통해 환황해권 관문이자 전략적 요충지로 기능하는 입지적 특성을 가짐
- 서해선과 KTX 등 고속교통망을 통해 수도권의 산업기능을 수용할 수 있고 수도권 남북축과 영남권 동서축이 만나는 국토 결절점으로 제시되고 있음

❍ 이러한 입지여건을 고려할 때, 전북의 인접 지역과의 초광역적 연계의 시너지는 클 것으로 예상됨
- 특별자치도 출범을 통해 독자적 권한과 자립발전 기반을 확보하고 있으나, 국토공간상으로는 충청권과 광주·전남권 사이에 위치한 연결축의 성격을 동시에 지님
- 즉 충청권과 광주·전남권을 연결하는 중간지대적 역할을 공간전략의 핵심 요소로 활용할 수 있음

❍ 충청권과의 연계를 통해 전북이 충청권의 산업·교통 네트워크를 활용할 수 있다는 점에서 의미가 있음
- 충청권은 대전·세종·충남·충북으로 구성된 국토 중심 권역으로, 수도권과 영남권·호남권을 연결하는 국가 간선축상에 위치함
- 또한 행정수도 기능, 과학기술 혁신거점, 제조업 기반, 공항·항만·철도·도로망을 동시에 보유한 국가균형성장의 핵심 거점으로 제시되고 있음

❍ 산업 측면에서도 충청권과 미래전략산업의 중첩지점이 존재함
- 충청권은 반도체·디스플레이, 첨단바이오, 모빌리티, 이차전지, AI 첨단방산 등을 대표 산업으로 설정하고 있으며, 대전의 연구개발, 세종의 행정·정책, 충남의 제조·생산, 충북의 인증·생산 기반을 연계하는 초광역 산업생태계 구축을 강조하고 있음

- 전북은 새만금 투자진흥지구, 기회발전특구 등을 기반으로 기업 유치와 신산업 육성 기반을 확보하고 있으며, 새만금·군산권의 항만·산업기능을 북부권 및 수도권 방향의 대외 성장축과 연결할 수 있는 입지적 기반을 보유함
- 이 점에서 전북–충청권 연계는 모빌리티, 이차전지, 바이오 등 미래산업 분야에서 연구개발–실증–생산–사업화 기능을 상호 보완하는 전략이 될 수 있음

❍ 광주·전남권과는 전북 남부·서남부 권역의 산업·관광 기능을 확장하는 남부 연계축이라는 의미가 있음
- 광주·전남권은 광주의 도시형 혁신기능과 전남의 생산·실증·자원기반이 결합된 상호보완적 공간구조를 형성하고 있음
- 광주는 AI, 미래차, 광융합, 반도체 등 첨단산업 기능을 보유하고 있으며, 전남은 에너지, 소재, 제조, 우주항공, 농수산, 해양·관광 자원을 보유함
- 서남권·동남권을 중심으로 농생명·식품, 재생에너지, 미래모빌리티, 문화관광, 해양·치유관광 분야에서 광주·전남권과의 접속성을 확보할 수 있음

❍ 생활·경제권 측면에서도 전북 남부권의 기능 확장이 가능할 수 있음
- 광주·전남권의 교통 사각지대, 교통약자 이동권, 농산어촌·도서지역 접근성 등의 문제는 개별 행정구역 단위 대응이 어려움
- 또한 광주의 고차 서비스·연구·교육 기능과 전남의 광역 생활권 및 실증공간을 연계하여 하나의 생활경제권으로 접근할 필요가 있음
- 따라서 전북의 서남권·동남권은 광주·전남권과의 생활서비스 접근성, 관광권 확장, 농생명·식품·에너지·모빌리티 실증공간 확대 측면에서 연계성이 있음

❍ 종합하면 전북의 권역간 연계는 충청권·광주전남권과의 접근성을 활용하고, 도내 중심거점과 동부권·서남권을 연결하는 방식으로 설계될 필요가 있음
- 전북의 주요 교통망은 남북축의 서해안·호남·순천완주·통영대전 고속도로와 동서축의 새만금전주·새만금포항·광주대구·고창담양 노선으로 구성됨
- 다만 전북 교통인프라는 중추도시권 및 서남권에 집중되어 있으며, 동부권은 상대적으로 충남·경남·전남과의 연계노선 중심으로 형성됨

| 표 3-7 | 전북 권역 간 연계축별 주요 기능 및 정책과제

구분	연계 방향	주요 기능	연계 가능성	주요 과제
북부 연계축	전북–충청권	수도권·충청권 산업·교통 흐름 연계	모빌리티, 이차전지, 바이오 등 미래산업 분야에서 연구개발–실증–생산–사업화 연계 가능	새만금·군산권 산업기능과 충청권 혁신·제조기반을 연결하는 초광역 산업협력사업 발굴
남부 연계축	전북–광주·전남권	남부·서남부 생활·산업·관광권 확장	농생명·식품, 재생에너지, 미래모빌리티, 문화관광 분야 연계 가능	남부권의 생활서비스 접근성 개선 및 광주·전남권과의 관광·산업 연계 강화
대외 연계축	전북–환황해권	국제물류 및 대외 산업거점	새만금 트라이포트 체계를 기반으로 중국·일본·동남아시아 등 대외 경제권과 연결 가능	공항·항만·철도 기반 물류체계 구축 및 배후 생활·산업권 연계 강화
도내 연결축	새만금권–중추도시권–서남권–동부권	도내 거점 간 산업·정주·교통 연계	새만금권과 중추도시권을 중심으로 도내 권역 간 기능 분담 가능	동부권 접근성 개선, 동서축 교통망 확충, 권역 간 생활·경제권 연계 강화
종합 방향	전북 전체	초광역 접점 및 다핵형 공간구조 형성	충청권·광주전남권·영남권을 연결하는 중간지대 역할 가능	외부 초광역 연계와 도내 권역 간 연결을 결합한 전북형 초광역 공간전략 수립

2. 전북특별자치도의 정책여건과 대외 환경 변화

1) 특별자치도 출범에 따른 제도환경 변화

□ 특별자치도 전환의 의미

❍ 특별자치도는 개별 특별법에 의해 설치되고 중앙정부 권한의 이양 및 규제 특례가 법률로 직접 부여되는 상급 지방자치단체임

- 「지방자치법」은 광역 지방자치단체를 특별시·광역시·특별자치시·도·특별자치도로 구분하며, 특별자치도는 이 중 유일하게 해당 지역의 목적과 전략에 맞게 설계된 별도의 특별법 체계를 구성할 수 있는 유형임
- 입법·행정·조직·재정 등 전 영역에 확대된 자율권을 보장받고, 기존 행정구역 체계 변경 없이 지역의 특수 목적에 맞는 제도 환경을 구축할 수 있음

❍ 전북특별자치도는 2023년 1월 「전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법(약칭: 전북특별법)」이 제정되면서 2024년 1월에 출범하였음
- 제정 당시 전북특별법은 전북특별자치도 설치의 법적 근거와 기본 방향을 선언하는 내용 위주로 구성되었음
- 이후 두 차례의 특별법 개정을 통해 제도적 기반을 단계적으로 확충함

❍ 2023년 12월 전부개정안이 통과되어 「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법(약칭: 전북특별법)」으로 명칭이 변경되고, 5개 핵심산업과 이를 뒷받침하는 3대 기반 특례 체계를 확립함[5)]
- 전북특별자치도의 핵심 비전인 '글로벌 생명경제도시 조성'을 법안 명칭 및 목적에 명시하였고, 131개 조문과 333개 특례를 반영함
- 5개 핵심산업은 다음의 〈표 3-7〉과 같이 농생명산업, 문화관광산업, 고령친화산업, 미래첨단산업, 민생특화산업임

| 표 3-8 | 전북 5개 핵심산업

산업	주요 내용
농생명산업	농지전용·농업진흥 권한 이양으로 식품·종자·미생물 등 농생명산업 생산-가공-R&D 집적화
문화관광산업	문화산업진흥지구·국제케이팝학교·산악관광진흥지구로 콘텐츠·관광 연계 산업 확장
고령친화산업	전국 최초 고령친화산업 복합단지 조성으로 전문인력 양성 및 고령케어 산업생태계 구축
미래첨단산업	새만금 중심 신재생에너지·수소·이차전지 육성 및 핀테크 디지털금융 거점 조성
민생특화산업	지역 중소기업농산물 우선구매, 수산종자산업 등 주민 생활밀착형 민생 특례로 지역경제 활성화

- 3개 기반 특례는 인프라, 인력, 제도임
  - 인프라: 5대 핵심산업 육성을 위한 14개 전북형 지구·특구·단지 지정
  - 인력: 외국인 특별고용 등 우수인력 유입 등으로 안정적 인력기반 확보
  - 제도: 인·허가 특례 등 핵심산업 지원을 위한 제도적 기반 마련

❍ 2026년 3월 전북특별법 2차 개정안 통과로 32개의 특례가 추가 반영되었으며, 3차 개정을 준비하는 등 특별법 특례의 실질적 내용을 지속적으로 보강하고 있음

5) 전북투데이(2023.12.12.). "[전북특별법 전부개정안 국회통과②]전북만의 특화사업들 각종 특례로 활짝". (http://www.jtnews.kr/news/articleView.html-idxno=62685, 검색일: 2026.05.12.)

- 2차 개정에서는 배터리 재사용·재활용 산업 활성화, 청년농업인 기준 확대, 생활인구 등록 시범사업 등 전국 최초 특례를 포함하여 전북형 선도모델 구축의 제도적 기반을 마련함
- 또한, 방위산업·양자산업 등 미래첨단산업과 민생특화산업 등과 관련한 35개의 특례를 발굴하여 추가 개정을 추진하고 있음

□ 특별자치도 전환의 한계

❍ 특별자치도 출범 이후 특례 확충 등 제도적 기반 마련에는 진전이 있었으나, 실질적인 성장전략의 구체화 수준은 여전히 미흡한 상태임
- 재정자립도가 23.5%로 전국 최하위 수준이고, 주민 1인당 자체 수입도 전국 평균을 크게 하회하여, 실제 정책 집행을 뒷받침할 재정적 기반이 취약함
- 산업구조는 여전히 농업·전통제조업 중심으로 이루어져 외부 충격에 취약함
- 지역혁신지수는 전국 6위로 잠재력은 높으나 지역발전지수는 하위권에 머물고 있어 혁신역량이 실질적인 경제성장으로 전환되는 연결 구조가 미흡함
- 이차전지 특화단지·재생에너지·피지컬 AI 등 미래산업 실증 기반이 형성되고 있으나, 산업·인재·투자·공간이 분절되어 있어 성장 잠재력이 실질적인 경제 성장과 정주 매력도 향상으로 이어지기 어려움

❍ 전북특별자치도가 출범 자체에는 성공하였으나, 5극3특 체계 안에서 어떤 기능을 수행할 것인지는 여전히 추가 정립이 필요한 상태임
- 전북특별법 전부개정(2024.12.)으로 5개 핵심산업과 3개 기반 특례 체계가 완성되고 2차 개정(2026.3.)으로 32개 특례가 추가 확보되는 등 제도적 토대의 양적 성장은 꾸준히 이루어지고 있음
- 반면 5극3특 체계 안에서 3특이 5극과 어떻게 연동되고 어떤 고유 기능을 담당할 것인지는 제도적으로 명확히 규정되지 않은 상태로, 권역 내부의 기능 재구성과 거점전략 정교화가 필요함

❍ 5극3특 체계에서 특별자치도의 정책적 의미는 특례 확충과 규제 완화에 그치는 것이 아니라 권역 내부의 기능을 자율적으로 재구성하는 '권역형 특화정부'로서 역할이 재편되어야 한다는 것임

- 5극이 광역 단위 통합과 외연 확장을 지향한다면, 3특의 과제는 권역의 내부를 어떻게 조직화하고 기능을 배분할 것인지에 있음
- 전북은 전주·완주·익산 중심의 중추도시권이 형성되어 있으나 그 기능은 충분히 강화되지 못한 상태이며, 동시에 새만금권 육성 논의도 진행되고 있음
- 이 관점에서 특례 체계의 실질적 가치는 특례 항목의 수가 아니라 권역 내 산업·생활·공간 기능이 유기적으로 연결되는 설계 역량에 있음

2) 인접 권역 재편에 따른 외부 환경변화

□ 광주·전남 통합특별시의 출범

❍ 「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」 제정으로 2026년 7월 전남광주통합특별시가 출범할 예정임
- 외부 환경 변화 중 가장 직접적이고 광범위한 영향을 미치는 구조변화이며, 국가 전체의 정치·경제적 지형을 변화시키고 있음
- 전남광주통합특별시는 광주광역시(146만 명)와 전라남도(184만 명)가 통합된 인구 약 330만 명, 면적 약 1.3만㎢의 초광역 행정단위임
- 이는 전북(인구 172.5만 명, 면적 0.81만㎢)과의 규모 격차가 2배 수준임
- 통합 논의 이후 민·관 협력 논의기구인 '전남광주통합특별시준비위원회'가 공식 출범하고, 광주~나주·화순 광역철도 건설 추진 등과 같은 공동 사업이 구체화되고 있어, 전남광주통합특별시의 실질적인 재편이 진행중임

❍ 전남광주통합특별시의 출범이 전북에 산업·인구·재정·정책 우선순위 등 네 가지 차원에서 어떤 요인이 되는지 다음과 같이 살펴봄
- (산업) 전남광주통합특별시의 글로벌 의료헬스케어뷰티 산업육성 클러스터와 전북의 차세대 융합바이오 기반 메디헬스 소재 개발 분야는 공급망 연계 가능성이 있으나, 투자 배분과 기업 유치 경쟁에서 규모 우위를 가진 통합특별시에 비해 상대적으로 불리할 수 있음
- (인구) 전남광주통합특별시가 330만 초광역 생활권을 형성하면 교통·문화·의료 인프라의 집적도가 높아져 전북 인구의 유출이 가속화될 우려가 있음

- (재정) 전북의 재정자립도는 전국 최하위 수준이며, 5극3특 체계에서 초광역 특별계정의 3특 배분 몫이 명확히 보장되지 않을 경우, 재정 격차는 구조적으로 더욱 고착될 우려가 있음
- (정책 우선순위) 주요 의제가 전남광주통합특별시 중심으로 설정될 가능성이 있으며, 전북은 호남권 및 5극3특 모두에서 명확한 대표성을 확보하지 못하는 중간 위치에 놓일 수 있음

| 표 3-9 | 전남 · 광주 통합특별시 출범에 따른 전북의 압박요인

구분	압박요인
산업	전남·광주 통합특별시의 규모 우위로 인해 국가 R&D, 기업 유치, 전략산업 배분 경쟁에서 전북이 상대적으로 불리 가능성
인구	전남광주권 생활·의료·문화 인프라 집적에 따라 전북 인구의 전남·광주권 편입 우려
재정	초광역특별계정 배분 기준이 불명확할 경우 전남·광주와의 재정 격차 고착화 우려
정책 우선순위	호남권 정책의제가 전남·광주 중심으로 설정될 경우 전북의 대표성 약화 우려

□ 충청권의 부상

❍ 전국 최초의 특별지방자치단체인 충청광역연합이 2024년 12월 공식 출범하여 인구 약 560만 명의 규모의 초광역 생활경제권의 구조가 형성됨

- 충청광역연합은 '충청권 초광역권계획(2026~2040)' 수립을 위해 광역철도·도로망 확충, 전략산업 경쟁력 강화, 체류형 관광 활성화 등 분야별 추진전략을 마련하며 전국 최초 특별지방자치단체로서의 기능을 도출한 바 있음
- 국토교통부는 '제5차 광역교통시행계획(2026~2030)' 수립 과정에서 충청권 광역생활권 형성을 위한 교통 연계 강화와 대전~세종 간 통행 수요 대응 방안을 주요 의제로 다루고 있음

❍ 충청권의 지속적인 성장은 전북 북부권에 대한 인구·산업 흡수 압력으로 작용하는 동시에, 수도권 접근성 강화에 따른 전북의 기업 및 인재 유출을 초래할 가능성이 있음

- 충청권 KTX 및 경부·호남선 확충으로 수도권 접근성이 향상될수록 전북 북부 기업들의 외부 이전 유인이 확대될 수 있음

- 또한 완주·익산 등 전북-충청 접경 지역은 통근·통학 생활권이 세종·대전권으로 편입될 가능성이 있음
- 충청권 바이오헬스 클러스터는 전북 의료바이오 산업의 주요 경쟁 거점으로, 전북이 규모 경쟁에서 상대적으로 불리한 위치에 놓일 가능성이 있음
- 충청권 메가시티가 560만 광역생활경제권을 형성할 경우, 소비·노동·교육 시장의 규모경제 효과로 전북 내 기업의 충청권 이전 유인이 확대될 수 있음

❍ 반면 충청권의 부상은 R&D·생산 기반과 전북의 농생명·에너지·소재 역량을 연결하는 초광역 공급망 거점을 형성할 수 있는 전략적 기회이기도 함
- 전북 초광역계획은 이차전지 특화단지를 충북·경북·울산과 연계하여 소재-배터리-재활용으로 이어지는 국가 핵심 공급망의 연계 거점으로 육성하는 방향을 제시하고 있으며, 충청권 배터리 산업과의 기능적 분업 및 협력 가능성이 확대될 수 있음
- 새만금~전주~대구 고속도로, 전주김천선, 달빛철도 등 동서 교통망이 구축될 경우, 전북은 호남·영남·충청을 연결하는 물류·산업 거점으로 기능할 수 있음
- 다만 이러한 연결 허브 전략은 상당한 인프라 투자와 시간이 요구되며, 그 이전까지는 충청권의 흡인력이 전북에 불리하게 작용할 수 있음

❍ 종합하면 전북은 광주·전남권과 충청권 부상이라는 외부 환경 변화에 대응하여 복수 권역 연계 전략 거점으로 자리매김하는 것이 매우 중요함
- 복수 권역 연계 거점으로 기능한다면 서해안~호남~충청~영남을 연결하는 결절점으로서 물류·에너지·소재 공급망의 핵심 기능을 수행할 수 있음
- 이를 위해 동서 교통 인프라 확충, 이차전지·농생명 소재 분야의 국가 공급망 내 역할 선점, 5극3특 체계 내 기능조정, 거점가 연계 등이 필요함

3. 전북특별자치도의 강점과 제약요인 분석

1) 산업·입지·자원 측면의 특징

❍ 전북특별자치도의 농생명, 식품, 탄소, 상용차, 특장차, 재생에너지, 새만금 개발지, 항만·배후부지 등의 강점을 갖고 있음

- 농생명 산업 인프라, 미래 신산업 거점, 특구·산업단지, 문화·힐링 자원, 광역 교통망 등 다양한 산업·입지·자원 기반을 보유하고 있음
- 특히 새만금, 재생에너지, 제조기반, 광역교통축은 전북의 전략적 우위를 구성하는 핵심 요소로 기능할 수 있음

❍ 농생명·식품 분야는 대표적인 산업 기반으로, 높은 수준의 농생명 인프라가 집적되어 있음
- 전북에는 농촌진흥청, 국립농업과학원 등 40여 개의 농생명 유관기관이 입지하고 있으며, 민간육종연구단지와 국가식품클러스터 등 농생명·식품산업 관련 기반이 구축되어 있음
- 이러한 기반은 농생명·식품산업을 전북의 핵심 특화산업으로 육성할 수 있는 중요한 자산으로 기능함

❍ 미래 신산업 측면에서는 이차전지, 그린수소, 재생에너지, 자율주행 등과 관련된 산업 기반이 전북의 성장 가능성을 높이는 요인으로 작용함
- 이차전지 특화단지 선정, 그린수소 및 재생에너지 실증단지, 자율주행 테스트베드 등을 통해 미래 첨단산업을 선도할 수 있는 기반을 확보하고 있음
- 특히 새만금의 이차전지·재생에너지, 전주·완주의 수소·탄소, 익산의 식품·바이오 기반은 권역별 특화산업 육성과 연계될 수 있음

❍ 새만금은 전북의 산업·입지 전략에서 핵심 성장공간으로 기능할 수 있음
- 새만금 메가시티, 기회발전특구, 교육발전특구 등은 정부의 지방시대 정책과 연계하여 성장 기반을 형성할 수 있는 주요 요인임
- 현대자동차그룹의 9조 원 규모 새만금 투자 계획은 새만금을 AI·로봇·수소 분야의 글로벌 혁신거점으로 전환시키는 계기로 작용할 수 있음

❍ 입지 측면에서는 기회발전특구, 투자진흥지구, 각종 산업단지 등을 활용한 투자유치 기반이 전북의 주요 강점으로 작용함
- 특구와 산업단지를 기반으로 투자유치 플랫폼화를 추진할 수 있는 여건을 갖추고 있음

- 특별자치도 출범에 따라 독자적인 인사·예산·정책 권한을 확보하고, 전북만의 독자적 광역권을 설정할 수 있다는 점도 향후 산업정책 추진의 제도적 기반으로 작용함

❍ 교통·물류 측면에서는 광역교통망 확충이 추후 산업 입지 경쟁력 강화 요인으로 작용할 수 있음
- 전북은 도로보급률이 광역 8개 도 중 2위 수준이며, 새만금국제공항, 항만, 서해안 철도 등 입체적 교통망 구축이 가속화되고 있는 추세임
- 이러한 광역교통축은 새만금과 도내 주요 산업거점을 연결하고, 향후 산업·물류·투자 기능을 강화하는 기반으로 활용될 수 있음

❍ 자원 측면에서는 문화·힐링 자원이 또 다른 강점으로 작용할 수 있음
- 전국 4위 수준의 인구당 문화기반 여건을 갖추고 있으며, 전통·역사자원과 해양·산림자원을 바탕으로 치유관광 거점으로 발전할 잠재력이 큼
- 이에 따라 산업 기반뿐만 아니라 문화·관광·치유 자원을 활용한 지역발전 전략을 병행할 수 있는 여건을 보유하고 있음

❍ 다만 산업·입지·자원 기반이 실질적인 성장성과로 연결되기 위해서는 구조적 제약요인도 함께 고려할 필요가 있음
- 열악한 지방재정, 인구감소 및 청년유출, 대기업 부족에 따른 지역 내 양질의 일자리 부족이라는 약점을 안고 있음
- 재정자립도는 23.5%로 전국 최하위 수준이며, 주민 1인당 자체수입도 전국 평균에 크게 못 미치는 등 재정 여건이 취약함

❍ 인구와 고용 측면의 제약은 추후 전북의 산업발전 기반을 약화시킬 수 있는 요인임
- 지속적인 인구 감소와 20~30대 청년층의 타 시도 순유출은 지역의 인력 기반과 정주 기반을 약화시키는 요인으로 작용함
- 고용률은 전국 평균보다 높지만 양질의 일자리 비중은 전국 14위에 불과하고, 대기업과 중소기업 간 임금 및 복지 격차도 큰 것으로 나타남

❍ 종합하면, 전북특별자치도는 농생명·식품산업 인프라, 탄소·수소 등 제조기반, 재생에너지와 이차전지 중심의 미래 신산업 기반, 새만금 개발지, 항만·철도·공항을 포함한 광역교통축, 문화·힐링 자원 등 복합적 강점을 보유하고 있음

❍ 그러나 열악한 지방재정, 인구감소와 청년유출, 양질의 일자리 부족, 대기업 부족은 전북의 산업·입지·자원 기반을 성장동력으로 전환하는 데 제약요인으로 작용할 수 있음

❍ 따라서 향후 전북특별자치도의 발전전략은 새만금, 재생에너지, 제조기반, 광역교통축 등 핵심 자산을 중심으로 산업적 강점을 구체화하되, 재정·인구·일자리 측면의 구조적 한계를 보완하는 방향으로 설계될 필요가 있음

| 표 3-10 | 산업 · 입지 · 자원 측면의 강점 및 제약요인

구분	분야 · 부문	주요 내용
강점	농생명 · 식품	• 농생명 유관기관 40여 개 집적(농촌진흥청 등) • 민간육종연구단지·국가식품클러스터 구축 • 전국 최고 수준의 농생명 인프라 보유
	미래 신산업	• 이차전지 특화단지·그린수소·재생에너지 실증단지 • 자율주행 테스트베드 등 미래산업 기반 확보 • 권역별 특화(새만금·전주·완주·익산) 연계 가능
	새만금 · 특구	• 메가시티·기회발전특구·교육발전특구 추진 • 현대차그룹 9조원 투자(AI·로봇·수소 거점 전환 계기) • 특별자치도 독자 인사·예산·정책 권한 확보
	교통 · 물류	• 도로보급률 광역 8개 도 중 2위 • 새만금국제공항·항만·서해안 철도 트라이포트 구축 • 산업·물류·투자 기능 강화 기반으로 활용 가능
	문화 · 자원	• 인구당 문화기반 전국 4위 • 전통·역사자원+해양·산림자원 → 치유관광 거점 잠재력
제약요인	재정	• 재정자립도 23.5% → 전국 최하위 • 주민 1인당 자체수입 전국 평균 크게 하회
	인구 · 일자리	• 지속적 인구 감소·청년층 타 시도 순유출 • 양질의 일자리 비중 전국 14위 • 대기업 부족 → 대·중소기업 간 임금·복지 격차

2) 성장 제약과 구조적 한계

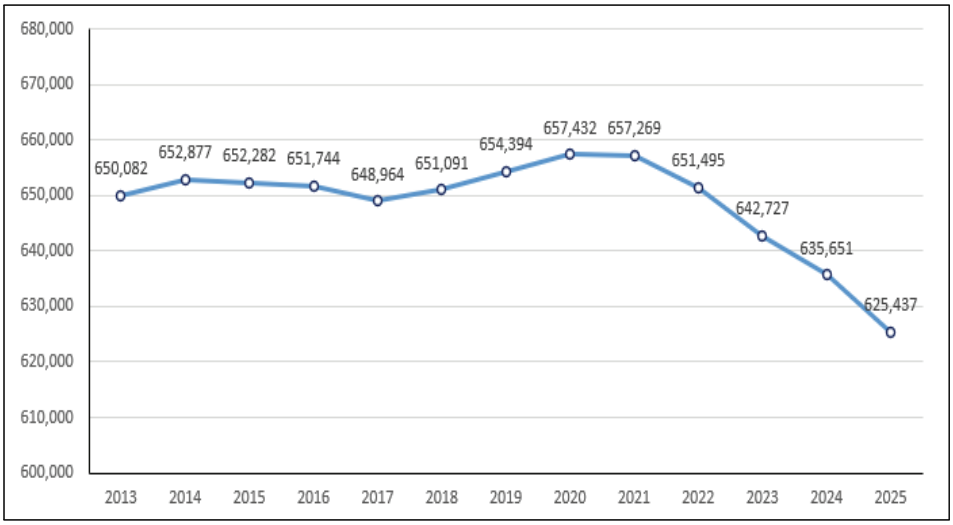
□ 중추도시권의 한계

❍ 다양한 전략산업 기반을 보유하고 있음에도 권역전체의 성장동력으로 통합·견인하는 중추도시권 기능은 아직 확립되지 못한 측면이 있음

- 전주시 인구는 2013년부터 10년간 65만 명 선을 유지하였으나, 2023년 2월 65만 명 선이 붕괴된 이후 인구 감소 추세가 이어지고 있음
- 전주시 인구는 2025년 한 해에만 1만 214명이 감소하여, 전국 시·군·구 가운데 경기 부천시(1만 1,122명) 다음으로 큰 감소 폭을 기록함
- 전북 전체 인구 감소분 1만 3,834명의 73%를 전주시가 차지하는 것으로, 전북의 인구 감소를 사실상 전주시가 주도하고 있는 구조임

| 그림 3-7 | 전주시의 인구구조 변화(2013-2025년)

(단위: 명)



자료: 행정안전부(각 연도), 주민등록 인구통계

❍ 인구 측면에서도 중추도시권 형성을 제약하는 구조적 한계가 나타나고 있음
- 전주시의 1인당 GRDP는 전국 평균에 비해 낮고, 합계출산율도 2024년 기준 0.690명으로 전국(0.748명) 및 전북도(0.808명)보다 낮게 나타나고 있음

| 표 3-11 | 전주시의 합계출산율 현황(2015~2025년)

(단위: 명, %)

지역	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증감률
전국	1.239	1.172	1.052	0.977	0.918	0.837	0.808	0.778	0.721	0.748	-5.5
전북	1.352	1.251	1.151	1.044	0.971	0.909	0.850	0.817	0.780	0.808	-5.6
전주시	**1.255**	**1.149**	**1.054**	**0.954**	**0.883**	**0.811**	**0.786**	**0.730**	**0.691**	**0.690**	**-6.4**

출처: 행정안전부(각연도). 합계출산율통계

❍ 특히 청년층 유출과 청년 일자리 부족은 전주의 중추도시권 기능 강화를 어렵게 하는 핵심 요인임
- 청년인구는 2024년 기준 405,418명으로 2015년 대비 75,045명 감소하였으며, 2024년 청년 순이동자 수는 -7,973명으로 순유출이 지속되고 있음

| 표 3-12 | 전주시의 청년층 인구 현황(2015~2025년)

(단위: 명, %)

지역	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증감률
전국	15,216,963	15,156,183	15,085,400	15,070,861	14,969,359	14,716,881	14,343,752	14,039,981	13,875,399	13,705,129	-1.2
전북	480,463	476,705	469,417	464,208	456,412	447,389	432,940	420,350	414,154	405,418	-1.9
전주시	**194,738**	**192,966**	**191,368**	**191,752**	**192,511**	**193,116**	**192,596**	**187,313**	**181,585**	**175,007**	**-1.2**

출처: 행정안전부(각연도). 청년인구비율
주) 청년인구: 만19~39세

| 표 3-13 | 전주시의 청년층 순이동(2016~2025년)

(단위: 명, %)

지역	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	연평균 증감률
전북	-6,542	-7,627	-8,689	-12,417	-12,196	-10,440	-8,237	-8,564	-7,257	-7,973	2.2
전주시	**-1,932**	**-2,143**	**-2,598**	**-689**	**-96**	**536**	**264**	**-2,981**	**-4,123**	**-3,686**	**7.4**

출처: 행정안전부(각연도). 청년인구 순이동
주) 청년인구: 만19~39세

- 비정규직 근로자 비율은 41.6%로 전국 평균 38.2%보다 높고, 청년 고용률은 38.5%로 전국 평균 44.4%보다 낮아 청년층을 흡수할 수 있는 양질의 일자리 기반이 취약함
- 특히 전주 청년(19~34세) 인구는 2021년 말 138,233명에서 2024년 말 112,262명으로 감소하였으며, 전체 인구 대비 청년 비중도 2021년 21.03%에서 2024년 17.66%로 급감함

❍ 전주·완주 행정 분리 지속에 따른 광역 집적 체계 형성의 구조적 제약이 존재함
- 전주·완주 통합 논의는 과거 세 차례에 걸쳐 무산된 바 있으며, 2025년 네 번째 추진에서도 전북도·전주시의 통합 드라이브와 완주 주민들의 반발이 충돌하면서 끝내 표류함
- 대전·충남, 광주·전남 등 광역통합 논의가 속도를 내는 상황에서, 전북은 전주·완주 간 갈등 봉합에 실패하며 통합 논의의 선점 기회를 놓쳤다는 평가임
- 기존 행정체계만으로는 지속가능한 운영이 어려우므로 행정통합을 단순한 구역 조정이 아닌 전북 전체의 핵심전략으로 검토할 필요가 있음

□ 권역내 공간의 연계구조

❍ 성장거점과 특화산업은 권역별로 분산되어 있어, 도내 공간 간 기능적 연계가 충분히 확보되지 않을 경우 산업 간 시너지 창출에 제약이 발생할 수 있음
- 전북의 혁신성장산업은 중추 및 서부경제권인 전주, 완주, 익산, 김제, 군산을 중심으로 사업체와 종사자가 집적되어 있음

- 이는 혁신성장산업의 핵심 기반이 특정 권역에 집중되어 있음을 의미하며, 권역 간 산업 성과 확산을 위한 공간연계 전략이 필요함

❍ 산업 측면에서는 주축산업 기반은 존재하나, 대기업·연구개발·고급서비스 기능을 집적하여 광역권 성장을 견인하는 중심성은 상대적으로 제한적인 상황임
- 제조업은 농생명바이오, 특수목적용 지능형기계부품, 탄소융복합소재 등 3대 주축산업 분야가 대부분의 비중을 차지하고 있음
- 산업 전 분야에서 신기술 융합이 진행되고 있음에도 ICT·AI·로봇·푸드테크 등 신기술 발전과 활용은 느린 편으로, 기존 산업기반을 고부가가치 신산업으로 전환하는 데 제약이 있음
- 전주·익산·완주는 각각 행정·제조·혁신도시 기능을 분담하고 있으나, 기능 통합을 뒷받침하는 광역 공간 전략과 연계 체계가 구체화되지 않음

❍ 교통 인프라 역시 중추도시권 및 서남권에 집중되어 있어, 동부권 등 일부 지역은 도내 중심거점과의 직접적 연계가 상대적으로 약함
- 전북의 교통인프라는 중추도시권 및 서남권에 집중되어 있으며, 동부권은 충남·경남·전남과의 연계노선 중심으로 형성되어 있음
- 철도 관련 시설은 259km 노선이 지나가고 있으나, 진안·무주·장수·순창 등은 철도 노선이 부재한 것으로 나타남

❍ 이러한 공간구조는 새만금, 전주·완주, 익산, 군산, 동부권 등 권역별 특화기능이 상호보완적으로 작동하기보다 개별 거점 중심으로 분절될 가능성을 시사함
- 전북의 공간발전구상은 중추도시권, 새만금권, 서남권, 동북권, 동남권 등 5대 권역과 농생명혁신벨트, AX신산업성장벨트, 전통문화융합벨트, 생태치유벨트 등 4대 벨트를 제시하고 있음
- 다만 권역별 특화산업과 벨트 구상이 실제 산업 성과로 연결되기 위해서는 거점 간 교통망, 물류망, 연구개발·실증 연계, 인력 이동 및 정주 기능이 함께 작동해야 함

❍ 특히 새만금과 전주·완주·익산 등 주요 거점 간 연계는 전북 산업공간 재편의 핵심 과제임

- 새만금은 이차전지·재생에너지, 전주·완주는 수소·탄소, 익산은 식품·바이오 기반을 중심으로 특화단지 육성 방향이 제시되어 있음
- 그러나 특화거점이 개별적으로 성장할 경우, 연구개발–실증–생산–물류–수출로 이어지는 전주기 산업생태계 형성에는 제약이 발생할 수 있음

❍ 따라서 성장 제약은 개별 산업자원의 부족만이 아니라, 이를 집적·연계·확산하는 중추도시권 기능이 충분히 확립되지 못한 데에서도 발생함
- 특별자치도 출범을 통해 독자적 권한과 광역권 설정의 기반을 확보하였으나, 독자 성장전략만으로는 인구·산업·투자 규모 측면에서 규모경제를 확보하는 데 제약이 있음
- 이에 따라 새만금과 전주·완주·익산·군산 등 내부 거점을 연결하고, 인접 광역권과의 초광역 협력을 통해 성장권역의 외연을 확장하는 전략이 필요함

❍ 권역내 공간구조는 단순한 산업거점 조성보다 거점 간 기능적 연결을 강화하는 방향으로 재설계될 필요가 있음
- 새만금의 이차전지·재생에너지 기반, 전주·완주의 수소·탄소 기반, 익산의 식품·바이오 기반, 군산의 산업·항만 기능 등을 연계하여 산업 간 분절성을 완화할 필요가 있음
- 동시에 진안·무주·장수·순창 등 철도 노선이 부재한 지역의 접근성을 개선하여 동부권과 중심거점 간 생활·산업·관광 연계를 강화할 필요가 있음

❍ 종합하면, 현재의 성장 제약은 인구감소, 청년유출, 대기업 집적 부족, 신기술 활용의 상대적 지연, 광역권 중심성 부족, 권역내 공간연계 미흡이 복합적으로 작용한 결과임
- 산업·입지·자원 기반을 도 전체 성장으로 확산시키기 위해서는 중추도시권 기능 강화와 권역내 공간연계 고도화가 선행되어야 함
- 특히 새만금–전주·완주–익산–군산–동부권을 연결하고, 인접 광역권과 연계하는 공간구조 재편을 통한 규모경제를 확보해야 함

| 표 3-14 | 전북특별자치도의 정책여건과 대외환경 특성 요약

<table>
<tr><th>목차</th><th colspan="2">항목 및 구분</th><th>주요 내용</th></tr>
<tr><td rowspan="4">1.인구현황</td><td colspan="2">총인구 추이</td><td>• 2016년을 기점으로 매년 인구 감소
• 2016년 1,864,791명 → 2025년 1,724,859명(10년간 연평균 0.9% 감소)</td></tr>
<tr><td colspan="2">시·군별 증감</td><td>• 완주군만 예외적으로 증가(연평균 +0.6%) → 전주 혁신도시 영향
• 부안군(-2.1%), 정읍시 · 남원시(-1.4%), 익산시 · 장수군(-1.3%) 등 다수 감소</td></tr>
<tr><td colspan="2">연령별 구조</td><td><table><tr><th>연령층</th><th>2016년</th><th>2025년</th><th>10년간 변화율</th></tr><tr><td>유소년
(0~14세)</td><td>13.1%</td><td>9.6%</td><td>3.5%p 감소</td></tr><tr><td>생산연령
(15~64세)</td><td>68.6%</td><td>63.8%</td><td>4.8%p 감소</td></tr><tr><td>고령인구
(65세 이상)</td><td>18.3%</td><td>22.6%</td><td>8.3%p 증가
(초고령사회 진입)</td></tr></table></td></tr>
<tr><td colspan="2">인구 이동</td><td>• 전반적 순유출 지속
• 전주 · 완주는 유입 ↔ 군산 · 익산 · 남원 등은 순유출
• 임실 · 고창 · 부안 등 군 지역은 유출 폭이 특히 크게 나타남
⇒ 인구 유출 지역은 교육 · 의료 · 문화 접근성 격차를 줄일 필요가 있으며, 광역 교통망과의 연계 강화가 인구 유지를 위한 중요한 요소
• 유출: 전주 → 완주, 김제 / 유입: 익산, 군산, 부안 → 전주
⇒ 산업 · 일자리 중심지로의 인구 이동 경향이 반영된 것으로, 지역 내 일자리 기반 확충과 산업 다양화가 중요한 과제</td></tr>
<tr><td rowspan="2">2.산업 현황</td><td colspan="2">사업체 수</td><td>• 2020년 225,964개 → 2024년 252,411개(연평균 2.8% 증가)
• 도매 · 소매업(20.9%), 전기 · 가스(13.1%), 숙박 · 음식(12.4%) 순
⇒ 생활밀착형 업종의 비중이 높은 구조를 보이는 가운데, 제조 중간재와 물류 간 연계성을 확보하기 위한 노력이 필요</td></tr>
<tr><td colspan="2">사업체
종사자 수 구조</td><td>• 2024년 총 817,157명
• 제조업(14.7%) 〉 보건 · 사회복지(13.4%) 〉 도매 · 소매(12.0%) 순
⇒ 제조업 중심 구조는 고용의 안정성에는 기여, 직무 다양성과 고임금 서비스 일자리 창출에는 한계</td></tr>
<tr><td>3.재정 현황</td><td colspan="2">재정자립도</td><td>• 2025년 기준 23.6%(17개 시도 중 최하위)
• 자체수입 기반 취약, 중앙정부 이전재원 의존도 매우 높음</td></tr>
<tr><td rowspan="2">4.지역경제 현황</td><td colspan="2">경제성장률</td><td>• 최근 9년(2016-2024년) 평균 경제성장률 1.2% → 전국 평균(2.5%) 보다 낮음
• 2017년(3.2%), 2021년(3.3%) 일부 회복 후 둔화</td></tr>
<tr><td colspan="2">GRDP</td><td>• 2016년부터 9년 간 경제 규모 전반적 확대
• 2016년 50조원 → 2024년(추정치) 약 66조 7,923억원
• 전주시(28.1%), 군산시(18.5%), 익산시(15.7%), 완주군(9.7%) 등 상위 4개 시·군이 전체의 72% 집중
⇒ 전주시의 평균 점유율이 가장 높은 것으로 확인됨</td></tr>
<tr><td rowspan="2">5.공간구조 특성</td><td rowspan="2">전북 권역 내 연계</td><td>5개 권역 구성</td><td>• 중추도시(전주 · 익산 · 완주) / 새만금(군산 · 김제 · 부안) / 서남권(정읍 · 고창 · 부안) / 동북권(무주 · 진안 · 장수) / 동남권(임실 · 순창 · 남원시)</td></tr>
<tr><td>권역 간 불균형</td><td>• 경제력 · 인구는 서부 3개 권역 집중
• 동북 · 동남권은 인구 감소 심화 + 교통단절(진안 · 무주 · 장수 · 순창)
• 서해안고속도로 · 호남KTX 등 남북축 위주 발달
• 새만금~전주~대구~포항 동서 연결축 미완성 → 권역 간 연결성 취약</td></tr>
</table>

목차	항목 및 구분		주요 내용
		중추 도시권 한계	• 전주시: 2021년부터 인구 순유출 재개, 청년층 유출 지속 → 중추도시의 기반 약화 • 익산시: 인구 감소세 지속, 전주 · 군산 기능 연계 체계 미흡 → 산업 거점으로서의 역할 수행 한계 • 완주군: 전주시와의 행정체계 분리로 인해 중추도시권 차원의 기능 연계 제한, 전주 · 익산 · 완주를 포괄하는 권역 단위 공간 전략 구체화 필요 ⇒ 중추도시권은 전북의 행정 · 교육 · 문화 · 제조 기능을 담당하는 핵심거점이나, 각 도시 간 기능 통합과 광역 집적 효과 부족
5.정책여건 -특별자치도 전환	출범 경위		• 2024년 1월 전북특별자치도 출범 • 전북특별법 전부개정(2023.12): 131개 조문, 333개 특례, 5개 핵심산업+3대 기반 특례 확립
	5개 핵심산업		• 농생명산업, 문화관광산업, 고령친화산업, 미래첨단산업, 민생특화산업
	2차 개정 (2026.3)		• 32개 특례 추가 반영(배터리 재사용 · 재활용, 청년농업인 기준 확대 등) • 추가 35개 특례 발굴 추진 중
	한계		• 재정자립도 23.5%로 정책 집행 기반 취약 • 5극3특 체계 내 3특의 고유 기능 정립 미완성 • 혁신 잠재력(지역혁신지수 전국 6위) → 실질 경제성장 전환 연결고리 미완성
6.대외 환경 변화	전남광주통합특별시 출점		• 2026년 7월 출범 예정(인구 약 330만 명, 전북의 약 2배 규모) • 산업 경쟁, 전북 남부권 인구 흡수, 재정 격차 고착, 호남권 정책 의제 선점 등 압박요인
	충청광역연합 출범		• 2024년 12월 출범(인구 약 560만 명) • 전북 북부권 인구 · 산업 흡수 압력, 충청권과의 연계 협력 기회 병존
7.강점 및 제약요인 종합	강점		• 농생명 · 식품 인프라(40여 개 유관기관 집적) • 이차전지 특화단지 · 그린수소 · 재생에너지 미래산업 기반 • 새만금 개발지 및 트라이포트(공항 · 항만 · 철도) 구축 중 • 문화 · 힐링 자원(인구당 문화기반 전국 4위) • 도로보급률 광역 8개 도 중 2위
	제약		• 재정자립도 전국 최하위(23.5%) • 지속적 인구 감소 및 청년 순유출 • 양질의 일자리 비중 전국 14위 • 중추도시권 기능 미완성 + 권역 간 공간 연계 미흡 • 대기업 집적 부족, 신기술 활용 상대적 지연
	권역 내 공간의 연계 구조	산업 집중	• 현황: 혁신성장산업이 전주·완주·익산·군산 등 서부경제권에 집중 • 제약: 신기술(AI·로봇·푸드테크 등) 활용 지연 → 기존 산업의 고부가가치 전환 미흡
		공간 연계	• 제약: 권역별 특화거점이 분산·분절되어 산업 간 시너지 창출 및 전주기 생태계 형성 제약
		교통망	• 제약: 진안·무주·장수·순창 철도 부재 → 동부권의 중심거점 연계 취약
		발전방향	• 내부: 새만금–전주·완주–익산–군산–동부권 기능 연계 강화 • 외부: 인접 광역권과의 초광역 협력으로 규모경제 확보

제2절 새만금 개발 현황과 초광역 연계 잠재력 분석

1. 새만금 개발의 추진 현황과 전략적 위상

1) 지금까지의 새만금 사업 추진개요 및 방향

□ 새만금 개발사업의 역사적 추진 개요 및 기본방향

○ 새만금 개발사업은 국가 주도의 초거대 구조 전환 프로젝트임
- 단일 사업 기준으로 세계 최대 규모의 방조제(33.9㎞)를 축조하여 전북특별자치도 군산시, 김제시, 부안군 일원에 광활한 부지(409㎢: 토지 291㎢, 담수호 118㎢)를 조성함

○ 1991년 착공 당시에는 국가 식량안보 확보를 위한 '100% 농지 조성'이 주 목적이었음
- 이후 2011년 새만금 기본계획(MP) 변경을 기점으로 복합도시, 산업연구, 관광·레저, 신공항·신항만 등이 융합된 '글로벌 복합 비즈니스 거점'으로 개발 방향이 전면 수정됨

○ 국책사업의 속도감 있는 추진을 위해 새만금개발청 출범(2013년) 및 새만금개발공사 설립(2018년)을 완료하였으며, 동서·남북 도로망 완성에 이어 새만금 신항만(2026년 이후 단계적 개항 예정), 신공항, 인입철도 등 트라이포트(Tri-Port) 아키텍처 구축을 통해 물리적 접근성을 획기적으로 개선 중임

□ 글로벌 메가 트렌드와 연계한 첨단 친환경·디지털 거점화

○ 정부 및 전북특별자치도의 탄소중립 기조와 맞물려 새만금 내부 유휴부지 및 공유수면을 활용한 최대 10GW 규모의 태양광·해상풍력 발전단지 조성을 구체화하며, 대한민국 에너지 대전환의 선도 모델로 위상을 재정립함

○ 새만금 제5·6공구를 중심으로 국내 최초의 '스마트그린 국가시범산단' 지정을 완료하여 에너지 자립형 산업 생태계 구축을 시작함

- 이를 통해 기후장벽(CBAM 등)에 노출된 글로벌 이차전지, 첨단 IT 제조기업을 유치하기 위한 RE100 허브로 성격이 고도화됨

❍ 민원과 부지 보상 이슈가 없는 지리적 특수성을 극복 전략을 토대로, 자율주행 특장차, 무인 로봇 등 피지컬 AI 기반 신산업의 시제품 생산·제조·현장 실증이 원스톱으로 가능한 글로벌 메가 샌드박스 공간 조성을 본격 추진하고 있음

□ 국가 균형발전 체제 내 '직접집행형 성장엔진'으로의 정책적 위상 변화

❍ 국책 개발지를 넘어, 호남권 전체의 경제 체질을 강화하고 수도권 집중 현상에 대응할 비수도권의 남부 거점 다핵형 성장 구조를 견인하는 독자적 경제 생태계의 중추로 자리매김하고자 함

❍ 특별법상 권한 이양과 규제 완화 특례(기회발전특구 등)를 새만금 권역에 우선 투입함

- 이를 통해 단순한 토목 사업을 탈피하여 '계획-투자-운영'이 유기적으로 완결되는 직접집행형 성장엔진이자 글로벌 생명경제 도시 비전 달성을 위한 정책적 실증 거점으로 기능하고 있음

2) 세부추진 사업 검토

□ 국가적 에너지 대전환 및 RE100 허브로서의 위상

❍ 재생에너지 최대 10GW 확대 방안과 연계하여 그린수소 생산 기지 및 RE100 산업단지 조성을 추진함

- **(재생에너지 최대 10GW 확대 방안 및 공급 기반 고도화)** 새만금의 태양광 발전 잠재력과 서해안의 해상풍력 자원을 유기적으로 결합하여, 단일 권역 내 최대 10GW 규모의 신재생에너지 발전단지 조성을 고도화함
- 이는 국가 온실가스 감축목표(NDC) 달성을 가속화하는 핵심 동력이자, 글로벌 무역장벽 등과 RE100 이행 압박에 직면한 국내 제조 대기업들에게 대규모 친환경 전력을 안정적으로 공급할 수 있는 대한민국 유일의 초대형 재생에너지 집적 거점으로서의 독립적 위상을 정립하는 기반이 됨

- 10GW 규모의 전략 생산에 대응하고 신재생에너지의 간헐적인 출력을 극복하기 위해 대용량 에너지저장장치 인프라 구축 및 지능형 전력망을 연계함
- 특히 「분산에너지 활성화 특별법」에 따른 '분산에너지 특구' 지정을 선제적으로 추진함으로써, 한전의 중앙 집중형 전력망에 의존하지 않고 새만금 권역 내에서 대규모 재생에너지를 대기업 및 협력사들에게 직접 전력거래 형태로 공급할 수 있는 규제 완화 기반을 완비함
- **(그린수소 생산기지 및 RE100 첨단 스마트그린 산업단지 조성)** 완주 수소특화 국가산단의 제조 역량과 새만금의 대규모 재생전력 생산 기반을 연계해 탄소 배출이 없는 '그린수소 전주기(생산-저장·운송-활용) 생태계'를 완성함
- 새만금 내 대규모 수전해(Water Electrolysis) 설비의 스케일업 기술 개발 및 실증 클러스터를 조성하여 국내 그린수소 생산 단가를 획기적으로 낮춤
- 이를 통해 완주 및 새만금 배후 도시를 상용차 중심의 친환경 모빌리티 거점이자 대한민국 수소 공급 플랫폼으로 안착시킴
- **(RE100 첨단 스마트그린 국가시범산단 고도화 및 기업 유치)** 새만금 산업단지를 대한민국 최초의 친환경 에너지 자립형 '스마트그린 국가시범산단'으로 신속히 고도화하기 위해 디지털트윈 기반의 통합과 전력 인프라 관제시스템 확충을 적기에 추진함
- 이를 '기회발전특구' 제도와 패키지화하여 글로벌 RE100 달성이 시급한 국내외 이차전지 핵심소재 기업, 고전력 소비 첨단 인공지능(AI) 데이터센터, 대기업 앵커시설을 전략적으로 유치하고자 함
  - 고세율·탄소규제 장벽을 우회하고자 하는 유턴 기업(리쇼어링)들에게 차별화된 투자 유인을 제공함

❍ 국가적 차원의 지산지소(地産地消)형 에너지·산업 생태계의 촉매제로 육성하고자 함

- 기존의 원거리 송전 방식이 아닌, 전북에서 생산된 대규모 재생에너지를 도내 첨단 산단 및 이차전지 클러스터 등에서 직접 소비하는 선순환 구조를 구축함
- 이를 통해 송전 선로 포화와 건설 갈등이라는 국가적 전력 현안을 원칙적으로 해결하고, 전력 부족을 겪는 수도권의 고전력 소비 첨단 기업들을 전북으로 자발적으로 이전시키는 강력한 유인책으로 활용하려는 것임

- 10GW 재생전력과 그린수소 생산 인프라를 호남권의 미래 모빌리티·우주항공·방산 산업 공급망과 결합하는 '호남권 에너지 자립 플랫폼'을 주도할 기반을 조성함
- 또한 강원특별자치도와의 초광역 협력(액화수소 저장·운송 밸류체인)을 통해 전북의 재생에너지가 국가 전체의 분산형 에너지 대전환을 선도하고 비수도권의 자생적 경제 생태계를 구축하는 핵심 동력으로 기능하도록 함

□ 글로벌 메가샌드박스 및 AI 시티 구축

❍ 민원 및 보상 이슈가 없는 광활한 부지를 활용하여 피지컬 AI(로봇) 제조·실증 특화지구 및 AI 시티를 조성하고 있음

- **(피지컬 AI(로봇) 제조·실증 특화지구 조성)** 민원 발생 및 보상 이슈가 없는 새만금 권역의 광활한 부지를 거점으로 활용하여, 실질적인 규제 프리(Free) 환경 기반의 메가샌드박스 기반을 조성함
- 자율주행 로봇, 무인 건설기계 등 피지컬 AI 기반 신산업의 시제품 생산, 현장 실증, 데이터 축적의 전주기를 원스톱으로 지원하는 특화지구를 마련함
- **(글로벌 대기업 투자 연계 및 로봇 파운드리 거점화)** 현대차그룹 등 글로벌 앵커기업의 메가 투자를 유기적으로 연계·수용하여 국내 최대 규모의 AI 로봇 파운드리(위탁생산 및 제조·조립) 핵심 거점을 지향함
- 도내 모빌리티·소재 부품 인프라와 결합하여 로봇 산업의 전·후방 공급망을 완성하고, 기술 고도화를 통한 국가 차원의 첨단 제조 경쟁력을 견인하고자 함
- **(에너지 자립형 차세대 AI 시티 모델 구현)** 새만금 10GW 재생에너지 및 그린수소 생태계 인프라와 연계하여, 로봇·자율주행 인프라가 도시와 유기적으로 소통하는 에너지 자립형 차세대 AI 스마트 시티를 구현하고자 함
- 이를 기회발전특구 등 자치 특별공간 제도와 패키지화하여 국내외 유수 IT 대기업 및 첨단 연구소의 자발적 유입을 촉진하고, 비수도권의 지속가능한 미래형 도시 표준을 제시할 수 있음

❍ 현대차 등 대규모 기업 투자와 연계하여 대한민국 AI 로봇 파운드리 핵심 거점으로 육성하고자 함

- 현대차그룹 등 대기업의 로봇 부문 대규모 투자 및 새만금 내 광활한 부지를 연계하여, 다품종 소량 생산이 가능한 차세대 AI 로봇 위탁생산 친환경 공장 및 제조 클러스터를 구축함
- 자동차·상용차 제조 기반, 특장차 플랫폼, 첨단 탄소 소재 기술역량을 로봇 부품(모터, 감속기, 센서 등) 공급망과 결합하여 '소재·부품-완제품-실증'으로 이어지는 독자적 로봇 산업 생태계를 구축하고자 함
- 지역 대학 및 로봇 연구기관(건설기계부품연구원 등)과 협력하여 피지컬 AI 알고리즘 및 로봇 제어 전문 인력을 양성하고, 중소·벤처 기업의 로봇 기술 상용화 및 글로벌 표준 인증을 위한 원스톱 지원 체계를 마련하고자 함

□ 5극 3특 체제 내에서의 직접집행형 거점 지위의 활용가능성

❍ 전북특별자치도 출범에 따라 단순 개발지를 넘어 계획-투자-운영이 일원화된 성장엔진으로서의 정책적 위상을 확보하려 함

- 기존의 대규모 국책사업이 중앙정부 주도의 하향식 개발에 머물렀던 한계를 극복하고, 전북특별자치도가 수립한 발전계획에 따라 직접 대규모 투자를 유치하고 인프라를 운영하는 '독자적 집행 거점'의 지위를 확보함
- 이를 통해 새만금 권역 내 재생에너지 발전, 그린수소 생산, AI 로봇 파운드리 거점 구축 등 전주기 신산업 생태계를 외부의 간섭 없이 속도감 있게 실행하는 독자적 성장엔진으로 기능할 수 있음

❍ 중앙 권한 이양과 특례를 실증하는 3특형 초광역 협력의 핵심 거점으로 작동할 수 있음

- 권한 이양과 규제 특례(분산에너지 특구, 기회발전특구 등)를 실제 산업 현장에 적용하고 성과를 검증하는 국가 차원의 '정책 실증 거점(메가 샌드박스)'으로 작동할 수 있음
- 특례 실증 모델을 바탕으로 세종·제주 등 타 특별자치도와 연대하여 3특 체제 고유의 초광역 협력 구조를 다각화하고, 중앙정부의 추가적인 파격적 권한 이양을 견인하는 촉매제로 활용할 여지가 있음
- 전남·광주 통합특별시 출범 등 주변 거대 메가시티(5극)의 세력권 형성에 예속되지 않고, 독자적인 행정·경제 자율권을 바탕으로 균형추 역할을 수행함

- 새만금의 피지컬 인프라를 활용해 호남권 및 영남권을 아우르는 초광역 에너지·첨단제조 밸류체인을 연결하면, 전북을 남부권 핵심 축으로 안착시킬 수 있음

2. 기존 전북특화전략방향과 새만금 개발사업 간 정합성 검토

1) 전북특별자치도 특화전략자료 검토[6)]

❍ 상용차 생산 거점과 새만금을 활용하여 무인 공장(AI 팩토리)과 생명경제 도시를 지향하고 있음
- 도내 구축된 국내 최대 규모의 상용차·특장차 생산 인프라와 부품 공급망을 인공지능(AI) 및 자율주행 기술과 융합하여, 차세대 'K-피지컬 AI 로봇 혁신 클러스터'로의 전면적인 전환을 계획함
- 새만금을 대규모 무인 공장(AI 팩토리) 실증 테스트베드를 조성하고, 시제품 생산부터 현장 검증까지 전주기를 원스톱으로 지원함으로써 제조 공정의 완전 자동화 혁신 모델을 수립하고자 함
- 건설기계부품연구원 등 도내 유수 혁신기관과의 협력을 통해 피지컬 로봇의 핵심 소부장(모터, 감속기, 센서 등) 국산화율을 제고하고, 북미·유럽 등 글로벌 시장 진출을 위한 표준 인증 체계를 추진하고 있음

❍ 주요 분야는 K-피지컬 AI 로봇 혁신 클러스터, 새만금 RE100 산단, 수소 상용차, 푸드테크 및 헬스테크 등임
- 최대 10GW 신재생에너지 집적단지와 친환경 RE100 산업단지를 유기적으로 연계하여 글로벌 기후 규제(CBAM 등)에 직면한 유수 대기업 및 첨단 수출기업의 자발적 투자를 유치하는 생명경제 거점을 구현하고자 함
- 완주 수소특화 국가산단의 제조 역량과 새만금의 대규모 재생전력을 결합하여 친환경 그린수소 생산 기지를 확보하고, 이를 도내 중심의 수소 트럭·버스 등 상용차 생태계와 전면 연결하는 것을 의미함

6) 26.04.14 컨설팅 완료한 특화발전 사업리스트를 분석하였음

- 수소의 생산-저장-운송-활용으로 이어지는 전주기 구조를 구축함으로써 화석연료 의존도를 획기적으로 낮추고 지역 내 에너지 자립률을 극대화하는 대한민국 대표 '친환경 생명경제 시티'를 지향함
- 새만금 신항만 고도화 및 인공지능 기반의 스마트 배후 물류단지 조성을 통해, 새만금 AI 팩토리에서 생산된 첨단 로봇 완제품 및 핵심 부품의 글로벌 공급망을 적기에 확보하는 계획임
- 농생명 클러스터(익산 국가식품클러스터 등) 및 의료·바이오 연구 인프라를 새만금의 메가 샌드박스 제도와 결합하여 고부가가치 미래 첨단 바이오 융합 산업을 정착하고자 함
- 신항만의 고도 물류 체계를 중심으로 피지컬 AI, 친환경 에너지, 첨단 바이오 산업이 상호 유기적으로 작용하는 복합형 특화발전 모델을 구축함으로써 새만금 개발사업과의 정책적 정합성을 확보하고자 함

❍ 새만금 신항만을 중심으로 한 물류 체계와 피지컬 AI 기반의 AI 팩토리 구축을 통해 제조 혁신을 꾀하고 있음

- 새만금 신항만과 인접 배후단지를 연계하여 사물인터넷(IoT) 및 AI 기반의 실시간 자재·제품 추적 시스템을 도입하고, 수출입 통관 절차를 자동화하는 스마트 물류 거점을 구현하고자 함
- 설계부터 시제품 제작, 본 생산, 품질 검사까지 전 공정에 피지컬 AI(로봇 및 자율 구동 장비)를 도입하여 하이테크 무인 고효율 생산 라인을 수립하려는 것임
- 도내 자동차 소부장 기업들이 새만금의 무인 제조 인프라를 공동 활용할 수 있도록 '제조 서비스화(MaaS: Manufacturing as a Service)' 플랫폼을 제공하여 지역 제조업 전반의 디지털 전환을 견인하려고 함

| 그림 3-8 | 새만금 글로벌 메가샌드박스 도입 계획도



자료: 전북특별자치도 내부자료

2) 검토결과

□ **'글로벌 생명경제 도시' 비전과의 기능적 일치성 존재**

○ 농생명, 탄소소재, 수소 산업이 새만금의 그린수소 생태계 및 푸드테크 클러스터와 긴밀히 연계되었다고 판단됨

- **(전북 고유의 전통 핵심 전략 자원과 새만금 인프라의 유기적 결합)** 기존 완주 중심의 수소특화 국가산단 및 상용차 생산 역량이 새만금의 최대 10GW 대규모 신재생에너지 인프라와 결합하여 친환경 그린수소 전주기(생산-저장-활용) 생태계로의 도약이 가능할 수 있음
- 전북의 농생명 클러스터(익산 국가식품클러스터, 김제 스마트팜 혁신밸리 등) 자원과 새만금에 조성될 대규모 '푸드테크·바이오 융합 클러스터'를 연계하여 고부가가치 생명산업의 글로벌 전진기지의 가능성이 생김
- 도내 강점인 고강도 탄소소재 기술을 새만금의 K-피지컬 AI 로봇(로봇 외골격, 무인 특장차 부품 등) 및 수소 저장용기 제조 공정에 전면 도입하여, 친환경 소재 중심의 차세대 첨단 제조 벨트를 형성할 수 있음

- **(지산지소형 순환 경제 체제를 통한 생명경제 가치 실현)** 새만금에서 생산된 청정 에너지(재생전력, 그린수소)와 친환경 원료를 도내 농생명 및 첨단 스마트그린 산단에서 직접 소비하는 '지산지소형' 선순환 생태계를 확립함으로써 생명경제 도시의 본질적 이념을 구현할 수 있음
- 화석연료와 탄소 배출을 원천적으로 차단하는 글로벌 RE100 표준 산단 모델을 통해 청정 생태 환경을 보존하는 동시에, 글로벌 규제 장벽을 우회하려는 유수 대기업을 성공적으로 유치하여 환경과 성장이 공존하는 경제 구조를 형성할 잠재력이 존재함
- **(3특형 특별례·규제 완화의 실증을 통한 초광역 생명경제 허브 도약)** 전북특별법상의 권한 이양과 규제 특례를 푸드테크·피지컬 AI 로봇 실증지구에 적용하여, 신기술을 테스트하고 상용화할 수 있는 '글로벌 메가 샌드박스' 거점으로서의 위상을 선점할 수 있음
- 생명경제 비전을 '계획-투자-운영'이 하나로 연결된 직접집행형 거점 지위를 기반으로 초광역 분산형 에너지·농생명 밸류체인의 핵심 허브로 도약할 수 있는 정책적 타당성을 확보하기에 유리함

□ 시설 중심의 사업과 사업들 간 추진 시점에 대한 고려 필요

○ 다만 현재 제안된 사업이 개별 '사업 단위'로 나열되어 있어, 이재명 정부가 지향하는 '기능 중심의 예산 묶음 지원' 구조에 맞게 재구성할 필요가 있음

- **(기능 중심 예산 패키지(블록펀드) 구성 필요)** 제안된 특화발전 사업들의 유기적인 연계를 위해 개별 기관·부서 중심의 단일 사업 구조를 재구성해야 함
- 현 정부가 지향하는 거시적 체계인 기능 중심의 예산 묶음 지원구조, 즉 신산업 밸류체인 전반을 포괄하여 패키지로 재정을 집행하는 구조에 맞춰 계획을 수정할 필요가 있음

○ (하드웨어(시설 구축) 편중에 따른 권역 전반의 광역 조정력 한계) 특화전략의 상당수가 새만금 내부 인프라(신항만 배후단지, 하수관로, 진입도로 등) 구축 등 초기 토목·설비 투자와 물리적 하드웨어 확충에 치중되어 있음

- 물리적 시설 구축 이후 해당 공간을 채울 피지컬 AI 소프트웨어 고도화, 그린

수소 실증 R&D, 글로벌 앵커기업 유치를 위한 제도적 특례 활용 등 '산업 생태계 활성화(Soft-power)' 전략을 강화해야 함

- 결과적으로 전북특별자치도가 계획하고자 하는 도내 전체 시·군의 산업을 견인하고 호남권 전체를 아우르는 '직접집행형 거점'으로서의 정책적·광역적 조정력을 발휘하는 데 동력이 낮을 가능성이 제기됨

❍ (새만금 단일 축 집중 구조에 따른 성장 패러다임만 강조) 사업안은 군산·김제·부안을 잇는 새만금 개발축에만 AI 로봇 파운드리, RE100 산단, 친환경 에너지, 첨단 물류 등 모든 미래 핵심 성장동력을 강조하고 있음

- 이는 현 정부가 국토 균형발전을 위해 지향하는 '권역 중심의 다핵형 성장구조' 및 공간 분산 전략보다는 전북특별자치도 내의 '단일 전략축' 구조를 강조하고 있다고 판단됨
- 완주(수소), 전주(탄소·바이오), 익산(식품) 등 배후 중추도시권 및 인접 시·군과의 연계에 대한 고려 및 호남·강원권과의 초광역 협력 벨트에 대한 연계 계획이 구체화 될 필요[7]가 있음

❍ 새만금 내부 인프라(항만, 하수관로 등) 구축[8]으로 권역 전체의 성장지원의 조정 필요함

- 새만금 개발축에 산업, 물류, 로봇, 수소 등 핵심 기능을 집중시키고 있어, 정부가 지향하는 권역 중심의 다핵형 성장구조와 연계가 요구됨
- 전북특별자치도의 핵심 재원과 특례 혜택이 새만금 연안 권역(군산·김제·부

7) 「2025 새만금 도민백서」 기준 새만금에는 다음의 신산업 거점이 이미 가동 중으로 판단되고 있음. 예를 들면, 1) 이차전지 특화단지: 2023.7.20. 지정, 새만금 산단1·2·5·6공구8.1㎢, 17개사 누적6조 3,281억원 투자(2023.9 기준), 2) 신재생에너지 클러스터: 2.6GW 계획(육상태양광0.3+수상태양광 2.1+해상풍력0.1+연료전지0.1GW), 3) 스마트그린 국가시범산단: 2022.7. 지정, 5·6공구, 2029년까지 온실가스27% 감축 목표, 4) 모빌리티 실증기반 및 군·민 겸용 드론 실증 테스트베드(2024.8. 협약), 5) 스마트 수변도시: 6.6㎢, 총사업비1.3조원, 2023.6. 매립 준공, 2027년 입주 목표, 6) 민간투자 누적10조원 달성(2023.12.27.), 국가산단 입주계약65개사, 해외기업10개사4.1조원 투자협약임. 이에 계획서에는 이를 기반으로 연계협력사업에 대한 계획이 추가되어야 할 것으로 보여짐

8) 2027년도 초광역 대표사업 발굴·기획 가이드라인(2026.4.6., 지방시대위)이 명시한 제외사업6종(제외사업6종: ①낙후지역 개발, ②지방정부 사무, ③국회·감사원 지적사업 재신설, ④행사·홍보성, ⑤현금 지원, ⑥운영경비·시설 유지보수)에 대한 검토 필요. 예를 들면, 새만금 내부 인프라(하수관로 등) 유지보수 성격 사업으로 간주될 경우에는 초광역사업 검토대상에서 제외될 우려가 있음

안)에만 수렴됨에 따라, 동부 산악권(진안·무주·장수 등) 및 내륙권(정읍·고창 등) 유관 시·군의 발전과 균형 성장을 같이 검토하는 것이 필요함

- 완주의 수소 상용차 기반, 전주의 탄소 소재 및 바이오 인프라, 익산의 식품 클러스터 등 자생력을 갖춘 내륙 거점들과의 기능적 네트워크 부족으로 인해 새만금의 성장 성과가 전북 전역으로 확산되는데 시간이 소요될 것으로 우려됨

❍ 그러나 궁극적으로, 새만금 사업을 중심으로 원자재 수급, 중간재 가공, 최종재 수출로 이어지는 도내 '전·후방 산업 연계망' 구축이 어려워질 우려가 있음

- 중앙정부의 국토 공간 대전환 및 초광역 메가시티 정책은 여러 거점이 연결되어 시너지를 내는 '다핵 네트워크 구조'에 예산을 패키지로 지원하는 구조임
- 하지만 현재의 단일 축 중심 계획은 정부의 다핵형 성장 패러다임과 배치되어, 향후 광역 예산 확보 심사 및 초광역 특별계정 지원 대상 선정 과정에서 정책적 정당성을 확보하는 데 한계로 작용할 수 있음

□ 산업 기능과 생활권 정주 인프라의 연계 필요

❍ 산업 관련 사업과 정주 기반 사업 중심으로 계획이 수립되어 있어, 새만금 근로자를 위한 실질적인 생활권 체계를 설계해야 함

- 수소·로봇 파운드리 등 대규모 첨단산업 시설 유치 계획과 국가정원, 테마파크, 복합환승센터 등 정주·관광 기반 사업의 유기적인 연결고리가 필요함
- 첨단산업 생태계를 움직이는 핵심 동력인 석·박사급 인재와 고령·청년 근로자가 '어디서 거주하며, 어떤 교육·의료·문화 서비스를 향유하는지'를 반영하는 실질적인 직주근접형 생활권 체계가 필요함[9)]

❍ 다수 사업의 나열로 인해, 실제 인재가 거주하며 일하는 '생활권 통합 체계' 설계가 고려되지 않음

- 새만금 산단 근로자들이 생산 활동은 도내에서 수행하면서도, 주거와 소비

9) 「2025 새만금 도민백서」 도민 의식조사(2025.1.~2., n=1,000)의 주요 결과에 제시하듯이, 새만금 발전 추진방향으로 특색있는 관광·생태 중심도시(34.0%), 물류중심 경제특구(25.5%), 첨단전략산업 허브(22.3%), 명품수변도시(12.9%)으로 인식하고 있음. 정부·전북도가 추진 중인 첨단전략산업 방향은 도민 지지 22.3% 수준에 그치는 반면, 도민이 선호하는 관광·생태(34.0%)·수변도시(12.9%) 결합 방향은 47% 수준의 지지를 확보하고 있음

행위는 정주 여건이 이미 갖춰진 인접 대도시권(전주, 군산 원도심 등)이나 전북 외 수도권에서 해결하는 '출퇴근형 분절 구조'가 될 우려가 있음

❍ 따라서 새만금 근로자가 어디에 살며 어떤 서비스를 이용하는지에 대한 내부 연계 논리를 보완해야 함
- 막대한 예산을 투입한 스마트그린 산단과 메가 샌드박스가 지역의 실질적인 전주(前住) 인구 증가로 이어지지 못하고 주간에만 공동화될 가능성이 있음
- 정부는 산업(일자리)과 정주 인프라(주거·교통·복지)를 패키지로 묶어 지방 분산 및 정착을 유도하는 정책 체계를 선호함
- 하지만 현재의 사업안은 현 정부가 강조하는 '기능 중심의 예산 묶음 지원(블록펀드)' 체계와 연계성이 높다고 보기 어려움
- 따라서 새만금 신항 물류와 AI 팩토리의 산업적 혁신 성과가 도내 농생명·푸드테크 거점의 생활권 인프라와 결합할 수 있도록, 공간과 정주 기능의 통합 맵을 재구축하여 정부의 예산 심사 정당성을 확보해야 함

□ 권역별 공간구조 및 권역 내 공간구조 계획의 구체성 필요

❍ 새만금을 중심으로 모든 전략 기능을 집중시키는 방식은 새만금 개발이 지연될 경우 전북 전체의 성장 전략이 흔들릴 수 있으며, 내륙 거점의 기능을 오히려 약화시킬 우려가 존재함
- 미래 신성장동력(재생에너지, AI 로봇 파운드리, 그린수소 등)을 새만금이라는 특정 단일 공간에만 과도하게 집중되어, 향후 글로벌 경기 변동이나 국책사업 예산 조정 등으로 인해 새만금 개발이 지연될 경우 전북 전체의 성장에 영향을 줌
- 행정력과 가용 재원이 새만금 권역에만 집중되면서 이미 일정 수준 이상의 기반을 갖춘 기존 도심 및 내륙 산업단지로의 투자가 상대적으로 위축되어, 지역 내 산업 생태계가 오히려 불균형하게 약화되는 부작용을 초래

❍ 전주(행정·연구), 익산(물류·식품), 완주(수소·모빌리티) 등 기존 내륙 거점들이 새만금과 어떤 기능적 분업 관계를 맺고 연결될 것인지에 대한 권역 내 공간 연계가 고려되어야 함

- 현재의 계획안은 새만금 내부의 인프라 통합과 기능 집적에만 매몰되어 전북의 중추도시권인 전주, 익산, 완주 등이 새만금과 어떤 시너지를 주고받을 것인지에 대한 '공간적 상호작용 및 네트워크 설계'의 구체성이 요구됨
- 새만금을 최종 생산 및 글로벌 수출 거점으로 설정하고, 전주(행정·R&D 인공지능 연구), 익산(첨단 바이오·농생명 배후 물류), 완주(수소·모빌리티 원천 소재·부품 공급) 등 내륙 거점들이 전·후방에서 지원하는 '기능적 공간 분업 체계'의 유기적 연계 논리가 강화되어야 함
- 정부의 다핵형 성장 패러다임에 맞추어 현재의 새만금 중심 단일 전략축 계획을 보완함으로써 향후 대규모 초광역 협력 사업 예산 및 특별계정 자율 계정을 확보하기 위한 정책적 타당성을 강화해야 함

□ 5극의 메가시티 사업과의 차별 및 역할 제고 필요

❍ 초광역 메가시티 사이에서 전북특별자치도의 지리적 한계를 극복해야 함
- **(충청권과 전남·광주의 초광역 메가시티 사이에서 연계 전략 필요)** 충청권 메가시티와 전남·광주 통합특별시의 거대 경제권 사이에서 인구·자본·인재를 양방향으로 유출될 우려가 존재함
- **(충청권과 연계를 통한 역할 새만금 사업 추진 필요)** 새만금 신항만(2026년 이후 단계적 개항)과 신공항이 추진 중이나, 북측의 대형 무역항(평택·당진항) 및 대중국 전진기지(인천항), 남측의 광양항 및 부산항의 거대 물류 네트워크 사이에서 독자적인 물동량을 확보하기가 어려울 수 있음
- 특히, 새만금 사업은 주변 메가시티와의 협의 없이 추진되는 하향식 개발의 성격을 띠고 있음
- 따라서 충청권의 첨단 IT·반도체 밸류체인이나 전남·광주의 미래차·우주항공 공급망과 연계할 필요가 있음

❍ 다만 에너지사업 주도권 경쟁이 심화됨에 따라 전북특별자치도의 에너지 사업 경쟁력에 대해서 재검토가 필요함
- **(공간적 단절과 원거리 연계의 에너지 특화사업의 한계)** 전북(재생에너지·그린수소)-강원(액화수소 저장·운송)-전남(미래 모빌리티) 연계는 국토 공간상 연결성이 없는 '도약형(Leap-frog) 연계'로 해석될 여지가 있음

- 전남은 신안 해상풍력(8.2GW) 등 단일 권역 최대 규모의 재생에너지 단지를 추진 중이며, 광주와 함께 '호남권 RE100 에너지 동맹'을 결성하여 전남·광주의 독자적 에너지 생태계를 구축하고 있음
- 강원특별자치도는 삼척 액화수소 특구 등을 중심으로 삼척·동해·울진(경북)을 잇는 '동해안 수소 벨트' 및 원자력 기반의 청정수소 생태계에 집중하여 실질적인 투자와 거버넌스를 구축한 상태임
- 이처럼 다른 지자체들은 독자적인 생태계를 확립하고 있어, 전북과 연계 필요성이 다소 낮은 것으로 판단됨

제3절 소결: 전북 특화발전 전략 방향

1. 중추도시권의 재구조화 및 거점강화

1) 전주완주 행정통합

❍ 전주·완주권은 복합적인 한계가 중첩되어 있어 실질적 중추도시권으로 기능하기에는 어려움
- 제도적으로 광역교통법상 '대도시권'에 포함되지 않아 인프라 확충에 어려움이 존재함
- 도로와 철도 등 물류·교통 시설이 부족하며, 국비 지원을 받을 수 있는 법적 근거가 약해 인접 권역(대전·광주 등)과의 연결성 개선이 지연됨
- 새만금 개발에 따른 '생활권 통합' 설계가 부족한데, 전주권은 교육·의료·문화 기능이 집중되어 있지만, 이것이 실제 신산업 거점과 하나의 생활권 구조로 맞물려 있지 않음

❍ 그 결과 전주시 인구는 2025년 한 해에만 1만 214명 감소하여 62만 5,437명으로 집계되어, 전북 전체 인구 감소분(1만 3,834명)의 73%를 전주시가 주도함
- 전체 인구 대비 청년 비중도 21.03%에서 17.66%로 급감하였는데 양질의 일자리 부재가 주요 원인으로 지목됨
- 2023년 기업유치추진단 발족 이후에도 2024년 기준 실제 유치 기업은 목표(120개)의 14% 수준인 17개에 그치고 있음
- 전주시 1인당 GRDP는 전국 평균을 하회하고, 합계출산율은 0.69명(2023년)으로 전국(0.72명)·전북(0.78명)보다 낮으며, 인구구조도 40~60대 비중이 높은 다이아몬드형임

❍ 완주와의 행정통합은 이러한 한계를 극복하기 위한 필요조건이나, 4차례에 걸친 통합 논의 실패로 인해 실현 여부가 불투명한 상황임
- 전주·완주 행정통합 논의는 2013년 주민투표 부결을 시작으로 반복적으로 추진되었으나 매번 완주 주민 반발과 정치적 갈등으로 무산됨

- 2025년 4차 시도 역시 행정안전부의 결론 유보와 주민 갈등 재현으로 표류한 상태로 새만금 권역으로의 인구와 경제력 분산의 어려움에 직면함

❍ 전주·완주 행정 분리 구조가 지속되는 한 중추도시권 차원의 광역 집적 효과와 기능 연계는 구조적으로 제한될 수밖에 없음

❍ 따라서 행정통합은 주민 공감대 형성을 전제로 하되, 단기적으로는 기능 연계를 먼저 실현하는 방향으로 전략을 다각도록 추진할 필요가 있음
- 전주·완주 간 공동 사업 추진, 생활서비스 광역 공유, 산업·교통 기능 연계 체계를 행정협약 또는 특별지방자치단체 방식으로 우선 구축하고, 이를 통합 논의의 실질적 기반으로 삼는 단계적 접근이 필요함

2) 중추도시권 연계강화: 기초특자체를 통한 기능연계

❍ 전주·익산·완주는 각각 행정·서비스, 제조·교통 결절, 혁신도시·부품 기능을 보유하고 있으나, 세 도시 간 기능 분담 전략과 광역 연계 체계가 약함
- 전주시는 전북 GRDP의 28%를 점유하는 핵심 거점이나 제조업 기반이 약하고, 익산시는 식품·자동차부품 제조 기반과 KTX 결절 기능을 갖추고 있으나 전주·군산과의 기능 연계 체계가 미흡해 산업 거점으로서의 역할이 제한적임
- 완주군은 혁신도시 입지를 바탕으로 전북에서 몇 안 되는 인구 증가 지역이나, 전주시와의 행정 분리로 인해 중추도시권 차원의 기능 연계가 제한적임

❍ 이에 전주·익산·완주를 포괄하는 기초 단위 특별지방자치단체 설치를 검토하여, 행정통합 전 단계에서 실질적인 광역 연계를 위한 제도적 기반을 마련하는 것이 타당할 수 있음
- 특별지방자치단체는 교통, 산업 유치·지원, 청년 정주 등 개별 시·군이 단독으로 수행하기 어려운 광역 기능을 공동으로 담당하는 기제로 활용될 수 있음
- 이를 통해 행정통합과 별도로 중추도시권의 기능적 통합을 선행적으로 실현할 수 있음

❍ 경제권 기능 연계시 전주(R&D·고차서비스), 익산(제조·물류·식품), 완주(수소·부품·혁신) 간 역할 분담을 명료화하고, 공동 사업 범위와 재정 운영 체계에 반영하는 방식으로 설계해야 함

2. 권역 내 공간전략의 구체화

1) 제도적 보완 및 집행력 확보

○ 특별자치도의 특례를 활용해 시·군이 독자적으로 하기 어려운 기능을 도가 직접 수행하는 기능 재배분을 검토하고, '초광역특별협약' 등을 통해 기능 중심의 예산 묶음 지원을 받는 체계로 전환하는 것이 필요함

○ 보완사무의 협약을 통해 도가 직접 담당하는 기능 재배분 체계를 마련하고, 이를 재정·행정 양면에서 뒷받침하는 제도 기반을 구축하는 것이 필요함

○ 현행 14개 시·군 간 형평 배분 방식의 재정 구조에서는 권역 단위 집적 투자와 거점 간 연계 효과가 발생하기 어려운 구조적 한계가 있으므로, '초광역특별협약' 등을 통해 기능 중심의 예산 묶음 지원 체계로 전환하는 것도 방안임
  - 새만금권·중추도시권·서남권 간 연계 투자를 조정하는 전북도 차원의 권역별 기능 연계 계획을 법정 계획 또는 도지사 방침 형태로 명문화하고, 이를 시·군 단위 사업 계획과 연동하는 집행 체계를 갖추는 것임

○ 특별자치도 특례권한을 활용하여 권역 간 연계 사업에 대한 별도 재원 풀(권역연계계정 등)을 설치하고, 포괄보조 방식의 확대 적용을 통해 시·군의 자율적 연계 추진을 재정적으로 지원하도록 구조를 설계해야 할 것임

2) 새만금권 부상에 따른 전북 내부 공간구조의 다핵화 재설계

○ 새만금 집중개발에서 벗어나 전북 내부의 공간구조를 새롭게 그려야 함
  - 새만금 수변도시 추정 인구 4만 700명 중 주거·상업 등 내부유발 인구는 41.8%인 1만 7,000명에 불과하고, 나머지 58%는 기업 유치 및 기반시설에 의존하는 외부유발 인구로, 자족적 정주 환경 구현에 한계가 존재함
  - 2025년 7월 기준 새만금 용지 매립 완료율은 41.7%에 불과하고 산업연구용지·복합개발용지는 10% 미만 수준에 그친 상태임
  - 국제공항(2029년 목표)·철도(기본계획 수립 지연) 등 광역교통망도 미완성 상태로 새만금과 중추도시권 간 연결성이 구조적으로 취약함

❍ 이에 전북 내부의 공간구조를 다핵형으로 재설계하고, 거점별 기능을 명확히 재배치해야 함
- 새만금(관문·실증·AI·수소), 군산(제조·수출·물류), 김제·부안(배후산업·농생명), 완주(수소부품·혁신·연구), 전주(R&D·고차서비스·행정), 익산(물류·식품·교통 결절) 등으로 거점별 기능을 명확히 구분하고, 각 거점 간 연계 기제를 공간계획 차원에서 구체화해야 함
- 새만금 종사자의 정주 거점을 수변도시 단독으로 해결하는 방식에서 벗어나, 군산·전주·익산 등 기존 중추도시권을 광역 정주 배후지로 활용하는 직주분리형 생활권 설계를 병행 추진해야 함
- 김제·부안 등 배후지역의 정주 여건 조성이 새만금 개발 효과의 공간적 확산을 위한 선행 조건임을 인식하고, 이들 지역에 대한 생활 인프라 우선 투자 전략을 별도로 마련해야 함

3) 산업-교통-인재-정주의 유기적 연계 통합

❍ 산업 시설 구축에 그치지 않고, 교통망과 인재 양성 체계, 정주 환경이 맞물리는 내부 연계 논리를 세워야 함
- 새만금~전주~대구~포항으로 이어지는 동서 연결축의 조속한 완성을 전북 교통 투자의 최우선 과제로 설정하고, 새만금 국제공항·항만 인입철도의 적기 개통을 위한 범정부 차원의 재정 지원을 지속 요청할 필요가 있음
- 인재 양성 측면에서는 전북대 등 거점국립대의 성장엔진 연계 특성화 단과대 육성을 새만금·군산·익산권 산업 수요와 명시적으로 연결하고, 졸업 이후 지역 정착으로 이어지는 취업·주거 패키지를 권역 단위로 설계해야 함

❍ 전북이 보유한 기존 산업 거점의 누적 역량을 새만금 신규 투자와 연계하는 시너지 구조를 구체화해야 실효성이 높아짐
- 군산은 상용차·자동차부품 제조 역량은 현대차그룹의 로봇·모빌리티 투자와 부품 공급망 연계를 통해 시너지를 낼 수 있음
- 완주의 수소·탄소소재 기반은 새만금 수전해 플랜트 및 AI 수소 시티 조성과 연결되는 밸류체인 상의 접점이 존재함

- 익산의 식품 클러스터는 김제·부안의 농생명 배후지 기능과 결합하여 새만금 글로벌 푸드 허브 전략을 뒷받침하는 가공·유통·수출 거점으로 재편될 수 있으며, 이를 권역 단위 기능 연계 전략에 명시적으로 반영토록 함

| 표 3-15 | 권역 내 연계방안(예시)

권역/연계축	기존 핵심 기능	추가 전략 적용 및 보완 방향	근거
전주·익산·완주 (중추도시권)	R&D, 행정, 식품, 수소부품	기초특별지자체 설치 및 광역교통 MaaS 패키지 구축 (대도시권 수준 정주 여건 확보)	청년인구 유출 방지 및 직주근접형 생활권 완결
새만금 권역 (군산·김제·부안)	관문, 실증, AI, RE100 산단	에너지 대학 캠퍼스 연계 및 발전 수익의 도내 환류 계정 신설	하드웨어 탈피, 소프트파워 및 상생 거버넌스 확보
동부 산악권 (무주·진안·장수)	생태, 치유, 산림 자원	새만금 에너지 수익 기반의 '농촌 기본소득' 및 헬스케어 융합전략 추가	도내 불균형 해소 및 다핵형 분산 전략
초광역 연계 (수도·충청·광남)	산업·교통 흐름 접속	충청권(R&D)–전북(생산·실증)–전남광주(공급망) 간 기능적 롤–플레잉 명확화	단순 통과 구조 탈피, 국가 직접집행형 거점 위상 정립

3. 권역 간 연계강화

1) 5극과의 연계 플랫폼으로의 확장

❍ 내부적으로 다핵형 구조를 먼저 완성한 후, 광주·전남 및 충청권과 연결되는 초광역 연계 플랫폼으로서의 역할을 강화해야 전북의 독자적인 성장축이 살아날 수 있음

- 전북 내부의 새만금권·중추도시권·서남권 간 기능 연계가 실질적으로 작동하지 않는 상태에서 권역간 연계를 추진할 경우, 외부와의 연결 효과가 전북 내부로 환류되지 못하고 단순 통과 구조에 그칠 가능성이 있음

❍ 따라서 우선순위와 이행 순서를 명확히 하는 단계적 로드맵이 필요함

- 충청권과의 북부 연계축은 수도권·충청권의 산업·교통 흐름에 전북을 접속시키는 전략적 경로로 설정해야 함

• 이차전지, 모빌리티, AI, 바이오 분야에서 충청권의 연구개발·실증 기능과 전북의 생산·사업화 기능을 상호 보완하는 산업생태계 구축을 목표로, 기업투자 연계 및 공동 R&D 기반 조성 프로그램을 구체화해야 함

- 광주·전남권과의 남부 연계축은 전북 서남권·동남권의 기능 확장을 통한 생활·농생명·재생에너지 분야 보완 구조로 설계해야 함
- 광주의 AI·미래차·교육 기능과 전북 서남권의 농생명·식품 자원을 연계하는 산업 협력 전략, 전남의 재생에너지·해양 기반과 전북 서남권의 에너지 실증 및 관광 연계 공간 전략을 명시적으로 설계해야 함

2) 산업구조를 고려한 인접 극간 특화방향

❍ 전북 권역간 연계에서 산업 특화의 핵심은 새만금 중심의 첨단산업 성장을 전북 기존 산업 기반과 연결하고, 이를 다시 인접 초광역권과 연결하는 중층적 연계 구조를 설계하는 데 있음

- ① 새만금 ~ 충청권 연계축: 첨단 신산업 제조·R&D 융합
  • 전북 특화 자원: 이차전지, 수소, 로봇 제조 기반
  • 인접권역(충청권) 보완 기능: 반도체 인프라, AI(인공지능) 연구개발 및 실증 역량
  • 주요 연계 산업: 이차전지 글로벌 밸류체인 구축, 차세대 모빌리티, AI 융합 산업
- ② 새만금 ~ 수도권 연계축: 글로벌 관문 및 투자 유치
  • 전북 특화 자원: 새만금 트라이포트(항만·공항) 인프라, 대규모 재생에너지 공급 기반
  • 인접권역(수도권) 보완 기능: 거대 금융 인프라, 대기업 본사 기능, 글로벌 네트워크
  • 주요 연계 산업: 첨단제조업 기반 수출 활성화, 글로벌 자본 및 앵커기업 투자 유치
- ③ 서남권 ~ 광주·전남권 연계축: 미래 생명경제 및 에너지 실증
  • 전북 특화 자원: 독보적 농생명·식품 클러스터, 전통문화·관광 자원

- 인접권역(광주·전남) 보완 기능: 광주의 AI 및 미래차 기반, 전남의 해양 및 에너지 실증 인프라
- 주요 연계 산업: 그린푸드(푸드테크), 차세대 재생에너지, 호남권 통합 문화관광 벨트

– ④ 동부권 ~ 경남권 연계축: 웰니스 및 남부권 미래 모빌리티 연계

- 전북 특화 자원: 무주·진안·장수 중심의 청정 생태·치유·산림 자원
- 인접권역(경남권) 보완 기능: 경남의 항공우주 및 방위산업 실증 역량
- 주요 연계 산업: 고부가가치 치유(웰니스) 관광, 경남권 항공·방산 부품 고도화를 위한 모빌리티 연계 산업

| 표 3-16 | 인접 극과의 연계 제안

연계축	전북 특화 자원	인접권역 보완 기능	연계 산업 분야
새만금~충청권	이차전지·수소·로봇 제조	반도체·AI 연구개발·실증	이차전지 밸류체인, 모빌리티, AI
새만금~수도권	항만·공항·재생에너지	금융·기업 본사·글로벌 네트워크	첨단제조 수출, 글로벌 투자 유치
서남권~광주전남권	농생명·식품·전통문화	AI·미래차·에너지 실증	그린푸드, 재생에너지, 문화관광
동부권~경남권	생태·치유·산림 자원	항공우주·방산 실증	치유관광, 모빌리티 연계

제 4 장

전북특별자치도의 3특 특화발전 전략방향

제1절 검토 개요

제2절 권역형성을 위한 조정기능 수행

제3절 권역내 다핵형 공간구조의 구축

Chapter 4

전북특별자치도의 3특 특화발전 전략방향

제1절 검토 개요

1. 해결해야 할 구조적 과제

❍ 전북특별자치도가 안고 있는 구조적 과제는 중추도시권의 기능 약화 문제와 새만금권의 성공적 정착 문제의 두 축으로 정리할 수 있음
- 첫째, 전주-익산-완주를 중심으로 한 중추도시권의 기능 약화 문제는 전주권에 행정 · 교육 · 서비스 기능이 집적된 중추거점이 형성되어 있음에도 불구하고, 산업 · 투자 · 정책흡인력 측면에서 그 위상이 충분히 강화되지 못하고 있다는 점임
- 둘째, 새만금권의 성공적 정착 문제는 새만금이 전북의 미래 성장동력을 견인할 전략거점임에도, 거점 육성과 전주권 중추기능 강화를 병행해야 하는 상황에서 정책역량이 분산될 가능성이 상존한다는 점임
- 이러한 상황에서 전주권과 새만금권을 대체 관계가 아니라 상호보완적 기능 분담 구조로 재설계하는 것이 중요함

❍ 따라서 전북특별자치도의 역할은 5극 형성과 같은 행정통합이 아니라, 권역 내부의 체제개편과 거점기능 강화에 있음
- 광역은 권역 차원의 전략기획과 조정, 거점 간 기능 배분을 담당하고, 기초연계생활권 단위에서는 공동행정 수요를 처리할 수 있는 기초특자체 또는 이에 준하는 연계체계를 형성하도록 지원함

❍ 이 과정에서의 기능 재설계는 전주권의 중추거점 기능 회복과 새만금권의 전략거점 육성을 함께 추진하도록 설계되어야 함
- 전주-익산-완주권은 전북 권역의 행정·교육·서비스·정주 중심축으로서 중추도시권 기능을 보다 분명히 강화할 필요가 있음

- 새만금권은 산업, 물류, 에너지, 실증의 전략거점으로 육성하되, 전주권과 경쟁적 관계가 아니라 기능적 분업 관계를 형성하도록 설계해야 함
- 전주권은 사람과 서비스와 정책조정의 중심축으로, 새만금권은 산업과 투자와 미래성장 거점으로 기능을 특화하는 구조가 바람직 할 수 있음
- 이러한 이중 거점구조가 정립될 때 전북은 내부적으로 균형을 유지하면서도 대외적으로는 독자적인 특화발전 전략을 갖춘 권역으로 발전할 수 있음

❍ 이에 5극3특 체제에서 전북특별자치도의 기능은 세 가지 방향을 지향해야 함
- 첫째, 권역 내부 체제개편으로서 광역의 연계·조정 기능을 강화하고, 전주권 등 생활권 중심의 기초특자체 형성을 지원하여 권역 내부의 행정수요를 보다 효율적으로 처리할 수 있어야 함
- 둘째, 중추도시권 기능의 회복으로서 전주-익산-완주권이 전북 전체를 견인하는 중추거점으로서 행정·교육·정주·서비스 기능을 집적할 수 있도록 정책적 지원과 기능 재배치가 필요함
- 셋째, 새만금권의 성공적 정착과 전략화로 새만금을 단순 개발지구가 아니라 전북특별자치도의 미래 성장축으로 분명히 위치시키되, 전주권과의 기능 충돌을 최소화하고 정책역량을 체계적으로 배분해야 함

❍ 이를 적극적으로 보강할 수단으로 전북특별자치도의 개별 특례를 마련할 필요가 있음
- 종전의 특별법 개정논의와 동일하게 개별 인허가 권한 확대나 재정보전 중심에 머무르지 않고, 권역 내부의 공간조정과 기능 재배분을 뒷받침하는 방향으로 특별법 조문을 마련할 필요가 있음
- 특히 광역-기초 간 기능조정, 생활권 단위 공동행정체계 형성, 중추거점 육성, 전략거점 지원체계 정비와 관련된 특례가 강화될 필요가 있음
- 이는 전북특별자치도가 단순히 새로운 권한을 많이 가진 자치단체가 되는 것이 아니라, 권역 내부를 스스로 조직하고 조정할 수 있는 권역형 특화정부로 발전하는 데 필요한 제도적 기반임

❍ 요약하면, 5극3특 체제에서 전북특별자치도는 권역 내부의 공간구조 재편, 광역-기초 기능조정, 생활권 중심 행정체계 구축, 이중 거점전략의 정립을 중심으로 권역 내부의 체제개편과 거점기능 강화를 추진하는 것이 바람직함

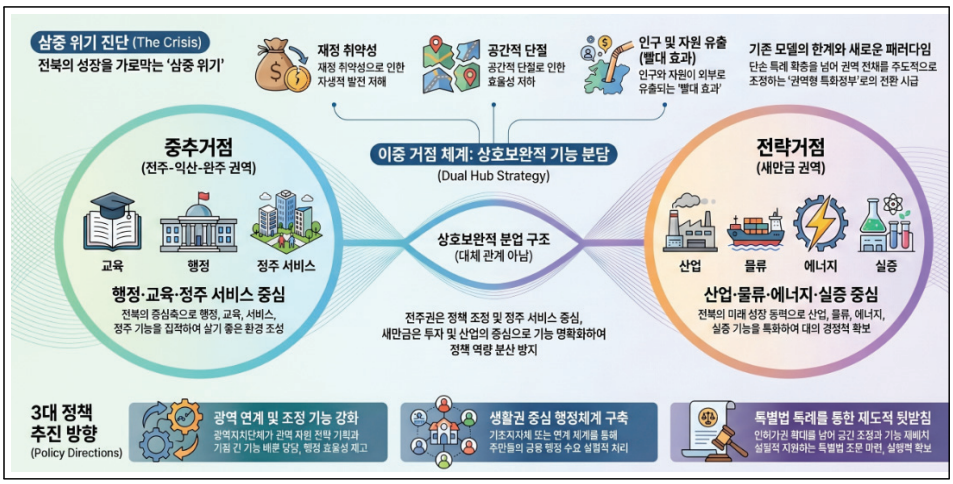
2. 전략방향의 도출

❍ 3장의 현황 진단이 보여주듯 전북특별자치도는 재정 취약성·공간 단절·빨대 효과라는 다층적 위기요인이 존재함
- 외부 권역과의 연결성에만 의존하기보다는 도내에 분산된 거점과 생활권을 어떻게 기능적으로 묶어내느냐가 발전 전략의 실효성을 결정짓게 됨
- 권역 체제 안에서 행정·연구개발(R&D)을 담당할 중추 거점과 실증·생산·물류를 맡을 전략 거점들을 기능적으로 분담하고 조화롭게 배치되어야 함
- 전주-익산-완주(중추 거점)는 전북 전체를 견인하는 중심축으로, 행정, 교육, 서비스, 정주 기능을 집약하여 '사람과 서비스, 정책 조정'의 중심 역할을 수행해야 함
- 새만금(전략 거점)은 미래 성장 동력으로서 산업, 물류, 에너지, 실증 기능을 특화하여 '산업과 투자, 미래 성장'의 거점 역할을 담당함
- 동부 농생명권은 생태거점으로 설정할 수 있음
- 이러한 다수의 거점은 경쟁 관계가 아닌, 전북 내부의 균형을 유지하며 대외적 경쟁력을 높이는 전략적 동반자 관계로 설정되어야 함

❍ 이를 위해 과거의 특례 확충 중심 모델에서 벗어나, 전북권 전체의 계획·사업·재정을 주도적으로 조정하는 '권역형 특화정부'로 전환되어야 할 것임
- 광역의 역할은 권역 차원의 전략 기획과 조정과 거점 간 기능 배분을 담당하는 '권역형 특화정부'로 전환되어야 하며 이를 수행하기 위한 기능이 명확하게 설정되어야 할 것임
- 동시에 생활권 단위에서 공동행정 수요를 처리할 수 있는 기초특자체 또는 연계 체계를 형성하여 행정 효율성을 높이도록 해야 함
- 단순히 권한만 늘리는 것이 아니라, 특별법 특례를 통해 권역 내부의 공간 조정과 기능 재배분을 뒷받침하는 실질적인 제도적 동력을 확보하도록 함

❍ 이에 본 장은 광역행정체제 기능조정 TF의 논의를 바탕으로 전북특별자치도에 부여되어야 할 조정기능의 법적 근거와 세부 내용을 구체화함

| 그림 4-1 | 전북특별자치도의 전략방향: 권역형 특화정부와 이중거점



제2절 권역형성을 위한 조정기능 수행

1. 전북권 위상 재정립: 8개 권역 체계 속 전북의 포지셔닝(입지)

□ '초광역'에서 '권역'으로 전북의 범위 재설정

❍ 지방시대위원회의 광역행정체제 기능조정 TF는 5극3특 설계도 구현을 위한 행정 공간단위를 '5개 초광역권+3개 특별자치도'가 아닌 '8개 권역'으로 재정의할 것을 제안하고 있음

- 이는 '초광역'이라는 표현이 시도 통합·연합 행정체제에만 국한되어 해석될 경우, 단일 광역도로 구성되는 전북특별자치도가 권역 단위 기능 수행에서 배제될 위험이 있기 때문임
- 8개 권역은 수도권·충청권·대경권·동남권·호남권(광주·전남)·전북권·강원권·제주권으로 구성되며, 전북특별자치도는 '전북권'이라는 독자적 권역 단위를 형성함
- 이 재정의에 따르면 8개 권역은 단순한 정책 구분 단위를 넘어, 국가의 공간·산업·재정 정책이 작동하는 기본 단위로 제도화될 필요가 있음

❍ 이에 전북권은 5극의 광역 집행체계와 병렬적 관계에서 동등한 정책 당사자로 위치 지어지며, 이는 전북특별자치도에 독자적 권역 조정 기능을 부여하는 제도적 논거가 됨

- 핵심 전제는 통합특별시·특별자치도·특별지방자치단체 3개 유형 간에 위계 구조를 설정하지 않고, 세 유형 모두 완결성을 갖도록 병렬적으로 발전시키는 것임
- 이에 따라 전북특별자치도는 전북권 단위의 독자적 계획·사업·재정 조정의 실질적 주체로 재정립됨

| 표 4-1 | 광역행정체제 3개 유형의 위상비교

구분	통합특별시	특별자치도(전북)	(초광역) 특별지방자치단체
법적 근거	지방자치법 §3② (2026.7.1. 시행)	지방자치법 §3②(현행)	지방자치법 §2③ 및 제12장
계층구조	광역-기초(2계층	광역-기초(2계층)	광역연합-광역-기초 (3계층)
관할구역	광역시+도 통합구역	단일 광역 구역 (전북 8,069㎢)	시도 경계 초월 권역 전체
핵심 역할	권역 직접 계획 · 집행	전북권 특화 · 조정 · 실증	권역 공동계획 · 공동집행
전속 기능	통합특별시 전속 (광역시+도 통합 기능)	특별자치도 전속 (특별법 기반 특례)	초광역 특별지자체 전속 (시도 경계 초월 기능)
초광역 연계	수도권 대항 성장거점 (5극 핵심 주체)	호남권 특화 · 보완 축 (전북권 조정 주체)	광역연합 협력사업 공동집행

출처: 광역행정체제 개편지원 TF 기능조정분과(2026).「광역행정체제 개편에 따른 권역별 광역 정부의 기능 조정」, p.3 〈표 1〉을 바탕으로 저자 재구성

□ 특별자치도의 설치 목적 재정의

❍ 현행 기능조정 TF는 특별자치도가 5극3특을 전제로 제도화된 것은 아니기 때문에 설치 목적을 새롭게 정의해야 한다는 점을 명시함

- 당초 전북특별자치도의 설치 목적은 '글로벌 생명경제도시 조성'으로 설정되어 있으나, 이는 내부 특화발전에 방점이 맞추어져 있어 5극3특 체계에서 요구되는 권역 조정 기능과 연계가 다소 미흡함

❍ 이에 특별법상 전북특별자치도의 설치 목적을 ①전북권 특화발전(기존)과 ②전북권 계획·조정·집행 기능 수행(신규)을 병렬적으로 포함하는 방향으로 재정의할 필요가 있음

- 이를 위해 "전북특별자치도는 글로벌 생명경제도시 조성이라는 특화발전 목표와 함께, 전북권 초광역 경제권 형성을 위한 권역 단위 계획·산업·생활서비스의 공동 수립 및 집행을 주도하는 권역형 특화정부로 기능한다."는 등의 조문의 추가 필요함

2. 전북특별자치도의 핵심 조정기능 설계

□ 3대 공통 핵심 역할: 계획 수립·사업 집행·공동 대응

○ 기능조정 TF는 5극3특 설계도의 실질적 구현을 위해 통합특별시, 특별지방자치단체, 특별자치시·도 등 3개 유형이 공통적으로 수행해야 할 핵심 역할을 제시하고 있음

- 3개 유형은 제도형식과 운영방식에는 차이가 있으나, 권역 단위 계획 수립, 권역 단위 사업 집행, 중앙부처 및 인접 권역과의 공동 대응이라는 기본 역할을 수행해야 함
- 전북특별자치도는 이중 3특에 해당하는 권역형 특화정부로서, 이 역할을 전북권 차원에서 실질적으로 수행할 수 있는 제도적 기반을 갖추어야 함
- 따라서 향후 과제는 단순한 개별 특례 확대가 아니라, 전북권 전체를 기획·조정·집행할 수 있는 권한체계를 전북특별법에 반영하는 것임

○ **[핵심 역할 1:권역 단위 계획의 공동 수립]** 전북권 발전전략을 개별 시·군 사업의 단순합이 아닌 권역 단위의 종합계획으로 수립하도록 함

- 전북권 초광역발전계획을 5년 단위로 수립할 수 있는 권한을 법제화할 필요가 있음
- 아울러 전북 내 14개 시·군과 관계기관의 의견을 조정하고, 권역 전체의 발전방향을 총괄하는 권역 계획기구를 구성해야 함
- 전북권 발전계획이 국토종합계획, 국가균형성장계획 등 국가계획과 정합성을 갖도록 사전 협의와 조정 절차를 제도화해야 함
  - 특히 전북권 계획은 새만금권과 전주권을 분리된 사업공간으로 다루는 방식에서 벗어나, 전북 내부의 거점을 연계하는 계획으로 설계함
  - 전주권은 행정, 교육, 문화, 정주, 서비스 조정의 중심축으로 새만금권은 산업, 물류, 에너지, 실증, 대외개방의 전략축으로 설정하고 전북은 두 거점의 기능을 분담하고 상호 연계하는 권역 조정자의 역할을 수행함

○ **[핵심 역할 2: 권역 단위 사업의 공동 집행]** 권역 단위 계획을 실제 사업으로 연결할 수 있는 공동 집행체계를 갖추어야 함

- 전북특별자치도를 초광역특별협약의 체결 주체로 명확히 규정함
  - 전북권 발전사업은 부처별 개별 공모에 각각 대응하는 방식이 아니라, 전북권 패키지 사업으로 묶어 통합공모 방식으로 추진토록 함
  - 초광역계정이 신설될 경우 전북권 사업이 안정적으로 반영될 수 있도록 전북 배분 몫 또는 우선지원 기준을 법령 또는 관련 위원회 규정에 반영해야 함
- 이를 통해 전북의 전략사업은 단순한 지역사업 목록이 아니라 권역 단위 성장사업으로 재구성함
  - 전주·익산·완주·군산·새만금을 기능적으로 연결하고, 전북권 내부의 산업·정주·인재·교통 기반을 함께 묶는 패키지 사업으로 전환함
  - 생활·정주 기반사업과 성장엔진 사업은 동일한 위상으로 병렬 배치하기보다, 성장엔진 사업을 중심에 두고 생활·정주 기반사업은 이를 뒷받침하는 지원사업으로 위계를 조정함

○ **[핵심 역할 3: 중앙부처 및 인접 권역과의 공동 대응]** 전북 내부의 계획·집행 기능을 강화하는 동시에 중앙부처 및 인접 권역과의 협의·조정 기능도 제도화함
- 지방시대위원회 또는 자치분권균형성장위원회 안에서 전북권 의제를 공식적으로 상정할 수 있는 절차를 마련해야 함
- 광주·전남권, 충청권과의 산업·교통·물류·인재양성 연계 기제를 확보함
- 전북권 단위에서 특별지방행정기관 기능 이관을 논의할 수 있는 중앙부처 협의 채널을 상설화 함
- 이를 통해 전북특별자치도는 3특의 독자성을 유지하면서도 5극3특 국가균형성장 체계 안에서 기능적 보완축으로 작동할 수 있음

○ 전북특별법 3차 개정은 내부 거점구조를 재편하고, 새만금권과 전주권의 이중 거점을 조정하며, 국가균형성장 전략의 실질적 실행주체로 기능할 수 있도록 하는 제도적 전환점으로 활용해야 할 것임

□ 기능 영역별 전북 조정권한 부여 방안

○ 권역 공통 핵심기능은 ①경제·산업 조정, ②공간 · 교통, ③환경 · 에너지, ④보

건 · 복지, ⑤안전 · 재난, ⑥고용 · 인재, ⑦과소시·군 직접 수행의 7개 범주로 구성되며, 전북특별자치도는 이를 전북권 단위에서 수행하는 방향으로 조정권한을 확보해야 함

| 표 4-2 | 기능영역별 전북 조정권한 부여방안 및 우선순위

기능 영역	전북 수행 핵심 기능	제도적 근거 확보 방안	우선순위
경제 · 산업	• 권역 단위 앵커기업(성장엔진) 발굴 · 육성 • 권역 단위 산업단지 입지 선정 및 연계 개발 • 권역 단위 AX 생태계 강화(피지컬 AI · 그린 수소) • 권역 단위 중소 · 중견기업 사업 재편 지원 • 권역 단위 규제 관리	• 전북특별법 개정(기능조정 사항 반영) • 초광역특별협약 체결	상
공간 · 교통	• 권역 단위 공간전략 및 지원체계 수립 • 권역 단위 광역교통계획 수립 • 광역철도 · 도로망, 환승체계 구축 • 새만금-전주권 광역교통망 연계	• 전북특별법 개정 • 광역교통위원회 권한 이전	상
환경 · 에너지	• 권역 단위 탄소중립 · 녹색성장 산업 육성 • 그린에너지 · ESG 공급망 구축 • 기후산업 특화단지 조성 • 지방환경청 소관 환경 · 수자원 대기관리 이관	• 지방환경청 기능 이관 협의 • 전북특별법 개정	중
보건 · 복지	• 권역 단위 공공의료체계 구축 • 통합 응급의료망 구축 • 권역 단위 사회서비스 공급전략 수립	• 전북특별법 개정 • 지역필수의료 특별회계 연계	중
안전 · 재난	• 권역 단위 통합 재난대응체계 구축 • 권역 단위 소방 · 방재 협력망 구축 • 안전 취약지역(노후 인프라 · 산불 · 홍수) 통합 관리	• 행정안전부 권한 이전 협의 • 전북특별법 개정	중
고용 · 인재	• 지방고용노동청 소관 기능 이관 • 권역 단위 인력양성사업 총괄 • 거점국립대 연계 산학연 혁신거점 조성	• 고용노동부 협의 • 전북특별법 개정	하
과소시·군 직접 수행	• 농어촌 기본소득 보장 • 농산어촌 재생프로젝트 추진 • 귀농귀촌 안정적 정착 지원 • K-푸드 · 스마트농업 · 푸드테크 · 그린바이오 신산업 육성	• 전북특별법 개정 • (소멸위험 시·군 우선 적용)	중

출처: 광역행정체제 개편지원 TF 기능조정분과(2026). pp. 4-8을 바탕으로 전북 적용 방안을 저자 구성

❍ 우선순위는 단순히 정책 분야의 중요도를 비교한 것이 아니라, 전북특별자치도에 권역 단위 조정권한을 우선 부여해야 하는 필요성을 기준으로 설정함
- 경제산업과 공간교통은 전북권 성장전략의 핵심 기반이자 전주권 및 새만금권 이중 거점구조를 실제로 작동시키는 직접 수단이므로 '상'으로 분류함
- 반면 환경·에너지, 보건·복지, 안전·재난은 권역 단위 조정 필요성은 높지만 국가 기준, 중앙부처 권한, 현장 집행체계와의 조정이 필요하므로 '중'으로 분류함
- 고용·인재는 전략적으로 중요하지만 교육자치, 대학 자율성, 고용노동부 소관 사무 등 기존 제도체계와의 충돌 가능성이 커서 '하'로 분류함

❍ 따라서 전북특별법 3차 개정에서는 경제·산업과 공간·교통을 핵심 권한으로 우선 반영하도록 함
- 환경에너지·보건복지·안전재난·과소시·군 직접수행은 특정 사무 중심의 단계적 이관 또는 협약형 조정권한으로 설계함
- 동시에 고용·인재는 중앙부처·교육청·대학과의 공동협약을 통해 점진적으로 권한 기반을 확보하는 방식을 택하는 것이 적절함

□ 과소시·군 직접 수행 기능 및 특별법 개정

❍ 전북특별자치도 14개 시·군 중 소멸위험지역(소멸위험지수 0.5 미만)이 11개에 달하는 현실에서, '과소시·군 대상 도 직접 수행 기능'은 전북에서 가장 직접적인 정책 효과를 기대할 수 있음
- 도의 직접 수행 대상 기능은 ①농어촌 기본소득 보장, ②농산어촌 재생프로젝트 추진, ③농어업 인재 육성, ④귀농귀촌 안정적 정착 지원, ⑤K-푸드·스마트농업·푸드테크·그린바이오 신산업 육성과 같이 다섯 가지로 구분할 수 있음
- 농어촌 기본소득 보장 기능은 소멸위험 시·군의 주민 소득기반 약화에 대응하여 도가 농어촌 기본소득의 지급 기준과 재원 운용을 직접 수행함으로써, 시·군 간 재정여건 차이에 따른 보장 격차를 해소하는 기능임

- 농산어촌 재생프로젝트 추진 기능은 개별 시·군 단위로는 기획 · 집행 역량이 부족한 농산어촌 재생사업을 도가 권역 단위로 직접 기획 · 추진하여 정주여건 개선과 유휴자원 활용의 실효성을 제고하는 기능임
- 농어업 인재 육성 기능은 청년 농어업인의 진입 · 정착 · 성장 전 단계에 걸친 교육 · 훈련과 경영지원 체계를 도 차원에서 통합 운영하여, 시·군별 분산 지원에 따른 사각지대를 방지하는 기능임
- 귀농귀촌 안정적 정착 지원 기능은 귀농 · 귀촌 희망자에 대한 상담 · 주거 · 영농기반 지원을 도가 원스톱 체계로 직접 제공하고, 시·군 간 유치 경쟁이 아닌 권역 차원의 수용 · 배분 구조로 전화하는 기능임
- K-푸드 · 스마트농업 · 푸드테크 · 그린바이오 신산업 육성 기능은 개별 과소시·군이 감당하기 어려운 투자 · 인프라 규모를 요하는 농생명 기반 신산업을 도가 직접 육성 주체가 되어 권역 단위 산업기반을 조성하는 기능임
- 이상의 기능은 소멸위험이 집중된 전북 동북권(진안·무주·장수)·동남권(임실·순창·남원)·서남권(정읍·고창·부안) 과소시·군에 우선 적용함
- 해당 권역은 인구 감소와 재정 취약성이 동시에 심화되어 개별 시·군 단위의 대응만으로는 한계가 있으므로 도가 직접 수행 주체가 되어 핵심 기능을 보강하고 사업 성과에 따라 적용 범위를 점진적으로 확대하는 것이 바람직함

❍ 이상의 내용은 특별법 3차 개정안에 "소멸위험지역 내 기초자치단체의 기능 수행이 어려운 경우 전북특별자치도가 직접 수행한다"는 조항을 명문화할 것을 제안함

❍ 과거 전북특별법 2차 개정(2026.3.)이 특례 추가(32개) 중심이었다면, 3차 개정은 권역 조정기능 법제화를 핵심으로 재설정할 필요가 있음

- [신설 조항 1] 전북권 초광역발전계획 수립 의무 및 절차 규정
- [신설 조항 2] 초광역특별협약 체결 권한 및 통합공모 참여 근거
- [신설 조항 3] 과소시·군 기능 도 직접 수행 근거 및 대상 지정 절차
- [신설 조항 4] 기초연계 특별지방자치단체 구성 지원 근거
- [개정 조항] 설치 목적 조항에 "권역형 특화정부" 기능 명시

□ 초광역특별협약 및 초광역계정 연계

❍ 초광역특별협약을 통해 중앙정부·관계부처와 전북권 단위 성장전략을 공동으로 수립하고, 초광역계정을 통해 재정을 안정적으로 확보하는 이중 연계 구조를 구축해야 함

- 초광역특별협약은 전북도-국조실-지방시대위원회 간 전북권 특화전략 협약을 체결하고, 협약 내 성장엔진 산업·재정 배분·규제 특례를 패키지로 묶어 협상하도록 함
- 초광역계정의 전북 배분은 지방시대위원회 근거법 또는 전북특별법에 초광역특별계정 내 3특 배분 비율을 명문화하는 방향으로 추진함
- 새만금 지역 내 투자에서 발생하는 국세의 일정 비율을 전북 개발재원으로 환원하는 제도(통합경제지원금 유사 모델)의 도입도 검토할 수 있음

| 표 4-3 | 전북 조정기능 강화를 위한 단계별 접근

단계	시기	핵심 조치	세부 추진과제
1단계	2026년 하반기	제도 기반 마련	• 기능조정 TF 분과 권고 수용, 전북특별법 3차 개정안 입법 추진 • 초광역특별협약 내 전북 배분 기능 목록화 • 초광역계정 전북 배분 몫 명문화 협의
2단계	2027년	기능 이관 착수	• 지방환경청 · 지방고용노동청 권역 단위 기능 이관 협의 • 권역 단위 광역교통계획 수립 권한 확보 • 권역 단위 R&D 조정 기능 전북도 이관
3단계	2028~2030년	실질적 운영	• 전북권 앵커기업 발굴 · 육성 지원 체계 가동 • 과소시·군 대상 도 직접 수행 서비스 전면 확대 • 기초특자체 운영 성과 평가 및 기능 조정

제3절 권역내 다핵형 공간구조의 구축

1. 다핵형 구조 전환의 필요성

□ 일극·이원 공간구조의 구조적 한계

❍ 본 보고서 제3장에서 확인해 본 바와 같이 전북의 공간구조는 전주시 중심의 단극 집중과 새만금 단독 투자라는 이원적 구도 속에서, 권역 내부의 기능적 연계가 형성되지 못하는 문제를 안고 있음

- 전주시는 전북 GRDP의 28%를 점유하는 유일한 거점이나 2021년부터 인구 순유출이 재개되어 중추도시로서의 기반이 약화되고 있음
- 새만금권(군산·김제·부안)은 대규모 투자가 예정되어 있으나 중추도시권과의 교통·생활권 연계가 미흡하여 전북 내 다른 거점과 기능적으로 분절된 상태임
- 동북·동남권(진안·무주·장수·임실·순창·남원)은 철도망 부재와 취약한 도로 접근성으로 권역 내 연결성이 가장 낮고 소멸위험도 가장 심각함

❍ 단일 중심의 집중과 단일 전략거점 의존은 다음의 세 가지의 구조적 리스크를 수반함

- 우선, 단극 집중의 취약성 측면에서 보면, 전북의 행정 · 교육 · 의료 · 문화 등 핵심 서비스 기능이 전주시에 과도하게 집중되어 있어, 전주시의 활력 저하가 곧 전북 전체의 기능 저하로 직결되는 구조임
- 이러한 단극 구조에서는 전주 인구가 감소할 경우, 그 영향이 특정 도시 차원에 머물지 않고 인접 시·군의 서비스 접근성까지 함께 약화시킬 수 있음
- 즉, 거점 한 곳의 위축이 권역 전체의 위기로 확산되는 연쇄적 취약성을 내포하게 됨
- 두 번째로, 단일 전략거점 의존의 리스크와 관련하여, 전북의 미래 성장전략이 새만금이라는 단일 거점에 집중되어 있으므로 새만금 사업의 성패가 곧 전북 전체 발전전략의 성패를 좌우하는 고위험 구조임
- 새만금 투자가 지연되거나 무산될 경우 이를 보완하거나 대체할 제2의 성장 거점이 부재하여 전북 성장전략 전반에 공백이 발생하며, 그동안 새만금에 투입된 행정 · 재정 역량의 회수도 어려워 기회비용이 큼

- 이는 외부 투자 유치 환경이나 국가정책 변화 등 도가 통제하기 어려운 변수에 전북의 미래가 과도하게 연동되는 결과를 초래함
- 세 번째로, 도 내부 불균형의 재생산 문제를 보면, 동부권의 인구 유출과 기능 공동화가 지속되면서 그간 수도권-지방 간에 나타난 일극 집중과 주변부 쇠퇴의 구조가 전북 내부에서도 전주 · 새만금 거점과 동부 농산촌 간 격차의 형태로 동일하게 재생산되고 있음
- 이는 균형발전을 지향하는 권역 재편의 취지와 배치되는 현상으로, 도 차원의 적극적 조정이 없을 경우 거점-주변부 격차가 시간이 지날수록 심화될 우려가 있음
- 따라서 권역 내부의 기능 분담과 연계를 통해 불균형을 해소하는 것이 필요함

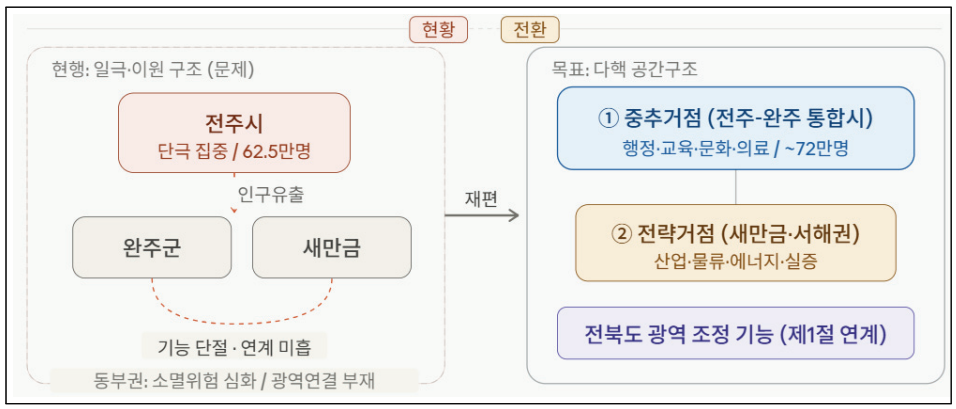
□ 다핵형 구조 전환의 방향

❍ 따라서 권역내 공간구조는 ①중추거점(행정·교육·문화 중심), ②전략거점(산업·에너지·물류 중심)의 다핵 구조로 전환되어야 함

- 이는 특정 거점에 기능이 집중되는 단극 구조에서 벗어나, 거점별로 역할을 분담하여 권역 전체의 균형과 자생력을 높이기 위함임
- 두 거점은 기능적으로 차별화되면서도 상호 보완적으로 연계되어야 함
- 중추거점과 전략거점이 동일한 기능을 두고 경쟁하면 거점 간 소모적 중복이 발생하므로, 각 거점이 고유 기능을 특화하되 교통 · 산업 · 인재 측면에서 서로의 부족을 보완하는 연계 관계를 형성해야 함
- 이를 위해 거점 간 기능 배분과 연계를 조정하는 전북도 차원의 광역 조정 기능이 전제되어야 함
- 다핵 구조의 실현은 상위 거점(전주-완주 통합)에서의 행정 재편과 하위 생활권(기초특자체)에서의 연계 행정이 동시에 이루어질 때 효과를 발휘할 수 있음
- 상위 거점의 통합만으로는 거점과 주변 생활권 간 연계가 확보되지 않고, 생활권 단위의 연계 행정만으로는 권역을 견인할 중추기능이 형성되지 않기 때문임

- 따라서 두 층위의 재편이 맞물려 추진되어야 다핵구조가 실질적으로 작동할 수 있음

| 그림 4-2 | 다핵형 공간구조의 방향



2. 중추거점의 회복과 강화

1) 전주-완주 통합을 통한 거점기능 확보

❍ 전주시와 완주군은 이미 사실상의 단일 생활·경제권을 형성하고 있음에도, 행정 경계의 분리로 인해 중추도시권으로서의 기능이 충분히 발휘되지 못하고 있음

- 전주시(2025년 기준 62.5만 명)에서 완주군으로의 인구 이동이 지속되어 두 지역의 행정 분리는 기능적 단절과 비효율을 초래하고 있음
- 혁신도시(완주 이서·고산 일대)와 전주 원도심의 연계 개발 및 서비스 통합이 행정 분리로 인해 체계적으로 추진되기 어려운 상황임

❍ 전주-완주 통합 시 인구 약 72만 명, 면적 1,497㎢의 전북 내 유일한 특례시 수준 중추거점이 형성되며, 이는 5극3특 체계에서 전북권 대표 거점의 역할 수행을 가능하게 함

| 표 4-4 | 전주-완주 통합의 논거와 현행 분리 구조의 문제점

검토차원	통합논거	현행 구역분리의 문제
공간·경제	• 전주-완주는 사실상 단일 생활·경제권 • 혁신도시(완주)-원도심(전주) 연계 미흡 • 통합 시 인구 72만 규모 권역 중심도시 형성	• 행정경계로 인한 도시기본계획 이원화 • 산업단지·주거지 연계 전략 부재 전주 인구 유출 → 완주 이동(기능 분열)
행정·재정	• 광역-기초 간 행정 중복 비용 절감 • 단일 재정 주체로 대규모 국비 사업 유치 가능 • 특별법 특례 효과의 단일 권역 집중	• 전주시·완주군 유사 사업 중복 추진 • 국비 공모사업 개별 응모로 분산·소규모화 전주 재정자립도 약화 • 완주 투자 집중 불균형
도시전략	• 50만 이상 특례시 수준 도시 서비스 제공 가능 • 전북 내 중추거점 기능 회복·강화 • 5극3특 체제에서 전북권 대표 거점 역할	• 전주 인구 감소(2021년부터 순유출 재개) • 중추도시로서의 집적 효과 약화 • 새만금 투자와 중추도시 기능의 공간 분열
제도적 맥락	• 기능조정 TF: 과소시·군 직접 수행 기능은 특별자치도 또는 통합 기초단체에 배분 • 전북특별법 기반 통합 절차 간소화 가능	• 현재 전주-완주 연계는 협의수준에 불과 • 교육·교통·복지 서비스 행정경계별 분리 • 기초연계 특자체 구성 시 단일화 필요

출처: 광역행정체제 개편지원 TF 기능조정분과(2026). pp.7-9의 기초연계 특별지방자치단체 기능 목록을 전북권역에 적용하여 저자 구성

❍ 전주-완주 통합은 주민투표 또는 의회 의결을 전제로 하는 중장기 과제이나, 전북특별자치도는 통합 이전 단계에서도 두 지역의 실질적 기능 통합을 선제적으로 추진할 수 있음

2) 기초연계 특별지방자치단체 구성: 생활권 기반 다핵 네트워크

□ 기초특자체의 개념과 법적 근거

❍ 기초연계 특별지방자치단체(이하 '기초특자체')는 생활권 단위로 인접한 기초자치단체들이 공동의 사무를 처리하기 위해 설치하는 광역 협력체로, 지방자치법 제2조 제3항 및 제12장에 근거함

- 특별지방자치단체(Special purpose local autonomous entities)는 특정 정책 목적의 달성이나 특수한 행정사무의 처리, 또는 여러 자치단체의 사무를 공동으로 처리하기 위하여 설치되는 자치단체를 의미함(조성호 외, 2020: 9)

- 특별지방자치단체를 설립하는 가장 일반적인 이유는 특정 지방공공사무를 주민에게 더 편리하고 효율적으로 제공하기 위해 기존과 구분되는 별도의 관할구역과 행정조직이 요구되기 때문임(조성호 외, 2020: 9)
- 특별지방자치단체는 다양한 형태로 구성되며, 설립 형태를 기준으로 다음의 〈표 〉와 같이 구분할 수 있음

| 표 4-5 | 특별지방자치단체의 유형구분

분류기준	유형	설립 주체 · 목적 · 성격	주요 사례
설립 형태	자치단체 조합	복수의 자치단체가 상수도 · 쓰레기 처리 등 특정 사무 또는 광역적 사무를 공동 처리하기 위해 결성	일본의 사무조합
	특별지방행정기구	국가 또는 상급 자치단체가 수해방지 · 교육 등 특정 광역행정사무 처리를 위해 하위 보통자치단체와 별도로 설치	미국 홍수방지구 · 위생구 · 상수도구 · 소방구 등 특별구, 뉴욕 · 뉴저지 항만청(주정부 간 협약)
	개발사업단	복수의 자치단체가 특정 지역 개발을 위해 설치(지방공사 등에 비해 탄력성이 낮고 절차 · 규제가 많아 활성화 정도는 낮음)	-
수행사무 성격	행정사무단체	행정사무 처리를 위해 설립(일반적 형태)	-
	기업경영단체	공기업 경영을 목적으로 설립	미국 상수도구 · 공원구 · 묘지구 등 특별구, 일본 재산구 · 지방개발사업단
	특수사무단체	지역주민을 구성원으로 특수 분야 사무를 독자적으로 처리하기 위해 설립	미국 학교구 · 상수도구, 일본 특별구 · 재산구
	광역사무단체	기존 일반자치단체를 구성원으로 그 기능의 일부를 승계하여 설립	프랑스 꼬뮨연합 · 도시공동체, 독일 목적조합 · 광역조합, 우리나라 자치단체 조합

출처: 조성호 외(2020: 12-13)의 내용을 저자 재구성

- 기초특자체는 특수사무 또는 광역사무를 처리하기 위해 기초자치단체 중심으로 구성되는 특별지방자치단체를 의미함(조성호 외, 2020: 15)
  - 우리나라 '지리산권 관광개발조합(남원 · 장수 · 구례 · 곡성 · 함양 · 산청 · 하동)'을 비롯하여 독일의 '게마인데연합(Gemeindeverband)', 프랑

스의 '꼬뮨조합(les syndicats de communes)' 및 '도시특별구(districts urbains)' 등이 해당됨(조성호 외, 2020: 15)

- 이러한 기초특자체 모델을 전북에 적용할 경우, 생활권 단위에서 공동 처리가 필요한 사무가 그 대상이 됨
- 지방시대위원회는 기초특자체가 수행할 수 있는 기능으로 ①생활권 단위 대중교통, ②공공보건의료 공동 운영, ③주거안정 계획 수립, ④문화관광 공동마케팅, ⑤복지전달체계, ⑥생활폐기물 처리 등을 구체적으로 제시함
  - 생활권 단위 대중 교통 기능은 행정구역을 넘나드는 통근·통학 수요에 대응하여 인접 시·군이 노선·운영을 공동으로 관리함으로써 교통 사각지대를 해소하는 기능임
  - 공공보건의료 공동 운영 기능은 개별 시·군 단위로는 유지가 어려운 응급·필수의료 인프라를 인접 시·군이 공동으로 설치·운영하여 의료 접근성을 확보하는 기능임
  - 주거안정 계획 수립 기능은 생활권 단위의 주택 수요와 정주 여건을 종합적으로 분석하여, 시·군 간 정합성을 갖춘 주거안정 계획을 공동으로 수립하는 기능임
  - 문화관광 공동마케팅 기능은 인접 시·군의 문화·관광 자원을 연계하여 권역 단위의 통합 브랜드와 관광 코스를 개발·홍보함으로써 개별 마케팅의 한계를 보완하는 기능임
  - 복지전달체계 운영 기능은 시·군별로 분절된 복지 서비스를 생활권 단위로 연계·조정하여, 수요자 중심의 통합 전달체계를 공동으로 운영하는 기능임
  - 생활폐기물 처리 기능은 소각·매립 시설을 개별 시·군이 각각 확보하기 어려운 현실을 고려하여, 인접 시·군이 처리시설을 공동으로 설치·운영함으로써 비용을 절감하고 입지 갈등을 완화하는 기능임
- 이 기능들은 전북의 과소시·군들이 단독으로 수행하기 어렵고, 전북도가 직접 수행하기에는 규모가 작아 '광역-기초' 사이의 제도적 공백이 발생하는 영역에 해당함

○ 전북특별법은 기초특자체 구성의 법적 지원 근거를 명시할 수 있는 유리한 제도적 기반이므로, 3차 개정에서 기초특자체 설립 지원 및 재정 보조 근거를 신설할 필요가 있음

□ 전북 권역별 기초특자체 구성 시나리오

○ 본 연구는 5개 권역(중추도시권·새만금권·서남권·동북권·동남권)과 생활권 특성을 결합하여, 이를 4개 기초특자체로 구성하는 방안을 제안함
- 특히 전주권, 새만금권, 서남권, 동부권은 생활권 성격과 정책수요가 서로 다르므로 단일한 행정통합 방식보다 권역별 기능에 맞는 기초특자체를 단계적으로 구성하는 것이 적절함
- 기초특자체는 기존 시·군의 자치권을 대체하는 방식이 아니라, 개별 시·군이 단독으로 수행하기 어려운 광역적 생활서비스와 공동 대응 사무를 함께 처리하는 보완적 협력체계로 설정함

○ 기초특자체 구성의 기본 원칙은 다음과 같은 기준들로 구체화 할 수 있음
- 기초특자체 구성의 기본 원칙은 ①일상 이동 패턴 기반의 생활권 단위 설정, ②도내 고립 시·군 없이 전 시·군의 기초특자체 귀속, ③특자체별 기능의 명확한 차별화, ④전주-완주 통합 추진 시 중추거점 기초특자체 자동 전환 전제이며, 이를 구체적으로 보면 다음과 같음
  - 첫째, 일상 이동 패턴 기반의 생활권 단위 설정 원칙은 행정구역이 아니라 주민의 통근 · 통학 · 의료 · 쇼핑 등 일상 이동 패턴을 기준으로 생활권을 설정하는 것임
  - 실제 주민생활이 이루어지는 공간을 단위로 삼아야 기초특자체의 공동사무가 실제 수요와 일치하기 때문임
  - 둘째, 도내 고립 시·군 없이 전 시·군의 기초특자체 귀속 원칙은 도내 모든 시·군이 어느 하나의 기초특자체에 반드시 귀속되도록 하여, 어느 권역에도 속하지 못하느느 고립 시·군이 발생하지 않도록 하는 원칙을 의미함
  - 이를 통해 권역 재편 과정에서 소외되는 지역 없이 전북 전역을 포괄함

- 셋째, 특자체별 기능의 명확한 차별화 원칙은 각 기초특자체가 권역의 생활권 성격과 정책수요에 맞는 고유기능을 갖도록 역할을 명확히 구분하는 것임
- 특자체 간 기능이 중복되면 사무 충돌과 비효율이 발생하므로, 권역별 특성에 따라 수행 기능을 차별화해야 함
- 넷째, 전주-완주 통합 추진 시 중추거점 기초특자체 저동 전환 전체 원칙은 전주-완주 통합이 추진될 경우, 중추도시권 기초특자체가 별도의 재구성 절차 없이 중추거점 기능을 수행하는 단위로 자동 전환되도록 설계하는 것임
- 통합 단계와 기초특자체 구성이 단절되지 않고 연속적으로 이어지도록 하기 위함임

| 표 4-6 | 전북 권역별 기초연계 특별지방자치단체 구성 시나리오

권역명(잠정)	구성 기초단체	생활권 유형	기초특자체 핵심 기능
중추거점 기초특자체	전주시·완주군 (통합 추진) + 익산시 연계	행정·교육·문화 중추 생활권	• 생활권 단위 광역 대중교통 공동운영 • 공공의료기관 공동 운영·응급의료 협력망 • 주거안정계획 수립(빈집·노후주거 정비) • 생활체육·공공도서관 공동 설치·운영
새만금·서해권 기초특자체	군산시·김제시 부안군	산업·물류·에너지 전략 생활권	• 새만금 배후 생활권 정주 여건 조성 • 산단 종사자 광역 통근 교통 서비스 • 감염병·재난 공동 대응 체계 • 생활권 단위 복지전달체계(돌봄·의료)
서남·농생명권 기초특자체	정읍시·고창군 (순창군 연계)	농생명·문화관광 생활권	• K-푸드·스마트농업·그린바이오 연계 • 생태·문화관광 공동마케팅 추진 • 귀농귀촌 정착 지원 공동사업 • 농촌형 수요응답 교통서비스
동부·생태권 기초특자체	진안군·무주군 장수군·임실군 남원시	생태·치유· 과소지역 생활권	• 과소시·군 대상 도 직접 수행 기능 연계 • 응급의료·이동형 의료서비스 광역 운영 • 산불·홍수 취약지역 광역 재난 대응 • 생활권 단위 교육여건 공동 조성

○ 기초특자체 설립은 참여 지자체의 의회 의결이 필요하므로, 전북의 적극적인 주도와 설치 지원이 선행 조건이 됨

- 전주시-완주군 기초특자체는 두 지역 간 생활권 통합 수요가 명확하고 주민 공감대 형성이 상대적으로 용이하므로 교통·의료 공동 운영에 우선 착수하는 것이 적절할 수 있음
  - 전주·완주 간 행정통합 논의가 지속되어 온 만큼, 즉각적인 통합보다 공동사무 수행체계를 먼저 구축하여 생활권 통합의 실효성을 검증할 필요가 있음
  - 핵심 기능은 광역 대중교통 공동운영, 공공의료·응급의료망 협력, 빈집 및 노후주거 정비 등 주민 생활과 직접 관련되는 공동사무를 중심으로 설정할 수 있음
- 이후 새만금·서해권 기초특자체 형성에 착수하되, 새만금 개발 진행과 연계하여 배후 생활권의 정주 기반을 구축하는 것을 목적으로 군산·김제·부안 3개 시·군 연합을 적극적으로 지원해야 함
  - 해당 권역은 산업, 물류, 에너지 기능이 결합된 전북의 전략 생활권으로 새만금 개발, 항만·물류기능, 산단 배후 정주기반, 에너지 전환 기능이 하나의 권역 안에서 연계되어야 하므로 개별 시·군 단위의 분절적 대응으로는 한계가 있음
  - 핵심 기능은 배후 생활권 정주기반 조성, 산단 종사자 교통서비스 연계, 돌봄·복지 전달체계 공동 운영 등으로 설정할 수 있음
  - 새만금권은 산업·물류·에너지 거점으로 성장 가능성이 크지만, 정주기반과 생활서비스가 취약할 경우 지속가능한 성장거점으로 정착하기 어려우므로 기초특자체를 산업개발과 생활기반을 조정하는 실행체계로 설계함

□ 추진방안

○ 전북 권역별 기초특자체 추진방안은 생활권 서비스를 중심으로 권역 재설계 및 다핵 구조 구축, 기초지자체 간 협력 플랫폼으로서의 기능 강화, 기초특자체 설치 및 운영을 위한 세부 절차로 구분할 수 있으며, 이를 구체적으로 보면 다음과 같음

❍ 우선, 생활권 서비스 중심의 권역 재설계 및 다핵 구조 구축이 추진되어야 함
- 권역은 단순한 행정구역 경계가 아니라 주민이 실제로 생활하는 공간을 기준으로 설정되어야 함
- 이를 위해 우선, 주민 체감형 권역 설정이 필요하므로 통근 · 통학 · 의료 · 문화 등 주민의 일상 이동 패턴과 생활권을 분석하여 행정 편의가 아닌 주민 체감에 부합하는 권역을 설정해야 함
- 두 번째로, 특정 거점으로의 집중을 완화하기 위해서 권역 내 거점을 계층적으로 구성해야 함
- 전주 · 익산 · 완주 등 특정 도시로 기능이 일극화되는 것을 방지하고자 권역별 중심지와 중간거점, 기초생활거점을 단계적으로 배치하여 여러 거점이 역할을 분담하는 다핵형 공간구조를 지향해야 함
- 세 번째로, 복합형 기능 배치 측면에서 생활서비스를 토대로 특화산업을 결합하는 복합형 구조를 추진해야 함
- 의료 · 돌봄 · 교육 등 주민 삶의 질과 직결되는 생활서비스를 우선 보장하고, 그 기반 위에 농생명 · 신재생 에너지 등 지역별 특화산업을 결합함으로써 정주 여건과 성장 동력을 함께 확보해야 함

❍ 다음으로, 기초지자체 간 협력 플랫폼으로서의 기능을 강화해야 함
- 전북특별자치도는 개별 시·군의 단독 대응만으로 해결하기 어려운 광역적 과제에 대응하기 위해 시·군 간 협력을 조정하는 플랫폼 기능을 강화해야 함
- 이를 위해 조정 플랫폼 역할, 특별지방자치단체 설립 촉진, 연결망 중심 교통 설계의 세 가지 방안을 함께 추진해야 함
- 전북특별자치도는 개별 시·군이 단독으로 수행하기 어려운 사무를 권역 차원에서 통합 조정하는 플랫폼 역할을 수행해야 함
- 광역교통 · 의료 · 산업지원 · 교육협력 등 시·군 경계를 넘는 기능을 도가 중심이 되어 조정함으로써, 분절적 대응에 따른 중복과 사각지대를 해소해야 함
- 이러한 협력을 일회적인 협의에 그치지 않고 제도적으로 정착시키기 위해서는 기초지자체 간 서비스 협력권을 제도화하고 이를 실질적으로 운영할 '특별지방자치단체' 형태의 조직 구성을 추진해야 함

- 교통망은 거점 간 빠른 접근성을 확보하는 데 그치지 않고 권역 내부와 인접 권역을 촘촘히 잇는 방향으로 설계해야 함
- 권역 내 읍·면 간 연결과 인접 권역 간 연결성을 함께 높여, 주민 생활을 실제로 뒷받침하는 생활권 연결망을 구축해야 함

❍ 마지막으로, 기초특자체 설치 및 운영을 위한 세부 절차는 '실질 생활권 분석 및 최소 보장 기준 마련', '제도적 협력 체계 및 거버넌스 구축', '재정 지원 체계 및 성과 관리 시스템 가동'과 같은 세 단계로 구분할 수 있음

- 1단계에서는 주민의 실질 생활권을 분석하고 최소 보장 기준을 마련함
  - 먼저, 주민의 실제 생활 범위에 기반하여 권역을 설계해야 함
  - 통계 자료를 활용하여 주민의 실질적 이동 범위를 파악하고, 이를 토대로 광역·중간·기초 생활권의 위계를 설계해야 함
  - 이어 각 권역에서 보장되어야 할 서비스의 기준선을 마련해야 함
  - 권역별로 주민이 반드시 누려야 할 '최소 생활서비스 보장 기준(National Minimum)'을 명확히 설정하여, 어느 권역에서도 기본적인 생활서비스가 누락되지 않도록 해야 함
- 2단계에서는 제도적 협력 체계와 거버넌스를 구축해야 함
  - 생활권 분석 결과를 실제 협력으로 전화하기 위해 제도적 기반을 갖추어야 함
  - 시·군 간 사무 배분과 권한 조정을 위한 협약을 체결하고, 특별지방자치단체 설립을 위한 법적 절차를 이행해야 함
  - 아울러 권역의 구심점이 될 거점을 육성해야 하므로, 각 권역의 중심지 역할을 할 거점 지역에 행정·복지·교통 거점 시설을 집중 배치하여, 권역 내 서비스 공급의 중심축을 형성해야 함
- 3단계에서는 재정 지원 체계와 성과 관리 시스템을 가동해야 함
  - 권역 사업이 안정적으로 추진되도록 전용 재원을 확보해야 하므로, 권역별 사업의 우선순위를 보장하기 위해 '생활권 특별계정' 또는 '생활SOC 통합계정' 등 안정적 예산 체계를 마련해야 함
  - 정책의 실효성을 지속적으로 점검하기 위해서 매년 권역별 서비스 접근성 지표를 측정·평가하여 공간구조 재정립이 실제 주민 생활 개선으로 이어지는지 확인해야 함

3. 거점 다핵 공간구조의 완성

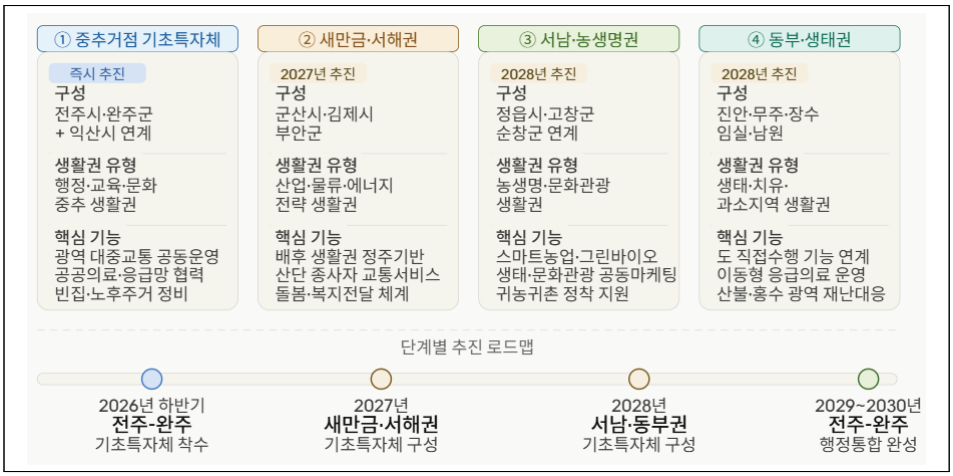
□ 전북형 기초특자체 단계별 추진 구상

❍ 전북형 기초특자체는 전북 전체를 일시에 재편하는 방식이 아니라, 생활권별 기능과 수요에 따라 단계적으로 추진하는 방식이 적절함

- 추진 순서는 생활권 통합 수요가 명확하고 주민 공감대 형성이 용이한 권역을 우선 착수하고, 개발 진행 상황 및 권역별 준비도에 따라 점진적으로 확산해야 함
- 2026년 하반기에는 전주·완주 기초특자체를 우선 착수하여 중추거점 생활권의 공동사무 수행체계를 구축함
  - 두 지역은 이미 단일 생활·경제권을 형성하고 있어 통합 수요가 가장 뚜렷하므로, 첫 적용 대상으로 적합함
  - 광역 대중교통, 공공·응급의료망, 노후주거 정비 등 주민 체감도가 높은 공동사무부터 우선 착수하여, 도의 설치 지원과 양 지역 의회 협의를 토대로 추진함
- 2027년에는 군산·김제·부안을 중심으로 새만금·서해권 기초특자체를 구성하여 산업·물류·에너지 전략생활권을 정비함
  - 새만금 개발이 본격화되는 시점에 맞추어, 산업기능과 배후 생활권이 분리되지 않도록 정주 기반을 함께 확보함
  - 산단 종사자 교통서비스 연계, 돌봄·복지 전달체계 공동 운영 등을 핵심 공동사무로 설정하여, 개발과 생활기반이 연동되는 전략생활권으로 정비함
- 2028년에는 서남·농생명권과 동부·생태권 기초특자체를 구성하여 농촌·생태·과소지역 생활권의 공동 대응체계를 확산함
  - 해당 권역은 인구 감소와 행정 역량 한계가 두드러지므로, 도의 직접 수행 기능과 연계하여 행정 공백을 보완함
  - 생활권 단위 대중교통, 복지전달체계, 생활폐기물 처리 등 단독 수행이 어려운 사무를 공동으로 처리하여, 과소지역의 기본 생활서비스를 안정적으로 보장함

- 2029년부터 2030년까지는 전주·완주 행정통합을 완성하여 중추거점 생활권의 제도적 통합을 마무리하는 방향으로 추진함
  - 앞서 구축한 공동사무 수행체계의 운영 성과를 토대로 통합의 실효성을 검증한 뒤, 주민투표 · 의회 의결 등 정식 절차를 거쳐 통합을 완성함
  - 이를 통해 기초특자체 단계에서 축적된 협력 기반을 행정통합으로 발전시켜, 전북권을 견인하는 중추거점을 제도적으로 완성함

| 그림 4-3 | 기초연계 특별지방자치단체 구성방안



□ 전북도의 공간 조정 기제: 전략기획 기능 강화

○ 다핵 구조가 실질적으로 작동하기 위해서는 각 거점의 기능 중복과 자원 경쟁을 방지하고, 거점 간 연계 사업을 설계·집행할 수 있는 전북도의 전략기획 기능이 뒷받침되어야 함

- 거점을 계층적으로 배치하더라도 이를 총괄 조정하는 주체가 없으면 거점 간 사업이 다시 분절되거나 유사 기능을 둘러싼 경쟁이 나타날 수 있기 때문임
- 우선, 전북도 내 '전북권 공간전략 총괄 부서'의 기능을 강화하여 권역 내 토지이용·산업입지·광역교통·환경관리를 단일 계획 체계 안에서 조정토록 해야함

- 그동안 분야별 · 시·군별로 분산되어 있던 공간 관련 계획을 하나의 체계로 통합함으로써, 거점 간 입지 충돌과 중복 투자를 사전에 조정하는 컨트롤 타워 역할을 수행해야 함

– 다음으로, 거점 간 기능 중복 방지 가이드라인의 수립도 필요함

- 예를 들어 R&D 기능은 중추거점(전북대 기반), 실증 기능은 전략거점(새만금 · 군산), 농생명 연구는 생태거점(정읍 · 부안)으로 배분하여, 거점별 고유 기능을 명확히 해야함
- 이를 통해 동일 기능을 둘러싼 거점 간 소모적 경쟁을 줄이고, 각 거점이 비교우위 분야에 집중하도록 유도해야 함

– 마지막으로, 특별협약·초광역계정 연계 시 거점간 사업을 하나의 전북권 패키지로 묶어 중앙 협상력 극대화하도록 해야함

- 개별 시·군 · 거점 단위로 분산 대응하면 중앙 협상에서 우선순위가 밀릴 수 있으므로, 권역 사업을 통합 제안하여 전북권 전체의 협상 지위를 높일 필요가 있음

❍ 이상의 제안은 기존 거점 간 기능 관계를 정교하게 재구성하는 것'에 집중해야 하는 것으로 종합될 수 있음

– 즉, 전북의 공간 문제는 거점의 수가 부족해서가 아니라, 이미 존재하는 거점들이 기능적으로 연계되지 못한 채 분절되어 있다는 데에서 비롯됨

– 따라서 핵심 과제는 신규 개발이 아니라, 중추거점 · 전략거점 · 생태거점이 각자의 고유 기능에 특화하면서도 상호 보완적으로 작동하도록 거점 간 관계를 재설계 하는 데 있음

– 전북도는 개별 거점을 직접 관리하는 주체가 아니라, 거점 간 기능 배분과 연계를 조율하는 권역 조정자로서의 역할을 수행해야 함

– 이러한 전략기획 · 조정 기능이 뒷받침될 때 비로소 다핵 공간구조가 단순한 거점의 병렬적 나열에 그치지 않고, 권역 전체의 균형발전을 견인하는 신질적 구조로 작동할 수 있음

| 그림 4-4 | 전북특별자치도 권역내 행정체제개편 핵심제언



제 5 장

전북특별자치도의 초광역대표사업 수립전략

제1절 권역 대표사업의 개념

제2절 분야별 특화전략 및 초광역 연계 사업 발굴

제3절 핵심 사업 패키지 및 단계별 추진 전략

Chapter 5

전북특별자치도의 초광역대표사업 수립전략

제1절 권역 대표사업의 개념

1. 권역 대표사업의 개념

□ **기본전제**

○ 전북특별자치도는 별도의 행정통합 절차 없이 이미 하나의 권역으로 형성된 특별자치도(3특)임

○ 따라서 전북에게 권역별 발전전략의 성패를 가르는 것은 권역의 '형성' 여부가 아니라, 무엇을 권역 단위 사업으로 정의하고 발굴하는가에 있음

○ 제4장에서 확인한 바와 같이 전북권 발전전략이 개별 시·군 사업의 단순 합산에 머무를 경우 권역 단위 집적 투자와 거점 간 연계 효과는 발생하기 어려우며, 이것이 권역 대표사업의 개념을 엄밀히 정의해야 하는 이유임

○ 전북특별자치도는 이미 형성된 권역형 행정체제(3특)로서, 5극의 '광역 간 연계'에 대응하여 '지역 내 거점 중심-지역 간 연계' 구조로 공동사업 요건을 충족함

□ **개념정립**

○ (개념) 권역별 대표사업은 「5극3특 국가균형성장 추진전략」에 근거하여 권역 단위의 경제권·생활권 조성을 견인하는 핵심사업으로서, 「권역별 발전전략」의 중심 사업군을 구성함

- 단순히 규모가 크거나 예산 확보가 시급한 사업을 의미하는 것이 아니라, 개별 시·군이 단독으로 수행할 수 없고 권역 단위로 묶일 때에만 성립하는 사업을 의미함

- 전북의 경우 14개 시·군 간 형평 배분 방식의 재정 구조에서 벗어나 기능 중심의 묶음형 투자로 전환하는 정책수단으로서의 의미를 가짐

❍ 권역 대표사업은 수립 지침상 세 가지 요건을 동시에 충족하여야 함
- (내용 요건) '성장엔진 등'(권역별 성장엔진, 기존 주력산업, 지역특화산업)에 해당하고, 국가 균형성장 기여도가 높으며 지역경제·산업 성장을 촉진하는 사업일 것
- (공동사업 요건) 개별 시·군의 단독사업이 아닌, 도내 2 이상의 시·군이 공동으로 연계·협력하는 사업일 것
- (발굴 시 작성 요소) 대표사업 발굴 시, 여건분석 및 시사점, 도내 시·군 간 기능적·공간적 역할 분담, 관련 투자기업의 투자계획을 함께 제시해야 함

❍ (절차적 위상) 대표사업은 「지침 → 발전전략 → 초광역특별협약 → 계정 지원」의 단계적 절차 속에서 구체화됨
- 발전전략 단계에서는 사업의 개념·방향·연계구조를 포괄적으로 제시하고, 부지 선정·예산 세부내역·중앙부처 합의 등 구속적 사항은 초광역특별협약 단계로 이연하여 전략의 유연성을 유지함
- 2027년도 예산반영을 위해 지방시대위원회에 미리 제출한 '2027년도 권역별 대표사업'을 발전전략에 포함하되, 시급사업은 선(先)착수-후(後)협약 경로를 병행하여 집행공백을 방지함

❍ (초광역 연계 국면) 전북은 단일 광역 권역이므로 '초광역' 차원의 사업은 초광역특별협약 체결 시 5극과의 연계사업, 3특 간 공동사업, 단일권역 내부 특화사업으로 구분하여 설계함
- 대표사업의 개념 설계 단계에서부터 세 협약 유형 중 어디에 해당하는지를 명확히 하여, 향후 재정 연계(초광역특별계정 우선지원)의 근거를 확보함
- 이러한 유형 구분은 전북권이 5극의 보조축이 아니라 독자적 협약 당사자임을 사업 단위에서 구현하는 장치이기도 함

2. 5극과 3특 간 기능 연계 원칙

□ 기본전제

❍ 제3장의 진단이 보여주듯, 전북 내부의 새만금권·중추도시권·동부권 간 기능 연계가 실질적으로 작동하지 않는 상태에서 권역 간 연계를 추진할 경우, 외부와의 연결 효과가 전북 내부로 환류되지 못하고 전북은 단순 통과 구조에 그칠 가능성이 있음

❍ 따라서 5극과의 연계 원칙은 '내부 다핵 구조의 완결'과 '병렬적 당사자성에 기반한 상호보완적 분업'을 두 축으로 설정하여야 함

□ 연계원칙 개발

❍ 전북은 5극의 보조축이 아닌 병렬적 정책 당사자로서, 5극 메가시티와 소모적으로 경쟁하지 않고 상호보완적 기능 분담을 통해 권역별 다핵 구조 형성에 기여함

❍ 연계의 전제는 새만금(관문·실증), 군산(제조), 완주(수소부품), 전주(R&D), 익산(물류)을 기능적으로 묶는 전북 내 다핵 네트워크의 선행 구축이며, 이것이 작동할 때 비로소 외부 연계의 과실이 도내로 환류됨

❍ (기술-공간의 분업 체계화) 인근 5극(충청권·광주전남권)의 소프트웨어 원천기술·대기업 R&D 인프라를 국가적 혁신자산으로 연계하되, 새만금의 규제특례 공간을 토대로 신기술의 물리적 실증 및 친환경 위탁제조 기능을 분담함

- 충청권과의 북부 연계축에서는 충청권의 반도체·AI 연구개발·실증 역량과 전북의 이차전지·수소·로봇 생산·사업화 기능을 상호 보완하는 산업생태계를 구축함
- 새만금은 민원·보상 부담이 적은 특례 영토로서 신기술의 물리적 실증 및 친환경 위탁제조 기능을 담당하며, 이를 통해 5극-3특 간 기능적 상호의존 구조가 형성

❍ (에너지 연계) 전남권 등 타 권역의 대규모 재생에너지 생산과 송전망 포화 문제에 대응하여, 전북의 분산에너지 특구 공간이 이를 수용·소화하는 권역 간 에너

지 분업 구조를 구축함

- 수용된 에너지는 새만금 RE100 산단과 그린수소 전주기 생태계(생산 수전해, 저장·운송 완주·전주-활용 수소도시)의 투입 자원으로 활용함

❍ (통상·물류 게이트웨이) 새만금 신항·국제공항·보세구역 등 트라이포트 기반과 재생에너지 수용 기능을 결합하여, 전북을 서남해안권의 친환경 통상 거점(Gateway)으로 육성함

- 이는 새만금~수도권 연계축(금융·글로벌 네트워크와의 접속)과 결합하여 첨단제조 수출과 글로벌 앵커기업 투자 유치의 통로로 기능함

❍ (공공기관 2차 이전 연계: 민간주도 공공지원 원칙) 5극과의 상호의존적 다핵 구조 형성을 뒷받침하기 위해, 2차 공공기관 이전은 3특 특화사업의 지원 기능 중심으로 유치·배치함

- 행·재정기반 구축 부문의 7대 정책 패키지(재정·금융·세제·규제·기술창업·인재·산업인프라)와 공공기관 이전을 연계하여, 민간투자가 주도하는 특화사업에 공공이 기획·인재·금융 기능을 지원하는 구조로 설계함

3. 산업·공간·재정 연계 기준 설정

□ 기본전제

❍ 전북의 대표사업이 해결해야 할 구조적 과제는 두 축으로 하나는 전주권 중추기능의 약화로, 2025년 한 해 전주시 인구가 1만 214명 감소하여 도 전체 감소분의 73%를 차지하였고 청년 비중도 21.0%에서 17.7%로 급감함

❍ 다른 하나는 새만금권의 성공적 정착으로, 매립 완료율 41.7%, 수변도시 외부유발 인구 의존도 58%라는 수치가 보여주듯 자족적 정주 환경의 구현에는 구조적 한계가 있음

❍ 대표사업의 산업·공간·재정 연계 기준은 이 이중 과제를 동시에 다루면서, 두 거점을 대체 관계가 아닌 상호보완적 기능분담 구조로 결합하는 방향으로 설정되어야 함

□ 연계 기준의 마련

❍ (공간 기준: 이중 거점형 다핵 네트워크 설계) 생산거점(새만금권)과 정주·서비스거점(전주권 등 내륙 중추도시권)의 기능을 분담하는 직주 분리형 공간구조를 설계함

- 거점별 기능은 새만금(관문·실증·AI·수소), 군산(제조·수출·물류), 김제·부안(배후산업·농생명), 완주(수소부품·혁신·연구), 전주(R&D·고차서비스·행정), 익산(물류·식품·교통 결절)으로 명확히 구분하고, 대표사업은 이 거점 간 연계를 전제로 발굴함
- 새만금 종사자의 정주 수요를 수변도시 단독으로 해결하는 방식에서 벗어나 기존 중추도시권을 광역 정주 배후지로 활용하되, 신규 개발지가 내륙 중추도시의 인구를 유출시키는 빨대효과와 시·군 간 갈등을 차단하는 공간적 경계 조정 원칙을 사전에 설정함
- 두 거점이 대립하지 않고 구조적으로 결합하도록 광역 MaaS(통합교통체계) 기반 60분 생활권을 선행 구축하여, 인재의 관외 유출을 방어하고 산업거점-정주거점 간 연계를 보장함

❍ (재정 기준: 재원 성격별 매핑에 따른 공공-민간 연계) 대표사업의 재원은 사업 성격에 따라 제도적 근거가 있는 재정 수단에 매핑함으로써 중복지원과 책임소재 불명확을 방지함

- (공공성·비수익 사업) 광역교통망, 공동 인프라 등은 초광역특별계정(지특회계)의 우선지원 대상으로 하되, 초광역특별협약 체결을 전제로 함
- (특례·이관사무) 전북특별법에 따른 고유 특례사업과 이관사무는 전북계정(특례계정)으로 지원하여 초광역특별계정과의 중복·책임소재 불명확을 방지함
- (수익형·민간자본형 사업) 지자체 지분 참여형 민관합동 SPC, 지역활성화투자펀드(국민성장펀드) 등 계정 외 정책금융을 활용하여, 민간 자본을 공공 인프라 구축의 레버리지로 삼는 자립형 재정 기반을 확보함

❍ 조세법률주의의 한계 내에서 국책사업·대기업 투자의 성과를 지역에 귀속시키는 재정분권 실현 수단으로 기능

○ (재정 환류: 성장거점-정주지역 간 선순환) 새만금 등 연안 거점에서 확보한 SPC 배당수익·상생기금 등을 도 차원에서 통합 관리하여, 인구감소가 극심한 동부권(무주·진안·장수 등) 및 내륙 과소지역의 정주 지원 재원으로 환류함
  - 이는 새만금 개발이익이 연안에 고립되지 않고 도내 불균형 해소와 다핵형 분산 전략의 재원으로 순환하도록 하는 장치로서, 하드웨어 중심 개발에서 상생 거버넌스로의 전환을 의미함
  - 환류 재원은 농촌 정주 지원(생명경제 기반 소득지원), 광역 의료격차 해소(디지털 필수의료 안전망) 등 생활권 부문 과제와 연계하여 균형 정주와 분권형 복지를 결합함
  - 다만 기금·배당의 구체적 배분방식과 지원기준은 발전전략 단계에서는 방향만 제시하고, 초광역특별협약 및 관련 조례(특구 상생기금 조례 등) 제정 단계에서 확정함

4. 권역별 추진체계 수립 방향

○ 발전전략 수립 공동기획단은 이러한 권역 조정 기능이 실무 차원에서 처음 구현되는 장치라는 점에서 의미를 가짐

○ (수립 주체) 광역과 시·군 공무원으로 구성하는 '발전전략 수립 공동기획단'을 자율적으로 구성하고, 지원기관·자문위원·분야별 분과(경제권·생활권·행재정 기반)·자문기관이 이를 뒷받침함

○ (협의·조정) 공동기획단은 발전전략 수립과 함께 중앙정부와의 협의·조정 기능을 수행하며, 총괄작업반 컨설팅과 지방위·관계부처·지역주민 의견수렴을 거쳐 발전전략을 확정함

○ (성과관리) 대표사업별 점검·성과관리 체계를 구축하고, 성과평가 결과를 차년도 사업선정·인센티브 배분에 연계하는 성과연동형 환류와 투자현황·성과의 재정공시를 제도화함

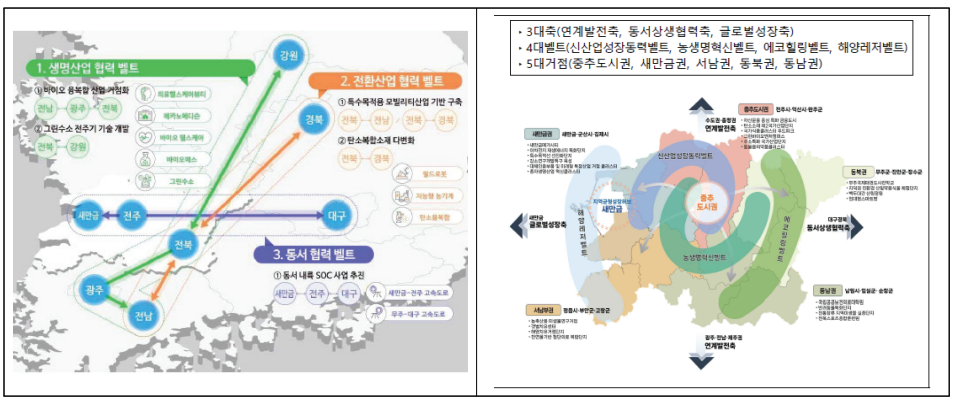
제2절 분야별 특화전략 및 초광역 연계 사업 발굴

1. 전북특별자치도의 초광역의 범위

○ 전북 고유의 특성을 기반으로 자치권이 확대된 「전북특별자치도」 출범하였으나, 광역시중심의 초광역권 구축에 한계로, 지방행정구역을 넘어서는 지역 간 강력한 연대를 통한 전북형 초광역 범위 필요

- 전북 고유의 자치권을 바탕으로 한 내부 광역화로, 내륙의 중추도시권과 새만금권역을 강력하게 연계하여, 도내 시·군 간의 행정 구역 장벽을 넘어서는 전북형 초광역화
- 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역을 의미(지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 제1장 제2조 7)를 포함

| 그림 5-1 | 전북특별자치도의 초광역의 범위



자료: 전라북도의 초광역권 발전계획(23~25)

2. 타 권역(5극)과의 특화 산업에 따른 전북의 경쟁력 진단

○ 5극 및 타 권역에서 제시한 초광역사업과 연계하였을 때, 전북특별자치도의 초광역사업의 경쟁력을 진단하면 다음과 같음

| 표 5-1 | 전북특별자치도의 산업특화 진단

산업 분야	중첩 권역(5극)	타 권역의 강점 (위협 요인)	전북만의 독점적 차별성 (기회 요인)	경쟁력 진단
재생에너지 및 RE100	전남·광주(신안 해상 풍력 8.2GW) 경북·울진 (원전 기반 청정수소)	풍부한 해상자원 원전 안정성 및 기저전력 보유	대한민국 유일의 '단일 권역 10GW 초거대 집적화' 및 분산에너지 특구 연계 완결성	부지·계통
그린수소 및 모빌리티	경남·울산 (수소 트램·선박) 충남(보령 블루수소)	석유화학단지 기반 대기업 제조 인프라 선점	완주 상용차 기반과 새만금 10GW 재생전력을 직결한 국내 유일의 '청정 그린수소' 완결망	생산 단가
피지컬 AI (로봇·모빌리티)	대구·경북 (국가로봇테스트필드) 광주·전남 (미래차 부품 산단)	서비스 로봇 인프라 및 거대 가전·자동차 배후 시장 보유	민원·보상·규제 없는 '409㎢ 광활한 메가 샌드박스'와 현대차그룹 파운드리 연계성	공간 확보
첨단 바이오·농생명	충북·오송 (의료·신약) 인천·송도 (바이오의약품 생산)	국내 최고 수준의 바이오 앵커기업 (삼성, 셀트리온 등) 밀집	익산 국가식품클러스터와 새만금 배후지를 연계한 '푸드테크·그린바이오' 독점 영역	레드바이오 대비 틈새

3. 권역 연계 대표적 초광역 사업

1) 새만금 RE100 전력 직접공급형 '에너지 지산지소(地産地消) 특구' 사업(충청·전남 연계)

□ **초광역 연계 배경**

❍ 전남권(에너지 공급처)의 한계 우회: 단일 권역 최대 규모인 전남 서남해안 해상풍력 발전단지(30GW)의 약점인 '송전망 포화(계통 부족)' 문제를 전북의 공간 자산으로 흡수·소화

❍ 충청권(에너지 소비처)의 규제 해소: 송전인프라(송전탑 등) 건설 지연으로 전력 공급 및 라인 증설이 제한된 충청권(대산·천안 등) 첨단 대기업들의 글로벌 탄소세(CBAM) 장벽 대응력 지원 필요

❍ 전북만의 독점적 제도 활용: 「분산에너지 특별법」과 기회발전특구를 연계하여 한전 중앙망을 거치지 않고 직접 전력을 거래 선점

□ **추진 방향**

❍ 충청권의 이차전지 소재, 반도체 및 첨단 대기업을 대상으로 새만금 산단 입주를 유연하게 연계하는 '조건형 PPA 투자 유치' 단행

❍ 전남의 잉여 재생전력을 새만금 분산에너지 특구 내 대용량 민관합동 ESS 센터로 흡수하여 호남권 청정에너지 플랫폼의 최종 주도권 확보

□ **2차 공공기관 이전 연계**

❍ 국가 분산에너지 및 재생에너지 거래·계통을 총괄 관리하는 거대 에너지 공기업(전력거래소 본원 등)을 배후 거점에 집적하여 타 메가시티의 에너지가 전북의 시스템을 통과하도록 제도화

2) 피지컬 AI(무인 로봇·상용차) 글로벌 메가 샌드박스 및 파운드리 거점화(충청·광주 연계)

□ **초광역 연계 배경**

❍ 타 권역(대구, 광주 등)의 공간적 한계 극복: 온로드(On-Road) 및 사유지 중심인 타 광역권과 달리, 민원과 보상 이슈가 없는 새만금의 광활한 무민원 공유수면 및 간척지 보유

❍ 충청·광주 소부장 역량의 수렴: 충청권의 고도화된 소프트웨어 원천 기술(뇌)과 광주 미래차 특구의 센서 소부장 기술(눈)을 전북의 대형 모빌리티 플랫폼(몸체)과 결합할 최적의 실증 필지 제공

□ **추진 방향**

❍ 광주 미래차 산단의 자율주행 센서 부품을 전북 완주 산단으로 1차 유입하여 대형 상용차용 '수소 구동-센서 일체형 모듈'로 고도화

❍ 충청권이 설계한 디지털 뇌(AI 반도체)와 광주의 눈(라이다·센서)을 완주 현대차 상용차 역량(뼈대)에 탑재하여 '새만금 피지컬 AI 위탁생산(파운드리) SPC'에서 오프로드 무인 장비(농기계·건설기계·야드 트랙터) 최종 완제품 양산

□ **2차 공공기관 이전 연계**

❍ 국가 첨단 신산업 R&D 예산을 총괄 배분하는 한국산업기술기획평가원 등 및 글로벌 표준·인증 기관을 유치하여, 5극의 모빌리티 기술이 전북의 메가 샌드박스 실증과 연계하여 국가 표준으로 확정되는 법제적 통제권 확보

3) 전·익·완 기초특별지자체 기반의 '직주 분리형 글로벌 물류·정주 패키지'(호남·충청 통상 연계)

□ **초광역 연계 배경**

❍ 타 권역 물류·통상 통로 제공: 충청권(평택·당진항) 및 전남권(광양·목포항)이

직면한 RE100 전력 부족에 따른 유럽 CBAM(탄소국경세) 장벽 및 육로 정체(서해안고속도로) 유격 해소 필요

❍ 내부 광역화를 통한 방어막 형성: 첨단 산업 성과 도출 후 발생 가능한 인재 유출(대전·광주 메가시티 등) 리스크를 방어하고, 도내 시·군 간의 소모적 갈등을 종식할 전북형 메가시티(단일 광역경제권) 모델 필요

□ 추진 방향

❍ 새만금 신항만 배후 자유무역지역을 '글로벌 탄소 장벽 우회형 RE100 보세물류창고'로 특화하여 충청·호남권 대기업 수출 물량의 최종 무탄소 가공·패키징 소화

❍ 광양·목포항과 새만금 신항을 잇는 '친환경 소형 고속 화물선 연안 항로'를 개설하고, 이 물동량을 새만금-대야간 인입철도를 거쳐 내륙의 최종 철도 결절점인 익산역 복합물류기지로 직송하여 충청·수도권으로 확산하는 초광역 결절망 주도

❍ 정주·교육·의료 인프라가 이미 완비된 내륙 거점[전주(R&D 행정)-익산(KTX 물류)-완주(소부장 고도화)]을 '기초단위 특별지방자치단체'로 묶어 광역급행 교통망(MaaS)을 구축함으로써, "낮에는 새만금 일터에서 실증·통상, 밤에는 전주권 삶터에서 고차 소비"하는 직주분리형 상생 정주 구조 완성

□ 2차 공공기관 이전 연계

❍ 인프라 연계를 주도할 국가 철도·교통 통합 사령탑 공기업(한국철도공사 등)을 배후 거점에 집적하여 물류 완결성 보장

4) K-바이오소재 헴프·케어푸드 클러스터 사업

□ 초광역 연계 배경

- [충청권 연계] AI·바이오 디지털 '뇌'와 새만금 메가 샌드박스의 결합
  · 충청권(대전·오송)의 고도화된 바이오 데이터, AI 기반 신약 예측 플랫폼

및 물질 스크리닝 기술을 국가적 '디지털 뇌(Brain)'로 활용

· 전북(새만금)은 대규모 국가 소유 부지(53ha)를 토대로 원칙허용·예외금지 방식의 '글로벌 메가 샌드박스 규제 특례' 활용

· 통제된 안전관리가 필수적인 헴프(산업용 대마)의 재배·가공·유통 전주기를 새만금 전용 실증 테스트베드에서 독점 소화함으로써 타 권역 바이오 기술의 최종 완결처 지위를 확보

- [호남권 연계] 전남 천연물 자원 융합 및 새만금 신항만 기반 글로벌 통상

· 전남권의 풍부한 서남해안·아열대성 천연물 1차 원료를 전북으로 유입, 전북의 14개 시·군 농생명 자원 및 기능성 소재와 중층 융합

· 광주 미래차 특구의 자율주행 모빌리티 기술을 새만금 스마트팜(2ha 시범단지) 및 신항만 물류 시스템에 이식하여 무인 자동화 재배·물류 체계를 선제 구축

· 무탄소(RE100) 전력과 완주 그린수소 기반의 '수소 콜드체인(저온물류) 센터'를 새만금 신항 배후에 구축하여, 유럽 CBAM(탄소국경세) 등 글로벌 기후 규제를 100% 우회하는 K-푸드·바이오 글로벌 수출 거점화 달성

- [3특 동맹] 전북-강원-제주 간 전주기 기능적 역할 분담

· 천연물 의약품에 강점을 가진 강원도(의약품 개발), 화장품 뷰티 인프라를 보유한 제주도(화장품 개발)와 전북특별자치도(종자·재배·식품·인증)를 연계하는 초광역 협력 생태계 조성

· (전북 내부 쿼드 벨트) 정읍(종자·안전성) - 익산(재배·국가식품클러스터) - 전주(유효성·임상) - 새만금(실증·수출거점)으로 이어지는 밸류체인별 기능적 공간 분업 확립

□ 추진 방향

❍ 개항 예정인 새만금 신항만 배후 자유무역지역을 '글로벌 탄소 장벽 우회형 RE100 보세 물류창고'로 특화하여 충청·호남권 대기업 수출 물량의 최종 무탄소 가공·패키징 소화

❍ 광양·목포항과 새만금 신항을 잇는 '친환경 소형 고속 화물선 연안 항로'를 개설하고, 이 물동량을 새만금-대야간 인입철도를 거쳐 내륙의 최종 철도 결절점인 익산역 복합물류기지로 직송하여 충청·수도권으로 확산함

❍ 정주·교육·의료 인프라가 이미 완비된 내륙 거점[전주(R&D 행정)-익산(KTX 물류)-완주(소부장 고도화)]을 '기초단위 특별지방자치단체'로 묶어 광역급행교통망(MaaS)을 구축함으로써, "낮에는 새만금 일터에서 실증·통상, 밤에는 전주권 삶터에서 고차 소비"하는 직주분리형 상생 정주 구조 완성

□ 2차 공공기관 이전 연계

❍ 인프라 연계를 주도할 국가 철도·교통 통합 사령탑 공기업(한국철도공사 등)을 배후 거점에 집적하여 물류 완결성 보장

□ 전북 권역 내 연계

❍ 새만금 권역(일터): 헴프 스마트팜 시범재배단지, 헴프소재상품화센터, 벤처타운, 위탁개발생산(CDMO) 및 임상·비임상 평가시설을 집적하여 철저한 'RE100 생산·실증·통상 관문'으로 기능 제한

❍ 내륙 중추도시권(삶터·두뇌): 전주(농진청, 전북대병원 임상지원센터 등 R&D·병원), 익산(국가식품클러스터 2단계, 원광대 등 가공·임상), 정읍(첨단방사선연구소 등 종자)의 산·학·연·병 인프라를 배후 고차 정주 및 연구 거점으로 고착화

❍ 광역 MaaS 연계: 연안의 국책 실증 성과와 내륙의 정주 여건을 광역급행교통망으로 결합하여 청년 바이오 전문인력의 역외 유출을 원천 방어하고 지역 소멸 위기에 대응

제3절 핵심 사업 패키지 및 단계별 추진 전략

1. 단기 핵심 연계 사업 도출

1) 선행 조건

□ **주도형 초광역 사업 주체**

- 기존 나열식의 초광역사업의 내용을 재조정하여, 주변 권역(충청, 전남 등)에 초광역 사업을 역제안하여, 자원들을 전북의 특례 영토(새만금 보세구역·메가 샌드박스) 안으로 연계하여, 최종 완제품 완성

□ **조세법률주의를 벗어난 재정수단 확대**

- 민간기업 유치에 따른 초광역사업이 추진된다해도, 조세법률주의 장벽에 부딪히면 재정적 실익을 위해 , “민관합동 RE100 발전 SPC(가칭)”와 “기회발전특구 상생기금 조례(가칭)”라는 주주 대 배당(계약) 구조를 설계하여, 실리적 회계·재정수단 확보 필요

□ **내륙·연안·동부권의 공간적 상생 분업**

- 새만금(생산·실증 관문) ↔ 전·익·완 특별지자체(R&D 행정 및 고차 배후 정주) ↔ 동부권(생명경제 배당 및 복지 환류)이라는 3대 공간 다핵 네트워크를 광역 MaaS(교통망)로 연결

| 표 5-2 | 전북특별자치도의 특화사업 수행 방향

분류	전북도 기존 계획	초광역사업 연계	전략방향
추진주체	전북 단독 수행	[극×특 초광역 동맹] (충청·전남 연계)	정부정책 부합
연계방향	6대 신산업 백화점식 열거	[생산-물류-정주-복지] 패키지 융합	대기업(현대차 등)의 투자 기획과 연계
재정연계	세수 확보 대안 부재 (국비 의존)	민관 SPC 배당금 및 특구 상생기금 조례	자립 재원 형성
권역내 상생	새만금 중심의 인구 빨대 효과 우려	[새만금 생산 - 전주 정주 - 동부 복지환류]	시군 간 갈등 해소 및 농촌기본소득의 상생 정착

2) 패키지 사업 단기별 추진 전략

□ 충청·전남 연계형 '새만금 분산에너지 직접거래 PPA' 가동

○ 사업 내용: 전남권의 송전망 포화 전력을 수용할 대용량 민관합동 ESS 센터를 새만금 분산에너지 특구 내에 신속 구축하고, 충청권 대산·천안의 이차전지·반도체 기업을 유치하여 직접 전력거래(PPA) 계약 체결을 추진

○ 수단적 연계
- [재정] '지역활성화투자펀드(국민성장펀드)'를 마중물로 발동하여 민간 자본을 공공 인프라(ESS 및 특구 그리드) 구축의 레버리지로 활용
- [기관] 제2차 공공기관 이전 계획과 연계하여 '전력거래소 본원 등' 거대 에너지 공기업을 전북 배후 거점에 유치하기 위한 조기 지정 협의

□ 충청·광주 연계형 '오프로드 피지컬 AI' 메가 샌드박스 구축

○ 사업 내용: 대구나 광주 등 타 권역의 규제·민원 한계를 극복하기 위해 새만금의 무민원 간척지 내에 오프로드(농기계·건설기계·야드 트랙터) 전용 메가 샌드박스를 설립하여 충청의 AI 반도체와 광주의 라이다 센서를 탑재하는 테스트 베드 착수

○ 수단적 연계
- [공간] 새만금(실증 일터) ↔ 완주(소부장·제조 벼대) ↔ 전주(R&D 두뇌)를 연결하는 전북 내부 광역화 이원화 밸류체인을 정립
- [기관] '한국산업기술기획평가원(KEIT)' 유치를 가속화

□ 전북-강원-제주 '3특 헴프·그린바이오 쿼드 벨트' 규제특례 공동 발동

○ 사업 내용: 강원(의약품 개발), 제주(화장품 개발)와 연계하여 새만금 국가 소유 부지(53ha) 내에 원칙허용·예외금지 방식의 '글로벌 메가 샌드박스 규제 특례'를 공동 신청하고 헴프 재배·추출 전주기 안전관리 플랫폼 구축에 착수

○ 수단적 연계:
- [공간] 도내 '정읍(종자·안전성) - 익산(국가식품클러스터 재배) - 전주(유효

성·임상) - 새만금(실증·수출관문)'으로 이어지는 내부 쿼드 벨트 공간 분업 체계 구축

- [재정] 새만금 연안 민관 SPC 발전 수익 및 특구 상생기금을 도청 차원의 '권역연계계정'으로 통합하여, 인구 소멸 위험이 극심한 동부 산악권(무주·진안·장수)의 '농촌기본소득형 생명경제 배당(연금)' 초기 재원으로 환류

2. 중장기 초광역 전략 사업 로드맵

1) 도입기('27년 ~ '29년): 특구 지정 및 자립 재정 메커니즘 구축

❍ 목표: 전북 고유의 자치권을 바탕으로 한 법제적 영토 확보 및 공공기관 이전 연계성 확립

❍ 산업전략
- 새만금 RE100 직접공급형 특구 지정 및 분산에너지 직접거래 개시
- 저THC·고CBD 우량종자 3종 개발 및 스마트팜 대량생산 체계 최적화 착수
- 질환 및 생애주기별 임상·식이·마이크로바이옴 통합 DB 구축

❍ 공간전략
- 생산(새만금)과 내륙 중추도시권(전·익·완)의 직장-주거 분리형 다핵 구조 기본설계 완료
- 도내 시·군 간 행정구역 장벽을 넘어서는 특별지방자치단체(행정협의체) 설정

❍ 재정·기관 수단
- 전북특별자치도 고유의 '특구 상생기금 조례' 제정 및 '권역연계계정' 설치
- 한국산업기술기획평가원(KEIT), 전력거래소 본원, 한국철도공사 등 2차 공공기관 이전 우선 협상 타깃 지정 및 유치 촉구

2) 성장기('30년 ~ '32년) - 광역 인프라 연계 및 가치 밸류체인 확장

❍ 목표: 5극 메가시티와의 비대칭 분업 본격 가동 및 도내 광역교통망·기반시설 연계 확대

○ 산업전략
- 충청의 뇌(AI) + 광주의 눈(센서) + 완주의 뼈대(수소)를 결합한 오프로드 무인 장비 최종 완제품 양산(새만금 피지컬 AI 위탁생산 SPC 활성화)
- 식약처 건강기능식품 기능성 원료 인정 획득 및 헴프 유래 화장품 글로벌 인증(EWG·COSMOS) 기반 해외 수출 본격화
- 임상근거 기반 K-케어푸드 제품화 고도화 및 비임상-임상 연계 통합 실증 플랫폼 고도 가동

○ 공간전략
- 새만금-대야간 인입철도 완공 및 익산역 복합물류기지 연계 직송 체계 가동
- 광양·목포항 ↔ 새만금 신항을 잇는 '친환경 소형 고속 화물선 연안 항로' 개설로 서해안고속도로 육로 정체 우회 통로 제공
- 전·익·완 중추도시권과 새만금 연안 일터를 잇는 광역 MaaS(급행교통망) 선행 구축으로 청년 인재의 관외 유출 차단

○ 재정·기관 수단
- 유치 공공기관(KEIT 등)의 모빌리티·바이오 국책 인증 권한 발동을 통해 5극의 기술을 전북의 메가 샌드박스로 종속
- 민관 SPC 발전 수익의 배당 규모 확대를 통한 자립형 재정 수단 확보 안정화

3) 완성기('33년 ~ '35년): 단일 광역경제권 확립

○ 목표: 5극 3특 체제 내 전북만의 독자 권역 완성 및 성과 환류의 제도화

○ 산업전략
- 새만금 신항만 배후 자유무역지역을 '글로벌 탄소 장벽 우회형 RE100 보세 물류창고'로 대형화하여 호남·충청권 수출 물량의 무탄소 가공·패키징 독점 공급
- 의료용 CBD 원료의약품 품질 표준화(USP·EP 기준) 달성 및 글로벌 시장 기술이전 완결
- 용수 공급, 환경 시설 등 새만금과 내륙 중추도시권 간 광역 기반시설의 통합 연계 운영 달성

○ 공간전략
- 「Live in 전주, Work in 새만금」 정주 통합 패키지하는 직주분리형 상생 정주 구조 완성
- 연안의 국책 실증 성과와 내륙의 완성된 정주 여건 결합을 통한 인구 정착 체계 정착

○ 재정·기관 수단
- 새만금 연안 및 바이오 콤플렉스에서 확보한 민관 SPC 지분 수익을 '권역연계계정'을 통해 무주·진안·장수 등 동부 산악권으로 전면 환류
- '농촌기본소득형 생명경제 배당(연금)' 체계를 도내 소멸위험 지역 전체로 정착시키고, 전주권 거점병원의 의료 역량을 송출하는 '디지털 필수의료 안전망'을 완성하여 균형 정주와 분권형 복지 연계의 국가적 표준 모델 확립

| 표 5-3 | 전북특별자치도의 특화사업 중장기 로드맵

구분	기간	내용
도입기	'27~'29	• 3특 조례·특구 지정 • 민관 SPC/펀드 조성
성장기	'30~'32	• 광역 MaaS 인프라 연계 • 공공기관 이전 완료
완성기	'33~'35	• 단일 광역경제권 확립 • 기본사회 배당 전면 환류

제 6 장

결론 및 정책제언

제1절 연구결과 종합

제2절 결론 및 정책제언

제3절 국가제도 및 재정체계 개선 과제

Chapter

6 결론 및 정책제언

제1절 연구결과 종합

❍ 본 연구는 5극3특 국가균형성장 체제의 등장이라는 대외 환경 변화 속에서, 이미 권역이 형성된 특별자치도인 전북이 어떤 논리와 수단으로 독자적 발전전략을 수립해야 하는가를 다룸

❍ 연구결과는 ①체제 분석(제2장), ②현황 진단(제3장), ③전략방향 도출(제4장), ④대표사업 수립전략(제5장)의 네 단계로 종합할 수 있음

1. 5극3특 체제의 등장과 전북의 위상 재정립(제2장)

❍ 현 정부는 17개 시·도 체계의 한계(생활·경제권과 행정구역의 불일치, 중복투자, 광역기반시설 조정 한계)를 극복하기 위해 5극3특 기반의 국토공간 대전환을 추진하고 있음

- 이를 뒷받침하는 제도수단으로 초광역특별계정 신설과 초광역특별협약 근거를 담은 지방분권균형발전법 개정(2026.5.)이 이루어졌음
- 권역정부의 제도유형은 통합특별시, 특별자치시·도, (초광역) 특별지방자치단체의 3개로 구분되며, 세 유형은 위계가 아닌 병렬 관계로 각각 완결성을 갖도록 발전시키는 것이 기본 전제임

❍ 이 체제에서 '초광역'이 시·도 간 통합·연합에 국한 해석될 경우 단일 광역도인 전북이 권역 단위 기능과 재정지원에서 배제될 위험이 있음

❍ 따라서 행정 공간단위를 '8개 권역'으로 재정의하고 전북권을 5극과 병렬적인 동등한 정책 당사자로 위치시키는 것이 전북 전략의 제도적 출발점임을 확인하였음

❍ 전북에 대한 함의는 두 가지로 요약됨
- 첫째, 3특의 거점전략은 외부 확장이 아니라 권역 내부 조직화와 기능 배분의 문제이며, 전주권 중추기능 회복과 새만금권 전략거점 정착이라는 이중 과제를 동시에 다루어야 함
- 둘째, 새만금 단일 축이 아닌 새만금(실증)–군산(제조)–완주(수소부품)–전주(R&D)–익산(물류)의 도내 다핵 네트워크를 먼저 구축한 뒤 인접 5극과의 연계 플랫폼으로 확장해야 함

2. 전북의 구조적 위기 진단(제3장)

❍ 전북은 재정 취약성, 공간적 단절, 청년층 유출의 삼중 위기에 직면해 있음
- 도 인구는 10년간 연평균 0.9% 감소하였고, 특히 2025년 전주시 인구가 1만 214명 감소하여 도 전체 감소분의 73%를 차지하는 등 중추도시의 위축이 권역 전체의 위기로 확산되는 단극 구조의 취약성이 확인됨
- 새만금은 매립 완료율 41.7%, 수변도시 외부유발 인구 의존도 58%로 자족적 정주환경 구현에 한계가 있으며, 국제공항·인입철도 등 광역교통망 미완성으로 중추도시권과의 연결성도 구조적으로 취약함

❍ 이에 대한 대응으로 세 가지 전략방향을 도출하였음
- 첫째, 중추도시권의 재구조화로서 전주–완주 행정통합을 단계적으로 추진하되 통합 이전에도 전주·익산·완주 기초특자체를 통한 기능 연계를 선행함
- 둘째, 권역 내 공간전략의 구체화로서 도의 기능 재배분과 다핵형 거점 재배치, 직주 분리형 생활권 설계를 추진함
- 셋째, 권역 간 연계 강화로서 새만금~충청권(첨단제조·R&D), 새만금~수도권(관문·투자유치), 서남권~광주전남권(생명경제·에너지 실증), 동부권~경남권(웰니스·모빌리티)의 4대 연계축을 설정함

3. 권역형 특화정부로의 전환과 다핵형 공간구조(제4장)

○ 전북특별자치도의 역할은 5극과 같은 행정통합이 아니라 권역 내부의 체제개편과 거점기능 강화에 있음

○ 이를 위해 특례 확충 중심 모델에서 벗어나 전북권 전체의 계획·사업·재정을 주도적으로 조정하는 '권역형 특화정부'로 전환되어야 함을 제시하였음
- 전북특별법상 설치 목적을 기존의 특화발전(글로벌 생명경제도시)과 함께 전북권 계획·조정·집행 기능 수행을 병렬적으로 포함하도록 재정의할 것을 제안함

○ 권역형 특화정부가 수행할 핵심 역할은 권역 단위 계획의 공동 수립, 권역 단위 사업의 공동 집행(초광역특별협약 체결 주체화, 패키지형 통합공모), 중앙부처·인접 권역과의 공동 대응의 세 가지임

○ 조정권한은 7대 기능영역 중 이중 거점구조를 직접 작동시키는 경제·산업과 공간·교통을 최우선(상)으로 확보하도록 우선순위를 설정하였음
- 소멸위험지역이 14개 시·군 중 11개에 달하는 현실을 고려, 농어촌 기본소득 보장 등 5개 기능을 도가 직접 수행하는 '과소시·군 보완사무' 체계를 제안함

○ 공간구조 측면에서는 전주 단극 집중과 새만금 단독 투자의 이원 구조가 갖는 세 가지 리스크(단극 취약성, 단일 전략거점 의존, 도 내부 불균형 재생산)를 극복하기 위해 중추거점–전략거점의 이중 거점화와 4개 기초특자체(중추거점, 새만금·서해권, 서남·농생명권, 동부·생태권) 구성을 제안함
- 상위 거점의 통합(전주–완주)과 생활권 단위 연계 행정이 맞물려야 다핵구조가 작동함을 확인하였음

4. 권역 대표사업 수립전략(제5장)

○ 권역 대표사업은 「5극3특 국가균형성장 추진전략」에 근거하여 권역 단위 경제권·생활권 조성을 견인하는 핵심사업으로서, 내용 요건(성장엔진 등)·공동사업

요건(도내 2 이상 시·군 연계)·작성 요소(여건분석, 역할 분담, 투자계획)를 충족하며 「지침→발전전략→초광역특별협약→계정 지원」의 절차 속에서 구체화됨을 정립하였음

❍ 발전전략 단계에서는 개념·방향·연계구조를 포괄적으로 제시하고 구속적 사항은 협약 단계로 이연하며, 협약 체결 시 5극 연계·3특 공동·내부 특화의 세 유형으로 구분하여 설계함

❍ 타 권역과의 경쟁력 진단 결과, 전북의 독점적 차별성은 단일 권역 초거대 재생에너지 집적과 분산에너지 특구의 완결성, 민원·보상 부담이 없는 새만금 실증 공간, 국가식품클러스터 기반의 푸드테크·그린바이오 틈새에 있음을 확인하고, 이를 토대로 4대 권역 연계 대표사업을 도출하였음

- ①새만금 RE100 에너지 지산지소 특구(전남 잉여전력 수용–충청 수요기업 유치의 직접거래 구조)
- ②피지컬 AI 글로벌 메가 샌드박스·파운드리(충청 AI반도체–광주 센서–전북 완제품 양산)
- ③전·익·완 기초특자체 기반 직주 분리형 글로벌 물류·정주 패키지
- ④K-바이오소재 클러스터(강원–전북–제주 3특 전주기 분업 및 도내 쿼드 벨트)

❍ 대표사업 추진의 선행조건으로 ①주변 권역에 사업을 역제안하는 주도형 사업 주체화, ②민관합동 SPC 배당·특구 상생기금 조례 등 조세법률주의 한계를 우회하는 자립형 재정수단, ③새만금(생산·실증)–전·익·완(정주·R&D)–동부권(복지 환류)의 3대 공간 상생 분업을 제시하였음

제2절 결론 및 정책제언

❍ 이상의 연구결과를 종합하면, 전북특별자치도의 3특 전략 고도화는 공간·행정·사업·재정의 네 차원이 하나의 체계로 맞물릴 때 실현될 수 있음

❍ 공간전략이 거점 간 기능 분담의 틀을 제공하고, 행정체제 개편이 이를 집행할 조직 기반을 만들며, 대표사업이 성장의 내용을 채우고, 재정전략이 그 성과를 도 전역으로 환류시키는 구조임

❍ (공간전략: 전북형 다핵 공간구조의 이중 거점화) 중추거점(전주·익산·완주)은 행정·교육·서비스·정주 기능을 집적하여 '사람과 정책 조정'의 중심 역할을, 전략거점(새만금·서해권)은 산업·물류·에너지·실증 기능을 특화하여 '투자와 미래 성장'의 엔진 역할을 수행하도록 기능을 분담함

- 거점을 광역 MaaS로 연결하여 "낮에는 새만금에서 일하고, 밤에는 전주권에서 소비"하는 직주 분리형 상생 구조를 구축하고, 신규 개발지의 빨대효과를 차단하는 공간적 경계 조정 원칙을 사전에 설정함
- –동부 생태권은 생명경제·치유 기능의 제3거점으로 설정하여 거점–주변부 격차의 도내 재생산을 방지함

❍ (행정체제: 단계별 개편과 기초특자체 구성) 전주–완주 행정통합을 전북도가 주도하는 국가 지원 전략사업으로 격상하고, 2026년 하반기부터 공론화 기구를 가동하여 단계적 통합을 추진하는 것이 바람직함

- 생활권별 수요에 따라 중추거점, 새만금·서해권, 서남·농생명권, 동부·생태권의 4개 기초특자체를 2028년까지 순차적으로 설립하되, 전주–완주 통합 추진 시 중추거점 기초특자체가 자동 전환되도록 설계하는 것이 적정함
- 권역 내 거점 간 기능 중복과 자원 경쟁을 조정하는 전북도 '공간전략 총괄부서'의 기능을 강화함

❍ (사업전략: 주도형 대표사업 패키지의 추진) 기존의 나열식 사업 목록에서 벗어나, 에너지·피지컬 AI·물류정주·바이오소재의 4대 대표사업을 생산–물류–정주–복지가 융합된 패키지로 재구성하고, 인접 권역(충청·전남 등)에 연계 구조

를 역제안하는 주도형 방식으로 전환하는 것임

- 각 사업은 발굴 단계에서부터 협약 3유형(5극 연계·3특 공동·내부 특화) 중 해당 유형을 명확히 하여 초광역특별계정 우선지원의 근거를 확보하는 것이 필요함
- 2차 공공기관 이전을 각 사업의 지원 기능(에너지 거래·표준인증·철도물류)과 연계하여 유치하도록 함

❍ (재정전략: 재원 매핑과 도내 환류 구조의 결합) 대표사업 재원은 공공성·비수익 사업(초광역특별계정), 특례·이관사무(전북계정), 수익형·민간자본형 사업(민관합동 SPC·지역활성화투자펀드 등 계정 외 정책금융)으로 성격별로 매핑하여 중복지원과 책임소재 불명확을 방지해야 함

- 새만금 등 전략거점에서 확보한 SPC 배당수익·상생기금을 도 차원에서 통합 관리함
- 특히 동부권 등 소멸위험 지역의 정주 지원(생명경제 기반 소득지원, 필수의료 안전망) 재원으로 환류시키는 성장–정주 선순환 구조를 제도화하는 것이 필요함

제3절 국가제도 및 재정체계 개선 과제

❍ 앞의 제언 중 상당수는 전북 자체의 노력만으로는 실현될 수 없으며, 국가 차원의 제도·재정 개선이 병행되어야 함

❍ 본 연구는 이를 초광역특별계정, 전북특별법 3차 개정, 국가사무 배분 원칙의 세 과제로 정리하고, 단계별 이행 로드맵을 제시함

1. 초광역 특별계정 내 3특 전용 비중 확보 및 특별법 개정

❍ 지방분권균형발전법에 따라 신설되는 '초광역특별계정' 내에서 특별자치도(3특) 사업이 안정적으로 반영될 수 있도록 배분 몫을 명문화하거나 우선 지원 기준을 마련해야 함

- 다만 초광역사업은 초광역특별계정을 통해 지원하는 원칙을 유지하여 타 권역과의 차별성 시비를 방지하고, 전북특별법에 따른 특례사업은 전북계정으로 지원하여 두 계정의 역할 구분을 명확히 함
- 새만금 지역 내 투자에서 발생하는 국세의 일정 비율을 전북 개발재원으로 환원하는 제도의 도입도 중장기적으로 검토할 수 있음

❍ 2차 개정(2026.3.)이 특례 추가(32개) 중심이었다면, 3차 개정은 권역 조정기능의 법제화를 핵심으로 재설정해야 함

- [개정] 설치 목적 조항에 특화발전 목표와 함께 전북권 계획·조정·집행을 주도하는 '권역형 특화정부' 기능을 명시함
- [신설 1] 전북권 초광역발전계획의 수립 의무 및 절차 규정
- [신설 2] 초광역특별협약 체결 권한 및 패키지형 통합공모 참여 근거
- [신설 3] 소멸위험 과소시·군 기능의 도 직접 수행(보완사무 협약) 근거 및 대상 지정 절차
- [신설 4] 기초연계 특별지방자치단체 구성 지원 및 재정 보조 근거

2. 국가사무 배분 원칙의 개선

○ 중앙과 권역별 광역행정단위 간 기능 배분은 지방자치법 제15조의 국가사무 처리 제한 기준을 원용하되, 3개 유형(통합특별시·특별자치도·특별지방자치단체) 공통의 배분 원칙으로 정비함

- 지방자치법 제15조의 국가사무의 처리 제한 기준을 원용
- 단, 6호에서 국가사무로서의 철도는 광역권 연계 철도로 국한하고, 광역권 철도는 국가사무에서 제외. 7호에서 규정한 고도의 기술이 필요한 검사·시험·연구는 그 기준이 모호하므로 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 국가차원의 기술개발과 관리가 필요한 영역으로만 국한

| 표 6-1 | 국가사무의 기준 개정(안)

1. 외교, 국방, 사법(司法), 국세 등 국가의 존립에 필요한 사무
2. 물가정책, 금융정책, 수출입정책 등 전국적으로 통일적 처리를 할 필요가 있는 사무
3. 농산물 · 임산물 · 축산물 · 수산물 및 양곡의 수급조절과 수출입 등 전국적 규모의 사무
4. 국가종합경제개발계획, 국가하천, 국유림, 국토종합개발계획, 지정항만, 고속국도 · 일반국도, 국립공원 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무
5. 근로기준, 측량단위 등 전국적으로 기준을 통일하고 조정하여야 할 필요가 있는 사무
6. 우편, 철도 등 전국적 규모나 이와 비슷한 규모의 사무(단, 광역권 철도는 제외)
7. 항공관리, 기상행정, 원자력개발 등 국가차원의 기술개발 및 관리가 필요한 사무

○ 권역 단위 계획 수립권: 전북권 초광역발전계획을 독자적으로 수립하고 국가계획과 연계할 수 있는 법적 근거를 신설함

○ 과소시·군 사무 직접 수행: 인구 소멸위험이 극심한 기초지자체의 기능을 도가 직접 수행할 수 있는 '보완사무 협약' 근거를 마련함

○ 초광역특별협약 주체 명시: 중앙정부와 패키지형 예산 지원을 협상할 수 있는 체결 주체로서의 지위를 강화함

참고문헌

[국내 및 해외 문헌]

광역행정체제 개편지원 TF 기능조정분과(2026).『광역행정체제 개편에 따른 권역별 광역정부의 기능 조정』. 비공개 내부자료.

국무조정실(2026a).『국토공간 대전환 관계부처 실무회의 자료』. 비공개 내부자료.

국무조정실·관계부처(2026b).『지방균형국가로, 대한민국 성장 지도를 새롭게 디자인합니다』. 제2차 국토공간 대전환 범정부 추진협의회 자료.

국정기획위원회(2025).『이재명정부 국정운영 5개년 계획(안)』.

지방시대위원회(2025a).『5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도』.

지방시대위원회(2025b).『5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도 세부과제』. 비공개 내부자료.

지방시대위원회(2026).『2027년도 초광역 대표사업 발굴·기획 가이드라인』. 내부자료.

전북특별자치도(2025).『2025 새만금 도민백서』.

전북특별자치도(2026a).『2026년도 전북특별자치도 지방시대 시행계획』.

전북특별자치도(2026b).『전북특별자치도 특화발전 사업목록』. 내부자료.

전북특별자치도(2026c).『새만금 글로벌 메가샌드박스 도입계획』. 내부자료.

전라북도(2023).『전라북도 초광역권 발전계획: 2023~2025』.

조성호·이상훈·조응래·이정훈·고재경·윤태웅·윤준희·백정미·문영훈(2020). 『기초연합형 특별지방자치단체 도입방안』. 정책연구 2020-45. 수원: 경기연구원.

최지민(2026a). 지방행정체제 개편 TF 운영안 및 논의방향

[법령 및 국회자료]

대한민국(2026a).「지방자치분권 및 균형성장에 관한 특별법」. 법률 제21738호.

대한민국(2026b).「전남광주통합특별시 설치를 위한 특별법」. 법률 제21446호.

대한민국.「지방자치법」.

대한민국.「전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법」.

국회(2025).「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법 일부개정법률안」. 의안번호 2213398, 이해식 의원 등 56인.

국회(2026a).「충남대전통합특별시 설치 및 경제과학국방중심도시 조성을 위한 특별법안」. 의안번호 2216520.

국회(2026b).「대구경북행정통합특별법안」. 의안번호 2216502.

[통계자료]

행정안전부(각 연도).『주민등록 인구통계』.

통계청(2023).『장래인구추계: 2022~2072년』.

통계청(각 연도a).『인구총조사』.

통계청(각 연도b).『국내인구이동통계』.

통계청(각 연도c).『인구동향조사』.

통계청(2024).『2024년 전국사업체조사』.

통계청(각 연도d).『지역소득』.

국가통계포털(KOSIS)(2025a).「재정자립도: 시도·시·군·구」.

국가통계포털(KOSIS)(2025b).「시군구별 지역내총생산」.

국가통계포털(KOSIS)(각 연도).「연령별 주민등록인구 및 청년인구 비율」.

[언론기사 및 보도자료]

경향신문(2026. 3. 10.).「예타 제도 개편…지역균형성 평가 가중치 높이고 사회·환경 영향도 고려」. 언론기사.

뉴시스(2024. 7. 25.).「'지방소멸 대응' 매년 1조 투입하는데…중복 사업에 '나눠먹기식'도」. 언론기사.

뉴시스(2026. 2. 5.).「정부, '국토공간 대전환' 8대 과제 확정…세종 행정수도 완성」. 언론기사.

뉴시스(2026. 4. 1.).「김 총리 "지방 주도 성장, 대한민국 도약하는 새 출발점"」. 언론기사.

대한민국 정책브리핑(2025. 12. 8.).「'권역별 성장엔진' 발굴 본격화…5극3특 국가균형성장 이끈다」. 정책자료.

대한민국 정책브리핑(2026. 4. 1.).「김민석 국무총리 주재 제2차 국토공간 대전환 범정부 추진협의회」. 보도자료.

머니투데이(2025. 11. 16.).「돈 뽑으러 왕복 50㎞…인구감소지역 84곳 중 절반, 4대 은행 '0곳'」. 언론기사.

연합뉴스(2023. 9. 16.).「균형발전특별회계, 지자체 예산 편성 자율성 높여야」. 언론기사.

연합뉴스(2026. 2. 5.).「정부, '국토공간 대전환' 착수…전국 3개 초광역 수도권 조성」. 언론기사.

연합뉴스(2026. 3. 10.).「인구감소지역 예타, 경제성 가중치 낮추고 지역균형 5%p 상향」. 언론기사.

연합뉴스(2026. 4. 22.).「당정청, 9월 정기국회서 메가특구법 추진…'균형성장 생존전략'」. 언론기사.

전북투데이(2023. 12. 12.).「전북특별법 전부개정안 국회 통과②: 전북만의 특화사업들 각종 특례로 활짝」. 언론기사.

프레시안(2023. 12. 13.).「새만금 수변도시 인구 4만700명…58%는 산단과 신항만 등 외부 인구」. 언론기사.

CBS노컷뉴스(2026. 1. 9.).「5극3특 국토 재편…'지방 주도 성장' 대전환 본격화」. 언론기사.

현대자동차그룹(2026. 2. 27.).「현대자동차그룹, 새만금에 로봇·인공지능·수소에너지 혁신성장거점 설립」. 보도자료.

새만금개발청(2026. 2. 27.).「현대자동차그룹 새만금 투자 관련 보도자료」. 보도자료.

본문에서 현대자동차그룹의 새만금 112만4천㎡ 부지, 약 9조 원 투자계획을 중요한 정책

경향신문.(2026. 3. 10.).「예타 제도 개편…지역 균형성 평가 가중치 높이고 사회·환경 영향도 고려」. 언론기사. 링크: https://www.khan.co.kr/article/202603101640001(검색일: 2026. 4. 24.)

뉴시스.(2024. 7. 25.).「'지방소멸대응' 매년 1조 투입하는데…중복 사업에 '나눠먹기식'도」. 언론기사. 링크: https://www.newsis.com/view/NISX20240724_0002823054(검색일: 2026. 4. 24.)

뉴시스.(2026. 2. 5.).「정부, '국토공간 대전환' 8대 과제 확정…세종 행정수도 완성」. 언론기사. 링크: https://www.newsis.com/view/NISX20260205_0003504652(검색일: 2026. 4. 24.)

뉴시스.(2026. 4. 1.).「김 총리 "지방 주도 성장, 대한민국 도약하는 새 출발점"」. 언론

기사. 링크: https://www.newsis.com/view/NISX20260401_0003573830(검색일: 2026. 4. 24.)

대한민국 정책브리핑.(2025. 12. 8.). 「'권역별 성장엔진' 발굴 본격화…5극3특 국가균형성장 이끈다」. 정책자료. 링크: https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do-newsId=148956047(검색일: 2026. 4. 24.)

대한민국 정책브리핑.(2026. 4. 1.). 「[보도자료] 김민석 국무총리 주재 제2차 국토공간 대전환(지방균형국가) 범정부 추진협의회」. 보도자료. 링크: https://www.korea.kr/briefing/pressReleaseView.do-newsId=156752381(검색일: 2026. 4. 24.)

연합뉴스.(2023. 9. 16.). 「"균형발전특별회계, 지자체 예산 편성 자율성 높여야"」. 언론기사. 링크: https://www.yna.co.kr/view/AKR20230915123500530(검색일: 2026. 4. 24.)

연합뉴스.(2026. 2. 5.). 「정부, '국토공간 대전환' 착수…전국 3개 초광역 수도권 조성」. 언론기사. 링크: https://www.yna.co.kr/view/AKR20260205169151001(검색일: 2026. 4. 24.)

연합뉴스.(2026. 3. 10.). 「인구감소지역 예타, 경제성 가중치 낮추고 지역균형 5%p 상향」. 언론기사. 링크: https://www.yna.co.kr/view/AKR20260310106500002(검색일: 2026. 4. 24.)

연합뉴스.(2026. 4. 22.). 「당정청, 9월 정기국회서 메가특구법 추진…'균형성장 생존전략'」. 언론기사. 링크: https://www.yna.co.kr/view/AKR20260422130800001(검색일: 2026. 4. 24.)

CBS노컷뉴스.(2026. 1. 9.). 「5극 3특 국토 재편…'지방주도 성장' 대전환 본격화」. 언론기사. 링크: https://www.nocutnews.co.kr/news/6453850(검색일: 2026. 4. 24.)

정책연구 2026-27

전북특별자치도의 3특 전략의 고도화 및 초광역권 사업 발굴

저 자	**최지민** | 한국지방행정연구원 연구위원 **전성만** | 한국지방행정연구원 연구위원
발 행 일	2026년 06월 01일
발 행 처	한국지방행정연구원
주 소	(26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)
전 화	033-769-9999
홈 페 이 지	http://www.krila.re.kr
인 쇄 처	세일포커스(주) 02-2275-6894

OPEN 출처표시 상업용금지 변경금지
공공누리 공공저작물 자유이용허락