GYEONGNAM INVESTMENT
BUSINESS AGENCY



경남
산업·경제이슈



경상남도 GYEONGNAM

경남투자경제진흥원 GIBA GyeongNam Investment & Business Agency

5극3특 시대, 경남의 초광역 협력 전략과 부울경 거버넌스의 재설계

경남 산업·경제이슈

CONTENTS

국립부경대학교 차재권 교수

1. 문제의 배경: 수도권 일극집중과 5극3특의 정책 전환	1
2. 부울경 협력의 궤적과 제도적 병목	3
3. 제도 선택과 해외사례의 비교	6
4. 5극3특 체제에서 경남의 대응전략	8
5. 맺음말	12

본 자료의 내용은 경남투자경제진흥원의 공식견해가 아니라 집필자 개인의 견해라는 점을 밝힙니다.
따라서 본 자료의 내용을 보도하거나 인용할 경우에는 집필자명을 반드시 명시하여 주시기 바랍니다.

5극3특 시대, 경남의 초광역 협력 전략과 부울경 거버넌스의 재설계

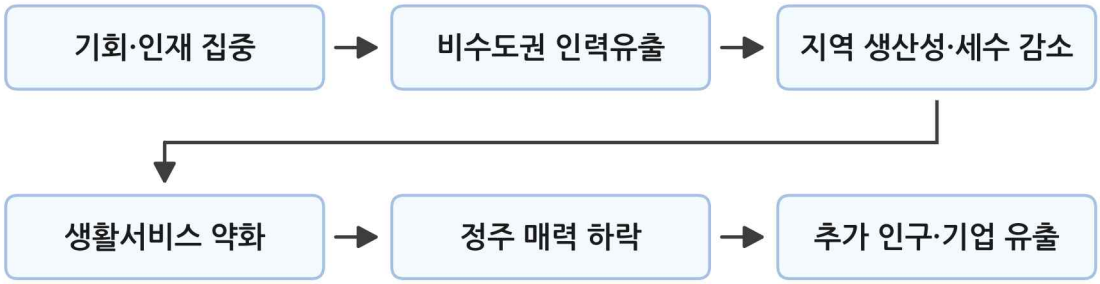
01 문제의 배경: 수도권 일극집중과 5극3특의 정책 전환

가. 수도권 일극집중의 폐해

■ 한국의 지역불균형을 단순한 인구 분포의 편차로만 설명하기는 어려움

- 수도권에 고급 일자리와 기업 본사, 연구개발기관 및 문화·교육 자원이 집적될수록 청년 인구가 유입되고, 이러한 인구의 선택은 다시 혁신의 투자수익률을 높임
- 비수도권에서는 반대로 생산가능인구와 지방재정의 감소가 도시서비스 축소로 이어지는 누적적 인과(cumulative causation)가 작동
- 이처럼 시장의 집적효과가 지역 간 격차를 재생산하는 상황에서는 개별 시·도의 보조금 경쟁만으로 구조를 바꾸기 어려움

[그림 1] 수도권 집중과 지역 쇠퇴의 누적적 인과구조



출처 : 차재권(2026)의 발표자료를 토대로 필자 작성

■ 수도권 인구 비중은 2000년 46.3%에서 2019년 50.0%, 2024년 50.8%, 2026년 7월 약 51.1%로 증가 추세 지속

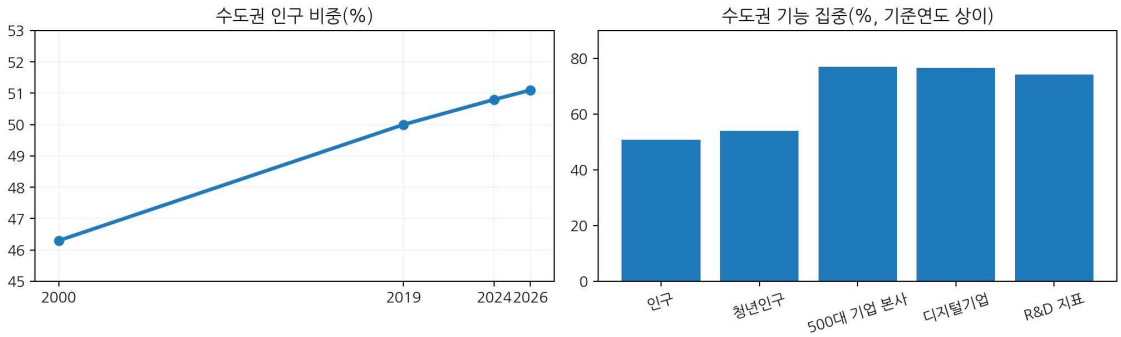
- 2022년 청년인구 53.9%, 2023년 500대 기업 본사 77%, 2022년 디지털기술기업 76.5% 등 기능별 집중도는 인구 비중을 능가[1)]

■ 이러한 집중은 비수도권 성장의 질적 제약으로도 확인됨

- 한국은행의 자료에 따르면 수도·충청권과 동남·호남·대경권의 성장률 격차 가운데 51.7%가 총요소생산성 차이에 기인하는 것으로 나타남[2)]
  - 이 결과는 균형발전이 단순한 인구 재배치가 아니라 지역의 산업생산성·혁신생태계·인재 기반을 키우는 성장전략이어야 함을 시사[3)]

1) 다만 이 수치들은 조사기준과 기준연도가 다르므로 단일 시점의 동질적 지표처럼 해석해서는 안 됨. 차재권, 2026, 15-16쪽; 지방시대위원회, 2025
2) 한국은행 BOK 이슈노트 2024-15

[그림 2] 수도권의 인구 및 경제 집중



출처 : 차재권(2026)의 발표자료와 지방시대위원회(2025)를 토대로 재구성
주: 지표별 기준연도가 상이하며 2026년 인구는 7월 기준 추정치

나. 국가균형발전정책의 전환과 5극3특

- 그동안 혁신도시·광역경제권·지역행복생활권 등의 정책은 균형발전의 기반을 넓혔음
  - 중앙부처별 사업과 시·도별 행정계획이 병렬적으로 작동해 실제 통근·물류·서비스의 기능권역을 충분히 포괄하지 못함
- OECD가 강조하는 장소기반정책(place-based policy)은 각 지역에 동일한 처방을 배분하기보다 산업구조·인적자본·제도역량의 차이를 반영한 공간적 맞춤 전략을 요구[4)5)]
- 이러한 맥락에서 5극3특은 중앙의 개별 사업을 지방에 분산하는 방식에서 다수의 자립적 성장거점을 육성하는 공간전략으로 의미 전환
  - 2026년 5월 7일 국회에서 의결된 지방분권균형발전법 개정안은 균형성장영향평가와 초광역특별계정, 초광역특별협약 및 추진협의체 등 새로운 정책수단의 근거를 제시
    - 다만 초광역특별계정은 2027년 1월 1일부터 적용될 예정이므로 현재 확보된 재정으로 판단하기는 어려운 상황[6)]
- 이러한 제도환경 변화는 경남에 기회인 동시에 선택의 부담이 되기도 함
  - 향후 국가 지원은 단독 지자체가 제시한 사업의 규모뿐 아니라 권역 차원의 기능적 연계성과 공동집행의 역량을 검증하는 방향으로 전개될 가능성이 있음
  - 따라서 경남의 대응은 부산과 행정경계를 합칠 것인지를 먼저 결정하는 데 있지 않음
  - 어떤 공동사무를 어느 권한 수준에서 책임질 것인지에 관한 지역 간 합의를 축적하는 데서 시작될 필요가 있음
  - 2022년 특별연합은 실제 업무가 시작되기도 전에 제도적 존속이 중단되었음. 따라서 정책의 성과 부진과 정치·제도적 중단은 엄밀하게 구분하여 평가할 필요가 있음[7)]

3) 정민수 외, 2024
4) OECD, 2025; Moretti, 2024
5) 허유경·김지수·강민규, 2024, 28쪽
6) 행정안전부, 2026.5.7.; KDI 경제정보센터, 2026
7) 이효란, 2024, 38~39쪽

- 2022년 4월 규약 승인과 2023년 2월 해산 사이의 짧은 시차는 거버넌스의 법적 승인만으로 정치적 지속가능성이 확보되지 않음을 보여줌
- 당시 계획에는 광역교통·물류 분야의 중앙사무 위임과 70개 핵심사업이 제시되었으나, 사무의 배분·공동재원·의회 책임성에 대한 합의는 정치변화에 취약했음[8)]

- 향후에는 구성 지역별 예상 편익을 사업별로 제시하고 분담·보상·성과평가의 기준을 규약에 명시하는 방안을 검토할 필요가 있음

02 부울경 협력의 궤적과 제도적 병목

가. 특별연합에서 경제동맹으로

■ 부울경은 동남권 광역경제권과 상생협력 논의를 축적한 뒤 2021년 메가시티 구축 전략과 특별지방자치단체 합동추진단을 통해 제도화에 나섰음

■ 2022년 4월 부산울산경남특별연합 규약이 시·도의회 의결과 행정안전부 승인을 얻었지만, 실제 사무 개시 이전에 규약 폐지 절차가 진행되었고 2023년 2월 공식 해산됨[9)]

■ 당초 특별연합은 생활·경제·문화·행정의 공동체를 지향하고, 광역교통·물류 관련 국가사무와 70개 핵심사업을 추진하는 체계로 구상

- 기존 광역자치단체를 유지하면서도 공동 의결·집행을 담당하는 별도의 법적 주체를 설치하려는 시도였다는 점에서 의미가 컸음[10)]

■ 특별연합 해산 이후 부울경 초광역 경제동맹은 3개 시·도의 협력체계로 출범

- 경제동맹은 신속한 사업협의와 국비 확보에 유연하지만 별도 지방자치단체의 법인격·의회·조례·독자적 정책권한이 없어 공동결정의 구속력과 책임성이 상대적으로 약함[11)]

■ 따라서 특별연합과 경제동맹을 성공과 실패라는 이분법으로 판단할 필요는 없음

- 핵심은 경제동맹의 유연성을 활용하면서도 장기적인 광역교통·산업·환경 사업에 필요한 권한과 재정을 어떻게 확보할 것인가에 있음

나. 특별연합 무산의 다섯 가지 원인

■ 첫째, 정치적 지속성의 결여를 들 수 있음

- 지방선거 이후 단체장 교체와 정책 우선순위 변화가 제도 존속을 좌우
- 정당과 단체장 개인의 의지에 크게 의존하는 협력은 정치적 환경 변화에 취약

8) 도한영, 2023, 4~6쪽
9) 도한영, 2023; 이효란, 2024
10) 김태영·하경준, 2022; 도한영, 2023
11) 이학연, 2026

■ 둘째, 협력의 신뢰 기반이 충분히 축적되지 않은 점

- 참여 자치단체 사이의 권력·자원·정보 불균형과 제한된 협력 경험이 상대적 손익에 대한 불신을 키움. 의회 회의록을 분석한 연구 역시 숙의와 상호 이해의 부족을 중요한 제약으로 제시[12)]

■ 셋째, 권한과 재정의 실효성이 부족한 점

- 중앙정부의 사무 이양이 계획·결정권보다는 관리·집행에 머물 가능성이 있었고, 자체 과세권이 없는 구조에서 시·도 분담금과 국가 지원에 의존할 수밖에 없었음[13)]

■ 넷째, 주민과 기초자치단체의 참여가 충분히 제도화되지 않은 점

- 초광역기구가 큰 투자결정을 내릴수록 주민이 대표를 선출하고 책임을 묻는 구조가 중요

■ 다섯째, 경남 내부의 동서 격차를 조정할 장치가 미흡한 점

■ 결국 특별연합의 실패는 법적 형식만이 아니라 정치·재정·공간·민주적 정당성의 복합 문제로 바라볼 필요가 있음[14)]

■ 여기서 주목할 점은 다섯 요인이 서로 독립적으로 작용하지 않았다는 사실임

- 편익과 비용을 객관적으로 확인할 장치가 부족하면 신뢰 형성이 지연되고, 신뢰가 낮은 상황에서는 정치적 지도자의 교체가 정책 폐기로 이어지기 쉬움
- 반대로 안정적 재원과 주민 참여가 마련되었다면 협력기구의 존속은 특정 선거 결과에 덜 의존했을 가능성 있음
- 따라서 협력의 설계는 법적 외형을 먼저 정하는 작업이 아니라 이러한 상호의존적 제약을 동시에 완화하는 과정으로 이해되어야 함

다. 경남 내부의 공간갈등과 편익 배분

■ 광역철도와 도로는 이동비용을 줄이지만 주변지역의 일자리·소비·문화 수요를 중심 도시로 이전시키는 효과도 발생할 수 있음

- 연결성이 높아진다는 사실만으로 모든 지역의 성장이 보장되는 것은 아니며 교통망 확충과 함께 주변 거점의 고용·대학·의료·문화 기능을 육성해야 함

■ 경남의 정책적 이해는 동부권과 서부권을 대립시키는 데 있지 않음

- 동부권의 제조업·항만·대도시 연계와 서부권의 항공우주·혁신도시·남해안 관광·해양산업을 초광역 네트워크의 상호보완적 거점으로 연결해야 함

  - 시·군의 역할을 명시한 기능분담 협약은 편익 집중에 대한 불안을 완화하는 수단이 될 수 있음

■ 따라서 향후 광역연합의 사업평가에는 총투자액뿐 아니라 시·군별 접근성 개선, 고용·인재 유입, 지역기업 참여, 공공서비스 이용 기회의 변화 등을 포함해야 함

12) 허유경·김지수·강민규, 2024, pp.27, 54-55
13) 김도연·마강래, 2026, pp.53-54
14) 이학연, 2026, pp.467-468

- 경남 내부의 공간적 형평성은 협력의 부수적 보완책이 아니라 제도 존속의 핵심 조건이라 할 수 있음

■ 특히 경남의 공간적 형평성은 사후 보완책이 아니라 광역사업을 선정하는 최초 단계에서 반영될 필요가 있음

- 접근성이 개선되는 지역과 산업·연구투자가 이루어지는 지역이 불일치할 경우 수혜의 차이가 커질 수 있기 때문
- 동부권에는 광역통근·제조혁신의 공동시장을, 서부권에는 항공우주·첨단제조·교육·의료의 독립적인 광역거점을 강화하는 다중거점 전략이 요구됨
  - 이는 지역별 사업을 기계적으로 균분한다는 뜻이 아니라 각 거점에 지속 가능한 역할과 자체 고용의 기반을 부여한다는 의미

[표 1] 경제동맹과 특별지방자치단체의 제도적 차이

구분	경제동맹	특별지방자치단체
법적 지위	행정협의·공동협력 체계	법인격을 갖는 지방자치단체
정책결정	합의와 공동대응 중심	규약상 공동사무의 의결·집행
재정	개별 예산 및 사업별 협의	분담금·국가지원 등 별도 재정
민주적 책임	개별 단체로 분산	공동 의결기구에서 제도화 가능

자료: 이효란(2024), 이학연(2026), 도한영(2023)을 토대로 재구성.

■ [표 1]에서 확인되듯 경제동맹의 유연성은 현실적 자산임

- 광역교통망·산업단지·에너지 전환처럼 다년간의 투자와 조정이 필요한 정책은 매년 예산협의에만 의존하기 어려움

■ 핵심은 경제동맹을 부정하는 것이 아니라, 협력사업의 성숙도에 따라 법적 구속력·재정 안정성·대표성을 높일 수 있는 제도적 이행 경로를 마련하는 데 있음

- 일본 간사이광역연합은 행정구역을 통합하지 않으면서 광역방재·관광·산업·의료·환경·직원연수 등 참여 사무를 단계적으로 확대하는 제도임[15)]
  - 사무별 선택적 참여와 규약에 기초한 분담원칙은 울산·부산·경남의 서로 다른 산업구조 및 행정 수요를 조화시키는 비교 준거가 됨
- 영국의 Combined Authority는 기능적 도시권 단위의 협력기구를 구성한 뒤 중앙정부와 분권협약(Devolution Deal)을 통해 교통·경제개발 등 전략권한과 투자재원을 묶어 협상하는 방식임[16)]
  - 이 사례의 핵심은 조직 설치 자체보다 이양되는 정책결정권의 범위, 장기적 재원, 성과에 대한 책임을 하나의 협약으로 정하는 데 있음
- 프랑스 메트로폴은 코뮌을 존치하면서 경제개발·도시계획·주택·환경에 관한 광역적 사무를 수행하며 자체 세원을 결합하는 특징이 있음[17)]

15) 김도연·마강래, 2026, 63~66쪽
16) 김도연·마강래, 2026, 54~59쪽
17) 김도연·마강래, 2026, 59~63쪽

- 우리나라 제도에 즉각적인 독자과세권을 도입하기 어렵더라도 공동세입이나 예측 가능한 포괄 재정을 설계할 근거로 활용 가능함

● 독일 슈투트가르트 지역연합의 주민 직접선출 지역의회는 광역권 규모의 계획과 투자가 갖는 민주적 거리의 문제를 보완하는 사례임[18)]

- 부울경도 광역 수준의 대표성과 지역 내 시·군 및 주민의 통제 가능성을 함께 제도화할 필요가 있음

03 제도 선택과 해외사례의 비교

가. 행정통합과 광역연합의 비교

■ 행정통합은 두 광역자치단체를 하나의 정부로 재편하여 조직·예산·정책결정을 일원화하는 방식

● 규모의 경제와 중앙정부에 대한 협상력 강화가 기대되지만, 통합 과정의 정치·행정적 전환비용과 주민동의, 지역정체성의 문제가 수반됨

■ 광역연합은 기존 자치단체를 유지하면서 교통·산업·환경 등 특정 광역사무를 공동으로 처리

● 기능권역이 넓고 복수의 도시거점이 존재하는 경우 유연한 대안이 될 수 있지만 독립적인 정책권한과 공동재정이 없다면 협의체 수준에 머물 위험이 있음[19)]

■ 부산·경남 행정통합을 논의할 때에는 울산이 포함된 부울경 기능경제권과 부산·경남의 통합 행정경계가 다르다는 점을 구분해야 함

● 경남 내부의 동서 격차나 기초자치단체의 자율성 역시 행정통합만으로 자동 해결되지는 않는다는 사실에 주목할 필요 있음

■ 정책 판단의 기준은 통합의 명칭이 아니라 어느 수준에서 어떤 사무를 처리해야 효율성과 민주적 책임성을 함께 확보할 수 있는가에 두어질 필요가 있음

■ 따라서 부울경에서는 행정협의·경제동맹과 완전한 행정통합 사이에 위치한 '강화된 광역연합'의 제도적 가능성을 우선 검토할 필요가 있음

나. 국내 재편 사례와 경남의 판단 기준

■ 국내 초광역 재편은 단일 모델로 수렴하지 않는 상황

● 충청권은 특별지방자치단체에 기반한 광역연합을 추진

● 광주·전남은 행정통합 경로를 선택

● 부울경은 경제동맹을 유지하면서 부산·경남 행정통합 논의도 병행하고 있음[20)]

18) 한국도시경제정책연구원, 2023, 48~50쪽
19) 이학연, 2026
20) 지방시대위원회, 2026

■ 전남광주통합특별시의 2026년 7월 출범은 강한 제도화와 단일 정책체계의 가능성을 보여줌

- 통합 규모가 확대될수록 지역 내부 재정조정과 기초자치단체의 자율성, 주민대표성을 별도로 보완할 필요가 있음[21)]

■ 경남은 제도 선택을 평가할 때 세 가지 질문을 우선할 필요가 있음

- 첫째, 광역교통·산업입지·인재양성 등 실제 초광역 사무의 결정권이 어디에 귀속되는가?
- 둘째, 사업의 비용과 편익을 어떤 원칙으로 배분하는가?
- 셋째, 주민과 시·군이 정책결정에 어떤 방식으로 참여하는가?

■ 이 기준에서 보면 경제동맹의 유연성은 초기 협력의 장점이며, 광역연합의 제도화는 공동정책의 지속성을 높일 수 있음

■ 따라서 행정통합은 기능통합의 성과와 충분한 주민동의가 축적된 이후 검토할 수 있는 선택지로 두는 것이 바람직해 보임

[표 2] 부울경 거버넌스 대안의 제도적 특성

대안	제도적 강점	고려할 제약	검토 조건
행정통합	예산·조직·결정체계 일원화	전환비용, 주민동의, 울산과의 기능권역 불일치	통합지역의 강한 합의와 내부균형 장치
강화된 광역연합	자치단체 유지와 광역사무의 공동책임	실질 권한·재정 부족 시 형식화 위험	다핵적 산업권역, 기능별 협력의 수요
경제동맹	사업별 기민한 조정	의결구속력·공동재정의 한계	단기 공동사업 및 신뢰 축적

자료: 김재영·김상봉(2024), 이학연(2026)을 토대로 재구성.

■ 해외사례를 비교할 때 특정 국가의 모형을 그대로 이식할 수는 없음

- 지방정부의 자치권, 재정분권 수준, 선거제도와 도시권의 형태가 서로 다르기 때문
- 그렇지만 실제 기능권역과 제도적 경계를 일치시키고, 계획권·재정·대표성을 결합한다는 공통 원리는 충분히 참고할 가치가 있음

[표 3] 4개국의 초광역 거버넌스 비교

사례	광역기구·공동기능	재정·권한	경남에 대한 시사점
일본 간사이	광역방재·관광·산업·의료 등 기능별 연합	구성단체 분담 및 기능별 책임	성과에 따른 단계적 기능 확장
영국 CA	교통·경제·주택·기술의 도시권 공동관리	중앙-지역 권한·재정 포괄협상	조직과 권한이양의 동시 설계
프랑스 메트로폴	코뮌 존치와 경제·도시계획 공동화	자체세원과 이전재원의 결합	광역기능에 안정적 세입 기반
독일 슈투트가르트	지역계획·교통·경제 광역조정	직접선출 광역의회	다핵적 공간과 광역민주성의 결합

자료: 김도연·마강래(2026, 54-68쪽), 한국도시경제정책연구원(2023, 48-50쪽).

■ 일본의 단계적 사무공동화, 영국의 포괄적 분권협약, 프랑스의 안정적 세입, 독일의 광역대표성은 서로 배타적인 방안이 아니라 제도설계의 서로 다른 축이라 할 수 있음

21) Tomàs & Pyka, 2023

■ 경남은 지역 정치의 연속성과 대내적 형평성을 확보하면서 이들 요소를 조합할 수 있음

■ 특히 부울경 기능권역이 세 개의 광역자치단체와 다수의 중소도시로 이루어져 있음

- 단일 중심으로의 행정흡수보다 기능별 중심성을 인정하는 다핵·다층적 거버넌스가 검토 대상이 될 수 있음
- 경남의 초광역 산업전략은 창원·김해·양산의 제조업과 부산의 항만·서비스를 연결하는 동부권 구상에 그치지 않아야 함
- 진주·사천의 항공우주, 거제·통영의 조선·해양산업, 남해안 관광 및 서부 내륙의 교육·의료 기능을 상호 연결하는 다핵적 산업·생활권 구상이 필요함
- 권역균형발전계정은 사업비의 단순한 지역 안배가 아니라 공통사업의 편익이 상대적으로 적은 지역에 혁신 역량을 보완하는 재정 장치로 설계해야 함
  - 교통 접근성 향상이 중심지의 소비·고용 흡수를 촉진할 가능성에 대비해 서부권 지역거점의 고용·교육·문화 투자를 병행하는 방식이 필요함
- 해양수도 관련 법·정책의 발전방향은 부산 단독의 기관 이전 지원에서 부산·울산·경남이 공유하는 항만·물류·조선·에너지·금융의 산업생태계 구축으로 확장하여 검토할 수 있음
  - 특히 경남의 진해신항·배후산업·항공우주 및 제조 역량이 항만금융과 해양 비즈니스 중심 기능과 연결되도록 공동계획·성과배분 원칙을 명시할 필요가 있음
- 추진 로드맵의 1단계는 경제동맹의 공동사무국과 공동예산 및 성과관리 강화, 2단계는 별도 법적 주체와 대표성을 갖는 광역연합 구축으로 구분할 수 있음
- 3단계에서 권한·재정을 포괄적으로 이양받되, 행정통합 여부는 사업성과·내부 형평성·주민동의가 충분히 확인된 경우에 한해 별도로 검토하는 순차적 접근이 가능함

04 5극3특 체제에서 경남의 대응전략

가. 다핵·다층 광역연합과 기능분담

■ 부울경은 부산이 주변을 흡수하는 단핵 구조가 아니라 부산·울산·창원·진주와 김해·양산 등 여러 도시가 산업·통근·물류로 연결된 다핵적 공간

- 부산은 항만·금융·글로벌 서비스, 울산은 조선·자동차·에너지, 경남은 제조업·기계·항공우주·항만물류 등의 강점을 보유[22)]

■ 다층 거버넌스에서 중앙정부는 권한·재정·특례를 패키지로 이양하고, 부울경 광역연합은 광역교통·물류·산업·에너지·환경·인재처럼 외부효과가 큰 사무를 담당

- 부산·울산·경남은 내부 지역전략과 시·군 조정을 맡고, 기초자치단체는 생활복지와 지역개발 등 주민 근접성이 중요한 사무를 담당

■ 이는 모든 권한을 상위 기구로 집중하는 방식이 아님

22) 김태영·하경준, 2022, pp.41-42

- 보충성 원리에 따라 가장 적합한 정부 수준에 결정권과 책임을 배치하는 방식으로 주민·대학·기업·시민사회가 정책설계와 평가에 참여하도록 함
  - 행정적 효율성과 정치적 정당성을 결합해야 함[23)]

■ 경남의 입장에서는 연합의 사무 배분과 의사결정 구조에 서부권·남해안·내륙의 기능적 이해가 반영되는지가 특히 중요

- 광역연합의 의제와 예산을 정할 때 도시 규모만을 기준으로 하지 않고 기능별 기여와 정책 수혜, 지역격차를 함께 고려할 필요가 있음

나. 정책결정권 이양과 공동재정

■ 과거 특별연합의 국가사무 이양 논의는 광역교통 시행계획, BRT 구축·운영, 물류단지 지정 등 개별 사무 중심

- 향후에는 광역교통망의 우선순위와 투자계획, 산업입지·클러스터 전략, 대학·인재양성, 항만·공항·철도물류 연계, 에너지·환경계획 등에 대한 전략적 계획권을 확보해야 함[24)]

■ 권한이양은 정보공유와 협의에서 집행 위임, 계획권, 결정권, 재정권과 성과책임으로 심화되는 연속적 과정으로 설계할 수 있음

- 중앙정부와 부울경 간 포괄적 분권협약을 통해 이양 대상 사무, 법적 근거, 재정지원, 성과지표와 책임의 범위를 함께 명시할 필요가 있음

■ 공동재정은 기본 운영분담금, 인구·수혜·재정력·참여사무를 반영한 사업분담금, 국가 초광역특별계정, 장기 포괄보조금, 법제화가 가능한 경우 공동세원·수익재원을 결합하는 방식이 바람직

- 균등 3분의 1 분담보다 편익과 부담능력을 함께 반영하는 공식이 갈등을 줄일 수 있음[25)]

■ 경남은 특히 재정의 규모뿐 아니라 배분 규칙을 중시해야 함

- 공동재정의 일부를 권역균형발전계정으로 운영하고 서부경남과 상대적 저수혜 지역의 거점 기능을 강화한다면 협력의 수용성을 높일 수 있음

다. 대표성·주민참여·내부 균형장치

■ 초광역기구가 광역철도·산업단지·대규모 재정투자를 결정할수록 누가 결정하고 누구에게 책임지는가라는 질문이 중요해짐

- 초기에는 각 시·도의회 대표가 참여하는 광역의회를 구성하고, 장기적으로는 직접선출 또는 권역별 대표성을 강화하는 방식을 검토할 수 있음[26)]

■ 광역의회와 함께 기초의회·시민숙의기구·산학민 협의체가 주요 계획의 수립과 평가에 참여해야 함

23) OECD, 2019
24) 도한영, 2023; 김도연·마강래, 2026
25) 최원구·유승주, 2022, pp.186-189
26) 이학연, 2026

- 투자 우선순위, 편익분석, 사업별 분담금, 성과평가 결과를 공개하고 지역별 의견이 반영되는 절차를 제도화하면 정책의 정치적 지속성을 높일 수 있음

■ 경남의 내부 균형을 위한 정책수단으로는 공동투자기금, 산업·연구기관의 기능분담 협약, 공동캠퍼스·공동연구소, 광역의료·문화서비스 거점의 분산 배치를 제안할 수 있음

- 교통망 건설의 효과가 중심도시의 흡입력 강화에 그치지 않도록 주변 거점의 일자리와 서비스를 함께 육성할 필요가 있음

■ 정책평가에서는 권역 전체 성장률과 함께 지역별 수혜 격차, 주민 접근성, 기업의 참여와 투자유치, 인재 정착, 시·군별 재정효과를 병행하여 측정할 필요가 있음

- 초광역 협력은 모든 지역이 동일한 사업을 받는 것이 아니라 공동성장에 참여할 실질적 기회를 확보하는 과정으로 이해하는 것이 중요

라. 단계적 로드맵과 우선 추진사업

■ 1단계는 경제동맹을 실질화하는 단계

- 공동사무국의 정책기획 기능을 강화하고 사업별 담당기관, 공동예산, 성과지표를 명시
- 광역교통 연계, 산업 공급망, 공동 인재양성, 재난·환경 대응 등 협력성과를 주민이 확인할 수 있는 분야를 우선 추진

■ 2단계는 강화된 광역연합의 제도화 단계

- 공동사무에 대한 법인격·의결기구·집행체계·재정규칙을 갖추고 참여 자치단체의 역할과 책임을 명확히 함
- 사무별 선택적 참여와 단계적 기능 확대를 허용하되, 공동결정의 구속력과 책임성을 확보하는 것이 핵심

■ 3단계는 권한·재정의 패키지 이양 단계

- 중앙정부와 부울경이 광역교통·산업입지·물류·에너지·인재양성 등의 계획권과 투자재원을 묶어 협상
- 개별 보조사업을 모으는 수준을 넘어 중장기 전략을 자체적으로 수립하고 평가할 수 있어야 함

■ 4단계에서 행정통합은 기능통합의 성과와 주민동의, 권역 내부 균형이 충분히 축적되었을 때 검토할 수 있음

- 통합 여부를 사전에 정해놓기보다 협력의 실익을 확인한 주민이 선택하도록 하는 것이 제도의 정당성과 지속가능성을 높임

마. 경남의 실천과제: 권역별 기능분담과 성과평가

- 경남의 실천전략은 협력기구 설치에 대한 정치적 선언보다 공동사업의 성과를 확인할 수 있는 지표 설계에서 구체화될 필요가 있음
  - 예컨대 교통 분야는 광역통행시간·정시성·환승비용을, 산업 분야는 시·군별 기업 참여와 공동 R&D의 사업화 성과를, 인재 분야는 공동교육과정·취업·정착률을 핵심지표로 설정 가능
  - 이러한 지표를 권역 전체 합계뿐 아니라 동·서부 경남, 농산어촌별로 구분해 공개해야 함
- 기능분담은 부산을 해양금융·항만 서비스, 울산을 에너지·조선, 경남을 기계·첨단제조·항공우주·조선기자재와 물류 연계의 거점으로 조합하는 방식에서 출발
  - 다만 이 구분은 행정구역별 산업 독점이 아니라 연구개발·생산·실증·수출 서비스를 서로 연결하는 가치사슬 관점에서 이해해야 함
  - 특히 서부경남을 관광의 보완지역으로만 위치시키지 않고 진주·사천의 혁신·항공우주 역량을 초광역 전략산업의 주요 축으로 명시할 필요가 있음
- 공동사업의 편익 배분을 위한 기금은 단순한 낙후지역 보전금이 아님
  - 공동기금은 투자 성과가 장기적으로 권역 전반에 귀속되도록 교통·대학·의료·문화 인프라의 입지를 조정하는 발전적 재정조정 장치로 활용
  - 운영분담금과 사업분담금의 기준에는 인구뿐 아니라 참여 기능·예상 수혜·재정력을 결합하고, 사전 영향평가와 사후 성과평가를 연동할 필요 있음[27)]
- 또한 지역의 산업계·대학·시민사회와 기초자치단체가 광역협력의 단순한 수혜자가 아니라 사업 기획부터 평가까지 참여하는 절차를 제도화해야 함
  - 협력사업 선정 시 주민공론과 기초의회 의견을 수렴하고, 시·도의회가 예산집행과 성과를 통제한다면 정책의 정당성과 정치적 지속성을 함께 높일 수 있음

[표 4] 경남의 초광역협력 단계별 검토 과제

단계	제도·정책 과제	경남의 우선 검토사항
1단계 협력의 실질화	경제동맹 공동사무국·사업평가 고도화	경남 동·서부 참여 및 편익지표 공개
2단계 연합의 제도화	전략사무별 의결기구·공동예산 구성	산업·교통·인재 기능별 책임과 기금 기준
3단계 권한·재정 협약	국가와 포괄적 권한·재정 이양 협약	계획·결정·집행·평가 권한 일괄협의
4단계 추가 제도검토	성과·주민동의에 따른 제도 선택	울산 연계, 경남 내부균형, 기초자치 보장

자료: 차재권(2026)의 발표내용을 토대로 재구성.

27) 최원구·유승주, 2022, 186-189쪽

05 맺음말

- 부울경이 다시 초광역협력의 전환점에 서 있는 이유는 과거의 특별연합을 복원하거나 다른 권역의 행정통합을 그대로 모방해야 하기 때문만은 아님
  - 국가가 5극3특을 추진하는 시기에 권역의 성장잠재력을 실제 정책결정권과 안정적 재정으로 전환할 제도적 창구가 열렸기 때문
  - 지난 부울경 광역연합 실패의 경험은 정치적 합의만으로 공동정부가 만들어지지 않으며, 경남 내부의 지역격차를 무시하는 광역화 역시 지속되기 어렵다는 사실을 보여줌

- 따라서 경남의 전략은 다음 순서로 전개될 필요가 있음
  - 첫째 산업·교통·인재 분야에서 공동성과가 확인되는 협력을 먼저 확장
  - 둘째 그 성과를 제도화할 수 있는 광역연합의 권한·재정·대표성을 설계
  - 셋째 권역 내부 편익을 균형 있게 배분하는 원칙을 사전에 확립
- 행정통합은 이러한 과정에서 별도의 민주적 합의를 거쳐 검토할 수 있는 선택지이지 협력의 선결조건은 아님
  - 부울경의 경쟁력은 행정구역의 크기가 아니라 각 지역이 함께 결정하고 투자하며 책임질 수 있는 제도의 질에 달려 있음

참고자료

김도연·마강래(2026), 「초광역협력사업 추진을 위한 특별지방자치단체로의 분권 방안 연구」, 『한국지역개발학회지』 38(1), 49-72.

김재영·김상봉(2024), 「정책갈등프레임워크(PCF)모형에 의한 부울경 메가시티 갈등 구조 분석」, 『도시행정학보』 37(1), 1-33.

김태영·하경준(2022), 「부·울·경 메가시티 추진전략 및 과제」, 『국토』 485, 38-44.

도한영(2023), 「부울경특별연합과 부울경 초광역 경제동맹 실효성 확보」, 정책토론회 발표자료.

이학연(2026), 「특별지방자치단체의 제도적 정당성과 운영 설계에 관한 이론적 연구」, 『한국정책연구』 26(1), 447-468.

이효란(2024), 「초광역 메가시티·특별지방자치단체」, 『국토』 515, 38-39.

차재권(2026), 『부산 소멸 위기와 초광역시대 풀뿌리 자치 리더십』, 강연자료(8.25).

차재권(2026), 「초광역권 협력 강화를 위한 부울경의 거버넌스 전략 및 과제」, 2026 부울경 경제동맹 정책포럼 발표자료(10.1).

최원구·유승주(2022), 「특별지방자치단체 재원 분담 방안」, 『한국지방재정논집』 27(3), 167-193.

허유경·김지수·강민규(2024), 「협력적 거버넌스 관점을 통한 부울경 특별연합 사례연구」, 『도시행정학보』 37(4), 27-56.

한국도시경제정책연구원(2023), 『부울경 초광역 경제동맹과 선진 사례연구』, 부산광역시의회 연구용역보고서.

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

행정안전부(2026.5.7.), 「5극3특 균형성장 본격 추진 기반 마련」, 보도자료.

정민수 외(2024), 「지역경제 성장요인 분석과 거점도시 중심 균형발전」, 『BOK 이슈노트』 2024-15.

Moretti, E.(2024), “Place-based Policies and Geographical Inequalities,” Oxford Open Economics 3(S1), i625-i633.

OECD(2019), Making Decentralisation Work, OECD Publishing.

OECD(2025), Place-Based Policies for the Future, OECD Publishing.

Tomàs, M. & Pyka, R.(2023), “Metropolitan Governance: Models, Policies and Political Processes,” Frontiers in Political Science 5.

GIBA GyeongNam Inverstment & Business Agency
경남 산업·경제동향

2026년 10월호 통권 제67호

발행일	2026년 10월 30일
발행인	김인수
편집인	곽소희
집필인	윤종철·박예은
발행처	경남투자경제진흥원 (51404)경상남도 창원시 성산구 창원대로 524

1. 본 간행물을 허가 받지 않고 복제하거나 전재해서는 안 됩니다.
1. 「경남 산업·경제동향」의 내용 및 편집에 관한 의견과 제안이 있으시면 경남투자경제진흥원 경영기획실 경제분석센터(T.055-230-2805, 2810)에 문의하여 주시기 바랍니다.
2. 본 간행물은 메일링 서비스(https://www.giba.or.kr) 신청을 통해서 정기 구독하실 수 있습니다.