

이슈브리핑 vol.328 2025년 12월

ISSUE
BRIEFING



진정한 5극3특 국가균형성장을 위한 제언

: 초광역특별계정 내 3특 특별광역권 신설 방안

연구책임

연 구 진

천지은 연구위원

김재구 선임연구위원

이성재 선임연구위원

유승수 연구위원

 Jthink
전북연구원

요약

5극3특의 제도적 사각지대

- 명칭은 '5극3특'이지만 실제 추진은 5극 중심·3특 주변부 구조로 설계됨. 지방시대위원회 설계도는 3대 분야·11개 전략·144개 과제를 제시했으나 실행의 무게가 5극에 실림
- 초광역특별계정 신설이 명시되었으나 여기에 3특 포함 여부 및 방식이 불명확하여 제도적 사각지대가 발생하는 구조임

추진체계·재정지원의 불균형

- 5극은 특별지방자치단체 기반의 원스톱 패키지형 협약(초광역특별협약)으로 다부처 동시 협상 구조를 갖추지만, 3특은 부처별 개별 대응이 어려움
- 초광역특별계정 신설에 대한 재원 및 규모, 배분방법 등이 제시되지 않아 3특 둑은 불투명함

현행 법체계의 한계

- 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 법률」 제2조 제7호는 '시도 행정구역을 넘어선 2개 이상 지자체 간 협의'를 초광역권 요건으로 규정하여 단일 광역단체인 3특은 거버넌스가 계획된 5극에 비해 원천 배제될 우려가 있음
- 전북의 새만금·AI 농생명벨트·탄소소재 클러스터 등 사업은 실질적으로 광역성이 있으므로 이러한 사업들이 법상 '초광역권사업'에 해당될 수 있도록 기준을 명료히 할 필요가 있음

법·제도 개선 방향

- 법개정(안): 제2조 제7호에 '특별자치도 독자 전략권역(특별광역권)'을 신설하여 3특도 국토공간 상 구심력을 가지는 초광역권 구성을 가능하게 함
- 제도개선(안): 초광역특별계정을 부처직접편성 + 지자체 자율편성의 이중 트랙으로 개편하고, 3특 최소 배분비율(예: 20%)을 운용지침에 명시함

결론·정책적 시사점

- 현재 구조는 실질적으로 5극 중심이 됨에 따라 전북이 재정특례 부재·재정자립도 최하위인 상황에서 최대 피해 지역이 될 위험이 큼
- 법·제도 보완 및 개념적 명료화를 통해, 전북 핵심사업이 초광역권사업으로 인정되어 패키지형 지원·재정확대·협약 체계 참여가 가능도록 해야 함

키워드 5극3특, 지특계정, 초광역특별계정, 지방분권균형발전법, 특별광역권



들어가며: 5극3특에서의 제도적 재정 사각지대에 놓인 3특

» 5극3특 국가균형성장 전략의 구조적 불균형

- 이재명 정부는 국정목표 3 모두가 잘사는 균형성장에서 ‘자치분권 기반의 국가균형성장’ 전략을 통해 국정과제 49호 ‘5극3특과 중소도시 균형성장’을 제시하면서, “5극 수준의 3특(제주·전북·강원) 육성을 위해 특별법을 개정하고 특화성장지역을 조성·지원하겠다”고 밝혔음
- 이어서 지방시대위원회 역시 2025년 9월 30일 수립한 「5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도(이하 지방시대 위원회 설계도)」는 이 자치분권 기반의 국가균형성장에 대한 실천방안으로 3대 분야 11개 전략과제 144개 세부 과제를 마련하였음
- 그러나 거대한 청사진에 기반한 5극3특이라는 정책 명칭과 달리, 실제 추진구조는 ‘5극 중심, 3특 주변부’의 비대칭 구조가 될 수 있다는 지적이 나타나고 있음. 즉 실질적 내용은 5극 초광역권 육성에 집중되어 있고, 재정적 지원 여부도 불투명하게 제시되어 3특 입장에선 우려할만한 상황이라 할 수 있음

[표 1] 지방시대위원회 설계도에서의 정책 비중 불균형

구분	5극 (초광역권)	3특 (특별자치도)
정책 표현	<ul style="list-style-type: none"> • 구체적·실행적 • 정량적 목표 제시 	<ul style="list-style-type: none"> • 추상적·선언적 • 정량목표 부재
주요 사업	<ul style="list-style-type: none"> • 메가시티 구축 • 초광역 대중교통망 • 권역별 성장엔진 • AI 혁신거점 조성 • TechHub 구축 	<ul style="list-style-type: none"> • 특화성장 지원 • 맞춤형 발전 → 구체사업 미제시
재정 규모	<ul style="list-style-type: none"> • 초광역특별계정 신설 • 포괄보조 10.6조원 	<ul style="list-style-type: none"> • 불명확 (계정 포함여부 불확실)

» 재정력 최하위, 재정특례 담보상태인데 초광역권에서도 배제 가능성

- 전북특별자치도는 2025년 재정자립도 23.6%로 3특 중 최하위이자 전국 17개 시·도 가운데서도 가장 낮음. 이는 전북이 자체 재원으로 할 수 있는 일이 극히 제한적이며, 중앙정부 지원에 절대적으로 의존한다는 의미임
- 더 심각한 문제는 특별자치도임에도 실행력이 담보되는 재정특례가 거의 없다는 점임. 제주와 세종은 보통교부세 특례를 받고 있으나 전북은 중앙정부의 형평성 논리에 따라 특례를 받지 못한 상태임
- 또한 전북특별법에는 산업 육성과 관련한 지원 규정이 대부분 의무·강제 조항이 아닌 “할 수 있다”는 임의 조항으로 구성되어 국가재정지원이 소극적으로 이루어질 수밖에 없는 구조임
 - 전북자치도 특별지원에 대한 포괄적인 지원(제9조), 농생명산업(제18조), 의생명산업(제26조·28조), 생명서비스산업(제34조) 등 산업 육성과 관련된 재정적 지원을 할 수 있다는 선택적 지원만 명시하고 있음

- 여기에 더해 이제 5극3특이라는 거대한 국가균형성장 구상에서 현재 전북의 위상이 공식적인 권역 구성원인지 아닌지 여부가 불투명함에 따라 초광역특별협약 참여가 가능한지 여부도 불투명함

» 새로운 5극3특 시대에서 전북의 위치와 나아갈 방향은?

- 이러한 현황들은 전북특별자치도가 ‘5극3특’이라는 정책 틀 내에서 제도적 사각지대에 놓여 있음을 보여줌. 초광역특별계정이 5극 중심으로 운영될 경우, 전북은 국토균형성장의 한 축이자 특별자치도임에도 불구하고 실질적 재정지원에서 소외될 가능성이 높다 할 수 있어 이에 대한 전략적 대응이 필요한 상황임

○ 본 글에서는 5극3특 정책의 추진체계 상 3특이 가지는 한계, 재정지원체계의 불명확성과 구조적 편중 문제, 5극3특 주요 사업에 대한 투자 배제 가능성 등 몇 가지 우려사항 측면에서 검토하고, 이를 법제도적으로 풀어나갈 방법을 제시해보고자 함

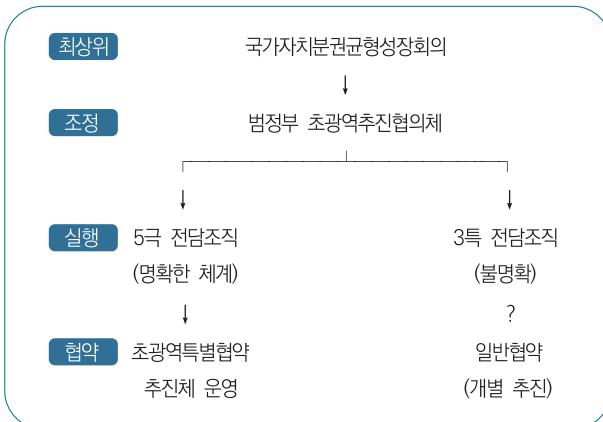
II 현황 분석

1. 5극3특 추진체계와 동떨어진 전북의 법적 위치

» 정책 거버넌스 구조

- 이재명 정부의 5극3특 정책은 지방시대위원회를 중심으로 추진되고 있으며, 지방시대위원회 설계도에 따르면 다음과 같은 거버넌스 체계를 구축할 계획임

[그림 1] 5극3특 거버넌스 체계



○ 위 그림에서 보듯이 5극은 특별지방자치단체를 통한 명확한 추진체계를 구축하고 있음. 설계도 41쪽에서 “특별지자체 설립 권역은 특별지자체 산하에 ‘권역별 초광역특별협약 추진체’를 직속기구로 설치한다”고 명시함

○ 이때 5극은 권역 내 자치단체 간 특별지방자치단체 설립이 가능한 반면, 3특의 경우 강원, 전북, 제주가 홀로 특별지방자치단체를 구성할 수는 없어, 어떤 방식으로 초광역특별협약에 참여할지 전혀 제시되지 않음. 설계도는 “미설립 권역은 기존 지자체 연합체(협의회)에 사업단 조직 구성”이라고 언급하나, 단일 자치단체인 3특은 5극에 비해 연합체 구성 자체가 어려움

○ 이러한 거버넌스 구조의 차이는 단순한 행정체계의 문제가 아님. 정책 집행단계에서 5극은 통합된 창구를 통해 정부와 협상할 수 있지만, 3특은 개별적으로 대응해야 하는 구조적 불리함을 안고 있음

» 사업추진 방식의 근본적 차이

- 5극과 3특은 사업추진 방식에 있어서 전혀 다른 트랙으로 움직인다는 점을 살펴볼 필요가 있음. 5극은 ‘초광역특별협약’이라는 방식으로 여러 부처와 동시에 협상하고 패키지 지원을 받을 수 있음. 설계도 42쪽에서 이를 “부처별 사업을 패키지화하고 실행력을 높일 수 있도록 초광역특별협약 활성화”라고 표현함
- 이 초광역특별협약은 5극3특의 성장엔진(권역·연계사업 등) 및 성장패키지(규제·혁신·금융·인재양성·재정)를 대상으로 하고 있으나, 별도의 권역이 설정되지 않은 3특의 경우 누구와 어떻게 연계된 사업을 협약할 수 있을지(예를 들어 도내 시군 간 연계도 해당되는지, 초광역권에 대한 정의와 같이 시·도 행정구역을 넘어서는 지역 간 연계만이 해당하는지 등) 내용이 불분명한 상태임
- 초광역계정과 초광역특별협약이 연계될 경우, 3특은 기존의 개별 부처 대응 방식을 그대로 유지하게 될 가능성이 높고 재정 연계도 어려울 가능성이 높음. 이는 A부처에서 도로사업, B부처에서 산업단지, C부처에서 인재양성을 각각 따로 협의해야 한다는 의미임. 5극이 원스톱 서비스를 받는다면, 3특은 여전히 부처별 칸막이에 갇혀 있는 셈임

[표 2] 5극과 3특의 사업추진 방식 비교

구분	5극 (초광역권)	3특 (특별자치도)
계획수립	초광역권발전계획 (법적 근거 명확)	특별자치도 종합계획 (개별 수립)
협약방식	초광역특별협약 (다부처-특별자치체-기업)	불명확
사업단위	권역 단위 통합사업	시·도 단위 개별사업 예상
예산편성	초광역특별계정	불명확
성과평가	권역 단위 통합평가	개별 시·도 평가 예상

○ 또한 5극은 초광역권발전계획이라는 법적 근거를 가지고 있지만, 3특은 지방시대위원회 설계도에서 ‘특별자치도 종합계획’이라는 개념을 제시하는데, 이것이 새로운 개념의 종합계획인지, 내지는 특별자치도 특별법 내 명시된 법정계획을 의미하는 것인지 등이 불분명하여 3특의 사업 추진방식을 명쾌하게 이해하기 어려운 상태임

2. 5극3특 재정지원 체계의 불명확성

» 초광역특별계정: 3특을 위한 자리는 없다

- 지방시대위원회 설계도에서 주목할 부분은 ‘초광역특별 계정’ 신설임. 이는 5극3특 정책의 핵심 재정수단으로, 권역 단위 사업에 대한 지원 강화하기 위해 기존 지역 발전특별회계(지특회계)를 [그림 2]와 같이 개편하는 것임
- 즉, 현행 “자율계정+지원계정” 체계에서 “초광역특별 계정”을 추가 신설할 계획이며, 초광역특별계정은 “권역별 협의 결과를 바탕으로 부처직접 편성”하는 구조임. 여기서 ‘권역’이 무엇을 의미하는지가 관건인데, 3특을 포함하는지가 명확하지 않음(41페이지)

[그림 2] 초광역특별계정 신설

[② 5극3특 지원 재정체계 구축]

기존 사업 예산 지원 방식			초광역 특별 계정
지자체 자율 편성	시·도 자율편성사업	–	–
	시·군·구 자율편성사업	–	–
부처직접 편성	–	부처직접 편성사업	권역별 협의 결과를 바탕으로 부처직접 편성
- 초광역특별계정의 재원 확보, 사업추진 방식 등은 5극3특 지원의 효과성 제고 관점에서 검토			

출처: 대통령직속 지방시대위원회(2025.9.30.). 5극3특 국가균형성장 추진전략 설계도안(요약)

- 현행 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 법률(이하 「지방분권균형발전법」)」 제2조 제7호는 초광역권을 “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 말한다.” 라고 정의하고 있음
- 이 정의에 따르면 시·도 행정구역을 넘어서는 권역의 협의가 필요하기 때문에, 단일 광역자치단체이자 특별자치도인 3특(전북·강원·제주)은 5극과 달리 3특 스스로 국토공간 상 구심력을 가지는 개념으로서의 초광역권 구성 요건을 충족하지 못하여 ‘권역별 협의’라는 것이 성립하기 어려워짐. 즉, 법률상 3특이 초광역 특별계정 지원대상에서 배제될 수 있는 근거로 작용할 수 있음
- 먼저 AI혁신거점 3.1조원에 해당하는 4개 지역 중 전북만 유일하게 3특에서 포함되었으나, 이는 오히려 예외적 사례이며 이 밖에 언급은 거의 없음
- 또한 광역교통망에 대하여 5극은 CTX, BRT 등 광역교통망 구축을 명시하나, 3특은 개별 도로·철도 사업만 언급하고 있어 차이가 나타남
- 지역성장펀드 3.5조원에 대하여도 “권역별 조성”이라고 명시되어 있어, 5극에 비해 권역 구성이 쉽지 않은 3특은 자동 배제될 수 있음
- 즉, 현재로선 주요 전략사업에서 거의 배제되어 있는 상태라고도 볼 수 있음

[표3] 주요 전략사업별 투자계획 및 3특 수혜 여부

전략사업	총투자규모	5극 배분	3특 배분	전북 수혜 가능성
AI혁신거점 조성	3.1조원	광주·대구·경남	전북(일부)	△
광역교통망 구축	미정	전체	개별 추진	×
지역성장 펀드	3.5조원	권역별 조성	언급 없음	×

» 재정규모: 대폭 늘어나지만 3특 뜻은 불투명

- 포괄보조금이 2025년 3.8조원에서 2026년 10.6조원으로 거의 3배 증가함. 이는 역대 최대 규모의 지방재정 확충임. 그러나 설계도 어디에도 3특이 이 증가분에서 얼마를 어떻게 배분받을지 방향성을 가늠할 수 있는 내용이 나타나지 않은 상태임
- 더 우려스러운 점은 신설되는 초광역특별계정의 규모와 재원, 배분방식이 전혀 제시되지 않았다는 것임. 만약 증가분의 상당 부분이 초광역특별계정으로 편성되고, 3특이 여기서 배제된다면, 실질적으로 3특은 재정확충 효과를 거의 보지 못할 수 있음

3. 5극3특 주요사업에 대한 투자 배제 우려

» 주요사업은 사실상 5극 독식 구조

- 다음 표는 5극3특 핵심사업의 투자가 철저히 5극 중심임을 보여줌

» 전북이 추진중인 사실상 초광역권 사업들의 애매한 위치

- 전북특별자치도는 이미 사실상 초광역 성격의 사업들을 다수 추진하고 있으나 초광역계정의 초광역권사업으로 인정받지 못할 수 있는지 확실치 않은 상황임
- 특히 새만금의 경우 정부도 서해권 물류거점으로 인정하면서도 초광역권사업으로 분류하지 않음. 호남권 메가시티 역시 논의가 이루어지고 있음에도 전북이 호남권(광주-전남)에 공식 포함되지 않아 법적 지위 없음. AI 농생명밸트는 전남과 연계 추진 중이나, 초광역특별협약 체결이 어려울 수 있음

[표 4] 전북의 초광역 성격 사업과 법적 지위

사업명	사업 범위	초광역 성격	법적 지위
새만금 개발	전북-충남 연안	✓ 광역적	일반사업
서해안 RE100 산단	서해권 전체	✓ 광역적	일반사업
AI 농생명벨트	전북-전남 연계	✓ 광역적	일반사업
탄소소재 클러스터	국가 거점	✓ 광역적	일반사업
호남권 메가시티	2개 시도 협력	✓ 광역적	비법정

○ 특히 전북특별자치도는 5극에도 속하지 못하고, 3특 내에서도 가장 열악한 조건에 놓여 있어 5극3특 정책의 최대 피해자가 될 가능성이 높음. 초광역특별계정이 현재의 법적 정의대로 운영된다면, 전북은 늘어나는 재정 파이에서 소외될 여지가 큼

○ 이는 단순한 재정배분의 문제가 아님. 지역균형성장이라는 헌법적 가치의 실현, 특별자치도라는 지방자치 실험의 성공, 그리고 전북 도민의 삶의 질 향상이라는 기본적 목표 달성을 위협하는 구조적 문제임

4. 소결론: 5극3특이 아닌 '5극 그리고 3특'

○ 지금까지의 분석을 종합하면, 이재명 정부의 5극3특 정책은 사실상 '5극 정책'에 가까움. 3특은 정책 명칭에는 포함되어 있지만, 실제 추진체계와 재정지원 구조에서는 체계적으로 배제되고 있음



법제적 검토: 현행 법령의 한계와 개정 필요성

1. 현행 법체계상 초광역권 정의의 구조적 한계

» 지방분권균형발전법 상 초광역권 정의

- 현행 「지방분권균형발전법」은 초광역권을 다음 표와 같이 정의하고 있음
- 이 표가 보여주는 핵심 문제는 현행법이 '시·도 행정 구역을 넘어서는 2개 이상의 지방자치단체'를 초광역권의 요건으로 규정하고 있다는 점임. 이는 다음과 같은 논리적 모순을 발생시킴

[표 5] 현행법상 초광역권 관련 주요 조항

조항	내용	3특 적용 가능성
제2조 제7호	"초광역권"이란 지역의 경제 및 생활권 역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치 단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역	어려움

조항	내용	3특 적용 가능성
제2조 제8호	"초광역권산업"이란 지역균형발전 및 국가경쟁력 향상에 기여도가 높고 지역 경제·산업 발전을 촉진할 초광역권의 협력산업으로서 제14조제2항에 따라 선정된 산업	어려움
제9조	초광역권을 설정한 2개 이상의 지방자치 단체 또는 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체(이하 "초광역권설정 지방자치단체"라 한다)의 장은 초광역권설정 지방자치단체를 구성하는 지방 자치단체의 장 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하고 지방시대위원회의 심의·의결을 거쳐 5년을 단위로 하는 초광역권발전계획(이하 "초광역권발전계획"이라 한다)을 수립할 수 있다.	어려움

- 첫째, 단일 광역자치단체인 3특 각각은 스스로 자기 완결적인 초광역권을 구성할 수 없음. 따라서 전북특별 자치도 내에서 아무리 새만금, 탄소산업, AI특구 등 광역적 사업을 추진해도, 법적으로는 '초광역권사업'이 될 수 없음
- 둘째, 스스로 초광역권을 구성하지 않고 타 지자체와 연합하여 진행한다해도 문제점은 여전히 존재함. 5극은 제9조에서와 같이, 각 극에 해당하는 자치단체 간 초광역계획 등을 통해 거버넌스를 통한 계획 수립 및 예산, 평가체계 등 간의 연동이 체계적으로 가능하나 3특의 경우 초광역권 거버넌스 안에 포함되어 있지 않아 타 자치단체와의 연계시 어떤 계획체계로 중앙부처와 어떻게 협의할지에 대한 내용이 매우 불투명한 상태이므로 재정 및 평가와의 연계성 역시 확보하기 어려운 상태임

» 법적 정의의 역설: 특별자치도의 특수성 무시

- 특별자치도는 일반 시·도와 달리 다음과 같은 특성을 가짐

- 광역적 자치권한: 특별법에 의해 일반 시·도보다 확대된 권한 보유
- 독자적 발전전략: 타 시·도와 연계 없이도 광역적 사업 추진 가능
- 특별한 지위: 헌법 제117조 및 지방자치법상 특별한 지위 인정

○ 그럼에도 현행법은 '2개 이상'이라는 산술적 기준만으로 특별자치도를 초광역권에서 배제하고 있음. 이는 실질적 광역성을 중시하는 법개정이 필요함을 시사함. 즉, 초광역계정에 대한 법적 구조는 특별자치도의 특수성을 전혀 고려하지 않은 결과임

[표 6] 초광역계정 구성요건 충족도

법적 요건	5극	3특
2개 이상 지자체	[✓ 충족] 서울+경기+인천	[✗ 어려움] 전북(단독)
상호 협의 설정	[✓ 가능] 지자체간 협의	[✗ 어려움] 협의상대 부재
시도 경계 초월	[✓ 충족] 3개 시도 연결	[✗ 해당없음] 단일 도
결과	초광역권 초광역계정	[인정] [수혜 가능]
		[불인정] [수혜 불가]

2. 법개정의 필요성과 방향

» 법개정의 당위성

- 현행 법체계의 문제점을 종합하면, 결국 「지방분권균형 발전법」을 개정하는 것이 필요한 상황이라고 볼 수 있음
- 먼저 형평성 측면에서, 현재는 5극만을 초광역으로 인정하는 뉘앙스를 띠고 있어 3특에 대한 차별이 나타날 수 있다는 점이 문제될 수 있음. 이는 헌법상 평등원칙을 위반할 소지가 있음

- 또한, 실효성 측면에서 현재로서는 균형발전의 중요한 축 중 하나인 3특에 대한 초광역적 사업 지원의 배제 가능성이 있어 이는 사실상 5극3특 중심의 국토균형 발전을 무력화하는 결과로 이어질 수 있음

» 법개정 방안

- 이에 지방분권균형발전법을 다음과 같이 개정하는 안을 제안해볼 수 있음

[표 7] 지방분권균형발전법 개정안

현행	개정안
제2조(정의) 7. “초광역권”이란 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 말한다.	제2조(정의) 7. “초광역권”이란 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위한 권역으로 다음 각 목의 어느 하나에 해당한다. 가. 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역 나. 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역 다. 특별자치도가 독자적 발전 전략 수립 또는 인접지역과의 연계·협력을 위해 설정한 권역(이하 특별광역권)

- 이러한 개정을 통해 3특도 스스로 초광역권을 구성할 수 있는 법적 근거가 마련됨. 특히 “독자적 발전전략 수립”이라는 문구를 통해 전북의 새만금, 강원의 평화 경제, 제주의 국제자유도시 등이 모두 초광역권 사업으로 인정받을 수 있음

» 관련 법제도 정비 방향

- 법개정과 함께 다음 사항들도 병행 추진되어야 함
- 첫째, 시행령 개정이 이루어져야 함. 지역발전특별회계 법 시행령에 ‘3특 협력사업’ 항목을 신설하여 구체적 지원근거 마련이 필요함

- 초광역특별계정은 현 검토 중인 부처직접편성사업 이외에 초광역권사업(5극 중심)과 특별광역권사업(3특 중심)으로 구분하여 자자체 자율 편성사업을 신설 (현 검토 부처직접편성사업 → 부처직접 + 자자체 자율 편성사업 추가)

- 초광역권사업은 부울경, 광주·전남 등 5극의 전략산업 육성, 특별광역권사업은 특별자치도의 특화성장사업, 연계·협력사업, 특례실행사업 등 지원에 중점
- 이를 통해 ‘특별자치도 종합계획(전북특별법, 강원 특별법)’과 초광역권발전계획(지방자치분권) 등의 실행력을 강화하여 지역자율형 발전모델 실천
- 중장기적으로는 별도 ‘3특 특별계정’을 신설하여 ‘자치분권 기반의 5극3특 중심 국가균형성장’이라는 정부의 비전을 구현

[표 8] 5극3특의 비전 실현을 위한 초광역계정 신설(안)

계정 편성방식	지역자율 계정	지역지원 계정	초광역 계정
지자체 자율편성	시·도 자율편성사업	-	초광역권사업 (5극)
	시·군·구 자율편성사업	-	+ 특별광역권사업 (3특)
부처직접 편성	-	부처직접 편성사업	권역별 협의 결과를 바탕으로 부처직접 편성

- 둘째, 운용지침 제정이 이루어져야 함. 이때 초광역 특별계정 운용지침에 3특 배분 최소비율(예: 20% 이상)이 명시되는 등 조치가 필요함

- 셋째, 3특의 경우 이미 이해당사자가 확정적으로 고정된 5극과 달리 다양한 지자체와 초광역사업 구상이 가능하므로, 현 체제와 같이 심의의결 체계가 강하게 설정될 시 실질적인 추진에 애로사항이 많을 수 있음. 따라서 심의의결에 대한 완화조치를 함께 구상할 필요가 있음

- 넷째, 특별법 개정 역시 병행될 필요가 있음. 전북특별법에 ‘초광역특별계정 참여권’을 명문화하여 이중 안전장치 구축이 필요함
 - 예를 들어 ‘초광역특별계정의 지원을 받을 수 있다’, 또는 ‘관련 협약 및 계획에 참여한다’와 같은 특례문구를 포함하는 방안을 검토



결론: 진정한 5극3특 균형성장을 위한 제언

» 5극, ‘그리고’ 3특의 길로: 진정한 균형성장

- 본 글을 통해 ‘5극3특’이라는 정책 명칭과 달리, 실제로는 ‘5극 중심, 3특 소외’의 불균형 구조가 고착화될 우려를 확인하였음. 특히 초광역특별계정 신설과 관련하여 3특 포함 여부가 불명확하여, 이는 단순한 재정 배분의 문제를 넘어 지방자치와 균형성장이라는 가치를 위협할 가능성이 있음
- 전북특별자치도는 3특 중에서도 가장 열악한 재정 여건을 가지고 있으며, 재정특례는 거의 전무한 ‘재정적 사각지대’에 놓여 있음. 재정자립도가 전국 최하위권인 상황에서 초광역특별계정에서 마저 배제된다면 이는 사실상 전북을 국가균형성장 전략에서 배제하는 것과 다름없음
- 당장 2026년부터 초광역계정 시범사업이 시작되는 바, 「지방분권균형발전법」 제2조 제7호 개정 등 5극3특과 관련한 각종 정의와 요건의 정비는 미룰 수 없는 과제임

- 법개정을 통해 “특별자치도가 독자적 발전전략 수립 또는 인접지역과의 연계·협력을 위해 설정한 권역”도 초광역권으로 인정받을 수 있도록 해야 함. 이는 단순한 법기술적 문제가 아니라, 5극3특 정책의 완성도를 좌우하는 핵심 과제가 될 수 있음
- 법개정이 이뤄지면 전북의 새만금 개발, AI 농생명밸트, 탄소소재 클러스터 등이 모두 초광역권사업으로 인정받게 됨. 나아가 여기서 그치지 않고 전북이 잘 할 수 있는 특화산업 전략을 끊임없이 확대해나가야 함

[표 9] 법개정 시 전북특별자치도의 변화

구분	현재 (법개정 전)	법개정 후	예상 효과
정책 지위	제도적 사각지대	초광역권 인정	정당한 정책 수혜자
재정 지원	일반 지특회계 등 불명확	초광역특별계정 포함	연간 수천억원 추가
사업 방식	부처별 개별 대응	패키지 통합 지원	사업 효율성 제고
협약 체계	불명확	초광역특별협약	다부처 동시 협상
주요 사업	지역사업 수준	국가전략사업 인정	새만금, AI 등 탄력

- “5극3특”이라는 명칭은 대한민국 모든 지역이 함께 성장하겠다는 약속임. 그러나 현실은 ‘5극’만의 잔치가 될 가능성이 높아지고 있음. 초기 단계에서 ‘진짜 5극3특’이 되기 위한 세심한 제도설계를 끊임없이 보완함으로써 이를 개선해나가야 함
- 특히 전북특별자치도는 국가 식량안보의 중심, 신재생 에너지의 메카, 새만금이라는 미래 성장동력을 보유하고 있음에도 불구하고 초광역권 계정에서 배제된다면 이는 자원의 효율적 배분이라는 경제 논리에도, 모든 국민의 균등한 삶이라는 헌법 정신에도 맞지 않음
- 지방자치분권 및 지역균형발전법 제2조 제7호 개정은 단순한 법기술적 문제가 아닌, 이는 5극3특이 진정한 국가균형성장 전략이 되느냐, 아니면 또 하나의 구호에 그치느냐를 결정하는 분수령임. 전북특별자치도를 비롯한 3특이 초광역특별계정의 정당한 동반자가 될 때, 비로소 ‘5극3특’은 완성될 수 있음
- 법개정을 통해 3특을 초광역권에 포함시키는 것은 균형성장의 첫걸음임. 이제 정부와 국회는 ‘5극 3특’이라는 약속을 지킬 때임. 모든 지역이 고르게 발전할 권리, 그것이 바로 대한민국이 추구해야 할 진정한 국가균형성장이라 할 것임

iSSUE BRIEFING

vol.328



발행인_전북연구원장 발행처_전북연구원

※ 이 이슈브리핑의 내용은 연구진의 견해로 전북연구원의 공식입장과 다를 수 있습니다.

※ 지난 호 이슈브리핑을 홈페이지(www.jthink.kr)에서도 볼 수 있습니다.



9 772508688004
ISSN 2508-688X