

6.3 지방선거 공약으로 본 5극3특 균형성장 전략의 향후 과제

이차희 부연구위원
박경현 기획조정실장

6.3 지방선거 시·도지사 당선인 공약은 향후 4년간 지방정부의 정책 우선순위를 보여주는 자료로, 5극3특 균형성장 전략이 지역 차원에서 어떻게 수용·구체화될 수 있는지를 살펴보는 출발점임

- 5극3특 전략은 수도권에 집중된 성장축을 전국으로 확장하고, ① 경제권: 성장과 집중, ② 생활권: 연결과 확산, ③ 행·재정 기반 구축을 통해 다극 성장체계를 구축하려는 구상
- 민선 9기 시·도지사 당선인 공약을 성장·연계·실행의 관점에서 검토함으로써, 향후 5극3특 전략을 권역별 실행과제로 구체화하기 위한 정책적 시사점을 도출

민선 8기와 비교할 때 9기 공약은 개별 기업·산단 유치 중심에서 AI 기반 산업전환, 초광역 교통·물류 연계, 생활정주, 권역 단위 실행체계가 결합된 균형성장형 공약으로 확장되는 흐름

- 성장 측면에서는 AI·첨단산업·에너지전환 등 미래 성장기반 공약이 강화되었고, 연계 측면에서는 신공항·항만·광역철도 등과 함께 복지·돌봄·안전, 주거·정주 등 생활권 관련 공약이 확대
- 실행 측면에서는 행정통합·통합특별시·특별자치 등 행·재정기반 의제가 부각되면서, 9기 공약은 성장·연계·실행이 결합된 경향

민선 9기 공약은 5극3특 전략과 대체로 부합하며, 향후에는 ‘권역을 만드는’ 논의를 ‘권역을 잇는’ 기능분담 구조로 구체화할 필요가 있음

- AI·첨단산업·에너지·공항·물류 등 미래 성장의제가 다수 권역에서 반복되는 가운데, 해양AI, 제조·피지컬AI, RE100, 청정 에너지, 복합물류체계 등 일부 차별화 단서도 확인
- 따라서 이러한 차이를 5극3특 차원의 권역별 기능분담과 상호 보완적 연계 구조로 체계화하고, 행정통합·통합특별시·특별자치 등 제도 의제와 연결하는 후속 논의를 구체화 필요

앞으로 5극3특 균형성장 전략 구현의 관건은 민선9기의 유사한 성장공약을 권역별 기능분담으로 전환하고, 이를 구체적인 실행수단과 연계하여 권역별 실행과제로 재구조화를 유도할 필요

- AI·에너지·공항·물류 등 유사 성장공약은 권역별 특성에 맞게 기능을 분담하고, 5극은 권역 간 초광역 연계, 3특은 특별 자치 기반 자치특성화를 중심으로 추진방식을 차별화
- 중앙정부는 개별 공약을 단순 지원하기보다, 지방정부 공약이 권역별 실행과제로 구체화될 수 있도록 협약·재정지원·규제 특례 등 실행수단과 연결을 강화할 필요

01 배경: 5극3특 전략과 민선 9기 공약

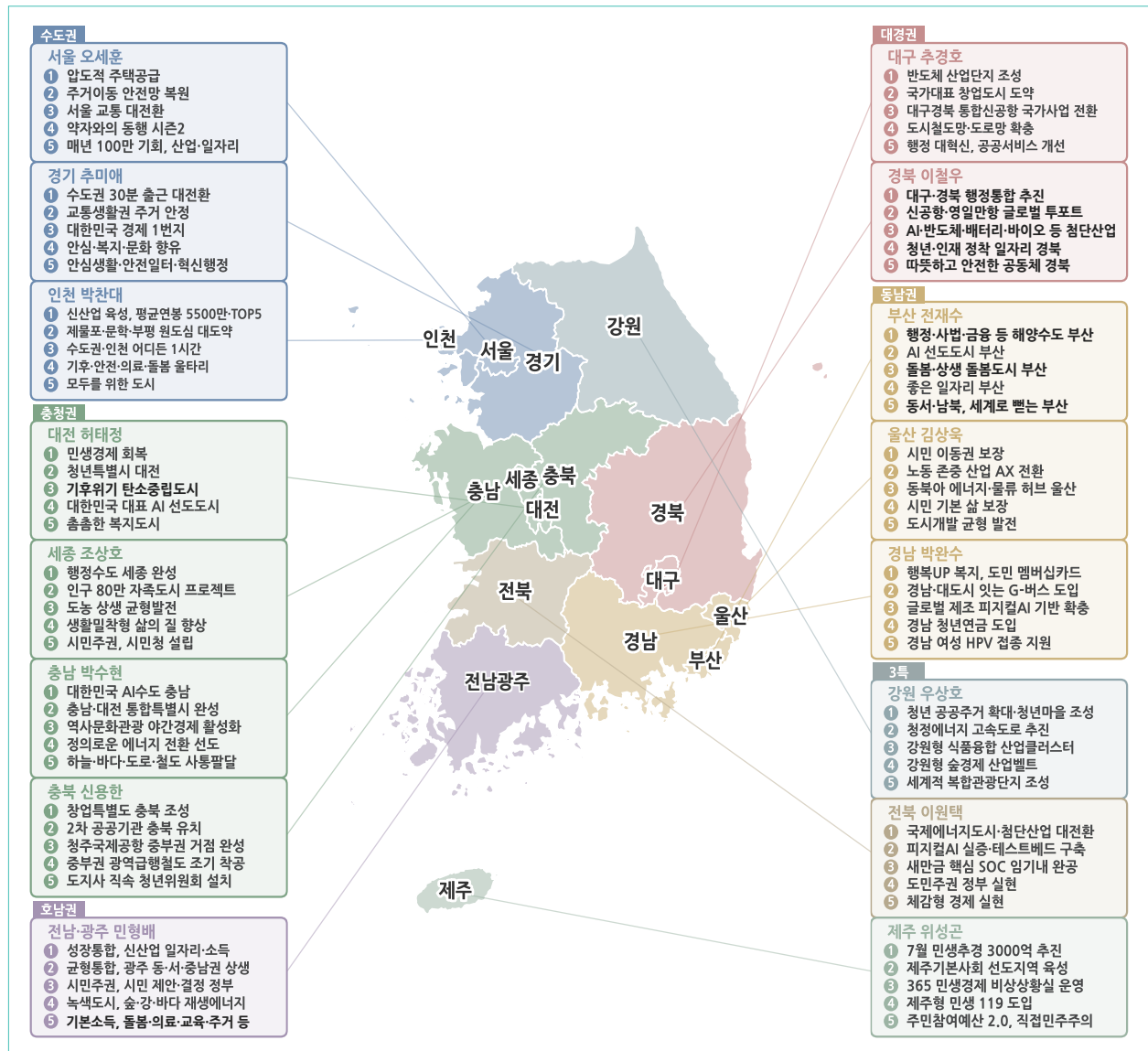
5극3특은 경제권 성장, 생활권 연계, 행·재정기반 실행을 통해 수도권 1극 체제를 다극 성장체계로 전환하려는 전략으로, 지방선거 공약은 5극3특의 지역적 구현 가능성을 살펴볼 수 있는 단서

- 5극3특은 수도권 1극 체제 극복을 위해 전국을 5개 초광역권과 3개 특별자치도로 재편, 각 권역을 국가 성장 핵심엔진으로 육성하는 이재명 정부 국가균형성장 전략임
 - 5극3특 전략은 시도 단위 정책을 권역 단위로 확장하고, 권역별 메가시티를 중심으로 성장과 연결을 강화하여 다극 성장체계를 구축하려는 접근
 - 이러한 측면에서 5극3특 전략의 핵심 특징은 ① 경제권: 성장과 집중, ② 생활권: 연결과 확산, ③ 행·재정기반 구축으로 이해할 수 있음
- 첫째, ‘경제권: 성장과 집중’은 각 권역이 독자적 성장기반을 갖추고 이를 바탕으로 산업·일자리·경제권을 형성하는 데 초점
 - 5극3특 경제권은 권역별 성장엔진을 육성하고, 인재양성 및 산·학·연 혁신거점 조성을 연계하여 권역 단위로 규모의 경제를 형성하려는 전략
 - 구체적으로 전략산업, R&D, 메가특구, 재정·세제 지원, 펀드지원, 대학·인재양성 등을 패키지로 지원하여 권역별 산업기반과 혁신역량을 결합하고, 산업·일자리·투자가 집적되는 성장공간을 조성
- 둘째, ‘생활권: 연결과 확산’은 권역 내 주요 거점과 생활서비스를 연결하여 초광역 생활권을 형성하는 데 초점
 - 5극3특 생활권은 초광역 대중교통망과 60분 생활권을 중심으로, 주거·교육·의료·문화·관광 등 생활 전반의 통합적 연계를 강화하려는 전략
 - 광역철도·도로망, 공항·항만, 물류·인프라, 대중교통망 등을 통해 권역 내 이동성을 높이고, 경제활동과 일상생활이 함께 작동하는 권역 단위 공간구조를 형성
- 셋째, 행·재정기반 구축은 권역 단위 전략을 실제로 추진할 수 있는 제도적·재정적 기반을 마련하는 데 초점
 - 중앙정부의 개별사업 지원방식을 넘어, 권역 단위의 행정체계 구축과 제도화를 지원하고, 중앙-지방-민간이 함께 설계·추진하는 전략
 - 초광역특별협약, 초광역특별계정, 포괄보조사업 확대 등을 통해 5극3특 경제권과 생활권 전략이 실제 사업과 제도적 실행으로 이어지도록 지원
- 상기 5극3특 전략 특징은 민선 9기 지방정부 공약을 검토하는 데 핵심 준거로 작용
 - 6.3 지방선거 시도지사 당선인 공약은 향후 지방정부 정책의 우선순위를 드러내는 자료로, 5극3특 전략이 지역에서 어떻게 수용되고 구체화될 수 있는지를 보여주는 단초
 - 이하에서는 5극3특 전략의 핵심 특징인 경제권, 생활권, 행·재정기반을 각각 성장·연계·실행의 관점으로 연결하여 분석틀로 활용
 - 이를 바탕으로 민선 9기 시도지사 당선인의 5대 공약을 검토하여 8기 대비 변화와 주요 공약유형을 살펴보고, 5극3특 전략과의 관련성 및 향후 시사점을 도출

02 민선 9기 공약 분석: 8기 공약과 비교

민선 9기 시·도지사 당선인 공약에서는 8기 대비 AI 기반 산업전환이 전면에 부상하는 동시에, 복지·돌봄·안전, 교통·SOC, 행정통합까지 주요 의제로 함께 확장

〈그림 1〉 민선 9기 시·도지사 당선인 5대 공약



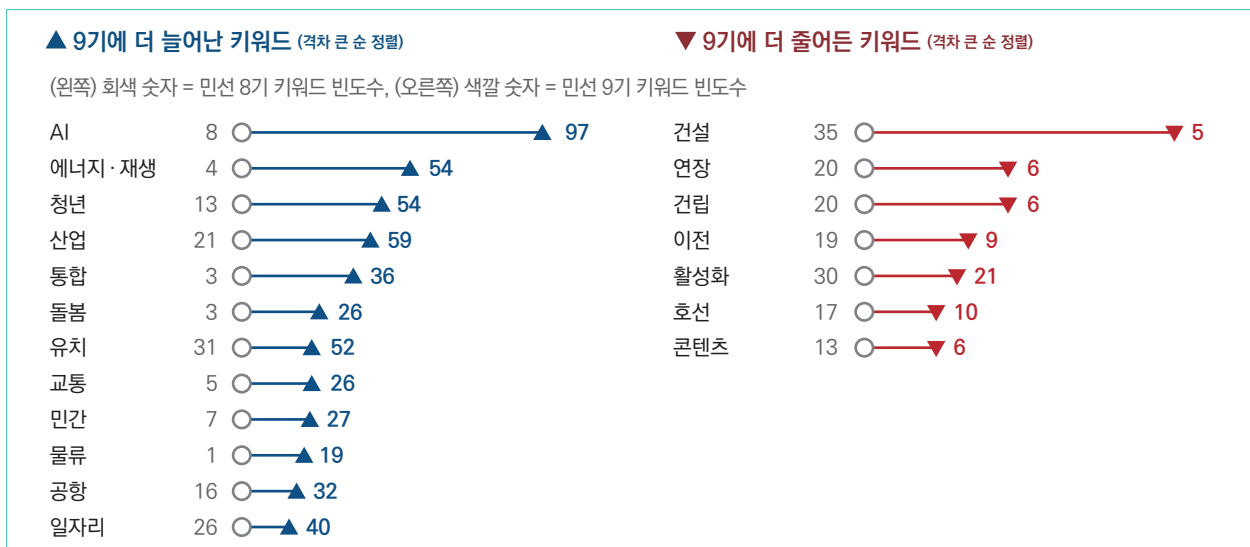
출처: 중앙선거관리위원회(<https://policy.nec.go.kr/>) 시·도지사 당선인 공약집을 토대로 AI를 활용하여 연구진 작성.

■ 8기에서 9기로 오면서 공약 키워드는 개발시설 중심에서 AI 기반 산업전환, 교통·SOC 연계, 생활안전·정주, 행정통합이 결합된 균형성장형 공약으로 확장

• 8기에는 건설·건설·연장·이전·활성화 등 개발사업, 시설 확충, 교통노선 연장, 공공기능 이전과 관련된 키워드가 상대적으로 두드러졌음

- 반면 9기 공약에는 AI 언급 빈도가 8회에서 97회로 가장 크게 급증하고, 에너지·재생, 청년, 산업, 통합, 돌봄, 교통, 물류, 공항, 일자리 등이 함께 증가하면서 정책 초점이 산업전환, 생활정주, 권역연계, 행정·거버넌스 재편 중심으로 이동하는 양상
- 첫째, 성장 관련 공약은 AI·첨단산업·에너지전환을 중심으로 권역별 경제권 형성 공약으로 강화
- 8기 성장공약은 기업유치, 산단 조성, 시설 건립, 지역 숙원사업 추진 등 특정 사업 단위의 성장 공약이 상대적으로 많이 나타났음
 - 9기에서는 AI·AX·반도체·바이오·첨단산업·창업생태계 등이 부각되며, 단순 기업유치를 넘어 권역별 성장엔진과 산업생태계 구축으로 성장공약을 구조화하려는 경향이 강화됨
 - 특히 AI는 9기 공약에서 부산·인천·전북·충남 등 4개 시도의 1순위 공약에 주요 성장전략으로 반영되며 대표 성장의제로 부상하였고, 에너지·재생, 산업, 일자리, 기업유치 공약과 결합되면서 지역 성장전략이 AI 기반 산업전환과 탄소중립 기반 산업경쟁력 확보로 확장됨
- 둘째, 연계 관련 공약은 교통·SOC와 생활서비스를 결합한 권역 단위 경제·생활권 형성 공약으로 확대
- 8기 연계 공약은 도로·철도·노선 연장, 시설 건립 등 개별 인프라 확충이나 숙원사업 추진 차원에서 제시된 경우가 많았음
 - 9기에는 청년, 돌봄, 일자리 키워드가 함께 강화되면서 생활서비스와 정주여건, 청년 정착 기반이 주민 체감형 균형성장을 뒷받침하는 주요 요소로 부각
 - 아울러 교통, 물류, 공항 키워드가 함께 증가하면서 공약의 범위가 시도 내부 교통망 확충을 넘어 공항·항만·철도·도로를 연계한 권역 단위 경제·생활권 형성으로 확장되는 양상을 보임
- 셋째, 실행 관련 공약은 행정통합·공공기능 재편·특별자치치를 포함한 권역 단위 행·재정기반 의제로 확대
- 8기 공약에서도 특별자치, 행정·재정 특례 등 제도개선 공약이 일부 제시되었으나, 개별 지역의 제도 특례나 행정체계 개선에 초점이 맞춰진 경우가 많았음
 - 9기에는 통합 키워드가 크게 증가하고, 행정·통합·공공기능이 주요 분야 상위에 포함되면서 제도공약의 위상이 강화되면서, 제도공약의 범위가 개별 특례에서 권역 단위 운영체계와 거버넌스 재편 의제로 확대

〈그림 2〉 민선 8기→9기 시도지사 당선인 5대 공약 키워드 단순 빈도수 변화



주: 키워드 빈도수는 시도지사 당선인의 5대 공약 본문에서 해당 키워드가 출현한 횟수를 기준으로 산정. 분석 대상은 한글 기준 2글자 이상 단어로 한정 하였으며, 행정형 단어 등 내용 해석과 직접 관련성이 낮은 단어는 제외함.

출처: 중앙선거관리위원회(<https://policy.nec.go.kr/>) 시도지사 당선인 공약집을 토대로 AI 활용하여 연구진 작성.

03 민선 9기 공약의 5극3특 전략 정합성 검토

민선 9기 공약은 5극3특 방향성과 대체로 부합하나, 권역 간 기능분담·연계체계는 구체화 필요

- (성장 측면) AI·첨단산업 등 미래 성장공약이 5극3특 방향성과 부합하나, 유사 공약의 반복으로 권역별 기능 분담·차별화 필요
 - 민선 9기 공약에서는 AI·첨단산업·에너지전환·RE100 등 미래 성장기반 관련 과제가 다수 권역에서 우선 공약으로 제시되어, 각 권역을 국가성장의 핵심엔진으로 육성하려는 5극3특 전략의 기본 방향과 높은 정합성 유지
 - 다만 AI·첨단산업·에너지 등 유사한 성장엔진이 여러 권역에서 반복 제시되고 있어, 이를 권역별 산업 기반과 기능에 맞게 어떻게 차별화하고 연계할 것인가가 향후 5극3특 구현의 핵심 과제로 나타남

〈그림 3〉 5극3특 권역별·민선 9기 공약유형별 중복 매트릭스

공약유형	권역 중복도	수도권	충청권	대경권	동남권	호남권	강원 특별자치도	전북 특별자치도	제주 특별자치도
AI·반도체 첨단산업·신산업	6	경기(3) 인천(1)	대전(4) 충남(1)	대구(1) 경북(3)	부산(2) 울산(3) 경남(3)	전남·광주(1)		전북(1·2)	
에너지·탄소중립 RE100	6		대전(3) 충남(4)	경북(3)	울산(3)	전남·광주(4)	강원(2)	전북(1)	
행정통합·행정수도 공공기능·주민참여	6		세종(1·5) 충남(2)	대구(5) 경북(1)	부산(1)	전남·광주(3)		전북(4)	제주(5)
복자·돌봄 기본사회·안전	6	서울(4) 경기(4·5) 인천(4)	대전(5)	경북(5)	부산(3) 울산(4) 경남(1·5)	전남·광주(5)			제주(2·4)
청년·창업·일자리	5		대전(2) 충북(1·5)	대구(2) 경북(4)	부산(4) 경남(4)	전남·광주(1)	강원(1)		
광역교통 생활권 이동	4	서울(3) 경기(1) 인천(3)	충북(4) 충남(5)	대구(4)	울산(1) 경남(2)				
공항·항만 물류·SOC	4		충북(3) 충남(5)	대구(3) 경북(2)	부산(5) 울산(3)			전북(3)	
주거·도시공간 균형발전	4	서울(1·2) 경기(2) 인천(2)	세종(2·3)		부산(5) 울산(5)	전남·광주(2)			
바이오·식품 농생명	2			경북(3)			강원(3)		
관광·문화	2		충남(3)				강원(5)		

AI·반도체·첨단산업
8개 권역 중 6곳이 동시 추진



색칠=AI 추진 권역(6) · 회색=미추진(강원·제주)
에너지·복지·행정통합도 각 6개 권역 중복

주: 1) 권역 중복도는 5극3특 권역 내에서 해당 공약유형이 제시된 빈도를 의미하며, 시·도명 뒤 숫자는 제시된 공약의 우선 순위를 의미함.

2) 하나의 공약이 복수의 사업유형을 포함하는 경우 각 유형에 중복 표시하였으므로, 표시 건수는 실제 공약 수와 일치하지 않음.

출처: 중앙선거관리위원회(<https://policy.nec.go.kr/>) 시·도지사 당선인 공약집을 토대로 AI를 활용하여 연구진 작성.

- (연계 측면) 교통·물류·SOC와 복지·돌봄·안전 공약을 통해 권역 내 경제·생활권 형성 가능성이 확인되나, 권역 간 기능분담 구조는 뚜렷하지 않음
 - 복지·돌봄·안전 공약은 6개 권역에서 제시되었고, 광역교통·생활권 이동, 물류·항만·SOC, 주거·도시공간·생활권 공약도 각각 4개 권역에서 나타나면서, 9기 공약이 산업 성장뿐 아니라 생활서비스, 이동성, 정주여건을 함께 다루고 있음을 보여줌
 - 이는 권역 내 주요 거점, 교통망, 물류기반, 복지·의료·돌봄 서비스, 주거·도시공간을 연결해 권역 단위 경제권과 생활권으로 발전시킬 가능성이 존재함을 의미
 - 다만 시·도지사 공약은 지역별 발전전략에 초점이 있으므로, 권역 간 기능분담과 상호 보완적 연계는 향후 5극3특 추진전략 구체화 과정에서 보완될 필요
- (실행 측면) 행정통합·공공기능·특별자치 등 권역 단위 행·재정기반 의제가 부각되었으며, 향후 5극3특 실행과 협약·재정지원 등 과정에서 권역 간 기능분담과 연계 방향을 점진적으로 구체화할 필요
 - 민선 9기 공약에서는 대구·경북 행정통합, 충남·대전 통합특별시, 전남·광주 통합특별시, 특별자치 권한 강화 등 권역 단위 실행체계와 관련된 공약이 주요하게 제시되어, 5극3특 전략의 행·재정기반 구축 방향과 부합
 - 실행 관련 공약은 주로 권역 내부의 행정통합, 자치권 강화, 공공기능 재편에 초점이 맞춰져 있어, 향후 권역별 성장엔진 지원, 초광역협약, 재정지원 과정에서 권역 간 기능분담과 상호 보완적 연계방안을 구체화할 필요
- (종합 고찰) 이러한 진단은 5극과 3특에 일률적으로 적용하기보다, 5극은 권역 간 기능분담과 연계협력 체계 구축을 중심으로, 3특은 특별자치에 기반한 자치특성화 역량 강화의 관점에서 접근할 필요
 - 5극은 복수 시도가 하나의 초광역권을 이루는 구조이므로, 권역 내 산업·교통·행정 기능을 묶는 것뿐 아니라 권역 간 성장기능을 분담하고 상호 보완적으로 연결하는 것이 중요
 - 3특은 단일 시도가 특별자치 권한을 바탕으로 독자적 발전모델을 형성하는 구조이므로, 권역 간 분담보다 특별자치 권한을 지역 고유자원과 연결하는 자치특성화가 중요하기 때문

〈표 1〉 3대 기준으로 본 민선 9기 시·도지사 당선인 공약과 5극3특 간 정합성 분석

기준	정합성	5극3특 균형성장을 위한 보완사항
① 성장	AI·첨단산업, 에너지·탄소중립 등 미래 성장기반 공약이 다수 권역에서 제시되어 5극3특의 권역별 경제권 형성 방향과 부합	유사 성장공약이 여러 권역에서 반복되는 만큼, 권역별 산업기반과 입지 여건을 고려한 기능분담 구체화 필요
② 연계	교통·물류·SOC, 복지·돌봄·안전, 주거·도시공간 공약을 통해 권역 내 경제·생활권 형성 가능성 확인	유사 공약을 권역별 기능분담으로 구체화하고, 이를 '권역들을 잇는' 상호 보완적 연계 구조로 발전시킬 필요
③ 실행	행정통합·통합특별시·특별자치 등 권역 단위 행·재정기반 의제가 부각	권역 내부의 통합·자치권 강화 논의를 권역 간 기능분담 및 협력 구조와 연계 방안을 통해 구체화할 필요

04 5극3특 균형성장 전략 구현을 위한 과제

5극3특 전략 구현을 위해 유사 성장공약을 권역별 기능분담으로 구체화하고, 이를 초광역협약·재정지원·규제특례 등과 연계해 실행 가능한 권역별 추진과제로 전환할 필요

- 민선 9기 시도지사 공약은 개별 지방정부의 정책방향을 넘어, 이재명정부 5극3특 균형성장 전략이 지역 차원에서 어떻게 수용·구체화될 수 있는지를 보여주는 정책수요와 의제라는 점에서 중요
- 민선 9기 공약은 성장·연계·실행의 방향성과 대체로 부합하나, 향후 5극3특 지원전략의 구체화 과정에서는 이를 권역별 기능분담으로 발전시킬 필요가 있음
 - 5극3특 구현의 핵심은 지방정부 공약을 개별 사업 단위로 지원하는 데 그치지 않고, 권역별 기능분담을 바탕으로 실행 가능한 정책 패키지로 전환하는 데 있음
 - 이를 구체적인 과제로 정리하면, ① 유사 성장공약의 권역별 기능분담, ② 기능분담 기반의 협약·재정 지원 연계, ③ 5극과 3특의 차이를 반영한 추진방식 차별화임
- 우선, 유사 성장공약을 권역별 특성에 맞는 기능분담으로 구체화할 필요
 - 5극3특 전략의 다극 성장체계는 각 권역이 유사한 성장산업을 경쟁적으로 추진하는 방식보다, 권역별 산업기반과 입지 여건에 맞는 역할을 형성하고 이를 상호보완적으로 연결할 때 실질적으로 구현 가능
 - 9기 공약에서도 AI·에너지·공항·물류 분야는 해양AI, 제조·피지컬AI, RE100, 청정에너지, 복합 물류 체계 등으로 일부 차별화되어 제시되고 있어, 이를 5극3특 차원의 권역별 기능분담과 상호 보완적 연계 구조로 발전시킬 필요

〈표 2〉 5극3특 균형성장 전략 구현을 위한 과제

구분	구현 과제	주요 내용
유사 성장공약의 권역별 기능분담	성장산업의 중복 경쟁을 권역별 기능분담 구조로 전환	AI, 에너지, 공항·항만·물류 등 유사 성장 공약을 권역별 산업기반과 입지 여건에 따라 차별화하고, 5극3특 차원의 상호 보완적 연계 구조로 재구성
기능분담과 실행수단의 연계	권역별 기능분담을 실행 가능한 정책 패키지로 구체화	권역별 성장엔진을 중심으로 초광역협약, 재정지원, 규제특례, R&D, 인재양성, 교통·정주 인프라를 결합한 패키지형 지원체계 마련
5극과 3특의 추진방식 차별화	5극은 초광역 성장권역, 3특은 자치특성화 권역으로 구분하여 추진방식 차별화	5극은 초광역 연계와 기능분담 중심으로, 3특은 특별자치 권한과 고유자원을 활용한 자치특성화 중심으로 추진하되, 인접 권역과의 연계 병행

- 두 번째, 권역별 기능분담이 실제 사업으로 이어질 수 있도록 협약·재정지원·패키지형 지원과 연계할 필요
 - 중앙정부의 역할은 개별 지방공약을 일률적으로 조정하는 것이 아니라, 지방정부가 제시한 성장·교통·정주·제도 공약이 5극3특 추진전략 속에서 권역별 실행과제로 구체화될 수 있도록 지원
 - 최근 정부 차원에서도 권역별 성장엔진 선정·지원과 초광역협약, 재정지원, 규제특례, 인재양성, R&D 등을 연계한 패키지형 지원방식이 논의되고 있는 만큼, 중앙정부는 지방정부 공약을 5극3특 추진 전략과 연계하여 권역별 실행과제로 구체화하고, 이를 패키지형 지원으로 뒷받침할 필요
- 세 번째, 5극과 3특의 차이를 반영하여 균형성장 전략의 추진방식을 차별화할 필요
 - 5극은 여러 시·도가 하나의 초광역권을 구성하는 구조이므로, 개별 시·도 공약을 단순 병렬하기보다 산업·교통·물류·정주·행정기능을 권역 간에 나누고 연결하는 방식으로 추진할 필요
 - 3특은 단일 시·도가 특별자치 권한을 바탕으로 독자적 발전모델을 형성하는 구조이므로, 특별자치 권한과 고유자원을 활용한 자치특성화에 초점을 둘 필요
 - 다만, 3특 역시 고립적 특성화에 머물러서는 안 되며, 인접 5극 및 국가전략과의 연계를 통해 특별자치 기반 발전모델이 5극3특 균형성장 전략 속에서 기능하도록 설계할 필요
- 요약하면, 5극3특 균형성장 전략의 실질적 구현을 위해서는 민선 9기 지방정부 공약에서 확인된 성장·연계·실행 의제를 권역별 기능분담과 상호 보완적 연계·협력 구조 속에서 재구성하는 후속 작업이 중요

참고문헌

중앙선거관리위원회. 제9회 전국동시지방선거 당선인공약. <https://policy.nec.go.kr/> (2026년 6월 10일).
 중앙선거관리위원회. 제8회 전국동시지방선거 당선인선거공약 모음집 (2022년 6월 1일).
 지방시대위원회 지방시대위원회 보고회(AI시대 5극3특 국토공간 대전환 전략) 배포본 (2025년 12월 8일).

이차희 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원 (cha0324@krihs.re.kr)

박경현 국토연구원 기획조정실장 (khpark@krihs.re.kr)