

2022
11. 21

KRIHS POLICY BRIEF
No. 892

발행처 국토연구원
발행인 강현수
www.krihs.re.kr



국토정책 Brief

KRIHS POLICY BRIEF

국토균형발전을 위한 지역주도 초광역권 육성전략



주요 내용

- ① 수도권 집중이 심화되면서 2개 이상의 광역지자체가 성장의 모멘텀을 공동 모색하는 초광역권 구상이 새로운 국토균형발전의 전략으로 부상하고 있음
- ② 지역별로 초광역권 육성단계 및 추진체계는 상이하지만, 권역 중심거점과 주변지역을 연계하여 경쟁력 있는 공간으로 발전시키려는 구상은 모든 지역에서의 공통적인 특징임
- ③ 현재 초광역권을 추진하는 지역에서 발생하는 애로사항 및 문제점을 진단하고, 해외사례 시사점을 통해 지역이 주도하는 초광역권 육성전략을 제안함

정책제안

- ① (초광역권 관련 계획 간 연계성 강화) ① 초광역권 관련 초광역권계획(『국토기본법』), 초광역권발전계획(『국가균형발전 특별법』) 간 계획내용이 차별화되도록 계획수립 절차 및 주요 내용을 명시한 수립지침 제시, 계획수립 우수사례 전파, ② 국토계획체계에서 초광역권계획의 위상을 확립하기 위하여 도종합계획과 정합성 강화, 광역도시계획과 차별화, 대도시권 광역교통계획과 연계를 강화
- ② (협력적 거버넌스 구축) ① 특별지방자치단체 미구성 지역의 거버넌스 구축: 초광역권계획 등을 위한 협의회 설치 및 상설 운영, (가칭) ‘초광역권 협의회’ 운영, ② 중앙정부 초광역 실무를 담당하는 전담조직 신설, ③ 지역 간 성과공유 협력체계 구축: 자치단체 간 분쟁/갈등해소체계 구축 및 초광역권 육성에 대한 주민 공감대 형성
- ③ (지역 주도성 강화를 위한 자원 확보) ① 국가균형발전특별회계에 가칭 ‘초광역계정’ 신설: 초광역계정 준증이 불가할 경우, 기존 지역지원계정 중 초광역협력을 촉진할 수 있는 사업을 선별하고 이를 신설된 초광역계정으로 이관, ② 시·도 자체 자원 마련: 특별지방자치단체 간의 자체 재원을 마련하는 방식 제도화, 지역 차원에서 자체 자원 공동 조성

박경현 연구위원
윤영모 연구위원
고사론 연구원

1

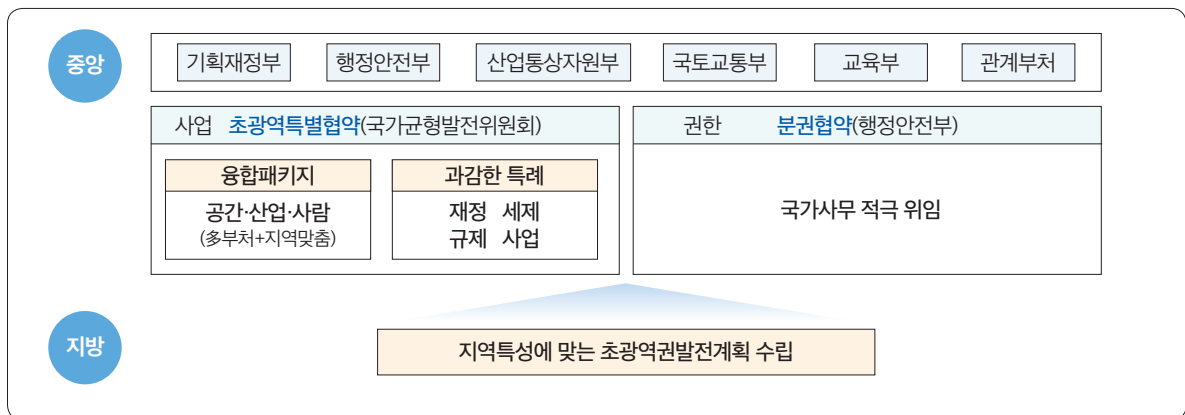
지역의 경쟁력 강화를 위한 초광역권의 부상

초광역권 추진상황 진단과 지역별 애로사항 및 문제점 등을 해소하기 위한 정책방향 설정 필요

부산·울산·경남 메가시티를 계기로 대구·경북, 광주·전남, 대전·세종·충북·충남 등 지리적으로 인접한 지역들이 상호 연합하여 지역 성장의 모멘텀을 공동으로 모색하는 초광역권이 부상하고 있음

- 정부도 초광역권 및 메가시티 육성을 통한 균형발전전략을 제시하는 등 행정구역을 넘어서는 초광역적 협력에 관한 관심이 어느 때보다 높아지고 있음
- 지역주도 초광역권 육성이 이제 시작단계에 들어섰음을 고려할 때, 초광역권 육성과정에서 발생하고 있는 애로사항 및 문제점을 진단하여 지역주도 초광역권을 육성하기 위한 정책방향을 모색할 필요성이 커지고 있음

그림 1 특별지방자치단체 초광역협력 지원체계



출처: 관계부처 합동 2021.

2

초광역권 이론검토 및 정책진단

초광역권의 기반은 중심성과 연계 구조

초광역권은 단순한 행정구역의 결합이 아닌 도시와 지역의 연계활동을 기반으로 하는 광역적 공간으로서 공간적 이슈, 이해관계, 연계활동 등에 따라 역동적으로 변화하는 속성을 지님

- 메갈로폴리스(megalopolis): 연속적이고 내부적으로 상호 연결된 매우 거대한 다핵적 도시체계를 의미. 고트만(Gottmann 1961)은 미국 북동부 해안지대(보스턴~워싱턴)에서 체인 형태로 연결된 독특한 거대 클러스터를 메갈로폴리스로 명명
- 글로벌도시지역(global city region): 거점도시와 주변지역이 자본, 노동, 사회적 활동 등으로 연계된 고밀 집중체를 의미. 주변지역 배후지, 주거지 등을 포함하는 대도시권의 확장 또는 연속된 대도시 지역으로 통용
- 메가시티리전(mega city region): 10~50개 도시들이 물리적으로는 이격되어 있지만, 기능적으로 1개 이상 대도시권 주변으로 연계되고 클러스터화된 공간을 의미(Hall and Pain 2006). 도시 간 수평적 협력 및 상호 의존관계가 중요
- 메가리전(megaregion): 노동과 자본이 비용에 따라 재배치되는 도시 및 주변 교외 배후지역 통합체(Florida et al. 2008). 1990년대 이후 아시아의 거대한 인구집중 및 광역적 성장패턴을 메가리전으로 설명

우리나라 초광역 공간전략에 대한 진단

초광역적 공간전략은 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)부터 반영되었으며, 2000년대 들어 경쟁력 강화와 지역균형발전이라는 목표를 달성하기 위한 공간전략으로 급부상

- 제1차 국토종합개발계획(1972~1981)의 4대권을 시작으로, 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987~1991)에서는 3대 지역경제권(중부권, 동남권, 서남권)과 28개 지역생활권(대도시생활권, 지방도시생활권, 농촌도시생활권)을 설정함. 제3차 국토종합개발계획(1992~2001)은 특별시와 직할시를 포함하는 9개 권역을 설정함
- 2000년대 들어서 참여정부는 4대 초광역경제권(2006년), 5대 초광역경제권(2007년)을 구상하였으며, 이명박 정부는 이를 발전시켜 5+2 광역경제권과 초광역개발권으로 구체화함. 5+2 광역경제권 추진을 위해 광특회계 신설, 권역별 광역경제권발전위원회 설치, 광역경제권발전계획을 지역발전5개년계획과 연동하는 조치 등 시행. 박근혜 정부는 기초지자체 수준의 지역행복생활권 정책을 강화하는 과정에서 광역경제권발전위원회를 폐지하고 광특회계는 지역발전특별회계로 개편

다양한 초광역권 공간전략에도 성과는 미미했는데, 그 이유는 권역 설정이 구상 수준에서 머물러 있고, 권역 차원에서 초광역 수준의 구상을 구체화할 수 있는 계획, 법적기반, 재정지원이 동반되지 못했기 때문

- 문재인 정부는 초광역협력 지원방안을 발표하고(2021.10), 초광역권에 대한 법적 근거를 「국가균형발전 특별법」과 「국토기본법」에 명시함으로써 초광역협력사업 추진·지원 근거, 초광역권계획 도입 등을 기반을 마련함

표 1 초광역권계획과 초광역권발전계획 비교

명칭	초광역권계획	초광역권발전계획
근거	국토기본법	국가균형발전 특별법
초광역권 정의	지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도의 행정구역에 넘어서는 권역	
계획기간	수립권자가 국토종합계획의 수립시기를 고려하여 정함	5년
성격	장기적 발전방향을 제시하는 종합계획	국가균형발전5개년계획과 연계한 사업계획
내용	[법 제12조의2(초광역권계획의 수립)] 1. 초광역권의 범위 및 발전목표 2. 초광역권의 현황 및 여건변화 전망 3. 초광역권 발전전략에 관한 사항 4. 초광역권의 공간구조 정비 및 기능분담에 관한 사항 5. 초광역권의 교통, 물류, 정보통신망 등 기반시설의 구축에 관한 사항 6. 초광역권의 산업 발전 및 육성에 관한 사항 7. 초광역권 문화·관광 기반의 조성에 관한 사항 8. 자원조달방안 등 계획의 집행 및 관리에 관한 사항 9. 그 밖에 초광역권의 상호 기능연계 및 발전을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항* *초광역권의 인재육성에 관한 사항(시행령 제4조의 2)	[법 제6조의2(초광역권발전계획의 수립)] 1. 초광역권의 범위 및 발전목표에 관한 사항 2. 초광역권의 현황과 여건분석에 관한 사항 3. 제10조의2 또는 제11조에 따른 초광역협력에 관한 사항 4. 투자재원의 조달에 관한 사항 5. 그 밖에 초광역권 발전을 위하여 필요한 사항 * 초광역권발전계획을 수립한 경우 이를 효율적으로 추진하기 위하여 매년 초광역권발전시행계획 수립(초광역권설정 지방자치단체의 장)
수립절차	[법 제12조의2(초광역권계획의 수립)] ① 초광역권 구성(시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장) → ② 초광역권계획 수립(시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장) → ③ 공청회 개최(시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장) → ④ 초광역권계획의 협의·조정(초광역권계획위원회) → ⑤ 국토교통부장관 승인요청(시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장) → ⑥ 중앙행정기관의 장과 협의(국토교통부장관) → ⑦ 국토정책위원회 심의 및 승인(국토교통부장관)	[시행령 제6조의2(초광역권발전계획의 수립절차 등)] ① 초광역권발전계획 수립지침 작성(산업통상자원부 장관) → ② 초광역권발전계획 수립지침 초광역권설정 지방자치단체의 장에게 송부(산업통상자원부 장관) → ③ 계획수립 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의(초광역권설정 지방자치단체의 장) → ④ 시·도 지역혁신협의회를 거쳐 국가균형발전위원회에 제출(초광역권설정 지방자치단체의 장)
협의 및 조정	초광역권계획위원회	시·도 지역혁신협의회

자료: 「국토기본법」, 「국가균형발전 특별법」을 바탕으로 저자 재구성.

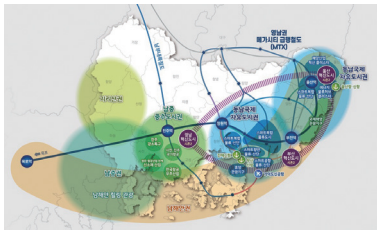
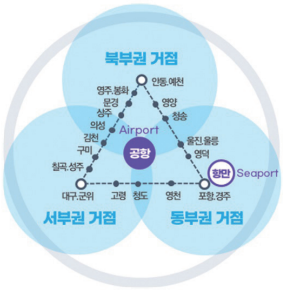
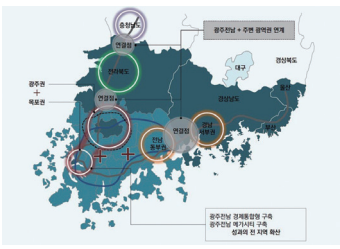
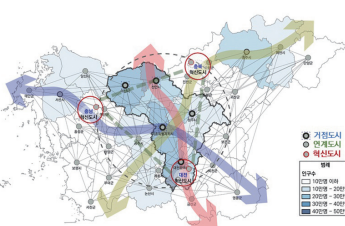
3

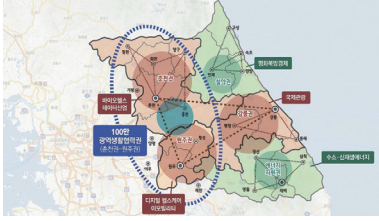
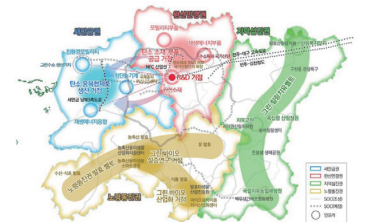
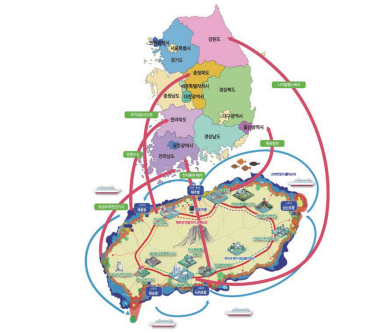
지역별 초광역권 추진현황 및 이슈

지역별 초광역권 추진현황

지역별로 초광역권 육성에 대한 전략이 상이하며 관련 조직 및 추진상황도 차이가 있지만, 공통적으로 권역의 거점들과 주변지역을 연계하는 공간구조를 지향함

표 2 지역별 초광역권 구상의 주요 내용 및 추진현황

구분	공간 구상	초광역권 구상의 주요 내용 및 추진현황	
동남권 (부산·울산·경남)		비전	동북아시아의 8대 메가시티, 부·울·경 One Team
		목표	생활공동체, 경제공동체, 문화공동체, 행정공동체
		공간 구상	부산, 울산, 창원, 진주를 중심으로 지역 연계 강화
		추진 현황	• 3개 시·도 동남권 공동협력기구 설치 동의('18.6) • 동남권 상생발전 결의문 채택('18.10) • 동남권 발전계획 공동연구('21.3) • 부·울·경특별지방자치단체 합동추진단 개소('21.7) • '부산·울산·경남특별연합' 행안부 승인('22.4)
대구경북권 (대구·경북)		비전	2040 글로벌 경제권, 통합 대구·경북
		목표	• 자치분권(A: Autonomous): 자치역량 강화로 주민 삶의 질 제고 • 균형발전(B: Balanced): 31개 시군구의 동반 특화발전 • 글로벌경쟁력(C: Competitive): 글로벌 스마트 경제중심지
		공간 구상	3대 권역(북부권, 서부권, 동부권) + 2포트(통합신공항, 포항 영일만 신항)
		추진 현황	• 행정통합 공식 선언 및 행정통합 연구단 발족('20.1) • 대구경북행정통합공론화위원회 출범('20.9) • 3차례 시도민 토론회, 권역별 대토론회 개최(대구, 동부, 서부, 북부)에도 행정통합을 중장기 과제로 추진 합의 • 특별지방자치단체 설립을 위한 대구경북광역행정기획단 출범('22.3)
광주전남권 (광주·전남)		비전	2040 광주전남 통합공동체
		목표	산업육성, 인력양성, 협력네트워크
		공간 구상	광주권, 목포권, 전남 동부권
		추진 현황	• 광주시장 광주·전남 행정통합 발표, 전남지사 행정통합 공감 발표('20.9) • 광주·전남 행정통합 토론회 개최('20.10) • 광주·전남 행정통합 논의를 위한 합의문 서명('20.11) • 합의문에 따라 관련 연구 수행 중
충청권 (대전·세종·충북·충남)		비전	국가균형발전을 선도하는 대한민국 대표 메가시티
		목표	초광역 혁신클러스터 구축, 초광역 스마트 인프라 조성, 문화·관광 향후 네트워크 경쟁력 강화
		공간 구상	광역중심생활권(대전·세종, 천안·아산·청주) + 균형발전거점(혁신도시) + 지역연계생활권(충주, 서산)
		추진 현황	• 충청권 광역생활경제권(메가시티) 추진 합의문 채택('20.11) • '충청권 광역생활경제권 전략 수립 연구' 수행('21.11) • 특별지방자치단체(가칭 충청광역청)('24 예정) • 행정구역 통합은 장기목표로 설정

구분	공간 구상	초광역권 구상의 주요 내용 및 추진현황	
강원권		비전	모든 모두가 잘사는 미래 강원 플랫폼 실현
		목표	- 초광역 전략산업 연계 혁신클러스터 구축 - 스마트(디지털) 광역생활도시권 조성 - 지방분권 및 국가균형발전 선도지역
		공간 구상	3+2 스마트 광역경제생활권
		추진 현황	- 강원·전북·제주 등 '강소권 메가시티' 공동 건의문 채택(21.12) - 강원형특별광역권 기본구상 수립 용역 완료(21.12) 2030년까지 춘천권+원주권을 100만 명 광역협력권으로 발전 목표
전북권		비전	생태문명산업으로 열어가는 전북 대전환
		목표	탄소 융복합산업벨트, 그린(농생명) 융복합 지대 육성
		공간 구상	4권(새만금권, 완산만경권, 지덕섬진권, 노령동진권) 2벨트(노령동진권 발효벨트, 그린 힐링치유벨트)
		추진 현황	- 강원·전북·제주 등 '강소권 메가시티' 공동 건의문 채택(21.12) - 행정부지사를 단장으로 하는 강소권 특화발전 TF 구성
제주권		비전	섬을 뛰어넘어 대한민국을 리드하는 강소권, 제주!
		목표	탄소중립 선도, 미래관광 선점, 섬의 한계 극복
		공간 구상	섬이라는 지리적 특성으로 주변지역과 연계하는 공간구상에 어려움 초광역권에 대한 공간구상보다 타 시도와 연계하는 사업 중심
		추진 현황	- 강원·전북·제주 등 '강소권 메가시티' 공동 건의문 채택(21.12) - 제주도청 기획조정실이 주도하고, 관계부서, 관계기관, 대학 등이 참여하는 제주특별자치도 TF팀을 구성하여 운영 중

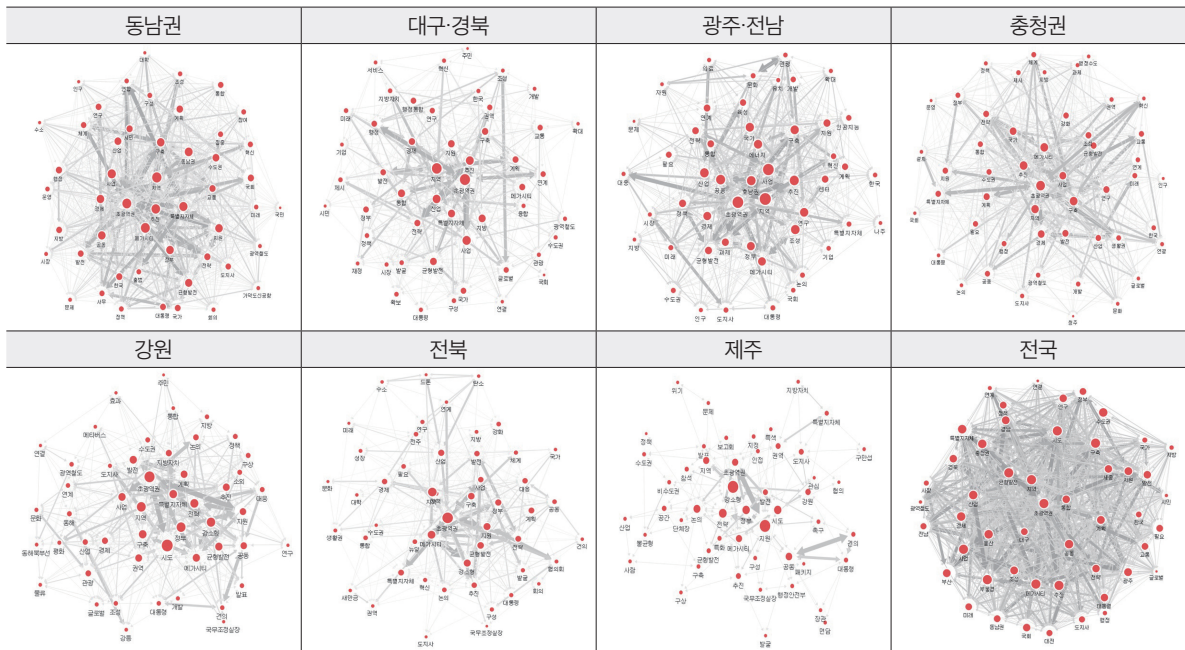
자료: 경남연구원 외(2021), 최재원(2021), 최우람(2022), 대전세종연구원 외(2021), 류종현 외(2021), 이성재(2022), 엄상근(2022)의 주요 내용 발췌하여 저자 정리.

지역별 초광역권 주요 이슈 진단

2021년 한 해 동안의 초광역권 관련 기사를 대상으로 연결중심성 분석을 시행함. 지역별 공통 워드와 특수 워드를 중심으로 초광역권 주요 이슈 및 과제를 도출함

- (부산·울산·경남) '특별지방자치단체', '사업', '추진', '지원', '구축' 등 특별지방자치단체의 출범과 관련된 워드가 추출. 지역 현안인 '가덕도신공항'이 '대통령', '도지사', '교통', '광역철도' 등과 연계되어 있으며 '시민'이라는 워드가 '참여', '통합' 등의 워드와 연계됨
- (대구·경북) '행정', '행정통합', '글로벌' 등의 워드가 연결중심성이 높음. 다른 지역과 달리 '행정', '행정통합'의 연결중심성이 높으며, 초광역권을 중심으로 '사업', '국가'가 높은 연결성을 보임
- (광주·전남) 지역 중심산업인 '에너지'가 연결중심성이 높은 워드로 추출. '특별지자체'는 다른 권역들과 비교하여 연결중심성이 낮음
- (대전·세종·충북·충남) 특별지자체 구성, 초광역권 중심의 사업, 추진 등이 주된 관심사로 나타남. '균형발전' 워드의 연결중심성이 높다는 점이 다른 지역들과 차별화됨
- (강원·전북·제주) 강원, 전북, 제주는 '강소권'이 공통으로 등장. 강원의 경우 '지방자치', '광역철도', '관광'의 연결중심성이 높음. 전북의 경우 '초광역권' → '강소형' → '추진' → '국무조정실장'의 네트워크 구조를 보이고 있으며, 제주에는 '강소형' → '지원' → '공동' → '행정안전부'의 네트워크 구조를 형성함

그림 2 초광역권별 주요 이슈 네트워크 구조



자료: 2021년 "초광역권" 관련 801개 신문기사의 연결중심성 분석 결과를 바탕으로 저자 작성.

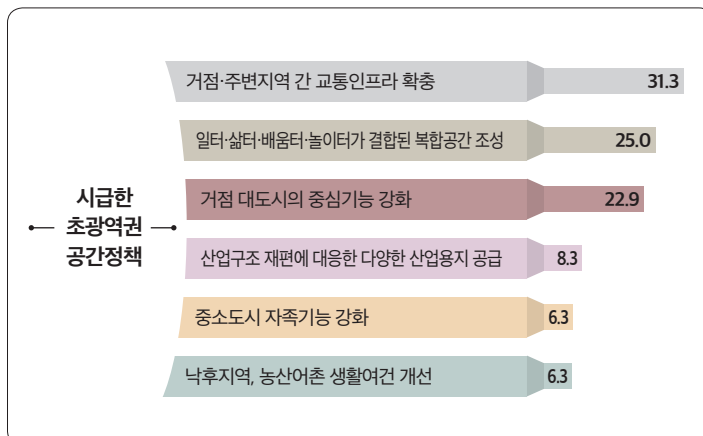
지역주도 초광역권 육성방안 전문가 조사

지역주도 초광역권 추진과정에서 발생하고 있는 애로 및 개선과제를 도출하기 위하여 전문가 조사를 시행

- (초광역권 육성의 필요성) 지역주도 초광역권 육성 필요성에 대하여 지역전문가 89.6%가 동의
- (초광역권 육성을 위한 시급한 공간정책) '거점-주변지역 간 교통 인프라 확충(31.3%)', '주거-학습-놀이가 결합된 복합공간 조성(25.0%)', '거점 대도시의 중심 기능 강화(22.9%)' 등의 순
- (초광역권 추진주체) '광역지자체(44.4%)'가 가장 중심적 임무를 수행해야 하며, '중앙정부(33.4%)', '기초지자체(22.2%)' 순으로 응답
- (개선필요성 과제) 초광역권 추진의 현재 상태와 미래 중요도를 비교하여 개선필요성이 높은 과제를 도출. 조사결과 (1순위) 중앙정부의 재정지원 확대, (2순위) 지자체 초광역사업 공동투자 확대, (3) 자치단체 간 분쟁/갈등해소체계, (4) 다부처 협력형 통합지원체계, (5순위) 초광역권 육성에 대한 주민 공감대 형성, (6순위) 지역 내 인재 육성 및 취업 지원 확대 등의 개선이 시급한 것으로 나타남

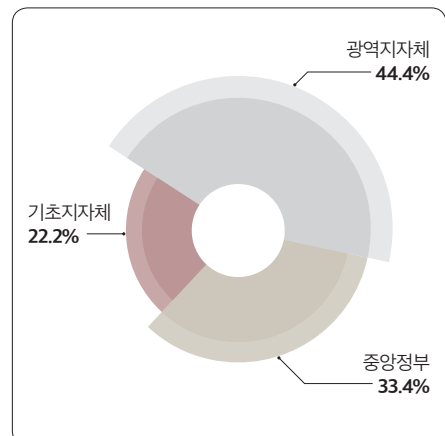
그림 3 시급한 초광역권 공간정책

(단위: %)



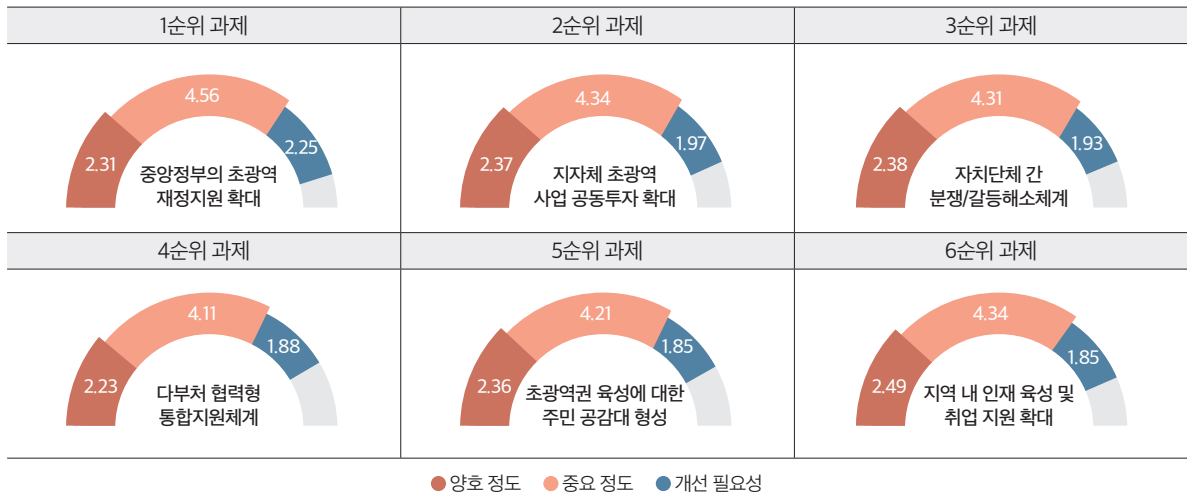
자료: 전문가 설문조사 분석결과를 토대로 저자 작성.

그림 4 초광역권의 주요 주체



자료: 전문가 설문조사 분석결과를 토대로 저자 작성.

표 3 현재 상태와 미래 중요도를 고려한 초광역권 개선과제



구분	양호 정도(순위)	중요 정도(순위)	개선 필요성(순위)
미래지향적 초광역권계획 수립	2.92 (2)	4.37 (5)	1.45(20)
실행가능한 초광역권 사업 발굴 및 추진	2.85 (3)	4.44 (4)	1.59(14)
초광역권 육성에 대한 주민 공감대 형성	2.36(19)	4.21(12)	1.85 (5)
거점과 주변지역 간 연계 강화	2.71 (6)	4.21(12)	1.5(19)
거점도시의 혁신기능 강화	2.67 (7)	4.21(12)	1.54(17)
낙후지역 및 소외지역 지원 강화	2.38(16)	3.96(20)	1.58(15)
지역 산업발전체계 구축	2.77 (5)	4.37 (5)	1.6(13)
초광역권 공간구조 정비 및 기능분담	2.44(15)	4.02(19)	1.58(16)
지역내 인재 육성 및 취업 지원 확대	2.49(12)	4.34 (8)	1.85 (6)
초광역 문화·관광기반 확대	2.58 (8)	3.96(20)	1.38(21)
광역교통망 등 기반시설 구축	2.81 (4)	4.52 (3)	1.71(10)
지속가능한 정책추진기반 구축	2.48(13)	4.19(17)	1.71 (9)
관련 정책의 법적 제도화	2.54(10)	4.21(12)	1.67(11)
다부처 협력형 통합지원체계	2.23(21)	4.11(18)	1.88 (4)
지자체 간 사업성과의 공유	2.23(21)	3.77(22)	1.54(17)
타 자치단체와 협력체계 구축	2.54(10)	4.35 (7)	1.81 (7)
단체장의 의지	3.56 (1)	4.6 (1)	1.04(22)
자치단체 간 분쟁/갈등해소체계	2.38(16)	4.31(10)	1.93 (3)
중앙정부의 초광역 재정지원 확대	2.31(20)	4.56 (2)	2.25 (1)
지자체 초광역 사업 공동투자 확대	2.37(18)	4.34 (8)	1.97 (2)
지자체의 초광역권 전담조직 신설 및 정비	2.58 (8)	4.23(11)	1.65(12)
중앙정부 초광역권 전담조직 신설 및 정비	2.48(13)	4.21(12)	1.73 (8)

주: 양호 정도, 중요 정도는 5점 척도의 평균값 ()는 순위. 개선 필요성은 양호 정도와 중요 정도 격차임.

출처: 전문가 설문조사 분석결과를 토대로 저자 작성.

4

해외 초광역 육성정책과 시사점

초광역권의 기반은 중심성과 연계 구조

우리나라 초광역권 육성과정에 적용가능한 시사점 도출을 위해 해외 초광역 육성정책을 검토함. 영국, 프랑스, 일본의 사례검토결과 지역 간 불균형 완화, 지역경쟁력 강화, 지자체 단위 정책의 한계 극복 및 광역적 이슈 해결 등을 위해 다양한 형태의 광역화 정책을 추진 중임을 확인함

- ① (권역 설정의 자율성) 영국의 지자체 연합(Combined Authority), 프랑스의 메트로폴(Métropole), 일본의 광역연합 등은 지자체가 자율적으로 권역을 설정하는 방식을 채택하고 있음. 광역화 정책은 지자체 간의 자발적 연계·협력 의지가 필수요소이므로 지자체의 자율적인 권역 설정이 중요함
- ② (전담부처·전담기구 운영) 영국은 커뮤니티 및 지방정부부(DCLG), 재무부(HM Treasury)를 중심으로 지자체 연합 및 분권협약 정책을 추진 중. 지자체 연합과 분권협약을 담당하는 범부처 지원기구가 운영되고 있음. 프랑스는 균형발전정책을 담당하는 부처인 국토연대청(Agence Nationale de la Cohésion des Territoires: ANCT)이 주요한 역할을 담당하고 있음. 일본은 광역연합 설립 시 총무대신이 승인하도록 하고 있음
- ③ (지자체 간 연합기구의 구성·운영) 지방자치 또는 행정체계 관련 법에 근거하여 광역적 지역정책 추진기능 및 법적 권한을 보유한 연합기구를 설립·운영하고 있음. 지자체 간 연합기구의 대표는 선거를 통해 선출하며 의사결정기구로서 이사회 또는 의회를 구성하고 있음. 지자체 연합기구의 운영은 대체로 구성 지자체 분담금, 사업수입 등에 의존함
- ④ (중앙정부의 기능·재원 이양) 국가별로 분권 수준은 상이하나 중앙정부가 수행하는 기능 및 재원을 지자체 연합기구에 이양하고 있음. 영국은 정부가 지자체연합에 이양가능한 기능(교통, 직업교육, 토지 및 개발, 기업 지원, 주택 및 계획, 보건복지 등)을 사전에 제시하고, 분권협약을 통해 각 지역이 필요로 하는 기능을 차별적으로 이양하는 체계를 구축함

표 4 해외 초광역권 육성정책의 주요 내용

구분	정책목적	정부 담당부처	정책 추진절차	의사결정 및 갈등조정 체계
영국	지자체 연합	• 분권, 지역 간 경제적 불균형 완화 및 지역성장 촉진 • 광역적 이슈, 경제, 토지, 주택, 인프라, 고용 문제 등 해결	• 커뮤니티 및 지방정부부 (DCLG)	• CA 설립을 위한 계획 작성 → 의견 수렴 → 지자체 의회 투표 → 영국 의회 승인 → CA 설립 → 시장 선출
	분권 협약	• 지역의 경제성장 및 균형, 공공서비스 개혁, 지역 책임성 강화 등을 위해 중앙정부 권한 및 예산, 의무 등 이양	• 재무부 • 범부처지원기구(The Cities and Local Growth Unit) - 커뮤니티 및 지방정부부 (DCLG), 기업·혁신 및 기술부(DBI) 등 참여 - 정부를 대표해 분권협상, 협약체결 및 집행 등 담당	• 지자체 의회 의견수렴 → 분권협약안 작성 → 정부 제출 → 협상 진행 → 지자체 의회 의장-정부 간 분권협약 합의
	법적 기반	• 지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009) • 지역 주권법(The Localism Act 2011) • 도시 및 지방분권법(Cities and Local Government Devolution Act 2016)		
프랑스	레지옹 통합 및 메트로폴	• 국제적 차원의 경쟁력 및 규모를 갖춘 지역 육성	• 재정당국 • 국토균등청(ANCT) 등	• 코뮌연합 → 특수공법인(EPCI) → 메트로폴 지위 부여
	법적 기반	• 레지옹의 경계에 관한 법(Loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions) • 지방자치단체 개혁에 대한 2010년 12월 16일법(Loi du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales) • 국토공공사업의 현대화와 메트로폴 확정에 대한 2014년 1월 17일 법(Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles du 27 janvier 2014: MAPTAM) • 파리 및 메트로폴 지위에 관한 2017년 2월 22일 법(Loi du 22 février 2017 relative à l'aménagement de Paris et au statut métropolitain)		
일본	광역 연합	• 요구에 유연하고 효율적으로 대응하고 권한 이양의 수용 체제를 정비	• 총무대신	• 지자체 협의 및 규약 작성 → 지자체 의회 의결 → 설치허가 신청 → 광역연합 발족 → 광역계획 작성
	법적 기반	• 지방자치법(地方自治法)		

5

지역주도 초광역권 육성을 위한 개선과제

① 초광역권 관련 계획 간 연계성 강화

초광역권계획(「국토기본법」)과 초광역권발전계획(「국가균형발전 특별법」) 간 차별화

- (법률) 「국토기본법」과 「국가균형발전 특별법」에 두 계획 간 차별성을 강화하도록 관련 내용을 명시하여 개정
- (지침) 초광역권계획과 초광역권발전계획 간 차이가 명료하게 드러날 수 있도록 수립절차, 계획의 주요 내용, 주민의견 수렴 등을 제시하는 지침 제시
- (매뉴얼) 초광역협력이 이제 시작 단계임을 고려할 때 초광역권 협의체 구성, 사업체계 및 절차, 추진조직, 대상 사업, 우수사례 등 사업추진에 필요한 내용을 매뉴얼로 작성하여 공유

국토계획체계에서 초광역권계획의 위상 확립

- (도종합계획) 초광역권계획의 비전 및 공간구상 등이 도종합계획과 일치하도록 정합성을 강화하며, 계획내용은 상호 배타적이지 않도록 범위 및 위상 설정
- (광역도시계획) 초광역권계획과 상충되지 않도록 유사한 계획내용에 대한 검토
- (대도시권 광역교통계획) 교통생활권 분리문제를 해결하기 위해 단기적으로 초광역권계획과 연계하여 대도시권 광역교통계획의 공간 범위를 일시적으로 확대하고, 중장기적으로는 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 상 광역교통권역을 초광역권의 광역교통권역으로 확대하여 일원화할 필요

표 5 초광역권 관련 개념 및 계획체계

구분	개념	법령	관련 계획
초광역권	• 지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도의 행정구역을 넘어서는 권역	국토기본법	초광역권계획
		국가균형발전 특별법	초광역권발전계획
광역계획권	• 국토교통부 장관 또는 도지사는 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 공간구조 및 기능을 상호 연계시키고 환경을 보전하며 광역시설을 체계적으로 정비하기 위하여 필요한 경우에는 다음 각 호의 구분에 따라 인접한 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·특별자치도·시 또는 군의 관할 구역 전부 또는 일부를 대통령령으로 정하는 바에 따라 광역계획권으로 지정할 수 있다(제10조①)	국토의 이용 및 계획에 관한 법률	광역도시계획
대도시권	• “대도시권”이란 「지방자치법」 제2조제1항제1호에 따른 특별시·광역시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역 중 대통령령으로 정하는 지역(제2조1)	대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법	대도시권 광역교통기본계획
기초생활권	• “기초생활권”이란 지역 주민의 삶의 질 향상에 필요한 일자리 및 교육·문화·복지·주거·안전·환경 등의 생활기반을 확충하기 위하여 시(특별시, 광역시, 특별자치시 및 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제10조에 따른 행정시를 포함한다. 이하 같다)·군(광역시의 군을 포함한다. 이하 같다)·구(자치구를 말한다. 이하 같다)가 인근 시·군·구와 협의하여 설정한 권역(제2조3)	국가균형발전 특별법	-
동·서·남해안권	• 동해안·서해안·남해안에 연접한 기초자치단체로서 제5조제3항 및 제6조의 해안권발전종합계획에서 지정한 지역(제2조1)	동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법	해안권 및 내륙권발전종합계획
내륙권	• 해안권과는 별도로 지역 경쟁력 향상을 위하여 지방자치단체 간 연계·협력 사업을 공동으로 추진하는 데 적합한 권역으로서 제5조 및 제6조에 따라 입안·결정된 내륙권발전종합계획에서 지정한 지역(제2조1의2)		

출처: 「국토기본법」, 「국가균형발전 특별법」, 「국토의 이용 및 계획에 관한 법률」, 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」, 「동·서·남해안 및 내륙권 발전 특별법」을 바탕으로 저자 작성.

② 협력적 거버넌스 구축

특별지방자치단체 구성 여부와 상관없이 초광역권계획, 초광역권발전계획 등을 위한 협의회 설치 및 상설 운영

- 초광역권계획을 수립하는 과정에서 시·도지사 외에 초광역권의 구·군이나 인근 시장, 군수까지 참여하는 ‘(가칭)초광역권 협의회’를 구성. 초광역권 관련 계획의 변경 시 기정 계획의 평가부분에 협의회 운영실적을 함께 제시하도록 의무화할 필요

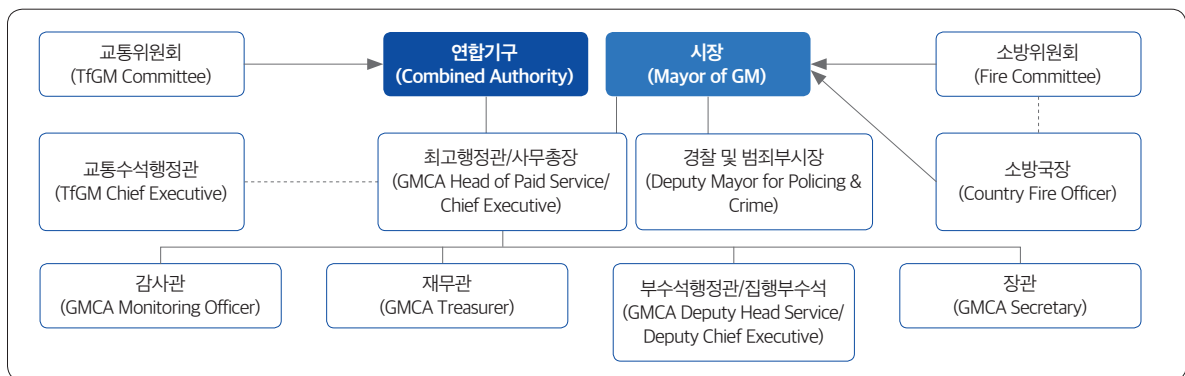
협력적 거버넌스를 위해 중앙정부 차원의 초광역 실무담당 전담조직 신설

- 초광역권 정책추진 과정에서 다양한 정책 간 연계 및 조정 등을 위해 정부부처와 지자체 간 협의는 필수적. 영국의 ‘범부처지원기구(The Cities and Local Growth Unit)’와 유사하게 참여 주체 간의 협의 및 조정기능, 정책 수립 및 지원, 집행 및 모니터링 등을 전담하는 조직 신설 및 운영이 필요

지역 간 성과공유 협력체계 구축

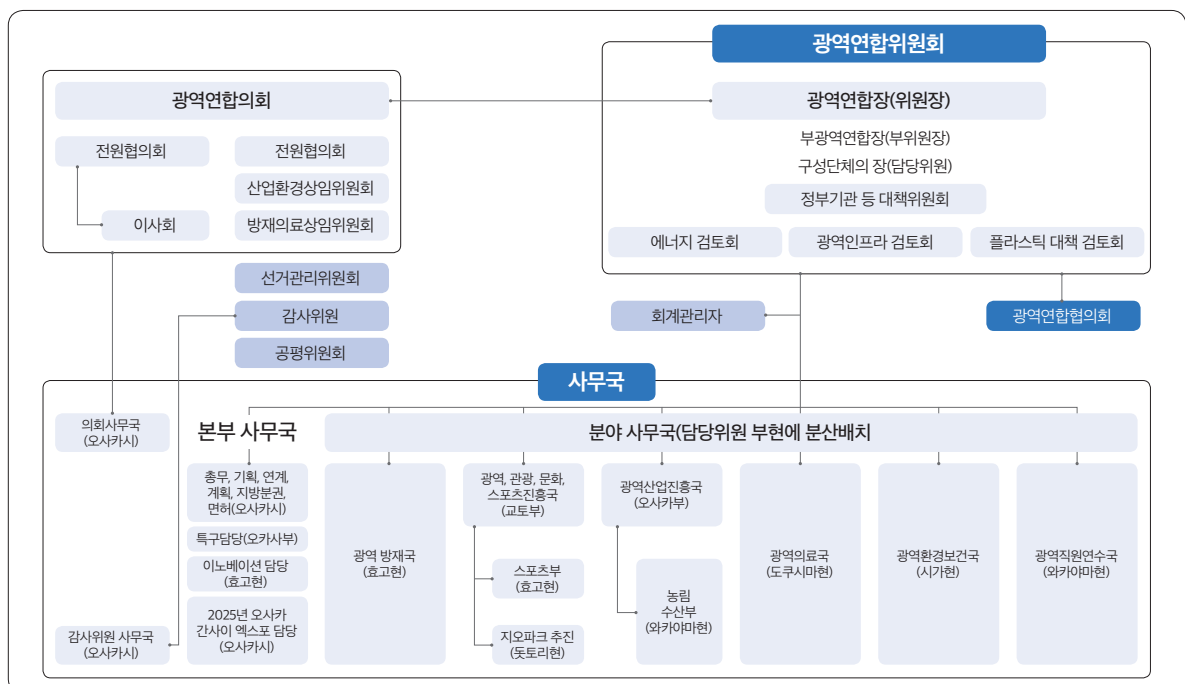
- 지역주도 초광역권이 성공하기 위해 자치단체 간 분쟁·갈등해소체계를 구축하고, 초광역권 육성에 대한 주민 공감대를 형성하는 노력이 필요. 지역 차원에서 나눠먹기식의 예산 배분을 지양하고 성과가 지역에 골고루 퍼질 수 있도록 지역 간 성과를 공유하기 위한 실천적 정책수단이 도입되어야 함

그림 5 광역맨체스터연합기구(GMCA)의 조직도



자료: GMCA(2021: 350). 김예성, 하예영(2022: 35) 재인용.

그림 6 간사이 광역연합의 조직도(2022년 4월 기준)



자료: <https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/R4-3.pdf> (2022년 3월 15일 검색).

③ 지역주도 초광역권을 위한 자원 확보

국가균형발전특별회계에 (가칭)초광역계정을 신설하고, 초광역협력 사업 우선 지원 필요

- 재정여건 등을 고려하여 초광역권을 위한 예산 순증이 불가능할 경우 기존 지역지원계정 중 초광역협력을 촉진할 수 있는 사업을 선별하고 이를 신설된 초광역계정으로 이관할 필요가 있음. 초광역권 거점과 주변지역 간 연계를 위해 필요한 자원은 지역주도성 강화 차원에서 지역자율계정을 조정하여 자원을 확보하는 방안 필요

표 6 균특회계 예산규모 추이

(단위: 조 원)

구분	'05	'06	'07	'08	'09	'10	'11	'12	'13	'14	'15	'16	'17	'18	'19	'20	'21
지역지원 ⁵⁾	1.3	1.4	1.5	1.7	5.4 ¹⁾	5.8	5.8	5.5	6.2	5.5	5.4	4.9	4.7	4.3	4.8	6.6	7.5
지역자율 ⁶⁾	4.1	4.5	5.0	5.8	3.8 ²⁾	3.7	3.6	3.5	3.4	3.5	4.5 ³⁾	4.6	4.7	5.2	5.5	2.3 ⁴⁾	2.5
제주·세종	-	-	0.3	0.4	0.4	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3	0.5	0.5	0.4	0.4	0.4	0.3	0.3
합계	5.4	5.4	5.4	7.9	9.6	9.9	9.8	9.4	9.9	9.4	10.4	10.0	9.8	9.9	10.7	9.2	10.3

주: 1) 광역선도사업 교통회계(광역도로 등)에서 광역기반시설사업의 이관 등으로 증액
 2) 국가지방지방도로의 광역계정 이관, 재해예방 관련 사업의 일반회계 이관 등으로 감액
 3) 주민 삶의 질 향상을 위해 복지·문화 관련 예산(생활기반계정)을 대폭 확대
 4) 재정분권 추진방안('18년 10월)에 따른 포괄보조금 지방 이양으로 규모 감소
 5) '05-'08) 혁신계정 → ('09-'13) 광역계정 → ('14-'16) 경제계정 → ('17-'20) 지원계정으로 변경
 6) '05-'08) 개발계정 → ('09-'13) 지역계정 → ('14-'16) 생활계정 → ('17-'20) 자율계정으로 변경
 출처: 국가균형발전위원회, 한국산업기술평가관리원 2022, 11-12.

지자체의 자율적 자원확보방안 강구

- 지역 주도성 강화를 위해 지역 차원에서 자체 자원을 공동으로 분담할 수 있는 체계 개편

표 7 지역주도 초광역권을 위한 개선과제

추진과제	추진방안	주요 내용
초광역권 관련 계획 연계성 강화	초광역권계획과 초광역권발전계획 간 차별화	「국토기본법」 「국가균형발전 특별법」의 초광역 관련 계획 차별화
		• (초광역권계획) 장기적 발전방향을 제시 • (초광역권발전계획) 단·중기 사업 추진 • 「국토기본법」 「국가균형발전 특별법」에 초광역권발전계획, 초광역권계획 내용을 검토·반영할 수 있도록 규정
		수립 절차 및 주요 내용에 대한 수립지침 제시
	국토계획체계에서 초광역권계획 위상 확립	계획수립 우수사례 전파
		• 초광역권 육성 우수 사례에 대한 매뉴얼 또는 사례집 발간 • 계획수립 절차 및 승인과정에 대한 상호 학습 강화
		도종합계획과의 정합성 강화
	광역도시계획과 차별화	• 초광역권계획과 도종합계획 간 위상 및 역할, 계획내용 등에 대한 정합성 강화 • 초광역권 법적 요건을 충족하지 못하는 강원, 전북, 제주 등에 배려 필요
		광역도시계획과 차별화
	대도시권 광역교통계획과 연계	• 초광역권계획은 광역도시계획의 공간 범위 포괄 • 광역도시계획과 상충되지 않도록 초광역권계획 수립 시 유사 계획내용에 대한 검토
		대도시권 광역교통계획과 연계
		• (단기) 초광역권계획과 연계하여 대도시권 광역교통계획의 공간범위를 일시적으로 확대 • (중장기) 광역교통권을 초광역권의 광역교통권역으로 확대·일원화. '가칭'광역권 연계교통계획' 수립

추진과제	추진방안		주요 내용
협력적 거버넌스 구축	특별지방자치단체 미구성 지역의 거버넌스 구축	초광역권계획 등을 위한 협의회 설치 및 상설 운영	• 특별지방자치단체를 구성하지 않고 2개 이상의 시·도가 협력하는 사례에 대한 고려 필요 • 초광역권 협의회를 통해 다양한 의견을 청취하고 쟁점 사안의 결정과정 및 결과에 대해 승복할 수 있는 체계 구축
		(가칭) '초광역권 협의회'	• 시·도지사 외에 구·군이나 인근 시장, 군수까지 참여 • 초광역권 관련 계획 변경 시 기정계획의 평가부분에 협의회 운영실적을 함께 제시 • (장기) 초광역권계획을 컨설팅하거나 직접 수립하고 계획내용의 집행 및 모니터링 등을 담당하는 별도의 계획전담기구 설치·운영
	초광역 실무를 담당하는 정부 전담조직 신설		• 현재 초광역 실무를 담당하는 정부 차원의 전담조직 부재로 실질적인 부처 간 협업 및 통합지원에 한계 • 실무기능을 담당할 정부 차원의 전담조직 또는 지원기관 운영 필요 * (영국) 155명의 범부처 지원기구(The Cities and Local Growth Unit)가 분권협약, 도시권협약, 지역성장협약 관련 업무 담당
지역 주도성 강화를 위한 재원 확보	지역 간 성과공유 협력체계 구축		• 초광역권을 구성하는 지역들이 지역성장의 효과를 공유할 수 있는 체계 마련 • 초광역권 구성 지자체는 초광역사업에 대한 공동투자 확대 • 지자체 간 분쟁/갈등해소체계 구축 및 초광역권 육성에 대한 주민 공감대 형성
	국가균형발전특별회계에 초광역계정 신설		• 국가균형발전특별회계 총액을 순증하고 초광역권계정을 신설하는 것이 가장 이상적 • 초광역권계정에 대한 순증이 불가능할 경우, 기존 지역지원계정 중 초광역 협력을 촉진할 수 있는 사업을 선별하고 이를 신설된 초광역계정으로 이관 • 연계협력 사업은 지역자율계정을 조정하여 초광역협력 강화
	시·도 자체 재원 마련		• 특별지방자치단체 또는 초광역권 구성지자체의 자체 재원을 마련하는 방식에 대해서 보다 다양하고 구체적인 대안 제시 필요 • 중앙정부의 재정지원이 없다 하더라도 지역 차원에서 초광역권 사업을 준비하고 추진하는 것이 바람직 • 지역주도성 강화를 위해 지역 차원에서 자체 재원을 공동으로 마련하는 방안 필요

참고문헌

경남연구원, 부산연구원, 울산연구원. 2021. 동남권 발전계획 수립 공동연구 전략계획 최종보고서. 경남연구원, 부산연구원, 울산연구원.
국가균형발전위원회, 한국산업기술평가관리원. 2022. 국가균형발전사업 2021 평가백서. 서울: 국가균형발전위원회.
김예성, 하예영. 2022. 국가균형발전을 위한 초광역협력 현황과 향후 과제. NARS 입법·정책 105권. 서울: 국회입법조사처.
대전세종연구원, 충북연구원, 충남연구원. 2021. 충청권 광역생활경제권 전략수립 연구용역 최종보고서. 세종: 충청권상생협력기획단.
류종현, 김재진, 조명호, 정대현, 양희원, 권오영, 양철. 2021. 강원형 특별광역권(강소 메가시티) 기본구상 연구용역. 춘천: 강원도청.
엄상근. 2022. 제주권 및 지역주도 초광역권 육성을 위한 정책제언. 국토연구원 주최 초광역권(강소권) 전문가 간담회, 3월 22일. 세종: 국토연구원.
이성재. 2022. 전북권 및 지역주도 초광역권 육성을 위한 정책제언. 국토연구원 주최 초광역권(강소권) 전문가 간담회, 3월 22일. 세종: 국토연구원.
최우람. 2022. 광주전남 지역주도 초광역권 육성을 위한 정책제언. 국토연구원 주최 초광역권 전문가 간담회, 3월 11일. 세종: 국토연구원.
최재원. 2021. 대구경북 광역권 육성 및 국가균형발전을 위한 정책제언. 국토연구원 주최 국가균형발전 및 광역권 정책 세미나, 5월 11일. 세종: 국토연구원.
GMCA. 2021. GMCA Constitution. <https://democracy.greatermanchester-ca.gov.uk/documents/s15411/FinalConstitution2020formattedHyperlinksAdded.docx.pdf> (2022년 3월 16일 검색).
간사이광역연합. <https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/R4-3.pdf> (2022년 3월 15일 검색).

※ 이 브리프는 “박경현, 윤영모, 고사론, 양예림, 조현지. 2022. 국토균형발전을 위한 지역주도 초광역권 육성 전략. 세종: 국토연구원”의 내용을 정리한 것임.

• **박경현** 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원
(khpark@krihs.re.kr, 044-960-0222)

• **윤영모** 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원
(ymyoon@krihs.re.kr, 044-960-0256)

• **고사론** 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원
(sharonko@krihs.re.kr, 044-960-0232)



KRIHS 국토연구원

세종특별자치시 국책연구원로 5
전화 044-960-0114

홈페이지 www.krihs.re.kr
팩스 044-211-4760



