

국토정책 Brief

국토연구원에서 수행한 주요 연구과제의 핵심 내용과 정책제안 등을 압축해 국민께 알려드리고자 하는 발간물입니다.

2024. 10. 7.
No. 984



발행처 국토연구원
발행인 심교언
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

박경현 국가균형발전지원센터장
고사론 연구원
이소현 부연구위원
신휴석 부연구위원
정유선 전문연구원

통합적 지역발전을 위한 초광역권 육성방안

주요 내용

- ① 국토 전역적 차원에서 대도시, 중소도시, 농산어촌의 인구구조 변화상을 추적하고, 기업거래 네트워크 분석을 통해 전국 6대 경제권(중부경제권(수도권, 충청권, 강원권), 부산·경남권, 대구·경북권, 광주·전남권, 울산·경주권, 전북권) 탐색
- ② 기업거래 네트워크를 분석한 결과 수도권, 충청권, 강원권은 단일 경제권을 형성하고 있으며, 전국적으로는 서울 강남구와 경기 화성시가 기업거래망의 최상위 1차 거점으로 도출
- ③ 초광역권 정책추진 현황, 국민이 희망하는 정책방향, 지역 현장에서 느끼는 애로사항을 종합적으로 고려하여 초광역권 육성을 위한 실효성 높은 정책방안 제시

정책방안

- ① 단계적 거대 초광역권 육성
 - 4+2 초광역별로 특성화 발전(1단계) → 3개 거대 초광역권(중부경제권, 호남권, 영남권) 형성(2단계) → 2개의 거대경제권(중부경제권, 남부경제권) 형성(3단계)
- ② 다핵화된 거점 육성
 - 도시 특성을 고려하여 산업, 교육, 문화 등 특색 있는 부문별 거점을 다차원적으로 육성
 - 지방소멸 대응을 위해 중소도시를 중심으로 중심성 강화 및 연계사업 확대
- ③ 초광역권 관련 계획 간 상호 연계 강화
 - 「국토기본법」의 초광역권계획 수립 촉진: 관련 공간계획의 상위계획으로서 초광역권계획 위상 강화
 - 「국토기본법」과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 초광역권계획과 초광역권발전계획 간 관계를 명확히 규정하여 상호 보완성 강화
 - 경제권과 생활권을 결합한 공간계획 수립체계 강화
- ④ 초광역권을 위한 중앙정부 및 지자체의 컨트롤타워 기능 강화
 - 초광역권 추진체계 강화: (가칭) '초광역권 기획추진단' 설치(국무총리실 또는 지방시대 위원회 산하)
 - 지역에서는 초광역권 육성을 위한 상설위원회를 설치하여 지자체 맞춤형 초광역권 육성 추진

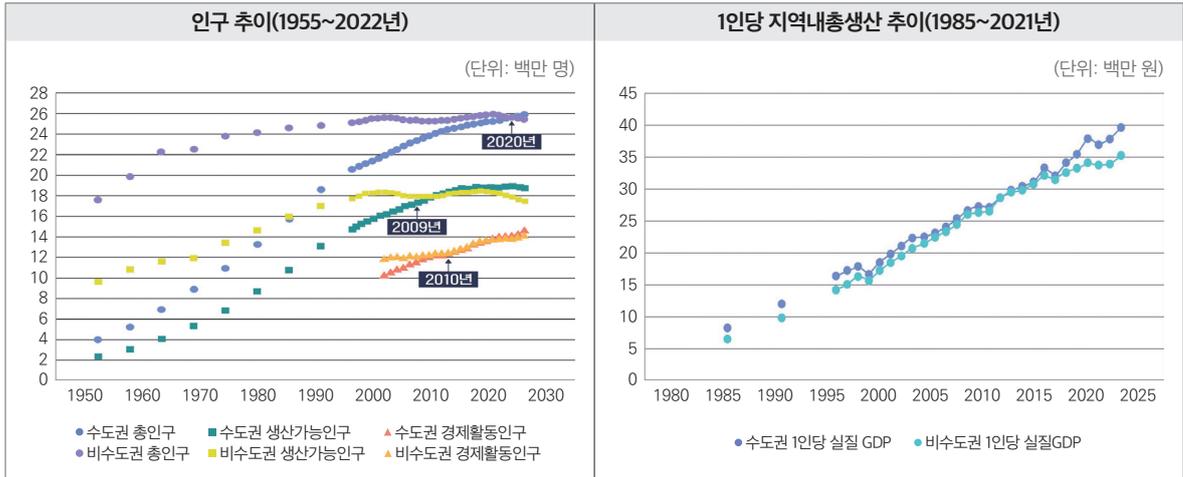
01. 초광역권의 부상

국토균형발전을 위한 거점기능 강화 및 주변 지역과의 연계를 확대할 수 있는 초광역권 필요성 대두

수도권과 비수도권의 성장 비동조화(decoupling) 심화

- 생산가능인구(2009년), 경제활동인구(2010년), 총인구(2019년) 등 수도권에 인구의 과반 이상 집중현상 지속
- 지역 간 산업구조 변화로 인해 2015년 이후 수도권과 비수도권의 1인당 지역내총생산액 격차가 확대되는 등 수도권과 비수도권 간 성장 추세 비동조화 현상 심화

그림 1 수도권과 비수도권의 성장 비동조화



자료: 통계청 「인구총조사」, 「인구동향조사」, 「지역소득」(각 연도)을 활용하여 연구진 작성.

국토균형발전의 대안으로 거점도시와 주변 지역이 동반 성장하는 초광역권에 주목하기 시작

- 초광역권(메가시티)이란 복수의 도시·지역들이 연속성을 가진 하나의 거대도시·경제권역을 형성하면서, 행정구역은 분리되어 있으나 일상생활이나 경제활동은 기능적으로 연계된 공간집적체를 의미
- 메갈로폴리스(Megalopolis), 글로벌도시지역(Global city region), 메가시티리전(Mega city region), 다중심메가시티리전(Polycentric mega city region), 메가리전(Mega region) 등 ‘중심성’과 ‘연결성’을 중시하는 광역적 공간에 대한 이론적 논의가 전개
- 2000년대 들어 참여정부의 ‘초광역경제권 구상’, 이명박정부의 ‘5+2 광역경제권’, 박근혜정부의 ‘지역행복생활권’ 등 국가균형발전을 위한 초광역권 정책들은 지속되어 왔으며, 2022년 지방도시 인구감소 및 지방소멸에 대응하기 위해 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」과 「국토기본법」에 초광역권 개념을 도입하면서 정책 의제로 본격 부상

초광역적 공간전략은 세계적 추세로 정착

세계 각국은 주요 도시와 인근지역을 연계하여 성장을 도모하는 초광역적 공간전략 추진 중

- 대표적으로 EU의 초지역 협력사업(Interreg), 영국의 지자체 연합(Combined Authority), 프랑스의 메트로폴(Métropole), 독일의 대도시권(Metropolregion), 미국의 광역도시권 육성과 도시 간 협력제도, 일본의 광역제휴연계(広域連携)와 광역 연합, 중국의 광역수도권 정책 ‘징진지(京津冀)’ 등을 들 수 있음

표 1 해외 초광역권 관련 주요 정책

구분	주요 정책
EU	<ul style="list-style-type: none"> • 1990년부터 초지역 협력사업(Interreg) 시행 • 초국경(Interreg A), 초국적(Interreg B), 초지역(Interreg C), 최외곽지역 협력(Interreg D) 등 4개 유형 • 2027년까지 약 100억 유로, 100개 내외 프로그램 지원 예정
프랑스	<ul style="list-style-type: none"> • 코뮌 연합체 대도시공동체를 메트로폴(Métropole)로 전환하여 도시경쟁력 강화 중 • 2017년 메트로폴 설치 기준을 고용인구 40만 이상 혹은 인구 25만 이상의 도시로 완화 • 현재 총 22개의 메트로폴이 지정되었으며, 지역개발, 경제개발, 환경, 교육, 문화 등의 사업이 메트로폴 단위로 운영 중
영국	<ul style="list-style-type: none"> • 2개 이상의 지방정부 연합인 지자체 연합(Combined Authority: CA) 운영 중 • 2015~2019년에 총 10개의 분권협약이 추진되었고, 이 중 9개는 직선제 시장 형식의 지자체 연합(Mayoral CA: MCA)임 • 향후 9개 분권협약이 계획대로 진행되면, 해당 지역은 잉글랜드 인구의 60%, 경제산출물의 60%, 영토의 42%에 달할 것으로 예상
독일	<ul style="list-style-type: none"> • 2006년 '독일 공간발전의 기조 및 행동전략'을 통해 대도시권 핵심부와 주변 배후 공간을 하나로 육성하는 국토발전방향 선언 • 이를 위해 총 11개의 대도시권(Metropolregion) 지정·육성 중 • 대도시권은 주 계획관청을 중심으로 지자체·기업·NGO 등이 참여하는 협의체 형태로 운영
중국	<ul style="list-style-type: none"> • 「전국국토계획(2016-2030)」을 통해 ① 국토개발집적구 건설 추진, ② 국토개발축 벨트 적극 추진의 목표 발표 • 베이징-톈진-허베이의 징진지(京津冀) 도시군, 상하이-난징-항저우의 장강삼각주 도시군, 홍콩-선전-광저우의 주강삼각주 도시군 등 3대 도시군을 특화개발구역으로 육성
일본	<ul style="list-style-type: none"> • 도쿄, 오사카, 나고야 등 3대 광역대도시권을 연계하는 초광역거대도시권역(Super Megacity Region) 육성정책 추진 중 • 간사이 광역 연합은 복수의 부·현으로 구성된 일본 최초의 광역 연합으로, 인구 2,181만 명(2020년 기준 전국의 약 17%), 면적 3만 5,005km²(전국의 약 9%)로 일본 최대의 자치단체

02. 초광역권의 인구구조 및 경제권 실증분석

수도권 대도시의 성장 및 비수도권 중소도시·농산어촌의 쇠퇴

2000년부터 2023년까지 전국적으로 인구 100만 이상 대도시는 증가한 반면, 인구 5만~20만 소도시는 급감했고, 그 과정에서 수도권과 비수도권 간의 격차는 심화됨

- 2000년부터 2023년까지 수도권 인구는 393.8만 명 증가한 반면, 비수도권 인구는 34.5만 명 감소
- 인구 100만 이상 대도시: 수도권(287.4만 명 증가, 2개→5개), 비수도권(56.2만 명 감소, 6개→6개)
- 인구 50만~100만 대도시: 수도권(106.7만 명 증가, 6개→8개), 비수도권(84.3만 명 증가, 3개→4개)
- 인구 20만~50만 중소도시: 수도권(103.6만 명 증가, 7개→10개), 비수도권(117.6만 명 증가, 16개→19개)
- 인구 5만~20만 소도시: 수도권(108.1만 명 감소, 18개→9개), 비수도권(243.1만 명 감소, 71개→46개)
- 인구 5만 이하 농산어촌: 수도권(4.2만 명 증가, 0개→1개), 비수도권(62.9만 명 증가, 33개→54개)

수도권은 서울 주변 대도시를 중심으로 인구성장을 지속함

- 지난 23년간 인구가 가장 많이 증가한 지역은 수도권의 인구 100만 이상 대도시
- 수도권 인구의 약 80%는 인구 50만 이상의 13개 도시에 거주
- 상대적으로 규모가 작은 인구 5만~20만 도시들에서도 인구증가 추세가 지속되어 20만~50만 도시로 성장

비수도권은 인구 5만~20만 중소도시의 인구과소화, 인구 100만 이상 대도시의 인구유출 현상 뚜렷

- 비수도권 인구 100만 이상 대도시의 인구는 약 56만 명 감소했으며, 특히 부산, 대구의 인구감소 폭이 큼
- 지난 23년간 인구감소가 가장 컸던 인구 5만~20만의 비수도권 중소도시는 인구가 급격히 감소하면서 지방소멸 현상을 악화
- 5만~20만의 비수도권 중소도시 인구는 243.1만 명 감소, 이들 지역 대부분은 인구 5만 명 이하 농산어촌으로 쇠퇴

표 2 도시 규모별 인구 및 지자체 수 변화

구분	인구(만 명)				지자체 수(개)				
	2000년 (A)	2010년	2023년 (B)	증감량 (B-A)	2000년 (A)	2010년	2023년 (B)	증감량 (B-A)	
전국	인구 100만 이상	2,406.2	2,540.3	2,637.4	231.2	8	9	11	3
	인구 50만~100만	643.5	911.5	834.6	191.0	9	13	12	3
	인구 20만~50만	714.4	775.5	935.6	221.2	23	26	29	6
	인구 5만~20만	889.8	660.7	538.5	-351.2	89	68	55	-34
	인구 5만 이하	119.4	163.6	186.5	67.1	33	46	55	22
	소계	4,773.3	5,051.6	5,132.5	359.3	162	162	162	0
수도권	인구 100만 이상	1,285.7	1,414.8	1,573.1	287.4	2	3	5	3
	인구 50만~100만	459.4	608.9	566.1	106.7	6	8	8	2
	인구 20만~50만	239.4	293.3	343.1	103.6	7	9	10	3
	인구 5만~20만	223.1	164.2	115.0	-108.1	18	12	9	-9
	인구 5만 이하	0.0	4.5	4.2	4.2	0	1	1	1
	소계	2,207.6	2,485.7	2,601.4	393.8	33	33	33	0
비수도권	인구 100만 이상	1,120.5	1,125.4	1,064.2	-56.2	6	6	6	0
	인구 50만~100만	184.1	302.6	268.5	84.3	3	5	4	1
	인구 20만~50만	475.0	482.2	592.6	117.6	16	17	19	3
	인구 5만~20만	666.6	496.5	423.6	-243.1	71	56	46	-25
	인구 5만 이하	119.4	159.1	182.3	62.9	33	45	54	21
	소계	2,565.6	2,565.8	2,531.1	-34.5	162	162	162	0

자료: 통계청 「주민등록인구(각 연도) 활용하여 연구진 작성

초광역권 인구이동 선호도 측정

인구이동의 시공간적 특성을 살펴보기 위해 인구이동 선호도 지수(Migration Preference Index: MPI) 측정

- 인구이동 선호도 지수는 출발지와 도착지의 인구 규모를 고려하여 실제 인구이동 규모와 예상 인구이동 규모의 차이를 비교
- 지역의 특성과 상관없이 모든 지역에서 인구이동 행태가 동일하게 일어난다면 인구가 많을수록 인구이동 자체가 크다는 논리에 근거

$$(점대점) I_{ij} = \frac{M_{ij} \cdot K}{(P_i/P_t) \cdot (P_j/P_t) \cdot M_t} \tag{1}$$

$$(전입) I_i = \frac{M_i \cdot K}{(P_i/P_t)M_t} \tag{2}$$

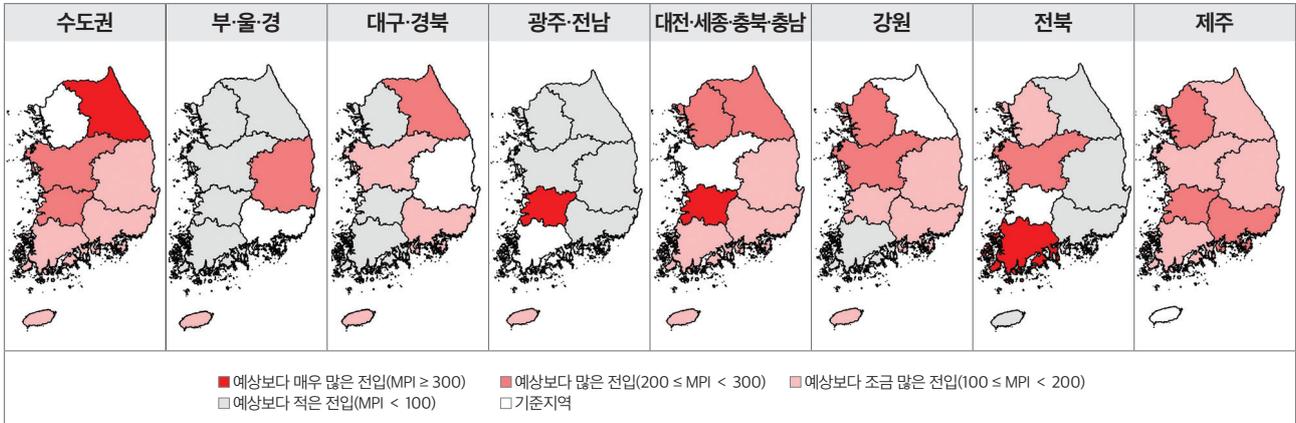
$$(전출) I_j = \frac{M_j \cdot K}{(P_j/P_t)M_t} \tag{3}$$

- 주: 1) M_{ij} 은 i 지역에서 j 지역으로 이동한 인구이동 수
- 2) M_t 는 전국 총인구이동 수
- 3) $P_i(P_j)$ 은 i 지역(혹은 j 지역) 인구 수
- 4) P_t 는 전국 총인구 수
- 5) K 는 상수(일반적으로 100으로 할당)

인구이동 선호도 지수를 측정한 결과, 수도권 및 연접지역의 경제활동 확대 현상 확인

- 1985~2020년에 강원, 충청 등 수도권 연접지역의 전입 매력도 상승
- 부산·울산·경남(이하 부·울·경), 대구·경북, 광주·전남은 총인구 대비 전입 인구이동 선호도가 낮아 수도권 인구집중이라는 악순환의 누적 인과관계를 해소하기 위한 정책적 노력이 시급히 필요

그림 2 초광역권별 인구 전입 매력도(2020년 기준)



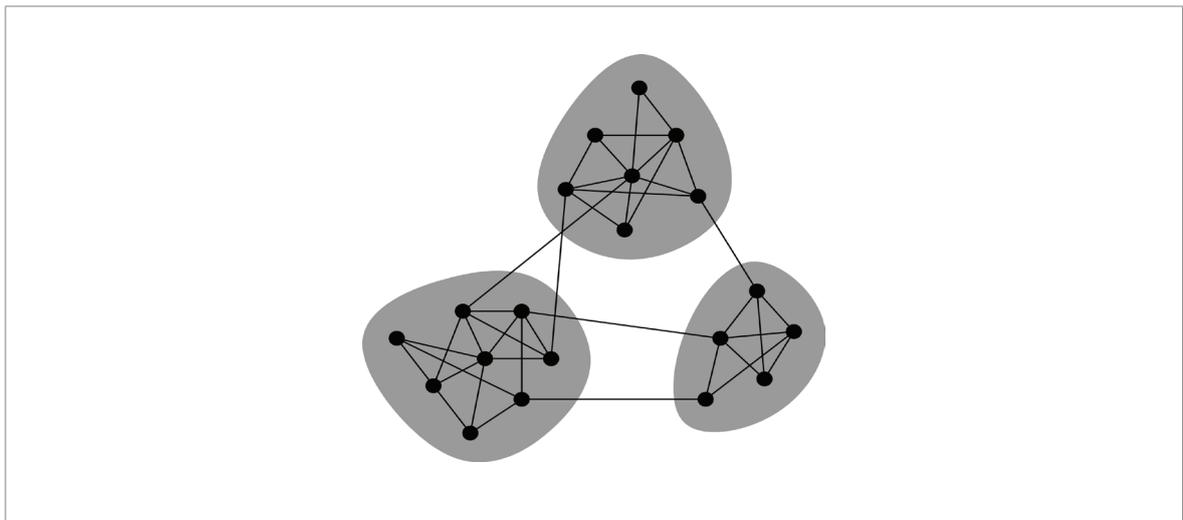
주: 1) 인구이동의 신뢰성 확보를 위해 5년 전 거주지역 정보가 결측치면 분석에서 제외함.
 2) 가중치를 적용하여 산출한 결과를 나타냄.
 3) 인구이동 매력도는 인구이동 선호도 지수(K=100)를 이용해 측정함.
 자료: 통계청 「인구주택총조사(2% 표본자료)_(2020)」를 활용하여 연구진 작성.

국토 전역적 차원의 초광역적 경제권 탐색

한국평가데이터(KoDATA)의 기업정보 DB를 이용하여 커뮤니티 발견법(Community detection)으로 전국 기업거래망을 분석

- 커뮤니티 구조란 ‘밀도 있게 연결된 노드들의 그룹과 이들 그룹 간의 성긴 연결의 형태(the appearance of densely connected groups of vertices, with only sparser connections between groups)’를 의미(Newman 2006, 8577)
- 여기서 밀도 있게 연결되었다는 것은 같은 그룹 내 노드 간에는 촘촘히 연결되어 있음을 의미하는 것으로, 커뮤니티는 지역 내 기능 간의 상호작용으로 형성되는 ‘기능지역’의 개념과 유사

그림 3 네트워크 분석에 기반한 커뮤니티 탐색법 구조

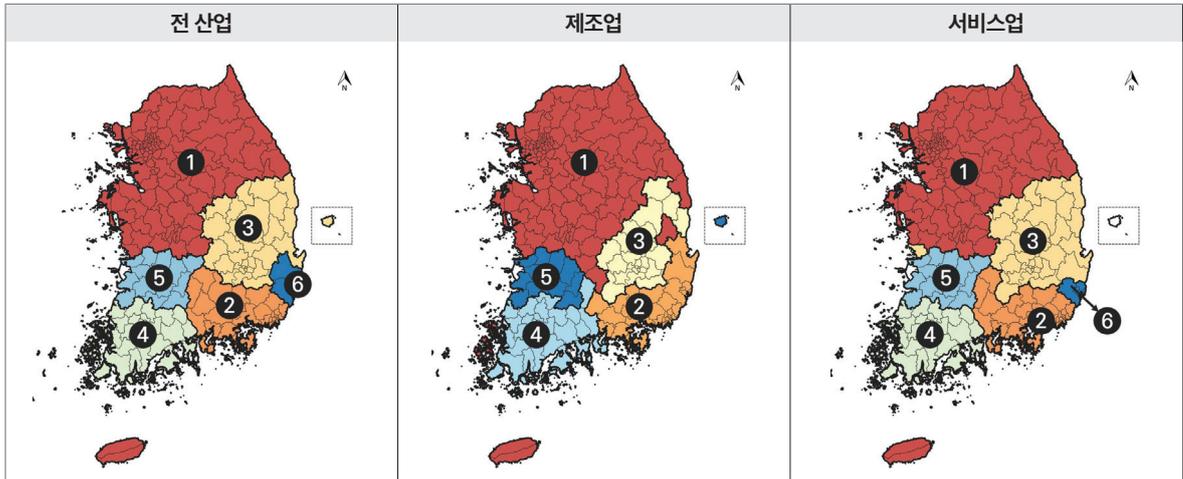


자료: Newman 2006, 8577.

전 산업 기업거래 경제권을 분석한 결과, 2018년부터 2021년까지 6대 경제권 도출

- 기업거래 네트워크에 따른 초광역 경제권은 중부권(수도권, 충청권, 강원권), 부산·경남권, 대구·경북권, 광주·전남권, 울산·경주권, 전북권 등 6개 권역
- 중부지역은 수도권, 충청권, 강원권이 하나의 경제권을 구성하는 반면, 남부지역은 영남권 3개, 호남권 2개 등 5개의 경제권이 분리되어 있다는 특징
- 초광역 경제권의 권역경계는 울산·경주권을 제외하고 대체로 도의 행정구역 경계와 일치

그림 4 기업거래 네트워크로 탐색한 초광역 경제권(2021년 기준)



자료: 한국평가데이터(KoDATA) 「한국기업데이터 기업정보 DB」(2021)를 활용하여 연구진 작성.

국토 전역적 차원의 경제권별 주요 거점 탐색

전국 단위에서 도시위계를 분석한 결과, 경기 화성시와 서울 강남구가 전 산업 기업거래망에서 최상위 거점으로 기능하는 것으로 나타남

- 비수도권에서는 경남 김해시와 창원시가 2차 거점으로 기능하고 있으며, 대전 유성구, 충북 청주시, 충남 천안시, 부산 강서구, 대구 달서구, 광주 광산구, 전북 전주시가 3차 거점의 역할을 수행

분석 개요

- (목적) 기업거래 네트워크 분석으로 탐색된 초광역 경제권 내 거점 도출
- (활용지표) 내향 중심성, 외향 중심성, 페이지 랭크(Page Rank) 등 3가지 지표
- (위계구조 도출) K-Means 클러스터링 시행, K-Means 클러스터링은 도시의 중심성이 유사한 시군구를 주어진 집단 수(K)만큼 그룹화하는 방법으로, 본 연구에서는 도시별 계층의 수를 5로 일괄 부여하여 분석

표 3 내향 중심성, 외향 중심성, 페이지 랭크로 탐색한 초광역경제권별 주요 거점(2021년 기준)

구분	중부경제권	부산·경남권	대구·경북권	광주·전남권	울산·경주권	전북권
1차 거점	(서울) 강남구, (경기) 화성시	-	-	-	-	-
2차 거점	(서울) 금천구, 서초구, 송파구, 중구, 영등포구 (경기) 안산시, 성남시, 용인시	(경남) 김해시, 창원시	-	-	-	-
3차 거점	(서울) 종로구, 마포구, 강서구, 성동구, 구로구 (인천) 서구, 남동구 (경기) 수원시, 시흥시, 안양시, 파주시, 평택시, 부천시, 고양시, 김포시, 남양주시 (대전) 유성구 (충북) 청주시 (충남) 천안시	(부산) 강서구	(대구) 달서구	(광주) 광산구	-	(전북) 전주시

초광역권별 기업거래망 분석을 통한 거점의 도출

초광역권 육성 논의가 진행 중인 권역 내에서 시군구의 중심성과 공간적 위계 탐색

- 부·울·경: 경남 김해시와 창원시, 부산 강서구를 1차 거점으로, 경남 양산시, 부산 사상구, 울산 울주군 등 연계
- 대구·경북: 대구 달서구를 1차 거점으로, 대구 달성군과 북구, 경북 경산시, 구미시, 칠곡군이 주요 거점 형성
- 광주·전남: 광주 광산구와 북구를 중심으로, 2차 거점인 광주 서구와 전남 나주시가 연계
- 대전·세종·충북·충남: 대전 유성구를 1차 거점으로, 충남 천안시, 충북 청주시 등 2차 거점 연계
- 강원: 강릉시와 춘천시를 1차 거점으로, 2차 거점인 원주시 연계
- 전북: 전주시를 1차 거점으로 군산시, 완주군, 익산시 등 연계

표 4 초광역권 기업거래망을 통한 주요 거점 도출(2021년 기준)

권역	기업 네트워크(판매)	주요 거점	권역	기업 네트워크(판매)	주요 거점
부·울·경		<ul style="list-style-type: none"> • 1차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (경남) 김해, 창원 - (부산) 강서구 • 2차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (경남) 양산시, - (부산) 사상구, - (울산) 울주군 	대구·경북		<ul style="list-style-type: none"> • 1차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (대구) 달서구 • 2차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (경북) 경산, 구미, 칠곡 - (대구) 달성군, 북구
광주·전남		<ul style="list-style-type: none"> • 1차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (광주) 광산구, 북구 • 2차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (광주) 서구 - (전남) 나주시 	대전·세종·충북·충남		<ul style="list-style-type: none"> • 1차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (대전) 유성구 • 2차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (충남) 천안시 - (충북) 청주시
강원		<ul style="list-style-type: none"> • 1차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (강원) 강릉, 춘천 • 2차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (강원) 원주 	전북		<ul style="list-style-type: none"> • 1차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (전북) 전주 • 2차 거점 <ul style="list-style-type: none"> - (전북) 군산, 완주, 익산

자료: 한국평가데이터(KoDATA)의 「한국기업데이터 기업정보 DB」를 활용하여 연구진 작성.

03. 초광역권 정책의 추진 현황

한국의 초광역권 정책은 서로 다른 법률적 근거에 의해 부처별로 상이하게 추진 중

「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 초광역권발전계획

- 초광역권은 “지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력사업 추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 「지방자치법」(제199조)에 따른 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 권역”을 의미(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제2조)
- (수립절차) ① 수립지침 작성 및 송부(지방시대위원회) → ② 초광역발전계획 수립(초광역권 구성지자체) → ③ 심의·의결(시·도 지방시대위원회) → ④ 지방시대위원회 제출. 지방시대위원회는 지방시대 종합계획을 수립 시 초광역권발전계획을 반영하여야 함
- (주요 내용) 초광역권 범위 및 발전 목표에 관한 사항, 현황과 여건 분석에 관한 사항, 초광역권 산업의 육성 또는 초광역협력사업의 추진에 관한 사항, 투자재원의 조달에 관한 사항 등

「국토기본법」의 초광역권계획

- 초광역권계획의 초광역권 범위 및 계획수립 주체는 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 초광역권발전계획과 동일하나, 초광역권발전계획은 5년 계획인 반면, 초광역권계획은 장기적 발전방향을 제시하는 계획이라는 차이가 있음
- (수립절차) ① 초광역권 구성(시도지사 또는 특별지방자치단체의 장) → ② 초광역권계획 수립(시도지사 또는 특별지방자치단체의 장) → ③ 공청회 개최(시도지사 또는 특별지방자치단체의 장) → ④ 초광역권계획의 협의·조정(초광역권계획위원회) → ⑤ 국토교통부 장관 승인요청(시도지사 또는 특별지방자치단체의 장) → ⑥ 중앙행정기관의 장과 협의(국토교통부 장관) → ⑦ 국토정책위원회 심의 및 승인(국토교통부 장관)
- (주요 내용) 초광역권 범위 및 발전목표, 현황 및 여건 변화 전망, 발전전략에 관한 사항, 공간 구조 정비 및 기능 분담에 관한 사항, 교통, 물류, 정보통신망 등 기반 시설의 구축에 관한 사항, 산업 발전 및 육성에 관한 사항, 문화·관광 기반의 조성에 관한 사항, 자원 조달방안 등 계획의 집행 및 관리에 관한 사항 등

「지방자치법」의 특별지방자치단체

- 특별지방자치단체는 “2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때” 설치 가능(「지방자치법」 제199조)
- 특별지방자치단체가 설정한 권역으로서 시·도의 행정구역을 넘어서는 경우에 한하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 및 「국토기본법」에서 규정한 초광역권의 위상을 가짐
- 초광역발전계획, 초광역권계획이 “연계·협력사업” 추진에 목적이 있다면, 특별지방자치단체는 “특정한 목적을 위한 광역적 사무”를 목적으로 하고 있어 초광역권 사업과 사무가 분리되는 한계를 태생적으로 내포
- 특별지방자치단체의 운영 및 사무처리에 필요한 경비는 구성 지방자치단체의 인구, 사무처리의 수혜 범위 등을 고려하여 규약으로 정하는 바에 따라 구성 지방자치단체가 부담하고, 경비에 대하여 특별회계를 설치하여 운영

표 5 초광역권 관련 제도의 비교

구분	초광역권발전계획	초광역권계획	특별지방자치단체(규약)
근거법	「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」	「국토기본법」	「지방자치법」
목적	연계·협력사업 추진	연계·협력사업 추진	특정한 목적을 위한 광역적 사무처리
기간	5년 (지방시대 종합계획에 반영)	20년 (국토통합계획 기간과 연동)	-
주무 부처	지방시대위원회 (산업통상자원부)	국토교통부	행정안전부
수립 주체	시·도 행정구역을 넘어서는 2개 이상의 지방자치단체 또는 특별지방자치단체	시·도 행정구역을 넘어서는 2개 이상의 지방자치단체 또는 특별지방자치단체	2개 이상의 지방자치단체
주요 내용	<ul style="list-style-type: none"> • 범위 및 발전목표에 관한 사항 • 현황과 여건 분석에 관한 사항 • 초광역권 산업의 육성 또는 초광역 협력사업의 추진에 관한 사항 • 투자재원의 조달에 관한 사항 • 그 밖에 초광역권 발전을 위하여 필요한 사항 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 범위 및 발전목표 • 현황 및 여건 변화 전망 • 초광역권 발전전략에 관한 사항 • 공간 구조 정비 및 기능 분담에 관한 사항 • 교통, 물류, 정보통신망 등 기반 시설의 구축에 관한 사항 • 산업발전 및 육성에 관한 사항 • 문화·관광 기반의 조성에 관한 사항 • 자원 조달방안 등 계획의 집행 및 관리에 관한 사항 • 그 밖에 초광역권의 상호 기능 연계 및 발전을 위하여 필요한 사항으로서 대통령령으로 정하는 사항 등 	<ul style="list-style-type: none"> • 목적 • 명칭 • 구성 지방자치단체 • 관할 구역 • 사무소의 위치 • 사무 • 사무처리를 위한 기본계획에 포함되어야 할 사항 • 지방의회의 조직, 운영 및 의원의 선임방법 • 집행기관의 조직, 운영 및 장의 선임방법 • 운영 및 사무처리에 필요한 경비의 부담 및 지출방법 • 사무처리 개시일 • 그 밖에 필요한 사항
심의	시·도 지방시대위원회	초광역권계획위원회	지방의회

04. 통합적 지역발전을 위한 초광역권 육성방안

단계적 거대 초광역권 형성

(1단계) 초광역권별 임계 규모 확보 및 특성화 발전 기반 구축

- 국가경쟁력을 강화하고 어느 곳에서나 살기 좋은 지역을 만들기 위해서는 지역 거점을 중심으로 임계 규모를 확보하는 과정이 선행되어야 함
- 임계 규모 확보를 위해 부·울·경, 대구·경북, 광주·전남, 대전·세종·충북·충남 등의 광역적 성장을 위한 기반 구축을 강화하고, 초광역권별로 공항, 항만 등 글로벌 게이트웨이 기능 강화 및 광역교통망 구축 등을 통해 초광역권 내 국내외 네트워크 구조를 강화할 필요가 있음

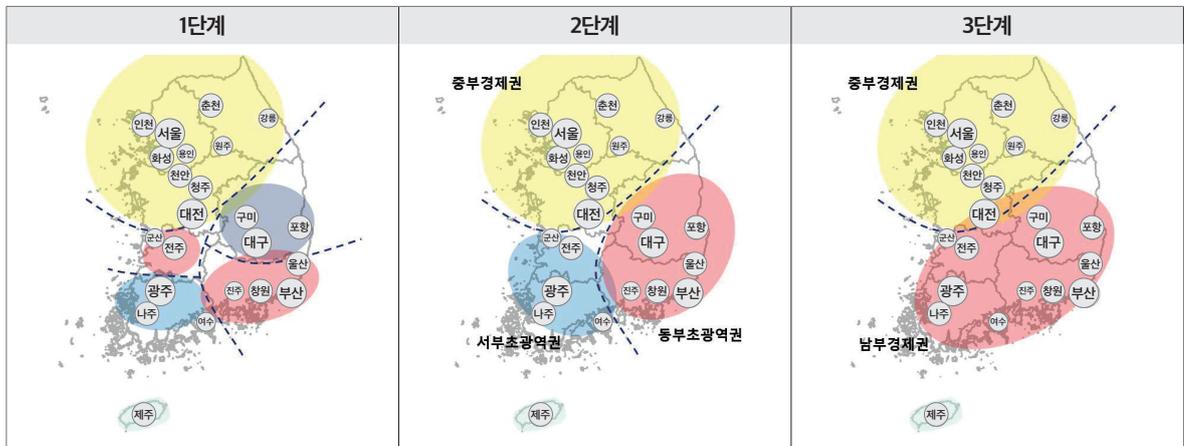
(2단계) 초광역권 간 연계 강화를 통한 거대 초광역권 형성

- 경부선을 중심으로 부·울·경과 대구·경북을 연계한 '동부 초광역권' 육성
- 호남선을 중심으로 광주·전남과 전북을 연계한 '서부 초광역권' 육성
- 인구감소 및 고령화에 대비하여 비수도권의 성장 기반을 강화하고, 중부경제권에 대응할 수 있는 지역경쟁력 강화

(3단계) '동부 초광역권'과 '서부 초광역권'을 연계한 '남부경제권' 형성

- 수도권, 충청권, 강원권 등을 포함하는 중부경제권은 대한민국 인구 및 경제활동의 2/3 이상을 담당하고 있을 정도로 국토의 불균형 상황은 심각한 실정
- 비수도권의 경쟁력 강화를 위해 우리나라 2대 도시인 부산을 중심으로 지역 성장 기반을 강화하고, 장기적으로 영남권과 호남권의 경제 네트워크 강화를 통해 수도권에 버금가는 거대경제권을 형성하는 전략이 필요

그림 5 단계적 초광역권 육성: 3단계 초광역권 형성방안 예시



다핵화된 거점의 육성

도시특성별 거점 육성

- 도시는 초광역적 공간구조에서 핵심 거점기능 및 주변 지역과 연계하는 기능적 거점 역할을 수행함. 지역균형발전과 초광역권 육성을 위해 어떠한 거점을, 어떻게 육성하고, 이들 거점을 주변 지역과 어떻게 연계할 것인가라는 실천적인 전략이 요구
- 초광역권 육성을 위해서는 산업, 교육, 노동, 주택 등 다양한 부문별 거점을 육성하고 이들이 복합적·다차원적으로 연계할 수 있는 과정이 필수적
- 초광역권이 지향하는 목표에 부합하는 거점을 선정하고, 수평적 협력 및 상호 의존관계를 강화하는 정책지원 강화

지방소멸 대응을 위한 중소도시 중심성 강화

- 초광역권을 육성하기 위해서는 비수도권의 중소도시를 주요거점과 연계하여 발전시키는 전략 마련 필요
- 중소도시 도심의 거점기능 재편, 인근 대도시와 연계하는 다양한 사업 발굴, 지역연계형 잠재력 제고사업 시행, 지역 커뮤니티 활성화 및 거버넌스 체계 강화
- 중소도시 중심으로 지역별로 산재되어 있는 역사·문화자원을 연계하는 관광거점을 조성하고, 폐교·빈집 등 유휴공간을 실버타운, 도시농업, 임대주택, 문화공간 등 생활 인프라 공급의 거점으로 활성화하는 대안 모색
- 부처별·행정구역별로 시행 중인 지역발전 정책을 지역 간 연계에 기반한 포괄적 지원 형식으로 전환 모색

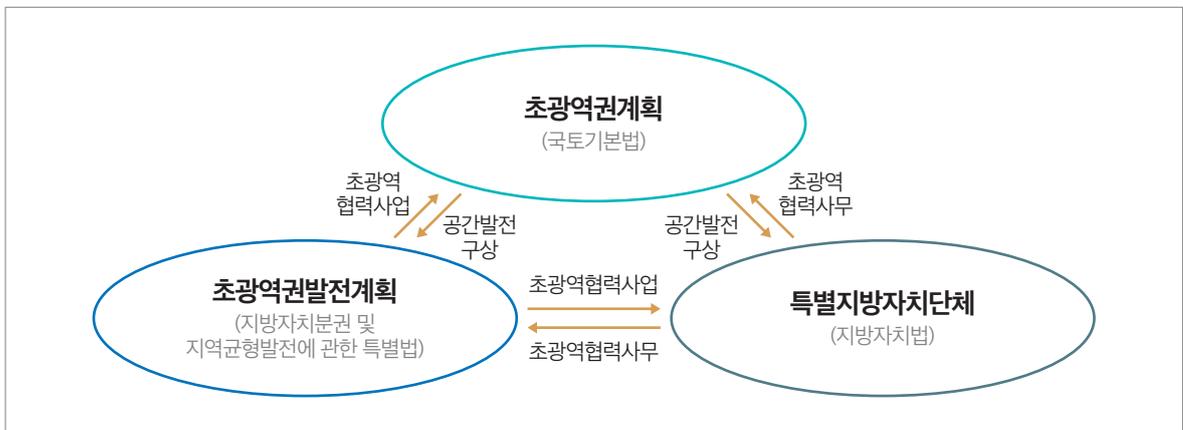
초광역권 관련 계획 간 연계 강화

「국토기본법」의 초광역권계획과 「지방자치법」의 특별지방자치단체 규약의 연계 강화

- 초광역권을 규정한 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」과 특별지방자치단체를 규정한 「지방자치법」의 당초 목적이 달라 초광역권의 목적이 연계·협력사업을 위한 것인지, 광역적인 공동사무를 위한 것인지 혼선을 야기
- 이러한 문제를 해결하기 위해 「국토기본법」에 장기계획으로 규정되어 있는 초광역권계획의 위상을 초광역권 공간계획의 최상위로 격상시키고, 초광역권 거점과 주변 지역을 연계하는 공간계획과 광역적 공동사무를 연계할 수 있는 방안 모색 필요
- 「지방자치법」의 특별지방자치단체 설립 규약 사항으로 초광역적 공간계획을 포함시켜, 공동사무 및 연계·협력사업의 실천적 기반을 상호 구조화하여 초광역권 사무와 사업을 연계하는 방안 모색 시급

* 2023년 10월 26일 영국에서 발효된 「레벨링업 및 재생법(Levelling Up and Regeneration Act 2023)」에서 지자체 연합 또는 2개 이상의 지방정부 협의체를 구성할 때 지역불균형 해소를 위한 공간개발전략(Spatial Development Strategies)에 따라 도시개발 정책을 시행하도록 규정한 사례를 참조할 필요가 있음

그림 6 초광역권 관련 계획 간 연계 강화



초광역권계획과 초광역권발전계획 간 상호 보완성 강화

- 초광역권계획과 초광역권발전계획이 초광역권에 대한 동일한 법적 개념을 공유하지만, 두 계획 간 상호 연계를 규정하는 법률적 장치 부재
- 초광역권 구축이 지속적이고 항구적으로 추진되기 위해서는 초광역권계획을 장기종합계획으로 설정하고, 초광역권발전계획을 단기실행계획으로 설정하는 역할 구분이 필요
- 상호 연계성 강화를 위해 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 및 「국토기본법」에 초광역권계획과 초광역권발전계획 관계를 상호 규정할 수 있는 제도적 장치 마련 필요

표 6 초광역권 관련 법률의 상호 보완성 확대를 위한 개정(안)

구분	현행	개정(안)
「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제6조 (지방시대 종합계획의 수립)	④ 지방시대 종합계획은 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획, 「국토기본법」 제6조에 따른 국토계획, 「저출산·고령사회기본법」 제20조에 따른 저출산·고령사회기본계획 및 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제10조에 따른 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획과 연계되어야 한다.	④ 지방시대 종합계획은 「국가재정법」 제7조에 따른 국가재정운용계획, 「국토기본법」 제6조, 제12조에 따른 초광역권계획 등 국토계획, 「저출산·고령사회기본법」 제20조에 따른 저출산·고령사회기본계획 및 「기후위기 대응을 위한 탄소중립·녹색성장 기본법」 제10조에 따른 국가 탄소중립 녹색성장 기본계획과 연계되어야 한다.
「국토기본법」 제12조의2 (초광역권계획의 수립)	① 초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체의 장(이하 “초광역권계획 수립 주체”라 한다)은 초광역권의 발전을 위하여 필요한 경우에는 구성 지방자치단체의 장과 협의하여 다음 각 호의 사항에 관한 초광역권계획을 수립(확정된 계획을 변경하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)할 수 있다.	① 초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체의 장(이하 “초광역권계획 수립 주체”라 한다)은 초광역권의 발전을 위하여 필요한 경우에는 구성 지방자치단체의 장과 협의하여 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제6조 따른 초광역권발전계획 및 다음 각 호의 사항에 관한 초광역권계획을 수립(확정된 계획을 변경하는 경우를 포함한다. 이하 이 조에서 같다)할 수 있다.

경제권과 생활권을 결합한 공간계획 수립

- 국민들이 일상생활을 영위하는 공간적 범위와 기업들이 거래 활동을 통해 구축하는 경제권 범위는 서로 다르므로, 차별적 공간이용 특성을 고려하여 초광역권의 목적에 따른 다양한 형태의 공간계획 수립 필요
- 국민들이 평상시 하는 활동은 주로 '같은 도에 있는 광역시' 또는 '광역시가 아닌 도내 시 지역' 등 도시지역에서 이루어지고 있으며, 활동별 목적지까지는 주로 '자가용'을 이용하여 25분 내외의 거리에서 활동
- 비수도권이 네트워크화된 광역적 공간을 형성하기 위해서는 경제적 거점은 R&D, 인재, 창업 및 첨단산업기능을 강화하고, 생활권 거점은 정주, 교육, 의료, 문화 등 다양성을 강화하는 등 경제적 거점과 생활권 거점을 연계하는 공간전략 수립

표 7 일상생활 활동별 주요 목적지 및 이동 수단

구분	일상생활 목적지(%)					이동 수단(%)			평균 소요 시간(분)
	수도권	같은 도 광역시	다른 광역시·도	광역시 아닌 도내 시 지역	광역시 아닌 도내 군 지역	자가용	버스	도보	
통근, 통학	2.1	31.3	11.0	41.3	14.2	64.0	18.8	9.4	30.8
당일 여행	9.3	12.2	37.0	25.6	15.9	83.1	8.3	0.6	85.5
문화 활동	5.9	43.3	9.3	35.2	6.4	67.2	12.8	11.1	31.3
모임	2.1	41.3	6.6	40.8	9.2	45.2	18.0	24.5	27.6
교육	2.5	41.7	5.0	41.9	9.0	51.8	12.2	31.5	24.5
쇼핑	2.8	43.4	10.2	39.2	4.3	72.4	9.2	14.2	25.6
의료 서비스	3.6	41.8	5.9	40.6	8.1	48.7	10.3	37.3	23.1
생활 서비스	1.1	41.4	4.1	43.6	9.8	36.0	4.8	56.3	15.7
종교활동	1.6	40.6	5.9	41.8	10.2	63.3	7.8	27.0	22.9

주: 비수도권 주민 1,000명을 대상으로 실시한 설문조사 결과임. 자세한 사항은 박경현 외(2023, 202) 참조

초광역권 추진을 위한 컨트롤타워 기능 강화

초광역권 추진체계의 강화

- 부처별로 추진 중인 초광역권 정책의 실효성 제고를 위해 국무총리실 또는 지방시대위원회에 (가칭)초광역권 기획추진단 등을 설치하여 컨트롤타워 기능을 강화할 필요
- 장기적으로 균형발전 측면의 초광역권 위상 강화를 위해 지방시대위원회 권한 확대(행정위원회) 검토 필요

지자체별 맞춤형 초광역권 육성

- 지역 특성에 맞는 초광역적 현안 문제를 발굴하고 추진할 수 있는 상설위원회 등을 설치하여 초광역권 사업 추진에 대한 평가 및 모니터링 체계를 강화
- 소규모 지역이 광역시·도의 눈치를 보지 않고 협력할 수 있도록 초광역권 구성 지자체의 참여 유연성을 확대하고 다른 지역과 차별화될 수 있는 독특한 성장 기반 확보 및 지속적 분권 추진

표 8 통합적 지역발전을 위한 초광역권 육성방안

추진방안		주요 내용
단계적 거대 초광역권 육성	(1단계) 초광역권별 특성화 발전	• 부산·경남, 대구·경북, 광주·전남의 성장 기반 강화 • 권역별 글로벌 게이트웨이 기능 강화 및 권역별 광역교통망 확충
	(2단계) 거대 초광역권 형성	• 남부권에 2개의 거대경제권 형성 • 중부경제권: 수도권 + 충청권 + 강원권 • 동부 초광역권: 부·울·경 + 대구·경북 • 서부 초광역권: 광주·전남 + 전북
	(3단계) 남부경제권 형성	• 동부 초광역권과 서부 초광역권을 연계한 '남부경제권' 형성 • 수도권과 상생하는 2개의 경제권 형성 • 중장기 관점의 행·재정적 인센티브 지원
다핵화된 거점의 육성	도시 특성별 거점 육성	• 도시 간 수평적 협력 및 상호 의존관계 강화 • 산업, 교육, 문화 등 지역이 필요로 하는 거점의 선정 및 육성 • 복합적·다차원적 거점의 육성
	지방소멸 대응을 위한 중소도시 중심성 강화	• 중소도시 도심의 거점기능 재편 및 인근 도시와 연계하는 다양한 사업 발굴 • 역사문화자원 등 지역 연계형 잠재력 제고사업 • 폐교, 빈집 등 유휴공간을 활용한 생활인프라 공급
초광역권 관련 계획 간 상호 연계 강화	「국토기본법」의 초광역권계획 수립 촉진	• 초광역권계획을 초광역권 관련 공간계획의 최상위로 격상 • 초광역권 거점과 주변 지역 연계를 위한 공간계획 수립 • 특별지방자치단체 설립 규약에 초광역적 공간계획 수립 포함 • 광역교통망 계획과 연계 강화
	초광역권계획과 초광역권발전계획 간 상호 보완성 강화	• 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제6조(지방시대 종합계획의 수립)에 초광역권계획 연계 명시 • 「국토기본법」 제12조의 2(초광역권계획의 수립)에 초광역권발전계획 연계 명시
	경제권과 생활권을 결합한 공간계획 수립	• 경제적 거점: R&D, 인재, 창업 및 첨단산업기능 강화 • 생활권 거점: 정주, 교육, 의료, 문화 등 다양성 강화 • 경제적 거점과 생활권 거점을 연계하는 공간전략 수립
초광역권을 위한 컨트론타워 기능 강화	초광역권 추진체계의 강화	• 국무총리실 또는 지방시대위원회에 (가칭) '초광역권 기획추진단' 설치 • 지방시대위원회 권한 확대(행정위원회) 및 초광역권의 위상 격상 • 「지방자치법」 시행령 또는 규칙 개정: 중앙행정기관과 지자체 간 협의절차를 단계별로 명료하게 구체화
	지자체별 맞춤형 초광역권 육성	• 초광역권 구성 지자체의 참여 유연성 강화 • 다른 지역과 차별화된 독특한 성장 기반 확보 및 분권 추진 • 초광역권 사업 추진을 위한 상설위원회 설치 및 모니터링 강화

참고문헌 박경현, 윤영모, 정우성, 고사론, 2022. 초광역권 육성을 위한 정책적 지원방안 연구. 세종: 국토연구원.

Newman, M. E. 2006. Modularity and community structure in networks. Proceedings of the national academy of sciences 103, no.23: 8577-8582.

- 박경현 국토연구원 국가균형발전지원센터장(khpark@krihs.re.kr, 044-960-0222)
- 고사론 국토연구원 연구원(sharonko@krihs.re.kr, 044-960-0232)
- 이소현 국토연구원 부연구위원(sohyeonlee@krihs.re.kr, 044-960-0165)
- 신휴식 국토연구원 부연구위원(hsshin@krihs.re.kr, 044-960-0403)
- 정유선 국토연구원 전문연구원(ysjung@krihs.re.kr, 044-960-0667)

※ 이 브리프는 "박경현, 고사론, 이소현, 신휴식, 정유선. 2023. 통합적 지역발전을 위한 초광역권 육성방안. 세종: 국토연구원" 보고서를 요약·정리한 것임.

※ 이 브리프는 연구자 개인의 의견으로서, 정부나 국토연구원의 공식적인 견해와 다를 수 있음.