

국토정책 Brief

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

2023. 6. 19.
No. 921



발행처 국토연구원
발행인 김태환
www.krihs.re.kr

박경현 연구위원
윤영모 연구위원
정우성 연구위원
고사론 연구위원

초광역권 육성을 위한 정책과제

주요 내용

- 중층적, 계층적으로 분절화되고 있는 초광역권 공간 네트워크에 대한 실증적 분석을 통해 분석열 정부의 지역균형발전 국정과제를 지원할 실효적 정책개선방안을 제안
- 전문가 조사 및 해외사례의 시사점을 통해 초광역권 성공을 위한 핵심요인과 쟁점사항을 도출하고, 초광역권 추진을 위한 정책과제의 구체적 로드맵을 제안

정책방안

- ① (초광역권 육성방향의 재정립) △ 정책의 단계적 추진체계 강화: 초광역권 공간구조 제시 및 권역별 핵심사업 선정(1단계 재정비단계), 특별지방자치단체 등 초광역 협력제도 안정화(2단계 강화단계), 권역 및 추진주체의 다변화(3단계 유연화단계), △ 초광역권 위상 강화: 초광역권 범위 및 구성 지자체의 구체화, 초광역권 지원에 대한 중앙정부 의무 강화
- ② (다중심 초광역권 구조로의 전환) △ 다중심 지역체계의 구축: 중심 거점도시 육성, 생활권별 기능 및 역할 강화, △ 광역교통망 확충: 광역교통권역 유형 및 단계를 초광역권으로 확대, 초광역권 교통망과 국가기간교통망의 연계 강화
- ③ (초광역권 메타 거버넌스 체계 구축) △ 통합 거버넌스 구축: 수평적·수직적 협력체계 강화, 협력체계에 대한 명확한 기본규칙 상호 공유, △ 모니터링 및 평가: 전문가 집단 참여 확대, 상설 협의회 운영, △ 초광역 협력사무 선정: 중앙정부의 권한 및 재정 이양범위 구체화, 광역사무의 범위 선정, △ 분권협약 제도화: 분권협약 절차 및 추진체계 확립
- ④ (초광역권 공간계획 정비 및 지원 강화) △ 초광역권 공간계획 정비: 초광역권계획, 초광역권 발전계획 정비, 광역도시계획 연계, △ 초광역권 재정지원 확대: 국가균형발전 특별회계에 초광역 계정 신설, 시도 자체 재원 마련, △ 부처 통합형 초광역사업에 대한 지원

01. 초광역권 이론 검토 및 정책 진단

초광역권의 기반은 중심성과 연결성

초광역권은 단순한 행정구역의 결합이 아닌 중심성과 연결성을 기반으로 공간적 이슈, 이해관계, 연계활동 등에 따라 다양한 광역적 공간을 형성

- 메갈로폴리스(megalopolis): 연속적이고 내부적으로 상호 연결된 매우 거대한 다핵적 도시체계를 의미하며, 고트망(Gottmann 1961)은 미국 북동부 해안지대(보스턴-워싱턴)에 체인 형태로 연결된 독특한 거대 클러스터를 메갈로폴리스로 명명
- 글로벌 도시지역(global city region): 거점도시와 주변지역이 자본, 노동, 사회적 활동 등으로 연계된 고밀 집중체로서 대도시권의 확장 또는 연속된 대도시 지역(Scott 2001)
- 메가시티리전(mega city region): 여러 도시들이 물리적으로 이격되어 있지만, 기능적으로는 한 개 이상의 대도시권 주변으로 연계되고 클러스터화된 공간(Hall and Pain 2006)
- 메가리전(megaregion): 1990년대 이후 아시아의 거대한 인구집중 및 광역적 성장패턴을 설명하기 위해 등장한 것으로, 도시 및 주변 교외 배후지역의 통합체를 의미(Florida et al. 2008)

초광역권에서 네트워크가 중요한 이유: 다중심 공간구조의 형성

네트워크 도시는 지리적으로 근접한 개별 도시들이 도시지역 전체의 성장을 추구하기 위해 그들의 특화된 기능을 토대로 서로 다른(통상적으로 상호 보완적인) 역할을 담당하면서 이를 상호 조정해 나가는 도시 시스템(Batten 1995)

- (글로벌 초광역권) 글로벌 네트워크에 기반한 중심도시와 주변지역은 글로벌 차원의 다중심 구조를 형성. 글로벌 네트워크 및 플로우 강화를 통해 지역성장을 견인
- (국지적 초광역권) 유사한 인구규모의 도시들이 고루 분포하면서 다중심성 구축. 중심도시는 주변지역과 동질적이며 도시 간 연계를 통한 규모의 경제를 지향

네트워크 도시의 대표적 사례는 네덜란드 란스타드(Randstad)

- 란스타드는 네덜란드의 4대 도시인 암스테르담(Amsterdam), 로테르담(Rotterdam), 헤이그(The Hague), 위트레흐트(Utrecht)와 주변의 알미레(Almere), 델프트(Delft), 라이덴(Leiden), 도드레흐트(Dordrecht), 할렘(Haarlem) 등 소도시로 구성된 750만 초광역 네트워크를 구축
- 2014년 로테르담-헤이그 대도시권(Metropolitan Region Rotterdam The Hague: MRDH)이 출범하면서 로테르담 시티리전과 하글란덴 시티리전이 통합, 공동 네트워크 관리를 위한 초광역적 공간구조 강화

우리나라 초광역 정책동향

한국의 초광역권은 장소특수적 요인과 결합하여 특정 생활권의 형성을 촉진하고 있으며, 거점과 주변지역의 연계로 환원되어 광역적 공간구조를 형성

- 참여정부: 4대 초광역경제권(2006년), 5대 초광역경제권(2007년) 구상 발표
- 이명박 정부: '5+2 광역경제권', '초광역개발권'을 국정과제로 추진
- 박근혜 정부: 기초지자체 단위의 지역행복생활권 정책을 추진
- 문재인 정부: '초광역협력 지원방안'을 발표(2021년 10월 14일). 초광역권 정의, 초광역협력사업 추진·지원 근거, 초광역권계획 도입 등 법적 근거 마련
- 윤석열 정부: '대한민국 어디서나 살기 좋은 지방시대'를 위해 (가칭)초광역지역연합구축 지원 특별법 제정 (행정안전부), 메가시티 조성(국토교통부), 초광역권산업 육성(산업통상자원부) 등 초광역권과 관련한 국정과제를 제시

표 1 윤석열 정부 초광역권(메가시티) 관련 국정과제

국정과제	주요 내용
38. 국토공간의 효율적 성장전략 지원(국토교통부)	메가시티 조성, 강소도시·낙후지역 육성, 도시계획 개편
39. 빠르고 편리한 교통 혁신(국토교통부)	수도권 30분 출퇴근 시대, 지역교통 인프라 구축
114. 지방자치단체의 자치 역량·소통·협력 강화(행정안전부)	(가칭)초광역지역연합구축 지원 특별법 제정, 지자체 간 협력·조정 강화
118. 지역특화형 산업 육성을으로 양질의 일자리 창출(산업통상자원부)	초광역권 기반 신산업 육성, 강소도시 산업 활성화, 혁신거점 육성 고도화

자료: 대한민국 정부(2022) 중 초광역권 주요 내용 발췌.

초광역권과 특별지방자치단체

「지방자치법」상 특별지방자치단체가 메가시티 논의와 결합되면서 초광역권 논의로 확대되었으나, 부울경 특별연합 규약의 해지, 충청권은 특별지방자치단체 합동추진단 출범 등 초광역권에 대한 우려와 기대가 공존

표 2 초광역권과 특별지방자치단체

지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법
제2조(정의) 이 법에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다. 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 행정구역에 넘어서는 권역을 말한다.
지방자치법(제199조)
제199조(설치) ① 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치할 수 있다. 이 경우 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체(이하 “구성 지방자치단체”라 한다)는 상호 협의에 따른 규약을 정하여 구성 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받아야 한다. ② 행정안전부장관은 제1항 후단에 따라 규약에 대하여 승인하는 경우 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사실을 알려야 한다. ③ 특별지방자치단체는 법인으로 한다. ④ 특별지방자치단체를 설치하기 위하여 국가 또는 시·도 사무의 위임이 필요할 때에는 구성 지방자치단체의 장이 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사에게 그 사무의 위임을 요청할 수 있다. ⑤ 행정안전부장관이 국가 또는 시·도 사무의 위임이 포함된 규약에 대하여 승인할 때에는 사전에 관계 중앙행정기관의 장 또는 시·도지사와의 협의하여야 한다. ⑥ 구성 지방자치단체의 장이 제1항 후단에 따라 행정안전부장관의 승인을 받았을 때에는 규약의 내용을 지체 없이 고시하여야 한다. 이 경우 구성 지방자치단체의 장이 시장·군수 및 자치구의 구청장일 때에는 그 승인사항을 시·도지사에게 알려야 한다.

주: 기존 「국가균형발전 특별법」이 「지방분권법」과 통합되어 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」으로 제정됨.

자료: 지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법(법률 제19430호, 2023.6.9. 제정); 지방자치법(법률 제19428호, 2023.6.7. 일부개정)에서 주요 내용을 발췌 정리함.

- 부산·울산·경남: 행정안전부의 부울경 특별연합 규약 승인(2022년 4월), 부울경 특별연합 규약 해지(2023년 2월)
- 대전·세종·충북·충남: 행정안전부의 충청권 특별지방자치단체 합동추진단 승인(2021년 12월), 합동추진단 출범(2023년 1월)

02. 초광역권 여건 분석

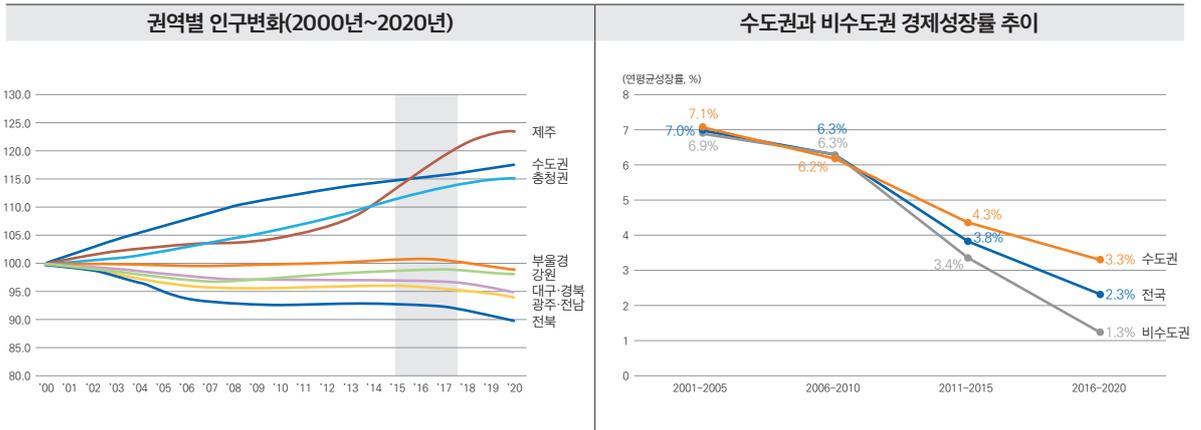
지방소멸의 가속화와 수도권권과 비수도권의 성장격차 확대

수도권과 거리가 먼 지역일수록 지방소멸 현상이 크게 나타나고 있으며, 수도권과 비수도권 간 성장격차 또한 심화

- (인구성장) 2000년 이후 수도권, 충청권, 제주권은 인구가 증가하였으나, 다른 권역은 모두 감소. 2015~2017년을 전후하여 권역별 인구증감의 변곡이 발생하여 인구성장 차별화 심화
- (성장격차) 2010년 이후 수도권과 비수도권 간 성장격차 심화. 비수도권의 연평균 경제성장률은 2011년 이후 3.4%, 2016년 이후 1.3%로 추락
- (산업구조) 수도권의 외연적 확장이 충청권 등으로 강화되고, 수도권과 거리가 먼 주요 지역의 산업기반 쇠퇴
 - (경기도) 2006~2019년 사업체수와 종사자수의 연평균 증가율은 각각 3.2%, 4.1%로 전국 1위
 - (부산) 동 기간 사업체수 및 종사자수의 연평균 증가율은 각각 0.8%, 1.9%로 전국 최하위 수준

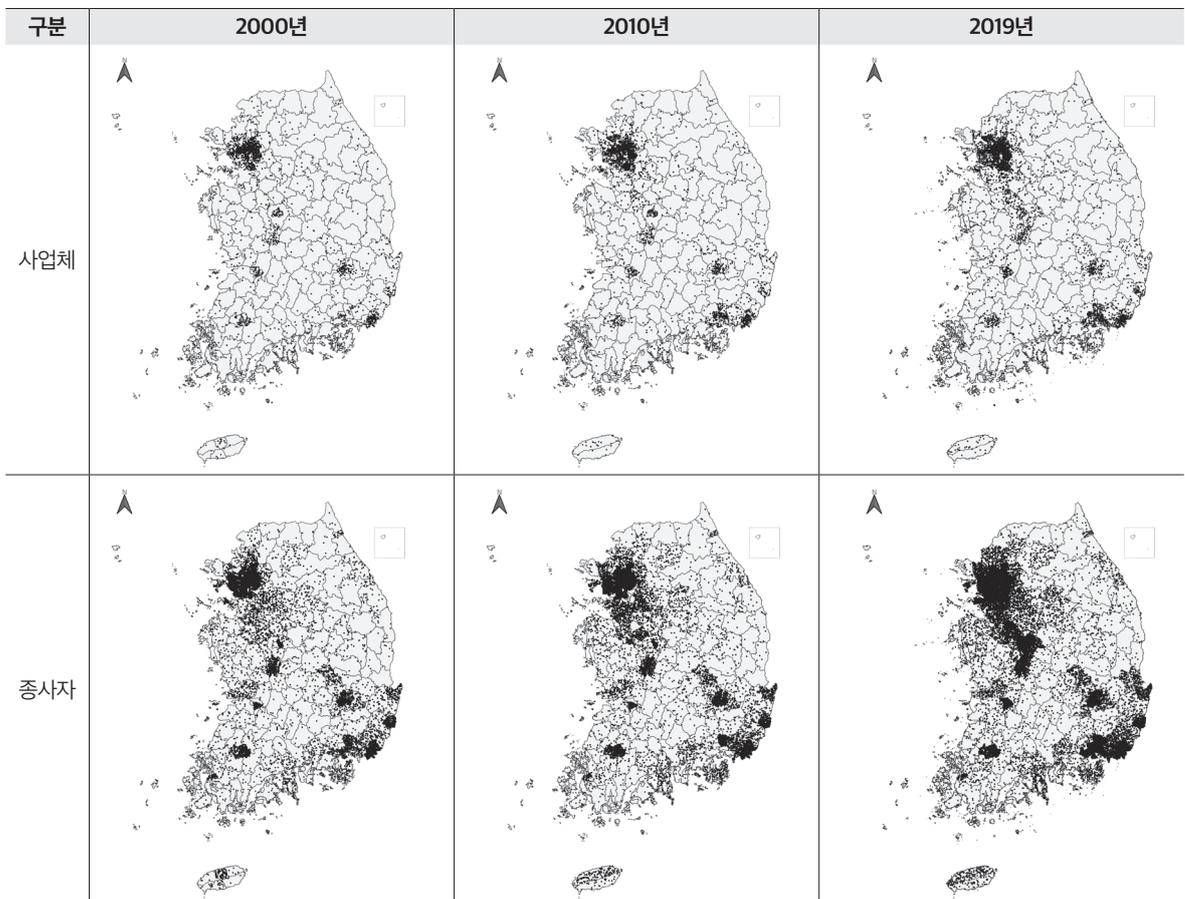
그림 1 권역별 인구변화(2000~2020년)와 2020년 이후 수도권과 비수도권 경제성장률 추이

(단위: %)



자료: 통계청의 각 연도 주민등록인구현황 및 지역내총생산 자료를 활용하여 저자 작성.

그림 2 산업별 사업체 및 종사자수 분포 변화



주: 1 dot=1,000

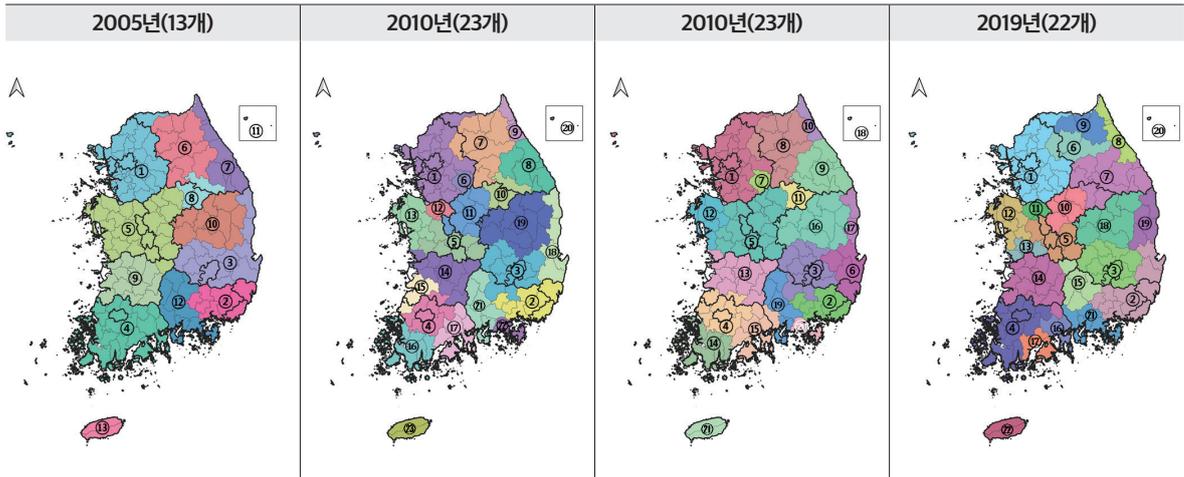
자료: 통계청의 각 연도 전국사업체조사 자료를 활용하여 저자 작성.

전국은 22개의 생활권(통근권)으로 구분 가능

커뮤니티 발견법을 통해 전국의 생활권 변화를 관측한 결과, 2019년 기준 총 22개의 생활권으로 구분됨을 확인

- 수도권: 서울, 인천, 경기 등이 포함된 2,600만의 거대 생활권 형성
- 부울경, 대구·경북, 광주·전남: 부산권(762만), 대구권(360만), 광주권(242만)을 중심으로 대도시권 확대형의 초광역권 형성
- 충청권: 대전권(217만), 청주권(154만), 천안·아산권(102만) 등 거점 연계형의 초광역권 형성

그림 3 생활권 변화양상(2005~2019년)



자료: KTDB의 각 연도 기중점동행량(통근·통행) 자료를 활용하여 저자 작성.

수도권으로 인구유입 심화

수도권은 권역 내 인구이동이 높은 반면, 비수도권은 지역적 특성에 따라 인구이동 목적지 차별화

- 수도권 특광역시(서울, 인천) 인구는 수도권 시지역으로 68.1% 이동
- 비수도권 특광역시 인구는 비수도권 시지역으로 45.9%, 수도권으로 전체 37.9% 이동

표 3 수도권, 비수도권 간 인구이동 현황(2020년)

(단위: %)

구분		수도권			비수도권			계
		특광역시	시	군	특광역시	시	군	
수도권	특광역시	0.0	68.1	1.3	9.1	16.4	5.2	100.0
	시	60.7	0.0	1.8	9.3	20.9	7.2	100.0
	군	30.7	46.0	0.0	4.7	12.9	5.7	100.0
비수도권	특광역시	20.6	17.0	0.3	0.0	45.9	16.2	100.0
	시	22.9	23.7	0.5	34.0	0.0	18.9	100.0
	군	13.3	15.2	0.5	27.1	43.9	0.0	100.0

자료: 통계청의 국내인구이동통계 자료를 활용하여 저자 작성.

수도권 및 수도권과 연접한 충청권, 강원만 인구 순유입

- 수도권(8만 7,775인), 충청권(6,123인), 강원(5,457인)은 인구 순유입 지역
- 부울경 등 비수도권 인구는 순유출, 특히 부울경 권역의 인구는 모든 지역으로 순유출
- 광역시의 인구 유출에도 일부 중소도시는 생활권 거점으로 부상

표 4 초광역권 간 인구 순이동 현황(2020)

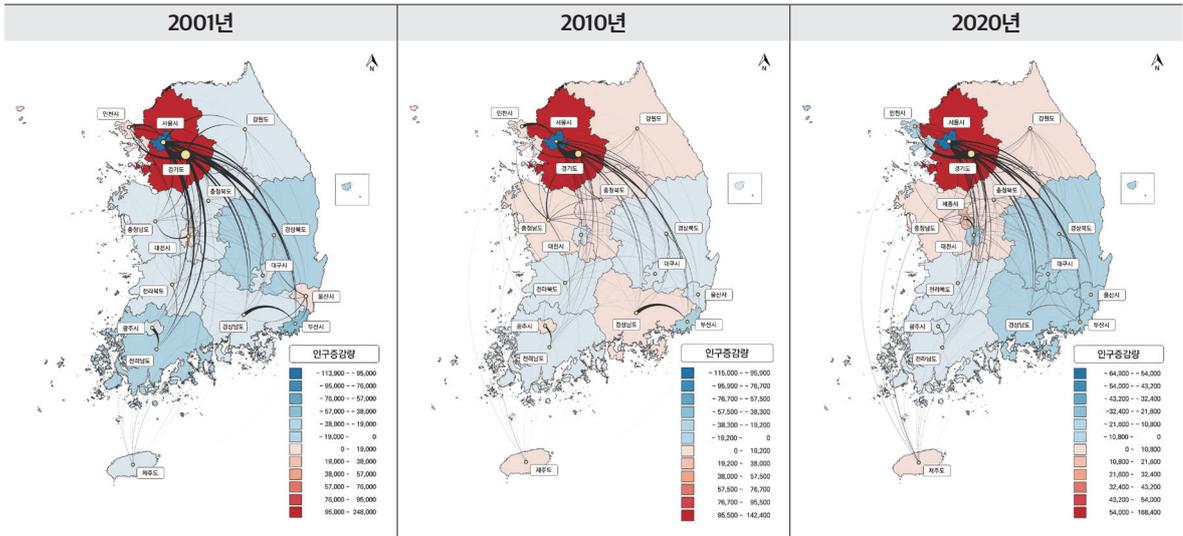
(단위: 인)

전출 \ 전입	수도권	부울경	대구·경북	광주·전남	충청권	강원	전북	제주
수도권	-	-33,587	-27,308	-13,281	-11,500	2,721	-7,224	2,404
부울경	33,587	-	2,340	948	5,683	1,017	445	569
대구·경북	27,308	-2,340	-	275	6,677	1,186	232	475
광주·전남	13,281	-948	-275	-	3,094	404	425	-144
충청권	11,500	-5,683	-6,677	-3,094	-	11	-2,262	82
강원	-2,721	-1,017	-1,186	-404	-11	-	-38	-80
전북	7,224	-445	-232	-425	2,262	38	-	72
제주	-2,404	-569	-475	144	-82	80	-72	-
합계	87,775	-44,589	-33,813	-15,837	6,123	5,457	-8,494	3,378

자료: 통계청의 국내인구이동통계 자료를 활용하여 저자 작성.

그림 4 시·도 간 인구이동 변화

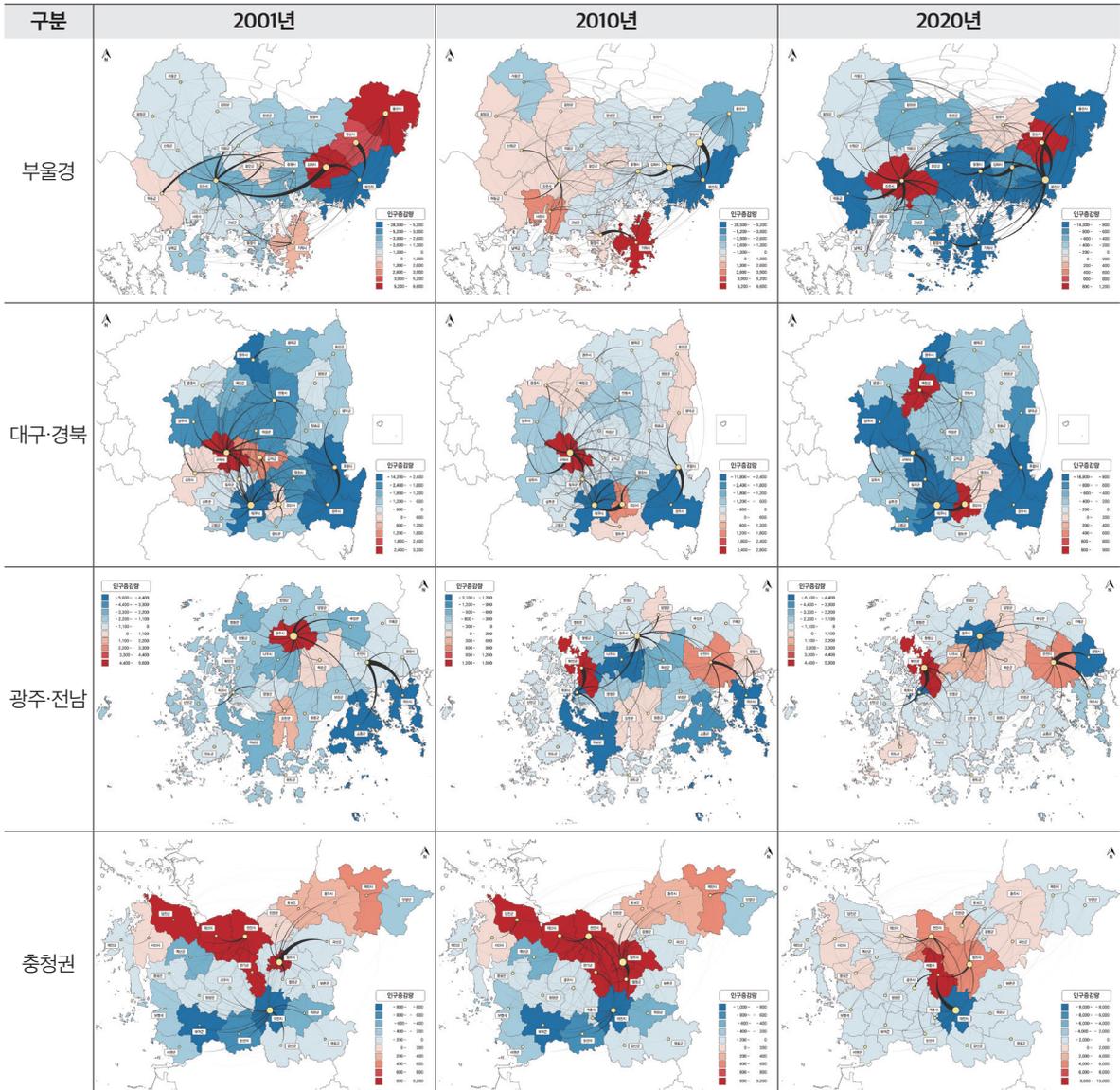
(단위: 인)



주: 자세한 내용은 “박경현, 윤영모, 정우성, 고사론, 2022. 초광역권 육성을 위한 정책적 지원방안 연구. 세종: 국토연구원”의 99-101쪽을 참고하기 바람.
 자료: 통계청 각 연도 국내인구이동통계 자료를 활용하여 저자 작성.

그림 5 초광역권별 시·군 간 인구이동 변화

(단위: 인)



주: 자세한 내용은 “박경현, 윤영모, 정우성, 고사론, 2022. 초광역권 육성을 위한 정책적 지원방안 연구. 세종: 국토연구원”의 104-107쪽을 참고하기 바람.
 자료: 통계청 각 연도 국내인구이동통계 자료를 활용하여 저자 작성.

03. 초광역권 개선방향에 대한 전문가 설문조사

조사개요

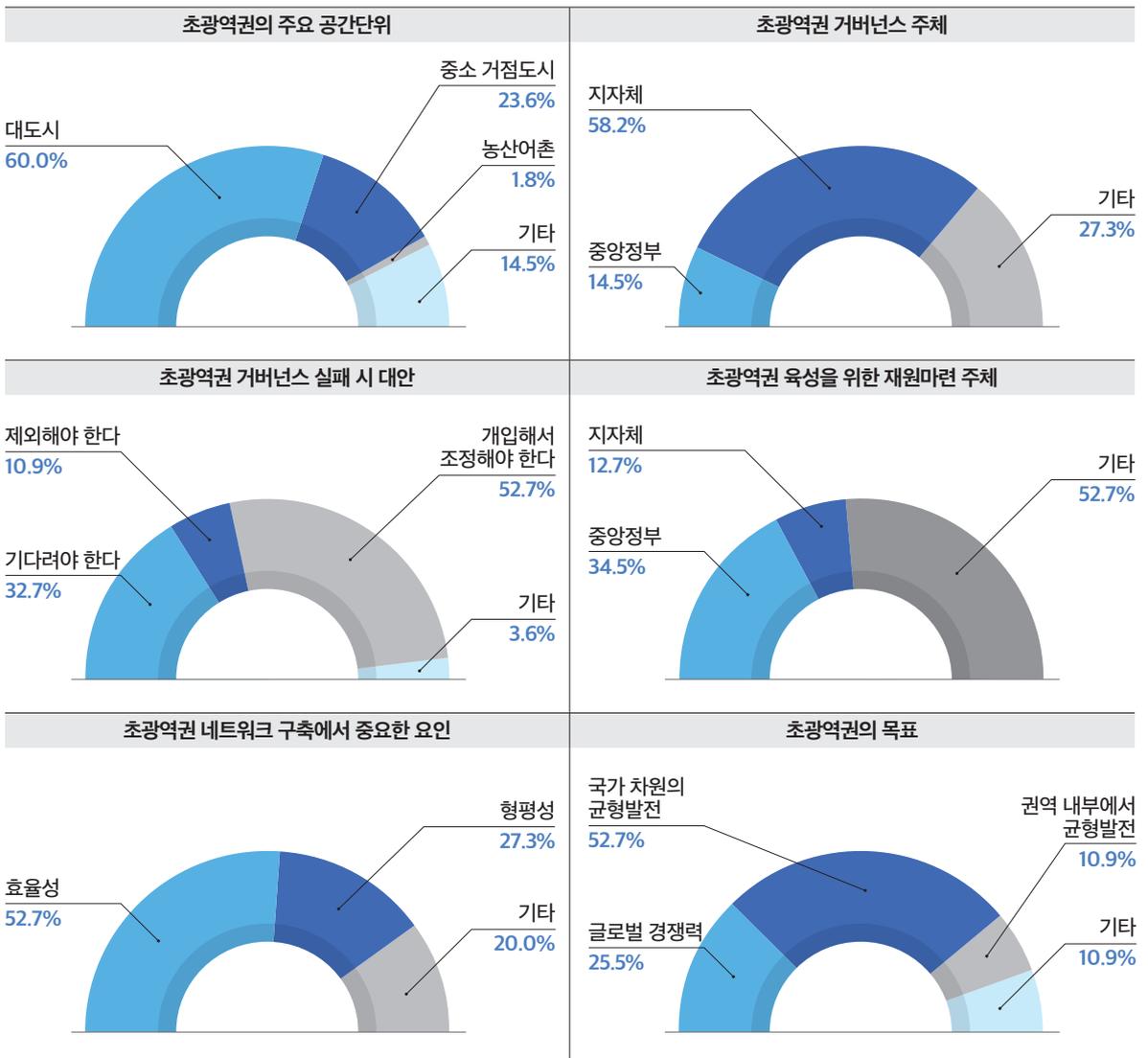
초광역권 정책 관련 주요 쟁점에 대한 개선사항 모색을 위하여 전문가 설문조사를 실시

- 조사내용: ① 초광역권 육성을 위한 주요 공간단위, ② 초광역권 거버넌스 운영의 주체, ③ 초광역권 거버넌스 구축 실패 시 대응방안, ④ 초광역권 육성을 위한 자원마련 주체, ⑤ 초광역권 네트워크 구축에서 주요 고려요인, ⑥ 초광역권이 추구해야 할 목표, ⑦ 현재까지 초광역권 추진과정의 문제점 및 개선방향 등
- 조사대상: 초광역권 정책 추진 경험이 있는 공무원, 교수, 연구원, 공공기관 관계자 150인
- 응답률: 36.7%(150인 중 55인 응답)
- 조사기간: 2022년 11월 1일~11월 15일
- 조사방식: 선택형, 개방형 혼합 구조화된 설문지를 활용하여 1:1 이메일 조사

조사결과

전문가들은 한국의 초광역권은 '국가균형발전'을 위해 '대도시'를 중심으로 '지자체 주도형'의 거버넌스를 구축하고, 정부와 지자체가 '공동의 자원'을 조성하여 '효율성' 높은 사업을 추진하는 것이 바람직하다고 응답

그림 6 초광역권 정책에 관한 설문조사 결과



자료: 전문가 설문조사 분석 결과를 토대로 연구진 작성.

04. 해외 초광역권 추진사례

독일의 대도시권(Metropolregion)

독일 통일과 유럽 통합, 세계화로 인한 도시지역 간 경쟁 심화 등에 대응하기 위해 1995년 독일 전역에 7개 유럽대도시권, 2005년에는 4개의 대도시권을 지정하여 현재 총 11개 유럽대도시권 육성

- (규모) 일률적인 설정기준은 존재하지 않지만, 통상적으로 (대)도시의 최소 인구규모는 50만 명 이상이고, 대도시권 전체의 인구는 최소한 100만 명에서 150만 명
- (운영) 주계획관청(Landesplanungsbehörd)이 주도하고 자치단체, 기업, NGO가 참여하는 형태이거나 계획조합이 주도하고 여타 주체들이 참여하는 협의체 형태로 운영
- (재정) 대도시권에 참여하는 지방자치단체와 구성원의 분담금(Beitrag)으로 운영
- (초광역권으로 확대) 최근 독일은 대도시권의 범위를 확대하여 전 국토를 포괄할 수 있는 새로운 공간단위로 발전시켜 나가고자 하는 정책을 추진 중

표 5 독일 유럽대도시권의 주요 현황

유럽대도시권	면적 (km ²)	면적비중 (%)	인구 (백만 명)	인구비중 (%)	지역 총생산액 (10억 유로)	지역 총생산액 비중(%)
베를린-브란덴부르크	30,546	8.5	6.0	7.3	190.6	5.6
브레멘-올덴부르크	13,751	3.8	2.8	3.3	92.2	2.7
프랑크푸르트/라인-마인	14,755	4.1	5.7	6.9	255.2	7.6
함부르크	28,469	8.0	5.3	6.4	209.7	6.2
하노버-브라운슈바이크-괴팅겐-볼프스부르크	18,580	5.2	3.8	4.7	133.5	4.0
중부독일	9,114	2.6	2.5	3.0	73.5	2.2
뮌헨	25,458	7.1	6.0	7.3	299.0	8.9
뉘른베르크	21,783	6.1	3.5	4.3	128.7	3.8
라인-네카	5,637	1.6	2.4	2.9	92.6	2.7
라인-루르	11,744	3.3	11.6	14.2	440.8	13.1
슈투트가르트	15,427	4.3	5.4	6.5	239.5	7.1

자료: OECD(2019: 32-34); Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland(2006)를 바탕으로 연구진 작성.

프랑스의 메트로폴(Métropole)

인구 40만 명 이상의 코뮌 연합으로 대도시공동체가 메트로폴로 전환됨에 따라 2022년 현재까지 프랑스 내 22개 메트로폴 설립

- (목적) 통합적 공공정책이 필요한 도시 현실과 대도시권 간의 경쟁이 심화하면서 기존의 대도시공동체보다 적합한 새로운 거버넌스의 필요에 따라 설치
- (운영) 메트로폴을 비롯한 EPCI(Etablissement Public de Coopération Intercommunale)는 해당 영토에 대해 전문성을 가지고 사안을 처리하며, 반드시 주어진 기능만 수행

표 6 프랑스 메트로폴 설립 연혁

연도	메트로폴	근거법
2012	니스코트다쥐르(Nice-Côte d'Azur)	2010년 12월 16일법
2015	보르도(Bordeaux), 브레스트(Brest), 그르노블(Grenoble), 릴(Lille), 몽펠리에(Montpellier), 낭트(Nantes), 렌느(Rennes), 루앙(Rouen), 스트라스부르(Strasbourg), 툴루즈(Toulouse), 그랑리옹(Grand Lyon)	2014년 맵탐법 (loi Maptam)
2016	그랑파리(Grand Paris), 엑스마르세유프로방스(Aix-Marseille-Provence), 그랑낭시(Grand Nancy)	2014년 맵탐법 (loi Maptam)
2017	메스(Metz), 오를레앙(Orléans), 디종(Dijon), 투르발드루아르(Tours-Val-de-Loire), 레르몽오베르뉴(Clermont-Auvergne), 생테티엔(Saint-Étienne), 툴롱프로방스메디테라네(Toulon-Provence-Méditerranée)	2017년 파리의 지위와 메트로폴 정비에 관한 법

자료: <https://www.vie-publique.fr/fiches/20129-quest-ce-que-une-metropole>(2023년 6월 12일 검색) 바탕으로 연구진 재구성.

- (주요 업무) 레지옹, 데파르트망, 코뮌 등과 협의를 통해 사회복지, 경제개발 등의 역량도 부여받을 수 있으며, 프랑스 정부와 협상을 통해 주택건설보조금(Aide à la pierre), 데파르트망의 사회복지주택 부여권, 대규모 시설이나 인프라 관리 등의 권한까지도 위임 가능

표 7 메트로폴의 여섯 가지 주요 업무 분야

분야	내용
경제, 사회, 문화 개발	• 산업, 상업, 서비스업, 수공업, 관광, 항구, 공항 지구 정비, 개발 • 메트로폴 이익과 연관된 경제개발, 문화, 사회문화, 사회, 교육, 스포츠 설비 건설, 정비, 관리
공간 정비	• 지역 간 연계성계획, 지구계획, 대중교통체계, 도로의 건설, 정비·관리, 신호체계, 여행자 숙박, 주차공간, 교통망
지역거주정책	• 거주정책 사업계획, 주거정책, 사회복지주택, 사회복지주택을 위한 정책적 노력, 빈곤층을 위한 주택정책, 기존 주거단지 개선, 비위생적인 거주공간 개선 및 리노베이션
도시정책	• 지역 현황진단 및 도시별 계약의 방향 설정, 도시개발, 지역개발, 재취업, 사회이탈자의 사회복지, 범죄예방 등을 위한 계약의 내용 홍보 및 연계
공공의 이익을 위한 서비스 운영	• 하수처리, 화재 및 구조 서비스
자연환경과 생활환경의 보호 및 가치 증진	• 가정 오물수거, 공기오염, 소음 방지 노력, 에너지 전환에 기여, 에너지 수요에 필요한 정책지원, 도시 열 및 냉기 네트워크 관리

자료: <https://www.gouvernement.fr>(2022년 11월 6일 검색) 바탕으로 연구진 작성.

영국의 레벨링업 계획과 지방분권

영국은 레벨링업(Leveling Up) 계획을 통해 지자체 연합(Combined Authorities: CA) 등 지역 간 협력을 강화. 레벨링업 계획은 지방분권 거버넌스 모델을 3단계로 설정(HM Government 2022)

- (레벨1) 기능적 경제구역(Functional Economic Area: FEA) 또는 전체 카운티에 걸쳐 협의회 등을 설치하여 협력하는 단계
- (레벨2) 직접 선출한 시장(Directly Elected Mayor: DEM)은 없지만, 기능적 경제구역 또는 전체 카운티를 포괄하는 의회를 설치한 단계
- (레벨3) 직접 선출한 시장(DEM)과 단일의 의회를 구성하여 협력하는 단계

표 8 영국 레벨링업 계획에 제시된 지방분권 단계별 권한이양의 범위

기능	내용	레벨1	레벨2	레벨3
서비스 제공을 위한 전략적 역할	두 개 이상의 지자체가 참여하여 공동의 미션 수행(예: 지역자연회복전략)	✓	✓	✓
	전략적 수준에서 공동 서비스 제공	✓	✓	✓
	기후변화에 대응한 혁신적인 제안의 채택	✓	✓	✓
지역 기업 지원	전략적 사업 수행을 위한 LEP 기능		✓	✓
지속가능한 운송의 지방정부 통제	지역의 교통기능 관리(예: 지역교통계획)		✓	✓
	경로 네트워크 관리			✓
	지역철도와 대영철도와의 제휴를 위한 우선순위 설정		✓	✓
	버스 프랜차이즈 도입			✓
투자지출	도로 유지보수 등 교통기금을 다년간의 계획으로 통합		✓	✓
	공유부동산펀드(UKSPF) 계획 및 제공			✓
노동시장을 위한 성인기술교육	연간 할당량이 합의된 장기 투자 펀드		✓	✓
	성인교육기능의 이양과 핵심 성인교육예산		✓	✓
	지역기술향상계획에 대한 입력정보 제공			✓
인프라 의사결정의 지방정부 통제	향후 계약된 고용 프로그램을 설계하고 제공하는 역할			✓
	시장개발법인 설립 능력(주최 지역의 기획 기관 동의하에)			✓
	지역 주도 브라운필드 펀딩의 전환			✓
대중을 안전하고 건강하게 유지	저가 주택 프로그램 및 브라운 필드 펀딩을 위한 홈스 잉글랜드와의 전략적 파트너십			✓
	홈스 잉글랜드 필수 구매력		✓	✓
	경계가 일치하는 경찰 및 범죄 위원회(PCC) 기능을 시장 권한으로 통제			✓
지역 이니셔티브 자금 조달	지역 복원력에서 명확한 역할 정의		✓	✓
	직선시장 지자체 연합(MCA)에 공중보건 의무 부여			✓
지역 이니셔티브 자금 조달	시의회 세금에 대한 시장 권한 확대			✓
	사업비 추가 도입			✓

자료: Department for Leveling Up, Housing and Communities(2022: 140)를 바탕으로 연구진 작성.

05. 초광역권 정책적 개선과제

1) 초광역권 육성방향의 재정립

① 초광역권 정책의 단계적 추진체계 강화

- (현황 및 문제점) 독일, 프랑스, 영국 등의 초광역권은 수많은 논의와 협의를 거쳐 탄생한 역사적 산물이지만, 한국의 초광역권 정책은 단기 사업발굴을 위한 수단으로 전락하여 정책추진의 불확실성이 증대된 상황
- (대안) 현재 초광역권 정책을 체계적으로 추진할 수 있도록 3단계의 추진체계 정비 및 강화 필요

표 9 초광역권 정책의 단계적 추진체계 강화

단계	내용
1단계: 재정비단계 (2023~2024)	<ul style="list-style-type: none"> • 중앙정부 수준의 현실성 높은 초광역권 공간구획 제시 • 중앙정부 차원의 초광역권 지원방안 구체화 및 법제화
2단계: 추진강화단계 (2024~2025)	<ul style="list-style-type: none"> • 초광역권 추진 주체의 활동 강화 • 특별지방자치단체 등 초광역권 제도의 안정화 • 범부처 추진기구의 설치 및 운영: 초광역권 정책의 컨트롤타워 기능 담당
3단계: 유연화 단계 (2025~)	<ul style="list-style-type: none"> • 권역 설정의 다변화를 통한 중층적 공간구조 형성 • 특별지방자치단체 등에 대한 중앙정부 권한 및 재정의 완전한 이양 • 본권 단계에 따른 유연한 행·재정적 지원

② 균형발전 정책으로서의 초광역권 법적 위상 강화

- (현황 및 문제점) 「국토기본법」과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 의한 초광역권은 “지역의 경제 및 생활권역의 발전에 필요한 연계·협력 사업추진을 위하여 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나, 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도의 행정구역울 넘어서는 권역”으로 규정. 그러나 특별지방자치단체가 구성되지 않으면 초광역권 사업 재원은 다시 개별 자치단체로 배분되어 사업이 수직적·분절적으로 추진됨에 따라 예산의 비효율적 집행 가능성 증가
- (대안 1) 특별지방자치단체가 구성되지 않을 때를 대비하여 초광역권의 범위 및 구성 지자체 요건을 현재보다 더욱 명료하게 제시하고, 구성 지자체 간 협력을 확인할 수 있는 합의서, 협약 등의 제출을 의무화하여 중앙정부 및 초광역권 구성 지자체의 책임성을 강화
- (대안 2) 초광역권 구성 지자체에 대한 국가 차원의 직접 지원이 가능하도록 「지방자치법」에 특별지방자치단체 구성 및 지원에 관해 중앙정부의 권한 및 재정 이양 범위를 더욱 명료하게 제시하고, 「국토기본법」과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 시도 등 개별 지자체가 아니라 초광역권 구성 지자체에 대한 국가 차원의 지원범위를 보다 구체적으로 규정할 필요

2) 다중심 초광역권 구조로의 전환

① 다중심 지역체계의 구축

- (현황 및 문제점) 초광역권 공간 네트워크에 대한 실증분석 부재로 초광역권 거점과 주변지역이 특정되지 못하고 있으며, 초광역권을 구성하는 하위 생활권별 기능이 중심도시와 분리되어 연계 시너지 미확보 상태
- (대안 1) 다중적 권역구조 고찰 및 다중심 도시 네트워크 실증분석을 통해 거점도시를 특정하고, 거점도시에는 중추기능의 집중 육성, 대학, 일자리 등을 위한 정주여건 강화, 집약적 토지이용이 가능하도록 제도적 지원을 시행
- (대안 2) 초광역권 거점 육성과 함께 생활권 중소거점도시에 대한 기능 강화 및 생활권별 산업기능 역할 분담체계 확립으로 생활권별 기능 및 연계 강화

② 광역교통망의 확충

- (현황 및 문제점) 대도시 및 대도시 인접으로 한정된 광역교통계획의 공간적 범위가 초광역권 공간 범위보다 작아 중소거점도시에 대한 광역적 차원의 교통망 계획이 부재하며, 광역교통계획 소외지역에 대한 정책적 배려 부재로 초광역권 정책 추진의 실효성에 대한 의문이 증가
- (대안 1) 광역교통권역의 유형 및 단계 세분화: 초광역권 내 복수의 광역교통권역을 설정할 수 있도록 광역교통 계획의 공간적 범위를 확대하고, 장기적으로 광역교통권역을 초광역권 광역교통권역으로 확대 또는 일원화
- (대안 2) 국가기간교통망과의 연계: 초광역권 내외 급행 교통망 구축, 교통 소외지역에 대한 다양한 교통수단 지원, 농산어촌 거점과 마을지역과의 연결은 수요 탄력적 교통서비스를 제공하여 의료, 복지, 교육 등 기초 생활 인프라에 대한 접근이 가능할 수 있도록 최소수준의 생활교통서비스 제공

3) 초광역권 거버넌스 체계 구축

① 통합 거버넌스 구축

- (현황 및 문제점) 초광역권 정책이 지역균형발전을 위한 현실적 대안으로 부상하고 있으나, 지역이 주도해야 한다는 당위론에 매몰되어 지역 차원의 초광역권 거버넌스 붕괴 시 중앙정부가 개입하여 조정하거나 중재할 수 있는 시스템 부재
- (대안 1) 수평적, 수직적 협력이 가능한 거버넌스 구축 필요. 초광역권 구성 지자체 간 자율적 거버넌스에 기반하되, 중앙정부가 지역 차원의 거버넌스에 개입하여 초광역권 추진을 지원할 수 있는 수직적 거버넌스도 동시에 구축
- (대안 2) 초광역권 기본 규칙에 대한 사전 합의. 초광역권 정책의 항구적이고 지속적 추진을 위해 초광역권 구성 지자체 간 기본규칙에 대해 사전 합의를 강화할 필요. 이 과정에서는 주민의견 수렴, 공론화 과정이 연계되어야 하며, 협의내용이 공유될 수 있도록 홍보활동 강화

② 모니터링 및 평가 강화

- (현황 및 문제점) 초광역권 사업을 일회성 사업, 선심성 사업으로 간주하는 경향이 심화. 이는 초광역권 사업의 선정 이후 사업추진 경과 및 성과에 대한 모니터링과 평가시스템이 부재한 데 기인
- (대안 1) 전문가 집단 및 다양한 이해당사자 참여 확대. 다양한 주체들이 참여하는 공론화 활성화. 초광역권 사업의 타당성을 검증할 수 있도록 사업발굴 시기부터 전문가 집단 및 다양한 이해당사자의 참여를 확대하고, 사업 진행 및 종료 시기 사업의 성과를 평가할 수 있는 체계를 강화할 필요
- (대안 2) 상설협의회 운영. 지방자치단체는 초광역권 발전방안을 논의하는 협의회를 상설 운영하고, 협의회 결과가 직접적으로 연계, 반영될 수 있도록 행·재정적 지원을 강화

③ 초광역협력 사무의 선정

- (현황 및 문제점) 「지방자치법」 제199조에 특별지방자치단체를 설치할 수 있는 근거를 마련하고, 특별지방자치단체 요구 시 중앙정부가 권한 및 재정 이양을 협의할 수 있다는 근거를 제시하였으나, 이양할 사무의 범위 및 구체적 이양방법이 부재하여 혼선
- (대안) 중앙정부는 권한 및 재정 이양범위를 사전 확정하여 제시하고, 지자체는 자치단체 간 초광역협력 사무에 대한 범위를 합의해 확정할 필요가 있음. 이를 위해 중앙정부는 영국의 레벨링업 계획에서 제시한 지방분권 단계별 권한 이양범위처럼(<표 8> 참조) 초광역권에 대한 권한 및 재정 이양의 범위를 사전 확정 필요. 지자체는 지자체 간 합의구조를 더욱 강화하여 초광역권에서 수행할 지자체의 협력 사무를 사전 확정할 필요

④ 초광역협력을 위한 분권협약제도 정비

- (현황 및 문제점) 현재 분권협약은 중앙정부와 구성 지방자치단체 간의 상호 호혜적인 협의사항이며, 해당 분권협약은 법적 근거가 매우 미흡. 국가 사무의 위임 시 논의 절차와 방식, 법적 효과에 대한 세부적 규정이 없어서 이에 대한 보완책이 필요
- (대안) 분권협력에 대한 논의 절차, 방식, 법적 효과에 대한 세부 규정 마련

4) 초광역권 공간계획 정비 및 지원 강화

① 초광역권 공간계획 정비

- (현황 및 문제점) 초광역권계획(「국토기본법」), 초광역권발전계획(「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」), 광역도시계획(「국토계획법」), 해안권 및 내륙권 발전종합계획(「해안내륙발전법」) 등 광역적 공간을 대상으로 하는 관련 유사 계획이 혼재
- (대안 1) 「국토기본법」, 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」을 연계하여 초광역권계획, 초광역권 발전계획이 상호 연계되도록 관련 내용 개정
- (대안 2) 공간계획 간 정합성 확보를 위하여 초광역권계획과 유사한 광역적 공간계획에 대한 연계 강화

② 초광역권 재정지원 강화

- (대안 1) 국가균형발전특별회계(이하 균특회계)에 초광역 계정 신설. 초광역권 또는 초광역 협력사업 추진을 위한 균특회계 순증이 이상적이나 불가할 경우 기존 균특회계 내 초광역권 계정을 신설하고 현재 추진 중인 균형발전사업 중 초광역협력 사업을 선별하여 추진
- (대안 2) 시·도 자체 재원 마련. 특별지방자치단체의 자체 재원 조달방식에 대한 구체적 방향 제시. 지역 차원의 공동사업 추진을 위한 공동기금 조성
- (대안 3) 균특회계 10%(약 1조 원)를 부처통합형 사업으로 추진. 균특회계에 초광역 계정을 신설하지 못하면 현행 지역지원계정 사업 중 공간적 범위가 같거나 부처 간 협력하여 특정 지역에 공동으로 추진하는 사업의 경우 부처통합형 초광역권 사업으로 분리하여 균특회계의 10%(약 1조 원)를 활용하는 방안도 검토 필요

참고문헌

- 국가교통데이터베이스. 2005-2019. 기중점통행량(통근 통행). <https://www.ktdb.go.kr> (2022년 4월 22일 검색).
- 대한민국 정부. 2022. 윤석열 정부 120대 국정과제. 서울: 대한민국 정부.
- 통계청. 1985-2020. 지역내총생산. <http://kosis.kr> (2022년 11월 23일 검색).
- _____. 2000-2020. 전국사업체조사. <http://kosis.kr> (2022년 11월 20일 검색).
- _____. 2000-2020. 주민등록인구. <http://kosis.kr> (2022년 11월 20일 검색).
- _____. 2001-2020. 국내인구이동통계. <http://mdis.kostat.go.kr> (2022년 8월 30일 검색).
- 프랑스 정부 홈페이지. <https://www.gouvernement.fr> (2022년 11월 6일 검색).
- Batten, D. F. 1995. Network Cities: Creative Urban Agglomerations for the 21st Century. *Urban Studies* 32, Issue 2: 313-327. doi: 10.1080/00420989550013103.
- Department for Levelling Up, Housing and Communities. 2022. Levelling Up the United Kingdom. <https://www.gov.uk/government/publications/levelling-up-the-united-kingdom> (2022년 7월 18일 검색).
- Florida, R. Gulden, T. and Mellander, C. 2008. The rise of the mega-region. *Cambridge Journal of Regions. Economy and Society* 1, no.3: 459-476.
- Gottmann, J. 1961. *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States*. New York: Twentieth Century Fund.
- Hall, P. and Pain, K. 2006. *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in Europe*. London: Routledge.
- HM Government. 2022. Levelling up the United Kingdom. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/1052706/Levelling_Up_WP_HRES.pdf (2022년 7월 18일 검색).
- Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland. 2006. Regionales Monitoring 2006 — Daten und Karten zu den Europäischen Metropolregionen in Deutschland. https://www.braunschweig.de/wirtschaft_wissenschaft/metropolregion/ikm_monitoring_06.pdf (2023년 6월 12일 검색).
- OECD. 2019. OECD Territorial Reviews: Hamburg Metropolitan Region, Germany. *OECD Territorial Reviews*. <https://doi.org/10.1787/29afa27f-en> (2022년 3월 16일 검색).
- République Française. 2021. Qu'est-ce qu'une métropole?. <https://www.vie-publique.fr/fiches/20129-quest-ce-quune-metropole> (2022년 11월 14일 검색).
- Scott, A. 2001. *Global City-regions in the Twenty First Century*. Oxford: Oxford University Press.

※ 이 브리프는 “박경현, 윤영모, 정우성, 고사론. 2022. 초광역권 육성을 위한 정책적 지원방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약 정리한 것임.

- 박경현 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원(khpark@krihs.re.kr, 044-960-0222)
- 윤영모 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구위원(ymyoon@krihs.re.kr, 044-960-0256)
- 정우성 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(wsjeong@krihs.re.kr, 044-960-0207)
- 고사론 국토연구원 국가균형발전지원센터 연구원(sharonko@krihs.re.kr, 044-960-0232)