

국토이슈리포트

제 55호

2022년 2월 11일

| 발행처 | 국토연구원 www.krihs.re.kr | 발행인 | 강현수 | 주 소 | 세종특별자치시 국책연구원로 5

초광역권 육성을 위한 관련 법 개정 의의와 향후 과제

요약

■ 2022년 2월 3일 「국가균형발전특별법」 및 「국토기본법」 개정을 통해 초광역권 정책 추진을 위한 제도적 기반을 마련

- 초광역권 구성, 계획 수립 및 사업 추진, 정부 및 지자체의 행정적·재정적 지원 및 관련 시책 추진 등을 위한 법적 근거 마련

■ 이를 계기로 향후 하위법령 개정 및 정책 추진과정에서 다음 사항 검토 필요

■ 첫째, 초광역권 육성 관련 계획의 역할 및 위상 정립 필요

- 20년 단위 장기계획인 '초광역권 계획'(「국토기본법」)을 기초로, 5년마다 구체적 실천과제 및 사업계획을 제시하는 '초광역권 발전계획'(「국가균형발전특별법」)을 수립·집행하도록 계획 간 역할 및 관계를 명확히 설정
- 국토계획체계 아래 초광역권 계획과 여타 국토계획 간 관계 및 위상 정립

■ 둘째, 초광역권 관련 계획의 수립주체 불일치 문제 해소 필요

- 「국가균형발전특별법」 및 「국토기본법」의 초광역권 관련 계획 수립주체를 일치시키기 위해 광역지방자치단체 행정구역을 넘어서는 2개 이상의 기초지방자치단체 또는 광역·기초지방자치단체도 '초광역권 계획' 수립이 가능하도록 「국토기본법」 개정 검토

■ 셋째, 초광역권 정책 추진을 위한 자원 구체화 필요

- 국가균형발전특별회계(지역지원계정) 내에 '초광역협력 사업군 예산'을 확충(신규 증액편성)하되, 자원 확보를 위해 필요시 추가 제도 개선방안 등 마련

■ 넷째, 초광역권 육성을 위한 국토·교통 분야 지원정책 구체화 필요

- 광역시 등 경제·생활거점 기능 강화를 위한 지원사업 패키지 마련, 경제·생활거점-중소도시 간 연계 강화 및 중소도시 육성을 위한 지원정책 등 마련
- 초광역권의 광역교통망 확충 지원을 위해 대도시권 광역교통 관련 제도 개선

■ 다섯째, 정부-지자체 간 협력 및 효율적 정책 추진체계 구축 필요

- 초광역권 정책 추진을 위한 정부-지자체 간 역할 분담 및 수평적 협력체계 구축, 정책 집행실적 및 성과 모니터링 체계 구축 등

윤영모 연구위원



1

국가균형발전을 위한 초광역권 육성정책 마련

수도권-비수도권 격차 확대 및 인구감소 대응 등을 위한 지역의 자발적 협력 움직임 증대

- ④ 수도권 집중 심화로 인한 미래 성장동력 약화, 비수도권 인구감소로 인한 지역위기 등에 대응 필요
 - 인구 및 각종 기능의 수도권 집중 심화로 인한 비효율에 대응하는 한편, 비수도권의 성장동력 약화 및 인구감소 등 지역위기 대응을 위해 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역 경제·생활권 육성을 통한 분산 필요성 증대
- ④ 미래 환경 대응 및 글로벌 경쟁력 강화 차원에서 지역 간 협력의 필요성 증대
 - 기후변화, 4차 산업혁명 등 미래환경 변화에 대비하여 국가 경쟁력을 제고하기 위해서는 행정구역을 넘어서는 공동문제 해결, 융복합 네트워크를 통한 규모의 경제·집적의 이익 실현 필요
 - 세계적으로 글로벌 경쟁력 제고를 위한 지역 간 협력 강화 추세에 대응 필요

〈표 1〉 초광역협력 해외사례

| 구분 | 주요 내용 |
|---|--|
| 프랑스 레지옹(région) 통합  | <ul style="list-style-type: none"> • 2015년 1월 프랑스는 우리나라의 광역지방자치단체에 해당하는 22개 레지옹을 13개로 통합 <ul style="list-style-type: none"> - 이를 통해 국제경제무대에 대응할 만한 레지옹 형성, 중층적 지역행정구조 완화, 국토 거버넌스의 효율성 증대 등을 도모 - 레지옹 평균인구는 통합 전 300만 명에서 통합 후 500만 명으로 증가 |
| 미국 지역계획위원회 (Council of Governments: COG)  | <ul style="list-style-type: none"> • 지방정부 간 자발적 협의체로서 교통, 환경, 수자원, 주택 등 부문별 광역계획을 담당 <ul style="list-style-type: none"> - 2018년 기준 700여 개의 COG가 설립·운영 중이며, 3만 5천여 개 지방정부(County, City, Borough)가 COG 권역에 해당 |
| 일본 간사이광역연합 (특별지방공공단체)  | <ul style="list-style-type: none"> • 2부(府), 6현(縣) 및 4시(市)가 연합하여 구성된 특별지방자치단체로, 12개 자치단체의 총 인구는 약 2,067만 명(2021년) <ul style="list-style-type: none"> - 일본 최초의 광역연합체로 2010년 12월 설치 |

출처: 관계부처 합동 2021b; Californian Association of Councils Governments(2022년 2월 9일 검색); 박경현 외 2020, 53-55 참고해 저자 정리 작성.

- ④ 균형발전 및 지역경쟁력 강화를 위한 지역의 자발적 협력 움직임 증대에 대응하여 국가적 차원의 정책 추진 필요
 - ‘동남권 메가시티 구축 전략보고’(2021년 2월), 대구·경북, 광주·전남, 충청권 등의 특별지자체 설립 및 행정통합 논의 등 지역이 주도하는 초광역협력 움직임이 증대하면서 초광역협력 필요성이 공론화되고 있어 정부의 지원정책 마련 필요

국가균형발전의 새로운 패러다임으로서 ‘초광역권 육성정책’ 마련

- ④ 전술한 문제에 대응하기 위해 정부는 2021년 10월 국가균형발전을 위한 ‘초광역협력 지원전략’을 발표하고 ‘유연한 권역별 협력을 통한 지역혁신성장과 국가균형발전’이라는 비전 아래 글로벌 경쟁력을 갖춘 지역 경제·생활권 육성을 실현하기 위한 3대 전략 및 세부과제를 제시
 - 초광역권 육성을 통해 지역의 경쟁력을 강화하고 매력 있는 삶을 구현함으로써 수도권 집중을 완화하고 수도권-비수도권 상생발전을 도모할 것으로 기대

❶ 첫째, 초광역협력 지원을 위한 법적 근거 마련 및 계획 수립, 재정지원체계 구축 등을 추진

- 초광역권 발전을 위한 계획 수립 및 초광역 협력사업 추진 등을 위한 법적 근거를 마련하는 한편, 초광역협력 지원을 위한 예비타당성조사 대상기준 상향 조정, 국가균형발전특별회계 내 '초광역 협력사업군' 신설 등 추진

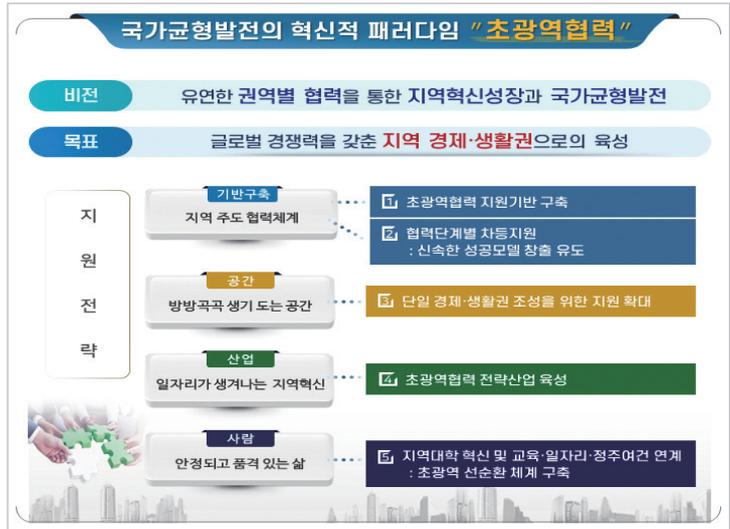
❷ 둘째, 협력단계별 차등 지원을 통해 신속한 성공모델 창출 및 확산을 유도

- 특별지자체 설치 및 운영을 위한 특별 교부세 지원, 국가사무의 적극적 위임을 위한 '분권협약' 도입, 패키지형 사업 지원 및 각종 특례 제공을 위한 '초광역특별 협약' 도입 등 추진

❸ 셋째, 지역주민이 정책효과를 체감할 수 있도록 공간·산업·인재양성 등 분야별 초광역협력 촉진정책을 도입

- (공간) 단일 경제·생활권 조성을 위한 광역교통망 조성, 도심융합특구 및 캠퍼스혁신파크 등 인재-자본-일자리 선순환을 위한 지역거점 육성을 추진
- (산업) 초광역권 전략산업 선정 및 지원, 기업 투자환경 조성을 위한 '지방투자촉진법' 제정 등을 검토
- (인재 양성) 초광역권 공유대학 운영, 지역혁신 플랫폼 구축, 고등교육 규제특구 운영 등 추진

〈그림 1〉 초광역협력의 비전 및 목표, 지원전략



출처: 관계부처 합동 2021a, 2.

2 초광역권 육성을 위한 관련 법 개정과 의의

초광역권 육성을 위한 「국가균형발전특별법」 및 「국토기본법」 개정

❶ 초광역권 육성을 위한 계획 수립 및 사업 추진, 정부·지자체 지원사항 등을 반영한 「국가균형발전특별법」 일부개정법률안 및 「국토기본법」 일부개정법률안이 2022년 2월 3일 공포되어 초광역권 정책 추진을 위한 제도적 기반 마련

〈표 2〉 「국가균형발전특별법」 및 「국토기본법」 개정 현황

| 구분 | 제안자 | 제안일자 | 주요 내용 | 공포일자 | 시행일자 |
|------------------------|--------------|-------------|---|-----------|-----------|
| 「국가균형발전특별법」 일부개정법률안 | 송재호 의원 등 50인 | 2020.11.20. | • 국가균형발전을 위해 초광역권을 정의하고, 초광역발전계획 수립 및 초광역협력사업 추진에 관한 근거를 신설 | 2022.2.3. | 2022.8.4. |
| 「국토기본법」 일부개정법률안 | 이현승 의원 등 13인 | 2021.6.16. | • 초광역권의 발전을 도모하고 국토균형발전 기반을 조성하기 위해 초광역권계획 수립에 관한 근거를 신설 | | |

출처: 국회의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill>); 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>)(모두 2022년 2월 9일 검색)를 토대로 저자 정리.

❷ 「국가균형발전특별법」은 초광역권의 정의, 초광역발전계획 수립 및 초광역협력사업 추진, 정부 및 지자체의 지원 등에 관한 사항을 신설

「국가균형발전특별법」 주요 개정사항

- 제6조의2(초광역권발전계획의 수립) ① 초광역권을 설정한 2개 이상의 지방자치단체 또는 「지방자치법」 제199조에 따른 특별지방자치단체(이하 “초광역권설정 지방자치단체”라 한다)의 장은 초광역권설정 지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 장 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 5년을 단위로 하는 초광역권발전계획을 수립할 수 있다. 다만, 관광자원의 개발에 관한 사항은 「관광진흥법」 제49조에 따른 관광개발기본계획 및 권역별 관광개발계획과 연계하여 수립하여야 한다.(이하 중략)
- 제10조의2(초광역협력사업의 추진) ① 국가와 지방자치단체는 단일 시·도의 행정구역을 넘어서는 초광역적 정책 및 행정 수요에 대응하고 지역의 경제·생활권의 경쟁력을 제고하기 위하여 공동·협력 사업(이하 “초광역협력사업”이라 한다)을 추진할 수 있다.
② 국가와 지방자치단체는 초광역협력사업의 추진 등에 관하여 대통령령으로 정하는 바에 따라 재정적·행정적 지원을 할 수 있다.
- 제11조(지역산업 육성 및 일자리 창출 등 지역경제 활성화 촉진) ② 초광역권설정 지방자치단체의 장은 초광역권설정 지방자치단체를 구성하는 지방자치단체의 장 및 관계 중앙행정기관의 장과 협의하여 제1항 각 호의 요건을 충족하는 산업을 해당 초광역권의 초광역권산업으로 선정할 수 있다.
③ 국가 및 지방자치단체는 지역특화산업과 초광역권산업을 육성하기 위하여 다음 각 호의 사항에 관한 시책을 추진하여야 한다.
 1. 지역특화산업과 초광역권산업의 구조 고도화 및 투자유치의 촉진에 관한 사항
 2. 지역특화산업과 초광역권산업의 집적(集積) 및 활성화에 관한 사항
 3. 지역특화산업과 초광역권산업의 발전을 위한 기반확충에 관한 사항
 4. 지역특화산업과 초광역권산업의 육성에 필요한 산업입지기본시설 등의 확충에 관한 사항
 5. 그 밖에 지역특화산업과 초광역권산업의 육성을 위하여 필요한 사항
- 제35조(지역지원계정의 세입과 세출) ② 회계의 지역지원계정의 세출은 다음 각 호와 같다.
 1. 초광역권 활성화 및 지역경쟁력 강화를 위한 교통·물류망 확충 관련 사업에 대한 출연(出捐)·보조 또는 융자
 2. 지역특화산업 및 초광역권산업의 육성과 투자 및 일자리 창출 촉진에 관련된 사업에 대한 출연·보조 또는 융자(이하 중략)

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) (국가균형발전특별법. 법률 제18812호, 2022.2.3. 일부개정).

「국토기본법」 주요 개정사항

- 제6조(국토계획의 정의 및 구분) ② 국토계획은 다음 각 호의 구분에 따라 국토종합계획, 초광역권계획, 도종합계획, 시·군 종합계획, 지역계획 및 부문별계획으로 구분한다.
 1. 국토종합계획: 국토 전역을 대상으로 하여 국토의 장기적인 발전 방향을 제시하는 종합계획
 - 1의2. 초광역권계획: 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(이하 “초광역권”이라 한다)을 대상으로 하여 해당 지역의 장기적인 발전 방향을 제시하는 계획(이하 중략)
- 제7조(국토계획의 상호 관계 등) ① 국토종합계획은 초광역권계획, 도종합계획 및 시·군종합계획의 기본이 되며, 부문별계획과 지역계획은 국토종합계획과 조화를 이루어야 한다.(이하 중략)
③ 국토종합계획은 20년을 단위로 하여 수립하며, 초광역권계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획의 수립권자는 국토종합계획의 수립 주기를 고려하여 그 수립 주기를 정하여야 한다.
- 제12조의2(초광역권계획의 수립) ① 초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 「지방자치법」 제199조의 특별지방자치단체의 장(이하 “초광역권계획 수립주체”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.(이하 중략)

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) (국토기본법. 법률 제18829호, 2022.2.3. 일부개정).

「국가균형발전특별법」 및 「국토기본법」 개정의 의의

- ② 첫째, 초광역권의 개념, 초광역협력사업 추진 등에 관한 사항을 규정함으로써 지방자치단체 간 자율적 협력을 통한 초광역권 구성, 행정경계를 초월한 경제권 및 생활권 단위의 협력사업 발굴·기획 등을 촉진
 - (초광역권 개념) 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 특별시·광역시·특별자치시 및 도·특별자치도의 행정구역을 넘어서는 권역(「국가균형발전특별법」 제2조; 「국토기본법」 제6조)
 - (초광역협력사업) 초광역적 정책 및 행정 수요에 대응하고 지역의 경제·생활권의 경쟁력을 제고하기 위한 공동·협력 사업(「국가균형발전특별법」 제10조의2)
- ② 둘째, 2개 이상의 지방자치단체 또는 특별지방자치단체가 초광역권 육성을 위한 계획을 수립·시행할 수 있도록 하고, 정부가 수립하는 ‘국가균형발전5개년계획’에 반영하도록 규정함으로써 초광역권 육성을 위한 계획을 법제화하고 정부-지방자치단체 간 협력적 정책 추진 등을 유도
 - (지자체 계획 수립) 초광역권을 구성하고자 하는 2개 이상의 지방자치단체 또는 특별지방자치단체가 ‘초광역권 발전계획’(「국가균형발전특별법」 제6조의2) 또는 ‘초광역권 계획’(「국토기본법」 제12조의2) 수립 가능
 - (계획 수립주체 확대) 지방자치단체뿐만 아니라 ‘특별지방자치단체’가 ‘초광역권 발전계획’ 또는 ‘초광역권 계획’을 수립할 수 있도록 함으로써 일반적인 지방자치단체 협의체(행정협의회, 지방자치단체조합 등)에 비해 계획 수립·추진의 집행력 및 독립성을 강화할 수 있는 계기 마련

- (정부계획 수립) 정부가 ‘국가균형발전5개년계획’을 수립하면서 ‘초광역권 발전계획’을 고려하도록 규정함으로써 국가계획에 초광역권 육성 및 지원에 관한 사항을 반영하도록 명시(「국가균형발전특별법」 제4조, 제5조)
- ② 셋째, 국가 및 지방자치단체가 초광역협력사업 추진, 초광역권 육성을 위한 재정적·행정적 지원, 초광역권산업 육성을 위한 각종 시책 등을 추진할 수 있는 근거를 마련
 - (재정적·행정적 지원) 정부 및 지자체가 초광역협력사업을 추진하고 재정적·행정적으로 지원할 수 있도록 규정함으로써 초광역권 육성을 위한 다양한 정책지원수단 제시(「국가균형발전특별법」 제10조의2)
 - (초광역산업 육성) 정부와 지자체 간 협의를 통해 초광역권산업을 선정하고, 초광역권산업 육성시책을 추진할 수 있는 근거를 마련함으로써 초광역권별 지역경제·산업 발전 등 촉진 가능(「국가균형발전특별법」 제11조)
 - (재정 지원방안 명시) 국가균형발전특별회계(지역지원계정)를 활용하여 초광역권 관련 사업을 지원할 수 있도록 규정함으로써 초광역권 정책 추진을 위한 예산 확보 및 집행력 제고(「국가균형발전특별법」 제35조)

〈표 3〉 「국가균형발전특별법」 및 「국토기본법」의 초광역권 관련 내용 비교

| 구분 | 「국가균형발전특별법」 | 「국토기본법」 |
|-------------------|---|---|
| 초광역권 개념 | • 지역 경제 생활권역의 발전에 필요한 연계 협력 사업 추진을 위해 2개 이상의 지방자치단체가 상호 협의하여 설정하거나 특별지방자치단체가 설정한 권역으로, 특별시 광역시 특별자치시 및 도 특별자치도의 행정구역에 넘어서는 권역(「국가균형발전특별법」 제2조, 「국토기본법」 제6조) | |
| 초광역권 육성을 위한 계획 수립 | 계획명 | • 초광역권 계획 |
| | 수립권자 | • 초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장(제12조의2) |
| | 수립목적 | • 초광역권의 장기적인 발전 방향 제시(제6조) |
| | 수립주기 | • 미정 - 국토종합계획 수립주기(20년)를 고려하여 정함(제7조) |
| | 계획위상 | • 국토종합계획의 하위계획으로 규정(제7조) |
| | 수립절차 | • 초광역권계획위원회 협의 → 구성 지방자치단체장 협의 → 공청회 → 관계 중앙행정기관장 협의 → 국토정책위원회 심의 → 국토교통부 장관 승인(제11조, 제12조의2, 제15조, 제26조) |
| | 계획 주요내용 | • 초광역권의 범위 및 발전목표 • 초광역권 현황 및 여건 변화 전망 • 초광역권 발전전략 • 초광역권의 공간구조 정비 및 기능 분담 • 초광역권의 교통, 물류, 정보통신망 등 기반시설 구축 • 초광역권 산업 발전 및 육성 • 초광역권 문화·관광기반의 조성 • 재원조달방안 등 계획의 집행 및 관리 등(제12조의2) |
| | 집행 및 관리 | • 매년 해당연도 초광역발전시행계획을 수립하고, 전년도 추진실적을 국가균형발전위원회 및 관계 중앙행정기관에 제출(제6조의2) |
| 초광역권 육성을 위한 지원 | • 국가 및 지방자치단체는 초광역협력사업 추진 및 재정적·행정적 지원 가능(제10조의2) • 국가 및 지방자치단체는 초광역권산업 선정 및 육성시책 추진 가능(제11조) | |
| 재원 | • 국가균형발전특별회계(지역지원계정) 활용(제35조) | |

출처: 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>) (국가균형발전특별법. 법률 제18812호, 2022.2.3. 일부개정; 국토기본법. 법률 제18829호, 2022.2.3. 일부개정)을 토대로 저자 정리.

3

초광역권 육성을 위한 향후 제도 개선과제

- ② 「국가균형발전특별법」 및 「국토기본법」 개정에 따라 초광역권 육성을 위한 법적 기반을 마련했으나 초광역권 육성정책이 소기의 목적을 달성하기 위해서는 향후 하위법령 개정 및 정책 추진 시 다음 사항에 대한 검토 필요

초광역권 육성 관련 계획의 역할 및 위상 정립 필요

- ④ 초광역권 육성을 위해 수립하는 ‘초광역권 발전계획’(「국가균형발전특별법」)과 ‘초광역권 계획’(「국토기본법」)의 역할 및 관계 불명확

 - 초광역권 육성을 위해 「국가균형발전특별법」에 의거한 ‘초광역권 발전계획’, 「국토기본법」에 의거한 ‘초광역권 계획’을 수립할 수 있는 근거를 마련했으나 두 계획 간 관계 및 차이는 불분명한 실정
 - 향후 계획 수립과정에서 계획 간 유사·중복성으로 인한 비효율 및 혼란이 발생하지 않도록 시행령 개정 또는 계획 수립지침 작성 등을 통해 두 계획의 역할 및 관계 구체화 필요
- ④ (향후 과제) 「국토기본법」의 ‘초광역권 계획’은 초광역권 발전을 위한 미래 발전구상을 제시하는 20년 단위 장기 종합계획, 「국가균형발전특별법」의 ‘초광역권 발전계획’은 초광역협력사업 추진방안을 제시하는 5년 단위 중기 실행계획으로 역할을 설정하는 방안 검토 필요

 - 「국토기본법」(제12조의2)의 ‘초광역권 계획’은 초광역권의 미래 발전구상, 공간구조 정비 및 기능 분담 방안, 부문별 전략(기반시설, 산업, 문화·관광 등) 등을 제시하는 20년 단위 장기 종합계획으로 역할 설정
 - * 최근 개정된 「국토기본법」은 ‘초광역권 계획’의 수립주기를 규정하고 있지 않으므로 향후 「국토기본법」 시행령 개정 시 계획 수립주기를 20년으로 명시하는 방안 검토 필요
 - 「국가균형발전특별법」(제4조, 제6조의2)의 ‘초광역권 발전계획’은 향후 5년간 추진할 구체적인 실천과제 및 초광역협력사업을 제시하는 중기 실천계획으로 역할 설정
 - 즉, 20년 단위 장기계획인 ‘초광역권 계획’을 기초로, 5년마다 초광역권 발전을 위한 구체적 실천과제 및 초광역협력사업을 제시하는 ‘초광역권 발전계획’을 수립·집행하는 체계 구축
 - 이와 함께 「국가균형발전특별법」 제20조에서 규정한 지역발전투자협약도 초광역권 발전계획이 수립되는 5년마다 체결·갱신함으로써 초광역권 발전계획의 실행력 강화 가능

〈표 4〉 초광역권 관련 계획 간 역할 및 관계 설정방안 제안

| 구분 | ‘초광역권 계획’ (「국토기본법」 제12조의2) | ‘초광역권 발전계획’ (「국가균형발전특별법」 제6조의2제1항) |
|------------|---|--|
| 계획 수립주기 | 20년 | 5년 |
| 계획 성격 및 역할 | <ul style="list-style-type: none"> • 장기 종합계획 - 초광역권의 장기발전구상, 공간구조 구상 및 기능 분담방안, 부문별 전략(기반시설, 산업, 문화·관광 등), 중장기 로드맵 등 제시 | <ul style="list-style-type: none"> • 중기 실행계획 - 초광역권 계획을 토대로, 향후 5년간의 실천과제 및 사업 계획 제시 |
| 집행수단 | - | <ul style="list-style-type: none"> • 초광역권 발전계획 수립주기(5년)에 맞추어 정부-지자체 간 5년 단위 ‘지역발전투자협약’ 체결 • 매년 시행계획 수립 및 추진실적 관리 |

출처: 저자 작성.

- ④ (향후 과제) 국토계획체계 아래 ‘초광역권 계획’의 위상 및 여타 국토계획 간 관계도 명확히 설정 필요

 - 국토계획은 국토종합계획, 초광역권계획, 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 및 부문별계획 등으로 구분 가능하며, 이 중 국토종합계획은 다른 모든 계획의 기본이 되는 최상위계획(「국토기본법」 제6조, 제7조)
 - 그러나 초광역권 계획과 도종합계획, 시·군종합계획, 지역계획 간의 관계 및 위상 설정은 불분명한 실정으므로 향후 하위법령 및 관련 계획 수립지침 개정 시 초광역권 계획과 여타 국토계획 간 관계를 명확히 설정 필요
 - 초광역권 계획은 지방자치단체(또는 특별지방자치단체)가 필요시 수립할 수 있는 임의계획이며, 특정 지역(초광역권)을 대상으로 특별한 정책목적(초광역 연계·협력)을 위해 수립하는 계획이므로 「국토기본법」(제6조)에서 규정한 ‘지역계획’으로 위상을 설정하는 것이 바람직*
 - * (「국토기본법」상 지역계획: 법 제16조) 수도권발전계획, 지역개발계획, 기타 다른 법률에 따라 수립하는 지역계획 등

초광역권 관련 계획의 수립주체 불일치 문제 해소 필요

- ④ 「국가균형발전특별법」(제2조) 및 「국토기본법」(제6조)에서 초광역권의 개념을 동일하게 정의하고 있음에도 불구하고 초광역권 육성을 위한 계획 수립주체가 상이

- (계획 수립권자 불일치) 광역지자체 경계를 넘어서는 2개 이상의 기초지방자치단체 또는 광역지방자치단체와 기초지방자치단체가 초광역권을 구성하는 경우, 「국가균형발전특별법」에 의거한 ‘초광역권 발전계획’은 수립 가능한 반면, 「국토기본법」에 의거한 ‘초광역권 계획’은 수립 불가능한 경우 발생

〈표 5〉 초광역권 육성 관련 계획의 수립주체 불일치 문제

| 초광역권 구성 사례 | ‘초광역권 발전계획’ 수립 (「국가균형발전특별법」 제6조의2) | ‘초광역권 계획’ 수립 (「국토기본법」 제12조의2) |
|---|---|----------------------------------|
| 2개 이상의 광역지방자치단체 |  ○ | ○ |
| 광역지방자치단체 행정구역을 초월하는 2개 이상의 기초지방자치단체 |  ○ | × |
| 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 |  ○ | × |

출처: 저자 작성.

- ② (향후 과제) 광역지방자치단체 행정구역을 넘어서는 2개 이상의 기초지방자치단체 또는 광역-기초지방자치단체가 초광역권을 구성하는 경우 「국토기본법」상 ‘초광역권 계획’ 수립이 가능하도록 「국토기본법」 개정방안 검토 필요
 - 이를 통해 「국가균형발전특별법」 및 「국토기본법」의 계획 수립권자를 일치시키는 한편, 「국토기본법」 내에서 초광역권을 구성할 수 있는 지자체(제6조)와 초광역권 계획을 수립할 수 있는 지자체(제12조의2)에 관한 조문 간 불부합 문제도 해소 가능

초광역권 정책 추진을 위한 재원 구체화 필요

- ② 「국가균형발전특별법」 개정을 통해 초광역권 정책 추진 시 국가균형발전특별회계(지역지원계정)를 활용할 수 있는 법적 근거는 마련했으나 예산 확보방안 및 규모, 지원방식 등은 구체화되지 않은 실정
- ② (향후 과제) 초광역권 육성을 위해 국가균형발전특별회계(지역지원계정) 내에 ‘초광역협력 사업군 예산항목’을 확충(신규 증액 편성)하되 재원 확보를 위해 필요시 추가 제도 개선 등 추진 필요
 - ‘초광역협력 지원전략’(2021.10.14.)에 따라 정부는 국가균형발전특별회계의 지역지원계정 내에 ‘초광역협력 사업군 예산항목’을 신설할 예정이나 구체적인 예산 확보방식은 미정
 - (검토가능 대안) 초광역협력 사업군 예산확보 방식으로 ①안 신설된 ‘초광역협력 사업군 예산항목’을 신규 증액 편성하는 방식(총액 증액 방식), ②안 지역지원계정 내의 기존 사업군 예산을 감액하여 ‘초광역협력 사업군 예산’으로 전용하는 방식(총액 유지 및 예산 세부항목 간 전용방식) 등이 검토 가능할 것으로 예상
 - (제안 사항) 초광역권 육성 및 지자체 간 협력을 촉진하기 위해 ①안에서 제시한 ‘초광역협력 사업군 예산항목’ 신규 증액을 추진하되, 정부-지방자치단체-해당 분야 전문가 간 논의를 통해 재원 확보를 위한 추가적인 제도 개선방안(예시: 지역지원계정 세입 관련 사항 개정 등) 등 마련 필요
- ② (향후 과제) ‘초광역협력 지원전략’(2021.10.14.) 및 개정 법률에서 제시하고 있는 초광역권 관련 시책 및 사업에 대한 재정지원 방식을 구체화하고 관련 법 및 하위법령 개정 등 추진 필요
 - (예비타당성 기준 상향) 초광역 연계 활성화 및 성과 확산을 위해서는 지역 간 연계교통망 확충이 필수적이므로 SOC사업 예비타당성 대상기준 상향조정 방안*을 조속히 확정하고 「국가재정법」(제38조) 개정 필요
 - * (현재) 총사업비 500억 원 및 국비 300억 원 이상 → (개선안) 총사업비 1천억 원 및 국비 500억 원 이상
 - (사업 지원방식 다양화) 초광역권 관련 사업에 대해 정부 부처별 공모사업 선정 시 가점을 부여하는 방식을 검토 중이나, 부처별 공모사업 선정 시 일정 비율을 초광역권 관련 사업에 할당하는 방식(할당제), 초광역권 관련 사업을 공모사업이 아닌 포괄보조방식으로 지원하는 방식(포괄보조사업 확대) 등도 함께 검토 필요

초광역권 육성을 위한 국토·교통 분야 지원정책 구체화 필요

- ④ 초광역권 육성을 통해 지역의 경쟁력을 강화하고 국가균형발전을 촉진하기 위해서는 각 권역의 경제·생활거점 기능 강화를 위한 ‘초광역거점 지원사업 패키지’(가칭) 등 구체적 지원정책 마련 필요
 - 광역시 등 중심도시의 거점기능 강화를 위한 도심융합특구 지정·육성, R&D역량 강화를 위한 캠퍼스혁신파크 육성, 산업구조 전환 및 제조·생산기반 강화를 위한 산업단지 대개조 및 스마트그린 국가산업단지 조성, 정주여건 개선을 위한 도시재생 등을 통합적으로 지원할 수 있는 방안 마련
- ④ 권역 내 중소도시의 역할 강화 및 정책 소외지역 발생 방지를 위해 초광역권 내 광역시 등 경제·생활거점과 중소도시 연계를 강화하고, 중소도시를 강소도시로 육성하기 위한 지원정책도 함께 추진 필요
 - 중소도시 간 연계·협력사업(예시: 관광벨트 구축, 생활인프라 공동 확충 및 이용 등)에 대한 지원과 함께 중소도시 발전을 위한 농·산·어촌 주거 플랫폼 사업(주거+생활SOC+일자리), 수요응답형 생활인프라·서비스 제공 등을 위한 지원방안 마련
 - 초광역권의 주요 거점을 연결하는 광역교통망 확충 및 환승·연계체계 구축, 대중교통 서비스 제고 등을 위해 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 개정 검토
 - 초광역권의 광역교통시설 확충 및 정비 등을 위한 국가의 재정적 지원이 가능하도록 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」(제2조)에서 규정한 ‘대도시권’의 범위를 초광역권으로 확대하는 방안 검토

정부-지자체 간 협력 및 정책 모니터링체계 구축 필요

- ④ 초광역권 육성을 위한 법적 기반 마련을 계기로 향후 정부-지자체 간 수평적 협력체계 구축, 정책 모니터링 및 환류 체계 구축 등 효율적 정책 추진체계 구축 필요
- ④ (향후 과제) 초광역권 정책의 성공적 추진을 위해 정부 및 지자체 간 역할 분담 및 수평적 협력체계 구축 필요
 - (정부 역할) 정부는 초광역권 정책의 안정적 추진을 위한 중장기 정책방향 및 로드맵 제시, 구체적인 정책 지원수단 제시, 정책 추진을 위한 자원 확보, 지자체 역량 강화 지원 등에 집중하여 지자체 간 자율적 협력에 의한 초광역권 구성 및 계획 수립을 유도하고 적극 지원하는 역할을 담당하는 것이 바람직
 - (지자체 역할) 초광역권을 구성하고자 하는 지자체는 신규 예산 확보를 위한 일시적 협력 또는 지자체 간 나눠먹기식 사업 기획·발굴 등을 지양하고, 초광역권의 미래 비전 및 발전목표에 부합하는 전략 수립 및 사업 기획, 구성지자체 간 지속가능한 협업체계 구축, 정책 집행의 책임성 강화 등을 위한 노력 필요
- ④ (향후 과제) 초광역권 육성정책의 성과 제고, 여건 변화 대응 등을 위해 지속적인 정책 집행실적 및 성과 모니터링을 토대로 정책방향 수정 및 보완, 추가적인 제도 개선 등을 추진할 수 있는 유연한 정책집행체계 구축 필요
 - 초광역권 구성 및 계획 수립, 사업 추진 등의 과정에서 발생하는 문제점 및 애로사항, 대내외 여건 변화 등을 지속적으로 파악하기 위해 정부-지자체 간 정보공유 및 의견교환 체계 구축
 - 이와 함께 초광역권 정책 추진실적 및 성과 등을 지속적으로 모니터링하고, 이를 토대로 정책 보완 및 제도 개선 등을 추진할 수 있는 모니터링 및 환류 체계 구축

참고문헌

- 관계부처 합동. 2021a. 초광역협력 지원전략(안). 10월 14일, 보도자료.
 _____. 2021b. 균형발전 정책의 새로운 핵심 전략, 지역이 주도하는 “초광역협력”. 10월 14일, 보도자료.
 국가법령정보센터 (<https://www.law.go.kr>) (국가균형발전특별법. 법률 제18812호, 2022.2.3. 일부개정; 국토기본법. 법률 제18829호, 2022.2.3. 일부개정).
 국회의안정보시스템. <https://likms.assembly.go.kr> (2022년 2월 9일 검색).
 박경현·이윤석·허동숙·최예슬·정준호·강민규. 2020. 국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향. 세종: 국토연구원.
 Californian Association of Councils Governments. <https://calcog.org/> (2022년 2월 9일 검색).