

국토정책 Brief

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

2025. 9. 15.
No. 1030



발행처 국토연구원
발행인 김명수
www.krihs.re.kr

이 브리프는 나무를 베지
않고 만든 생분해성 펄프
용지를 사용하였습니다.

박경현 국가균형발전지원센터장
서연미 선임연구위원
윤영모 연구위원
신휴석 부연구위원
전봉경 부연구위원
이소현 부연구위원
이효란 전문연구위원
김수연 연구원

국가균형발전을 위한 초광역권 거버넌스 실태와 개선방안

주요 내용

- ① Q 방법론(Q Methodology)을 활용하여 초광역권 거버넌스에 대한 주요 인식유형을 도출하고 인식차이를 비교·분석
- ② 초광역권 인식구조를 4가지(‘지역주도 사업추구형’, ‘대도시 성장거점 육성형’, ‘특별지방자치단체 지원형’, ‘중앙정부 주도형’)로 분류하여 거버넌스 실태를 분석
- ③ 초광역권 정책추진 현황과 지역 현장의 애로사항을 종합적으로 고려하여, 초광역권 육성을 위한 실효성 높은 정책방안을 제시

정책방안

- ① 초광역권 행정조직체계의 정비
 - 특별지방자치단체 의원 정수·임기를 법률로 규정하고, 단체장은 전문성과 중립성을 강화하도록 제도화
 - 전담 인력과 조직을 정규화하고, 사무권한을 명확히 하여 독립성과 실행력 강화
- ② 초광역권 계획체계의 통합 및 법제화
 - 「국토기본법」과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 초광역권 관련 계획 간 법적 위계를 설정해 일원적 계획체계 확립
 - MPO형 통합조정기구 설치 및 데이터 기반 전략과 계획수립으로 교통·공간·산업을 연계 관리
- ③ 협력사업 발굴 및 추진의 제도화
 - 부처연계형 사업에 대한 전용 공모체계와 평가기준 마련
 - 상설 협의체·사무국 설치와 중앙정부의 인허가 권한 이관을 통해 지방정부의 자율적 협력 역량 제고
- ④ 예산 지원 및 집행체계 강화
 - 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 ‘광역협력계정(초광역권계정)’을 신설해 안정적 재원확보
 - 재정운용의 지속가능성을 위해 중앙정부 지원 근거와 지자체 분담 기준을 법제화하고, 예산집행의 투명성과 성과관리 제도를 강화

01. 초광역권과 거버넌스

초광역권 거버넌스의 의의

거버넌스는 정부 단독의 통치 방식에서 벗어나 정부, 시장, 시민사회 등 다양한 행위자들이 수평적으로 협력하며 공공문제를 해결하는 새로운 방식

- 전통적인 행정체계가 중앙정부 중심의 일방적·계층적 통치를 기반으로 했다면 오늘날의 정책환경은 점차 다층적이고 상호 의존적인 구조로 전환 중
- 이러한 변화는 '거버넌스'라는 새로운 통치 패러다임으로 이론화되며, 정부뿐 아니라 시장, 시민사회 등 다양한 행위자들이 수평적으로 협력해 공공문제를 해결하는 방식으로 발전하고 있음

지역발전을 위한 다층적 거버넌스(multilevel governance)는 제도적·지역적·공공관리적 측면에서의 전면적인 개혁을 요구

- (제도적 측면) 중앙정부의 권한, 책임, 자원 배분체계를 재조정하고, 사무·재정·인력 등 공공정책 수행 자원을 지방정부에 이양하는 분권구조로의 개편을 요구
- (지역적 측면) 국토공간구조를 재편하고 지방자치단체의 경계를 조정함으로써, 권역의 적정 규모와 기능별 책임분담체계를 재설계
- (공공관리적 측면) 신공공관리(New Public Management) 관점에 기반하여 정책집행체계와 행정운영 방식의 효율성을 높이기 위한 제도적 개혁이 필요

초광역권 거버넌스는 단일 지자체의 역량을 넘어서는 복합적 정책과제(예: 인구감소, 산업, 광역교통, 환경관리 등)에 대응하기 위한 핵심적 제도장치로 부상

- 권역 내 여러 도시와 지역들이 연계·협력함으로써, 공간 간 기능적 통합을 촉진하고 정책의 효율성과 효과성을 동시에 높이는 기제로 작동 가능
- 초광역권 거버넌스는 자율성과 협력성을 중시하는 수평적 네트워크의 구축과 더불어, 이를 포괄적이고 전략적으로 조정할 수 있는 정부의 능동적 역할이 중요

초광역권 거버넌스는 다양한 행위자의 참여와 협력적 의사소통, 지식의 공동 생산, 사회정치적 네트워크의 활성화, 그리고 행정구역 경계를 초월한 지역 간 연계를 필수적 요소로 포함함(Innes et al. 2020)

- 정부와 다양한 주체들이 공존하면서도 상호 작용을 유도하고, 전략과 절차를 설계하는 '메타거버넌스'의 필요성이 제기됨(Jessop 1998; Sørensen & Torfing 2017)
- 공식·비공식 네트워크와 수직적·수평적 협력을 포괄하는 복합적이고 유연한 거버넌스 모델의 구축이 필요

표 1 거버넌스에 대한 다양한 정의

구분	정의
Rhodes(1996)	• 자율적인 조직들 간의 상호 의존적 네트워크를 통해 정책이 형성·집행되는 방식
Kooiman(2003)	• 다양한 사회적·정치적 행위자 간의 상호 작용을 통해 사회문제를 해결하는 통치 방식
Pierre & Peters(2000)	• 공공정책이 정부와 다양한 행위자 간의 상호 작용을 통해 조정되는 과정
Ostrom(1990)	• 공동체가 공유 자원을 자율적으로 관리하기 위해 자체 규칙과 제도를 통해 협력하는 구조
UNDP(1997)	• 모든 수준에서 국가를 운영하기 위한 정치적·경제적·행정적 권한의 행사

02. 초광역권 현황

총인구와 청년인구의 수도권 집중

2000년부터 2023년까지 수도권을 중심으로 한 인구 및 청년층 집중 현상이 더욱 심화되고 있음

- 수도권 총인구 비중: 2000년 46.3% → 2023년 50.7%(+4.4%p)
- 수도권 청년인구 비중: 2000년 48.1% → 2023년 55.6%(+7.5%p)
- 경기도는 청년 4명 중 1명이 거주하는 청년집중지역으로 부상(2020년 19.1% → 2023년 27.5%, +8.4%p)

반면 비수도권은 전반적으로 총인구와 청년인구 비중이 감소하는 추세

- 2000년부터 2023년까지 부울경권의 청년인구는 16.3%에서 13.2%로, 대구경북권은 10.8%에서 8.4%로, 광주전남권은 6.9%에서 5.7%로 각각 하락
- 특히 부산(6.0%), 대구(4.5%), 광주(2.9%), 대전(3.1%), 울산(2.0%) 등 5대 광역시의 청년인구 비중 합계는 18.5%에 불과하여, 지방 대도시조차 청년층 유입은 커녕 유지도 어려운 구조적 위기에 직면

청년층은 지역의 노동시장과 사회적 활력, 미래 성장 가능성을 좌우하는 핵심 인적자원이므로, 이들의 수도권 집중과 지방 이탈은 곧 지역의 지속가능성 위기로 직결

- 청년층이 지역에 정착하고 지속적으로 생활할 수 있도록 주거·일자리·교육·문화 등 복합적 인프라를 구축하는 것이 시급한 과제로 부각

표 2 권역별 총인구 및 청년인구(19~34세) 비중(2000~2023년)

(단위: %)

구분	총인구				청년인구			
	2000년	2010년	2020년	2023년	2000년	2010년	2020년	2023년
수도권	46.3	49.2	50.2	50.7	48.1	52.2	54.4	55.6
서울	21.6	20.4	18.7	18.3	23.8	23.0	21.7	22.0
인천	5.3	5.5	5.7	5.8	5.2	5.6	5.9	6.0
경기	19.3	23.3	25.9	26.6	19.1	23.5	26.8	27.5
부울경권	16.6	15.8	15.2	14.9	16.3	15.4	13.9	13.2
부산	8.0	7.1	6.5	6.4	7.9	7.1	6.2	6.0
울산	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.2	2.1	2.0
경남	6.5	6.5	6.4	6.3	6.2	6.1	5.6	5.2
대구경북권	11.1	10.3	9.8	9.6	10.8	9.7	8.8	8.4
대구	5.3	5.0	4.7	4.6	5.4	4.9	4.6	4.5
경북	5.9	5.3	5.1	5.0	5.4	4.8	4.2	3.9
광주전남권	7.3	6.7	6.4	6.3	6.9	6.1	5.8	5.7
광주	2.9	2.9	2.8	2.8	3.0	3.0	3.0	2.9
전남	4.5	3.8	3.6	3.5	3.9	3.1	2.9	2.8
충청권	10.1	10.2	10.7	10.8	9.7	9.8	10.3	10.4
대전	2.9	3.0	2.8	2.8	3.0	3.1	3.1	3.1
세종	-	-	0.7	0.8	-	-	0.6	0.7
충북	3.1	3.1	3.1	3.1	3.0	2.9	2.9	2.9
충남	4.0	4.1	4.1	4.2	3.7	3.8	3.7	3.7
강원	3.3	3.0	3.0	3.0	3.0	2.7	2.6	2.6
전북	4.2	3.7	3.5	3.4	4.0	3.3	3.0	2.9
제주	1.1	1.1	1.3	1.3	1.1	1.0	1.2	1.2
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

출처: 통계청, 각 연도 주민등록인구.

첨단업종(제조업 중심)과 지식기반서비스업 비중

수도권 내 첨단 및 고부가가치산업의 중심축이 서울에서 경기도로 확장

- 2000~2022년 동안 경기도는 첨단업종(제조업 중심) 종사자 비중이 33.6%에서 40.4%로 6.8%p, 지식기반서비스업 비중이 11.5%에서 23.8%로 12.3%p 증가
- 수도권 전체적으로는 첨단업종(제조업 중심) 비중이 56.3%에서 50.1%로 6.2%p 감소한 반면, 지식기반서비스업은 64.4%에서 66.1%로 1.7%p 증가. 서울은 첨단업종(제조업 중심) 비중이 14.3%에서 3.4%로 10.9%p 감소하며 경기도의 비중 증가와 대조를 이룸

비수도권 전반에서 첨단업종(제조업 중심) 및 지식기반서비스업의 비중이 정체되거나 감소하는 가운데, 충청권만이 예외적으로 두 업종에서 두드러진 성장세를 보임

- 충청권은 첨단업종(제조업 중심) 비중이 7.7%에서 18.9%로 11.2%p 상승, 지식기반서비스업도 6.8%에서 7.9%로 1.1%p 증가. 특히 충북(+3.3%p), 충남(+6.3%p)의 첨단업종(제조업 중심) 증가세 뚜렷
- 부울경권은 첨단업종(제조업 중심) 비중이 21.0%에서 15.2%로 5.8%p 하락, 지식기반서비스업은 12.4%에서 10.7%로 1.7%p 감소하며 구조적 쇠퇴가 지속. 특히 울산은 첨단업종(제조업 중심) 비중이 7.6%에서 2.8%로 4.8%p 급감, 지식기반서비스업도 1.3%에서 1.2%로 정체
- 대구경북권은 첨단업종(제조업 중심) 비중이 10.7%에서 9.9%로, 광주전남권은 2.7%에서 3.2%로 미세한 변화에 그쳤으며, 지식기반서비스업 비중 역시 각각 6.9% → 6.3%, 4.9% → 4.5%로 소폭 하락하거나 정체함. 이는 지방 주요 광역권에서도 고부가가치 산업 확장이 정체되고 있음을 반영

표 3 권역별 첨단업종(제조업 중심) 및 지식기반서비스업 종사자 수 비중(2000~2022년)

(단위: %)

구분	첨단업종(제조업 중심)				지식기반서비스업			
	2000년	2010년	2020년	2022년	2000년	2010년	2020년	2022년
수도권	56.3	51.8	49.5	50.1	64.4	65.4	65.9	66.1
서울	14.3	4.8	3.6	3.4	49.8	44.2	38.7	38.4
인천	8.5	7.3	6.4	6.4	3.1	3.0	3.9	3.9
경기	33.6	39.7	39.4	40.4	11.5	18.1	23.3	23.8
부울경권	21.0	17.2	15.4	15.2	12.4	12.0	10.9	10.7
부산	3.8	4.7	4.2	4.2	7.4	6.8	5.9	5.7
울산	7.6	2.7	3.0	2.8	1.3	1.3	1.2	1.2
경남	9.6	9.9	8.2	8.2	3.7	3.8	3.8	3.7
대구경북권	10.7	10.9	10.2	9.9	6.9	6.7	6.4	6.3
대구	3.8	4.3	3.8	3.7	4.4	4.3	3.7	3.7
경북	6.9	6.6	6.4	6.2	2.4	2.5	2.7	2.6
광주전남권	2.7	3.2	3.2	3.2	4.9	4.6	4.5	4.5
광주	1.6	2.3	2.0	2.0	2.8	2.7	2.4	2.4
전남	1.1	0.9	1.2	1.2	2.1	1.9	2.1	2.1
충청권	7.7	14.2	19.1	18.9	6.8	7.1	7.8	7.9
대전	1.0	1.9	2.1	2.1	3.5	3.3	3.2	3.3
세종	-	-	0.4	0.4	-	-	0.4	0.5
충북	3.2	4.6	6.4	6.5	1.6	1.8	1.8	1.9
충남	3.5	7.7	10.2	9.8	1.8	2.0	2.3	2.3
강원	0.5	0.8	0.9	0.9	1.7	1.6	1.5	1.6
전북	1.1	1.9	1.7	1.7	2.1	1.9	2.2	2.2
제주	0.0	0.0	0.1	0.1	0.8	0.8	0.9	0.9
계	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

주: 1) 첨단업종은 「산업집적활성화 및 공장설립에 관한 법률 시행규칙」 [별표5] 첨단업종의 범위를 참조함.

2) 지식산업서비스업은 「산업발전법 시행령」 [별표2] 지식산업서비스의 범위를 참조함.

출처: 통계청 MDIS, 각 연도 전국사업체조사.

초광역권 관련 제도 비교

인구 및 산업의 수도권 집중에 대응하기 위해 비수도권을 중심으로 초광역권 형성 논의가 전개되고 있으며, 이를 위한 제도는 초광역권계획, 초광역권발전계획, 특별지방자치단체 등을 들 수 있음

- (초광역권계획) 「국토기본법」에 따라 수립되는 법정 계획으로, 둘 이상의 시·도를 포괄하는 권역의 장기적 발전 방향과 공간구조, 산업·문화정책, 실행체계 등을 포함. 초광역권계획은 시·도지사 또는 특별지방자치단체장이 수립하며, 공청회와 관계 전문가·기관이 참여하는 ‘초광역권계획위원회’ 심의를 거쳐 국토교통부장관의 승인으로 최종 확정
- (초광역권발전계획) 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」에 근거하여 복수의 시·도 또는 특별지방자치단체가 공동으로 수립하는 계획으로, 지방시대위원회의 심의를 통해 확정. 초광역권발전계획은 지방시대종합계획(5년 주기, 대통령 승인)을 상위계획으로 하며, 지역 차원의 전략적 균형발전 과제를 구체화하는 기능을 수행
- (특별지방자치단체) 「지방자치법」에 따라 광역사무의 공동 처리를 목적으로 설치되는 법인격을 갖는 자치단체로서, 구성지자체 간 규약 체결과 지방의회의 의결, 행정안전부장관의 승인을 거쳐 설치되며, 독립된 의회와 자체 사무기구의 구성, 분담금에 기반한 재정운영 등 독자적인 조직과 기능을 보유

표 4 초광역권 관련 제도 비교

구분	초광역권계획	초광역권발전계획	특별지방자치단체
근거법률	• 「국토기본법」(제6조 제2항, 제12조의2 등)	• 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(제6조, 제9조 등)	• 「지방자치법」(제2조, 제199조 등)
주요 내용	• 범위 및 발전목표 • 현황 및 여건변화 전망 • 발전전략 • 공간구조 정비 및 기능 분담 • 교통, 물류, 정보통신망 등 기반시설 구축 • 산업 발전 및 육성 • 문화·관광기반의 조성 • 경쟁력 강화를 위한 인재 육성전략 • 재원조달방안 등 계획의 집행 및 관리	• 초광역권 범위 및 발전목표 • 초광역권의 현황과 여건 분석 • 초광역권산업의 육성 또는 초광역협력사업 추진 • 투자재원의 조달 • 그 밖에 초광역권 발전을 위하여 필요한 사항	• 2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 특별지방자치단체를 설치 • 특별지방자치단체 설치, 구역, 규약, 기본계획 수립, 의회 조직, 집행기관 조직, 운영 등은 「지방자치법」에 규정
계획기간	• 20년	• 5년	• 제한없음
주요 범위	• 도로, 철도 등 시설 공급 • 공간구조 및 기능 분담	• 산업생태계 강조 • 지역산업 중심	• 구성지자체 이관사무 • 중앙행정기관 위임사무
추진주체	• 초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장	• 초광역권을 구성하고자 하는 시·도지사 또는 특별지방자치단체의 장	• 2개 이상의 지방자치단체
심의	• 국토정책위원회	• 시·도 지방시대위원회 • 지방시대위원회	• [승인 전] 지방의회(의결) • [승인 후] 특별지방자치단체 의회
승인	• 국토교통부장관	• 대통령	• 행정안전부장관
주요 참여주체	• 일반국민, 전문가(공청회) • 관계 중앙행정기관장(협의) • 초광역권계획위원회(협의·조정)	• 관계 중앙행정기관장(협의) • 구성지방자치단체장(협의)	• 구성지방자치단체 지방의회 • 관계 중앙행정기관장(협의) • 시·도지사(협의) • 특별지방자치단체 의회(기본계획 의결 등)
사업 및 사무재원	• 미정	• 미정 • 시행계획에 일부 사업비 반영	• 구성지자체 분담금 • 특별지방자치단체 직접 교부금 없음 • 위임사무에 한해 일부 지원 가능
특별계정	• 없음	• 없음	• 있음
거버넌스 구조	• ‘초광역권계획위원회’의 협의 및 조정 역할 명시	• 초광역권을 구성하는 ‘(하위) 지자체장 협의 절차’ 포함 • ‘시·도 지방시대위원회’ 심의 절차 포함	• 특별지방자치단체 의회를 구성·운영 • 집행기관 설치 가능 • 경비 부담은 규약으로 설정

초광역권 추진현황

- (부울경) 2018년부터 초광역 협력을 추진하여 2022년 '부울경 특별연합'을 출범시켰으나, 시·도 간 이견으로 해산되었고 특별지방자치단체 설치에 무산. 이후 경제중심의 '초광역경제동맹'으로 전환, 2023년 전담조직(추진단) 설치와 조례제정을 통해 수소·모빌리티·광역교통망 등 분야에서 공동사업을 추진 중. 부산-경남 간 행정통합 논의도 병행 중
- (대구경북) 초광역 협력과 행정통합을 병행 추진하였으나, 2023년 이후 '한뿌리상생협력위원회' 중심의 실질협력체계로 전환. 현재 신공항·산업 대전환·물류허브 조성 등을 중심으로 15개 실무분과가 공동사업을 추진 중이며, 행정통합은 재추진 가능성을 유지
- (광주전남) 행정통합 논의가 중단된 이후, '공동 초광역협력 TF'를 통해 32개 과제 중 10개 단기사업을 중심으로 협력을 진행 중. 에너지, 바이오헬스, 철도망 구축 등이 주요 전략이며, 2024년에는 전북과 함께 '호남권 메가시티 경제동맹'을 선언하며 권역 간 연계를 확대
- (충청권) 2024년 전국 최초로 법정 초광역체 '충청광역연합'을 출범. 37명 규모의 전담조직과 광역의회 구성을 통해 실질적 권한을 수행하고 있으며, 바이오·모빌리티 육성과 생활경제권 구축을 핵심 전략으로 추진 중. 최근 대전-충남 간 행정통합 논의도 병행

03. 초광역권 거버넌스에 대한 인식구조

분석개요

Q 방법론(Q Methodology)을 통해 초광역권 거버넌스에 대한 주요 인식유형을 도출하고 인식차이를 비교·분석

- Q 방법론은 1930년대 윌리엄 스티븐슨(William Stephenson, 1902~1989)이 주관성과 객관성의 긴장을 해소하기 위해 개발한 연구방법론으로, 질적 접근과 양적 분석을 통합하여 개인의 주관적 인식을 체계적으로 탐색
- 감정, 신념, 가치, 선호 등 기존 객관주의적 연구에서 간과되었던 인간의 주관적 영역을 과학적으로 측정할 수 있다는 점에서 주목받고 있음
- 사람 간 인식의 유사성 구조를 밝히는 데 초점을 맞추며, '사람이 변수'가 된다는 점에서 관점의 유사성을 바탕으로 인식유형 도출 가능

분석절차

- Q 모집단: 초광역권 거버넌스에 대한 인식수집을 위해 문헌자료 분석과 심층 인터뷰를 병행
- Q 표본: 계획, 행정조직, 사업발굴체계, 예산지원 및 집행체계, 법률적 지원체계 등 5개 주제를 중심으로 총 29개의 진술문을 선정
- P 표본: 총 166명 구성(4개 권역 142명 + 권역 외 24명), 이 중 77명 응답
- Q 분류: 피라미드형 조사표(7점 척도)를 활용한 우편조사 시행. 강제분포 방식(forced distribution) 적용
- Q 분석: 조사표를 실제 분석에 필요한 점수환산 후 코딩, 분석은 R 'qmethod' 패키지 활용
- 결과해석: 인식유사성 기반의 유형화, 전문가 자문을 통한 신뢰도 제고, 정책 시사점 도출

분석결과

분석결과 요약

- 전체 77명의 응답자 중 60명을 4개의 인식유형으로 분류(유형1: 19명, 유형2: 20명, 유형3: 11명, 유형4: 10명)
- 도출된 4개의 인식유형은 전체 분산의 41.7% 설명(설명된 분산이 40% 이상일 경우 실용적 수준으로 간주)
- 종합신뢰도(Composite Reliability: CA)는 모든 유형에서 0.98 이상의 값을 보여, 각 인식유형 내에서 응답자의 반응이 매우 일관된 양상을 보임

표 5 Q 방법론 분석결과 요약

구분	유형1	유형2	유형3	유형4
표본 수(Number of loading Q-sorts)	20개	19개	11개	10개
평균 신뢰도계수(Average reliability coefficient)	0.80	0.80	0.80	0.80
고윳값(Eigenvalues)	9.83	9.46	6.36	6.48
설명된 분산 비율(Percentage of explained variance)	12.77%	12.28%	8.27%	8.42%
종합 신뢰도(Composite Reliability)	0.99	0.99	0.98	0.98
요인점수의 표준오차(Standard error of factor scores)	0.11	0.11	0.15	0.16

표 6 Q 표본(진술문)에 대한 기술통계량(N=77)

부문	진술문	평균	표준편차	해석
계획	초광역권은 경제적 기능이 모인 대도시를 거점으로 한다	1.09	1.40	동의함
법률적 지원체계	초광역권 관련 법률의 정비가 필요하다	0.86	1.32	
행정조직	초광역권 활성화를 위해 모범사례 발굴 및 지원이 필요하다	0.73	1.96	
계획	초광역권으로 이관 가능한 국가 사무는 사전에 정해야 한다	0.68	1.71	
행정조직	특별지방자치단체에 대한 재정지원을 확대한다	0.66	1.96	
계획	초광역권계획 수립 시 주민의견을 반영한다	0.65	1.71	
계획	초광역권에 대한 대국민 홍보가 필요하다	0.47	1.71	
법률적 지원체계	초광역권 구성지자체 간 사업성과를 공유하는 체계가 필요하다	0.35	1.59	
계획	초광역권은 형평성보다 효율성을 추구한다	0.32	1.71	
예산지원 및 집행체계	초광역권 사업에 대해 예타 면제 혹은 기준 완화 등의 특례를 부여한다	0.31	1.69	
행정조직	초광역권을 총괄하는 중앙행정조직이 필요하다	0.26	1.71	
예산지원 및 집행체계	초광역권 협력사업의 성과평가에 기반한 인센티브 제도가 필요하다	0.18	1.34	
사업발굴체계	각종 공모사업에서 초광역권 협력사업에 가산점을 부여한다	0.16	1.38	
행정조직	초광역권 사업을 모니터링하는 기구를 구성한다	0.13	1.96	
예산지원 및 집행체계	특별지방자치단체에 대한 교부세 지원을 확대한다	0.09	1.36	
계획	초광역권계획은 시·도 단위 계획이나 부문별 계획보다 중요하다	0.05	1.71	동의하지 않음
행정조직	초광역권 구성지자체 간 의견 차이는 정부가 중재한다	-0.09	1.96	
사업발굴체계	초광역권 협력사업에 대한 민간부문 참여를 확대한다	-0.14	1.40	
사업발굴체계	초광역권 사업발굴을 위한 상설기구가 필요하다	-0.17	1.43	
예산지원 및 집행체계	특별지방자치단체의 조직 및 사무처리가 안정될 때까지 지원을 지속한다	-0.27	1.30	
법률적 지원체계	초광역권과 행정통합을 구분할 필요가 있다	-0.30	1.71	
사업발굴체계	초광역권 협력사업에 대한 정기적인 결과보고가 필요하다	-0.39	1.17	
계획	초광역권 활성화를 위해서는 대규모 시설투자가 우선이다	-0.48	1.71	
사업발굴체계	초광역권 사업발굴은 시·도 지방시대위원회가 주도한다	-0.55	1.54	
행정조직	초광역권은 고도로 전문화된 공무원이 필요하다	-0.57	1.96	
법률적 지원체계	초광역권 해체를 방지하기 위한 제도보완이 필요하다	-0.66	1.43	
예산지원 및 집행체계	초광역권 사업예산은 구성지자체가 부담하여 충당한다	-1.06	1.58	
사업발굴체계	초광역권 활성화를 위해 지역 숙원사업을 우선 추진한다	-1.09	1.63	
계획	초광역권은 중앙정부가 주도해야 한다	-1.21	1.96	

주: 진술문에 대한 응답은 7개 척도(-3 매우 비동의 ~ +3 매우 동의)로 측정됨.

초광역권에 대한 4가지 인식유형

유형1: '지역주도 사업추구형'(전체의 33.3%)

- 초광역권 제도적 기반과 행정적 지원의 확충을 강조하면서도, 중앙정부 주도의 정책추진이나 지역 숙원사업 중심의 접근에는 반대하는 유형
- 초광역권 실행과 기획은 지자체가 주도해야 한다고 인식하며, 재정지원 확대, 법률 정비, 공모사업 가산점, 예타 면제 등 실질적 유인책에 높은 동의
- 응답자는 부울경·대구경북·광주전남 각 20%, 충청권 10%, 기타 지역 30%로 구성

표 7 '지역주도 사업추구형'의 초광역권 정책에 대한 의견

동의도	부문	진술문	요인점수
매우 동의 (+3)	행정조직	특별지방자치단체에 대한 재정지원을 확대한다	1.54
	법률적 지원체계	초광역권 관련 법률의 정비가 필요하다	1.31
동의 (+2)	예산지원 및 집행체계	초광역권 사업에 대해 예타 면제 혹은 기준 완화 등의 특례를 부여한다	1.28
	사업발굴체계	각종 공모사업에서 초광역권 협력사업에 가산점을 부여한다	1.19
	행정조직	초광역권 활성화를 위해 모범사례 발굴 및 지원이 필요하다	1.08
	법률적 지원체계	초광역권 구성지자체 간 사업성과를 공유하는 체계가 필요하다	1.03
비동의 (-2)	계획	초광역권은 형평성보다 효율성을 추구한다	-1.09
	행정조직	초광역권은 고도로 전문화된 공무원이 필요하다	-1.12
	계획	초광역권 활성화를 위해서는 대규모 시설투자가 우선이다	-1.32
	예산지원 및 집행체계	초광역권 사업예산은 구성지자체가 부담하여 총당한다	-1.36
매우 비동의 (-3)	사업발굴체계	초광역권 활성화를 위해 지역 숙원사업을 우선 추진한다	-1.81
	계획	초광역권은 중앙정부가 주도해야 한다	-2.29

주: 요인점수는 표준화 점수(z score)를 나타냄.

유형2: '대도시 성장거점 육성형'(31.7%)

- 경제적 기능이 집중된 대도시를 중심으로 형평성보다 효율성을 우선시하며, 정책 자원과 투자를 집중해 국가경쟁력을 강화해야 한다는 전략적 접근을 취하는 유형
- 초광역권 해체 방지를 위한 제도보완이나 사업예산의 지자체 분담 방식 등 정책의 안정성과 지속가능성을 중시하는 접근에 대해서는 부정적인 태도를 보임
- 수도권을 견제할 수 있는 비수도권 대도시 거점의 육성을 통해 선도형 초광역권을 형성해야 한다는 견해
- 응답자는 충청권 31.6%, 광주전남 26.3%, 부울경·기타 각 15.8%, 대구경북 10.5%로 구성

표 8 '대도시 성장거점 육성형'의 초광역권 정책에 대한 의견

동의도	부문	진술문	요인점수
매우 동의 (+3)	계획	초광역권은 경제적 기능이 모인 대도시를 거점으로 한다	2.21
	계획	초광역권은 형평성보다 효율성을 추구한다	1.97
동의 (+2)	계획	초광역권으로 이관 가능한 국가 사무는 사전에 정해야 한다	1.30
	행정조직	특별지방자치단체에 대한 재정지원을 확대한다	1.16
	계획	초광역권계획은 시·도 단위 계획이나 부문별 계획보다 중요하다	1.06
	계획	초광역권계획 수립 시 주민의견을 반영한다	1.01
비동의 (-2)	사업발굴체계	초광역권 활성화를 위해 지역 숙원사업을 우선 추진한다	-0.93
	예산지원 및 집행체계	특별지방자치단체의 조직 및 사무처리가 안정될 때까지 지원을 지속한다	-1.13
	초광역권 법률적 지원체계	초광역권과 행정통합을 구분할 필요가 있다	-1.16
	계획	초광역권은 중앙정부가 주도해야 한다	-1.35
매우 비동의 (-3)	초광역권 법률적 지원체계	초광역권 해체를 방지하기 위한 제도보완이 필요하다	-1.68
	예산지원 및 집행체계	초광역권 사업예산은 구성지자체가 부담하여 총당한다	-1.68

주: 요인점수는 표준화 점수(z score)를 나타냄.

유형3: '특별지방자치단체 지원형'(18.3%)

- 초광역권 정책의 안정적 운영을 위해 제도적 기반과 지속가능한 행정·재정지원의 필요성을 중시하는 유형
- 지방자치의 자율성과 책임성을 강조하고 중앙정부의 일방적 개입보다는 지자체 간 협력에 기반한 독립적 운영을 지지
- 주민참여나 정치적 보상 접근에는 부정적이며, 실질적 운영성과와 구조적 안정성 확보를 정책의 핵심 가치로 인식하는 특징을 보임
- 응답자는 충청권 45.5%, 부울경 36.4%, 대구경북 18.2%로 구성되었으며, 광주전남과 기타는 없음

표 9 '특별지방자치단체 지원형'의 초광역권 정책에 대한 의견

동의도	부문	진술문	요인점수
매우 동의 (+3)	예산지원 및 집행체계	초광역권 사업예산은 구성지자체가 부담하여 충당한다	1.78
	초광역권 법률적 지원체계	초광역권과 행정통합을 구분할 필요가 있다	1.76
동의 (+2)	계획	초광역권은 형평성보다 효율성을 추구한다	1.73
	예산지원 및 집행체계	특별지방자치단체의 조직 및 사무처리가 안정될 때까지 지원을 지속한다	1.48
	계획	초광역권계획은 시·도 단위 계획이나 부문별 계획보다 중요하다	1.04
	행정조직	특별지방자치단체에 대한 재정지원을 확대한다	0.81
비동의 (-2)	행정조직	초광역권 사업을 모니터링하는 기구를 구성한다	-1.08
	계획	초광역권 활성화를 위해서는 대규모 시설투자가 우선이다	-1.14
	예산지원 및 집행체계	초광역권 사업에 대해 예타 면제 혹은 기준 완화 등의 특례를 부여한다	-1.39
	계획	초광역권은 중앙정부가 주도해야 한다	-1.42
매우 비동의 (-3)	계획	초광역권계획 수립 시 주민의견을 반영한다	-1.57
	사업발굴체계	초광역권 활성화를 위해 지역 숙원사업을 우선 추진한다	-1.81

주: 요인점수는 표준화 점수(z score)를 나타냄.

유형4: '중앙정부 주도형' (16.7%)

- 초광역권 정책에서 중앙정부의 강력한 역할과 개입을 중시하는 유형
- 초광역권은 중앙정부가 주도해야 하며, 이를 총괄할 중앙행정조직의 설치가 필요하다는 입장에 강하게 동의
- 민간참여 확대나 지역편익 중심의 정책수단에 대해서는 부정적이며, 지역 간 조율보다는 중앙정부의 전략적 주도 and 권한 강화, 그리고 상위 계획 수립과 통합 조정 기능의 제도화를 핵심 과제로 보는 경향이 강함

표 10 '중앙정부 주도형'의 초광역권 정책에 대한 의견

동의도	부문	진술문	요인점수
매우 동의 (+3)	계획	초광역권은 중앙정부가 주도해야 한다	2.41
	행정조직	초광역권을 총괄하는 중앙행정조직이 필요하다	2.17
동의 (+2)	행정조직	초광역권 구성지자체 간 의견 차이는 정부가 중재한다	2.00
	계획	초광역권은 경제적 기능이 모인 대도시를 거점으로 한다	1.02
	계획	초광역권으로 이관 가능한 국가 사무는 사전에 정해야 한다	0.83
	행정조직	초광역권은 고도로 전문화된 공무원이 필요하다	0.74
비동의 (-2)	사업발굴체계	초광역권 사업발굴은 시·도 지방시대위원회가 주도한다	-0.76
	예산지원 및 집행체계	특별지방자치단체에 대한 교부세 지원을 확대한다	-0.84
	예산지원 및 집행체계	초광역권 사업에 대해 예타 면제 혹은 기준 완화 등의 특례를 부여한다	-0.84
	사업발굴체계	초광역권 협력사업에 대한 민간부문 참여를 확대한다	-0.91
매우 비동의 (-3)	사업발굴체계	각종 공모사업에서 초광역권 협력사업에 가산점을 부여한다	-1.12
	사업발굴체계	초광역권 활성화를 위해 지역 숙원사업을 우선 추진한다	-2.02

주: 요인점수는 표준화 점수(z score)를 나타냄.

초광역권 거버넌스 인식구조의 시사점

- 다층적 거버넌스 설계 필요: 권역별 인식 차이에 맞춰 중앙-지방 권한을 조정하는 유연한 협력 구조 마련
- 재정·법제 기반 강화: 안정적 자원과 제도보완을 전제로 중앙은 지원자, 지방은 기획·집행자로 역할 분담
- 균형발전과 효율성의 조율: 비수도권 대도시 거점 투자와 함께 중소도시·농촌 지원을 병행해 불균형 완화
- 중앙정부의 메타거버넌스 역할 강화: 권역 간 갈등을 조율하고 상위 계획을 총괄하는 최종 조정자로 기능

표 11 인식유형에 기반한 초광역권 거버넌스 구조

구분	지역주도 사업추구형	대도시 성장거점 육성형	특별지방자치단체 지원형	중앙정부 주도형
거버넌스 주체	• 지자체 중심 • 지역 주도	• 대도시 중심 • 지자체 주도	• 특별지자체 중심의 수평적 협력	• 중앙정부 중심의 수직적 조정
거버넌스 작동방식	• 제도 기반 • 실질적 유인책 • 법률 정비, 인센티브, 예타 면제 등	• 전략적 집중 투자 • 성장동력 확보 • 효율성, 대도시 위계 강조	• 제도·기능 안정화 기반 단계별 실행 • 기반 정착 후 자율 확대	• 중앙의 기획·조정 • 중앙의 직접 집행
조정 메커니즘	• 자율적 분권 • 지역 내 합의 기반	• 대도시주도의 전략적 주도권 행사	• 규범적 안정성 • 행정절차 중시	• 계층적 명령·조정 • 정부주도 갈등 해결
중시 가치	• 자율성, 참여 유도 • 실질적 동기 부여	• 정책 효율성 • 실현 가능성 • 전략적 효과	• 제도적 안정성 • 책임성 • 절차적 정당성	• 정책 일관성 • 집행력, 통제 가능성
정부 역할	• 재정적·법적 기반 지원자로 한정	• 전략적 조정자 혹은 인프라 투자자	• 제도정착 전까지 지원자 → 이후 독립성 보장	• 정책 설계자이자 최종 조정자 • 강력한 권한 보유

주: Q 분석 결과를 요약 정리함.

04. 초광역권 거버넌스 구축방안

초광역권 행정조직

현행 제도의 문제점

- (특별지방자치단체 의회) 의원 정수·임기·선임 방식이 모두 규약에 위임되어 법적 근거가 불명확하며, 이로 인해 자치단체 간 갈등과 정당 간 정치적 경쟁이 발생할 가능성 농후
- (특별지방자치단체 장) 의회 선출 또는 자치단체장 겸임 등 불명확한 선출 절차는 갈등을 유발할 수 있고, 정치적 배분이 이루어질 경우 정책의 일관성과 지속성을 저해할 우려
- (내부 조직과 재정) 재원은 자치단체 분담금과 수익에 의존하여 재정여건 편차가 크며, 중앙정부의 직접 지원 부재로 안정적 운영에 한계

개선방안: 특별지방자치단체 행정조직체계의 정비

- (의회) 법령에 의원 정수의 상·하한선을 명시하고, 의원 임기는 구성지방의회와 일치하도록 규정해 제도적 명확성을 확보
- (단체장) 정책의 일관성과 전문성 강화를 위해 겸직을 최소화하고, 직선제·간선제·순환제 등 다양한 방식 중 권역별 여건에 맞는 선택을 보장
- (조직과 사무권한) 전담 행정인력과 조직을 정규화하고, 자율적 운영이 가능한 사무권한을 명확히 하여 기능적 독립성과 실행력을 확보

초광역권계획 수립체계

현행 제도의 문제점

- (계획 간 연계 부족) 「국토기본법」의 초광역권계획과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」의 초광역권발전계획은 유사한 목적에도 불구하고 별도로 수립되어 정책분절과 혼선을 초래
- (계획수립 시점 불일치) 산업 중심의 초광역권발전계획이 공간 중심의 초광역권계획보다 먼저 수립되는 절차적 불일치가 발생하여, 공간전략 없는 개별 사업나열로 정책 실효성이 저하
- (초광역권계획의 임의규정) 초광역권계획 수립이 법상 “임의조항(할 수 있다)”으로 규정되어 있어, 계획수립 의무화와 재정지원 연계를 통한 행정적 유인이 부족
- (교통·공간계획 분리) 공간연계를 목적으로 한 초광역권계획이 도로·철도 등 교통계획과 법적으로 분리되어 정합성이 부족

개선방안: 계획체계의 정비 및 기능적 통합

- (일원적 계획체계) 공간전략과 사업계획의 연계를 강화하기 위해 계획을 통합하거나, 법적 위계를 명확히 설정하여 계획 간 조정력 제고
- (통합조정기구) 교통·공간·산업·인구 등 복합 이슈에 대응하기 위해 MPO(Metropolitan Planning Organization)와 유사한 통합계획조정기구를 도입해 초광역 단위의 계획 수립·조정·추진을 총괄할 수 있는 전문성과 권한을 부여
- (데이터 기반 진단) 데이터 기반의 지역 진단과 전략 수립을 제도화하여, 초광역권계획의 과학적 타당성과 정책 실효성을 동시에 확보

초광역권 사업발굴체계

현행 제도의 문제점

- (우대제도 부재) 지자체가 자발적으로 기획해 중앙정부에 제안하는 bottom-up 방식은 장려되고 있으나, 초광역 협력형 기획에 대한 제도적 우대나 국비 확보 인센티브는 사실상 부재
- (취약한 동기부여) 사업기획비 일부 지원 수준의 간접적 유인은 협업 유도에 한계가 있으며, 행정적 인센티브(조직 확장, 인사 승진, 실적 인정 등)는 전무한 실정
- (지역 간 경쟁 심화) 특정 지자체에 유리한 사업설계는 내부 갈등과 협력 저해 요인으로 작용하며, 특히 교통 인프라와 같은 대규모 투자는 지자체 간 이견과 이해 상충을 초래

개선방안: 협력사업 발굴 및 추진의 제도화

- (전용 공모체계) 초광역권 협력사업 추진을 위해 중앙정부는 연계성·공동성·불균형 해소를 반영한 공모체계와 평가기준을 마련
- (상설 협의체) 지방정부는 상시적 사업발굴과 조정이 가능한 상설 협의체나 사무국을 설치해 자율적 협력 역량을 강화
- (인허가 권한 이관) 대중교통 서비스 등 시·도로 분리된 인허가 권한을 초광역기구로 이관할 수 있도록 법적 근거를 개정

초광역권 예산지원 및 집행체계

현행 제도의 문제점

- (특별회계 의존) 초광역권은 균형발전특별회계의 지역지원계정에 주로 의존하고 있어 사업지속성과 예산자율성에 한계를 노정
- (법적 근거 미비) 「지방분권 및 지역균형발전에 관한 법률」, 「국토기본법」, 「지방자치법」 등 주요 법령에 초광역권 구축·운영에 필요한 예산 및 재정지원 조항이 없어, 재정여력이 부족한 지자체는 사업추진에 구조적 제약
- (재정 유인책 부족) 초광역권 공동사업에 필요한 인센티브 제도가 미비하고, 특별지방자치단체 사무에 대한 안정적 예산지원 근거도 부재

개선방안: 재정운용체계의 안정성 확보와 법적 정비

- (광역협력계정 신설) 초광역권 단위의 중장기 공동사업(교통망, 혁신클러스터, 관광 인프라 등)을 안정적으로 지원하기 위해 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」 제76조에 '광역협력계정' 또는 '초광역권계정' 신설 필요. 신설 시 기존 제78~81조 계정 규정과 동일한 방식으로 세입·세출 근거 마련 병행
- (제도 설계) 초광역권 내 지자체 간 이해 차이(정책 우선순위, 재정, 권한 등)를 조정할 수 있도록 특별지방자치단체의 사무 범위, 권한 배분, 중앙정부 지원 근거, 특례 규정을 포괄하는 체계적 법제화 시행
- (사전 정비) 향후 시·도 행정통합 등 고도화 단계에 대비해 사무 이관 기준, 주민투표 절차, 특례 규정 등에 대한 사전 정비

표 12 초광역권 거버넌스 구축을 위한 정책제안

추진방안		주요 내용
행정조직 거버넌스	지자체 간 협력	• 광역행정 대응체계 확대
	명확한 의회구성	• 특별지방자치단체 의원 정수 규정 • 특별자치단체 의원 임기를 지방자치단체 의원의 임기와 일치
	의회전문성 강화	• 의장의 정치적 중립성 강화
	모델 다양화	• 기초자치단체장의 의견 반영 구조 • 의회구성의 인구할, 균등할의 유연적 조항
계획수립체계 거버넌스	거버넌스 법제화	• 권역 특성을 반영한 의회 구성 • 의회구성의 인구할, 균등할의 유연적 조항
	계획전담기구	• 통합 거버넌스의 법제화 • 미국 MPO와 같은 거버넌스 구성 의무화
	이익공유 시스템	• 전문성과 독립성을 갖춘 계획전담기구 설치 • 초광역권 단위에서의 실질적인 계획 실행
	일원화된 계획체계	• 지자체 간 tax sharing, 상생기금, 공동 재정운영 모델 • 계획 간 조정을 위한 컨트롤타워 강화(예시: 지방시대위원회 직속 초광역권 전담위원회 설치) • 초광역권계획-교통계획, 초광역권발전계획-초광역권계획 연계 • 계획수립 지원 지능형 정보시스템 도입
사업발굴 거버넌스	초광역 협력사업 확대	• 초광역권 협력을 촉진하는 부처연계형 신규 사업 확대
	모니터링 강화	• 초광역 협력사업 발굴 및 조정 시스템 구축
	인센티브 강화	• 중앙 지방시대위원회, 시·도 지방시대위원회 연계 강화
	대중교통 서비스 인허가권 정비	• 초광역 협력사업에 대한 국비 비율 상향, 국고보조금 차등 적용 • 초광역권에 여객자동차 운송사업에 대한 인·면허 권한 위임
예산 및 집행체계 거버넌스	초광역계정	• 지역균형발전특별회계에 (가칭) 광역협력계정 신설 • 순증 불가 시 기존 세원(예: 주세) 재구조화
	특별지방자치단체 재정지원	• 초광역권 사무에 부합하는 재정배분 구조 검토 • 보통교부세 보정수요 반영 특례 연장 • 중장기 정책수행에 대한 특별교부세 지원 항목 신설 • 자주재원 확보를 위한 세입기반 강화
법률적 지원체계 거버넌스	「국토기본법」과 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」	• 초광역권계획, 초광역권발전계획 기간, 주기, 수립 주체의 일원화 • 「국토기본법」 초광역권계획 수립 주기 명문화(10년 또는 15년) • 「국토기본법」 초광역권계획 수립 주체 다변화
	행정통합의 근거 규정	• 광역시·도 간 행정통합 구체적인 통합절차에 관한 법적 근거 마련 • 통합 지방자치단체의 명칭, 지위, 구성, 자치권, 특례 및 국가적 재정지원에 관한 일반적인 법적 기준의 정립

참고문헌

- Innes, J. E., Booher, D. E. & Di Vittorio, S. 2010. Strategies for megaregion governance: Collaborative dialogue, networks, and self-organization. *Journal of the American Planning Association* 77, no.1: 55-67.
- Jessop, B. 1998. The rise of governance and the risks of failure: The case of economic development. *International Social Science Journal* 155: 29-46.
- Kooiman, J. 2000. Societal governance: Levels, modes, and orders of social-political interaction. In Jon Pierre(ed.), *Debating governance*: 1-10. New York: Oxford University Press.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the common: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierre, J. & Peters, B. G. 2000. *Governance, politics, and the state*. London: Red Globe Press.
- Rhodes, R.A.W. 1996. The new governance: Governing without government. *Political Studies* 44: 652-667.
- Sørensen, E. & Torfing, J. 2017. Metagoverning collaborative innovation in governance networks. *American Review of Public Administration* 47, no.7: 826-839.
- UNDP. 1997. *Governance for sustainable human development: a UNDP policy document*. New York: UNDP.

- 박경현 국토연구원 국가균형발전지원센터장(khpark@krihs.re.kr, 044-960-0222)
- 서연미 국토연구원 국토계획·지역연구본부 선임연구위원(ymseoo@krihs.re.kr, 044-960-0215)
- 윤영모 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구위원(ymyoon@krihs.re.kr, 044-960-0256)
- 신휴석 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(hsshin@krihs.re.kr, 044-960-0403)
- 전봉경 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(jeon@krihs.re.kr, 044-960-0303)
- 이소현 국토연구원 국토계획·지역연구본부 부연구위원(sohyeonlee@krihs.re.kr, 044-960-0165)
- 이효란 국토연구원 국토계획·지역연구본부 전문연구위원(hyoran@krihs.re.kr, 044-960-0184)
- 김수연 국토연구원 국토계획·지역연구본부 연구원(ksy4411@krihs.re.kr, 044-960-0195)

※ 이 브리프는 “박경현, 서연미, 윤영모, 신휴석, 전봉경, 이소현, 이효란, 김수연. 2024. 국가균형발전을 위한 초광역권 거버넌스 실태와 개선방안 연구. 세종: 국토연구원” 보고서를 요약·정리한 것임.

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