

대도시권 광역교통범위 조정을 통한 전주권 신설 타당성 연구

박진경 | 이소영 | 조정찬

전북

전북특별자치도



강원
특별자치도



전북



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration



2024 정책이슈리포트

대도시권 광역교통범위 조정을 통한 전주권 신설 타당성 연구

저자 박진경 | 이소영 | 조정찬

연구진

연구책임자 • 박진경 한국지방행정연구원 연구위원

공동연구원 • 이소영 한국지방행정연구원 선임연구위원

객원연구원 • 조정찬 입법 Q&A 대표

Contents

I ▶ 관련 법제도 현황 및 실태

01	대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 개요	4
02	교통시설 관리주체 및 비용분담기준	11
03	대광법 관련 법제	15

II ▶ 제도개선의 쟁점 및 필요성

01	제도개선의 쟁점	18
02	제도개선의 필요성	20

III ▶ 관련 법률 개정안

01	입법 추진상황 및 문제점	24
02	법적 근거 보완 논거	25
03	관련법 개정안(제1안)	31
04	관련법 개정안(제2안)	34



	참고문헌	38
--	------	----

I 관련 법제도 현황 및 실태

1. 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 개요

□ 법률 제정 배경 및 입법정책의 논거

- 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법(이하 대광법)」은 대도시권의 교통문제를 광역적(廣域的)인 차원에서 효율적으로 해결하기 위하여 '97년에 제정
 - 기본적으로 특별시나 광역시가 있는 거대도시를 중심으로 시·도에 걸치는 광역도로나 광역철도 등을 지원하는 법률로 출범
 - * '07년 이후 20년 단위의 대도시권 광역교통기본계획 및 5년 단위 대도시권 광역교통시행계획이 수립되어 중장기계획 하에서 광역교통시설 구축사업이 시행¹⁾되고 있음
- 지역균형발전이라는 장기적인 국가 목표보다는 특별시나 광역시와 같은 인구밀집지역의 교통혼잡 해소라는 단기적인 현안을 시급히 해결하기 위한 목적으로 만든 법률²⁾
 - 국가의 신속한 경제성장을 위해 수도권과 같은 거점 위주의 지역정책이 중요한 시기였고, 인구가 밀집하면 필연적으로 교통문제가 발생하기 마련
 - 그러나 점차 지역격차 문제가 제기됨에 따라서 이러한 격차문제를 해결하지 않고서는 경제성장의 도약도 힘들 수 있다는 관점과 지역균형발전 구현에 최대 장애물이 되고 있는 인구소멸과 관련하여 볼 때 지역불균형으로 야기된 특정 지역의 인구집중과 교통문제를 국가가 나서서 해결해 주려는 것은 상호 모순
- 「대광법」은 자치사무의 영역에서 지방자치단체들이 서로 문제 해결을 떠넘기려 하며 신속한 공동해결을 지연시키는 현실도 감안하여 광역자치단체 간 교통업무 분쟁을 조정하고, 시·도 간에 광역교통문제를 협력하여 해결하기 위하여 제정

1) 동법 제7조에 의거 국토교통부장관은 광역적인 교통수요의 원활한 처리를 위하여 필요하면 둘 이상의 지방자치단체에 걸친 종합적인 광역교통개선대책을 수립할 수 있음

2) '97년 대광법 제정 당시에는 수도권(서울·인천·경기)만 해당되었으나 '00년에 5개 광역시(부산, 대구, 광주, 대전, 울산)가 추가되었음

- 교통문제는 광역자치단체라고 해도 재정적 능력면에서 감당하기 어려울 정도로 많은 비용이 소요된다는 점에서 국가의 개입이 불가피함
- 자치사무에 국가가 지원을 하는 이유는 불균형개발 등 현재 제기되는 문제가 국가의 정책적 과오에서 비롯된 측면도 있기 때문

□ 광역교통시설의 용어 정의 및 지정요건

- 「대광법」 제2조에 의거 “광역교통시설”이란 대도시권의 광역적인 교통수요를 처리하기 위한 교통시설을 의미
 - 구체적으로는 광역도로와 광역철도, 그리고 기타 주차장, 공영차고지, 화물차휴게소, 간선급행버스체계, 환승센터·복합환승센터, 광역버스운송사업을 말함
- 광역교통시설 중에서 대표적인 시설인 “광역도로”는 둘 이상의 시·도에 걸치는 도로로서 대통령령으로 정하는 다음과 같은 요건에 해당하는 도로를 말함
 - 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령(이하 대광법 시행령) 제3조에 의거 일반국도(국도대체우회도로 및 읍·면지역의 일반국도 제외), 특별·광역시도, 지방도(국지도 제외), 시·군·구도에 해당하는 도로
 - 대도시권 광역교통시행계획에 의해 구간이 지정된 도로
- “광역철도”는 둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 도시철도 및 철도로서 대통령령으로 정하는 다음과 같은 요건에 해당하는 도시철도 및 철도를 말함
 - 「대광법 시행령」 제4조에 의거 국토부장관이나 시·도지사가 대광위 심의를 거쳐 지정·고시하는 철도로, 다음의 요건을 모두 갖추어야 함
 - * 시·도 간의 일상적인 교통수요를 대량으로 신속하게 처리하기 위한 도시철도·철도이거나 이를 연결하는 도시철도·철도
 - * 「대광법」에서 정하는 “대도시권”의 범위에 해당하는 지역에 포함되거나, 대도시권의 범위에 해당하는 지역이 아니더라도 국토부장관이 ① 대도시권과 대도시권 외의 지역 간의 광역적인 교통문제의 효율적인 해결의 필요성 ② 다른 교통수단과 대비한 이동시간의 단축 정도 ③ 다른 도시철도 또는 철도와의 연계성 ④ 지역 균형발전, 국책사업 지원 등 국가의 정책적 목적 달성의 필요성을 종합적으로 고려했을 때 특히 필요하다고 인정되는 경우
 - * 표정속도 50km/h 이상일 것

표 1 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에서 지원되는 광역교통시설의 지정요건

구분	정의	지정요건
광역도로	두 이상의 시·도에 걸쳐는 도로	<ul style="list-style-type: none"> 일반국도(국도대체우회도로 및 읍·면지역의 일반국도 제외), 특별·광역시도, 지방도(국지도 제외), 시·군·구도에 해당하는 도로 대도시권 광역교통시행계획에 의해 구간이 지정된 도로
광역철도	두 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 도시철도 및 철도	<ul style="list-style-type: none"> 시·도 간의 일상적인 교통수요를 대량으로 신속하게 처리하기 위한 도시철도·철도이거나 이를 연결하는 도시철도·철도 대광법에서 정하는 “대도시권”의 범위에 해당하는 지역에 포함되거나, 대도시권의 범위에 해당하는 지역이 아니더라도 국토부장관이 ① 대도시권과 대도시권 외의 지역 간의 광역적인 교통문제의 효율적인 해결의 필요성 ② 다른 교통수단과 대비한 이동시간의 단축 정도 ③ 다른 도시철도 또는 철도와의 연계성 ④ 지역 균형발전, 국책사업 지원 등 국가의 정책적 목적 달성의 필요성을 종합적으로 고려했을 때 특히 필요하다고 인정되는 경우 표정속도 50km/h 이상일 것
주차장		<ul style="list-style-type: none"> 대도시권 교통의 중심이 되는 도시의 외곽에 위치한 광역철도 역(驛)의 인근에 건설되는 주차장
공영차고지		<ul style="list-style-type: none"> 「여객자동차 운수사업법」상 여객자동차 운수사업, 「화물자동차 운수사업법」상 화물자동차 운수사업에 제공되는 차고지로서 지방자치단체의 장이 설치하는 공영차고지
화물자동차 휴게소		<ul style="list-style-type: none"> 「화물자동차 운수사업법」에 따른 화물자동차 휴게소로서 지방자치단체의 장이 건설하는 “화물자동차 휴게소”
간선급행버스체계		<ul style="list-style-type: none"> 두 이상의 시·도에 걸쳐는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에 따른 버스체계로서 구성시설에 대해서 국토부 장관이 대광위 심의를 거쳐 지정·고시한 간선급행버스체계
환승센터·복합환승센터		<ul style="list-style-type: none"> 두 이상의 시·도에 걸쳐는 「국가통합교통체계효율화법」에 따른 시설로서 구성시설에 대해서 국토부 장관이 대광위 심의를 거쳐 지정·고시한 환승센터·복합환승센터
광역버스운송사업		<ul style="list-style-type: none"> 두 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 「여객자동차 운수사업법」에 따른 노선 여객자동차운송 사업으로서 구성시설에 대해서 국토부 장관이 대광위 심의를 거쳐 지정·고시한 광역버스 운송사업

자료 : 국가법령정보센터(2024.5.21 검색)

- 기타 “주차장”과 “공영차고지”, “화물자동차 휴게소”, “간선급행버스체계”, “환승센터·복합환승센터”, “광역버스운송사업”이 포함됨
 - 대도시권 교통의 중심이 되는 도시의 외곽에 위치한 광역철도 역(驛)의 인근에 건설되는 “주차장”
 - 「여객자동차 운수사업법」상 여객자동차 운수사업, 「화물자동차 운수사업법」상 화물자동차 운수사업에 제공되는 차고지로서 지방자치단체의 장이 설치하는 “공영차고지”
 - 「화물자동차 운수사업법」에 따른 화물자동차 휴게소로서 지방자치단체의 장이 건설하는 “화물자동차 휴게소”

- 둘 이상의 시·도에 걸치는 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」에 따른 버스체계로서 구성시설에 대해서 국토부 장관이 대광위 심의를 거쳐 지정·고시한 “간선급행버스체계”
- 둘 이상의 시·도에 걸치는 「국가통합교통체계효율화법」에 따른 시설로서 구성시설에 대해서 국토부 장관이 대광위 심의를 거쳐 지정·고시한 “환승센터·복합환승센터”
- 둘 이상의 시·도에 걸쳐 운행되는 「여객자동차 운수사업법」에 따른 노선 여객자동차운송사업으로서 구성시설에 대해서 국토부 장관이 대광위 심의를 거쳐 지정·고시한 “광역버스운송사업”

□ 대도시권의 용어 정의 및 적용범위

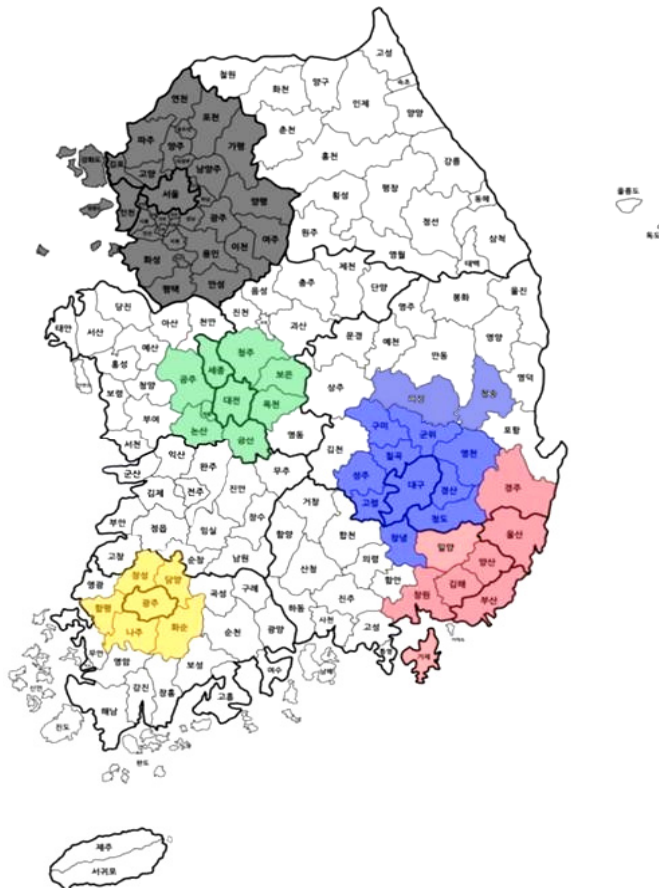
- 「대광법」의 적용을 받는 지역적인 범위는 “대도시권”으로 설정하고 있으며, 동법 제2조에서 “대도시권”은 「지방자치법」에 따른 특별시·광역시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역 중 대통령령으로 정하는 지역으로 정하고 있음
 - 「대광법 시행령」 제2조에서 대도시권의 범위는 수도권, 부산·울산권, 대구권, 광주권, 대전권으로 구분
- '97년 「대광법」 제정 당시에는 수도권(서울·인천·경기)만 해당되었으나 '00년에 5개 광역시(부산·울산, 대구, 광주, 대전)가 추가되었고, 그 이후 세종시가 추가되었음
 - '00년 이후 부산·울산권의 경주시와 창원시(진해시 포함), 대구권의 구미시, 대전권에 세종시와 계룡시가 추가됨
- 보통은 대도시권의 스프롤 현상으로 생활권이 점차 확대되고 있어 광역교통수요가 지속적으로 증가했기 때문에 특별시 및 광역시와 인접한 자치단체를 대도시권으로 포함
 - 그러나 부산·울산 대도시권의 경우 밀양시가 울산시와 인접하고 있지만 포함되지 못했고, 구미시는 대구 대도시권과 인접하고 있지 않지만 포함되어 있음

표 2 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령」에서 정하는 대도시권의 범위

구분	범위
수도권	서울특별시, 인천광역시 및 경기도
부산·울산권	부산광역시, 울산광역시, 경상북도 경주시 및 경상남도 양산시·김해시·창원시·거제시·밀양시
대구권	대구광역시, 경상북도 구미시·경산시·영천시·청도군·고령군·성주군·칠곡군·의성군·청송군 및 경상남도 창원군
광주권	광주광역시 및 전라남도 나주시·담양군·화순군·함평군·장성군
대전권	대전광역시, 세종특별자치시, 충청남도 공주시·논산시·계룡시·금산군 및 충청북도 청주시·보은군·옥천군

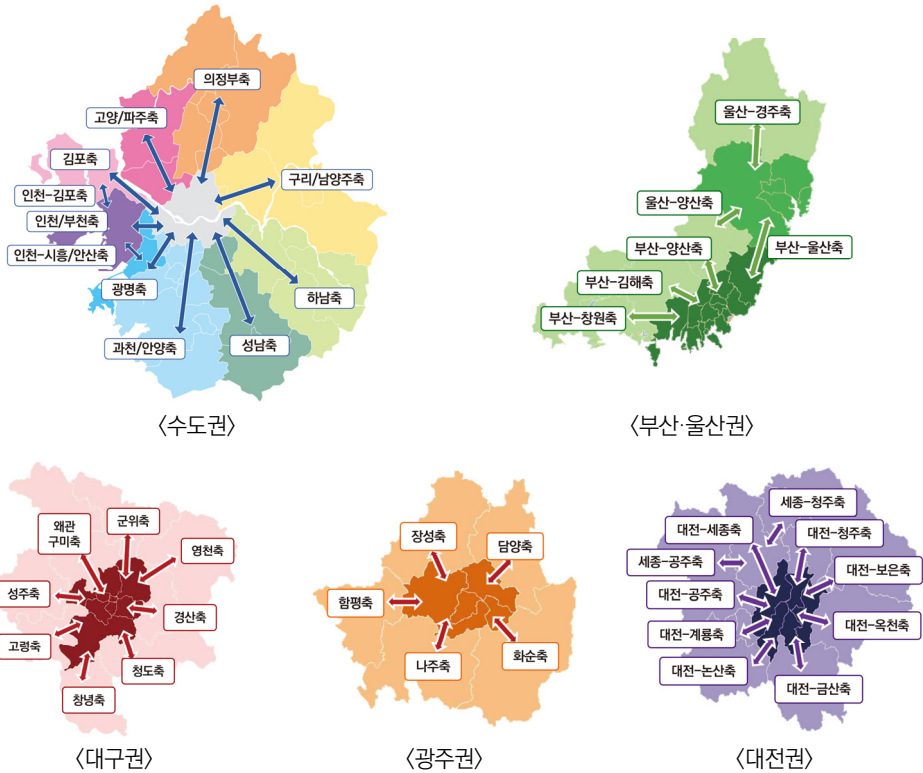
출처 : 국가법령정보센터(2024.5.21 검색)

그림 1 「대광법」에서 규정하고 있는 5대 대도시권



자료 : 한국교통연구원(2022.12.30.), 「대도시권 광역교통범위 조정방안 연구」를 활용하여 국토교통부 재구성

그림 2 「대광법」상 5대 대도시권의 광역교통축



자료 : 대도시권광역교통위원회(2021.7), 「제4차 대도시권 광역교통시행계획(2021-2025)」

□ 행정위원회 설치

- 「대광법」 제8조에 따라 '19년부터 설치된 국토교통부 소속 대도시권광역교통위원회의 전신은 지방자치법상 지방자치단체조합³⁾에 해당하는 수도권교통본부였던 것이 행정위원회에 해당하는 대도시권광역교통위원회(이하 대광위)로 입법화된 것임
- 현재 대광위는 광역교통에 관한 업무를 수행하며, 광역교통시행계획 및 추진계획의 수립·평가·사후관리, 광역교통축의 지정·변경·해제 및 광역교통축별 교통대책 수립·변경, 환승편의성 검토, 광역교통시설 및 광역버스운송사업에 대한 재정지원, 광역교통 서비스 조사·평가 그리고 관계 중앙행정기관 및 지방자치단체 상호간 광역교통 분쟁의 심의·조정 역할 등을 담당

3) 지방자치단체조합은 「지방자치법」 제176조에 의거 2개 이상의 지방자치단체가 하나 또는 둘 이상의 사무를 공동으로 처리할 필요가 있을 때 규약을 정하여 지방의회의 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인 등을 받아 설립하는 협의체 기구로서 법인으로 설립됨

- 즉, 대광위는 우리나라 광역교통계획을 총괄하는 기능을 담당하며, 사업별로 광역자치단체 간 교통분쟁이 발생했을 때 분쟁을 조정하고 각종 광역교통시설 투자 지원을 통해 효율적인 광역교통체계를 구축하는 역할
 - 「정부조직법」과 「행정기관 소속 위원회의 설치·운영에 관한 법률」에 근거를 두고 있는 행정위원회는 그 법적 성격과 기능, 권한 및 조직구성에 따라서 독립기관적 성격을 갖는 중앙행정기관 성격의 행정위원회와 중앙행정기관 소속의 행정위원회로 구분⁴⁾할 수 있으며, 대광위는 후자에 해당된다고 볼 수 있음
 - 행정위원회는 주로 자문·심의·의결기능을 갖는 자문위원회에 비해 행정기관 의사를 결정하고 대외적인 권한이 있으며, 사업의 예산편성 및 집행 권한을 가지고 있음. 현재 대광위는 위원장 1명을 포함하여 당연직(공무원) 20명과 민간위원 10명으로 총 30명으로 구성되어 있음

표 3 「대광법」상 대도시권 광역교통위원회 설치 규정

제8조(대도시권광역교통위원회 설치 등) ① 대도시권 광역교통에 관한 업무를 수행하기 위하여 국토교통부 소속으로 대도시권광역교통위원회를 둔다.

② 광역교통위원회의 소관 업무는 다음 각 호와 같다.

1. 제3조의2에 따른 광역교통시행계획에 관한 사항
2. 제5조에 따른 추진계획, 제6조에 따른 추진계획의 평가 및 사후관리에 관한 사항
3. 제7조 및 제7조의2에 따른 광역교통 개선대책에 관한 사항
4. 제7조의6부터 제7조의9까지에 따른 특별대책지구 및 특별대책에 관한 사항
- 4의2. 제7조의10에 따른 광역교통축의 지정·변경·해제 및 광역교통축별교통대책의 수립·변경에 관한 사항
- 4의3. 제7조의11에 따른 환승편의성 검토에 관한 사항
5. 제10조에 따른 광역교통시설에 대한 재정 지원에 관한 사항
- 5의2. 제10조의2에 따른 광역버스운송사업의 운영에 대한 재정 지원에 관한 사항
- 5의3. 제12조에 따른 광역교통 서비스 조사·평가에 관한 사항
6. 관계 중앙행정기관과 지방자치단체 간 또는 지방자치단체 상호간에 서로 의견을 달리하는 다음 각 목의 광역교통 사항에 관한 심의·조정
7. 그 밖에 광역교통계획의 수립과 효율적 추진을 위하여 대통령령으로 정하거나 다른 법령에 따라 광역교통위원회의 소관으로 정한 사항

출처 : 국가법령정보센터(2024.5.27 검색)

4) 2023년 4분기를 기준으로 행정위원회는 43개, 자문위원회는 573개가 운영 중에 있음(행정안전부)

2. 교통시설 관리주체 및 비용분담기준

1) 교통시설의 관리주체와 비용분담기준

□ 도로, 철도 등 교통시설의 관리주체

- 도로나 철도 등 교통시설은 기본적으로 이들 시설에 대한 계획, 건설, 관리의 주체에 따라서 시설의 관리청이 국토부장관이면 그 시설은 국가가 관리하고, 그 밖의 시설은 해당 시설의 관리청이 속해 있는 지방자치단체가 관리하게 되어 있음
 - 「도로법」상 도로에 관한 계획, 건설, 관리의 주체가 되는 도로관리청은 고속국도와 일반국도의 경우 국토교통부장관이 되고, 그 이하 등급의 도로는 각기 특별시장·광역시장·특별자치시장·도지사·특별자치도지사·시장·군수 또는 자치구의 구청장(이하 행정청)이 됨(「도로법」제2조5항 및 제23조)
 - 「철도산업발전기본법」 제20조에 의거 철도시설은 국가가 소유하는 것을 원칙으로 하며, 제19조에 의거 철도의 관리청은 국토교통부장관임
 - * 철도는 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률(이하 철도건설법)」 제2조에 따라 고속철도와 광역철도, 일반철도로 구분되는데, 이때 광역철도는 「대광법」에 의거한 둘 이상의 시·도에 걸치는 철도·도시철도를 말함

□ 중앙과 지방의 비용분담기준

- 교통시설은 원칙적으로 관리청이 국토교통부장관인 시설의 경우에는 국가가 부담하고, 그 밖의 시설에 관해서는 그 시설이 속해있는 지방자치단체가 부담함
 - 도로의 경우 도로관리비용에 관한 일반적 사항은 「도로법」 제8장에 규정되어 있는 바 도로관리청이 국토교통부장관인 도로에 관한 것은 국가가 부담하고, 그 밖의 도로에 관한 것은 해당 도로의 도로관리청이 속해 있는 지방자치단체가 부담(「도로법」 제85조 1항)
 - 철도의 경우에는 「철도산업발전기본법」 제37조 및 「철도건설법」 제20조와 제21조에서 수익자 및 원인자 부담의 원칙을 규정하여 수익자가 철도건설사업 비용의 전부 또는 일부를 부담하게 하고 있으며, 「철도건설법」 제20조(비용부담의 원칙)에 의거 철도건설에 관한 비용은 이 법 또는 다른 법률에 특별한 규정이 있는 경우를 제외하고는 일반철도는 국고 부담으로 하고, 고속철도는 국고와 사업시행자 간의 분담으로 함

- 「도로법」상 도로는 도로가 위치해 있는 행정구역과 도로를 관리하는 주체에 따라서 고속국도, 일반국도, 특별·광역시도, 지방도(국가지원지방도), 시·군·구도로 구분되고, 도로 관리비용에 관한 일반적인 사항은 제8장에 규정되어 있음
 - 일반국도대체우회도로(우회국도) 및 일반국도 지선 건설에 필요한 비용은 그 도로가 위치한 구역을 관할하는 지방자치단체에 부담시킬 수 있음(제86조 제1항)
 - 국가지원지방도의 건설 및 보수, 유지·관리에 필요한 비용과 대도시권 교통혼잡도로의 개선을 위한 비용은 국가가 보조하되, 해당 도로의 도로관리청인 지방자치단체는 자체 예산을 확보하도록 함(제86조 제2항 및 제3항)
 - 국토교통부장관은 도로망의 정비 등을 위하여 특히 필요하다고 인정하면 일반국도 외의 도로에 관한 비용의 일부나 특별시장·광역시장·특별자치시장·특별자치도지사 또는 시장이 도로관리청이 되는 일반국도에 관한 비용의 일부를 보조할 수 있음(제86조 제4항)

표 4 도로와 철도의 유형별 비용분담기준

시설유형	재원분담기준	
도로	고속도로	<ul style="list-style-type: none"> • 건설비: 국고 40%, 도공 60% • 보상비: 국고 100%
	일반국도	<ul style="list-style-type: none"> • 건설비+보상비: 국고 100%
	국도대체우회도로	<ul style="list-style-type: none"> • 건설비: 국고 70% • 보상비: 洞(지방비)*, 邑面(국비) * 洞지역 보상비가 총사업비의 30% 초과 시 국고지원 가능
	국가지원지방도	<ul style="list-style-type: none"> • 건설비: 국고 100% • 보상비: 洞(지방비), 邑面(국비)
	산단 진입도로	<ul style="list-style-type: none"> • 건설비+보상비 국고 100%
	광역도로	<ul style="list-style-type: none"> • 총사업비(설계, 건설, 용지비 전체): 국고 50%, 지방 50%
철도 및 도시철도	고속철도	<ul style="list-style-type: none"> • 건설비+보상비 국고 50%, 공단 50%
	일반철도	<ul style="list-style-type: none"> • 건설비+보상비 국고 100%
	광역전철	<ul style="list-style-type: none"> • 건설비+보상비 국고 70%(서울 50%), 지방 30%(서울 50%)
	도시철도(경전철)	<ul style="list-style-type: none"> • 건설비+보상비 국고 60%(서울 40%), 지방 40%(서울 60%)

출처 : 기재부 내부자료를 참고한 김강수(2018) 참조

□ 지자체 관리도로에 대한 광범위한 비용보조 규정

- 도로관리청은 자신이 관리하는 도로에 관한 비용을 스스로 부담해야 함이 원칙이지만 국지도, 대도시권혼잡도로, 광역도로 등 도로관리청이 지방자치단체인 도로에 대하여 광범위한 비용보조를 규정하고 있음(박진경·조정찬, 2018)
 - 일반적으로 도로의 건설이나 개량 등에는 많은 정부 예산이 수반되기 때문에 열약한 지방재정으로 감당할 수 없는 경우가 빈번함을 고려하는 것임
- 이처럼 도로의 구분은 관리주체와 밀접한 관련을 맺고 있는데, 도로의 설치는 물론 유지 보수 등에도 막대한 비용이 들기 때문에 비용부담능력에 차이가 있다는 점을 분류기준으로 삼은 것이라 할 수 있음(박진경·조정찬, 2018)
 - 일반국도 중에서 「도로법」 제12조 제2항에 따른 일반국도대체우회도로(국대도)⁵⁾나 지방도 중에서 「도로법」 제15조 제2항에 따른 국가지원지방도(국지도)⁶⁾ 개념이 신설된 이유는 도로관리주체의 재원부담능력과 밀접한 관련이 있음
 - 국지도는 1993년 전국간선도로망체계재정비 3단계사업에서 지방의 예산부족으로 지방도 이하 주요 간선기능 도로의 국도승격을 검토하였으나, 국회 예산통과 과정에서 무산되어 매칭펀드 개념으로 도로에 적용되고 있음(박진경·조정찬, 2018)

표 5 지방자치단체 관리도로의 중앙과 지방 비용분담기준

구분	설계비	공사비	용지비	유지관리비
국가지원지방도	국비 100%	국비 70%, 지방비 30%	지방비 100%	지방비 100%
대도시권 혼잡도로	국비 100%	국비 50%, 지방비 50%	지방비 100%	지방비 100%
광역도로	총사업비 기준 국비 50%, 지방비 50%			지방비 100%
산단진입도로	국비 100% 지원이나 산단규모별 차등지원기준 적용			지방비 100%

출처 : 박진경·조정찬(2018), 「대전 철도횡단 도로시설물 개량 개축비용 국비분담방안」, 한국지방행정연구원

5) 국토교통부장관은 제12조 제2항에 의거 기존의 일반국도를 대체하기 위하여 필요한 경우에는 기존의 일반국도를 우회하는 구간을 일반국도로서 일반국도대체우회도로로 지정·고시할 수 있다.
 6) 국토교통부장관은 제15조 제2항에 의거 주요 도시, 공항, 항만, 산업단지, 주요 도서(島嶼), 관광지 등 주요 교통유발시설을 연결하고 국가간선도로망을 보조하기 위하여 필요한 경우에는 지방도 중에서 도로 노선을 정하여 국가지원지방도를 지정·고시할 수 있다.

- 국토부의 「도로법」 제8조에 따른 대도시권 교통혼잡도로와 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법(광역교통법)」 제2조에 따른 광역도로 지원사업 역시 광역시 및 시·도의 예산 부족과 관련이 있음
 - 대도시권 혼잡도로기는 교통혼잡이 심각한 인천, 대전, 대구, 울산, 부산, 광주 등 6대 광역시의 주요 교통혼잡구간을 개선하기 위하여 2006년부터 사업을 추진하고 있으며, 지역균형발전특별회계로 지원
 - 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」은 광역교통권역의 시·도 간 연결도로 가운데 시·도 간 이권 및 예산부족으로 인한 도로확장, 개설, 포장 등의 개선사업 지연을 방지하기 위하여 제정되었으며, 이 역시 지역균형발전특별회계로 지원

2) 광역교통시설의 비용분담기준

□ 「대광법」상 재정지원 관련 조항

- 「대광법」 제10조 및 「대광법 시행령」 제12조에 의거 광역교통시행계획에 따라서 지방자치단체장이 시행하는 광역교통시설(광역철도 제외)의 건설 및 개량에 필요한 비용은 대통령령으로 정하는 바에 따라서 국고에서 보조하여야 함
 - 「대광법 시행령」 제12조에 의거 광역교통시설의 건설 및 개량에 필요한 비용의 국고보조율은 광역도로의 경우 50%, 주차장은 30%, 화물자동차 공영차고지는 30%, 간선급행버스체계의 경우 50%, 환승센터·복합환승센터의 경우에는 30%임
 - 「대광법 시행령」 시행령 제13조에 의거 광역철도의 건설 또는 개량 사업에 필요한 비용에 대해서는 국가가 70%를 부담하고, 해당 지방자치단체가 30%를 부담
 - * 서울시가 광역철도의 사업구간에 포함되는 경우 서울시에 대한 부담률은 국가가 50%, 서울시가 50%를 부담
 - 대도시권광역교통위원회가 면허를 발급하고 국토교통부장관이 재정지원대상으로 고시한 광역버스운송사업의 운영비는 국가와 해당 지방자치단체가 각각 50%씩 부담

7) "대도시권 교통혼잡도로"는 시·도지사 또는 시장·군수·구청장이 도로관리청인 도로 중 대도시권의 주요 간선도로로서 교통혼잡의 해소, 물류의 원활한 흐름을 위하여 개선사업의 시행이 필요한 구간의 도로를 말함(「도로법」 제8조)

표 6 대광법상 광역교통시설의 비용분담기준

시설유형	국비	지방비
광역도로	50%	50%
광역철도	일반	70%
	서울시	50%
주차장(광역철도역 인근)	30%	70%
공영차고지	화물	30%
	여객운수	30%
간선급행버스체계	50%	50%
환승센터·복합환승센터	30%	70%
광역버스운송사업	50%	50%

3. 대광법 관련 법제

□ ‘도청’ 또는 ‘도청소재지’ 관련 법제

- 「대광법」은 현재 특별시와 광역시가 포함되어 있는 대도시권만을 한정하여 이들 5대 대도시권에 포함되어 있는 광역교통시설을 지원하고 있으나, 광역시가 없는 전북이나 강원도 등은 광역교통시설 지원 대상에서 제외되어 있음
 - 이에 정운천 의원 등은 대광법 개정(안)을 발의하면서 대광법 상 대도시권을 ‘50만 명 이상인 대도시이면서 도청소재지인 도시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역’으로 제안하고 있음
- ‘도청’ 또는 ‘도청 소재지’와 관련한 법제는 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」, 「도로법」, 「지방세특례제한법」, 「지방자치법」 등을 들 수 있음
 - 「지방자치법」 상에서는 ‘사무소 소재지’라는 용어를 사용하고 있으며, 「지방세특례제한법」 등에서는 ‘도청소재지’라는 용어를 사용하고 있음

표 7 '도청' 또는 '도청소재지' 관련 법제

구분	내용
도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법	제1조(목적) 이 법은 광역지방자치단체 중 도의 사무소(이하 "도청"이라 한다)의 소재지와 관할 구역의 불일치 문제를 해소하기 위하여 도청과 공공기관 이전에 따른 도시건설 및 지원에 관한 사항을 규정함으로써 국가와 지방의 균형발전에 이바지함을 목적으로 한다.
도로법	제15조(지방도의 지정·고시) ① 도지사 또는 특별자치도지사는 도(道) 또는 특별자치도의 관할구역에 있는 도로 중 해당 지역의 간선도로망을 이루는 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 도로 노선을 정하여 지방도를 지정·고시한다. 1. 도청 소재지에서 시청 또는 군청 소재지에 이르는 도로(이하 생략)
지방세특례제한법	제38조(의료법인 등에 대한 과세특례) ①~④(생략) ⑤ 「지방자치법」 제5조 제1항에 따라 둘 이상의 시·군이 통합되어 도청 소재지인 시가 된 경우 종전의 시(도청 소재지인 시는 제외한다)·군 지역에 대해서는 제1항 및 제4항에도 불구하고 통합 지방자치단체의 조례로 정하는 바에 따라 통합 지방자치단체가 설치된 때부터 5년의 범위에서 통합되기 전의 감면율을 적용할 수 있다.
지방자치법	제9조(사무소의 소재지) ① 지방자치단체의 사무소 소재지와 자치구가 아닌 구 및 읍·면·동의 사무소 소재지는 종전과 같이 하고, 이를 변경하거나 새로 설정하려면 지방자치단체의 조례로 정한다. 이 경우 면·동은 행정면·행정동(行政洞)을 말한다. ② 제1항의 사항을 조례로 정할 때에는 그 지방의회의 재적의원 과반수의 찬성이 있어야 한다.

출처 : 국가법령정보센터(2024.5.27 검색)

□ 기타 재정 관련 법제

- 광역도로, 광역철도 등 광역교통시설이 20년 단위의 대도시권 광역교통기본계획이나 5년 단위의 대도시권 광역교통시행계획에 포함되어 있다고 해서 사업을 모두 추진하는 것은 아니고, 「국가재정법」에 의거 예비타당성 조사를 통과해야만 사업추진이 가능함
 - 총사업비가 500억 원 이상이고, 국비 지원 규모가 300억 원 이상인 경우 기재부의 예비타당성 조사를 거쳐야 함
 - 또한 보조금 지급 대상 사업은 기준 보조율이 정해져 있으며, 화물자동차공영차고지 건설 지원 등은 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」에 의거 보조금 지급이 제외됨

표 8 기타 재정 관련 법제

구분	내용
국가재정법	<p>제4조(보조금 지급 대상 사업의 범위와 기준보조율) ① 법 제9조제1항제1호에 따른 보조금이 지급되는 지방자치단체의 사업의 범위 및 같은 항 제2호에 따른 기준보조율(이하 "기준보조율"이라 한다)은 별표 1과 같다. 다만, 별표 2에서 정한 지방자치단체의 사업은 보조금 지급 대상에서 제외한다.</p> <p>② 기준보조율은 해당 회계연도의 국고보조금, 지방비 부담액, 국가의 재정융자금으로 조달된 금액, 수익자가 부담하는 금액과 그 밖에 기획재정부장관이 정하는 금액을 모두 합한 금액에서 국고보조금이 차지하는 비율로 한다.</p>
보조금 관리에 관한 법률 시행령	<p>[별표 2] 보조금 지급 제외 사업(제4조 제1항 단서 관련)</p> <p>131. 환승주차장 건설, 168. 화물자동차공영차고지 건설 지원</p>
보조금 관리에 관한 법률 시행령	<p>제38조(예비타당성조사) ① 기획재정부장관은 총사업비가 500억 원 이상이고 국가의 재정 지원 규모가 300억 원 이상인 신규 사업으로서 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 대규모 사업에 대한 예산을 편성하기 위하여 미리 예비타당성조사를 실시하고, 그 결과를 요약하여 국회 소관 상임위원회와 예산결산특별위원회에 제출하여야 한다. 다만, 제4호의 사업은 제28조에 따라 제출된 중기사업계획서에 의한 재정지출이 500억 원 이상 수반되는 신규 사업으로 한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 건설공사가 포함된 사업 2. 「지능정보화 기본법」 제14조 제1항에 따른 지능정보화 사업 3. 「과학기술기본법」 제11조에 따른 국가연구개발사업 4. 그 밖에 사회복지, 보건, 교육, 노동, 문화 및 관광, 환경 보호, 농림해양수산, 산업·중소기업 분야의 사업 <p>② 제1항에도 불구하고 다음 각 호의 어느 하나에 해당하는 사업은 대통령령으로 정하는 절차에 따라 예비타당성조사 대상에서 제외한다.</p>

출처 : 국가법령정보센터(2024.5.27 검색)

II 제도개선의 쟁점 및 필요성

1. 제도개선의 쟁점

□ 자치분권과의 문제

- 현재 대광위의 업무는 광역자치단체 간 교통협력업무이며 따라서 대광위의 업무를 광역자치단체 간 교통업무가 아닌 기초자치단체 간 업무를 포함하는 방식으로 바꾸는 것은 국가의 관여도가 높은 행정위원회의 관장사항을 확대하는 결과가 되어 자치분권에 역행하는 측면이 있음
 - 「대광법」에 따라 설치되어 있는 행정위원회인 대도시권광역교통위원회(이하 대광위)의 전신은 「지방자치법」상 지방자치단체 조합(협의체 기구)인 수도권 교통본부였음
 - 현재 전주시는 「지방자치법」상 특별시나 광역시가 아니기 때문에 전주권을 대광법의 지역적인 범위로 포함한다는 의미는 지방사무를 국가사무로 환원하고, 대광위의 업무를 광역자치단체 간 교통업무가 아닌 기초자치단체 간 업무를 포함하는 방식으로 바꾸는 것을 의미함
- 그러나 교통생활권이 점점 더 확대되고 있는 추세 속에서 인구밀집지역의 교통문제는 여러 도시 간에 또는 광역자치단체 간에 복합적으로 발생되고 있고 광역자치단체 간 의견 조율과 문제 해결을 위해서는 국가의 개입이 필요해지는 상황이 발생
 - 교통문제를 야기한 인구밀집 등이 국가의 불균형 성장정책으로 인한 것이라면 국가가 결자해지의 차원에서 문제의 해결에 나서야 할 필요성이 있고, 여러 지방자치단체가 얽힌 사안의 경우 지방자치단체에만 맡겨둘 수는 없는 사항임
 - 광역자치단체 사이의 문제는 국가가 개입하여 해결하고 기초자치단체 사이의 문제는 광역자치단체가 개입하여 해결할 문제라고 볼 수도 있지만 광역자치단체의 역량만으로는 해결하기 어려울 경우 기초자치단체 사이의 문제에도 국가가 개입할 수밖에 없을 것임

- 국가가 특정 지역을 특별히 선정하여 집중개발하는 경우에는 그 개발이익이 해당 지역에도 미친다고 하더라도 개발로 인한 여러 가지 과제의 해결에는 국가가 주도적으로 나설 필요가 있음

□ 자치단체 공유재산에 대한 국가의 지원 문제

- 지방자치단체가 관리하는 도로와 도시철도는 모두 지방자치단체의 공유재산에 해당하여 지방자치단체 스스로 관리하여야 하는데 여기에 대하여 국가가 지원하는 것은 지방자치의 이념에 역행하는 요소가 있다고 할 수 있음
 - 현행 법제에서 도로는 국가가 관리하는 국도 이상의 도로와 각급 지방자치단체가 관리하는 지방도 이하의 도로로 세분⁸⁾되고 철도의 경우에는 국유인 철도와 지방자치단체가 설치 운영하는 도시철도로 세분됨
- 그러나 도로와 철도 등 교통 인프라의 구축에는 막대한 비용이 소요되어 열악한 지방자치단체 재정으로는 감당하기 어려운 점이 있음
 - 이는 재정자립도가 상대적으로 높은 인구밀집지역의 경우에도 마찬가지이며 기초자치단체는 물론 광역자치단체에도 해당되는 사항임
 - 「도로법」상 일반국도 중에서 국도대체우회도로나 지방도 중에서 국가지원지방도 개념과 대도시권 교통혼잡도로 등이 신설된 이유는 도로관리주체의 재원부담능력과 밀접한 관련이 있다고 하겠음
- 현실적으로 특히, 도로의 경우 국가가 관리하는 도로와 지방자치단체가 관리하는 도로로 나누어지고 도로관리청은 도로의 건설 및 유지비를 부담해야 하지만 지방도를 국도로 격상시킴으로써 지방자치단체가 자신의 공유재산을 국유재산으로 전환하면서까지 도로 건설 및 유지비 부담에서 벗어나려고 하는 점을 본다면 재산관리의 측면에서만 바라볼 문제는 아님
 - 국지도의 경우에도 건설비는 정액을 지급하되 용지보상비를 제외한 공사비만 지급

8) 「도로법」 제10조(도로의 종류와 등급)에 의거 도로의 종류는 고속국도(고속국도의 지선 포함), 일반국도(일반국도의 지선 포함), 특별시도(特別市道)·광역시도(廣域市道), 지방도, 시도, 군도, 구도로 구분됨

2. 제도개선의 필요성

□ 현재 인구기준으로 대광법 적용 대상 확대 필요

- 「대광법」은 앞서 살펴본 바와 같이 이미 발생한 교통혼잡문제를 해결하기 위한 방안으로 시작된 것이지 인구소멸 방지 등 지역 간 균형발전 차원에서 시작된 것은 아님
 - 「대광법」의 지역적인 적용 대상은 대도시권으로 대도시권에는 특별시, 광역시, 특별자치시가 포함되고 이들과 인접한 도의 관할구역인 시·군이 포함되어 있음
 - 도의 관할구역 내에 소재한 시지역 중에는 인구 50만 이상인 시지역도 포함되어 있지만 그 이하인 시지역들도 많이 있고 군지역도 포함된다는 점에서 대도시 간의 교통문제만을 염두에 둔 것은 아니라고 볼 여지가 있음
- 인구 50만 이하인 시와 군 등은 초거대도시인 특별시와 광역시⁹⁾를 중심으로 한 동일 교통권을 설정한 결과 광역교통권에 포함된 것이며 이들 시·군 지역에서 특별시나 광역시 등으로 이동하는 교통인구가 많다는 점에 착안한 것이라고 할 것임
 - 즉 대도시권의 핵은 특별시와 광역시이고 도는 이들 초거대도시 인접지역으로서 초거대도시로의 교통인구를 고려하여 광역교통권이 설정된 것으로 볼 수 있음
 - 이는 수도권 인구밀집지역인 경기도의 도시들이 인구 50만은 물론 100만을 초과하는 준초거대도시를 안고 있는 경우에도 이들 경기도의 시·군은 서울특별시와 인천광역시를 거점으로 광역교통권을 설정한 것으로 보아야 한다는 것을 의미함
- 그렇다면 특별시와 광역시를 끼고 있지 않은 지역의 경우에는 「대광법」이 상정한 광역교통권과 무관하고 따라서 「대광법」의 당초 입법취지와는 거리가 있다고 볼 수 있음
 - 다만, 광역교통권을 반드시 특별시와 광역시를 중심으로 하여 설정할 것인지는 정책적으로 재검토될 수 있다고 보는데, 이는 수도권의 경우에도 예를 들어 용인시와 수원시는 각각 인구 100만 이상인 기초자치단체로서 특례시¹⁰⁾로 명명되고 있고 이들 도시에서 서울이나 인천으로 연결되는 교통인구 외에 수원시와 용인시 상호간의 교통인구와 수원시와 용인시 인근의 시·군으로부터 수원시와 용인시로의 교통인구도 상당함

9) 대전권의 세종특별자치시는 특별한 경우로 볼 수 있는데, 세종특별자치시는 2023년 말 현재 39만 2천 명으로서 대전권은 당초 대전광역시를 중심으로 설정된 것이고 세종특별자치시는 국가적 필요에 따라 신설된 계획도시로서 대전권에 인접하였기 때문에 포함된 것이고 아직은 세종특별자치시를 중심으로 하는 광역교통권을 상정한 것으로 보기는 어려움

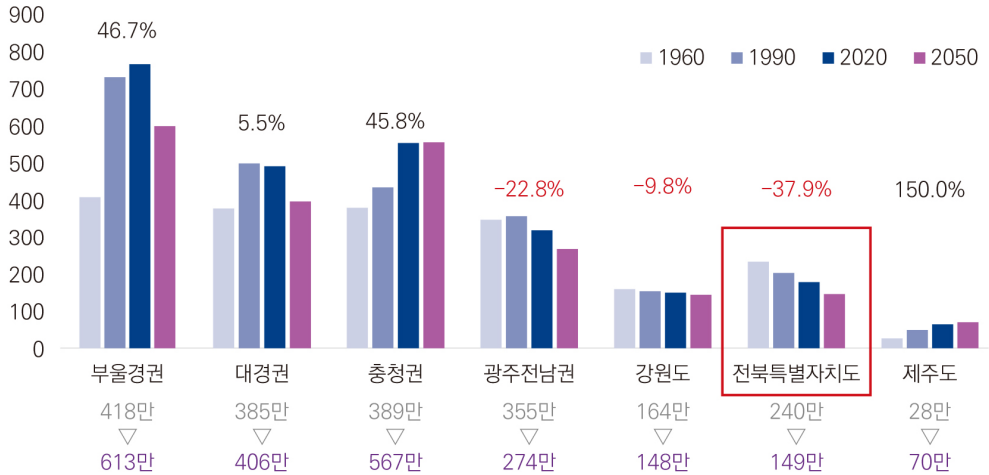
10) 특례시는 지방자치단체의 종류가 아니고 입법기술상 약칭으로서 지방자치단체의 명칭에 붙일 용어는 아님

- 더 나아가 인구 50만 이상인 성남시, 화성시, 부천시 등의 도시 상호간과 이들 도시와 인접 시·군 사이의 교통인구도 무시할 수 없는 수준으로서 「대광법」에서 대도시권의 하나로 설정한 수도권에 대한 국가의 지원혜택은 수원시와 용인시 내지 인구 50만 이상인 시들 사이 및 이들 도시와 주변 시·군 간의 교통문제 해결에도 미칠 수 있다는 것임
- 이런 관점에서 본다면 특별시 광역시가 없더라도 「지방자치법」상 대도시로 분류되는 인구 50만 이상인 도시가 있다면 이들 도시 상호간과 이들 도시와 인접 시·군 사이의 교통인구를 고려할 때 「대광법」에서 설정한 광역교통권과 같은 법적 취급을 할 수도 있다는 주장도 충분히 나올 수 있는 여지가 있다 하겠음

□ 지역소멸 방지 등 균형발전 차원에서 국가의 특정지역 배려정책과 관련하여 적용 확대 필요

- 전후 우리나라는 신속한 국가재건을 위하여 서울, 부산 등 특별시나 광역시와 같은 성장 거점을 중심으로 지역정책을 국가 주도로 추진해 왔기 때문에 광역시가 없는 전북특별자치도는 지역정책에서 항상 소외되어 왔음
 - 국가 주도의 지역정책 상 전북은 국가의 식량생산기지로 50년 동안 농지를 사수하게 한 결과 산업화에서 뒤쳐짐으로써 자본이탈과 인구유출, 정주환경 악화 등으로 전국에서 가장 가난한 지역이 되었음
 - * 전북의 전국 GRDP 비중은 1985년 4.4%였으나 2021년 2.6%로 감소했고, 인당 지역총생산은 도부 최하위로 29,252천 원에 불과함(충남 53,078천 원, 전남 43,957천 원, 강원 32,026천 원)
- 전주권 등 현재 인구 50만 명 이상을 유지하고 있지만 가속화되는 인구소멸 추세로 보아 전주권도 안심할 상황이 전혀 아니라는 점에서 현재 다른 광역교통권에 비하여 국가지원에서 차별을 받는 지역에 대하여 다른 광역교통권과 유사한 국가지원을 제공하는 방안도 모색할 필요가 있음
 - 통계청의 우리나라 시도별 장래인구추계에 따르면 2050년 전북의 인구는 1960년 대비 37.9%가 감소하여 149만 명이 될 것으로 추정되며, 이러한 인구감소율은 주요 광역권에서 1위에 해당
 - * 제주도 150.0%, 수도권 89.5%, 부울경권 46.7%, 충청권 45.8%, 대경권 5.5%, 강원도 -9.8%, 광주-전남권 -22.8%, 전북 -37.9%
 - 인구감소율이 현 추세라면 전북은 광역지방자치단체로서 기능을 상실하고 주변 대도시로 모든 인구와 기능이 흡수되어 지도에서 전북이라는 이름이 사라질 위기(전북특별자치도, 2024)

그림 1 인구감소율 1위 전북



자료 : 전북특별자치도(2024.3), 「전북특별자치도 종합계획 수립 연구」

□ 지역의 특수성(새만금)과 연계한 대도시권 설정 필요

- 전북특별자치도의 경우 특별자치도의 지위를 부여하고 특별법을 제정하는 등 전북권 개발과 성장을 위한 입법정책이 현실화된 상황에서 기존의 새만금 개발사업과 연계하여 균형발전을 뒷받침한다는 차원에서 광역교통권을 설정할 이유도 존재한다고 할 것임
 - 전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법(약칭 전북특별법)이 '23년 1월에 제정(28개 조문)되었고, '23년 12월 7일에 전부개정되었음(131개 조문 333 특례)
 - 전북특별자치도는 전북의 특수성, 특별자치도 설치의 목적, 세계적인 환경변화를 종합적으로 고려하여 특별자치도 비전을 “글로벌생명경제도시, 전북특별자치도”로 수립하고 있음(전북특별자치도, 2024)
- 새만금은 정부가 특별법을 제정하여 개발을 추진하고 있는 대표적인 국가균형발전사업으로 토지개발 뿐만 아니라 건축 및 토지 공급 기준 적용 완화 등 특화산업 집중 발전을 도모하고 있음
 - 하이퍼튜브, 이차전지, 한류(케이팝), 금융산업(부동산) 등 각종 정부 정책의 시험 무대(테스트 베드)로 활용 예정(전북특별자치도, 2024)

그림 2 '23년 12월 전부 개정된 전북특별법 체계

(생명산업 육성) 농생명산업 육성, 의생명산업 거점 조성, 청정에너지산업 진흥, 생명서비스산업 육성

주요 특례	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 농생명산업지구 지정·해제 ▶ 농생명지구 내 진흥사업(식품·바이오, 민간육종단지·종자클러스터, 스마트산지유통시설, 육용작물, 저탄소농산물·친환경농산물·우수농산물관리 등 인종농산물 생산·유통 등) 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 농생명지구 내 농지법 적용, 농어촌 정비 ▶ 농생명지구 내 곤충산업 육성 ▶ 한우산업의 보호·육성 ▶ 탄소소재 의료기기 기술 진흥 ▶ 동물용의약품·바이오융복합산업 진흥 ▶ 신재생에너지자원의 공공적 관리 ▶ 고령친화산업복합단지 지정 및 지원

(전환산업 진흥)

첨단소재 융복합 및 친환경 모빌리티산업 진흥, 국제 문화관광거점 조성, 친환경산악관광진흥특구 지정

주요 특례	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 이차전지산업 진흥 ▶ 새만금 무인이동체 산업 육성 ▶ 문화산업진흥지구 지정 ▶ 친환경 산악관광진흥특구 지정 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 자동차 대체부품의 성능·품질 인증 ▶ 국제케이팝학교 설립 ▶ 야간관광산업 육성 ▶ 산림문화·휴양·복지

(생명경제 기반 구축) 생명경제 인재거점 조성, 금융산업 및 투자유치 진흥

주요 특례	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 출입국관리법 특례 ▶ 귀농어·귀촌 활성화 ▶ 금융전문인력 양성 ▶ 전북핀테크육성지구 지정 ▶ 전북첨단과학기술단지의 조성 및 관리 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 새만금 고용특구 지정 ▶ 대학 학생정원 권한 이양 ▶ 금융기관 자금지원 ▶ 전북투자진흥지구·연구산업진흥단지 지정 ▶ 정보통신창업지원센터 조성·운영

(공정한 삶의 질 제고)

생활환경 개선 및 안전체계 구축, 지역특화 발전과 민생경제 활력, 생태자원의 현명한 활용

주요 특례	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 환경영향평가·자연경관영향협의 등 ▶ 지역중소기업 지원 ▶ 수산중사산업 및 수산업 등 육성 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 도립공원 지정 해제 및 축소 ▶ 학교 공공급식 등 지역산농산물 공급 ▶ 화재안전취약자 지원

(자치권 강화)

자치 조직과 인사 보장, 자치 행정의 확대, 자치교육의 실현 및 자치 재정의 확보 실현, 감사위원회

주요 특례	
<ul style="list-style-type: none"> ▶ 통합 지방자치단체 지정 ▶ 자율학교 운영 	<ul style="list-style-type: none"> ▶ 읍·면·동 구역 통폐합 ▶ 유아교육, 초·중등교육, 농산어촌 유학

자료 : 전북특별자치도(2024.3), 「전북특별자치도 종합계획 수립 연구」

III 관련 법률 개정안

1. 입법 추진상황 및 문제점

□ 입법 추진상황

- 대광법 개정에 대하여는 지금까지 3개의 의안이 국회에 발의된 바 있음
 - 김윤덕 의원안 제2102276호, 송재호 의원안 제2108644호, 정운천 의원안 제2118684호

표 9 대광법 개정안의 개정대상

개정항목	발의안	대상조문
대도시권의 범위 확대	김윤덕·송재호 ¹⁾ ·정운천 의원안	제2조 제1호
광역교통시설의 정의 개정	정운천 의원안	제2조 제2호
광역교통시설 부담금 감면	정운천 의원안	제11조의2 제1항 제7호 신설 ²⁾

주 : 1) 송재호 의원안은 제주특별자치도를 포함하고 있어 제주특별법에 의한 재정지원 근거가 이미 마련되어 있다고 하여 삭제
 2) 정운천 의원안은 부칙에서 유효기간 및 적용례를 두고 있음
 제2조(유효기간) 제11조의2 제1항 제7호의 개정규정은 이 법 시행일부터 5년간 효력을 가진다.
 제3조(부담금의 감면에 관한 적용례) 제11조의2 제1항 제7호의 개정규정은 이 법 시행 이후 인가, 승인 또는 허가를 신청하는 사업부터 적용한다.

- 이러한 개정안에 대하여 국토교통부와 기획재정부 등 정부부처는 대광법 당초의 입법 취지, 지역별로 광역자치단체 간 문제가 아닌 기초자치단체 상호간의 문제를 추가하여야 한다는 점에서의 전반적인 체계 문제와 국가의 재정부담 가중을 들어 반대의견 제시
 - 국회 전문위원은 입법정책적 문제로 판단하여 검토하면서 부담금 감면에 대하여는 감면에 따른 대체재원 등을 들어 반대 내지 신중검토 입장 표명

□ 개정안의 문제점

- 지금까지 발의된 개정안들은 대도시권의 개념 자체를 변경하는데 중점을 두고 있어 다음과 같은 문제를 내포하고 있음
 - 「대광법」의 입법취지인 광역자치단체 상호간의 교통문제 해결 지원을 벗어나 특정 광역자치단체 내에서 관할 기초자치단체 상호간의 교통문제를 국가가 지원하는 결과가 되어 지방분권의 개념에 어긋날 수 있음
 - 전주권 등 특정한 지역에 국한하여 개정 효과가 나타나는데, 표현으로 보아 「대광법」의 적용범위에 근본적인 변화가 있는 것처럼 인식될 수 있어 바람직하지 못함
- 또한 현행 「대광법」은 관련 행정계획의 수립 및 집행절차에서 광역자치단체장을 상대로 하고 있는데, 전주권이 추가될 경우에는 전북특별자치도지사가 관여할 성질의 업무가 아니며 그렇다고 하여 전주시장 등이 직접 수립 집행절차에 관여하는 것은 다른 광역자치단체장과의 관계에서 균형이 맞지 않는 문제가 있음
 - 개정안들은 「대광법」 제2조의 개념 확대에 그치고 있는데 「대광법」 각 조문을 적용할 때 광역자치단체장의 권한 내지 사무로 규정되어 있는 내용 중 전주권 등에는 바로 적용할 수 없는 내용이 많이 포함되어 있음에도 여기에 대하여는 아무 언급이 없어 실제 집행과정에서 많은 문제점을 야기할 수 있음

2. 법적 근거 보완 논거

1) 추가 보완 논거

□ 대도시권 개념 확대

- 현행 「대광법」은 대도시권의 개념 정의를 “지방자치법 제2조 제1항 제1호에 따른 특별시·광역시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역 중 대통령령으로 정하는 지역”으로 설정하고 있으나 의원안은 대도시권의 개념에 “인구 50만 명 이상의 도청 소재지인 대도시¹¹⁾ 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역”을 추가하고 있음

11) 정운천 의원안에 따른 것으로서 인구 50만 이상인 시로서 기존의 대도시권에 포함되지 않은 지역은 천안시와 포항시(포항시는 인구 50만 이하로 내려간 상태)이며 이들 지역은 대전권과 대구권에 포함시킬 수도 있음

- 도청 소재지란 용어는 지방자치법상으로는 지방자치단체의 사무소 소재지라는 용어를 사용하지만 도로법이나 세법 등에서 도청소재지란 용어를 사용하고 있어 이를 따름
- 인구 50만 이상인 대도시로서 기존의 대도시권에 포함되지 않은 도시인 천안시까지를 추가하는 안은 김윤덕 의원안이지만, 전주권이 호남지역 내에서조차 소외되어 특별자치도의 지위까지 부여하여야 한다는 특수성을 감안할 때 전주권으로 국한시키는 것은 의미가 있음
 - * 포함시는 인구가 50만 명 이하로 감소하여 제외
- 송재호 의원안은 제주특별자치시까지를 포함시키고 있지만 제주의 경우 지역의 특성에 비추어 광역교통문제로 접근할 성질은 아님
- 원래 「대광법」은 수도권에 소재하는 특별시·광역시·도 상호간의 교통문제 해소 지원이 목표였지만, 이어서 수도권 외의 지역에 대해서도 광역자치단체 상호간의 교통문제 해소까지로 확대시킨 것임¹²⁾
 - 그 결과 대도시권의 설정도 광역시를 기준으로 하여 설정하고 광역시와 교통생활권이 있는 지역도 포함되도록 하였기 때문에 인구 50만 이상인 시는 물론 군들도 일부 포함되었고 수도권의 경우 경기도 전부가 포함되었음
 - 전주권의 경우 광역시가 아닌 전주시가 새로운 대도시권인 전주권의 핵심지역이 된다는 점에서 기존의 대도시권 설정체계와 맞지 않는 점이 있지만, 그렇게 하는 것이 대도시권 설정취지에 근본적으로 반한다고 볼 근거는 없음
- 「대광법」의 법률 제명에 “광역교통관리”라는 용어가 포함되어 있고 여기에서의 “광역”이란 광역자치단체 간의 문제만을 지칭하려는 의도라고 볼 수 있으나, 「지방자치법」에서는 광역자치단체라는 용어를 사용하지 않고 있고, 「대광법」 제2조 정의에 나오는 대도시라는 용어를 놓고 본다면, 「지방자치법」¹³⁾ 상 대도시의 개념에서 광역시 외에 인구 50만 이상인 도시를 대도시로 지칭하고 있어 대도시권의 범위 조정에 법령 상호간의 체계정합성을 근본적으로 깨뜨린다고 볼 수는 없음

12) 최초 수도권(서울·인천·경기도) 해당(‘97.7) → 5개 광역시(부산, 울산, 대구, 광주, 대전) 추가(‘00.1)/법상으로는 제정 당시부터 “대도시권”이라 함은 지방자치법 제2조 제1항 제1호의 규정에 의한 특별시와 광역시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역 중 대통령령이 정하는 지역을 말한다.”로 되어 있었는데 적용에서 대상이 확대된 것으로 보여짐

13) 제198조(대도시 등에 대한 특례 인정) ① 서울특별시·광역시 및 특별자치시를 제외한 인구 50만 이상 대도시의 행정, 재정 운영 및 국가의 지도·감독에 대해서는 그 특성을 고려하여 관계 법률로 정하는 바에 따라 특례를 둘 수 있다.

③ 제1항에 따른 인구 50만 이상 대도시와 제2항 제1호에 따른 특례시의 인구 인정기준은 대통령령으로 정한다.

- 종전에 광역시나 특별시 등 초거대도시를 중심으로 설정한 대도시권의 개념에 인구 50만 이상이고 도청 소재지인 도시를 중심으로도 대도시권을 설정할 수 있다는 입법정책상의 변화 정도임
- 다만, 현행 대광법은 광역시 특별시를 중심으로 하는 대도시권 설정을 바탕으로 하여 각 조문이 구성되어 있다는 점에서 각 조문에도 특례를 규정하여야 할 것임

□ 광역교통시설 범위 조정

- 현행 「대광법」상 “광역교통시설”이란 광역적인 교통 수요를 처리하기 위한 특별시·광역시·특별자치시 및 도(이하 “시·도”라 함)에 걸치는 교통시설을 말하므로 전주권의 경우 시·도에 걸치는 것이 아니고 시·군에 걸치는 것을 대상으로 하여야 하므로 현행규정에 따르면 해당이 없게 되므로 이를 개정할 필요가 있음¹⁴⁾
 - 대광법 제2조 제2호 각목의 시설 중 그 밖의 시설은 법 개정이 없어도 전주권에도 적용이 될 수 있으므로 개정할 필요가 없으나 도로와 철도의 경우에는 개정 필요
 - 대광법 제2조 제2호 가목 및 나목을 적용할 때 전주권의 경우 “인구 50만 이상인 대도시와 인접 시·군 및 인접 시·군 상호간을 연결하는 도로 및 철도”도 포함되도록 할 필요가 있음¹⁵⁾
- 도로 및 도시철도는 국가 소유, 즉 국유가 아니라면 그것이 귀속되어 있는 지방자치단체에서 해당 시설을 공유재산으로서 관리책임은 지는 것이 당연하다고 하겠으나 지방자치단체의 재정상황이 열악하여 국가에서 관리책임의 일부를 맡아주는 경우¹⁶⁾가 있고, 도의 관할에 속하는 지방도의 경우 이를 국도로 상향조정¹⁷⁾하여 줄 것을 지방자치

14) 정운천 의원은 도로에 관한 대광법 제2조 제2호 가목을 다음과 같이 개정하는 안 제시 : 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시·도 및 제2조 제1호 나목에 해당하는 인구 50만 명 이상의 도청소재지인 시(이하 “시·도”라 한다)에 걸치는 도로로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 도로(이하 “광역도로”라 한다)

15) 정운천 의원안에 따르면 전주권의 경우 전주시가 다른 광역자치단체와 걸치는 경우를 지칭하는 것이 되어 전주시와 도로로 연결된 전주권의 시·군에 대하여는 적용될 여지가 없게 되므로 이를 보완하여야 함(또한 새만금사업으로 군산과 부안이 긴밀히 연결되는 것에서 보듯이 전주의 연결 외에 이들 시·군 상호간의 연결도 포함되도록 하는 방안을 검토할 필요가 있음)

16) 예를 들어 도로법 제15조 제2항 : ② 국토교통부장관은 주요 도시, 공항, 항만, 산업단지, 주요 도서(島嶼), 관광지 등 주요 교통유발시설을 연결하고 국가간선도로망을 보조하기 위하여 필요한 경우에는 지방도 중에서 도로 노선을 정하여 국가지원 지방도를 지정·고시할 수 있다. 이 경우 국토교통부장관은 교통 연결의 일관성을 유지하기 위하여 필요한 경우에는 특별시·광역시도, 시도, 군도 또는 노선이 지정되지 아니한 신설 도로의 구간을 포함하여 국가지원지방도를 지정·고시할 수 있다.

단체마다 경쟁적으로 요구하고 있는 이유에서 보듯이 도로의 유지 관리에 막대한 비용이 소요되어 지방자치단체의 공유재산인 도로를 국유로 전환하는 일이 비일비재한바 대광법에 따른 광역도로 역시 이를 확대하여 전주권의 경우에도 국가의 지원 확대 고려

- 현재 대광법의 적용대상 지역 중 수도권과 일부 지방의 권역은 그 곳에 위치한 지방자치단체의 재정상황이 다른 지역에 비교하여 양호한 편에 속하는데¹⁸⁾, 여기에 대하여는 단지 해당 지역의 교통사정이 열악하다는 이유만으로 국가의 지원을 받게 하는 것은 도와 주어야 할 지방자치단체는 외면하고 자체적으로 해결하여야 할 지방자치단체만을 지원 하는 결과가 되어 형평에 맞지 않는 점이 있음

2) 고려될 수 있는 대안

대안 1 전북특별법 개정(전주권에 국한된 특례를 추가하는 안)

전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법(이하 '전북특별법'라 함) 제4편에 특례를 추가하는 방안

□ 전북특별법의 입법취지

- 종전의 전북특별자치도 지역을 대상으로 하여 특별자치도를 설치하는 특별법(전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법, 약칭 전북특별법)이 '23년 1월에 제정되었고, '23년 12월 7일에 전부개정되었음
- 광역자치단체 가운데 낙후도가 심하고 광역자치단체의 통합 등 지방분권의 획기적 돌파구를 마련하기 어려운 지역인 강원도와 전북특별자치도에 대하여 특별법을 제정하고 자치권을 확대함과 아울러 각종 법률 적용상의 예외를 인정하며 지역 특성에 맞는 산업의 발전 등을 법적으로 보장하고 있음

17) 과거에는 대통령령으로 일반국도지정령을 제정 시행하였지만 지금은 도로법 제12조 제1항에 따라 국토교통부장관이 일반국도를 지정 고시하도록 함/여기에서는 국도를 지방도로 강등하는 개정도 가끔 있지만 대부분 지방도를 국도로 승격하는 개정이며, 이는 지방도로 둘 경우 유지보수비용을 부담하여야 하고 확장 등이 어렵기 때문임

18) 이는 현행 지방세 구조가 주민과 건물 등을 주된 과세대상으로 하기 때문에 교통문제가 심각한 지역은 세수가 다른 지역보다 많을 수밖에 없음

□ 대광법과 전북특별자치도와의 관계

- 전북특별자치도는 주변에 광역시 등 광역자치단체가 없다는 이유만으로 교통시설 확충에 대한 국고지원에서 차별을 받아서는 안 된다는 점
 - 국가의 지원을 필요로 하는 도로 철도의 건설과 광역교통시설의 확충은 특별시 광역시 등 초거대도시에만 해당하는 것은 아니며, 인구 50만 이상인 시도 지방자치법상 대도시로 지칭된다는 점과 이들 도시에 거주하는 주민들도 보다 편리하게 인근 시 군과의 교통 혜택을 누릴 권리가 있다는 점에서 국가지원대상에 포함시켜야 함
 - 특히 정부의 대도시권 광역교통망 계획¹⁹⁾으로 지역 간 개발격차 더욱 심화(전북만 유일하게 정부 교통망 구상에서 제외되고, 대구·경북, 부·울·경, 대전·세종·충청권, 광주·전남, 강원은 적용을 받고 있음)
 - 대도시권 광역교통시행계획('07~'25년)과 지방권 광역급행철도 도입 등 교통혁신 전략(24.1.24., 민생토론회)에서 전북특별자치도만 제외되어 지역 균형발전 이행 및 지방 소멸이 가속화될 수도 있고, 전주권의 광역교통 통행량(26만 통행/일)은 광주권(30만 통행/일)과 유사함에도 광역시가 없다는 이유만으로 광역교통문제 해결을 위한 국가적 지원이 배제됨은 불합리
- 지역적 낙후도도 강원이나 전북지역은 다른 지역보다 심하여 이를 보완하고 균형발전을 이룩하여야 한다는 점
 - 각각 특별자치도의 지위를 부여받고 특별법을 제정하여 각종 특례를 부여받고 있다는 점
- 특히 현재 새만금사업이 진행 중으로서 이에 대한 지원도 필요하다는 점
 - 새만금지역에 신도시를 개발하고 전북특별자치도의 기존 거점도시인 전주시는 물론 주변의 익산시 군산시 등과의 연계 도로 및 철도의 건설이 필요할 수 있음
 - * 새만금사업은 방조제 축조라는 사업을 오래 전에 완료했지만 조성토지의 용도를 놓고 논란이 이어져 실제 개발은 아직 진행 중에 있음. 새만금 내부개발은 '동북아 경제중심지'로서 복합문화 관광의 메카, 저탄소 녹색성장, 청정생태환경을 통한 미래 한국을 이끌어 갈 성장 동력으로 추진될 전망이며, 세계적 명품복합도시로 개발한다는 방침이어서 교통문제에도 큰 영향을 끼칠 것으로 전망됨

19) 교통분야 3대 혁신 전략(24.1.24.), "전국 GTX로 초연결 광역경제생활권 실현"

□ 전북특별법 제4편에 특례 추가

- 제4편 공정한 삶의 질 제고에 배치하되, 편 아래 제1장 생활환경 개선 및 안전체계 구축 또는 제2장 지역특화 발전과 민생경제 활력에 배치할 수 있음
 - 대도시광역권 교통 특례는 기존 조문에 비하여 일종의 패키지 특례이고 사안의 중요성이 크다는 점에서 다소 조화가 되지 않는 점이 있지만 교통문제는 생활환경 개선에 해당하므로 산업별 단편적인 특례인 제2장보다는 제1장에 배치하도록 함
- 전주권의 경우 대광법상 각종 행정계획의 수립 및 집행절차에 관하여는 시장·군수가 실질적으로 담당하되 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관과 상대하도록 특례를 설정하도록 함

대안 2 대광법 개정(예외조항을 만드는 안)

대광법을 개정하되, 정의규정 자체를 개정하는 것보다 법률 마지막 부분에서 전주권에 대한 특례적용으로 조문을 신설하는 방안

□ 대광법 특례조문 신설

- 대광법을 개정하되, 정의규정 자체를 개정하는 것보다 법률의 마지막 부분에서 전주권에 대한 특례적용으로 조문을 신설하는 방안
 - 대안 1에서 제시한 전북특별법에 담은 내용을 대광법에 특례조문 신설로 대처
 - 보칙 내지 벌칙에 해당하는 대광법 제13조(권한의 위임 및 위탁)과 제14조(벌칙 적용에서의 공무원 의제) 조문의 앞에 배치

3. 관련법 개정안(제1안)

□ 제안이유 및 주요골자

- 수도권으로의 과도한 인구 및 산업 등의 집중으로 인구소멸 위기에 놓이고 지역간 불균형이 심화되고 있는 가운데, 정부의 “초광역메가시티” 지원 정책에서 소외되고 호남 지역 내에서 조차 차별을 받는 상황에 놓인 전북특별자치도 지역을 살려내기 위하여 전북특별자치도를 설치하고 전북특별자치도의 지역적·경제적 특성을 살려 고도의 자치권을 보장함으로써 국토균형발전과 전북특별자치도 경제·생활 공동체 형성에 기여할 수 있도록 하려는 취지에서 제정된 현행법은 많은 특례를 규정하였지만 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」에서 지향하는 광역교통문제 해결에 관하여 같은 법에서 누락된 사항을 대한 특별한 고려가 누락되어 있음
- 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」은 인구밀집지역인 대도시권에서 발생하는 교통문제의 심각성을 광역적 차원에서 해결하고 막대한 비용이 소요되는 도로 및 철도 건설 등에 대하여 국가에서 상당한 비용을 지원하기 위하여 제정되었는데, 수혜대상 지역인 대도시권을 특별시·광역시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역으로 정의하고, 하위법령에 구체적인 범위를 위임하여 수도권, 부산·울산권, 대구권, 광주권, 대전권으로 규정하고 있으며, 국가의 지원대상이 되는 광역교통시설은 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시 및 도에 걸치는 도로 또는 철도로 규정하고 있음
- 이러한 제도는 여러 가지 사유로 형성된 초거대도시인 특별시·광역시를 중심으로 밀집되어 있는 인구가 해당 지역 내에서 이동하여 발생하는 교통문제를 해결하는데 광역 지방자치단체라고 해도 이들의 능력만으로는 해결이 어렵기 때문에 서로 미루기만 하고 협조가 잘 되지 않는 점을 감안하여 국가가 나서서 지원해 줌과 아울러 광역지방자치단체 간의 협력을 촉진하려는 취지에서 도입된 것임
- 그런데 현재의 대도시권은 특별시나 광역시를 둔 지역에서만 설정이 가능하여 「지방자치법」에서 대도시로 지칭되고 있는 인구 50만 명 이상인 도시라고 해도 특별시나 광역시와 인접하지 않은 도시의 경우에는 인근 시·군지역과 교통량이 많이 발생하여 지속적인 광역교통 문제 해결이 필요함에도 불구하고, 현행 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」의 대도시권에 포함되지 않아 광역교통시설의 확충과 광역교통체계의 개선을 효과적으로 추진하는 데 어려움을 겪고 있음

- 특히 전북특별자치도의 경우에는 인구 50만 이상 대도시이자 생활인구가 100만 명이 넘는 중추도시인 전주와 그 인근 도시의 경우에는 교통 통행량이 울산권, 광주권과 비슷하여 광역적 교통관리가 필요한 실정이지만 특별시나 광역시가 인근에 없다는 이유만으로 다른 지역에 비하여 차별을 받고 있고, 특히 새만금사업으로 인하여 대규모 신도시가 조성되고 있어 이들 도시와 기존 주변도시 및 군 지역과의 교통량도 크게 늘어날 것으로 예상되기 때문에 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」의 취지를 확대 적용할 필요성이 절실함
- 그러나 기존의 대도시권의 광역교통문제 해결의 주체가 광역자치단체이고 광역교통 시설 역시 특별시·광역시·특별자치시 및 도라는 광역자치단체 사이에 설치된 도로나 철도로 한정하고 있는 등 현행 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」은 광역자치단체 사이의 문제로 보고 법률의 조문체계가 구성되어 있는데 비하여, 새로 편입시키고자 하는 지역은 같은 도 내에 소재한 시·군 사이의 문제로서 체계상 이질적인 요소가 포함되어 있어 대도시권의 범위를 확대하는 방식보다는 현행 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」의 적용대상에 전주권이 포함될 수 있도록 하되, 인구 50만 명 이상의 대도시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역은 현행 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 제2조제1호를 적용할 때 이를 대도시권에 포함되는 것으로 보는 특례를 두어 현행 광역자치단체 간의 문제로 인식하는 법체계와 직접적인 상충을 피하는 방식을 채택함과 아울러 현행 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」의 각 조문별로 적용 관계를 명확하게 규정하려는 것임

□ 전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법 일부개정법률(안)

- 전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법의 일부를 다음과 같이 개정함
 - 제4편 제1장에 제83조의2를 다음과 같은 내용으로 신설함

대안 1 전북특별자치도 설치 등에 관한 특별법 일부개정법률안

전북특별자치도 설치 및 글로벌생명경제도시 조성을 위한 특별법의 일부를 다음과 같이 개정한다.

제4편 제1장에 제83조의2를 다음과 같이 신설한다.

제83조의2(전주권 광역교통 관리에 관한 특례) ① 인구 50만 명 이상의 도청 소재지인 대도시(이하 이 조에서 "거점대도시"라 한다) 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역은 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」(이하 이 조에서 "광역교통법"이라 한다) 제2조 제1호를 적용할 때 이를 대도시권에 포함되는 것으로 보며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

② 광역교통법 제2조 제2호 가목 및 나목을 적용할 때 거점대도시와 인접 시·군 및 해당 인접 시·군 상호간을 연결하는 도로로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 도로와 거점대도시와 인접 시·군 및 해당 인접 시·군에 걸쳐 운행되는 도시철도(「도시철도법」 제2조 제2호에 따른 도시철도를 말한다) 또는 철도(「철도의 건설 및 철도시설 관리에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 철도를 말한다)로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 도시철도 또는 철도를 각각 포함하는 것으로 본다.

③ 광역교통법 제2조 제3호를 적용할 때 거점대도시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역은 해당 지역에 소재한 둘 이상의 시·군에 걸쳐 운행되는 사업을 포함하는 것으로 본다.

④ 제1항에 따른 지역에 대하여는 광역교통법의 적용에서 다음과 같은 특례를 둔다.

1. 광역교통법 제3조 제1항에 따른 대도시권 광역교통기본계획과 같은 법 제3조의2 제1항에 따른 대도시권 광역교통시행계획을 수립할 때 해당 지역을 관할하는 시장·군수는 특별자치도지사를 거쳐 의견을 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.
2. 광역교통법 제5조 제1항에 따른 소관별 추진계획과 연도별 계획은 해당 시장·군수가 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 하고, 같은 조 제2항에 따른 통보는 특별자치도지사를 거쳐 해당 시장·군수에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 시장·군수는 같은 조 제3항에 따른 고시를 하여야 한다.
3. 광역교통법 제6조 제1항에 따른 추진계획과 집행 실적은 해당 시장·군수가 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 하고, 같은 조 제2항에 따른 개선권고 및 시정요청과 이에 따른 조치는 해당 시장·군수에게 권고 또는 요청하며, 해당 시장·군수가 필요한 조치를 하여야 한다.
4. 광역교통법 제7조의2 제1항 각 호에 따른 사업에 대한 광역교통개선대책은 해당 시장·군수가 수립하여 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 하고, 같은 조 제2항에 따른 협의는 특별자치도지사가 해당 시장·군수의 의견을 들어 협의에 응하여야 하며, 같은 조 제3항에 따른 통보는 특별자치도지사를 거쳐 해당 시장·군수에게 통보하여야 한다.
5. 광역교통법 제7조의6 제1항 및 제7조의7 제1항에 따른 광역교통특별대책지구의 지정 및 지정해제는 해당 시장·군수가 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 요청하여야 하며, 같은 법 제7조의6 제2항에 따른 의견 수렴 및 같은 조 제4항의 자료제출요구와 같은 법 제7조의9의 재원부담 협의 및 지시는 해당 시장·군수의 소관으로 하고, 같은 법 제7조의8 제1항에 따른 광역교통특별대책은 해당 시장·군수가 수립하여 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 하며, 같은 법 제7조의8 제2항에 따른 협의는 특별자치도지사가 해당 시장·군수의 의견을 들어 협의에 응하여야 하고, 같은 조 제3항의 통보는 특별자치도지사를 거쳐 해당 시장·군수에게 통보하여야 한다.

6. 광역교통법 제7조의10 제3항에 따른 통보는 특별자치도지사를 거쳐 해당 시장·군수에게 통보하여야 하고, 통보를 받은 시장·군수는 이를 충실히 이행하여야 한다.
7. 광역교통법 제7조의11에 따른 환승편의성 검토에서 시·도지사의 권한 또는 소관에 속하는 사항은 해당 시장·군수의 권한 또는 소관으로 한다.
8. 광역교통법 제9조 제1항 제2호에 따른 광역교통위원회 위원은 특별자치도의 부단체장 중 대통령령으로 정하는 사람이 된다.
9. 광역교통법 제10조의2 제2항에 따른 광역버스운송사업 운영비 부담의 경우 해당 시·군이 부담률을 서로 협의하여 정한다.
10. 제1항에 따른 지역에서 시행되는 광역교통법 제11조 제1항 각 호의 사업에 대하여는 같은 법 제11조의 광역교통시설부담금을 부과하지 아니한다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 제83조의2 제4항 제10호의 개정규정은 이 법 시행일부터 5년간 효력을 가진다.

제3조(부담금의 감면에 관한 적용례) 제83조의2 제4항 제10호의 개정규정은 이 법 시행 이후 인가, 승인 또는 허가를 신청하는 사업부터 적용한다.

4. 관련법 개정안(제2안)

□ 제안이유 및 주요골자

- 현행법은 인구밀집지역인 대도시권에서 발생하는 교통문제의 심각성을 광역적 차원에서 해결하고 막대한 비용이 소요되는 도로 및 철도 건설 등에 대하여 국가에서 상당한 비용을 지원하기 위하여 제정되었는데, 수혜대상지역인 대도시권을 특별시·광역시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역으로 정의하고, 하위법령에 구체적인 범위를 위임하여 수도권, 부산·울산권, 대구권, 광주권, 대전권으로 규정하고 있으며, 국가의 지원대상이 되는 광역교통시설은 둘 이상의 특별시·광역시·특별자치시 및 도에 걸치는 도로 또는 철도로 규정하고 있음
- 이러한 제도는 여러 가지 사유로 형성된 초거대도시인 특별시·광역시를 중심으로 밀집되어 있는 인구가 해당 지역 내에서 이동하여 발생하는 교통문제를 해결하는데 광역 지방자치단체라고 해도 이들의 능력만으로는 해결이 어렵기 때문에 서로 미루기만 하고 협조가 잘 되지 않는 점을 감안하여 국가가 나서서 지원해 줌과 아울러 광역지방자치단체 간의 협력을 촉진하려는 취지에서 도입된 것임

- 그런데 현재의 대도시권은 특별시나 광역시를 둔 지역에서만 설정이 가능하여 지방 자치법에서 대도시로 지칭되고 있는 인구 50만 명 이상인 도시라고 해도 특별시나 광역시와 인접하지 않은 도시의 경우에는 인근 시·군지역과 교통량이 많이 발생하여 지속적인 광역교통 문제 해결이 필요함에도 불구하고, 현행법의 대도시권에 포함되지 않아 광역교통시설의 확충과 광역교통체계의 개선을 효과적으로 추진하는 데 어려움을 겪고 있음
- 특히 전북특별자치도의 경우에는 인구 50만 이상 대도시이자 생활인구가 100만 명이 넘는 중추도시인 전주와 그 인근 도시의 경우에는 교통 통행량이 울산권, 광주권과 비슷하여 광역적 교통관리가 필요한 실정이지만 특별시나 광역시가 인근에 없다는 이유만으로 다른 지역에 비하여 차별을 받고 있고, 특히 새만금사업으로 인하여 대규모 신도시가 조성되고 있어 이들 도시와 기존 주변도시 및 군 지역과의 교통량도 크게 늘어날 것으로 예상되기 때문에 현행법의 취지를 확대 적용할 필요성이 절실함
- 그러나 기존의 대도시권의 광역교통문제 해결의 주체가 광역자치단체이고 광역교통시설 역시 특별시·광역시·특별자치시 및 도라는 광역자치단체 사이에 설치된 도로나 철도로 한정하고 있는 등 현행법은 광역자치단체 사이의 문제로 보고 법률의 조문체계가 구성되어 있는데 비하여, 새로 편입시키고자 하는 지역은 같은 도 내에 소재한 시·군 사이의 문제로서 체계상 이질적인 요소가 포함되어 있어 대도시권의 범위를 확대하는 방식보다는 현행법의 적용대상에 전주권이 포함될 수 있도록 하되, 인구 50만 명 이상의 대도시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역은 현행법 제2조제1호를 적용할 때 이를 대도시권에 포함되는 것으로 보는 특례를 두어 현행 광역자치단체 간의 문제로 인식하는 법체계와 직접적인 상충을 피하는 방식을 채택함과 아울러 현행법의 각 조문별로 적용관계를 명확하게 규정하려는 것임

□ 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 일부개정법률(안)

- 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법의 일부를 다음과 같이 개정함
 - 제12조의2를 다음과 같은 내용으로 신설함

대안 2 대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 일부개정법률안

대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법의 일부를 다음과 같이 개정한다.

제12조의2를 다음과 같이 신설한다.

제12조의2(전주권 광역교통 관리에 관한 특례) ① 인구 50만 명 이상의 도청 소재지인 대도시(이하 이 조에서 "거점대도시"라 한다) 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역은 제2조 제1호를 적용할 때 이를 대도시권에 포함되는 것으로 보며, 그 구체적인 범위는 대통령령으로 정한다.

② 제2조 제2호 가목을 적용할 때 거점대도시와 인접 시·군 및 해당 인접 시·군 상호간을 연결하는 도로로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 도로와 거점대도시와 인접 시·군 및 해당 인접 시·군에 걸쳐 운행되는 도시철도(「도시철도법」 제2조제2호에 따른 도시철도를 말한다) 또는 철도(「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 제2조 제1호에 따른 철도를 말한다)로서 대통령령으로 정하는 요건에 해당하는 도시철도 또는 철도를 각각 포함하는 것으로 본다.

③ 제2조 제3호를 적용할 때 거점대도시 및 그 도시와 같은 교통생활권에 있는 지역은 해당 지역에 소재한 둘 이상의 시·군에 걸쳐 운행되는 사업을 포함하는 것으로 본다.

④ 제1항에 따른 지역에 대하여는 이 법의 적용에서 다음과 같은 특례를 둔다.

1. 제3조 제1항에 따른 대도시권 광역교통기본계획과 제3조의2 제1항에 따른 대도시권 광역교통시행계획을 수립할 때 해당 지역을 관할하는 시장·군수는 특별자치도지사를 거쳐 의견을 국토교통부장관에게 제출하여야 한다.
2. 제5조 제1항에 따른 소관별 추진계획과 연도별 계획은 해당 시장·군수가 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 하고, 같은 조 제2항에 따른 통보는 특별자치도지사를 거쳐 해당 시장·군수에게 통보하여야 하며, 통보를 받은 시장·군수는 같은 조 제3항에 따른 고시를 하여야 한다.
3. 제6조 제1항에 따른 추진계획과 집행 실적은 해당 시장·군수가 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 하고, 같은 조 제2항에 따른 개선권고 및 시정요청과 이에 따른 조치는 해당 시장·군수에게 권고 또는 요청하며, 해당 시장·군수가 필요한 조치를 하여야 한다.
4. 제7조의2 제1항 각 호에 따른 사업에 대한 광역교통개선대책은 해당 시장·군수가 수립하여 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 하고, 같은 조 제2항에 따른 협의는 특별자치도지사가 해당 시장·군수의 의견을 들어 협의에 응하여야 하며, 같은 조 제3항에 따른 통보는 특별자치도지사를 거쳐 해당 시장·군수에게 통보하여야 한다.
5. 제7조의6 제1항 및 제7조의7 제1항에 따른 광역교통특별대책지구의 지정 및 지정해제는 해당 시장·군수가 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 요청하여야 하며, 제7조의6 제2항에 따른 의견 수렴 및 같은 조 제4항의 자료제출요구와 제7조의9의 자원부담 협의 및 지시는 해당 시장·군수의 소관으로 하고, 제7조의8 제1항에 따른 광역교통특별대책은 해당 시장·군수가 수립하여 특별자치도지사를 거쳐 국토교통부장관에게 제출하여야 하며, 제7조의8 제2항에 따른 협의는 특별자치도지사가 해당 시장·군수의 의견을 들어 협의에 응하여야 하고, 같은 조 제3항의 통보는 특별자치도지사를 거쳐 해당 시장·군수에게 통보하여야 한다.
6. 제7조의10 제3항에 따른 통보는 특별자치도지사를 거쳐 해당 시장·군수에게 통보하여야 하고, 통보를 받은 시장·군수는 이를 충실히 이행하여야 한다.

7. 제7조의11에 따른 환승편의성 검토에서 시·도지사의 권한 또는 소관에 속하는 사항은 해당 시장·군수의 권한 또는 소관으로 한다.
8. 제9조 제1항 제2호에 따른 광역교통위원회 위원은 특별자치도의 부단체장 중 대통령령으로 정하는 사람이 된다.
9. 제10조의2 제2항에 따른 광역버스운송사업 운영비 부담의 경우 해당 시·군이 부담률을 서로 협의하여 정한다.
10. 제1항에 따른 지역에서 시행되는 제11조 제1항 각 호의 사업에 대하여는 제11조의 광역교통시설부담금을 부과하지 아니한다.

부칙

제1조(시행일) 이 법은 공포 후 6개월이 경과한 날부터 시행한다.

제2조(유효기간) 제12조의2 제4항 제10호의 개정규정은 이 법 시행일부터 5년간 효력을 가진다.

제3조(부담금의 감면에 관한 적용례) 제12조의2 제4항 제10호의 개정규정은 이 법 시행 이후 인가, 승인 또는 허가를 신청하는 사업부터 적용한다.

참고문헌

국내 및 해외 문헌

- 감사원(2023). 「광역교통망 구축 추진실태」.
- 김강수(2018). 「한국 민간투자사업의 협약 수익률 결정요인 분석」. 한국개발연구원.
- 금창호 외(2020). 「전주 특례시 지정요건 분석연구」. 전주시.
- 금창호 외(2021). 「동남권 특별지방자치단체 설치방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- 대도시권광역교통위원회(2021). 「제2차 대도시권 광역교통기본계획(2021~2040)」.
- 대도시권광역교통위원회(2021). 「제4차 대도시권 광역교통시행계획(2021~2025)」.
- 민성희 외(2019). 「국도 균형발전을 위한 공간전략 연구」. 국토연구원.
- 박준식 외(2022). 「2022년 대도시권 광역교통 정책지원 사업」. 한국교통연구원.
- 박진경·조정찬(2018). 「대전 철도횡단 도로시설물 개량 개축비용 국비분담방안」. 한국지방행정연구원.
- 전북특별자치도(2024.3). 「전북특별자치도 종합계획 수립 연구(전북특별자치도 미래전략 수립)」.

법령 및 관련 규정

- 「국가재정법」 (법률 제19589호, 2023.8.8., 타법개정)
- 「국가통합교통체계효율화법」 (법률 제20039호, 2024.1.16., 일부개정)
- 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」 (법률 제20040호, 2024.1.16., 일부개정)
- 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법 시행령」 (대통령령 제34405호, 2024.4.9., 일부개정)
- 「대중교통의 육성 및 이용촉진에 관한 법률」 (법률 제20173, 2024.1.30., 일부개정)
- 「도로법」 (법률 제19587호, 2023.8.8., 타법개정)
- 「도시철도법」 (법률 제19987호, 2024.1.9., 타법개정)
- 「도청이전을 위한 도시건설 및 지원에 관한 특별법」 (법률 제19430호, 2023.6.9., 타법개정)
- 「보조금 관리에 관한 법률 시행령」 (대통령령 제34492호, 2024.5.7., 타법개정)
- 「여객자동차운수사업법」 (법률 제20296호, 2024.2.13., 일부개정)
- 「지방세특례제한법」 (법률 제19590호, 2023.8.8., 타법개정)
- 「지방자치법」 (법률 제19951호, 2024.1.9., 타법개정)
- 「철도산업발전기본법」 (법률 제18693호, 2022.1.4., 일부개정)
- 「철도의 건설 및 철도시설 유지관리에 관한 법률」 (법률 제19987호, 2024.1.9., 타법개정)
- 「화물자동차운수사업법」 (법률 제19987호, 2024.1.9., 타법개정)

웹사이트

- 국가법령정보센터 <https://www.law.go.kr>
- 대도시권광역교통위원회 <https://molit.go.kr/mtc/intro.do>

대도시권 광역교통범위 조정을 통한 전주권 신설 타당성 연구

발간종류 정책이슈리포트
발행일 2024년 7월 3일
저자 박진경 한국지방행정연구원 연구위원
이소영 한국지방행정연구원 선임연구위원
조정찬 입법 Q&A 대표
발행처 한국지방행정연구원
주소 (26464) 강원도 원주시 세계로21(반곡동)
전화 033-769-9999
홈페이지 <http://www.krila.re.kr>