KRIHS POLICY BRIEF

국토정책 Brief

제 244 호
2009. 9. 14

주요 국가의 국토정책 최신 동향시리즈 ❺

해외 주요 도시권 발전전략과 시사점

김동주(국토연구원 국토계획 · 지역연구본부 본부장), 최인혜(국토연구원 연구원)

■ 세계경제의 전방위적 개방화(FTA 등)가 진전됨에 따라 선진국들은 국가 및 지역경제 발전을 위한 선도거점으로 메가시티 또는 도시권(City-Regions)을 전략적으로 육성

- 미국 오바마 행정부는 국가발전목표와 연계하여 대도시권 단위의 정책(MetroNation Policy)을 추진
- 영국은 국가경제 발전의 '동력(motor)'으로 8개 도시권(City-Regions)을 육성하고, 독일은 유럽 통합과 독일 통일, 경제구조 변화에 대응하여 11개 대도시권(Metropolitan Regions)을 운영
- 일본은 3대 대도시권을 육성하고, 중국은 10~12개 도시군(城市群)을 구상

■ 우리나라 광역시(울산 제외)의 경제력(1인당 GRDP)이 전국 평균보다 낮아 광역경제권 발전의 선도 역할에 한계가 있음

■ 향후 세계적 도시권 간의 무한경쟁과 속도경쟁에 신속히 대응하기 위하여 글로벌 경쟁력을 갖는 도시권 육성이 시급

- 새로운 광역경제권 체제하에 핵심 도시권 육성을 위한 가이드라인 마련 및 도시권 특성별 맞춤형 발전전략 추진
- 도시권 내의 지자체 간 공동발전이 가능하도록 중앙정부-지자체 간 실효성 있는 협력적 추진체계 구축

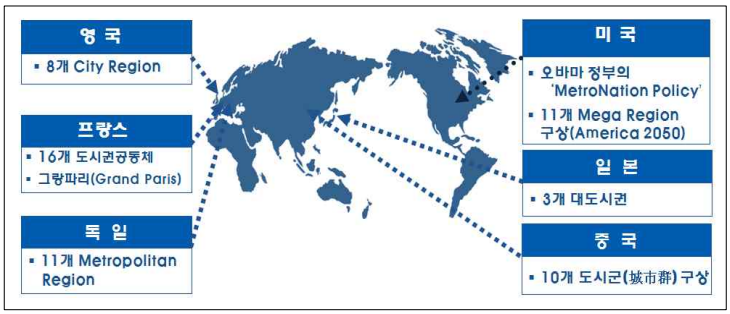
■ 도시권 육성을 통한 광역경제권 발전으로 국토구조를 기존의 'Hub(수도권) & Spoke(비수도권)'형에서 'Hub(도시권/광역경제권) & Hub(도시권/광역경제권)'의 수평적 · 특화체계 형태로 개편해 나가야 함

1. 왜 도시권인가?

지구촌 경제(One World Economy) 시대의 도시권 역할 증대

- FTA 등 초국경적 경제통합으로 개별 국가경제 체제가 약화되고 지역의 중요성 증가
  - 산업화시대는 개별 도시 및 거점이 경제발전의 중심이었으나, 초고속교통망 발달과 생활 및 경제활동 광역화로 인해 도시와 인근지역을 연계한 경쟁거점으로서 도시권이 핵심지역으로 대두

[그림 1] 해외 대도시권 현황



- 미국, 영국 등 선진국들은 국가 및 지역경쟁력 강화를 위해 도시권을 전략적으로 육성 중

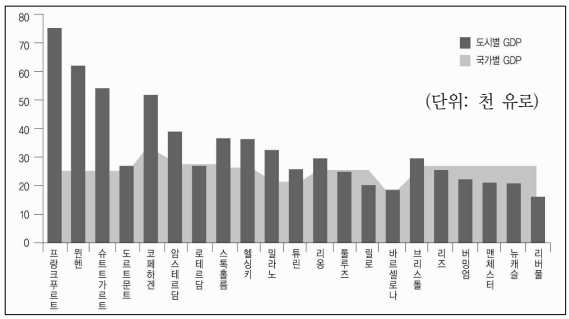
2. 도시권의 현황과 문제점

도시권 성장거점인 도시의 경제력 취약

- 선진 외국은 전국 주요 도시가 도시권 형성과 국가경제 발전을 선도
  - 우리나라 광역시(울산 제외)의 경제력(1인당 GRDP)이 전국 평균보다 낮아 광역경제권 발전의 선도 역할에 한계

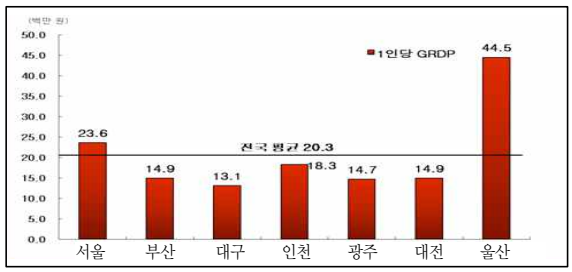
- OECD 78개 도시권 중에서 수도권은 1인당 우리나라 광역시 경제력과 전국평균 비교 GRDP 기준으로 68위에 해당(OECD, 2006)
  - 세계 20대 메가시티리전(MCR) 비교: 경인권 11위, 부울경권 14위(동아일보 미래전략연구소, 2009)

[그림 2] 외국 도시와 해당 국가의 경제력 비교



출처: The Office of the Deputy Prime Minister. 2004.

[그림 3] 우리나라 광역시 경제력과 전국평균 비교



출처: 통계청. 2009.

3. 외국의 도시권 정책과 사례

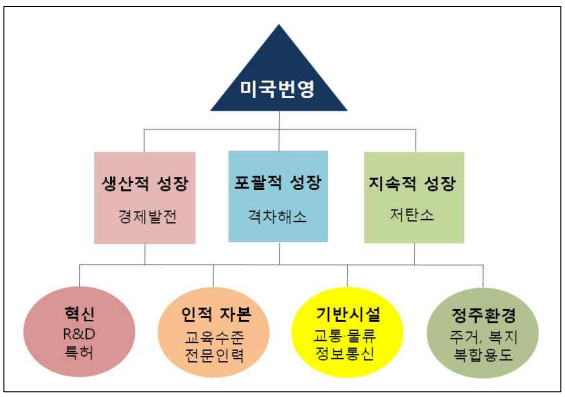
미국의 대도시권(Metropolitan Areas) 정책

- 오바마 행정부는 대도시권 정책(MetroNation Policy)을 국가발전 정책의 일환으로 추진
  - 미국 363개 도시권 중에서 100대 도시권은 국토면적의 12%이나, 전국인구의 64%, GDP의 75%, R&D 인력의 83%를 차지(Brookings Institution, 2008)
  - 백악관에 도시담당부서(Urban Affairs Office)를 설치하고, 주택 및 도시개발부(Housing & Urban Development Dept.)의 교통과 주거개발, 상무부(Commerce Dept.)의 산업발전정책을 도시권 또는 광역단위로 추진

- 미국의 국가번영을 위한 3대 성장목표 달성을 위해 대도시권 단위로 혁신, 기반시설 확충 등 4개 분야 전략을 중점 추진
  - 3대 목표: 생산적 성장(Productive Growth), 포괄적 성장(Inclusive Growth), 지속적 성장(Sustainable Growth)
  - 4대 전략: R&D 등 혁신, 인재 육성, 기반시설 확충, 정주환경 개선

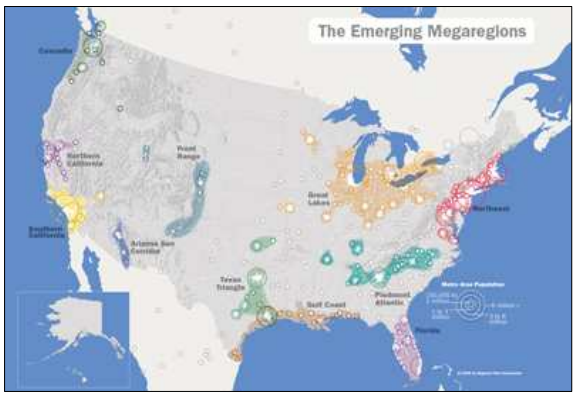
- 향후 2050년(America 2050)의 메가지역(Mega Region) 부상에 대응
  - '미국2050국가위원회(The National Committee for America 2050)'는 인구증가, 기후변화, 대외무역 증가 등 미래트렌드로 인해 미국 내 11개 메가지역 출현 전망
  - 메가지역 내 경제, 환경, 인프라, 토지이용, 문화 등을 공유하며, 이를 지원하기 위한 과제와 전략을 도출하고 정부의 역할을 강화

[그림 4] 미국의 성장목표와 대도시권 발전전략



출처: The Brookings Institution, 2008.

[그림 5] 미국의 11개 Mega Regions



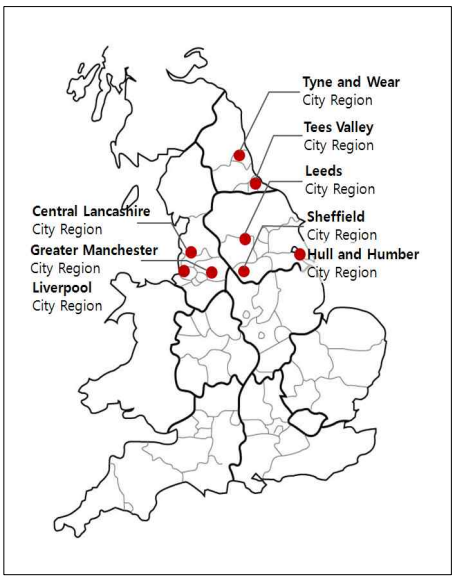
출처: Regional Plan Association, 2006.

영국의 도시권(City-Regions) 정책

- 국가경제발전의 '동력(Motor)'으로서 도시권의 역할 제고
  - 1999년 노동당정부에서 시작한 9개 권역(RDAs) 중심의 지역발전이 실질적인 도시경제와는 관련이 적음을 인식
  - 글로벌화, 지식기반경제화, 장거리 통근통행 증가 등으로 인한 도시 경제활동 범위의 지속적 확대를 반영
  - 런던권 집중억제 수단의 일환으로서 지방 도시권을 육성(OECD, 2006)

- 맨체스터, 리즈, 리버풀 등 주요 지방도시를 중심으로 8개 도시권을 형성
  - 도시권은 인구 1백만~3백만 명 규모로 4~11개의 지자체로 구성되며, 세계적 경쟁력을 갖춘 도시권(World Class City-Region) 육성을 목표
  - 도시권에 속한 지자체들이 협력하여 경제활성화, 삶의 질 향상, 인프라 확충 등에 관한 도시권개발계획(City Region Development Programme)을 공동으로 수립
  - 도시권 내 지자체와 중앙정부가 참여하는 '도시권 협약(City-Region Contracts)'을 체결하여 도시권 육성목표와 전략, 이행수단 등을 명문화
  - 도시권의 주택, 교통, 도시재생, 교육훈련 등 전략분야는 도시권 내 관련 지자체 간에 자율에 의한 '다지역 협약(MAA: Multi Area Agreement)'을 체결하여 공동으로 추진

[그림 6] 영국의 City-Regions 분포



[표 1] 영국의 City-Regions 현황

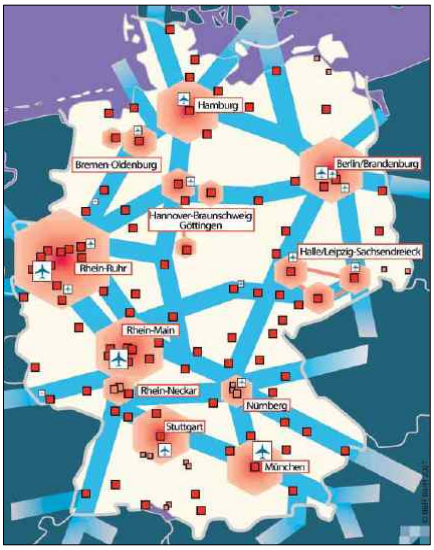
구분	참여 지자체수	인구 (백만 명)	면적 (㎢)
맨체스터(Manchester)	10	3.2	1,276
리버풀(Liverpool)	6	2.0	2,480
센트럴랭커셔 (Central Lancashire)	4	1.2	3,075
리즈(Leeds)	11	2.8	5,176
쉐필드(Sheffield)	5	1.7	1,552
헐(Hull)/험버(Humber)	4	0.9	3,639
타인(Tyne)/위어(Wear)	5	1.0	540
티스밸리(Tees Valley)	5	0.6	794

출처: Association of Greater Manchester Authorities, 2006.

독일의 대도시권(Metropolitan Regions) 정책

- 유럽통합과 독일통일, 경제구조 변화 등에 대응한 경쟁력 제고차원에서 대도시권을 육성
  - 단일 유럽시장 형성과 함께 독일 내 개별도시체제로는 런던권, 파리권 등 세계적 대도시권과의 경쟁에서 한계에 직면
  - 지역발전을 공간영역으로 구분하는 '모자이크(Mosaic)'형에서 상호 연계에 의한 '네트워크(Network)'형으로 전환

[그림 7] 독일의 대도시권 분포



출처: Modellvorhaben der Raumordnung. 2007.

- 라인-루르, 함부르크 등 11개 대도시권을 운영
  - 유럽지역의 거점 대도시권(European Metropolitan Region)을 지향
  - 대도시권 서비스 거점, 첨단기술허브, 관문기능을 강화
    - R&D, 생산, 문화·예술, 스포츠분야 등 혁신기능(innovation function) 구비
    - 기업본사, 금융기관 등 의사결정 및 조정기능을 갖춘 대도시권 서비스 거점 역할
    - 국제적 교통, 정보의 관문기능(gateway function) 수행

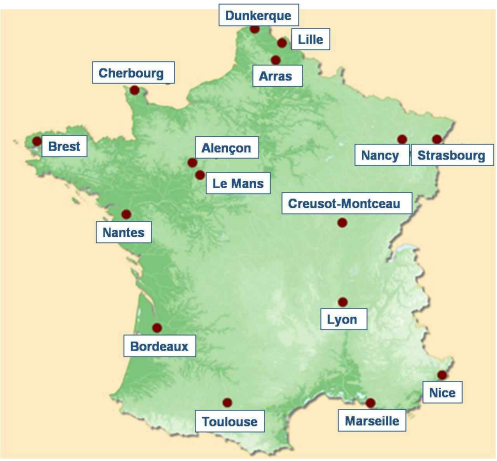
[표 2] 독일의 대도시권 현황

대도시권	인구(백만 명)	면적(㎢)	경제력(1인당GDP, £)
라인-루르(Rhein-Ruhr)	11.5	10,800	29,486
베를린(Berlin)	6.0	30,300	21,981
프랑크푸르트(Frankfurt)/ 라인·마인(Rhein-Main)	5.5	13,400	35,000
슈투트가르트(Stuttgart)	5.3	10,900	31,909
뮌헨(Munich)	5.2	5,500	39,155
작센 삼각지대(Saxon Triangle)	4.4	1,210	21,482
함부르크(Hamburg)	4.3	19,800	33,210
하노버(Hanover)	4.0	18,600	27,251
뉘른베르크(Nuenberg)	3.5	19,045	29,955
브레멘-올덴부르크(Bremen-Oldenburg)	2.4	11,600	27,046
라인-네카(Rhine-Neckar)	2.4	5,600	29,891

프랑스의 도시권공동체와 그랑파리 프로젝트

- 프랑스의 도시권공동체(Communaté Urbaine)는 도시(코뮌)와 주변지역 간의 협력과 공동행정을 위해 설치
  - 2009년 현재 16개의 도시권공동체가 있으며, 총 인구는 747만 명(전국인구의 12%)
  - 도시권공동체별로 경제, 환경, 교통, 인프라 프로젝트를 공동으로 추진
  - 도시권공동체의 법적지위는 Chevénement 법(1999년)에 의하며, 도시권공동체를 구성하는 코뮌의 참여를 의무화

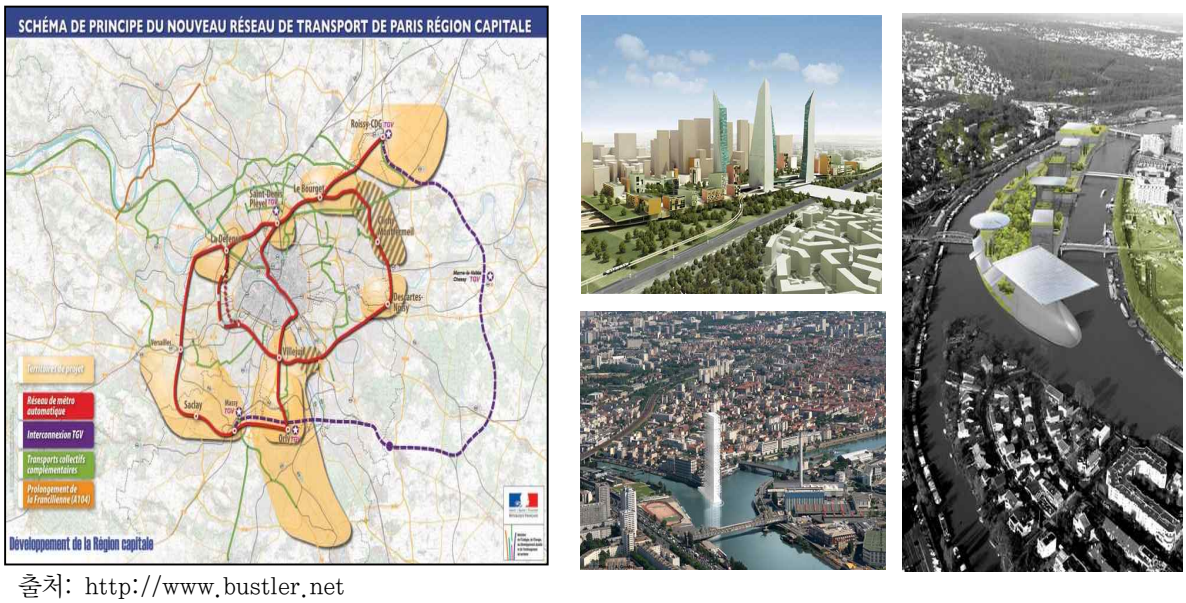
[그림 8] 프랑스의 16개 도시권공동체



출처: www.ville.lemans.fr

- 도시공동체와 별도로 사르코지 정부는 '프랑스 파리에서 글로벌 파리권'을 목표로 미래 발전비전과 전략을 마련하기 위한 그랑파리(Grand Paris) 프로젝트를 추진
  - 파리 외곽 지하철 건설, 첨단연구산업단지 조성, 금융기능 강화, 항만기능 확충, 주택공급 확대, 하천과 녹지를 이용한 지역 간 연계축 구축
  - 건축가 중심으로 국제공모방식으로 진행하며, 향후 10년간 (2012년 착공) 약 350억 유로(60조 원 규모)의 사업비 투입 예정

[그림 9] 프랑스의 그랑파리(Grand Paris) 프로젝트



출처: http://www.bustler.net

일본의 대도시권 정책

- 슈토(首都)권, 킨키(近畿)권, 추부(中部)권 등 3대 대도시권으로 구성
  - 도쿄, 오사카 등 대도시의 인구와 산업 집중 억제, 무질서한 시가지화 방지 목적
  - 슈토(首都)권(동경도 등 1도 7현), 킨키(近畿)권(오사카부, 교토부 등 2부 6현), 추부(中部)권(토야마현 등 9현)으로 구성

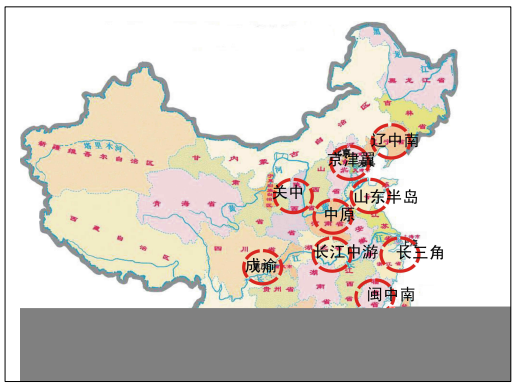
［그림 10］일본의 3대 대도시권

출처: 일본 국토교통성

중국의 도시군(城市群) 구상

- 중국 경제발전의 거점으로 대도시 중심의 도시군(城市群) 육성을 추진
  - 도시군(城市群) 내 분업과 협력을 통한 중국 경제발전 촉진
  - 중국을 대표하는 주강(珠江)삼각주(홍콩-선전-광저우), 장강(長江)삼각주(상하이-난징-항저우), 베이징-텐진을 연결하는 징진지(京津冀) 등을 포함하여 10개~12개 도시권 형성을 검토

［그림 11］중국의 10대 도시군(城市群) 구상



출처: 肖金成 袁朱 等編著. 2009.

4. 종합 및 시사점

사례의 종합

- 선진국의 도시권은 국내수준을 초월하여 세계적 수준 또는 지역경제권(EU 등)에서의 경쟁력을 갖춘 권역 발전을 공통적으로 지향
- 도시권 발전전략은 경제 활성화, 삶의 질 향상, 인프라 확충 등을 토대로 도시권별로 차별화
- 정책 추진은 지자체 간의 자율적 협력으로 이루어지며 중앙은 지원 역할을 수행

［표 3］ 외국의 도시권 현황과 발전전략

국가	목적	전체 도시권수	인구수 (백만 명)	주요 전략
미국 (Metropolitan Areas)	국가 번영을 위한 생산적 · 포괄적 · 지속적 성장 달성	–	–	혁신, 인적자본, 기반시설, 정주환경
영국 (City-Regions)	글로벌화, 광역화에 대응한 국가발전 동력으로 활용	8	0.9~3.2	도시권별로 차별화, 협약 체결 (생산성, 고용, 주거, 교통개선 등)
독일 (Metropolitan Regions)	유럽통합 및 독일통일, 산업구조 변화에 대응	11	2.4~11.5	첨단기술거점, 대도시권 서비스, 교통 · 통신거점
일본 (大都市圈)	대도시권의 집중 억제와 무질서한 시가화 방지	3	11.2~34.5	고용창출, 인프라 구축, 생활의 질 제고
중국 (城市群)	도시군 내 분업과 협력으로 경제성장 촉진	10~12	25~83	도시 간 기능분담, 인프라 구축

시사점

■ 향후 도시권 중심의 경제구조 형성이 가속화될 것으로 예상됨에 따라 광역경제권 발전을 촉진할 수 있는 한국형 도시권 발전 모형정립과 도시권 육성정책 추진 필요

- 광역경제권 체제하의 핵심 도시권 육성 가이드라인 마련 및 도시권별 맞춤형 발전전략 추진
- 도시권을 글로벌 자본, 인재, 정보의 거점화하기 위한 규제완화 및 관련제도 개선
- 광역지자체 및 도시권 지자체의 도시권 발전 재원분담 및 균특회계 등 예산반영 추진
- 도시권 지자체 간의 공동발전을 담보할 수 있는 실효성 있는 협력적 추진체계 구축

■ 도시권 육성을 통해 특화된 광역경제권 발전으로 국토 선진화를 조기에 실현

- 국토구조를 기존의 'Hub(수도권) & Spoke(비수도권)'형에서 'Hub(도시권/광역경제권) & Hub(도시권/광역경제권)'형의 수평적 · 특화체계 형태로 개편하는 전기 마련

국토연구원 국토계획 · 지역연구본부 김동주 본부장 (djukim@krihs.re.kr, 031-380-0245)
국토연구원 국토계획 · 지역연구본부 최인혜 연구원 (ihchoi@krihs.re.kr, 031-380-0192)

참고문헌

김동주 · 민범식. 2009.8. "국토선진화의 새로운 성장엔진, 도시권발전전략". 국토선진화를 위한 도시권 발전전략 세미나 발표자료.
동아일보 미래전략연구소. 2009.7. 미래의 경쟁력: 메가시티.
The Brookings Institution. 2008.3. MetroPolicy: Shaping a New Federal Partnership for a Metropolitan Nation.

발행처 국토연구원 **발행인** 박양호 **주소** 경기도 안양시 동안구 시민로 224
전화 031-380-0114 **팩스** 031-380-0470 **홈페이지** www.krihs.re.kr
수록된 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 공식적인 견해가 아님을 밝힙니다. 지난호는 홈페이지에서 볼 수 있습니다.

국토연구원 KRIHS