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

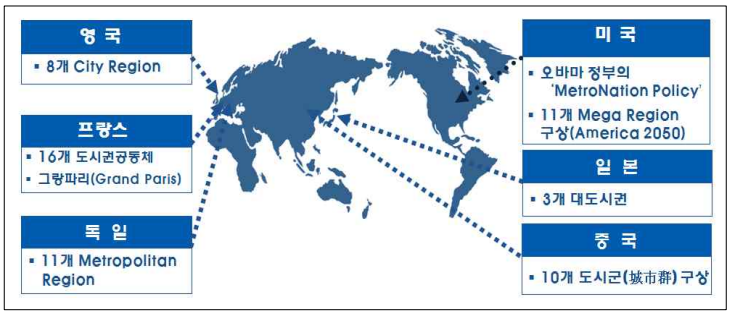
국토연구원 KRIHS

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



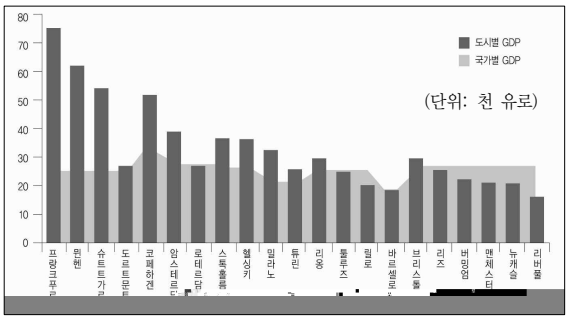
- 미국, 영국 등 선진국들은 국가 및 지역경쟁력 강화를 위해 도시권을 전략적으로 육성 중

2. 도시권의 현황과 문제점

도시권 성장거점인 도시의 경제력 취약

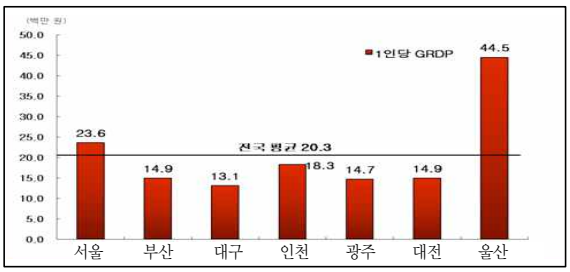
- 선진 외국은 전국 주요 도시가 도시권 형성과 국가경제 발전을 선도
  - 우리나라 광역시(울산 제외)의 경제력(1인당 GRDP)이 전국 평균보다 낮아 광역경제권 발전의 선도 역할에 한계
- OECD 78개 도시권 중에서 수도권은 1인당 우리나라 광역시 경제력과 전국평균 비교 GRDP 기준으로 68위에 해당(OECD, 2006)
  - 세계 20대 메가시티리전(MCR) 비교: 경인권 11위, 부울경권 14위(동아일보 미래전략연구소, 2009)

[그림 2] 외국 도시와 해당 국가의 경제력 비교



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

[그림 3] 우리나라 광역시 경제력과 전국평균 비교



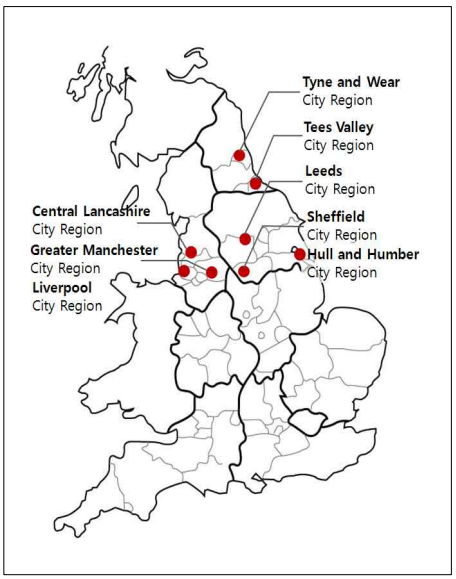
출처: 통계청. 2009.

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

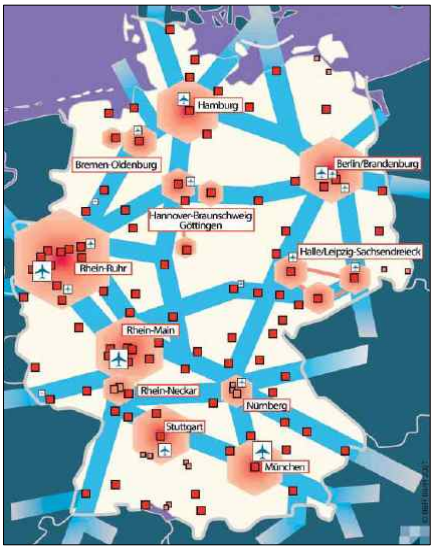
구분	참여 지자체수	인구 (백만 명)	면적 (㎢)
맨체스터(Manchester)	10	3.2	1,276
리버풀(Liverpool)	6	2.0	2,480
센트럴랭커셔 (Central Lancashire)	4	1.2	3,075
리즈(Leeds)	11	2.8	5,176
쉐필드(Sheffield)	5	1.7	1,552
헐(Hull)/험버(Humber)	4	0.9	3,639
타인(Tyne)/위어(Wear)	5	1.0	540
티스밸리(Tees Valley)	5	0.6	794

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

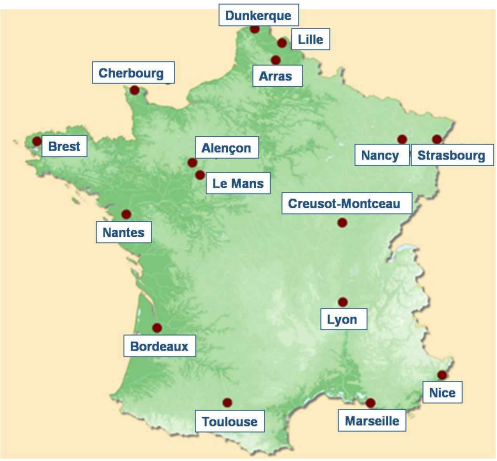
[표 2] 독일의 대도시권 현황

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

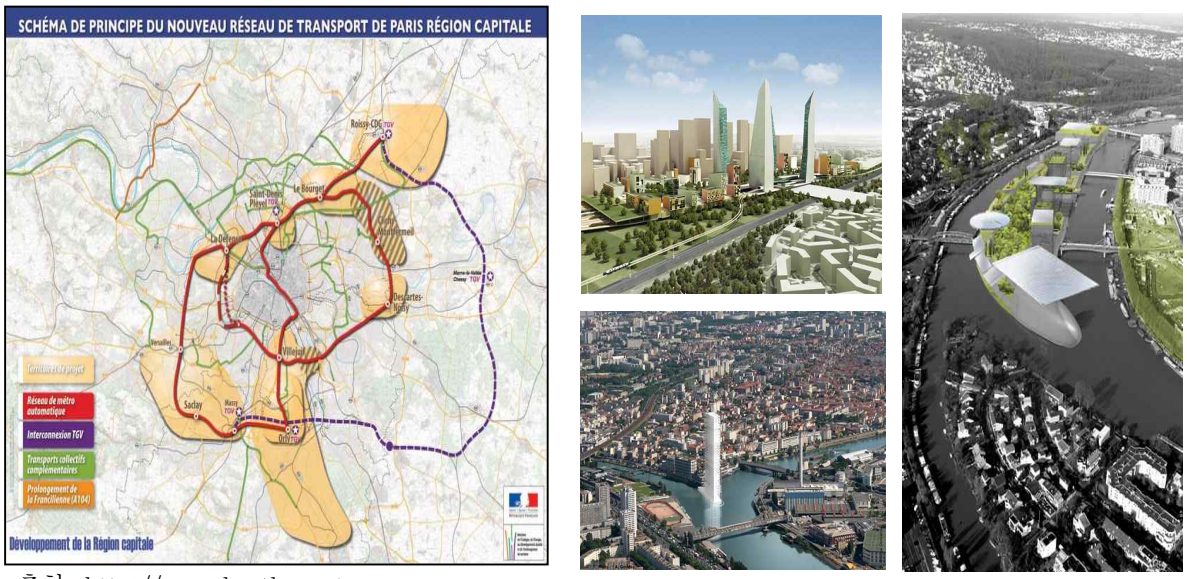
[그림 8] 프랑스의 16개 도시권공동체



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, 주택 공급 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

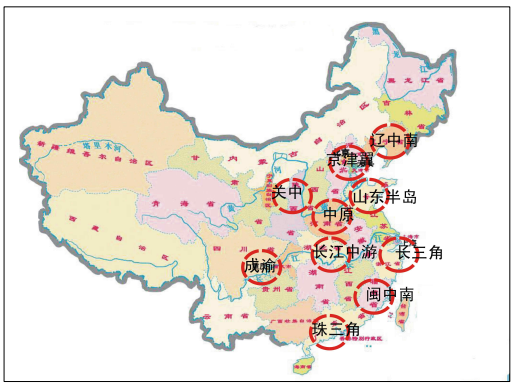
[그림 10] 일본의 3대 대도시권

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-톈진을 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