



수시 | 20-24

국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향

Suggestions of Network-Based Mega Region Development
for Balanced National Development

박경현, 이윤석, 허동숙, 최예슬, 정준호, 강민규

수시 20-24

국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향

Suggestions of Network-Based Mega Region Development
for Balanced National Development

박경현, 이윤석, 허동숙, 최예슬, 정준호, 강민규

■ 저자

박경현, 이윤석, 허동숙, 최예술, 정준호, 강민규

■ 연구진

박경현 국토연구원 연구위원(연구책임)

이윤석 국토연구원 부연구위원

허동숙 국토연구원 부연구위원

최예술 국토연구원 부연구위원

■ 외부연구진

정준호 강원대학교 교수

강민규 서울시립대학교 교수

■ 연구심의위원

김태환 국토연구원 국가균형발전지원센터장

류승한 국토연구원 선임연구위원

차미숙 국토연구원 선임연구위원

유현아 국토연구원 부연구위원

주요 내용 및 정책제안

FINDINGS & SUGGESTIONS



본 연구보고서의 주요 내용

- 1 초광역적 공간 전략은 역대정부들의 균형발전을 위해 추진한 전략 중 하나였으며, 시대적 요구와 국내외적 환경 변화에 대응하여 상이한 형태로 추진되어 왔음
- 2 수도권 중심의 경제성장이 지속되고, 지역균형뉴딜이 국정과제로 부상하는 상황에서 비수도권 경쟁력 강화를 위해 지방 초광역권 중심의 국토균형발전 전략을 모색할 필요가 있음
- 3 초광역권 중심의 국토전략을 통해 국가의 대내외 경쟁력을 강화하고, 지역 간 격차를 줄여 지방이 자생적으로 성장할 수 있는 기반을 확립해야 함
- 4 전(全) 영역에 걸친 지자체 간 초광역 연계 구조를 한 번에 만들어 낼 수는 없으므로, 행정 경계를 넘어서는 이슈들 가운데 우선 협력이 필요한 이슈에 대해 논의를 시작해야 함

본 연구보고서의 정책제안

- 1 압축(compact) : 지방 대도시의 중추거점 기능 강화 (도심융합특구, 도시재생, 지방 국립대 육성 등 대도시의 거점 기능을 강화할 수 있는 정책 패키지 시행)
- 2 연결(network) : 지방 대도시권을 중심으로 광역교통망 확충 (생활권을 고려하여 광역교통 서비스 사각지대가 발생하지 않도록 개선 방안 마련)
- 3 다양성(diversity) : 산업 다양성 확대를 위한 산업기반 강화 (산업단지 복합화, 스마트그린산단, 캠퍼스혁신파크, 지방산단 리쇼어링에 대한 지원 강화)
- 4 거버넌스(governance) : 초광역권 추진체계 구축 (초광역권을 관장하는 행정기구 신설 및 초광역권 우수사례 확산)
- 5 유연성(flexibility) : 목적과 필요에 따라 유연하게 초광역권 설정 (지역 주도로 수립하는 초광역적 계획에 대하여 국가가 지원할 수 있는 체계 구축)

차례

CONTENTS

주요 내용 및 정책제안	iii
--------------------	-----

제1장 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	11
3. 선행연구와의 차별성	12

제2장 초광역 개념 및 이론적 고찰

1. 초광역 관련 이론 검토	17
2. 해외 초광역 정책동향	38
3. 국내 초광역 연구동향	60
4. 이론검토를 통해 고찰한 초광역권 의의	69

제3장 초광역권 정책 실태 진단

1. 국토종합계획의 광역적 권역 구상	77
2. 참여정부 이후 초광역 정책 추진상황	95
3. 초광역 정책 실태종합 및 진단	117

제4장 초광역 연계 최근 해외사례 및 시사점

1. 잉글랜드 광역 연계정책 추진 동향	127
2. 미국 메가리전 추진 동향	140
3. 사례비교 및 시사점	150

제5장 결론 및 제언

1. 초광역권 육성의 기본방향	155
2. 초광역권 육성을 위한 5대 요소	157
3. 연구의 한계 및 향후 과제	162

참 고 문 헌	163
---------------	-----

SUMMARY	178
---------------	-----



CHAPTER 1

연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적	3
2. 연구의 범위 및 방법	11
3. 선행연구와의 차별성	12

01 연구의 개요

1. 연구의 배경 및 목적

1) 연구 배경

□ 세계 각국은 단일 대도시 성장 모델에서 벗어나 연계를 기반으로 하는 다핵화된 광역적 공간전략을 추진하고 있음

- 초광역권은 복수의 도시와 지역들이 인구성장 및 외연적 확산 등을 통해 연속성을 갖게 된 거대 도시·경제권역임
- 경제공간 단위의 세계화 및 광역화와 관련하여 메가시티(mega-city), 세계도시(global city), 글로벌 도시지역(global city-region), 메가시티 리전(Mega city region), 슈퍼리전(super region), 메가리전(mega region), 다중심도시지역(polycentric urban region) 등이 정책개념으로 등장
- 영국, 프랑스, 독일, 일본 등은 광역의 계획 권한 및 협상력을 강화하여 국토 균형발전과 국가 경쟁력 강화를 추구하는 정책을 추진하고 있으며, 미국은 10개 메가리전(mega region) 구상을 통해 경쟁력 제고를 위해 노력하고 있음

□ 세계경제는 거대 도시권을 중심으로 성장이 지속되고, 인구 1000만이 넘는 메가시티(megacity)는 2018년 33개에서 2030년 43개로 증가할 것으로 예상(UN, 2018, 2019)

- 2018년 세계인구 76억 3300만명 중 도시지역 인구는 42억 2000만명(53.5%)에서, 2030년 51억 6700만명(60.4%)으로 증가 예상(UN, 2019:9)

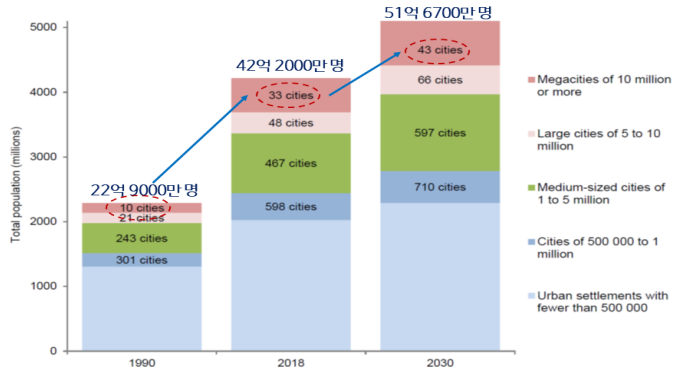
- 인구 1,000만 이상의 메가시티는 2018년 33개에서 2030년 43개로 증가하고, 인구비중도 6.9%('18)에서 8.8%('30)로 증가 예상(UN, 2018:3)

표 1-1 | 도시규모별 세계 인구 전망(2018-2030)

구 분	2018			2030		
	개수	인구(백만)	비중(%)	개수	인구(백만)	비중(%)
도시지역	-	4,220	53.3	-	5,167	60.4
천만 이상	33	529	6.9	43	752	8.8
5백~천만	48	325	4.3	66	448	5.2
1백~5백 만	467	926	12.1	597	1,183	13.8
50만~1백 만	598	415	5.4	710	494	5.8
50만 이하	-	2,025	26.5	-	2,291	26.8
농어촌 지역	-	3,413	44.7	-	3,384	39.6

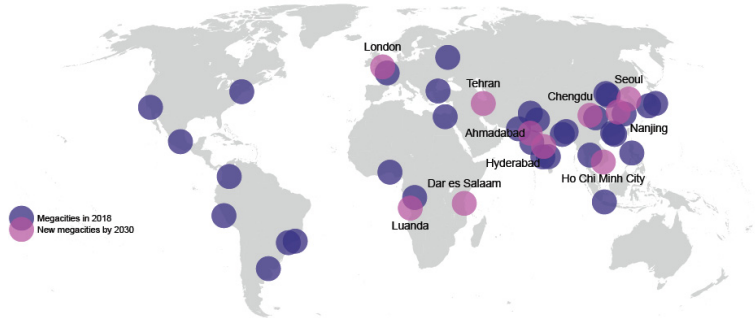
출처 : UN(2018:3)

공간규모별
세계인구 분포



출처: UN(2019:58)

세계의
메가시티 분포
(2018-2030)



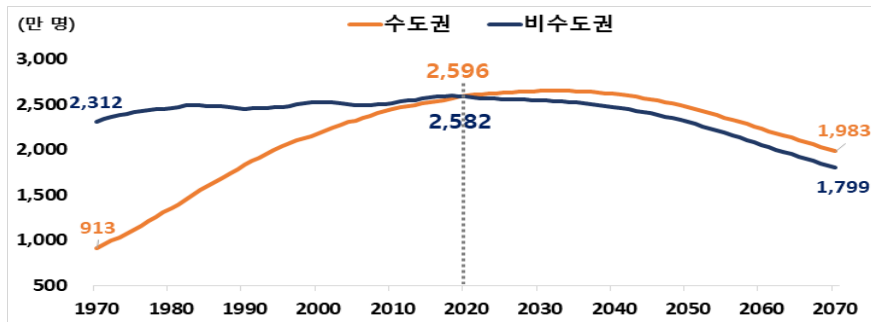
출처: UN(2018:5)

출처: UN(2018:3,5), UN(2019:58)

□ 국내의 경우, 2019년 12월 주민등록인구 기준으로 수도권 인구가 50%를 돌파함

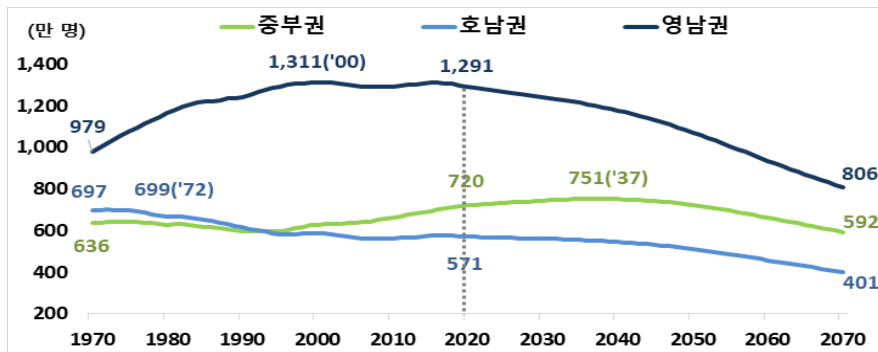
- 국내 인구는 1960년 2500만명에서 2019년 말 약 5200만명으로 성장하였는데, 2019년 수도권 인구가 전체 인구의 50%를 초과
 - 2020년부터는 수도권 인구 2596만명, 비수도권 인구는 2582만명(2020. 7. 1. 기준)으로 수도권 인구가 비수도권 인구를 추월(통계청 보도자료, 2020. 6. 29.)
- 국토면적의 11.8%를 차지하는 수도권에 전 국민의 50% 이상 거주함으로써 국토 활용의 심각한 왜곡이 발생하여, 국토균형발전에 대한 특단의 대책이 요구되는 상황

그림 1-1 | 수도권비수도권 인구 추이 및 전망(1970-2070)



출처 : 통계청 보도자료(2020.6.29.)

그림 1-2 | 비수도권 권역별 인구 추이 및 전망(1970-2070)

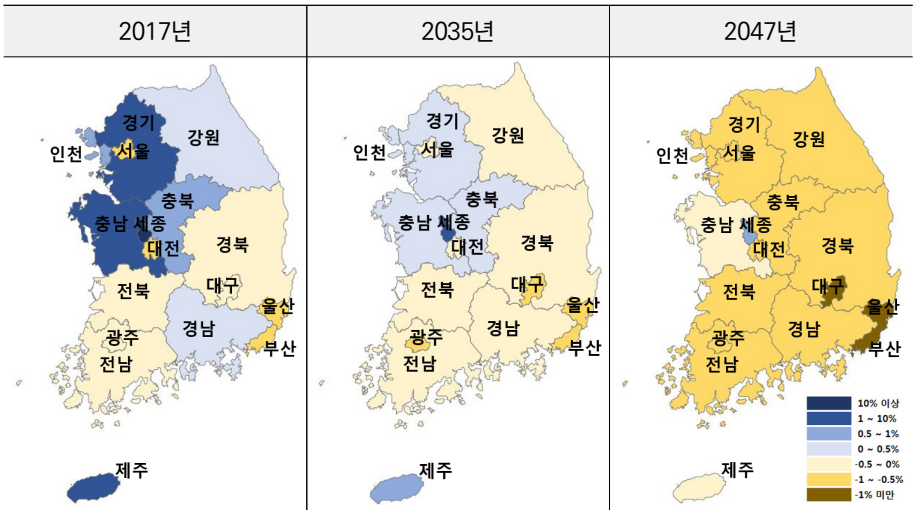


출처 : 통계청 보도자료(2020.6.29.)

□ 권역별 장래인구도 차별화가 심해질 것으로 보여, 비수도권의 자생력을 키워 지역의 성장거점으로 육성해야 할 필요성이 커지고 있음

- 권역별 인구성장률은 2017년 영남권에서 마이너스 성장을 시작, 2019년 호남권, 2033년 수도권, 2038년에는 중부권까지 모든 권역으로 확대될 전망(통계청 보도자료, 2019. 6. 27.)
 - (수도권) 2017년 0.50%, 2033년 마이너스 전환, 2047년에는 -0.64%
 - (중부권) 2017년 0.83%, 2038년 마이너스 전환, 2047년에는 -0.45%
 - (호남권) 1970년대 이후 인구감소, 2010년 전후 증가, 2019년 이후 다시 감소로 전환되어 2047년에는 -0.70%까지 감소
 - (영남권) 2017년부터 인구감소 시작, 2047년에는 -0.99%로 4대 권역 중 인구감소율이 가장 높을 것으로 예상

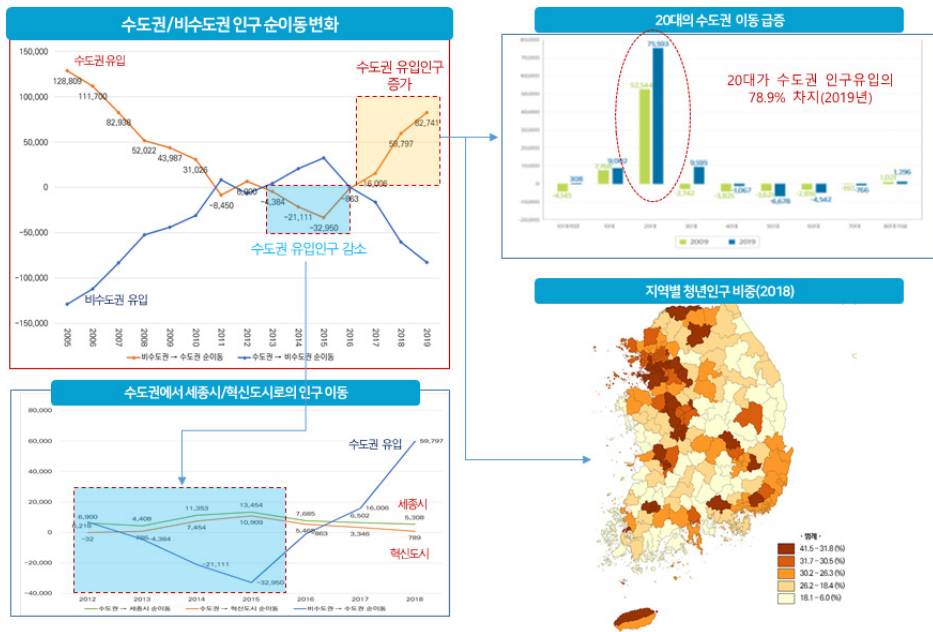
그림 1-3 | 시도별 인구성장률, 2017, 2035, 2047년



출처 : 통계청 보도자료(2019.6.27.)

- 비수도권에는 최근 20년간 10대와 20대가 지속적으로 순유출되고 있어, 비수도권에서 젊은층을 유인할 수 있는 정책마련이 시급한 실정
- 세종시, 혁신도시 등 균형발전 정책으로 2012~2016년 사이 수도권으로 인구유입은 일시적으로 감소하였으나, 2017년 이후 다시 수도권 집중 현상이 심화되고 있음
- 더욱이 2019년 기준 20대가 수도권 인구유입의 78.9%를 차지하고 있어, 기존 균형발전정책 재점검 및 새로운 공간전략 모색이 필요(국토연구원, 2020a:9)

그림 1-4 | 청년층의 수도권 인구이동 심화



출처 : 박경현(2020), (원자료 : 국토연구원(2020a:7(좌상), 23(좌하), 9(우상)), 조성철(2020)(우하)을 재구성)

□ 비수도권은 지역경제 침체, 인재 유출, 지역대학 붕괴 등 지방소멸까지 논의될 정도로 위기에 봉착

- 수도권의 인구, 생산, 소득, 제조업 생산의 전국 대비 비중은 지속적으로 증가하고 있지만, 지방 5대 광역시의 인구, 지역내총생산, 제조업, 지식서비스업의 전국 대비 비중은 지속적으로 감소
- 비수도권 광역시들의 일자리 창출 역량은 떨어지고 있으며, 특히 산업구조 조정에 따른 지역 중소 산업 도시들의 경제침체와 일자리 감소는 심각한 실정

□ 국가균형발전을 위한 초광역적 공간전략 구상 필요

- 5+2 광역경제권, 초광역개발권 등 광역적 공간전략에도 불구하고 수도권 중심의 경제성장이 지속되고 있으며, 지방은 인구절벽, 지방소멸을 우려할 정도로 성장의 동인을 발굴하지 못하는 상황
 - 광역적 공간전략은 역대정부들이 추진한 균형발전의 대표적 전략 중 하나
 - 2000년대 이후 5+2 광역경제권, 동서남해안 및 내륙지역 초광역개발권 등을 통해 광역권 발전전략 추진
 - 선도산업 육성, 신성장거점 육성, 지역인력 양성 등 지원하였으나 소기의 목적을 달성하지 못한 채 폐기
 - 지역균형뉴딜이 국정과제로 부상하면서 광역적 공간전략, 광역 단위의 행정통합 등이 주목을 받음
 - 문재인 대통령은 제2차 한국판 뉴딜 전략회의에서 초광역권 지역균형 뉴딜 추진 강조
- “인근 지자체끼리 협력하여 초광역권으로 ‘지역균형 뉴딜’을 추진하는 것도 경쟁력을 키우는 좋은 방안입니다”
- “초광역권 ‘지역균형 뉴딜’을 포함하여 지역의 창의적 사업에 대해서는 더욱 특별한 관심과 지원을 아끼지 않겠습니다”
- (제2차 한국판 뉴딜 전략회의의 모두발언, 2020. 10. 13. / 청와대 홈페이지)

- 이러한 상황에서 최근 부울경 메가시티 구상, 대구·경북 행정통합 논의 등 지역적 차원에서 광역화 논의가 확대되고 있어 이를 국가균형발전의 동력으로 지원할 수 있을지에 대한 가능성 타진 필요
- 경제, 행정, 문화, 사회기능을 공간적으로 광역화, 통합함으로써 기존에 분절화된 행정구조에 기인했던 문제들을 해결하려는 논의가 진행 중

표 1-2 | 광역 단위의 행정통합 추진현황

권역	진행상황	통합인구수(명)
대구 + 경북	· 대구·경북 행정통합 공론화위원회 구성 · 현재 의견수렴 등 공론화 작업 진행 · 2021년 4월 대구·경북 행정통합 기본계획 확정 · 2022년 7월 통합자치단체 출범	5,053,452
광주 + 전남	· 광주·전남 단체장, 2020년 11월 행정통합 논의 합의 · 군공항 이전 문제로 이견 보이면서 논의 중단 · 2021년부터 진행할 예정이었던 연구용역도 시작 못해	3,299,690
부산+울산+경남	· 동남권 메가시티의 일환으로 다양한 통합 방법 논의 · 개정된 지방자치법(특별지방자치단체) 범위 내에서 논의기로 · 2022년 3월까지 특별지자체 설치 목표	7,863,154
대전 + 세종 + 충남 + 충북	· 2020년 11월 4개 시도지사간 충청권 광역생활경제권 추진 합의문 발표 · 충청권 광역생활경제권 수립을 위한 연구용역 공동 수행 · 충청권 광역철도망 등 충청권 광역사업 공동추진	5,540,657

주 : 통합인구는 2021.1월 행정안전부 주민등록통계 기준
출처 : 머니투데이(2021.2.21.) “행정통합, 지방이 뭉친다” 수정

- 2020년 12월 9일 「지방자치법 전부개정법률안」 국회 본회의 통과(2021년 1월 12일 공포(시행 2022년 1월 13일))
 - “2개 이상의 지방자치단체가 공동으로 특정한 목적을 위하여 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때에는 특별지방자치단체를 설치”할 수 있도록 규정
 - 특별지방자치단체를 구성하는 지방자치단체는 상호 협의에 따른 규약을 정하고, 지방자치단체의 지방의회 의결을 거쳐 행정안전부장관의 승인을 받도록 함(지방자치법 제12장 특별지방자치단체 신설(제199조-제211조))

2) 연구 목적

□ 이러한 배경에서 본 연구는 다음과 같은 연구목적을 달성하고자 함

- 첫째, 광역적 공간구조에 대한 학술적, 정책적 논의를 종합
 - 메갈로폴리스(megalopolis), 글로벌 도시지역(global city-region), 메가리전(mega region)등 광역적 공간구조에 대한 국내외 학술적 논의 전개과정을 종합·정리
- 둘째, 국내 광역적 공간전략에 대한 실태 진단 및 시사점 도출
 - 지금까지 추진된 초광역 연계정책 추진상황 점검
 - 새로운 초광역 연계를 위한 제도적 필요사항 점검
- 셋째, 초광역권에 대한 해외사례 동향 파악 및 정책적 시사점
 - 해외 초광역 연계에 대한 해외사례 조사 및 정책적 시사점 제시
 - 중앙정부 및 지방정부의 역할, 제도적 정비사항, 거버넌스 구축방향 등 제시
- 넷째, 국토균형발전을 위한 초광역 발전방향 제시
 - 초광역권 육성을 위한 기본방향 제시
 - 초광역권 육성을 위한 고려요소 제안

2. 연구의 범위 및 방법

1) 연구 범위

☐ 사공간적 범위

- (시간적) 최신 문헌·계획·통계자료·정책자료를 활용해 시의성 있게 연구 수행
- (공간적) 행정구역을 초월한 광역·초광역 연계정책

☐ 내용적 범위

- 초광역 연계의 의의
- 초광역 연계 강화를 위한 기존 정책실태 진단 및 시사점
- 초광역 연계에 대한 해외사례 고찰 및 시사점
- 국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전방향 제시

2) 연구 방법

☐ 문헌고찰

- 광역권, 광역경제권, 초광역개발권 등 행정구역을 초월하는 공간계획 및 정책 추진 실태에 대한 기존 문헌 조사

☐ 사례조사(외부전문가 협동연구)

- 영국, 미국 등 초광역 정책추진 이후 최근 상황 업데이트
- 중앙정부 및 지방정부 정책추진 사항, 법제도 개선내용 검토

3. 선행연구와의 차별성

1) 선행연구 현황

□ 우리나라 초광역 연계에 대한 연구는 도시권, 광역경제권, 글로벌도시권 등 국토 정책 추진을 위한 광역권 설정 및 발전방향 등이 주를 이룸

- 한국지역학회(2007)는 초광역경제권의 개념을 제시하고, 초광역경제권 구축을 위한 주요과제 및 발전전략을 제시함
- 김광익 외(2008)는 지역 간 연계분석을 통해 광역경제권역을 설정하고, 발전 방안을 제시함
- 김동주 외(2009, 2010, 2011, 2012)는 도시권과 글로벌 도시권의 연계협력 방안, 도시권 정책 추진을 위한 중점전략 및 제도 개선방안 등을 제시함
- 차미숙 외(2014)는 지역간 연계협력에 대한 개념 정립, 해외사례 조사 등을 통해 국내 실정에 부합하는 연계협력 활성화 방안을 제시함

2) 선행연구와 본 연구와의 차별성

□ 본 연구는 그간 추진되어 온 광역권, 초광역권 정책 추진상황을 종합 정리하고 공간계획과 정책추진과정에서 발생한 괴리를 파악함으로써, 새로운 초광역 연계를 위한 방향성 및 개선사항을 모색한다는 점에서 차별성이 있음

- 정책추진에 대한 시대적 고찰을 통해 초광역 연계에 효과적으로 달성할 수 있는 정책 개선방향을 제시함
- 초광역 연계 방안을 제안함으로써 행정중심복합도시, 혁신도시 등 기존의 정책과 함께 국토균형발전을 도모하기 위한 새로운 발전방안을 제시

표 1-3 | 선행연구와의 차별성

구 분		선행연구와의 차별성		
		연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1	• 과제명: 국가균형발전과 초광역경제권 구상(안) • 연구자: 한국지역학회(2007) • 초광역경제권에 대한 개념적 논의를 중심으로 예상되는 과제를 제기	• 문헌연구 • 해외사례연구	• 초광역경제권의 배경과 필요성 • 초광역경제권의 개념적 배경 • 외국의 광역경제권 사례 • 초광역경제권 구축의 기본 방향 • 초광역경제권 구축을 위한 주요과제 • 초광역경제권 발전전략과 예상과제
	2	• 과제명: 국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상 • 연구자: 김광익 외(2008) • 연구목적: 광역화 현상에 대비하여 국내외 사례를 조사하고, 우리나라 광역경제권 구분을 위한 지역간 연계분석을 통하여 발전구상 모색	• 문헌연구 • 해외사례조사 • 지역간 연계 분석 • 기존 사례 검토	• 광역경제권에 대한 이론적 검토 • 국토발전전략으로 광역경제권 해외사례조사 • 지역 간 연계분석을 통한 우리나라 광역경제권 구분 • 우리나라 광역경제권 발전구상 모색
	3	• 과제명: 국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구 • 연구자: 김동주 외(2009) • 연구목적: 광역경제권의 공간구조, 산업, 인프라, 초국경적 협력, 추진체계 등에 관한 발전전략 제시	• 문헌고찰 • 국내외 사례 검토 • 현황 분석	• 광역경제권에 대한 이론적 검토 • 광역경제권 경쟁력 수준 및 결정요인 • 광역경제권 발전방향 및 육성전략
	4	• 과제명: 글로벌 도시권 육성 방안 연구(Ⅰ,Ⅱ,Ⅲ) • 연구자: 김동주 외(2010, 2011, 2012) • 연구목적: 국토 균형발전과 글로벌 경쟁력을 선도하는도시권 정책 마련	• 제도분석 • 현황분석 • 선행연구 검토	• 도시권 개념 및 권역구성 • 지자체 간 연계-협력방안 • 도시권 정책 추진을 위한 중점전략 및 제도 개선방안
	5	• 과제명: 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구 • 연구자: 차미숙 외(2014) • 연구목적: 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안과 제도개선 과제 도출	• 문헌조사 • 현황조사 • 설문조사 • 관계자 심층 인터뷰	• 지역간 연계협력의 개념 정립 • 외국의 지역간 연계협력 정책동향 • 국내 정책동향 및 지원제도 운영실태 • 지역행복생활권 연계협력 활성화 방안
본 연구		• 초광역 연계 공간정책 진단 및 국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전방향	• 문헌연구 • 국내외 사례 검토 • 전문가 자문	• 초광역 연계의 의의 • 초광역 연계 강화를 위한 기존 정책실태 진단 • 초광역 연계에 대한 해외사례 및 시사점 • 국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전방향



CHAPTER 2

초광역 개념 및 이론적 고찰

- 1. 초광역 관련 이론 검토 17
- 2. 해외 초광역 정책동향 38
- 3. 국내 초광역 연구동향 60
- 4. 이론검토를 통해 고찰한 초광역권 의의 69

02 초광역 개념 및 이론적 고찰

1. 초광역 관련 이론 검토

1) 도시연담화와 메갈로폴리스

□ 패트릭 게데스(Patric Geddes)의 도시연담화(conurbation)

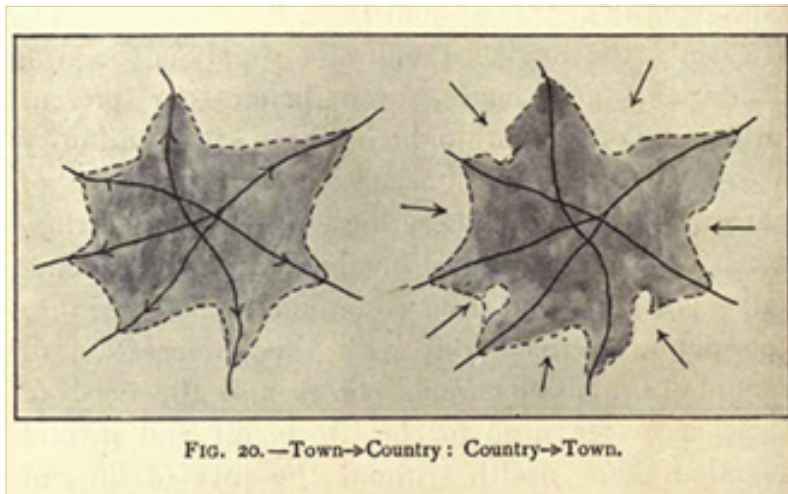
- 패트릭 게데스는 1915년 대도시가 주변지역으로 확장되는 광역화 현상을 도시 연담화(conurbation)라는 용어로 설명
 - 게데스는 도시는 진화하는 생물체이며, 도시(town)와 농촌(country)은 통합체라는 관점으로 공간을 이해함
 - 그는 1915년 「진화하는 도시(Cities in Evolution)」에서 근접한 몇 개의 도시가 성장하여 일련의 주거, 공업, 기타 상업, 업무 등이 상호 연결되어 공간적으로 결합되어 가는 현상을 도시연담화(conurbation)라 명명
- 게데스는 영국, 프랑스, 독일, 미국의 주요 도시-지역을 도시연담화 사례로 제시¹⁾
 - (영국) 클라이드-포스(Clyde-Forth), 타인-웨어-티스(Tyne-Wear-Tees), 랭커스톤(Lancaston), 웨스트라이딩(the West Riding), 사우스라이딩(South Riding), 미드랜턴(Midlandton), 웨일스톤(Waleston), 대런던(Greater London)
 - (프랑스) 파리(Paris), 리비에라(French Riviera)
 - (독일) 베를린(Berlin), 루르지역(the Ruhr)
 - (미국) 피츠버그(Pittsburgh), 시카고(Chicago), 뉴욕-보스턴(New York-Boston)

1) Geddes(1915:41,47,48-49), Hall(1996)의 번역서 임창호(2000:178)를 재인용

• 게데스의 도시연담화 의미

- 게데스의 연구는 지리적으로 연계되는 광역적 공간에 대한 통찰적 연구로서 향후 지역과 도시의 관계를 제시하는 연구들의 시초라 볼 수 있음
- 게데스는 “멀지 않은 미래에 실질적으로 하나의 거대한 도시라인을 대서양 연안 500마일에 걸쳐 볼 수 있을 것이라는 기대는 불합리하지 않다. 그리고 여러 도시를 기점으로 내륙쪽으로 뻗을 것이며, 그 도시들의 인구를 다 합하면 거의 수백만에 달할 것은 당연하다”라고 주장(Geddes, 1915:41, 47, 48-49; Hall(1996)의 번역서 임창호(2000: 178)를 재인용)
- 게데스의 논의는 당시로서는 예언적 성격을 지니고 있었는데, 그가 연담화라는 개념을 제시한 반세기 후 고트망(Gottmann)에 의해 거대도시 연결체에 대한 실증적 연구로 이어지게 됨

그림 2-1 | 연담화의 과정, 올바른 것(좌)과 잘못된 것(우)



출처 : Geddes(1915), 임창호(2000:179) 재인용

□ 인접 도시들의 외연적 확산으로 하나로 연결된 초거대지역의 등장

: 장 고트망(Jean Gottmann)의 메갈로폴리스(megalopolis)

- 초광역권에 대한 관심은 복수의 도시-지역들이 인구성장과 외연적 확산 등을 통해 인근지역과 함께 섞이면서 하나의 연속성을 가진 거대 도시·경제권역으로 병합되는 현상이 관찰되면서부터 시작
- 이러한 현상은 특히 교외화 등으로 도시의 외연적 확대가 빠르게 진행된 미국에서 일찍부터 관찰되었는데, 프랑스 지리학자 고트망(Gottmann)이 1961년에 관찰한 미국 보스턴~워싱턴 회랑지역(Bos-Wash)이 그 대표적 사례
- 고트망은 미국 동부 연안의 거대도시회랑지역을 메갈로폴리스(megalopolis)라 명명함으로써 광역화된 공간에 대한 학술적 논의를 확대함
 - 고트망은 미국 보스턴에서 워싱턴까지 국가 고속도로(I-95)상 도시집적지들 사이에서 행정구역 경계를 넘어서 상호연결성이 확대되는 현상에 주목
 - 고트망은 1961년 「Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United States」를 발표하게 되는데, 이 저서에서 미국 북동부 해안지대(보스턴~워싱턴)에서 메트로폴리탄 지역들이 인접하여 체인 형태로 연결된 독특한 거대 클러스터를 메갈로폴리스로 명명(Gottmann, 1961:428)
- 고트망의 메갈로폴리스 정의
 - 중심도시들이 서로 가까이 인접한 대도시권 체인(a chain of adjacent metropolitan areas)(Gottmann, 1961:428)
 - 매우 큰 규모의 다핵 도시체계로서 충분한 연속성과 내부적 상호연결성을 가지고 있는 지역(Gottmann et al., 1990:162) 등으로 개념화
- 메갈로폴리스의 학술적, 정책적 의미
 - 고트망의 메갈로폴리스 개념은 많은 학자들에 의해 메가리전의 개념적 뿌리이자 대표 사례로 논의(Glocker, 2018; Scott, 2001b; Hall and Pain, 2006)

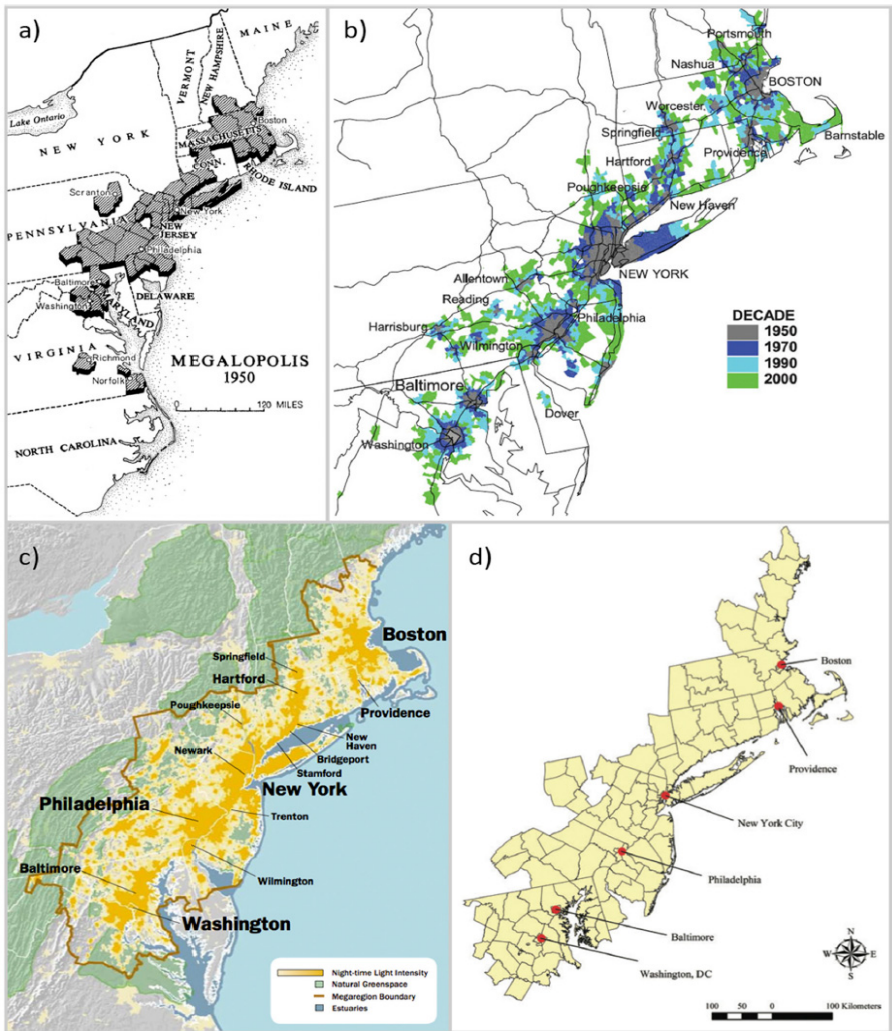
-
- 현재도 Bos-Wash 메갈로폴리스는 미국 국토의 2%에 불과하지만, 전체인구의 18%, GDP의 20%를 차지하고 있으며, 평균소득은 미국 평균보다 1만 9000달러 높은 7만 6000달러에 이를 정도로 인구 및 산업이 집중된 지역임(Georg et al., 2018:5)

- 고트망의 메갈로폴리스는 공간적 형태를 넘어 국제적 차원에서 중요한 거점이 되고 있음

- 고트망의 논지는 향후 도시화에 있어서 주변 도시지역과 함께 뭉쳐지면서 메갈로폴리스가 형성·발달되는 재구조화(restructuring)가 진행되는데, 바로 이러한 지역들이 국가 및 국제적 차원에서 중요한 거점으로 기능하게 되리라는 것임
- 고트망은 메갈로폴리스를 “아주 특별한 지역”(Gottmann, 1961:4)이라 언급하면서, 국가의 “중심가로(main street)이자 교차로(crossroad)”(Gottmann, 1961:7-9), 국가성장을 견인하는 “경제거점(economic hinge)”(Gottmann, 1961:102) 기능 등 다양한²⁾ 질적 측면을 강조한 바 있음
- 흥미로운 점은 고트망의 메갈로폴리스가 대도시들의 연속지대로 학술적, 정책적 관심을 받아온 지 수 십년이 지났지만, 이 지역이 행정구역상으로 명확히 어느 곳인지 확정되지 못함(Georg et al., 2018)
- 결국 어떠한 공간에 메가리전이 형성되고(when), 누가 메가리전을 건설하고(who), 어떻게 공간을 조직하며(how), 왜 메가리전을 만들어야 하는지(why) 등의 논의가 쉽지 않음을 의미함(Harrison and Hoyler, 2015:11).

2) 일례로 고트망은 메갈로폴리탄 지역은 복수의 핵을 중심으로 단일의 통합된 권역으로 기능하기 때문에, 비슷한 규모의 다른 지역에 비해 “평균적으로 더 건강하고, 상품의 소비가 많이 이루어지고, 발전을 위한 기회가 더 풍부하다”(Gottmann, 1961:16)고 주장. 또한, 메갈로폴리스가 다양한 사회, 경제, 정치, 문화적 흐름이 모이는 역동적 공간으로서 새로운 트렌드를 만들어내는 인큐베이터(incubator)로서 기능할 것이라 지적(Gottmann et al., 1990:168-169)

그림 2-2 | 미국 Bos-Wash 메갈로폴리스의 변천 - 공간구획의 어려움



출처 : (a) Gottmann(1957), (b) Morrill(2006), (c) RPA(2007), (d) Vicino et al.(2007)
Georg et. al(2018:6) 재인용

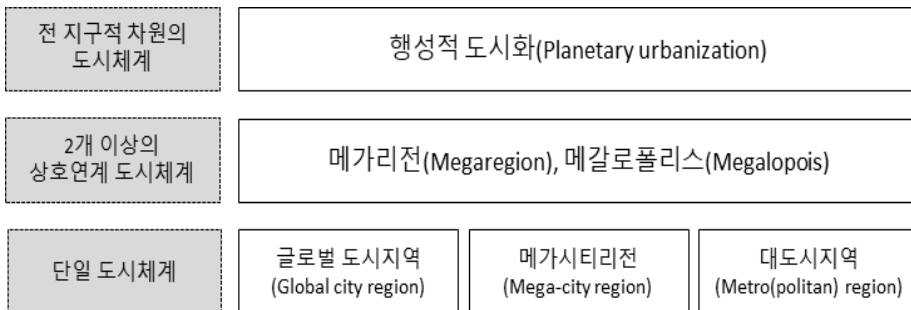
2) 세계화와 거대대도시권에 관한 논의

(1) 광역적 공간에 대한 다층적 해석

□ 거대도시권에 대한 논의 확대 : 도시의 확장인가? 도시 간 연결인가?

- 거대도시권을 보는 관점이 ‘단일도시를 중심으로 한 도시권의 확장인가’ 또는 ‘도시들의 상호 연결된 회랑형 연속지대인가’에 따라 광역공간을 구분하는 방법이 달라짐
 - 단일 도시체계 확장의 관점 : 글로벌 도시지역, 메가시티리전, 대도시지역 등
 - 2개 이상의 도시가 연결된다는 관점 : 메가리전, 메갈로폴리스
 - 세계적으로 모든 공간이 연결되어 있다는 관점 : 행성적 도시화
- 고트망의 메갈로폴리스는 2개 이상의 도시가 연결된다는 점에서 메가리전(mega region) 개념과 유사
 - 고트망의 메갈로폴리스는 연속된 도시권이라는 특징을 지님
 - 메갈로폴리스는 2개 이상의 도시체계 연계를 설명하는 메가리전(mega region)과 유사하며 광역화된 공간을 설명하는 대표사례라 할 수 있음

그림 2-3 | 도시체계와 광역 공간구조



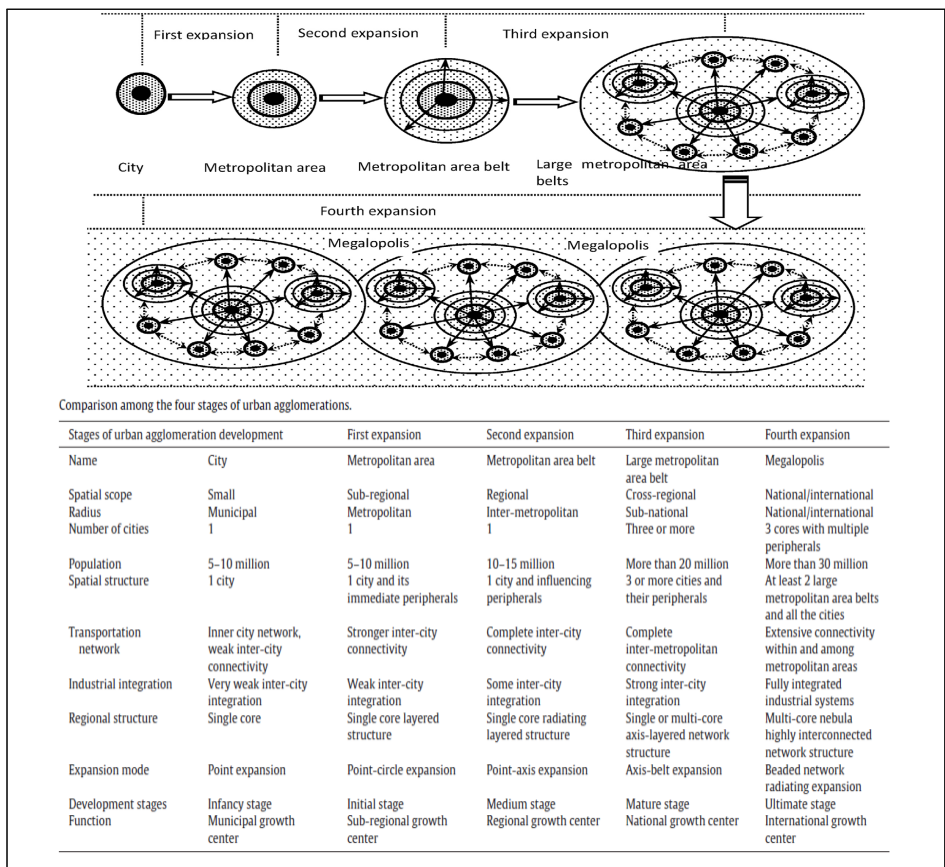
출처 : Harrison and Hoyler(2015:10) 수정

□ 도시집적 4단계 : 도시-대도시권-대도시권 벨트-메갈로폴리스

- 공간구조, 인구, 교통, 산업, 지역구조, 기능 등으로 도시집적 단계를 구분할 수 있는데, 인구 3000만 명을 초과하는 메갈로폴리스가 국가적/국제적 핵심지역이 된다는 주장도 존재함(Fang and Yu, 2017)

- 대도시권에서는 긴밀한 연계구조가 작동하고, 산업적으로 연계되어 있으면서 다핵적 네트워크 구조를 이루고 있음. 이들 지역은 세계적인 성장중심으로 기능함 (Fang and Yu, 2017:133)

그림 2-4 | 4단계 도시집적 과정



출처 : Fang and Yu(2017:134)

(2) 단일 도시가 확장된 광역권역 : 글로벌 도시지역, 메가시티리전, 대도시지역

□ 출현배경

- 1990년대 이후 세계화가 진행되면서 국가 글로벌 경쟁력 강화를 위한 핵심도시들의 역량이 중시됨
- 이에 따라 국가 단위를 초월한 지리적 집중체에 대한 논의가 확대되었으며, 세계도시, 글로벌 도시지역, 메가시티리전, 대도시지역 등의 개념이 출현함

□ 글로벌 도시지역(Global City Region)

- 스캇(Scott, 2001a, 2001b)은 자본, 노동, 사회적 활동이 연계된 거점도시와 주변지역의 고밀 집중체를 글로벌 도시지역(global city-region)으로 명명
 - 글로벌 도시지역은 주변지역 배후지, 주거지 등을 포함하는 대도시권의 확장 또는 연속된 대도시 지역을 의미(Scott, 2001b:813)
 - 인지문화경제(cognitive-culture economy) : 스캇은 경제구조가 제조업 중심에서 지식경제 또는 인지문화경제(cognitive-culture economy)로 바뀌면서 새로운 경제 기반이 형성되고 있음을 지적. 즉 기존 대량생산 중심의 세계적 네트워크가 아니라 문화, 창조성 등을 인지문화적 자본주의를 강조(Scott, 2019:559, 567)
- 글로벌 도시지역의 특징
 - 핵심도시들의 역량과 주변지역의 협업구조 강조
 - 특정 지역거점은 초국가적 차원에서 강하게 연결된 “공간적 결절점(crystallize)”이며, 글로벌 시스템의 엔진으로서 기능하게 됨(Scott, 2001a:7)
 - 글로벌 도시지역은 집약적 토지이용, 젠트리피케이션, 사회적 양극화, 후기 교외경관 등 4가지 특성을 지님(Scott, 2019)
- 글로벌 도시지역과 세계도시와의 비교
 - 공통점 : 글로벌 차원에서 세계경제 통제·관리기능을 보유하고 있거나 또는 고급 생산자서비스 기능이 있는 지역

* 스캇의 “결정화(crystallize out)”의 이론적 토대는 세계도시 이론(Friedmann, 1986; Sassen, 1991)과 유사

- 차이점

- 정치적 통합(지역간 연합 및 통합) : 글로벌 도시지역은 행정적, 정책적 문제(혹은 위협과 기회)를 다루기 위해 거대도시를 중심으로 다양한 정치적 조직단위(주 또는 도, 거대도시, 대·중·소도시, 군 등)들이 지역간 연합 또는 합병 등의 정치적 통합형태로 나타남(Scott, 2001b:820; 이재하, 2003:564)
- 인지문화적 경제(cognitive-cultural economy) : 다양한 산업활동 강조. 기존 대량 생산 중심의 네트워크가 아니라 문화, 창조성 등을 인지문화적 자본주의(cognitive-cultural capitalism) 중시(Scott, 2019:559, 567)

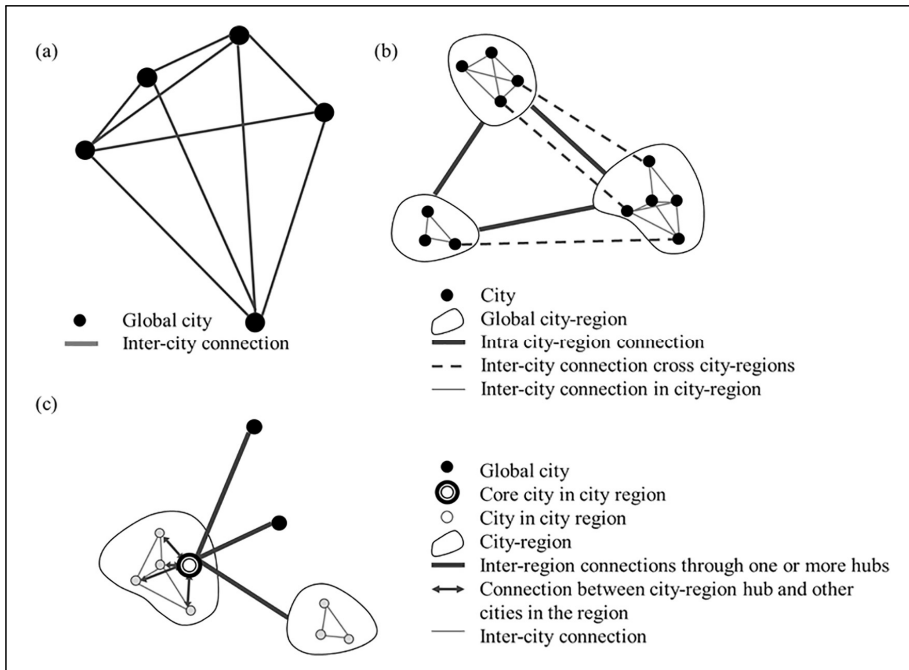
표 2-1 | 세계화와 거대도시권에 대한 해석

구 분	세계도시 (World city)	글로벌도시 (World city, Global city)	글로벌도시지역 (Global city-region)
대표학자	프리드만 (Friedmann, 1986)	사센 (Sassen, 1991)	스캇 (Scott, 2019)
담론	세계도시 가설	생산자 서비스	포스트 포디즘
주체	다국적 기업	서비스 기업	다양한 산업활동 주체
공간단위	도시	중심상업지구 글로벌 네트워크	확대된 도시-지역 공간구조
메커니즘	국제적 분업에 따른 위계적 도시기능	중심부의 주변부화, 양극화	새로운 자본주의, 인지문화적 경제 (cognitive-cultural economy)

출처 : Friedmann(1986), Sassen(1991), Scott(2001b, 2019)의 주요내용을 요약정리

- 글로벌 도시지역이 세계도시와 연계하는 구조(Cheng and LeGates, 2018)
 - 첫째 유형(a) : 프리드만(Friedmann, 1986), 사센(Sassen, 1991)이 논의한 세계 도시 간 연계. 기업 간 연계 및 고차 생산자서비스 연계를 통해 세계도시 연계.
사례 : 런던의 본사가 다른 도시의 분사들과 협업하는 형태
 - 둘째 유형(b) : 글로벌 도시지역 간 연계하는 형태.
스캇(Scott, 2001b)과 홀과 패인(Hall and Pain, 2006)의 도시지역 개념. 단일 도시가 연계하는 것이 아니라 글로벌 도시지역이 연계하는 형태.
사례 : 런던의 본사와 지사가 다른 지역 또는 메가시티리전의 기업과 연계하는 형태
 - 셋째 유형(C) : 도시 네트워크가 글로벌 네트워크에 연계되며, 중심도시는 세계도시와 연계하는 변형적 형태
사례 : 중국 상해, 양쯔강 삼각주, 유럽 북동부 등

그림 2-2 | 글로벌 도시지역 네트워크의 3가지 유형



출처 : Cheng and LeGates(2018:90)

□ 메가시티리전(Mega city region)

- 복수 거점들간의 기능적 연계를 개념화하는 작업이 유럽에서 진행되었는데, 대표적으로 홀과 패인(Hall and Pain, 2006)의 메가시티리전을 들 수 있음
- 메가시티리전은 10~50개 도시들이 물리적으로는 이격되어 있지만, 기능적으로는 1개 이상의 대도시권 주변으로 연계되고 클러스터화된 공간을 의미(Hall and Pain, 2006:3)
 - 도시 및 타운들이 중심도시로부터 물리적으로는 분리되어 있으나 기능적으로는 네트워크 된 형태, 상호간에 높은 연결성을 가진 도시지역이며, 국제적으로도 경쟁력 있는 경제공간으로서의 잠재력을 가진 공간임(Hall, 2009:806)
 - 이는 글로벌 네트워크 내 특정 지역들이 보다 큰 도시-지역의 스케일로 확장·재구조화되는 개념으로, 런던, 파리 등 세계도시 뿐 아니라 란스타드(Randstad)와 라인-루르(Rhine-Ruhr) 등의 지역까지 포괄하는 개념이라는 점에서 차이가 있음(Hall and Pain, 2006:66)
- 글로벌 도시지역과 메가시티리전 간 상호보완적 관계
 - 메가시티리전은 세계도시 문헌에서 주목받지 못했던 다른 도시권까지도 포함하는데, 이는 세계도시의 특징인 고차 생산자 서비스 기능이 세계도시 네트워크에만 한정되는 것은 아니라고 보기 때문(Hall and Pain, 2006:13)
 - 특히 “다중심성”은 기능들의 공간적 재배치 과정이 하나의 센터가 아닌 복수의 거점으로 클러스터링이 될 수 있음을 의미(Hall, 2009:807).
 - 고차 생산자 서비스 기능이 상호 연결되면서 새로운 기능을 갖게 된 도시지역이 다중심성을 가진 지역으로 확장되어갈 수 있다는 의미도 포함함(Hall and Pain, 2006:15)

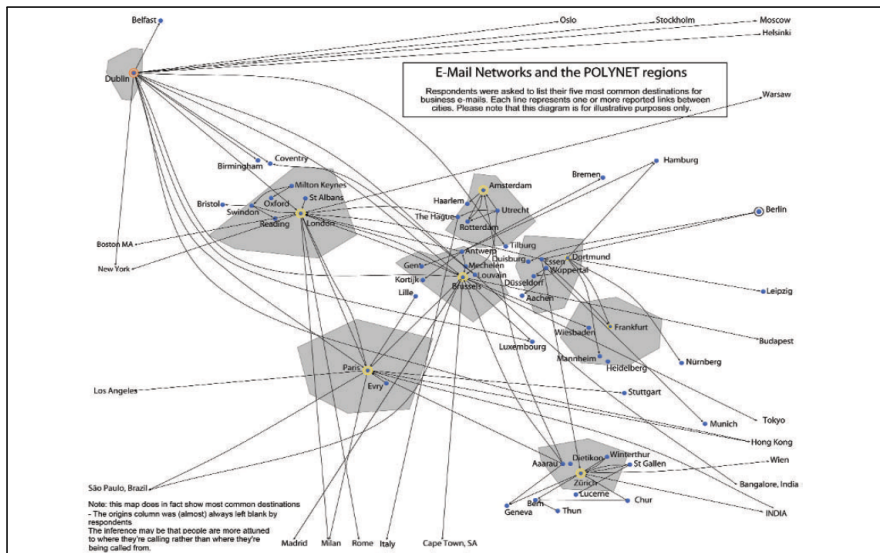
표 2-3 | 글로벌 도시지역과 메가시티리전 비교

	글로벌 도시지역	메가시티리전
대표학자	Scott	Hall and Pain
중심도시	세계도시 등 핵심도시	세계도시 등 핵심도시 복수의 거점 도시
핵심기제	글로벌 기능의 외적 연계	도시 간 연결성에 기반한 내적 연계 상호의존성, 연결에 기반
공간구성	중심거점과 주변지역 간 연계	중심거점과 주변지역 간 연계 다중심성에 기반한 거점 간 연계

출처 : Scott(2019), Hall and Pain(2006)의 주요내용을 요약정리

- 홀과 페인(Hall and Pain, 2006)은 통근과 고차 생산자 서비스 섹터에서의 정보 흐름(업무 E-mail, 컨퍼런스 콜) 등을 바탕으로 유럽의 8개 주요 대도시권들의 내·외부 연결체계를 분석

그림 2-4 | 유럽 8개 지역의 고차 생산자 서비스 섹터 비즈니스 E-mail 연계현황 분석사례



출처: Hall and Pain(2006:35)

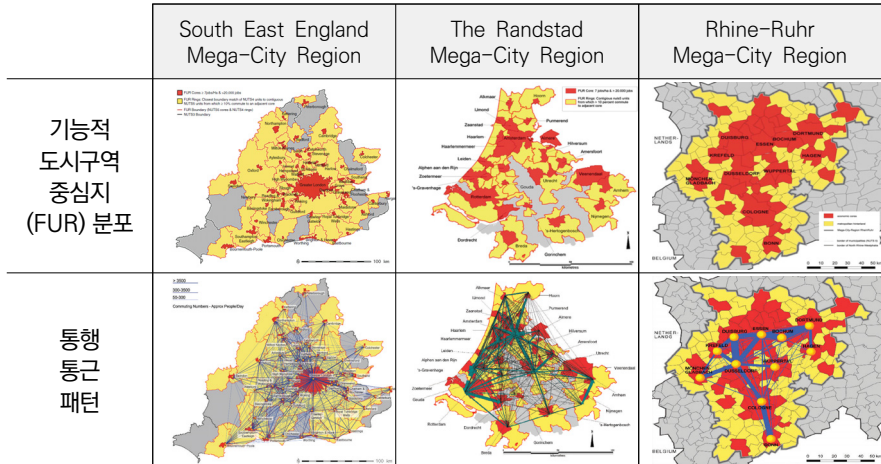
- 이러한 분석결과 초광역권에 대한 두 가지 지역적 패턴을 파악할 수 있음
(Taylor and Pain, 2007:64-65; Pain, 2016:70-72)
- 첫째, 런던 유형임. 중심도시(런던)가 높은 글로벌 네트워크 연결성을 바탕으로 주변도시들을 포섭하며 확장이 진행되며, 주변 주요도시들은 글로벌 연계를 통해 다양한 부문의 고차 생산자 서비스업 클러스터링이 진행
- 둘째, 란스타드 유형임. 런던과 같은 강한 영향력을 가진 도시가 없이 지리적으로 근접한 도시들이 연결된 형태. 중심도시와 인접 도시들 간에 기능적 연계가 매우 취약하지만 해당 지역 내 도시들 간에 뚜렷한 전문화 양상 보임

표 2-5 | 초광역권의 두 가지 지역적 유형과 특징

	거대 도시지역의 확장 (Mega-City Region Expansion)	인접 도시들로 구성된 메가리전 (Construction of Mega regions of Proximate Cities)
사례	South East England (런던)	독일 라인-루르지역(Rhine-Ruhr), 네델란드 란스타드(Randstad)
개념	• 특정도시의 높은 글로벌 네트워크 연결성을 바탕으로 지역이 확장한 형태 • 주변 지역으로 글로벌 기능들이 집중되어 기능적 다중심 구조를 형성	• 유사한 인구규모의 도시들이 고루 분포하여 다중심성을 보이는 권역
특징	• 동적인 흐름 및 결절형 권역 (Dynamic flow/nodal mega-city region) • 다양한 글로벌로컬 스케일에서 연계와 흐름으로 상호 긴밀히 연결 • 도시가 보유한 글로벌 네트워크 및 흐름의 강화가 주변의 글로벌 기능 강화로 이어지며, 이는 곧 지역 전반의 성장에 기여	• 정적동질적 권역 (Static/homogenous mega-city region) • 중심도시는 글로벌 연결성을 가지나, 이와 기능적 연결성이 높지 않은 동질적정적인 지역으로 둘러싸인 형태 • 인접 대도시들 간 연결은 되어 있으나, 하나의 기능 중심만 성장할 뿐 나머지 중소규모 도시들의 기능 강화성장으로 이어되지 않는 한계가 종종 나타남

출처: Taylor and Pain(2007:64-65,72), Pain(2016:66-72)를 바탕으로 저자 작성

표 2-6 | 메가시티리전의 구분



주 1. 메가리전의 공간적 범위는 연속된 기능적 도시구역(FUR)의 집합체로, 이는 미국의 Combined(Consolidated) Metropolitan Statistical Area(CMSAs)와 유사한 개념
 2. 붉은색은 기능적 도시구역(FUR) 중심지(core) - 일자리 규모 2만개 이상, ha당 일자리 7인 이상 지역; 노란색(FUR Ring)은 기능적 도시구역중심지의 배후지(hinterland)
 3. 통근통행패턴 도면의 선 굵기는 양방향 통근통행규모에 비례 (런던은 2001년, 나머지는 2002년 기준)
 출처: Hall and Green(2005:4), Werff et al.(2005:3), Knapp et al.(2005:3), Hall and Pain(2006:38-39)

- 하지만 테일러와 패인(Taylor and Pain, 2007:65)은 메가리전 형성과정과 특성이 다르기 때문에, 정책적 접근도 획일적(one-sized fits all)이 되어서는 곤란하고, 지역적 특성차를 감안한 접근이 필요하다고 강조

“두 가지 다른 프로세스는 두 가지 다른 정책이 필요하다는 것을 의미한다”

(Taylor and Pain, 2007:65)

(3) 거대한 인구집중 및 광역적 성장패턴 : 메가리전(megaregion)

□ 개념 및 출현배경

- 메가리전(megaregion)이라는 용어는 1990년대 동아시아의 거대한 지리적 집중체를 설명하기 위해 등장하기 시작
 - 1990년대 중국의 주강 삼각주 및 장강 삼각주, 일본의 도쿄-오사카(Tokaido) 등이 부상하면서 아시아의 거대한 인구집중 및 광역적 성장패턴을 묘사하기 위해 메가리전이라는 용어가 급부상하게 됨(Hall, 2009:806; Harrison and Holyer, 2015:13)
 - 이러한 도시들은 인구 5백~8백만의 대도시로서 성장의 속도가 매우 빠르고, 주변 지역과 연계하여 성장한다는 특징을 지님(UN, 2011:5-6)
 - 해리슨과 호일러(Harrison and Holyer, 2015:13)는 메가리전이 거대한 도시 인구 규모(Mega-city)와 외연적 도시확산 패턴(Region)의 두 가지로 규정되는 개념(“population-inspired mega-city region”)이라고 평가
 - 1990년대까지의 메가리전에 대한 논의는 방대한 지역에 걸친 도시지역의 연속성 또는 인구와 경제활동의 공간적 집적 등 주로 규모와 양 등 물리적·형태적 측면³⁾에 초점을 두고 있다는 점이 특징

□ 도시-지역 단위를 초월하는 공간전략

- 일본 경제평론가 오마에(Ohmae, 1993)는 국경없는 글로벌 경제시대에서는 기존 국가(the nation states) 대신 “지역국가”(the region states)가 세계 경제를 조직화하는 새로운 경제적 단위로 부상할 것이라 주장

3) 홀(Hall, 2009:806)은 고트망의 메갈로폴리스와 게데스의 연담도시가 모두 “연속화된 도시지역(continuously urbanized area)”에 해당되는 “물리적” 정의이지만, 고트망의 메가로폴리스는 단순히 물리적 형태 측면에 제한된 것은 아니었다고 지적

“[지역국가]는 어느 한 국가의 국경 내부에 있거나 그 경계에 걸쳐있을 수 도 있다. 사실, 그건 문제가 되지 않는다. 그건 역사적 우연성 따라 나타난 그다지 중요하지 않은 결과일 뿐이다. 그들을 규정하는 것은 그들의 정치적 경계선의 위치가 아니라, 그들이 바로 오늘날의 세계경제에서 자연적 사업 단위가 되기에 적합한 규모라는 사실 그 자체다. 즉, 이런 지역국가들이 오늘날의 경계가 없는 세상에서 중요한 경계들, 그리고 연결점들이 된다는 것이다“
(Ohmae, 1993:5)

- 2000년대 들어서 세계화 및 정보통신이 급속하게 진행되었는데, 이 시기 지역 간 연계를 기반한 광역화 현상을 설명하기 위해 메가리전이라는 용어가 재등장하게 됨(Ross, 2009:9)
- 메가리전의 등장은 하나의 대도시 또는 하나의 대도시권을 고찰했던 방식에서 다핵적 대도시(polycentric metropolis)(Hall and Pain, 2006), 세계경제 구조에서의 도시지역 등으로 의미가 확대된 것으로 이해할 수 있음

표 2-7 | 미국 시대별 도시화 단계

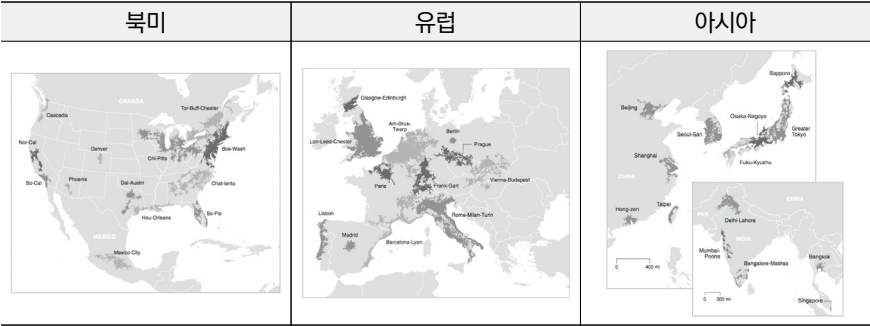
구 분	시기	교통통신기술	내부적 관계	외부적 관계
산업적 도시화 (Industrial urbanization)	1850-1940	철도, 자동차, 선박	도시: 산업과 거주 분리	도시, 배후지역
메트로폴리탄 도시화 (Metropolitan urbanization)	1940-1980	고속도로	대도시권 : 중심도시와 확장된 주변부	국가 고속도로체계
지역적 도시화 (Regional urbanization)	1980-현재	정보통신기술, 물류	메가리전: 기능적으로 통합되어 있지 않다	세계화, 메가리전

출처 : Wachsmuth(2015:62)

□ 메가리전의 학술적·정책적 의미

- 학자마다 메가리전에 대한 개념은 다소 상이하지만, 공통된 사항은 중심거점 간 또는 중심지역과 주변지역 간 연계라 할 수 있음
 - 메가리전에는 거점 중심으로 통근, 사회활동, 일상생활 등이 네트워크화
 - ‘대도시권 중심과 주변지역의 네트워크’ (Ross, 2009:1), ‘일련의 도시들의 통합체로서 노동력과 자본이 저렴한 비용으로 재배치되는 공간’ (Florida et al., 2008:459), ‘새로운 기능적 분업이 발생하는 공간’ (Hall and Pain, 2006:3)
- 메가리전은 경계가 없는 ‘에지리스 시티(edgeless city)’이며, 메가리전의 내외부에서도 연계구조가 다양화, 복합화되고 있음(Lang, 2003)
 - 메가리전 내부에서는 교외, 공원, 쇼핑몰, 주거지 등이 특정 지역을 중심으로 집중
 - 농촌 스프롤(rural sprawl)의 등장으로 새로운 공간구조 형성(Wheeler and Beebe, 2011)
- 플로리다 등(Florida et al. 2008)은 야간 위성사진을 활용하여 세계 40개의 메가리전을 분석함
 - 플로리다 등은 메가리전을 “야간 위성사진 불빛이 연결하여 나타나는 지역(contiguously lighted area)”으로 조작적 정의하고, 위성사진 분석에서 발생할 수 있는 오류를 제어하기 위하여 인구(인구순위), GDP(GDP 순위), 특허(특허순위), 인용수가 많은 저명학자 등을 추가로 활용(Florida et al., 2008:463)
 - 분석결과 북미, 유럽, 아시아에 총 40개의 메가리전이 관측되고, 우리나라 서울-부산은 하나로 연결되는 메가리전으로 13위에 랭크된 것으로 나타남(Florida et al., 2008:473)

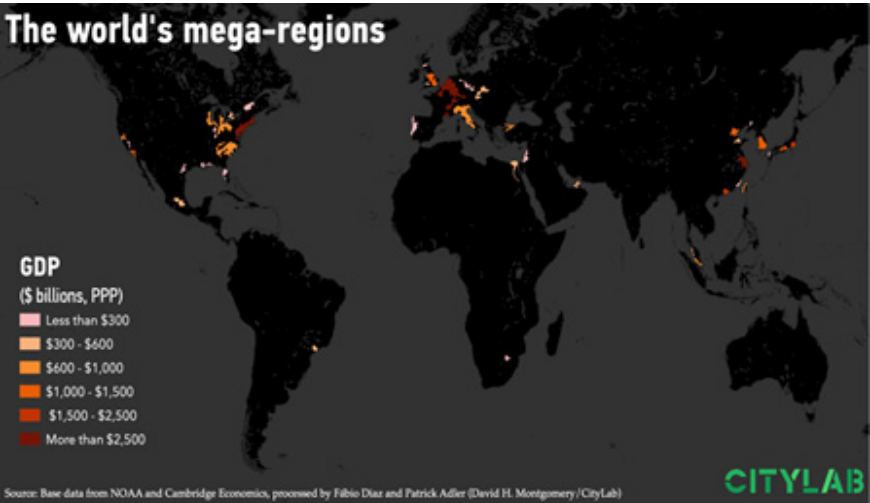
그림 2-7 | 플로리다(Florida)의 메가리전(2008)



출처 : Florida et al.(2008:470-472)

- 플로리다는 최근 연구에서 세계경제를 이끌어가는 29개의 메가리전 제시. 우리나라 서울-부산 경부축을 주요 메가리전의 하나로 제시함(Bloomberg Citylab, 2019)

그림 2-8 | 플로리다(Florida)의 메가리전 (2019)



출처 : Bloomberg Citylab(2019)

3) 다중심성을 가진 거대지역 네트워크

□ 지역적 도시화(regional urbanization)

- 최근 도시화는 도시와 교외라는 경계가 사라지고 도시 배후지역도 글로벌 차원으로 확장, 편입되는 특징이 있음
 - 소자(Soja)는 이러한 현상을 “지역적 도시화”(regional urbanization) 개념을 통해 설명(Soja, 2011:684, 686)
 - 소자에 의하면 도시-교외라는 내적 경계가 사라지면서, 동시에 도시의 배후지역도 글로벌 차원으로 확장·편입되는 새로운 단계에 있다는 것임
- 다중심을 갖는 도시 집적지들의 네트워크의 출현
 - 소자는 다중심성 네트워크를 강조하였는데, 그는 공간적 재조직화 과정에서 기존 대도시권은 다중심성을 가진 네트워크화 된 거대지역(polycentric and networked megaregions)으로 재편·확대될 것이라 주장(Soja, 2011:684)
 - 이러한 관점에서 보면 도시권은 단순한 세계화의 표현이 아니며, 고밀 도시화된 지역 전체에 걸쳐서 나타나는 다중심을 가진 도시 집적지들의 네트워크로 전환을 포함하는 개념이라 할 수 있음(Soja, 2011:684)

□ 다중심거대도시지역(Polycentric Mega-City Region)

- 소자의 주장과 유사하게 복수 거점들간의 기능적 연계로 메가리전을 개념화하는 작업이 유럽에서 진행됨. 대표적으로 홀과 페인(Hall and Pain, 2006)의 다중심 거대도시지역(MCR: Polycentric Mega-City Region)을 들 수 있음
 - 다중심 거대도시지역(Polycentric Mega-City Region)은 “약 10개~50개 정도의 도시 및 타운들이 상대적으로 규모가 큰 하나 이상 중심도시 주변에 군집되어 물리적으로는 분리되어 있으나 기능적으로는 네트워크 된 형태로 신 노동분업체계 하에서 경제적 강점을 발휘하는 지역”(Hall and Pain, 2006:3)
 - 이 지역은 상호간에 높은 연결성을 가진 도시지역이며, 국제적으로도 경쟁력 있는 경제공간으로서의 잠재력을 가진 공간임(Hall, 2009:806)

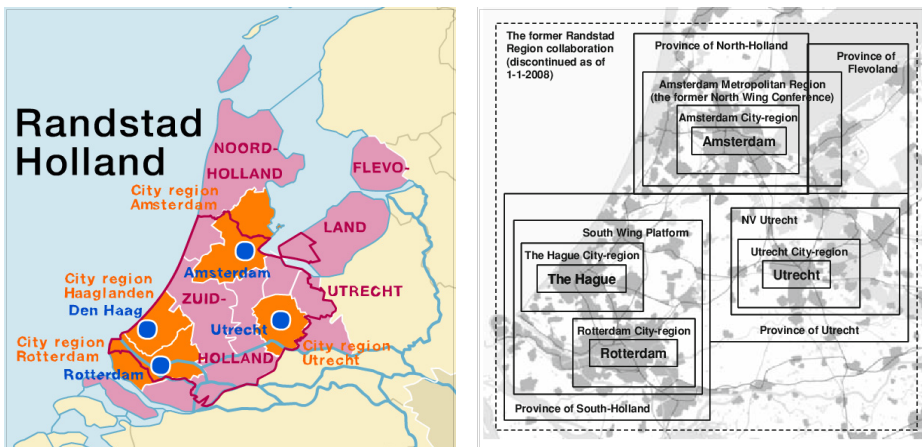
- 결절성(nodality)과 네트워크

- 다중심거대도시지역은 글로벌 차원의 네트워크에서 도시-지역의 스케일로 확장·재구조화되는 현상에 초점을 두기 때문에 대도시권보다 포괄적 개념(Pain, 2006:66)
- 기존 대도시권이 거점과 주변지역의 수직적 계층화에 기초하였다면, 다중심거대도시지역은 결절성과 도시들의 수평적 협력 및 상호 의존관계를 중시

- 다중심 도시지역 대표사례 : 네덜란드의 란스타드(Randstad)⁴⁾

- 란스타드는 로테르담, 암스테르담, 헤이그, 위트레흐트 등 여러 개의 주요 도시들이 환상형 구조로 연계되어 네덜란드 경제생활권의 중심을 이루고 있음
- 역사적으로 문화적 동질성을 갖춘 지역이 아니라 1998년 4개 도시를 네트워크로 연결하는 대도시권 계획(DeltaMetropolis) 수립
- 도시 간 교통 네트워크의 강화, 지속 가능하고 친환경적인 도시 발전, 특화된 산업 기반과 국제경쟁력 강화 등이 특징

그림 2-9 | 란스타드 구성 지역



출처 : (좌)Pluckel(2006), (우)Lambregts et.al.(2008:52)

4) 진종현(2020)의 일부를 발췌

□ 다중심거대도시지역(Polycentric Mega-City Region)의 학술작정책적 의미

- 도시간의 내적 연계 강조
 - 글로벌 도시지역이 고차 생산자 서비스 등 글로벌 기능의 외적 연계를 고찰한 반면, 다중심 거대도시권은 도시간의 연결성을 강조한 내적 연계에 초점을 둠(Hall and Pain, 2006:10)
 - 이러한 맥락에서 다중심 거대도시권은 카스텔(Castells, 1996)이 언급한 것처럼 상호의존성과 연결에 기반한 “흐름의 공간”(space of flows)으로 설명될 수 있음(Hall and Pain, 2006:7)
 - 홀은 이러한 구조를 “독립적으로 기능하면서도 보다 넓은 기능 도시지역(functional urban region, FUR)의 부분으로서 높은 밀도의 사람과 정보의 흐름으로 연결된 공간”으로 규정(Hall, 2009:806)
- 집중된 분산화(concentrated deconcentration)
 - “다중심성”은 기능들의 공간적 재배치 과정이 하나의 센터가 아닌 복수의 거점으로 클러스터링이 될 수 있음을 의미(Hall, 2009:807)
 - 다중심성이 중요한 이유는 공간적 재배치 과정에서 고차 생산자 서비스 기능이 상호 연결되면서 확장되기 때문(Hall and Pain, 2006:15)

2. 해외 초광역 정책동향

1) 유럽의 초광역 정책추진사례

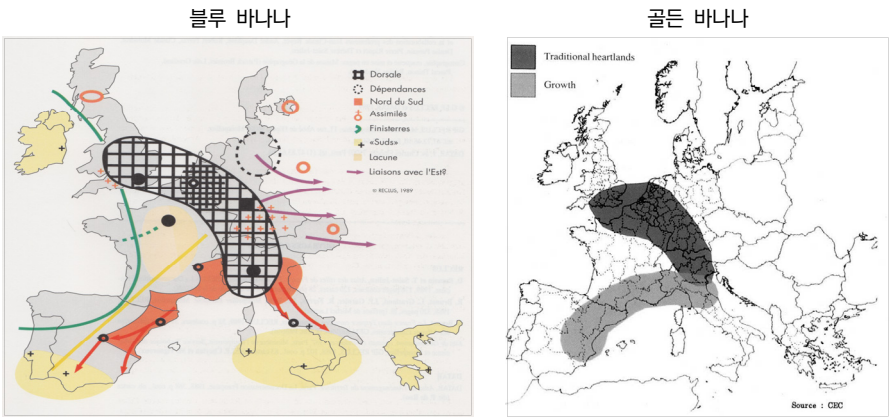
□ 유럽 중심부와 주변 지역들 간 불균형성장에 정책 관심 촉발 : “블루 바나나”

- 유럽은 전통적으로 국가 간, 지역 간 통합을 저해할 수 있는 불균형 문제를 시급히 해결해야 하는 정책적 화두로 인식하여 왔음
- 이러한 인식은 1989년 프랑스 지리학자 브루넷(Brunet)이 수행한 유럽의 공간구조 분석을 통해 강화되었다 할 수 있음
 - 브루넷(Brunet, 1989)은 프랑스 DATAR 연구 프로젝트에서 파리를 제외한 런던-밀라노에 달하는 대도시권 축을 유럽의 핵심도시구역, 유럽의 등뼈(Dorsale européenne)라 묘사하였는데, 이것이 오늘날 “블루 바나나(Blue Banana)” 개념임
 - 브루넷(Brunet, 1989)의 연구는 파리를 비롯한 많은 지역이 향후 변두리로 전락할 수도 있다는 위기감을 확산시키는 계기가 되었으며(Brenner, 2004: 470), 성장하는 지역과 그렇지 않은 지역들 간의 격차가 커질 것이라는 우려가 심화됨

□ 유럽연합 차원의 초광역 정책

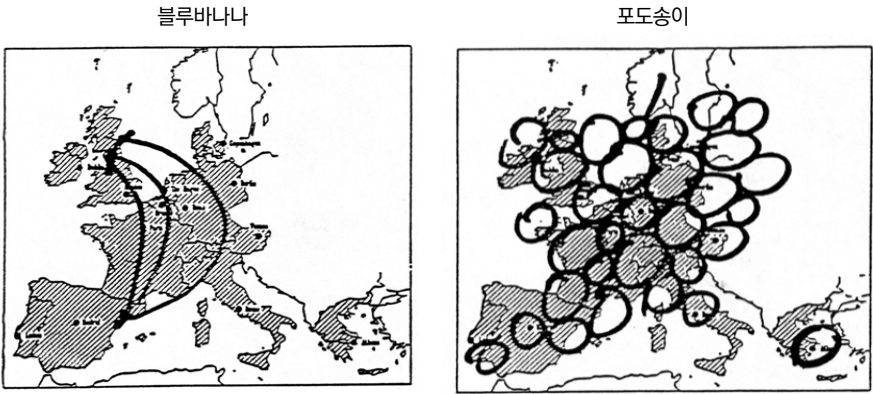
- “블루 바나나” 논의는 유럽 각국에서 국토 미래방향을 모색하기 위한 다양한 정책보고서와 계획을 촉발시킴
 - 유럽연합집행위원회(CEC, 1991)는 유럽 서측지역에서 새롭게 성장하는 지역들에 주목하여 블루바나나 서쪽에 두 번째 발전지역을 설정
 - 유럽연합집행위원회는 유럽 전체의 경쟁력과 지역간 경제적·지리적 결속력 강화를 위해 국경을 초월한 초국적 공간단위들로 새롭게 인식해야 할 필요성을 제기
 - 블루 바나나, 골든 바나나 논의 외에도 “European Bunch of Grapes”라는 공간개념이 제시되면서 포도송이처럼 여러개의 크고 작은 도시 클러스터로 구성된 다중심적 체계가 강조됨(Kunzmann and Wegener, 1991)

그림 2-10 | 유럽의 블루바나나와 골든바나나



출처: (좌) Brunet(1989:79). Tallec and Taulelle(2020)에서 재인용
(우) CEC(1991:13). Faludi(2015:12)에서 재인용

그림 2-11 | 블루 바나나의 대안으로 제시된 포도송이(European Grapes)



출처: Kunzmann and Wegener(1991:291). Faludi(2015:3)에서 재인용

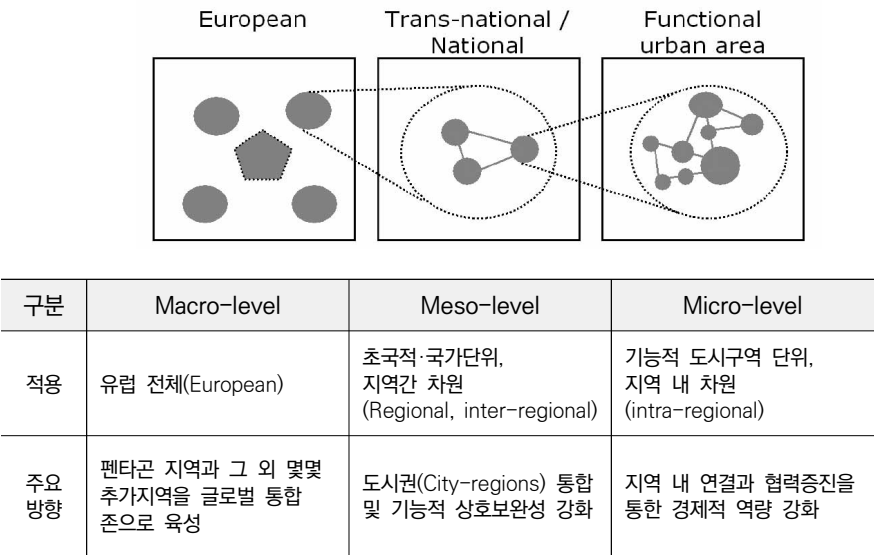
• 1999년 유럽연합 차원의 합의를 거쳐 도출된 공간개발구상 문건인 “유럽공간 개발 전망(European Spatial Development Perspective: ESDP)”에서 단핵 글로벌 중심지 체계에서 다중심체계(polycentric)로 전환을 천명

- ESDP에서는 “유럽 전체에서 글로벌 경제거점으로 기능하는 지역은 사실상 유럽의 중심인 펜타곤 지역 단 하나 뿐”이라는 점을 지적하면서,

- 이러한 단핵 체계로는 펜타곤 지역*과 나머지 지역간 격차극복을 이끌어낼 수 없을 뿐 아니라, 유럽이 글로벌 스케일에서의 경쟁력을 확보하기에도 효과적이지 않다는 점에서 새로운 공간발전 전략의 필요성을 제기(CEC, 1999:20)

* 펜타곤 지역 : 리버풀/런던-북이탈리아-파리/리옹-뮌헨/프랑크푸르트-베네룩스 연결 지역 의미

표 2-9 | ESDP에서 다중심성(Polycentricity) 개념의 적용 체계



출처: Gløersen(2005:9-10) 재구성

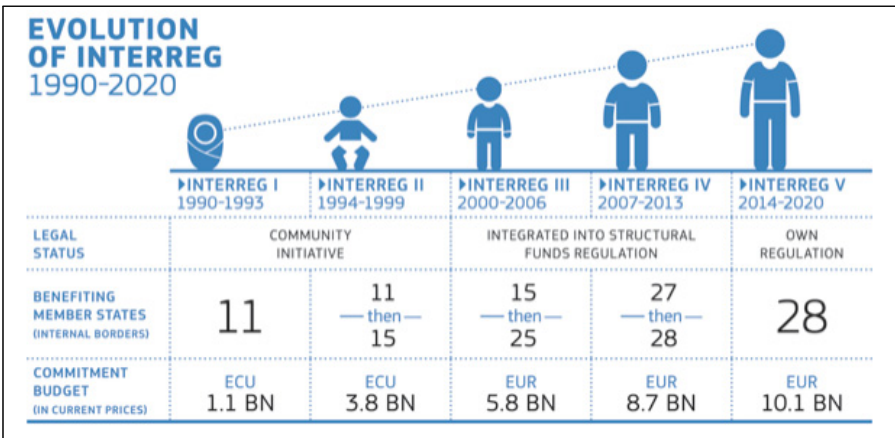
2) 유럽연합의 초지역 협력사업(Interreg)

□ 유럽연합(EU)에서는 국경을 넘어 인접국가 및 지역 간 협력을 촉진하는 지역 협력사업 (European Territorial Cooperation: ETC, 일명 Interreg 프로그램)을 운영중⁵⁾

- 초지역협력사업은 통상 인터레그(interreg)라고 알려진 정책으로서 대표적인 유럽통합 정책 가운데 하나

- 초지역협력사업의 목표는 유럽연합의 조화로운 경제적·사회적·지역적 발전을 도모 하는 것으로서, 서로 다른 국가들의 지역 및 지방행위주체들 사이 협력과 정책교환 의 실행을 위한 틀을 제공
- 1990년 이래 제5차 사업(2014-2020)이 전개되었으며, 제5차 사업은 성장과 일자리 확충을 통한 통합정책을 추진
- 유럽지역개발기금(ERDF; European Regional Development Fund)의 지원을 받아 2014-2020년 기간 100개 이상의 협력프로그램에 101억 유로의 예산 투입

그림 2-10 | EU의 초지역협력사업 전개 과정



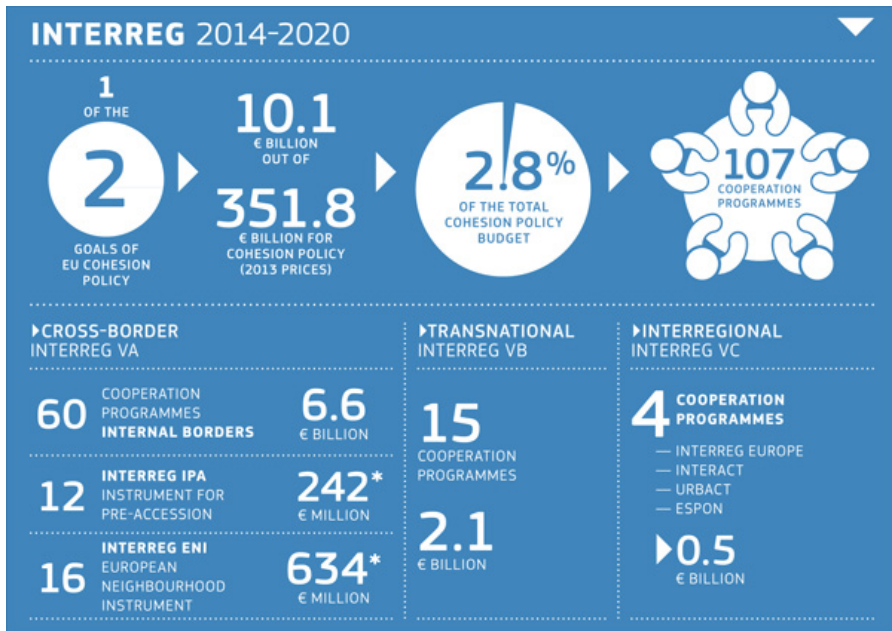
출처 : European Commission(https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/) (2020.11.7. 검색)

5) 자세한 사항은 European Commission 홈페이지에서 확인 가능
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial

□ 초지역협력사업의 구성

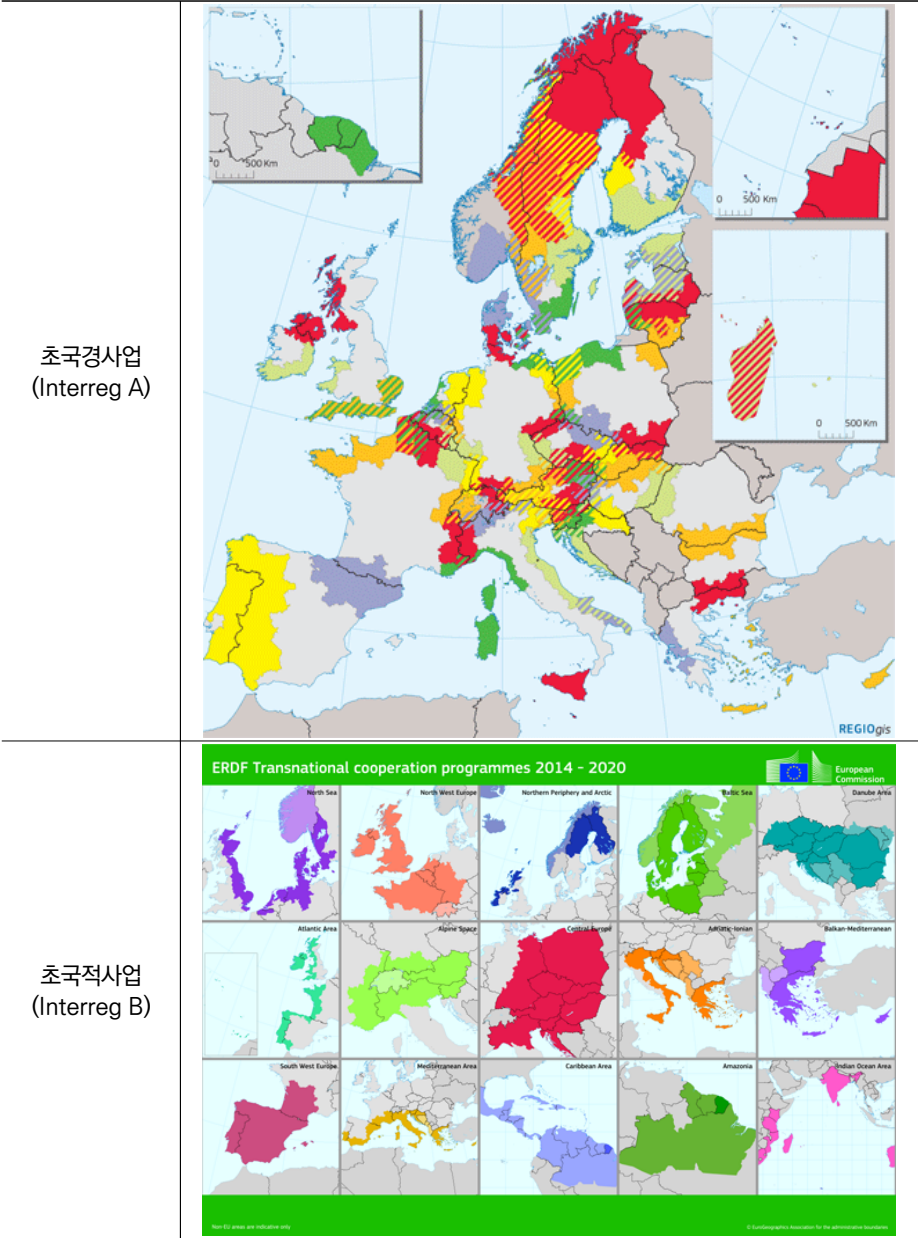
- 유럽연합 초지역협력사업은 초국경(Interreg A), 초국적(Interreg B), 초지역(Interreg C) 사업 등 3개 사업유형으로 구성
- 제5차 초지역협력사업의 구성은 다음과 같음
 - Interreg A : 60개 초국경 사업, EU 내부 국가간 사업 38개. 66억 유로 집행
 - Interreg B : 15개 초국적 사업. 발틱 해, 알프스 및 지중해 협력사업. 21억 유로 집행
 - Interreg C : 지역간 협력 프로그램, 3개의 네트워크 프로그램(Urbact III, Interact III and ESPON). 500만 유로 집행

그림 2-11 | EU의 제5차 초지역협력사업(Interreg) 사업별 지원금 현황



출처 : European Commission(https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/) (2020.11.7. 검색)

그림 2-14 | 유럽연합의 제5차 초지역협력사업(Interreg) 사업예시



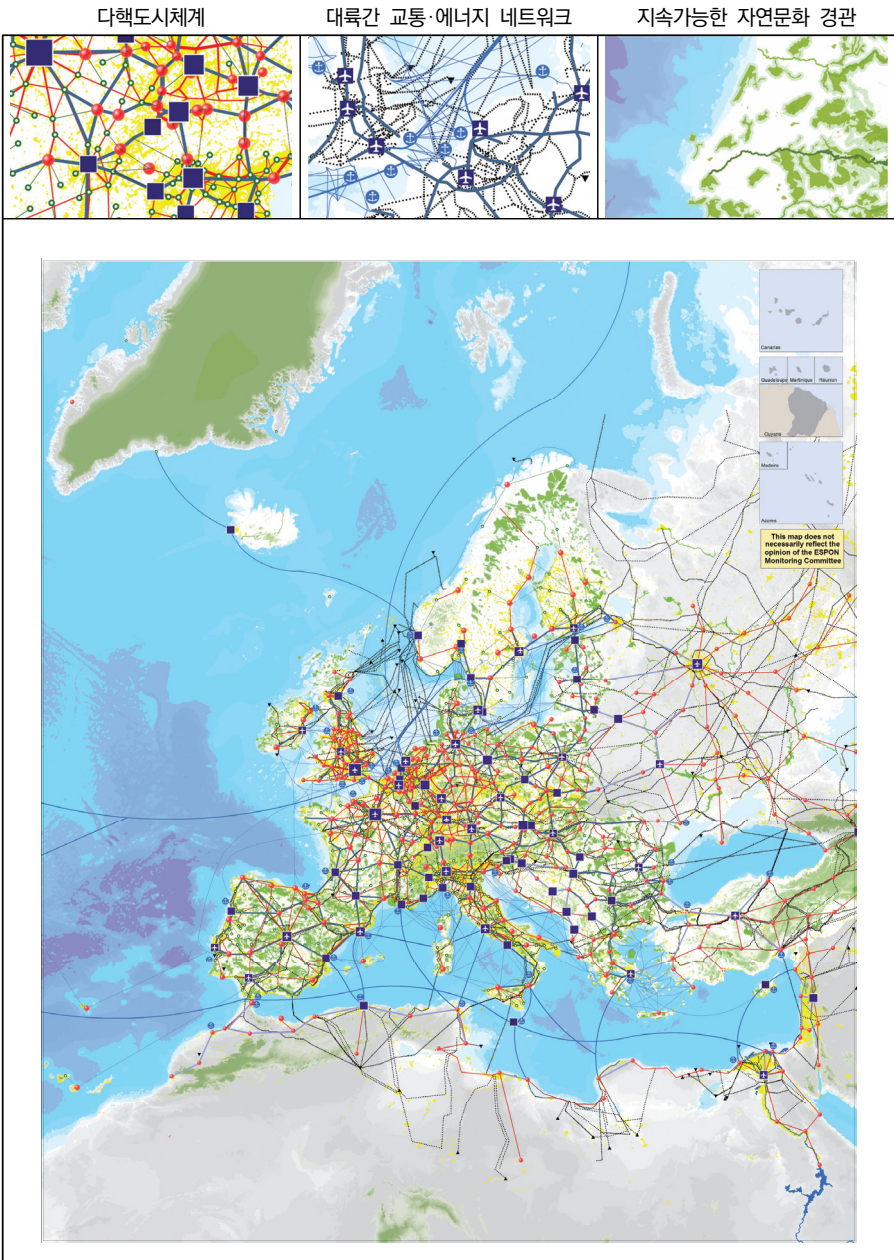
출처: (상) https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4 (2020.11.7. 검색)
 (하) https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/trans-national/ (2020.11.7. 검색)

3) ESPON(2014)이 제시한 유럽의 미래 시나리오 2050

□ 목표 및 정책수단(ESPON, 2014:12-21)

- 정책목표: 개방성(openness)과 다핵성(polycentricity)
 - 개방성: 유럽을 세계적으로 연결, 인접 지역들과 공동발전을 촉진
 - 다핵성: 지역적 다양성 촉진과 내생적 발전, 균형있는 도시구조 지원, 자연문화자산의 지속가능한 관리
- 정책수단 1. 유럽의 국제적 연계
 - 첨단교통 네트워크, 에너지 네트워크, 원격통신 네트워크 강화
 - 세계적 네트워크와 연결을 강화하고 다핵성을 강화하는 게이트웨이 확립
- 정책수단 2. 인근지역과 동반 성장 촉진
 - 주변지역과 동반성장을 촉진함으로써 과도한 경제적 격차를 해소
- 정책수단 3. 지역의 다양성과 내생적 발전을 촉진
 - 지역 간 공평한 발전기회를 부여하고 발전제약요인을 제거
 - 지역간 균형발전 도모
 - 인재와 기업을 유치하여 주민들에 제공되는 서비스 강화
- 정책수단 4. 균형적 도시 구조 지원
 - 2차 도시 지원 강화
 - 도시체계에서 2차 도시들의 국제기능 제고
- 정책수단 5. 자연자원의 지속가능성 유지관리
 - 자연자원 보호, 생태계 관리
 - 기후변화 대응
 - 자연환경 관리를 통한 방문객 확대
 - 환경적으로 경쟁력있는 다핵 공간구조 형성

그림 2-15 | Open and Polycentric Europe 구상 (ESPON, 2014)



출처: ESPON(2014:20-21)

□ 거대 대도시, 지역 거점 도시, 소도시 및 낙후지역 등 성장의 중심이 되는 공간단위를 설정하여 3가지 정책 시나리오를 제시

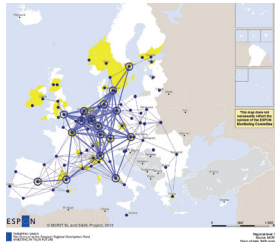
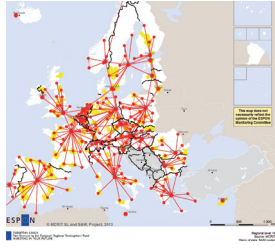
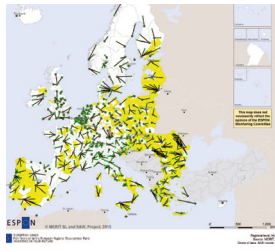
- 거대 대도시 중심 연계체계(시나리오 A)
 - 글로벌 대도시권 성장에 따라 유럽의 글로벌 경쟁력 강화
 - 인프라 구축 등에 소요되는 공공투자가 감소하여 공공채무 상황이 가능
- 지역 거점 도시 중심 연계체계(시나리오 B)
 - 지역 거점이 성장하여 지역간 교통 네트워크 발달 및 민간공공투자가 확대
 - 지역 거점 도시의 주변의 낙후지역은 낙후도가 더욱 심해질 가능성
- 소도시 및 낙후지역 중심 연계체계(시나리오 C)
 - 지역별로 강력한 공공복지 체계 강화
 - 농산어촌과 낙후지역에 투자가 집중됨으로써 공공채무 상황이 아예 불가

표 2-12 | EPSON의 3가지 지역연계 시나리오

	시나리오 A	시나리오 B	시나리오 C
유형	• 세계도시 주도형	• 지방 대도시 주도형	• 농산어촌 연계형
인구	• 해외에서 유입	• 지역간 인구이동	• 적은 인구이동 • 출생률 제고를 위한 정책
경제	• 시장경제 기반 • 공공투자 감소→ 2030년에 공공채무 상환 • 결속정책(cohesion policy) 50% 축소 • 대도시 집중	• 세금증가로 복지시스템 강화 • 2030년까지 공공채무 모두 상환 불가 • 결속정책 유지 • 2차 도시에 투자 집중	• 지역별로 강력한 공공복지 시스템 확대 • 2030년까지 공공채무 아예 상환 불가 • 결속정책 예산 100% 증가 (EU GDP의 0.8% 수준) • 농산어촌과 낙후지역에 투자 집중
연간 GDP 성장률	• 2.2%	• 2.3%	• 1.8%

출처 : ESPON(2014:8-9)을 요약, 재구성

표 2-13 | EPSON의 3가지 지역연계 시나리오

	전망	공간구상
(시나리오 A) 거대 대도시 중심 연계체계	- 자본 및 글로벌 대도시권 성장, 글로벌 게이트웨이 역할 중시. Europe 2020 이후 유럽의 글로벌 경쟁력 강화에 초점 - 76개 거대도시권(MEGA; Metropolitan European Growth Area)을 중심으로 국제적 네트워크 및 대도시권의 집적경제 강화 - 장거리 연계를 위한 인프라 투자로 인해 결속기금(Cohesion fund), 농업기금, 교통투자는 감소할 것으로 전망됨	
(시나리오 B) 지역 거점 도시 연계 강화	- 지역별로 경제, 인구가 성장하고 민간공공투자가 확대되어 지리적 재조직화, 글로벌 게이트웨이의 전문화가 발생 - 도시재생, 재도시화, R&D 투자 등이 확대되고, 지역간 교통 네트워크 발달 - 그러나 농산어촌의 대도시 의존성 확대되고, 인구 희박지역에서는 인근 대도시로 인구가 이동할 것으로 전망됨	
(시나리오 C) 소도시 및 낙후지역 연계 정책	- 도시와 농산어촌이 모자이크 형태로 변화하게 됨 - 중소도시 촉진으로 경제적으로 회복력있고(resilient), 지속가능한(sustainable) 소비를 가능케 할 것으로 예상 - 사회경제적 균형에 초점을 두고 지역의 내발적 발전과 제도를 강화하게 됨 - 그러나 낙후지역 육성을 위한 예산이 증가하고, 장거리 교통 인프라 예산이 축소될 것으로 전망 - 환경정책, 재생에너지에 소요되는 예산도 모두 감소할 것으로 보이나, 재정증대가 미미하여 국가재정을 악화시킬 것으로 보임	

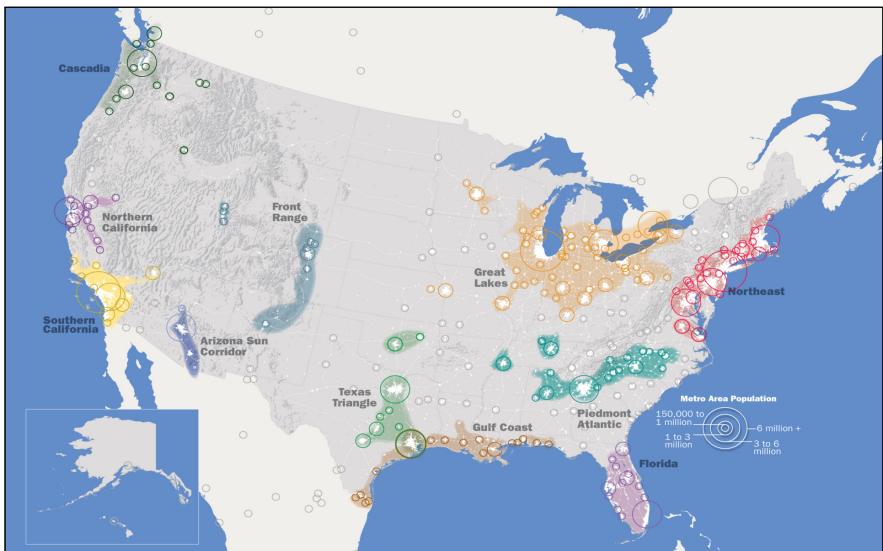
출처 : ESPON(2014:8-9)을 요약, 재구성

3) 미국의 광역도시권 육성과 도시간 협력제도

□ 행정구역을 넘어서는 광역적 협력 사업 추진

- 미국 지역계획협회(RPA; Regional Planning Association)는 광역적 공간전략 추진을 위해 ‘America 2050’ 프로그램을 제안
- America 2050이 제안될 당시, 미국은 대내외적 위기에 직면한 상태였음
 - 내부적으로는 물리적 인프라(교통, 에너지, 수자원) 개혁에 대한 요구 및 국제적 경쟁력 제고가 중요한 문제로 대두되었고,
 - 외부적으로는 유럽과 아시아에서 교통, 노동력, 상품, 정보 등이 공간적인 범위를 초월하여 경제적으로 성공하면서 미국 내 위기의식이 증대되었음
 - 이러한 배경에서 미국 지역계획협회(RPA)는 America 2050 지도를 통해 11개 메가리전을 제시하고, 공간적 협력과 인프라 투자 필요성을 강조함(Harrison and Hoyler, 2015:2-3)

그림 2-14 | 미국의 11개 메가리전



출처: RPA(2008:11)

□ ‘현재 성장하고 있으며, 앞으로도 성장할 수 있는 권역’ 대상

- America 2050에서 제안했던 메가리전은 ‘현재 성장하고 있으며, 앞으로도 성장할 수 있는 권역’을 대상으로 글로벌 경쟁력을 강화하는데 초점을 뒀음
 - 2005년 기준으로 총 3085 카운티 중 967개 카운티(28%)가 메가리전에 포함(RPA, 2006:11)
- RPA에서 메가리전을 구분한 방법은 매우 성장 지향적이었는데, 이는 메가리전에 포함되는 카운티 선정 기준을 통해 확인할 수 있음(Hagler, 2009:2)
 - 카운티의 대도시 중심지역(Core Based Statistical Area)의 일부인가?
 - 카운티의 인구밀도가 2000 센서스 기준으로 1평당마일 당 200명을 초과하는가?
 - 2025년까지 인구성장이 15퍼센트 이상, 1000명을 초과하는가?
 - 2000-2025년간 인구밀도가 1평방마일 당 50인까지 증가할 것인가?
 - 2025년까지 일자리 증가가 15퍼센트를 초과하고, 일자리수도 20000개를 초과하는가?

□ 광역도시지역계획기구(MPO; Metropolitan Planning Organization)와 지역계획위원회(COG; Council of Government)

- 자치단체 간 협력의 대표적인 사례로 광역도시지역계획기구(MPO; Metropolitan Planning Organization)와 지역계획위원회(COG; Council of Government)를 들 수 있음
- MPO는 연방법에 의거하여 연방정부가 재정지원을 하는 정책결정기구
 - 1962년 연방지원교통법(FAHA: Federal Aid Highway Act)에 의해 인구 5만 이상의 도시화 지역에서는 의무적으로 설치되는 조직. 2015년 기준 408개 MPO 존재(강민규, 2021:38)
 - 지방정부에서 선출된 관료, 주정부 관료, 각계 전문가 등으로 구성되며, 특히 광역도시지역의 교통문제 해결을 위한 계획을 주로 담당(강현수·강민규, 2020:20)

- COG는 지방정부의 자발적인 협의체로서 교통, 환경, 수자원, 주택 등 부문별 광역계획을 담당
- COG는 RCG(Regional Councils of Government), PDC(Planning and Development Commissions) 등 다양한 명칭으로 불림(김태환 외, 2016:21)
- 2018년 기준 700여 개의 COG가 설치되어 있고, 현재 3만 5천 개 이상의 지방정부(County, City, Borough 등)가 COG의 권역에 해당(강민규, 2021:38)

표 2-15 | 광역도시계획기구(MPO)와 지역계획위원회(COG) 비교

구분	광역도시지역계획기구 (Metropolitan Planning Organization, MPO)	지역계획위원회 (Council of Government, COG)
성격	인구 5만 명 이상의 도시화된 지역 의무 설립	지역의 자발적 협의체 성격
시작년도	1962년	1947년
참여 규모	2015년 기준 408 MPOs	700여개의 COGs: 39,000개 일반지방정부 중 35,000개 지방정부 이상이 COG의 서비스를 받음
목적	종합적 교통계획 수립, 광역적 교통문제 해결	환경, 수자원, 주택 등 주요 부문 광역 계획 수립
주요 기능	• 의사결정기구의 기능 • 대안 평가 기능 • 지역교통계획 수립 및 수정 • 교통개선프로그램(TIP) 개발 • 주민 참여 • 대기질 보전	• 회원정부에 계획 조정 및 전문적 기술지원 제공 • 지역 단위의 정부 프로그램 운영 관리 • 지역 단위의 재난저감 및 비상계획 수립 • 인구자료 및 GIS 자료 수집, 분석, 배포 등
의사결정 구조	• 정책위원회(최상위 의사결정기구) • 기술위원회	• 지방정부에 의해 운영 • 주정부에 따라서 입법 통한 COG에 특정 정부기능에 관한 권한 부여하기도 함
주요 자원	• 연방정부의 교통재원 • 주정부 및 지방정부의 매칭펀드	• 회원정부의 기금 • 서비스 요금 • 특정 사업 관련 주정부와 연방정부 보조금
기타	해당 지역의 기존 COG에서 MPO 기능을 위임받아 수행하기도 함	

출처 : 강민규(2021:38)

4) 잉글랜드 지자체 연합기구(Combined Authority, CA)

□ 도시권 중심의 광역화

- 둘 이상의 지방정부 요청에 의해 장관의 행정명령으로 설립되며, 법적 지위를 가지는 지방행정조직(Local Government Association, 2016:4)
- RDA(Regional Development Agency), LEP(Local Enterprise Partnership)를 거쳐 도시권 협상(City Deals)으로 진전되었으며, 도시권 협상의 결과 지자체 연합기구(Combined Authority, CA) 구성
 - 기존 로컬 단위에서 해결이 어려운 광역적 이슈, 경제, 토지, 주택, 인프라, 고용 등의 문제를 해결할 수 있는 단위로 광역단위 공간이 부상
 - 영국 정부는 도시권 협상에 기반하여 새로운 행정구역인 연합지자체(Combined Authorities)와 분권 협상을 진행
- 근거법
 - 「지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」
 - 「도시와 지방분권법(Cities and Local Government Devolution Act 2016)」
- 2020년 6월 기준 10개의 CA가 설치되었으며, 이 중 8개가 직선광역시장 선출⁶⁾

□ CA 기능 및 권한

- 지자체 연합기구(CA)는 장관(Secretary of State)의 행정명령(order)에 의해 이양되는 법에 명시된 기능들과 기타 행정 기관들이 동의한 기능들을 수행
 - 지자체 연합기구가 수행하는 기능들은 협상에 따라 지역별로 차별적
 - 일반적으로 평생교육과 숙련, 고용 지원, 교통, 기업 지원, 토지와 주택, 공공 서비스(보건, 치안, 소방 등), 재정 등을 포함

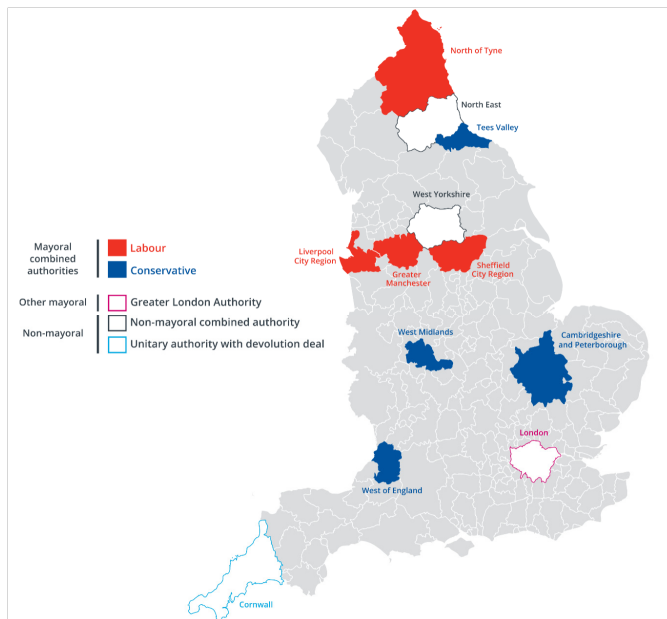
6) 자세한 사항은 영국정부연구소(www.instituteforgovernment.org.uk)에서 확인 가능

- 이러한 업무들은 전술한 로컬 수준(카운티)의 지방 정부의 기능들과 차별적이고 광역 런던 시가 수행하는 기능들과 유사

• 지자체 연합기구 권한의 확대

- 2011년에 처음으로 승인된 광역 맨체스터 도시권은 경제개발과 교통 업무 등을 담당하였으나, 2015년 5월 총선 이후 CA 권한이 대폭 확대됨(House of Commons, 2015)
- 2016년 “도시와 지방 정부 자치권 이양에 관한 법(Cities and Local Government Devolution Act 2016)”에 의거하여 두 개 이상의 로컬 지방 정부가 요청할 경우 장관의 행정명령에 의해 설립될 수 있는 법적 지위를 갖는 지방행정체제 위상 확보
- 2016년 3월 현재, 12개 지역이 분권 협상을 타결(Sandford, 2016)

그림 2-17 | 잉글랜드 지자체 연합기구(CA) 현황(2020.6 기준)



출처 : <https://www.instituteforgovernment.org.uk/charts/english-devolution-mayoral-arrangement-metro-mayor-party> (2020.12.3. 검색)

5) 프랑스의 지방자치 개혁과 광역단위 강화

□ 국토정비를 담당하는 행정기관 변경⁷⁾

- 프랑스는 균형에 중점을 두고 국토 관련 조직을 정비해왔음
- 2005년 12월, DATAR와 MIME을 통합하여 DIACT로 확대 개편
 - 국토개발을 담당하던 DATAR(Délégation à l'Aménagement du territoire et à l'Action Régionale)와 경제변화범부처사업단 MIME(Mission interministérielle sur les mutations économiques)를 통합
 - 범부처국토정비·경쟁력청 DIACT(Délégation Interministérielle à l'Aménagement et à la Compétitivité des territoires)를 설립하여 산업개발과 국토개발전략 통합
- 2009년, DIACT가 DATAR로 명칭 변경
- 2014년, DATAR를 국토균등청인 CGET로 확대 개편하여 국토 균등 및 연대에 대한 사업 확대
 - CGET(Commissariat général à l'égalité des territoires)은 도시개발범부처사무처(SGCIV; Secrétariat général du comité interministériel des villes)와 국립사회연대·국토균등청(ACSé; Agence nationale pour la cohésion et l'égalité des territoires)을 합한 조직
- 2019년, 국토연대청 ANCT 창설
 - 국토균등청 CGET와 디지털청(Agence du Numérique)을 통합하여 ANCT(Agence nationale de la cohésion des territoires) 창설
 - ANCT는 주거청, 도시재생청 등 여러 기관과 협력
 - 국가, 사업시행자, 지자체를 연계하여 취약한 도시 및 농촌지역 정비사업 시행

7) 국토연구원(2020b:131) 요약

- 2014년 프랑스의 올랑드 대통령은 “지역 전략을 수립할 수 있는 역량을 갖는 유럽 다른 국가의 지역에 상응하는 규모”로 만들기 위해 레지옹 수를 줄이겠다고 선언(국토연구원, 2020b:140)
- 2015년 1월 16일, 프랑스 정부는 레지옹의 경계에 관한 법(loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions)을 통해 13개의 레지옹으로 재편
 - 지역정체성, 인구규모를 고려하여 6개 레지옹은 유지하고, 17개 레지옹을 7개로 통합하여 총 13개 레지옹으로 변경
- 2015년 새로운 레지옹이 설정되면서 다수의 메트로폴을 보유한 레지옹 출현

2015년 이전(22개)

Regions shown: Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Pays de la Loire, Centre-Val de Loire, Poitou-Charentes, Limousin, Aquitaine, Midi-Pyrénées, Lorraine, Champagne-Ardenne, Bourgogne, Franche-Comté, Alsace, Île-de-France, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Languedoc-Roussillon, Rhône-Alpes, Auvergne.

2015년 이후(13개)

Regions shown: Hauts-de-France, Normandie, Île de France, Grand Est, Bourgogne-Franche-Comté, Centre-Val de Loire, Pays de la Loire, Bretagne, Nouvelle Aquitaine, Occitanie, Auvergne-Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion, Mayotte, Corse.

54

표 2-16 | 프랑스의 레지옹 개편

옛 레지옹	새 레지옹	인구
일드프랑스(Île-de-France)	일드프랑스(Île-de-France)	1200만
오베르뉴(Auvergne)	오베르뉴론알프(Auvergne-Rhône-Alpes)	760만
론알프(Rhône-Alpes)		
아키텐(Aquitaine)	누벨아키텐(Nouvelle-Aquitaine)	500~600만
리무쟁(Limousin)		
푸아투샤랑트(Poitou-Charente)		
노르파드칼레(Nord-Pas de Calais)	오드프랑스(Hauts-de-France)	
피카르디(Picardie)		
랑그독루시옹(Languedoc-Roussillon)	옥시타니(Occitanie)	
미디피레네(Midi-Pyrénées)		
프로방스알프코트다쥐르 (Provence-Alpes-Côte d'Azur)	프로방스알프코트다쥐르 (Provence-Alpes-Côte d'Azur)	
알자스(Alsace)	그랑테스트(Grand Est)	
상파뉴아르덴(Champagne-Ardenne)		
로렌(Lorraine)		
페이드라루아르(Pays de la Loire)	페이드라루아르(Pays de la Loire)	200~400만
바스노르망디(Basse-Normandie)	노르망디Normandie	
오토노르망디(Haute-Normandie)		
브르타뉴(Bretagne)	브르타뉴(Bretagne)	
부르고뉴(Bourgogne)	부르고뉴프랑슈콩테 (Bourgogne-Franche-Comté)	
프랑슈콩테(Franche-Comté)		
상트르발드루아르(Centre-Val de Loire)	상트르발드루아르(Centre-Val de Loire)	
코르스(Corse)	코르스(Corse)	32만

출처 : 국토연구원(2020b:131), [https://fr.wikidia.org/wiki/R%C3%A9gion_\(France\)](https://fr.wikidia.org/wiki/R%C3%A9gion_(France))를 참고, 재구성
(2021년 2월 2일 검색)

6) 독일의 광역도시정책과 메트로폴레기온(Metropolregion)

□ 광역대도시권 현황

- 독일은 광역적 도시 관리를 위해 대도시권 중심의 정책을 실시하고 있음
 - 도시권을 중심으로 경제성장을 견인하기 위하여 연방정부는 1993년부터 “공간정책 구조”, “공간정책 보고서”를 작성하고 정책을 추진(OECD, 2019:29)
 - 행정구역과 경제구역의 불일치 문제를 해결하기 위해 11개 광역대도시권 지정
- 2006년 연방·주 국토 정비 장관 회의에서 「독일의 공간 발전을 위한 지침 및 활동 전략」 수립. 유럽차원에서 중요성이 있는 11개의 광역대도시권(메트로폴레기온, Metropolregion)을 관리 육성하게 됨(김용창, 2019)
 - 11개 광역대도시권은 1995년 6개(Berlin-Brandenburg, Frankfurt, Hamburg, Munich, Rhein-Ruhr, Stuttgart), 1997년 1개(Central Germany), 2005년 4개(Northwest, Hanover, Nuremberg, Rhein-Neckar) 등을 합한 것임
 - 대도시권은 여러 주에 걸쳐 형성되거나, 1개 주의 일부 지역에 형성

□ 광역대도시권 운영

- 독일의 광역대도시권은 유럽 광역대도시권 협회(Initiativkreis Europäische Metropolregionen in Deutschland)에 소속되어 있음(OECD, 2019:29)
 - Hamburg, Berlin-Brandenburg, Central Germany, Frankfurt, Nuremberg, Rhein-Neckar, Rheinland, Stuttgart 등은 유럽 대도시권 지역연합(METREX; Network of European Metropolitan Regions and Areas)에도 소속
- 광역대도시권은 지방자치조직이 중심이 되어 기업인, 공공기관 등이 참여하는 권역협의체를 구성하여 운영
 - 권역내 토지활용계획, 환경, 교통체계, 쓰레기 업무 등을 담당
 - 예산은 자체 출연금, 연방정부지원금으로 조달

그림 2-19 | 독일 광역대도시권 분포



출처 : OECD(2019:28) 수정

표 2-17 | 독일 광역대도시권 현황 (2019 기준)

	면적 (km ²)	면적 비중 (%)	주거 및 교통면적 (km ²)	주거 및 교통면적 비중(%)	인구 (백만명)	인구 비중 (%)	밀도 (km ²)	지자체 수
Hamburg	28,469	8.0	3,652	12.5	5.3	6.4	186	17
Berlin-Brandenburg	30,546	8.5	4,426	11.2	6	7.3	197	14
Northwest	13,751	3.8	2,207	16	2.8	3.3	200	11
Frankfurt	14,755	4.1	2,592	17.6	5.7	6.9	385	18
Hanover	18,580	5.2	2,669	14.4	3.8	4.7	206	15
Central Germany	9,114	2.6	1,475	16.2	2.5	3	275	6
Munich	25,548	7.1	3,131	12.3	6	7.3	235	27
Nuremberg	21,783	6.1	2,608	12	3.5	4.3	161	23
Rhein-Neckar	5,637	1.6	1,091	19.4	2.4	2.9	422	7
Rhein-Ruhr	11,744	3.3	3,998	34	11.6	14.2	991	11
Stuttgart	15,427	4.3	2,415	15.7	5.4	6.5	347	17

출처 : OECD(2019: 32-33)

7) 일본의 광역제휴연계(広域連携)와 대류형 수도권 형성

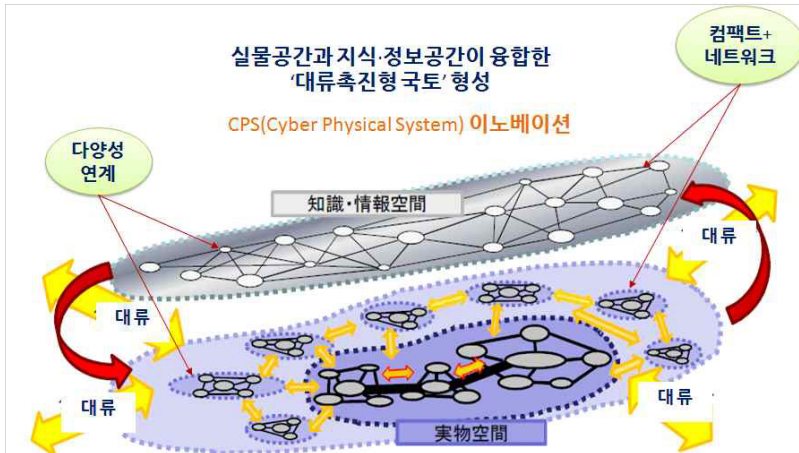
□ 광역도시정책 기반 강화

- 일본은 2013년 「대도시 제도의 개혁 및 기초 자치 단체의 행정 서비스 제공 체계에 관한 답신」, 2014년 「지방자치법」 개정 등을 통해 광역도시정책 기반 강화하였음(김용창, 2019)
 - － 소수자녀화, 고용환경 변화, 빈곤격차문제, 한계지역화, 가족이나 지역 연계의 약화, 행정서비스수요 성격 변화 등의 도시환경 여건변화에 부합하기 위한 다양한 광역도시정책 제도를 검토함
- 급격한 인구감소와 저출산을 경험하면서 고차 도시기능을 유지하기 위한 일정 인구규모와 네트워크에 기반한 도시권을 확대할 필요성이 커짐
 - － 각종 서비스를 효율적으로 제공하기 위해 집약화가 필요하며, 고차원적 도시기능 수행을 위한 필요인구가 어려워 네트워크화로 각종 도시 기능에 대응한 권역인구를 확보할 필요가 커짐
 - － 새로운 집적을 통해 국토 전체의 생산성을 높이는 국토구조가 필요

□ 초광역거대도시권역(Super Megacity Region) 형성 구상

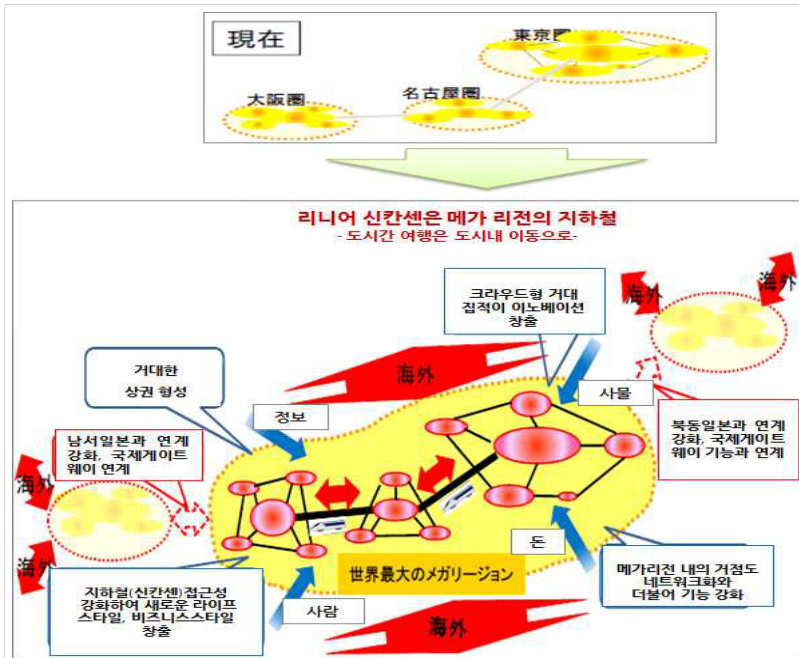
- 2014년 「국토그랜드디자인 2050」, 2015년 새로운 국토형성계획에서 대류 촉진형 국토 형성을 목표로 제시
- 동경권 등 3대 광역대도시권 각각의 특색을 발휘하면서 일체화시키는 초광역 거대도시권역(Super MegacityRegion) 형성 구상
 - － 일국 집중형 수도권을 대류형 수도권으로 전환
 - － 초광역도시권역의 효과를 동일본 및 남서일본에 확대하여 후쿠오카 등 초광역도시권역 이외 지역에도 국제 게이트웨이 기능 부여

그림 2-20 | 일본의 슈퍼 메가리전과 새로운 링크 형성전략



출처 : 국토연구원(2015:79)

그림 2-21 | 일본의 슈퍼 메가리전과 새로운 링크 형성전략



출처 : 국토연구원(2015:76)

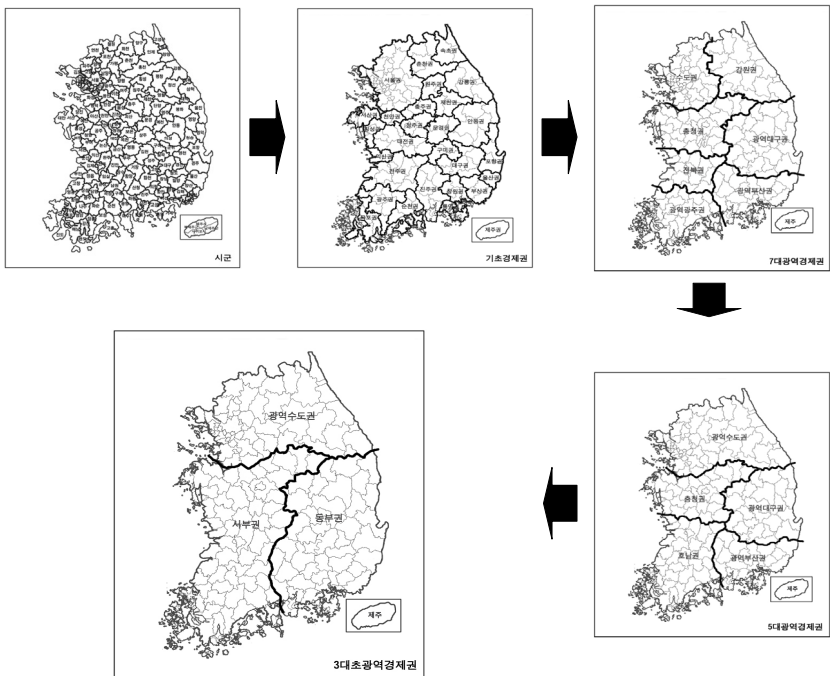
3. 국내 초광역 연구동향

1) 광역권역 설정에 관한 연구

□ 초광역권 설정방안에 관한 연구

- 이동우 외(2003: 요약 IV)는 자립적 경제발전체제가 가장 효율적으로 기능할 수 있는 경제적 7대 광역권, 5대 광역권, 3대 초광역권 등 크게 3가지로 제시함

그림 2-22 | 자립적 지역발전을 위한 새로운 지역단위 설정 대안

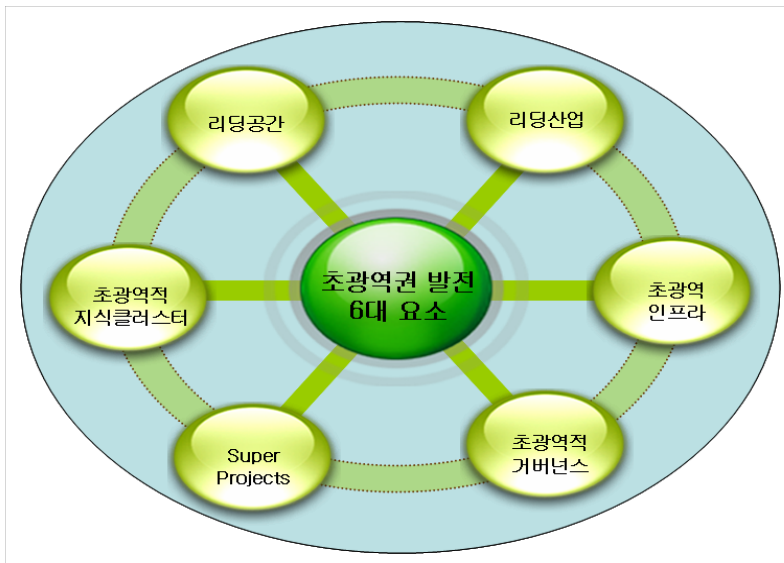


출처 : 이동우 외(2008: 요약 X)의 배열순서 변경

- 이원섭(2007)은 외국의 거대광역권이 성장의 중심으로 등장하고 있음을 지적하며, 우리나라 성장권역을 4대 초광역권으로 설정

- 초광역권 추진단계에서 필요한 계획 및 집행체계, 지역간 협력 거버넌스 등을 제시
- 초광역 지방자치단체들의 협력을 통하여 수립된 종합계획의 집행에는 중앙정부의 지원이 필요하며, 이를 위한 중앙정부와 초광역 지방자치단체간의 협력체계가 구축되어야 함을 지적
- 한국지역학회(2007)는 초광역권 설정 기준으로 ① 500만 명 이상의 인구규모, ② 인구 100만 명 이상의 중심대도시 입지, ③ 국제인프라 보유, ④ 경제적 자립기반, ⑤ 사회, 문화적 동질성 등을 제시함
- 초광역경제권 형성을 위한 주요 과제로 1) 초광역 경제권 설정 및 발전방향 정립, 2) 초광역 산업클러스터 및 혁신체계 구축, 3) 초광역권 중심도시의 중추관리기능 강화, 4) 국제 인프라 정비 및 확충, 5) 초광역 경제권의 글로벌화, 6) 협력적 거버넌스체계 및 제도기반 구축 등을 제시함
- 초광역경제권 모형의 6대 요소로 리딩공간, 리딩산업, 초광역 지식클러스터, 초광역 인프라, Super Projects, 초광역적 거버넌스 등을 제시함

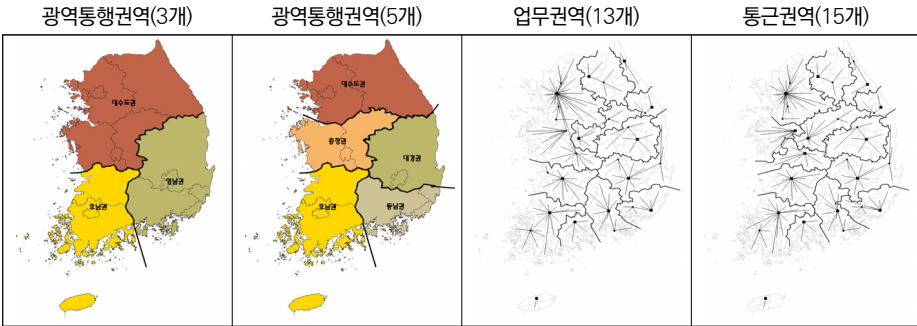
그림 2-23 | 초광역경제권 발전모형



출처 : 한국지역학회(2007: 54)

- 김광익 외(2008)는 광역통행권역은 3개 또는 5개의 권역으로 구분되고, 지역연계 권역은 13개(업무권역) 또는 15개(통근권역 및 통학권역) 권역을 형성하고 있음을 밝힘

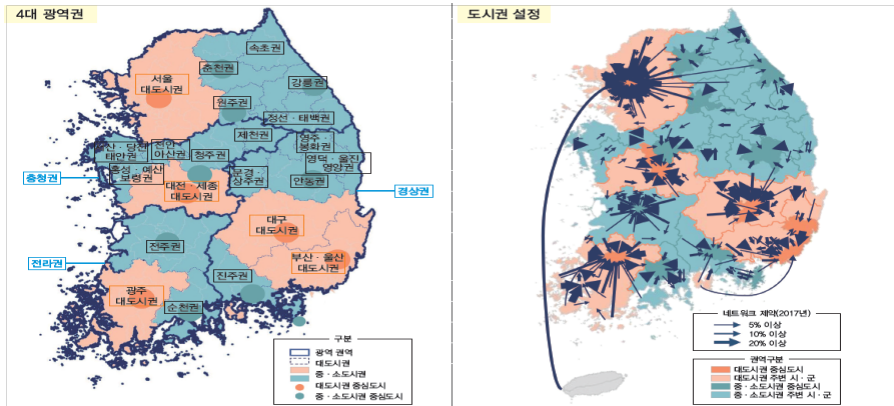
그림 2-24 | 지역연계를 통해 살펴 본 광역권(2005년 기준)



출처 : 김광익 외(2008: 131, 131, 130, 120)

- 민성희 외(2020)는 국토 균형발전 기반을 강화할 수 있는 지속가능한 공간전략으로 광역권·도시권·생활권의 중층적 공간구조를 제시

그림 2-25 | 4대 광역권 및 도시권 설정



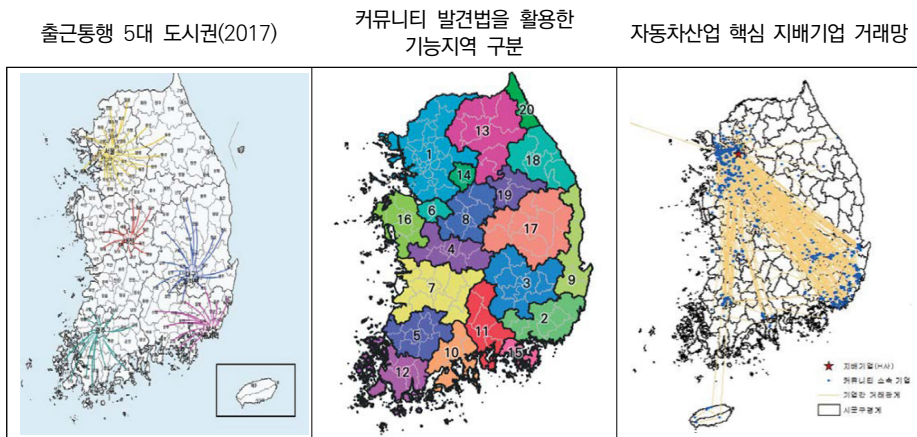
출처 : 민성희 외(2020:5)

- 광역권은 전국을 4개(중부권·충청권·호남권·경상권)의 권역으로 구분하고, 대도시권은 특·광역시를 권역의 중심도시로 설정
- 수도권 및 특·광역시 이외 지역은 중심도시를 중심으로 연계성 높은 주변지역을 포함하는 대도시권과 중·소도시권을 설정(18개), 생활권은 주민의 기초서비스 요구를 고려하여 유연하고 다양하게 설정

□ 이러한 연구들 외에도 도시인구 증가 및 교통통신기술의 발달에 따른 광역화 현상을 분석하는 다수의 연구가 수행

- 광역단위 공간설정은 지역간 거래, 통근통학, 지역노동시장, 산업클러스터 형성 및 연계 등과 관련이 높음
- 대도시 인구 증가와 교통통신의 발달에 따라 출·퇴근, 쇼핑, 기업 간 거래관계 등에서 시·도 행정구역을 넘어서는 광역화 현상이 진행되고 있음(강현수·강민규, 2020:10)

그림 2-26 | 광역화 현상에 대한 다양한 연구들



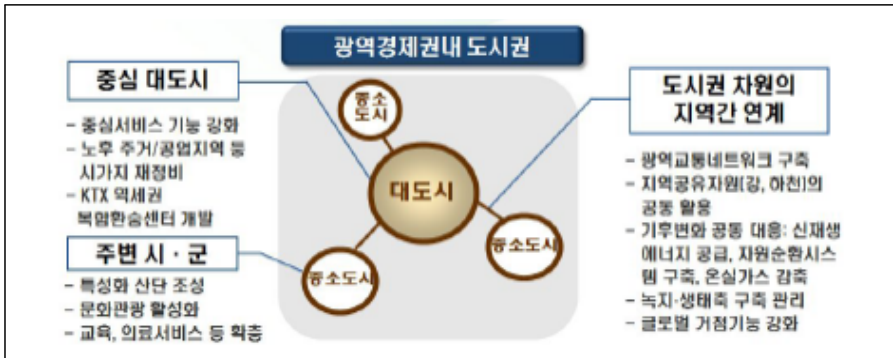
출처 : (좌) 변필성 외(2020: 요약 Ⅶ), (중) 권규상(2019:413), (우)황명화 외(2016:86)

2) 광역권역 발전방안에 관한 연구

□ 광역권역의 기능 및 육성 방안

- 김동주 외(2010, 2011, 2012)는 3개년에 걸친 글로벌 도시권 연구에서 도시권 현황 및 경쟁력, 도시권 발전을 위한 지역간 연계협력 기반 조성 방안, 도시권 정책화를 위한 실천전략 등을 제시

그림 2-18 | 도시권 발전모형



출처 : 김동주 외(2010: 요약 VII)

- 김태환 외(2016)은 광역대도시권의 확산과 그 중요성에도 불구하고 계획체계 및 현행제도가 후행하고 있음을 지적
 - 대도시권 관리체계가 시급함을 지적하며, 협력적 계획체계의 도입을 제안
 - 협력적 계획체계를 위하여 지자체 책임성 강화를 위한 제도적 틀 구상
 - 대도시권 계획의 성격 규정, 수립범위, 거버넌스, 운영관리 방안 등에 대한 제도적 도입을 제안
- 강현수·강민규(2020)는 균형발전을 위한 현실성있는 광역 협력사업의 설계와 협력체계의 단계적 구축을 제안

- 특히 새로운 광역 협력사업의 추진방향으로 ① 지역의 필요에 따라 지역이 주도적으로 기획한 광역 협력사업, ② 목적에 따라 유연하게 설정하는 협력 대상 및 광역 협력권역, ③ 협력 자원, 거버넌스 강화 등 실질적 성과 도출이 가능한 제도와 장치 마련, ④ 남북교류 및 글로벌 협력을 고려한 사업 추진, ⑤ 광역 권역 내부의 균형 발전을 위하여 대도시와 중소도시, 농산어촌 지역 간 기능 연계 강화 등을 제안함

표 2-19 | 5+2 광역경제권 추진방식과 새로운 광역 협력 추진방식의 차이점

이명박 정부 5+2 광역경제권 추진방식	새로운 광역 협력 추진 방식
중앙정부 주도의 권역 및 사업 선정	지방정부 간 협력을 통한 지역 주도의 권역 및 사업 선정
(선 권역 설정 후 사업 선정) 설정된 하나의 권역에서 여러 사업 진행	(선 사업 선정 후 권역 설정) 각 사업마다 사업 권역이 달라질 수 있음
인접한 지방정부 행정구역 중심의 고정적 폐쇄적 협력 대상 및 권역	사업 목적에 적합한 유연적 개방적 협력 대상 및 권역

출처 : 강현수·강민규(2020:18)

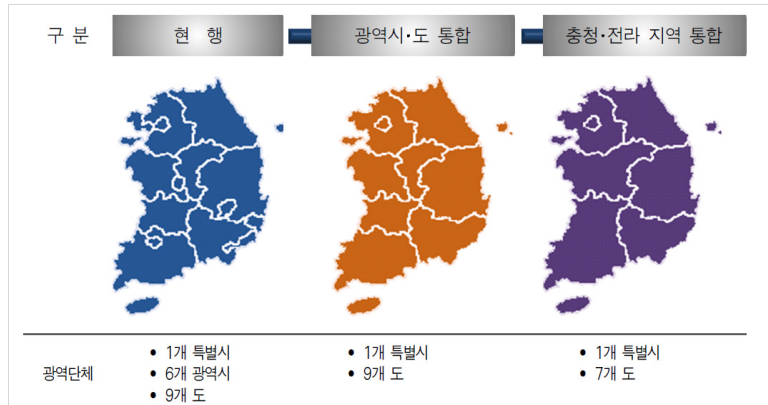
- 기정훈 외(2020)는 그동안 균형발전을 위한 역대 정부의 광역협력사업에 대한 실태분석과 현재 초광역 협력사업을 담당하고 있는 광역지자체 공무원을 대상으로 설문조사를 실시하고 정책적 시사점을 제시
- 중앙정부의 하향식(탑다운) 방식, 사업범위의 인위적 설정, 나누어 주기식 예산 배분, 기초자치단체의 관심 부족, 거버넌스 부재, 광역자치단체에 대한 특성 고려 미흡, 성과 측정방법 부재, 파급효과 고려 미흡, 정책 시차 고려 미흡 등의 문제에 대한 해결 등이 추진과제로 제시됨

3) 광역권역 발전을 위한 행정제도에 관한 연구

□ 행정구역 개편에 관한 논의

- 광역 협력의 방안을 행정구역 개편과 기능 개선 등 거버넌스 구조에서 찾는 논의도 전개됨. 2000년대 초기에는 정치권을 중심으로 단층제로의 행정구역 개편 논의가 활발하게 진행되기는 하였지만 현실화되지 못함
 - 2005년 열린우리당의 심재덕 의원과 한나라당도 허태열 의원이 제출한 개편안은 그 핵심이 (광역)도의 폐지, 이후 광역시 및 특별시(인구 200만명 이상)를 재편, 자치구는 제한된 자치권을 운영하는 안, 국가행정지역청(국가지방행정청)설치 및 특별지방행정기관 정리 등을 제안(원광대학교 산학협력단, 2019:42)
 - 국회 지방행정체제개편 관련 특별위원회보고서에서는 행정구역 개편방안으로 1) 행정계층의 1단계 감축을 위해 도를 폐지, 2) 수개의 시·군·구 통합하여 적절한 규모의 광역화 시행, 3) 읍·면·동을 준자치단체화하며, 4) 대권역별로 지방광역행정기구(가칭 국가지방광역행정청) 설치 등을 제안(원광대학교 산학협력단, 2019:45-46)
- 2008년 이명박 정부 출범 이후 행정구역 개편논의는 이전의 단층에 개편안에서 시·군·구 자율통합방식으로 전환
 - 지방행정체제개편특별위원회는 「지방행정체제 개편에 관한 특별법안」을 의견
 - 주민의 자율적 의사를 존중하여 지역 특성에 맞는 자율통합방식을 제시
- 이승종(2008)은 1단계 광역시와 도 통합, 2단계 비통합 도와 인접 도간 통합 및 강원, 제주의 특화발전을 제시함
 - 이승종의 광역자치구역개편안(2단계)은 5+2 광역경제권과 유사함
 - 그러나 정부의 7대 광역경제권과 같이 서울을 경기, 인천과 결합하는 것은 구역규모의 과대화에 따른 비효율의 우려 뿐 아니라, 다른 구역과의 격차를 지나치게 확대시킨다는 점에서 바람직하지 않음을 지적(이승종, 2008:382)

그림 2-28 | 광역자치구역 개편방안



출처 : 이승종(2008:32)

□ 광역연합제도의 도입방안

- 광역행정구역을 넘어가는 초광역적 행정수요가 지속적으로 발생하고, 이를 둘러싼 광역지자체간 갈등이 심화됨
- 기존 광역행정 관련 제도의 한계
 - 광역행정을 위한 제도로는 지방자치법상 행정협의회, 지방자치단체조합, 지방자치단체장 협의체, 특별지방자치단체 등 제도가 있음
 - 그러나 실제 이 제도를 작동시키는 세부 시스템이 부재하고, 운영 또한 단기적·즉흥적으로 되는 한계 등으로 인하여 초광역적 행정수요에 적극적으로 대응하는데 구조적 한계 직면
- 이와 관련 광역행정 수요에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 광역연합제도의 도입방안에 대한 논의가 확대됨
 - 금창호(2018)는 광역연합제도 도입의 입법형식, 입법내용, 광역연합 설치촉진 방안을 제시
 - 광역연합의 행정구역은 설치기관들의 행정구역을 통합한 것으로 하되, 사무처리의

범위가 제한적인 특수한 경우에는 예외를 적용하여 해당사무의 처리범위를 광역연합의 관할구역으로 설정을 제안(금창호, 2018:238)

표 2-20 | 광역연합의 구역 확정방안

구분	내용
원칙적	설치기관의 전체 행정구역
예외적	미국 : 뉴욕항 특별구(설치기관의 일부 행정구역)
고려요인	관장사무의 처리범위(관장사무의 처리범위가 제한적인 경우)
검토대안	- 원칙적 : 설치기관의 행정구역 - 예외적 : 설치기관의 일부 행정구역 지정 - 논거 : 관장사무의 처리범위가 제한되는 경우 해당사무의 처리범위를 기준으로 구역을 지정하는 것이 타당

출처 : 금창호(2018:239)

- 김예성 외(2021)는 2020년 12월 「지방자치법」 개정에 따라 특별지방자치단체 설치가 가능해진 상황에서 실효적인 광역연합 구축 방안 제안
 - 광역연합 제도의 성공을 위해서는 지역별 특성을 고려한 새로운 광역협력사업 발굴
 - 광역협력사업 기금 조성 등 예산지원 방안이 모색될 필요

4. 이론검토를 통해 고찰한 초광역권 의의

□ 초광역권은 도시와 지역의 결합, 행정구역을 넘어서는 도시 및 도시지역의 연합체

- 광의적 의미의 초광역권은 행정구역은 구분되어 있으나 일상생활 또는 경제활동이 기능적으로 연계되어 있는 공간집적체를 의미
 - 초광역권에 대한 관심은 복수의 도시-지역들이 인구성장과 외연적 확산 등을 통해 인근지역과 함께 섞이면서 하나의 연속성을 가진 거대 도시·경제권역으로 병합되는 현상이 관찰되면서부터 시작
 - 메갈로폴리스(Gottmann, 1961), 글로벌 도시지역(Scott, 2001a, 2019), 메가 시티리전(Hall and Pain, 2006), 메가리전(Florida et al., 2008) 등 다양한 형태로 학술적·정책적 논의가 전개됨
- 기존 선행연구 검토에서 발견한 초광역권의 공통점은 중심성과 연계 구조임
 - 중심성과 연계구조를 고찰하는 방법에 따라 초광역권의 기능과 규모(인구적 규모, 지리적 범위)가 달라지게 됨
 - 중심성은 공간집적체의 중심기능을 수행하고, 수직적·수평적 네트워크가 교차하는 노드(node)적 속성을 의미, 연계는 거점과 주변지역의 연계, 도시와 주변지역간 연계, 도시와 도시 간 연계 등 권역내·외에서 발생하는 동적인 흐름(flow)을 의미
 - 중심성과 연계의 범위에 따라 2개 이상의 중심도시체계가 연계되어 있으면 메갈로폴리스, 메가리전으로, 1개 이상의 도시체계가 공간적으로 확장되는 형태라면 메갈로폴리스, 글로벌 도시지역, 메가시티리전 등을 구분할 수 있음
- 초광역권은 국제적 핵심거점이자 대도시권 중심의 광역화된 생활공간이라는 중층적 의미를 지님
 - 중심도시와 주변도시가 권역을 형성하여 글로벌 스케일의 네트워크를 형성하고, 권역내에서는 중심도시와 인접지역간 기능적, 문화적 연계를 통해 동질지역을 형성
 - 최근에는 도시-지역간 경계가 사라지고, 다중심성을 가진 네트워크로 진화 중

표 2-21 | 초광역 관련이론 종합

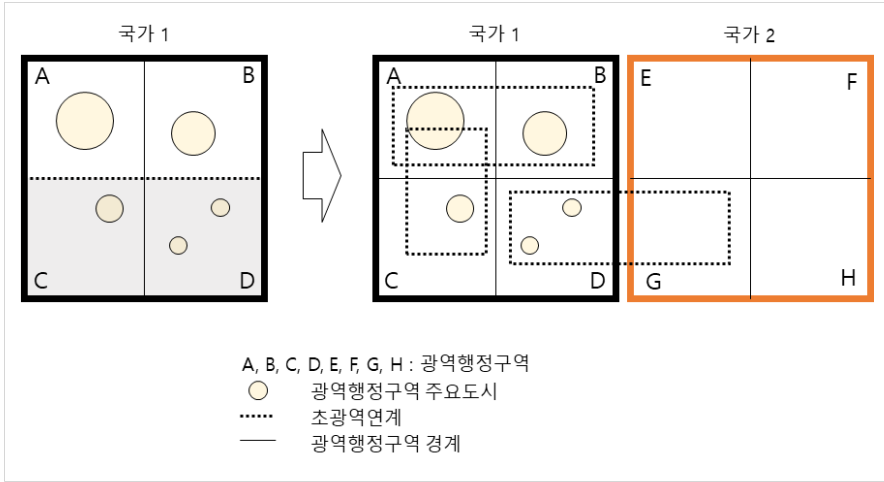
개념	정의	최소 인구	최대 인구	위치	개수	대표문헌
메갈로폴리스 (Megalopolis)	• 연속적이고 내부적으로 상호연결된 매우 거대한 다핵적 도시체계 (Gottmann, 1976:162)	2500만	-	미국 북동부	1	Gottmann (1961)
글로벌 도시지역 (Global city-region)	• 자본, 노동, 사회적 활동이 복잡한 방법으로 연계되면서 국가단위를 초월하는 고밀 집중체. 주변지역 배후지, 주거지 등을 포함하는 대도시권의 확장 또는 연속된 대도시 지역	100만	2700만	Global	> 300	Scott (2001a, 2001b)
메가시티리전 (Mega-city region)	• 10~50개 도시들이 물리적으로는 이격되어 있지만, 기능적으로는 1개 이상의 대도시권 주변으로 연계되고 클러스터화된 공간. 새로운 기능적 분업으로 거대한 경제적 힘을 구가 (Hall and Pain, 2006:3)	160만	1900만	서부 유럽	8	Hall and Pain (2006)
대도시지역 (Metro(politan) regions)	• 기능적 경제구역을 구성하는 인구, 경제활동의 대규모 집적체로 일반적으로는 다수의 지방정부를 포괄함. 경제구역은 다수의 경제적 연계가 집중되어 있는 지리적 공간(OECD, 2006:31)	150만	3400만	OECD	78	OECD (2006)
메가리전 (Megaregions)	• 노동과 자본이 비용에 따라 재배치되는 도시 및 주변 교외배후지역 통합체. 과거 대도시와 유사한 기능을 수행하지만 규모는 과거보다 매우 큰 형태를 지님 (Florida et al. 2008:459-460)	370만	1억 2160만	Global	40	Florida et al.(2008)
		2000만	1억 2000만	Global	-	UN-Habitat (2010a, 2010b)
	• 대도시권 중심과 주변지역의 네트워크, 환경, 경제, 인프라 상호작용 등을 통해 공간적, 기능적 연계 (Ross, 2009:1)	500만	5400만	미국	11	Ross (2009)
행성적 도시화 (Planetary urbanization)	• 전통적인 의미의 도심과 교외 주변부를 뛰어넘은 평평한 공간. 항로에서부터 여태껏 자연적 공간으로 불렸던, 예컨대 해양, 사막, 정글, 산맥, 툰드라, 기후 등은 세계적인 도시조직을 구성하는 부분임을 밝히는 개념	-	7억	Global	1	Brenner (2013a, 2013b); Brenner and Schmid (2011)

출처 : Harrison and Hoyler(2015:8-9)

□ 초광역권의 공간 획정 어려움과 행정구역과의 불일치

- 초광역권은 경계가 없는 ‘edgeless city(Lang, 2003)’이며, “새로운 경제·사회적 스케일로 기능(OECD, 2019:2)”하는 공간 집약체임
- 도시와 지역은 다양한 연계활동을 통해 광역권역을 형성함. 초광역권을 구성하는 연계활동의 종류는 다음과 같음(Davoudi, 2010:51-52)
 - 사람(통근쇼핑-레저를 위한 일상적 이동, 문화 및 여가활동을 위한 이동, 이사 등)
 - 상품(기업간 제조 및 중간재 교류)
 - 서비스(은행, 교육, 헬스, 비즈니스 등)
 - 캐피탈 및 자산(투자, 세금, 토지 및 부동산 보유)
 - 오염(수자원, 오염원 배출, 수질오염 등)
 - 환경자원(수자원, 미네랄 등)
 - 지식(기술적 정보, 사회적 아이디어, 경험 등)
 - 사회적 규범, 가치, 정체성 등
- 따라서 초광역권은 고정된 공간이 아니고 상황과 여건에 따라 역동적으로 변하는 속성을 지님
 - 단순한 행정구역의 결합이 아니며, 공간적 이슈, 이해관계, 다양한 연계활동 등에 역동적으로 변화하는 공간
- 연계활동의 다양성은 초광역권의 설정에 있어 분석에 의한 초광역권의 공간적 범위와 행정구역이 상호 불일치하게 되는 현상을 야기
 - 초광역권과 행정구역의 불일치문제를 해결하기 위해 행정구역 광역화(프랑스의 레이용 개편), 새로운 행정구역 연합지자체(영국 CA 사례)를 구성하여 대응
 - 한국에서도 행정구역 개편 또는 광역연합제도의 도입 논의가 진행된 바 있으며, 2020년 12월에는 지방자치법 개정에 따라 2개 이상의 지방자치단체가 광역적으로 사무를 처리할 필요가 있을 때 특별지방자치단체를 설립할 수 있도록 법제화함

그림 2-29 | 행정구역과 초광역권의 불일치



출처 : 저자 작성

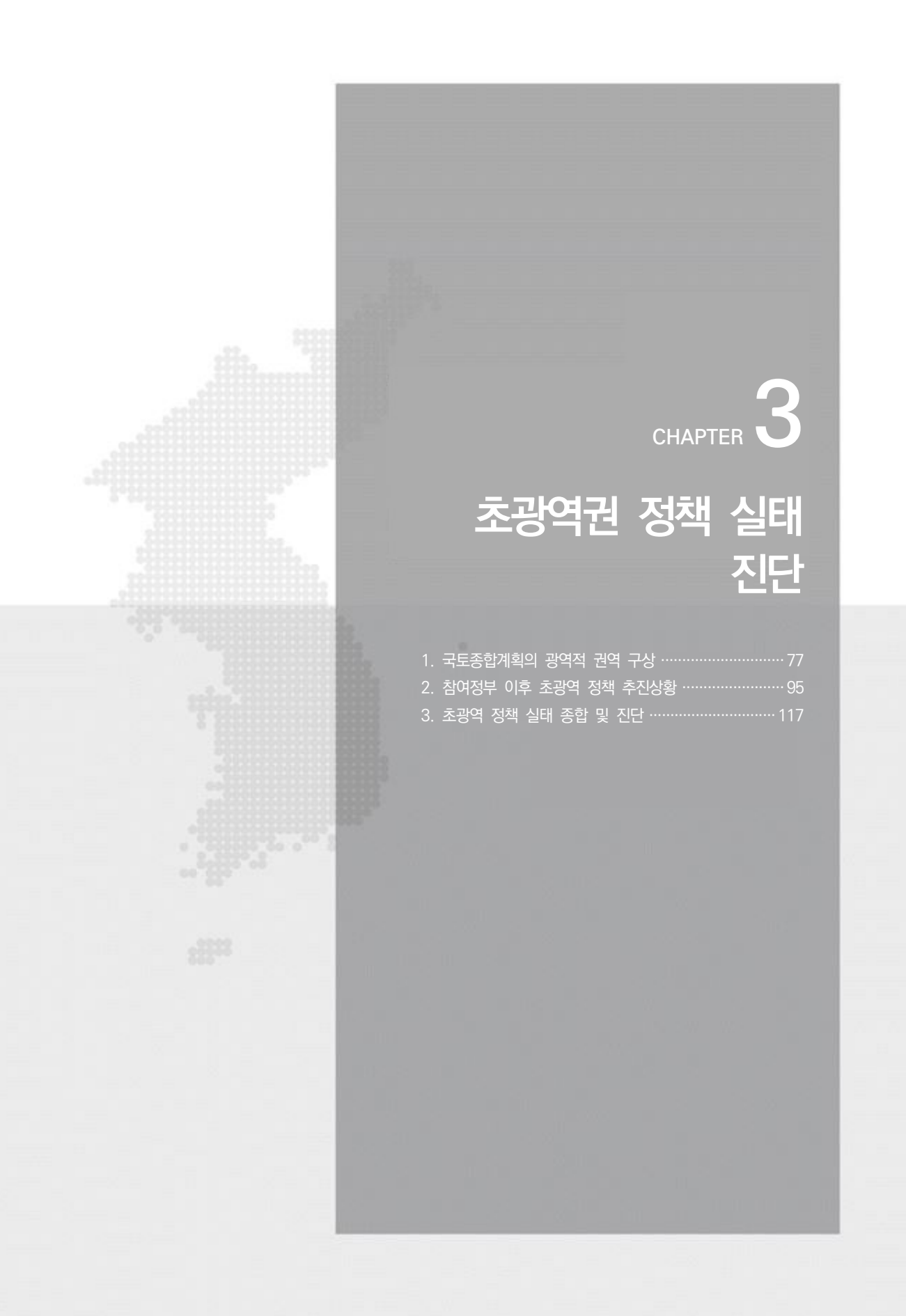
□ 초광역권은 규모의 거대성보다 다양한 스케일에서의 연결성이 중요

- 초광역권의 경쟁력은 인구규모가 아니라, 지역이 가진 기반과 다양한 스케일에서의 연결성에 있음
 - 초광역권의 경쟁력은 세계적으로 지배적인 영향력이 가지는 기반(Scott, 2001b)
 - 메가리전은 국가나 그 하위 행정구역처럼 가상적 정치적 경계선을 가진 인위적 공간(artifact)이 아니며, 단순한 도시들의 집합이나 큰 도시가 곧 메가리전이 되는 것이 아님(Florida et al., 2008:461)
- 따라서 지역 내의 다양한 주체들이 주변지역과 맺고 있는 산업적·기능적 관계와 연결에 기반해서 유연하고 전략적으로 방향을 설정해나갈 수 있는 탄력적 접근이 필요
- 초광역권은 지리적 현상이면서 정책적 산출물이라는 양면성을 가짐. 현상과 실제 정책추진 간의 간극 조정 필요

- 현실적으로 수도권을 제외한 전국의 인구가 감소하는 현 상황을 고려할 필요
- 비수도권 지역의 사회적 지속가능성 확보 차원에서 네트워크형 초광역권 구상 가능
- 지역주도형 초광역권을 위해서는 관련 정책 추진과 동시에, 협력적 대화, 네트워크, 지역의 내생적 발전구조 확립이 필요함

□ 초광역권 선행연구의 시사점 종합

- 1990년대 이후 세계화가 진행되면서 국가 글로벌 경쟁력 강화를 위한 핵심도시들의 역량이 중시됨
 - 우리나라에서는 1990년대 중국의 주강 삼각주 및 장강 삼각주, 일본의 도쿄-오사카(Tokaido) 등이 부상하면서 이에 대응한 초광역적 공간전략이 검토되기 시작
- 명확한 목표 설정 필요
 - (행정통합 對 지역발전) 초광역권이 경제구역과 행정구역의 불일치에서 발생하는 규모의 불경제를 해결하기 위한 것인지, 행정구역은 유지한 채 초광역 단위의 지역 발전을 모색하기 위한 것인지 명확히 할 필요
 - (경쟁력 강화 對 형평성 제고) 국제적 차원에서 경쟁력있는 권역을 육성하려는 것인지, 국내적 차원에서 지역간 격차를 완화하기 위한 것인지 명확히 할 필요
- 차별화된 공간전략
 - 모든 국토공간을 포괄할 수 있는 초광역권 설정은 불가
 - 지역별 특성에 부합할 수 있도록 초광역권을 육성하는 전략이 요구됨
- 초광역권 육성을 위한 거버넌스
 - 영국의 지자체 연합기구, 프랑스 메트로폴, 독일의 대도시권 등은 행정구역과는 별도의 거버넌스 구축
 - 초광역권 차원의 지역발전을 추진할 수 있는 제도적 기반 정비 요구



CHAPTER 3

초광역권 정책 실태 진단

1. 국토종합계획의 광역적 권역 구상 77
2. 참여정부 이후 초광역 정책 추진상황 95
3. 초광역 정책 실태 종합 및 진단 117

03 초광역권 정책 실태 진단

1. 국토종합계획의 광역적 권역 구상

1) 제1차 국토종합개발계획(1972-1981)

- 행정구역을 초월한 유역중심의 4대권 설정(대한민국정부, 1971:112)
 - 제1차 국토종합개발에서는 4대권, 8중권, 17소권 등 행정구역을 초월한 권역을 설정하고, 8중권 핵심개발권역을 설정하여 권역 특수성과 자립성을 강조하였음
 - 4대권 : 한강유역권, 금강유역권, 낙동강 유역권, 영상권 유역권
자연적 측면에서 유역을 중심으로 권역을 설정
 - 8중권 : 도단위 행정구역을 경계로 수도권, 태백권, 충청권, 전주권, 대구권, 부산권, 광주권 등으로 구분
 - 특이사항 : 수도권은 서울, 경기, 강원도(철원)을 포함하는 곳이며 수도권이라는 명칭도 이때 처음 등장함
- 권역구분 이유 및 의의
 - “국토공간의 합리적 이용(균형 이용)을 위한 인구 및 산업의 예측, 생산공간과 소비공간간의 유통의 측정, 지역별 경제변량의 파악으로 소득수준의 측정, 국토의 특성 파악 등이며 이와 같은 요소를 계획의 지표로 하여 권역별로 조화된 국토공간 질서를 확립” 하기 위한 것이었음(대한민국정부, 1971:131)
 - (의미) 행정구역을 초월하는 광역적 공간구상을 법정계획에서 최초로 제시
 - 당시 4대권의 설정은 댐 건설 및 관리 등 수자원 부문에 한정되어 있다는 면에서 현재 논의중인 광역적 공간계획과는 차이가 있음

• ‘광역국토개발협의회’와 ‘광역행정협의회’ 발족

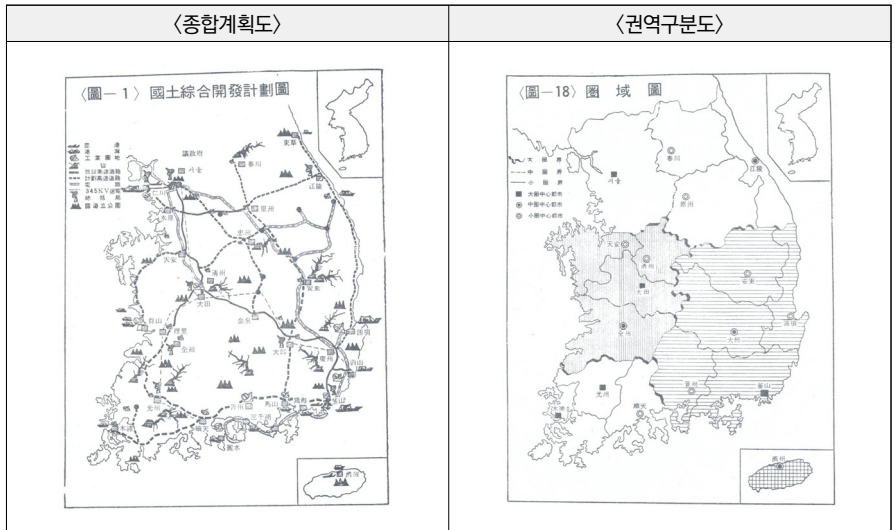
- 권역별 개발계획은 행정구역과 계획단위의 불일치로 인해 처음부터 문제를 내포
- 행정과 계획 간의 간극을 조정하기 위해 ‘광역국토개발협의회’와 ‘광역행정협의회’가 발족하였으나 성과를 거두지는 못함(지역발전위원회, 2009:114).

표 3-1 | 제1차 국토종합개발계획의 권역 구분

4대권	8중권	주 기 능	범 위	면 적 (1970)
			32시 140군	98,477(100)
한 강 유역권	수도권	중추관리	서울, 경기, 강원도(철원)	12,395(12.6)
	태백권	자원산업	강원도, 충북(충주, 증원, 단양, 제천)	18,540(18.8)
금 강 유역권	충청권	농업·공업	충북(태백권 제외), 충남(서천군 제외)	13,134(13.3)
	전주권	농업·공업	전북(남원, 순창 제외), 충남 서천군	7,134(7.2)
낙동강 유역권	대구권	공업·농업	경북	19,798(20.1)
	부산권	상업·공업	부산, 경남	12,321(12.5)
영산강 유역권	광주권	농업·공업	전남, 전북(남원, 순창)	13,326(13.6)
제주권		관광상업	제주	1,829(1.9)

출처 : 대한민국정부(1971:12)

그림 3-1 | 제1차 국토종합개발계획의 종합계획도 및 권역구분도

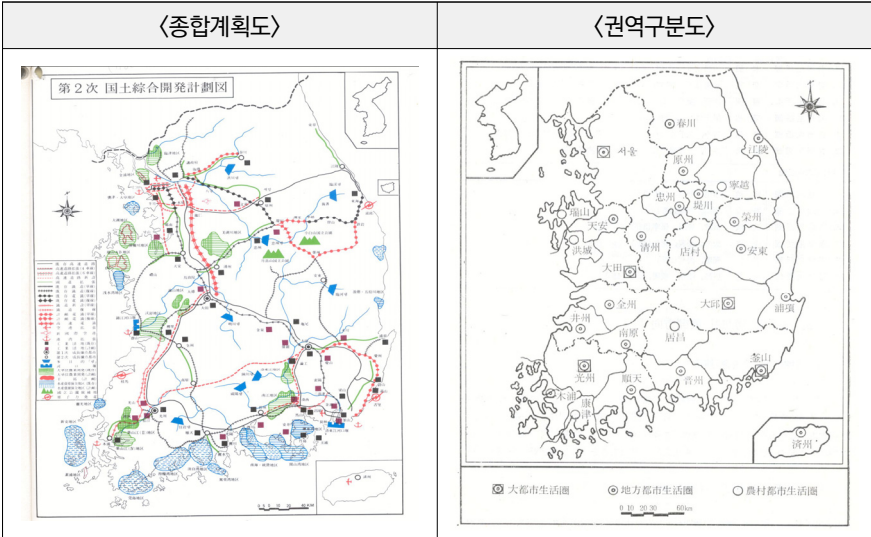


출처 : 대한민국정부(1971: 7, 115)

2) 제2차 국토종합개발계획(1982-1991)

- 국토 다핵구조 형성을 위한 28개 지역생활권 조성(대한민국정부, 1981:19)
 - 제2차 국토종합계획의 목표는 서울, 부산 등 양대 도시의 성장을 억제하고, 국토 다핵구조를 형성하여 인구의 지방정착을 도모하는 데 있었음
 - 이를 달성하기 위한 수단으로 28개 지역생활권을 설정하고, 권역 내 취업기회 증대, 중심도시의 생활편익시설 확충, 생활권 내의 접근도 향상, 주민의 자발적 발전의식 제고 등을 목표로 추진됨
- 지역생활권의 개념
 - 중심도시와 주변의 농촌 배후지역을 결합한 지역단위
 - 지역생활권은 “지형, 하천유역 등의 공간적 등질성, 교통, 통신 등의 기능적 연계성, 경제 및 사회적 관련성 등을 기초로 당해지역의 성격과 개발상태 등을 고려하여 도시와 배후 농촌지역을 통합한 일정 단위지역을 범위로 하되 종합적인 계획과 개발에 적절한 규모”를 의미함(대한민국정부, 1981:19)
- 지역생활권의 세분화
 - 생활권의 성격과 규모에 따라 5개의 대도시생활권, 17개의 지방도시생활권, 6개의 농촌도시생활권 등 3개 유형으로 구분(대한민국정부, 1981:20)
 - 대도시생활권 : 서울, 부산, 대전, 광주, 대구 등 중심도시 인구가 현재 100만 인 이상이거나 목표연도에 100만 인으로 증가가 예상되는 지역
 - 지방도시생활권 : 전주, 청주, 춘천 등 현재 시급도시가 지역의 중심을 이루는 지역
 - 농촌도시생활권 : 서산, 강진, 거창 등 읍급도시가 중심이 되는 농산촌 지역
- 지역생활권의 실패원인
 - 투자재원의 한계, 관련 부처 간 이해 충돌. 건설부가 의도했던 입법화 추진 좌절
 - ‘제6차 경제사회발전5개년계획(1987~91)’과 계획기간을 같이 하는 수정계획으로 대체되어 지역생활권 조성전략 역시 사장됨(지역발전위원회, 2009:116)

그림 3-2 | 제2차 국토종합개발계획의 종합계획도 및 권역구분도



출처: 대한민국정부(1981:22, 119)

표 3-2 | 제2차 국토종합개발계획 생활권 구분

생활권별	중심도시	지역범위
대도시생활권		1특별시, 3직할시, 20시, 54군
1. 서울생활권	서울	서울, 인천, 수원, 성남, 의정부, 동두천, 광명, 송탄, 안양, 부천(10시), 양주, 남양주, 여주, 평택, 화성, 시흥, 파주, 연천, 고양, 광주, 포천, 가평, 양평, 이천, 용인, 안성, 김포, 강화, 용진(19군)
2. 부산생활권	부산	부산, 마산, 진해, 통영, 울산, 창원, 김해(7시), 의령, 창녕, 밀양, 울주, 함안, 의창, 양산, 거제, 통영, 김해(10군)
3. 대전생활권	대전	대전(1시), 대덕, 연기, 공주, 부여, 서천, 금산, 논산(7군)
4. 광주생활권	광주	광주, 금성(2시), 광산, 담양, 곡성, 화순, 나주, 함평, 영광, 장성(8군)
5. 대구생활권	대구	대구, 김천, 구미, 영천(4시), 군위, 달성, 영천, 경산, 고령, 성주, 칠곡, 금릉, 선산, 청도(10군)
지방도시생활권		26시, 68군
6. 춘천생활권	춘천	춘천(1시), 철원, 화천, 양구, 인제, 춘성, 홍천(6시)
7. 원주생활권	원주	원주(1시), 원성, 횡성(2군)
8. 강릉생활권	강릉	강릉, 동해, 속초, 태백(4시), 고성, 양양, 명주, 삼척(4군)

생활권별	중심도시	지역범위
9. 청주생활권	청주	청주(1시), 청원, 보은, 진천, 괴산, 옥천, 영동(6군)
10. 충주생활권	충주	충주(1시), 음성, 증원(2군)
11. 제천생활권	제천	제천(1시), 제원, 단양(2군)
12. 천안생활권	천안	천안(1시), 천원, 아산, 예산(3군)
13. 전주생활권	전주	전주, 군산, 이리(3시), 옥구, 익산, 완주, 김제, 임실, 진안, 무주(7군)
14. 정주생활권	정주	정주(1시), 정읍, 고창, 부안(3군)
15. 남원생활권	남원	남원(1시), 장수, 순창, 남원(3군)
16. 순천생활권	순천	순천, 여수(2시), 구례, 광양, 여천, 고흥, 보성, 승주(6군)
17. 목포생활권	목포	목포(1시), 해남, 영암, 무안, 진도, 신안(5군)
18. 안동생활권	안동	안동(1시), 의성, 안동, 청송, 영양, 예천(5군)
19. 포항생활권	포항	포항, 경주(2시), 영일, 월성, 울릉, 맹덕, 울진(5군)
20. 영주생활권	영주	영주(1시), 영풍, 봉화(2군)
21. 진주생활권	진주	진주, 삼천포(2시), 진양, 하동, 고성, 남해, 사천(5군)
22. 제주생활권	제주	제주, 서귀포(2시), 북제주, 남제주(2군)
농촌도시생활권		17군
23. 영월생활권	영월	영월, 평방, 정선(3군)
24. 서산생활권	서산	서산, 당진(2군)
25. 홍성생활권	홍성	홍성, 청양, 보령(3군)
26. 강진생활권	강진	강진, 장흥, 완도(3군)
27. 점촌생활권	점촌	문경, 상주(2군)
28. 거창생활권	거창	거창, 협천, 함양, 산청(4군)

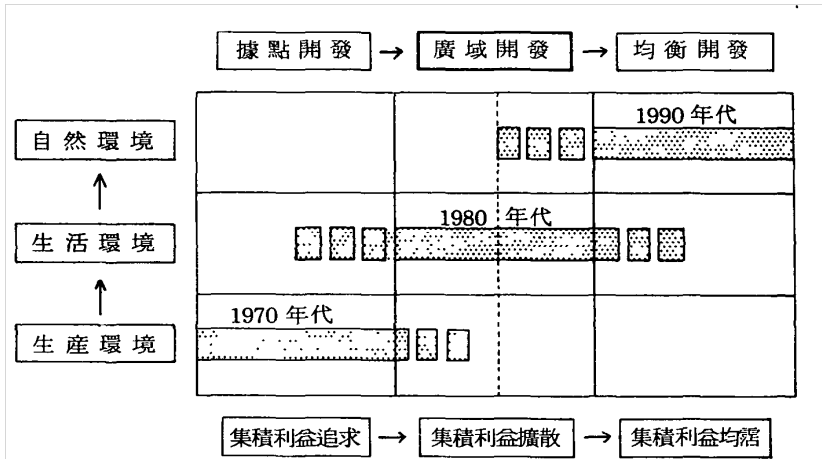
출처 : 대한민국정부(1981:20-21)

3) 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1982-1991)

- 3대 지역경제권(중부권, 동남권, 서남권) 구상(대한민국정부, 1981:7)
 - (목표) 수도권 중심의 국토공간구조 개편 및 국토의 다핵적 이용과 수도권에 대응할 수 있는 권역 육성. 이를 위해 지역경제 핵심지역인 인구 100만 규모 이상의 지방대도시에 행정, 업무, 금융, 정보, 통신 등 중추관리기능 보강
 - 중부권 : 대전을 중심으로 충청남북도가 포함된 권역. 수도권 중추관리기능을 단계적으로 수용하고 대덕연구단지를 통해 첨단기술개발의 산업기지로 육성
 - 동남권 : 부산, 대구를 중심으로 경상남북도가 포함된 권역. 수도권에 대응한 동남부 경제권 형성을 목표로 남동해안 공업지대의 종합적 정비를 추진
 - 서남권(西南圈) : 전라남북도가 포함된 권역. 광양-순천-여천 신공업지대 조성 및 서남해안 지역은 농업기반 발전으로 주민의 정착 도모
- 지역경제권 형성의 목적은 권역 간 불균형 투자를 조정하는 것
 - 서울과 지방 중추도시 및 그 주변지역을 ‘국가계획의 지역화’ 단위로 삼아 국가기간 산업시설, 국제정보기지, 첨단산업, 공항 등 사회간접자본의 권역 간 불균형 투자를 조정(지역발전위원회, 2009:116)
 - 지방에도 취업기회를 확대하여 수도권에 편중된 일자리의 분산을 촉진하면서, 지방 대도시를 서울에 버금가는 경제권의 중심도시로 활성화하기 위함
- 거점 개발방식 지양 및 지방중심도시를 핵으로 한 광역개발에 초점⁸⁾
 - 국토균형개발을 위한 다핵구조의 형성 및 광역종합개발방식의 도입
 - 공공기능의 지역간 적정배분, 후진지역의 개발촉진, 지역정부 및 주민참여의 확대

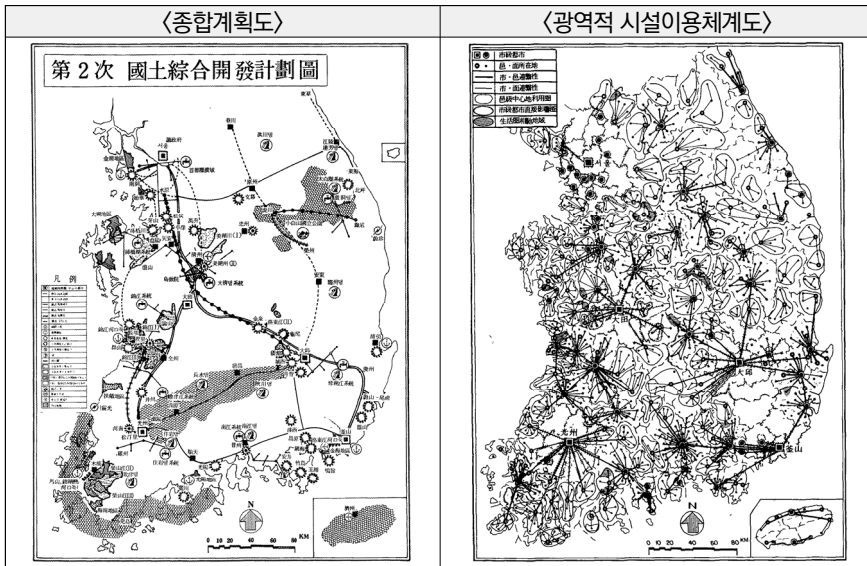
8) “이러한 기본구상을 토대로 정부는 1986년부터 세 권역별 개발계획을 그 당시 국토개발연구원(현 국토연구원)이 주관하여 수립하였다. 해당 연구진은 각 권역별 시·군을 모두 방문하여 각 지역이 안고 있는 문제점과 향후 지역개발방향 등에 관한 의견들을 심도 있게 청취하여 대부분 이 내용을 계획에 반영하였다. 이는 지금까지의 하향식(pre-selection) 계획에서 상향식(self-selection)으로 계획을 수립한 최초의 지역계획이었다고 할 수 있다”(지역발전위원회, 2009:117)

그림 3-3 | 제2차 국토종합개발계획 수정계획에 도입된 광역개발 방식



출처 : 대한민국정부(1986:19)

그림 3-4 | 제2차 국토종합개발계획 수정계획 종합계획도 및 광역적 시설이용체계도



출처 : 대한민국정부(1986:134, 83)

4) 제3차 국토종합개발계획(1992-2001)

- 수도권 집중 심화와 지방대도시 위기
 - 제3차 국토종합개발계획이 시작된 1992년 전후로 수도권 집중이 심화되고 지방대 도시는 중추관리기능이 취약해지는 문제점이 발생
 - 더욱이 세계화라는 거대한 조류속에 지역은 자생적 경쟁력을 확보하지 못하면 경쟁 에서 낙오될 수 밖에 없다는 위기가 팽배했던 시기
- 대도시와 주변영향권을 대도시권으로 설정
 - 토지이용-산업배치-광역교통시설 등의 종합적 관리, 권역내 산업과 기능의 재배치 및 중심도시의 다각화, 방사순환형 광역교통망 및 종합유통체계 확립
 - 광역도시계획제도의 도입, 광역행정기능의 강화 등이 주요 의제로 등장
- 9개 지역계획권역 설정(대한민국정부, 1991:124)
 - 도를 기준으로 하되 인접 특별시와 직할시를 포함하는 9개 권역 설정
 - 수도권(서울, 인천, 경기도), 강원권(강원도), 충청권(충청북도), 대전·충남권(대전, 충청남도), 전북권(전라북도), 광주·전남권(광주, 전라남도), 대구·경북권(대구, 경상북도), 부산·경남권(부산, 경상남도), 제주권(제주도)
- 서해안 개발을 위한 3개 신산업지대 조성
 - 서해안개발과 연계하여 상대적 낙후지역 개발 촉진을 위해 중부와 서남부 지역에 3 개 신산업지대 조성을 추진하게 됨(대한민국정부, 1991:46)
 - 아산만-대전-청주 : 수도권의 산업집중압력 흡수 및 수도권 이전기업 분산수용
 - 군장-이리-전주 : 기초소재형 임해산업과 조립가공형 내륙공업 거점 구축
 - 목포-광주-광양만 : 기술집약적 내륙공업과 임해기간산업 거점 형성
- 광역권 개발 촉진
 - 수도권에 대응할 수 있는 지방의 광역거점 육성, 세계화에 대응할 수 있는 지역경제

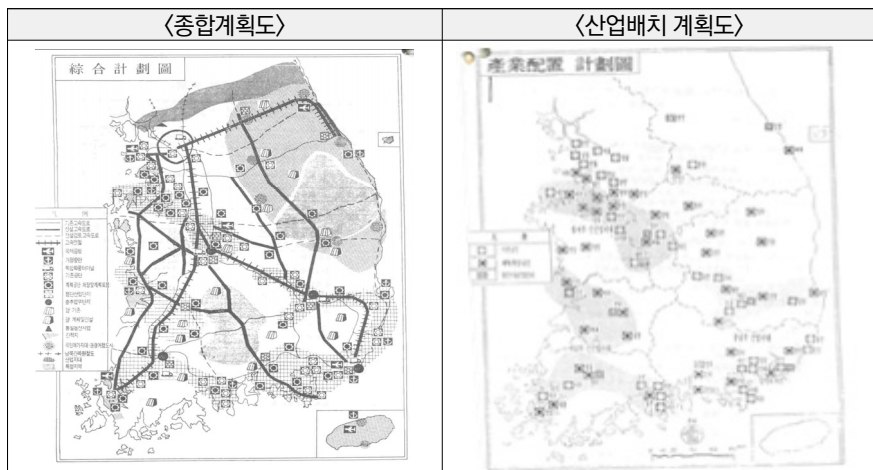
기반 구축은 대도시와 산업단지를 포함한 광역권 개발로 이어짐

- 정부는 1994년에 「지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률」⁹⁾을 제정하여 광역권 개발을 추진하고, 낙후지역에 대해서는 “개발촉진지구”로 지정. 광역권의 공간적 범위는 광역시와 그 주변지역, 산업단지와 그 배후지역 또는 여러 도시가 인접하여 동일한 생활권을 이루고 있는 지역을 포함(지역발전위원회, 2009:121)

• 광역권 개발을 위한 지원 및 한계

- 광역권의 개발을 촉진하기 위하여 국가차원에서 국제공항, 항만, 산업단지, 물류단지 등 생산지원 인프라 투자를 우선적으로 고려하였으며, 민간투자를 적극 유치하여 부족한 투자재원에 충당하고자 여러 가지 지원책을 제공
- 그러나 국비에 의한 투자는 비교적 원활하게 진행되었으나 지방자치단체가 단독으로 추진하고 있는 도시 및 관광개발사업 등은 사업성 결여와 지방재정 부족 등으로 추진실적이 저조했음. 특히 사업비의 대부분을 민간자본에 의존하는 관광분야는 민간기업의 투자기피로 인해 실적이 매우 낮은 실정(지역발전위원회, 2009:122)

그림 3-5 | 제3차 국토종합개발계획 종합계획도 및 산업배치 계획도



출처 : 대한민국정부(1991:147, 52)

9) 중소기업진흥에 관한 법률(시행 2016. 9. 30.) [법률 제14111호]이 2016년 3월 29일 개정되면서 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률은 폐지됨

5) 제4차 국토종합계획(2000-2020)

- 10대 광역권 추진(대한민국정부, 1999:22)
 - 제4차 국토종합계획은 전국의 모든 지역이 각자의 특성과 잠재력에 걸맞게 성장하고 더불어 잘사는 통합된 국토골격을 조성하는 데 목적이 있었음
 - 이를 위해 지역발전의 선도역할을 수행할 10대 광역권을 계속 개발하여 수도권에 대응할 수 있는 지방의 성장과 세계화의 전진기지로 육성을 도모함

표 3-3 | 제4차 국토종합계획 광역권별 개발방향

광역권	개 발 방 향
아산만권	· 대중국 교류증대에 대비한 물류기능 분담거점 · 수도권의 산업 분산과 서해안개발의 교두보 확보
전주군장권	· 한강해경제권의 국제적 생산거점 형성 · 북한산업지대 조성과 영상산업의 육성
광주목포권	· 중국 및 동남아경제권과의 국제교류거점 육성 · 광소자, 레이저, 광통신 등 첨단 광산업 및 지식산업 유치
광양만·진주권	· 동북아 중추항만도시 및 항공산업도시 육성 · 영호남 협력개발의 시발점으로 발전
부산·울산·경남권	· 동북아 항만, 물류 및 국제교역중추도시 육성 · 기존 산업의 지식기반화 및 고도화를 통한 재활성화
대구·포항권	· 한동해경제권의 국제교류거점 강화 · 섬유산업의 고부가가치화 및 지식기반산업 육성
강원동해안권	· 국제적 휴양관광거점으로 육성 · 통일에 대비한 대북 경제문화 교류거점 조성
중부내륙권	· 관광문화자원을 활용한 내륙낙후지역의 새로운 활로개척 · 내륙물류기반 구축 및 친환경적 첨단지식산업 발전거점 육성
대전·청주권	· 국가행정중추기능 분담 및 내륙국제교류거점 기능 · 과학기술·첨단산업이 특화된 지역으로 육성
제주도	· 국제자유도시 기반조성으로 아태지역 관광·물류·금융·교역중심화 · 친환경적 농축산업 및 첨단 생명공학산업 육성

출처: 대한민국정부(1999:23-24)

- 축 개념의 공간발전구상 : 3개의 연안축, 3개의 동서축(대한민국정부, 1999:21)
 - 개방형 통합국토축을 위해 국토 3면을 활용한 연안국토축과 내륙지역의 균형개발을 추진하는 동서내륙축 추진(대한민국정부 1999:20)
 - ① 환동해축 : 부산·울산~포항~강릉·속초~(나진·선봉). 환동해권 발전의 중심 역

할. 북으로는 극동 러시아·중국·유럽대륙을 향하고 남으로는 일본으로 향하는 축

② 환남해축 : 부산~광양·진주~목포~제주. 환동해경제권, 환황해경제권을 남쪽에
서 연계. 중국, 동남아시아, 일본, 환태평양으로 향하는 축

③ 환황해축 : 목포·광주~군산·전주~인천~(신의주). 환황해권 발전의 중심 역할.
북으로는 중국, 유럽대륙을 향하고 남으로는 중국과 동남아시아로 향하는 축

- 동서내륙축은 ① 남부내륙축 : 군산·전주·대구~포항, ② 중부내륙축 : 인천~원주~
강릉·속초, ③ 북부내륙축 : 평양~원산(통일이후 장기적으로 고려)을 의미

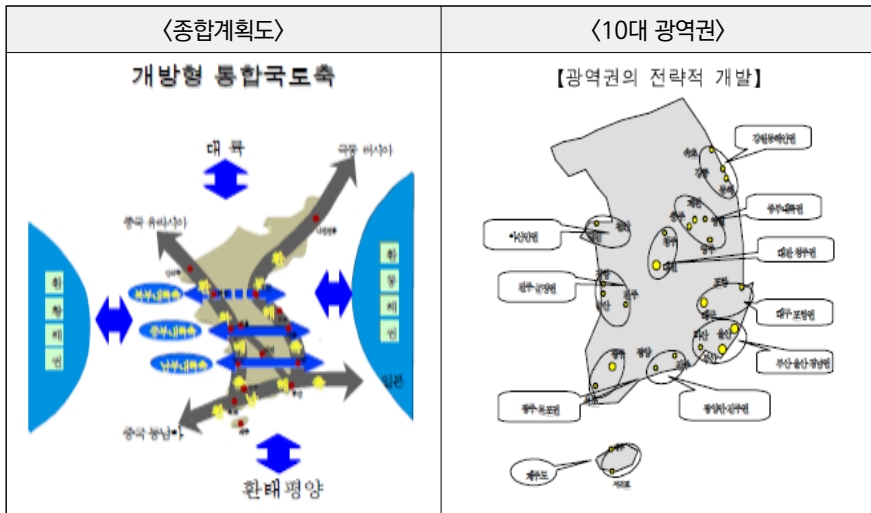
• 참여정부 출범으로 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)으로 대체

- 제4차 국토종합계획에서 제시한 개방형 통합국토축은 동북아시아의 교류중심국으
로 도약 및 국토의 균형발전을 위해 도입

- 제4차 국토종합계획에서 제시된 ‘축’ 개념의 공간발전 구상은 연접한 시도·시군에
서 기능이 연속적으로 연결되는 지대개념으로 변화하였음을 의미함

- 국토축 개념은 이명박 정부의 4대 초광역개발권 사업으로 이어지게 됨

그림 3-6 | 제4차 국토종합계획 종합계획도 및 10대 광역권



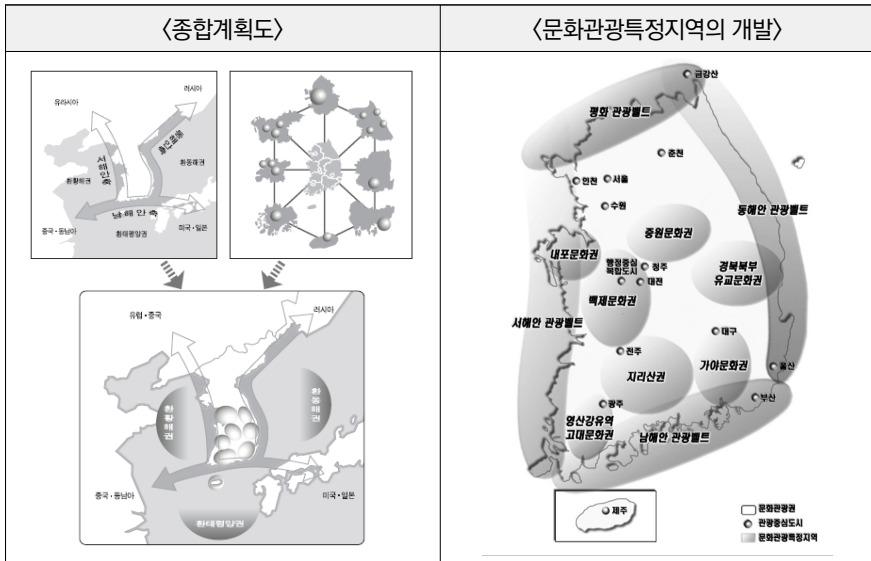
출처 : 대한민국정부(1999:20,24)

6) 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020)

- 국가균형발전을 위한 국가중추기능의 지방 분산과 지역혁신체계(RIS) 구축에 따른 국토공간구조의 변화 반영
- 대외적으로 개방형(π 형) 국토발전축 구축(대한민국정부, 2005:36)
 - 유라시아 대륙과 한태평양을 지향하는 개방형(π 형) 국토발전축 구축
 - ① 남해안축 : 부산~창원~진주~광양~목포~(중국~일본)
 - ② 서해안축 : 목포~군산~서산~평택~인천~(신의주~중국)
 - ③ 동해안축 : 부산~울산~포항~강릉~속초~(나진·선봉~러시아) 등임
- 대내적으로 7+1의 경제권역 설정(대한민국정부, 2005:54)
 - 자립형 지방화와 지역 간 상생을 촉진하는 다핵연계형 국토구조 구축 목표
 - 다핵연계형 국토구조 구축의 기본단위로 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주도 등 7+1의 경제권역을 설정
 - 권역별 전략산업 육성과 혁신클러스터 형성
 - 7+1의 경제권역은 광역행정구역으로서 RIS(지역혁신체계) 사업, 전략산업 육성 및 혁신클러스터 형성을 위한 공간단위로서 역할을 담당
- 권역별 특화발전으로 관광산업의 경쟁력 제고(대한민국정부, 2005:62)
 - 남해안, 서해안, 동해안 및 접경지역의 광역관광벨트, 백제문화지역·유교문화지역·지리산과 같이 특정 자원이 여러 행정구역에 걸치는 광역 관광권을 문화관광 특정지역으로 개발·육성
 - 문화관광자원 뿐만 아니라 지연산업, 농림수산업 등 지역의 잠재산업이 함께 융합적으로 발전하여 지역 자립역량이 강화되도록 유도
- 네트워크형 국가도시체계의 구축(대한민국정부, 2005:108)
 - 수도권 중심의 종주도시체계에서 균형적이고 수평적인 네트워크형 도시체계로 재편

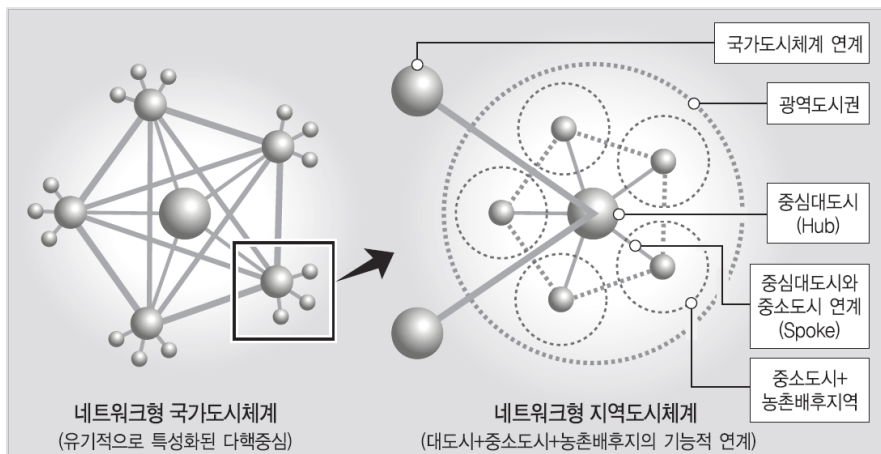
- 광역도시권 내의 대도시, 중소도시, 농촌 배후지역 간 연계 강화로 네트워크형 도시체계 형성

그림 3-7 | 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020) 종합계획도 및 문화벨트 지도



출처 : 대한민국정부(2005:37, 64)

그림 3-8 | 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020) 도시체계 구축 개념도



출처 : 대한민국정부(2005:109)

7) 제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)¹⁰⁾

- 제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)은 기후변화 대응, 저탄소 녹색성장, 글로벌 경쟁 심화에 대응한 개방적 국토기반 형성을 위해 수정되었음
- 국토의 성장잠재력을 극대화하기 위한 3차원 지역발전전략 추진(대한민국정부, 2010:28)
 - 대외개방적 국토형성을 위한 초광역개발권 개발, 지역간 네트워크 강화 및 글로벌 경쟁력 제고를 위한 광역경제권 육성, 기본적 삶의 질이 보장되는 기초생활권 구축을 통해 전국토의 성장잠재력을 극대화(대한민국 정부, 2010:28)
 - 5+2 광역경제권을 중심으로 거점도시권을 육성하고 광역경제권간 연계·협력을 통해 지역의 자립적 발전 유도
 - 광역경제권 육성을 위하여 30대 선도프로젝트 추진하고, 5+2 광역경제권 발전을 견인할 수 있도록 도시권 육성(대한민국 정부, 2010:28)
- 초광역개발권 전략 : 개방과 협력의 촉진(대한민국 정부, 2010:41)
 - 초국경 시대에 대응한 대외개방형 국토의 신성장축 형성을 위해 연안지역을 잇는 동서·남해안 벨트와 남북교류·접경벨트를 초광역개발권으로 육성
 - 환동해·환황해·한태평양권 등과의 경제협력을 촉진하고, 광역경제권간 공유자원, 산업, 인프라 등을 연계한 발전을 통해 수도권과 비수도권 간의 상생발전 도모
 - 동북아 및 유라시아 대륙을 연결하는 도로, 철도, 공항, 항만 등 통합 교통·물류 인프라를 확충하여 초국경적 교류·협력 기반을 구축
 - 권역별 특성을 고려하여 국가기간산업(철강, 석유화학, 조선 등), 생산자 서비스, 물류, 신재생에너지 등 특화산업을 중심으로 세계 수준의 초광역적 산업벨트 육성 추진

10) 제4차 국토종합계획은 두 번의 수정계획이 있었음. 두 번째 수정계획을 재수정계획이라 하지 않고 계획기간을 달리 하여 제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)으로 표기함

그림 3-9 | 제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020)의 광역경제권·초광역개발권



출처 : 대한민국 정부(2010: 27, 40, 42)

8) 제5차 국토종합계획(2020-2040)

• 국토공간 형성의 기본방향

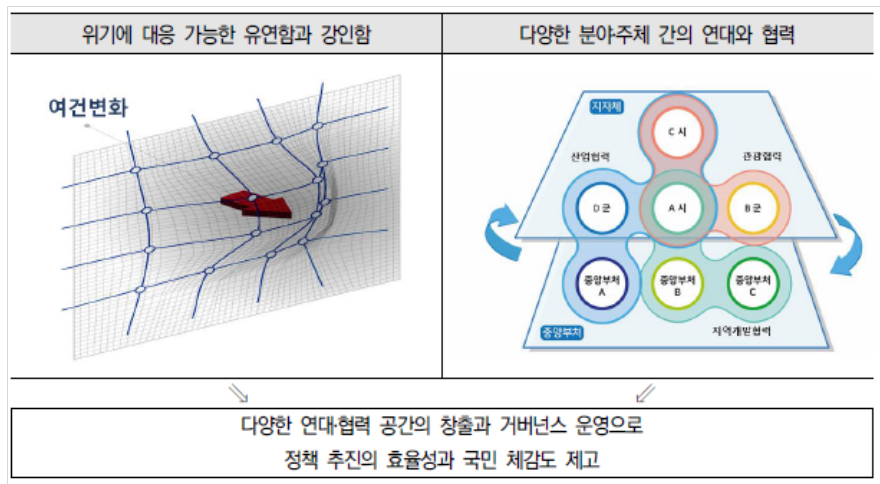
- 국민수요에 부합하는 국토공간 형성
- 국토의 개발에서 국토의 관리·이용이 중시되는 시대로 전환을 반영

그림 3-10 | 제5차 국토종합계획의 다양한 공간(권역) 형성 예시



출처 : 대한민국정부(2019:30)

그림 3-11 | 제5차 국토종합계획에서 제시된 국토공간 형성 요소



출처 : 대한민국정부(2019:33)

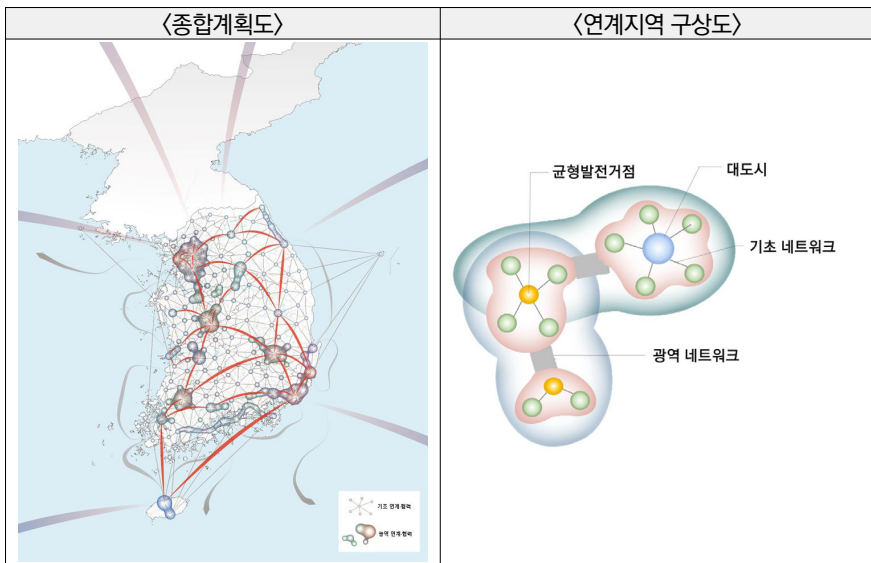
- 국토공간 형성의 원칙

- 기본이념 : 다양성(diverity), 연결성(connectivity)
- 추진전략 : 혁신적 지역발전, 자율적 지역발전, 협력적 지역발전

- 국토 공간의 미래상

- 다양한 연대와 협력의 공간 창출과 거버넌스 운영
- 연대와 협력을 통한 유연한 스마트국토 구축

그림 3-12 | 제5차 국토종합계획 스마트 국토 구상과 연계·협력 네트워크 개념



출처 : 대한민국정부(2019:34, 54)

- 지역 간 자율적인 연계·협력 촉진(대한민국 정부, 2019:43)

- 행정구역을 초월해 특정 권역이나 경계의 고정 없이 산업, 관광, 교통, 환경, 생활, 도시계획 등 다양한 분야의 연대와 협력을 통한 지역발전 촉진
- 인구규모, 산업연계, 역사문화 동질성 등을 종합적으로 고려하여 협력 분야별로 다양하게 연대를 형성하고, 지역 특성에 맞는 특화 발전을 추진

표 3-4 | 광역 연계·협력 지방자치단체 제안사업(예시)

구분		광역 연계·협력 제안사업	해당 지자체
산업경제		·국가기간산업 초광역 산업클러스터 구축	부산, 울산, 경남 등
		·동북아 글로벌 물류플랫폼 육성	부산, 울산, 경남 등
		·송도-부평-서울 광역 신산업벨트 조성	인천, 서울 등
		·국제과학비즈니스벨트와 연계한 혁신산업 클러스터 (대덕특구, 오송 등)	충북, 대전, 충남 등
		·광역벤처기업 클러스터 구축, 인천공항-김포공항 연계경제권	인천, 경기 등
환경	수자원	·광역상수도 취수원 다변화	부산, 울산, 경남, 서울, 경기 등
		·광역적 수자원 관리기반 구축(한강 수계권, 대청호, 충주호 등)	충북, 대전 등
		·한강 하구의 공동 관리 및 개발	경기, 인천 등
	대기	·동남권 대기환경청 설립 추진(미세먼지 공동 대응)	울산, 부산, 경남 등
		·광역적 환경문제 공동대응을 위한 수도권 상설기구 설치 추진	인천, 서울, 경기 등
문화관광	관광	·남해안 광역 문화관광권 개발	부산, 경남, 광주, 전남 등
		·전라천년문화권 광역관광개발	전북, 전남, 광주
	역사문화	·충청 유교문화권 조성 사업	대전, 세종, 충북, 충남 등
		·가야문화권 조성 사업	경남, 경북, 전북, 전남, 부산 등
교통인프라	도로	·충청-대전권 광역 연계교통망 구축	대전, 세종, 충남, 충북 등
		·남해안권 통행시간 단축(남해고속도로-동해안고속도로 연계 등)	부산, 경남, 광주, 전남, 경북 등
		·전북대도시권 형성을 위한 첨단교통체계 구축(철도 포함)	전북, 전남, 서울 등
		·동서 내륙간선도로 확충(동서3축 고속도로, 대구-광주 달빛동맹사업)	대구, 광주, 경북, 경남, 전북, 전남 등
		·백두대간 국가생태경관도로 조성	충북, 강원 등
	철도	·동서 내륙철도 확충(대구-광주, 김천-전주 내륙철도)	대구, 광주, 경북, 경남, 전북, 전남 등
		·수도권 광역철도망 구축(GTX 구축 및 연계 등)	서울, 인천, 경기 등
		·남해안 고속화철도(부산-광주)	부산, 광주, 전남 등
		·동해선 고속철도 등 광역교통체계 구축	부산, 울산, 경남 등
	항공	·대구공항 통합이전을 통한 대구-경북 경제 활성화	대구, 경북 등
	해운	·제주-육지부 해상물류체계 구축	제주, 부산, 강원, 인천 등
복합		·강원-충청-호남을 연결하는 산업 및 교통망 구축	전남, 전북, 충남, 경북, 강원 등 8개 시도

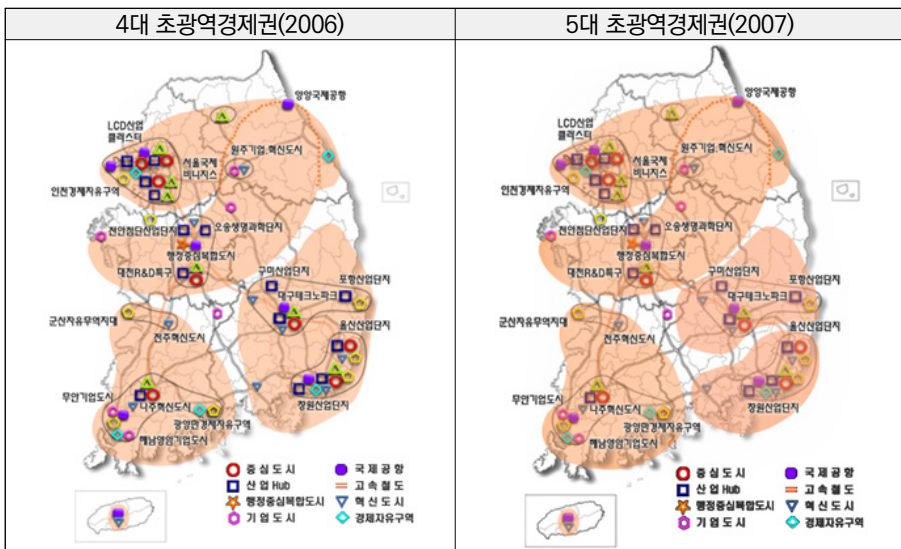
출처 : 대한민국 정부(2019:44)

2. 참여정부 이후 초광역 정책 추진상황

1) 참여정부의 초광역경제권 구상

- 광역경제권 및 초광역권은 참여정부의 초광역경제권 구상에 기반하고 있음
- 참여정부 시절인 2006년, 2007년 국가균형발전위원회는 시·도 행정구역 경계를 초월한 초광역경제권 구상을 발표
 - 2006년 11월, 제3회 지역혁신박람회에서 4대 초광역경제권(수도권·충청권·호남권·영남권) 구상이 발표됨
 - 2007년 9월, 제4회 지역혁신박람회에서는 5+2 초광역경제권(수도권·충청권·호남권·대경권·동남권 5대 초광역경제권 + 강원권·제주권 2개 지역경제권) 구상이 발표
 - 당시에는 초광역권이라는 명칭 대신 초광역경제권이라는 용어를 사용하였음

그림 3-13 | 참여정부의 초광역경제권 구상



출처 : 국가균형발전위원회(2007)

-
- 이원섭(2007)은 초광역경제권 설정방안에 대하여 행정구역 개편보다는 계획권으로 접근하고, 국토계획과 지역계획의 중간 수준에서 진행하는 것이 바람직함을 제시
 - 초광역권의 설정은 국토계획과 개별 행정구역 계획 간 간극이 너무 커서 초광역차원에서 필요한 사업을 고려하지 못하는 문제를 해결(이원섭, 2007:476)

2) 이명박 정부의 5+2 광역경제권과 초광역개발사업

(1) 5+2 광역경제권

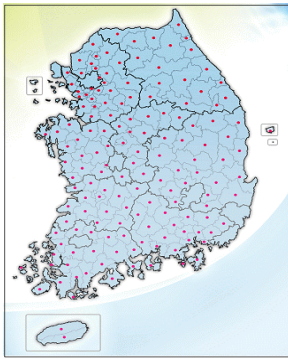
□ 광역경제권의 추진 배경 및 목표

- 당초 참여정부에서 구상했던 5대 초광역경제권 구상은 이명박 대통령 후보의 17대 대선공약에서 ‘균형발전을 위한 광역경제권 형성’으로 제시됨
- 2008년 1월 대통령인수위원회는 ‘새정부의 창조적 광역발전전략’ 발표¹¹⁾
 - 설정기준 : 인구규모, 인프라 및 산업집적도, 역사문화적 특수성, 지역정서 등
 - 4대 기조 : ① 행정구역을 초월한 지역 간 창조적 협력 발전 촉진, ② 특성화 발전을 통한 성장, ③ 광역경제권 발전을 견인하는 신성장동력 구축, ④ 분권·협력·통합적 광역 행·재정 시스템 구축
- 이명박 정부는 기초생활권, 광역생활권, 초광역개발권으로 구성된 3차원 지역발전 방안을 수립하였는데, 이 중 5+2 광역경제권을 가장 역점을 두고 추진
 - 기초생활권 : 163개 시·군 단위의 삶의 질과 정주여건 보장
 - 광역경제권 : 7개(5+2) 권역의 특화발전을 통한 경쟁력 극대화
 - 초광역개발권 : 대외 개방형 국가 경쟁력 제고를 위한 국토 신성장축 구축

11) 17대 대통령인수위원회 보도자료(2008.1.24.)

표 3-5 | 이명박 정부의 3차원 지역발전구상

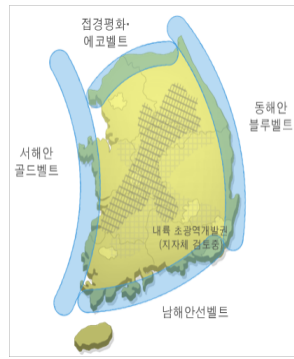
차원	공간구조	주요목적	공간단위	계획체계
초광역개발권	선(線)	국가경쟁력 강화	4+3 벨트	초광역개발권 기본구상
광역경제권	면(面)	지역경쟁력 강화	5+2 광역경제권	광역경제권 발전계획
기초생활권	점(點)	국민의 기본수요 충족	163 사군	기초생활권 발전계획



163 기초생활권(1차원)



5+2 광역경제권(2차원)



개방형 초광역개발권(3차원)

출처 : 지역발전위원회 보도자료(2009.7.16)

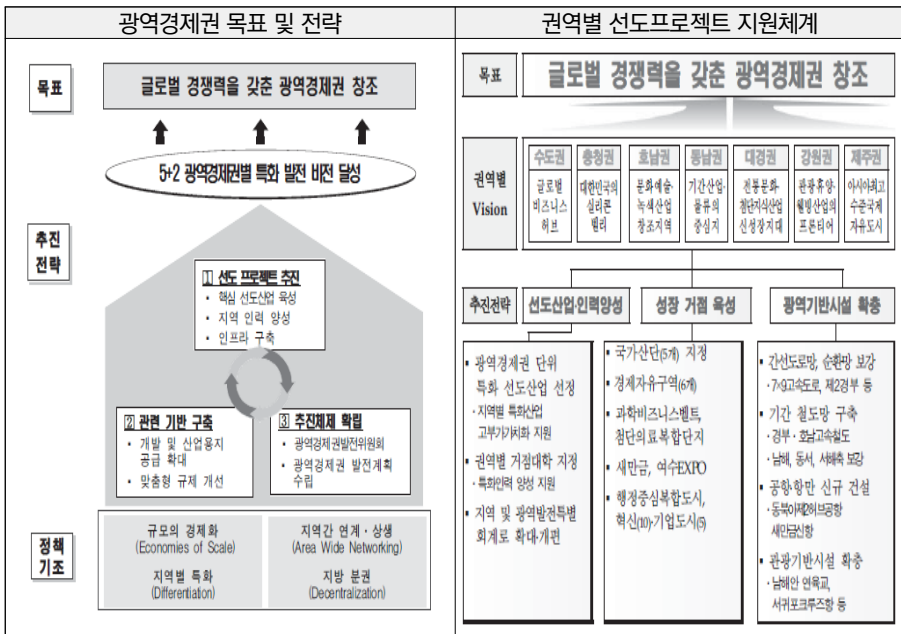
• 이명박 정부 지역균형발전정책 특징(기정훈 외, 2020:35)

- 이명박 정부는 국가경쟁력을 강화하면서 지역균형을 추구함. 경쟁력과 지역균형을 위해 “규모의 경제”에 바탕을 둔 광역화를 지향함
- 대도시를 중심으로 하는 대도시권 경제권이 국가경쟁력을 선도할 것이라고 보았고, 이와 같은 취지에서 초광역개발권, 5+2 광역경제권을 추진

□ 5+2 광역경제권 목표 및 3대 추진전략¹²⁾

- 목표 : ‘글로벌 경쟁력을 갖춘 광역경제권 창조’
- 3대 추진전략
 - 첫째, 산업육성(권역별 특화 선도산업 선정 및 지원)
인력양성(권역별 거점대학 지정, 핵심기술 공동개발, 연계 교육과정 지원)
인프라 확충(도로, 철도, 관광기반 등의 인프라 확충)
 - 둘째, 개발용지 확충(토지이용규제 합리화, 노후산단 재개발 및 구조고도화 등)
맞춤형 규제완화(동서남해안발전특별상의 개발절차 간소화, 사업지역 규제완화 등)
 - 셋째, 추진체계 구축(광역권별 광역경제권발전위원회 설치·운영)

그림 3-14 | 이명박정부의 5+2 광역경제권 구상



출처 : 지역발전위원회(2013:37,39)

12) 지역발전위원회(2013:38)의 내용을 정리함

□ 광역경제권 선도산업 육성

• 광역선도산업 1단계사업

- 2008년 9월 10일, 정부는 “광역경제권별 선도산업 육성방안”에서 권역별 1~2개의 신성장선도산업을 대표산업으로 지정·지원하는 계획 발표(지식경제부 보도자료, 2008. 9. 10)
- H/W 구축은 지양하되, 광역 R&D, 인력양성, 투자유치, 국제협력 등 기업활동에 실질적 도움이 되는 기능 중점(지식경제부 보도자료, 2008. 9. 10)
- 이후 2011년까지 수도권 제외한 6개 광역경제권에 총 12개 선도산업, 20개 프로젝트에 7622억원 지원(지식경제부 보도자료, 2012. 1. 3)

표 3-6 | 광역선도산업 1단계 산업의 선도산업 및 프로젝트 현황

권역	선도산업	프로젝트	권역	선도산업	프로젝트
충청권	NEW IT	차세대무선통신	대경권	그린에너지	태양전지
		그린반도체			수소연료전지
	의약바이오	의약바이오허브연계		IT 융복합	의료기기
		신약실용화			실용로봇
호남권	신재생에너지	태양광	강원권	의료융합	의료융합
		풍력		의료관광	의료관광
	친환경부품소재	하이브리드카			
		광기반			
동남권	수송기계	그린카	제주권	물산업	물산업
		해양플랜트		관광레저	MICE
	융합부품소재	기계기반			
		안전편의			

출처 : 지역발전위원회(2013:43)

• 광역선도산업 2단계사업

- 1단계 사업이 신성장동력 위주로 지원되어 지역의 주력산업에 대한 지원이 미흡하다는 지적에 따라 2단계 사업에서는 기존 선도산업에 지역의 주력산업을 추가 발굴

- 2단계 광역선도사업은 세부 프로그램을 일자리 창출 및 인재양성, 광역규모의 산업 생태계 조성 중심으로 개편
- 권역별로 3-4개의 선도산업, 4-8개의 프로젝트를 선정하여 총 22개 선도산업, 40개 프로젝트 선정

표 3-7 | 광역선도산업 2단계 산업의 선도산업 및 프로젝트 현황

구분		미래성장동력산업분야(17개)					대표주력산업분야(23개)			
총 청 권	선도 산업	의약바이오	차세대에너지			New IT			융합기계부품	
	프로 젝트	차세대의학	태양광 (부품)	이차전지	나노융합소재 (화학소재 기반)	무선통신 융합	반도체	디스플레이	동력기반 소송기계	
호 남 권	선도 산업	신재생에너지		라이프케어		광융복합		친환경 수송기계		
	프로 젝트	태양광 (소재)	풍력시스템 · 모듈	바이오식품	바이오활성 소재	광부품 및 시스템	신광원조명	친환경 차량 및 부품	그린-레저 선박	
대 경 권	선도 산업	그린에너지		IT 융복합		스마트 기기부품		첨단융합소재		
	프로 젝트	태양광 (장비)	연료전지	의료기기 (의료/헬스케어 기반)	실용로봇	스마트 자동차부품	스마트 모바일	첨단 금속 세라믹소재	하이테크 섬유소재	
동 남 권	선도 산업	에너지 플랜트		그린화학소재		수송기계		조선해양		
	프로 젝트	풍력부품	원전선비	화학융합소재		지능형 기계부품	친환경 차량부품	항공	해양플랜트 기자재	그린선박 조선기자재
강 원 권	선도 산업	기능성 신소재				바이오메디칼		헬스케어		
	프로 젝트	세라믹/비철소재부품				의생명 바이오	전자 의료기기	헬스테인먼트		
제 주 권	선도 산업	풍력서비스				차세대식품융합		MICE		
	프로 젝트	제주형 풍력서비스				청정 헬스푸드	뷰티향장	휴양형 MICE		

출처 : 지식경제부 보도자료(2012.1.3)

□ 5+2 광역경제권발전계획

- 지역발전5개년 계획은 중앙부처가 작성하는 ‘부문별 발전계획안’과 광역경제권발전위원회가 작성하는 ‘광역경제권발전계획’을 기초로 수립

표 3-8 | 지역발전5개년계획의 수립절차

광역계획 및 부문별 발전계획안 수립자침 작성 (지식경제부, '08.11~'09.6)	- 관계 중앙행정기관 협의와 지역발전위원회 심의를 거쳐 수립 작성
↓	
광역계획 수립 (광역위원회, '08.12~'09.10)	- 관계 중앙행정기관과 협의하여 수립
↓	
부문별 발전계획안 수립 (중앙행정기관, '08.12~'12.9)	- 관계 중앙행정기관, 광역위원회, 시도지사 등과 협의
↓	
지역발전계획안 작성 (지역발전위원회, '09.9)	- 부문별 발전계획안 및 광역계획을 기초로 작성·보고
↓	
지역발전계획 수립 (지식경제부, '09.9~11)	- 국가재정운용계획 및 국토계획과 연계
↓	
국무회의의 심의 및 대통령 승인 (지식경제부, '09.12)	- 광역경제권발전위원회는 확정된 지역발전계획을 기초로 필요시 광역계획 수정

출처 : 지역발전위원회(2013:33)

- 광역경제권발전위원회 설치 및 광역경제권 발전계획 수립
 - 광역권 사업을 위한 시도간 협력 조정기구로 광역경제권 발전위원회를 설치
 - 공동위원장은 시도지사로 하고, 각계 대표를 위원으로 위촉
 - 광역경제권 발전위원회는 광역발전계획의 수립, 시도간 협력사업의 발굴 및 자원 분담사항 합의, 광역경제권 사업의 관리·평가 등
 - 제주권(2009. 7. 30), 강원권(2009. 8. 4), 대경권(2009. 8. 31), 충청권(2009. 9. 21), 수도권(2009. 10. 5), 동남권(2009. 10. 6), 호남권(2009. 10. 15) 확정 (지역발전위원회, 2013:32)

표 3-9 | 광역경제권별 비전 및 발전전략

구분	공간구상	비전	목표	선도산업
수도권		선진일류 국가를 선도하는 글로벌 비즈니스 허브	• 지식기반서비스 사업 육성 • 광역 발전거점 및 인프라 구축 • 저탄소녹색성장기지 조성 • 법제도 및 기업환경 개선	지식정보산업
충청권		과학기술과 첨단산업의 중심 대한민국 싼타페밸리	• IT, BT 산업의 핵심거점 • 과학기술 및 인재 경쟁력 강화 • 과학기반형 광역거점 육성 • 첨단 문화 환경 융합지역 창출	의약바이오 New IT
호남권		21세기 문화예술과 친환경 녹색산업의 창조지역	• 친환경 녹색산업 거점 육성 • 문화예술과 해양생태관광 육성 • 지식창출기능 고도화 • 통합인프라 구축 • 풍요롭고 살기 좋은 녹색공동체	친환경 부품소재 신재생에너지
대경권		전통문화와 첨단 지식산업의 신성장지대	• 녹색성장 기반 구축 • 지식기반산업 융복합화 • 지역간 상생 네트워크 • 한국속 한광관광 구현	그린에너지 IT 융복합
동남권		한태평양 시대의 기간산업 및 물류 중심지	• 글로벌 클러스터 형성과 융합기반화 • 물류, 교통 등 신성장벨트 구축 • 첨단해양산업이 세계 일류화 • 글로벌 경제네트워크 구축	수송기계 융합부품소재
강원권		한동해권관광, 휴양 및 웰빙산업의 프론티어	• 생명건강산업 육성 • 다른 광역권과의 연계 강화 • 녹색 신성장거점 조성 • 동북아 거점화 SOC 확충	의료융합 의료관광
제주권		아시아 최고수준의 국제자유도시	• 국제자유도시 기반구축 • 관광 녹색성장을 통한 신성장동력 • 6차 산업화를 통한 자립형 경제기반 구축	관광·레저 물산업

출처 : 공간구상은 시도 광역경제권 발전계획 내부자료 발췌

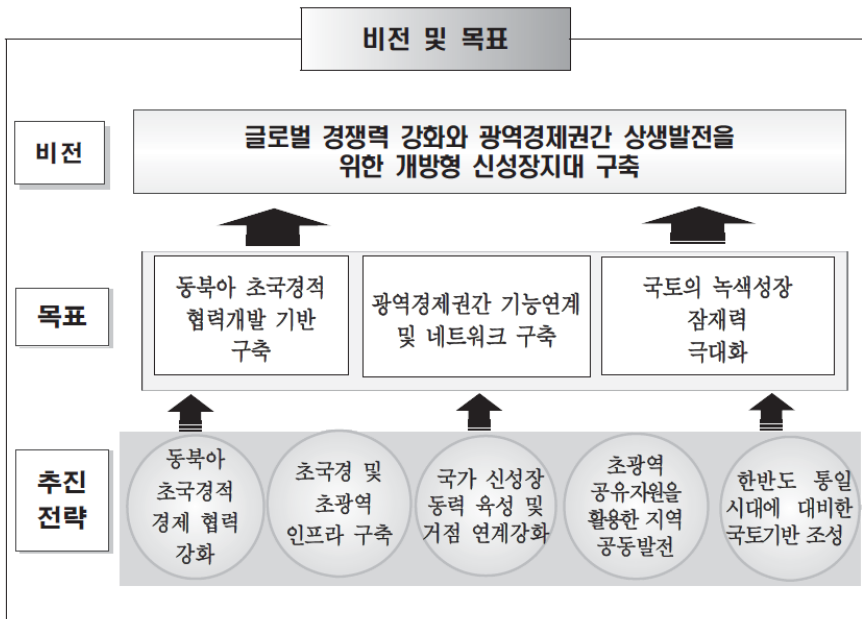
비전, 목표, 선도산업 등은 지식경제부 보도자료(2009.9.16), 지역발전위원회(2008, 2013) 중 관련내용 발췌

(2) 초광역개발권

□ 초광역개발권의 설정

- 국토의 대외개방형 미래 성장축을 육성하기 위해 「4+α」의 초광역개발권 설정
- 초광역개발권 5대 추진전략(지역발전위원회 보도자료, 2009. 7. 16)
 - 동북아-유라시아 연계교통망 확충 및 주요도시간 교류협력
 - ‘ㄷ’자형 고속화철도망 구상 등 국토의 초광역적 인프라 구축
 - 초광역권역별로 세계 일류수준의 산업벨트 및 관광벨트 조성
 - 국토공유자원(강, 산, 바다)과 역사문화유산 기반의 지역발전
 - 한반도 통일시대에 대비하여 남북교류지대 등 국토기반 조성

그림 3-15 | 초광역개발권 정책의 비전과 목표



출처 : 지역발전위원회(2013:286)

□ 초광역개발권별 비전 및 개발방향

- 남해안 선벨트, 서해안 신산업벨트, 동해안 에너지·관광벨트, 남북교류·접경 벨트 4개 벨트와 내륙특화벨트(a)를 대상으로 초광역 개발 기본구상 마련¹³⁾
 - 2007. 12 : 「동서·남해권발전 특별법」 제정
 - 2008. 12 : 개방형 국토 신성장축 육성을 위한 초광역개발권 기본방향 발표
 - 2010. 4 : 내륙 초광역개발을 위한 3개 권역 개발방향 발표
 - 2010. 5 : 남해안권 발전종합계획 수립·고시(국토해양부)
 - 2010. 12 : 서해안권, 동해안권 발전종합계획 수립·고시(국토해양부)
 - 2011. 6 : 접경지역 발전종합계획 확정(행정안전부)
 - 2011. 8 : 내륙권 기본구상(안) 확정

그림 3-16 | 이명박정부의 초광역개발권 구상



출처 : 지역발전위원회(2013:285)

13) 지역발전위원회, 지식경제부(2012:277-288) 요약정리

표 3-10 | 초광역개발권 비전과 개발방향

구분	비전	개발방향
남해안 선벨트	수도권 대극(對極)의 신 경제물류휴양 허브	① 글로벌 경제물류 거점으로 육성 ② 세계적 해양 관광휴양지대로 조성 ③ 통합인프라 및 초국경 네트워크 구축 ④ 남중권을 동서통합 상징지역으로 개발
동해안 에너지관광벨트 (블루벨트)	녹색성장을 선도하는 에너지 관광의 블루 파워 벨트	① 에너지 산업벨트 구축 ② 국제관광거점 기반 조성, 창조산업 육성 ③ 산업부문간 연계강화를 통한 기간산업 고도화 ④ 인프라 확충 및 환동해권 교류협력 강화
서해안 신산업벨트 (골드벨트)	환황해 경제권을 주도하는 지식·첨단산업의 융복합 벨트	① 국제비즈니스 거점화 및 환황해권 협력체계 활성화 ② 경쟁력있는 초일류 첨단산업벨트 구축 ③ 역내외 연계 인프라 구축 ④ 글로벌 해양 생태문화 관광벨트 구축
남북교류· 접경벨트	한반도 중심의 생태·평화벨트 (Eco-Peace Belt)	① DMZ 생태·관광벨트 육성 ② 세계평화협력의 상징공간 조성 ③ 동서-남북간 교통인프라 구축 ④ 남북한 교류협력지구 조성 ⑤ 저탄소 녹색 성장지역 육성
내륙특화 벨트	자연·사람·문화가 어우러진, 녹색첨단산업 발전 축	① 백두대간 생태계 보전 및 자연유산과 문화를 결합한 관광지대 조성 ② 청정 웰빙 식품·약초 클러스터 조성 ③ 내륙첨단산업의 특화거점 육성 ④ 연구개발 중추 클러스터 구축 ⑤ IT·광기반 융복합 산업의 거점 조성 ⑥ 비즈니스허브 구축 및 화합문화 창조

출처 : 지역발전위원회(2013:12)

□ 초광역개발권 개발의 의미와 한계

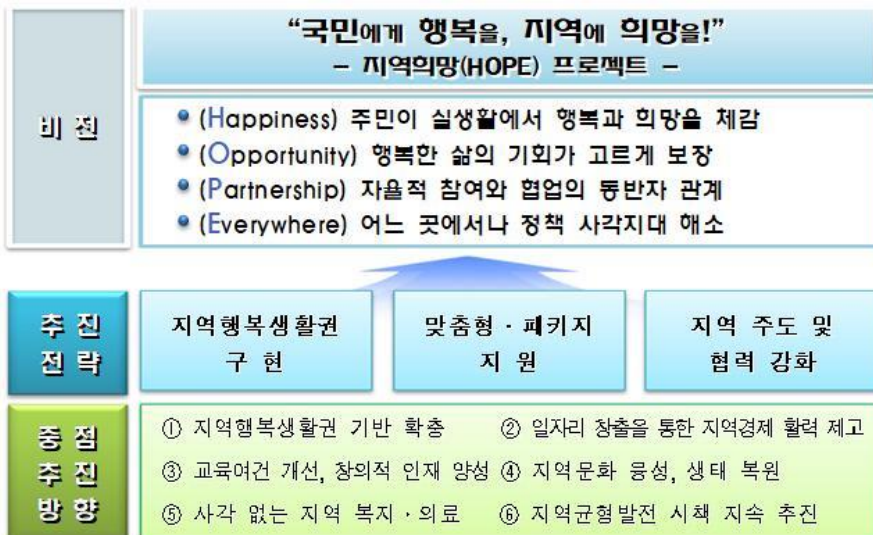
- 국토종합계획의 개방형 국토축을 확대·보완
 - 대외적으로 글로벌 경쟁력 강화 및 통일을 대비한 미래형 국토
 - 내대적으로는 광역권과 연계한 상생발전 전략의 하나
- 초광역개발권 정책목표와 달리 개발방향은 지역 현안사업으로 구성
 - 지역의 현안사업으로 초광역사업을 구성하여 당초 정책목표 미완의 한계

3) 박근혜 정부의 초광역권

□ 박근혜 정부의 지역발전정책

- 박근혜 정부는 인접지역 간 협력을 촉진하고, 지역주민의 정책 체감도 제고를 위해 지역생활권 생활권 도입
- 박근혜 정부 지역발전정책 비전 및 추진전략은 지역발전위원회의 2013년 7월 18일 회의를 통해 제시(지역발전위원회 보도자료, 2013. 7. 18)
- 박근혜정부 지역발전정책 주요 내용
 - 비전 : “국민에게 행복을, 지역에 희망을 주기 위한 지역희망(HOPE) 프로젝트”
 - 추진전략 : 지역행복생활권 구현, 맞춤형·패키지 지원, 지역주도 및 협력 강화

그림 3-17 | 박근혜 정부의 새로운 지역발전정책 방향



출처 : 지역발전위원회 보도자료(2013.7.18)

표 3-11 | 박근혜 정부 지역발전 주요 추진시책(6대 분야 17대 추진과제)

① 지역행복생활권 기반 확충 ① 지역중심지 활력 증진 ② 주민체감 생활환경 개선 ③ 주민 주도·협력 발전체계 구축	② 일자리 창출, 지역경제 활력 회복 ④ 일자리 창출중심으로 지역산업정책을 전환 ⑤ 지역투자 촉진을 통한 일자리 창출 ⑥ 산업단지를 창조경제의 거점으로 육성 ⑦ 농어촌 일자리 확충
③ 교육여건 개선, 창의적 인재 양성 ⑧ 지방 초중고교 교육여건 개선 ⑨ 지방 대학 특성화 ⑩ 지역인재와 기업의 선순환 성장	④ 지역문화 융성, 생태 복원 ⑪ 문화역량 강화 및 특성화 발전 ⑫ 지역간 문화격차 해소 ⑬ 생태·자연환경 보존 활용
⑤ 사각 없는 지역 복지·의료 ⑭ 지역 맞춤형 복지 지원 ⑮ 취약지역 공공의료체계 정비	⑥ 지역균형발전 시책 지속 추진 ⑯ 혁신도시·세종시 보완 발전 ⑰ 지역공약 이행 지원

출처 : 지역발전위원회 보도자료(2013.7.18)

□ 지역행복생활권 주요 내용

• 지역행복생활권의 개념

- 전국 어디서나 기초인프라, 일자리·교육·문화·복지 서비스가 충족되는 주민 일상생활의 공간
- 주민·지자체가 주도하여 ‘중심도시-농어촌중심지-마을’을 공공·상업 서비스를 기반으로 유기적으로 연계·설정된 권역

표 3-12 | 광역경제권과 지역행복생활권 비교

구분	광역경제권	지역행복생활권
목적	· 광역 단위 글로벌 경쟁력 제고	▶ 경쟁력 제고 + 주민행복증진
권역설정	· 정부 주도 인위적 권역 설정	▶ 지자체간 자율적 합의
권역단위	· 2~3개 시도를 하나의 광역 경제권으로 지정	▶ 주민 생활범위, 서비스 위계를 감안해 주변 시군을 연계
추진기구	· 광역경제권발전위원회	▶ 시도(조정), 시군구(생활권형성)
중점분야	· 광역선도산업 · 거점대학 육성 · 30대 선도프로젝트	▶ 도시재생, 지역공동체 육성 ▶ 지역산업·일자리 ▶ 지역인재와 지방대학 육성 ▶ 문화환경, 복지·의료

출처 : 지역발전위원회 보도자료(2013.7.18)

• 유형 및 발전전략

① 중추도시생활권 : 대도시 주변, 중소규모 도시 연접지역

- 경제문화복지 등 도시의 복합기능 재생, 권역별 특화발전 및 기능분담 등을 통해 지역의 발전거점으로 육성

② 도농연계생활권 : 1~2개 중소도시(중심기능)와 인근 농촌지역

- 중소도시 및 농어촌 중심지가 인근 지역의 거점역할을 할 수 있도록기능을 강화하고, 서비스 전달체계 개선 및 도농연계 강화

③ 농어촌생활권 : 2~3개의 농어촌 및 배후마을로 구성된 지역

- 농어촌 중심지를 배후마을에 대한 서비스 전달거점으로 육성하고, 주민 생활에 불편함이 없도록 최소한의 삶의 질 보장

표 3-13 | 지역생활권의 유형

유형		주요 특징
중추도시 생활권	대도시 중심형	○ (특징) 특별광역시 근교 생활권 - 도시는 생활·고차서비스 기능을 보유 (최고차위 기능은 대도시가 제공) - 근교 도시들은 필요한 기능을 상호보완적으로 제공 ○ (중점) 도시간 혼잡구간 해소 필요
	네트워크 도시형	○ (특징) 중소규모 도시가 모여있는 곳에 설정 - 중심성을 보이는 도시를 근간으로 주변 도시들이 기능적으로 연계 - 개별 도시는 고차 기능의 완결성이 떨어져 만족스러운 서비스 제공 제한 ○ (중점) 각 도시가 필요한 기능을 분담, 상호 발전적으로 성장하도록 유도
도농연계 생활권		○ (특징) 중심도시와 여러 농촌중심지를 연계하여 설정 - 가장 일반적인 생활권 유형 - 중심도시가 주변지역에 고차 서비스나 경제·교육 등의 거점기능을 수행 ○ (중점) 중심지 기능재생, 농촌중심지와 마을정비 필요
농어촌 생활권		○ (특징) 특별한 중심도시가 없이 농촌 지역을 연계하여 설정 ○ (중점) 농촌중심지간 기능별 특화 및 역할분담이 중요 - 중심지와 마을 정비를 통해 생활권내 생활여건 개선, 서비스 기능을 강화

출처 : 지역발전위원회 보도자료(2013.7.18)

□ 생활권 구성 현황

- 생활권 구성 기준(지역발전위원회, 2017:14)
 - 지역생활권의 구성단위는 2 ~ 4개의 지리적으로 가까운 지자체로 구성
 - 중추도시생활권은 관할 자치구뿐만 아니라 인근 시·군을 포함할 수 있으므로 4개 이상의 연속된 지자체로 생활권을 구성
 - 그 외 생활권은 4개 이내의 지자체로 구성하되, 지역의 특성상 4개 이상의 지자체로 구성할 수밖에 없는 경우는 예외적으로 인정
 - 구성기준을 유형별로 나누어보면 인구, 지리적·기능적 연계성 등을 종합 고려하여 ‘농어촌생활권’, ‘도농연계생활권’, ‘중추도시생활권’으로 구분
- 63개 생활권 구성(지역발전위원회, 2017:18)
 - (중추도시생활권 20개) 부산, 대구, 광주, 대전, 울산, 세종, 청주(충북), 천안(충남), 전주(전북), 목포·여수(전남), 포항·구미·안동(경북), 창원·진주(경남), 춘천(강원) 등과 같이 대도시와 주변도시로 이루어진 생활권
 - (도농연계생활권 14개) 충남 당진·서산·태안, 경북 영주·봉화 등과 같이 지역거점기능을 수행하는 중소도시와 인근 농어촌 시군으로 구성되는 생활권
 - (농어촌생활권 21개) 전북 무주·진안·장수, 충북 옥천·보은·영동 등과 같이 농어촌 시·군으로 구성되는 생활권이며, 21개 생활권 중 3개(포천+연천+철원, 영동+무주+김천, 단양+영월+영주)는 2개도 이상에 걸쳐 생활권 구성
 - (수도권시범생활권) 서울과 인천 중심 지자체로 각각 1개의 생활권과 경기 지역에 6개의 생활권 구성

표 3-14 | 63개 생활권 구성 현황

시도	중추생활권(20)	도농연계권(14)	농여촌권(21)	수도권시법권(8)
서울(1)				· 서울+의정부+남양주+양주+구리+고양+파주+부천+성남+하남
인천(1)				· 인천+부천+김포
부산(1)	· 부산+김해+양산+울주			
대구(1)	· 대구+영천+경산+군위+청도+고령+성주+칠곡+합천			
대전(1)	· 대전+옥천+금산+계룡+논산			
광주(1)	· 광주+나주+담양+화순+함평+장성			
울산(1)	· 울산+양산+경주+밀양			
경기(1)		· 의정부+양주+포천+동두천+연천 · 광주+이천+여주+양평+가평 · 평택+안성 · 화성+오산		· 고양+파주+김포 · 안산+시흥 · 군포+의왕 · 안양+과천 · 성남+용인+광주+하남 · 수원+용인
강원(6)	· 춘천+홍천+화천+철원+양구 · 원주+횡성	· 강릉+동해+삼척+태백	· 영월+평창+정선 · 속초+고성+양양 · 인제+양구	
충북(5)	· 청주+청원+증평+보은+괴산+진천 · 충주+제천+음성	· 제천+단양	· 옥천+보은+영동 · 음성+진천+증평+괴산	
충남(6)	· 천안+아산 · 홍성+예산	· 당진+서산+태안	· 공주+부여+청양 · 논산+계룡+금산 · 보령+서천	
전북(4)	· 전주+군산+익산+김제+완주	· 정읍+고창+부안 · 남원+임실+순창	· 무주+진안+장수	
전남(6)	· 목포+무안+신안+해남+진도 · 여수+순천+광양+보성+고흥		· 나주+화순 · 영암+장흥+강진+완도 · 장성+영광+함평 · 담양+곡성+구례	
경북(9)	· 포항+경주+영덕+울진+울릉 · 구미+김천+칠곡 · 안동+예천+의성+청송+영양	· 영주+봉화 · 상주+문경+예천 · 경산+청도+영천	· 의성+군위 · 성주+고령 · 울진+영양+영덕	
경남(5)	· 창원+김해+합안 · 진주+사천+남해+하동	· 통영+거제+고성	· 창녕+의령+밀양+합천 · 거창+함양+산청	
제주(1)		· 제주+서귀포		
도간(3)			· 포천+연천+철원 · 영동+무주+김천 · 단양+영월+영주	

출처 : 지역발전위원회(2017:18)

4) 문재인 정부의 초광역권

□ 문재인 정부 국가균형발전

- 문재인 정부는 2017년 7월 “국정운영 5개년 계획”에 따라 5대 국정목표 중 하나로 ‘고르게 발전하는 지역’을 설정
- 2018년 2월 1일, 지역발전위원회는 “문재인 정부 국가균형발전 비전과 전략”을 발표하고, “지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국”을 비전으로 제시
 - 균형발전이 추구하는 3대 가치로 분권, 포용, 혁신을 제시
 - 3대 가치는 국가균형발전 정책과제를 통해 구현

그림 3-18 | 문재인 정부의 국가균형발전 비전과 전략

비전	지역이 강한 나라, 균형잡힌 대한민국
목표	지역주도 자립적 성장기반 마련
3대 전략 / 9대 핵심 과제	1. [사람] 안정되고 품격있는 삶 ① 지역인재-일자리 선순환 교육체계 ② 지역자산을 활용한 특색있는 문화·관광 ③ 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축 2. [공간] 방방곡곡 생기도는 공간 ① 매력있게 되살아나는 농산어촌 ② 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 ③ 인구감소지역을 거주강소지역으로 3. [산업] 일자리가 생겨나는 지역혁신 ① 혁신도시 시즌2 ② 지역산업 3대 혁신 ③ 지역 유희자산의 경제적 자산화

출처 : 지역발전위원회(2018.2.1)

□ 국가균형발전 전략별 주요과제¹⁴⁾

• (사람) 안정되고 품격있는 삶

- 지역인재-일자리 선순환 교육체계 : 지방대학의 자율적 교육역량 강화, 지역맞춤형 우수 지역인재 양성, 지역소재 학교지원 및 지역인재 취업지원
- 지역자산을 활용한 특색있는 문화·관광 : 지역 간 문화격차 해소, 문화도시 지정·육성, 관광전략 거점도시 육성, 웰니스(건강·치유)관광클러스터 육성, 관광창업 지원
- 기본적 삶의 질 보장을 위한 보건·복지체계 구축 : 찾아가는 보건복지 서비스 확대, 지역사회서비스 투자사업 확대 및 모델 확산, 지역교통체계 개편

• (공간) 방방곡곡 생기도는 공간

- 매력있게 되살아나는 농산어촌 : ‘농촌 신활력 플러스’ 사업 추진, ‘불편없는 농촌 ‘3·6·5 생활권’ 구축, 맞춤형 귀농어·귀촌 정착 지원, 재생에너지 보급 등
- 도시재생 뉴딜 및 중소도시 재도약 : 지역 맞춤형 뉴딜사업 활성화(스마트 솔루션 접목), 공공상생상가 지원, 중소도시 연계협력 강화를 통한 강소도시권 육성
- 인구감소지역을 거주강소지역으로 : 정주여건 개선, 지자체 연계협력으로 상생협력 벨트 지정, 마을기업·공동체일자리사업 육성·확대

• (산업) 일자리가 생겨나는 지역혁신

- 혁신도시 시즌2 : 지역인재 채용의무화, 스마트 혁신도시 선도모델 조성, 지자체-대학-이전기관 협력클러스터 조성, 구도심 재생과 연계, 국가혁신클러스터와 연계
- 지역산업 3대 혁신 : [산업] 중견기업·지역스타기업 육성, 사회적 경제 육성
[거점] 국가혁신클러스터, 산단, 새만금, 세종시
[기반] 인력·투자·Glocalization(세계화+지방화) 지원
- 지역 유희자산의 경제적 자산화 : 국유재산 총조사, 대부료 인하 등을 통해 국·공유 유희자산을 창업공간임대주택 등으로 활용, 임산물 클러스터 등

14) 지역발전위원회(2018.2.1), “문재인정부 국가균형발전 비전과 전략” 중 발취

□ 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018-2022) 수립¹⁵⁾

- 계획의 주요내용 : 균형발전 지원체계, 부문별 핵심과제, 시·도별 역점과제 등으로 구성
- 균형발전 지원체계
 - 국가균형발전 프로젝트 추진 : 전국 권역을 연결하는 광역 네트워크를 구축하고, 산업기반 조성, 주민 삶의 질 개선을 위한 인프라, R&D 사업 등 추진
 - 균형발전총괄지표 개발 및 지역차등지원 : 17개 시·도 및 226개 기초 지방자치단체 대상으로 균형발전총괄지표를 개발하고, 지역차등지원 방안 마련
 - 생활밀착형 SOC사업 확대 : 조기집행('19), 3개년계획(안)('20~'22) 수립, 지역역량 강화를 병행
 - 지역발전투자협약(계획협약) 본격 추진 : 지방분권형 지역발전사업의 대표적 모델로 자리매김 추진
 - 국가균형발전특별회계 개편 : 지방이 제 '일'을 제 '돈'을 가지고 제 '스스로' 결정·집행·책임지도록 실질적 재정분권 추진
 - 지역혁신체계 구축 : 이전의 지역 거버넌스와 달리, 지역혁신협의회에 실질적 권한 부여 및 혁신역량 제고를 통해 자립형 지역발전을 촉진
- 17개 시도 중심 발전계획 수립
 - 시도 내 불균형 해소를 위한 과제를 발굴·반영
 - 지역자산의 효율적·통합적 활용, 한반도 신경제지도 구상 이행 등을 위해 균형발전 역량 강화

15) 국가균형발전위원회, 산업통상자원부(2019.1), “제4차 국가균형발전 5개년계획(2018-2022)” 중 발채

표 3-15 | 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018-2022) 시도별 발전비전

구분	비 전	목 표
서울특별시	소통과 배려가 있는 행복한 시민도시	· 천만 시민의 삶의 질 향상을 통한 지역 발전의 내실화 추구 · 모든 지역을 배려하는 권역별 균형발전과 수도권-지방상생발전 추구
부산광역시	시민이 행복한 동북아 해양수도 부산	· 시민과 함께 실질적인 동북아 해양수도의 비전 완성 · 정의로운 시정으로 차별 없는 사회와 희망이 있는 도시
대구광역시	삶이 여유롭고 일자리가 생겨나는 열린 대구	· 균형발전을 위한 경제·사회적 인프라 확충 및 거점 개발 · 신성장산업 육성 및 주력산업 고도화
인천광역시	시민과 함께 만드는 평화경제 중심도시 인천	· 혁신경제 기반 평화경제 중심도시 실현 · 민관협치를 통한 생활과 문화 복지 공동체 실현
광주광역시	정의롭고 풍요로운 도시, 광주	· 에너지·친환경자동차·문화산업 특화를 통한 도시경쟁력 강화 추진 · 국토서남권 거점도시로서 주변지역과 공동체를 포용하는 지역 구축
대전광역시	더불어 행복한 미래도시 대전	· 원도심의 도시기반시설 확충, 산업경쟁력 강화를 통한 지역내 불균형 해소 추진 · 국제과학비즈니스벨트와 대덕연구개발특구를 연계한 4차 산업혁명 특별시 조성
울산광역시	동북아 산업혁신 선도도시	· 창의인재 양성과 지속가능한 일자리 선순환체계 구축 · 주력산업 고도화 및 4차 산업혁명을 선도하는 혁신기반 구축
세종특별 자치시	시민주권 특별자치시 행정수도 세종	· 행정수도 기능을 완성하기 위한 핵심기관 이전 및 인프라 확충 · 시민주권을 확대하기 위한 제도와 기반 조성
경기도	어디에서나 삶의 질을 끌고루 누리는 경기도	· 지역 중심, 사람 중심의 즐겁고 안전한 살고 싶은 경기도 지향 · 삶의 보편적 권리를 신장하고 혁신과 공정의 경기도 구현
강원도	평화와 번영 강원시대	· 행복공동체 강원, 포용·상생발전 강원, 지역경제·혁신성장 강원 · 지속 가능한 도민 삶터와 균형공동체 실현
충청북도	국토균형발전을 선도하는 강호축의 중심 충북	· 강호축 육성을 통한 미래먹거리 창출기반 구축 · 청주권·비청주권 불균형 해소 및 지역체감형 특화사업 발굴
충청남도	한강하구에서 포용적이고 더 행복한 충남	· 혁신성장과 공정경제, 플랫폼경제에 기반한 포용성장 선도지역 · 선순환 일자리와 복지, 삶터가 보장되는 더 행복한 충남도민
전라북도	아름다운 山河 옹비하는 천년 전북	· 전북의 아름다운 자연 및 새로운 문명을 여는 새만금과 함께 대도약하는 전북 · 천년을 이어 온 자긍심으로 새로운 천년을 향해 힘차게 옹비하는 전북
전라남도	내 삶이 바뀌는 전남 행복시대	· 해양과 대륙이 만나는, 한반도 태평양 진출입의 섬해양관광 모델지역 구축 · 권역별 성장산업 육성을 통한 미래산업 발전기반 구축
경상북도	새바람, 행복 경북!	· 미래 일자리 기반 마련으로 대한민국 새로운 성장 동력 창출 · 도민 삶의 질 향상으로 저출산 극복 및 행복 육아 환경 조성
경상남도	제조업과 공간의 혁신, 청년이 모이는 경남	· 자리와 복지가 어우러진 포용사회 전환 · 4차 산업혁명과 국가혁신성장의 거점화 달성
제주특별 자치도	제주도민이 행복한 공존과 창정의 균형도시	· 제주도민 주도 및 참여를 통한 균형발전 · 청정과 공존의 핵심가치에 의한 균형발전

출처 : 국가균형발전위원회, 산업통상자원부(2091.1:34-68) 요약

□ 초광역 협력사업 발굴 및 추진

- 국가균형발전위원회는 경쟁력을 갖춘 지역권역 형성을 촉진할 수 있는 “초광역 협력 프로젝트”를 발굴하여 실현을 위한 세부기획을 지원하는 사업 시행(국가균형발전위원회 보도자료, 2020. 9. 24)
- 초광역 협력 프로젝트의 개념¹⁶⁾
 - 개념 : ① 단일 지방자치단체의 행정구역을 넘는 정책 및 행정 수요에 대응하기 위해
② 복수의 지방자치단체가 공동으로 또는 협조하여 추진하는 사업으로서
③ 초광역적 경제·생활권역의 형성·발전에 기여할 수 있는 사업
 - (분야) 산업·교통·물류·문화·관광·환경·보건·복지·안전·교육 등 전 분야
 - (추진주체) 광역지자체 간 협력 외에도, 광역-기초, 기초-기초 지자체 간의 협력 프로젝트도 신청 가능

그림 3-19 | 초광역 개발권 비전 및 기본방향

비전	수도권 수준의 경쟁력을 갖춘 지역 경제·생활권역 형성
목표	협력과 연계를 통한 지역 경쟁력과 지역사업의 효과성 제고
기본 방향	사전적인 권역 설정이 없는 지역주도 초광역 협력 프로젝트 추진 ① 사전적·하향적·획일적 권역 설정이 없는 “프로젝트 기반” ② 프로젝트 계획 및 추진 전 과정에 철저하게 지역주도 보장 ③ 기존 방식의 한계를 극복할 수 있는 거버넌스 및 예산집행 방식 혁신 ④ 산업·교통·환경·안전·관광 등 모든 분야에서 필요한 프로젝트 발굴 ⑤ 하드웨어 뿐 아니라 소프트웨어, 휴먼웨어를 융합하는 프로젝트 추진

출처 : 국가균형발전위원회 내부자료

16) 국가균형발전위원회(2020.9)

□ 초광역권이 국가균형발전을 위한 국정과제로 부상¹⁷⁾

- 2020. 10. 13.(제2차 한국판 뉴딜 전략회의)
 - 문재인 대통령은 초광역권 지역균형 뉴딜 추진 강조
 - “인근 지자체끼리 협력해 초광역권으로 ‘지역균형 뉴딜’을 추진하는 것도 경쟁력을 키우는 좋은 방안이다”
- 2021. 1. 11. (대통령 신년사)
 - “국가균형발전을 위한 대규모·초광역 프로젝트를 신속하게 추진하고, 생활 SOC(사회간접자본) 투자를 늘려 지역 주민의 삶의 질을 높ی겠다”
- 2021. 2. 5. (세계 최대 해상풍력단지 48조 투자협약식 모두발언)
 - “정부는 ‘한국판 뉴딜’의 중심을 ‘지역균형 뉴딜’에 두고 재정부부터 금융, 규제혁신까지 적극 지원하겠습니다. 생활 SOC, 대규모·초광역 프로젝트도 속도를 내서 국가균형발전 정책과 함께 시너지 효과를 높이겠습니다”
- 2021. 2. 16. (국토교통부 업무보고 모두발언)
 - “광역-지자체 간 연대 협력으로 수도권과 경쟁할 수 있는 광역 경제권을 만들 수 있도록 제도적 기반을 마련하고, 도로와 철도망 등 광역교통 인프라를 확충해 나가야 합니다. 도시재생 뉴딜 사업 투자 선도 지구를 비롯해 지역 맞춤형 지원을 확대하고, 지방과 수도권이 상생 발전하는 기반을 마련해야 할 것입니다”
 - “생활SOC, 대규모 초광역 프로젝트와 국가균형발전 정책의 시너지 효과를 극대화해 주기 바랍니다”
- 2021. 2. 25. (동남권 메가시티 구축 전략 보고)
 - “오늘 동남권을 시작으로 초광역 협력이 전국 곳곳으로 확산되길 기대합니다. 앞으로 지자체들이 서로 협력하여 행정구역의 경계를 뛰어넘는 창의적인 발전 계획을 수립한다면, 정부도 함께 맞춤형 지원 방안을 강구해 나가겠습니다”

17) 청와대 홈페이지(<http://www.president.go.kr/>)에서 ‘초광역’ 키워드 검색하여 관련내용 요약

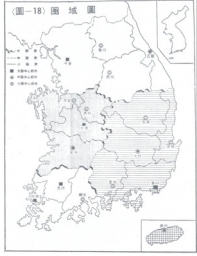
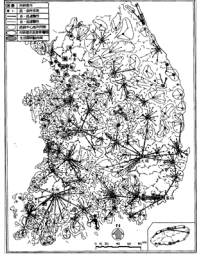
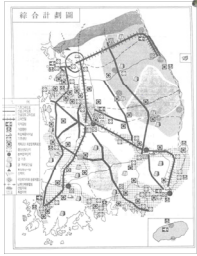
3. 초광역 정책 실태종합 및 진단

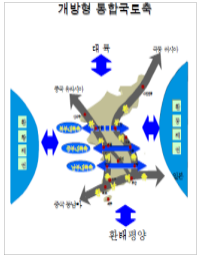
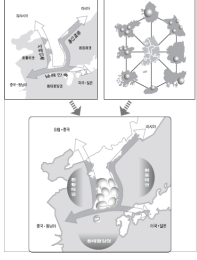
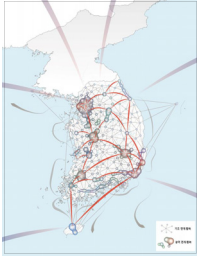
1) 광역적 공간전략의 역사

□ 1970년대부터 논의되던 초광역권 전략

- 초광역권 공간전략은 1970년대부터 논의된 개념
 - 국토종합계획에서는 1972년 제1차 국토종합개발계획에서부터 권역을 설정하고 권역별 계획을 수립
 - 70년대 4대권, 80년대 28개 지역생활권, 3대 지역경제권, 90년대 3개 신산업지대, 10개 광역권 등이 제시
- 2000년대 들어 행정구역을 초월한 초광역적 공간전략 도입
 - 3개 연안축, 3개 동서축, 개방형(π 형) 국토발전축과 7+1 경제권, 5+2 광역경제권, 초광역개발권 등이 국토발전방향으로 제시
- 국토종합계획에서 초광역권이 추진되지 못한 이유
 - 권역 설정이 구상 수준에서 머물러 있고, 권역 차원에서 초광역 수준의 구상을 구체화할 수 있는 계획이나 정책수단이 수반되지 못함(이원섭, 2007)
 - 국토계획이 장기계획이고 재원이 동반되지 못함(권영섭 외, 2020: 126)
- 광역자치단체가 중심이 되는 사업 추진(권영섭 외, 2020:125)
 - 국가균형발전특별법에는 기초생활권, 광역협력권 ... 등 행정단위, 권역단위, 정책단위 등이 명시되어 있으며, 광역자치단체가 주체임
 - 이 중 기초생활권, 광역협력권, 수도권, 성장촉진지역, 특수상황지역, 산업위기대응 특별지역 등과 관련된 책임주체는 명시되지 않고 사업 중심으로 추진
 - 균형발전을 구현하는데 가장 적합한 공간단위(규모)나 주체에 대한 합의는 이루어지지 않은 채 행정단위인 광역자치단체에 의존

표 3-16 | 국토종합계획의 권역설정 변천

구 분	권역설정		공간구상
제1차 국토계획 (1972-1981)	설정	•4대권, 8중권, 17소권	
	기준	•대권: 하천유역권 •중권: 대·중도시 영향권과 도 행정구역을 병용 •서권: 지방도시 중심 경제권	
	계획 권역	•한강대권: 수도중권, 태백중권 •금강대권: 충청중권, 전주중권 •영산강대권: 광주중권 •낙동강대권: 부산중권, 대구중권 •제주중권	
제2차 국토계획 (1982-1991)	설정	•28개 지역생활권	
	기준	•도시와 배후 농촌지역을 통합한 단위지역 •공간적 등질성, 기능적 연계성, 당해지역의 성격과 개발상태 등	
	계획 권역	•5개 대도시생활권: 인구 100만 대도시 •17개 지방도시생활권: 시급도시가 지역의 중심을 이루는 지역 •6개 농촌도시생활권: 읍급도시 중심 농산촌	
제2차 국토계획 수정계획 (1987-1991)	설정	•3대 지역경제권	
	기준	•인구 100만 이상의 지방대도시를 중심으로 주변의 도를 통합	
	계획 권역	•수도권 •3대 지역경제권 - 중부권: 대전, 충청남북도 - 동남권: 부산, 대구, 경상남북도 - 서남권: 전라남북도	
제3차 국토계획 (1992-2001)	설정	•9개 권역, 3개 신산업지대 조성	
	기준	•사도를 기준으로 하되, 인접 특별시와 직할시를 도에 포함한 9개 권역 •서해안 개발과 연계, 상대적 낙후지역을 신산업지대로 조성	
	계획 권역	•수도권 •강원권 •충북권 •대전·충남권 •전북권 •광주·전남권 •대구·경북권 •부산·경남권 •제주권	

구 분	권역설정		공간구상
제4차 국토계획 (2000~2020)	설정	•3개의 연안축, 3개의 동서축 •10 광역권	
	기준	•개방형 통합국토축, 내륙지역 균형개발을 위한 동서내륙축 •광역권 : 지역균형개발의 거점지역	
	계획 권역	•아산만권, 전주군장권, 광주목포권, 광양만·진주권 - 부산·울산·경남권, 대구·포항권, 강원동해안권 - 중부내륙권, 대전·청주권, 제주도	
제4차 국토계획 수정계획 (2006~2020)	설정	•개방형(π형) 국토발전축 •7+1 경제권	
	기준	•광역행정구역으로서 RIS(지역혁신체계) 사업, 전략산업 육성 및 혁신클러스터 형성을 위한 공간단위	
	계획 권역	•수도권 •강원권 •충청권 •전북권 •광주권 •부산권 •대구권 •제주도	
제4차 국토계획 수정계획 (2011~2020)	설정	•초광역개발권 •5+2 광역경제권	
	기준	•5+2 광역경제권을 중심으로 거점도시권을 육성하고 광역경제권간 연계·협력을 통해 지역의 자립적 발전 유도	
	계획 권역	•수도권 •충청권 •호남권 •대경권 •동남권 •강원권 •제주권	
제5차 국토계획 (2020~2040)	설정	•스마트 국토 구상 •다양한 공간(권역) 형성	
	기준	•다양한 연대와 협력이 가능한 유연한 공간전략	
	계획 권역	•국토공간 형성의 원칙 - 기본이념 : 다양성(diversity), 연결성(connectivity) - 추진전략 : 혁신적 지역발전, 자율적 지역발전, 협력적 지역발전	

출처: 대한민국정부, 국토종합(개발)계획, 각 연도에서 요약

□ 2000년대 본격적으로 논의된 초광역권 발전 전략

- 1990년대 이후 세계화 및 신자유주의가 확산되면서 국가 글로벌 경쟁력 강화를 위한 핵심도시들의 역량이 중시됨
 - 이에 따라 국가 단위를 초월한 지리적 집중체에 대한 논의가 확대되었으며, 학술적·정책적 부문에서 세계도시, 글로벌 도시지역, 메가시티리전, 대도시지역 등의 개념이 출현함
 - 세계적으로는 핵심도시들의 역량과 주변지역의 협업구조 강조, 경쟁력 있는 경제공간으로서의 잠재력을 가진 공간에 관심이 증대됨
 - 우리나라에서는 1990년대 중국의 주강 삼각주 및 장강 삼각주, 일본의 도쿄-오사카(Tokaido) 등이 부상하면서 국가성장에 대한 위기가 고조되었으며, 이러한 지역들에 대응하기 위한 초광역적 공간전략이 정책적으로 검토됨
- 참여정부는 국가균형발전과 지역 및 국가경쟁력 극대화를 위해 2006년부터 초광역경제권을 구상함
 - 2006년 4대 초광역경제권을 시작으로 2007년 5대 초광역경제권 구상을 발표
 - 5+2 초광역경제권 구상 : 5대 초광역경제권(수도권, 중부권, 서남권, 대구경북권, 동남권) 및 2대 지역경제권(강원권, 제주권)
 - 향후 초광역경제권 구상이 구체화될 경우 행정구역 개편도 검토할 필요가 있음을 지적(국가균형발전위원회, 2007. 9. 17)
- 이명박 정부는 참여정부의 초광역경제권 구상을 수정하여 “5+2 광역경제권”과 “초광역개발권” 국정과제로 추진
 - 5+2 광역경제권별로 선도사업을 지정·육성
 - 규제 합리화를 통해 개발용지 공급, 개발절차 간소화 등을 추진
 - 광역권별로 광역경제권발전위원회를 설치하여 광역경제권 개발계획을 수립
- 박근혜 정부의 초광역권 사업은 이전 정부들에 비하여 매우 약화됨

- 박근혜 정부의 140대 국정과제 중 국토공간에 대한 과제는 제시되지 않음(기정훈 외, 2020:38)
- 지역행복생활권은 80년대 제2차 국토종합개발계획의 '지역생활권' 과 매우 유사
- 광역경제권발전위원회는 박근혜 정부가 출범하면서 폐지(금창호, 2018:61)
- 광특회계는 지역발전특별회계로 개편하고, 기초 지자체 수준의 지역행복생활권 정책과 새뜰마을 사업 추진(박진경·이제연, 2018:3)

표 3-17 | 2000년대 이후 초광역 공간전략 비교

		참여정부	이명박정부	박근혜정부
현안문제		• 수도권 일극집중과 지역 간 발전격차	• 지역의 글로벌 경쟁력 취약	• 지역주민의 낮은 삶의 질 만족도(행복도)
지역 발전 정책 구조	정책목표	• 다핵형·창조형 선진국가 건설(국가균형발전)	• 지역의 글로벌 경쟁력 강화(일자리 창출)	• 국민행복과 지역희망 (국민 만족도)
	주요정책	• 혁신정책 • 균형정책 • 산업정책 • 공간정책	• 글로벌 경쟁력 강화 • 활력넘치는 지역공동체 형성 • 대외개방형 국토개발 • 자생발전을 위한 제도적 기반	• 지역행복생활권 활성화 • 지역경제 활력제고 • 교육여건 개선, 창의인재 • 지역문화 융성, 생태복원
	정책 수단	• 국가균형발전위원회 • 국가균형발전5개년계획 (2004~2008년) • 국가균형발전특별회계 • 국가균형발전특별법	• 지역발전위원회 • 지역발전5개년계획 (2009~2013년) • 광역-지역발전특별회계 • 국가균형발전특별법	• 지역발전위원회 • 지역발전5개년계획 (2014~2018년) • 지역발전특별회계 • 국가균형발전특별법
초광역권	설정	• 4대 초광역경제권 • 5+2 초광역경제권 구상	• 5+2 광역경제권 • 초광역개발권	• 지역행복생활권 (중추도시생활권)
	권역설정 방식	• 하향식	• 하향식	• 상향식
	지향점	• 지역 및 국가경쟁력 극대화	• 대외 경쟁력 강화	• 국민 만족도 제고
성과와 한계		• 균형발전의 기반 및 추진 체계 구축 • 전역적 차원의 초광역 국토전략 미흡	• 행정구역을 넘어서는 광역적 공간전략 시행 • 경제권별 1/n 나눠먹기 • 초광역 사업목표와 달리 지역 현안사업으로 구성	• 국민만족 중심으로 정책 방향 전환 • 광역경제권 추진 수단(광특회계, 광역경제권 발전위원회) 폐지

출처 : 국가균형발전위원회(2007.9.17), 지역발전위원회·산업통상자원부(2014), 국가균형발전위원회·산업통상자원부(2018) 등을 참고하여 저자 작성

- 지역뉴딜과 함께 부상한 문재인 정부의 초광역권 구상
 - 문재인 정부의 국가균형발전 비전에는 초광역권 구상을 명시하지는 않음
 - 다만, 공간균형 방안으로 “수도권에 견출 광역권과 도시권 육성”을 제시함으로써 초광역권에 대한 의지를 피력함(지역발전위원회, 2018. 2)
 - 2019년부터 부산·울산·경남을 중심으로 메가시티 플랫폼 구축 논의, 대구·경북은 행정통합을 논의 등 지역주도의 초광역권 논의가 활발해짐
 - 2020년 국가균형발전위원회는 ‘초광역 협력 프로젝트’ 기획 지원사업을 실시하고, 대통령이 제2차 한국판 뉴딜 전략회의(2020. 10. 13)에서 초광역권 지역균형 뉴딜 추진을 강조함으로써 초광역권이 중요한 국정과제로 부상

2) 기존 초광역 정책의 문제점 및 한계

□ 공간전략의 부재

- 우리나라 상황에서 초광역권은 대외적으로는 국가적 차원의 경쟁거점 육성, 대내적으로는 시도간 연계를 통한 국가균형발전 추진이라는 양면성이 있음
- 그간 국내 초광역권 육성 정책은 공간정책이 아닌 산업지원정책을 강조하여 지역의 고유 특성과 연계되지 못되는 한계를 노정
 - 해외 초광역권에서 발견되는 공통점은 중심성과 연계구조임. 중심도시의 기능이 확보되었음을 전제로 주변 지역들과 연계하면서 거대 경제권을 형성하는 것이 초광역권의 핵심
 - 그러나 우리나라 초광역권 사업은 장기적 차원의 공간계획이 수립되지 못해 중심거점-산업이 유기적으로 연계될 수 있는 사업발굴이 취약
- 기업별 특성이 아닌 지역별 특성에 부합할 수 있도록 초광역권을 육성하는 전략이 필요함
 - 광역경제권별 선도산업 육성의 경우 권역별 1-2개의 신성장선도사업을 선정하고

기업활동을 지원하는 것이었음. 이 결과 초광역권 공간적 성장보다 초광역내 소수 기업의 성장에 초점이 맞춰지게 됨

- 중심도시가 주변지역과 연계하여 글로벌 스케일의 네트워크를 구축할 수 있도록 권역내에서는 중심도시와 인접지역간 기능적, 문화적 연계를 통해 동질지역을 형성할 수 있는 전략 필요

□ 중앙정부 주도로 인한 시도의 저조한 관심

- 초광역권 추진에서는 지자체간 협력이 필수적인데, 그동안 추진되었던 초광역 사업들은 지자체간 협력적 거버넌스가 부족한 상태에서 탑다운 방식으로 추진
 - 광역지자체간 협력구조가 미흡한 상태에서 광역권 협력사업 발굴 미흡, 초광역 연계 사업을 발굴할 수 있는 충분한 시간이 부족
 - 광역 차원에서는 협력해야 할 동기부여와 인센티브 부족했음
- 광역지자체가 모두 참여하는 계획수립을 위해 광역경제권발전위원회의 조직 및 운영을 제도화하였지만, 박근혜 정부 출범 후 2014년에 모두 폐지됨
- 지자체는 초광역 육성보다 초광역권 사업 예산을 확보하기 위해 시도 간 비중을 '1/n'로 하려는 계획을 수립·제출
 - 이 과정에서 정부예산을 받기 위한 광역지자체의 미완성의 프로젝트 발굴로 변형되고, 기존의 유사한 사업 내지는 지자체의 숙원사업을 프로젝트로 추진하기도 함(기정훈 외, 2020:48)

□ 사업범위의 인위적 설정과 유연성 부족

- 5+2 광역경제권은 권역별 선도사업을 지원하는 구조였기 때문에 권역설정 단계에서부터 지역간 갈등이 유발됨
 - 사례: 영남권이 대경권, 동남권 등 2개 광역경제권으로 된 것에 대하여 호남권 반발
- 광역경제권 공간범위를 중앙정부가 행정구역 단위로 설정하여 광역경제권 공간범위가 지역경제권과 불일치

- 계획권역과 행정구역 불일치는 광역경제권 개발계획의 수립 및 추진에 제약
- 광역경제권 지자체장이 공동으로 수립권자가 됨으로써 특정 사안에 대한 지자체간 상호 이견이 발생시 대화와 타협보다는 배분에 더욱 치중하게 됨
- 시도간 협력보다 자기 구역내 개발을 우선시하여 지역 역량 증진에 소홀

□ 나눠먹기 식 예산배분

- 가시적 성과를 얻을 수 있는 소위 ‘돈 되는 사업’에만 집중하게 되어 지자체들 간 유사한 사업을 계획하게 되고 자연스레 중복투자 문제가 발생
- 지자체 간 과도한 경쟁을 유발하는 국책사업 선정방식으로 인해 광역경제권 내 지자체 간 갈등을 유발하는 새로운 형태의 지역이기주의를 조장함(차재권, 2017)

□ 성과 중심의 단기사업 추진

- 해외 초광역권은 수년간에 걸쳐 형성되는 사례들이 대다수
- 그러나 기존 우리나라 초광역권 정책은 지역안배를 고려한 대규모 토건사업, 단기사업 또는 성과중심으로 추진되어 실질적인 지역 성과 기여도가 낮음
 - 지역현안사업, 대규모 토목사업은 정치 쟁점화되어 초광역권 육성을 저해
 - 단기 사업으로 추진된 사업들은 발생한 성과들의 지속적 관리가 미흡
 - 광역경제권 선도사업은 신성장동력사업 위주로 추진되어 지역의 주력산업과 연계성이 낮고 지역경제활성화에 미흡
- 초광역권에 대한 장기적 지원제도가 미비하여 초광역권 기간 내 사업을 추진하려고 하는 이해당사자들의 조급성 확대
 - 지속적·안정적인 정책 추진을 위해 초광역권에 대한 장기비전 및 전략 제시 필요
 - 필요시 행정구역 재편, 특별행정기관, 지원조직 등에 대한 논의가 병행되어야 함

CHAPTER 4

초광역 연계 최근 해외사례 및 시사점

- 1. 잉글랜드 광역 연계정책 추진 동향 127
- 2. 미국 메가리전 추진 동향 140
- 3. 사례비교 및 시사점 150

04 초광역 연계 최근 해외사례 및 시사점

1. 잉글랜드 광역 연계정책 추진 동향¹⁸⁾

1) 도시권 출현의 배경

- 1997년 신노동당이 집권하면서 광역화 의제가 제기되고 광역 런던시가 설립
 - 신노동당 정부는 잉글랜드 전체에서 도시와 농촌이 통합되는 지역 정부를 구성하려고 했으나 주민투표에서 패배로 무산
 - 광역화의 대안으로 기능지역 기반의 도시권 부상

표 4-1 | 광역 vs 로컬 관점에서 본 영국 지역정책의 기조 변화

구분	광역정부	로컬리즘	광역 재등장	로컬 재등장
기간	1970년대	1980-1990년대	2000년대	2010년 이후
논리	공공관리	신로컬리즘 (new localism)	신지역주의	큰 사회 (Big Society)
추동력	민주화와 서비스 전달	행정기구 조정	경쟁력	경쟁력/재정적자 감소
구조	공식적; GLC 및 6개의 대도시 카운티	공동기구: 런던 및 前대도시 카운티	다양: 파트너십, 공공기구, GLA	다양: 파트너십, 공동기구, 기능지역
행정구역	고정	계승	유연(및 고정)	유연(및 고정)

출처 : 박재곤(2012:26) 재인용. 원자료는 Office of the Deputy Prime(2006:33)

18) 강원대학교 정준호 교수의 협동연구 원고를 재정리함

- 2010년대 들어 도시권(city-region) 중심의 분권화 추진
 - 2010년 보수당 연정은 공공지출을 삭감하기 위해 로컬 단위로의 분권 강화 추진
 - 2010년대 중반 보수당 정부가 단독 집권하면서 도시권을 광역화의 대안으로 수용
 - 도시권 협상(City Deals)과 분권 협상(Devolution Deals)으로 구체화

2) 도시권 중심의 광역화 추진 과정

□ 2008년 글로벌 금융위기 및 재정위기로 인한 기존 이중 정부형태의 균열

- ‘이중 정부(dual polity)’ 균열(Shaw and Tewdwr-Jones, 2017)
 - 중앙정부는 외교, 국방 및 경제 등 ‘상위 정치(high politics)’ 이슈 담당
 - 지자체는 학교, 도로 쓰레기 처리 등과 같은 ‘하위 정치(low politics)’ 이슈를 담당
 - 1970년대 중반 이후 경제쇠퇴와 최근 글로벌 금융위기로 중앙정부가 재정지출을 줄이면서 지자체가 상위 정치의 영역을 담당하게 됨. 이른바 이중 정부가 분열됨
- 로컬 단위의 광역화 시도 실패, 광역 단위 대신 ‘도시권(city-region)’ 부상
 - 노동당은 계획위원회(planning councils), 지역청(regional government offices), 지역발전기구(development agencies) 등을 통해 ‘광역 규모의 단위(region)’ 변경을 시도하였으나 실패
 - 2010년 보수당 연정 집권 후 경제·사회적 권한을 도시 및 인근 배후지로 이양하는 ‘도시권 협상(city deals)’ 진행(House of Commons, 2015)
 - 2015년 이후에는 남부-북부 격차완화를 위해 3개 잉글랜드 북부지역들을 포괄하는 초광역권(pan-regional Northern Powerhouse) 논의 진행
- 하향식에 대응한 지자체의 대응력 강화
 - 대도시 지도자들은 대도시가 경제 성장에 적합하다는 논리를 적극 수용
 - 런던 이외의 대도시에서 ‘Core Cities Network’를 조직화하여 경제 및 분권의 기

회들을 활용하려는 집단적 노력 진행(Core Cities, 2015)

□ 도시권 중심의 분권화 과정

• 런던시의 광역화 성공

- 런던은 1889년 런던 카운티 의회(London County Council), 1965년 GLC(Greater London Council) 설립으로 광역지자체가 되었으나, 1986년 GLC가 폐지되고 광역지자체를 유지하지 못했음
- 1997년 신노동당 집권 이후 2000년 GLA(Greater London Authority) 설립. 교통, 경제 발전 및 전략적 계획, 소방·구조 및 치안 등에 관한 권한 확보
- GLA 도입으로 영국 최초 대도시 시장이 직접 선출되고 시장의 권한을 견제하기 위해 의회 설립(Lupton et al., 2018).

• 2006년, 도시권 차원에서 광역화를 모색하는 분권화 시도

- 2000년대 초반 런던 이외의 지역에서 광역화 계획이 주민투표에서 부결되면서 도시권 차원에서 광역화를 모색하려는 분권화 시도가 출현
- 인접 지자체-중앙정부 간 자발적인 협약인 MAA(Multi-Area Agreements) 제시. MAA 지역은 경제발전계획의 권한 중 일부를 중앙정부로부터 위임(Russell, 2010)
- 2008~2010년 사이 15개 MAA 인정되었지만 임시적 수단에 불과

• 지자체 연합기구 CA(Combined Authorities) 설립

- 2009년 「지역 민주주의, 경제발전 및 건설법(Local Democracy, Economic Development and Construction Act 2009)」에 따라 CA가 공식적 법적 기구로 설립
- 2011년, GM(Greater Manchester) CA 설립. 「지역주권법(Localism Act)」 개정으로 런던 이외 8개 대도시로 구성된 Core Cities들이 경제 성장을 촉진하고 독자적인 정책을 수립할 수 있는 권한을 부여받음
- 도시권 협상의 의도는 도시권에 경제 성장을 추진하는 데 필요한 권한을 주고, 경제 성장을 위해 프로젝트 발굴 및 거버넌스를 재편하는 것(Lupton et al., 2018).

표 4-2 | 영국 도시권 중심의 분권화 전개 과정

시기	내용
1965-1986	GLC(Greater London Council) 운영
1974-1986	MCC(Metropolitan County Council) 운영(예: Birmingham, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle-Sunderland, Sheffield)
2000	GLA(Greater London Authority) 설립 및 London 시장 선출
2008-2010	MAA(Multi-Area Agreements) 설립
2009	CA(Combined Authorities) 설립을 위한 법제화
2011	최초의 CA 설립(예: Greater Manchester)
2012	1차 도시권 협상(City Deals)
2013	2차 도시권 협상
2014	1차 분권화 협상(예: Greater Manchester)
2015-2018	2차 분권화 협상(예: 기타 도시권, GM과 런던의 권한 확대)
2016	“Cities and Local Government Devolution Act” 제정
2017	런던 이외에서 최초의 대도시권 시장 선출(예: Greater Manchester, West Midlands, West of England, Tees Valley, Liverpool City Region, and Cambridgeshire and Peterborough)
2018	Sheffield City Region 시장 선출

출처 : Lupton et al.(2018)에서 수정·보완.

- 더 많은 권한을 협상하기 위한 분권 협상(Devolution deal)
 - 2014년 광역 맨체스터(Greater Manchester)는 분권 협상 진행
 - 2015년 7월, 런던 포함 8개 대도시권에서 시장직을 직접 선출하는 협상이 수용되고, 2016년, 「도시와 지방분권법(Cities and Local Government Devolution Act)」을 통해 CA 시장을 직접 선출하는 조항을 마련
 - 2017년 5월, 런던 이외 대도시에서 처음으로 광역 대도시권 시장이 선출. 2020년 현재 런던을 포함하여 8개 시장이 직접 선출¹⁹⁾

19) Greater Manchester, West Midlands, Liverpool City Region, Tees Valley, West of England, Cambridgeshire-Peterborough, Sheffield City Region, North East City Region
자세한 사항은 본 보고서 〈그림 2-19〉 참조.

3) 도시권 중심의 광역화 정책추진 사항

□ 도시권 협상의 정책추진

- 로컬 단위 對 광역지역 단위 대립
 - 2010년, 보수당과 자유당 연립정부는 「지역주권법(Localism Act)」을 통해 로컬주의적 해법을 강조. 광역 위의 해법을 부정하고, 기존 지역발전기구(RDA; Regional Development Agency), 지역청(RGOs; Regional Government Offices) 등 광역 지역 단위의 공적 기구 폐지
 - 로컬주의 분권화 시도는 중앙정부 권한 강화와 재정지출 삭감의 빌미를 제공한 것으로 볼 수 있음. 지역사회로의 권한이양은 새로운 민간사업자들에게 시장 권력을 집중시키는 것(Pike et al., 2016)
- 도시권 협상(City Deal)의 도입배경
 - 영국의 경제 침체 및 긴축 재정으로 인해 지역발전을 위한 재정지원의 한계 대두
 - 이러한 문제를 해결하기 위해 중앙정부는 성과목표를 제시하고, 지자체는 정부의 전략을 제안을 수용하는 ‘협상(deal-making)’ 방식 도입(Pike et al., 2013)
- 도시권 협상은 인프라와 관련된 새로운 도시(지역) 개발 모형
 - 도시권 협상은 지방 정부와 재무성 간에 지역발전계획과 연계하여 중장기 인프라 투자와 자원 조달에 대해 맺은 일종의 협정(National Audit Office, 2015)
 - 지자체의 인프라 요구에 대하여 중앙정부-지자체 간 갈등이 심화되고, 지역의 경제 성장을 위한 인프라 구축의 우선순위를 설정해야 문제 발생
 - 교통 인프라가 여러 지역을 아우르는 것이기 때문에 지역 정부가 없어 완전한 해결책이 되지 못함에 따라 시범대상으로 광역 맨체스터를 선정(KPMG, 2014)
- 중앙부처가 도시권 협상을 통해 제공하는 내용(HM Government, 2011).
 - 도시권에 단일의 포괄보조금(single capital pot)
 - 10억 파운드 지역성장기금(Regional Growth Fund)

- 기업 사업세(business rate) 감면
- 주요 교통자금지원
- 철도서비스에 관한 권한
- 버스서비스에 관한 책임성
- 도시재생 관련 권한과 자금을 신축적으로 사용

표 4-3 | 영국 도시권 협상 정책에 대한 장단점

장점	단점
· 개방적인 의사소통을 통한 통제된 분권화 · 중앙과 지자체 간 협력구조로 지역입장 반영 · 중앙정부의 분권화를 실용적인 정책 수단	· 중앙과 지자체 간 협상은 특별한 유형의 분권화 · 협상 과정에 관한 책임성, 효과성, 투명성 · 도시권별 차별적 재정지원 및 도시 간 경쟁 · 시간상의 제약으로 인한 효율성 및 효과성 · 여전히 정치적 의사결정이 중대한 역할

출처 : O'Brien(2015) 내용 요약

□ 분권 협상을 통한 CA의 설립

• CA의 위상

- CA는 도시권 협상과 LEP를 통해 이미 합의된 분권기능을 로컬 단위의 지자체들이 공동으로 조정하거나 수행할 수 있는 법적인 기구
- 정부는 연합지자체(Combined Authorities; CA)로 분권 협상 진행
- CA 시장 : 지자체들을 아우르는 대표, 선출방식은 런던과 동일
- CA의 지리적 경계 : 도시권 협상과 연동되는 경우가 대부분이라 주로 도시권 단위 (National Audit Office, 2016)

- 분권 협상의 진행과정

- 2011년, 경제개발과 교통 업무 등 협상(광역 맨체스터 도시권 적용)
- 2014년, West Yorkshire, Sheffield, Liverpool, Tees Valley, North East 등 5개의 CA 신설(법적 공간개발계획 입안 권한, 교통 예산에 대한 위임과 통합, 주택투자기금 배분 권한이 부여)
- 2015년, 시장 선출을 포함한 대폭적인 CA의 권한 확대. 경제개발, 재생, 주택, 교통, 숙련, 보건, 사회 돌봄, 아동서비스의 통합, 토지개발 및 계획, PCC(Police and Crime Commissioner) 업무 인계, 소방방재 서비스, 사업세(business rate) 초과분 활용 등을 포함(House of Commons, 2015)
- 2016년, 「도시와 지방분권법(Cities and Local Government Devolution Act)」에 의해 농촌지역도 포괄하는 CA 설립(Sheffield City, the North East, Tees Valley, Liverpool, and West Midlands)

□ 평가

- 지리적으로 비대칭적인 분권 협상 결과

- 광역 맨체스터 CA는 가장 많은 기능을 받음(Sandford, 2016)
- 분권화 규모는 인접한 지자체들이 거래 조건에 합의 가능한 지리적 규모를 형성할 수 있는 능력에 좌우됨

- 지역에 따라 다양한 거래와 협상이 중첩

- 중장정부는 LEP(Local Enterprise Partnership)와 CA 별개의 성장 협상(Growth Deals)을 맺음
- 도시권, CA, LEP 등이 서로 일치하지 않으므로 지역별 다양한 거래와 협상이 중첩되고, 지역별로 다양한 거래와 협상이 중첩되는 경우가 발생함

- 지리적 범위에 대한 합의

- 7개 지자체로 구성된 North East는 2014년 CA로 설립되어 2015년 분권화 협상을 거쳐 2017년 시장을 선출을 발표, 그러나 4개 지자체가 협상지지를 철회하여 2018

년 재협상을 통해 2019년 시장 선출

- Greater Manchester, Liverpool City Region의 경우 지리적 범위에 대한 논쟁이 거의 없었으며, LEP와도 동일한 경계를 형성. Greater Manchester는 인접 지자체들 협력의 역사가 길어 분권화 협상에서 유리(Lupton et al., 2018).

- 지역별로 서로 다른 협상력

- 각 지역이 중앙정부에 상이한 제안을 하고 이를 통해 서로 간에 설득력이 있는 맞춤형 협상을 도출. 대부분은 고용, 기술, 교통, 토지 및 경제 발전 기능에 관해 협상
- 일부 CA는 광범위한 계획 및 주택공급 권한을 가지며, 보건 및 복지 등과 같은 공공서비스의 권한을 이양받기도 함(Lupton et al., 2018)

- 부처별로 다른 분권 협상

- 보건 및 사회복지 예산은 범위가 다양하여 분권화의 의미 광범위
- 노동과 사법정책은 정책적 자율성이 없음

표 4-4 | 분권 협상에 따른 CA별 기능과 책임

		Greater Manchester	Sheffield	North-E ast	Tees Valley	Liverpool	West Midlands
평생교육과 숙련	16세 이상 평생교육체제 재구성	○	○	○		○	△
	고용자를 위한 도제제도 보조금	○	○			○	
	2018~9년 성년 숙련 자금지원	○	○	○	○	○	○
교통	교통예산의 통합 및 분권화	○	○	○	○	○	○
	버스 영업권	○	○	○	△	○	○
	Highways England와 Network Rail의 공동 운영	○	○	○			○
	지방도로 네트워크		○			○	○
	스마트 티켓팅	○	○	○		○	○
기업지원	지방과 중외 기업 간 비즈니스 통로를 위한 성장 허브	○	○	○	○	○	
	UKTI와 공동 운영	○	○	○	○	○	○
	2017년 이후 기업지원서비스의 분권화	○	○	○	○	○	○
고용지원	도움을 주기 힘든 청구자들에게 대한 공동 지원	○	○	○	○	○	○
	2017년 이후 가능한 완전한 공동 운영	○	○				
토지와 주택	공공토지위원회/공동자산위원회	○	○	○	○	○	○
	주택대출 기금	○	△		△	△	△
	강제매수명령	○		○		○	○
	시 개발공사	○	○		○	○	△
	계획 수정권한		○			○	
	전략계획 적용에 관한 협의						
	주택보조금 기금						
	공간 전략	○	○	○		○	
공공 서비스	보건·사회 돌봄 서비스 통합	○					
	보건·사회 돌봄 서비스 통합 계획			○		○	
	어린이 서비스	○				△	
	범죄자 관리, 보호관찰, 교도소 부지	○					
	불화가 있는 가정/Working Well	○					
	시장의 경찰국장 겸무	○					△
	소방서비스						△
재정	EU구조기금을 위한 중간 단위	○	△	○	△	○	△
	연간 투자기금						
	Single Funding Pot	○	○	○	△	○	○
	100% 사업용 재산세 증가의 유보	○	○	○	○		○
	100% 사업용 재산세 수입의 시험 유보	○				○	
	시장의 사업용 재산세 부가	○		○		○	○
	지역 공동체 인프라 부담금	○					

주: 1) Cornwall 카운티는 예외적으로 단일 지자체(unitary authority)임.

2) ○ : 분권화 완료, △ : 분권화 협상 중

출처: Sandford(2016)에서 수정·보완한 것임.

표 4-5 | 분권 협상에 따른 CA별 기능과 책임(계속)

		Cornwall	West Yorks	Cambs/ Pboro	Norfolk/ Suffolk	Greater Lincolnshire	West of England
평생교육과 숙련	16세 이상 평생교육체제 재구성	○	○	○	○	○	○
	고용자를 위한 도제제도 보조금		○	○	○	○	○
	2018~9년 성년 숙련 자금지원			○	○	○	○
교통	교통예산의 통합 및 분권화	○	△	○	○	○	○
	버스 영업권	○		○	○	○	○
	Highways England와 Network Rail의 공동 운영		○			○	○
	지방도로 네트워크	△		○	○		○
	스마트 티켓팅	○	○		○		○
기업지원	지방과 중외 기업 간 비즈니스 통로를 위한 성장 허브	○	○	○	○	○	○
	UKTI와 공동 운영		○	○	○	○	○
	2017년 이후 기업지원서비스의 분권화	○	○	○	○		
고용지원	도움을 주기 힘든 청구자들에게 대한 공동 지원			○	○	○	○
	2017년 이후 가능한 완전한 공동 운영		○	○	○		
토지와 주택	공공토지위원회/공동자산위원회	○	○	○	○	○	○
	주택대출 기금						
	강제매수명령	△					○
	시 개발공사			○	○	○	○
	계획 수정권한	△				○	○
	전략계획 적용에 관한 협의				○	○	○
	주택보조금 기금			○	○		
공공 서비스	공간 전략	△		○	○	○	○
	보건·사회 돌봄 서비스 통합						
	보건·사회 돌봄 서비스 통합 계획	○		○	○		
	어린이 서비스						
	범죄자 관리, 보호관찰, 교도소 부지					△	
	불화가 있는 가정/Working Well						
	시장의 경찰국장 겸무					△	
재정	소방서비스	△				△	
	EU구조기금을 위한 중간 단위	○			△	△	△
	연간 투자기금						
	Single Funding Pot			○	○		
	100% 사업용 재산세 증가의 유보				○		
	100% 사업용 재산세 수입의 시험 유보						
	시장의 사업용 재산세 부가			○	○	○	○
	지역 공동체 인프라 부담금				△		

주: 1) Cornwall 카운티는 예외적으로 단일 지자체(unitary authority)임.

2) ○ : 분권화 완료, △ : 분권화 협상 중

출처: Sandford(2016)에서 수정·보완한 것임.

4) 광역 맨체스터 사례

□ 광역 맨체스터의 형성

- 맨체스터의 지리적 특성
 - 산업혁명 이후 맨체스터는 무역과 섬유산업, 특히 면직물 산업의 중심지
 - 1970년대 이후 섬유산업과 중화학 산업이 쇠퇴하여 도시경제가 심한 타격을 받고 산업구조조정의 길을 겪음(Tomaney and McCarthy, 2015)
- 지자체간 협력의 전통
 - 광역 맨체스터 도시권 : 10개의 지자체로 구성, 인구 260만 명, North West 인구의 40% 차지
 - 1980년대부터 맨체스터와 인근 10개 지자체가 광역 맨체스터 지자체 협의회(AGMA; Association of Greater Manchester Authorities)를 구성하여 공동 문제 대응
 - AGMA는 ‘도시철도 시스템’ (Metro Link Tram System)을 구축했으며, 맨체스터 공항(Manchester Airport)을 건설하여 10개 지자체가 공동 소유
- 광역 맨체스터 시 정부(GMCA) 설립
 - AGMA에 속한 10개 지자체는 광역 맨체스터교통기금(the Greater Manchester Transport Fund, GMTF)을 조성(KPMG, 2014)
 - 교통기금 프로그램을 시작으로, 공동 프로그램 수행을 위해 광역 맨체스터 시 정부(GMCA)를 설립하기로 동의, 2014년 1월 공식 출범(National Audit Office, 2015)
 - 광역 맨체스터 시 정부가 도시권 협상으로 운영하는 프로그램
 - 교통기금
 - 광역 맨체스터교통서비스위원회(Transport for Greater Manchester Committee)
 - 비즈니스리더스회의(Business Leaders Council)
 - 로컬기업파트너십(Local Enterprise Partnership)
 - 광역 맨체스터로컬교통기구(Local Transport Body for Greater Manchester) 등

□ 광역 맨체스터의 기능

- 총부가가치의 제고를 통한 경제성장
 - 광역 맨체스터 도시권 협상의 1차 목표는 경제성장으로(GMCA, 2014), 교통, 주택, 재생 인프라 투자 프로젝트 등과 관계가 깊음
 - 이산화탄소 배출 감소와 고용 접근성의 제고는 최소 요구사항로 채택
 - 교통 인프라 구축 최우선순위로 채택
- 광역 맨체스터 공간프레임워크(Greater Manchester Spatial Framework, GMSF)
 - 런던 이외 지역에서 대도시지역이 협력에 기반하여 수립하는 최초의 전략적인 공간 계획(GMCA, 2016), 계획기간은 20년
 - 주요내용 : 주택, 고용 및 토지소요량 작성, 광역 맨체스터의 주택과 토지소요량, 경제 발전을 위한 전략적 입지, 개발 규모를 충족하기 위한 주요 인프라 건설계획 등을 포함(Findley, 2015)
- 광역 맨체스터 전략(Greater Manchester Strategy)과 GMSF 간 연계
 - GMSF는 2009년 발표된 ‘광역 맨체스터 전략(Greater Manchester Strategy)’의 공간적 버전(GMCA, 2016)
 - 2013년 광역 맨체스터 전략은 ‘광역 맨체스터 성장·개혁 계획’ (Greater Manchester Growth and Reform Plan)으로 조정됨. 이를 기반으로 도시권 협상(City Deal), 광역 맨체스터투자프레임워크(Greater Manchester Investment Framework), 주택성장전략(Residential Growth Strategy)이 조정됨

□ 광역맨체스터의 거버넌스

- 광역 맨체스터 지자체 협의회(AGMA)가 핵심역할 수행(정준호·이일영, 2017:89)
 - 도시권 출발 단계에서 10개 지역의 협약(Multi-Area Agreement, MAA)에 의한 지자체 협의회를 결성하고, 2009년 협력적 관계였던 다지역협약(MAA)이 법적 구속력을 갖는 법적 도시권(Statutory City-Region)으로 변경

-
- 10명의 지자체 대표가 이사회(executive board)의 구성원이 되며, 의사결정은 10명 중 7표 이상 득표해야 가결
 - 이사회는 ‘광역 맨체스터 전략계획’ (Greater Manchester Strategic Plan)을 입안하고 도시권의 전략적 목표를 제시

- 이사회와 7개 위원회

- 지자체 협의회(AGMA) 이사회 산하에는 7개의 위원회가 있으며, 이 위원회들이 개별 정책들을 개발하고 정책의 전달체계를 형성(GMCA and AGMA, 2014).
- 7개 위원회 : 경제발전, 숙련·노동, 교통, 전략계획 및 주택, 보건, 안전한 공동체, 환경, 효율성 및 개선 등 7개 위원회
- 위원회 참여 : 지자체 대표, 선출직 정치인, LEP 대표, 민간부문의 대표
- 비즈니스리더회의(Business Leadership Council) : 이사회에 자문. 상공회의소 등 15개 민간부문의 대표로 구성

- 도시권 내 사업 우선순위 선정

- 광역 맨체스터 도시권은 발전전략 입안과 이에 따른 사업 우선순위를 선정(GMCA and AGMA, 2014)
- 주택, 교통, 인력훈련 정책들을 도시권 내에 적정배치하고, 낙후된 북부지역의 노동자를 훈련하여 남부지역과 연계시키는 방안도 강구됨
- ‘도시철도 시스템’ (Metro Link Tram System) 확장에만 정부 지원이 이루어지는 데, 광역도시권 중 4개 지자체만을 포괄함에도 불구하고 나머지 지자체 합의. 대신 지역 교통 시스템이 일자리와 주민의 접근성과 연계될 수 있도록 통합적 계획 마련

2. 미국 메가리전 추진 동향²⁰⁾

1) America 2050의 10대 메가리전

□ 10대 메가리전 구상

- 미국지역계획협회(RPA: Regional Plan Association)는 America 2050을 통해 지리·경제적으로 연계된 대규모 초광역권(Mega-region) 구축방안을 제시
 - America2050은 2005년에 최초 기획, 미래경쟁력에 관한 내용 및 정책 권고(안) 등으로 구성됨
 - 광역권 혹은 대도시권을 기준으로 거버넌스 체계, 인프라 투자, 토지이용 등에 관한 비전 및 전략을 제시하고 있음

□ America 2050의 출현배경

- 미국의 대·내외적 위기 심화
 - America 2050이 제안될 당시, 미국은 내부적·외부적인 위기를 맞고 있었음
 - 내부적으로는 서비스 산업이 미국 경제의 큰 비중을 차지하면서 제조업이 경쟁력을 잃어가는 상황. 물리적인 인프라(교통, 에너지, 수자원) 개혁을 위한 연방정부의 노력과 함께 미국이 향후에도 글로벌 경쟁력을 유지할 수 있는 대안이 필요
 - 외부적으로는 유럽 및 아시아의 성공지역들이 교통이 발달하고, 노동력, 상품, 정보 등이 지리적 범위를 초월하는 거대지역이었다는 사실에 자극
- 2050년 인구 및 노후 기반시설 전망
 - 미국 인구가 2000년 기준 2배 이상 증가할 것으로 예상되며, 인구 증가와 함께 지역별 격차가 더욱 증가할 것으로 예상. 21세기 중반까지 미국 전역의 인구 증가와 경제성장의 70% 이상이 확장된 대도시권 네트워크 안에서 이루어질 것으로 예상

20) 서울시립대학교 강민규 교수의 협동연구 원고를 재정리함

-
- 광역권 내에서 교통혼잡, 오픈스페이스, 기반시설 노후화 등의 문제가 발생하고, 경제성장을 저해하고 삶의 질을 떨어뜨릴 것으로 예상

- 대도시권 단위의 국제경쟁에 대응

- 미국은 광역권 단위에서 적극적인 투자유치를 통한 성장전략 필요
- 미국의 메가리전은 거대한 지리적 규모의 협력이 필요하며, 이를 위해서는 인프라 투자가 요구됨을 의미(Harrison and Hoyler, 2015:2-3)

□ 미국에 영향을 미칠 6대 미래 트렌드(RPA, 2006: 6)

- 새로운 글로벌 거래망 구축과 거래패턴 변화

- 세계화의 진전에 따라 해외상품에 대한 의존도가 높아지고 있으며, 미국의 주된 산업 구조가 제조업에서 서비스업으로 바뀌면서 전통적인 제조업 지역이 쇠퇴
- 전통적 산업부문에 대해 미국이 가지는 국제적 경쟁우위는 점차 위협받고 있으며, 특히 고학력 해외 노동자들의 이동 및 무역장벽 해체로 인한 자본 이동은 이를 촉진

- 급격한 인구증가 및 인구변화

- 미국 인구조사국에 따르면 미국 인구는 2050년에 2000년 대비 49% 증가한 4억 2,000만 명에 이를 것으로 추산됨
- 이러한 지속적 인구증가는 인구구조 급격한 변화로 이어질 것이며, 이는 향후 도시 계획 및 교통계획에 큰 영향을 미칠 것으로 예상

- 스프롤 및 비효율적 토지이용

- 미국의 인구 증가와 경제성장은 주로 대도시 지역에서 일어났고, 그 가운데서도 특히 대도시 외곽지역이 크게 발달하며 외연적으로 확장하는 추세임
- 무분별한 성장으로 인한 교통혼잡 심화, 출·퇴근 시간 증가, 에너지소비 증가, 대기오염 등 여러 문제가 발생

- 지역 간, 지역 내 불평등의 심화

- 미국 전역에서 지역 간, 지역 내, 도시와 교외를 막론하고 불균등한 성장 심화
- 농촌지역, 산업 쇠퇴지역은 경제 기반이 붕괴와 급격한 인구감소 가속

- 극심한 에너지 위기 및 글로벌 기후변화

- 비효율적인 토지이용으로 인해 미국은 자동차, 철도, 비행기 등 교통수단에 의존하는 생활패턴을 보여왔고, 이에 따라 석유자원 소비가 늘어 이산화탄소 배출 규모가 크게 증가한 상황
- 온실가스 배출을 줄이기 위해 자동차 연료효율을 극대화하고, 개인 자동차에 의존하는 토지이용 패턴을 바꾸기 위한 종합적 전략을 추진

- 용량 한계에 도달하고 있는 도시지역 인프라

- 미국의 대도시 인프라 시설은 대체로 20세기 후반에 만들어졌고, 이것은 21세기 초에 수용 한계에 도달할 것으로 예상됨
- 향후 미국은 도로, 철도, 공항, 항만 등 인프라 시설을 새로 구축해야 할 필요가 있음

□ “America 2050”의 5대 목표(RPA, 2006: 17)

- 미국의 번영, 성장, 경쟁력 강화를 위한 국가적 프레임워크 구축

- 토지이용 결정에 영향을 미치는 기존 연방 정책들을 검토 및 개혁을 통해 향후 미국의 번영, 성장, 지속가능성을 위한 토대 마련
- 재정, 거버넌스 등을 통해 로컬 커뮤니티, 주정부 간 초광역적 협력구조 마련

- 세계적 수준의 멀티모달 교통시스템 구축

- 보다 확장되고 효율적인 복합교통 시스템은 미국의 급속한 경제성장, 인구 증가를 지원하는 인프라로 기능
- 고속철도, 대도시권광역철도, 스마트하이웨이, 항만, 공항 등을 연계하는 멀티모달 교통 허브 구축

- 자연경관의 보호

- 대도시권 단위의 협력을 통해 국가적 환경자원을 보호할 수 있는 체계 구축
- 그린 인프라를 통해 삶의 질을 위한 깨끗한 공기, 식수, 지역농업, 여가기회 확대

- 사회구성원 모두를 위한 경제적·사회적 기회 제공

- 각 도시에서 새롭고, 지속 가능하며, 경쟁력 있는 산업을 성장시켜 일자리 창출
- 철도, 스마트 하이웨이 등을 구축하여 도시를 연결하고 일자리 시장 확대

- 국제적으로 경쟁력 있는 메가리전 구축

- 각 주(state)와 도시(city) 경계를 넘나드는 협력이 이들 광역권 단위에서 발생
- 대내적으로 높은 삶의 질과 어메니티를 제공하고, 대외적으로 세계에서 가장 살기 좋고 일하기 좋은 곳으로 성장

2) 메가리전의 추진전략

□ America 2050의 메가리전 추진전략

- America 2050은 메가리전 육성을 위해 지역성장, 자연자원, 자금조달, 연방 정부 역할 등을 추진전략으로 제시

표 4-6 | 미국의 메가리전 추진전략

추진전략	내용
지역의 성장을 위한 기초역량 강화	- 대중교통지향개발(TOD), 스마트성장 등의 개념을 활용한 교통인프라 신규투자 및 교통허브 중심의 고밀 개발하고, 이를 통해 오픈스페이스 확보 및 자연환경 보호 - 복합 운송 허브 및 네트워크 관련 주요 투자를 통한 신산업 성장과 일자리 창출 - 석유에서 저탄소 대체에너지로 에너지 시스템이 전환되면서 발전하는 신산업은 기존의 제조업 및 자원기반 산업의 쇠퇴가 일어나는 지역에 활력을 제공
광역권 단위 천연자원의 보호	- 지역 자연경관 및 해안지대 보호를 통해 삶의 질 향상 - 온실가스 배출저감
자금조달 및 의사결정구조 개혁	- 다양한 투자사업 추진을 위한 자금 조달을 위해 새롭고 혁신적인 금융시스템 구축 - 전략적인 파트너십을 구축하여 광역 규모의 당면 과제를 해결
토지이용 정책에서 연방의 역할 개혁	- 토지이용 정책에 있어 연방정부 영향력을 혁신하여 광역권 성장을 촉진

출처 : RPA(2006:14) 요약정리

□ 10대 메가리전 특징

- 메가리전 정의
 - 유사한 환경, 지형, 인프라, 경제여건, 정주패턴, 토지이용 연계성, 문화 및 역사 공유 등으로 연결되는 대도시권 네트워크
 - 광역권 단위의 발전전략 수립을 통해 각 지역에 속하는 도시는 노동시장 공유, 광범위한 협력 인프라 구축, 산업 연관 등을 통한 규모·범위의 경제 등을 달성

• 10대 메가리전의 지리적 위치 및 특성

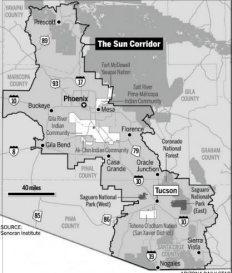
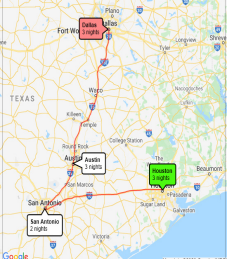
- 10대 메가리전 : Cascadia, Northern California, Southern California, Arizona Sun Corridor, Texas Triangle, Gulf Coast, Piedmont Atlantic, Florida, Northeast, Great Lakes 등

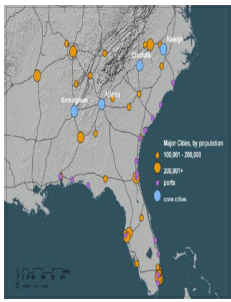
- 지리적 특성

- (서부) 대체로 농업이 발달해있고, 동시에 대규모 기술 기반 경제를 형성
- (남부) 에너지 산업(Texas Triangle, Gulf Coast)
국제공항 등 물류, 금융 및 엔터테인먼트(Piedmont Atlantic, Florida)
- (동부) Northeast 지역은 미국 내에서 가장 크고 부유하며, 금융, 언론, 정치, 교육 등에서 경쟁력이 뛰어난 도시들로 구성
Great Lakes 지역은 전통 제조업과 기술서비스 산업이 공존

표 4-7 | 미국의 10대 초광역권별 현황 및 주요 계획이슈

Mega-regions	현황 및 주요 계획이슈
	Cascadia · 미국 시애틀(Seattle)을 포함하는 대도시 지역임 · 주요 산업은 IT, 통신, 고등교육, 연구 등 첨단 기술 위주 · 첨단 기술 역량과 함께 생태지역으로써 경제성장을 촉진할 수 있는 풍부한 관광자원을 보유 [그림출처] https://mountainculturegroup.com/cascadia-leaving-north-america/ (2020.11.3. 검색)
	Northern California · 몬테레이(Monterrey), 소노마(Sonoma), 센트럴 밸리(Central Valley) 및 새크라멘토(Sacramento)에서 시에라 네바다(Sierra Nevada) 구릉지까지 이어지는 지역 · 샌프란시스코(San Francisco), 실리콘 밸리(Silicon Valley), 새크라멘토(Sacramento)가 경제 중심지 · 실리콘 밸리의 생명공학, 의학 등 산업체들이 점차 외곽으로 이주하고 있는 추세 · 인구성장 속도가 매우 빠른 지역이며, 주택 공급이 뒤처지고 있음 · 거주민의 경제 기반이 다양하며, 고학력자 비율이 높으나 계층 간 소득격차와 양극화가 심각해지고 있음 [그림출처] https://www.businessinsider.com/california-three-states-measure-qualifies-for-ballot-tim-draper-2018-6 (2020.11.3. 검색)

Mega-regions	현황 및 주요 계획이슈
	Southern California - 로스앤젤레스(Los Angeles), 샌디에이고(San Diego) 및 멕시코 바하 칼리포르니아(Baja California)의 메히칼리(Mexicali), 엔세나다(Ensenada) 등 지역의 북부와 인접 - 관광 및 문화 산업의 중심지이며, 우주, 국방, 통신, 전기산업을 전략적으로 육성하고 있음 - 미국에서 가장 큰 항구단지가 입지해 있고, 이곳의 경제는 물류 및 수송 산업과 밀접하게 연계되어 있음. 또한 국제항만 규모에 부합하는 기반시설 확충이 필요한 상황 - 인구 규모로 미국 전체 인구의 7%에 달하며, 2030년까지 2000년 인구 기준 약 35%가 증가할 것으로 예측됨. 국제 이민자 및 남미계 인구의 증가가 두드러질 것으로 전망 - 교통 체증, 부동산 가격 상승, 대기오염 심화 문제가 지적됨 [그림출처] https://dogtrekker.com/Destination/Dog-friendly-Southern-California (2020.11.3. 검색)
	Arizona Sun Corridor - 피닉스(Phoenix), 투손(Tucson), 프레स्क엇(Prescott)의 세 대도시 지역과 시에라 비스타(Sierra Vista)의 소도시 지역으로 구성되어 있는 지역임 2040년까지 현재 인구의 두 배가 될 것으로 예측되고 있음 - 고학력 인구비율이 높음. 남미계 인구 비율이 높음 - 사막 지역에 위치한 대도시인 피닉스와 투손은 2,000만 명에게 제공할 수 있는 수자원을 보유하고 있고, 이를 사막 조경에도 활용 [그림출처] https://www.scoop.it/topic/arizona-sun-corridor-location-intelligence (2020.11.3. 검색)
	Texas Triangle - 이 지역에는 델러스(Dallas)를 비롯해 휴스턴(Houston), 샌안토니오(San Antonio), 오스틴(Austin) 등의 도시가 포함되어 있음 2000년 기준 1,500만명의 인구가 거주하였고, 2050년까지 텍사스 인구의 35%인 3,500만명이 이 지역에 거주할 것으로 전망됨 - 에너지, 자원개발, 건축, 반도체, 소프트웨어 등 IT 산업이 입지 - 지역 내 대도시들은 서로 밀접하게 연계되어 있어 토지이용, 교통, 환경 문제 등에 관한 협력을 추진 중 [그림출처] https://www.routetripusa.co.uk/texas-triangle.html (2020.11.3. 검색)
	Great Lakes - 북쪽으로 일리노이(Illinois), 위스콘신(Wisconsin)에서부터 남쪽으로는 오하이오(Ohio), 동쪽으로는 피츠버그(Pittsburgh), 펜실베이니아(Pennsylvania)로 이어지는 지역 - 지역 전체산업 중 17%가 전통적인 제조업으로 구성되어 있으나 쇠퇴일로를 보이고 있고, 그에 반해 교통, 창고업, 과학기술 서비스업이 성장하고 있음 - 고속도로, 공항, 항만, 철도로 이루어져 있는 이 지역의 광역교통망은 권역 내외 교역에 있어 큰 역할을 수행 - 미국 인구의 15.3%가 거주하고 있으며 2050년까지 2000년 대비 25% 증가한 5,350만명의 인구가 거주할 것으로 추정됨 - 수자원이 풍부하여 식수 및 공업용수 외에도 관광산업 등에 이를 활용할 수 있는 여건이 조성 [그림출처] https://www.cityclub.org/forums/2019/06/21/2019-state-of-the-great-lakes (2020.11.3. 검색)

Mega-regions	현황 및 주요 계획이슈
	Florida • 플로리다(Florida) 반도 남부 대도시들인 올랜도(Orlando), 마이애미(Miami), 탬파(Tampa), 웨스트팜비치(West Palm Beach) 및 인근 섬으로 구성되어 있음 • 미국 내에서 가장 빠르게 성장하고 있는 곳 중 하나이며, 해외 이주민이 60%를 차지할 정도로 사회적 다양성이 풍부함 • 주요 산업은 호텔, 엔터테인먼트, 금융 서비스, 물류 및 유통 산업을 들 수 있음 [그림 출처] https://www.nationsonline.org/oneworld/map/USA/florida_map.htm (2020.11.3. 검색)
	Northeast • 미국 북동부 메인(Maine) 주에서 버지니아(Virginia) 주에 이르며 보스턴(Boston), 뉴욕(New York), 필라델피아(Philadelphia), 볼티모어(Baltimore), 워싱턴 D.C.(Washington, D.C.) 등을 포함 • 풍부한 고급 인력과 경제 활동이 밀집한 지역으로, 경제와 언론의 중심지인 뉴욕과 정치행정의 중심지인 워싱턴 D.C, 교육 중심지인 보스턴과 학문 및 문화의 중심지로 불리는 필라델피아와 볼티모어 등 각각의 경쟁력이 풍부한 도시들로 구성 • 인구 밀집도가 미국 내에서 가장 높으며, 인구 비중은 미국 전체 인구의 18%에 달함. 2050년까지 1,800만명의 인구가 증가할 것으로 추산됨 • 길게 뻗어있는 해안과 넓은 자연 보호지역을 보유하고 있어 생태 환경적으로도 쾌적한 지역임 • 반면, 무분별한 도시화와 도시 내 환경오염 문제가 심각한 것으로 나타나고 있으며, 기반시설 노후화 역시 문제가 되고 있음 [그림출처] https://www.maps.com/products/northeast-states-usa-wall-map-910xnh (2020.11.3. 검색)
	Piedmont Atlantic • 미국 남동부에 위치하고 있으며 애틀랜타(Atlanta), 조지아(Georgia) 대도시 지역과 롤리(Raleigh), 노스캐롤라이나(North Carolina), 버밍엄(Birmingham) 및 앨라배마(Alabama)에 걸쳐 있는 초광역 지역임 • 국제공항, 박물관 및 미술관, 국립은행, 방송국 등 500여 개가 넘는 기업의 본사가 있고, 급격한 인구증가 현상을 보이고 있음. 이에 따라 2050년에는 약 5,700만명의 인구가 거주할 것으로 추산됨 • 교통혼잡과 이에 따른 통근시간 증가가 이 지역의 큰 문제이며, 대기오염도 심각한 문제로 대두 [그림출처] https://charlotteblogs.wordpress.com/2009/09/14/wednesday-september-16-2009-mega-regions-piedmont-atlantic-region/bypopulation/ (2020.11.3. 검색)
	Gulf Coast • 플로리다(Florida), 앨라배마(Alabama), 미시시피(Mississippi), 루이지애나(Louisiana), 텍사스(Texas)에 둘러싸여 있음 • 허리케인 카트리나와 리타로 인해 황폐화 된 고속도로 주변 지역을 복구하는 과정에서 이들 지역 간의 환경, 교통, 경제적 연계가 강조되었음 • 허리케인으로 인한 붕괴에도 불구하고 중서부지역의 은퇴자들이 지속적으로 이주함에 따라 성장이 기대됨 [그림출처] https://www.lapezejohns.com/jones-act-applies-gulf-coast/ (2020.11.3. 검색)

출처 : RPA(2006:10~11)의 내용과 인터넷에서 찾은 지도를 결합

3) 미국 지방정부 간 협력기구²¹⁾

□ 광역도시지역계획기구(MPO : Metropolitan Planning Organization)

- MPO는 연방지원교통법(FAHA: Federal Aid Highway Act)에 의해 인구 5만명 이상의 도시화된 지역에 의무적으로 설립해야 하는 정책결정기구(AMPO, 2020)
 - 광역교통 계획과정은 연방지원교통법(FAHA, 연방법 제23조 § 134-135)의 적용을 받으며, 이 법에 의해 교통 프로젝트 및 프로그램에 대한 연방 자금이 지원
 - MPO는 지방정부간 협의체 역할을 하므로 계획과정에 정부, 이해관계자 및 주민들의 참여가 이루어짐
- 주요 기능으로는 의사결정기구의 기능, 대안평가 기능, 지역교통계획 수립 및 수정, 교통개선프로그램 개발, 주민 참여, 대기질 보전 등이 있음
 - 일부 MPO에서는 도시성장경계선 관리, 지역주택수요의 도시별 배분, 대중교통서비스 운영 등의 기능을 수행하기도 함
- 의사결정구조 : 정책위원회, 기술위원회
 - 정책위원회 : 최고 의사결정기구
 - 구성 : 지방정부의 선출직 혹은 임명직 공무원, 지역 내 교통수단별(대중교통, 화물, 자전거 및 보행 등) 대표자, 주정부기관의 교통, 환경 등 관련 분야 공무원, 연방정부기관의 관련 공무원, 지역 내 상공회의소 대표자 등
 - 책임 : 장기교통계획, 교통개선 프로그램, 그 외 계획에 관한 업무, 예산, 정책보고서의 수립 및 결정 등
 - 정책위원회는 MPO의 주요 계획안 및 그 외 주요 안건에 대한 논의, 결정에 핵심적인 역할을 수행하고, 각종 공청회와 회의를 주재함
 - 기술위원회 : 정책위원회 자문기구
 - 역할 : 기술적인 교통 문제에 관한 정책위원회의 자문기구, 기획·분석·프로젝트 관

21) 김태환 외(2016:19-20) 내용을 참조하여 재구성

련 전문적 이슈에 관해 MPO의 전담 직원과 교류를 통해 정책위원회 심의를 위한 사업 및 프로그램에 대한 권고안을 개발

- 구성 : 일반적으로 지방, 주, 연방 기관의 공무원으로 구성됨, 그 외에도 이익단체 대표, 각종 교통수단 관련 대표자, 지역 주민들이 기술위원회에 포함

- 주요재원 : 연방정부의 교통관련 펀딩과 주정부 및 지방정부의 매칭펀드

- 대다수의 MPO는 세금을 부과할 수 있는 권한이 없음

- 도로 및 대중교통 법령에 의거 관련 사업예산을 연방정부로부터 지원받음

□ 지역계획위원회(COG : Council of Government)

- 미국 지역단위의 정책기관 및 정부조직 간의 조정을 전문으로 하는 기구

- 1947년 Atlanta Regional Metropolitan Planning Commission 등의 COG가 설립

- 최근까지 미국에는 700여개의 COG가 설치되어 있고, 미국 National Association of Regional Councils(NARC)에 의하면 2018년 2월 기준 39,000여개의 일반지방 정부 중 35,000개 지방정부가 COG의 서비스 권역에 해당함

- COG는 광역 환경, 수자원, 주택 등 주요부문의 광역계획 수립이 목적

- COG는 회원 정부에 계획, 조정 및 전문적 기술지원을 제공하거나, 지역 단위의 정부 프로그램을 운영관리, 재난저감 및 비상계획 수립, 인구자료 및 GIS 자료 수집, 분석, 배포 등의 기능을 담당하고 있음

- COG는 MPO(광역도시지역계획기구)나 RTPO(농촌교통계획기구)와는 구별되거나 포괄됨, 즉 COG 중에서 일부는 MPO로서의 기능을 수행하고, 다른 일부는 RTPO로서의 기능을 수행하기도 함

- COG는 보통 지방정부에 의해 운영되고, 지역 내의 카운티 정부, 시정부, 기타 정부기관 등이 회원으로 참여하고 있음

- COG는 회원정부의 기금, 서비스 요금, 특정 사업에 관련한 주정부와 연방정부의 보조금 등을 주요 재원으로 활용하고 있음

3. 사례비교 및 시사점

□ 영국사례

- 추진할 수밖에 없었던 영국의 분권화
 - 2008년 이후 글로벌 금융위기의 여파로 영국 정부는 긴축 기조를 유지하고 있으며, 이에 따라 도시 및 지역 개발에 소요되는 자금조달의 문제에 직면
 - 재정 긴축이 주요 이슈로 부상하면서, 공공서비스를 민간이나 지방으로 이양
- 도시권 협상의 의미와 한계
 - 공간계획이 인프라 조성계획과 관련되는 협상 방식은 경청할 만한 사례
 - 정치적인 로비와 지자체의 강력한 요청으로 인프라가 구축되었다고 하더라도 수요에 못 미쳐 예산 낭비에 이르는 경우가 종종 발생하기 때문
 - 중복 투자 방지 및 경제적 효과를 고려한 우선순위 설정, 다른 지역과의 협의를 전제한다는 점에서 효율적임
 - 영국사례에서 보듯이 지속가능하기 위해서는 중앙과 지자체 간에 대등한 파트너십의 입장에서 중장기적 관점에서 투자 협약을 고민할 필요가 있음
- 성장위주의 ‘도시 예외주의’ : 사회, 환경, 경제 가치의 조화 필요
 - 영국에서 도시권은 로컬 단위에서 해결할 수 없는 광역적 이슈, 예를 들면 경제개발, 토지, 주택, 도로 등의 인프라 투자, 고용 문제 등을 해결할 수 있는 공간적 단위로 각광을 받고 있음
 - 그러나 대도시 중심의 성장전략의 낙수효과를 기대하더라도, 그 기대효과가 크지 않다는 점을 고려하면 이를 그대로 한국적 현실에 적용하기에는 한계가 있음
 - 경제적 가치 일변도의 지역 성장 정책이 아니라, 사회적 포용, 환경적인 지속가능성, 그리고 경제적 가치 등 삼자가 상호 결합이 필요
 - 도농 간의 연계와 협력을 통해 지역 간 격차가 완화될 수 있음

□ 미국사례

• 우선적 협력이 필요한 부문에 대한 이해 및 시범사업 추진

- 전(全) 영역에 걸친 지자체 간 광역협력구조를 한 번에 만들어 낼 수는 없으므로, 행정경계를 넘어서는 이슈들 가운데 우선적 협력이 필요한 사항을 선별해 논의를 시작할 필요가 있음
- 미국 지역계획위원회(COG), 광역도시지역계획기구(MPO)의 연혁과 발전과정을 살펴보면, 협력이 필요한 사안이 발생했을 때 COG를 중심으로 사업을 추진하고, 향후 MPO로 인정받아 연방의 지원을 받는 경우가 많았음
- 광역교통망, 교통혼잡, 환경 문제 등 우선순위가 높은 지자체 간 협력사업을 중심으로 시범적 협의체를 구성하는 방안을 검토할 필요가 있음

• 효과적 거버넌스의 구축

- 과거 우리나라 광역협력사례(예: 광역경제권)의 경우 중앙정부를 중심으로 거버넌스 구축이 이루어졌으며, 결과적으로 지역의 공감을 얻지 못함
- MPO, COG 사례에서 보듯이 지자체 간 광역적 협력을 추진하기 위해서는 지역의 당사자(선출직·임명직 공무원, 지자체장, 의원, 지역기업, 시민단체 등)가 반드시 거버넌스에 포함되어야 함
- 협력의 당사자를 중심으로 하는 위원회를 구성하되, 전문위원회 혹은 기술위원회를 설치해 부문별 전문 역할을 수행하는 구조를 검토할 필요가 있음

• 제도와 재원

- MPO의 경우 인구 5만 명 이상의 지역에 의무적으로 설치하도록 연방법에 규정하고 있으며, 이 기준을 만족하는 경우 연방 및 지방정부의 지원을 명시하고 있음
- 우리나라도 자율적인 광역협의체(혹은 협력사업)를 구성한 후, 특정 기준을 만족시키는 협의체에 대해 안정적인 운영재원을 보장하는 제도를 마련할 필요가 있음
- 재원은 중앙정부 지원금, 참여하는 지방정부 출연금, 협의체 및 협력사업 운영 수익(수수료 등)을 적극 활용할 필요가 있음



CHAPTER 5

결론 및 제언

- 1. 초광역권 육성의 기본방향 155
- 2. 초광역권 육성을 위한 5대 요소 157
- 3. 연구의 한계 및 향후 과제 162

05 결론 및 제언

1. 초광역권 육성의 기본방향

□ 초광역권의 기본방향 : 집중 + 연계

- 초광역권의 학술적 의미는 행정구역으로는 구분되어 있으나 일상생활 또는 경제활동이 기능적으로 연계되어 있는 공간집적체라 할 수 있음
 - 중심도시와 주변도시가 연계하여 글로벌 스케일의 네트워크를 형성하고, 권역내에서는 중심도시와 인접지역 간 기능적, 문화적 연계를 통해 동질지역을 형성
 - 최근에는 도시-지역간 경계가 사라지고(“edgeless city”)(Lang, 2003), 다중심성을 가진 네트워크로 진화한다는 특징이 있음(Florida, 2008, Hall and Pain, 2006)
- ‘집중+연계’가 없었던 기존 초광역 정책
 - (공간전략 부재) 공간정책이 아닌 산업지원정책. 지역특성과 연계되지 못함
 - (중앙정부 주도) 지자체 동기부여와 인센티브 부족. 지역간 연계협력 구조 미흡
 - (권역의 유연성 부족) 행정구역과 지역경제권이 불일치. 지역발전 전략으로 한계
 - (나눠 먹기식 예산배분) 지자체간 과도한 경쟁 유발, 지역이기주의 조장
 - (단기성과 중심) 초광역권에 대한 정치쟁점화. 초광역권에 대한 장기지원책 미비

□ 초광역권 성공을 위한 조건

- 지역주도
 - 초광역권이 성공하기 위해서는 누가(who), 어디에(where), 무엇을(what), 어떻게(how) 해야 하는지에 대한 컨센서스가 필요함

- 초광역권을 원하는 지자체가(who), 지자체 행정구역 공간에(when), 특정 지역에서 해결이 불가능한 광역적 차원의 문제를(what), 대화와 협력을 통한 협조체계 구축을 통해(how) 해결하는 것이 초광역권의 기본방향이 되어야 함
- 중앙정부가 권역을 지정 후 추진한 초광역권 정책은 항구적이고 지속적이지 못함. 따라서 과거와 같이 중앙정부가 주도하는 사업이 아니라 지역에서 필요한 사업들을 직접 발굴하고 협력대상을 찾아 사업을 주도하는 방식을 추진해야 함
- 강현수·강민규(2020:15)는 초광역권 사업은 “지역의 필요에 따라 지역이 주도적으로 기획한 광역 협력사업”이 되어야 함을 주장하면서 다양한 참여주체의 이해관계를 결집하는 것이 중요함을 지적

• 명확한 목적 설정

- 초광역권의 궁극적인 목적이 행정통합인지, 지역발전인지 목적을 명확하게 설정할 필요가 있음
- 초광역권이 경제구역과 행정구역의 불일치에서 발생하는 규모의 불경제를 해결하기 위한 것인지, 행정구역은 유지한 채 초광역 단위의 지역발전을 모색하기 위한 것인지 명확히 해야 함
- 현재 논의되고 있는 초광역권은 두 가지 문제가 복합적으로 작용하고 있는 바, 지역이 요구하는 형태로 다양한 방식을 도입하는 것이 단기적 처방이 될 수 있음
- 장기적으로는 다양한 의견수렴을 통해 초광역적 공간 발전전략을 모색하는 과정이 필요

• 중앙정부의 역할 정립

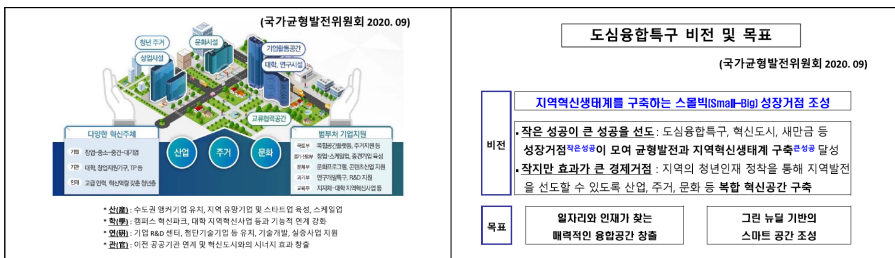
- 그간 초광역권 사업은 중앙정부로부터 예산을 받기 위해 광역자치단체 간의 컨소시엄 형태로 추진되었음. 광역자치단체 간에도 협력이 약한 상태에서 추진된 초광역권 사업은 중앙정부의 예산확보에만 초점이 맞추어져 본래의 사업목적을 왜곡시키는 결과를 초래함
- 현재 지역 차원에서 제기하고 있는 초광역권에 대하여 정부의 담당 부처가 어디인지 명확하지 않음. 초광역권이 국가균형발전과 지역발전을 선도하는 역할을 할 수 있도록 범정부 차원의 지원 필요

2. 초광역권 육성을 위한 5대 요소

□ 압축(compact) : 지방 대도시의 중추거점 기능 강화

- 지방 대도시 중심의 초광역권 형성이 중요
 - 초광역권은 국제적 핵심거점이자 대도시권 중심의 광역화된 생활공간이라는 중층적 의미를 지님
 - 다양한 주체들이 주변지역과 산업적·기능적 관계를 설정하고, 연계에 기반한 유연하고 초광역 전략을 추진을 위해서는 거점을 중심으로 하는 공간전략 추진 필요
- 국가균형발전을 위해 수도권에 대응할 수 있는 공간단위가 지방 대도시임을 고려하여 초광역권 형성의 최우선순위는 지방 대도시로 설정하는 것이 바람직함
 - 지방 대도시 중추거점 기능 강화를 위해 ESPON(2014)의 두 번째 시나리오인 ‘지역 거점 도시 중심 연계체계’를 참고할 필요가 있음
 - ESPON(2014)은 거대 대도시, 지역 거점 도시, 소도시 및 낙후지역 등 성장의 중심이 되는 공간단위를 설정하여 3가지 정책 시나리오를 제시함
 - ‘지역 거점 도시 중심 연계체계(시나리오 B)’는 지역 거점이 성장하여 지역간 교통 네트워크 발달 및 민간공공투자가 확대되는 것으로 전망
- 이를 위해 도심융합특구, 도시재생, 지방 국립대학 강화 등 대도시의 거점 기능을 강화할 수 있는 정책 패키지가 필요

그림 5-1 | 도심융합특구 개념



출처 : 강현수(2021:34-35)

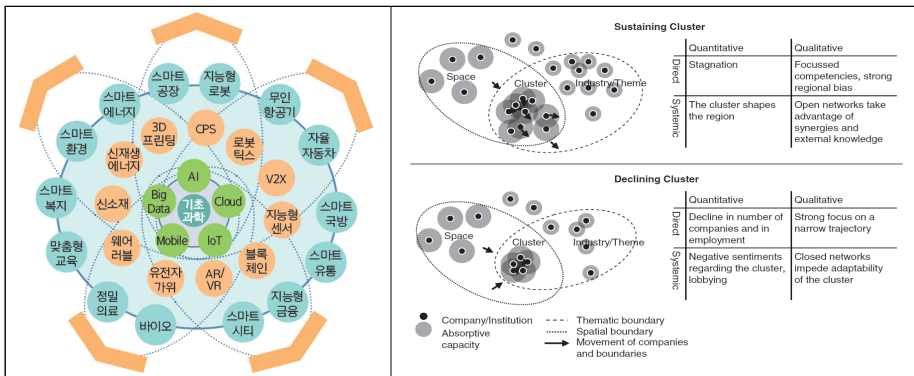
□ 연결(network) : 지방 대도시권을 중심으로 광역교통망 확충

- 초광역권의 성장에 필요한 것은 주변지역과의 연계임
 - 연계는 물리적 연계와 소프트한 연계를 모두 포함하는 개념이며, 거점과 주변지역의 연계, 도시와 주변지역간 연계, 도시와 도시 간 연계 등 권역 내/외에서 발생하는 동적인 흐름(flow)을 의미
 - 대도시는 공간집적체의 중심기능을 수행하고, 수직적·수평적 네트워크가 교차하는 노드(node) 기능을 담당
- 대도시와 주변 지역이 공동 성장할 수 있도록 초광역적 연결 구조 확립 필요
 - 거대한 지리적 규모의 협력을 위해서는 장기적 안목의 인프라 투자가 요구됨
- 지방 대도시권을 중심으로 광역교통망을 확충하여 인재, 자본, 일자리의 선순환구조를 구축할 필요가 있음
 - 미국의 메가리전 전략은 ‘세계적 수준의 멀티모달 교통시스템 구축’을 5대 목표 중 하나로 설정. 고속철도, 대도시권광역철도, 스마트하이웨이, 항만, 공항 등을 연계하는 멀티모달 교통 허브 구축을 추진
 - 영국 맨체스터 도시권은 1980년대부터 맨체스터와 인근 10개 지자체가 광역 맨체스터 지자체 협의회(AGMA)를 구성하여 공동 문제 대응. AGMA는 도시철도 시스템(Metro Link Tram System), 맨체스터 공항(Manchester Airport)을 건설하여 10개 지자체가 공동 소유
 - ‘도시철도 시스템’ (Metro Link Tram System) 확장에만 정부 지원이 이루어지는 데, 맨체스터 광역도시권 중 4개 지자체만이 지원 대상에 포함되었음에도 불구하고 나머지 지자체와 합의함. 대신 지역 교통 시스템이 일자리와 주민의 접근성과 연계될 수 있도록 통합적 계획 마련
- 초광역권 연계 확대를 위해서는 광역교통망 구축에 필요한 대도시권 법적기준을 검토하고, 생활권을 고려하여 광역교통 서비스 사각지대가 발생하지 않도록 개선 방안을 마련할 필요가 있음

□ 다양성(diversity) : 산업 다양성 확대를 위한 산업기반 강화

- 5+2 광역권에서는 지역별 선도산업을 지정하여 육성하였으나, 신성장동력사업 위주로 추진되어 지역의 주력산업과 연계성이 낮고 지역경제활성화에 미흡했다는 한계
 - 광역경제권 1단계 사업에서는 12개 선도산업, 20개 프로젝트 지원
 - 2단계 사업에서는 권역별로 3-4개의 선도산업, 4-8개의 프로젝트를 선정하여 총 22개 선도산업, 40개 프로젝트를 선정함
- 초광역권 육성을 위해서는 4차 산업혁명 등 산업구조 변화를 고려, 다양한 산업기반 확보 및 청년 노동력에 대한 정주여건 개선이 요구됨
 - 클러스터의 지속 성장 조건은 다양성과 연계이며(Menzel and Fornahl, 2010), 다양성을 통해 록인(lock-in), 경로의존성(path-dependency)을 탈피할 수 있음

그림 5-2 | 4차산업혁명과 클러스터의 지속성장 조건



출처 : 관계부처 합동 4차산업혁명위원회(2007:16), Menzel and Fornahl(2010:229)

- 초광역권의 다양성 확대를 위해 산업단지 복합화, 스마트그린산단, 캠퍼스형 신파크 등에 대한 지원을 강화하고, 제조업 중심인 지방산단에 리쇼어링에 지원을 강화하여 초광역권에 부합하는 산업구조 개편

□ 거버넌스(governance) : 초광역권 추진체계의 구축

- 지역이 주도하는 초광역권 추진을 위해 광역중심의 거버넌스를 구축해야 함
 - 1개 지역이 감당하기 어려운 이슈, 파급효과가 여러 지역에 미치는 이슈, 집중투자로 효과를 얻을 수 있는 이슈, 행정구역을 초월하여 공동의 이익을 획득할 수 있는 이슈 등에 대한 초광역적 논의구조를 확립
- 광역 협력사업 추진체계(예시) (강현수·강민규, 2020:19)
 - (협약체결) 자치단체 간 상호협력을 위한 협약 체결
 - (행정협의회 구성) 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 협의기구
 - (지방자치단체조합 설립) 2개 이상의 지방자치단체에 관련된 사무의 일부를 공동으로 처리하기 위하여 설치하는 협의기구로 행정협의회와는 다르게 법인격을 부여한 공법상 법인
 - (특별지방자치단체 설립) 행정구역을 넘어선 단일 또는 복합 사무를 처리하기 위해 자치단체들이 설치하는 별도 법인. 의회와 장 등의 기관 구성 및 조례 제정이 가능하여 행정협의회와 지방자치단체조합보다 집행력 강화 가능
 - (시도 통합) 가장 적극적으로 주민의사를 반영한 민주적 절차를 통하여 광역자치단체들의 자발적 통합
- 그런데 초광역권은 행정구역의 결합이 아닌 공간적 이슈, 이해관계 등에 의해 역동적 변화 속성을 지니므로 이에 부합할 수 있는 거버넌스 구축이 매우 중요
 - 초광역권이 행정구역을 뛰어넘는 광역적 현상이라는 점에서, 행정통합이 초광역적 지역발전을 위한 필수조건이라 할 수는 없음
 - 초광역권 연계 활동은 사람, 상품, 서비스, 캐피탈 및 자산, 오염, 환경자원, 지식, 사회적 규범, 가치, 정체성 등 다양하기 때문임(Davoudi, 2010:51-52)
- 따라서 정부차원에서 초광역권을 관장할 행정기구 또는 초광역권 사업의 기획·집행·평가 등을 담당하는 조직 등을 검토하고, 지역주도 초광역권 사업에 대해서는 타당한 지원을 통해 우수사례를 창출할 필요가 있음

□ 유연성(flexibility) : 목적과 필요에 따라 유연하게 초광역권 설정

- 목적에 따라 초광역권은 유연하게 설정되어야 함
- 초광역권의 경쟁력은 인구규모가 아니라, 지역이 가진 기반과 다양한 스케일에서의 연결성에 있음
 - 초광역권은 가상적 정치적 경계선을 가진 인위적 공간이 아니며, 단순히 도시들의 연합이나 대도시도 아님(Florida et al. , 2008:461)
 - 따라서 지역 내의 다양한 주체들이 주변지역과 맺고 있는 산업적·기능적 관계와 연계에 기반해서 유연하고 전략적으로 방향을 설정해나갈 수 있는 탄력적 접근 필요
- 잉글랜드 지자체 연합기구(CA)와 미국 광역도시지역계획기구(MPO)는 지역에 따라 다양한 사업을 추진한다는 점에서 검토해 볼 만한 사례임
 - 영국은 중앙과 지자체 간에 대등한 파트너십의 입장에서 중장기적 관점에서 투자 협약을 고민
 - 미국은 협력이 필요한 사안이 발생했을 때 COG를 중심으로 사업을 추진하고, 향후 MPO로 인정받아 연방의 지원을 받음
- 지역이 주도하여 목적과 필요에 따라 유연하게 초광역권을 설정하고, 교통, 환경, 주택, 경제, 재난 등 행정구역을 초월하는 문제에 대해서는 공동으로 대응방안을 모색하는 것이 필수적임
- 이를 위해 복수의 지자체들이 행정구역단위(시·도)를 넘어서는 협력사업이 필요하다고 판단할 경우, 지역주도로 수립하는 가칭 ‘초광역권 종합계획’ 등에 대하여 국가적 차원에서 검토하고 지원할 수 있는 체계가 필요
 - 초광역계획은 기존 광역경제권발전계획이나 도종합계획 등 일률적으로 설정된 공간단위를 대상으로 수립되는 계획들과는 그 취지와 성격이 다름
 - 따라서 사도의 장기적 발전방향과 부합하면서도 새로운 초광역적 이슈를 해결하기 위한 방향으로 목적과 필요에 따라 유연하게 정책을 추진하는 것이 필요

3. 연구의 한계 및 향후 과제

□ 지역주도 초광역권 추진을 위한 개선사항

- 본 연구는 초광역권 추진의 학술적·정책적 동향을 진단하고, 그에 따른 개선방향을 제시하는 것에 목적이 있음
 - 따라서 최근 사도 간에 활발히 논의되고 있는 메가시티, 행정통합 등에 논의에 대해 본 연구의 논의가 후행하는 한계가 존재
- 중앙정부 주도의 하향식(top-down) 방식에서 벗어나, 지역특성에 맞는 초광역권을 육성하기 위해서는 현재 지역주도 초광역권 육성을 저해하는 문제점을 진단하고 이에 대한 개선방안을 도출하는 연구가 필요

□ 해외사례에 대한 면밀한 검토 필요

- 본 연구에서 제시했듯이 초광역권은 대한 학술적 논의뿐 아니라 이를 정책적으로 적용하는 과정에서 많은 차이점이 있음
- 현재 세계 각국에서 도입·추진하고 있는 광역적 공간전략 사례에 대하여 보다 면밀한 비교연구를 통해 우리 실정에 적합한 사례를 찾는 것이 필요할 것임
- 영국, 프랑스, 일본, 독일 등 한국의 공간구조와 유사한 국가들에서 광역적 공간전략의 추진 방법을 구체적으로 검토하고, 지역주도 초광역권 육성을 위해 필요한 단기 및 중장기 정책방안들을 모색하는 연구가 추가로 수행되어야 할 것임

참고문헌

REFERENCE



【인용문헌】

- 17대 대통령인수위원회. 2008. 새 정부의 “창조적 광역발전” 전략. 1월 24일 보도자료.
강민규. 2021. 국가균형발전을 위한 광역적 협력: 필요성과 추진방안. 국토 471호, 세종: 국토연구원.
- 강현수. 2021. 유연한 권역별 균형발전전략 추진 방향. 국가균형발전 비전회의 발표문.
강현수, 강민규. 2020. 균형발전을 위한 광역 협력사업 추진방안. 국토이슈리포트 제23호, 세종: 국토연구원.
- 관계부처 합동, 4차산업혁명위원회. 2017. 혁신성장을 위한 사람 중심의 4차 산업혁명 대응계획 I-KOREA 4.0. 11월 30일 보도자료.
- 국가균형발전위원회, 산업통산자원부. 2009. 제4차 국가균형발전 5개년계획(2018-2022).
_____. 2018. 2017 지역발전계획 연차보고서.
- 국가균형발전위원회. 2007. 참여정부의 지방분권과 국가균형발전전략(2007. 9. 17.).
_____. 2007. 초광역경제권 구상. 제4회 대한민국 지역혁신박람회 보고자료 (2007. 9. 17.).
_____. 2020. 초광역 협력 프로젝트 발굴 및 기획지원 계획(계획서 작성 및 신청 지침) (2020. 9. 24.).
- 국토연구원. 2015. 미래 국토발전 전략 수립방안 연구. 국토교통부 용역보고서.
_____. 2020a. 인구의 지역별 격차와 불균형. 균형발전 모니터링&이슈 브리프 1호.
_____. 2020b. 국토개혁. 국가균형발전시리즈 1. 세종: 국토연구원. (원전 : de Bujadoux, J. 2020. *Les réformes territoriales*. Paris: PUF)
- 권규상. 2019. 네트워크 커뮤니티 발견법을 활용한 기능지역 구분의 의미와 효용성. 대

한지리학회지. 54(3): 405-420.

권영섭, 김태환, 허동숙, 서승연, 이혜진. 2020. 새로운 시대 균형발전 전략 및 실행과제. 세종: 경제인문사회연구회.

금창호. 2018. 광역연합제도의 도입방안 연구. 강원: 한국지방행정연구원.

기정훈, 소진광, 임경수, 임형백. 2020. 국가균형발전을 위한 초광역협력사업 추진전략. 한국지역개발학회.

김광익, 이동우, 박경현, 이원섭, 김창현, 박양호. 2008. 국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상. 안양: 국토연구원.

김동주, 권영섭, 안흥기, 구정은, 최인혜, 전성연. 2009. 국토의 글로벌 경쟁력 강화를 위한 광역경제권 발전방안 연구. 안양: 국토연구원.

김동주, 김현식, 구정은, 강민규, 최인혜. 2010. 글로벌 도시권 육성 방안 연구(I). 안양: 국토연구원.

김동주, 정일호, 서연미, 주미진, 이승욱, 강민규. 2011. 글로벌 도시권 육성 방안 연구(II). 안양: 국토연구원.

김동주, 주미진, 민성희, 남기찬, 윤영모. 2012. 글로벌 도시권 육성 방안 연구(III). 안양: 국토연구원.

김예성, 하혜영. 2021. 지방자치단체 광역연합 추진 현황과 향후 과제. 이슈와 논점 제 1801호. 서울: 국회입법조사처.

김용창. 2019. 서울광역대도시권 성장관리와 통합도시계획. 미래도시포럼 발표자료 (2019. 8. 24.).

김태환, 송지은, 정준호, 최성연, Scarwell, H. -J., Ingallina, P. 2016. 광역도시권 경쟁력 강화를 위한 계획체계 개편방향 연구. 안양: 국토연구원.

대한민국정부. 1971. 제1차 국토종합개발계획(1972-1981).

_____. 1981. 제2차 국토종합개발계획(1982-1991).

_____. 1986. 제2차 국토종합개발계획 수정계획(1987-1991).

_____. 1991. 제3차 국토종합개발계획(1992-2001).

-
- _____. 1999. 제4차 국토종합계획(2000-2020).
- _____. 2005. 제4차 국토종합계획 수정계획(2006-2020).
- _____. 2010. 제4차 국토종합계획 수정계획(2011-2020).
- _____. 2019. 제5차 국토종합계획(2020-2040).
- 머니투데이. 2021. [행정통합, 지방이 뭉친다] <1-①> 대구경북 행정통합, 부울경은 특별광역시 연합. 2월 21일 (<https://news.mt.co.kr/mtview.php?no=2021021919035662575>, 접속일: 2021년 3월 3일).
- 민성희, 이순자, 홍사흠, 유현아, 조정희. 2020. 국토 균형발전을 위한 공간전략 연구. 세종: 국토연구원.
- 박경현. 2020. 초광역 연계협력의 진단과 과제. 대한국토도시계획학회 추계학술대회 발표자료(2020. 10. 31.).
- 박재곤. 2012. 영국 지역정책의 동향 분석과 시사점. 서울: 산업연구원. 22-40.
- 박진경, 이제연. 2018. 지방분권형 균형발전정책의 실효적 추진방안-균특회계를 중심으로. 강원: 한국지방행정연구원.
- 변필성, 권규상, 이효란, 김다윗, 김동한, 김승범. 2020. 도시의 영향권과 기능 연계권 분석을 통한 도시권 확정 연구. 세종: 국토연구원.
- 원광대학교 산학협력단. 2019. 국가균형발전을 위한 지방행정구역 개편방안 연구.
- 이동우, 김광익, 박은관, 문정호. 2003. 자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구. 안양: 국토연구원.
- 이승중. 2008. 지방역량강화를 위한 광역자치구역의 개편방안. 행정논총. 46(3): 361-390.
- 이원섭. 2007. 국가균형발전을 위한 초광역경제권 구상. 서울: 국가균형발전위원회.
- 이재하. 2003. 세계도시지역론과 그 지역정책적 함의. 대한지리학회지. 38(4): 562-574.
- 임창호 역. 2000. 내일의 도시. 한울. (원저: Hall, P. 1996. *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell)
- 정준호, 이일영. 2017. 분권형 발전을 위한 지역 연합 전략 - 영국 사례의 검토와 한국에의 적용. 동향과 전망. 101: 68-106.

-
- 조성철. 2020. 인적자원의 지역불평등: 청년 숙련인력의 지역 간 불평등 진단. 지역불평
등 바로보기 세미나 #1(교육인적자원) 자료집. 세종: 국토연구원.
- 지방자치법 [시행 2022. 1. 13.] [법률 제17893호, 2021. 1. 12., 전부개정] 제199조-제211조
- 지식경제부. 2008. 광역경제권별 선도산업 발전비전 제시. 9월 10일 보도자료.
- _____. 2009. 지역발전 5개년 계획(안)('09-'13) 발표 9월 16일 보도자료.
- _____. 2012. 지경부, 40개 광역단위 산업클러스터 육성 본격 착수. 1월 4일 보도
자료.
- 지역균형개발 및 지방중소기업육성에 관한 법률 [제정 1994. 1. 7.] [법률 제4722호, 시
행 1994. 7. 8.] 상공자원부 제4조-제8조.
- 지역발전위원회. 2006. 국가균형발전정책의 성과와 과제. 제3회 대한민국 지역혁신박
람회 개막식 보고자료.
- _____. 2008. 이명박정부 지역발전전략 연차보고서.
- _____. 2009. 「4+α」 초광역개발로 국토의 대외개방형 미래 성장축 육성. 7월 16
일 보도자료.
- _____. 2009. 지역발전과 광역경제권 전략.
- _____. 2013. “박근혜정부 지역발전정책 방향 제시 - 지역희망(HOPE) 프로젝트
-”. 7월 18일 보도자료.
- _____. 2013. 지역발전정책의 성과와 과제.
- _____. 2017. 지역행복생활권 정책 성과분석.
- _____. 2018. 문재인정부 국가균형발전 비전과 전략. 2월 1일 보도자료.
- 지역발전위원회, 산업통상자원부. 2014. 2013년도 지역발전계획에 관한 연차보고서.
- _____. 2017. 2016년도 지역발전계획에 관한 연차보고서.
- 지역발전위원회, 지식경제부. 2012. 2011년도 지역발전계획에 관한 연차보고서.
- 진종현. 2020. 행정수도 이전과 국가균형발전을 위한 메가시티 구상. 정책기획위원회 열
린정책 2020년 제7호 (<http://pcpp.go.kr/images/webzine/20201020/s31.html>,
접속일: 2020년 12월 8일).

-
- 차미숙, 이원섭, 김창현, 임은선, 이미영, 박재희. 2014. 지역행복생활권 실현을 위한
지역간 연계협력 활성화 방안 연구. 안양: 국토연구원.
- 차재권. 2017. 역대정부 균형발전정책의 성과 평가: 박정희정부에서 박근혜정부까지.
사회과학연구. 25(2): 130-174.
- 통계청. 2019. 장래인구특별추계(시도편): 2017-2047년. 6월 27일 보도자료.
_____. 2020. 최근 20년간 수도권 인구가동과 향후 인구전망. 6월 29일 보도자료.
- 한국지역학회. 2007. 국가균형발전과 초광역경제권 구상(안). 서울: 국가균형발전위원회.
- 황명화, 차미숙, 김종학, 이영주, 성혜정, 윤은정. 2016. 지역경제 정책지원을 위한 플
로우 빅데이터 활용방안 연구. 안양: 국토연구원.
- AMPO. 2020. About MPOS: A Brief History.
<https://ampo.org/about-us/about-mpos/> (accessed Nov. 23, 2020).
- Bloomberg Citylab. 2019. "The Real Powerhouses That Drive the World's Economy"
<https://www.bloomberg.com/news/articles/2019-02-28/mapping-the-mega-regions-powering-the-world-s-economy> (accessed Dec. 21, 2020).
- Brenner, N. 2004. Urban governance and the production of new state spaces in
western Europe, 1960-2000. *Review of International Political Economy*.
11(3): 447-488.
- _____. 2013a. Theses on urbanization. *Public Culture*. 25(1): 85-114.
- _____. 2013b. *Implosion/Explosion: Towards a Study of Planetary Urbanization*.
Berlin: Jovis.
- Brenner, N. and Schmid, C. 2011. Planetary urbanization. in Gandy, M. (ed.),
Urban Constellations. Berlin: Jovis. 0-13.
- Brunet, R. 1989. *Les villes européennes*. Paris. DATAR-Reclus-La
documentation française.
- Castells, M. 1996. *The Information Age: Economy, Society and Culture*. Vol. I:
-

-
- The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell.
- Cheng, Y. and LeGates, R. 2018. China's hybrid global city region pathway: Evidence from the Yangtze River Delta. *Cities*, 77: 81–91.
- Commission of the European Communities (CEC). 1991. *Europe 2000: Outlook for the Development of the Community's Territory*. Office for Official Publications of the European Communities: Luxembourg.
<http://aei.pitt.edu/5661/> (accessed Oct. 5, 2020).
- _____. 1999. *European Spatial Development Perspective (ESDP) – Towards Balanced and Sustainable Development of the Territory of the EU*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities.
- Core Cities. 2015. *Unlocking the Power of Place. Proposal to the 2015 Comprehensive Spending Review*. Manchester.
- Davoudi, S. 2010. Conceptions of the city–region: A critical review. Proceedings of the Institution of Civil Engineers. *Urban Design and Planning*. 161: 51–60.
- European Spatial Planning Observation Network (ESPON). 2014. *Making Europe Open and Polycentric–Vision and Scenarios for the European Territory 2050*. Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung.
<https://www.espon.eu/topics-policy/publications/making-europe-open-and-polycentric> (accessed Oct. 10, 2020).
- Faludi, A. 2015. The 'Blue Banana', Revisited. *European Journal of Spatial Development*. 56: 1–26.
- Fang, C. and Yu, D. 2017. Urban agglomeration: An evolving concept of an emerging phenomenon. *Landscape and Urban Planning*. 162: 126–136.
- Findley, C. 2015. Greater Manchester Spatial Framework: Housing Greater Manchester's Growing Population. Dec. 1, 2015. GMCA.
- Florida, R. Gulden, T. and Mellander, C. 2008. The rise of the mega-region.

-
- Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*. 1(3): 459-476.
- Friedmann, J. 1986. The World City Hypothesis. *Development and Change*. 17(1): 69-83.
- Geddes, P. 1915. *Cities in Evolution: An Introduction to the Town Planning Movement and to the Study of Civics*. London: Williams.
- Georg, I., Blaschke, T. and Taubenböck, H. 2018. Are We in Boswash Yet? A Multi-Source Geodata Approach to Spatially Delimit Urban Corridors. *ISPRS International Journal of Geo-Information*. 7(1): 1-19.
- Glocker, D. 2018. The Rise of Megaregions: Delineating a new scale of economic geography. OECD Regional Development Working Papers No. 2018/04. OECD Publishing. Paris, <https://doi.org/10.1787/f4734bdd-en>.
- Gløersen, E. 2005. European typologies of urban systems. ESPON Conference on European Territorial Research 13-14 October 2005. NORDREGIO. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/erik_gloersen.pdf (accessed Dec. 21, 2020).
- GMCA and AGMA. 2014. Greater Manchester Spatial Framework - Stage 1: Initial evidence on future growth. Consultation Document. September 2014.
- GMCA. 2014. *Greater Manchester City Deal*. Greater Manchester Combined Authority. https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/221014/Greater-Manchester-City-Deal-final_0.pdf (accessed Oct. 5, 2020)
- _____. 2016. *GM Spatial Framework*. GMCA.
- Gottmann, J. 1957. Megalopolis or the urbanization of the northeastern seaboard. *Economic Geography*. 33: 189-200.
- _____. 1961. *Megalopolis: The Urbanized Northeastern Seaboard of the United*

-
- States*. New York: Twentieth Century Fund.
- Gottmann, J., Harper, R. A and Harper, R. 1990. *Since Megalopolis : the urban writings of Jean Gottmann*. Johns Hopkins University Press.
- Hagler, Y. 2009. Defining U.S. megaregions. Regional Planning Association.
<https://rpa.org/work/reports/defining-u-s-megaregions> (accessed Dec. 18, 2020).
- Hall, P. 1996. *Cities of Tomorrow*. Oxford: Blackwell.
- _____. 2009 Looking Backward, Looking Forward: The City Region of the Mid-21st Century. *Regional Studies*. 43(6): 803–817.
- Hall P. and Green N. 2005. Polynet Action 1.1 Commuting & the Definition of Functional Urban Regions. South East England. London. Institute of Community Studies/ The Young Foundation.
- Hall, P. and Pain, K. 2006. *The Polycentric Metropolis: Learning from Mega-city Regions in Europe*. London: Routledge.
- Harrison, J. and Hoyler, M., 2015. Megaregions: foundation, frailties, futures. In Harrison, J. and Hoyler, M. (eds.), *Megaregions: Globalization's New Urban Form?* Cheltenham, UK and Norhampton, MA, USA: Edward Elgar. 1–28.
- HM Government. 2011. *Unlocking Growth in Cities*. London.
https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/7523/CO_Unlocking_20GrowthCities_acc.pdf (accessed Oct. 5, 2020).
- House of Commons. 2015. Combined Authorities, Briefing Paper No. 06649. London.
- Knapp W., Scherhag D. and Schmitt P. 2005. Polynet Action 1.1 Commuting & the Definition of Functional Urban Regions: Rhine–Ruhr. London, Institute

-
- of Community Studies/ The Young Foundation.
- KPMG. 2014. *Introducing UK City Deals: A Smart Approach to Supercharging Economic Growth and Productivity*. Brisbane, NSW: KPMG. .
- Kunzmann, K.R. and Wegener, M. 1991. The pattern of urbanisation in Western Europe, *Ekistics*. 58: 282-291.
- Lambregts, B. , Janssen-Jansen, L. and Haran, N. 2008. Effective governance for competitive regions in Europe: the difficult case of the Randstad. *GeoJournal*, 72: 45-57.
- Lang, R.E. 2003. *Edgeless cities: Exploring the Elusive Metropolis*. Washington, DC: Brookings Institution Press.
- Local Government Association. 2016. Combined authorities a plain english guide. <https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/combined-authorities-plai-fb6.pdf> (Accessed Nov. 5, 2020)
- Lupton, R. , Hughes, C. , Peake-Jones, S. and Cooper, K. 2018. City-region devolution in England. SPDO research paper 2. Nov. 21, 2018. LSE.
- Menzel, M. and Fornahl, D. 2010. Cluster Life Cycles - Dimensions and Rationales of Cluster Evolution. *Industrial and Corporate Change*. 19(1): 205-238.
- Morrill, R. 2006. Classic Map Revisited: The Growth of Megalopolis. *The Professional Geographer*. 58(2): 155-160.
- NARC. 2018. What is a Regional Council, COG, or MPO?
<https://narc.org/about/what-is-a-cog-or-mpo/>. (Accessed Nov. 23, 2020).
- National Audit Office (NAO). 2015. *Devolving responsibilities to cities in England: Wave 1 City Deals*, HC 266. London.
<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/07/Devolving-responsibilities-to-cities-in-England-Wave-One-City-Deals.pdf> (Accessed Dec. 5,

2020).

_____. 2016. *English Devolution Deals*. London.

<https://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2016/04/English-devolution-deals.pdf> (Accessed Dec. 5, 2020).

O'Brien, P. 2015. Austerity, Deal-making and the Search for New Local and Regional Development Investment in the UK. *지역정책* 2(2): 28-49.

OECD. 2006, *Competitive Cities in the Global Economy*, OECD Territorial Reviews, Paris: OECD Publishing.

_____. 2019. *OECD Territorial Reviews: Hamburg Metropolitan Region, Germany*. OECD Territorial Reviews. Paris: OECD Publishing.

Office of the Deputy Prime Minister. 2006. A Framework for City-Regions, Working Paper 3, City-Regions: Why, where are we now and how far would we need to travel? Working Paper No. 3.

Ohmae, K. 1993. The rise of the region state. *Foreign Affairs*. 72(2): 78-87.

Pain, K. 2016. The Strategic Planning Protagonist: Unveiling the Global Mega-City Region. In Knowles, R.D. and Rozenblat, C. (eds.), *Sir Peter Hall: Pioneer in Regional Planning, Transport and Urban Geography*. SpringerBriefs on Pioneers in Science and Practice 52. 59-80.

Pike, A., Kempton, L., Marlow, D., O'Brien, P., and Tomaney, J. 2016. *Decentralisation: Issues, Principles and Practice*. CURDS Newcastle.

Pike, A., Marlow, D., McCarthy, A., O'Brien, P. and Tomaney, J. 2013. Local Institutions and Local Economic Growth: The State of the Local Enterprise Partnerships (LEPs) in England - A National Survey. SERC Discussion Paper No. 150. London: Spatial Economics Research Centre.

Pluckel, H. 2006. RANDSTAD HOLLAND building a competitive and livable region. Presentation for the OECD Working Party on Territorial Policy in

Urban Area

<https://docplayer.net/23037496-Randstad-holland-building-a-competitive-and-livable-region.html> (Accessed Dec. 15, 2020).

Ross, C. L. (ed.). 2009. *Megaregions: Planning for global Competitiveness*. Washington, DC: Island Press.

Regional Plan Association (RPA). 2006. *America 2050: A Prospectus*. New York. <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/rpa-org/pdfs/2050-Prospectus.pdf> (Accessed Sep. 3, 2020).

_____. 2007. *Northeast Megaregion 2050: A Common Future* <https://rpa.org/work/reports/northeast-megaregion-2050> (Accessed Oct. 23, 2020).

_____. 2008. *America 2050: An Infrastructure Vision for 21st Century America*. <https://s3.us-east-1.amazonaws.com/rpa-org/pdfs/2050-An-Infrastructure-Vision-for-the-21st-Century.pdf> (Accessed Oct. 23, 2020).

Russell, H. 2010. *Research into Multi-Area Agreements: Long-Term Evaluation of LAAs and LSPs*. London: Communities and Local Government Publications.

Sandford, M. 2016. *Devolution to Local Government in England*. Briefing Paper No. 07029. House of Commons Library.

Sassen, S. 1991. *The Global City: New York, London, Tokyo*. Princeton: Princeton University Press.

Scott, A. 2001a. *Global city-regions in the twenty first century*. Oxford University Press.

_____. 2001b. Globalization and the rise of city-region. *European Planning Studies*. 9(7): 813-826.

_____. 2019. City-regions reconsidered. *Environment and Planning A*:

Economy and Space. 51(3): 554–580.

- Shaw, K. and Tewdwr-Jones, M. 2017. Disorganised Devolution: Reshaping Metropolitan Governance in England in a Period of Austerity. *Raumforschung und Raumordnung*. 75(3): 211–224.
- Soja, E. W. 2011. Regional Urbanization and the End of the Metropolis Era. in Bridge, G. and Watson, S. (eds.), *The New Blackwell Companion to the City*. Oxford: Wiley–Blackwell.
- Talleg, J. and Taulelle, F. 2020. La politique de cohésion de l'Union européenne a-t-elle une assise scientifique? (Does the European Union's cohesion policy have a scientific basis?). *Géocarrefour*. 94/3, <https://doi.org/10.4000/geocarrefour.15887>.
- Taylor, P. J. and Pain, K. 2007. Polycentric Mega-city regions: Exploratory Research from Western Europe. In Todorovich, P. (ed.), *The Healdsburg Research Seminar on Megaregions*. Healdsburg, USA: Lincoln Institute of Land Policy and Regional Plan Association. 59–67.
- Tomaney, J. and McCarthy, A. 2015. The Manchester Model. *Town and Country Planning*. Town and Country Planning Association. 233–236.
- UN-Habitat, 2010a, *State of the World's Cities 2010/2011: Bridging the Urban Divide*, Nairobi: UN-Habitat.
- _____. 2010b, *Urban trends: urban corridors—shape of things to come*, UN-Habitat Press Release (March 13), Nairobi: UN-Habitat.
- United Nations. 2011, *World urbanization prospects – the 2011 revisions*, https://www.un.org/en/development/desa/population/publications/pdf/urbanization/WUP2011_Report.pdf (Accessed Nov. 25, 2020).
- _____. 2018. *The World's Cities in 2018—Data Booklet*. https://www.un.org/en/events/citiesday/assets/pdf/the_worlds_cities_in_2018_data_booklet.pdf

8_data_booklet.pdf (accessed Oct. 5, 2020).

- _____. 2019. *World Urbanization Prospects-The 2018 Revision*
<https://population.un.org/wup/Publications/Files/WUP2018-Report.pdf>
(accessed Oct. 5, 2020).
- Vicino, T. J., Hanlon, B. and Short, J. R. 2007. Megalopolis 50 years on: The transformation of a city region. *International Journal fo Urban and Regional Research*. 31: 344-367.
- Wachsmuth, D. 2015, Megaregions and the urban question: the new strategic terrain for US urban competitiveness. in Harrison, J. and Hoyler, M. (eds.), *Megaregions: Globalization's New Urban Form?* Cheltenham, UK and Norhampton, MA, USA: Edward Elgar. 51-74.
- Werff, M. van der, Lambregts, B., Kapoen, L. and Kloosterman, R. 2005. POLYNET Action 1.1: Commuting & the Definition of Functional Urban Regions: The Randstad. London, Institute of Community Studies/The Young Foundation & Polynet Partners.
- Wheeler, S. M, and Beebe, C. W. 2011, The rise of postmodern metropolis: spatial evolution of the Sacramento metropolitan region. *Journal of Urban Design*. 16(3): 307-332.

【웹문서】

- 청와대 홈페이지 (<https://www1.president.go.kr/articles/9967>) (2020년 11월 7일 검색).
- 영국정부연구소 홈페이지 (<https://www.instituteforgovernment.org.uk/charts/english-devolution-mayoral-arrangement-metro-mayor-party>) (accessed Dec. 23, 2020).

Cities and Local Government Devolution Act 2016

(<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2016/1/contents/enacted/data.htm>)

(accessed Nov. 23, 2020).

<https://askwonder.com/research/piedmont-atlantic-megaregion-research-4vcl29fac>

(accessed Nov. 23, 2020).

<https://charlotteblogs.wordpress.com/2009/09/14/wednesday-september-16-2009-mega-regions-piedmont-atlantic-region/bypopulation/> (accessed Nov. 3, 2020).

<https://dogtrekker.com/Destination/Dog-friendly-Southern-California>

(accessed Nov. 3, 2020).

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/

(accessed Nov. 20, 2020).

https://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/#4 (accessed Nov. 7, 2020).

[https://fr.vikidia.org/wiki/R%C3%A9gion_\(France\)](https://fr.vikidia.org/wiki/R%C3%A9gion_(France)) (accessed Feb. 2, 2021).

<https://mountainculturegroup.com/cascadia-leaving-north-america/>

(accessed Nov. 3, 2020).

<https://www.businessinsider.com/california-three-states-measure-qualifies-for-ballot-tim-draper-2018-6> (accessed Nov. 3, 2020).

<https://www.cityclub.org/forums/2019/06/21/2019-state-of-the-great-lakes>

(accessed Nov. 3, 2020).

<https://www.lapezejohns.com/jones-act-applies-gulf-coast/> (accessed Nov. 3, 2020).

<https://www.maps.com/products/northeast-states-usa-wall-map-910xnh>

(accessed Nov. 3, 2020).

https://www.nationsonline.org/oneworld/map/USA/florida_map.htm

(accessed Nov. 3, 2020).

<https://www.routetripusa.co.uk/texas-triangle.html> (accessed Nov. 3, 2020).

<https://www.scoop.it/topic/arizona-sun-corridor-location-intelligence>
(accessed Nov. 3, 2020).

SUMMARY



Suggestions of Network-Based Mega Region Development for Balanced National Development

Park Kyunghyun, Lee Yun Suk, Huh Dong Suk, Choi Ye Seul, Jeong Jun Ho, Kang Mingyu

Key words: Mega Region, Balanced National Development, Network

The purpose of this study is to suggest policy directions about mega region development. First, we synthesize academic and policy discussions on the wide-area spatial structure. Second, we diagnose the actual conditions of Korea's wide-area spatial strategy and draw up implications. Third, we identify trends in overseas cases and presents policy implications for the super-wide area. Finally, we present the direction of the development of super-wide areas for balanced national development.

In a broad sense, the super-wide area is a spatial integration in which administrative districts are divided, but daily life or economic activities are functionally linked. Central cities and surrounding regions form a network of global scale, and within the region, homogeneous regions are formed through functional and cultural links between the central city and its neighboring areas. The super metropolitan area is not a fixed space and has the property of dynamically changing depending on the situation and conditions. The diversity

of linked activities can also cause the spatial extent of the super-wide area and the administrative area to be mutually inconsistent by analysis in the setting of the super-wide area.

The competitiveness of the super metropolitan area is not in population size, but in its connectivity on various scales. Therefore, it is necessary to have a flexible and strategically oriented approach based on the industrial and functional relationships and connections that various subjects in the region have with the surrounding area. For the region-led super-wide area, cooperative dialogue, network, and regional endogenous development structure are needed at the same time as implementing related policies.

Korea's super-wide spatial strategy has been discussed since the 1970s. In the 2000s, a super-wide spatial strategy was introduced. However, existing super-wide policies have the following problems and limitations. First, there was no spatial strategy. The policy of fostering the super metropolitan area in Korea was not linked to the unique characteristics of the region by emphasizing industrial support policies, not spatial policies. Second, the central government led the attempt to be less interested. Cooperation between local governments is essential in the promotion of the ultra-wide area, and the ultra-wide projects that have been carried out have been carried out in a top-down manner in the absence of cooperative governance between local governments. Third, the scope of the project was artificially set and lacked flexibility. Since the central government set the spatial scope of the metropolitan economy as an administrative unit, the spatial scope of the metropolitan economy was different from that of the local economy. Fourth, the budget was allocated by sharing. It promoted a new type of regional egoism that caused conflicts among local governments in the metropolitan area. Fifth, Korea's existing policy in the ultra-wide area was promoted mainly on large-scale construction projects,

short-term projects, or achievements considering regional stability, resulting in low practical regional performance contributions.

The basic direction of the super-wide area should be concentrated and linked. It should be led by the region, set a clear purpose, and the role of the central government should be established.

Five factors are needed to foster the ultra-wide area. First, “compact”. We need to strengthen the function of the central hub of local metropolitan cities. It is desirable to set the primary target for the formation of the ultra-wide area as a local metropolitan city. Second is “network”. It is necessary to expand the wide-area transportation network centered on local metropolitan areas. Third, “diversity”. It is necessary to strengthen the industrial foundation to expand industrial diversity. Fourth, “governance”. A system for promoting ultra-wide areas should be established. Finally, “flexibility”. The super wide area should be flexibly established according to the purpose and needs.

In the future, in order to foster ultra-wide areas that are suitable for regional characteristics, away from the top-down method led by the central government, more researches are needed to diagnose problems that hinder the development of ultra-wide areas. We should find suitable cases in our situation through closer comparative research on the wide-area spatial strategy cases currently being introduced and promoted by countries around the world.

수시 20-24

국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향

연구진 박경현, 이윤석, 허동숙, 최예슬, 정준호, 강민규

발행인 강현수

발행처 국토연구원

출판등록 제2017-9호

인쇄 2020년 12월 28일

발행 2020년 12월 31일

주소 세종특별자치시 정책연구원로 5

전화 044-960-0114

팩스 044-211-4760

가격 비매품

I S B N 979-11-5898-622-3

홈페이지 <http://www.krihs.re.kr>

© 2020, 국토연구원

이 연구보고서를 인용하실 때는 다음과 같은 사항을 기재해주십시오.

박경현, 이윤석, 허동숙, 최예슬, 정준호, 강민규. 2020. 국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향.

세종: 국토연구원.

이 연구보고서의 내용은 국토연구원의 자체 연구물로서 정부의 정책이나 견해와는 상관없습니다.

이 연구보고서는 한국출판인협회에서 제공한 KoPub 서체와 대한인쇄문화협회가 제공한 바른바탕체 등이 적용되어 있습니다.

국토균형발전을 위한 초광역 연계 발전 방향

Suggestions of Network-Based Mega Region Development
for Balanced National Development



제1장 연구의 개요

제2장 초광역 개념 및 이론적 고찰

제3장 초광역권 정책 실태 진단

제4장 초광역 연계 최근 해외사례 및 시사점

제5장 결론 및 제언



KRIHS 국토연구원

(30147) 세종특별자치시 국책연구원로 5 (반곡동)
TEL (044) 960-0114 FAX (044) 211-4760



공공누리



공공 저작물 자유이용허락



9 791158 986223
ISBN 979-11-5898-622-3