

	보도자료	
	작성	국토계획·지역연구본부 김민지 부연구위원 (minjikim@krihs.re.kr, 044-960-0227)
	배포	홍보팀 김지형 3급행정원(044-960-0582) 홍보팀 이호창 팀장(044-960-0428)
보도일시	■ 즉시 보도 가능	

**“중국 메가시티리전의 개발과 도전:
웨강아오다완취(粵港澳大湾区)를 사례로”
국토研, 워킹페이퍼(WP 23-14호) 발간**

- 국토연구원(원장 심교언) 김민지 부연구위원은 워킹페이퍼 『중국 메가시티리전의 개발과 도전: 웨강아오다완취(粵港澳大湾区)를 사례로』를 통해 중국의 지역 및 메가시티리전 정책을 분석하여 우리나라 초광역권 정책에 대한 시사점을 도출하였다.
 - 메가시티리전과 같은 도시공간 군집 관련 논의는 서구적 맥락에서 발전되었지만, 중국의 급격한 도시화와 경제발전에 의해 국토 전반에 걸쳐 다수의 메가시티리전이 형성되고, 이 지역들이 대·내외적으로 차지하는 영향력이 증가하며 이에 대한 학술적·정책적 관심도가 증가하고 있다.
 - 우리나라의 최상위 국토 및 지역 발전계획인 「국토종합계획」에 준하는 중국의 국토 및 지역 발전계획인 ‘전국국토계획요강 2016-2030(全国国土规划纲要)’에도 효율적·규범적 국토개발을 도모하기 위해 메가시티리전 육성에 중점을 두는 방향이 명시되어 있어 메가시티리전은 향후 해당 지역이 향후 중국의 중요한 지역발전 전략 대상이 될 것임이 제시되어 있다.
 - 베이징-톈진을 거점으로 하는 징진지(京津冀), 상하이-난징-항저우를 중심축으로 하는 장강삼각주(长江三角洲), 광저우-선전을 중심으로 두는 주강삼각주(珠江三角洲)와 같은 3대 메가시티리전을 중심으로 관심과 투자가 집중되고 있다.
 - ※ 주강삼각주는 홍콩과 마카오까지 추가된 웨강아오다완취(粵港澳大湾区)로 규모가 확대되며 중요성이 더 증가함.
 - 그동안 국내에 많이 소개되지 않았던 중국의 웨강아오다완취에 관한 사례 연구를 통해 그 성과와 문제점을 짚어보고 이를 통해 우리나라 초광역권 논의에 시사점을 도출하였다.
- 웨강아오다완취(粵港澳大湾区, the Guangdong-Hong Kong-Macao Greater Bay Area: GBA)란 광둥성 9개 도시와 일국양제를 따르고 있는 홍콩과 마카오를 포함하는 메가시티리전을 지칭하며 중국 경제발전의 새로운 성장동력으로 지정되어 국가급 개발사업이 추진 중이다.

※ 광둥성 9개 도시는 홍콩(香港), 마카오(澳門), 광저우(廣州), 선전(深圳), 주하이(珠海), 궈산(佛山), 후이조우(惠州), 둥관(東莞), 중산(中山), 장먼(江門), 자오칭(肇慶)임.

- 2009년부터 지방정부 차원에서 주강삼각주 개발계획이 추진되어 왔으며, 광둥성, 홍콩, 마카오 세 지역은 각각 비교우위를 갖고 있어 이를 잘 활용하면 상호 보완적인 역할을 할 수 있다는 인식이 증대하며 웨강아오다완취가 대두하게 되었다. 2016년에 발표된 제13차 5개년 계획에서 처음으로 등장하였으며, 2017년 제12차 전국인민대표대회 5차 회의에서 ‘심화웨이강아오합작추진대만구건설구조협의(深化粵港澳合作推進大灣區建設框架協議)’가 서명되기도 하였다.
- 최첨단 제조기지인 광둥성, 금융·물류 허브인 홍콩, 국제 관광도시인 마카오가 합쳐진 이 지역의 인구는 8,630만 명, GRDP는 약 13만 억 위안으로 인구는 우리나라보다 크고 GDP도 비슷한 수준인 중요한 지역으로 부상한 상태이다(2022년 기준임).
- 웨강아오다완취는 세계 3대 베이 경제권인 뉴욕만, 샌프란시스코만, 도쿄만과 견주어 봤을 때도 뒤지지 않는 경제 규모 및 자원, 입지적 강점을 갖추고 있다는 평가를 받고 있어 해당 지역의 전략적 중요성은 점차 확대될 것으로 논의되고 있다.

□ 웨강아오다완취 설립의 배경은 다음과 같이 나누어 살펴볼 수 있다.

- (경제적 배경) 각 지역이 처해있는 어려움을 극복하기 위한 구역경제일체화(공통의 정책을 채택하여 지역경제를 통합)의 필요성이 대두하였다.
- (제도·법률적 배경) 일국양제의 시행으로 인해 발생하는 갈등을 최소화하고, 양 지역 간 지역경제 활성화를 위해서는 홍콩·마카오 지역이 갖고 있는 특수성, 중국 본토의 조건, 그리고 글로벌 경제 환경 등을 포괄적으로 고려한 경제 및 사법제도 개선의 필요성이 나타났다.
- (사회적 배경) 웨강아오다완취 거주 인구 대다수가 비슷한 사회·인구·문화·언어적 배경을 가지고 있는 점에서 동질성이 높다는 특징을 갖고 있지만, 영국과 포르투갈의 통치를 받으며 홍콩·마카오에 형성된 독특한 문화는 중국 본토 문화와의 차이로 인해 충돌을 야기하고, 일국양제의 시행으로 인한 제도적 차이 역시 사회갈등을 유발하고 있기 때문에 이를 완화해나가야할 필요성이 증가했다.
- (전략적 배경) 웨강아오다완취는 유라시아를 하나의 거대한 통합경제권으로 조성하려는 미래 전략사업인 ‘일대일로(一帶一路)’ 추진을 위한 핵심지역에 위치하여 전략적 중요성도 큰 지역으로 인식되고 있다.



※ 일대일로는 중국이 직면하고 있는 대내외적 정치·경제 문제를 돌파하기 위한 종합전략으로 고대 중국에서부터 유럽까지 육로와 해로로 이어져 있던 교역로를 현대의 발전된 정치·경제적 조건을 반영하면서 물류 및 산업 기반과 제도적 통합을 통해 중국적으로 유라시아 통합경제권을 구축하겠다는 발전전략임.

- 웨강아오다완취의 조성과 지원을 위한 협력 사례로는 마카오 경제의 다각화를 위해 추진된 형친웨아오심도합작구(橫琴粵澳深度合作區), 웨강아오다완취를 글로벌 금융허브로 구축하기 위해 크로스보드 금융 개혁을 실시한 것 등이 있다.
 - 형친웨아오심도합작구는 마카오 경제의 다원적인 발전을 촉진하고 마카오 주민의 생활과 취업에 편리를 더하는 새로운 공간, 일국양제 실천의 시범지이자 웨강아오다완취 발달을 위한 촉매제로 육성하기 위한 것으로 기술 연구개발, 한의학, 브랜드 산업, 문화 관광, 전시 및 무역, 금융업의 육성을 중점적으로 지원하고자 하고 있으며, “분선관리(分線管理)”로 정책적 방향성을 설정하여 세수, 재정, 시장진입 등 다양한 방면으로 나누어 세밀하게 대응 전략을 제공 중이다.
 - 웨강아오다완취를 글로벌 금융허브로 구축하기 위해 선전거래소(深交所) 상장제도 개선 지원, 웨강아오다완취 채권발행 플랫폼 구축, 기술시장과 자본시장을 연결하는 전국적인 종합 서비스 플랫폼 구축 등을 추진하고 있으며, 자본요소의 원활한 지역 및 국경 간 이동을 지원하고 있다.

- 웨강아오다완취의 발전을 위해 광둥성 정부가 적극적으로 추진한 많은 프로젝트는 소정의 성과를 창출했으나 경제·행정·사법 제도의 차이로 인해 파생되는 구조적인 문제점이 존재하고 있다.
 - 광둥성발전개혁위원회(廣東省發展改革委)에 의하면 2023년을 기준으로 광둥성은 웨강아오다완취의 발전을 촉진하기 위해 총 991개의 프로젝트를 시행 중이며, 이는 기초 인프라의 확충을 통해 상호 간의 물적·인적 교류를 증가시키고, 합작구들이 빠른 속도로 성장하고 해당 지역에 혁신 기술, 신자원, 인공지능 등을 기반으로 한 신흥산업 클러스터가 형성되게 하였다.
 - 웨강아오다완취의 발전을 촉진하기 위해서는 각종 요소들이 자유롭게 이동 및 교류할 수 있어야 하나 아직 중국의 홍콩과 마카오에 대한 개방도가 제한적이라는 한계가 존재하고, 발전을 위한 포괄계획의 부재, 산업 간의 치열한 생존 전쟁 등의 문제는 해당 지역의 협력을 가로막는 요인으로 작동하고 있다.
 - 또한 일국양제로 인한 제도적 영향과 총 3개의 행정단위가 포함되어 있다는 점에서 어떤 지역이 상대적으로 더 리더십을 갖고 지역발전을 이끌어 가야 하는지에 대한 협의가 이루어져 있지 않고, 법적 구속력이 있는 연맹기구(추진기구)가 부재한 점도 세 지역의 협력 강화를 저해하는 요소로 작용하고 있다.

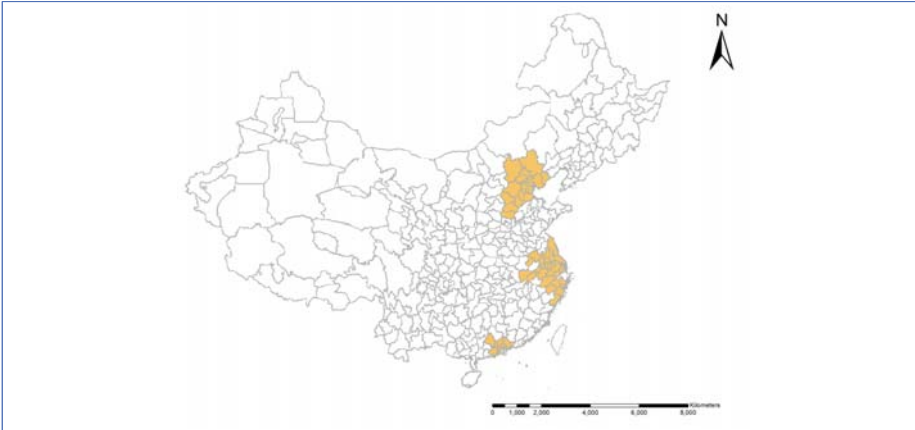
- 우리나라와는 다른 중국의 정치·경제·사회적 제도를 고려했을 때 중국 사례의 시사점을 그대로 적용하기에는 무리가 있지만 본 연구는 중국 메가시티리전의 형성과 작동, 그리고 그 과정에서 발생한 문제점에 대한 분석을 통해 여러 시사점을 제공한다.

- 첫째는 글로벌-국가-지역 스케일 차원에서 웨강아오다완취의 발전전략을 설정하고 이를 토대로 메가시티를 육성하려는 방향성을 설정한 점이다. 우리나라는 메가시티 리전에 대한 발전전략이 지역 스케일과 국가균형발전 차원에서의 청사진과는 연계되어 있으나 이러한 전략이 어떻게 글로벌 차원에서 경쟁력을 가질 수 있는지에 대한 비전 설정은 명확하게 제시되지 않고 있다는 점을 고려해 볼 필요가 있다.
- 둘째는 초광역권의 추진에 있어 전담기구 및 협력적 거버넌스의 구축의 필요성을 보여준 것이다. 공간계획의 수립과는 별개로 이를 효과적이고 실질적으로 추진하기 위해서는 강력한 법적 추진기구가 필요하다. 추진기구는 참여주체 간의 협의 및 조정 기능, 정책 수립 및 지원, 집행 및 모니터링 등을 전담할 수 있어야 하며, 또한 자치단체 간 분쟁과 갈등 조정, 주민 공감대 형성을 구축할 수 있는 체계도 만들 필요가 있다.
- 셋째는 제도적 제약을 뛰어넘을 수 있는 창의성과 과감성이 발현될 수 있는 환경을 조성하는 것이다. 웨강아오다완취가 지니고 있는 구조적인 복잡성은 삼자 간의 협력을 도출하기 위해 여러 제도상의 제약을 깨뜨리고 뛰어넘을 수 있는 창의적이고 과감한 시도가 이루어질 수 있는 제도적 환경이 필수적이라는 점을 보여준다. 우리나라 역시 초광역권 추진을 위한 여러 시도가 좌초되는 등 녹록지 않은 상황을 고려하면 보다 창의적이고 과감한 시도가 만들어질 수 있는 환경이 조성되어야 함을 보여준다.
- 넷째는 초광역 정책 추진 과정에 나타난 문제점과 한계에 대한 파악이다. 웨강아오다완취가 당면해 있는 문제는 구조적인 부분으로부터 기인한 부분이 크나 해당 지역 발전을 위한 포괄계획, 거버넌스, 법적 구속력 있는 추진기구의 부재와도 연관되어 있다. 나아가 파편화된 행정적 구조, 부족한 도시 간의 협력, 낮은 토지이용 효율성, 부족한 사회복지사업, 환경오염 등도 문제점으로 제시되고 있다. 따라서 우리나라 역시 기존 초광역정책의 문제점 및 한계를 보다 세밀하게 진단하고 이를 통해 개선점을 구체적으로 마련해나갈 필요가 있다.
- 마지막으로 실현 가능성과 주·객관적 추진 동력이 동반된 전략과 계획을 마련하는 것의 중요성을 인식하는 것이다. 웨강아오다완취의 경우 외형적으로 보여줄 수 있는 비전과 의미에만 치중하고 추진 동력이 부재할 경우 명분과 비전만 있는 슬로건으로 남을 개연성이 높다는 점을 보여준다. 따라서 우리나라의 성공적인 초광역권 추진을 위해서는 초광역권 육성방향에 대한 재검토를 통해 정책의 단계적 추진체계를 강화하고, 초광역권 공간계획 정비 및 지원을 강화해나갈 필요가 있다.

 	보도자료와 관련하여 보다 자세한 내용이나 취재를 원하시면 국토연구원 홍보팀 김지형 3급행정원(☎044-960-0582)에게 연락주시기 바랍니다.
---	--

[참고]

그림 1 3대 메가시티리전의 위치 및 분포



자료: 저자 작성.

그림 2 웨강아오다완취의 위치 및 분포(좌), 2022년 기준 현황(우)

	면적(km ²)	559,000
	인구	8,630만 명
	지역 구분	화남지역(华南地区)
	포함 지역	홍콩(香港), 마카오(澳门), 광저우(广州), 선전(深圳), 주하이(珠海), 푸산(佛山), 후이조우(惠州), 둥관(东莞), 중산(中山), 장먼(江门), 자오칭(肇庆)
	GRDP(위안)	13억

자료: (지도) 저자 작성. (표) 粤港澳大湾区门户网. https://www.cnbayarea.org.cn/introduction/content/post_165071.html (2023년 11월 19일 검색); 百度百科. 粤港澳大湾区. https://baike.baidu.com/item/%E7%B2%A4%E6%B8%AF%E6%BE%B3%E5%A4%A7%E6%B9%BE%E5%8C%BA/19153589?fr=ge_alia(2023년 11월 14일 검색)를 참고하여 작성함.

표 1 웨강아오다완취 발달 관련 주요 계획 및 정책

시기	계획명	주요 내용
2016	중화인민공화국 국민경제 및 사회발전 제13차 5개년 계획요강 (中华人民共和国国民经济和社会发展第十三个五年规划纲要)	· 홍콩과 마카오가 범주강삼각주지대에서 중요한 역할을 해야 함을 강조 · 웨강아오다완취와 기타 지역과의 협력도 강조
2019	웨강아오다완취발전규획요강 (粤港澳大湾区发展规划纲要)	· 글로벌급 메가시티리전으로의 성장 · 전 지구적으로 영향력 있는 과학기술 중심으로의 발전 · 일대일로의 중요한 지시대 역할 · 생활·생업·관광이 조화를 이루는 우수한 생활권
2021	중화인민공화국 국민경제 및 사회발전 제14차 5개년 계획요강 및 2035년 목표요강 (中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要)	· 웨강아오다완취의 산·학·연의 공동발전, 과학기술 중심으로서의 역할 강화 · 도로, 철도, 항공 등 인프라 기반 확충, 인구 교류 확산을 통해 상호 간의 취학, 취업, 창업 기회 증진
2023	웨강아오다완취 데이터 교류에 관한 합작비망록 (关于促进粤港澳大湾区数据跨境流动的合作备忘录)	· 디지털정보 유통을 위한 가이드라인 설정을 통해 디지털정보 교류 확산 촉진

자료: 国务院(2019b)을 참고하여 저자 작성.