

# 국토정책 Brief

KRIHS ISSUE PAPER



KRIHS POLICY BRIEF • No. 629

발행처 | 국토연구원 • 발행인 | 김동주 • www.krihs.re.kr

## 광역도시권의 경쟁력 강화를 위한 계획체계 발전 방향

김태환 국토연구원 기획경영본부장 외

### 요약

- 1 인구저성장 시대에도 불구하고 국토공간상 대도시권의 인구비중은 지속적으로 증가하고 있으며, 대도시권 내에서는 주변지역 인구가 증가하고 있음
- 2 대도시권의 확산에 따라 지속가능한 대도시권 성장관리를 위한 계획체계 정립이 시급하나, 현행 제도로는 이에 대응하기에 미흡함
- 3 선진국의 대도시권에서는 공동 발전과 관리를 위한 다양한 계획제도를 운영하고 있으며, 협력적 계획수립과 실행을 위한 참여적 거버넌스 체계를 구축하고 있음
- 4 대도시권을 둘러싼 여건변화에 대응하고 경쟁력을 강화하기 위해 대도시권 내 지방자치단체의 자율성에 기초한 상향식 계획수립과 상시적인 관리기구 운영 등 대도시권 관리체계의 정립이 필요함

### 정책방안

- 1 대도시권의 성장과 확산에 부응하는 광역도시권 계획체계의 마련이 시급하며, 현행 계획체계의 개편을 포함한 새로운 대도시권의 협력적 계획체계 도입이 필요함
- 2 효율적인 광역도시권 관리와 협력적 계획체계의 정립을 위해 중앙정부와 지자체의 역할을 명확히 하고, 지자체의 책임성을 강화할 수 있도록 제도적 틀을 구성할 필요가 있음
- 3 광역도시권 협력적 계획체계의 구축을 위해 계획 성격, 수립 범위, 협력적 거버넌스의 형태 및 운영관리 방안 등에 대한 광범위한 논의를 바탕으로 제도적 도입을 적극 모색하여야 함

# 1. 계획체계 개편의 필요성

## 체계적인 대도시권의 성장과 관리를 위한 새로운 계획체계의 도입 필요

인구 감소에도 불구하고 대도시권의 광역화가 지속적으로 진행<sup>1)</sup>

- 전반적으로 인구성장이 정체 내지 감소하는 가운데, 지방중소도시 및 농어촌지역의 인구는 감소하고 대도시권 중심으로 인구가 재편되고 있음
- 이와 더불어 대도시권 내에서의 인구이동도 증가하고 있으며, 특히 주변지역 인구가 증가하고 있음

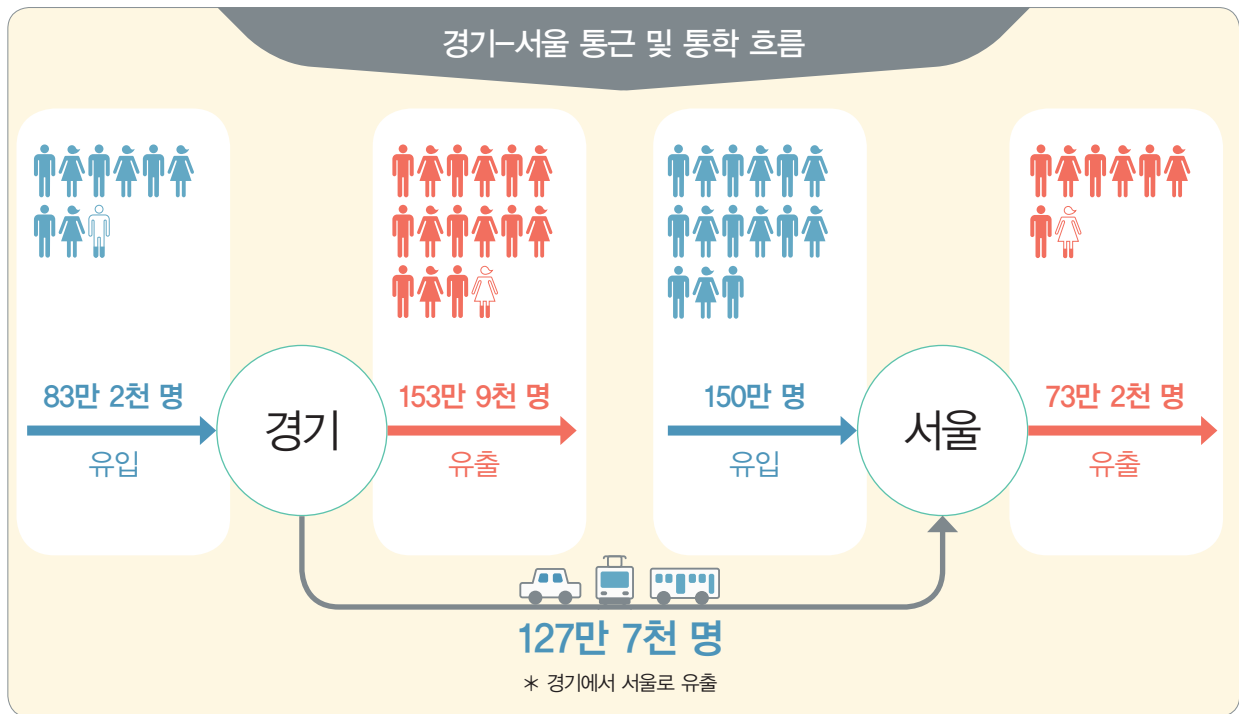
대도시권의 인구성장과 더불어 도시지역의 확장을 초래

- 대도시권의 인구성장과 대도시권 내 인구이동 증가는 시가지지역의 확장 등 토지이용 변화를 초래하며, 내부적으로 도심지역, 도시외곽지역, 도시주변지역 간의 기능적 연계도 강화되고 있음

대도시권 차원의 관리를 위한 공간계획 기능 미비

- 대도시권의 통합적 관리 필요성이 증가함에도 불구하고 이에 부응하는 제도적 장치는 미흡함
- 제도적으로 광역도시계획이 수립되어 시행 중이나 대도시권 관리수단으로 기능하지 못하고 있음

그림 1 수도권 시도 간 통근통학 인구



출처: 통계청, 2017. 나는 왜 이 길에 서 있나: 2015 인구주택총조사로 살펴본 인구 이동, 통근·통학. [http://blog.naver.com/hi\\_nso?Redirect=Log&logNo=220986808938](http://blog.naver.com/hi_nso?Redirect=Log&logNo=220986808938). [2017년 8월 31일 검색]

1) Edward Soja(2016)는 세계화와 더불어 이제 대도시의 시대는 가고(the end of metropolis era) 세계화의 많은 도시들이 광역적 대도시권으로 발전하고 있다고 주장함.

## 2. 기존 도시권 관련 계획 현황

### 광역도시계획

현행 광역도시계획제도는 2001년 「도시계획법」의 전면개정으로 도입되었고, 13개 대도시권 권역을 대상으로 계획이 수립됨(2016년 기준)

표 1 광역도시계획 수립현황(2016)

구분	수립	변경	목표연도	계획구역	계획인구
청주권 (1시 6군)	'01.12	'10.12	2020	3,403.1km <sup>2</sup>	137만 명
광주권 (2시 4군)	'03.10	'10. 1	2020	2,994.9km <sup>2</sup>	220만 명
부산권 (3개 시)	'04. 2	'10. 2	2020	950.8km <sup>2</sup>	410만 명
대구권 (3시 5군)	'04.12	'10. 1	2020	4,978.7km <sup>2</sup>	420만 명
대전권 (4시 4군)	'04.12	'10. 1	2020	4,633.9km <sup>2</sup>	252만 명
창원권 (3시 1군)	'05.12	'12.10	2020	1,623.6km <sup>2</sup>	220만 명
광양만권 (3개 시)	'06. 5	-	2025	5,279.2km <sup>2</sup>	115만 명
수도권 (29시 4군)	'07. 7	'09. 9	2020	6,851.1km <sup>2</sup>	1,831만 명
전주권 (4시 1군)	'09. 9	-	2025	2,457.5km <sup>2</sup>	183만 명
전남 서남권 (1시 6군)	'09. 3	-	2025	3,711.0km <sup>2</sup>	90만 명
제주권 (2시 2군)	'07. 6	-	2025	1,848.2km <sup>2</sup>	80만 명
내포신도시권 (3시 3군)	'16.11		2030	3,507.5km <sup>2</sup>	-
공주역세권 (2시 3군)	'16.11		2030	2,584.0km <sup>2</sup>	-

자료: 국토교통부 내부자료([http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m\\_34681/ctf?id=58](http://www.molit.go.kr/USR/policyData/m_34681/ctf?id=58)). [2016년 9월 10일 검색].

도시계획의 최상위계획인 '광역도시계획'의 기능 및 역할과 관련하여 개선 필요성에 대한 논의가 지속적으로 진행되어옴

그림 2 광역도시계획의 한계 및 개선 관련 기존 논의내용

한계 및 문제점	기존 논의내용
1) 광역도시계획이 표방하는 '정책 및 전략계획으로서의 역할' 미흡	• 주요 정책이슈 중심 계획으로서의 기능정립 및 역할 강화가 중요
2) 하위계획에 대한 지침계획 성격과 관련하여 공간전략 차원의 연계성 부족	• 어느 정도의 지침적 역할을 수행, 하위계획에 대한 지나친 구속성은 문제라는 의견
3) 광역도시계획 수립대상 지역의 명료화 부족	• 대도시권 또는 광역생활권 등 동일 생활권·경제권으로 기능하고 있는 지역의 구체화가 필요
4) 광역도시계획제도의 활성화 필요	• 제도적 지원이나 (예산 등) 인센티브 도입 등이 검토될 필요
5) 광역도시계획 수립대상 지역의 다양성	• 특·광역시 등 대도시권과 기타 도시권으로 차별화 필요
6) 기수립 광역도시계획이 개발제한구역 중심으로 운영, 공간관리 수단으로 부족	• 대도시권 관리의 역할 측면에서 대도시권 전체의 광역발전 비전과 전략, 광역사업에 대한 내용 포함 필요
7) 중앙정부 및 광역시·도의 관련 부문 계획과의 정합성 유지를 위한 수단 미흡	• 광역도시계획의 위상 정립 등

## 대도시권 광역교통계획

1997년 「대도시권 광역교통 관리에 관한 특별법」의 제정으로, 광역 차원에서 대도시권의 교통혼잡을 해결하기 위해 도입됨

- 광역교통기본계획(20년 목표의 장기계획)은 광역교통망 체계의 개선과 확충, 광역교통 수요의 관리, 대도시권 광역대중교통시설의 장기적인 확충 및 개선 사항 등을 포함함
- 5년 단위의 광역교통시행계획은 광역교통시설 중 사업추진이 시급한 우선사업에 대하여 집행 및 추진계획을 수립[3차 대도시권 광역교통시행계획(2017~2020년) 수립 중]

대도시권의 광역화에 대응한 종합적인 교통계획으로서 기능을 표방하고 있으나, 계획의 성격 및 추진체계상 문제점으로 인해 한계가 있음

- 광역교통계획 수립의 권한은 국가가 가지며, 지자체의 의견을 반영하는 것으로 되어 있으나, 주체 간 이해 관계가 대립하고 계획내용의 구속력 측면에서 문제가 제기됨
- 종합적인 교통문제 해결을 위해서는 도로, 철도, 광역교통시설, 대중교통 등 대도시권 전체에 대한 체계적인 교통계획의 수립과 사업 추진이 필요하나 계획수립 및 사업집행체계가 분절됨
- 중앙정부, 지자체 등 주체별로 나누어 사업이 추진되고 있어 효율적 실행에 한계가 있음

대도시권의 광역교통문제에 대응하여 실효성 있는 광역교통행정체계의 정립이 필요하며, 다양한 형태의 실행 조직 검토가 제안되고 있음<sup>2)</sup>

## 그 외 광역도시권 관련 계획

대도시권을 포함하여 시군구 행정구역을 초월, 상호 연계를 통하여 발전시키고자 하는 계획·제도는 여러 차례 운영됨

- 1994년 「지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에 의한 광역권 개발계획은 산업입지, 주거단지, 관광·휴식공간 등 광역권역 내 토지이용, 공공시설 배치, 쓰레기처리장 등의 설치에 관한 구체적인 사업 계획이 포함됨
- 광역경제권 발전계획(2008)은 광역경제권의 발전역량 강화를 주된 목적으로 선도산업 육성, 지역별 산업 경쟁력 확보에 초점을 둠

2) 중앙정부조직 구성, 중앙정부 주도-지방자치단체 참여의 연합체, 지방자치단체 주도-중앙정부 참여의 연합체, 특별지방자치단체 성격의 조직 구성, 기존 지방자치단체조합의 권한 부여와 사무위임 강화 등 새로운 기구조직 설계 검토가 필요함(김광식 2014).

특정 목적과 부문별 정책에 치중하여 대도시권 단위의 종합 발전에 대한 고려가 미흡하고, 광역적 계획임에도 불구하고 행정구역별 정책추진과 예산집행 등의 한계가 있음

- 지역 간 이해 조정 등 공동발전을 위한 법적 근거 및 추진체계가 미흡함

표 2 광역도시권 관련 계획 비교

유관 계획	주요 목표	대상지역
광역도시계획(2002)	인접한 2개 이상의 행정구역에 대하여 장기적인 발전방향을 제시하거나 시·군기능을 상호 연계함으로써 적절한 성장관리를 도모 (개발제한구역 조정 및 시군 간 공동시설관리 등 광역단위의 장기적 발전 목적)	수도권 등 11개 권역
중추도시생활권	중추기능 육성과 도시서비스 확충을 통하여 지역경제 활성화와 주민의 삶의 질 제고 및 지자체 간 갈등 해소와 행정·재정의 효율성 제고	전국 20개 도시권
광역교통계획(1997)	대도시 생활권 확대에 따른 광역인프라 확충 목적	수도권 및 지방대도시권 대상 (5개 대도시권)
수도권정비계획 (1982, 1997, 2006)	수도권 인구와 산업의 적정배치 유도과 수도권의 질서있는 정비와 균형발전 목적	수도권(서울, 인천, 경기) 전역 대상
광역권개발계획(1994)	지방의 성장거점 개발을 위해 중심도시와 기능적으로 연계된 주변지역을 개발거점으로 육성	지방대도시와 신산업지대 중심 (대도시중심형, 신산업중심형, 연담도시권 등 10개 광역권)
(5+2)광역경제권(2008)	글로벌 지역경쟁력 제고, 지역경쟁력에 기반한 특화발전 전략 모색	전국단위 계획

### 3. 해외 광역도시권 발전계획·제도 사례

#### 영국의 Combined Authority(CA)

##### 기능과 역할

- 둘 이상의 지방정부 요청에 의해 장관의 행정명령으로 설립되며, 법적 지위를 가지는 지방행정조직임
- 이사회는 지방정부의 대표자와 선출직 시장으로 구성되며, 수행 기능은 경제개발, 재생, 교통 및 관련 지자체가 이전하기로 동의한 기능에 한정

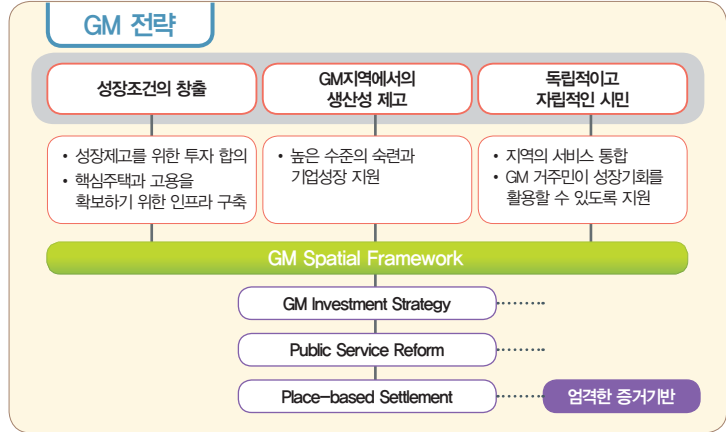
##### 광역맨체스터도시권(Greater Manchester Combined Authority: GMCA)

- 맨체스터시와 주변 9개 지자체로 구성되어(2014년 1월 결성), 이로 인해 자발적 협력관계에 의한 도시권이 법적 구속력을 가지는 도시권(Statutory City-Region)으로 개편
- 광역맨체스터 전략계획을 입안하고 도시권의 전략적 목표를 제시
- 10개 지자체 간의 정책 우선순위에 대한 조정을 통해 주택, 교통, 인력훈련 등의 기능이 도시권 내 올바른 입지에 배치될 수 있도록 계획함

## 광역맨체스터 공간계획(Greater Manster Spatial Framework: GMSF)

- 대도시지역에서 협력에 기반하여 수립된 최초의 전략 공간계획임(계획기간 20년)
- 고용, 주택과 토지수요량 및 계획된 개발 규모 충족에 필요한 핵심 인프라 공급에 집중
- 도시기본계획(Local Plan)이 여전히 중요한 역할을 수행하나 GMSF는 그린인프라, 주택 유형 등 광역적 이슈를 포함하며, 여타 보완적 계획(Transport Strategy 2040, Residential Growth Strategy 등)과 연계하여 조정함

그림 3 GMSF의 위상



출처: GMCA 2016.

## 프랑스의 그랑파리 메트로폴(Métropole du Grand Paris: MGP)

### 기능과 역할

- 파리와 파리근교 및 원교 환상도시권으로 구성된 '코뮌간협력공공재단'<sup>3)</sup>(Etablissement Public de Cooperation Intercommunale)인 그랑파리 메트로폴은 2016년에 만들어짐
- 그랑파리 메트로폴은 131개 코뮌으로 구성되어 있고, 인구 700만 명(프랑스 인구의 약 20%), 면적 800km<sup>2</sup> (파리 면적의 약 8배)를 포함함
- 파리대도시권의 지속가능한 발전과 국제적 경쟁력 강화를 목표로 파리중심부와 도시밀집지역 및 주변지역들을 더욱 긴밀하게 통합하기 위해 만들어짐
- 메트로폴 전략실행의 네 가지 분야로는 메트로폴 공간정비, 주거정책, 환경 및 삶의 질, 경제발전이 있음

### 거버넌스 및 활동

- 메트로폴 의회는 직접선거로 선출되는 209명의 메트로폴 의원으로 구성(2020년 지자체선거에서 선출예정)
- 자체세원(직업세 공유)을 가지며 12개의 관할지역으로 구성
- 중앙정부와 협조하여 특별한 조치를 취할 수 있고, 투자지원을 위한 고유의 연대 메커니즘을 가짐
- 그랑파리사(社)의 그랑파리 고속철네트워크(200km 연장의 지하철 프로젝트)와 같은 파리대도시권의 대형 프로젝트를 지원
- 그랑파리 메트로폴 전략은 세계경제의 핵심거점 역할을 수행(Global City Region 형성)하며, 글로벌화의 기회와 도전에 대응하기 위한 프랑스 국토공간 재편 구상의 일환임

2) 코뮌간협력공공재단은 연대범위 내 공동발전 프로젝트 구상을 목적으로 하는 코뮌들의 통합으로, 지자체의 규정과 비견할 만한 통일된 공통 규정을 따름.

## 4. 광역도시권 계획체계의 방향과 과제

### 발전방향: 개별 대도시권의 위상이나 특성에 부합하고 경쟁력 강화에 도움이 되는 새로운 광역도시권 발전·관리제도 도입

#### 새로운 대도시권 발전목표 설정과 관리방식 도입 필요

- 대도시권 성장 및 확대, 분권화에 의한 이해관계 다기화 등의 여건변화에 따라 대도시권 경쟁력 강화 등 발전·관리방향과 목표 설정에 대한 공감대 필요
- 여건변화를 고려한 대도시권 발전목표와 관리체계를 새롭게 도출하고, 이를 추진하기 위한 실천적 관리 방식의 도입 검토

#### 관련 주체의 적극적 참여에 의한 협력적 거버넌스 형성

- 대도시권이 단일의 경제적 및 일상적 생활공간으로 재편되고 있는 현실을 감안하여 대도시권 관리체계 마련에 이해 관계자의 참여가 중요함
- 의사결정에 있어서 개별 이해주체들이 상호 협력하여 문제가 해결될 수 있도록 거버넌스 구성 필요

### 주요 과제

#### 광역도시권 협력적 계획의 내용적 범위

- 광역도시권 협력적 계획의 내용을 종합계획의 성격으로 하는가, 아니면 개별 대도시권 여건에 따라 필요한 부문에 한정하는 전략계획의 성격으로 하는가도 주요 이슈임
- 광역도시권 발전계획의 내용(예시): 경쟁력 있는 대도시권 육성을 위한 산업·인프라 등의 협력, 쾌적한 생활환경을 조성하기 위한 개발과 보존의 조화 등 체계적인 개발관리, 주민의 삶의 질 향상을 위한 광역 생활인프라의 확충 등
- 광역도시권 발전·관리목표에 따라 내용적 범위와 협력적 계획의 내용은 상이할 수 있음

#### 광역도시권 협력적 계획제도 도입의 형태

- 제도적 틀로서 추진하여 지속성을 가질 수 있도록 하는 계획제도가 필요함
- 새로운 법령제정, 기존 법령의 수정 등에 관한 검토 및 광역도시권 구성, 광역도시권협의체의 권한, 계획 수립과 승인 등 법적인 효력을 가질 수 있도록 법령에 명시하는 것이 중요함
- 제도적 틀로서 추진할 경우, 다음 2가지 대안에 대한 우선 검토가 가능함

대안	특성	장단점
대안1) 법정계획으로서 새로운 광역도시권 협력계획의 도입	광역도시권 전체의 발전에 관한 자치단체 간의 자발적, 협력적 성격의 계획제도 도입	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 체계적인 추진이 가능하고 여건변화에 탄력적으로 대응</li> <li>• 기존 계획체계와의 관계가 복잡함</li> </ul>
대안2) 기존 광역도시계획체도의 개선	광역도시계획의 성격을 보다 탄력적으로 규정하여 개별 대도시권의 특성을 반영	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 기존 계획체계 속에서 추진할 수 있음</li> <li>• 다양한 형태의 자율적 계획수립에 한계</li> </ul>

## 광역도시권 협력적 거버넌스의 필요성

- 기존 연구에서는 광역도시권의 체계적 발전과 관리를 위한 가장 중요한 정책과제로서 거버넌스 구축을 강조하고 있음
- 광역도시권 내 관련 지자체와의 협의와 공동발전 구상 마련 등 상호 협력적 시스템을 통해 광역도시권 공동의 발전을 도모할 수 있는 광역도시권 거버넌스 구축이 필요함

## 광역도시권 협력적 거버넌스의 구성 원칙

- 첫째, 광역도시권 협력적 발전에 참여하려는 자율성과 자발성에 기초하여 거버넌스를 구축함으로써 실행의 추진력을 담보할 수 있음
- 둘째, 광역도시권으로서의 기능적 연계성 측면을 고려하여 대도시와 인근지역 간의 경제, 사회, 문화, 환경 등의 측면에서 동질적 성격을 가지거나 또는 교통, 산업 등의 측면에서 기능적 연계성이 구축되어 있거나 발달하고 있는 지역을 범위로 함
- 셋째, 광역도시권의 장기적 발전과 특정 정책목표에 부합하는 광역도시권 내 지자체가 참여하도록 하고 현재 기능적 연계성이 부족하더라도 향후 여건변화 등을 감안하여 공동의 발전에 필요한 지역이 참여할 수 있도록 구성

## 광역도시권 거버넌스체계 정립 관련 이슈

- (주요 협력사항) 대도시권의 중장기 비전과 공동 목표의 협력적 수립, 연계협력사업 발굴, 중점 추진과제의 우선순위 선정, 우선사업의 효율적 추진체계 마련, 단계적인 실행 등
- (중앙 및 지방정부의 역할) 지방자치단체가 어느 정도 자율성과 책임성을 가질 것인가에 대한 합의점 및 중앙의 제도적 틀, 전략사업에 대한 예산지원 등
- (협력적 계획의 집행에 대한 관리기능) 전략별로 성과지표를 설정하고 관리해 나가는 모니터링 및 성과지표 관리시스템 접목
- (구성형태) 대도시권 관리를 위한 계획관리기구로서 별도의 조직에 대해 검토

※ 본 자료는 "김태환, 송지은. 2016. 광역도시권 경쟁력 강화를 위한 계획체계 개편방향 연구. 국토연구원"의 내용을 발췌·정리한 것임.

**김태환** 국토연구원 기획경영본부장(thkim@krihs.re.kr, 044-960-0120)  
**송지은** 국토연구원 도시연구본부 연구원(jesong@krihs.re.kr, 044-960-0674)

