

해외출장(영국, 프랑스, 일본) 요약

부서: 도시공간연구실

과제코드: 2023-PR-58

과제명: 서울 대도시권 경쟁력 강화 전략 과제

출장자: 한지혜, 이가인

작성일: 2024.02.26.

게시요망일: 2024.02.28.

제목: [해외출장노트] 해외 대도시권 광역행정기구 사례 조사

※ 서울연구원은 2012년 10월부터 해외출장보고서를 발췌, 요약하여 공개하고 있습니다.

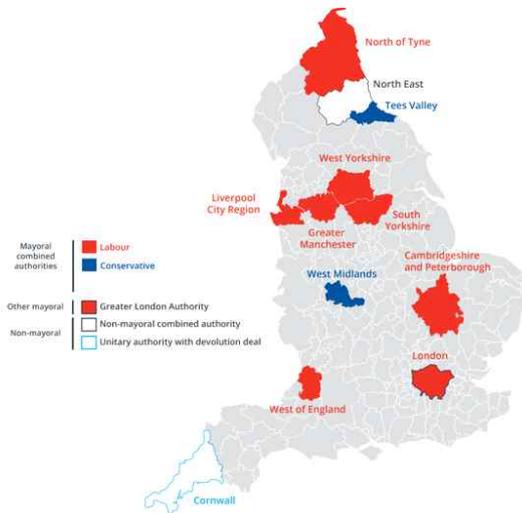
1. 출장 목적

- 광역계획 및 정책 전문가 인터뷰
 - 광역행정기구 구성, 광역계획 수립 등의 배경과 운영 현황 질의
 - 광역정책 추진 시 경험한 지자체 간 협력 및 갈등 사례 조사
- 세계 주요 대도시권 광역행정기구의 핵심 사업 및 광역정책 조사
 - 맨체스터 광역연합의 일자리 창출 사업 현황조사
 - 그레이터 런던 구상 후 추진된 도시외곽 GLA 우선핵심개발지역 시찰
 - 인구감소·지역침체 문제 해결 위한 일본의 주요 광역개발전략 조사
- 대도시권 계획 수립기관 방문 인터뷰
 - 광역권 구상 및 계획, 지역 간 연계 계획 등의 주요 내용과 수립 절차 및 방법 조사

2. 출장 내용

1) 영국 CA 설립 배경 및 운영 현황

- 영국의 지방분권과 CA 설립
 - CA 도입 목적과 현황
 - 지역 민주주의를 실현하고 지방정부(local authorities) 간 협력 및 연계를 강화하기 위해 CA를 도입함. CA(Combined Authority)는 2개 이상의 인접한 지방정부들이 연합하여 형성하는 법적기구로, 2024년 현재 영국에는 11개의 CA가 운영되고 있음¹⁾ 맨체스터(GMCA)와 버밍엄(WMCA)이 대표적



자료: (좌) Institute for Government 홈페이지(instituteforgovernment.org.uk) (우) GMCA 제공자료.

[그림 1] (좌) 영국 CA 분포 (우) 그레이터 맨체스터 지역

- 분권협상(Devolution Deal)을 통해 중앙정부의 권한 및 사무를 이양받는 절차를 진행하고 있으며, 분권협상 결과에 따라 CA마다 다른 권한 및 사무를 보유. 과거부터 협력한 경험과 사례가 많은 지역일수록 분권협상의 수와 내용이 많은 편

▪ CA의 역할

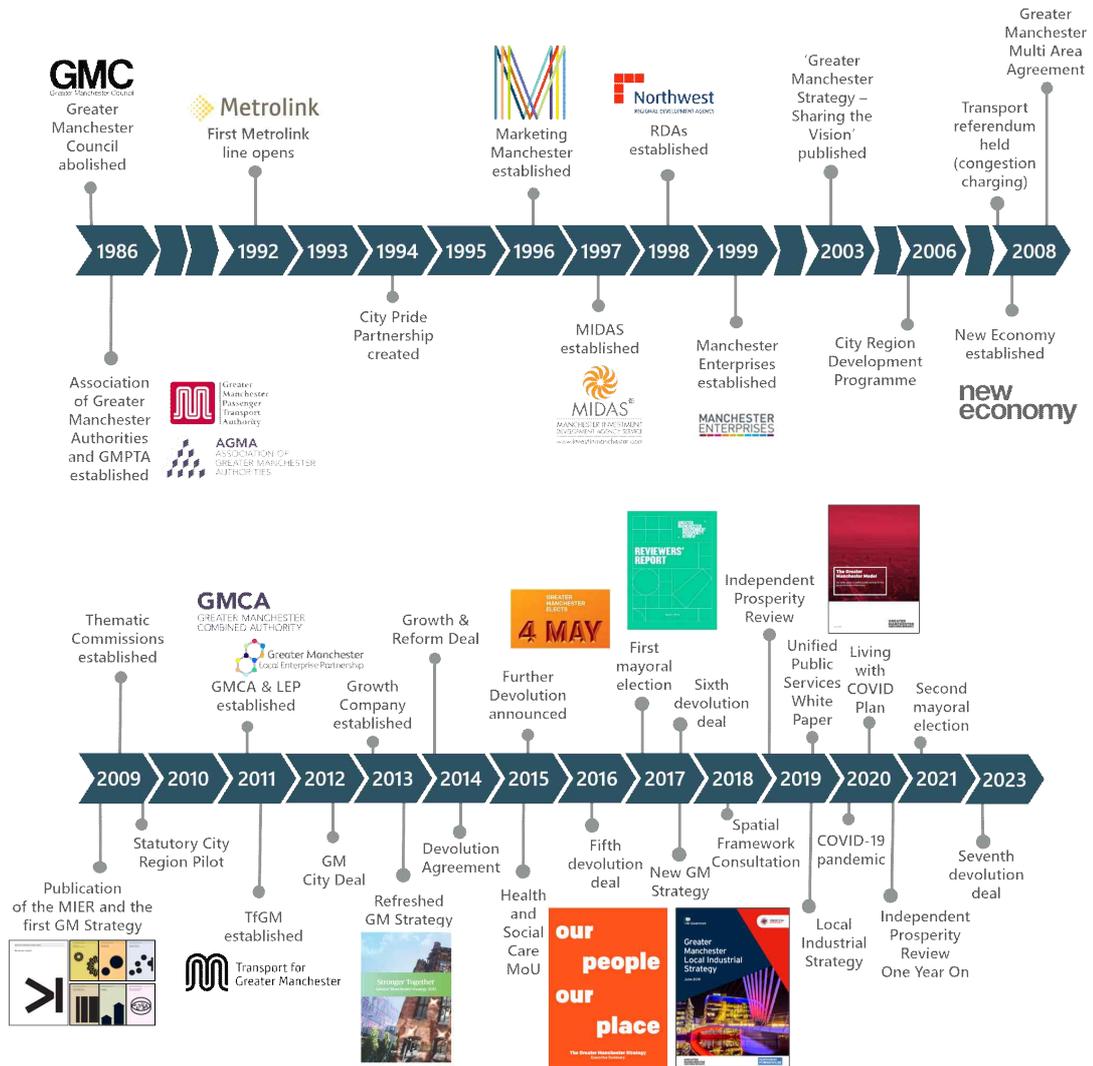
- 영국 지방정부의 예산 규모는 매우 작은 편으로, 해당 예산으로 추진할 수 있는 사업이 한정적임. 이에 각자 정체성과 독립성을 유지하면서도 필요 사업 예산을 확보할 수 있는 CA를 자발적으로 체결하고 상호 협력하고 있음. 결국 CA의 역할은 CA를 구성하고 있는 지방정부들이 추진하고 있는 공통사업에 투입될 예산을 중앙정부로부터 확보해 분배하는 것임

○ 그레이터 맨체스터 광역연합(GMCA)

▪ GMCA 연혁

- 맨체스터시와 주변 9개 시는 실질적으로 1986년부터 AGMA(Association of Greater Manchester Authorities) 형태로 협력해왔으며, 2009년 「Local Democracy, Economic Development and Construction Act」 법령이 제정된 후 영국 의회의 승인을 거쳐 2011년에 GMCA를 설립함
- 이처럼 오랜 기간 협력해 온 역사와 경험 덕분에 맨체스터 지역 내 지자체 간 협의체 운영 및 협력사업 추진이 원활한 편
- 2014년 첫 번째 분권협상을 체결한 후 2017년까지 여섯 번의 분권협상으로 중앙으로부터 다수의 권한을 이양받았으며, 2023년 3월 일곱 번째 분권협상(Trailblazer Devolution Deals) 체결. 가장 최근의 분권협상으로 5개 주요 분야(교통, 주택, 기술 등)에 한정하여 자금을 유연하게 사용²⁾할 수 있게 돼 사업 추진 탄력

1) 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드는 도시 단위로 권한을 이양하지 않음. 잉글랜드에만 CA 존재.
2) 기존에는 각 분야 간 칸막이로 자금 운용에 제한이 있었음



자료: GMCA 제공자료.

[그림 2] GMCA 연혁

▪ GMCA 조직 구성

- GMCA는 직선제 시장(현 Andy Burnham)과 부시장(현 Kate Green), 그리고 각 기초자치체를 대표하는 10인으로 구성된 의회를 중심으로 운영됨
- 시장은 4년마다 선출, Council 의원들은 1년마다 선출되며, 2024년 현재 Stockport council을 제외하고 모두 같은 정당임. Council 의원들의 임기가 짧긴 하나, 강한 동의와 합의를 기반으로 프로젝트가 진행되므로 리더십 변경으로 인해 프로젝트가 중단되는 경우는 거의 없음



자료: GMCA 제공자료.

[그림 3] GMCA 리더십(2024년 1월 기준)

▪ **GMCA의 핵심 사업**

- 광역교통체계 구축이 핵심으로, 런던과 같이 각종 대중교통수단을 하나의 체계로 통합하는 것이 목표임. 즉, GMCA 주민이 하나의 교통카드로 GMCA 내에서 운영되고 있는 각종 대중교통수단을 이용할 수 있도록 하고자 함

▪ **GMCA 설립 후 그레이터 맨체스터 지역의 변화**

- (지난 10년간 변화, 2012~2022) 인구 8% 증가, 종사자수 11% 증가, 사업체수 35% 증가
- 특히 BBC가 이전한 Mediacity UK가 위치한 Salford 시의 인구가 크게 증가(15.4%, 2011~2021)하였으며, 이는 영국 북부 지역 도시들 중 최고 수치임. 맨체스터 중심부(Manchester, Salford)에서 젊은 인구가 증가하고 있음

2) 영국 GLA 설립 배경 및 주요 사업

▪ **그레이터 런던 구상 및 GLA 설립 배경**

- 한 도시에서 감당할 수 없는 도시문제가 증가하면서 대도시권 구성 요구가 강해졌기 때문. 이와 같은 교통, 환경, 주택 등 도시 기능의 확장과 대도시권 구상 대응은 당시 전세계적인 추세였음

▪ **GLA 교통 관련 정책**

- GLA의 교통 인프라 투자는 세계 도시경쟁력 1위라는 지금의 런던을 가능케 한 주요 요인. 실제로, 지하철과 버스가 통합된 런던의 대중교통체계는 맨체스터 및 버밍엄 CA가 달성 목표로 삼을 만큼 우수함
- (교통 투자 배경) 런던은 주거밀도가 낮은 편, 수요를 모두 충족하기 위해서는 도시확장 형태로 주택을 공급해야 했음. 이 때문에, 런던 내부 지역 간 교통 연계가 매우 중요했고, GLA는 교통에 적극 투자함
- (교통 투자 방식) GLA는 런던 내 주택 및 오피스 개발 시 부담금(levy)을 징수했고, 이를 런던지역 지하철 및 지상철 건설에 투입하는 방식으로 런던지역 내 교통 인프라 투자를 활발히 진행함

▪ **GLA 주택 공급 정책**

- (주택 부족) 서울과 달리 런던은 주택 부족에서 기인한 주택문제가 심각
- (주택 공급 방식) GLA는 가용지가 부족³⁾하다 보니 지금은 쇠퇴한 과거 산업 공장지역(브라운필드)을 고밀 개발하는 방식으로 주택을 공급하고 있음. 때문에, 개발이 대부분 외곽지역을 중심으로 진행되고, 교통 인프라 투자가 반드시 동반됨. 징수한 세금을 징수한 지역에 다시 투자하는 원칙을 바탕으로 대상 지역에 교통 인프라 투자와 주택공급을 동시에 진행함

▪ **기회지역(OA, Opportunity Area)**

- GLA는 런던플랜 수립 시에 일정 수준의 교통접근성과 인구 및 산업기반을 보유하고 가용지가 많은 지역을 성장잠재력이 있는 기회지역(OA, Opportunity Area)으로 골고루 지정하고 개발을 추진하고 있음. 일반적으로 여러 지자체에 걸쳐 OA가 지정되고 있으며, OA로 지정된 가용지를 활용해 주택을 공급하고 일자리를 창출

3) GLA 또는 런던 도심은 재건축 자체가 불가능한 경우가 많고 가용지가 없음



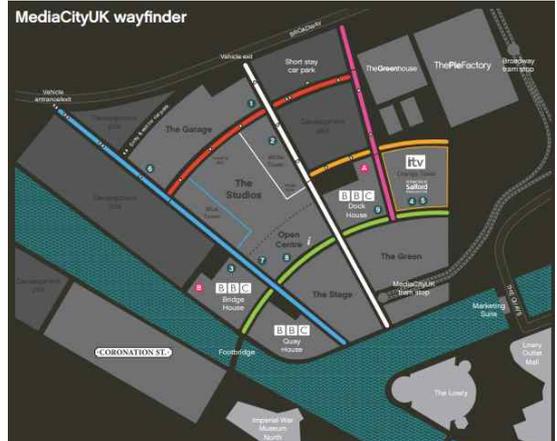
[그림 4] 영국 기관 면담 사진

3) 영국 맨체스터 MediaCity UK, 런던 OA 지역 답사

○ MediaCity UK

▪ 위치 및 규모

- MediaCity UK는 맨체스터시와 연결한 셸포드(Salford)시에 위치하며, 맨체스터 도심으로부터 8km정도 떨어져 있어 트램으로 30분 이내에 도달 가능한 거리에 입지함. 맨체스터 운하의 동쪽 끝 맨체스터 부두 부지인 Salford Quays 지역 중 200에이커 규모의 부두 9에 해당함



자료: Salford council 홈페이지(salford.gov.uk)

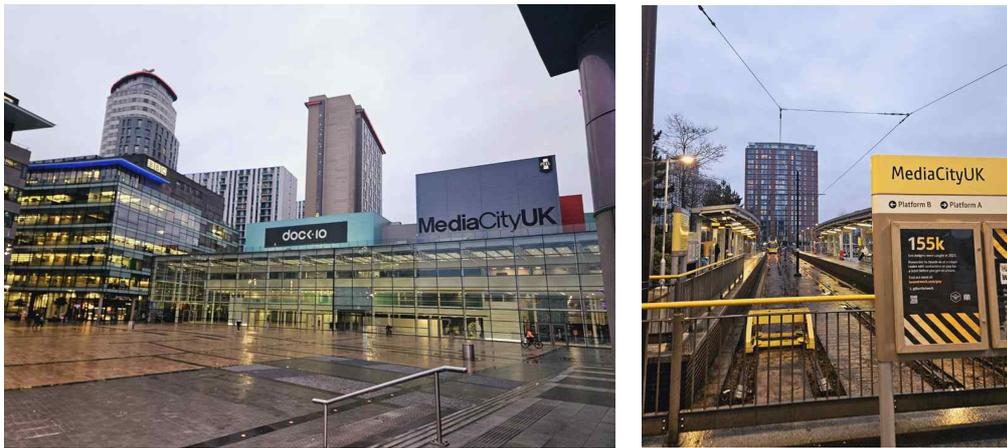
[그림 5] (좌) MediaCity UK 위치(분홍색) (우) MediaCity UK 건물 배치도

▪ 개발 배경 및 경과)

- 1894년 맨체스터 선박 운하(Manchester Ship Canal)가 완공된 후 약 90여 년간 이용되다가, 화물선의 규격이 커지며 1982년 부두가 폐쇄되었음. 1987년 Peel group이 맨체스터 선박 운하를 인수함
- 2003년, 왕실 헌장 갱신 계획의 일환으로 BBC의 일부 채널 및 생산라인을 런던에서 맨체스터로 옮기는 것을 고려하기 시작하였고, 2004년 BBC의 사무총장은 1,800여 명의 일자리를 맨체스터로 이전하겠다고 발표함(이는 런던 외곽의 일자리 비율을 42%에서 50%로 증가시킬 수 있는 수치)
- 2006년, 필 그룹이 소유하고 있는 Salford Quays 부지가 BBC 이전지역으로 선정되었고, 개발자인 필

4) MediaCity UK 홈페이지(mediacityuk.co.uk)
 BBC(2004.12.7.), "BBC plans for Manchester move"
 Salford City Council(2007), *Media City Planning Guidance*.
 Manchester Evening News(2007.6.22.), "BBC move is on"

- 그룹과 셸포드 시의회, 셸포드시 도시재생회사, 그리고 북서지역 RDA는 코펜하겐 및 싱가포르와 경쟁할 수 있는 전세계적 규모의 미디어시티 개발을 비전으로 삼아 MediaCity UK 개발계획을 수립하기 시작함
- 2007년부터 부지 소유자인 필 그룹이 개발자로, Bovis Lend Lease가 시공자로 참여하여 건설을 시작하였고, BBC는 런던에 위치하던 5개 부서를 이전하겠다고 발표하였음
 - BBC 직원들은 2011년부터 이주를 시작하였고, 2024년 기준 3,200여 명의 직원이 MediaCity UK에서 근무하고 있음. 이 외에도 ITV Granada, Satellite Information Services, Red Bee Media 등 다양한 미디어 관련 기업들과 셸포드 대학교가 입지해 있음



[그림 6] MediaCity UK 답사사진

○ OA 사례지 1) King's Cross

▪ 위치 및 규모

- 킹스크로스(King's Cross) OA 지역은 2개 borough(LB Camden, LB Islington) 협력 지역으로, 2004년에 1천 호의 주택과 2만 5천 개 일자리의 잠재력을 가진 OA 지역으로 지정되었음⁵⁾
- 이 지역은 북쪽의 NLL(North London Line)에서 남쪽의 유스턴 로드(Euston Road)까지, 동쪽의 요크웨이(York Way)부터 서쪽의 MML(midland Main Line)까지 뻗어있는 27만㎡ 규모의 부지임



자료: GLA 홈페이지(london.gov.uk)

Islington&Camden(2004), *King's Cross Opportunity Area Planning & Development Brief*.

[그림 7] (좌) King's Cross OA 위치 (우) King's Cross OA 부지

5) GLA 홈페이지(london.gov.uk)

▪ 개발 배경 및 경과⁶⁾

- 1800년대 중반, 킹스크로스 지역은 철도를 기반으로 한 교통과 물류, 산업의 중심지였으나, 2차 세계대전 이후 도로가 철도 화물을 대체하면서 해당 기능이 쇠퇴하기 시작함. 1970년대에는 런던 중심부임에도 불구하고 낙후된 지역이 되었고, 1980년대에는 오피스 임대료도 하락함
- 1996년, 킹스크로스 부지 세인트판크라스역에 유로스타의 종착역이 들어서는 것이 확정되었고, 이후 킹스크로스 개발사업이 추진되었음
- 2001년에 Argent가 개발 파트너로 선정되었고, 정부, 지역사회, 다양한 이해 관계자들과의 협의를 통해 계획의 비전과 마스터플랜의 기초를 형성함
- 이후 Allies and Morrison, Porphyrios Associates, Townshend Landscape Architects에 의해 계획이 수립되어 2006년에 승인됨. 2008년, 킹스크로스 개발을 위한 파트너십(KCCLP, King's Cross Central Limited Partnership)이 체결되었으며, 민간 디벨로퍼 아젠트(Argent, 지분의 50% 보유), LCR(지분의 36.5% 보유), 물류회사 DHL(현 Exel, 지분의 13.5% 보유)로 구성되었음
- 2007년부터 초기 인프라 작업이 시작되었고, 2008년 11월 본격적인 개발이 착수되었음
- 2013년, 구글 영국 본사가 킹스크로스 지역으로 이전 의사를 밝혔고, 2016년에 판크라스역 근처로 이전한 후 2018년부터 추가로 신사옥을 건설하기 시작함

○ OA 사례지 2) Lee Valley(Meridian Water)

▪ 위치 및 규모

- Lee Valley OA 지역은 4개 borough(LB Hackney, LB Waltham Forest, LB Haringey, LB Enfield) 협력 지역으로, 2004년에 2만 1천 호의 주택과 1만 3천 개 일자리의 잠재력을 가진 OA 지역으로 지정되었음⁷⁾
- 그중에서도 앤필드(Enfield) 지역에 속하는 메리디안 워터(Meridian Water)는 주거와 일자리 창출을 목적으로 2024년 현재 활발히 개발 진행 중인 지역

▪ 프로젝트 개요⁸⁾

- 메리디안 워터는 *Enfield's Core Strategy*⁹⁾에 제시된 가장 시급한 재생 우선순위 지역으로, 2013년 7월, 앤필드 의회에 의해 마스터플랜¹⁰⁾이 마련되었음. 메리디안 워터 프로젝트로 5천 호의 주택과 3천 개의 새로운 일자리를 창출하고자 함
- 2019년, 메리디안 워터 기차역이 먼저 개통되었고, 현재 기차역 서쪽 인근에 1단계 개발인 Meridian One 주택 단지가 조성되고 있음. 메리디안 워터 기차역 동쪽에 위치하는 2단계 개발 Meridian Two 부지에서도 공사가 한창 진행되고 있음

6) 서울경제(2020.4.6.), “잃어버린 산업도시에서 활기 넘치는 복합도시로 변하는 킹스크로스”
킹스크로스 홈페이지(kingscross.co.uk)

7) GLA 홈페이지(london.gov.uk)

8) Mayor of London(2013), *Upper Lee Valley: Opportunity Area Planning Framework*.
Meridian Water 홈페이지(meridianwater.co.uk)

9) Enfield Council(2010), *The Enfield Plan: Core Strategy 2010-2025*.

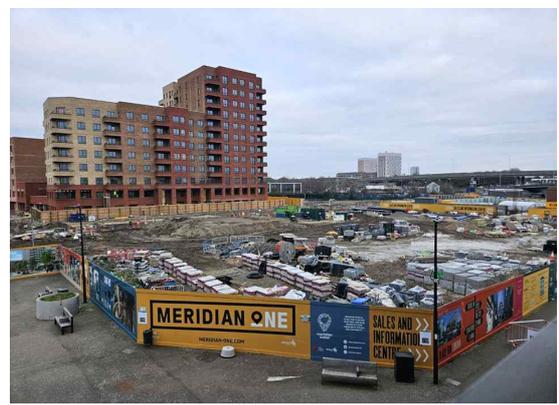
10) Enfield Council(2013), *Meridian Water Masterplan*.

[표 1] 메리디안 워터 프로젝트 주요내용

구분	주요내용
Meridian One	- 메리디안 워터 개발의 1단계로, 주택 약 950가구를 포함한 복합용도개발 추진. 레저, 소매, 커뮤니티 시설 등의 공간을 제공함
Meridian Two	- 메리디안 워터 개발의 2단계 부지로, 총 2,300가구의 주택 공급 예정
Meridian Three	
Troubadour Studios	- 민간 영화 스튜디오 단지
BloQs	- 크리에이터, 특히 메카닉을 위한 공유 작업 공간



(i) 메리디안 워터 기차역



(ii) Meridian One 조성지역



(iii) 공유 작업 공간, BloQs



[그림 8] Meridian Water 답사사진

4) 프랑스 행정구역 및 계획체계

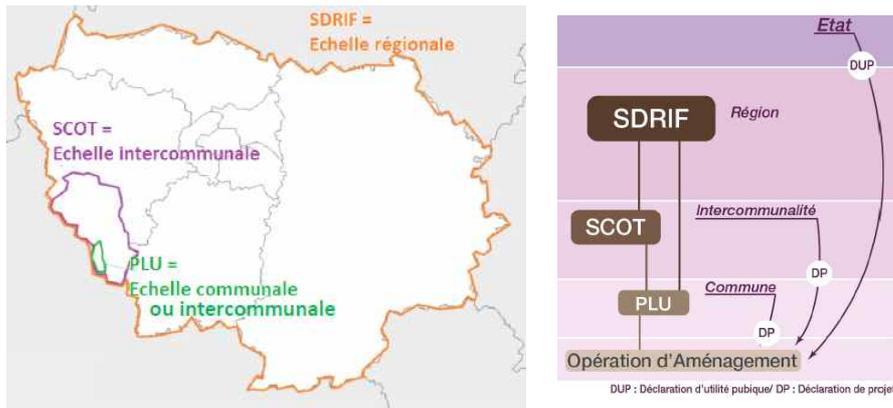
○ 프랑스의 행정구역 및 계획체계

▪ 프랑스의 행정구역 체계

- 프랑스의 행정구역은 레지옹(Region), 데파르트망(Department), 인터코뮌(Intercommunalite), 코뮌(Commune) 순으로 구분됨. 인터코뮌은 여러 코뮌들로 구성된 연합체를 의미하며, 대표적인 사례가 그랑 파리 메트로폴임

▪ 프랑스의 계획체계

- 프랑스의 계획체계는 크게 3단계로 구분됨: 레지옹 차원에서 수립되는 SDRIF, 인터꼬윈 차원에서 수립되는 SCoT, 꼬윈 차원에서 수립되는 PLU
- SDRIF는 3단계 계획체계뿐 아니라, 꼬윈에서 국가에 이르는 모든 행정단위에서 마련되는 계획 및 문서의 중심에 위치하며 가장 핵심적인 역할을 담당함



자료: 파리지역연구소 제공자료.

[그림 10] 프랑스 행정구역 및 계획의 체계와 상호 간 관계

5) 일드프랑스와 그랑파리 메트로폴

○ 일드프랑스와 그랑파리 메트로폴의 공간 범위

▪ 일드프랑스와 그랑파리 메트로폴의 차이

- 일드프랑스는 레지옹, 그랑파리 메트로폴은 인터꼬윈에 해당함
- 그랑파리 메트로폴은 국제적 기능 강화 전략을 담당하고, 르 그랑 파리 프로젝트에 따른 인프라 공급 전략은 일드프랑스에서 추진하고 있음

▪ 그랑파리 메트로폴의 특징

- 그랑파리 메트로폴 참여 의사를 밝힌 꼬윈 중심으로 구성, 이 때문에 그랑파리 메트로폴에는 도시지역(25%)뿐 아니라 농촌지역(75%)도 분포함(일관된 특성을 보유한 지역만으로 구성되어 있지 않음)
- 과거서부터 존재한 파리지역 내 인터꼬윈(territories)들이 그랑파리 메트로폴 내에서 독립성을 유지하기를 주장했고 정부가 이를 인정해 주면서 그랑파리 메트로폴이란 인터꼬윈에 인터꼬윈이 포함된 형태로 구성됨

○ 일드프랑스 SDRIF 계획

▪ 일드프랑스 SDRIF 2040 재수립 배경과 진행 현황

- 현재 일드프랑스는 환경 및 자연 자원의 희소성(scarcity)에 주목해 남아 있는 자연을 있는 그대로 보존하고 농촌지역의 도시화를 지연하는 인프라 공급 전략을 마련하고 있음
- 이를 위해 환경 관련 법령 및 규정이 계속 개정되었고 2021년부터 SDRIF를 재수립하기 시작함
- 2023년 12월에 계획안 초안을 마련하였고, 현재 시민, 관계 기관 등 이해관계자에게 수정 내용을 전달하고 의견을 묻는 기존 계획안 변경을 위한 의견 수렴 절차를 진행하고 있음
- 2024년 7~8월 중 의견 수렴 절차 완료하고 국가 승인을 받을 계획임

○ 그랑파리 메트로폴 SCoT 계획

▪ 그랑파리 메트로폴 SCoT 수립 현황

- 메트로폴 중에서는 그랑파리 메트로폴이 최초로 SCoT를 수립함
- 2020년, 그랑파리 메트로폴을 구성하고 있는 각 territories의 현황 분석 결과를 발표하였으며, 이후 분석 결과를 바탕으로 홍수에 대한 취약성 진단 보고서, 진단 복원력 및 건강 플랜, PADD 등을 마련함. PADD에서는 PLU에 권장 방향을 제시하기 위해 그랑파리 메트로폴의 미래 전망과 달성 목표를 제안함
- PADD에 지역계획(local plan)인 PLU와 반대되는 내용이 많아 규정 지침서를 추가로 발간함



[그림 11] L'institut Paris Region 면담 사진

6) 일본 간사이 광역연합

○ 간사이 광역연합 설립 배경 및 성과

▪ 간사이 광역연합 설립 배경 및 목적

- (핵심 목표: 지방분권) 인구감소 문제가 심각해지자, 중앙정부에서 지방정부로 통보 및 지시하던 기존 구조에서 탈피하고 지방 및 중소지역의 쇠퇴를 방지하기 위해 지방분권을 추진함(「지방분권법」 제정, 2000년)
- (중앙정부 권한 이양을 통한 정책 실행력 강화) 시정촌으로 권한을 이양함으로써 국가 차원에서 실행되기 어려웠던 정책들의 실행력을 강화함. 이로 인해, 1999년 약 3천 개에 달했던 시정촌은 2000년 지방분권법 제정 이후 자발적인 합병을 통해 약 1천7백 개로 감소함
- 상위의 움직임 속에서 간사이 광역연합이 설립됨

▪ 간사이 광역연합 설립 경과

- 최초 논의 시작 후 설립까지 7~8년 소요됨: 2003년 지방분권 연구(‘간사이의 존재에 관한 연구회’¹¹⁾) 시작 → 2007년 간사이 광역기구 발족(도도부현 지사가 함께 모여 논의 및 협의 시작) → 2010년 간사이 광역연합 출범(국가 승인)

○ 간사이 광역연합 조직 구성 및 인력

▪ 간사이 광역연합 조직 구성

- (위원회) 위원회의 수장은 12개 지자체(2부6현4개시) 대표들이 회의를 거쳐 선출하며, 현재 시가현이 간사이 광역연합의 수장으로 역할 중

11) 영남일보(2013.11.18.), “도쿄에 뺏긴 경제 주도권 되찾자” 일본판 지방분권의 신호탄“

- (의회) 12개 지자체 의원 중 일부를 선출하여 구성
- (협의회) 주민의견 수렴 목적으로 연 수차례 개최. 일본 행정체계를 통틀어 도도부현 간부급이 직접 시민을 만나 의견을 듣는 유일한 자리
- (사무국) 간사이 광역연합은 총 7개 사무국으로 구성됨. 각 지역이 보유한 경험 및 역사를 고려, 특정 사무와 관련해 강점을 지닌(또는 특화된) 지역에 부서 및 사무 담당자를 배정하며, 각 도도부현의 대표가 각 사무국의 수장 역할 수행함

▪ **간사이 광역연합 인력**

- (간사이 광역연합 본부) 각 도도부현의 공무원을 각출함. 본부 근무 인원은 간사이 광역연합 사무만 수행하며, 규모는 수십명 정도에 달함
- (간사이 광역연합 사무국) 각 도도부현의 공무원을 각출함. 각출된 공무원은 본래 사무와 간사이 광역연합 사무를 동시에 수행(겸무)하며, 규모는 각 사무국마다 수백명 정도로 추정됨

○ **간사이 광역연합 사무국 별 핵심 사업 및 협력/갈등 사례**

▪ **핵심 사업**

- (광역관광·문화·스포츠진흥국) 간사이 광역연합 광역관광·문화·스포츠진흥국에서 12개 지자체의 협력사업을 발굴하며, 12개 지자체 모두의 동의를 얻은 후에 사업이 추진됨
- (광역관광·문화·스포츠진흥국) 올림픽, 엑스포 등 국제 행사 유치에 중요시함: 2025년 오사카 엑스포의 유치는 국가 차원에서 진행되었으며, 간사이 광역연합 문화·관광·스포츠진흥국은 엑스포를 외국인 인바운드(특히 간사이 지역 내) 관광을 활성화할 기회로 활용함
- (광역산업진흥국) Life-science 또는 바이오 산업 육성, 스타트업 활성화 등이 주요 사업임
- (광역산업진흥국) 각 도도부현에 위치하는 연구기관들이 검사기기 등을 공유할 수 있도록 지원함. 기업이 필요로 하는 시험 및 기계를 보유한 연구기관을 연계함으로써 업무 효율성을 제고함

▪ **사업 추진과정에서 경험한 지자체 간 협력/갈등 사례**

- (광역관광·문화·스포츠진흥국) 연합 구성 초반에 지자체 간 국내 관광객 유치 경쟁이 발생함. 이에 외국인 관광객 유치를 위한 협력사업 발굴에 중점을 두기로 함
- 주로 예산 분배, 사용 문제로 인한 갈등이 발생함. 이를 최소화하기 위해 사업마다 지역별 투입 비율을 규정함. 또한 간사이 광역연합 외 주변 지역의 지진피해 지원과 같이, 특혜 지역이 어디냐보다는 심시일반으로 예산을 모아 지원할 때 효과가 큰 사업 위주로 협력함



[그림 12] 기관 면담 사진 (좌) 간사이 광역관광·문화·스포츠진흥국 (우) 간사이 광역산업진흥국

7) 일본 수도권정비계획

○ 일본 수도권정비계획의 역사 및 핵심 내용

▪ 수도권정비계획의 역사

- 1945년 태평양 전쟁 이후 폐허가 된 도쿄를 세계적인 대도시권으로 재부흥시키기 위해 도쿄도 개발사업을 적극적으로 추진함. 또한, 영국으로 인해 촉발된 세계적 추세에 따라 그린벨트(Green Belt, GB)를 지정하고, 그린벨트를 사이에 둔 채 도쿄와 위성도시를 개발
- 하지만, 50년대에 인구가 폭발적으로 증가하면서 GB 내에 난개발이 발생하기 시작했고, GB 정책이 사실상 유명무실해지면서 도쿄도 과밀 방지 정책이 시작됨. 즉, 수도권정비계획법이 제정되고 공장·학교 설치 제한 등 수도권 규제 사항을 담은 수도권정비계획이 수립되기 시작함

▪ 수도권정비계획의 핵심 내용

- 수도권을 도쿄 23구와 주변 임해부(당시 공장 밀집지역)로 구성된 '기성시가지', 사이타마현, 이바리카현, 치바현 등으로 구성된 '근교정비지대', 간토 북관동 지역 등의 '도시개발구역' 등 크게 3개 구역으로 구분해 관리함
- 기성시가지에 밀집해 있던 공장과 학교를 도시개발구역으로 이전함. 기성시가지 내 공장 및 대학 증설을 제한하고 저발전지역으로의 이전을 유도함
- 도시개발구역으로의 공장 이전에 원활한 물류 도로수송이 요구되자 3순환 9개 방사선 구조의 고속도로 계획을 수립함. 현재 거의 완성 단계에 있으며, 4차 순환도로 건설을 추진하고 있음
- 4차 수도권정비계획 이후, 마루노우치, 도쿄역 등의 도쿄 도심에 집중돼 있던 업무기능을 분산하기 위해 신주쿠, 이케부쿠로, 시부야 등의 부도심 개발과 요코하마, 사이타마신도시 등의 업무핵도시를 개발함(도쿄 도심 30km 이내 거리에 신업무중심지를 조성해 역통근을 유도하고자 함)
- 행정기관 등 공공기관을 외곽으로 이전하는 정책을 지속 추진함. 그 결과 '수도확대'를 성공적으로 이룩함(한국의 세종시와 같은 '수도이전'은 시도하였으나, 실제로 추진하지 못함)



자료: 경기일보(2015.03.22.), "마구잡이식 '수정법'에...국가경제 '글로벌 성장' 스스로 발목 잡아"
정석완(2019), "일본 타마신도시 재생사업의 시사점", 「이슈브리프」, KDB미래전략연구소.

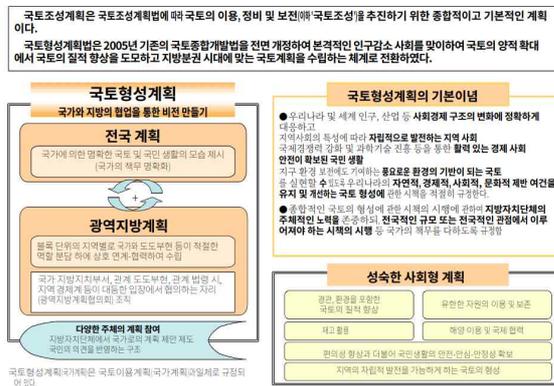
[그림 13] (좌) 수도권정비계획법 구역 구분(폐지 전) (우) 도쿄도 타마신도시 위치 및 구역도

8) 일본 수도권광역지방계획

○ 일본 광역지방계획 특징

▪ 국토형성계획 中 광역지방계획의 특징

- 종전 후 경제성장을 위해 개발 위주의 계획체계를 마련해 운영하다가 사회 성장 등의 변화에 맞춰 개선함. 구체적으로 2005년에 국토형성계획법 개정을 통해 전국계획+광역지방계획 수립 구조를 확립함
- 광역지방계획은 지역현황분석, 미래상 및 주요 과제, 기본 정책 방향으로 구성되며, 광역연계 성격이 강한 시책과 개별사업의 목록을 정리하는 수준으로 계획안이 마련됨
- 이해관계 충돌을 최소화하기 위해 도시계획적 접근보다는 장래 목표를 함께 모색하고 목표 달성을 위한 계획을 수립하는 행위 자체에 방점을 둠
- 광역지방계획의 수립을 위해 광역지방계획협의회를 운영. 광역지방계획협의회를 통해 국토교통성, 도도부현, 정령지정도시, 시정촌, 경제계 인사, 전문가, 시민(public comment) 등 관련자의 의견을 수렴함



자료: 일본 국토교통성(2023), 「국토형성계획(23.7)」 번역.
[그림 14] 국토형성계획 제도 개요

○ 일본 수도권광역지방계획 특징

▪ 수도권광역지방계획의 주요 특징

- 오랜 기간 추진된 수도권정비계획으로 수도권 인프라 구축 및 관리 과제는 어느 정도 완료되었다고 판단하고, 수도권광역지방계획을 통해서 근본적인 사회문화 변화를 야기할 종합적 대안을 마련하고자 함
- 이에, 지방정비국의 역할도 촉진자(facilitator)로 규정함. 각 도도부현의 대표로 구성되는 협의체를 운영하여 대표들이 광역적 시야를 유지할 수 있도록 지원하는 역할을 수행함
- 시정촌에서 마련되고 있는 작은 규모의 계획들을 종합하고 상호 간 정합성을 조율해 상위계획을 마련하는 상향식(bottom-up)으로 계획안을 마련하며, 이를 위해 수도권지방계획협의체를 운영함
- 계획에 포함된 여러 프로젝트 중 핵심 사업을 선정해 중점 관리하고 있음. 현재 38개 핵심 사업을 관리하고 있으며, 분과회를 개최해 도도부현 관계자들이 사업의 성과를 공유하고 필요 사항을 논의하고 있음
- 수도권광역지방계획 **재원 확보 방법**
- 국토교통성이 주체가 되어 광역지방계획을 수립 및 관리(사업에 대한 중간평가 및 점검)하고 있으며, 이에 관련 재원 또한 국토교통성이 마련하고 있음

- 계획안에 포함된 사업의 실질적 추진에는 관련된 지자체, 중앙부처 등이 직접 예산을 투입함
- **수도권광역지방계획 갈등 관리 방법**
- 광역지방계획의 수립 목적 및 의의가 상호 간 협력과 상생에 있으므로 관계자 모두가 갈등을 최소화하고 협력을 통해 창출되는 시너지를 최대화하기 위해 노력함. 갈등이 전혀 발생하지 않는 것은 아니지만, 갈등이 발생하더라도 충분히 조정 가능하다는 분위기가 조성되어 있음. 정기적으로 회의가 개최되기 때문에 필요에 따라 관계자들이 협의하고 계획의 내용을 수정할 수 있음
- 계획안이 개별사업 단위까지 구체적으로 마련되기 때문에 계획안이 예산 확보 명분으로 작용하고 있음. 이에, 참여 지자체의 협조가 상대적으로 원활한 편임



[그림 16] 아카시 교수님 면담 사진



[그림 17] 국토교통성 면담 사진

9) 도쿄 도시경쟁력 강화 관련 개발지역 답사

○ 미야시타 공원

▪ 위치 및 규모

- 도쿄 시부야역에서 북쪽으로 도보 5분 이내 거리에 입지함. 3층짜리 저층 복합 시설 옥상에 길이 330m의 미야시타 공원이 조성되어 있음

▪ 개발 배경 및 경과¹²⁾

- 미야시타 공원은 1966년부터 있었던 도쿄 최초의 옥상 공원(1층짜리 주차장 건물 위에 조성된 공원)을 재개발한 것으로, 낙후된 주차 시설과 시부야역 일대의 주변 환경을 개선하기 위해 추진된 민간 협력 재정비 사례임

12) 백승관(2023), "일본 미야시타 입체공원의 공간계획 특성 분석", 『한국산학기술학회지』, 제24권 12호, pp.65~77
 City Hoppers(2022.10.18.) "암묵적 공식을 충실히 따르는, 오프라인 비즈니스의 정석"
 연합뉴스(2023.6.28.) "도쿄 시무야 역세권 간 오세훈... 과밀해소·복합개발 해법 모색"

- 2014년 미야시타 공원 등 정비사업에 관한 공모를 통해 미쓰이부동산이 해당 개발의 사업자로 선정되었음. 시부야구는 미쓰이부동산과 합동으로 3층 규모의 저층 복합 시설을 지어 주차장(지하), 상가(1~3층), 공원(옥상) 공급 계획을 수립함



자료: 미야시타 공원 홈페이지(seibu-la.co.jp/park/miyashita-park)

[그림 18] 미야시타 공원 전경



[그림 19] 미야시타 공원 건물 답사사진(건물 입구 및 1층 맛집 거리, 미야시타 옥상 공원, 층별 안내도)

○ 마루노우치 지구

▪ 위치 및 규모

- 마루노우치 지구는 도쿄역과 황거(도쿄도 치요다구 중심에 있는 공평) 사이에 위치하며, 금융, 매스컴 등 약 4천 개 이상의 기업이 입지하는 35만㎡의 비즈니스 클러스터

▪ 개발 배경 및 경과¹³⁾

- 마루노우치 지구는 역사유적(황거) 인근에 입지하여 오랜 시간 개발이 더디게 이루어짐

13) 민승현(2013), “해외 대규모 도시개발사업의 사례와 추진 주체 연구”, 「Working Paper」, 서울연구원

- 1980년대 재개발사업 검토를 시작으로 1990년대 중반 들어 일본의 국제경쟁력 제고 차원에서 도쿄 도심부 재생이 논의되고 1990년대 말에는 금융기관 통·폐합 등으로 인한 공실이 급증하면서 지구 내 토지의 약 30%를 소유한 미츠비시지쇼의 주도하에 재개발사업이 본격화됨
- 2000년도부터 마루노우치 지구 내 민간합동 개발이 활발히 추진됨
- 민간건물 높이 제한을 없애고 용적률을 1,000% 이상 대폭 상향함. 대신 건폐율을 줄이고 건물 하층부를 녹지가 있는 공개공지로 조성하도록 하였음. 그 결과, 도쿄역 앞 대광장, 쾌적한 보행환경 등이 마련됨



자료: 마루노우치 홈페이지(marunouchi.com/ko/building)
 [그림 20] (위) 마루노우치 지구 맵 (아래) 마루노우치 지구 답사 사진

○ 아자부다이 힐스

▪ 위치 및 규모

- 아자부다이 힐스는 디벨로퍼 모리빌딩의 개발사업지인 롯폰기 힐즈, 아크 힐즈, 도라노몬 힐즈 일대에 입지한 8.1ha 규모의 복합단지로서, 개발 이전보다 5배 이상의 녹지(24,000㎡)를 조성하였으며 오피스, 주거, 상업시설, 호텔, 디지털 아트 뮤지엄, 갤러리 등 다양한 도시 기능이 집적되어 있음
- 아자부다이 힐스의 컨셉은 모던 어반 빌리지(Modern Urban Village)로, 도쿄 중심부에 사람들이 모여 새로운 커뮤니티를 구축하는, 무성한 녹지로 가득한 거대한 오픈 스페이스를 지향함

▪ 개발 배경 및 경과

- 아자부다이 힐스 부지는 원래 언덕과 계곡으로 구성된 복잡한 지형을 보유하고 동서로 길고 좁은 형태의 지역이었음. 이처럼 파편화된 지역에 작고 노후화된 목조 주택과 건물들이 분포하고 있었음



(i) 재개발 이전 아자부다이 힐스 부지



(ii) 재개발 이전 아자부다이 힐스 부지의 건물들



자료: 모리빌딩 홈페이지(mori.co.jp)

[그림 21] 아자부다이 힐스 지역 재개발 이전 사진

- 1989년, 이 부지에 대한 재개발 도시 협의회가 설립되었으며, 300여 명의 토지 소유자들과의 협력하에 도라노몬~아자부다이 지역의 개발 논의가 30여 년에 걸쳐 진행됨
- 2017년, 국가전략특구법에 근거하여 도시계획이 승인되었고, 도라노몬~아자부다이 지구 도시재개발조합의 설립이 승인되어 2019년부터 착공하였으며, 2023년 11월에 개관함

<p>Janu Tokyo Aman's sister brand hotel to make world Debut in Tokyo</p>	<p>Azabudai Hills Market Providing the essential enjoyment and richness of Food</p>	<p>MORI Building DIGITAL ART MUSEUM: EPSON teamLab Borderless</p>	<p>Azabudai Hills Gallery A core cultural promotion facility</p>	
<p>Hills House Facilities and mechanisms that turn the entire complex to a workplace</p>	<p>Keio University Center for Preventive Medicine Creating health as an entire society</p>	<p>The British School in Tokyo One of Tokyo's largest international schools</p>	<p>Tokyo Venture Capital Hub The first large-scale venture capital hub in Japan</p>	

자료: 아자부다이 힐스 홈페이지(azabudai-hills.com)

[그림 22] (좌) 아자부다이 힐스 구성 (우) 답사 사진

3. 시사점

- 영국·프랑스·일본, 지방분권의 일환으로 비수도권 중심 연합체형 광역행정기구 구성
 - 소속 지자체의 관할구역과 권한 등을 그대로 유지한 채 광역사무를 담당하는 별도의 광역정부를 설치
 - 3개 국가 내 연합체형 광역행정기구 설치에 중앙정부의 지방분권 추진 의지가 가장 강력히 작용

- 수도를 중심도시로 하는 광역행정기구의 설치, 다른 지역의 경계 상당해 쉽지 않은 일
 - 영국·프랑스·일본, 국내 여건 고려해 각기 다른 방식의 기구 설치로 수도의 광역문제에 대응

- 반복된 협력 경험과 갈등 관리 역량 없이는 광역행정기구의 실제적인 설치와 운영 불가능
 - 상호 협력 및 갈등 관리 경험에 기반한 자발성이 성공적인 연합 구성 및 운영의 열쇠
 - 프랑스 및 일본에서 진행된 기초지자체 간 통합은 예산 및 권한 확대를 위해 자발적으로 추진

- 영국·프랑스·일본의 광역행정기구, 지역 내 시민 삶의 질 개선에 초점
 - 중앙정부의 예산 및 권한을 이양 받아 지역경제를 활성화하고 지역 내 삶의 질을 향상하는 것이 주요 목표
 - 또는 광역계획 수립해 지역 간 정책 및 사업의 분절성을 감축하고 간과되던 광역도시문제 해결 촉구

- 지역의 경제력 강화는 국가정책적으로, 대도시의 세계 도시경쟁력 제고는 도시정책적으로 접근
 - 지역경제력 강화에 국가 차원의 정책이 더 유효해 산업경제 분야 광역협력사업 제한적
 - 세계 도시경쟁력 향상은 광역권 아닌 각 대도시의 과제

- 지자체 간 광역협력의 중점 분야는 실현 가능성과 시민 체감도 높은 교통 분야
 - 모든 광역권이 교통을 중점 광역협력 분야로 상정

- 관계 지자체가 함께할 때 시너지가 큰 사업에 집중
 - 기구마다 협력 분야가 다르나, 공통적으로 갈등의 여지 적고 협력의 시너지가 큰 분야와 사업에 집중

- 인구감소 문제에는 국가 차원의 전방위적 대응 필요
 - 비수도권의 인구감소 문제 해결에 대학-풍부한 일자리-쾌적한 주거환경이 주요하게 작용
 - 근본적 인구감소 문제 해결에 출산 및 육아 정책 동반 추진 필요
 - 수도의 도시경쟁력 강화와 그 외 지역의 특화발전전략 동반으로 인구감소 문제 대응 필요