2015-UR-44 Working Paper

아시아 메가시티 도시 관리방안

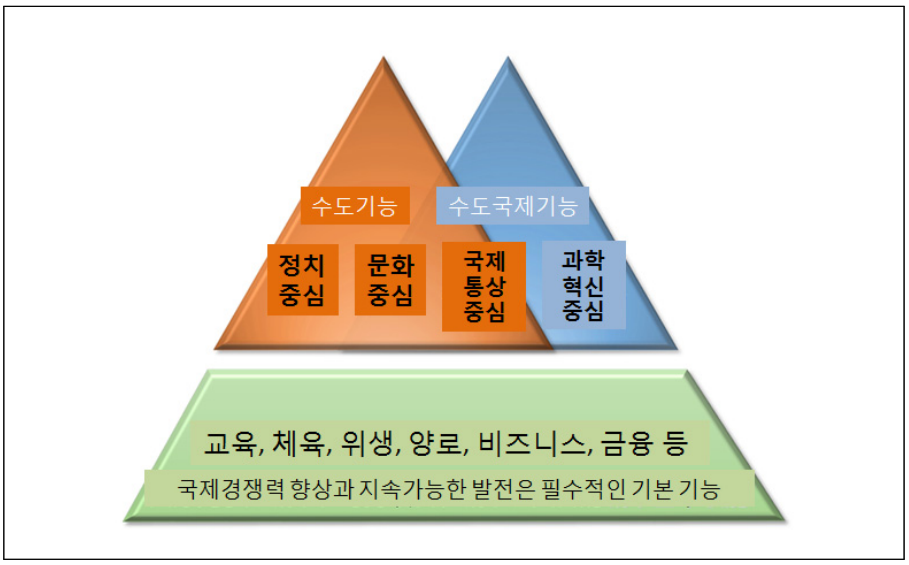
고준호

서울연구원
The Seoul Institute

베이징: 비수도 기능 분산해 수도 기능 최적화[1]

중국의 수도로서 베이징의 진화

베이징은 현재 세계 제2위의 경제대국인 중국의 수도이다. 베이징은 도시계획이 처음 수립되었던 1949년부터 1958년까지 도시 기능이 단순하였다. 하지만 1958년부터 가속화된 산업화로 2000년대까지 경제, 산업, 금융, 무역, 관광, 교통, 보건과 같은 중국의 주요 기능이 베이징에 집중되었다([그림 1] 참조). 이러한 집중은 베이징에 단일 도심을 형성하였고, 그 결과, 인구 집중, 교통 혼잡, 환경오염과 슬럼 형성 등 도시문제가 발생하였다.



[그림 1] 베이징의 도시 기능

주 : 베이징성시규획연구원 발표자료(2015.10) 중 발췌

비수도 기능의 분산 계획인 '징진지(京津冀) 공동 개발 계획'

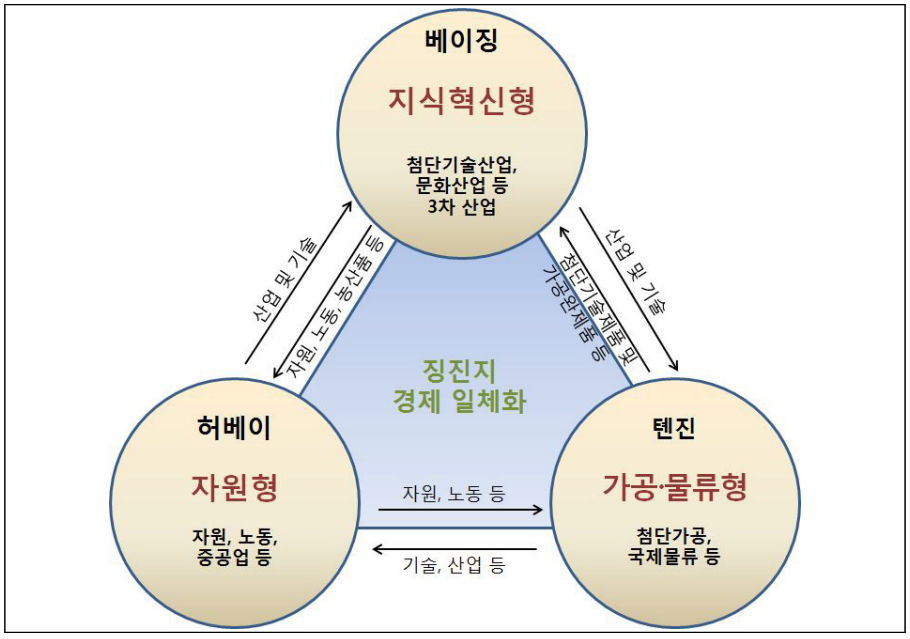
베이징의 비수도 기능은 수도로서의 기능인 정치, 문화, 국제교류, 과학기술 등에서 파생되는 기능을 말한다. 비수도 기능의 분산을 위한 '징진지 공동 개발 계획'은 다음의 네 가지 산업을 포함한다.

---

1 이 보고서는 제2차 메가시티 싱크탱크 협의체(Megacity Think Tank Allliance, MeTTA) 총회에 참석하여 회원기관인 베이징성시규획설계연구원, 상하이성시규획설계연구원, 싱가포르 살기좋은도시센터, 톈진성시규획설계연구원이 발표한 내용을 정리·요약한 것임.

- 자원, 유통, 제조 등의 산업
- 지식산업 등의 고부가 산업
- 교육, 보건 등의 공공 서비스
- 정부의 행정기능과 공공기관, 대기업 본사 이동

징진지 발전방안은 본래 경진탕(京津唐, 베이징·텐진·허베이성 탕산) 공업기지의 발전정책을 확장한 것으로, 성급 도시인 베이징과 텐진, 그리고 허베이성의 세 지역을 [그림 2]와 같이 전략적이고 종합적으로 개발하여 성장거점으로 육성하고자 하는 전략이다. 2014년 2월 시진핑 주석이 징진지 클러스터 발전방안이 중대한 국가전략이라고 강조하여 주목을 받았다.



[그림 2]
징진지(京津冀)
산업 구조조정
구도

주 : 징진지(京津冀) 공동발전 추진 동향(대외경제정책연구원, 2014)

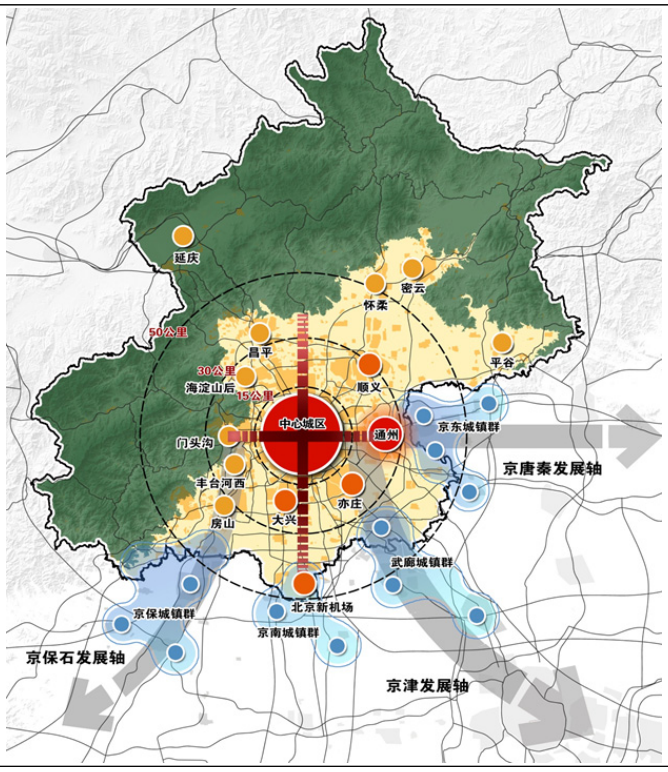
이 발전전략의 핵심은 크게 1)혁신적인 수도경제권 건설(지역발전 시스템 혁신), 2)도시군의 분포 및 모델 개선(지역개발 모델), 3)환경보호와 경제발전의 조화, 그리고 4)지역별 발전의 시너지 제고(국가전략의 일환으로 상호 단점을 보완)이다.

수도 기능의 최적화 방안

수도 기능을 최적화하기 위하여 베이징은 아래와 같은 원칙을 만들고, 베이징 주변 도시와의 새로운 도시망 구조를 [그림 3]과 같이 개발하였다.

- 핵심 부문에 역량을 집중
- 최신의 정책 수립 기술을 이용한 국제 경쟁력 강화
- 도시의 기본 기능을 개선
- 도시 재생

도시망의 중심인 도심과 오른 편에 행정부도심('통주')이 공간적 핵심이 된다. 도심은 정치, 문화, 국제 교류, 과학 기술 혁신의 주요 지역이다. 이 지역에서는 비수도 기능을 분산시키고 기능을 개편하여 재개발 위주의 개발 계획이 필요하다.



[그림 3]
베이징의 새로운 도시 구조

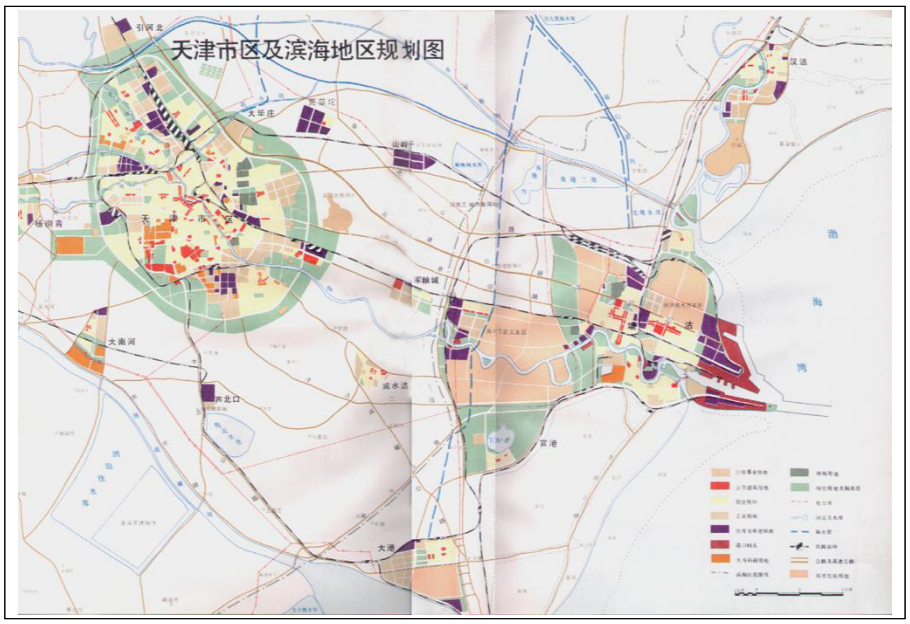
주 : 베이징성시규획연구원 발표자료(2015.10) 중 발췌

행정부도심은 중국 전체와 베이징시의 행정기관이 집중된 지역으로 질서 있는 공공기관 개발과 문화 관광 기능에 집중한다. 동시에 동쪽 지역으로의 연계를 고려한 개발도 필요하다. 도심을 관통하는 장안로는 북쪽의 얀산 산맥에서 남쪽의 용딩강을 향하는 축으로 중국과 베이징 문명의 축이었다. 지금도 행정, 문화, 외교 등의 도시 기능과 공간적인 질서를 확립시키는 중요축으로, 천안문 광장을 기점으로 연장되고 있다. 10개 노선의 지하철과 베이징 내 신도시와 랑팡시 바오딩현 지역과의 긴밀한 관계도 인구와 기능 분산의 역할을 하고 있다.

톈진: 도심·빈하이를 개발의 2대 축으로

톈진 도시 공간 발전의 과정

톈진은 도심 및 교통과 운송기능을 담당하는 '빈하이(滨海)'지역의 두 축으로 발전되어왔다. '빈하이'지역은 톈진의 전략적 발전을 위한 신도시로 1980년대 공업 기능이 이동하면서 개발되었다. 1985년부터 300여 개의 기업이 이 지역으로 이동하면서 지역 활성화가 이루어졌고 동부경제발전의 원동력이 되었다. [그림 4]와 같이 하이허강(海河) 유역을 중심축으로 하는 기존 도심과 동쪽 공업 중심의 빈하이 항구는 톈진의 발전을 주도해왔다.

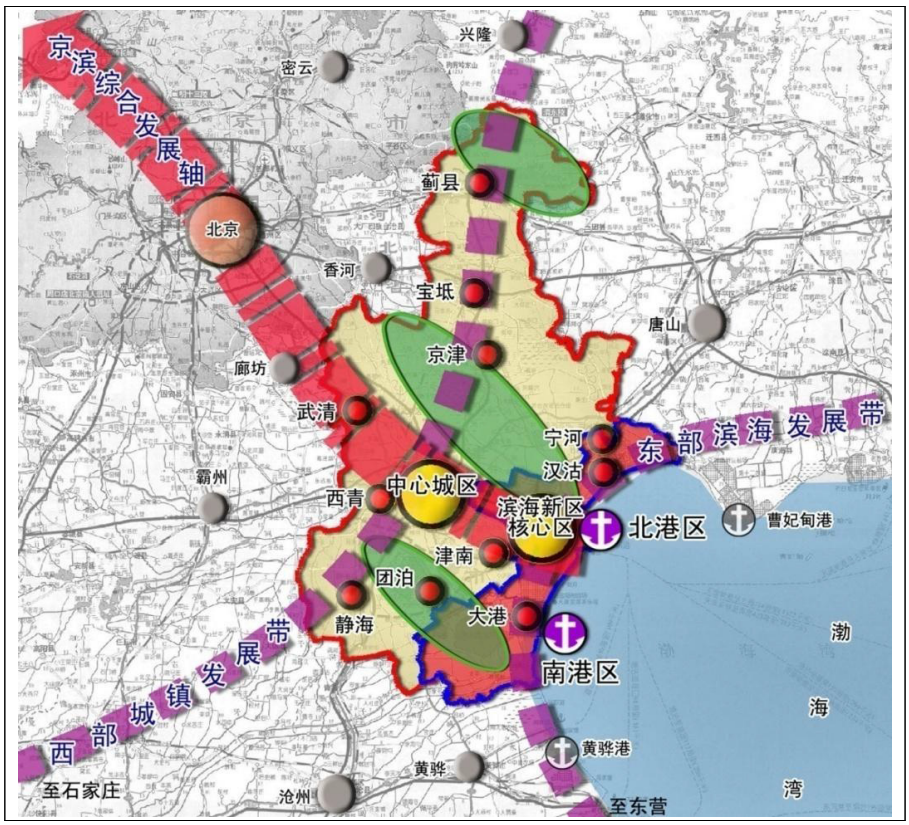


[그림 4]
도심과 빈하이 지역을 축으로 하는 톈진 도시 공간 구조

주 : 톈진성시규획연구원 발표자료(2015.10) 중 발췌

새로운 도시 공간 개발 모델

빈하이 지역이 중국국가전략으로 채택된 것을 반영하여 톈진은 「2005~2020년 톈진시 마스터 플랜(2006)」에서 새로운 도시 개발 모델을 구축하였다. 동북아와 마주한 위치의 빈하이는 '징진지' 개발사업의 핵심 지역으로, 북항구와 남항구가 개발되어 산업, 연구 개발, 국제 해운과 물류의 중심지 등의 역할을 하도록 발전될 전망이다. 또한 더 이상 톈진의 신도시 지역이 아닌 베이징을 통과하는 개발축의 시작도시로 그 중요도와 위상이 증대될 것이다([그림 5] 참조).



[그림 5]
빈하이 지역이 강조된 톈진의 발전 전략

주 : 톈진성시규획연구원 발표자료(2015.10) 중 발췌

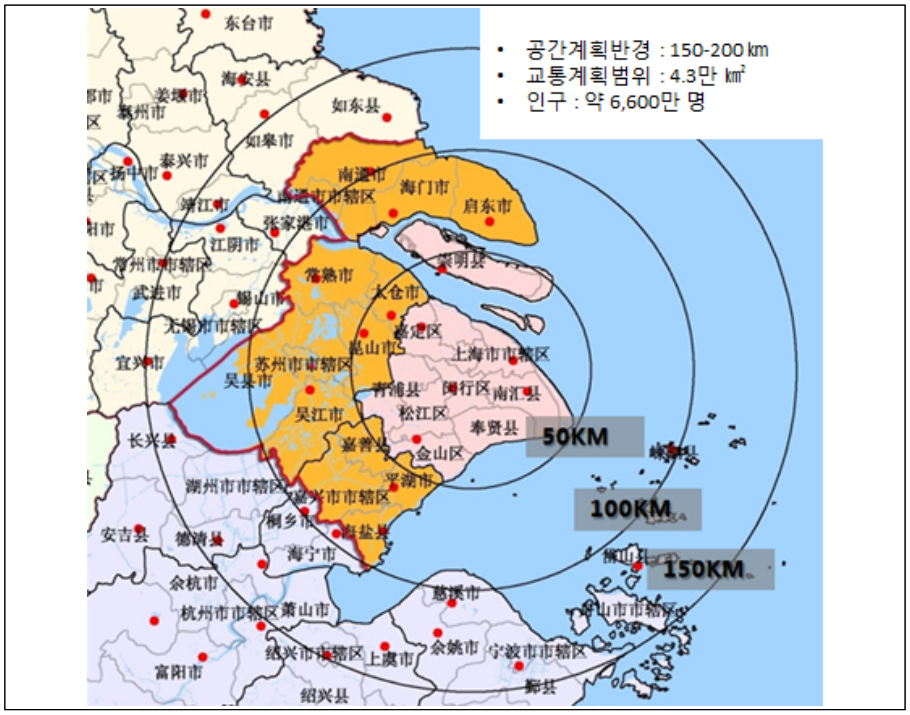
톈진의 특성을 살린 개발

톈진시는 "톈진의 도시건설은 유구한 역사와 문화, 수려한 자연경관과 현대화된 도시의 모습을 모두 보여줘야 한다."고 하였다. 이에 따라 톈진은 하이허강 유역 개발 사업을 추진하여 현대적인 면모를 보여 주는 동시에 전통적인 수상교통로와 중국 내 가장 큰 조계지인 우다따오 지역(五大道地区)을 포함한 9개 조계지를 보존하여 역사와 문화를 유지하는 개발을 하고 있다. 또한 44%에 달하는 녹지율을 보존하며 하이허강을 비롯한 19개 강, 호수, 바다, 습지 등 다양한 지형적 특성을 파악하고 보존하고 있다. 이처럼 톈진은 전통과 현대, 개발과 보존이 양립하는 가치를 균형 있게 발전시키려는 노력을 하고 있다.

상하이: 공간·기능적 특성 기초해 6개 권역별 관리

상하이 대도시권 통합 개발

상하이 대도시권([그림 6] 참조)은 중국에서 경제적으로 가장 개발된 곳이며, 글로벌 도시권역 가운데 하나이다. 상하이를 중심으로 한 대도시권 통합 개발은 도시의 범위를 벗어나 그 주변지역과의 주거, 산업, 교통, 공공 서비스 및 기타 기능 간 협력구도를 꾀한다. 대도시권 개발에서는 지리적, 기능적 특성에 따라 개발의 패턴이 결정된다.



[그림 6]
상하이
대도시권역

주 : 상하이성시규획연구원 발표자료(2015.10) 중 발췌

상하이 도시 계획 시스템

상하이는 공간과 기능적 특성에 기초하여 6개의 권역(subregional)으로 분할하는 행정 체계를 지니고 있다. 각 권역은 [표 1]과 같이 권역이 지닌 특성을 고려하여 개발 목표를 만들고 권역 내부의 범위를 건설한다. 이때, 기능과 권역, 도시가 맞닿는 접점을 명확하게 구분한다. 권역 내에서 중앙 시스템을 구축하고 기반시설을 마련하여 권역 내부와 외부의 연결을 강화한다.

권역	주요기능
핵심기능권역	글로벌 도시 기능
지아쿤투 협력권역	기술 혁신 기능
타이후 호수 개발권역	호수 생태 및 문화
항저우灣(만) 개발권역	만의 생태와 서식지, 항만 산업 기능
푸동개발권역	국제 물류, 운송, 무역, 관광기능
양쯔강 삼각지 조정권역	중국 내 항구 산업, 교육, 생태 관광 등

주 : 상하이성시규획연구원 발표자료(2015.10) 번역

[표 1] 상하이 6대 권역별 기능

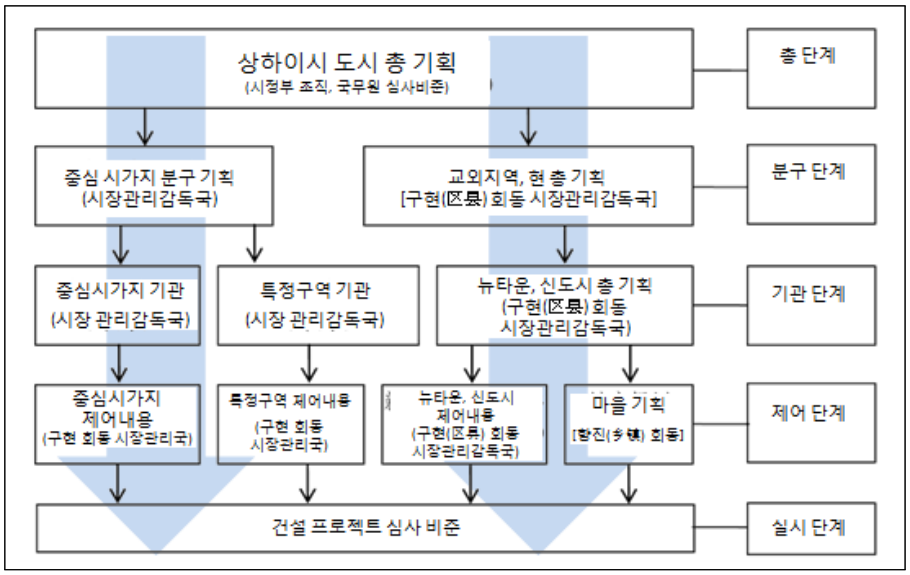
6개 권역의 위치는 [그림 7]과 같다. 행정범위와 권역이 교차하기 위해 권역의 개발 가이드라인을 별도로 구축하고 그 실행에서 권역별로 차별을 둔다. 합의된 개발의 목표는 권역별 내부 시내를 건설하고 명확한 기능을 부여하는 것, 공공서비스 공급을 위한 시스템을 건설하는 것, 통근자들을 위해 교통 허브와 네트워크를 연결하는 것, 그리고 권역 내 건물은 공공에 열린 공간을 제공하는 친환경적인 건물로 건설하는 것 등이 있다.

[그림 7] 상하이의 6개 권역의 위치

주 : 상하이성시규획연구원 발표자료(2015.10) 중 발췌

상하이 도시계획 실행 체계

「상하이 도시계획 조례」에 따르면 상하이는 [그림 8]과 같은 단계별 계획 체계를 통해 실행된다. 도시 전체의 기본계획과 정합성을 맞추어 도심과 부도심 계획, 두 계획이 별개로 '일반계획(总体)-지역계획(分区)-단위계획(单元)-규제계획(控规)-실행(实施)계획'의 다섯 가지 단계를 거치게 된다.



[그림 8] 상하이 도시계획 실행체계

주 : 상하이성시규획연구원 발표자료(2015.10) 중 발췌

현 실행 체계의 몇 가지 도전과제가 있다. 우선, 상대적으로 관심이 적은 교외와 지역 계획을 강화해야 한다. 상하이와 그 주변지역은 통합적인 공간계획이 필요한데, 현재의 지역 간 프로그램이나 개발 가이드로는 계획을 실행하기 어렵다. 더욱 심화되는 도시화는 도시의 외곽지역에 사람들이 모여들게 만들고 있기 때문에 계획의 주요 범주에 포함되어야 한다. 나아가, 외곽지역에 신도시 개발 등의 새로운 계획도 준비되어야 할 것이다. 둘째, 계획에 유연성을 부여하고 다양한 부문에서 발생하는 도시 개발 수요를 충족시켜야 한다. 예를 들어, 현재 우리나라의 지구단위계획과 같은 단위의 계획은 하나로 통일된 이름이 없다. 체계를 갖추되, 계획에 유연성을 부여하여 상위 계획과의 정합성을 높여야 한다. 끝으로 도시 관리 능력을 향상시켜 도시 재구성과 개발의 새로운 수요를 파악하고 계획에 반영할 필요가 있다.

싱가포르: 주거권 보장 등 5대 원칙에 따라 관리

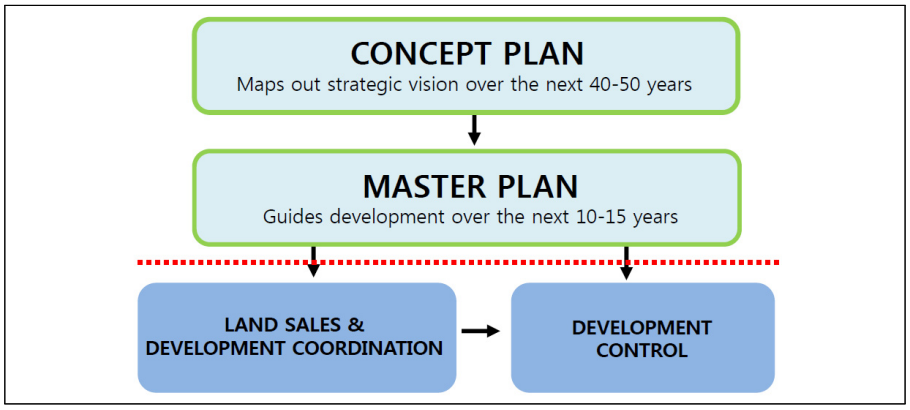
비전에서 현실로 : 싱가포르 이야기

도시 국가인 싱가포르는 전략적으로 다국적 금융회사들의 아시아 본사를 유치하여 아시아 경제 허브가 되었다. 1세대 동안 개발도상국에서 세계적인 도시국가로 발전한 배경에는 "남들과 같은 노력으로는 동남아에서 도시 국가로 살아남지 못한다. 싱가포르는 남보다 더 많은 노력을 해야 한다. 우리는 달라야 한다."라는 리콴유 총리의 강력한 리더십과 비전이 있었다. 글로벌 도시로 성장한 싱가포르는 다음의 다섯 가지 원칙을 통한 지속가능한 환경 친화적 발전으로 국민의 삶의 질을 높이기 위해 지속적으로 노력하고 있다.

- 압축 성장
- 대중교통 중심
- 주거권 보장
- 일자리 보장
- 환경 보존(가든 시티/Garden City)

종합적인 계획 시스템

싱가포르 개발은 [그림 9]와 같은 '콘셉트플랜 - 기본 계획 - 토지 판매와 개발 협력 조직 - 개발 조정' 등의 순서를 거친다. 콘셉트플랜은 국가/도시의 40~50년의 장기 비전을 확립한다. 5년마다 세우는 기본 계획은 비전 실현을 위해 10~15년을 바라본 개발 목표 등을 설정하여 토지이용계획과 개발 가이드를 제공한다.



[그림 9]
싱가포르
도시계획의 위계

주 : 싱가포르 살기 좋은 도시 센터 발표자료(2015.10) 중 발췌

정부 부처의 통합적인 노력

싱가포르의 도시계획은 [표 2]와 같은 다양한 정부 부처가 통합하여 수립하고 있다. 도시재개발청(Urban Redevelopment Authority, URA)은 싱가포르의 개발을 총괄하는 기구이나, 싱가포르의 도시계획은 국가계획과 같기 때문에 정부 부처뿐만 아니라 '기본 계획 위원회', '가든시티 위원회' 등 다양한 정부기관의 협력으로 수립된다. 하나의 주거단지를 계획할 때에도 교육청(Ministry of Education Singapore), 국가녹지청(National Parks), 건설개발청(Building and Construction Authority) 등이 참여하고 있다.

계획 관련 정부기관	역할
URBAN REDEVELOPMENT AUTHORITY	도시 개발 총괄
NATIONAL PARKS LET'S MAKE SINGAPORE OUR GARDEN	도시 녹화 담당
SLA SINGAPORE LAND AUTHORITY	싱가포르 토지 운용 및 관리

[표 2]
싱가포르 계획과 관련한 정부기관

앞으로의 도전

싱가포르는 여러 방면에서 시민 참여를 주요 이슈로 삼고 있다. 이를 위해 시민이 직접적으로 계획과정에 참여할 수 있는 메커니즘과 플랫폼을 개발하고 있다. 또한 싱가포르는 짧은 시간에 한정된 도시에 압축적 성장을 해왔기 때문에 개발, 환경, 역사유적 보존과 같이 양립하기 어려운 가치들의 균형을 맞춰야 하는 과제에 지속적으로 직면해왔다. 싱가포르의 발전이 안정화되면서 발생하는 노령인구의 증가와 높은 외국인 노동자 의존도 해결이 필요한 과제이다.

서울 : 징진지 지역과 교류·협력 강화 필요

징진지 지역의 거대 도시권 형성과 산업 고도화가 빠르게 진척됨에 따라 서울의 경쟁력이 과거에 비해 상대적으로 위축될 것으로 예상된다. 2014년 A.T. 커니가 조사한 글로벌 도시 경쟁력에서 서울은 8위에서 12위로 하락한 반면, 베이징은 14위에서 급격히 상승하여 서울을 앞지르고 8위를 기록하였다. 또한 베이징의 국제공항 이용객 규모는 세계 1위이며 톈진 항구의 물동량 규모는 세계 10위이다. 베이징의 국제공항 이용객은 2013년 기준 9,445만 명으로 인천공항의 2배가 넘으며 톈진항의 물동량은 1,405만 TEU로 부산항에는 못 미치지만 인천항 컨테이너 물동량인 233.5만 TEU의 6배이다. 서울의 글로벌 경쟁력을 높일 대응 방안 모색이 시급하다.

서울시의 위상강화

서울시는 글로벌 경쟁력을 가진 비교 우위의 산업을 발굴하고 특화 산업을 육성하여 경제적 위상을 확보해야 한다. IT 산업, 한류 산업 등 한국의 경쟁력 있는 비교 우위 산업을 꾸준히 발굴하여 세계적인 규모로 발돋움하는 방안에 대한 검토가 필요하다. 서울시의 글로벌 경쟁력을 지속적으로 유지하기 위해서는 인적자원 확보, 정보교류 확대, 문화 활동 장려 및 지원 방안이 강구돼야 한다. 서울시는 교육, 미디어, 정보 산업 등 도시 경쟁력을 유지할 수 있는 동력들에서 경쟁력이 떨어지지 않도록 지속해서 대책을 마련하고 모니터링할 필요가 있다. 서울-경기-인천과 중앙 정부의 협력도 강화해야 한다. 서울, 경기, 인천을 포함한 수도권의 지역 내 총생산 비중은 49%(2013년 기준)에 달해, 수도권 지역 간의 경제적 네트워크를 강화하고 시너지를 높이는 것이 매우 중요하다. 2014년 7월 서울, 경기, 인천 단체장 간 '수도권 정책협의회'를 가동하기로 합의했으나 아직까지 추진되지는 못하였다. 수도권 협의체는 광역 대중교통망 계획 같은 협력적 발전을 위한 사업 추진은 물론, 인천 쓰레기 매립장 이용 연장 문제 등 수도권 내 갈등 해소의 창구로 활용할 수 있다.

서울-징진지 간 연계강화

서울시는 지속가능한 정부기관 간 소통의 창구를 마련하고 신뢰도 확보해야 한다.

「서울·베이징 통합위원회」 총회 참석 등 정기교류 및 상호 방문 정례화를 통해 두 도시 시장단 등 고위급 정례교류, 공무원 시정연수 및 도시행정학 석사학위과정 등을 통해 확보된 친서울 인사의 지속 관리 및 프렌드십 강화로 인적교류 제도화, 도시 수준의 국제기구, 연구기관 간 협력을 확대하고 정례화 하여 징진지 지역과 서울·인천·경기 수도권 간 협력을 강화할 수 있다. 시민 간 교류의 기회도 확대해야 한다. 한·중 두 나라의 수도인 서울과 베이징의 인문 교류를 강화할 수 있도록 「서울의 날」, 「베이징의 날」을 격년으로 개최할 수 있다. 징진지·수도권 관광객 상호 방문 시 숙박, 식당 등 관광시설 및 상품 할인 혜택을 추진하고 두 지역의 광고 자원(지하철·버스 옥외 광고판, 인터넷 홈페이지 등)을 활용한 상호 홍보 기회를 제공하여 공동의 관광산업 발굴 및 협력을 할 수 있다. 중국-한국 공동으로 IT 벤처 기업을 지원하여 연구 및 과학기술 분야의 상호 이익을 도모할 수 있다. 김포공항과 베이징 공항, 톈진 공항, 스좌장 공항 등 징진지 주요 지역 간의 항공 노선을 확대하고 서울-징진지 지역 내 통합대중교통카드 시스템을 구축하여 서울-징진지 간 셔틀 외교를 강화할 수 있다.

서울의 기회 적극 활용

징진지 지역의 일체화 사업이 본격화되면서 도시 인프라 개발 및 도시 관리 분야에서 한국 기업의 참여 기회가 확대될 전망이다. 주요 진출 가능 분야로는 환경, 수자원, 대중교통 및 지능형 교통시스템, 스마트 도시 관련 전자정부 등이 있다. 서울시의 도시개발 경험을 활용하여 사업 참여 기회를 확보하는 방안 마련이 필요하다. 동북아 지역의 거점 도시 간 연계로 국제적 메가 이벤트 공동 유치의 가능성이 증대된다. 두 지역 간 문화의 공통성을 활용한 문화 이벤트 및 인구 밀집 지역이라는 이점을 살려 대규모 집객이 필요한 국제적 이벤트도 유치할 수 있다. 이를 통해 지역 간 경제 활성화 도모 및 도시 경쟁력의 동반 상승 가능성이 증대될 수 있을 것이다.

서울연 2015-UR-44

아시아 메가시티 도시 관리방안

발행인 _ 김수현

발행일 _ 2015년 11월 20일

발행처 _ 서울연구원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.