



# EU 네트워크 도시의 확대: 다핵 도시권 협력 거버넌스를 중심으로

---

이종서

참고: 이종서(2024) 「EU 도시 기반 거버넌스 패러다임」, 유럽연구 42(4)

이종서(2025) 「연대도시와 유럽통합: 초국가적 정체성 위기와 도시 네트워크의 대응」, 국제학논총 41



## 도시 간 네트워크가 만드는 새로운 거버넌스

- 도시간 네트워크는 국가 중심 구조를 넘어 글로벌 문제 해결의 새로운 길을 제시
- 환경·안보·빈곤 등 복합 이슈에서 지식/자원 공유와 공동 프로젝트로 실행력을 강화
- 다만 도시는 헌법적 독립 주체가 아니어서 국가 통제, 정당성·책임성 문제가 구조적 한계

## COVID-19가 촉발한 변화

- 국가 단위 대응의 한계가 노출되며 다자·초국가 협력의 필요성이 부각
- 디지털 전환·재분배 요구 확대, 사회적 불평등 심화 → 공공성 강화 필요
- **전통적인 위로부터의 의사결정 방식으로는 지역주민들의 다양한 욕구를 충분히 충족시킬 수 없었음. 따라서 지역사회에서 발생하는 새로운 과제들을 해결하기 위해서는, 아래로부터의 의사결정 방식이 필요했고 이는 다핵 도시권 확산으로 이어짐**
- 결과적으로 “다양한 이해관계자 참여+협력” 중심의 거버넌스 패러다임이 대두

## 거버넌스 패러다임

국가-도시-지역 간 협력적 의사결정 모델(수직 명령 → 수평 협력)

---

## 도시간 네트워크

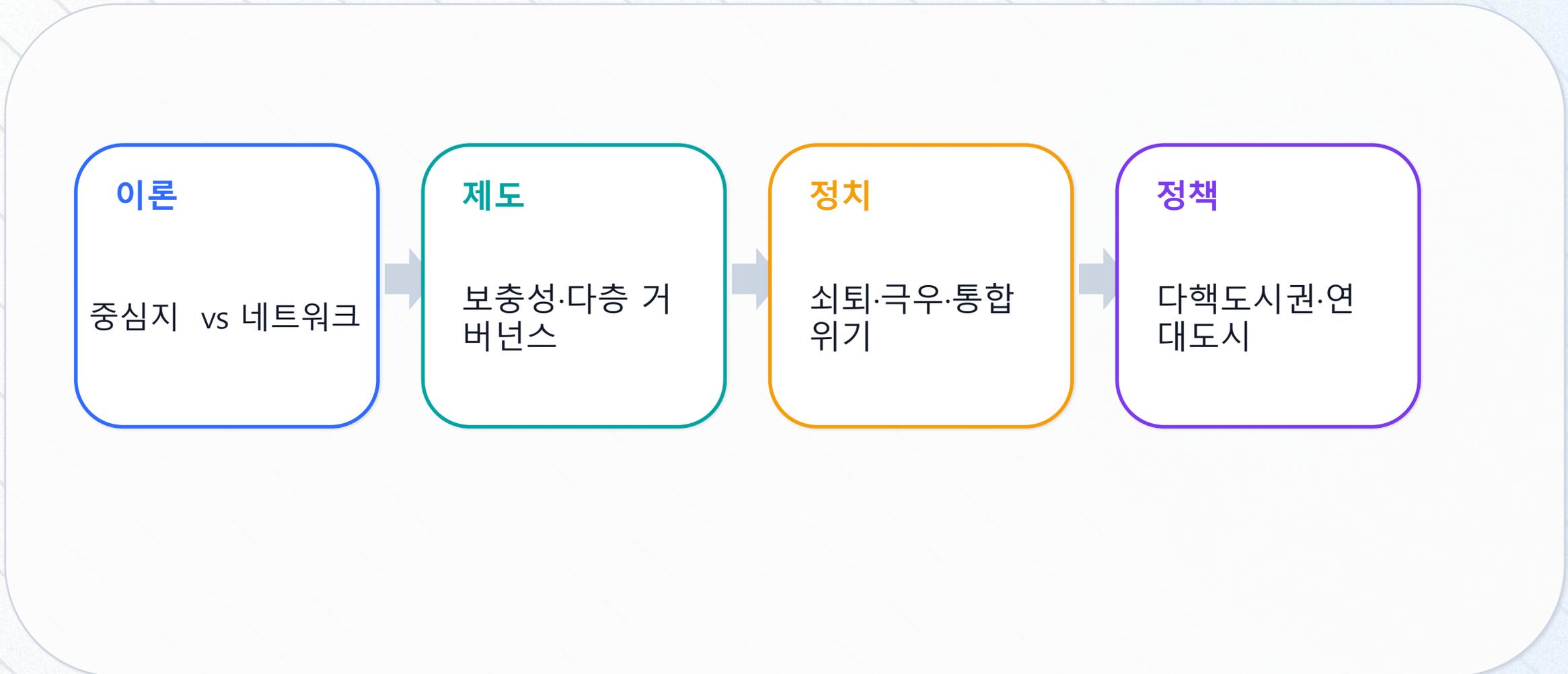
- EU의 특징인 다층적 거버넌스라는 측면에서는 초국가 기구와 회원국가에 비해 상대적으로 약한 권력을 보유
- 네트워크로 보완

## 왜 중요한가?

- 복합 이슈를 "학습-확산-공동 실행"으로 다루는 실무형 플랫폼(ex Eurocities)
- 국가 정책결정 과정에도 도시의 목소리를 연결(다층적 거버넌스)

## 핵심 개념·분석틀(발표용 요약)

“위계(중심지) → 관계(네트워크) → 제도(보충성) → 정치(통합) → 정책(도시권)”



## EU 다층거버넌스의 제도적 배경: 보충성 원칙

상위 기구는 하위 단위가 해결 못 하는 경우에만 개입

- 가능하면 시민에 가까운 수준(지방·도시)에서 문제를 해결
- EU 차원 개입은 “국가·지역 수준으로는 목적 달성이 어려운 경우”에 정당화
- 정책 의미: 도시가 스스로 실험·협력할 수 있는 공간(자율권) 부여

EU

국가

지역·도시

시민·공동체

“가까운 수준에서 먼저”

# 다층 거버넌스(Multi-level Governance)

국가·지역·도시 간 역할 분담과 협력 구조

핵심: 권한을 “빼앗는” 것이 아니라, 문제별로 “가장 적절한 수준”을 연결하는 설계

EU

국가

지역·도시권

도시·현장

- 정책 도구: 공동 재정·표준·데이터·성과지표·책임성(공개)
- 도시 네트워크 → 실무 학습 → EU/국가 제도화로 연결

# 도시 외교와 도시 네트워크의 확산

정책 개발·모범 사례·공동 프로젝트가 도시 간 협력을 제도화

- 도시 네트워크는 경제·문화·안보·환경 등에서 공동 의제를 설정
- 지식·경험 공유 → 정책 표준화 → 공동 프로젝트로 확산
- 국가 중심 외교를 “보완”하는 정책 집행 수준으로 기능

〈표 1〉 유럽의 도시에서 시작한 주요 도시간 네트워크

기관명	분 부	회 원	설립연도	대 상
유로시티즈 (Eurocities)	벨기에 브뤼셀	38개국 200개 도시	1986년	경제 개발, 환경, 사회 포용, 문화 등 다양한 분야
이동성을 위한 도시들 (Cities for Mobility)	독일 슈투트가르트	85개국 660회원 (도시, 기관, NGO 등)	2006년	교통, 지속 가능한 도시 이동성 정책과 조치를 개발, 구현
도시프로토콜 (City Protocol)	스페인 바르셀로나	41개 도시 및 NGO	2012년	기술기업, 지속가능성, 스마트 시티 목표를 달성하기 위한 표준을 설정
도시 기후 리더십 그룹 (C40 Cities Climate Leadership Group)	영국 런던	96개 회원도시와 6억5천만명을 대표, 세계경제의 22% 이상	2005년	도시 발전, 온실가스 감축, 지속 가능한 미래를 구축
기후 및 에너지 시장 협약(Covenant of Mayors for Climate and Energy)	벨기에 브뤼셀	전세계 144개 국가 12,500개 이상의 도시와 지방 정부	2008년	지방 정부와 도시들이 기후 변화에 대응, 지속 가능한 에너지를 위해 협력
지역환경발의를 위한 국제위원회 (ICLEI: International Council for Local Environmental Initiatives)	독일 본	1,012개 지방자치체	1990년	지속 가능한 도시 개발, 기후 변화 대응, 생태계 보호, 등 다양한 환경 및 지속 가능성 이슈를 다루며, 전 세계 지방 정부와 도시들이 이러한 목표를 달성할 수 있도록 지원하는 역할
국제도시개발연합(INTA: International Urban Development association)	프랑스 파리	60개국 2,000개 이상의 회원(개인, 기관, 정부)	1976년	세계 여러 도시의 정책과 전략을 강화하기 위한 기술적 조언과 전략적 지원을 제공
메트로폴리스-주요대도시세계연합 (Metropolis)	스페인 바르셀로나	150개의 도시와 도시권역, 6억 8백만 명 이상의 인구 대표	1985년	전 세계 주요 대도시 및 도시권역의 협력을 촉진하는 국제 네트워크
대중교통국제연합 (UITP: International Association of Public Transport)	벨기에 브뤼셀	100개국 이상의 1,900개 회원	1885년	전 세계 대중교통 당국, 운영자, 정책 결정자, 연구 기관, 관련 산업을 대표
세계지방자치단체연합 (UCLG: United Cities and Local Governments)	스페인 바르셀로나	140개국 이상 240,000개 이상의 지방 자치 단체와 175개 이상의 국가 및 지역 정부 협회, 전 세계 인구의 약 70%에 해당하는 50억 명을 대표	2004년	전 세계 지방 자치 단체와 지역 정부를 대표하는 가장 큰 국제 조직, 지방 정부의 목소리를 대변, 지속 가능한 발전 및 지역 사회의 번영을 촉진

표: 유럽에서 시작한 주요 도시간 네트워크(논문 발췌)

## 표 1의 핵심 도시간 네트워크



### Eurocities (1986, 브뤼셀)

38개국 200개 도시  
경제·환경·사회포용·문화 등 다분야



### Covenant of Mayors (2008, 브뤼셀)

기후및에너지시장연합: 144개 국가, 12,500개+ 도시·지방정부  
기후변화 대응·지속가능 에너지 협력



### UCLG (2004, 바르셀로나)

세계지방자치단체연합: 140개국 이상, 240,000개+ 지방자치 단체  
지방정부 목소리 대변·지속가능 발전 촉진



### C40 (2005, 런던)

도시기후리더십그룹: 96개 회원도시(6억5천만명 대표)  
온실가스 감축·지속가능 미래 구축



### ICLEI (1990, 독일 본)

지역환경발의를위한국제위원회: 1,012개 지방자치제  
지속가능 도시개발·기후대응·생태계 보호 지원

### 해석 포인트

- 정책 영역별로 전문 네트워크가 분화
- 규모·범위가 커질수록 의제 영향력 ↑
- 모범사례 확산 + 공동 프로젝트의 통로

# 왜 “정책”으로 연결해야 하나

도시간 협력은 “경제·인프라”를 넘어 “통합·민주주의” 과제와 결합

- 도시 협력은 효율(중복투자 방지)만이 아니라 “**사회 통합**”과도 연결됨
- 도시 쇠퇴·불평등이 심화되면 정치적 급진화(극우 득세)로 이어질 수 있음
- 도시들이 경험·자원을 결합해 혁신을 촉진하고 **공동 문제를 해결**
- 도시 외교가 활성화되며 다층적 글로벌 거버넌스의 한 축으로 기능
- 기후·보건·경제 회복 등에서 “신속한 대응”과 “지속 가능한 솔루션”을 지원
- 따라서 도시권 전략은 성장·전환과 함께 포용·연대를 포함해야 함

# 도시 지역의 쇠퇴와 정치적 지형 변화

경제적 소외가 정치적 결과로 전환되는 경로

- 탈산업화·인구유출·서비스 약화 → 지역 박탈감(Left-behind)
- 일자리·주거·교육 기회 축소 → 신뢰 하락(정치·제도 불신)
- 이 불안이 "반이민·반EU·반엘리트" 프레임과 결합될 때 급진화 가능

## 핵심 메커니즘

경제적 쇠퇴

불안·박탈감

정치적 분노

극우/포퓰리즘

# 산업 구조 재편과 지역 격차

구산업 중심지의 쇠퇴가 고용·삶의 질·기회 지도를 바꾼다

- 제조업 기반 지역의 구조 전환이 지연될 때 실업·저임금·사회서비스 부담이 증가
- 청년 인구 유출 → 고령화·세수 감소 → 공공서비스 악화(악순환)
- 정책 대응은 단일 도시가 아니라 “도시권·광역경제권” 단위에서 효과적

# 도시 쇠퇴 → 극우 득세: 연결 고리

경제적 불안이 “반EU·반이민” 정서로 결합되는 메커니즘

- 경제적 위협(실업 위험·주거 불안) → 사회적 지위 위협 → 급진적 선택 증가
- 지역 불평등이 커질수록 “정체성 정치”와 결합해 표심을 재편
- 도시권 협력(일자리·이동성·서비스 공유)은 이러한 토양을 완화할 여지

## 연구 근거(예시)

- EU 지역 수준의 경제 요인이 극우 포퓰리즘 지지와 연관(1990-2018)
- 독일: 구조적으로 취약한 지역에서 AfD 지지 경향(구조·인구 요인)
- 유럽 전반: 실업 위험 증가가 극우 지지 가능성을 높인다는 연구들

# 유럽의 광역경제권 전략

국가별 지역 경쟁력 강화를 위한 광역화 추진 현황

---

# 유럽은 광역경제권 전략의 선구자

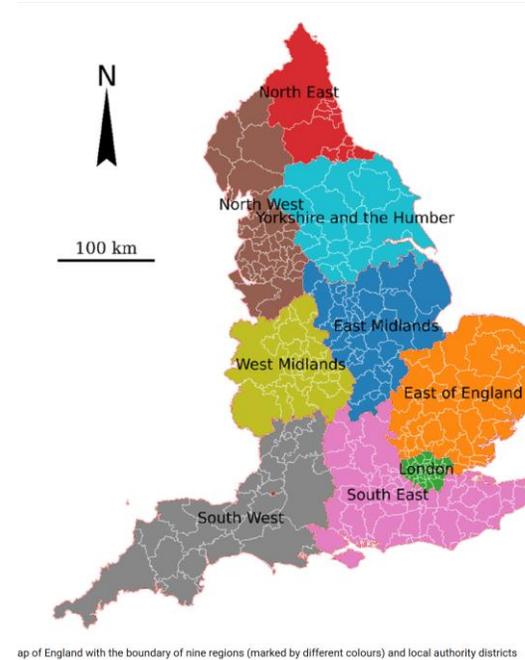
다핵(Polycentric) 발전을 균형·지속가능 발전의 축으로 제시

- EU는 1999년 유럽공간발전관점(ESDP: European Spatial Development Perspective) 등에서 다핵 발전을 균형 발전 목표로 제시
- EU 차원에서 '유럽 영토(공간)를 어떻게 균형 있고 지속가능하게 발전시킬 것인가'에 대한 공동 정책 방향을 정리
- ESDP는 균형발전을 위해 다핵적·균형적 공간발전(polycentric and balanced spatial development)을 우선 원리로 강조
- ESDP가 제시한 "균형발전"의 큰 축: **경제·사회적 결속(cohesion), 자연자원 및 문화유산의 보전·관리, 유럽 영토의 보다 균형 잡힌 경쟁력**
- 지역 간 경쟁을 완화하고, 협력을 통한 집단적 경쟁력(collective competitiveness) 확보

# 영국: 도시권 중심 성장·권한이양

도시권(Combined Authorities)과 지역 균형 발전 논의

- **행정 구역 현황:** 92개 카운티(County)가 잉글랜드, 스코틀랜드, 웨일스, 북아일랜드에 분포
- 광역화 전략 (1997년 이후):  
잉글랜드 내 42개 카운티를 **9개 광역권**으로 구분하여 지역개발기구(RDA) 설치
- **핵심 거점 도시:** 런던, 맨체스터, 버밍엄, 리버풀, 뉴캐슬, 브리스톨 등
- “런던 편중”을 완화하고 북부 도시권 연결을 강화하려는 전략
- 수도권 집중 해소 및 지역 거점 도시의 경제 자생력 확보
- 단핵(도심 과집중)을 완화하면서도 “완전 분산”이 아닌, **거점-거점 네트워크형 다핵(Polycentric) 전략**



# 영국식 광역 거버넌스

도시 경계를 넘어 "기능적 도시권"을 정책 단위로 삼는 접근

- **1994년 잉글랜드 9개 Regions(정책·통계 단위) + (ii) 2010s~현재는 도시권 결합(Combined Authorities) 기반의 권한이양이 광역도시권 전략의 실체**
- 9개 지역은 North East / North West / Yorkshire and the Humber / East Midlands / West Midlands / East of England / London / South East / South West

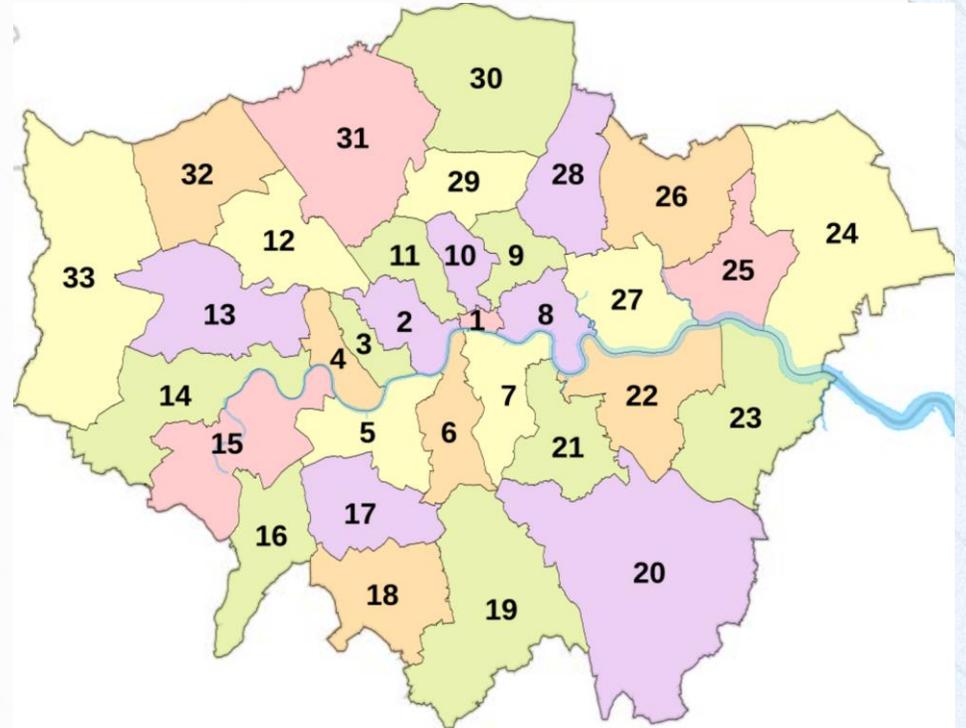
## 정책 설계 체크리스트

- 런던플랜(London Plan: 법정 공간개발전략· 이동성/접근성 지표
- 교통(Transport)
- 주거(Housing)
- 환경(Environment)
- **성장/경제(Growth/Economic) 등 시장(Mayor) 법정 전략들이 서로 맞물리는 구**

# 런던식 광역 거버넌스 London Plan(광역 공간계획)

도시 경계를 넘어 "기능적 도시권"을 정책 단위로 삼는 접근

- 중심축: London Plan = "광역 공간규칙(토지이용 헌법)
- London Plan(런던플랜)은 런던 전역(그레이트 런던)의 법정 공간개발전략(Spatial Development Strategy)
- 어디에(도심/타운센터/기회지역/역세권 등)
- 무엇을(주택, 업무, 산업, 물류, 공공시설, 녹지 등)
- 얼마나(밀도, 용량, 주택 목표, 산업용지 보전 등)
- 어떤 기준으로(탄소, 에너지, 도시녹화, 대기질, 설계품질 등)
- 자치구 개발계획을 런던플랜과 **일반적 부합(general conformity)** 하도록 묶어, 도시권 차원의 주택·교통·환경 목표를 관철"
- 자치구(London borough)는 **정확히 32개**, City of London(시티오브런던)은 '자치구(borough)'가 아니라 별도의 독립 행정구역(시티)



# 영국: Northern Powerhouse(북부 도시권 협력)

핵심은 "도시 간 연결"을 통해 기능적 시장을 확대

- 영국 북부(잉글랜드 북부)의 여러 핵심 도시를 '하나의 기능적 경제권'처럼 연결해서, 런던·남동부에 집중된 성장과 생산성을 분산·재균형하겠다는 국가 전략/정책 브랜드
- 목표: 북부 도시(맨체스터·리버풀·리즈·세필드·뉴캐슬 등)의 연결 강화

Northern Powerhouse의 포인트는 "제2의 런던을 하나 만드는 것"이 아니라,

- 여러 북부 도시를 '도시권 네트워크'로 엮어
- 기능적 시장(노동·기업·혁신·소비)을 확대하고
- 그 과정에서 교통 투자 + 도시권 권한이양 + 광역 조정기구(TfN)를 결합했다는 점



핵심 도시(예): 리버풀·맨체스터·리즈·세필드·뉴캐슬

# 한국의 통합특별시 논의와 비교

- **중요한 차이:** 이 "9개 지역"은 한국의 '통합특별시'처럼 하나의 단일 지방정부로 합쳐지는 구조가 아님
- 지자체를 없애고 합병하는 통합 모델이라기보다, 구분·권역화에 가까움
- 영국의 '레벨링업/균형발전' 논의에서 권한이 실리는 건 대개 Devolution deals(권한이양 협약)로 만들어진 **Combined Authority / Combined County Authority** 같은 **광역(도시권) 협치 기구**. 즉, 기초·카운티(기존 의회)는 유지되고, 교통·경제·주거·기술훈련 같은 일부 분야를 **상위의 '전략 권역 기구'**가 조정
- **한국의 통합특별시**는 지방정부 자체를 합치는 통합(합병) + 특례/재정 패키지라는 점에서 제도적으로는 **다름**

# 프랑스: 레지옹 통합과 메트로폴 설치

도시간 통합·인프라 공유로 이동성·불평등 문제를 완화

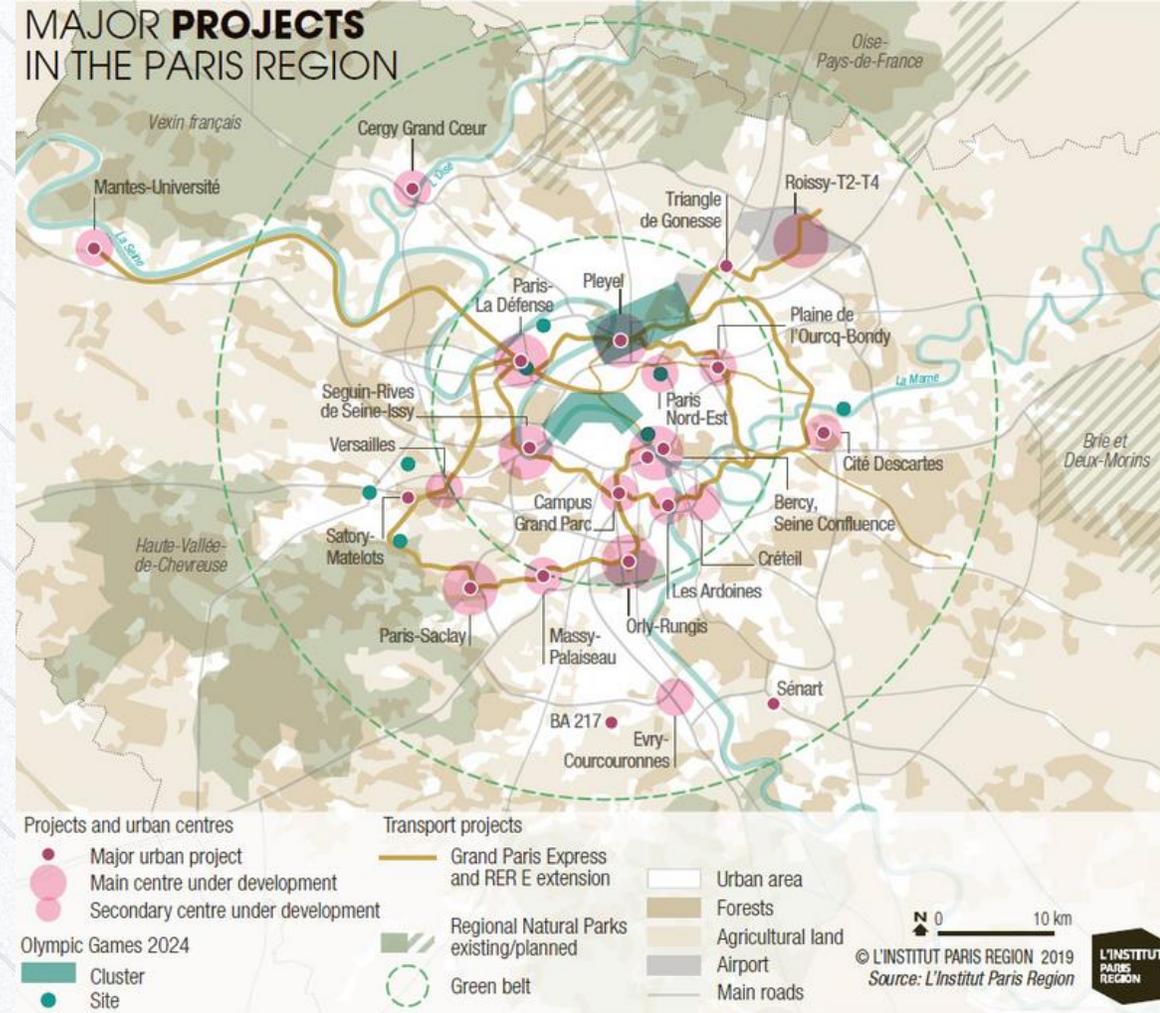
- 레지옹(Région)(도) 개편(2016.1.1 시행: 기존 22개 레지옹(본토 기준)을 13개 광역권으로 통합 (행정 효율화))

- 메트로폴(Métropole) 체제(초광역 협력체):

정의: 여러 코뮌(Commune)(지방정부)가 협력하여 광역 사무를 처리하고 자체 지방세를 부과하는 초광역 지자체, 도시권 단위의 공동운영조직

규모: 2025년 현재 총 22개 설치 (중심도시 위주 파리메트로폴, 리옹메트로폴, 마르세유메트로폴 등)

기대 효과: 대도시권의 국제 경쟁력 강화 및 국토 균형 발전



# 프랑스: '레지옹 통합(22→13)' + '메트로폴(ÉPCI) 강화'의 2트랙

- 레지옹:

**역할:** NOTRe 법에 따라 자기 지역의 **경제발전 방향을 정하고 전략을 짜는 컨트롤 타워 역할**

레지옹은 프랑스의 지방자치단체(collectivité territoriale), NOTRe 법에 따라 레지옹이 관할 내 **경제발전 방향 정의의 책임 주체, 광역 스케일의 전략·조정**을 담당

## 메트로폴(Métropole)의 탄생 (실행력 키우기)

**정의:** 여러 개의 시·군(코뮌)이 모인 '광역 코뮌 연합'입니다.

**현황:** 2025년 1월 기준, 프랑스 전역에 **총 21개**가 설치되어 있습니다.

**강점:** 자체적으로 **세금을 걷을 권리**가 있으며, 재정과 기능을 하나로 합쳐 대도시권의 경쟁력을 높입니다.

**기준:** 보통 인구 **40만 명 이상**이거나 고용 중심지인 곳들이 지정됩니다.

# 프랑스: '레지옹 통합(22→13)' + '메트로폴(ÉPCI) 강화'의 2트랙

프랑스 행정 구역의 완성: 본토와 해외 영토

• **해외 레지옹 (DROM: Départements et Régions d'Outre-Mer)** 프랑스는 본토 외에 5개의 해외 영토를 본토의 레지옹과 **동등한 법적 지위**를 가진 행정 구역으로 운영

- **마르티니크 (Martinique):** 카리브해 위치
- **프랑스령 기아나 (French Guiana):** 남미 대륙 위치
- **레위니옹 (Réunion):** 인도양 위치
- **과들루프 (Guadeloupe):** 카리브해 위치
- **마요트 (Mayotte):** 인도양 위치 (2011년 레지옹 지위 획득)

# 프랑스: 도시 간 수평 연대와 정책 확산

유럽 지방정부 네트워크를 통한 정책 학습·옹호(advocacy)

- 도시 네트워크는 난민·기후·안보 등 초국경 과제에서 공동 대응 역량을 강화
- 지방정부 협의체/도시 연합을 통해 모범 사례를 공유하고 EU 차원 옹호 활동을 수행
- 정책 함의: 도시권 전략(인프라) + 도시 네트워크(학습·옹호)의 결합

# 한국의 통합특별시 논의와 비교

- **중요한 차이:** 전국 재편(프랑스) vs 선택적 통합(한국)
- **프랑스:** 국가가 법으로 전국 레벨에서 일괄 재편(22→13)
- **한국:** 현 단계 구상은 특정 광역권(예: 대전-충남, 광주-전남)처럼 '희망하는 곳' 중심으로 통합을 유도하는 형태(인센티브 제공)
- 같은 층의 레지옹끼리 합침”(프랑스) vs “광역정부를 특별시급 단일정부로”(한국)
- **프랑스 레지옹 통합:** 기존에 있던 레지옹(동급 단위)끼리 병합해 더 큰 레지옹을 만든 것
- **통합특별시:** 광역지자체 통합 결과를 '특별시급 위상'으로 설계하고, 조직·권한 특례를 붙이려는 방향이 강조

# 한국의 통합특별시 논의와 비교

- 알자스(Alsace) 레지옹 + 샹파뉴-아르덴(Champagne-Ardenne) 레지옹 + 로렌(Lorraine) 레지옹 → 그랑테스트(Grand Est) 레지옹 (새 레지옹 1개)
- 합치기 전에도 셋 다 “레지옹(동급)” 합친 뒤에도 그냥 “레지옹” (등급/층은 그대로)
- 아래 단계인 데파르트망(Departement), 코뮌(Commune) 등은 그대로 남아 있음 (예: 바랭·오랭 같은 데파르트망이 갑자기 없어지는 게 아님)
- 대전광역시 + 충청남도 → (가칭) 대전충남 통합특별시 (단일 광역정부 1개)
- 합치면 대전광역시(기존 광역시)와 충남도(기존 도)라는 두 광역단체가 각각 따로 존재하던 구조가 사라지고 위에 새로운 “하나의 광역정부(통합특별시)”가 생기는 형태
- 한국 통합특별시: “광역시 + 도 = 하나의 광역정부(특별시급)” → 광역층을 ‘단일 정부’로 재설계

# 사례 공통 요소

도시권 협력의 "설계 요소"는 반복된다

## 규모의 경제

레지옹 통합처럼 단위를 키워 정책의 힘을 실어줌

## 체계적 재배치

역세권 개발 등을 통해 산업·주거·서비스 재배치

## 확실한 권한

메트로폴에 자체 과세권을 주어 스스로 돈을 쓰고 사업을 집행하게 함

## 재정·인센티브

공동투자·성과 연동

요약: "연결(인프라) + 규칙(거버넌스) + 자원(재정) + 학습(네트워크)"이 세트로 움직일 때 성과가 난다

# 유럽 다핵 도시권의 '작동 스냅샷'

기능거점(분업) + 이동비용/장벽 완화 + 인재 순환

## ① 기능 거점(분업)

베드타운→대표 기능 육성  
(일자리·대학·행정·물류·혁신)

## ② 이동비용/장벽 완화

광역교통·환승·요금 연계  
자격·세제·행정 절차 조정

## ③ 인재 순환·공유

통근·통학·연구·창업 흐름  
권역 단위 노동·교육시장

→ '연결된 분산'이 작동할 때, 한 도시로의 일극 흡인을 완화하면서도 권역 규모효과를 확보

# 경제격차(공간적 불평등) 완화 메커니즘

'접근성 격차'를 줄이고 선택지를 다원화

공간적 불평등은 소득 격차를 넘어, 일자리·교육·돌봄·문화·의료 접근성이 특정 도시에 과도하게 편중될 때 강화됨

다핵 도시권 협력은 **기능 분업 + 연결성 강화**를 통해 권역 내부 '접근성 격차'를 축소하고 단일 중심지 흡인을 완화함

핵심 정책 레버는 ①이동 비용(시간·요금·환승) ②제도 장벽(자격·세제·행정)이며, 두 축을 동시에 낮출수록 효과가 커짐

초기에는 환승/요금 연계, 통근시간 단축, 생활권 주거공급 등 '체감 가능한 성과'부터 축적해 협력의 신뢰를 확보해야 함

# 인재 공유(shared talent)와 '규모 차용(borrowed size)'

한 도시의 인재를 '이동'시키는 것이 아니라, 권역을 확장된 시장으로 설계

개별 중소도시는 단독으로 메가시티급 고차 기능(연구개발·국제 비즈니스 서비스·대규모 문화시설 등)을 갖추기 어렵지만, 네트워크로 연결되면 권역 차원에서 '규모를 차용'할 수 있음

인재 공유의 단위는 개인의 '이주'가 아니라 **통근·통학·연구협력·창업·전직 등 이동과 전환의 '흐름'**임

제도 설계 패키지: ①광역교통의 정합성 ②대학·연구기관의 역할 분담과 공동 프로그램 ③기업·산업 클러스터의 분업 ④주거·생활 인프라의 분산 배치

# 인재 공유 메커니즘: 흐름 + 결합 설계

'도시 간 인재 이동'이 아니라, 권역 전체를 하나의 노동·교육시장으로 만드는 방식

- 1) 정의: 인재 공유는 권역 전체를 '확장된 노동·교육시장'으로 만드는 전략이다.
- 2) 단위: 개인의 소속이 아니라 통근·통학·연구협력·창업·전직으로 이어지는 이동·전환의 흐름이다.
- 3) 조건① **광역교통 정합성**: 시간·비용·환승·요금·라스트마일을 통합해 권역을 '하나의 시장'으로 만든다.
- 4) 조건② **대학·연구 공동화**: 기능 분담과 공동 프로그램(학점·장비·프로젝트)으로 교육·지식 경로를 연결한다.
- 5) 조건③ **산업 분업·연계**: 가치사슬 기반 기능 배치와 공동 채용·훈련으로 권역 내 경력 이동성을 만든다.
- 6) 조건④ **주거·생활 인프라 분산**: 주거·돌봄·의료·문화 접근성을 다핵 배치해 정주 가능성을 높인다.
- 7) 요약: **교통-교육-산업-주거가 함께 맞물릴 때 인재 순환과 기회 격차 완화가 동시에 가능해진다.**

# 유럽 다핵 도시권 사례 스냅샷

기능 분업 + 연결 인프라 + 제도 조정이 결합될 때 '연결된 분산'이 작동

**Randstad(네덜란드):** 암스테르담(금융·서비스·창조) / 로테르담(항만·물류·제조) / 헤이그(정부·국제사법) / 위트레흐트(철도·환승 허브)

**Flemish Diamond(벨기에):** 브뤼셀(행정)·안트베르펜(항만 산업)·겐트(산업/대학)·루뱅(대학·R&D) — '통근지'가 아닌 기능 배치

**Rhine-Ruhr(독일):** 뒤셀도르프(주 수도·정책) / 에센(에너지·본사) / 뒤스부르크(내륙항·트라이모달 물류) — 여러 중심이 선택지를 분산

**Øresund(덴마크-스웨덴):** 고정연결 이후 통근·학생 이동 증가 → 노동시장·대학·연구를 초국경으로 공유

**Upper Rhine TMO(프·독·스위스):** 바젤-스트라스부르 등 다수 핵심도시를 '우산' 거버넌스로 묶어 **공동 의사결정·투자·네트워크를 제도화**

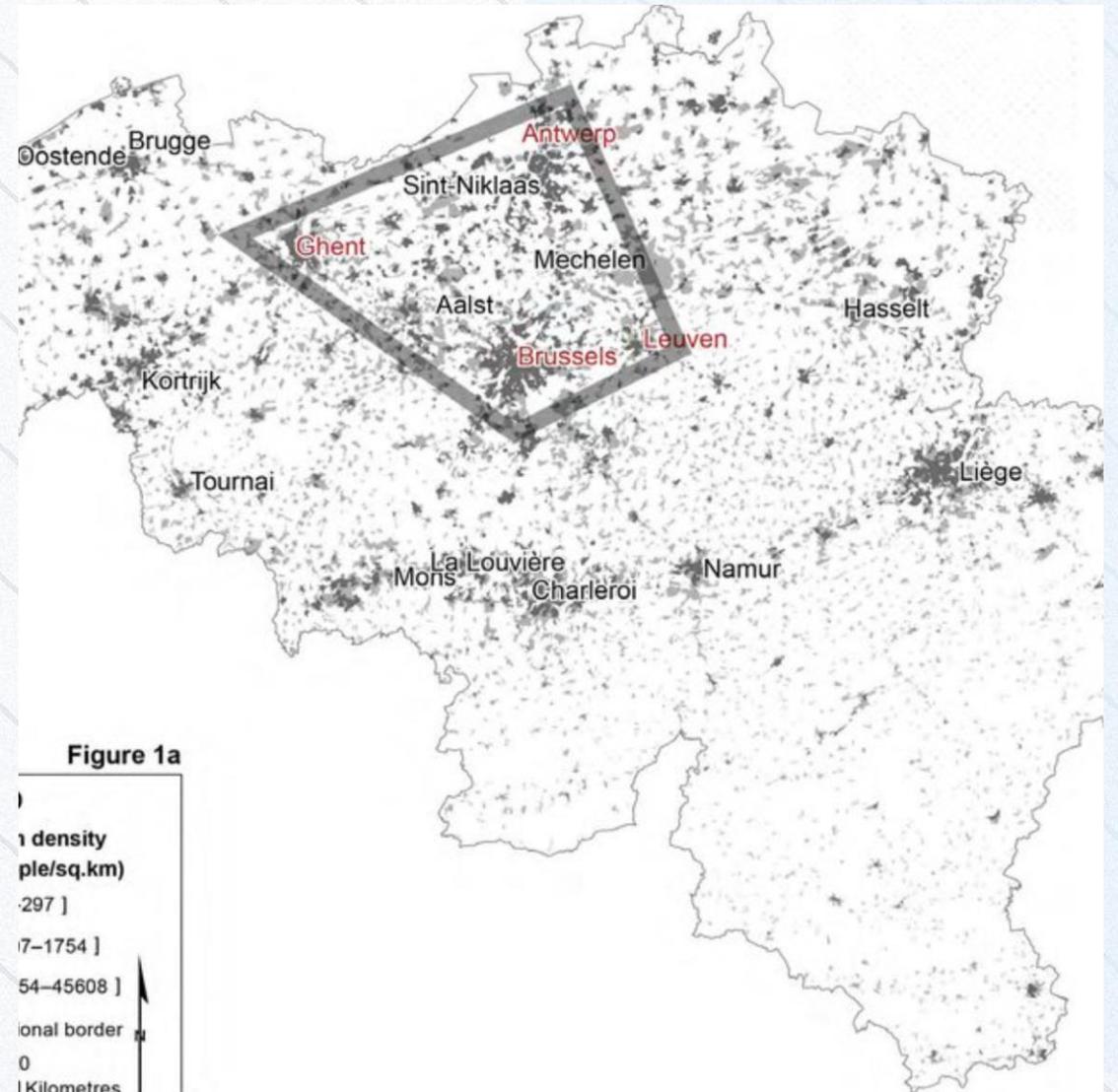
정책 메시지: "인재 공유"는 선언이 아니라, 이동 장벽을 낮추고(교통·제도) 협력을 지속시키는 규칙(거버넌스)을 붙일 때 실제로 작동

# 유럽 다핵 도시권 사례 스냅샷

독일 '라인-루르(Rhine-Ruhr)



프랑스·독일·스위스 '상(上)라인 트리내셔널 대도시권



## • 네덜란드 (란드스타트 / 로테르담-헤이그 MRDH)

- 한 도시로 “합치기”보다 암스테르담·로테르담·헤이그·위트레흐트 같은 여러 거점이 역할을 나눠 하나의 생활·경제권을 굴리는 방식(다핵/분산)
- 남부권은 MRDH(로테르담-헤이그 광역권)처럼 여러 지자체가 파트너십(21개)으로 묶여 공동 운영
- 교훈: “행정통합”보다 “교통·주거·입지 같은 병목을 함께 조정하는 장치”가 핵심

## • 덴마크-스웨덴 (외레순 / Greater Copenhagen & Skåne Committee)

- 국경을 넘는 통근·기업활동이 많아 '한 덩어리로 합치기'가 아니라, 규제·제도 장벽을 낮추고 협력 구조를 다지는 데 초점
- 2016년 협력 틀을 재편한 **GCSC**는 외레순 권역의 **정치적 협력**과 **지속가능 성장·고용**을 목표로 운영
  
- 교훈: 국경(또는 경계) 자체보다 "이동·투자 흐름을 막는 장벽"을 제거하는 설계가 성패를 가름

## • 스페인 (바르셀로나 / AMB)

- AMB는 36개 지자체를 묶는 '집행형 광역행정' 성격이 강함
- 권한/업무가 도시·공간계획, 광역교통, 주거, 환경(물·폐기물 등) 처럼 생활과 직결된 영역에 넓게 걸쳐 있음
- 교훈: 같이 설계하고 같이 집행하는 생활 서비스(교통·물·쓰레기·주거)가 협력의 접착제

## • 독일 (슈투트가르트 / Verband Region Stuttgart)

- 직접 선출되는 지역의회(Regional Assembly)\*\*가 있어, 광역 의사결정의 정당성과 지속성이 강한 편(5년마다 선거)
- 교통·정주·공간계획 같은 광역 이슈를 계획 도구(예: 지역교통계획)로 묶어 조정
- 핵심 기능은 **광역대중교통 통합**(예: 광역 교통조직) 같은 **공동 운영 과제**를 중심으로 굴러감
- 교훈: 합치기"보다 "선출된 광역 거버넌스 + 계획도구"로 조정력을 확보

## • 독일 (루르 / Regionalverband Ruhr, RVR)

- 루르는 여러 도시가 촘촘히 붙은 다핵 지역이라, **RVR이 '지역계획(Regional plan)' 같은 큰 판을 잡는 역할이 큼**
- RVR은 **지역계획 책임**과 함께, 산업유산 트레일·엠셔 경관공원 같은 **광역 프로젝트/인프라도 직접 다룸**
- 교훈: 다핵 권역일수록 "무엇을 공동 운영할지(계획·인프라)"를 먼저 정하는 게 핵심

## • 폴란드 (상실레지아 / 메트로폴리스 GZM)

- **법정(법률 기반) 광역연합**으로, 41개 기초자치단체를 묶음
- 2017년 설립, 2018년부터 과업 수행(공식 통계기관 설명)
- 핵심 기능은 **광역대중교통 통합**(예: 광역 교통조직) 같은 **공동 운영 과제**를 중심으로 굴러감
  
- 교훈: 법으로 틀을 만든 뒤, “권한+재원+집행도구”가 붙어야 연합이 실체가 됨

## • EU 차원 (URBACT, EUI)

- **URBACT**: 도시들이 네트워크를 만들어 **정책을 교환·학습**하며 지속가능 해법을 함께 개발하도록 돕는 프로그램
- **EUI(2022~)**: 도시의 **역량 강화, 도시 간 교류(예: City-to-City Exchanges)** 등을 지원하는 플랫폼
- **교훈**: 성공사례를 “복제 가능”하게 만드는 학습·확산 장치가 시행착오 비용을 줄임.
- **행정구역을 하나로 합치는 것”보다, 교통·주거·환경·공간계획 같은 ‘기능’을 공동 운영할 권한·재원·집행체계를 먼저 설계한다는 점이 공통점**

# • 한국의 광역 지방정부 간 통합

- 기초단체는 보통 유지하되, 광역정부를 **단일화**하는 방향
- 연대 가능성'을 흐드는 요인
  - 정당성(절차) 리스크: 주민투표 vs 의회 의결
  - 누가 중심이 되나" 갈등(흡수 통합 공포), **청사·의회·핵심기관 위치, 예산 배분, 인사/조직(자리) 재편**
  - 도시-농촌/핵심-주변의 이해
- 통합특별시는 "돈(인센티브)" 때문에 출범 동력은 강하지만, 장기 성공은 "절차적 정당성(주민 동의) + 재정배분 룰 + 흡수통합 공포를 줄이는 다핵 거버넌스"를 얼마나 제도화 하느냐에 달려 있음

# 다핵 도시권 협력 거버넌스 사례

네덜란드 · 덴마크 · 스페인 · 폴란드



- EU는 메가시티 전략 보다는 메가시티리전에서 중시한 도시네트워크 기반의 다핵 도시권 거버넌스 전략으로 정체성과 경제회복 전략을 추진 중
- 다핵 도시권은 핵심 도시와 주변 도시지역 간의 상호작용을 통해 하나의 중심도시 주위로 10개 이상의 도시들이 집적된 구조
- 서유럽의 '펜타곤 지역(Pentagon area)'으로 불리는 핵심 경제지대에 포진한 8개 도시군-런던권, 네덜란드 란드슈타트, 중부 벨기에, 라인루르지역, 라인마인지역, 북부 스위스, 파리권, 더블린권-네트워크 도시의 좋은 사례
- 중심도시의 기능이 단순한 생산 중심에서 창의력 중심의 새로운 영역으로 진화, 주변 도시들과의 상호연결성이 매우 중요

# 네덜란드: 란드스타트(Randstad) 다핵 메가-도시권

암스테르담·로테르담·헤이그·위트레흐트의 기능 분담

- 란드스타트(Randstad)는 **암스테르담-로테르담-헤이그-위트레흐트**(그리고 주변 중소도시들)가 서로 기능을 분담하고,고속철도·고속도로·항만·공항 네트워크로 하나의 거대한 '다핵 메가-도시권'처럼 작동하는 모델
- OECD도 란드스타트를 "다핵(polycentric) 도시권"으로 규정하며, 물류(유럽 최대 항만), 금융·서비스, 원예(세계적 horticulture) 같은 선도 산업이 결합된 권역으로 설명

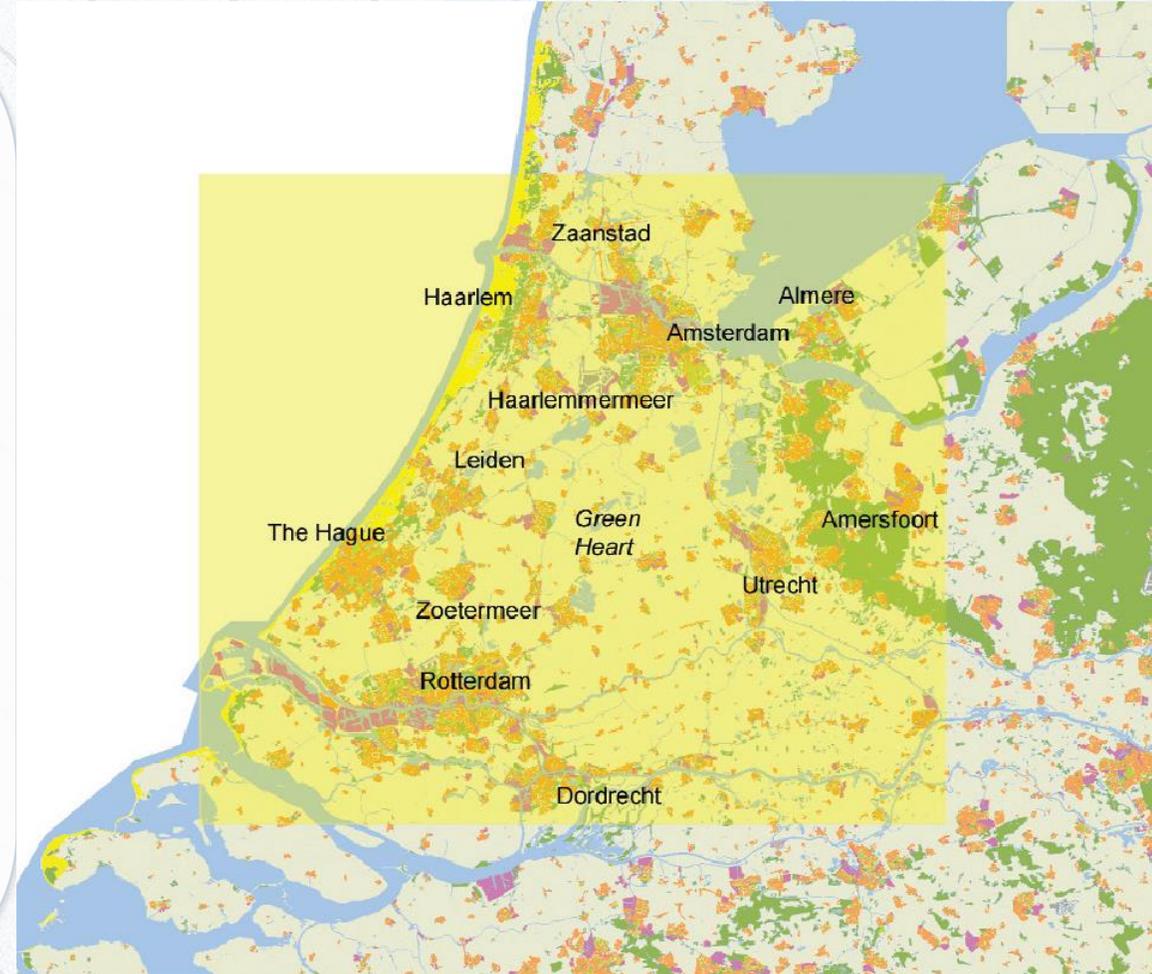


Figure 2.1 Overview of the Randstad

# Randstad의 기능 분담(예시)

도시별 강점의 조합이 도시권 성과를 만든다

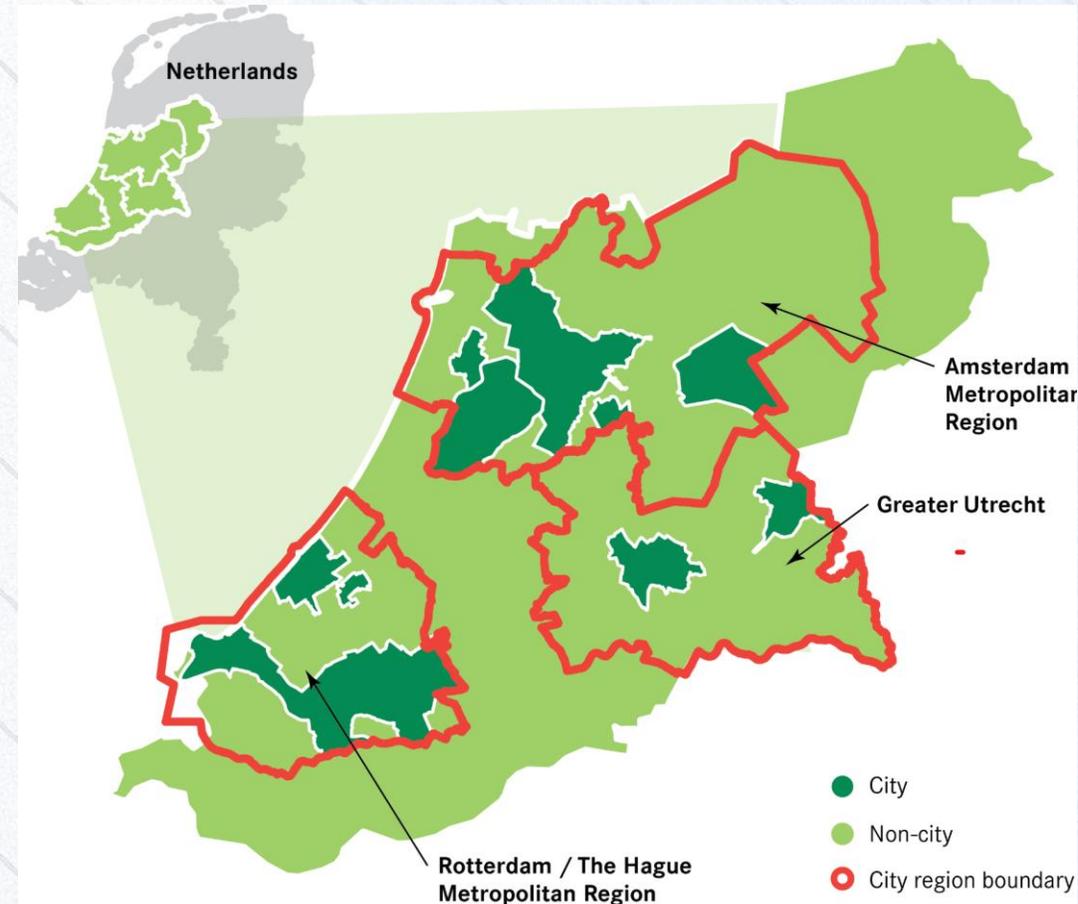
- 암스테르담: 금융·창의·국제 연결
- 로테르담: 항만·물류·산업 게이트웨이 + 에너지 전환
- 헤이그: 국가 정책결정, 행정·국제기구
- 위트레흐트: 교통 허브·연결



# Randstad의 '그린 하트(Groene Hart)'가 왜 중요하나

도시별 강점의 조합이 도시권 성과를 만든다

- 란드슈타트는 종종 "도시 고리(rim) + 중앙의 개방공간"으로 설명되는데, 그 중앙의 개방공간이 **그린 하트**입니다. 그린 하트는 "도시화 확산을 억제하고 농업·자연·레크리에이션 공간을 유지"하려는 대표적 네덜란드 공간계획 개념



# 네덜란드: 혁신 허브와 도시 네트워크

기술·기후 혁신은 “도시-도시-기관” 네트워크에서 빠르게 확산

- 허브에서 만들고 → 네트워크가 표준·조달·실증을 공유해서 → 다른 도시로  
싸게/빨리 확산시키는 구조
- 네덜란드 혁신정책은 흔히 대학-기업-정부(공공)의 협력(Triple Helix)이 강점으로  
설명 됨
- 문제정의-데이터-실험-사업화를 한 흐름으로 묶는 데 유리



## 2015

Plusregio(도시권 법정기구) 폐지

## MRDH

로테르담-헤이그 대도시권(교통권)

## MRA

암스테르담 메트로폴리탄 협력체

### 핵심 특징

- 중앙집권적 국가이지만 지방자치 역량·참여문화가 강함
- 광역자치단체보다는 “**부문별·연성 협력**” 선호
- 교통(대중교통권)·경제개발을 축으로 협력이 재편
- 도시권 단위의 강제성은 약화, 선택적 결합은 확대

### 제도 변화(요지)

- 2000s: 도시권 거버넌스 모델 모색(권한 불명확성 등)
- 2006~2015: Wgr-plus(의무협력 도시권) 운영
- 2015~: Plusregio 폐지 → MRDH 등 일부는 통합·계승
- 암스테르담은 교통당국+광역 협력 플랫폼으로 재구성



## MRDH (Metropolitan Region Rotterdam The Hague) 메트로폴레지오 로테르담-헤이그

- 구성: 21개 지방자치단체(로테르담·헤이그 중심)
- 규모: 약 240만 인구(공식 수치), 고용·경제 비중 큼
- 법적 지위: 법정 대중교통권(PTA) → 계획·투자·운영 조정
- 주요 의제: 대중교통/모빌리티 + 경제개발(클러스터)
  
- 네덜란드는 대도시권 문제를 풀 때 **'광역자치단체(강한 4번째 층)'**를 새로 만드는 방식은 정치적으로 매력이 떨어졌고
- 교통처럼 꼭 필요한 분야만 제도화(vervoerregio/MRDH)하고
- 나머지(경제·공간·환경 등)는 프로젝트 기반·부문별·네트워크 협력(MRA 같은 플랫폼)으로 운영하는 쪽을 선호

## MRA (Metropoolregio Amsterdam)

- 구성: 30개 자치단체 + 2개 주 + 암스테르담 교통당국
- 규모: 약 250만 인구(네덜란드 최대 경제권 중 하나)
- 형태: 광역 협의 플랫폼(자발 협력) + 특수목적 교통기구
- 주요 의제: 주택·모빌리티·경제·지속가능성(프로젝트)



## 기본 토대: 2007년 개혁 이후 구조

덴마크는 2007년 지방정부 개혁으로 **98개 기초자치단체(지자체)**와 **5개 지역(Region)** 체계를 갖췄고, 역할 분담을 재조정

지역(Region)은 주로 **보건(병원 등)** 및 **지역발전** 기능을 맡고, 지자체는 주민 생활 서비스와 도시계획 등 광범위한 기능을 담당합니다(분권적 구조)

국가는 국가적 이해관계(예: 환경, 해안, 교통축 등)를 반영해 지침을 두고, 지자체 계획이 국가이익에 어긋나면 제어할 수 있는 장치를 가짐

## 덴마크 도시권 협력 거버넌스의 특징

하향식 광역정부 모델보다 “**기초자치 중심 + 기능별 연합**”이 강함(교통, 성장, 기후 등 의제 별로 맞춤형 협력체 구성)

덴마크의 도시지역(도시권·광역권) 협력 거버넌스는 한마디로 “**강한 기초자치(kommuner) + 느슨하지만 다층적인 협력기구(네트워크) + 국가의 가이드레일(계획지침·법·재정)**” 조합



## Region Hovedstaden (Capital Region of Denmark) 호베드스타덴

- 덴마크 5개 지역(Region) 중 수도권 **행정·서비스의** 핵심 축 법정 지역정부
- 인구: 약 191만(2024년 2분기, 공식 통계)
- **도시개발(토지이용·주택공급·밀도·지구단위):** 기본적으로 **지자체가 결정**
- 역할: 보건(병원) 등 광역 서비스 + 광역 계획 연계
- 광역대중교통 운영은 Movia 등 별도 기관과 연동
  
- Fingerplan(국가 가드레일)의 개발축·녹지·교통원칙과 충돌하면 **국가가 조정 요구**

## Greater Copenhagen (덴마크-스웨덴 초국경 도시권)

- 범위: 4개 지역기관 + 85개 지방자치단체(덴마크 동부·스웨덴 남부)
- 인구: 약 440만(외레순 지역 통합 기준)
- 거버넌스: Greater Copenhagen & Skåne Committee(2016~) 중심
- 의제: 노동시장 통합·혁신/투자유치·기후적응·교통 연결성
- 덴마크의 코펜하겐과 스웨덴의 말뫼를 '외레순 대교'로 연결하여 국경을 초월한 하나의 경제권 창조
- 이는 국가 간 협력이 어떻게 지역 경쟁력을 높이는지 보여주는 대표적 사례

## 지방자치법 (Ley 7/1985, Art. 43)

- 스페인은 지방자치법(Ley 7/1985, Art. 43)로 여러 기초지자체를 묶는 **대도시권(광역) '엔티티'** 구성이 **가능함**
- 다만 스페인은 **자치주 권한이 강해** 전국 단일모델이 아니라 **도시권별 맞춤형(혼합형) 모델**로 운영됨
- 스페인은 광역기구 설립을 허용하는 법적 틀은 있지만, 자치주 (Comunidad Autónoma)의 권한이 강해 권한·재원·조직 형태가 지역 정치·재정 조건에 따라 달라지면서 도시권별 '맞춤형' 모델로

## 스페인의 광역 거버넌스는

- (1) 중앙집권 국가라기보다 **자치주가 설계권을 쥐고 있고,**
- (2) 도시권의 기능경계가 다양하며,
- (3) 지자체 자치·정치비용·재원 합의가 도시마다 달라서 "전국 단일모델" 대신 **도시권별 맞춤형(혼합형) 모델**로 발전

## AMB: 바르셀로나 메트로폴리탄 지역컨소시엄

36개 기초자치단체가 교통·도시계획·환경 등 핵심 광역서비스를 공동 운영하는 "제도화된" 메트로폴리탄 정부

- 설립: 2010년 카탈루냐 의회 법률(31/2010)로 공식 설립, 2011년 공공행정으로 출범
- 구성: 36개 자치단체 + 메트로폴리탄 의회(90명)·의장(바르셀로나 시장)
- 핵심 권한: 도시계획, 이동·대중교통, 환경, 주거, 경제발전 등
- 재원: 연간 약 9억 유로 규모(세금·이전·요금 등 혼합)

### 운영 포인트

기초단체 간 "정치"와 "기술/운영"을 분리해 합의를 유지하려는 설계가 강조됨



Barcelona (AMB)

대도시권을 "단일 광역정부"로 만들기 어려울 때, 기능별로 묶는 장치가 많이 활용됩니다.

1

## Convenios

(행정 간 협약)

- 조직을 새로 만들지 않고 "같이 하자"를 계약처럼 문서로 묶음
- 교통·환경·사회서비스 등 분야 다양
- 빠르게 만들고, 필요하면 끝내는 프로젝트형 협력
- 광역기구를 만들 정도는 아니지만 정책·사업을 빨리 묶어야 할 때

2

## Consortorios

(공동기관/컨소시엄)

- 별도 기관(법인격)을 만들어 예산·인력·운영을 굴림
- 인프라/운영(예: 물·폐기물·교통)에 적합
- 자체 예산·인력·집행 체계 가능

3

## Mancomunidades

(자치단체 연합)

- 지자체연합체로 상설 공동서비스를 수행
- 규모가 작은 지자체의 서비스 공동화에 유리
- 대표성·의사결정 방식이 핵심

## Área Metropolitana de Vigo

갈리시아 자치주 법률로 설립된 “초(超)기초단체” 모델

- 비고(갈리시아)의 Área Metropolitana de Vigo(비고 광역권)는 스페인형 광역 거버넌스가 왜 “단일모델”로 안 굴러가는지를 보여주는 대표 사례
- 법적 설립: 갈리시아 의회 “Ley 4/2012”로 비고 대도시권의 조직·권한·재원 규정
- 목적: 경제·사회적 연계가 강한 권역의 공동 계획 및 서비스 조정
- 현실 포인트: 참여·대표성·광역교통 등에서 이해관계가 엇갈리면 “법”만으로는 운영이 어려움
- 보완: 2016년 개정 법률(Ley 14/2016)로 일부 쟁점 조정

### 교훈

광역기구는 “설치”보다 “합의 구조(대표성·재원·핵심서비스)”를 먼저 설계해야 지속됩니다.

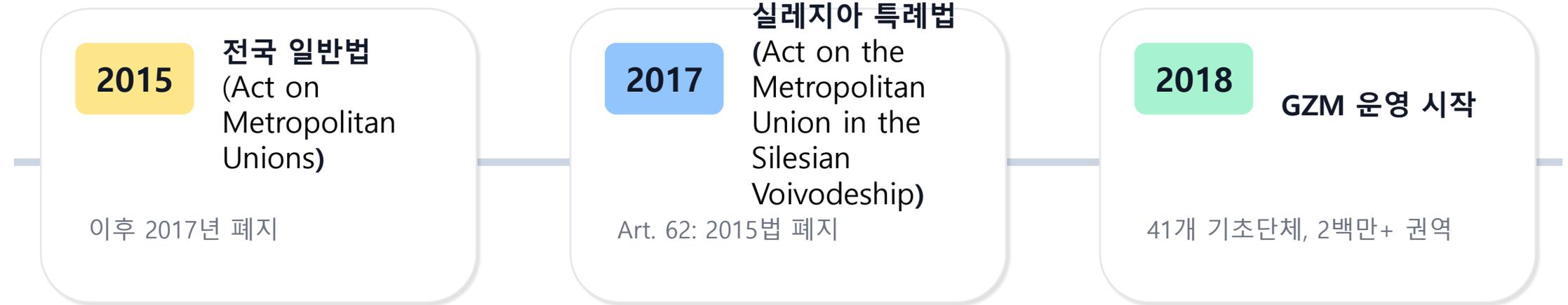
### 왜 “운영”이 어려웠나?

- 대표성(인구 큰 중심도시 vs 주변도시)
- 자원 배분(누가 얼마나 내고/받나)
- 광역교통(요금·운영) 같은 “핵심서비스” 합의가 없으면 실행이 어려움

### 실무적으로는

- 같은 ‘광역권(Área Metropolitana)’이라도, 실제론 교통은 **consorcio/협약**, 다른 서비스는 **mancomunidad**, 일부는 **convenio**처럼 기능별로 다른 도구를 섞어 굴리게 되는데, 비고는 그 ‘섞는 방식’ 합의가 실패/지연되며 멈춘 사례

핵심은 “법이 모든 곳에 동일한 메트로폴리스”를 만든 것이 아니라, 특정 권역(실레시아)부터 제도화를 시작했다는 점입니다.



## 의미

- 폴란드에서 도시지역(대도시권) 간·내 협력은 “하나의 광역정부”가 전국적으로 정착돼 있다기보다는, 기초지방정부(gmina)들이 기능별로 묶여 공동업무를 수행하는 다층적 모델이 중심
- 동시에, 다른 지역은 협회형(자발 협력)으로 남아 있어 ‘혼합형’ 구조
- 따라서 정책 설계 시 “전국 일괄”보다 “권역별 단계적 제도화”가 현실적일 수 있음



## 폴란드의 "광역(메트로폴리탄) 체제"

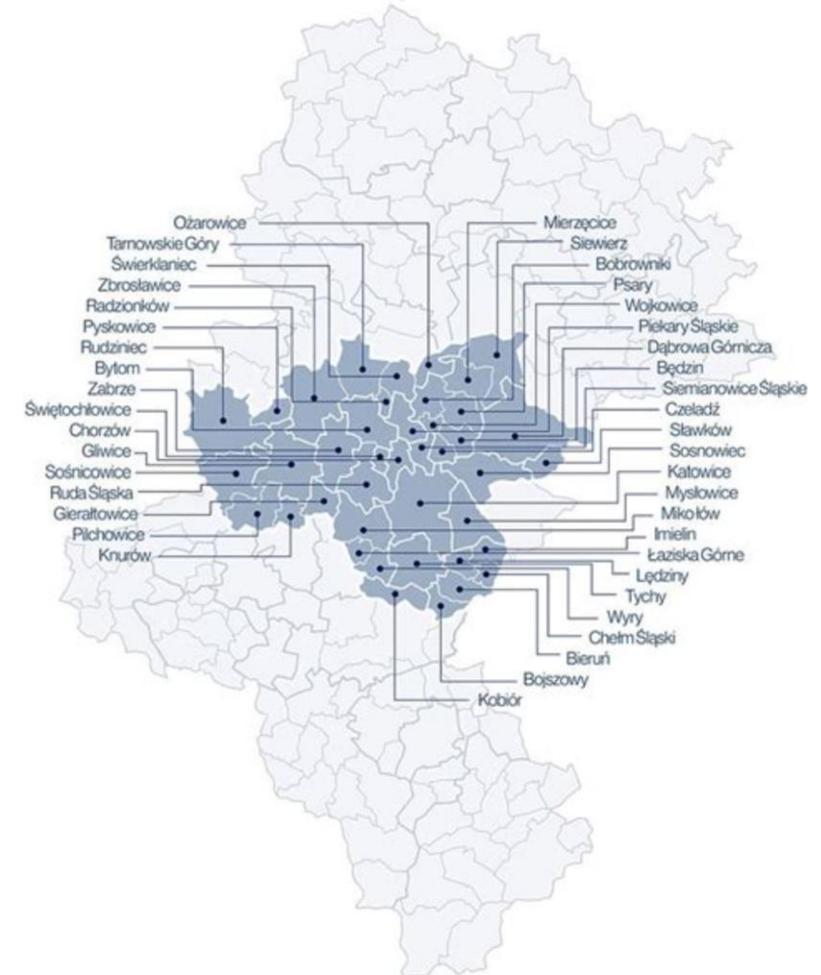
- 폴란드의 "광역(메트로폴리탄) 체제"는 한 문장으로 요약하면 전국 공통의 단일 광역정부 모델이 있는 나라라기보다, (1) 다수 지역에서 자발적 협력(연합·협의체)이 먼저 발달했고, (2) 특정 지역(실레지아)에서는 이를 법정 메트로폴리스로 제도화한 '선택적 법정 모델'이 존재하는 구조
- 1) 큰 구조: "자발 협력 + EU 자원 연계"가 기본
- 2) 폴란드에서 가장 "제도화된" 광역체제 사례로 자주 언급되는 것이 상(上)실레지아-자글렙비에 광역도시권연합체) (**Metropolis GZM**)
- 3) 다른 지역은 어떻게? 법정 모델보다 "자발형(협의체) 광역"이 흔함
- 4) **GZM**이 가장 강하게 제도화된 사례이고, 그 외는 협의체형 광역 거버넌스 + ITI 등 EU 도구로 추진되는 경우가 많음



실레지아는 "이미 하나의 도시처럼 붙어 있는" 다핵 공업 콘어베이션(conurbation)

- 여러 도시(카토비체, 소스노비에츠, 글리비체 등)가 서로 경계가 거의 이어져 있어서 도시와 도시 사이가 비어 있지 않고 주거지·공장·도로가 연속적으로 이어진 상태
- 기능적 필요가 가장 컸음: 여러 도시가 거의 붙어 있는 연담화·다핵 대도시권이라 교통·공간·서비스를 광역으로 묶지 않으면 비효율이 심함
- 협력의 축적이 있었음: 이미 도시 간 자발 협력체/네트워크가 누적돼 있어, 이를 법정기구로 '업그레이드'하기 쉬웠음
- 정치조건: 전국 단일모델 대신 지역 맞춤 법정화로 정책 방향이 바뀌며 실레지아가 우선 적용됨

Miasta i gminy wchodzące w skład Metropolii





2017

실레지아 메트로폴리스 법(Act) 기반 GZM  
출범

41

GZM 참여 기초지자체(gmina)

2.3M

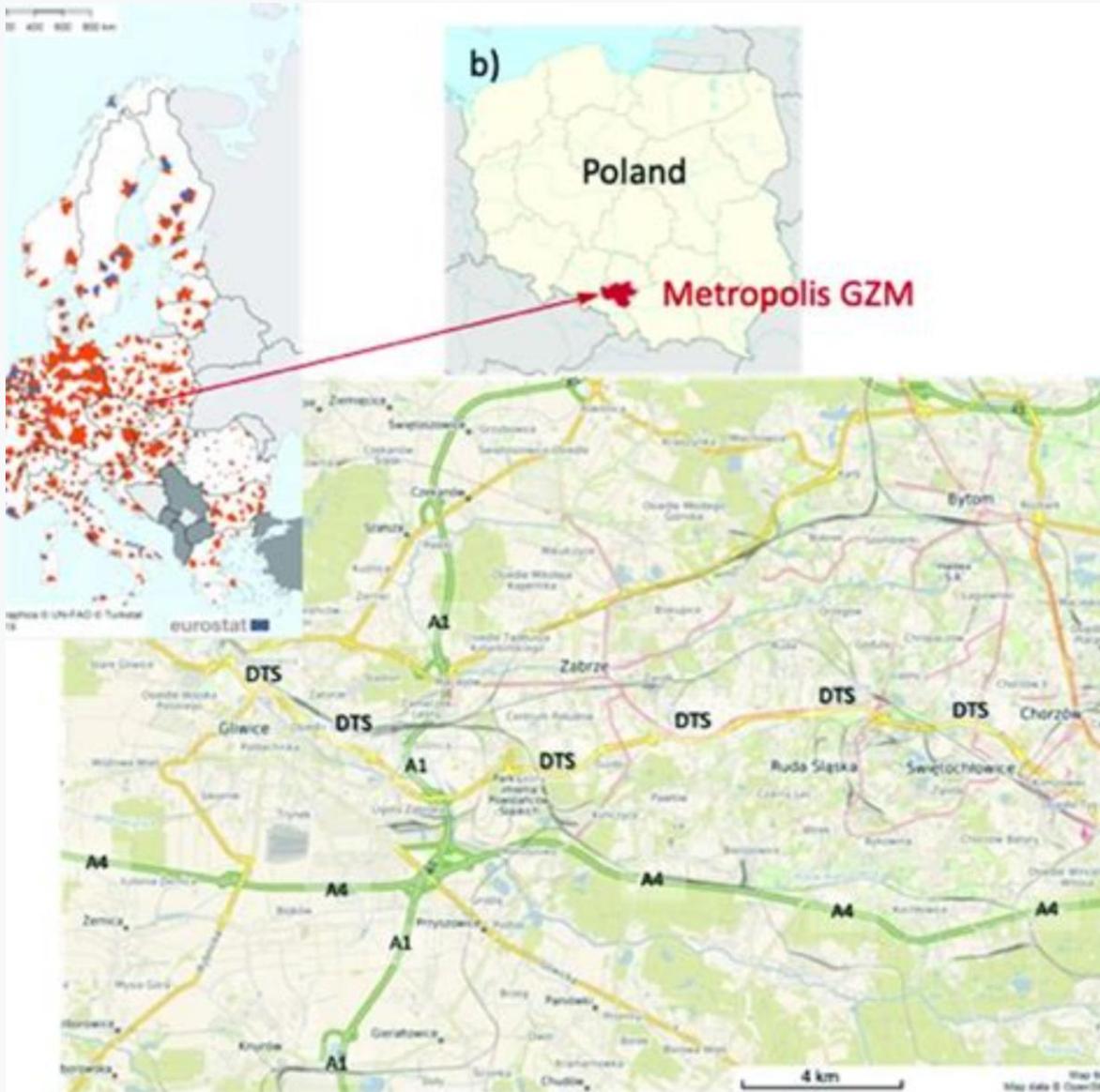
GZM 인구(약)

## GZM(상실레지아-자글렝비에 광역도시권연합체

- 카토비체를 핵심도시로 하는 카토비체 대도시권(대부분)을 포괄하는 법정 메트로폴리탄 연합
- 실레지아 주(Śląskie) 내 41개 지자체(gmina)가 참여하는 법정 메트로폴리탄 연합이고, 행정 본부는 카토비체(Katowice)
- 폴란드에서 가장 제도화된 도시권 협력 사례로 평가
- 법정 과업: 공간질서·사회경제 발전·대중교통 기획·홍보 등
- 여러 도시가 인접한 공업·산업 전환 지역에서 공동 전략 필요

## 기타 협력(자발형) 예시

- 그단스크-그디니아-소포트 (MAGGS): 자발적 협회(2011~)
- 포즈난, 슈체친 등도 협의체·연합을 통해 교통·개발 협력
- 유럽연합(ITI 등) 자원과 연계되는 경우가 많음



## GZM

- 법적 근거: 2017년 실레지아 특례법(Dz.U. 2017 poz. 730)
- 출범: 2018년 1월 운영 시작
- 구성: 41개 기초자치단체(연속된 권역)
- 법정 임무: 광역 공간/토지 이용, 광역 발전 방향/정책 조정, 도시권 단위로 노선·환승·운영·투자 조정, 도시권 공동 브랜드/홍보 등
- 상설 조직: 임시 TF가 아니라, 법적 지위와 구조를 갖춘 지속 조직
- 핵심 서비스부터: 특히 광역 대중교통처럼 통합 효과가 즉시 크고 시민 체감이 큰 분야를 먼저 묶는 방식

정리: “기능권 단위의 상설 조직 + 핵심 서비스부터”

법정 기구(GZM) 외에도, 지역별로 협회·포럼·ITI(통합영토투자) 기반 협력이 발전했습니다.

### 포즈난 Metropolia Poznań

자발 협회형

- 자치단체들이 “파트너십”으로 구성
- 주요 의제: 공간·교통 등 기능 조정
- 참여는 자발(강제성 낮음)

### 슈체친(Szczecin) 대도시권 협회

회원 지자체 네트워크

- 광역권 발전·프로젝트 협력
- 회원(도시·군·주 정부) 목록을 공개
- 장점: 확장성, 회원을 늘리며 권역을 넓힐 수 있음
- 단점: 집행력 한계, 법정 권한이 약하니 예산·노선·입지처럼 민감한

### 그단스크-그디니아-소포트(OMGGS)

2011년 설립(협회)

- 권역 협력과 “조화로운 발전” 목적
- ITI 등 EU 프로그램과 결합해 강화
- 자발형이지만 ‘상설 사무국’이 있는 협회

폴란드는 GZM 같은 **법정 광역정부도 있지만**, 현실에서는 포즈난·슈체친·트리시티처럼 **자발 협의체 + EU(ITI) 자원 연계로** 굴러가는 도시권 협력이 훨씬 넓게 퍼져 있음—다만 **유연성은 크지만 강제력·집행력은 약해지기 쉽다**는 단점

# <표 1> 유럽 주요 국가의 도시권 협력 거버넌스 비교 (1/2)

국가·사례	구성/규모(예시)	핵심 기능	제도화 방식	재정·운영 특징	주요 시사점
네덜란드 랜드스타드 (Randstad)	암스테르담-로테르담-헤이그-위트레흐트 4대 도시 중심 다핵 권역	기능 분업+권역 통합 · 로테르담: 항만·물류·제조/에너지 · 헤이그: 정부·국제사법 · 위트레흐트: 철도·환승 허브 · 암스테르담: 금융·서비스·창조산업	단일 통합정부가 아니라 기능별·지역별 협력체 결합 · 남부: MRDH(교통·경제개발) · 북부: MRA(플랫폼형 협력)	교통처럼 '돈이 크고 연계 필수' 분야는 제도화 강도 높음 다른 의제는 프로젝트형 협력 비중 ↑	통합정부 없이도 협력 가능 (다핵 조정·기능 분산) 다만 장기 재정·책임 소재·민주적 정당성의 고정장치 필요
덴마크 호브스타드 라데	수도권 핵심 5개 시 중심 (덴마크 98개 기초자치단체)	대중교통, 환경, 공공서비스 등 광역과제	행정개편 이후 공식 조정기구 + 지속가능성 목표 결합	의장·상임위원회 중심 운영 공공가치 프레임으로 정당성 확보	경제 논리만보다 기후·복지 결합이 정당성 강화 중심-주변 우려 관리(투명성·분배) 필요
스페인 AMB	바르셀로나 및 주변 지자체 (확대·재편)	교통·기반시설, 폐기물, 경제·복지·환경	제도화 수준 높은 광역기구 (의회·집행위 체계)	2022년 예산 약 13억 유로(보고) 복수 재원	집행력(재정·권한)이 협력의 핵심 다만 권한 커질수록 권한 배분·책임 조정 복잡

## <표 1> 유럽 주요 국가의 도시권 협력 거버넌스 비교 (2/2)

국가·사례	구성/규모(예시)	핵심 기능	제도화 방식	재정·운영 특징	주요 시사점
스페인 비고/발렌시아	비고 16개 지자체(약 60만) 발렌시아: 부문별 기관 다수	기반시설·서비스, 경제·환경 협력(분야별)	광역행정구역 + 부문별 기관 병존 협약(CIT) 활용	전문성·유연성 높음 다만 기관 분절 → 통합전략 약화·중복투자 위험	효율적이나 도시권 전체 비전·통합계획이 중요 전략 통합 장치 필요
폴란드 대도시권 협의체	2015년 법 이후 대도시권 확대 2023년 10월 14개 지정(보고)	계획, 교통, 환경, 경제·문화	대도시협회법으로 법적 근거 제공	도시권별 협의체 다양 제도화 가속	법이 협력 '임계치'를 낮춤 성과는 재정·도구·리더십·분권 수준에 좌우
폴란드 카토비체· 그단스크만	카토비체 41개 지자체 참여(보고) 그단스크만: 3도시+10개 지자체(보고)	대중교통, 환경, 경제, 문화	초기 자발적 협력 → 법 제정 후 제도화	공식 협의체로 확대 협력 의제 다변화	비공식 신뢰 구축이 선행되면 법·제도 도입 효과가 커짐

## 4개국 종합 프레임: 제도화-기능 범위-재정(집행력)

기능 범위  
(무엇을 함께?)

제도화 수준  
(상설·법정화)

재정·집행력  
(예산·권한)

도시권 협력은 세 요소의 '균형점'에서 작동 방식과 성과가 달라짐  
제도화: 상설성·법적 근거·대표성  
기능 범위: 교통·계획·환경·산업·복지 등 협력 의제의 폭  
재정/집행력: 공동기금·투자·집행 권한의 유무  
→ 어느 한 요소만으로는 지속되기 어려움(조합 설계가 핵심)

## 국가별 균형점 & 한국 적용 포인트

네덜란드: 기능별·프로젝트형 협력(MRA/MRDH)으로 유연성 ↑

— 과제: 장기 재정·책임·정당성의 '고정장치'(상설조직/평가/공동재원) 마련

덴마크: 경제 논리만으로는 지속 어려움 → 지속가능성·공공서비스 프레임 결합

— 과제: 중심도시 편중 우려를 줄이는 투명한 의사결정·상호이익 배분

스페인(AMB): 제도화+재정·집행력 결합으로 서비스/투자 집행의 지속성 확보

— 과제: 권한 배분·책임 공유가 복잡해지므로 조정 규칙/감사·평가 강화

폴란드: 2015년 법으로 협력 '가능성'과 확산의 임계치 ↓

— 과제: 재정·정책도구·신뢰 기반이 결합될 때 성과가 가시화

한국 초광역 설계: 단일 모델보다 권역별 조건(교통·산업·주거·정치·재정)에 맞춘 '조합 설계'가 핵심

## 핵심 메시지: "경계"보다 "기능"을 먼저 묶고, 작은 성공을 반복해 제도화로 확장

### ① 기능권 정의

- 통근·통학·물류·의료 등 실제 이동/이용 데이터로 권역을 그리기
- 행정구역과 다르면 "겹침"을 인정

### ② 핵심 서비스부터

- 행정구역을 먼저 합치려 하지 말고, 사람들이 실제로 함께 쓰는 '기능권(생활권)'을 기준으로 교통 같은 핵심 서비스부터 공동 운영 → 성과가 나면 권한·재원을 제도화해 확장

### ③ 자원 설계

- 한 가지 돈줄에만 의존하지 말고 복수 조합(예: 일반회계 + 목적세/분담금 + 이용요금)으로 안정성 확보
- 성과연동 인센티브(국비/광역비) 연결

### ④ 대표성·의사결정

- 인구가 큰 도시와 주변 도시의 "이중 다수결/가중치" 등 설계
- 갈등조정 기구(중재/협의) 상설화

### ⑤ 데이터 & 평가

- 협력의 정당성은 "느낌"이 아니라 \*\*성과 지표(KPI)\*\*로 설득해야 함
- 공동 KPI(통행시간·탄소·서비스 접근성)로 성과를 공개
- 처음엔 프로젝트로 시작해도 **효과가 검증되면 상시 조직/상시 권한**으로 전환
- 생활권(기능권)부터 정의하고
- 교통 같은 핵심 서비스를 먼저 공동화한 뒤
- 자원·의사결정·평가를 붙여 제도화하라.

Q & A

감사합니다