

연구자료 D279 | 2009. 12.

미국의 광역경제권과 생활권 : 한국의 광역경제권 및 농촌지역 생활권 구축에 대한 함의

이 성 우 서울대학교 교수

한국농촌경제연구원

머 리 말

주요 선진국은 세계화의 영향으로 기존의 행정구역경계에서 탈피하여 규모가 확보된 광역경제권 단위로 글로벌 경쟁력을 확보할 필요성이 점차 커짐에 따라 지역경쟁력 강화와 지역 행정의 효율성 향상을 목표로 광역적 지역발전 정책 등을 도모하고 있다. 특히, 미국은 세계에서 가장 규모가 큰 권역단위의 행정구역 체계를 유지해 왔으며, 오바마 정부는 대도시권 육성 및 성장관리를 통한 경제 부양을 꾀하면서 대도시권정책을 적극적으로 추진하고 있다.

우리나라도 현재 세계적 추세에 발맞추어 광역경제권 및 초광역경제권 발전을 위해 창조적 광역발전 구상을 제시하고 있으며, 광역경제권 구축에 따른 농·농 통합형 농촌지역의 경제권 및 생활권에 대한 연구 필요성이 제기되고 있다. 더욱이 정부가 구상 중인 광역경제권역에는 공간적으로 도시보다 농촌지역이 훨씬 많이 차지하고 있어 농촌지역 경제권 및 생활권의 체계적인 위상정립과 발전방안 모색이 필요하다.

이 연구는 광역경제권 추진 경험이 많은 선진국 가운데 대도시권정책을 적극적으로 추진하고 있는 미국의 사례를 심층 분석하여 우리나라 광역경제권의 성공적 정착을 위한 다양한 시사점을 제시하고자 수행되었다. 아무쪼록 이 보고서가 정부의 창조적 광역발전구상의 성공을 위한 정책과 농촌지역의 관리 및 발전방향 마련의 기초 자료로 활용되기를 기대한다. 바쁘신 일정에도 불구하고 연구책임을 맡아주신 서울대학교 이성우 교수와 연구과정에서 많은 조언을 해주셨던 관계자 여러분들께 진심으로 감사드린다.

2009. 12.

한국농촌경제연구원장 오 세 익

차 례

제1장 서 론

1. 연구의 필요성 및 목적	1
2. 주요 연구내용 및 추진방법	4
3. 연구수립체계	6
4. 선행연구 검토	7

제2장 광역경제권 및 생활권 관련 이론 고찰

1. 광역경제권의 개념 및 이론적 배경	10
2. 생활권 개념 및 관련 이론	22

제3장 우리나라의 광역경제권 및 생활권 추진현황

1. 검토목적	29
2. 기존 광역경제권 및 기초생활권 추진 현황 및 문제점	30
3. 정부의 창조적 광역발전 구상	40

제4장 미국의 광역경제권과 도시권

1. 광역경제권 현황 및 추진전략	53
2. 계획권 설정 기준 및 추진 현황	69
3. 지방정부 간 협력체계 추진기구 사례	73
4. 자치체 간 유연한 합병 제도	78
5. 농촌지역의 보존 및 정주성 향상을 위한 기법	80
6. 시사점	83

제5장 종합 및 결론

1. 연구결과 종합	89
2. 연구의 한계 및 향후 연구과제	90
참고문헌	92

표 차 례

제1장

표 1-1. 주요 선행연구 및 선행연구와의 차별성	8
-----------------------------------	---

제2장

표 2-1. 광역경제권 관련 주요 이론 비교	18
표 2-2. 주요 선진국의 광역경제권 추진 현황	20
표 2-3. 생활권의 범위, 특징 및 입지시설	24

제3장

표 3-1. ‘지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률’상의 광역개발권 지정현황	33
표 3-2. 제4차 국토종합계획 수정계획상 광역계획권역	35
표 3-3. 역대 국토개발계획상의 광역권 구상 및 내용	36
표 3-4. 5+2 광역경제권 추진을 위한 6대 전략	45
표 3-5. 기초생활권 유형 구분 및 중점 개발 방향	46
표 3-6. 창조적 광역발전 구상의 5대 전략 및 추진방향	47

제4장

표 4-1. 미국 연방정부의 대도시권정책	68
표 4-2. SCAG 개요	75

그림 차례

제1장

그림 1-1. 연구의 수립체계	6
------------------------	---

제2장

그림 2-1. 광역경제권의 협의적·광의적 개념	13
그림 2-2. 세계도시지역론에 기초한 광역경제권의 도식화	15
그림 2-3. 전 세계 메가시티 분포예정지(2015년) 및 주요국의 광역경제권 추진 현황	21

제3장

그림 3-1. 정부의 창조적 광역발전 구상 추진 내역	41
그림 3-2. 3차원적 지역발전 구도	41
그림 3-3. 초광역경제권 추진 목표 및 권역별 추진 전략	43
그림 3-4. 5+2 광역경제권별 발전 목표	44

제4장

그림 4-1. 미국의 10대 메가리전(megaregion) 현황	54
그림 4-2. 미국 경제에서 대도시권이 차지하는 비중과 100대 대도시권의 GDP 비중	64
그림 4-3. 미국의 국가번영을 위한 성장구분 및 유형	66
그림 4-4. 미국의 도시권 추진 경위	69
그림 4-5. 미국 CBSA(Core Based Statistical Area) 현황(2000년)	71
그림 4-6. 미국 CSA(Combined Statistical Area) 현황(2000년)	72

제 1 장

서 론

1. 연구의 필요성 및 목적

- 세계화·무한경쟁시대의 도래로 기존의 행정구역경계에서 탈피하여 어느 정도의 규모가 확보된 광역경제권 단위로 글로벌 경쟁력을 확보할 필요성이 높아지고 있음.
 - 경제의 세계화가 가속화됨에 따라 다국적 기업들의 활동 공간이 확대되면서 국경의 의미가 약화되고 지역의 중요성이 증가하고 있는 추세임
 - 자본과 기업의 자유로운 이동과 함께 새로운 공간경제 단위로서 대도시권 혹은 지역의 역할이 부각되고 있음.
- 주요 선진국에서는 지역경쟁력 강화와 지역 행정의 효율성 향상을 목표로 광역적 지역발전정책과 분권화를 추진 중임.
 - 독일과 일본은 광역경제권 형성과 함께 행정구역 개편을 동시에 추구하고 있음.
 - 프랑스는 행정구역은 개편하지 않은 채, 광역경제권을 추진하고 있으며 수도권 집중구조를 다극화하기 위해 22개 레지옹을 6대 광역권으로 개편함.

- 영국은 42개의 카운티를 인구 500만 명 기준의 9개 광역경제권역으로 나누어 지역경쟁력을 강화하고 있음.
 - 미국은 세계에서 가장 규모가 큰 권역단위의 행정구역 체계를 유지해 왔으며, 오바마 정부는 대도시권 육성 및 성장관리를 통한 경제 부양을 꾀하고 있으며, 대도시권정책(Metro Nation Policy)을 적극적으로 추진 중임.
- 현재 우리나라 정부는 세계적 추세에 발맞추어 광역경제권 및 초광역경제권 발전을 위해 창조적 광역발전 구상을 제시, 추진하고 있음.¹
- 창조적 광역발전구상은 시대적 상황 변화에 적극 대처하면서 행정구역 단위로 고착화된 정책추진상의 문제점 즉, 지역 간 사업의 중복, 한정된 국가자원에 대한 소모적 경쟁 등을 보완하는 한편 지역 간의 연계를 강화시켜 지역단위의 경쟁력을 제고하기 위한 국가차원의 전략임.
- 광역경제권을 육성·발전시키기 위해서는 기존의 행정구역을 토대로 설정된 경제권 및 생활권의 확정 기준 및 추진 전략 등에 대한 재검토가 필수적임.
- 광역경제권은 기존의 행정구역 중심의 공간계획을 위해 설정된 계획권역과 계획목표, 공간적 범위 등 많은 측면에서 상이함.
 - 따라서 광역경제권이 지닌 특수성을 반영할 수 있는 전략이 구축되어야 하며, 광역적 산업클러스터 구축, 광역경제권 중심도시의 중추관리기능 강화, 국제적 수준의 인프라 확충, 권역별 선도사업의 발굴 및 추진, 다수의 지자체 간의 광역적 거버넌스 체계의 구축 등이 절실히 요구됨.
 - 특히, 그동안 광역경제권은 경제적 측면의 효과 즉, 산업육성과 인력양성 등에 대해서 중점적으로 추진되었으며, 앞으로는 공간계획이 다루어야

¹ 우리나라 새정부의 지역발전정책인 창조적 광역발전 구상은 광역경제권을 비롯하여 초광역경제권, 기초생활권이 포함된 3단계 공간전략임.

하는 주요 내용에 대해서도 세밀한 검토가 요구됨.

- 광역경제권 구축에 따른 도농 통합형 농촌지역의 경제권 및 생활권에 대한 연구의 필요성이 제기되고 있음.
 - 우리나라의 공간체계는 일반적으로 도시와 농촌으로 이원화되어 있으며, 그동안은 계획의 시급성, 관련제도의 미비 등으로 인해 도시를 중심으로 공간계획이 수립되어 왔음.
 - 그러나 농촌이 당면한 현안 문제를 해결하고 국토 전체의 효율적 이용과 관리를 도모하는 한편 농촌의 미래상 구현 등을 위해서는 농촌지역에 대한 계획적 관리가 절실히 요구되고 있는 실정임.
 - 특히, 정부가 설정한 5+2광역경제권역에는 공간적으로 도시지역보다 농촌지역이 훨씬 더 많이 차지하고 있을 뿐 아니라, 농촌지역이 지닌 다양한 발전잠재력을 광역경제권 발전과 연계, 육성하는 것이 규범적 관점에서 타당하기 때문에 농촌지역에 대한 경제권 및 생활권의 체계적인 위상정립 및 발전방안을 모색할 필요가 있음.
 - 뿐만 아니라, 그동안 도시지역에 비해 낙후되었던 농촌지역을 광역경제권과 연계해서 효과적으로 개발·관리함으로써, 농촌지역의 경쟁력을 제고하는 등의 긍정적인 효과도 창출할 수 것으로 기대됨.
- 이러한 배경 아래 본 연구의 목적은 광역경제권 추진경험이 많은 선진국 사례 중 그간 국내에 소개가 적었던 미국의 광역경제권과 생활권 사례를 심층 분석하여 우리나라 광역경제권의 성공적 정착을 위한 다양한 시사점을 제공하는 것임.
 - 선진국의 사례를 검토하는 주된 이유는 계획수립과정상에 나타날 수 있는 다양한 문제점을 사전에 검토하여 계획의 원활한 추진을 도모하는 한편 우수한 선진사례를 벤치마킹하여 계획의 성공가능성을 제고하기 위함.
 - 선진국의 사례 중 미국 사례를 중심으로 검토하는 이유는 그간 광역경제권과 관련하여 국내에 소개된 대부분의 선진사례는 독일, 프랑스, 영국,

일본이었으며, 기존에 검토되지 않은 국가의 사례를 추가로 검토함으로써, 보다 풍부한 사례연구를 제공하는 한편 다양한 관점에서의 정책적 함의를 제공할 수 있기 때문이다.

- 뿐만 아니라, 미국의 경우는 다양한 경제권 및 생활권과 관련된 연구가 꾸준히 수행되고 있으며, 정책의 실패와 성공사례를 두루 포함하고 있어 우리나라 농촌지역의 경제권 및 생활권 구축에 대해서 보다 구체적인 정책적 함의를 제공할 수 있을 것으로 판단됨.
- 본 연구와 같이 문헌조사 중심의 사례연구의 경우는 종합적인 관점을 견지하되, 주요 쟁점사항별로 연구를 진행하여 연구성과의 적용가능성을 제고하는 것이 바람직함.
 - 현재까지 정부의 창조적 광역발전구상은 포괄적·개괄적 수준의 로드맵이 제시된 단계로서, 앞으로는 세부적인 추진전략을 마련하여야 함.
 - 이 점에 착안하여 본 연구에서는 창조적 광역발전구상의 세부 추진전략을 마련하는데 필요한 미국 사례의 정책적 시사점을 도출하고자 하며, 광역경제권 발전을 위한 농촌지역의 발전 및 관리방안을 중점적으로 살펴봄.

2. 주요 연구내용 및 추진방법

□ 주요 연구내용

- 광역경제권과 생활권 관련 이론적 고찰
 - 광역경제권 : 지방화 이론, 지역국가론, 세계도시지역론, 네트워크경제론, 슈퍼지역론 등
 - 생 활 권 : 경제활동권, 근린주구론, 단계구성론, 정주생활권 등

- 우리나라의 경제권 및 생활권 현황과 창조적 광역발전구상 검토
 - 우리나라의 경제권 및 생활권 관련 계획권역 실태분석
 - 우리나라의 지정 경제권 및 생활권 문제점 도출
 - 정부의 창조적 광역발전구상 검토 및 문제점/이슈 도출
- 미국의 광역경제권 및 생활권 검토
 - 도시권 및 농촌권의 개념과 확정기준 및 조성 현황 검토
 - America 2050 전략상의 메가리전 및 대도시국가론 추진 전략 분석
 - 농촌생활권 관련 정책 및 제도 검토
 - 도시와 농촌 간의 상생발전을 위한 성장관리 차원의 정책 및 협력체계 검토
 - 지자체 간 합병제도 검토
 - 광역 행정/협의 체계 검토
 - 이상의 미국사례 검토 결과 및 시사점 종합
- 상기의 연구내용을 종합하여 제시하며, 이를 토대로 현 정부의 창조적 광역 발전구상에 효과적으로 대응하기 위한 농촌정책 차원의 합의 및 시사점을 제시의 도출

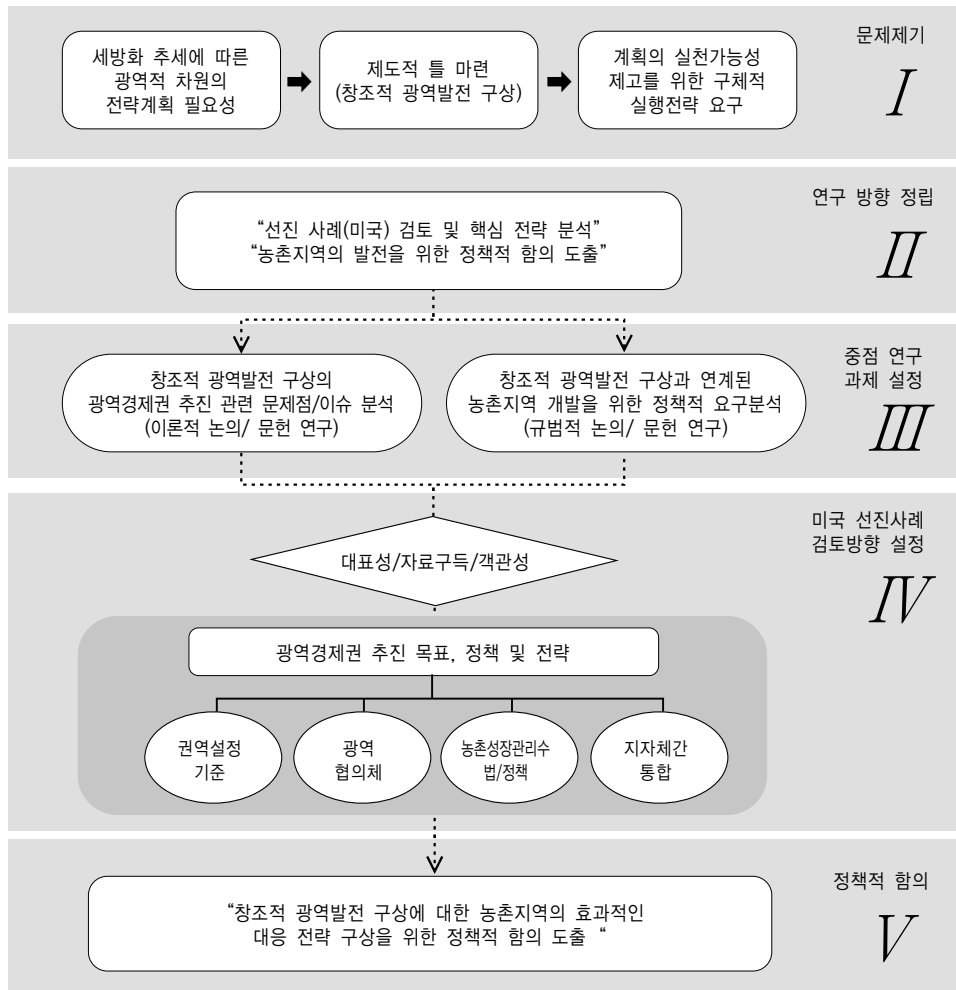
□ 연구추진방법

- 경제권과 생활권 관련 국내외 관련연구 및 문헌조사
- 우리나라 도시와 농촌의 경제권 및 생활권 관련 계획체계와 법제도 분석
- 우리나라 농촌의 경제권 및 생활권의 문제점 분석을 위한 각종 통계분석
- 미국의 경제권과 생활권 관련 사례조사

3. 연구수립체계

- 연구의 수립체계는 다음 <그림 1-1>과 같음

그림 1-1. 연구의 수립체계



4. 선행연구 검토

- 국내에서는 창조적 광역발전구상 중 광역경제권과 관련된 연구가 그동안 주를 이루고 있으며, 그 중 본 연구와 직접적인 관련이 있는 사례지역 연구를 중심으로 주요 선행연구를 살펴보면 다음과 같음(<표 1-1> 참조).
 - 안영훈(2008)은 OECD 국가를 대상으로 다양한 광역경제권 규모 및 유형, 거버넌스 체제를 검토하였으며, 아울러 독일, 프랑스, 영국, 일본의 광역경제권 사례를 종합적으로 고찰하여 우리나라의 광역경제권 성공을 위한 지방행정체제의 정착방안을 제언함.
 - 최영출(2008)은 영국의 광역경제권과 관련하여 광역경제기능을 수행하는 조직으로서 지역개발청(Regional Development Agencies, RDA)의 운영방식을 중심으로 연구를 수행하였으며, 우리나라의 광역경제권 추진기구의 설립필요성과 운영방안을 제시함.
 - 채원호(2008)는 일본의 도주제(道州制) 논의에 대한 검토를 통해 우리나라의 광역경제권 구상에 필요한 정책적 시사점을 도출함.
 - 김광익 외 5인(2008)은 우리나라의 광역경제권 현황과 영국, 프랑스, 일본 등의 해외사례를 분석하여 우리나라의 광역경제권 발전방안을 제시함.
 - 우윤석(2009)은 미국의 MPO(Metropolitan Planning Organization)를 사례로 우리나라의 광역경제권 구축을 위한 지방정부 간 협력체계를 위한 정책적 함의를 제공함.
- 선행연구는 광역경제권이 기 확립되었거나, 추진 중인 주요 선진국을 대상으로 광역경제권의 개괄적 소개와 추진체계에 대해 주로 다루고 있으며 광역경제권 추진을 위해 첫 발을 내딛고 있는 우리나라에 큰 틀에서의 시사점을 제공하고 있다는 점에서 의의가 있음.
 - 그러나 이들 연구들은 선진 사례의 검토내용별 미시적 측면의 분석내용

이 미흡하며 특히, 공간의 위계와 특성에 관한 구체적인 사례연구가 미흡함.

- 또한 공간적으로 보면, 광역경제권의 성공을 위한 농촌지역의 발전방안에 대한 사례조사가 미흡한 측면도 있음.
- 따라서 본 연구에서는 선진사례를 보다 구체적으로 살펴보며, 아울러 그동안 공간계획에서 소홀하게 다뤄졌던 농촌지역의 발전전략을 창조적 광역발전구상과 연계하여 모색하고자 함.

○ 본 연구의 구체적인 차별성은 다음과 같음.

- 국내에서 창조적 광역발전구상과 관련하여 그동안 상대적으로 소개가 적었던 미국의 사례를 실증 분석함.
- 우리나라 광역경제권의 성공적 정착을 위해 보다 실증적인 공간의 위계와 체계 등에 대해 검토함.
- 농촌지역의 생활권과 경제권에 대한 사례연구를 수행함으로써, 광역경제권에 부합하는 농촌생활권 구축에 필요한 기초자료를 제공함.

표 1-1. 주요 선행연구 및 선행연구와의 차별성

구분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
주요 선행 연구	1 • 연구명: 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제 • 연구자(연도): 안영훈(2008) • 연구목적: OECD 국가를 대상으로 다양한 광역경제권 규모 및 유형과 독일, 프랑스, 영국, 일본의 광역경제권 사례 분석	• 문헌조사 • 해외사례 분석	• 광역경제권 추진상의 쟁점 검토 • 광역경제권 개념 검토 • OECD 국가의 광역경제권 유형 및 거버넌스 체제 분석 • 독일, 프랑스, 영국, 일본의 광역경제권 실증분석 • 광역경제권 성공을 위한 지방행정체제 정착방안
	2 • 연구명: 영국의 광역과제 대응을 위한 행정시스템 • 연구자(연도): 최영출(2008) • 연구목적: 영국의 광역경제 기능을 수행하는 조직인 지역개발청의 운영방식 검토	• 문헌조사 • 해외사례 분석	• 영국의 광역경제권 검토 • 영국의 광역경제권 계층구조 분석 • 영국 지역개발청의 주요 역할, 운영방안, 재원조달방안 분석 • 우리나라의 광역경제권 추진기구의 설립필요성 및 운영방안

표 1-1. 주요 선행연구 및 선행연구와의 차별성(계속)

구분	연구목적	연구방법	주요 연구내용
3	- 연구명: 일본의 도주제(道州制) 구상 연구 - 연구자(연도): 채원호(2008) - 연구목적: 일본의 도주제 논의에 대한 검토를 통해 광역경제권 구상에 함의 및 시사점 제공	- 문헌조사 - 해외사례 분석	- 도주제의 논의 배경 고찰 - 도주제에 관한 주요 논점 정리 - 도주제의 목적, 유형 및 추진 전략 분석 - 한국형 광역권역 제도설계의 필요성 제기
4	- 연구명: 국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상 - 연구자(연도): 김광익 외 5인(2008) - 광역화 현상에 대비하여 국내외 사례를 조사하고, 우리나라 광역경제권 구분을 위한 지역 간 연계분석을 통하여 발전구상 모색	- 문헌연구 - 해외사례 분석 - 지역 간 연계분석	- 광역경제권에 대한 이론적 검토 - 국토발전전략으로 광역경제권 해외사례조사 - 지역 간 연계분석을 통한 우리나라 광역경제권 구분 - 우리나라 광역경제권 발전구상 모색
5	- 연구명: 지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상 - 연구자(연도): 우윤석(2009) - 연구목적: 우리나라 지방정부의 협력적 거버넌스 모형 제시	- 문헌조사 - 해외사례 분석 - 전문가 인터뷰	- 우리나라 지방정부 협의체의 문제점 분석 - 미국의 지방정부 협의체 사례 분석(Metro와 SCAG) - 다층적 거버넌스 모형이라는 이론적 기반과 미국의 지방정부 협의체라는 사례분석을 통해 우리나라 실정에 맞는 지방정부 간의 협력적 거버넌스 모형 제시
본 연구	- 그동안 광역경제권과 관련하여 국내에 상대적으로 소개가 적었던 미국사례조사를 통해 우리나라 광역경제권의 성공을 위한 농촌지역의 생활권과 경제권 설정을 위한 정책적 함의 도출 - 우리나라 현실에 부합하는 농촌 정주생활권역을 설정하며 광역경제권과 연계된 농촌지역의 발전방향을 제언	- 문헌조사 - 해외사례 분석 - 통계분석	- 경제권과 생활권의 이론적 고찰 - 우리나라 도시와 농촌의 경제권 및 생활권의 현황과 문제점 분석 - 미국의 경제권 및 생활권 관련 사례분석 - 광역경제권과 연계된 농촌지역의 발전방안 제시

제 2 장

광역경제권 및 생활권 관련 이론 고찰

1. 광역경제권의 개념 및 이론적 배경

가. 광역경제권 개념

- 광역경제권 정책의 본격적인 추진에 따라 광역경제권의 개념은 다양하게 정의되고 있으며, 관련 연구와 정책 논의상에서 제시된 협의의 광역경제권 정의를 정리하면 아래와 같음.
 - 광역경제권은 자립적이고 경쟁력 있는 지역경제권의 육성을 위해 단위 행정구역을 초월하여 지리적으로 연속된 복수의 광역자치단체를 대상으로 지역발전 사업을 추진하기 위해 설정하는 공간단위임(이원섭, 2008).
 - 지역경제권² 중에서 권역의 공간적 범위가 2개 이상의 시/도에 걸치는 경우로, 산업의 다양성과 인재 양성, 수출과 외자유치 등의 경제활동이 광역적으로 상호보완되는 경제권임(이동우, 2006; 한국행정학회, 2008).

² 경제이론적 또는 통계적 관점에서 국민경제 내부를 지리적으로 분할한 것임(이동우, 2006)

- 권역 내의 지역들 간 경제적으로 다양한 기능의 상호영향권이 형성되면서 경제적 기능의 광역권(Functional Boundary)이 형성된 지역임(안영훈, 2008).
 - 일반적으로, 경제, 사회, 문화, 정치 등 다양한 관점에서 공통성을 가지면서 하나의 자립적인 경제단위로서 기능할 수 있는 지역임(부울경, 2007).
- 광역경제권은 복합적인 기능연계가 필요하다는 점과 경제활동의 상호보완적 연계를 고려한다는 점 등을 감안할 때 현실적으로 대도시권과 밀접한 개념으로 볼 수 있음.
- 대도시권(Metropolitan City)은 도시 주변지역과 교외지역을 형성하는 경제구역이 인접한 지역에 도시정부보다 규모가 작은 지역(기초정부)들이 구성되어 있어, 도시의 경제, 사회, 문화적 활동과 기능이 도심지를 넘어 이들 지역에게까지 미칠 때 이 기능적 영향권의 공간적 권역을 의미함(안영훈, 2008).
- 한편, 광역경제권은 지역 간의 기능적 연계에 따라 형성된다는 점과 기능적 연계가 광역적으로 이루어진다는 특성을 감안할 때, 광역권이라는 계획적 개념으로도 이해될 수 있음.
- 광역권은 일반적으로 다수 지방정부의 행정구역을 포괄하는 넓은 공간영역을 의미하며, 포함하는 공간의 성질에 따라 크게 프리드만(Friedmann, 1979) 등의 학자가 정의한 대도시권(metropolitan area)³으로 정의되거나, 다수의 지방정부를 포함하면서 경제적, 사회적, 역사적 측면에서 공통점을 가지는 광범위한 공간영역⁴으로 정의될 수 있음.

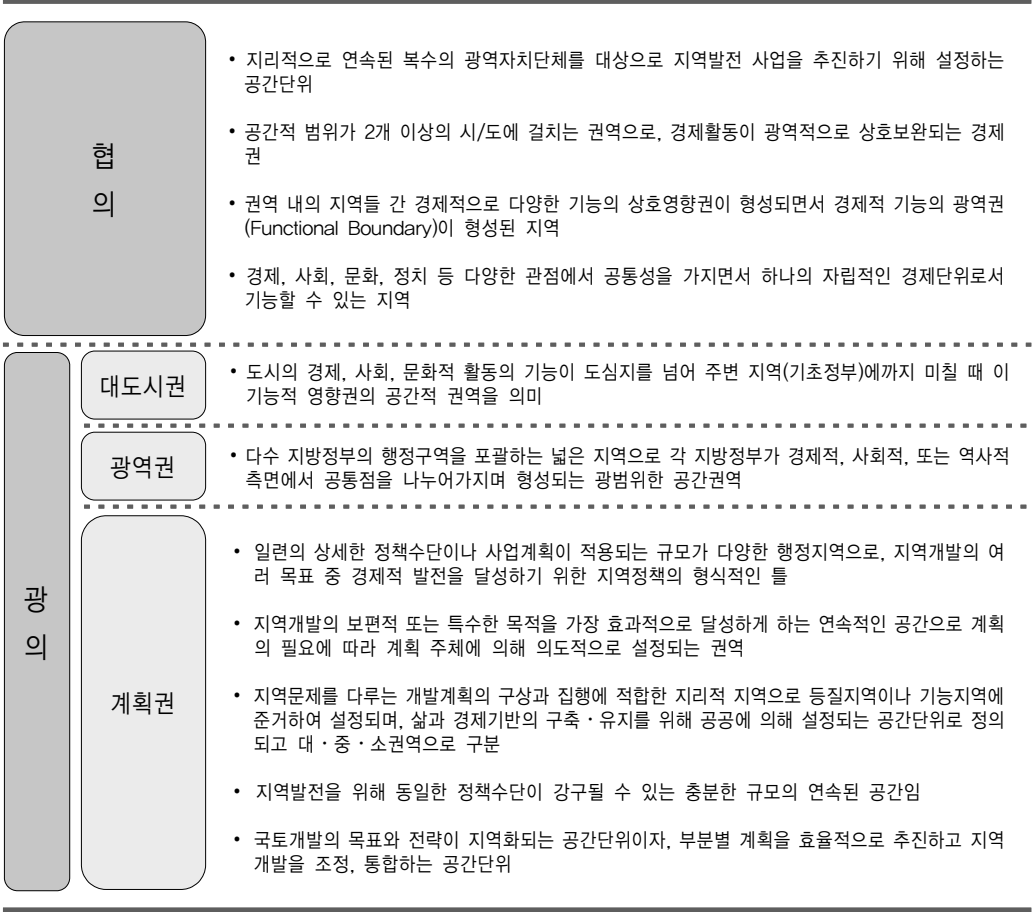
³ 대도시를 중심으로 그 도시와 경제적·기능적인 측면에서 밀접한 보완관계를 갖는 주변 중·소도시와 농촌을 포괄하는 권역으로 프리드만(Friedmann, 1979) 등의 학자가 정의하는 광역권이라 할 수 있으며, 대도시통계지역(metropolitan statistical area)이 대표적 예라 할 수 있음(국토지역계획론, 대한국토도시계획학회, 2009).

⁴ 지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률」에서 정의하고 있는 광역권의 개

- 광역경제권의 형성에 반드시 수반되어야 하는 것은 포함된 도시 및 지역에 대한 관리·운영 정책이라는 점을 고려할 때, 광역경제권은 광의적으로 기존의 각종 국토계획 법에서 제시된 계획권과 유사한 개념으로도 볼 수 있음.
 - 계획권은 일련의 상세한 정책수단이나 사업계획이 적용되는 규모가 다양한 행정지역으로, 지역개발의 여러 목표 중 경제적 발전을 달성하기 위한 지역정책의 형식적인 틀로서 이해할 수 있음(한국 지역개발학회, 1996).
 - 아울러 지역개발의 보편적 또는 특수한 목적을 가장 효과적으로 달성하게 하는 연속적인 공간으로, 계획의 필요에 따라 계획 주체에 의해 의도적으로 설정되는 권역으로 이해할 수 있음.
 - 계획권역은 지역문제를 다루는 개발계획의 구상과 집행에 적합한 지리적 지역으로 등질지역이나 기능지역에 준거하여 설정(Glasson, 1982)하며, 삶과 경제기반의 구축 및 유지를 위해 공공에 의해 설정되는 공간단위로 정의하고, 공간적 범위에 따라 대·중·소권역으로 구분됨(Leser et. al., 1993).
 - 계획권역(planning region)의 개념은 다양하게 정의되지만, 공통적인 요소는 무엇보다도 지역발전을 위해 동일한 정책수단이 강구될 수 있는 충분한 규모의 연속된 공간임(황명찬, 1989; 김용웅, 1999).
 - 국토계획에서의 계획권역은 국토개발의 목표와 전략이 지역화되는 공간단위이자, 부분별 계획을 효율적으로 추진하고 지역개발을 조정, 통합하는 공간단위로서 국토계획의 전제조건이자, 중요한 형식적 조성수단으로 정의할 수 있음(이용우, 2000).
- 선행연구에서 언급하고 있는 한 광역경제권의 협의적, 광의적 개념을 정리하면 다음 <그림 2-1>과 같음.

념 가운데 ‘산업단지와 그 배후지역, 자원의 공동개발 및 관리가 필요한 지역이 예가 될 수 있음(국토지역계획론, 대한국토도시계획학회, 2009).

그림 2-1. 광역경제권의 협의적·광의적 개념



나. 광역경제권의 이론적 배경

- 광역경제권과 관련해서 다양한 이론이 제시되어 왔으며, 주요 이론인 세계 도시지역론, 네트워크경제론, 슈퍼지역론, CR-30 이론, 지역국가론 등을 살펴보면 다음과 같음.

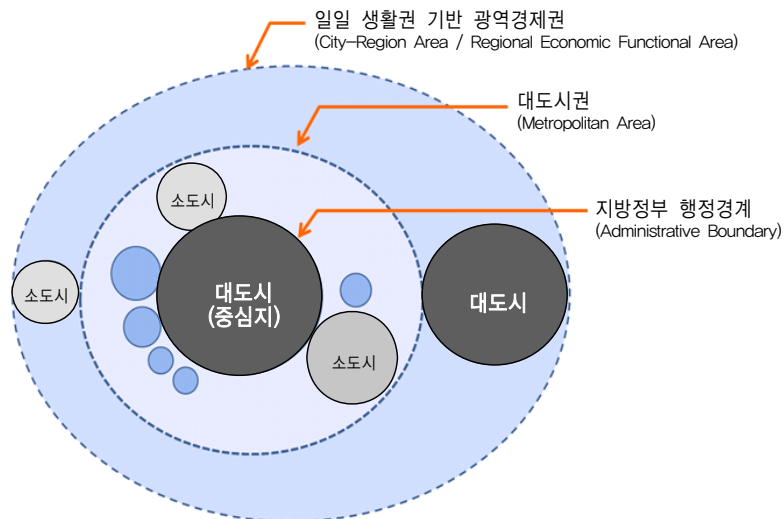
□ 세계도시지역론

- Jane Jacobs(1984)는 국가가 아닌 광역권의 중심도시가 국부를 창조하는 주체가 될 것이라고 주장⁵하였으며, Scott(2001) 등은 대도시권과 유사한 소위 세계도시지역(Global City-Regions)이 종래의 국가를 대신하는 새로운 경쟁 주체가 될 것을 주장한 바 있음.
- 기존의 세계도시(world city, global city) 개념과 유사하지만 세계도시지역은 중요 경제요소로 제조업과 기초 인프라를 갖추고 있어 세계도시보다 규모가 크며, 세계와의 네트워크 및 그 속에서의 특화된 기능을 강조하는 세계도시와는 달리 세계경제에서의 경쟁력을 강조한다는 점에서 차별적임(Sassen, 2001)⁶.
- 손창남 외(2008)에 따르면, 이러한 세계도시지역으로의 집적은 규모의 경제, 노동시장의 효율성 증대, 고밀도의 상호작용 네트워크로 인한 학습 및 혁신 효과, 산업체계 내 기업 간 전후방 연계효과 등의 긍정적 외부효과(externalities)를 발생시킴.
- 세계도시지역은 다음의 세 가지 유형으로 구분됨.
 - 인구 100만 이상의 거대도시와 개발이 덜 된 배후지가 통합된 유형(예: 스페인 Madrid지역, 캐나다 Toronto지역 등)
 - 연담도시(conurbations)와 같이 중첩된 배후지를 가진 거대도시들이 연합된 유형(예: 네덜란드 Randstad지역 등)
 - 최근 유럽 등지에서 나타난 유형으로서 지리적으로 분리되었지만 근접한 지역 간의 협력적 통합형태(예: Copenhagen-Malm, 샌디에이고와 맥시코 티후아나 등)

⁵ 박재욱, 2008, '광역권역의 통합, 협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의'에서 재인용

⁶ 손창남 외, 2008, '주요국의 광역경제권 구축 사례와 시사점'에서 재인용

그림 2-2. 세계도시지역론에 기초한 광역경제권의 도식화



자료 : 안영훈, 2008, '광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제'.

□ 네트워크경제론

- 미야자와 겐이치(1988)는 정보화시대에 네트워크화가 크게 진전됨에 따라 기존의 규모 경제성, 범위 경제성과는 다른 새로운 경제성이 출현한다고 주장하며, 개별 지역의 내부자원을 다른 지역의 자원과 연계하여 활용함으로써, 큰 시너지 효과가 창출된다는 이른바 '네트워크경제(economies of network)'론을 제시하였음.
- 네트워크 경제는 복수주체 간의 연계에 따른 효과를 중시하며, 투입(input)면에서의 비용 절약뿐만 아니라 복수주체의 결합에 의한 시너지 효과 등 산출(output)면에서의 성과도 중요시함.

□ 슈퍼지역론

- 슈퍼지역은 1991년 유럽연합 집행위원회가 발간한 'Europe 2000'에서 제시된 개념으로, 유럽 내 지역들의 세계화에 대응할 수 있는 경쟁력을 갖추기

위해 고안한 초국가적·초광역적 경제권 구축에 대한 논의에서 비롯된 이론임.

- 슈퍼지역은 규모의 경제, 기술의 이전, 공동투자를 통한 효율성 등을 획득하기 위해 지역 간 다양한 형태의 협력관계를 구축하고 경우에 따라서는 국경을 초월하여 다른 나라의 지역과 함께 경제권을 형성한다는 것이 특징적임.
- 유럽공동체(EC) 집행위원회(1991)는 ‘Europe 2000’에서 유럽의 지역발전 전망을 검토하면서 지리적 근접성과 상호관계에 기초하여 슈퍼지역을 다음과 같이 설정하였음.
 - 산악지역(Alpine Regions), 대서양 연안지역(Atlantic Arc), 북부 연안지역(Northern Arc), 중부수도권(Central Capitals), 내륙지역(Diagonal Continental), 중부 지중해지역(Central Mediterranean), 서부 지중해지역(West Mediterranean), 신독일지역(New German Lander) 등임(이원섭, 2008).

□ CR-30(City Region-30)론

- 세계화의 심화와 지식정보기반 경제의 도래에 따른 대도시 공간경제의 확대 양상을 보다 깊이 있게 고려한 이론인 페트렐(Riccardo Petrell, 1995)의 ‘CR-30(City Region-30)론’은 미래의 세계체계가 CR-30, 즉 전 세계적으로 30개의 세계적 도시지역(City-Region: CR)이 계층관계를 이루면서 글로벌 경쟁우위를 점하고 있으며, 미래에도 그렇게 전개될 것이라고 주장함(한국 지방행정연구원, 2008).
- 이러한 CR-30에 속하는 지역들은 세계적 광역경제권지역으로서 런던-잉글랜드 동남부, 파리 대도시권, 뉴욕지역, 몬트리올-토론토-시카고지역, 동경 지역 등이 포함됨.

□ 지역국가론

- 오마에 겐이치는 그의 저서 ‘국가의 종말(1996)’에서 미래의 경쟁은 국경을 초월하여 이루어지는 소위 글로벌 경제시대가 될 것이며, 이 같은 체제에서는 기존의 국가가 아닌 지역국가(region states)가 경쟁에 가장 적합한 공간 단위가 된다고 주장하였음.
- 그는 ‘부의 위기(2006)’에서도 중앙이 강력한 권한을 행사하는 체제는 시대착오적 발상이며, 지방의 권한이 보장되어 독자적인 경제를 운영하지 못한다면 글로벌 경쟁체제에서 반드시 뒤쳐질 것이라고 역설하면서 지역경제의 중요성을 다시금 강조함.
- 그는 지역국가의 인구규모를 300만~2천만 명으로 제시하고 있는데, 이는 국가의 종말(1996)에서와 비교할 때, 그 하한선이 500만명에서 300만명으로 감소한 것이 특징적임.
- 지역국가의 사례지역으로는 이탈리아 북부지역, 라인강 상류지역, 샌디에이고 멕시코 티후아나, 홍콩과 남부 중국, 일본 오사카와 간사이지역 등을 거론함.

□ 광역경제권 관련 이론 종합

- 지금까지 정리한 광역경제권 관련 이론의 주창자, 개념, 지역 정의 기준 또는 사례지역을 정리하면 다음 <표 2-1>와 같음.

표 2-1. 광역경제권 관련 주요 이론 비교

명칭	주창자	개념	지역 정의 기준 및 사례지역
세계도시 지역론	Jane Jacobs, Scott 등	• 유럽경제의 글로벌 경쟁력 확보를 위해 국경을 초월한 경제의 초광역적 연계와 통합을 주장	• 거대도시와 배후지역이 통합되거나, 연담도시 간의 통합, 인접한 지역 간의 협력적 통합에 의해 조성 • 스페인 마드리드, 캐나다 토론토, 네덜란드 란스타드, 샌디에이고와 멕시코 티후아나 등의 도시권역
슈퍼지역 이론	EU	• 유럽경제의 글로벌 경쟁력 확보를 위해 국경을 초월한 경제의 초광역적 연계와 통합을 주장	• 초국경 연계 허용 • 지리적 근접성과 상호관계에 기초하여 설정
지역국가 이론	오마에 겐이치	• 세방화에 따라 지방경제가 중앙을 대체, 지역의 경제역량이 글로벌 경쟁력을 좌우하므로 준국가적 지역단위가 등장할 것을 주장	• 인구 300만~2,000천만 명의 권역 • 이탈리아 북부지역, 라인강 상류지역, 샌디에이고 멕시코 티후아나, 홍콩과 남부 중국, 일본 오사카~간사이 권역 등
CR-30 이론	Riccardo Petrell	• 30개의 세계도시지역이 계층화되어 글로벌 경제체제를 선도하고, 미래에도 이 경제 체제가 유사한 형태로 지속된다는 주장	• 런던-잉글랜드 동남부, 파리 대도시권, 뉴욕지역, 몬트리올~토론토~시카고지역, 동경지역 등의 30개 경제권역
네트워크 경제이론	미야자와 겐이치	• 개발지역이 가지고 있는 내부자원과 다른 지역이 보유한 자원을 활용, 연계시킴으로써 시너지가 유발된다고 주장	• 초국경 연계 허용

다. 전세계 주요국의 광역경제권 추진현황

- 대도시 또는 지역은 경제뿐 아니라 정치, 문화 활동의 기본적인 공간적 단위로서 중요시되어 왔으며, 주요 선진국에서는 글로벌 경쟁력을 갖춘 자립적 지역 구축을 위해 국토공간의 행정구역 또는 기능적 권역을 일정규모의 광역 지역 단위로 개편하는 정책을 추진하고 있음.
 - 이는 경제의 세계화·개방화가 진전됨에 따라 경제활동의 공간은 국가 경계를 넘어 세계적인 범위로 확대되고 있으며, 경제활동이 실질적으로 집적되어 있는 대도시와 지역단위의 경제가 국가단위의 경제에 비해 상대적으로 더 중요시되는 경향이 확산되고 있는 추세를 고려한 지역발전 정책이라 볼 수 있음.
- 현재까지 국내에 소개되었거나, 관련 자료상의 검토를 토대로 광역경제권을 국가의 지역개발정책으로 설정, 추진하고 있는 주요 선진국은 미국, 영국, 프랑스, 독일, 일본, 중국 등이 있음.
 - 이들 국가들은 자국의 글로벌 경쟁력 강화를 목표로 광역경제권을 추진하고 있으며, 세부적으로 살펴보면 다음 <표 2-2>와 같음.

표 2-2. 주요 선진국의 광역경제권 추진 현황

국가	추진 내용	권역구분
미 국	• 국가발전 목표를 토대로 한 대도시권 단위의 정책(MetroNation Policy)을 추진	• 10개 권역(Mega-City Region) 출현 전망
영 국	• 지역경제 및 투자활성화를 목표로 광역경제권(City-Region) 정책을 추진	• 기존의 카운티를 9개 권역으로 통합 추진
프랑스	• 지방분권 및 유럽시장 통합에 따른 경쟁력 향상을 위해 추진	• 22개 레지옹(Region)을 6개의 광역권으로 통합
독 일	• 성장과 혁신, 공공서비스 강화, 자원보전과 문화경관 형성을 목표로 광역경제권 정책(Metropolitan Regions) 추진	• 16개 주를 9개의 광역권(주)로 통합, 자생된 11개 지역을 대도시권역으로 지정
일 본	• 2015년 완료를 목표로 ‘지역주권형도주제(道州制)’라 명명한 행정개혁 추진	• 47개 도도부현(都道府縣)을 6~12개의 광역권으로 재편
중 국	• 대외 개방을 통한 경제발전전략으로 도시군(城市群) 정책을 국가전략사업으로 추진	• 뮌해, 장강, 주강의 3대 광역경제권을 중심으로 확장, 10~12개의 광역경제권 조성 추진

자료: 김동주(2008), ‘광역경제권 발전전략과 과제’와 김은경(2008), ‘광역경제권 관련 해외 사례 검토를 통한 정책적 시사점’을 참조하여 재작성.

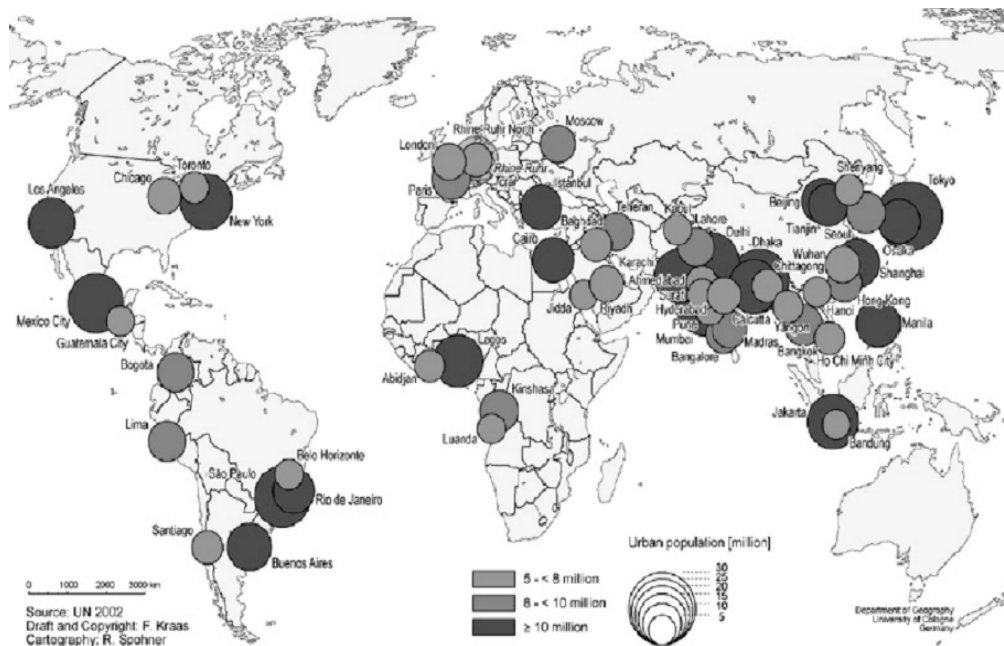
○ 한편, UN(2002)은 세계화·지방화의 진전에 따라 전 세계적으로 메가시티가 출현하고 있으며, 시간이 경과함에 따라 메가시티의 중요성이 더욱 증가할 것으로 내다보고 있음.

- 메가시티의 개념은 광역경제권과 거의 유사한데, 대도시보다 큰 규모로

서 지리적, 사회적, 경제적, 정치적으로 서로 연계를 강화함으로써 보다 효율적인 부의 축적을 가능하게 함.

- UN(2002)이 예측한 2015년의 전 세계 메가시티 분포예정지는 다음 <그림 2-3>과 같으며, 개발도상국에서의 급속한 출현이 특징임.

그림 2-3. 전 세계 메가시티 분포예정지(2015년) 및 주요국의 광역경제권 추진 현황



자료: UN(2002) MegaCity Taskforce(<http://www.megacities.uni-koeln.de/documentation>).

2. 생활권 개념 및 관련 이론

가. 생활권 개념 및 구성요소

1) 생활권의 개념

- 생활권은 동질적인 공동체의 개념이 강조되는 사회단위로서 주민의 공동체 의식을 형성하게 하고 공동서비스나 사회활동을 영위하는데 필요한 각종 시설을 주거지 주변에 확보하고 활용할 수 있는 지역적 범위를 의미함.
- 생활권의 설정기준으로는 동질성, 결절성 및 계획성이 일반적으로 거론됨.
 - 동질성의 기준은 역사적인 전통, 사회적인 구조, 문화적인 속성, 지형·지세, 경제활동의 양상, 정치·행정의 제도, 풍습과 주민행태 등의 측면에서 공통성을 가진 지역을 하나의 단위지역으로 확정하는 원칙임.
 - 결절성의 기준은 기능적으로 통합되어 있는 지역적 범위를 하나의 권역으로 설정하는 것이 원칙인데, 이 경우의 기능은 경제적 기능, 즉 생산과 소비 및 유통의 활동기능을 지칭하는 것이 보통이며, 주민들의 일상생활의 활동이 기능적으로 공간상에 어떻게 연결되어 있는가 하는 것이 관심의 초점이 됨.
- 단위 생활권은 하나의 보행권이 되도록 하고 가능하면 통학권·일상생활권 등과 일치하도록 설정하는 것을 원칙으로 함.
 - 보행권은 일상적인 활동 즉, 취학아동의 통학, 공원과 어린이 놀이터 등에서의 레크리에이션, 생활필수품의 구매, 이웃과의 교류 등과 같은 활동을 보행권 내에서 해결하려는데 그 목적이 있음.
 - 보행위주의 주거환경은 어린이의 등하교길, 놀이터로 가는 길 등이 통과 교통에 의해 위협받지 않고, 주부들에게는 편익시설로의 접근 및 어린이

감시 등에 편리하며, 일반시민의 입장에서 보행 통행의 안전성을 확보할 수 있음.

2) 생활권의 공간구성

- 생활권은 1차 생활권, 2차 생활권, 3차 생활권으로 위계 구분이 가능하며, 각 생활권별 구성요소 및 특징을 살펴보면 다음과 같음⁷.
- 1차 생활권(근린생활권)은 초등학교 1개가 유지되며 보행권을 고려하여 그 규모를 결정한다는 점에서 페리가 제안한 근린주구와 공간적인 개념이 같음.
 - 1차 생활권은 주거환경의 보호를 최우선으로 고려하며, 경제성을 고려한 소규모 상점들과 인간의 기본적 활동을 보장하는 최소한의 물리적 환경으로 구성됨.
 - 일반적으로 1차 생활권의 위계는 인보구, 근린보구, 근린주구의 위계로 구분됨⁸.
- 2차 생활권(중생활권)은 1차 생활권 3~4개 정도의 규모로 지역순환교통과 같은 간편한 대중교통을 이용하여 10~15분 이내에 이동할 수 있는 범위로 결정하거나 간선도로로 구획됨.

⁷ 대한민국토·도시계획학회. 1998. 『단지계획』. 보성각. p. 87~88 내용을 참조하여 재 정리

⁸ 인보구는 일반적인 이웃의 개념으로 반경 100m 정도의 크기를 가지며, 놀이터와 구멍가게 하나가 유지된 근린분구는 4~6개의 인보구를 포함하는 범위로 아파트에서는 작은 단지 이하의 크기임. 반경은 150~200m 정도로 아파트 단지에서는 근린상점과 노인정, 독서실 등을 공유하며, 적정 인구는 대략 3,000~5,000명 정도임. 근린주구는 초등학교 하나가 유지되는 규모로 유치원 등 중소 규모의 학원시설과 규모가 큰 상가를 갖고 있음. 반경은 300~400m 적정 인구는 10,000~20,000명 정도임(단지계획, 1998)

- 2차 생활권은 지역중심이 있고, 2~3가지의 토지용도가 존재하여, 1차 생활권에 비해 상대적으로 다양한 상업시설과 공공시설이 입지할 수 있음.
- 3차 생활권(대생활권)은 일반적인 도시 크기의 생활권으로 하나의 완결된 공간적 체계로 생산과 소비까지 모든 시민활동이 적절하게 수용될 수 있는 범위의 생활권임.
 - 내부에 주거, 상업 등의 용도지역이 설정되어 있으며 생산 시설도 입지함.

표 2-3. 생활권의 범위, 특징 및 입지시설

생활권	범위	특징	시설			
			행정	교육	문화, 사회복지	기타
1차 생활권 (근린생활권)	걸어 다닐 수 있는 범위로 설정	주거환경의 보호가 최우선	동사무소, 우체국, 파출소	초등학교, 유치원 (중학교)	탁아소, 약국, 경로당, 병원, 마을회관, 운동장	근린상점, 은행
2차 생활권 (중생활권)	지역순환교통과 같은 간편한 대중교통을 이용하여 10~15분 이내에 이동할 수 있는 범위	지역중심이 있고, 2~3가지의 토지용도가 있음	구청, 경찰서, 소방서	중학교, 고등학교	청소년회관, 도서관, 복지센터, 보건소, (종합병원)	쇼핑센터 (백화점)
3차 생활권 (대생활권)	하나의 완결된 도시 체계를 갖는 생활권역	주거, 상업뿐만 아니라 생산 시설도 입지함	시청	대학교, 연구기관	종합병원, 양로원, 박물관, 문화공연장	백화점, 대규모 유통센터

자료: 대한민국토·도시계획학회, 1998, 『단지계획』을 참고하여 재작성.

나. 생활권 관련 이론

1) 중심지이론

- 생활권체계를 상품의 판매반경을 기준으로 살펴보면 이는 곧 상권체계가 되는데, 이론적 근거는 크리스탈러(Christaller)의 중심지이론에서 찾을 수 있음.
 - 중심지이론에 따르면 중심지 상권의 위계는 그 곳에서 판매되는 상품 가운데 최상급에 속하는 상품의 위계에 따라 결정되는데, 이는 중심지의 위계가 한 단계 올라감에 따라 상위의 중심지는 하위의 중심지가 제공하는 모든 상품뿐만 아니라, 한 단계 위의 상급품을 추가로 제공한다고 봄.
- 따라서 중심지의 위계가 올라감에 따라 그에 상응하는 최상급품의 최소지인구 및 공간적 판매범위가 커지게 되므로 상위의 중심지 상권은 하위의 중심지 상권을 자연스럽게 포섭하게 됨.
 - 이때 중심지 간의 상호경쟁에 입각한 마케팅 원칙에 의해 동일한 위계의 중심지 간에 상권을 구획하게 되면 궁극적으로 소·중·대 상권체계가 형성됨.

2) 근린주구론

- 페리(Perry)는 근린사회라는 개념을 구체화한 근린주구론을 제시하였는데, 물리적 환경이 사회 또는 개인의 행태와 밀접한 관계를 가지고 있다는 전제 아래 물리적 환경의 개선을 통해 사회 기초단위로서의 커뮤니티를 보호하고자 하였음.
 - 즉, 근린주구 이론은 물리적 환경의 개선을 통해 사회조직을 재생하려는 커뮤니티의 계획의 단위로서 출발한 개념임.

- 근린주구 이론은 1940년대 미국에서 주거지 계획, 설계 및 운영을 위한 기준 및 지역계획 문헌과 지역·지구 조례 등에 폭넓게 반영되었으며, 세계 여러 나라의 도시계획에도 적용되었음.
- 근린주구 이론의 특징은 초등학교를 중심으로 근린단위를 구성하고, 간선도로에 의하여 근린의 경계선을 강조하며, 내부적으로는 토지이용의 구분과 함께 확연한 보차분리의 원리를 따르고 있음.
 - 이 근린 단위들은 주구 내에서 비교적 자족적인 지역사회 공동체를 구성하며, 도시구성의 기본단위로서 성장, 발전하여 하나의 도시를 구성하게 됨⁹.

3) 단계구성론

- 단계구성론이 제안된 배경은 주거지 내에서 거주자의 일상적인 생활행동은 그 유형에 관계없이 동일한 발생빈도를 갖는 것이 아니라, 서로 다른 발생빈도를 갖는 여러 유형의 생활행동으로 구성된다는 발생에 기반하고 있음.
 - 따라서 도시공간은 일상적인 행동을 수용하는 계획을 수립하면서 생활권의 유형을 발생빈도에 따라 위계적으로 구성해야 한다는 것임.
- 단계구성론의 특징을 살펴보면 다음과 같음¹⁰.

⁹ 구체적 규모는 인구밀도에 따라 차이가 있지만, 페리는 160acre(65ha)의 면적에 37.5인/acre의 인구밀도를 가진 단독주택지로서 초등학교를 중심으로 3,000명에서 9,600명, 최대 10,000명의 주민이 거주하는 지름 1/2mile의 주거단지를 제안함. 단지 내부에는 주거와 함께 근린생활에 필요한 소규모 공원과 레크리에이션 공간들이 계획되며, 학교 및 근린생활시설들은 단지 중심의 공지 주변에 배치되고, 근린상점들은 교통이 편리한 곳에 배치됨.

¹⁰ 강인호, '주거지 계획에서의 단계구성론의 형성과 전개에 관한 연구', p. 14~15를 참조해서 재정리

- 첫째, 주거지 생활영역과 이에 대응하는 공간구조를 나뭇가지 구조 (tree-shape)로 전제함.
 - 둘째, 근린주구이론이 커뮤니티의 회복이라는 관점을 중심으로 하나의 계획단위를 설정하고 있는 것이라면 단계구성론에서의 계획단위들은 커뮤니티보다는 시설이용의 편리성에 주목함¹¹.
 - 셋째, 근린주구 단위의 상위적 조합은 물론 하위단위의 분절을 포함함.
- 단계구성론은 근린주구 단위의 상위적 조합은 물론 하위단위의 분절을 포함함으로써 보다 넓은 주거지의 공간구성단위로 이용하는 경향을 보이지만, 다른 한편으로 근린주구단위를 더 작은 단위로 세분하여 단계적으로 구성하는 방법도 이용됨.
 - 이는 당초 페리의 근린주구단위 자체를 중시하기보다 계획단위라고 하는 주거지 공간구성의 체계가 원용되었음을 의미함.
 - 단계구성론은 기본적으로 페리의 근린주구 이론에 기반하고 있는 이론체계이므로 근린주구단위를 위계적으로 구성하여 생활의 위계를 공간적으로 조직화하는 방법으로 상당한 영향을 미쳤고, 도시생활공간을 위계적으로 구성함으로써 보다 체계적인 공간구성의 기본원칙을 유지해 나갈 수 있는 기반이 되었음.

4) 정주생활권

- 이양재·정영현(2005)에 따르면, 정주 생활권이란 ‘지역주민들이 일상생활을 영위하는데 필요한 기초수요를 충족시킬 수 있는 중심도시와 배후농촌이 통합된 하나의 생활권’을 의미함.

¹¹ 단계구성론이 근린주구이론에 근거하면서도 계획단위의 설정기준 자체가 차별적이라는 것을 의미하며, 주거지 계획차원에서 본다면 주거지를 구성하는 기본적인 중심 이슈가 변화하였음을 보여줌.

- 배후 농촌은 중심도시로부터 물자와 서비스 등을 공급받고, 중심도시
농촌지역으로부터 수요 창출과 노동력을 제공받음.
- 정주생활권은 지역생활권과 유사한 개념으로 정의되고 있음.
 - 지역생활권은 주민들이 사회활동과 일상생활을 영위하는 데에 필요한 교
육, 문화, 소비 등 기본욕구가 충족되며, 자족적인 생산 및 소비활동이 가능한
공간적 권역을 의미함.
 - 일반적으로 지역생활권은 중심도시와 그로부터 일정한 공간범위 내에
서 일상생활의 기본욕구를 제공받을 수 있는 배후농촌지역으로 구성되
며, 기초단위에서 광역단위에 이르는 생활권의 공간위계로 체계화될 수
있음.

제 3 장

우리나라의 광역경제권 및 생활권 추진현황

1. 검토목적

- 역대 국토 및 지역계획에서는 개발권역을 구분해왔으며, 계획적 필요에 따라 광역적인 권역을 설정하여 이를 토대로 계획을 수립해 왔음.
 - 그러나 경직된 행정구역제하에서 추진하는 광역권 계획의 성공을 위해서는 상이한 목적을 갖고 계획에 참여하는 다양한 참여주체 간의 의견을 조율하는 것이 무엇보다 중요하였지만, 이에 능동적으로 대처하는 못한 한계를 지남.
 - 뿐만 아니라, 계획의 실천력을 높일 수 있는 관련 제도의 미비와 구체적인 실행전략의 미비 등으로 인해 당초 계획하였던 광역경제권의 목표를 실현하지 못한 문제가 있었음.
- 이러한 문제점은 지역경쟁력 강화와 지역 행정의 효율성 향상이라는 목표와 함께 정부의 창조적 광역발전 구상의 단초를 제공하였다고 볼 수 있음.
 - 따라서 기존 계획상의 광역경제권 및 기초생활권 추진 현황 및 문제점을 검토함으로써, 정부의 창조적 광역발전 구상의 성공을 위해 우선적으로 검토되어야 하는 사항을 점검할 수 있을 것임¹².

- 한편, 정부의 창조적 광역발전 구상도 면밀히 검토해야 하며, 향후 추진시 예견되는 문제점이나 구체적인 실행전략 마련 시 필요한 계획적 내용 등도 두루 살펴볼 필요가 있음.
 - 이를 통해 창조적 광역발전 구상의 구체적 전략마련에 필요한 자료를 제공할 수 있음.
 - 아울러 본 연구의 주된 목표인 미국의 광역경제권 및 농촌지역의 생활권 관련 사례의 검토방향을 정립할 수 있음.

2. 기존 광역경제권 및 기초생활권 추진 현황 및 문제점

가. 추진현황

- 우리나라의 국토 및 지역계획체계상 현재 논의되고 있는 광역경제권 및 기초생활권은 주로 국토종합계획을 통해서 다루어져 왔음.
 - 따라서 국토종합개발계획상에서 설정되었던 계획내용을 우선적으로 검토할 필요가 있으며, 제1차 국토종합개발계획(1972~81)부터 제4차 국토종합계획 수정안(2006~2020)까지를 포괄하여 검토하고자 함.
 - 국토종합계획 외에 추가로 광역경제권과 유사한 개념을 언급한 계획 또는 제도를 살펴보아야 하며, ‘지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률’상의 광역권, 제1차 국가균형발전5개년계획(2004~2008), 신국토 구상(2004)이 이에 속함.

¹² 국토종합계획상에는 광역경제권 또는 광역도시권을 명시적으로 언급하고 있어 검토가 가능하지만, 기초생활권에 대해서는 구체적으로 언급하지 않고 있어 구체적인 검토가 어려움 구조임. 따라서 기초생활권과 관련해서는 관련계획서의 검토를 배제한 채, 기존 연구에서 언급한 문제점만을 살펴봄.

□ 제1차 국토종합개발계획상 대권과 중권

- 제1차 국토종합개발계획에서는 공간개발전략으로 한정된 투자자원의 투자 효과를 극대화하기 위하여 성장거점개발이 채택되었으며, 계획권역은 성장거점에 의한 권역별 개발을 목표로 하천유역권, 기능권, 행정권 등을 설정 기준으로 병용하여 4대권, 8중권, 17소권으로 설정됨.
- 대권은 수자원개발을 중시하여 4대강의 하천유역권을 중심으로 설정하였으며, 도단위 행정구역과 기능적 연계를 중심으로 설정된 중권은 각기 하나의 거점도시를 중심으로 설정되었음.

□ 제2차 국토종합계획상 대도시생활권

- 제2차 국토종합계획에서는 공간적으로 다중심적 국토구조형성과 인구의 지방정착유도를 목표로 지역생활권을 설정하였으며, 주요 생활권의 중심도시를 성장거점도시를 지정하는 분산된 거점개발방식을 채택하였음.
- 생활권은 통근권, 통학권, 구매통행권 등의 도시세력권을 중심으로 28개가 설정되었는데, 대도시생활권으로 5대도시생활권이 설정되었음.
 - 권역설정기준에 있어 중심지 이론에 근거하여 중심도시-배후지역 간 기능적 연계성이 강조된 것이 특징적임.

□ 제2차 국토종합계획 수정계획상 지역경제권

- 제2차 국토종합계획 수정계획은 도시의 광역화에 대응하기 위하여 제2차 국토종합계획을 광역개발, 지자체 및 주민참여 확대 등 전략적인 측면에서 수정하였음.
 - 생활권구상 대신에 현실적으로 규모경제를 살리면서 광역적인 지방개발을 도모하고, 수도권에 대응할 수 있는 지역경제권을 공간개발전략으로

제시하여 수도권으로 집중되는 개발압력을 지방으로 분산시키고자 하였음.

- 지역경제권은 취업권, 중추관리기능권 등의 광역적인 경제 및 도시권을 기능을 제고하고자 지방분권의 경제적 단위이자 국가계획의 지역화 단위를 3개(중부권, 동남권, 서남권)의 권역을 설정하였음.
 - 이를 통해 전국을 수도권과 3개의 지역경제권으로 구분하였고, 여기에 제외된 낙후지역은 특정지역으로 지정, 개발을 추구하였음.
- 광역경제권 구상은 국토정주체제의 재정립을 주된 목표로 삼고 있으며, 최소 인구 100만 명 이상의 지방대도시를 중심으로 한 취업권을 형성할 것을 제안함.
- 전국을 4대 권역으로 구분한 점에서 제1차 국토종합계획의 4대권과 유사하나 설정기준이 유역권이 아닌 광역대도시권이라는 점에서 차이가 있음.

□ 제3차 국토종합계획상 9개 권역

- 제3차 국토종합계획에서는 계획권역을 광역개발 및 지방자치제의 실시에 맞추어 광역행정구역을 기준으로 설정하되, 기능의 광역적인 통합성을 고려하여 도와 인접한 특별시 및 광역시를 하나로 묶어 9개 권역을 설정하였음.
 - 이를 통해 각 권역을 규모의 경제와 국제교류능력을 두루 갖춘 자립적인 경제권으로 육성하여 국토의 균형발전을 도모함과 동시에 대도시의 광역화 및 지방자치에 효과적으로 대응하고자 하였으며, 중앙정부와 지자체, 지자체 간의 협력에 의한 지역개발의 추진을 도모하였음.
- 권역설정기준으로 광역행정권이 강조된 점은 지방자치제도의 도입과 정착

에 따른 시·도의 자율성 및 책임성을 강조한 결과로 볼 수 있으며, 권역의 규모는 제1차 국토종합계획과 유사하게 설정되었음.

□ ‘지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률’상의 광역권

- 1994년 ‘지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률’이 제정되어 부산·경남권과 아산만권부터 광역권으로 지정되기 시작하였으며 현재까지 총 10개의 광역권이 지정, 운영되고 있음.
- 기타 광역권으로 대전·청주광역권, 광주·목포광역권, 대구·포항광역권, 군산·장항광역권, 광양만·진주광역권, 강원도 동해안광역권, 중부내륙광역권, 제주도의 10개 권역으로 구성되고 있으며, 광역권의 전체지정면적은 53,274km²로 우리나라 국토면적의 53.7%에 달함.

표 3-1. ‘지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률’상의 광역개발권 지정현황

광역권(계획기간)		면적(km ²)	행정구역	해당지역
대 도 시 권	대전·청주권 (’98~’11)	6,768	1광역시 4시 8군	대전, 충북, 청주, 청원, 괴산, 보은, 옥천, 영동, 증평, 충남 공주, 논산, 계룡, 금산, 연기
	광주·목포권 (’98~’11)	4,977	1광역시 2시 8군	광주, 전남 목포, 나주, 장성, 담양, 화순, 영암, 함평, 무안, 해남, 신안 일부
	대구·포항권 (’99~’11)	9,869	1광역시 6시 7군	대구, 경북 포항, 경주, 구미, 김천, 경산, 군위, 청도, 고령, 성주, 칠곡, 영덕, 울릉
	부산·경남권 (’94~’11)	5,090	2광역시 8시 1군	부산, 울산, 경남 김해, 마산, 창원, 진해, 밀양, 장승포, 양산, 거제, 함안
	소계	26,704		

표 3-1. '지역균형개발 및 지방중소기업 육성에 관한 법률'상의 광역개발권 지정현황(계속)

광역권(계획기간)		면적(km ²)	행정구역	해당지역
신 산 업 지 대 권	아산만권 (‘94~’11)	3,517	7시 3군	충남 천안, 서산, 아산, 당진, 예산, 태안, 경기 평택, 송탄, 화성, 안성
	군산·장항권 (‘99~’11)	3,100	5시 2군	충남 보령, 부여, 서천, 논산, 전북 군산, 익산, 김제
	광양만·진주권 (‘99~’11)	4,544	5시 4군	전남 광양, 순천, 여수, 고흥, 보성, 경남 진주, 사천, 남해, 하동
	소계	11,161		
연 담 도 시 권	강원동해안권 (‘99~’11)	4,921	5시 5군	강원 강릉, 동해, 태백, 속초, 삼척, 평창, 정선, 인제, 고성, 양양
	중부내륙권 (‘06~’20)	8,641	5시 6군	강원 원주, 영월, 횡성, 충북 충주, 제천, 단양, 음성, 경북 영주, 문경, 예천, 봉황
	소계	13,562		
제주도권		1,847	2행정시	제주특별자치도의 설치 및 국제자유도시 조성에 관한 특별법에 의한 종합계획으로 추진
계		53,274	-	전체 국토면적의 53.7%

자료: 국토해양부, 2006.

□ 제4차 국토종합계획상 16개 시·도 권역

- 제4차 국토종합계획에서는 별도의 계획권역을 구분하지 않고 광역 지자체인 시·도별로 발전방향을 제시하였으며, 문화·관광권을 7개의 권역(수도권, 강원권, 충청권, 호남권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권)으로 설정하였음.

- 광역 지자체를 기준으로 한 이 광역권은 각 권역별 특성에 맞는 관광·문화의 특화주제를 부여하여 권역별 발전을 도모한다는 목적으로 설정되었으며, 권역 설정에 있어서는 현재 정부가 추진하고 있는 5+2 광역경제권과의 경계가 일치함.

□ 제4차 국토종합계획 수정계획상 7+1 광역경제권역

- 제4차 국토종합계획 수정계획에서는 지역 간 경쟁력 제고를 위하여 7+1 광역경제권을 설정하여 권역별 발전방향을 제시하였음.
- 7+1 광역경제권은 각각 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권의 7개 권역과 제주도권으로 구성됨.

표 3-2. 제4차 국토종합계획 수정계획상 광역계획권역

권역명	계획구역	
수도권	서울특별시, 인천광역시, 경기도	
강원권	강원도	
충청권	대전광역시, 충청북도, 충청남도	
전북권	전라북도	
광주권	광주광역시, 전라남도	
대구권	대구광역시, 경상북도	
부산권	부산광역시, 울산광역시, 경상남도	
제주도	제주도	

자료: 김광익 외 5인, 2008, '국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상', 국토연구원.

□ 제1차 국가균형발전 5개년 계획상의 광역권

- 제1차 국가균형발전 5개년 계획에서는 초광역권을 최초로 명시하였으며, 광역경제권을 세분화하여 10대 광역권을 설정함.
- 10대 광역권은 수도권, 대구·포항권, 부산·울산·경남권 등으로 구성되며, 초광역클러스터 개념을 도입하여 인접하는 광역자치단체들이 산업별·기능별로 초광역 클러스터 형성을 유도한 점이 특징임.

□ 역대 국토종합계획상의 광역권 종합

- 지금까지 살펴본 역대 국토종합계획과 관련 계획 및 제도상에서 설정되어 왔던 광역권역과 특징 등을 종합하면 다음 <표 3-3>와 같음.

표 3-3. 역대 국토개발계획상의 광역권 구상 및 내용

계획 및 방안	광역권 구상	특징
제1차 국토종합계획 (1972~1981)	• 유역중심의 4대권, 도의 행정구역 중심의 8중권, 경제생활권인 17소권	• 최초의 광역권 구상으로서, 현재와 같은 시·도단위의 개발계획이 지속적으로 시행되게 되었음
제2차 국토종합계획 (1982~1991)	• 지역생활권의 기능에 따라 전국에 28개의 지역생활권을 설정	• 지역생활권 개념을 도입
제2차 국토종합계획 수정안(1987~1991)	• 3대 초광역권: 중부권, 동남권, 서남권	• 우리나라 최초의 초광역경제권 구상을 담고 있으며, 경제계획과 국토계획의 연동화를 배경으로 추진되었음
제3차 국토종합계획 (1992~1999)	• 9대 광역권: 수도권, 강원권, 충북권, 대전·충남권, 전북권, 광주·전남권, 대구·경북권, 부산·울산·경남권, 제주권	• 지역경제권의 형성을 위하여 행정구역 중심으로 9개 권역을 설정

표 3-3. 역대 국토개발계획상의 광역권 구상 및 내용(계속)

계획 및 방안	광역권 구상	특징
지역균형개발 및 중소기업육성에 관한 법 (1994)	• 7대광역권: 부산·경남권, 아산만권, 대구·포항권, 군산·장항권, 대전·청주권, 광주·목포권, 광양만권	• 수도권에 대응할 수 있는 규모의 경제를 지닌 지방광역권의 개발추진 목적으로 제정
제4차 국토종합계획 (2000~2020)	• 10대 광역권: 부산·경남권, 대구·포항권, 광주·목포권, 대전·청주권, 아산만권, 군산·장항권, 광양만·진주권, 강원 동해안권, 중부내륙권, 제주권	• 제3차 국토종합계획에서 설정한 광역계획권보다 행정구역을 초월한 산업적 연계성, 지리적 인접성, 생활권 등이 고려되었음
신국토구상(2004)	• 6대 경제권 : (권역명 추가)	• 국토골격으로 3개의 연안축과 6개의 경제권으로 구성되는 $\pi+6$각형 구조를 제시
제4차 국토종합계획 수정안(2006~2020)	• 7+1 경제권역: 수도권, 강원권, 충청권, 전북권, 광주권, 대구권, 부산권, 제주도권	• 신국토구상에서 이미 제시된 3개의 연안축과 $\pi+6$각형 구조를 바탕으로 경제권역을 일부 수정하여 7+1경제권을 제시
제1차 국가균형발전 5개년계획 (2004~2008)	• 10대 광역권 -대구·포항권, 부산·울산·경남권 등(권역명 추가)	• 초광역권을 최초로 명시하였다는데 의의가 크며, 여기에서는 광역경제권을 세분화하여 '10대광역권'으로 설정

나. 문제점

□ 광역도시권 및 광역경제권

- 선행 연구들에서 언급하고 있는 우리나라의 역대 국토계획상에서 제시된 광역도시권 내지 광역권 설정과 관련된 문제점을 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있음.
- 무엇보다도 경직된 행정구역 단위를 탈피하지 못한 채 사업과 기능의 지역 간 중복이 발생하여 사업의 효율성이 극대 떨어졌음.
 - 예컨대, 광역권의 지역별 전략 산업은 지역간 상호중복되어 지정된 사례도 다수이며, 이로 인해 지역 경쟁력의 실질적인 확보가 어려운 구조적인 문제점을 지녔음.
- 수도권과 지방의 대립전선이 지속적으로 격화되어 광역권별로의 차별화된 전략을 수립하고 추진하는데 많은 한계를 노정함.
 - 신행정수도, 공공기관 지방이전 정책과 혁신도시 개발, 지역 간 차등지원 정책 등은 수도권과 비수도권의 갈등과 충돌을 조장한 측면이 있으며, 이는 광역권개발의 추진에 걸림돌이 되었음.
- 광역경제권 차원으로 설정된 권역의 지역경제는 글로벌 경쟁이나 수요를 염두에 두지 못하였으며, 해외지역과의 경쟁에서 비교열위에 놓이게 되어, 광역경제권 설정에 따른 궁극적인 목표를 달성할 수 없었음.
- 광역권의 설정은 중앙정부로부터의 분권을 전제로 하는 반면, 권한 이양이 소극적, 형식적으로 이루어져 협치(governance) 차원의 문제점이 지적되어 왔으며, 광역경제권을 관할하는 지방정부와 중앙정부 간 그리고 지방정부 간 협의가 적절히 이루어질 수 없다는 점 또한 이와 관련되어 논의되어 왔음.

- 한편, 일각에서는 지역균형발전정책이 근본적으로 광역경제권발전을 저해하는 요소로 작용하는 있는 점도 언급하고 있는데, 지역균형발전정책 하에서는 각종 규제 완화 정책을 효율적으로 접목시키지 못하여 기업의 입지나 투자가 좌절되어 지역경쟁력 제고의 기회로 살릴 수 없는 한계가 있었음.

□ 기초생활권

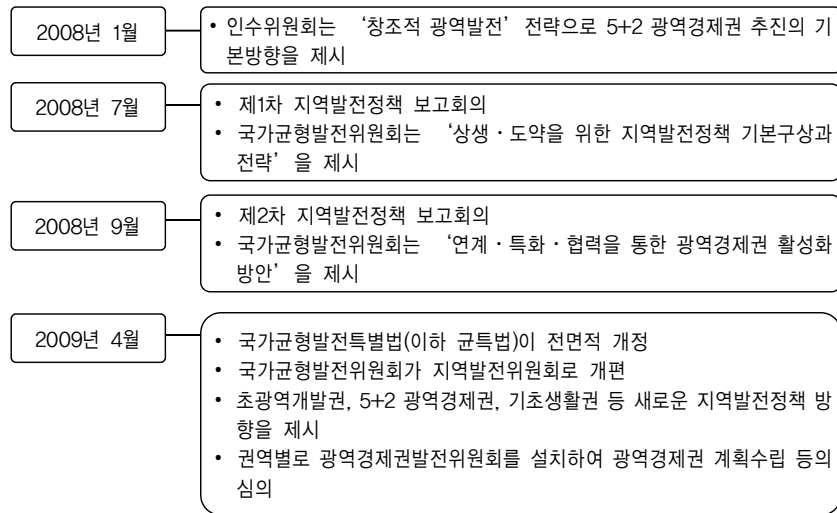
- 우리나라의 기초생활권과 관련하여 그간 나타난 이슈 및 문제점 중 농촌지역과의 관련성이 높은 내용을 중심으로 정리하면 다음과 같음.
- 우리나라의 기초생활권은 정책 집행결과상 행정구역과 생활권의 연계의 부족과 비효율적 운영관리에 따라 중심도시와 주변 농촌지역에서의 정주생활권 형성이 미진했음.
- 교통과 통신의 발달로 인한 대도시와 인근 배후 농촌지역의 연담화로 공간뿐만 아니라 사회, 경제적으로도 상호의존성이 증가하고 있는데 반해, 공간계획에서는 도시와 농촌을 효과적으로 연계시킬 수 있는 구체적·실천적 전략을 제시하지 못하였음.
- 1990년대 중반 이후 노동복합시·노동통합적 지역생활권 형성 등의 기본정책은 마련되었지만, 효과적으로 추진되지 못하고 있는 실정임.
- 개발연대를 최근까지도 대도시 위주의 개발이 지속되어 대도시 주변 농촌지역을 기능적으로 소외되게 만들었으며, 이는 지역불균형 악화로 이어지고 있음.

3. 정부의 창조적 광역발전 구상

가. 추진 경위

- 정부는 세계경제와 지식기반의 시대적 변화에 부응하여 글로벌 경쟁력과 지역 경쟁력을 강화하고, 삶의 질을 향상시키기 위한 지역발전정책의 핵심 전략으로 지난 2008년, ‘창조적 광역발전 전략’을 발표하였음.
- 창조적 광역발전 전략은 전국을 5대 광역경제권과 2대 특별광역경제권(강원도와 제주특별자치도)으로 구분한 ‘5+2 광역경제권’을 제시하였으며, 광역지방자치단체의 행정구역을 뛰어 넘는 규모의 경쟁력 있는 경제공간으로 조성된 7개 광역경제권을 통해 국토의 균형발전을 꾀하고 있음.
- 정부는 이를 위해, 2009년 4월 국가균형발전특별법(이하 균특법)을 전면 개정하고 국가균형발전위원회를 지역발전위원회로 개편하여 기존의 광역경제권 구상의 문제점을 보완한 새로운 국토균형 발전 전략을 추진하고 있음.
- 창조적 광역발전 구상은 전 국토의 성장잠재력을 극대화할 수 있도록 현재의 행정구역을 토대로 하되, 초광역경제권, 광역경제권, 기초생활권이라는 세 가지 유형의 경제권을 조성하는 ‘3차원적 국토개발 전략’을 기본 골자로 하고 있음.
- 정부의 창조적 광역발전 구상의 구체적 추진 내역은 다음 <그림 3-1>과 같음.

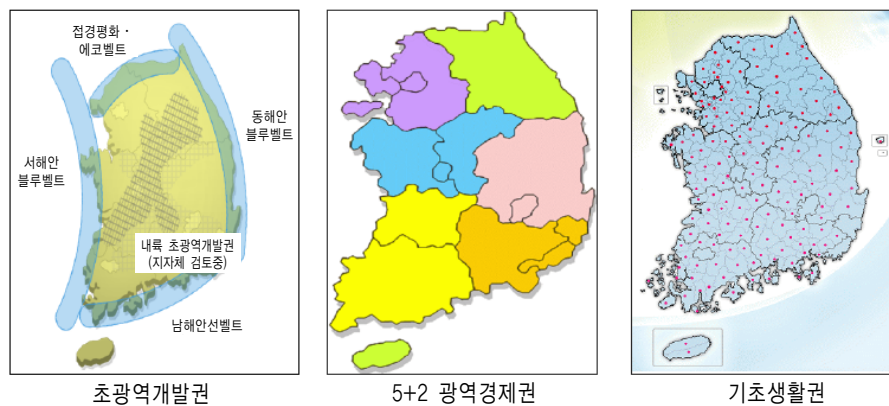
그림 3-1. 정부의 창조적 광역발전 구상 추진 내역



나. 주요 내용 및 권역지정 현황

- 정부의 창조적 광역발전 구상은 초광역개발권, 광역경제권, 기초생활권으로 구분되며, 권역별로 주요 내용 및 권역지정 현황 등을 살펴보고자 함.

그림 3-2. 3차원적 지역발전 구도



자료: 지역발전위원회, 2008.

1) 초광역경제권

- 초광역 경제권은 광역경제권을 초월하는 공간적 단위로서 두 개 이상의 광역자치단체를 포괄하는 경제권역을 의미함.
 - 초광역 경제권은 단순히 몇 개의 광역권을 포함하여 확정되는 것이 아니라, 경제·사회·문화·정치 등의 다양한 관점에서 공통성을 가지는 광역권의 집합적 권역으로서 하나의 자립적인 광역 경제단위라 할 수 있음.
- 정부는 대외개방형 국가경쟁력 제고를 위한 국토의 신성장축 구축을 통한 열린 국토공간 구현을 목표로 4대 초광역개발권을 추진하고 있음.
 - 남해안선벨트 : 수도권에 대응하는 대극(對極) 성장거점을 구축하고, 해양관광 및 물류·산업을 유치
 - 서해안선벨트중국 환황해권에 대응하는 차세대 IT, 자동차, 철강, 물류 등 국제비즈니스와 첨단 신산업을 유치
 - 동해안에너지·관광벨트 : 에너지와 녹색성장을 기반으로 에너지클러스터 조성 및 환동해권 관광·레저 거점으로 육성
 - 남북교류·접경벨트 : 평화정착·교류활성화를 위한 남북교류 단지 개발 및 생태 환경자원 보존 등 세계 유일의 평화·생태지구

그림 3-3. 초광역경제권 추진 목표 및 권역별 추진 전략



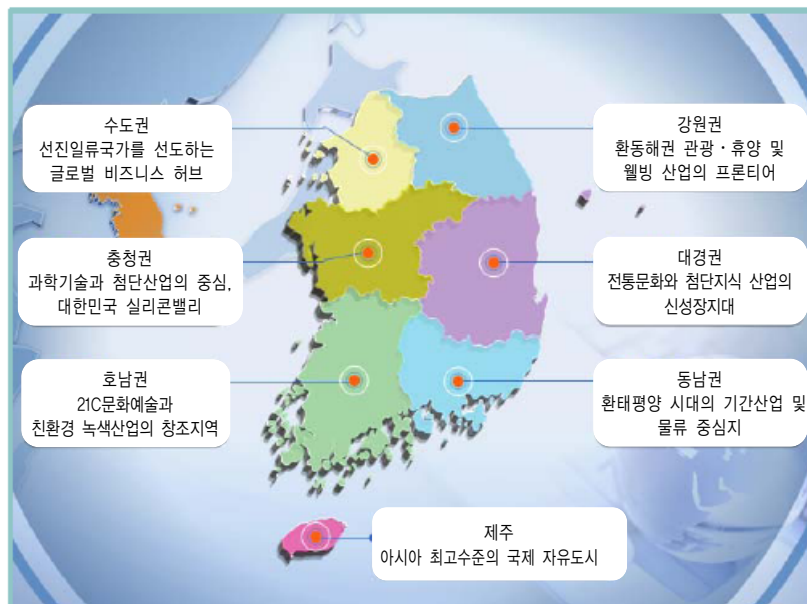
자료: 국가균형발전위원회, 2008a 재구성.

2) 5+2 광역경제권

- 5+2 광역경제권은 국가의 균형적 발전을 도모하기 위한 지역개발정책의 핵심 전략 중 하나로, 권역별 역사·문화적 동질성과 인구, 경제규모, 노동시장, 중추도시 등을 종합적으로 고려하여 지역 간 협력이 용이한 인구 500만명 내외의 5대 광역경제권과 인구 100만 명 내외의 비교적 독립적인 경제권인 강원권과 제주권 등 7개의 권역으로 구성됨.
- 정부는 5+2 광역경제권 추진을 위한 가이드라인을 설정하였으며, 사업성과 분석 및 제도적 장치 등을 마련하였음.

- 광역경제권의 법적 추진 근거는 「균형발전특별법」의 개정과 균형발전 특별회계의 개편을 통해 마련된 「광역지역발전특별회계」이며, 재정지원과 관련하여서는 지방비, 균특회계를 우선적으로 활용하도록 하되, 국가 지원이 필요한 사업은 타 회계, 기금 등을 통해 최대한 지원하도록 하였음.
 - 광역경제권 추진 기구와 관련해서는 지방자치법 제152조·제159조·제165조 등을 통해 광역협의체를 구성하도록 하는 법적 근거를 마련하였음.
- 광역경제권별 공간적 위치와 발전목표는 다음 <그림 3-4>과 같음.

그림 3-4. 5+2 광역경제권별 발전 목표



자료: 국가균형발전위원회 보도자료, 2008년 9월.

- 5+2 광역경제권 추진을 위한 정부의 6대 전략은 다음 <표 3-4>의 내용과 같음.

표 3-4. 5+2 광역경제권 추진을 위한 6대 전략

6대 전략	세부 추진 내용
광역경제권 연계사업의 활성화	• 광역경제권 내 시·도간 연계사업, 광역경제권 간 연계사업, 광역경제권 내 기초지역 간 연계사업을 광역경제권의 연계사업으로 구분하고, 권역별 특성화된 경쟁력 강화
규제개혁·시장친화적 지역경제 활성화	• 광역경제권의 투자활성화 여건을 조성하기 위한 규제완화 • 저렴한 산업입지 공급을 통한 수요자 중심의 기업맞춤형 지원시스템 구축
광역경제권 기간 인프라 확충	• 광역경제권 내외에 지역 간 간선도로망과 고속도로, 고속철도 건설, 국제항만, 국제공항 등 인프라를 확충하여 광역경제권의 경쟁력을 강화 • 낙후지역의 신(新)발전지대로의 전환 개발: 6대 낙후지역을 대상으로 신발전지대로의 전환과 지역경쟁력 강화를 위한 구체적인 지역특화산업을 구축
낙후지역의 신(新)발전 지대로의 전환 개발	• 6대 낙후지역을 대상으로 구체적인 지역특화산업을 구축
수도권과 지방의 공동발전체제 형성	• 수도권 정비계획법, 지방육성 관련법 등 규제개편을 검토 • 수도권·지방 간 산업연계 강화를 위한 산업연계투자 등을 구축
협력·통합·분권적 광역경제권 제도의 실천	• 지역 간 협력사업에 대한 행·재정적 인센티브를 제공 • 지자체 간의 협력적, 통합적인 사업추진을 촉진 • 실질적인 지방분권의 물적 토대 구축

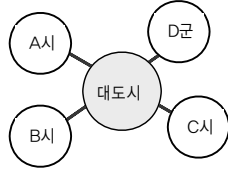
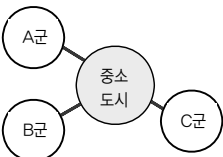
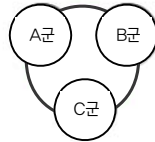
자료: 박양호, 2008, '주요국의 광역경제권 구축 사례와 시사점'과 손창남·조강철, 2008, '창조적 광역발전 전략과 향후과제'를 참고하여 재작성.

3) 기초생활권

- 기초생활권은 광역권과 기초생활권이 연계되는 중소도시와 소·도·읍의 농산어촌을 연계하는 도농통합 개발 중심의 추진방향이 설정되었음.
 - 지역특성을 살리는 발전전략을 토대로 대도시를 제외한 161+2개 시·군(중심도시와 농어촌을 포함하는 공간)으로 구성됨.

- 농촌지역 관점에서 보면, 기초생활권은 창조적 광역발전 구상 중 농촌지역과의 직접적인 연관성이 가장 높은 전략임.
- 기초생활권은 정주여건을 개선하고 낙후된 지역(농산어촌)의 2·3차 산업발전과 일자리 창출을 주된 목표로 하고 있음.
 - 지역별 발전계획의 수립·시행을 의무화하고 있으며, 중앙정부가 이를 재정적으로 뒷받침하여 추진함.
 - 163개 시·군을 인구, 소득, 서비스 접근성 등을 기준으로 도시형, 도농연계형, 농산어촌형 등으로 유형화하여 중점 개발할 예정임(<표 3-5>참조).

표 3-5. 기초생활권 유형 구분 및 중점 개발 방향

유형	도시형	도농연계형	농산어촌형
개념도	※ 광역도시권 개발과 구시가지 정비 	※ 중심도시와 농촌지역 간 도농통합적 개발 	※ 인접 군 지역 간 통합적 연계개발 
여건	• 대도시와 연계·통합 개발이 가능하거나 발전이 가능한 도시지역	• 중심도시와 인근 농촌지역의 연계·발전이 가능한 시·군 지역	• 도시와 멀리 떨어진 순수한 농산어촌
중점개발 방향	• 광역도시권 개발과 구도심 재생	• 중심도시와 농촌지역 간 도농통합적 개발	• 인접 군 지역 간 통합·연계 개발

자료: 국가균형발전위원회, 2008, ‘이명박 정부 지역발전정책 연차보고서’와 심교언, 2009, ‘광역경제권 개발전략’을 조합하여 재구성.

4) 추진 정책 및 전략

□ 선도 프로젝트 추진전략

- 각각의 광역경제권별 산업육성과 인력 양성, 인프라 확충 등의 성장잠재력 구축을 위한 자동차 부품 클러스터 조성, 광주 R&D 특구 지정 및 육성 등 권역별 특화 선도 프로젝트를 선정, 추진할 예정임.
- 핵심 선도사업과 연계한 새만금 조기개발, 호남고속철도 건설 등의 확정사업을 위해 향후 5년간 50조 원을 투입할 예정이며, 30여 개의 선도 프로젝트를 국책사업으로 투자할 계획임.

표 3-6. 창조적 광역발전 구상의 5대 전략 및 추진방향

5대 전략	추진방향	
전 국토의 성장잠재력 극대화	초광역경제권	• 남해안 선벨트: 수도권의 대극 성장거점 구축으로 환태평양 기간산업·물류·경제중심지화 • 서해안 차세대 주력산업벨트: 환황해권의 차세대 주력산업(IT, 자동차, 철강, 물류)중심 융합산업 육성 • 동해안 에너지·관광벨트: 신재생에너지 클러스터 조성 및 환동해권 관광·레저 거점으로 육성 • 남북교류·접경지역벨트: 남북교류 단지 개발 및 생태·환경자원 보존
	광역경제권	• 16개 시·도를 묶어 7개(5+2)의 광역경제권 설정 • 지역 간 협력사업 발굴 추진 후 법제화를 통해 본격 추진 • 초기단계 시·도 간 자율협의체 운영 후 성과를 보아가며 의결·집행기능 보유 기구 법제화 • 군특법 및 군특회계를 지역 및 광역발전특별법 및 특별회계로 확대 개편
	기초생활권	• 162개 시·군을 기초생활권으로 지정 • 정주여건 개선, 소득·일자리 창출 • 중소도시와 소도읍 및 배후 농산어촌 연계 개발 • 유사·중복사업의 통폐합 및 포괄보조금화

표 3-6. 창조적 광역발전 구상의 5대 전략 및 추진방향(계속)

5대 전략	추진방향	
신성장동력 발굴을 통한 지역특화발전 견인	• 지역발전 견인 선도 프로젝트 추진(새만금, 복합의료단지, 국가과학산업단지, 신공항 개발 등) • 시·도 전략산업 분야 간 연계·융합을 통한 신산업 창출 • 광역경제권별 특화 유망산업분야의 글로벌 경쟁력 제고 및 신성장동력화	
행·재정 권한의 지방이양 확대 등 지방분권 강화	• 특별지방행정기관의 지방 이관 • 지방 자주재원 활용 • 지역개발 관련 국고보조금의 포괄보조금화 • 각종 인허가권의 지방이양을 통한 지방의계획·개발권 강화	
수도권과 지방의 상생발전	• 수도권 택지·신도시 개발이익의 지방 환원 검토 • 지방의 기업유치와 투자 확대 • 지역경제 활성화를 위한 규제완화 등 제도개선 추진 • 지방발전과 연계하여 점진적으로 수도권 규제 합리화	
혁신·행정중심 복합도시 등의 발전적 보완	혁신도시	• 10개 혁신도시의 자족기능 보완 • 지자체 중심 보완방안 제시 및 균형위기 조율 • 광역경제권과 연계하여 성장거점도시로 육성
	행정중심 복합도시	• 자족기능 조기 확충을 위한 제도적 여건 조성 • 대학·첨단기업·연구소 유치를 위한 인센티브 확대
	기업도시	• 입주기업 및 사업시행자에 대한 지원 강화 • 주변 산업단지 등과 연계한 광역성장벨트 구축

자료: 장재홍, 2008, '지역경제발전을 위한 새로운 정책 패러다임 모색'.

□ 지자체 간 연계사업으로 공동발전

- 지자체 간 연계사업을 활성화해 광역경제의 시너지효과를 창출함.
 - 또한, 지방광역권을 수도권에 버금가는 경쟁력 있는 지역으로 육성해 나가기 위해 광역경제권 연계사업을 적극 권장하거나 중앙정부가 주도적으로 추진하며, 아울러 광역권끼리 연계하는 방식으로 광역별 유망 주력 산업을 육성함.

- 지자체 간 연계사업에 대해서는 기간시설을 우선 지원하고 국고보조금이나 지방교부금 편성 시 우대하는 등의 인센티브를 적극 제공함.
 - 새만금, 광양경제자유구역, 무안·해남·영암 기업도시를 연결하는 호남권 ‘대삼각 프로젝트’, 행정중심복합도시와 대덕·오송·오창 등을 연계한 국제과학비즈니스벨트, 남해안 선벨트(sun-belt: 일조량이 많아 기후조건이 좋은 지대)조성 등이 여기에 속함.
- 지역경제 활성화를 위해서는 과감한 규제 개혁을 통해 기업 투자를 활성화하며, 이를 위해 우선적으로 산업용지 규제를 완화할 예정임.
 - 산업용지 규제 완화, 구릉지·농지에 대한 선별적 규제 완화, 공장지역 내 공장설립 시 건폐율(대지면적 대비 건물 바닥면적 비율) 규제 완화, 수자원보호구역에서 계획적 입지를 위한 규제 완화, 임대전용단지 공급 확대 등이 주요 내용임.
- SOC 확충을 위해 광역경제권 간 신성장 동력 거점을 잇는 고속도로를 신설하고 호남고속철도를 2012년까지 완공하기로 결정하였음.
 - 이와 함께 6대 만성적 낙후 지역(남북한 접경지역, 강원폐광지역 일대, 경북 북부지역, 전북 덕유산 일대, 경남 서부와 지리산 일대, 도서(島嶼)지역)을 관광·레저·여가특구(特區)로 발전시킬 계획임.

□ 자율형 광역경제권 본부가 사업을 주도적으로 관리

- 광역발전 전략 시행을 위해 각 지역에는 광역경제권 사업을 전담할 ‘광역경제본부’가 설치될 예정이며, 이 기구는 자율형 지역본부로 전략기획 및 사업추진계획을 수립·집행하고 민간자본의 유치를 담당하는 기구임.
- ‘○○광역경제권 본부’식으로 명명되는 광역경제권 추진 기구의 통합·조정을 위해 대통령 직속 ‘국가경쟁력강화위원회’안에 ‘광역경제권 활성화 추

진단'이 설치되어 해당 조직의 구성과 운영 및 기구 간 협의 등을 제도적으로 뒷받침할 방침임.

다. 창조적 광역발전 구상의 이슈 및 문제점

- 농촌지역의 발전잠재력을 발굴하고, 광역적 공간체계상에서 이를 육성하기 위한 전략이 아직까지는 미미함.
 - 여전히 개발잠재력이 높은 지역을 중심으로 창조적 광역발전 구상이 추진되고 있어 기존에 소외되었던 농촌지역에 대한 정책적 관심이 절실히 요구됨.
 - 뿐만 아니라, 공간적 특성이 상이한 도시지역과 농촌지역을 연계하여 상호 발전시키려는 정책적 목표는 설정되어 있으며, 구체적인 추진 전략 또는 방향과 이와 연계된 사업이 모호하거나 발굴되지 않고 있음.
 - 앞서 언급하였듯이, 정부의 창조적 광역발전 구상을 통해 농촌지역의 성장을 한 단계 앞당길 수 있는 바, 빠른 시일 내에 농촌지역에 대한 정책적 배려와 농촌지역과 광역경제권을 효율적으로 연계·발전시킬 수 있는 전략의 마련이 시급함.
- 정부의 창조적 광역발전 구상은 너무 급하게 추진되고 있음.
 - 광역경제권 정책이 혁신적인 만큼 국민적, 지역적 합의를 도출하기 위한 충분한 의견수렴과정이 필요하고 지역의 실상과 잠재력을 정확히 평가하여 이를 토대로 광역권에서 추진해 나갈 구체 사업의 선정과 차별화된 고유기능이 부여되어야 것이 바람직하나, 너무 급하게 추진되고 있어 계획추진상의 여러 가지 부작용이 우려됨.
- 지역 간 공동발전정책 추진의 구심점이 되는 협의회 등의 기구 설치를 임의로 규정하여 권한이 미비하고 지역 내 다양한 참여주체들 간의 상호 협력을

담보할 수 있는 역할과 기능이 미약함.

- 광역적인 성격의 계획이 성공하기 위해서는 참여주체 간의 의견을 조율하는 능력이 그 무엇보다 중요한 바, 조속한 시일 내에 협의회 등의 권한을 격상시킬 필요가 있으며, 구체적인 역할과 기능도 명문화할 필요가 있음.
- 권역설정에 있어서 초광역개발권역이나 기초생활권의 경우 권역설정 자체가 큰 부담이 없겠으나 5+2광역경제권의 경우 많은 논란의 소지가 있을 수 있음(하동만, 2008).
 - 광역경제권의 설정이 기존의 행정구역을 기초함으로써, 지난 50여 년간 이루어진 경제 및 생활권역의 변화를 반영하지 못하고 있으며, 행정구역 개편이 동반되지 않은 상황에서 지역 간 협력이 원활하게 이루어질 수 있을지 또한 의문임.
 - 이를 해소하기 위해서는 현실적으로 보다 광범위한 의견 수렴을 통해 단계적으로 추진해 나가는 것이 바람직함.
- 기존 행정구역제에 기반하여 정책이 추진되고 있는 태생적 한계로 말미암아 행정단위 간 연계성 부족이 우려됨.
 - 현재의 시·도 단위 간 행정서비스, 도시계획, 산업정책 등의 광역적 전략수립이나 집행을 위한 연계성이 부족하며, 기업 간 네트워크 구축도 행정단위의 장벽으로 인해 단절 현상을 보이고 있음.
- 주요 추진사업 또는 정책이 개별 법령에 의해 추진되고 있어, 공간적·지역적으로 사업, 예산 등이 연계·통합되지 못할 가능성이 높음.
 - 개별 법령에 의해 사업이 추진될 수밖에 없는 현실을 감안하면, 중앙정부의 통합적 관리·운영능력이 중요하며, 사업 간, 예산 간, 참여 주체 간의 효율적 연계를 중점 관리할 수 있는 정책적·실천적 노력이 경주되어야 함.

- 계획내용에 있어서 지역발전을 위한 도로, 항만, 철도, 산업단지 조성 등 기반시설의 확충에 치중하고 산업육성, 과학기술기반 강화, 산·학·연 협력 등 지역의 내발적이며 창의적 발전을 위한 구체적 방안이 포함되지 않음.
 - 따라서 향후에는 계획권역별로 참여자의 광범위한 의견 수렴을 바탕으로 아직 결정되지 않은 계획내용에 대한 우선순위와 추진방안 등을 세부적으로 마련할 필요가 있음.
- 일부 지역의 경우에는 산업적 자립기반이 취약할 뿐 아니라, 장기적인 자립기반이 계속 악화되고 있어 산업집적 또는 산업 간 연계를 통한 광역경제권의 발전을 피하기 어려운 실정임.
 - 이들 지역은 인구의 지속적 감소가 예상되고, 주민들의 교육수준 역시 낮아서 성장잠재력이 취약하므로 특화산업을 발굴·육성하는데 많은 어려움이 따를 것으로 예견됨.
 - 따라서 산업적으로 자립기반이 취약한 지역에 대한 우선적인 투자와 정책적 배려가 필요함.
 - 다만, 창조적 광역발전 구상은 전 국토를 대상으로 추진하고 있는 정책인 만큼 지자체 간의 형평성을 저해하지 않는 수준에서 이들 지역에 대한 정책적 배려가 추진되어야 할 것임.

제 4 장

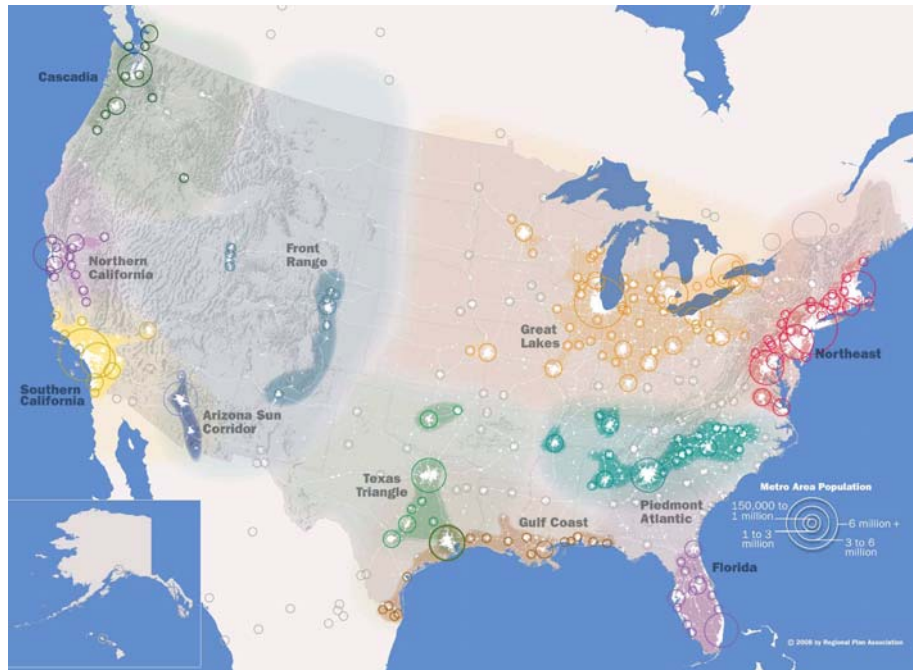
미국의 광역경제권과 도시권

1. 광역경제권 현황 및 추진전략

가. 광역경제권(Mega-region) 현황 및 발전구상

- 미국 오바마 정부는 America 2050 전략에서 국토 공간의 성장 관리를 위해 메가리전(Megaregion)을 제시하고, 대도시권 중심의 지역발전정책을 추진 중임.
- America 2050 전략은 미국 오바마 정부의 국가 성장 및 개발관리 정책의 일환으로, 지역계획협의회(RPA: Regional Plan Association)와 Lincoln 토지 정책 연구소(Lincoln Institute of Land Policy)에 의해 구체화된 전략 (initiative)임.
 - 미국의 장래 인구 변화에 대비한 국가수준의 성장, 개발 방향 및 전략 등을 다루고 있으며, 대도시권의 연계에 의해 구축되는 초광역권인 메가리전에 초점을 두어 초광역 권역을 기준으로 한 거버넌스 체계, 인프라 투자 및 토지 이용 등에 대한 광범위한 비전을 제시함(RPA, 2008).

그림 4-1. 미국의 10대 메가리전(megaregion) 현황



자료: Regional Plan Association, 2008, “America 2050 : An Infrastructure Vision for 21st Century America”.

- Georgia Tech Research Corporation(2008)에 따르면, 메가리전은 대도시 (metropolitan) 중심지의 네트워크와 연결한 지역으로 간주할 수 있으며, 환경, 경제, 문화 그리고 기반시설의 연계에 의해 형성되는 권역으로 이해할 수 있음¹³.
 - 메가리전은 2050년까지 미국 인구의 2/3를 차지하게 될 것으로 예측되며 (Amekudzi, Thomas-Mobley & Ross, 2007), 경제 동력으로서 인구 흡입력이 강하기 때문에 도시 인프라에 대한 투자 및 기후변화를 포함한 환경보존 정책이 필요하게 될 것으로 전망됨(Georgia Tech Research Corporation, 2008).

¹³ Georgia Tech Research Corporation, 2008, ‘Megaregions: Literature Review of the Implications for U.S. Infrastructure Investment and Transportation Planning’

- America 2050에 따르면, 미국 내 메가리전은 현재 총 10개의 권역으로 구분, 제시되고 있음.

□ Piedmont Atlantic Megaregion(PAM)

- 미국의 남동부에 위치해 있으며, Atlanta, Georgia 대도시지역 및 Raleigh, North Carolina와 Birmingham, Alabama에 걸쳐 형성된 초광역경제권임.
- 국제공항, 박물관·미술관, 국립 은행, 방송국 등 500여 개 기업의 본사가 위치해 있으며, 권역 인구는 미국 내 대도시 지역 인구 중 상위 15위 안에 랭크되는 수준임.
- 상대적으로 적은 생활비와 삶의 질을 추구하는 지역성에 따라, 최근 급격한 인구 증가 현상이 나타나고 있으며, 향후 2050년에는 약 5,700만 명의 인구가 정주할 것으로 전망됨.
- 미국 센서스국은 이 지역 내의 통근 시간이 증가할 것으로 전망하고 있으며, 고속 성장, 산업체 증가 및 교통량 증가로 인해 대기오염이 심화될 것으로 예견됨.
- PAM 지역 내 교통 특성을 살펴보면, 자동차 외의 교통수단이 거의 없다는 특성이 있으며, 지역 내 화물 운송은 대부분 트럭이 담당하고 있어, 향후 교통량 증가에 따라 큰 교통 혼잡이 예상되고 있음.

□ Northeast Megaregion

- 미국 북부에 위치한 지역으로, 북쪽 Maine 주에서 Virginia 주에 이르며, Boston, New York, Philadelphia, Baltimore, Washington, D.C.를 포함하고 있음.

- 10개 권역 중 가장 풍부한 인력과 다양한 경제 활동이 집적된 권역으로 경제·언론의 중심지인 뉴욕과 정치·행정의 중심지인 워싱턴(D.C), 교육의 중심지인 보스턴 및 학문·문화 중심지인 필라델피아와 볼티모어 등의 자체 경쟁력을 확보한 도시지역을 포함하고 있음.
- 미국 내 인구 밀집도가 가장 높은 지역으로, 크기는 미국 영토의 2%에 지나지 않으나, 인구 비중은 미국 전체 인구의 18%, GDP는 국가 전체의 20%를 각각 차지하고 있음.
- 500마일에 이르는 해안선과 1,200만 에이커의 자연 보호지역 등 쾌적한 환경자원을 보유하고 있음.
- 미국 내 대중교통을 이용하는 인구의 50%와 통근열차 이용자의 70%가 거주하고 있으며, 향후 2050년까지 1,800만 명의 인구가 증가할 것으로 전망됨.
- 그간의 무분별한 도시 확산, 수질·토질·대기오염 등으로 권역 내 자연환경 상태가 상대적으로 열악하며, 기반시설 노후화로 교체 및 수리가 필요한 실정임.

□ Northern California Megaregion

- 미국 남부의 Monterrey에서 북쪽의 Sonoma, 동쪽의 Central Valley에서 Sacramento를 지나 Sierra Nevada의 구릉지에 걸친 지역임.
- 경제 중심지인 San Francisco, Silicon Valley, Sacramento가 지역 내 위치하며, Silicon Valley에 위치한 생명공학·의학 등의 산업체와 기타 산업체들은 회사의 규모를 확장시킨 후 Sacramento와 그 외곽으로 이주하고 있는 추세임.

- 이 지역의 인구 성장속도는 주택공급의 속도를 웃돌고 있으며 주요 도로의 혼잡을 증대시키고 있음.
- Bay Area는 2030년까지 870만 명의 인구성장을 겪을 것으로 예상되고 있으며, 지난 20년간 Bay Area 주변의 12개 county에서 Bay Area로 매일 통근하는 인원은 3만 명에서 11만 7천명으로 증가할 것으로 분석됨.
- 2040년까지 San Joaquin Valley의 100만 에이커의 임야는 도시지역으로 바뀔 것으로 예상됨(Metcalf & Terplan, 2007).
- 거주자 중 고학력자 비율이 높은 편이며, 경제기반이 다양하다는 특성이 있으나, 임금이 양극화되는 부작용도 나타나고 있어 중산층의 일자리가 상대적으로 부족한 실정이며, 이는 계층 간 소득격차를 야기하고 있음.

□ Southern California Megaregion

- Los Angeles, Kern, San Diego 등의 카운티를 포함하며, 멕시코 Baja California의 Mexicali, Tijuana, Ensenada의 북부와 인접해 있음.
- 미국 전 국토의 1.5%를 차지하고, 미국 전체인구의 7%에 달하는 인구를 보유하고 있으며, 지역 인구는 2030년에 2,707만 명이 될 것으로 추산됨.
- 이 지역은 관광 및 문화산업의 중심지이자 우주, 국방, 통신, 전기산업을 전략적으로 육성하고 있으며, 국가 GDP의 7%에 달하는 규모의 경제로 세계 10위의 경제규모를 가지고 있음.
- 이 지역은 미국 5위의 물류량을 자랑하는 항구단지가 입지해 있어 물류 산업의 육성 측면에서 국제 항만에 걸맞는 기반시설 확충이 요구되고 있음.

- 2030년까지 2000년 인구의 약 35%가 증가할 것으로 예측되고 있으며, 이중 특히 국제 이민자의 인구비중의 증가가 두드러져 2030년에는 남미계 인구가 전체 인구의 55%에 달할 것으로 전망됨.
- 교통체증, 교통 중심지와 도심지의 지속적인 성장, 주택 및 부동산가격 상승, 대기오염이 이 지역의 국제 경쟁력 향상을 저해하고 있는 요소임.

□ Great Lakes Megaregion

- 북쪽의 Chicago, Illinois와 Milwaukee, Wisconsin에서부터 남쪽의 Cincinnati, Ohio, 동쪽의 Pittsburgh, Pennsylvania에 걸쳐있는 지역임.
- 지역 전체 산업의 17%가 제조업으로 구성되어 있으나, 점차 쇠퇴하고 있으며, 교통, 창고업, 전문적·과학적·기술적 서비스업이 성장하고 있음.
 - 미국의 상위 40개 창고업 관련 기업들의 약 20%가 이 지역에 위치해 있으며, 이러한 사실은 이 지역의 물류산업이 지속적으로 성장할 것이라는 것을 암시함(Smith, 2002).
- 이 지역의 고속도로, 공항, 항만, 철도 등 광범위한 교통체계는 국내·외 교역에 있어 큰 역할을 수행하고 있음.
- 미국 영토의 4.9%를 차지하는 이 지역에는 미국 인구의 15.3%가 거주하고 있으며, 미국 GDP의 15.7%를 생산하고 있음.
- 한편, 이 지역의 인구는 2050년까지 2000년에 비해 25%가 증가한 5,350만 명의 인구에 이를 것으로 예상됨.
- 이 지역은 다른 권역에 비해 풍부한 수자원을 보유하고 있으며, 이는 식수,

공업용수뿐만 아니라, 경제 성장을 견인할 수 있는 여가 및 관광산업에 이용할 수 있는 등의 장점을 지니고 있음.

- The Ohio State University, the University of Michigan, the University of Wisconsin 등 유수의 대학과 부속 연구기관들이 위치해 있으며, 지역 대학과 지역 도시계획 부서 간의 교류가 활발함.

□ Texas Triangle Megaregion

- Dallas-Fort Worth, Houston, San Antonio, Austin을 포함하는 지역임.
- 2000년 현재 1,500만 명의 인구가 거주하고 있으며, 2050년까지 3,500만 명 또는 Texas주 전체 인구의 70%가 될 것으로 추정됨.
- Dallas-Fort Worth, Houston, San Antonio, Austin 대도시 지역이 포함되어 있으며, 각 대도시의 기능은 유기적으로 연계되어 있음.
- 지역의 주요 산업은 에너지, 자연자원, 건축, 반도체, 소프트웨어 및 IT산업으로 구성되어 있음.
- 토지 소비가 현 상태로 유지될 경우, 4개의 대도시 주변 지역들도 급속한 도시화를 겪을 것으로 예상됨.
 - 이러한 시나리오는 대도시 지역 간의 경제협력 잠재력을 끌어낼 것으로 예상되지만 환경오염도 우려되는 등 긍·부정적 영향을 함께 미칠 것임.
- 2050년까지 버스와 승용차를 이용한 교통량은 두 배가 될 것으로 전망됨
 - 이 지역 내의 대도시들 간에는 이미 정기 항공편이 존재하고 있으나, 현재의 공항의 혼잡으로 인하여 항공편 증설은 제한될 것으로 예상됨.

- 이러한 교통 체제에 대한 대안으로 the University of Texas at Austin 연구진들은 미래 교통수요를 수용하기 위한 고속철도 건설을 제안한 바 있음.
 - Texas Triangle이 사업가들과 정책 입안자들에게 주요 도시들 간의 항공 여행을 보완할 수 있다는 내용을 제안해 고속철도 건설의 필요성을 인지 시킴.
- 미래 Texas의 교통 수요를 위한 Trans-Texas Corridor(고속도로 및 철도로 연결된 6,400km에 달하는 거대한 교통 네트워크 프로젝트)가 개발됨.
 - 이 계획의 주요 사항들로 유료차선 건설, 화물운송철도 건설, 고속통근열차 신설, 기반시설 건설 등이 있음.
 - 비록 이 계획은 막대한 건설비용으로 인해 정치적인 저항을 받고 있지만, 성공하게 된다면 이 지역에 다양한 교통수단을 제공하게 될 것임.

□ Southern Florida Megaregion

- Southern Florida Megaregion은 Florida 반도의 남쪽 부분의 대도시들인 Orlando, Tampa, West Palm, Fort Lauderdale, Miami와 인근 섬들로 구성되어 있음.
- Florida Megaregion은 미국 내에서 가장 빠르고 성장하고 있는 지역들 중 하나이며 사회적 다양성이 풍부한 지역임.
 - 지난 10년간 이 지역으로 이주한 사람들의 60%가 해외 이주민임.
- 이 지역의 주요 산업은 호텔, 엔터테인먼트, 금융 서비스, 물류 및 유통 산업임.
- South Florida Regional Planning Council(SFRPC)과 Florida Atlantic University의 Center for Urban and Environmental Solutions(CUES)은 다른 지역과 연계하여 megaregion에 대한 연구를 진행 중임.

- Puerto Rico, Bahamas, Dominican Republic 등 South Florida와 문화적 · 경제적으로 맞닿아 있는 지역의 리더들을 접촉하는 등의 노력을 하고 있음.

□ Gulf Coast Megaregion

- Gulf Coast Megaregion은 Florida, Alabama, Mississippi, Louisiana, Texas에 의해 둘러싸여 있는 지역임.
- 이 지역은 Texas Triangle과 문화적 유대가 강했음에도 불구하고 지속적인 정치적 연계는 약한 편임.
 - 2005년 허리케인 Katrina와 Rita로 인한 황폐된 I-10(미국의 동서를 가로 지르는 주 간 고속도로) 주변 지역을 복구하는 과정에서 지역 간 환경, 교통, 경제적 연계가 강조됨.
 - 이 지역의 환경적 취약점은 미래 재앙에 대비하고 해안 재개발 및 보호를 이끌어 낼 수 있는 범지역적 차원의 환경평가의 필요성을 강조함
 - 이러한 환경평가는 계획가와 조정가들의 연합인 EDAW와 the University of Texas, Regional Plan Association의 파트너십에 의해 완성됨.
- 심각한 인종문제와 경제적 불평등은 장기적으로 지역적 차원의 경제전략 수립의 필요성을 반증함.
- 허리케인으로 인한 황폐화에도 불구하고 이 지역은 Midwest로부터 은퇴한 사람들의 지속적인 이주로 인한 성장이 예상됨.

□ Cascadia Megaregion

- Cascadia Megaregion은 Seattle, Washington에서 북쪽 Canada의 Vancouver, British Columbia으로 뻗어있는 대도시 지역임.

- 이 지역의 주요 산업으로 IT, 통신 서비스, 고등교육 · 연구기관, 컴퓨터 등이 있음.
- The Portland State University의 연구팀은 이 지역 내의 도시들 간의 고속전철 건설을 통한 유대 강화, 높은 기술력 공유, 자연환경 보전, 필름과 음악 산업 장려 등을 제안함.
- Cascadia Megaregion은 다른 Megaregion들과는 다르게 Bioregion(생태지역)이라고도 알려져 있음.
 - Cascadia Bioregion은 Georgia Basin Bioregion, Puget Sound Bioregion, Columbia River/Columbian Bioregion, Poulous Brioregion 등으로 이루어져 있음.
 - 이 지역들은 경제 성장을 촉진할 수 있는 풍부한 관광자원을 제공할 수 있음.
 - 1996년 Cascadia Megaregion의 지역들이 연합하여 관광자원을 개발하려고 하였으나 이 지역의 각 주들의 개별적인 계획, 예산 문제 등으로 무산됨.
 - 그러나 Cultural Cascades의 제안을 통하여 이 지역의 문화활동을 조정하고 Vancouver, Seattle, Tacoma, Portland와 Eugene 등을 잇는 Amtrak Route(기차 노선)에 대한 정보를 제공하고 있음.

☐ Arizona Sun Corridor Megaregion

- Arizona Sun Corridor Megaregion은 세 개의 대도시 지역인 Phoenix, Tucson, Prescott과 Sierra Vista 소도시 지역들로 이루어져 있음.
- 이 지역은 2040년까지 현재 인구의 두 배가 될 것으로 추산됨.

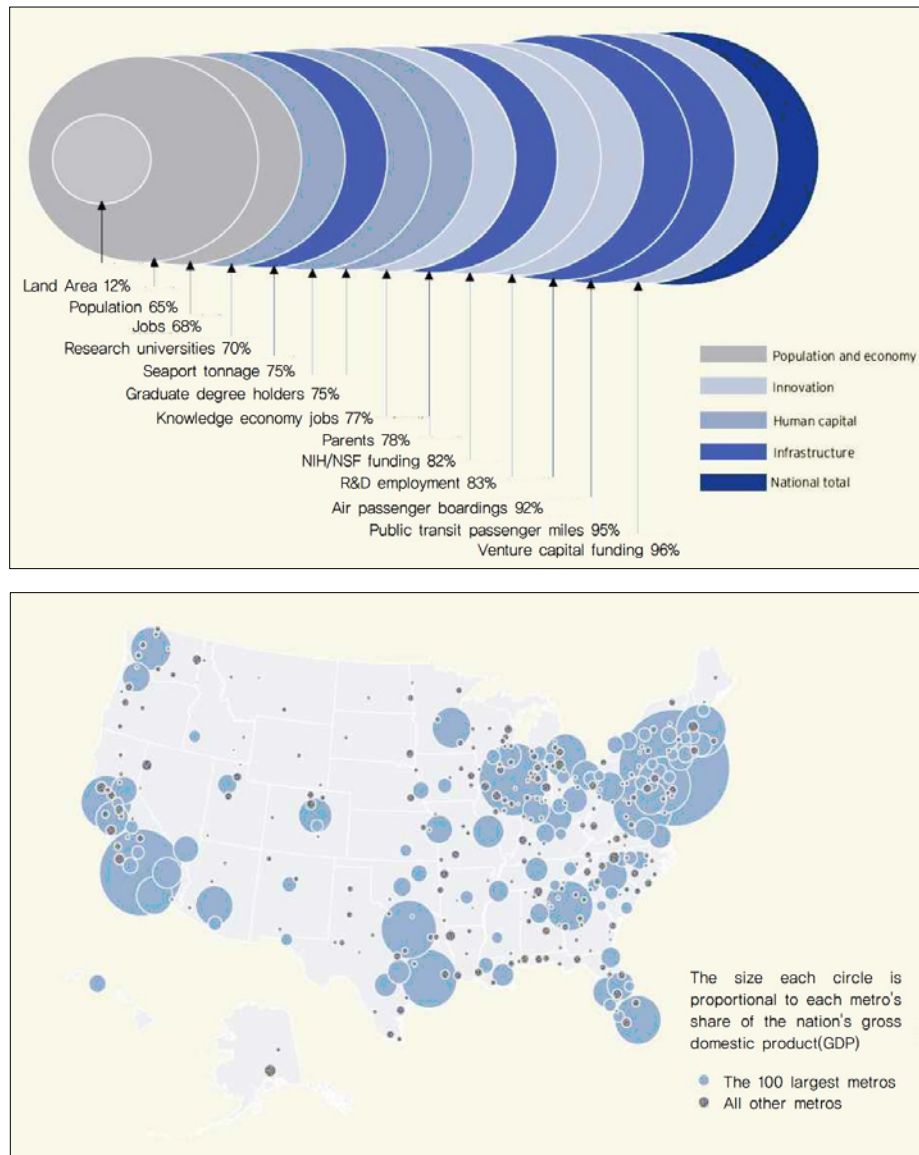
- 이 지역은 고학력을 보유한 인구의 비율(학사학위 이상을 가진 인구의 비중은 25%이며 이는 미국 전체 평균 이상임)이 높으며 남미계의 인구비율(이 지역 초·중학생 20%가 사용하는 언어는 스페인어로 미국 전체 평균은 10%임)도 높음.
- 이 지역 내의 큰 도시들인 Phoenix와 Tucson은 2,000만 명이 사용할 수 있는 수자원을 보유하고 있으며 더 많은 수자원을 확보함으로써, Sun Corridor의 현재와 미래 성장을 준비하고자 함.

나. 대도시국가론 추진 배경, 목적 및 전략¹⁴

- 침체의 늪에 빠진 미국경제에 대한 해법의 하나로 오바마 新행정부는 경제회복패키지(Economic Stimulus Package: ESP)의 효과적 집행과 이를 통한 경쟁력제고를 위해 대도시권국가론(MetroNation)을 새로운 국토비전으로 제시함.
- 백악관에 도시정책실(Office of Urban Policy)을 설치하고 대도시권의 비전을 수립, 정책을 제시하여 도시의 경쟁력 강화를 추구하고 있음.
 - 도시정책실의 주요 기능은 기존 연방정부의 정책들을 대도시권국가 개념에 맞는 다차원적이고 네트워크화된 도시정책으로 재구성하는 것임.
- 미국 경제에서 대도시권이 차지하는 비중은 매우 높으며, 국가의 성장엔진이라고 불릴 정도로 그 의미가 지대함.
 - 미국의 100대 대도시권 면적은 전 국토의 12%에 불과하나, GDP의 75%를 차지하고, 인구의 65%, 고용의 68%를 점유함.

¹⁴ 『오바마 新행정부의 새로운 국토비전, 제228호 2009.5.11, 국토연구원』을 참조하여 재작성

그림 4-2. 미국 경제에서 대도시권이 차지하는 비중과 100대 대도시권의 GDP 비중

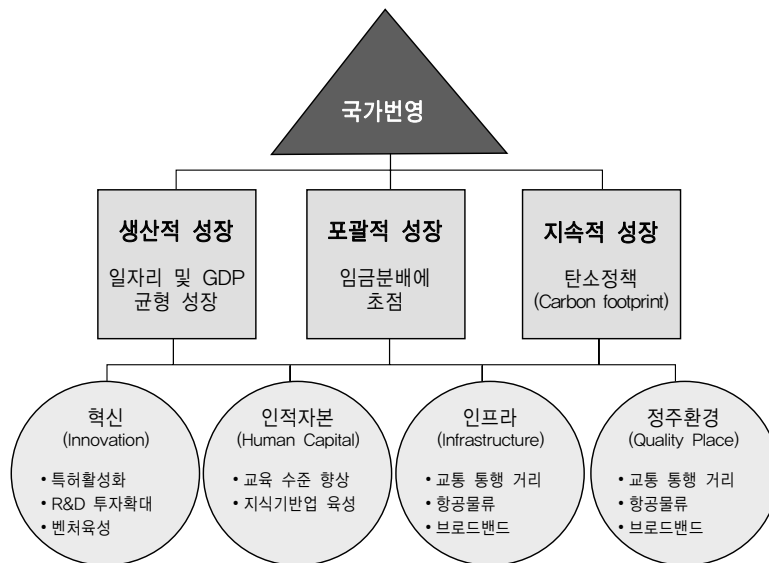


자료: Brookings Institute, 2008, 'MetroPolicy-Shaping a New Federal Partnership for a Metropolitan Nation'.

- 기존 도시정책은 최하위 행정단위별로 계획, 집행되고 있으나 도시문제는 대부분 대도시권 차원에서 연유하기 때문에 이를 치유하기 위한 대도시권 경쟁력 강화가 국가 경쟁력 강화의 핵심이 된다는 판단하에 대도시권정책을 추진함.
 - 국가번영전략(Blueprint for National Prosperity)의 네 가지 동력인 혁신(Innovation), 인적자본(Human capital), 기반시설(InFrastructure), 정주환경(Quality place) 등을 대도시권 단위로 계획, 집행하도록 재조정함.
- 국가번영은 생산적 성장, 포괄적 성장, 지속적 성장이 가능할 경우에 달성할 수 있다고 주장함.
 - 생산적 성장(Productive Growth) : 기술혁신, 고용창출, 소득증대 등 일차적 경제지표로 가늠할 수 있는 성장형태
 - 포괄적 성장(Inclusive Growth) : 교육과 고용기회의 증대, 빈곤퇴치, 중산층 육성 등 보다 포괄적인 개념의 경제·사회적 지표로 측정할 수 있는 성장형태로, 특히 구성 집단 간 소득 및 사회적 격차가 없는 상태를 포괄적 성장이라 지칭
 - 지속적 성장(Sustainable Growth) : 도시 및 지역사회의 경쟁력 제고, 환경 및 자원의 보호, 기후변화 대비, 신재생에너지 개발 등 보다 미래지향적이고 종합적인 지표로 측정할 수 있는 성장형태
- 전술한 세 가지 성장을 유도하는 네 가지의 동력으로는 혁신, 인적자본, 기반시설, 정주환경을 제시함.
 - 혁신(Innovation): 새로운 제품, 서비스, 기술, 사업모델 등을 기획하고 발전시키는 능력으로 국가의 경제성장을 유도하고, 고급인력과 직업을 양산하며, 기후변화 등 전 지구적인 문제에 빠르게 대응함.
 - 인적자본(Human capital) : 잘 교육받고 훈련된 인적자본은 기술혁신을 선도하고, 특히 성장의 사회·경제적 상승효과 등을 위한 필요조건임.

- 기반시설(**Infrastructure**) : 도로, 철도, 항만에서 통신네트워크에 이르는 기반시설은 물류, 여객, 정보를 빠르고 효율적으로 이동시킬 뿐만 아니라 대기오염을 줄이고 토양과 지하자원을 보호하며, 가스와 전기 소비를 줄이는 데 기여함.
- 정주환경(**Quality place**) : 시설 간 접근성과 이동이 편리하고 주거의 선택 폭이 넓은 쾌적한 도시는 혁신기업과 우수인재 유치에 필수적이고, 환경적인 지속가능성이 높음.

그림 4-3. 미국의 국가번영을 위한 성장구분 및 유형



자료: Brookings Institute, 2008, 'MetroPolicy-Shaping a New Federal Partnership for a Metropolitan Nation'.

- 대도시권정책의 목표는 전술한 네 가지 동력을 대도시권 단위로 계획, 관리함으로써 국가전체의 생산적(PG), 포괄적(IG), 지속적 성장(SG)을 유도하는 것임.
- 대도시권정책은 새로운 연방주의 개념을 필요로 하며, 이는 중앙정부와 지

방정부 간의 새로운 관계 정립(New Intergovernmental Relations)을 통해 가능하다고 주장함.

- 더 이상 20세기 중반의 중앙집권 정책도, 20세기 후반의 지방분권 정책도 아닌 대도시권 전체를 하나의 단위로 계획·관리하는 중앙정부 차원의 정책적 혁신의 필요성을 인식함.
- 연방정부는 대도시권을 지도 및 선도(Lead)하고, 대도시권으로 권한을 이양(Empower)하며, 그 성과를 최대화(Maximize Performance)하기 위한 최선의 노력을 기울일 것을 요구함.
 - 전 지구적인 문제(특히, 기후변화, 탄소배출거래권, 글로벌경제통합 등)에 대비한 국가적 비전, 방향, 목표설정 등을 제시할 수 있어야 함.
 - 대도시권으로 많은 권한을 이양하여 복합적 문제를 해결할 수 있는 유연한 사고, 논리적 방법, 자신감 등을 심어줌으로써 대도시권의 잠재력을 최대한 끌어올리도록 유도해야 함.
 - 세금을 효율적으로 집행하기 위해서 정부는 민관협력 및 시장경제 상황에 따른 판단을 통해 효율을 극대화해야 함.

표 4-1. 미국 연방정부의 대도시권정책

구분	주도	권한이양	성과 최대화
혁신	• 국립혁신재단(NIF) 조성	• 산업클러스터 개발촉진을 위한 지원금 신설	• 산업클러스터 정보구축 프로그램관리 등을 위한 정보센터 설치
인적자본	• 교육부 혁신·개선국의 교육혁신 유도 • 근로장려세제 확대 및 현대화	• 고등교육을 보장하고, 주·지방정부 및 민간 기금의 교육부문 투자로 국가경쟁력 강화	• 학업성취도 평가 • 교육R&D 확대로 교육혁신 강화
기반시설	• 21세기 국가차원의 기반시설 비전 수립 • 전략적 교통투자 위원회(STIC) 구성 • 국립인프라공사(NIC) 신설	• 광역계획기구(MPO)에 재량권 및 예산배분 확대	• 교통계획 등 정책결정을 위한 데이터베이스 구축, 분석기법 개발 및 활용 • 기반시설 이용 및 관리에 대한 평가점수가 높은 대도시권에 인센티브를 제공
정주환경	• 이산화탄소 거래권제 도입 • 에너지R&D사업 확대 • 그린에너지 개선사업 촉진	• 대도시권의 주택, 토지이용, 교통, 환경정책 통합 촉진을 위한 보조금 지급	• 탄소배출데이터 관리 • 부동산매매 시 에너지 정보 공개 의무
지역경영	• 지역 간 정책융합을 장려하는 보조금 제도 시행	• 지역 간 협정에 대한 보상제도 신설	• 국가 통계인프라시설 재설치 • 지역거버넌스를 장려하는 대도시권혁신네트워크 구축

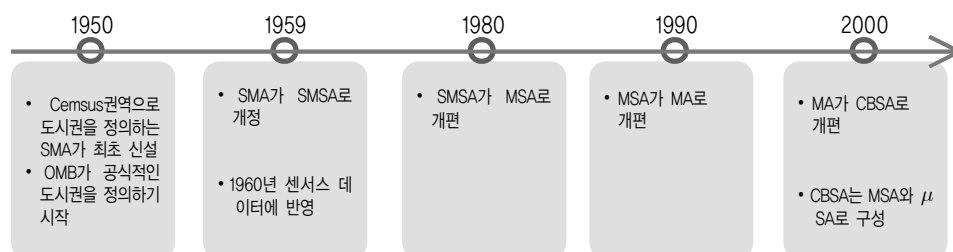
자료: 국토연구원, 2009, '오바마 新행정부의 새로운 국토비전'.

2. 계획권 설정 기준 및 추진 현황

가. 도시권역

- 미국에서는 1949년 인구주택센서스(Census of Population & Housing)에 SMA(Statistical Metropolitan Area)라는 통계권역을 신설하여 공식적인 도시권을 확정하기 시작한 이래¹⁵로 예산청(OMB)이 공식적인 도시권(metropolitan area)을 정의하고 확정하고 있음¹⁶.
- 1959년에는 기존의 SMA를 SMSA(Standard Metropolitan Statistical Area)라는 도시권으로 개정, 1960년 센서스부터 반영하였음
- 1980년에는 MSA(Metropolitan Statistical Area)라는 도시권으로 개정함
- 1990년에는 MA(Metropolitan Area)라는 새로운 도시권 확정기준으로 개정하였으며, 이는 Metropolitan Statistical Areas(MSAs)로 통칭됨
- 2000년에는 CBSA(Core Based Statistical Area)라는 새로운 도시권과 관련 확정기준을 도입하여 현재까지 운영되고 있음.

그림 4-4. 미국의 도시권 추진 경위



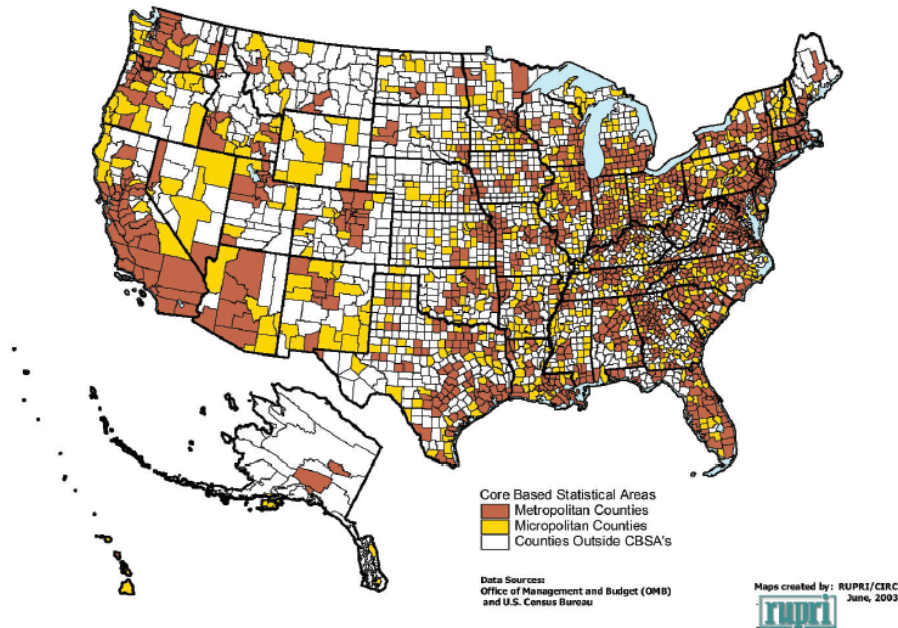
¹⁵ 1977년부터 1981년까지는 미국 상무부(Department of Commerce)의 연방 통계 정책 표준국(Office of Federal Statistical Policy and Standards)의 소관이 되어 해당 기간 동안은 제외됨 (Bob Hamilton and Grant Ian Thrall, 2004)

¹⁶ ‘미국 센서스국(U.S. Census Bureau)’ 홈페이지 주소 : <http://www.census.gov/population/www/metroareas/aboutmetro.html>

- CBSA의 확정의 기본공간단위는 MA와 마찬가지로 카운티(county)이며, 포함되는 중심도시 및 외곽지역에 관한 기준은 아래와 같이 설정됨.
 - 인구 1만 명 이상인 urbanized area/urban cluster를 중심지역으로 설정하며, 중심도시는 조작적으로 중심 카운티(central county)로 정의함.
 - 인구 1만 명 이상인 urbanized area/urban cluster에 상주인구 50% 이상이 거주하는 카운티 또는 5,000명 이상의 상주인구가 인구 1만 명 이상인 단일 urbanized area/urban cluster에 거주하는 카운티를 중심 카운티로 정의함.
 - 중심 카운티는 교외지역, 즉 주변 카운티(outlying county)의 설정에 활용되며, 복수의 중심 카운티가 존재할 경우, 통합해서 하나의 그룹으로 간주함.
 - 교외지역은 주변 카운티(outlying county)로 정의하며, 다음의 두 기준 중 하나를 만족해야 함.
 - ① 만일 카운티 A의 상주취업인구의 25% 이상이 중심 카운티(또는 그룹)로 통근한다면, 카운티 A를 주변 카운티로 설정함.
 - ② 중심 카운티(또는 그룹)의 상주취업인구가 카운티 B에 있는 총 일자리의 25%를 확보한다면, 카운티 B를 주변 카운티로 설정함.
- 두 개의 CBSA가 연결하여 기능적 연계를 이루는 경우, CSA(Combined Statistical Area)라는 통합 권역으로 정의되는데, 기본적으로 CSA는 다음의 기준을 따라 확정됨.
 - 인접해 있는 두 개의 Metropolitan Statistical Area/Micropolitan Statistical Area 간의 Employment Interchange Measure(EIM)¹⁷가 25% 이상이면 하나의 CSA를 형성할 수 있음.

¹⁷ 두 개의 연결한 권역의 연계를 측정하는 지표 중의 하나로, 하나의 권역에 거주하는 주민이 다른 권역에서 경제활동을 영위할 경우 그 인구비율을 합하여 계산함.

그림 4-5. 미국 CBSA(Core Based Statistical Area) 현황(2000년)

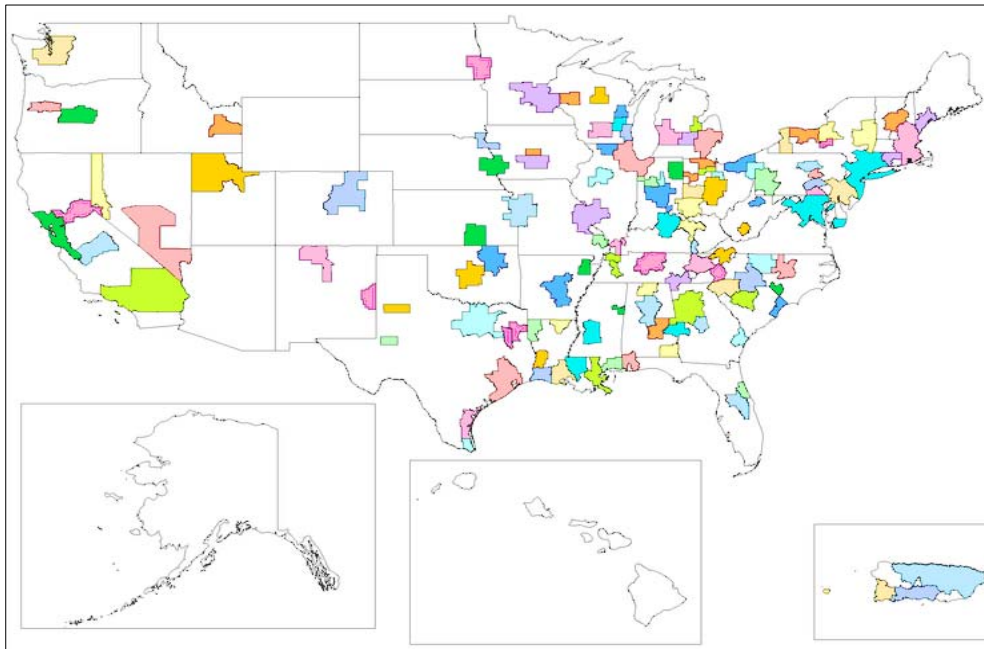


자료: Bob Hamilton & Grant Ian Thrall, 2004, 'Getting to the Core of CBSAs', Geospatial Solutions.

- 인접해 있는 두 개의 Metropolitan Statistical Area/Micropolitan Statistical Area 간의 EIM¹⁸이 15% 이상이지만 25% 미만이라면, 해당 지역주민의 의견수렴을 통해, 두 개의 지역은 하나의 CSA로 통합될 수 있음.
 - CSA로 통합된 Metropolitan Statistical Area/Micropolitan Statistical Area는 CBSA의 지위를 계속 유지함.
- 미국 센서스국에 따르면, 2000년 현재 CBSA가 연접(aggregate)하여 구성되는 CSA가 총 123개에 이르며, 363개의 MSA와 577개의 μ SA로 구성되는 CBSA는 총 940개로 집계됨.

¹⁸ Employment Interchange Measure: 인구규모가 작은 지역의 상주취업인구 중에서 인구규모가 큰 지역으로 통근하는 비율과 인구규모가 작은 지역의 일자리 중에서 규모가 큰 지역의 상주취업인구가 확보하고 있는 비율의 합임(Bob Hamilton & Grant Ian Thrall, 2004).

그림 4-6. 미국 CSA(Combined Statistical Area) 현황(2000년)



자료: http://en.wikipedia.org/wiki/Table_of_United_States_Combined_Statistical_Areas.

나. 농촌권역

- 공식적인 ‘농촌지역(rural area)’은 미국 통계청(Census Bureau)이 정의한 ‘밀집도시지역 또는 산재도시지역에도 속하지 않는 모든 인구와 영역’으로 정의되며, 따라서 농촌지역은 ‘비도시지역(not an urban area)’으로 이해되고 있음.
- 미국 통계청(Census Bureau)은 인구가 2,500명 이상 밀집하여 살 경우 ‘도시지역(urban area)’, 인구가 50,000명 이상인 지역을 ‘밀집도시지역(urbanized area)’, 인구 2,500~49,999명인 지역을 ‘산재도시지역(urban clusters)’로 각각 분류하고 있음.

- 매년 통계청에서 발표하는 센서스자료에 의하면, 인구조사 자료를 크게 도시지역과 농촌지역으로 나뉘며, 도시지역을 ‘밀집도시지역 안(Inside Urbanized Areas)’과 ‘산재도시지역 안(Inside Urban Clusters)’으로, 농촌지역을 농가(Farm)와 비농가(Non Farm)로 구분하여 제시하기도 함.
- 미국의 ‘농업법(FarmBill)’에 의하면, 농촌지역은 “50,000명 이상 거주하는 City와 Town 및 그러한 City와 Town에 연접해 있는 ‘밀집도시지역’ 이외의 지역으로 정의됨.
- 이 같은 정의 하에서 보면, 미국에서는 2000년을 기준으로 약 2억 8,100만 명 중 68.3%인 1억 9,200만 명이 ‘밀집도시지역’에, 10.7%인 3,000만 명이 ‘산재도시지역’에, 21.0%인 5,900만 명이 ‘농촌지역’에 살고 있음.

3. 지방정부 간 협력체계 추진기구 사례

가. 검토 방향

- 미국의 지방정부 협의체는 크게 지방정부연합을 의미하는 Regional Planning Council(RPC)과 Metropolitan Planning Organization(MPO)로 대표됨.
 - RPC의 경우 Association of Government 또는 Council of Government (COG)로도 불리며, MPO는 인구 5만 명 이상의 대도시권에 연방고속도로지원법(Federal Aid Highway Act of 1962)에 의해 설치하도록 되어 있으며, 많은 협의체가 RCP, COG와 MPO의 기능을 겸하고 있음(TRB, 2007).

- 2005년을 기준으로, 총 385개의 MPO가 존재(McKenzie, 2007)하고 있으며, 이와 같은 지방정부 간 협력을 연방정부 재정지원이 필수요건으로 하고 있음(김영재, 2000).
- 일반적으로 지방정부 차원의 계획의 접근방식은 크게 상향식과 하향식으로 나누어짐.
 - 상향식 접근방법은 주정부나 지역기구가 자치단체 계획(Local Plan)에 대해 상대적으로 개입 또는 영향력을 행사하는데 반해, 하향식 접근방법은 자치단체 계획의 전략이나 수단에 대해 주정부나 대도시권 협의체 기구가 상당한 수준의 리더십을 행사함.
- 두 가지 접근방법은 장·단점이 있으나, 이 연구에서는 상향식 접근방식으로 운영되는 사례를 살펴보고자 함.
 - 최근의 도시 및 지역계획에서는 다양한 참여자들의 의견을 수렴하여 정책에 반영하는 상향식 접근방식을 채택하여 추진하고 있는 추세이며, 규범적 관점에서 보더라도 다양한 참여자의 의견을 계획에 반영하려는 노력과 과정이 중요함.
 - 뿐만 아니라, 창조적 광역발전 구상의 성공을 위한 협력체계 추진 시, 지방정부 간의 수평적인 관계정립이 우선 시되어야 하며, 지방정부 간의 자발적 연계를 지원할 수 있는 협력체계 추진기구의 역할이 중요함.
- 미국 내에서 상향식 접근방식으로 운영되는 사례 중 일반적인 COG이자 MPO인 캘리포니아주의 SCAG(Southern California Association of Governments)을 사례를 살펴보고자 하며, SCAG의 개요는 다음 <표 4-2>와 같음.

표 4-2. SCAG 개요

구 분	내 용
구성	• 6개 카운티와 188개의 시 대표로 구성
설립연도	• 1965년(56개 시와 5개 카운티의 선출직 공무원들이 모여 남부 캘리포니아의 지역발전 협의회 개최)
목표	• 남캘리포니아지역에서의 경제성장과 개인 삶의 행복, 살기좋은 공동체 구현을 위해 장기 지역계획과 전략 수립, 양질의 지역정보 제공 및 가공, 지역 내 갈등해소와 신뢰구축, 창의성과 기회를 제공하는 교육 및 근로여건 조성 등을 추진
거버넌스체계	• 총회(General Assembly) • 집행의회(Regional council) • 교통 분과위원회 • 에너지 및 환경 분과위원회 • 공동체·경제 및 인적자원개발 분과위원회
주요재원	• 연방정부지원금(81%, 주정부 경유) • 주정부(2%) • 지방정부(4%) • 지방정부 매칭펀드(10%) • 회비(3%)
협의체 성격	• Metropolitan Planning Organization • Regional Transportation Planning Agency • Council of Government
운영	• 월별 집행의회 및 연례 총회 개최
주요기능	• 대기질 관리 • 종합청사진계획 수립(Compass Blueprint) • 지역교통계획(Regional Transportation Plan) 수립 • 지역종합계획(Regional Comprehensive Plan) 수립 • 지역현황 보고서(State of the Region Report)의 발간

자료: 박재욱, 2008, ‘광역경제권 설정과 광역 거버넌스 구축방안’을 참조하여 재작성.

나. SCAG 사례¹⁹

1) 개요

- SCAG은 1965년 설립된 MPO로서 통행패턴에 대한 자료의 수집, 인구성장 예측, 통행패턴 예측을 위한 모델링 등의 업무를 주로 수행하고 있음.
- SCAG은 남부캘리포니아 지역의 6개 카운티와 188개시의 지방정부 대표들로 구성되어 있으며, 거주인구 1,800만 명으로 미국인구 전체 인구의 3.6%, 캘리포니아 인구의 49%를 차지하며, 면적은 3만 8,000평방 마일로 남한과 유사한 크기로 세계에서 열번째로 큰 경제규모(6,690억 달러)의 미국 최대 제조업 지역에 해당됨.
- SCAG은 캘리포니아 대기질위원회(California Air Resources Board) 및 남해안 대기질 관리지구(South Coast Air Quality Management District) 등에 교통분야와 사회경제분야의 데이터 취합 및 제공을 통해 대기질을 관리하는 중요한 역할을 담당하며, 고속도로 및 대중교통 사업에 대한 연방정부의 지원을 얻기 위해 청정대기법(Clean Air Act)에서 규정하고 있는 적합성 평가(Conformity Determination)를 위한 분석작업(자료수집 및 모델링 등)을 수행하고 있음.
- 또한, 지역이 성장을 지속하고 토지이용계획과 교통계획을 통합하는 혁신적 계획수립에 참고할 수 있도록 종합청사진계획(Compass Blueprint)을 제시하고 있음.
- SCAG은 연방 및 주법에 따라 4년단위 장기 지역교통계획(Regional Transportation Plan)을 수립할 뿐 아니라, 토지이용, 주택, 오픈 스페이스, 에너지,

¹⁹ SCAG(2007), SCAG(2008)의 자료를 참조하여 작성

대기질, 경제 등의 분야를 포괄하여 지방정부와 민간이 도시계획 수립과 개발사업을 추진하는 데 적용되는 지역종합계획(Regional Comprehensive Plan)도 수립하고 있음.

2) 운영 현황

- 지방정부를 대표하는 SCAG 회원들은 다양한 지역계획(Regional Plan)을 수립하는 과정에서 각 지역의 이해관계를 대변하고 상호 협의하게 되며, 계획이 수립되면 계획이 정한 범위 내에서 토지이용계획과 같은 지방정부의 집행활동을 수행하게 됨.
- SCAG이 지방정부들의 하위 계획을 수립하여 지역계획을 수립하므로 SCAG은 계획수립 주체(Planning Agency)이고 지방정부는 집행주체(Planning Implementation)라고 할 수 있음.
- 정책위원회에서 실무적이고 심층적인 협의를 거치고도 의견의 일치가 이루어지지 않을 때는 지방정부의 선출직 대표들이 정치적 타협(Political Negotiation)을 시도하게 되고, 최종적으로는 지역의회나 총회에서 다수결 방식으로 의사결정을 내리게 됨.
 - 사안에 따라서는 수년간의 의사결정 기간이 소요되기도 하나 기본적으로 합의에 의한 결정이라는 범주를 벗어나지 않도록 하고 있음.
- SCAG은 직접적인 규제나 권한행사를 하지 않는 대신 대기질 관리에 있어서 사전동의(Confirmation)나 예산배정을 위한 사업의 우선순위 선정 등을 통해 간접적인 영향력을 행사하게 됨.
- 연방정부의 지원금은 직접적으로 지원되지 않고 주정부를 경유하여 지원되며 SCAG이 사업예산을 각 지방정부로 재배정하는 역할을 담당하게 됨.

- 주정부는 SCAG에 대한 감사권을 가지고 있지만 권한이 미미하고 예산 지원도 거의 없는 실정임.
- 아울러 계획은 과정(Planning is Process)이라는 관점하에 참여적 계획수립(Participatory Planning)을 의무화하고 설문조사, 워크숍 등을 통해 주민의견을 구체적으로 수렴하고 있음.
- 시민평가와 환류(Citizen Review and Feedback)를 위해 각종 계획을 소개하는 컨퍼런스, 공개포럼을 개최하고 있고, 매달 개최되는 지역의회 개최 이전에 시민의견(Public Comments)을 접수하고 있으며, 별도의 웹 페이지를 통해 회의일정 공지, 의견수렴 등을 실시하고 있음.
- 주민들도 지역의 발전시나리오를 직접 구상하는 시나리오 워크숍이나 성장게임(Growth Game) 등에 주도적으로 참여하고 있음.

4. 자치체 간 유연한 합병 제도²⁰

- 합병(annexation)은 한 지방정부가 다른 지방정부로부터 토지를 취득할 수 있도록 하여 토지와 관련된 행정 및 관리를 자치체의 자율에 따라 타 자치권에 통합할 수 있도록 허용하는 제도임.
- 합병제도는 일반적으로 군이나 군·구의 토지가 주변의 시에 통합되도록 하는 방식으로 이루어지고 있음.
 - 시는 일반적으로 다른 시의 토지를 합병할 수 없으며, 대개 합병될 토지는 합병하는 시에 연접한 토지이어야 합병이 가능하도록 규정함.
- 미국의 매사추세츠 주를 제외한 뉴잉글랜드 지방의 주와 하와이 주를 제외

²⁰ Tom Daniels, 1999, 'When City and County Collide'을 참조하여 재정리

한 44개 주에서 합병 제도를 허용하고 있으며, 이 중, 12개 주에서는 시 밖의 토지소유자들만이 합병절차를 착수할 수 있도록 규정하고 있으며, 합병은 합병될 주민과반수 지지를 요구할 수도 있고 요구하지 않을 수도 있음.

○ 합병 제도의 장점은 다음과 같음.

- 가장 중요한 장점은 행정서비스의 효율성을 제고할 수 있으며, 보다 광역적 차원의 지역발전을 가능토록 해 지역의 경쟁력을 제고할 수 있는 기저로 작용할 수 있음.
- 이 외에도 합병 대상 지자체에 존재했던 공공 서비스의 중복성 해소, 자치체와 군 사이의 서비스 파편화 방지, 도시의 성장속도와 장소를 제어, 기존 시와 읍의 인접지역에 개발을 유도하여 농촌지역으로 뻗어나가는 스프롤을 최소화할 수 있는 등의 장점도 지님.

○ 지금까지 미국에서 합병 제도를 통해 지역의 경쟁력을 제고한 대표적인 사례로는 테네시 주 내슈빌과 데이비슨 군, 플로리다 주 잭슨빌과 듀발 군, 인디애나 주 인디애나폴리스와 메리온 군 등이 있음.

- 내슈빌과 잭슨빌은 경제적인 성공담이지만 새로운 성장이 더 바깥쪽의 대도시권 군에서 발생함에 따라 지역인구에서 각각의 통합지역이 차지하는 비율은 지속적으로 감소함.
- 인디애나폴리스와 메리온 군을 통합하기 위해 인디애나 주 의회에서 1969년에 만든 ‘유니가브(Unigov)’는 경제성장과 서비스 제공의 효율성 증대로 인해 대단한 찬사를 받았음.

5. 농촌지역의 보존 및 정주성 향상을 위한 기법

□ 검토 목적

- 광역경제권 등과 같은 광역적 차원의 개발계획은 필연적으로 도시의 광역화를 초래할 가능성이 높음.
 - 도시의 광역화는 인구와 경제성장 압력이 기존의 도시지역을 벗어나 교외지역으로 강력히 가해지면서 농촌 토지의 무계획적 개발을 야기하고 도심부의 활력을 흡수할 수 있음.
 - 미국에서는 이러한 현상이 1970년대 이후 쉽게 발견되었으며, 농촌지역의 토지의 보존하고 농촌의 정주생활권을 저해하기 않기 위해 다양한 정책 및 제도들을 개발, 적용하고 있음.
- 정부의 창조적 광역발전구상 추진 시에도 미국에서 발견되었던 도시의 광역화와 이로 인한 농촌지역의 토지 훼손 및 정주생활권 붕괴가 우려되므로 선제적이고 효과적인 정책을 수립하거나 기존의 제도를 보완, 발전시켜야 함.
 - 이러한 측면에서 농촌지역의 보호를 위해 적용하고 있는 미국의 정책 및 제도는 우리나라에 시사하는 바가 클 것으로 판단됨.
- 2009년 현재 미국에서는 광역적인 토지이용과 성장관리 차원에서 농촌지역의 보존 및 정주성 향상을 위해 40여 개가 넘는 정책 및 제도를 운영하고 있으며 우리나라의 농촌지역에 적용가능성이 높은 제도를 중심으로 살펴보면 다음과 같음.

□ 광역계획을 위한 공동계획 및 공동조닝조례

- 광역계획에 참여하는 자치단체 간의 광역적 협력을 촉진하기 위한 기법으

로 시와 군 사이에 이용되는 경우가 빈번함.

- 개발의 위치에 대한 통제를 강화할 수 있으며, 공공 서비스를 보다 더 효율적으로 공급할 수 있는 장점이 있으나, 수립 및 집행하기가 어려울 수 있음.
 - 이 기법의 실천력을 제고하기 위해서는 공동계획을 작동시킬 수 있는 공동조닝조례의 제정이 중요함.

□ 자치체 간 협정

- 지방정부들 사이에 의견을 조정하며, 공공서비스를 공유하거나 도시성장경계를 지정하는데 이용될 수 있으나, 합의에 도달하고 이를 지속하기 어려울 수 있으며, 공동계획 및 조닝만큼 강력하지는 못함.

□ 도시성장경계 및 마을성장경계

- 향후 10~20년 동안의 충분한 개발가능용지를 확보하면서 도시기반시설과 같은 도시형 서비스의 확정에 제한을 가할 수 있음.
- 더욱 압축적이며 서비스 비용이 적은 개발을 촉진할 수 있을 뿐 아니라 도시의 무절제한 확산을 방지할 수 있음.
 - 다만, 경계가 지나치게 엄격하면 토지비용을 상승시킬 수 있음.

□ 성장률 상한

- 자치체에서 연간 성장률에 제한을 가하는 것으로 단계적이고 재정적으로 감당할 수 있는 개발을 장려할 수 있음.
- 그러나 토지비용과 주거비용을 상승시킬 우려가 있으며, 모니터링(*monitoring*)이 쉽지 않은 문제점이 있음.

□ 보호지지역제

- 민감한 지역의 토지를 보호할 수 있으며, 특히 야생생물 서식지, 습지, 오픈스페이스 등을 보호하는데 도움을 줄 수 있음.
- 단점으로는 토지이용 제한을 보상받지 못한 토지소유자들이 반대할 확률이 높으며, 용도지역제가 변경될 수 있음.

□ 오픈스페이스 지역제 또는 군집지역제

- 상당량의 오픈스페이스를 유지하면서 토지의 한 부분에 건물들 집중시킬 수 있으며 개발업자에게는 한 부지에 많은 건축물을 개발할 수 있는 혜택을 줄 수 있음.
 - 이를 통해 오픈스페이스와 야생생물의 서식지를 보호할 수 있으며, 보상 없는 토지 수용문제를 피할 수 있음.
- 지나치게 많이 이용하면 군집된 스프롤을 야기할 수 있음.

□ 개발권 양도

- 토지의 개발 잠재력을 자원토지에서 지정된 성장지역들로 보내기 위한 기법으로, 집중된 성장을 유도할 수 있으며, 재산권행사에 어려움을 겪고 있는 지역의 주민들에게 일정수준의 금전적 혜택을 제공할 수 있음.
- 송출지역과 수용지역에 대해 합의하기 어려운 문제가 있음.

□ 광역 조세기반 공유

- 한 지역에 있는 모든 공동체가 지불 능력에 근거하여 어느 정도의 재산세 수입을 공유하도록 함.

- 오래된 교외지역과 도심부에 재정을 지원할 수 있는 장점이 있는 반면, 지역 전체적인 협력을 획득하기 어려운 단점도 존재함.

□ 지역공정부담

- 한 지역의 모든 공동체가 지불 능력에 근거하여 어느 정도의 재산세 수입을 고유하도록 하는 기법임.
- 성장을 균형 있게 배분할 수 있으며, 더 많은 단위의 저렴한 주택을 보장할 수 있는 효과를 창출할 수 있으나, 지방의 저항이 클 경우에는 제도의 실효성이 떨어짐.

6. 시사점

□ 대도시국가론 추진전략 및 농촌지역의 발전정책

- 미국의 새로운 대도시권국가론은 우리나라의 광역경제권 및 초광역개발권 계획에 주는 시사점이 큼.
- 미국의 경우는 광역권의 기술혁신, 인적자본, 기반시설, 정주환경을 효율적으로 개발·관리를 위한 대도시정책위주의 지역개발정책으로 전환하고 있음.
 - 우리나라도 미국의 경우와 마찬가지로 국가의 생산적, 포괄적, 지속적 성장을 유지하기 위해서는 대도시권정책과 같이 지방분권의 기초를 유지하면서 광역권의 특성을 최대한 고려하는 대도시권정책의 수립이 그 어느 때보다도 요구됨.

- 이러한 시대적 변화를 고려하여 정부는 미국의 대도시권국가론과 유사한 창조적 광역발전 구상을 제시, 추진하고 있음.
 - 계획의 실현을 위해서는 아직까지는 넘어야 될 산이 많지만, 특히 구체적인 실행전략 즉, 선도산업 육성, 산업구조조정의 지속적 추진, 성장동력의 확충과 신성장산업 육성, 기능적 공간적 통합과 인프라 확충, 성장거점의 육성과 클러스터화 전략, 기초생활권의 구축·연계화 등을 조속히 마련해야 함.
 - 이러한 점에서 미국의 대도시국가론상의 실행전략은 국토 균형 발전을 위해 다차원적이고 포괄적인 접근을 통해 전략적인 성장을 유도하고 발전을 도모한다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 큼.
- 한편, 대도시국가론가 더불어 농촌경제 활성화와 삶의 질 개선을 지역개발정책의 주요 목표로 설정하고 있음.
 - 농가 및 농업 경제에 대한 경제적 보호 및 생산 지원을 펼치고 있으며, 도시에 비해 상대적으로 열악한 의료복지 및 사회 서비스 수준을 향상시키기 위한 투자 및 시설 확충을 담보하고 있음.
 - 이는 기초생활권 전략으로 도농을 포괄하는 단위 생활권에서 전반적인 삶의 질을 개선한다는 우리나라의 유사 정책과 비교할 때, 낙후지역인 농촌을 명시하며, 해당 지역에서의 서비스 수준의 개선을 구체적으로 지원한다는 점, 의료복지 서비스를 포함한 서비스 인프라 확충에 비중을 두고 있다는 점에서 차별적이며, 시사하는 바가 큼.

□ 계획권 설정 기준

- 현재 미국의 도시권은 OMB가 설정하는 통계권역 설정 기준인 CBSA에 준하여 확정되고 있는데, 지난 1950년부터 현재까지 비교적 오랜 기간의 개정과정을 거쳐 유지·운영되어 있음.
 - 오랜 기간 동안 분명한 기준 및 원칙을 통하여 도시권 및 농촌권을 확정

하고 있다는 점에서 비교적 도시권 확정의 역사가 짧고, 권역 확정 전담 주체가 모호한 우리나라의 현실에 있어 시사하는 바가 큼.

- 중심도시를 설정하고 중심도시와의 기능적(인구 및 고용) 연계를 가장 현실적인 측정 기준인 통계(센서스) 데이터를 토대로 측정하여 확정된다는 점에서 의미가 있음.
 - 또한, 미국의 도시권 확정 기준은 농촌, 교외지역 등의 비도시 지역에 대한 확정 기준이 비교적 명시적인 반면, 해당 기준이 부재하며, 기존의 행정 구역 체계에 집착하여 설정되는 우리나라의 도시권 확정 체계와는 대조적임.
 - 이는 창조적 광역발전 구상의 기초생활권 추진에 있어 권역 내의 농촌지역의 파악을 어렵게 만들며, 이는 효과적인 농촌지역 관리 정책을 수립함에 있어 하나의 문제점으로 작용할 우려가 있음.
- 현재까지는 창조적 광역발전 구상의 초광역경제권, 광역경제권, 기초생활권의 계획권역이 광역적으로 설정되어 있을 뿐, 지역 내의 다양한 연계체계 등을 고려한 세부적인 다차원적 권역설정은 이루어지지 않음.
 - 다핵연계도시를 육성·발전시킨다는 점에서 광역경제권 내에서도 세분화된 권역 설정이 필요하며, 이 때 미국의 도시권 및 농촌권 확정 사례는 원칙, 추진방안 등을 모색하는데 시사하는 바가 있을 것임.

□ 지방정부 간 광역협의체

- 협의체를 구성하는 지방정부는 동등한 자격으로 의회 내지 총회에 참여하게 되며, 협의체의 최종 의사결정은 의회나 총회에서 이루어지게 됨.
 - 한편, 실무적인 사항에 대해서는 의회나 총회 산하의 분과별 위원회에서 충분한 협의를 거치게 되어 있으며 협의체에 속한 사무국 등에서 자료조사나 전문적인 정책검토를 수행하고 있음.

- 각종 위원회에는 일반시민 또는 로비스트들의 참여를 제도화하여 다양한 의견을 수렴하고 있음.
- 협의체가 활동하는 데 필요한 예산은 자체조달과 연방정부 내지 주정부 지원을 통해 형성하며, 협의체가 지방정부 예산배분의 통로(Channel)가 되도록 함으로써 독자적인 기능과 위상을 정립하고 있음.
 - 주정부나 연방정부는 재원보조 등을 통한 간접적 지원에 그치며 협의회를 구성하는 지방정부는 협의회에서 결정되는 종합계획의 범위 내에서 자체적인 사항을 결정하고 집행하는 구조로 이루어져 있는 것을 알 수 있음.
- 미국의 광역협의체는 지방정부 간 협의체를 통해 합의형성 노력을 계속하고 있는 점이 더 중요한 시사점이라고 판단됨.
 - 앞서 언급하였듯이 미국의 광역협의체의 기능 및 역할은 우리나라는 달리 분명할 뿐 아니라, 실제로 계획을 조율하고 합의를 도출함에 있어 실질적인 권한을 행사하고 있음.
 - 광역협의체마다 다소 상이하기는 하지만 본 연구에서 살펴본 SCAG의 사례는 예산배정을 위한 사업의 우선순위 선정 등을 통해 간접적인 영향력을 행사하게 됨.
 - 주정부 및 지방정부로부터의 자유권이 확보되어 규범적인 계획적 관점을 유지하여 계획을 수립, 집행할 수 있는 장점도 지니고 있음.
 - 거버넌스 체계를 통해 중앙정부와 지방정부 간, 지방정부 간의 의견을 조율하고 있는 것도 특징임.
 - 시민과의 참여적 소통을 지향하고 있으며, 시민평가와 환류를 위한 다양한 노력도 경주하고 있음.
 - 주민들도 지역의 발전시나리오를 직접 구상하는 시나리오 워크숍이나 성장게임(Growth Game) 등에 주도적으로 참여하고 있음.

- 광역경제권과 초광역경제권의 정착 및 성공을 위해서는 자율적 협의를 통한 계획의 추진이 선결과제인 바, 미국 SCAG의 기능 및 역할, 운영방안은 우리나라에 시사점이 많음.

□ 자치체 간 합병 제도

- 하동만(2008)도 제시하였듯이, 우리나라의 광역경제권은 기존의 행정구역을 토대로 설정되어 있기 때문에 지역 간 협력이 원활하게 이루어질 수 없는 한계가 지님.
 - 이를 해결하기 위한 가장 효과적인 수단은 행정구역 개편임.
- 미국의 경우는 우리나라와는 달리 자치체 간 유연한 합병제도를 운영하고 있으며 44개 주에서 합병 제도를 허용할 뿐 아니라, 유도하고 있음.
 - 미국의 합병 제도는 절차나 과정이 비교적 단순하고, 주민의 참여가 전제된다는 점에서 우리나라에 시사하는 바가 큼.
- 우리나라 정부도 기존 행정구역체계의 비효율성을 개선하기 위해 행정구역 개편을 추진하고 있음.
 - 2009년 현재까지 몇 개의 시범구역도 설정하는 등의 실천적 노력을 기울이고 있음.
 - 그러나 아직까지는 중앙정부가 합병을 주도하고 있다는 인상을 주고 있으며, 미국의 사례 등을 참조, 합병 제도의 원 취지대로 지방정부 간의 자율적 합병을 유도하는 방향으로 나아가야 할 것임.

□ 농촌지역의 성장관리를 위한 기법

- 공간적으로 광역적 기능을 강화하기 위한 지역발전정책은 불가피하게 교외 지역이나 농촌지역의 토지를 잠식하거나, 기존지역의 정주생활권을 훼손할 개연성이 높음.

- 따라서 이에 대한 선제적인 정책을 마련하여 농촌지역이 지닌 가치를 훼손하지 않아야 함.
 - 만약, 광역적 지역발전정책의 미명 아래, 농촌지역을 훼손하게 된다면, 도시지역과 농촌지역 간의 간극은 더욱더 커질 수밖에 없으며, 결국에는 농촌지역의 붕괴로까지 이어질 수 있음.
- 미국은 도시의 광역화에 대비하여 농촌의 정주생활권을 보호하기 위해 효과적이고 다양한 정책 및 제도들을 운영하고 있음.
- 농촌지역의 특성에 따라 40여 가지가 넘는 제도를 운영하고 있다는 점에서 시사점이 있으며, 우리나라도 미국의 정책 및 제도 등을 검토하여 우리나라의 농촌지역에 적합한 제도를 도입할 필요가 있음.

제 5 장

종합 및 결론

1. 연구결과 종합

- 본 연구는 정부의 창조적 광역발전 구상의 실행전략에 필요한 기초자료의 제공을 목적으로 미국사례를 검토하였음.
 - 주로 광역경제권과 창조적 광역발전 구상과 연계된 농촌지역의 관리방안에 대한 사례를 검토하였음.
 - 기존 연구는 유럽의 선진국가와 일본을 사례로 하여 개별적인 검토 방향을 도출하여 광역경제권의 추진 시 예상되는 문제점과 정책적 시사점을 도출한 반면, 본 연구는 미국의 사례로 하여 보다 포괄적으로 검토하였음.
- 본 연구의 결과 및 의의를 정리하면 다음과 같음.
 - 정부의 창조적 광역발전구상과 관련된 이론 및 선행연구를 정리하여 후속연구의 참조가 될 수 있게 하였음.
 - 창조적 광역발전구상 추진 시 예견되는 이슈 및 문제점을 정리하였으며, 이를 토대로 미국 사례의 검토방향을 설정하였음.

- 미국 사례검토는 문헌 자료의 분석을 통해 미국의 광역경제권 현황 및 목표, 오바마 정부의 대도시국가론상의 추진전략, 광역 협의체, 농촌지역의 정주생활권 보호를 위한 관련기법 등을 고찰하였으며, 시사점을 도출하였음.
- 이를 토대로, 창조적 광역발전구상의 성공을 위한 정책 및 기법과 농촌지역의 관리 및 발전방향을 제시하였음.
- 종합하면, 미국사례를 검토해 향후 창조적 광역발전구상의 전략 마련 시 참조할 수 있는 다양한 사례와 자료를 제시하였다는데 의의가 있음.

2. 연구의 한계 및 향후 연구과제

- 본 연구가 추구하였던 목표 중의 하나는 농촌지역의 요구와 광역계획이 결부된 농촌계획수립방향을 제시하는 것이었음.
 - 그러나 미국의 경우도 우리나라와 유사하게 대도시 중심의 광역적 지역발전정책이 최근에 채택, 추진하고 있어 관련 자료가 풍부하지 못한 관계로 광역발전정책과 연계된 농촌지역의 정책방안을 모색하는데 한계가 있었음.
 - 다만, 광역적 도시성정관리 차원에서 농촌지역의 보존과 정주권 향상을 도모할 수 있는 관리방안과 정책 및 기법을 소개하고 시사점은 도출하였음.
- 미국 사례 검토 시 종합적인 검토방향을 설정하여 시사점을 도출한 점은 타당했다고 판단되나, 자료 구득의 어려움이 있는 몇몇 항목의 경우는 보다 면밀히 살펴보지 못한 한계가 있으며 이 점은 연구의 아쉬움으로 남음.
- 정부의 창조적 발전구상을 위해서는 앞으로 구체적인 실행전략 마련이 무

엇보다 중요하다고 판단되며, 따라서 본 연구의 성격과 같은 선진 해외사례의 검토를 통한 시사점 도출을 제시하고자 하는 연구는 세부적인 검토 이슈를 설정하고, 가능한 한 구체적으로 살펴보는 것이 필요함.

- 시간과 비용이 허락된다면, 문헌조사에 의존하는 것보다는 직접 방문하거나 관련 해외의 전문가와의 면담 등을 적극적으로 수행하여 연구의 시사점을 제고하는 것이 바람직할 것으로 사료됨.
- 한편, 우리나라의 창조적 광역발전을 위해서는 앞으로 선도산업 육성, 산업구조조정의 지속적 추진, 성장동력의 확충과 신성장산업 육성, 기능적 공간적 통합과 인프라 확충, 성장거점의 육성과 클러스터화 전략, 기초생활권의 구축·연계화 등에 관련하여 세부전략 마련이 필요한 바, 이에 대한 연구가 지속적으로 수행되어야 할 것임.

참고 문헌

- 강인호. 2000. “주거지 계획에서의 단계구성론의 형성과 전개에 관한 연구.” 「계획계」 제 16권 제9호. 대한건축학회.
- 경남발전연구원. 2009. 「경남정책-Brief」.
- 국가균형발전위원회. 2008a. “이명박 정부 지역발전정책 연차보고서.”
- _____. 2008b. “2008년 제1차 국가균형발전위원회 지역발전정책 추진전략 보고회의 자료.”
- _____. 2008c. “2008년 제2차 국가균형발전위원회 회의자료.”
- _____. 2008d. “2008년도 제1차 전문위원회 회의자료.”
- 국토연구원. 2008. “국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상.”
- _____. 2009. “오바마 新행정부의 새로운 국토비전.” 「국토정책 Brief」 228호. 국토연구원.
- 김광익 외. 2008. “국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상.” 국토연구원.
- 김동주. 2008a. “광역경제권 발전전략과 과제.” 「국토」 2008년 12월호. 국토연구원.
- _____. 2008b. “창조적 국토발전 전략: 광역경제권 발전전략과 과제.” 국토연구원.
- 김영재. 2000. “지방자치단체 간 행정협의회의 효율적인 운영방안.” 「전북행정학보」 14(2). 전북행정학회.
- 김용웅. 1999. “지역개발분쟁의 해결방안 ①: 지역간 개발분쟁의 특성과 해결방안.”
- 김은경. 2008. “광역경제권 관련 해외사례 검토를 통한 정책적 시사점.”
- 김홍상. 2004. 「농업부문 사회갈등의 실태와 관리방안 연구 - 한·칠레 FTA 등의 사례를 중심으로」. 한국농촌경제연구원.
- 대한국토·도시계획학회. 2009. “국토 지역계획론.”
- _____. 1998. “단지계획.”
- 박양호. 2008. “창조적 광역발전 전략과 향후과제.” 「지방재정」 제57권 제654호. 대한지방행정공제회.
- 박재욱. 2008. “광역경제권 설정과 광역 가버넌스 구축방안.”
- _____. 2009. “광역경제권의 해외 추진사례와 시사점.”
- 부산발전연구원·울산발전연구원·경남발전연구원. 2007. 「동남권 산업연계 현황과 광역경제권 형성」.
- 손창남 외. 2008. “주요국의 광역경제권 구축 사례와 시사점.”
- 손창남, 조강철. 2008. “주요국의 광역경제권 구축 사례와 시사점.”

- 안영훈. 2008. “광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제.” 한국지방행정연구원.
- 우윤석. 2009. “지방행정체제 개편 논의의 쟁점과 국토도시계획적 함의.” 「도시정보」 2009년 8월호. 대한국토도시계획학회.
- 이동우. 2006. “초광역권시대의 도시개발 ; 국토의 초광역경제권 구상과 정책과제.”
- 이양재, 정영현. 2005. “시·군 행정구역 개편에 따른 도·농통합 효과의 평가에 관한 연구 :정성적 분석을 중심으로.”
- 이용우. 2000. “국토종합계획에서 계획권역설정에 관한 연구.”
- 이원섭. 2008a. “새정부의 광역경제권 정책 추진방향.”
- _____. 2008b. “광역경제권 구축 방향과 과제.”
- 장재홍. 2008. “지역경제발전을 위한 새로운 정책 패러다임 모색.” 「응용경제」 제10권 제2호. 한국응용경제학회.
- 전국 시도연구원협의회. 2008. “광역경제권 운영체계 구성에 관한 연구.”
- 조재성. 2004. “미국의 도시계획.”
- 지역발전위원회. 2008. 「2008 이명박 정부 지역발전정책 연차보고서」.
- 채원호. 2008. “일본의 광역 과제 대응을 위한 도주제(道州制) 구상.”
- 최영출. 2008. “영국의 광역과제 대응을 위한 행정시스템-지역개발청을 중심으로.”
- 하동만. 2008. “광역경제권구상 제언.”
- 한국 지역개발학회. 1996. “지방자치단체의 세계화전략과 지역경제발전모형 ; 대전 충남지역을 중심으로.”
- 한국지방행정연구원. 2008a. “광역경제권도입에 따른 재원조달과 운영방안.”
- _____. 2008b. “기초생활권 형성 및 발전촉진 연구.”
- 한국행정학회. 2008. “광역경제권 매뉴얼 작성.”
- 황명찬. 1989. “지역개발론: 지역계획의 학문적 전통.”
- 오마에 겐이치(大前研一). 1996. 「국가의 종말」.
- _____. 2006. 「부의 위기」.
- Amekudzi, A., L. Thomas-Mobley & C. Ross, 2007. Transportation Planning and Infrastructure Delivery in Major Cities and Megacities. *Transportation Research Record*.
- American Lung Association. 2004. ‘State of the Air: 2004, Last accessed March 26, 2008, from <http://lungaction.org/reports/sota04_full.html>.
- Arizona State University. 2006. ‘The Sun Corridor Seminar.’
- _____. 2006. Megaregions: Literature Review of the Implications for U.S. Infrastructure Investment and Transportation Planning.

- Brookings institute. 2008. Metropolicy-Shaping a New Federal Partnership for a Metropolitan Nation.
- Bullard. K. 2007. Economic Development Opportunities For U.S. Mega-Regions.
- Center for Quality Growth and Regional Development. 2006. Emerging MegaRegion Efforts.
- Contant et al. 2005. The Piedmont Atlantic Megalopolis (PAM). *In Working Paper Series. College of Architecture. Georgia Institute of Technology.*
- Delgado, E. et al. 2006a. Methods for Planning the Great Lakes MegaRegion. Ann Arbor: Urban and Regional Planning Program. University of Michigan.
- _____. 2006b. Through a Wider Lens: Re-envisioning the Great Lakes MegaRegion. Ann Arbor: Urban and Regional Planning Program. The University of Michigan.
- European Communities. 1991. Europe 2000.
- Georgia Institute of Technology. 2008. Megaregions: Literature Review of the Implications for U.S. Infrastructure Investment and Transportation Planning.
- Glasson, J. 1982. An Introduction to Regional Planning. Concepts. Theory and Practice. 2nd ed. London: Hutchinson & Co. Ltd.
- Golden v. Planning Board of Town of Ramapo. 1972. New York Appeals Construction Industry Association of Sonoma County v. Petaluma. 522F.2and 897. Ninth Circuit Court. 1975. certiorari denied 424 U.S. 934(1976); and Mark Schenk v. City of Hudson. Ohio. Sixth Circuit Court of Appeals. 1997.
- IGU MegaCity Taskforce <<http://www.magacities.uni-koeln.de/documentation>>.
- Jacobs, J. 1984. *Cities and the Wealth of Nations*. N.Y: Random House.
- Kern County Council of Governments. San Diego Association of Governments & Southern California Association of Governments. 2005. The Southern California Mega-region: A Case Study of Global Gateway Regions: America's Third Century Strategy.
- Longworth, R.C.. 2008. "Can the Midwest regain its economic clout?" Chicago Tribune.
- McKenzie, Jim. 2007. The State of the MPO. In Transportation Research Board. The Metropolitan Planning Organization. Present and Future. Conference Proceedings 39.
- Metcalf, G. & E. Terplan. 2007. The Northern California Megaregion. In Urbanist. 4-25. San Francisco Planning & Urban Research (SPUR).
- Metro. 2003. Metro Charter.
- _____. 2007. Comprehensive Annual Financial Report.
- _____. 2008. Adopted Budget Summary.
- _____. 2008. Metro Code.

- Petrella, R. 1995. A Global Agora Versus Gated City-Regions. *New Perspectives Quarterly*. Winter.
- Porter, Douglas. 2008. *Managing Growth in America's Communities*. London : Island Press.
- Regional Plan Association. 2006. *America 2050: A Prospectus*. New York.
- _____. 2007. *Northeast Megaregion 2050: A Common Future*.
- _____. 2008. *America 2050: An Infrastructure Vision for 21st Century America*.
- Sassen, S.. 2001. Global Cities and Global City-Regions: A Comparison. in Scott, A. J.(ed.). *Global City-Regions : Trends, Theory, Policy*, Oxford University Press, Oxford.
- SCAG. 2007. *Overall Work Program*.
- _____. 2008. *Regional Transportation Plan*.
- _____. 2008. *Your Guide to SCAG*.
- Scott, A J.. 2001. Globalization and the Rise of City-regions. *European Planning Studies*. Vol, 9.
- Scott, A. J. and M. Storper. 2003. *Regions, Globalization. Development. Regional Studies*.
- Seltzer, E. et al. 2005. *Ecolopolis: Making the case for a Cascadian Supercity*. Toulon School of Urban Studies and Planning. Portland State University.
- Simon Choi. 2008. *L.A. Metropolitan Government Planning*.
- Smith, R. 2002. *Freight Issues and Trends - An Upper Midwest Regional Perspective*. Midwest Regional University Transportation Center.
- State of Oregon. 2007. *Annual Financial Report*.
- Transportation Research Board. 2007. *The Metropolitan Planning Organization, Present and Future*, Conference Proceedings 39, Aug. 27-29, 2006, Keck Center of the National Academies, Washington D.C.
- Zhang, M., F. Steiner & K. Butler. 2007. *Connecting the Texas Triangle: Economic Integration and Transportation Coordination*.

연구자료 D279

미국의 광역경제권과 생활권 : 한국의 광역경제권 및 농촌지역
생활권 구축에 대한 함의

등 록 제6-0007호(1979. 5. 25.)
인 쇄 2009. 12.
발 행 2009. 12.
발행인 오세익
발행처 한국농촌경제연구원
130-710 서울특별시 동대문구 회기동 4-102
02-3299-4000 <http://www.krei.re.kr>
인 쇄 동양문화인쇄포럼
02-2242-7120 E-mail: dongyt@chol.com

- 이 책에 실린 내용은 한국농촌경제연구원의 공식 견해와 반드시 일치하는 것은 아닙니다.
 - 이 책에 실린 내용은 출처를 명시하면 자유롭게 인용할 수 있습니다.
무단 전재하거나 복사하면 법에 저촉됩니다.
-