

미국의 광역경제권과 생활권  
- 한국의 광역경제권 및 농촌지역 생활권  
구축에 대한 함의 - \*

Implications of the US Metropolitan Economic  
Zone on the Association of Rural Living Area and  
Metropolitan Economic Zone in Korea

이성우\*\* · 김현중\*\*\*

Seong Woo Lee · Hyun Joong Kim

Abstract

The purpose of the present study is to provide policy implications for successful development of the metropolitan economic zone in Korea followed by in-depth case studies on the US Metropolitan Economic Region. This study looked into diverse experiences of the US mega regions investigating their key strategies, requirements and standards, etc.

Urban areas in the US are designated based on CBSA, a standard for statistical area since 1950. The US has a clear standard to define rural and suburban area and is trying to reflect urban structural changes including suburbanization. The US annexation system is relatively simple to operate. Furthermore, the system

\* 본 연구는 서울대학교 인문사회계 교수 해외연수 지원 프로그램의 일부 지원으로 이루어졌으며 한국농촌경제연구원(2009) “미국의 광역경제권과 생활권: 한국의 광역경제권 및 농촌지역 생활권 구축에 대한 함의” 내용 중 일부를 수정·보완한 것임.

\*\* 서울대학교 농경제사회학부 교수. e-mail : seonglee@snu.ac.kr

\*\*\* 서울대학교 농경제사회학부 박사과정. e-mail : k452k452@snu.ac.kr

helps the growth of rural areas by gradually incorporating rural areas into urban areas. We found that action plans of the US mega regions facilitate strategic growth and development for balanced territorial development, incorporating multi-dimensional and comprehensive approaches. We also found that the US mega regions are designated with regard to the local natures.

Couple of policy implications were extracted from the US experiences. First, since the construction of mega regions in Korea concerns less on the inter-regional connections with other regions, we need to incorporate diverse standards to divide the regions with respect to the spatial and local characteristics. Second, local governments should collaborate with each other for successful economic development of the metropolitan economic zones. Administrative districts renovation can be a immediate and effective solution to facilitate the collaboration. We recommended to consider consolidating administrative areas to construct successful metropolitan economic zones.

주요어(key words): 광역경제권(metropolitan economic zone), 생활권(daily living area), 도시합병(annexation), 농촌지역(rural area)

## 1. 서론

### 1.1. 연구배경 및 목적

세계화·무한경쟁시대의 도래로 기존의 행정구역경계에서 탈피하여 어느 정도의 규모가 확보된 광역경제권<sup>1)</sup> 단위로 글로벌 경쟁력을 확보

---

1) 광역경제권이란 광역경제권은 자립적이고 경쟁력 있는 지역경제권의 육성을 위해 단위 행정구역을 초월하여 지리적으로 연속된 복수의 광역자치단체를 대상으로 지역발

할 필요성이 점점 높아지고 있다. 주요 선진국들은 지역경쟁력 강화와 지역행정의 효율성 향상을 목표로 광역적 지역발전정책과 분권화를 적극 추진하고 있다. 우리나라의 이명박 정부는 세계적 추세에 발맞추어 광역경제권 및 초광역경제권의 발전을 위해 창조적 광역발전 구상을 마련, 추진하고 있다.<sup>2)</sup> 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 간 연계를 강화시켜 지역단위의 경쟁력을 제고하기 위한 국가차원의 전략이다.

광역경제권을 육성·발전시키기 위해서는 기존의 행정구역을 토대로 설정된 경제권 및 생활권의 확정 기준 및 추진 전략 등에 대한 재검토가 필수적이다. 왜냐하면, 광역경제권은 기존의 행정구역 중심의 공간계획을 위해 설정된 계획권역과는 계획목표, 공간적 범위 등 많은 측면에서 상이하기 때문이다. 광역경제권은 지역 간의 기능적 연계에 따라 형성된다는 점과 기능적 연계가 광역적으로 이루어진다는 특성을 감안할 때, 공간권역의 확대가 수반되어야 한다. 지역적 특성이 반영된 공간권역의 설정은 계획의 근간을 이룰 뿐만 아니라, 토지이용계획, 각종 기반시설 계획 등 세부계획에 직접적인 영향을 미친다. 그러므로 원활한 광역경제권의 추진을 위해서는 공간권역의 설정과 관련된 논의와 연구가 필요하다.

우리나라의 공간체계는 일반적으로 도시와 농촌으로 이원화되어 있다. 그 동안은 계획의 시급성, 관련 제도의 미비 등으로 인해 도시를 중심으

---

전 사업을 추진하기 위해 설정하는 공간단위(이원섭, 2008) 혹은 지역경제권 중에서 권역의 공간적 범위가 2개 이상의 시·도에 걸치는 경우로, 산업의 다양성과 인제 양성, 수출과 외자유치 등의 경제활동이 광역적으로 상호보완되는 경제권(이동우, 2006) 등으로 정의된다.

2) 이명박 정부가 현재 추진 중에 있는 지역발전정책인 창조적 광역발전 구상은 광역경제권을 비롯하여 초광역경제권, 기초생활권이 포함된 3단계 공간전략이다.

로 한 공간계획이 주를 이뤘은 반면, 농촌지역은 공간계획에서 도외시된 측면이 있다. 이로 인해 농촌이 당면한 현안 문제를 해결하고 국토 전체의 효율적 이용과 관리를 도모하는 동시에 농촌의 미래상 구현 등을 위해서는 농촌지역에 대한 계획적 관리가 절실히 요구되고 있다. 특히, 정부에서 설정한 5+2광역경제권에는 공간적으로 도시지역보다 농촌지역이 훨씬 더 많이 차지하고 있을 뿐 아니라, 농촌지역이 지닌 다양한 발전잠재력을 광역경제권 발전과 연계, 육성하는 것이 효과적이기 때문에 농촌지역에 대한 경제권 및 생활권의 체계적인 위상정립 및 발전방안을 모색할 필요가 있다. 뿐만 아니라, 그 동안 도시지역에 비해 낙후되었던 농촌지역을 광역경제권과 연계해서 효과적으로 개발·관리함으로써, 농촌지역의 경쟁력을 높일 수 있는 등의 긍정적인 효과를 창출할 수 있다.

우리나라에 비해 광역경제권을 먼저 추진한 선진국의 사례 연구를 통해 계획 및 추진과정상에 나타날 수 있는 다양한 문제를 사전에 검토할 수 있다. 또한, 계획의 원활한 추진을 도모하는 동시에 우수한 선진사례를 벤치마킹하여 계획의 성공가능성을 제고할 수 있다. 그 동안 국내에서는 광역경제권과 관련하여 해외사례를 분석하고 정책적 시사점을 제공한 연구가 활발히 수행되고 있다. 광역경제권의 거버넌스(governance) 체계 구축, 추진기구의 운영방안에 대한 해외 시사점을 제언한 연구가 다수를 이루고 있으며, 대표적인 연구들은 다음과 같다. 안영훈(2008)은 OECD 국가를 대상으로 다양한 광역경제권 규모, 유형, 거버넌스 체제의 검토를 통해 우리나라의 광역경제권 성공을 위한 지방행정체제의 개선방안을 제언하였다. 최영출(2008)은 영국의 광역경제권과 관련하여 광역경제기능을 수행하는 조직인 지역개발청(Regional Development Agencies, RDA)의 검토를 통해 우리나라의 광역경제권 추진기구 설립의 필요성과 운영방안을 제시한 바 있다. 채원호(2008)는 일본의 도주제(道州制) 논의에 대한 검토를 통해 우리나라의 광역경제권 구상에 필

요한 정책적 시사점을 도출하였다. 김광익, 이동우, 박경현, 이원섭, 김창현, & 박양호(2008)는 우리나라의 광역경제권 현황과 영국, 프랑스, 일본 등의 해외사례를 분석하여 우리나라의 광역경제권 발전방안을 제시하였다. 우윤석(2009)은 미국의 MPO(Metropolitan Planning Organization)를 사례로 지방정부 간 협력체계 구축의 필요성과 정책적 시사점을 제안하였다. 광역경제권과 관련하여 선진국의 사례에 대한 많은 연구가 수행되었지만, 공간권역을 어떻게 설정하고 추진할 것인지에 대한 사례는 극히 드문 실정이다.

본 연구의 목적은 광역경제권 추진경험이 많은 선진국 사례 중 그간 상대적으로 국내에 소개가 적었던 미국을 대상으로 공간의 권역설정과 관련 사례를 심층 분석하여 우리나라 광역경제권의 성공적 정착을 위한 시사점을 도출하는 것이다.

## 1.2. 연구방법 및 구성

본 연구의 구체적인 방법은 다음과 같다. 첫째, 미국의 광역경제권, 도시권, 농촌권의 설정기준 등을 검토하여 향후 우리나라의 광역경제권을 포함한 계획권역 설정시 참고가 되도록 한다. 공간계획을 수립함에 있어 지역의 특성을 반영한 권역의 설정은 계획의 성패와 밀접한 관계를 맺는다는 점에서 권역설정 기준을 검토하는 것은 의미가 있다. 뿐만 아니라, 광역경제권 형성과 더불어 공간적으로 광역경제권의 하층적인 개념인 도시권·농촌권이 중요한 공간개념으로 등장하고 있는 현실을 감안할 때, 이에 대한 검토가 요구된다. 미국은 다양한 경제권 및 생활권을 국가차원에서 공식적으로 설정, 추진하고 있을 뿐 아니라, 시대적 여건 변화를 반영, 지속적으로 갱신하고 있어 우리나라에 많은 정책적 함의를 제공할 수 있다. 둘째, 미국에서 오랫동안 활용되고 있는 지역의 광역화

전략 중 하나인 도시합병제도(annexation)를 살펴보고, 시사점을 도출한다. 공간의 광역화는 자치단체 간 합병 혹은 통합을 통해서 보다 효과적으로 추진될 수 있다. 따라서 미국의 합병사례는 최근 지방자치단체 간 자율통합의 논의가 활발히 이루어지고 있는 우리나라에도 정책적인 시사점을 줄 수 있다.

연구의 구성은 다음과 같다. 먼저 미국의 광역경제권에 해당하는 메가리전의 현황과 발전전략에 대해 개괄하고, 메가리전의 설정기준을 분석한다. 다음으로 미국의 생활권 중 도시권과 농촌권의 설정기준 및 원칙을 살펴본다. 미국의 합병제도를 살펴보고, 샌안토니오시의 합병추진 사례를 검토한다. 마지막으로 미국사례를 종합하고 국내의 도입가능성과 시사점을 찾는다.

## 2. 광역경제권(megaregion)

### 2.1. 현황 및 발전전략

미국 오바마 정부는 America 2050 전략<sup>3)</sup>에서 국토공간의 성장관리를 위해 메가리전을 제시하고, 대도시권 중심의 지역발전정책을 추진 중에 있다. America 2050은 장래의 인구변화에 대비한 국가의 성장, 개발 방향 및 전략 등을 두루 담고 있다. 대도시권의 연계에 의해 구축되는 메가리전에 초점을 두고 거버넌스 체계, 인프라 투자, 토지이용 등에 대해 광범위한 비전을 제시하고 있다. 메가리전은 대도시 중심지와 연결

3) 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 전략이다.

한 일단의 지역으로 간주할 수 있으며, 환경, 경제, 문화 그리고 기반시설의 연계에 의해 형성되는 광역적인 권역으로 이해할 수 있다. 메가리전은 2050년까지 미국 인구의 2/3를 차지하게 될 것으로 예측되며, 인구 흡입력이 강한 연유로 도시 인프라에 대한 투자와 기후변화를 포함한 환경보존 정책이 필요하게 될 것으로 전망된다(Ross, Barringer, Yang, Woo, Doyle, West, Amekudzi, & Meyer, 2008).

미국은 메가리전의 원활한 추진을 위해 다섯 가지의 세부 전략을 마련하였다. 첫째는 성장역량의 창출이다. 메가리전의 형성을 용이하게 하기 위해 교통 인프라에 적극 투자하여 사람과 물자의 움직임을 용이하게 하며, 이를 통해 메가리전 간의 연계 및 조화를 도모한다. 교통 인프라에 대한 주요 신규투자는 다양한 교통 수요를 적절히 감당할 수 있는 교통 허브(hub)의 구축을 중심으로 이루어질 전망이다. 교통 인프라 투자와 관련해서 주목해야 할 점은 메가리전 간 경제적 연계를 강화하기 위해 고속철도의 건설을 적극적으로 추진하는 것이다. 특히, 500마일 미만의 이동에는 고속철도가 메가리전 간의 개별 통행과 경제적 연계를 위한 가장 적절한 교통수단이라는 판단아래, 고속철도의 건설을 국가적인 차원에서 적극적으로 추진하고 있다. 이 외에도 탄력적 요금체계, 다인승 차량 우선차로(high occupancy toll), 최첨단지능형고속도로(smart highway) 등의 도입 및 확대를 통해 수익은 증가시키면서, 도시권 내 혼잡은 감소시키는 전략을 펴하고 있다.

둘째는 메가리전의 경쟁력 향상을 위해 사회 구성원 모두에게 더 많은 경제적 기회의 제공을 목표로 한다. 다양한 교통 허브와 네트워크에 대한 투자를 통해 일자리 창출을 도모할 계획이다. 화석연료에서 저탄소 대체 에너지로 에너지를 전환함으로써, 새로운 산업의 창출을 도모하고 있다. 낙후된 도심지에 대한 내층개발(infill development)을 장려하고 낙후된 도시 및 지역을 도시의 주요 기능을 수행하는 지역들과 고

속통근철도나 스마트 하이웨이와 연결함으로써, 지역 간 격차를 해소하고자 한다.

셋째는 천연자원 및 에너지자원의 보존과 토지개발에 대한 비의존적인 성장의 촉진이다. 환경자원의 보호와 해안지역의 보호는 메가리전의 교통 인프라 투자전략과 중심도시의 재건 전략에 대한 보완적 전략이라 할 수 있다. 주요 경관 및 자연자원이 풍부한 지역과 연결된 대도시권들은 상호협력을 통해 그들의 자연환경을 성공적으로 보호할 수 있다. 환경적 가치가 높은 지역에 대한 보호를 위해 신규 개발은 기성시가지에 집중시킬 계획이다.

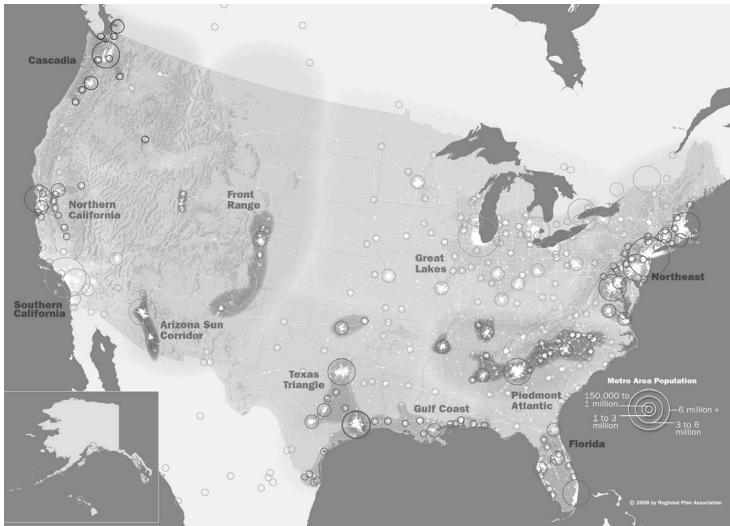
넷째는 원활한 의사결정체계의 구축이다. 메가리전 계획에서는 새로운 광역경제권 정부를 설립하는 것을 제안하고 있지 않다. 대신 지방정부 간의 전략적 협력을 장려하고 있다. 거버넌스의 구축은 광역경제권 수준에서 경험하게 될 다양한 과제들을 해결하는데 효과적일 것으로 판단하고 있다. 아울러 전략적 차원의 협력을 통해 협력 주체들은 상호간의 이익을 증진시킬 수 있을 뿐 아니라, 많은 정보를 서로 공유함으로써, 다양한 긍정적 효과를 창출할 수 있을 것으로 내다보고 있다.

마지막으로 토지이용 정책과 관련하여 연방정부의 역할 변화를 유도한다. 그간 연방정부는 미국 전역의 토지이용을 결정하는 데에 있어 강력한 역할을 수행해왔다. 토지이용계획에 대한 연방정부의 역할을 확대하거나 축소하는 것 보다는, 연방정부의 토지이용 관련 정책을 국가 성장, 지속가능성 및 국가 경제를 뒷받침 할 수 있도록 다양한 정책을 펼칠 계획이다. 이를 통해 메가리전의 원활한 추진 및 도시의 계획적 관리를 강화하고자 한다.



## 2.2. 권역설정 기준

미국 메가리전의 권역설정은 RPA(Regional Plan Association)에 의해 수행되었다. RPA가 메가리전의 권역설정을 위해 사용한 기본적인 분석단위는 카운티(county)이며, 분석방법은 GIS의 중첩기법(overlay analysis)과 기술통계 분석(descriptive analysis)을 활용하였다. 큰 틀에서 모두 5가지의 권역설정기준 즉, 환경체계 및 지형, 기반시설체계, 경제적 연계, 정주패턴 및 토지이용, 문화 및 역사의 공유를 적용하여 모두 10개의 메가리전 권역을 설정하였다. 권역별 이름과 세부 위치는 다음 <그림 1>과 같다.



자료 : Regional Plan Association(2008)

<그림 1> 미국의 10대 메가리전(mega region) 현황

여기서 주목해야 할 사항은 지역별 특성을 고려하여 유연한 권역설정 기준을 적용하였다는 점이다. 미국의 전 지역을 10개의 메가리전으로 나누는 것이 아니라, 미국의 전 지역을 대상으로 메가리전의 세부지역을 찾아내기 위해 지역별 특성을 고려하였다. 이를 위해 분석단위, 분석구조, 분석기준 등에 있어 권역별로 서로 다른 기준을 적용하였다.

〈표 1〉에 나타난 바와 같이, 5개의 메가리전 권역별 설정기준 간에는 뚜렷한 차이점이 있다. 공간적 분석단위는 Northern California 메가리전만이 카운티로 분석한 반면, 타 권역은 카운티와 함께 도시권(MSA, Metropolitan Statistical Area)을 함께 고려하였다.

〈표 1〉 미국 5대 메가리전의 권역설정 기준 비교분석

메가리전	Piedmont Atlantic	Northeast	Northern California	Great Lakes	Texas Triangle
분석 단위	County, MSA	County, MSA	County	County, MSA	County, MSA
분석 구조	도시중심 & 주변지역	도시중심 & 주변지역	중심지역 & 영향권	거점 MSA & 연접지역	거점 MSA & triangle 지역 내 County
분석 기준	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 인구성장</li> <li>- 정주패턴</li> <li>- 수계</li> <li>- 지형</li> <li>- 생태민감지역</li> <li>- 고속도로연계 체계</li> <li>- 통근패턴</li> <li>- 화물이동</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 중심도시</li> <li>- MSA의 연속성</li> <li>- EIM*</li> <li>• 주변지역</li> <li>- 보존된 오픈스페이스</li> <li>- 물과 휴양자원</li> <li>- 강 유역</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 이동시간</li> <li>- 인구성장</li> <li>- 토지소비</li> <li>- 환경적 특성</li> <li>- 지역 그룹</li> <li>※ 중심지역은 통근량에 의해 결정</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 거점 MSA</li> <li>- 산업역사</li> <li>- 인구규모</li> <li>• 연접지역</li> <li>- 인구성장률 (8%)</li> <li>- Great Lakes와의 인접성</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 교통 네트워크</li> <li>- 산업교역 흐름</li> <li>- 생태 지역</li> </ul>

주 1) Employment Interchange Measure는 인구규모가 작은 지역의 상주취업인구 중에서 인구규모가 큰 지역으로 통근하는 비율과 인구규모가 작은 지역의 일자리 중에서 규모가 큰 지역의 상주취업인구가 확보하고 있는 비율의 합임

2) MSA는 Metropolitan Statistical Area임

자료: Ross, Barringer, Yang, Woo, Doyle, West, Amekudzi, & Meyer(2008)을 참조하여 작성

분석구조는 도시중심 혹은 중심(거점)지역을 먼저 설정한 후 이들 지역과 연계가 강한 지역을 주변(연접)지역으로 설정하였다는 점에서 대동소이하다. 주변지역에 대한 정의는 다소 상이한데, Texas Triangle 메가리전은 주변지역을 triangle<sup>4)</sup> 지역 내로 한정하였다.

분석기준은 메가리전별로 많이 다르다. Northeast와 Great Lakes 메가리전은 중심(거점)도시와 주변(연접)지역별로 서로 다른 기준을 적용한데 반해, 타 메가리전은 중심도시와 주변지역별로 세분화된 분석기준을 적용하지 않은 것이 특징적이다. 메가리전별 세부적인 분석기준은 권역별로도 매우 상이하게 적용하였다. 인구성장, 통근패턴, 그리고 지형적 특성 등을 주로 고려하였다는 점에서는 유사하나, 세부적으로는 많이 다르다. 특히, 동일한 분석기준이더라도 권역별로 상이한 세부기준을 적용한 것을 확인할 수 있다. 예를 들어 Piedmont Atlantic 메가리전은 통근패턴과 화물이동을 동시에 고려한 반면, Northern California는 통근량만을 기준으로 하였다.

이처럼 메가리전별로 다른 분석기준을 적용한 이유는 지역별 특성을 고려하기 위한 것으로 판단된다. 특정지역을 군집화(cluster)하기 위해서는 지리적으로 유사하게 나타나는 등질지역(homogeneous region)과 기능적으로 밀접하게 연결되는 기능지역(functional region)을 기준으로 하는 것이 일반적이는데, 지역마다 등질지역 혹은 기능지역의 분포와 연계구조가 다른 연유로 지역별 특성에 적합한 권역설정기준을 적용한 것이다.

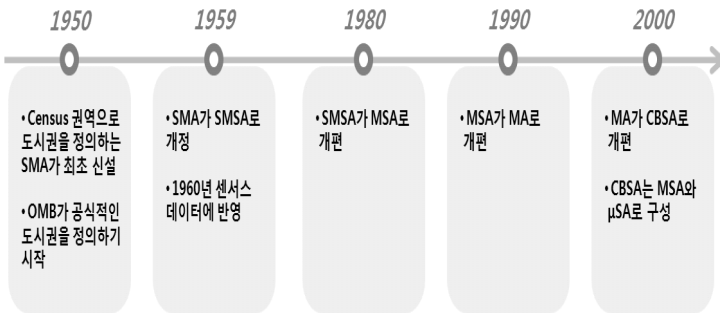
---

4) Texas Triangle 지역에는 Houston, San Antonio, Dallas, Austin, and Fort Worth 등의 도시가 위치하고 있다.

### 3. 도시권 및 농촌권

미국에서는 1950년 인구주택센서스에 SMA(Statistical Metropolitan Area)라는 통계권역을 신설하여 공식적인 도시권을 확정하기 시작한 이래로 공식적인 도시권(metropolitan area)을 정의·확정하여 사용해오고 있다.<sup>5)</sup> 지금까지 미국의 도시권은 도시의 공간변화 등을 적절하게 고려하기 위해 크게 네 차례의 변경이 있었다.

1959년에는 기존의 SMA를 SMSA(Standard Metropolitan Statistical Area)라는 도시권으로 개정, 1960년 센서스부터 반영하였으며, 1980년에는 MSA(Metropolitan Statistical Area)라는 도시권으로 개정하였다. 1990년에는 MA(Metropolitan Area)라는 새로운 도시권 확정기준으로 개정하였으며, 이는 Metropolitan Statistical Areas(MSAs)로 통칭된다. 2000년에는 CBSA(Core Based Statistical Area)라는 새로운 도시권을 도입하여 현재까지 운영하고 있다.



〈그림 2〉 미국의 도시권 추진 경위

5) 1977년부터 1981년까지는 미국 상무부(Department of Commerce)의 연방통계 정책표준국(Office of Federal Statistical Policy and Standards)의 소관이 되어 해당 기간 동안은 제외된다.

MA를 CBSA로 변경시킨 이유는 1990년 이후 미국에서 진전된 교외화를 반영하기 위한 것이었다. MA는 교외지역을 설정하기 위해 인구밀도, 인구비율, 인구성장률 등 도시적 특성에 관한 내용을 포함하였으나, CBSA는 이러한 특성은 고려하지 않고 중심도시와 주변도시 간의 통근율과 역통근율 등 통근기준만을 적용한다. 이는 교외화의 진전으로 상업·업무기능 등이 도시의 교외지역으로 분산됨에 따라 역통근의 발생비율이 높아지는 현상을 반영하기 위한 것이다.

현재 운영 중인 CBSA의 확정기준은 먼저 중심도시를 설정하고, 중심도시와 기능적 연계가 높은 지역을 교외지역으로 설정하며, 마지막으로 이들 지역을 통합하는 단계를 거친다. CBSA 확정의 공간단위는 MA와 마찬가지로 카운티(county)이다. 중심도시는 인구 1만 명 이상인 도시화지역(urbanized area) 혹은 도시 클러스터지역(urban cluster)을 중심지역으로 설정하며, 중심도시는 중심 카운티(central county)로 정의한다. 인구 1만 명 이상인 도시화지역 혹은 도시 클러스터지역에 상주인구 50% 이상이 거주하는 카운티 또는 5,000명 이상의 상주인구가 인구 1만 명 이상인 단일 도시화지역 혹은 도시 클러스터지역에 거주하는 카운티를 중심 카운티로 정의한다. 중심 카운티는 교외지역, 즉 주변 카운티(outlying county)의 설정에 활용되며, 복수의 중심 카운티가 존재할 경우, 통합해서 하나의 권역으로 간주한다.

교외지역은 기능적 통합 여부를 기준으로 설정되며, 다음의 두 가지 통근기준 중 하나 이상을 만족해야 한다. 첫째, 만일 카운티 A의 상주취업인구의 25% 이상이 중심 카운티로 통근한다면, 카운티 A를 주변 카운티로 설정한다. 둘째, 중심 카운티의 상주취업인구가 카운티 B에 있는 총 일자리의 25% 이상을 확보한다면, 카운티 B를 주변 카운티로 포함시킨다.

두 개의 CBSA가 연결하여 기능적 연계를 이루는 경우, CSA(Combined

Statistical Area)라는 통합 권역으로 정의되는데, 기본적으로 CSA는 다음의 기준을 따라 확정된다. 인접해 있는 두 개의 MSA 간의 EIM<sup>6)</sup>가 25%이상이면 하나의 CSA를 형성할 수 있다. 인접해 있는 두 개의 MSA 간의 EIM이 25% 미만이라도, 15% 이상이면, 해당 지역주민들의 의견수렴을 통해, 두 개의 지역은 하나의 CSA로 통합될 수 있다. 미국 센서스국에 따르면, 2000년 현재 CBSA가 연접하여 구성되는 CSA가 총 123개에 이른다.

미국의 공식적인 농촌지역(rural area)은 미국 통계청이 정의한 도시화지역과 도시 클러스터지역에 속하지 않는 모든 지역으로 정의된다. 따라서 농촌지역은 비도시지역(not an urban area)으로 이해되고 있다. 미국 통계청은 인구가 2,500명 이상 밀집하여 살 경우 도시지역으로, 인구가 50,000명 이상인 지역을 도시화지역으로, 인구 2,500~49,999명인 지역을 도시 클러스터지역으로 각각 분류하고 있다. 매년 통계청에서 발표하는 센서스에 의하면, 인구조사 자료는 크게 도시지역과 농촌지역으로 나뉘며, 도시지역은 도시화지역과 도시 클러스터지역으로, 농촌지역은 농가(Farm)와 비농가(Non Farm)로 구분하여 제시하기도 한다.

미국의 '농업법(Farm Bill)'에 의하면, 농촌지역은 50,000명 이상이 거주하는 City와 Town 및 그러한 City와 Town에 연접해 있는 도시화 지역 이외의 지역으로 정의되기도 한다. 이 같은 정의하에서 보면, 2000년을 기준으로 전체 미국인구 약 281백만 명 중 68.3%인 192백만 명이 도시화지역에, 10.7%인 30백만 명이 도시클러스터 지역에, 21.0%인 59백만 명이 농촌지역에 살고 있다.

---

6) Employment Interchange Measure은 두 개의 연접한 권역의 연계를 측정하는 지표 중의 하나로, 하나의 권역에 거주하는 주민이 다른 권역에서 경제활동을 영위할 경우 그 인구비율을 합하여 계산한다.

<표 2> 미국의 도시권 및 농촌권 획정 기준 종합

<도시권>

공간단위	-카운티(county)
획정과정	-중심도시 설정 → 교외지역 설정 → 중심도시와 교외지역 통합
중심 도시 설정	개념적 방법 -인구 1만 명 이상인 도시화지역 혹은 도시 클러스터지역
	조작적 방법 -중심카운티 유형 ㉠: 인구 1만 명 이상의 도시화지역 혹은 도시 클러스터지역에 상주인구 50%이상이 거주하는 카운티 -중심카운티 유형 ㉡: 5,000명 이상의 상주인구가 인구 1만명 이상인 단일 도시화지역 혹은 도시 클러스터지역
다수의 중심 도시 처리방법	-다수의 중심카운티가 존재할 때에는 하나의 그룹으로 설정

<농촌권>

공간단위	-카운티(county)
획정과정	-도시화 지역과 도시 클러스터에 속하는 지역 배제
통계청 기준	-인구 2,500명 미만인 지역
농업법 기준	-50,000명 이상이 거주하는 City와 Town 및 그러한 City와 Town에 연결해 있는 도시화지역 이외의 지역

## 4. 합병제도(Annexation)

### 4.1. 개념 및 필요성

합병(annexation)은 한 지방정부가 다른 지방정부로부터 토지를 취득할 수 있도록 하여 토지와 관련된 행정 및 관리를 자치단체의 자율에 따라 타 자치권에 통합할 수 있도록 허용하는 제도이다. 미국은 1805년 뉴 올리온스(New Orleans)주에서 처음으로 자치단체 간 합병을 한 이

래로, 도시 간 혹은 도시와 농촌 간의 유연한 합병을 지역의 광역화 전략 중 하나로 적극 활용하고 있다. 합병제도는 일반적으로 도시의 주변 지역이 도시에 통합되도록 하는 방식으로 이루어지고 있으며, 미국의 대부분의 주정부에서는 합병제도를 허용하고 있다. 일반적으로 시(city)는 다른 시의 토지를 합병할 수 없으며, 통상적으로 합병될 토지는 합병하는 시에 연접한 토지여야 가능하다. 미국에서 지역 간 합병은 민주적 과정을 통한 합의도출 과정이 필수적이며, 시민사회의 다양한 참여와 활동이 전제되어야 한다. 일반적으로 합병을 위해서는 합병될 주민의 과반수 이상의 지지를 얻도록 요구하고 있으나, 특수한 경우에는 이를 예외로 할 수도 있어 유연한 합병체계를 갖춘 것이 특징이다.

합병의 장점은 행정서비스의 효율성, 분배의 형평성, 민주성, 경제성장 등으로 요약할 수 있다(Swianiewicz, 20002). 무엇보다도 합병을 통해 행정서비스의 효율성을 제고할 수 있으며, 보다 광역적 차원의 지역발전을 가능토록 해 지역의 경쟁력을 제고할 수 있는 기저로 작용할 수 있다. 또한, 합병을 통한 시경계의 확대는 세수를 증대시켜 도시의 경제적 측면을 강화한다(Feiock & Carr, 1997). 이 외에도 합병 대상 지자체에 존재했던 공공 서비스의 중복성 해소, 도시의 성장속도 제어, 기존 도시지역의 인접지역에 개발을 유도하여 농촌지역으로 뻗어나가는 스프롤(sprawl)을 최소화 할 수 있는 등의 장점도 지니고 있다. 하지만 합병의 장점만 보고되고 있는 것은 아니다. 유병욱(1994)은 도시 간 통합이 규모의 경제 효과에 대한 합의가 원활히 이루어지지 않고 있으며, 광역화로 인한 주민참여의 저조, 행정서비스의 효과성 감소 등을 문제점으로 지적한 바 있다.

합병의 효과는 해당 지역의 상황과 조건, 그리고 합병 후 노력 등에 여부에 따라서 다른 결과를 낳을 수 있음은 자명하다. 다만, 자치단체가 지역의 광역화에 대응해서 선택할 수 있는 전략 중 하나가 합병이라는

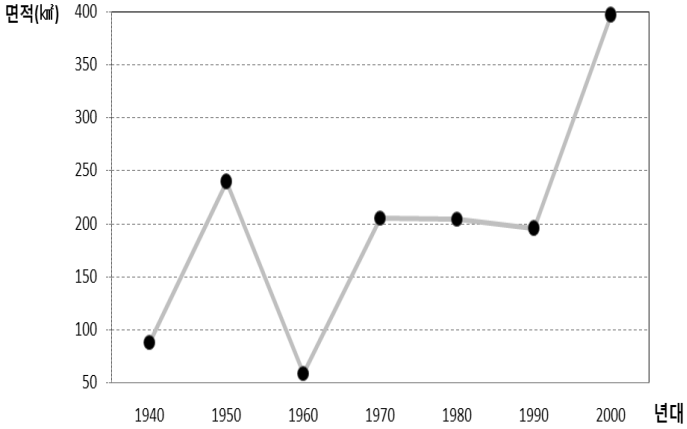


점은 분명해 보인다. 이러한 관점을 토대로 다음에서는 미국에서 성공적인 합병 사례를 살펴보고 정책적 시사점을 도출하고자 한다.

#### 4.2. 사례 : 샌안토니오(San Antonio)시

본 연구의 사례지역은 샌안토니오시(San Antonio)이다. 샌안토니오시는 텍사스(Texas)의 남중부에 위치하며, 멕시코로부터 텍사스의 독립을 쟁취하는데 결정적인 기여를 한 도시로 알려져 있다. 2008년 기준으로 샌안토니오시의 인구는 약 135만 명으로, 미국에서는 일곱 번째, 그리고 텍사스주에서는 두 번째로 도시규모가 큰 대도시이다. 샌안토니오시는 미국의 10대 메가리전 중 Texas Triangle 메가리전에 속한다. 인구규모에서 알 수 있듯이, Texas Triangle 메가리전 내에서도 산업, 문화적 측면에서 중요 거점지역이다. 인구가 지속적으로 증가하고 있으며, 2000년부터 2008년간 미국의 10대 대도시 중 가장 높은 인구증가율(2.26%)을 기록하였다.

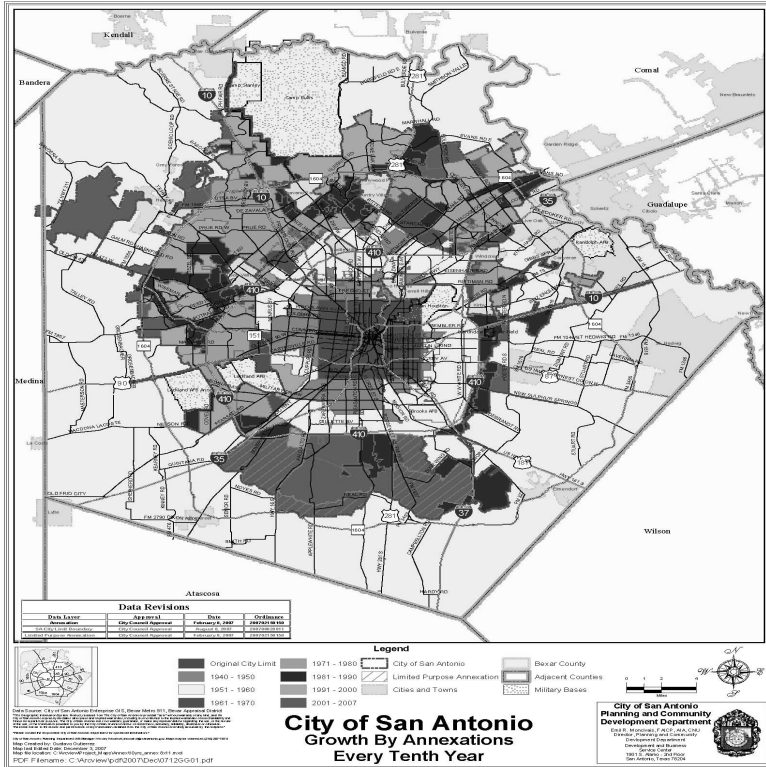
샌안토니오시에서의 도시합병은 도시성장을 위한 중요한 전략 중 하나이며, 미국의 그 어떤 도시보다도 활발히 이루어지고 있다. 2008년 현재 샌안토니오시 행정구역 면적의 약 70%가 도시합병에 의한 사실이 이를 증명한다. <그림 2>에 나타나 있듯이, 본격적으로 합병이 시작된 1940년대 이래, 최근까지도 합병은 꾸준히 이루어지고 있다. 합병면적을 기준으로 살펴보면, 1940년대 88.4km<sup>2</sup>의 합병을 시작으로 2000년대에는 가장 많은 면적인 396.4km<sup>2</sup>를 합병하였다.



자료: 샌안토니오시 홈페이지(<http://www.sanantonio.gov/planning>)

〈그림 2〉 샌안토니오시의 도시합병 추이(1940~2010년)

샌안토니오시의 합병을 통한 도시의 공간적 확산 추세는 〈그림 3〉과 같다. 기존 도시지역에서 주변지역으로 조금씩 확장해 나가는 것을 확인할 수 있으며, 점진적인 합병이 특징적이다. 2000년 이전에는 주로 북쪽과 서쪽지역을 중심으로 합병이 이뤄진 반면, 2000년 이후부터는 남쪽지역을 중심으로 합병해 나아가고 있는 추세이다.



자료: 샌안토니오시 홈페이지(<http://www.sanantonio.gov/planning>)

〈그림 3〉 샌안토니오시의 합병을 통한 도시의 공간적 확산 추세

샌안토니오시에서 도시합병이 원활히 진행되고 있는 이유는 크게 세 가지이다. 첫째, 샌안토니오시의 상위정부인 텍사스주에서는 시가 주변 지역을 합병하는 것을 권장하고 있어 제도적인 뒷받침을 받고 있다. 둘째, 샌안토니오시의 주변지역은 독립적인 기능을 수행하는 도시가 없다. 따라서 주변지역과의 합병추진시 장애로 작용할 수 있는 정치적 갈등 등으로부터 자유롭다. 마지막으로 텍사스법에 의해 샌안토니오시의 도시

외곽에 위치하고 있는 비통합지역(unincorporated land)을 샌안토니오시가 관할하기 때문에 신개발지역을 대상으로 도시합병 정책이 꾸준하게 추진되고 있다. 이와 같은 도시합병에 유리한 조건으로 말미암아 샌안토니오시는 합병을 지속적으로 추진할 있었으며, 도시합병을 통해 도시 스프롤을 최소화 하는 등 도시성장의 기틀을 다질 수 있었다.

한편, 텍사스주는 도시합병을 위해 제한된 목적의 합병제도(limited purpose annexation)를 운영하고 있다. 이 제도의 주된 목적은 합병하고자 하는 도시로 하여금 합병되는 지역에 대한 철저한 실행계획(action plan)의 수립을 의무화하여 무분별한 도시합병을 막고, 토지이용의 효율성을 제고하는 것이다. 제한된 목적의 합병제도는 특정지역을 합병하고자 하는 도시에게 3차 년도에 걸쳐 토지이용계획과 재정계획의 수립을 의무화하고 있다. 상술하면, 도시를 합병하고자 하는 자치단체는 1차 년도에 합병할 지역에 대한 기본적인 토지이용계획을 수립해야 하고, 2차 년도에는 장기간에 걸친 재정적 예측과 더불어 미래에 소요되는 재정을 확인할 수 있는 프로그램을 작성해야 한다. 3차 년도에는 개발사업이 전제된 보다 세부적인 계획을 수립해야 한다.

샌안토니오시는 2002년도에 제한된 목적의 합병제도를 남부지역 146 km<sup>2</sup>의 면적을 대상으로 시행한 적이 있다. 샌안토니오시는 3년간에 걸친 체계적인 계획과 적극적인 기업유치 노력으로 이 지역에 일본의 대표적인 자동차업체인 도요타의 유치를 성공한 바 있다. 이 사례는 합병을 통한 지역의 성장잠재력을 높인 사례로 평가를 받고 있다.

## 5. 시사점

이상으로 미국 메가리전의 현황, 추진전략, 권역설정 기준과 도시권 및 농촌권 설정기준, 그리고 도시의 광역화 방법 중 하나인 합병제도를 샌안토니오시의 사례를 통해 알아보았다. 미국의 사례가 우리나라의 광역경제권 및 농촌지역의 생활권 구축과 관련해서 던져주고 있는 정책적 시사점은 다음과 같이 정리할 수 있다.

미국의 메가리전 실행전략은 국토균형발전을 위해 다차원적이고 포괄적인 접근을 통해 전략적인 성장을 유도하고 발전을 도모하고 있다. 특히, 메가리전의 형성을 용이하게 하고, 메가리전 간의 공간적·경제적 연계를 강화하기 위해 철도중심의 인프라 확충을 추진하고 있는 점은 주목할 필요가 있다. 철도 중심의 국가교통망 구축을 통해 이동의 공간적 범위를 확대시킬 수 있다. 다시 말해, 국민이 하루에 이동할 수 있는 공간적 범위가 확대되어 통근 및 통학, 쇼핑, 문화여가 및 관광 등 일상적인 활동에 있어서 장소 선택의 폭이 넓어지고, 기업의 입장에서는 출장 시간의 단축, 사무소나 공장의 입지가능지역 확대 등으로 기업 활동장소의 선택에 있어서 유연성이 높아질 수 있다. 이러한 사람과 물자 등의 이동권역 확대는 지리적 연계뿐만 아니라 경제적 연계를 강화시킨다. 따라서 철도를 통한 지역 간 연계강화는 지역의 광역화에 대응한 매우 적합한 전략이라 할 수 있다. 또한, 철도는 자동차에 비해 친환경적인 교통 수단이기도 한다. 결국 철도 중심의 국가교통망 개편을 통해 광역경제권 간 연계를 강화할 수 있는 동시에 녹색국토의 실현을 위해서도 효과적인바, 향후 우리나라도 철도에 대한 투자를 점진적으로 늘려나가 등의 실천적인 노력을 기울여야 할 것이다.

미국의 광역경제권은 지역적 특성을 감안해서 다양한 권역설정 기준을 적용하였다. 우리나라는 현재까지 광역경제권역이 광역적인 수준에서 설

정되어 있을 뿐, 지역 내의 다양한 연계체계 등을 고려한 세부적인 권역 설정은 이루어지지 않았다. 다핵연계도시를 육성·발전시킨다는 점에서 광역경제권 내에서도 세분화된 권역설정이 필요하며, 이 때 미국의 광역경제권의 설정기준은 참고가 될 수 있다. 특히, 광역경제권별 지역이 공간구조는 상이할 수 있으므로 지역의 공간구조를 감안한 차별화된 권역 설정 기준을 마련해야 할 것이다.

현재 미국의 도시권은 통계권역 설정기준인 CBSA에 준하여 확정되고 있는데, 지난 1950년부터 현재까지 몇 차례의 개정과정을 거쳐 유지·운영되어 있다. 미국의 도시권 및 농촌권의 확정 기준은 명시적일 뿐 아니라, 도시 교외화 현상 등 공간구조의 변화를 적극 반영하고 있다. 이에 반해, 우리나라의 경우는 국토 전체를 대상으로 통계권역과 연계된 공식적인 도시권 및 농촌권이 설정되어 있지 않다. 권역의 설정은 토지이용 계획, 교통계획 등 세부계획에 직접적인 영향을 미치며, 이는 공간계획의 성과를 좌우할 수 있다. 따라서 공간에 대한 정확한 이해와 공간계획의 성공을 위해서 도시권 및 농촌권 등의 생활권을 전 국토를 대상으로 조속히 설정할 필요가 있다. 앞서 살펴본 미국의 도시권 및 농촌권 확정 사례는 원칙, 추진방안 등을 모색하는데 구체적인 시사점을 제공할 것으로 판단된다.

미국의 합병제도는 주민의 참여가 전제되어야 하고, 합병 후 재정계획 등을 포함한 도시변화를 예측하고 단계적 계획의 수립을 의무화하고 있을 뿐 아니라, 제도적 절차나 과정이 비교적 단순하다. 이러한 체계적인 합병제도를 통해 자치단체들은 도시성장의 주요 전략으로 활용하고 있으며, 공간의 광역화를 피하고 있는 것을 확인하였다. 미국의 사례는 몇 가지 측면에서 시사점을 던지고 있다. 첫째, 자치단체 간 통합은 자율적으로 추진되어야 하며, 주민의 참여가 절대적으로 필요하다. 자율이 전제되지 않은 자치단체 간 통합은 추진과정 중에 좌초될 확률이 높으며, 통

합이 되더라도 지역발전에 부정적인 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 따라서 우리나라의 자치단체 간 통합은 중앙정부 혹은 광역자치단체가 중심이 되어 통합을 추진하기보다는 자치단체 간 자율적 판단과 주민들의 판단에 따라 점진적으로 이루어질 필요가 있다. 둘째, 철저한 사전계획이 필요하다. 자치단체 간 통합이 가져다 줄 수 있는 긍·부정적 영향을 사전에 파악하여 철저하게 대비해야 한다. 이를 통해 부분별한 자치단체 간 통합을 방지하고, 통합의 효율성을 제고할 수 있도록 해야 한다. 마지막으로 제도적 보완이 필요하다. 자치단체 간 통합과 관련된 제도는 간소화시키는 방향으로, 그리고 통합 자치단체를 대상으로 한 지원은 늘려나가는 방향으로 각각 추진하여 자치단체 간 통합을 유도해야 할 것이다.

한편, 미국의 합병제도는 도시와 도시 간 합병보다는 도시와 주변지역 혹은 농촌지역 간의 합병을 원칙으로 한다. 이를 통해 도시에 비해 상대적으로 경쟁력이 취약한 도시의 주변지역과 농촌지역을 점진적으로 도시 지역에 편입시켜 지역의 광역화를 꾀하는 동시에 지역의 성장을 강화하고 있다. 이러한 미국 합병제도의 특징은 우리나라의 농촌지역에도 정책적 시사점을 제공하고 있다.

## 6. 결론

본 연구는 우리나라에서 현재 추진 중인 광역경제권의 공간권역 설정 측면을 중심으로 미국의 사례를 연구하고 다양한 시사점을 제시하였다. 지역적 특성이 반영된 공간권역의 설정은 계획의 성과에 직접적인 영향을 미칠 수 있으며, 이러한 점에서 권역설정에 대한 선진 사례 연구는 중요한 의미를 지닐 수 있다.

국가적 상황과 공간계획의 원칙 등이 우리와 다르지만, 본 연구에서

살펴본 미국의 광역경제권과 관련된 공간권역의 설정 원칙 및 기준 등은 우리나라에 몇 가지 시사점을 던져주고 있으며, 이는 앞서 자세하게 언급하였다. 미국 사례 중, 지역 간 합병제도는 향후 우리나라에서 광역경제권의 성공적인 정착을 위해서는 중요하게 검토될 필요가 있을 것으로 판단된다. 우리나라의 광역경제권은 기존의 행정구역을 토대로 설정되어 있기 때문에 지역 간 협력이 원활하게 이루어질 수 없는 한계를 노정하고 있다. 이를 해결하기 위한 가장 적극적이고 효과적인 수단 중 하나는 자치단체 간 통합이다. 자치단체 간 통합에 따른 장점은 광역경제권의 성공을 위한 조건과 궤를 함께 하는데, 통합으로 인해 자치단체의 재정 규모가 커지면 경제발전에 필요한 대규모 인프라에 대한 투자가 용이해지며, 기업유치와 경제성장에 필요한 전략을 보다 체계적이고, 종합적인 차원에서 구상해낼 수 있기 때문이다(박지형 & 홍준현, 2007).

우리나라의 경우, 자치단체의 성장잠재력을 평가할 수 있는 핵심적인 지표라 할 수 있는 재정자립도가 2009년을 기준으로 도시지역(시)은 40.7%인 것에 반해, 농촌지역(군)은 17.8% 수준에 지나지 않는다.<sup>7)</sup> 이러한 수준의 재정자립도를 활용해서 광역경제권 개발과 관련하여 중앙정부의 적극적인 지원 없이 자치단체 중심으로 추진할 수 있는 사업이 많지 않음은 자명하다. 따라서 광역경제권의 성공과 지역단위의 경쟁력 강화, 그리고 농촌지역의 활성화를 위해 농촌지역과 도시지역 간의 통합을 적극적으로 추진할 필요가 있다. 이를 통해 농촌지역은 자립·자족기능을 강화할 수 있는 기회로, 도시지역은 도시의 계획적 성장과 토지이용의 효율화를 꾀할 수 있는 기회를 확보할 수 있다. 향후 도시와 농촌 간 통합은 균형적인 발전이라는 큰 틀에서 추진될 필요가 있다. 도시지역의 단순한 확장 형태의 도·농간 통합은 도시의 외연적 확장만 가속화시킬 뿐, 오히려 지역의 성장에 걸림돌도 작용할 수 있음을 상기하여야

7) 우리나라의 재정자립도 현황은 e-나라지표(www.index.go.kr)의 자료를 활용하였다.



한다. 그러므로 도·농간의 통합은 도시뿐만 아니라 주변 외곽 농촌지역도 고루 발전하여 균형적인 발전이 이루어지도록 추진되어야 할 것이다. 아울러 도시와 농촌 간의 통합을 촉진시키기 위한 중앙정부의 세심한 지원책 발굴도 추가적으로 요구된다.

본 연구는 미국의 사례검토를 통해 우리나라의 광역경제권 및 생활권 구축에 대한 함의를 도출하였다는 점에서 의의가 있으나, 광역경제권과 연계된 농촌지역의 생활권에 대해 보다 다양한 관점에서 시사점을 도출하지는 못한 한계가 있다. 미국의 경우도 우리나라와 유사하게 대도시 중심의 광역적 지역발전정책이 최근에 채택, 추진하고 있어 관련 자료가 풍부하지 못한 관계로 광역적 발전정책과 연계된 농촌지역의 정책방안을 세부적으로 제언하지는 못하였다. 그리고 미국 사례 중 우리나라에 가장 많은 시사점을 제공하고 있는 것으로 판단되는 합병사례를 샌안토니오시만을 살펴보았으며, 보다 다양한 지역을 대상으로 연구가 수행되지는 못하였다. 이러한 미비점은 외국사례에 대한 지속적인 검토를 통해 추후에 보완될 필요가 있다.

■ 참고 문헌 ■

- 김광익, 이동우, 박경현, 이원섭, 김창현, & 박양호. (2008). *국토경쟁력 강화를 위한 광역경제권 설정 및 발전구상*. 경기: 국토연구원.
- 박지형 & 홍준현. (2007). 시·군 통합의 지역경제성장 효과. *한국정책학회보*, 16(1), 167~196.
- 안영훈. (2008). 광역경제권의 개념, 유형 및 거버넌스 체제. 한국지방자치학회 학술대회, 659~680.
- 우윤석. (2009). 지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상—미국의 MPO 사례를 중심으로—. *국토연구*, 60, 189~214.
- 유병욱. (1994). 지방행정구역 개편의 기초적 논의. 한국행정학회 학술대회, 71~93.
- 이동우. (2006). 초광역권시대의 도시개발—국토의 초광역경제권 구상과 정책과제—. *도시문제*, 41(455), 17~25.
- 이원섭. (2008). 새정부의 광역경제권 정책 추진방향. 한국행정학회. kapa@포럼, 14~18.
- 채원호. (2008). 일본의 광역 과제 대응을 위한 도주제(道州制) 구상. 한국지방자치학회 춘계학술대회, 79~95.
- 최영출. (2008). 영국의 광역과제 대응을 위한 행정시스템—지역개발청을 중심으로—. 한국지방자치학회 춘계학술대회, 31~53.
- Feiock, R. C., & Jered, B. Carr. (1997). A reassessment of City/County Consolidation—Economic Development Impacts. *State and Local Government Review*, 29(3), 166~171.
- Regional Plan Association. (2006). *America 2050: A prospectus*. New York: Regional Plan Association.
- Regional Plan Association. (2008). *America 2050: An infrastructure vision for 21st century America*. New York: Regional Plan Association.
- Ross, C. L., Barringer, J., Yang, J., Woo, M., Doyle, J., West, H., Amekudzi, A., & Meyer, M. (2008). *Megaregions: Literature Review of the Implications for U.S. Infrastructure Investment and Transportation Planning*. Washington: Federal Highway Administration.

Swianiewicz, T., (2002). *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform initiative-Open Society Institute.

e-나라지표([www.index.go.kr](http://www.index.go.kr))

미국 센서스(<http://www.census.gov>).

샌안토니오 홈페이지(<http://www.sanantonio.gov/planning>).

논문투고일: 2010. 9. 27

1차수정일: 2010. 11. 28

게재확정일: 2010. 12. 10