

국토정책 *Brief*

제 228 호
2009. 5. 11

오바마 新 행정부의 새로운 국토비전 - 대도시권국가(MetroNation)론 -

국토연구원 김현식 선임연구위원, 국토연구원 김은정 책임연구위원

- 침체의 늪에 빠진 미국경제에 대한 해법의 하나로 오바마 新 행정부는 대도시권 국가(MetroNation)론을 새로운 국토비전으로 제시함
 - 백악관에 도시정책실(Office of Urban Policy)을 설치하고 대도시권의 비전을 수립하고 정책을 제시하여 도시의 경쟁력 강화를 추구함
- 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
- 오바마 新 행정부는 대도시권국가 형태에 적합한 대도시권정책(MetroNation Policy)을 추진함
 - 국가변영전략(Blueprint for National Prosperity)의 네 가지 동력인 혁신(Innovation), 인적자본(Human capital), 기반시설(InFrastructure), 정주환경(Quality place) 등을 대도시권 단위로 계획, 집행하도록 재조정함
- 미국의 대도시권국가론을 우리나라의 광역경제권 및 초광역개발권 계획추진 시 참고하여 정책개발에 활용할 필요가 있음
 - 지방분권의 기초를 유지하면서 광역권의 특성을 최대한 고려하는 한국형 대도시권정책(Korean MetroNation Policy)의 수립이 요구됨

1. 대도시권국가(MetroNation)의 개념

- 경제회복패키지(Economic Stimulus Package : ESP)의 효과적 집행과 이를 통한 경쟁력 제고를 위해 오바마 新행정부는 대도시권국가(메트로네이션, MetroNation)^{주)}론을 새로운 국토비전으로 제시함

- 백악관 내 신설된 도시정책실(Office of Urban Policy)의 주요 기능은 기존 연방정부 (U. S. Department of Housing & Urban Development: HUD 등)의 정책들을 대도시권국가 개념에 맞는 다차원적이고 네트워크화된 도시정책으로 재구성하는 데 있음

- 기존 도시정책은 최하위 행정단위별로 계획, 집행되고 있으나 도시문제는 대부분 대도시권 차원에서 연유하기 때문에 이를 치유하기 위한 대도시권 경쟁력 강화가 국가 경쟁력 강화의 핵심이 됨

- 미국에는 총 363개의 대도시권이 있으며 이 중 100대 대도시권은 면적 기준으로 전국토의 12%에 지나지 않으나, 전체 인구의 65%, 고용의 68%, 선박 용적톤수의 75%, 항공화물의 79%, GDP의 75%를 차지함([그림 1] 참조)

[그림 1] 미국 경제에서 대도시권이 차지하는 비중과 100대 대도시권의 GDP 비중



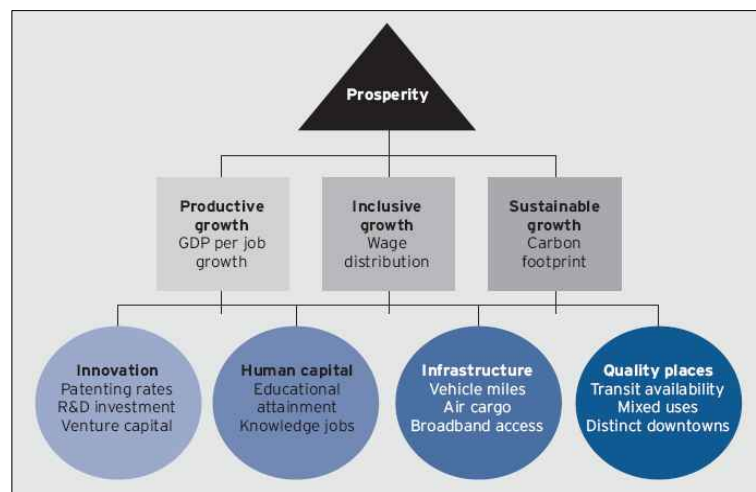
출처: Brookings Institute, 2008, MetroPolicy-Shaping a New Federal Partnership for a Metropolitan Nation,

주) 미국에서 대도시권(메트로폴리탄)이란 인구 5만 명 이상의 도심과 유기적으로 연결된 주변 비도시지역을 포함하며, 경제, 사회, 문화 등 대부분의 도시현상이 이들 대도시권을 중심으로 형성되는 미국의 현재 모습을 가리키는 용어임. 브루킹스연구소의 Blueprint for American Prosperity 시리즈 보고서(2008)에 처음으로 등장함.

2. 국가번영을 위한 다차원적 결정요인

- 미국의 국가경제를 회복시키기 위해서는 국가의 성장엔진인 대도시권 경제를 소생시키는 것이 최우선이라고 판단
- 국가번영은 세 가지의 성장형태로 달성됨
 - 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
- 국가번영을 위한 세 가지 성장을 유도하는 네 가지의 동력으로는 혁신(Innovation), 인적자본(Human capital), 기반시설(InFrastructure), 정주환경(Quality place) 등을 포함함
 - 혁신 : 새로운 제품, 서비스, 기술, 사업모델 등을 기획하고 발전시키는 능력으로 국가의 경제성장을 유도하고, 고급인력과 직업을 양산하며, 기후변화 등 전 지구적인 문제에 빠르게 대응함

[그림 2] 국가번영의 다차원적인 결정요인



출처 : 전게서.

- 인적자본 : 잘 교육받고 훈련된 인적자본은 기술혁신을 선도하고, 특히 성장의 사회·경제적 상승효과 등을 위한 필요조건임
- 기반시설 : 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 : 시설 간 접근성과 이동이 편리하고 주거의 선택 폭이 넓은 쾌적한 도시는 혁신기업과 우수인재 유치에 필수적이고, 환경적인 지속가능성이 높음

3. 대도시권정책(MetroNation Policy)

- 지방정부의 리더들은 그 지역의 성장동력을 발굴하고 발전시킴으로써 지역의 경쟁력을 향상시켜야 하나, 독자적으로 이를 추진하는 데 한계가 있음
- 따라서, 대도시권국가(MetroNation)의 번영을 위한 대도시권정책(MetroNation Policy) 수립은 반드시 필요함
 - 대도시권정책의 목표는 국가번영을 위한 네 가지 동력 즉, 혁신(I), 인적자본(H), 기반시설(IF), 정주환경(Q)을 대도시권 단위로 계획, 관리함으로써 국가 전체의 생산적(PG), 포괄적(IG), 지속적 성장(SG)을 유도하는 것임
- 대도시권정책은 새로운 연방주의 개념을 필요로 하며, 이는 중앙정부와 지방정부 간의 새로운 관계 정립(New Intergovernmental Relations)을 통해 가능함
 - 더 이상 20세기 중반의 중앙집권 정책도, 20세기 후반의 지방분권 정책도 아닌 대도시권 전체를 하나의 단위로 계획·관리하는 중앙정부 차원의 정책적 혁신이 요구됨
- 연방정부는 대도시권을 지도·선도(Lead)하고, 대도시권으로 권한을 이양(Empower)하며, 그 성과를 최대화(Maximize Performance)하기 위한 최선의 노력을 기울여야 함
 - 첫째, 연방정부는 대도시권을 지도하고 선도하여 전 지구적인 문제(특히, 기후변화, 탄소배출거래권, 글로벌경제통합 등)에 대비한 국가적 비전, 방향, 목표 설정 등을 제시할 수 있어야 함

- 둘째, 연방정부는 대도시권으로 많은 권한을 이양하여 복합적 문제를 해결할 수 있는 유연한 사고, 논리적 방법, 자신감 등을 심어줌으로써 대도시권의 잠재력을 최대한 끌어올리도록 유도해야 함
- 셋째, 세금을 효율적으로 집행하기 위해서 정부는 민관협력 및 시장경제 상황에 따른 판단을 통해 효율을 극대화해야 함
- 연방정부의 주도적 노력(Lead, Empower, Maximize Performance)에 따른 국가번영의 네 가지 동력(혁신, 인적자본, 기반시설, 정주환경)과 지역경영에 대한 대도시권정책은 [표]와 같음

【표】 미국 연방정부의 대도시권정책

구분	LEAD (주도)	EMPOWER (권한이양)	MAXIMIZE PERFORMANCE (성과최대화)
혁신	• 국립혁신재단(NIF) 조성	• 산업클러스터 개발촉진을 위한 지원금 신설	• 산업클러스터 정보구축 프로그램관리 등을 위한 정보센터 설치
인적자본	• 교육부 혁신·개선국의 교육혁신 유도 • 근로장려세제(ETC) 확대 및 현대화	• 고등교육을 보장하고, 주·지방정부 및 민간기금의 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, 분석 기법 개발 및 활용 • 기반시설 이용 및 관리에 대한 평가점수가 높은 대도시권에 인센티브를 제공
정주환경	• 이산화탄소 거래권제 도입 • 에너지R&D사업 확대 • 그린에너지 개선사업촉진	• 대도시권의 주택, 토지이용, 교통, 환경정책 통합 촉진을 위한 보조금 지급	• 탄소배출데이터 관리 • 부동산매매 시 에너지정보 공개 의무
지역경영	• 지역 간 정책융합을 장려하는 보조금 제도 시행	• 지역 간 협정에 대한 보상제도 신설	• 국가 통계인프라시설 재설치 • 지역거버넌스를 장려하는 대도시권혁신네트워크 구축

출처: 전게서.

4. 결론 및 시사점

- 미국의 경제, 문화, 교육 등 사회 전반에 걸친 대도시권 의존도는 매우 높은 상황임
- 오바마 新행정부가 내세운 새로운 국토비전으로서 대도시권국가론은 심각한 경제위기 속의 미국을 구해낼 새로운 해법 중 하나로 제시되고 있음
- “미국 오바마 정부의 국토정책 어젠다(국토정책Brief 제214호)”에서 다룬 국토 및 지역개발 분야의 성장동력 구축을 위한 차세대 산업·에너지·인프라 투자 확대와 살기 좋은 농촌 및 도시개발 정책은 이 글에서 다루는 오바마 정부의 대도시권국가(MetroNation)론과 밀접한 관련성을 가짐
 - 두 가지의 국토정책 비전은 오바마 新행정부 국토정책의 씨줄과 날줄로 역할하며 서로 밀접하게 융합되어 시너지 효과를 낼 것으로 기대됨

● 우리나라에 대한 시사점

- 미국의 새로운 대도시권국가론은 우리나라의 광역경제권 및 초광역개발권 계획에 주는 시사점이 클 것으로 예상
 - 우리나라의 광역권이 국가 전체에서 차지하는 비중은 미국의 대도시권과 비교해 볼 때 그 이상의 수준임
 - 미국의 경우와 마찬가지로 국가의 생산적, 포괄적, 지속적 성장을 유지하기 위해서는 광역권의 기술혁신, 인적자본, 기반시설, 정주환경을 효율적으로 개발·관리하는 대도시권정책이 필요함
- 미국의 대도시권정책과 같이 지방분권의 기초를 유지하면서 광역권의 특성을 최대한 고려하는 한국형 대도시권정책(Korean MetroNation Policy) 수립이 요구됨

● 국토연구원 녹색국토·도시연구본부 김현식 선임연구위원 (hskim@krihs.re.kr, 031-380-0300)

● 국토연구원 국토계획·지역연구본부 김은정 책임연구위원 (ejkim@krihs.re.kr, 031-380-0239)