

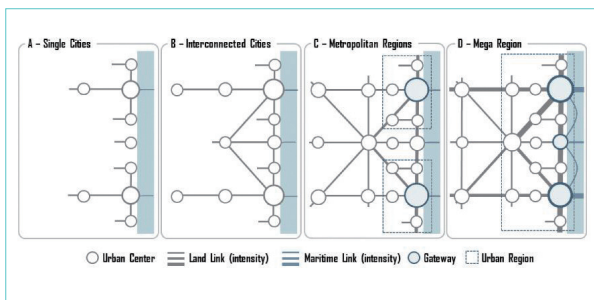
미국의 초광역권(Megaregion) 교통계획 수립 사례

황진욱 부산대학교 도시공학과 조교수

초광역권과 메가시티

초광역권 협력은 지역균형발전 정책의 일환으로, 2개 이상의 지방자치단체가 행정구역상 경계를 초월한 연계를 통해 지역의 경쟁력을 제고하는 전략이다. 메가시티(Megacity)는 핵심도시를 중심으로 일일생활권 범위 내의 주변 도시와 연계를 통해 조성된 인구 천만 이상의 거대도시권이라 할 수 있다. 메가시티 조성을 통한 지역 경쟁력 강화는 2022년 새롭게 출범한 윤석열 정부의 국정과제 중 하나로 채택되었으며, 복수의 지방자치단체가 초광역권 협력을 통해 단일 경제권을 구축하여 민간 기업의 자유로운 투자환경을 조성함으로써 지역의 혁신을 견인하는 것이 목표이다. 메가시티의 조성 과 초광역권 협력을 위해서는 공통적으로 광역교통축의 형성을 통한 지역 간 상호연결성 강화가 필수적이다. 이를 위해서는 메가시티를 구성하는 모든 도시를 아우를 수 있는 도로정책과 교통계획이 필요하다. 이와 관련하여 본고에서는 미국의 초광역권 도로정책 및 교통계획 수립 사례 소개를 통해 우리나라의 메가시티 조성을 위한 정책적 시사점을 살펴보고자 한다.

▶ 초광역권(Megaregion)의 개념도



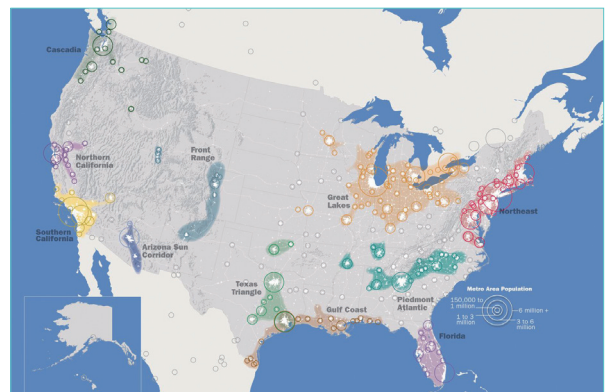
자료: Rodrigue, J. P. (2020)

미국의 초광역권 교통계획

미국의 지역계획협회(Regional Plan Association, 이하 RPA)에서는 2009년 발간된 보고서(America 2050: A Prospectus)를 통해 미국 전역의 인구와 경제성장을 예측하여 총 11개의 초광역권을 선정하였다. 이러한 초광역권은 단순히 대도시 몇 개를 연결한 물리적 공간 범위를 의미하는 것이 아니라 교통, 정보, 경제활동의 흐름이 긴밀하게 연결된 하

나의 거대 네트워크를 의미한다. 초광역권 내에서 사람과 화물의 흐름을 담당하며 권역 내 주요 도시 간 물리적 연결고리 역할을 하는 광역교통망은 초광역권의 주요 구성요소 중 하나이다. 여러 대도시지역이 연결된 특성상, 초광역권 단위로 도로인프라를 구축하거나 관리하는 계획을 수립하기 위해서는 독립적인 행정구역과 권한을 가진 도시 간 긴밀한 연계와 협력을 끌어내는 것이 필수적이다. 즉, 초광역권 내의 다양한 이해당사자 사이에서 현안을 논의하고 합의에 이르는 과정을 주도하고 조율해 나가는 과정을 총괄할 수 있는 협력체계가 존재해야 한다. 미국의 경우, 이를 위해 초광역권을 관할하는 새로운 정부나 기관을 창설하기보다는 현재 존재하는 기관의 역할 강화 및 기관 간 상호 협력을 통한 지역 거버넌스(Regional Governance)의 전환을 제안한다.

▶ RPA에서 제시한 미국 11대 초광역권 (Megaregions)



자료: Regional Plan Association (2009)

미국은 1973년 연방지원고속도로법(Federal-Aid Highway Act of 1973)을 제정하면서 인구 5만 명 이상의 도시지역에서는 지정된 대도시권계획기구(Metropolitan Planning Organization, MPO)가 교통계획을 수립하는 것을 의무화했다. 이에 따라 MPO는 연방정부의 법적·재정적 지원을 받아 20년 단위로 관할 지역의 교통 시스템 개발과 관리를 위한 전략 및 사업계획에 관한 지침을 담은 대도시권 교통계획(Metropolitan Transportation Plan, MTP)을 의무적으로 수립해야 한다. MTP에는 장기적 관점에서 교통 시스템의 개선을 위한 세부 전략과 실제 시행해야 할 사업 및 그

에 따른 비용과 자원 마련 방안에 관한 내용이 담겨있다. 이외에도 MPO는 4~5년 단위의 단기 교통 개선 프로그램 (Transportation Improvement Program) 수립, 해마다 계획 및 시행조치의 우선순위 결정, 공공 참여 계획 수립 등 지역의 교통 현안에 관련된 다양한 역할을 담당하고 있다. 연방교통기금을 통해 수행되는 모든 교통인프라와 서비스 투자 및 개선 사업은 MPO와 관할 주정부의 교통부(State Department of Transportation)의 교통계획 수립 과정에서 논의되어야 한다. MPO의 정책위원회는 해당 지역의 선출직 공무원, 주정부의 교통부 소속 공무원, 지역의 대중교통 서비스 제공 기관 등을 포함하여 구성한다.

개별 MPO에서 수립하는 관할 도시지역 단위의 교통계획과 달리, 여러 도시지역이 연결된 초광역권을 대상으로 하는 교통계획을 수립하기 위해서는 종전과는 다른 형태의 계획 수립 체계가 필요하다. 이를 위해 미국에서는 아래 표와 같이 초광역권 단위의 교통계획 수립을 위한 10단계 계획 과정을 제시한다.¹⁾

▶ 단계별 계획 수립 과정

성숙도	단계별 계획 수립 과정
낮음 높음	1. 현재와 미래의 초광역권 내 교통 문제, 교통흐름, 권역의 경계에 대한 정의를 통해 협력 주제 결정
	2. 정부 및 민간 기업 등 다양한 부문을 대표하는 당사자들의 참여와 지원
	3. 권역 내 각 지역이 공유할 수 있는 비전(vision) 선정
	4. 각 지역의 데이터 수집과 전문지식 공유
	5. 현안에 대한 우선순위 선정
	6. 협력을 통한 초광역권 내 교통 분야에 대한 공동 연구 수행
	7. MPO 계획에 공유된 비전과 공동 연구의 결과 반영
	8. 공동 연구의 결과를 바탕으로 MPO 사업 선정
	9. 초광역권 단위의 사업에 대한 공동 수행 및 운영
	10. 초광역권 내에서 공유된 장기 목표에 따른 능동적 계획 수립·건설·유지관리

자료: Peckett et al. (2015)를 바탕으로 저자 재작성

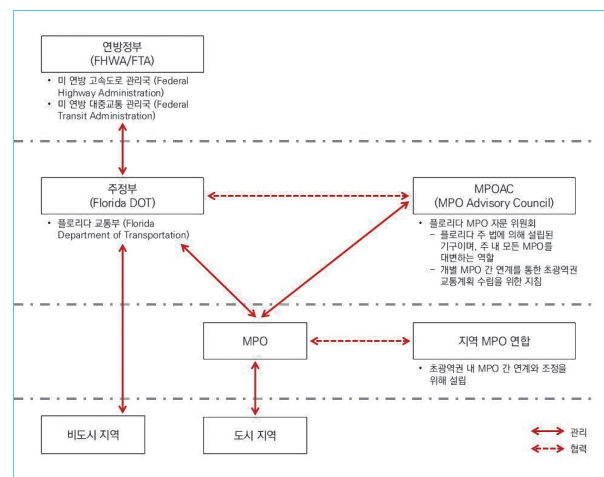
미국 내 초광역권 교통계획 수립 사례를 보면 보다 성숙한 단계의 계획 수립을 위한 다양한 시도가 있었음을 알 수 있다. 본고에서는 그 중 효과적인 전략으로 평가받은 두 가지 사례에 대해 살펴본다.

MPO 간 연계를 통한 초광역권 교통계획

중부 플로리다(Central Florida) 초광역권은 MPO 연합(MPO Alliance)을 통해 초광역권 교통계획을 수립했다. MPO 연합은 각 도시지역에 설립된 MPO가 지역적 경계를

넘어 인접 도시지역을 관할하는 다른 MPO와의 연계를 통해 복수의 지역을 연결하는 교통 인프라·서비스의 개선과 투자 전략을 함께 협의하고 조정할 수 있는 새로운 형태의 거버넌스를 조성하는 전략이다. 이에 따라 연합에 소속된 MPO는 분기별로 권역 내 교통 문제, 장기적 관점의 인프라 및 서비스 투자 방향, 사업 투자의 우선순위 등에 관한 내용을 논의하는 포럼을 개최하여 긴밀한 협력관계를 형성한다.

▶ 중부 플로리다 초광역권 교통계획 수립을 위한 이해당사자 간 관계도



자료: Ross, C. L. (2011)를 참조하여 저자 재작성

이외에도 플로리다 주는 중부 플로리다 초광역권을 비롯한 주 내의 초광역권 간 연계를 위해 주의회 권한으로 플로리다 MPO 자문위원회(Florida MPO Advisory Council, 이하 MPOAC)를 설립하여 MPO 연합 간 협력을 장려하고 지원 네트워크와 정책 토론을 위한 포럼을 개최한다. 이와 같은 포럼에는 MPO 뿐만 아니라 각 지역의 민간 업체, 주민, 주정부 소속 공무원, 대중교통 기관 등 다양한 분야를 대변하는 이해 당사자들이 자유롭게 참여함으로써 권역 내 공통의 현안과 목표 및 비전 수립 영역에서 우수한 평가를 받았다.

▶ 중부 플로리다 초광역권의 「비전 2050」 지도



자료: Peckett et al. (2015)

공동 교통축 계획과 연구를 통한 도시 간 연계

I-95 Corridor Coalition(I-95 고속도로축 연합, 이하 I-95 연합)은 미 북동부 지역의 메인(Maine) 주에서부터 동남부의 플로리다(Florida) 주까지 이어지는 95번 주간간선고속도로(이하 I-95) 주변에 형성된 여러 개의 초광역권을 아우르는 기관이다. I-95 연합에는 미 북동부의 대표적인 대도시들을 연결하는 뉴욕-뉴저지-코네티컷 초광역권이 속해있다. 뉴욕의 대도시권 교통위원회(New York Metropolitan Transportation Council, NYMTC)는 인접 지역 4개의 MPO와 초광역권의 협력적 교통계획 수립에 관한 양해각서(MOU)를 체결하고 수시로 공식·비공식 회의 개최 및 정보교환을 통해 권역 내 여객 운송 및 물류, 통근 통행 관리, 가구 통행 조사 등의 교통 현안에 대한 공동 대응을 통한 일관적 계획 수립을 도모한다.

I-95 연합은 초광역권 내 MPO가 기존에 관할행정구역 단위로 수립했던 교통계획과 더불어 초광역권 내 도시지역을 연결하는 주요 교통축(major corridor)을 대상으로 교통계획을 수립할 것을 제안한다. 교통계획 수립 단위가 행정구역에서 교통축으로 전환되면 협력의 대상 또한 인접 MPO 뿐만 아니라 해당 교통축이 지나는 모든 도시지역 및 비도시지역의 이해당사자로 확대된다. 이처럼 확대된 참여 그룹 간 의견을 효율적으로 조율하고 충분한 지원을 제공하기 위해 I-95 연합은 각 주정부의 교통부(State DOT), 교통 및 항만 당국, 철도여객수송공사(Amtrak), 연방 교통부(Federal DOT) 소속 공무원 등 다양한 분야에 소속된 이해당사자들로 연합의 이사진(Executive Board)을 구성한다.

▶ I-95가 지나는 12개 주



자료: 동부교통 연합(The Eastern Transportation Coalition) 웹사이트 (<https://tetcoalition.org/i-95-facts/>), 2022.09.30. 접속

정책적 시사점

우리나라에서 추진하고 있는 메가시티 조성 및 초광역권 협력은 이해당사자인 지방자치단체와 민간의 책임과 역할을 강조하고 있다. 그러나 미국 초광역권 교통계획 수립 과정을 살펴보면 해당 지역의 MPO가 연합 및 협력을 통해 논의를 주도하지만, 각 지역 간 이견을 조율하고 투입될 재원을 마련하기 위해서는 주정부와 연방정부의 관리 및 지원 또한 필수적이라는 것을 알 수 있다. 그리고 계획의 연속성을 위해 정기·비정기적 포럼 개최 등을 통한 해당 지역의 장기적 비전 공유 및 법적 정당성을 인정받는 계획의 수립이 필요하다. 또한 행정구역별 독립적인 교통계획 수립 및 투자사업을 추진하는 기존의 체계에서 벗어나 광역교통축을 기준으로 현안에 대해 공동 대응할 수 있는 새로운 거버넌스를 조성하는 노력을 통해 초광역권의 협력관계를 구축할 수 있었다. 최근 우리나라의 메가시티 및 초광역권 협력의 첫 주자로 관심을 모았던 부산·울산·경남 특별연합이 출범을 앞두고 지자체장의 교체 등의 이유로 좌초될 위기에 처해있다. 수도권 집중 현상과 지방 인구 감소 등의 위기 상황에 대응하기 위한 국정과제로 채택된 메가시티와 초광역권 협력의 성공적 추진을 위한 법·제도의 정비와 더불어, 중앙정부의 적극적 조율 및 지원을 통한 신속한 해법 마련이 필요하다. 🍌

황진욱 _j-hwang@pusan.ac.kr

1) 제시된 단계의 순서는 절대적인 것이 아니며, 일부 단계는 순서와 관계없이 진행될 수 있음

참고문헌

1. Peckett, H., Lyons, W., & Daddio, D. (2014). Metropolitan planning organizations and transportation planning for megaregions (No. DOT-VNTSC-FHWA-15-04; FHWA-HEP-15-010). United States. Federal Highway Administration.
2. Regional Planning Association. (2009). America 2050: A Prospectus. New York, NY.
3. Rodrigue, J. P. (2020). The geography of transport systems. Routledge.
4. Ross, C. L. (2011). Literature Review of Organizational Structures and Finance of Multi-jurisdictional Initiatives and the Implications for Megaregion Transportation Planning in the US 2011 (DTFH61-11-C-00003). United States. Federal Highway Administration.