

Working Paper

2011-WP-19

대도시권의 협력적 거버넌스에 관한 실증연구 : 미국사례를 중심으로

이주현

2011

Working Paper

2011-WP-19

대도시권의 협력적 거버넌스에 관한 실증연구 : 미국사례를 중심으로

2011

■ 연구진 ■

연구책임 이주현 • 서울시립대학교 행정학과 교수

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요 약

최근 정치, 경제의 중심 단위로서 대도시권(Metropolitan Region)을 향한 관심이 커지고 있으나, 대도시권 거버넌스에 대한 체계적인 이론의 발전은 아직 더딘 상황이다. 이 연구는 미시적인 합리적 선택이론과 거시담론 중심의 광역거버넌스 이론을 종합하여 대도시권 거버넌스의 유형을 설정하고, 더 협력적인 거버넌스 체제 구축에 필수적인 중요요인들을 도출하였다. 또한 미국 미네애폴리스와 피츠버그, 그리고 세인트루이스에 대한 비교연구는 항상 집합적 행위의 문제에 노출되어 있는 대도시권이 어떻게 유지, 발전되고 있는지에 대한 이해수준을 높이는 데 도움을 주었다. 이러한 이론과 실증연구를 통해 이 연구는 대도시권 수준에서의 정책통합이 대도시권 구성원들의 협력적 전략 선택에 매우 중요한 역할을 하고 있으며, 대도시권 수준의 정책통합을 유인할 수 있는 기구가 협력적 거버넌스를 위한 중요한 제도적 기반이 될 수 있음을 주장한다.

목 차

I. 서 론	1
II. 이론적 배경	3
1. 구조통합론	4
2. 합리적 선택론	4
3. 제도적 집합행위이론(ICA)	5
4. 광역거버넌스 이론	6
5. 대도시권 거버넌스의 이해	8
III. 연구방법	9
1. 연구질문	9
2. 사례선정 및 설문조사	9
3. 행위자 및 정책협력행위의 정의	15
4. 연구가설	17
5. 종속변수 및 독립변수의 측정	21
IV. 가설검증 및 분석	29
V. 결 론	35
참고문헌	39

표 목차

〈표 1〉 대도시권 거버넌스 유형분류	7
〈표 2〉 미니애폴리스, 세인트루이스, 피츠버그 대도시권 비교	14
〈표 3〉 대도시권 내 주요 단체의 유형과 정의	15
〈표 4〉 단체 간 정책협력의 유형 및 정의	17
〈표 5〉 지방자치단체의 정책통합수준	23
〈표 6〉 기술통계 분석결과	28
〈표 7〉 모형 I: 대도시권 더미변수 사용	29
〈표 8〉 모형 II&III: 대도시권 정책통합변수 사용	30
〈표 9〉 모형 IV&V: 대도시권 더미 & 정책통합변수 사용	32
〈표 10〉 모형 VI&VII: 대도시권 정책통합변수 사용	33

그림 목차

〈그림 1〉 피츠버그 대도시권	11
〈그림 2〉 미니애폴리스 대도시권	12
〈그림 3〉 세인트루이스 대도시권	13
〈그림 4〉 Southwestern Pennsylvania Commission 홈페이지	24
〈그림 5〉 Metropolitan Council 홈페이지	25
〈그림 6〉 East-West Gateway 홈페이지	26

I 서 론

20세기 말 이후의 경제침체와 세계화의 환경 속에서 미국을 비롯한 대부분의 국가는 정치구조의 분절화(fragmentation)와 정책결정 및 집행과정의 분권화(decentralization)의 시기를 맞이하였다. 하지만 분권형 정치체제가 심화될수록 독립적인 지방정부들 간에 한정된 자원을 둘러싼 갈등의 문제가 대두되기 시작하였다. 이러한 현상은 최근 정치과정의 효율성이 자원배분의 효율성(allocative efficiency)과 더불어 거래비용(transaction cost)에 의해서도 영향을 받는다는 주장이 부각되었기 때문이다.

미국의 경우 이와 같은 자원배분과 관련된 정책적 문제는 대도시권(Metropolitan Region)의 제도적 수준에서 가장 두드러지게 나타난다. 미국의 정치구조상 기초자치단체들의 다양한 이해관계를 조정하고 제어할 수 있는 공식적 권위가 없는 광역 거버넌스의 수준에서는 자원배분의 효율성보다 집합적 행위의 비효율이 나타날 가능성이 높기 때문이다. 즉 분권화로 인해 기대할 수 있는 효율적 자원의 배분이 지방정부 간의 경쟁 및 갈등 등 높은 거래비용 때문에 많은 부분이 왜곡될 수 있다는 것이다.

이 같은 두 이론의 대립 상황에서 이 연구는 대도시권 전체의 효율성이 분권화-집권화라는 제도 자체의 개편보다 지방정부의 자율적인 협력(Collaboration)에 의해서 달성될 수 있다는 광역거버넌스(Regional Governance)의 이론을 적극적으로 수용한다. 광역 거버넌스 이론은 대도시권 수준에서 특별히 집권화된 권위 없이도 지방정부의 자발적 협력이 달성될 수 있다면, 높은 수준의 배분적 효율성과 낮은 수준의 거래비용을 동시에 만족시킬 수 있으며, 전체적으로 높은 행정효율성으로 귀결될 수 있음을 강조한다.

현재 지방정부 간 자발적 협력을 설명하는 이론은 크게 구조 및 제도 중심의 이론과 행위자의 비용-편익계산에 기반을 둔 합리적 선택이론으로 나눌 수 있다. 이와 같은 이

론들의 대립이라는 배경에서 이 연구는 단일 시각에서만 바라본 협력 및 거버넌스 연구가 근본적으로 한계를 지닐 수밖에 없음을 지적하고, 특히 지나친 비용-편익 중심의 자율적 협력이론이 놓치고 있는 정치·사회적 변수를 지방정부의 정책선택에 매우 중요한 설명요인으로 제시하고자 한다.

이를 위해 이 연구는 미국의 미네아폴리스, 피츠버그, 그리고 세인트루이스 대도시권에 위치한 기초자치단체들의 경제개발정책과정을 분석하여, 대도시권별로 거버넌스의 다양성이 존재하는지를 검증하고, 각 지역 지방정부들의 자율적 협력을 유발하는 요인들을 도출 및 진단하고자 한다. 이를 통하여 이 연구는 지방정부의 자율적 협력행위가 선택의 기대효용만으로 결정되는 것이 아니라, 각 지방정부가 위치하고 있는 대도시권의 정치, 사회, 문화적 맥락이 지방정부의 선택에 지속적인 방향성을 제시하고 있다는 것을 실증해 보이하고자 한다.

II

이론적 배경

현재 미국의 대도시권 거버넌스와 정부 간 관계는 여러 가지 이론적 배경과 역사적인 경험에 따라 다양한 관점에서 논의되고 있다. 또한 빠른 속도로 진행되는 세계화 역시 대도시권 거버넌스 체제의 진화를 지속적으로 요구하고 있으며, 범세계적인 경쟁체제의 심화는 대도시권의 경제적, 사회적 중요성을 극대화시키고 있다. 변화된 정치경제의 환경하에서 개별 도시수준의 경쟁력은 자본의 축적이나 규모의 경제를 달성하기 어렵다는 점에서, 또한 국가는 다양한 시장의 수요에 기민하게 대응하지 못하고 자원의 비효율적 배분을 낳고 있다는 점에서 경쟁의 주체가 되기 어렵기 때문이다.

이러한 주장은 새로운 경제체계 혹은 경쟁의 주체로서 대도시권에 대한 관심을 증대시키고 있다. 즉 현재의 변화를 관통하여 경쟁력을 제고하기에 가장 적합한 주체가 대도시권이며, 대도시권 내에서 효율적인 자원배분을 통해 높은 수준의 성장을 달성하는 것이 매우 중요한 정책적 과제가 된 것이다.

이 문제는 미국 대도시권 거버넌스의 고질적인 문제점인 대도시권 수준에서의 집합적 행위의 문제와 직접 연결되어 있다. 자원의 효율적인 사용은 집합적 행동으로 인하여 발생하는 사회적 비용의 통제문제와 밀접하게 연결되어 있기 때문이다. 이와 같은 대도시권 거버넌스가 가지고 있는 본질적인 문제점에 대한 구조적, 기능적 대안은 지속적으로 제시되었는데, 이는 시기순으로 구조통합론, 합리적 선택론, 그리고 광역거버넌스 등으로 구별될 수 있을 것이다. 아래에서는 이 세 가지 이론들의 내용을 재구성하고 각각의 이론을 바탕으로 한 실증적 연구를 검토함으로써, 미국 대도시권 거버넌스가 가진 문제에 대한 종합적인 이해를 구하고자 한다.

1. 구조통합론

구조통합론(Consolidationism)은 19세기 말 급속도로 팽창하던 도시들이 새로운 정책 수요에 대응하기 위한 목적에서 대두하였다. 당시 사회적 진보주의자(Progressive)들은 광역화, 대규모화되는 환경, 노동, 지역개발분야의 정책문제를 대응하기에는 당시 지방 정부들이 지나치게 소규모라는 점을 인식하였다. 이러한 문제를 극복하기 위해 이들은 도시 주변지역의 합병(Annexation), 지방정부들 간의 통합(Consolidation)등의 방법을 통해 지방정부의 경계를 확장시킴으로써 해결해야 하는 정책문제와 지방정부의 정책관할 구역을 일치시키고자 하였다. Lefevre(1998)는 이러한 노력을 도시지역의 기능적 영역(functional territory)와 제도적 영역(institutional territory)를 일치시키는 과정이라고 해석하고 있으며, Miller(2002)는 Hooker(1917)의 연구를 인용하면서 광역화된 정부 설립이 정책문제의 해결이라는 기능적 목적과 더불어 대도시권 수준의 공동체를 촉진하는 순기능을 할 수 있다는 점을 강조하고 있다. 진보주의자들의 도시통합 위주 개혁은 뉴욕(1898)이나 피츠버그 등의 대도시권에서 일정 정도 성공을 거두었다. 하지만 Brennan(2006)이 적절하게 지적했듯이, 무작위적인 도시구역개편은 선거와 관련된 정치권의 저항이나 도시통합과 관련된 이해득실의 조정실패 등의 이유로 20세기 초반 이후 그 동력을 상실하게 되었다. 집권화를 통한 도시문제 해결이라는 구조통합론의 정책대안에 대해 Tiebout(1956)는 권역 내 도시들이 재정수입과 지출 특성 등 각각의 개성과 자율성을 잃게 되는 것을 매우 두려워하였으며, 이것이 매우 극복하기 어려운 정치적 저항으로 남게 되었다고 지적하였다.

2. 합리적 선택론

거버넌스 연구에서 Tiebout(1956)이 'voting by feet'로 상징되는 합리적 선택이론을 소개한 것이 가장 중요한 영향을 끼쳤다고 할 수 있다. 이 논문은 대도시권의 폭증하는 정책문제를 선택의 시각으로 해결하고자 하는 첫 시도로서 매우 의미있는 것으로 평가된다. Oates(1972)에 의하면, 합리적 선택의 시각은 대도시권역을 다양한 행위자들이 존재하는 정치적인 시장이라고 상정하고, 이 권역에서 나타나는 거버넌스의 양태는 행위

자 개인의 선택의 총합으로 해석된다. 즉 대도시권 내의 독립적인 지방자치단체들은 세입과 세출에 대한 구성원들의 선호에 따라 다양한 공공서비스의 조합을 가지고 있으며, 개인은 자신의 선호에 가장 가까운 지역을 선택하여 거주하게 된다는 것이다. 따라서 지방자치단체의 선택은 공공의 선택(public choice)에 근거하며, 이 선택의 물리적인 총합이 대도시권 전체의 정치, 경제, 문화, 사회 등을 포괄하는 거버넌스의 특징이 된다.

합리적 선택론이 가지는 이론적 장점은 각 지방정부의 행위와 정책결정에 대해서 과학적이고 체계적인 가설검증과 분석이 가능하다는 것이다. 즉 지방정부의 ‘선택’이 협력에 의한 편익과 비용의 함수에 따라 결정된다는 가설은 연구자들로 하여금 비용과 편익의 개념을 정교화하게 하고, 이에 영향을 미치는 요인들에 대한 개념을 구체화하게 함으로써 더 체계적이고 발전된 과학적 방법을 가능하게 한다는 것이다.

하지만 이러한 ‘선택’의 기제에 기반을 둔 설명과 대안은 대도시권 사회현상을 지나치게 평면적이고 단층적으로 설명하는 단점을 가지고 있다. 이러한 단점은 특히 비교연구에서 드러나는데, 다양한 정치적, 문화적 요인을 정부의 선택에 영향을 미치는 요인에서 제거함으로써 선택의 맥락적 특성을 놓치게 된다는 것이다.

3. 제도적 집합행위이론(ICA)

위에서 언급한 합리적 선택이론의 문제점들을 2000년대 이후 비약적으로 발전한 제도적 집합행위이론(Institutional Collective Action: ICA)에 의해 상당부분 극복되게 된다. ICA는 합리적 선택의 이론적 바탕 위에서 선택에 영향을 미치는 ‘제도’에 대한 실증적 관심을 기울이고 있다는 점에서 이전의 연구와 구별된다.

ICA는 기본적으로 지방정부 간의 자율적 협력을 설명하기 위한 이론적 분석틀이다. ICA이론의 연구자들은 지방정부들의 타 정부들과 협력행위를 ‘협력행위의 선택’으로 인식하며, 선택의 거래비용(transaction cost)의 개념으로 설명한다. 즉 ICA는 분권화된 대도시권에서도 거래비용을 줄일 수 있는 조건이 마련된다면, 공동의 목표를 위해 지방정부들의 지속적인 협력이 가능하다고 본 것이다(Feiock, 2002; Feiock, 2004; Post, 2004).

하지만 이러한 이론적인 발전에도 불구하고, 합리적 선택의 학문적 경향 내에서는 공

동체 혹은 유기체적인 집합체로서 대도시권의 모습은 발견하기 어렵다. 이는 합리적 선택론의 이론적 우선순위가 행위자의 ‘합리적’ 선택의 원인을 찾는 데에 있기 때문인데, 행위를 강제하거나 규제하는 권한이 부재한 대도시권은 여전히 지방정부들의 ‘집합적 행위의 문제’에 취약하기 때문이다. 즉 모든 지방정부는 대도시권 전체의 경쟁력과 지속적인 발전을 원하지만, 이를 위해 필요한 노력은 가급적이면 미루려고 하는 경향이 있다는 것이다. 따라서 모든 지방정부가 각각의 이익을 증진시키는 동시에, 정부 간 관계의 거래비용을 줄일 수 있는 방법을 제시하지 못하는 한, ICA 역시 대도시권 전반을 아우르는 통합적 거버넌스 방안을 제시하기는 어려울 것으로 보인다.

4. 광역거버넌스 이론

서론에서 밝혔듯이 최근 국제정치경제체제의 개편으로 경쟁의 주체로서 대도시권에 향한 관심이 다시 높아지고 있다. 하지만 한 세기 전과 다르게, 최근의 대도시권에 대한 관심은 지역에 산재한 자원들을 어떻게 효과적으로 동원하여 대도시권 전체의 성장을 견인할 것인지에 모아져 있다. 이 자원들은 공공(public) 비영리(non-profit), 그리고 민간(private) 영역 전반에 걸쳐 산재되어 있기 때문에, 이들 영역 간, 그리고 조직 간 자원의 공유와 협력이 반드시 필요한 것이다.

대도시권 거버넌스의 새로운 시각인 신광역주의론(new regionalism)은 ‘협력’을 대상으로 한다는 점에서 ICA이론과 공통점을 가진다. 하지만 신광역주의는 지역 내 행위자들의 합리적 선택의 결과로서의 협력보다 대도시권 내의 역사적, 사회적, 문화적 배경에 관심을 가지고, 협력을 통해 공동체와 공동목표를 만들어가는 과정에 더 많은 관심을 기울인다(Downs, 1994; Dodge, 1996; Foster, 1997; Frisken & Norris, 2001; Frug, 1999; Orfield, 1997; Swanstrom, 2001; Wallis, 1994). 이러한 시각에서 대도시권은 그 수준에서의 이익과 목표를 가질 수 있는 기능적 유기체로 정의된다. 따라서 신광역주의론은 각 행위자들의 행태에 대한 관심보다 대도시권을 하나의 단위로 설정하고, 내부 구성원들 간의 다양한 관계유형을 분권화와 집권화 등의 구조적, 기능적, 조직적 기준에 따라 분류하고 유형화하는(cataloging) 데에 관심을 가진다.

광역거버넌스 개념을 적극적으로 받아들인 일련의 연구는 대도시권의 구조적 분절성(structural fragmentation)과 기능적 분권화(functional decentralization)을 구별하고, 분절성과 분권화 정도를 측정하는 데 매우 큰 관심을 가진다. 이들 연구는 보통 높은 수준의 분권화를 대도시권의 발전 저해요소로 가정한다. 또한 특정 대도시권의 낮은 성장률의 이유를 해당 지역의 높은 정치적 분권화에 의한 비효율성에서 찾으려는 노력도 있다(Rusk, 2003). Miller(2002)의 MPDI(Metropolitan Power Diffusion Index)나 Lewis(1996)의 FI(Fragmentation Index) 등은 이러한 정치적 분권화를 지표화하여 대도시권을 분류하려는 노력을 상징적으로 보여주는 연구이다. Savitch & Vogel(1996)이나 Hamilton et al.(2004) 등은 대도시권 내부 구성원들 간의 관계를 수직적 관계, 수평적 정부 간 관계, 사회영역별 관계 등으로 재구성하여 각각의 특징에 따라 대도시권을 유형화하려고 하였다. 이 중 Savitch & Vogel(1996)의 연구는 대도시권의 수평적 관계를 대도시권 정부(Metropolitan Government), 상호조정(Mutual Adjustment), 그리고 갈등과 회피(Avoidance & Conflict)로 유형화하고, 다른 연구와 달리 각각의 유형에 어울리는 대도시권을 위치시키고자 하였다. 이들은 역사적 배경과 선행 연구들에 대한 분석을 토대로 미니애폴리스와 포틀랜드는 대도시권 정부의 유형으로, 워싱턴DC와 피츠버그는 상호조정의 유형으로, 그리고 뉴욕, LA 및 세인트루이스는 갈등과 회피의 유형으로 분류하였다.

〈표 1〉 대도시권 거버넌스 유형분류

대도시권 정부	상호조정	갈등과 회피
Minneapolis Jacksonville Portland	Pittsburgh Louisville Washington	St. Louis Los Angeles New York

자료 : Savitch & Vogel(1996, 13)을 재구성

이러한 신평역주의론에 입각한 거시적 차원의 연구(Macrofoundational Approach)에도 불구하고, 위에서 소개한 연구들은 대부분 소수의 도시에 대한 사례연구(Ferman, 1996; Stone, 1989)에 그 실증적 기반을 두고 있다. 즉 비교의 기제가 체계화되어 있지 않은 현재의 상황에서는 대도시권 거버넌스의 특성이 비교적 ‘협력적’인지, ‘경쟁적’인지에 대한 평가의 객관성 확보가 어렵고, 각각의 대도시권 거버넌스가 ‘어떻게’ 그리고 ‘얼마

나' 다른지에 대한 평가도 여전히 어렵다는 것이다.

5. 대도시권 거버넌스의 이해

위에서 소개한 세 가지의 대도시권 거버넌스 이론들 중 합리적 선택론/ICA와 광역거버넌스 이론은 각각 대도시권 거버넌스에 대한 미시적/거시적 시각을 대변한다. 서술한 바와 같이 이들 이론이 대도시권 거버넌스에 대한 체계적인 접근방법을 제시하고 있다는 것은 확실하지만, 이론 자체가 가지는 한계 또한 명백하다고 할 수 있다. 즉 합리적/선택적 연구가 가지는 탈맥락성과 거시적 이론이 가지는 낮은 과학적 엄밀성(*scientific rigour*)의 문제는 여전히 극복되지 못한 채로 남아 있다는 것이다. 따라서 이론의 내적/외적 타당성 및 신뢰성을 높이고, 대도시권 내부의 동태성(*Dynamics*)을 파악하기 위해서는 대도시권 내부 행위자들의 미시적 '선택' 문제에 영향을 미치는 거시적인 '거버넌스'의 유형별 특성을 이론들 내에서 조화시키는 것이 필요하다. 이 연구는 거버넌스의 유형별 특성을 지역적 구별과 정책통합수준이라는 변수를 통한 질적 구별의 두 가지 방법을 통하여 미시적 분석과 거시적 분석 사이의 인식론적, 방법론적 괴리를 극복하고자 한다.

III

연구방법

1. 연구질문

이 연구의 목적은 대도시권의 거버넌스를 보다 분석적으로 이해할 수 있는 이론적 바탕을 제시하고, 이 이론에서 도출한 가설들에 대한 검증을 통해 대도시권 거버넌스의 형태를 체계적으로 분석하는 것이다. 이를 위해서 첫째, 미니애폴리스, 피츠버그, 그리고 세인트루이스 대도시권을 대상으로 과연 이와 같은 유형화가 과연 정확한지 실증적으로 평가한다. 둘째, 세 대도시권의 거버넌스를 비교하기 위해서 대도시권 내 지방정부들의 기관 간 협력수준을 측정하고, 정책과정에서 지방정부들이 협력에 이르는 기제를 설명함으로써, 각 대도시권의 전체적인 거버넌스 유형을 정의하고자 한다.

2. 사례선정 및 설문조사

위의 질문에 대한 효과적인 분석을 위해서는 적절한 연구대상 선정이 매우 중요하다. 대도시권 거버넌스 비교에 영향을 미치는 변수를 최소화하기 위해서 이 연구는 다음과 같은 기준으로 사례를 선정하였다.

첫째, 앞 절에서 밝힌 것과 같이 이 연구는 이전 사례연구로 파악된 대도시권 거버넌스의 유형이 과연 유효한지에 대한 실증적 분석을 목적으로 한다. 따라서 Savtich & Vogel(1996)이 제시한 세 가지 유형을 각각 대표할 수 있는 대도시권 중 세 곳을 선정하였다.

둘째, 비슷한 거버넌스 유형을 가진 복수의 대도시권 중에서 이 연구는 비록 위치한

지역이 중북부(Midwest-North), 북동부(Northeast), 중남부(Midwest-South)로 서로 다르지만, 인구구성, 산업구조, 정치행정구조의 분권화 정도가 매우 비슷한 미니애폴리스와 피츠버그, 그리고 세인트루이스(St. Louis)를 연구의 대상으로 선정하였다. 이를 통해 대도시권 내 협력수준에 미치는 변수를 가능한 최대한으로 통제할 수 있다.

(1) 피츠버그 대도시권

피츠버그 대도시권은 미국 동부 펜실바니아(Pennsylvania)주의 서쪽 끝부분에 위치한 인구 2,500,000여 명의 도시권역이다. 이 지역은 Allegheny, Armstrong, Butler, Beaver, Fayette, Greene, Indiana, Lawrence, Washington, Westmoreland 등 10개의 카운티(County)로 구성되어 있다.

피츠버그 대도시권의 10개 카운티 지역 내에는 총 549개로 구성된(associated) 지방자치단체가 존재하며, 300개 이상의 특별자치단체(special districts)와 학교자치단체(school districts)가 운영 중이다. 피츠버그 대도시권의 중심카운티는 앨러게니(Allegheny) 카운티이다. 앨러게니 카운티 내에는 총 127개의 지방자치단체(cities, municipalities, boroughs 등)가 존재하며, 중심도시는 인구 약 350,000명의 피츠버그시이다.

한편 지역을 기반으로 Southwestern Pennsylvania Commission이라는 Metropolitan Planning Organization(MPO)이 구성되어 있다.



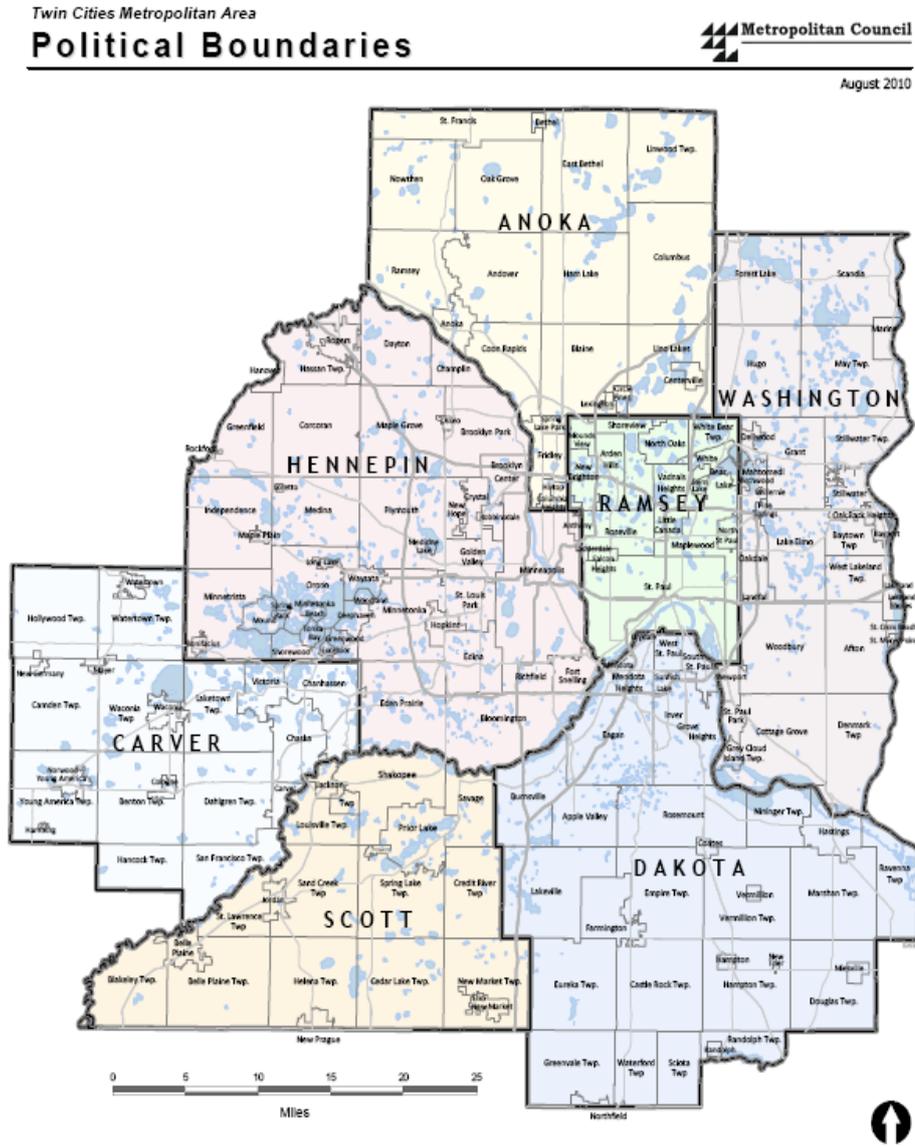
〈그림 1〉 피츠버그 대도시권

(2) 미니애폴리스 대도시권

미니애폴리스 대도시권은 미국 중북부지역의 미네소타 동부에 형성된 권역을 지칭한다. 미국 통계청은 이 지역을 위스콘신(Wisconsin)과의 접경지역을 걸친 10개 카운티 권역으로 정리하지만, MPO 권역으로 대도시권을 이해한 이 연구는 이 지역을 미네소타주의 7개 카운티 권역으로 정의한다.

미니애폴리스 대도시권은 Anoka, Carver, Dakota, Hennepin, Ramsey, Scott, Washington 등 7개 카운티 권역에 걸친다. 이 지역 내에는 총 194개의 독립된 지방자치단체가 존재

하며, 다른 대도시권과 달리 두 개의 중심도시(central cities)인 Minneapolis와 St. Paul이 위치한다. 이 지역의 중심 카운티는 미네애플리스를 끼고 있는 Hennepin county로 약 1,200,000명 이상의 인구를 가진다.

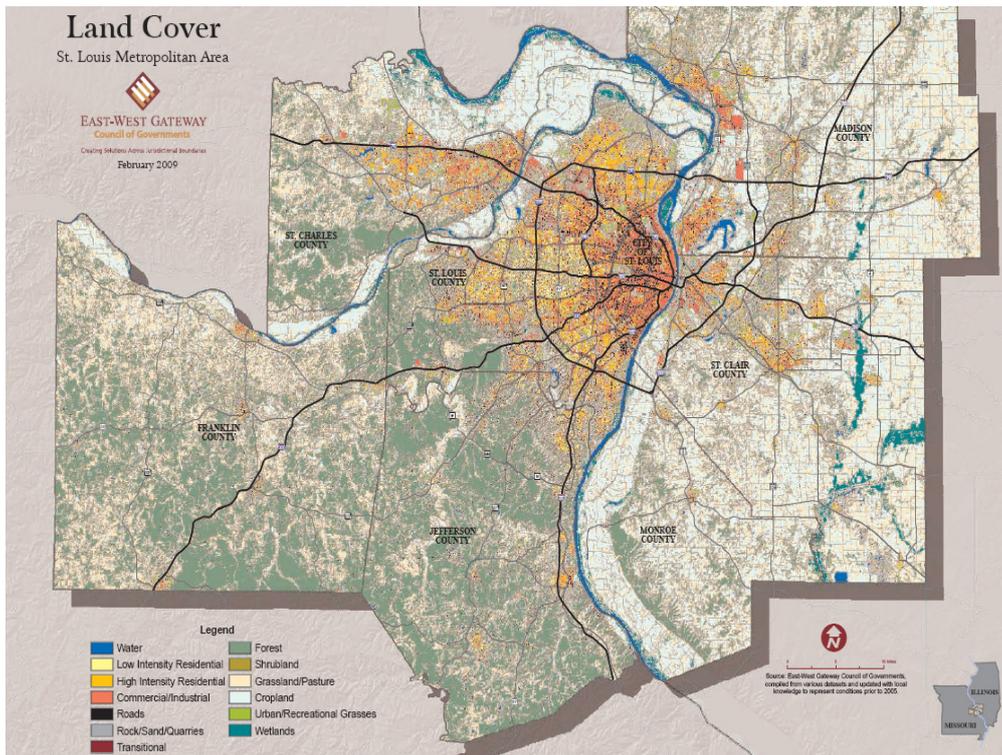


〈그림 2〉 미네애플리스 대도시권

미네애플리스 대도시권을 다른 대도시권과 구별짓는 중요한 제도적 특징은 7개 카운티에 걸친 MPO의 역할을 담당하는 Metropolitan Council의 권한이 실질적이고 광범위하다는 데 있다. 다른 지역의 MPO는 일반적으로 해당 권역 지방자치단체들의 자발적인

참여와 관심을 통해 교통을 중심으로 한 광역정책을 기안, 집행하는 반면, 미네아폴리스의 Metropolitan Council은 교통뿐 아니라, 광역 발전계획, 경제개발, 공원 및 여가 등의 정책에서 실질적인 통제권한을 가진다.

마지막으로 St. Louis 대도시권은 Franklin, Jefferson, Madison, Monroe, St. Charles, St. Clair, 그리고 St. Louis 등 7개의 카운티로 구성되어 있다. 이 중 중심도시는 St. Louis이며, St. Louis시가 포함되어 있는 St. Louis County의 인구가 가장 많다.



〈그림 3〉 세인트루이스 대도시권

세인트루이스 대도시권은 다음과 같은 몇 가지 특성을 가진다. 첫째, 다른 대도시권과는 달리 세인트루이스 권역은 미주리(Missouri)주와 일리노이(Illinois)주의 경계에 위치하여 서로 다른 두 주에 걸치는 지역적 특성을 가진다. 둘째, Miller의 MPDI index에 따르면 세인트루이스 지역의 정치적 분권화는 시카고에 이어 두 번째로 높은 수준을 보인다. 이는 주정부 수준에서의 분권성(두 개의 주에 걸친 특성상)에 더하여 훨씬 높은 정치적, 정책적 독립성과 분권성으로 이해될 수 있다. 이 지역의 MPO는 East-West Gateway

라는 단체이며, 두 주에 걸친 다양한 이해관계의 충돌을 자발적으로 해결하기 위한 다양한 시도를 하고 있다.

<표 2>는 인구, 인종, 산업구조, 빈곤율, 그리고 지역의 정치적 분권화 정도를 나타내고 있다. 세 대도시권만을 비교해서는 두 지역이 어느 정도의 구조적 유사성을 가지는지 판단하기는 어렵지만, 338개의 미국 대도시권(MSA)을 기준으로 판단한다면 매우 비슷한 특성을 보인다고 할 수 있다. 예를 들어 세 지역의 인구규모는 거의 동일한 수준이고, 백인종의 비율로 측정한 인종적 동질성은 각각 상위 1, 2위를 차지한다. 특히 Miller의 MPDI(Metropolitan Power Diffusion Index)로 측정한 정치적 분권화 정도는 연구대상인 258개의 MSA 중 각각 7위와 2위, 4위로 나타나 구조적 분절화뿐 아니라 기능적 분권화가 매우 높은 수준에서 형성되어 있음을 알 수 있다. 또한 산업구조 역시 두 지역 모두 교육과 과학 중심의 산업이 다수를 이루고 있는 등 세 대도시권의 정치적, 사회적 특성은 매우 비슷하다고 평가할 수 있다.

<표 2> 미니애폴리스, 세인트루이스, 피츠버그 대도시권 비교

	미니애폴리스	세인트루이스	피츠버그
인구	2,642,056	2,482,935	2,656,007
인종			
백인	84.7%	77.7%	90.3%
흑인	5.9%	18.4%	7.4%
빈곤율			
빈곤선 이하의 인구비율	6.9%	12.6%	11.2%
분권화 정도			
지방정부의 수	194	239	549
Miller's MPDI (1992)	9.36(7 th)	14.95(2 nd)	11.57(4 th)

자료 : 2000 US Census를 기본으로 재구성

세 대도시권 거버넌스 유형의 구체적 분석을 위하여 이 연구는 세 지역의 인구 5,000명 이상인 281개 지방정부들의 행정책임자에게 직접 설문조사를 실시하였다. 이 중 총

160개 지방정부의 응답을 얻을 수 있었으며, 이는 약 57%의 응답률을 보인 것이다. 설문 조사의 중심 질문은 ‘귀 지방정부가 경제개발정책과정¹⁾에서 어떤 유형의 단체와 어떤 형태의 정책협력행위를 수행하였는가?’로 요약된다. 협력행위는 거버넌스의 유형을 결정하는데 가장 중요한 요인인데, 이는 거버넌스의 유형이 기본적으로 행위자 간 ‘관계’의 질적, 양적 성격에 큰 영향을 받으며, ‘관계’의 가장 큰 특징은 당사자 간 ‘협력수준’에 의해 정의되기 때문이다.

3. 행위자 및 정책협력행위의 정의

대도시권 거버넌스의 주요 행위자로 이 연구는 12개 유형의 단체들을 선정하였다. 이 유형들은 공공, 비영리, 그리고 민간영역 모두를 포괄하며, 그 자체로 기관 간 협력을 의미하는 단체들도 존재한다. <표 3>은 각 단체의 유형과 해당 단체의 정의를 정리한 것이다.

<표 3> 대도시권 내 주요 단체의 유형과 정의

기관유형	정의
이웃지방도시: CT	설문대상도시 주변의 도시들
카운티정부: CO	카운티정부에 속한 모든 기관들
특별자치단체: SD	전문화된 서비스만을 제공하는 특별지방정부
주정부: ST	해당 주정부에 속한 모든 기관들
연방정부: FD	연방정부에 속한 모든 기관들
계획협력기구: PC	지역 종합개발계획 작성을 위해 공공, 민간, 비영리영역의 조직들 간의 협력으로 이루어진 조합

1) 경제개발정책분야는 두 가지 이유에서 선정되었다. 첫째, 경제개발은 지방정부의 가장 중요한 목적이며, 대부분 지방정부의 정책행위는 지역의 경제개발과 관련을 가진다. 둘째, 경제개발은 지역 내 타 지방정부와의 경쟁을 유발하는 경우가 많으며, 지방정부들은 개발비용을 최소화하고 편익을 극대화하려는 행태를 보이게 된다. 이런 ‘집합적 행위’의 문제에 대한 대응기제가 대도시권 거버넌스의 주요한 기능이며, 이 연구는 이러한 거버넌스기제의 차이점에 관심을 가진다.

<표 계속> 대도시권 내 주요 단체의 유형과 정의

기관유형	정의
경제개발기업: EDC	지방정부 내 일정지역의 경제개발 목적을 위해 설립된 비영리조직
상공회의소: CC	기업활동의 증진을 위해 자발적으로 설립된 기업들 간의 네트워크 조직
공사협력단체: PPP	설문대상도시와 민간영역의 조직 간에 공식, 비공식적으로 맺어진 모든 관계
근린시민단체: NA	시민사회의 다양한 공공가치 증진을 위해 자율적으로 조직된 비영리조직
지방정부조합: CG	대도시권 내 연방, 주, 지방정부의 프로그램들과 관련된 정보교환이나 정책문제에 공동대응하기 위해 조직된 지방정부들의 자발적인 모임
광역단체: RI	각각의 지방정부수준이 아니라, 대도시권의 시각에서 정책문제를 다루기 위해 설립된 기관(Metropolitan Planning Organizations)

CT=Other Cities; CO=County; ST=State Gov't; FD= Federal Gov't SD=Special District; PC=Planning Consortia; EDC=Economic Development Corporation; CC=Chamber of Commerce; PPP=Public/Private Partnership; NA=Neighborhood Association; CG=Council of Governments; RI=Regional Institution

이 연구는 또한 대도시권 내의 지방정부들이 위에서 정의된 유형의 단체들과 경제개발정책과정에서 어떤 형태의 협력을 하고 있는지에 관심을 가진다. 이러한 협력의 유형은 Agranoff & McGuire(2003)의 연구를 바탕으로 하여 정의되었으며, <표 4>에 정리되었다.

이 중 공식적 파트너십, 공동정책 수립, 그리고 공동정책 집행은 타 유형과는 조금 다른 특징을 가진다. 즉 이 유형의 협력행위들은 상대적으로 더 공식적이고, 행위가 장기간 지속되는 특징을 가진다는 것이다. 이와 같은 유형의 협력행위는 해당 단체 간의 호혜적 규범(norms of reciprocity)을 발생시키고, 장기적으로는 대도시권 내의 사회적 자본의 형성에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 평가된다(Granovetter, 1985; Olberding, 2002).

<표 4>의 정의에 따라 측정된 지방정부와 기타 단체들 간의 협력관계는 전체적으로는 해당 대도시권의 거버넌스 유형으로 정의될 수 있다. 즉 지방정부와 기타 단체들 간에 다양하게 연결된 정책협력 네트워크들의 유형을 파악해 보면, 해당 대도시권의 정책과정상의 주요 행위자와 정책과 관련된 다양한 관계들의 특성을 알 수 있을 것이다.

〈표 4〉 단체 간 정책협력의 유형 및 정의

정책협력 유형	정책협력의 정의	지속성
기술적 지원	정책과 관련된 기술적인 지원을 주거나 받는 경우	
공식적 파트너십	지방정부와 타 조직이 다양한 목적을 공동수행하기 위한 공식적 동반자관계	√
공동정책 수립	공통된 정책문제를 해결하기 위한 정책의 공동수립	√
공동정책 집행	공통된 정책문제를 해결하기 위한 정책의 공동집행	√
재정자원 공유	지방정부나 외부의 재정자원을 공동으로 사용하는 경우	
인력자원 공유	지방정부나 외부의 인력자원을 공동으로 사용하는 경우	
위탁 기획	지방정부가 정부운영 기획이나 지역발전계획을 외부 기관에 위탁해서 수립하는 경우	
단기 프로젝트	지방정부와 타 조직이 일회성으로 프로젝트를 공동 수행하는 경우	

4. 연구가설

위에서 제시한 연구목적에 따라, 이 연구는 다음과 같은 가설들을 제시하고 이들을 검증하고자 한다.

우선 대도시권의 거버넌스 차이점에 대한 가설로, 지방자치단체들의 협력수준은 해당 자치단체들이 위치한 대도시권에 따라 차이가 있는지를 검증한다.

H1: 지방자치단체들의 협력수준은 해당 지방자치단체들이 위치한 대도시권에 따라 다르다.

한편, 단순한 대도시권의 구별만을 위한 변수는 대도시권 거버넌스의 정치, 사회, 문화의 질적 차이를 측정하지 못한다. 이러한 문제를 보완하기 위해서 이 연구는 대도시권 수준에서 지방자치단체의 통합수준을 측정하였다. 이는 각 지방자치단체 간의 비협력을 낳는 단편적이고 이기적인 정체성의 강도가 지역 수준에서 정책통합을 한 지역에서 약할 것이라는 가정에 근거한 것이다. 또한 지속적이고 높은 수준의 협력은 한 단계 높은 정치경제 단위에서의 이익(interest) 혹은 가치관(preference)의 통합(integration)이 높은 곳에서 찾아볼 수 있다(March & Olsen, 1995). 이는 다음과 같은 가설로 귀결된다.

H2: 지방자치단체들의 협력수준은 대도시권 수준에서 정책통합 수준이 높을수록 높다.

두 번째로 이 연구는 지방자치단체의 정책협력 수준에 미치는 요인들로 인구통계학적, 경제적, 제도적 요인들을 제시하고, 이들 요인들의 중요성을 검증한다. 각각의 요인들은 다수의 변수들로 측정되고, 이들 변수들의 종속변수, 즉 지방자치단체의 협력수준에 대한 통계적 영향력이 검증된다.

이들 요인들 중 첫 번째인 인구통계학적 변수들의 영향력은 다음과 같은 가설의 검증을 통해 판단된다.

H3-1: 지방자치단체의 인구가 많을수록 해당 지방자치단체의 정책협력 수준은 높다.

H3-2: 지방자치단체의 인구가 많을수록 해당 지방자치단체의 정책협력 수준은 낮다.

인구통계학적 요인을 구성하는 첫 번째 변수인 지방자치단체의 인구 영향력에 대해서는 서로 상반되는 가설이 존재할 수 있다. 지방자치단체의 인구가 많을수록 해당 정부의 자원이 풍족하여 정책협력의 필요가 낮을 것이라는 가정이 가능하다. 반대로 도시지역의 경우 좁은 지역에 많은 인구가 거주하기 때문에, 이 지역은 상시적인 자원부족을 경험하게 되므로 타 지방자치단체의 협력이 필요할 가능성이 높아진다는 가설도 가능하다. 결국 인구와 관련된 가설은 연구 맥락의 영향을 많이 받는 실증 연구의 대상이라고 이해될 수 있다.

H4-1: 지방자치단체의 면적이 넓을수록 해당 지방자치단체의 정책협력 수준은 높다.

H4-1: 지방자치단체의 면적이 넓을수록 해당 지방자치단체의 정책협력 수준은 낮다.

인구와 마찬가지로 지방자치단체의 면적은 물리적, 통계학적 변수로 해당 지방자치단체의 정책협력 수준에 영향을 미칠 수 있다.

H5: 지방자치단체의 인종적 동질성이 높은 경우 해당 지방자치단체의 정책협력 수준은 낮다.

일련의 지방정치연구(Kellerher & Lowery, 1994)는 지방자치단체의 인종적 동질성(homophily)이 높은 경우 해당 지방자치단체의 정치적 자율성 및 독립성의 가치가 높기 평가되어, 타 단체와의 협력에 소극적일 것이라는 가설을 제시한다. 이 연구 역시 지방자치단체의 내부적 동질성은 외부적 교류 및 협력수준과 반비례 관계에 있을 것으로 가정한다.

H6-1: 경계를 접하는 지방자치단체의 수가 많을수록 해당 지방자치단체의 정책협력 수준이 높다.

H6-1: 경계를 접하는 지방자치단체의 수가 많을수록 해당 지방자치단체의 정책협력 수준은 낮다.

경계를 접하는 지방자치단체의 수는 대도시권의 구조적 분권화를 측정하는 변수이다. 일반적으로 구조적 분권화수준이 높으면 협력의 수준이 낮을 것이라고 예측된다(Orfield, 1997; Rusk, 1993). 하지만, 경계를 맞대는 이웃 지방정부가 많을수록 정책문제에 대한 공동대응의 가능성과 필요성이 높아지기 때문에, 높은 수준의 분권화가 높은 수준의 정책협력으로 귀결될 가능성도 배제할 수 없다. 따라서 구조적 분권화 관련 가설 역시 실증연구의 대상으로 엄밀한 검증이 필요하다고 할 수 있다.

세 번째의 요인은 주로 지방자치단체의 경제적, 재정적 능력을 나타낸다. 이 요인을 구성하는 첫 번째 변수는 주민의 1인당 소득(per capita income)으로 가장 일반적인 경제적 수준을 측정한다.

H7: 주민의 1인당 소득이 높을수록 해당 지방자치단체의 협력수준은 낮다.

일반적으로 경제적으로 부유한 지방자치단체들은 외부와의 교류나 협력을 통해서 얻을 수 있는 편익보다 지역의 삶의 방식을 유지하는 데 더 높은 가치를 두는 것으로 평가된다.

H8: 지방자치단체의 총수입 대비 자체 세입 비중이 높을수록 해당 지방자치단체의 협력수준은 낮다.

주민의 1인당 소득과 마찬가지로 지방자치단체의 재정자율성 역시 협력수준에 영향을 미칠 것이라 가설설정이 가능하다. 지방정부의 내부에서 동원할 수 있는 재정적 자원이 많을수록 외부에 존재하는 자원에 대한 의존 정도가 낮아지기 때문이다.

H9: 지방자치단체의 빈곤율이 높을수록 해당 지방자치단체의 협력수준은 높다.

경제적 요인의 마지막 변수는 빈곤율이다. 빈곤율이 높다는 것은 지방정부의 가용자원 대비 필요자원이 지나치게 많다는 것을 의미하고, 이는 지방자치단체의 외부 자원에 대한 높은 의존을 유발한다. 따라서 지역의 절대빈곤율이 높을수록, 해당 지방자치단체는 타 지방자치단체와 기타 기관과의 협력을 통해 필요한 자원을 획득하려 할 것이라는 가정을 할 수 있다.

지방자치단체의 협력수준에 영향을 미치는 마지막 요인으로서 이 연구는 두 가지의 제도적 변수를 더미변수로 제시한다. 그 중 첫 번째 변수는 지방정부의 정치구조로 기관대립형(Mayor-Council)과 기관통합형(Council-Manager)으로 구분된다. 기관대립형은 보통 대통령제에 비유되며, 선출된 시장과 시의회 의원들 간 견제와 균형의 기능을 추구하는 반면, 기관통합형은 의원내각제의 장점인 책임성 있는 정책수립과 집행기능을 강조한다. 지방자치단체의 정치구조에 대한 연구들은 일반적으로 기관통합형의 제도적 기반을 가진 지방정부의 협력수준이 높을 것이라고 예측한다.

H10: 기관통합형의 정치구조를 가진 지방자치단체의 협력수준은 높다.

기관통합형은 실질적인 행정책임자(Chief Administrative Officer: CAO)들이 상대적으로 장기간 직위를 유지하기 때문에 타 지방정부와의 공식적/비공식적 업무협력을 하게 될 가능성이 높다. 또한 이들은 성공적인 업무수행을 통해 보다 좋은 자리로 이동하기를 원하는 경우가 많기 때문에 업무의 효율성을 높이고, 정책의 가시성이 높은 협력 및 공동사업에 보다 적극적인 경우가 많다. 따라서, CAO들이 실질적인 행정업무를 책임지는 기관통합형 지방자치단체의 협력수준이 높을 것이라는 가설이 가능하다.

H11: 정책협력의 경험이 많은 지방자치단체의 협력수준은 높다.

마지막으로, 정책협력의 경험은 ‘협력’이라는 행위에 대한 경로의존 경향을 나타낸다. 무엇보다도 과거 협력을 한 경험을 통해 성과를 얻은 경우 정책협력에 보다 적극적일 것이라는 가정이 가능하다. 따라서 과거의 협력경험이 있는 지방자치단체의 현재 정책협력 수준은 높을 것이라고 예측하는 것이 타당할 것이다.

5. 종속변수 및 독립변수의 측정

1) 종속변수의 측정

이 연구의 종속변수는 지방자치단체 간의 협력수준으로 정의된다. 지방정부 간의 협력은 정치, 경제, 문화, 사회 등 다양한 요인에 의해서 영향을 받을 수 있다. 앞의 이론적 배경에서 제시한 것처럼 해당 대도시권이 전체적으로 ‘협력적’인지 또는 ‘갈등적’인지를 판단하기 위해서는 대도시권을 구성하고 있는 가장 중요한 구성원인 지방자치단체가 다양한 기타 조직이나 기관들과 어떤 수준의 협력을 유지하고 있는지를 파악하는 것이 가장 좋은 방법으로 판단된다. 따라서 종속변수 측정을 통해서 이 연구는 첫째, 지방자치단체 간의 협력수준을 측정하는 설득력 있는 지표를 제시하고, 둘째, 대도시권 거버넌스 유형의 타당성을 검증하며, 마지막으로 지방자치단체의 협력에 미치는 요인들의 상대적 영향력을 측정하고자 한다.

지방자치단체 간의 협력은 세 대도시권에 위치한 인구 5,000명 이상 지방자치단체의

정책협력 경험 유무로 측정되었다. 정책협력의 경험은 해당 지방자치단체의 최고 행정 책임자의 판단으로 측정되었으며, 위의 <표 4>에 제시된 8가지 종류의 정책협력유형의 경험이 있는 경우 1로, 그렇지 않은 경우 0으로 기록되었다. 이 중 공식적 파트너십, 공동정책 수립 및 공동정책 집행은 다른 협력행위보다 장기적이고 반복적인 성격을 가지고 있다는 점에서 협력행위 측정에서 일정 정도의 가중치 적용이 필요하다. 다양한 협력 행위에서 나타나는 이와 같은 질적 차이를 반영하기 위해서, 이 연구는 위의 3가지 협력 행위에 각각 1, 2의 가중치를 주어 측정하였다.

2) 독립변수의 측정

지방자치단체의 협력행위 수준에 영향을 미치는 요인에 대한 관심은 지난 10여 년간 지속적으로 확산되었다. 이들 선행연구들에 대한 체계적인 분석을 통해 이 연구는 지방자치단체들의 인구통계학적, 경제적, 제도적 특성을 중요 요인으로 진단하고, 이들을 대표할 수 있는 변수들을 추출하였다. 무엇보다도 협력수준의 지역적 차이를 검증하기 위해 지역변수를 포함하였으며, 대도시권 지역의 정책통합적 특성을 측정할 수 있는 변수 또한 측정하였다.

(1) 대도시권 지역특성 요인

Savitch & Vogel(1996), Stone(1989) 등의 연구는 미국 대도시권이 서로 구별되는 거버넌스 혹은 레짐(Regime)문화를 가지고 있으며, 이러한 차이는 그 지역 내 구성원들의 선택 혹은 행위에 큰 영향을 미치고 있음을 강조한다. 하지만 이러한 주장은 여전히 대도시권 거버넌스의 특성을 세밀히 묘사할 뿐, 이들 거버넌스의 차이를 체계적으로 설명하지는 못한다. 이 연구는 대도시권 거버넌스의 차이를 진단하기 위해 연구 대상인 미니애폴리스, 피츠버그, 그리고 세인트루이스 대도시권을 더미변수로 구별하고자 한다.

한편 대도시권 거버넌스의 차이를 측정할 수 있는 두 번째의 변수로 이 연구는 대도시권 내에서 지방자치단체들의 정책통합 수준을 제시한다.

〈표 5〉 지방자치단체의 정책통합수준

정책통합 유형	정책협력의 정의	지속성
정보교류	정책프로그램에 대한 정보 요구	
	새로운 정책자금에 대한 정보 요구	
	보조금 또는 교부금에 대한 정보 요구	
	규정 또는 규칙에 대한 해석 요구	
	행정지도 요구	
	기술적 지원 요구	
정책교류	규칙, 규정의 개정이나 예외 요구	√
	공식적 정책의 변화 요구	√
	다른 지방정부와의 갈등 중재 요구	√

대도시권 내의 정책통합 수준은 지역 내 지방자치단체들이 해당 대도시권 광역거버넌스단체(Metropolitan Planning Organization: MPO)와의 교류 및 정책적 조화 정도를 Agranoff & McGuire(2003)의 연구를 바탕으로 재구성해 측정할 것이다. 이 변수는 더미 변수와 같이 대도시권의 거버넌스 차이를 보여주는 동시에, 더미변수로 측정할 수 없는 정치적, 정책적 통합수준을 보다 세밀하게 구별할 수 있는 장점이 있다.

여기서 광역 거버넌스 단체인 MPO는 미네아폴리스 지역의 Metropolitan Council, 피츠버그 지역의 Southwestern Pennsylvania Commission, 그리고 세인트루이스 지역의 East-West Gateway를 의미한다. 보통 MPO는 연방정부의 재원으로 대도시권 수준에서 교통관련 정책을 입안하고, 지방정부들에 대한 재정지원을 통해 통합적인 교통기반을 마련하는 데 그 목적이 있다.²⁾

2) 일반적으로 미국의 대도시권은 다수의 독립적인 지방자치단체로 구성되기 때문에, 대도시권 수준에서 유기적인 정책수립이 쉽지 않다. 이러한 문제점은 특히 교통이나 경제개발정책의 차원에서 두드러지는데, 이런 문제점을 개선하고, 지방정부의 차원보다 한 단계 높은 수준에서 정책수립 및 집행을 위한 노력은 계속되었다. MPO역시 이러한 필요를 충족시키기 위한 노력의 일환이다.



〈그림 4〉 Southwestern Pennsylvania Commission 홈페이지

피츠버그 대도시권의 Southwestern Pennsylvanian Commission은 위에서 소개한 MPO의 기능을 수행하며, 지방정부들 간의 비공식적 협력기구(Council of Governments) 역할을 담당한다. 하지만, 일반적으로 MPO는 정책을 강제할 수 있는 도구를 가지고 있지 못하기 때문에 그 역할이 미미한 경우가 많으며, 피츠버그도 마찬가지이다. 하지만, 미니애폴리스의 MPO인 Metropolitan Council은 유사광역의회로 구성되며, 광역교통, 자원회수, 공원관리, 지역개발 등의 영역에서 주정부의 권한이임을 받아 실제적인 권한을 행사한다.



Demographic shifts point toward more transit-oriented development

In the Twin Cities metro area, changing demographics, individual preferences and highway congestion are creating the potential market for more transit-oriented development (TOD). [Read about a recent regional TOD forum.](#)



More than trains will connect at the Interchange

Officials broke ground for the Interchange in Minneapolis on Monday. The new multi-modal transportation hub will provide connections for commuters, friends and Twins fans. [Read about Interchange plans.](#)



Council grants will assist communities' inflow and infiltration (I/I) reduction efforts

Local governments are invited to comment on proposed guidelines for a new grant program that will fund efforts to reduce inflow and infiltration (I/I) in municipal wastewater collection systems. [Communities can comment on the guidelines through July 20.](#)

Use the enhanced "Make a Map" tool to create customized regional and local maps

The tool is faster, has better imagery and 200+ layers of information about community boundaries; natural resources; demographics; transit; transportation planning; water quality; and water supply planning. [More about the Make-A-Map tool.](#)



〈그림 5〉 Metropolitan Council 홈페이지

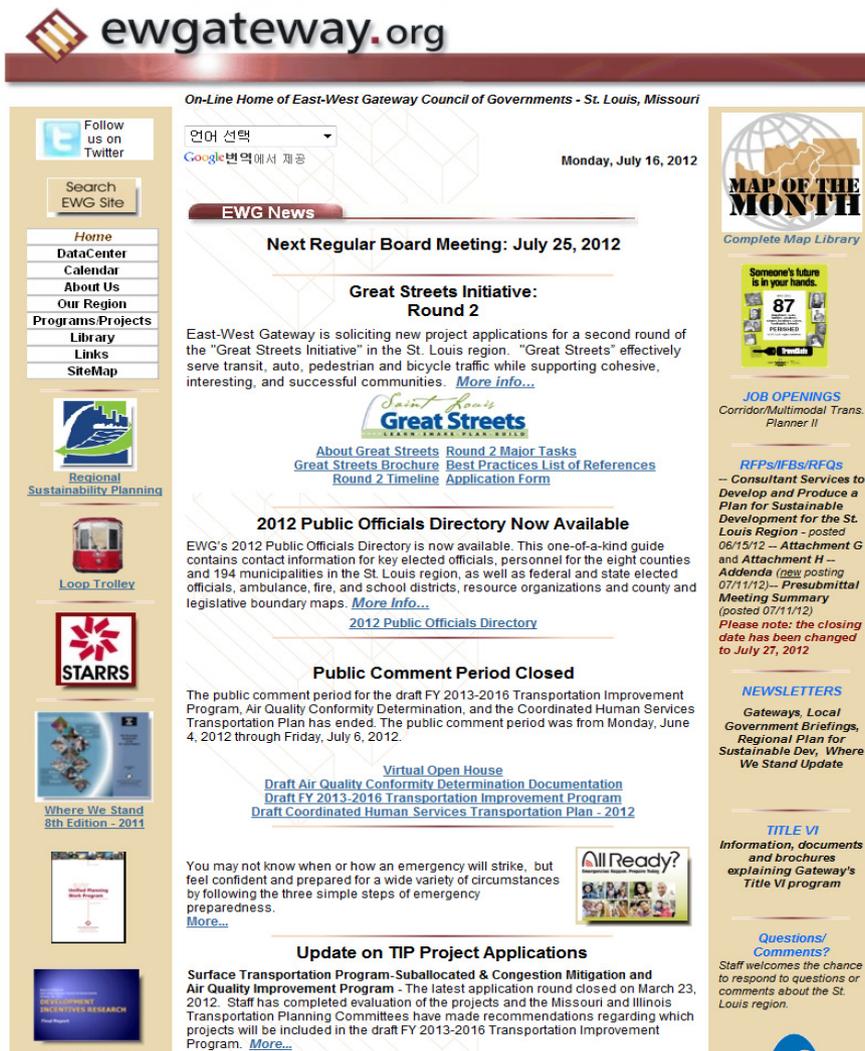
Metropolitan Council은 1967년 미네소타 주의회의 승인을 기반으로 Twin Cities(Minneapolis-St. Paul) 대도시권의 장기경제개발계획 및 장기적 토지 사용 계획(Land-Use policy)의 조화와 지역 내 지방자치단체들 간의 발전계획 조정을 위해 구성되었다. Metropolitan Council은 주지사가 임명하는 17명의 의원들로 구성되며, 이들은 각각 대표하는 지역을 가진다. 다른 대도시권과는 달리 Metropolitan Council은 각 지방정부의 장기발전계획(Comprehensive Development Plan)들 간의 조정을 강제할 수 있는 권한을 가지며, 지역 내 지방정부들은 Metropolitan Council의 조정에 따라 자신들의 계획을 수정할 의무를 가진다. 이는 대도시권 내에서 매우 강력한 실질적 권한으로 작용하며, 대도시권 발전의 유기적이고 장기적인 로드맵을 가능하게 한다.

다시 말해 Metropolitan Council은 지역발전계획 수립 시 지방정부들이 대도시권 전체의 시각과 수요를 고려하도록 하는 기능을 수행한다는 것이다. 따라서 다른 두 지역과 달리 미네아폴리스 지역의 광역거버넌스단체의 정치적/정책적 통합성은 상대적으로 높

을 것이라는 가정이 가능하다.

마지막으로 세인트루이스 지역의 MPO로 East-West Gateway(EWG)가 존재한다. SPC와 마찬가지로 EWG는 1965년 7개 카운티 내 지방자치단체들의 자발적인 협력단체(Councils of Governments)로 시작되었다.

EWG는 현재 연방정부 및 주정부의 재정지원으로 대도시권 내의 광역교통체계를 계획하며, EWG를 구성하는 지방정부들의 개별 교통계획은 EWG의 협조가 필요하다. EWG는 교통관련 역할뿐 아니라, 일리노이와 미주리의 두 주정부에 걸친 세인트루이스 대도시권을 정치, 경제, 문화적으로 통합하려는 다양한 시도를 하고 있다.



〈그림 6〉 East-West Gateway 홈페이지

(2) 인구통계학적 요인

인구통계학적 변수는 지방자치단체의 인구, 영역, 인종적 동질성, 이웃하는 지방자치단체의 수, 그리고 대도시권 더미변수로 구성된다.

우선 인구는 단순히 해당 지방자치단체의 인구로 측정되며, 영역 혹은 넓이는 지방자치단체의 물리적 넓이로 표현된다. 인종적 동질성은 백인을 제외한 나머지 인종(흑인, 동양인, 히스패닉 포함)의 백분율로 측정된다. 이웃하는 지방자치단체의 수는 물리적인 분권화 정도를 상징하며, 한 지방자치단체가 직접적으로 영역을 맞대고 있는 타 지방정부의 수로 대표된다. 마지막으로 대도시권의 더미변수는 미니애폴리스, 피츠버그, 세인트루이스 지역을 구분하기 위해서 사용되었다.

(3) 경제적 요인

경제적 변수는 해당 지방자치단체의 경제적 부(wealth)를 나타내는 다음의 3가지 지표로 구성된다. 우선 1인당 평균소득은 해당 지방자치단체 구성원들의 평균 소득수준으로 측정된다. 1인당 지방세 세입 대비 1인당 지방정부의 총수입의 비율로 표현된 재정독립성 변수는 지방자치단체의 재정건전성을 나타낸다. 마지막으로 지방자치단체의 절대 빈곤층 인구 비율은 지방자치단체의 상대적 빈곤율을 대표한다.

(4) 제도적 요인

지방자치단체를 구성하는 제도적 특성은 지방자치단체의 정치구조, 타 지방자치단체와의 경제적 파트너십 체결유무로 구성된다. 우선 지방자치단체의 정치구조 변수는 해당 지방자치단체의 정책결정구조가 협력이라는 선택에 영향을 미칠 수 있을 것이라는 가정에 근거하며, 일원적 정치체제(Council-Manager)와 이원적 정치체제(Mayor-Council)의 두 유형으로 구분된다. 두 번째로 타 지방자치단체와의 파트너십 체결유무는 관계의 연속성 혹은 지속성을 측정하기 위한 변수이다. 이는 현재의 협력수준이 과거의 경험으로부터 많은 영향을 받을 것이라는 경로의존성 이론에 그 바탕을 둔다.

위와 같이 정의된 종속변수와 독립변수의 측정결과는 다음과 같다.

〈표 6〉 기술통계 분석결과

	MIN	MAX	MEAN	STD_DEV
종속변수				
정책협력 수준	.00	6.86	2.8376	1.45958
정책협력 수준(가중치)	.00	8.06	3.3562	1.78706
독립변수				
광역 요인				
정책통합 수준(가중치)	.00	11.00	2.4938	2.95883
인구통계학적 요인				
인구(인구수×1/1000)	5.07	382.62	20.5993	40.44058
면적(평방마일)	.60	91.80	14.1865	14.64281
이웃지방정부의 수	1.00	38.00	6.2688	3.74959
인종적 동질성(%)	.40	80.70	9.0750	11.83500
경제적 요인				
1인당 평균 소득(\$)	12067.00	80610.00	24526.125	8419.2773
재정자율성(%)	.07	4.25	.4564	.33905
절대빈곤율(%)	.60	44.10	7.6444	6.53314
제도적 요인				
지방정부 정치제도(더미)	.00	1.00	.5938	.49267
정책협력 경험(더미)	.00	1.00	.6750	.46985

※ N = 160

IV

가설검증 및 분석

위에서 제시한 변수들을 통해 지방자치단체의 정책협력 수준에 관한 가설들을 검증한 결과, 아래의 <표 7>, <표 8>과 같은 결과가 도출되었다.

<표 7>에 의하면 지방자치단체의 협력수준에 영향을 미치는 요인들 중 미니애폴리스 지역 변수, 인구, 정치제도, 정책협력 경험 등 4가지 변수가 통계적으로 유의미한 것으로 분석되었다. 이를 통해 미니애폴리스 지역의 지방자치단체들이 기타 두 지역의 지방정부들보다 유의미한 수준에서 보다 협력적이고, 인구가 많을수록 더 협력적인 것을 알 수 있다. 또한 지방정부는 기관통합형의 정치제도를 가지고, 과거의 정책협력 경험이 있는 경우 정책협력에 더 적극적인 것을 알 수 있다.

<표 7> 모형 1: 대도시권 더미변수 사용

	Beta	Sig
광역 요인		
Dummy: 미니애폴리스	.305	.000***
Dummy: 피츠버그	-.038	.683
인구통계학적 요인		
인구	.285	.003***
면적	.028	.736
이웃지방정부의 수	-.107	.284
인종적 동질성	.003	.969
경제적 요인		
1인당 평균 소득	-.004	.960
재정자율성	-.092	.189
절대빈곤율	.139	.173

<표 계속> 모형 I: 대도시권 더미변수 사용

	Beta	Sig
제도적 요인		
지방정부 정치제도	.261	.000***
정책협력 경험	.244	.001***
절편		.002
R-Square	.330	
Adjusted R-Square	.281	
F	6.638	.000***

***p<.01, **p<.05, *p<.10

한편, 대도시권 지역 더미변수 대신 정책 통합변수를 활용하여 분석한 결과, 아래 <표 8>과 같은 결과가 도출되었다. 정책 통합변수는 대도시권의 수준에서 지방자치단체들의 정치적/행정적/문화적 공동체성 혹은 통합성을 나타내고자 한 것이며, 이 변수를 통해서 대도시권의 거버넌스 특성을 측정할 수 있을 것이라 기대되었다.

아래의 분석을 통해 협력수준의 측정에서 가중치를 둔 경우와 그렇지 않은 경우 모두에서 대도시권에서의 정책통합 수준이 높은 지방자치단체가 더 협력적이라는 것이 검증되었다. 이는 대도시권 전체 지역을 관할하는 대도시권 거버넌스 기구(MPO)와의 정책 교류 및 정책조정이 활발할수록 지방자치단체들의 수평적 협력도 증진될 수 있음을 보여주는 것이다.

<표 8> 모형 II&III: 대도시권 정책통합변수 사용

	Model II		Model III (가중치 적용)	
	Beta	Sig	Beta	Sig
광역 요인				
대도시권 정책통합변수	.433	.000***	.432	.000***
인구통계학적 요인				
인구	.232	.010***	.228	.011**
면적	-.103	.918	-.010	.903
이웃지방정부의 수	-.118	.180	-.120	.177
인종적 동질성	-.026	.734	-.022	.775

<표 계속> 모형 II&III: 대도시권 정책통합변수 사용

	Model II		Model III (가중치 적용)	
	Beta	Sig	Beta	Sig
경제적 요인				
1인당 평균 소득	-.004	.962	-.006	.935
재정자율성	-.087	.185	-.087	.188
절대빈곤율	.145	.105	.162	.071*
제도적 요인				
지방정부 정치제도	.243	.000***	.246	.000***
정책협력 경험	.201	.003***	.187	.006***
절편				
R-Square	.401		.395	
Adjusted R-Square	.360		.354	
F	9.961		9.715	

***p<.01, **p<.05, *p<.10

한편 지역 더미변수를 활용한 모형 I 에서와 마찬가지로 인구규모와 정치제도, 그리고 협력 경험 변수의 영향력은 모두 통계적으로 유의미함이 증명되었다. 특이한 것은 모형 III에서 상대적 빈곤율의 통계적 유의성이 나타났는데, 이는 지방자치단체의 빈곤율이 높은 지방정부일수록 필요한 자원의 외부 의존율이 높아져, 자발적 협력에 대한 의지가 강할 것임을 예측한 가설 9(H9)가 검증되었음을 의미한다.

일반적인 기준으로는 의미가 있다고 검증되지는 않았지만, 이웃 지방정부의 수로 측정된 분권화 변수와 재정자율성 변수는 가설에서 예측한 인과관계를 모든 모형에서 보임으로써 모형의 정교화 여부에 따라 보다 의미있는 가설로 채택될 수 있는 가능성을 보여준다.

대도시권 구별 더미변수와 대도시권 수준에서의 정책통합 변수를 모두 활용할 경우에는 아래 <표 9>와 같은 결과를 얻을 수 있다. 두 변수를 모두 활용한다는 것은 두 대도시권의 지역적 특성과 각 대도시권에 속한 지방자치단체들의 정책통합 수준을 모두 고려한 것이다. 이를 통해서 이 연구는 미니아폴리스 대도시권에 속한 지방자치단체들의

정책협력수준이 유의미한 수준에서 높으며, 지역과는 상관없이 대도시권 수준에서 정책 통합 수준이 높은 지방자치단체들의 정책협력 의지가 강한 것을 확인할 수 있다.

〈표 9〉 모형 IV&V: 대도시권 더미 & 정책통합변수 사용

	Model IV		Model V (가중치 적용)	
	Beta	Sig	Beta	Sig
정책통합 수준				
대도시권 정책통합변수	.405	.000***	.407	.000***
Dummy: 미니애폴리스	.191	.014**	.196	.012
Dummy: 피츠버그	.130	.165	.141	.133
인구통계학적 요인				
인구	.224	.013**	.222	.014**
면적	-.002	.978	-.004	.959
이웃지방정부의 수	-.143	.126	-.148	.114
인종적 동질성	.029	.720	-.022	.650
경제적 요인				
1인당 평균 소득	.001	.992	.037	.985
재정자율성	-.098	.133	-.099	.131
절대빈곤율	.117	.216	.131	.170
제도적 요인				
지방정부 정치제도	.220	.001***	.221	.001***
정책협력 경험	.223	.001***	.210	.002***
절편		.009***		.016**
R-Square	.427		.423	
Adjusted R-Square	.381		.376	
F	9.143***		8.997***	

***p<.01, **p<.05, *p<.10

한편 모형Ⅱ와 Ⅲ에서 소개한 정책통합지수는 광역 수준을 넘어 주정부와 연방정부 수준에서의 정책통합지수로 확대, 적용될 수 있다. 이는 보다 정확한 광역수준에서의 정책통합 수준을 측정하기 위해서 대도시권 이외 수준에서 지방자치단체들의 정책통합 수준을 통제할 필요성이 있기 때문이다. 또한 이들 변수는 통제변수뿐 아니라, 지방자치단체의 협력수준에 영향을 미칠 수 있는 유의미한 독립변수로서의 의미도 가지고 있다고 판단된다.

<표 10>은 대도시권 정책통합 수준의 범주에 기존의 대도시권 수준에서의 정책통합 변수뿐 아니라 주(State) 및 연방정부(Federal) 수준에서 지방자치단체들의 정책통합 수준 변수를 추가로 포함하였을 때의 결과를 요약한 것이다.

<표 10> 모형 VI&VII: 대도시권 정책통합변수 사용

	Model VI		Model VII (가중치 적용)	
	Beta	Sig	Beta	Sig
대도시권 정책통합 수준				
대도시권 정책통합변수	.181	.028**	.187	.025**
주(State) 정책통합변수	.436	.000***	.418	.000***
연방 정책통합변수	-.030	.705	-.015	.853
광역 요인				
Dummy: 미니애폴리스	.233	.001***	.236	.001***
Dummy: 피츠버그	.011	.897	.024	.781
인구통계학적 요인				
인구	.169	.039**	.164	.046**
면적	.004	.958	.001	.985
이웃지방정부의 수	-.123	.138	-.127	.129
인종적 동질성	.001	.987	.010	.893
경제적 요인				
1인당 평균 소득	.029	.673	.026	.712
재정자율성	-.083	.151	-.084	.151
절대빈곤율	.103	.218	.117	.169
제도적 요인				
지방정부 정치제도	.238	.000***	.238	.000***
정책협력 경험	.207	.001***	.191	.002***
절편		.187		.245
R-Square	.558		.548	
Adjusted R-Square	.515		.504	
F	13.501***		12.536***	

***p<.01, **p<.05, *p<.10

일반적으로 미국의 지방자치단체들은 주정부의 제도적 산물(Creatures)로 이해되기 때문에(Miller 2002), 지방정부의 운영에서 주정부의 영향을 무시할 수 없는 것이 사실이다.³⁾

<표 10>의 모형 VI 와 모형 VII 모두 통계적으로 매우 유의미함을 보여준다. 특히 이전 모형IV 및 V와 비교하였을 경우, <표 10>의 모형들은 모두 통계적 유의성이 크게 신장되었음을 알 수 있다. 이들 모형의 가장 큰 차이는 역시 주 정책통합변수의 영향력에서 드러난다. Beta값으로 측정된 변수의 상대적 영향력을 보았을 때, 주 정책통합변수는 다른 모든 변수보다 높은 수준을 보이고 있다. 이를 통해, 지방자치단체의 협력수준을 설명하는 데 있어서는 주 정부의 직·간접적인 역할을 반드시 고려해야 한다는 주장이 가능하다.

결론적으로 분석 모형 모두 전체적으로 의미 있는 것으로 검증되었으며, 지역구분을 위한 더미변수와 대도시권 및 주 수준의 정책통합변수, 인구, 정치제도 및 정책협력 경험 변수는 모든 모형에서 의미 있는 변수로 확인되었다. 이는 미네아폴리스 지역의 지방자치단체들의 협력수준이 매우 높으며, 일반적으로는 광역수준 거버넌스단체(MPO)와의 정책통합 수준이 높은 지방자치단체들의 수평적 협력수준이 높을 것이라는 결론으로 귀결된다. 또한 인구가 많고 기관통합형을 가졌으며, 과거 타 기관과의 협력의 경험이 많을수록 자발적인 정책협력이라는 선택을 할 가능성이 많을 것이라는 예측이 가능하다.

분석 결과를 토대로 앞에서 제시한 Savitch & Vogel(1996)의 거버넌스 유형을 재해석해 볼 수 있다. 미네아폴리스 지역은 기타 지역보다 정책통합 수준과 정책협력 수준 모두 높은 협력적 거버넌스 유형으로 재정의될 수 있을 것이다. 하지만 피츠버그와 세인트루이스에 대한 연구를 통해 Savitch & Vogel이 제시한 거버넌스 유형의 구별은 실증적으로 큰 의미가 없다는 것이 증명되었다. 이를 종합하면 협력적 거버넌스를 달성하기 위한 물리적, 경제적, 제도적 기초도 중요하지만, 적절한 대도시권 수준에서의 정책통합 증진이 훨씬 더 본질적인 것이라고 결론지을 수 있다.

3) 하지만, 일반적으로 주정부는 지방자치단체의 운영에 대한 자율성을 최대한으로 보장한다. 이는 1868년 확립된 미국 연방 대법원의 판결의 정신이 계승되고 있음을 의미한다.

V

결론

정치적, 경제적 중심으로서 대도시권을 향한 관심이 커지는 상황 속에서 대도시권이 과연 어떻게 유지되고 발전하는지, 어떻게 운영되는지에 대한 이해가 부족하다는 문제 의식에서 이 연구는 시작되었다. 이는 대도시권을 구성하는 기관들의 ‘선택’을 대상으로 하는 미시적 연구와 부분의 합(sum of the parts)과 다른 대도시권 전체(whole)에 대한 이해를 목적으로 하는 거시적 연구방법 사이의 균형이라는 방법론적 조화를 찾는 노력으로 연결된다.

물리적 위치는 다르지만 비슷한 특성을 가진 세 대도시권에 대한 연구를 통해 이 연구는 대도시권 거버넌스 유형의 다양성을 실증적으로 확인할 수 있었다. 이는 대도시권을 구성하는 지방자치단체들의 정책협력 수준에 영향을 미치는 다양한 요인들 중 대도시권 수준에서의 정책통합 수준이 통계적으로 유의미함을 증명함으로써 뒷받침되었다.

또한 인구, 정치제도, 정책협력 경험 등 지방자치단체의 선택에 영향을 미치는 변수들이 진단되었다. 이러한 정보는 차후 협력적인 거버넌스 모형을 설계할 때 중요한 정보로 활용될 수 있을 것이다.

대도시권 거버넌스는 우리가 생각하는 것보다 훨씬 다양한 모습으로 작동하고 있다. 하지만 이러한 다양성 속에서도 일관적으로 지방자치단체의 선택에 영향을 미치는 요인들은 분명히 존재하고 있음이 증명되었다. 자발적인 협력을 통해 규모의 경제를 달성하는 동시에 자원배분의 효율성을 추구하는 거버넌스의 본질적인 목적을 달성하기 위해서는 거시적 차원에서 체계적으로 유형화된 거버넌스 모델과 미시적 차원에서 확인된 협력증진요인 사이에서 적절한 조화가 이루어질 수 있도록 제도적 기반을 갖추는 것이 중요할 것이다. 이 연구는 이 목적을 달성할 수 있는 중요한 기초를 마련하였다는 점에서

의미를 찾을 수 있을 것이다.

이같은 결론을 바탕으로 이 연구는 미국의 대도시권 거버넌스의 특성에서 다음과 같은 정책적 시사점을 제시하고자 한다.

첫째, 대도시권 내 지방자치단체들의 협력은 다양한 원인들에 의해 영향을 받는 것이 사실이지만, 그 중에서도 대도시권 전반을 관할하는 권위에 의해 획기적으로 개선될 수 있다는 것이다. 미국과는 달리 대도시권 지역에 강력한 광역자치단체가 존재하는 한국적인 상황은 오히려 대도시권의 유기성과 상호의존성을 강화시키고, 상호 보완할 수 있는 제도적인 기반이 이미 마련되어 있는 것으로 해석될 수 있다.

둘째, 이 연구는 지방자치단체들의 협력의지가 단순한 비용과 편익의 비율이라는 계산에 따른 것이기보다 지방자치단체를 둘러싸고 있는 더 거시적인 정치, 문화적 요인에 의해 더 많은 영향을 받고 있음을 제시하고자 한다. 이를 통해서 볼 때 서울이라는 대도시권 내에서 협력적 거버넌스를 증진시키기 위한 가장 중요한 출발점은 서울이라는 유기체를 구성하는 구성원들 간 공유할 수 있는 가치관과 이들 사이를 매개해 줄 수 있는 공통 이익을 마련하는 것이라고 판단된다. 이는 서울시가 적극적으로 대도시권의 공동체성과 집단적 이익을 설득력 있게 제시할 수 있다면, 서울시를 구성하고 있는 다양한 구성원들 간의 협력수준을 높일 수 있을 것이라는 주장이다. March & Olson(1995)이 제시하는 민주적 거버넌스의 궁극적인 지향점이 바로 이러한 가치의 공유를 통한 공동체의 구현이라는 점에서 유기체적 대도시권을 형성하는 데 있어 광역자치단체의 역할은 매우 중요하다고 할 것이다.

마지막으로 이 연구는 대도시권 내에서 다양성의 중요성을 강조하고자 한다. 이는 자칫 일률성과 몰가치성으로 흐를 수 있는 대도시권 거버넌스의 단점을 보완하는 데 그 목적이 있다. 예를 들어 현재 서울시가 추진하고 있는 다양한 마을만들기 사업들은 그 나름대로의 소규모 문화권을 형성하고, 이들 문화권들 간의 상호관계를 통해 서울이라는 대규모의 공동체를 유지하는 데 큰 도움을 줄 수 있을 것이다. 이렇듯 자발적이고 근원적인 공동체가 만일 서울이라는 대도시권의 물리적, 생물학적 기초가 될 수 있다면, 이러한 자발성을 발현하게 할 수 있는 근원적인 유인이 필요할 것이다. 서울시는 이러한 근원적인 유인을 제공할 수 있는 가장 역량 있는 제도적 기반으로서 역할을 담당할 수 있을 것이다.

위에서 제시한 것과 같은 정책적 함의는 물론 보다 구체적인 계획을 통해 현실화되는 과정을 거쳐야 할 것이다. 하지만 ‘공공부문의 유인제공-자발적인 공동체 생성-공동체 간의 연계-대규모 공동체로 발전-공공부문 거버넌스 역할 제고’라는 정책의 선순환이 이루어지기 위한 서울시 및 기초자치단체의 역할이 매우 중요하다. 협력적 거버넌스의 방향은 확실하나, 그 구체적인 실현방법이 모호할 때 가장 현실적인 방법은 공공부문에 의한 선도적 리더십발현일 것이다. 이러한 점에서 미니애폴리스가 보여준 공공부문의 선도적이고 숙의적인 조정역할은 서울시 대도시권의 협력적 거버넌스 구현에 많은 함의를 제공하고 있다고 할 것이다.

참고문헌

- Agranoff, Robert and Michael McGuire, 2003, *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Government*, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Brenner, Neil, 2002, Decoding the Newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: A Critical Overview, *Cities* 19 (1): 3~21.
- Dodge, William R, 1996, *Regional Excellence: Governing Together to Compete Globally and Flourish Locally*, Washington D. C.: National League of Cities.
- Downs, Anthony, 1994, *New Visions for Metropolitan America*, Washington D. C.: The Brookings Institution.
- Feiock, Richard C., eds., 2004a, *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, Washington D. C.: Georgetown University Press.
- Feiock, Richard C., 2009, Metropolitan Governance and Institutional Collective Action, *Urban Affairs Review* 44 (3): 356~377.
- Feiock, Richard C. & John T. Scholz, 2010, *Self-Organizing Federalism: Collaborative Mechanisms to Mitigate Institutional Collective Action Dilemmas*, New York, NY: Cambridge University Press.
- Foster, Kathryn, 1997, Regional Impulses, *Journal of Urban Affairs* 19 (4): 375~403.
- Ferman, Barbara, 1996, *Challenging the Growth Machine: Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh*, Lawrence, KS :University Press of Kansas.
- Friskin, Frances and Donald F. Norris, 2001, Regionalism Reconsidered, *Journal of Urban Affairs* 23 (5): 467~478.
- Frug, Gerald E., 1999, *City Making: Building Communities Without Building Walls*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

- Granovetter, Mark, 1985, Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness, *American Journal of Sociology* 91: 481~510.
- Hamilton, David K., David Y. Miller and Jerry Paytas, 2004, Explaining the Horizontal and Vertical Dimensions of the Governing of Metropolitan Regions, *Urban Affairs Review* 40 (2): 147~182.
- Harrigan John J. & William C. Johnson, 1978, *Governing the Twin Cities Region: The Metropolitan Council in Comparative Perspective*, Minneapolis, MN: The University of Minnesota Press.
- Imbroscio, David L., 2006, Shaming the Inside Game: A Critique of the Liberal Expansionist Approach to Addressing Urban Problems, *Urban Affairs Review* 42 (2): 224~248.
- Jacobs, Brian, 2000, *Strategy and Partnership in Cities and Regions: Economic Development and Urban Regeneration in Pittsburgh, Birmingham and Rotterdam*, New York, NY: St. Martin's Press, INC.
- Kelleher, Christine & David Lowery, 2004, Politican Participation and Metropolitan Intstitutional Context, *Urban Affairs Review* 39 (6): 720~757.
- Lewis, Paul G., 1996, *Shaping Suburbia: How Political Institutions Organize Urban Development*, Pittsburgh, PA :University of Pittsburgh Press.
- March, James G. and Johan P. Olsen, 1995, *Democratic Governance*, New York, NY: Free Press.
- McGinnis, Michael D. eds., 1999, *Polycentricity and Local Public Economies: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis*, Ann Arbor, MI: The University of Michigan Press.

- Miller, David Y., 2002, *The Regional Governing of Metropolitan America*, Boulder, CO: Westview Press.
- Olberding, Julie Cencula, 2002, Does Regionalism Beget Regionalism?: The Relationship between Norms and Regional Partnership for Economic Development, *Public Administration Review* 62 (4): 480~491.
- Orfield, Myron, 1997, *Metro-Politics: A Regional Agenda for Community Stability*, Washington D. C.: Brookings Institution.
- Ostrom, Elinor, 1972, Metropolitan Reforms: Propositions Derived from Two Traditions, *Social Science Quarterly* 53: 474~493.
- Ostrom, Vincent, Charles M. Tiebout and Robert Warren, 1961, The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry, *American Political Science Review* 55: 831~842.
- Parks, Roger B. and Ronald J. Oakerson, 2000, Regionalism, Localism, and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economics, *State and Local Government Review* 32 (3): 169~179.
- Peterson, Paul E., 1981, *City Limits*, Chicago, IL: The University of Chicago Press.
- Post, Stephanie S., 2004, Metropolitan Area Governance and Institutional Collective Action, In *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*, edited by Richard C. Feiock, 67~92, Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Rusk, David, 2003, *Cities Without Suburbs*, 3rd ed., Baltimore, MD: Johns Hopkins University Press.
- Schneider, Mark, 1989, *The Competitive City: The Political Economy of Suburbia*, Pittsburgh, PA: The University of Pittsburgh Press.

- Stone, Clarence N., 1989, *Regime Politics: Governing Atlanta 1946-1988*, Lawrence, KS: The University Press of Kansas.
- Swanstrom, Todd, 2001, What We Argue About When We Argue About Regionalism, *Journal of Urban Affairs* 23 (5): 479~496.
- Tiebout, Charles M., 1956, A Pure Theory of Local Expenditure, *Journal of Political Economy* 44: 416~424.
- Wallis, Allan D., 1994, The Third Wave: Current Trends in Regional Governance, *National Civic Review* (83) 3: 290~310.

Working Paper
2011-WP-19

**대도시권의 협력적 거버넌스에
관한 실증연구 : 미국사례를 중심으로**

발행인 이창현

발행일 2012년 5월 15일

발행처 서울시정개발연구원

137-071 서울시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.