지방행정연구 제24권 제1호(통권 80호) 2010. 3. 137~159

대도시권 거버넌스 비교연구 : 미국 미니애폴리스와 피츠버그의 정책네트워크를 중심으로

A Comparative Study on the Metropolitan Governance in Minneapolis and Pittsburgh Regions

이 주 헌*
Lee, Joo-Hun

목 차

Ⅰ. 서 론
Ⅱ. 이론적 배경
Ⅲ. 연구방법
Ⅳ. 분석결과
Ⅴ. 결 론

최근 대도시권에 대한 관심의 증가에도 불구하고, 대도시권의 거버넌스를 이해하기 위한 방법론적 발전은 여전히 더딘 상황이다. 본 연구는 미국 미니애폴리스와 피츠버그의 경제개발정책과정에서 나타나는 주요 행위자의 유형과 정책협력의 네트워크를 분석하여 행위자들 간의 관계유형이 대도시권의 거버넌스 체계를 어떻게 구성하고 있는지 비교분석하였다.

연구의 결과, 미니애폴리스 대도시권은 지상대적으로 높은 수준의 네트워크 연결정도(degree)와, 공식성과 지속성이 높은 협력행위로 이루어진 통합적 거버넌스(Integrated Model of Governance)의 모습을 보이고 있다. 반면, 피츠버그 대도시권의 경우에는 지역 내 단체들의 연결정도가 상대적으로 약하고, 정책행위의 특징도 기술적이고 단기적인 성격을 보이는 독립적, 혹은 분절적 거버넌스(Isolated Model of Governance)로 정의될 수

* 서울시정개발연구원 부연구위원
논문 접수일 : 2010. 2. 12, 심사기간(1,2차) : 2010. 3. 3 ~ 2010. 3. 26, 게재확정일 : 2010. 3. 26

있었다. 비록 미국의 두 개의 대도시권만을 대상으로 한 연구이지만, 본 연구는 비슷한 성격을 가진 대도시권도 내부적으로는 매우 다른 거버넌스의 형태를 가지고 있다는 것을 실증적으로 증명하였다는 데에 의미가 있다.

[illegible]

[illegible]

[illegible]

I. 서 론

급변하는 국제경치경제체제 내에서 경쟁의 새로운 주체로서 대도시권 혹은 광역경제권에 대한 관심은 더 이상 새로운 것은 아니다. 하지만, 대도시권 기능의 유기적 통합의 진행과는 달리, 정치·행정적 구조는 과거와 비교하여 크게 변화가 없는 것이 사실이다.

최근 미국의 대도시권은 이러한 기능과 구조의 불균형을 극복하기 위해서 많은 노력을 기울이고 있다. 특히, 대도시권 거버넌스(Metropolitan Governance)로 대표되는 새로운 운영기제의 도입은 구조적 분권화의 기초를 유지하는 동시에, 규모의 경제와 유기적인 공동체 달성을 목표로 하고 있다.

하지만, 대도시권 거버넌스에 대한 많은 실증연구에도 불구하고, 이 개념이 어떻게 이해되어야 하는지에 대한 합의는 아직 이루어진 적이 없다. 이는 '대도시권' 혹은 '광역'의 정의가 여전히 학술적이지 않으며, '거버넌스'에 대한 과학적이고 실증적인 분석틀 역시 부재하기 때

경계를 넘어서는 정책문제에 대응하기 위해서 대도시권 전체를 아우를 수 있는 제도에 대한 관심이 매우 높았다. 즉, 점점 복잡해지고, 광범위해지며, 또한 사회적인 파급력이 커지는 정책문제에 대한 적절한 대응을 위해서는, 지방정부의 수준보다 한 단계 높은 대도시권 수준에서 정책이 수립·집행되어야 한다는 것이다. 이러한 주장은 자연히 지방정부간의 합병(consolidation)등에 의한 도시경계의 확장이라는 대안적 구조모색으로 나타났고, 실제로 뉴욕이나 피츠버그 등의 대도시권에서 통합도시들이 등장하기도 하였다.

하지만, 이론적인 개연성과 수차례의 합병사례에도 불구하고, 도시경계의 확장이 문제를 효과적으로 해결할 수 있었는지는 여전히 확실하지 않다. 오히려, 정치적 자율성을 유지하고자 하는 지방정부들의 저항은 대도시권을 하나의 정치행정적 단위로 묶으려는 모든 시도를 더욱 어렵게 하는 요인으로 작용하였다.

이러한 환경에서, 1960년대 이후 급속히 영향력을 확대한 합리적 선택이론은 대도시권 거버넌스에 새로운 시각을 제공하였다. 합리적 선택론은 대도시권 거버넌스를 자율적인 지방정부들의 수많은 '선택'들의 총 합(sum)으로 이해한다. 따라서 대도시권수준에서의 일관된 거버넌스의 양태는 존재하지 않으며, 대도시권 자체는 오직 수많은 지방정부들의 선택이 이루어지는 정치적 시장으로만 의미를 가진다.[1] 따라서, 대도시권의 정치적, 사회적 통합을 위한 거버넌스 기제 탐색은 연구의 일차적인 관심의 대상이 아니며, 지방정부들 간의 단기적 교환관계가 성립될 경우에만 낮은 수준의 합의가 발생한 것으로 이해되었다.

하지만, 합리적 선택이론은 많은 이론적 가정의 비현실성과 지방정부간 관계의 연속성이 가져오는 정책선택의 제약성을 이해하지 못한 한계를 가진다. 이러한 문제점은 2000년대 이후 비약적으로 발전한 제도적 집합행위이론(Institutional Collective Action: ICA)에 의해 상당부분 극복되게 된다.

ICA는 기본적으로 지방정부간의 자율적 협력을 설명하기 위한 이론적 분석틀이다. ICA는 대도시권을 정치적 시장으로 인식하였던 합리적 선택론자들과는 달리, 지방정부들의 자율적이고 지속적인 협력으로 구성되어진 기능적 단위로 정의한다. ICA이론의 연구자들은 또한 지방정부들이 타 정부들과 협력을 하게 되는 이유를 거래비용(transaction cost)의 개념으로 설명한다. 즉, ICA는 분권화된 대도시권에서도 거래비용을 줄일 수 있는 조건이 마련된다면, 공동의 목표를 위한 지방정부들의 지속적인 협력이 가능하다고 본 것이다(Feiock,

1) 합리적 선택론에 의한 대도시권 연구는 Tiebout(1956)가 제시한 'voting by feet'를 그 시작으로 보며, Ostrom et al.(1961), Ostrom(1972), Peterson(1981), Schneider(1989), McGinnis(1999), Parks & Oakerson(1999), Imbroscio(2006) 등의 연구를 통해서 발전하여 왔다.

2002; Feiock, 2004; Post, 2004).

하지만, 이러한 이론적인 발전에도 불구하고, 합리적 선택의 학문적 경향 내에서는 공동체 혹은 유기체적인 단위로서의 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 지방정부들은 대도시권 전체의 경쟁력과 지속적인 발전을 원하지만, 이를 위해 필요한 노력은 가급적이면 미루려고 하는 경향이 있다는 것이다. 따라서, 모든 지방정부들이 각각의 이익을 증진시키는 동시에, 정부간 관계의 거래비용을 줄일 수 있는 방법을 제시하지 못하는 한, ICA역시 대도시권 전반을 아우르는 통합적 거버넌스 방안을 제시하기는 어려울 것이라 보인다.

결론적으로, 합리적 선택이론의 전통을 가진 대도시권 연구들은 대도시권 내 행위자들의 '선택'을 설명할 수는 있지만, 대도시권 수준에서의 거버넌스에 대한 분석과 체계적 비교에는 관심을 기울이지 않는다고 할 수 있다. 대도시권 거버넌스의 정책적, 학술적 중요성은 1990년대 이후 등장한 신광역주의론에 의하여 재발견된다.

2. 대도시권의 재등장 : 신광역주의론

서론에서 밝혔듯이, 최근 국제정치경제체제의 개편으로 경쟁의 주체로서 대도시권에 대한 관심이 다시 높아지고 있다. 하지만, 한 세기 전과는 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 영역간, 그리고 조직간 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 협력보다는 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). 이 시각에서 대도시권은 그 수준에서의 이익과 목표를 가질 수 있는 기능적 유기체로 가정된다. 따라서, 신광역주의론은 각 행

위자들의 행태에 대한 관심보다는, 대도시권을 하나의 단위로 설정하고, 내부 구성원들간의 다양한 관계유형을 분권화와 집권화 등의 구조적, 기능적, 조직적 기준에 따라 분류하고 유형화하는(cataloging) 데에 관심을 가진다.

이러한 경향의 연구는 보통 대도시권의 구조적 분절성과 기능적 분권화정도에 매우 큰 관심을 가진다. 이러한 이론틀에서는, 보통 높은 수준의 분권화는 대도시권의 발전을 저해하는 것으로 이해된다. 예를 들어, 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. 또한, Savitch & Vogel(1996)이나 Hamilton et al.(2004) 등은 대도시권 내부 구성원들간의 관계를 수직적관계, 수평적 정부간 관계, 사회영역별 관계 등으로 재구성하여, 각각의 특징에 따라 대도시권을 유형화하려고 하였다.

이러한 신광역주의론의 거시적 차원의 연구(Macrofoundational Appraoch)에도 불구하고, 대도시권에 대한 실증연구는 대부분 한 도시에 대한 사례연구(Ferman, 1996; Stone, 1989)나 초보적인 대도시권 거버넌스의 유형화 단계에 머물러 있다. 즉, 하나의 대도시권의 거버넌스의 특성이 상대적으로 보다 '협력적' 내지 '통합적'이라는 평가는 가능하지만, 과연 다른 대도시권들과 '어떻게' 다른지에 대한 연구는 어렵다는 것이다. 즉, 대도시권 거버넌스의 합리적인 평가와 비교방법의 부재는 거버넌스 연구의 이론적 한계로 작용할 뿐 아니라, 실천적인 정책대안의 수립을 어렵게 한다. 이러한 문제점을 기반으로 본 연구는 미국 대도시권을 구성하는 다양한 행위자들 간의 '협력관계'에 초점을 맞추어, 이 관계들의 집합(aggregation)이 대도시권 전체의 거버넌스 유형을 어떻게 구성하고 있는지를 두 개의 대도시권인 미니애폴리스와 피츠버그를 대상으로 분석함으로서, 대도시권의 비교연구를 위한 이론적 기틀을 마련하고자 한다.

Ⅲ. 연구방법

1. 연구질문

대도시권 거버넌스에 대한 합리적인 평가와 비교분석틀의 부재는 대도시권 거버넌스 연구의 이론적 한계로 작용할 뿐 아니라, 광역적 정책문제 대한 대안수립을 어렵게 하는 요인으로 작용한다. 따라서, 본 연구는 대도시권의 거버넌스에 대한 이론적 분석틀과 측정방법, 그리고 거버넌스의 비교분석에 관심을 기울인다. 이를 위해서 첫째, 다양한 종류의 대도시권 내 행위자들 사이의 관계 또는 네트워크를 분석하고, 각 행위자들의 네트워크 내에서의 중요성과 역할을 분석한다. 둘째, 이 행위자들은 과연 어떤 형태의 정책행위를 수행하고 있는지 분석한다. 이 두 가지 분석은 각각 행위자중심성(actor centrality)와 행위중심성(activity centrality)으로 측정되고, 대도시권 비교의 지표로 사용된다.

2. 사례선정 및 설문조사

위에서 소개된 연구주제의 효과적인 분석을 위해서는 적합한 연구사례, 즉 대도시권의 선정이 매우 중요하다. 이는 대도시권을 구성하는 행위자들의 행태에 영향을 미칠 수 있는 구조적 요인을 최대한 통제할 경우에 비교대상인 두 대도시권 거버넌스의 내재적 차이를 보다 선명하게 이해할 수 있기 때문이다. 이러한 요인들의 영향을 최소화하기 위해서 본 연구는 비록 위치한 지역이 중부(Midwest)와 북동부(Northeast)로 다르지만, 인구구성, 산업구조, 그리고 정치행정구조의 분권화정도가 매우 비슷한 미니애폴리스와 피츠버그 MSA(Metropolitan Statistical Area)를 연구의 대상으로 선정하였다.

〈표 1〉은 인구, 인종, 산업구조, 빈곤율, 그리고 지역의 정치적 분권화정도를 정리하고 있다. 두 대도시권만의 비교로서는 두 지역이 어느 정도의 구조적 유사성을 가지는지 판단하기는 어렵지만, 빈곤율을 제외하고는 338개의 미국 대도시권(MSA) 중 가장 흡사한 성격을 보인다고 할 수 있다. 예를 들어, 두 지역의 인구규모는 거의 동일한 수준이고, 백인종의 비율로 측정한 인종적 동질성은 각각 상위 1, 2위를 차지하며, Miller의 MPDI(Metropolitan Power Diffusion Index)로 측정한 정치적 분권화정도도 연구대상인 258개의 MSA 중 각각 4위와 7위를 보이는 있다. 또한, 산업구조 역시 두 지역 모두 교육과 과학 중심의 산업이 다수를 이

루고 있는 등 두 대도시권의 정치적, 사회적 특성은 매우 비슷하다고 평가할 수 있다.

<표 1> 미니애폴리스와 피츠버그 대도시권 비교

	미니애폴리스	피츠버그
인구	2,642,056	2,656,007
인종		
백인	84.7%	90.3%
흑인	5.9%	7.4%
산업구조		
교육, 건강, 사회서비스	19.2%	22.8%
제조업	15.3%	12.6%
소매업	11.7%	12.7%
과학, 관리, 행정 등 전문직	11.7%	8.9%
빈곤율		
빈곤선 이하의 인구비율	6.9%	11.2%
분권화정도		
지방정부의 수	194	549
Miller's MPDI(1992)	9.36(7^{th})	11.57(4^{th})

두 대도시권의 거버넌스 유형의 구체적 분석을 위하여, 본 연구는 두 지역의 인구 5000명 이상 209개의 지방정부 들의 행정책임자에게 직접 설문을 실시하였다. 이중 총 121개의 지방정부의 응답을 얻을 수 있었으며, 이는 약 58%의 응답율을 보이는 것이다. 설문의 중심질문은 '귀 지방정부가 경제개발정책과정[2]에서 어떤 유형의 단체와 어떤 형태의 정책협력행위를 수행하였는가?'로 요약된다. 협력행위는 거버넌스의 유형을 결정하는데 가장 중요한 요인인데, 이는 거버넌스의 유형은 기본적으로 행위자간 '관계'의 질적, 양적 성격에 크게 영향을 받으며, '관계'의 가장 큰 특징은 당사자간 '협력수준'에 의해 정의되기 때문이다.

2) 경제개발정책분야는 두 가지 이유에서 선정되었다. 첫째, 경제개발은 지방정부의 가장 중요한 목적이며, 대부분의 지방정부의 정책행위는 지역의 경제개발과 관련을 가진다. 둘째, 경제개발은 지역 내 타 지방정부와의 경쟁을 유발하는 경우가 많으며, 지방정부들은 개발비용은 최소화하고 편익은 극대화하려는 행태를 보이게 된다. 이런 '집합적 행위'의 문제에 대한 대응기제가 대도시권 거버넌스의 주요한 기능이며, 본 연구는 이러한 거버넌스기제의 차이점에 관심을 가진다.

3. 행위자 및 정책협력행위의 정의

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

<표 2> 대도시권 내 주요 단체의 유형과 정의

기관유형	정의
이웃지방도시: CT	설문대상도시 주변의 주변 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
경제개발기업: EDC	지방정부 내 일정지역의 경제개발의 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, 그리고 지방정부의 프로그램들에 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

본 연구는 또한 대도시권 내의 지방정부들이 위에서 정의된 유형의 단체들과 경제개발 정책과정에서 어떤 형태의 협력을 하고 있는지에 관심을 가진다. 이러한 협력의 유형은 Agranoff & McGuire(2003)의 연구를 바탕으로 하여 정의되었으며, 〈표 3〉에 정리되었다.

<표 3> 단체 간 정책협력의 유형 및 정의

정책협력 유형	정책협력의 정의	지속성
기술적 지원	정책에 관련된 기술적인 지원을 주고나 받는 경우	
공식적 파트너쉽	지방정부와 타 조직이 다양한 목적을 공동수행하기 위한 공식적 동반자 관계	√
공동정책수립	공통된 정책문제를 해결하기 위한 정책의 공동수립	√
공동정책집행	공통된 정책문제를 해결하기 위한 정책이 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	

이 중 공식적 파트너쉽, 공동정책 수립, 그리고 공동정책집행은 타 유형과는 조금 다른 특징을 가진다. 즉, 이 협력행위는 상대적으로 더 공식적이고, 협력행위가 지속되는 특징을 가진다는 것이다. 이러한 협력행위는 해당 단체 간의 호혜적 규범(norms of reciprocity)을 발생시키고, 장기적으로는 대도시권 내의 사회적 자본의 형성에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 평가된다(Granovetter, 1985; Olberding, 2002).

위 〈표 3〉의 정의에 따라 측정된 지방정부와 기타 단체들 간의 협력관계는 전체적으로는 해당 대도시권의 거버넌스 유형으로 이해될 수 있다. 즉, 지방정부와 기타 단체들 간에 다양하게 연결된 정책협력 네트워크들의 유형을 파악해 보면, 해당 대도시권의 정책과정상의 주요 행위자와 정책과 관련된 다양한 관계들의 특성을 파악할 수 있다는 것이다.

4. 연구방법 : 정책네트워크 측정

본 연구는 지방정부와 기타 단체들 간의 '관계'에 관심을 가진다는 점에서, 네트워크 방법론의 기본 개념을 수용하였다고 할 수 있다. 하지만, 네트워크들의 구조적 특징이나 다양한 사회적 기능을 분석하기보다는, 현재 대도시권을 구성하고 있는 주요 행위자와 그들 간의 기초적인 연계성만을 파악한다는 점에서 기타 네트워크 연구들과는 차이를 보인다.

중요 행위자 분석으로는 지방정부의 운영계획이라고 할 수 있는 '지역개발 종합계획'의 참여기관과 주요 네트워크 제공자(network provider or broker)를 분석을 포함한다. 또한,

중심성(centrality)의 개념을 도입하였는데, 이는 기본적으로 행위자의 중요성을 측정한 것으로, 더 많은 파트너와 관계를 가진 행위자가 전체 네트워크 내 에서 자원에의 접근성이나 타 기관과의 연계능력 등에서 더 높은 구조적 이점을 가진다는 것이다(Hannerman & Riddle, 2005; Knoke, 1990). 중심성은 행위자중심성(actor centrality)와 행위중심성(activity centrality)의 두 가지 방법으로 측정되었다. 행위자 중심성이란 전체 네트워크에서 더 많은 연계(linkage)를 가진 행위자를 파악하기 위한 것이다. 한편, 행위자중심성만으로는 행위의 내용적 차이를 파악하기는 어려운데, 이러한 단점을 보완하기 위해서 행위중심성의 개념을 사용하였다. 행위중심성이란, 네트워크가 어떤 유형의 정책행위에서 더 많이 관찰되는지를 파악하는데 유용한 개념이다.

본 연구에서는 지방정부와 타 단체들 간의 이항 네트워크(dyadic network)의 분석을 통해서 주요행위자 분석을 보완하고, 이 네트워크가 어떤 유형의 정책행위에서 자주 관찰되는지를 분석하여 대도시권 거버넌스의 특성을 파악하고자 하였다.

Ⅳ. 분석결과

1. 행위자 분석

행위자 분석으로는 앞에서 정의된 유형의 단체들이 지방정부의 지역개발 종합계획(local comprehensive development plan)수립에 참여하는 정도와 지방정부에게 네트워크를 제공하는 정도, 즉 네트워크 브로커의 역할을 수행하는 수준이 측정되었다. 지역개발 종합계획은 보통 개별 지방정부가 미래의 행정수요와 자원공급을 예측하여 토지계획 및 개발 등의 용도를 지정하고 지역의 발전방향을 제시하는 방식으로 이루어진다. 토지사용권이 기초지방정부에 배타적으로 주어져 있는 미국의 상황에서 종합계획은 지방정부의 가장 중요한 정책결정사항 중 하나이다. 따라서, 이 과정에 참여하는 기타 단체들을 파악하는 것은 대도시권 내 행위자 분석의 매우 중요한 수단인 것이다.[3)]

3) 과거에는 지방정부의 개별적인 지역개발정책이 대도시권 수준에서 조화롭지 못한 결과로 이어진 경우가 많았다. 이러한 문제점을 시정하기 위해서 최근에는 많은 주(state)에서 지방정부의 지역개발 종합계획 수립과정에서 주정부 및 기타 이해당사자들의 의견수렴을 제도화하여, 독단적인 계획수립을 견제하고자 하는 경우가 많다.

1) 지방정부의 지역개발 종합계획 참여자 분석

아래의 〈표 4〉은 미니애폴리스지역 내 지방정부의 지역개발 종합계획에 참여하는 단체들을 정리한 것이다. 설문은 복수응답이 가능하도록 구성되었으며, 중요하다고 생각하는 순으로 4순위까지 기입하도록 하였다. 유효한 응답을 한 44개 지방정부들의 의견을 종합하면, 지역개발 종합계획의 가장 중요한 참여자는 이웃 지방정부들이고, 거의 90%의 응답이 1순위로 이를 선정하였다. 두 번째로 중요한 참여자는 광역단체(RI)로 나타났는데, 이것은 미니애폴리스의 독특한 대도시권 거버넌스의 특징을 그대로 반영한 것으로 해석된다.

본 연구에서 광역단체는 대도시권의 교통관련정책을 입안하고 지원하는 광역계획조직(Metropolitan Planning Organization: MPO)을 의미하는데, 보통 대도시권 내에서 그 역할이 미미한 경우가 많다. 이에 비해, 미니애폴리스의 MPO는 광역의회(Metropolitan Council)로 구성되어 있으며, 광역교통, 자원회수, 공원관리, 지역개발 등의 영역에서 주정부의 권한이임을 받아 실제적인 권한을 행사한다. 특히, 지역발전계획의 수립에 있어서, Metropolitan Council은 관내 지방정부의 계획을 이 기관이 기획한 광역개발계획에 벗어나지 않게 유도, 혹은 수정을 강제할 수 있는 권한을 가진다. 즉, Metropolitan Council의 존재는 지역발전계획 수립 시 지방정부들의 대도시권 전체의 시각과 수요를 고려하게 하는 기능을 수행한다는 것이다.

<표 4> 지역개발 종합계획 참여자 분석 : 미니애폴리스

	1순위		2순위		3순위		4순위		합계 (%)
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
CT	39	88.6	3	7.1	1	2.6	1	3.3	44(100)
CO	-	-	8	19.0	3	7.9	3	10.0	14(31.8)
ST	1	2.3	4	9.5	8	21.1	8	26.7	21(47.7)
FD	-	-	-	-	-	-	-	-	0(0.0)
SD	-	-	-	-	-	-	-	-	0(0.0)
PC	-	-	4	9.5	-	-	-	-	4(9.1)
EDC	3	6.8	5	11.9	1	2.6	1	3.3	10(22.7)
CC	-	-	4	9.5	4	10.5	4	13.3	12(27.3)
PPP	-	-	2	4.8	4	10.5	4	13.3	10(22.7)
NA	-	-	-	-	2	5.3	2	6.7	4(9.1)
CG	-	-	-	-	-	-	-	-	0(0.0)
RI	1	2.3	11	26.2	7	18.4	7	23.3	26(59.1)
합계	44	100	42	100	38	100	30	100	

이에 비해 피츠버그의 경우에는 비록 이웃정부들의 참여가 1순위에서 가장 높은 빈도를 보였지만, 실제적으로는 카운티정부의 참여가 가장 많은 것으로 나타났다. 이는 Metropolitan Council과 같은 광역지방기관이 없는 피츠버그에서는 광역적 기능과 협력적 정책대응의 필요성이 카운티정부에 의해 지방정부에 투여되고 있는 것으로 해석될 수 있다.

<표 5> 지역개발 종합계획 참여자 분석 : 피츠버그

	1순위		2순위		3순위		4순위		합계 (%)
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
CT	**25**	**39.7**	3	5.1	5	10.2	4	10.3	**37(58.7)**
CO	12	19.0	**19**	**32.2**	**9**	**18.4**	7	17.9	**47(74.6)**
ST	9	14.3	8	13.6	7	14.3	8	20.5	**32(50.8)**
FD	1	1.6	2	3.4	3	6.1	3	7.7	9(14.3)
SD	-	-	3	5.1	1	2.0	-	-	4(6.3)
PC	3	4.8	1	1.7	-	-	-	-	4(6.3)
EDC	7	11.1	4	6.8	5	10.2	5	12.8	21(33.3)
CC	1	1.6	6	10.2	-	-	2	5.1	9(14.3)
PPP	2	3.2	1	1.7	5	10.2	2	5.1	10(15.9)
NA	1	1.6	1	1.7	4	8.2	1	2.6	7(11.1)
CG	2	3.2	7	11.9	6	12.2	3	7.7	18(28.6)
RI	-	-	4	6.8	4	8.2	4	10.3	12(19.0)
합계	63	100	59	100	49	100	39	100	

한편, 두 지역 모두에서 주정부(ST)의 참여도 활발한 수준이었다. 이는 재원의 배분이나 보조금의 지급, 그리고 무엇보다도 지역발전제도의 개폐권한이 있는 주정부의 의견이 지방정부의 종합개발계획에서도 중요하게 고려되고 있음을 나타낸다.

2) 네트워크 제공자 분석

두 번째의 행위자분석은 지방정부에게 외부와 연결되는 네트워크를 제공하는 단체를 파악하는 것이다. 이는 네트워크의 사이중심성(network betweenness)이 높고, 전체 대도시권 거버넌스의 네트워크에서 구조적 공백(structural hole)을 연결할 수 있는 유형의 단체를

찾아내는 것을 의미한다(Burt, 1992). 이 분석은 각 대도시권에서의 정보와 자원흐름의 특징을 보여줌으로서, 지역개발정책과정의 본질적 차이를 추론할 수 있게 한다.

아래의 〈표 6〉는 미니애폴리스에서는 이웃지방정부, 카운티정부, 그리고 광역단체가 지방정부에 가장 자주 네트워크를 제공하고 있음을 보여주고 있다. 지역발전계획의 경우와는 달리, 카운티정부의 역할이 두드러지는데, 이는 미니애폴리스지역의 카운티정부들은 지역개발 관련 정책결정에 직접적으로 개입하기보다는 지방정부에 필요한 자료와 정보를 제공하거나, 기타 단체와의 연결고리를 제공하는 역할을 적극적으로 수행하고 있음을 보여준다.

<표 6> 네트워크 제공자 분석 : 미니애폴리스

	1순위		2순위		3순위		4순위		합계 (%)
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
CT	**26**	**63.4**	1	2.5	1	2.6	-	-	**28(68.3)**
CO	4	9.8	**21**	**52.5**	8	21.1	2	5.9	**35(85.4)**
ST	3	7.3	3	7.5	8	21.1	**9**	**26.5**	23(56.1)
FD	-	-	-	-	-	-	3	8.8	3(7.3)
SD	-	-	-	-	-	-	3	8.8	3(7.3)
PC	-	-	1	2.5	-	-	1	2.9	1(2.4)
EDC	2	4.9	3	7.5	1	2.6	-	-	6(14.6)
CC	-	-	4	10.0	5	13.2	7	20.6	16(39.0)
PPP	1	2.4	-	-	-	-	1	2.9	2(4.9)
NA	-	-	1	2.5	-	-	1	2.9	2(4.9)
CG	-	-	1	2.5	3	7.9	-	-	4(9.8)
RI	3	7.3	5	12.5	**12**	**31.6**	6	17.6	**26(63.4)**
합계	41	100	40	100	38	100	34	100	

미니애폴리스의 경우와는 달리 피츠버그의 카운티정부는 지역종합개발계획에의 참여 뿐 아니라 네트워크 제공자의 역할도 가장 활발하게 수행하고 있는 것으로 나타났다. 또한 주정부 역시 지방정부의 외부연계에 매우 큰 영향을 미치고 있었다. 한편, 이웃의 지방정부의 역할은 피츠버그지역에서는 상대적으로 제한적인데, 이는 이 지역의 지방정부간 관계가 상대적으로 협조적이기보다는 경쟁적인 성격이 높다는 가설 설정이 가능하게 한다.

사이중심성이 높은 또 다른 단체는 지방정부조합으로 72개의 유효응답 중에서 32%가 지

방정부조합을 통해 당 지방정부가 외부단체로 연계되고 있다고 답하였다. 지방정부들의 자발적 협력으로 설립된 지방정부조합은, 비록 조합차원에서 아무런 강제력을 가지지는 않지만, 공동사업의 개발이나, 보조금요청, 중요사업에 대한 공동대응 등 지역거버넌스의 다양한 방면에서 긍정적인 역할을 하고 있는 것으로 평가된다. 대도시권 전체를 아우를 수 있는 광역단체가 사실상 없는 피츠버그지역에서 지방정부들은 이 조합을 통하여 광역적 문제들에 대한 대응을 찾아나가고 있는 것으로 보인다.

<표 7> 네트워크 제공자 분석: 피츠버그

	1순위		2순위		3순위		4순위		합계 (%)
	빈도	%	빈도	%	빈도	%	빈도	%	
CT	18	25.0	1	1.4	1	1.6	1	1.9	21(29.2)
CO	13	18.1	**22**	**31.0**	14	21.9	6	11.5	**55(76.4)**
ST	8	11.1	11	15.5	**20**	**31.3**	6	11.5	**45(62.5)**
FD	-	-	2	2.8	4	6.3	8	15.4	14(19.4)
SD	-	-	2	2.8	1	1.6	2	3.8	5(6.9)
PC	1	1.4	2	2.8	1	1.6	2	3.8	6(8.3)
EDC	3	4.2	9	12.7	3	4.7	3	5.8	18(25.0)
CC	-	-	6	8.5	4	6.3	8	15.4	18(25.0)
PPP	2	2.8	1	1.4	3	4.7	2	3.8	8(11.1)
NA	1	1.4	2	2.8	-	-	2	3.8	5(6.9)
CG	**23**	**31.9**	9	12.7	7	10.9	6	11.5	**45(62.5)**
RI	2	2.8	3	4.2	5	7.8	6	11.5	16(22.2)
합계	72	100	71	100	64	100	52	100	

두 지역의 네트워크제공자에 대한 분석은 앞의 지역개발 종합계획 참여자 분석과는 차이가 있는 결과를 보여준다. 하지만, 두 가지 분석을 통해서 미니애폴리스와 피츠버그의 대도시권 거버넌스에 대한 대략적인 이해는 가능한 것으로 보인다. 즉, 미니애폴리스에서는 광역단체의 정책과정에서의 역할이 두드러지고, 동시에 지방정부들의 이웃 지방정부들과의 연계성도 높은 것을 알 수 있는데, 이는 대도시권 수준에서 미니애폴리스는 수직적, 수평적 연계성이 상대적으로 강하고 통합된 거버넌스 구조를 가지고 있다는 것을 의미한다.

이와는 반대로, 피츠버그는 카운티정부와 주정부가 지역개발 종합계획이나 네트워크 제공에서 중요한 역할을 하고 있고, 지방정부조합의 사이중심성이 높은 것으로 분석되었다. 이는

피츠버그 대도시권의 거버넌스는 상대적으로 지방정부간의 연계성은 낮고, 주정부와의 수직적 관계가 강한 것으로 볼 수 있으며, 지방정부간 협력은 당사자 간의 직접적인 소통보다는 지방정부조합을 통한 간접적인 방식으로 이루어지고 있음을 보여주는 것이다.

2. 행위자 및 정책협력행위 중심성 분석

대도시권 거버넌스를 이해하기 위해서는 '누가' 대도시권을 구성하는지에 대한 연구과 동시에 이들 간의 관계가 '어떻게' 이루어지는지 파악하는 것이 중요할 것이다. 본 연구는 이 두 가지 질문에 대하여 '중심성'의 개념을 도입하여 설명하기로 한다.[4)]

<표 8> 행위자중심성과 행위중심성 : 미니애폴리스

행위자 / 정책행위	CT	CO	SD	PC	EDC	CC	PPP	NA	CG	RI	OTH	합계 (%)
기술적 지원	20	20	5	3	5	5	9	1	1	27	1	97 (14.8)
공식적 파트너쉽	25	26	7	2	8	6	10	2	2	20	2	110 (16.8)
공동정책수립	25	19	9	5	4	3	5	0	1	16	1	88 (13.5)
공동정책집행	24	23	6	1	4	2	5	0	0	15	1	81 (12.4)
재정자원 공유	22	21	9	1	6	6	7	2	3	11	2	90 (13.8)
인력자원 공유	18	9	4	1	5	2	2	0	2	2	0	45 (6.9)
기획 위탁	18	3	1	3	2	0	4	1	0	3	1	36 (5.5)
단기 프로젝트	29	27	6	1	5	9	11	3	2	13	2	107 (16.4)
합계	181 (27.7)	148 (22.6)	47 (7.2)	17 (2.6)	39 (6.0)	33 (5.0)	53 (8.1)	9 (1.4)	11 (1.7)	107 (16.4)	9 (1.4)	654 (100)
지방정부당 네트워크 수	4.02	3.29	1.04	0.38	0.87	0.73	1.18	0.20	0.24	2.38	0.20	14.53

4) 중심성 분석에서는 주정부(ST)와 연방정부(FD)는 포함되지 않았다. 이는 정책협력행위 분석이 기본적으로 수직적 관계가 아닌, 수평적 관계에서의 자발적인 협력을 대상으로 하고 있기 때문이다.

위의 〈표 8〉은 10개 유형의 단체들이 지역개발정책과정에서 지방정부와 어떤 정책행위를 통하여 얼마나 많은 이항네트워크(dyadic network)를 구성하는지를 보여주고 있다. 설문에 응답한 미니애폴리스 지방정부들은 총 654개의 네트워크를 가지고 있었는데, 이는 한 지방 정부당 평균 14.53개에 해당하는 것이다.

행위자중심성을 통해 미니애폴리스지역을 분석한 결과, 이웃지방정부, 카운티정부, 그리고 광역단체(Metropolitan Council)가 다른 단체에 비해 훨씬 높은 중심성을 보이고 있다. 이는 앞에서 살펴본 지역개발 종합계획 및 네트워크 제공자 분석과 그 맥락을 같이 하는 것으로 볼 수 있다.

한편, 정책협력행위로 측정한 행위중심성은 공식적 파트너쉽-단기프로젝트-기술적 지원의 순으로 나타나고 있다. 상대적으로 공식적이고 지속성이 높다고 판단되는 공식적 파트너쉽, 공동정책 수립 및 집행에서의 협력행위는 전체의 42.5%를 보이고 있고, 재정자원의 공유도 상대적으로 활발하다고 보여진다.

<표 9> 행위자중심성과 행위중심성: 피츠버그

행위자 / 정책행위	CT	CO	SD	PC	EDC	CC	PPP	NA	CG	RI	OTH	합계 (%)
기술적 지원	17	36	0	6	12	7	11	5	28	11	7	140 (21.0)
공식적 파트너쉽	18	26	5	5	11	5	12	5	24	2	3	116 (17.4)
공동정책수립	15	13	2	2	4	2	1	5	17	2	1	64 (9.6)
공동정책집행	11	14	2	2	2	3	1	5	15	0	1	56 (8.4)
재정자원 공유	15	14	3	2	5	3	5	2	21	0	1	71 (10.7)
인력자원 공유	16	10	2	3	2	2	1	2	11	0	0	49 (7.4)
기획 위탁	12	13	0	1	2	1	2	0	10	2	2	45 (6.8)
단기 프로젝트	21	27	5	5	8	8	14	4	18	3	1	114 (17.1)
합계	125 (18.8)	154 (23.1)	20 (3.0)	27 (4.1)	46 (6.9)	32 (4.8)	49 (7.4)	29 (4.4)	146 (21.9)	21 (3.2)	17 (2.6)	666
지방정부당 네트워크 수	1.66	2.05	0.27	0.36	0.61	0.43	0.65	0.39	1.95	0.28	0.23	8.88

카운티정부, 지방정부조합, 그리고 이웃지방정부의 순으로 측정된 피츠버그의 행위자중심성은 앞의 지역개발 종합계획 및 네트워크 제공자 분석의 결과와 매우 흡사하다. 〈표 9〉은 또한 전체 지방정부의 수평적인 협력 네트워크의 63.8%가 이 세 단체와 관련되어 있음을 보여준다.

한편, 피츠버그의 지방정부는 평균 8.88개의 정책협력 네트워크를 가지고 있어 미니애폴리스의 14.53개보다 훨씬 적은 것으로 나타났다. 이 결과를 통해 피츠버그지역의 경제개발 정책과정은 훨씬 비협력적이고 독립적으로 이루어진다는 해석이 가능하다.

피츠버그 지역의 정책행위중심성은 기술적지원-단기 프로젝트-공식적 파트너쉽의 순위로 이루어져 미니애폴리스와 크게 다르지 않아 보인다. 하지만, 보다 공식적이고 지속적인 성격을 가지는 공식파트너쉽과 공동정책결정 및 집행의 네트워크가 전체의 35.4%로, 42.5%를 보이는 미니애폴리스보다 낮은 수준에 머물러 있는 것을 알 수 있다.

〈표 8〉과 〈표 9〉은 일견 비슷해 보이는 두 대도시권이 실제적으로는 주요 행위자나 정책과정에서 많은 차이점이 존재하고 있는 것을 보여주고 있다. 요약하면, 미니애폴리스의 거버넌스는 지방정부, 카운티 정부, 그리고 광역단체라는 공공기관들이 비교적 공식적이고 지속적이며, 다양한 관계를 맺고 있는 통합적인 모습을 보인다. 이에 비해 피츠버그는 상대적으로 적은 수의 정책협력 네트워크가 존재하며, 그 성격 역시 기술적이고 단기적인 모습을 보이고 있다. 이는 피츠버그 대도시권의 맥락에서는 지방정부의 독립성과 자율성이 협력과 조정보다 더욱 강한 거버넌스의 기제임을 나타내는 것이라 할 수 있다.

Ⅴ. 결 론

본 논문은 세계화시대의 중심 정치경제단위로서의 대도시권에 대한 관심은 증가하고 있지만, 대도시권의 거버넌스를 체계적으로 이해하고 비교할 수 있는 방법은 아직 마련되지 않았다는 문제의식에서 출발하였다. 대도시권 거버넌스의 측정을 위해 본 연구는 경제개발정책과정에서 나타나는 주요 행위자의 유형과 정책협력의 유형을 지표화하였다. 또한, 간단한 네트워크개념을 도입하여, 행위자들 간의 관계유형이 전체적으로 대도시권의 거버넌스체계를 어떻게 구성하고 있는지 살펴보았다. 비록 미국의 두 개의 대도시권만을 대상으로 한 연구이지만, 본 연구는 비슷한 성격을 가진 대도시권도 내부적으로는 매우 다른 거버넌스의 형태를

가지고 있다는 것을 증명할 수 있었다.

미니애폴리스 대도시권은 지방정부, 카운티정부, 그리고 광역단체인 Metropolitan Council을 중심으로 상대적으로 높은 수준의 네트워크 연결정도(degree)를 보이고 있었으며, 공식성과 지속성이 높은 단체 간 협력행위가 많이 관찰되었다. 특히, Metropolitan Council의 역할은 매우 독특한 것이라고 할 수 있는데, 대도시권 전체를 관할지역으로 하고, 강한 정책수단을 가진 광역단체의 역할은 지역 내 단체들의 지나친 경쟁과 갈등을 예방하고, 이들 간 협력에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 따라서, 이 지역의 거버넌스는 광역단체를 중심으로 사회 각 영역의 다양한 단체들이 밀접하게 연계되어 있는 통합적 거버넌스(Integrated Model of Governance)라 정의할 수 있을 것이다.

이에 비해, 피츠버그 대도시권의 경우에는 지역 내 단체들의 연결정도가 상대적으로 약하고, 정책행위의 특징도 기술적이고 단기적인 성격을 보이고 있다. 또한, 주요 행위자로서는 카운티정부와 지방정부조합의 역할이 두드러진다. 하지만, 미니애폴리스의 경우와는 달리 광역사업의 강제적 이행능력이 없는 이들 단체는 피츠버그 지역 내 광역적 사업을 추진하는 데 있어서 한계가 존재하고 있음을 우회적으로 나타내고 있는 것이다. 종합적으로 피츠버그 대도시권의 거버넌스는 약한 단체 간 연계성과 Ad hoc식의 협력관계 등으로 정의될 수 있는 독립적, 혹은 분절적 거버넌스(Isolated Model of Governance)의 유형으로 이해될 수 있을 것이다.

이러한 연구결과는 비록 구조적인 동질성수준이 높은 두 대도시권이라 하더라도, 내부의 정책과정상의 거버넌스형태는 매우 다를 수 있음을 실증적으로 검증하였다는 점에서도 의미가 있을 것이다. 대도시권을 연구하는 많은 연구들이 대도시권 내의 정치적 분권화와 정책적 분절화정도를 거버넌스 연구의 중요 지표로 삼고 있는 현실에서, 거버넌스 참여자간의 관계를 측정하고 이를 통해 정책과정의 구체적인 차이점을 시각화할 수 있는 것은 그 자체만으로도 의미가 있다고 할 수 있다.

미국과 달리 구조적 다양성이 거의 없는 우리나라의 대도시권은 그 몰개성적 성격으로 인하여 거버넌스 유형에 대한 연구가 거의 없는 실정이다. 하지만, 만일 대도시권 내 다양한 행위자들간의 관계를 체계적으로 측정한다면, 예상보다 훨씬 높은 수준의 다양성을 발견할 수 있을 것이다. 대도시권 내 행위자간 관계와 이를 바탕으로 한 거버넌스유형, 그리고 거버넌스의 주요행위자들을 더 깊이 이해한다면, 정책문제의 원인과 그에 대한 대응책, 그리고 문제에 대한 접근방법에 있어서 더 높은 효과성을 담보할 수 있을 것이다.

본 연구는 아직 측정과 분석의 신뢰성과 타당성의 면에서 보완이 필요할 것이다. 하지만,

이러한 단점에도 불구하고, 본 연구가 시도한 대도시권 거버넌스의 비교연구는 대도시권의 차이를 개념적이 아닌 실증적인 방법으로 보여줄 수 있었다는 점에서, 그리고 그 차이를 바탕으로 거버넌스의 모델을 정의할 수 있었다는 점에서 의미가 있다고 할 수 있을 것이다. 이 분석틀을 통해 더 많은 대도시권이 연구된다면, 방법론의 세밀화와 대도시권 거버넌스 모델의 신뢰성을 높일 수 있을 것이라 기대된다.

【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.

Burt, Ronald S.(1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*, Cambridge, MA: Harvard University Press.

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.(2002). A Quasi-Market Framework for Development Competition. *Journal of Urban Affairs* 24(2): 123-142.

Feiock, Richard C., eds.(2004a). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington D. C.: Georgetown 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.

Frisken, 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.

Hanneman, Robert A. & Mark Riddle.(2005). *Introduction to Social Network Methods.* Riverside, CA: University of California Press.

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.

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.

Knoke, David.(1990). *Political Networks: The Structural Perspective*, New York, NY: Cambridge University Press.

Lewis, Paul G.(1996). *Shaping Surburbia: 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.