

대도시권 거버넌스 비교연구 : 미국 미니애폴리스와 피츠버그의 정책네트워크를 중심으로

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

이 주 현*

Lee, Joo-Hun

Ⅰ 목 차 Ⅰ

- 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.

□ 주제어: 대도시권 비교연구, 정책협력 네트워크, 거버넌스 모델

Although there has been an increasing interest in metropolitan regions, we are still unaware of how to compare these regions and understand the diversity of their governance. By measuring and analyzing the inter-organizational economic development policy networks in Minneapolis and Pittsburgh regions, this study provides empirical evidence of diversity in metropolitan governance in two regions. In addition, this study identifies two models of governance—Integrated model of governance and Isolated model of governance—based on the analyses on patterns of policy interactions in two regions.

□ Keywords: Comparative Metropolitan Research, Collaborative Network, Models of Metropolitan Governance

I. 서론

· , · .

· , (Metropolitan Governance)

· ,

· ,

· , ‘ , ‘ ,

· , ‘ ,

1) Tiebout(1956) 'voting by feet'
, Ostrom et al.(1961), Ostrom(1972), Peterson(1981), Schneider(1989), McGinnis(1999),
Parks & Oakerson(1999), Imbroscio(2006) .

,
 . , ,
 . , (public) (non-profit), (private)
 , ,
 .
 (new regionalism) ‘ ,
 ICA . ,
 , ,
 ,
 (Downs, 1994; Dodge, 1996; Foster, 1997; Frisken & Norris, 2001; Frug, 1999;
 Orfield, 1997; Swanstrom, 2001; Wallis, 1994).

(Downs, 1994; Dodge, 1996; Foster, 1997; Frisken & Norris, 2001; Frug, 1999; Orfield, 1997; Swanstrom, 2001; Wallis, 1994).

, , ,
 , ,
 (cataloging) .
 . ,
 . ,
 (Rusk, 2003). Miller(2002)
 MPDI(Metropolitan Power Diffusion Index) Lewis(1996) FI(Fragmentation
 Index)
 . , Savitch & Vogel(1996) Hamilton et al.(2004)
 , ,
 , .
 (Macrofoundational Appraoch)
 , (Ferman, 1996;
 Stone, 1989)
 . ,
 ‘ ’ ‘ ’
 , ‘ ’ . ,
 ,
 .
 ‘ ’ ,
 (aggregation)
 ,
 .

III. 연구방법

1. 연구질문

Figure 1 is a conceptual diagram illustrating the relationship between actor centrality, activity, and the number of ties. The diagram consists of three circles arranged in a triangle. The top-left circle is labeled "actor centrality", the top-right circle is labeled "activity", and the bottom circle is labeled "number of ties". Arrows point from both the "actor centrality" and "activity" circles to the "number of ties" circle, indicating that both factors influence the number of ties. A double-headed arrow connects the "actor centrality" and "activity" circles, suggesting a relationship or interaction between them.

2. 사례선정 및 설문조사

,
 .
 .
 (Midwest) (Northeast) , ,
 ,
 MSA(Metropolitan Statistical Area) .
 < 1> , , , ,
 .
 , 338 (MSA)
 . ,
 1, 2 , Miller MPDI(Metropolitan Power
 Diffusion Index) 258 MSA 4
 7 . ,

〈표 1〉 미니애폴리스와 피츠버그 대도시권 비교

	미니애폴리스	피츠버그
	2,642,056	2,656,007
	84.7%	90.3%
	5.9%	7.4%
	19.2%	22.8%
	15.3%	12.6%
	11.7%	12.7%
	11.7%	8.9%
	6.9%	11.2%
Miller's MPDI(1992)	194 9.36(7 th)	549 11.57(4 th)

209 , 5000
121
58%
2)
?
2)
2)
2)

3. 행위자 및 정책협력행위의 정의

12

<표 2> 대도시권 내 주요 단체의 유형과 정의

기관유형	정의
: CT	
: CO	
:SD	
: ST	
: FD	
: PC	, ,
: EDC	
: CC	
: PPP	,
: NA	
: CG	, ,
: RI	, (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

Agranoff & McGuire(2003)

, < 3>

<표 3> 단체 간 정책협력의 유형 및 정의

정책협력 유형	정책협력의 정의	지속성
		√
		√
		√

, ,
 . , ,
 . (norms of reciprocity)
 ,
 (Granovetter, 1985; Olberding, 2002).
 < 3>

4. 연구방법 : 정책네트워크 측정

‘ , ,
 . ,
 ,
 .
 ‘ ,
 (network provider or broker) . ,

(centrality) ,
 ,
 (Hannerman &
 Riddle, 2005; Knoke, 1990). (actor centrality)
 (activity centrality) .
 (linkage) . ,
 ,
 .
 .
 (dyadic network)
 ,
 .

IV. 분석결과

1. 행위자 분석

(local
 comprehensive development plan)
 ,
 .
 .
 .
 ,
 .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

< 4>

4 . 44 , 90% 1
(RI) ,

(Metropolitan Planning Organization: MPO) ,
 . , MPO (Metropolitan
 Council) , , , ,
 . , ,
 Metropolitan Council
 , . , Metropolitan Council

〈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)
	44	100	42	100	38	100	30	100	

1

, Metropolitan Council

<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)
	63	100	59	100	49	100	39	100	

(ST)

2) 네트워크 제공자 분석

(network betweenness)
(structural hole)

(Burt, 1992).

< 6>

<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)
	41	100	40	100	38	100	34	100	

<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)
	72	100	71	100	64	100	52	100	

2. 행위자 및 정책협력행위 중심성 분석

〈표 8〉 행위자중심성과 행위중심성 : 미니애폴리스

행위자 정책행위	CT	CO	SD	PC	EDC	CC	PPP	NA	CG	RI	OTH	합계 (%)
	20	20	5	3	5	5	9	1	1	27	1	97 (14.8)
	25	26	7	2	8	6	10	2	2	20	2	110 (16.8)
	25	19	9	5	4	3	5	0	1	16	1	88 (13.5)
	24	23	6	1	4	2	5	0	0	15	1	81 (12.4)
	22	21	9	1	6	6	7	2	3	11	2	90 (13.8)
	18	9	4	1	5	2	2	0	2	2	0	45 (6.9)
	18	3	1	3	2	0	4	1	0	3	1	36 (5.5)
	29	27	6	1	5	9	11	3	2	13	2	107 (16.4)
	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)
	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.

< 8> 10

(dyadic network)

654

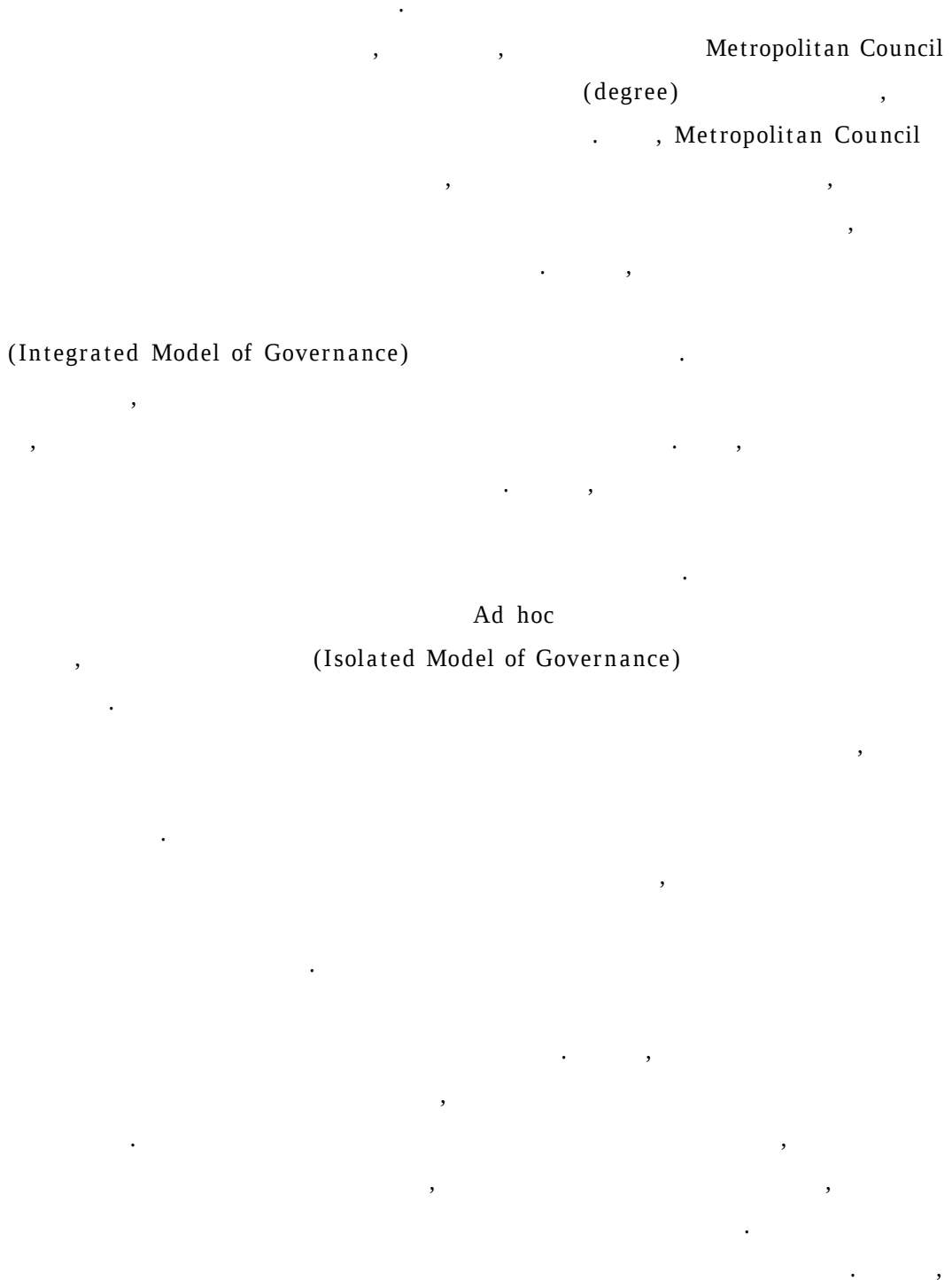
14.53

(Metropolitan Council)

42.5%

<표 9> 행위자중심성과 행위중심성: 피츠버그

행위자 정책행위	CT	CO	SD	PC	EDC	CC	PPP	NA	CG	RI	OTH	합계 (%)
	17	36	0	6	12	7	11	5	28	11	7	140 (21.0)
	18	26	5	5	11	5	12	5	24	2	3	116 (17.4)
	15	13	2	2	4	2	1	5	17	2	1	64 (9.6)
	11	14	2	2	2	3	1	5	15	0	1	56 (8.4)
	15	14	3	2	5	3	5	2	21	0	1	71 (10.7)
	16	10	2	3	2	2	1	2	11	0	0	49 (7.4)
	12	13	0	1	2	1	2	0	10	2	2	45 (6.8)
	21	27	5	5	8	8	14	4	18	3	1	114 (17.1)
	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
	1.66	2.05	0.27	0.36	0.61	0.43	0.65	0.39	1.95	0.28	0.23	8.88



,

,

.

,

.

【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.
- Friskien, 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 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.