

광역권역의 통합·협력을 위한 광역거버넌스의 이론적 논의

Theoretical Perspectives on Metropolitan Governance for the Integration and Cooperation of City-Region

박재욱*

Park, Jae-Wook

■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 광역권과 광역거버넌스
- III. 광역권 논의와 광역거버넌스 구축의 조건
- IV. 광역권 지방정부간 협력적 파트너십 구축
- V. 결론

본 논문은 광역경제권의 통합 및 협력체제를 통한 지역경제발전과 지역경쟁력 강화를 주목적으로 구축되는 광역거버넌스와 관련된 새로운 이론적 시각과 논의를 제시하는 것을 목적으로 하였다. 주로 광역권 지방정부간 협력적 파트너십 구축을 위한 국외 사례들을 제시하면서, 행정구역의 급격한 변동보다는 국외 대도시권 도시행정의 연합적 성공경험을 참고로 하여 광역도시권 내부의 지방정부간 네트워크 상호연계, 협력파트너십, 행정협력을 핵심으로 하는 새로운 도시간 관계를 구축하는 것이 광역경제권의 협력과 통합에 긍정적으로 기여할 것이라는 점을 강조하였다.

본 논의를 통해 제시될 수 있는 중요한 시사점은 다음과 같이 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째, 글로벌 경제의 주요 경쟁단위로서 광역권의 의미는 매우 중요하다. 둘째, 시장주

도에 의한 통합적 초광역경제권과 협력적 거버넌스 구축이 시급하다. 셋째, 과도기적으로 기존의 행정구역에 의한 광역협력체제의 운영이 불가피하다. 끝으로 넷째, 행정구역 조정은 결코 초광역도시권 경제통합의 유일한 방도가 아니며, 광역거버넌스로서의 이행만이 근본적 대책이라고 판단된다.

□ 주제어: 광역권, 초광역경제권, 광역거버넌스, 정부간 네트워크, 정부간 파트너십, 행정협력

This work is dealing with new theoretical perspectives and discussion of city-region governance which sought out supporting region economic development and competitions. This work shows the case of cooperative partnerships among city-region governments in many other countries. The successful cooperation and partnerships among city regional governments could be achieved concreted by new relationships likes as network-linkages, cooperative partnership and administrative cooperation rather than the old type of the dismantling administrative district. Particularly, this work is found followings; the meaning of city region is very critical in the sense of global economy unit; the making of super-regional economic zone and cooperative governance among city-region governments is also significant; the promoting of city-region cooperative system would be imperative temporarily; the making city-region governance will be better prescription rather than the creation of city-region economic integration simply.

□ Keywords: City-Region, Super-Regional Economic Zone, Governance, Network among Governments, Partnership among Governments, Cooperation of Administration

I. 서론

오래전부터 영국이나 프랑스와 같은 유럽선진국에서는 광역개발전담기구나 광역정부를 통한 광역행정체제의 필요성과 유용성이 이미 경험적으로 검증된 바 있고(이동우 외, 2003), 독일은 기본법을 개정하면서까지 광역정부의 기능을 강화하려는 움직임을 보이고 있으며, 미

국에서의 지방정부간 광역연합은 일반화된 형태이다. 뿐만 아니라 우리와 이웃하고 있는 중국은 상하이 인근 도시들과의 네트워킹 강화와 지역경쟁력 제고를 위한 ‘장강삼각주일체화계획(長江三角洲一體化計劃)’, 북경과 톈진 등지의 ‘경진기(京津冀)일체화계획’ 등에 착수했으며, 일본은 작년 7월에 오사카 주변도시와 관서(關西)지방을 연계·협력하는 ‘관서광역기구(關西廣域機構)’를 출범시키면서, 향후 중앙정부로부터 준독립적인 지방자치제도인 도주제(道州制)를 도입하려는 논의도 본격적으로 검토되고 있는 형편이다(小森治夫, 2007; 野田 遊, 2007).

이와 같이 범세계적 차원에서 경쟁적으로 추진되고 있는 도시간·지역간 협력 추구 움직임과 더불어, 지방분권과 지역균형발전에 대응하기 위해서는 지방정부의 역량이 강화되어야 한다는 전략적 목적에 비추어 보다라도 광역경제권과 광역 행정거버넌스 구축과 관련된 논의의 중요성은 매우 크다고 볼 수 있다. 이러한 사정을 감안할 때, 경제권의 광역화와 광역행정 체제에 대한 논의는 시기적으로 매우 늦었을 뿐만 아니라, 이명박 정부의 지역균형발전정책에서도 주요하게 다루어져야 할 사안이라는 점에서도 더 이상 미루어질 쟁점은 아닐 것이다.

요컨대, 경제글로벌화와 WTO체제의 발전추세에 적응하면서 시장경제법칙에 따라 전면적으로 행정구역의 한계를 극복하거나 약화시키면서 광역도시권의 구성 도시들은 수평적 경제 발전을 위해 제도적으로나 실천적으로 연계될 필요가 있다. 또한 개별행정의 부작용, 중복인프라건설, 악성경쟁 등의 극복 또는 해소를 통해 과거의 행정구역별 경제발전모델을 벗어나 상호보완, 자원공유, 상호호혜, 공동발전의 새로운 모델을 추구하여 최종적으로 광역도시권의 공간적 협력과 통합체제를 추진하여야 할 것이다. 이러한 관점에서 본 논문은 광역경제권의 통합 및 협력체제를 통한 지역경제발전과 지역경쟁력 강화를 주목적으로 구축되는 광역거버넌스와 관련된 새로운 이론적 시각과 논의를 제시하고자 한다.

II. 광역권과 광역거버넌스

1. 신지역주의와 광역거버넌스: 분권화된 거버넌스 (Decentralized Governance)

대도시권에서의 지방정부 조직에 관한 관심은 도시정치 분야에서 가장 중요하고 지속적인 문제의식들을 제시하여 왔다. 지방제도와 대도시권의 정부조직에 대한 새로운 인식과 관심은 “신지역주의”(new regionalism)운동의 등장과 동시에 이루어진다. 정치학, 도시계획,

행정학 등에 있어 지방정부 연구는 최근의 지역주의 개념에서 다루어지고 있으며(Wheeler, 2002), 미국 도시지역이 직면하고 있는 문제들에 대한 지역주의적 접근에 대한 요구가 크게 증가하고 있다(Downs, 1994; Brookings Institution, 2002).

상당수의 지역주의는 정부와 기능의 집중과 통합, 또는 지역조직의 등장과 같은 대도시권의 전통적 이해를 포함한다(Stephens and Wikstrom, 2000; Savitch and Vogel, 2000). 지역 거버넌스에 있어 주요한 시도는 지방정부의 구조적 개혁을 강조하는 진보적 개혁(progressive reform) 전통에서 파생되는 주장의 연장선상에서 형성되고 있다(Lowery, 2000). 20세기 초반의 진보적 개혁 운동은 도시정치를 지배하여 온 정치적 머슴으로부터 지방정부의 통제권을 회복하기 위한 권한의 집중에 의존하고 있으며, 이러한 운동의 유산은 효율성과 공정성, 책임성을 수단으로 하여 지방정부의 집중화와 통합을 위한 공공행정내에서의 지속적인 지지를 얻어왔다(Carr and Feiock, 2003).

반면, 대도시권에서의 분권화된 정부 단위간의 협력과 경쟁(cooperation and competition)에 바탕을 둔 지역거버넌스의 대안으로서 지역주의에 대한 분권적 접근은 수평적이며 수직적으로 연계된 조직들을 통한 자치적 거버넌스를 강조한다. 비록 이들 연계성이 정부간 관계에 기본적으로 있다고 하더라도 지방정부들은 자발적이며 비영리적이고 사적인 조직과 서비스 생산자, 즉 분권화된 거버넌스(decentralized governance)를 또한 포함한다. 이러한 대도시권 정부조직은 민주적 거버넌스, 경제성장, 환경적 외부성 효과(externalities), 형평성 등을 함축한다.

이러한 관점에서 제시되고 있는 대표적 논의로서 제도적 집합행위(Institutional collective action: ICA) 이론을 들 수 있는데, 이는 “대도시권 정부 없는 대도시권 거버넌스” 체계를 이해하는 데 필요한 이론적 틀을 제공한다고 볼 수 있다. 이 이론은 시민에 의한 자발적 협약과 조직체, 그리고 집합적 선택의 연결망을 통해 다수의 구역을 넘어서는 지역을 통합하는 시민사회를 창출함으로써 지방정부는 집합적으로 행동할 수 있다는 가정을 제시한다. 즉, ICA는 지방정부간, 정부계층간, 그리고 지방정부 단위와 공동체의 다른 행위자들 간의 협력을 가능하게 하는 메카니즘이며, 제도적으로 분리된 공동체를 함께 묶는 “집착제” 기능을 제공한다고 주장한다.

개인적 집합행위와 마찬가지로 ICA는 단독 행위로서는 실현될 수 없는 집합적 편익을 성취하려는 욕구에 의해 동기부여되기도 하며(Feiock, 2002), 집행적 행위 문제에 직면한 지방정부간 역동적인 정치적 거래과정의 결과로서도 등장하기도 한다(North, 1990; Libecap, 1989). 지방정부 정책은 경제성장, 오염의 감소, 확장의 제한 등을 추진하거나 또는 도시생활이 정부의 구역범위를 넘어서서 확산되는 긍정적 외부성을 산출시킬 수 있도록 한다. 결국 이러한 외부성이나 확산의 편익은 대도시권의 공동체에 상호간에 집단적, 지역적

목적 추구를 위해 협력할 수 있는 강한 동기를 부여한다. 협력적 행위나 제도는 잠재적 편익이 높고 정치적 거래상의 협상, 감시, 강화 등의 거래비용이 낮을 때 발생하는 것이다(Hackathron and Maser, 1987).

요컨대, 아직 보편적으로 인정받고 있지는 못하지만, 대도시 단일 지방정부가 부재한 상태에서 대도시 거버넌스가 가능할 뿐만 아니라 실제로 존재하고 있으며, 대도시지역이 수많은 작은 지방정부들로 많은 부분 “분리되어” 있다고 하더라도 대도시 거버넌스는 효율적일 수 있다는 사실을 폭넓게 수용해야만 한다는 점을 강조할 수 있다(Oakerson, 1999; Parks and Oakerson, 2000). 이러한 인식의 증대는 부분적으로 “신지역주의”(new regionalism)의 발달과 연관되어 있으며(Savitch and Vogel, 2000), 이는 대도시지역이 단일의 지배적인 대 지방정부 단위에 결합되지 않은 거버넌스 구조를 창출할 수 있다는 점을 인정하는 것이다. 즉, 통합적 대도시 수준의 정부없이도 대도시지역은 대도시 범위에서 수행되어지며, 특정한 대도시지역의 요구와 필요에 대응하는 풍부한 거버넌스 세계를 창출할 수 있다는 것이다.

2. 광역권이론: City-Region 주도론과 국가영역의 재구조화

오늘날 광역권(city-region)은 글로벌 경제의 새로운 주체로서 등장하고 있다.¹⁾ Jane Jacobs(1984)는 이제는 오히려 국가보다 광역권의 중심도시가 부의 창조의 주체임을 강력하게 주장하고 있으며, 이것은 도시와 ‘지역’의 배후지간의 결합관계가 글로벌화를 둘러싼 모든 종류의 장소로 확대되어가고 있는 강력한 교환관계에 의해 규정되고 있기 때문이라는 주장을 편다. 그는 광역권이 주도하고 있는 세계경제는 특정한 상품과 서비스의 생산과 교환을 전문화하는 독립적 생산자로 구성되어 있으며, 광역권 간에 경쟁이 격화되어지는 이유는 도시와 지역이 새로운 생산품과 서비스를 개발하여 그들 자신의 생산품과 서비스로 수입품을 대체할 수 있게 됨에 따라 지역적 특성화가 강화되기 때문이라고 본다.

광역권을 둘러싼 최근의 논의들은 지역 간 교환 및 공간 간 경쟁, 글로벌화와 관련된 일련의 경험적, 이론적 이슈들을 둘러싸고 진행되고 있으며, 대부분의 경우 이러한 ‘새로운’ 광역권(city-region)이 글로벌 공간경제의 자율적인 정치적 주체로서 재인식된다는 결론으로 귀착되고 있다. 현재 진행 중인 광역권 관련 논의를 크게 세 가지 정도로 나누어 보면, 광역권을 둘러싼 거버넌스 정치와 국가 영역의 재구조화 논의, 광역권 정치에서의 민주주의와 시

1) 대도시-지역권(City-region)은 일종의 광역권으로 볼 수 있으며, 이는 대도시권(Metropolitan city) 자체와 연결된 지역(Region) 및 배후지역(Regional hinterlands)을 포함하는 공간성을 의미하며 도시와 농어촌의 필연적 연계성(Urban-regional agglomerations)을 갖게 하는 개념으로서 대도시 지방정부의 정치적, 경제적, 때로는 행정적 변화를 요구한다(안영훈, 2007).

민권의 역할에 관한 논의, 그리고 광역권에 걸친 사회적 재상산과 지속가능성을 둘러싼 갈등에 관한 논의 등으로 정리될 수 있다. 오늘날 대도시권에 있어 가장 핵심적인 논의는 바로 지난 수십년간 전 세계에 걸쳐 형성되고 있는 광역권(city-region) 혹은 슈퍼대도시권과 관련되어 있으며, 이와 같은 광역권은 일국 내에서는 국민경제의 원동력으로 작용하고 있는 셈이다(Scott and Storper, 2003:581).

무엇보다 국가 영역의 재구조화와 관련해서, 상당수의 광역권은 글로벌 경제 내에서의 창조와 혁신, 발전과 경쟁이 점차적으로 강조되고 있으며, 중앙정부로부터 탈규제적 권한과 영역적 통제권한을 이양받아 사회경제적, 문화적 그리고 공간적으로 글로벌경제의 한 블록을 형성하고 있거나 형성되어가는 과정에 있다. 도시재활성화에 관한 최근의 연구 동향들은 글로벌하게 상호 연결된 광역 대도시권을 둘러싼 경제의 재구조화가 상당 부분 국가의 재영역화와 관련되어 있음을 시사하고 있다. 이는 세부적으로 국가통치방식의 지역적 전환, 민주주의 이행과정과 관련된 이슈로서 도시의 권한 및 역할에 관한 논쟁, 그리고 도시부흥의 이미지 전략 등을 주로 다룬다.

최근에는 경제(교환)와 정치(규제)라는 이중적 기능을 가진 광역권으로 이해하는 경향이 강하다. 그 이유로서는 우선, 광역권 자체가 경제적으로 교환, 창조, 혁신, 그리고 기업가주의를 자극하는 역할이 강화됨으로써 독자적인 영역화가 가능해졌으며, 둘째, 광역권이 규제와 정책결정 능력을 자율적으로 발전시킴으로써 정치적 영역화 역시 가능해졌기 때문이다. 이러한 입장은 신자유주의적 견해로서 지역국가론(region-state: Ohmae, 1993)과 도시국가론(city-state: Pierce, 1993)에서 드러나듯이 주권국가이며 영토국가인 국민국가가 기능적으로 쇠퇴해지면서 나타나는 현상으로 이해되며, 자유시장경제와 제한적 정부론(Friedman and Friedman, 1979:25~6)에서도 제기되고 있는 견해이다.

Scott와 Stoper(2003)에 따르면, 도시지역주의(광역권화)는 자본주의의 영역적 발달의 새로운 단계와 관련되어 있으며, 이 단계는 흔히 후기포드주의나 후기국가주의로서 지칭되는데, 이는 국민국가의 정치적, 규제적 권한이 글로벌 광역권을 포함하는 새로운 슈퍼대도시권의 등장에 의해 위협받기 때문이라고 주장한다. 따라서 경제적 글로벌화 자체는 광역권을 둘러싸고 발생하는 공간적 대도시권화의 세력에 의존하거나 주도되어지며, 역으로 대도시권화는 광역권의 규모와 범위에 대해 긍정적인 외부효과를 창출하게 된다. 이러한 효과는 특히 도시내부 및 도시 간 협력 네트워크와 연합, 노동력과 노동시장의 밀집화, 전략적 자산, 인프라, 자원의 공유, 그리고 일반적으로 대도시권의 특정한 사회적, 문화적 경제의 발전과 현상 유지 등을 포함한다(Gordon, 1999; Begg, 2001; Fujita et al., 2001; Porter, 2001).

일반적으로 광역권론에서 강하게 제시되는 주장은 광역권이 기능적인 경제적 공간이라는

점이다. 하지만 이들 주장에서 가장 애매한 부분이 정치적 역할에 관한 것으로서 특히 사회적 재생산과 배분을 둘러싼 갈등과 관련되어 있으며, 광역권의 조직과 관리에 기여하는 다양한 거버넌스 양식과 정치적 참여와 관련된 문제이기도 하다. 확실히 광역권은 거버넌스라는 새로운 유형의 협력방식이나 체제가 광역권의 전략적 발전 역할을 강화하면서 등장하는 것이 일반적이다(Leibovitz, 2003; McGuirk, 2004; While et al., 2004).

새로운 광역권 이론은 21세기로 접어들면서 도시국가(city-state: 현재 국민국가를 대치하거나 병존하고 있는)의 민주적이고 행정적인 역할에 관한 체계적인 논쟁으로 발전 중이다. 하지만, 광역권의 정치적, 사회적 구성을 국가적 차원에서 영역적인 범주화의 필수적인 요소로서 이해하는 것이 필요하다. 다시 말해, 단순한 투입이나 산출적 차원에서가 아니라 국가의 재영역화의 과정이나 정치의 일부분으로 이해하는 것이다. 이것은 또한 광역권과 같은 공간적 범주를 비현실적인 수준의 정치적 자율성이나 인과관계적인 영향력에서 비롯되는 것으로 이해해서는 안된다는 의미이다. 글로벌-로컬의 재구조화 과정의 정치의 매개체이자 산출물로서 광역권역은 다양한 범주에서 규정되어지는 물질적 정치와 갈등을 통해 항상 생산되어지고 있다.

따라서 광역권 발전은 글로벌 범주에서부터 광역권의 공동체나 근린집단내의 조건의 수준으로 범주의 하향화(down-scaled)가 이루어지는 동시에, 광역권내 지역의 지리적 경쟁과 갈등에서부터 광범위한 지리적 과정과 영역구조가 생산된다는 의미에서 범주의 상향화(up-scaled)를 동시에 이해할 필요가 있을 것이다

3. 지방정부간 광역적 협력 네트워크

광역협력네트워크는 지방-지방정부간 수평적 관계를 중앙-지방정부간 수직적 관계에 비해 더욱 가속적으로 발전시키며, 이는 연구자들로 하여금 정부간 관계와 광역협력의 정치 및 이론에 관한 많은 관심을 불러일으키고 있다(Cappellin and Batey eds., 1995). 이들 중에는 광역협력네트워크를 통해 전통적 집권모델에서 분권화 발전이 가능해져 지방과 지방정부의 자치에 기여할 것이라는 주장도 나오고 있으며(Goldsmith, 1995), 광역협력네트워크가 도시와 광역공간에서 발전하는 과정에서 중심과 주변지역간의 격차를 축소시키는 데 일조하여 종국적으로 구역경제의 통합을 가능하게 할 것이라는 주장도 제기되고 있다(Cappellin, 1992).

정책네트워크이론은 수많은 협력주체나 그들의 협력 동기를 상호 분리된 개념으로서가 아니라 공동체, 지방정부, 구역정부가 모두 참여하는 총체적 정책체계를 의미한다. 이와 같이 네트워크방식의 적극적 정책협력체제를 구축하는 이유는 각각의 협력 주체들이 공공정책결정과정의 참여자로서 경쟁하는 관계이며 각자에게 유리한 공공이익을 실현시키려는 의도를

가지고 있기 때문이다(Church and Reid, 1996). 광역협력네트워크를 통한 효과는 지방정부간의 상호의존성을 제고시키며, 각 분야의 교류 및 협의를 증가시키는 동시에 도시 혹은 구역간 이익갈등을 감소시킬 수 있다는 데서 찾을 수 있다. 다른 한편으로는 계층간 정부체계를 분산시키는 데 유효하기 때문에 고도로 집권화된 구조를 완화시키며 광역구역경제발전의 잠재적 제약요인을 해소할 수 있다는 효과도 기대할 수 있을 것이다. 요컨대, 정책네트워크이론은 수평적 정부간 관계를 강조하며, 특히 이러한 지방정부간 수평적 상호관계가 광역협력의 동기 유발과 네트워크의 형성과 관련하여 중요하게 작용할 수 있다는 점이다.

특히 행정구역이 지리적, 환경적인 요소와 일치하지 않고, 교통·통신의 발전에 따라 공간적 통합이 가속화되고 있는 개방형 시장체제에서는 도시의 지방정부간 협력이 불가피해지고 있다(권오혁, 2004). 이는 지방정부가 자원의 합리적인 배분과 외부효과의 광역적 적정화를 통해 행정서비스의 양적, 질적 수준을 높이는 동시에 인적, 물적, 환경적 자원이용의 효율성, 형평성을 제고하려는 목적을 추구하기 때문이다. 또한 지역의 산업경쟁력 제고와 관련하여, 개별기업 역시 국제 경쟁력을 확보하기 위해서는 네트워크 구축과 정부의 행재정적 지원이 필요하며, 이를 위해 지역적 수준의 행정협력이 절실히 요구되고 있는 형편이다.

전통적인 도시체제에서 인근 도시들은 도시세력권 확장을 중심으로 상호경쟁적 관계에 놓여 있었으나, 새로운 산업체제에서는 각 도시(지역)들이 산업적 전문화와 네트워크 생산방식을 추구하고 있는 바, 인근 도시와의 협력관계가 보다 중시되어지고 있다(김용창, 1998). 이에 따라 인근 지방정부들 사이의 협력관계가 촉진되고 있으며, 특히 일부 선진국에서는 인근의 다양한 도시들 간에 수평적 분업을 형성하기 위해 지방정부들은 연합체를 구성하여 공동의 발전전략을 추진하고 있다. 따라서 중앙정부는 이와 같은 도시연합방식을 한국의 실정에 맞게 도입하여, 한국 산업도시간의 네트워크 형성을 제도적으로 지원하여야 하며, 특히 동남권 산업도시들도 도시간 협력기구의 적극적인 추진방안을 모색할 필요가 있다. 왜냐하면, 고기술 산업체제, 세계화시대가 도래하면서 인접도시들 간에는 산업연계가 증대하고 인근 도시가 우수한 전문성, 생산능력을 가질수록 외부효과를 많이 얻을 수 있기 때문이다(김주영, 1993).

기존의 도시체제에서는 도시들은 도시영역과 세력권 확대 경쟁을 통해 성장과 번영을 추구하는 전략을 구사하였는데, 실제로 인근 도시의 성장이 자신들 도시의 상권의 축소를 가져와 도시의 위기로 작용하기도 하였다. 즉, 인근 도시 혹은 유사기능 도시간의 상권경쟁, 지방헤게모니 경쟁, 특정 도시산업의 역류효과가 도시 간 관계를 지배했던 것이다. 그러나, 세계화시대에 들어와서는 인접도시간 관계가 변화하고 있다. 도시 간 경쟁을 넘어서서 지역적 경쟁력을 확보하는 것이 최우선 과제가 되고 있으며, 이는 결과적으로 도시 간 관계가 네트워크(City Network)형태를 가지며 전문화된 중심지들 사이의 상호의존적이며 수평적인 연계가

두드러지게 나타나게 된 배경을 이룬다(Sort, 2006; Goss, 2001). 즉, 종래의 도시 간 관계나 도시체계에 대한 접근이 주로 중심지이론에 의존해왔다면, 근래에는 인근 도시 간의 네트워크를 강조하는 네트워크 도시론이 강조되고 있는 것이다. 인근 도시들이 경쟁적 관계를 넘어서, 연관 산업 분야를 특화하거나 분업 관계를 형성함으로써 새로운 방식의 경쟁력을 구축하는 현상이 확산되고 있다.

네트워크체계적 접근은 거버넌스적 사고와 관련성을 지니며, 특히 거버넌스 운영의 기본 원리인 자기조절적, 협력적, 비계층적, 유연적 공간성이란 측면에서 거의 일치된 견해를 보이고 있다. 즉, 도시간 관계에서 분업체계를 강화하여 특정 기능으로 특화의 가능성을 제고 시킴으로써 도시네트워크에서 파트너십을 형성할 수 있게 만드는 것이다. 따라서 광역거버넌스 구축을 위한 방안 모색에 네트워크적 접근이 시사하는 점이 적지 않다.

Ⅲ. 광역권 논의와 광역거버넌스 구축의 조건

1. 광역권의 개념 구분: 대도시구역, 대도시권, 그리고 대도시대

일반적으로 대도시구역(metropolitan district: MD)은 대규모 인구 중심지로서 그 중심에 비교적 고도의 경제, 사회적 통합정도가 높은 도시공동체를 지칭하며, 대도시권(metropolitan area)은 富田和暁(1995)의 정의에 의하면 중심도시 및 그 주변지구로 구성된 지구이며 인구 100만 이상의 중심도시 및 주변의 일상생활구역을 포괄한다. 중심도시는 대도시권내의 행정시, 주변지역은 중심도시와 사회, 경제 등의 밀접한 연계성을 지닌다. 특히 일본 대도시권의 일반적 특징은 첫째, 환선중심으로 대도시권내에 대중소 도시가 기본적으로 층화된 구조로 분포되고, 둘째, 중심도시의 국내생산 총가치가 접하는 비율이 권내에서 1/3 내지 1/2 이상으로서 권역체계의 중심과 중추를 이루며, 셋째, 대도시권 간의 경제발전이 상대적 독립성을 지니나 대도시권내부의 각 도시 간에 분업과 협력이 특히 밀접할 뿐만 아니라 대도시권의 산업구조가 종합적, 다원적이고 개방적이며 비교적 강력한 혁신능력과 구조전환 능력 내지 국제시장 경쟁능력을 갖추고 있어야 한다. 그리고 넷째, 대도시권내에 밀집한 인프라시설의 네트워크를 갖추며 중심도시를 핵심으로 하여 외부적으로 최대한의 통근권을 형성하고 있는 지역을 가리킨다.

한편, 대도시대(大都市帶: metropolitan belt; megalopolis)는 대도시가 연결된 지역으로서 국제적 지리학자인 Jean Gottman이 1957년에 제안한 개념이다. 대도시대는 고밀도 인구, 고도의 인프라 연결망과 유통네트워크로 구성된 고도의 연계성을 지니며, 매우 강한 내부적 상호작용이 가능한 다중심도시의 회랑으로서 외관상 시가지가 대부분 연결되어 있어 도시와 농촌간의 구분이 소멸되어진 차별화된 도시지역을 의미한다. 하나의 대도시대는 적어도 2500만 정도의 도시인구를 가지며, 세계적으로 5대 대도시대가 설정되기도 한다(Rao, 2007).²⁾

하지만, 대도시구역, 대도시권, 대도시대 개념과 범주에 대한 일반적으로 통용되는 통일적 기준은 없으며 상이한 개념정의와 상당한 논쟁이 존재하기도 한다. 미국에서의 연구에 의하면, 소위 대도시대는 수천 km의 고속도로로 연결된 연속적인 수개의 대도시 복합체로 설정되면서, 주요지역으로서 동북부 대서양연안 대도시대, 중서부 거대호수지역 대도시대와 태평양연안 대도시대 등이 사례로 제시되기도 한다(Rothenberg, 2002). 일본의 경우는 대도시대란 수개의 대도시권이 상호 인접한 지역이며 고도 도시화된 인접지역이나 도시회랑으로서 전형적인 대표지역은 동해도 대도시대, 즉 도쿄 대도시권, 오사카 대도시권과 나고야 대도시권이며(Shapira eds., 1994), 이는 도쿄 광역경제권, 오사카 광역경제권, 나고야 광역경제권 등 3대 경제권 설정과 조응한다.

그러나, 국내 문헌에서 인용되거나 사용되고 있는 이들 개념의 서술이나 구분은 사실상 국외 개념에 대한 비통일적인 번역의 산물의 결과라고 볼 수 있으며, 내용상으로는 기본적인 이해를 공유하나 현상적으로 불일치한 측면을 보여주기도 한다. 특히, 대도시구역, 대도시권, 대도시대 등의 개념 중에서 대도시대의 개념은 상대적으로 명확하게 구분되지만, 대도시권과 대도시구역 양자의 개념은 여전히 혼란스럽다고 볼 수 있다.

이상의 논의를 우리 현실적 차원에서 정리해보자면, 대도시구역은 비농업인구 100만 이상이며, 광역지방정부인 대도시를 중심으로 수개의 중심도시가 긴밀한 사회경제적 연계성을 갖는 도시-지역을 범주로 한다. 예를 들면, 부산과 김해, 양산권 등을 대도시구역에 포함시킬 수 있다. 대도시권은 도시화 발전의 비교적 높은 단계에서 나타나며, 적어도 3개 이상의 지방정부가 행정적으로 무관한 대도시구역과 인접한 지역으로 구성된 초광역도시경제구역을 의미한다. 예를 들면, 부산, 울산, 경남 등지의 이른바 부울경 동남권 지역이 이 범주에 속할 수 있을 것이다. 반면에 대도시대는 수천 km 반경에 수개의 인접한 대도시권이 횡적으로 인접하게 조성되며, 연속적으로 거대한 회랑이 연장된 형태를 의미한다. 이는 대도시구역(권)의

2) 즉, 미국 동북부 대서양연안 대도시대, 일본 동해도 태평양연안 대도시대, 유럽서북부 대도시대, 미국 오대호연안 대도시대, 영국 대도시대 등이다.

발달이 보다 높은 단계로 진입한 상황에서 형성되며, 우리의 경우 현재 정부가 추진중인 광역 경제권 구상에서 수도권(서울·인천·경기도), 충청권(대전·충남·충북), 호남권(광주·전남·전북), 대경권(대구·경북), 동남권(부산·울산·경남)의 5대 광역경제권과 강원권, 제주권의 2개 특별광역경제권 등이 일정수준 확대 발전되어 연담화될 경우 가능하지만, 우리 현실에서는 대도시대로 개념지을 수 있는 도시권역은 아직 형성되지 않았다고 볼 수 있다. 이들 3개 도시권역 개념은 명확한 논리적 관계를 지니며, 지역범위, 규모, 공간구조, 기제 형성 등의 측면에서 <표 1>과 같은 차이가 존재한다.³⁾

<표 1> 대도시구역, 대도시권과 대도시대의 개념 구분

구분	대도시구역	대도시권	대도시대(帶)
영문표기	metropolitan district(MD)	metropolitan area	metropolitan belt (megalopolis)
개념	하나의 특대도시나 대도시(인구 100만 이상)를 중심으로 긴밀한 관계를 지닌 주변교외 지역으로 구성된 구역	지역 연담지역으로서 대도시구에 속하지 않는 초광역도시경제권	수개의 지역이 대도시권으로 횡적으로 연결되어진 연속적인 거대도시지역군
구조적 특성	단핵 중심	단핵 중심 또는 다핵심	다핵심
면적(평균)	2000~10,000km ²	10,000~100,000km ²	100,000km ² 이상
반경(평균)	30~50km	100~200km	300~500km
형성 단계	중고급단계	고급단계	성숙단계
형성 양상	집합적으로 확산된 도시지역	집합적으로 확산되어 인근지역과 횡적관계가 명확한 도시지역	확산위주의 대도시군
논리적 관련성	대도시권의 조성 단위	2개 이상의 대도시구역의 집합체: 대도시대의 조성 단위	대도시권의 유기적 연결체
행정관리 체제의 특징	초광역행정경계 또는 협조관리체계 부재	초광역 혹은 광역행정경계 설정이 가능하나 협조관계의 어려움 큼	수개 대도시 범위권을 넘어선 수평적 산업분업구조 형성과 협력이 가능하며, 국가에 대한 통제 가능

*출전: Emrys Jones(1990); Parks, R. B. and Ronald Oakerson(2000); U.S. Bureau of the Census(1966) 등을 참조하여 구성함.⁴⁾

3) 최근 논의되고 있는 광역권, 광역도시권, (초)광역경제권, 그리고 광역거버넌스 등에 대한 상세한 개념 구분에 대해서는 필자의 미발표논문 “광역행정체제 개편과 광역거버넌스 구축방안(가제)”에서 논하고 있다.

4) 특히 미국의 대도시지역 규정은 수차례 개정되었는데, 1990년에 대도시지역 [권] (Metropolitan Area)이라는 통합적 규정이 만들어졌는데, 대도시지역 [권] 에는 MSA(Metropolitan Statistical Area), CMSA(Consolidated Metropolitan Area), PMSA(Primary Metropolitan Area)등이

2. 국외 광역권의 연구경향

1) 대도시지역 공공서비스와 정치행정체제 연구

서구의 대도시지역은 하나의 법률적 실체는 아니며 이는 다수의 중심도시가 연속적으로 연결 발전되면서 이루어진 거대 도시화 구역이다. 대도시지역은 다수의 도시를 포함하고 행정구역의 경계를 초월하면서 각 구성 도시의 정부를 뛰어 넘는 상급의 행정관할 구역 범위를 이루며, 거대 대도시지역의 경우 백 개 이상의 정부단위를 가지기도 한다. 이러한 대도시 지역의 합병을 지지하는 입장에서는 행정구역의 합병이 지방정부의 수를 감소시켜 대도시지역의 관리에 있어 규모의 경제적 요구에 대해 효율적으로 서비스를 제공할 수 있게 하며, 재정 불균형을 감소시켜 경제발전을 촉진시킨다는 주장을 펴고 있다(Sharpe, 1995). 이에 반해, 대도시지역의 행정구역의 합병이나 통합 문제에 대해 부정적인 입장을 취하는 공공선택론의 논자들은 대도시지역을 하나의 거대한 공공시장으로 인식하여 거기에 거주하는 시민들은 경쟁적으로 공공상품을 선택하는 것이 가능하다는 주장을 제시하기도 한다(Parks, 1989; Oakerson, 1999). 이들의 주장에 따르면, 정부 간 경쟁은 행정서비스 공급 원가를 감소시켜 정부를 더욱 효율적으로 만들 수 있으므로 지방정부의 행정구역 합병이나 통합에 부정적이다.

2) 경제글로벌화와 대도시지역 거버넌스모델 연구

당면한 경제글로벌화와 정보화에 대응하여 서구의 대다수 대도시지역은 경쟁과 협력을 통해 국제무대에서 국제경제발전의 주체로서 발전하고 있는 동시에 세계경제 생산방식의 공간적 특성, 광역경계의 강조, 지역 간 차이, 통제와 협조가 강조되고 있다(Feiocked, 2004). 이러한 현상은 전 세계, 국가, 지역, 도시 등 각 층위에서 발현되고 있으며, 대도시지역은 수평적 네트워크화체계에서의 대등하며 공개적이며 경쟁력있는 대도시지역 거버넌스체계를 갖 추기 위해 노력 중이며, 대도시지역의 지속가능한 발전과 연계되면서 특히 중요한 의의를 가진다.

이와 관련된 주요한 대표적 관점으로서는 첫째, 거버넌스는 일종의 인식적 개념으로서 공식적인 행정당국과 정부기구 내부, 그리고 외부권력을 총칭하며 정부, 기업부문과 시민사회를 포함하며, 서구 선진국가의 대도시 거버넌스의 기본 틀은 도시지역에서의 상이한 지방정부 기구, 시민사회와 기업부문 등의 관계적 특성과 특징, 목표의 통합에 초점이 주어진다

포함되어 있다(권용우 외, 2008:231).

사실이다(Goss, 2001). 둘째, 국가 및 도시정치적 요소적 영향으로 상이한 대도시구역은 상이한 거버넌스 양식을 취하게 된다(Pierre, 1999). 셋째, 경제글로벌화와 광역화의 배경 하에서 대도시지역이 직면한 주요 모순으로 인해 새로운 경쟁수요와 정부능력이 상호 대응하지 못하므로 현실적으로 대도시지역의 정부 혹은 권력의 개편이나 능력개조가 계속 추진될 수밖에 없다는 것이다(Halkier eds., 2000). 넷째, 대도시지역의 정부구조로 하여금 현실에 부합하는 능력을 요구하려면 선택가능한 다종의 개조모델의 채택을 위해 노력해야 하며, 여기에는 새로 조성된 교외지역의 통합이나 소규모 지방정부기구의 직접 합병, 계층간 광역정부기구의 건립 등이 포함된다. 다섯째, 대도시지역에 있어 효율적인 거버넌스의 실현은 분권화된 개혁을 채택하여 대도시지역의 경제개발과 정책수립에 일반 시민들과 주민들이 참여할 수 있는 능력이나 방도를 제고해주고, 중앙정부는 다양한 차원에서 지방정부에게 충분한 권리와 책임을 부여하면서, 비정부조직과 공동체조직의 육성과 발전에 크게 노력함으로써 시민들이 스스로 조직화를 통해 자체적으로 서비스의 생산과 소비가 가능한 수준에 이르게 한다는 것이다(Allen, 1997).

3) 대도시지역 경쟁력 연구

대도시지역 경쟁력 제고를 둘러싸고 상이한 관점들이 제기되고 있다. 우선, 글로벌 경제는 지역경제 상호간에 진행되는 경쟁과 갈등의 혼합물이므로 대도시구역은 그 자체가 경쟁력 확보에 있어 주요한 결정요소가 아니며, 그 소재지의 지리적 단위 내부의 財貨와 財富의 양 또는 공간적 협조 및 통합의 정도·수준이 중요하다는 주장이다(Feiock, R. ed. 2004). 또 다른 주장은 대도시지역 간의 경쟁자원 중에서 도시의 문화 활동(즉 올림픽) 등도 매우 중요한 작용을 하며, 풍부한 지식과 다원적 문화의 기술적 재창조의 중심지 역할과 후기산업화체제의 구축 등이 대도시지역의 자립능력을 재정립함으로써 부단한 경쟁력 제고가 가능하다는 것이다(Church, 1996). 또한 대도시지역 자체의 소유와 기타 도시구역의 상호관계뿐만 아니라 보다 중요한 것은 물류, 인적 교류, 자금유통, 정보흐름, 지식의 교류 등의 요소가 글로벌 범위의 집합정도를 결정하며, 특히 세계도시로의 발전과 성장 잠재력을 도시경쟁력의 주요요소로 보고 있다.

3. 성숙형 광역권의 기본조건과 광역거버넌스

개념적인 의미에서 성숙형 광역권을 형성하는 기본조건으로서 첫째, 다수의 상급행정구역 단위를 넘어선 광역적 특성을 지적할 수 있다. 이는 수개의 상급행정단위 정부와 다수의 지

방정부를 포괄하며 성숙한 시장경제체제와 선진화된 정치행정체제를 기반으로 가능하며, 행정구역의 구속력을 극복하고 네트워크화와 도시경제화를 이루어 협력과 통합의 발전 양상을 갖추어야 한다.

둘째, 강력한 구심력과 원심력을 함께 갖춘 특대 핵심도시나 핵심도시군을 기반으로 한다. 이는 중심지역과 주변지역간에 긴밀한 관계의 사회경제적 네트워크로 구성되며, 행정구역의 한계를 극복하고 지역의 우위를 바탕으로 상호보완, 자원공유, 연계협조를 통해 공동번영과 통합적 일체화 발전구도를 구축한다.

셋째, 고밀도의 네트워크화된 인프라시설체계를 갖추며 고도의 인적 교류, 물류, 자금유통과 정보유통의 지역 공간으로서 광역차원의 편리하고 신속한 교통운수망과 정보통신망이 광역권의 필수조건이다.

넷째, 서비스업 위주의 명확한 분업적 특성과 상호협력적인 구역간 기능의 분업체계를 구비하고 있어야 한다. 국제적 경험에 근거하여 볼 때, 성숙한 대도시권의 중심도시는 도시기능의 변모를 실현하며, 제조업 중심의 경제가 서비스업 중심의 경제로 전환되면서 생산기능은 감소하나 유통, 금융, 관리, 상업과 무역, 정보 등의 기능은 강화된다. 즉 제조업중심에서 정보교환, 법률행정서비스, 정책관리 중심으로 전환되면서 광역권이 서비스형 도시권으로 변모하는 것이다(Buck eds., 2005). 예를 들어, 동경대도시권은 1980년~1995년에 걸쳐 제1차 산업과 제조업이 지속적으로 감소하고 성숙한 광역권으로 전환되면서 후기산업사회적 특징을 드러냈으며, 이어 1985년 이래로 도시기능의 재배치계획(동경일극집중의 구조를 다극, 다권층 구조로 전환)을 추진하기 시작하여 20년을 경과한 현재, 동경대도시권은 다수의 기능 분업체계가 뚜렷해지고, 각각의 분업구조는 특색있는 자립적 구역으로 구성된 유기적 결합체로 이행되는 동시에 각각의 구역은 기능적 분업체계를 명확하게 드러내게 되었다(小田 清, 2000).

다섯째, 명확한 특징을 지닌 광역권 발전 전략의 지위 확보가 중요하다. 일반적으로 성숙한 대도시권은 흔히 세계성을 지닌 정치, 경제, 문화, 정보, 교통과 통제의 중심이며, 글로벌화 경제발전의 과정 중에 현저한 우위를 차지하며 국내적 입장에서조차 인구규모나 경제총량이 자국 내에서 차지하는 비중이 매우 크므로 경제발전의 최첨단 역할을 수행하여 경제발전의 결절(node)지역이자 성장의 극을 이루는 작용을 한다(Hall & Pain, 2006; Fujita eds., 2000).

그리고 마지막 여섯째로 상대적으로 건설한 광역조직과 거버넌스체계의 구축이 반드시 필요하다. 광역권의 발전과정에서 각 행정구역 단위의 정부 간에는 인프라시설의 건설, 공공서비스, 산업배치, 인구유동성, 토지개발, 수자원 등의 분야에서 각종 이익의 갈등과 구역간 모순을 피하기 어려운 것이 사실이다. 충분히 성숙된 시장경제메카니즘의 작용을 전제로 정부의 조

정기능의 적극적 작용과 유도, 위에서 아래로 그리고 아래에서 위로의 상호 결합적 원칙에 따라 사회각계의 역량이 발휘되면서 구조집중형, 분산형, 연합형이라는 다양한 광역협조조직과 거버넌스체계가 나타나며, 이는 성숙한 광역권의 주요 지표이기도 하다(Alterman, 2001).

예를 들어, 일본에서는 협력적 방책으로 대도시권 경제발전에서의 문제점을 해결하기 위해 동경수도권정비법, 근기권정비법, 중부권개발정비법을 입법했을 뿐만 아니라 국토청 산하에 대도시권정비국을 설립하여 책임성을 지니고 전문 정부기능 부문으로서 정비법 사업을 책임지고 추진하고 있다. 또한 관련구역의 현장 및 시장연석회의라는 협력기구를 구성하도록 하여, 8~10년 간격으로 1차 기본계획을 제정하여 주요과제에 대한 정책대책을 수립하고 있다(박재욱 외, 2007). 미국의 경우는 '미네아폴리스와 세인트 폴 대도시지역의회' '포틀랜드 대도시지역정부' (집중형 대도시지역 정부), '남가주정부협회' '샌프란시스코만지역 정부협회' '워싱턴대도시위원회'(주요 지방정부연합조직), '뉴욕대도시지역계획협회'(민간비영리단체) 등이 광역거버넌스의 체계를 갖추고 기능 중이며, 프랑스의 파리대지역과 리옹 도시공동체 등의 조직도 이와 유사한 기능을 수행하고 있다(Savitch, 1996). 이와 같이 다양한 광역협력조직 및 제도는 성숙한 광역권 경제의 건실한 발전을 추진하는 유력한 조직적 필요조건이라는 사실을 경험적으로 이해할 수 있다.

따라서, 합리적 광역거버넌스를 구성하는 것이 균형발전과 지역개발을 효과적으로 추진할 수 있는 방법이다. 광역거버넌스의 궁극적인 목적은 기존의 제도적 양식과 개별화된 분산주체에 의해 고착되기 쉬운 편협한 이해추구를 조직화된 협력으로 전환하는 과정을 통해 통합적 목표를 수립하고 광범위한 자원을 동원하고자 하는 것이다. 여기서 핵심적인 문제는 지역개발과정에서의 다양한 주체들에 의한 조직적 협력관계 구축의 중요성과 더불어 이 과정에서 지방정부의 역할이 위계적 통제양식에서 전략적 조정과 협력의 활성화를 위한 양식으로 재정의 되어져야 한다는 점이다. 또한 효과적인 지역개발을 위해서는 다원적 주체들이 연합형성의 과정에 개방적으로 참여하고 다양한 자원을 동원하는 데 의존할 수 있도록 협력의 절차에 대한 제도화가 요구된다. 이런 의미에서 광역거버넌스는 전략적·개방적·제도적 성격을 가져야 한다(박재욱, 2006a). <표 2>는 기존의 광역행정과 초광역권 거버넌스 간의 특징을 비교한 것이다.

〈표 2〉 광역행정과 초광역권 거버넌스 특징 비교

구 분	현재의 광역행정	(초)광역권 거버넌스
행정단위	광역행정구역(시·도)	(초)광역경제권역
행정주체	시·도 지방자치단체	초광역행정기구(지역정부, 광역권발전협의회, 광역연합 등) 및 민간참여
기능	개별행정에 기반한 종합적 행정기능(일상적, 집행적 기능 중시)	초광역권에 기반한 산업클러스터, 광역경제계획, 인프라(교통망 등)구축, 토지이용 등 산업경제관련 기능 (정책적 기능 중시)
정부간 관계	수직적(중앙-지방간), 상호폐쇄적(지방-지방간), 상호배타적, 정부부서별 접근	정부간 관계의 수평적, 상호호혜적, 상호 개방적, 지역화된 통합적 접근
조직운동방식	공식적, 일회적, 사안별, 중복성, 국지성, 정부주도적 협력체제	비공식적, 지속적, 다면적, 분업협작, 총체성, 다자간(정부, 기업, 대학, 연구기관, 개인) 협력체제
조직문화	상호경쟁, 계층간 권위적 위계질서 중시	상호신뢰와 배려, 타협과 협상, 네트워크 및 대등한 협력적 파트너십 중시
조직가치 및 정부형태	행정편의주의, 통제(규제)형 정부	시장경제우선주의, 기업가형 정부

* 출처: 필자 작성.

IV. 광역권 지방정부간 협력적 파트너십 구축

1. 국외 광역권의 주요 행정협력기구와 모델

세계대도시 경제발전과정에서 경제와 도시화 수준의 지속적인 발전은 광역행정관할지역내에서 공공서비스 수요와 행정할거주의에 따른 모순과 사회문제를 발생시키고 있다. 따라서 도시 간 이익갈등과 공동의 문제 해결을 위한 각 도시 간 협력은 이익의 균등화를 촉진시키며 영국, 미국, 캐나다 등 서구 발전국가의 대도시지역에서 공동으로 직면한 문제를 해결하는 기제로 제도화되고 있다. 다음은 이를 모델별로 유형화한 내용이다.

1) 고효율성 및 통일성 위주의 종합적인 대도시 지역정부 모델

인프라시설, 수리, 치안, 쓰레기처리 등의 광역적 갈등이나 모순을 해결하기 위한 협력방

안으로 구미국가의 대도시지역에서는 개별 지방정부의 상부에 권위있는 종합적 기구인 대도시 지역정부나 의회, 혹은 본래의 자치 지방정부에 쌍층제 정부관리체제를 형성하여 상하계 층간 정부의 기능 분업화를 명확히 규정한다. 대도시 지역정부는 주로 도시지역 범위 내에서 지방정부의 종합기능과 유사한 기능을 행사하며, 단일 지방정부의 행정관할 범위와 구역을 넘어서는 공공서비스 사업이나 지방정부간의 다양한 사무 수행에 책임을 부여받는다. 자치권을 지닌 지방정부의 주요 기능은 계획, 소방, 치안, 교육, 교통도로, 복리와 문화오락 등의 기능을 포함하는데, 토론토, 런던, 맨체스터, 파리, 워싱턴 등 대도시지역이 전형적이며 미국의 경우 “워싱턴 대도시위원회”와 “세인트폴 대도시구의회” 등이 대표적이다.

특히 워싱턴 대도시지역은 컬럼비아특구(핵심구) 및 메릴랜드주, 버지니아주의 15개 시나 군을 포함하며, 1957년에 통합조직을 결성한 후 현재 18개 지방정부, 120명의 고용인, 연 예산 1천만 달러의 통합적 정식 조직이며, 주요 기능은 교통에서부터 환경보호 등 공공계획 수립, 연방이나 주정부의 보조금 배분권, 시민과 관련된 수많은 지역문제를 효율적으로 해결하는 데 있다(Savitch eds., 1996).

또한, 미네소타주 동부 양도시인 세이트폴과 미네아폴리스 지역 및 기타 인접한 도시 및 군소재지에 위치하는 세인트폴 대도시지역은 총 372개의 독립적 지방정부단위로 구성되며, 7개의 군, 138개의 시, 50개의 타운, 149개의 학교특별구, 6개의 도시조직, 22개의 특별법원으로 이루어져 있다. 해결 곤란한 지역내 문제를 해결하기 위해 1967년에 세인트폴대도시구의회(MUC)가 성립되어 의회는 17명의 대표로 구성되어 있는데, 주지사가 시 규모를 고려하여 임명한다(Savitch eds., 1996). 주요 기능은 대도시구의 교통, 공간용지, 쓰레기 처리, 공항, 환경보호 등의 사무 등 장기적이고 광역적인 발전계획을 다루며, 몇몇 도시조직(교통국, 쓰레기처리위원회 등)은 감독권을 행사하기도 하며, 중대한 문제에 대해 카운티 정부와 시의회 등에 자문서비스를 제공하기도 한다. 대도시지역 정부관리 사업은 도시구의 최대 장점을 살려 충분한 검토를 거듭한 이후에 도시구의 각종 기능관계에 적용하는데, 교통건설, 도시홍수, 오수배출 등 분야에서 현저한 성과를 거두고 있으며, 산하 지방정부들의 공공서비스 제공의 효율성과 합리성 제고에도 많은 기여를 함으로써 광역권 차원의 정치경제 통합성을 촉진하고 있다고 평가받고 있다.

2) 수평적 협력을 바탕으로 한 자발적이고 느슨한 지방정부 연합조직 모델

서구에서는 지방자치를 전통으로 자유민주주의를 문화적 배경으로 하기 때문에 보편적으로 통일적인 대도시 지역정부를 구성하는 데 일정한 어려움이 있다. 이러한 배경하에서 광범위하게 형성된 대도시지역 내 각 도시는 수평적 협력을 바탕으로 한 자발적 연합을 형성하여

연방정부와 주정부의 지지를 얻어 특수협력기능을 지닌 반관(半官)적이고 느슨한 지방정부 연합조직, 즉 지방정부협의회 혹은 도시공동체를 구성하고 있다. 이는 일종의 도시연합관리 체계로서 결코 지방정부구조의 연합체는 아니다. 다시 말해, 광역지방정부 주도에 의한 지역 발전협의체(광역지방정부연합) 수준의 모델로서 우리의 경우, 이와 같은 수준의 모델을 현실적으로 제도화한다면, 현재 지방자치법상에 규정되어 있는 행정협의회나 지방자치단체조합의 위상 및 권한을 강화하여 발전시키는 것이 바람직하며, 이는 중앙의 간섭과 개입 없는 자율적인 광역행정체제를 구축할 수 있는 여건을 조성할 수 있는 제도적 토대가 될 수 있을 것이다. 영국의 지방정부연합, 미국의 남부캘리포니아지방정부연합(SCAG), 샌프란시스코 대도시권 광역권 계획기구(ABAG), 프랑스의 도시공동체, 일본의 '관서광역기구'(관서광역連携협의회가 2007년 7월 발전) 등이 대표적 예이다.

예를 들어, 미국 남부캘리포니아지방정부협회의 경우, 관할 범위는 로스앤젤레스카운티, 오렌지카운티, 리버사이드카운티 등 6개 카운티, 188개 시에 1,600만 인구에 약 9.8만km²에 이르며, 협회의 가입여부에 관계없이 관할구역내 도시들은 완전히 자발적 참여를 하고 있으며, 현재 135개 도시가 협회에 참여하고 있다. 협회는 이사회를 설치하여 중대문제를 이사회에서 토론을 거쳐 결정하며 이사회의 주요기능은 도시구의 교통, 주택, 대기정화, 수자원 보호 등의 분야에서 구역 계획과 관련된 사무를 수행한다(Savitch eds., 1996).

한편, 도시공동체는 프랑스의 대도시구 중심도시와 주변도시지역간의 협력조직으로서 주요 기능은 대도시구의 사회경제사무, 도시-지역에 부여된 지방행정관리권을 집중통일적으로 행사하여 대도시구를 하나의 행정단위로서 운영하는 데 있다. 도시공동체의 형성방식은 크게 두가지로 나누어지는데, 하나는 국가가 주도하는 형식으로 위로부터 아래로 진행되는 방식과 다른 하나는 아래로부터 위로의 방식으로서 필수적으로 대도시구 내의 2/3의 시-지역위원회의 참여가 요구된다. 도시공동체의 주요 책임은 구역공간계획과 도시개발, 주택구계획, 도시구 개조 및 개발, 공업구 및 항만관리, 공공주택건설, 교육기반시설, 공공교통운수, 공공도로의 감독관리, 도시환경보로, 공공치안 및 국가급 시장관리 등과 관련된 업무이다(John, 2001; Jouve eds., 2003).

3) 광역협조를 위주로 한 비정부조직차원의 도시간 협력모델

서구 국가들의 특수한 정치문화적 배경하에서 지방자치의 전통이 깊어 도시간에는 상대적 독립성이 강해, 특히 광역적 도시는 각 주에서 서로 다른 법률시행으로 인한 문제가 여전히 존재하여 대도시구의 도시군에서 허다한 모순이 발생하기 마련이다. 따라 각 구성도시들은 문제해결을 위한 원활한 타협을 위해 대도시구에 비정부조직 성격의 협력기구를 설치하여 광

역차원에서 요구되는 공공사무 진행을 위한 협조관계를 유지하여 도시간 모순과 문제를 해결하고 도시간 관계도 개선하는 것이 일반적이다. 미국의 캔사스 대도시구를 예를 들면, 인접 도시구의 8개의 군, 내부의 112개 시를 광역화하여 환경오염 및 범죄 등의 광역문제의 해결을 도모하기 위해 캔사스시는 미국중부구역위원회라는 협조기구를 설립하여 연방과 주법률에 의거한 협상수단을 사용하여 해결하는데, 위원회는 대도시구의 비상경보, 치안, 교통, 환경보호, 수리, 유아보건, 노인서비스 등의 사무를 다룬다. 일반적으로 시, 군 정부가 해결이 필요한 문제를 제기하면, 위원회에서 이를 접수한 후 정보, 전문가 초빙연구 서비스를 제공하며, 산출되는 효용분석을 통해 쌍방에서 신임할 수 있는 차원에서 최선의 해결책을 강구하는 방식을 취한다(Judd & Swanstrom, 1998). 또한 RPA(Regional Plan Association)역시 뉴욕 대도시권 지역개발 계획업무를 관장하는 비정부기관으로서 광역협력의 대표적인 기구이다.

특히 비정부조직차원에서 추진하는 도시간 협력사업의 초창기 도입시기에 고려해 볼 만한 방안이 프로젝트(사업)영역별 광역거버넌스 구축 방안이다. 이는 상설연합체라기보다는 프로젝트별로 한시적 상호협력체를 구성하는 방안으로서, 이는 낮은 수준의 연합, 협력기구를 구성하여 높은 수준의 통합체를 지향한다는 데 그 특징이 있다. 또한 민간부문 또는 민관합작 방식으로 추진하게 되면 기존 지방정부 간 불필요한 갈등이나 긴장관계를 완화시킬 가능성이 커지며, 동시에 광역행정권역의 통합이나 기구 구성이전에 상호협력의 경험을 통해 광역거버넌스의 필요성에 관한 학습효과를 극대화하려는 목적도 아울러 달성할 수 있을 것이다.⁵⁾

4) 자연적 관계와 규모의 이익을 위주로 한 단일기능 연합적 광역특별구 모델

대도시의 발전과정에서 특정한 경제활동 혹은 과정 그 자체가 기술상 긴밀한 상호관련성을 지니며 행정구역의 경계를 넘어서서 시행될 경우 최대의 결과가 나타날 것으로 기대되거나 혹은 이에 상응한 규모의 이익을 거둘 수 있는 경우가 있다. 이에 따라 국외에서는 대도시 지역에 내재한 광범위한 지역공간범위 내에서 관리의 현실 수요에 근거하여 각 지방정부간에 특정한 공동행정상의 목적을 위하여 전부 혹은 부분적인 구역을 합병하거나 특별직능관리구를 형성하여 독립적인 관리기관으로서 특별구로 만들기도 한다. 특별구는 미국에서 가장 전

5) 예를 들어, 일본의 간사이(關西) 광역경제권의 최대 프로젝트사업인 오사카 임해부 개발을 위한 '베이에리어' 개발프로젝트나 간사이 '문화학술연구도시(文化學術研究都市)' 프로젝트사업을 간사이 광역거버넌스 구축에 기여하였던 경험을 참고로 동남권의 경우, 남부권 신공항건설사업, 선도기술형 산업클러스터(기계금속산업), 동남권 투자개발공사 등의 추진에 적용해 볼 수 있을 것이다(박재욱, 2006b).

형적으로 발달된 광역협력체제로서 미국 특별구는 전문직능의 지방정부로서 책임성을 부여 받고 있으며, 직접적으로 주정부의 통제를 받으면서, 관할구역내에서 특정한 단일직능을 수행한다. 예를 들어 공공오수배출, 홍수방책과 관개사업, 유역보호, 소방, 문화교육, 의료보건, 교통운수, 환경보호, 공공주택관리, 구역공항관리 등 구역의 공공시설 및 공동서비스를 전문적으로 관리하는 경우가 이에 해당한다. 오늘날 미국에서는 대기오염관리구, 수자원관리구, 학교구, 폐기물관리구, 교통운수구, 공원구, 소방구 등 3만3천개 이상의 규모가 상이한 특별구가 존재한다. 특별구 관리기구는 비교적 상당한 권위와 권한을 지니며 그 주요 기능은 바로 구역간 협조를 통해 이익갈등을 막고 자원의 공유성을 제고하는 것이다(牧田義輝, 1996; 김웅기, 2001).

2. 광역권 행정협력기구의 필요성과 의의

광역도시권의 행정 분절에 따른 경제기능은 지방정부의 수평적 관계 발전의 장애요인이 되며 고립적 경쟁을 야기시키는 저해 요인으로 작용하고 있다. 이러한 차원에서 광역행정권역의 재구조화를 위한 지방정부의 통합, 폐치 방안을 가장 손쉬운 방식으로 채택할 수도 있겠지만, 사실상 가장 실현 가능성이 낮은 방식이라고도 볼 수 있다. 왜냐하면 전통적인 중앙-지방 간 수직적 종속관계에 익숙한 한국의 정치행정체제에서 인근 지방정부와 상호협력의 경험이나 필요성에 대한 공유감 없이 바로 직접적인 지방정부 간 통폐합 방식을 취한다는 것은 지방정부 간 갈등은 물론 중앙-지방간 관계를 더욱 악화시킬 계기가 될 수도 있기 때문이다. 따라서 광역도시권경계의 통합과정이 비록 합리적 행정구역조정에 의하더라도 특정 지구의 행정구역 분할 해소를 위한 직접적 통합방식은 일반적으로 일시적인 문제해결은 가능하더라도 궁극적으로 구역조정→지역내 경쟁팽창→구역재조정이라는 악순환을 벗어나지 못할 우려가 제기된다. 또한 지방정부간 갈등 양상의 이면에는 정부 간 경쟁을 통한 지역발전의 모티프를 얻을 수 있다는 긍정적인 측면도 적지 않으므로 상당히 조심스럽게 고려해야 할 방식일 것이다. 특히 급격한 행정구역의 변동은 지방경제발전에 불안감과 파동을 가져와 부정적인 효과가 불러올 수도 있을 것이다.

이러한 관점에서 볼 때, 일반적으로 행정구역의 급격한 변동보다는 국외 대도시권 도시행정의 연합적 성공경험을 참고로 하여 광역도시권 내부의 지방정부간 네트워크 상호연계, 협력파트너십, 행정협력을 핵심으로 하는 새로운 도시간 관계를 구축하는 것이 광역경제권의 협력과 통합에 긍정적으로 기여할 것이다. 다시 말해, 광역경제권의 통합·협력이 반드시 행정구역의 통합이나 폐치를 의미하지는 않는다.⁶⁾

V. 결론

본 논의를 통해 제시될 수 있는 중요한 시사점을 다음과 같이 몇 가지로 정리하여 강조하고자 한다. 첫째, 글로벌 경제의 주요 경쟁단위로서 광역권의 의미와 중요성이다. 대도시권을 중심으로 한 광역권이 글로벌경제 경쟁에서의 주요 단위로 등장한 것은 이미 국제도시화 발전의 주도적 추세이다. 현재 진행 중인 세계화시대에 도시발전, 특히 대도시의 공간범주 혹은 영향권은 객관적으로 중심도시 및 주변 도시·지역간의 상호 연계를 통해 전면적으로 행정구역의 한계를 넘어서서 대도시권으로 발전 중이며, 도시경제발전에서 일종의 새로운 공간단위로 부상하고 있다. 대도시권이 이미 글로벌 경쟁의 주요단위가 되고 있다는 사실은 글로벌경제의 경쟁이 이미 다수의 중량급 대도시권 간의 경쟁으로 전환되었음을 의미한다. 이미 도래한 “대도시권화”는 21세기 글로벌 도시화 발전의 주도적 추세로서 대도시권의 구축은 명실상부한 국제화의 추세이다. 각국은 자신들의 국가적 현황과 사정에 따라 대도시권을 정책적으로 집중적으로 육성·개발 중이며, 따라서 이는 사회경제발전을 위한 필연적 경로인 동시에 경제의 글로벌화 경쟁의 필수적인 전략적 선택인 셈이다.

둘째, 시장주도에 의한 통합적 초광역경제권과 협력적 거버넌스 구축의 필요성이다. 광역도시권 경제는 반드시 시장주도하의 통합적 경제로 구성되어야 하며, 이러한 광역도시권은 다수의 광역행정구역 단위를 넘어서서 사회경제적 연계성이 긴밀한 도시구역이 공동으로 조성한 네트워크화된 도시경제구역으로서 총체적 유기체라는 특성을 지닌다. 권역경제발전의 성숙에 따른 광역도시권의 경제운영은 시장원리에 의한 자원 재배치와 네트워크화된 기반시설을 기초로, 또한 협력적 거버넌스체제를 구축함으로써 경제적 통합계획을 보장해야 한다. 기존 행정구역에 의해 분절화된 지방정부체계에서 지역경제계획이나 집행이 이루어지는 동안 광역도시권내부가 개별행정, 중복건설, 악성경쟁이라는 모순적 운영행태에서 벗어날 수 없을 것이며, 이는 현행 광역도시권 경제를 저해하는 주요 요인으로 지적될 수 있다. 광역도시권 경제발전은 장기적이며 과도기적 단계가 요구되는 만큼 수많은 난관과 어려움을 각오하고 추진되어야 할 것이다.

셋째, 과도기적으로 기존의 행정구역에 의한 광역협력체제의 운영이 불가피하다는 점이다. 총체적으로 볼 때, 국가주도 경제발전 시기의 행정구역 경제는 내용상 상대적으로 명확하고 완벽한 구역경제 개념이기는 하지만, 행정구역이 구역경제에 대해 강력한 구속력을 가지고

6) 구체적인 광역권 행정협력기구의 대안적 모델에 대해서는 필자의 미발표논문 “광역행정체제 개편과 광역거버넌스 모델 구축방안(가제)”에서 자세히 다루고 있다.

운영됨으로써 불합리한 구역분할 현상을 파생시켰다고 할 수 있다. 하지만, 완전하고 성숙한 통합·협력적 광역거버넌스로 이행될 때까지 과도기적으로 상당부분 현행 행정구역에 의한 경제협력체제가 유지될 수밖에 없을 것이다. 물론 향후 광역거버넌스의 발전은 행정구역에 의한 경제체제의 강력한 구속력을 완화 또는 해소시켜 나갈 것으로 전망된다.

넷째, 행정구역 조정은 결코 초광역도시권 경제통합의 유일한 방도가 아니며, 광역거버넌스로의 이행만이 근본적 방책이라고 판단된다. 중앙집권체제라는 전통 하에서는 행정구역의 경제적 기능은 극히 강력하며, 시장경제가 미성숙하거나 규범화되지 않은 상황에서 지방정부는 구역경계를 이용하여 내부 요소의 수평적 유동성을 저해하므로 흔히 행정구역조정을 공간통합·협력성을 강화하는 수단으로 삼기도 한다. 비록 행정구역의 변동이나 조정으로 일정정도 불필요한 자원의 낭비나 구역내부의 소진을 감소시켜 정부간 관계의 통합·협력을 통한 공공효율성을 촉진할 수도 있지만, 정부체제의 개혁이 일정한 수준에 이르지 못하고, 취약한 법제화와 더불어 사회적 역량이 상대적으로 박약한 상황에서는 행정구역 조정은 일시적 해결책은 될 수 있을지 몰라도 근본적인 해결방안이 될 수는 없을 것이다. 왜냐하면, 행정구역 조정→지방정부간 경쟁강화→구역재조정이라는 악순환으로 인해 광역도시권 설정이 지향하는 합리적 자원이용이나 상호협력적 정부간 관계에서 파생되는 시너지 효과를 제대로 거둘 수 없을 것이기 때문이다.

오늘날 광역도시권은 행정구역의 분할로 인해 행정구경제의 모순이 드러나고 있으며, 이는 경제권의 발전적 추세가 강화됨에 나타나는 필연적 현상이다. 우리와 서구 발전국가 간에는 정치제도, 경제발전수준, 도시시설 양식, 문화전통 등의 측면에서 상당한 차이점이 개재하고 있으므로 실제로 외국의 양식이나 모델에 근거하여 이를 우리 현실에 적용하기 위해서는 구체적인 실정에 맞춰 적절한 대책을 강구해야만 할 것이다. 현지 적용을 위한 구체적 대안은 심도 깊은 현지조사를 통한 비전을 제시하면서 행정협력모델의 실현 가능성을 검토하여 광역도시권 경제와의 통합성과 협력발전을 촉진할 수 있어야 할 것이다. 이를 위해서는 무엇보다 광역도시권 구성 지방정부간 제도화와 규범화라는 조화관계의 재구조화와 행정 분절의 전면적 해소가 필요하다.

【 참고문헌 】

- 권오혁. (2004). 광역적 산업클러스터 구축을 위한 제도적 지원체계 연구. 『한국경제지리학회지』 7(2).
- 권용우 외. (2008). 『도시의 이해』. 서울: 박영사.
- 김용창. (1998). 지구적 공간통합과 네트워크 도시. 한국공간환경학회 엮음. 『현대 도시이론의 전환』. 서울: 한울.
- 김웅기. (2001). 『미국의 지방자치』. 서울: 대영문화사.
- 김주영. (2003). 네트워크 도시이론을 적용한 도시의 효율성 분석. 『국토연구』38.
- 박재욱. (2006a). 지역혁신체계의 효율적 경영을 위한 시정혁신 방안: 지방정부의 혁신 역량 강화를 중심으로. 신라대 부산학연구센터 학술심포지움 자료집. 『부산의 도시혁신을 위한 거버넌스 구축과 과제』.
- 박재욱. (2006b). 일본 오사카 대도시권의 도시혁신과 거버넌스: 도시재생전략을 중심으로. 『국제정치논총』46(4).
- 박재욱 외. (2007). 『지속가능한 지역균형발전을 위한 국가-지역 거버넌스의 구축방안』. 행정자치부 용역보고서 (한국정치학회).
- 안영훈. (2007). 광역거버넌스 구축을 위한 자치계층구조의 개편 방안. 신라대학교 부산학연구센터 제7회 부산학 학술심포지움자료집. 『동남경제권과 광역거버넌스: 지역간 협력체제와 동남권의 미래』.
- 이동우 외. (2003). 『자립적 지역발전을 위한 지역단위 설정 연구』. 서울: 국토연구원.
- 小田 清. (2000). 『地域開發政策と持續的發展—20世紀型地域開發からの轉換を求めて』. 東京: 日本經濟評論社.
- 小森治夫. (2007). 『府縣制と道州制』. 京都: 高菴出版.
- 野田 遊. (2007). 『都道府縣改革論: 政府規模の實證研究』. 京都: 晃洋書房.
- 富田和暁. (1995). 『大都市圏の構造變貌』. 東京: 古今書院.
- 牧田義輝. (1996). 『アメリカ大都市圏のシステム』. 東京: 勁草書房.
- Allen, Peter M. (1997). Cities & Regions As Self-Organizing Systems: Model of Complexity. Lightning Source Inc.
- Alterman, Rachelle ed. (2001). National-Level Planning in Democratic Countries: An International Comparison of City and Regional Policy-Making. University of Chicago Press.

- Begg, I. eds. (2001). *Urban Competitiveness: Policies for Dynamic Cities*. Bristol: Policy Press.
- Brookings Institution. (2002). *Beyond Merger: A Competitive Visions for the Regional City of Louisville*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Buck, Nick, Ian Gordon, Alan Harding & Ivan Turok eds. (2005). *Changing Cities*. Palgrave.
- Carr, Jered B. and Richard C. Feiock eds. (2003). *Reshaping the Local Government Landscape: City-County Consolidation and Its Alternatives*. Armonk, N.Y: M. E. Shape.
- Cappellin, R. (1992). *Theories of Local Endogenous Development and International Cooperation*. In M. Tykkylainen ed. *Development Issues and Strategies in New Europe*. Aldershot: Avebury.
- Cappellin, R. & P. W. Batey eds. (1994). *Border Regions and European Integration*. London: Pion.
- Church, A. & P. Reid. (1996). *Urban Power, International Networks and Competition: The Examples of Cross-border Cooperation*. *Urban Studies*, 33(8).
- Downs, Anthony. (1994). *New Visions for Metropolitan America*. Washington, D.C.: Brookings Institution Press.
- Feiock, Richard . (2002). *A Quasi-Market Framework for Local Economic Development Competition*. *Journal of Urban Affairs*, 24:123-42.
- _____ed. (2004). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Georgetown Univ. Press.
- Friedman, M. and R. Friedman. (1979). *Free to Choose*. N.Y.: Avon.
- Fujita, M., P. Krugman and A. Venables. (2001). *The Spatial Economy: Cities, Regions, International Trade*. Cambridge, MA.: MIT Press.
- Fujita, Masahisa & Jacques-Francois Thisse eds. (2002). *Economics of Agglomeration: Cities, Industrial Location, and Regional Growth*. Cambridge University Press.
- Goldsmith, M. (1995). *Autonomy and City Limits*. In D. Judge and G. Stoker eds. *Theories of Urban Politics*. Sage.
- Gordon, I. (1999). *Internationalisation and Urban Competition*. *Urban Studies*, 36:1001-16.
- Goss, Sue. (2001). *Making Local Governance Work: Networks, Relationships and The Management of Change*. Palgrave.

- Hackathron, Douglas and Steven Maser. (1987). Bargaining and the Sources of Transaction Costs: The Case of Government Regulation. *Journal of Law, Economics and Organization*, 3:69-98.
- Halkier, Henrik & Greta Cameron eds. (2000). *Governance, Institutional Change and Regional Development*. Ashgate Publishing Co.
- Hall, P. G. & Pain, Kathy. (2006). *Polycentric Metropolis: Learning from the Mega-city Regions in Europe*. London: Earthscan.
- Jacobs, Brian D. (2000). *Strategy and Partnership in Cities and Regions: Economic Development and Urban Regeneration in Pittsburgh, Birmingham and Rotterdam*. Palgrave Macmillan.
- Jacobs, J. (1984). *Cities and the Wealth of Nations*. N.Y: Random House.
- Jonas, A. E. G. (2006). Pro-Scale: Further Reflections on the 'Scale Debate' in Human Geography. *Transactions of the Institute of British Geographers New Series*, 31: 399-406.
- John, Peter. (2001). *Local Governance in Western Europe*. Sage.
- Jones, Emrys. (1990). *Metropolis: The World Great Cities*. Oxford University Press.
- Jouve, Bernard & Lefevre, Christian eds. (2003). *Local Power, Territory and Institutions in European Metropolitan Areas*. Routledge.
- Judd D. R. & T. Swanstrom. (1998). *City politics: Private Power and Public Policy*. Longman.
- Libecap, Gray. (1989). *Contracting for Property Rights*. N.Y: Cambridge University Press.
- Leibovitz, J. (2003). Institutional Barriers to Associative City-Region Governance: The Politics of Institution-building and Economic Governance in 'Canada's Technology Triangle'. *Urban Studies*, 40:2613-42.
- Lowery, David. (2000). A Transaction Costs Model of metropolitan Governance: Allocation vs. Redistribution in Urban America. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10:49-78.
- McCann, E. J. (2002). The Urban as an Object of Study in Global Cities Literatures: Representational Practices and Conceptions of Place and Scale. In A. Herod and M. Wright eds. *Geographies of Power: Placing Scale*. Oxford: Blackwell.
- McGuirk, P. M. (2004). *State, Strategy, and Scale in the Competitive City: a Neo*

- Gramscian Analysis of the Governance of 'Global Sydney'. *Environment and Planning A*, 36:1019-43.
- North, Douglas. (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oakerson, Ronald J. (1999). *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Houghton.: 최재송 옮김. (2003). 『대도시 거버넌스』. 서울: 지샘.
- Ohmae, K. (1993). The Rise of the Region State. *Foreign Affairs*, 72:78-87.
- Parks, R. B. (1989). Metropolitan Organization and Governance: A Local Public Economy Approach. *Urban Affairs Quarterly*, 25(1).
- Parks, R. B. and Ronald Oakerson. (2000). Regionalism, Localism and Metropolitan Governance: Suggestions from the Research Program on Local Public Economies. *State and Local Government Review*, 12(3):169-79.
- Pierce, N. R. (1993). *Citistates: How Urban America Can Prosper in a Competitive World*. Washington. D.C.: Seven Locks Press.
- Pierre, Jon. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review*, 34(3).
- Porter, M. (2001). Regions and the New Economics of Competition. In A. J. Scott ed. *Global City-Regions: Trends, Theory, Policy*. Oxford: Oxford University Press.
- Rao, Nirmala. (2007). *Cities in Transition: Growth, Change and Governance in Six Metropolitan Areas*. Routledge.
- Rothenberg, Pack Janet. (2002). *Growth and Convergence in Metropolitan America*. Brookings Institution Press.
- Savitch, H. V. & Ronald, K. Vogel eds. (1996). *Regional Politics: America in a Post-City Age*. Sage.
- _____. (2000). Introduction: Path to New Regionalism. *State and Local Government Review*, 12(3):158-68.
- Scott, A. J. and M. Storper. (2003). Regions, Globalization, Development. *Regional Studies*, 37(6-7):579-93.
- Shapira, Philip & Ian Masser eds. (1994). *Planning For Cities And Regions In Japan*. University of Chicago Press.
- Stephens, G. Ross, and Nelson Wikstrom. (2000) *Metropolitan Government and Governance: Theoretical Perspective, Empirical Analysis, and the Future*. N.Y.: Oxford University Press.

- Sort, Jordi Julià. (2006). Metropolitan Networks. Barcelona: Gustavo Gill SA.
- U.S. Bureau of the Census. (1966). Statistical Abstract of the United States:1966. 87th ed.
- Wheeler, S. M. (2002). The New Regionalism: Key Characteristics of an Emerging Movement. *Journal of the American Planning Association*, 68:267-78.
- While, A., A. E. G. Jonas and D. C. Gibbs (2004). Unblocking the City: Growth Pressures, Collective Provision and the Search for New Spaces of Governance in Greater Cambridge, England. *Environment and Planning A*, 36:279-304