

인구감소지역 균형발전을 위한 다층적 거버넌스 연구 : 미국 펜실베이니아주 SEDA-COG를 중심으로*

Multiple Level Governance for Balanced Regional Development
: Focusing on SEDA-COG in Pennsylvania, USA

문성남 Moon Soungnam**, 정석 Jeong Seok***

Abstract

This study analyzes the case of SEDA-COG(Council of Governments) in Pennsylvania, USA, which shares characteristics with the Korean population-declining regions, to explore cooperative governance among the local governments of small and medium-sized cities as an alternative. By applying multi-level governance theory, it analyzes the cooperative framework between federal, state and local governments in SEDA-COG from institutional, administrative, and public management perspectives.

The analysis reveals that U.S. COG operate not only in metropolitan areas but also in small and medium-sized urban areas within rural and agricultural regions, with their functions and roles applied broadly. Particularly in environments similar to population-declining regions, SEDA-COG engages in cooperative governance activities ranging from establishing regional development plans to founding special corporations.

Keywords: Intergovernmental Cooperation, Multi-Level Governance, Council of Governments (COG), SEDA-COG

I. 서론

거대해진 수도권에 대응하기 위한 균형발전 담론은 지방정부 간 통합 논의로까지 활발히 이어져 왔다(최우용 2025, 179; 권경선 2024, 131). 하지만 ‘광역연합’과 ‘행정 통합’은 담론과 달리 구체적으로 구현되지 못하고 있으며, 이를 통한 ‘메가시티’로의 전환 또한 여전히 난제로 남아있다. 학술적 논의의 경우, ‘통합’을 전제로 한 광역권 행정구역 개편은 현실적 제약이

크다는 지적이 있었다(최우용 2025, 202; 우윤석 2009, 190; 이상수 2003, 140).

오늘날 균형발전을 위한 전초(前哨) 대상이 인구감소지역의 시·군·구 기초 지방정부임을 고려할 때, 메가시티 전략을 지역재생의 유일한 방식으로 추진하기보다 중소도시가 흡수되지 않고도 지속할 수 있는 대안의 필요를 이 연구의 출발점으로 한다.

기초 지방정부의 지역발전 사업은 2023년 「인구감소지역 지원 특별법」과 「지방소멸대응기금」을 통해

* 본 논문은 한국연구재단의 '2023년 4단계 BK21 사업 우수대학원생 해외연수'를 통해 이뤄졌으며, 2025 대한국토·도시계획학회 추계학술대회 발표 내용을 일부 수정 및 보완함.

** 서울시립대학교 도시공학과 박사수료(제1저자) | Ph.D. Candidate, Dept. of Urban Planning & Design, Univ. of Seoul | Primary Author | msnround1988@uos.ac.kr

*** 서울시립대학교 도시공학과 교수(교신저자) | Prof., Dept. of Urban Planning & Design, Univ. of Seoul | Corresponding Author | jerome363@uos.ac.kr

10년간 지속할 동력을 얻었지만, 여전히 개별 도시 간 인구 유치경쟁 방식이라는 점은 소모적인 부작용을 우려하게 한다(전영환, 박미영 2025, 2; Alonso, Gargallo, Lample and López-Escolano et al. 2024, 13; 임태경 2024, 88). 대안형 지역발전 사업으로는 공공 인프라 및 자원 연계와 생활권 공유가 제시되었으며(이소영, 이원도, 윤소연, 김주락 2024, 211; 차미숙, 이원섭, 김창현 외 2014, 185), 경쟁과 통합보다 협력과 연계 중심의 논의도 있었다(이소영, 박진경 2021, 263).

메가시티 전략을 통해서도 인구감소지역 지원이 고려되어야 하지만, 대도시권으로부터 통합 방식은 오히려 중소도시의 기능과 역할을 제한할 수도 있다(조성제 2022, 101). 이러한 영향을 고려하여 광역과 기초 지방정부 체계를 다양화하기 위한 논의들(신정규 2023, 39; 강정구, 김현수, 마강래 2022, 42; 김남욱 2021, 131) 가운데, 중소도시의 기초 지방정부 역시 균형발전의 중요한 주체이자 축으로 다뤄질 필요가 있다.

기초 지방정부가 지방소멸 대응과 균형발전의 주체로서 자리매김하기 위해서는 중앙 및 광역 정부와의 거버넌스 방식이 중요하다. 박재욱(2024, 25)과 신정규(2023, 55)는 기초와 광역 지방정부가 중앙정부와 즉각적이고 전면적인 방식으로 통합을 추진하는 대신, 낮은 단계부터 상호 협력적 파트너십을 쌓아가야 한다고 보았다. 이를 위한 정부 간 협력 제도들은 지방소멸 위기 전부터 존재했으나, 지방정부의 기피 태도와 자율성 제한 등의 문제로 실제 활용은 저조했다(조성제 2022, 103; 우윤석 2009, 190).

이 연구는 지방정부 간 제한적 협력이 갖는 한계를 극복하기 위한 목적으로 미국 펜실베이니아주 지방정부 간 다층적 거버넌스(Multi-level Governance: MLG) 제도와 지방정부 간 협력체인 SEDA-Council of Governments(COG) 사례를 분석하여, 우리나라

인구감소지역 간 협력적 활성화를 위한 시사점을 제시하고자 한다.

미국 ‘정부 간 협의회’(Council of Governments: COG) 제도는 우리나라에서 행정협의회 제도와 유사한 제도로만 검토되어 왔다(전성만, 조기현 2019, 96; 양현모, 이준호 2003, 178; 한표한, 이수범, 이창길 2002, 115). 이에 반해, 펜실베이니아주에서는 「주 헌법」을 통해 지방정부의 자율성을 보장하고 있으며(금창호 2018, 62), 중부 지역 11개 카운티 정부는 협약 제도에 근거하여 1970년대부터 정부 간 협의회인 SEDA-COG를 결성하여 운영하고 있다. SEDA-COG는 농산촌 중소도시권에서 경제·교통·주거 등 다양한 공동사무를 수행하며 지역경제의 회복력을 높여 왔다(SEDA-COG 2025, 2). 능동적인 지방정부 간 협력체계 주도의 지역발전 구조는 연방 및 주정부의 지역개발사업과 연계되어, 농산촌 지역이 공동으로 지역 쇠퇴에 대응하는 협력 모델로서 의의가 있다.

특히, 펜실베이니아주의 대부분을 차지하는 애플래치안 권역(Appalachian region counties)은 제조업 쇠퇴, 고령화, 대도시로의 인구 유출 등 우리나라의 인구감소지역과 유사한 문제를 겪고 있으며(Pennsylvania DCED 2024, 2-7), 연방정부의 지원은 애플래치안 권역에 긍정적 영향이 큰 것으로 분석되었다(권오상, 송우경 2018, 294). 이 연구는 애플래치안 권역에 속한 펜실베이니아주 SEDA-COG를 통해 지방정부의 제도적 자율성과 권역 중심의 정부 협력체계가 연계될 때, 인구감소지역의 활성화와 지속가능성을 키울 수 있음을 경험적 근거로 제공하고자 한다.

연구 방법으로는 문헌 분석과 현장 관찰을 결합한 질적 사례 연구로 수행되었으며, 연구자는 펜실베이니아 주립대학에서 1년간 방문연구원 신분으로 현지 지역 정부 간 협력제도와 거버넌스 운영을 심층 분석

하였다. 연구 결과는 우리나라 인구감소지역의 규모와 지리적 맥락에서, 개별 시·군·구 지방정부 간 대응의 한계를 넘어 협력 확대를 위한 다층적 거버넌스의 설계 방향을 제안한다는 점에서 정책적 함의를 가질 것으로 기대한다.

II. 이론적 배경 및 선행연구 검토

1. 정부 간 협력과 다층적 거버넌스

‘정부 간 협력’은 행정의 광역성과 지리적 인접성 등이 관련된 지역적 문제이자, 국토 공간에 대해 다층적 정부 당사자들이 참여하고 협력해야 하는 필수적 과제이다. 국토 공간계획은 정부 간 협력적 설계와 맞물려 실현되어야 함에도, 지역발전에 관한 주요한 사무와 사업을 중앙정부가 주도하고 지방정부는 따라가게 되는 방식으로 발전해 왔다. 인구감소지역 등장 같은 국토 공간 구조의 변화는 이에 대응이 가능한 정부 조직과 조직 간 체계를 요구하고 있다(김찬동 2024, 254-255). 성장거점 중심의 발전과 달리, 인구감소지역 활성화 과제는 중앙정부 중심의 계획만으로는 한계가 있다. 즉, 지역발전 정책은 더 이상 중앙정부의 계획과 노력만으로 성공할 수 없고, 지역·광역·초국가 수준별 정부의 행동으로부터 영향을 받는다(경제개발협력기구 2021, 5). 이 연구에서는 다양한 지방정부 조직의 참여·협력이라는 문제해결 방식과 정부 간 협력체계의 역할 강화 관점이 강조되는 만큼 다층적 거버넌스 관점(MLG)에서 접근한다.

지역 현안과 의사결정 과정이 복잡해지면서 국가의 역할도 일방적 통제가 아닌 다양한 방식으로 변화하였고, 책임 소재 또한 국가만이 아니라 여러 행위자에게 분산되었다. 관할 행정 또한 지역을 두고 분화하여 국가 외 행위자들의 참여가 다층적 거버넌스 논의로서 본격화되었다. 다층적(다수준) 거버넌스는 중앙정부의 ‘권한·책임·자원’이 통합성을 유지하면서 다

른 층위의 정부 또는 지방정부, 공공기관, 비정부 기구 등 다양한 주체로 이전되는 것을 의미한다(구자춘, 정호진, 박진선, 권수현 외 2023, 30; Kim Ik-sik 1990, 33; Rondinelli 1981, 134-135). 복잡성과 중첩성이 특징인 지역 네트워크에서 다층적 거버넌스는 의사결정 주체를 규명하고 이들 간의 관계를 분석하는 데 유용한 틀을 제시한다. 자치분권이 발전한 유럽의 경우 EU 등장과 함께 각 국가 권한을 지방정부나 초국가적 행위자에게 위임하면서부터, 다층적 거버넌스에 대한 개념과 실증연구도 본격적으로 발전하였다(Bache and Flinders 2004, 197).

우리나라에서 정부 간 관계 복잡성은 중앙정부와 지방정부 간에도 나타난다. 지방소멸 대응 정책의 효과와 주도성 측면에서 중앙정부와 지방정부가 갖는 인식 차이는 지역발전을 위한 정부 간 협력에서도 다차원적이고 체계적인 방식이 요구됨을 방증한다(전영환, 박미영 2025, 7; Kim Sang-min 2024, 1). 지역을 범위로 한 다층적 거버넌스는 여러 행위자가 참여하는 공공 거버넌스를 발전시킨 모델로, 경제·사회·예산을 고려한 ‘제도·영토·공공 관리’ 영역을 분석하기도 한다. 이 세 가지 영역은 상호 관련성이 깊은 동시에 개혁적 성격을 갖고 진행되며, 지방분권 확대가 요구되는 상황에서는 지방정부 간 협약을 다루는 ‘공공 관리’ 영역이 ‘제도’ 영역과 맞물려 진행될 수 있다(OECD 2017, 11).

다층적 거버넌스는 정부 간 조정뿐만 아니라 다양한 층위의 행위자가 참여하여 지역발전 정책 목표를 달성하도록 설계되었다(경제개발협력기구 2021, 19). 다층적 거버넌스가 다양한 주체의 참여를 전제로 하지만, 현실에서 국가로부터 이양된 권한을 바탕으로 한 지방분권 확대는 변동과 시행착오 속에서 구조적 제약을 드러냈다. 특히, 거버넌스 설계와 실행이 지방분권 개혁 가운데 가장 어려운 단계로 진단되면서, 제도와 공공 관리 측면에서 다층적 거버넌스 체계의 개선과 보완이 요구됐다(OECD 2019, 36). 지방분권

과 밀접한 지역 불평등 문제를 해결하기 위해서도 중앙과 지방정부는 제도 설계부터 실행까지 책임을 공유해야 하며, 다양한 정책 부문에서 협력이 이루어져야 한다. 이 과정에서 어떠한 다층적 거버넌스 체계를 갖추고 상호작용 할 것인지와 중앙정부와 지방정부 간 위계적 정책 책임 조율이 중요하다(도로시 앨런-뒤프레 2023, 14; OECD 2023, 144).

다층적 거버넌스를 통한 정부 간 협력은 단일 정부가 해결할 수 없는 지역문제에서 출발하며, 서로 다른 층위의 정부와 다양한 조직 간 협력을 강조하기 때문에 지역적 경계를 초월하는 ‘기능적’·‘중첩적’·‘경쟁적’ 관할권(Functional, Overlapping, Competing, Jurisdictions: FOCJ)이 등장할 수 있다(Eichenberger and Frey 2006, 172). 지방정부가 장소 기반의 정책을 조율하는 과정에서 다층적 거버넌스는 지역의 지속가능성을 높이며, 다양한 주체의 통합적 협력을 위해 다른 수준의 정부 간 목표를 절충하는 역할을 맡는다(경제개발협력기구 2021, 19). 이러한 협력은 단절화된 지역 경계를 넘어 물리적 인프라·인적 자원·투자 등에서 지역 간 연계를 가능하게 하며(OECD 2019, 74), 소규모 낙후 지역에 공공서비스를 제공하기 위해서 필수적이다. 이 과정에서 중앙정부는 지역 간 협력을 장려하기 위해 적절한 인센티브를 제공하

는 정책을 활용할 수 있다(OECD 2023, 139). 다층적 거버넌스에서는 대도시 외 소규모 도시지역도 주변 지역에 서비스와 인프라를 제공할 수 있다면 광범위한 지역 결속과 발전을 촉진하는 다중심·대안적 원동력이 될 수 있다(OECD 2023, 132).

2. 미국 ‘정부 간 협의회’(Council of Governments: COG)

이 연구는 정부 간 다층적 거버넌스의 적용 사례로 미국 펜실베이니아주의 정부 간 협의회(Council of Governments: COG) 제도와 운영 방식을 분석한다. 미국에서는 지역 또는 대도시권을 관할하는 지역 협의회가 다양한 명칭¹⁾을 갖는데, 가장 보편적인 명칭은 ‘정부 간 협의회’이다(Whisman 2013, 49).

미국은 연방정부가 주 정부와 권한을 나누는 연방제 형태임에도, 경제·산업·도시 문제와 관련하여 두 층의 정부 간 교류와 의존도는 점차 확대되고 있다. 상호 견제와 협력 원리 속에서 연방정부의 예산 지원이 사업별 보조금 방식에서 일반 보조금 방식으로 전환되고, 주 정부의 권한을 점차 보장하는 등 신연방주의 성격을 강화한 것이 대표적인 예다(윤인숙 2018, 38; 주재복 2013, 17).

정부가 지리적 범위와 서비스 성격을 고려하여 공

표 1 공공서비스 유형 및 관할 범위별 대안적 거버넌스

통치 유형 공공 서비스구분 지리적 범위	거버넌스	
	단일(Single)	다중(Multi)
인접	서비스 협정(Service Agreement)	지역간 협정(Inter-local Agreement)
광역	광역계획기구(MPO), 지역 파트너십(Regional Partnership)	정부 간 협의회(COG)

주: Feiock and Park(2006)의 Figure 1) 을 부분 인용.
자료: Feiock, R. C. and Park H. J. 2006, 76.

1) 미국에서 지방정부 간 협의 조직은 지역위원회(Regional Commission), 지역계획위원회(Regional Planning Commission), 지역계획기관(Regional Planning Agency), 지역계획기구(Regional Planning Organization), 경제개발지구(Economic Development District), 지역개발위원회(Regional Development Commission), 정부연합회(Association of Governments) 등의 명칭을 가지며, 가장 보편적인 명칭이 ‘정부 간 협의회’임(Whisman 2013, 49).

공서비스를 제공하고자 할 때, 거버넌스 방식은 행정 구역을 통합하는 방식 대신 <표 1>과 같은 대안적 유형을 제공할 수 있다. 정부 간 협의회는 다목적·광역 사무를 수행하게 될 때의 협력 방식으로 추진된다. 협력을 통해 해결해야 할 문제나 수요는 다양하며, 개별 지방정부의 관할권 내에서 해결이 어려운 경우에는 광역적 범위에서 정부 간 협의회를 통해 공공서비스를 공동으로 제공이 가능하다(Richard and Park 2006, 76; 83).

정부 간 협의회는 지방정부 간 공통 현안을 논의하고 행동을 위한 합의를 도출하며, 자원과 정보 등을 공유하는 협력적 지방자치 기구이다(Mitchell, Davis and Hendrick 2021: 8). 정부 간 협의회는 연방정부가 지정하거나 관리하는 방식이 아니기 때문에 전체 현황이 집계되지 않는다. 다만, 미국 지역협의회들이 참여하는 기구 중 가장 큰 규모인 전국지역협의회연합(National Association of Regional Councils: NARC)에는 약 171개 협의기구가 참여하고 있으며(Whisman 2013, 22), 3만 9천여 개 지방정부 중 3만 5천 곳이 정부 간 협의회 또는 유사한 제도를 통해 협력 기구에 참여하고 있으므로 많은 지방정부가 협력제도를 활용하는 것으로 파악된다(NARC 2025;

Mitchell, Davis and Hendrick 2021, 8).

우리나라에서 미국의 정부 간 협의회 관련 연구는 정부 거버넌스 차원에서 제도의 기능을 검토하거나 대도시 광역권을 대상으로 사례 분석이 이뤄져 왔다. 주요 분석으로 정부 간 협의회는 자문과 협의만 가능하고, 계획·집행·예산권이 제한된다는 점(Richard and Park 2006, 83)에서 우리나라 ‘행정협의회’와 유사하거나 동일한 지위와 기능을 갖는다는 관점이 있으며(전성만, 조기현 2019, 96; 양현모, 이준호 2003, 178; 1. 한표한, 이수범, 이창길 2002, 115), 이 외에도 우리나라 지역개발 사업에 광역행정 제도를 연결하기 위한 목적에서도 제도 검토가 이뤄졌다. 차미숙, 이원섭, 김창현, 임은선 외(2014, 61)는 박근혜 정부가 추진한 지역행복생활권 사업의 연계·협력 효과를 확대하기 위해 정부 간 협의회 제도를 분석하였으며, 광역권 협력과 새로운 지역문제에 대한 대응이 가능하다는 장점과 집행력이 약하다는 단점을 도출했다.

광역 대도시권을 중심으로 한 정부 간 협의회 연구는 <표 2>와 같이 동일한 주요 사례들이 연속적으로 다뤄졌다. 캘리포니아, 오리곤-워싱턴, 미시간주 등 미국 대도시권에서는 광역계획기구(Metropolitan Planning Organization: MPO)가 도시화 지역의 교

표 2 미국 ‘정부 간 협의회(COG)’ 관련 사례분석 비교

연구자 (연도)	분석 대상	소속 주 (관할 카운티 수)	인구 규모	연구 특징
Choi and Choi (2007)	Southern California Association of Governments(SCAG)	California (6개)	약 1,800만 명	광역계획기구(MPO) 기능과 비전, 참여 거버넌스 구조 분석
우윤석 (2009)	상 동 Metro	Oregon-Washington (5개+2개)	약 251만 명	다층적 거버넌스(Type I, II) 관점, 광역계획기구 기능과 협력구조 비교
차미숙·김태환· 김창현·손동글 외 (2010)	Southeast Michigan Council of Governments(SEMCOG)	Michigan (7개)	약 480만 명	광역권 지역발전 계획·제도 운영 및 제도개선 방향 탐색
한치홍·윤영채 (2018)	우윤석(2009)과 동일			한국 생활권 협의회와 미국 MPO 협력 거버넌스 구조 비교
이소영·박진경 (2021)	차미숙, 김태환, 김창현, 손동글 외(2010)와 동일			지방정부 간 협약 및 협의체 동향과 지원 내용 탐색

주: 인구 규모는 2023년 전후를 시점으로 SCAG(2024), SEMCO(2023), Data USA(2024)의 내용을 참고.

통계회를 수립 및 집행하는 과정에서 정부 간 협의회(COG) 역할을 함께 수행하고 있다. 대도시권에 한정된 국내 연구들은 COG와 MPO를 구분하지 않고 단일 기구로 접근하였으며(우윤석 2009, 198; Choi and Choi 2007, 9), 정부 간 관계 측면에서는 MPO의 설립 및 재정 운영에 미치는 연방정부의 영향과 다층적 정부 관계를 주목하였다(이소영, 박진경 2021, 240; 차미숙, 김태환, 김창현, 손동글 외 2010, 162; 한치흠, 윤영채 2018, 37). 이처럼 지방소멸 담론과 인구 감소지역 지정이 본격화되기 이전의 정부 간 협력에 관한 미국 정부 간 협의회 연구는 주로 미국의 대도시권 사례에 집중되었으며, 농촌지역이나 중소도시의 협력체계를 충분히 다루지 못한 한계가 있다.

Whisman(2013, 49)에 따르면 미국 195개 지역 협력체 중 MPO에 속하지 않은 COG의 비율도 55%에 달한다. 이 연구는 우리나라에 알려지지 않은 정부 간 협의회 사례 가운데 인구감소지역과 유사한 환경에서 작동하는 정부 간 협력 거버넌스 사례에 주목하였다. 우리나라에 유의미한 비교 연구를 실시하기 위해 우선 인구감소지역 기초 지방정부 간 협력체계의 현황과 한계를 검토하였다. 이후 미국의 비(非) 대도시권 정부 간 협의회 가운데 농산촌 지역 모델을 다층적 거버넌스의 틀에서 분석하여 우리나라 정부 간 협력체계와 비교를 통해 시사점을 도출하였다.

3. 우리나라 인구감소지역 지방정부 간 협력체계

우리나라 지방정부 간 거버넌스는 「지방자치법」을 근거로 발전해 왔다. 2020년에는 「지방자치법」 전부개정을 통해 협력 규정을 강화하고 중앙정부의 지원 근거도 강화하였다. 「지방자치법」은 협력 제도를 협력사업, 사무위탁, 행정협의회, 지방자치단체조합, 전국적 협의회, 특별지방자치단체 등으로 명시하였다(주희진, 박현욱 2020, 24-26). 협력사업 방식은 적

극 활용되지만 단순 협약 수준에 그쳐 법적 구속력이 제한적이며, 사무위탁은 일방적 수탁의 성격이 강해 적극적인 협력으로 적용하는 데 한계가 있다(우윤석 2009, 190). 특별지방자치단체는 시·도 광역 지방정부를 중심으로 최근에 출범하였으므로, 이 연구에서 주목하는 인구감소지역 규모의 기초 지방정부에서는 사례로 적용하는 데 한계가 있다. 이 절에서는 행정협의회와 지방자치단체조합 제도의 한계를 중심으로 파악한다.

1) 행정협의회 현황과 한계

우리나라 지방정부 간 협력제도 중 행정협의회(협의회)는 지방정부가 일부 사무를 공동으로 처리하기 위한 제도이다. 행정협의회는 운영 중인 수에 비해 법률적 구속력이 없고 지방의회가 참여하지 않으며 의례적 성격을 강하다는 점이 한계로 제기되어 왔다. 행정협의회에 관한 연구들도 법적 측면만 집중하거나, 협력 이론을 소개하는 등 심층적 논의까지 나아가지 못한 가운데, 김선경과 권정만(2009, 2)은 실효성 논리가 아닌 지방정부 간 갈등·협력 관점에서 행정협의회를 분석해야 한다고 보았다.

행정협의회는 <표 3>과 같이 광역 지방정부가 포함된 유형과 기초 지방정부만으로 구성된 유형으로 구분한다. 기초 지방정부 간 협의회는 동일 광역시·도 행정권에 속하는 여부에 따라 다시 구분된다. 2023년 기준 117개의 행정협의회 중 96개가 기초 지방정부만으로 구성되었으며, 이 가운데 53개가 광역시·도를 달리하는 협의회로 운영한다(행정안전부 2024, 30). 동일 광역시·도의 기초 지방정부로 구성된 43개 협의회 중 수도권 외 지역이 81%를 차지한다. 한편, 동일 광역시·도 내에서도 8개까지 기초 지방정부 간 협의회가 존재하는 지역이 있는 한편, 전혀 없는 지역도 나타나는 등 편차가 있다.

표 3 행정협의회 현황(2023년 12월 말 기준)

구분	계	광역자치단체 포함		기초자치단체 간	
		광역+광역	광역+기초	같은 시도 내	다른 시도 간
누 계	117	10	11	43	53

자료: 행정안전부 2024, 30.

행정협의회는 수가 확대된 배경에는 2013년부터 중앙정부에서 지역 간 연계협력으로 추진한 지역행복생활권 사업이 있다. 5년 간 174개 지방정부가 참여하여 63개 생활권이 조성되면서(지역발전위원회, 농림축산식품부 2017), 다수의 지방정부는 행정협의회나 지방자치단체조합의 간사 역할로 사업을 추진하였다(송미령, 권인혜 2014, 6). 하지만 행정안전부(2024, 41)에 따르면 지역행복생활권 선도사업 종료와 맞물려 미운영 중인 다수 협의회가 존재하며, 일부는 정리 절차를 진행 중이다. 이는 중앙정부의 한시적 지원에 따라 지속성을 갖추지 못하는 협력 거버넌스의 사례로 볼 수 있다. 한편, 지방소멸 위기와 관련해 2023년부터는 89개 인구감소지역이 참여하는 ‘인구감소지역 시장군수구청장협의회’가 출범하였다(행정안전부 2024, 35). 행정협의회는 기능적으로 조정과 협의만 가능할 뿐, 현안별 사무는 별도의 협력 방식에 따라 처리 가능하다. 따라서 높은 결속의 사무 처리가 요구될 경우, 지방자치단체조합 형태가 검토되고 있으나 실제 전환하는 사례는 드물다.

2) 지방자치단체조합과 특별지방자치단체 현황과 한계

지방자치단체조합은 행정협의회와 마찬가지로 지방사무를 공동으로 처리하지만, 법인격을 갖고 복수의 사무에 대해서도 협력할 수 있다는 점에서 차이가 있다(문설아, 임승빈 2023, 77). 지방자치단체조합은 공법인 지위를 통해 행정협의회보다 결속력이 강하다는 특징이 있다. 하지만, 다른 지방정부와 동일한

지위와 권한을 갖지 못하고 활성화를 위한 내부 규정이 뒷받침되지 못해 적극 운영되지 못하고 있다(우윤석 2009, 197). 2022년 개정된 「지방자치법」은 이러한 한계를 보완하고자 지방정부 지위를 가진 특별지방자치단체를 설립할 수 있도록 했으나, 기존 협력제도의 활성화를 지원할 수 있는 제도적 보완까지 개선하지 못했다.

기초 지방정부의 참여가 높은 행정협의회와 달리, 지방자치단체조합에는 기초 지방정부의 참여가 제한적이다. 2023년까지 전국에 9개 지방자치단체조합이 있으며, 강원남부권관광개발조합의 해산 후에는 인구감소지역 기초 지방정부 간 지방자치단체조합은 지리산권관광개발조합이 유일하다. 인구감소지역 유일의 기초 지방정부 간 조합인 지리산권관광개발조합은 1998년 7개 시·군이 참여한 지리산권 자치단체장협의회를 기반으로 2008년에 설립되었고, 현재는 6개 기초 지방정부를 조합원으로 구성하고 있다. 광역 지방정부가 포함된 인구감소지역 조합에는 충남 혁신도시조합이 유일하다.

다수의 협의회와 대비하여, 수가 제한적인 조합은 현 제도와 지역 여건상 행정협의회에서 지방자치단체조합으로의 결속과 유지가 쉽지 않음을 보여준다. 1개 광역 정부와 2개 기초 정부로 구성된 해오름동맹상생협의회도 2016년 출범 이후 지방자치단체조합 설립을 꾸준히 모색하고 있으나 전환하지 못하고 있다(전대욱, 주희진 2023, 4).

우리나라 협력제도 중 가장 결속력이 강한 특별지방자치단체에 비해 지방자치단체조합은 열악한 재정

과 제한된 재원을 충당하기 위한 제도적 기반도 미비한 상태다. 또한 공무원 파견 방식으로 인사(人事)가 운영되면서 책임성과 전문성에도 한계가 지적된다. 그럼에도 지방자치단체조합은 공동으로 행정수요를 처리하여 참여 지방정부의 부담을 줄이고, 제한된 자원과 역량을 보완할 수 있다는 점에서 행정협의회에 비해 차별화된 장점을 갖는다(문설아, 임승빈 2023, 78).

특별지방자치단체는 지방자치단체조합 제도의 한계를 보완하는 장점이 있지만, 지방정부들을 통해 활발히 운영되지 못한다. 지리산권관광개발조합이 특별지방자치단체로 전환하지 못하고 있고, 지방정부들을 통틀어 충청권 광역연합이 유일하다는 점은 인구 감소지역의 기초 지방정부가 특별지방자치단체 제도를 적극 활용하기 어렵다는 것을 보여준다. 따라서 행정협의회와 지방자치단체조합은 특별지방자치단체로 대체되어야 하는 과정상 제도가 아니라, 본래 기능을 보완하여 제 역할을 할 수 있도록 접근할 필요가 있다. 행정협의회와 지방자치단체 제도에서 단점과 한계가 분명하지만, 우리나라에서는 두 제도 간의 연계 및 호환을 위한 개선과 보완 논의가 활발히 이뤄지지 않고 있으며 이에 따른 체계적인 검토가 요구된다.

III. 연구 방법 및 분석 대상

1. 다층적 거버넌스의 방법론과 차별성

다층적 거버넌스(MLG) 분석은 제도적 구조와 관할권 유형을 구분하기 위한 이론적 논의(Hooghe and Marks 2003, 236)에서 출발하였으며, 정책 설계와 행위자를 분석하는 경험적 사례 연구(이유현, 김민정, 이승현 2022; 우윤석, 2009)를 통해 발전하였다.

다층적 거버넌스의 경험적 연구(Empirical study)에서는 행위자 구조를 비교하거나 제도 설계와 협력의 관계를 분석하였다. 우윤석(2009)은 <표 4>와 같

이 'Type I'과 'Type II' 유형을 적용하여 미국 대도시권 개발 계획을 추진하는 지방정부 간 협력 사례를 비교하였고, 이유현, 김민정, 이승현(2022)은 프랑스와 우리나라의 과학문화정책을 대상으로 <표 5>와 같이 다층적 거버넌스 정책행위자를 구분하는 틀을 적용한 비교사례 연구(Comparative Case Study)를 수행하였다. 이후 다층적 거버넌스 연구에서는 실증분석을 통해 정책 효과를 검증하는 방식도 등장하는 등 연구 방법의 다변화가 나타났다. 장진혁(2024)은 다층패널 분석을 통해 다층적 권한 분배와 정책 성과를 분석하는 등 다층적 거버넌스가 실증적 분석틀로 활용될 수 있음을 보였다.

거버넌스 연구의 방법이 다양화되는 가운데 정부 간 관계를 다루는 기존 연구들은 국가-지방정부 간 '수직적 조정'(전광섭 2024, 육동일 2019, 이민호, 윤광석, 조세현, 원소연 2014, 123-128) 또는 지방정부 간 '수평적 구조'(전영환, 박미영 2025, 21; 이명석,

표 4 다층적 거버넌스의 유형

Type I	Type II
일반적 목적의 관할권	과업 지향적 관할권
교차하지 않는 멤버십 (Non-Intersecting)	상호 교차하는 멤버십
제한된 수준의 관할권	무제한적 관할권 수준 (Jurisdictional Levels)
영속적인 구조	탄력적 구조

자료: 우윤석 2009, 194-208; Marks and Hooghe 2005, 17.

표 5 다층적 거버넌스 행위자의 유형

차원	구분
층위	초국가적 행위자 혹은 상위행위자(Supranational Actor)
	국가행위자(National Actor)
	지역행위자(Local Actor)
이행	이행주체(Implementing entity)
	계획주체(piloting entity)

주: 이유현, 김민정, 이승현(2022, 8)의 <표 3>을 부분 인용.

자료: 이유현, 김민정, 이승현 2022, 8.

배재현, 양세진 2009, 147; Shergold 2008, 19)에 집중하면서 두 방향을 통합적으로 다루지 못하였다. 한편, 동일 위계의 지방정부 간 수평적 협력이 작동하기 위해서는 다층적 정부 관계 및 이와 연계된 제도·사례를 조망할 필요가 있다. 정부 간 수직적 조정과 수평적 관계를 통합적으로 분석한 연구는 상대적으로 부족하며, 특히 중소도시로 구성된 소규모 지역 단위의 정부 간 협력 방식은 거의 다루어지지 않았다. 이러한 한계를 보완하기 위해 본문에서는 다층적 거버넌스의 분석틀을 미국 중소도시 지역의 지방정부 간 협의회(COG) 사례에 적용하고 이를 우리나라 지방정부 협력체제와 비교하여 시사점을 제시하고자 한다.

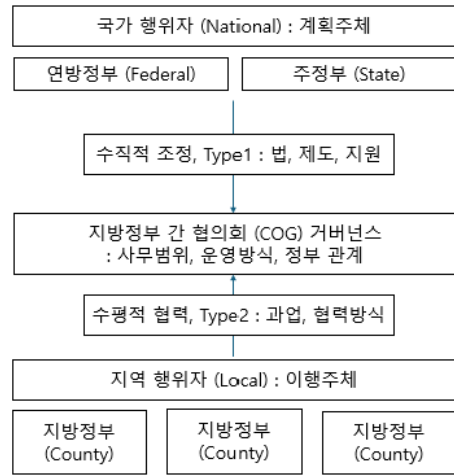
2. 경험적 사례 연구의 분석틀과 자료 수집

사례 분석의 연구 틀은 Hooghe and Marks(2003)로부터 논의된 <표 4>의 다층적 거버넌스의 유형을 반영하여 'Type I' 관점에서 연방-주-지방정부 간 수직적 조정 분석하고, 동일한 자치 수준의 지방정부 간 수평적 협력은 'Type II' 관점으로 다루었다. <그림 1>의 분석틀은 다층적 거버넌스 운영되는데 필요한 정부 간 수직-수평의 방식 협력을 통합적으로 다루도록 설계하였다.

각 층의 정부 간 역할을 분석하기 위해서는 '총위'와 '이행' 차원에서 행위자 유형을 구분한 <표 5>의 조작적 개념을 반영하였다. 정부 간 협의회 운영을 위한 다층적 거버넌스의 '국가행위자' 역할은 법, 제도, 지원정책 등을 검토하며, '지역행위자' 역할은 지방정부 간 협력 방식과 사무 내용을 토대로 정부 간 협회의 운영 방식과 다른 기관과의 관계 등을 분석한다.

이 연구는 사례 비교연구와 현장 관찰을 결합한 질적연구 방식으로 수행하였다. 연구자는 1년간 사례 지역의 공립대학 방문 연구자로 체류하며 문헌 분석과 현장 관찰(field observation)을 병행하였고, 이를

그림 1 미국 정부 간 협의회 거버넌스 분석틀



토대로 미국 펜실베이니아주 제도와 SEDA-COG의 운영 구조와 협력 방식과 우리나라 지방정부 간 협력 제도와 사례들을 비교하고자 하였다. 분석 자료는 현지 정부 공식 보고서와 기관의 공개자료, 법령 및 규칙, 현장 관찰을 종합하여 활용하였다. 경험에 기반한 사례 연구 방식은 단순한 제도 비교를 넘어, 다층적 거버넌스가 지역 정책의 집행 수준에서 어떻게 작동하는지를 실증적으로 탐색한다는 점에서 차별성을 갖는다.

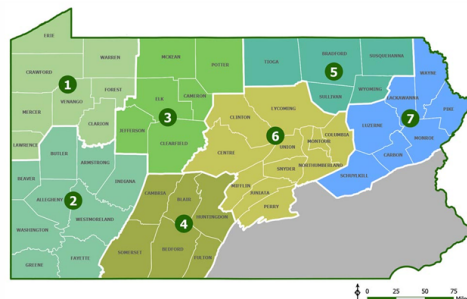
3. 펜실베이니아주 중부 지역의 특성

1,300만 명의 주민이 생활하는 펜실베이니아주는 미국 동부 지역에 걸친 애팔래치아(Appalachian) 산맥을 다른 주와 공유하고 있으며, 67개의 주 지방정부 카운티 중 52개가 지리적으로 산맥 지역에 위치 해있다. 산맥을 공유하는 주 지방정부 가운데 피츠버그 같은 대도시도 있지만, 소규모의 농촌 지역들이 주를 이루며 펜실베이니아주는 미국에서 농촌인구가 가장 많은 지역이기도 하다. 주 내부에서도 도시와 농촌의 개발 환경의 격차를 줄이기 위해 연방의 애팔래치아

지역 위원회(Appalachian Regional Commission: ARC)와 주 정부가 협력하여 발전 계획을 수립하고 추진한다(Pennsylvania DCED 2024, 2). 농산촌 환경을 지리적 특성으로 하는 애플레치아 지역에서는 다른 지역 대비 인구, 교육, 경제, 보건 등에서 격차를 보이고 있으며(권오상, 송우경 2018, 294), 이는 우리나라의 지역 간 불균형과 유사성을 나타내고 있다. 펜실베이니아주에서는 애플레치아 지역의 단일 지방 정부가 지역 활성화를 추진하는 방식 대신, <그림 2>와 같이 협력체 형태로 7개의 지역개발지구(Local Development Districts: LDD)를 구성하고 있다. 이 연구에서는 <그림 2>의 ⑥에 해당하는 중부 지역(Central Region) LDD의 운영 주체인 SEDA-COG를 중심으로 다층적 거버넌스를 분석한다.

펜실베이니아 중부 지역의 지방정부 간 협의회인 SEDA-COG는 11개 카운티²⁾ 지방정부로 구성되어 있다. 이 지역의 중심지는 대부분 소도시 규모로 서스 퀘한나(Susquehanna) 강 주위에 걸쳐 흩어져 있는 도시지리적 특성을 갖는 동시에, 주기적인 홍수 피해가 지역의 성장을 저해한다. 천연자원이 풍부한 자연 환경 외에도 펜실베이니아 중부 지역은 미국 인구의 다수를 차지하는 동부 대도시권과 인접하여 경제지리적 이점을 갖는다. 2021년 기준 중부 지역의 면적은 펜실베이니아의 약 14%를 차지하고, 인구는 주 전체의 약 5.3%인 약 68만 4,654명이다. 평균 인구는 카운티별 약 6만 3,300명으로, 인구밀도가 낮은 농산촌이 지역 대부분을 구성하고 있다(Pennsylvania DCED 2024, 9-10). 펜실베이니아주 중부 지역과 우리나라 인구감소지역은 낮은 인구밀도와 제한적인 산업 기반 가운데 인구 유출, 지역 쇠퇴의 위기를 겪는다는 공통점이 있어 함의를 도출할 수 있는 사례 연구의 대상지로 선정하였다.

그림 2 펜실베이니아주의 7개 지역개발지구



자료: Pennsylvania DCED 2024, 4.

IV. 미국 펜실베이니아주 다층적 거버넌스 사례

이 연구에서 주목하는 사례는 광역계획기구(MPO) 등 대도시권 정부 간 협의회(차미숙, 이원섭, 김창현, 임은선 외 2010, 147-164; 우윤석 2009, 197-204; 최현선, 최성연 2007)가 아닌, 인구감소 지역과 유사한 환경에서 작동하는 미국 정부 간 협의회(COG)의 다층적 거버넌스 체계이다.

거버넌스의 분석 범위는 조직 구성과 재원을 포함한 인·물적 구조, 중앙정부와 관계 속에서 지방정부 간 조정뿐 아니라 다층적 정부 관계까지 포괄할 수 있다(우윤석 2009, 191). 본문에서는 법과 제도를 중심으로 한 주 정부의 수직적 조정 거버넌스 방식과 실제 협력체 운영 사례를 중심으로 카운티 지방정부 간 수평적 협력 거버넌스 방식을 분석한다.

1. 펜실베이니아주 정부 간 협의회(COG) 제도

미국에서 지방정부 자치는 연방제 구조 안에서 주 정부와 지방정부 간 관계를 통해 의미를 가지며, 이는 각 주에서 지역 자치를 어떻게 발휘하는가를 의미한다(윤인숙 2018, 42). 금창호(2018, 62-71)는 지방정

2) Centre, Clinton, Columbia, Juniata, Lycoming, Mifflin, Montour, Northumberland, Perry, Snyder and Union.

부 간 협약을 통해 협력의 절차성과 독자성을 확보하기 위한 사례로 미국 펜실베이니아주의 협약 제도를 검토하였다. 펜실베이니아주 정부는 1968년부터 「주 헌법」 개정을 통해 제9조 ‘지방정부’를 신설하고, 제5항으로 ‘정부 간 협력’ 조항을 마련하였다.³⁾ 같은 조 제2항 ‘자치’(Home Rule)는 「주 헌법」이 부인하지 않는 권한을 자체 헌장으로 수행할 수 있도록 하여, 지방정부에 자율성을 부여했다. 이러한 자율성을 기반으로 제9조의 제5항은 지방정부가 다른 지방정부, 연방·주 정부, 또는 정부 성격을 갖는 기구와 협력·합의·위임·이전을 통해 기능이나 권한을 조정할 수 있도록 하였다(법제처 세계법제정보센터 2025⁴⁾).

주 정부는 헌법 개정 외에도 1972년 법률 간 통합·개정하면서 「주 통합법률」 내 제53편 ‘지방자치’⁵⁾를 명문화하고, 세부 조항으로 지방정부 간 협력을 허용하였다. 이 법령은 주관할 모든 지방정부에 적용되며, 지방정부의 유형으로는 카운티(county)부터 인구 8만 이상의 갖춘 시(city)와 그 외 소도시(borough, incorporated town, township), 학군(district) 그리고 기타 목적의 정부 기관(authorities) 등이 포함된다. 2020년 기준, 펜실베이니아주는 67개 카운티, 56개 시, 955개 자치구, 1개 연합타운, 1,547개 타운십, 500개 학군, 약 1,877개의 공공기관⁶⁾ 등 5,004개 지방정부로 구성되어 있다(Pennsylvania Department of General Services 2024, 6-3). 각 지방정부는 독립적 기능과 권한을 가지면서도 지리적으로 중첩될 수 있으며, 공동으로 공공사무를 처리 가능하다(PACOG 2025⁷⁾).

세부 법률로 제정된 1972년 「정부 간 협력법」⁸⁾은 주 헌법과 통합법률이 명시한 포괄적 범위 안에서 지방정부가 가질 수 있는 기능·권한·책임에 대해 다룬다. 이 법에 따라 지방정부는 공동으로 협력할 수 있는 기능을 공동 공공기관 설립(Joint Authorities), 지역 계획(Planning and Zoning), 조세, 교통 개발, 환경 및 기타 시설물 관리 등을 사무로 수행할 수 있다(금창호 2018, 62-73).

단일 사무를 수행하는 공동 공공기관 외에도, 정부 간 협의회는 다목적 협력이 가능한 대표적인 지방정부 협력 기구이다. 펜실베이니아주의 정부 간 협의회는 특정 기능이나 목적만을 위해 설립할 필요가 없으며, 각 지방정부를 대표하는 이사회의 결정으로 사무 범위를 조정한다. 정부 간 협의회는 운영에 결정권을 가진 이사장은 임명직 공직자가 아닌 선출직 공직자를 중심으로 구성된다(Pennsylvania DCED 2006, 11).

정부 간 협력법은 지방정부 간 협정을 법적 계약 형태로 체결하도록 하며, 다목적 기능 수행에는 별도의 협정을 통해 가능하도록 명시하였다. 이러한 계약은 공공서비스 제공·구매 또는 소유·통제권을 공동으로 하는 운영 구조를 가능하게 한다. 이 가운데 정부 간 협의회는 우리나라 행정협의회와 달리, 운영 사무에 관한 감독과 책임 권한을 직접 가지며, 새로운 사무를 연구·제안하거나 연관된 지방정부의 활동을 조정할 수 있다. 정부 간 협의회는 사무 범위는 의무 사무를 지정받는 대신, 협약 사무를 포함하여 거버넌스 차원에서 결정한다(Pennsylvania DCED 2006, 8-11).

3) Pennsylvania Constitution. 1968, art. 9 sec 5.

4) <https://world.moleg.go.kr/> (2025년 9월 22일 검색).

5) Pennsylvania Consolidated Statutes (“Municipalities Generally”). 1972. title 53.

6) 주 통합법률 제53편 제2302조에 따르면 행정 권역으로 나뉜 지방정부 외 사무 목적의 지방정부 기관도 지방정부 지위를 가짐.

7) <https://pacog.com/services-resources/intergovernmental-cooperation/> (accessed September 16, 2025).

8) The Intergovernmental Cooperation Law of 1972.

2. 펜실베이니아 중부 지역의 SEDA-COG 운영

SEDA-COG의 주요 기능은 지역사회에 전문적인 경제·사업·정책 등의 정보와 서비스를 직접 제공하고, 지역 경제인들의 네트워크 형성을 지원하며, 연방·주 정부를 대상으로 지역 경제발전을 위한 이익과 의견을 대변한다. 또한 SEDA-COG는 사무를 구체적으로 한정하기보다 이사회의 결정에 따라 조정이 가능한 포괄성과 유연성을 갖는다. 현재는 지역개발, 경제·산업 활성화, 홍수재해 관리, 주택개발, 공공 IT 인프라 사업뿐 아니라 철도 관리·천연가스 자원개발·교통 계획 등을 수행한다(SEDA-COG 2017, 10-18).

SEDA-COG는 1957년 중부 5개 카운티⁹⁾ 지역사회 지도자들이 공통 문제를 논의하는 포럼을 기원으로 한다. 이 포럼은 교통·물류, 의료·복지, 일자리 및 이주에 관한 지역문제 등을 다루었으며, 비정부 기관으로서 지역사회 활동 차원의 성격을 띠었다. 이후 지역사회의 포럼은 SEDA(Susquehanna Economic Development Association)라는 명칭의 비영리단체로 개편하면서, 지방정부와의 협력 거버넌스에 참여할 수 있는 조직적 성격을 갖추었다(SEDA-COG 2025, 2).

비영리단체인 SEDA는 1972년 SEDA Foundation으로 전환하며 자산 취득과 운영이 가능한 동시에 면세 자격을 갖춘 공적 재단이 되었다. 같은 해, 정부 간 협력체 설립을 허용하는 정부 간 협력법을 근거로, SEDA Foundation에 이은 SEDA-COG가 공식 출범하였다. 비영리단체였던 SEDA가 재단 설립으로 운영을 종료했던 반면, SEDA Foundation은 정부 간 협의회를 설립한 공식적인 상위 법인(Parent Organization)으로서 SEDA-COG의 운영 기반을 제공하는 주체로 존속하고 있다. 재단이 보유한 부동산과 기금 등은 정부 간 협의회 운영을 위한 재정과 자산의 일부로 활용되

며, 대표적으로 SEDA Foundation이 소유한 부동산을 SEDA-COG가 사무실로 임차하여 사용하고 있다(SEDA-COG 2017, 6). 이처럼 SEDA-COG의 운영 방식은 공공기능 수행을 위해 재단 형태의 상위 법인을 두고, 재정과 운영의 자립성을 유지하는 지방정부로서의 구조적 특징을 지닌다.

SEDA-COG의 협력 거버넌스 방식에서 의사결정 구성원이기도 한 SEDA Foundation 이사회는 15명으로, 이들은 각 카운티의 선출직 공무원(County Commissioner)과 SEDA-COG에서 임명하는 대표로 구성되며 재단의 자문위원 역할도 수행한다. SEDA-COG 이사회의 경우 22명으로, 각 카운티의 선출직 공무원 1명과 민간 부분에서 1명씩 임명한다(SEDA-COG 2017, 6). 협력 구조상 SEDA Foundation과 SEDA-COG은 모 법인과 운영기관 관계이지만, SEDA-COG 이사회가 SEDA Foundation 이사진을 임명하면서 구조적 하향식 관계가 아닌, 쌍방향의 책임과 협력 관계를 가능하게 한다.

SEDA-COG를 구성하는 카운티 정부와 이사회는 사무의 범위와 내용을 결정하는 영향력을 갖지만, 금전적 차입에 대해 책임 의무를 지지 않는 독립 재정 운영 구조를 갖는다. SEDA Foundation은 비영리 법인인 동시에 직접 공공사무를 수행하는 권한이 제한되는 반면, SEDA-COG는 지방정부의 권한과 지위를 갖고 지역계획 및 개발 기능을 통해 공공 영역에서 수익을 창출이 가능하다. SEDA-COG는 카운티 정부와 대등하게 사무를 수행할 수 있는 지방정부로서, 광역사무를 수행하는 정부 기능 외 전문 사업과 서비스를 권역에서 경쟁입찰 없이 수행할 수 있다(SEDA-COG 2017, 12).

SEDA-COG의 지방정부 간 거버넌스 의미는 다음과 같다. 첫째, 민간이 참여를 주저하는 규모의 지역

9) Columbia, Montour, Northumberland, Snyder and Union.

개발 영역에 지방정부가 연대하여 발전을 도모한다. 둘째, 단일 카운티 지방정부에서 해결할 수 없는 현안을 지방정부 간 연대 방식의 대안적 제도를 활용한다. 대표적으로 SEDA-COG(2017, 15)는 지역의 국영 철도 노선이 경쟁력이 없다는 이유로 폐선 위기에 놓이자, 자체 철도청(SEDA-COG Joint Rail Authority JRA)을 설립하여 독자적으로 운영할 뿐 아니라 경쟁력 있는 산업물류 자산으로 활성화했다. 셋째, 지역계획에 관한 광역사무를 수행하여 도시와 농촌 간의 인프라 격차를 줄이는 역할을 한다. SEDA-COG(2017, 16)는 대도시권 광역계획 기구(MPO)에 대응하는 농촌형 지역계획조직(Rural Planning Organization: RPO)으로 농촌도시권 지역계획 차원에서 교통계획을 담당하여 수행했다.

SEDA-COG는 카운티 지방정부 간 협력체계를 구축하는 것 외에도 민간 파트너와 함께 지역경제를 주제로 한 거버넌스에 참여한다. 지역 대학과 기업인 간 산학협력 네트워크(Central Region Partners for Regional Economic Performance: PREP)의 구성원으로서 기업 간 커뮤니티 조성 및 서비스·정보 교류를 지원하며, 다른 경제협력 기관과 함께 지역 기업들과 직접 소통하기 위한 프로그램("Engage!")을 별도로 운영한다. SEDA-COG는 경제 분야 협력 외에도 지역교육·노동·경제 영역에서 삶의 질을 높이기 위한 협력 거버넌스(Pennsylvania Heartland Partnership)와 일자리 활성화를 위한 공동기관(Central Pennsylvania Workforce Development Corporation: CPWDC)의 구성원으로 참여한다(SEDA-COG 2020, 8-9).

3. 연방·주정부와 지방정부 간 협력적 거버넌스

펜실베이니아 중부 11개 카운티 정부는 SEDA-COG를 통해 단일 카운티로 참여할 수 없었던, 연방·주정부의 재정사업에 참여한다(SEDA-COG 2017, 5). 이 배경에는 연방정부가 단일 지방정부가 아닌 지방정부 협력체를 중심으로 경제개발지구와 특구를 지정 및 운영할 수 있도록 하는 지역발전 방식의 설계가 있었다. 펜실베이니아의 각 지역은 국가 차원의 광역협력 방식을 중심으로 각 협력체를 구성하여 연방과 주의 다양한 지역개발 프로그램에 참여한다.

1) 경제개발지구(LDD, EDD)

연방정부는 1965년부터 「애팔래치아 지역 개발법」¹⁰⁾ 제정과 함께 관련 위원회(ARC)를 통해 지역개발 지구 제도(Local Development District: LDD)를 활용하며, 주 정부 단위의 종합계획과 지방정부 간 협력체도를 연계하였다. 주 정부로부터 선정된 LDD 지역은 연방 예산을 배정받고, 복수의 지방정부 관할로 구성된 LDD 운영에는 지역 공동체·기업·지역 리더 그룹이 함께 사업에 참여한다(Pennsylvania DCED 2025).

5개 지방정부가 참여하던 SEDA는 1968년 LDD로 지정되면서 전문 인력을 고용할 수 있었고, 이후 11개 카운티 지방정부가 참여하는 협의체(COG)로 발전하였다(SEDA-COG 2017, 3). 또한 SEDA-COG는 연방정부의 「공공 일자리 및 경제 개발법」¹¹⁾에 따라 1970년부터 '경제개발 지구'(Economic Development Districts: EDD)로 지정되어, 연방·주 정부의 지원을 받는 광역 단위 개발의 주체로서 지역 주도의 경제계획을 수립·추진한다(SEDA-COG 2025, 2).

10) Appalachian Regional Development Act of 1965.

11) Public Works and Economic Development Act(PWEDA) of 1965.

경제개발 지구(EDD) 지정을 위해 연방정부와 주 정부는 지방정부 간 협력체 수립을 지원하였다. 지방 정부와 정부 간 협의회가 경제개발 지구로서 참여할 수 있도록 장려한 결과, 해당 지원은 현재까지 이어지고 있다(U.S. EDA 2021¹²⁾). 이처럼 SEDA-COG는 경제개발지구 지정으로 광역 협력체제와 체계 운영 및 사무를 위한 재정 기반을 확보하고 특구 제도(Incentive Zone)를 통해 지역경제 활성화 범위를 확대하였다.

2) 특구(QOZ, KOZ, KIZ)

미국은 2017년 「세금 감면 및 일자리 법」¹³⁾ 제정을 통해 낙후 지역을 대상으로 ‘기회 특구’(Qualified Federal Opportunity Zones: QOZs) 제도를 도입하였다. SEDA-COG 지역에는 15개의 QOZ가 지정되었으며, 연방 차원의 세제 혜택과 투자 유치를 통해 민간 투자 촉진과 일자리 확대 사업을 추진한다(SEDA-COG 2020, 46).

연방정부의 특구 제도 외에도 펜실베이니아에서는 주 차원의 ‘키스톤 기회 특구’(Keystone Opportunity Zones, KOZ) 및 산학협력에 특화된 ‘키스톤 혁신 특구’(Keystone Innovation Zones: KIZ)를 운영한다. SEDA-COG는 9개가 카운티가 KOZ로 지정되고, 3개의 카운티가 KIZ로 지정되어 있다(SEDA-COG 2020, 47). 쇠퇴 정도 및 성장 가능성을 기준으로 한 연방과 주 정부의 특구 지정 및 지원은 SEDA-COG가 협의회 내부 자원을 공유할 뿐 아니라 상위 정부의 자원과 연계하여 산업 부흥, 창업 활성화, 일자리 확대 같은 경제 정책을 추진할 수 있는 기반으로 작용하고 있다.

V. 다층적 거버넌스를 활용한 정부 간 협력

1. 펜실베이니아주 SEDA-COG 거버넌스의 의의

연방정부 못지않게 주 정부의 권한이 강한 미국의 정치 구조 및 지방정부가 갖는 독립적 자치제도는 우리나라 제도 환경과 차이가 있으나, 층위가 다른 연방·주·지방정부 간 거버넌스를 통한 SEDA-COG 운영 사례에서는 세 가지 의의를 도출할 수 있다.

첫째, 연방정부는 지리적·산업적 기준으로 광역 개발을 기획할 때 단일 도시의 지방정부가 아닌 복수의 지방정부로 구성된 지역(群)을 대상으로 설정했다. 단일 중소도시 지방정부는 연방·주 정부에 대응하여 협상력을 갖기 어려우나, 정부 간 협의회(COG) 구성을 통해 연방정부의 파트너가 될 수 있는 규모를 갖출 수 있게 되었다. 연방제 국가는 지방정부 권한을 높은 수준으로 보장하기 때문에 중앙과 지방 간 연계 필요성이 크지 않을 것이란 입장(이민호, 윤광석, 조세현, 원소연 2014, 138)과 달리, 지역경제 쇠퇴라는 위협을 극복하기 위해서는 연방·주·지방정부 간 긴밀한 협력이 요구되며 이를 위해 지방정부는 통합이 아닌 협력체 방식으로 ‘규모의 지방정부’를 고려할 수 있다.

둘째, 주 정부는 연방법과 함께 법적 효력을 갖는 주 헌법과 법률을 근거로 지방정부 간 협력적 사무 처리를 가능하게 하는 제도적 틀을 마련하였다. 펜실베이니아의 「주 헌법」 제9조는 ‘정부 간 협력’과 ‘자치’를 명문화하여, 연방부터 지방정부에 이르기까지 다양한 수준 협력이 가능하도록 명시하였다. 주 법령은 정부 간 협력의 단위로 지방정부를 규정할 때, COG같이 목적사업을 위해 설립된 지방정부

12) 자료: <https://www.eda.gov/about/economic-development-glossary/edd> (2025년 9월 16일 검색).

13) Tax Cuts and Jobs Act of 2017.

기관도 지방정부 군(群)에 포함하여 동일한 지위와 사무 권한을 보장하였다. 기능·중첩·경쟁적 관할권을 갖는 지방정부 기관으로서 SEDA-COG는 특별 지방정부의 성격을 갖고 하나의 행정구역에 국한되지 않는 대신 복수의 관할구역과 사무 기능을 갖고 수행한다.

셋째, 그동안 COG 제도가 우리나라 행정협의회에 전주어 협의 중심의 기능을 갖는 것으로 이해된 것과 달리, SEDA-COG 사례는 COG가 다양한 기능과 확장된 권한을 갖고 사무를 수행할 수 있음을 보여준다. SEDA-COG는 지역 현안에 관한 협의뿐 아니라 계획수립과 실행까지 담당할 수 있는 법적 지위와 사무 권한을 가진 지방정부 기구이며, 정부 간 협의회가 인구가 많은 대도시권에서만 작동하는 것이 아니라 인구밀도가 낮은 농산촌에서도 유효한 협력체계로 기능한다는 것을 증명했다. 필라델피아와 피츠버그 등 소수 대도시 외 다수 중소도시로 구성된 펜실베이니아주에서는 정부 간 협의회가 작은 지방정부 간의 협력체계로서도 작동하며, 1972년부터 출범한 SEDA-COG는 대표적인 사례로 주목할 수 있다.

2. 인구감소지역 지방정부 간 협력을 위한 시사점

펜실베이니아주의 COG 제도와 SEDA-COG 사례는 우리나라 인구감소지역의 지방정부 간 협력체계와 비교했을 때, 거버넌스 구조를 발전시키기 위한 관점에서 다음의 시사점을 갖는다.

첫째, 우리나라 행정협의회는 수가 많음에도, 광역 차원의 사무를 추진하기 위한 예산확보나 전담 부서·인력이 없어 다수의 논의가 실제 사업으로까지 이어지지 못하고 있다(최용환 2019, 17). 행정협의회가 의례적 협의 기능이라는 한계를 갖는 것과 달리, 펜실베이니아주의 COG 제도는 사무감독부터 연구에 이

르기까지 지방정부 간 협약이 실제 집행되도록 조정한다(Pennsylvania DCED 2006, 11). SEDA-COG가 소속 지방정부의 행정구역을 포괄하여 사무·사업을 추진하는 특징은 우리나라 행정협의회 기능에 관한 보완 및 확장을 위한 검토 가능성을 보여준다.

둘째, 우리나라의 지방자치단체조합은 중앙정부와 광역시·도 지방정부의 승인을 통해 설립되며, 법인격을 갖고 공동사무를 집행할 수 있음에도 실제 활용이 제한적이다(최용환 2019, 25-27). 문설아와 임승아(2023, 98)는 지리산권관광개발조합이 인사·예산 권한을 갖지 못하고 전담 인력이 각 지방정부에서 파견하는 점을 한계로 지적했다. 전문성 부족, 재원 제약, 사무 범위 결정 권한 부재 등은 지방자치단체조합의 활성화를 제약한다. 반면, SEDA-COG가 갖는 권한과 기능은 우리나라의 행정협의회와 지방자치단체조합이 각각 갖는 협의와 사무의 기능을 동시에 수행한다. 펜실베이니아주의 정부 간 협의체는 소속된 지방정부와 이사회가 조직 형태와 운영 방식을 지역 환경에 맞게 결정할 수 있다. 또한 우리나라 협력제도가 특별지방자치단체의 의회 기능을 통한 조례 제정으로 권한을 강화하려는 것과 달리, 정부 간 협의회는 주 법령에 내포된 보충적 성격을 통해 기능과 권한의 유연성을 보장받는다(Pennsylvania Local Government Commission 2020, 21).

펜실베이니아주에서 정부 간 협의회는 공공기관인 동시에 지방정부 지위를 갖고, 다른 지방정부와 대등하게 연방·주 정부의 기금 지원을 받을 수 있다. 또한 별도로 수행하는 공공사업에 대해 세금이 부과되지 않는다. SEDA-COG는 전문 공공서비스 제공 수익을 통해 자체 재원을 확보하고, 이를 기관 운영에 활용하는 독립채산제 방식의 구조를 부분적으로 갖는다(SEDA-COG 2017, 12).

우리나라에서도 인구감소지역 문제의 해결을 위해 지방정부 간 협력이 검토될 수 있다. 이를 위해 법률

과 제도 차원에서부터 지방자치단체조합 같은 공동 공공기관의 지위와 자율적 재원확보 권한 등을 검토할 수 있다. 정부 간 협력제도를 활성화하기 위해서는 중앙정부의 적절한 개입 차원에서 필수적이다 (전영환, 박미영 2025, 2; Merino and Prats 2020, 2; Ubareviciene 2017, 243).

셋째, 우리나라는 지방정부 간 협력제도의 유형별 단점과 한계를 보완하는 방식 대신 강한 결속 형태의 특별지방자치단체 제도를 새롭게 도입하였다. 특별지방자치단체는 기관 인사권과 자치입법권을 갖고 지방자치단체조합의 사무를 대체할 수 있는 지방자치단체법인이다. 2021년 지방자치법 개정을 통해 특별지방자치단체 설립이 가능해졌으나, 구체적인 설립 시도는 광역시·도 정부들을 중심으로 이뤄져 왔다. 반면, 펜실베이니아주의 정부 간 협의회는 입법권을 갖지 않더라도 주 법률에 따라 다양한 사무 활동이 보장되며, 독자적인 기관 인사권을 통해 전문 인력을 별도로 채용·운영할 수 있다. SEDA-COG는 특별지방자치단체처럼 단체장과 의회를 구성하는 방식의 정부 체계를 두지 않음에도, 협약 방식을 통해 다양한 사무를 추진할 수 있는 능동성을 갖는다.

펜실베이니아주의 정부 간 협의회는 우리나라 지방정부 협력제도인 행정협의회·지방자치단체조합·특별지방자치단체 중 어느 유형과도 정확히 일치하지

않지만, 각 유형과 유사성을 갖고 있으며 연방·주 정부와 다층적 거버넌스를 통해 운영된다는 특징이 <표 6>과 같이 나타난다. 우리나라 협력제도가 입법·행정·여건상 COG 제도를 그대로 적용하기는 어렵지만, 특별지방자치단체 설립 외 기존의 각 협력 유형이 가진 한계를 보완하여 지방정부 간 협력을 활성화하는 방식으로 대안을 모색할 수 있다.

VI. 결론

우리나라 중앙정부가 인구감소지역을 지원하는 방식은 여전히 단일 기초 지방정부를 대상으로 한 공모 방식이 주를 이루고 있다. 생활권을 공유하는 인근 기초 지방정부 간에도 예산확보를 위한 공모 경쟁에 의존하며 자원 공유와 협력적 사무 추진이 제한되고 있다. 미국 연방정부는 저개발 지역 지원을 단일 카운티가 아닌 카운티 간 연합 정부를 대상으로 한다. 지리적 환경을 공유하는 카운티 지방정부들은 공동 목표 달성을 위해 협력적 공동 조직으로서 정부 간 협의회(COG) 운영 방식을 택했다. 이 연구는 인구감소지역을 지원하는 중앙정부의 지원제도와 기초 지방정부들의 대응을 활성화하기 위한 거버넌스 차원에서 미국 지방정부 간 협력 사례를 분석하였다.

우리나라는 인구감소지역을 지원하기 위한 지방소

표 6 '지방정부 간 협력 거버넌스' 운영을 위한 체계 비교

국가	미국	한국		
유형	펜실베이니아 SEDA-COG	행정협의회	지방자치단체조합	특별지방자치단체
형태	지방정부 협의회	단체장 협의기구	공동사무기구	독립 지방자치단체 연합
법적지위	법인격 있음 (지방정부 지위)	법인격 없음	법인격 있음 (非 지방자치단체)	법인격 있음 (지방자치단체)
의사결정 주체	지방정부·민간 구성 이사회	참여 단체장	조합회의 및 조합장	단체장·의회
재정구조	독립채산제, 자체수익·보조금	분담금	분담금·보조금	자율예산·정부승인
주요기능	지역개발(계획), 철도·교통, 재해관리, 산업·주택정책 등	정책협의, 공동행사	공동사무 집행 (시설 운영, 관광사업 등)	광역사무 및 정책집행
특징	자율성·유연성·재정자립	논의 중심, 실행력 제한	전문성·권한 제약	제도 초기, 광역 중심

멸대응기금을 연 1조 원씩 10년 간 지원하는 방식으로 설계했다. 수도권 집중 현상으로 인한 지방 인구 감소와 도시 쇠퇴 문제를 10년이라는 제한된 기간 안에 회복할 수 있을지는 불확실하다. 미국의 경우 2차 세계대전 후 ‘러스트벨트’ 지역이 등장했고, 1970년대부터 지금까지 애플래치아 지역 위원회(ARC) 등 연방정부 기관이 지역 단위의 개발을 지속 지원하고 있다. 우리나라에서도 인구감소지역 활성화와 기초 지방정부 간 협력 지원 또한 10년으로 한정하는 것이 아닌 장기적 관점에서 검토가 필요하다.

또한, 지난 정부의 지방시대 정책으로 추진되는 4대 특구(기회발전특구, 교육발전특구, 도심융합특구, 문화특구)는 중소도시 간 협력보다 단일 도시를 대상으로 설계되어 있어, 지정 과정에서 인접 도시 간 경쟁이 불가피하고 지역 내 협력적 성장 가능성을 반영하지 못하고 있다. 연방·주 정부와 지방정부 간 다층적 거버넌스 제도로서 경제개발지구(LDD, EDD) 사례는 복수의 인구감소지역이 지역발전을 목표로 협력체를 구성했을 때, 지원을 제공할 수 있는 특구 제도의 검토와 정책 설계의 가능성을 시사한다.

펜실베이니아주처럼 ‘주 헌법’과 법률이 지방정부의 지위와 권한을 보장하는 구조와 달리, 우리나라 법률과 행정 체계는 광역시·도와 시·군·구가 정부 기능을 수행하고 있음에도 지방정부가 아닌 지방자치단체로 인정하고 있다. ‘지방정부’와 ‘지방자치단체’는 단순한 용어 간 차이가 아닌 국가와 지역 간 권한과 기능의 독립성과 자율성 차원에서 차이를 갖는다. 지방자치단체의 ‘자치조직권’이 이론적으로 반드시 보장되어야 함에도, 우리나라 법령은 정부가 지방자치단체의 조직권에 대해 상세하고 구체적으로 규정 및 통제하고 있어 법적·재정적 종속성이 강하다(김희진 2022). 지방자치단체를 ‘정부’로 인정하지 않는 법률·제도에서는 중앙과 지방간 거버넌스에서 협력적 수평 관계보다 관리와 위임 차원의 수직적 조정 관계

가 강하게 작동한다.

현 지방자치 관련 법률과 제도에서는 인구감소지역에 적합한 지방정부 간 협력 및 조직 체계까지 자세히 다루는 데 한계가 있다. 반면, 농산촌 중소도시들로 구성된 SEDA-COG는 지방정부 지위를 갖고 중첩된 관할에서 공공서비스를 제공하며, 철도·에너지 등 전문 분야에서 공공법인을 설립하여 운영할 수 있는 조직권을 갖고 지역에 필요한 사무를 발굴하여 직접 수행한다. 이러한 사례는 우리나라 지방정부 간 협력 제도 또한 지역의 특성에 맞게 지방정부가 협력의 사무와 범위를 정할 수 있도록 권한의 확대를 검토할 필요가 있음을 시사한다. 예컨대 행정협의회에 일정 범위의 사무 권한과 법인격을 부여할 수 있는 조건을 검토하거나, 지방자치단체조합을 특별지방자치단체로 전환하지 않더라도 중앙정부의 지역개발사업에 다른 지방자치단체와 동등하게 참여할 수 있도록 제도를 개선할 필요가 있다. 이를 통해 지방정부 간 협력 제도는 공동 공공기관의 지위와 사무 범위를 조정하는 다층적 거버넌스를 통해 지금의 구조와 유형을 보다 다양화할 수 있다.

우리나라에서도 「지방자치분권 및 지역균형발전에 관한 특별법」(지방분권균형발전법)을 통해 ‘초광역권’, ‘성장촉진지역’, ‘인구감소지역’, ‘농산어촌’ 등 다양한 지역균형발전 현안에 대응하고 있으나 보완이 필요한 한계점이 나타난다. 「지방분권균형발전법」은 “협력”의 범위를 주로 국가와 지방자치단체 간의 수직적 협력체제로만 한정하고 있으며, 「지방자치법」 제199조에 근거하여 특별지방자치단체가 설정된 권역에서만 지방자치단체 간 협의를 허용하는 등 균형발전에 대한 자치분권이 광역시·도를 중심으로 다뤄지고 있다. 이처럼 우리나라 법·제도에서는 인구감소지역 간 수평적 협력체계 조직이나 복수의 기초지방자치단체가 공동으로 협력할 수 있는 제도적 기반은 미약하다. 따라서 미국의 SEDA-COG와 같은 지

방정부 간 연합형 거버넌스 모델을 검토하여, 인구감소지역 혹은 이에 준하는 시·군·구 기초지방정부 간 다기능 사무 협력체 구성을 제도적으로 지원할 필요가 있다.

펜실베이니아주에서 정부 간 협의회가 자체 입법권 없이도 재량적 사무가 가능했던 것은 주 정부가 지방정부 간 협력을 통제하려는 목적에서 법령으로 제한하지 않고, 자율적 활동을 보장하며 지속적인 재정지원을 통해 협력을 촉진했기 때문이다. 우리나라에서도 지방정부 간 연계 활동이 확대되려면 중앙정부와 국회, 중앙정부와 지방정부, 지방정부와 지방의회 간 제도적 합의와 협력이 선행되어야 한다. 특별지방자치단체가 2022년 부산울산경남특별연합의 출범 및 해산부터 2024년 충청광역연합 출범까지 ‘메가시티’ 형태로 이루어진 점은 기초 지방정부가 특별지방자치단체 제도의 주체가 되고 있지 못함을 보여준다. 이는 인구감소지역 활성화 차원에서도 지방정부 간 협력체계 관련 법률과 제도를 검토할 필요를 보여준다. 인구감소지역에서 특별지방자치단체 논의가 활발히 이뤄지지 못하고 있는 만큼, 기초 지방정부 간에도 기존 협력제도를 활용할 수 있는 방안 마련부터 선행될 필요가 있다. 즉, 인구감소지역이 기존 협력제도부터 적극 활용할 수 있도록 거버넌스 환경을 구축하는 노력이 요구된다(조성제 2022, 101). 세부적으로는 협력제도의 주무 부처인 행정안전부(2024, 60)가 지방자치단체조합을 특별지방자치단체로 인정하지 않는 만큼, 두 협력체계의 위계 설정과 연계 활용성을 구체화할 필요가 있다.

SEDA-COG가 지속적 운영이 가능했던 것에는 참여하는 지방정부의 자발성이 주요했다. 인구감소지역 지방정부가 공동으로 지역발전에 나서기 위해서는 정부 간 거버넌스 안에서 시행착오를 통한 실천 경험과 학습 기회가 보장되어야 한다(경제협력개발기구 2021, 30). 이를 위해 인구감소지역 지방정부

간 협력체계를 활성화하기 위한 사업 확대나 인센티브를 검토할 수 있다.

이 연구의 주요 시사점은 지역의 쇠퇴 위기를 극복하기 위해 중앙정부·지방정부 간 유기적인 다층적 거버넌스가 전제되어야 하고, 이를 통해 지방정부 간 수평적 협력이 활성화될 수 있는 기반이 마련될 수 있다는 것이다. 인구감소지역 지방정부 간 협력 활동의 다양성을 보장하기 위해서는 각 지방정부 및 지방정부 간 협력체의 지위와 권한에 대한 논의 그리고 연구가 선행되어야 한다. 정권 교체를 맞아 이재명 정부의 첫 중앙지방협력회의에서는 ‘지방자치단체’ 대신 ‘지방정부’로 표현하기 위한 의제가 다뤄졌다. 균형발전과 인구감소지역에 대한 논의를 위해서는 정부 간 관계 가운데 지방정부를 인정하기 위한 법률·제도적 개선뿐 아니라 지방정부 간 협력제도에 관한 다층적 거버넌스도 함께 다뤄져야 한다.

한편, 지방정부 간 협력을 위한 노력으로 우리나라에서는 충청권 광역연합이 최근 출범했다. 출범 초기인 만큼 관련 제도와 구조가 보완되어야 하는 실정이다. 그런 측면에서 이 연구는 우리나라 정부 간 협력 유형별 사례와 펜실베이니아주 SEDA-COG를 세밀하게 비교하여 분석하지 못한 한계를 갖는다. 이 연구가 가진 한계를 보완하는 후속 연구를 통해 충청권 광역연합, 지리산권관광개발조합, 해오름동맹 상생 협의회 등 인구감소지역의 한계를 극복하기 위한 우리나라 협력체의 심층 분석과 사례 간 비교로 유의미한 제언들이 도출될 것을 기대한다.

• 참고문헌

References

1. 강정구, 김현수, 마강래. 2022. 지방분권과 균형발전을 위한 행정구역 개편: 일본 사례를 통한 시사점을 중심으로. 지역연구 38권, 1호: 33-44.
Kang Jung-Ku, Kim Hyun-Soo and Ma Kang-Rae. 2022. Reorganization of local administrative districts for decentralization and balanced regional development: Implications from the Japanese case. *Journal of the Korean Regional Science Association* 38, no.1: 33-44.
2. 경제협력개발기구(OECD). 2021. OECD 다층적 거버넌스 연구: 지역발전정책을 다시 생각하다. 국가균형발전시리즈 5. 세종: 국토연구원 국가균형발전지원센터.
OECD. 2021. *OECD Multi-level Governance Study: Rethinking Regional Development Policy*. National Balanced Development Series 5. Sejong: National Balanced Development Support Center, Korea Research Institute for Human Settlements.
3. 구자춘, 정호건, 박진선, 권수현, 박주원, 한새롬. 2023. 다층적 거버넌스 관점에서 본 산림정책 수립의 방향과 과제. 연구보고 977. 세종: 한국농촌경제연구원.
Koo Ja-choon, Chong Ho-gun, Park Jin-seon, Kwon Soo-hyun, Park Joo-won and Han Sae-rom. 2023. *Directions and Challenges in Forest Policy Formulation from a Multi-level Governance Perspective*. R 977. Sejong: Korea Rural Economic Institute.
4. 권경선. 2024. 지방행정체제 개편의 바람직한 방향에 대한 연구 - 광역 지방자치단체 간의 통합과 협력체제를 중심으로 -. 지방자치법연구 24권, 3호: 131-160.
Kwon Kyoung-Sun. 2024. A study on the desirable direction of local government system reform - Focusing on integration and cooperation system between metropolitan local governments -. *Local Government Law Journal* 24, no.3: 131-160.
5. 권오상, 송우경. 2018. 미국 애팔래치아 낙후지역 삶의 질에 관한 연구. 지역과 지리 24권, 2호: 279-296.
Kwon Oh-Sang and Song Woo-Kyoung. 2018. An appalachian region's quality of life study: The comparison between ARC counties and non-ARC counties. *Region and Geography* 24, no.2: 279-296.
6. 금창호. 2018. 지방자치단체 간 협약제도 도입방안. 정책연구 제2018-14호. 원주: 한국지방행정연구원.
7. 김남욱. 2021. 광역지방자치단체의 행정체제 통합에 관한 법적 과제: 우리나라의 행정통합 배경과 목적, 전개 과정, 주요내용 및 시사점 등을 중심으로. 국가법연구 17권, 2호: 99-136.
Kim Nam-Wook. 2021. Legal tasks for administrative system integration of metropolitan local governments: Focused on the background and purpose of administrative integration in Korea, development process, main contents and implications. *National Public Law Review* 17, no.2: 99-136.
8. 김선경, 권정만. 2009. 문제 중심 접근에 의한 행정협의회의 협력방안 탐색. 사회과학연구 20권, 1호: 1-16.
Kim Sun-kyung and Kwon Jeong-man. 2009. An exploration of cooperation design for council of government by problem-centered approaching. *Journal of Social Science* 20, no.1: 1-16.
9. 김찬동. 2024. 한국의 메가시티구상의 현황과 사례: 대전충청의 메가시티구성의 관점에서. 사회과학연구 35권, 2호: 243-262.
Kim Chan Dong. 2024. The current status and case of the mega city initiative in Korea: From the perspective of the composition of the mega city in Daejeon and Chungcheong Province. *Journal of Social Science* 35, no.2: 243-262.
10. 김희진. 2022. 지방자치단체의 자치조직권 보장을 위한 법적 정책적 방안에 관한 연구. 법과정책연구 22권, 4호: 31-52.
Kim, Hee-Jin. 2022. A study on the legal policy measures to guarantee the right of self-governing organizations of local governments. *Journal of Law and Politics research* 22, no.4: 31-52.
11. 도로시 엘란-뒤프레. 2023. 지역 정책과 다층적 거버넌스: OECD의 경험. KIET 산업경제 2023년 12월호. 세종: 산업연구원.
Allain-Dupré, Dorothée. 2023. Regional policies and multi-level governance: The OECD experience. *KIET Industrial Economy* 2023, December. Sejong: Korea Institute for Industrial Economics and Trade.
12. 문설아, 임승빈. 2023. 지방정부 간 협력적 거버넌스 구축방안에 관한 연구: 지리산권관광개발조합을 중심으로. 한국자치행정학보 37권, 3호: 75-104.
Moon, Seolah and Lim, Suhngbin. 2023. A study

- on the establishment of cooperative governance between local government: Case study as tourism development cooperative of the Jirisan area. *Korean Journal of Local Government & Administration Studies* 37, no.3: 75-104.
13. 박재욱. 2024. 메가시티 추진과 특별지방자치단체의 무산: 부울경 특별연합을 중심으로. 21세기 정치학회보 34권, 1호: 1-30.
Park Jae-wook. 2024. Promotion of mega city and the failure of special local government: Focusing on the special union of Bu-Ul-Gyeong. *21st Century Political Science Review* 34, no.1: 1-30.
 14. 법제처 세계법제정보센터. <https://world.moleg.go.kr/> (2025년 9월 22일 검색).
 15. 송미령, 권인혜. 2014. 지역 간 연계협력 현황을 통해서 본 지역행복생활권 정책 과제. KREI 농정포커스 제94호. 서울: 한국농촌경제연구원.
Song Mi-ryeong and Kwon In-hye. 2014. Policy issues of regional happiness living zones based on the current status of inter-regional cooperation. *KREI Agricultural Policy Focus* no.94. Seoul: Korea Rural Economic Institute.
 16. 신정규. 2023. 지방위기극복을 위한 행정구역 개편과 지방재정의 개선 방안. 법학연구 64권, 3호: 35-60.
Shin Junggyu. 2023. Legal issues of administrative district reorganization and local finance from the perspective of overcoming local crisis. *Journal of Law Studies* 64, no.3: 35-60.
 17. 양현모, 이준호. 2003. 지방자치단체 간 협력을 위한 행정협의회 활성화 방안: 영산강유역권행정협의회와 섬진강환경행정협의회 사례를 중심으로. 한국지방자치학회보 15권, 4호: 175-194.
Yang Hyun-Mo and Lee Jun-Ho. 2003. Vitalization of the councils of governments for cooperation among local governments: Focused on the cases of Yeongsan River Councils of Governments and Seomjin River Councils of Governments. *Journal of Local Government Studies* 15, no.4: 175-194.
 18. 우윤석. 2009. 지방정부 간 협력을 위한 거버넌스 모형의 구상: 미국의 MPO 사례를 중심으로. 국토연구 60권: 189-214.
Woo Yonnseuk. 2009. Study on developing cooperative local governance model based on U.S. MPO cases. *The Korea Spatial Planning Review* 60: 189-214.
 19. 육동일. 2019. 중앙정부와 지방자치단체 간 협력강화 방안에 관한 연구. 사회과학연구 30권, 3호: 243-264.
Yook Dong-Il. 2019. A study on improving cooperation between central and local governments. *Journal of Social Science* 30, no.3: 243-264.
 20. 윤인숙. 2018. 주요 외국의 지방자치제도 연구: 미국, 세종: 한국법제연구원.
Yoon, In-Sook. 2018. *A Study on the Local Government System in Major Foreign Countries: The Case of the United States of America*. Sejong: Korea Legislation Research Institute.
 21. 이민호, 윤광석, 조세현, 원소연. 2014. 중앙-지방 간 효과적 인 협력체계 구축방안의 모색: 협력적 네트워크 거버넌스의 관점에서. 지방정부연구 18권, 1호: 121-146.
Lee Minho, Yoon Kwang Seok, Cho Sehyeon and Won Soyun. 2014. Designing the collaborative mechanism between central and local governments: The perspective of collaborative network governance. *The Korean Journal of Local Government Studies* 18, no.1: 121-146.
 22. 이상수. 2003. 지방자치단체간 사무의 공동처리를 위한 협력방안 연구. 지방정부연구 7권, 1호: 137-161.
Lee Sang-Soo. 2003. Limits and beyonds: Korea local government's cooperations for common affairs: Focused on information affairs. *The Korean Journal of Local Government Studies* 7, no.1: 137-161.
 23. 이명석, 배재현, 양세진. 2009. 협력적 거버넌스와 정부의 역할: 사회적 기업 사례를 중심으로. 한국정책학회보 18권, 4호: 145-171.
Lee Myung-suk, Bae Jae-hyun and Yang Se-jin. 2009. Government's role in collaborative governance: With emphasis on the case of Korean social enterprises. *The Korea Association for Policy Studies* 18, no.4: 145-171.
 24. 이소영, 박진경. 2021. 지역 경쟁력 강화를 위한 지역간 협력 활성화 방안. 원주: 한국지방행정연구원.
Lee So-young and Park Jin-kyung. 2021. *Measures to Revitalize Inter-Regional Cooperation for Strengthening Regional Competitiveness*. Wonju: Korea Research Institute for Local Administration.
 25. 이소영, 이원도, 윤소연, 김주락. 2024. 인구감소지역의 상호 연계성 강화를 통한 발전 전략. 원주: 한국지방행정연구원.
Lee So-young, Lee Won-do, Yoon So-yeon and Kim Ju-rak. 2024. *Development Strategies through*

- Strengthening Interconnectivity of Depopulated Areas*. Wonju: Korea Research Institute for Local Administration.
26. 이유현, 김민정, 이승현. 2022. 과학문화 전파를 위한 정책 설계와 거버넌스 연구: 프랑스 CSTI와 한국 과학문화 정책과의 비교를 중심으로. *한국정책연구* 22권, 4호: 1-28.
Lee Youhyun, Kim Minjeong and Lee Seunghyun. 2022. Policy design and governance for dissemination of scientific culture: Focusing on comparison between French CSTI and Korean Policy. *The Journal of Korean Policy Studies* 22, no.4: 1-28.
 27. 임태경. 2024. 인구감소지역 내 생활인구 유입에 영향을 미치는 요인에 관한 연구: 지방소멸대응기금 재정지출 효과를 중심으로. *지방정부연구* 28권, 2호: 87-109.
Lim Taekyoung. 2024. A study on the factors influencing the inflow of living population in areas with declining populations: Focusing on the effects of financial expenditure from the regional extinction response fund. *The Korean Journal of Local Government Studies* 28, no.2: 87-109.
 28. 장진혁. 2024. 다층적 거버넌스와 정치적 책임성에 대하여: 좋은 통치를 위한 정치적 분권화의 조건. 21세기 정치학회보 34권, 4호: 1-25.
Jang Jinhyuk. 2024. Multi-level governance and political accountability: conditions of political decentralization for good governance. *21st century Political Science Review* 34, no.4: 1-25.
 29. 전광섭. 2024. 중앙정부와 지방정부 간 협력적 전략방안: 윤석열 정부의 지방시대위원회를 중심으로. *혁신기업연구* 9권, 2호: 351-372.
Jeon Gwang Sup. 2024. A study on the cooperation strategy between the central and local governments: Focusing on the local era committee of the Yoon Seok-yeol government. *Innovation Enterprise Research* 9, no.2: 351-372.
 30. 전대욱, 주희진. 2023. 해오름동맹 상생협의체 발전 방안. 정책이슈리포트. 원주: 한국지방행정연구원.
Jeon Dae-uk and Joo Hee-jin. 2023. Development plan for the Haeoreum Alliance win-win council. *Policy Issue Report*. Wonju: Korea Research Institute for Local Administration.
 31. 전성만, 조기현. 2019. 지자체 간 상호협력 촉진을 위한 재정협력제도 방안 연구. 원주: 한국지방행정연구원.
Jeon Sung-man and Cho Ki-hyun. 2019. *A Study on Financial Cooperation Systems to Promote Inter-local Government Collaboration*. Wonju: Korea Research Institute for Local Administration.
 32. 전영환, 박미영. 2025. 지방 소멸 위기 대응을 위한 중앙-지방 간 협력: 인식 차이 분석을 통한 거버넌스 가능성 탐색. *한국거버넌스학회보* 32권, 1호: 1-25.
Jeon, Young-hwan and Park, Meeyoung. 2025. Collaborative governance on depopulation mitigation policy: Perception gap between central and local governments. *The Korean Governance Review* 32, no.1: 1-25.
 33. 조성제. 2022. 기초지방자치단체 간 협력에 관한 연구. *지방자치법연구* 22권, 4호: 99-120.
Cho Sung-Je. 2022. A study on the cooperation between basic local governments. *Local Government Law Journal* 22, no.4: 99-120.
 34. 조성호, 이상훈, 조응래, 이정훈, 고재경, 윤태웅, 윤준희 외. 2020. 기초연합형 특별지방자치단체 도입방안. 수원: 경기연구원.
Cho Sung-ho, Lee Sang-hoon, Cho Eung-rae, Lee Jeong-hoon, Ko Jae-kyung, Yoon Tae-woong, Yoon Jun-hee et al. 2020. *A Way to Establish Combined Authority as a Local Governments Association*. Suwon: Gyeonggi Research Institute.
 35. 주재복. 2013. 미국의 정부간 관계와 지방정부의 협력적 거버넌스. 원주: 한국지방행정연구원.
Joo Jae-bok. 2013. *Intergovernmental Relations and Collaborative Governance of Local Governments in the United States*. Wonju: Korea Research Institute for Local Administration.
 36. 주희진, 박현욱. 2022. 지방자치단체 협력 활성화를 위한 합동평가지표 개발. 세종: 한국지방행정연구원.
Joo Hee-jin and Park Hyun-uk. 2022. *Developing Joint Evaluation Indicators for Promoting Cooperation among Local Governments*. Sejong: Korea Research Institute for Local Administration.
 37. 지역발전위원회, 농림축산식품부. 2017. 지역행복생활권 사업의 진화 35선, 2월 23일. 보도자료. Regional Development Committee and Ministry of Agriculture, Food and Rural Affairs. 2017. Evolution of the 35 regional happiness living sphere projects, February 23. Press release.
 38. 차미숙, 김태환, 김창현, 손동글, 송미령, 오승은, 한승준 외. 2010. 지역경쟁력 강화를 위한 지역발전계획제도 운영

- 실태와 개선방안. 세종: 국토연구원.
- Cha Mi-sook, Kim Tae-hwan, Kim Chang-hyun, Son Dong-geul, Song Mi-ryung, Oh Seung-eun and Han Seung-jun et al. 2010. *Reframing Regional Development Planning System to Enhance Regional Competitiveness*. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
39. 차미숙, 이원섭, 김창현, 임은선, 이미영, 박재희. 2014. 지역행복생활권 실현을 위한 지역간 연계협력 활성화 방안 연구. 세종: 국토연구원.
- Cha Mi-sook, Lee Won-seop, Kim Chang-hyun, Lim Eun-sun, Lee Mi-young and Park Jae-hee. 2014. *Facilitating Regional Collaboration for the success of the HOPE Area Project*. Sejong: Korea Research Institute for Human Settlements.
40. 최용환. 2019. 지방자치단체 간 협력 활성화를 위한 지원방안. 청주: 충북연구원.
- Choi Yong-hwan. 2019. *Support Measures for Promoting Cooperation among Local Governments*. Cheongju: Chungbuk Research Institute.
41. 최우용. 2025. 지방자치단체 간 상호 협력에 관한 연구: 일본 지방자치법상 연대협약을 중심으로. 지방자치법연구 25권, 1호: 179-209.
- Choi Woo-Yong. 2025. A study on mutual cooperation among local governments- Focusing on the administrative solidarity as a method of joint administrative processing under the Japanese Local Autonomy Act -. *Local Government Law Journal* 25. no.1: 179-209.
42. 한치흠, 윤영채. 2018. 지방정부 간 협력 거버넌스 구축사례 연구: 미국의 광역계획기구와 한국의 생활권협의회 비교를 중심으로. 융합사회와 공공정책 12권, 1호: 28-59.
- Han Chi-heum and Yoon Young-chai. 2018. A study on collaborative governance among local governments: Focused on U.S. MPO and Korea living sphere council. *The Journal of Convergence Society and Public Policy* 12, no.1: 28-59.
43. 한표한, 이수범, 이창길. 2002. 자치단체 간 협력사업 활성화 방안. 원주: 한국지방행정연구원.
- Han Pyo-han, Lee Soo-beom and Lee Chang-gil. 2002. *A Study on Promoting Cooperative Projects among Local Governments*. Wonju: Korea Research Institute for Local Administration.
44. 행정안전부. 2024. 지방자치단체 협력·분쟁조정 업무 편람. 세종: 행정안전부.
- Ministry of the Interior and Safety. 2024. *Manual for Inter-local Government Cooperation and Conflict Mediation*. Sejong: Ministry of the Interior and Safety.
45. Alonso, M. P., Gargallo, P., Lample, L., López-Escolano, C., Miguel, J. A. and Salvador, M. 2024. Measuring the relationship between territorial exclusion and depopulation: A municipal classification proposal to guide territorial balance. *Journal of Rural Studies* 111: 103421.
46. Bache, I. and Flinders, M. eds. 2004. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press.
47. Choi, Hyun-sun and Choi, Seong-Youn. 2007. Regional governance and council of governments(COG) in the United States: Implications of ISTE/CAAA. *The Korea Spatial Planning Review* 54: 3-22.
48. Data USA. 2024. <https://datausa.io/profile/geo/portland-vancouver-hillsboro-or-wa> (accessed November 3, 2025).
49. Eichenberger Reiner and Frey Bruno. 2006. Functional, overlapping and competing jurisdictions (FOCJ): A complement and alternative to today's federalism. In *Handbook of Fiscal Federalism*, eds. Ehtisham Ahmad and Giorgio Brosio, 154-179. Cheltenham: Edward Elgar.
50. Hooghe, L. and Marks, G. 2003. Unraveling the central state, but how types of multi-level governance. *The American Political Science Review* 97, no.2: 233-243.
51. Internal Revenue Service. <https://www.irs.gov/credits-deductions/businesses/opportunity-zones> (accessed October 8, 2024).
52. Kim, Ik-sik. 1990. Toward a theory of governmental decentralization: Conceptual and methodological consideration. *The Korea Local Administration Review* 5, no.2: 31-52.
53. Kim, Sang-min. 2024. Are small cities disappearing? The policy responses to urban shrinkage oriented toward young people in Uiseong-gun, South Korea. *Cities* 155: 105450.
54. NARC. 2025. <https://narc.org/about/what-is-a-cog-or-mpo/> (accessed September 22, 2025).
55. Marks, G. and Hooghe, L. 2005. Contrasting Visions of Multi-level Governance. In *Multi-level Governance*,

- eds. Bache, I. and Flinders, M., 15-30. London: Oxford University Press.
56. Merino, F. and Prats, M. A. 2020. Why do some areas depopulate? The role of economic factors and local governments. *Cities* 97: 102506.
57. Mitchell, D., Davis, W. and Hendrick, R. 2021. Learning from the Joneses: The professional learning effect of regional councils of government on municipal fiscal slack in suburban Chicago. *Public Budgeting & Finance* 41, no.2: 3-21.
58. OECD. 2017. *Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Country Experiences*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing.
59. _____. 2019. *Making Decentralisation Work: A Handbook for Policy-Makers*. OECD Multi-level Governance Studies. Paris: OECD Publishing.
60. _____. 2023. *OECD Regional Outlook 2023: The Longstanding Geography of Inequalities*. Paris: OECD Publishing.
61. PACOG. <https://pacog.com/services-resources/intergovernmental-cooperation/> (accessed September 16, 2025).
62. Pennsylvania DCED. 2006. *Intergovernmental Cooperation Handbook*. 6th ed. Harrisburg: Governor's Center for Local Government Services.
63. _____. 2024. *Pennsylvania's Appalachian Development Plan (FY 2024 State Plan)*. Harrisburg: Pennsylvania Department of Community and Economic Development.
64. _____. Appalachian Regional Commission. <https://dced.pa.gov/programs/appalachian-regional-commission-arc/> (accessed September 16, 2025).
65. Pennsylvania Department of General Services. 2024. *The Pennsylvania Manual* 126. Harrisburg: Pennsylvania Department of General Services.
66. Pennsylvania Local Government Commission. 2020. *Pennsylvania Legislator's Municipal Deskbook*. 6th ed. Harrisburg: General Assembly of the Commonwealth of Pennsylvania.
67. Rondinelli, D. A. 1981. Government decentralization in comparative perspective: Theory and practice in developing countries. *International Review of Administrative Sciences* 47, no.2: 133-145.
68. Richard C. Feiock and Park Hyung-jun. 2006. New regionalism in the U.S. metropolitan area: Consolidated government and alternative institutions for regional governance. *The Korea Spatial Planning Review* 51, no.4: 71-90.
69. SCAG. 2024. *Performance Monitoring Report*. Los Angeles: Southern California Association of Governments.
70. SEDA-COG. 2017. *At a Glance*. Lewisburg: Susquehanna Economic Development Association-Council of Governments.
71. _____. 2020. *Comprehensive Economic Development Strategy: Five-Year Update*. Lewisburg: Susquehanna Economic Development Association-Council of Governments.
72. _____. 2025. *SEDA-COG and NEPA RFP Dashboard*. Lewisburg: Susquehanna Economic Development Association-Council of Governments.
73. Shergold, P. 2008. Governing through collaboration. In *Collaborative Governance: A New Era of Public Policy in Australia?*, eds. J. O'Flynn and J. Wanna. Canberra: ANU Press.
74. SEMCOG. 2023. *Population and Household Estimates for Southeast Michigan*. Detroit: Southeast Michigan Council of Governments.
75. Whisman, H. 2013. *Regional councils and the influence of state laws on regional governance*. Ph.D. diss., University of North Carolina at Charlotte.
76. Ubareviciene, R. 2017. Socio-spatial change in Lithuania - Depopulation and increasing spatial inequalities. *Architecture and the Built Environment* 7, no.9: 235-252.
77. U.S. EDA. Economic Development Districts (EDD). <https://www.eda.gov/about/economic-development-glossary/edd> (accessed September 16, 2025).

- 논문 접수일: 2025. 10. 1.
- 심사 시작일: 2025. 10. 15.
- 심사 완료일: 2025. 11. 18.

요약

이 연구는 인구감소지역의 지방정부 간 협력제도를 활성화하기 위해, 유사한 환경을 가진 미국 펜실베이니아 주의 지방정부 간 협력제도와 SEDA-COG를 분석하였다. 중소도시 지방정부 간 협력 거버넌스를 탐색하기 위한 사례분석은 연방·주·지방정부 간 다층적 거버넌스를 통해 제도·행정·공공 관리의 내용을 다루었다. 선행 연구에서 주로 소개된 미국의 COG(정부 간 협의회) 사례와 달리, 본 연구의 COG 사례는 대도시권이 아닌 중소도시권에서도 운영되며, 기능과 역할 또한 지역 환경에 따라 다양하다. 특히 SEDA-COG는 우리나라 협력제도와 달리 농산촌 광역계획 수립에서부터 특수목적 공공기관 설립까지 가능한 거버넌스를 수행한다. 분석 결과, 중앙정부와 지방정부 간 다층적 체계를 보완함으로써 인구감소 지역 활성화를 위한 정부 간 협력제도의 발전 가능성을 시사한다.

• **주제어:** 정부 간 협의회, 다층적 거버넌스, 정부 간 협력, 행정협의회, 지방자치단체조합, 특별지방자치단체
