

거버넌스 패러다임의 의의: '사회적 조정'양식으로서의 거버넌스 개념을 중심으로*

이명석 (성균관대학교 행정학 전공)

I. 서론:

최근 사회과학에서 사용되는 개념 중 가장 매력적인 개념의 하나로 '거버넌스(governance)'를 들 수 있다. 행정학, 정치학 등의 다양한 학문분야에서 거버넌스라는 개념은 정부, 행정 등 전통적인 개념이 갖는 부정적인 이미지를 대신하여, 이들과 관련된 '무엇인가 새로운 것,' 또는 '개혁적인 것'을 의미하는 개념으로 널리 사용되고 있다. 환경 거버넌스, 로컬 거버넌스 등의 경우에서 볼 수 있는 바와 같이, 마치 거버넌스가 '개혁을 의미하는 접미사'인 것처럼 광범위하게 사용되고 있는 것이다.

이러한 현상은 정부에 대한 불신의 심화와 깊은 관련이 있다. 1980년 이후 정부의 사회문제 해결능력에 대한 실망은 전통적인 행정학에 대한 반성으로 이어진다. 고전적 행정학의 자신감은 붕괴되어 행정학은 정체성의 위기를 맞게 되고, 사회문제를 해결하는 존재인 행정 자체가 매우 심각한 사회문제로 전락하게 된다. 그 결과, 계층제적 관료제의 강화를 축으로 하는 전통적인 행정학(Ostrom, 1989)에 대한 다양한 대안들이 제시되고 있으며, 이중 최근 많은 관심을 끌고 있는 것이 이른바 거버넌스이다.

일반적으로 거버넌스라는 개념은 정부의 역할, 운영체제, 또는 사회문제 해결방식 등의 변화를 의미한다. 그러나 거버넌스의 개념에 대한 학문적 합의는 아직 존재하지 않는다. 이러한 개념상의 혼란¹⁾은 특히 행정개혁과정에서 많은 문제점을 야기할 수 있다. 모호하면서도 그럴듯해 보이는 거버넌스라는 개념은 자칫하면 실질적인 행정개혁보다는 수사(修辭)적인 목적을 위해 사용될 가능성이 있기 때문이다. 흔히, 행정개혁 과정에서 거버넌스의 중요성이 언급되는 경우, 거버넌스가 의미하

* 2008년 4월 29일 안민포럼 발제를 위하여 이명석(2002)를 중심으로 기존의 논문을 편집한 것으로 독자적인 논문이 아님.

1) 개념상의 혼란은 거버넌스에 대한 다양한 번역 사례에서 쉽게 찾아볼 수 있다. 거버넌스는 '국정관리'(정용덕 외, 1998; 정무권, 2001), '국정관리체계'(김근세, 2000), '통치양식'(전대성, 1997), '국가경영', '협력적 통치'(김석준, 2000), 또는 '협치(協治)'(박재욱□류현욱, 2000) 등으로 다양하게 번역되고 있다. 하지만 어떤 번역도 거버넌스의 의미를 완벽하게 전달하지 못하므로, 현재 한국에서는 이를 외래어로 취급하여 '거버넌스'라는 단어가 일반적으로 사용되고 있다.

는 것이 조직구조, 행정절차, 관리기법, 정책기조 중 어느 것인지 불분명한 경우가 많다(Heinrich and Lynn, 2000).²⁾

민주성, 대응성, 투명성, 능률성 등을 고루 갖춘 ‘좋은 행정’의 추구는 신공공관리론, 거버넌스론 등의 새로운 이론뿐만 아니라 전통적인 행정학의 목표이기도 하다(John *et al.*, 1994; Kickert, 1997). 중요한 것은 이러한 목표를 달성하기 위한 구체적인 방법이다(Stoker, 이명석, 2001a). 그러므로 행정개혁에 실질적인 도움이 되기 위해서는, ‘잘 관리되고 운영되는 재창조된 정부형태’와 같은 모호한 정의(Osborne and Gaebler, 1992)보다 훨씬 구체적인 거버넌스의 정의가 필요하다.

II. Governance: 정의의 다양성

1. 광의의 거버넌스

거버넌스 논의의 출발점은 구성원들의 권리, 의무 등을 규정하는 ‘규칙에 의한 지배(rule of law)’이다(Rosenau, 1992; Lynn *et al.*, 2001). 거버넌스 논의의 기저에는 ‘해당 거버넌스 차원에서는 구성원 모두가 주어진 규정에 따라 행동한다.’는 가정이 존재한다. 여기서 주의할 점은 규칙에 의한 지배가 집권적인 명령과 통제만을 의미하는 것은 아니라는 사실이다. 각각의 거버넌스 내에서 구성원들은 모두 거버넌스의 규정을 준수하고 법 또는 규정에 의해서 주어진 권한과 의무에 따라 행동하게 된다.

먼저, 거버넌스를 특정한 형태의 문제해결 방법이라고 파악하기보다 기업 등의 특정 조직, 사회체제, 또는 국가전체 등과 관련된 문제를 해결하는 다양한 방법을 포함하는 포괄적인 개념으로 파악하는 경우를 생각해 볼 수 있다. 이러한 정의는 대부분 누가 어떤 종류의 권한을 소유하는지, 그리고 구성원들 사이에 어떠한 권리와 의무관계가 존재하는지를 규정하고 있다(Newman, 2001).

이러한 정의의 대표적인 것으로 기업의 주주의 권리, 이사회 운영, 감사, 투명성, 정보공개 등의 절차를 강조하는 ‘기업지배구조(corporate governance)’를 들 수 있다. 예를 들어, ‘기업지배구조’의 경우, 주주와 경영진 등 기업경영과 관련된 이해관계 당사자간의 권한과 의무 관계에 대한 규정을 통해서 기업의 경영효율화라는 목표를 달성하기 위한 방법이라고 이해될 수 있다. 또한 신공공관리론의 경우, 대리인 문제, 성과측정 곤란성 등 공공관료제가 가진 문제점을 극복하기 위하여 관료들의 권한과 의무를 규정하는 새로운 방법으로 이해될 수 있다. 이렇게 주어진 영

2) 실제로 거버넌스가 ‘행정개혁에 필요한 바람직한 모든 변화’를 포괄적으로 의미하는 것으로 사용되기도 한다(Stoker, 1998; Andrew and Goldsmith, 1998).

역 내에서 구성원들이 직면하는 공통의 문제를 해결하기 위하여 구성원들의 권한과 의무를 제한하는 방법이라는 측면에서 최광의의 거버넌스는 공통점을 갖는다.

다음으로, 거버넌스를 정부와 관련된 문제 해결 기제로 파악하는 경우를 생각할 수 있다. 거버넌스는 공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 시민들의 의견이 제시되고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차라고 정의되기도 하고, 국가의 경제/사회적 자원의 관리과정에서 권력이 사용되는 방법/유형이라고 정의되기도 한다(World Bank, 1992). 또한 Lynn *et al.*(2001: 7)은 거버넌스를 “공적인 방법으로 비용이 충당되는 재화와 용역의 공급을 제한/처방/허용하는 법률, 규칙, 사법적 결정, 및 행정적 처리의 체제(regime)”라고 정의한다.

이러한 정의 의하면 거버넌스는 본질적으로 정치적인 성격을 갖는 것으로, 다양한 이해관계를 가진 참여자들 간의 협상과 타협, 그리고 승자와 패자가 존재하게 마련이라고 한다. 또한 거버넌스는 정책의 결정과 집행과 관련된 다양한 참여자들의 결정과 비공식적인 영향력, 그리고 공식적인 제도 등으로 이루어진다. 즉, 거버넌스란 공동의 관심사를 해결하기 위하여 공식적인 제도와 비공식적인 제약 하에서 이루어진 다양한 참여자들 간의 상호작용의 결과인 것이다(배응환, 2002).

또한, Pierre(2000)는 거버넌스를 사회 체제의 ‘조정(coordination)’과 관련된 것으로 파악하면서, 특히 사회체제 조정과정에서의 정부의 역할에 관련된 것으로 정의한다. 그는 거버넌스를 정부가 주도적인 역할을 하는 ‘구(舊)거버넌스(old governance)’와 정부와 시민사회간의 파트너십 및 네트워크가 주도적인 역할을 하는 ‘신(新)거버넌스(new governance)’로 구분한다. 여기에서 중요한 것은 정책 결정/집행과정에서 네트워크의 중요성이 급증한다는 사실이다. 이러한 경향은 거버넌스를 연구하는 학자들 사이에서 공통적으로 발견되는 경험적인 사실이다(Kickert, 1997). Rhodes(1997) 역시 이러한 경향에 주목하면서 거버넌스가 정부의 의미, 다스리는(governing) 과정, 그리고 법에 의한 지배 조건 등의 변화를 의미한다고 설명한다.

한편 거버넌스는 재무, 인사, 정보, 자산관리, 목표관리 등 정부조직의 관리방법으로 정의되기도 한다(Ingraham and Donahue, 2000; Ellwood, 2000). 이러한 정의는 공공부문의 거버넌스가 국가가 향유하는 ‘독점적 지위’와 ‘성과지표 부재’라는 특성으로 인해 민간부문의 그것과 뚜렷하게 구분된다는 점을 강조한다. 따라서 공공 거버넌스의 한계를 극복하기 위하여 관료와 시민들의 행태를 변화시키는 다양한 정책이 필요하며, 이러한 정책이 거버넌스라는 것이다(Roderick *et al.*, 2000; Jennings and Walt, 2000). 이와 관련하여, John *et al.*(1994)은 거버넌스를 정부기관의 내부운영 방식과 행정서비스 전달방식으로 정의하면서, 신공공관리론과 파트너

쉽 등을 포함하는 포괄적인 개념으로 이해하고 있다.

2. 협의의 거버넌스: '네트워크 거버넌스(network governance)'로서의 거버넌스

협의의 정의는 거버넌스를 다양한 광의의 거버넌스 유형중의 하나인 독특한 형태의 거버넌스로 정의한다. 이러한 학문적 입장은 위양(devolution), 무중심 사회(centerless society) 등으로 특징지어지는 '원심모형 거버넌스(centrifugal model of governance)'를 거버넌스, 신거버넌스, 또는 네트워크 거버넌스 등으로 정의한다.³⁾ 이러한 정의는 일반적으로 시민의 역할을 정부서비스를 수동적으로 제공받는 '소비자'에서 정부서비스 공급과정에 참여하는 적극적인 존재, 즉 '주인'으로 재정의 한다는 것을 의미하며(Lappe and Du Bois, 1994), 정부의 한계에 대한 인식을 내포한다(Stoker, 1998).

여기에서 거버넌스는 '시장 무정부 상태(market anarchy)'와 '조직 계층제(organizational hierarchy)'의 대안적인 형태의 조정 기제(coordination mechanism)로 파악된다(Amin and Hausner, 1997; Jessop, 1997; Rhodes, 2000). 또한 계층제적인 조정을 거부하는 다양한 조직단위간의 호혜적인 상호의존성을 특징으로 하는 거버넌스의 특성을 부각시키기 위하여 상호의존적인 다양한 행위자들 사이에 존재하는 수평적인 자치적 조직, 즉 '복합조직(heterarchic) 거버넌스'(Kooiman, 2000), 또는 '공유(shared) 거버넌스'(Aucoin and Heinnzman, 2000)라는 용어가 사용되기도 한다.

협의의 거버넌스 역시 광의의 거버넌스와 마찬가지로 '규칙의 체계(systems of rules)'로 해석된다. 특히 이러한 특징을 갖는 거버넌스는 공식적인 권위에 의해 이루어지는 정부와 달리, 공동의 목표에 의해 이루어진다(Rosenau, 1992). 즉, 거버넌스란 법적/공식적인 통제권한 없이 소기의 목적을 달성하고, 구성원/단위간의 갈등을 해결하는 등의 기능을 수행할 수 있는 능력을 의미한다(Stoker, 2000b).

협의의 거버넌스의 가장 중요한 특징은 '네트워크'이다(Jessop, 1997; Peters, 2000; Pierre, 2000). 네트워크는 비공식적이고 유동적인 존재로, 구성원의 빈번한 교체, 모호하게 규정된 권리/의무관계 등을 특징으로 한다(Newman, 2001). 여기에서 중요한 것은, 이러한 네트워크는 정부의 공식적인 명령이 아니라 정부와의 협상의 결과로 형성되는 것으로, 정부와의 공식적인 파트너십과는 개념적으로 뚜렷하게 구분될 수 있다는 사실이다.

3) 이러한 의미의 거버넌스는 일반적으로는 '신거버넌스'(Pierre, 2000)라고 불리는데, 경우에 따라서는 '거버넌스'라는 용어가 신거버넌스를 의미하기도 한다(Rosenau, 1992; Jessop, 1997; Stoker, 2000b; 김정렬, 2000). 그러나 NPM도 신거버넌스로 불리기도 하므로, 개념상의 혼란을 방지하기 위해서 네트워크 거버넌스라고 하는 것이 더 적절하다고 생각된다.

한국의 경우 일반적으로 정부, 시장 그리고 시민사회간의 새로운 파트너쉽이 거버넌스의 대표적인 형태로 강조된다(김광웅, 2000; 서울시정개발연구원, 2001). 그러나 Newman(2001)에 의하면 파트너쉽은 네트워크가 공식화된 것으로, 전통적인 행정학 패러다임에 근거한 '정부주도형 파트너쉽'이 얼마든지 가능하다. 따라서 단순한 파트너쉽의 강조와 거버넌스는 구분되어야 한다. 거버넌스의 관점에서, 네트워크는 국가로부터 상당한 정도의 자율성을 갖는 상호의존적인 조직 간의 지속적인 상호작용을 의미하기 때문이다(Rhodes, 1997). Newman(2001: 124)에 의하면, 파트너쉽의 증가는 네트워크에 기초하는 새로운 거버넌스의 확산과 전혀 별개의 현상일 수 있으며, 오히려 전통적인 정부 권력의 더욱 교묘한 형태로의 확산의 결과일 수 있다고 한다.⁴⁾

한편 협의의 거버넌스는 신공공관리론과 구별된다. Rhodes(1997)는 '사회-정치적 거버넌스'라는 용어를 사용하면서, 거버넌스를 신공공관리론과 구분하고 있다. 그에 의하면, 신공공관리론은 (i) 조직 내부의 문제에만 관심을 갖고; (ii) 조직간의 상호작용, 협상 등에는 무관심하며; (iii) 결과에만 관심을 가질 뿐, 다양한 협상 등의 절차적 문제에는 관심을 두지 않고; (iv) 경쟁과 방향잡기간의 모순적인 관계가 존재한다는 등의 한계를 가질 수밖에 없어 새로운 방법론이 필요하다고 한다. 이러한 측면에서, 신공공관리론의 한계를 극복하기 위한 대안이 바로 정치적/사회적 맥락에서의 상호작용을 강조하는 협의의 거버넌스인 것이다(Kickert, 1997).⁵⁾

거버넌스는 신자유주의적 관점에서의 정부의 역할의 축소/변화로 이해되기도 한다(정무권, 2001; Roderick *et al.*, 2001). 그러나 거버넌스는 신자유주의와도 분명하게 구별되는 개념이다. 신자유주의는 정부의 역할을 축소하고 시장의 역할을 확대하는 것이 사회적으로 바람직하되, 자유시장의 원활한 작동을 위해서는 강력한 정부가 필요하다는 '시장중심적'인 정치경제적 이념이라 할 수 있다(이명석, 2001a). 그러나 자발적인 협력에 의한 사회문제 해결을 강조하는 협의의 거버넌스는 전통적인 행정학이 주장하는 관료제에 의한 사회문제 해결뿐만 아니라, 시장 메카니즘에 의한 사회문제의 해결 또한 반대한다.

결론적으로 협의의 거버넌스는, (i) 정부 이외의 기관/행위자의 광범위한 포함; (ii) 불분명해지는 정부와 민간 사이의 경계와 책임소재; (iii) 집합적 행동 문제와 관련된 상호의존적 관계; (iv) 자율적인 자치 네트워크; (v) 정부의 공권력/명령에

4) 이러한 관점에서 파트너쉽은 정부와의 "위험한 관계(dangerous liaison)"라 불리기도 한다 (Newman, 2001: 125).

5) 신공공관리론이 내부규제완화를 주장하는 해방관리론(liberation management)과 경쟁원리 도입을 강조하는 시장원리관리론(market-driven management)등의 주장에 따른 내부적인 관리체계 개혁을 강조하는 반면, 네트워크 거버넌스는 조직 외부와의 관계변화를 통한 행정개혁을 강조한다는 점에서 두 이론은 차별화 된다(이명석, 2001a).

의존하지 않는 문제해결능력 등을 특징으로 하는 새로운 형태의 거버넌스라 정의할 수 있다(Stoker, 1998).

III. 거버넌스의 개념화: 신제도주의의 관점

1. 사회적 조정 양식(mode of social coordination)으로서의 거버넌스

거버넌스의 개념을 명확하게 하기 위하여 Beetham(1996)의 '사회적 조정(social coordination)'의 개념을 살펴보기로 한다. Beetham에 의하면, 사회적 조정은 다양한 개인들간의 상호작용을 조정하여 사회문제를 해결하는 것을 의미한다. 사회적 조정의 유형으로는, '시장',⁶⁾ '관료제', 그리고 '민주주의' 등이 존재한다. 여기에서 시장은 '개인의 자유를 제한하거나 개인간의 불평등한 지위를 강요하지 않고 가격기제의 작동을 통하여 자동적이고 수평적인 방법으로 다수의 개인들의 행동을 조정하는 제도적 장치', 관료제는 '개인들의 지위가 본질적으로 불평등한 권위와 강제력의 계층제적 구조를 통하여 개인들의 행동을 조정하는 제도적 장치', 그리고 민주주의는 '평등한 개인들 간의 의사결정과정 참여와 자치적인 통제와 강제를 통하여 개인들의 행동을 조정하는 제도적인 장치'를 각각 의미한다. 여기에서 시장은 자발적인 교환(voluntary exchange)을 특징으로 하는 반면, 관료제와 민주주의는 정치적 권위(political authority)에 의한 사회적 해결을 의미한다.

거버넌스에 관한 문헌에서 거버넌스는 '공적인 관심사와 관련하여 권력이 행사되고, 시민들이 의견을 제시하고, 의사결정이 이루어지는 방법을 결정하는 전통, 제도 및 절차'라고 정의되고 있으며(Amin and Hausner, 1997; Pierre, 2000; Newman, 2000; Stoker, 2000a), 이는 사회적 조정과 같은 개념으로 이해될 수 있다. 그리고 이러한 문헌들에서 사회적 조정의 유형으로 시장, 계층제, 거버넌스가 제시되는데, 여기에서 말하는 계층제와 거버넌스는 각각 Beetham의 관료제와 민주주의에 해당하는 개념이라 할 수 있다. 또한, Kooiman(2000)은 (i) 네트워크, 파트너쉽 등 자발적인 상호작용에 의해 이루어지는 공동 거버넌스(co-governing); (ii) 공식적인 명령/통제에 의해 이루어지는 계층제 거버넌스(hierarchical governing); 그리고 (iii) 개인적인 선택/행동의 결집으로 이루어지는 자기 거버넌스(self-governing) 등에 의해 사회문제가 해결된다고 한다.

이러한 Beetham의 개념을 사용하여 거버넌스의 정의와 관련된 모호성을 다음과 같이 정리할 수 있다. 먼저, 광의의 정의는 '사회적 조정'의 방법이라고 정의될 수

6) 김균(2000)에 의하면 Hayek 역시 시장을 자원배분의 기제가 아니라 상이한 개인들 간의 상이한 경제행위를 '조정(coordinate)'하는 기제로 파악하였다고 한다.

있다. 가장 넓은 의미로 국가뿐만 아니라 기업, 국제관계 등 다양한 단위/수준에서의 사회적 조정을 포함할 수도 있고, 보다 좁게는 국가를 단위로 하는 공공문제와 관련한 사회적 조정을 포함하는 등 어떤 공통의 관심사인 문제를 해결하기 위한 다양한 사회적 조정 방법을 의미한다고 할 수 있다. 따라서 본 논문에서는 거버넌스를 ‘공통의 문제 해결을 위한 사회적 조정 기제’라고 정의한다.

한편, 협의의 거버넌스는 특정한 유형의 사회적 조정양식을 의미하는 개념으로 사용되기도 한다. 즉, 일반적으로 알려진 ‘사회적 조정(social coordination)’ 양식인 계층제(hierarchy), 시장(market) 이외의 제 3의 사회적 조정 양식으로 이해함으로써 협의의 거버넌스의 특징을 보다 분명하게 이해할 수 있다(이명석, 2002). 일반적으로 사회적 조정 양식은 계층제와 시장 등의 두 가지가 존재한다고 이해되어 왔다. 이러한 논리에 근거하여, 공식적인 권한관계에 의존하지 않는 거버넌스는 독자적인 사회적 조정양식이라기보다는 계층제와 시장의 중간적인 속성을 갖는 일종의 ‘혼성물(hybrid)’이라는 주장이 제기되어 왔다.

그러나 제 3의 사회적 조정양식으로서의 거버넌스⁷⁾는 계층제나 시장 등 다른 두 가지 사회적 조정양식과 뚜렷하게 구별되는 특성을 갖는다(Powell, 1990; 이명석, 2002). 먼저, 계층제의 경우 공식적인 법규에 근거하는 권한에 의한 강제적인 조정을 통하여 사회문제를 해결한다. 이러한 사회문제 해결과정에서는 바람직한 방향으로 사회문제를 해결하기 위하여 의도적인 설계가 이루어진다. 이런 의미에서 사회적 조정 양식으로서의 계층제는 일반적으로 ‘보이는 손(visible hand)’이라고 불린다. 반면에 거버넌스는 공식적인 법규에 의한 강제나 법적 제재 등에 의존하지 않고 신뢰나 호혜성에 근거한 자발적 협력과 사회적 제재 등에 의한 조정을 통하여 사회문제를 해결한다.⁸⁾

다음으로, 사회적 조정양식으로서의 시장에서는 사회문제를 해결하기 위한 전체적인 수준의 의도적인 설계가 이루어지지 않고 또한 어떤 강제적인 조정도 이루어지지 않으며, 오직 개인들 간의 자발적인 선택과 교환에 의해서 문제가 해결된다. 이렇게 의도적인 설계와 강제를 특징으로 하는 정치적 권위의 존재 없이 개인들의 자발적인 교환에 의해 사회문제가 해결된다는 의미에서 사회적 조정양식으로서의 시장은 흔히 ‘보이지 않는 손(invisible hand)’이라고 불린다. 반면에 거버넌스의 경우 개인들은 의도적인 설계 없이 선택하고 교환하는 것이 아니라 자발적인 협동을

7) 제 3의 사회적 조정양식으로서의 거버넌스는 일반적으로 광의의 거버넌스와 구분하여 신거버넌스(new governance), 네트워크 거버넌스(network governance), 협력적 거버넌스(collaborative governance) 등으로 불린다. 본 논문에서는 네트워크 거버넌스라고 부르기로 한다.

8) 참고로, 이러한 특징을 강조하기 위하여 Visser(2005)는 강제적인 규정과 공식적인 권위에 의한 사회적 조정을 ‘구(舊)거버넌스(old mode of governance)’, 자기규제와 비공식적 네트워크와 규범에 의한 사회적 조정을 ‘신거버넌스(new mode of governance)’라고 부른다.

통하여 사회문제를 해결하기 위한 의도적인 설계를 하고, 의도적인 설계의 명령에 자발적으로 협조한다.

요컨대, 새로운 사회적 조정 양식으로서의 거버넌스의 핵심적인 특징은 강제력에 의존하지 않는 자발적 협력을 통한 '정치적 권위(political authority)'의 존재라고 할 수 있다(Beetham, 1996). 제 3의 사회적 조정 양식으로서의 거버넌스에서는 시장과는 달리 정치적 권위에 의한 강제가 존재한다. 하지만 계층체와는 달리 거버넌스에서는 공식적인 권위에 의한 법적 강제력이 아닌, 자발적인 협력에 의해서 이루어지는 사회적□규범적 강제력에 의존하여 사회문제를 해결하기 위한 사회적 조정이 이루어진다. 이러한 의미에서 거버넌스는 '보이지 않는 손'이나 '보이는 손'과 대비되는 의미에서 '보이는 협력하는 손(visible handshake)'이라고 할 수 있다.

일반적으로 문헌에서 거버넌스는 다양한 의미로 사용되고 있다. 그러나 전통적인 방식의 문제점을 해결하기 위한 대안, 또는 '새로운 거버넌스'를 의미하는 경우, 거버넌스는 일반적으로 제 3의 사회적 조정양식을 의미한다. 예를 들어, Stoker(1998)는 거버넌스의 특징으로 정부와 민간을 망라하는 다양한 사회구성원들이 정부의 공식적인 권위에 의존하지 않고 자율적인 네트워크를 형성하여 사회문제를 해결하는 것으로 설명하고 있다. 또한 Rhodes(1997)는 거버넌스의 특징으로 비정부 조직 등 다양한 조직을 포함하는 조직 간의 상호의존성, 구성원들 간의 지속적인 상호작용으로 이루어지는 '연결망(network)', 연결망 참여자들 간의 신뢰를 토대로 이루어지는 게임적 상호작용, 그리고 정부로부터의 절대적인 자율성 등을 들고 있다.

이러한 맥락에서 제 3의 사회적 조정양식으로서의 거버넌스의 기본 전제를 정리하면 다음과 같다:

1. 다양한 사회구성원들이 사회문제 해결에 필요한 지식, 정보, 자원을 공유한다.
2. 사회문제의 복잡성의 증가로 어느 사회구성원도 단독으로는 사회문제를 성공적으로 해결할 수 없다.
3. 정부와 시민사회 사이의 경계와 책임이 모호해 진다.
4. 상호의존적인 행위자들이 사회문제를 해결하기 위하여 전략적인 선택을 한다.
5. 자치적 네트워크가 사회문제를 효율적으로 해결할 수 있다.
6. 거버넌스는 다양한 상호의존적인 행위자들에 의해 만들어지는 인공물이다.
7. 민주적 시민정신과 공공기업가정신에 의해 이루어지는 복합조직의 지속적인 진화를 통하여 거버넌스와 관련된 집합행동의 문제가 성공적으로 해결될 수 있다.

8. 거버넌스와 관련된 집합행동은 조건에 따라 자발적으로 해결될 수 있으므로 항상 강제적 통제가 필요한 것은 아니다. 또한, 집합행동이 항상 가능한 것은 아니므로 집합행동의 가능성과 한계에 대한 관심이 요구된다.
9. 다양한 행위자들 간의 권력 및 자원의존성이 인류의 복지를 증진할 수 있는 다중심적이고 안정적인 정치□사회구조를 유지하는 필수조건이다(이명석, 2006a).

2. 제도로서의 거버넌스

이상에서 진행된 거버넌스 개념에 대한 논의의 또 하나의 특징은 다양한 ‘제도적 장치’로서의 거버넌스가 개인의 행태와 집합적 행동(collective action)의 결과에 미치는 영향에 관심을 갖는다는 사실이다. 대부분의 논의에서 거버넌스는 구성원, 구성원간의 관계, 자원의 배분, 조직 등의 ‘구조적 측면’과, 규칙, 규범, 인식 등의 ‘문화적인 측면’을 포함하는 존재로 파악된다(Kickert, 1997; Roderick *et al.*, 2000).

이러한 논의를 종합하면, 거버넌스는 소위 ‘신제도주의(new institutionalism)’에서 말하는 ‘제도(institution)’로 정의될 수 있다(Lynn *et al.*, 2001; Stoker, 2000a).⁹⁾ 그리고 전형적인 신제도주의 학자들의 주장과 마찬가지로 거버넌스에 관한 논의의 결론은 제도, 즉 거버넌스가 집합적 행동의 결과를 결정하는 주요한 요인으로 작동한다는 것이다(Heinrich and Lynn, 2000). 또한, 거버넌스는 본질적으로 정치적인 속성을 지니며, 따라서 필연적으로 협상과 타협이 존재하고, 승자와 패자가 존재하며, 모호성과 불확실성을 갖게 된다. 이러한 측면에서 거버넌스는 일종의 ‘게임 상황’이라 할 수 있다.

한편, Lynn *et al.*(2000)은 환경적 요인, 국민(고객) 특성, 구조, 관리기법 등이 조합적으로(configurationaly) 사회현상에 영향을 미친다는 거버넌스 분석 모형을 제시하고 있다. 이러한 분석의 틀은 신제도주의의 제도분석틀(IAD framework)과 매우 유사하다.¹⁰⁾ 특히, 거버넌스라는 개념이 제도, 문화 등이 다양한 참여자들간의

9) 신제도주의는 역사적 제도주의, 합리적 선택 제도주의 등으로 구분될 수 있으나, 제도에 대한 신제도주의의 정의는 모두 유사하다. 역사적 제도주의는 제도를 “장기간에 걸친 인간 행동의 정형화된 패턴”이라 정의하고(하연섭, 1999: 16), 합리적 선택 제도주의는 “균형점을 이루는 공유되는 전략, 규칙, 그리고 규범에 의해서 구조화되는 상황에서 나타나는 인간 행태의 지속적인 규칙성”이라 정의하고 있다(이명석, 1999: 20). 따라서 신제도주의는 제도를 공식적인 법률뿐만 아니라 인간의 행태에 영향을 미치는 다양한 공식□비공식적 제약과 이로 인해 나타난 상호작용의 결과로 포괄적으로 정의하고 있음을 알 수 있다. 신제도주의에 대한 자세한 내용은 Hall and Taylor(1996) 참조할 것.

10) 제도분석틀은 물리적 속성, 실제 사용되는 규칙(rules-in-use), 공동체의 속성 등이 행동의 장(action arena)에서의 행위자의 행동에 미치는 영향을 분석하기 위한 일종의 분석틀이다. 자세한 내용을 위해서는 Ostrom(1986), 이명석(1999) 참조할 것.

상호작용에 미치는 영향에 관심을 갖는다는 점에서, 제도분석들은 거버넌스에 관한 분석에서 매우 유용하게 활용될 수 있을 것이다.¹¹⁾

이와 관련하여 더욱 중요한 것은, 거버넌스가 '중첩성(nestedness)'을 가지며, 제도분석들을 이용하여 거버넌스의 이러한 특징을 분명히 할 수 있다는 사실이다. Ostrom(1986)은 '운영수준(operational level),' '집단선택 수준(collective choice level),' '구성적 선택 수준(constitutional choice level)' 등의 3가지 수준을 이용하여 제도의 중첩성을 설명한다. 운영 수준은 개인들의 상호작용이 일어나고 그 결과 사회현상이 발생하는 수준, 집단선택 수준은 운영수준의 행위자들의 권한과 의무를 규정하게 될 규칙(즉, 정책)을 제정하는 수준을, 그리고 구성적 선택 수준은 집단선택 수준에서의 행위자들의 권한과 의무, 그리고 상호작용의 규칙을 제정하는 수준을 각각 의미한다.

이러한 제도의 수준은 Kooiman(2000)에 제시하는 거버넌스 수준과 정확하게 일치한다. 즉, Kooiman이 말하는 구체적인 사회 문제를 해결하기 위한 '1차 거버넌스'는 운영 수준의 제도, 1차 거버넌스가 실행되는 조건을 규정하는 '2차 거버넌스'는 집단선택 수준의 제도, 그리고 누가, 어떻게 2차 거버넌스를 담당할 것인가를 규정하는 '3차 거버넌스'는 구성적 수준의 제도라 이해할 수 있다. 즉, 실제 사회문제의 해결을 위한 사회적 조정이 이루어지는 거버넌스가 존재하고, 또한 이러한 수준의 거버넌스를 조정하기 위한 차상위(次上位)의 거버넌스가 존재하는 것이다.

이러한 차상위 거버넌스를 "메타거버넌스(meta-governance)"로 이해할 수 있다 (Jessop, 2000). 학자에 따라서는 '상위수준의 거버넌스(meta-governance)'를 신자유주의, 대처리즘 등의 이념(김정렬, 2001), 또는 인식론적인 기반(문순홍□정규호, 2000) 등으로 정의하기도 한다. 그러나 이념이나 인식론적 기반은 뒤에서 논의 될 '거버넌스의 논리'로 이해하고, 메타 거버넌스는 거버넌스를 규정하는 차상위의 거버넌스로 이해하여 거버넌스를 '사회적 조정과 관련된 다양한 수준의 제도'로 이해하는 것이 거버넌스의 개념을 명확히 하는데 보다 적절하다.

또한 김정렬(2001: 86)은 정책 수준의 거버넌스만을 제도로 규정하고, 국가의 구조와 관리차원의 거버넌스를 각각 '구조'와 '행위'로 규정하고 있다. 이렇게 정의할 경우, 네트워크 등의 신거버넌스 핵심논리는 정책 수준에서만 적용되게 된다. 그러나 국가의 구조, 즉 체제와 관련된 거버넌스 또한 '하위 거버넌스의 거버넌스'라는 관점에서 신제도주의의 '제도'로 정의될 수 있으며, 관리와 관련된 거버넌스 역시 정부내부 관리, 또는 공무원 등의 행위를 규정하는 '제도'로 정의될 수 있다. 그리고 신거버넌스의 핵심인 네트워크 논리는 체제 수준, 관리수준, 정책 수준 등 모든

11) 네트워크 거버넌스의 하나인 정책네트워크를 신제도주의의 제도분석들로 분석한 사례에 대해서는 이명석(2001b) 참조할 것.

수준의 거버넌스에서 적용될 수 있다. 그러므로 수준의 차이와 상관없이 거버넌스를 '사회적 조정의 제도'로 이해할 필요가 있다.

IV. 행정학의 새로운 패러다임으로서의 거버넌스

1. 네트워크 거버넌스와 네트워크의 개념

일반적으로 네트워크가 거버넌스의 핵심적인 특징으로 이해된다. 그러나 다양한 유형의 네트워크가 존재할 수 있다는 사실에 주목할 필요가 있다. Kickert(1997)에 의하면, 네트워크는 크게 '도구적(instrumental)', '상호작용적(interactive)', 그리고 '제도적(institutional)' 관점 등의 3가지 관점에서 이해될 수 있다. 먼저, 도구적 관점에서 네트워크는 중심 행위자(focal actor)에 의한 '방향잡기(steering)'를 의미한다. 따라서 규제 등 전통적인 '제1세대 정책 수단(first generation instruments)'이 더 이상 효과적으로 작동할 수 없는 새로운 사회적 상황에서, 유인제공 등의 보다 정교해진 '제2세대 정책수단(second generation instruments)'에 의한 중심 행위자, 즉 정부의 목적지향적인 조정활동의 중요성이 강조된다. 따라서 이러한 네트워크에서는 통제자(controller)와 피통제자(controllee)가 명확히 구분된다. 이러한 관점에서 네트워크 관리자인 정부의 바람직한 역할은 교향악단의 '지휘자(conductor)'와 같은 것이 된다.

다음으로, 상호작용적 관점에서 중요한 것은 집합적 행동의 문제이다. 도구적 관점이 특정한 행위자에 의한 목적지향적 조정에 초점을 두는 반면, 상호작용적 관점은 공동의 목적을 달성하기 위한 다양한 상호의존적인 행위자들간의 상호작용에 초점을 둔다. 통제자와 피통제자를 명확히 구분하는 도구적 관점과 대조적으로, 상호작용적 관점은 '상호적인 영향력(mutual influence)'을 강조한다. 이러한 관점에서 정부의 바람직한 역할은 다양한 구성원간의 협력을 도모하기 위한 '중재자(intermediator)'의 역할이 된다.

마지막으로, 제도적 관점은 네트워크 자체에 관심을 둔다. 이러한 관점에서 중요한 것은 제도, 규범, 행위자간의 권한/의무 관계 등이 된다. 특히, 다양한 사회구성원간의 관계를 규정하는 네트워크가 어떻게 형성/변화/대체되는가 하는 것이 제도적 관점의 주요 관심사가 된다. 따라서 여기에서 네트워크 관리자인 정부의 바람직한 역할은 네트워크의 구조와 문화에 영향을 주어 문제해결을 위해 보다 적절한 조건을 창출하는 역할이 된다.

거버넌스는 중앙집권적인 정부와 자율적인 시장의 중간 성격을 갖는 사회적 조정기제이다. 그러므로 전통적인 행정학 패러다임의 기초하는 '도구적 관점의 네트

워크'도 넓은 의미의 거버넌스에 포함된다고 할 수 있다. 그리고 경우에 따라서는 도구적 관점의 네트워크가 더 적절한 행정개혁의 방향이 될 수도 있다. 그러나 전통적인 행정학 패러다임이나 신공공관리론과 구분되는 행정학의 새로운 패러다임으로서의 네트워크 거버넌스는 도구적 관점의 네트워크와 차별화될 필요가 있다.

Kooiman(2000)은 전통적인 행정학의 계층제적 거버넌스의 특징으로, '리더가 다른 구성원을 통제하는 과정'으로 정의되는 계층제, 그리고 사회문제를 해결할 능력을 갖춘 '합리적인 사회적 행위자(rational social actor)' 등을 들고 있다. 이러한 정의에 의하면 중심행위자의 존재를 강조하는 도구적 관점의 네트워크는 정부를 '조정을 담당하는 체제(steering system)'로, 그리고 시민사회를 '조정되는 체제(steered system)'로 간주하는 소위, '조정 중앙집권주의(steering centrism)'에 근거하는 계층제적 거버넌스, 즉 전통적인 행정학의 처방의 하나라 할 수 있다(Harmon and Mayer, 1986).¹²⁾

따라서 도구적 관점에서 강조되는 중앙집권적인 '방향잡기'는 네트워크 거버넌스라 할 수 없고¹³⁾, 상호작용적 관점과 제도적 관점에서 강조되는 "함께 방향잡기(co-steering)", "함께 규제하기(co-regulation)", "함께 안내하기(co-guidance)" 등이 네트워크 거버넌스 논리의 핵심인 것이다(Kooiman, 1993:). 네트워크 거버넌스는 정부든 민간이든 어떠한 개인이나 단체도 복잡한 사회문제를 해결할 수 있는 모든 지식과 정보를 가질 수 없으므로, 정부가 일방적으로 방향을 제시할 능력이 없다는 가정에 근거한다.

네트워크 거버넌스는 정부주도적인 정책 네트워크와 신공공관리론 등 행정개혁을 위한 새로운 형태의 거버넌스를 총칭하기도 한다(예를 들면, Kettle *et al.*, 1994; 김정렬, 2000). 한편, 비록 정부의 전통적인 중앙집권적 조정이나 개입이 불가능하기는 하나 여전히 정부는 사회문제 해결의 최후의 수단일 수밖에 없으므로, 전략적 기획과 정책조정 등의 새로운 정책 수단에 의해 사회조정의 역할을 담당하는 강력한 '정치적 구심점'이 존재하는 신국정관리가 필요하다는 논의도 존재한다(정무권, 2001). 물론, 거버넌스를 어떻게 정의하는가에 따라 이러한 논의가 적절한 것일 수 있다. 그러나 거버넌스의 명확한 개념정의를 위해서는 네트워크 거버넌스를 좀 더 좁게 정의할 필요가 있다. 네트워크 거버넌스, 또는 거버넌스의 개념이 지나치게 광범위하게 규정될 경우, 네트워크 거버넌스(또는 거버넌스)라는 용어가 마치 '좋은 행정'을 의미하는 "마법의 주문(magic word)"(Kickert, 1997: 748)처럼 사용되어 행

12) 네트워크는 전통적인 행정학 패러다임에서도 중요한 의미를 갖는다. Harmon and Mayer(1986)에 의하면, 행정학에서 1970년대 후반부터 이미 네트워크의 중요성이 강조되어 왔다고 한다.

13) Pierre(2000: 3)는 이러한 국가중심적(state-centric) 방향잡기를 "구(舊)거버넌스(old governance)"라 분류한다.

정개혁의 '수사'로 남용될 수 있기 때문이다.

2. 새로운 패러다임으로서의 거버넌스 패러다임

독자적인 패러다임으로서의 거버넌스 이론의 정체성을 파악하기 위해서 먼저 거버넌스 패러다임과 차별화될 수 있는 관료제 패러다임의 특징을 살펴볼 필요가 있다. 관료제 패러다임의 특징을 간단하게 요약하면 계층제를 통한 정부조직 구성과 중앙집권적인 행정체제를 통한 사회문제 해결을 강조하는 것이라고 할 수 있다 (King, 1999; Lynn 2001). King(1999)에 의하면, 전통 행정학은 일반시민은 공공문제를 해결할 능력이 부족하므로 유능한 지도자들로 하여금 공공문제를 해결하게 하는 것이 필요하다는, 따라서 참여적, 민주적인 행정은 현실에서는 이루어질 수 없는 환상에 불과하다는 기본적인 가정에 근거한다고 설명한다. 이러한 기본가정을 형이상학적 수준 패러다임으로서의 관료제 패러다임의 특징이라고 할 수 있다. 이러한 기본가정에 근거하여 관료제 패러다임은 전문적인 지식을 가진 관료들로 구성된 효율적인 관료제의 필요성을 강조한다. 또한 관료제 패러다임은 민주적인 방법으로 운영되기 어려운 관료제의 정당성 확보를 위하여 관료제에 대한 민주적인 통제의 필요성을 강조한다. 전통적인 행정학의 기초가 되는 관료제 패러다임의 핵심연구과제는 관료제의 역량강화와 민주적 통제 가능성이다(Lynn, 2001). 이러한 관점에서 관료제 패러다임의 핵심은 '조직구성원리로서의 관료제'가 아니라 '제3자에 의한 집권적인 사회적 조정양식으로서의 관료제'라고 할 수 있다(이명석, 2002).

거버넌스 패러다임은 관료제 패러다임과 상반되는 기본가정에 근거한다. 계층제나 중앙집권적인 행정체제에 의한 사회문제 해결 등이 아니라 공식적인 권한에 의존하지 않는 자발적 협동에 의한 사회문제 해결을 강조한다(이명석, 2002; 2006). 전통적으로 자발적 협동에 의한 사회문제 해결은 작은 규모의 특수한 사회문제를 해결하는 경우에만 제한적으로 활용될 수 있다고 생각되어 왔다(Ostrom, 1989). 그러나 사회가 복잡해지면서, 중앙정부, 지방자치단체, 기업, 시민단체, 일반 시민 그 어느 누구도 혼자 힘만으로는 해결할 수 없는 사회문제가 증가하고, 이러한 복잡한 사회문제를 해결하기 위해서 다양한 사회구성원들 간의 '복잡한 협력 네트워크'가 필요하다는 것이다. 여기서 복잡하다는 것은 다양한 사회구성원들 간의 관계를 규정하는 공식적인 규정이나 절차가 존재하지 않고, 따라서 중앙집권적인 조정이나 통제가 불가능하다는 것을 의미한다. 또한 협력 네트워크란 공식적인 조정이나 통제가 없는 상황에서 사회구성원들 사이의 의사결정이나 활동 등이 공동의 목적을 달성하기 위하여 필요한 수준의 조화를 이루는 것을 말한다. 따라서 거버넌스 패러다임의 핵심연구과제는 다양한 구성원들 간의 협력증진과 자발적 협력을 통한 사

회문제 해결가능성이다.

이상에서 간략하게 살펴본 바와 같이, 거버넌스 패러다임은 관료제 패러다임과는 근본적으로 상이한 기본가정에 근거하고 있으며, 또한 근본적으로 상이한 연구문제를 제시하고 있다. Ostrom(1989)이 지적한 바와 같이, 이러한 관점에서 볼 때 대부분의 행정학 이론들은 관료제 패러다임의 기본가정을 암묵적으로 인정하고, 전통적인 행정학의 행정체제의 한계를 보완하기 위한 대안을 제시하는 것에 불과하다고 할 수 있다.

예를 들어, 신공공관리론의 경우에도 전통적인 행정학의 관료제 패러다임의 연장에 불과할 뿐, 관료제 패러다임을 대체하는 새로운 패러다임이 아니라는 비판이 존재한다(Lynn, 2001; Dobel, 2001; Page, 2005). 물론, 앞에서 언급된 바와 같이 신공공관리론은 계층제가 아니라 관리자의 재량권을 강조한다는 점에서 형이상학적 수준의 전문적 패러다임이라는 견해도 존재한다. 그러나 신공공관리론은 기본적으로 강력한 중앙집권적인 행정체제를 통한 사회문제 해결을 강조한다는 기본적인 전제를 관료제 패러다임과 공유한다. 또한 신공공관리론이 계층제적 통제가 아니라 재량권 부여와 관료제 내부시장의 경쟁원리를 통한 효율성의 제고를 강조한다는 점에서 Weber의 Ideal Type으로 대표되는 관료제 패러다임을 비판하고 있기는 하나, 정부관료제의 조직운영방식을 개선하는 새로운 대안이라는 점에서 관료제 패러다임과 통약불가능한 관계에 있다고 할 수 없다.¹⁴⁾

양자물리학, 혼돈이론 등의 물리학의 신(新)패러다임에 대한 논의를 통하여 거버넌스 패러다임과 관료제 패러다임의 통약불가능성 또는 '타성(他姓, otherness)'을 이해하는데 도움을 얻을 수 있다. 물리학의 신패러다임은 자연현상의 본질을 비선형적이고, 복잡하며, 무질서한 것으로 파악한다. 자연과학의 신패러다임의 영향으로 행정학은 사회현상과 행정조직의 본질에 대한 새로운 시각을 갖게 된다(Neuman, 1996). 즉, 사회에 나타나는 혼돈과 복잡성을 극복해야 할 문제가 아니라 사회전체가 적응하고 유지하고, 궁극적으로 자율적으로 구성되는 조직에 의하여 초월하여야 하는 의미 있는 과정으로 파악한다.

이러한 새로운 관점에서 볼 때, 다양한 복잡성으로부터 질서를 만들어내고, 혼란을 통제하고, 갈등을 해소하는 것이 정부의 책임이라는 전통적인 행정학의 논리는 부적절한 것이 된다(Dennard, 1996). 복잡한 문제는 복잡한 문제해결기제를 통해서만 해결될 수 있으며, 사회체제는 외부적인 통제 없이 구조의 통일성을 유지하는 방향으로 스스로를 통제하는 자체체제의 특성을 갖는다는 것이 Dennard의 설명이

14) 신공공관리론이 '조직구성원리로서의 관료제'의 가치를 부정하고 새로운 대안을 제시하는 것은 사실이나, '제 3자에 의한 집권적인 사회적 조정양식으로서의 관료제'를 부정하는 것은 아니다. 시장원리의 도입 등으로 집권적인 사회적 조정의 효율성을 제고하고자 하는 것이 신공공관리론의 핵심이다.

다. 계층제적 구조, 규정과 절차, 그리고 공식적인 권력 등 잘 짜여진 기체에 의해 통제되는 전통적인 조직구성원리와 사회문제 해결방식은 상호연관성과 복잡성 등을 특징으로 하는 환경에서 적절하게 작동하지 못한다. 전통적으로 무질서하고 통제 불가능한 상태로 인식되던 사회체제의 자치조직적 경향이 오히려 적절한 문제 해결 기체로 작동할 수 있다는 것이다.

거버넌스 패러다임은 복잡성과 체제의 자치조직적 특성을 강조한다는 점에서 자연과학의 신패러다임과 많은 점을 공유한다. 복잡한 사회문제의 해결을 위해 다양한 사회구성원들로 구성된 복잡한 네트워크가 필요하고, 네트워크에서 조정의 역할을 주도적으로 담당할 수 있는 사회구성원이 존재하지 않는다는 사실을 강조한다. 즉 전통적인 관점에서 보면 무질서하고 혼돈스러운 체제를 통해서 복잡하고 해결하기 어려운 문제가 해결될 수 있다는 것이 거버넌스 패러다임의 핵심인 것이다.

일반적으로, 거버넌스 패러다임의 이러한 사회문제 해결방식에 대한 가장 큰 우려는 중심적인 존재의 부재로 인한 책임성 확보의 어려움에 대한 것이다(Pierre and Peters, 2000). 앞에서 언급된 바와 같이, 전통적인 관료제 패러다임에서 가장 중요한 연구문제는 관료제의 역량강화와 관료제에 대한 민주적 통제의 조화를 이루는 것이다. 이러한 관료제 패러다임은 사회에서 나타나는 혼란이나 무질서 등을 바람직하지 못한 현상으로 파악하고, 이를 극복하고 질서를 회복하는 것이 정부의 목적이나, 정부관료제 또한 혼란이나 무질서로부터 자유로울 수 없는 존재이므로 정부관료제의 책임성확보가 매우 중요한 문제라는 사실을 강조한다.

그러나 거버넌스 패러다임에서 공식적인 책임성 확보는 중요한 문제가 아니다. 공식적인 책임성 확보장치를 갖춘 사회문제 해결기체는 복잡한 사회문제를 적절하게 해결하는데 필요한 수준의 복잡성을 확보할 수 없기 때문이다. 이러한 점에서 거버넌스 패러다임에서 중요한 연구문제는 책임성 확보라기보다는 다양한 사회구성원들 사이의 협력을 증진하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 관료제 패러다임의 '마음의 습관(habits of mind)'은 책임성을 확보할 수 있는 공식적인 제도적 장치를 갖추지 않는 거버넌스라는 문제해결방식은 불확실하고 무질서한 것으로 인식할 수 밖에 없다.

이러한 점에서 관료제 패러다임과 거버넌스 패러다임은 통약불가능성을 갖는다고 할 수 있으며, 따라서 거버넌스 패러다임은 관료제 패러다임과 뚜렷하게 구분되는 타성을 갖는 독자적인 패러다임이라고 할 수 있다.¹⁵⁾ 거버넌스 패러다임은 관료

15) 참고로, 이러한 기준을 적용할 경우 국제기구 등에서 주로 사용하는 '좋은 거버넌스(good governance)'라는 개념, 또는 이론은 거버넌스 패러다임보다는 관료제 패러다임에 가까운 이론이나 개념이라고 할 수 있다. 일반적으로, 좋은 거버넌스는 경제발전과 관련된 개념으로 안정적인 정치체제 구축, 법의 지배 확립, 행정의 효율성 제고, 건전한 시민사회 구축 등을 통하여 경제발전에도움이 되는 효과적인 정치체제를 구축하는 것을 의미한다. 또한 원조국이

제 패러다임이 인식하지 못하였던 새로운 사회문제 해결방식을 제시하고 있다는 점에서 Ostrom의 말하는 코페르니쿠스적인 사고의 대전환, 또는 행정학의 새로운 종합 패러다임이라고 할 수 있다. 그러나 거버넌스 패러다임이 관료제 패러다임을 대체하였다는 의미에서 행정학의 '신패러다임' 또는 '정상과학'이라고는 할 수 없다. 거버넌스 패러다임은 관료제 패러다임의 이례현상을 모두 설명하고 극복하지 못하였으며, 또한 관료제 패러다임의 처방으로 보다 효과적으로 해결할 수 있는 문제가 여전히 존재하기 때문이다.

한편, 거버넌스 패러다임은 신공공관리론과 마찬가지로 이론적 수준과 범례적 수준의 패러다임이라고 할 수 있는 정도의 이론적 성과를 아직 이루고 있지 못하다. 정책네트워크, 네트워크 거버넌스 등의 거버넌스 패러다임의 이론들은 아직 완성된 이론이라기보다는 은유(metaphor) 수준에 머물고 있다(Dowding, 1995). 다양한 사회구성원들 사이의 자발적인 협력이 나타날 수 있는 정치, 경제, 문화적 조건, 자발적인 협력에 의한 해결이 필요하거나 또는 적절한 사회문제의 유형 등에 대한 이론이 요구된다.¹⁶⁾ 특히, 뿌리 깊은 관료제 패러다임의 영향으로 정부관료제의 중앙집권적인 통제의 불가피성과 자발적 협력의 가능성 및 책임확보 문제 등에 대한 논란이 존재하고,¹⁷⁾ 자발적인 협력에 의한 사회문제 해결이 이루어지고 있었던 경우에도 정부의 중앙집권적인 통제가 이루어지기도 한다(이명석, 2006c).

요컨대, 이러한 기준으로 평가할 때 거버넌스 이론은 Ostrom의 민주행정이론의 형이상학적 패러다임의 본질을 계승·발전시킨 종합 패러다임이며, 민주행정이론은 거버넌스 패러다임이라는 종합패러다임에 속하는 정치한 이론을 갖춘 일종의 미니 패러다임이라고 할 수 있다.¹⁸⁾ 민주행정이론의 경우처럼, 은유로서의 자발적인 협동이나 네트워크에 대한 논의가 아니라 자발적 협동의 가능성과 네트워크의 조건 및 기능 등에 대한 정교한 모델과 이론의 개발이 요구된다.¹⁹⁾

나 대출국의 경제발전, 보다 정확하게는 상환능력 등에 관심을 갖는다는 점에서 '새로운 발전 행정론적인 접근'이라는 비판을 받기도 한다(Santiso, 2001). 이러한 관점에서 볼 때 좋은 거버넌스는 '민주적인 통제를 강조하는 관료제 패러다임의 이론'이라고 할 수 있고, 민주적 통제가 전통적인 관료제 패러다임의 대표적인 연구과제라는 점에서 엄밀하게 구분한다면 일반적인 이해와는 달리 거버넌스 패러다임보다 관료제 패러다임에 속한다고 할 수 있다.

- 16) 민간부문의 경우 기업 간의 네트워크가 나타나는 조건 등에 대한 연구가 비교적 오래 전부터 진행되고 있다. 자세한 내용은 Powell(1990), Jones et al. (1997) 등 참조할 것.
- 17) 예를 들어, Stoker(1998)에 의하면 영국시민들은 정부뿐만 아니라 시민사회단체와 일반시민 스스로를 포함한 다양한 사회구성원에 의해 이루어지는 사회문제 해결의 책임성에 회의적인 태도를 갖는다고 한다.
- 18) 민주행정이론과 거버넌스 이론은 다중심 체제를 강조한다는 점에서 같은 논리적 기반에 근거한다고 할 수 있다. 그러나 민주행정이론의 구체적인 처방들이 공식적인 권위나 제도적 장치에 의존하지 않는 사회적 제재 등을 통한 자발적인 협동이 아니라 공식적인 권한이나 계약 등의 활용을 강조한다. 이런 점에서 볼 때, 거버넌스 이론 또는 거버넌스 패러다임이 전통적인 관료제 패러다임과 더욱 뚜렷하게 구분되는 종합 패러다임이라고 할 수 있다.

VI. 결론

최근 유행하는 ‘정부에서 거버넌스로(from government to governance)’라는 표현이 잘 말해주듯이 거버넌스는 전통적인 행정학의 관료제 패러다임을 대체하는 새로운 패러다임이라는 평가를 받기도 한다. 그러나 앞에서 언급된 바와 같이 전통적 행정학의 관료제 패러다임이 거버넌스 이론이나 신공공관리론에 의해 완전하게 대체되었다고 할 수 없다.

행정학의 경우 전통적인 관료제 패러다임으로 해결할 수 없는 많은 이례현상이 나타나고 있으며, 이러한 이례현상의 지속적인 누적으로 Ostrom(1989)이 말하는 코페르니쿠스적인 사고의 대전환이 필요한 것은 사실이다. 중앙집권적인 문제해결방식이 언제나 최선의 방법이라는 마음의 습관을 극복하고, 민주행정의 대안이나 자발적 협력을 통한 사회문제해결 등 통약불가능한 새로운 패러다임의 사회문제해결 방식을 기존의 관료제 패러다임의 관점과 기준으로 평가하는 과오를 수정하는 것이 필요하기 때문이다.

이러한 측면에서, 전통적인 행정학의 관료제 패러다임이 인식하지 못하는 새로운 사회적 조정양식의 가능성을 제시하는 거버넌스 패러다임은 관료제 패러다임과 뚜렷하게 구분되는 새로운 경쟁 패러다임이라고 할 수 있다. 특히, 자발적인 협동을 통하여 사회문제가 성공적으로 해결되는 경우에도 자발적인 협동을 불신하여 정부의 중앙집권적인 간섭이 이루어지고 그 결과 사회문제가 오히려 악화되는 사례가 존재한다는 사실을 고려할 때(Ostrom, 1990; 이명석, 2006c), 거버넌스 패러다임의 학술적, 실천적 의미는 크다고 할 수 있다.

그러나 지배적인 패러다임의 위상과 패러다임 대체를 둘러싸고 이루어지는 학술적인 주도권 다툼은 불필요한 에너지의 낭비만을 초래할 뿐 결코 바람직한 것이 아니다. 특히 행정학과 같은 응용과학의 경우 자연과학의 패러다임과 같은 수준으로 성숙된 패러다임이 존재하지 않고, 패러다임에 대한 평가가 학자들뿐만 아니라 실무가들에 의해서 함께 이루어진다는 사실을 고려한다면, 다양한 경쟁 패러다임이 병존하면서 점진적으로 발전한다는 Golembiewski(1977)의 설명이 Kuhn의 과학적 혁명에 관한 설명보다 더 적절하다고 할 수 있다. 그러므로 행정학의 경우 패러다임의 전환은 중요한 문제가 아닐 수 있다.

거버넌스는 가치중립적인 개념적 틀로, 전통적인 행정학을 포함한 다양한 사회

19) 이와 관련하여, Dowding(1995)은 “모든 과학은 은유로 시작해서 형식모형(formal model)로 완성되어야 한다.”는 Black(1962)의 말을 인용하면서 거버넌스 이론에서 수학적 사회연결망 분석(social network analysis)과 질적인 연구 등 다양한 이론 및 방법론의 체계적인 통합 필요성을 강조한다,

적 조정 기제를 분석/비교하는 틀을 제공하는 개념(Stoker, 1998)인 반면, 네트워크 거버넌스는 일반적으로 경험적으로 관찰된 특정한 유형의 거버넌스로 인식된다(Kickert, 1997). 이론적인 처방에 의해서가 아니라 민주화의 진전과 시민사회의 발전으로 네트워크 거버넌스가 자연스럽게 출현하였다는 것이다. 그러나 Newman(2001)은 네트워크 거버넌스 논의가 경험적인 의미뿐만 아니라 규범적인 의미도 갖는다고 한다. 즉, (i) 복잡성을 특징으로 하는 사회에서의 네트워크에 의한 사회적 조정; (ii) 자치; (iii) 일반 국민의 참여; (iv) 민주주의 등이 바람직한 거버넌스를 구현하기 위해 필요한 규범적인 가치라는 것이다.

한편 (i) 네트워크나 파트너쉽은 이전에도 존재하였으며; (ii) 시장의 장점인 유연성, 계층제의 장점인 장기적 안목에서의 계획을 네트워크가 대신할 수 있다는 확신이 존재하지 않고(Amin and Hausner, 1997); (iii) 네트워크가 유용할지라도 전체적인 관점에서의 조정이 여전히 필요하며(Peters, 2000); (iv) 따라서 “거버넌스 실패(governance failure)”의 가능성이 존재한다(Jessop, 2000)는 등의 거버넌스 패러다임의 한계가 지적되기도 한다.

또한, 비록 정부가 비효율적일 가능성이 높기는 하지만, 반드시 비효율적일 수밖에 없는 것은 아니며, 시장 또한 정부의 도움 없이는 효율적으로 작동할 수 없으므로, 제한적인 정부를 옹호하는 네트워크 거버넌스 논리는 적절하지 못하다는 주장도 존재한다(Kiely, 1998). Peters(2000)는 거버넌스가 정부역할의 축소를 내포한다는 다른 학자들의 의견을 반박하면서, 흔히 거버넌스의 대명사로 인식되는 네트워크는 사회에 필요한 발전방향 제시기능을 성공적으로 수행할 수 없으므로 중앙정부에 의한 방향제시/지도가 반드시 필요하다고 주장한다. 정부의 역할이 달라지고 새로운 정책수단이 필요한 것일 뿐, 여전히 강력한 정부가 필요하다는 것이다(정무권, 2001).

현실에 존재하는 거버넌스는 다양한 유형, 수준의 거버넌스의 혼합체일 수밖에 없다(Kooiman, 2000). 시장, 계층제, 네트워크 거버넌스 등 어떤 종류의 사회적 조정 제도도 실패할 수밖에 없기 때문이다(Stoker, 2000). 네트워크 거버넌스는 단지 새로운 형태의 사회적 조정, 즉 거버넌스 구조일 뿐, 시장이나 계층제를 완벽하게 대체할 수 있는 존재는 아니다(Rhodes, 1997). 이러한 관점에서, 신공공관리론과 네트워크 거버넌스, 어느 것도 아직 전통적인 행정학의 패러다임을 완전히 대체하지 못하였다고 할 수 있다.²⁰⁾

20) 예를 들어 ‘상의하달식 내부관리(top-down internal management)’에 반대하는 네트워크 거버넌스 논리(Jessop, 1997)에 근거하여 조직 내부관리를 개혁한다 하더라도, 전통적인 관료제적 행정학 패러다임, 그리고 신공공관리론 등의 처방이 필요한 경우가 반드시 존재한다. 네트워크 거버넌스 논리의 처방만으로 효율적인 관리를 한다는 것은 불가능하다. 그리고 이것은 전통적인 행정학과 신공공관리론의 경우에도 마찬가지이다.

거버넌스, 특히 네트워크 거버넌스 역시 행정의 모든 문제를 해결할 수 있는 만병통치약이 아니다. 특히 한국의 경우 네트워크 거버넌스 논리에 의한 행정개혁은 시기상조인지 모른다. 그럼에도 불구하고 '거버넌스'라는 개념이 막강한 위력을 발휘할 수 있었던 이유는 전통적인 행정학에 대한 근본적인 변화/개혁의 필요성에 대한 절실한 인식 때문이라 할 수 있다. 여기에서 중요한 사실은, 거버넌스라는 용어가 광범위하게 사용된 이유가 네트워크 거버넌스의 논리가 받아들여졌기 때문이라기보다는, 무엇인가 새로운 것을 의미하는 '수사'가 필요했기 때문인지 모른다는 점이다.

이론의 현실 적합성 여부와 상관없이, 단지 수사적인 이유에서 새로운 이론들의 '이름만 빌리는 일'은 행정개혁에 전혀 도움이 되지 못한다. 특히 행정부가 행정부를 스스로 개혁해야 하는 행정개혁의 경우, 새로운 이론의 수사적인 목적에 의한 이용은 문제의 본질에 대한 근본적인 개혁 없는 '전시용 개혁'으로 국민의 불만을 무마하기 위한 수단에 불과하기 때문이다. 이러한 관점에서, 네트워크 거버넌스에 대한 구체적인 정의는 학술적으로, 그리고 현실적으로 중요한 의미를 갖는다고 하겠다.

참고문헌

- 김광웅. (2000). 협력체제(Partnetship)와 효과적인 국정운영. 박재창 편. 「정부와 NGO」. 서울: 법문사: 20-47.
- 김균. (2000). 하이테크와 신자유주의. 안병영□임혁백 편. 「세계화와 신자유주의 - 이념□현실□대응」. 서울: 나남출판: 85-103.
- 김근세. (2000). 국정관리체계의 갈등: 정부조직관리개혁을 중심으로. 한국행정학회 하계 학술대회. 「국정관리의 새로운 방형과 과제」. 서울.
- 김석준. (2000). 한국 국가재창조와 뉴 거버넌스: 새로운 패러다임의 모색. 「한국행정학보」. 34(2): 1-21.
- 김석준 외. (2000). 「뉴 거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- 김정렬. (2000). 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. 「한국행정학보」. 34(1): 21-39.
- _____. (2001). 영국 블레어 정부의 거버넌스. 「한국행정학보」. 35(3): 85-102.

- 문순홍□정규호. (2000). 거버넌스와 젠더: 젠더친화적 거버넌스의 조건에 대한 탐구. 한국 정치학회하계학술대회. 「Post-IMF Governance」. 서울.
- 박영주. (2000). 뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장간의 역할과 책임의 모색. 「한국행정학보」. 34(4): 19-39.
- 박재욱□류현욱. (2000). 로컬 거버넌스와 시장의 리더쉽. 한국행정학회 하계학술대회 발표논문. 「국정관리의 새로운 방향과 과제」. 서울.
- 배응환. (2002). 지방정부와 지방환경 NGO 관계: 개발논리에 대한 환경보존논리의 대응을 중심으로. 「한국행정학보」. 36(1): 253-74.
- 서울시정개발연구원. (2001). 「서울시정의 로컬 거버넌스 도입전략」. 정책토론회. 2001. 11. 28. 서울.
- 유재원. (2000). 세계화, 신자유주의 그리고 지방자치. 「한국행정학보」. 34(4): 155-174.
- 이명석. (1999). 합리적 선택론의 신제도주의. 정용덕 외 편. 「합리적 선택과 신제도주의」. 서울:대영문화사: 9-30.
- _____. (2001a). 신자유주의, 신공공관리론, 그리고 행정개혁. 「사회과학」. 40(1): 1-45.
- _____. (2001b). Jens Blom-Hansen의 신제도주의적 정책망 분석. 「정책학의 주요이론」. 서울:법문사. pp.118-126.
- _____. (2002). 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」. 36(4): 185-205.
- _____. (2006a). 거버넌스 이론의 모색: 민주행정이론의 재조명. 「국정관리연구」. 1(1): 36-63.
- _____. (2006b). 공공선택이론과 거버넌스. 「국가경영전략」. 성균관대학교 국가경영전략연구소. 5(2): 145-170.
- _____. (2006c). 거버넌스에서 정부로?: 한국장기이식 거버넌스 사례를 중심으로. 「한국정책분석평가학회보」. 16권 3호: 195-220.
- 전대성. (1997). 지방행정의 새로운 접근방법: 통치양식이론을 중심으로. 한국행정학회 동계 학술대회 발표논문.
- 정무권. (2001). 정부와 NGO의 관계: 개념화의 문제와 이론적 쟁점. 「사회과학논평」. 21: 93-139.
- 정용덕 외 역. (1998). 「미래의 국정관리」. 서울: 법문사.
- 정정길. (2000). 「행정학의 새로운 이해」. 대명출판사.
- 하연섭. (1999). 역사적 제도주의. 정용덕 외 편. 「신제도주의 연구」. 서울:대영문화사:

9-36.

허철행. (2000). 김대중정부 신자유주의 정부혁신의 비판적 검토. 「행정개혁 2년: 성과와 반성」. 2000년도 한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집: 1-26.

ACIR. (1987). *The Organization of Local Public Economy*. Washington. D.C.: ACIR.

Amin, A. and J. Hausner. (1997). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Lyme. U.S.A: Edward Elgar.

Andrew, C. and M. Goldsmith. (1998). From Local Government to Local Governance - and Beyond? *International Political Science Review*. 19(2): 101-117.

Aucoin, P. and R. Heinnzman. (2000). The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform. in G. Peters and D. Savoie. (eds). *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. London: McGill-Queen's University Press. pp. 244-280.

Beetham, D. (1996). *Bureaucracy*. 2nd edition. Buckingham: Open University Press.

Campbell, J., R. Hollingsworth, and L. Lindberg (1991). *Governance of the American Economy*. Cambridge University Press.

Cohn, D. (1997). Creating Crises and Avoiding Blame: The Politics of Public Service Reform and the New Public Management in Great Britain and the United States. *Administration and Society*. 29(5): 584-616.

Considine, M. and J. Lewis. (1999). Governance at Ground Level: The Frontline Bureaucrat in the Age of Markets and Networks. *PAR*. 59(6): 467-460.

Ellwood, J. (2000). Prospect for the Study of the Governance of public Organizations and Policies. in C. Heinrich and L. Lynn, Jr. (eds). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy*. Cambridge. Cambridge University Press.

Heinrich, C. and L. Lynn, Jr. (eds). (2000). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Hood, C. (1991). "A Public Management for All Season?". *Public Administration*. 69(Spring):3-19.

Harmon, M. and R. Mayer. (1986). *Organizational Theory for Public Administration*. Glenview: Scott, Foresman.

Ingraham, P. and K. Donahue. (2000) Dissecting the Black Box Revisited: Characterizing Government Management Capacity. in C. Heinrich and L. Lynn, Jr. (eds). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington D.C.: Georgetown University Press.

Jennings, Jr., E. and J. Ewalt. (2000). Driving Caseloads Down: Welfare Policy Choice

- and Administrative Action in the States. E. in C. Heinrich and L. Lynn, Jr. (eds). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Jessop, B. (1997). The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance. in Ash Amin and Jerzy Hausner. (1997). *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Lyme, U.S.: Edward Elgar. pp.95-128.
- _____. (2000). Governance Failure in G. Stoker. (ed.). *The New Politics of British Local Governance*. St. Martin Press. pp.11-32.
- John, D., D. Kettle, B. Dyer & W. Lovan. (1994). "What Will New Governance Mean for the Federal Government?" *Public Administration Review*. 54(2): 170-175.
- Kickert, W. (1997). Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism'. *Public Administration*. 75: 731-752.
- Kiely, R. (1998). Neoliberalism Revised? A Critical Account of World Bank Conception of Good Governance and Market Friendly Intervention. *International Journal of Health Services*. 28(4): 683-702.
- Kooiman, J.(1993). Societal-Political Governance: Introduction. in J. Kooiman. ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- _____. (2000). Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction. in Pierre, J. (ed). *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Lappe, M. and P. M. Du Bois. (1994). *The Quickening of America: Rebuilding Our Nation, Remaking Our Lives*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Lynn, Jr., L., C. Heinrich and C. Hill. (2001). *Improving Governance: A New Logic for Empirical Research*. Washington. D.C.: Georgetown University Press.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New labour, Policy And Society*. Sage.
- Osborne, D. and . (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.
- Ostrom, E. (1986). An Agenda for the Study of Institutions. *Public Choice*. 48(1): 3-25.
- _____. (1990). *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Ostrom, V. (1989) *Intellectual Crisis in American Public Administration*. Tuscaloosa: University of Alabama Press.
- Peters, G. (1996). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University Press of Kansas.

- _____. (2000). Globalization, Institutions, Governance. in G. Peters and D. Savoie. (eds). *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. London: McGill-Queen's University Press. pp.29-57.
- Pierre, J. (1999). Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. Williams, D. (2001). *Urban Affairs Review*. 34(3): 372-396.
- _____. (2000). *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Bristol, PA: Open University Press.
- _____. (2000). The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme. *Public Administration*. 78(2): 345-363.
- Roderick, M., B. Jacob, and A. Bryk. (2000). Evaluating Chicago's Efforts to End Social Promotion. in C. Heinrich and L. Lynn, Jr. (eds). *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Rosenau, J. (1992). Governance, Order, and Changes in World Politics. in Rosenau, J. and E. Czempiel. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press. pp. 1-29
- Rosenau, J. and E. Czempiel. (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Saint-Martin, D. (1998). Management Consultants, the State, and the Politics of Administrative Reform in Britain and Canada. *Administration and Society*. 30(5): 533-569.
- Stoker, G. (1998). Governance as Theory: Five Propositions. *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.
- _____. (2000a). *The New Politics of British Local Governance*. St. Martin Press.
- _____. (2000b). Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. in J. Pierre. *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Williams, D. (2001). Macro-Policy and Cumulative Effects: Elements Necessary to Move from Government to Governance. paper presented at 14th annual PAT-Net Conference. *Changing Discourses: Democracy, Institutions and Civil Space*. Leiden University, The Netherlands, June 21-23.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. World Bank, Washington.
- Wright, V. (2000). Blurring the Public-Private Divide. in G. Peters and D. Savoie. (eds). *Governance in the Twenty-first Century: Revitalizing the Public Service*. London: McGill-Queen's University Press. pp.155-177.