

## 국가간 협치(governance)의 실증적 비교분석

최 창 현\*

### 〈目 次〉

- I. 서 언
- II. 협치(governance)에 대한 이론적 검토
- III. 연구설계: 협치 개념의 조작적 정의
- IV. 협치의 인자분석과 국가간 비교분석
- V. 결 어

### 〈요 약〉

이제까지 협치(governance)에 관해 많은 논문이 나온 것만큼이나 그 개념 및 관점이 다양하다. 개념 및 관점의 다양성으로 인해 이론형성의 공고성에 의문이 제기되기도 한다. 따라서 협치 개념이 지니는 다양성과 다차원성을 분석적으로 이해한다면 개념의 혼란을 줄일 수 있다. 먼저 협치에 대한 개념의 정의 및 여러 관점을 살펴보고 국가 중심의 협치의 내용을 살펴본다. 이제까지의 협치에 대한 연구는 개념의 조작화 시도가 결여된 채로 협치 개념에 대한 논의와 이론 모형의 정립에 국한되어 왔다. 이 글에서는 협치 개념을 측정하기 위한 개념의 조작화를 소개한다.

조작화한 여섯 가지의 협치 지표를 활용하여 협치의 확인적 인자분석(confirmatory factor analysis)을 통해 협치 개념의 구성인자를 검증한다. 확인적 적합도검증 결과 3인자 모형이 가장 적합한 것으로 나타났다. 즉 협치 개념이 시민의 참여와 책임성, 정치적 안정성과 무폭력으로 구성된 시민참여라는 인자와 정부효과성, 규제의 질로 구성된 정부정책이라는 인자, 그리고 법치, 부패의 통제로 구성된 법·제도라는 인자 등의 세 개의 인자로 구성되어 있다.

이 글에서는 적합도 검증결과에 입각하여 협치를 세 개의 인자로 보고, 변량분석 등을 통한 협치의 국가간 비교분석을 실시한 결과 아시아 국가·선진국·기타 국가군은 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 이러한 연구결과가 시사하는 정책적인 함의는 규칙기반 협치를 시행하는 선진국가군은 관계기반 협치를 시행

\* 관동대학교 행정학과 교수

하는 아시아 국가군이나 기타 국가군에 비해 더 좋은 협치를 한다고 볼 수 있다.

【주제어 : 협치(governance), 관계기반 협치(relation-based governance), 규칙기반 협치(rule-based governance), 협치지표】

## I. 서 언

역사적으로 정부의 역할은 마치 시계추처럼 정부역할의 확대와 축소를 반복해 왔다. 20세기 중반에는 시장실패(market failure)에 대한 대응으로서 정부의 개입(government intervention)의 확대가 이루어 졌다. 정부의 능력에 대한 신뢰가 극에 달하여 사회의 거의 모든 부분에 정부의 입김이 강한 거대정부(big government)가 주종을 이루어 왔다. 그러나 20세기 중반에 들어서며, 각국<sup>1)</sup> 정부들은 여러 가지 이유로 그 한계를 드러내게 되었고 어디에서나 ‘작은 정부(small government)’ 움직임이 거세게 일어나고 있다. 그 자리를 메우는 기제로서 ‘협치(governance)’<sup>1)</sup>가 부상하여 여러 측면에서 중요한 공헌을 하고 있다. 즉 정부 개입의 강화는 또 다른 정부실패(government failure)나 정책실패(policy failure)를 초래했으며 이에 대한 대응으로서 최근 협치가 새로운 패러다임으로 논의되고 있다.

이는 정부정책과정에서 규제 중심의 정부 역할로부터 공존 또는 공생 중심의 네트워크 구성이라는 의미로 파악할 수 있다<sup>2)</sup>. 협치를 논의하는 데 있어서

---

1) governance에 대한 적절한 용어는 아직 합의되어 있지 않다. governance에 대해 공치(共治), 국정관리(國政管理), 치리(治理), 국가경영(國家經營), 협치(協治) 등으로 표현하고 있으며 우리나라 언어적 표현에 있어서 ‘함께 다스림’, 또는 ‘더불어 다스림’으로 번역하는 것이 가장 적절하다고 볼 수 있다. 한자어로 표현하자면 협치(協治), 통치(統治)와 유사하지만 ‘통치(統治)’란 의미가 다분히 과거 중앙집권적체제의 권위주의적이며 관료적인 냄새가 강하기 때문에 적절하지 않을 수도 있다. ‘협(協)’이란 뜻은 ‘화합하다’, ‘함께 하다’의 의미를 내포함으로 화합하여 다스린다는 말로서 따라서 이 글에서는 governance를 협치(協治)로 표현하기로 한다.

2) 최근의 행정학자들은 협치(governance)를 행정이나 정책의 대체어로 사용하기를 원한다(Kertl, 1993; Osborne & Gaebler, 1992). 위 학자들은 기존의 행정 또는 정책이 정부중심의 독점과 계층제(hierarchy)를 전제로 한 것이라고 비판하고 새로운 행정 방식으로서 팀워크(team work)와 참여(participation)를 강조하고 있다. 따라서 협치는 공공 부문에서 복잡한 조직 체계들 간의 상호 작용의 형태를 강조하고 조직과 제도가 서로 융합되어 공적활동에 기여하려는 것을 의미한다고 할 수 있다(김석준 외, 2002).

Jessop(2000)은 시장과 국가의 이원론에서 출발하여 시장실패와 국가실패를 모두 극복하는 새로운 방식으로 이해하고 있다. 즉, 국가와 시장 양자가 모두 다양하고 복잡한 경제적, 정치적, 사회적 문제를 다루는 데 실패하여, 이들의 대안으로 협치가 시장과 국가 중간의 방식으로서 제 3의 길로 나타난 것이라 주장한다.

이러한 협치의 개념과 이론이 등장하게 된 주요배경은 세계화, 정보화, 민주주의, 신자유주의의 확산 및 국가의 기능변화 등으로 요약할 수 있다. 세계화와 정보화라는 새로운 질서의 도래는 기존 국민국가와 산업화에 익숙한 통치방식과 시스템을 전면적으로 바꿀 것을 요구하고, 이에 부응하여 각 나라에서 공동체 운영의 기본질서를 바꾸는 과정에서 등장한 것이 거버넌스 즉, 협치인 것이다. 이는 세계화, 정보화, 민주화 등의 21세기라는 새로운 시대에 걸맞은 공동체의 운영체제와 양식에 대한 새로운 이해를 요구하는 것이다. 과거 20세기까지 유지되어 온 정부나 대의민주주의의 정치체제를 대체하는 새로운 세계관과 인식체계 위에서 공동체의 운영체제와 양식을 구축한 것이 협치이며, 이것은 과거와 다른 패러다임에 의한 것이다(김석준 외, 2000).

이제까지 협치에 관해 많은 논문이 나온 것만큼이나 그 개념 및 관점이 다양하다. 개념 및 관점의 다양성으로 인해 이론형성의 공고성에 의문이 제기되기도 한다. 이처럼 협치의 개념이나 그 이론이 등장하게 된 배경에 대한 설명은 다양하므로 어느 관점과 어떤 학문에서 이를 접근하느냐에 따라 그 내용과 설명방식은 다양하다고 볼 수 있다.

협치에 대한 보편적으로 수용 할 수 있는 개념정의를 발견하기는 어려운 실정인데, 이는 협치가 정부역할의 미래상에 대한 은유 기능에 초점을 부여해 왔다는 사실과 무관하지 않다. 또한 협치의 정의들이 각국의 고유한 현실을 반영하고 있다는 점도 일반화를 제약하는 주요원인으로 지적 될 수 있다(김정렬, 2000). 따라서 협치 개념이 지니는 다양성과 다차원성을 분석적으로 이해한다면 개념의 혼란을 줄일 수 있다. 먼저 협치에 대한 개념의 정의 및 여러 관점을 살펴보고 국가 중심의 협치의 내용을 살펴본다. 이제까지의 협치에 대한 연구는 개념의 조작화 시도가 결여된 채로 협치 개념에 대한 논의와 이론 모형의 정립에 국한되어 왔다.

이 글에서는 협치 개념을 측정하기 위한 개념의 조작화를 시도한다. 또한 여섯가지의 협치지표를 활용하여 각 국의 협치 현황과 우리나라의 현황을 비교, 분석하고자 한다.

## II. 협치(governance)에 대한 이론적 검토

### 1. 협치의 다차원성 및 관점의 다양성.

협치의 개념은 국가 내부의 운영체제나 그 방식에 관한 것을 중심으로 제기되었으나, 점차 그 차원을 다양화시켰다. 세계화와 지방화가 동시에 다차원적으로 추진되는 세계화(globalism), 지역주의(regionalism), 국가주의(nationalism) 및 지방주의(localism)등이 공존하는 시대가 되면서 협치도 이에 중첩하여 대응하는 다차원성으로 나타난 것이다(김석준 외, 2000). 협치는 다차원성이라는 측면에서 국제적 협치(global governance), 지역적 협치(regional governance), 국가적 협치(national governance), 지방적 협치(local governance) 등으로 구분 될 수 있다. 이들의 개념적 특성을 예시하면 다음과 같다.

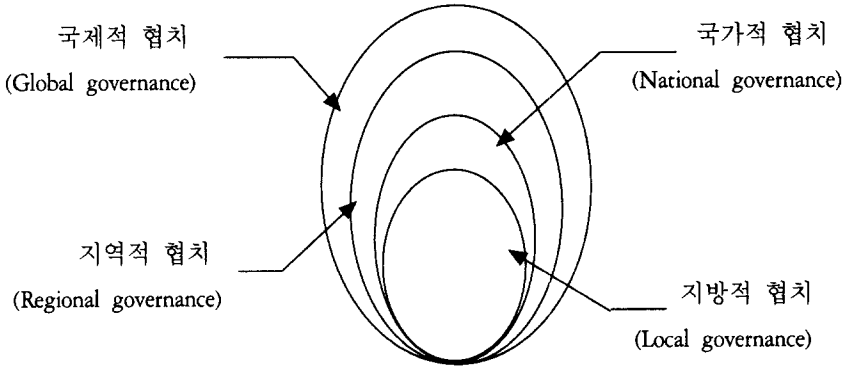
국제적 협치(global governance)는 세계체제 수준에서의 정치, 군사, 경제, 과학기술, 환경, 통상, 보건, 문화, 스포츠 등과 관련한 협치를 다루는데 대표적인 국제기구로 UN, UNDP, UNESCO, OECD, ILO, WTO, WHO, World Bank, IMF 등이 있으며, 이들의 영향력도 다양하다. 지역적 협치(regional governance)는 EU, NAFTA, APEC, ASEM, ASEAN, NATO 등과 같은 지역을 단위로 하는 정치, 경제, 군사안보, 문화 등의 협치를 의미한다. 지역적인 블록의 형성이 가속화되면서 지역안보나 지역 내 경제이익을 도모하기 위한 지역의 협치 요구가 증가하고 있다. 국가적 협치(national governance)는 일반적인 협치를 다루는 것이다. 이는 국민국가를 단위로 하는 것으로 세계화와 정보화의 진전은 점차 전 세계의 협치나 지역의 협치와의 조화와 공존을 필요하게 되었다. 선진국 행정개혁의 기본이 되는 Osborne과 Gaebler의 '정부 혁신의 길3)' 및 '정부개혁의 다섯 가지 전략' (역, 1998)등에서 핵심적으로 제시된 바 있다. 지방적 협치(local governance)는 세계화와 민주주의의 진전에 따라 지방자치의 심화, 확산하면서 중시되는 부분이다. 국민들이 직접 참여하

---

3) 이 책에서는 10가지의 정부개혁의 원칙을 소개하고 있다.

1. 촉매정부: 정책집행 보다는 정책조정에 치중하는 정부,
2. 지역사회 소유의 정부: 국민에 대한 서비스 제공보다는 국민에게 권한을 이양하는 정부,
3. 경쟁적 정부: 정부 서비스 전달에 경쟁제를 도입하는 정부,
4. 임무지향적 정부: 규칙지향적 조직을 바꾸는 정부,
5. 결과지향적 정부: 투입이 아니라 성과에 예산을 지원해 주는 정부,
6. 고객지향적 정부: 관료제가 아니라 고객의 욕구를 충족시켜 주는 정부,
7. 기업가적 정부: 지출보다는 수입을 강조하는 정부,
8. 예방적 정부: 치료보다는 예방에 치중하는 정부,
9. 분권적 정부: 계층제보다는 참여와 팀워크를 중시하는 정부,
10. 시장지향적 정부: 변화의 수단으로 시장기구를 활용하는 정부.

고 결정하겠다는 참여민주주의의 욕구 증대로 나타나면서 지방차원에서 지방정부, 지방기업 및 지방NGO들을 중심으로 새롭게 나타나는 것이 지방의 협치이다.



<그림 1> 협치의 제수준

또한 협치 이론 분석에는 세 가지 접근법이 있는데, 국가 중심의 협치, 시장 중심의 협치 및 시민사회 중심의 협치로 나눌 수 있다(김석준, 2000). 이는 각각의 논리가 통치의 질서에 따라 움직이는 것을 나타내 주는 것을 의미하는데, 국가중심은 관리주의적 관점에서의 통치 질서, 시장중심은 자본주의나 경제의 원리에 의한 통치 질서, 시민사회 중심은 민주주의적 관점에서의 통치 질서로서 이는 협치 이론의 세 가지 접근법이 각각의 논리가 분명함을 나타낸다.

협치는 환경의 변화에 따라 시장실패에서 국가실패로, 그리고 국가실패에서 새로운 통치과정의 등장으로 이어지는 순환론적 반응으로 등장하였다기보다는 관련 행위자들의 목적 지향적이고 의식적, 능동적인 노력의 결과라고도 볼 수 있다(Jessop, 1998). 따라서 협치는 국가중심의 조정양식이 한계에 처한 상황에서 국가와 시장 및 시민사회를 구성하는 주체들의 영향력 정도에 따라 실제로 다양한 모습으로 나타날 수 있다.

## 2. 협치의 개념 정의

협치에 대한 연구는 그 개념 정의에 대한 합의의 결여뿐만 아니라 차원성에 대한 합의가 결여되어 있다. 협치에 대한 문헌조사를 해보면 다양한 개념정의를 찾아볼 수 있다. 협치의 사전적 정의를 살펴보면, American Heritage Dictionary에 의하면 “통치(governing)의 행위, 과정 및 권력 또는 정부”로, Oxford English Dictionary는

“통제나 권위를 적용 대상에 행사하기 위해 필요한 통치의 행위나 방식 또는 규제체제”로 정의한다(Streeter, 1996). 그리고 세계은행(World Bank, 1992; 1997)은 “국정운영을 위한 정치적 권력행사” 또는 “발전을 위해 한 국가의 경제·사회적 자원들을 관리하는 권력행사의 방식”으로 정의하고 있다. UNDP(1997)는 “협치란 한 국가 내의 모든 수준에서 국정을 관리하기 위해 경제적·정치적·행정적 권한(authority)을 행사하는 것으로 볼 수 있다. 그것은 사회 내의 시민들과 집단들이 자신들의 이해 관계를 밝히고 그들의 법적인 권리를 행사하며 자신들의 의무를 다하고 그들 간의 견해 차이를 조정할 수 있는 기구, 과정, 제도로서 구성된다”고 정의하고 있다. 또한 이명석(2002)은 협치를 공통의 문제해결을 위한 사회적 조정 방법으로 정의하고 있다.

일반적으로 협치는 기존의 행정 이외에 통치를 위한 제도·방법·도구는 물론 시민과 정부의 관계 및 국가의 역할까지 포함하는 개념으로 이해되고 있다. 협치의 개념은 오늘날의 행정이 시장화·분권화·네트워크화·기업화·국제화를 지향함에 따라 종래의 집권적 관료 구조에 바탕을 둔 전통적 행정을 대체하는 개념으로 사용되고 있다(이종수, 2000). 그리고 Rhodes(2000)는 기업 또는 국가의 감사, 투명성, 정보공개 등의 절차를 강조하는 ‘기업 지배구조(corporate governance)’와 ‘좋은 협치(good governance)’, 민간경영기법에 의한 정부관료제 관리효율성 제고를 강조하는 ‘신공공관리론(NPM: New Public Management)’, 정부/시민사회/시장간의 경계변화를 강조하는 ‘국제적 상호관계(international interdependence)’와 ‘사회-사이버네틱 체제(socio-cybernetic system)’ 그리고 네트워크(network) 등의 7가지 정의를 제시한다. Lynn 등(2001)은 협치를 “공적인 방법으로 비용이 충당되는 재화와 용역의 공급을 제한·처방·허용하는 법률, 규칙, 사법적 결정 및 행정적 처리의 체제(regime)”라고 정의한다. 이렇듯 여러 기관과 학자들은 각각의 개념적 토대를 마련해 놓고 이를 해석하고 연구하고 있다. 확실하게 정해지거나 통일된 개념은 아직까지 보이지 않지만 협치의 내용과 그 구성은 거의 비슷해 보인다.

협치의 수준에는 국제적 협치(global governance), 지역적 협치(regional governance), 국가적 협치(national governance), 지방적 협치(local governance) 등의 네 가지 수준으로 구분되어 있다. 이제까지 협치에 관한 연구는 이 네 가지 수준 중 주로 국가적 협치 및 지방적 협치에 국한되어 왔다. 먼저 국제적 협치(global governance)의 개념 정의를 살펴보면 Gordenker와 Weiss(1996)는 개별국가가 독자적으로 해결할 수 없는 사회적, 정치적 이슈를 효과적으로 처리하기 위한 노력이라고 본다. 그리고 Young(1994)은 독립적 행위자로 구성된 국제사회에서 갈등을 해결하고 상호협조

를 목적으로 하는 게임의 규칙을 정할 수 있는 사회제도를 수립하고 운영하는 것이라 보았으며, 글로벌 거버넌스 위원회(Commission on Global Governance, 1995)에서는 개인과 제도, 공공부문과 민간부문에 걸쳐 공동관심을 다루는 다양한 방법의 총화로서, 상호 대립하는 다양한 이해관계를 해결하기 위한 협조적이고 지속적인 과정이라고 본다. 또한 Lake(1996, 1999)는 국제적 협치를 무정부적 동맹관계(anarchic alliance)로 해석하고 있다.

지역적 협치(regional governance)수준에서의 개념정의를 살펴보면 Gamble과 Payne(1996), Hettne(1999)는 현재의 세계 정치경제의 급증하는 상호의존성에 대응하여, 기존의 국가뿐만 아니라 시장 및 사회적 행위자들을 중요한 참여자로 포함하고 있으며, 정치, 경제, 사회, 문화, 환경 등 다양한 분야의 이슈들을 다루고 있다고 보고 있다. 그리고 Hottne과 Soderbaum(2000)은 동지회(club of friends), 군사정권 및 군사지도자 간의 협치(military regime and warlord governance), 기업들간의 초국가적 협치(trans-state governance)로 지역적 협치를 해석하고 있다.

국가적 협치(national governance)수준에서는 Peters(1998)는 정부조직이 계층제 형태를 띠고 있을 때 이에 대한 대안으로 사용되는 정부운영 모형을 협치라 보았으며, Osborne과 Gaebler(1992)는 관료주의적 전통적 행정에서 기업가적 정부(신공공관리, NPM)로의 변환을 국가적 협치로 보았다. 그리고 Bjork과 Johansson(2000)은 국가가 중요한 행위자로 남아 있으며 협치이론은 국내 정치체제에 초점이 맞추어져 있음을 상기시키고 있다. Bowornwathana(1997)는 신 민주 협치 패러다임(new democratic governance paradigm) 즉 최소국가를 구체화하여 보다 적은 이슈를 다루는 보다 작은 정부, 세계적 비전과 신축성을 가진 정부, 책임 있는 정부, 공정한 정부를 국가적 협치로 보고 있다.

지방적 협치(local governance)수준에서는 Barber(1999)는 시민사회의 강력한 협치는 각 개인을 계도하고 권한을 강화하며 시장(marketplace)을 길들일 수 있다고 본다. 전종섭(2000)은 개인의 참여뿐만 아니라 단체나 결사, 그리고 기관의 광범위한 참여를 통해 시민사회를 발전시키는 방법이라 할 수 있다고 보며, Ehrenber(1999), Janoski(1998), Keane(1998), O'Connell(1999), Seligman(1992)은 시민, 사회단체, 정부, 시장간의 사회적 상호작용이라고 본다. Habermas(1984), Rawls(1996), Sandel(1996)은 지역사회가 온정적이면서도 식견 있는 진정한 지자체정신(communal spirit)을 형성하지 않고는 협치의 과정은 효과적이거나 지속적이라고 말할 수 없다고 본다. 이 글에서는 국가적 수준 및 국제적 수준에서의 협치에 국한하여 UNDP(1997)와 World Bank(1997)의 개념에 주로 입각하며 협치 개념을 조작화한다.

### 3. 협치의 실현을 위한 정부 모형

행정개혁이나 정부혁신은 국가의 경쟁력 차원에서도 중요한 문제라 할 수 있다. 국가의 경쟁력은 생산성, 효율성, 수익성의 요소를 의미하며 삶의 질을 제고하고 사회적 후생을 증가시키는 강력한 수단(Competitiveness Advisory Group, 1999)을 의미하는데, 이는 국가차원의 생산성 향상을 의미하고, 또 다른 의미로는 세계시장의 요구에 맞춰 고부가가치 상품과 서비스를 생산함으로써 모든 국민들의 실질소득을 증가시킬 수 있는 국가의 능력(U. S. Competitiveness 2001)을 의미한다. 이 의미는 국가혁신의 기능확대에 주력하는 국가 경쟁력의 특성을 말한다. 그리고 영토 내에서 활동 중인 기업들의 국내적, 세계적 경쟁력을 유지하게 해 주는 환경을 제공해 주는 국가의 능력(The World Competitiveness Yearbook 2000)을 국가경쟁력이라 하는데 여기서는 기업을 지원하는 국가능력을 중시하는 국가 경쟁력의 특성을 말한다. 국가 경쟁력은 정부경쟁력, 기업경쟁력, 국민의 경쟁력의 3자가 제고되어야만 전체 국가경쟁력이 향상된다고 할 수 있다. 국가경쟁력 향상이 실질적인 효과를 거두기 위해서는 인권, 부패방지, 시민사회의 참여, 정책결정과정의 투명성 등 국가적 협치(national governance) 개선이 필요하다는 입장이다.

이러한 입장 아래 국가적인 협치의 실현을 위한 정부 모형으로는 관료제적인 정부를 개혁하기 위한 Peters(1998)의 네 가지 모형이 있다.

이 네 가지 모형은 바람직한 정부를 위한 구상으로서 시장형 정부 운영모형(market government model), 참여형 정부 운영모형(participative government model), 신축형 정부운영모형(flexible government model), 규제완화형 정부 운영모형(deregulated government model)을 말한다. 시장형 정부 운영모형(market government model)의 기본적인 관점은 정부를 개혁하는 데 시장의 기능을 활용하고 사적부문의 관리 활동이 전통적인 정부 부문 관리 방식보다 우수하다는 데 그 적용 가능성에 대한 매력을 지니고 있다(윤영진·김태룡 외, 2002). 시장형 정부 운영모형의 구조는 분권화의 구조를 가지고 있으며, 관리방식은 민간부문의 관리 기법을 채택하고 있다. 시장개념에 입각한 인센티브를 가지고 정책결정을 내리며 저렴한 비용으로서 공익의 가치를 가지는 정부 운영 모형이다.

참여형 정부 운영모형(participative government model)은 1990년대 이후의 지배적인 정치적 추세이기도 하다(Peters, 1998). 시장형 정부 운영모형과 참여형 정부 운영 모형과는 대조되는 개념이지만 이 두 접근법의 공통점은 관료제가 바람직한 정부에 대한 장애가 된다는 신념이다(윤영진·김태룡 외, 2002). 이 개념의 구조는



수평적 조직구조를 가지고 있으며 관리 방식은 TQM(Total Quality Management)과 Team으로 하고 정책의 결정은 전문가들의 협상이나 협의에 의해 논의된다.

신축적 정부 운영모형(flexible government model)은 기존의 공공 부문 관리 형태와는 정반대인 것으로 생각할 수 있다. 그리고 새로운 사건이나 일들에 대해 수동적이거나 습관적으로 반응하기보다는 현재의 알맞은 정보와 자원을 가지고 환경의 변화에 대해서 적절하게 대응·대비하는 정책을 만들어내는 정부와 그 기관의 능력을 말한다. 변화하는 사회 안에서의 적절한 대응은 정부가 가져야 할 기능이라 생각하지만, 공공 부문에서 조직의 영속성(permanence)은 과거의 사회적인 프로그램들을 제도화하는 경향으로 나타난다(윤영진·김태룡 외, 2002). 과거부터 현재까지 제도화되어 있는 조직이나 이 조직내의 정책들은 빠르게 변화하는 사회 환경 속에서 탄력적으로 대처하지 못하여 경직되어 있는 상태로 존재하게 되어 있다. 신축성 있게 대처하기 어려운 이러한 정부운영방식에 신축적 정부운영 모형의 구조는 가상조직의 형태를 갖추어야 하며 관리방식은 일시적(temporary)이며 적응적인 인사관리의 형태가 될 것이다.

규제완화형 정부 운영모형(deregulated government model)은 규제완화라는 말부터가 여러 가지를 생각할 수 있게 만든다. 규제완화의 정부 운영모형은 기존정부의 문제점을 내부적 관리, 규제에 대한 완화를 통해 창의성과 활동성을 높이고 특정한 지침이나 규제 등을 완화하고 자율성의 보장을 통해 생산성의 증대를 가져오는 모형이라고 할 수 있다. 내부규제라는 말은 아마도 번문옥레(red tape)와도 동일한 생각으로 볼 수 있다. 이 네 가지의 정부모형을 정리하면 아래의 <표 1>와 같다.

<표 1> 협치의 4가지 형태

구 분	시장형 정부 운영모형	참여형 정부운영모형	신축형 정부운영모형	규제완화형 정부운영모형
정부의 문제점	독 점	계층제	조직의 영속성	내부적 규칙
구 조	분권화	수평적 조직	가상조직	특정한 지침 제거
관리방식	보상, 성과급	TQM, team	일시적·적용적	많은 자유재량권
정책결정	시장적 인센티브	전문가회의 협상	실험	기업가적 정부
공익, 가치	저렴한 비용	참여, 협의	저렴한 비용 조정	창의성, 활동성
조 정	보이지 않는 손	하의 상달	조직 개편	관리자의 자기 이익
오류발견/수정	시장적 선호	정치적 신호	오류의 제도화	많은 오류 수용
공무원제도	시장기제로 대체	계층제 축소	임시고용제 활용	내부규제 철폐
책임성 확보	시장에 의존	소비자 불만에 의존	(명확한 제한 없음)	사후통제에 의존

자료 : Peters(1998)의 모형을 수정 요약.

이 Peters의 모형은 임시조직, 또는 가상조직의 필요성을 증시한다. 즉 환경이 변하고 현 국정관리의 속성이 변함에 따라 창조적인 대응이 필요하기 때문에 실제적으로 신축적인 구조가 공공부문의 수요를 해결하는 데 더 적합하다는 것이다.

또한 공공부문의 규모 축소 압력이 거세어지는 추세 속에서 정부는 비 부처 조직과 준 정부조직의 이용을 확대하기 시작했다. 그러나 임시 고용인 및 한시적 조직은 책임성이라는 공공서비스의 가치를 감소시키고 또한 탁월한 성과에 대한 그들의 동기 유발을 감소시킬 수 있다는 문제가 있다(김석준 외, 2000). Peters는 국정관리의 문제와 그 전망에 관해 좀더 고도로 분화되고 상황 적합한 적실성 있는 견해가 필요하다고 보고 있다. 서로 경쟁 관계에 있는 각 접근법들은 문제점 및 해결책과 개혁방법간의 관계를 좀더 밀접히 연관시키기 위해 부단한 분석과 노력을 기울여야 한다(Pollitt & Geert, 1995).

협치 실현을 위한 정부 모형에는 위에서 언급한 Peters(1998)의 네 가지 협치 유형이외에도 Osborne과 Gaebler의 기업가적 정부의 협치가 있다. Osborne과 Gaebler(1992)는 행정에 대한 접근 방법으로 기업가적인 접근 방법과 관료제적인 접근으로 잘 알려진 이분법을 제시하였다. 그들은 공공부문에 시장원리인 '경쟁'을 도입하고 관료적 형식주의에서 벗어나 사명감을 가지고 국민을 고객으로 최우선 시하는 기업가적 정신을 도입해야 한다고 주장한다. 기업가적 정부의 이분법의 형태는 정부형태가 관료제의 정부 행정에서 기업가적 정부 즉 신공공관리(NPM)의 모습으로 변화해야 하는 양상을 나타낸 것이다.

### Ⅲ. 연구설계 : 협치 개념의 조작적 정의

앞에서 논의한 협치의 다차원성과 관점의 다양성을 바탕으로 협치 개념의 측정을 위한 조작적 정의와 협치의 지표를 살펴본다.

#### 1. 새로운 협치 개념: 규칙기반 협치와 관계기반 협치

협치 개념은 규칙 기반의 협치(rule-based governance)와 관계기반 협치(relation-based governance)로 규정될 수도 있다(Shuhe Li, 1998). 먼저 규칙 기반의 협치

란 5단계 게임에 비유하면 1단계로 입법부는 규칙(rule)을 만들고, 2단계로 기업은 투자를 하고 계약을 한다. 3단계로 불확실성과 충격이 현실화되고, 4단계로 행정부는 기업과 협상을 하게 된다. 5단계로 사법부는 협상을 중재한다. 이상의 5단계 게임을 생각하여 거래가 공적이고 투명한 계약 및 합의에 입각한 경우 규칙기반(rule-based) 협치라 한다. 이는 삼권분립과 견제와 균형의 원리가 확립된 성숙된 민주주의 하에서 가능하며, 규칙기반 협치가 확립되기 전에는 거래가 사적이고 암묵적인 합의에 입각한 관계기반(relation-based) 협치에 의존 할 수밖에 없다.

규칙기반의 협치에서의 관계(relation)는 단기적 형태와 내용을 지니고 있으나, 관계기반 협치는 장기적 형태 및 내용을 지니고 있다. 정보 및 투명성(information / transparency)에서 규칙기반의 협치는 공공정보(public information)에 대한 공유 및 정보에 대한 높은 투명성을 띄고 있으나, 관계기반 협치에서는 국지적 정보(local information)의 성격을 가지고 있으며 정보의 공유나 투명성을 배제하고 있다. 고정비용(fixed costs)의 측면에서 규칙기반 협치는 높은 고정비용을 관계기반의 협치는 이와 반대인 낮은 고정비용이 들어가며, 거래비용(transaction costs)<sup>4)</sup>의 측면에서도 규칙기반의 협치와 관계기반의 협치는 고정비용과 같은 양상을 보인다. 그리고 한계비용(marginal costs)<sup>5)</sup>에서 규칙기반의 협치는 작은 한계비용을, 관계기반 협치에서는 높은 한계비용의 성격을 가진다. 규모의 경제(economics of scale) 입장에서 규칙기반의 협치는 높은 규모의 경제를 가져오고, 관계기반의 협치에서는 낮은 규모의 경제를 가져오게 된다<표 2 참조>.

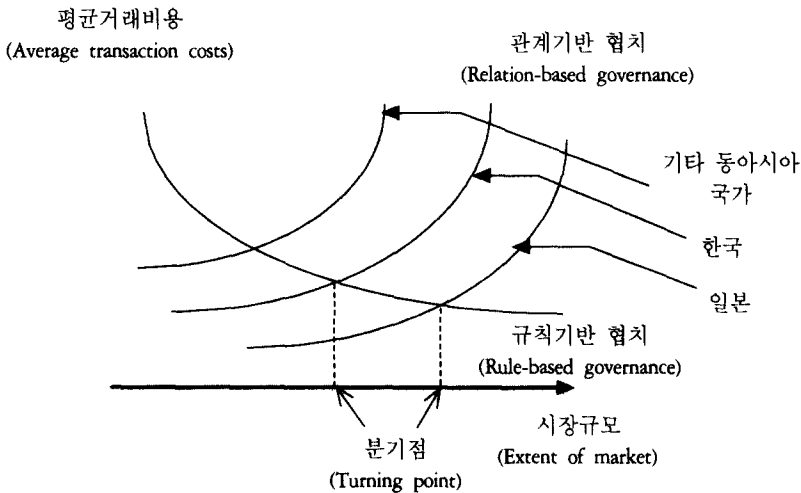
4) 거래비용은 실제 현실 경제상에서 일어나는 거래를 할 때 생기는 비용으로서 경영이나 경제 이론상으로는 보통 거래비용이 없음을 가정한다. 자유로운 진입과 완전경쟁 등이 이루어지지 않는 시장실패의 경우 제한된 합리성, 불확실성, 소수교환 관계 등으로 인해 누가 기회주의에 입각해서 행동할지 알 수 없다. 따라서 안전장치가 필요한 바, 이러한 안전장치를 확립하는 데 드는 비용이 바로 거래비용이다. 거래비용은 통제 비용, 거래관계의 유지비용, 정보비용 및 대체비용 등과 같은 경제적 교환과 연관된 모든 비용을 말한다. 전통적 의미의 효율성과는 다르게 거래비용 경제학에서 효율성은 보이지 않는 손, 즉 가격 메커니즘에 의해 자동적으로 통제되는 수요와 공급의 적정 균형상태로 규정된다(이창원·최창현, 1996).

5) 생산물 한 단위를 추가로 생산할 때 필요한 총비용의 증가분이며 한계생산비라고도 한다. 총비용 증가분의 생산량 증가분에 대한 비율로 표시하며, 총비용을 생산량으로 나눈 평균생산비와 함께 생산비함수이다.

<표 2> 규칙기반 협치와 관계기반 협치

내 용	규칙기반 협치 (rule-based governance)	관계기반 협치 (relation-based governance)
관 계(relation)	단기적	장기적
정 보(information) 투명성(transparency)	공공정보(public information) 높은 투명성	국지적 정보(local information) 낮은 투명성
고정비용(fixed costs)	높은 고정비용	낮은 고정비용
거래비용(transaction costs)	높은 거래비용	낮은 거래비용
한계비용(marginal costs)	작은 한계비용	높은 한계비용
규모의 경제(economies of scale)	높은 규모의 경제	낮은 규모의 경제

시장규모가 커지고 거래 당사자 수가 증가함에 따라 규칙기반 협치(rule-based governance)의 평균거래비용(average transaction costs)은 상대적으로 큰 고정비용(fixed costs)과 무시할 만큼 작은 한계비용(marginal costs)으로 인하여 감소 할 것이다. 이에 반해 관계기반 협치(relation-based governance)의 평균거래비용은 사적인 감시통제의 한계비용이 증가함에 따라 증가할 것이다. 관계기반 협치의 평균거래비용이 규칙기반 협치의 평균거래비용보다 커질 때 관계기반 협치에 의존하는 국가들은 규칙기반 협치에 의존하는 국가들에 비해 경쟁력을 상실하게 된다. 다시 말해 전환점(혹은 분기점, turning point)이 존재한다는 것이다. 그리고 세계화로 인한 국제적인 경쟁은 관계기반 협치를 궁극적으로는 규모의 경제가 큰 규칙기반 협치로 몰고 갈 것이다. 이러한 사실은 다음 <그림 2>에 잘 나타나 있다.



<그림 2> : 협치의 평균 거래 비용곡선

한국은 경제협력기구(OECD) 30개 회원국 중 외국인 직접 투자 규제 대상국가에서 규제가 일곱 번째로 높은 나라로 되어 있다. 내 몫 챙기기에 급급해 있는 한국사회의 집단 행동들로 인하여 외국인 투자자들은 “세금보다 한국기업의 파업이 더 무섭다”라고 하며 규칙과 법이 무시되는 사회에 대하여 외국 투자자들은 한국에 대해 등을 돌리고 있는 실정이다. 현재 정부도 현실적이고 합리적인 대안을 선택하기보다는 일련의 사건들에 대한 해결방안을 비공식적 관계에 의한 해결방안부터 찾는 보습을 볼 수 있다. 하지만 이러한 관계중심의 해결은 그리 오래 가지 못한다고 생각할 수 있으며 좀 더 구체적이고 합리적인 방안인 규칙 기반의 사회 또는 규칙기반의 협치를 향해 방향을 전환시킨다면 관계기반 협치의 사회에서 분기점(turning)에 의한 경제나 사회발전의 하향곡선을 상향 곡선으로 전환시킬 수 있을 것이라 생각된다.

## 2. 협치 개념의 조작화

이 글에서는 앞서 논의한 규칙기반 협치에 입각한 개념 정의를 바탕으로 협치를 특정국가 내에서 권한이 행사되는 방법을 결정하는 시민참여 방식, 정부정책 및 제도로 정의한다. 이렇게 정의된 협치 개념을 실증적으로 분석하기 위해 조작화된 지표는 다음과 같다.

협치의 여섯 가지 지표란 시민의 참여와 책임성(voice and accountability), 정치적 안정성과 무폭력(political stability / no violence), 정부효과성(government effectiveness), 규제의 질(regulatory quality), 법치(rule of law), 부패의 통제(control of corruption)이다 (Kaufmann, et.,al, 2002). 첫째 시민의 참여와 책임성(voice and accountability)이란 시민권(civil liberties)과 정치적 권리(political rights) 등을 측정하는 지표로서 시민의 참여(participation)를 강조하는 참여적 정부를 반영하는 지표라 할 수 있다. 여기에서 참여란 모든 남녀가 직접적으로 혹은 자신들의 이해를 대표하며 정통성을 가진 중간 단체들을 통해 정책결정에 목소리를 가져야 한다는 뜻이다. 이 지표를 측정하기 위해서는 정치적 위험도(political risk index), 정치권리(political rights), 시민권(civil liberties), 민주적 책임성(democratic accountability), 기업의 의견 표명도(business have voice to express) 등의 자료가 활용되었다. 둘째로 정치적 안정성과 무폭력(political stability / no violence)이란 그 나라 정부의 능력이나 힘으로 정치적 불안정, 테러나 폭력 등으로 인한 국민들의 생계나 삶에 대한 안정성을 반영해 주는 지표라 할 수 있다. 이 지표를 측정하기 위해서는 국내정치 위험도(Domestic Political Risk) 등의 자료가 활용되었다. 이 두

지표는 시민의 참여를 알아 볼 수 있는 지표이다.

셋째로 정부 효과성(government effectiveness)이란 정부의 서비스에 대한 인식으로 관료제의 질(quality of bureaucracy)을 나타내는 지표라 할 수 있다. 이러한 정부 효과성은 Osborne과 Gaebler의 10가지 정부 형태 중 결과지향적 정부의 성격을 가지고 있으며 모든 제도들과 과정들이 자원을 최상으로 이용하면서 욕구를 충족시키는 결과를 생산해야 한다. 이 지표를 측정하기 위해서는 관료제적 지연도(bureaucratic delays), 공무원 능력(competence of public sector personnel), 정부지출의 낭비(wasteful government expenditure), 관료제 관리시간(management time spent with bureaucracy), 정부효과성 인식도(percent who believe the government is efficient), 관료제의 질(bureaucratic quality) 등의 자료가 활용되었다. 넷째로 규제 질(regulatory quality)이란 시장지향적 정부의 성격을 가지고 있는데 기존의 관료제적인 규제와 규제의 완화를 통한 자유로운 창의성과 활동성을 지향하는 규제완화형 정부운영모형과 생각을 같이 할 수 있다. 이는 규제가 얼마나 발전지향의 모습을 가졌는지 나타내는 지표라 할 수 있다. 이 지표를 측정하기 위해서는 행정규제(administrative regulations), 정부개입(government intervention), 외국투자(foreign investment) 등의 자료가 활용되었다. 정부효과성(government effectiveness), 규제 질(regulatory quality) 이 두 가지 지표는 정부의 정책형성 및 집행 능력을 알아 볼 수 있는 지표라고 말할 수 있다.

다섯째 법치(rule of law)는 그 나라의 법적 제도적 장치가 얼마나 잘되어 있는가를 반영하는 지표로서 적절한 법과 제도의 마련은 폭력과 범죄로부터 효과적인 사회의 안정을 가져올 수 있어야 한다. 또한 법 앞에 평등하고 공정한 판결로서 경제와 사회의 발전적인 환경이 조성되도록 해야 한다는 인식을 가진 지표이며 법적 준거들이 공정하고 특히 인권에 대해서는 편파적이지 않게 집행되어야 한다. 이는 법적·제도적 장치가 얼마나 잘되어 있는가를 반영하는 지표라 할 수 있다. 이 지표를 측정하기 위해서는 계약 강제도(enforceability of contracts), 조세회피수준(extent of tax evasion), 사법부 독립성(independence of the judiciary), 범죄수준에 대한 관심(concern with level of crime), 암시장(black market), 법 준수도(law and order) 등의 자료가 활용되었다. 여섯째 부패의 통제(control of corruption)는 사회에 만연해 있는 국민의 부패에 대한 인식(perception of corruption)의 지표로서 이러한 부패의 정도를 통해 경쟁적 정부에서의 협치가 잘 이루어질 수 있는지를 가늠할 수 있는 지표이다. 또한 투명성이 부패의 통제에 있어 확보되어야 하는데 투명성은 정보의 자유로운 흐름에 기초하는 것으로, 과정, 제도 및 정보가 이것들에 관심을 갖는 사람들에게 직접적으로 접근 가능한 것이 되어야 한다. 법치(rule of law), 부패

의 통제(control of corruption) 이 두 가지 지표는 법과 제도에 대한 국가적 능력을 알아 볼 수 있는 지표이다<표 3참조>.

<표 3> 협치개념의 지표 \*

협치의 구성인자	협치지표 (governance Index)	내 용	출 처 (Source/Institution)
시민의 참여 (citizen participation)	시민의 참여와 책임성 (voice & accountability)	시민권(civil liberties)과 정치적 권리(political rights) 등을 측정하는 지표 정치적 위험도(political risk index): 1 정치권리(political rights): 2 시민권(civil liberties): 2 민주적 책임성(democratic accountability): 5 기업의 의견 표명도(business have voice to express): 9	1. Business Environment Risk Intelligence  2. Freedom House  3. Gallup International 4. Heritage Foundation / Wall Street Journal 5. Political Risk Service 6. Standard and Poor's DRI McGraw-Hill 7. World Bank 8. World Economic Forum 9. The world Business Environment Survey(WBS)
	정치적 안정성과 무폭력 (political stability / no violence)	정부의 능력이나 힘으로 정치적 불안정, 테러나 폭력 등으로 인한 국민들의 생계나 삶에 대한 안정성을 반영해 주는 지표 국내정치 위험도(domestic political risk): 6	
정부 정책 (government policy)	정부 효과성 (government effectiveness)	정부의 서비스에 대한 인식으로 관료제의 질 (quality of bureaucracy)을 나타내는 지표 관료제적 지연도(Bureaucratic delays): 1 공무원 능력 (competence of public sector personnel): 8 정부지출의 낭비 (wasteful government expenditure): 8 관료제 관리시간 (management time spent with bureaucracy): 8 정부효과성 인식도 (percent who believe the government is efficient): 3 관료제의 질(bureaucratic quality): 5	7. World Bank 8. World Economic Forum 9. The world Business Environment Survey(WBS)
	규제의 질 (regulatory quality)	규제가 얼마나 발전지향의 모습을 가졌는지 나타내는 지표 행정규제(administrative regulations): 8 정부개입(government intervention): 4 외국투자(foreign investment): 4	
법 · 제도 (law & institution)	법치 (rule of law)	법적 제도적 장치가 얼마나 잘 되어 있는가를 반영하는 지표 계약 강제도(enforceability of contracts): 1 조세회피수준(extent of tax evasion): 8 사법부 독립성(independence of the judiciary): 8 범죄수준에 대한 관심(concern with level of crime): 3 암시장(black market): 4 법 준수도(law and order): 5	7. World Bank 8. World Economic Forum 9. The world Business Environment Survey(WBS)
	부패의 통제 (control of corruption)	사회에 만연해 있는 국민의 부패에 대한 인식 (perception of corruption) 지표	

\*출처 : Kaufmann, et, al(2002)이 사용한 지표 중 일부.

#### IV. 협치의 인자분석과 군가간 비교분석

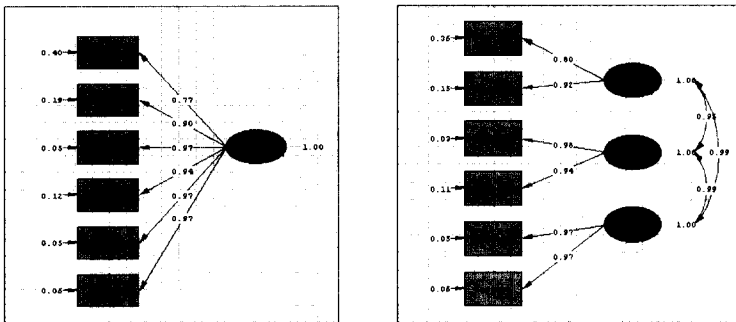
앞에서 논의한 협치 개념의 측정을 위한 조작화를 바탕으로 협치의 인자분석을 통해 탐사적 인자 분석 등의 실증적 방법으로 탐사된 인자를 검증한다. 그리고 변량분석 등을 통한 협치의 국가 간 비교분석을 실시해본다.

##### 1. 확인적 인자분석 (Confirmatory Factor Analysis)

흔히 사용되는 인자분석은 엄격한 의미로는 탐사적 인자분석인데, 확인적 인자분석은 이미 이론적으로나 혹은 탐사적 인자분석 등의 실증적 방법에 의해 탐사된 인자를 검증하는데 이용된다. 이 글에서는 LISREL(Joreskog and Sorbom, 1988)을 이용한 확인적 인자분석이 SPSS(Statistical Package for Social Sciences)를 이용하여 탐사된 구조적 차원을 구성하는 인자를 “확인” 하기 위해 사용된다.

협치 개념에 대한 확인적 적합도검증을 실시하기 위해 1인자, 2인자, 3인자모형을 분석해 보았다. 협치 개념자체를 하나의 인자로 보았을 경우 시민의 참여와 책임성, 정치적 안정성과 무폭력, 정부효과성, 규제의 질, 법치, 부패의 통제가 하나의 인자 (F1)라는 가정 하에 분석을 실시하였다. 협치 개념이 시민의 참여와 책임성, 정치적 안정성과 무폭력으로 구성된 시민참여라는 인자와 정부효과성, 규제의 질, 법치, 부패의 통제로 구성된 정부정책이라는 인자라는 두 개의 인자로 구성되어 있다는 가정 하에 분석을 실시하였다. 3인자로 보았을 경우는 시민의 참여와 책임성, 정치적 안정성과 무폭력으로 구성된 시민참여라는 인자(F1)와 정부효과성, 규제의 질로 구성된 정부정책이라는 인자(F2), 그리고 법치, 부패의 통제로 구성된 법·제도라는 인자(F3)라는 가정 하에 분석을 실시하였다. <그림 3>은 협치의 확인적 인자분석 모형이다.

<그림 3> 협치의 확인적 인자분석 모형





모형과 주어진 자료의 적합도(goodness-of-fit)를 추정하는 여러 가지 방법이 있다. 카이자승 통계는 부분적으로 표본의 함수이므로 표본 수에 민감하다. 또한 카이자승 통계는 모든 관찰 변수가 다변인 정규분포(multivariate normal distribution)이고 분석이 비표준화된 공변량 행렬에 입각한다는 가정 하에서만 타당한 통계이다. 이러한 한계성으로 인해 카이자승은 그 수치가 클 경우 낮은 적합도 그리고 작을 경우 높은 적합도를 나타낸다는 점에서 적합도의 지표로 간주된다. 자유도의 변화와 비교하여 카이자승 통계치가 현격히 떨어지는 경우 구조모형의 변화를 통해 모형과 자료의 적합도를 증진시킬 수 있다(Long, 1988).

카이자승과는 달리 적합도는 표본 수와 무관하며 비정규 분포에 비교적 일관성 있는(robust) 지표이다. 적합도는 모형에 의해 설명되는 변량 및 공변량의 상대적 크기를 나타내는 지표이다. 자유도로 조정된 적합도, 즉 조정된 적합도에 대한 대안으로 Bentler와 Bonett(1980)는 표준화된 적합도 지표(normed fit index: NFI)를 선호한다.

<표 4>는 확인적 적합도검증 결과 3인자 모형이 가정 적합한 것을 보여준다. 즉 협치 개념이 시민의 참여와 책임성, 정치적 안정성과 무폭력으로 구성된 시민 참여 라는 인자와 정부효과성, 규제의 질로 구성된 정부정책이라는 인자 그리고 법치, 부패의 통제로 구성된 법·제도라는 인자 등의 세 개의 인자로 구성되어 있다. 이 글에서는 협치를 세 개의 인자로 보고 각국의 비교분석을 실시한다.

<표 4> 협치의 확인적 적합도검증

모형(Model)	자유도 (df)	카이자승( $\chi^2$ )	적합도(GFI)	표준화 적합도(NFI)	1-NFI
1 인 자	9	8.44	.945	.985	.015
2 인 자	8	6.74	.955	.988	.012
3 인 자	6	1.29	.991	.998	.002

## 2. 협치의 국가간 비교분석

협치의 국가간 비교분석을 위해 다음과 같은 연구가설을 설정해 보았다.

가설 1 : 관계기반 협치(relation-based governance)에 입각한 아시아 국가는 규칙 기반 협치(rule-based governance)에 입각한 선진국보다 협치 수준이 낮을 것이다.

6) 카이자승, 적합도 지표, 조정적 적합도 지표, 자유도, 수정지표 등 LISREL에 관한 상세한 사항은 최창현(1994)을 참조.

가설 1-1 : 관계기반 협치에 입각한 아시아 국가는 규칙기반 협치에 입각한 선진국보다 시민참여 수준이 낮을 것이다.

가설 1-2 : 관계기반 협치에 입각한 아시아 국가는 규칙기반 협치에 입각한 선진국보다 정부정책 수준이 낮을 것이다.

가설 1-3 : 관계기반 협치에 입각한 아시아 국가는 규칙기반 협치에 입각한 선진국보다 법·제도 수준이 낮을 것이다.

가설 1은 규칙기반에 입각한 나라들은 법과 제도 아래 모든 일들이 이루어질 경우 관계기반의 협치 국가보다 선진국일 것이라는 가설로서 합리적이고 공식적인 정부의 행동은 관습적 행동 및 비공식적 관계보다 발전 지향적일 것이기 때문이다.

가설 2 : 1인당 국민총소득 (GNI per capita)이 낮은 국가는 1인당 국민총소득이 높은 국가보다 협치 수준이 낮을 것이다.

가설 2-1 : 1인당 국민총소득이 낮은 국가는 1인당 국민총소득이 높은 국가보다 시민참여 수준이 낮을 것이다.

가설 2-2 : 1인당 국민총소득이 낮은 국가는 1인당 국민총소득이 높은 국가보다 정부정책 수준이 낮을 것이다.

가설 2-3 : 1인당 국민총소득이 낮은 국가는 1인당 국민총소득이 높은 국가보다 법·제도 수준이 낮을 것이다.

가설 2는 1인당 국민총소득이 낮은 국가는 대부분 중·후진국으로서, 선진국의 규칙기반 협치와 중·후진 국가의 관계기반 협치 중 어느 협치의 행태가 발전 지향적인가에 대한 가설이다. 이는 규칙기반 협치가 잘 되어 있는 국가가 당연히 선진국의 발판을 가질 수 있고 일인당 국민 소득도 높아지기 때문이다.

협치와 아시아 국가·선진국·기타국가들간의 관계를 알아보기 위해 아시아국가 11개국과 선진국가 20개국 그리고 기타국가 18개 국가 등 총 49개 국가를 대상으로 변량분석(ANOVA)을 실시하였다(표 5참조). 전체적으로 세 국가군은 통계

---

7) 이 글에서는 먼저 49개 국가를 대상으로 유사한 협치 프로필을 가지는 국가군을 추출하기 위해 군집분석(cluster analysis)을 실시하였다. 다차원 척도에 의한 군집분석의 경우 척도를 표준화시켜야 하므로, 본 연구에서는 6가지 협치 척도의 측정치들을 다시 표준화된 점수(Z-score)로 변환시켜 군집분석을 실시하였다. 그리고 각 국가들을 6가지 협치 유형에 있어서의 유사성(similarity)에 따라 내적 동질성을 갖는 국가군으로 군

적으로 유의미한 차이를 보였다.

대부분 선진국들은 평균점수가 높은 것으로 나타났으며, 아시아 국가와 기타국가들은 선진국가보다 낮은 평균점수를 나타냈다. 대부분의 선진국들은 협치의 여섯 개 지표가 높은 평균으로 나타나고 있는데 이는 협치가 잘 이루어지고 있다는 의미로 생각할 수 있다.

전체적으로 보면 아시아 11개 국가의 협치지표 평균은 62.62 이며, 선진 10개 국가의 경우에는 91.00 그리고 기타 18개 국가들은 63.74 이다. 선진국의 협치에 대한 평균은 아시아 국가나 기타국가들에 비교가 될 정도로 많은 차이를 보이고 있다. 한국의 경우 69.05로 아시아 국가들의 평균보다 조금 높은 수치를 보이지만 선진국가들과의 격차도 있음을 알 수가 있다.

시민의 참여와 책임성과 정부효과성, 법치, 부패의 통제 부분에서 선진국가들과 아시아 국가, 기타국가, 한국을 비교해 보았을 때 아주 많은 격차가 있는데 협치 지표에서 한국이나 기타국가 아시아 국가들이 무엇을 어떻게 바꾸어 나가야 하는지를 단편적으로 알려준다고 생각한다. 한편 법치(rule of law)에 대한 평균점수를 비교해보면 선진국들은 92.20으로 법과 규칙 그리고 제도 등의 게임의 룰이 잘 정비되어 있다고 생각할 수 있으나, 이에 반해 아시아 국가들과 기타국가들의 법의 지배에 대한 평균점수가 선진국가들의 점수보다 현저하게 낮은 것을 볼 수가 있다. 이 의미는 이들 국가에서 법과 제도가 잘 마련되어 있지 않다는 의미로 볼 수 있다. 이러한 협치지표를 근거로 하여 생각해 보면 규칙기반 협치를 시행하는 선진국가들은 관계기반 협치를 시행하는 아시아 국가나 기타국가들에 비해 경제적이나 정치적인 면에 대해서 우월성을 지니고 있다고 볼 수 있겠다.

한국도 법과 규칙이 지배하는 사회처럼 보이긴 하나 아직까지도 관계기반 협치의 국가로서 협치의 지표 중 법치부분에서 다른 선진국들에 비해 낮은 평균점수를 나타내고 있다. 이러한 변량분석의 결과 법과 규칙이 얼마나 협치에 영향을 주고 있는지 알 수 있는지 실증적 결과를 나타내고 있다. 그리고 측정오차를 최소화 하기 위해 복수지표로 Huther와 Shah(1998)의 협치의 질 지표(governance quality

---

집화시키기 위해 본 연구에서는 계층적 군집화(hierarchical clustering) 기법 가운데 Ward 방법을 사용하였다(Affi & Clark, 1984). 일반적으로 군집분석을 시행할 경우 표본 조직들을 가장 동질적으로 묶어주는 적정 군집 수를 결정해야 한다. 본 연구에서는 ①덴드로그램(Dendrogram)에 의한 연구자의 판단, 그리고 ②사후적인 분산분석(ANOVA)과 Scheffe의 다중범위검증(multiple range tests) 결과를 기초로 하여 3개의 군집을 도출하였다.

index)를 사용하여 분석한 결과도 통계적 유의성과 분석결과는 유사하게 나왔다.

<표 5> 아시아 국가·선진국·기타국가들간의 변량분석 결과

협치지표 (0~100%) (governance Index)	아시아 (평균)	선진국 (평균)	기타국가 (평균)	전체 (평균)	한국 (평균)	F*
대 상 국 가	11개국	20개국	18개국	49개국		
시민 참여 (citizen participation)	59.73	90.20	66.30	74.60	72.4	14.38
시민의 참여와 책임성 (voice & accountability)	57.25	92.00	69.70	76.00	77.3	18.16
정치적 안정성과 무폭력 (political stability / no violence)	62.22	88.36	62.87	73.13	67.5	8.42
정부 정책 (government policy)	65.44	90.60	63.54	75.00	65.05	14.54
정부 효과성 (government effectiveness)	67.00	91.73	63.00	75.62	68.4	18.62
규제의 질 (regulatory quality)	63.90	89.40	64.11	74.40	61.7	10.53
법·제도 (law & institution)	62.70	92.14	61.40	74.24	69.7	16.72
법치 (rule of law)	65.80	92.20	60.20	74.52	70.2	15.82
부패의 통제 (control of corruption)	59.56	92.08	62.61	73.96	69.2	16.61
협치(governance)	62.62	91.00	63.74	74.60	69.05	16.65

\*  $\alpha < .05$

다음은 일인당국민총소득(GNI per capita)과 협치와의 변량분석 결과이다(표 6). 49개국의 대상국가에서이며 일인당 국민 총 소득 \$4000미만, \$5000미만, \$5000 이상으로 나누어 협치와의 관계를 분석하였다. 먼저 일인당국민총소득 \$4000미만의 국가는 14개 국가였으며, \$5000미만의 국가는 4개 국가, \$5000이상의 국가는 31개 국가였다.

전체적으로 일인당국민총소득의 세 가지 소득군은 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 일인당국민소득이 높은 나라가 선진국인 만큼 이 분석에서도 여섯 개의 협치지표의 관계에서도 단연 높은 평균점수가 나왔다. 협치가 잘 이루어지면 선진국의 대열에 있을 수 있다는 결과를 추론 해 낼 수도 있으며 일인당국민소득과 협치간에 관계가 존재한다는 실증적 결과를 나타내고 있다.

<표 6> 일인당국민총소득(GNI per Capita)과 협치와의 변량분석

협치지표 (0~100%) (governance Index)	일인당 국민총소득 (\$ 4000미만)	일인당 국민총소득 (\$ 5000미만)	일인당 국민총소득 (\$ 5000이상)	전체	한국	F*
대 상 국 가	14개국	4개국	31개국	49개국		
시민의 참여와 책임성 (voice & accountability)	56.20	70.47	85.66	76.00	77.3	14.50
정치적 안정성과 무폭력 (political stability / no violence)	47.50	67.20	85.46	73.13	67.5	21.24
정부 효과성 (government effectiveness)	54.75	60.80	86.95	75.62	68.4	28.28
규제의 질 (regulatory quality)	50.98	69.15	85.62	74.38	61.7	21.40
법치 (rule of law)	50.74	63.07	86.73	74.52	70.2	22.45
부패의 통제 (control of corruption)	48.51	67.28	86.30	73.96	69.2	25.42
협치 (governance)	51.45	55.12	86.12	74.60	69.05	22.21

\*  $\alpha < .05$

## V. 결 어

바야흐로 세계화(globalization)의 물결은 세계각지에 침투해서, 불안정화의 소인을 을 곳곳에 뿌리고 있다. 세계화는 총체적으로는 각개인의 소득수준을 올리는 효과가 있으나, 한편으로 번영의 중심에서 뒤떨어져, 파탄할 수도 있는 개인, 집단, 지방, 국가, 지역 등도 빚어낸다. 이 세계화로 수반되는 부정적인 영향으로 생겨난 개념이 국제적 협치(global governance)이다. 국제적 협치라는 것은 세계정부가 없더라도, 개개인의 행복이나 자기충족을 목표로 할 수 있을만한 일정한 게임의 룰, 즉 법치(rule of law), 정보공개 및 투명성 확보를 위한 부패의 통제(control of corruption), 책임성(accountability), 그리고 정부 효과성(government effectiveness) 등을 국제적인 차원에서 확보하는 장치 구축을 위한 연구와 노력을 말한다. 비공식적이고 묵시적인 거래관계를 미연에 방지할 수 있도록 법치를 어디까지 철저히 했는가, 기업이나 정부를 비롯해, 일정한 사회성을 가진 조직이 그 어떤 목적으로 그 어떤 방침으로 어떻게 운영되는 것인가 하는 것이 중요한 문제로 대두된다. 앞서 논의한 관계기반 협치를 탈피한 규칙기반 협치가 중요하다.

Krugman(1998)은 동아시아의 위기를 친교 자본주의(crony capitalism) 탓이라 하고 있다. 즉 동아시아 경제의 특징은 정부, 기업, 은행이 긴밀한 관계를 갖는 관계기반 협치라는 점이다. 1950년대 이후부터 급속하게 성장해온 한국 및 일본의 경우 관계기반 협치를 모델로 성장해 왔다. 이들은 오랜 기간 동안 관계형성을 유지해 왔고 그 틀에 의하여 지속적인 발전을 해왔다.

정부는 은행을 감시하고 은행은 고객이나 기업을 감시 해왔으며 정치는 하나의 정당이 독점해 왔다. 이러한 한국과 일본의 관계기반 사회에서는 “악수(handshake)”로 표현되는 비공식적, 개인적, 절대적 동맹 및 암묵적 동의 등 이른바 서로 간에 밀접한 관계형성 없이 서로간에 발전 할 수 없는 사회모습을 보이는데, 특히 일본은 규칙기반의 협치와는 반대 개념의 사회로서 시장규모와 평균거래비용이 일정기간 상승하다가 전환점을 맞아 하향곡선을 맞이하게 된다. 현재 일본의 경제 상황만 보아도 이를 반영해 준다고 할 수 있다.

한국의 경우를 살펴보면 한국도 일본의 경우와 마찬가지로 관계기반 중심의 사회라고 볼 수 있겠다. 이른바 관계기반 협치의 국가라고 말할 수 있다. 또한 정부나 기업에서 공적인 모든 일에 있어 혈연, 지연, 학연 등의 개인적 유대 관계에 의하여 비공식적 관계 중심으로 사회전체가 움직인다면 사회는 많은 발전을 기대하지 못 할 것이다.

이제까지 협치에 관해 많은 논문이 나온 것만큼이나 그 개념 및 관점이 다양하다. 개념 및 관점의 다양성으로 인해 이론형성의 공고성에 의문이 제기되기도 한다. 이처럼 협치의 개념이나 그 이론이 등장하게 된 배경에 대한 설명은 다양하므로 어느 관점과 어떤 학문에서 이를 접근하느냐에 따라 그 내용과 설명방식은 다양하다고 볼 수 있다.

따라서 협치 개념이 지니는 다양성과 다차원성을 분석적으로 이해한다면 개념의 혼란을 줄일 수 있다. 또한 이론의 공고성에서도 기여 할 수 있을 것이다.

조작화한 여섯 가지의 협치 지표를 활용하여 협치의 확인적 인자분석(confirmatory factor analysis)을 통해 협치 개념의 구성인자에 대한 확인적 적합도검증 결과 3인자 모형이 가장 적합한 것으로 나타났다. 즉 협치 개념이 시민의 참여와 책임성, 정치적 안정성과 무폭력으로 구성된 시민참여라는 인자와 정부효과성, 규제의 질로 구성된 정부정책이라는 인자, 그리고 법치, 부패의 통제로 구성된 법·제도라는 인자 등의 세 개의 인자로 구성되어 있다는 것이다.

이 글에서는 적합도 검증결과에 입각하여 협치를 세 개의 인자로 보고, 변량분석 등을 통한 협치의 국가 간 비교분석을 실시한 결과 아시아 국가·선진국·기

타 국가군은 통계적으로 유의미한 차이를 보였다. 이러한 연구결과가 시사하는 정책적인 함의는 규칙기반 협치를 시행하는 선진 국가군은 관계기반 협치를 시행하는 아시아 국가군이나 기타 국가군에 비해 더 좋은 협치를 한다고 볼 수 있다.

아시아 국가·선진국·기타 국가들 간의 변량분석 결과에서 보면 규제의 질에서 한국은 아시아, 선진국, 기타 국가보다 현저히 낮은 수치를 보이고 있다. 또한 일인당국민총소득과 협치와의 변량 분석에서 보면 한국은 규제의 질이나 정치적 안정성과 무폭력에서 일인당국민총소득이 거의 일만 달러 수준에 이르는데도 일인당국민소득 오천불 미만인 국가와 거의 대등한 수치를 나타내고 있다. 이러한 자료를 보아 현재 한국의 규칙기반 협치의 제도정비가 시급한 실정임을 나타내고 있다. 이 연구의 한계는 다른 변수에 미치는 인과관계를 다루지는 못하였지만, 조작화 된 협치지표를 활용하여 협치가 정부성과 혹은 국가경쟁력 등에 미치는 영향을 분석하는 차후연구의 기초가 될 수 있을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김석준. (2000). 한국국가 재창조와 뉴거버넌스: 새로운 패러다임의 모색. 「한국행정학보」, 34(2):1-21.
- 김석준 외. (2000). 「뉴거버넌스 연구」. 서울: 대영문화사.
- \_\_\_\_\_. (2000). 「거버넌스의 이해」. 서울: 대영문화사.
- 김정렬. (2000). 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. 「한국행정학보」, 34(1):21-39.
- 이명석. (2002). 거버넌스의 개념화: '사회조정'으로서의 거버넌스. 「한국행정학보」, 36(4):321-338.
- 이종수. (2000). 「행정학 사전」. 서울: 대영문화사.
- 이종원. (1999). 레짐이론의 발전과 과제. 「정부학 연구」, 4(1): 22-45.
- 이창원 · 최창현. (1996). 「새 조직론」. 서울: 대영문화사.
- 윤영진 · 김태룡 외. (2002). 「새 행정이론」. 서울: 대영문화사.
- 전영평. (2003). 지방정부의 거버넌스 모형 구축. 「행정논총」, 41(1):50-52.
- 전종섭. (2000). 「위대한 사회를 향하여」. 서울: 법문사.
- Barber, B. R. (1999). Clansmen, Consumers, and Citizens: Three Takes on Civil Society. In Fullinwider, R. K.(ed.), *Civil Society, Democracy, and Civil Renewal*. Oxford: Rowman & Littlefield Publishers.
- Bentler, P. M., & Bonett, D. G. (1980). Significance Tests and Goodness of Fit in the Analysis of Covariance Structures. *Psychological Bulletin*, 88:599-606.
- Bjork, P. & H. Johansson. (2000). Towards d Governance Theory: A state-Centric Approach. paper presented at IPSA World Congress 2000. aug. 1-5.
- Bowornwathana, B. (1997). Transforming Bureaucracies for the 21st Century: The New Democratic Governance Paradigm. *Public Administration Quarterly*, 21.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Commission on Global Governance. (1995). *Our Global Neighborhood*. New York, NY: Oxford University Press.
- Dagger, R. (1997). *Civic Virtues: Rights, Citizenship, and Republican Liberalism*. Oxford: Oxford University Press.



- Ehrenber, J. (1999). *Civil Society: The Critical History of an Idea*. New York: The New York University Press.
- Galston, W. (1991). *Liberal Purposes: Goods, Virtues, and Duties in the Liberal States*. Cambridge University Press.
- Gamble, A. & A. Payne(eds.). *Regionalism and World Order*. Basingstoke: Macmillan.
- Gordenker, L. & T. G. Weiss. (1996). Pluralizing Global Governance: Analytical Approaches and Dimensions. In Weiss, T. & L. Gordenker(eds.), *NGOs, the UN, and Global Governance*. Boulder, CO: Lynne Rienner.
- Habermas, J. (1984). *The Theory of Communicative Action: Reason and the Rationalization of Society 1*. Boston: Beacon Press.
- Hettne, B., A. Inotai & O. Sunkel(eds.). (1999). *Globalism and the new Regionalism*. London: Macmillan.
- Hettne, B. & F. Soderbaum. Global Governance 'Meets the 'New Regionalism': Modes of Regional Governance in Africa. Paper presented at IPSA World Congress 2000. Aug. 1-5.
- Huther, J. & Shah, A. (1998). Applying a Simple Measure of Good Governance to the Debate of Fiscal Decentralization. A World Bank Policy Research Working Paper, no. 1894.
- Janoski, T. (1998). *Citizenship and Civil Society*. Cambridge, U. K.: Cambridge University Press.
- Jessop, B. (1998). The Rise of Governance and The Risks of Failure: the Case of Economic Development. *International Social Science Journal*, 155. UNESCO.
- \_\_\_\_\_. (2000). Governance Failure. In Stoker G.(ed.), *The New Politics of British Local Governance*. New York: Macmillan Press Ltd.
- Joreskog, K. G., & Sorbom, Dag. (1998). *LISREL 7: A Guide to the Program and Applications*, SPSS, Inc.
- Jun, J. S. (1999). The Need for Autonomy and Virtues: Civic-minded Administrators in a Civil Society. *Administrative Theory and Praxis*. 21(2):218-223.
- Kass, H.(ed.). (1999). Community Capacity, Social Trust and Public Administration. *Administrative Theory and Praxis*. 21(2):10-119.
- Kaufmann, Daniel, Aart Kraay, & Pablo Zoido-Lobaton. (2002). Governance Matters II: Updated Indicators for 2000-01. Policy Research Working Paper 2772.

- Washington: World Bank.
- Keane, J. (1998). *Civil Society: Old Images, New Visions*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Kettl, D. (1993). *Sharing Power: Public Governance and Private Markets*. Washington D. C.: Bookings Institution.
- King, C. & C. Strivers. (1998). *Government Is Us*. Thousand Oaks, CA: Sage Publication.
- Krugman, Paul. (1994). The Myth of Asia's Miracle. *Foreign Affairs*, 73.
- \_\_\_\_\_. (1998). What Happened to Asia's?. (<http://web.mit.edu/krugman/www/disinter.html>).
- Kymlicka, W. (1995). *Multicultural Citizenship*. Oxford: Oxford University Press.
- Lake, D. A. (1996). Anarchy, Hierarchy, and the Variety of International Relations. *International Organization*. 50:1-33.
- \_\_\_\_\_. (1999) *Entangling Relations: American Foreign Policy in its Century*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Long, Scott J. (1988). *Confirmatory Factor Analysis: A Preface to LISREL*, 5th printing SAGE Publications, Inc.
- Lynn, Jr., L., C. Heinrich & C., Hill. (2001). *Improving Governance A New Logic for Empirical Research* Washington. D. C.: Georgetown University Press.
- Merleau-Ponty, M. (1973). *Adventure of the Dialectic*. Evanston, IL: Northwestern University Press.
- O'Connell, B. (1999). *Civil Society: The Underpinnings of American Democracy*. Hanover, NH: Tufts University Press.
- OECD. (1995). *Governance Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*.
- OECD. (1996). *Integrating People management into Public Service Reform*. Paris: Publication Service.
- Osborne, David & Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley Pub.
- Peters, B. G. (1998). *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence, Kansas: University Press of Kansas.
- Pollit, Christopher & Geert Boucaert(eds.). (1995). *Quality Improvement in European Public Services*. Sage.
- Rawls, J. (1996). *Political Liberalism*. New York: Columbia University Press.

- Rhodes, R. (2000). *The Governance Narrative: Key Findings and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme*. *Public Administration*, 78(2):345-363.
- Sandel, M. (1996). *Democracy's Discontent*. Cambridge, MA: Harvard university Press.
- Seligman, A. B. (1992). *The idea of Civil Society*. New York The Free Press.
- Shuhe Li. (1998). The Benefits Costs of Relation-based Governance: An Explanation of the East Asian Miracle and Crisis. working paper.
- Streeten, Paul. (1996). Governance. In M. G. Quibria & J. Malcolm Dowling(eds.), *Current Issues in Economic Development: An Asian Perspective*. Oxford University Press.
- UNDP. (1996). Participatory Evaluation in Programmes Involving Governance Decentralization. *Management Development and Governance Division*, Revised 22.
- \_\_\_\_\_. (1997). Developing Capacity for Effective Governance. A Workshop For UNDP.
- Young, O. R. (1994). *International Governance: Protecting the Environment in a Stateless Society*. Ithaca, NY: cornell University Press.

## Abstract

### Comparative Analysis of the Concept of Governance among Nations

Chang-Hyeon Choi

Just as much articles on governance has been published until now, so many diversities exist in the concepts and perspectives of governance. Due to these diversities in the concepts and perspectives of governance, questions on the robustness in the formation of theory on governance can be raised. We could reduce the confusions in governance concept if we were able to understand the diversities and multidimensionality in governance concept. First of all, this paper takes a look at various concepts and diverse views on national level of governance. Researches on governance so far have been restricted to those of definitions and theories without attempting to operationalize the concept of governance. In this paper operationalization of governance concept is introduced.

Utilizing the six operationalized governance indicators, component factors of governance are tested by confirmatory factor analysis. The test result of confirmatory factor analysis indicated that the 3-factor model is the most appropriate one. In other words the concept of governance is made up of such three factors as citizen participation, government policy, and law and institution.

In this research comparative ANOVA analysis among nations are performed, assuming that governance is composed of three factors based on the confirmatory factor analysis. The results of the analysis show that there is a statistically significant difference among Asian nations, developed countries and other nation cluster. The policy implications of the research results are that developed countries with rule-based governance are better than other clusters with relation-based governance in terms of governance.

**【Key words : governance, relation-based governance, rule-based governance, governance indicators】**