

굿 거버넌스 연구 분석틀:

로컬 거버넌스를 중심으로*

김 의 영 | 서울대학교

굿 거버넌스에 대한 선언적, 당위적 주장을 넘어 과연 무엇이 굿 거버넌스이고, 어떻게 객관적으로 굿 거버넌스의 성패를 가늠할 수 있으며, 어떤 조건 하에서 굿 거버넌스가 가능한지에 대한 본격적인 연구는 부족하다. 이제 보다 구체적, 경험적 분석에 기초한 굿 거버넌스 연구가 필요한 상황이다. 본 논문은 이러한 문제의식 하에 로컬 거버넌스—즉 지방자치 차원의 거버넌스—를 대상으로 굿 거버넌스 연구를 위한 분석틀을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 우선 로컬 거버넌스 관련 국내외 연구들을 검토하여 로컬 거버넌스의 기본적인 개념과 주장을 살펴보고 굿 거버넌스 지표 관련 국내 기존 연구들을 비판적으로 분석하고 있다. 이러한 기존 연구에 대한 검토와 비판적 분석에 기초하여 로컬 굿 거버넌스 연구를 위한 분석틀, 굿 거버넌스 지표, 기준, 가이드라인 및 가설을 제시하고 본 논문의 로컬 굿 거버넌스 분석틀을 한국의 로컬 거버넌스 기존 사례에 재적용 해봄으로서 그 유용성을 예시하고 결론을 맺고 있다.

주제어: 거버넌스, 로컬 거버넌스, 굿 거버넌스, 시민사회, 지방정회, 참여민주주의

I. 들어가면서

거버넌스 논의 중 ‘바람직한’, ‘좋은’, ‘건전한’, 혹은 ‘참된’ 거버넌스라고 번역되고 있는 굿 거버넌스(good governance) 개념은 세계은행(World Bank)을 중심으로 원조 공여국과 국제금융기관이 해외원조의 효과성을 높이는 방안으로 고안한 개념으로서 원조수여국에 대한 일종의 공여조건으로 제시되어 왔다. 세계은행은 거버넌스를 ‘한나라의 시민이나 대표자가 요구하는 공공재나 기타 재화를 제한된 자원을 가지고 효과적으로, 투명하

*이 논문은 2008년도 정부재원(교육인적자원부 학술연구조성사업)으로 한국학술진흥재단의 지원을 받아 연구되었음(KRF-2008-321-B00003).

계, 공정하게, 책임성 있게 제공할 수 있는 공공 조직의 제도적 능력'으로 정의하면서 굿 거버넌스의 4대 구성요소로 공공부분 관리(관료제 개혁과 민영화), 발전을 위한 법치 틀(사유재산권 확립), 책임성(고충처리위원회, 감사원, 국회감사위원회 등의 제도 강화), 투명성과 정보(자유언론매체 지원 및 예산발표와 같은 정부통계 홍보 지원)를 제시하고 있다. 여기서 굿 거버넌스는 기본적으로 신자유주의적 경제개혁, 기술관리주의적 행정개혁, 서구 자유민주주의적 정치개혁 등 특정 가치 및 목표를 지향하는 개념이다(키에르 2007, 214-215).

이러한 굿 거버넌스 개념은 서구중심주의와 효율 만능주의를 대변하고 있으며 시민사회의 참여, 정부의 위계적 권위의 분산, 정부-시민사회의 수평적·협력적 네트워크, 민주적 책임성 등 거버넌스 본연의 개념이 내포하고 있는 보다 폭넓은 가치들을 담고 있지 못하다는 비판을 받아왔다. 효율성 뿐 아니라 참여, 분권, 책임성 등 민주적인 제반 가치들을 지향하는 보다 바람직한 거버넌스 모델의 모색이 필요한 것이다.¹⁾

그러나 이러한 굿 거버넌스에 대한 선언적, 당위적 주장을 넘어 과연 무엇이 굿 거버넌스이고, 어떻게 객관적으로 굿 거버넌스의 성패를 가늠할 수 있으며, 어떤 조건 하에서 굿 거버넌스가 가능한지에 대한 본격적인 연구는 부족하다. 이제 보다 구체적, 경험적 분석에 기초한 굿 거버넌스 연구가 필요한 상황이다.²⁾ 본 논문은 이러한 문제의식 하에 로컬 거버넌스—즉 지방자치 차원의 거버넌스—를 대상으로 굿 거버넌스 연구를 위한 분석틀을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다. 이를 위하여 II장에서는 우선 로컬 거버넌스 관련 국내외 연구들을 검토하여 로컬 거버넌스의 기본적인 개념과 주장을 살펴보고 있다. III장은 굿 거버넌스 지표 관련 국내 기존 연구들을 비판적으로 분석하고 있다. IV장에서는 이러한 기존 연구에 대한 검토와 비판적 분석에 기초하여 로컬 거버넌스 연구를 위한 분석틀, 굿 거버넌스 지표, 기준, 가이드라인 및 가설을 제시할 것이다. V장은 본 논문의 로컬 거버넌스 분석틀을 한국의 로컬 거버넌스 기존 사례에 재적용 해봄으로서 그 유용성을 예시하고 결론을 맺고 있다.

1) 세계은행과 달리 유엔(UN Development Program)의 굿 거버넌스 논의에서는 참여, 반응성(responsiveness), 합의, 책임성, 지속가능한 발전, 포용성(inclusiveness) 등 보다 광범위한 사회적 목표들을 제시하고 있다. Bevir(2007, 359-361) 참고.

2) 특히 한국 정치화계의 경우 거버넌스 자체에 대한 연구가 거의 등한시 되어온 실정이다. 김의영(2006) 참고.

II. 로컬 거버넌스의 개념

거버넌스는 학자에 따라, 학문 영역에 따라, 그리고 주제에 따라 다양하게 정의되어 왔으나 일반적으로 정부의 위계적·통제적 질서와는 달리 정부 및 시민사회 행위자 간 네트워크와 파트너십 그리고 대화, 협상, 조정 등 소위 조종(steering) 방식에 의하여 문제를 해결하는 것을 지칭하고 있다. 여기서 강조하는 파트너십과 네트워크 및 조종 방식은 전통적 행정 패러다임에서 얘기하는 정부주도형 파트너십과 도구적 네트워크와는 구별되며 행위자 간 수평적 관계와 참여 그리고 정치적 권위 내의 민주주의의 확대를 강조하고 있다. 또한 거버넌스 시각은 이러한 참여적, 분권적 조종 방식이 기존의 관료제에 비하여 전문성, 책임성, 정책의 효율성 등의 측면에서 보다 효과적으로 문제를 해결할 수 있는 방식이라 주장한다.³⁾

이러한 의미에서 로컬 거버넌스는 거버넌스 현상이 일국 내의 특정 지역에서 이루어지고 있다는 공간적 차원의 의미를 넘어 해당 지역에 거주하는 주민들의 직접적인 참여와 권한 행사를 중시하는 개념이다. 로컬 거버넌스는 단순히 전문가나 이익집단 그리고 조직화된 NGO가 지방정부의 정책 네트워크에 참여하는 정도를 지칭하는 것이 아니며, 지방자치 차원에서 이해당사자와 주민이 직접 정책 또는 공동문제해결의 전 과정에 주도적으로 참여하는 거버넌스 모델을 상정하고 있다. 또한 주민의 직접적인 참여와 권한 강화를 통한 민주주의적 거버넌스가 지방정부관료 중심의 통치 방식에 비하여 더욱 전문적이고, 책임성이 있으며, 효율적인 방식으로 지역의 문제를 해결할 수 있으리라는 기대를 하고 있다.

대부분의 로컬 거버넌스 연구들은 해당 지역의 문제를 지역주민과 정부가 함께 해결하는 협력적 거버넌스(collaborative governance) 모델을 제시하면서 이를 실현하기 위한 정부와 지역 주민사회의 역량과 역할에 주목하고 있다. 우선 정부 행위자와 관련하여 시리아니(Sirianni 2009)는 ‘협력적 거버넌스’를 지방정부가 주민들의 권한을 강화하고, 참여를 유도하며, 역량을 배양하는 시민적 지원자(civic enabler)의 역할을 수행하기 위하여 고안한 정책 디자인으로 정의하고 공공재의 공동생산, 지역공동체 자산의 동원, 전문지식의 공유, 주민심의기제의 활용, 지속적인 파트너십 구축, 전략적인 네트워크 강화, 지방정부의 문화적 변화, 상호 책임성의 확보란 8가지 정책 디자인의 핵심 원칙들을 제시하고 있

3) 거버넌스에 대한 일반적 논의는 Pierre and Peters(2000), 이명석(2002), 키에르(2007) 참고.

다.⁴⁾ 일찍이 1992년에 출판된 코헨과 로저스(Cohen and Rogers 1992)의 결사체 민주주의 연구는 SCOPUS(<http://info.scopus.com/>) 검색 시 거버넌스 관련 논문 중 가장 많이 인용되는 논문으로서 결사체를 활용한 거버넌스 개념인 결사체 거버넌스(associative governance) 모델을 제시하고 있다. 이 모델은 국가의 역할을 강조한다는 점에서 국가주의적 결사체 민주주의라 불리기도 하는데, 정부가 다양한 정책수단을 동원하여 집단의 조직화를 돕고, 결사체들로 하여금 공익과 타자를 존중하는(other-regarding) 방식으로 유도하며, 능력 있는 결사체에게 정책적 역할을 위임함으로써 주권재민, 정치적·분배적 평등, 시민적 덕성, 경제적 효율성 및 정부의 통치능력을 제고할 수 있고 주장한다.⁵⁾ 펑과 라이트(Fung and Wright 2003)는 Empowered Participatory Governance 모델을 제시하는데, 여기서도 지역의 실제적인(practical) 문제해결에 있어 참여, 심의, 분권 등 시민의 권한 강화와 참여의 원칙을 중시하지만, 이의 실현을 위해서는 정부의 지원, 조정(coordination) 및 감독(supervision) 역할이 중요하다는 점을 강조하고 있다.⁶⁾

브라질 포르토 알레그레 시의 참여예산제는 세계적으로 성공적인 상향적(bottom-up) 로컬 거버넌스 사례로 부각되면서 많은 연구가 시도된 바 있는데, 이들 연구들도 사회민주주의 정당(Partido dos Trabalhadores, PT) 정권의 정책적 주도, 시정부의 혁신적인 정책 디자인, 시민활동가(community organizer) 활용정책 등 다양한 정부 부문의 역할을 성공요인으로 분석하고 있다(Abers 1998; Baiocchi 2003; Smith 2009).

국내 로컬 거버넌스 연구들도 거의 대부분 행정학계의 연구로서 정부의 역량과 역할에 초점을 맞추고 있다. 이들 연구들을 일일이 소개할 수는 없지만 상당수의 연구들이 각종 지역정책, 지역개발사업, 마을만들기, 참여예산제 등 여러 가지 사례에 로컬 거버넌스 개

4) 시리아니는 이 원칙들을 미국 시애틀(Seattle) 시의 발전계획, 버지니아(Virginia) 주 햄튼(Hampton) 시의 청년참여프로그램(youth civic engagement), 환경보호국(Environmental Protection Agency)의 각종 정책 및 프로그램의 사례에 적용하여 분석하고 있다.

5) 코헨과 로저스는 이 모델이 중앙(national), 지역 및 부분(regional/sectoral), 지방(local)의 세 수준에서 공히 적용될 수 있다고 주장하고 있지만 주로 하위 수준의 노동(worker representation), 직업교육, 작업장의 안전 및 보건, 환경, 지역개발, 교육 등의 분야에 적용·예시하고 있다. 캐나다 온타리오 주에서 작업장 안전, 직업훈련, 그리고 지역산업정책과 관련하여 시도되었던 결사체 민주주의 사례에 대한 연구로는 브래드포드(Bradford 1998) 참고.

6) 이들은 이 EPG 모델을 브라질 포르토 알레그레(Porto Alegre)의 참여예산제, 인도 케랄라(Kerala) 지역의 민주적 분권화, 미 시카고(Chicago) 시의 시민 참여적 교육 및 경찰 개혁, 미국의 자연서식지보호계획(Habitat Conservation Plan)의 네 가지 사례에 적용하고 있다.

념을 적용하면서 네트워크 구축, 참여 및 협력의 유도, 조종(steering), 성과지향적 모니터링 등 다양한 정부의 역할에 주목하고 있다.⁷⁾ 대표적으로 대포천 수질개선 사례에 대한 연구는 상동면 주민자치조직 및 주민들과 김해시 및 환경부와와의 협력에 기초한 다층적 거버넌스(multi-level governance)의 사례로 제시되고 있는데, 환경부의 법적 지원, 김해시의 행정적 지원과 자원제공, 주민들의 수질관리 노력에 대한 성과관리 등 정부의 다양한 조력자, 촉진자, 유도자로서의 역할을 분석하고 있다(유재원·홍성만 2005; 손상락·이시화 2005).

그러나 협력적 거버넌스의 실현을 위해서는 지역 주민들 스스로 자치적인 조직화를 통하여 공동의 문제를 해결할 수 있는 능력과 역할도 중요하다. 심지어 자치적 거버넌스(self-governance) 혹은 공동체 거버넌스(community governance)라는 개념이 제시되기도 하는데(Pierre and Peters 2000), 아마 미국 뉴잉글랜드 지역의 타운 미팅의 전통이 이러한 주민 자치적 거버넌스의 전형적인 예라 할 수 있을 것이다(Smith 2009). 물, 산림, 어장 등 공유자원을 둘러싼 지역 주민들의 자치제도를 연구한 오스트롬(Ostrom 1999)의 경우도 이에 해당한다. 그는 희소 공유자원의 남용을 막고 보존하기 위한 집합행동에 있어 정부의 관료적 통제나 시장에 의한 사유재산권 도입보다 공유자원에 대하여 비교적 상세하고 정확한 정보를 갖고 있는 주민들이 사용규칙을 만들고 서로 합의한 규칙의 이행을 감사함으로써 문제를 스스로 해결하는 주민 자치적 거버넌스 방식이 보다 효과적이라 주장한다. 미국 12개 지역의 공동체 복원 노력을 연구한 퍼트남(Putnam 2003)의 연구도, 비록 지방정부 부문의 역할 및 주민들과 지방정부 사이의 상호상승적(synergistic) 관계를 고려하고 있지만, 기본적으로 지역주민들이 힘을 합쳐 신뢰와 상호호혜의 규범인 사회적 자본(social capital)을 복원해냄으로서 공동의 문제들을 보다 효율적으로 해결하는 주민자치의 측면을 강조하고 있다.

국내 연구들 중 성미산 지역주민들이 정부의 성미산 배수지 사업에 대한 반대운동에서 시작하여 이를 개방성, 책임성, 공공성을 담보한 지역운동으로 승화시키는 과정을 분석한 연구는 이러한 주민 자치적 거버넌스에 대한 연구라 할 수 있다(김의영·한주희 2008). 원

7) 한국학술정보(주) 검색 서비스에서 제목과 초록에 '거버넌스'란 용어를 사용한 567건의 논문 중, 제목과 초록에 '로컬 거버넌스'란 용어를 사용한 논문은 36건이며, '지역과 거버넌스'란 용어를 제목 혹은 초록에 사용한 논문은 116건으로 집계되었다. 참고로 2006년 조사 결과에서는 총 249편의 거버넌스 관련 논문이 검색되었고, 이 중 194편이 행정학 분야의 논문이었으며, 249편의 거버넌스 관련 논문 중 74편이 지방 수준의 거버넌스를 다루고 있는 것으로 나타났다.

주 지역 협동조합운동을 사례로 주민 자치적 풀뿌리 거버넌스의 역할과 의미를 살펴보는 연구도 존재한다(정규호 2008). 위에서 살펴본 김해시 대포천 수질개선 사례의 경우도 해당 지역인 상동면 지역주민과 지방정부 및 중앙정부와의 협력적 거버넌스의 사례이기도 하지만 기본적으로 상동면 지역주민들 사이의 자율규제조직 및 이들의 자율적인 수질개선활동에 기인한다는 점에서 주민 자치적 거버넌스의 모델의 중요성을 인정하고 있다(유재원·홍성만 2005). 심지어 1970년대 박정희 권위주의 정권 하에서 추진되었던 새마을 운동으로부터 주민 자치적 특성을 발견하고 있는 연구도 있다(소진광 2007). 이 연구는 비록 새마을 운동 초기에는 정부의 적극적인 개입으로 추진방식 및 추진조직이 통치적인 성격을 띠고 있었으나 추후 진행과정에서 단위마을의 사업내용 및 우선순위 결정, 정보 및 공공재 생산, 자발적인 자원조달, 지도자 선출 등에서 주민들이 직접 참여하여 결정하는 주민 자치적 특성을 보였다는 점에서 로컬 거버넌스의 사례라고 주장한다. 특이한 점은 새마을 지도자를 직접 선출한 마을일수록 그리고 마을의 전주민의 의사에 따라 사업을 선정하였다고 응답한 마을일수록 새마을운동의 성과가 우수했었다는 사실이다.⁸⁾

결국 기존 연구들은 로컬 거버넌스를 지역 정부와 주민의 협력적 거버넌스로 보면서 굿 거버넌스의 성패 요인으로 정부의 지원 및 조종(steering)능력 및 역할과 더불어 주민들의 자치적 능력과 역할에 주목하고 있는 것이다. 그렇다면 과연 경험적으로 무엇이 굿 거버넌스이고 객관적으로 어떻게 굿 거버넌스의 성패를 가늠할 수 있는가? 그리고 어떤 조건 하에서 굿 거버넌스가 가능한 것인가? 우선 다음 장에서는 이러한 질문들과 관련하여 명시적인 굿 거버넌스 지표를 제공하고 있는 기존 연구들을 비판적으로 분석하고 있다.

III. 굿 거버넌스 지표 관련 기존 국내 연구에 대한 비판적 분석

한국학술정보(주)의 논문 검색(www.koreanstudies.net)을 통하여 검색된 567개의 거버넌스 관련 연구들은 거의 대부분 무엇이 바람직한 거버넌스인가에 대하여 직·간접적으로 언급하고 있다. 그러나 이 중 굿 거버넌스의 지표를 명시적으로 제시하고 해당 사례의 굿 거버넌스 정도에 대한 본격적인 평가를 시도하고 있는 논문은 소수에 지나지 않는다.

8) 김영미(2009)의 새마을 운동 연구인 『그들의 새마을운동』도 위로부터의 동원의 측면보다는 새마을 운동이 지역 차원에서 발현되는 과정에 있어 지역사회 및 농촌운동가의 역할 및 역량에 주목하고 있다.

첫 번째로 굿 거버넌스의 속성을 측정하기 위한 지표 연구들을 들 수 있다. 이들 연구는 굿 거버넌스의 본질적인 속성 혹은 구성요소들을 제시하고 이에 비추어 해당 사례들을 평가하고 있는 연구들로서 민주성, 효율성, 자율성, 참여성, 분권화, 네트워크, 전문성, 책임성 등 다양한 요인들을 제시하고 있다.⁹⁾ 즉, 간단히 말해 시민사회 행위자의 참여와 자율성 및 권한이 보장되고 이들과 정부와의 네트워크를 통하여 문제를 해결하는 것이 전문성과 책임성 그리고 궁극적으로 민주성과 효율성을 제고할 수 있는 굿 거버넌스라는 입장이다.

예를 들어 임성학 외(2007)의 연구는 자율성, 참여성, 전문성, 네트워크, 분권화, 효과와 효율성, 책임성 등 여섯 가지 지표를 개발하여 ‘한반도 평화변영 거버넌스’의 실태를 조사하고 있으며, 이 지표들 중 일부를 활용하여 ‘대북지원정책 거버넌스’와 ‘6·15 남북 위원회 중심의 남북교류 거버넌스’를 평가한 연구들도 존재한다(강동완 2008; 김갑식·정현곤 2008). 또한 정당성, 신뢰성, 전문성, 투명성의 지표로 ‘성서산업단지 활성화 정책’을 평가하기도 하고(이경민·이철우 2007) 참여성, 자율성, 책임성, 네트워크의 지표를 활용하여 ‘순천시 마을 만들기 거버넌스’와 ‘마산시 도시재생사업 거버넌스’를 평가하기도 한다(김영 외 2008).

이 외에도 많은 연구들이 비록 명시적으로 지표화를 시도하고 있지는 않지만 나름대로의 굿 거버넌스 속성들을 제시하면서 사례 분석을 수행하고 있다. 이러한 연구들은 대부분 각 속성과 관련한 보다 구체적인 기준들을 제시하여 해당 사례들을 정성적으로 평가하는 방법을 사용하거나 각 속성과 관련된 세부적인 정량적 지표나 설문조항에 기초하여 측정하는 방법을 활용한다. 예를 들어 ‘참여성’에 대하여 특정 정책 사례에 있어 주민들의 참여가 실질적이었는지 형식적이었는지를 정성적으로 평가하거나, 주민들과의 간담회 혹은 합의회 의 개최 횟수와 같은 정량적 지표를 활용할 수 있고, “모든 부문의 주체들에게 참여의 기회가 보장되어 있는가?”라는 설문을 통하여 참여성을 측정하기도 한다.

이러한 방식의 문제점은 무엇보다도 각 연구들이 서로 다른 굿 거버넌스의 속성들을 사용하면서 혼란을 주고 있다는 점이다. 물론 연구자의 이론 혹은 평가 목적에 따라 상이한 속성들을 활용할 수 있으나, 대부분의 연구들이 굿 거버넌스 속성의 선정 근거에 대한 설명이 부족하다는 인상을 주고 있으며, 극단적으로 기존 연구에서 제시한 속성들을 임의적

9) 이 외에도 대표성, 투명성, 반응성, 합리성, 상호호혜성, 신뢰성, 개방성, 형평성, 정당성 등 매우 다양한 속성들을 발견할 수 있다.

으로 취사선택하여 사용하는 성향도 발견된다.¹⁰⁾ 각 세부 지표들이 해당 속성을 측정하기 위한 지표로 보기 힘든 경우도 있다. 하나의 단적인 예로 참여성을 평가하기 위한 지표로 “각 부문의 주체들은 상호 존재를 인정하고 협력의 자세를 갖추고 있는가?”라는 기준이 제시되기도 하는데(김영 외 2008, 95), 이는 과연 참여성의 지표인지 아니면 상호 호혜성, 신뢰성, 혹은 다른 어떤 속성·요인을 측정하는 지표인지가 불분명한 경우로 보인다. 또한 굿 거버넌스 속성에 대한 지표인지 아니면 굿 거버넌스를 실현하기 위한 행위자의 역할을 평가하기 위한 지표인지 혼동을 주는 경우도 있다. 가령 효과와 효율성을 평가하기 위하여 “정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자 혹은 메타거버넌스의 역할을 충실히 수행했는가?”라는 기준이 사용되기도 하는데, 이는 굿 거버넌스의 효율적인 속성을 측정하기 위한 지표라기보다는 굿 거버넌스 실현에 있어 정부가 취하는 행위(가령 정책과 전략 등)를 평가하기 위한 지표로 봐야 할 것이다.

둘째, 굿 거버넌스의 역량을 측정하는 연구들이다. 상당수의 거버넌스 관련 논문들은 거버넌스의 성공을 위해서는 지역 사회의 사회적 자본이나 지방 정부의 자원 및 리더십과 같은 역량적 요인이 중요하다는 점을 지적하고 있다. 이 중 고재경·황원실(2008)의 연구는 명시적으로 지방자치단체의 환경거버넌스 평가지표를 개발하는 것을 목적으로 환경 거버넌스의 ‘역량’에 대한 지표를 제시하고 있다. 즉 지역의 환경 거버넌스 역량, 다시 말해 지역 차원에서 환경 거버넌스를 성공적으로 수행할 수 있는 역량을 진단하고 모니터링하기 위하여 크게 지역사회의 사회적 자본 역량, 지방정부의 환경행정 역량, 시민사회와 지방정부의 상호작용 세 부문으로 나누고 각 부문별로 하위 지표(각각 신뢰/네트워크/환경규범, 리더십/자원/제도, 참여/정보에 대한 접근성/역량배양) 및 42개의 최하위 세부 지표를 개발하고 있다. 한마디로 이 지표가 말해주는 것은 지역사회에 신뢰와 네트워크 및 환경의식의 수준이 높고(시민사회의 사회적 자본 역량); 지방 정부의 리더십, 자원, 관련제도 및 정책이 잘 구비되어 있으며(지방정부의 행정 역량); 주민의 참여, 정보접근, 역량강화를 위한 일반적인 제도·정책·인프라 등이 잘 갖추어져 있는 경우(시민사회와 지방정부의 상호작용) 굿 거버넌스의 가능성이 높아진다는 것이다.

이 연구는 명시적으로 거버넌스 역량에 대한 지표화를 모색하고 있고, 국내외 기존 선행 연구 및 지표들에 대한 검토와 전문가 설문조사를 통한 적합도 평가를 통하여 자세한 정

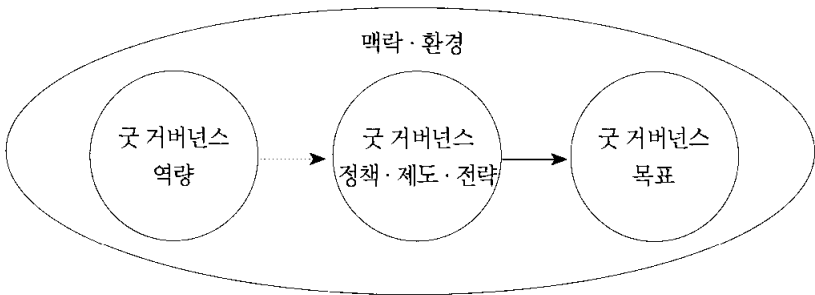
10) 몇몇 연구들은 소위 계층분석기법(analytic hierarchy process)에 기초한 전문가 설문 평가를 통하여 각 속성 및 지표의 상대적 중요도를 가늠해보기도 하지만 이러한 기술적 방법이 선정 근거를 정당화할 수는 없다.

성·정량적 지표들을 선정하고 있다는 점에서 의의가 있다. 그러나 이 연구의 지표들은 지역(보다 구체적으로 지역시민사회와 지방정부)의 거버넌스 역량, 즉 거버넌스적인 정책을 추진할 수 있는 잠재성(potential)을 정태적으로 진단하는데 있어서는 유효하나, 로컬 거버넌스의 본질적인 속성을 측정할 수 있는 지표들이 아니며 또한 로컬 거버넌스의 정책 과정을 동태적으로 파악하기 힘들다는 문제가 있다. 즉 이 지표들로는 정책 사례에 있어 참여성, 분권화, 책임성과 같은 굿 거버넌스의 속성이 발현하고 있는지와 굿 거버넌스를 실현하기 위하여 노력하는 행위자들의 다양한 노력과 전략 그리고 이들이 고안해내는 정책을 포착하지 못한다는 것이다. 또한 이 지표들은 일종의 굿 거버넌스의 전제 조건들을 평가하기 위한 지표들이라 볼 수 있는데, 뒤에 살펴보겠지만 단순히 역량만으로 측정할 수 없는 다른 보다 맥락적이고 환경적인 조건들에 대한 고려도 필요하다.

IV. 로컬 거버넌스에 있어 굿 거버넌스 분석틀

지금까지의 논의를 배경으로 로컬 거버넌스의 굿 거버넌스 분석틀을 제시하자면 <그림 1>과 같다.

굿 거버넌스 분석을 위해서는 첫째, 무엇이 굿 거버넌스의 목표인가?(굿 거버넌스의 목표); 둘째 굿 거버넌스의 목표를 실현하기 위하여 행위자(로컬 거버넌스 경우에는 지방정부와 주민)들이 고안해내는 정책과 제도 및 전략은 무엇인가?(굿 거버넌스의 정책·제도·전략); 셋째, 굿 거버넌스의 실현에 필요한 행위자의 역량은 무엇인가?(굿 거버넌스의 역량); 넷째, 굿 거버넌스의 성패에 영향을 미치는 맥락적(contextual), 환경적 요인은 무엇인



<그림 1> 굿 거버넌스 분석틀

가?(굿 거버넌스의 맥락적·환경적 요인)라는 네 가지 질문을 던질 필요가 있다. 이러한 연구 질문(research question)들에 의거하여 연구를 수행할 때, 과연 무엇이 굿 거버넌스이고, 어떻게 객관적으로 굿 거버넌스의 성패를 가늠할 수 있으며, 어떤 조건 하에서 어떤 요인들에 의하여 굿 거버넌스가 가능한지를 알 수 있을 것이다.

첫째, 굿 거버넌스의 목표는 굿 거버넌스 현상이 발현하는 속성과 지향하는 규범과 관련이 있으며 기존 연구들이 제시하고 있는 참여성, 분권화, 전문성, 책임성, 효율 및 효과성, 네트워크, 자율성 등 각종 속성들을 의미한다. 이에 대한 연구를 위해서는 우선 굿 거버넌스의 핵심적인 속성을 엄밀하게 개념화하여 명시하고 이러한 굿 거버넌스 속성들이 해당 사례에서 발현되고 실현되고 있는지를 정확하게 포착할 수 있는 지표 혹은 정성적인 연구일 경우에는—기준들을 제시해야 할 것이다. 가령 참여성의 예를 들어 해당 사례에 있어 주민들의 참여의 양과 질—참여의 개방성, 포용성, 대표성, 형평성 등—을 측정할 수 있는 지표 혹은 평가 기준이 제시되어야 한다.

둘째, 굿 거버넌스의 정책·제도·전략은 굿 거버넌스를 실현하기 위한 행위자(가령 지방정부와 주민)의 주의주의적(voluntaristic) 행위를 의미하며 이는 행위자들이 고안해내는 각종 정책, 제도, 전략 등을 포함한다. 다시 참여성의 예를 들어 가령 브라질 포르토 알레그레 시의 참여예산제에 있어 시정부 지도자들은 가중 주민들의 참여를 제고할 수 있는 혁신적인 방식으로 참여예산제를 고안했으며¹¹⁾ 또한 주민들의 참여를 독려하기 위하여 시민활동가(community organizer)들을 활용했는데, 이는 행위자 차원의 정책과 전략을 통하여 참여성을 실현한 경우라 할 수 있다. III장의 굿 거버넌스 지표 관련 기존 연구에 대한 비판적 분석을 통하여 알 수 있듯이 대부분의 기존 연구들은 굿 거버넌스의 목표와 굿 거버넌스의 정책 및 전략을 혼합하여 측정하거나 평가하는 경향이 있는데¹²⁾ 이는 엄밀하게 말해 원인과 결과를 혼동하는 경우라 할 수 있다.

로컬 거버넌스의 굿 거버넌스 지표 모색에 있어서 굿 거버넌스의 정책·제도·전략에 대한 지표를 선형적으로 제시하는 것은 거의 불가능하다. 사례와 상황에 따라 구사하는 정책과 제도 및 전략이 다양하기 때문이며, 다만 기존 사례 연구들에 대한 분석에 기초하여

11) 참여예산제의 조직 구조상 가장 낮은 정책결정단위인 regional popular assembly에 주민들이 많이 참여하는 동네(neighborhood)일수록 정책결정의 다음 단계인 regional budget forum에 더 많은 수의 대표를 보낼 수 있도록 한 정책 디자인이 한 예이다(Smith 2009).

12) 효과와 효율성을 평가하기 위하여 “정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자 혹은 메타 거버넌스의 역할을 충실히 수행했는가?”라는 기준이 사용되는 경우를 들 수 있다.

향후 사례 연구에 적용할 수 있는 기준 혹은 가이드라인들을 제시하는 것이 가능할 것이다.

셋째, 굿 거버넌스의 역량은 굿 거버넌스의 실현에 필요한 행위자의 기본적인 능력을 의미한다. 굿 거버넌스의 역량이 갖추어져 있을 때 굿 거버넌스의 정책·제도 수립과 전략의 구사가 가능하다는 주장이며, 이는 은유적으로 마치 운동에 있어 기초 체력이 있어야 운동을 잘 할 수 있다는 예와 유사하다. 위에서 보았듯이 기존 연구들은 주로 지역 주민사회의 사회적 자본(신뢰, 규범, 네트워크 등)과 지방정부의 제도적 자본(리더십, 자원, 인프라 등)에 초점을 두고 거버넌스 역량을 평가하고 있다.

일견 굿 거버넌스의 역량, 즉 지역의 사회적 자본과 제도적 자본이 구축되어 있는 곳에서 굿 거버넌스의 실현이 가능할 것이라는 주장은 거의 상식적으로 들린다. 그러나 굿 거버넌스의 실현에 있어 굿 거버넌스의 역량이 절대적으로 그리고 결정적으로 중요한가는 경험적으로 판단할 문제인 듯하다. 이 문제를 포르토 알레그레 시의 참여예산제 사례에 적용해보자면 포르토 알레그레 지역사회에 사회적 자본이 축적되어 있었고 시정부 또한 제도적 자본을 구축하고 있었기에 굿 거버넌스가 실현될 수 있었다는 가설이 가능하다. 그러나 에이버스(Abers 1998)의 연구가 보여주듯이 포르토 알레그레 지역사회는 브라질의 어느 지역과 마찬가지로 후견주의적(clientelistic) 정치문화가 팽배한 지역으로서 사회적 자본과 제도적 자본이 구비되어있지 않았음에도 사회민주주의 정권 하의 새로운 시정부가 혁신적인 정책 및 제도를 도입하고 전략을 구사할 수 있었던 경우다. 이 사례는 굿 거버넌스 역량이 이미 구축되어 있지 않은 지역에서도 적절한 정책·제도·전략의 활용에 따라 굿 거버넌스의 실현이 가능하다는 사실을 시사하고 있다. 굿 거버넌스 역량은 비록 굿 거버넌스 실현에 도움을 줄 수 있는 요인일지언정 반드시 필요불가결한 요인은 아니라고 볼 수 있으며, 이러한 이유로 <그림 1>에서 굿 거버넌스 역량과 굿 거버넌스 정책·제도·전략 사이의 화살표는 실선으로 이루어져 있다.

넷째, 굿 거버넌스의 맥락적·환경적 요인은 굿 거버넌스의 실현에 영향을 미치는 외부적인 요인으로서 행위자가 통제하기 힘든 차원의 문제들로 볼 수 있다. 이를 다시 운동에 비유해보면, 아무리 기초체력이 있고 기본 전략과 전술을 잘 활용하더라도 불공정하고 편파적인 심판과 비바람이 부는 기후환경으로 인하여 좋은 성과를 내기가 힘든 상황을 생각해볼 수 있다. 가령 지역의 크기(size), 정책이슈의 성격, 정치적 기회구조, 경제적 상황 등의 문제가 이에 해당할 것이다. 다시 포르토 알레그레 시의 참여예산제의 예를 들어 보자. 이러한 혁신적인 로컬 거버넌스의 실험이 시 차원을 넘어 포르토 알레그레 시가 속해 있

는 리오 그란데 도 술(Rio Grande do Sul) 주에서도 시도되었으나 기대만큼 성공하지 못했으며(지역의 size), 단순하고 실제적인 지역적 이슈들을 다루는 regional popular assembly에 비해 보다 복잡하고 시 전체를 아우르는 이슈들을 다루는 thematic regional forum에서는 시민들의 참여와 권한강화가 만족스럽지 못했으며(정책이슈의 성격), 무엇보다 참여예산제의 실험은 사회민주주의적 정권과 진보적·개혁적 성향의 새로운 시장(Olivia Dutra)의 등장으로 가능했다는 사실(정치적 기회구조)은 맥락과 환경이 굿 거버넌스의 실현에 영향을 미친다는 점을 시사한다(Abers 1998; Smith 2009). 이 외에도 경제적 상황과 같은 예측하거나 통제하기 힘든 요인들이 로컬 거버넌스에 미치는 영향에 대한 연구들도 있다(Bradford 1998). 그러나 굿 거버넌스의 맥락과 환경도 굿 거버넌스 역량의 경우와 마찬가지로 반드시 결정적인 요인이 아니며 굿 거버넌스 성패에 있어 정책·제도·전략과 같은 주의주의적(voluntaristic) 요인들이 더 중요할 수 있다. 이러한 이유로 <그림 1>에서 맥락과 환경적 틀을 나타내는 타원형이 실선으로 이루어져 있다.

이하에서는 이러한 네 가지 굿 거버넌스 구성 요인, 즉 굿 거버넌스의 목표, 정책·제도·전략, 역량, 구조 및 환경과 관련하여 향후 연구를 위한 지표, 기준, 가이드라인, 가설 등을 제시하고 있다.

로컬 거버넌스에 있어 굿 거버넌스 목표는 참여성, 분권화, 책임성 그리고 효율성 및 효과성으로 나누어 볼 수 있으며 <표 1>은 각 목표 별 평가 기준을 제시하고 있다.

참여성에 있어서는 참여의 양 뿐 아니라 질의 문제가 중요하다. 얼마나 많은 주민이 참여하느냐의 문제에 더하여 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하는 주민들의 남녀노소, 교육수준, 빈부, 거주기간 등에 따른 비례대표성과 이들 주민들의 영향력에 있어서의 형평성을 평가할 필요가 있다. 즉 로컬 거버넌스 사례를 분석함에 있어 기존의 관료제적 방식과 비교하여 아무리 많은 주민들이 참여하더라도 특수한 계층의 주민들이 과대 대표되거나 특정 주민들이 과대하게 목소리를 내는 경우 굿 거버넌스의 참여성 관련 목표에 미치지 못하는 것이다.

분권화(devolution)는 단순한 권력의 분산(decentralization)을 의미하는 것이 아니라 주민들이 실제 권한을 부여 받아 실질적인 영향력을 행사하느냐의 문제다. 즉 주민들의 참여가 들러리와 명분축적 용이거나 관료들의 책임을 회피하기 위한 수단 혹은 단순히 정책집행을 돕는 기계 정도로 전략해서는 안 된다는 것이다. 또한 종종 주민들을 대신하여 주민결사체—특히 주민결사체의 대표—가 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하여 권한을 부여 받아 공적인 역할을 수행하는 경우 주민지도자 혹은 주민대표에 대한 주민들의 실질적인

〈표 1〉 굿 거버넌스의 목표

목표	평가기준
참여성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들이 어느 정도 참여하고 있는가? • 참여의 양과 질(단순참여와 의견개진 · presence and voice, 개방성, 포용성, 대표성, 형평성 등)의 문제 <ul style="list-style-type: none"> - 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하는 주민들의 수 - 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하는 주민들의 비례대표성(남녀노소, 교육수준, 빈부, 거주기간 등) - 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하는 주민들의 목소리(voice)와 영향력에 있어서의 형평성
분권화 (devolution)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들이 어느 정도 권한을 행사하고 있는가? • 주민들의 실질적인 권한과 영향력의 문제 <ul style="list-style-type: none"> - 주민들의 참여가 들리리나 명분축적, 책임회피에 불과한지 않은가? - 주민들에게 아젠다 형성 권한이 있는가? - 로컬 거버넌스 네트워크에 관여하는 결사체 내부의 민주적 반응성(즉 주민 지도자 혹은 대표들에 대한 일반 주민들의 실질적인 권한과 영향력)
책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들이 어느 정도 책임을 물을 수 있는가? • 책임소재의 문제 <ul style="list-style-type: none"> - 로컬 거버넌스 네트워크에 책임을 물을 수 있는가? - 로컬 거버넌스 네트워크에 관여하는 결사체 내부의 민주적 책임성(즉 주민 지도자 및 대표들에 대하여 일반 주민들이 책임을 물을 수 있는가의 문제)
효율성 및 효과성	<ul style="list-style-type: none"> • 관료제와 시장기제와 비교하여 더욱 효율적인 방식인가? • 현안 해결 외에 어떤 다른 효과가 있는가? <ul style="list-style-type: none"> - 경험적으로 성과를 측정할 수 있는가?(예: 수질개선정도) - 주민-정부 간 갈등을 해소하고 현안을 해결했는가? - 현안해결 외에 다른 상대적으로 비가시적인 파급효과가 있었나?(예: 정치적 효능감 증진, 학습효과, 시민사회의 역량배양, 정부의 역량배양 및 조직문화 개혁, 일체성 및 정체성 형성, 정통성 및 신뢰성 제고 등)

권한과 영향력이 주어져 있는가를 평가할 필요가 있다.

책임성은 로컬 거버넌스 네트워크와 정책에 대하여 민주적으로 책임을 물을 수 있는가의 문제다. 대의제 민주주의 하의 관료제에서는 정책의 실패에 대하여 선거를 통하여 회고적으로 책임을 물을 수 있는 가능성이 존재하지만 로컬 거버넌스의 경우 선거에 의하여 선출되지 않은 다양한 행위자들의 네트워크를 통하여 정책이 추진되는 방식이며 따라서 책

〈표 2〉 국 거버넌스의 정책·제도·전략

주민	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 자치적 역할(주민 결사체의 조직화) - 연방적 혹은 중층적 구조화(federal or nested structure) - 선택적 유인책(selective incentives) 고안 및 활용 - 기존 지역사회 네트워크의 재활용(recycling) - 관계적 조직화(relational organizing) - 심의(story telling and deliberation) 등 • 개혁적 견제세력(countervailing force) 역할
정부	<ul style="list-style-type: none"> • 규제적(regulatory) 개입 - 로컬 거버넌스 네트워크에 대한 지방의회의 감시와 주기적 평가(최종 권한의 소재가 의회에 있음) - 로컬 거버넌스 네트워크에 대한 지방정부의 명확한 성과지향적 모니터링과 평가(centralized supervision) - 정보공개 및 투명성 제고 - 심의 포럼(deliberative poll) 등 심의기제 도입 - 서비스 제공 결사체들에 대한 상환권(voucher) 제도의 도입 • 후원적/협력적(sponsoring/cooperative) 개입 - 주민참여에 대한 각종 인센티브(incentive) 제공(정부후원적 시민조직화, 예: 포르토 알레그레 시의 참여예산제) - 관료·주민 간 관계조직화(relational organizing) - 행위자 간 네트워크의 전략적 구축(strategic field-building) - local unit 간 조정(coordination) - 지역사회 자산 활용 및 매칭 펀드 제공(asset mapping and matching fund) - 교육 및 학습(training and learning) - 관료조직문화의 개혁 등

임을 물을 수 있는 방법이 마땅치 않으며 그 책임소재도 불분명 할 수 있다. 여기서도 분권화와 마찬가지로 주민대표의 주민에 대한 책임성 문제 또한 고려해야 할 것이다.

참여성, 분권화, 책임성이 국 거버넌스의 민주성을 측정하고 평가하기 위한 기준들이라면 효율성 및 효과성은 거버넌스 방식이 다른 방식, 특히 관료제적 방식과 시장주의적 방식과 비교하여 얼마나 효율적이고 효과적이나의 문제다. 우선 효율성은 현안과 직접적으로 관련하여 과연 더욱 효율적으로 문제를 해결하고 갈등을 해소할 수 있는냐는 것이다. 효과성은 현안 해결 외에 다른 간접적이고 상대적으로 비가시적인 효과가 있는가의 문제로서 가령 거버넌스 방식을 통하여 정치적 효능감 증진, 학습효과, 시민사회의 역량배양,

정부의 역량배양 및 조직문화개혁, 일체성 및 정체성 형성, 정통성 및 신뢰성 제고 등의 목표를 달성할 수 있는지를 평가할 필요가 있다는 것이다.

그렇다면 어떤 요인들이 로컬 거버넌스에 있어 보다 민주적이고 효율적·효과적인 굿 거버넌스를 가능하게 하는가?

이는 우선 거버넌스 행위자들의 정책·제도·전략을 중심으로 생각해볼 수 있는데, 위에서 지적했듯이 이러한 행위자의 주의주의적 요인들을 선형적으로 제시하는 것은 불가능하며 다만 기존 연구에 기초하여 향후 연구에 적용할 수 있는 주요 기준 혹은 가이드라인들을 고려해 볼 수 있을 것이다. <표 2>는 지역주민과 정부를 중심으로 이러한 정책·제도·전략 요인들을 예시하고 있다.

우선 주민들의 자치적 역할, 특히 주민 결사체의 조직화가 중요하다. 가령 주민들의 조직을 연방적 혹은 중층적으로 구조화하거나 참여 주민들에 대한 선택적 유인책을 고안함으로써 대규모 집단이 안고 있는 집단행동의 딜레마 혹은 무임승차의 문제를 극복하고 주민들의 참여를 이끌어 낼 수 있다(Olson 1965; 오스트롬 2010). 로컬 거버넌스 네트워크를 구축함에 있어 기존 지역사회의 주민 네트워크를 재활용(recycling)하거나 주민들 사이의 관계망을 조직하는(relational organizing) 전략 또한 유효하다(Putnam 2003). 주민들 사이의 심의를 통하여 보다 책임 있고 공익에 부합하는 집단행동을 이끌어 내는 노력도 중요하다(Putnam 2003; Fung and Wright 2003). 이와 동시에 주민 결사체의 개혁적 견제세력(countervailing force)의 역할도 중요한데, 이는 기존의 관료제적 관성과 기득권 세력의 저항을 넘어 로컬 거버넌스 정책을 추진하기 위한 동력을 제공할 수 있고 로컬 거버넌스 과정에서 주민들의 실질적인 권한과 민주적 책임성을 확보하기 위한 감시와 견제 및 비판의 역할을 담당할 수 있기 때문이다.

정부 행위자들의 역할과 관련하여 <표 2>는 로컬 굿 거버넌스의 실현을 위하여 정부가 수행할 수 있는 각종 정책·제도·전략들을 예시하고 있다. 이는 크게 후원적/협력적 개입과 규제적 개입으로 나누어 볼 수 있는데, 여기서 후원적/협력적 개입은 주민들의 참여를 진작하고, 주민들에게 권한을 이양하며, 정부 주민 간 협력을 도모하기 위한 정부의 각종 정책·제도·전략들을 의미하는데 이를 통하여 로컬 거버넌스의 참여성, 분권화, 그리고 효율성 및 효과성을 제고할 수 있으리라는 것이다(Siriani 2009). 규제적 개입은 특히 로컬 거버넌스의 책임성을 확보하기 위한 정부의 정책·제도·전략들을 포함하는데 지방의회의 감시와 평가, 정부관료의 모니터링과 감독, 정보공개 및 투명성의 제고, 심의 포럼의 도

〈표 3〉 굿 거버넌스의 역량

지역주민의 사회적 자본	신뢰, 네트워크, 상호호혜의 규범
지방정부의 제도적 자본	리더십, 자원, 인프라, 기본적 제도
지역사회의 개혁적 역량	기존 기득권 세력에 대한 개혁적 견제세력(countervailing force)의 존재 유무(가령 개혁적 시민사회 전통 혹은 문화)

입,¹³⁾ 서비스 제공 결사체들에 대한 상환권 제도의 도입¹⁴⁾ 등 다양한 방법을 포함한다.

다음으로 굿 거버넌스 역량 요인들을 예시하면 위의 〈표 3〉과 같다. 이 중 지역주민의 사회적 자본과 지방정부의 제도적 자본은 위에서 살펴보았듯이 이미 기존 연구에서 강조하고 있는 역량적 요인들이다(고재경·황원실 2009). 이와 관련하여 아마 가장 잘 알려진 연구로는 퍼트남의 남·북부 이태리의 사회적 자본에 대한 비교연구를 들 수 있을 것이다(Putnam 1993). 여기서 단순화의 오류의 위험을 무릅쓰고 퍼트남의 주장을 간략하게 적용해보자면 역사적인 경로의존성으로 인하여 자리 잡은 문화적 토양(cultural template)은 그 지역의 굿 거버넌스 역량을 결정하며 이는 결국 굿 거버넌스의 실현에 영향을 미칠 것이라는 것이다.

다음으로 사회적자본과 제도적 자본에 더하여 지역사회의 개혁적 역량 요인을 고려할 수 있다. 개혁적 견제 세력(countervailing force)의 역할은 바로 위에서 지적했듯이 굿 거버넌스 실현에 필요한 주의주의(voluntaristic) 요인, 즉 정책·제도·전략적 요인으로 간주할 수 있지만, 여기서는 한 지역 시민사회의 개혁적 전통 내지는 문화로서의 개혁적 역량을 의미한다. 하나의 예로서 한국의 구미시와 창원시의 지방 시민사회의 특성에 대한 한 비교연구는 양 지방 시민사회의 특성—즉 구미시에 있어 기업 주도의 보수적 특성과 창원시의 경우 시민단체 주도의 진보적 특성—이 각 지역의 정치문화—즉 경북의 보수적 정치문화(가령 권위주의 정권에 대한 동류의식과 영남학과 유럽문화의 강한 영향)와 경남의 진보적 정

13) 이론적으로 일반 주민들의 다양한 견해가 개진되는 심의포럼을 통하여 로컬 거버넌스에 대한 책임을 물을 수 있는 가능성이 존재한다.

14) 공적 권한을 부여받은 결사체들이 지켜야할 요건들—가령 책임성, 비영리성, 공공성 등—을 명시한 헌장(Charter)에 따라 자격요건을 갖춘 결사체들에게 공적 지위를 부여하고 국가가 이들에게 직접 재정적 지원을 하는 대신 일반 시민들에게 상환권(voucher)을 나누어 주고 그들로 하여금 자신들이 원하는 서비스를 제공하는 결사체에 수여하도록 하는 방식이다. Schmitter(1995) 참고.

치문화(가령 권위주의정권에 대한 저항경험과 상대적으로 약한 유림문화의 전통)—로부터 기인한다는 점을 보여주고 있다(이광희 2004).¹⁵⁾ 이 역시 일종의 역사적 제도주의의 입장으로 한 지역의 역사적 경로의존성에 따라 형성된 문화적 토양은 그 지역의 개혁적 역량을 결정하며 궁극적으로 굿 거버넌스 성패요인으로 작동할 것이라는 가설을 고려해볼 수 있을 것이다.

그러나 위에서 포르토 알레그레 시의 참여예산제 사례와 관련하여 지적했듯이 굿 거버넌스 역량이 이미 구축되어 있지 않은 지역에서도 적절한 정책·제도·전략의 활용—즉 주의주의적 요인—에 따라 굿 거버넌스의 실현이 가능하다. 베트남의 경우도 미국의 사회적 자본에 대한 다른 연구에서는 비교적 단기간에 지역 시민사회의 노력에 의하여 사회적 자본이 구축될 수 있다는 점을 예시하고 있으며(Putnam 2004), 바로 위에서 지적한 구미시와 창원시 시민사회에 대한 연구에서도 두 도시의 정치 문화적 차이가 중요하다고 하여 문화결론론적인 태도를 가질 필요는 없을 것이라 지적하고 있다.¹⁶⁾ 즉 굿 거버넌스 역량은 비록 굿 거버넌스 실현에 도움을 줄 수 있는 요인일지언정 반드시 필요불가결한 요인은 아니며 이러한 역량적 요인들이 굿 거버넌스의 실현에 있어 절대적으로 그리고 결정적으로 중요한가는 경험적으로 판단할 문제라는 점을 시사하고 있는 것이다.

마지막으로 <표 4>는 굿 거버넌스의 맥락적·환경적 요인들을 예시하고 있다. 맥락적·환경적 요인 역시 선형적으로 제시할 수 있는 성격이 아니며 위 표에 나와 있는 지역의 size, 이슈의 성격, 정치적 기회구조, 경제적 상황 등은 향후 로컬 거버넌스 연구에 적용해볼 수 있는 요인들을 예시해 본 것이다. 굿 거버넌스의 역량적 요인과 마찬가지로 맥락적·환경적 요인 역시 굿 거버넌스의 성패를 좌우하는 결정적인 요인으로 볼 수는 없으며 어떤 맥락적·환경적 요인들이 어느 정도 중요한가는 향후 연구에서 경험적으로 밝힐 수 있는 사안일 것이다. 이러한 이유로 표에서는 맥락적·환경적 요인들을 일종의 가설의 형식으로 제시하고 있다.

15) 이 논문은 문화적 요인 뿐 아니라 사회경제적 요인, 행정적 요인, 지리적 요인 등 다른 요인들을 분석하고 있지만, 기본적으로 문화적 요인에 초점을 맞추는 역사적 제도주의 접근법에 기초하고 있다.

16) 즉 문화적 요인과 산업화 패턴과 같은 사회경제적 요인과 결합하여 상승적 효과를 가져왔음은 분명하나 산업화의 진전에 따라 시민사회의 성격이 변할 수 있음을 지적하고 있다.

〈표 4〉 굿 거버넌스의 맥락적·환경적 요인

지역의 size	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 지역일수록 굿 거버넌스의 실현이 용이할 것이다. • 인구사회학적으로 비교적 동질적인 구성원으로 이루어진 지역일수록 굿 거버넌스의 실현이 용이할 것이다.
이슈의 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 피부에 와 닿는 실제적인(practical) 이슈일수록 굿 거버넌스의 실현이 더욱 가능할 것이다. • 이데올로기적으로 논쟁적인(contentious) 이슈의 경우 굿 거버넌스의 실현이 상대적으로 어려울 것이다. • 고도의 기술적이고 전문적인 이슈의 경우 굿 거버넌스의 실현이 상대적으로 어려울 것이다. • 관료적 규제나 시장메커니즘 방식이 더욱 효율적인 이슈들도 존재한다.
정치적 기회구조	<ul style="list-style-type: none"> • 거버넌스 패러다임에 호의적인 정치지형(정권, 정치세력구조)의 변화는 굿 거버넌스의 실현에 도움을 준다.
경제적 상황	<ul style="list-style-type: none"> • 굿 거버넌스의 실현은 경제적 호황기에 더욱 용이할 것이다(예: 캐나다 온타리오 주의 참여적 거버넌스 실험).¹⁸⁾

V. 한국 사례 예시: 성미산 지키기 운동과 대포천 수질개선 사례¹⁸⁾

이 장에서는 위에서 살펴본 로컬 거버넌스 분석틀을 한국 로컬 거버넌스의 기존 두 성공 사례인 성미산 지키기 운동과 대포천 수질개선 사례에 적용·예시해보고 로컬 굿 거버넌스의 민주성과 효율성·효과성 별로 두 사례에서 나타난 굿 거버넌스 정책·제도·전략 요인들을 분석해보고 있다.¹⁹⁾

- 17) 브래드포드(Bradford 1998)는 캐나다 온타리오 주에서 실험적으로 실시되었던 참여적 거버넌스 정책 중 단지 산업정책(industrial policy)만 성공하였으며 이는 다른 정책과는 달리 지역 자본가들에게 유리한 경제적 유인책이 마련되어 있었기 때문이라고 주장하고 있으며 보다 일반적으로 거버넌스 정책의 추진에 있어 호의적인 경제적 상황의 중요성을 지적하고 있다.
- 18) 성미산 지키기 운동의 사례는 주로 김의영·한주희(2008)에 기초하고 있으며 대포천 수질 개선 사례는 유재원·홍성만(2005)과 손성락·이시화(2005)의 연구에 의존하고 있음을 밝힌다.
- 19) 여기서는 정책·제도·전략 요인들만을 고려하고 있다. 성미산과 대포천 사례를 통하여 역량적 요인과 맥락적·환경적 요인에 대한 어떤 구체적인 함의를 이끌어 내는 것은 쉽지 않아 보인다. 다만 역량적 요인과 관련하여 두 지역에 특별히 굿 거버넌스 역량이 축적되어 있었다고 볼 수 있는 증거가 없으며 그럼에도 불구하고 두 지역에서 로컬 거버넌스가 성공했다는 사실은 정책·제

1. 성미산 지키기 운동 사례

성미산 지키기 운동은 서울시 마포구에 위치한 성미산 지역 주민들의 자치적 거버넌스의 사례로서 서울시의 성미산 배수지 사업 반대운동이라는 자칫 지역이기주의로 흐를 수 있는 집단행동이 사적 이해를 뛰어 넘어 공공선을 지향하는 지역운동으로 승화될 수 있는

〈표 5〉 로컬 굿 거버넌스 분석틀에 의한 '성미산 지키기 운동' 평가

굿 거버넌스 목표		굿 거버넌스 정책·제도·전략
민주성	참여성	<ul style="list-style-type: none"> 지역결사체의 연방제적 구조를 통한 주민참여 제고 지역 기존 네트워크 및 공동체의 재활용(recycling)을 통한 주민참여 제고 의사 결정 과정의 개방성(심의모임, 인터넷 게시판, 워크숍 등) 마을축제와 인터넷 및 라디오 방송을 통한 주민참여 제고
	분권화	<ul style="list-style-type: none"> 주민들의 직접적인 의사결정 연방제적 구조를 통한 주민 의사결정의 분권화 주민들의 심의 과정을 통한 의사 결정
	책임성	<ul style="list-style-type: none"> 주민들이 제안한 정책에 대한 책임성 제고(환경보호를 위한 노력) 집단·지역 이기주의를 넘어 공공선 지향의 운동으로 승화 심의과정을 통한 책임성 제고
효율성·효과성	효율성	<ul style="list-style-type: none"> 현안 갈등을 해소하고 공공선 지향의 성미산 지키기 운동으로 승화 환경 보호 주민들이 현장지식(local knowledge)과 상황적 경험(situated experience)에 기초하여 전문적이고 합리적인 대안을 제시함으로써 현안을 해결함(성미산 생태공원화)
	효과성	<ul style="list-style-type: none"> 공공선을 지향하는 다양한 활동 지속 공적 신뢰(정부 및 단체)와 사적 신뢰(이웃 및 일반인) 구축 민주주의의 덕성 교육

도·전략과 같은 주의주의적 요인들이 더욱 중요했다는 점을 시사하고 있다고 해석할 수 있을 것이다. 두 사례에 있어 특정 맥락적·환경적 요인이 긍정적 혹은 부정적으로 작동했었다는 증거 또한 찾기 힘들며 이 역시 두 사례에 있어 주의주의적 요인들의 의미를 부각시키고 있다고 볼 수 있다.

지를 보여주는 로컬 굿 거버넌스의 성공적인 사례이다.²⁰⁾ 이러한 평가를 앞서 제시한 분석들에 의거하여 보다 구체화한 결과는 <표 5>와 같다.

우선 참여성의 측면에서 성미산 지키기 운동을 주도한 마포연대는 연방제적 조직을 통하여 지역 주민들의 참여를 제고하려고 했음을 알 수 있다. 마포연대는 조합원의 수가 1,400가구에 이르는 대규모 조직이었으나 내부적으로 두레 생협, 성미산 학교, 성미산 방과 후 교실, 공동육아조합 등 15개가 넘는 결사체 조직들과 내부의 소조직들이 존재하는 소모임들의 모임으로서 대규모 조직의 무임승차의 폐해를 극복하고 참여를 독려하기 위한 수단으로 연방제적 조직화를 활용하였다. 또한 지역의 기존 공동체와 네트워크들—가령, 종교적 성향의 모임, 봉사활동, 체조모임, 계모임 등—을 재활용(recycling)하여 성미산 지키기 운동 네트워크 저변을 확대하는 전략을 채택하였다. 성미산 지키기 운동의 전 과정을 통하여 모든 의사결정 과정이 조합원 뿐 아니라 전 주민에게 개방되었다는 점도 참여성을 높이는 효과가 있었으며, 이 외에도 마을축제, 인터넷 홈페이지 및 라디오 방송 등 주민들의 참여를 독려하기 위한 다양한 수단을 활용했던 것을 알 수 있다.

분권화와 관련하여 성미산 지키기 운동 사례는 지역 주민들이 직접 모든 의사결정을 주도한 자치적 거버넌스의 사례로서 그 분권화의 정도가 매우 높다고 할 수 있다. 동시에 연방제적 소조직을 통한 분권화와 심의과정을 통한 의사결정 방식은 가능한 한 모든 주민들이 권한을 행사할 수 있도록 고안된 전략으로 볼 수 있다. 즉 각 소조직을 중심으로 이루어지는 심의의 과정을 통하여 각 소조직에 직접 참여하는 지역 주민들의 의견은 물론 분만이 아니라 건의사항이 전체적으로 공유되고 받아들여질 수 있는 방법으로 채택되었던 것이다.

책임성의 측면에서 특이한 점은 지역 주민들이 자신들의 참여를 통하여 도출된 정책의 결과에 책임을 지지 않는다는 '책임성의 결여'의 문제를 극복할 수 있었다는 점이다. 이는 무엇보다도 주민들이 단순한 성미산 배수지 사업 반대운동을 넘어 자신들이 제안했던 성미산 생태공원화 아이디어를 행정기관 차원에서 움직이기도 전에 먼저 행동으로 옮겼다는 사실에서 알 수 있다. 가령 음식물 쓰레기 퇴비화 사업, 마무 한 그루 심기 운동 등 생태마을 만들기 프로젝트들이 그 예다. 또한 이 사례는 지역 이기주의를 극복하고 환경보호를 위한 생태마을만들기 운동으로 발전되었을 뿐 아니라 지역행정 차원에서 미처 돌보지 못하는 노인들에 대한 의료봉사, 무상교육 등 각종 공적인 활동들을 책임 있게 수행하고

20) 이 사례는 시민사회단체연합이 수여하는 풀뿌리자치활동 상을 수상한 바 있으며 여러 매체를 통하여 성공적인 자치운동으로 소개된 바 있다.

있다. 이는 심의적 의사결정과정들을 통하여 주민들이 커뮤니티 차원의 각종 문제들을 공동의 시각으로 새롭게 바라보게 되며 책임감을 느낄 수 있게 되었다는 점과 무관하지 않다고 할 수 있다.

효율성과 효과성의 측면에서도 성미산 사례는 높게 평가될 수 있다. 우선 서울시의 성미산 배수지 사업을 둘러싼 갈등을 해소하고 성미산 지역의 환경 보호 및 생태마을만들기 운동을 성공적으로 수행하고 있다는 사실을 들 수 있다. 또한 현안 해결 외에 공공선을 지향하는 다양한 활동들을 수행하고 있으며, 지역의 공적신뢰와 사적신뢰를 제고하였으며, 지역 주민들의 민주주의적 덕성 교육에 있어서도 효과적인 사례로 평가할 수 있을 것이다.²¹⁾

2. 대포천 수질 개선 사례

대포천 수질개선 사례는 대포천 지역주민과 지방정부 및 중앙정부 사이의 협력적 거버넌스의 사례로서 지역 주민들 사이의 집단행동(하위 거버넌스)과 지역주민과 지방·중앙정부와의 협력(상위 거버넌스)이 상호상승적으로 작동하여 대포천의 수질개선을 이루어 낸 다층적 로컬 거버넌스 사례다. 간단히 말해 이 사례는 낙동강 상류에 위치하여 다양한 오염원에 둘러싸인 4-5급 수준의 대포천 수질이 지역주민 상호간과 지역주민과 정부간에 형성된 협력적 파트너십에 의해 짧은 기간에 1급수의 수질로 개선될 수 있었던 성공적인 케이스라 할 수 있다. 로컬 굿 거버넌스 분석틀에 의한 보다 구체적인 분석은 <표 6>과 같다.

먼저 참여성의 측면에서 보면 주민들은 스스로 대포천이 위치한 상동면의 수질개선대책위원회를 중심으로 참여를 조직화하였으며 모든 주민들에게 회원자격을 개방하고 이장단회의, 새마을지도자회의, 부녀회회의 등 위원회 중심의 조직화를 통하여 지역 주민들의 참여의 대표성을 제고하기 위한 노력을 했던 것을 알 수 있다. 또한 지역 주민들을 동원하고 참여를 독려하기 위하여 현장 견학과 각종 홍보활동 등 다양한 전략을 활용하였다. 정부 측에서는 무엇보다도 주민들의 자발적 노력을 인정하고 신뢰함으로써 주민들의 참여 의지 고무했다는 점을 들 수 있다. 즉 환경부는 지역 주민들의 자율적 수질개선 사업을 인정하고 신뢰하여 당초 계획했던 대포천 지역의 상수원보호구역 지정을 유예하고 정부-주

21) 이 점에 대해서는 김상민(2005)의 연구를 참고.

〈표 6〉 로컬 굿 거버넌스 분석들에 의한 '대포천 수질개선 사례' 평가

굿 거버넌스 목표		행위자	굿 거버넌스 정책·제도·전략
민주성	참여성	주민	<ul style="list-style-type: none"> • 상동면 수질개선대책위원회 중심의 주민 참여 • 회원자격을 모든 주민에게 부여 • 이장단회의, 새마을지도자회의, 부녀회회의 등 위원회 중심의 조직화를 통한 참여의 대표성 제고 • 현장학습, 견학과 홍보활동 등을 통한 참여 유도
		정부	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 자발적 노력을 인정하고 신뢰함으로써 주민들의 참여의 지 고무(환경부, 김해시) • 참여를 독려하고 지원하기 위한 각종 정보 및 물적, 인적 자원 제공(김해시)
	분권화	주민	<ul style="list-style-type: none"> • 수질관리를 위한 운영규칙들을 주민대표들이 참여하는 위원회에서 자율적으로 제정 • 수질협약을 정부에 건의하고 설득하는 등 주민들이 정책을 제안하고 자율적으로 실행함 • 투표 같은 선택행위 대신 만장일치에 의한 의사결정
		정부	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들과 자발적 협약을 체결함으로써 권한 이양
	책임성	주민	<ul style="list-style-type: none"> • 자율감시와 제재(하천감시단 자원봉사자와 유급상용감시단 활용) • 대책위원회 활동비용을 가구당 자체적으로 모금
		정부	<ul style="list-style-type: none"> • 수질개선 목표 및 좌표의 설정 • 수질개선 결과에 따라 인센티브와 페널티를 적용하는 성과관리(performance management) 방식 채택
효율성·효과성	효율성	주민	<ul style="list-style-type: none"> • 자율적인 노력으로 대포천을 1급수 하천으로 개선 • 대포천을 둘러싼 정부-주민 간 갈등 해소(수계특별법 제정반대운동에서 수질개선운동으로의 전환)
		정부	<ul style="list-style-type: none"> • 공유재의 효과적 관리 • 대포천을 둘러싼 정부-주민 간 갈등 해소 • 정책의 거래비용 감소
	효과성	주민	<ul style="list-style-type: none"> • 공동체 의식과 사회적 자본(신뢰, 네트워크 규범) 배양
		정부	<ul style="list-style-type: none"> • 정부-주민 간 대립 및 갈등 구조 해소하고 협력 및 상생의 구조로 전환(정부 측에서 본 사회적 자본 배양)

민간 자발적 협약을 체결함으로써 주민들의 참여와 자율적 노력에 대한 지지를 보냈으며 김해시의 경우는 직접 각종 정보 및 물적·인적 인센티브와 행정적 지원을 제공한 바 있다. 분권화의 측면에서 대포천 수질개선 사례는 주민 자치적 성미산 사례와 달리 정부와 지

역 주민들 사이에 권한을 공유하는 협력적 로컬 거버넌스로서 협력적 거버넌스의 속성상 주민들의 권한 행사를 측정하는 분권화의 정도에 있어서는 ‘중’ 정도로 평가될 수 있을 것이다. 우선 주민 측에서 보면 수질관리를 위한 운영규칙들을 주민대표들이 참여하는 위원회에서 자율적으로 제정하였으며 수질협약을 정부에 건의하고 설득하는 등 정책의 제안과 실행에 있어 상당한 권한을 행사했던 것을 알 수 있다. 또한 주로 주민대표들로 이루어진 위원회에서 의사결정이 이루어졌으나 주민들에게 회원자격이 개방되었으며 의사결정 과정에 있어 투표와 같은 선택행위 대신 만장일치에 의한 의사결정을 중시함으로써 일반 주민들이 권한 행사할 수 있는 가능성을 높였다. 정부 측에서는 주민들과 자발적 협약을 체결하여 이들의 자율적 노력을 인정함으로써 공적 권한을 이양하는 방식을 취했다고 볼 수 있다.

책임성 또한 높이 평가할 수 있는데, 주민들은 하천감시단 자원봉사자와 유급상용감시단 활용 등 자율감시와 제재를 통하여 책임성을 제고하기 위한 노력을 스스로 행하였으며 수질개선 대책위원회 활동비용을 가구당 자체적으로 모금하기도 하였다. 협력적 로컬 거버넌스의 책임성에 있어 정부의 역할이 중요한데, 환경부와 김해시는 수질개선의 목표 및 좌표를 설정하고 수질개선 결과에 따라 인센티브와 페널티를 적용하는 성과관리(performance management) 방식을 채택함으로써 주민들의 자율적 노력의 책임성을 확보하기 위한 역할을 담당하였다.

결과적으로 효율성과 효과성의 측면에 있어서도 대포천 수질개선 사례는 성공적인 사례로 평가되는데, 주민들의 자율적인 노력으로 대포천을 1급수 하천으로 개선하는 가시적인 성과를 이루어 냈으며 주민들은 수계특별법 제정반대운동을 수질개선운동으로의 전환함으로써 대포천을 둘러싼 정부-주민 간 갈등 해소에 기여했다고 볼 수 있다. 정부도 공유재의 효과적 관리, 대포천을 둘러싼 정부-주민 간 갈등 해소, 정책의 거래비용 감소의 측면에서 효율성을 담보할 수 있었다고 평가할 수 있다. 효과성에서 보면 주민과 정부 측 모두 사회적 자본을 배양할 수 있었다는 효과가 있는데, 주민들 사이의 공동체 의식과 신뢰, 네트워크, 규범이 생산되는 한편 정부-주민 간 대립 및 갈등 구조를 해소하고 협력 및 상생의 구조로 전환할 수 있었다는 점을 들 수 있을 것이다.

투고일 2011년 3월 31일

심사일 2011년 4월 11일

개재확정일 2011년 5월 2일

참고문헌

- 강동완. 2008. “대북지원정책 거버넌스의 평가 및 발전방안—노무현 정부 평가 및 이명박 정부 정책제언을 중심으로.” 한국정책학회 춘계학술대회.
- 고재경·황원실. 2008. “지방자치단체의 환경거버넌스평가지표에 관한 연구.” 『한국사회와 행정연구』 19권 제1호.
- 김갑식·정현곤. 2008. “남북교류 거버넌스의 실태 분석 및 평가: “6·15 남북위원회”를 중심으로.” 『한국정치연구』.
- 김상민. 2005. “주민환경운동과 사회적 자본의 상호작용에 관한 연구: 서울시 마포구 ‘성미산 배수지건설반대운동’을 사례로.” 『시민사회와 NGO』 제3권 제2호.
- 김영 외. 2008. “마을 만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구: 순천시 사례를 중심으로.” 『도시행정학보』.
- _____. 2008. “마산시 도시재생사업 거버넌스의 특성과 평가에 관한 연구.” 『한국지역개발학회지』.
- 김영미. 2009. 『그들의 새마을운동』. 서울: 푸른역사.
- 김의영. 2006. “동아시아 거버넌스에 대한 문헌연구.” 『한국과 국제정치』.
- 김의영·한주희. 2008. “결사체 민주주의의 실험: 성미산 지키기 운동과 마포연대의 사례.” 『한국정치학회보』 제42집 제3호.
- 소진광. 2007. “지역사회 거버넌스와 한국의 새마을운동.” 『한국지방자치학회보』 제19권 제3호.
- 손상락·이시화. 2005. “삶터자치를 위한 거버넌스의 모범사례 고찰: 김해시 대포천 수질개선 사례.” 『한국거버넌스학회보』 제12권 제1호.
- 이광희. 2004. “지방 시민사회에 대한 비교사례 연구: 구미시와 창원시를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제38집 제3호.
- 이경민·이철우. 2007. “성서산업단지 활성화 정책의 거버넌스 특성과 평가.” 『한국지역지리학회지』 제13권 5호.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 『한국행정학보』 제36집 4호.
- 임성학·서창욱·민병원·전재성. 2007. 『한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀』. 서울: 통일연구원.
- 유재원·홍순만. 2005. “정부의 시대에서 꽃핀 Multi-level Governance: 대포천 수질개선 사례

- 를 중심으로.” 『한국정치학회보』 제39집 2호.
- 윤순진. 2005. “공공참여적 에너지 거버넌스의 모색: 전력정책에 대한 시민합의회의 사례에 대한 평가를 바탕으로.” 『한국사회와 행정연구』 제15권 제4호.
- 정규호. 2008. “풀뿌리 사회경제 거버넌스의 의미와 역할: 원주 지역 협동조합운동을 사례로.” 『시민사회와 NGO』 제6권 제1호.
- Abers, Rebecca. 1998. “From clientelism to cooperation: Local government, participatory policy, and civic organizing in Porto Alegre, Brazil.” *Politics & Society* 26. No. 4.
- Bevir, Mark. ed. 2007. *Encyclopedia of Governance*. London: Sage.
- Bradford, Neil. 1998. “Prospects for associative governance: Lessons from Ontario, Canada.” *Politics & Society* 26. No. 4.
- Cohen, Joshua and Joel Rogers. 1992. “Secondary Associations and Democratic Governance.” *Politics and Society* 20. No. 4.
- Fung, Archon and Erik Olin Wright. 2003. *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance*. London · New York: Verso.
- KJaer, Anne Mette. 이유진 역. 2007. 『거버넌스』. 서울: 오름.
- Olson, Mancur. 1965. *The Logic of Collective Action*. Harvard University Press.
- Ostrom, Elinor. 윤홍근 · 안도경 역. 2010. 『공유의 비극을 넘어』. 서울: 랜덤하우스.
- Pierre, Jon and B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin Press.
- Putnam, Robert. 2003. *Better Together: Restoring the American Community*. New York: Simon & Schuster.
- _____. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Schmitter, Philippe C. 1995. “The Irony of Modern Democracy and the Viability of Efforts to Reform its Practice.” in Joshua Cohen and Joel Rogers. *Associations and Democracy*. London: Verso.
- Siriani, Carmen. 2009. *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washington, D. C.: Brookings Institution Press.
- Smith, Graham. 2009. *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation*. Cambridge: Cambridge University Press.

ABSTRACT

Local Good Governance: A Research Framework

Euiyoung Kim | Seoul National University

This paper proposes a research framework for the empirical analysis of good governance, particularly at the local level. It first reviews existing literature on local governance and discusses basic conceptual issues on local good governance. It then criticizes and sheds light on the limits of empirical studies on good governance indicators. It then provides an analytic framework on local good governance and key indicators, guidelines and hypotheses to be utilized for future empirical research. The finally illustrates the utility of the framework by applying it to two successful cases of local governance in South Korea.

Keywords: governance, local governance, good governance, civil society, local politics, participatory democracy