

지방정부의 거버넌스 모형 구축 : 공익형 NGO의 형성 정도와 정책참여 수준을 중심으로*

전 영 평**

〈 目 次 〉

- I. 들어가는 말
- II. 거버넌스의 의미와 차원
- III. 사회자본과 공익형 NGO
- IV. 지역의 거버넌스 파악을 위한 논의
- V. 지방정부의 거버넌스 모형 구축
- VI. 맺음말

〈 요 약 〉

거버넌스는 정부의 관리 혁신과 민주적 정책 참여네트워크가 결합된 새로운 의미의 정책관리 체제를 의미한다. 정부의 관리혁신으로 얻어지는 것은 고객만족형 작은 정부이며, 정책 참여 네트워크 형성으로 얻어지는 것은 정부 신뢰와 공익 증진이다. 거버넌스의 한 축인 지방정부는 공익형 NGO와의 정책 네트워크 구성을 통해 정부의 관리 혁신과 정책에 대한 주민의 신뢰와 수용을 높여나가야 하며, 지방의 공익형 NGO는 참여와 더불어 전전한 사회자본을 생산해야 한다. 이런 점에서, 지방 거버넌스를 구성하는 두 개의 축, 즉 지방정부와 지방의 공익형 NGO가 여하히 협동하느냐하는 것은 향후 삶의 질 향상에 시너지적 영향(synergistic effects)을 주는 중요한 변인이 된다. 이 연구에서는 1)공익형 NGO의 형성 정도와 2)참여네트워크형성에 대한 태도를 두 축으로 하여 4개의 거버넌스 모형 - 통치형 거버넌스, 대립형 거버넌스, 참여형 거버넌스, 친화형 거버넌스 - 을 도출하였다. 또한, 정부와 정책참여 집단과의 상호작용의 형태에 따라 6가지 유형의 거버넌스 모형 - 일방형 거버넌스, 특혜형 거버넌스, 집합형 거버넌스, 통합형 거버넌스, 네트워크형 거버넌스, 별거형 거버넌스 - 을 도출하였다. 결론 부분에서는 거버넌스 모형 구축의 유용성과 한계, 그리고 바람직한 거버넌스 구축에 관하여 논의하였다.

【 주제어: 거버넌스, 거버넌스모형, 지방정부, NGO, 참여네트워크 】

* 이 연구는 2002학년도 대구대학교 연구조성비에 의해 수행되었음

** 대구대학교 도시과학부 교수

I. 들어가는 말

과거 권위주의 정부 시대에 통용되던 하향식 정부 통치의 개념은 1)민주화 운동의 성공 및 민주 정부의 수립 2)세계화와 지방화의 요구에 부응하기 위한 정치 사회제도의 변화 3)IMF사태 이후의 정부 및 기업개혁의 요구, 4)공익형 NGO¹⁾의 등장으로 인하여, 보다 효율적이고 민주적인 통치개념, 즉 뉴거버넌스의 통치사상으로 이동하고 있다. 과거의 정부주도적 하향식 통치가 구식 거버넌스(old governance)라고 한다면 현재 추진되고 있는 정부-민간간 연결망식 상호작용적 통치는 뉴거버넌스(new governance)라 할 수 있겠다.

실제로 이 뉴거버넌스의 개념에는 성과와 효율을 지향하는 정부내부의 관리개혁사상(즉, 신공공관리적 개혁)은 물론 정부의 주요 정책결정 및 집행과정에 공의지향형 NGO와의 연대(solidarity)사상이 포함되어 있다(Rhodes, 1996; Giddens, 1998). 정부 관리 개혁이 내부적으로 아무리 완벽하다고 할지라도, 그 개혁의 내용과 과정이 시민들에게 순조롭게 수용되고 확산되기 위해서는 공익형 NGO와의 협동이 반드시 필요하기 때문이다. 따라서 정부와 공익형 NGO간의 연대의 형식과 내용은 매우 중요한 요소가 되며, 뉴거버넌스가 실현되기 위해서는 정책의제 형성, 정책결정, 정책집행, 정책평가 등 모든 단계에서 정부와 자발적 조직과의 협동이 필요하게 된다.

공익형 NGO는 한 사회의 건전한 발전의 토대가 되는 민주적 비판의식을 고취시킬 뿐만 아니라 정책 참여를 통해 사회적 신뢰 형성 및 협동적 커뮤니케이션을 가능하게 하는 정책 네트워크를 형성해 준다는 사회자본(social capital)의 주형이 된다고 할 수 있다(Putnam, 1995a, 1995b; Newton, 1997, 1999; Coleman, 1988). 따라서 한 사회에 어떠한 수준의 공익형 NGO가 존재하며, 그것이 권력과 어떤 관계를 유지하고 있는가는 그 사회의 삶의 질과 행정의 효과성을 파악할 수 있는 지표가 된다고 하겠다. 실제로 저명한 사회자본 연구자인 Putnam(1993)은 이태리 북부지역과 남부지역간의 삶의 질 및 행정의 수준 차이를 자발조직의 수준과 역할의 차이로 설명하고 있다. 물론 지역간의 경제적, 행정적, 문화적 삶의 차이를 사

1) 여기서 말하는 공익형 NGO는 경실련과 참여연대, 환경운동연합, 우리복지시민연합 등과 같은 자발적 시민단체를 의미한다.

사회자본의 효과만으로 설명하는 데는 한계가 있다²⁾. 그러나 사회자본이 지역의 삶의 질과 지방정부의 행정 성과에 긍정적 영향을 준다는 점은 인정해야 할 것이다. 물론, 사회자본을 서구 사회의 기능주의적 가치 - 즉 신뢰, 참여, 협동 - 에만 한정할 필요는 없다. 즉, 사회자본은 그 사회의 역사와 공간에 따라 서로 다른 특성을 갖게 되며 그 기능도 달라진다(Coleman, 1988). 따라서 한국에는 한국사회의 특성과 관련된 사회자본을 규정할 필요가 있다³⁾. 특히 거버넌스 개혁과 관련하여 한국의 공익형 NGO가 창출한 사회자본이 과연 무엇인가를 규명할 필요가 있을 것이다. 한국의 공익형 NGO가 역사적으로 정부를 상대로 어떠한 사회자본 창출하였는가에 대하여 다양한 견해가 있을 수 있으나, 연구자는 공익형 NGO - 여타 자발조직의 경우 정책에 대한 무관심과 권력에 대한 무력감이 존재했던 것이 사실이기 때문에 - 들이 창출한 '사회 민주화, 사회 정의의 실현, 참여와 연대, 인권옹호, 환경보전, 복지 향상'이라는 가치를 우리 사회에 가장 두드러진 사회자본으로 규정하고자 하였다. 아울러 이러한 유형의 사회자본을 생산하는 주체가 공익형 NGO라는 관점에서 정부와 공익형 NGO간의 관계를 거버넌스의 시각에서 규명할 필요가 있음에 주목하였다. 이처럼 사회자본 생산자의 역할이 한 사회의 삶의 수준을 결정하는 주요한 요인이라는 시사점이 있어왔음에도 불구하고, 한국에서는 아직 사회자본 생산자인 공익형 NGO와 정부간 관계를 중심으로 한 거버넌스에 관한 연구가 거의 발표되지 않고 있다⁴⁾. 이러한 문제 인식 하에서 볼 때 정부와 공익형 NGO간의 관계에 초점을 둔 거버넌스 형태를 탐구하는 일은 매우 의미 있는 일이 될 것이다.

이 연구에서는 다양한 거버넌스 유형을 도출하는 것을 일차적인 목적으로 하면서, 바람직한 지역 거버넌스를 모색하기 위한 논의를 하고자 한다. 이 연구에서는 1)공익형 NGO의 형성 정도와 2)참여네트워크형성에 대한 태도를 두 축으로 하여

2) 실제로 David C. McClelland(1961)는 한 사회의 구성원들 중 얼마나 많은 사람들이 성취동기(Need for Achievement)를 가지고 있는가하는 것이 그 사회의 번영 - 특히 경제적 번영 - 과 관련이 있다는 주장을 하였다. 이러한 그의 주장은 사회자본의 형성이 한 사회의 번영을 주도한다는 주장에 대한 하나의 반론이 될 수 있음이 분명하다.

3) 박희봉(2001:2)도 '우리나라에서는 우리사회에 특수한 사회자본이 형성될 수 있고 사회자본의 효과 역시 특수하게 이루어 질 수 있다'고 함으로써 연구자의 주장과 같은 입장을 취하고 있다.

4) 사회자본과 거버넌스 관계에 대한 국내의 연구로는 박희봉(2001)의 「사회자본과 거버넌스에 대한 정부와 시민의 역할」이 있다. 그는 사회자본이 거버넌스 개혁에 공헌한다는 가정을 토대로 이를 위한 정부와 시민사회의 역할을 논의하고 있다.

4개의 거버넌스 모형 - 통치형 거버넌스, 대립형 거버넌스, 참여형 거버넌스, 친화형 거버넌스 - 을 도출하였다. 또한, 정부와 정책참여 집단과의 상호작용의 형태에 따라 6가지 유형의 거버넌스 모형 - 일방형 거버넌스, 특혜형 거버넌스, 집합형 거버넌스, 통합형 거버넌스, 네트워크형 거버넌스, 별거형 거버넌스 - 을 도출하였으며, 이러한 모형 구성 작업이 갖는 유용성과 한계를 밝히고, 바람직한 지역의 거버넌스 모형 구축을 위한 제안을 하고자 하였다.

II. 거버넌스의 의미와 차원

1. 거버넌스의 의미 규정

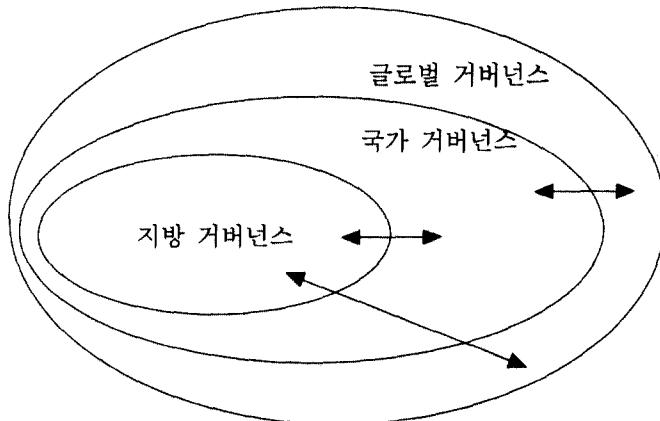
거버넌스는 다양한 의미로 사용되고 있다. 거버넌스는 고전적인 국가 중심적 통치를 의미하는 개념으로 사용되기도 하며, 국정관리, 국정 경영 등과 같이 국가 전체적인 경영 개혁을 의미하는 용어로도 사용되며, 정부개혁과 정책참여 네트워크의 형성을 의미하는 것으로도 사용된다(김석준 외, 2000). 거버넌스는 사전적 의미로는 통치행위나 행정적 규제체계를 지칭하지만 이러한 사전적 정의는 최근의 거버넌스 논의와는 거리가 멀다. 최근의 거버넌스 의미를 포괄적으로 규정한 학자는 Rhodes(1996)인데, 그는 뉴거버넌스가 정부개입의 축소, 경영개념의 도입, 효율적 정부구현, 사회적 사이버네티cs 체제, 자기조직화 네트워크를 포함하는 것으로 규정하였다. 그의 거버넌스 규정이 다소 포괄적이고 나열적이긴 하지만, Rhodes의 정의에는 뉴거버넌스의 핵심요소가 잘 반영되어 있는 것이 사실이다. 이와 유사하게 정정길(2000)도 뉴거버넌스를 ‘신공공관리, 국가통치행위, 서비스 연계망 등 다양한 내용을 포함하는 것으로서 정부와 민간 역할 분담, 정부감독기능의 증가, 비정부 조직의 참여유도와 조장, 정부의 방향 잡기 역할의 증가’를 포함하는 것으로 규정하고 있다. 또한 김정렬(2000)은 거버넌스를 ‘기존에 정부가 독점했던 권력의 행사를 대치하는 정책행위자간의 상호작용 네트워크’의 개념으로 간명하게 규정하였으며, 김석준(2000)은 정부, 시민, 제3섹터, 사이버공간과 전자정부가 서로 경쟁하고 신뢰를 구축하면서 국정운영의 성과를 높이는 체제를 뉴거버넌스로 이해하고 있다. 이외에도 많은 학자들이 거버넌스의 의미에 대하여 논의하고 있으나 그 내용은 이미 Rhodes의 포괄적 정의에서 규정된 속성을 벗어나지 못하는 것이라 하겠다.

이상의 논의를 검토해 보면, 결국 최근의 거버넌스 논의는 1)정부 자체적인 관리 개혁 노력을 포함한다는 점 2)민주적이며 참여적인 공동체를 대상으로 한 네

트워크 형성을 필수로 한다는 점 3) 행정이 경영 지향적 구조와 관리스타일을 가지고 거버넌스를 주도해야 한다는 점, 4) 거버넌스의 공간은 전 지구적 차원부터 지역공동체의 차원까지 포함될 수 있다는 점을 확인 시켜 주는 것이라 하겠다. 이러한 관점에서 이상적인 거버넌스는 ‘관리 혁신을 추구하는 정부가 공동체 내의 자발적 조직 및 시민을 정책 참여의 네트워크로 연결하여 공동체의 효율성과 민주성이 극대화될 수 있도록 구성된 체제’라고 할 수 있을 것이다.

2. 거버넌스의 제 차원과 지방 거버넌스

거버넌스는 크게 글로벌 거버넌스(Global Governance)와 국가 거버넌스(National Governance), 그리고 지방 거버넌스(Local Governance)로 분류할 수 있다⁵⁾. 글로벌 거버넌스는 세계를 대상으로 하는 거버넌스로서 국가정부와 지방정부, 그리고 세계적으로 활동하는 자발적 조직들의 정책 네트워크 구성을 의미하며, 국가 거버넌스는 중앙정부와 지방자치단체, 그리고 국내의 자발조직이 포함된 정책 네트워크를 의미한다. 한편 지역 거버넌스란 지방정부와 지역 내의 다양한 자발적 조직이 포함되는 정책 네트워크로 규정될 수 있다.



<그림 1> 거버넌스의 구조

5) 이러한 세 가지 분류에 더하여 리즈널 거버넌스와 사이버 거버넌스를 추가하자는 주장도 있다(김석준외, 2000). 그러나 사이버 공간을 통한 상호 의사소통은 거버넌스 구성의 수단이라는 점에서 지역을 대상으로 하는 거버넌스 분류와는 차원이 다른 것이며, 리즈널 거버넌스도 글로벌 거버넌스의 일종으로 볼 수 있다 하겠다.

어떤 차원의 거버넌스를 중요한 탐구 영역으로 인식하는가는 학문의 성격과 개별 학자들의 관심에 따라 달라진다. 일반적으로 정치학에서는 보다 큰 관점에서 글로벌 거버넌스와 그와 연계된 국가 거버넌스에 관심을 가지는 경향이 있으며, 행정학에서는 주로 국가 거버넌스와 지방 거버넌스에 관한 논의에 보다 큰 관심을 두는 경향이 있다. 이론 구성상으로나 실제 상황으로나 글로벌 거버넌스, 국가 거버넌스, 지방 거버넌스는 상호 병존할 수 있다. 그러나 각 거버넌스가 어떠한 형태로 정립되어야 할 것인가에 대한 논의는 거의 발견되지 않고 있다. 즉 학자들은 관심을 두고 있는 거버넌스의 차원에 대한 논의에만 치중하고 있으며, 거버넌스간의 갈등 및 우선적 고려에 대한 논의는 표면화하지 않고 있다. 하지만 그들은 거버넌스에 관한 논의를 전개하는 과정에서 은연중 특정 거버넌스를 선호하는 입장을 드러내고 있다. 대부분의 학자들의 경우 국가 거버넌스를 중심으로 연구하는 경향이 있기 때문에 지방 거버넌스의 중요성은 소홀히 하고 있다. 대체로 지방 거버넌스는 국가 거버넌스의 하위 개념으로 이해되고 있으며(Warren, 2002), 지방 거버넌스의 실체가 무엇인가에 대한 논의는 매우 한정되어 있다. 물론 국가 거버넌스와 지방 거버넌스간의 관계가 어떠한 형태로 전개되고 있는가에 대한 논의도 불분명하다. 그러나 글로벌 거버넌스, 국가 거버넌스, 지방 거버넌스가 어떻게 연계되어 있는가를 밝히고⁶⁾, 그러한 연계 속에서 지방 거버넌스가 어떠한 위치과 내용을 가져야 할 것인가에 대한 논의의 필요성은 매우 절실하다 하겠다. 특히 이 논문의 주제와 관련하여 지방 거버넌스의 내용에 따른 다양한 형태의 거버넌스 모형을 확인하는 일은 의미 있는 일이 될 것으로 보인다.

이처럼 다양한 공간과 관점을 토대로 연구할 수 있는 거버넌스에 대한 논의가 크게 활성화되고 있지 못하는 가운데, 그러나 거버넌스 개혁에 관한 최근의 논의마저도 주로 중앙정부의 관리 개혁에 집중되어 - 즉 국가 거버넌스의 측면에 한정되어 - 있다는 점은 안타까운 일이라 하겠다. 특히 거버넌스의 영역을 중앙정부의 행정영역에만 국한시킬 이유는 전혀 없으며, 오히려 거버넌스 연구는 지역의 행정 단위를 중심으로 하는 지역 공동체 중심으로 연구되는 것이 더욱 큰 의의가 있다 하겠다. 실제로 글로벌 거버넌스 연구나 국가 거버넌스 연구는 연구의 범위가 너무 크기 때문에 연구 내용이 추상적이고 제안적 성격을 띠게 된다. 그러나 거버넌스의 분석 단위를 지역 공동체로 한정할 경우에는 보다 구체적 분석과 적실성

6) 사실 이러한 거버넌스간의 관계 유형에 관한 논의는 Deil Wright(1983)의 3가지 형태의 정부간 관계 모형 - 조정모형(Coordinate-Authority Model), 내포모형(Inclusive-Authority Model), 중첩모형(Overlapping) - 과 유사한 것이 된다고 하겠다.

있는 개혁 방안이 도출될 수 있을 것이다. 이러한 판단에 따라 이 연구에는 지역 정부 수준의 공동체를 거버넌스 연구의 단위로 하여 지방의 거버넌스 모형을 구축에 관한 논의를 하고자 한다.

III. 사회자본과 공익형 NGO

1. 사회자본의 의미

사회자본(social capital)은 사회간접자본(social overhead capital)과 구분되어 사용될 필요가 있다⁷⁾. 사회간접자본이 1)정부 및 공공기관에 의해 공급된다는 점 2)외형적이고 물리적인 시설 및 서비스 사업 자본을 의미하는 것이라 한다면, 사회자본은 1)자발적 조직의 활동에 의해 생성된다는 점, 2) 외형적 시설 및 자본을 의미하는 것이 아니라 사회 구성원이 공유하는 가치의 수준(예: 신뢰형성과 참여적 규범)이라는 점, 3)바람직한 사회적 관계 망의 형성을 중시한다는 점, 4)자발적 조직의 숫자와 그 활동의 성격을 중시한다는 점에서 큰 차이를 보이고 있다 (Newton, 1997, 1999; Putnam et al., 1993, Coleman, 1988, 박희봉, 2001a, b). 한마디로 사회간접자본은 하드웨어적 시설에 투자되는 공적 자본을 의미하며, 사회자본은 공동체의 소프트웨어가 되는 문화적 가치의 수준과 그 문화적 가치를 생성 보존하는 자발적 조직을 통해 생성되는 것이다. 따라서 사회자본은 정부나 국가가 생성하는 것이 아니라 민간 부분에서 자발적으로 생겨나는 것이다. 보다 정확히 표현하면 사회자본은 자발조직을 통한 사람들간의 자연스러운 사회적 관계에서 형성되는 문화적 가치라 할 수 있으며, 그 기능은 공동체의 생산성과 효과성을 향상시키는 것으로 - 마치 사회간접자본이 한 사회의 공적 자본이 되어 그 사회의 생산성 향상에 기여하듯이 - 인식된다.

그러나 사회자본이 확실히 무엇인가에 대해서는 단일한 정의가 존재하지 않는다. 가장 널리 사용되는 정의는 Putnam(1995: 467)의 정의인데 그는 사회자본을 ‘조정

7) 사회간접자본은 사회자본으로 불리기도 하지만 실제로는 “정부 및 기타의 공공단체가 공급자가 되는 설비 및 서비스 관련 시설 및 공적 자본을 가리키는 것으로 ① 산업기반시설(도로 · 항만 · 토지개량 등), ② 생활기반시설(상하수도 · 공영주택 · 공원 · 학교 · 병원 · 보육 · 양로시설 등), ③ 국토보전시설(치산 · 치수 · 해안 간척 등), ④ 수익사업(국유림 조성 및 보호, 정부산하 금융기관의 자본) 등을 포함”하는 것이다 (두산 Encyber).

과 협력을 촉진하는 네트워크, 참여적 규범, 사회적 신뢰 등 참여자들이 공동의 목적을 추구하기 위해서 효율적으로 함께 일할 수 있도록 하는 조건'으로 규정하고 있다⁸⁾. 한편 Coleman(1988)과 같은 학자는 사회자본을 '행위자 속에 존재하는 것이 아니라 인간관계 내에 존재하는 가치로서 조직의 생산성을 증가시키며, 특정한 목표의 성취를 가능하게 하는 것'이라고 규정하고 있으며, 지역과 역사에 따른 사회자본의 상대성을 강조하고 있다⁹⁾.

문제는 사회자본이 소프트웨어적 성격을 갖는 가치라는 데는 학자들간의 의견이 일치되고 있지만, 어떤 성격의 소프트웨어인가에 대해서는 견해 차이가 존재한다는 것이다. 사회자본이 어떤 성격을 갖는 소프트웨어로 보는가에 대한 학자들의 견해를 종합해 보면 1) 자발적 결사체(종교단체, 노동조합, 학부모회, 시민단체, 친교단체)에 의해 생성되는 가치로서 2) 사회적 신뢰와 참여적 규범이라는 문화적 가치를 지칭하며 3) 사회구성원간의 협력 네트워크를 형식으로 파악하고 있다고 하겠다. 사회자본을 연구한 많은 선진국의 학자들은 다양한 자발적 결사체 활동을 통해 형성된 신뢰와 참여적 규범, 협력적 네트워크를 사회적 자본으로 규정하고 있는 데(Putnam, 1993; Newton, 1999; Fukuyama, 1995), 그들이 사회자본을 이렇게 규정하는 배경에는 1) 서구사회가 이미 상당한 사회적 갈등을 겪고 어느 정도 안정된 민주적 사회로 진입하였다는 사실과 2) 사회자본을 고찰하는 관점이 다분히 기능주의적 시각에서 벗어나지 못하고 있다는 사실이 깔려있다고 할 수 있다. 따라서 신뢰와 참여적 규범, 협력적 네트워크와 같은 문화적 가치가 분명히 귀중한 사회자본임은 틀림이 없지만, 신뢰와 참여적 규범, 협력적 네트워크만을 지고한 사회자본으로 송상할 경우에는, 부조리한 권력과 자본에 대한 자발조직의 정당한 비판마저도 바람직하지 못한 가치로 매도될 수 있다. 따라서 신뢰와 규범 준수만이 바람직한 사회자본이라고 할 수는 없으며, 신뢰의 대상과 규범의 정당

8) Putnam은 '사회자본의 축적이 많은 사회에서의 생활은 훨씬 생산적이고 풍요로우며, 시민관여의 네트워크는 협력과 의사소통을 촉진시키며, 좋은 평판을 확산시키며, 따라서 집단행동의 딜레마를 해결할 수 있도록 한다. 동시에 시민관여의 네트워크 속에는 과거에 협력을 통하여 성공했던 경험이 포함되어 있으며, 이는 장래의 협력을 가능하게 하는 문화적 주형(cultural template)이 된다. 마지막으로 밀도가 높은 상호작용의 네트워크는 참여자의 의식을 '나'로부터 '우리'로 변화시키고 참여자의 집단적 혜택의 경험을 확대시킨다'라고 하였다(남궁근, 2000: 587에서 재인용).

9) Putnam이 기능주의적 가치를 사회자본으로 규정한 데 반하여, Coleman의 정의는 추상적이기는 하지만 일반적이라서 사회자본의 범주에 창조적 갈등, 비판 등의 가치를 포함시킬 수 있게 된다.

성에 의심을 갖고 도전하는 문화적 가치도 중요한 사회자본으로 인식될 필요가 있다. 특히 역사적으로 볼 때 한국의 사회 정치적 상황에서 과연 정부 신뢰와 참여적 규범이 과연 사회자본이었는가를 되물어 볼 필요가 있다.

2. 한국적 사회자본

한국의 경우, 1989년 재야 및 운동권 세력의 일부가 제도화된 민주화 운동을 전개하기 위해 결성한 경제정의실천시민연합을 출발점으로 자발적이며 공익 지향적 시민단체들이 우후죽순처럼 생겨났는데, 이는 한국사회의 사회자본의 형성과 관련하여 주목할 만한 변화가 아닐 수 없다¹⁰⁾. 한국 사회의 역사성을 고려할 때, 한국사회의 사회자본이라 부를 수 있는 자발적 결사체는 주로 사회 민주화, 인권, 환경, 복지 신장에 기여한 자발적 NGO로서 주로 1980년대 말 이후 결성된 단체에 국한된다고 할 수 있을 것이다. 과거 군사 독재정권 하에서도 자발적 조직(종교단체, 노동조합, 학부모회, 각종 친교단체)이 출현하지 않았던 것은 아니지만, 그러한 자발적 조직의 생존은 독재 정권 및 권위주의적 행정과의 타협 하에서 가능하였기 때문에, 그러한 사회단체들이 진정한 사회자본을 창출하는 역할을 수행하였다고 보기는 어려울 것이다.

여기서 주목해야 할 것은 한국사회에서의 사회자본의 성격을 선진국의 사회자본의 성격과 구분하여 볼 필요가 있다는 점이다. 즉 자유민주주의가 시민사회的大원칙으로 정립된 선진국의 상황에서, 자발조직은 지역공동체 및 정부에 대한 신뢰 형성, 사회적 규범 준수, 협력적 네트워크 형성과 같은 문화적 사회자본을 형성하는데 기여할 수 있었다. 선진국 자발조직 형성이 가진 이러한 역사성은 학자들로 하여금 사회자본을 시민사회형성에 필수적인 선진시민의식 - 상호신뢰와 규범 준수, 협력의 네트워크 - 으로 규정할 수 있게 하였다. 그러나 한국사회의 경우 장기적인 군사독재정권의 통치로 인하여 정치체제의 정당성에 대한 시비가 그칠 날이 없었으며, 정권 유지를 위해 자발조직의 출범을 억압하고, 그나마 존재하는 자발조직마저

10) 사회자본 연구자들은 사회자본에 해당하는 자발적 조직의 범주에 교회와 같은 종교 조직도 포함시키고 있다. 이는 교회를 통해 알게 된 상호 신뢰의 필요성, 사회적 규범 준수 필요성에 대한 인식이 그 지역 행정이 제대로 될 수 있게 하는 사회적 인프라가 될 수 있다는 이유 때문이다. 민주주의의 경험이 오래된 서구와는 달리 과거 한국의 경우에는 제대로 된 자발적 조직이 거의 없는 가운데 일방적 통치만이 행하여져 왔다. 따라서 한국의 경우에는 민주적 정부가 들어선 1980년대 말 이후 등장한 자발조직을 중심으로 사회자본에 관한 논의를 하는 것이 타당할 것으로 보인다.

도 사찰 대상으로 묶어 조직의 자발성을 최대한 억제하였던 것이 사실이다. 이런 와중에서 집권적 정부는 관변 단체를 제조하여 그것을 통해 강제로 사회자본을 육성 하려 하였으나, 관변단체의 친정부적 활동은 오히려 시민들로 하여금 사회단체활동에 대한 혐오감만 더 들게 하여 건전한 사회자본의 형성이 더욱 어렵게 되었다. 따라서 한국의 사회자본은 다양한 사상과 의견 표출을 억압하는 일방적 정부 통치에 대항하여 공익형 NGO들이 추구해 온 ‘사회 민주화, 경제 정의의 실현, 참여와 연대, 인권옹호, 환경보전, 복지 향상’ 등과 같은 가치로 치환될 필요가 있다¹¹⁾. 이에 따라 거버넌스와 관련된 연구를 진행함에 있어 필수적으로 고려되어야 하는 정부와 자발 조직간의 관계도 당연히 정부와 공익형 NGO간의 관계로 규정되어야 한다. 서구학자들이 사회적 자본을 창출하는 자발적 조직으로 지적하는 종교단체, 노동조합, 사친회, 학교서비스단체, 친교단체, 체육단체는, 한국적 상황에 비추어 볼 때 제대로 된 사회자본을 형성하는 데 기여하였다고 보기 힘들기 때문이다. 한편 한국의 공익형 NGO, 즉 시민운동단체가 과연 한국의 사회자본을 제대로 형성하는가에 대한 논란이 있을 수 있다. 이에 대해 박희봉(2001a)은 시민운동단체가 폐쇄적이고 권위적으로 운영될 경우 사회자본형성에 부정적 영향을 미칠 수 있다고 경고하면서, 서구와 다른 특수성을 가지고 있는 한국 시민운동단체가 시민사회 발전에 긍정적 또는 부정적 영향을 줄 것이라고 확인하기 어렵다는 견해를 제시하였다. 그러나 여태까지 시민운동단체가 사회개혁을 위해 수행한 수많은 활동을 돌아보면 - 민주화운동, 금융실명제 요구, 부패방지입법화, 정보공개요구, 지방자치실시, 복지 개혁, 환경 보존 운동, 인권 운동, 성차별 방지 운동, 낙천 낙선운동 등 - 시민운동단체가 정부와 사회개혁을 위해 매우 큰 기여를 하였다는 데 대한 시민사회의 동의가 존재한다는 보는 것이 옳을 것이다.

3. 사회자본 생산자로서 공익형 NGO

선진국형 사회자본 논의는 3가지 기본 가정을 가지고 있다. 첫째는 사회자본을 자발적 조직을 통해 형성되는 인간간의 신뢰, 참여 규범, 협동의 네트워크로 보고 있다는 것이다. 둘째는 자발조직의 범위에는 종교단체, 노동조합, 사친회, 학교서비스 단체, 친교단체, 스포츠 단체 등 민간에 의해서 만들어진 조직이 모두 포함

11) 이런 맥락에서 공익형 NGO의 사회적 성과는 사회자본과 관련이 있다. 참여연대의 박원순(2002)도 법치주의 확산, 투명성 확대, 책임성 확산, 국민권익 복지운동을 참여연대의 사회적 성과로 평가하고 있는데 이는 연구자의 관점과 거의 동일한 것이라 하겠다.

된다는 것이다. 셋째, 사회자본의 형성은 지방정부의 정책능력을 증가시키고, 그 결과 공동체의 삶의 질이 향상되는 결과를 가져온다는 것이다. 더 나아가 사회자본의 차이에 따라 지방정부의 성과가 달라진다는 가설을 제시하고 있다. 그러나 이러한 가정은 앞서 지적한 문제를 내포하고 있다. 특히, 자발조직을 통해 형성되는 구성원간의 신뢰, 참여규범, 협동의 네트워크가 시민공동체 수준까지 확장된다 는 보장이 없기 때문에 자발조직의 범위는 공익형 NGO수준으로 한정될 필요가 있다. 즉, 종교조직, 이익집단, 친교단체, 스포츠단체에서 형성되는 집단내부 신뢰, 참여, 협동이 사회 전체적 신뢰로 확장되지 않는 경우뿐만 아니라 자발집단이라는 명칭 하에 집단이기주의나 배타적 이익추구를 추구하는 경우를 우리는 너무나 많이 관찰할 수 있다. Putnam은 자발조직에서의 신뢰 경험이 문화적 주형이 되어 사회적 신뢰로 이어지며, 그러한 사회적 신뢰는 집단갈등의 딜레마를 해결할 수 있는 귀중한 사회자본이 된다고 하고 있지만, 우리는 자신과 집단의 이해관계 앞에서 귀중한 신뢰를 저버리는 경우를 허다하게 보아온 것이 사실이다. 따라서 단순히 사회적으로 자발조직의 수가 늘어난다고 해서 사회자본의 늘어났다고 할 수는 없는 것이다. 정확하게 말하면 공익을 위해 자신의 이해관계를 회생하는 수준의 신뢰와 협동이 사회자본의 영역에 들어간다고 할 수 있을 것이다. 따라서 사회자본이 되는 자발 조직의 범위는 당연히 - 특히 한국적 상황에서는 - 공동체의 공익에 기여한다는 명분과 더불어 실제로 그런 사업을 하는 자발 조직, 공익형 NGO에 한정될 필요가 있다. 이러한 판단에 따라 이후 제시되는 지방정부 거버넌스 모형의 구축도 자발조직으로서 공익형 NGO와 정부와 관계에 기초를 두고 있다는 점을 밝힌다.

IV. 지역의 거버넌스 파악을 위한 논의

사회자본과 거버넌스를 연결시킨 연구는 박희봉(2001a, b)에 의해 시도되었다. 그는 사회자본의 육성이 거버넌스 개혁의 조건임을 강조하면서, 정부의 개입이 거버넌스와 사회자본에 어떤 영향을 미칠 것인가, 시민사회가 사회자본과 거버넌스 개혁을 위해 어떤 역할을 할 것인가를 중점적으로 검토하고 있다. 박희봉의 연구는 기본적으로 이 연구와 비슷한 주제를 다루고 있으나, 그의 연구는 사회자본과 거버넌스, 그와 관련된 시민사회와 정부의 역할에 대한 포괄적 이론 검토에 치중되어 있어 있다는 점이 다르다. 따라서 그의 연구를 통해서는 거버넌스 유형에

대한 시사를 받기 힘들다.

오히려 거버넌스의 유형 파악은 정부와 자발조직과의 관계를 다룬 논문들에 의해 많은 시사를 받게 된다. 즉, 거버넌스라는 관점에서 고찰되지는 않았지만 지방정부와 자발적 NGO간의 관계에 주목한 연구들이 최근 나타나고 있다. 그 연구들이 밝히고자 하는 양자간 관계는 이 연구가 주목하는 거버넌스와 거의 유사한 것이기 때문에 선행 연구로서의 검토의 가치를 갖는다. 단지 양자간의 관계를 보는 관점이 이 연구에서는 거버넌스의 관점 - 즉, 관리 혁신을 추구하는 정부가 공동체 내의 자발적 조직 및 시민을 정책 참여의 네트워크로 연결하여 공동체의 효율성과 민주성이 극대화 될 수 있도록 구성된 체제라는 관점 - 을 도입하였다는 것이며, 연구의 최종 목적이 거버넌스 모형의 구축이라는 점에서 차이가 있게 된다.

정부와 NGO간의 유형을 다룬 논문은 최근 국내외에서 많이 나타나고 있다. 외국의 연구로 자주 인용되는 저작은 Gidron(1992), Coston(1998), Scharf(1978)의 연구 등이 있으며, 국내 연구로는 김준기(2000), 오재일(2000), 신희권(1998), 신광영(1999), 박상필(1999), 김종래(2000), 임승빈(2000), 이원웅·최창현(2000), 전영평(2001)등이 발표된 바 있다. 이들의 연구는 정부와 NGO간의 관계 유형을 규명하려 하였다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 그러나 어떤 연구는 분류 기준 사용하여 유형화를 시도하였으면, 다른 연구는 특정한 분류의 기준 없이 통찰적으로 관계 유

<표 1> 정부와 NGO간 관계 유형 연구 분류

저 자	분류 기준	정부-NGO 관계분석 내용
신희권(1998)	자금조달과 통제, 의사소통과 접촉	통합된 의존, 분리된 의존, 통합된 자율, 분리된 자율
신광영(1999)	정부의 수용성 정도, 비정부조직의 유형	포섭적 관계, 갈등적 관계, 협조적 관계, 지배적 관계
박상필(1999)	NGO재정, 활동의 자율성	협력형, 자유형, 종속형, 권위주의적 억압 및 민주적 포섭
김준기(2000)	NGO에 대한 정부의존도, 정부에 대한 NGO의존도	상호의존형, NGO주도의 일방관계, 상호독립형, 정부주도의 일방관계
오재일(2000)	정부의 NGO에 대한 인식정도, NGO의 자주성 정도	포섭/무관심관계, 후견인 관계 갈등관계, 동반자 관계
이원웅, 최창현(2000)	특정한 기준 없음	강릉의 경우 '협조-갈등'의 이중적 관계
임승빈(2000)	특정한 기준 없음	정부주도형, 반관반민형, 참여경쟁형 NGO주도형
전영평(2001)	특정한 기준 없음	비판적 관계, 협조적 관계, 비판적 협조관계

형을 제시하였다는 점에서 차이가 있다고 하겠다. 최근까지 발표된 국내 자료분석을 통해 정부와 NGO간 관계 유형을 도표로 정리하여 제시하면 앞에와 같다.

이 연구 중 거의 대부분 - 김준기, 신희권, 오재일, 박상필, 임승빈 - 의 연구는 정부-NGO 관계 파악 기준을 자원의존정도에 두고 있다는 점에서 공통점을 가지고 있다. 이러한 이유로 인하여 각 학자들이 분류한 유형들은 그 명칭의 차이가 있을 뿐, 내용상으로는 상당한 동질성을 가지고 있다. 이들 연구와 차이가 있는 것은 신광영과 전영평의 연구인데 이들은 자원의존의 시각이 아닌 정부-NGO간의 상호 수용 태도를 중심으로 그들간의 관계를 규명하고자 하였다. 따라서 현재 까지의 연구 경향을 정리하면 1)자원의존을 중심으로 한 유형 분류 경향과 2)상호 수용 태도를 중심으로 한 유형 분류 경향으로 2분화 할 수 있겠다.

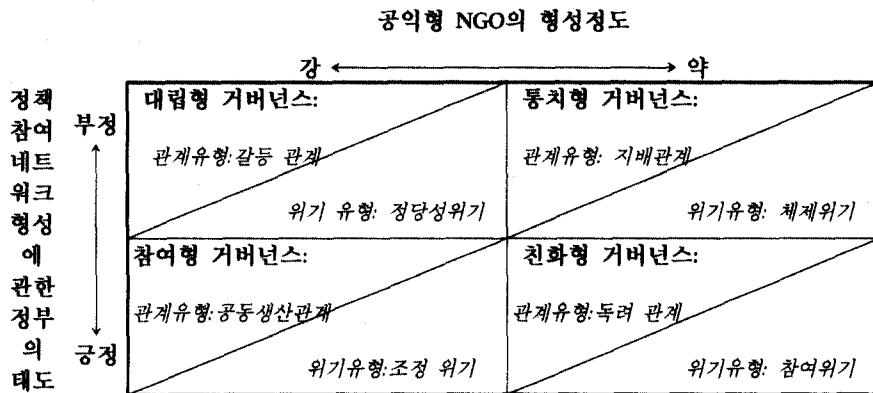
그렇다면 이러한 연구들이 지방정부의 거버넌스의 모형을 구축하는 데 어떤 시사점을 줄 수 있는가. 사실 이들 연구들은 거버넌스의 관점에서 정부-NGO간 관계 규명을 시도한 것이 아니기 때문에 거버넌스 모형 구축을 위한 커다란 시사점을 기대하기 어렵다. 즉, 이들의 연구는 거버넌스의 핵심 개념인 정책 과정 참여 개념을 유형 분류의 기준으로 사용하고 있지 않고 있기 때문에 거버넌스 모형 구축을 위한 큰 도움 - 물론 간접적으로 중요한 시사점을 주는 것인 사실이다 - 을 주지는 못하고 있다. 이러한 문제 인식에 착안하여 이 연구는 정책네트워크의 참여 수준을 기본 개념으로 하는 거버넌스 유형을 시도하고자 한다.

V. 지방정부의 거버넌스 모형 구축

1. 모형 도출을 위한 기준: 공익형 NGO 형성 수준과 정책 참여 네트워크 형성에 대한 정부의 태도

이상적인 거버넌스는 ‘관리 혁신을 추구하는 정부가 공동체 내의 자발적 조직 및 시민을 정책 참여의 네트워크로 연결하여 공동체의 효율성과 민주성이 극대화 될 수 있도록 구성된 체제’를 의미함을 앞서 밝힌 바와 같다. 이러한 거버넌스는 정부와 시민사회 구성요소들이 정책 사안에 대하여 개방적이고 유기적으로 의사소통할 때 그 성립이 가능하다. 이러한 인식은 시민사회의 성장이 세계적 추세가 되고 있는 현 상황에서 시민사회를 중심으로 한 거버넌스의 파악의 중요성을 더욱 부각시키게 된다. 김석준 등(2000:80-82)은 시민사회중심의 거버넌스의 대두 이유를 대리인체제

의 실패 및 그에 따른 NGO의 새로운 대리인 역할에 대한 시민사회의 기대로 설명하고 있는 데, 이는 NGO의 정책참여의 당위성과 아울러 NGO와 정부간 관계를 중심으로 한 거버넌스 모형 도출을 위한 좋은 지적 기반이 된다. 그런데 NGO에 의한 대리인적 시민참여와 정책담론이 그 효과를 발휘하기 위해서는 정부와 NGO가 제대로 된 역할과 기능을 수행하여야 한다. 지방정부의 경우에는 정책과정에 공익형 NGO를 참여시켜 정책 네트워크를 공식화하는 일이 필요하며, 정책 참여 네트워크가 제대로 작동되기 위해서는 제 기능을 수행할 수 있는 공익형 NGO가 지방에 잘 형성되어 있어야 한다. 이는 NGO를 포함시키는 정책 참여 네트워크에 대한 지방 정부의 태도와 지방의 NGO의 형성 수준이 그 지방의 거버넌스의 성격을 결정하게 되는 것이다. 이러한 관점에서 이 연구는 1)정책참여 네트워크 형성에 대한 정부의 태도와 2)공익형 NGO 형성의 정도라는 두 가지 기준을 사용하여 4가지 유형의 거버넌스 모형 - 통치형 거버넌스, 대립형 거버넌스, 참여형 거버넌스, 친화형 거버넌스 - 을 도출하고 그에 관한 설명을 하고자 한다.



<그림 2> 지방 거버넌스의 유형 분류

1) 통치형 거버넌스

통치형 거버넌스는 정책참여 네트워크 형성에 대한 정부의 태도가 부적절하고, 동시에 지역에 제대로 된 공익형 NGO가 형성되지 못한 경우에 발생하는 거버넌스 유형을 의미한다. 과거 군사정권 시대의 집권적 정부 통치 상황에서는 시민사회와 정책 참여 네트워크 형성하려는 자세를 찾아 볼 수 없었으며, 지역의 공익형 NGO의 형성도 사회 불안세력으로 매도되어 정부 중심의 일방적 통치만이 존재하

였다. 이러한 상황에서 지방정부는 중앙정부의 지시와 명령을 충실히 이행하는 존재로 전락하였으며 소수 지방 엘리트를 제외한 다수 시민들에게는 지배자로 군림하면서 각종 부정부패에 가담하였던 것이 사실이다. 지방자치 실시 이후 공익형 NGO가 형성되지 못한 지역에서, 그리고 그러한 단체의 참여를 부정적으로 보는 상당수의 지역 정부 - 주로 시 군 등의 자치 정부 수준 - 에서 일방적 통치 현상이 나타나고 있다는 점에서 권위주의적 거버넌스의 설명력이 있다고 하겠다. 한국의 경우 개발독재 시대의 행정모형에 익숙한 상당수의 시장, 군수들이 권력 과시 및 사적 이익 추구를 위해 제왕적 리더십 또는 시장지배자치를 행사하려들기 때문에(유재원, 2000; 전영평 2002) 이러한 유형의 거버넌스는 흔히 찾아 볼 수 있다. 이러한 형태의 거버넌스 상황이 계속되면 시민들은 자치제도나 지방정부에 대한 불만과 냉소를 누적시키게 되며, 급기야는 제도나 체제가 부정되는 위기를 맞이하게 된다.

2) 대립형 거버넌스

대립형 거버넌스는 정책 참여 네트워크 구성에 대한 지방정부의 태도가 부정적 이지만, 공익형 NGO가 형성되어 일정한 참여 욕구가 발생하고 있는 경우에 발생하는 거버넌스라고 할 수 있다. 지난 수년 간 대도시 지역에서는 상당수의 공익형 NGO가 우후죽순처럼 생겨나고 있는데, 이들 단체들은 지방정부의 정책 과정의 공개, 감시, 참여, 비판 등을 자신의 주요한 업무로 이해하는 경향이 있다(전영평, 2001; 김태영, 1998). 그러나 권위주의적 행정에 익숙해 온 지방 정치가와 공무원들은 공익형 NGO의 정책과정 참여와 공개가 행정 권한에 대한 간섭과 침해로 받아들이는 경향이 있으며, 자신들의 업무 수행 상의 부조리가 밝혀질 수 있는 가능성은 차단하고자 하는 의도를 가지고 있다. 이러한 상황에서의 양자 관계는 상호 불신에 근거한 갈등적 관계로 진행되는 특성이 있다. 특히 자치단체장이 독선적 일 경우 이러한 불신과 갈등은 더욱 심화되며, 공익형 NGO는 지방정부의 권력의 정당성에 대한 회의와 함께 항의와 시위와 같은 비공식적 통제 수단을 사용하게 된다.

3) 참여형 거버넌스

참여형 거버넌스는 공익형 NGO가 상당히 잘 형성되어 있고, 그 단체의 정책 참여에 대한 지방정부의 태도가 긍정적일 경우에 형성되는 거버넌스라 할 수 있

다. 이러한 유형의 거버넌스는 시민사회가 성숙되고 지방정부도 민주적으로 운영되는 선진 사회에서 발견되는 형태의 거버넌스이다. 한국의 경우 서울특별시가 대체로 이러한 유형에 가까운 거버넌스 체제를 형성하고 있다고 볼 수 있다. 서울특별시의 경우 시민의 의식 수준, 인구의 구성, 문화 및 교육적 수준이 여타지역 보다 높고, 각종 공익형 NGO들도 잘 발달되어 개방행정에 대한 압력을 잘 행사하고 있으며, 서울 시장이나 구청장 등이 타 지역에 비해 능력 있고 개방적인 인물들로 구성되어 행정을 개방하려는 자세가 있는 되어 있는 것이 사실이다. 이러한 상황에서는 공익형 NGO와 정부간의 불신이 해소되면서 공동생산(co-production) 관계가 가능하게 된다. 그러나 다양한 종류의 공익형 NGO의 정책 참여는 서로 상충되는 요구로 나타날 수 있으며, 이는 지방 정부로 하여금 많은 시간과 노력을 단체간 요구의 조정에 소모시키도록 할 수 있다.

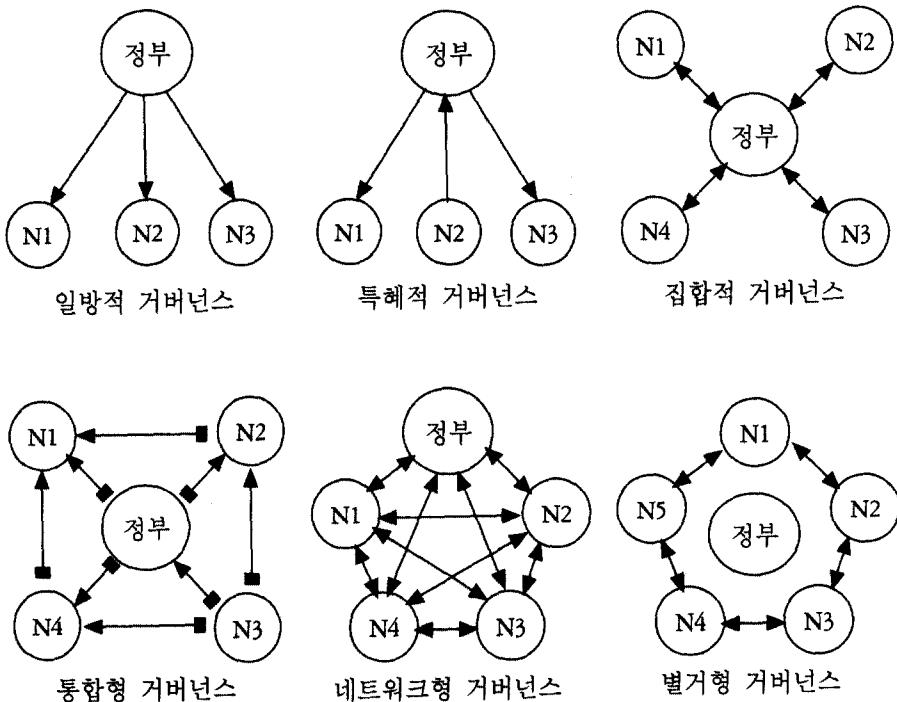
4) 친화형 거버넌스

친화형 거버넌스는 정책 참여 네트워크 형성에 대한 지방정치인의 태도는 호의적이나 지역사회의 시민의식이 낮아 공익형 NGO의 형성이 제대로 되지 않은 경우에 형성되는 거버넌스를 의미한다. 이 거버넌스는 기초 자치 단체장이 재야, 노동, 시민운동가 출신일 경우 드물게 - 모두 다 그런 것은 아니며 - 나타나는 경향이 있는데, 이들은 자신들의 시민운동 노선을 실천하려는 욕구와 더불어 소속 집단의 압력 등에 의해 주민참여 친화적 정책 노선을 택하게 된다. 일례로 1995 - 2002년까지의 남해 군수의 주민 친화적 리더십 행사, 양평군수의 시민운동단체에 대한 행정 기관 공개 및 유치 활동, 울산지역의 몇 개 자치구청장이 보여준 시민운동 단체 친화 리더십은 그들의 출신 - 농민운동가, 노동운동가 - 과 무관하지 않은 것으로 보인다. 문제는 정책 참여 네트워크 구성에 대한 지방정부의 태도가 아무리 긍정적이라 해도, 지역사회의 수준의 낮아 제대로 된 공익형 NGO가 형성되어 있지 않아, 이 역시 단체장이 자발적 단체의 형성을 독려하고 동원해야 한다는 점이다. 이는 단체장의 시혜적 거버넌스와 유사한 것이라 하겠다.

2. 정부와 정책참여 집단간의 관계를 중심으로 한 거버넌스 모형

거버넌스의 핵심요소는 시민사회의 자발적 집단의 정책참여와의 결합을 통해 정책 수행의 민주성과 효율성을 증대시키고자 하는 데 있으므로, 정부와 자발집단간의 의사소통망이 어떻게 구성되어 있는가를 보는 일이 중요하다. 이러한 관

점에 주목하여 이 연구는 공익형 NGO와 정부와의 관계를 중심으로 5가지 형태의 거버넌스 모형을 도식화하였다.



<그림 3> 정부와 정책참여 집단간의 관계를 중심으로 한 거버넌스 모형 유형 분류

1) 일방적 거버넌스

일방적 거버넌스는 정부가 일방적으로 자발 조직을 통제하고자 할 경우 나타나는 거버넌스라고 할 수 있다. 이러한 상황은 정부가 자발 조직을 무시하는 자세에서 아직 탈피하지 못한 상태이거나, 자발 조직 자체의 성향과 능력이 부족한 경우에 나타나게 된다. 대부분의 자치구 수준에서 찾아 볼 수 있는 형태의 거버넌스 유형이라 하겠다.

2) 특혜적 거버넌스

특혜적 거버넌스는 정부가 특정 자발 조직에게는 정책 참여를 허락하면서 여타 자발 집단에 대해서는 정책 참여를 거부하는 경우에 발생하는 거버넌스이다. 이러

한 유형의 거버넌스는 1) 정부가 자신에게 유리한 의사 결정을 유도하려 들거나 2) 특정 단체와의 거래가 있거나, 3) 특정 단체의 세력이 강해서 그들의 참여를 배제하는 것이 어려울 경우 불가피하게 그들을 참여시키는 경우에 형성된다. 이런 현상은 일부 광역시 정부가 시민 참여의 명분을 획득하기 위해 자발 조직의 참여를 유도할 경우에 나타나게 된다.

3) 집합형 거버넌스

집합형 거버넌스는 지역 내에 어느 정도 다양한 자발조직이 형성되어 있고, 자발조직의 참여에 대한 정부의 자세도 대체로 개방적일 경우 형성되는 거버넌스이다. 이러한 유형의 거버넌스 특징은 정부와 자발 조직과의 개별적 상호 작용은 이루어지나 자발 조직들간의 의사소통과 연결은 미흡하다는 점이다. 즉 정부를 중심으로 자발 집단이 연결되어 하나의 정책 참여 집합을 이루는 가운데 정책의 주도권을 정부가 행사하게 되며, 자발 조직들은 자기 조직의 사안에 대한 참여만 허용된다.

4) 통합형 거버넌스

통합형 거버넌스는 정부가 정책을 주도하는 점에서는 집합형 거버넌스와 같으나 자발조직간의 의사소통의 창구가 열려있다는 점이 다르다. 이러한 유형의 거버넌스는 시민사회가 상당히 성숙하여 NGO들의 수준이 높고 상호 협력할 자세가 되어 있을 경우에 발생한다. 정부의 경우에도 다양한 NGO들과의 협력을 추구하고 그들이 정책과정에 참여하는 것에 큰 제약을 가하지 않는다.

5) 네트워크형 거버넌스

네트워크형 거버넌스는 정부와 자발조직이 함께 정책네트워크의 구성요소가 되며, 자발집단 간의 의사소통과 정책 연대가 활발하다는 점에서 집합적 거버넌스와 구별된다. 이 경우 정부는 정책 주도자의 역할보다는 정책 네트워크의 조정자로서의 역할을 수행하게 된다. 이러한 유형의 거버넌스는 정부 자체가 사회 운동 단체 기능을 하는 스웨덴과 같은 후기복지국가 사례에서 발견된다.

6) 별거형 거버넌스

별거형 거버넌스는 자발적 집단간의 의사소통 네트워크는 열려 있으나, 정부와

의 정책 네트워크는 열려있지 않은 상태를 의미한다. 이러한 상황은 시민사회의 발전 수준에 지방정부의 수준이 못 미치는 경우에 흔히 발생하는 거버넌스라고 할 수 있다. 예컨대 대구와 같은 대도시의 경우, 공익형 NGO들은 나름대로 연대 사업을 위한 의사소통과 협동을 하고 있으나, 이들의 정책 참여에 대한 지방정부 장관과 공무원의 자세가 너무 소극적이라서 상호 불신이 형성되어 왔다. 이러한 상황은 마치 시민사회의 대리인인 NGO와 정책수행의 책임자인 정부가 상호 분리되어 각자의 방식에 집착하는 별거적 관계와 유사한 것이라 하겠다.

VII. 맷음말

1. 연구의 의의와 한계

이 연구에서는 지방정부와 공익형 NGO간 관계에 초점을 맞추어 거버넌스의 다양한 모형을 도출하고자 하였다. 물론 거버넌스의 특징 중 어떤 측면이 더 강조돼야 할 것인가에 대해서는 다른 의견이 있을 수 있다. 그러나 모든 측면을 다 고려한 거버넌스 모형 도출은 현실적으로 불가능하기 때문에 거버넌스의 핵심 요소인 정책 참여 네트워크 구성의 수준에 초점을 맞추어 거버넌스 유형을 검토하였다. 이러한 점에서 본 연구는 정부-자발조직간 관계에만 한정된 거버넌스 구분이라는 한계를 갖는다 하겠다. 그러나 일반적으로 유형화 논의가 갖는 이점이 1)미분리된 현상의 체계적 정리, 2)체계적 유형화를 통한 상호 비교 수행 3) 비교를 통한 변화 가능성 탐색이라는 점을 인정한다면, 이 연구가 추구한 거버넌스 모형 도출의 의의는 결코 적지 않다고 하겠다.

한편, 다양하게 유형화된 거버넌스 모형이 과연 지방정부에서 현실적으로 일어나는 거버넌스 상황을 얼마나 잘 설명하는가 하는 문제도 생각해 볼 수 있다. 사실 특정한 기준에 의해 기계적으로 도출된 유형으로 현실 상황을 충분히 설명하기란 어렵다. 따라서 유형간의 상호 중복과 혼합 적용의 가능성을 고려한 현실 해석이 필요하다. 이는 특정 지역의 거버넌스를 해석하고자 할 경우 거버넌스 분류 기준의 정도 차이에 따라 유연한 해석 - 즉 거버넌스 유형간 연속성을 염두에 둔 해석 - 이 가능함을 의미한다. 또한 거버넌스 유형화는 향후 실제적 상황의 지역 거버넌스 분석의 틀로 사용되어야 할 것이다.

이 연구에서는 거버넌스 모형 도출이 연구의 목적으로 한정되어 있기 때문에, 실제 사례를 통한 거버넌스 유형 적용을 하지 않았다. 그러나 거버넌스 모형 구축에 관한 논의가 단순히 이론적 논의에만 그칠 경우 그 유용성은 매우 줄어든다 하겠다. 따라서 향후 구체적인 지역을 대상으로 한 거버넌스 파악과 그에 따른 문제점을 해소하는 데 도움을 주는 연구가 계속될 필요가 있다고 하겠다.

2. 바람직한 거버넌스를 위한 제안

거버넌스는 정부의 관리 혁신과 민주적 정책 참여 네트워크가 결합된 것을 의미한다. 정부의 관리 혁신으로 얻어지는 것은 고객만족형 작은 정부이며, 정책 참여 네트워크 형성으로 얻어지는 것은 정부 신뢰와 공익 증진이다(유재원 2000; 김석준 외, 2000; 김정열 2000). 그 동안 많은 학자들이 글로벌 거버넌스, 국가 거버넌스 혁신에 대한 논의를 전개하였지만, 지방의 거버넌스의 혁신에 대한 연구는 그리 많지 않다는 점은 반성해야 할 대목이다. 왜냐하면 모든 사회 구성원들은 일차적으로 지방의 주민이라는 사실을 부정할 수 없으며, 따라서 지방 거버넌스의 수준에 일차적으로 영향을 받게 되기 때문이다. 이런 관점에서 지방정부와, 지방의 자발적 조직들, 그리고 주민들은 거버넌스의 주체이자 수혜자로서 지방의 거버넌스 혁신에 당연히 관심을 가져야 할 필요가 있다. 그러나 모든 측면에서 낙후되어 있는 지방의 거버넌스를 혁신하는 일은 결코 쉬운 일이 아니다. 중앙정부에 비해 낙후된 지방정부, 중앙의 자발적 조직에 비해 열악한 지방의 자발적 조직은 향후 지방 거버넌스 개혁의 견인차로서 서로 협동해야 할 과제와 의무를 더욱 무겁게 느껴야 한다. 이러한 과제를 효과적으로 수행하기 위해서는, 지방의 사회자본 생산자인 지방의 시민운동단체 및 자발적 조직들이 지방행정의 민주성과 효율성 확보를 위해 더욱 강력한 정책투입과 정책참여 네트워크 및 연대를 형성하여야 한다. 또한 거버넌스의 다른 한 축인 지방 정부는 공익형 NGO와의 네트워크 구성 을 회피해서는 안 되며, 오히려 정책 네트워크를 더욱 활용하여 지방정부의 관리 혁신과 정책에 대한 주민의 신뢰도와 수용도를 높여나가야 한다. 이런 점에서, 지방 거버넌스를 구성하는 두 개의 축, 즉 지방정부와 지방의 공익형 NGO가 여하히 협동하느냐하는 것은 향후 지방정부의 경쟁력과 지방의 삶의 질 향상에 시너지적 영향(synergistic effects)을 주는 중요한 요인이라고 할 수 있다. 그러나 아직까지 한국의 지방정부들은 중앙집권시대의 일방적 통치의 관습에서 크게 벗어나지

못하고 있는 것으로 보인다(전영평, 2001). 이러한 지방 정부의 정책 독주는 결국 지역의 사회자본 생산자와 마찰과 대립을 가져오게 되며, 새로운 사회자본이 건전하게 형성될 수 있는 조건을 막게 된다. 따라서 혁신을 원하는 지방정부는 열린 정책 참여 네트워크를 위한 적극적인 노력을 기울이는 한편 자발적 시민 조직의 능동적 참여를 통한 좋은 거버넌스 여건 조성에 최선을 다하여야 한다.

참 고 문 헌

- 김석준, “한국의 국가재창조와 뉴거버넌스: 새로운 패러다임의 모색,” 「한국행정학보」 34(2):1-22., 2000.
- 김석준, 이선우, 문병기, 곽진영, 「뉴거버넌스연구」, 서울 :대영문화사, 2000.
- 김정렬, “정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크,” 「한국행정학보」 34(1):21-40., 2000.
- 김준기, “정부-NGO관계의 이론적 고찰: 자원의존모형의 관점에서,” 「한국정책학회보」 9(2): 5-28., 2000.
- 김태영, “비영리부문과 정책,” 「도시행정연구」 제13집. 서울시립대학교:157-193., 1998.
- 남궁근, “Robert D. Putnam의 사회자본과 시민공동체론,” 「행정학의 주요이론」 :586-595., 2002.
- 박동서, “한국NGO의 활동방향,” 「한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집」 (정부와 NGO):1-10., 2000.
- 박상필, “시민단체와 정부의 관계유형과 지원체제,” 「한국행정학보」 제33권 제1호:261-278., 1999.
- 박원순, 「한국의 시민운동, 프로그루테스의 침대」 당대출판사, 2002.
- 박희봉, “사회자본과 거버넌스에 대한 정부와 시민사회의 역할,” 미발표논문, 2001a.
- 박희봉, “지방정부 경쟁력 제고와 지역 발전 전략: 사회자본과 지방정부 경쟁력,” 한국행정학회 학술세미나 발표 논문, 2001b.
- 손혁재, “정치개혁과 NGO. [정부와 NGO],” 한국행정학회 2000년도 기획세미나. 149-164., 2000.
- 신광영, “비정부조직(NGO)과 국가정책,” 「한국행정연구」 8(1):29-67., 1999.
- 신희권, “정부, 시장, 자발적 조직 매카니즘의 상호작용,” 「사회과학연구」 대구 대학교 사회과학연구소:121-139., 1998.
- 오재일, “지역사회에 있어서 지방정부와 NGO와의 관계에 관한 고찰,” 「한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집(정부와 NGO)」 : 351-370., 2000.
- 유재원, “사회자본과 자발적 결사체,” 「한국행정학회2000년도 동계학술대회 발표논문집 (새천년의 행정학 패러다임)」 :243-259., 2000.

- 이경원, 김석준, “시민단체의 현황과 역할에 대한 정책적 제언-제주지역 시민단체를 중심으로,” 「한국지방자치학회보」 제11권 제2호:171-199., 1999.
- 이승종, 「민주정치와 시민참여」, 삼영사, 1993.
- 이원웅, 최창현, “지방자치와 NGO: 강릉시 사례를 중심으로,” 「한국행정학회 2000년도 기획세미나 발표논문집(정부와 NGO)」:333-350., 2000.
- 임승빈, “한일지방정부의 정책과정에서의 NGO와 파트너십 관계,” 「한국행정학회 2000년 기획세미나 발표논문집(정부와 NGO)」: 113-134., 2000.
- 전영평, “시민단체와 지방정부간 관계: 상호인식의 실증적 분석,” 「한국행정논집」 13(1):149-177., 2001.
- 정정길, 「한국행정학의 새로운 이해」, 대명출판사, 2000.
- Coleman, J. S., “Social Capital in the Creation of Human Capital,” *American Journal of Sociology* 94: 95-120., 1998.
- Coston, J. M., “A Model and Typology of Government-NGO Relationships,” *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 27(3):358-382., 1998.
- Fukuyama, F., *Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity*, New York: The Free Press, 1995.
- Lanton, S., *Citizen Participation in America*, Massachusetts: Lexington Books, 1978.
- McClelland, D. C., *The Achieving Society*, New York: Van Nostrand Reinhold, 1961.
- Giddens, A., *The Third Way: The Renewal of Social Democracy*, 한상진, 박찬욱 번역. 「제3의 길」, 서울: 생각의 나무, 1998.
- Gidron, B., R. M. Kranmer, and L. M. Salamon(eds.), *Government and the Third Sector: Emerging Relationships in Welfare States*, SF: Jossey-Bass, 1992.
- Newton, K., “Social Capital and Democracy,” *American Behavioral Scientist* 40(5) :575-586., 1997.
- Newton, K., “Social Capital and Democracy in modern Europe,” in Jan W. van Deth, Marco Maraffi, Kenneth Newton, and Paul F. Whiteley(eds), *Social Capital and European Democracy*, London: Loutledge. 1999.
- Putnam, R. D., “Turning in Turning out: The Strange Disappearance of Social Capital in America,” *PS: Political Science & Politics*, vol. 28. December: 371-389., 1995a.
_____, “Bowling alone: America's Declining Social Capital,” *Journal of Democracy* 6: 65-78., 1995b.
- Putnam, R. D., Leonardi, R., & Nanetti, R. Y., *Making Democracy Work: Civic Traditions in*

- Modern Italy*, Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1993.
- Salamon, Lester M., "The Rise of Nonprofit Sector," *Foreign Affairs*, 73(4):109-122., 1994.
- Scharpf, F. W., "Inter-organizational Policy Studies: Issues, Concepts and Perspectives," in K. Hanf & Fritz W. Scharpf(eds.), *Inter-organizational Policy Making*, London: Sage Publications, 1978.
- Warren, R., "Local Autonomy and Local Governance: theoretical and practical issues," 대구대학교 행정대학 초청 세미나 발표 논문, 2002.
- Wright, D. S., "Understanding Inter-governmental Relations," 3rd ed., *Pacific Grove*, California: Brooks/Cole Publishing Co., 1983.

Abstract

Designing Local Governance Models in the Framework of Local NGOs' Policy Participation

Young-Pyoung Chun

Local governance can be defined as a local policy network system that includes a combination of government management innovation ideas and participatory policy ideas. This study tried to develop the various models of local governance which are useful for explaining differences of performance, responsiveness, co-production, and social capitals among various local governments. Firstly, this study identified four models of local governance by using two standard: stage of civil society organizations formulation and government's attitude to participatory network. Secondly, six governance models are developed by identifying the interaction types between local governments and civic NGOs. Usefulness and limitation of this modeling efforts are discussed for further studies in conclusion.

【 Key words: Local governance, NGO, governance model, participatory network 】