

기획논문

## 정부형성<sup>1)</sup>과 거버넌스\*

### 이론적 연결고리의 탐색 및 지방 거버넌스에서의 적용

이 종 원

최근의 환경변화에 따라 국가와 지방정부의 새로운 대응전략으로서 거버넌스의 형성과 운영에 관한 여러 논의가 확대되고 있으나, 실제로 거버넌스가 정부(정체)형성 및 운영의 원리로서 이론적 수준에서 어떻게 설명(explanation)될 수 있는가를 규명한 논문은 적다. 본 논문은 거버넌스를 '행위자의 자율성, 네트워크적 관리, 체제의 목표지향성의 특성을 포괄하는 하나의 새로운 통치운영의 양식(a new operating mode of governing)으로 정의하고, 거버넌스의 구조와 그 필요성에 대하여 사회과학적 이론적 맥락과 연결고리를 찾아, 거버넌스 논의의 이론적 기반을 확대하고자 하였다. 이 논문에서 집중적으로 다루어진 이론적 지평은 루만(N. Luhmann)의 사회기술적 사이버네틱체제이론과 기든스(A. Giddens)의 구성주의적 구조화 이론이다. 이 양이론을 통하여 사회의 분화, 복잡화에 대한 대응으로서의 통치양식의 변화와 구성주의적 형성논리를 현실세계에서의 각 정치사회체에서의 통치력(governing)의 확보와 거버넌스의 형성논리를 이론적으로 연결시키고 있다.

이 논문은 동시에 '정부형성으로서의 거버넌스'의 논리를 사회자본(social capital)과의 관련성, 지방거버넌스(local governance)의 형성전략 사례를 통하여 현실세계에서 통치력의 확보, 정부형성의 전략이 수립되더라도 그것은 든든한 이론적 지평 위에 마련된 (지방)거버넌스의 형성이어야 하며, 지속적 재구조화의 필요성을 인지하여야 한다는 실천적 함의를 제시하였다.

**주제어:** 정부형성, 거버넌스, 지방거버넌스

#### 이종원은

미국 노스웨스턴 대학교에서 정치학 박사학위를 받고, 현재 가톨릭대학교 행정학과 교수로 재직중이다.

jongwon@catholic.ac.kr

\* 본 논문은 2001년도 한국정치학회 추계학술대회(2001. 10. 26)에서 발표했던 논문의 내용을 《정부학연구》의 기획논문의 의도에 맞게 사회자본과의 연관성을 고려하면서 재수정, 편집한 것이다.

## 1. 국가운영의 변화와 거버넌스론의 등장

1990년대 이후의 국가, 사회환경의 변화는 거시적 사회환경의 복잡성, 불확실성, 중첩성, 분화와 다양화, 소프트화 등으로 특징지어진다. 이와 같은 국가사회적 환경변화에 대하여 새로운 인식의 재조명이 요구되고 있는 가운데 거버넌스의 논의가 자리잡고 있다. 사회적으로 볼 때 정치, 경제, 사회 분야에서 탈산업사회화 내지, 기존의 산업사회적 규범과 질서에 대한 해체와 재창조를 강조하는 포스트모던의 문화지향성이 이론과 현실의 양 측면에서 확산되고 있다. 이러한 거시적 사회변동에 대응하여 국정운영의 방식도 기존의 계층적 권위와 통제위주에서 조정(*coordination*), 조종(*steering*), 조절(*regulation*)에 기초를 두는 새로운 방식으로의 전환이 필요하다는 주장이 뜨겁다(Kooiman, 1993). 한편 국제적으로는 탈국민국가화의 경향(Jessop, 1997)이 짙어지고, 국내적으로는 정치와 행정, 공공부문과 민간부문 간 이형동질구조(*meta-morphosis*)가 확산됨과 아울러, 정치·행정에 있어서의 부패 증가와 그에 따른 공공기관의 책임성 저하 때문에 시민들의 정부와 정치 자체에 대한 신뢰가 급격히 저하되었다. 상이한 개인간에도 합리적인 여론을 형성할 수 있다는 믿음에 대한 회의 등이 겹쳐서 기존의 정부운영 및 정치행정체제 전반에 대한 재검토가 필요하게 되었다(March and Olsen, 1995). 동시에 사회자본(*Social Capital*)론이라는 이론적 지평이 등장하면서 사회의 유대기제, 신뢰기제의 재구축도 그 긴요성이 강조되고 있다.

이를 정치적 이론의 전망과 연결시켜 보면, 거버넌스는 대의민주주의 이론에 근거한 전통적 정부론의 한계를 극복하고자 하는 시민사회 중심의 접근(김석준 외, 2000: 80)을 수용하여, 민간기업과 시민단체를 포함하는 시민사회와 국가영역 혹은 정부부문 간의 보다 대등한 상호작용과 상호협력에 의하여 체제환경의 불확실성과 변동에 대처할 수 있는 체제, 그리고 국정운영의 틀을 재구성해야 한다는 시대적 요

구에서 비롯되었다고 해석할 수 있다. 결국 “정부에서 거버넌스로”(from government to governance), “정부없는 거버넌스”(governance without government)라는 표어처럼 기존의 정부의 역할과 활동범위에 대한 재고를 통하여 국가와 사회체계 내의 주요 행위주체들이 자율성을 갖는 대등한 단위로서 대등한 관계를 형성하는 가운데 자율적 네트워크 형성을 통하여 스스로 조종·조절해나가는 방식의 국정운영과 통치양식의 도입을 주창하는 것이다.

그런데 새로운 국가사회의 변화를 반영하고 새로운 협력적 사회체제를 구성하기 위하여 현실적으로 제시된 거버넌스의 개념은 하나의 유행(fad)처럼 퍼져서 너무나 다양하고 또한 너무나 상이하게 해석되고 있다(이종원, 2000). 거버넌스 이론의 필요성과 새로운 사회질서의 구조화를 설명하려는 관심에서 수많은 이론가들이 거버넌스의 개념, 특징, 종류 등에 대하여 논의를 제시해왔음에도 거버넌스의 이론의 정교화는 차치하고서라도 그 이론적 모호함에서 벗어나지 못하고 있다(J. Pierre, 2000). 로드(Rhodes, 1996)는 최소국가, 기업지배구조, 신공공관리, 좋은 거버넌스, 사회적 사이버네틱 체제, 자기조직망과 같은 여섯 가지 용법의 거버넌스의 개념을 제시하고 있다. 피터스(Guy Peters, 1997)는 거버넌스의 양식에 대하여 시장모형, 참여적 국가모형, 유연한 정부모형, 탈규제 정부모형의 네 가지를 제시하고 있다. 허스트(P. Hirst, 2000)는 좋은 거버넌스, 국제제도와 레짐, 기업지배구조, 신공공관리, 네트워크 조정 등의 다섯 가지 용법을 열거하고 있다. 이와 같은 여러 용법들의 동시다발적, 무원칙적 사용은 거버넌스 논의 발전에 개념적 혼란과 장애요인으로 작용한다. 그러나 거버넌스의 정의는 현실의 복잡성, 다양성을 반영하고 있기 때문에 여러 정의들 가운데 어느 하나를 택하느냐의 문제는 현실적 증거가 있느냐의 문제가 아니라 ‘설명’의 기능’에 의해 결정된다. 즉, 거버넌스라는 것은 질문에 의하여 구성된다고 볼 수 있다(Rhodes, 2000: 67).

이 글은 거버넌스가 정부형성 및 운영의 원리로서 어떻게 설명될 수 있는가를 논의하려는 것이므로 일단은 거버넌스를 ‘행위자의 자율성,

네트워크적 관리, 체제의 목표지향성의 특성을 포괄하는 하나의 새로운 통치운영의 양식'(a new operating mode of governing)으로 정의하고자 한다. 그리고 거버넌스를 사회구성의 원리로서 파악하기 위해서 사회체계에 대한 이해를 담고 있는 사회기술 사이버네틱이론(socio-technical cybernetic system)으로서 거버넌스 용법을 채택하고자 한다. 즉, 사회기술적 체제에서의 사회분화의 논리와 그 대응양식에 대한 이해를 바탕으로, 상호작용에 따른 구조화 논리의 필요성을 인지하고, 그러한 이론적 논의들이 현실과 어떻게 연결되고 있는지를 확인하기 위하여 지방 거버넌스의 논의와 현실적 진행상황의 일부를 제시함으로써 '각 정치사회체에서의 통치력의 확보'[이 글에서는 '정부형성'이라는 이름으로 사회구성에서 좀더 실천적이고, 통치적(governing) 의미가 강하게 표제화되었음]와 거버넌스와의 관계를 규명하고자 한다. 즉, 지금까지의 거버넌스에 대한 수많은 논의들과는 다르게 거버넌스의 구조와 필요성을 사회현상을 이해하는 사회과학적 이론의 지평 속에서 찾아내고, 그러한 이론들의 주요 개념들을 거버넌스의 현실적 논의(여기서는 지방 거버넌스론)와 관련시키며, 그러한 논리들을 현실문제에 투영하는데 따른 논리적 문제와 전략의 문제를 검토해보고자 한다.

## 2. 사회기술체제의 변화에 대한 대응으로서의 거버넌스

### 1) 사회적 분화와 조종(steering)의 관계

사회기술체제와 사이버네틱이론에서 본 사회체제의 발전과 진화는 사회의 분화개념으로부터 출발한다(Kooiman, 1994). 즉, 현대사회는 점점 더 다양화, 복잡화되고 있으며, 사회의 복잡성이 기존의 경계들을 허물고, 구조적으로 '고도로 분화된'(highly differentiated) 사회체제를 탄생시켰다는 것이다(Luhmann, 1982). 일부의 조직론자들은 이러

한 사회를 포스트모던의 사회라고도 칭한다(Clegg, 1990). 근대사회의 특징을 보면 계몽사상, 과학적 이성, 우주의 질서탐구와 더불어 지속적인 분화과정으로 볼 수 있는 산업화, 전문화, 전문직업화, 관료제화 현상이 나타나지만, 사회적 복잡성의 증가로 한층 더 분화된 사회체제로의 전환, 곧 포스트모던적이고, 탈산업사회적 현상이 노정되고 있다.<sup>2)</sup>

따라서 체제가 복잡화되고, 역동화되며, 다양화됨에 따라 사회정치체계는 그 대응양식으로서 새로운 'governing'(통치양식)을 요구한다. 체제이론에서 주장하는 합목적적, 긍정적 체제의 요소는 그것들이 역동적이고, 복잡적이며, 다양한 환경의 변화를 수용할 수 있도록 구성되어 있을 때 가능하다(Bertalanffy, Sutherland 등). 그렇지 않으면 일찍이 에치오니(Etzioni, 1968)가 간파했듯이 동태적인 사회기술적 과정에서 보듯이 조직체계의 발전이 사회체계의 발전을 따라가지 못해서 생기는 거버넌스의 불일치, 시간적 동조불능이 생기게 된다. 카오스이론(*Chaos theory*)도 이와 비슷한 상황을 묘사한다. 일단 혼돈상태가 임계치를 넘으면, 변화가 야기한 에너지가 계속적으로 그 체계 내부에서 흐르게 되고, 결국 카오스를 벗어나는 새로운 구조화(*structuring*)가 생긴다고 보는 것이다(Dunsire 1993: 23). 그러면 사이버네틱 이론에서는 이와 같이 복잡한 사회체계에 대한 대응방식을 어떻게 제안하는 것인가? 사이버네틱 이론의 방식은 자못 '분화적'이다. 우선 사회체계의 세 가지 통치양식이 존재하는데, 그 첫째가 조종(규제)양식이고, 둘째가 자기조종(규제)양식이며, 셋째가 무정부상태와 같은 자연상태라는 방식인데, 사회 자체가 점점 더 분화, 복잡화, 다양화되고 있기 때문에, 그 대응으로서의 통치양식도 점점 더 권위적-위계적으로 조종(규제)하는 방식으로부터 사회체계의 각 하위단위가 스스로 조종(자기규제)하는 방식으로 전환해야 한다고 제시하고 있다. 이는 사회가 아주 고도로 분화되어 기존의 정치시스템과 정부기능이 제대로 작동하기 어려운 상태, 즉 "통치주체(*governor*)가 없는 거버넌스" 상태하에서는 마치 천칭의 균형작용처럼 동형화(同衡化,

*collibration*) 해나가는 체제 자체의 자기조종(규제)이 가장 효율적인 대  
처방안이 되기 때문이다(Dunshire 1993: 30~31).

## 2) 사회기술적 체제에서의 거버넌스 발생의 조건

새로운 거버넌스 발생의 조건은 환경변화로부터 비롯된다. 사회변화  
에 따라 정치와 정부환경은 끊임없이 변화한다. 사회기술적 체제이론  
에서는 사회분화에 따른 혼돈과 그에 따른 재조종의 필요성을 강조하  
지만, 그러한 사회분화를 사회의 역동성, 복잡성, 다양성의 증가로  
특징짓고 있다. 바로 현대 사회체계의 특징이 불가피한 분화, 복잡화  
되는 것이고, 따라서 각 하위체계의 단위들간의 상호작용에서의 갈등  
과 복잡성이 필연적인 것이라면 그러한 상호작용에서의 문제점을 해  
결하는 기제를 체제 내부로 가져오는 것이 필요하고, 바로 거기에 거  
버넌스 구축의 논거가 있다는 것이다.

### ① 환경의 역동성(Dynamics)

환경의 역동성이란 기본적으로 비선형적인 — 따라서 예외적으로만 선  
형적인 — 인과관계의 패턴을 가지는 것이 힘들기 때문에 발생한다. 이것  
은 사회현상에서의 엔트로피[(*neg*)*entropy*], 비균형적 동태, 카오스  
(*chaos*), 그리고 분산적 구조(*dissipative structure*)와 같은 개념들과 일정한  
관련성이 있는 개념이다. 체제가 역동적이라는 것은 관련 요소들간의  
상호작용(*interaction*)의 결과로서 비롯되는데, 체제 내의 요소단위와 하  
위체계간의 상호작용은 분화와 통합이라는 거시과정뿐만 아니라 미시-  
중간 수준에서의 협력과 갈등의 측면에서도 발견된다.

### ② 환경의 복잡성(Complexity)

사회체계의 분화에 따라 복잡화 수준은 증대된다. 따라서 환경의  
복잡화에 대응하는 체계의 능력은 복잡성을 단순화할 수 있는 전략을  
구성하는 데 있다. 거버넌스와 통치가능성이론의 개발과 관련해서 주

목할 수 있는 이론으로 구이만(Kooiman, 1993)은 니클라스 루만(Luhmann, 1982: 147~148)의 축소(*reduction*)와 선별(*selection*)의 개념, 허버트 사이먼(H. Simon, 1969)의 구조화(*structuring*) 개념, 라포트(La Porte et al., 1975) 등의 조작화(*operationalization*) 개념을 제시한다. 이들은 각각 체계의 복잡성을 하위체계의 상호작용을 경감시키거나, 체계구조는 계층제적 복잡성을 가지고 있으므로 체계의 구조화를 통하여 위임관계를 재조정하는 방법, 사회의 각 수준마다 상이한 복잡성의 의미를 각 수준에 맞게 개념적으로 조작화할 것을 제안하는 것이다. 루만(Luhmann)에게 있어서 모든 사회체계의 근본과제는 사회분화에 따라 발생하는 체계의 복잡성을 경감시키는 것인데, 그 복잡성이 하위체계의 수(數)적 과다와 그 다양성 때문이 아니라 바로 하위체계간의 '상호작용의 방식'(*modes of interactions*)에 의해 발생하기 때문에 그 문제를 해결하기 위해서는 상호작용의 방식을 전환하는 것이 필요하다고 주장한다.

### ③ 환경의 다양성(Diversity)

현대사회의 개인화, 분화, 전문화와 다양화는 이제 체제환경의 다양성을 높인다. 체제환경의 다양성이 커질수록 체계의 복잡성도 높아진다. 여기서 말하는 다양성은 사회적-정치적 체제 내의 다양성이 커진다는 것을 말하는 것으로서, 개인수준에서는 기회와 책임의 다양화되는 것을, 중간수준에서는 조직과 관리가 다양화되는 것을, 거시수준에서는 지역적 다양화를 포괄하는 개념이다. 따라서 복잡성처럼 다양성도 사회체계의 각 수준에 따라 상이한 다양성이 개발된다고 본다.

### 3) 역동적 상호작용으로서의 governing

앞에서 제기한 체계의 분화, 복잡화에 따른 통치양식의 변화도 여러 차원에서 생각해 볼 수 있다. 즉, 사회적·정치적 governing의 패턴은 미시적(*micro-*), 중시적(*meso-*), 거시적(*macro-*) 집합 수준에서의

행위자간의 상호작용 모두에서 일어난다. 체계 내 행위자간의 상호작용의 양태는 사회의 복잡성, 역동성과 다양성을 반영하고 있기 때문에 그 자체가 복잡하고, 역동적이며, 다양한 모습을 띤다. 즉, 상호작용들이 복잡한 유형으로 연결되어 나타난다. 구조적 실체가 계속적으로 복잡해지고, 변화해 가는 가운데, 새로이 상이한 상호의존적 실체들이 탄생하게 된다. 따라서 거버넌스에 대하여 역동적으로 접근하는 방법은 바로 그와 같은 역동적인 상호작용의 과정과 그 변화를 거버넌스 개념의 핵심적 요소로 포착해서 포함시키는 것이다.

예를 들어 구이만(Kooiman, 1994: 43)이 제시한 통치가능성(*governability*)의 개념은 바로 통치수요(*governing needs*)와 통치역량(*governing capacity*) 간의 영속적인 균형과정으로 파악되는데, 여기에는 바로 '역동적 균형'의 개념이 담겨져 있다고 볼 수 있다. 앞서 말한 던셔(Dunshire)의 동형화(同衡化, *collibration*)의 개념도 그러한 역동적 균형작용의 상호관계를 지적하는 것이다. 거버넌스의 논리구조 자체에 이러한 역동적 상호작용의 논리가 포함되어 있지만, 상호작용의 관계는 일정한 네트워크 구조 형태를 가지고 있다.

#### 4) 네트워크적 관리로서의 거버넌스

사회적 사이버네틱이론에서의 거버넌스는 결국 네트워크 구조를 형성해나가는데 있어서 행위자간의 협력적 상호작용을 통하여 집합적, 집단적 문제해결을 해나가는 것을 말한다. 즉, 이론의 핵심적 특징은 도구적(구조형성), 상호작용적(협력), 제도적(문제해결) 방식을 취한다. 네트워크적 구조의 형성이나 집단적 문제해결의 방식이 체제 내의 행위자, 참여자 간의 끊임없는 상호작용, 공동의 이해를 발견하고, 스스로 자기조절을 해나가는 협동과정을 통해서 가능해지기 때문에 상호작용적 측면이 보다 중요시된다고 볼 수 있다. 이 점에서 루만(Luhmann)이나 구이만(Kooiman) 등의 사회기술적 사이버네틱 체계이론에서 행위자간의, 그리고 각 수준의 행위자와 체제간의 상호작용



은 그 이론들 내부에서 '끊임없는 역동적 균형'이라는 다소 모호한 방식으로 해결하고 있다. 따라서 바로 이 부분에 대하여 이론적으로 명확하게 개념화하는 새로운 논리가 필요하다고 볼 수 있다. 바로 여기에서 기든스(Giddens)의 구조화이론의 맥락이 요청된다.

### 3. 구성주의와 정부형성 및 운영의 원리

#### 1) 구성주의의 관점

구성주의(*constructivism*)는 “현실은 사회적으로 구성된다”는 논제로부터 출발한다(Berger and Luckmann, 1967: 1). 하나의 사회뿐만 아니라 정체(*polity*)도 하나의 '사회적 구성물'(*social construct*)라고 생각할 수 있다. 구성주의자들은 합리주의(합리적 선택론과 실증주의 포함)가 행위자들의 속성들, 예를 들어 행위자의 이익, 정체성 그리고 능력 등을 단지 외생적으로 취급하는 것에 반대한다. 구성주의자들의 시각에 있어서 합리주의자들과 근본적 상이성은 사회적 현실들이 미리 주어지거나 고정된 것으로 간주하지 않고, 사회적 현실들이 어떻게 형성되고 재형성되는가를 설명에 관심을 갖는다는데 있다. 합리적 선택에 기반한 신제도주의나 합리적 기능주의에서는 분석자가 외생적으로 주어진 혹은 주어진 것으로 간주되는 행위자의 선호와 주관적 의도를 이해(*understanding, verstehen*) 하려는 노력이 없이 분석자의 시각에서 파악된 객관적인 구조적 제약이나 유인들을 행위자의 주관적 의도로 대치시키는 일종의 '선호전가의 오류'를 범하고 있다(김학노, 2000: 57). 구성주의적 시각은 바로 이와 같은 합리적 선택론이나 기능주의적 해석이 갖는 선호를 전가시키는 오류를 극복할 수 있다.

## 2) 하버마스와 기든스의 사회형성론

사회를 구성주의적(*constructivist*) 시각에서 재해석하는 것이 사회학에서의 상호작용론, 민속방법론, 교환론, 의미해석적 전통 등 다양한 것처럼, 정치학적 연구에서 구성주의 해석의 이론적 토대를 이루는 것도 다면적이다. 크게 보아 해체주의와 탈구조주의 이론의 기초는 푸코(M. Foucault)에게서, 서구 좌파적 해석은 그람시(A. Gramsci)에게서, (재)구성주의는 하버마스(J. Habermas)와 기든스(A. Giddens)에서 이론적 토대를 구하고 있다(신윝회 1998: 148).

구성주의적 사회형성과 관련하여 거버넌스의 형성이라는 주제와 연결시키는 데 있어서 우리의 관심을 끄는 이론가는 단연코 하버마스와 기든스이다. 이들이 구상한 사회상과 정치공동체의 이상은 '합리적으로 재구성된 사회'(*rationally reconstructed society*)이다. 다시 말하면 하버마스는 의사소통의 이론(*theory of communication*)에 의하여, 기든스는 구조화이론(*structuration theory*)에 의하여 바로 그러한 재구조화된 사회형성을 시도한다. 하버마스에게 있어서 근대성 프로젝트의 구체적인 실천은 바로 강제가 없이도 합의를 형성시키는 '의사소통의 합리성' 개념이다. 곧 사회의 각 참여자들이 주관적 견해의 차이를 극복하고, 이성으로 동기지어지는 공통성을 통하여 객관적 세계와 자신들의 삶이 연관이 갖는 간주관성(*inter-subjectivity*)을 확보할 때 합리적 재구성이 된다고 본다(김재현, 1996: 47). 즉 개별적 타당성을 넘어 합리적 재구성이 이루어진다는 것은 근대국가체제의 특성을 붕괴시키지 않고 그것을 안으로부터 합리적 재구성으로 이끌어낸다는 것을 의미하므로 구성주의의 중요한 이론적 기초가 될 수 있다.

또한 기든스의 경우는 "제도로서의 근대성"이 어떻게 역사적으로 구성되어 왔으며, 어떠한 방식으로 변화되는가에 대한 이론적 설명을 제공해준다. 그는 사회적 삶에 있어서의 성찰성(*reflexivity*)의 중요성을 인지하고 있으며, 사회적 관행과 실천(*social practices*)이라는 것이 그 자체 정보의 흐름을 통하여 끊임없이 해석, 비판, 재해석됨으로서 재

생산되고, 결국 그 사회의 성격을 구성적으로 변화시킨다고 보고 있다 (1989: 38). 이러한 기든스의 구조화이론은 행위자와 구조간의 “상호작용” 관계를 설명하는 것으로서 특수한 시간-공간의 틀 속에서 사회적 삶의 반복성과 그것의 체제적 변형을 포착하는 이론으로서 구성주의 시각의 핵심에 해당된다. 구조화이론에서의 체계의 각 부분은 상호 독립적으로, 이원적으로 존재하지 않고, 주체와 객체, 개인과 사회, 미시적 수준과 거시적 수준이 ‘상호적’으로 서로를 구성한다.

기든스에 있어서 구조(*structure*)란 행위자가 상호작용의 맥락에서 사용하는 규칙들(*rules*)과 자원들(*resources*)의 결합으로서, 행위자는 규칙을 이해하고 제도적 규범을 준수함으로써 구조를 재생산(*reproduce*)하지만 동시에 상호작용에 내재화되어 있는 권력관계를 매개로 하여 그것들을 변형(*transform*)시키는 능력을 갖는 것이다(1984, ch. 1; 박형준, 1992). 여기서 중요한 점은 사회의 구조적 속성으로서의 구조는 행동에 대하여 하나의 제약조건(*constraint*)으로서 작동하기 때문에 개인과 타인의 행동을 결정하지 못하고, 의도적 행위자로서의 개인만이 사회체제를 변형시킬 수 있는 사회적 조건들을 재생산하는 행동주체(*agents*)가 된다고 할 수 있지만, 그럼에도 구조는 그 자체의 재생산을 통하여 행동의 생산에 개입하게 됨으로 구조에 일종의 이중성(*duality of structure*)이 있다는 관념이다(Giddens 1979: 5, 69).

결국 그의 구조화이론은 바로 사회적 삶의 궁극적인 반복성(*recursiveness*)에 기초해서 구조와 행동 간의 상호의존성을 설명하려는 것이라고 볼 수 있다. 사회체제의 구조(구조적 속성)라는 것이 그 체제를 구성하는 사회적 관행의 매개이고 또한 결과이므로 일단 구조화이론이 성립되고 나면 공시성과 통시성, 정태성과 동태성의 구별이 무의미해지고, 구조를 단지 행동의 제약조건으로만 보는 관점은 부정되고, 구조가 행위허용적(*enabling*)이게 되면서도 또한 제약적이게 된다(Giddens 1979: 69). 만약 구조가 행위에 대하여 제약조건으로서만 작동하게 될 때는 그것을 설명하기 위하여 ‘탈구조화’(*de-structuration*)라는 개념이 사용될 수 있다고 제안한다(Giddens 1979: 70).

기든스의 구성주의적 시각은 행위자가 제도적 맥락을 능동적으로 구성하는 역할에 주목한다. 합리적 선택론자들이 주로 제도의 효과에 초점을 두고 제도의 형성과 변화 문제에 상대적으로 관심을 덜 기울이는 반면에 구성주의자들은 제도의 제약과 지속성 못지 않게 제도의 형성과 변화문제를 중요하게 취급한다. 구성주의자의 시각에서는 성찰적 인간과 제도의 관계에서 제도란 고정적, 불변적인 것이 아니라 유동적, 가변적 개념으로 파악되고, 그것이 행위자들의 전략적 선택의 틀을 제약함과 동시에 자신들의 의도와 행동의 자원이 된다는 것을 인식하기 때문에 제도, 구성의 형성과 변화를 상대적으로 더욱 주목하게 되는 것이다.

### 3) 구성주의 사회이론의 정치체계적 원용

이와 같은 기든스의 구조화이론은 정치현상에서 새로운 체제의 형성을 설명하는데 불가피한 요소가 된다. 왜냐하면 인간과 각 조직의 행동을 설명하고 제도형성(*institutional-building*)의 기초로서 제시되는 강력한 이론적 기반 중의 하나가 합리적 선택론(*rational choice*)이지만 합리적 선택론은 그 행위자들의 선호(*preferences*)가 과연 어디에서 오는 것이며, 일단 만들어진 공동의 규범이나 원칙이 어떻게 지속화되는지, 제도화되는지를 설명하기가 곤란하다(Hall and Taylor, 1996; 정용덕 외 1999). 공동의 이해를 규범화, 체제 내에 내재화시키기 위해서는 그것을 제도화, 구조화해내는 기제에 대한 설명이 필수적이다. 필자는 기든스의 구조화이론은 합리적 선택론의 이러한 이론적 결핍에 대한 대답을 제공해줄 수 있다고 본다. 비슷한 논지로 기든스의 이론은 국제체제의 형성과 관련해서도 그 설명이론으로서 채택되고 있다(Wendt, 1987; 1992). 국제체제에서 자구체제(*self-help system*)라는 것은 기실 무정부상태에서 국제정치의 행위자들이 일련의 상호작용을 통해서 만들어낸 제도이며, 개별행위자로서의 국가와 구조로서의 국제체제 간에는 '상호구성적 속성'(*mutually constitutive nature*)이

존재한다고 보는 것이다.

4) 구성주의 사회이론의 거버넌스 형성론에의 원용가능성

구성주의적 시각은 비단 국제체계의 구조를 설명하는 데 원용될 뿐만 아니라 필자의 견해로는 거버넌스의 형성이론을 구성하는 데도 활용될 수 있다고 본다. 예를 들어 사회구성원간의 상호작용은 거버넌스 형성에 있어서 참여자들간의 상호작용으로, 상호작용의 반복성에 따른 사회적 규범과 관행은 거버넌스 형성 주체간의 협력적 상호작용의 반복에 따른 관행화, 규범화, 제도화로, 그리고 구조와 행위간의 상호의존과 교호작용(구조화)에 의한 사회형성은 바로 거버넌스에서 거버넌스 형성이후 체제의 안정화를 설명하는데 이론적 토대가 될 수 있을 것이다. 이를 개략적으로 그려보면 대략 <표 1>과 같이 표현할 수 있다.

5) 거버넌스론에 대한 구성주의적 해석의 한계

구성주의적 시각은 선호와 의도의 외생화, 선호전가의 오류를 극복할 수 있고, 참여자들의 자발적, 능동적인 참여를 전제로 사회형성의 논리를 설명할 수 있는 장점이 있으나 실제 경험적 사례에서는 여전히

표 1

	사회체계의 형성	거버넌스의형성
행위자	행위자(개인) 간의 상호작용	참여자간의 상호작용
반복성	반복적 교류에 의한 관행·관습화	상호관계의 지속성
구조형성	사회규범의 형성, 제도화	참여자간의 규범형성, 제도화
구조화	행위-제도·구조 간 상호작용	참여자-거버넌스 간 상호작용
재구조화	환경변화에 따라 체계변화	환경에 따라 거버넌스 변화

구조주의의 편향적 한계를 나타낸다(김학노, 2000: 69). 실제로 기든스조차도 구체적 경험연구에서는 행위자와 구조 어느 한쪽의 분석에 초점을 맞추고 있다(Giddens, 1984: 288). 즉, 개인행동, 거버넌스 참여자의 주관적 의도를 파악할 방법이 용이하지 않은 상태에서 구조 생성의 인자로서의 개인과 참여자에 자율적 참여와 협력, 그리고 그것을 규제하는 구조의 이중적 작용을 적절히 구별짓기 어렵다. 따라서 현실적으로 구성주의적 거버넌스 형성 논리도 상당부분 구조주의적(*structuralist*) 제도와 체제의 영향에 치중하게 되고 구조결정론적 함정에 빠지게 된다.

또한 구성주의적 거버넌스론의 문제는 체계환경의 변화(복잡화, 역동화, 다양화)에 대응해서 체계 내 요소인자, 즉 행위자와 참여자들이 만드는 사회형성, 정부(정체)형성의 시간과 공간의 구별을 벗어나고 있기 때문에 거버넌스의 범위와 양식을 구별짓기 위한 경계구분(*demarcation of boundaries*)이 쉽지 않다. 즉, 구조화(*structuration*)란 개념은 문제의 발생과 해결을 체제 내부로 내부화(*internalize*)시키기 때문에 급격한 변혁에 의한 체계의, 그리고 거버넌스 체제의 붕괴를 설명하기가 어렵다는 단점이 있다.

이러한 관점에서 아래에 제시하고자 하는 지방 거버넌스론자들이 제기하는 지방 거버넌스 형성의 전략은 일정부분 하버마스(Habermas) 류의 의사소통적 해결을 통해서 비물리적 힘에 의한 체제형성의 방안이 제시되고 있으나, 여전히 고전적 구조개혁의 방법이 대부분 제시된다는 의미에서 결국 앞서 지적한 '또 하나의 구조주의'에 빠진 구성주의의 문제점을 내포하고 있다고 평가할 수 있다. 아래에서는 구성주의적 거버넌스 형성전략의 이론과 실천의 문제를 지방 거버넌스의 논의를 통하여 음미해 보고자 한다.

#### 4. 구성주의적 지방 거버넌스 전략

##### 1) 지방 거버넌스의 모색

국가적 거버넌스의 논의처럼 지방 거버넌스의 논의도 지방정부를 둘러싼 환경의 급격한 변화에 의거한 바가 크다. 기존의 정부운영방식이나 통치양식(*governing*)으로는 지방정부에게 부여된, 또 요청된 과제들, 이를테면 시민복지의 증진, 환경관리, 경제발전과 균형적 지역개발 등을 사회의 복잡화, 탈산업화, 지구화라는 새로운 변화에 따라서 풀기 어렵게 되었다. 이러한 환경변화에 대처하는 방식으로 신자유주의적 지구화, 정보화, 민간의 경영방법의 발달과 이의 공공부문에의 활용증가, 작은 정부에의 회귀, 시민참여의 활성화, 시민단체 조직화와 능력제고 등이 제시되고 있지만, 전체적으로 볼 때 니콜라스 루만의 시각에서는 사회체계의 변화에 대한 통치양식 수준에서의 대응이 필요하고, 그것의 형성과 관련해서는 기든스의 구조화 논리와 같은 이론적 기반이 필요하다. 즉, 변화에 대응한 통치력 확보와 그것에 기반한 정부의 구성, 민주적이고 효율적인 제도 및 정책 네트워크(*policy network*)를 결성하고 운영하는 것, 그리고 그것을 통한 효과적 집단적 정책결정 모두를 가능하기 위한 새로운 통치운영방식이 제안된다. 행위자와 구조 간의 반성적 상호작용의 결과가 새로운 구조를 창출한다는 기든스의 논리처럼, 리처드 박스(R. Box, 1998)도 '커뮤니티 거버넌스'(*community governance*)의 시대의 도래가 여러 환경변화와 각 행위주체들이 제기한 요구들과 정부담당자들의 자기인식의 누적적 결과라고 인식하고 있다.

지방 거버넌스론의 대표적 이론가 중의 한 사람인 스토키(G. Stoker, 2000: 98)에 의하면 "거버넌스 맥락에서의 조종(*steering*)은 정부가 공공부문, 민간부문, 자발적 섹터의 동반자들에게 정책을 강요하는 것이 아니라 그들과 정책과 그것의 집행에 관하여 협상해야 한

다는 것을 인정하는 것"이라고 한다. 곧 조종에는 정부가 권위적 결정에 의해서가 아니라 긍정적 동반자관계를 만드는 조건들과, 협력이 상호간에 호혜적이라는 것을 알게 하는 '경기규칙'(rule of game)을 생성·변화시키는 조건들을 창출해내는 능력(capacity)의 필요성을 학습해야 한다는 일종의 새로운 '운영코드'(operating code)가 내포되어 있다는 것이다. 정부는 조종의 주창자로서 그러한 조종이 성공적이게 하려면 거버넌스 참여자들의 '집합행동'(collective action)의 딜레마를 극복할 수 있도록 효과적인 집합행동의 틀을 만들고, 그것이 바람직한 목표로 지향되도록 해야 하는데, 이것은 제한된 범위의, 작은 개념의 지방 거버넌스의 범주에 해당된다고 말할 수 있을 것이다. 예를 들어 1980년대 영국에서 제시된 '자율확장적'(enabling, 권한부여적) 지방정부론과 커뮤니티 거버넌스의 논의가 여기에 해당된다.

## 2) 사회자본과 지방 거버넌스

거버넌스의 구축과정에서 참여자간의 자발적인 협력이 중요하긴 하나 실제적으로 그러한 동시적 협동이 발생하는 상황을 상정하기는 쉽지 않다. 많은 경우 각국의 경험에서 보듯이 지방정부 차원에서의 여러 가지 프로그램들이 기획되는 것이 현실이다. 한국에서도 기존의 시민 참여 프로그램들을 확대하는 차원에서 거버넌스의 구축전략이 논의되고 있다. 새로운 정체를 형성시키는 작업으로서 거버넌스의 성공은 어떤 의미에서 사회자본(social capital)의 활용이 절대적으로 긴요해진다고도 볼 수 있다(박희봉, 2001). 국가주의적 시각에서 사회자본 형성을 주창하거나(Evans, 1996; Skocpol and Fiorina, 1999), 시민사회 중심의 사회자본을 강조하거나(Putnam, 1993) 혹은 사회형성의 기초가 상호성과 네트워크에 바탕한 신뢰의 구축이라는 점을 강조하고 있다. 다만 거버넌스 형성의 기초적 인자로서 신뢰라는 사회자본을 강조하게 되면, 그러한 행위자간의 신뢰형성의 주체가 누가 될 것인가가 문제가 된다. 토크빌(Tocqueville)이나 퍼트남(Putnam)과 같은 전



통적 사회자본론자들의 입장에서는 서구의 시민문화(Civic Culture) 형성 역사에서 보듯이 자발적인 사회단체들의 유대와 협력의 필요성을 설득력 있게 표명하지만, 개도국을 포함한 각국의 경험에서 보면 실제의 지방 거버넌스나 정체형성을 주창하는 자들의 상당수가 국가주의적 입장까지는 아니라 하더라도 정부의 역할을 상당부분 강조하고 있다(Foley and Edwards, 1998; Petro, 2001; Fox, 1996). 실제로 국가주의자들의 연구에서도 사회자본 형성과 민주적 거버넌스의 관계에서 정부의 직접적 개입, 정부와 시민사회의 협력·보완, 정부개혁의 3가지 차원의 방식이 제시되고 있어서 꼭 직접적인 정부의 개입만을 강조하는 것은 아니다. 그리고 정부의 개입이 자칫 의도적 거버넌스의 형성으로 이어져 사회부분의 자생적 성장을 지연시킬 위험도 있다(Taylor, 2000). 그럼에도 사회자본의 형성논리에서나 거버넌스의 구축논리에서나 정부의 새로운 역할설정이 강조되고 있음은 자명하다.

### 3) 지방 거버넌스의 형성전략

지방정부, 도시정부가 시민단체와 민간기업, 그리고 이익단체, 전문가집단, 일반시민대표 등을 포괄하는 참여자간의 공동이익을 추구하는 동반자관계를 형성하고, 효과적인 집합행동을 촉진하기 위해서 활용할 수 있는 기술적 방안으로 스토키(Stoker, 2000)는 영국의 도시정치에서 사용된 5가지의 기법을 제안하고 있다. 문제는 시민사회의 성장의 밑거름이 되는 사회자본의 기제가 구축되어 있으면 거버넌스의 형성도 그만큼 쉬울 수 있으나, 정부가 인위적이고 의도적으로 거버넌스를 구축해 가는 작업 속에는 행위주체간의 여전한 긴장과 모순을 동시에 내포하고 있기 때문에 거버넌스의 실패가 있을 수 있다는 것을 제시한다.

### ① 문화적 설득

이것은 공동의 비전 모색과 전략적 기획을 통하여 동반자관계를 촉진하는 것인데, 종종 언론매체가 활용된다. 기존에 팽배한 '규범'들과의 '문화지체'(cultural lag) 문제, 그리고 정당성충돌(*legitimacy clash*)이 문제화된다. 사실상 이 방식은 유럽의 신좌파 지방당국에서 1980년대 초반에 먼저 사용되었고, 1990년대에서 보수당에 의해 채택되었다가, 1997년 이후 노동당정부에 의해 반대파와의 동반자관계 확립정책으로 전환되었다.

### ② 의사전달

영국에서 시행되었던 '도시의 만족도제고 프로그램'(City Pride Initiative)과 같이 동반자로 하여금 학습을 촉진하고, 정보에의 접근을 장려하는 방법으로서, 상대적으로 사회적 약자이거나 정상적 정치에서 나뉘는 이해를 반영시킬 수 없는 사람들에 대한 접근의 기회를 제공할 수 있다. 그러나 정보공개에 제한이 있다거나, 신뢰관계가 균열되기 쉬울 때 그 사용의 어려움이 있다.

### ③ 재정지원

과거 미국의 정치기구(*political machine*)론의 성립과 유지에 선거연합의 구성원에게 선택적 유인이 제공되었듯이 거버넌스를 조정해내기 위해서 동반자들에게 재정지원을 해주는 방법이 있을 수 있다. 재정을 분할하는 방안으로서 80년대 말, 90년대 초 영국에서 시행된 도시도전프로그램(*City Challenge*), 단일재생예산제(*Single Regeneration Budget*)와 같이 도시의 혁신을 유도하는 프로그램에서 경쟁입찰(*competitive bidding*)을 사용하게 될 때 문제가 된다(Mossberger and Stoker, 1997). 경쟁적 과정이 동반자들에게 단기적, 자기이익적 행동을 촉진시킴으로서 계속적 동반자관계의 기초를 무너뜨린다(Jessop, 1998). 또한 경쟁입찰에서의 여러 노력들의 중복, 탈락자에의 부정적 영향, 계량적 평가의 부정확성 등에서 동반자관계의 약화가 생길 수 있다.

## ④ 모니터링

동반자의 성과검토(*performance review*)를 하거나 우수사례(*best practices*) 개발을 진작시키거나, 정부의 직접적 개입을 위협하는 방식으로 동반자의 성과를 체크하는 것인데, 지나치게 계획 및 성과측정을 강조하게 되면 과도한 경직화나 조직갈등이 야기될 수 있다.

## ⑤ 구조개혁

준(의사) NGO (Quangos)를 설립하거나, 지역별로 정부의 도시개발 및 주택관련 기구를 설치하는 것을 말하는데, 영국에서는 보수당정권, 노동당정권 모두 새로운 기관설립을 많이 하였으나 이 때의 문제점은 과연 그 기관에 누가 누구를 임명하느냐, 그 기관을 어떻게 책임 있게(*accountable*) 만드느냐, 어떻게 여러 기관들을 거버넌스의 틀 속에 묶어둘 수 있게 하느냐의 문제가 발생한다는 것이다. 파편화된 여러 기관들을 관리하는 새로운 상위 기관을 설립하는 것도 새로운 협력과 조정의 딜레마를 야기할 수 있다.

## 4) 지방 거버넌스의 안정성, 지속성 검토

일단 한번 구조화되고 구성된 지방 거버넌스는 안정적인가, 지속적인가의 의문이 제시될 수 있다. 사회형성론에 지나치게 집착하면 행위자간, 거버넌스 참여자간의 공동의 이해(*common interests*)와 공동의 목적만을 이상적으로 표현하고, 실제로 그 체제의 안정성을 내부로부터 위협하는 갈등과 긴장의 요소를 간과하는 경향이 있다. 위에서 스토키(Stoker)가 제시한 지방 거버넌스 형성전략이 이미 그 내부에 위협요소를 담고 있듯이 지방 거버넌스의 실패는 일정 시점에서의 재협력이 필요한 시점이나 행동과 관련해서 거버넌스 참여자, 동반자들의 관여(*engagement*)와 재관여가 결여되는 데서 발생한다.

크게 보아 낮은 단계의 거버넌스 실패는 지속적인 반성(*reflection*) 및 협상과정의 붕괴에서 비롯되고, 높은 수준의 거버넌스 실패는 장

기적으로 효과적인 결과를 창출하는 능력이 기대에 못미치기 때문에 일어난다고 할 수 있을 것이다. 결국 거버넌스를 구성, 형성하는 것 (*doing*)에서만 주목할 것이 아니라 거버넌스의 사후 영향(*impact*), 질적 변화가능성, 실패 또는 붕괴가능성을 동시에 검토하는 것이 필요하다. 실제의 지방 거버넌스의 실패가능성을 증가시키는 요인에는 시장경제의 복잡화와 그에 못 미치는 통제수준, 귀속주의적 가치들간의 분절성, 정치능력의 하락에 따른 통치불가능성(*ungovernability*)의 증대, 상이한 통치양식 모형의 충돌, 참여자간의 의사소통의 장애를 낳는 단기적 이익과 관점의 추구 등 여러 국면이 있다.

## 5. 결 론

현재의 거버넌스 논의는 매우 다양하다. 거버넌스의 논의 상당부분이 새로운 개념과 이론으로서만 소개되고 있다. 지방 거버넌스론도 각 정책분야마다, 각 지역단위마다, 리더십의 형태에 따라, 상황논리에 따라 매우 상이하고, 다기한 지방 거버넌스론이 출현하고 있는 현실이다. 거버넌스 개념을 정의하는 것이 연구자의 문제에 따른다 하더라도 그것이 실천적으로나 이론적으로나 의미 있는 사회구성, 정부(체) 구성이 되기 위해서는 한국적 상황에 맞는, 그리고 전지구적 요구에 부응하는 지방 거버넌스의 형성전략을 구체적으로 정립하는 노력이 필요하다고 본다. 그런 의미에서 이 글은 지방 거버넌스의 형성 이론의 기초가 될 수 있는 사회기술적 사이버네틱 체제론과 구성주의적 사회형성론의 내용을 거버넌스 형성의 전략과 연결시켜 시도해보았으며, 사회자본과의 연관성도 음미하였다. 이와 같은 이론적 모색을 경험의 영역에서 재구성하는 의미로 스토키(*Stoker*)의 형성전략을 제시하고 그것의 한계도 검토해 보았다.

결국 현 단계에서의 지방 거버넌스 논의는 지방정부 문제해결을 위한 레짐 또는 정치적 연합형성을 넘어 좀 더 포괄적 네트워크의 구축

에 있다고 하더라도 그 거버넌스 형성의 전략이 제대로 수립되기 위해서는 이론적 논의수준에서의 지방 거버넌스의 형성을 설명할 수 있는 이론모델의 개발과 그에 따른 형성전략의 개발이 필요하고, 그 가운데 사회자본을 어떻게 형성, 확대시킬 것인가의 전략개발이 요청된다. 다만 이것도 실패가능성을 염두에 두면서 모형과 전략을 모색하고, 정치화, 세부화시키는 것이 중요하다고 본다. 곧 단순한 정부구조 개편과 개혁의 논리가 아니라, 본 논문에서 탐색적으로 제시된 이론적 맥락처럼, 비록 현실세계에서 통치력의 확보, 정부형성의 전략이 수립되더라도 그것은 든든한 이론적 지평 위에 마련된 (지방) 거버넌스의 형성이어야 하며, 지속적으로 재구조화해 나가는 논리 위에 구축되는 전략이어야 한다.

## ■ 주

- 1) 여기서 사용되는 정부형성의 의미가 다소간 혼란을 불러일으킬 수 있기 때문에 개념적 정의를 명확히 하고자 한다. 본 논문에서의 정부는 통상적 정부(*government*)의 개념보다는 보다 큰 전체 사회적 정체(*societal polity*)의 수준에서 사용되었고, 정부형성(*government formation*)의 개념이기보다는 전체 사회정치체계에서의 '통치력(*governing capacity*)의 구조' 확보를 의미하는 것으로 제안되었다. 그러한 '통치력의 구조' 자체가 식자일반의 관념상 상당부분 현재의 '정부' 개념과 연관되어 있고, 현실에서도 그러한 형태로 나타나기 때문에 다소간의 혼동을 무릅쓰고, 이러한 용어를 사용하였다.
- 2) 이에 반하여 래쉬(Lash, 1988)는 포스트모던을 이것을 뒤집어 '탈분화'(*de-differentiation*) 과정으로 해석한다. 즉, 경계와 구별의 모호화, 기존 가치에 대한 의심과 냉소주의, 실체(*substance*)보다는 이미지를 평가하는 것 등 탈분화현상을 포스트모던으로 본다.

## ■ 참고 문헌

- 김석준 외, 2000. 《뉴 거버넌스 연구》. 서울: 대영문화사.
- 김재현, 1996. "하버마스 사상의 형성과 발전." 김재현 외, 《하버마스의 사상: 주요 주제와 쟁점들》. 서울: 나남출판.
- 김준기, 2001. "한국에서의 '제3자적 정부'의 논의." 한국행정학회 2001년 하계학술대회 발표논문집:

197~215.

- 김학노. 2000. "합리적 기능주의 비판과 구성주의적 대안 모색." 《국가전략》 6권 2호(여름): 49~73.
- 박형준. 1992. "안토니 기든즈의 구조화 이론과 근대성." 《한국사회학》 26집(여름).
- 박희봉. 2001. "사회자본과 거버넌스에 대한 정부와 시민사회의 역할." 한국정치학회 2001년 추계학술대회 발표논문.
- 신옥희. 1998. "구성주의 국제정치이론의 의미와 한계." 《한국정치학회보》 32집 2호(여름): 147~163.
- 이종원. 2000. "Governance론과 지방정부." 한국행정학회 기획학술세미나(2000. 6. 2) 논문집.
- 정용덕 외. 1999. 《합리적 선택과 신제도주의》. 서울: 대영문화사.
- Berger, Peter L. and Thomas Luckmann. 1967. *The Social Construction of Reality*. Garden City, N. Y. : Anchor Books.
- Box, Richard C. 1998. *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Clegg, Stuart R. 1990. *Modern Organizations: Organization Studies in Postmodern World*. London: Sage.
- Dunshire, Andrew. "Modes of Governance," in Jan Kooiman, ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- Evans, Peter. 1996. "Government Action, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy." *World Development* 24(6): 1119~1132.
- Etzioni, Amitai. 1968. *The Active Society*. New York: Free Press.
- Foley, Michael W. and Bob Edwards. 1998. "Civil Society and Social Capital beyond Putnam." *American Behavioral Scientist* 42(1): 124~139.
- Fox, Jonathan. 1996. "How Does Civil Society Thicken? The Political Construction of Social Capital in Rural Mexico." Peter Evans, ed. *State-Society Synergy: Government and Social Capital in Development*. Berkeley: University of California Press.
- Giddens, Anthony. 1979; 1990. *Central Problems in Social Theory: Action, Structure and Contradictions in Social Analysis*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1984. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- \_\_\_\_\_. 1989. *The Consequences of Modernity*. Stanford: Stanford University Press.
- Goodin, Robert E. ed. 1996. *The Theory of Institutional Design*. New York: Cambridge University Press.
- Hall, Peter A. and R. C. R Taylor. 1996. "Political Science and the New Institutionalism." *Political Studies* 44: 936~957.
- Hirst, Paul. 2000. "Democracy and Governance," In Jon Pierre, ed. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Jessop, Bob. 1997. "The Governance of Complexity and the Complexity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance," in A. Amin

- and J. Hausner. eds. *Beyond Market and Hierarchy: Interactive Governance and Social Complexity*. Cheltenham: Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_. 1998. "Governance Failure," in G. Stoker, ed. *The New Politics of British Local Governance*. London: Macmillan.
- Kooiman, Jan. 1994. "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics, and Diversity." In Jan Kooiman, ed. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage.
- La Porte, T.R. ed. 1975. *Organized Social Complexity: Challenge to Politics and Policy*. Princeton, N.Y.: Princeton University Press.
- Lash, S. 1988. "Postmodern as a Regime of Signification." *Theory, Culture and Society* 5(2 & 3): 311~336.
- Luhmann, Niklas. 1982. *The Differentiation of Society*. New York: Columbia University Press.
- March, J. and J. Olsen. 1995. *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- Peters, Guy B. 1997. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. 정용덕 외 역. 《미래의 국정 관리》. 서울: 법문사, 1998.
- Petro, Nicolai N. 2001. "Creating Social Capital in Russia: The Novgorod Model." *World Development* 29(2): 229~244.
- Pierre, Jon. 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Putnam, Robert D. 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1996. "The New Governance: Governing without Government." *Political Studies* 44: 652~667.
- \_\_\_\_\_. 2000. "Governance and Public Administration." In Jon Pierre, ed. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Simon, H. 1969. "The Architecture of Complexity." *Proceedings of the American Philosophical Society* 106: 467~482.
- Skocpol, Theda and Morris P. Fiorina. 1999. "Making Sense of the Civic Engagement Debate." Theda Skocpol and Morris P. Fiorina, eds. *Civic Engagement in American Democracy*. Washington, DC: The Brookings Institution, pp.1~23.
- Stoker, Gerry. 2000. "Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance." In Jon Pierre. ed. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Taylor, Marilyn. 2000. "Communities in the Lead: Power, Organizational Capacity and Social Capital." *Urban Studies* 37(5-6): 1019~1035.
- Wendt, Alexander. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory." *International Organization* 41(3).
- \_\_\_\_\_. 1992. "Anarchy Is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics." *International Organization* 46(2).

### 3. Formation and Governance

Jong-Won Lee

Though a lot of papers and articles dealt with a recent topic of 'governance' as a new response strategy of state and local government toward worldwide economic and societal change, there were little attention paid to how governance could be explained as a theory of 'polity' formation and operation at the theoretical level. This article defined governance as "a new operating mode of governing, including autonomy of actors, management by network, goal-orientedness of a system". To extend a theoretical horizon of the discussion of governance, this article delved into a theory of socio-technical cybernetic system (N. Luhmann) and a logic of constructivism presented in structuration theory (A. Giddens) and connected them with a new mode of governing for a politico-social polity. In addition, this paper discussed the constructivist perspective with a notion of 'social capital' and 'local governance'.

The essential emphasis was placed on both the necessity of developing state and local governance found on sound theoretical horizon and its continuous restructuring.