

비평논문

# 지방 거버넌스와 제도주의적 시각

이론, 유형 및 비교연구

배 유 일

최근 개념적 혼란을 겪고 있는 거버넌스의 개념은 어떤 전략이나 통치운영의 양식이라기보다는 사회문제 해결과정에서 전통적 정부의 역할이 점차 변화되고 비정부부문 행위자들의 역할이 점차 강화되는 하나의 과정(process)으로 이해되어야 한다. 유럽학자들에 의하여 도입되어 미국에서도 점차 주도적 이론으로 등장하고 있는 거버넌스는 미국적 상황설명에 적합한 성장기구론(growth machine theory)과 레짐이론(regime theory)의 틀에서 벗어나 기존의 지방정치 연구를 통합할 수 있는 기초를 제공한다. 특히, 지방정치 현상은 단지 지방의 현상이 아니고 국가 및 초국가(supranational)의 영향뿐 아니라 공-사부문의 특성의 영향을 크게 받는다는 점에서 지방 거버넌스의 제도적 맥락(institutional context)에 대한 이해가 강조되고 있는데, 방법론적으로도 다층분석(multilevel analysis)이 이루어져야 한다.

본 연구에서는 최근 지방정치 연구의 핵심으로 떠오르는 지방 거버넌스와 신제도주의적 시각에 관한 비판적 분석을 통해 한국 및 비서구국가에 적합한 거버넌스 모형의 가능성을 제시하였다.

주제어 : 지방 거버넌스, 신제도주의

## 1. 서론

세계 각국에서 근대화, 도시화, 그리고 세계화의 물결이 점차 진행될 수록 그들의 국가수준뿐만 아니라 도시 및 지방수준에서의 역동성을 비교 연구하는 것이 요구되고 있다. 도시 및 지방의 비교연구를 수행하는 학자들에게 최근 가장 큰 도전 중의 하나는 어떻게 국가의 연속성과 구조가 지방사회에 영향을 주는가를 인지하는 것이다(Sellers, forthcoming). 이러한 요구는 지방 및 도시에 관한 정치연구가 국가수

배유일은  
고려대학교에서  
행정학석사학위를  
받고, 현재 남가주  
대학교(USC)  
정치학박사과정에  
재학중이다.

ybae@usc.edu

준 및 초국가수준(*supranational level*)의 연구와 분리되어 방법론적 발전이 이루어지지 못한 데 대한 반성에서 나오고 있는 것이다(DiGaetano and Strom, 2003; Jessop, 1997; Jonas and Wilson, 1999; Pierre, 1999; Sellers, 2002b).

또한 도시 및 지방에 관한 학제적 연구, 즉 사회학이나 지리학, 도시학, 경제학 등에서 나온 이론들이 지방수준에서의 정치적 현상을 설명하는 데 큰 도움이 된 것도 사실이지만, 그 이면에서는 이러한 학제적 교류에서 나오는 이론들을 정치현상에 연결시켜 설명하는 데 한계점이 노출되고 있고, 또 서로 뿌리를 달리하는 이론들이 난립하여 혼란을 부추기는 데 대한 반성도 나오고 있다. 따라서, 사회과학의 본질로 돌아가 어떤 이론이 지방정치현상을 가장 잘 설명할 수 있는가에 대한 고민과 함께 지방정치 연구의 방법론 정립을 위한 노력이 근래에 들어 두드러지게 나타나고 있는 것이다.

이러한 학계의 노력은 최근 몇몇 학자들에 의해 점차 지방정치 관련 학술지에 등장하고 있다. 미국과 영국을 비롯한 서구 선진국의 경우를 보더라도 지방정치와 관련된 유력한 이론들, 예컨대 성장기구론(*growth machine theory*)이나 도시레짐(*urban regime*), 혹은 조절이론(*regulation theory*) 등 여러 이론 중에서 어느 관점이 각국의 지방정치 현실을 가장 잘 설명하는가에 관심을 기울이고 있다. 다이개타노와 스트롬(DiGaetano and Strom, 2003)을 비롯하여 영국 및 유럽에 기반을 둔 일련의 학자들은 미국에서 가장 유력한 이론인 레짐이론의 공헌을 인정하면서도 좀더 각국에 적실성 있는 일반화된 설명을 제공하는 이론적 틀을 고안하려고 노력하고 있다.

이와 같은 노력은 한국에서도 박종민 외(1999), 유재원(2003), 이준원(2002) 등 여러 연구에서 시도되었다. 박종민 외(1999) 및 유재원(1999)의 연구에서는 성장기구론 및 도시레짐이론뿐 아니라, 지역사회권력론(*community power theory*)과 구조결정론적 시각(*structural determinism*)의 검증을 시도하였고, 이준원(2002)의 연구에서는 이러한 비판적 논의에 기반을 두고서, 한국적 지방정치모형의 가능성을

탐색하고 한국의 지방정치에서 고려되어야 할 주요변수가 무엇인지에 대한 시도를 하였다.

하지만 이러한 공헌에 대한 평가는 차치하더라도 이들이 제기한 한국의 독특한 환경들, 예컨대 강시장제, 약한 기업권력, 시민사회 역할의 한계 등이 어디에 그 역사적·제도적 뿌리를 두고 있는지에 대한 하나의 이론으로서의 설명단계에는 이르지 못한 느낌이다.

최근 지방정치학계의 경향은 이와 같은 문제의식에 기반을 두고서 세계적으로 공통적으로 나타나는 지방정치현상을 설명함과 동시에 각국의 특이성을 이론적 틀을 가지고 설명하고 있다(Pierre, 1999; Sellers, 2002b). 한국뿐 아니라 여러 국가에서 공통적으로 겪고 있는 현상은 정치과정에서 행정학의 전통적 연구대상인 '정부'의 역할이 점차적으로 축소되고 있으며, 사회문제 해결과정에서 흔히 시민사회(civil society) 또는 비영리부문(non-profit sector) 등으로 통칭되는 비정부부문(non-governmental sector)의 역할이 증대되고 있다는 것이다(Peters, 1996; Peters and Pierre, 1998; Sellers, 2002a; Stoker, 2000). 다시 말해서, 한 국가의 정부가 점차 복잡화되는 사회에서 여러 가지 사회문제를 해결할 수 있는 능력이 감소함과 동시에, 비정부부문의 문제해결 과정에서의 역할이 확대됨에 따라 전통적 행정학의 연구대상이 급격한 변화를 겪고 있다는 것이다(Peters and Pierre, 1998; 이명석, 2002).

이러한 현상을 설명하기 위하여 여러 가지 개념과 이론이 도입되었는데, 최근 거버넌스(governance)의 개념이 가장 유력한 개념으로 주목받고 있다. 하지만, 거버넌스 개념의 무분별한 사용으로 용어사용에 혼선이 초래되어 학자들이 개념적 정의에 대한 고민 없이 사용하고 있는 경우가 대부분이다(이종원, 2000; 2002). 예컨대 때때로 행정을 대체하는 새로운 관리이론으로 소개되거나, 정부혁신 전략으로 사용된다. 또한 윌리엄슨(Williamson, 1985)과 같은 학자는 기업 거버넌스(corporate governance)라는 단어를 쓰기도 하고, 국제정치학에서는 글로벌 거버넌스(global governance)라는 용어를 쓰기도 한다(Keane,

2003; Rosenau, 2000; Nye and Donahue, 2001). 이종원(2002)이 지적 하듯 통일된 개념이 없는 상태이며, 그 뿌리도 확실하지 않은 것이다.

그러나 이러한 다양한 논의 가운데서도 공통적 요소는 거버넌스라는 과거 정부가 주축이 되어 사회문제를 해결하던 경향에서 벗어나 정치과정에 다양한 행위자가 등장한다는 것이다. 예컨대, 글로벌 거버넌스라는 것도 국가(*state*)들이 국제정치의 주요 행위자가 아니고 좀더 다양한 글로벌 시민사회 및 비정부기구(NGOs)들이 주요 행위자로 등장한다는 것이다(Keane, 2003).<sup>1)</sup> 거버넌스는 어떻게 사회가 목표와 필요를 인식하고, 집합적 행위(*collective action*)를 통하여 그 목적을 달성하는가를 설명하는 하나의 과정(*process*)이므로, 반드시 정부의 행위를 의미하는 것은 아니다(Mouritzen and Svava, 2002: 6~7; Peters & Pierre, 1998).

이러한 현상은 비단 서구 선진국에서만 볼 수 있는 것이 아니라, 그 정도의 차이에도 불구하고 전 세계적으로 나타나고 있다. 지방 거버넌스는 공공부문, 민간부문, 제 3부문으로 구분되는 영역이 지방사회에서 점차 희미해지는 과정을 설명하는 틀이며, 거버넌스 개념정의의 혼란은 거버넌스를 과정이 아닌 결과물(*outcome*), 혹은 구조(*structure*)로 이해하기 때문에 비롯된 것이다(Peters and Pierre, 1998).

그러나 피에르(1999)와 셸러스(2002b)가 지적하듯 거버넌스 자체에 대한 분석만으로 각국에서 독특하게 보이는 지방정치 현상의 차이점을 설명하기는 어렵다. 예컨대, 미국과 서부유럽의 국가들이 각 나라의 제도와 문화, 역사, 법 등의 특성에 관계없이 일정한 유형의 지방 거버넌스 모형으로 설명될 수 있다면, 우리는 각국의 차이점에 초점을 맞추는 것이 아니라 지방 거버넌스 그 자체에 초점을 맞추어야 할 것이다. 그러나 현실상 서구 선진국 사이에도 지방 거버넌스는 다양한 양태를 띠고 있으므로, 이 국가간 편차를 설명하기 위하여 최근의 학자들은 다각도로 경험적, 이론적 틀을 모색하고 있다(Pierre, 1999).

이러한 다양한 지방 거버넌스 유형에 대한 비교가능성 탐색을 위하여 최근 학계에는 제도주의적 시각(*institutional perspective*)이 소개되어

지방정치의 제도적 맥락(context)에 관심이 일고 있다(DiGaetano and Strom, 2003; Mouritzen and Svava, 2002; Pierre, 1999). 지난 십 수년간 지방 거버넌스 이론은 — 적어도 서구국가의 지방정치 과정에는 — 이들 국가의 지방정부들의 전략적 선택인 공공간 파트너십(private-public partnership)에 대한 연구가 주류를 이루어왔다(Pierre, 1999: 373). 하지만 이러한 거버넌스 형태도 어떤 정치적 목적에 의하여 이루어지는지는 국가별 상황에 따라 다양하게 진행되어 오고 있기 때문에, 각국의 제도적 맥락에 대한 이해 없이는 각 나라에 독특한 지방 거버넌스 모형이 제대로 설명될 수 없음을 최근 여러 학자들이 지적하고 있다(DiGaetano and Strom, 2003; Pierre, 1999; Sellers, 2002b).

즉, 지방정치현상은 단지 지방자체의 현상이 아니라, 초지방적(supralocal) 영향, 즉 국가수준의 영향과 세계화의 현상을 반영하는 다층적(multilevel) 현상이라는 것이다. 따라서, 제도주의적 시각에 기반을 둔 지방 거버넌스 연구는 '왜 어떤 형태의 지방 거버넌스가 나타나는가'에 대한 이론적 틀을 좀더 제공하며, 지방 거버넌스의 제도적 연구를 통해 단지 지방에 대한 비교연구가 아닌 국가수준의 비교연구도 가능하게 한다(Sellers, forthcoming).

이 연구에서는 지방 거버넌스의 의미에 대한 탐색을 통해 서구에서 발달한 지방정치이론의 비서구국가에 대한 비교가능성을 인식하고, 각국의 지방정치를 설명하는 다층분석 틀을 모색하고자 한다. 첫째, 거버넌스 및 지방 거버넌스의 등장을 서구민주주의의 경험적 연구를 통해 기술하고, 대표적 지방 거버넌스 이론으로 거론되는 성장기구 및 레짐이론의 공과를 고찰한다. 둘째, 이러한 지방 거버넌스에 대한 신제도주의적 시각의 도입을 통해 각국의 초지방적 특성을 반영하는 지방정치 분석 틀을 모색하며, 한국 및 동아시아 국가의 지방 거버넌스에 대한 제도적 연구가능성을 분석한다.

## 2. 거버넌스와 지방정치이론

### 1) 거버넌스 개념의 연원과 특징

#### (1) 등장배경과 개념, 그리고 의의

지난 십수 년 동안 서구 산업사회에서 가장 두드러진 발전 중의 하나는 전통적 정치권력이 쇠퇴하고 국가의 제도적 힘이 다양한 원천에서 오는 도전에 직면하게 되었다는 것이다. 세계화로 인한 자본의 자유로운 이동은 전통적 국가경제에 대한 통치가능성을 축소시켰으며, 시민 및 지방사회의 성장은 국가의 힘에 대응할 만한 수준에 이르러 국가의 역할이 내외적으로 도전을 받게 되었다(Pierre, 2000; Rhodes, 2000).

거버넌스는 1980년대 및 1990년대 정부가 '과부하'(overloaded) 되어 사회에서 오는 모든 요구를 해결할 수 없는 위치에 이르게 된 데서 비롯되었다. 이 기간에 대부분의 산업사회는 심각한 재정적 위기로 인해 과거에 정부가 했던 것처럼 민간부문에 대한 재정적 인센티브 및 공공서비스를 제공하지 못하고 오히려 민간부분과 국가 간 책임을 분산하여, 과거의 정부가 가지고 있던 권위가 위협받는 위치에 이른 것이다(Jessop, 1997; Peters and Pierre, 1998; Rhodes, 2000).

또한 정부정책에 대한 의구심의 증폭과 더불어, 과거에는 상상할 수 없었던 정부 이외의 사회 구성원들의 정책과 행정에 대한 영향력이 급속히 신장함에 따라 전통적 계층제 위주의 관료제와 국민 혹은 사회의 관계가 변화하게 되었다. 심지어는 '정부 없는 통치'(governing without government)라는 도발적 개념이 유럽학자들에 의해 주창되어 영국과 같은 국가의 공공-민간부문 간 다양한 파트너십과 협력적 관계에 대한 관심이 증대되었고, 미국에서도 이러한 견해가 점차 다수 견해로 등장하고 있다(Peters and Pierre, 1998).

따라서, 과거의 국가 중심적(state-centric) 관점, 즉 국가의 역할과 정치성을 강조하는 관점은 점차 현대의 정치과정에 대한 설명력을 잃

어가고 있다. 그러나 이러한 현상이 반드시 정부역할의 축소와 탈국민국가화 경향에 따른 국가위상의 제고만을 의미하는 것은 아니다. 오히려, 이는 국가 혹은 정부 역할의 대전환(*transformation*)으로 인식해야 한다(Pierre, 2000). 이러한 변화는 한 사회나 국가에 국한된 현상도 아니며, 공공, 민간, 제3섹터 등 각 부문을 뛰어넘는(*cross-sectoral*) 다층적 현상이다. 따라서, 변화를 설명하는 이론으로서의 거버넌스는 사회학, 정치학, 행정학, 국제관계, 도시학 등 다양한 학문 분야에서 주창되고 있다.

이종원(2000)도 지적하듯, 국제정치학에서의 영향이 매우 중요하다. 국가 중심의 정치적 현실주의에 반대하는, 이른바 글로벌 거버넌스 학파(*global governance school*)로 불리는 일단의 학자들은 국가 중심적 시각, 즉 국가-사회의 이분법적 사고방식을 부정하고, 국제정치에서의 정치적 현상은 국가 중심적 논리보다 훨씬 복잡하고 혼란스럽다고 한다(Keane, 2003; Rosenau, 2000). 즉, 이들은 국제정치무대에는 집합적 행위(*collective action*) 문제를 해결하기 위한 다양한 통치체제 및 제도적 배열이 존재한다고 하면서, '거버넌스'라는 다소간 느슨하게 정의되고 명료하지 못한 용어를 쓴 이유는 다양한 통치가능성을 인정하기 때문이라고 한다(Keane, 2003).

거버넌스는 상호의존적 행위자들 가운데 규칙(*rule*)을 만들고 집행하는 집합적 과정이라고 정의되는데, 그것은 정부와 같은 공식적 조직과의 관계를 이용하지도 않으며, 체제(*system*)로 그 성격을 규정하기에도 부적절하다. 오히려 거버넌스의 해체적(*disaggregated*) 성격은 정부조직의 비계층적 배열 및 기업과 비정부조직이 특정 정책문제를 해결하기 위한 네트워크 최소주의(*network minimalism*)로 묘사된다(Nye and Donahue, 2001; Keane, 2003).

사회-사이버네틱(*socio-cybernetic*) 접근의 대표주자인 쿠이만(Kooiman, 2000)은 네덜란드의 연구를 통해 사회 내에서의 점증하는 복잡성, 다양성, 역동성에 주목하고 이러한 사회적 변화가 조정(*steering*)에 대한 요구를 함축하고 있다고 설명한다. 거버넌스는 다양한 행위자들간의 상호 교

환적이고도 반복적인 과정으로 묘사되며, 어느 누구도 다른 행위자들이나 사회전체를 통제하는 효과적 권위를 누리지 못한다고 한다.

쿠이만(Kooiman)은 거버넌스에 대한 다른 설명들은 여전히 국가 중심적 사고에 머물러 있지만, 자신의 거버넌스 이론은 거버넌스를 공공부문의 통치자뿐 아니라 사적 부문의 통치자(*governor*)도 참여하는 사회중심적 설명이라고 주장한다. 그는 사회-정치적 거버넌스를 공공부문의 행위자뿐 아니라 사적 부문의 행위자가 사회문제를 해결하거나 사회적 기회를 창출하고, 통치행위가 일어나는 사회적 제도들을 관리하는 것을 목표로 하는 배열(*arrangement*)이라고 정의한다.

맑시스트 전통에서 나와서 유럽학자들에 의해 발전된 조절이론(*regulation theory*)도 거버넌스에 대해 언급하는데, 굿윈과 페인터(Goodwin and Painter, 1997)는 영국의 예를 들면서 지방정부에서 정부, 즉 직접선거에 의해 구성된 지방정부기구가 점차 쇠퇴하고, 거버넌스로 전환된다고 주장한다. 이들의 논의에서 거버넌스란 비정부 기구에 의한 권위의 행사가 증가하고, 다양한 역사적 배경을 가진 분절화된 조직들이 출현한다는 것이다(Goodwin and Painter, 1997: 25~26). 영국의 예에서 이러한 권력의 전환은 지방환경을 변화시켜, 다양한 행위자들이 지방수준에서의 통치능력을 함양하게 된다는 것이다. 제습(Jessop, 1997: 58~59)은 거버넌스를 사회 내 다양한 협력적 행위의 총합으로 설명하고, 전통적 공-사부문간의 파트너십뿐만 아니라, 다양한 형태의 상호의존관계를 포괄하는 용어로 정의한다. 또한 탈산업화사회에서 소품종 대량생산으로 대변되는 후기 포드주의(*post-Fordism*)의 영향도 다양한 행위자 출현과 사회분절화 설명에 기여한다.

이 밖에도 허스트(Hirst, 2000) 같은 학자는 민주주의와 거버넌스의 관계를 설명할 때, 그동안 국가-사회의 이분법적 가정에서 묘사되는 국가의 자유민주적 기능은 이제 더 이상 서구 선진국의 민주정치를 설명하지 못한다고 주장하면서 국가-사회의 구분이 모호해짐에 따라 민주적 책임성을 확보하기 위한 새로운 통로가 필요하다고 주장한다.



갬블(Gamble, 2000)은 경제적 거버넌스라는 용어를 쓰면서 경제가 주로 국가에 의하여 운영되어 왔지만, 반드시 국가만이 유일한 행위자인 것은 아니며, 다양한 형태의 비국가(non-state) 행위자가 존재할 수 있다고 주장한다.

한편 행정학에서도 거버넌스에 대한 활발한 논의가 진행중인데, 피에르(Pierre, 2000)의 표현을 빌리자면, “다른 분야와는 약간 다른 거버넌스 정의”를 내리고 있다. 로즈(Rhodes, 2000)의 정의에 따른 행정학적 거버넌스 시각은 행정학에서 끊임없는 시장(market)에 대한 구애의 결과로 활발하게 이루어진 민영화(marketization 혹은 privatization)의 부산물로서 공공서비스의 제공자가 공공부문, 민간부문, 제 3섹터로 분화되었기에, 거버넌스는 어떻게 비공식적 네트워크가 정부의 공식적 권위를 뒷받침(supplement) 하는가에 대한 의문에서 출발한다. 따라서 다른 분야에서의 정의와는 달리, 다양한 형태의 공-사 간 파트너십 연구에 좀더 초점이 맞추어져 있다.

로즈(Rhodes, 2000)는 거버넌스 개념을 다양한 원천에서 찾고자 하는데 기업 거버넌스(corporate governance), 신공공관리론(New Public Management) 등을 비롯하여, 세계은행(World Bank)에서 정의하는 굿 거버넌스(good governance) 등 주로 정부개혁과 관련하여 공-사 간 파트너십을 대변하는 개념으로 정의하고 있다. 이러한 시각은 거버넌스 개념을 실제 정책과정의 영역으로 끌어내었다는 데서 의의가 크고, 전통적인 공-사 구분의 혼란에 따른 정부의 개념과 역할의 재설정에 있어 의미 있는 논의를 하고 있으나, 다른 분야에서의 정의와 달리 거버넌스를 결과(outcome), 혹은 구조(structure) 및 제도(institution)로 파악함으로써 거버넌스가 하나의 정부개혁 전략인 것으로 사용되는 등, 거버넌스 용어사용에서 혼란의 원인이 되고 있다. 따라서 최근 논의가 되는 거버넌스가 옛 정치경제적 과정과 차이점이 무엇인지 정확히 짚어볼 필요가 있다.

이와 같은 다양한 견해에 기초하여 공통적인 정의를 내려보면 다음과 같이 거버넌스를 정의할 수 있을 것으로 보인다. 다수의 학자들이

지적하고 있는 바와 같이 거버넌스 정의 자체가 불분명하고(Pierre, 1999), 이론적으로도 모호하기 때문에(이종원, 2002) 실제로 학자마다 다양한 정의를 내리고 있다. 하지만 기본적으로 전통적 행정학에서 바라보는 정부(*government*)와는 차이가 있다는 점에는 대부분 공감하고 있는 듯하다.

우선, 최근 사용되고 있는 거버넌스 개념은 제도, 혹은 구조(*institution or structure*)의 개념에서 벗어나 하나의 문제해결 과정으로 보는 측면이 강하다(Keane, 2003; Leach and Percy-Smith, 2001; Pierre, 1999, 2000; Rosenau, 2000).<sup>2)</sup> 다시 말해, 사회의 요구에 부응하는 방향으로 문제를 해결해 나가는 하나의 과정이며, 정부는 그 문제해결에 필요한 도구이다. 그리고 이 과정은 정부관료제에 의한 해결보다 다양한 이해관계자가 등장한다.

따라서 거버넌스는 전통적인 통치자(*governor*)와 피통치자(*governed*)의 구분을 모호하게 하며, 정부가 직접 서비스를 제공하거나 문제를 해결하는 것이 아닌, 문제를 해결하는 능력(*capacity*)을 가질 수 있도록 한다(Leach and Percy-Smith, 2001). 즉, 정부의 역할은 '할 수 있게 만드는'(*enabling*) 방향으로 그 역할이 변화된다는 것이다. 거버넌스 과정에서 정부의 역할이 전통적 행정학에서 묘사하는 정부와 달리 모호하게 되었기 때문에 이른바 신공공관리론이나 작은 정부에 대한 강조가 거버넌스 개념 자체에 내재된 것으로 해석되기도 한다(Rhodes, 2000).

하지만, 여러 가지 측면에서 하나의 작은 정부를 추구하는 관리철학(*managerial philosophy*)에 가까운 신공공관리론과 문제해결 과정을 중시하는 거버넌스는 구별되는데, 그것은 거버넌스는 사회문제 해결 과정에서 정부와 비정부부문의 역할에 대한 구분이 모호하게 되는 현상을 설명하는 분석 틀로서, 과정에 대한 논의가 없는 신공공관리론과 구별된다(Peters and Pierre, 1998). 그리고 반드시 거버넌스가 작은 정부를 지향한다고는 볼 수 없기 때문에 오히려 정부기능의 대전환(*transformation*)이라는 측면에서 거버넌스를 인식해야 한다(Pierre,

1999, 2000; 이명석, 2002).

결론적으로 거버넌스는 여러 가지 다양한 개념정의에도 불구하고, 사회의 공통적 문제나 관심사를 해결하기 위한 다양한 참여자들간의 상호작용 및 문제해결 과정을 묘사하는데, 이러한 해결과정은 공식적 혹은 비공식적인 제도적 제약하에서 이루어진다. 그리고 문제해결 과정에서 정부가 주도적 역할을 하였던 구 거버넌스(*old governance*)가 아닌, 정부와 사회 간의 파트너십 및 사회의 주도적 역할을 의미하는 신 거버넌스(*new governance*)로 묘사되기도 한다(Pierre and Peters, 1998). <표 1>에서는 이러한 구 거버넌스와 신 거버넌스의 차이점을 보여주고 있다.

거버넌스 이론은 정치제도와 국내-국제관계, 초국가적 협력, 그리고 다양한 형태의 공-사 간의 파트너십을 바라보는 대체적 시각을 제공하고 있다는 데에서 큰 의미를 찾을 수 있다(Pierre, 2000). 또한 조정(*steering*)이라는 새로운 형태의 정부역할은 기존의 강압적 정책 수단과 명령, 통제로 대변되는 제도적 조정을 대체하고 있으며, 거버넌스 이론가들은 정부를 맥락적 현상(*contextual phenomenon*)으로 파악한다. 또한 집합적 이해관계의 추구는 다양한 정치, 제도적 맥락에서

표 1  
구 거버넌스와 신 거버넌스

구 거버넌스 ( <i>old governance</i> )	차이점	신 거버넌스 ( <i>new governance</i> )
국가( <i>state</i> )	주요행위자	국가, 시민사회, 다양한 행위자들
공공부문( <i>public sector</i> )	거버넌스 영역	공공, 민간, 제3섹터
제도( <i>institution</i> ) 혹은 구조	성격	과정( <i>process</i> )
조종( <i>rowing</i> ), 제공( <i>providing</i> )	정부의 역할	조정( <i>steering</i> ), 권능부여( <i>enabling</i> )
명령, 통제, 지시	거버넌스 원리	유도, 촉진, 협동, 협상
계층적, 권위적	구조	네트워크 및 파트너십

출처: Leach and Percy-Smith(2001), Peters and Pierre(1998).

다양한 형태를 취하며, 정부는 중심적 역할을 하거나 혹은 단순히 많은 행위자들 가운데 하나로 치부될 수 있다는 점에서 의의가 있다.

거버넌스는 또한 민주주의와 책임성 (*accountability*) 과 관련하여 중요한 의미를 가지고 있다. 즉, 정부로 대표되는 구 거버넌스에서는 시민참여에 대하여 비교적 명료한 제도적 통로를 가지고 있고, 통치행위에 대한 책임성이 제도적으로 보장되어 있는 데 비해, 신 거버넌스에서는 이러한 전통적 개념의 참여와 책임성에 대한 재고를 요구하고 있다(Hirst, 2000).

## (2) 거버넌스의 특징과 국가 및 지방수준의 거버넌스

피터스와 피에르(Peters and Pierre, 1998)는 몇 가지 거버넌스의 특징을 지적하고 있는데 첫째, 거버넌스는 정책연구에서 네트워크(*network*)의 중요성을 논의의 한 가운데로 이끌어냈다는 점에서 의의가 크다. 로즈(Rhodes, 2000: 60~63)에 따르면 거버넌스에서 네트워크에 대한 강조가 핵심이라고 주장하는데, 거버넌스는 조직간 상호작용에 의한 네트워크로 이해될 수 있으며, 공-사 간의 영역구분을 희미하게 하며 네트워크 참여자간의 규칙과 신뢰 안에서의 상호작용으로 이해된다. 둘째는 정부가 사회문제 해결과정에서 완전히 무능력한 존재로 치부되는 것이 아니라, 직접적 통제능력에서 영향력을 행사하는 역할로 바뀐다는 특징이 있다. 셋째, 네트워크를 통해 공공부문과 사적부문의 자원을 다양한 방법으로 효과적으로 동원한다. 예컨대, 영국의 준정부조직(*Quangos*)과 같은 공-사부문의 형식을 동시에 띠고 있는 조직들이 거버넌스의 핵심으로 등장한다는 것이다(Peters and Pierre, 1998:226). 넷째, 권력(*power*)이 과거에는 단일의 정치집단으로 집중되던 것에서 벗어나 다층(*multilayer*)으로 정치권력이 분산되고, 라스웰(H. Lasswell)이 말하는 “정치는 누가 무엇을, 언제, 어떻게 얻는 것인가”(who gets what, when, and how)라는 명제는 거버넌스 개념에서는 사실상 조정(*steering*), 능력형성(*enabling*) 및 분권(*decentralizing*), 그리고 파트너십으로 전환된다. 또한 선거정치 및 선거

직 공무원의 역할도 자연스럽게 감소하게 된다(Leach and Percy-Smith, 2001; Hirst, 2000).

지방 거버넌스에 대한 연구는 국가 및 초국가 수준에서 일어나는 거버넌스에 대한 이해보다 좀더 복잡한 양상을 보인다. 영국의 예를 보더라도 공-사 간 파트너십의 다양한 형태는 주로 지방정부에서 관찰되는데, 이는 지방 거버넌스 그 자체에 대한 연구는 국가 및 초국가 수준에서 오는 영향력을 제대로 이해할 수 없기 때문이다. 다층분석(multilevel analysis)이 요구되는 이유가 바로 여기에 있다. 영국을 예로 들면, 전통적으로 매우 중앙집권화된 국가적 성격과 초국가적 기구인 유럽연합(European Union)에 대한 이해 없이 현재의 지방 거버넌스를 완전하게 이해하기는 불가능하다(Leach and Percy-Smith, 2001).

따라서 위와 같은 거버넌스의 개념정의 및 특징들에 비추어 볼 때, 지방 거버넌스는 지방수준에서 사회문제 해결을 위한 행위 및 과정이고, 공-사 간 협력과 파트너십 형성의 과정이며, 또 지방사회에서 공-사 간의 상호관계 혹은 네트워크가 핵심 개념이다(Mouritzen and Svava, 2002; Pierre, 1999). 그리고 지방사회 이외의 지역에서 일어나는 행위는 지방 거버넌스의 개념에서 제외된다(Sellers, 2002a). 공-사 간의 상호협력은 지방정부의 통치능력을 강화시키는 역할을 하지만, 동시에 기업이나 시민사회로부터의 정치적 압력도 증가하게 된다.

이러한 개념정의를 따를 경우, 지방 거버넌스는 도시 레짐이론이나 성장기구론, 그리고 도시국가이론(theory of local state) 혹은 도시정치경제학 등 도시 및 지방의 정치과정에 관한 모든 이론들을 하나의 분석 틀로 연결시키는 역할을 한다(Pierre, 1999:176). 스톤(Stone)을 중심으로 하는 레짐이론 주창자들은 레짐이 하나의 이슈 네트워크(issue network)로서 지방사회에서의 경제개발 및 여러 문제해결 과정에서 네트워크 중심의 통치가 이루어지므로 레짐을 거버넌스의 전형적 예로 들기도 하며, 피에르(Pierre, 1999)와 같은 학자들은 뒤에서 설명하는 바와 같이 각 국가마다 처한 제도적 환경적 요인이 상이하기 때문에

공-사 간의 파트너십이나 정부와 시민사회의 관계 등에 따라 다양한 형태의 거버넌스 모형이 존재하고 있음을 보여주고 있다.

## 2) 지방 거버넌스 이론: 성장기구 및 레짐이론

도시빈곤, 재정적자, 교육문제 혹은 인종차별 문제 등 다양한 문제에 직면한 미국 지방정부들은 이에 대한 대응책으로 위와 같은 사회문제들을 해결할 수 있는 통치연합(*governing coalition*), 혹은 공-사 간 파트너십을 의도적이거나 혹은 자연스럽게 형성하게 되었으며, 이러한 연합적 권력의 형성을 설명하기 위하여 도시사회학 및 정치학에서는 다양한 이론정립의 시도가 있어 왔다. 엘리트론(*elitism*)과 다원론(*pluralism*)으로 대표되는 지역사회 권력론과 구조결정론(*structural determinism*), 조절이론(*regulation theory*) 등 다양한 논의가 있어왔으나, 그 중에서 로간과 몰로치(Logan and Molotch, 1987)로 대표되는 성장기구론과 스톤(Stone, 1989)의 레짐이론(*regime theory*)은 지방정부의 능력 부재로 인하여 자연스럽게 공-사부문간의 통치연합(*governing coalition*) 형성을 통한 문제해결을 도모하는 현상을 설명하고 있다는 점에서, 그리고 지방정치현상을 '정부'의 행위에만 의존하는 것이 아닌 '비정부부문'의 적극적 존재를 인정하고 있다는 측면에서 지방 거버넌스의 전형적인 이론이다(Stoker, 2000). 이 두 이론은 전통적인 지역사회 권력론의 전통하에서 '무엇이 지방 거버넌스를 가능하게 만들고 어떻게 이루어지는가'라는 질문에 가장 적실성 있는 이론으로 여겨져 왔다.<sup>3)</sup>

로간과 몰로치(Logan and Molotch, 1987) 등의 도시사회학자들은 도시의 개발과정에서 토지이용(*land-use*) 정책의 조절을 통해 지방사회의 경제적 개발 및 성장을 추구하는 집단이 있음을 밝혀내고, 이들이 연합적 권력의 형성을 통해 지방정부의 정책결정을 주도한다고 주장한다. 이들 학자들은 도시경제 및 토지개발 과정에서 개발을 통하여 돌아오는 물질적 이익을 감지하고 그 이익을 극대화하기 위하여

통치연합을 형성하는 개인이나 집단, 즉 토지이해관계자(*rentier*) 집단이 존재하고 있으며, 이들이 지방정부의 기관이나 정치인들을 동원하여 그 지방에 대한 투자나 개발을 유치한다는 것이다.

이러한 성장기구의 지방정부에 대한 영향력은 지방정부로 하여금 성장을 피할 수 없도록 하여 지방정부의 정책 주도권 행사에 중대한 제한으로 작용하며 결국 지방정부 자체가 하나의 성장기구(*growth machine*)로서 작동하게 된다. 성장기구를 주도하고 있는 행위자들은 임명직이나 선거직 지방공무원을 종속적인 존재로 보고, 지방정부에 '영향력'을 행사하여 자신들 재산의 교환가치(*exchange value*)를 극대화하려는 모습을 보인다.

즉, 지방정부로 하여금 성장의 결과를 분배하는 데서 영향력을 행사하여 역동적 정치세력으로 기능하려는 것이 성장기구의 본질이라는 것이다(Logan and Molotch, 1987). 이 성장지향적 집단(*progrowth group*)은 도시의 개발과 성장이 도시 구성원 모두에게 경제적 이익을 가져다준다는 상징적 이미지를 활용하여 도시계획 및 개발을 주도함으로써 다수의 희생을 바탕으로 재산상의 이득을 얻게 된다는 것이다(Jonas and Wilson, 1999).

레짐이론은 도시정치의 이론구축에 큰 공헌을 한 이론으로서, 지방정부가 처한 경제적 위기와 도시 내의 의사결정에 대한 체계적 설명을 제공한다. 대표적인 학자 중의 한 사람인 스톤(Stone, 1989)은 애틀랜타(Atlanta)의 도시정치과정을 분석한 결과 공-사부문간의 안정적(*stable*)이면서 비공식적인 결합으로 정의되는 레짐이 지속적으로 경제개발이나 성장과 같은 지방정부의 의제들을 주도하고 있다고 주장하고 있다. 레짐이론은 지방정부가 도시의 통치과정에 대한 공식적 책임을 가지고 있음에도 불구하고, 지방정부가 처한 재정적 혹은 경제적 제약으로 인해 중요한 민간 행위자들—특히 재력을 소유한 지방 기업가들—과의 협력 없이는 지방의 정책의제들을 해결할 수 없는 통치능력의 부재상태에 빠진다고 설명하고 있다.

1990년대 이후 도시정치 학술지에서 다양한 형태의 레짐이 도시의

특성에 따라 제시되고 있으나, 도시 레짐이론의 가장 핵심적 요소는 도시문제 해결에서 공-사부문의 '비공식적 결합'(informal arrangement)이라고 할 수 있다(Stone, 1989:6). 예를 들어 스톤의 제자인 매리언 오어와 스토키(Orr and Stoker)의 디트로이트 연구에서 등장한 휴먼 캐피털(human capital) 레짐이나, 스토키와 모스버거(Stoker and Mossberger, 1994) 등에서 보이는 레짐의 변화와 같이 다양한 레짐형태가 제시되지만, 가장 핵심적인 레짐 개념은 공사부문의 비공식적 결합이며, 이와 같은 결합에 대한 묘사가 결합된 레짐 개념이 무분별하게 사용되고 있기 때문에 많은 학자들이 여전히 스톤(Stone)의 레짐을 레짐이론의 전형으로 생각하고 있다.

레짐이론에 따르면 정치는 통치능력(governing capacity)을 형성하고 유지하는 데 목적이 있다. 스톤(Stone, 1989)은 권력이 사회를 통제(social control)하기보다는 사회생산(social production)의 문제가 되기를 선호하였다. 즉, 로버트 달(Robert Dahl)과 같은 지역사회 권력론자들은 '누가 지배하는가?'(who governs?)에 초점을 두었지만 사회생산의 관점은 어떻게 행동할 것인가의 능력, 즉 지배와 복종뿐만 아니라 목표를 이루기 위해 행동하는 양식에 관심이 있었던 것이다. 레짐이론은 지방정부에 대한 설명에서 정치현상에 대한 분석을 복원시켜 정부와 비정부부문, 특히 레짐의 우월한 구성원인 기업과의 관계를 중심으로 레짐이 어떻게 사회경제적 맥락(socio-economic context) 속에서 정책선택을 하게 되는가에 관심을 가지고 있다.

이런 성장기구론과 레짐이론은 지방정부가 처한 재정적 제약을 비롯한 제도적 요인들로 인하여 도시문제 해결에서 정부부문의 역할이 축소되고 민간부문이 강화된 모습을 정치경제적 분석을 통해 보여주었다는 점에서 매우 적실성 있는 이론이라고 볼 수 있다. 이러한 설명은 단지 정부의 행위가 도시 통치과정에서 유일한 요소가 아님을 보여줌으로써 지방 거버넌스의 모형으로서 제시되고 있다(Sellers, 2002a; Stoker, 2000). 맑시스트 전통에서 비롯되어 유럽에서 유행하는 조절이론도 유력한 대안이지만, 스톤(Stone)의 애틀랜타 사례와 같은 명확



한 실증분석이 없어 일반화에는 문제가 있는 것으로 평가된다.<sup>4)</sup>

### 3) 지방 거버넌스의 비교가능성: 성장기구와 레짐의 제도적 맥락과 한계

성장기구론과 레짐이론은 기본적으로 지방사회에서 지방정부의 재정적, 경제적 취약성이 지방정부의 사회문제 해결과정에서의 역할을 약화시킴으로써 민간영역(*private sector*)에서 통치연합의 형성(*coalition building*)이 나타나게 된다고 주장하고 있으며, 또한 지방기업이나 지주집단(*rentier*)들의 정책과정에 대한 지대한 영향력을 보여줌으로써 미국 지방도시에서의 거버넌스를 잘 묘사하고 있다는 점에서 공통점이 있다.

하지만, 이 두 이론이 지방정치의 이론적 발전에 지대한 공헌을 한 것은 틀림없는 사실이나, 두 이론의 지방 거버넌스에 대한 설명 자체에 대한 비판적 시각은 차치하더라도, 특히 두 이론이 지극히 미국적 상황에 충실한 이론이라는 점에서 비교연구에서 문제점이 최근 나타나고 있다(Pierre, 1999; Sellers, 2002b). 예컨대, 로간과 몰로치(Logan and Molotch, 1987)는 지방수준에서 성장연합(*growth coalition*)이 미국 지방에서의 정치현상을 주도한다고 주장하고 있으나, 많은 학자들의 경험적 연구결과, 미국 이외에 다른 국가에서는 성장연합의 형성이 상대적으로 취약하거나, 심지어는 성장위주의 통치연합이 형성된다 하더라도, 미국의 경우와 매우 다른 양상으로 발전되고 있음이 발견되고 있다(Stoker, 2000). 이로 인해서 점점 많은 학자들이 성장기구론과 레짐이론의 비교연구에서의 문제점에 대하여 비판하고 있는 것이다(Sellers, 2002b). 그렇다면 구체적으로 어떠한 측면에서 이들 이론의 비교연구에서의 취약점이 비판받고 있는가?

성장기구론과 레짐이론은 무엇보다도 각기 독특한 형태의 통치연합(*governing coalition*) 형성을 가정하고 있다. 이들에 의하면, 경제개발 및 토지이용을 위한 공-사 간의 파트너십 형성이 적어도 미국적 현실에서는 도시정치의 가장 큰 특징이라고 할 수 있으며, 위의 통치목표

를 이루기 위하여 공-사부문의 능력을 극대화시키는 것이 위 이론의 특징이다(Stoker, 2000:94). 두 이론의 타 국가에 대한 적용가능성에 대해서는 이미 많은 연구가 진행되었으나(박종민 외, 2000; 이준원, 2002; 유재원, 2003), <표 2>에서 보는 것처럼 두 이론의 제도적 맥락을 이해할 필요가 있다.

첫째, 지방정부와 사회, 특히 기업과의 관계를 보면, 다른 나라의 현실과는 달리 상당히 시장지향적(*market-oriented*)임을 알 수 있다. 성장기구론에서는 토지이용의 극대화를 통한 이윤형성을 위해 지주집단이 성장지향적 통치연합을 형성하여, 지방정부를 동원하는 형태를 보이고 있다(Logan and Molotch, 1987). 지방정부의 경제적 자원의 부족으로 인해 통치능력(*governing capacity*) 함양을 위한 지방기업과의 비공식적 결합을 가정하는 레짐이론에서도 볼 수 있듯이, 통치연합 및 제도의 형성은 시장질서를 통한 민간영역을 육성하는 방향으로 진행되고 있으며(Sellers, 2002b: 622), 형성과정에서의 주도적 행위자도 정부가 아닌 시장이다(Stoker, 2000).

둘째, 점차 증대되는 세계화(*globalization*)로 인하여 정부의 경제정책 및 산업정책이 지역경제에 미치는 영향력이 축소되는 가운데, 두 이론에서는 지방경제의 성장과 개발이 지방에 거주하고 있는 소비자

표 2  
성장기구론과 레짐이론의  
제도적 맥락

제도적 맥락	성장기구론	레짐이론
상위정부로부터의 영향력	연방정부 혹은 주정부의 역할은 규제적( <i>regulatory</i> ) 혹은 조언자적( <i>advisory</i> ) 역할	
지방경제 및 산업에 대한 가정	지역 소비자 중심의( <i>local customer-based</i> ) 산업경제	
지방정부 형태	a) City Manager b) Mayor-Council c) Commission	
정부-사회의 관계 및 통치연합의 형태	지주계층( <i>rentier</i> )이 성장지향적 통치연합을 형성하여 지방정부를 동원( <i>mobilize</i> )한다	지방정부의 경제적 자원부족 때문에 기업과 지방정부가 비공식적 결합을 한다.

출처: Logan and Molotch(1987), Stone(1989), Sellers(2002b)에서 재구성.

중심 (*local customer-based*)의 경제에 의존하고 있음을 가정하고 있다. 다시 말하면, 성장기구나 레짐을 통한 토지이용의 합리화 및 경제발전 전략을 통해 그 도시의 교환가치 및 사용가치를 상승시켜 잠재적 소비자층인 많은 인구를 유입함으로써 지역에 기반을 둔 지방기업의 이윤증대 및 지방의 경제성장을 가져온다는 가정을 하고 있는 것이다. 따라서 급변하는 국제정치경제의 영향이나 연방정부 및 주정부 수준의 경제 및 산업정책으로 인한 지방의 경제발전 및 개발에 대해서는 거의 설명을 제공해 주지 않고 있다.

셋째, 상위정부 (*supralocal government*) 수준에서의 영향은 서유럽권의 여러 국가와는 달리 상당히 분권화되어 있으며, 감시·감독하는 모형 (*supervisory model*)이 아닌 조언자적 혹은 규제적 역할에 그치고 있다. 또한 시장과 입법기관의 관계도 강시장제 (*strong mayor system*)에서 보는 강한 시장과 시장에 종속된 입법기관의 모형이 아닌 두 기관이 균형 혹은 입법기관 우위의 모형을 미국 도시들은 가지고 있다.

이상과 같은 논의에서 살펴보면, 매우 분절화된 사회구조 및 제도 속에서 성장기구나 레짐이론은 많은 미국 도시들의 통치연합 형성을 통한 여러 도시들의 여러 문제를 해결하는 과정이 매우 일반적 현상을 설명하고 있다. 그러나 최근의 연구에서는 이러한 미국 중심의 도시정치이론에 대한 불신과 도전이 증대되고 있으며, 그 대안을 찾기 위한 방법론적 고려가 점차 도시정치 관련 학술잡지에서 최근 등장하는 상당수의 연구들에서 볼 수 있듯이, 성장기구나 레짐이론의 비교가능성을 높이기 위한 이론적 재구성에 초점을 맞추고 있다 (DiGaetano and Strom, 2003; Sellers, 2002b).

박종민 외(1999) 및 이준원(2002) 등 여러 경험적 연구에서도 볼 수 있듯이, 성장기구나 레짐이론은 아시아와 같은 개발도상국 혹은 서구국가들과 사뭇 다른 제도적 조건을 가진 국가뿐만 아니라 서구국가 내에서도 적용한계가 존재한다. 셀러스(Sellers, 2002b: 613)는 미국의 지방 거버넌스 연구에서 거의 피할 수 없는 기업들의 지지와 성장연합의 개발전략의 관계는 다른 나라의 정치경제적 상황에서

는 조건부로 적용이 가능하거나, 매우 상이한 형태를 띠고 있다고 주장하면서, 이러한 비교연구에서의 난제를 해결하기 위해서는 실제로 지방 거버넌스가 생산해내는 지방의제나 통치연합을 더욱 깊게 비교할수록 더욱 엄격한 비교분석 틀이 필요하다고 주장한다.

### 3. 지방 거버넌스와 제도주의적 시각

#### 1) 제도주의적 분석의 의의와 필요성

##### (1) 지방 거버넌스와 제도주의적 시각

피터스와 피에르(Peters and Pierre, 1998)의 지적대로 유럽에서 먼저 유행한 거버넌스는 이제 미국에서 주도적 이론으로 등장하고 있다. 특히, 지방 거버넌스 연구에서 국가별 비교연구, 예컨대, 레짐이론을 유럽 도시정치에 적용하여 설명하려는 연구가 다양하게 진행되어 오고 있다(Stoker, 2000). 그러나 각 국가들의 사례연구에서 그 나라가 가지고 있는 독특한 환경 및 제도적 맥락에 대한 심각한 이해가 없이는 적실성 있는 설명에 한계가 있음을 절감하고, 최근 지방 거버넌스 연구에서 각 국가의 제도적 맥락을 고려해야 한다는 주장이 등장하고 있다(DiGaetano and Strom, 2003; Pierre, 1999).

현재 지방 거버넌스 연구에서 제도주의적 시각의 초점은 집합적 행위(*collective action*)를 형성하는 제도적 맥락 속에서 어떻게 개인이 행동하는가에 있다(Stoker, 2000). 따라서 복잡화, 다양화된 사회 속에서 사회문제를 해결하기 위한 공-사 간 혹은 제3섹터간의 집합적 행위를 설명하는 거버넌스 이론은 이미 제도적 맥락을 고려하는 하나의 제도이론이다. 레짐이론이나 조절이론과 같은 거버넌스로서의 도시이론도 제도주의적 시각의 산물이다(Stoker, 2000; Pierre, 1999; Sellers, 2002a). 그러나 예컨대 레짐이론과 같은 경우 위에서 분석한 대로 지극히 미국적 제도적 배경에 기반한 이론으로 비교가능성에 문제가 제

기되고 있고, 또 어떠한 정치경제적 환경이 공-사-제3섹터 간의 파트너십을 어떤 방향으로 이끌어 가는지에 대해서는, 그리고 왜 각국마다 다른 거버넌스 형태를 가지는지에 대해서는 여전히 의문으로 남아 있다(Pierre, 1999: 373).

신제도주의론(*new institutionalism*)은 비록 여전히 지방정치 분야에서는 미개척 분야로 남아있기는 하지만, 1990년대 후반 이후의 연구에서는 지방 거버넌스 연구에서 제도주의적 시각에 근거한 비교연구가 다양하게 전개되고 있다. 보통 정치학에서 논의되는 세 가지 전통의 신제도주의, 즉 합리적 선택(*rational choice*), 사회학적(*sociological or cultural*), 그리고 역사적(*historical*) 신제도주의에서는 각기 논의의 전개방향이 다르기는 하지만 최근 이들 분파가 점차 이론적으로 수렴하는 경향을 보여주고 있으며(하연섭, 2002), 공통적으로는 제도가 정치적 행태를 형성(*shape*)하는 하나의 가치(*value*), 전통(*tradition*), 규범(*norm*)이 내재된(*embedded*) 전체적인 시스템으로 이해하고 있다.

또한 약간의 시각차에도 불구하고 신제도주의론은 제도와 행위자간의 관계(*relationship*)를 중시하여 제도적 맥락이 개인의 행위를 제약하는 동시에 행위자간의 상호작용에 의해 제도가 변화할 수 있는 가능성을 열어놓고 있다. 주지하는 바와 같이 본 연구는 각 국가의 지방 거버넌스가 어떠한 제도적 틀(*institutional setting*)에서 운영되는가에 초점이 있으므로 현재 각국의 지방 거버넌스가 처해있는 제도적 요인들에 분석의 목적이 있다.<sup>5)</sup>

지방정치에서 제도주의적 분석은 다음과 같은 이유에서 그 필요성이 강조되고 있다. 지방정치 연구에서 제도적 틀은 선행적 연구에 비추어 볼 때, 국가(*nation-state*)의 특성을 상당부분 반영하고 있어 국가간 차이를 보여주기에도 용이하며, 또한 이러한 국가적 특성에 기인한 지방정치에서의 제도적 배열은 국가간 비교에 의해서만 명확히 이해될 수 있기 때문에 지방 거버넌스를 이해하는 데 필수적이라고 한다(Keating, 1991; Pierre, 1999). 이러한 논리에 근거한 최근의 국가간 지방정치 비교연구에서는 많은 경우에 통치운영방식에서의 차이보다

는 통치제도(*governing institution*) 자체가 다르다는 것을 보여주고 있다. 이에 더하여, 지방 거버넌스는 그 무대만 지방일 뿐이지 국가적 특성과 초국가적(*supranational*) 특성을 모두 반영하고 있으며, 지역간 경쟁과 같은 요소와 공-사 부문의 제도적 특성을 모두 반영하는 다층적 분석이 요구되고 있다(Sellers, forthcoming).

### (2) 지방 거버넌스의 제도적 맥락: 미국과 독일의 경험

피에르(Pierre, 1999)와 셀러스(Sellers, 2002b) 등의 학자들은 국가, 혹은 상위수준의 정부에서 오는 지방정치에의 영향을 분석하는 것에 대해서는 이미 십 수년 전에 그 중요성이 제기되었으나, 어느 연구도 종합적으로 분석해 내지 못했다고 지적하면서, 신제도주의적 분석의 도입을 통한 비교연구가 대안이 될 수 있다고 주장한다. 셀러스(Sellers, 2002b)는 지방의 정치행위자들이 처한 초지방적 수준의 제도에서 오는 직접 혹은 간접적 영향이 지방에서의 일상생활에 큰 영향을 끼친다고 주장한다. 셀러스는 특히 각 국가에서 지방 거버넌스를 둘러싼 인프라구조(*infrastructure*)가 각기 다른 패턴의 거버넌스를 생성해낸다고 주장한다. 특히 홀과 사스키스(Hall and Soskice, 2001)의 자본주의 체제의 비교분석 틀을 이용하여, 국가별로 다양한

표 3  
지방 거버넌스의  
인프라 구조

구분	조직화 모형	시장모형
운영논리	집합적( <i>collective</i> )	시장중심적( <i>market</i> )
정책집행과정	중앙집권적 경향	분권적 경향
행정체제	분권화+ 표준화	분권화+ 다양화
정치구조	강력한 중앙정치 및 강한 정당체제	개별화( <i>individualized</i> )된 정치시장 구조
이익집단	조합적( <i>corporatist</i> ) 조직	다원적 조직
시장경제체제	조화적 모형( <i>Coordinated</i> )	자유시장 모형( <i>liberal</i> )
복지국가	조합주의 모형	자유시장 모형( <i>liberal</i> )
정책결과	강한 사회 및 환경정책	미약한 사회 및 환경정책

출처: Sellers(2002b: 621)에서 인용.

형태의 자본주의 제도가 또한 지방의 경제이슈를 중심으로 한 거버넌스 형성에 영향을 미친 독일과 미국의 통치연합 형성과정을 통해 보여주고 있다.

주로 셀러스(Sellers, 2002b)의 사례인 독일을 비롯한 북유럽 국가들의 모형에 가까운 조직화된 인프라구조(*organized infrastructure*)는 주로 중앙정부 수준의 입법자들이 지방과 관련된 법률을 제정하여 그 법률하에서 지방행정 및 정책집행이 표준화되어 있으며, 강력하고도 집권화된 정당과 잘 조직화된 경제적 이익집단들이 주로 중앙정치무대에서 집권적 정책집행 및 행정을 조장한다. 비록 지방행정이 분권화된 형태로 이루어지기는 하지만, 중앙정부가 지방정부로 하여금 국가정책을 수행하도록 책임을 부여한다. 그리고 집권화된 재정체제를 통해 지방정부에 재정의 형평성을 고려하여 분배하는 구조로 이루어져 있다.

이러한 행정 및 정치인프라에 덧붙여 계층적으로 조직화된 기업과 노동이익도 집합적 제도와 협력체계를 통해 시장 및 국가경제를 이끌어 나가는 양태를 보인다(Hall and Soskice, 2001). 또한 조합주의적 복지국가의 성격이 경제적 이익집단의 복지이익을 증대시키는 방향으로 제도화되어 있다(Sellers, 2002b). 셀러스는 독일 뮌스터(Munster)시의 사례를 들면서 1960년대부터 시작된 중앙정부와 주정부(Lands) 수준에서의 규율이 지방정부에서의 환경규제와 도시계획과정에 깊숙이 내재되어 있었고, 지역개발정책도 상위수준에서 오는 지침에 의존하고 있었으며, 중앙공무원 임용제도에 의하여 고용된 강력한 관료들이 지방 시민사회에 의존하는 것보다는 상위정부의 정책 우선권에 의존하는 방향으로 진행되어 왔다고 주장한다(Sellers, 2002b: 626~627). 그리고 시영(*city-owned*) 기업들이 각종 지역개발정책과 관련된 자원들에 상당부분 관여하고 있었기 때문에 지역경제개발의 과정에서 지역상공회의소나 지방기업연합의 역할이 상당히 미미하였다.

반면, 미국을 대표적인 예로 들 수 있는 시장 중심적(*market-centered*) 인프라구조는 주로 시장경제체제를 통하여 모든 활동이 이루어

지는 형태를 띤다. 정당, 이익집단, 상위 지방정부들 뿐만 아니라 중앙정부 및 행정적 영역도 조직화 모형보다는 좀더 분권화되어 있고 분절화된 패턴을 특징으로 한다. 또한 주정부 혹은 도시정부 어느 하나도 유럽국가들과 같이 통일된 형태의 행정체제를 갖고 있지 않으며, 매우 개방적 체제를 보유하고 있다. 재정구조도 분절화된 형태를 띠고 있어서 지방정부가 중앙정부의 재정분배에 의지하기보다는 지방세에 더욱 의존하게 만든다. 따라서 지방의 정치지도자들이 지역에 있는 기업과 시장의 육성을 거버넌스의 목적으로 생각하기도 하지만, 상당부분은 지방정치의 수단으로 생각한다(Sellers, 2002b).

셀러스는 미국의 매디슨(Madison)시의 사례를 통해 시장 중심적 인프라가 어떻게 지방 거버넌스에 영향을 미치는지 보여준다. 우선 미국의 사유재산권을 중시하는 헌법적 권리보장으로 인해 지방수준에서의 재산권 제약에 한계가 있었으며, 강제권도 공권력에 강력하게 주어지지 않았다. 동시에 중앙 혹은 주정부 수준에서 독일의 예와 같이 사회적 목적이나 환경문제와 관련된 토지사용을 위한 도시계획에 개입할 강력한 입법권이 없기 때문에 독일과 비교해 상대적으로 미약하고, 전문성이 떨어지며 권한도 적은 지방관료들이 도시계획 및 사회정책에 관여하고 있었다. 또한 시장 중심의 지역경제로 인해 상대적으로 지방관료들의 지방의 경제적 자원에 대한 통제력이 떨어지고, 또한 지방사회의 정책과정에서의 참여가 두드러지는 양상을 보여준다. 이러한 미국의 제도적 맥락이 친기업적 정책을 추구하도록 함으로써 독일보다 상대적으로 미약한 사회정책과 환경정책을 산출하게 되었다(Sellers, 2002b).

결과적으로 셀러스의 사례에서 볼 수 있는 것은 지방사회를 둘러싼 제도적 맥락과 조건들이 지방사회에서 엘리트들의 정책형성 및 결정과정뿐만 아니라, 지역간 관계, 정부간 관계(*intergovernmental relationship*), 그리고 회사와 소비자, 혹은 투표자들의 선호에까지 영향을 줌으로써 각국의 지방 거버넌스에 큰 영향을 미치고 있다는 것이다. 따라서 좀더 엄격하게 지방 거버넌스의 국가간 비교를 할수록, 연구자



들은 광범위한 제도적 맥락의 복잡한 영향을 측정할 수 있는 분석적 방법을 고안해야 한다(Sellers, 2002b: 636).

피에르(Pierre, 1999: 377)는 각기 다른 형태의 거버넌스 과정은 각기 다른 형태의 정책참여와 영향력을 가져오므로, 지방 거버넌스 연구에서는 그 과정에 함축된 정치경제적, 이념적인 분석이 선행되어야 한다고 주장한다. 이러한 가치체계가 지방 거버넌스의 제도적 틀을 구성한다. 피에르는 각 국가의 제도적 맥락과 정치경제적 모형에 따라 각기 달리 적용될 수 있는 지방 거버넌스 모형을 제시하는데, 관리적 거버넌스(*managerial governance*), 조합주의적 거버넌스(*corporatist governance*), 성장지향적 거버넌스(*progrowth governance*), 그리고 복지 거버넌스(*welfare governance*)가 그것이다. 이들 모형은 지방 거버넌스

표 4  
피에르(Pierre)의  
지방 거버넌스 모형

거버넌스 모형	형 태	정책목표 및 특징	대표적 사례
관리적 거버넌스	시장경제원리에 입각하여 공-사간 구분이 없어지며 선거직 정치인의 역할이 미약한 거버넌스 형태	공공서비스의 효율성을 높이는 것이 주된 목표	New Public Management 운동
조합주의적 거버넌스	도시 정치과정에서 많은 사회단체와 조직적 이익집단의 참여가 이루어지는 거버넌스 형태	거버넌스 참여집단들을 위한 서비스 분배정책 형성에 초점이 있다	서부유럽 선진국들의 조합주의
성장지향적 거버넌스	지방경제를 부흥시키기 위한 시정부와 지방기업 간의 구조화된 협력체제로서의 거버넌스 형태	토지이용 및 소규모 지식기반 기업을 통한 지역경제 부흥	성장기구 및 도시레짐
복지 거버넌스	사영역( <i>private sector</i> )의 영향을 최소화하고 국가로부터 오는 재정적 지원을 통해 복지향상을 꾀하는 형태의 레짐	단기적으로는 국가의 재정적 지원을 통한 지역경제 및 복지의 향상	영국의 리버풀(Liverpool) 등 역사가 오래되고 성장가능성이 미약한 산업도시들

출처: Pierre(1999: 377~389)에서 재구성.

의 제도적 요인들, 즉 정책목표와 문화적 가치, 정치행태 등 다양한 제도적 요인들을 포괄하고 있으며, 실제로는 국가가 처한 제도적 요인으로 인해 복합적 양상을 보인다.

이와 같이 최근의 지방정치 연구는 지방 거버넌스에 대한 제도적 분석을 강조하고 있다. 하지만, 다른 정치학 분야와는 달리 방법론적으로 통일되지 않았기 때문에 피에르(Pierre, 1999)와 셀러스(Sellers, 2002b)의 연구와 같이 최근의 연구는 방법론적 재정립을 시도하는 경향이 있다. 다이개타노와 스트롬(DiGaetano and Strom, 2003)의 연구도 이러한 측면에서 방향을 같이 한다. 이들은 전통적 비교정치 방법론에서 분류하고 있는 세 가지 접근방법, 즉 합리적 선택이론과 문화적 접근, 그리고 구조적 접근방법을 원용하여 기존의 지방정치 연구 문헌들을 이에 따라 분류한 후, 세 가지 다른 전통에 다른 연구들이 각기 설명력 및 논리에 문제가 있기 때문에 제도적 분석을 통해 통합된 접근을 시도해야 한다고 주장하고 있다.

셀러스(Sellers, 2002b: 636)는 지방 거버넌스에 대한 국가간 비교를 엄격하게 진행할 경우, 더 넓은 제도적 맥락의 복잡성과 다양성을 인지할 수 있는 접근방법이 필요하다고 주장하면서 다층분석(*multilevel analysis*)의 필요성을 강조한다. 지방사회의 정책선택은 단지 정부간 관계나 국제 정치경제의 변화 등에 단순히 의존하고 있는 것이 아니라, 좀더 넓은 다층의 인프라구조가 영향을 미치는 것이기 때문에 다층분석을 통해 국가의 정부, 정치, 경제, 사회적 맥락과 지방 거버넌스의 인과관계를 추적할 수 있도록 해야 한다고 주장한다(Sellers, 2002b: 636~637).

이와 같은 최근의 연구성과들은 서구 민주주의의 지방 거버넌스 연구의 경험을 바탕으로 하여, 한국을 비롯한 비서구국가들의 지방 거버넌스 연구에 학문적 자극제를 주었다는 점에서 매우 의미가 크다. 그동안 미국을 비롯한 서구이론을 무비판적으로 도입했던 풍조에서 벗어나 한국 혹은 각 국가의 모형을 고안하려는 일련의 노력들도 이와 같은 최근 학계의 흐름과 일치한다고 본다. 박종민 외(1999), 이

준원(2002), 유재원(1999; 2003) 등의 연구는 이러한 관점에서 볼 때, 서구국가의 이론에서 가정하는 제도적 맥락을 효과적으로 한국적 특성에 따라 비교연구 하였다는 점에서 매우 의미가 크다.

이들 연구에서 직접 '제도'라는 용어를 쓰지 않았으나, 한국적 제도설계의 차이점이 서구 지방정치 이론도입에 한계점으로 작용하고 있음을 내포하고 있다. 그러나 제도적 설명은 이들 연구에 대한 방법론적 통합 가능성을 제공한다. 즉, 다층분석을 통한 제도적 시각의 도입은 각 국가간 제도설계상의 차이점으로 나타나는 한국적 지방 거버넌스를 유기적으로 보여줄 수 있다.

## 2) 한국 및 동아시아 지방 거버넌스의 제도적 맥락

지방 거버넌스 연구에서뿐만 아니라, 다양한 분야에서 서구 정치이론의 직접적 적용에 대한 의구심이 제기되었으나 통일된 견해는 아직 없는 듯하다. 문화적 특성에 중점을 두는 견해(Im, 2003)도 있으며, 직접 '제도'라는 용어를 사용하지는 않았으나 제도설계의 차이에 중점을 두고 있는 견해(유재원, 1999)도 혼재하고 있다. Im(2002)의 견해에 따르면 한국과 같은 경우 서구사회와 구별되는 두드러지는 특징, 예컨대 의식주의(ritualism)와 집단주의(collectivism)가 중요한 문화적 특성으로서 서구의 행정개혁전략을 그대로 수용하는 데 있어 장애요인으로 작용한다고 주장한다.

그러나 Im(2003)의 문화에 대한 정의는 사회구성원간 공유하고 있는 하나의 신념, 태도 등의 가치체계로 그 사회의 오랜 역사에서 축적된 하나의 일상생활(daily life)로서의 체제라고 정의하고 있는 것으로 보아 더글라스 노스(Douglas North)나 다른 신제도주의자들이 대체로 정의하고 있는 제도개념의 범주에 속하는 것으로 보아야 할 것이다. 본 연구에서 지속적으로 주장하는 바와 같이 하나의 통합적 접근근으로서 신제도주의에서 정의하는 제도설계의 차이가 다른 형태의 지방 거버넌스를 가져온다는 데 대하여 최근의 주요 지방 정치학자들

은 동의를 하고 있는 듯하다(DiGaetano & Strom, 2003; Keating, 1991; Pierre, 1999; Sellers, 2002b).

거버넌스의 가장 핵심적 개념이 사회문제 해결과정에서 전통적인 정부의 역할이 변화되고 있다는 것임을 감안할 때, 국가의 역할을 살펴보는 것이 거버넌스 비교에서 필수적이다. 국가의 역할에 대한 논쟁은 이미 18세기 시장경제체제의 도입 이후부터 대공황시대를 거쳐 케인지안 경제체제 등 뿌리 깊은 역사를 가지고 있다. 행정학에서도 큰 정부, 작은 정부, 혹은 행정국가 등 국가의 역할에 대하여 많은 이론이 있어왔으나, 대개 경제학적 시각과 그 논의의 맥락을 같이한다.

특히 1980~90년대에 국가론과 관련된 논쟁으로는 개발도상국의 경제발전과정에서 국가의 역할에 대한 이론적 공방이라고 할 수 있다. 자유시장 질서의 유지만으로도 충분히 국가의 경제발전을 가져올 수 있으며, 동아시아 국가의 경제발전은 시장경제에 충실하게 따른 결과라고 주장하는 신고전파 경제학자와 세계은행(World Bank, 1993), 그리고 국제통화기금(IMF, International Monetary Fund) 등에 따르면 동아시아 호랑이들(*East Asian Tigers*)의 경제성장은 높은 저축률과 교육열, 외국국가 혹은 기업들의 투자, 시장기구를 통한 효율적 자원배분 등에 기인한다고 주장한다.

이들은 물론 국가의 역할에 대하여 전적으로 부인하는 것은 아니지만, 경제성장의 원동력이 아닌 보조적 역할로 묘사한다. 하지만, 찰머 존슨(Chalmers Johnson) 혹은 웨이드(Robert Wade, 1990) 등의 발전국가(*developmental state*) 이론가들은 강한 국가와 엘리트 관료조직의 적극적 시장개입과 경제기획기구 등의 정책기획으로 인하여 경제 및 산업발전이 이루어져 왔다는 점을 주장해 오고 있으며, 우 커밍스(Woo-Cumings, 1999)와 같은 학자들의 최근 연구에서도 여전히 이런 강한 국가와 관료(*strong state and bureaucracy*)의 유산이 남아있음을 보여주고 있다.

홍성결(2003)의 주장에서 보듯 이러한 국가-시장의 이분법적 구분이 많은 부작용이 있는 것이 사실이다. 최근의 발전국가론 논의는 국

가의 기업과 경제, 혹은 산업발전에서 역할의 다양성을 강조하고 있다는 것이다(홍성걸, 2003: 3). 그리고 실제로 일본과 같은 경우에 이전의 발전국가론으로는 설명하기 힘들 정도로 정부-기업관계가 많이 변화되었다고 보는 견해도 많다.

그러나 아직까지도 많은 동아시아 국가들의 경우에는 국가 및 관료 집단이 사회에 깊숙이 침투해 있으며, 그 영향력이 환경변화에도 불구하고 상당하다고 보아야 할 것이다. 유엔아시아태평양경제사회위원회(UNECAP, 1996)의 최근 보고서에서도 인정하고 있듯이, 아시아 전체 사회에 흐르고 있는 제도적 특성들은 전제왕권시대, 권위주의 시대 혹은 발전국가 시대의 잔재가 여전히 강하게 이들 사회를 지배하고 있다고 인정하고 있다.

따라서 발전국가론자의 견해에 따르면 지방 거버넌스에서 이러한 제도화된 강력한 중앙집권적 체제의 전통과 행정부(관료)의 강력한 기획에 의한 정책과정이 동아시아 국가들에 잔존하고 있다. 물론 국가마다 다양한 양태를 보이고 있는 것도 사실이다. 일본과 같은 경우를 보더라도, 메이지유신 이후에 강력한 관료집단이 점차 몰려오는 서방세계에 대한 경쟁력을 키우기 위하여 '지방정부향상운동'(the Local Government Improvement Campaign, 1906~1918)과 같은 지방사회의 대대적인 혁신과 개혁작업을 주도하는 가운데 전근대적 마인드를 가진 일본 지역주민들에게 현대적 국가관(a sense of nation)을 형성(molding) 해주었지만, 이러한 과정에서도 지역주민들에게 자율적 개혁을 시도하도록 기회를 부여하였기 때문에 지방사회와 관료와의 관계가 분쟁적(contentious) 이라기보다는 조화(consensus)를 중시하는 방향으로 발전되어 왔다는 연구결과도 있다(Sheldon, 1998).

근대화 과정에서 중앙정부의 관료는 지방의 자치능력 향상을 위해 노력하면서도 그들의 주도권을 놓지 않았기 때문에 사실상 '강한 국가-강한 사회'라는 다소 새로운 관계를 형성함으로써 일본은 비슷한 정도의 체제를 가진 다른 국가에 비해 상당히 자율적인 지방 거버넌스 과정을 보여준다. 그러나 다른 견해에 의하면, 일본의 중앙정부-

지방정부-지방사회의 관계는 이슈별로 다양한 양태를 보인다고 한다. 예컨대 지역경제개발과 같은 중앙정부의 지원이 필요한 사안에서는 위의 관계가 계층적(hierarchical)인 관계이지만, 오키나와 미공군기지의 철수문제와 같은 경우에는 협력적 관계가 되는 등, 사안별로 다양한 거버넌스를 보여준다는 견해도 있다(Smith, 2000).

최근 *Urban Affairs Review* 등 주요 도시정치 학술잡지에 가장 많이 등장하고 있는 중국의 사례도 재미있는 결과들을 보여주고 있다. 예컨대 장팅웨이(Zhang, 2002)의 중국 상하이의 레짐정치 연구는 도시레짐이론을 비서구국가에 적용한 대표적인 최근의 연구 중의 하나로서, 상하이의 지방정치를 연구한 결과, 중국의 경제개방정책으로 인하여 비교적 자본주의에 충실한 경제체제인 상하이에 대한 레짐이론의 적용이 경제적 측면에서는 상당히 설득력이 있지만, 기본적으로 사회주의적 맥락에서 움직이는 정치체제로 인하여 정치적 측면에서는 레짐이론의 적용 가능성이 낮아진다는 흥미로운 연구결과를 발표하였다.

위의 사례와 맥락을 같이하여, 1990년 후반부터 한국 학술지에 등장하기 시작한 지방정치에 대한 보다 심도 있는 논의들은 엘리트론, 혹은 다원론 등의 지역사회 권력론이나 성장기구론, 레짐이론 등이 부분적으로는 설명력이 있지만, 한국의 독특한 제도적 맥락에서의 지방정치를 설명하기에는 문제가 있다고 주장하고 있다(박종민 외, 1999; 이준원, 2002; 유재원, 1998). 다른 동아시아 국가들의 지방 거버넌스와 마찬가지로 국가 인프라의 지방 거버넌스에 대한 영향이 매우 크다. 그렇다면 한국의 경우에는 지방 거버넌스에서 어떤 제도적 특징 및 인프라가 고려되어야 할 것인가?

무엇보다도 지방자체 제도가 아닌 국가의 행정·재정적 인프라구조가 지방 거버넌스에서 제약 혹은 기회로 작용한다. 셀러스(2003)의 연구에 근거하여 볼 때, 한국의 지방 거버넌스는 행정적 측면에서는 다른 개발도상국가에 비하여 상당히 분권화가 진행되고 있지만, 재정적 측면에서는 여전히 조직화모형(organized Model)에 가까워 프랑스 같은 중앙집권적 국가와 비슷한 수준을 보이고 있다. 헌법 제 117조

및 제 118조에서 지방자치에 대한 제도적 보장을 하고 있으나, 세부적 자치항목을 입법사항으로 둬으로써 지방자치가 중앙정치의 의지에 의존하게 되어 있다.

행정적 측면에서도 지방정부에 대한 상위정부의 감시감독이 법적으로 존재하며, 중앙정부 — 예컨대 산업자원부나 재정경제부, 혹은 건설교통부 — 의 규제가 지방정부의 자율성을 제약한다. 수도권 도시의 경우 수도권정비규제나 개발제한구역, 혹은 경기북부지역과 같은 경우 군사시설보호법 등 여러 가지 법적 규제를 받게 되어 대규모 기업 자본의 유치나 토지조성을 통한 경제개발에 제약이 존재한다. 또한 최근 지방정부의 경제개발정책으로 각광받는 자유무역지구 같은 외국인 투자유치 역시 감시감독 관청인 재정경제부 — 예컨대 경제협력국 — 의 영향력이 크다.

그러나 국가의 인프라구조가 반드시 제약요인은 아니며, 경제개발의 기획으로 이용되기도 한다. 최근 여러 지방자치단체에서 경부고속철도 유치나 새만금방조제사업 등 대형 국책사업의 유치를 통한 지역경제개발을 추구하는 것도 이와 같은 맥락이다. 또한 지방자치제 실시 이후에 점증하는 지역간 경쟁(*translocal competition*)도 지방 거버넌스에서 중요한 변수로 고려되어야 한다.

행정부(대통령 및 관료집단) 우위의 중앙정부의 체제를 그대로 답습한 강시장제로 묘사되는 집행부 중심의 지방정부가 발전국가적 전통 및 권위주의 정부하의 역사적 전통에 기인하는 특징적 현상으로서 이해될 수 있다. 지방사회에서 시장의 독주를 견제할 집단이나 제도적 장치는 그 효력이 의문시되며, 주민소환제나 주민투표제는 시장의 독주를 경험한 최근에서야 그 도입이 구체적으로 논의되고 있는 실정이다. 경험적 연구가 필요하기는 하지만, 지역정치인들도 주민대표인 지방의원보다는 지방집행기관의 장에 선출되기를 선호한다. 국가직 행정부시장(부지사)도 모우리첸과 스바라(Mouritzen and Svara, 2002)가 연구한 서구민주주의 사회와 같이 지방 행정관료를 대표하여 정치인인 시장에 대항하지 못하며, 지방관료도 임명권을 가진 시장에 복

종한다(박종민 외, 1999: 137).

따라서 지방정부의 사회문제 해결과정에서의 역할 축소와 지방기업과의 협력적 파트너십을 논의하는 성장기구나 레짐이론은 한국적 상황에서는 시장(*mayor*) 중심의 네트워크로 변질된다. 다만, 최근 급속도로 힘을 얻어 가는 시민사회와 NGO 등의 ‘제 3의 힘’(*the third force*) 이 지방사회에서 시장독주의 지방 거버넌스 과정에 중요한 견제세력으로 등장하고 있다(이준원, 2002).

셋째, 스톤(Stone, 1989)이 보여주는 애틀랜타시의 다운타운 기업 엘리트나 성장기구의 지주집단(*rentiers*)들이 개발이익을 위해 지방정부를 동원하는 모습을 한국적 상황에서는 상상하기 힘들다. 지방사회에서 개발을 통해 큰 이익을 얻을 수 있는 규모의 기업자체가 드물며, 지방정부가 기업에 인센티브를 제공하여 유치할 수 있는 권한도 제약되어 있고, 중앙정부의 산업 및 경제정책을 통한 자원배분에 지방정부가 크게 의존하고 있는 상황에서 지방정부와 기업 간의 통치연합 형성 수준의 협력적 관계를 찾아보기 어렵다. 따라서 지방정부가 기업권력에 의존하지 않으며, 지역상공회의소와 같은 지방 기업단체의 지방정책 과정에서의 목소리도 미미하다(박종민 외, 1999: 137). 그리고 우리의 지방사회는 정부주도의 분배지향성이 아직도 강하다(유재원, 2000).

<표 5>에서와 같이 한국의 지방 거버넌스가 처한 국가 인프라구조는 서구민주주의 국가들과 차이를 보이기 때문에 다른 형태의 거버넌스가 나타난다. 이와 같이 제도적 차이에 의한 지방 거버넌스 형태의

표 5  
한국 지방 거버넌스의  
혼합모형

제도적 맥락	혼합 모형( <i>hybrid model</i> )
상위정부로부터의 영향력	상위정부의 감시감독( <i>supervisory</i> ) 모형
지방경제 및 산업에 대한 가정	국가산업 및 경제정책, 규제에 대한 의존과 약한 기업권력, 국제경제에 대한 의존성
지방정부 형태	강시장제와 약한 지방의회
지방정부-사회의 관계 및 통치연합의 형태	강력한 시장 중심의 지방 거버넌스와 시민사회의 성장 가능성



변화를 설명하는 것이 단순히 문화적 차이나 혹은 정부간 관계에 의존하여 설명하는 것보다 훨씬 설명력을 가진다. 지방자치제가 더욱 공고화 된 후의 연구가 필요하지만, 중앙집권 및 발전국가적 전통에서 기인하는 한국의 제도적 특성을 이해하는 것이 지방 거버넌스 이해에도 필수적임을 알 수 있다. 이준원(2002)의 연구에서 제한적이지만 지방 거버넌스의 제도적 기반을 역사적으로 분석한 시도는 바람직한 접근법이라 여겨진다.

서구국가들과는 달리 지방사회의 공통적 문제를 해결하는 데 있어 아직 정부의 역할이 강하며, 기업권력이 약해 성장기구론과 레짐이론에서 설명하는 미국적 상황과는 다른 모습을 보여준다. 다만, 최근 급속도로 성장하고 있는 시민사회의 영향력이 한국의 지방 거버넌스의 형태를 변화시킬 수 있는 변수로 작용하고 있다(박종민 외, 1999). 따라서 셀러스(2002b)가 제시한 조직화 모형 및 시장 중심의 모형이나 피에르의 네 가지 지방 거버넌스 모형에 한국의 지방 거버넌스가 정확히 한 모형으로 분류되기보다는 혼합모형으로 보아야 한다.

#### 4. 결론

그동안 영국과 미국을 중심으로 하여 상당한 지방정치 연구가 축적되어 왔음에도 불구하고 서구국가 이외의 국가에서는 제한된 설명력을 갖는 데 대한 학문적 반성에서 시작한 최근 지방정치학계에서 진행중인 지방 거버넌스의 비교가능성에 대한 이론적 및 방법론적 탐색은 신제도주의적 시각의 도입을 통해 국가간 지방 거버넌스의 차이가 제도적 요인에 존재하고 있음을 밝혀내고 있다. 특히 십 수년간의 주도적 이론으로 자리잡은 성장기구론 및 레짐이론과 같은 지방 거버넌스 이론이 비교적인 시각에서 설명력을 갖기 위해서는 국가의 제도적 특성은 물론, 초국가적 영향을 다층적 분석을 통해 연구해야 하므로 제도주의적 시각의 도입 필요성이 강조되었다.

본 연구에서는 학계에서 논의되고 있는 여러 가지 정의 중에서 지방 거버넌스를 지방사회에서의 공통적인 문제를 해결하기 위한 다양한 참여자들간의 상호작용 및 문제해결 과정이며, 반드시 정부의 행위만을 의미하는 개념이 아님을 정의하였고, 하나의 과정으로 이해하는 것이 필수적임을 지적하였다.

영국과 미국 등 주요 선진국에서는 지방수준에서 공-사 간 파트너십을 강조하면서 정부의 사회문제 해결과정에서의 역할이 점차 줄어들고, 심지어 성장기구론이나 레짐이론에서는 기업권력이나 지주집단이 개발이익의 형성 및 획득을 위해 지방정부를 동원하는 형태를 보여준다. 하지만, 이러한 서구중심의 지방정치이론은 동아시아나 비서구 개발도상국의 지방 거버넌스를 설명하는 데 있어 한계가 지적되고 있어, 신제도주의적 시각의 도입을 통한 국가 인프라구조 및 제도적 특성의 연구를 통한 설명은 기존의 문화적 설명과 같은 이론보다 설득력 있게 다가오고 있다.

## ■ 주

\* 유익한 논평을 주신 익명의 심사위원들과 조언을 아끼지 않은 Jefferey M. Sellers (Univ. of Southern California) 교수에게 감사의 마음을 전한다.

- 1) 글로벌 거버넌스에 대하여는 자유주의적 (*liberal*), 맑시즘적 (*Marxist*), 사회학적, 그리고 구성주의적 (*constructivist*) 시각 등 다양한 관점이 존재하고 있으나, 결국 공통적 요소는 국제문제 해결에서 다양화된 행위자들에 대한 가정이다 (Resenau, 2000).
- 2) 물론 거버넌스가 제도나 구조보다는 과정에 대한 설명이기는 하나, 그 이면에는 정부의 복잡화와 분절화와 같은 구조적 의미를 내포하고 있다고 보아야 한다 (Leach and Percy-Smith, 2001).
- 3) Judd 같은 학자는 성장기구론을 엘리트론의 전통으로 소개하고 있으나, 다양한 행위자의 정치과정 참여를 설명하는 면에서 다원론의 영향을 더 많이 받고 있다고 봐야 할 것이다.
- 4) 유럽에서 조절 (*regulation*) 은 제도 (*institution*) 와 상호교환적으로 사용되고 있고, 조절이론은 정치적, 사회적 제도가 도시 자본축적 형성방식에 영향을 끼치는 것으로 설명하고 있으나, 성장기구론이나 레짐이론과 같이 도시 내부 정치과정의 역동성을 설명하는 데 한계가 있다. 조절이론 학자들

이 레짐이론과 조절이론의 조화가능성을 모색하는 것도 이런 이유에 기인한다(Jessop, 1997; Lauria, 1997; Painter, 1997).

- 5) 따라서 신제도주의의 그 자체에 대한 자세한 설명은 생략한다. 하연섭(2002), Immergut(1998)의 연구를 참고할 것.

## ■ 참고 문헌

- 박재욱·류현욱. 2000. “로컬 거버넌스와 시장의 리더십,” 《국정관리의 새로운 방향과 과제》(한국행정학회 하계학술대회).
- 박종민 외. 1999. “한국지방정치의 특징,” 《한국행정학보》 33(2): 123~139.
- 박종민 편. 2000. 《한국의 지방정치와 도시권력구조》, 서울: 나남출판.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스,” 《한국행정학보》 36(4): 321~338.
- 이종원. 2002. “정부형성과 거버넌스: 이론적 연결고리의 탐색 및 지방 거버넌스에서의 적용,” 《정부학연구》 8: 69~91.
- \_\_\_\_\_. 1999. “레짐이론의 발전과 과제,” 《정부학연구》 5(1).
- 이준원. 2002. “한국 지방정치의 모형화를 위한 시론,” 《정부학연구》 8(2): 252~291.
- 유재원. 2003. 《한국지방정치론: 이론과 실제》, 서울: 박영사.
- \_\_\_\_\_. 2000. “세계화, 신자유주의 그리고 지방정치,” 《한국행정학보》 34(4): 155~173.
- \_\_\_\_\_. 1999. “단체장 민선이후 자치단체의 정책변화: Peterson의 도시계론 검증,” 《한국정책학보》 8(3): 79~98.
- 하연섭. 2002. “신제도주의의 최근 경향: 이론적 자기혁신과 수렴,” 《한국행정학보》 36(4): 339~359.
- 홍성걸. 2003. “발전국가의 부활? 산업화와 정보화의 비교: 완충국가론의 시론적 적용”(한국행정학회 하계학술대회 발표논문).
- Bae, Yooil and Jefferey M. Sellers(Working paper). *Globalization, The Developmental State and the Politics of Urban Growth in Korea: A Multilevel Analysis*.
- Clingermayer, James C. and Richard C. Feiock. 2001. *Institutional Constraints and Policy Choice: An Exploration of Local Governance*. Albany: State University of New York Press.
- DiGaetano, Alan and J. S. Klemanski. 1993. Urban Regimes in Comparative Perspective. *Urban Affairs Quarterly* 29(1): 54~83.
- DiGaetano, Alan and Elizabeth Strom. 2003. Comparative Urban Governance: An Integrated Approach. *Urban Affairs Review* 38(3): 356~395.
- Goodwin, Mark and Joe Painter. 1997. Concrete Research, Urban Regimes, and Regulation Theory. In Mickey Lauria(Ed.). *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks: SAGE Publications. pp.13~29.
- Hall, Peter David Soskice. 2001. Introduction. Varieties of Capitalism. In Peter Hall and David

- Soskice (Eds.). *Varieties of Capitalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Harding, Alan. 1994. Urban Regimes and Growth Machines: Toward a Cross-National Research Agenda. *Urban Affairs Quarterly* 29(3): 356~382.
- Hill, Richard Child and June Woo Kim. 2000. Global Cities and Developmental States: New York, Tokyo and Seoul. *Urban Studies* 37(12): 2167~2195.
- Hirst, Paul. 2000. Democracy and Governance. In Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press. pp.13~35.
- Im, Dobin. 2003. Bureaucratic Power and the NPM Reforms in Korea. *International Review of Public Administration* 8(1): 89-102.
- Immergut, Ellen. 1998. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society* 26(1): 5~34.
- Jessop, Bob. 1997. A Neo-Grancian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulating Strategies, Hegemonic Projects, and Governance. In Mickey Lauria (Ed.). *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks: SAGE Publications. pp.51~76.
- Jonas, Andrew E. G. and David Wilson(Eds.). 1999. *The Urban Growth Machines: Critical Perspectives Two Decades Later*. Albany: State University of New York Press.
- Keane, John. 2003. *Global Civil Society?* New York: Cambridge University Press.
- Keating, Michael. 1991. *Comparative Urban Politics*. Aldershot: Edward Elgar.
- Kooiman, Jan. 2000. Societal Governance: Levels, Models, and Orders of Social-Political Interaction. In Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance*, Oxford: Oxford University Press. pp.138~ 166.
- Lauria, Mickey. 1997. Regulating Urban Regimes: Reconstruction or Impasse? In Mickey Lauria (Ed.). *Reconstructing Urban Regime Theory: Regulating Urban Politics in a Global Economy*. Thousand Oaks: SAGE Publications. pp.233~241.
- Leach, Robert and Janie Percy-Smith. 2001. *Local Governance in Britain*. New York: Palgrave.
- Logan, John R. and R. B. Whaley. 1997. The Character and Consequence of Growth Regimes: An Assessment of 20 Years of Research. *Urban Affairs Review* 32(5): 603~630.
- Mouritzen, Poul Erik and James H. Svara. 2002. *Leadership at the Apex: Politicians and Administrators in Western Local Governments*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Nye, Joseph S. and John D. Donahue (Eds.). 2001. *Governance in a Globalizing World*. Washington D. C. : The Brookings Institution.
- Painter, Joe. 1995. Regulation Theory, Post-Fordism and Urban Politics. In David Judge, Gerry Stoker, and Harold Wolman (Eds.). *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks: SAGE Publications. pp.276~296.
- Peters, Guy B. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*. Lawrence: University of Kansas Press.

- Peters, Guy B. and Jon Pierre. 1998. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory* 8(2): 223~243.
- \_\_\_\_\_. 2000. Governance and Comparative Politics. In Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press. pp. 36~53.
- Pierre, Jon. 1999. Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics. *Urban Affairs Review* 34(3): 372~396.
- \_\_\_\_\_. 2000. Conclusion: Governance beyond State Strength. In Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance*. pp. 241~246.
- Pierson, Paul. 2000. Increasing Returns, Path Dependency, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94: 251~267.
- Rhode, R. A. W. 2000. Governance and Public Administration. In Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press. pp. 54~90.
- \_\_\_\_\_. (Ed.). 2000. *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rosenau, James N. 2000. Change, Complexity, and Governance in a Globalizing Space. In Jon Pierre (Ed.). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press. pp. 167~200.
- Sellers, Jefferey M. 2002a. *Governing from Below: Urban Regions and the Global Economy*. New York: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002b. The Nation-State and Urban Governance: Toward Multilevel Analysis. *Urban Affairs Review* 37(5): 611~641.
- \_\_\_\_\_. 2003. National Local Political Economies and Varieties of Capitalism. Paper presented at American Political Science Association Annual Meeting, Boston, Massachusetts. Retrieved September 20, 2003, from <http://www.usc.edu/dept/polsci/faculty/sellers/Publications/publications.htm>.
- \_\_\_\_\_. 2004. Re-placing the National in an Urbanized World: The Future of Comparative Urban Politics. Invited Essay from *Urban Affairs Review* (forthcoming).
- Sheldon, Garon. 1998. *Molding Japanese Minds: The State in Everyday Life*. Princeton: Princeton University Press.
- Smith, Sheila A. (Ed.). 2000. *Local Voices, National Issues: The Impact of Local Initiative in Japanese Policy-making*. Ann Arbor: Center for Japanese Studies, University of Michigan.
- Steinmetz, George (Ed.). 2001. *State/Culture: State-Formation after the Cultural Turn*. Ithaca: Cornell University Press.
- Stoker, Gerry. 2000. Urban Political Science and the Challenge of Urban Governance. In Jon Pierre (Ed.), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press. pp. 91~109.
- Stone, Clarence N. 1989. *Regime Politics: Governing Atlanta, 1946-1988*. Lawrence: University of Kansas Press.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. 1993. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth (Eds.). *Structuring Politics:*

- Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 1996. *Local Government in Asia and the Pacific: Country Profiles and Comparative Analysis*. Retrieved June 18th, 2003 from <http://www.unescap.org/huset/lgstudy>.
- Wade, Robert. 1990. *Governing the Market: Economic Theory and the Role of Government in East Asian Industrialization*. Princeton: Princeton University Press.
- Woo-Cumings. 1999. *The Developmental State*. Ithaca: Cornell University Press.
- World Bank, 1993. *The East Asian Miracle: Economic Growth and Public Policy*. Washington D.C. : World Bank.
- Zhang, Tingwei. 2002. Urban Development and a Socialist Pro-growth Coalition in Shanghai. *Urban Affairs Review* 37(4) : 475~499

## Abstract

### Local Governance and Institutional Perspective

Yoo-II Bae

Recently a growing body of literatures explores the limit of state and government authority and seeks to develop a more diverse view of state-private-nonprofit relationship. Those attempts explaining the changes in societies have been integrated into the scope of 'governance theory,' which was initiated by European students, and has become popular in the United States. The most significant development in advanced and newly industrialized economies over the past couple of decades has been the transformation of traditional image of government and political power, and the growth of private and non-profit sector in solving governance issues.

Governance is multi-layered and cross-sectoral phenomena at all levels, and in the local societies, urban regime theory and growth machine theory has been predominant among a large set of explanations of local governance. However, the monopoly of two theories is in doubt in terms of the possibilities of crossnational comparison, and thus to improve comparativity of the two theories recent comparativists emphasize institutional analysis of nation-specific local governance. This paper reviews these current debates concerning comparative local governance, and attempts to suggest multilevel analysis of local governance and institutional aspect of non-western settings such as East Asian countries.

Key Words : local governance, new institutionalism