

연구논문

거버넌스 개념에 대한 비판적 고찰

한국행정학계의 거버넌스 연구경향분석

최 성 욱

본 논문은 거버넌스에 대한 한국 행정학계에서의 연구경향을 비판적으로 검토해봄으로써 개념적 혼동과 남용을 저감하려는 의식에서 출발한다. 첫째, 거버넌스의 출현배경과 다양하게 분류되는 개념정의를 고찰하며, 둘째, 한국 행정학회에서 발표된 선행논문들에 대한 연구경향을 분석한다. 분석결과, 한국 행정학회를 중심으로 한 거버넌스의 연구는 네트워크를 강조하는 신거버넌스 관점이 대표적 유형이며, 개념화가 정교화되지 못한 상황에서 한국사례들을 분석하려는 시도를 많이 하고, 2000년 이후 거버넌스에 대한 관심이 꾸준히 증가되고 있으며, 매우 다양한 영역에 관심을 가지고 거버넌스 개념을 적용시키려는 경향을 보이고 있다. 그리고 개념적용의 혼란과 남용경향을 보이고 있다. 셋째, 이러한 연구경향 분석결과를 토대로 거버넌스와 관련하여 일반적으로 제기될 수 있는 쟁점들을 논의해 본다.

주제어 : 거버넌스, 정책 네트워크, 신공공관리

1. 서론

지난 과거 20~30년 사이에 전통적 국가의 제도적 견고성은 다양한 근원들로부터 도전을 받아왔다. 사회에서 국가의 역할에 대한 논쟁이 이슈화되는 과정에서 '국가'라는 것이 사회문제의 해결안이 아니라, 그 자체가 여러 가지 사회문제의 주요한 원천이라고 인식되었으며, 이에 따라 서방 선진민주주의를 중심으로 신자유주의 통치양식이 급속도로 확산되기에 이르렀다. 더 이상 사회에 대한 국가의지의 강요 능력은 그 힘을 잃어가고 있으며, 국가가 과거의 강압적 수단에 의존하지 않으면서 집합적 이익을 추구할 수 있는 대안적 전략들이 모색

최성욱

고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 여수대학교 행정학과 조교수로 재직중이다.

csw4pa@yosu.ac.kr

되고 있다. 그 대안적 전략 중 하나가 거버넌스(*governance*)이다.

2000년 이후 한국에서도 국가나 정부의 미래상의 은유로서 거버넌스 개념에 대한 조명작업이 다각도로 진행되고 있다. 이러한 점은 관련기관과 학계를 중심으로 전통적 '정부에서 거버넌스로'(*from government to governance*) 또는 '정부 없는 거버넌스'(*governance without government*)라는 슬로건이 국가의 미래와 직결된 문제라는 인식의 공감대가 급속히 확산되고 있다는 사실을 통해 설명될 수 있다. 이러한 노력은 거버넌스가 마치 국정개혁 또는 행정개혁에 필요한 바람직한 모든 변화를 포괄적으로 의미하는 것으로 인식될 정도이다.

그러나 한편으로는, 현재 거버넌스의 개념화와 이의 경험적 적용에서 혼선이 빚어지고 있다는 점도 대다수 연구자들 사이에 인식되고 있다. 이러한 일반적 개념정의에 대한 합의부재 상태에서 거버넌스가 개혁의 논리로 강조된다면, 그 초점이 조직구조에 있는 것인지, 행정절차에 있는 것인지, 정책기조에 있는 것인지 불분명하다. 이러한 경우, 모호하면서도 그럴듯해 보이는 거버넌스라는 개념은 자칫 실질적인 개혁보다는 수사(*rhetoric*)로서 사용될 개연성을 배제할 수 없다. 지금까지 많은 이론가들에 의해 거버넌스의 개념화, 특징, 종류 등에 관한 논의가 제시되어왔음에도 불구하고 그 이론적 모호함에서 벗어나지 못하고 있다는 사실은 거버넌스 역시 일종의 유행(*fad*)으로 종결될 가능성 역시 배제할 수 없는 것이다.

물론 거버넌스는 사물(*thing*)이라기보다는 하나의 개념(*concept*)이다. 거버넌스를 어떤 시각에서 바라보느냐가 주로 그것이 무엇이냐를 결정한다. 따라서 개념정의를 둘러싼 합의부재나 혼선문제를 원초적으로 해결할 수 있는 실험은 있을 수 없다. 그러나 이질적인 다양한 의미들에 대한 개념적 정교화가 선행되지 않을 경우, 흔히 발견되는 것을 미리 결정하고 난 후 연구에 착수, 그 결과물을 거버넌스라고 발표하는 경우도 생겨날 것이며, 연구자들마다 서로 다른 개념 해독 과정을 사용한다면 동일한 대상에 대해서도 상이한 '거버넌스'를 발견할 것이다. 또한 '거버넌스 연구'라고 연구자 본인은 주장하지만 관점

에 따라 아니라고 부정하는 경우도 있을 것이며, 관점이나 접근방법에서도 연구자 본인은 어떤 관점에 따라 분석했다고 주장하지만, 실제 분석내용은 다른 관점이나 접근방법이 혼재되어 있는 경우도 발생할 것이다.

이러한 문제의식을 가지고 출발하는 본 논문은 한국 행정학계에서의 거버넌스에 대한 연구경향을 비판적으로 분석해 보고, 거버넌스와 관련하여 지속적으로 제기될 수 있는 쟁점들을 정리해보기로 한다. 그럼으로써 거버넌스 개념에 대한 정교화에 미력하나마 보탬이 되고자 한다. 특히, 선행연구에 대한 비판적 검토는 거버넌스 구성주체들 간 상호작용 및 상호협력에 초점을 두는 신거버넌스(*new governance*)의 시각에서 행해진다. 본 연구에서 검토되는 대상은 한국 행정학회에서 발표된 논문을 중심으로 한국행정학보 게재논문 9개, 학술대회 발표논문 16개 등 총 25편이다.

2. 거버넌스: 개념적 다양성

1) 출현배경

지금까지 대다수의 국내 기존논문들에는 거버넌스의 형성배경에 관한 심층적 논의가 결여되어 있다. 이의 출현배경에 대한 심층적 논의가 전제되지 않는 상황에서 다양한 형태의 거버넌스 구축전략들이 난무하는 것은 이론화 또는 개념적 정교화 작업에 혼란만 가중시킬 뿐이다. 따라서 여기에서 먼저 몇몇 국내외 학자들의 논의를 검토하여 정리해 보도록 한다.

쿠이만(Kooiman, 2000: 149~155)은 국민국가 중심의 통치체제 약화와 국가운영방식의 패러다임 변화를 등장요인으로 본다. 국민국가 중심의 통치는 세계화, 이를 기술적으로 촉진하였던 정보화, 그리고 분권화가 증대하면서 그 세력이 약화되었다. 한편, 그동안 통치대상

이던 시민, 기업 등 민간부문과 지방정부의 성장과 이러한 현실에 대한 자각은 공동체의 운명을 관리하는 데 국가 외의 다양한 행위자들의 책임과 참여를 증대케 하였다. 이에 따라 국가운영방식이 국가중심의 단원통치양식으로부터 자율과 협치(*co-governing*), 조정(*co-ordination*), 다원성이 강조되는 다원분권양식으로 변화하게 된 것이다.

한편, 김석준 등(2000: 80)에 의하면, 거버넌스는 대의민주주의 이론에 근거한 전통적 정부론의 한계를 극복하고자 하는 시민사회 중심의 접근을 수용하여, 민간기업과 시민단체를 포함하는 시민사회와 국가영역 혹은 정부부문간의 보다 적절한 상호작용과 상호협력에 의하여 체제환경의 불확실성과 변동에 대처할 수 있는 체제, 그리고 국정운영의 틀을 재구성해야 한다는 시대적 요구에서 비롯되었다고 해석한다.

김정렬(2001: 508~511)은 거버넌스의 대두배경을 1970년대의 정부 재정부담 경감차원에서 등장한 신공공관리와 1980년대 이후 정부의 정체성 확립이나 능력강화 차원에서 등장한 신거버넌스로 대별하면서, 구체적으로 ① 1970년대 중반 이후 심화된 급격한 경기침체와 전후(戰後) 계속 증가된 국가수입의 감소 및 정체상태에 직면하여 재정위기에 내몰린 서구국가들의 재정위기, ② 1980년대 대처와 레이건의 집권으로 본격화된 시장제일주의 사고의 확산과 정부를 사회적 문제에 대한 해결책으로 삼기보다는 문제 그 자체로 인식하는 시장을 향한 이념적 수렴, ③ 세계화와 지방화의 심화와 이로 인한 국가의 통제력과 주권에 대한 손상, ④ 국가의 정책실패, ⑤ 1990년대 이후 조직화된 다양한 행위자들의 출현과 정책 네트워크의 분석시각에 대한 유용성 인식에 따른 정책결정의 부분화와 전문화, ⑥ 참여강화, 환경보호, 사회적 성(*gender*) 등과 같은 새로운 이슈들이 담고 있는 사회적 변화와 복잡성의 증가, ⑦ 전통적 책임성의 변질 등 7가지 거버넌스의 촉진요인들을 지적하고 있다.

이들의 논의를 종합하면, 거버넌스의 개념은 첫째, 서방 선진국에서의 심각한 재정위기에 대응한 새로운 공공서비스 생산과 전달전략

의 필요성, 둘째, 세계화와 정보화 및 신자유주의 확산, 셋째, 이러한 환경변화에 직면한 전통적 행정 패러다임의 한계와 그 대안 모색 노력으로부터 출현하게 된 것이다.

2) 개념정의: 분류차원의 다양성

기존문헌들을 검토해 보면 거버넌스는 이중적 의미를 가지고 있다. 한편으로는 외부환경에 대한 국가의 적응을 경험적으로 표명한 것으로써 의미를 지니고 있고, 다른 한편으로는 사회체계의 조정에 대한 개념적 또는 이론적 표상을 의미한다. 개념적·이론적 표상으로써 거버넌스의 의미는 다시 두 가지 범주로 나눌 수 있다.

첫째는 피터스(Peters, 1996)가 언급한 구거버넌스(*old governance*)로, 국가가 정치적 중재와 목표정의 및 우선순위 결정을 통해서 어떻게, 그리고 어떤 결과를 가지고 사회와 경제를 '조정'(steer) 할 것인가? 의 질문에 초점을 두는 범주이다. 이것은 국가중심적(*state-centric*) 접근이라고 명명되는데, 여기에서의 주요한 연구문제는 "국가에 어느 정도까지 정치적·제도적 '조정' 능력을 가지고 있고, 국가의 역할이 어떻게 나머지 행위자들의 이해와 관계되느냐"이다. 두 번째 범주는 정책 네트워크(*policy network*)에 주목하면서, 다양한 유형의 공식적·비공식적 민관상호작용(*public-private interaction*)과 조정문제를 조명한 다. 이는 첫 번째 범주와 비교하여 좀더 사회중심적(*society-centred*) 접근인데, 여기에서의 초점은 다양한 형태의 네트워크와 파트너십에서 표명되는 조정과 자율적 협치(*self-governance*)에 맞추어진다(Rhodes, 1997).

그러면 구체적으로 주요 학자들의 개념정의를 살펴보도록 한다.

(1) 개념분류

국내 연구자들이 가장 많이 인용하는 것이 로즈(Rhodes, 2000), 피터스(Peters, 1996), 김석준 외(2000) 등이다.

먼저 로즈(Rhodes, 2000)는, ① 기업 또는 국가의 감사, 투명성, 정보공개 등의 절차를 강조하는 기업지배구조(*corporate governance*), ② 좋은 거버넌스(*good governance*), ③ 민간경영기법에 의한 정부관료제 관리효율성 제고를 강조하는 신공공관리(*New Public Management*), ④ 정부-시장-시민사회 간의 경계변화를 강조하는 신정치경제(*new political economy*), ⑤ 단일권력 중심의 부재를 강조하는 국제적 상호관계(*international interdependence*), ⑥ 사회사이버네틱체계(*socio-cybernetic system*), ⑦ 네트워크(*network*) 등 7가지의 정의를 제시한다.

피터스(Peters, 1996)의 경우는 ① 시장모형, ② 참여모형, ③ 신축모형, ④ 탈내부규제모형 등 4가지로, 그리고 김석준 외(2000)는 ① 국가중심 거버넌스, ② 시장중심 거버넌스, ③ 시민사회중심 거버넌스 등 3가지로 정의한다.

이외에 피에르(Pierre, 1999)는 ① 신공공관리에서의 관리를 강조하는 관리적 거버넌스, ② 다양한 이익집단의 참여를 강조하는 조합주의적 거버넌스, ③ 파트너십을 통한 발전을 강조하는 성장지향적 거버넌스, ④ 중앙-지방정부 간의 네트워크를 통한 재분배를 강조하는 복지거버넌스 등 4가지 유형으로 분류하여 정의하고 있다.

뉴먼(Newman, 2001)은 집권-분권차원과 지속성(질서)-혁신(변화) 차원을 결합하여, ① 집권화되고 지속성 및 질서를 강조하는 계층제적 유형, ② 집권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 합리적 목표유형, ③ 분권화되고 혁신 및 변화를 강조하는 개방체제유형, ④ 분권화되고 지속성 및 질서를 강조하는 자치유형 등 4가지로 분류하여 유형하고 있다.

한편, 지숍(Jessop, 1999)은 시장의 무정부 상태(*anarchy*)와 명령통일의 계층제적 정부(*hierarchy*) 사이에 이러한 엄격한 양극화를 거부하고, 시장, 국가, 시민사회 등 상호의존적 행위자들간 수평적 자율조직인 복합조직(*heterarchy*)이란 개념으로 구체화하며, 던쉬르(Dunsire, 1993)는 궁극적으로 문제를 제어할 수 있는 기제를 균형화 과정에의 참여를 의미하는 'Colliblation'으로 개념화하고, 키케르트(Kickert, 1993)

의 경우에는 '네트워크'로 표현한다.

위와 같이 다양한 유형에 의한 개념정의는 크게 “from government to governance”의 모토를 내포하는 광의의 거버넌스와 “governance without government”를 담고 있는 협의의 거버넌스 차원으로 범주화할 수 있다. 이명석(2002)의 경우는 거버넌스 개념을 최광의적 차원, 광의적 차원, 협의적 차원 등 3가지로 분류하는데, 최광의 정의의 대표적인 것으로 로즈(Rhodes, 2000)를 들고 있고, 광의의 정의로 피터스(Peters, 1996), 피에르(Pierre, 1999), 김석준 외(2000), 뉴먼(Newman, 2001) 등을 포함시키며, 협의의 정의로 네트워크를 핵심으로 하는 신

표 1 _____
거버넌스의 개념분류

거버넌스 연구유형들을 상정한다.

이렇게 다양한 개념분류를 정리하면 <표 1>과 같다. <표 1>은 ‘사회적 조정’(Beetham, 1996)이라는 개념을 이용한 이명석(2002: 333)의 분류와 포웰(Powell, 1991: 269)의 거래관계 유형분류를 결합한 것이다.¹⁾

<표 1>에서 볼 수 있듯이, 거버넌스에 대한 보편적으로 수용할 수 있는 개념정의를 발견하기는 어려운 실정이다. 이는 원초적으로, ① 거버넌스가 사물이 아니라 어디까지나 개념이라는 점, ② 거버넌스가 정부역할의 미래상에 대한 은유기능에 초점을 부여해 왔다는 사실과, 거버넌스 정의들이 각국의 고유한 현실을 반영하고 있다는 점(김정렬, 2000: 22), 그리고 ③ 거버넌스 논의 자체가 10년을 넘지 않았다는 점에서 그 주요 원인으로 지적될 수 있을 것이다.

(2) 유형분류

한편, 유형에 따라 거버넌스를 분류하면, 첫째, 분석의 수준 및 차원에 따라 세계화 물결과 함께 국가간 협력과 문제해결을 지향하는 글로벌거버넌스(global governance), 인접국가간 지역공동체를 중심으로 또는 그러한 지정학적 한계를 초월하여 현안문제들을 해결하고자 하는 지역거버넌스(regional governance), 개별국가 내부에서 새로운 국정운영 방안을 찾기 위한 국가거버넌스(national governance), 지역공동체에서 시민참여와 지역발전을 모색하는 로컬거버넌스(local governance), 가상공간을 통해 형성되고 운영되는 사이버거버넌스(cyber governance) 등으로 분류되며, 둘째, 대상과 이슈에 따라 ‘green governance’, ‘techno governance’, ‘internet governance’, ‘digital governance’, ‘cyber governance’, ‘NGO governance’가 있으며, 셋째, 주체에 따라 국가중심 거버넌스, 시장중심 거버넌스, 시민사회중심 거버넌스로 세분되며, 마지막으로, 내용에 따라 ‘corporate governance’, ‘good governance’, ‘network governance’ 등으로 유형화할 수 있다(강창현, 2002: 315).

3. 선행연구의 경향분석

1) 일반경향

우선, 분석논문 총 25편(100%)에서 네트워크 용어를 사용하면서 협의의 차원에서 개념정의한 신거버넌스류가 12편(48%), 신공공관리 등의 내용까지 확장되는 광의의 정의차원에서 접근한 것이 4편(16%), 거버넌스의 관점이나 정의를 명확히 하지 않고 모호하게 써진 논문이 8편(32%)이다. 따라서 거버넌스를 네트워크로 가정하는 연구가 가장 많은 비율을 차지하고 있다. 이는 한국의 경우 일반적으로 정부, 시장, 그리고 시민사회 간의 새로운 파트너십이 거버넌스의 대표적 형태로 강조된다(김광웅, 2000)는 주장을 실증적으로 뒷받침해주고 있다.

그리고 총 25편(100%) 중 외국사례를 소개하면서 규범론적으로 — 실증분석이라 할 수 없는 — 한국에 대한 시사점을 도출한 유형이 7편으로 28%를 차지하고, 한국사례를 경험적으로 분석한 것이 10편(40%)으로 가장 많은 비율을 점하고 있으며, 거버넌스 개념에 대한 이론적 논의를 중심으로 한 것은 3편(12%)에 불과하다. 거버넌스 개념의 소개와 개념화에 기여한 것이 김석준(2000), 김정렬(2000), 이명석(2002) 등이다. 한편 연도별로 볼 때, 2000년에 6편(24%), 2001년에 6편(24%), 2002년에 8편(32%), 2003년 현재 5편이다. 즉, 2000년 이전에는 한국 행정학회에 발표된 글은 거의 전무하고 2000년 이후부터 매년 증가경향을 보인다.

거버넌스에 대한 정의와 이해를 차용하고 있는 개념들을 보면 사회적 조정(*social coordination*), 사회계약, 사회자본(*social capital*), 자율규제(*self-regulation*), 구조화(*structuration*), 네트워크 등이며, 연구소재(*locus*)로는 행정개혁, 정부의 미래상, 지방공기업, 지역복지공급, 인터넷, 경찰서비스(범죄예방), 성(*gender*) 정책, 참여형 정책분석, 지능형 교통시스템, 사이버주민자치, 문화(정책), 정책혁신(사례), 부패(방지), 환경(녹색구매정책) 등 매우 다양한 영역에 관심을 가지

고 있는 것으로 나타났다.

요컨대, 한국 행정학회를 중심으로 한 거버넌스의 연구는, ① 네트워크를 강조하는 협의차원의 신거버넌스 관점이 대표적 유형이며, ② 개념화가 정교화되지 못한 상황에서 한국사례들을 분석하려는 시도를 많이 하고, ③ 2000년 이후 거버넌스에 대한 관심이 꾸준히 증가되고 있으며, ④ 매우 다양한 영역에 관심을 가지고 거버넌스 개념을 적용시키려는 경향을 보이고 있다.

2) 개념적용의 혼란과 남용경향

개념상 혼란의 일차적 증표는 거버넌스에 대한 다양한 번역사례에서 쉽게 찾아 볼 수 있다. ‘국정관리’, ‘국정관리체계’, ‘통치양식’, ‘국가경영’, ‘협력적 통치’, ‘협치’, ‘지배구조’, ‘통치와 공치’, ‘동반자적 통치’, ‘네트워크통치’ 이외 어떤 번역도 의미를 정확하게 전달하지 못한다는 측면에서, 한국에서는 이를 외래어로 취급하여 ‘거버넌스’라는 단어가 일반적으로 사용되고 있다.

본 연구의 분석대상 논문들에서 발견되는 개념적용의 혼란과 남용 등 오류점은 크게, ① 접근법이나 관점의 가정과 실제 분석단위 및 내용과의 불일치, 예컨대 네트워크적 접근 또는 신거버넌스의 관점을 주장하면서 실제 분석단위는 개별 구성주체가 된다면, 함의를 전통적 행정학 패러다임의 가정에서 끌어내는 경우, ② 실제 거버넌스 연구라고 보기 어려운데도 용어만 거버넌스를 차용하는 개념남용 문제 등으로 집약할 수 있다.

예시한다면, 우리나라 지방공기업의 책임경영 정착을 위해서 가장 요구되는 성공요인이 무엇인지를 지방공기업의 새로운 거버넌스 정립이라는 관점에서 분석한다고 주장하는 연구인데, 이 연구에서는 “지방공기업 거버넌스를 구성하고 있는 주인인 국민과 위임인인 정부, 그리고 대리인인 지방공기업 경영자 각자가 지방공기업법 개정에 대하여 느끼는 만족도와 역할기대는 다를 것이다”는 전제하에서 구성주

체 3자간의 법개정에 대한 만족도를 분석한다.

그러나 거버넌스에 대한 정의도 없고, 실증분석에서도 주체간의 관계에 대한 분석은 전혀 없으며, 국민에 대한 만족도 조사는 하지 않을 뿐만 아니라 국민(주인)에 대한 언급은 아예 없다. 분석단위도 지방공기업 '구성주체간 관계'가 아니라 '지방공기업'이다(예: 이상철·성도경, 2002). 이러한 유형의 연구는 굳이 거버넌스라는 관점을 차용하지 않아도 될 것이다.

또한 인터넷 거버넌스라는 타이틀로 행해진 연구를 보면, 거버넌스를 네트워크 차원으로 가정하면서도 인터넷 자율규제의 구성주체 중 기업·업계만을 강조하고 시민사회에 대한 언급은 없다. 아울러 네트워크적 접근에서는 어느 단일주체의 책임을 전제하지 않음에도 불구하고, 실제 분석내용에서는 "어떠한 규제이든지, 규제의 체계를 보호하는 궁극적 책임은 정부에 있기 때문에 자율규제에 대한 정부의 역할이 어떠한가에 따라 자율규제의 성패가 달려있다"는 주장을 함으로써, 그리고 시민을 '주인'으로 가정해야 함에도 불구하고 '소비자'로 인식함으로써 거버넌스 개념에 이해의 혼동을 불러일으키고 있다(예: 강휘원, 2002). 이 경우 인터넷 자체가 표면상 거버넌스 특성을 가지고 있다고 해서 인터넷에 대한 규제연구가 거버넌스 연구라고 할 수 있는가?

그 외에, 로컬 거버넌스 전제하에 시장의 리더십을 강조하는 연구(박재욱·류재현, 2000)에서는 분석단위를 개별 행위자인 시장으로 하고 실제 분석내용은 로컬 거버넌스가 아니라 로컬 거버먼트(*local government*)로 하고 있다. 그리고 외국의 문화 거버넌스 사례들을 소개, 한국에서의 시사점을 도출하려고 시도한 연구들(예: 이종열, 2002; 채원호, 2002; 주동범, 2002)의 경우, 거버넌스 구성주체간 관계분석이 아닌 관련자들간의 '전통적' 시각의 파너트십 구축을 강조하면서, 주로 문화정책의 전담기구(정부기관)의 역할을 강조하고 있다. 마지막으로 명확하게 정책네트워크를 가정하면서 실제로는 관계분석은 취약하고 개별 행위자의 역할분석에 초점을 두는 경우도 있다(예: 이종원,

2003).

이와 같은 개념상의 적용혼란은 전통적 행정학의 계층제적 거버넌스와 이것이 내포하고 있는 가정을 초월한 (신) 거버넌스 간의 차이를 명확히 인식하지 않는 데서 비롯된다고 볼 수 있다. 쿠이만(Kooiman, 2000)은 전통적 행정학의 계층제적 거버넌스의 특징으로, 리더가 다른 구성원을 통제하는 과정으로 정의되는 계층제, 그리고 사회문제를 해결할 능력을 갖춘 합리적인 사회적 행위자(*rational social actor*) 등을 들고 있다. 이러한 정의에 의하면 중심행위자의 존재를 강조하는 도구적 관점의 거버넌스는 정부를 ‘조정을 담당하는 체제’(steering system)로, 그리고 시민사회 등 민간부문을 ‘조정되는 체제’(steered system)’로 간주하는 이른바 ‘조정 중앙집권주의’(steering centrism)에 근거하는 계층제적 거버넌스, 즉 전통적 행정학의 처방의 하나라 할 수 있다(이명석, 2002: 332).

그러면 이제 선행연구들의 경향분석결과를 토대로 거버넌스와 관련하여 일반적으로 제기될 수 있는 이슈들을 논의해 보자.

4. 논의점 및 향후과제

1) Governance is good?

흔히 거버넌스가 “행정개혁에 필요한 바람직한 모든 변화”를 포괄적으로 의미하는 것으로 사용되는 경향이 있다(Stoker, 1998). NPM이라는 이름하에 실행된 서구국가들의 행정개혁이 표면상의 유사성에도 불구하고 많은 근본적 차이점을 갖고 있다는 사실은 신공공관리론의 개혁전략을 무비판적으로 수용하는 것은 매우 위험한 일종의 도박일 수 있다는 것을 의미한다(이명석, 2001: 309). 신공공관리론은 아직까지 경험적인 과학적 이론의 수준에 이르지 못한 단순히 성공사례를 모방하는 방법론에 불과하다(Barzelay, 1993)는 주장이나, 탈관료제나

탈규제와 같은 신공공관리론의 개혁이 행정서비스의 질을 오히려 악화시켰다는 경험적 증거가 존재한다(Caiden, 1994)는 주장은 '좋은 관리'를 모든 공공문제를 해결할 수 있는 보편적 해결책으로 강조하는 오류를 범하게 될 소지가 있음을 반증한다.

한편, 신공공관리운동에서 주창하는 정부의 기업가적 모델은 정부, 사회 또는 각 주체간의 관계를 규정하는 데 있어 관료제적 모델과 마찬가지로 결점이 있다. NPM에 대한 비판론자들은 시민의 개념이 고객의 개념으로, 정치적 공동체로서의 사회가 효용극대화를 추구하는 합리적 인간이 지배적 시장으로 탈바꿈할 수밖에 없다고 비판한다. 따라서 이 접근방식은 공익과 시민이 가져야 할 덕목의 중요성을 간과하고 이기적 인간형을 추구하여 궁극적으로 민주적 거버넌스를 위협하는 관점이라고 비판받고 있다(김동원, 2001). 고객들을 유치하기 위한 경쟁에서 정부기관들은 상호 기여하고 보다 상위의 목표에 공동으로 기여하는 상호의존의 협력자라기보다는 경쟁자로서 서로를 규정하게 되는 결과를 낳을 수 있는 것이다.

이와 같은 비판적 견해를 인식하고 위에 붙인 소제(小題)에 대한 토론전제로서 다음과 같은 질문을 던져보자.

우리가 상정하고 있는 거버넌스가 전통적 행정학의 패러다임에 근거한 것인가? 이를 완전히 초월한 새로운 패러다임인가? 또는 정부 주도형의 단순한 전통적 파트너십 형성을 의미하는가? 아니면 전혀 새로운 네트워크에 기초하는 협치양식인가? 더욱 근본적으로, 거버넌스가 국가역할의 쇠퇴를 의미하는가? 아니면 환경변화에 적응키 위한 전략적 차원에서의 국가변형(*transformation*)인가?

앞서 언급했듯이 한국의 경우 일반적으로 정부, 시장, 그리고 시민 사회 간의 새로운 파트너십이 거버넌스의 대표적 형태로 강조된다. 그러나 단순한 파트너십의 강조와 거버넌스는 구분되어야 한다. 거버넌스의 관점에서 볼 때,²⁾ 파트너십의 증가는 네트워크에 기초하는 새로운 거버넌스의 확산과 전혀 별개의 현상일 수 있으며, 오히려 전통적 정부권력의 더욱 교묘한 형태로의 확산의 결과일 수 있다. 이러

한 관점에서 파트너십은 정부와의 '위험한 관계'(dangerous liaison) (Newman, 2001: 124~125) 라고 불리기도 한다.

2) 책임성의 문제

거버넌스라는 사회적 조정양식에서 어떤 경우에는 최종적 책임문제가 등장, 궁극적으로 행정의 책임성 부재문제가 이슈화될 수 있다. 즉, 거버넌스를 통한 정책결과에 대한 책임을 최종적으로 누가 져야하는가?

개념상 명백히 광의의 차원으로 분류되는 신공공관리론은 결과에 초점을 두고 있으나, 협의의 차원인 네트워크 상황에서는 아무도 결과에 책임을 질 사람이 없다(Rhodes, 1997). 거버넌스에 최근의 관심은 조정이라는 새로운 형태의 정치적 합의방식과 정치적 책임성 확보를 위한 전통적 통로나 수단 간의 긴장관계에 기인하는 바가 크다(김정렬, 2001: 511). 민주주의 이론에 따르면 선거상의 통제가 진정으로 의미 있는 것이 되기 위해서는 권력과 책임이 반드시 동일 주체에게 있어야 한다고 가정하고 있다. 하지만 거버넌스는 책임이 없는 주체를 국정운영에 끌어들이므로써 전통적 도식을 애매모호하게 만들고 있다. 비록 책임성의 체계를 유지하려는 의도가 분명히 있다고 할지라도 공공과 민간부분 간 관계의 복잡성이 가중됨으로써, 일반시민들이 어떻게 책임성이 확보되고 있는지 이해하기 어렵게 만들고 있다.

한편, 다양한 거버넌스의 유형들은 항상 혼재하면서 다양한 상호작용을 하는데, 네트워크에 의해 이뤄지는 개방체제형 거버넌스에 의한 변화가 추진되는 경우, 책임성에 대한 사회적 수요가 발생하여 계층제적 거버넌스로의 회귀가 불가피하게 될 수도 있다(Newman, 2001).

요컨대 거버넌스 양식에 의한 정책결과물에 대한 책임소재가 행정의 직접적 직면문제인 것이다. 위의 소제(小題) 1과 2에서 논의된 질문들은 거버넌스가 수사차원에서 벗어난 이론적 공고화를 위한 원초적 이슈들이다.

3) 개념정의의 범위와 거버넌스 구성인자에 대한 가정의 일관성 문제

협리적 차원의 거버넌스 정의인 신거버넌스 또는 네트워크적 접근을 사용하고 있는 대부분의 연구들이, 거버넌스의 구성주체에 대한 가정을 명확히 하지 않거나 광의적 차원에서의 구성주체에 대한 가정과 혼동하고 있다. 이 점은 앞의 선행연구들에 대한 경향분석에서 예증된 것이다.

우선 NPM를 포함하는 광의적 거버넌스 접근과 네트워크를 특징으로 하는 협리적 거버넌스 접근 간의 구분을 명확히 인식할 필요가 있다. 또한 거버넌스의 명확한 개념정의를 위해서는 개념상 외연과 내포관계를 고려해 좀더 좁게 정의할 필요가 있다. 거버넌스의 개념이 지나치게 광범위하게 규정될 경우, 거버넌스라는 용어가 마치 '좋은 행정'을 의미하는 '마법의 주문'(Kickert, 1997: 748)처럼 사용되어 행정개혁의 수사(*rhetoric*)로 남용될 수 있다(이명석, 2002: 332).

거버넌스는 신공공관리론과 구별된다.³⁾ 로즈(Rhodes, 1997)에 의하면, 사회·정치적 거버넌스라는 용어를 사용하면서 양자를 구별한다. 신공공관리론은 ① 조직 내부의 문제에만 관심을 갖고, ② 조직 간의 상호작용 및 협상 등에 무관심하며, ③ 결과에만 관심을 가질 뿐 다양한 협상 등의 절차적 문제에는 관심을 두지 않고, ④ 경쟁과 방향잡기 간의 모순적 관계가 존재한다는 등의 한계를 가질 수밖에 없어 새로운 방법론이 필요하다고 한다. 다시 말해 신공공관리론이 내부규제 완화와 경쟁원리 도입 등 조직 내부의 관리개혁을 강조하는 반면, (신) 거버넌스는 조직 외부와의 관계변화를 통한 행정개혁을 강조한다는 점에서 양자간은 구별되는 것이다.⁴⁾

이와 아울러 양자간의 구별에 따라 거버넌스 구성주체에 대한 가정도 달라진다. 광의적 차원에서 접근하면 구성주체 중 특히, 정부의 역할이 강조되면서 시민이나 시장 구성원들은 '소비' 또는 '고객'으로 가정되어 서비스 공급과정에서 수동적 존재로 인식될 수 있는 반면, 협리적 차원의 정의에서는 시민의 역할을 정부서비스를 수동적으로

제공받는 '소비자'에서 정부서비스 공급과정에 참여하는 적극적 존재, 즉 '주인'으로 재정의한다. 즉, 협의적 차원의 신거버넌스에서 국민은 고객이 아니라 주인으로 간주되는 것이다.

이러한 점에서 거버넌스 논의는 “정부와 시민사회 간의 상호작용”을 중요한 변수로 인식한다. 따라서 거버넌스라는 개념을 사용한다는 것은 정부와 시민사회 간의 변화된 관계를 고려한다는 사실을 의미한다. 이러한 시민사회와의 관계에 대한 고려가 중요하지 않은 경우, 정부와 거버넌스는 동의어가 되어, 굳이 거버넌스라는 개념을 사용할 필요가 없게 된다. 이러한 점의 오류를 범한 대표적인 경우가 앞서 분석한 지방공기업 경영과 관련된 연구이다.

4) 방법론적 논의

신공공관리와 네트워크적 접근 간에는 방법론상 차이가 존재한다. 전자는 개체주의·합리제도주의 접근으로, 후자는 총체주의·역사제도주의 접근으로 구분된다(김정렬, 2000: 31). 양자의 논리간에 존재하는 방법론적 특성차이를 규명하는 일은 거버넌스 논의의 체계화와 직결된 문제이다. 방법론적 개체주의에서 다루는 분석단위(*unit of analysis*)는 대상과 주제에 대한 단위로서 개인, 집단과 조직(위원회, 회사, 정부부처 등), 국가와 범사회 자체이다.

본 연구에서 상정하는 거버넌스는 정부와 시장, 시민사회의 네트워크적 관리방식이며, 따라서 이것은 새로운 사회와 정체형성을 가정한 다. 거버넌스는 종전의 분석단위였던 정부, 시장, 시민사회 등 각 개별단위와는 다르게 그 모두를 포괄하는 범사회적 네트워크를 지향한다. 이러한 측면에서 거버넌스에 대한 논의는 사회과학방법론상 방법론적 총체주의(*methodological holism*)의 입장에 있다고 볼 수 있다.

이는 신제도주의의 제도적 실재론(*institutional realism*) (Grafstein, 1991; 이종원, 2001)에서처럼, 제도 자체를 하나의 합리적 선택론자들의 개체주의적 행동의 결과로서 환원시키지 않고 그것을 실재하는 것

으로 간주함으로써 제도의 존재성을 확보하듯이, 거버넌스도 일단 형성된 다음에는 그것을 하나의 실재하는 것으로서 인정하는 것이 필요하다. 단지 분석적 필요에 의해서 나누어서 각 구성 인자와 개체들의 이해와 유인체계, 형성전략을 논의할 수 있으나, 그것의 전체론적 속성을 전제하지 않으면 거버넌스의 형성은 그 개념 자체에서 이미 붕괴되고 마는 것이다. 그러므로 거버넌스 형성의 분석단위와 수준이 상이한 차원에서 일어나고 있는 점을 감안할 때 각 개인행동으로의 논리적 환원작업은 바람직하지 않다.

5) 토착화 문제

‘한국적’ 거버넌스 구현, 즉 토착화 문제와 관련하여 많은 학자들이 한국의 경우 신거버넌스 개혁전략을 현실에 적용한다는 것은 시기상조임을 주장한다(예: 강창현, 2002; 이명석, 2001; 채원호, 2001; 김석준, 2000; 김정렬, 2000 등). 이들은 그 근거로 한국 시민사회의 미성숙성과 신뢰기반의 취약을 든다.

신거버넌스의 핵심인 네트워크의 가장 중요한 이념적 토대는 신뢰에 기초한다. Coleman(1988)은 생산적 잠재성에 주목하여 신뢰를 사회자본(*social capital*)의 주요 형태의 하나로 들고 있다.⁵⁾ 거버넌스 이론이 자본주의나 민주주의의 견제를 제도적, 문화적으로 받고 있는 미국 등 서구의 경우에는 잘 작동할 수 있으나, 이러한 장치가 미비한 우리의 경우처럼 정부기능만 축소된 채 네트워크나 파트너십이 잘 작동하지 않는 체제에서는 그 기능을 원활하게 발휘할 수 없는 한계가 있다.

우리의 경우 NGOs나 민간 및 제3섹터도 새롭게 정립해야 할 입장이며, 미국 등은 이미 신뢰사회가 구축되어 거버넌스 이론의 핵심인 파트너십, 네트워크, 아웃소싱, 시장메커니즘 등이 원활하게 작동하고 있으나, 우리는 신뢰 자체를 구축하는 것이 거버넌스의 전제조건이면서 그 핵심을 이루어야 한다(김석준, 2000: 14~15).

한국의 경우 기초자치단체 단위에서 자생적으로 형성, 활동하는 자원봉사단체의 기반이 매우 취약하다. 특히 사단법인으로 등록되어 활동중인 노인복지 관련 민간단체는 행정과 시장의 틈새를 메우는 서비스 생산과 전달이 가장 중요한 역할임에도 불구하고 보조금 획득과 정치적 영향력을 키우는 데 치중하는 경향이 없지 않다(강창현, 2002: 325~326). 또한 한국의 경우 공공정책결정에 대한 시민참여는 대부분의 경우 시민'단체'에 의한 참여로 나타나고 있기 때문에, 참여형 정책분석에서 제안하고 있는 시민참여와는 다소 다른 의미를 갖는다.

현재 한국에서 진전되고 있는 NGO 거버넌스의 경우 이론적으로는 직접민주주의의 형태로 나타난 것이지만, 시민사회 자체가 균열되어 다양한 NGO들이 등장하면서 이들간의 상호작용이 새로운 문제로 떠오르게 되었다. 다양한 NGO들이 하나의 국가적 정책의제에 대하여 서로 다른 방식으로 정의하고, 이를 해결하는 방안을 서로 다르게 제기하게 되면서 NGO는 정당이나 정치사회를 뒤따르는 새로운 대리인 체제를 등장시킨 셈이 되었다. 여기에서 NGO 거버넌스는 또 다른 대리인 모형이 지니는 새로운 문제를 해결해야 하는 문제에 당면하게 되었다(김석준 외, 2000: 81).

한편 민주주의의 성숙도, 정치문화에 대한 통찰이 필요하다. 참여문화가 성숙하지 않는 나라에서 후기실증주의가 제시하고 있는 참여 방식에 대해 과도하게 기대하는 것은 성급할 수 있다. 시민문화가 발달해 있는 미국에서조차 시민의 정치적 무관심이나 냉소주의, 시민의 의무감 약화 등으로 참여규범을 거부하는 경향이 있는 현실을 생각하면, 한국과 같은 나라에서의 참여방식에 대한 논의나 도입은 신중해야 할 것이다(채원호, 2001).

참여문화가 성숙하지 않는 나라에서 전문가판단을 무시하거나 시민 참여에 대해 과도한 기대를 하는 것은 성급할 수 있다. 이들 참여모형이 한국에서 적실성을 가질지는 추후의 연구를 통해 검증되어야 할 문제이다. 한국문화의 특성상, 역사적으로 각종 부조리가 정경유착에서 비롯되었고, 새로 도입되고 있는 민자유치사업들에서도 특혜비리

가 빈번하여 정부-기업의 밀착관계에 대한 국민적 정서가 호의적이지 않다.

모든 거버넌스는 적당한 시간, 장소, 맥락이 중요하다. 우리는 각국의 상황, 특히 정부, 기업, NGO의 성격에 따라 어떠한 거버넌스 구조가 나타나는지를 볼 수 있었다. 똑같은 목적을 가진 정부가 주도하는 거버넌스라도 협력하는 주체들의 상황에 따라 결과는 판이해 질 수 있다는 것이다.

5. 결 론

본 논문은 한국 행정학계에서의 거버넌스 연구경향을 비판적으로 검토해 봄으로써 거버넌스 개념에 대한 정교화 작업에 일조하려는 목적을 가지고 출발하였다. 이러한 비판적 분석은 전통적 행정학 패러다임이 가정하고 있는 조직 내부의 능률향상의 가정을 초월한 거버넌스 구성주체들간 상호작용 및 상호협력에 초점을 두는 신거버넌스의 시각에서 행해졌다.

논문구성상 첫째, 거버넌스의 출현배경과 다양성 및 모호성으로 특징되는 개념과 유형들을 고찰하였다. 둘째, 한국 행정학회에서 발표된 선행논문들에 대한 경향분석을 시도하였다. 한국 행정학회를 중심으로 한 거버넌스의 연구는 네트워크를 강조하는 협의차원의 신거버넌스 관점이 대표적 유형이며, 개념화가 정교화되지 못한 상황에서 한국사례들을 분석하려는 시도를 많이 하고, 2000년 이후 거버넌스에 대한 관심이 꾸준히 증가되고 있으며, 매우 다양한 영역에 관심을 가지고 거버넌스 개념을 적용시키려는 경향을 보이고 있다. 그리고 개념적용의 혼란과 남용경향을 보이고 있다. 마지막으로, 선행연구들의 경향분석결과를 토대로 거버넌스와 관련하여 일반적으로 제기될 수 있는 이슈들을 논의해 보았다. 여기에서는 거버넌스는 정말 좋은 것이냐는 원초적 문제와 책임성 문제, 개념정의의 차원과 거버넌스 구

성주체에 대한 가정의 일관성 문제, 방법론상 논의, 토착화문제 등이 논의되었다.

전반적으로 볼 때 우리의 연구물들은 “거버넌스는 좋은 것”이라는 인식이 저변에 깔려 있기에 “정부-시민-시장의 상호균형을 맞추기 위해서는 취약한 주체의 활성화가 요구된다”는 식의 거버넌스 형성전략 또는 정책수단으로 제시한 연구들이 많다.

거버넌스 양식이 사회에 존재할 때 개인이 이익을 보지만 없을 때는 고통을 겪는가? 우리가 현재 목격하고 있는 것이 국가 또는 정부의 쇠퇴인가? 아니면 도전에 직면하여 적응하는 국가나 정부의 형질 전환인가? 현재 한국에서 거버넌스 형성의 필요성을 주장하는 연구들이 이러한 질문에 집중적 관심을 가지고 있는가? ‘government’와 ‘governance’가 주는 각각의 장·단점을 우리의 상황적 맥락과 개념적 논의와 결합하여 심층적으로 고민할 필요가 있다.

거버넌스라는 것은 질문에 의하여 구성된다. 거버넌스라는 ‘투명렌즈’를 통해서 연구대상을 보고 해석하는 것과, 거버넌스라는 ‘투명렌즈’를 착용하지 않은 채 거버넌스 이외의 렌즈를 통해 연구대상을 본 후 그 지각된 결과에 대해 거버넌스라는 ‘선글라스’를 착용하는 것은 전혀 다른 현상을 인식하는 것과 같다. 비록 거버넌스 개념을 둘러싼 합의 부재문제를 해결 할 수 있는 원천적 실험은 있을 수 없다고 하더라도 연구자는 반드시 분석에 사용하는 관점 또는 접근법을 그것의 인식론적 위치나 거버넌스에 대한 가정 등을 연구대상의 성격과 연관시켜 명확히 공표하여야 할 것이다.

본 논문이 현재 한국 행정학계에서 논의되고 있는 거버넌스의 개념과 내용에 대한 비판적 고찰을 통하여 그 개념적 혼선과 남용을 저감하려고 노력했다는 데는 의의를 찾아 볼 수 있겠으나, 경향분석대상인 선행연구물이 너무 한정되었다는 점, 분석방법과 기준 등 분석틀이 없이 선행연구물에 대한 검토가 이루어졌다는 점 등 많은 한계를 노정하고 있다.

■ 주

- 1) 비숍(Beetham, 1996)은 사회적 조정의 유형으로 시장, 관료제, 민주주의 등을 들고, 파웰(Powell, 1991)은 거래관계 유형은 크게 관료적 위계방식, 시장방식, 네트워크 방식 등으로 분류한다.
- 2) 특히, 네트워크는 국가로부터 상당한 정도의 자율성을 갖는 상호의존적 조직간의 지속적 상호작용을 의미한다(Rhodes, 1997).
- 3) 물론 양자간 명확한 구별에 이의를 제기하는 견해도 있다. 김정렬(2000: 31)은 신공공관리와 정책 네트워크의 기본적 합의점으로, ① 공공-민간부문 간 구분의 필요성에 대해 회의적이라는 점, ② 경쟁과 조정원리를 신봉한다는 점을 들면서, 거버넌스라는 용어의 중립성과 포괄성을 감안할 때 최협의의 거버넌스, 즉 신공공관리를 배제한 네트워크만을 거버넌스로 제한하기에는 무리가 있다(김정렬, 2001: 505)는 것이다.
- 4) 한편, 거버넌스는 신자유주의와도 분명히 구별되는 개념이다. 신자유주의는 정부의 역할을 축소하고 시장의 역할을 확대하는 것이 사회적으로 바람직하되, 자유시장의 원활한 작동을 위해서는 강력한 정부(*strong government*)가 필요하다는 시장중심적인 정치·경제적 이념이라고 할 수 있다. 그러나 신거버넌스는 전통적 행정학이 주장하는 관료제에 의한 사회문제 해결뿐만 아니라, 시장 메커니즘에 의한 사회문제의 해결 또한 반대한다(이명석, 2002: 326).
- 5) 그는 물질적 자본이나 인적 자본과의 대비를 통해 사회자본을 정의한, 즉 관찰가능한 물질적 형태로 체화되어 손으로 만질 수 있는 도구, 기계, 생산설비 등 물질적 자본, 개인 안에 체화된 기술이나 지식 등을 인적 자원으로, 그리고 사람들 사이의 신뢰관계에 내재된 것을 사회자본으로 정의한다.

■ 참고 문헌

- 강창현. 2002. "지역복지공급 거버넌스 연구: 네트워크 접근," 《한국행정학보》 36(2): 313~332.
- 강휘원. 2002. "자율규제적 인터넷 거버넌스: 설계와 정책적 함의," 《한국행정학보》 36(3): 185~205.
- 김광웅. 2000. "협력체제(*partnership*)와 효과적 국정운영," 박재창 편, 《정부와 NGO》, 서울: 법문사, pp. 20~47.
- 김동원. 2001. "네트워크 거버넌스의 평가와 전망: 미 워싱턴 수도권의 지능형 교통체계의 교훈," 《한국행정학회 추계학술대회 발표논문집》.
- 김석준 외. 2000. 《뉴거버넌스 연구》, 서울: 대영문화사.
- 김석준. 2000. "한국 국가재창조와 뉴거버넌스: 새로운 패러다임 모색," 《한국행정학보》 34(2): 1~21.
- 김영미. 2000. "거버넌스와 성(*gender*) 정책," 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 김정렬. 2000. "정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크," 《한국행정학보》 34(1): 21~39.
- _____. 2001. "거버넌스와 행정국가," 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》, pp. 505~520.
- 김태룡. 2003. "역대정부의 부패방지정책의 평가와 과제: 거버넌스적 관점에서," 《한국행정학회주관 세미나》.

- 라영재·이태영. 2003. “부패방지 거버넌스에 관한 연구,” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 박상주. 2003. “경찰서비스의 거버넌스에 관한 연구: 청소년 범죄예방 네트워크를 중심으로,” 《한국행정학보》 37(1): 271~291.
- 박영주. 2000. “뉴거버넌스와 사회계약: 시민, 정부, 시장 간 역할과 책임의 모색,” 《한국행정학보》 34(4): 19~39.
- 박재욱·류재현. 2000. “로컬 거버넌스(local governance)와 시장의 리더십,” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 박희봉·김명환. 2000. “지역사회 사회자본과 거버넌스 능력,” 《한국행정학회 추계학술대회 발표논문집》.
- 이명석. 2001. “신공공관리론, 신거버넌스론, 그리고 김대중 정부의 행정개혁,” 《한국행정학회 춘계학술대회 발표논문집》, pp. 305~321.
- _____. 2002. “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스,” 《한국행정학보》 36(4): 321~338.
- 이미홍. 2003. “환경거버넌스 비교분석: 일본 녹색구매 네트워크(JGPN)와 한국 녹색구매 네트워크(KGPN)를 대상으로,” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 이상철·성도경. 2002. “지방공기업의 책임경영을 위한 성공요건 분석: 뉴거버넌스의 관점에서,” 《한국행정학보》 36(4): 303~320.
- 이종열. 2002. “미국의 문화거버넌스 연구: NEA를 중심으로,” 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》.
- 이종원. 2001. “거버넌스의 연구방법론과 형성전략: 이론적 이해,” 《한국행정학회 동계학술대회 발표논문집》.
- _____. 2003. “자치단체의 정책혁신과 거버넌스: 부천시와 광명시의 사례,” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 주동범. 2002. “프랑스의 문화거버넌스 연구,” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 채원호. 2001. “참여형 정책분석과 거버넌스,” 《한국행정학회 추계학술대회 발표논문집》.
- _____. 2002. “일본의 문화거버넌스 연구,” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 허 훈. 2002. “사이버 거버넌스의 사례와 교훈: 강남구청의 사례를 중심으로,” 《한국행정학회 하계학술대회 발표논문집》.
- Barzelay, M. 1992. *Breaking Through Bureaucracy*, Berkeley: University of California Press.
- Beetham, D. 1996. *Bureaucracy*, 2nd edition, Buckingham: Open University Press.
- Caiden, G. 1994. “Administrative Reform-American Style,” *Public Administration Review* 54(2): 123~128.
- Coleman, J. S. 1988. “Social Capital in The Creation of Human Capital,” *American Journal of Sociology* 94(Supplement).
- Dunsire, A. 1993. “Modes of Governance,” in Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance: New Government Society Interaction*, London: Sage.
- Grafstein, R. 1991. *Institutional Realism: Social and Political Constraints on Rational Actors*, New Haven: Yale University Press.
- Jessop, B. 1999. “The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in its Primary Functions, Scale and Modes of Coordination,” *Social Policy & Administration* 33(4): 348~359.
- Kickert, W. 1993. “Complexity, Governance and Dynamics: Conceptual Exploration of Public Net-

- work Management," in Kooiman, J. (ed.), *Modern Governance: New Government Society Interaction*, London: Sage.
- _____. 1997. "Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American 'Managerialism,'" *Public Administration* 75: 731~752.
- Kooiman, J. 2000. "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction," in Pierre, J. (ed.), *Debating Governance*, Oxford University Press.
- Newman, J. 2001. *Modernizing Governance: New Labor, Policy and Society*, London: Sage.
- Peters, Guy B. 1996. *The Future of Governing: Four Emerging Models*, Lawrence: University Press of Kansas.
- Pierre, J. 1999. "Models of Urban Governance: The Institutional Dimension of Urban Politics," *Urban Affairs Review* 34(3): 372~396.
- Powell, W. 1991. "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization," in Thompson, G. et al. (eds.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, London: Sage.
- Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Bristol, PA: Open University Press.
- _____. 2000. "The Governance Narrative: Key Finding and Lessons from the ESRC's Whitehall Programme," *Public Administration* 78(2): 345~363.
- Stoker, G. 1998. "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal* 50(1): 17~28.

7. Research Trends of Governance in Korea: A Critique on the Conceptualization of Governance

Sung-Wook Choi

This study is the critical review of the conceptualization of Governance. First, I highlight several different developments, which has driven the growing interest in governance, and divergent approaches in governance research and theory.

Second, I analyze the research trend of governance in the Korean academic circles for Public Administration. Empirical findings are as follow: The interest in governance has increased steadily since 2000, and the conceptual application of governance is tried in diverse fields. Korean literature typically has the 'new'

governance perspective, which focuses on the policy network, but is confusing in its conceptualization of governance.

Third, based on the results of trend analysis, I present some of the key issues in the governance debate. These issues show the need for researchers elaborately to develop conceptual frameworks and theories which will help structure our ways of thinking about governance.

Key Words: governance, policy network, new public management