

협력적 거버넌스와 영남권 지역 발전 : 개념적 재고찰*

최 병 두**

Collaborative Governance and Development of the Yeongnam Region : a Conceptual Reconsideration*

Byung-Doo Choi**

요약 : 네트워크 거버넌스란 시민사회를 중심으로 정부와 시장과의 네트워크를 통해 새로운 사회정치적 질서를 구축하고자 하는 참여와 협력의 과정이며, 이러한 점에서 협력적 거버넌스라는 용어가 사용될 수 있다. 특히 지방(정부) 간 협력적 거버넌스는 이중적 협력관계, 즉 지방정부들 간 협력과 각 지방 내 정부기관과 시민사회 간 협력을 전제로 한다. 그러나 협력적 거버넌스의 핵심 요소인 협력은 신뢰와 호혜성을 전제로 한 규범성이 아니라 경쟁과 대립에 바탕을 둔 전략으로 이해된다. 또한 협력적 거버넌스의 모형은 이러한 협력의 구조적 배경에 대한 분석과 절차적 과정 및 실제적 과정에 관한 고려도 포함시켜야 한다. 협력적 거버넌스에 내재된 규범성은 실제 거버넌스의 구축에는 제대로 반영되지 않을 뿐만 아니라 신자유주의적 전략을 위한 명분으로 동원되는 경향이 있다. 이러한 점을 해소하기 위하여, 협력적 거버넌스의 개념을 재구성할 필요가 있다. 즉 그람시적 관점에서 협력적 거버넌스는 ‘정부+시민사회’에서 동의와 저항이 동시에 작동하는 헤게모니적 거버넌스로 이해될 수 있다. 또한 오스트롬의 이론의 급진화에 바탕을 두고, 협력적 거버넌스는 자율적 의사결정 주체들의 다중심성을 만들어나가는 다중심적 거버넌스로 이해될 수 있다. 뿐만 아니라 지방들 간 협력적 거버넌스는 단지 담론적 과정이라기보다 물질적 토대를 전제로 한다는 점에서 지역들 간 연계성을 강화시킬 수 있는 경제적 상호보완성과 물질 인프라의 구축을 요구한다.

주요어 : 협력적 거버넌스, 네트워크, 신자유주의적 전략, 헤게모니, 다중심성

Abstract : Network governance can be defined as collaborative process to develop a new socio-political order through civil society centered networking with government and market, and the term ‘collaborative governance’ can be used in a sense that the basis of governance is collaborative process. In particular, it can be stressed that collaborative governance between regions need double collaborative processes, that is, collaboration between local governments and collaboration between local government and local civil society within a region. Yet, the collaboration as a core element of collaborative governance should not be seen as a pure normativity presupposing confidence and reciprocity, but as a strategy based on competition and antagonism. The normativity implied in the concept of collaborative governance may not realized in actual process, and tends to be mobilized as a rationale for justifying neoliberal strategies. In order to overcome such limits of collaborative governance, the concept of collaborative governance should be reconstructed. This paper suggests that collaborative governance can be seen as hegemonic governing process in a Gramscian sense operating in the government plus civil society, and that, radicalizing Ostrom’s concept, it also can be seen as a governing process producing polycentricity by self-regulating subjects. Finally, collaborative governance between regions needs expansion of material basis for economic complementarity and construction of infrastructure as well as a discursive process in order to enhance connectivity between them.

Key Words : collaborative governance, network, neoliberal strategy, hegemony, polycentricity

1. 서론

오늘날 지구지방화 과정에 따른 사회공간적 변화는 정부(중앙 및 지방)의 역할과 통치양식에도 많은 영향을 미치고 있다. 이를 가장 잘 나타내는 담론 주제들 가운데 하나는 ‘(지방)정부에서 (지

방)거버넌스로’의 전환이다. 거버넌스라는 용어는 매우 다양하게 정의되고 모호하게 사용되고 있지만, 예비적으로 국가의 위계(즉 권력에 의한 강제)에 의한 전통적 통치양식과는 달리 공적 및 사적 행위자들 간 수평적 관계(즉 네트워크)에 바탕을 두고 참여와 협력을 통해 사회공간적 문제를 해결

* 이 논문은 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임(NRF-2013S1A3A2043429)

** 대구대학교 지리교육과 교수(Professor, Department of Geography Education, Daegu University)(bdchoi@daegu.ac.kr)

하고 (지역)사회 발전을 추동하는 새로운 통치양식이라고 할 수 있다. 포괄적 의미에서 거버넌스는 시장, 위계, 네트워크에 의한 3가지 유형의 거버넌스로 구분되지만, 협의의 거버넌스는 자발적 참여와 협력적 상호관계에 바탕을 둔 네트워크 거버넌스를 지칭하며, 특히 협력에 초점을 둘 경우 ‘협력적 거버넌스’라는 용어가 사용된다.

이러한 거버넌스 개념은 1990년대부터 논의되기 시작하여 행정학, 지리학, 국제관계학, 계획학 등 여러 학문분야들로 확산되었다. 또한 거버넌스 개념이 공공 재화나 서비스의 제공 또는 시민사회에서 발생하는 다양한 문제 해결을 위한 민주적 의사결정과 효율적 시행 방안으로 간주됨에 따라, 현실 정책 및 정치에 불을 일으키게 되었다. 이로 인해 거버넌스는 심지어 ‘국정개혁 또는 행정개혁에 필요한 바람직한 모든 변화를 포괄적으로 의미하는 것’으로 간주되기도 했다. 거버넌스의 개념과 정책이 처음 이슈화되었을 때, 연구자나 정책·정치가들은 시장과 위계 대신 시민 참여와 협력의 수평적 네트워크를 통한 의사결정과 이의 시행과정을 추구하는 새로운(뉴) 거버넌스에 대해 많은 관심과 기대를 가졌다.

그러나 이러한 기대와 관심과는 달리, 실제 시행된 거버넌스 정책은 자본주의 경제의 지구지방화과정을 추동하면서 정치권력의 지배력을 강화하기 위한 신자유주의적 전략의 일환으로 비판되기도 한다. 물론 거버넌스 체제의 등장 배경에는 신자유주의화 과정이나 지배 권력의 통치력 강화라는 부정적 요인들뿐만 아니라 시민사회의 발달에 따른 시민참여와 민주화, 분권화, 권력 균형 등 규범적 요소들도 포함된다. 비평가들은 이러한 규범적 요소들을 신자유주의적 전략을 위해 지배권력이 동원하는 수사 또는 이데올로기라고 주장한다. 이러한 비판에 동의하면서도, 비록 그렇다고 할지라도 (협력적) 거버넌스는 위계구조나 시장기제에 따른 국가중심적 또는 시장중심적 거버넌스보다는 좀더 바람직한 조정양식이라고 할 수 있다.

만약 거버넌스 개념을 완전히 폐기하기보다는 비판적으로 새롭게 재구성하고자 한다면, 이 개념과 등장 배경에 대한 긍정적 및 비판적 평가를 재검토해 볼 뿐만 아니라 협력적 거버넌스의 개념을 재구성하기 위한 최근 논의들도 살펴볼 필요가 있

다. 이러한 점에서 고려될 수 있는 최근 논의로 그람시적(Gramscian) 관점에서 네트워크 거버넌스 개념을 비판적으로 재구성하고자 하는 메타거버넌스 또는 ‘헤게모니적’ 거버넌스의 개념 그리고 오스트롬(E. and V. Ostrom)의 다중심적 거버넌스 개념과 이에 바탕을 둔 공유자원 관리에 관한 연구 등을 살펴볼 수 있다.

이 논문은 (협력적) 거버넌스 개념이 비록 신자유주의화 과정에서 등장한 수사 또는 전략이라고 할지라도, 그 규범적 성격을 완전히 폐기하기보다는 비판적으로 재구성하고자 한다. 이를 위해 이 논문은 협력적 거버넌스 개념을 검토하여 문제점을 보완하고, 개념의 등장 배경에 대해서도 긍정적/부정적 관점에서 평가한 후, 이 개념의 비판적 재구성을 위하여 그람시적 관점에서 헤게모니적 거버넌스의 개념과 오스트롬의 다중심적 거버넌스 개념을 논의하고자 한다. 끝으로 이렇게 재구성된 협력적 거버넌스의 개념을 우리나라 영남권 지역이 당면한 여러 과제들의 분석과 해결방안의 모색에 어떻게 적용될 수 있는가를 간략히 서술하고자 한다.

2. 협력적 거버넌스 개념의 재검토

1) 거버넌스의 개념과 논의 동향

거버넌스(governance)라는 용어는 다양한 학문분야에서 매우 광범위하게 사용되고 있으며, 이로 인해 학문영역, 연구자, 연구주체 등에 따라 다양한 입장에서 상이한 방식으로 정의되고 있다. 가장 포괄적인 의미에서 거버넌스는 국가 장치, 시장 기제, 또는 사회적 네트워크에 의해 수행되든지 간에 모든 통치과정과 관련된다(Bevir, 2013, 1). 그러나 거버넌스의 개념은 개별 영역으로서 국가, 시장, 네트워크보다도 더 광의적 개념이라고 할 수 있다. 왜냐하면 거버넌스는 이들 자체뿐만 아니라 이들 간 상호관계 속에서 이루어지는 의사결정 및 실행 과정에서 창출되는 규칙과 질서, 배경과 효과 등에 관심을 가지기 때문이다. 이러한 의미에서 거버넌스는 모든 사회적 조정과 조직적 행동에 관한 분석을 개념화하거나 또는 특정 사안에 대한 사회정치적 의사결정과 해결 방안의 모색 과

정을 경험적으로 고찰하기 위해서도 사용될 수 있다. 이러한 거버넌스의 개념은 조직의 구조와 운영 과정, 정책의 기초와 실행 절차 및 관리 기법 등 다양한 행위자들 간의 상호관계와 이를 통해 (재)창출되는 일단의 실천 및 제도들을 포괄하는 것으로 이해된다.

거버넌스에 관한 이러한 포괄적 개념 규정은 각 학문 분야별 연구에서 좀더 구체화되면서 경험적 분석에 적용되고 있다. 지리학에서 관련된 연구들을 살펴보면, 이 용어는 예로 경제지리 분야에서 혁신클러스터의 형성과 발전, 도시지리 분야에서 도시재개발사업의 시행과정, 사회문화지리 분야에서 전통축제의 진행과정 등 여러 전공분야들에서 다양한 주제에 관한 연구들에 인용되고 있다. 이러한 연구들의 한 사례로 박소연·변병설(2014)은 주거환경개선사업의 거버넌스체제에 관한 연구에서 거버넌스의 주요 측면들을 다음과 같이 정의한다. 첫째 거버넌스는 상호작용의 과정이라는 성격을 갖는다. 즉 거버넌스는 시민과 공공기관 간 상호작용을 통해 이루어지는 지역 차원의 집단적 의사결정의 새로운 형태이다. 둘째 거버넌스는 상호작용이라는 점에서 참여 주체들의 네트워크로 구성된다. 즉 거버넌스는 상호작용의 과정 속에 참여하는 국가 조직, 제도, 개인, 민간, 자원봉사 등 다양한 공간적 범주 내에서 정책집행에 영향력을 줄 수 있는 행위자들 간의 네트워크이다. 셋째, 거버넌스는 이러한 상호작용과 네트워크 개념을 포함하여 하나의 시스템으로 정의된다. 즉 거버넌스는 계층적으로 조직화된 관료들에 의한 것이 아니라 다양한 행위자들 간의 장기적이고 유동적인 패턴의 네트워크 형태를 넘어 다양한 맥락에서 공공의 문제를 해결할 수 있는 통치 시스템이다.

또 다른 연구 사례로, 이정협·김형주(2009)는 대구경북 모바일 클러스터 육성전략으로서 지역혁신 거버넌스의 대안을 모색하는 연구에서 지역의 다양한 혁신주체들 간 이해관계의 조정을 통해 지역의 상호작용적 학습과 혁신을 강화하기 위하여 지역 거버넌스 메커니즘의 확립이 필요하다고 주장한다. 이들은 지역혁신 거버넌스가 공공정책과 기관 및 지식인프라 간 관계로 구성되거나, 혁신주체의 관리 운영체제와 혁신주체들 간 협력을 촉진하는 제도적 틀, 또는 정부기관뿐만 아니라 다

양한 지역 내 관련기관 및 이해당사자들이 시책의 입안·결정·집행과정에 참여하고 상호 협력하는 관리·운영체제로 정의될 수 있다고 서술한다. 그러나 이들의 연구에서는 지역혁신 거버넌스란 지식생산 및 지식활동 시스템을 연계하는 정책시스템 그리고 이를 작동시키는 제도적 조건으로 정의된다. 이들의 연구는 거버넌스가 구성 요소들 간 상호관계, 협력 관계를 촉진하는 제도적 틀, 또는 상호협력을 위한 관리·운영체제, 또는 정책시스템과 제도적 조건 등 다양하게 정의될 수 있음을 보여준다.

다른 한편, 거버넌스의 개념은 공공 재화나 서비스의 제공 등 정부 정책 수행을 위한 새로운 의사결정 및 시행과정과 관련된다는 점에서 행정학 분야에서 많이 연구되고 있으며, 그 외에도 국제협력 관계에 초점을 둔 국제관계학이나 지역사회문제 해결과 관련된 정치학이나 사회학 등 다양한 학문 분야에서 연구되고 있다. 여러 학문 분야와 많은 주제들에 걸친 연구들의 대부분은 거버넌스 개념을 원용한 경험적 연구이지만, 거버넌스 그 자체의 개념화(이명석, 2002; 2010)나 한국에서 거버넌스의 연구 경향(최성욱, 2003) 또는 거버넌스 연구의 현재적 쟁점(라미경, 2009) 등 개념적 고찰도 포함한다. 이러한 개념적 고찰에서도 합의된 개념 규정은 없지만, 공통적으로 논의되는 몇 가지 상호 관련된 이슈들을 확인해 볼 수 있다.

거버넌스에 관한 가장 기본적 논의는 거버넌스를 국가, 시장, 시민사회와 일정하게 관련된 위계(또는 계층) 거버넌스, 시장 거버넌스, 네트워크 거버넌스로 구분하며, 특히 네트워크 거버넌스는 위계 및 시장 거버넌스에 대한 대안으로 간주한다. 이러한 개념 규정은 예로 거버넌스에 관한 제습(Jessop, 1999; 최성욱, 2003)의 개념, 즉 “시장의 무정부상태(anarchy)와 명령 통일의 정부 위계(hierarchy) 사이에 이러한 엄격한 양극화를 거부하고 시장, 국가, 시민사회 등 상호의존적 행위자 간 수평적 자율조직인 복합조직(heterarchy)”이라는 점을 부각시키도록 한다. 특히 이들 간 관계는 개별 행위자들의 자기 이해관계를 실현하기 위한 단순한 파트너십이 아니라 상대적으로 자율성을 가지는 행위자들의 수평적 관계로 구성된 네트워크라는 점이 강조된다.

그러나 거버넌스에 관한 가장 기본적인 논의에서부터 이 개념은 이중적 의미를 가진다. 이러한 이중성은 시장, 국가, 시민사회 간 상호관계는 파트너십이 아니라 네트워크라는 점이 강조되는 이유에서 확인될 수 있다. 즉 “정부, 시장, 시민사회 간의 단순한 파트너십은 전통적인 정부 권력이 더욱 교묘한 형태로 확산된 결과이며, 이러한 파트너십은 정부와의 ‘위험한 관계’를 초래할 수 있다”는 점이 지적된다(최성욱, 2003, 118). 반면 네트워크는 국가로부터 상당한 자율성을 갖는 상호의존적 조직 간 지속적 상호작용이라는 점이 강조된다. 특히 네트워크 거버넌스는 세 영역들 또는 행위자들 간 힘의 균형 또는 시민사회 중심성을 전제로 한다. “시민사회 중심적 거버넌스는 시민사회가 성숙하고 강력한 힘을 지닌 경우에는 매우 효과적으로 작동하지만, 그러나 국가와 시민사회 간 불평등한 권력관계가 존재할 경우 다양한 주체들 간 참여와 협력보다는 새로운 갈등과 문제가 유발”될 수 있음이 지적된다(주재복 외, 2011).

같은 맥락에서 광의의 거버넌스와 협의의 거버넌스가 구분된다. 광의의 거버넌스 개념은 로드스(Rhodes, 1997)가 제안한 바와 같이 정부중심의 공적 조직과 민간부문의 사적 조직 간 경계가 무너지면서 나타난 새로운 협력적 조정양식으로, 주로 파트너십을 강조하면서 다양한 행위자들 간의 새로운 협력 형태를 의미한다. 그러나 단순한 파트너십을 통한 협력은 위에서 지적한 바와 같이 정부주도적 거버넌스로 전락될 수 있다는 점에서 부정된다. 반면 협의의 거버넌스는 “공식적 권위 없이도 다양한 행위자들이 자율적으로 호혜적인

상호의존성에 기반을 두어 협력하도록 하는 제도 및 조종형태”라고 정의된다(Kooiman, 2002; 2009; 주재복 외, 2011). 특히 이러한 협의의 거버넌스가 강조되는 이유는 관련 논의가 시민사회에 초점을 두고 규범성을 함의할 수 있기 때문이다. 즉 시민사회의 강화, 자발적 참여와 협력, 민주주의를 향한 사회적 기반의 개선 등에 바탕을 둔 협의의 거버넌스는 정부가 지도적 역할을 할 수 없는 영역이나 상황에서 협력적 행동을 필요한 문제를 다루는데 유용한 조정기제로서 부각된다.

구거버넌스와 신거버넌스 간 구분에 관한 논의 역시 비슷한 맥락을 가진다. 즉 구거버넌스는 과거 정부의 효율성을 강조하는 정부중심 거버넌스를 의미하며, 신(新)거버넌스는 (시민)사회의 자율성에 기반을 두고 행위자들 간 상호협력적 관계에 초점을 두는 거버넌스를 의미한다(라미경, 2009). 이러한 구/신 거버넌스의 구분은 한편으로 거버넌스가 작동하는 사회의 변화, 즉 정치·경제·사회문화 등 제반 영역에서 탈산업사회로의 전환 또는 탈근대적 사회로의 변화에 따른 새로운 조정양식 또는 사회정치적 질서를 형성할 수 있는 새로운 거버넌스의 등장과 관련된다. 또한 이러한 구분은 정책 및 행정관리에 있어서 패러다임 또는 담론의 변화와도 관련된다. 즉 과거 공공정책론에서 주류를 이루었던 ‘공공행정’이론은 기본적으로 정부의 위계성에 바탕을 두고 정책 개발과 집행을 강조했다면, 합리적 선택 또는 공공선택이론으로 알려진 신공공관리론은 시장과 전통적 계약에 따라 개방적 합리성에 주목했고, 신거버넌스는 제도주의나 네트워크이론에 바탕을 두고 상호관계적 협상이나

표 1. 공공행정, 신공공관리, 신거버넌스 비교

주요 요소	공공행정	신공공관리	신거버넌스
이론적 근거	정치학, 공공정책론	합리적/공공선택이론	제도주의, 네트워크이론
국가의 성격	통합	규제	다원주의
초점	정치시스템	조직	환경 내의 조직
강조	정책 개발과 집행	조직자원 및 성과 관리	가치, 의미, 관계 협상
자원할당기제	계층제	시장과 전통적 계약	네트워크와 관계적 계약
서비스체계	폐쇄적	개방적 합리	개방적
가치 기반	공공영역 정신	경쟁과 시장의 효능감	분산적 경쟁적 가치

자료 : Osborne(2010); 주재복 외, 2011, 8 재인용.

계약을 통해 사회적 조정과 통합을 추구한다는 점이 부각된다(표 1)(Osborne, 2010; 주재복 외, 2011).

거버넌스에 관한 이러한 개념적 논의들은 기존의 시장 또는 위계적 거버넌스를 광의의 거버넌스 또는 구거버넌스라고 지칭하면서 부정적 태도를 보이는 한편, 시민사회를 중심으로 한 네트워크 거버넌스를 협의의 거버넌스 또는 신거버넌스라고 지칭하면서 그 규범성을 부각시키고자 한다. 즉 거버넌스에 관한 논의들은 시장과 위계/네트워크, 광의/협의, 구/신 거버넌스를 구분하면서 거버넌스의 규범적 성향을 강조하는 경향이 있다. 거버넌스에 관한 관심은 물론 이러한 규범적 성향 자체를 부정할 필요는 없다. 뿐만 아니라 네트워크 거버넌스가 적실하게 구축 또는 작동하지 않을 경우 시장중심 또는 국가중심의 거버넌스로 되돌아 갈 위험이 있음을 경고한 점은 매우 유의하다고 할 수 있다. 그러나 개념적으로 이렇게 구분하면서 경고음을 울린다고 할지라도, 실제 거버넌스가 규범적으로 작동할 것이라는 보장은 없다.

거버넌스에 관한 개념적 논의들은 국가적 차원 뿐만 아니라 세계적 차원 및 지방적 차원의 거버넌스에도 적용될 수 있다. 특히 지방(로컬)거버넌스는 지방적 차원에서 공동의 문제를 해결하기 위한 사회정치적 조정양식의 한 유형으로, 지방정부, 지방의 시민단체와 민간기업, 그 외 이해당사자와 전문가 등이 네트워크를 구축하여 참여와 협력을 통해 문제를 해결하거나 공동 목표를 달성하는 것을 의미한다(배응환, 2005). 지방적 거버넌스에 관한 이러한 개념도 위계나 시장이 아니라 네트워크에 기반을 둔 거버넌스를 강조한다. 그러나 지방 거버넌스는 단순히 지역사회의 다양한 행위자들이 네트워크를 구축하여 참여와 협력으로 지방의 주요 문제를 해결해 나간다는 점을 능가하여 국가 중심의 중앙집중적 권력에 의한 통합적 조정보다, 오스트롬(Ostrom) 등이 주장하는 바와 같이 지방적으로 분산된 의사결정과 실행을 통한 공공 자원 및 서비스의 제공이 더 민주적일 뿐만 아니라 효율적이라는 사실에 근거를 둔다.

이러한 거버넌스 개념에 관한 논의에 바탕을 두고, 본 연구는 특히 ‘협력적 거버넌스’를 부각시키고자 한다. 거버넌스의 개념은 기본적으로 다양한

행위자들 간 협력 관계를 전제로 하며 따라서 ‘협력적’ 거버넌스를 의미하지만, 특히 본 연구에서 ‘협력적 거버넌스’를 강조하는 이유는 다음과 같다. 첫째 거버넌스의 구축은 흔히 이해관계가 대립되는 문제에 기인하는 사회공간적 갈등의 해결을 목적으로 하며, 이러한 점에서 협력적 거버넌스는 갈등(대립)에서 협력으로의 전환을 명시화할 수 있다. 그러나 이 점은 협력적 거버넌스의 개념이 항상 협력의 규범성을 전제로 하는 것은 아니다. 둘째 협력적 거버넌스의 개념은 거버넌스의 전개과정에서 이루어지는 참여자들 간 협력 관계의 역동성을 세부적으로 분석하는데 도움을 줄 수 있다. 특히 네트워크(또는 파트너십)의 구축에 함의된 협력이 어떤 과정을 통해 전개되는가에 대해 관심을 가지고 분석할 수 있도록 한다. 셋째 협력적 거버넌스는 (지방)정부와 시민사회 간 관계뿐만 아니라 지방(정부)들 간의 협력적 관계를 분석하거나 촉진하기 위한 개념이 될 수 있다. 본 연구에서는 지방 간 협력적 거버넌스는 이중적 협력 관계, 즉 지방정부들 간의 협력과 각 지역의 지방정부와 시민사회 간 협력을 구축해야 한다는 점을 강조하고자 한다.

2) 협력적 거버넌스의 개념과 모형

협력적 거버넌스의 개념은 거버넌스 개념 일반과 마찬가지로 다양하게 정의될 수 있지만, 그 폭은 좁혀질 수 있다. 이 개념의 정의와 관련하여 흔히 인용되는 안셀과 가쉬(Ansell and Gash, 2008, 544)에 의하면, 협력적 거버넌스란 “하나 이상의 공적 기관들이 공공정책이나 프로그램을 입안 또는 시행하거나 자산을 관리할 목적으로 공식적, 합의지향적, 심의적인 집단적 의사결정 과정에서 비국가 이해당사자들과 직접 관계를 가지는 통치 편성”이라고 규정된다. 이들의 주장에 의하면, 이 정의에는 6가지 주요 기준이 강조되고 있다. 즉 협력적 거버넌스는 ① [공공정책이나 프로그램의 입안·시행 또는 자산 관리의 목적으로] 공적 기관이나 제도에 의해 제안하며, ② 참가자들은 [민간 기업이나 시민 등] 비국가적 행위자들을 포함하며, ③ 참가자들은 공적 기관에 대한 단순한 자문이 아니라 직접 의사결정에 임하며, ④ 공식적으로

조직되고 집합적으로 모임을 가지며, ⑤ 합의에 의한 의사결정을 목적으로 하며 (비록 합의가 실제 달성되지 않더라도), ⑥ 공공정책 또는 공공관리를 위한 협력에 초점을 둔다. 이들은 협력적 거버넌스의 개념을 다소 엄격하게 정의함으로써 사례들을 비교하는데 도움을 줄 수 있다고 주장한다. 이들이 제안한 협력적 거버넌스의 개념은 많이 인용되고 있지만, 어떤 이론적 배경을 가지고 제시한 것이 아니며¹⁾, 특히 협력적 거버넌스의 편성을 국가-제안적(또는 주도적)이라고 명시함으로써 국가중심적 거버넌스로 되돌아갈 위험을 안고 있다.

에머슨 등(Emerson *et al.*, 2012)은 협력적 거버넌스에 관한 통합적 모형을 개발하기 위한 연구에서, 협력적 거버넌스를 “다른 방법으로는 성취될 수 없는 공적 목적을 수행하기 위하여 공공기관들의 경계, 정부의 차원, 그리고/또는 공적, 사적, 시민적 영역을 가로질러 사람들을 구성적으로 결합시키는 공공정책 의사결정 및 관리의 과정 및 구조”로 정의한다. 이들은 이러한 개념 정의가 안셀과 가쉬(Ansell and Gash, 2008)의 정의보다도 더 광의적이라고 주장한다. 즉 이들의 개념규정은 협력적 거버넌스를 공식적이고 국가-제안적인 편성으로 한정시키지 아니하고 정부와 비정부 이해당사자들의 공식적 및 비공식적 다자간 회합이라고 서술한다. 이러한 개념 정의는 톰슨과 페리(Thomson and Perry, 2006, 23)가 협력적 거버넌스를 “자율적인 행위자들이 그들의 관계를 지배하는 규칙과 구조 그리고 그들이 함께 다루어야 할 쟁점들을 결정하거나 활동하는 방법을 만들기 위해 공식적·비공식적 협상을 통해 상호작용하는 과정”으로 정의한 것과 유사하다. 협력적 거버넌스는 공식적 및 비공식적 과정을 포함한다고 할지라도, 공공정책 및 이슈에 중점을 두고 공공적 가치를 추구한다는 점에서 다른 여러 유사한 개념들(예로 정책네트워크, 공사파트너십, 일반적 중재나 협상 등)과는 구분된다.

우리나라에서도 2000년대 후반부터 협력적 거버넌스의 개념을 원용한 연구들이 행정학이나 지역개발학 분야 등에서 다양한 주제들, 예로 사회적 기업, 커뮤니티 비즈니스, 도시농업 등이나 지역 간 연결도로 건설, 도시재생사업, 그리고 군사

시설이나 폐기물처리시설 등 혐오시설 이전이나 환경정비와 수질개선 사업 등을 대상으로 활발하게 전개되고 있다. 주재복 외(2011)의 보고서는 협력적 거버넌스의 개념을 재고찰하고 다양한 사례들(다양한 주체라기보다 지방자치단체와 지역주민, NGO, 또는 사회적 기업 간, 그리고 지방자치단체들 간, 및 지방자치단체와 중앙정부 간 사례들)을 분석하고 있다. 그러나 대부분의 연구들은 협력적 거버넌스에 관한 기본 개념과 모형을 전제로 국내의 경험적 사례를 분석하고 있으며, 이 개념을 이론적으로 깊이 있게 논의한 연구는 많지 않다.

협력적 거버넌스에 관한 개념적 연구 사례로, 이명석(2010)은 네트워크 사회의 도래로 민간부문의 다양한 구성원들이 참여하는 협력적 거버넌스의 중요성이 증대했으며, 이에 따라 공공성의 개념이 재구성되어야 한다고 주장한다. 공공성에 관한 기존 개념은 특정한 제도적 지위나 행동의 주체로서 정부와 관련하여 정의되었지만, 협력적 거버넌스에서 공공성은 단순히 공공부문이나 정부와 관련된 것이 아니라 공공가치의 실현을 목적으로 사회문제를 해결하기 위한 다양한 주체들의 집합적 행동이나 노력으로 정의된다(이명석, 2010, 44). 그는 협력적 또는 네트워크 거버넌스의 이론적 기반으로 창발성을 내재한 복잡계 이론을 도입한다(이명석, 2011). 그는 복잡적응계의 규범적 설명이 한계가 있음을 지적하면서, 이러한 한계를 벗어나기 위해 “정부는 복잡적응계로서의 네트워크 거버넌스가 바람직한 창발적인 특성을 나타낼 수 있도록 최선을 다해야 한다”고 주장하지만, 이러한 주장 역시 규범적이고 정부의존적이다.

협력적 거버넌스의 이론적 기반을 제시하기 위한 조철주·장명준(2011)의 연구는 기든스의 이론과 신제도주의의 틀을 통해 협력적 거버넌스의 구조화과정을 이해하고, 하버마스의 의사소통적 합리성의 틀을 통해 협력적 거버넌스의 이론적 본질을 파악하고자 한다. 또한 이들은 이러한 이론적 배경을 전제로 안셀과 가쉬(Ansell and Gash, 2008)의 연구 등을 재검토하여 갈등 해소를 위한 협력적 거버넌스 모형을 제시하고자 한다. 이들의 논의는 협력적 거버넌스에 관한 외국 문헌에서도 찾아보기 어려운 이론적 배경과 기반을 구축하고

자 했다는 점에서 의의를 가진다. 특히 (협력적) 거버넌스 개념은 행위자들과 이들에 의해 형성된 제도들에 관심을 가지지만, 실제 행위자들의 상호 행동이나 제도들이 사회적 구조로서 권력관계나 의미체계와 어떤 관계가 있는가에 대해서는 무시하는 경향이 있다는 점에서 구조-행위 간 변증법(즉 구조화이론)에 근거하여 협력적 거버넌스를 이론적으로 고찰한 것은 유의하다고 하겠다. 그러나 하버마스의 의사소통적 합리성에 근거하여 (협력적) 거버넌스의 본질을 파악하는 것은 이 개념을 지나치게 규범화하여 실제 작동하는 전략적 권력관계를 파악하기 어렵도록 한다.

물론 협력적 거버넌스 개념은 사회공간적 문제로 인한 갈등에서 이를 해결하기 위한 협력으로의 전환을 전제로 한다. 이러한 점에서 협력적 거버넌스는 이해관계의 대립관계를 전제로 한 다원주의나 적대주의(adversarialism)와 구분되며, 또한 폐쇄된 정책결정과정에서 공적 기관의 위계적 권력에 따른 일방적 결정에 바탕을 둔 관리주의와도 구분된다(Ansell and Gash, 2008). 또한 이러한 점에서 갈등적 거버넌스와 협력적 거버넌스가 구분될 수 있다(배응환, 2005; 주재복 외, 2011). 갈등적 거버넌스는 이해관계의 대립과 갈등에 대한 대응 방식으로 주로 논쟁과 항의, 시위 등이 동원되지만, 협력적 거버넌스는 이해당사자들 간에 공식적, 지속적 대화와 타협의 공간을 마련하고 서로 자신의 요구를 합리적으로 제시하고 상대방을 설득하여 자신의 이익을 관철하고자 한다. 이러한 점에서, “협력적 거버넌스에서도 이해당사자들이 상호적대적 관계에 빠지기도 하지만, 거버넌스의 목표는 적대적 관계를 협력적 관계로 전환하는데 있다”고 할 수 있다(조철주·장명준, 2011, 39). 그러나 역으로 적대적 관계에서도 집단들은 전략적

으로 상호이익을 위한 협력적 연대를 형성할 수 있다. 이러한 전략적 협력은 단순히 ‘임시변통적인’ 것이 아니라 현실에 만연되어 있기 때문에, 협력적 거버넌스를 하버마스가 제시한 ‘이상적 대화 상황’과 관련시키는 것은 협력적 거버넌스에 관한 이념형적 개념화라고 할 수 있겠지만, 현실적으로 보면 협력관계를 지나치게 규범화한 것이라고 할 수 있다.

이러한 점에서 협력이 실제 이루어지는 상황들을 고려해 볼 필요가 있다. 이명석(2010)의 연구에 의하면, 협력적 거버넌스에서 ‘협력’은 자율적인 행위자나 조직들 간 상호작용을 통해 기존의 조직적 경계와 정책을 초월하여 새로운 공공가치를 창조하는 과정으로 정의된다. 그러나 실제 협력은 다양한 차원에서 그 정도에 따라 여러 유형으로 구분될 수 있다. 예로 슉리번과 스킨처(Sullivan and Skelcher, 2002)가 제시한 바와 같이, 협력은 ‘비공식적이고 임시적인 느슨한 네트워크’에서부터 ‘단일 조직으로의 합병’에 이르기까지 여러 유형으로 분류될 수 있다(표 2). 협력에 관한 이러한 유형 분류는 지방정부(또는 행정구역)의 완전한 분절과 통합 사이에 다양한 협력관계가 가능함을 보여준다. 또한 협력은 권력 차원에서 강제된 협력과 자발적 참여에 의한 협력으로, 관여 수준에서 실질적인 협력과 형식적인 협력, 전략차원에서 긍정적이고 호혜적인 협력과 부정적이고 방어적인 협력, 목적 차원에서 공유된 목표 추구 협력과 경쟁적 목표 추구 협력 등으로 구분될 수도 있다(이명석, 2010, 32).

협력적 거버넌스의 개념은 이러한 여러 유형의 협력을 전제로 협력과정의 전개되는가에 관심을 가지도록 한다. 안셀과 가쉬(Ansell and Gash, 2008)는 협력적 거버넌스에 영향을 미치는

표 2. 협력의 정도에 따른 유형 구분

	비공식적 임시 협력	공식적 임시 협력			상설 기구 설립, 협력	단일 통합조직
		정보공유	공동 활동	기구 설립		
관리구조	가치관 공유, 신뢰 및 규범에 따른 자치	공동의 관심사에 대한 정보 공유, 문제 해결을 위한 공동 활동 및 한시적 협력 기구 설립			포괄적 규정을 통한 외부 통제기 관 설립	계층적, 획일적 통제
관계	네트워크	파트너십			연합	통합

자료 : Sullivan and Skelchar (2002, 43); 이명석 (2010, 32)에서 재인용 수정

주요 변수로 갈등/협력의 과거사, 이해당사자의 참여 인센티브/제약, 권력과 자원 불균형, 리더십, 제도적 설계 등 5가지를 제안하고, 협력적 과정의 내부 요소로 대면적 대화, 신뢰 구축, 과정에 대한 애착, 공유된 이해, 중간성과 등을 제시한다(그림 1-가). 에머슨 등(Emerson *et al.*, 2012)은 전체 사회체계의 배경, 협력적 거버넌스 레짐, 그리고 협력과정의 역동성으로 구성된 3층위(또는 차원)로 구성된 협력적 거버넌스의 통합적 모형을 제시하지만 아셀과 가쉬(Ansell and Gash)의 모형과 크게 다르지 않다(그림 1-나). 국내에서 이루어지는 협력적 거버넌스에 관한 경험적 연구들은 대부분 이들이 제시한 모형(또는 부분적으로 수정한 모형)을 인용하고 있다. 그러나 구조화이론과 의사소통적 합리성을 전제로 조철주·장명준(2011)이 제시한 모형은 규범적 성향을 내재하고 있지만, 협력적 거버넌스가 전개되는 과정을 구조와 행위 간 관계로 이해하고 있다는 점에서 새로운 모형으로 평가된다(그림 1-다). 그러나 이 모형에서 협력과정은 다른 모형들과 마찬가지로 거버넌스의 절차적 형식에서 규범적 과정을 강조하고 있을 뿐이고, 의제 설정이나 본질 파악, 대안 모색으로 이어지는 문제 해결의 실재적 과정을 간과하고 있다.

3. 거버넌스의 등장 배경

(협력적) 거버넌스 개념의 재고찰을 위해서는 이 개념의 내적 논리성이나 구성의 정교성에 대한 평가와 함께 이 개념이 현실 세계에서 등장하게 된 배경이나 실제 적용되는 과정과 그 효과에 대한 검토가 필요하다. 최성욱(2003)은 거버넌스의 개념과 이를 적용한 연구들을 평가하면서, “개념 적용의 혼란 및 남용과 더불어 개념화가 정교화되지 못한 상황에서 한국 사례들을 분석하려는 시도가 많이 많다”고 지적하면서, “거버넌스는 정말 좋은 것인가”라는 원초적 의문을 제기한다. 김시윤 외(2005)도 “기존 연구들은 경제행위자 간에 가지는 권력과 자원의 불균형을 고려하지 않고 동등한 경제행위자 간의 협력적 관계를 강조하는 경향”이 있음을 파악하고 “네트워크 거버넌스의 속성과 특성에 따라 부정적 효과를 가져올 수 있다”는 주장을 제기한다. 유사한 맥락에서 라미경(2009)은 “오

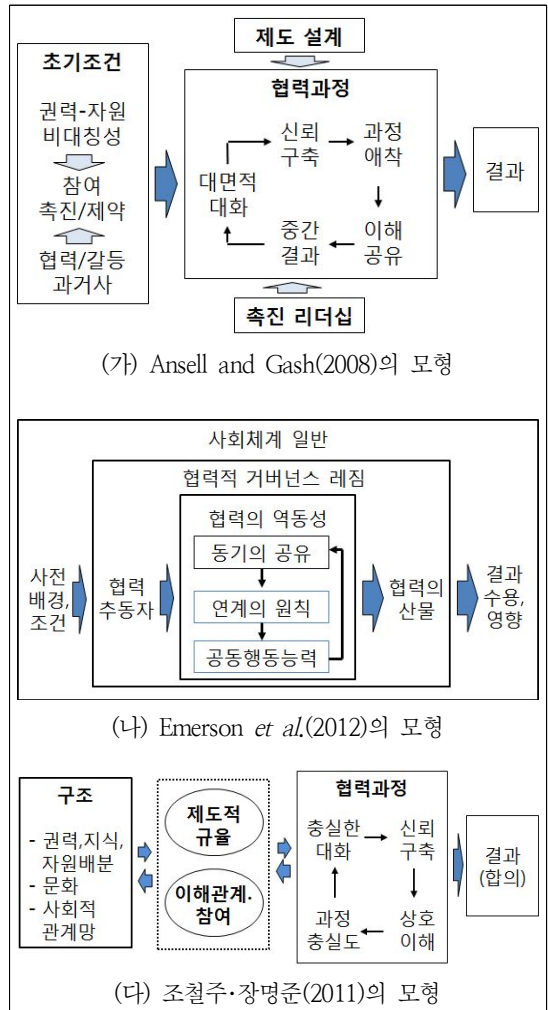


그림 1. 협력적 거버넌스 모형들

늘날 거버넌스가 시장의 실패, 국가의 실패에 효과적으로 대응하기 위한 대안으로 간주되고 있음에도 불구하고 거버넌스 메커니즘이 시장이나 위계적 권력을 대체하여 위기를 넘어서는 것이 아니라 거버넌스 자체가 실패로 귀결될 가능성이 상존하고 있다”고 서술하고, 따라서 “거버넌스를 신자유주의자나 제도주의자와 같이 낙관적, 이상적 관점에서 볼 것이 아니라 거버넌스를 비판적으로 조망하면서 그 한계를 극복하기 위한 방안 논의”가 필요하다고 주장한다.

거버넌스 개념과 정책에 대한 평가는 전반적으로 보면 두가지 유형, 즉 긍정적 입장과 부정적 입장으로 구분된다(Blanco, 2013). 우선 낙관적 긍정

정적 평가에 의하면, (네트워크 또는 협력적) 거버넌스는 기존의 관료적 (지방)정부의 위계성 또는 경직성과 시장 개혁에 의해 발생한 불균등을 동시에 극복할 수 있도록 하는 개혁 과정으로 인식된다. 달리 말해, 거버넌스는 ‘제3의’ 정치적 프로젝트, 즉 전후 포드주의적 축적체제와 관련된 국가 주도적인(케인즈주의적) 복지국가, 그리고 1980년대 공공부문의 개혁을 고취시켰던 시장지향적인 신자유주의적 이데올로기 양자에 대한 제3의 대안이라고 표현된다. 이러한 관점에서, 도시 네트워크 거버넌스의 가장 긍정적 결과는 도시문제에 대처할 수 있는 역량 증대, 그리고 지역사회 참여 촉진을 통한 민주적 정당성의 고양이라고 지적된다 (Newman, 2005; Stoker, 2004).

반면 부정적 비판적 입장에서 보면, 거버넌스의 등장은 신자유주의와 직,간접적으로 연계된다. 예로, 스윙거도우(Swyngedouw, 2005)는 거버넌스를 ‘점점 공고해지고 있는 신자유주의적 이데올로기 정치’에 뿌리를 두고 있는 것으로 비판한다. 이러한 이데올로기 정치는 “상이한 이해관계들 간 참여적 협상과 합의를 통해 신자유주의적 지구화를 거부할 수 없는 상태로 수용”하도록 한다. 달리 말해 거버넌스의 개념은 도시정치의 신자유주의화 과정에서 기존의 관료주의적 지방정치와 행정을 공격하면서 지방의 공적 서비스의 공급 독점을 제거하고 민간영역과의 협력을 통한 새로운 지방정치(또는 통치)로의 전환을 강조한다. 그러나 거버넌스는 신자유주의적 도시정치의 우월성을 반영하지만, 실제 도시정치는 경제적, 제도적 측면에서 도시 엘리트들 간 협력적 관계에 의해 지배되고 있다고 지적된다(Davies, 2011).

거버넌스 개념과 정책에 대한 이러한 상반된 평가는 대체로 거버넌스의 개념이나 이론적 기반에 대한 논쟁이라기보다는 거버넌스 담론과 정책이 현실 세계에서 어떠한 배경에서 등장하고 실제 어떤 효과를 가져오고 있는가에 초점을 두고 있다. 물론 거버넌스 개념의 내적 논리성이나 이론적 체계에 문제가 없는 것은 아니다. 예로, 최성욱(2003)은 거버넌스 개념 정의의 모호성 및 이 개념에 대한 맹목적 선호에 대한 문제점 지적 외에도 거버넌스의 구성 주체, 책임성, 그리고 토착화의 문제를 제기했다. 즉 거버넌스는 정부, 시장,

시민사회의 네트워크적 관리방식이라는 새로운 정체(또는 통치양식) 형성을 가정하지만, 네트워크 또는 제도를 하나의 실재로 간주될 수 있는가라는 구성 주체에 관한 의문이 제기될 수 있다. 또한 이와 같이 주체가 불확실한 네트워크 거버넌스에서 책임성에 대한 요구가 있을 때 계층적 거버넌스로 회귀가 불가피하다는 점이 지적될 수 있다. 그리고 네트워크의 이념적 토대는 사회적 신뢰(또는 사회적 자본)에 기초하지만, 참여문화(시민사회)가 성숙되지 않은 상황에서 정치적 무관심이나 냉소주의, 시민의 의무감 약화 등이 우려된다.

거버넌스 개념에 대한 이러한 문제점들은 대체로 공감할 수 있지만, 이러한 문제들은 개념적 모호성 뿐만 아니라 거버넌스 정책이 시행되는 현실의 사회정치적 배경과 관련된다고 할 수 있다. 사실 에머슨 등(Emerson *et al.*, 2012)은 협력적 거버넌스의 이론적 기원을 추적하면서, 1960년대 정부 간 협력에 관한 연구, 미국 연방제의 탄생으로의 소급, 집단이론과 이에 대한 이론적 반론과 진화, 죄수의 딜레마와 게임이론, 그리고 다양한 공동자원 관련 문헌 등을 꼽았으며, 또한 광범위한 공공행정 및 민주주의론, 지방정부간 관계와 네트워크이론 등 다양한 배경들을 떠올렸지만, 기원적 배경을 특정하지는 못했다. 이러한 점에서 보면, 거버넌스 개념과 정책은 이론적 근거를 가지고 등장했다기보다는 현실 사회정치의 변화에 기인한 것으로 이해된다. 즉 거버넌스 개념과 정책의 등장 배경으로 1970년대 이후 포괄적인 사회 전반적 변화(흔히 네트워크 사회의 도래로 불리는 변화)에서 구체적으로는 국가 및 지방정부의 역할 변화와 시민사회의 발달에 이르기까지 다양한 요인들이 거론되었다. 물론 이러한 요인들은 서로 관련성을 가지며, 또한 긍정적인 관점과 비판적 관점에서 평가될 수 있다.

거버넌스 개념과 정책의 등장 배경으로 우선 지적될 수 있는 요인은 1970년대 이후 서구 자본주의 경제의 침체와 이에 따른 시장메커니즘으로의 복귀를 들 수 있다. 예로 김정렬·김시윤(2003)은 거버넌스의 등장 원인들 가운데 서구 국가들(그리고 도시 및 지역들)이 1970년대 중반 이후 심각한 경기침체와 이에 따른 정부 수입의 감소로 재정위기에 봉착하게 되었고, 1980년대 대처와 레이건의

집권으로 본격화된 시장제일주의 사고가 확산되었다는 점을 우선 지적한다. 시장제일주의란 정부를 사회 문제의 해결보다 문제 그 자체로 인식하는 한편 시장을 통한 문제 해결을 추구하고자 하는 이념적 수렴을 의미하며, 흔히 신자유주의로 지칭된다. 그러나 거버넌스의 등장을 긍정적 관점에서 보는 연구자들 대부분은 이 요인을 거론하지 않는다. 반면 부정적 입장의 연구자들에 의하면, 국가 및 도시 정책의 신자유주의화 과정에서 기존의 (지방)정부 장치를 대체하여 도입된 새로운 형태의 (국지적) 거버넌스는 공사파트너십에 기반을 둔 ‘네트워크화된’ 거버넌스로, 새로운 공적 관리 전략(민영화, 지방적 서비스의 경쟁적 대립)을 동반한다고 주장된다(Brenner *et al.*, 2010).

거버넌스 등장의 또 다른 요인으로 지구지방화 과정과 국가 역할의 변화가 지적된다. 자본주의 경제의 지구지방화 과정에 관한 연구는 국가의 기능이 약화되거나 또는 지구적 및 지방적 차원으로 분산/확장된 것으로 이해한다. 국가의 기존 관료적 형태는 자본주의 경제의 지구지방화 과정에 제대로 조응하지 못함에 따라 새로운 거버넌스가 등장하게 되었다. 달리 말해, 협력적 거버넌스는 하향식 [정책] 시행의 실패와 조정을 위한 고비용과 정치화에 대한 대응으로 출현했다고 할 수 있다 (Ansell and Gash, 2008, 544). 특히 긍정적 입장에서 국가 역할의 약화는 그 동안 통치 대상으로 간주되었던 시민, 기업 등 민간부문과 지방정부의 성장을 가져왔고, 이에 따라 거버넌스는 공동체의 관리를 위해 국가 외에 다양한 행위자들의 참여와 책임을 증대시키도록 했다는 점이 강조된다 (Kooiman, 2002). 국가의 기능이 약화된 것이 아니라 변화했다는 점에서 보더라도, 국가 운영방식이 국가의 단일중심 통치양식에서 자율과 협력, 조정과 다원성을 강조하는 다중심적 분권양식으로 전환했다는 점으로 이해될 수 있다(최성욱, 2003, 112-113). 그러나 비판적 입장에서 보면, 이러한 지방정부의 역할과 통치양식의 변화는 결국 자본주의 경제의 지구-지방화 과정에 피동적으로 조응하는 것으로 간주된다.

거버넌스 등장의 세 번째 요인은 시민사회의 발달과 시민들의 사회정치적 요구 증대와 관련된다. 1960년대 후반 서구 사회에서는 노동운동 외에

다양한 영역들(예로, 인종, 주거, 교육, 환경, 젠더 등)에서 새로운 시민사회운동(이른바 신사회운동)이 전개되었다. 이에 따라 공식적 정부 영역 외에 시민사회에서 조직된 다양한 행위자들이 출현하였고, 이들에 의한 다양한 문제 제기과 해결을 위한 사회정치적 참여의 요구가 증대하게 되었다. 이 과정에서 정부가 다루어야 할 정치적 쟁점들이 복잡하게 노정되었을 뿐 아니라 정부가 이러한 이슈들을 다루는 유일한 행위자가 아니라는 인식이 확산되었다. 이와 같이 시민사회의 발달과 민주화는 공적 및 사적 영역 간 경계를 모호하게 하면서 새로운 문제 해결 및 통치 양식을 요청하게 되었다 (Stoker, 1998). 이와 같이 거버넌스 등장 배경을 시민사회 중심적 통치양식의 필요성으로 설명하는 것은 그 자체로 규범적 의의를 가진다. 그러나 비판적 입장에서 보면, 거버넌스란 국가가 책임지고 해결해야 할 사회공간적 문제들(특히 공공 재화와 서비스의 제공)을 시민사회에 전가하기 위한 방안으로 이해될 수도 있다.

(네트워크) 거버넌스의 등장 배경과 관련하여 끝으로 (그러나 앞서 3가지 요인들을 포괄하는) 논의될 수 있는 요인은 ‘네트워크 사회’의 도래이다. 네트워크 사회는 탈산업사회, 정보사회, 지식기반사회 등 다양한 이름으로 지칭되고 있는 1970년대 이후 서구사회의 전반적 변화과정을 의미한다. 특히 이 개념의 대표적 주장자인 카스텔(Castells)에 의하면, 네트워크 사회는 지식과 정부기술을 기반으로 한 정보적 발전양식의 등장과 이에 따른 사회적 상호작용 및 사회적 통제와 조정 양식의 변화를 의미한다(카스텔, 2003; 김경필, 2012). 즉 네트워크 사회에서 지식과 정보는 가속적으로 증식되고 이로 인해 정책 결정의 부분화와 전문화가 불가피하기 때문에, 사회문제의 해결을 위한 사회적 조정은 ‘중앙집권적 통제’에 의해서가 아니라 다양한 참여자들 간 목적지향적인 상호작용의 결과로 이루어진다고 주장된다. 즉 “네트워크 사회에서 요구되는 정부의 역할은 더 이상 인적 물적 자원과 프로그램을 관리하는 것이 아니라 다양한 사회구성원들이 보유하고 있는 자원을 동원하고 조직화하여 효율적인 방법으로 공공가치를 극대화하는 것”이라는 점이 강조된다(이명석, 2010).

네트워크 거버넌스의 등장을 네트워크 사회의

도래와 직·간접적으로 관련시키는 연구자들은 ‘네트워크’에 초점을 두고, 네트워크 거버넌스의 개념을 부각시키고자 한다. 카스텔에 의하면, 네트워크의 논리(또는 흐름의 논리)는 자기 확장적이고 모든 것을 포괄하며, 이에 따른 집합적 정체성을 함양하는 것으로 이해된다. 이러한 점에서 네트워킹은 상호 신뢰를 함양하며, 네트워크 거버넌스는 신뢰의 함양 정도에 효력을 발생한다(Thomson, 2003). 나아가 신뢰에 바탕을 둔 네트워킹의 발달은 시대적 전환을 상징하며, 네트워크의 논리가 구조의 논리를 대체하고 있음을 보여주는 것으로 간주된다. 그러나 현실 세계에서 네트워크는 상호 호혜적인 행위자들 간에 자연스럽게 형성되는 것이 아니라 특정한 이해관계를 가지는 행위자들의 다양한 목적에 따라 구축되며, 따라서 네트워킹이 어떤 신뢰를 함의하거나 스스로 가져다주는 것은 아니다. 뿐만 아니라 카스텔이 주장하는 지식 및 정보기술의 발달에 따른 네트워크(또는 정보)경제의 발달은 사실 20세기 후반 세계적 규모로 등장한 ‘신경제’, 즉 자본주의 경제의 신자유주의화 과정을 정당화시킨다고 비판될 수 있다(김경필, 2012).

4. 거버넌스 개념의 대안적 재구성

1) 네트워크 거버넌스에서 ‘헤게모니적 거버넌스’로

거버넌스의 개념과 정책이 비록 규범적 성향을 내재하고 있다고 할지라도, 신자유주의화 과정에서 추동된 전략의 핵심요소라는 비판은 거버넌스의 개념에 대한 대안의 모색을 요구한다. 네트워크 거버넌스 옹호론자들은 네트워크의 구축에 초점을 두고 국가, 시장, 시민사회의 변화를 설명하고자 하며, 나아가 네트워크의 논리를 거버넌스 체계로의 전환을 위한 기반으로 제시한다. 특히 이들은 기존의 자유주의적 통치체제나 신자유주의적 거버넌스 전략과는 달리, 위계적 정부나 무정부적 시장에 의존하는 대신 구성원들 간의 네트워크와 이에 함의된 신뢰를 배양하고자 한다는 점에서 나름대로 의미를 가질 수 있다. 그러나 네트워크 거버넌스 개념에 내재된 문제들 가운데 하나는 네트워크가 신뢰(또한 이와 관련된 공감, 호혜성, 협력, 책무성 등)를 당연히 보장하는가에 관한 의

문이다. 예로 로더스(Rhodes, 2007, 1246)는 거버넌스에 관한 관례적 구분에서 네트워크의 개념 자체가 신뢰에 바탕을 둔다는 점을 강조하면서, “만약 가격 경쟁이 시장 중심적 조정 메커니즘이며, 행정절서가 계층 중심적 조정 메커니즘이라면, 신뢰와 협력은 네트워크를 구축하는 핵심적 메커니즘”이라고 주장한다. 이와 유사하게 톰슨(Thompson, 2003, 40)은 만약 네트워크가 번창하려면, 일반화된 신뢰, 정직, 결속력이 어떠한 갈등 관계도 뛰어넘어야 하며, 또한 ‘공유된 공통적 목적’이 존재해야 한다고 주장한다. 그러나 개념 정의나 주장은 자기규정적이다.

신뢰에 기반한 네트워킹의 조건들은 카스텔의 네트워크사회 이론뿐만 아니라 사회자본론, 제도주의적 지역혁신론 등에서 명시적 또는 암묵적으로 전제된다(Davies, 2012). 이러한 이론들의 공통된 함의는 행위자들 간 어떠한 관계에서도 신뢰는 네트워크 거버넌스의 능률성을 위한 좋은 수단이 된다는 점이다. 그러나 네트워크 옹호론자들이 신뢰를 강조하는 것은 네트워크 거버넌스를 다른 양식의 거버넌스로부터 의도적으로 분리시키기 위한 것이며, 네트워크가 신뢰를 당연적으로 함의하고 있는 것은 아니라는 주장이 제기될 수 있다. 즉 네트워크는 흔히 문화적 동질성이나 일정한 이해관계를 가진 행위자들 간에 구축되며, 신뢰는 특정 목적을 실현하기 위한 수단이 될 수 있다. 네트워크 거버넌스에 관한 규범적 이론가들은 이러한 신뢰를 강조하고, 네트워크는 다양한 행위자 집단들 간에 친밀성과 신뢰를 함양할 수 있다고 주장한다. 네트워크는 분명 극도로 복잡하고 파편화된 사회에서 사회적 관계와 행동방식을 규정하는 기본적 양상이 되었다고 할 수 있다. 그러나 네트워크가 신뢰를 보장하며 거버넌스의 문제를 해결해 주는 것은 아니다.

이러한 네트워크 거버넌스에 대한 비판과 대안적 주장들은 ‘레짐이론으로의 복귀’, ‘메타 거버넌스’(meta-governance, 또는 ‘거버넌스들의 거버넌스’), 그리고 헤게모니 통치 개념 등을 포함한다. 우선 레짐이론(regime theory)으로의 복귀를 주장하는 이론가들은 ‘정부’에서 ‘거버넌스’로의 어떠한 전환도 부정한다. 이들 가운데 한 사람인 블랑코(Blanco, 2013)의 주장에 의하면, 첫째 네트워크 거버넌스

는 사실 새로운 현상이나 제도가 아니라 기존 통치과정에 이미 내포되어 있었으며, 둘째 현실 사회에서 거버넌스는 상이한 장소나 상이한 사회경제적 유형에 따라 매우 다양하게 편성되고 다양한 형태를 가짐에도 불구하고 이들을 모두 네트워크 거버넌스로 보편화하는 경향이 있으며, 셋째 거버넌스 이론은 특정 장소에서 정치경제적 구조와 국지적 정치 활동 간의 상호작용에 대한 관심을 무시하고 있다는 점이 지적된다. 첫 번째 주장과 관련하여, 네트워크가 정치행위나 통치방식에 개연적이지만 항상 존재하는 역사적 조건이라는 점이 지적된다(Stone, 2009; Davies, 2011). 그러나 네트워크 거버넌스는 국민국가의 기존 위계적 거버넌스와는 분명 다른 것으로 구분될 수 있다. 다른 두 가지 주장은 거버넌스 연구에 중요한 시사점을 제공한다. 즉 거버넌스에 관한 연구는 네트워크 거버넌스 옹호론자들이 주장하는 것처럼 거버넌스가 보편적이거나 규범적이지 아니하며, 특정 장소나 지역의 정치경제적 구조와 국지적 정치 활동 간 상호작용에 좌우된다는 점을 강조할 수 있다.

레짐이론으로의 복귀와는 달리, ‘메타거버넌스’론자들은 네트워크 거버넌스를 새로운 조정양식으로 인정하지만, 네트워크를 배양하기 위한 정부의 노력을 정치적 프로젝트와 규모 조정(scalar fix)을 위한 시도의 일부로 간주한다. 예로, 맥로드(MacLeod, 2001, 1153)는 거버넌스의 재규모화에 관한 연구에서 네트워크 거버넌스 개념은 “네트워킹과 호혜성의 비착취적인 수평적 관계”를 당연한 것으로 간주하는 경향이 있을 비판했다. 제습(Jessop, 2011)에 의하면, 자본주의의 다른 조정양식들(즉 시장 거버넌스와 위계 거버넌스)과 마찬가지로 네트워크 거버넌스 역시 일시적이고 취약하며, 실패하기 쉬운 것으로 간주한다. 나아가 제습은 현대 사회에서 시장, 위계, 네트워크 거버넌스의 혼합과 선택적 조정에서 국가의 역할을 강조하면서, ‘전략적 선택성’이라는 개념을 제시한다. 이러한 점에서 소렌슨과 토핑(Sorensen and Torfing, 2009)은 네트워크 거버넌스를 여러 양식들의 거버넌스들을 조정하는 거버넌스라는 점에서 ‘메타 거버넌스’라고 지칭했으며, 마쉬(Marsh, 2011)는 이러한 메타 거버넌스에서 정부의 역할이 여전히 핵심적이지만 어떻게 변화했는가를 분석하고자 한

다. 즉 국가의 실패를 해소하기 위해 대규모적으로 구축된 거버넌스에서 지시와 강제는 여전히 전략적 도구의 일부로 남아 있지만, 메타 거버넌스 국가는 그 이전의 국가 조정양식에 비해 훨씬 네트워크화되어 있을 뿐만 아니라 이러한 네트워크를 함양하고자 한다는 점이 강조된다.

이와 같이 메타 거버넌스론자들은 네트워크 사회의 도래(또는 네트워크 패러다임 자체)를 부정하지는 않는다. 맥로드는 현대 사회는 ‘네트워크의 시대’로 이행하고 있다고 주장하며, 이에 바탕을 둔 ‘성찰적 자본주의의 새로운 시대’를 인정한다. 네트워크 패러다임의 등장은 포스트모더니티의 시작을 알리는 것으로 이해되거나 또는 근대성에 함의된 체계적 분화를 관리하기 위한 시도로 묘사될 수 있다(Darbas, 2008). 즉, 복잡하고 파편화된 사회에서 네트워킹은 “직접적인 관료적 통제의 범위 밖에 있는 내포적이고 정보-공유적인 유연적 구조”에 바탕을 둔 통치의 유의하고 역동적인 매체로서 의미를 가지는 것으로 이해된다(Davies, 2012, 2689). 제습의 경우도 마찬가지로, 맥로드는 케인즈주의적 복지국가 이후에 등장한 스펀터적 작업장 국가를 네트워크에 기반을 둔 자기조직적 거버넌스 메커니즘의 조직자로 간주한다. 이들은 공통적으로 국가에 의한 네트워크의 함양은 ‘성찰적 자기조직’을 위한 조건들을 배양하기 위한 것으로 이해한다(Jessop, 2011, 246). 이러한 점에서 메타 거버넌스는 위계적 거버넌스의 영향(즉 거리를 둔 정부의 통제) 하에서 작동하는 새로운 조정양식, 즉 ‘정부 없는 거버넌스’가 아니라 ‘정부+거버넌스’(Jessop and Sum, 2005; Marsh, 2011, 41)로 이해되지만, 과거에 비해 시민사회의 참여를 더 강조하며 실제 참여의 폭이 커졌다는 특성을 보인다.

메타 거버넌스론이 네트워크 패러다임의 등장을 인정하면서 (네트워크) 거버넌스가 국가의 새로운 통치체제에 포섭되었다고 주장한다면, 그럼시 이론에 기반을 두고 ‘거버넌스에서 헤게모니’로의 전환을 주장하는 이론가, 예로 데이비스(Davies, 2012)는 레짐이론가들과 유사하게 네트워크 패러다임의 등장을 거부하면서 거버넌스는 이미 자본주의 국가의 통치체제에 내재되어 있다고 주장한다. 그에 의하면, 네트워크 거버넌스 옹호론자들은 수평적 네트워크를 강조하면서 위계(정부)를 그 배경으로

격하시키거나 무시하는 경향이 있으며, 이로 인해 강제의 매개물들이 관심 밖으로 밀려나게 된다. 즉 네트워크 거버넌스의 개념은 수평적 네트워크의 이데올로기적 규범성을 명시적 또는 암묵적으로 전파시킴으로써 위계 또는 강제의 역할을 과소평가하도록 한다. 그러나 실제 이러한 네트워크 거버넌스 개념의 등장과 정책적 함양은 기본적으로 '서구 신자유주의의 헤게모니 전략에서 핵심적 요소'가 된다. 이러한 점에서 거버넌스에 관한 연구는 네트워크의 속성과 효율성 그리고 위계와 네트워크 간 관련성에 관한 재고찰이 필요하며, 이를 위해 그람시의 '통합국가'와 '헤게모니' 개념 등이 유의하다고 주장된다.

그람시의 주장에 의하면, 헤게모니는 계급적 집단의 구체적 연합(즉 헤게모니 블록)에 의한 효과적인 사회적 리더십을 의미한다. 이들이 사회의 물질적 및 정신적 자원을 성공적으로 동원하여 경제적, 정치적 통합과 더불어 지적, 도덕적 통합을 달성할 때, 이념형적 헤게모니가 달성된다. '통합적 국가'(integral state)란 '정치적 사회'와 시민사회가 합쳐진 것으로, 정치적 사회는 강제적 힘에 의한 정부의 통치를 의미하며, 시민사회는 헤게모니적 리더십을 위한 투쟁이 이루어지면서 강제에 의해 더욱 강화되는 투쟁의 장을 의미한다. 즉 통합적 국가는 국가와 시민사회에 걸쳐 헤게모니를 위한 투쟁에서 뒤엎힌 통치 제도, 실천, 기술의 합을 의미한다. 이러한 그람시의 개념들은 한편으로 국가(또는 정부)를 (시민사회에 대해) 지시와 강제 기능만을 수행하는 것으로 이해하는데 반대하고, 국가장치를 '정치적 사회와 시민사회'의 합으로 이해하면서, 강제와 설득, 힘과 동의에 근거하고 있음을 이해할 수 있도록 한다.

이러한 그람시적 개념들에 근거하면²⁾, 데이비스(Davies, 2011)가 주장하는 것처럼, 네트워크 거버넌스에서 왜 위계적 강제가 지속되며, 이로 인해 규범성의 한계를 가질 수밖에 없는가를 이해할 수 있게 된다. 즉 네트워크 거버넌스는 헤게모니 정치(투쟁)를 본연적으로 내재하고 있으며, 따라서 거버넌스란 국가와 시민사회에 걸쳐 헤게모니를 추구하는 '헤게모니적 거버넌스'라고 할 수 있다. 헤게모니적 거버넌스는 거버넌스 내에 왜 협력과 대립이 공존하는가를 이해할 수 있도록 한다. 또

한 그람시의 '통합적 국가' 개념은 강제에 대한 국가의 독점권을 약화시키고 정치적 권력의 행사에서 다양한 세부영역들(시민사회 내 여러 집단들)이나 다규모적 층위들(세계적 층위에서 국지적 층위에 이르기까지)에서 작동하는 다른 장치들이나 조직과 실천의 필요성을 전제로 한다는 점에서, 헤게모니적 거버넌스는 '본연적으로 다원적이며 다규모적'이라고 할 수 있다. 따라서 도시 및 지역 수준에서 구축된 지방적 통치네트워크를 '통합적 국가'의 국지적 편성으로 이해할 수 있다.

뿐만 아니라 본 연구에서 제시하는 헤게모니적 거버넌스의 개념에서 가장 중요한 점으로, 그람시에 따르면, 국가가 힘에 의한 지배와 동의에 의한 헤게모니를 동시에 추구하는 이중적 태도를 취하는 이유가 자본주의의 모순적 정치경제의 변증법에 기인한다는 점을 알 수 있다. 즉 자본주의 국가가 자본 축적의 위기에 대응하기 점차 어렵게 됨에 따라, 시민사회에 설득을 통해 이를 미리 주시시키고 계급적 연합을 구축할 필요가 있기 때문이다. 그러나 그람시에 의하면, 헤게모니적 리더십은 강제에 의해 쉽게 무너질 수 있으며, 동의는 불안정하기 때문에 이에 대한 저항으로 반헤게모니적 운동이 전개될 수 있다. 달리 말해, '국가+시민사회'에서 형성되는 헤게모니적 거버넌스의 개념은 국가와 시민사회 간 관계가 어떻게 변화하는가를 이해할 수 있도록 한다. 즉 자본주의적 경제체제에 내재된 변동성과 이로 인한 급격한 위기 발생은 헤게모니적 리더십을 저해하기 십상이며, 이로 인해 협력적 거버넌스는 갈등적 거버넌스로 바뀌면서 저항운동이 시공간적 편차가 있긴 하지만 발생하여 국가와 시민사회 간 관계를 변증법적으로 재구성하게 된다.

2) 다중심적 거버넌스와 공유자원 관리

헤게모니적 거버넌스의 개념화에서 협력과 대립(저항)이 공존한다는 주장은 그람시의 개념들에 근거를 둘 수 있지만, 다원적이며 다규모적이라는 주장은 추가적인 이론적 기반을 요구한다. 이와 관련하여 협력적 거버넌스 개념에 내재된 기본적인 함의들 가운데 하나는 여러 의사결정 중심지를 가지는 사회공간적 체계, 즉 다중심성을 전제로 한

다는 점이 강조될 수 있다. 여기서 ‘다중심성’(polycentricity)이란 한정적이지만 자치적 권한을 가지면서 자율적으로 제정된 규칙들 하에서 작동하는 여러 의사결정 중심을 가지는 사회공간적 체계라고 정의될 수 있다. 이러한 다중심성의 개념은 1950년대 초 폴라니(M. Polanyi, 1951)에 의해 처음 논의되었고, 1960년대 이후부터 오스트롬부부(E and V. Ostrom)에 의해 체계화되면서, 행정학, 법학 등 여러 학문분야들과 특히 거버넌스와 관련된 연구에서 논의되고 있다. 세계적으로 저명한 칼 폴라니(K. Polanyi)의 동생인 마이클 폴라니는 표현의 자유와 법의 통치를 보존할 수 있는 사회적 조건들을 연구하면서 다중심성의 개념에 관심을 가지게 되었다(Aligica and Tarko, 2012). 그에 의하면, 과학의 성공은 엄격하게 정의된 방법이나 권위적 당국의 요구가 아니라 자유로운 연구 활동을 구성할 수 있는 연구자들의 ‘다중심적 조직’의 결과로 이해된다.

오스트롬 부부는 1960년대 미국 광역대도시(메트로폴리탄)지역에서 공공행정 개혁에 관한 논쟁(예로 학군이나 경찰 관할구의 합병 여부)에서 다중심성에 관심을 가지게 되었다. 당시 광역대도시 지역은 분리·중첩된 행정구역의 혼란으로 인해 효율적 행정이 불가능하기 때문에, 기능적으로 통합된 하나의 큰 지역사회가 되어야 한다는 주장이 있었다. 오스트롬은 이러한 주장에 반대하여, 도시의 공공 재화와 서비스의 적정규모는 그 특성에 따라 다르기 때문에 상호 중첩된 다원적 행정조직은 자연발생적이고 건전한 것이라고 주장했다. 즉 상이한 공공재화와 서비스의 제공은 상이한 규모의 행정구역을 필요로 하며, 이 과정에서 형성된 정부와 공공기관, 민간기업들 간 다양한 관계는 조직적 편제의 다양한 유형들을 통해 조정될 수 있다고 주장한다. 즉 “이들은 서로 경쟁적 관계로 이해하고 다양한 협약을 맺고 협동사업을 추진하며, 갈등 해결을 위해 공동기구에 호소하는 정도에 따라, 대도시지역의 다양한 정치적 관할권 단위들은 일관되고 예측가능한 상호작용 행동패턴으로 조화롭게 역할을 수행할 수 있다”는 것이다(Ostrom *et al.*, 1961; 안성호 2011, 66).

다중심성의 개념은 이와 같이 공적 재화와 서비스를 제공하는 행정구역 단위들을 통합하기 보다

는 분할된 상태에서 서로 경쟁과 협동을 통해 갈등을 조정해 나갈 수 있는 사회공간적 체계가 더 바람직하다는 점을 의미한다. 이러한 점에서 오스트롬은 단일중심 패러다임에 근거하는 전통적 행정을 비판하고 대안으로 다중심 패러다임의 우월성을 강조하는 민주행정이론을 제안했다. 이론화의 초기 단계에 오스트롬(Ostrom & Ostrom, 1971)은 정부의 정책이 관료적, 위계적, 단일중심적 권위에 의존하기 때문에 사회(공간)적 문제를 해결하기 보다는 오히려 ‘사회문제’ 그 자체라고 주장하고, 공공재의 제공에 영향을 미치는 다양한 의사결정 장치에 관한 이론, 즉 공공선택이론에 관심을 두었다. 그러나 오스트롬은 다중심적 체계를 특정 영역에서 서로 경쟁적으로 작동하는 상이한 의사결정 중심들의 존재만을 의미하는 것이 아니라, 권력, 통치, 가치, 개인적 태도 등 상이한 층위에서 이루어진 관계의 복잡한 체계로 이해함에 따라 다중심적 거버넌스의 개념으로 전환하게 되었다.

오스트롬의 다중심적 거버넌스의 개념은 공공서비스의 조달이 반드시 정부 조직에 의해서만 이루어지는 것이 아니라 정부 조직이나 시장 조직을 넘어선 다양한 방식을 통해 효율적으로 이루어질 수 있다는 전망에 근거한다. 오스트롬 부부는 다중심적 거버넌스체계가 단일중심체제보다 민주적일 뿐만 아니라 효율성 측면에서도 우월하다는 점을 5가지 이유로 설명한다. 즉 다중심적 거버넌스는 ① 공공서비스 사용자들의 탈퇴 압박으로 지방정부들 간 공공서비스 경쟁을 벌이도록 하며(경쟁), ② 주민에게 공공서비스에 대한 불만을 토로하고 시정을 요구할 수 있는 기회를 확대하며(발언권), ③ 주민과 지방공직자들에게 공공경제가 적절하게 작동하는데 필요한 ‘공적 기업가 정신’을 발휘하도록 고무하고(공공기업가 정신), ④ 주민이 공공서비스의 생산-소비자(prosumer)로 참여하는 민관 공동생산을 추구하며(민관 공동생산), 그리고 ⑤ 가외성(또는 중복성 redundancy)으로 정책실패를 촉진하고 정책오류로 인한 부작용을 최소화·국지화할 수 있다(Aligica and Boettke, 2009; 안성호, 2011). 특히 이러한 다중심적 거버넌스는 국지적 규모에서 더 적합하게 적용될 수 있다. 즉 “다중심거버넌스체제...에서 주민과 관료들은 지방적

지식에 쉽게 접근할 수 있고, 정책 변동에 신속하게 적응할 수 있으며, 다른 단위들의 경험으로부터 교훈을 얻을 수 있다. 광대한 지역에 하나의 정부만 존재하면, 그 정부가 외부 위협에 적절히 대처하지 못하는 것이 체제 전반에 치명적인 재난이 될 수 있다”(Aligica and Boettke, 2009, 157; 안성호 2011, 74).

오스트롬부부는 공적으로 제공되는 공공재와 이에 관한 다중심적 거버넌스 개념에서 나아가 공유자원의 문제에 관심을 가지고, 이에 내재된 상호 의존성과 이로 인한 사회적 딜레마의 본질을 논의하였다. 오스트롬은 잘 알려진 ‘공동목장의 비극’, 즉 공유자원의 사용자들이 자신의 사용에 따른 사회적 비용을 무시한 채 오직 개인적인 비용과 편익만을 고려하여 결국 자원 고갈 상황에 이르게 되는 문제에 주목한다. 일반적으로 공공재는 비경합성과 비배제성을 가지지만, 공유자원(공유재)은 비배제성이지만 경합성(즉 편익감소성)을 가진다. 이러한 공유자원의 특성으로 인해 자신의 이익을 추구하는 개인들의 합리적 선택이 사회적으로 ‘공유재의 비극’이라는 딜레마를 초래한다는 것이다. 이러한 상황에 대한 전통적 해결 방안은 흔히 정부의 개입이나 시장기제의 작동에 의존하지만, 오스트롬은 또 다른 길, 즉 지역공동체의 자치적 규칙 제정을 통한 해결 방안을 제시한다. 즉 ‘사유화’나 ‘국가의 강제’가 아니라 제3의 길로 공동체에 의한 자치적 자원관리가 가능하다는 점을 보여준다. 오스트롬이 2009년 노벨 경제학상을 받게 된 주요 저서, <공유의 비극을 넘어>는 세계 도처에서 나타나는 이러한 공동자원 관리의 성공과 실패의 사례들에 관하여, 공유재가 사용자들이 마련한 공동자원 관리제도와 의사결정 규칙 등을 통해 어떻게 관리되고 사용되는가를 고찰하고 있다.

이와 같이 다중심적 거버넌스와 관련하여 오스트롬의 연구는 첫째 광역대도시지역의 공공재화와 서버스의 공급과 배분에 있어 다중심적 거버넌스가 단일중심체제보다 더 효율적이며, 둘째 세계 도처에서 발생하고 있는 공유자원의 관리 문제를 시장(사유화)이나 국가(중앙집중적 관료 통제)가 아니라 지역공동체가 스스로 마련한 자치제도와 운영원리를 규명하고자 했다는 점에 의의를 가진다. 다중심적 거버넌스는 정부가 절대적 통치권한

을 가진다는 점을 부정하고, 권한의 분산에 따른 비효율성보다는 시민의 자치역량을 동원하여 지자체들 간 협력, 경쟁, 갈등 해결 등을 통한 사회공간적 문제들의 해결이나 조정능력을 향상시킬 수 있음을 보여준다³⁾(성민정, 2013, 56-7). 나아가 다중심적 거버넌스 개념은 고갈 위기에 처한 공동자원이 사유화나 정부규제가 아니라 지역공동체에 의한 자치적 제도와 운영규칙을 통해 효율적이고 민주적으로 관리될 수 있음을 보여준다. 나아가 오스트롬의 연구 성과는 ‘공유지의 비극’론이 가지는 한계를 넘어서 공유경제의 가능성을 보여줌으로써 ‘공유에 기초한 사회’를 활성화할 수 있는 기념비가 될 것이라고 평가되기도 한다.

그러나 오스트롬의 연구는 몇 가지 문제들을 여전히 남겨두고 있다. 첫째 오스트롬은 다양한 규모의 의사결정 단위들의 공존과 상호 경쟁/협력을 강조하지만, 이에 내재된 규모의 문제 또는 ‘규모의 정치’를 고려하지 않았다. 오스트롬(V. Ostrom, 1999)은 “대도시권을 효율적으로 통치하는 데는 대규모 단위는 물론이고 중소 규모 단위도 필요한 요소”라고 결론지우면서, 중소 규모 단위 사이의 관계를 어떻게 구축할 것인가라는 의문에 대해, “다양한 분야의 여러 요소가 독립적으로 움직이면서도 일반적 규칙 체계 안에서 서로 적응하면서 관계를 맺어나가는 다중심적 질서”를 해답으로 제안한다. 그러나 예로, 지구적 차원의 인구문제나 기후온난화와 같이 관련 당사자들이 아주 많아서 직접 협상이 불가능한 상황이라면, 오스트롬의 다중심적 거버넌스가 개념적으로 적용되기 어렵다. 또한 자본주의 경제의 지구화과정이나 중앙집권적 국가 정치가 강하게 작동하는 상황에서 소규모 공동체의 자치를 통한 공유재 문제의 해결방식이 실효성을 가질 수 있는가라는 의문이 제기될 수 있다(강은숙·김종석, 2013), 나아가 지구적 자본이나 국가 권력에 내재된 문제를 해결하기 위한 수단으로 지방적 거버넌스를 활용할 수 있음, 즉 ‘스케일의 정치’ 또는 ‘스케일 조정’(scalar fix)의 가능성을 간과하고 있다.

둘째, 오스트롬의 주장은 사실 민주적 의사결정보다는 법에 의한 통치를 더 강조하고 있다. 즉 다중심적 체제에서 어떤 누구도 권력의 정당한 사용에 대한 독점력을 가지지 않으며, 이러한 점에

서 “의사결정의 다중심성은 법의 통치 하에서 다중심성을 규정하는 의미 있는 형태”라고 해석된다 (Aligica and Tarko, 2012, 245). 결국 갈등 상황에서 어떤 선택을 한 개인들이 사회적 합의나 규칙을 준수하지 않을 때 법에 의한 제재가 불가피함을 시사하고 있다. 셋째, 오스트롬의 다중심적 거버넌스는 다른 유형의 거버넌스를 동시에 인정함으로써 혼란을 초래할 수 있다. 공유자원의 문제를 포함하여 사회공간적 딜레마를 해결하는 방안으로, 오스트롬은 다중심적 거버넌스를 강조하지만 시장이나 국가에 의한 조정양식, 즉 시장 거버넌스와 위계 거버넌스를 부정하지 않는다. 그러나 이들 가운데 어떻게 한 방식을 선택하거나 또는 여러 방식을 조합할 것인가에 대해 명확한 기준이 없으며 단지 상황변수에 따라 다르다는 점을 모호하게 제시하고 있다.

하비(2014, 152)의 해석에 의하면, 이러한 오스트롬의 다중심적 거버넌스 개념은 북친이 제시한 ‘리버테리언 자치체 연합’과 비슷하지만, “분권적 자치를 외치는 여타 급진적 제안과 마찬가지로 신자유주의의 함정에 빠질 위험이 있다”고 주장된다. 오스트롬(E. Ostrom, 2009)은 노벨상 수상 기념 강연에서 복잡한 경제시스템의 다중심적 거버넌스를 통해 시장과 국가를 넘어설 수 있음을 주장하면서, “공유자원이 광범위한 사회생태학적 시스템과 밀접한 연관이 있다면, 거버넌스 활동은 다층적 중첩적 구조로 조직”되어야 한다고 제시한다. 하비는 오스트롬이 제안한 ‘다중심적 질서’가 북친이 말하는 ‘리버테리언 자치체 연합’과 비슷한 것으로 평가한다. 그러나 하비에 의하면, 문제는 “다중심적 거버넌스 시스템이 실제로 어떻게 작동하는지를 이해하고 아울러 다중심적 거버넌스 시스템이 그 내부의 이질적 요소들을 은폐하지 않아야” 한다는 점이다. 만약 다중심적 거버넌스가 지방정부들 간 힘의 불균형을 무시 또는 은폐한다면, 다중심적 거버넌스에 바탕을 둔 “분권화와 자치는 신자유주의 때문에 벗어날 불평등을 한층 확대하는 주요 수단”이 될 수 있다.

오스트롬이 제시한 다중심적 거버넌스에 바탕을 둔 자치체는 급진주의적 성향을 가진다는 점이 인정된다. 그러나 “다중심주의나 그 밖의 분권화가 강력한 위계적 구속력과 적극적 집행 노력 없이도

온전하게 기능”할 것이라고 믿기 어렵다(하비, 2014, 152~153). 여기서 다중심적 거버넌스와 위계적 강제가 혼재하는 그림자적 헤게모니 거버넌스를 확인할 수 있다. 북친은 이러한 점에서 리버테리언적 지방자치주의(즉 다중심적 거버넌스)의 어젠다는 무의미해지기 십상이라고 주장하고, 그 대안으로 ‘연합주의를 제안한다. 연합주의란 직접민주주의 방식으로 운영되는 자치체 회의가 정책 결정의 근간 구실을 하는 네트워크를 의미한다. 북친에 의하면, “자치체 회의 연합회의회는 읍·면·동·시·군·구·군민사회 등을 서로 연결해주는 연합 네트워크를 만들 때 필요한 수단이다. 이에 따라 권력은 위에서 아래로 내려가는 것이 아니라 아래에서 위로 올라간다”는 점이 강조된다(Bookchin, 1992; 하비, 2014, 155 재인용). 그러나 다중심성 또는 네트워크가 그 자체로 아래로부터 역량 강화를 보장하는 것은 아니다. 하비에 의하면, 오스트롬이 제안한 다중심적 거버넌스에 의한 ‘다양한 수단의 풍부한 조합’이 의미를 가지지만, 이러한 조합은 주어지는 것이 아니라 만들어내야 하는 것이라고 주장된다. 마찬가지로 북친이 주장하는 연합주의적 네트워크 역시 자치체들 간에 단순한 연계만으로 주어지는 것이 아니라 아래로부터 만들어내야 하는 것이라는 점이 강조된다.

5. 영남권 지역발전의 과제와 협력적 거버넌스

우리나라에서 거버넌스 개념이 등장한 것은 1990년대 초반이지만, 본격적으로 논의되면서 정책적으로 반영되게 된 것은 대체로 1990년대 후반 이후라고 할 수 있다. 1990년대 지방자치제가 본격화되면서, 도시 및 지역의 지방정부들은 (최소한 형식적으로) 중앙정부에 대한 상대적 자율성을 가지고 다양한 정책들을 입안·시행할 수 있게 되었다. 특히 1990년대 후반 이후 2000년대 중반 사이 상대적으로 민주적인 중앙정부의 등장은 다양한 지역적 규모에서 발생하는 많은 사회공간적 이슈들에 대한 의사결정과 문제 해결 방안으로 정부(중앙 및 지방)와 시민사회가 참여·협력하는 다양한 유형의 거버넌스를 구축할 수 있도록 했다. 이러한 거버넌스의 구축에 따른 문제 해결방안의 모

색은 다양한 성공/실패 사례들을 통해 확인될 수 있다. 그러나 이러한 과정에서도 중앙정부와의 관계에서 보면 지방정부의 권한은 아직 미흡하고 이에 따라 더 많은 자율성과 권한이 지방정부에게 이양되어야 한다는 주장도 제기되고, 시민사회의 역량이 여전히 미흡한 상황에서 거버넌스를 통한 문제 접근은 정부의 위계적 관리를 은폐하거나 정당화시켜 주는 역할을 한 것으로 비판되기도 한다.

그 동안 우리나라에서 시행되었던 거버넌스 정책은 중앙정부가 여전히 막강한 권한을 가지고 지방정부를 통제하고 있다는 점과 더불어 1990년대 이후 본격화된 신자유주의화 과정과도 내재적인 관련성을 가진다. 1990년대 전반부 김영삼정부에 의해 도입되게 된 신자유주의화 과정은 IMF 외환위기 이후 세계금융자본에 의한 외적 강제에 의해 사회 전반으로 확장·만연하게 되었다. 특히 이러한 신자유주의화 과정은 도시 정치와 거버넌스에도 많은 변화를 동반했으며, 이에 따라 지방정부의 역할은 ‘관리주의’에서 ‘기업주의’로 전환하게 되었고, 기업주의적 지방거버넌스를 구축하도록 했다(최병두, 2012, 제2장). 즉 지방정부뿐만 아니라 다양한 사적 및 준공적 행위자들을 포함한 지방적 정치활동의 네트워크가 구축되어, 도시 및 지역 발전을 명분으로 다양한 개발 프로젝트들을 수행하고자 했다. 이러한 신자유주의적 또는 기업주의적 개발 프로젝트들은 민간자본 또는 공사와 트너십(또는 민관협동, 제3섹터 등)에 의해 실행되면서, 이를 정당화하는 각종 위원회, 네트워크 또는 개발연대(협력)가 조성되었다. 이러한 지방적 거버넌스들은 지역 개발과 자본 유치, 그리고 ‘기업하기 좋은 도시’의 이미지를 제고하기 위해 동원되었고, 시민사회의 대표자들이나 시민단체들이 이 과정에 참여하지만, 실제 이들의 참여와 의견 반영은 제한적이었다.

그러나 거버넌스의 개념과 정책적 시행과정에서 확인되는 여러 한계에도 불구하고, 네트워크 또는 협력적 거버넌스는 무정부적인 것처럼 보이지만 실제 자본에 의해 지배되는 시장 거버넌스나 중앙집권적으로 권력을 독점하는 국가에 의해 주도되는 위계적 거버넌스에 비해 훨씬 더 규범적이고 실질적인 효율성을 가질 수 있다. 이러한 점에서 거버넌스의 개념이나 정책이 정부의 신자유주의적

전략을 위한 명분으로 동원될 수 있는 위험성을 차단하면서, 실제 시민사회의 입장에서 실현될 수 있는 방안들이 강구되어야 할 것이다. 특히 우리나라는 권위적 국가 권력의 중앙집중화 및 시장지향적 신자유주의화와 더불어 수도권과 비수도권 간의 지역불균등발전은 지방(지방정부와 지방 시민사회)들 간 협력적 관계의 구축을 통해 광역적 지역발전을 추구하는 새로운 협력적 거버넌스의 구축을 요청하고 있다. 달리 말해, 비수도권 광역지역들이 안고 있는 주요 과제들을 확인하고, 시민사회 중심의 협력적 지방거버넌스의 구축을 통해 이들을 해소하기 위한 방안의 모색은 중앙정부의 단일중심적 강제적 조정과 신자유주의화에 의해 추동되는 시장메커니즘에 의한 무정부적 조정에서 벗어날 뿐만 아니라 지역불균등발전의 한계를 탈피하고 권역의 자율적 발전을 추구할 수 있도록 한다.

영남권 지역은 1980년대까지 수도권과 더불어 사회경제적 발전의 한 축을 이루었지만, 그 이후 수도권의 재집중화 경향으로 인해 심각한 경제침체를 겪고 있으며, 또한 이와 직·간접으로 관련된 여러 과제들을 안고 있다. 영남권 지역 내에 협력적 거버넌스를 통해 해결해 나가야 할 사안들은 매우 많겠지만, 주요한 사례들로 동남권 및 대경권 경제협력, 마산-창원-진해시의 행정구역 통합, 영남권 국제공항 입지 선정, 그리고 대구에서 구미지역으로(또한 부산에서 진주지역으로) 상수원 취수장 이전 문제 등을 들 수 있다. 이 과제들은 그 속성이나 발생의 규모 그리고 관련된 행위자들의 특성이 서로 다르지만, 기본적으로 지방정부들 간 협력적 거버넌스의 구축을 필요로 한다고 할 수 있다(표 3).

동남권 및 대경권 경제협력을 위한 거버넌스는 이미 구성·상설화되어 있는 상황이며, 이를 통한 경제적 이해관계의 실현 가능성이 높은 것처럼 보인다. 그러나 이러한 경제협력의 주체인 지자체들은 행정구역의 분할에 따른 상이한 산업정책과 관련된 제도로 인해 협력적 거버넌스의 작동이 상대적으로 느리게 진행되고 있다. 반면 기존에 분리되어 있었던 마산, 창원, 진해시의 행정구역 통합은 공공서비스의 제공이나 여타 지역 문제들의 해결을 위해 행정구역을 통합하는 것이 더 효율적이라

표 3. 영남권 협력적 거버넌스와 지역발전의 이슈 사례

구분	사례 주제	주요 내용
지역 간 경제 협력	동남지역 광역경제권 발전	부산-울산-경남지역의 네트워크 도시화와 산업클러스터를 촉진하기 위한 동남권 광역경제발전위원회의 구성을 통한 협력적 거버넌스의 의의와 한계
	대구-경북 경제자유구역 조성	다른 경제자유구역들에 비해 내륙에 위치한 대구경북경제자유구역의 조성과 발전을 위한 대구시와 경북도 간 협력의 전개과정 및 전망과 주요 과제
행정구역의 통합	(구)마산-창원-진해 행정 구역 통합	분리되어 있었던 마산, 창원, 진해시의 행정구역 통합 과정과 이에 따른 기대효과 및 한계 (통합 전후 공공서비스 전달체계의 비교와 통합 후 지역 간 갈등과 해소 방안 등)
인위적 공공재의 입지 결정	영남권 국제공항 입지 선정	중앙정부의 의사결정을 전제로 한 영남권 신국제공항의 입지 선정에 따른 경제적 이해관계와 공항 유지를 통한 도시 및 지역 발전을 둘러싼 부산/대구 및 경남북 간 갈등
자연적 공유재의 사용 입지 이전	대구시 상수원 취수장 이전	낙동강 수질오염에 대한 우려로 대구시의 낙동강 강장취수장을 구미공단 상류 지역으로 이전하는 계획을 둘러싼 갈등과 이의 해소를 위한 민간협의체 구성의 의의와 한계

는 점을 전제로 하고 있다. 따라서 행정구역의 분할, 즉 다중심성을 전제로 구성되는 협력적 거버넌스의 연구 대상이 아니라고 할 수 있지만, 실제 통합 정부 공공서비스 전달체계의 비교 및 통합 후 기존 지역들 간 갈등과 해소 방안들에 관한 분석은 협력적 거버넌스의 타당성을 역으로 입증하기 위해 필요한 연구라고 할 수 있다.

영남권 국제공항 입지 선정 문제는 공항 입지에 따라 도시 및 지역발전 전망이 완전히 달라진다는 점에서 부산과 대구 및 경남북 지역 간 첨예한 갈등을 드러내고 있다. 대구시 상수원 취수장의 구미지역 이전 문제(또한 매우 유사한 상황으로 부산시 상수원 취수장의 진주지역 이전 문제) 역시 낙동강 수자원 이용 및 수질 오염 그리고 이전에 따른 지역개발 규제로 인해 대구와 구미시 간 심각한 갈등을 안고 있다. 영남권 국제공항 입지 선정 문제는 첨예한 갈등으로 인해 국가 개입에 의해서만 해결될 것처럼 보이지만 보다 바람직한 해결책은 협력적 거버넌스를 구축하는 것이라고 할 수 있다. 반면 대구시의 상수원 취수장 이전 문제는 갈등의 수준이 상대적으로 낮고, 각 이해당사자들이 어떤 목적에서든 참여하는 협력적 거버넌스가 구축되어 있는 상황이다.

이와 같이 영남권 지역이 안고 있는 이러한 과제들은 매우 상이한 영역에서 상이한 이해관계로

인해 발생한 것이지만, 기본적으로 지방들 간의 협력적 거버넌스의 구축을 통해 해결해야 할 문제라고 할 수 있다. 그러나 협력적 거버넌스가 어떠한 과정을 통해 구축·운영된다고 할지라도, 협력 과정은 순전히 규범적 의미의 협력이라기보다 각 지방의 개별적 이해관계 실현을 어느 정도 반영하고 있다. 즉 협력과정은 추구하는 목적에 따라 개별 이해관계 실현을 위한 전략적 협력, 상호 이해관계의 실현을 위한 호혜적 협력, 공통의 이해관계를 실현하기 위한 공동체적 협력으로도 구분될 수 있다(표 4). 협력과정에 관한 이러한 유형 구분은 협력적 행동이 호혜적이거나 공동체적일 수 있지만, 전략적일 수도 있음을 보여준다. 예로, 대구시 취수장 이전문제 해결을 위한 민간협의체의 구성과 운영은 대구시와 구미시가 대등한 관계로 공무원과 시민단체 대표들을 참여시키면서 합리적 대화를 통해 문제 해결에 접근하는 과정을 보여준다는 점에서 외형적으로는 전형적인 협력적 거버넌스의 형태라고 할 수 있다. 그러나 실제 이 협의체는 구미시가 취수원 이전을 반대하기 위한 전략적 수단으로 제안하여 구성되었다는 점의 협력적 거버넌스의 취지와는 전적으로 반대된다고 할 수 있다(비록 협의체의 운영 결과로 어떤 합의가 도출될 수 있을지 모르지만).

그러나 어떠한 경우라고 할지라도, 지방 내에서

표 4. 협력의 목적에 따른 유형 구분

구 분	비협력	전략적 협력	호혜적 협력	공동체적 협력
협력의 성격	개별적 이해관계의 실현을 위한 개별적 추구	개별적 이해관계의 실현을 위한 협력	상호 공동의 이해관계의 실현을 위한 협력	공동의 가치와 이해관계의 실현을 위한 협력
경쟁/협력 정도	경쟁 강 ←			→ 강 협력

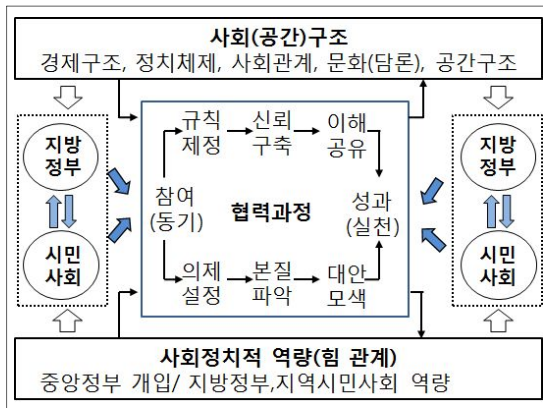


그림 2. 협력적 거버넌스의 대안적 모형

또는 지방들 간에 발생하는 문제를 해결하기 위해서, 중앙정부의 개입이나 시장 메커니즘에 의존하기 보다는 지방정부와 시민사회가 상호 협력을 통해 자율적 역량을 강화할 수 있는 협력적 거버넌스의 구축이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 이러한 점에서, 협력적 거버넌스에 관한 기존 모형을 고려하여 대안적 모형을 제안하면, <그림 2>와 같다. 대안적 모형을 설정할 때 특히 고려되어야 할 점으로, 첫째 공식적 의제가 설정되고 행위자들 간 협력과정이 이루어지는 배경으로서 사회공간적 구조와 실제 각 행위자들이 동원할 수 있는 사회정치적 역량(즉 힘 관계), 둘째 협력적 거버넌스에 참여할 집단뿐만 아니라 협력과정에 참여하는 대표자들의 선출(대표성 여부) 방식, 셋째 협력과정에서 절차적 과정(즉 규칙제정, 신뢰구축, 이해 공유 등)뿐만 아니라 실제 의제에 대한 접근(의제설정, 본질 파악, 대안 모색) 정도, 넷째 협력의 성과로서 실천(단순한 합의가 아니라)과 이에 따라 사회공간적 구조와 사회정치적 역량에 미치는 효과(영향) 등이 포함되어야 할 것이다.

협력적 거버넌스의 개념이나 모형을 지방정부 간 협력관계에 적용하고자 할 때, 추가적으로 유

의해야 할 사항들이 있다. 협력적 거버넌스는 기본적으로 “다양한 조직 간의 수평적 협력을 통하여 문제를 해결하는 과정”이라는 점에서, 다양한 조직의 한 유형으로 지방정부들 간 또는 중앙정부와 지방정부 간 관계에도 적용될 수 있다(임순미, 2006; 김순은 외, 2009 등). 이러한 지방정부들 간 협력적 거버넌스는 기존의 통제(중앙정과 지방정부 간) 또는 경쟁(지방정부들 간) 중심의 수직적 또는 분절적 관계에서 네트워크 중심의 수평적 협력적 관계로 전환할 수 있도록 한다. 이러한 협력적 거버넌스는 일정 권역 내에서 발생하는 사회공간적 문제를 관리하거나 또는 공적 재화와 서비스를 제공할 목적으로 정부 및 비정부 조직들의 자발적 결합으로 이루어질 수 있다(Nelles, 2013). 그러나 지방 간 협력적 거버넌스는 기본적으로 지방정부나 공적 기관이 주도하면서, 비정부 행위자들의 참여는 때로 무시되거나 보조적 역할로 한정되기도 한다. 특히 지방정부들 간 갈등이 이해관계의 지역적 대립으로 나타날 때, 한 지역의 지방정부와 시민사회의 이해관계는 동일시되면서, 협력적 거버넌스에 참여하는 시민사회 대표자들도 당연히 해당 지방정부의 입장을 대변해야 하는 것으로 인식될 수 있다.

그러나 협력적 거버넌스를 지방들 간 관계에 적용하고자 할 경우, 우선 중앙정부와 지방정부, 또는 광역 지방정부와 기초 지방정부 간 스케일의 문제를 필수적으로 고려해야 한다. 물론 상이한 스케일의 공적 기관들이 대등한 관계로 지역발전과 관련된 특정 사안에 접근하기 위해 네트워크를 구성하고 문제 해결을 위한 협상을 전개할 수 있을 것이다. 그러나 실제 이러한 정부들 간 협력적 거버넌스는 정부기능의 다규모화에 따른 기능적 결합으로 이해되어야 한다. 둘째, 지방 간 협력적 거버넌스는 지방정부들 간 협력관계뿐만 아니라 지역 내 지방정부와 시민사회 간의 협력관계, 즉

이중적 협력관계를 전제로 한다. 거버넌스의 개념에 합의된 바와 같이 협력적 지방거버넌스는 지방정부에 주도되는 조정이나 통치 양식이 아니라 지방정부와 자율성을 가지는 지역 주민들이나 지역 사회 대표자들 간 수평적 관계를 의미한다. 따라서 지방들 간 협력적 거버넌스는 지방정부들 간 협력관계뿐만 아니라 해당 지방 내에서 또 다른 차원의 협력관계, 즉 지방정부와 시민사회 간 협력적 거버넌스를 전제로 한다.

지방들 간 협력적 거버넌스 개념과 모형의 재구성에 있어 끝으로 그러나 가장 중요하게 고려되어야 할 점은 거버넌스가 신자유주의의 함정에 빠지지 않도록 적절한 이론적 기반을 찾아내는 작업이라고 할 수 있다. 이를 위해, 그람시의 이론에 바탕을 두고 협력적 거버넌스는 규범적 의미의 참여와 대화, 상호신뢰와 협력으로 구성·운영되는 것이 아니라 전략적 동기와 참여, 상호 경쟁 속의 협력을 전제로 하고 있다는 점이 강조될 수 있다. 또한 오스트롬의 주장에 따라, 협력적 거버넌스는 협력을 위한 네트워크의 구축과 자율성을 가지는 행위자들의 다중심성을 전제로 한다는 점이 부각될 수 있다. 이러한 이론적 기반들과 더불어, 협력적 거버넌스는 네트워크 구축과 운영을 통한 신뢰와 이해의 공유에 바탕을 둔 협력과정뿐만 아니라 협력적 상호관계를 뒷받침하는 물적 토대의 구축이 필요하다는 점이 강조되어야 한다. 특히 지방들 간 협력적 거버넌스가 발달하기 위해서는 해당 지역들 간 경제적 상호보완성(분업관계)이나 물적 인프라(교통 및 정보통신망 등)의 구축이 무엇보다 중요하다. 이러한 점에서 협력적 거버넌스의 개념은 최근 관심을 끌고 있는 네트워크도시론의 재구성적 결함을 통해 보완될 수 있을 것이다(최병두, 2015).

6. 결론

거버넌스는 시민사회를 중심으로 정부와 시장과의 교류 네트워크를 통해 새로운 사회정치적 질서를 구축하기 위한 협력적 관계를 전제로 한다. 이러한 점에서 협의의 거버넌스 또는 네트워크 거버넌스는 기본적으로 협력적 거버넌스를 의미한다. 그러나 협력적 거버넌스를 좀더 엄격하게 정의하

면, 공적 및 사적 행위자들이 공공 재화와 서비스의 제공이나 여타 사회공간적 문제들을 해결하기 위하여 일정하게 설정된 규칙 하에서 대화와 협력을 통해 의사를 결정하고 이를 시행해 나가는 과정이라고 할 수 있다. 이러한 협력적 거버넌스의 개념은 사회공간적 문제로 인해 발생하는 갈등에서 문제 해결을 위한 협력으로의 전환을 추구하고, 또한 구체적으로 협력과정이 절차적 및 실재적으로 어떻게 전개되는가에 대 관심을 가지고 분석하도록 하고, 또한 (지방)정부와 시민사회 간 관계뿐만 아니라 지방(정부)들 간 관계를 분석하거나 촉진하도록 한다. 특히 지방 간 협력적 거버넌스는 이중적 협력관계, 즉 지방정부들 간 협력과 각 지방 내 정부기관과 시민사회 간 협력관계의 구축을 전제로 한다.

이러한 거버넌스(그리고 한정적 수식어를 가지는 여러 유형의 거버넌스)의 개념은 기본적으로 무정부적 시장과 위계적 정부의 한계를 극복하기 위한 제3의 길로 강조되며, 시민사회 중심의 참여와 대화, 신뢰와 협력 등에 바탕을 두고 구성·운영된다는 점에서 강한 규범성을 내재하고 있다. 그러나 실제 시장, 국가, 그리고 시민사회의 행위자들 간에는 불평등한 권력 관계가 존재하며, 따라서 이들 간 네트워크가 구성된다고 해서 신뢰와 협력이 자연적으로 구축되는 것은 아니다. 이러한 점에서 거버넌스의 개념에 내재된 규범성은 실제 거버넌스의 구성과 운영과정에서는 제대로 실현되지 않을 뿐만 아니라, 오히려 자본과 국가 권력의 신자유주의적 전략을 정당화하기 위한 수단으로 동원되는 경향이 있다. 이러한 점은 거버넌스의 개념과 정책이 등장하게 된 배경에 대한 평가에서도 확인될 수 있다.

하지만 시민사회 중심의 거버넌스는 분명 시장 중심적 또는 국가중심적 거버넌스에 비해 훨씬 효율적이며 민주적이라고 할 수 있다. 따라서 협력적 거버넌스의 개념에 내재된 규범적 성향 자체를 부정할 필요는 없을 것이다. 이러한 점에서 거버넌스 개념을 완전히 폐기하기보다는 비판적으로 재구성하는 것이 더 바람직할 것이다. 우선 협력적 거버넌스 개념의 핵심 구성 요소인 ‘협력’을 순전히 규범적 성향을 가지는 것으로 개념화하기보다는 다양한 전략적 관계 속에서 이루어진다는 점

을 인식할 필요가 있다. 또한 협력적 거버넌스의 구성·운영·결과에 관한 모형에서 외적으로 구조적 배경에 관한 고려와 더불어 협력의 절차적 과정뿐만 아니라 실제적 과정에 대한 분석이 이루어져야 할 것이다.

협력적 거버넌스 개념의 재구성을 위하여 다양한 이론들이 고려될 수 있지만, 특히 그람시의 헤게모니 및 통합국가의 개념과 오스트롬의 다중심성 개념이 유의한 것으로 고찰되었다. 즉 협력적 거버넌스의 구성과 운영은 기본적으로 정부와 시민사회가 결합된 영역에서 동의와 저항이 동시에 전개되는 헤게모니 투쟁으로 이해되며, 이를 지칭하기 위하여 헤게모니적 거버넌스라는 용어가 제시될 수 있다. 협력적 거버넌스는 또한 자율적 의사결정 주체들로 구성된 다중심성(그리고 다규모성)을 전제로 한다는 점에서 다중심적 거버넌스로 이해되며, 공적 재화나 서비스의 제공뿐만 아니라 공유재의 관리에 있어서도 민주적이며 효율적이라고 주장될 수 있다. 그러나 다중심적 거버넌스라고 할지라도 이러한 규범성이 보장되는 것이 아니라 실천적 투쟁을 통해 만들어나야 한다는 점이 강조된다. 또한 지방들 간 협력적 거버넌스가 발달하기 위해서는 해당 지역들 간 경제적 상호보완성(분업관계)이나 물적 인프라(교통 및 정보통신망 등)의 구축이 무엇보다 중요하다고 하겠다.

주

- 1) Ansell and Gash(2008)는 협력적 거버넌스에 관한 개념 규정과 모형 개발이 다양한 정책분야들에 걸쳐 협력적 거버넌스에 관한 137개 연구사례들을 검토한 결과로 제시된 것임을 밝히고 있다.
- 2) 사실 메타 거버넌스 주창자들 중 일부(예로 Jessop and Sum, 2005; Marsh, 2011 등)는 그람시의 이론에 근거를 두고 있다. 즉 이들에 의하면, “그람시는 포괄적 의미에서 국가장치를 ‘정치적 사회+시민 사회’로 분석하고, 국가 권력을 ‘강제에 의해 무장된 헤게모니’를 포함하는 것으로 이해한다. 우리는 그람시에 따라, 국가 장치를 ‘정부+거버넌스’에 바탕을 둔 것, 그리고 ‘계층의 그늘에서 거버넌스’를 행사하는 것으로 서술할 수 있다”(Jessop and Sum, 2005, p.368). 그러나 데이비스는 이들이 그람시 이론을 동의와 강제를 변증법적 방식으로 해석하지 않고 강제를 과소평가했다고 지적한다. 즉 그의 지적에 의하면, 그람시는 “헤게모니적 리더십이 강제력을 대체하거나 강제가 그늘에만 한정될 수 있다고 주장하

지는 않는다. 대신 그는 헤게모니와 지배는 자본주의의 모순적 정치경제에서 변증법적으로 관련된 개념들이라고 거듭 주장한다”(Davies, 2012).

- 3) 이러한 점에서 오스트롬 부부는 공유자원의 문제를 다수의 사람들 간 관계의 문제로 인식하고, 관련된 개인들의 범위를 설정하기 위해 공공성의 개념을 상정한다. 기존의 문제 해결방식에서 공공성은 정부가 개입하여 문제를 해결하는 방식을 의미했지만, 오스트롬은 공공성을 조직, 특히 공공기관 등 정부조직과 관련된 개념이 아니라 사회문제를 해결하기 위한 ‘집합적 행동’이나 노력으로 확장시킨다. 이러한 점에서 다중심적 거버넌스의 효율성이 부각된다. 즉 “지역주민을 소규모 행정단위로 묶어 적극적 참여를 북돋는다면 집단적이고 협동적인 활동을 조직하고 실천하기가 훨씬 용이한 반면, 행정단위의 규모가 커짐에 따라 주민 참여의 여지가 급속도로 감소”하게 된다(E. Ostrom, 2009).

문헌

- 강은숙·김종석, 2013, 공유재의 딜레마 상황을 극복하기 위한 또 하나의 길: E.Ostrom의 기여와 남겨진 연구과제들, 한국행정논집, 25(2), 531-555.
- 김경필, 2012, 카스텔의 네트워크 사회론 비판: 정보화 발전 양식을 중심으로, 사회와 이론, 20, 367-399.
- 김순은·채원호·최진혁·김선기, 2009, 지방정부 간 협력방안에 관한 연구, 한국지방자치학회보, 21(1), 97-119.
- 김시윤·김정렬·사득환, 2005, 네트워크 거버넌스와 경제적 성과: 대구/경북지역의 자동차부품산업을 중심으로, 대한정치학회보, 13(1), 173-197.
- 김정렬·김시윤, 2003, 거버넌스와 행정국가, 대한정치학회보, 10(3), 23-44.
- 라미경, 2009, 거버넌스 연구의 현재적 쟁점, 한국거버넌스학회보, 16(3), 91-107.
- 박소연·변병설, 2014, 주거환경개선사업의 거버넌스 체계 연구 - 인천광역시 팽이부리마을을 중심으로, 국토지리학회지, 49(1), 133-146.
- 배응환, 2005, 로컬 거버넌스: 갈등에서 협력으로, 지방행정연구, 19(2), 187-216.
- 성민정, 2013, 다중심 거버넌스에서의 공공성: V. Ostrom & E. Ostrom의 연구를 중심으로, 이화행정, 18, 48-73.

- 안성호, 2011, 다중심거버넌스와 지방자치제의 발전 방향, *행정논총*, 49(3), 59-89.
- 이명석, 2002, 거버넌스의 개념화: 사회적 조정으로서 거버넌스, *한국행정학보*, 36(40), 321-338.
- 이명석, 2010, 협력적 거버넌스와 공공성, *현대사회와 행정*, 20(2), 23-53.
- 이명석, 2011, 네트워크 거버넌스와 정부의 역할: 복잡계이론을 중심으로, *국정관리연구*, 6(1), 1-31.
- 이정협·김형주, 2009, 대구, 경북 모바일 클러스터 육성전략: 지역혁신 거버넌스의 대안 모색, *한국경제지리학회지*, 12(4), 477-493.
- 임순미, 2006, 정부간 관계에서의 갈등관리와 협력적 거버넌스, *동북아연구*, 11, 101-120.
- 조철주·장명준, 2011, 공공정책의 갈등 해소를 위한 협력적 거버넌스 모형 연구, *도시행정학보*, 24(2), 23-47.
- 주재복·조석주·김필두·박해욱·하동현, 2011, 지방자치단체의 협력적 거버넌스 재설계 방안, *한국지방행정연구원*.
- 최병두, 2012, 자본의 도시: 신자유주의적 도시화와 도시정책, *한울*.
- 최병두, 2015, 네트워크도시이론과 영남권 지역의 발전 전망, *한국지역지리학회지*, 21(1), 1-20.
- 최성욱, 2003, 한국의 거버넌스 연구경향에 대한 분석: 신거버넌스 시각에서의 비판적 고찰, *한국거버넌스학회보*, 10, 111-125.
- 카스텔(김목한·박행웅·오은주 옮김), 2003, *네트워크 사회의 도래*, *한울*(Castells, M., 1006, *The Rise of the Network Society*, Blackwilll).
- 하비(한상연 옮김), 2014, *반란의 도시, 에이도스* (Harvey, D., 2012, *Rebel Cities: From the Right to the City to the Urban Revolution*, Verso).
- Aligica, P.D. and Boettke, P.J., 2009, *Challenging Institutional analysis and Development: The Bloomington School*, Routledge, New York.
- Aligica, P.D. and Tarko, V., 2012, Polycentricity: from Polanyi to Ostrom, and beyond, *Governance*, 25(2), 237-262.
- Ansell, C. and Gash, A., 2008, Collaborative governance in theory and practice, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 18(4), 543-572.
- Bevir, M., 2013, *A Theory of Governance*, Univ. of California press, LA.
- Blanco, I., 2013, Analysing urban governance networks: bringing regime theory back in, *Environment and Planning C: Government and Policy*, 31, 276-291.
- Bookchin, M., 1992, *Urbanization without Cities: The Rise and Decline of Citizenship*, Black Rose Books, Montreal.
- Brenner, N., Peck, J., Theodore, N., 2010, After neoliberalization? *Globalizations*, 7(3), 327-345.
- Darbas, T., 2008, Reflexive governance of urban catchments; a case of deliberative truncation, *Environment and Planning*, 40, 1454-1469.
- Davies, J.S., 2011, *Challenging Governance Theory: From Networks to Hegemony*, Policy Press, Univ. of Bristol.
- Davies, J.S., 2012, Network governance theory: a Gramscian critique, *Environment and Planning A*, 44, 2687-2704.
- Emerson, K., Nabatchi, T., and Balogh, S., 2012, An integrative framework for collaborative governance, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 22, 1-29.
- Jessop, B., 1999, The changing governance of welfare: recent trends in its primary functions, scale and modes of coordination, *Social Policy and Administration*, 33(4), 348-359.
- Jessop, B., 2011, The state: government and governance, in Pike, A., Rodriguez-Pose, A., and Tomaney, J. (eds), *Handbook of Local and Regional Development*, Routledge, London, 239-248.
- Jessop, B. and Sum, N-L, 2005 *Beyond the Regulation Approach: Putting the Capitalist Economy in its Place*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Kooiman, J., 2002, Governance: a social-political perspective, in Grote, J.R. and Gbikpe, B. (eds), *Participatory Governance: Political and Societal Implications*, Opladen.
- MacLeod G, 2001, Beyond soft institutionalism:

- accumulation, regulation, and their geographical fixes, *Environment and Planning A*, 33, 1145-1167.
- Marsh, d., 2011, The new orthodoxy: the differentiated polity model, *Public Administration*, 89, 32-48.
- Nelles, J., 2013, Cooperation and capacity? Exploring the sources and limits of city-region governance partnerships, *International Journal of Urban and Regional Research*, 37(4), 1349-67.
- Newman, J., 2005, Participative governance and the remaking of the public sphere, in Newman, J.(ed), *Remaking Governance: Policy, Politics and the Public Sphere*, The Policy Press, Bristol, 119-138.
- Osborne, S.P., 2010, The (new) public governance: a suitable case for treatment? Osborne, S.P. (ed), *The New Public Governance*, Routledge, New York.
- Osterm, E., 1990, *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, CUP., Cambridge; 윤홍근 옮김, 2010, 공유의 비극을 넘어, 랜덤하우스코리아.
- Ostrom, E., 2009, Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems, *American Economic Review*, 100(3), 641-672.
- Ostrom, V., 1999, Polycentricity (part 1 & 2), in McGinnis, M.(ed), *Polycentricity and Local Economies*, Univ. of Michigan Press, Ann Arbor, MI,
- Ostrom, V. and Ostrom, E., 1971, Public choice: a different approach to the study of public administration, *Public Administration Review*, 32(2), 203-216.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M. & Warren, R., 1961, The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry, *American Political Science Review*, 55, 831-842.
- Polanyi, M., 1951, *The Logic of Liberty*, Univ. of Chicago press, Chicago.
- Rhodes, R.A.W., 1997, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Open University Press, Milton Keynes.
- Rhodes, R.A.W., 2007, Understanding governance: ten years on, *Organization Studies*, 28(8), 1243-126.
- Sorensen, E., and Torfing, J., 2009, Making governance networks effective and democratic through meta-governance, *Public Administration*, 87, 234-258.
- Stoker, 1998, Governance as theory: five propositions, *International Social Science Journal*, 50(1), 17-28.
- Stone, C.N., 2009, Who is governed? local citizens and the political order of cities, in Davies, J.S., and Imbroscio, D.L. (2nd edn), *Theories of Urban Politics*, Sage, London, 257-273.
- Sullivan, H. and Skelcher, C., 2002, *Working Across Boundaries: Collaboration in Public Services*, Macmillan, Basingstoke.
- Swyngedouw E., 2005, Governance innovation and the citizen: the Janus face of governance beyond-the-state, *Urban Studies*, 42, 1991-2006.
- Thomson, A.M. and Perry, J., 2006, Collaboration process: inside the black box, *Public Administration Review*, 66, 20-32.
- Thomson, G.F., 2003, *Between Hierarchies and Markets: the Logic and Limits of Network Forms of Organization*, Oxford Univ. Press, Oxford.
- 교신 : 최병두(대구대학교 지리교육과 교수)(bdchoi@daegu.ac.kr; 전화: 053-850-4155)
Correspondence : Choi, Byung-Doo(Professor, Department of Geography Education, Daegu University) (bdchoi@daegu.ac.kr, phone: 053-850-4155)
- (접수: 2015.08.01, 수정: 2015.08.18, 채택: 2015.08.20)