

로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제

- AHP

최영출*

〈 목 차 〉

- I. 서론
- II. 이론적 논의와 연구문제의 선정
- III. 로컬 거버넌스 주요 정책과제 우선순위 선정
- IV. 결론

본 논문은 최근 많이 논의되고 있는 로컬 거버넌스의 실현을 위한 구체적인 정책문 어떠한 것들이 있으며 이러한 정책과제들 중 우선적 고려대상들은 무엇인지를 살펴보고 그 목적이 있다. 로컬 거버넌스를 공공부문의 의사결정과 집행과정 등 정책과정 관련되는 이해관계자들을 정책커뮤니티(policy community)속에 참여시켜서 문제를 하고 책임지게 하는 정책과정의 새로운 형태로 정의할 때, 이를 실천적 수준에서 위해서는 많은 정책적 과제들이 해결되어야 한다. 그렇지 않다면 이는 이론적 수준에서 데 그치고 구체적으로 실천되는 수준에는 이르지 못할 것이다. 이러한 연구배경하에 방법론을 이용하여 로컬 거버넌스의 실현을 위한 우선적인 정책과제들을 도출하고자 그 결과, 가장 중요한 것은 네트워크의 구성을 위한 환경적 조건으로서 특히 파트너 가장 중요한 과제로 인식되고 있었다. 이러한 결과는 로컬 거버넌스라는 새로운 정책을 실현하기 위해서는 무엇보다도 환경적 조건이 구비되어야 함을 보여주는 것 이라 있다.

□ 주제어 : 로컬 거버넌스, 네트워크, 계층분석절차

* 충북대학교 행정학과 교수

I. 서론

지난 20년 동안 공공부문개혁은 선진국과 후진국 할 것 없이 모든 나라에서 큰 흐름으로서 진행되어 왔으며 그로 인하여 많은 학자들로 하여금 '신공공관리혁명'(new public management revolution)의 출현을 예고하게 만들었다. 이러한 혁명은 지방정부의 정책과정에 다양한 관련주체들—공공기관, 시장(market), 사회(society) 등—이 다양한 상호작용을 통해서 질서있게 기능하는 방식으로 일반적으로 정의되는 로컬 거버넌스의 형성에 전례 없는 관심을 기울이게 하였다(Desai & Imrie, 1998: 635).

거버넌스(Governance)라는 용어는 우리나라에서도 1990년대 중반이후 사회과학 전반에 걸쳐 붐이 되고 있는 용어이다. 외국에서는 1980년대 초 영국의 학자들을 중심으로 본격적으로 논의된 후 영국의 정책결정시스템에 도입되고 그 이후 OECD 국가들에게 전파되었으며 지금은 전 세계적으로 사회과학 학문의 장에서만뿐만 아니라 정책시스템의 개선을 위하여 실무현장에서도 널리 활용되고 있다(Leach & Percy-Smith, 2001; McLaughlin, 2002). 이 용어가 갖는 다기성 때문에 아직 우리나라에서는 통일된 번역 용어가 없다.¹⁾ 본 연구에서는 거버넌스라는 용어를 그대로 사용하기로 하며, 개념적으로는 정책과정에 있어서 과거처럼 관료들에 의하여 일방적, 수직적으로 의사결정을 행하는 것이 아니라 제도화된 정책커뮤니티(policy community)내의 이해관계자들(stakeholders)—국가기관, 지방자치단체, 시민단체, 일반 시민, 직능단체 등—을 정책과정에 실질적으로 참여시켜서 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태(John, 2001: 9)로 정의하고자 한다.²⁾ 따라서 이러한

1) 다만, 일부 학자들은 '국정관리'로 번역하는 경우도 있고 일본처럼 '형치(協治)'라고 하는 경우도 있으며 번역하지 않고 그대로 '거버넌스'로 사용하는 경우도 있다. 국정관리라는 용어는 governance 자체에 국가라는 단위를 상정하고 있다. 그러나 governance가 내포하고 있는 핵심적인 요소속에 국가라고 하는 단위가 함축되어 있지는 않으며 현실적으로도 local governance, school governance, industrial governance 등의 용어가 사용되고 있는 점을 볼 때 국정관리라는 표현은 부적절하다고 생각한다. 따라서 이하에서는 그대로 '거버넌스'로 사용하기로 한다.

2) 이러한 개념은 공공의사결정은 더 이상 계층적으로 조직화된 관료계에 달려 있는 것이 아니라 다양한 지역수준에(국가적, 광역적, 지역적 수준 등) 있는 정책네트워크내의 여러 행위 주체들 사이의 상호관계속에서 일어난다는 점을 강조하고 있다. 정책네트워크는 분권화연구에서 보는 바와 같이 공공행정의 중요한 특징인 한편, 오늘날에는 특히, 영국의 경우에서 보듯이 중앙기관 및 지방기관, 지방의 시민단체들을 함께 연결해 주는 전문적인 관계로서 중요시 되고 있고(Rhodes, 1986, 1988), 프랑스의 경우에는 조직사회학과(school of organisational sociology)에서 강조되고 있는 바와 같이(John, 2001: 9) 국가의 큰 조직들내에서 조직간 및

거버넌스의 개념규정에 따라 로컬 거버넌스는 지방정부수준에서 정책커뮤니티(policy community)내의 이해관계자들(stakeholders)—서비스 직접 수혜자, 시민단체, 일반 시민 등—을 정책과정에 참여시켜서 문제를 해결하고 책임을 지게 하는 공공의사결정의 한 형태로 정의하고자 한다.

최근까지 진행되어 온 우리나라 대부분의 로컬 거버넌스 연구들은 주로 이론적수준에서 진행되었으며 실천적이고 처방적인 수준에서는 거의 논의가 이루어지지 않고 있다(강상욱, 2002; 강인호, 2001; 강제상, 임영제, 2002; 김석준, 2001; 김석준, 2002; 김일태, 2000; 김태룡, 2002; 박경원, 2003; 박상필, 2002; 박우서, 2002; 박희봉, 2002; 이종수, 2003; 임승빈, 2000; 조명래, 2001; 차미숙, 2002). 그러나 정작 중요한 것은 로컬 거버넌스를 실질적인 지방정부의 문제해결에 도움이 될 수 있도록 구현하고 작동시키는(activating) 일이다. 본 연구에서는 바로 이러한 문제의식하에서 로컬 거버넌스를 성공적으로 지방정부수준에서 작동시키기 위해서 필요로 하는 구체적인 정책과제(성공조건)는 무엇이며 정책과제간 중요도 순위는 어떠한가 하는 점에 분석의 초점을 둔다. 이러한 로컬 거버넌스의 성공적 작동을 위한 정책과제는 지방정부별로 상이할 것이며, 상이한 정책과제들이 인지되어서 지방정부별로 성공적 로컬 거버넌스의 운영을 위한 기반조성이 중요하다는 점을 기본적 문제인식으로 설정한다.

II. 이론적 논의와 연구문제의 선정

1. 선행연구의 검토

이하에서는 지방적 수준에서 활용될 수 있는 거버넌스의 개념, 즉 로컬 거버넌스를 실제 적용하는 경우 고려해야할 성공조건들을 검토하고자 한다. 이 분야에 대한 이론적, 실증적 연구들은 1980년대 이후 많이 등장하였는데 이를 대별해 보면 크게 다음과 같은 3가지 부류로 나누어 볼 수 있다. 첫째는 로컬 거버넌스가 성공적으로 운영되기 위해서는 거시적인 측면에서 환경적 조건이 구비되어야 한다는 것을 강조하는 부류이다. 이 부류의 연구자들은 주로 로컬 거버넌스의 성공에는 여러 가지 조건이 필요한데 이러한 조건들은 로컬 거버넌스의

조직내 복잡한 네트워크로서 중요시 되고 있다. 거버넌스는 이러한 네트워크들이 지금까지보다도 훨씬 개방적이고, 복잡하며 잠재적으로 불안정하다는 점을 암시하고 있다. 특히, 거버넌스는 정부와 비정부적 행위주체들 사이의 강력하고 새로운 네트워크들이 존재한다는 점을 지적한다.

전략선택에 영향을 미친다는 것을 가정하고 있다.

두 번째는 네트워크 구조화(network structuring), 즉 네트워크를 구성하는 제도적 장치들을 형성 및 변화시키는 전략에 관한 것이다. 이는 거버넌스에 관여하는 행위자들(파트너들)사이의 상호의존성, 그들의 관계, 그들의 관계를 가이드 하는 규칙들을 고려해야 한다는 것이다. 이는 로컬 거버넌스의 구조화 과정에서 생기는 쟁점들을 다루고자 하는 것으로서 로컬 거버넌스 대상 정책의 영역, 이해관계자들의 책임분담 등 현실적으로 로컬 거버넌스 구성 과정에서 발생하는 장애물 등을 강조하는 입장이다.

세 번째는 구조화된 네트워크내에서 일어나는 상호작용들의 관리에 관한 것이다. 구성된 로컬 거버넌스가 성공적으로 운영되기 위한 전략으로서 관련된 이해당사자들의 합의도출 과정 및 영향력 행사를 위해 필요한 제 조건들을 제시하는 연구들이다. 이 연구부류들은 어떻게 하면 행위자들에게 적극적인 동기유발을 시키면서 동시에 합의를 도출하도록 유도할 것인가 하는 것들을 다룬다. 즉, 구성된 네트워크의 게임관리에 관한 전략이라고 할 수 있다. 결국, 로컬 거버넌스의 성공적 실제 적용을 위한 전략은 전략 선택에 영향을 미치는 환경적 조건, 외부적인 네트워크 구조화전략과 내부적인 운영관리전략으로 구분할 수 있겠다. 이하에서는 로컬 거버넌스 전략에 관한 선행연구들을 이러한 세가지 부문으로 구분하여 구체적으로 논하기로 한다.

1) 환경적 조건

로컬 거버넌스의 전략선택에 영향을 미치는 조건으로서 거시적, 환경적인 면에서 중요한 조건들을 제시하는 연구부류이다. 예를 들어, Putnam(1995: 67)은 사회자본(social capital)이란 용어를 사용하여 이의 수준이 로컬 거버넌스의 성공 및 전략선택에 영향을 미친다고 보고 있다. 그는 사회자본을 공동이익을 위하여 협동, 조정 등을 용이하게 하는 네트워크, 규범 및 사회적 신뢰와 같은 사회조직의 특징이라고 정의하고 이러한 사회자본이 잘 형성된 사회일수록 거버넌스가 성공할 수 있다는 점을 제시한다. Putnam(1993)은 시민들이 참여하는 강렬한 네트워크체제는 신뢰, 상호성(reciprocity) 및 협동과 같은 사회자본(social capital)을 산출하며 이는 다시 건전한 민주주의를 산출해 낸다고 한다. 그는 실증적 연구를 통해 북부 이탈리아 지역정부 로컬 거버넌스의 성공은 북부 이탈리아 지역의 사회자본의 우수성에 기인한다고 주장한다. Lowndes & Wilson(2001)은 정부가 시민사회가 번창하거나 하지 못하게 하는 조건을 형성해 주고 있는 바 이러한 조건들이 잘 충족되는 사회일수록 지방수준에서 거버넌스가 잘 운영될 수 있다는 점을 주장한다. 한편, Leach &

Percy-Smith(2001: 146)도 사회자본은 네트워크 내의 행위자들 사이의 관계 속에 내재하고 있는 것이며 로컬 거버넌스의 효과성은 사회자본의 질과 양에 달려있다고 하고 있다.

이렇듯, 최근 들어 많은 학자들이 사회자본이 로컬 거버넌스의 효과성 및 전략선택에 영향을 미친다는 점을 강조하고 있다. 이러한 사실은 현실적으로 로컬 거버넌스를 구축하는데 있어서 지방자치단체의 사회자본의 양과 질이 어떤 수준에 있는가를 검토하고 난 다음 구체적인 로컬 거버넌스 전략을 선택해야 성공할 수 있다는 점을 시사해 주는 것이다.

로컬 거버넌스 전략선택에 영향을 주는 요인은 최근에 많이 강조되고 있는 사회자본 외에도 다양한 조건들이 이론적, 경험적으로 제시되고 있다. 이러한 조건들이 잘 구비되어 있는 지방정부와 그렇지 않은 지방정부는 로컬 거버넌스를 구성하기 위한 과정에서 전략 선택에 있어서 차이가 나며 구성된 이후 내부적인 네트워크 관리 면에서도 큰 차이가 날 수 있다는 것을 가정하고 있다. 환경적 조건에 대하여 Lasker, et al.(2001: 188-196)은 파트너쉽이 시너지효과를 낳기 위한 결정요인들을 제시하면서 이러한 요인들 역시 로컬 거버넌스 전략선택에 영향을 미칠 수 있는 조건이 될 수 있다고 시사하고 있다. 이하에서는 다양한 조건들을 종합적으로 고려하고 있는 Lasker 등의 환경적 조건들을 살펴 보기로 한다.

〈표 1〉 거버넌스의 결정요인

구 분	세부 요소
자 원	자금
	공간, 장비, 체화
	기술과 전문지식
	정보
	사람, 조직, 집단에 대한 연계
	승인(endorsements)
	소집능력(convening power)
파트너의 특성	이질성(heterogeneity)
	관여수준(level of involvement)
파트너들간의 관계	신뢰
	존경
	갈등
	권한차별
파트너쉽 특성	리더쉽
	행정 및 관리
	운영체계
	효율성
외부환경	지역사회 특성
	공공 및 조직 정책

자료: Lasker, et al. (2001: 189)

① 자원(resources)

자원은 크게 재정적 및 물적 자원을 의미한다. 네트워크에 관여하고 있는 행위자들이 그들 혼자서 성취할 수 있는 것 이상의 가치 있는 것을 창출하는 방법은 이러한 자원들을 다양한 방법으로 결합함으로써 가능하다. 파트너쉽에 있어서는 자금뿐만 아니라 공간, 장비, 재화·가령, 컴퓨터, 책 등-들이 필요하며 파트너들을 종사시키고 협동과정을 지원해 주기 위한 전문적 지식 및 기술 등이 필요하다. 정보는 공동문제해결을 위한 토대를 형성해 주는데 합성효과를 얻기 위한 필수적 요소이다. 무형적인 자원으로서 특별한 사람, 조직 및 집단과의 커넥션이 필요한데 가령 정책대상 집단, 정치적 의사결정가들, 정부기관, 민간부문의 자금제공자, 및 지역사회와 다른 파트너들과의 커넥션을 의미한다. 승인은 파트너쉽에 대하여 정당성을 부여해 주는 것을 말하며, 소집능력은 파트너들의 모임 및 여타 활동을 위해 사람들을 결합시키는 능력 및 영향력을 말한다.

② 파트너의 특성

파트너의 특성도 중요한 요인인데 여기에는 파트너들의 이질성과 관여수준이 포함된다. 이는 네트워크를 구성하는 파트너들이 어느 정도 이질적인지 그리고 어느 정도 참여하는지 하는 정도가 파트너쉽의 목표달성에 중요한 영향을 미친다는 것이다.

③ 파트너들간의 관계

이에는 파트너들간 신뢰(trust), 존경(respect), 갈등(conflict) 및 권한차별(power differential) 등이 포함된다. 신뢰문제는 파트너쉽의 성공을 위한 선행조건으로서 항상 강조되어 온 것이다. 이질성있는 파트너들이 서로 밀접하게 협력하기 위해서는 관련된 사람들과 조직들은 다른 파트너들이 그들의 책임과 의무를 다하고 동시에 그들만의 이익을 추구하지 않는다는 데에 대한 믿음을 가지고 있어야 한다는 것이다. 파트너들 사이의 존경문제는 다른 파트너들이 공동의 목표에 기여하고 있다는 점 및 그들이 가지고 있는 접근방법에 대하여 인정을 해주는 것이 필수적이라는 점이다. 갈등은, 의견차이가 파트너들로 하여금 이슈에 관한 논의를 날카롭게 하고 새로운 아이디어와 접근방법을 생각하도록 자극한다면 합성효과를 제고시킬 수 있다는 측면에서 중요한 의미를 지닌다. 그러나 갈등이 잘 관리되지 않는다면 의견차이는 파트너들 사이의 긴장관계를 야기시킬 수 있다. 파트너들 사이의 권한차별문

제도 중요한데, 왜냐하면, 이러한 권한차별은 누가 참여해야 하는지, 누구의 의견이 타당한 것으로 생각되는지, 누가 의사결정에 중요한 영향을 미치게 되는지 하는 것을 결정하기 때문이다. 이러한 측면도 중요한 의미를 갖는다.

④ 파트너십의 특성

먼저 리더십문제를 보면, 전통적인 리더들은 예를 들면, 자기들 동료들끼리만 통용되는 언어를 쓰며, 상대방을 파트너라기 보다도 추종자로 인식하는 경향이 있다. 그러나 이러한 형태의 리더십은 거버넌스를 성공적으로 형성하는데 도움이 되지 않으며 대신에 파트너들의 다양한 차이를 이해하는 리더십이 필요하다는 것이다. 행정 관리부문은, 전통적인 관리형태와는 다르게, 높은 수준의 합성효과를 추구하는 파트너십은 보다 융통적이고 지원적인 행정 및 관리방법이 필요하다는 운영체제부문은, 파트너들이 어떻게 의사결정을 하며 어떻게 그들의 업무를 수행해 나가는가 하는 방식인데 이를 통해서 파트너들의 자원, 관점 및 기술들이 효과적으로 결합되기도 하고 그렇지 않기도 하다는 것이다. 효율성은, 파트너십이 어떻게 잘 파트너들의 관여를 최적화(optimize)하는가 하는 측면이다. 시너지 효과를 극대화하기 위하여 파트너십은 효과적인 필요성이 있는 것이다.

⑤ 외부환경

먼저 지역사회 특성은, 하나의 외부적 요인으로서 사실상 통제하기 어려운 측면인데, 지역사회(community)가 얼마나 파트너십의 형성 및 운영에 도움이 되는가 하는 것을 말한다. 신뢰와 협력의 문화가 정착되어 있지 않은 지역사회에서는 파트너들을 구성하고 유지하기가 어려울 수밖에 없는 것이다. 공공 및 조직정책 문제는 가령, 외부지원자금의 단기적 성격, 항목이 정해져서 운영에 융통성이 없는 프로그램의 요구조건, 행정 및 관리지원을 위한 부족한 자금등 행정적 장애를 말한다.

이상에서 제시한 조건들은 로컬 거버넌스 전략선택에 영향을 미칠 수 있는 환경적 조건들이라고 할 수 있다. 이러한 조건들의 수준여하에 따라 다양한 형태의 로컬 거버넌스 모형이 현실적으로 선택될 수 있을 것이다.

2) 네트워크 구조화 전략: 네트워크 구성

다음은 보다 미시적인 수준에서 로컬 거버넌스의 성공조건을 논의하는 무류인데 특히, 로컬 거버넌스의 핵심적인 개념요소인 네트워크 구성과 관련된 논의이다.

Ostrom(1990)은 로컬 거버넌스의 핵심은 네트워크를 어떻게 구성하는가 하는 것이 관건이라고 주장한다. 지방정부수준에서 발생하는 구체적인 과제들을 통합적으로 수행할 이상적인 조직 네트워크는 기대하기 어렵고 이러한 재조직화는 비용과 시간이 많이 수반되는 일이라고 지적한다. Ostrom(1990: 189)은 특히 급진적인 재조직화에 대한 경계를 하면서 네트워크 구성시에 점진적인 재조직화가 타당하며 이를 통해서 새로운 장치 및 규칙들은 기존의 것들을 완전히 대체하는 것이 아니라 기존의 네트워크 바탕위에서 수립되는 것이 현실적이라고 주장한다. 그러나 이러한 조심스런 주장에도 불구하고 O'Toole(1988)은 네트워크의 적절한 규모문제 등 구조화전략에 관한 논의를 하고 있고 Richardson(1982)은 기존의 네트워크들도 새로운 연합체 또는 이슈별 네트워크로 나누어질 수도 있으며, 또한 기존의 폐쇄적인 네트워크들이 그간 닫혀 있었던 다른 사람들에게 열려질 수도 있다고 한다. Goss(2001: 97-103)는 지방정부수준에서 거버넌스를 형성할 때 실질적인 해결책이 무엇인가를 정보 및 전략의 공유 방식, 참여 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정방식, 권한위임방식 등 구체적이고 실질적인 제안들을 하고 있다. Lasker, et al.(2001)역시 파트너쉽으로 형성된 거버넌스의 네트워크들이 어떻게 하면 효과가 극대화될 수 있으며 이의 결정요인들이 무엇인지들을 논의하고 있다.

이러한 주장들은 네트워크 구조화 또는 재구조화를 통한 로컬 거버넌스의 형성이 가능함을 의미하는 것이라고 할 수 있다. 이 분야의 연구결과(Kickert, et al., 1999; OECD, 2001; Leach and Pecry-Smith, 2001; Lasker, et al., 2001)는 결국 로컬 거버넌스의 성공적 운영을 위해서는 네트워크를 어떻게 구성하며 이와 관련한 쟁점들을 어떻게 해결하느냐에 성패가 달려있다고 보고 있다. 이하에서는 이러한 논의들을 종합 정리하여 살펴보기로 한다.

① 네트워크 관리의 주체자

누가 네트워크 관리의 주체자가 되며 이를 주도할 것인가 하는 문제는 거버넌스 전략의 수립시 제일 먼저 고려해야할 사항이다. 이론적으로 볼 때, 정부조직들은 다양한 방법으로 정책네트워크의 존재에 대해 반응한다. 첫 번째는 네트워크 과정에 관여하지 않으려고 하는 경

항이며, 둘째는 다른 당사자들과 같은 하나의 당사자(party)자격으로 참여하는 것, 셋째는 네트워크에 존재하는 여러 당사자들에 해결책을 제시하는 등의 형태로 '특별 당사자' 자격으로 참여하는 것, 네 번째는 네트워크 관리자의 역할을 수행하면서 거버넌스의 주도적인 역할을 담당하는 것 등이다. 이 네가지 중에서 네 번째인 네트워크 관리자로서 거버넌스의 주도적인 역할을 수행하는 것이라고 할 수 있다. 그 이유는 다양한 이해관계자(stakeholder)들이 관여되어 있는 네트워크에서 혼란을 완화시킬 수 있고, 대표되지 않은 이익이나 예상하지 못한 이익들을 보호하기 위해서는 다른 당사자들보다도 행정기관이 보다 적절한 후보자가 될 수 있다. 다만 여기서 주의해야 할 점은 행정기관이 자기들의 기관이익을 보호하기 위하여 이와 반대되는 파트너들을 배제한다든지, 우호적인 파트너에게 지나친 영향력을 행사할 수 있는 점을 경계해야 할 것이다.

② 이해관계자(stakeholder)의 범위

Cloke et al.(2000: 125)은 파트너십을 형성하는데 있어서 누가 참여하며 누가 배제되는가 하는 문제가 중요하다고 제시한다. 이 문제는 우리나라의 로컬 거버넌스에서도 중요한 문제라고 생각한다. 즉, NGO가 지방정부의 정책결정 및 집행과정에 많이 관여하고 있는데 어떠한 NGO를 공식적으로 참여네트워크에 포함시키고 배제하는가에 관한 기준이 필요하다. 그렇지 않으면 NGO간판만 달고 활동하는 사이비성 NGO들이 제도적으로 참여하여 활동하는 문제가 발생될 수 있을 것이다.

그러나 여기서 주의할 것은 보다 많은 관계자들이 상호작용 과정에 참여하게 되면 합의에 도달하기가 그 만큼 어려워진다는 점이다(Kickert, et al., 1999: 53). 그러나 게임이론에서는 행위자들의 수가 게임상황내에서의 협력과정을 방해한다거나 촉진시키는 데 있어서 결정적인 요인이 아니라는 것을 보여준다. 그럼에도 불구하고 집단적인 활동상황을 관리할 수 있는 수준으로 만들 필요성 때문에 역할행위자들의 수를 감소시키기 위하여 노력하는 것은 이해할 수 있다. 이 경우, 어느 정도까지 수를 줄일 것인가 하는 문제는 보다 신중을 요한다. 왜냐하면 현실에 있어서 잠재적인 의존관계를 제외한 현재의 의존관계 때문에 특정한 행위자들을 배제하는 것은 장기적으로 목표를 달성하는데 문제를 야기할 수 있기 때문이다.

③ 네트워크의 구성형태

로컬 거버넌스에 있어서 네트워크 형태는 기본적으로 각 행위자들이 균형을 유지하면서

밀고 당기고 하는 과정속에서 형성된다(Koolman, 1994: 195). 로컬 거버넌스 연구의 권위자인 Rhodes(1997)는 로컬 거버넌스는 정책네트워크내의 행위주체들(actors)이 자원의존(resource dependency)에 의해 서로 연결되어 있으며 연결된 정도를 기준으로 하여 고도로 통합된 정책네트워크에서 느슨하게 통합된 이슈네트워크까지 다양하다고 하고 있다. 그러나 현실적으로 이러한 형태는 고정적인 것이 아니고 융통성이 있을 것이며 위에서 제시한 환경적 조건을 검토하여 다양한 변형 형태가 있을 수 있다.

④ 결정사항에 대한 책임분담문제

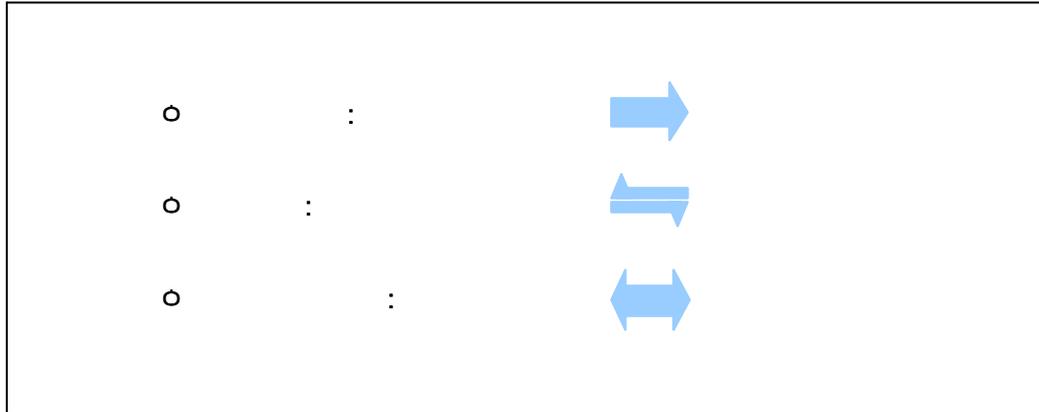
많은 이해관계자들이 정책에 참여하게 되면 필연적으로 책임문제가 수반된다. 네트워크 모델에서도 이러한 책임문제에 대해 명확한 설정이 있어야 된다는 점을 강조한다. 책임의 종류는 3가지로 나누어지는데(OECD, 1999) 파트너들 사이의 책임, 각 파트너와 행정기관사이의 책임 및 각 파트너가 일반 국민에게 지는 책임 등이다. 즉, 지방정부에서는 반대하지만 시민단체가 오랫동안 주장해온 특정 사업을 시행한 경우, 만약 그 정책이 실패한다면 얼마만큼 누구에게 책임을 지울 것인가 하는 문제이다. 이 문제를 지방자치단체 차원에서나 국가적인 차원에서 명확히 설정하여 놓지 않으면 향후 많은 분쟁이 발생할 소지가 있게 된다.

⑤ 이해관계자들(stakeholders)의 참여방법

이는 각 파트너들의 참여방법을 말하는데 여기에는 다양한 방법들이 있을 수 있다. 이를 크게 3가지로 유형화할(Goss, 2001) 수 있는데 하나는 행정기관에 의한 일방적인 정보제공 방식이다. 이는 행정기관이 파트너들의 이용을 위한 정보를 산출하고 그들에게 전달하는 것을 말한다. 이는 파트너들의 요구가 있을 때 정보를 제공하는 '수동적인 접근'방식이 있고 정부가 정보를 그들에게 유포하기 위해 하는 '적극적 조치'방식이 있을 수 있다.

두 번째는 자문방식인데 이는 쌍방향의 관계이나 파트너들은 정부에 대해 피드백을 제공하는 방식이다. 이는 정부가 어떤 정책안을 제시하고 일반 시민들 및 파트너로 하여금 의견을 제시하도록 하는 방식이다.

세 번째는 적극적 참여방식인데 이는 파트너들이 적극적으로 정책결정 과정에 참여하는 방식이다. 가령, 위원회의 위원으로 참여한다던가, 아니면 공직의 외부채용방식에 의하여 계약적으로 참여할 수도 있을 것이다. 이를 그림으로 나타내 보면 다음 <그림 1>과 같다.



〈그림 1〉 참여방식의 도형화

⑥ 관여 정책분야의 한계설정

로컬 거버넌스를 구성할 경우 지방정부의 어떠한 정책에 대해 이해관계자들의 참여를 제도화할 수 있을 것인가는 매우 중요한 문제이다. 즉 아무런 제한도 없이 지방정부의 모든 정책분야에 참여할 수 있는 것인지 아니면 주민들에게 직접적으로 관계되는 서비스 분야에만 참여가 가능한지 하는 문제이다. 이러한 제한이 없다면 지방정부의 공무원 인사문제 등 조직 내부문제에 까지 관여하는 것이 되어 타당성이 없을 뿐만 아니라 현행 법률적으로도 많은 문제점이 제기될 수 있다. 따라서 네트워크체제를 통한 거버넌스의 대상 정책문제가 논의되어야 한다.

Leach & Percy-Smith(2001: 8-9)는 거버넌스가 가장 많이 활용될 수 있는 분야로서 보건서비스, 교육 및 훈련서비스, 사회복지서비스, 환경서비스, 고속도로 및 대중교통, 공공주택, 도시계획 및 토지이용 규제, 공원 및 레저서비스 및 공공보호서비스 등을 들고 있다.

⑦ 참여단계

정책과정을 의제설정단계, 결정단계, 집행단계, 평가단계라고 가정해 볼 때, 전 단계에서 참여가 가능한가 아니면 집행 또는 정책이 종료된후 정책평가단계에서 참여가 가능한가 하는 문제이다. 이 문제 역시 각 거버넌스 유형별로 설정이 가능할 것이다.

3) 내부운영의 틀 구성전략

이는 네트워크내부의 상호작용과정의 중요성을 강조하는 부류이다. 이러한 네트워크 내부의 운영적인 면 역시 로컬 거버넌스의 성공에 지대한 영향을 미치는 요인이다. 네트워크 내부운영의 구성과 관련한 연구경향들(McGuirk, 2000; Sharf, 1978; Kingdon, 1984; Glasbergen, 1995; Mandell, 1990 등)을 종합하여 로컬 거버넌스의 성공조건을 정리하면 다음과 같다.

① 네트워크 활성화(network activation)

네트워크 활성화는 특정한 문제를 해결한다거나 목표를 성취하기 위하여 상호작용 또는 게임을 시작하는 것을 포함한다. 이러한 맥락에서 Scharf(1978: 345-69)는 '선택적 활성화'(selective activation)이라는 표현을 사용한다. 경험적으로 볼 때 네트워크들은 많은 잠재적인 관계들을 가지고 있는데 이런 관계들 모두가 일정하게 활성화되어 있지 않다. 선택적 활성화는 행정기관과 관련한 특정한 문제들을 해결하는데 필요한 당사자들을 확인하고 움직이도록 하는 것을 포함한다.

네트워크상의 주체들을 연결시키는 문제들과 관련하여 중요한 문제는 전술한 바와 같이, 누가 관련되어져야 하고 되지 말아야 하는가 하는 문제이다. 이 활동의 성공은 관련된 의사결정 문제에 참여하도록 요구받은 사람들이 그들의 시간과 자원을 투자하려는 의지와 동시에 참여하도록 요구받지 못한 사람들이 이 일에 관여하지 않으려는 의지에 달려있다(Scharf, 1978: 365-6). 결국, 네트워크 관리에 있어서 가장 중요한 것 중의 하나는 네트워크를 활성화시키는 것인데 그것도 가장 직접적으로 관련되어 있는 이해관계자들이 적극적으로 관여할 수 있도록 활성화시켜 주는 것이 필요하다.

② 상호작용 주선(arranging interaction)

공동의 문제해결은, 관련된 행위자들이 게임에 참여하도록 결정하는 것을 가정한다. 그러한 결정은 위협 없이 진행되는 것이 아니다. 협력문제와 연계된 기회주의적 행태들의 위협, 가령 무임승차자 행태같은 것이 불가피하게 수반된다. 따라서 관련 행위자들은 만약 그들이 수반되는 위협이 최소화되는 것을 안다면 협동적 전략을 보다 적극적으로 선택할 가능성이 있게 된다. 이러한 취지에서, 행위자들은, 가령紳사들의 합의(gentlemen's agreement),

협동적 합의, 계약, 공동투자 등을 함으로써 또는 새로운 법체제를 수립함으로써 그들의 상호작용을 조정하고 주선할 수도 있다. 이러한 것들 모두 상호작용을 규제하는 합의나 규칙들을 공식화하는 것이다. 이런 노력들을 통하여 행위자들은 합의된 목적, 규칙, 절차 등에 명백하게 헌신하게 되는 것이다.

상호작용주선의 한가지 요소는 갈등을 규제하는 메커니즘을 제공하는 것인데 이 메커니즘은, 갈등상황속에서 행위가 어떻게 다루어지는지 또 의견차이가 어떻게 해결되어야 하는지를 나타내 주는 것이다. 이러한 상호작용 주선장치는 네트워크 구조화전략과는 구분되는 것인데 왜냐하면 네트워크 구조화는 네트워크의 문화와 구조에 영향을 미치는 것을 목적으로 하기 때문이다. 상호작용주선 장치는 거버넌스의 유형별로 계속적으로 수정되고 보완되어 네트워크 내에서 일어나는 게임에 순기능적으로 영향을 미칠 수 있도록 하여야 할 것이다.

③ 중개(brokerage)

네트워크 관리에 있어서 중개는 브로커의 역할을 직접 수행하거나 아니면 다른 사람이 이런 역할을 수행하도록 하게 하는 것이다. Kingdon(1984)은 정책과정이 느슨하게 결합된 네트워크 구조속에서 진행될 때 생기는 정책의 파편화(fragmentation)의 결과로, 정책문제, 해결책 및 참여가 서로 연계성없이 독립적으로 진전되는 경향이 있다고 주장한다. 그래서 의제설정이나 의사결정에 있어서 이런 요소들—문제, 해결책, 참여—이 서로 결합되는 것이 필요하다고 한다. 이 역할은 미래에 실현될 정책에 대하여 자원을 투자하려고 하는 사람들에게 의하여 수행된다. 이러한 사람들은 문제를 제기하고 해결책을 제시할 뿐만 아니라 브로커로서 활동한다. 이들은 아이디어와 해결책을 교환하고 동시에 서로를 발견하지 못하고 있는 이해당사자들을 연결시켜 주는 역할을 수행한다. 이들이 이런 역할을 하는 동기는 자기이익 추구 또는 어떤 사태의 진전에 대한 진정한 우려에 대하여 제안들을 만든다거나 또는 상호과정 자체에 참여하는 것을 즐기는 것 등 다양하다.

Mandell(1990: 47)은 세 가지 종류의 브로커가 있다고 한다. 하나는 '협동된 활동'(concerted action)의 산출물이 어떻게 보여져야 하는가를 직시할 수 있는 오케스트라 지도자 형태이며, 둘째는 오직 여러 관련 당사자들을 결합시키는데 초점을 두고 상호작용 결과의 내용에 대해서는 관심이 없는 자유방임형 지도자 형태, 그리고 세 번째는 영화제작자 형태로서, 깊이 관련되나 그가 다른 사람에게 의존해 있는 이유로 다른 사람들이 정책과정에 계속 관련되도록 열중하는 형태이다.

네트워크 체제에 있어서 브로커 역할의 중요성은, 그들의 활동이 네트워크 내에 있는 아이

디어, 통찰력, 그리고 해결책들을 타진하고 이를 이용하는데 기여할 수 있다는 사실에 있다. 브로커들이 이러한 역할을 수행하여 다양성을 창출함으로써 관련된 이해당사자들에게 받아들일 수 있는 해결책을 찾는 것이 용이해 진다. 이러한 브로커의 역할수행을 충실히 수행하는 것도 거버넌스 전략상 필요하다.

④ 상호작용 촉진(facilitating interaction)

게임관리는 또한 상호작용과정에서 전략적인 합의형성을 위한 조건들을 만들어내는데 목표를 둘 수 있다. 이 경우에 있어서 네트워크 관리자들은 하나의 촉진자(facilitator)로서의 역할을 수행한다. '상호작용을 촉진'한다는 것은 많은 활동들을 포함하는데 이 모든 활동들이 절차적인 성격을 지니고 있다. Susskind & Cruikshank(1987: 152)가 지적한 바와 같이, 촉진자는 거의 완전히 업무수행 절차에 초점을 둔다. 즉, 만나는 시간과 장소가 합의되도록 하는 것, 만남의 장소가 적절하게 주선되도록 하는 것, 회의록이 잘 유지되도록 하는 것, 대화의 수준을 모니터링하는 것 등을 들 수 있다. 합의형성을 위한 조건을 제고시키는데 있어서 촉진자는 많은 기법들, 가령 워크숍을 조직, 서베이 수행, 브레인스토밍 개최, 역할연기법 사용, 집단적인 이미지 형성 작업 수행 등을 할 수 있다. 이러한 활동들은 문제가 되고 있는 사안에 대한 이해, 아이디어의 다양성, 서로 서로의 견해를 평가할 수 있는 능력 및 공동의 문제해결에 대한 몰입능력을 증진시키는데 기여한다.

정부간 관계라는 이름으로 Agranoff(1986)에 의해서 작성된 전략들은 또한 상호작용을 촉진하는 역할을 하는 것으로 평가될 수 있다. 그는 이러한 유형의 관리가, 아이디어의 공개적 교환에 기여하고, 창조적이고 상호 이익이 되는 해결책을 탐색하는데 도움이 된다고 하고 있다. Glasbergen(1995) 역시 네트워크 관리에 있어서 상호작용 촉진역할의 중요성을 지적한다. 로컬 거버넌스에서도 이러한 역할을 어떻게 수행할 수 있는가 하는 점이 성공을 위해 중요하다고 할 수 있다.

⑤ 조정과 중재(Mediation and arbitration)

조정과 중재는 갈등이 존재하고 상호작용이 교착상태에 빠져 있을 때 수행된다는 점에서 촉진(facilitation)과 구분된다. 조정의 한가지 특징은, 특정한 결과에 도달하는 책임이 참여하고 있는 당사자들에게 있다는 점이다. 조정은, 갈등에 관련되지 않으면서 동시에 갈등당

사자 어느 한쪽과도 관련이 없는 한 당사자(a party)에 의해 수행된다. 이 과정동안에 이러한 중립적인 지위는 지켜져야 한다. 조정은 자발적으로 일어날 수 있다. 그러나, 어떤 경우에는 갈등 당사자들이 특정인을 지정하여 조정자(mediator)의 역할을 수행해 주도록 요청할 수도 있다. 조정자가 수행할 수 있는 활동들을 간추리면 다음과 같다.

- 관계가 계속 유지되도록 보장하는 것: 각 당사자들로 하여금 상대방 당사자의 이익에 대해 인정해 주도록 요청하는 것을 포함
- 절차에 대해 계속 예의 주시하고 절차적 및 실질적 제안을 하는 것
- 갈등이 해결되기 위해 필요한 자원이 무엇인지 알게 해 주고 이들 자원을 이용하는 것에 관한 제안을 해 주는 것
- 각 당사자들 견해의 탐색: 예를 들면, 왕복외교(shuttle diplomacy)를 통하여 가능한 해결책을 탐색하던지 또는 각 당사자들에게 살짝 떠보는 형태를 통하여 해결책 탐색
- 각 당사자들을 외부 관련없는 사람들의 이익을(잘 대표되지 않고 있는 사람들의 이익)놓고 대질시킴
- 각 당사자들로 하여금 제안된 해결책에 대하여 열정을 가질 수 있도록 노력하는 것들이다.

한편, 조정과는 달리 네트워크 관리에 있어서 중재(arbitration) 또한 중요하다. 중재는 각 당사자들이 제 3자로 하여금 개입하고 그들에게 해결책을 제시하도록 하는 것을 의미한다. 예를 들면 당사자들이 소송을 제기할 때 발생한다. 이 방법이 관련 당사자들에게 주는 단점은 갈등이 더 이상 그들의 손에 있지 않으며 절차가 길고 비용이 들며, 재판관이 효과적인 해결책을 고안하기 위해 전문능력을 구사하지 못한다는 점이다. 이에 대한 대안으로서 비구속적인 중재형태(forms of non-binding arbitration)가 사용되는데 이를 사용할 경우, 갈등은 하나의 해결책을 제시해 주나 이를 강제하지는 않는 위원회나 특정인에게 제시된다. 그러나 현실적으로 관련 당사자들이 미리 제안된 해결책들을 구속력이 있는 것으로 받아들일수도 있다. 그러나 이것이 어느 정도 실행될 수 있을지는 미지수이다. 어떤든 로컬 거버넌스에서 이러한 조정 및 중재를 어떻게 할 것이며 누가 할 것인지를 정하는 것도 중요한 관건이라 할 수 있다.

2. 연구문제의 선정: 로컬 거버넌스의 성공을 위한 정책과제 도출

이하에서는 로컬 거버넌스의 성공적 조건에 관한 이론적 논의를 통하여 향후 우리나라에서 고려해야할 주요 정책과제들의 우선순위를 도출해 보고자 한다. 성공조건에 관한 정책과제들이 우리나라에서 구체적으로 논의되지 않은 상태에서 위에서 논의한 이론적 논거들은 많은 시사점을 주고 있다. 따라서 본 고에서는 이상에서 논의한 이론적 논의들을 연구문제 분석을 위한 증거들로 삼고 환경적 조건, 네트워크 구조화, 네트워크 내부운영 등 3개의 부문으로 대분류한 후 각 부문별 과제들을 소부문으로 분류하여 다음 <그림 2>와 같은 세부 성공조건들을 정책과제형태로 제시하기로 한다. 우리나라 지방정부 수준에서 향후 로컬 거버넌스를 구축해 가는데 있어서는 각 지방정부가 처한 사정에 따라서 우선적인 주요과제가 달라질 수 있을 것이다. 이러한 우선순위는 각 지방정부내의 로컬 거버넌스 구성과 관련된 각 이해관계자들—지방공무원, 시민단체 종사자, 일반 시민, 지방의원, 직능단체, 전문가 등—이 지역실정에 따라 다양한 견해를 가질 수 있을 것이므로 확일적으로 우선순위를 제시하기는 어렵고 각 지방정부에서는 개별적 여건을 고려해서 향후 정책방향을 수립하는데 도움이 되도록 할 수 있을 것이다.



<그림 2> 로컬 거버넌스의 성공조건(정책과제)

Ⅲ. 로컬 거버넌스 주요 정책과제 우선순위 선정

1. 조사설계

1) 연구 방법

본 연구는 로컬 거버넌스의 성공적 운영에 관련된 주요 정책과제들의 우선순위를 어떻게 설정할 것인가를 선정하여 지방정부로 하여금 체계적으로 준비할 수 있도록 하고자 하는데 목적이 있다. 이를 위해 C 지방자치단체의 로컬 거버넌스 구축을 상징하고 C 지방정부의 향후 로컬 거버넌스의 성공을 위한 정책과제들의 상대적 중요도를 도출해 보고자 하는 것이다. 본 연구에 있어 평가지표들의 상대적 중요도는 AHP 방법³⁾을 통하여 설정하고자 한다. 그 이유는 첫째, 한 번에 비교해야 할 지표의 수가 많다. 평가지표체계에 포함되어 있는 지표들이 다수이며 복잡적이어서, 의사결정에 있어서 체계적인 비교를 하기가 쉽지 않다. 이러한 경우 AHP 분석은 의사결정문제를 단순화·체계화시킴으로서 합리적인 의사결정 도구로서의 역할을 한다. 또한 각 계층에 있어서 각 기준 또는 하위기준 간의 상대적 중요도를 측정⁴⁾하는 것이 필요한데, 이것은 이원비교행렬(pairwise comparison matrix)을 통해 일관성 있게 유도될 수 있다. 둘째, 상대적 중요도를 판단할 때 판단의 일관성 정도(consistency ratio)를 알려주어 일관성이 결여되었을 때에는 수정작업이 가능하다(Satty, 1980;

3) AHP 방법에 의한 분석절차에 대한 단계별 설명은 박광국 외(2000: 163) 논문을 참조할 것.

4) AHP에 의한 상대적 중요도 측정을 위한 척도는 일반적으로 아래와 같은 9점척도를 이용하며 본 연구가 이용한 Expert Choice 2000프로그램도 9점척도를 기준으로 하고 있음.

상대적 중요도에 대한 척도

척도	정의	설명
1	동등하게 중요	두 개의 요소가 상위 목표에 비추어 동등하게 중요
3	약간 중요	한 요소가 다른 요소보다 약간 더 중요
5	강하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하게 중요
7	명백하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하고도 명백하게 중요
9	극단적으로 중요	한 요소가 다른 요소와 비교가 안될 만큼 절대적으로 중요
2, 4, 6, 8	위 값들의 중간 값	1, 3, 5, 7, 9 척도의 중간 값으로 이용

위의 척도를 이용하여 계층 각 단계의 요소를 비교하면서 이원비교행렬표를 만들게 되는데, 이때 단계별 요소가 n 개인 경우 $n*(n-1) / 2$ 가지 이원비교를 실시하게 된다. 자세한 내용은 다음의 문헌을 참조(이창호, 2000: 188-192).

Says, 1989). 셋째, 항상 한번에 두 개의 지표만을 비교하기 때문에 중요도의 판단을 더 용이하게 할 수 있다.

2) 연구대상 및 절차

로컬 거버넌스 정책과제 선정을 위한 연구를 위하여 C 지방자치단체의 행정문제에 대하여 자문위원 형태로 직·간접적으로 관여하였거나 관여하고 있는 전문가 및 시민단체의 상근 간부들을 상대로 설문조사를 실시하였다(2004년 1월 25-1월 30일, 설문지 부록 참조). 연구 대상으로 지방공무원, 직능단체, 일반시민들을 포함시켜야 할 필요성도 있으나 로컬 거버넌스의 경우 기존 행정체제의 변화를 가져오기 때문에 공무원들의 경우에는 지나치게 보수적으로 답변할 가능성이 많아 대안을 찾는 데 크게 도움이 되지 않을 것이라는 판단하에 전문가와 시민단체 간부들을 중심으로 연구대상을 한정하였다. AHP 방법에 의한 설문은 전문지식을 가지고 있는 대상자들에게 실시함으로써 많은 수를 대상으로 할 필요가 없다. 본 연구에서는 전문가 및 시민단체 상근 간부들을 상대로 하여 전체 20명으로 구성하였다.⁵⁾

이어서 수집된 자료를 놓고 논리적 일관성여부를 검토하기 위하여 일관성 비율(consistency ratio: CR)을 구하였다.⁶⁾ CR의 값이 10%이내이면 쌍비교(pairwise comparison)는 일관성을 갖는 것으로 판단하고 20%이내일 경우는 용납할 수 있으나(tolerable) 그 이상이면 일관성이 부족한 것으로 판단하였다(이창효, 2000: 256-7). 일관성 검토 결과 20개 모두 CR기준을 통과하여 전체 설문지를 분석대상으로 하였다.

한편, 각 세부평가기준에 대한 쌍대용비교는 Satty(1986)의 9점 척도를 이용하여 평가하였으며 개별 구성원들의 평가자료를 종합하는 방법으로는 기하평균법을 이용하였다. 설문지 분석을 위해서는 AHP 기법에 의한 통계분석을 위해서 Expert Choice 회사가 만든 전문 프로그램인 「Expert Choice 2000」이라는 프로그램을 사용하였다.

- 5) 개별 조건들에 대한 개념적 명확성을 이해시키기 위하여 상세한 사례를 들면서 응답자들에게 개별적으로 설명해 주는 과정을 거쳤음. 응답자들이 이해하지 못하는 경우에는 각종 다양한 정책사례들을 많이 제시하여 충분히 개념에 대해 인지할 수 있도록 하였음.
- 6) AHP 방법을 사용하는데 있어서 우선순위는 의사결정자의 판단에 따른 이원비교에 근거를 두고 있는데, 의사결정자가 실시한 판단의 일관성이 우선순위의 신뢰도에 결정적인 역할을 하기 때문에 일관성을 검증할 필요가 있다. 이를 위해 일관성 비율(Consistency Ratio)을 채택하고 있는데, 자세한 절차는 다음의 문헌을 참조(이창효, 2000: 141-143).

2. 실증적 분석 및 논의: 로컬 거버넌스 성공을 위한 정책과제 우선순위

AHP 방법에 의한 정책과제 우선순위를 정리해 보면 다음 <표 2>과 같다. 표에서 보는 바와 같이 로컬 거버넌스의 성공적 구현이라는 목표를 달성하기 위한 제 1단계 과제선정의 경우, 환경적 조건, 네트워크 구조설정, 네트워크 내부운영전략 등에 있어서 보면 환경적 조건(0.738), 네트워크 구조설정(0.170), 네트워크 내부운영전략(0.092) 등의 순위를 나타내면서 환경적 조건이 압도적으로 중요한 비중을 차지하고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 2> 로컬 거버넌스 주요 정책과제 우선순위 분석결과

목표	1단계	2단계	가중치 및 우선순위
로컬 거버넌스의 성공적 구축	환경적 조건조성 (0.738)	자원(0.136)	0.10 (2)
		파트너의 특성(0.079)	0.058 (3)
		파트너관계형성(0.680)	0.502 (1)
		파트너쉽 특성(0.051)	0.038 (6)
		외부환경(0.055)	0.041 (5)
	네트워크 구조설정 (0.170)	네트워크주체자 선정(0.215)	0.037 (7)
		이해관계자설정(0.127)	0.022 (11)
		네트워크형태구성(0.160)	0.027 (10)
		이해관계자책임소재(0.263)	0.045 (4)
		참여방법(0.125)	0.021 (12)
		정책관여분야(0.076)	0.013 (14)
		참여단계(0.033)	0.006 (16)
	네트워크내부운영 전략 (0.092)	네트워크활성화 전략(0.309)	0.028 (9)
		상호작용주선제도(0.089)	0.008 (15)
		중개제도(0.219)	0.020 (13)
		상호작용촉진(0.071)	0.006 (17)
		조정과 중재제도(0.312)	0.029 (8)

한편, 2단계에서의 환경적 조건의 부문에서는 파트너관계형성이 0.680으로서 압도적으로 큰 비중을 차지하고 있다. 즉 로컬 거버넌스를 구성하는 파트너들 사이의 상호신뢰, 존경 등이 근저에 깔려 있지 않으면 로컬 거버넌스가 성공할 수 없다는 점을 높이 평가하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이러한 측면은 외국의 경우에서도 같은 연구결과를 보여주고 있다.⁷⁾

파트너관계형성 다음으로는 자원(0.136), 파트너의 특성(0.079), 외부환경(0.055), 파트너쉽 특성(0.051) 등의 순위로 되어 있다.

네트워크 구조설정은 0.170의 비중을 차지하여 네트워크 내부운영전략보다는 높은 비중을 차지하고 있다. 네트워크 구조설정내부의 요소들간 비중을 보면 이해관계자 책임소재(0.263)가 가장 큰 비중을 차지하고 있다. 즉, 로컬 거버넌스로 지방의 정책문제를 해결한다고 할 때 관련 정책이 만약 실패한다면 심각한 문제점이 제기될 경우 과연 누가 책임을 질 것인가 하는 문제로서 서구 선진국들의 경우에도 이 문제가 심각하게 대두된 바 있다. 다음으로는 네트워크 주체자 선정(0.215), 네트워크 형태구성문제(0.160), 이해관계자 범위설정(0.127), 참여방법(0.125), 정책관여분야(0.076), 참여단계(0.033) 등의 순위를 보여주고 있다.

네트워크 내부운영전략(0.092)은 1단계에서 가장 낮은 비중을 차지하고 있다. 내부적인 2단계 요소들의 비중을 보면, 조정과 중재제도(0.312), 네트워크 활성화 전략(0.309), 중개제도(0.219), 상호작용 주선제도(0.089), 상호작용촉진방안(0.071) 등의 순위와 비중을 보여주고 있다.

각 단계를 종합한 전체적인 종합순위 및 비중을 보면 파트너 간의 신뢰관계형성을 포함하는 파트너 관계형성이 0.502의 종합가중치를 보여줌으로써 압도적으로 1순위를 차지하고 있다. 이 비중은 2위인 자원보다도 약 5배 더 높은 가중치를 보여주고 있어 단연코 가장 큰 비중을 차지하고 있음을 보여주고 있다. 즉, 로컬 거버넌스의 성공적 정착을 위한 주요 정책 과제로서 무엇보다도 지역내의 로컬 거버넌스를 구성하는 각 파트너간의 상호신뢰, 존경 등이 무엇보다도 중요한 것으로서 향후 지방정부에서 이의 향상을 위한 다양한 구체적 조치들이 필요함을 의미한다. 2위는 자원으로 로컬 거버넌스를 구현하는데 소요되는 재정적 및 물적자원이 충분히 갖추어져야 한다는 것을 의미한다. 아울러 로컬 거버넌스가 단순히 다양한 참여자들이 동시에 관련되고 갈등조정능력등이 필요하므로 전문적 지식도 필요하다. 이러한 점을 감안하여 자원부분에도 상당한 비중을 두고 있음을 알 수 있다. 종합 3위는 파트너의 특성으로서 파트너들이 어느정도 이질성이 있는지 및 어느 정도 관여해야 하는지 하는 관여수준을 나타낸다. 이러한 문제도 현실적으로 상당히 중요하기 때문에 정책적으로 구체적 안을 마련해야 함을 의미한다고 할 수 있다. 4위부터 17위까지의 종합가중치 및 순위는 <표 2>에서 나타난 바와 같다.

7) 영국 런던 구 지방정부인 Croydon Borough에서 발간한 Croydon Strategic Partnership (2003)에서도 지방정부 이해관계자 파트너쉽 형성 및 운영에서 이해관계자들(stakeholders) 사이의 신뢰형성이 가장 중요하다고 지적하고 있다.

전체적으로 볼 때 C 지방정부의 로컬 거버넌스 구현을 위해서 전문가들 및 시민단체 상근 간부들은 환경적 조건이 가장 중요하며 그 중에서도 특히, 로컬 거버넌스 참여자들이라고 할 수 있는 파트너들의 상호신뢰, 존경 등 사회자본이 제일 중요함을 나타내고 있다. 이러한 환경적 조건들은 하루아침에 조성되는 것이 아니며 많은 시간과 노력을 필요로 하는 과정이다. 이러한 환경적 조건에서 구비되지 않으면 성공적인 로컬 거버넌스는 사실상 어렵다는 것이 외국의 사례에서 볼 수 있다. 이러한 점에서 C 지방정부의 경우에도 응답자들은 대체로 같은 반응을 보이고 있음은 흥미롭다. 네트워크 구조화 전략 및 네트워크 내부운영 전략은 현실적으로 현장에서 필요하는 것임에는 틀림없으나 환경적 조건에 비해서는 상대적으로 낮은 비중을 보여주고 있다. C 지방정부의 경우에는 이러한 성공조건 우선순위결과를 토대로 하여 이를 장기적 관점에서 구비할 수 있도록 정책적으로 뒷받침하는 실질적 노력이 필요하다고 생각한다.

IV. 결 론

본 연구는 로컬 거버넌스를 현장에서 구체적으로 적용시키는데 필요한 조건은 무엇이며 이러한 조건들을 지방정부가 정책과제로 인식하여 다루고자 할 때 우선적으로 고려해야 할 정책과제들은 무엇인지를 분석해 보는 과정을 제시해 봄으로써 개별 지방정부들이 로컬 거버넌스를 구현해 나가는데 있어서 현실적으로 당면하는 문제점 해결에 대한 시사점을 제공해 보고자 하였다. 각 개별지방정부들은 자기들이 처하고 있는 상황을 성공조건이라는 규범적 기준과 대비해 봄으로써 무엇이 성공을 위해 개별정부 수준에서 특히 필요한 과제가 될 수 있을 것인가 하는 점을 파악해 나가는 것이 중요하다. 로컬 거버넌스에 관한 이론적 연구들은 많이 진행되어 오고 있으나 실제 처방적으로 적용하는데에는 많은 현실적 제약조건들이 존재하고 있으며 이러한 조건들을 찾아내고 특히 개별지방정부 수준에서 우선적으로 필요한 조건과 관련한 과제들을 발굴해서 해결해 나가는 노력이 필요할 것이다.

【참고문헌】

- 강상욱. (2002). NGO의 성장과 인적자원의 특성에 관한 연구. 「한국행정연구」, 11(3): 3-31.
- 강인호. (2001). Governance와 행정윤리. 「한국행정학회 추계학술대회 국제학술회의 발표논문」.
- 강제상·임영제. (2002). 거버넌스논의와 행정관리에 주는 함의 -행정개혁을 중심으로-. 「한국정책과학학회보」, 6(2): 55-76.
- 김석준. (2001). 「뉴 거버넌스와 사이버 거버넌스 연구」, 대영문화사.
- _____. (2002). 「거버넌스의 이해」, 대영문화사.
- 김일태. (2000). NGO와 지방협치(Local Governance). 「지방행정」, 49(565): 15-24.
- 김태룡. (2002). NGO들간의 영향력차이와 그에 따른 효과성에 관한 연구: 지방정부의 환경정책결정과정과 관련하여. 「한국행정학보」, 36(2): 269-290.
- 박광구, 최상일, 주효진. (2000). 관료부패통제의 효과성 제고를 위한 연구: AHP의 적용. 「지방정부연구」, 4(1): 153-169.
- 박경원. (2003). 지역발전을 위한 거버넌스 구축-협력적 계획모형을 중심으로. 「국토」, 265: 44-53.
- 박상필. (2002). 거버넌스에서 민주주의 급진적 재구축: NGO의 역할과 한계. 「한국행정학회 춘계학술대회논문집」.
- 박우서. (2002). 지역발전과 민간협력형 거버넌스 운영방안. 「국토」, 252: 28-39.
- 박재완·김 신. (2000). 지방자치단체의 성과평가. 「지방행정연구」, 14(2): 45-70.
- 박희봉. (2002). 사회자본이론의 논점과 연구경향. 「정부학연구」, 8(1): 5-44.
- 박희봉·김명환. (2000). 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력: 서울 서초구와 경기 포천군 주민의 인식을 중심으로. 「한국행정학보」, 34(4): 175-196.
- 서울시정개발연구원. (1996). 「서울시 사회복지서비스의 평가모형개발」, 서울시정개발연구원.
- 이종수. (2003). 지방의 국제화를 위한 로컬 거버넌스. 「지방의 국제화 포럼」, 지방자치국제화재단: 6-8.
- 이창효. (2000). 「집단의사결정론」, 부산: 세종출판사.
- _____. (1999). 「다기준의사결정론」, 부산: 세종출판사.
- 임승빈. (2000). 한일 지방정부에서의 NGO 와의 파트너십에 관한 연구. 「한국정책학회보」, 9(3): 45-68.
- 조명래. (2001). NGO와 정부간 파트너십의 이해와 활성화에 관한 연구. 「지역사회개발연구」, 26(2): 275-301.
- 차미숙. (2002). 지역거버넌스와 영국의 지역계획 수립실제. 「국토」, 252: 49-60.
- 최영출. (2002). 거버넌스 이론과 지역발전전략. 「국토」, 252: 6-19.

- Agranoff, R.I. (1986). *Intergovernmental Management*. NY: State University of New York Press.
- Carmichael, P. (2002). Maintaining a Distinctive Public Administration: the Isle of Man Civil Service Since 1962. *Public Administration*, 80(2): 257-282.
- Cloke, Paul, Milbourne, Paul and Widdowfield, Rebekah. (2000). Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance. *Public Administration*, 78(1).
- Cloke, Paul, Milbourne, Paul and Widdowfield, Rebekah. (2000). Partnership and Policy Networks in Rural Local Governance: Homelessness in Taunton. *Public Administration*, 78(1).
- Davies, A. (2002). Power, Politics and Networks: Shaping Partnerships for Sustainable Communities. *Area*, 34(2): 190-203.
- Desai, V. and Imrie, R. (1998). The New Managerialism in local governance. *Third World Quarterly*, 19(4).
- Donnelly, M. (1999). Making the Difference: Quality Strategy in the Public Sector. *Managing Service Quality*, 9(1).
- Finer, S.E. (1970). *Comparative Government*. London: Allen Lane/The Penguin Press.
- Goodwin, M. and J. Painter. (1996). *Local Governance, Fordism and the Changing Geographies of Regulation*. *Transactions*, IBG 21.
- Goss, Sue. (2001). *Making Local Governance Work*. Hampshire: PALGRAVE.
- Jessop, B. (1995). The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism. *Economy and Society*, 24: 307-34.
- _____. (1997). A Neo-Gramscian Approach to the Regulation of Urban Regimes: Accumulation Strategies, Hegemonic Projects and Governance, in M. Lauria (ed). *Reconstructing Urban Regime Theory*, London: SAGE.
- Judge, D., G. Stoker and H. Wolman (eds). (1995). *Theories of Urban Politics*. London: SAGE.
- Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown.
- Kookiman, J. (1994). *Modern Governance*. London: SAGE.
- Koolman, J. (ed). (1994). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: SAGE.

- Lasker, R.D., Weiss, E.S. and Miller, R. (2001). Partnership Synergy: A practical Framework for Studying and Strengthening the Collaborative Advantage. *The Milbank Quarterly*, 79(2).
- Leach, Robert and Percy-Smith, Janie. (2001). *Local Governance in Britain*. Hampshire: Palgrave.
- McLaughlin, K. (2002). Lessons Drawing from the International Experience of Modernizing Local Governance. *Public Management Review*. Vol. 4, No 3.
- McLaughlin, K. and Jenei, G. (2002). Comparative Perspectives on Modernizing Local Governance. *Public Management Review*, 4.
- Neighbourhood Renewal Unit(2001). *Accreditation Guidance for Local Strategic Partnerships*. ODPM.
- Newman, J. (2001). *Modernizing Governance*. London: SAGE.
- OECD. (2001). Engaging Citizens in Policy-making: Information, Consultation and Public Participation, PUMA Policy Brief, 10.
- Osborne, D. and Gaebler, T. (1992). *Reinventing Government*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Peter, John. (2001). *Local Governance in Western Europe*. London: SAGE.
- Pierre, J. (2000). Introduction: Understanding Governance, in J. Pierre(ed), *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Rhodes, R. (1986). *The National World of Local Government*. London: Unwin Hyman.
- _____. (1988). *Beyond Westminster and Whitehall*. London: Unwin Hyman.
- _____. (1996). The New Governance: Governing Without Government, *Political Studies*, 14: 41-50.
- _____. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- _____. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Open University Press.
- Rose, N. (1996). The Death of the Social? Re-figuring the Territory of Government, *Economy and Society*, 25: 327-56.
- _____. (1996). The Death of the Social? Re-figuring the Territory of Government. *Economy and Society*, 25.

- Stoker, G. (1996). *Governance as theory: Five Propositions*. Mimeo. Department of Government, University of Strathclyde.
- _____. (1997). Public-Private Partnerships and Urban Governance, in G. Stoker (ed.), *Partners in Urban Governance: European and American Experience*. London: Macmillian.
- Susskind, L. and Cruikshank, J. (1987). *Breaking the Impasse: Consensual Approaches to Resolving Public Disputes*. NY: Basic Books.
- Von Malmborg, F. (2003). Conditions for Regional Public-Private Partnerships for Sustainable Development-Swedish Perspectives. *European Environment*, 13.
- Wilson, H. (1976). *The Governance of Britain*. London: Weidenfeld & Nicolson.

【부 록】 《로컬 거버넌스 정책과제선정에 관한 설문지》

안녕하십니까 ?

바쁘신 가운데 어려운 무탁을 드려 대단히 죄송합니다.
그러나 잠시만 시간을 내시어 설문에 응답해 주시면 고맙겠습니다.

이 설문지는 로컬 거버넌스의 구체화를 위한 지방정부의 정책과제를 도출하
고 이의 중요도 우선순위를 선정하기 위한 순수한 학술조사입니다.

아울러 본 설문지는 익명으로 처리되며 내용은 관련법에 의거
비밀이 보장되고 연구자료 목적 이외에는 사용하지 않을 것입니다.

다소 시간이 걸리시더라도 성의껏 답변해 주시면 고맙겠습니다.
감사합니다! 좋은 하루 되십시오!

2004. 1.

다음은 자료의 통계적 분석에 필요한 몇 가지 기본 사항입니다. 해당되는 사항에 ✓ 해 주시기 바랍니다.

1. 귀하의 연령은 ?

- ① 20대 ② 30대 ③ 40대 ④ 50대 ⑤ 60대 이상

2. 귀하의 근무처는 ?

- ① 지방정부 ② 대학 또는 연구소 ③ 시민단체

3. 귀하의 관련업무 근무기간은?

- ① 1년 이하 ② 2 - 5년 ③ 6 - 10년 ④ 10 - 20년 ⑤ 20년 이상

다음의 질문은 지방자치단체(도)가 로컬 거버넌스를 구축하기 위하여 고려해야할 주요한 성공조건들에 대해서 그 중요도를 파악하기 위한 것입니다. 로컬 거버넌스라는 막연한 개념을 보다 실천적인 수준에서 적용하기 위해서는 이 제도가 성공하기 위한 성공조건들을 정책적 관점에서 조성해야 합니다. 이러한 조건들은 지방정부수준에서 어느정도 갖추어져 있으며 갖추어져 있지 않는 경우 이러한 조건들을 정책적으로 다룸으로써 조건을 충족시키도록 해야할 것입니다. 로컬 거버넌스를 성공적으로 이룩하고자 하는 경우 갖추어야할 조건들에 대하여 상대적 중요도를 파악하기 위하여, 계층분석방법(AHP: Analytic Hierarchy Process) 기법을 사용하고자 하며 실제로 전문가 또는 시민단체 종사자로서 행정기관에 직, 간접적으로 관련있는 분들의 의견을 수렴하고자 하는 조사입니다. 문항에서 제시될 비교항목간의 상대적 중요도를 다음의 척도에 따라 점수로 부여하여 주십시오.

〈상대적 중요도에 대한 척도〉

척도	정의	설명
1	동등하게 중요	두 개의 요소가 상위 목표에 비추어 동등하게 중요
3	약간 중요	한 요소가 다른 요소보다 약간 더 중요
5	강하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하게 중요
7	명백하게 중요	한 요소가 다른 요소보다 강하고도 명백하게 중요
9	극단적으로 중요	한 요소가 다른 요소와 비교가 안될 만큼 절대적으로 중요
2, 4, 6, 8	위 값들의 중간 값	1, 3, 5, 7, 9 척도의 중간 값으로 이용

〈설문과 응답의 예〉

문항	평가부문	중요 ← 동 등 → 중요	평가부문
1	환경적 조건	9 8 7 6 ⑤ 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	네트워크 구조설정

귀하가 광역지방자치단체가 로컬 거버넌스를 구축하는데 있어서 환경적 조건에서의 제 조건들이 네트워크 구조설정에 관련된 제 조건보다 '강하게 더 중요하다'고 생각할 때, '환경적 조건'부문 쪽의 5번에 동그라미(O)를 표시.

설문에 들어가기에 앞서 현재 로컬 거버넌스의 정착을 위해 이론적인 측면에서 중요하다고 생각되는 제 조건들을 표로 정리하면 다음의 표와 같습니다. 미리 참고하시고 응답하여 주시기 바랍니다.

〈로컬 거버넌스〉

구 분	1 단계	2 단계
로컬 거버넌스	환경적 조건	자원
		파트너의 특성
		파트너관계형성
		파트너십 특성
		외부환경
	네트워크 구조설정	네트워크주체자선정
		이해관계자범위
		네트워크형태
		이해관계자책임소재
		참여방법
		정책참여분야
		참여단계
	네트워크 내부운영	네트워크활성화전략
		상호작용주선제도
		중개제도
상호작용촉진		
조정과중재		

주의 !!!

응답의 일관성을 유지하여 주시기 바랍니다.

응답의 일관성이란 만일 A가 B보다 중요하고, B가 C보다 중요하다고 응답하셨을 경우, 당연히 A는 C보다 중요하다고 응답되어야 함을 의미합니다.



순항	평가부문	중 요 ←	동 등	→ 중 요	평가부문
I	환경적 조건	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		네트워크 구조설정
II	환경적 조건	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		네트워크 내부운영
III	네트워크 구조설정	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		네트워크 내부운영

순항	평가지표	중 요 ←	동 등	→ 중 요	평가지표
①	자원	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		파트너의 특성
②	자원	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		파트너관계형성
③	자원	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		파트너십 특성
④	자원	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		외부환경
⑤	파트너의 특성	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		파트너관계형성
⑥	파트너의 특성	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		파트너십 특성
⑦	파트너의 특성	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		외부환경
⑧	파트너관계형성	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		파트너십 특성
⑨	파트너관계형성	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		외부환경
⑩	파트너십특성	9 8 7 6 5 4 3 2 1	2 3 4 5 6 7 8 9		외부환경

모건 거버넌스의 성공적 구현을 위한 점진적

순항	평가지표	중요 ← 동 등 → 중요	평가지표
①	네트워크 주체자선정	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	이해관계자 범위
②	네트워크 주체자선정	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	네트워크형태
③	네트워크 주체자선정	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	이해관계자 책임소재
④	네트워크 주체자선정	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	참여방법
⑤	네트워크 주체자선정	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	정책관여분야
⑥	네트워크 주체자선정	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	참여단계
⑦	이해관계자 범위	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	네트워크형태
⑧	이해관계자 범위	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	이해관계자 책임소재
⑨	이해관계자 범위	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	참여방법
⑩	이해관계자 범위	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	정책관여분야
⑪	이해관계자 범위	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	참여단계
⑫	네트워크형태	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	이해관계자 책임소재
⑬	네트워크형태	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	참여방법
⑭	네트워크형태	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	정책관여분야
⑮	네트워크형태	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	참여단계
⑯	이해관계자 책임소재	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	참여방법
⑰	이해관계자 책임소재	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	정책관여분야
⑱	이해관계자 책임소재	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	참여단계
㉑	참여방법	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	정책관여분야
㉒	참여방법	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	참여단계
㉓	정책관여분야	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	참여단계

순항	평가지표	중 요 ← 등 등 → 중 요	평가지표
①	네트워크 활성화전략	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	상호작용 주선제도
②	네트워크 활성화전략	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	중개제도
③	네트워크 활성화전략	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	상호작용촉진
④	네트워크 활성화전략	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	조정과 중재
⑤	상호작용 주선제도	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	중개제도
⑥	상호작용 주선제도	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	상호작용촉진
⑦	상호작용 주선제도	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	조정과 중재
⑧	중개제도	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	상호작용촉진
⑨	중개제도	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	조정과 중재
⑩	상호작용촉진	9 8 7 6 5 4 3 2 1 2 3 4 5 6 7 8 9	조정과 중재

장시간 동안 협조해 주셔서 대단히 고맙습니다!