

거버넌스 (Governance)의 이해 (1)

- 신명호 myshin1013@gmail.com

1. 서론

2010년 한국사회 과학기술계 최대의 화두는 국가 R&D 시스템 거버넌스 개편이다. 본 보고서에서는 국가 R&D 시스템에 대한 내용을 본격적으로 다루는 것은 이후로 미루고, 먼저 거버넌스라는 개념을 이해하고자 다양한 자료와 단행본을 통해 확인된 내용을 간략하게 종합하여 정리한다. 보고서는 모두 참고 문헌에서 필요한 내용을 발췌하여 정리한 것으로 필요한 인용과 색인은 생략한다. 참터 회원들과 함께 지식을 공유하기 위한 것이므로 그 외의 목적으로 사용되지 않아야 한다. 거버넌스의 이해 1부는 거버넌스의 정의, 거버넌스가 도입된 역사적 배경과 필요성, 국가 거버넌스 사례, 주요 참고 자료 소개 등으로 구성되어 있다.

2. 거버넌스의 정의

거버넌스란 무엇인가? 협치(協治), 망치(網治), 공치(共治) 등으로 번역되기도 하는데 최근에는 거버넌스라는 용어로 통일되어 사용되고 있다. 최근 10년간 거버넌스는 정치학에서 핵심적인 키워드였는데, 거버넌스는 국제정치학 영역에서 도입되었으나 점차적으로 국가 내외의 정치 영역에 적용되기 시작했다. 그럼에도 불구하고 거버넌스의 정확한 개념은 아직 확립되지 않았으나, ‘거버넌스’라는 용어도 ‘국가’나 ‘사회’ 등의 용어처럼 일반화되어 사용되고 있다.

정치학에서 넓은 의미에서의 거버넌스를 ‘자율적이고 독립적인 행위자들 간의 외부 권위나 내부적인 자기조절/자기통제 메커니즘에 의한 조정과 관리’로 정의하고, 좁은 의미에서의 거버넌스는 국가 내에서 결정을 내리고 집행할 수 있는 제도화된 권력으로 정의되는 정부와 구분하는 의미에서, ‘공공영역과 민간영역 행위자 사이의 네트워크 방식의 수평적인 협력 구조’로 정의한다. 본 보고서에서의 거버넌스 개념은 정치학에서 주요하게 사용하는 방식을 따라 넓은 의미에서의 거버넌스 개념을 적용한다. 이 때 거버넌스라는 개념은 정치학에서 다음과 같은 속성들을 포함하는 것으로 간주된다.

- 최종 판단을 내리는 결정권자가 없는 집합적 행동
- 국가를 벗어나서 이루어지는 정책입안
- 공적 행위자와 민간 행위자 간의 협력
- 민간의 협조적인 자기조절

또한 거버넌스가 행위자들 간의 수평적 관계에서 조정과 통제를 의미하지만 위계적 구조의 존재나 효과를 배제하지 않는다. 거버넌스의 행위자들은 개인이 아니라 조직이거나 다른 형태의 집합적 단위 혹은 정책입안에서 집단이나 조직을 대표하는 영향력 있는 개인들이므로, 거버넌스에서 행위자들 간의 전략적 관계는 상호작용의 규칙, 행위의 지향, 이해관계의 충돌, 권력 배치, 행위자들이 속한 조직 내에 확립되어 있는 규칙 등에 의해 영향을 받는다. 이러한 요소들이 서로 모순되고 상충하면서 효과적이고 민주적인 정책입안을 방해할 수 있다.

거버넌스는 국가 중심의 조정 양식이 한계에 처한 상황에서 국가, 시장, 시민사회 간의 협력을 통해 직면한 집합적 문제를 효과

적이고 민주적으로 해결하는 것을 목표로 한다. 따라서 각 주체들의 영향력 정도에 따라 거버넌스는 다양한 모습으로 나타날 수 있다. 거버넌스 유형을 구분하는 여러 가지 방법이 있지만, 모든 유형에는 국가와 민간 행위자의 참여라는 두 가지 속성이 반드시 포함된다. 1990년대부터 거버넌스 유형을 분류하는 연구가 있어 왔지만, 거버넌스 분석이나 설계 측면에서는 별다른 쓸모가 없다. 최근에는 거버넌스의 메커니즘에 대한 연구가 주를 이루고 있는데, 거버넌스 이론의 적용과 제도설계 등의 측면에서 볼 때 거버넌스 조정과 관리 메커니즘에 따른 분류 방식이 실질적으로 유효해 보인다.

- Rhodes (1996): 1)최소국가론, 2)법인 거버넌스, 3)신공공관리론, 4)좋은 거버넌스, 5)사회적 사이버네틱스 체제, 6)자기조직적 네트워크
- Osborne & Gaebler (1992): 기업가적 정부
- Peters (1997): 1)시장모형, 2)참여모형, 3)신축모형, 4)탈규제모형
- 김석준 외 (2002): 1)정부중심형, 2)시장중심형, 3)시민사회중심형

거버넌스의 실패나 성공은 행위자들의 개별적인 행위를 집합적 행동으로 변환시킬 수 있느냐 없느냐에 따라 결정되는데, 이를 가능하게 하는 규칙들은 특정한 조정과 관리 방식을 통해 만들어진다. 이러한 거버넌스의 조정과 관리 방식에는 위계제 (hierarchy), 경쟁 (competition), 협상 (negotiation), 네트워크 (network)의 4가지 유형의 규칙 체계가 있다. 위계제나 네트워크라는 개념은 특정한 정적 구조뿐 아니라 행위자들이 해당 구조 내에서 상호작용하는 방식, 구조가 형성되고 변화하는 방식 등까지 포함하고 있고, 경쟁과 협상이라는 개념은 단지 과정만을 기술하는 것이 아니라, 행위자들 간의 관계를 구조화하는 규칙들에 의해 지배되면서 수행되는 행위자간의 조정과 상호작용까지 포함한다. 따라서 거버넌스는 구조와 절차의 조합이다.

<위계제>

위계제는 행위자들간의 종속관계에 의해 특징지워지는 거버넌스 방식이다. 리더와 하위 행위자는 그들이 조직을 대표하고 조직의 목적을 위해 일한다 하더라도 그들 자신의 이익을 추구한다. 이기적으로 간주되는 행위자들은 지배 행위자의 결정에 의해 조정되고 위에서 아래로 향하는 일방적인 조절 방식을 갖는다. 또한 위계제에는 지위에 따른 기능분화가 있는데, 이는 “주인-대리인” 문제를 발생시킨다. 위계제 하에서도 주인이 모든 결정을 내리거나 모든 결정에 책임을 질 필요는 없다. 주인은 대리인들을 지도하고 통제하는 데에만 집중할 수도 있다.

<네트워크>

네트워크 거버넌스 방식에서 행위자들은 대칭적인 관계를 맺는다. 위계제와 달리 네트워크는 특정한 사회 관계와 결부되지 않는다. 네트워크는 행위자들을 수평적이고 평등한 관계를 기초로 통합할 수 있다. 그렇지만 네트워크에 종종 리더가 존재하고 때로는 핵심부의 행위자와 주변부의 행위자들로 분화되기도 한다. 네트워크 관계는 공식적인 조직보다 훨씬 유연하다 하더라도 영속한다. 위계제와 대조적으로 행위자들은 개인의 이해관계가 아니라 규범이나 집단적인 지향점을 받아들임으로서 네트워크에 결합한다. 공식적인 규칙이나 인센티브에 의존하지 않고 협력적인 지향성을 가지고 안정화를 추구한다. 이러한 성향이 이해관계의 충돌을 제거하지는 못한다. 행위들은 조절 (adjustment)과 감화 (influence)를 기초로 해서 조정된다. 행위자들은 타인들을 신뢰한다면 즉 적어도 장기적으로 호혜적인 행위를 기대할 수 있다면 기꺼이 스스로의 행위를 조절한다. 행위자들이 공통의 가치나 지식을 공유한다면 상호 감화에 의한 조정 메커니즘이 작동한다. 가치나 공통 지식에 대한 강한 참여는 상호 신뢰 없이도 네트워크를 안정화 할 수 있다.

<경쟁>

시장은 항상 거버넌스의 독립적인 양식으로 간주되지만, 실제로 시장은 복합적인 거버넌스이다. 행위자들은 법의 영향 (위계제)을 받으면서 행위를 조정하고 상품 생산자와 소비자는 계약을 하기 위해 협상한다. 행위자들은 대칭적인 관계에서 경쟁한다. 많은 경우 조정은 특수한 이슈에 집중되거나 일시적인 관계를 목표로 이루어진다. 경쟁하는 행위자들은 개별적인 이해관계를 따르지만, 상대방의 전략을 비교하고 상대적 이득을 획득하기 위해 행동한다. 비교 지향성과 타인들보다 더 잘하기 위한 노력을 통해서 각 행위자들의 개별적이고 이기적인 행위들을 집합적인 결과를 산출해내기 위해 조정한다. 행위자들로 하여금 상호 조정하도록 하는 것은 이익이나 자원에 대한 이해관계뿐 아니라, 정책입안에서 자신의 역량에 대해 고객이나 시민들의 승인을 얻고자

하는 목표도 있다. 민주주의 정치체제에서 정당들은 투표에서 다수를 획득하기 위해 경쟁하고 다른 정당보다도 더 좋은 사람과 프로그램을 장려함으로써 투표를 얻고자 한다. 정부나 의회, 행정기관은 정책이나 제도개혁이 다른 지역이나 나라보다 훨씬 좋다고 주장함으로써 시민들이나 여론의 승인을 받고자 할 수 있다. 비교와 경쟁에 기반한 동기부여는 위계적 관계에서 “주인”에 의해 점점 더 많이 활용되고 있는데, 이는 비교와 경쟁을 통해 “대리인”들을 통제하고 비용 추가 없이 목적을 달성하기 위한 것이다.

〈협상〉

개별적인 행위자들은 협상에 의해 조정될 수 있다. 경쟁에서처럼 협상에서 행위자들 간의 관계는 대칭적이고 영속성을 필요로 하지 않는다. 협상은 개별적인 이익을 추구하는 그러나 다른 행위자들과 합의를 할 용의가 있는 행위자들 간에 특정 이슈에 대한 동의를 만들어내기 위한 것이다. 행위자들은 보다 중요하다고 간주하는 영역에서 이익을 확보하기 위해 덜 중요한 영역에서 양보를 함으로써 합의를 만들어 낼 수 있다. 그러한 교환은 다른 이슈들을 하나의 협상 과정에 연계함으로써 가능해진다. (package deals) 이때 조정은 상호조절을 통해 효과적이 된다. 행위자들은 이기적인 이유와 협조적인 지향 두 가지 동기 모두에 의해 협상 과정에 참여하게 된다. 행위자들을 강제로 동의에 도달하도록 함으로써 협상을 제도화할 수 있다. 연구결과에 의하면, 강제적인 협상 시스템은 정책입안에서 교착상태에 빠지게 되는 경우가 많은 반면, 자발적인 협상 시스템에서는 행위자들이 출구를 더 잘 찾고 일방적인 조절 혹은 상호조절에 의해 집합행동을 더 잘 만들어낼 수 있다. 이 때 제도설계가 중요하다.

이 네 가지 유형의 거버넌스는 정책입안의 영역을 설명하고 그 내부에서 작동하는 특수한 메커니즘을 파악하는 데 유용하다. 현실적으로는 복합적인 거버넌스 체제들이 존재한다. 대개 이런 복합적인 거버넌스 체제는 위계제와 다른 유형이 조합되는 방식 혹은 네트워크와 협상이 조합되는 방식으로 구성된다. 이는 위계제적인 조정과 통제는 많은 공식 조직에서 전형적이고 다른 방식은 정책이 공식 조직의 경계를 넘어서게 될 때 필요하게 되기 때문이다. 그렇지만 위계제적인 조직이 사회적 제도적 분화, 세계화, 급격한 개발 등의 증가에 대처하는 데 한계에 부딪힘에 따라 다른 종류의 거버넌스 조합 역시 현실적인 적실성을 얻어가고 있다.

3. 거버먼트에서 거버넌스로: 정부실패

거버넌스를 국가 중심의 조정 양식이 한계에 처한 상황에서 국가, 시장, 시민사회 간의 협력을 통해 직면한 집합적 문제를 효과적이고 민주적으로 해결하기 위한 것이라고 할 때, 핵심은 정부의 기능과 통치 방식을 변경하는 데에 있다. 실제로, 정책입안과 집행에 대한 연구결과는 1)국가권력에만 의존해서는 공공기관들이 복잡한 사회적 문제에 대처하지 못하고, 2)책임을 맡은 정부나 행정기관은 정기적으로 공공영역의 민간 행위자들과 협상하고 협력해야 하고 많은 집합적 구속력이 있는 규정들은 국가 차원을 넘어서 다양한 사회의 자기조절 방식에 의해 결정되고 집행된다는 것을 보여준다.

따라서 거버넌스 논의의 진행과정은 정부실패에 대한 새로운 대응 방법을 모색하는 과정과 밀접하게 연결되어 있다. 이 장에서는 정부실패의 현실을 보다 상세하게 기술한다. 참고로 국가 거버넌스를 구성하는 세 주체의 주요 실패 내역을 간략히 정리하면 다음과 같다.

<정부실패>

- 1980년대 이후부터의 재정압박과 재정위기
- ‘주인-대리인’ 문제: 관료제의 비효율성과 권력 남용
- 정책과정에서 민주주의의 위기

<시장실패>

- ‘죄수의 딜레마’
- ‘공유지의 비극’
- 불평등의 확대와 고용불안

<NGO의 실패>

- 민주적 책임성의 문제
- 정부의 실패를 보완하거나 대행하는 역할을 수행하지 못함
- 기득의 질서 체제로 편입됨

3.1 1980년대 이후부터의 재정압박과 재정위기

선진국들은 1960년대 후반 이후부터 통화불안정, 다국적 생산, 세계무역의 개방화 추세로 인한 개발도상국과의 경쟁으로 스테그플레이션 (저성장과 고인플레이션)에 봉착해서 경제성장이 하락하면서도 공공지출은 늘어나는 현상이 발생했다. 세계 여러 나라에서 재정압박과 재정위기가 공공부문에 대한 광범위한 개혁을 요구했다. 1980년대 초부터 계속해서 전통적인 정부모델이 가지고 있는 개방적이고 수요 중심적인 접근방법이 재정위기를 불러 일으켰다. 통신, 의료, 운송 등의 기술변화에 대응하기 위해 정부예산이 추가로 지출되면서 국가경제에서 정부가 차지하는 비중이 늘어나고 정부의 책임이 더욱 강화되었으나, 이에 대한 재원은 더 이상 정치적으로나 경제적으로 확보될 수 없었다. 어떤 나라들에서는 세계화와 개방으로 인해 자본의 이동이 자유로워지고 변동환율제가 채택되면서 정부의 재정압박이 더욱 가속화되었다. 또한 정부가 재정을 늘린다고 해서 사회변화에 따른 주요 정책들을 해결할 수 있는 것도 아니었다.

정부의 역할을 20년 전과 비교할 때 크게 증가했지만, 정부정책의 성격과 이를 집행하는 방법은 아직 변화를 따라가지 못하고 있다. 20세기 후반의 사회발전, 경제성장, 그리고 기술진보로 인해 새롭고 다양한 서비스가 정부에 요구되는 반면, 정부조직은 이러한 사회변화를 따라가지 못하고 오히려 그러한 변화에서 점점 더 멀어지고 있다. 새로운 사회문제와 사회역량, 시민과 정부의 새로운 관계에 적응할 것을 요구하는 압력이 커지고, 국민들은 점차 자신들이 받는 서비스의 질에 관심을 가지고 선택할 수 있는 범위가 어느 정도인지 주의를 기울이기 시작했다. 정부의 규제 범위도 경제적인 영역에서 사회적인 영역으로 확대되고 있

다. 공공부문의 개혁이 지난 수십 년간 지속적으로 이루어졌는데도 정부의 재정은 계속 악화되고 있다. 정부는 현재의 재정규모를 그대로 유지한 채 사회변화의 수요와 기대를 충족시켜야 하는 난관에 직면해 있다.

3.2 부정부패와 책임성 저하로 인한 정치체제와 공공기관에 대한 신뢰성 위기

1980년대부터 관료제의 비효율성과 권력 남용이 이념을 초월한 협공을 받아 왔다. 우파로부터는 자유시장을 앞세워 관료제를 제한하려 하고, 중도파는 개방과 법적의무를 앞세워 개혁하려고 하며, 좌파는 참여와 자율조직이라는 이름으로 관료제를 대체하려 한다. 산업사회의 정부관료제는 이 모든 공세에 대항하는 놀라운 대응능력을 보여주었지만 세계화와 정보화로 대표되는 새로운 행정환경의 도전에 직면해서는 정부 실패를 양산하고 있다.

위계제를 기반으로 하는 전통적인 관료제는 ‘주인-대리인’ 문제를 야기한다. 정보비대칭성으로 인해 관료들의 ‘도덕적 해이’와 ‘사적 이익’을 추구하는 경향이 커지면서 조직화된 부패로 발전하고, 결국 국가 신뢰 및 윤리의 위기를 가져오고 국정 운영을 비효율적으로 만든다.

부패란 ‘사적 이익 획득을 위한 공적 권한의 부당한 사용’으로 정의한다. 부패는 단순히 현상이나 결과가 아니라 조건이며 환경으로서 구조적 특성을 지닌다. 부패구조를 ‘공적 권력 관계를 둘러싼 일정한 요소들의 부정적 결합의 구조’라고 정의하면, 부패는 공공 영역 내에서 일정한 자원과 혜택을 둘러싼 이해당사자 간의 부정적 결합의 결과물이 되고 부패문제의 핵심은 이러한 부정적 결과를 낳게 한 구조와 그 구조의 구성 요소가 된다. 이 경우 부패는 개인이나 조직의 일탈의 결과이지만, 동시에 또 다른 일탈을 부르는 조건의 역할을 한다.

부패의 존재는 국가 내에서 법규와 질서가 유지되지 못하고 비정상적인 방법이 선호되고 있음을 의미하는데, 공무원의 불신, 정책의 불신, 법의 불신, 정치인의 불신 등 국가 전반적인 불신의 상황을 야기한다. 즉 부패로 인한 가장 커다란 문제는 바로 정부의 신뢰성 위기가 커지는 것이고, 신뢰의 위기는 비용/효과 측면에서 추가 비용이 소모됨으로써 정부 정책이 계획대로 추진되기 어렵게 한다. 부패의 결과가 신뢰의 위기가 되어, 국가 전체적으로 비효율성의 체제가 작동되므로 국가 거버넌스는 실패하게 된다.

조직화된 부패란 부패가 안정 상태에 있는 국가에서 발견되는 부패를 지칭하는 것으로, 그 특징으로 부패 관계에서의 내부조정, 부패관련 정보의 안정적이고 지속적인 공유, 부패로 인한 편익의 수직적/수평적 배분구조 형성 등이 있다. 이러한 배분 구조 상태에서 ‘주인’과 ‘대리인’ 간에는 우호적인 경제적 연결고리가 형성되어 있다. 여기서 주인이 보호와 통제, 수혜 제공, 조정의 기능을 수행하는 데 반해, 대리인은 자신들의 충성을 주인에게 제공한다.

그런데 조직화된 부패는 사회의 절대적 구성원인 시민의 정상적인 대안을 폐쇄시키거나 왜곡하는 역할을 한다. 조직화된 부패 구조 하에서는 부패한 방법이나 절차를 거부하는 대리인이나 고객은 비판받고 배제된다. 국가 내에 조직화된 부패가 형성되어 있다는 것은 곧 지배적 정치 세력에 대한 반대 세력이 충분히 존재하지 않거나 정부에 대한 견제와 균형이 약화되어 있음을 의미한다. 따라서 조직화된 부패는 균형 상태로서 정치/사회적 환경에 폭넓게 확산되어 있기 때문에, 정치사회 구조에 대한 근본적 변화가 없는 한 제거하기 어렵다. 이러한 상태에서는 대개 정치부패와 행정부패가 서로 얽혀 있다. 정치부패와 행정부패가 상호 독립적으로 발생한다 하더라도, 사실상 양자는 상호 공존하며 서로 연결되어 있다. 조직화되고 안정적인 부패가 발생하고 있는 국가에서, 부패문제에 대한 직접적 대응은 기존 정치 질서를 비판하는 일부 집단에 의해서만 제한적으로 이루어진다.

부패 문제는 국제기구에서 빈번히 제기되는 중요한 이슈인데, 단순히 부패 문제 자체가 아니라 정부와 국가의 신뢰성과 윤리성의 문제로 확대 적용되고 있다. 1990년대 이후부터는 선후진국을 막론하고 부패 역제가 중요 이슈로 제기되고 있는데, 이는 부패가 단지 일탈의 한 유형이나 저개발국에서나 발생하는 부정적인 문제가 아니라 국가 발전 수준과 상관없이 국가 거버넌스와 밀접하게 관련된 문제라는 것을 의미한다.

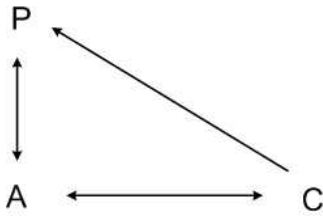


그림 1. 클릿고르 모델

부패 문제를 분석하는 데 있어 클릿고르 (Klitgaard) 모델이 주로 활용된다. 부패 거래에서 뇌물을 매개로 하는 일정한 자격 (인허가 등)을 주는 ‘거래’를 위해 부패를 만든 자 (corrupter)와 당한 자 (corrupted)로 나누고 어떠한 부패 거래이든 여기에는 항상 주인 (Principal: P), 대리인 (Agent: A), 고객 (Client: C)의 세 행위자가 참여한다고 설정한 모델이다. 클릿고르의 부패에 대한 논의는 대리인과 고객 간의 거래 (예를 들어서 뇌물, 강탈) 뿐만 아니라 주인에 대한 대리인의 위임 관계의 직접적 남용 (예를 들어서 내부의 공금 유용이나 횡령 등)을 포괄한다. 클릿고르 모델은 주인-대리인 이론을 활용하여 기존의 공무원 중심의 부패 문제를 확장하여 관련 행위자까지 포함시키고 있다.

3.3 정책과정에서 민주주의의 위기

입법부 (정치가)가 정책을 결정하고 행정부 (관료)가 결정 사항을 집행한다고 하는 고전적 정책·행정 이원론은 현대 국가에서 더 이상 적용되지 않는다. 현대 국가의 공공정책 결정 과정에서는 관료들이 실질적인 정책 주도권을 가지고 있다. 많은 국가에서 정책의 기획·입안 과정은 물론 이해의 조정까지도 행정기구가 담당하는 경우가 많다.

특히, 제2차 세계대전 이후 미국을 비롯한 선진국에서는 정책분석 기법의 고도화, 세련화를 배경으로 정책결정에서 실증주의적 정책분석 기법에 의한 지식 형성을 중시하면서 기술관료적 통치가 강화되어 왔다. 기술관료들은 다원주의적 정책결정을 폄하하고 과학적 의사결정을 선호하면서 민주적 정책과정을 훼손하였다. 미국의 경우 1960년대 정부 프로그램의 결정과 PPBS (Planning Programming Budgeting System)의 도입 시 연방정부 내에 RAND 연구소 관계자들이 대두되었던 것처럼 정책분석 기법의 고도화에 수반하여 일부 정책분석가 집단이 정책 결정을 독점하는 결과를 초래했다.

그러나 1970년대 이후부터는 실증주의적 분석이 한계에 부딪히면서 1)공공정책 혹은 공공정책 결정의 개선에 대한 무기력증, 2)정책분석 및 정책분석가의 정치성 은폐 등의 문제가 제기되었고, 1980년대 후반부터는 정책과학자들로부터도 ‘전제주의 정책과학’이라는 비판을 받게 되었다.

4. 국가 거버넌스 사례

4.1 신공공관리

신공공관리는 정부 거버넌스를 전통적인 관료제 중심으로부터 시장모형에 기반한 경쟁 메커니즘을 도입해서 거버넌스 조정과 관리 방식을 위계제와 경쟁의 조합으로 변화시킴으로서, 공공부문에서 능률성, 효과성, 생산성, 민주성, 투명성 및 분권화, 성과관리 제도, 조직구조 및 관리 기술 개선, 인력 감축 및 재조정 등을 달성하는 것을 주요 목표로 하는 정부 거버넌스 방식이다.

신공공관리 역시 다양한 정의가 존재하지만, 크게 영국의 신관리주의와 미국의 기업가적 정부모형으로 구분된다. 영국을 중심으

로 한 신관리주의는 신우파의 사고에 기초해서 시장적 개인주의가 내재된 기업모형을 공공부문의 핵심적 가치에 이식시키거나 이와 일치시키려고 하는 시도이다. 1)구조개혁 수단으로 민영화, 인원감축, 재정지출 억제, 책임집행기관, 규제완화 등이 있고, 2)인사개혁 수단으로는 권한 위임, 고위직 근무평정 및 성과급 제도, 임용 권한의 위임 및 사무차관 등을 포함한 고위직 임용계약제 등이, 3)재정개혁 수단으로는 운영예산제, 연도말 이월, 다년도예산, 발생주의 회계 등이, 4)서비스와 성과관리를 위한 개혁 수단들로는 서비스 기준제도, 성과협약, 전략계획 등이 있다. 미국을 중심으로 한 기업가적 정부모형이 사용하고 있는 수단도 신관리주의와 유사하나, 부처 통폐합, 정원통제권, 보수결정권 위임, 성과협약 등의 수단들은 거의 채택하지 않았다. 두 모형은 1990년대 이후부터는 혼재되어 구별하기 힘들어졌을 뿐 아니라 추구하는 방향도 경쟁지향성, 성과지향성, 고객지향성으로 수렴하고 있다.

미국, 영국 등을 포함한 OECD 국가들 대부분은 20여년 전부터 신공공관리론에 기반을 둔 공공부문 혁신을 추진해오고 있다. 현재에도 각국은 신공공관리 초기 단계에서 제기되었던 문제점들을 보완하면서 공공부문 혁신을 진행하고 있다. 공공부문 혁신의 주요 과제는 다음과 같다.

- 개방형 정부: 정보공개법과 옴부즈만 제도의 도입, 고객에 대한 서비스 표준 규정
- 공공부문의 성과 향상: 성과관리와 성과예산의 도입
- 책임과 통제의 현대화: 규정과 법률을 이용한 직접적인 통제방식에서 시스템의 적절한 운용을 통한 간접적인 통제방식으로서의 변화
- 기능 재배분 및 조직 재구성: 예산 기능을 전략적 관리 수단으로 활용, 예산 배분 과정을 포괄적인 관리개혁의 수단으로 활용
- 시장형 메커니즘의 활용
- 인적자원 관리의 현대화: 공무원의 법적인 신분과 고용조건 변경, 계약직의 확대, 성과주의 보수체계

4.2 정책네트워크

정책 네트워크란 “특정한 정책문제의 해결 과정에서 정책참여자들 간의 반복적 상호 작용을 통해 산출되는 제도적 틀”로 정의된다. 여기서 정책참여자는 크게 정부, 이해관계자 (기업이나 국민), 중간조직 등이다. 정책 네트워크는 정부의 역할이나 연계 정도에 따라 유형을 구분한다. 정부의 참여 수준에 따라 협력형과 위임형으로 구분된다. 협력형은 문제 해결을 위해 정부와 이해관계자들이 공동으로 협력 (제3섹터나 파트너십)하는 방식이며, 위임형은 정부가 해결해야 할 문제를 사적 이익정부 (정부의 정책결정 기능을 사업자 단체에 위임)나 자발조직 (자원봉사 조직이나 시민단체)에게 대리하게 하거나 관할권을 이전하는 방식이다. 그리고 정부와의 연계의 지속성 여부에 따라 일시적인 이슈 네트워크와 지속적으로 유지되는 정책공동체로 구분할 수 있다.

정책 네트워크는 기본적으로 정책과정에 참여하는 다양한 집단 간의 상반된 이익을 중재하는 민주적 조정 기제로서 정책과정의 민주성과 효율성을 담보할 수 있다. 정책 네트워크가 제도화된 이후에는 새로운 참여자에 대해 배타적이고 폐쇄적인 특성을 갖는다는 단점이 있다. 정책 네트워크가 제대로 기능하기 위해서는 정책참여자의 제도적 다원성이 확보되어야 하고 협상 메커니즘이 효과적으로 작동해야 한다. 정책 네트워크는 네트워크와 협상이 조합된 거버넌스 조정과 관리 방식이다.

정책 네트워크는 1997년에 집권한 영국 노동당 블레어 정부에 의해서 정책과정에 성공적으로 적용되었다. 블레어 정부는 집권 이후 보수당 정부의 신공공관리에 기반한 정부 혁신을 지속함과 동시에, 불평등 심화를 비롯한 보수당 정부의 오류를 보완하기 위해 정책 네트워크, 열린 정부, 정보자유법, 국가통계서비스의 독립성 강화, 생산적 복지 등을 도입하였다.

4.3 참여형 정책분석

정책과정에서 민주주의의 위기에 직면한 정책과학자들이 1980년대 이후 정책과학의 방법론적 전환을 모색해왔다. 그 결과 민주주의 정책과학의 재구축과 후기실증주의적 방법론의 전환이라는 두 가지 흐름으로 나타났다. 민주주의 정책과학의 재구축을 위해서 참여 민주주의의 이념 하에 공공정책 결정에 시민을 참여시킬 수 있는 방법을 모색하였고, 후기실증주의적 접근법은 정책분석 및 정책분석가의 가치중립성을 부정하고 비판이론 및 해석이론을 주요 내용으로 하는 접근법을 채택했는데, 정책 문제를 해결함에 있어 심의나 주장의 중요성을 확인하고 전문가와 시민의 협조 관계를 대안으로 제시하였다.

두 가지 흐름은 1990년대에 들어 참여형 정책분석 (PPA, Participatory Policy Analysis)이라는 방법으로 합쳐졌다. 참여형 정책분석은 기술적 전문가가 가지고 있는 전문적 지식에, 시민이 가지고 있는 보편적 지식을 반영시켜 정책문제의 대안을 작성하는 분석 기법 또는 분석적 문제 해결 과정으로, 심의 과정을 거쳐 공공적 의사결정이 이루어진다는 점에 특징이 있다. 더닝이 제안한 참여 민주주의 PPA는 권력의 재분배를 통한 사회 개선을 목적으로 하고 있다. 참여 민주주의 PPA에서는 분석가들이 정책과정에 시민들이 적극적으로 참여하도록 도움을 주어야 한다고 주장한다. 분석가들의 역할은 기득권층의 방어적 사고방식에 도전하는 정책담론에 결정적인 기여를 제공하는 것으로, 이 분석가들은 새로운 형태의 사회운동을 하는 지식인, 활동가, 전문가들이라고 볼 수 있다. PPA는 네트워크 유형의 거버넌스 조정과 관리 방식이다.

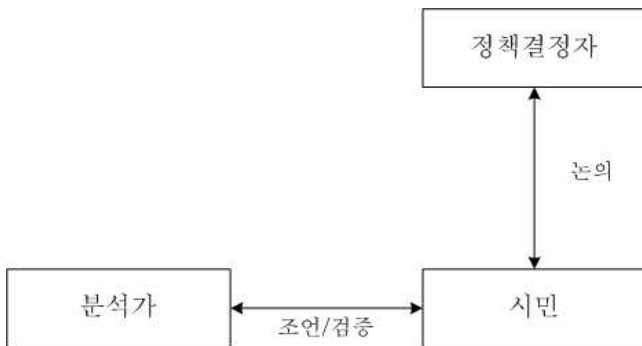
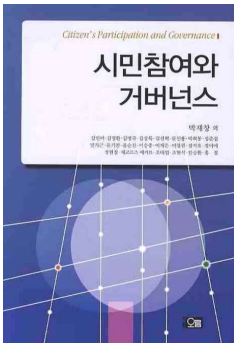


그림 2. 더닝이 제안한 참여 민주주의 PPA

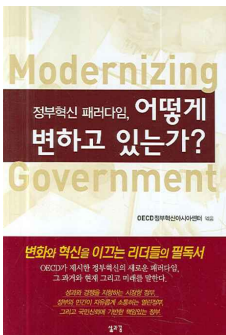
[참고 문헌 소개]



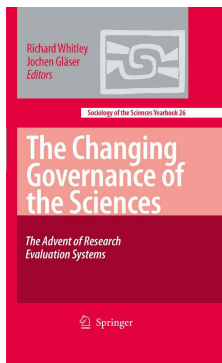
거버넌스 관련된 전반적인 논의를 소개하는 텍스트이다. 거의 처음으로 해외의 거버넌스 관련 연구결과를 국내에 소개한 텍스트이다. 거버넌스 참여 행위자와 메커니즘에 대한 최근 연구는 포함되어 있지 않다.



촛불집회 이후 한국사회의 거버넌스에 대한 문제의식에 답변하는 식으로 각 주제별로 정리되어 있다. 참여 민주주의 원칙에 기초하여 다양한 시민참여 방안을 모색하고 있다. 초기에 한국사회에 소개된 거버넌스 논의에 비해 실질적인 참여방안을 모색하고 있다는 점에서 진일보한 결과들이 모여져 있다.



OECD 국가들에서 수행한 최근 20여년 간의 신공공관리 기반 정부혁신의 결과를 검토하고 평가한 내용을 포함하고 있다. 일반적으로 인력감축과 구조조정으로 오해되고 있는 신공공관리가 정부 혁신을 위한 방법론으로서 OECD 국가들로부터 채택되고 있는 이유를 확인할 수 있다.



국가 R&D 시스템의 거버넌스 문제를 다루는 텍스트이다. 정책모임에서 번역 및 스터디를 진행하고 있는 텍스트이다. <New Forms of Governance in Research Organizations>에서는 1부에서 거버넌스 개념에 대한 최근 동향과 다양한 관점을 다루고 있다. 두 텍스트 모두 선진국의 R&D 시스템 사례 위주로 구성되어 있다.