

## An Exploratory Study on the Roles of the National and Local Assembly

- A Governance Perspective on National Projects in Korea -

Hyoung Sung Kim<sup>1#</sup>, Jeong Bin Yim<sup>2+</sup>

<sup>1</sup> Division of Paideia, Sungkyul University, 53 Sungkyuldaehak-ro, Manan-gu, Anyang-city, Gyeonggi-do, Korea

<sup>2</sup> Division of Public Administration, Sungkyul University, 53 Sungkyuldaehak-ro, Manan-gu, Anyang-city, Gyeonggi-do, Korea

### Abstract

The governance paradigm has made diverse attempts for citizen participation and network from all countries of the world. The governance is now actively under discussion in Korea, but it is evaluated with a low level. Because the plan was bureaucratic and formal governance within limited region. This study presents the primary responsibilities of the national and local assembly in promoting governance, such as a rule-making for creating public sphere for public discourse and a direct participation through the configuration of a policy network. In addition, it highlights the importance of establishing multi-layered governance between the national and local assembly in the process of decision and administration for national projects. The suggestions from this study can strengthen the roles of the national and local assembly in expanding governance and governance culture.

**Key words:** new governance, national assembly, local assembly, public sphere, cooperation

### 1. 서론

거버넌스(governance)는 세계화와 정보화가 급속히 진행되는 과정에 등장하게 되었다. '더 작은 정부, 더 많은 거버넌스'(Cleveland, 1972), '정부 없는 거버넌스'(Peters, 1998) 등의 구호는 정부의 역할을 새롭게 보여 주는 것으로써 1990년대 이후 미국, 영국 등의 OECD 국가들이 공공부문의 개혁을 추진하는 과정에서 정부와 시장 및 시민사회 등 공공부문 주체들의 역할 관계를 재정립해야 함을 제시하였다. 국내의 주체들 간

의 관계 변화와 더불어 급속하게 추진된 세계화는 공동체의 새로운 틀을 규정하였다. 이러한 흐름 속에서 정부와 국가의 역할과 기능이 재정립되고 있다. 결국, 거버넌스에 대한 요구는 개별 국가들이 처한 역사적, 정치경제적, 문화적인 맥락에서 다양한 이유로 나타났지만, 공통의 배경은 21세기를 기점으로 인류역사의 기본 질서가 세계화와 정보화를 중심으로 나타난 것이라 볼 수 있다.

거버넌스에 대한 정의가 매우 다양하게 이루어짐에도 불구하고 개념을 구성하는 공통의 요소들로는 다양한

<sup>#</sup> The 1st author: Hyoung Sung Kim, Tel. +82-31-467-8123, Fax. +82-31-467-8066, e-mail. [hyoungsung@sungkyul.ac.kr](mailto:hyoungsung@sungkyul.ac.kr)

<sup>+</sup> Corresponding author: Jeong Bin Yim, Tel. +82-31-467-8317, Fax. +82-31-467-8066, e-mail. [jbyim@sungkyul.ac.kr](mailto:jbyim@sungkyul.ac.kr)

행위자들(actors)과 이들 간의 상호작용 과정(process), 그 산물인 조직(organization)과 제도(institution), 그리고 이들 간의 조정기제(mechanism) 및 규범(rule)들이 포함되어 있다(UNDP, 1997).

일반적으로 논의되고 있는 거버넌스는 주로 조직과 제도 차원에서 다루어지고 있었다. 다만 이러한 일반적 논의는 조직과 제도를 구성하는 동시에 거버넌스에 참여하는 행위자들의 활동과 이 활동들과 조직 또는 제도들 간의 상호작용을 맥락으로 하는 메타적 차원의 논의는 부족하였다.

본 연구의 목적은 거버넌스가 대두되는 환경 속에서 정책의 공식적 참여자인 국회와 지방의회가 어떠한 역할을 하고 있는지 살펴보고 이를 통해 적합한 역할이 무엇인지 논의해 보고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 거버넌스의 등장 및 개념 정의

거버넌스 개념의 등장은 20세기에서 21세기로 넘어오면서 세계화와 정보화가 급속히 진행되는 상황에서 나타나는 국가의 역할 변화를 이야기 한 것이다. 국가마다 처한 환경과 문화에 따라 그 배경이 다르지만, 그래도 공통적인 배경으로 지적되는 것은 세계화,<sup>1)</sup> 지식정보화와 민주주의,<sup>2)</sup> 신자유주의의 확산 및 국가의 기능 변화<sup>3)</sup> 등으로 설명된다(Kim, *et. al.*, 2000: 33-36). 이와 같은 정부를 둘러싼 환경변화는 단순히 정부의 내

부문제를 주로 다루는 전통적 행정을 대체하는 개념으로 설명되지 않고, 기존 국민국가와 산업화에 익숙한 통치방식과 시스템을 근본적으로 바꿀 것을 요구하였고, 이에 부응하여 각 나라에서 공동체운영의 기본 질서를 바꾸는 과정에서 등장한 것이 거버넌스 이론이다. 즉, 기존의 정부는 행위의 주체로 배타적이고 독점적으로 공동체의 공익활동이나 공공재의 생산을 담당하고 있었으나, 이제는 이러한 형태에서 벗어나 정부 이외에 시장과 시민사회와의 파트너십 및 네트워크 형성을 통하여 정부가 지니던 독점적인 역할을 탈피, 시장과 시민사회와의 협력을 요구하게 된 것이다. 이는 결국 기존의 통치방식에서 거버넌스로의 패러다임의 변화, '통치(Government)에서 협치(거버넌스, Governance)'로 분권화를 요구하는 것이다.

국가의 역할변화는 개별 국가마다 처한 역사적, 정치 경제적, 문화적 맥락에서 다양한 맥락, 다양한 형태로 나타난다. 하지만, 과거의 독점적으로 국가를 운영하던 위치에서 내려와서 시장, 시민단체 등도 함께 국가를 운영하는 주체로 인정하게 되는 것이다. 그 방식으로 분권화와 그에 따른 국가기능의 이양은 사회를 지배하는 기제와 조건을 변화시키고 있으며, 새로운 통치의 절차들과 방법들은 사회를 조직하기 위한 새로운 조건을 창조함으로써 전통적인 국가의 역할에 도전하고 있다.

하지만 거버넌스에서는 아직 통합된 개념들이 존재하지 않는다. 매우 다양한 논의는 많은 부분 거버넌스는 어떠한 것이라는 단정적인 정의들이다. 하지만 이

1) 세계화(globalization)와 신자유주의 확산은 경제의 영역에서 국민국가(nation-state)의 역할의 축소와 미국을 중심으로 선진국과 국제기구의 역할의 확대되면서 파생되었다. 사회주의 몰락과 자본주의 전 지구적인 확산은 자유 시장 원리에 따라 자본과 시장의 역할이 확대된 반면 이를 통제하고 규제하던 국가와 정부권력은 축소가 불가피하게 되었다. Kim(2001: 507)은 이러한 세계화의 영향을 글로벌 경제위기에서 찾고 있다. 글로벌 경제위기 상황에서 각국의 정부가 경제위기를 극복하는 과정에서 정부운영의 효율성을 제고하기 위하여 정부 혼자 문제를 해결하려는 방식보다 네트워크나 개인·공공간의 연계 강화를 통한 문제해결을 추구하게 되었기 때문이라고 한다.

2) 지식정보화의 영향도 있기는 하지만 산업화 이후 서구 정치체제의 기반이었던 대의민주주의 체제의 한계로 기인한 노동계급, 이익집단, 시민단체의 영향력 확대는 참여민주주의(participatory democracy)가 확장하는 계기가 되었다. 정치적 역사가 다르고 다른 형태의 정치체제를 보이고 있을지라도 정부 관료제나 정당 같은 기구들이 대의민주주의 하에서 국가통치체제의 기반을 구축하고 있었으나 새로운 환경의 변화와 요구에 대처하는 데에 한계를 노출하였기 때문이다.

3) 국민국가를 상정하는 정부 관료제나 정부 기능이나 역할에 대한 인식의 변화이다. 정부 관료제가 국가를 운영하는 기본적인 체제임에는 분명하지만 시장에서는 기업이, 시민사회에서는 이익집단, NGO, NPO, 언론 등이 공익적 역할을 확대하여 고유한 정부의 기능을 보완하는 단계까지 도달하고 있다. 이들과 같은 정책과정에서의 참여자들과 정부는 수평적인 연계장치로서 네트워크가 중요하게 되었고 공동체 운영의 틀로서 작용하게 되었다.

연구에서는 Rhodes(1997)가 말한 거버넌스의 개념을 현 상황의 거버넌스를 정의하는 가장 포괄적인 정의라고 판단한다. 그는 “거버넌스는 정부가 변화하는 것을 암시하는 새로운 통치과정(process of governing)”라고 하였다. 이는 그 배경이야 어찌 되었든, 정부가 일방적으로 주도하였던 기존의 방식에서 시장과 시민사회가 참여하여 의사결정하고, 결국에 가서는 시장과 시민사회가 결정하는 것을 지원하고 이를 집행하는데 까지는 일련의 과정과 그에 관련된 제반의 조치들이 거버넌스에 포함되는 것으로 생각할 수 있다.

## 2. 거버넌스 조정기제

거버넌스의 개념은 시대적으로 변화를 겪어 오면서 개념의 틀이 정립되었다.<sup>4)</sup> 1970년대의 거버넌스는 국민국가(nation-state) 차원에서 정부(government)와 동일한 의미로, 경제·사회적 발전을 위해 공공서비스의 배분과 집합적 행동을 촉진하기 위해 작동하는 공식적이고 제도적인 체계 및 과정을 주로 언급되었다. 1970년대 말에는 국가중심 관리체계의 위상과 역할이 한계에 직면하면서 행정 내부나 국가수준의 관리능력에 초점을 둔 연구가 주로 수행되었다.

1980년대는 세계은행이나 UN 등 국제기구를 중심으로 제3세계 국가의 발전관리 및 국가 관리능력 강화를 위해 좋은 거버넌스(good governance)의 구축에 관심

이 높았다. 즉, 정부중심의 위계구조 또는 조정양식의 문제점과 한계가 노출되면서 새로운 형태의 작동방식의 필요성이 대두되었다. 이에 국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점을 두고, 또한 지역경제 활성화를 위한 민-관 파트너십을 강조하기 시작하였으며, 정부 이외의 주체에 대해 관심이 높아지기 시작하였다. 이 시기의 거버넌스 연구는 레짐이론, 지배연합이론, 네트워크 관리이론과 관련하여 논의가 이루어졌다.

1990년대 세계화·분권화 추세가 가속되면서 거버넌스가 시민사회 영역으로 확대되고, 기존 정부주도와 시장주도의 틀을 넘어 대안적인 관리체제로 부각되었다. 세계적인 차원에서 NGO 역할에 대한 새로운 인식 대두와 이를 수용하는 새로운 거버넌스 제도와 체계의 개발에 대한 필요성이 확산되었고, 세계적으로 국제기구의 권고 하에 이론·정책적 차원에서 본격적으로 전개되었다. 이러한 흐름은 2000년대 세계화·분권화에 대응하여 국가운영의 틀을 전면적으로 재구축하기 위한 작업에 중요한 이론적인 토대를 제공하고 있다.

위에서 거버넌스의 특성변화는 결국 문제 해결을 위한 사회적 조정기제의 변화를 말하는 것이다. 각 거버넌스의 조정기제는 학자에 따라 다르게 불리지만 종합해보면, 시장/계층체(관료제)/시장으로 분류할 수 있다.<sup>5)</sup>

Table 1. Changes in the periodic characteristics of governance

Classification	1970s	1980s	1990s
Concept & Focus	<ul style="list-style-type: none"> <li>• The same meaning with the government</li> <li>• Interest in capacity of management from a level of a nation</li> <li>• Interest in the supply system of public service as the motivation of economic &amp; social development</li> <li>• Thinking much of internal government, national level</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Increasing interest in international society for governance</li> <li>• Focusing on the capacity of controlling social unification at the state level</li> <li>• Emphasizing the citizen-government partnership for vitalizing local economy</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Putting an emphasis on governance's democratic characteristic such as participation including citizen society, consensus building</li> <li>• Thinking much of recognizing NGO' rule</li> <li>• Recognizing the necessity of development for new system, function &amp; process</li> </ul>
Relevant theory	Theory of National center	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Theory focusing on Nation</li> <li>- Regime theory</li> <li>- Theory of growth coalition</li> <li>- Theory of network management</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Rise of theory for civil society &amp; market-focus</li> <li>- Good governance</li> <li>- Internet governance</li> </ul>

※ Source: Kim, *et. al.*(2000: 56).

4) Cha, *et. al.*(2003) 참조

5) 여기서 네트워크는 비공식적이고 유동적인 존재로, 공식적 권위에 의해 구성되는 정부와는 달리 공동의 목적을 달성하기 위한 다양한 집단들 간의 연계유형이며, 시장은 가격교환을 매개로 한 경쟁을 통해서 작동하고, 계층제는 권력을 매개로 하여 통제의 계층에 의존한다.

Table 2. Coordinating mechanism of governance for scholar

Beetham(1996)	Pierre(2000), Newman(2000), Stocker(2000)	Kooiman(2000)	Rhodes(1999), Kjaer(2004)	theorem
Market Bureaucracy Democracy	Market Hierarchism Governance	Self-governance Hierarchical governance Co-governance	Market Hierarchism Network	Market Hierarchism(Bureaucracy) Network



Figure 1. Integration into new governance

\* Source: Kwon(2007: 232).

위와 같은 시대적 변화에 따라 국가, 시장, 시민사회의 균형체제가 변화를 거쳐 왔기 때문에 대체로 접근하는 시각과 조정기계에 따라 국가 중심적 거버넌스, 시장 중심적 거버넌스, 시민사회 중심적 거버넌스로 나누고 있다. Kwon(2007: 231-232)은 거버넌스의 개념 변화를 아래 그림과 같이 설명하고 있다. 전통적인 국가(정부), 시장(기업), 시민사회(NGO)라는 3분법의 경계가 점차 희석화되고 있고, 각 부문의 독자적인 기능과 역할이 강조되기 보다는, 상호 간의 협력과 경쟁을 강조되면서 등장한 대안적인 논의가 뉴거버넌스(new governance) 개념이며, 이는 전통적인 행정모델과 신공공관리와도 엄밀히 구분되는 개념이라고 규정하였다. 즉, 국가 중심적 거버넌스의 관리주의와 시장 중심적 거버넌스의 시장주의를 조화시키는 것을 강조한 개념이 신공공관리(NPM)이었다면, 뉴 거버넌스는 여기에 시민 중심적 거버넌스의 참여 및 네트워크 개념을 통합 지향적으로 강조하는 것으로 이해 할 수 있다.

3. 거버넌스에서 공론의 장, 국회와 의회의 역할  
거버넌스에서 말하는 참여란 정책결정과정에서 많은 정치적 행위자들이 참여하여 이들 참여자들 간에 복잡한 일련의 상호 조정을 거치면서 정책결정이 이루어지는 것으로 볼 수 있다. 실제적으로 정책문제의 해결방안에

따라서 상대적으로 피해를 보는 집단과 혜택을 보는 집단이 달라질 수 있고, 또한 문제와 해결책을 보는 관점이 행위자들 간에 같을 수가 없기 때문에, 정책결정의 과정은 행위자들의 상이한 관점과 입장이 상호 조정을 통하여 절충되는 과정이다. 따라서 이 과정은 상이한 이익을 달성하고자 참여하는 행위자들 간의 정치적 갈등과 투쟁의 과정이라고 할 수 있다. 그러므로 정책과정의 참여자들은 종종 권력경기의 참여자로 비유된다. 정책결정과정을 이해하기 위해서는 결정이 이루어지는 무대의 구성원(행위자)은 누구이며, 이들 행위자들 간의 상호관계는 어떠한가, 이들이 전체적인 정책결정과정에 어떤 방식으로 조화되고 있는가를 살펴보아야 한다.

연구자는 거버넌스에서 국민의 참여가 보장된다는 것은 가장 첫째가 국민이 목소리를 낼 수 있는 ‘논의의 장’이라고 생각한다. 이러한 ‘논의의 장’은 하버마스의 공론의 장으로 치환이 가능하다. 하버마스는 대화와 토론에 기초한 의견 및 의지형성을 통한 시민들의 민주적 역량을 의사소통적 권력이란 개념으로 규정하고, 정치 권력과 국가 및 사회의 규범적 질서가 어떠한 관계가 있는지를 체계적으로 규명한다. 하버마스는 현대 대중 사회에서 왜곡되고 소멸되었던 공론장을 다시금 부활시켜 참여 민주주의를 활성화 시키고 공개성에 입각한 합리적인 의사소통의 과정에서 시민들이 적극적으로

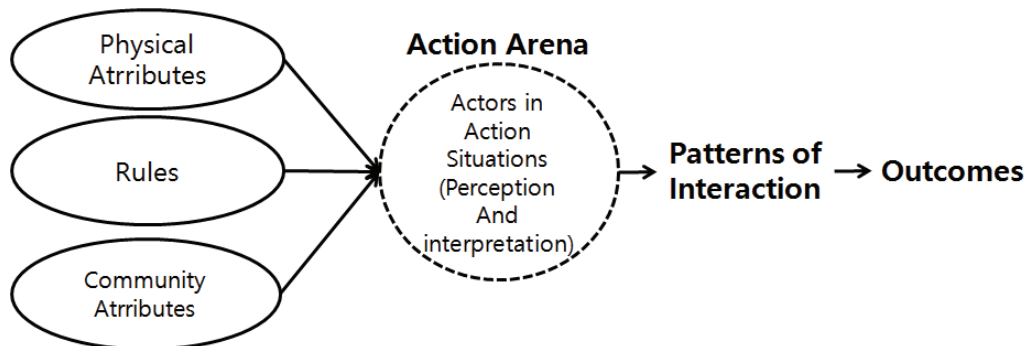


Figure 2. IAD framework

참여할 수 있도록 하여야 한다고 강조하고 있다(Jang, 2003: 4).

본 연구에서는 공론의 장을 형성하기 위한 국회와 지방의회의 역할은 Ostrom, *et. al.*(1994: 27-49)의 분석들에서 찾을 수 있다고 판단하였다.

Ostrom 등이 말하는 제도분석의 틀에서는 행위 과정 중에 있는 행위자들이 협조와 경쟁의 선택에서 행위자 외부에 있는 4개 변수군의 영향을 받는다고 주장한다. (1) 물리적 세계의 속성, (2) 특정 행위에 대한 유인과 억제 기제로 작용하는 규칙, (3) 행위자가 속한 공동체의 속성 그리고 (4) 다른 행위자들과의 상호작용이 그것이다(Ostrom, *et. al.*, 1994: 27-49; Eun, 2010: 48; Kim, *et. al.*, 2012). 첫 번째, 여기에서 물리적 세계의 속성이란 상호작용을 촉발하는 대상을 지칭하는 것으로, 대상물의 지리적·물리적·사회적 속성을 의미한다. 두 번째, 공동체의 속성은 행위자가 소속한 공동체의 성격과 이들이 공유하는 규범적 속성 등을 의미한다. 세 번째, 이처럼 물리적 세계의 속성과 공동체의 속성을 통해 역사적으로 구조화된 문화가 행위자의 행위 양상을 결정짓는 요소라고 본다면, 규칙은 행위자의 선택을 제약 또는 유인하는 일련의 제도를 총칭하는 것으로 행위자의 행위 양상을 결정짓는 요소라고 본다. 규칙은 공식적 규칙과 비공식적 규칙을 모두 포괄하며 주어진 특정 문제 영역에서 실용규칙(*working rules* 또는 *rules-in-use*)의 총합으로 정의되는데, 다음과 같은 세 차원에서 다르게 작동한다고 본다(Koontz,

2005: 463-464). 특히, 규칙과 규칙이 형성하는 행위자들 사이의 관계망에 분석의 초점을 둔다(Eun, 2010: 49; Eun, *et. al.*, 2011: 5-6; Kim, *et. al.*, 2014: 110).

결국 공론의 장이란 다른 행위자들과의 상호작용이 이루어지는 행동의 장이라고 할 수 있다. 이와 더불어 국회와 지방의회의 본질적인 역할인 규칙을 만드는 것이다.

### III. 거버넌스에서 국회와 지방의회의 상황

#### 1. 국회와 지방의회의 임무

삼권분립을 선택하고 있는 나라에서 국회(의회)의 임무는 국민을 대표해서 행정부가 국민다수를 위해 봉사하도록 통제하는 것이다. 이 통제는 주로 행정과정을 통해서 이루어진다(Green & Hubbell, 1996: 44-45; Kim, 2002: 60). 여기에서 과정은 단순히 행정적 과정<sup>6)</sup>이 아니라, 행정이 수행하고 있는 정책과정을 이야기 한다. 영국과 미국 등 영미계의 국가들은 자본주의 시장에서 시민사회의 성장과 민주국가의 발전을 가져오게 하는 시장 주도적인 거버넌스를 정착시킬 수 있었다. 또한 대륙계 국가들의 경우는 국가가 중앙집권적으로 오랜 역사를 가지고 먼저 발전하고, 그 뒤에 자본주의가 도입되고 시민사회가 형성된 만큼 국가 중심 이론에 부합한 형태로 발전하였다. 그리고 자본주의와 복지주의의 조화과정에 사회의 힘이 강력하게 성장한 서구 복지국가들은 시민사회가 주도하는 거버넌스가 정착하

6) 연구자는 행정적 과정은 예산, 인사, 조달, 조직 등의 문제라고 생각하고, 정책과정은 정책결정, 집행, 평가의 과정이라고 생각한다. 특히 정책결정에 있어서 참여자와 참여절차의 문제는 거버넌스에 핵심적인 내용을 이룬다.

게 되었다. 이처럼 이들 선진 국가들은 그들의 정치경제적인 역사적 맥락에 따라 통치체제가 서서히 발전, 정착하였기 때문에 기존 독립적인 모형이 큰 문제없이 부분적 통치체제로써 보완 형태의 거버넌스로 논의되고 있다(Kim, 2000: 154).

하지만 우리나라의 거버넌스 상황은 비교적 밝지 못하다. 여기서는 국회와 지방의회의 임무를 살펴보고, 우리나라 거버넌스 상황에서 문제를 사례를 중심으로 살펴보도록 하겠다. 마지막으로 이러한 상황을 극복하기 위하여 우리나라에서 거버넌스를 확대·강화하기 위한 국회와 지방의회에 대하여 논의한다.

일반적으로 정책결정의 참여자는 국회, 대통령과 비서실, 행정기관, 사법부, 정당, 이익단체, 일반국민, 전문가 및 학자, 시민단체(NGO), 그리고 언론기관 등이 참여하고 있다. 그러나 이러한 참여자들이 현실적으로 모두 같은 정도로 참여하는 것은 아니다.

국회가 국민을 대표해서 행정부가 국민다수를 위해 봉사하도록 통제하는 역할을 다하기 위하여서는 정책결정과정에서 적극 참여하여야 하고, 여기에서 일정한 역할을 담당하여야 한다.

## 2. 국책사업에서 국회와 지방의회의 역할

아래에서 보여주는 사례는 거버넌스 부재에 따른 갈등 발생의 상황을 극명하게 보여준다. 각 사례들은 매우 복잡한 양상을 띠지만, 본 연구에서는 간단히 정리하도록 한다.<sup>7)</sup>

### 1) 전라북도 부안 ‘방사성폐기물처리장’ 건설

부안 ‘방사성폐기물처리장’ 건설의 갈등의 시작은 2003년 7월 부안군수가 독단적으로 방사성폐기물처리장 유치신청을 해서 정부와 주민 사이의 충돌 사태를 가져왔고 주민들의 반대<sup>8)</sup>가 심해지자 2003년 12월 10

Table 3. Minutes relevant to attraction of place for radioactive waste in Jeollabuk-do council

Date and time	Committee	Contents	Analysis
Nov. 21, 2003	Administrative Task Inspection of the First Industry & Economy Committee	Member of Assembly: President Roh Moo-Hyun has announced today. He said that he would strongly promote the attraction of place for radioactive waste in Bu-an. If then, it will cost us 38.8 billion KRW to make Sea Ranch, 2,538 billion KRW to make artificial fishing banks this year, 2,171 billion KRW next year, which means that we will have to spend a lot of money next to the place for radioactive waste. Honorable Director, please tell your opinion. Director of Agriculture, Forestry & Fisheries: I just wanted to say that there might be misunderstanding about the sea ranch business relevant to the place for radioactive waste. I mean that there is no governmental will as for the issue of the place for radioactive waste. If you say that it's impossible because of sea ranch, it might contradict itself... (omit)... We are anticipating that it might be no problem at all to have chosen Bu-an or Gogunsan Islands as preliminary candidate.	As for the National Project for the relevant area, it is exposed that it has been a unilateral decision of the central government & no participation in the targeting local Wide Area Council.
Jul. 14, 2004	the First Government Administration & Home Affairs Committee	Though Buan Residents insist that it should be invalid because it was carried out before public announcement of the regulation in our province in the result of the previous residents voting, anyway 70% was resulted, which means that No is much more than yes. If then, insufficient preparation might lead to a fatal result for Bu-an residents in spite of being advantageous to the residents of Jeollabuk-do, when the project were to be required to the provincial governor by expending the business for the difficult part in such district. Isn't there any preparation for it?	Showing the situation that the Wide Area Council is not able to participate in solving the problem of Citizen Autonomy for the target area, just performing the role of suggesting the result of citizen autonomy to a local government inversely

7) 사례는 이미 그 상황이 마무리된 사례로 부안의 ‘방사성폐기물처리장’ 건설을, 현재 진행 중인 사례로 제주도의 ‘해군기지’ 건설을, 시작되고 있는 사례로 서남해안의 ‘해양풍력단지’ 건설을 선정하였다.

8) 방폐장 건설 반대를 주도했던 시민단체인 ‘군민회의’ 임원의 인터뷰 결과, 방폐장 건설의 보상을 위해서 위도주민들에게 은밀히 접근하여 한 가구당 수억의 보상금을 약속하는 등 정부의 행태에 불만을 표시하였다. 이는 결국 위도주민과 부안의 내륙주민간의 이해관계 충돌까지 가져왔다는 것을 이야기하고, 결국 부안의 민심이 둘로 나누어져 지금까지 극심한 내용을 겪고 있는 결과로 이어진다고 말하고 있다.

일 윤진식 산업자원부 장관은 부안이 아닌 다른 지역에서도 원전수거물관리시설(방사성폐기물처리장) 부지에 대한 유치신청을 받겠다고 밝혔다. 하지만 해를 넘기면서도 아무런 변화가 없자 부안주민들은 스스로 주민투표를 실시했다.

2004년 2월 14일 전국의 시민사회단체, 종교단체와 많은 자원봉사자들이 준비한 주민투표가 실시되었다. 이 주민투표는 주민투표법 시행이전에 민간차원에서 실시된 것으로 주민투표의 준비 및 실시과정에서 지역

주민들이 활발하게 참여했지만 주민투표의 총괄적인 관리는 외부의 시민사회, 종교계, 학계인사들로 구성된 <주민투표관리위원회>가 수행했다. 투표 결과 투표율은 72.04%를 기록했고(투표인명부상의 투표권자 52,108명 가운데 37,540명 투표), 그 중 방폐장 유치 찬성이 2,146명, 반대가 34,472명을 기록하여 반대율이 91.83%를 기록했다.

이런 비판을 수용해 산업자원부는 앞으로 방폐장 유치신청을 하려는 지방자치단체들이 주민투표를 거치도

Table 4. Minutes relevant to attraction of place for radioactive waste in Buan-gun council

Date and time	Committee	Contents	Analysis
May 28, 2003	The 148 <sup>th</sup> Buan-gun Council	(Whole summary)···Historic calling that we have to beautifully & abundantly cultivate fine nature inherited from forefathers including beautiful area harmonious with mountains, field and sea, fantastic islands, surrounding islands, golden sand beach, depends on us who are living in the contemporaries. ···(Omit)···Attraction of Place for Radioactive Waste means deserting our hometown, committing an inexcusable crime to the far and away descendants. Thereupon, I, the member of the Council, a strongly against the Attraction of Place for Radioactive Waste within our Buan-gun, suggesting the resolution of opposing the Attraction of Place for Radioactive Waste by our Council of Buan-gun.	Playing a role of suggesting the danger of radioactivity to the local government head as a district councilors
Mar. 03, 2004	The 154 <sup>th</sup> Number-the first general meeting	(Whole summary)···Since Kim Jong Kyu, the county governor & Kim Hyoung In, the Chairperson applied the Attraction Facilities of Place for Radioactive Waste to the Ministry of Commerce, Industry & Energy in the not-democratic & self-righteous attitude on July 14, we've··· To stop it··· (Omit)··· Though more than 8thousand people were beaten with cudgel, stabbed with shield and stamped on the foot of walkers, they did not yield (Omit)··· Hundreds of residents in Our Gun were taken to the hospital, tens of people were taken to the prison, while hundreds of people were interviewed by the police or had to be an ex-convict(Omit)··· Our residents of Buan-gun finished the successful resident vote on Feb 14. And we came to know what the true intention of our Buan-gun residents is, 73% of the residents participated in voting, 91% of them being against the facilities of place for Radioactive Waste.	After increasing conflict as well as residents' damage, playing a role of suggesting the result for residents participation
Dec. 04, 2004	The 6 <sup>th</sup> Special Committee for Administrative Task Inspection	Member of Council: Did you, the Governor, attract the facilities of managing the nuclear power wastes on July 14, 2003? Why did you apply it self-righteously how urgent it was? Governor: (Whole summary)···As for the consequence of a business, there must be the enforcing time for about the attraction application. As you know, the date, July 14th, is the last day of attraction application. This is, I do think, the last opportunity for our Buan-gun. There was the process that I was not able to collect public opinion, so I apologized it several times to the honorable residents of our Gun through several channels,··· (Omit)···As to July 15th, the Unclear power center belongs to undesirable business, because it is unpleasant facilities, I thought that the proton accelerator, head office of Korea Hydro & Nuclear Power Co., Ltd, the Branch school of Jeonbuk University connected with the business of the proton accelerator, these expenses of local development project, all of these might be a growing motivation for Buan in the future. If then, though I had to collect public opinion and so on, short period forced me to apply it, because the business of proton accelerator & nuclear power was different each other as to the date of July 15. That's the reason why I had to adjust the date:	Question in Administrative Inspection, Ex-post means for the decision by the local government head • Especially, emphasizing the insufficient collection of public opinion among local residents

록 하는 등 절차를 일부 수정하고, 주민들 스스로 실시한 주민투표의 법적효력을 인정하지 않고 강행하려하다, 설치에 실패하고 결국, 경주시로 방폐장 설치지역을 변경하였다.

2) 제주도 ‘해군기지’ 건설

제주도 해군기지건설은 해군의 기지 건설 확정과 해

양수산부의 갈등으로 갈등이 정부내부에서 생성과 잠복해 있는 시기에는 주민의 참여가 확보되지 못했다. 해군기지건설이 주민에게 공개되는 시기에 갈등이 표면화되기 시작되었다. 초기(2002년)에는 제주도청의 반대로, 이후에는 해군기지건설 반대를 위해 조직된 지역 주민회, 시민단체 등이 반대 측 주요 행위자로 나타났다. 주민들과 시민사회단체들의 반대가 조직적으로 진행되자

Table 5. Minutes relevant to the naval base in Jeju special self-governing province council

Date and time	Committee	Contents	Analysis
Dec. 14, 2006	The 234 <sup>th</sup> Number second Special Committee relevant to Constructing the Military Base	As for the site, we secured about 120,000 pyeong through purchase & reclamation in the coast, while we are investigating the mooring scale amounting to more than 20 ships of vessels with the mooring composition of 2 km or so. Though there isn't shown in this source, we are considering about 180,000 pyeong as for the accommodating area. It amounts to the waters scale in which several members of the committee have seen while visiting Busan the other day. As for land facilities including facilities for command, supporting administration & apartments, we are considering about more than 1,000 households.	Holding the presentation relevant to constructing the naval Base - Explaining to the council member through the presentation of naval base
Dec. 29, 2006	Special Committee relevant to Constructing the Military Base The 1 <sup>st</sup> Meeting	What on earth is the image of Peace Island? What on earth is the model of Peace Island? Is it the model of demilitarized peace zone or the model of economic specialty; the model of the collaboration model for international exchange; On January 17 last year, the Peace Island was designated. The Lifelong Development Research Institute or the Governor says that we have not suggested any model or establishment though almost 2 years have elapsed since Peace Island was designated. So is there any complaint of doubting what the model of Jeju Peace Island represents? Don't you think it amounts to the delinquency of duties? ...(Omit)...“If the public opinion has been collected as like “we will go with the model of Jeju Peace Island like this: It's right.”	Reporting the service results “Report on the possibility of co-existing for Jeju Peace Island & the Naval Base”, which was executed by the research team of investigating the influence on Jeju Naval Base for 4 months. - Criticism for Jeju-do Office which is not comprehending the direction as well as discussion about research report trying to co-exist in “Peace Island” & “Naval Base”
Apr. 02, 2007	The 237 <sup>th</sup> Number—the first Special Committee relevant to Constructing the Military Base The 1 <sup>st</sup> Meeting	The Special Committee relevant to Constructing the Military Base held the meeting for adopting the report as a result of inspecting domestic & overseas navy base for the 7 days' schedule from January 15 to 21 this year including for 3days from Nov 14 to 16 last year.	Sharing the result of inspecting domestic & overseas naval base
Omit			
Feb. 15, 2011	The 3 <sup>rd</sup> Government Administration & Home Affairs Committee	Composing the Promotion Team of Resolving the conflict of Constructing Jeju Naval Base	Discussing organizing the independent Promotion Team of Resolving the conflict of Residents rather than in the Do Committee in the situation of 3~4 years' elapse after the occurrence of conflict
Oct. 07, 2013	The 310 <sup>th</sup> Number the second Government Administration & Home Affairs Committee	The most urgent issue for resolving the conflict of residents for Jeju Naval Base is to investigate the truth for illegal construction, poor supervision caused in the process of promoting Jeju Naval base, at the same time, Jeju Special Self-governing Provincial Council needs the complete inspection whether Jeju Special Self-governing Province has strictly monitored & supervised the illegal construction of the Naval Base, which needs thorough investigation for the strict & objective administrative disposal as well as asking it to perform the rigorous administrative task investigation.	Playing the role of delivering the request of local residents by Do Council -Petition of elucidating the truth from poor operation of construction for enforcing the Naval Base

제주도청과 해양수산부는 중앙 정부와 제주지역 시민단체 사이에서 조정자 역할을 수행하고자 했지만, 큰 성과는 없었다. 2005년 하반기에서부터 2006년 상반기까지는 정부가 ‘평화의 섬’으로 선포한 제주도에 군사기지를 건설하는 것이 타당한가라는 가치합축적인 질문이 주요 쟁점을 이루며 국가안보의 필요성과 제주도의 미래가 치열하게 경합했다(Eun, 2010; Eun, *et. al.*, 2011).

이후 해군의 제주해군기지 추진 강행 천명과 함께 공군의 제주 전략기지 계획이 언론에 보도되며 시작했다. 이 시기에는 국방부, 해군 등의 중앙 정부기관과 제주도정 및 서귀포 시 등의 지자체가 범도민추진위원회를 근간으로 하는 찬성집단과 지역 주민회, 시민단체 및 전국단위의 시민단체로 구성된 반대집단으로 분쟁 구도가 확연하게 양분되는 특징을 보였다. 그리고 이와 함께 제주도 내에 한정되어 있던 찬성 측과 반대 측 갈등구조의 외연이 확장되어 전국적 문제로 전환되는 특징을 보였다. 다만, 이 시기에 걸쳐 기존의 해군기지 건설 계획을 민·군 복합 크루즈항 건설로 방향을 선회하고, 국무총리실이 제주 지역발전을 위한 정부 차원의 지원을 약속하는 등 갈등해결을 위한 노력이 가시화되는 진전을 이루었다. 아울러, 제주도는 유치 희망지역을 공개적으로 모집하여 기존의 폐쇄적 의사결정과정을 공개적 과정으로 전환하는 등 갈등해결을 위하여 적극적인 행보를 시작한 것도 주목할 부분이다. 그 결과, 반대 운동이 치열하게 전개된 화순·위미지역에 이어 강정마을이 해군기지 입지 후보지역으로 새롭게 선정되고 갈등이 소멸 국면으로 들어가는 듯 했다.

하지만, 제주도와 중앙 행정기관의 노력에도 불구하고 강정마을 유치신청 과정에서 불거진 의사결정과정의 정당성 문제로 결국 제주도지사 주민소환투표가 실시되고, 이 과정에서 찬성 진영과 반대 진영의 대립이 격화되어 제주해군기지 건설 사업은 한치 앞을 예측할 수 없을 만큼 갈등이 격화되었었다. 이후, 도지사 주민소환이 투표 정족수 미달로 무산됨에 따라 반대 측 주민

들이 해군기지 건설 사업 가처분 신청을 내 사업 추진을 가로막는가 하면 서울행정법원은 사업진행의 정당성을 인정하는 등, 해군기지 건설 문제가 일반 행정 영역에서 사법의 영역으로 확산되는가 하면 제주도 의회를 중심으로 3개 지역을 대상으로 하는 해군기지 유치 재공모 등의 조정 작업이 강정마을 반대 측 주민들의 집단행동으로 무산되기를 반복하다가, 법적절차를 통해 해군기지가 건설되었으나 여전히 갈등은 지속되고 있다.

### 3) 서남해안 ‘해상풍력단지’ 건설

정부(지식경제부)는 2011년 11월 11일 전북 부안 위도에서 영광 안마도 해상에 오는 2019년까지 총 2.5GW(기가와트)규모의 대규모 해상풍력단지를 구축한다는 ‘서남해 2.5GW해상 풍력 종합 추진계획’을 발표하였다. 이러한 해상풍력단지 설치의 단기간에 끝나는 사업이 아니라 3단계에 걸쳐서 2019년까지 진행되는데, 1~2단계인 실증단계, 시범단계를 거쳐 3단계 대규모 해상풍력단지를 건설할 계획이다(Kim, *et. al.*, 2014).

초기 해상풍력단지 건설은 정부의 일방적인 발표로 시작되었다. 이러한 계획을 언론을 통해서 보고들은 주민들은 이에 대한 인식이 부족한 상황이었다. 그리고 1년이 지난 상황에서는 정부에 정책결정에 소외되고 있다는 인식이 급격히 확장되고 있다.<sup>9)</sup>

### 4) 우리나라 거버넌스의 상황 종합

위의 사례들을 종합하면 공통적으로 정책결정에 있어서 정부가 주도적으로 결정하고 발표한 국책사업으로 대다수의 정책참여자들이 주민과 지방의원의 참여가 결여되었다는 것을 볼 수 있다. 시민단체들은 일반적으로 ‘국책사업’이라고 불리는 대규모 사업들이 주로 전문가들의 의견만을 수렴하거나 폐쇄적인 과정을 통해 결정되어 왔다고 비판하고 저항한다. 즉, 국책사업의 결정과정에서, 중앙정부의 관료들이나 공기업이 모든 과정을 주도하고, 밀실에서 지방자치단체장이나 지

9) 공교롭게도 이 지역은 방폐장 건설 반대라는 경험이 있는 부안과, 영광원자력발전소 때문에 지역적 문제가 지속적으로 발생되고 있는 영광지역이 포함되는 곳이다.

Table 6. Minutes of Jeollanam-do assembly relevant to the offshore wind farm complex in the southwest coast

Date and time	Committee	Contents	Analysis
Jan. 26, 2010	The 246 <sup>th</sup> Temporary Committee of Economy & Tourism Culture	Director of Investment Policy: With the promotion of 5GW Winter Power Industry, our province has secured the foundation of preoccupying the field of neo-recycling energy as well as made it possible to earnestly promote the urban development business of southwestern coastal tourism & leisure from being approved by the government,...(Omit)...We are ready to promote the main core projects including not only domestic & overseas attraction of investment focusing on strategic industry but also the designation of southwestern area economy & liberty zone. Councilor: When I review the press, it has been announced that our province is hiding this: Why it happens?	Confirming to the public employee the items suggested by the press - It is exposed that there has been weak role of the member in Wide Area Council for the promoting information of the winder power business by the Metropolitan Council
Jul. 21, 2010	The 252 <sup>th</sup> Temporary Committee of Economy & Tourism Culture	Director of Investment Policy: With the promotion of 5GW Winter Power Industry, our province has secured the foundation of preoccupying the field of neo-recycling energy as well as made it possible to earnestly promote the urban development business of southwestern coastal tourism & leisure from being approved by the government,...(Omit)...In particular, we are ready to prepare for it so that our Province's Large-scale project, the urban development business of Southwestern Coastal Tourism & Leisure & Jeonnam 5GW Wind Power Project Leading Business...(Omit)...Anyway, asking the councilors' positive cooperation & lavish support, I pray that there should be Your progress as well as fruit & result for Your legislative activities.	Persuasion of the director's investment attraction for Marine Wind Power Project targeting the councilors
Jul. 08, 2011.	The 261 <sup>th</sup> Committee of Economy & Tourism Culture	Director of Investment Policy: Jeollanam-do has been promoting 5GW Wind Power Project since the year 2008. But, the government has been also promoting 2,5GW Wind Power Project. As a result of it, some people say that the government project contradicts our project, but it is not true. In fact, the government 2,5 GW project occupies the sector in Saemangeum Jeollabuk-do Area & some areas of YoungKwang, while our 5GW is located in the lower area. I mean the two projects are not overlapped. Furthermore, from the standpoint of win-win, our two projects are cooperating with the Government Wind Power Promotion Team which led one staff of our project from the dispatch request to be sent for the purpose of arranging our project. After that, the task of legislation is waiting,...(Omit)... Now in July, there is the regulation item with corporations, which was to launch the Wind Power Promotion Team at the end of June at first. As for the operation rules, we are almost completing the agreement in spite of some problems with disagreement. Therefore, we are supposed to have Opening Ceremony for Wind Power Promotion Team on about July 27, 28,...(Omit)...We are ready to investigate the Wind Direction by dint of the money, 6 billion KRW (chipped in from the corporation.) Then, after that, we will get the research result of how many GWs. Furthermore, we are ready to enforce the feasibility study for a year. In conclusion, we will construct the Wind Power Plant like that. We are now preparing for it.	Explaining the connection between the existing promoted business and National project after announcing the government's unilateral decision of national project, there has been mutual exchange of opinions between the local government and the central government with no participation of members of wide area council
Omit			
Nov. 26, 2012	Committee of Administrative Environment	Civil servant: Wind Power Facilities Business will be designed in November and the sunlight facilities will be installed until February next year.	Separate residents' participation meeting or the plan reflecting the opinion has not been shown. - There is no opinion of the councilors about this.

방의회의 협조를 얻어 온 것이 관례라는 것이다. 그리고 형식적으로 지방자치단체장의 의견을 들을 때에도 요식절차에 그쳤고, 지역에 거주하는 주민들의 의견도 무시되었다고 주장한다.

주요참여자들인 시민단체는 우리나라 민주화과정에

서 대정부 투쟁의 역할에 매우 충실한 역할을 담당하였지만, 협조와 협력이라는 것에는 익숙하지 않은 상황이었다.<sup>10)</sup> 특히, 국회와 지방의회의 역할은 매우 한정적이다. 제주도 '해군기지' 건설에서 이를 극명하게 보여 준다. 국회의원과 지방의회의원들은 갈등이 첨예하게

대립되는 상황에서 다음의 선거에 악영향을 의식하여 적극적으로 나서지 못하고, 갈등의 언저리에서 관망만을 하고 있는 상황이었다.

결국, 우리나라 거버넌스 상황은 국가 중심적 거버넌스에서 거의 이행하지 못하고 있는 현실이다.<sup>10)</sup> 의회의 회의록을 통해 의원이 사안에 대한 이해와 설명을 들으면서 주민의 참여를 독려하라는 의사를 개진할 뿐 궁극적인 협조 방안이나 적극적인 사건 해결에 중심이지 못하고 있는 것을 살펴볼 수 있다.

#### IV. 거버넌스에서 국회와 지방의회의 역할

거버넌스라는 것은 참여주체의 자발적 참여와 이들 간의 협력과 협조가 전제가 되어야 하는 것이다. 따라서 시민단체가 지나치게 ‘견제와 비판’에 치중하는 경우에 정부의 효율성이 떨어지게 되고, 반면 시민단체의 역할이 ‘공공서비스 제공’에 국한된다면 비록 정책집행의 효율성은 높아질지 모르나 그 정책 자체에 대한 타당성 검증, 정부의 권력남용에 따른 정당성의 문제에 대해서는 문제의 여지가 있는 것이다. 이는 장기적으로는 사회발전을 저해한다. 그러므로 이 두 성격은 정당성과 효율성을 모두 만족시키는 데에는 한계가 있다(Lee, 2004). 따라서 정책의 정당성과 효율성을 동시에 제고시키기 위해서는 정부와 시민사회가 나름대로의 역할

을 담당하면서도 상호간에 긴장을 바탕으로 한 ‘협력적’ 관계를 형성, 즉 거버넌스를 형성하는 것이 중요하다.

여기서 국회와 지방의회의 입법적 권한을 통해 형성할 수 있는 것은 ‘공론의 장’ 형성을 이야기할 수 있으며, 국회와 지방의회의 행정부 견제의 임무에 있어서는 정책네트워크를 말할 수 있다.

##### 1. Rule-maker로서의 역할: 공론의 장 형성

정부와 시민사회가 나름대로의 역할을 담당하면서도 상호간에 긴장을 바탕으로 한 ‘협력적’ 관계를 형성하기 위해서는 이들이 같이 논의할 수 있는 ‘공론의 장’을 형성하는 것이다. 참여란 단순히 정부에 대한 견제와 비판 혹은 공공서비스 제공을 목적으로 삼는 것이 아니라, 정책과정에서 자신의 의견을 개진하고 토의를 거쳐 상호 합의된 결정을 산출하는 것을 지향할 때 보다 도움이 된다는 것이다.<sup>12)</sup> 이러한 공론장 형성은, 하버마스(Jürgen Habermas, 1996: 7-8)가 지적하는 바와 같이<sup>13)</sup>, 토론과정 속에서 함께 대화(dialogue), 토론(debate), 토의(deliberation)함으로써 개인들이 자신의 의견과 선호를 계속 변화시키고, 공동으로 합의된 집합적 의견을 만들어가는 행위를 통해 사회통합(social integration)에 이르는 것을 지향하는 의사소통구조를 만드는 것이다(Lee, 2004: 5).

공론의 장의 형성을 위한 국회와 지방의회의 역할은

10) Lee(2004)는 이러한 현상을 다음과 같이 설명한다. 대의정부와 시민사회는 자신의 입장에 따라 참여의 성격을 각기 다르게 규정한다. 먼저 시민사회는 참여를 시민들로부터 권한을 위임받은 정부가 권력을 남용하는 것을 방지하기 위해 ‘견제와 비판’이라는 정치적 기능을 수행하는 참여로 간주한다. 반면 대의정부는 자신의 역량이 미치지 못하는 범위에서 시민사회가 정부기능을 대신 수행해주기 위한 참여를 원한다. 전자의 경우 시민들은 정부의 권력남용을 견제하고 비판하기 위해 단체를 결성하고 조직화된 대항권력(anti-power)을 형성하고자 한다. 이때 정부와 시민사회의 관계는 상호 ‘대립적’ 성격을 지닌다. 반면 후자의 경우 정부는 조직화된 시민단체가 정치성을 띄기보다는 실용성(practicality)을 가지면서 공공서비스 제공의 역할을 분담해주시기를 바란다. 이때 정부와 시민사회의 관계는 ‘지원적’ 성격을 갖는다.

11) 연구자들은 주위 교수들이 정책관련 자문위원회에서 수행하였던 경험들을 자주 듣곤 한다. 공통적인 의견은 자문위원회는 공무원들이 민간의 의사를 반영하였다는 것을 보여주기 위한 것이지 위원회에서 의사결정에 중요한 변화를 줄 수 없었다고 하며, 극단적으로는 허수아비라고 생각하는 사람들도 있었다.

12) 이를 ‘참여적 거버넌스’와 달리 ‘협력적 거버넌스’로 이야기한다. 참여적 거버넌스는 문제해결을 위한 정책수립시 관련 당사자들의 참여를 이야기한다면, 협력적 거버넌스는 공공문제 해결의 전 과정에 관련 당사자들의 참여를 전제로 하고 있다. 관여 정도도 참여적 거버넌스는 문제에 대한 인식과 정책에 대한 타협으로 정책을 이끌어내는데 까지라면, 협력적 거버넌스는 참여뿐만 아니라 상호 협력 하에 문제를 해결하는 것을 말한다. 즉, 협력적 거버넌스는 단순한 참여와 타협의 단계를 넘어서 서로 간의 협력과 의존성을 높이는 과정이라고 할 수 있다.

13) Jürgen Habermas, 1996, *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*, tr. William Rehg. Cambridge: The MIT Press, Chap. 7-8.

Ostrom, *et. al.*(1994: 27-49)에서 말하는 특정행위에 대한 유인과 억제 기제로 작용하는 규칙에서 찾아볼 수 있다. 행위 과정 중에 있는 행위자들이 협조와 경쟁의 선택에서 행위자 외부에 있는 4개 변수군의 영향을 받는다. (1) 물리적 세계의 속성, (2) 특정 행위에 대한 유인과 억제 기제로 작용하는 규칙, (3) 행위자가 속한 공동체의 속성, 그리고 (4) 다른 행위자들과의 상호작용이 그것이다(Ostrom, *et. al.*, 1994: 27-49; Eun, 2010: 48; Kim, *et. al.*, 2012).

본 연구에서 공론의 장 형성에 있어 국회와 지방의회의 역할이 두드러진 것은 국회와 지방의회의 rule-making 권한 때문이다. 규칙은 다음과 같이 3가지 규칙이 존재한다. ① 형성적(또는 헌법적) 선택규칙(constitutional choice rules)은 의사결정이 이루어지는 정책결정 단계에 누구를 포함시킬 것인지를 결정하는 규칙으로서, 다음의 집합적 선택규칙을 형성하는데 사용되는 공식적 규칙을 의미한다(예: 법률). ② 집합적 선택규칙(collective choice rules)은 다음의 운영규칙을 확정하는데 필요한 개인의 선호를 어떻게 집적시킬 것인지를 결정하는 규칙이다(예: 위원회 구조). ③ 운영규칙(operational rules)은 현장에서 어떤 행동이 허용되고 금지되는지를 규정하는 규칙이다(예: 의사진행규칙).

지금까지는 거버넌스의 참여자의 결정의 주도권을 쥐고 있는 행정부의 권한이었지만, 거버넌스를 활성화시키기 위한 공론의 장을 만들기 위해서는 형성적 선택 규칙인 법률과 집합적 선택규칙인 조직구조의 설계에 국회가 적극적으로 관여하여야 한다.

사실 지금까지 행정절차법은 형식적으로 진행되어, 국책사업의 실시와 있어서 요식행위에 그치는 경우가 많았다. 부안 방폐장의 경우는 공청회 등의 절차가 있었지만, 이는 정책이 결정되고 난 후에 진행되는 것이기 때문에 다른 참여자의 의사가 반영되기 힘들었다. 제주해군기지의 경우, 「국방·군사시설에 관한 법률」로 행정부 외에 다른 참여자의 참여가 원천적으로 봉쇄되어 있는 경우이다. 다음으로 집합적 선택규칙에 있어

서 조직구조설계 시 적극 개입하여야 한다. 위원회 구조의 경우 합의형식으로 인하여 구조적으로 서로가 과반수의 위원을 점하지 못하도록 설계하여야 하며, 특히 가부동수 일때, 결정권을 갖는 위원장에 대한 엄격한 심사기준과 국회와 지방의회의 동의 절차를 기본으로 하여야 한다. 이렇듯 거버넌스를 위한 공론의 장 형성에서 rule-making 기능을 갖는 국회와 지방의회의 역할이 매우 중요하다.

2. 적극적 참여자로서의 역할: 정책네트워크 구축 거버넌스의 전개방향을 크게 대별하면, 먼저 Jessop(2000)은 시장과 국가의 이원론에서 출발하여 시장실패와 정부실패 모두를 극복하는 새로운 방식으로 시장과 정부 중간 방식으로서 제3의 길로 나타난 것이라고 이야기한다. 다음으로 Rhodes(2000)는 거버넌스를 서로 얽혀있는 조직들을 통치하기 위한 절차와 제도적 다양성을 대표하는 것이라고 설명한다. 즉, 시민사회와 같은 자발적 영역뿐 아니라 기업 등 사적 영역과 정부 등이 만든 새로운 복합조직으로 이해한다. 왜냐하면 사회의 문제를 해결하기 위한 지식과 자원을 단일의 행위자가 모두 가질 수 없기 때문에 기존 관리주의의 처방과 시장의 계약과 대조되는 분화, 네트워크, 신뢰, 외교와 연합형성에 대한 것들을 모두 포함하기 때문이다. Jessop의 논의는 국가조합주의에서 사회조합주의로의 변화를 겪는 코포라티즘 방식으로 전환을 이야기하는 것이기 때문에, 본 연구에서는 논의에서 제외하고, Rhodes가 강조한 네트워크 방식을 제안한다. 특히, 정책 네트워크의 구축과 이를 바탕으로 한 대정부 조정 능력 강화를 말하는 것이다.

정책네트워크의 개념은 Ripley와 Franklin의 미국에서 하위정부(subgovernment)의 개념과 Richardson과 Jordan의 영국에서의 정책공동체(policy network)의 연구로부터 출발하였다. Smith는 이들의 연구가 공통적으로 정책결정에 관한 다원주의적 견해에 문제가 있다는 인식에서 출발한다고 본다.<sup>14)</sup>

14) 1990년대 초부터 국내에서 주목을 끌어 온 정책네트워크는 정책네트워크의 분석수준(Jordan, 1981; Marsh, 1998; Schneider,

정책네트워크의 개념을 간단히 살펴보면, 일반적으로 네트워크는 「규정된 범위의 사람, 대상, 또는 사건들을 연결하는 특정유형의 관계」라고 정의되며(Knoke, *et. al.*, 1982: 274-294), 정책네트워크의 개념은 정책결정과정에서 존재하는 국가와 사회집단 사이의 다양한 형태를 포용하는 총체적 수준에서 바라보는 관점에서 정책네트워크를 「정책과정에서 정부와 시민사회 간에 공식적·비공식적인 상호접촉을 통해 제도화되어가는 상호침투관계의 구조」로 정의한다(Jordan & Schubert, 1992; Rhodes & Marsh, 1992; Waarden, 1992).<sup>15)</sup>

결국, 다양한 거버넌스 정의에서 공통적으로 발견된 정의가 정책과정에서 네트워크의 중요성이다(Kickert, 1997; Jessop, 1997; Peters, 2000; Pierre, 2000). 네트워크는 비공식적이고 유동적인 존재로 구성원의 빈번한 교체, 모호하게 규정된 권리의무관계 등을 특징으로 한다(Newman, 2001). Kickert(1997)은 네트워크를 크게 3가지로 분류하였다. 첫째, 도구적(*instrumental*) 관점의 네트워크는 중심행위자(*focal actor*)에 의한 ‘방향잡기’를 의미한다. 즉, 정부의 목적지향적인 조정활동의 중요성을 강조하고 있다. 네트워크의 관리자인 정부의 바람직한 역할은 교향악단의 ‘지휘자(*conductor*)’와 같은 것이다. 둘째, 상호작용적(*interactive*) 관점의 네트워크이다. 여기에서 중요한 것은 집합적 행동의 문제인데, 상호작용적 관점은 공동의 목적을 달성하기 위한 다양한 상호의존적인 행위자들 간의 상호작용에 초점을 둔다. 여기에서 정부의 바람직한 역할은 다양한 구성원간의 협력을 도모하기 위한 ‘중재자(*intermediator*)’의 역할이다. 셋째, 제도적(*institutional*) 관점의 네트워크이다. 여기에서 중요한 관심은 네트워크 자체이며,

네트워크라는 것은 제도, 규범, 행위자 간의 권한-의무 관계 바로 그것이다. 따라서 네트워크의 관리자인 정부의 바람직한 역할은 네트워크의 구조와 문화에 영향력을 발휘하여 문제해결을 위하여 보다 적절한 조건을 만들어 내는 역할을 한다(Kim & Hwang, 2011).

위와 같은 3가지 네트워크 분류에서 국회와 지방의회의 역할은 둘째와 셋째이다. 현재 국가중심주의적 거버넌스를 운영하고 있는 행정부는 중재자로서의 역할이 매우 미흡하다. 따라서 이러한 중재의 역할을 국회에서 수행할 필요가 있다. 그러기 위해서는 각 분야별 전문성을 갖추어 협상조정 능력을 높여야 한다. 그러한 방법으로 제안하고자 하는 것은 비록 각 분야 상임위원회가 있지만, 상임위원회는 정부의 현안에 대하여 대답하는 경우가 많기 때문에 현재 운영 중에 있는 분야별 의원 연구단체를 활성화 시킬 필요가 있다. 의원 연구단체는 1993년에 국회운영위원회의 지원의결로 만들어졌고, 2012년 67개가 만들어져 활동 중에 있었다.<sup>16)</sup> 하지만, 성과에 있어서는 미지수이다. 따라서 제도의 정비를 통하여 다른 참여자들 예를 들면, 전문가, 시민단체, 지역주민 등의 참여를 공식화시키고, 이를 통하여 산출된 정책에 대하여서는 일정한 심사를 거쳐 대 행정부 협상 때 적용하도록 하는 방법이 필요할 것으로 판단된다. 이러한 활동을 통하여 거버넌스의 확장에 국회와 지방의회의 역할을 강화할 수 있을 것이며, 국민으로부터 신뢰를 향상시켜 거버넌스 문화의 증대에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다.

### 3. 국회와 지방의회간의 다층적 거버넌스 구축

현재까지 국회는 지방자치단체와 지방의회에 대한

1992)이나 이론적 유용성에 대한 논의(Dowding, 1995; Rhodes, 1992; Marsh, 1998), 그리고 정책네트워크의 구성요소에 대한 논의(Waarden, 1992; Rhodes, 1988; Rhodes & Marsh, 1992), 정책네트워크의 하위유형화에 대한 논의(Jordan & Schubert, 1992; Rhodes & Marsh, 1992; Waarden, 1992) 등 서구 학자들에 의해 매우 다양하게 논의되어 왔다. 정책네트워크 모형의 소개와 이러한 논의는 국내에서도 다양하게 전개되고 있으며 나아가 다양한 현실에의 적용이 시도되어 왔다.(Kim, 2000; Kang, 2002; Bae, 2000; Song & Song, 2002; Kang, 1999; Lee, 1999; Kim, 2003; Lee, 1996; Han & Choi, 2000; Kim, 2003).

15) Lee(2003)는 거버넌스적 접근의 중요성은 거버넌스가 정부와 관련된 공통된 문제의 해결기제로 작용할 수 있다는 것이다. 또한 거버넌스에서 중요한 해결기제는 네트워크라는 것을 지적하였다.

16) 의원 연구단체는 14대 국회 평균 20개, 15대 국회 평균 41개, 16대 국회 평균 48개, 17대 국회 평균 60개, 18대 국회 평균 60개, 19대 국회 회기 중 2012년은 67개로 지속적으로 증가하고 있는 추세이다.

관심을 기울이지 않았고, 실제로 지방의회의원들은 국회의원들의 보좌관 등이 지역 정치에 진출하는 자리로 생각하고 있는 상황이다. Woo & Lee(2010)는 기초의원의 정당공천제 실태분석 및 개선방안 연구에서 기초의원 후보자 공천과정에서 사도 당 공천심사위원회 구성방식 개선을 주장하였다. 기초의원 후보자 공천은 특별한 경우를 제외하고는 지역구 국회의원의 의사가 대부분 반영될 것으로 예상되기 되기 때문에 기초의원 공천의 공정성과 합리성을 보장하기 위해서 공천심사위원회가 객관적으로 구성되어야 함을 주장하였다. 결국, 지역구 국회의원의 자의적 공천을 배제가 중요함을 강조하였다.<sup>17)</sup> 이는 현재 국회와 지방의회의 관계를 잘 보여준다. 결국 국회의원과 지방의원 간의 수직구조를 탈피하여 중앙정부를 견제하고 중앙차원의 공론의 장을 형성하는 국회와 지방정부를 견제하고 지방차원의 공론의 장을 형성하는 의회가 수평적 관계의 다층적 거버넌스를 구축할 것을 제안한다.

실제로 본 연구의 분석결과 지방의회 의사록을 분석한 결과, 대부분의 사업에서 지방의회의원들의 중앙정부의 일방적인 발표에 대한 정보를 지방자치단체장 또는 공무원을 대상으로 해당 상임위의 회의 시 질문하여 얻고 있는 상황이라고 분석되고 있다. 이는 국책사업에 대한 국회와 지방의회 간 어떠한 공식적인 대화채널의 부재가 그 원인이라고도 할 수 있다.

따라서 이러한 모습들을 지양하고 국책사업을 진행하면서 지방의회의 공론의 장 역할을 강화하기 위한 법제도구축이 필요하며, 여기에서 국회와 지방의회 간의 다층적 거버넌스를 구축하여야 중앙정부와 지방정부에 대한 견제의 역할을 하여야 한다.

## V. 결론

거버넌스의 정의를 살펴보면, “거버넌스는 정부가 변화하는 것을 암시하는 새로운 통치과정(process of

governing)”이라고 한다. 즉, 정부가 일방적으로 주도하여 정책을 결정했던 과거의 방식과 달리, 시장과 시민사회가 함께 참여하여 합리적인 안이 도출될 수 있도록 예산, 인력을 지원하는 집행부터 의사결정까지 일련의 과정을 봐야 한다.

이러한 거버넌스의 개념은 시대에 따라 변화를 겪어 왔는데, 국가, 시장, 시민사회의 균형체제가 변화를 거쳐 왔기 때문에 그 조정기제가 어디에 중심을 두었는지에 따라 국가 중심적 거버넌스, 시장 중심적 거버넌스, 시민사회 중심적 거버넌스로 나누고 있다. 최근에는 시민 중심적 거버넌스의 참여와 네트워크를 통합적으로 지향하고 있다.

현재 거버넌스라는 패러다임은 세계 각국에서 시민 참여와 협력을 위하여 시도되고 있으며, 우리나라에서도 그 논의가 활발하게 진행 중에 있으며, 노무현 정부에서는 정부의 명칭 자체를 ‘참여정부’로 해서 거버넌스적 국정운영을 시도하였다. 하지만, 아직도 우리나라의 현실은 거버넌스에 있어서 미약한 실정이다. 거버넌스적 운영에 있어서 요식적이고 형식적인 운영을 추구하였기 때문이다.

본 연구에서는 갈등 사례들을 중심으로 우리나라 거버넌스의 현실을 살펴보고, 거버넌스를 활성화시키기 위하여 국회와 지방의회가 수행하여야 할 대표적인 두 가지 임무를 이야기하였다. 그 방안의 하나는 공론의 장 형성을 위한 rule-making이고 다른 하나는 직접적인 참여자로서의 정책네트워크 구성과 참여이다. 이와 더불어 중요한 하나는 국책사업의 결정과 집행에서 국회와 지방의회 간의 다층적 거버넌스의 구축의 필요성의 제기이다. 이러한 활동을 통하여 거버넌스의 확장에 국회와 지방의회의 역할을 강화할 수 있을 것이며, 국민으로부터 신뢰를 향상시켜 거버넌스 문화의 증대에도 영향을 미칠 수 있을 것으로 판단된다.

17) Woo & Lee(2010)의 연구에 따라 지방의회의 당선에 있어서 정당공천이 매우 중요한 영향을 미치고(응답자의 82.6%), 또한 정당이 공천한 후보자가 되기 위한 공천과정에서 지역 국회의원과과의 관계가 매우 중요한 영향을 미치는 것(응답자의 73.9%)으로 조사되었다.

## 감사의 글

본 논문은 2013년 한국행정학회 추계학술대회에서 발표한 논문을 수정·보완한 것임

## References

- Cha, Mi Sook, et. al. 2003. *Building a Governance System for Regional Development in Korea*. Anyang : Korean Search Institute for Human Settlements.
- Christiansen, Peter M. 1998. A Prescription Rejected: Market Solutions to Problem of Social Cost. *Journal of Law and Economics*.
- Chun, Young Pyoung. 2003. Building Governance Model of Local Government: Focusing on the Formation of Public-Interest NGOs and the Level of Policy Participation. *Korean Journal of Public Administration*. 41(1): 48-67.
- Chung, Chung Kil. 2000. *A New Understanding of Public Administration*. Seoul: Dae Young Co.
- Cleveland, Harlan. 1972. *The Future Executive*. New York: Harper & Row.
- Dunleavy, P. 1986. Explaining the Privatization Boom: Public Choice Versus Radical Approaches. *Public Administration Review*. 64(2): 13-34.
- Eun, Jae Ho. 2010. *Lessons from Jeju Naval Post Construction case Institutional Analysis and Conflict Resolution*. Seoul: The Korean Institute of Public Administration.
- Eun, Jea Ho, Hyoung Sung Kim, and Dea Young Choi. 2011. Military Bases Siting Conflict and Solution. *Korean Policy Studies Review*. 20(2): 319-352.
- Hall, P. and R. C. R. Taylor. 1996. Political Science and the Three New Institutionalism. *Political Studies*. 44: 936-957.
- Hocker, Joyce L. and William W. Wilmot. 1991. *Interpersonal Conflict*. Dubuque, IA: W. C. Brown Publishers.
- Huddleston, Mark W. 1991. The Senior Executive Service: Problems and Proposals for Reform. In Carolyn Ban and Norman Riccucci(eds.). *Public Personnel Management: Current Concerns - Future Challenges*. New York, NY: Longman.
- Hughes, Owen E. 1994. *Public Management and Administration*. London: St. Martin's Press.
- Immergut, E. M. 1998. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*. 26(1): 5-34.
- Jang, Myeoung Hag. 2003. Habermas' Public Sphere Theory and Deliberative Democracy. *Journal of Korean Politics*. 12(2): 1-35.
- Janoski, T. 1998. *Citizenship and Civil Society*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Jessop, B. 1995. The Regulation Approach, Governance and Post-Fordism: Alternative Perspectives on Economic and Political Change?. *Economy and Society*. 24(3).
- Jessop, B. 1997. The Governance of Complexity and the Compositivity of Governance: Preliminary Remarks on Some Problems and Limits of Economic Guidance. In Amin, A. and J. Hausner(eds.). *Beyond Market and Hierarchy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jessop, B. 1998. The Rise of Governance and the Risks of Failure: The Case of Economic Development. *International Social Science Journal*. 155. UNESCO.
- Jessop, B. 1999a. The Social Embeddedness of the Economy and Its Implications for Economic Governance. In Adaman, F. and P. Devine (eds.). *The Socially Embedded Economy*. Montreal : Black Rose Book.
- Jessop, B. 1999b. The Changing Governance of Welfare: Recent Trends in Its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination. *Social Policy and Administration*. 33(4).
- Jessop, B. 2000. Governance Failure. In Stoker, G. (ed.). *The New Politics of British Local Governance*. New York: Macmillan Press Ltd.
- Jordan, Grant. 1994. Reinventing Government: But Will It Work?. *Public Administration Review*. 72: 271-279.
- Jun, Jong Sup. 2000. New Governance of Civil Society: Changes in Administrative Accountability. 361-385. In Kim, Young Seop, et. al.(eds.). *Toward a Great Society*. Seoul : BoBMUNS Co.
- Jung, Yong Duck, et. al. 1999. *New Institutionalism Research*. Seoul: Dea Young Co.
- Jung, Yong Duck. 1998. Korea's State Administration and National Competitiveness. In Kim, Jung Kil and Young Pyoung Kim,

- et. al.(eds.). *Korea in the Global Community : Retrospect and Prospect in 50 Years*. Seoul : Nanam Publishing House.
- Jürgen, Habermas. 1996. *Between Facts and Norms: Contributions to a Discourse Theory of Law and Democracy*. tr. William Rehg. Cambridge: The MIT Press. Chap. 7-8.
- Kang, Min and Woo Kyung Kim. 2000. The Dilemma of Governance of Financial Crisis Management in Korea. *Korean Political Science Review*. 34(3): 83-102.
- Kass, H. 1999. Community Capacity, Social Trust and Public Administration. *Administrative Theory and Praxis*. 21(1): 10-119.
- Katzenstein, Peter. 1978. *Between Power and Plenty: Foreign Economic Politics of Advanced Industrial State*. Madison, WI.: University of Wisconsin Press.
- Kickert, Walter J. M. 1997. Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism. *Public Administration Review*. 75: 731-752.
- Kim, Jung Yul. 2000. Government's Future and Governance - New Public Management and Policy Network. *Korean Public Administration Review*. 34(1): 21-40.
- Kim, Hyoung Sung, Min Young Kim, Sung Won Hwang, and Jae Pil Park. 2014. A Preliminary Study on Local Residents Acceptance in Southwest Coast Offshore Wind Energy Complex - Focused on Survey Results of Local Residents Recognition. *The Journal of Korean Island*. 26(2): 101-129.
- Kim, Hyoung Sung and Sung Won Hwang. 2011. A Study on the Operation of the Internal Partnership for Recruitment in Government-Focused on the Special Recruitment in Central Government. *Kookmin Social Science Revis*. 23(2): 1-29.
- Kim, Suk Joon, et. al. 2000a. *A Study on the New Governance*. Seoul : Daeyoung Co.
- Kim, Suk Joon, et. al. 2000b. Korea's National Recreation and Government Reform Program. Ewha Womans University. *Social Sciences Research Institute*. 4: 5-30.
- Kim, Suk Joon. 2000a. Recreation of Korea and New Governance: Seeking a New Paradigm. *Korean Public Administration Review*. 34(2): 1-21.
- Kooiman, J. 1993. Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity, In Kooiman, J. (ed.). *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. London: Sage Publications.
- Lee, Dong Soo. 2004. Discussion Democracy of the Digital Age. *Philosophical Studies*. 64: Democracy and Populism in the Digital Age.
- Lee, Jong Won. 1999. Development and Challenges of Regime Theory. *Institute of Governmental Studies*. 5(2): 137-156.
- Lee, Sun Woo. 1996. Human Resource Management and High Performance Management. Ph.D. Dissertation. Syracuse University.
- March, J. G. and J. P. Olsen. 1984. The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life. *American Political Science Review*. 78: 734-49.
- Mashaw, Jerry L. 1997. *Greed, Chaos and Governance: Using Public Choice to Improve Public Law*. New Haven: Yale University Press.
- Newman, J. 2001. Modernizing Governance: New Labour. *Policy and Society*. Sage.
- OECD. 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*.
- Osborne, David and Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit in Transforming the Public Sector*. New York: Addison-Wesley.
- Ostrom, E, E. R. Gardner, and J. M. Walker. 1994. *Rules, Games, Common-Pool Resources*. AnnArber: Michigan University Press: 27-49.
- Peters, B. G. and J. Pierre. 1998. Governance without Government? Rethinking Public Administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 8(2).
- Pierre, John and Peters, B. Guy. 2000. *Governance, Politics and the State*. New York: St. Martin's Press.
- Pierre, John. 2000. *Debating Governance*. Oxford University Press.
- Rhodes, R. A. W. 1997. *Understanding Governance, Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Samsung Economic Research Institute. 1994. *Reinventing Government*. Seoul: Samsung Economic Research Institute.
- Schmidt, S. M. 1977. Client-Oriented Evaluation for Public Agency Effectiveness. *Administration & Society*. 8(4): 403-422.
- UNDP. 1997. *Developing Capacity for Effective Governance*. A Workshop For UNDP Offices.

Waarden, F. van. 1992. Dimensions and Types of Policy Networks.  
*European Journal of Political Research*. 21: 29-52.

*Korean References Translated from the English*

- 강민, 김옥경. 2000. 한국에서 금융위기관리 거버넌스의 딜레마. *한국정치학보* 34(3): 83-102.
- 김석준 외. 2000. 뉴 거버넌스 연구. 서울: 대영문화사.
- 김석준. 2000a. 한국국가재창조와 뉴 거버넌스: 새로운 패러다임 모색. *한국행정학보* 34(2): 1-21.
- 김석준. 2000b. 한국의 국가재창조와 정부개혁 프로그램. *사회과학연구논총* 4: 5-30.
- 김정렬. 2000. 정부의 미래와 거버넌스: 신공공관리와 정책네트워크. *한국행정학보* 34(1): 21-40.
- 김형성, 김민영, 황성원, 박재필. 2014. 서남해안 해상풍력단지 예정지역 주민 수용성에 관한 시론적 연구-주민인식 조사결과를 중심으로. *한국도시연구* 26(2): 101-129.
- 김형성, 황성원. 2011. 공무원 채용의 내부 파트너십 운용방안 연구-중앙정부 특별채용을 중심으로. *국민대학교 사회과학연구* 23(2): 1-29.
- 이동수. 2004. 디지털시대의 토의민주주의. *철학연구* 64. 별책.

디지털시대의 민주주의와 포퓰리즘.

- 이종원. 1999. 레짐이론의 발전과 과제. *정부학연구* 5(2): 137-156.
- 은재호. 2010. 효과적인 갈등해결을 위한 소통방안 연구: 제주 해군기지사례의 교훈. 서울: 한국행정연구원.
- 은재호, 김형성, 최대용. 2011. 국방·군사시설 입지갈등의 원인과 해법. *한국정책학회보* 20(2): 319-352.
- 장명환. 2003. 하버마스의 공론장 이론과 토의민주주의. *한국정치연구* 12(2): 1-35.
- 전영평. 2003. 지방정부의 거버넌스 모형 구축. *행정논총* 41(1): 48-67.
- 전종섭. 2000. 시민사회의 뉴거버넌스. 김영섭 외. 위대한 사회를 향하여. 서울: 법문사.
- 정용덕. 1998. 한국의 국정관리와 국가경쟁력. 김정길 외. 지구촌 시대의 한국: 회고 50년, 전망 50년. 서울: 나남출판사.
- 정용덕 외. 1999. 신제도주의연구. 서울: 대영문화사.
- 정정길. 2000. 행정학의 새로운 이해. 서울: 대명출판사.
- 차미숙 외. 2003. 지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운용방안 연구. 안양: 국토연구원.

Received: Oct. 11, 2016 / Revised: Nov. 14, 2016 / Accepted: Nov. 24, 2016

## 국회와 지방의회의 역할에 대한 탐색적 연구

– 거버넌스 관점의 국책사업 활동을 중심으로 –

국문초록 최근 거버넌스의 패러다임은 참여와 네트워크를 통합적으로 지향하는 시민 중심적 거버넌스로 변화하고 있다. 우리나라에서도 그 논의가 활발하게 진행 중에 있으나 거버넌스를 제한된 범위 내에서 요식적이고 형식적으로 운영하다보니 그 수준은 미약한 수준으로 평가된다. 본 연구에서는 국책사업 관련 갈등 사례들을 중심으로 우리나라 거버넌스의 현실을 진단하고 거버넌스 활성화를 위하여 국회와 지방의회가 수행하여야 할 대표적인 임무를 제시하였다. 그 방안의 하나는 공론의 장 형성을 위한 rule-making이고 다른 하나는 직접적인 참여자로서의 정책네트워크 구성과 참여이다. 이와 더불어 국책사업의 결정과 집행에서 국회와 지방의회 간의 다층적 거버넌스의 구축의 필요성을 제시하였다. 이러한 역할과 활동을 통하여 거버넌스의 확장에 국회와 지방의회의 역할은 강화될 수 있을 것이며, 국민으로부터의 신뢰 증진을 바탕으로 거버넌스 문화의 확산에도 지대한 영향을 미칠 수 있을 것으로 분석되었다.

주제어 : 뉴거버넌스, 국회, 지방의회, 공론의 장, 협력

Profiles **Hyoung Sung Kim** : He received his B.A., M.A., Ph.D. from Hankuk University of Foreign Studies, Korea in 2009. He is a assistant professor of Division of Paideia at Sungkyul University, in which he has taught since 2013. His interesting subject and area of conflict management, personnel administration & organizational studies, and policy analysis & evaluation. He has published 20 articles in journals and written 2 books(hyongsung@sungkyul.ac.kr).

**Jeong Bin Yim** : He received his Ph.D. degree of Public Administration from Konkuk University. He is professor of the Department of Public Administration at Sungkyul University. His interesting fields are governance, conflict management, crisis management. And his major articles are “How Does SNS Change Politics?: Focusing on Reliability of Political Information, Switching of Political Support, and Political Efficacy(2016, Co-author)”, “A Study on the Relationships between Organizational Culture and Performance of Local Public Enterprises (2015, author)”(jbyim@sungkyul.ac.kr).