

일반논문

# 지방거버넌스와 체제 능력 연구: 지역발전적 시각에서의 분석을 중심으로\*

차재권(부경대 정치외교학과)

본 연구는 거버넌스에 대한 다의적 해석에 근거하여 지방거버넌스의 체제 능력을 구성하는 요소 및 성과 측정의 기준에 대한 기존 연구의 성과와 한계를 밝히는 데 연구의 일차적인 목적을 두고 있다. 아울러 우리나라 지방정치 및 지방자치의 현실 속에서 그와 같은 체제 능력에 대한 분석이 어떻게 이루어지는 것이 바람직 한 지를 살펴보면 서 민주주의적 규범의 토대 위에 거버넌스 발전의 이상형(ideal type)을 구축해 보는 데도 연구의 주된 목적을 두고 있다.

우리나라 지방정치의 구조적 특성은 시민사회, 언론, 기업 등 민간 혹은 정치사회 영역의 거버넌스 행위자들의 위상 약화로 인해 강시장형의 계층제적 성격이 강한 지방 거버넌스 구조가 고착되고 있으며, 그러한 경향은 지역주의가 발호하는 지역일수록 더 심하게 나타난다. 이와 같은 우리나라 지방정치의 특성은 정치사회의 주요행위자인 정당의 역할과 기능의 부재에 기인한 바 크다.

주제어: 거버넌스, 지방거버넌스, 지방정치, 지방자치, 지역발전, 체제 능력

## 1. 머리말

거버넌스는 매우 다의적인 개념이다. 학자들에 따라 정부가 시장과 시민사회에 대해 행하는 단순한 조정(steering) 행위로 이해하는 경우도 있고 보다 넓게 국가-시장-시민사회 간의 상호작용 관계의 근본적인 변화로 받아들이는 경우도 있다. 거버넌스가 이처럼 다의적으로 해석

\* 이 논문은 2015년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2015S1A3A2047036).

되는 데는 거버넌스라는 개념이 생겨난 역사적 배경을 이해하는 방식과 거버넌스 현상을 바라보는 시각의 차이가 영향을 미쳤다. 즉, 거버넌스라는 개념이 태동되기 시작했던 1970~80년대의 시대 상황을 복지국가의 실패를 신고전주의 경제학에 기초한 신자유주의적 사고로 극복해 보려는 단순한 움직임으로 파악하는 사람들의 사고 속에서 거버넌스는 자본주의 위기 극복, 특히 정부실패(government failure)를 극복하기 위한 단기적인 처방 정도로 가볍게 이해될 수 있다. 반면 거버넌스를 세계화, 지방화, 지식정보화, 민주화라는 후기 자본주의 사회의 구조적 변화를 반영하는 통치양식의 변화, 즉 참여민주주의(participatory democracy) 혹은 숙의민주주의(deliberative democracy)의 시각에서 이해하려는 부류의 사람들에게는 거스를 수 없는 근본적인 시대 변화로 이해될 것이다.<sup>1)</sup>

거버넌스를 공간적 범위의 구분에 따라 분류한 지방거버넌스(local governance)의 개념<sup>2)</sup> 또한 거버넌스가 지닌 이러한 다의적 성격을 내포할 수밖에 없다. 따라서 거버넌스의 핵심적 주체인 지방정부의 거버넌스를 바라보는 시각과 거버넌스에서 수행하고자 하는 역할에 대해 다양한 해석이 가능할 것이다. 보는 시각에 따라 지방거버넌스를 민주화와 지방화가 가져온 지역 공동체에 대한 통치방식의 근본적 변화로

1) 거버넌스에 대한 두 가지 상반된 인식 중에 거버넌스를 보다 근본적인 시대적 변화로 이해하려는 움직임이 주류를 형성하고 있음은 부정할 수 없는 사실이다. 거버넌스 자체를 국가에 의해 의도된 위장전술로 이해하는 학자들이 있긴 하지만 그들의 목소리는 거버넌스를 보다 긍정적인 시대 변화로 이해하려는 목소리에 비해 상대적으로 훨씬 적다.

2) 일반적으로 사용되는 거버넌스의 개념을 굳이 공간적 범위로 한정하자면 국가라는 정치공동체를 단위로 하는 국가적 혹은 국내적 거버넌스(national or domestic governance)로 한정할 수 있다. 지방거버넌스는 공간적인 의미에서 국가를 구성하는 하위단위인 지방(locality) 혹은 지역(region) 단위에서 전개되는 협치 행위를 의미한다. 학자들에 따라서는 지방거버넌스와 지역거버넌스를 엄격히 구분하여 사용하기도 하고 혼용하기도 하는데 엄격한 의미에서는 명백히 구분될 필요가 있는 약간의 상이한 개념들이지만 본 연구에서는 구분 없이 혼용되며 지방거버넌스를 상용하기로 한다.

인식할 수도 있고, 지방의 위기를 해결하기 위한 지방정부의 단기적 처방으로 좁게 인식할 수도 있다.

이와 같이 거버넌스와 지방거버넌스를 바라보는 시각의 차이는 거버넌스라는 개념 정의와 관련된 단순한 언어적 차이 이상의 의미를 지닌다. 거버넌스를 어떤 시각에서 바라보느냐에 따라 거버넌스의 구성요소에 대한 분류방식과 성과측정에 있어서의 판단 기준이 충분히 달라질 수 있다. 거버넌스를 수단적인 의미로 좁게 이해하려는 시각에서 바라볼 때 거버넌스의 성과를 좌우하는 중요한 구성요소는 정부행위자가 갖고 있는 조정기제(coordinating mechanism)일 것이다. 반면 거버넌스를 목적론적 관점에서 폭넓게 접근하는 시각에서 바라보면 거버넌스의 성패를 좌우하는 중요한 구성요소는 자발성에 기초한 행위자간의 상호작용의 메커니즘일 것이며, 특히 거버넌스를 주도하는 시민사회 행위자의 자발적 참여의 정도가 매우 중요한 요소로 부각될 것이다.

거버넌스의 성과측정에 대한 기준 또한 거버넌스를 바라보는 시각에 따라 충분히 달라질 수 있다. 수단적 시각에서 거버넌스의 성과는 계량적으로 측정 가능한 체제의 양적 성장의 규모가 될 가능성이 높다. 하지만 목적론적 시각에서 바라보면 양적 성장의 규모가 반드시 거버넌스의 원래 목적을 달성한 것으로 평가하기 어려운 면이 있다. 따라서 거버넌스 행위자들이 느끼는 주관적 만족이나 효능감과 같은 질적인 측면의 요소들도 고려해야 할 성과측정의 기준이 될 수 있는 것이다.

본 연구는 거버넌스에 대한 이와 같은 다의적 해석에 근거하여 지방거버넌스의 체제 능력<sup>3)</sup>을 구성하는 요소 및 성과 측정의 기준에 대

---

<sup>3)</sup> 본 연구에서 사용하는 '체제 능력(system capability)'은 거버넌스에 관한 이론 연구에서 널리 사용되고 있는 개념은 아니며, 거버넌스를 하나의 체제(system)으로 인식할 때

한 기존 연구의 성과와 한계를 정리하는 한편으로 우리나라 지방정치 및 지방자치의 현실 속에서 그와 같은 체제 능력에 대한 분석이 어떻게 이루어지는 것이 바람직 한 지를 살펴보면서 민주주의적 규범의 토대 위에 거버넌스 발전의 이상형(ideal type)을 구축해 보는 데 연구의 주된 목적을 두고 있다.

이를 위해 본 연구에서는 먼저 2장에서 거버넌스의 개념에 대한 다의적 해석의 가능성과 지방거버넌스의 체제 능력을 평가하는 기준으로서의 지역발전(regional development)이 갖는 의미를 살펴보면서 지방 거버넌스의 체제 능력에 대한 이론적 논의를 이끌어 갈 것이다. 즉, 왜 거버넌스의 개념이 다의적으로 해석될 수밖에 없는지, 또 지방거버넌스의 성과(performance)가 왜 지역발전의 개념과 직접적으로 연결될 수밖에 없는지에 대한 구체적인 설명을 제공할 것이다. 특히 지방거버넌스의 성과 측정과 관련된 기존연구의 성과와 한계를 지역발전에 대한 이론적 논쟁점들과 연계함으로써 지방거버넌스의 올바른 성과 측정의 방향을 제시할 것이다.

다음으로 본 연구의 3장에서는 우리나라 지방거버넌스 체제의 특성을 우리나라의 지방자치제도와 지방정치시스템의 현실적 문제점과 연결해 살펴봄으로써 지방거버넌스의 체제 능력 향상을 위해 무엇을 어떻게 해야 할 것인지에 대한 정책적 함의를 도출해 보고자 노력할 것이다.

본 연구의 4장에서는 2장과 3장에서의 이론적 논의를 바탕으로 우리나라 지방거버넌스의 체제 능력을 거버넌스의 성과와 연계하는 이론적인 분석틀을 도출하는 데 초점을 둔다. 4장에서 다루게 될 이론적 분석틀은 먼저 지방거버넌스의 체제 능력의 구성요소와 지방거버넌스

---

그러한 체제가 지닌 다양한 구성요소들에 주어진 역할과 기능에 의해 발휘되는 능력을 나타낸 단순한 개념으로 특별한 학술적 의미를 지닌 것이 아님을 미리 밝혀 둔다.

의 성과측정 결과가 각각 행변수와 열변수로 구성되는 2x2 매트릭스 구조의 유형모형(typology)의 구축 가능성을 살펴본다. 다음으로 최근 몇몇 연구들에서 행해진 지방거버넌스의 성과 측정 결과를 종속변수로 하고 지방거버넌스의 체제 능력 구성요소를 주요 독립변수로 하는 인과적 선형 함수모형(linear regression model)의 구축 가능성 또한 살펴볼 것이다.

본 연구의 5장은 2~4장의 연구 결과를 간략히 종합하고 그것이 지난 이론적, 경험적 분석의 함의를 살펴 본 후, 앞으로의 연구에서 보완되어야 할 부분이 무엇인지를 본 연구의 한계에 대한 지적과 함께 다룰 것이다.

## 2. 지방거버넌스의 체제 능력과 성과 측정에 대한 이론적 논의

### 1) 거버넌스의 양면성과 지방거버넌스의 체제 능력

거버넌스는 매우 다의적인 개념으로 정의되고 있어 학자들에 따라 그 정의가 천차만별이다.<sup>4)</sup> 이는 그만큼 거버넌스 자체가 이론적, 경험적으로 구체성을 띠지 못한 개념이기 때문이다. 학자들에 따라서는 전통적인 관료적 계층제를 큰 틀에서의 거버넌스의 개념에 포함시키고 그와 구별하기 위해 네트워크형의 거버넌스를 뉴거버넌스로 명명하기도 한다. 다른 학자들은 전통적인 관료적 계층제를 전통적인 통치행위를 의미하는 ‘거버먼트(government)’로 파악하고 이를 정부-시장-시민사

4) 예컨대 Kooiman and Vliet(1993)은 거버넌스를 “공식적인 권위가 없이 다양한 행위자들이 자율적·호혜적 상호의존성에 기반을 두어 협력하는 조정형태”로 정의하고 있다. Kickert(1997)의 경우 거버넌스는 “공동의 목적을 달성하기 위한 다양한 상호의존적인 행위자들 간의 상호작용”으로 정의하고 있고 Meuleman은 “사회문제를 해결하고 사회적 기회를 창출하기 위해 정부, 공공기관, 사적 부문, 시민사회가 가담하는 상호작용의 총체”로 정의하기도 한다.

회의 협치를 의미하는 ‘거버넌스(governance)’와 구별하기도 한다. Jessop과 같은 학자들은 거버넌스를 시민사회 내부의 자율적 관리체제로 협소하게 파악하는 반면(Jessop 2000), Stoker의 경우에는 국가-시장-시민사회의 3원적 협력 관계 속에서 이루어지는 행위자간의 자기 통치적 네트워크의 개념으로 거버넌스를 매우 폭넓게 파악하기도 한다(Stoker 1998).

거버넌스의 개념과 관련하여 왜 학자들 간에 이처럼 폭넓은 인식의 간극이 존재하게 되는지 의문스럽지 않을 수 없다. 그 의문은 거버넌스라는 개념이 처음 대두되기 시작한 역사적 전개과정을 이해하는 데서 출발할 필요가 있다. 즉 거버넌스라는 개념은 ‘민주주의’와 같이 오랜 인류 역사를 거쳐 배태된 구성적 개념이 아니라 인류사의 한 시기에 돌출되어 나타난 구체적인 정치·행정적 현상을 지칭하기 위해 의도적으로 고안된 개념인 것이다. 개념이 지칭하는 현상을 어떤 시각에서 접근하고 바라보느냐에 따라 그 개념에 대한 정의가 충분히 달라질 소지가 있는 것이다. 따라서 거버넌스라는 개념의 등장배경은 경우에 따라서는 거버넌스라는 개념 자체가 정부라는 거버넌스의 중요한 행위 주체에 의해 매우 의도적으로 활용되고 있다는 느낌을 주기도 한다.

거버넌스의 등장 배경에는 기본적으로 정부실패(government failure)의 개념이 깔려 있다. 제2차 세계대전 이후 지속되어온 서구의 복지국가 실험이 실패로 규정되던 바로 그 시점에서 거버넌스의 개념이 등장하기 시작했다는 점은 결국 거버넌스가 정부실패에 대한 대응과정에서 나타난 결과물임을 말해준다.

정부, 특히 중앙정부는 서구의 복지국가에 대한 실험을 통해 정부실패를 경험하게 되었고, 그 결과 케인즈경제학이 더 이상 효율적이지 않다는 교훈을 얻게 되었다. 따라서 케인즈경제학의 파산이 선고된 후, 두 가지 방향으로 정부실패를 보완하기 위한 움직임이 전개되는

데, 그 한 가지는 세계화, 지방화, 분권화의 경향과 함께 하는 신자유주의에의 편승이다. 신자유주의는 그 자체로 케인즈경제학의 대안인 동시에 서구적 복지국가 이념의 대안으로 활용되기도 한다. 1970년대의 경제위기를 경험하는 과정에서 시장에 대한 정부의 개입을 최소화하면서 작은 정부를 지향하려는 움직임이 서구 각국에서 일어났고, 그 결과 정부를 다운사이징하기 위한 다양한 행정개혁이 실험대 위에 오르게 되었다. 신공공관리론(new public management)은 그러한 경향을 대표하는 행정개혁의 아이콘이 되기도 했다. 케인즈경제학이 초래한 정부실패를 보완하기 위해 시장을 앞세우는 새로운 형태의 신고전파 경제학(통화주의나 신고전파경제학 종합의 형태로)이 등장하게 된 것이다. 탈규제(deregulation)와 민영화(privatization)가 정부개혁의 강력한 도구로 활용되었고 정부에 대한 시장의 권위가 다시 회복되기 시작했다.<sup>5)</sup>

또 다른 움직임은 신자유주의와 함께 나타났는데 정부, 시장, 시민 사회의 다양한 조직들이 자발적으로 상호 의존하면서 사회문제의 해결에 협력하는 거버넌스의 움직임이 새롭게 나타나기 시작했다(Rhodes 1996). 이러한 거버넌스 현상의 핵심에는 세계화되고 민주화된 공간에서 전통적인 정치사회의 국가-시민사회 매개 기능을 대체하는 시민사회 스스로의 적극적이고 자발적인 공공영역에의 참여의 활성화가 전제되어 있다. 즉 거버넌스는 그 자체로 국가-시장-시민사회 관계를 주도하던 전통적인 두 행위자인 국가(정부)와 시장의 잇단 실패에 대한

<sup>5)</sup> 이와 같은 신자유주의의 사상적 흐름은 1944년 기념비적인 저서인 『노예의 길』(Road to Serfdom)을 통해 무한 경쟁에 입각한 자유시장의 자기조절적 가격 메커니즘의 효율성을 신봉했던 하이에크(Friedrich Hayek)에 의해 처음 제기되었으며, 대처주의(Thatcherism)과 레이거노믹스(Reaganomics)에 의해 현실 경제에 접목되어 실천에 옮겨졌으나 최근에는 세계적, 일국적 차원에서 부의 양극화를 초래한 주범으로 지목받아 퇴조하고 있다.

대안으로서 시민사회에 의해 주도되는 새로운 통치행태의 변화로 인식되는 것이다.

오늘날 우리가 사용하는 거버넌스 개념에는 적극적 시장논리의 방 어기제로서의 거버넌스와 시민사회가 주도하는 자발적 협치 시스템으로서의 거버넌스가 동거하고 있어 마치 야누스의 두 얼굴처럼 상황과 맥락에 따라 매우 혼란스럽게 이해되고 있다. 무엇이 거버넌스의 진정한 얼굴인가? 이에 대해 정해진 답은 없으며, 그것에 관한 논쟁은 여전히 진행형이다.

신자유주의의 논리와 연계된 거버넌스의 개념은 야누스의 일그러진 얼굴에 해당된다. 신자유주의의 이념에 따라 시장에 대해 행해지는 국가 혹은 공공영역의 무장해제는 그 자체로 계층적 관료제에 길들여 있던 행정관료들이 행정개혁을 빌미삼아 문제해결을 회피하고 정부의 문제를 민간에 전가하기 위해 의도적으로 만들어 낸 정부-시장-시민사회의 협치관계로 오해될 여지가 충분하다. 특히 1970년 이후 본격적으로 나타나기 시작한 서구 복지국가의 실패와 1976년 영국의 파운드화 붕괴 위기를 시작으로 1980년대 레이저노믹스로 인한 재정/무역적자의 확대, 1990년대 일본의 부동산 버블 소멸에 따른 엔화가치의 하락 등 1980~90년대의 세계 경제위기로 각국 정부가 예산부족과 공공부채 축적에 시달리면서 국가재정의 총체적 위기가 도래하게 된다. 정부의 입장에서 이러한 위기를 정면으로 돌파하는 방법의 하나로 선택된 것이 거버넌스라는 위선적 통치행태이다. 국가의 입장에서 민간행위자의 국정 참여를 진작한다는 것은 결국은 예산을 절감하는 행위에 다름 아닌 것이며, 사적 행위자의 참여로 공사의 경계를 모호하게 함으로써 정부책임을 회피할 수 있는 가능성을 열어 놓겠다는 의도를 의심치 않을 수 없다. 즉 참여를 강조하는 거버넌스의 개념을 도입함으로써 국민에 대해 적절한 공공서비스를 생산, 제공해야 하는 국가의

의무 불이행을 마치 정부가 나서서 시장지향적인 시대정신을 구현하는 것으로 포장하고 있다는 비판이 가능한 것이다.

그러나 거버넌스를 이처럼 정부의 의도적인 채무 불이행 혹은 책임 회피 행위로 이해하려는 부정적 시각은 세계화와 지식정보화에 힘입은 주권국가의 역할과 기능 축소, 유럽연합 등과 같은 지역공동체 현상의 심화, 조직간 상호의존의 심화와 국가로부터 자율적인 정책네트워크의 존재를 인정함에 따라 공공영역과 민간영역을 포용하는 통합적 메타이론으로서의 거버넌스 개념이 필요할 수밖에 없다는 긍정적 시각에 비해 훨씬 설득력이 떨어지는 것으로 이해되고 있다. 거버넌스에 대한 부정적 시각이 설득력을 잃고 있는 데는 서국 선진국 뿐만 아니라 민주주의 공고화의 과정을 밟고 있는 개발도상국들에서 거버넌스에 대한 요구의 대부분이 시민사회로부터의 분출하는 욕구에 따른 것이라는 경험적 관찰 결과가 주요한 원인으로 작용된 듯하다. 아직은 거버넌스가 지닌 두 얼굴 중에 일그러지지 않은 모습이 더 일반화된 거버넌스의 얼굴로 자리 잡고 있는 것이다.

지방거버넌스의 측면에서 볼 때 이러한 거버넌스 개념이 지닌 양면성은 국가 차원의 거버넌스에 비해 훨씬 약화된 형태로 나타난다. 지방거버넌스는 그 자체로 제한된 국가자원의 배분이 이루어지는 현장으로 국가 단위의 거버넌스적 결정이 실행에 옮겨지는 공간적 단위라 할 수 있다. 국가 단위의 거버넌스에는 보다 많은 이해관계자들이 상호관계를 갖게 되며, 그와 같은 관계의 복잡성으로 인해 상대적으로 이해관계의 조정에 필요한 정보를 더 많이 보유하고 있는 정부행위자가 거버넌스 전반을 주도하게 될 가능성이 높으며 그런 만큼 행위자간 활발한 네트워크를 통한 수평적인 권한의 배분보다는 수직적인 계층제가 더 효율적으로 작동할 가능성이 높다. 그에 반해 지방거버넌스는 국가 단위 거버넌스에 비해 이해관계자들의 상호관계가 보다 제한

적이며 정보의 비대칭성도 그리 높지 않다. 또한 지방거버넌스에서는 정부-시장-시민사회 간의 상호작용이 지역공동체의 일상생활 속에서 보다 빈번하게 일어날 수밖에 없으며, 따라서 수직적 계층제에 입각한 거버넌스보다는 네트워크에 바탕을 둔 수평적 협력기제로서의 거버넌스가 더 활발하게 이루어질 수밖에 없는 공간적 특성을 지니게 된다. 즉, 지방거버넌스에서는 국가 단위 거버넌스에 비해 거버넌스의 일그러지지 않은 얼굴이 더 도드라져 보일 가능성이 높은 것이다.

지방거버넌스의 성과를 좌우하는 중요한 요인은 무엇인가? 이에 대한 학계의 관심이 지속되어 왔고 많은 연구성과들이 축적되어 왔다. 지방거버넌스의 구성요소는 지방거버넌스의 체제 능력(혹은 체제 능력 system capability)과도 관련이 있다. 일반적인 체계이론(system theory)에서 체제 능력은 투입(input)을 산출(output)로 전환시키는 체제의 역량을 의미하는 것으로 그와 같은 전환과정이 이루어지는 이른바 검은 상자(black box)의 핵심적 내용을 구성한다. 따라서 지방거버넌스 구조를 하나의 체계로 인식할 때 체제 능력을 결정하는 구성요소들은 지방거버넌스의 성과를 결정하는 핵심적인 요소가 되는 것이다.

지방거버넌스의 구성요소에 대한 연구는 매우 다양하게 이루어져 왔으며, 학자들마다 중요하다고 여기는 구성요소의 조합 또한 다르다. 예컨대 이도형(2004)과 김형양(2004)의 연구에서는 지역 환경 여건, 지방자치단체의 추진의지, 민간부문의 보편적 참여, 민-관 파트너십에 의거한 네트워크 등이 중요한 변수로 지목되고 있다. 이우권(2003)의 연구는 공무원의 인식전환과 지방자치단체의 법제도적 장치의 중요성을 추가로 강조한다. 이외에도 문인수·이종열(2002)은 리더십과 민-관 협력에 대한 인식전환을 추가하고 있으며, 신현중(2002)은 지역의 사회경제적 현실을 중요한 외부적 환경여건으로 정부, 주민, NGO, 영리부문의 역할을 내부 구성요소의 핵심으로 강조하고 있다. 강황선

(2003)은 참여자의 자체역량과 정부유인체계의 중요성을 강조하기도 한다. 박희봉의 연구들은 사회자본, 신뢰와 참여, 수평적 시민단체, 개방형 네트워크, 정책결정의 합의 등을 지방거버넌스의 중요한 구성요소로 파악하고 있는데 특히 사회자본의 중요성을 강조하고 있다는 점에서 다른 연구들과 구별된다. 기존 연구에서 주장하는 지방거버넌스의 구성요소들을 일목요연하게 정리하여 모든 연구들에 공통적으로 포함된 요소들을 열거해 보면 <표>와 같다.

**<표> 기존 연구들에서의 지방거버넌스의 구성요소와 공통적인 구성요소**

기존연구	지방거버넌스의 구성요소	공통적인 구성요소
이도형(2004)	지역환경여건, 지자체 추진의지, 민간참여, 파트너십의 네트워크, 행재정적 지원역량	지역환경, 네트워크, 사회자본, 행위자역량, 리더십, 인식과 의지, 행재정적 지원
김형양(2004)	민·관 신뢰, 대화, 파트너십, NGO 역량, 행재정적 지원	
강황선(2003)	리더십, 이해관계자의 신뢰와 파트너십, 참여자 역량, 정부유인체계	
염일열 외(2003)	네트워크, 사회적 자본, 주민·공무원·시민단체 역량, 사업내용과 사업수행과정	
최병대(2003)	시민참여, 네트워크, 파트너십	
이무권(2003)	단체장 의지, 공무원 의식전환, 민간참여, 법제도적 장치	
박희봉(2002)	네트워크, 사회적 자본의 신뢰와 참여, 시민단체, 정책결정 합의	
이종열(2002)	환경조건, 리더십, 민관협력, 파트너십	
신현중(2002)	지역 사회경제적 현실, 정부·주민·NGO·영리부문의 역할	
문인수 외(2002)	환경여건조성, 리더십, 민관협력, 파트너십	
이병수 외(2001)	네트워크, 상호의존성, 협력	
박기관(2009)	지역환경여건, 네트워크, 사회적 자본, 참여 및 협력, 이해관계자 역량, 사업내용	
정인희(2010)	협력성, 참여성, 책임성, 투명성	
임관희 외(2010)	참여, 협력신뢰, 기반 마련, 역량 및 전문성	
도경록 외(2011)	참여주체 구성과 능력, 참여자간 이해관계, 의사소통, 정보공유와 교환, 상호의존과 협력, 신뢰도와 방향성, 공공지원 및 활용, 책임의식	

출처: 박기관(2009), p. 32의 <표 1> 및 장은경 외(2011)의 내용을 바탕으로 재구성

<표>에서 정리된 바와 같이 기존 연구들에서 강조하고 있는 구성 요소들을 주요 요인별로 묶어보면 지역환경 요소, 네트워크 요소, 사회자본 요소, 행위자 역량 요소, 리더십 요소, 인식적 요소, 행정적 지원 요소의 6개 분야로 구분이 가능하다. 다시 이러한 6개 분야의 구성요소 중에서 가장 중요한 요소로 지목되고 있는 것은 네트워크와 사회자본이라 할 수 있다. 그러나 네트워크와 사회자본은 동전의 양면처럼 불가분의 관계에 있다고 볼 수 있는데, 결국 사회자본이 잘 갖추어져 있을수록 네트워크의 발달 정도가 높다고 할 수 있다. 따라서 지방거버넌스 구성요소의 핵심은 지방거버넌스의 구조가 계층제에 가까운 형태로 되어 있느냐 아니면 권한의 수평적 분산을 의미하는 네트워크의 형태로 되어 있느냐의 문제로 귀결된다.

문제는 기존 연구들이 다루어 오고 있는 이러한 구성요소들이 과연 지방거버넌스의 체제 능력을 좌우하는 필요하고도 충분한 조건을 형성하는가의 문제이다. 기존 연구들에서 언급된 요소들 외에 지방거버넌스의 체제 능력에 영향을 주는 제3의 요소는 없는 것인가? 본 연구는 기존의 연구들이 놓치고 있는 중요한 한 가지 요소에 주목한다. 그것은 바로 지역 단위에서 이루어지는 지방정치의 성과가 지방거버넌스의 체제 능력에 유의한 영향을 미치는 요소일 수 있다는 점이다. 앞서도 밝힌 바 있지만 결국 지방거버넌스 구조는 지방정치의 산물일 수밖에 없는데 그것은 지방거버넌스의 과정이 결국 제한된 지역의 자원을 이해당사자 간에 합의된 게임의 규칙을 통해 배분하는 과정에 다름 아니기 때문이다. 따라서 이러한 배분과정의 효율성을 결정하는 것은 지역의 정부-시민사회를 연계하는 지역 정치사회의 몫으로 남겨질 수밖에 없다. 그러므로 지역 정치사회에서 이루어지는 정치세력 간의 권력 배분과 시민사회의 대표 기능이 합리적으로 원활하게 이루어질 때 지방거버넌스의 성과에 긍정적인 영향을 미칠 가능성이 큰 것

이다. 우리는 이와 같이 지역 정치사회의 질이 지방거버넌스의 성과에 미치는 영향을 영남과 호남 등의 지역주의 정서가 팽배한 지역들에서 쉽게 확인해 볼 수 있다.

## 2) 지방거버넌스 성과 측정의 대리변수로서의 지역발전

지방거버넌스의 성과를 측정한다는 것은 매우 어려운 과업이다. Fenwick(1995)이 주장한 바와 같이 성과 측정은 성과를 내려고 시도하는 조직의 목표를 여하히 달성했는지를 정확히 객관적으로 측정해 내는 것이 관건인데, 성과의 모든 양상이 계량화될 수 있는 것은 아니라는 데 성과 측정의 한계가 존재한다. 뿐만 아니라 성과 측정은 성과 측정에 어떤 기준과 방법을 적용하는가에 따라서도 그 결과가 달라질 수 있다(Sharkansky 1982). 따라서 지방거버넌스의 성과를 측정할 때 성과측정이 갖는 이와 같은 측정상의 어려움이 충분히 고려될 필요가 있다.

지방거버넌스는 앞서 살펴본 바와 같이 지방정부의 행정목표 중 하나인 지방차원에서의 공공서비스의 효과적 전달을 목표로 한다. 따라서 지방거버넌스의 성과는 곧 지방정부가 제공하는 공공서비스의 성과와 동일한 까닭에 효과성, 능률성, 형평성, 대응성 등의 다양한 측면에서 평가될 필요가 있다. 그러나 지방거버넌스가 지향하는 공공서비스의 성과를 그와 같이 다양한 측면에서 평가하고 측정하기란 현실적으로 쉽지 않은 과업이다. 따라서 일반적으로 공공서비스의 성과에 대한 평가는 주로 효과성을 중심으로 이루어지게 된다(김인 2006).

그렇다면 지방거버넌스 체계가 궁극적으로 지향하는 행정목표는 무엇일까? 지방정부가 수행하는 다양한 공공서비스의 질적 향상은 결국 지역발전의 하위 개념으로 취급될 수 있다는 점에서 지방거버넌스의

궁극적 목표는 지역발전을 추구하는데 있다 해도 과언은 아닐 것이다. 결국 향상된 공공서비스의 질도 크게 보면 지역발전의 질을 구성하는 하위 개념에 불과한 것이다. 따라서 지방거버넌스의 성과는 궁극적인 행정목표인 지역발전을 통해 측정 가능하게 되는 것이다.

한 지역의 경제성장은 경제를 이끌어 가는 주체들 간의 이해관계에 다양한 변화를 가져오게 된다. 즉 지역의 경제성장의 과정이나 결과에 의해 이득을 보는 계층이나 세력이 있는 반면 손해를 보는 계층이나 세력이 있기 마련이다. 따라서 한 지역의 경제성장이 제대로 이루어 지 지기 위해서는 가능한 이러한 지역 내 경제주체들 간의 이해관계의 충돌이 적을수록 좋다. 그러기 위해서는 모든 경제주체들이 다 만족할 수 있는 정책의 균형점을 제시하거나 아니면 그들 간에 타협을 통해 양보와 협력을 얻어낼 수 있는 방안을 마련해야만 한다. 현실적으로 어느 경우에도 전자의 경우처럼 모든 경제주체들의 이해관계를 만족시킬 수 있는 정책적 균형점은 발견하기 어렵다. 결국 경제성장을 위한 자원의 동원과 배분은 경제주체들의 입장에서, 그리고 전체 지역이라는 경제단위를 하나로 놓고 볼 때 파레토 최적상태(Pareto Optimality)가 생길 수밖에 없기 때문이다.

따라서 한 지역의 경제성장은 그 자체로 그 지역의 경제성장의 과실을 나눠 가져야 하는 운명에 처해 있는 경제주체들 간의 흥정과 협상의 결과물일 수밖에 없으며, 그러한 흥정과 협상은 결국 지방정치를 주도하는 정치세력 간의 힘의 관계에 의해서 결정될 수밖에 없다. 즉, 경제성장의 문제는 그 자체로 정치적 문제인 것이다.

상황이 그러함에도 불구하고 지역의 경제성장을 다루는 경제학적 혹은 지역개발학적 차원의 다양한 이론들은 이와 같은 정치적 문제들을 도외시하는 경향이 강하다. 지역경제성장을 다루는 이론들 대부분이 경제성장의 문제를 오로지 순수한 경제의 문제로 보려는 경향이

강하며, 경제성장의 문제에 정치와 같은 외부성(externality)의 문제는 존재하지 않는 것으로 애써 외면하는 분위기가 지배적이다. 달리 말해 경제성장의 문제를 다루는 이론적인 관행에는 정치경제학적 시각이 결여된 경제환원론적 경향이 존재한다는 것이다.

이와 같은 경제환원론적인 시각에서의 지역경제성장에 관한 이론적인 접근들은 실제 이론의 실천과정인 지역경제성장 정책의 수립 및 실행 과정에서 정치의 벽에 부딪쳐 좌절을 겪는 경우가 빈번하게 발생하고 있다. 한 마디로 이론과 현실이 다른 것이다. 이론이 경제적인 것이라면 현실은 정치경제적인 것이기에 경제환원론적인 이론으로 구성된 계획이 정치경제적인 현실의 정치논리에 밀려 제대로 실행되기 어려운 것이다. 따라서 마치 실험실의 인큐베이터에서 나온 실험대상이 인큐베이터 밖의 현실에 견디지 못해 죽어가는 것처럼 경제적 측면만을 고려한 지역경제성장의 이론적 모형이 만들어 낸 성장전략이 정치적 이해관계가 난무하는 냉엄한 현실에 제대로 먹혀들 수 없는 것이다.

따라서 국가-시장-시민사회 간의 동의를 전제로 한 게임의 규칙이 적용되는 거버넌스 이론이야말로 지방거버넌스의 성과물로서 지역발전을 제대로 이해할 수 있는 최적의 이론이 될 수 있는 것이다.

지방거버넌스의 성과가 지역발전으로 귀결된다면 지역발전이 정확히 무엇을 의미하는지를 이해하는 것이 중요하다. 신고전주의 경제학자들이 주로 주장하는 바와 같이 지역발전을 단순히 지역의 경제성장으로만 이해하는 것은 지역발전이 궁극적으로는 주민의 삶의 질을 향상시키는 것이어야 한다는 규범적 원리와 배치된다. 따라서 지역발전의 바람직한 모습이 어떠해야 하는지를 놓고 지역발전의 문제를 다루는 기존 연구들에서는 여러 가지 논쟁이 전개되어 왔다.

첫째, 양적 성장을 우선할 것이냐 아니면 질적 성장에 초점을 맞출

것인가에 관한 논쟁이 존재한다. 전통적인 지역발전의 패러다임인 성장모형은 양적 성장의 중요성을 강조해 왔다. 양적 성장을 강조하다 보니 지역발전(개발)의 외형적 성과는 얼마나 좋은 기업입지 조건을 제공해서 얼마나 많은 기업들이 지역 내에 입주하여 얼마나 많은 생산유발효과와 고용창출효과를 낼 것인가에 초점이 맞춰져 있었다. 그러한 유치 기업들이 지역의 미래 성장 동력을 어떻게 창출해 나갈 것이며 어떤 기술혁신(technological innovation)을 가져올 것인지, 또 주민의 삶의 질을 전체적으로 어떻게 향상시킬 것인지에 대해서는 관심이 없었다.

둘째, 내생적 발전전략을 택할 것인가 아니면 외생적 발전전략을 택할 것인가에 관한 논쟁이 존재한다. 양적 성장을 우선시 해온 전통적인 지역발전의 패러다임인 성장모형은 인구감소와 저축율의 증가로 인해 자본주의의 지속적인 경제성장은 불가능하며 기술진보라는 외생 변수가 작용해야 성장이 가능하다는 외생적 성장이론을 내세웠다(Solow 1956). 그에 반해 로머(Romer 1986)와 루카스(1988) 등이 주장한 내생적 성장이론은 내부경제의 성장이 경제체제의 외부로부터 유입된 힘의 결과물이 아니라 경제체제의 내생적 결과물이라고 주장하며 기술혁신의 내생성을 강조하고 있다. 우리나라의 경우, 지역발전을 내생적 차원에서 접근하려는 대표적인 시도로 참여정부 이후 강조되기 시작한 지역혁신역량에 관한 연구들을 들 수 있다. 이곤수외(2005)의 경우 포함시 사례에 대한 실증분석에서 지역혁신역량 구축을 위한 산·학·연 차원의 상호협력의 매우 활발하게 일어나고 있는데 그러한 상호관계는 지방정부보다는 지역내 기업과 대학 간의 활발한 커뮤니케이션을 통해 민간주도적으로 형성되고 있다는 사실을 발견하였다.

셋째, 미시적 시각과 거시적 시각 간에 지역발전의 성장 동력에 관한 논쟁이 꾸준히 제기되어 왔다. 지역발전의 성장 동력에 관한 미시

적 시각에서의 논쟁은 대부분 지역과 지역, 지역과 국가, 지역과 세계의 지역 및 국가 간의 관계를 떠나 오로지 지역 내부의 발전 역량에만 연구 관심을 집중하는 경향을 나타낸다. 그러나 이와 같은 미시적 시각에서 지역경제성장모형을 통해 지역발전의 성장 동력을 찾는 연구들은 대부분 연구자가 이론적으로 집중하거나 관심을 갖는 투입요소들에 지나치게 집착함으로써 전체적인 성장모형이 적용되는 사례에 따라 경험적으로 다른 결과를 도출해 내고 있어 이론적 일반화에 일정한 한계를 지니고 있다. 미시적 관점에서 지역발전의 성장 동력으로 최근에는 사회적 자본이나 사회적 관계의 중요성을 강조하거나 지속가능한 환경과 같은 대안적 지역발전이론들도 많이 제시되고 있다. 그러나 이들 미시적 시각의 지역발전모형들은 거시적 시각의 발전모형들과 달리 연구자들 간에 일정한 논쟁의 초점이 제대로 모아지지 않고 연구자 각각이 바탕을 두고 있는 시각이나 접근방법에 따라 다양한 요소들을 성장 동력으로 제시하고 있다. 그에 반해 거시적 시각은 지역발전의 성장 동력 문제를 지역 내부에서만 볼 것이 아니라 자본주의 발전의 전체적 국면에서 찾을 것을 꾸준히 주문하고 있다. 균형발전과 불균등발전에 관한 논쟁, 성장거점과 클러스터 간의 논쟁, 집적효과에 관한 논쟁(창조산업의 집적효과를 포함한 논쟁), 지역균형발전을 둘러싼 논쟁 등 다양한 논쟁이 거시적 시각에 바탕을 두어 끊임없이 이어져 왔다.

### 3. 우리나라 지방거버넌스 체제의 특성과 체제 능력 연구의 문제점

#### 1) 우리나라 지방정치의 구조적 특성과 지역 정치사회의 취약성

우리나라 지방정치시스템은 정당공천제 도입, 비례대표제 확대 실

시, 중선거구제 도입, 지방의원 유급제 도입 등과 같은 획기적인 제도 개선을 통해 괄목할 만한 발전을 이루어 온 것이 사실이다. 정당공천제를 통해 유권자들의 정당일체감을 높이고 정치정보에 대한 접근을 용이하게 함으로써 지방적 차원에서도 정당정치시스템을 부분적으로 강화/발전시키는 효과를 얻기도 했다. 비례대표제는 정당공천제보다 더 큰 효과를 나타내었는데 비례대표제 실시 이전에 비해 여성을 비롯한 사회적 약자 및 소수자 층의 대표성이 증대됨은 물론 기성정당에 밀려 의회 진출이 어려웠던 소수정당들이 비례대표제를 통해 의회에 진출하는 성과를 얻기도 했다. 중선거구제 역시 부분적인 제도 효과를 나타내었는데 일부 지역이긴 하지만 기초의회의 정당분포나 정치적 이념 분포가 훨씬 다양해진 측면이 없지 않다. 지방의원 유급제 또한 많은 부작용에도 불구하고 젊은 정치신인들을 지방정치로 끌어들이는 유인으로 작용함으로써 지방정치의 인적자원 풀을 강화하는 효과를 가져왔다. 그러나 이와 같은 제도 개선의 효과 이면에는 각 제도들이 원래 목적인 바의 효과를 제대로 거두지 못했다는 비판이 제기될 수 있는 소지 또한 충분히 존재하고 있다. 특히 가장 큰 논란의 대상이 되고 있는 정당공천제의 제도 효과는 지방정치시스템 전반의 효율성과 관련하여 심각한 제도적 도전에 직면해 있다. 큰 틀에서 바라볼 때 20여년이 넘는 지방자치의 역사 속에서 많은 제도의 개선이 이루어져 온 까닭에 전체적으로는 지방정치의 수준이 많이 향상되었다는 평가가 일반적이다. 하지만 그럼에도 불구하고 아직 우리나라의 지방정치시스템은 여전히 많은 면에서 비판의 대상이 되어오고 있다.

중앙집권적 행정 전통의 영향으로 인해 지방자치제도의 도입에도 불구하고 집행부 중심의 일방적이고 불균형적인 지방권력구조가 일반화된 우리나라의 지방정치는 따라서 다음과 같은 몇 가지 구조적 특성들을 드러내고 있다. 무엇보다 먼저 거듭 강조한 바와 같이 우리나라

라 지방정치에서는 집행부의 수장인 단체장만이 홀로 지방정치과정을 주도하는 경향이 강하게 작용하고 있다는 점이다. 우리나라 지방정치에서는 민선 단체장을 견제할 어떤 제도적 장치도 제대로 갖추어져 있지 않다. 경제 엘리트가 시장을 견제할 만큼 지방경제가 충분히 발전되어 있지 않으며, 다양한 사회세력이 존재해 지방정치를 경쟁적으로 이끌어 가지도 않으며, 사회 이익의 조직화 수준이 낮아 지역사회 내 집단의 이익 간의 경쟁 역시 제한된 현실에서 시장이 모든 것을 주도할 수밖에 없는 정치시스템이 만들어지게 된다. 토지의 교환가치를 추구하는 지주계층의 형성이 제대로 이루어지지 않은 상황에서 물리적 도시 개발은 지방정부에 의해 주도될 수밖에 없으며, 개발에 따른 혜택의 지리적 배분은 단체장에 의해 개별적 교환관계를 반영하여 이루어지게 되며, 그러한 이익의 배분을 통해 단체장은 시의원, 행정관료, 기업인과 후견인-고객이라는 개별적인 교환관계와 유대관계를 형성하여 지방정치를 주도한다.

둘째, 우리나라 지방정치의 풍토에서 단체장은 재선을 위해서라면 무엇이든 할 수 있는 극단적인 정치적 기회주의 경향을 드러내고 있다는 점이다. 단체장은 지역사회의 외부, 특히 중앙정부와의 정치적 연계를 통해 자신의 정치적 자원을 극대화하려 노력한다. 단체장은 지역사회 내부에서 자신의 독자적 정치 기반을 확대하려 노력하게 되는데 이는 성장과 소비 위주의 할당정치를 낳게 되고 결과적으로 재선에 도움이 되는 선심성 예산 배정을 일삼는 선거를 의식한 정치적 기회주의 통치행태를 가져온다. 단체장은 자신의 재선을 위해 지역사회 내부의 균열을 막기 위해 지역사회 내 정책갈등의 가능성을 최소화하는 전략을 선택하게 되며, 그 결과 지역사회 전체의 종합적인 발전을 위한 효율적인 자원 배분보다는 단체장에 대한 지지의 창출을 위한 자원의 정치적 배분이 우선시된다(박종민 외 1999, 135). 특정 정당에

의한 지역주의 선거구도는 단체장의 정치적 기회주의 경향에 의한 시민통제를 강화하기보다 오히려 단체장에 대한 시민통제를 약화시킨다.

셋째, 우리나라 지방정치 구조에서 단체장은 무소불위의 권력을 휘두르는 존재이긴 하지만 중앙정부에 의해 배분되는 의존재원에 의존할 수밖에 없는 상황이 지속되고 있다. 따라서 제도적으로 자율성이 제한된 지방정부는 오로지 소비지향적인 할당정치에 올인(all-in)할 수밖에 없다. 우리나라 지방정부는 근본적으로 중앙정부가 제공하는 지방교부세나 국고보조금 등의 의존재원에 매달릴 수밖에 없으므로 지역사회 내부의 생산기반확충을 통해 자주재원을 확대하려는 노력보다는 중앙정부의 집행기능을 단순히 대행하는 활동에 초점을 맞출 수밖에 없게 된다. 따라서 지역사회 내부의 자본축적을 확대하는 개발정치보다는 도로나 공공시설 등 사회간접자본 건설에 예산을 증액하는 소비지향적 할당정치를 선호할 수밖에 없게 된다. 즉, 지방정부의 자율성이 제약되는 우리나라 지방정부의 재정구조가 지방정치를 생산보다는 소비에 치중하는 정치로 전락시키고 있는 것이다.

넷째, 시장(기업), 시민사회, 지방의회, 지방행정관료 영역에서 단체장의 권력을 견제할 조직화된 세력이 존재하지 않으므로 단체장의 독주를 막을 수 없으며, 단체장은 지역사회의 자원배분을 자신을 중심으로 한 개별적인 교환 및 연대 관계를 반영하여 행하게 된다. 이런 자원배분과정의 연결고리 역할을 하게 되는 연대 관계는 일반적으로 혈연, 지연, 학연 등으로 연결된 비공식적 권력의 행사를 가능하게 한다. 종친회, 향우회, 동창회 등의 부가적 사회집단들이 단체장과의 개인적 유대관계에 바탕을 둔 소비적 할당정치를 통해 배분되는 도시 개발이익을 독점하게 된다.

이러한 우리나라 지방정치의 구조적 특성은 지역주의 정치구조가 첨예하게 나타나는 지역일수록 더 강하게 나타나게 되므로 지역주의

정치구조가 지배하는 지역사회에서 지역발전을 기대하기는 어렵다. 우리나라 지방정치의 현실적인 문제점들이 생겨난 배경에는 어떤 원인들이 작용하였을까? 여러 가지 구조적 측면의 원인들을 나열할 수 있겠지만 무엇보다 중요한 원인 중 하나는 지방정치시스템을 구성하는 주요행위자인 지방정부와 시민사회를 연결하는 정치사회의 매개체인 정당시스템의 후진성일 것이다. 앞서 이론적 논의과정에서 살펴본 바와 같이 정당시스템은 비록 지방적 수준이라 하더라도 대의시스템의 선순환을 보장하는 매우 중요한 구성요소라 할 수 있다. 정당시스템이 후진적이어서 시민사회의 다양한 요구와 이해관계를 지방정부에 제대로 전달하지 못할 때 지방정치시스템에는 이상 징후가 발생하게 되는 것이다. 앞서 살펴본 우리나라 지방정치시스템의 구조적 문제들은 우리나라 지방정치가 철저히 중앙정치에 예속되어 있음을 잘 보여주고 있다. 우리나라 지방정치의 그와 같은 중앙정치 예속화의 중심에는 중앙당-지구당 간 관계가 중앙집권적인 위계체계에 의해 불균형하게 왜곡된 정당정치시스템이 자리 잡고 있다.

## 2) 우리나라 지방거버넌스 체제의 능력 측정에 관한 기존연구의 성과와 한계

지방거버넌스에 대한 관심이 일기 시작한 것은 2000년대 이후의 일로 초기의 연구성과들은 주로 이론적, 규범적 차원에서 지방거버넌스의 문제를 다루는 데에 국한되어 있었다. 즉, 지방거버넌스에 대한 초기의 연구들은 외국의 이론을 소개하거나 개념적 차원에서 지방거버넌스 체계를 구축해 나갈 수 있는 방안이나 규범적 대안을 제시하는 차원에 주로 머물러 있었다(원구환 2001; 권경득 외 2004; 최준호 2005).

이후 이론적, 규범적 차원을 벗어난 다양한 실증연구들이 이루어져 왔지만 초기의 실증연구들은 대체로 환경이나 복지와 같은 제한된 주제 영역에 한정된 사례연구가 주류를 형성했다(배용환 2003, 2004; 권경득 외 2004, 이도형 2004). 초기 실증연구의 또 다른 갈래는 설문조사에 의존한 연구인데 설문조사에 의존한 실증연구들은 주로 지방거버넌스의 체제 능력에 영향을 미치는 독립변수들에 대한 연구에 집중하는 경향을 나타낸 바 있다. 박희봉·김명환(2000), 유호룡·장인봉(2003), 김순은(2004), 김형양(2004), 최창현·사득환(2004), 최영출(2004), 박재욱(2004), 유재원·소순창(2005) 등의 연구가 대표적인 연구인데, 이들 연구 대부분이 지방공무원이나 NGO를 대상으로 한 설문조사를 통해 지방거버넌스의 성패를 결정하는 요인이 무엇인지에 관심을 집중하고 있다. 지방거버넌스의 체제 능력에 대한 이와 같은 초기 실증연구들이 지방정부와 NGO 간의 상호관계에서 나타나는 거버넌스의 내외부 역량이나 정보공개여부, 주민대표성, NGO의 자율성 등 다양한 독립변수들을 제시하고 있지만 그들이 채택하고 있는 종속변수는 한결같이 지방거버넌스가 얼마나 효과적으로 구축되어 있는가 하는 점이었다(이곤수 외 2005).

따라서 지방거버넌스의 체제 능력에 관한 초기의 연구들은 지방거버넌스의 체제 능력이 지역발전에 미치는 영향에 대해서는 큰 관심을 두지 않았다. 즉, 지방거버넌스의 체제 능력에 관한 초기 연구들은 지방거버넌스의 체제 능력을 종속변수로만 고려할 뿐 그 자체를 지역발전의 독립변수로 바라보려는 노력에 관심을 두지 않았던 것이다.

지역발전은 우리가 일상에서 쉽게 쓰고 있는 용어임에도 불구하고 매우 다의적이고 복합적인 의미를 지닌 용어라 할 수 있다. 따라서 지역발전을 논하기에 앞서 지역발전의 개념이 지닌 정확한 의미를 먼저 짚고 넘어갈 필요가 있다. 지역발전(혹은 지역개발 regional development)

은 사회/경제적인 관점에서 바라볼 때 “일정한 범위의 한정된 지역을 대상으로 하여 지역 내의 모든 자원을 활용하여 이를 종합적으로 개발함으로써 지역의 경제적 가치의 향상 뿐만 아니라 지역주민의 삶의 질을 향상시키며, 나아가 국가발전에 이바지하는 노력의 과정”이라 할 수 있다(김남식·이영재 2009, 155). 지역발전과 유사한 개념으로 지역 경제 활성화를 들 수 있는데 그것은 “지방자치력이 행사되는 일정한 권역내의 지역발전 및 주민복지를 향상시키는 경제활동”을 의미한다(김남식·이영재 2009, 156).

이처럼 다양하게 정의되는 지역발전의 개념을 정량적으로 측정해 보려는 다양한 시도들이 있어 왔다. 2000년대 초반까지 지역발전정책을 선도적으로 펼쳐 온 서구 선진국들에서는 지역발전을 보다 객관적이고 정량적으로 측정 가능토록 지속가능발전 지표와 같이 유엔이나 OECD 등에서 국가 간 비교 가능한 수준의 지표들을 사용하고 있다. 이후 그러한 정량적 지표들이 지역발전의 정성적 측면을 제대로 반영하지 않는다는 반성과 함께 OECD와 일본 등을 중심으로 환경이나 삶의 질을 나타내는 다양한 사회적 지표들을 지역발전 측정지표에 포함시키려 노력했다. 우리나라의 경우에도 지방자치제 실시 이전 중앙정부 주도의 하향식 지역발전정책이 추진되던 권위주의체제에서는 주로 경제성장과 관련된 지표들이 지역발전의 주요한 요소로 간주되어 왔으나 지방자치제 실시 이후 서구 선진국의 지역발전 개념이 적극 도입되면서 상대적 빈곤이나, 환경 등 삶의 질과 관련된 다양한 사회적 지표들을 반영하여 지역발전의 새로운 측정지표들을 구성하는 시도들이 전개되고 있다.

우리나라의 경우 지방 차원에서의 거버넌스 체계에 대한 연구가 활발하게 이루어지기 시작한 것은 IMF 이후 국민의 정부에서 정부규제 개혁이 활발하게 시도되면서 부터였다. 김정렬(1999)의 연구는 지방거

버넌스 체계의 구축을 통해 지방 중심의 발전모형을 개발하는 것이 가능하다는 문제의식을 제기한 바 있고, 박희봉(2001), 박희봉·김명환(2000) 등의 연구는 관료제의 반성을 위한 지역사회 사회자본과 거버넌스 능력 간의 관계에 대한 학문적 관심을 보여주기도 했다. 배응환(2002)의 연구 또한 지역거버넌스 네트워크의 문제를 사회자본과 연결하여 분석한 대표적 연구로 손꼽힌다.

2000년대 초반 참여정부에서 강조되기 시작한 지역혁신체계의 구축을 지방거버넌스 체계의 체제능력과 연결하여 바라보기 시작한 연구들도 다수 존재한다. 먼저 전영평(2003)의 연구는 지역혁신을 위해 무엇보다 먼저 지방정부에 만연해 있는 비효율성과 부패를 청산하고 우리나라 지방정치 시스템이 지니고 있는 폐쇄적이고 배타적인 단체장 중심의 패권적 지배구조를 완화할 필요가 있음을 강조한다. 아울러 제도적으로 개방된 정책네트워크의 형성이나 주민지향적인 분권적 정책네트워크를 통해 지역 자치단체와 기업, 시민사회가 상호협력하는 이상적인 지방거버넌스 체계를 구축할 것을 주문하고 있다. 박경원(2003)의 연구 또한 지역발전계획의 수립 및 추진 과정에서 지역적 특성을 반영하려는 노력이 필요하며, 자발적 지역발전을 위한 지방주도적인 거버넌스 체계의 구축이 필수적임을 강조한 바 있다. 이외에도 지역혁신을 위한 지방거버넌스 체제 능력의 향상의 중요성을 강조한 연구들이 다수 존재한다.

신기현외(2006)의 연구는 새만금개발사업을 사례로 지방거버넌스에 지역사회의 사회자본 형성이 어떤 영향을 미치는지를 구체적으로 분석하고 있다. 이들의 연구는 새만금개발사업이 중앙 및 지방정부의 강력한 개발의지와 지역주민의 지역발전에 대한 열망에도 불구하고 사회자본을 형성하게 하는 각종 거버넌스 체계의 부재로 인해 갈등 해결에 실패하면서 오랜 기간 부침을 거듭할 수밖에 없었던 근본적 원

인을 지역거버넌스의 체제 능력에서 찾고 있다.

앞서 밝힌 바와 같이 지방거버넌스에 관한 우리나라 학자들의 연구 경향은 대부분 지방거버넌스의 체제 능력에 영향을 미치는 요소가 무엇인지를 규명하는 데 초점을 두어 왔다. 따라서 지방거버넌스의 체제 능력이 공공서비스의 질적 향상을 통한 지역발전에 어떤 영향을 주는 지에 대한 연구 관심은 상대적으로 미흡했다. 다시 말해, 지방거버넌스를 연구하는 우리나라 학자들의 관심은 지방거버넌스의 체제 능력 자체를 늘 종속변수로만 여겨왔지 그 자체를 전체 시스템의 성과를 좌우하는 독립변수로 고려하지 않았다는 점이다. 이는 최근 거버넌스에 대한 관심이 고조되어 온 사실을 고려할 때 매우 예외적인 연구관심의 부재라고 할 수 있다. 우리나라에서는 왜 지방거버넌스의 체제 능력을 독립변수로 한 실증적 연구들이 드문 것일까? 여러 가지 원인들이 작용할 수 있겠지만 거버넌스의 성과가 계량적으로 측정되기 어려운 측면이 있고 정확한 측정을 위해서는 많은 시간과 연구 비용을 필요로 한다는 점에서 매력적인 연구주제가 되기 어려운 면이 있기 때문이다(김인 2006).

우리나라에서의 이와 같은 연구 경향과 대조적으로 관련 분야의 해외 연구는 이미 지방거버넌스의 체제 능력이 공공서비스의 질이나 지역발전에 미치는 영향을 이론적, 경험적 차원에서 체계적으로 이해하려는 노력이 전개되어 왔다. 대표적인 연구로는 Heinrich and Lynn(2000), Lynn, Heinrich, and Hill(2001) 등을 들 수 있는데 이들은 거버넌스를 보다 일반적인 개념으로 파악하여 거버넌스의 성과에 대한 연구들을 전개해 오고 있다.

우리나라에서도 지방거버넌스의 체제 능력을 독립변수로 한 연구들이 최근 나타나기 시작했다. 김인(2006)의 연구가 대표적이라 할 수 있는데, 그는 지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 서비스 유형별 거버

년스 구조가 성과에 미치는 영향에 대한 실증적 분석을 시도하고 있다.

#### 4. 지방거버넌스의 체제 능력과 지방거버넌스 성과 간 관계의 이론화

##### 1) 지방거버넌스 체제 능력과 성과 간 관계의 유형모형 (typology) 구축

본 연구의 2장에서 지방거버넌스의 구성요소가 지방거버넌스의 체제 능력을 결정하는 핵심적 요소임을 확인한 바 있다. 또한 기존 연구 성과를 토대로 중요한 지방거버넌스의 구성요소를 추출해 보면 결국 거버넌스 구조가 계층제로 되어 있느냐 아니면 수평적 권한의 분산을 의미하는 네트워크 형태로 되어 있느냐의 문제로 환원됨을 확인한 바 있다. 따라서 지방거버넌스의 구성요소와 지방거버넌스의 성과 간의 관계를 결정짓는 유형모형의 한 축을 <그림>에서와 같이 계층제와 네트워크로 분류할 수 있다.

계층제를 거버넌스의 범주에 넣어야 하는 것인지에 대해서는 학계의 논쟁이 존재한다. 거버넌스를 네트워크 형식의 수평적 권력 배분의 구조로 이해하려는 시각에서 바라볼 때 계층제는 거버넌스에 포함하기 어려운 권력 배분의 구조이다. 왜냐하면 계층제에 입각한 거버넌스는 전통적인 베버식 관료제가 지닌 문제점을 그대로 갖고 있기 때문이다. 그와 같은 시각에서 계층제는 거버넌스에 포함시킬 수 없을 뿐 아니라 거버넌스의 시대에는 찾아보기도 어려운 멸종된 통치구조라 할 수 있을 것이다. 이는 계층제 소멸론의 관점에서 계층제를 거버넌스와 구별해 내려는 의도적인 이론적 구분방법일 것이다. 그러나 거버넌스를 보다 다양한 시각에서 폭 넓게 접근하려는 시각 또한 존재한다. 이러한 시각은 거버넌스를 계층제에서 부터 네트워크에 이르는 때

우 폭넓은 통치구조로 이해한다. 따라서 1980년대 이전, 1990년대, 1990년대 이후의 세 단계를 거쳐 거버넌스가 계층제, 시장, 네트워크의 순으로 발전해 왔다고 주장한다. 이른바 계층제 건재론이 그것이다. 계층제 건재론이 옳은 지 계층제 소멸론이 옳은 지는 본 연구의 관심영역은 아니다. 다만 본 연구에서는 계층제 소멸론보다는 계층제 건재론이 현실적인 측면에서 훨씬 더 진실에 가까운 것으로 판단할 뿐이다. Hill and Lynn(2005)이 주장하듯 계층제에서 네트워크로의 변화가 국정운영의 전략적 사고에서 비롯된 것이 아니라 단기적 목적을 지닌 전술적 변화일 수도 있고, 다른 일부 연구들에서 주장하듯 계층제가 여전히 정부가 그들의 통치에 활용하는 지배적인 거버넌스 양식이라고도 볼 수 있다. Meuleman(2006) 역시 계층제를 벗어난 탈관료적 행정이 전일화되었다는 경험적 증거는 어디에도 찾을 수 없다고 주장한다.

<그림>의 세로축은 지방거버넌스의 성과요인을 저효율과 고효율의 두 가지로 구분하고 있는데 이는 지방거버넌스의 성과를 투입 대비 산출의 관점에서 분석해 보려는 의도에서 비롯된 것이다. 본 연구의 II장에서 지방거버넌스의 성과는 단순한 공공서비스의 전달에만 머무는 것이 아니라 보다 적극적으로 주민 생활의 양적, 질적 성장을 모두 포함하는 포괄적 변수로 이해할 필요가 있음을 확인하였다. 이와 같은 주민생활의 양적, 질적 성장은 당연히 지역발전의 성과로 귀결되기 마련이다.

계층제 거버넌스 하에서 저효율의 성과를 낸 경우의 관계는 유형(I)에 해당된다. 네트워크 거버넌스 하에서 고효율의 성과를 낸 경우의 관계는 유형(IV)에 해당된다. 따라서 지방거버넌스 체제 능력과 성과 간 관계의 이상적인 흐름은 유형(I)에서 유형(IV)로 옮겨가는 것이다.

〈그림〉 지방거버넌스 체제 능력과 성과 간 관계의 유형모형

		구조	
		계층제	네트워크
성과	저효율	유형(I)	유형(II)
	고효율	유형(III)	유형(IV)

Ricco, Bloom, and Hill(2000)은 공공서비스의 성과에 영향을 미치는 정책변수인 거버넌스 구조와 관련된 변수들과 함께 공공서비스의 성과에 영향을 미치는 관련 통제변수들에 관한 자료를 수집할 수 있다면, 다른 특성들을 통제하면서 충분히 정책변수인 거버넌스의 독립적인 효과를 분석해 낼 수 있다고 주장한다. 즉, 다른 환경적 요인들을 통제한 가운데 거버넌스의 구조적 요인들을 독립변수로 하고 공공서비스의 양과 질을 종속변수로 하는 거버넌스 체제 능력에 대한 인과적 모형의 구축이 가능하다는 것이다.

앞서 살펴본 바와 같이 김인(2006)의 연구에서 제시된 지방거버넌스의 구조가 지방정부의 공공서비스 성과에 미치는 영향을 분석하는 인과모형은 지방거버넌스 체제 능력 측정을 위한 다양한 인과적 모형의 이론화가 가능함을 일깨워 주고 있다. 김인(2006)의 경우 주요한 독립변수로 정책변수에 해당하는 거버넌스 구조를 ‘자율성’, ‘상호의존성’, ‘협력과 조정’, ‘네트워크 구축’의 4가지 측면에서 조망하고 있다. 또한 그는 거버넌스 구조와 관련된 핵심적인 독립변수의 독립적 효과를 제대로 측정하기 위해 ‘정책유형’(배분서비스, 규제서비스), ‘서비스 관료제의 특성’(전문성, 성과관리 수준), ‘도시정부의 특성’(재정자립도, 시

민 1인당 예산), '환경'(도시의 규모)을 통제변수로 설정한 바 있다. 종속변수인 공공서비스의 질은 사회복지, 주차, 환경의 3가지 분야에서 공공서비스의 소비자인 일반주민들의 주관적 평가를 측정지표로 삼고 있다.

김인(2006)의 연구는 해당 분야의 기존 연구 성과들이 매우 드물다는 점에서 선구적인 연구 성과로 볼 수 있다. 하지만 그가 제시한 인과적 모형과 분석이 과연 얼마나 객관적인 지의 문제는 그의 연구가 지닌 독창성에 대한 평가와는 구분될 필요가 있다. 앞서 지적한 바와 같이 거버넌스는 개념 자체가 매우 모호하고 다의적이기 때문에 정확한 측정을 위한 대리변수를 설정하기가 쉽지 않다. 뿐만 아니라 종속변수로 활용되는 공공서비스의 질로 표현되는 거버넌스의 성과 역시 객관적으로 측정하기가 쉽지 않은 부분이다. 이와 같은 거버넌스 관련 주제가 실증 분석에서 갖는 한계는 김인(2006)의 연구에도 그대로 반영되고 있다. 연구의 편의상 종속변수인 거버넌스의 성과는 제공된 3개 분야의 공공서비스에 대한 주민의 반응을 개인을 분석의 단위로 한 설문조사에 의존하고 있다. 그에 반해 그의 논문에서 충분한 설명이 이루어지고 있지 않지만 인과모형에 투입된 종속변수나 통제변수에 관한 측정자료들은 개인을 단위로 하기보다는 '도시'라는 집합적 존재를 분석단위로 삼고 있어 독립-통제변수와 종속변수 간 분석단위의 불균형에서 오는 연구결과 분석의 편의(bias)가 존재할 가능성이 높다. 김인(2006)의 연구가 지닌 이러한 문제점은 거버넌스의 구성요소를 독립변수로, 거버넌스의 환경적 구성요소를 통제변수로, 거버넌스의 성과를 독립변수로 하는 인과모형의 구성이 근본적으로 분석단위의 혼재로 인해 객관성의 근거를 잃게 될 가능성이 매우 높음을 의미한다.

따라서 거버넌스의 구조적 요인과 성과를 매칭시키는 인과모형의 개발이 근본적으로 불가능한 것은 아니지만 과학적이고 객관적인 인

과모형의 개발이 쉬운 일은 결코 아님을 알 수 있다. 김인의 거버넌스 체제능력 측정을 위한 인과모형 개발에 대한 의욕적 연구가 제시된 이래 그와 유사한 연구성과를 찾아보기 드물다는 사실은 해당 연구주제가 얼마나 제대로 된 연구성과를 도출하기가 어려운지를 잘 말해주고 있다. 이러한 거버넌스 체제능력 측정 모형 구축의 어려움은 그와 같은 모형 개발에 있어 보다 객관적인 자료수집의 기준과 분석방법의 다양성이 확보될 필요가 있음을 보여준다.

따라서 <표>에 나타난 다양한 지방거버넌스의 공통적 구성요소들 이외에도 본 연구의 3장에서 확인된 바의 지역 정치사회의 구조적 특성이 충분히 반영된 독립변수군을 모형에 포함하는 방안에 대해서도 심도 깊은 검토와 고려가 필요할 것이다.

인과모형의 종속변수에 해당하는 지역발전의 양적/질적 측면을 동시에 반영할 수 있는 새로운 지역발전의 측정범주들을 개발할 필요가 있다. 이 때 본 연구의 2장에서 논의했던 지역발전과 관련된 지속적인 논쟁들에 드러난 논점들이 변수의 구성과정에 충분히 반영될 필요가 있을 것이다. 즉, 보다 거시적인 관점에서 양적 측면과 질적 측면의 균형과 조화, 그리고 지역 간 경제력 격차의 균형 문제를 변수 개발에 반영할 수 있는 현실적 방안을 모색할 필요가 있다.

## 5. 결론

본 연구를 통해서 우리는 거버넌스가 정부의 고도로 계산된 채무 불이행 행위거나 아니면 세계화와 지식정보화의 시대에 새롭게 나타난 통치양식의 근본적 변화를 나타내는 양면성을 지닌 개념이므로 그 개념을 적용하는 상황과 맥락에 따라 다양한 방법으로 적용될 필요가 있음을 알 수 있었다. 특히 국가적 차원의 거버넌스가 아니라 지방(혹

은 지역) 단위의 거버넌스는 공간적 범위의 협소함과 네트워크의 근거리성으로 인해 시민사회의 자발적 참여에 기초한 통치양식의 근본적 변화를 반영한 측면이 더 많다.

이런 측면에서 지방거버넌스의 구성요소는 그 자체로 지방거버넌스의 체제 능력을 나타내는 중요한 지표가 될 수 있는데 다양한 분야를 최소화 할 경우 결국 그와 같은 구성요소들은 지방거버넌스 구조의 특성을 나타내는 계층제와 네트워크로 환원된다. 또한 지방거버넌스의 성과는 주로 지방적 차원에서의 공공서비스의 양과 질을 중심으로 측정될 수 있는데 이는 결국 지역발전에 대한 성과 측정으로 귀결될 가능성이 높다. 따라서 본 연구에서 연계 되는 결론은 지방거버넌스의 구조적 특성과 그에 따른 성과라는 두 가지 층위의 변수를 통해 지방거버넌스의 다양한 구조적 존재양식과 이상형(ideal type)을 유추해 낼 수 있다는 것이다.

이런 이론적 논의에 비추어 볼 때, 우리나라 지방정치의 구조적 특성은 시민사회, 언론, 기업 등 민간 혹은 정치사회 영역의 거버넌스 행위자들의 위상 약화로 인해 강시장형의 계층제적 성격이 강한 지방거버넌스 구조가 고착되고 있으며, 그러한 경향은 지역주의가 발호하는 지역일수록 더 심하게 나타난다. 이와 같은 우리나라 지방정치의 특성은 정치사회의 주요행위자인 정당의 역할과 기능의 부재에 기인한 바 크다.

따라서 우리나라 지방거버넌스의 체제 능력과 지방거버넌스 성과 간 관계 역시 계층제-네트워크, 성과의 정도에 기반한 2x2 매트릭스의 유형모형의 구축이 가능하며, 기존 연구성과에서 밝혀진 지방거버넌스의 공통적인 구성요소에 정치적 구조의 특성을 추가한 인과적 선형함수모형에 의해 인과적 관계의 설명이 가능할 수도 있을 것이다.

(2017년 4월 5일 접수, 5월 11일 심사완료, 5월 12일 게재확정)

## 참고문헌

- 강황선. 2003. 정부중재형 거버넌스체제의 운영전략에 관한 연구, 『한국사회와 행정연구』, 14(3). 201-227.
- 권경득·임정빈·장우영. 2004. “주민참여 거버넌스의 형성요인: 충청권사례의 비교분석.” 한국행정학회 하계학술대회논문집. 615-640.
- 김남식·이영재. 2009. “지역경제 활성화를 위한 지역개발 방안에 관한 연구: 지역 어메니티의 활용을 중심으로.” 『한국지적정보학회지』 11(2). 153-171.
- 김순은. 2004. “도시 거버넌스의 구축요건: 부산광역시를 중심으로.” 한국행정학회 동계학술대회발표논문집. 403-429.
- 김인. 2006. “지방정부의 공공서비스 전달에 있어서 거버넌스 구조가 성과에 미치는 영향: 서비스 유형별 비교분석.” 한국지방정부학회 학술대회 자료집.
- 김형양. 2004. “로컬거버넌스 형성의 영향요인에 관한 연구: 부산광역시의 사회 복지 및 환경분야를 중심으로.” 『한국행정논집』 16(1). 29-47.
- 도경록·송재일·한상현. “지역관광 거버넌스의 평가와 개선방안: 경북관광포럼을 중심으로.” 『관광연구논총』 23(1). 213-235.
- 문인수·이종열.(2002). 거버넌스 패러다임으로서 파트너십 전략의 활용방안. 『한국정책학회보』 6(3). 53-76
- 박기관. 2009. “로컬거버넌스의 실험과 정책과제: 지역사회실천운동을 중심으로.” 『한국정책과학학회보』 13(1). 25-50.
- 박재욱. 2004. “도시 거버넌스와 통치엘리트: 시민의식조사를 중심으로.” 『21세기 정치학회보』 14(1): 1-22.
- 박종민·배병룡·유재원·최승범·최홍석. 1999. “한국 지방정치 특징.” 『한국행정학보』 33(2). 123-139.
- 박희봉. 2001. “사회자본과 지방정부 경쟁력.” 한국행정학회 편. 『지방정부경쟁력 제고와 지역발전 전략 세미나 자료』. 서울: 한국행정학회.
- 박희봉·김명환. 2000. “지역사회 사회자본과 거버넌스 능력.” 한국행정학회 2000년도 추계학술대회 발표논문집.

- 배응환. 2002. “지역거버넌스 네트워크, 사회자본 그리고 지역정책.” 『정부학연구』 8(2). 216-251.
- 배응환. 2003. “지방 거버넌스와 제도적 시각: 이론, 유형 및 비교연구.” 『정부학연구』 9(2). 297-335.
- 배응환. 2004. “협력적 로컬거버넌스의 대두: 천안시 환경기초시설정책사례를 중심으로.” 한국행정학회 하계학술대회 발표논문집.
- 염일열·설성현. 2003. “로컬거버넌스 구현을 위한 마을만들기 운동의 활성화 전략: 광주광역시 북구사례를 중심으로.” 한국지방정부학회 2003년 춘계학술대회논문집.
- 원구환. 2001. “로컬거버넌스의 등장과 발전.” 한국정책학회 동계학술대회발표논문집. 7-26.
- 유재원·소순창. 2005. “정부인가 거버넌스인가? 계층제인가 네트워크인가?” 『한국행정정보』 39(1). 41-63.
- 유호룡·장인봉. 2003. “지방거버넌스 형성요인에 관한 지방공무원의 인식분석: 지방거버넌스 구축의 함의도출을 위한.” 『한국지방자치학회보』 15(4). 71-96.
- 이근수·최원삼·전영평. 2005. “지역혁신거버넌스의 실증적 분석: 포항시 사례.” 『한국행정정보』 39(4). 39-62.
- 이도형. 2004. “로컬 복지 거버넌스 전략: 자활사업을 중심으로.” 『한국행정정보』 38(3). 221-238.
- 이병수·김일태. 2001. “거버넌스의 연구방법론과 형성: 시론적 이해.” 한국행정학회 2001년도 동계학술대회 발표논문집.
- 이우권. 2003. “로컬거버넌스와 복지문제.” 이은구 외 저. 『로컬거버넌스』. 서울: 법문사. 236-268.
- 임관혁·유창근. 2010. “지역사회, 지역혁신체계(RIS)와 관광거버넌스와의 영향 관계 연구: 강원지역을 중심으로.” 『관광경영연구』 14(2). 159-180.
- 장은경·공병천·이진형. 2011. “지역관광 활성화를 위한 거버넌스 구성요소 분석.” 한국거버넌스학회 학술대회 자료집. 233-249.
- 최영출. 2004. “로컬 거버넌스의 성공적 구현을 위한 정책과제: AHP 방법론의

- 적용.” 『지방행정연구』 18(1). 19-50.
- 정인희. 2010. “로컬거버넌스 관점에서 본 광역자치단체 장소마케팅의 운영과정 분석.” 한국거버넌스학회 학술대회자료집. 29-54.
- 최준호. 2005. “지방정부의 거버넌스를 위한 공공관리의 방향.” 『대한정치학회보』 12(3). 333-360.
- 최창현·사득환. 2004. “로컬거버넌스와 시민단체간 연결망 분석.” 『한국정책과 학회보』 18(3). 1-25.
- Fenwick, John. 1995. *Managing Local Government*, London: Chapman & Hall. Univ.
- Heinrich, C. & L. Lynn, Jr. (eds). 2000. *Governance and Performance: New Perspectives*. Washington D.C.: Georgetown University Press.
- Hill, C. J., and L. E. Lynn Jr. 2005. “Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research.” *Journal of Public Administration Research and Theory*. 15(2):173-195.
- Jessop, Bob. 2000. “Government Failure”, in Gery Storker(ed.), *The new Politics of British Local Governance*. London: Macmillan Press Ltd.
- Kickert, W. 1997. “Public Governance in the Netherlands: An Alternative to Anglo-American Managerialism.” *Public Administration*. 75. 731-752.
- Kooiman, J. 2000. “Societal Governance: Levels, Modes, Orders of Social-Political Interaction.” in J. Pierre (ed.). *Debating governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Kooiman, J. and Van Vliet, M., 1993. “Governance and public management.” in K Eliassen and J. Kooiman (eds), *Managing Public Organizations* (2nd ed), London: Sage.
- Rhodes, R. 1996. “The New Governance: Governing without Government.” *Political Studies*. 44. 652-667.
- Sharkansky, I. 1982. *Public Administration: Agencies, Policies, and Politics*. San Francisco: W. H. Free and Company.
- Solow, Robert M. 1956. “A Contribution to the Theory of Economic Growth.” *Quarterly Journal of Economics* 70(1). 65-94.
- Stoker, Gerry. 1998. “Public-Private Partnership and Urban Governance.” Jon Pierre, (ed.) *Partnership in Urban Governance*. New York: Palgrave.

A Study on Local Governance and Its System Capabilities:  
With a Focus on an Analysis Associated with the Regional  
Development Oriented Perspective

*Cha, Jae Kywon*

This research, based upon multiple meanings of governance, primarily focuses on shedding light on the performance and limitation of existing literatures associated with components and criteria that comprise of the system capability of local governance. In addition, it also aims to explore the relevant way of analyzing such system capability in the reality of Korean local politics and local self-governing system, and establish the ideal type of development of governance on the basis of democratic norms.

The establishment of local governance structure based upon strong city mayors and weak civilian and political-society-based governance actors from civil society, journalism, and enterprises features Korean local politics and thus such trend seems to be more prevalent especially in localities relied upon regionalism. This kind of natures of Korean local politics mostly derives from the absence of role and function of parties as a main actor of political societies.

Key Words: governance, local governance, local politics, local self-governing, regional development, system capability

