

# 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀

임성학 · 서창록 · 민병원 · 전재성

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대



# 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀

---

임성학 · 서창록 · 민병원 · 전재성

주관연구기관 : 통일연구원

협력연구기관 : 한국행정연구원 · 대전대 · 북한대학원대 · 서울시립대

## 한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀

인 쇄 2007년 12월  
발 행 2007년 12월

발 행 처 통일연구원  
발 행 인 통일연구원장  
편 집 인 기획조정실

등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (142-728) 서울 강북구 4.19길 275 통일연구원  
전 화 (대표) 900-4300 (직통) 901-2576 (팩시밀리) 901-2544  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>

표지·레이아웃 디자인 늘품 (02-2275-5326)  
인 쇄 처 양동문화사

가 격 6,000원

© 통일연구원, 2007

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.  
(구입문의) 정부간행물관매센터: ·매장: 734-6818 ·사무실: 394-0337

### 국립중앙도서관 출판시도서목록(CIP)

한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀 / 임성학, 서창록, 민병원, 전재성[지음]. — 서울 : 통일연구원, 2007  
p. ; cm. — (경제·인문사회연구회 협동연구 총서 ; 07-11-02)

참고문헌 기록  
ISBN 978-89-8479-434-4 93340 : ₩6000

340.911-KDC4  
320.9519-DDC21

CIP2007003947

## “한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안”

### 1. 협동연구총서 시리즈

협동연구총서 일련번호	연구보고서명	연구기관
07-11-01	한반도 평화·번영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안(총괄보고서)	통일연구원
07-11-02	한반도 평화·번영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	서울시립대학교
07-11-03	한반도 평화·번영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	북한대학원대학교
07-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	통일연구원
07-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안: 지방자치단체 남북교류를 중심으로	한국행정연구원
07-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	대전대학교

### 2. 참여연구진

연구기관		연구책임자	참여연구진
주관 연구기관	통일연구원	김 국 신 선임연구위원 (협동연구 총괄책임자)	박 형 증 선임연구위원 강 동 완 연구원
협력 연구기관	통일연구원	김 규 룬 선임연구위원	조 한 범 선임연구위원 이 석 연구위원 조 정 아 부연구위원
	"	배 정 호 선임연구위원	박 영 호 선임연구위원 여 인 곤 선임연구위원 최 춘 흡 선임연구위원
	"	이 교 덕 선임연구위원	최 수 영 선임연구위원 이 금 순 선임연구위원 김 병 로 연구교수(서울대 통일연구소) 이 주 철 연구원(KBS 남북교류협력팀)
	"	전 성 훈 선임연구위원	송 정 호 교수(우석대) 오 현 철 교수(전북대) 이 원 태 책임연구원(정보통신정책연구원)
	한국행정연구원	양 현 모 연구위원	이 준 호 교수(안양대) 최 유 성 연구위원(한국행정연구원) 최 진 욱 선임연구위원(통일연구원)
	대전대학교	박 광 기 교수	박 채 복 연구위원(숙명여대 통일문제연구소) 유 진 숙 선임연구위원(고려대 아세아문제연구소) 차 조 일 교사(경인고등학교) 설 규 주 교수(경인교대) 박 정 란 선임연구위원(서울대 통일연구소)
	북한대학원대학교	함 택 영 부총장	김 근 식 교수(경남대) 김 갑 식 교수(경남대 극동문제연구소) 이 정 진 연구교수(합림국제대학원대)
	서울시립대학교	임 성 학 교수	서 창 록 교수(고려대 국제대학원) 민 병 원 교수(서울산업대 IT정책대학원) 전 재 성 교수(서울대)



# 목 차

한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀

임성학 · 서창록 · 민병원 · 전재성

## I. 서 론 / 1

---

## II. 거버넌스 실태조사의 내용 / 7

---

1. 자율성(autonomy) ..... 9
2. 전문성(specialization) ..... 11
3. 참여성(participation) ..... 14
4. 네트워크(network) ..... 16
5. 분권화(decentralization) ..... 19
6. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency) ..... 22

## III. 굿거버넌스(good governance) / 26

---

1. 굿거버넌스의 역사 ..... 27
2. 개념 ..... 29
  - 가. 국제기구 ..... 31
  - 나. 지역통합체 ..... 33
  - 다. 국내기구 ..... 34
3. 문제점 ..... 36

4. 굿거버넌스와 한국 적용 ..... 38

#### IV. 네트워크 거버넌스 / 41

---

1. 거버넌스와 정부: 네트워크 속에서의 공존 ..... 41

2. 네트워크 거버넌스의 개념과 속성 ..... 46

3. 네트워크 거버넌스의 이론적 배경 ..... 51

    가. 거래비용 경제학과 사회연결망 분석 ..... 52

    나. 네트워크 이론 ..... 56

4. 네트워크 거버넌스의 기능과 구조적 내재성 ..... 64

5. 네트워크 거버넌스의 한계와 의미 ..... 67

#### V. 메타거버넌스의 이론적 고찰 / 70

---

#### VI. 한반도 평화의 바람직한 거버넌스를 위한 국가의 역할과 전략적 메타거버넌스 / 80

---

1. 메타거버넌스와 국가의 역할 ..... 80

# 목 차

한반도 평화·변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀

임성학 · 서창록 · 민병원 · 전재성

2. 한반도 남북관계의 바람직한 거버넌스와 국가의 역할:  
전략적 메타거버넌스 ..... 82

## **VII** 한반도 평화의 메타거버넌스를 위한 정책적 과제 / 84

---

## **VIII** 참고문헌 / 91

---

# 표 목차

<표 II-1> 거버넌스 유형 .....	8
<표 II-2> 거버넌스 유형에 따른 거버넌스의 요소 .....	9
<표 II-3> 거버넌스의 자율성 .....	11
<표 II-4> 거버넌스의 전문성 .....	13
<표 II-5> 거버넌스의 참여성 .....	15
<표 II-6> 거버넌스의 네트워크 .....	19
<표 II-7> 거버넌스의 분권화 .....	21
<표 II-8> 거버넌스의 효과와 효율성 .....	23
<표 II-9> 분야별 거버넌스 평가 비교 .....	25
<표 III-1> 국제연합 산하기관의 굿거버넌스 원칙과 내용 .....	32
<표 III-2> 세계은행의 굿거버넌스 구성요소와 내용 .....	33
<표 III-3> EU의 굿거버넌스 구성요소와 내용 .....	34
<표 III-4> 미 국제개발국의 굿거버넌스 핵심원칙과 내용 .....	35
<표 III-5> 주요 기관의 굿거버넌스의 주요원칙 비교 .....	36
<표 III-6> 정책수준과 정책과정에 따른 초국적 거버넌스의 양태 .....	39
<표 VI-1> 지구적 공공재와 공공약재 .....	81
<표 VII-1> 전략적 메타거버넌스-예산 .....	84
<표 VII-2> 전략적 메타거버넌스-정보/지식/가치 .....	85
<표 VII-3> 전략적 거버넌스-네트워크/조직 .....	86
<표 VII-4> 전략적 거버넌스-갈등해소 및 분쟁해결 .....	87

## 그림 목차

<그림 IV-1> 결집형·무작위 네트워크 .....	58
<그림 IV-2> 좁은 세상 네트워크 .....	60
<그림 IV-3> 좁은 세상 네트워크와 그 영역 .....	61
<그림 IV-4> 약한 고리 .....	62
<그림 IV-5> 척도 없는 네트워크 .....	63



# I. 서론

본 연구에서는 지난 해 1년차 연구였던 ‘거버넌스 실태조사’에 이어 대북 정책과 남북관계, 한국의 한반도 전략에 있어서의 ‘바람직한 거버넌스’를 모색해 보고자 한다.<sup>1</sup> 즉, 이 연구는 남북관계의 바람직한 거버넌스를 어떻게 활성화 할 것인가 하는, 국가 정책적 측면에서의 실천적 목적을 가진 연구이다. 한반도 평화번영과 남북관계의 발전을 논함에 있어 거버넌스적 현상은 이미 불가피하게 자리 잡았다. 거버넌스 현상은 세계화, 민주화, 정보화, 탈냉전 등 20세기 후반부터 나타난 거대 조류들에 힘입은 현상으로, 이를 정부 이외의 행위자들의 수적 증가, 능력 증가 및 이들 간 상호관계의 조밀화 및 강화로 인한 자율적 통치, 혹은 복합적 조종의 현상이라고 볼 때, 거버넌스는 사회 각 분야, 국제관계의 모든 분야뿐 아니라 남북관계에서도 필연적으로 일어나고 있는 현상이라고 보아야 할 것이다. 한마디로 “정부에서 거버넌스로(from government to governance)”의 이행을 보여주고 있는 것이 현재의 상황이다.

문제는 거버넌스적 조종기제가 나타난다고 해서 각 구성단위들간 상호협력, 권력 조정, 분쟁해결, 효율적 작동 등의 문제가 자동적으로 해결되지는 않는다는 점이다. 각 구성단위들 간의 권력현상은 여전히 나타나며 갈등과 경쟁관계도 지속되고 상호 협력이 어려워져 거버넌스의 효율성과 네트워크적 연결이 저해되는 현상이 자주 일어난다. 즉 더욱 복잡해져 가는 사안들 속에서 정부가 모든 일을 담당할 수 없는 상황, 소위 “정부의 실패”, “국가의 실패”가 나타나 이를 해결하기 위해 거버넌스적 현상이 출현한 것이다. 하지만 거버넌스 역시 올바르게 진행되지 않으면 “거버넌스의 실패”를 초래할 수 있는 가능성은 얼마든지 있다.

따라서 “바람직한 거버넌스”를 어떻게 이룰 것인가에 대한 연구가 서서히 진행되어 왔다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 연구는 전체적으로 아직 미흡함을 알 수 있다.

---

<sup>1</sup>-바람직한 거버넌스는 한국의 상황에 맞는 거버넌스를 의미한다. 따라서 세계은행 등이 주장하는 굿거버넌스(good governance)와는 다른 의미를 가진다. 이번 연구에서는 굿거버넌스가 적용되는 저발전국가와는 달리 한반도의 특수한 상황을 고려해 가장 적절한 거버넌스 모델을 추구하고도록 한다.

한국의 대북정책 및 남북관계 전략 역시 거버넌스적 현상이 이미 상당부분 나타나고 있다. 한국 정부 이외의 국제적 행위자들, 예를 들어 다양한 국제기구들과 주변국들이 한국 문제에 보다 깊숙이 개입하고 있다. 북핵 문제만 하더라도 UN, NPT, IAEA 뿐만 아니라 국제금융레짐, 국제무역레짐 등도 북한 문제에 직접적으로 개입하고 있는 실정이다. 6자회담에서 볼 수 있듯이 주변국들도 북핵문제 사태의 추이에 민감한 관심을 기울인지 오래다. 또 국내에서도 정부 이외의 행위자들 즉, 정당 및 다양한 시민사회집단들과 언론, 기업, 개인들까지 북핵 문제해결과정에 관심을 기울이고 그 목소리를 높이고 있다. 이는 정보화의 진행으로 모든 행위자들이 각 상황에 대한 풍부한 정보를 얻을 수 있고 세계화의 진전으로 전 세계가 한반도의 문제에 관심을 가지며 민주화의 진전으로 많은 행위자들의 참여 통로가 개방되었기 때문이다.

문제는 한반도 문제를 다룸에 있어 “거버넌스의 실패” 현상이 나타날 수 있으며, 이로 인해 바람직하지 않은 거버넌스가 출현할 가능성도 있다는 점이다. 그렇게 되면 일관된 문제 해결방안이 도출되기 어렵고, 각각 다른 관점과 비전을 가지고 한반도 문제에 접근함으로써 다양한 행위자들 간의 권력관계가 충돌과 갈등으로 비화할 가능성이 있다. 동시에 이로 인한 분쟁이 발생하였을 경우 이를 통괄해서 해결할 주체가 모호해질 수 있다. 따라서 거버넌스적 현상의 장점을 최대화하면서도 거버넌스의 실패를 막을 수 있는 방안을 모색하는 것이 매우 중요하다. 이에 거버넌스의 활성화 방안을 찾는 것이 본 연구 전체의 목적이라 할 수 있겠다.

거버넌스의 활성화는 거버넌스의 실패를 막는다는 소극적 목적의 실현 뿐만 아니라 ‘바람직한 거버넌스’라는 형태를 갖춘 후에 1차 연구에서 제시되었던 거버넌스적 현상의 지표들 즉, 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 효율성 등이 최대로 고양되는 적극적인 목적을 실현할 때 가능하다. 문제는 어떻게 이러한 목적이 달성될 수 있는가 하는 점이다. 본 연구는 다양한 관점에서 논의되고 있는 거버넌스 관련 최근 문헌들을 종합해 보고 이후 한반도 평화변영을 위한 거버넌스 활성화 방안을 이론적 관점에서 제시하고자 한다.

최근 논의되고 있는 대표적인 거버넌스 이론들로는 굿거버넌스, 네트워크거버넌스, 메타거버넌스 등이 있다.

먼저 굿거버넌스(good governance)에 대해 살펴보면, 굿거버넌스는 해외 원조를 담당하고 있는 국제기구에서 원조의 효과성을 높이는 방안으로 고안된 개념이다. 굿거버넌스는 ‘바람직한’, ‘좋은’, ‘건전한’ 혹은 ‘참된’ 거버넌스라고 번역되고 있어 다양한 거버넌스 유형 중 추구해야 할 모델이라는 의미로 사용되기도 한다. 이런 가치 지향적 개념이 널리 유포된 원인은 권위 있는 국제기구들이 이 개념을 적용한 사업을 대대적으로 추진하였기 때문이다. 특히 굿거버넌스는 행정과 운영의 측면 뿐만 아니라 정치적 측면에서도 구조개혁을 다룰 수 있다는 점에서 매력적이었다. 그러나 ‘굿거버넌스론’이라는 실천적 관점에서의 논의는 거버넌스의 상황, 구성단위, 역사적, 사회적 맥락 등의 다양성에 따라 매우 다양하며 분산된 모습을 보이고 있다. 예를 들면 현재 굿거버넌스를 실천하는 해외 원조 분야에서의 처방들, UN, 세계은행, 유럽연합 등 다양한 기구들에서의 관리방안이 제각기 상황에 맞게 다르게 제시되고 있는 점을 들 수 있다. 따라서 이들 논의들을 하나로 묶어 굿거버넌스론으로 기존연구를 정리하는 작업이 필요하다.

한편 거버넌스의 활성화는 각 구성단위들 간의 관계설정 달리 말하면, 거버넌스 네트워크론과 긴밀히 연결되어 있다. 거버넌스의 형태가 기존의 위계적 혹은 분산적 형태를 벗어나 점차 유기적이고 비공식적 관계 중심의 조정관계에 기초하고 있다고 할 때, 사회학 분야에서 논의되어 온 네트워크 이론이 거버넌스 논의와 긴밀히 연결되어 진행되고 있음을 알 수 있다. 독립적으로 진행되어 오던 네트워크 이론은 거버넌스 논의와 결합하여 네트워크 거버넌스 논의로 발전하여 왔는데, 이는 어떻게 하면 기존의 중앙 집중 국가중심의 하향식 네트워크를 효율적이고 공평한 네트워크 거버넌스로 변화시킬 것인가 하는 문제의식을 깔고 있다. 즉, 네트워크 이론과 복잡계 이론 등은 그 난해함에도 불구하고 거버넌스론과 결합하여 네트워크 거버넌스론이 등장하도록 하였고, 이는 다시 바람직한 거버넌스의 구성에 매우 중요한 시사점을 던져주고 있다고 할 수 있다.

마지막으로 거버넌스의 실패를 막기 위한 정부의 역할을 강조하는 논의로서 메타거버넌스 이론을 들 수 있다. 거버넌스적 현상이 등장한다고 해서 기존 정부의 역할이 축소되거나 사라지는 것은 아니며 국가와 정부는 새로운 역할을 자임하며 여전히 중심적인 존재로 존속한다는 것이 이 이론의 핵심이다. 국가는 여전히 공적 행위자로서 거버넌스 구성단위들 간의 갈등

과 경쟁을 해소하고 권력 정치적 현상을 조정하는 역할을 하지만, 기존의 국가행동과는 다른 행동패턴을 보인다는 것이다. 국가는 더 이상 최소한의 개입에 만족하는 고전적 자유주의 국가의 모습도 아니고, 시민사회와 시장에 적극적으로 개입하는 케인즈적 개입국가도 아니다. 오히려 그것은 각 구성단위들의 자율성과 참여성을 고양시키면서도 이를 간접적으로 관리하고 이들 간의 문제를 조정하는 새로운 역할을 한다는 것이다. 거버넌스의 실패를 막는 한편, 거버넌스가 보다 효율적이며 공평하게 작동되도록 뒷전에서 그러나 적극적으로 관리하는 역할을 해야 한다는 것이다. 주로 정치경제의 문헌에서 도출되고 있는 국가론의 맥락에서 메타거버넌스론이 많이 나오고 있는 바 국가는 거버넌스 행위자들 중 하나가 아니라, 거버넌스 자체를 관리하는 메타거버넌스의 역할을 해야 한다는 것이 이 이론의 핵심이다.

본 연구는 이러한 연구경향을 모두 총괄하여 1) 굿거버넌스 혹은 굿거버넌스이론, 2) 네트워크 거버넌스 이론, 3) 메타 거버넌스 이론으로 나누어 정리하고자 한다. 그리고 이로부터 한반도 평화변영을 위한 거버넌스 활성화 방안으로 “전략적 메타거버넌스” 역할을 맡아야 하는 국가의 기능을 주된 논지로 제시하고자 한다. 위의 거버넌스 이론을 종합해 보면, 결국 국가의 역할이 여전히 중요함을 알 수 있다. 특히 한반도 평화변영과 같은 전략적 목적을 위해서는 정부의 역할이 핵심적이며, 거버넌스를 관리할 필요성이 오히려 증가함을 알 수 있다. 문제는 정부의 역할이 어떻게 변화되어야 하는가 라는 점이다. 정부는 최소한의 자유주의 국가 역할에 머물러서도 안 되고, 그렇다고 케인즈적 개입국가의 모습을 가질 수도 없다는 것이 본 연구의 논의이다. 오히려 거버넌스의 각 구성단위들의 자율성과 참여성을 고양시키면서도 이들 간의 네트워크적 연결을 활성화하고, 이를 통해 보다 효율적이고 공평한 거버넌스를 이루도록 간접적이지만 동시에 효율적인 영향력을 행사하는 것이 정부의 역할이라는 것이 주된 논지라 할 수 있다.

그리고 북한이라는 상대를 효율적으로 대하기 위해서는 전략적 비전이 중요함을 강조하고자 한다. 단지 거버넌스의 효율성을 관리하는 것을 넘어, 남북관계를 변화시키기 위해서는 관리형 거버넌스에서 현상 변경형 거버넌스로 변화되어야 하는 것이다. 이를 위한 국가의 역할은 ‘전략적 메타거버넌스’라고 명명할 수 있다. 전략적 메타거버넌스를 실현하는 국가는 기존의 정책자원과는 다른 자원을 가지고 활동하며 정책 대상에 대한 접근법도 달

라질 수밖에 없다. 전략적 메타거버넌스로서의 주체인 국가는 예산, 지식, 조직력의 자원을 가지고 각 행위자들을 대해야 한다. 즉, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 한편, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다는 것이다. 국가는 또한 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위하여 조직적인 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 한다.

대상에 대한 접근에 있어서도 국가는 국제기구, 국제레짐, 상대국가, 상대국가의 시민사회, 북한, 한국 내부의 시민사회 행위자들에 따라 각기 분절하여 접근해야 하며 전략적으로도 분화된 전략을 가지고 대해야 할 것이다. 또 각 행위자들에 맞는 정보와 지식을 제공함으로써 국제적인 공공외교와 대내적인 정보제공·홍보활동을 강화하고, 한국 정부의 비전을 공유하기 위한 예산지원과 자율성 및 전문성 강화활동을 벌여 조율된 대북 정책 수행에 도움이 되도록 해야 할 것이다. 또한 이들 행위자들이 효율적으로 관계를 맺을 수 있도록 각 노드(nodes)들을 연결시키고 네트워크를 관리하는 조직자, 관리자의 역할을 수행하여야 할 것이다.

전략적 메타거버넌스의 주체로서 국가의 역할은 대북 정책의 각 분야 즉, 안보, 정치, 경제, 사회, 문화, 법, 제도 등 다양한 분야에서 다르게 나타날 것이다. 이론적 차원에서 각 이슈영역에서의 각론적 거버넌스 활성화방안을 모두 논의할 수는 없다. 그러나 국가가 전략적 메타거버넌스의 역할을 가지고 기존의 국가 역할과는 다른, 거버넌스 관리 및 활성화의 역할을 수행해야 한다는 논지를 공유한 상태에서 각론적 활성화방안을 창출하는 것이 무엇보다 중요하다고 할 수 있을 것이다.

본 연구의 구성은 먼저 1차 연구인 ‘거버넌스 실태조사’를 위한 이론적 검토에 대한 소개와 분석을 제시하는 것으로 시작한다. 1차 연구는 이번의 한반도 평화거버넌스의 활성화에 기초를 제공했다는 의미에서 그 내용을 소개하는 것이 필요하다. 또 최근에 발전된 거버넌스 이론을 살펴보도록 하겠다. 최근 연구는 위에서 간단하게 언급한 1) 굿거버넌스 혹은 굿거버넌스이론, 2) 네트워크 거버넌스 이론, 3) 메타 거버넌스 이론으로 나누어 정리하고자 한다. 그리고 1차 연구와 최근 연구를 통해 한반도 평화변영을 위한 거버넌스 모델로 국가의 기능을 주된 논지로 제시하는 “전략적 메타거버넌

스”를 상정한다. 마지막으로 한반도 평화의 전략적 거버넌스 개념을 이용해 정책적 과제를 제시하기 위해 정부가 사용할 수 있는 전략자원(예산, 정보/지식, 조직/네트워크, 갈등해소 및 분쟁해결)을 각 행위자를 중심으로 살펴 보고자 한다.

## II. 거버넌스 실태조사의 내용<sup>2</sup>

1차 연구때, 한반도 평화번영거버넌스의 실태파악을 위해 알아보아야 할 항목과 평가내용을 만들고 그 기준에 따라 한반도 거버넌스를 조사하고 평가하였다. 거버넌스의 실태를 분석하기 위해서는 거버넌스 개념을 보다 분석적으로 접근해야 하고, 분석적 접근을 위해 거버넌스를 구성하는 주요 요소로부터 시작하는 것이 효과적인 방법이었다. 위에서 살펴본 바와 같이 학문적 풍토나 분야에 따라 다양한 접근과 정의가 있지만 거버넌스라는 개념 속에 몇 가지 공통점을 찾아 볼 수 있다.<sup>3</sup> 그것은 시민사회와 국제사회에 다양하면서도 자발적이고 자율적인 조직이 형성되고 있으며 이들은 전문성과 자원을 가지고 영향력을 확대하여 사회에 적극적으로 참여하고 있으며 국가, 시장, 국제 문제를 해결하기 위해서는 이들과의 파트너십을 가져야 한다는 것이다. 따라서 거버넌스의 주요 요소로서 자율성(autonomy), 전문성(specialization), 참여성(participation), 네트워크(network), 분권화(decentralization), 그리고 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)으로 나누고 각각의 거버넌스적 요소가 어떤 상태에 있는지를 파악할 수 있는 기준을 만드는 것이다. 각 요소를 통해 행위자의 측면에서 거버넌스가 작동하고 있는가와 다른 행위자와의 관계 속에서 거버넌스가 실행되고 있는가를 살펴보고 했다. 자율성, 전문성, 참여성, 효과와 효율성은 행위자 중심이고 네트워크, 분권화는 행위자 간의 관계 중심이지만, 각각의 요소에는 행위자와 관계적 측면이 모두 내재되어 있기 때문에 두 측면에서 분석해야 한다. 각 필수요소마다 평가 내용과 세부 대상을 선정하였으나 이슈별로 내용과 대상이 다를 수 있다.

위의 여섯 가지 요소는 거버넌스의 여섯 가지 유형에 따라 다르게 나타날

2- 거버넌스 실태조사의 내용은 서창록·임성학·전재성, “한반도 평화·번영의 거버넌스 구축을 위한 이론적 틀,” 황병덕 외, 『한반도 평화·번영 거버넌스의 실태조사(상)』 (서울: 통일연구원, 2006)의 내용을 발췌한 것임.

3- Kjaer는 비록 관심도나 시각에서는 차이가 있지만 거버넌스의 분야를 막론하고 네트워크, 상호호혜성(reciprocity), 책임성(accountability), 그리고 민주성(democracy)이 거버넌스의 기본 특성이라고 주장한다. 이외에도 투명성(transparency), 반응성(reponsiveness), 합의성(consensus-building)등 다양한 요소가 평가에 추가될 수도 있다. Anne Kjaer, *Governance* (Cambridge: Polity Press, 2004), pp. 197-205.

수 있다. 여섯 가지 유형은 거버넌스의 내용과 정부의 역할이라는 두 가지 측면에서 살펴볼 수 있다. 먼저 거버넌스 체제가 추구하는 조정 과정의 내용으로 분류해 보면, 기존의 질서와 관리양식의 지속을 강조하는 유형과 반대로 기존의 질서와 관리양식을 개혁, 변화시키는 혁신의 유형으로 나눌 수 있다. 거버넌스의 지향점이 무엇인가를 객관적으로 파악하기 위해서는 연구 거버넌스에 대한 장기간의 시계열적 분석이 필요하다. 하지만 현재 거버넌스 현상이 발현하고 있기 때문에 본 연구에서 현상유지인지 혹은 변화지향인지를 파악하기는 어려운 상황이다.

<표 II-1> 거버넌스 유형

	집권형	분권형	관리형
지속성, 질서 위주	계층제 거버넌스	자치형 거버넌스	조율된 현상유지 거버넌스
혁신, 변화위주	계획적 혁신 거버넌스	개방형 거버넌스	조율된 변화지향 거버넌스

따라서 이번 연구는 정부의 역할 측면에서의 평화번영거버넌스를 파악하고자 한다. 정부가 관리양식을 주도하는 집권형과 정부의 영향력이 약화된 채 비정부행위자들이 주도하는 분권형, 그리고 정부가 거버넌스적 현상 전 반을 관리하면서 거버넌스의 효율성을 극대화하는 관리형으로 분류할 수 있겠다.

거버넌스의 요소와 유형으로 살펴보면, 자율성의 경우 정부를 제외한 주요 행위자의 자율성은 분권형, 관리형, 집권형 순으로 높게 나타날 것이다. 또한 거버넌스의 분야별로도 차이가 나타날 수 있다. 외교, 안보 분야와 같이 정부의 역할이 필수적인 거버넌스의 경우 관리형 혹은 집권형의 가능성이 높지만 사회 문화 분야의 거버넌스에서는 분권형 혹은 관리형 거버넌스가 형성될 가능성이 높다. 거버넌스 유형에 따른 거버넌스의 요소를 정리하면 아래의 표와 같다.

<표 II-2> 거버넌스 유형에 따른 거버넌스의 요소

집권형	자율성	낮음(정부를 제외한 주요행위자)
	전문성	낮음(정부를 제외한 주요행위자)
	참여성	낮음
	네트워크	정부주도의 수직적 단허브/다허브 네트워크
	분권화	낮음
	효과 및 효율성	낮음
분권형	자율성	높음
	전문성	행위자에 따라 다르게 나타남
	참여성	높음
	네트워크	시민사회 중심의 탈허브/전방위형
	분권화	높음
	효과 및 효율성	높음(사회, 문화 분야) 중간(외교안보분야)
관리형	자율성	중간
	전문성	행위자에 따라 다르게 나타남
	참여성	중간(집권형보다는 높으나 분권형보다는 낮음)
	네트워크	정부관리의 수평적 다허브/탈허브
	분권화	중간
	효과 및 효율성	높음(외교안보 분야 등) 중간(사회, 문화 분야)

거버넌스의 주요 요소인 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크, 분권화, 그리고 효과와 효율성으로 나누어 자세히 살펴보면 아래와 같다.

## 1. 자율성(autonomy)

거버넌스의 필요조건으로 제시된 자율성(autonomy)의 개념은 다양한 의미를 갖고 있다. 자율성의 사전적 정의는 “자기 스스로의 원칙에 따라 어떤 일을 하거나 자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 성질이나 특성”(한컴

표준국어사전)이다. 앞의 사전적 정의는 ‘자기 스스로의 원칙에 따라 어떤 일을 한다’는 의미와 ‘자기 스스로 자신을 통제하여 절제하는 성질이나 특성’으로 나누어 볼 수 있다. 전자의 경우 ‘타인의 간섭으로부터의 자유’(freedom from the intervention of others)라는 의미가 강하고 이는 서구의 개인주의적 전통의 영향이라고 할 수 있다. 국가나 사회의 영향력으로부터 자유로운 시민사회가 형성되고 그 속에서는 개인의 자유나 독립성(independence)이 보장되어야 한다는 것이다. 후자의 의미는 개인의 자유나 독립성이 보장되지만 자유와 독립성이 방종이나 타인에게 피해를 주는 것이 아닌 범위에서 자유와 독립성을 향유하고 이를 지키기 위해 자기조절(self-regulation)이 필요하다는 것이다.<sup>4</sup>

거버넌스체제에서 필요한 자율성은 개인이나 단체는 국가나 다른 영향력으로부터 자유로우며 자기의 원칙에 따라 행할 수 있는 자율성을 확보하고 동시에 자기책임과 자기조절을 통해 다른 행위자나 국가의 도움없이 스스로 문제를 해결하려는 자율성을 말한다. 그러기 위해서는 거버넌스 행위자가 자발적으로 조직되고 다른 행위자로부터 독립되어야 한다. 또한 다른 행위자로부터 자율적이기 위해 독자적으로 운영되어야 하고 이에 필요한 자원도 스스로 마련해야 한다. 이와 더불어 자율적 행위자를 법적으로 보호하고 지원하는 것도 필요할 수 있다. 이런 보호와 지원 장치가 있어야 시민 사회의 성장을 가져올 수 있다.<sup>5</sup> 이런 기준을 토대로 자율성을 살펴볼 수 있는 기준을 만들어 본다면 다음과 같다.

- 주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?
- 각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?
- 재정적 자립도는 어느 정도인가?

4- 공자는 인의 개념보다도 인의 실천을 강조하면서 개인의 도덕적 자각과 자기 절제와 수양을 통해 인을 행하라고 가르쳤다. 인을 실천하는 주체로 개인의 자율성을 강조하였지만 인은 타인과의 관계 속에서 행해지는 것이다. 위의 내용은 임성학, “17대 총선의 선거자금과 정치개혁의 효과,” 『한국정치학회보』, 제39집 제2호 (2005)에서 발췌함.

5-Lester M. Salamon, and Stefan Toepler. “The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector,” *Center for Civil Society Studies*, No. 14 (2000).

- 정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?
- 정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?
- 정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?
- 법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?
- 재정자립을 위한 법적 보완장치가 있는가?

<표 II-3> 거버넌스의 자율성

항목		평가내용	주요 대상	평가
자율성	행위자	주요 행위자가 자발적으로 조직되었나?		
		각 행위자들은 독립적인 규범과 가치관, 이익을 가지고 있는가?		
		재정적 자립도는 어느 정도인가?		
		정부로부터 정보의 자율성은 어느 정도 확보되어 있는가?		
	관계	정부로부터 받는 법적 규제의 정도는 어떠한가?		
		정부와 제도적 연계가 없는가? 정부 소속인가?		
		법적으로 지위를 인정받기 위한 절차와 법적 지위를 얻은 후 혜택은 있는가?		
		재정자립을 위한 법적 보완장치가 있는가? (단체와 기부자에 대한 세금면제 혹은 감면 등)		

## 2. 전문성(specialization)

거버넌스에서 전문성은 거버넌스체제의 등장배경이라고 할 수 있다. 정치운영의 독점적 지위를 가지고 있던 국가는 사회가 점점 복잡해지면서 더 이상 독점적 지위를 유지할 수 없게 되었다. 어떤 경우에는 사회적 행위자들이 문제해결에 필요한 전문적인 지식과 정보를 국가보다 더 많이 소유하고 있다. 그 이유는 국가가 더 이상 다원화되고 복잡한 사회 속에서 지식과 정보를 독점하거나 집중화시키는 것이 불가능해졌기 때문이다. 또한 국가 기구의 폐쇄적 성격으로 인해 국가가 다루지 못하는 새로운 이슈가 등장하

고 또 이에 대한 지식과 정보는 국가가 사회행위자들 보다 오히려 적게 가지고 있기도 하다.

따라서 거버넌스체제 속에서의 사회문제의 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이고, 전문적인 지식과 정보를 제공할 수 있는 행위자의 존재는 거버넌스 성공의 필수조건이다.<sup>6</sup> 전문성을 파악하기 위해서는 행위자들이 전문적인 지식을 생산할 수 있는 능력, 생산된 지식을 평가 혹은 검증받을 수 있는 제도, 생산된 지식을 유통시킬 수 있는 제도가 있는지를 기준으로 평가하려고 한다.

- 전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?
- 내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?
- 전문적 간행물이나 출판물이 있는가?
- 전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?
- 문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?
- 전문적인 외부 인력으로부터의 자문제도가 있는가?

---

<sup>6</sup> 쿠키만은 어떤 독자적인 (공적 혹은 사적) 행위자도 복잡하고 역동적이고 다양한 문제를 해결할 수 있는 지식과 정보를 소유하고 있지 않다고 주장한다. 또한 필요한 도구를 효과적으로 사용할 수 있는 역량을 가진 행위자도 없다. 이것이 바로 거버넌스와 거버닝(governing)의 관계의 문제가 발생하는 원인이라고 주장한다. J. Kooiman, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction," J. Pierre ed., *Debating Governance* (Oxford: University Press, 2000), p. 142.

<표 II-4> 거버넌스의 전문성

		평가내용	평가대상의 예	평가
전문성	행위자	전문적 지식을 생산할 능력이 있는가?		
		내부적인 정보, 지식 생산의 과정이 조직되어 있는가?	정부/정당	
			북한	
			외국,국제기구	
			시민단체	
			언론	
			기업,이익집단	
		전문적 간행물이나 출판물이 있는가?	정부/정당	
			북한	
			외국,국제기구	
			시민단체	
			언론	
	기업,이익집단			
	전문 분야에 대한 전공성을 평가하는 기준이 있는가?	정부/정당		
		북한		
		외국,국제기구		
시민단체				
언론				
기업,이익집단				
관계	문제해결을 위해 다양한 전문적 지식이 필요한가?	정부/정당		
		북한		
		외국,국제기구		
		시민단체		
		언론		
		기업,이익집단		
	전문적인 외부 인력으로부터의 자문제도가 있는가?	정부/정당		
		북한		
		외국,국제기구		
		시민단체		
		언론		
		기업,이익집단		

### 3. 참여성(participation)

거버넌스에서 가장 중요한 개념은 참여성이라 해도 과언이 아니다. 참여란 다양한 행위자들이 자신들의 미래를 설계하는 공적, 집단적 의사 결정에 적극적으로 참여하고 능동적으로 개입하는 것을 의미한다. 중요한 국가정책을 결정할 때 주요 이해당사자 이외에도 중립적이고 객관적으로 문제를 접근할 수 있는 행위자들이 참여하여 의견을 개진하고 토론하는 과정이 보장되어야 한다. 위의 전문성 부분에서 살펴본 것 같이 사회문제의 해결을 위해서는 다양한 행위자들의 전문적인 지식과 정보의 도움이 필수적이기 때문에 이들의 참여 또한 필수적이다. 물론 참여성을 보장한다면 결론에 이르는 비용과 시간이 많이 들겠지만 이런 과정을 통해 보다 올바른 정책이 수립되고 국민의 공감대가 형성되어 집행이 효과적으로 실시된다면 더 효율적이라고 할 수 있다.

참여성은 거버넌스의 민주적 형평성과도 연관이 있다. 과거 국가나 소수의 조직적 집단의 폐쇄적 의사결정과정은 다양한 행위자의 참여를 막아왔고, 민주주의의 다수결주의에 따라 소수의 의견은 무시되어 왔다. 이런 문제점을 해결하기 위해 다양한 행위자의 참여는 보장되어야 하며, 특히 소수자의 참여를 보장하여 공동체의 일원으로 책임을 다하도록 하는 것이 필요하다. 따라서 이런 기준에 따라 참여성을 평가하려고 한다.

- 주요 이해당사자가 참여하는가?
- 참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적 혹은 불법적 참여
- 정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?
- 참여성의 증가로 정책결정과정에서 영향이 있는가?
- 참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?
- 새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?
- 소수파의 참여가 허용되었나?
- 비공식기구의 참여기준은?

<표 II-5> 거버넌스의 참여성

		평가내용	주요 대상/평가방식	평가
참여성	행위자	주요 이해당사자가 참여하는가?	정부,정당	
			북한	
			외국/국제기구	
			시민단체	
			언론	
		기업,이익집단		
		참여의 방식은? 공청회, 위원회, 시위 등 합법적, 불법적 참여	정부,정당	
			북한	
			외국/국제기구	
	시민단체			
	정책 결정의 어느 단계에서 가장 많은 참여가 있었는가?	언론		
		기업,이익집단		
		의제설정		
		정책분석		
	정책결정			
정책집행				
관계	참여성의 증가로 정책결정과정에 영향이 있는가?	정책평가		
	참여성 증가로 변화된 결정의 내용이 피드백 되었는가?			
	새로운 참여집단을 지속적으로 모색하고 있는가?	의제설정		
		정책분석		
		정책결정		
		정책집행		
		정책평가		
	소수자의 참여가 허용되었나?	의제설정		
정책분석				
정책결정				
정책집행				
정책평가				
비공식기구의 참여기준은?	정기적 읍저버			
	비정기적 읍저버			

#### 4. 네트워크(network)

집단 딜레마의 해결을 위해 개인들의 협력이 점점 중요해지는 상황 속에서 개인주의에 기초한 서양 사회는 이런 문제의 해결책으로 네트워크 혹은 사회적 자본을 제시한다. 개인주의 하에서 개인은 그 자신의 최종목표이며 최고 가치이고 따라서 국가, 사회 등의 공동체는 개인의 목적을 실현하기 위한 수단에 불과하며 개인과 개인 혹은 공동체와 계약적 관계를 형성하여 개인의 이익을 추구한다.<sup>7</sup> 결국 개인 중심적 사회에서는 다른 개인과의 유대나 협조는 개인의 이익을 실현하기 위한 수단이며 이득 실현이 불필요하거나 불가능할 때는 쉽게 사라질 수 있는 것이다. 퍼트남(Putnam, 2000)은 개인과 개인 간의 사회적 자본을 집단이나 국가의 특징으로 확대 적용하여 개인적 신뢰와 규범은 시민적 참여의 수평적 네트워크를 확산시키고, 이는 민주주의와 경제발전을 결정짓는 중요한 요소라고 설명한다.<sup>8</sup> “시민적 참여의 네트워크는 개별 거래에서 배신자가 지불하여야 하는 잠재적 비용을 증가”시키고 “호혜성과 관련된 강력한 규범”을 만들어 낸다. 또한 이런 네트워크에 의해 “의사소통이 원활해지고 개인의 신뢰도에 관한 정보의 흐름도 향상”되어 “이를 기초로 미래에 협력을 가능하게 하는 문화적으로 규정된 지형을 형성시킬 수 있다.”<sup>9</sup> 결국 신뢰, 사회적 자본, 그리고 네트워크가 없는 사회에서는 협력 자체가 이루어지기 어렵고 협력을 유도하기 위해 많은 비용이 드는 제3자의 강제도 필요하다. 따라서 신뢰와 사회적 자본은 협력을 이끌어 내고 이런 협력적 관계는 수평적 네트워크에 의해 감시, 처벌되기 때문에 공공이익을 추구하는데 훨씬 더 효과적이다.

따라서 거버넌스 모델에서는 네트워크를 중요시한다. 다양한 형태의 네트워크가 존재하기 때문에 네트워크의 유무 혹은 강도만으로 거버넌스 실태를 파악하는 것은 무리가 따른다. 하지만 네트워크의 노드(nod)의 수에 따라 또는 네트워크의 강도나 형성요인에 따라 거버넌스의 효과는 다르게

---

7-Richard Nisbett, *The Geography of Thought : How Asians and Westerners Think Differently...and Why* (New York: The Free Press, 2003) 참조.

8-Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000) 참조.

9-*Ibid.*, pp. 291-292.

나타날 수 있다.

네트워크의 강도나 형성요인에 따라 거버넌스를 자세히 살펴보면 다음과 같다. 동양사회는 가족주의에 기초한 집단주의(collectivism) 사회로서 관계(relationship)를 중시한다. 가족 내의 인간관계, 생활태도, 의식 등이 가족 이외의 사회집단으로까지 확대 적용되어 개인보다는 가족, 사회, 국가 등 집단의 이익이 우선시 된다. 개인을 분리된 존재로 보지 않고 네트워크의 부분으로써 다른 사람과의 관계 속에서 특수한 역할을 담당하는 것으로 인식된다.<sup>10</sup> 이런 상황 속에서 개인은 혈연, 지연, 학연 등 다양한 통로를 통해 네트워크를 형성해 왔으며 비즈니스네트워크, 정책네트워크, 이슈네트워크 형성에도 도움을 주었다. 그러나 혈연, 지연, 학연 등과 같이 배타적인 성격(bonding)을 가지고 있는 네트워크는 문제를 발생시키기도 한다. 1997년 경제위기 이후 정책네트워크는 경제위기의 주요 원인으로 지적되었고 연고자본주의(crony capitalism)라고 비판받았다.<sup>11</sup> 정책네트워크가 정경유착의 채널이 되었고 부패 고리의 역할을 수행했다는 것이다. 퍼트남도 배타적인 사회적 자본(bonding social capital)보다는 포괄적 사회적 자본(bridging social capital)이 정치경제발전에 더 중요하다고 설명하고 있다. 물론 배타적인 사회적 자본이 강한 결속력을 가진 네트워크를 형성하기에는 좋으나 포괄적 사회적 자본이 다양한 경험과 자원을 소유한 사람들과의 네트워크를 통해 새로운 정보와 자원을 제공하기 때문이다.<sup>12</sup>

위의 기준에 따라 네트워크의 실태를 파악하기 위해서는 다음과 같은 것들이 조사되어야 한다.

---

10-Richard Nisbett, *The Geography of Thought : How Asians and Westerners Think Differently...and Why*, 참조.

11-Paul Krugman, *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations* (New York: W.W. Norton & Company, 1994) 참조. 이재열은 기존의 사회적 자본 논의가 사회적 자본의 긍정적인 측면만 강조하고 부정적인 측면은 외면하고 있다고 비판한다. 이재열, “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본,” 『계간사상』, 제10집 제2호 (1998).

12-임성학, “동서양 거버넌스: 수렴과 분화,” 『신아세아』, 제13집 제2호 (2006)에서 발췌함.

- 행위자들의 네트워크가 있고, 참여하는가?
- 행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가? (예를 들면 행정부와 시민 단체의 네트워크, 국회와 시민단체의 네트워크, 시민단체 간의 네트워크 간의 차별성은 있는가?)
- 특히 네트워크가 잘된 행위자들은 어떠한 행위자인가?
- 네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?
- 정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?
- 네트워크의 성격은? 공식/비공식? bridge형/bond형? 양자적인가? 다자적인가?
- 네트워크를 통해 지식, 정보, 자원이 유통되었는가?

<표 II-6> 거버넌스의 네트워크

		평가내용	평가대상	평가
네트워크	네트워크 자체	행위자들 간의 네트워크가 있고 참여하는가?	네트워크의 유무	
			참여의 유무	
		네트워크의 성격은? 공식/비공식 bridge형/bond형 양자적/다자적	정부와 시민단체	
			국회와 시민단체	
			국제기구와 시민단체	
			북한과 시민단체	
	네트워크 관계	네트워크의 주된 통로는 무엇인가? 인적 교환? 정보 교환? 지원?	시민단체간	
			인적 교류	
			정보교환	
		정책 결정과정의 어느 단계에서 네트워크가 가장 잘 작동하였는가?	지원	
			의제설정	
			정책분석	
			정책결정	
			정책집행	
		행위자들 간 네트워크의 차별성이 있는가?	정책평가	
			정부와 시민단체	
국회와 시민단체				
국제기구와 시민단체				
		북한과 시민단체		
		시민단체간		

## 5. 분권화(decentralization)

거버넌스에서 분권화는 두 가지 의미로 사용된다. 먼저 과거의 위계질서에 기초한 국가와 사회가 국가와 사회, 중앙과 지방이 대등한 수평적인 관계로 변화하는 것을 의미한다. 정부의 경우 중앙정부와 지방정부의 분권화가 실시되어야 하며 시민단체의 경우도 본부와 지부의 관계가 수평적이어야 한다. 둘째, 조직 내부의 분권화이다. 조직의 의사결정이 중앙에 집중되지

않고 하부로 이양되거나 협조하는 관계가 형성되는 것을 의미한다. 즉, 첫 번째 의미는 관계적 측면에서 살펴보는 것이고 두 번째는 행위자의 측면에서 살펴보는 것이다.

분권화가 성공하기 위해서 각 행위자는 자율성을 확보해야 한다. 이런 의미에서 자율성의 의미와 중첩되기도 하는 개념이지만 이 연구에서는 중앙과 지방의 수평적 관계, 그리고 조직 내부의 수평적 관계를 분권화의 기준으로 삼으려고 한다.

- 각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?
- 각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?
- 각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?
- 중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?
- 중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?

<표 11-7> 거버넌스의 분권화

		평가내용	평가대상	평가
분권화	행위자	각 행위자 내부의 정책결정절차는 분권화되어 있는가?	정부,정당	
			북한	
			외국/국제기구	
			시민단체	
			언론	
		기업,이익집단		
		각 행위자 내부의 업무에 따라 분권화가 되었는가?	정부,정당	
			북한	
			외국/국제기구	
	시민단체			
	언론			
	각 행위자들의 지도부는 주기적으로 교체되고 있는가?	정부,정당		
		북한		
		외국/국제기구		
		시민단체		
		언론		
	관계	중앙과 지역 혹은 하부조직의 분권화를 위한 제도적 장치가 있는가?	정부,정당	
			북한	
			외국/국제기구	
			시민단체	
			언론	
기업,이익집단				
중심정책결정기관에 대한 주변의 의사소통절차가 마련되어 있는가?		정부,정당		
		북한		
		외국/국제기구		
	시민단체			
각 행위자들은 북한과의 접촉 채널을 다양화하고 있는가?	언론			
	기업,이익집단			
	정부,정당			
	북한			
	외국/국제기구			
시민단체				
언론				
기업,이익집단				

## 6. 효과와 효율성(effectiveness and efficiency)

거버넌스는 사회가 당면한 문제를 해결하는 제도와 과정으로 이해되고 문제를 보다 효율적이고 효과적으로 해결한다는데 의의가 있다. 따라서 문제해결을 위한 제도나 방식들이 최소비용으로 협력을 이끌어 낼 수 있어야 한다. 효과성과 효율성은 두 가지 차원에서 살펴보려고 한다. 국가의 차원과 행위자간의 차원에서 문제해결을 위한 제도나 방식들이 존재하고 작동하는가 하는 것이다. 제국은 국가의 역할은 지도(guidance)라고 하면서 이는 정부보다 광범위한 메타거버넌스(meta-governance)를 지향하는 것이라고 주장한다.<sup>13</sup> 메타거버넌스 속에서 국가는 정책공동체 간의 대화를 조직해야 하며, 다양한 행위자들이 공유할 수 있는 규칙을 제공하고 적용하여 이들 간의 관계를 체계화하는 역할을 수행해야 한다고 주장하고 있다. 결국 다양한 행위자들이 필요한 정보를 공유할 수 있도록 제도적 장치를 제공하고 대화의 장을 마련해 주고 행위자간의 일반규칙을 만들어 내는 것은 거버넌스가 효율적으로 작동하기 위해 필수불가결한 요소라고 할 수 있다. 만약 국가가 메타거버넌스적 기능을 수행하지 못한다면 행위자 차원에서 제도와 규칙을 만들어 내고 있는가를 살펴보려고 한다.

- 정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자 혹은 메타거버넌스의 역할을 충실히 수행했는가?
- 정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?
- 정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?
- 행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?
- 행위자들 중 특정 행위자가 일반규칙 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가?
- 행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가?

---

<sup>13</sup>-B. Jessop, "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development," *International Social Science Journal*, 155 (1998), p. 42.

- 각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?

<표 II-8> 거버넌스의 효과와 효율성

		평가내용	세부대상	평가
효과와 효율성	행위자	정부는 각 행위자들을 연결하는 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	정부	
		정부는 각 행위자들을 연결하는 일반규칙 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	
		정부는 각 행위자들을 연결하는 대화의 장 제공 역할을 충실히 수행했는가?	정부	
		행위자들 중 특정 행위자가 네트워크 관리자의 역할을 충실히 수행했는가?	북한	
			외국,국제기구	
			시민단체	
			언론	
		기업,이익집단		
				북한
	외국,국제기구			
	시민단체			
	언론			
	기업,이익집단			
	행위자들 중 특정 행위자가 대화의 장 제공 역할의 역할을 충실히 수행했는가?	북한		
		외국,국제기구		
시민단체				
언론				
기업,이익집단				
관계	각 행위자들은 효율성을 위하여 충분히 협조하였는가?	정부,정당		
		북한		
		외국,국제기구		
		시민단체		
		언론		
		기업,이익집단		

위의 기준을 통한 한반도 평화, 번영거버넌스 실태조사의 결과가 아래 <표 II-9>에 정리되어 있다. <표 II-9>에 따르면 한국은 분야별 거버넌스에서 자율성, 참여성, 전문성에서는 다소 높은 수준인데 반해 효율성, 분권화, 네트워크는 낮은 수준이라는 것이 밝혀졌다. 물론 분야마다 다르겠지만 거버넌스가 정착되기 위해서는 효과성, 분권화, 네트워크의 수준을 높이는 것이 필요할 것이다. 특히 집권형 거버넌스의 유형에서도 효과성은 낮은 것으로 밝혀졌다.<sup>14</sup> 따라서 국가의 역할이 강화된 메타거버넌스가 필요한 것으로 분석되었다. 이런 결과는 2차 주제인 한반도 평화거버넌스의 활성화에 국가의 기능이 보완되고 전략적인 국가자원을 활용하는 ‘전략적 메타거버넌스’라는 개념을 만드는데 도움이 되었다. 최근 논의되고 있는 거버넌스 이론의 비판 혹은 수정보완을 통해 전략적 메타거버넌스의 개념을 더욱 발전시키고자 한다. 먼저 최근 이론인 굿거버넌스, 네트워크거버넌스, 메타거버넌스를 살펴보자.

---

<sup>14</sup> 효과와 효율성을 측정하는 기준은 기본적으로 메타거버넌스를 파악하려는 것이었다.

<표 11-9> 분야별 거버넌스 평가 비교

분 야			평가지표						거버넌스 유형
			자 율 성	전 문 성	참 여 성	네 트 워 크	분 권 화	효 율 성	
정치·안보	외교안보정책	한미동맹	상	중	중	중	중	중	집권형
		동북공정	중	중	중	중	중	하	집권형
		일본교과서	중	중	중	중	중	중	관리형
	한반도 평화체제		상	상	중	하	중	하	관리형
	다자안보 대화	NEACD	중	상	하	하	하	하	집권형
		CSCAP	상	중	중	중	상	중	관리형
	대북정책		상	중	상	중	중	하	집권형→관리형
경제	남북경협		중	중	중	중	하	중	관리형
사회·문화	사회문화협력	남북교류	상	중	중	하	하	중	분권형
		대북지원	중	중	중	하	하	중	관리형
		북한인권 문제	상	중	하	하	하	하	저발달
	탈북자정착지원		상	중	중	하	하	하	집권형
법·제도	법·제도	교류협력법	-	-	중	-	-	-	집권형
		남북관계 발전법	-	-	상	-	-	-	집권형→분권형
		개성공단법	-	-	상	-	-	-	관리형→분권형
교육	한반도 평화교육	학교교육	중	중	상	중	하	중	집권형→관리형
		사회교육	하	중	상	중	중	중	관리형
		NGO교육	상	중	상	중	상	중	분권형

- 주 1) 거버넌스별로 평가기준이 상이하고 면접대상자의 수와 전문성이 각기 다름. 그리고 심층면접과 설문조사를 병행하는 연구도 있음. 따라서 이 표에서는 평가지표 평가를 상, 중, 하로 하여 전반적인 추이만을 살펴보았음. 물론 상, 중, 하는 평가지표의 수준과 정도를 의미하는 것이지 좋고(good) 나쁨(bad)을 나타내지는 않음.
- 주 2) 네트워크는 네트워킹의 유형과 그 수준을 감안하여 상, 중, 하로 책정하였음. 일반적으로 정부주도 수직적 단허브/다허브의 경우에는 하, 정부관리 수평적 다허브/탈허브는 중, 시민사회중심 탈허브/전방위허브는 상으로 판별하였음.
- 주 3) 평가지표가 행위자와 행위자간 관계를 중심으로 구성되었기 때문에 행위를 분석대상으로 한 법·제도 거버넌스에서는 평가지표별 분석을 제외하였음.

### III. 굿거버넌스(good governance)

2000년 굿거버넌스는 UN 새천년 선언(UN Millenium Declaration)에서 발전 및 빈곤과 기아 퇴치에 중요한 수단으로 인정받을 정도로 대중적인 개념이 되었다. 새로운 시대를 맞아 새로운 형태의 통치체제가 필요하다는 점에서는 모두가 동감하고 있으며 이런 측면에서 굿거버넌스는 새로운 대안으로 등장하고 있다. 사회와 국가의 관계는 국가중심에서 사회중심적으로 변해가고 있으며 더 이상 국가가 자원, 정보, 인력을 독점할 수 없게 되어 사회로부터의 도움과 협조가 없다면 점점 통치불가능(ungovernability)의 상태에 이르게 될 가능성이 높다. 또한 기존의 정치체제, 행정체제의 상명하달의 위계질서는 비민주적이며 비효율적이라는 비판을 받고 있다. 구체제의 경직된 조직구조는 새롭게 등장하는 문제를 사전에 인식하지 못해 대비하지 못하고 정보나 자원의 부족으로 인해 문제를 해결하는 데에 점점 역부족이다. 이렇게 새로운 국가-사회관계의 정립과 국가의 역할과 기능에 대한 재고찰 속에서 등장한 거버넌스는 민주주의를 발전시키고 체제의 효율성을 높일 것이라는 희망을 내포하고 있다. 또 거버넌스에 좋은, 바람직한이란 의미의 'good'을 포함시킨 굿거버넌스는 거버넌스모델 중에서 우리가 추구해야 할 바람직한 모델이라는 가치가 포함되어 있어 대중적 성격을 가지고 있다.

굿거버넌스의 가치 지향적 특징은 거버넌스를 현실화시키고 대중화하는데 도움이 되었지만 개념의 추상성에서 오는 오해와 혼란, 서구의 정치경제적 가치강요, 탈정치적 성격 등의 문제를 야기시켰다. 좀 더 자세히 살펴보면 먼저 개념의 추상성에서 발생하는 문제로 무엇이 '좋은' 혹은 '바람직한' 것인가 라는 것이다. 둘째, 서구의 민주주의와 시장경제가 못사는 국가에 적용가능한가 혹은 서구적 경험방식 이외에 민주주의와 시장경제로 가는 다른 대안은 없는가에 대한 의문이다. 마지막으로 정치개혁을 통해 민주적이고 효율적인 정치체제를 만드는 즉, 국가의 힘을 줄이는 것이 굿거버넌스라면, 힘없는 국가가 어떻게 정치개혁을 수행할 수 있는가라는 문제가 발생한다.

이런 문제점으로 인해 세계은행 내에서도 점차 굿거버넌스의 중요성은 줄어들게 되었다. 또한 지원의 조건으로 굿거버넌스를 제시했지만 지원대상국이 이러한 조건을 제대로 시행하고 있는지에 대한 감시감독도 매우 어

려운 것으로 조사되었다. 이로 인해 굿거버넌스는 어떤 국가가 지원을 받으면 이행해야 할 조건(conditionality)이 아니라 원조를 받을 수 있는 자격이 되는지를 판단하는 기준(selectivity)으로 변모하게 되었다.

이 장에서는 거버넌스 논의에서 중요한 축을 차지한 굿거버넌스에 대해 살펴보고자 한다. 먼저 굿 거버넌스가 만들어지게 된 역사적 배경을 살펴보고자 한다. 두 번째로 굿거버넌스의 개념과 다양한 용도에 대해 살펴보고 비교해 보고자 한다. 마지막으로 굿거버넌스의 문제점을 지적하고 한반도 평화변영 거버넌스에 대한 적용가능성을 논해보고자 한다.

## 1. 굿거버넌스의 역사

굿거버넌스라는 개념의 발전은 해외원조를 담당하고 있는 국제기구에서 원조의 효과성을 높이는 방안으로 고안된 개념이다. 이런 개념이 나타나게 된 요인 중 가장 중요한 것은 탈냉전이다. 탈냉전 이후 미소 양국의 이념적 경쟁과 대립이 사라져 국가 간의 관계가 더 이상 이념에 얽매일 필요가 사라졌다. 또 탈냉전은 원조나 해외개발 원조에도 영향을 미치게 되었다. 냉전시대 원조의 일차적 목적은 빈곤퇴치였지만, 이와 더불어 원조는 중여국가의 정치적 목적을 수행하기 위한 도구로도 사용되었다. 냉전시대에 강대국은 자국에 대해 우호적인 국가를 늘려가는 것이 세력 확장 혹은 세력균형에 필수적인 것으로 생각하였다. 자원과 자금이 부족한 제3세계는 강대국에게 세력 확장의 포섭대상이 되었고 강대국의 원조는 이를 위한 보상의 차원에서 제공되었다. 따라서 인권을 탄압하는 권위주의적 국가, 정치인과 관료가 부패한 약탈 국가에게도 원조가 제공되었고, 이런 방식의 원조는 원조의 기본적인 목표인 빈곤퇴치를 달성하는데 기여하지 못했다.

탈냉전 이후 국가들 간의 이념갈등은 줄어들었지만 세계화와 경제통합으로 인한 남북격차, 즉 부국과 빈국간의 빈부격차가 점점 늘어나 갈등 요인으로 등장했다. 현재 전 세계에서 하루 1달러(약 930원) 미만으로 삶을 영유하는 최빈곤층은 10억명 이상으로 추산된다. 이런 빈곤은 결국 갈등과 분쟁, 인권 탄압, 테러로 연결될 가능성이 높기 때문에 빈곤퇴치가 중요한 국제적 어젠다로 등장하게 되었다. 이런 배경 속에서 전 세계 지도자가 참석한 2000년 유엔 밀레니엄 정상회의에서는 새천년을 맞아 '빈곤의 종말'을 위한 밀레

니엄개발목표(Millennium Development Guide: MGD)를 세우고 실천하기로 합의했다. 이번 회의의 특징은 밀레니엄개발목표의 마감 시한을 구체적으로 정하고 회원국들이 이행 상황을 측정해 보고하도록 했다는 점이다.<sup>15</sup>

이런 빈곤퇴치를 해결하기 위한 방안으로 제시된 것은 주로 신자유주의적 혹은 시장 중심적 방안이었다. 경제구조를 시장 중심으로 전환하기 위해 건전한 재정을 유지하는 것이 필요하였고 비효율적인 부분의 구조조정이 필요했다. 또한 시장제도를 안착시키기 위해서는 비시장적 요소인 부패, 탈법 등을 제거하고 공정한 ‘게임의 룰’이 적용되는 사회경제적 환경의 조성이 필요했다. 그러나 긴축재정을 통해 인플레이션을 막는데 성공했지만 사회적 안정이 확보되지 않은 상태에서 국가의 지출은 줄어들게 되었다. 이로 인해 빈민층에 대한 복지혜택도 함께 줄어들어 이들의 고통과 어려움은 구조개혁 이전보다 심해지게 되었다. 피해세력의 불만으로 인해 사회적 혼란과 갈등이 발생하게 되었고 이는 결국 계급적 갈등으로까지 발전하게 되었다.<sup>16</sup> 또한 정치경제적 제도의 정착 및 제도화되지 못해 부패가 만연하였고 자원도 효율적으로 이용되지 못했다.

하지만 이러한 사회적 갈등을 통합하고 조정하며 새로운 제도를 정착시켜야 할 국가의 능력과 자원은 점점 감소하는 모순적 상황에 처하게 되었다. 해외원조를 공여할 때의 조건(conditionality)으로 정치와 시장개혁이 제시되었지만 대부분의 경우 실패하게 되었다. 이런 문제점을 인식한 세계은행 등의 국제개발 국제기구들은 국제원조 대상을 선정할 때 사용되는 기준을 조건에서 선택(from conditionality to selectivity)으로 변경하게 되었고 굿거버넌스는 선택의 내용을 규정하고 있다. 이 의미는 더 이상 국제 지원을 하면서 굿거버넌스를 조건부로 내세우기보다는 굿거버넌스를 실행하고 있는 국가나 단체에게 지원을 하겠다는 의미이다.

---

15-MGD의 또 하나의 특징은 교육, 유아와 모성 건강, 에이즈 등 질병퇴치, 여성지위 향상 등의 8개 항목으로 이루어져 있어 빈곤문제를 보건, 환경, 성 평등과 매우 밀접한 관계가 있는 것으로 파악하고 있다는 점이다. 『한겨레』, 2007년 1월 5일.

16-Henry Veltmeyer, James Petra, and Steve Vieux, *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America: A Comparative Perspective on the Political Economy of Structural Adjustment* (New York: St. Martin's Press INC, 1997) 참고.

## 2. 개념

최근 거버넌스의 개념은 가치중립적이며 새로운 현상을 설명하는 개념에서 특정 가치를 추구하거나 목표지향적인 개념으로 변해가고 있다. 가장 대표적인 예가 바로 굿거버넌스(good governance)이다. 굿거버넌스는 ‘바람직한’, ‘좋은’, ‘건전한’ 혹은 ‘참된’ 거버넌스라고 번역되고 있어 다양한 거버넌스 유형 중 추구해야 할 모델이라는 의미로 사용되기도 한다. 이런 가치지향적 개념이 널리 유포되게 된 원인은 권위 있는 국제기구들이 이 개념을 적용한 사업을 대대적으로 추진하였기 때문이다. 특히 행정, 운영의 측면과 동시에 정치적 측면에서도 구조개혁을 다룰 수 있다는 점에서 매력적이었다.<sup>17</sup>

그러나 이런 서구중심적 가치지향의 거버넌스 개념은 자민족중심주의(ethnocentrism), 시장과 효율 중심주의라는 비판을 받고 있으며 현재는 이런 문제점에 대한 보완이 이루어지고 보다 폭넓은 의미로 사용되기도 한다. 예를 들면 김호용 UN거버넌스센터기획단장은 “세계화에 따른 도전과 기회에 대처하고 정부·기업·언론·시민사회의 상호작용을 통해 민주적 거버넌스”의 달성과 이를 위한 “정부 역량과 정부 신뢰의 증진”을 굿거버넌스라고 설명하고 있다.<sup>18</sup> 이해찬 전 총리도 2005년 5월에 열린 제6차 정부혁신세계포럼에서 “정부와 자치단체, 기업과 NGO 등 공동체의 모든 행위 주체들이 상호간 파트너십과 네트워크를 통해 최적의 공공 서비스를 제공하는 굿거버넌스(善政)를 지향”해야 한다고 주장했다.

굿거버넌스는 가치지향적이기 때문에 다소 희망적이고 긍정적인 의미가 내포되어 있으며 추상적이고 포괄적이다. 굿거버넌스는 굿거버넌스가 다루는 분야의 특성에 따라 다른 의미를 가질 수도 있으며 거버넌스가 다루는 수준에 따라서도 다른 의미를 가질 수 있는 개념이다.

템머 외(Demmers et al.)는 굿거버넌스 개념은 적어도 세 가지 이상의 측면에서 살펴볼 수 있다고 주장한다. 첫 번째 접근은 관리중심(managerial) 혹은 기술중심주의적(technocratic) 접근이다. 이런 접근방식의 주요 관심

<sup>17</sup>-Martin Doombos, “Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor,” *Journal of International Affairs* 57(1):3-17 (2003), p. 5.

<sup>18</sup>-[http://www.innovation.go.kr/newsletter/news\\_33/sub05.html](http://www.innovation.go.kr/newsletter/news_33/sub05.html).

은 국가의 효율성, 권한과 책임성에 있다. 공적 제도나 공무원이 통제되고 기능에 맞는 의무를 효율적으로 수행하고 있는지에 따라 굿거버넌스와 배드거버넌스를 나눌 수 있다. 이는 특히 경제발전을 최상의 목표로 삼고 있으며 작은 정부가 효율적이라는 신자유주의적 입장에 서있다. 두 번째 접근방법에서는 빈곤퇴치가 지상목표이며 굿거버넌스가 이를 실현하기 위한 수단으로 본다. 빈곤문제 해결을 위해 효과적인 공적 기관이 만들어져야 하며, 이 과정에 가난한 사람들이 참여하여 실질적으로 이들을 위한 정책이 실시되어야 한다고 주장하는 측면에서 보다 사회경제적인 성격을 띤다. 그러나 첫 번째 접근과 마찬가지로 이 시각도 시장중심의 신자유주의적 원칙 속에서 작은 정부를 지향하고 있다. 세 번째 접근은 거버넌스를 인권과 민주주의 측면에서 접근한다. 인권과 민주주의를 보호하기 위한 제도적 접근으로 권력분립, 독립적인 사법부, 집회, 결사, 언론 자유의 보장, 자유선거, 다당제 허용 등의 정치적 제도에 관심을 갖는다. 또한 시민사회와 시민단체의 역할을 강조하며 사회, 경제, 문화적 권리보다는 주로 정치적 권리에 초점이 맞추어진 접근이다.<sup>19</sup>

레프트위취(Leftwich)는 굿거버넌스를 세 가지 요소 혹은 수준에서 구분할 수 있다고 한다. 그는 가장 광범위한 체제적 접근에서 중간 수준의 정치적 접근, 그리고 가장 협소한 행정적 접근이 있다고 주장한다. 먼저 체제적 접근은 굿거버넌스를 가장 광범위하게 사용하는데 근대 국가의 권위적 정책결정이 행해지는 공식적 기구나 구조를 뜻하는 일반적인 정부보다 더 큰 형태를 의미한다. 이는 정치와 사회경제적 관계를 모두 포함하는 체제를 의미한다. 둘째로 정치적 접근은 국가가 국민으로부터 위임 받은 엄격한 삼권분립에서 나오는 정당성과 권위를 향유하는 체제를 의미한다. 정치적 제도와 상관없이 국가기관 사이에 견제와 균형이 작동하고, 국민의 기본권과 인권이 보장되는 전통적 자유민주주의의 원칙이 지켜지는 체제를 굿거버넌스라고 볼 수 있다는 것이다. 마지막으로 행정적 접근에서의 굿거버넌

<sup>19</sup>-Jolle Demmers, A. E. Fernandez Jilberto and Barbara Hogenboom, "Good Governance and Democracy in a World of Neoliberal Regimes," Jolle Demmers, Alex E. Fernandez Jilberto and Barbara Hogenboom ed., *Good governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depoliticization in Latin America, Eastern Europe, Asia, and Africa* (London: Routledge, 2004), pp. 2-3.

스는 효율적이고, 개방된, 책임 있는, 감사받는(audited) 공공서비스를 의미하며 이를 위해 정책을 고안하고 집행할 수 있는 능력 있는 관료제(bureaucratic competence)가 있어야 한다.<sup>20</sup>

분야나 수준에 따라 다른 의미를 가지는 굿거버넌스 개념은 굿거버넌스를 실행하는 기관에 따라서도 다르게 적용되고 있다. 국제기구, 국제와 국내의 중간적 성격의 기구와 국내기구를 살펴보자. 대표적인 국제적 기구로는 UN 산하기구, 세계은행과 국제개발은행을, 국제와 국내의 중간적 성격의 기구로 지역통합체인 유럽위원회, 국내기구로는 미 국제개발국을 분석대상으로 삼았다. 그러나 결론적으로 각 기관마다 굿거버넌스를 다르게 이해하고 적용하고 있다는 점을 알 수 있다. 따라서 학문적 연구나 한반도평화를 다루는 이번 연구에는 적용하기 힘든 개념이라고 할 수 있다.

## 가. 국제기구

### (1) UN 산하기구

2001년 뉴욕에서 개최된 기관 간 회의에 UNDP, UNCHS, UNHCHR, UNDESA, 그리고 UNICEF가 참가하여 굿거버넌스의 다섯 가지 핵심 원칙과 내용에 합의하였다. 그 내용은 아래 <표 III-1>에 나타나 있다. 여기에 한 가지를 더 추가한다면 모든 원칙에 내재해 있는 비배타성(inclusiveness)을 들 수 있다.

---

<sup>20</sup>-Adrian Leftwich, "Governance, Democracy and Development in the Third World," *Third World Quarterly*, 14(3) (1993), p. 611.

<표 III-1> 국제연합 산하기관의 굿거버넌스 원칙과 내용

핵심원칙	내용
형평성(equity)	성장가능한 발전(sustainability) 성평등(gender equality) 세대간 형평성(intergenerational equity)
효과성(effectiveness)	효율성(efficiency) 보조성(subsidiarity) 전략적 비전(strategic vision)
책임성(accountability)	투명성(transparenty) 법치(rule of law) 반응성(responsiveness)
참여(participation)	시민권(citizenship) 합의중심(consensus orientation) 시민참가(civic engagement)
안전(security)	갈등해결(conflict resolution) 인간안보(human security) 환경적 안정(environmental safety)

## (2) 세계은행

세계은행은 “한 나라의 시민이나 그들의 대표자가 요구하는 공공재나 기타 재화를 제한된 자원을 가지고 효과적으로 투명하게, 공정하게, 책임성 있게 제공할 수 있는 공공조직의 제도적 능력”이라고 굿거버넌스를 정의하였다. 세계은행에서 주장하는 바람직한 거버넌스의 핵심은 ‘부패의 축소’와 ‘법치주의적 행동 강화’이다(키에르, 2007: 214). 원조수혜국이 수행해야 하는 정책지침으로 굿거버넌스는 다음과 같은 네 가지 구성요소를 가지고 있다. 공공부문의 관리, 발전을 위한 법적 틀, 책임성, 투명성과 정보이다. 구성 요소에 대한 내용은 다음 <표 III-2>에 나타나 있다.

<표 III-2> 세계은행의 굿거버넌스 구성요소와 내용

구성요소	내용
공공부문의 관리 (public sector management)	관료제 개혁과 민영화 이니셔티브
발전을 위한 법적 틀(legal framework for development)	사유재산권과 같은 시장이 작동하도록 하는 규칙을 만들고 집행하는 것
책임성 (accountability)	고충처리위원회, 감사원, 국회감사위원회 등 정부의 책임성을 확보하는 제도의 강화
투명성과 정보 (transparency and information)	자유 언론매체를 지원하거나 정부가 예산발표와 같은 통계 홍보와 같은 프로그램을 지원

출처: 안네 메테 키에르, 이우진 옮김, 『거버넌스』 (서울: 오름, 2007), pp. 214-215의 내용을 재구성함

### 나. 지역통합체

유럽위원회는 회원국과 전체 유럽공동체의 공동의 선에 부합하는 통치제체라는 뜻으로 굿거버넌스를 사용한다. 이런 위원회의 굿거버넌스는 다섯 가지 정치적 원칙에 기초한다. 첫 번째는 개방성(openness)이다. 제도나 기구는 보다 개방적인 방식으로 운영되어야 한다는 것이다. 두 번째는 참여성(participation)이다. 참여의 증진은 정책을 집행하는 제도나 기구와 정책 결과에 대해 신뢰와 정당성을 준다. 책임성(accountability)은 세 번째 원칙으로서 유럽연합(EU)의 모든 제도나 기구는 각자가 한 일에 대해 설명해야 하며 그 결과에 책임을 져야 한다는 것이다. 네 번째는 효과성(effectiveness)이다. 제공하는 정책은 확실한 목표 하에 과거의 경험에 기초하며 미래에 대한 영향력을 고려하여 필요한 분야에 시기적절하게 실행되어야 한다. 마지막으로 일관성(consistence)이다. 복잡한 세계 속에서 일관된 접근을 유지할 수 있는 정치적 리더십과 책임감이 필요하다.<sup>21</sup>

유럽연합의 굿거버넌스 특징은 관료제화와 위계질서적 체제를 최소화하여 공식적인 제도나 기구들을 보다 접근가능하게, 책임성 있는, 회원국의 국민의 뜻에 맞는 기구나 제도로 만들어 신뢰와 정당성을 획득하는 것에

<sup>21</sup>-CEC(2001)의 'European Governance: A White Paper'를 정리한 Parto논문 내용을 요약함. Saeed Parto, "Good Governance and Policy Analysis: What of Institutions?," MERIT ed., *MERIT-Infonomics Research Memorandum Series* (2005).

목적을 둔 것이다.<sup>22</sup> 유럽연합과 세계은행의 굿거버넌스 차이는 그 기관이 추구하는 목적과 가치에서 발생한다고 볼 수 있다. 보다 민주적이고 반관료적인 제도나 기구를 만드는 것이 유럽연합 굿거버넌스의 목적이라면, 세계은행의 빈곤퇴치와 경제발전을 목적으로 하는 굿거버넌스는 이를 수행하기 위한 수단이라고 할 수 있다.

<표 III-3> EU의 굿거버넌스 구성요소와 내용

핵심원칙	내용
개방성(openness)	제도나 기구는 보다 개방적인 방식으로 운영되어야 한다.
참여성(participation)	참여의 증진은 정책을 집행하는 제도나 기구와 정책 결과에 대해 신뢰와 정당성을 준다.
책임성(accountability)	모든 제도나 기구는 각자가 한 일에 대해 설명해야 하며 그 결과에 책임을 져야 한다.
효과성(effectiveness)	제공하는 정책은 확실한 목표 하에 과거의 경험에 기초하며 미래에 대한 영향력을 고려하여 필요한 분야에 시기적절하게 실행되어야 한다.
일관성(consistence)	복합한 세계 속에서 일관된 접근을 유지할 수 있는 정치적 리더십과 책임감이 필요하다.

## 다. 국내기구

### (1) 미 국제개발국(US Agency for International Development)

미 국제개발국은 미국의 외교정책을 지원하기 위해 전 세계에 경제발전과 인도적 지원을 위한 활동을 하는 국가기구이다. 국제개발국은 민주주의와 거버넌스센터(Center for Democracy and Governance)를 만들어 경제원조와 인도적 지원의 방향과 방식에 대해 연구하도록 하였다. 이 센터에서 제시하는 원칙과 기준은 네 가지로 나누어 볼 수 있는데 그 원칙들은 법치, 선거와 정치과정, 시민사회, 거버넌스이다. 미 국제개발국에서 상요되는 거버넌스 개념은 법치, 시민사회를 아우르는 일반적 거버넌스의 개념과 달리 분권화, 부패청산, 정책집행에 대한 지원으로 국한하고, 다른 거버넌스에서

<sup>22</sup>-Ibid., 참고.

중요하게 다루어지지 않는 입법기관의 강화 및 건전한 민군관계 유지에 관심을 갖고 있다.

<표 III-4> 미 국제개발국의 굿거버넌스 핵심원칙과 내용

핵심원칙	내용
법치(rule of law)	사법체제와 인권보장 사법제도와 기구 법에 대한 접근성
선거와 정치과정(elections and political processes)	공정한 선거체제 신뢰할 수 있는 선거관리 기구 선거과정에 대한 효과적 감독 정보가 많고 적극적인 유권자 대의적이고 경쟁적인 다당제 여성 및 소외계층의 참여 정치권력 교체
시민사회(civil society)	시민사회를 보호하고 발전을 촉진시키는 법적 제도 정책과정에 시민의 참여 자유로운 정보 흐름 민주적 정치문화의 강화 시민단체의 제도적 재정적 생존능력
굿 거버넌스 (good governance)	민주적 분권화 입법기관의 강화 청렴(government integrity), 부패방지 정책집행에 대한 지원 건전한 민군 관계

위와 같이 UN 산하기관, 세계은행, 유럽연합위원회, 미 국제개발국의 굿거버넌스의 주요 요소, 원칙들을 살펴보았다. 위의 내용을 정리한 것이 <표 III-5>이다. <표 III-5>에서 살펴볼 수 있는 특징으로는 기관마다 굿거버넌스의 의미와 수준에서 크게 차이가 난다는 것이다. 네 가지 기관이 추구하는 굿거버넌스 모두 일정 부분의 테크노크라트적인 측면, 사회경제적 측면, 민주적 측면을 가지고 있다. 세계은행의 굿거버넌스가 테크노크라트적인 측면이 강하게 반영된 반면, 미 국제개발국은 민주적 측면이 강화된 것이 특징이다. UN 산하기관과 유럽연합위원회의 굿거버넌스는 세 가지 측면을 골고루 반영하고 있다.

<표 III-5> 주요 기관의 굿거버넌스의 주요원칙 비교

	국제		국제+국내	국내
	UN 산하기관	세계은행	유럽연합위원회	미 국제개발국
굿거버넌스의 주요 원칙	형평성	공공부문의 관리	개방성	민주적 분권화
	효과성	발전을 위한 법적 틀	참여성	입법기관의 강화
	책임성	책임성	효과성	청렴, 부패방지
	참여성	투명성과 정보	일관성	정책집행에 대한 지원
	안전성			건전한 민관관계

### 3. 문제점

굿거버넌스의 의미는 사용하는 기관에 따라 내용과 수준이 달라진다는 점을 이미 위에서 살펴보았다. 굿거버넌스 개념의 현실적 유용성에도 불구하고 이 개념을 적용하고 실천하는 데는 많은 문제점이 발생되고 있는데 가장 널리 사용되는 굿거버넌스의 개념에 기초해 문제점을 파악해 보고자 한다. 가장 널리 사용되는 개념은 세계은행의 굿거버넌스이다.

첫 번째 문제는 굿거버넌스가 탈정치화(de-politicization)의 성격을 지니고 있다는 점이다. 위에서도 언급한 바와 같이 경제문제를 해결하기 위한 의미에서의 거버넌스는 국가나 공적 부분에 대한 부정적 시각에 기초한다. 효율성을 우선시하는 신자유주의와 국가나 정치가, 관료 모두 자기 이익을 우선시하는 행위자로 보는 공공선택이론에 기초하여 국가의 영역과 역할을 축소하는 것이 사회적 효용성을 높일 것으로 생각한다. 따라서 경제개발을 위한 중요한 요소로 구조조정과 행정혁신을 통한 정치, 행정의 효율성 향상, 제도적으로 법에 의한 지배, 부패방지를 위한 투명성 제고, 정부의 책임성 확보를 들고 있다. 즉, 시장이 효율적으로 작동하기 위한 제도의 정착에만 관심을 가진다.

이런 시장 중심적, 탈정치적 굿거버넌스는 다음과 같은 문제를 야기시킨다. 먼저 정치적 이슈를 단순히 기술적인(technocratic) 혹은 관리적(managerial) 문제로 처리하여 사회 전반의 정치사회적 이익은 무시당하게 된다. 즉 굿거

버넌스의 확산이 가져오는 사회 경제적 파급효과 즉, 구조조정으로 인한 승자와 패자에 대한 분석에 기초한 신중한 접근이 필요하다.<sup>23</sup> 둘째, 정부나 권력구조가 얼마나 정당한가, 정책결정과정, 즉 정책입안 정책 실행 등의 과정이 민주적인가 혹은 경제체제가 얼마나 공평해야 하는가 등의 문제에 대해 무관심하다.<sup>24</sup> 굿거버넌스의 정착과 제도화는 국민들로부터 정당성을 인정받고 적극적 동의를 끌어내야만 가능하다. 국민들로부터 정당하다고 인정받기 위해서는 정책결정과정의 투명하고 참여가 보장되어야 한다. 이런 정치적 측면이 무시된 굿거버넌스는 제대로 정착하기 힘들다. 마지막으로 국가 능력의 축소문제이다. 둔부스는 G-8의 빈곤퇴치를 위한 아프리카 활동계획(Africa Action Plan) 보고서의 내용을 인용하면서 국가의 능력의 축소가 아닌 유지 및 확대가 필요하다고 주장한다. 보고서에 따르면 아프리카 국가들 중 해외원조가 효과를 거둔 경우는 올바른 정책, 강한 리더십, 그리고 필요한 비용을 부담할 수 있는 국가의 능력이 있을 때라고 주장한다.<sup>25</sup> 선진국이나 국제기구에 의한 굿 거버넌스의 강요를 빈국의 국민들은 주권침해로 받아들여, 오히려 굿거버넌스를 실행하는 정부의 정통성이 침해되기도 한다.<sup>26</sup> 결국 굿거버넌스를 실천해야 하는 국가가 신자유주의적 논리에 따라 역할과 능력이 축소되고 정통성도 잃게 된다면 굿거버넌스를 실행에 옮기는 것은 불가능하다.

두 번째 문제는 자민족중심주의(ethnocentrism)에 기인한다. 이 문제는 원조수혜국의 역사나 문화에 대해 이해하기보다는 원조국의 제도와 가치를 일방적으로 이식하려고 하면서 발생한다. 서구의 자민족중심주의는 과거 근대화이론에서, 현재 굿거버넌스에도 나타나고 있다. 서구문화의 우월성을 주장하면서 각국의 역사적 전통적 차이를 무시하여 이들 국가의 정치발

23-세계은행은 굿거버넌스에 민주화 등의 정치개혁이 포함되는 것에 매우 조심스러운 입장인데 그 이유는 내정간섭이라는 비난을 받을 수 있기 때문이다. Ray Kiely, "Neo Liberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention," *Capital & Class* 6(4) (1998) 참고.

24-Yed P Nanda, "The 'Good Governance' Concept Revisited," *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 603 (2006) 참고.

25-Martin Doornbos, "Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor." 참고.

26-Yed P Nanda, "The 'Good Governance' Concept Revisited," 참고.

전이나 경제발전을 서구민주주의와 시장경제의 잣대로만 판단하고 정치제도의 안정과 제도화에만 초점을 맞추어 후진국이 처한 다양한 문제를 간과하고 서구의 제도 이식이 모든 문제를 해결할 수 있다고 주장하였다.

세 번째 문제는 두 번째 문제와 연관된 것으로 눈높이 시각이 필요하다는 점이다. 브링커호프와 골드스미스는 미국의 예를 들면서 사회의 정치, 경제적 수준에 맞는 굿거버넌스의 적용을 강조하고 있다. 미국의 경우 국내 개혁운동이 한창이던 1910년대에는 1인당 국민소득이 약 5,300불 수준이었다. 도시화된 중산층의 급증, 고학력, 언론의 발달 등 사회, 경제적 발전의 기초가 없었다면 미국의 개혁운동도 성공하기 어려웠을 것이다. 이와 같이 어느 정도의 경제적 수준에 도달해야 민주주의 핵심계층인 교육받은 중산층도 생겨나고 시민사회도 작동할 수 있다. 따라서 원조공여국은 원조수여국으로부터 너무 광범위하고 빠른 개혁을 기대하면 안 된다고 충고한다.<sup>27</sup>

네 번째 문제점으로 지적되는 것은 거버넌스의 수요와 공급에 대한 균형적 시각이 필요하다는 것이다. 기존의 이론은 주로 공급측면의 개혁에 초점을 맞추고 있다. 즉 정부, 행정부 등 공공서비스를 제공하는 부분의 거버넌스에 관심을 두었지만, 공공서비스를 요구하는 수요측면에도 관심을 두어야 한다는 것이다. 풍부한 정보, 전문성과 자원을 갖고 수평적 네트워크로 촘촘히 연결된 공익추구의 수요거버넌스가 존재해야만 건전한 국가-사회 관계가 형성될 수 있기 때문이다.<sup>28</sup>

#### 4. 굿거버넌스와 한국 적용

위의 살펴본 문제점을 고려한다면 기존의 굿거버넌스를 한국에 바로 적용하는 것은 어렵다. 먼저 굿거버넌스 개념은 원조를 받는 개발도상국가에 초점을 맞춘 개념이기 때문에 선진국 진입 단계에 있는 한국에 적용하기는 어렵다. 또한 선진국에 맞춘 거버넌스의 개념도 적절하지 않을 수도 있다.

---

27-Derrick W. Brinkerhoff and Arthur A. Goldsmith. "Institutional Dualism and International Development: A Revisionist Interpretation of Good Governance," *Administration & Society*, 37(2) (May 2006) 참고.

28-Jennifer M. Coston, "Administrative Avenues to Democratic Governance: The Balance of Supply and Demand," *Public Administration and Development*, 18(5) (1998), p. 483.

한 예로 민주화 이후 시민사회가 급속도로 활성화되었지만 아직도 재정, 조직, 전문성 측면에서 서구 시민사회에 비해 많이 부족하다. 즉, 위에서 언급한 수요거버넌스가 제대로 작동하지 않고 있는 분야도 발견되고 있다는 것이다. 마지막으로 굿거버넌스는 각 분야별, 이슈별로 동일한 기준을 적용될 수 없다는 것이다. 예를 들면 외교안보 분야의 경우 다른 분야보다 시민의 참여나 정보가 제한될 수밖에 없다. 반면 사회문화 분야의 경우 새로운 이슈를 제안하거나 문제를 발견하는 역할은 시민사회 즉 아래로부터의 거버넌스가 더욱 중요할 것이다. 초국적 거버넌스도 정책수준과 정책결정 과정에 따른 다른 모습을 보이고 있다는 연구에 따르면 집권형의 전통적 정책인 외교안보정책의 경우 정책과정의 전 분야에서 정부의 역할이 강하게 작용하고 있다. 반면 분권형의 환경정책의 경우 의제설정, 정책결정 및 정책집행의 전 과정에서 상대적으로 높은 거버넌스적 형태를 보이고 있다.

<표 III-6> 정책수준과 정책과정에 따른 초국적 거버넌스의 양태

정책수준	정책의 예	의제설정	정책결정	정책집행
거시수준(상위정치)	외교안보정책	보통	매우낮음	보통
중간수준	복지정책	보통	낮음	보통
미시수준(하위정치)	환경정책, 기술표준	높음	보통	높음

출처: Edgar Grande and Louis Pauly, “Complex Sovereignty and the Emergence of Transnational Authority,” Edgar Grande and Louis W. Pauly ed., *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century* (Toronto: University of Toronto Press, 2005), p. 292의 표를 재편집함.

최근 거버넌스의 발전에 있어 국가의 역할을 강조하는 연구들이 등장하고 있다. 그란테와 폴리는 초국적 범위에서 거버넌스의 형태를 발견할 수 있지만 거버넌스 발전에 가장 중요한 역할을 하는 것은 국가라고 주장한다.<sup>29</sup> 초국적 자본의 이동에도 불구하고 조세권을 독점하고 있는 국가는 재정 자원에 특권적 지위를 점유하고 있으며, 여전히 집단적 구속력을 가진

<sup>29</sup>-Edgar Grande and Louis Pauly, “Complex Sovereignty and the Emergence of Transnational Authority.” 참고.

정책결정을 집행할 수 있는 제도적 장치를 갖추고 있다. 또한 국가 제도들은 국제기구나 정책네트워크보다 훨씬 많은 정통성을 유지하고 있다. 특히 국가를 초월한 거버넌스의 성공은 기본적으로 거버넌스에 참여하는 국가 자체에 달려 있다. 다른 국가와 협력하겠다는 국가의 의지와 능력은 초국적 정책 레짐의 출현과 효율성에 대한 결정적인 전제조건이며, 협력에 대한 국가의 의지와 능력은 당연히 주어진 것으로 단순하게 상정할 수 없기 때문이다.<sup>30</sup> 위에서 살펴본 한반도 평화, 번영거버넌스 실태조사의 결과(<표 II-9>)에서도 국가의 역할이 강화된 메타거버넌스가 필요한 것으로 분석되었다. 따라서 굿거버넌스는 개념의 모호성, 한국 적용의 어려움, 국가 기능의 중요성을 감안한다면 한반도 평화거버넌스의 모델로 삼는 것은 바람직하지 않다고 평가내릴 수 있다.

---

<sup>30</sup>-그란데와 폴리(Grande & Pauly 2005)의 책을 요약 정리한 김국신의 복잡계연구회 발제문을 참고하였음.

## IV. 네트워크 거버넌스

### 1. 거버넌스와 정부: 네트워크 속에서의 공존

거버넌스의 개념이 활발하게 논의되기 시작한 1990년대 초반의 학자들은 앞으로 거버넌스의 영역은 더욱 넓어지고 (more and more governance) 정부의 영역은 점점 좁아질 것으로 (less and less government) 예측한 바 있다. 이러한 예측은 거버넌스의 개념에 관한 다양한 논의 속에서 반복적으로 나타나고 있는데, 여러 비정부 행위자들과 정부 사이에 이루어지는 “공동” 행위를 그 이유로 꼽을 수 있다. 사실상 거버넌스에 관한 논의는 기존의 비정부기구(NGO) 논의에 비해 훨씬 더 포괄적인데, 이는 관심의 초점이 비정부기구 자체에 있는 것이 아니라 정부와 비정부기구의 “공유된 거버넌스(shared governance)”에 있기 때문이다.<sup>31</sup>

이러한 논의의 이면에는 전통적인 국가가 결코 사라지지 않았다는 확신이 자리 잡고 있다. 오히려 국가는 변화하는 환경에 스스로를 적응시키면서 살아남았다는 진단이 가능하게 된 것이다.<sup>32</sup> 지난 몇 십 년 동안 많은 사람들은 전통적인 국민국가의 통치가 약화되었다는 주장을 심각하게 받아들여 왔다. 세계화의 추세는 국경을 넘나드는 많은 물적, 인적 교류에 대해 국가의 통제력이 더 이상 가능하지 않다는 진단으로 이어졌다. 하지만 수백 년간 지구정치를 주도해왔던 “국민국가”의 패러다임이 이제 새로운 “거버넌스”의 패러다임으로 바뀌는 것인가에 대한 평가는 아직 시기상조라는 것이 상당수 학자들의 입장이다. 이들에 의하면, 근대국가체제 자체가 원래부터 내부적으로 다양한 변화의 가능성을 내포하고 있었기 때문에 국민국가 패러다임이 소멸하기보다 다른 모습을 띠게 될 것이라고 한다. 국민국가체제의 시발점이라 할 수 있는 웨스트팔리아(Westphalia)체제가 역사책에서 말하는 것처럼 주권원칙을 확실히 수립해왔다고 보기 어렵다는 것이 하나

---

31-William V. Boyer, “Political Science and the 21st Century: From Government to Governance,” *Political Science and Politics*, Vol. 23, No. 1 (March 1990), p. 51.

32-Kenneth W. Waltz, “Globalization and Governance,” *Political Science and Politics*, Vol. 32, No. 4 (December 1999), pp. 693-700 참고.

의 근거이다. 오히려 신성로마제국이나 유럽연합과 같이 비(非)근대국가적인 다양한 정치시스템들이 공존할 수 있는 방식으로 느슨하게 운영되어온 것이 바로 웨스트팔리아체제라고 할 수 있다.<sup>33</sup>

이처럼 웨스트팔리아체제 내에 다양한 단위체들이 공존했다는 점은 기존의 국가중심적 패러다임에서는 쉽사리 용인하기 어려울 것이다.<sup>34</sup> 웨스트팔리아체제의 시스템 관리기능이 허술했다는 점도 이러한 반박에 힘을 실어주는데, 주권에 대해 오랫동안 연구해온 크래스너(Stephen Krasner)는 다양한 협의와 계약, 위협, 강압 등의 방법을 통해 주권 원칙이 수없이 위반되어온 웨스트팔리아의 역사를 지적하고 있다.<sup>35</sup> 이와 같이 웨스트팔리아체제가 느슨한 형태로 계속 유지되어 왔으며 강대국들 사이의 밀약과 협상을 통해 작동되어 왔다는 점은 오늘날 “거버넌스”의 등장에서 시사해주는 바가 크다. 결국 “거버넌스”와 “국민국가” 사이의 관계는 그동안 상황과 조건에 맞추어 적절한 방식으로 “타협되어온(compromised)” 웨스트팔리아 체제가 새로운 외부환경의 변화에 대해 어떤 대응을 할 것인가의 문제로 집약된다고 할 수 있다.<sup>36</sup>

이러한 경험적, 역사적 관찰을 받아들인다면, 최근 들어와 논의되고 있는 국민국가의 쇠퇴가 겉보기와는 달리 사실상 웨스트팔리아의 전통 속에서 지속적으로 이루어져온 국가체제의 한 가지 변화양상에 불과하다고 볼 수 있다.<sup>37</sup> 전통적인 국민국가는 반드시 국내 및 대외적인 영역의 전부를

---

33-Andreas Osiander, “Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth,” *International Organization*, 55(2) (2001), pp. 269-273.

34-안드레아스 오시앤더(Andreas Osiander)는 근대 세계체제의 발전과정에서 주권 개념의 등장이 하나의 분수령이라고 볼 수 없다고 주장한다. 그에 따르면 주권 개념은 19세기에 들어와 프랑스혁명과 산업화를 거치면서 서서히 발전되어 왔을 따름이다(*Ibid*, pp. 281~282). 이렇게 보면 거버넌스도 주권개념처럼 장기간에 걸쳐 자리 잡게 될 대안의 복합적 개념으로 받아들일 필요가 있다. 하루아침에 기존의 패러다임을 바꾸어버리는 새로운 패러다임으로 보기는 어렵다는 것이다.

35-Stephen D. Krasner, “Compromising Westphalia,” *International Security*, 20(3) (1995).

36-스티븐 크래스너(Stephen Krasner)에 따르면, 국가들 사이에 존재하는 권력과 규범의 차이가 있다는 사실, 그리고 국가 간의 문제를 해결할 수 있는 정당한 규범과 권위적 메커니즘이 존재하지 않는다는 사실을 무시한 채 “인식론적 각본(cognitive script)” 또는 “조작된 허구(organized hypocrisy)”에 불과한 것이 바로 주권개념이다. Stephen D. Krasner, *Problematic Sovereignty* (New York: Columbia University Press, 2001), p. 42.

37-일관성을 유지해온 것처럼 보이는 웨스트팔리아의 주권원칙이 크게 위반 또는 변

통제할 필요도 없으며, 단지 선택적으로 영향력을 행사할 수 있는 분야에서 융통성 있게 대응하기 때문이다. 또한 어떤 경우에는 국가의 권력이 쇠퇴하는 것처럼 보이지만 다른 경우에는 그것이 충분히 회복될 수도 있다. 지난 수백 년 간의 웨스트팔리아체제에서와 마찬가지로 국가는 새로운 세계화의 도전 속에서도 자신의 생존을 위해 끊임없이 스스로를 변화시켜 가고 있는 것이다.

이처럼 세계화로 인하여 전통적인 국민국가의 기능과 역할이 “축소(shrunkен)”되면서 완전하게 새로운 거버넌스의 패러다임으로 옮겨갔다고 보기는 어렵다. 국가 하위단체 및 초국가적 단위체 등에 의해 국민국가의 권력과 권한이 상당 부분 분산되기는 했지만, 국가는 “물러난(rolled back)” 것이 결코 아니다.<sup>38</sup> 국가는 내부에서 여전히 국내사회를 통제하고 시장을 움직이면서 사회의 전반적인 영역을 활발하게 규제하고 있다. 대부분의 국가에서 정부는 여전히 경제활동에 세금을 부과하고 시장의 왜곡현상을 통제하며 기업의 비즈니스 활동에 막대한 영향을 미치고 있다. 정부는 또한 경제 및 사회활동의 혁신과 투자에 있어서 지도적 역할을 담당한다. 기업들의 해외활동이 대폭 확산된 오늘날에도 여전히 그들의 정체성은 국가 단위체에 그 기반을 두고 있다.<sup>39</sup> 세계화의 추세로 인하여 국가의 권한이 상당히 줄어들기는 했지만, 대외적으로 국가가 소멸되었다는 징후는 아직 찾기 어렵다. 또 많은 사람들은 세계화가 반드시 민족국가와 주권의 원리를 초월한다고 보기는 어렵지 않은가 하는 의문을 제기하고 있기도 하다.<sup>40</sup> 하지만 서구 복지국가 및 제3세계 발전국가들이 상대적으로 쇠퇴하고 있음에도 불

---

질된 사례로는 19세기의 식민지주의, 소국가들에 관련된 여러 조약, 유럽연합, 그리고 인권이라는 대의명분 하에 자행된 국가들 사이의 상호 내정간섭을 꼽을 수 있다. Daniel Philpott “Westphalia, Authority, and International Society,” *Political Studies*, 47(3) (1999), p. 578.

38-Alberta M. Sbragia, “Governance, the State, and the Market: What Is Going On?” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 2 (2000), p. 249.

39-William W. Keller and Louis W. Pauly, “Globalization at Bay,” *Current History*, Vol. 96, No. 613 (1997), pp. 370-373.

40-Edward S. Cohen, “Globalization and the Boundaries of the State: A Framework for Analyzing the Changing Practice of Sovereignty,” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 14, No. 1 (2001), p. 93.

구하고 근대국가는 여전히 스스로를 외부환경에 맞추어 변화시키면서 생존해가고 있다.

이렇게 본다면 우리는 국제정치가 여전히 “국가 간(inter-national)” 영역에 머물러 있다는 월츠(Kenneth N. Waltz)의 주장에 대해 반박하기 어렵다. 그의 표현대로, “전(全) 지구적 정치 또는 세계정치는 아직도 국가 중심의 정치를 대체하지 못하고 있다.”<sup>41</sup> 오히려 국가가 세계경제의 변화 즉, 세계화의 추세 속에서 어떻게 생존해왔는가를 이해하기 위해 그 변화능력을 주의 깊게 살펴볼 필요가 있다. 세계화라고 하는 경쟁적 체제 속에서 국가는 생존할 수도 있고 그렇지 못할 수도 있다. 한 가지 분명한 점은 국가가 스스로의 적응능력을 갖출 때에만 생존이 가능하다는 점이다. 세계화와 내부로부터의 분리요구라는 양면공격에 직면하여 국민국가는 스스로를 변화시키고 환경에 적응시키면서 생존해왔다.<sup>42</sup> 주권의 원리 역시 전통적인 폐쇄형의 웨스트팔리아 모델로부터 벗어나 세계화시대에 맞춘 새로운 개방형으로 변모하고 있다. 개방형 체제는 단위체들 간의 상호의존과 허술한 경계선, 그리고 국경을 손쉽게 넘나드는 초국가적 기구들을 그 특징으로 한다. 이러한 노력들을 통하여 국민국가는 끊임없이 스스로를 변화시키면서 내부 및 외부환경에 적응해왔던 것이다.<sup>43</sup>

결국 세계화의 추세 및 그로 인한 국민국가의 변화는 별개의 과정이 아니라 상호 연관된 중첩 현상으로서 이해해야 할 것이다. 오래 전에 카(E. H. Carr)가 이미 예측했듯이 통합과 분리라는 모순적인 힘의 대치관계 속에서 주권의 원리는 모호해지고 국민국가는 점차 변화하게 되었지만, 동시에 국가 역시 세계화의 추세가 가능하도록 하는데 일조해왔다고 볼 필요가 있다. 다시 말해 국민국가는 다층적 거버넌스를 특징으로 하는 전 지구적 네트워크 속에 내재된(embedded) 형태로 존재해 온 것이다.<sup>44</sup> 국가와 세계체제는

---

41-Waltz, “Globalization and Governance,” p. 696.

42-Graham Wilson, “In a State?” *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, Vol. 13, No. 2 (2000), p. 239.

43-Christopher K. Ansell and Steven Weber, “Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems,” *International Political Science Review*, Vol. 20, No. 1 (1999), pp. 73-83.

44-*Ibid.*, p. 89.

David Held and Anthony McGrew, “The End of the Old Order? Globalization

상호 연계 및 의존되어 있으며 서로를 변화시키고 재구성한다. 국가하부 단위체 및 초국가 단체와 같은 새로운 거버넌스의 등장은 이러한 관점에서 새롭게 이해할 필요가 있다.<sup>45</sup> 국민국가는 다양한 거버넌스 단위체들과의 관계를 지속적으로 재구성해왔으며, 국내 및 국제적 영역을 넘나들면서 “중재자(broker)”의 역할을 마다하지 않았다.<sup>46</sup>

네트워크 거버넌스는 이와 같은 국가의 위상을 그대로 반영한다. 비록 거버넌스라는 용어 자체가 국가기능과 권위의 분산을 전제로 자리 잡아왔지만, 지금까지 국가 또는 정부라는 핵심 행위자의 위상에 대해서는 심각한 논의가 그리 많지 않은 것이 사실이다. 네트워크 거버넌스의 논의에서는 무엇보다도 행위자들 사이의 관계, 즉 “노드(nodes)” 뿐 아니라 노드들 사이의 “링크(links)”가 중요하며, 특히 링크의 수로 측정되는 노드들의 집중도를 기준으로 하여 불균등 분포를 보이는 노드의 규모가 중요시된다. 다시 말해 네트워크 거버넌스에서는 다양한 행위자들이 공존한다는 사실 뿐만 아니라 그들 사이의 힘과 자원의 분포가 불균등하게 이루어지고 있다는 점을 중시한다는 것이다.

이러한 전제 하에 네트워크 거버넌스 이론은 국가의 역할에 대해 한층 더 나아간 논의를 전개한다. 위에서도 언급했듯이 근대 국민국가는 그 권위와 역할에 있어 분산된 형태로 나아가고 있지만, 그렇다고 해서 이것이 소멸되고 있다고 볼 수는 없다. 오히려 적극적인 관점에서 국가의 기능이 다변화되고, 특히 다양한 행위자들과의 관계 속에서 더욱 복잡한 형태로 재편성되고 있다는 점을 부각시킬 필요가 있다고 하겠다. 네트워크 거버넌스에서는 바로 국가라는 노드가 다른 비정부 행위자 노드에 비해 상대적으로 더 비중 있는 역할을 담당하고 있다고 본다. 국가와 정부는 분산형 거버넌스가 원활하게 작동하도록 책임 있는 조정기능을 수행하고 그로부터 전통적인 정당성과 민주주의의 원리가 유지될 수 있다. 또한 이러한 기능으로 인하여 대의

---

and the Prospects for World Order,” *Review of International Studies*, 24 (1998), p. 242.

45-David Held, “Regulating Globalization? The Reinvention of Politics.” *International Sociology*, Vol. 15, No. 2 (2000) 참고.

46-Ian Clark, “Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations,” *Review of International Studies*, 24 (1998), p. 497.

제적인 민주주의 논의가 여전히 빛을 잃지 않고 살아남을 수 있다. 거버넌스의 논의와 정부의 새로운 역할에 관한 논의는 이처럼 “네트워크 거버넌스” 이론 속에서 통합되면서 새로운 활력을 얻고 있다 하겠다.

## 2. 네트워크 거버넌스의 개념과 속성

네트워크 거버넌스는 기존의 조직 또는 시스템 내부에 고정적으로 존재하는 관료제적(bureaucratic) 구조에 대비하여 유기적(organic) 또는 비공식적(informal) 관계를 특징으로 하는 기구 사이의 조정(coordination)이라고 규정된다.<sup>47</sup> 네트워크 거버넌스의 개념은 원래 공공정책 분야에서 시작하여 비교정치 및 국제관계의 영역으로 전파된 까닭에 일반 조직의 구조적인 특징을 묘사하는데 주로 이용되었다. 이러한 맥락에서 네트워크 거버넌스는 선별된 행위자들이 공식적, 법적 구속에서 벗어나 사회적인 관계를 형성하고 이를 기반으로 상황에 맞추어 조정을 해나가는 개방형 관계를 일컫는다고 할 수 있다.<sup>48</sup> 지금까지 네트워크 거버넌스에 대한 많은 개념 규정이 있어왔지만 대체로 거래 및 관계의 상호작용 패턴, 그리고 독립적인 단위체들 사이의 자원의 흐름에 그 주안점이 맞추어져 온 것이 사실이다. 이러한 점은 몇 가지 측면에서 앞으로의 거버넌스 논의에 중요한 시사점을 던져준다.

우선 단순한 “거버넌스”에 대응하여 “네트워크 거버넌스”라는 표현을 사용하기 시작한 것은 이전의 거버넌스가 정부의 중앙집중형 메커니즘을 중심으로 효율성을 추구하려는 시스템을 넘어서기 위한, 소위 분산형 통치체제의 개념을 담고 있었다면, 네트워크 거버넌스는 분산형 시스템 이외에 다양한 비공식적 관계와 정책결정과정을 포함하면서 동시에 내부의 불균등한 권력관계를 전제로 하기 때문이다. 그럼으로써 네트워크 거버넌스의 개념은 조정과 협상이 일어나는 과정을 동적으로 인식하며, 외형적인 결과보

47-Candace Jones, William S. Hesterly, and Stephen P. Borgatti, “A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms,” *Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4 (1997), p. 913.

48-경영학이나 경제학에서는 대표적인 네트워크 거버넌스의 사례로서 영화산업을 꼽는다. 영화제작 및 배급과 관련된 다양한 업체들은 일정한 하도급 계약자들이 모여 만들어내는 엘리트형 네트워크이다. 1970년대부터 활성화되기 시작한 영화산업의 네트워크 거버넌스는 서로 간에 노동분화 및 규제장치를 통해 공동의 문제를 조정하면서 해결해나간다. *Ibid.*, p. 916.

다는 사태가 의도하지 않았던 방향으로 흘러갈 수 있는 개연성을 얼마만큼 내포하고 있는가에 대한 관심이 더 크다. 이런 맥락에서 존스(Jones) 등의 개념 정의는 네트워크 거버넌스의 특성을 가장 잘 대변하는 것이라고도 할 수 있다: “네트워크 거버넌스는 기업 및 공식 계약관계 내에서 관료제형 구조 대신 비공식적 사회시스템에 의해 조정이 이루어지는 거버넌스”라는 것이다.<sup>49</sup>

네트워크 거버넌스는 다양한 거버넌스 형태의 하나로서 나름대로의 특수한 속성을 지니고 있다. 표현 그대로라면 네트워크 거버넌스는 “네트워크를 통한(through) 거버넌스”를 의미한다. 이때 네트워크는 공공영역과 민간영역을 모두 포괄하며 경우에 따라서는 양자의 네트워크가 혼합되기도 한다. 네트워크 거버넌스에 관한 많은 논의들은 개별적으로 다양한 특성을 부각시키고 있지만 한 가지 점에 대해서는 일치하고 있다. 그것은 바로 거버넌스의 형태가 (개체중심적) 시장이나 (단일중심적) 위계질서가 아니라 복수의 중심을 갖는 네트워크 구조를 띤다는 점이다. 이러한 네트워크 거버넌스는 환경의 변화에 따라 자발적으로 생성되는, 즉 “자기조직적(self-organizing)” 속성을 지닌다. 이러한 거버넌스 구조는 정부의 통제에 대항하여 스스로의 정책을 추진하면서 환경에 적응해나간다. 또한 자원의 교환과 협상을 통해 신뢰를 구축하고 거버넌스에 참여하는 구성원들의 동의, 즉 정당성을 획득한다.<sup>50</sup>

네트워크 거버넌스는 다양한 분야에서, 그리고 다양한 의미로 사용되고 있지만 다음과 같은 점에서는 공통의 속성을 갖는다. 우선 네트워크는 단일 중심구조에서 벗어나 여러 중심을 지닌다. 이러한 네트워크는 상대적으로 자발적이면서 상호의존적인 행위자들을 연결한다. 따라서 과거와 같은 위계질서나 독재적인 지도력은 더 이상 중요한 의미를 갖지 않는다. 또한 네트워크 내에서는 “구조”보다도 “과정(process)”에 주안점을 주기 때문에 강압, 명령, 통제 대신에 협상, 조정, 조화, 협력, 동맹 등이 중요한 키워드가 된다. 또한 상황에 따라 특수한 형태의 위험 및 불확실성을 안고 있기 때문에 이를

---

49-*Ibid.*, p. 911.

50-R. A. W. Rhodes, “Governance and Public Administration,” Jon Perre. ed., *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2000), p. 61.

해결하기 위한 제도도 다르게 나타난다. 이러한 네트워크 거버넌스는 다른 거버넌스 논의와 마찬가지로 경험적 근거뿐 아니라 규범적인 측면도 아울러 가지고 있다.<sup>51</sup>

유럽의 정치체제에 대한 관심에서 출발한 비교정치 분야에서의 네트워크 거버넌스 논의는 기본적으로 전통적인 국가가 “분산된(segmented)” 형태로 다루어져야 한다는 점을 전제로 한다. 이처럼 분산된 형태의 거버넌스 속에서 국가는 위로부터의 통제와 관리가 아니라 다양한 행위자들을 조정하고 상호작용을 하도록 해주는 촉매(activator)의 기능을 담당한다. 유럽연합은 국가 행위자와 다양한 이익집단 및 민간기구들이 참여하여 특정한 가치를 구현할 수 있도록 한다는 점에서 네트워크 거버넌스의 전형적인 사례라고 할 수 있다.<sup>52</sup> 앞서서도 언급했듯이 네트워크 거버넌스 속에서는 전통적인 국가 또는 정부기구가 사라진 것이 아니라 다른 행위자들과의 복합적인 상호연계 속에서 조정과 협상의 주체라는 중요한 역할을 떠맡게 되는 것이다.

이처럼 네트워크 거버넌스는 다양한 영역에 걸쳐 나타나는 경험적 현상임과 동시에 기존의 단순한 거버넌스 유형화를 넘어서기 위한 규범적 개념화이기도 하다. 경험적으로는 무엇보다도 공공정책 분야에서 논의되어온 조직의 유형으로서 시장과 위계질서의 중간적인 형태를 일컫는다. 경제학이나 조직학, 행정학 분야에서 “시장(market)”이라 함은 합리적인 개인들이 이익과 손실을 계산하여 이익이 극대화되는 조건으로 거래에 참여하는 장소를 의미한다. 사실 이러한 개념은 상호작용을 통해 서로의 부를 증가시킬 수 있다는 서구 자유주의 전통을 대변한다. 하지만 이러한 “시장”의 개념이 국제정치에도 그대로 적용되기에는 곤란한 점이 있다. 우선 전제조건이 지나치게 단순하다. 국제정치에서의 행위자들은 합리성의 전제를 충족시키는데 있어 너무나도 미흡한 점이 많다. 합리성의 개념 자체가 경제학에서는

---

51-Kees Van Kersbergen and Frans van Waarden, “Governance as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy,” *European Journal of Political Research*, 43 (2004), pp. 151-152.

52-R. Eising and B. Kohler-Koch ed., *The Transformation of Governance in the European Union* (London: Routledge, 2000), p. 5.

지나치게 좁게 규정되고 있는 까닭에 주관적인 요소를 전혀 고려하지 못하고 있다. 또한 기존의 시장 개념은 행위자들 사이의 “힘의 불균형” 관계를 전혀 상정하지 못한다. 따라서 국제정치에서 벌어지는 비(非)시장적 상호작용을 제대로 설명하지 못한다. 분쟁과 갈등은 이러한 대표적인 사례이다. 그만큼 국제정치, 즉 국가의 외부에서는 “시장”의 논리가 더 이상 통용되지 못한 채 “무정부상태(anarchy)”와 “생존(survival)”의 논리가 우위에 서게 된다.

이러한 이유로 인하여 오랫동안 국제정치에서는 자유주의 시각보다 현실주의 시각이 압도적인 주류를 형성해왔다. 이 점은 국제정치에 “거버넌스”의 관념을 적용시키는데 있어서도 심각하게 고려해야 한다. 국제정치가 국내정치와 달리 법체계나 무력의 독점적 사용이라는 요소를 결여하고 있기 때문에 국가 이외의 단위체로 기능과 권한이 분산된다고 볼 수 있는 여지가 과연 얼마나 될 것인가 하는 의문이 제기될 수 있다. 이는 네트워크 거버넌스의 논의에서도 마찬가지이다. 권력과 역할 및 정당성 원천의 분산, 그리고 힘의 불균형이라는 요소들을 모두 담아내고 있는 네트워크 거버넌스 개념이 과연 비교정치나 국제정치에서 어느 정도 적실성 있게 원용될 수 있는지에 대해서는 신중한 논의가 필요하다. 여하튼 국내정치조직을 기반으로 형성된 거버넌스 또는 네트워크 거버넌스의 논의가 대외적인 관계로 확장되기 위해서는 국내정치와 국제정치의 차이, 시장과 위계질서와의 관계 등에 대한 논의가 더불어 동반되어야 한다.

거버넌스의 논의가 비록 통제와 위계질서를 강조하는 현실주의적 시각을 넘어서 새롭게 나타나는 협치(協治)의 요소를 반영하고 있다는 점에서 한층 더 자유주의적인 색채를 띠고 있다는 점은 분명하다. 하지만 단순한 “시장의 논리”가 아닌 조정과 협상이라는 일정한 구속적인 제도화를 동반한다는 점에서는 여전히 현실주의적 요소를 담고 있기도 하다. 네트워크 거버넌스에서 강조하는 힘의 불균형은 바로 이러한 요소의 기반이 된다. 네트워크상에서는 힘의 우위보다는 구성원들의 연결망을 먼저 장악하는 자가 전체 구조를 지배한다. 또한 이러한 연결망의 속성을 파악하고 그것을 이용하여 시스템 전체의 어젠다와 해결방안을 제시하는 자가 승리한다. 이러한 주도권을 행사하는 가장 대표적인 행위자는 바로 정부이며, 다양한 행위자들 사이에 적극적인 교섭과 상호작용이 일어날 수 있도록 다양한 제도적 장치

를 마련한다. 이러한 관점에서 보면 네트워크 거버넌스는 단순한 분산형 시스템이라고 볼 수 없다. 정부는 네트워크상의 중요한 행위자, 아마도 “동료집단 중의 일인자(primus inter pares)”로서의 기능을 충분히 수행할 수 있는 행위자인 것이다. 오늘날 활성화된 네트워크 거버넌스는 대부분 이와 같은 관계를 기반으로 한다.

네트워크 거버넌스가 경험적 개념을 넘어서 규범적 개념으로 자리 잡고 있다는 점 역시 중요한 시사점을 던져준다. 이는 지난 1세기 이상 인류가 겪어온 거버넌스의 위기와 변화과정의 역사를 그대로 반영한다. 19세기 자유주의는 전형적인 “시장” 우위의 시스템이었다. 대부분의 국가들은 안보 등 최소한의 기능만을 남겨둔 채 사회의 작동에 거의 개입하지 않았다. 하지만 이러한 시스템은 내부의 모순이 누적되면서 19세기 말의 제국주의와 20세기 초의 양차 세계대전, 그리고 대공황으로 나타나게 되었다. 자유주의는 “시장의 실패(market failure)”라는 쓰라린 결말을 맞게 되었다. 이때부터 케인즈주의(Keynesianism)를 기반으로 한 “큰 정부(big government)”의 현상이 세계 곳곳에서 나타나기 시작했다.<sup>53</sup> 이 중 러시아혁명을 시발점으로 하는 사회주의국가의 등장은 가장 극적인 드라마였다. 정부는 사회의 모든 기능을 장악하고 통제하면서 새로운 프로젝트를 적극적으로 추진하였다. 또 서구에서는 정부의 개입이 “복지국가(welfare state)”라는 새로운 유형의 국가를 만들어냈다. 제3세계에서는 정부 주도형의 경제발전이 대대적인 성과를 거두면서 “발전국가(developmental state)”의 유행을 만들어냈다.

하지만 정부의 개입을 보여주는 이러한 모든 추세들은 20세기 후반이 되면서 서서히 기울어져갔다. 서구의 복지국가 시스템은 1970년대에 들어와 유가파동과 스태그플레이션으로 말미암아 탄력을 잃고 무너지기 시작했다. 서구의 많은 선진국들은 이제 복지국가의 역할과 기능에 대대적인 손질을 가하고 있다. 1980년대 말부터 나타나기 시작한 사회주의권의 붕괴는 20세기 최대의 실패라고 일컬을 수 있을 만큼 처참한 결과를 가져왔다. 소련을 위시한 여러 사회주의 진영에서는 인간의 욕구를 제대로 충족시켜주지 못

53- 자유주의의 실패와 사회의 적극적인 요구를 반영한 정부의 개입현상에 대해서는 일찍이 칼 폴라니(Karl Polanyi)가 “거대한 전환(great transformation)”이라 명명한 바 있다. 폴라니의 진단 이후에도 세계 각국에서는 자유주의의 추세와 개입주의의 추세가 반복되어 교차하면서 거버넌스 양식의 주기적인 변동을 일으키게 된다.

한 채 성장의 동력을 상실하고 말았다. 이는 공산권의 몰락이라는 대서사시로 연결되었다. 1990년대에는 그동안 승승장구하던 발전국가 모형이 한계에 부딪힌 시기였다. 한국과 여러 동아시아 국가들은 더 이상 정부주도의 성장 다이내믹스를 유지하지 못한 채 여러 부작용에 시달려야만 했다. 이러한 제반 현상들은 “정부의 실패(government failure)”라는 타이틀로 이론화되었다.

거버넌스 개념의 등장은 이와 같은 역사적 궤적을 바탕으로 등장하였다. 특히 시장도 아니고 정부도 아닌, “제3의 방식”으로 제시된 이 제도는 시민과 비정부기구(NGOs)의 참여로 말미암아 한층 더 복잡한 양상을 띠게 되었다. 하지만 최근 들어와 참여형 거버넌스 역시 문제해결에 있어 만병통치약이 아니라는 인식이 강하게 형성되면서 “거버넌스의 실패(governance failure)”에 대한 논의가 활발하게 이루어지고 있다.<sup>54</sup> 네트워크 거버넌스는 이러한 거버넌스의 실패를 넘어서서 향후 사회의 문제해결을 위한 또 다른 대안으로서 제시된 “규범적” 모형이라고도 할 수 있다. 비록 현존하는 거버넌스 시스템 중에서 완전하게 네트워크 거버넌스의 모습을 띤 경우는 없다 할지라도 앞으로 이러한 방향으로 제도의 진화가 이루어져야 한다는 문제의식이 널리 퍼져있다. 따라서 시장과 정부, 그리고 단순형 거버넌스의 한계와 실패를 넘어서는 하나의 대안으로서 존재하는 것이 바로 네트워크 거버넌스라고 하겠다.

### 3. 네트워크 거버넌스의 이론적 배경

네트워크 거버넌스의 논의는 일반적인 거버넌스의 논의와 마찬가지로 경제학과 행정학, 정책학, 정치학 등 다양한 사회과학으로부터 연유한다. 이처럼 학제적인 뿌리를 지니고 있지만, 그 중에서도 네트워크 거버넌스 이론은 거래비용 경제학과 사회연결망 분석 등 몇 가지의 핵심적인 이론적 배경을 안고 있다. 이 이론들은 사회문제의 해결을 위한 조직의 구조가 왜 형성되고

---

54-Bob Jessop, “The Dynamics of Partnership and Governance Failure,” G. Stoker ed., *The New Politics of Local Governance in Britain*, (Oxford: Oxford University Press, 1999) 참고.

Stephen D Krasner, “Governance Failures and Alternatives to Sovereignty,” (Unpublished Manuscript, 2004) 참고.

또 어떻게 만들어져야 하는가에 관한 문제의식으로부터 출발한다. 이를 바탕으로 하여 사회적 선택이론에서 다루고 있는 공공재의 문제해결방법으로 까지 그 논의의 폭을 넓히고 있다. 아울러 최근에 들어와 자연과학으로부터 시작된 네트워크 이론 역시 거버넌스의 논의에 적극 도입되면서 앞으로 이 분야에서의 발전 가능성을 엿보이게 해주고 있다. 네트워크 이론에서는 그동안 단위체나 시스템 차원에서는 제대로 파악할 수 없었던 “관계”의 모습을 이해하는데 커다란 발견을 이루어왔다. 네트워크 거버넌스에 관한 논의들은 이와 같은 몇 가지의 이론적 배경을 갖는데, 다음에서는 이들 각각에 대해 개략적으로 살펴보기로 하겠다.

### 가. 거래비용 경제학과 사회연결망 분석

네트워크 거버넌스이론은 최근 제도주의 경제학의 근원이라 할 수 있는 거래비용 경제학에 뿌리를 두고 있다. 가격과 거래량에 대해서만 관심을 갖던 고전경제학의 입장에서는 단지 외부성(externalities)으로만 치부되던 정보취득·협상 등의 거래비용이 사회조직이나 기업이 결성되는 과정에서 중요한 영향을 미친다는 것이 거래비용 경제학의 주된 입장이다. 이러한 거래비용을 줄이기 위해 개별 행위자들은 조직을 결성하게 되고, 그 결과 외부비용을 줄일 수 있다는 것이다. 거래비용 경제학에서는 수평적 시장(markets)과 수직적 위계질서(hierarchy)라는 “관계중심의 계약관계(relational contracting)”가 대안의 거버넌스 구조가 될 수 있다고 본다. 또한 교환행위를 관리하기 위한 메커니즘으로서 거버넌스에 관심을 가지고 있는데 이것은 불확실성, 자산특정성, 반복이라는 세 가지의 조건으로부터 비롯된다. 이와 같이 경제적 조직이나 시스템의 형태가 제반 조건들이 어떻게 얽혀있는가에 따라 서로 다른 모습으로 나타난다고 보는 것이 거래비용 경제학의 주장이다.

불확실성은 거래환경을 불안정하고 예측불가능하게 만들기 때문에 경제조직이 어떻게 하면 이에 적응할 수 있도록 하는가라는 핵심적인 문제를 야기하고 동시에 불확실성의 해결은 거래환경의 안정화를 위한 선결조건이 된다. 불확실성으로 인해 많은 거래당사자들은 집단을 형성하여 거래의 확실성을 최대한 확보하고자 노력하게 된다. 시장 상황이 불확실해지면 기업

들은 대체로 분산화되는 성향을 보이는데, 기업은 내부의 조직을 여러 단위로 체로 분리하고 아웃소싱과 하도급계약을 통해 일을 처리하기도 한다. 이러한 추세를 일컬어 “분화(decoupling)”라고 부르는데 이는 불확실성에 대처하여 조직의 유연성을 증가시키기 위한 방법으로 영화, 패션, 음악, 하이테크, 건설산업 분야에서 자주 관찰할 수 있다. 국가 거버넌스의 경우에도 사안이 복잡해질수록 중앙집중적인 정부가 통합적으로 관리하기보다 전문 분야별로 재량권을 부여하여 해당 전문가들이 합당하다고 판단하는 방식으로 정책을 추진하곤 한다. 이처럼 불확실성과 복잡성에 대한 조직의 진화과정에서 나타난 현상 중의 하나가 바로 네트워크이다.

자산특정성(asset specificity)이란 특정한 행위자들 사이에 이루어지는 독특한 관계를 일컫는 말로서, 양자 사이에 속임수와 기회주의를 배제하고 맞춤형 거래를 하기 위한 조정의 필요성을 야기한다. 자산특정성은 투자나 거래가 특정한 형태로 지속되는 까닭에 부득이하게 발생할 수밖에 없고, 때문에 누가 거래의 당사자인가가 매우 중요하다. 특히 거래의 지속성 여부가 중요한 이슈가 된다. 한편 거래의 반복(frequency)은 맞춤형 거래에 있어 암묵지(tacit knowledge)를 전파하며 관계 또는 구조의 내재성(embeddedness)을 강화한다. 이는 거래관계가 비록 효율성을 추구하더라도 궁극적으로 사회의 요구로부터 벗어날 수 없으며, 또한 효율성의 수준도 그로부터 영향을 받을 수밖에 없음을 의미한다.<sup>55</sup>

자산특정성과 관련하여 맞춤형 거래는 당사자들 사이에 상호의존을 심화시키는 경향이 있다. 이러한 관계에서는 한쪽이 거래를 중단할 경우 다른 쪽은 쉽사리 대안의 당사자를 구할 수 없기 때문에 큰 피해를 입게 된다. 따라서 맞춤형 거래는 당사자들 사이의 조정(coordination)이 원만하게 이루어져야만 한다. 거버넌스의 자산특정성은 이처럼 조직이 상호 간의 협조와 근접성, 반복적인 거래를 달성할 수 있도록 함으로써 당사자들 사이에 정보가 효율적으로 공유되고 조정이 원만하게 이루어지도록 하는 조건이 되고 있다. 이러한 점에서 조직의 분화를 촉진시키는 불확실성과 달리 자산특정성은 조직의 통합과 협력을 조장하는데, 네트워크 거버넌스는 이와 같

---

55-Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism* (New York: The Free Press, 1985), pp. 52-61.

은 두 가지의 요구조건을 충족시키는데 적합한 해법 중의 하나로 꼽히고 있다.

이와 함께 거래당사자들이 얼마나 자주 거래를 하는가의 빈도(frequency) 역시 조직의 형태를 결정짓는데 중요한 영향을 미친다. 이것은 특히 사람들이 지닌 자산특정성에도 불구하고 끊임없이 시행착오를 반복함으로써 네트워크상에서 학습효과를 얻을 수 있도록 해준다. 예를 들어 네트워크상에 공존하는 다른 단위체들의 정체성에 대해서 인식할 수 있도록 해주기도 하고 당사자들 사이에 암묵지가 순조롭게 전파될 수 있도록 해준다. 이러한 속성은 그라노베티(Granovetter)가 구분하고 있는 “관계적 내재성(relational embeddedness)”과 “구조적 내재성(structural embeddedness)”을 포함하는 사회적 요구를 반영한다. 또한 거버넌스의 당사자들이 제공하는 서비스가 다양하고 복잡할 경우 상호의존은 심화될 수밖에 없으며, 시간적 압박이 강할수록 이러한 상호의존의 속성은 더욱 강해진다. 네트워크 거버넌스는 이처럼 복잡한 사안들이 얽혀 그 해결이 시간적으로 용이하지 않은 경우에 활용가치가 높다고 할 수 있다.<sup>56</sup>

이상에서 논의한 거래비용 경제학은 어디까지나 양자 간 관계(dyad)를 기반으로 한다. 예를 들어 판매자와 구매자 사이의 거래관계에서 파생되는 외부비용의 처리에 관한 이론이라 할 수 있다. 만약 이러한 양자 간 관계가 다자간 관계로 확대된다면 거래비용 경제학의 주장은 너무 복잡해져서 수리적 방법이나 논리로 설명하기 어렵게 된다. 이런 점을 고려하여 최근 사회학을 중심으로 하여 활발하게 이루어지고 있는 사회연결망 분석이 적극적으로 네트워크 거버넌스 이론에 도입되고 있다. 사회연결망 분석은 기본적으로 시스템 내의 구성원들 사이에 이루어지는 상호작용의 모습을 거시적으로 분석하는 기법이다. 사회의 영역 간 경계가 불명확해지고 중첩되는 부분이 늘어나면서 복잡성이 증가하고 있는 오늘날 상호관계의 연결성을 읽어내기란 쉬운 일이 아니다. 사회연결망 분석은 이러한 “네트워크”를 드러내주는 효율적인 분석도구로서 사회과학 전반에 걸쳐 많이 활용되고 있다.

사회연결망 분석에서는 무엇보다도 거시적으로 나타나는 현상을 이해하

---

<sup>56</sup>- Jones et al., “A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms,” pp. 918-923.

는데 있어 미시적인 단위체의 상호작용 행동규칙을 동원한다.<sup>57</sup> 경제사회학(economic sociology) 분야에서부터 본격적으로 도입되기 시작한 이러한 분석은 고전경제학의 한계를 넘어서 사회학적인 시각의 혼합과 미시-거시의 연계를 통한 현상의 심층적 이해를 추구하는 것이었다. 사회연결망 분석은 무엇보다도 시스템의 전체 구조와 개별 행위자들 사이에 어떤 연계를 통해 거시적 현상이 일어나는가에 초점을 맞추고 있다. 그럼으로써 “구조대(對) 행위자”라는 전통적인 사회과학 분석수준의 틀을 뛰어넘어 통합적인 프레임워크를 제시하고 있다. 분석수준만 놓고 보면 사회연결망 분석은 거시현상을 주된 대상으로 하기 때문에 구조이론의 일종이라고 볼 수도 있지만, 흥미롭게도 이러한 구조를 만들어내는 주체는 미시적인 행위자라는 점에서 기존의 구조이론들과 차이를 보인다. 결국 미시-거시의 연계를 이론화하고 있다는 점에서 사회연결망이론의 강점이 돋보인다 하겠다.

이렇게 보면 사회연결망 분석은 개인의 합리성과 선택이라는 고전 패러다임을 포괄하면서 동시에 그들 사이의 상호작용이 어떤 결과를 낳는가에 대한 거시적 연계성을 동시에 지니고 있다. 그럼으로써 구조가 개인에게 어떤 영향을 미치며 그러한 개인은 다시 구조에 어떤 영향을 미치는가의 과정을 보여준다. 사회연결망 이론에서 제시하고 있는 다양한 패러미터와 측정기법, 모델링기법들은 이러한 미시-거시의 연계 프레임워크를 구성한다. 최근 퍼트남(Robert Putnam)에 의해 활발하게 논의되고 있는 “사회자본(social capital)”의 논의도 이러한 미시-거시의 연계 프레임워크를 활용할 경우 쉽게 설명할 수 있다.<sup>58</sup> 개인 차원에서의 행위가 사회 전체에 미치는 영향, 그리고 사회로부터 개인에게 미치는 피드백 효과 등을 이론화하는데 이러한 프레임워크가 큰 도움을 주기 때문이다. 네트워크 거버넌스의 논의 역시 다양한 행위자들의 상호작용과 그것이 전체 시스템의 변화에 어떤 영향을 미치는가를 분석하는데 유용한 개념 및 분석도구들을 제공해줄

57-Nitin Nohria and Robert G. Eccles ed., *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action* (Boston: Harvard University Press, 1992); Stanley Wasserman and Katherine Faust, *Social Network Analysis: Methods and Applications* (Cambridge: Cambridge University Press, 1994).

58-Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community* (New York: Simon & Schuster, 2000) 참고.

수 있다. 링크, 허브, 연결망, 불균등 분포, 중심성, 분산도 등이 대표적인 개념으로서 사회연결망 분석에서 자주 언급되는 것들이다.

## 나. 네트워크 이론

네트워크 거버넌스이론은 1990년대 초반부터 활발하게 이루어졌지만 상대적으로 뒤늦게 등장한 네트워크이론의 영향을 받고 있다. 네트워크 이론은 비단 사회조직이나 경제 뿐만 아니라 자연현상에서부터 비롯된 것으로, 시스템의 구조적 특징을 단위체들의 “관계”에서 찾으려는 이론으로서, 연구대상을 하나의 복잡한 시스템 또는 연결망으로 인식한다. 여기에서 연결망은 시스템 내부의 여러 단위체, 즉 노드들이 서로 연결되어 있는 모습까지 담아내는 개념이다. 네트워크 이론은 노드(nodes), 즉 단위체 보다는 그들 간의 연계성(links)에 더 초점을 둔다는 점에서 다른 이론들과 차이를 지닌다. 시스템 내의 행위자가 어떤 형태를 띤 간에 그들 간의 상호 연계성이 구조적인 패턴에 어떤 영향을 미치는가가 네트워크 이론의 주요 연구대상이다. 따라서 네트워크 이론은 네트워크상에서 행위자들과 그들 간의 동적 관계, 그리고 그러한 관계에 기초한 구조적 패턴들을 밝히고자 한다.<sup>59</sup>

기술적으로 규정하자면 네트워크는 서로 연결되어 있는 노드들의 집합체이다. 네트워크 시스템의 구조에 대한 논의는 오랫동안 있어왔지만, 오늘날 정보통신기술의 발달은 이러한 논의를 더욱 가속화시켜왔다. 이는 사회가 더욱 촘촘한 네트워크로 바뀌어가고 있기 때문이다. 네트워크는 그 구조상 몇 가지 특징을 지니고 있는데, 단일 명령센터 없이도 동시적인 행동이 일어난다는 점에서 분산형이고 개개 단위체의 행동을 중앙에서 구상하거나 통제하지 않는다는 점에서 탈집중형이다. 또한 단위체들끼리 상호 협력할 경우 이익이 존재한다는 점에서 협력유발형이고, 환경에 잘 적응할 경우 물리적인 재생산이 가능하다는 점에서 적응형이다. 이러한 속성들은 네트워크 시스템이 전통적인 당구공 형태의 시스템과 구분될 수 있도록 해준다(Kelly 1994). 따라서 사회와 국가들의 연계가 더욱 밀도있는 네트워크 형태로 바

---

59-Peter Dicken, Philip F. Kelly, Kris Olds, and Henry Wai-Chung Yeung, “Chains and Networks, Territories and Scales: Towards a Relational Framework for Analyzing Global Economy,” *Global Networks*, Vol. 1, No. 2 (2001), p. 89.

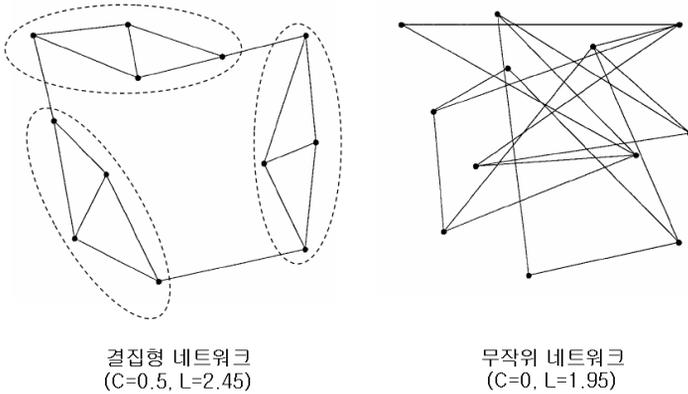
꾸면서 이들이 서로의 관계 속에서 적응력을 기르고 공진화할 수 있는 기회를 높여주고 있다. 이와 더불어 네트워크 형태의 조직은 단위체들 사이에 협력과 조정을 더욱 복잡하고 어렵게 만들며 예측하지 못한 결과를 낳기도 한다.<sup>60</sup>

네트워크는 어떤 모양일까? 상식적으로 그럴 수 있는 다양한 네트워크 모양은 기술적인 지표에 따라 여러 가지 유형으로 분류할 수 있다. 네트워크 이론에서는 노드 사이의 평균 거리(average path length;  $L$ ), 결집계수(clustering coefficient;  $C$ ), 그리고 임의의 두 노드가  $k$ 개의 링크를 점유할 확률( $P(k)$ ) 등 패러미터 값의 분포에 따라 네트워크의 형태를 구분한다. 아래의 그림과 같이 인접한 노드들과의 링크가 균일하게 분포된 격자(lattice)형 네트워크를 균등연결 네트워크라고 부른다. 점선으로 묶여진 지역집단 내에서는 구성원들이 서로 뭉치는 클러스터 현상이 나타나기 때문에 이를 '결집형 네트워크'라고도 한다. 네트워크사이의 노드들이 다른 모든 노드들과 연결된 전방위(all-channel) 네트워크 역시 결집형 네트워크의 한 유형이다. 이러한 네트워크에서는 결집계수의 값이 1에 근접하면서 매우 높게 나타난다. 반면 그림 왼쪽의 네트워크 모형에서는 결집계수가 0.5을 보이는데, 클러스터 현상이 심화될수록 이 값은 1에 가까워진다. 이러한 결집형 네트워크는 한 노드에서 임의의 다른 노드로 이동할 경우 평균거리가 상당히 먼데, 이는 시스템 전체가 결집형으로 구성되어 있기 때문에 자연스럽게 나타나는 현상이라고 할 수 있다.

---

<sup>60</sup>-Manuel Castells, *The Rise of the Network Society* (Oxford: Blackwell Publishers, 2000).

<그림 IV-1> 결집형·무작위 네트워크



출처: Frommer and Pundoor, “Small-Worlds: A Review of Recent Books,” *Networks*, Vol. 48, No. 4 (2003), p. 175.

한편 그림 속의 오른쪽 네트워크 모형은 결집도가 매우 낮고 노드들 사이의 평균 이동거리가 단축된 형태인데, 이를 무작위 네트워크(random network)라고 부른다. 앞에서 언급한 결집형 네트워크와 비교해볼 때 무작위 네트워크는 클러스터 현상이 나타나지 않는 대신 노드들 사이의 거리는 1.95로 대폭 단축되어 있음을 알 수 있다.<sup>61</sup> 이와 같은 결집형 네트워크와 무작위 네트워크는 이론상으로만 존재하는 극단적인 형태의 네트워크로서 최근에 들어와서야 그 속성들이 체계적으로 밝혀지기 시작했다. 현실 세계에 존재하는 많은 네트워크 구조들은 이러한 극단적 유형 중간에 위치하며, 패러미터 값에 따라 그 속성과 모습을 달리 한다. 이처럼 네트워크 이론의 기본개념과 특성에 관한 체계적인 연구는 복잡한 사회 현상을 이해하는 데에도 큰 도움을 줄 수 있는데, 결집형 네트워크의 경우 사회구조적인 질서를, 그리고 무작위 네트워크의 경우 완전한 무질서 상태를 가리키는 비유로도 자주 언급되고 있다.

<sup>61</sup> 노드들 사이의 거리는 한 노드에서 다른 노드로 이동할 경우 몇 개의 노드를 거쳐야 하는가에 의해서 결정된다. 한 노드에서 다른 모든 노드로 이동할 경우의 이동 거리를 시스템 전체 차원에서 평균값을 계산하면 평균 이동거리(L) 값이 계산된다. <그림 IV-1>에서는 매우 단순한 형태의 네트워크를 보여주고 있지만, 노드의 수가 증가함에 따라 평균 이동거리 역시 증가할 것이다.

네트워크의 속성과 관련하여 지금까지 발견된 가장 놀라운 사실은 우리가 흔히 생각했던 것보다 네트워크의 구조가 그리 깊지 않다는 점이다.<sup>62</sup> 이는 우리가 세상을 네트워크 틀로써 이해할 경우 이전에 상상했던 것보다 노드들 사이의 관계가 그리 깊지도 않고 또 멀지도 않다는 것을 말해준다. 전통적으로 세계가 너무 넓고 복잡해서 모든 측면들을 다 다룰 수는 없을 것이라는 선입견을 가진 사람들에게 이러한 발견은 매우 놀라운 것이었다. 이러한 특징을 갖는 네트워크를 “좁은 세상(small-world) 네트워크”라고 부르기 시작했는데, 이것은 전통적인 당구공 모델에서는 복잡하게만 보이던 네트워크 세계가 반드시 그렇지 않을 수도 있음을 말해준다.<sup>63</sup> 세상에 사람들이 매우 많기 때문에 그들 간의 연계가 대단히 복잡할 것이라는 선입견과는 달리 세상은 아주 짧은 거리를 이동해서 맞닿을 수 있는 것임이 밝혀진 것이다. 이처럼 네트워크 이론들을 도입할 경우 우리는 기존의 이론틀로는 볼 수 없었던 새로운 차원의 구조적 특징들을 찾아낼 수 있다. 거버넌스의 논의에서도 분산된 행위자들 사이의 관계가 주목을 받았지만, 이러한 네트워크의 새로운 속성에 대해서는 지금까지 알려진 것이 별로 없었다. 네트워크이론의 발전과 함께 이러한 특이 속성들이 네트워크 거버넌스 내에서 어떻게 발현되는지, 그리고 거버넌스 방식에서 이러한 속성을 어떻게 적용할 수 있는지에 대한 향후의 논의가 기대되고 있다.

한편 좁은 세상 네트워크를 비롯한 새로운 발견들은 ‘클러스터(clustering)’

62. 밀그램(Stanley Milgram)에 의해 ‘6단계의 분리(six degrees of segregation)’라는 이름이 붙여진 한 실험에서는 네브래스카에 거주하는 몇 사람으로 하여금 보스턴의 특정한 인물에게 편지를 인편으로 전달하게 하였다. 이 실험에서 평균적으로 6단계를 거치면 목적지에 도달한다는 사실이 밝혀졌다. Stanley Milgram, “The Small World Problem,” *Psychology Today* 2, (1967).

63. 좁은 세상 네트워크 모형은 1960년대 초반 헝가리의 수학자인 에르되스(Paul Erdős)와 레니(Alfréd Rényi)의 무작위 네트워크 연구에서 비롯된 것이었다. 이 수학자들은 두 노드가 직접 연결되어 있을 경우 그 거리가 1이라고 보고, 무작위 네트워크에서 나타나는 속성은 어떠한가를 분석하였다. 그들이 발견한 바에 따르면, 네트워크상에 N개의 노드가 있을 때 무작위로 검출한 두 노드 사이의 거리는  $\log N$ 에 비례한다. 노드의 수에 비해 거리는 상대적으로 작은 수로 표현된다. 10억개의 노드를 가진 네트워크상에서 임의의 두 노드는 평균적으로 9단계의 거리를 나타내는 것으로 알려지고 있다. Albert-Laszlo Barabasi, and Reka Albert, “Statistical mechanics of complex networks,” *Reviews of Modern Physics* Vol. 74, No. 47 (2002) pp. 18-24. 10억명 중 임의로 두 명을 선정하여 연결할 경우 그들 사이에 평균적으로 9단계만 거치면 가능하다는 의미이다.

라는 네트워크의 속성을 강조한다. 이는 네트워크 내에서 ‘허브(hubs)’라 불리는 핵심 행위자를 중심으로 하여 연결망이 집중되는 성향을 일컫는다. 좁은 세상 네트워크는 이와 같이 원자화된 개인들이 아닌 클러스터화된 ‘집단’들을 중심으로 작동되고 있다. 이러한 현상은 사회과학에서도 유용하게 적용될 수 있는데, 예를 들어 거버넌스 시스템 내에서 어떤 방식으로 집단들의 이합집산이 일어나는지에 대해 이 이론들의 도움을 받을 수 있을 것이다. 특히 집단들의 형성과 붕괴가 복잡하고 빠르게 일어나는 경우 전통적인 방식으로는 설명할 수 없는 다이내믹스를 네트워크상의 클러스터 관계로 해석할 수 있다. 다음의 그림은 좁은 세상 네트워크의 추상적인 모습을 원형으로 표시하여 다른 네트워크와 비교하고 있다.

<그림 IV-2> 좁은 세상 네트워크

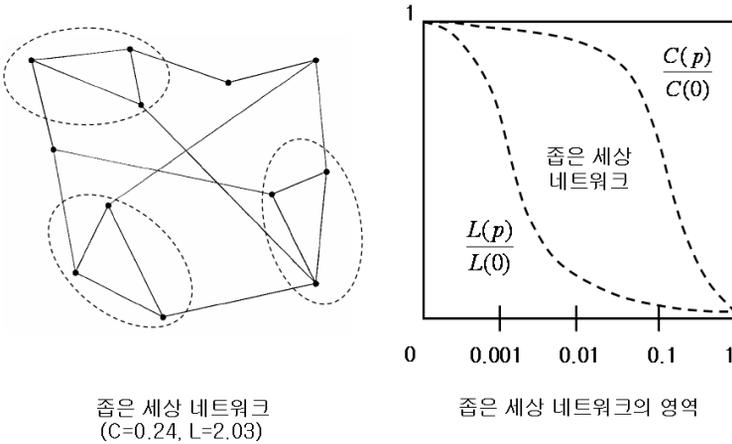


출처: Watts and Strogatz, “Collective Dynamics of ‘Small-World’ Networks,” *Nature* 393. (1998), p. 441.

네트워크상에서 일어나는 클러스터 현상은 와츠(Watts)와 스트로게츠(Strogatz)에 의해 수학적으로 체계화되었는데, 그들은 적은 수의 연결점이나 허브만으로도 네트워크 내 노드들 간의 거리가 상당히 단축될 수 있음을 보여주었다. 위의 그림에서 왼쪽 모형은 결집형 네트워크인데, 20개의 노드가 각각 주변 4개의 이웃 노드와 가지런하게 연결된 모습을 보여준다. 이 네트워크에서는 임의성의 확률이 제로이다. 오른쪽의 모형은 정반대의 무작위 네트워크를 나타내는데, 각각의 노드들은 다른 노드들과 무작위로 연결되어 있어서 임의성의 확률이 1이다. 자연이나 사회 속에서 나타나는 대부분의 네트워크 유형은 이들 양 극단의 가운데에 위치한다. 이처럼 가운데

에 위치한 이러한 유형의 네트워크는 결집형 네트워크처럼 고도의 클러스터 현상을 보이면서 동시에 무작위 네트워크처럼 노드 간 거리가 짧다는 특징을 보인다. 임의성의 확률이 0과 1 사이에 놓여 있는 이러한 중간형 네트워크를 ‘좁은 세상 네트워크’라고 부른다.<sup>64</sup>

<그림 IV-3> 좁은 세상 네트워크와 그 영역



좁은 세상 네트워크  
( $C=0.24, L=2.03$ )

좁은 세상 네트워크의 영역

출처: Frommer and Pundoor, “Small-Worlds: A Review of Recent Books,” p. 176;  
Wang and Chen, “Complex Networks: Small-World, Scale-Free and Beyond,” *IEEE Circuits and Systems Magazine* Vol. 3, No. 1 (2003), p. 13

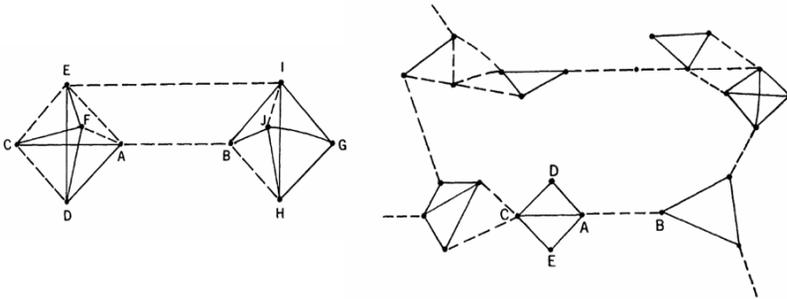
위의 그림에서 왼쪽 모형은 좁은 세상 네트워크를 묘사하고 있다. 여기에서는 결집형 네트워크처럼 클러스터 현상(점선 부분)이 나타나면서 동시에 클러스터 사이에 임의의 연결선들이 그어짐으로써 노드들 사이의 평균거리(L)가 2.03으로 단축되어 있다. 즉 지역적 집단화의 패턴이 그대로 유지되면서 동시에 시스템 차원에서 노드들 사이의 관계는 매우 가까워지고 있는데, 이는 새롭게 추가된 몇 개의 링크로 인해 가능해진 것이다. 수학적으로 보면 결집계수가 크게 변하지 않는 상황에서 노드들 사이의 평균거리가 급속하게 줄어들고 있는데, 이러한 관념을 다른 유형의 네트워크들과 대비하여 한눈에 볼 수 있도록 표현한 것이 오른쪽 도형이다. 여기에서는 왼쪽 극단에 결집형 네트워크가, 그리고 오른쪽 극단에 무작위 네트워크가 위치하고 있

64-Watts and Strogatz, “Collective Dynamics of ‘Small-World’ Networks.” 참고.

으며 그 사이에 패러미터 값의 변화에 따라 두 점선으로 표시된 좁은 세상 네트워크가 놓여 있음을 볼 수 있다.

좁은 세상 네트워크의 특성은 임의로 추가된 링크, 즉 변방의 연결고리에 대한 관심으로부터 발견된 것이었다. 클러스터 사이의 연계성을 강조하는 이러한 연결고리의 관념은 그라노베티(Mark Granovetter)에 의해 체계적으로 이론화되었는데, 그는 이러한 연계를 “약한 고리(weak ties)”라고 불렀다. 일상생활에서 나타나는 네트워크의 구조를 연구하던 그는 많은 사람들이 정작 중요한 정보를 얻을 때에는 친밀한 집단을 상징하는 ‘강한 고리(strong ties)’보다는 오히려 약한 고리에 더 의존하는 성향이 있음을 발견했는데, 이는 약한 고리가 분리된 집단 또는 클러스터 사이에서 연결점(bridge)의 역할을 하기 때문이라고 보았다.<sup>65</sup> 아래의 그림은 이러한 약한 고리들의 사례를 보여주고 있는데, 두 네트워크 모두에서 실선으로 표시되는 강한 고리에 비해 점선으로 표시되는 약한 고리는 비록 클러스터 내부에서는 변방에 위치하지만 집단 사이의 다리 역할을 수행함으로써 매우 중요하게 간주된다.

<그림 IV-4> 약한 고리



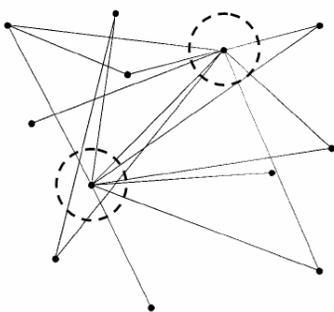
출처: Mark Granovetter, “The Strength of Weak Ties,” *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6 (1973), p. 1365.

네트워크 이론이 네트워크 거버넌스의 논의에 도움을 주는 또 하나의 발견으로 “척도 없는 네트워크(scale-free network)”를 들 수 있다. 이것은 네

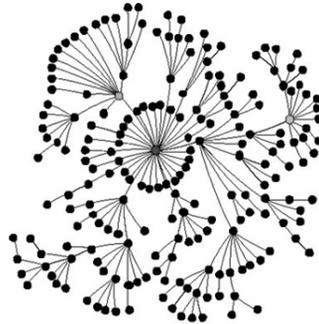
<sup>65</sup> Mark Granovetter, “The Strength of Weak Ties,” *American Journal of Sociology*, Vol. 78, No. 6 (1973) 참고.

트위크상의 링크가 특정한 노드에 불균등하게 분포되어 있으며, 그 패턴은 축척법칙(scaling law) 또는 멱(冪)법칙(power law)이라 하는 수학적 모형으로 나타나는 현상을 일컫는다. 말하자면 개별 노드에 연결된 링크의 수를 살펴볼 경우, 링크가 아주 많이 연결된 노드의 수는 매우 적고 보통 규모의 노드는 적당량 존재하며 링크의 수가 빈약한 노드는 상당히 많이 존재한다는 것을 의미한다. 이러한 속성을 가리켜 “척도 없는(scale-free)” 것이라 하는데, 이는 주어진 현상이 특정한 규모나 척도에 국한되지 않고 보편적으로 나타남을 의미한다. 무작위 네트워크의 경우 링크 수에 따른 노드의 빈도가 표준분포를 따르며 대부분의 노드들이 균등한 링크수를 지니고 있음을 감안할 때 몇몇 네트워크상에서 나타나는 축척법칙은 매우 특이한 현상이라 할 수 있다. 특히 무작위 네트워크에 비해 척도 없는 네트워크는 불균형이라는 면에서 “비민주적”이다. 매우 적은 수의 대규모 허브들이 대부분의 링크를 유인함으로써 전체 시스템을 압도하기 때문이다. 아래 그림의 왼쪽 모형은 척도 없는 네트워크를 보여주고 있는데, 점선으로 표시된 일부 노드들에서 링크의 집중도가 눈에 띄게 높은 것을 알 수 있다. 오른쪽 모형은 복잡한 형태의 척도 없는 네트워크로서 링크가 허브, 중간허브, 변방의 노드에 걸쳐 불균등하게 분포되어 있음을 알 수 있다.

<그림 IV-5> 척도 없는 네트워크



척도 없는 네트워크  
( $C=0.39, L=1.88$ )



척도 없는 네트워크  
(복잡형)

출처: Frommer and Pundoor, “Small-Worlds: A Review of Recent Books,” p. 179;  
Strogatz, “Exploring Complex Networks,” p. 271.

척도 없는 네트워크와 축척법칙의 발견은 허브의 역할을 중요시하지 않던 무작위 네트워크 이론 및 좁은 세상 네트워크 이론 등 기존의 이론들에 큰 영향을 미쳤다. 척도 없는 네트워크에 존재하는 허브들은 그 규모와 역할에 있어서 불균등한 속성을 지니며, 앞으로 우리 주변의 네트워크에 대해 올바르게 이해하기 위해서는 그 전반적인 분포에 대한 연구가 동반되어야 할 것이다. 척도 없는 네트워크는 단위체 중심의 시각에서 벗어나 링크를 중심으로 시스템을 바라볼 경우 나타나는 구조적 특징이다. 불균등 현상이 네트워크 구조에서도 자주 관찰된다는 점은 매우 흥미로운데, 특히 기존의 이론 틀로는 측정하기 힘든 단위체들 사이의 링크가 어떻게 분포되어 있는가에 따라 시스템의 거시적인 속성이 결정된다는 사실은 거버넌스의 논의에서도 유용하게 접목될 수 있다. 척도가 없다는 것은 곧 우리가 관심을 갖는 현상이 특정한 규모에 국한되지 않고 크건 작건 전 범위(척도)에 걸쳐서 언제든지 발생할 수 있음을 함축하기 때문이다. 다양한 행위자들이 서로 간에 연계를 맺으면서 동적 메커니즘을 구성하는 네트워크 거버넌스상에서 이러한 패턴이 나타난다면 거버넌스의 민주적 속성에 대해 다시 한 번 검토해야 할 시점이라고 판단해도 무방할 것이다.

#### 4. 네트워크 거버넌스의 기능과 구조적 내재성

네트워크 거버넌스는 실제 작동하는 과정에서 전략적으로 상호작용 행위자의 수를 제약하는 경우가 많다. 그럼으로써 조정비용을 줄이고 거래당사자의 동기와 조정능력을 배양한다. 거래활동의 범위를 제약할 경우 내부 사회화의 과정이 빠르게 일어나면서 상대방에 대해 더 많이 알게될뿐 아니라 의사소통의 프로토콜과 협력절차를 발전시키는데 큰 도움을 얻게 된다. 이와 더불어 모니터링비용과 거래비용을 줄이고 서로 간의 정체성을 확립함으로써 ‘강한 유대(strong ties)’의 형성에 기여한다. 그 결과 기회주의(opportunism)의 가능성을 줄이면서 ‘죄수의 딜레마’ 상황에서도 협력의 동기가 자생적으로 일어나게 해준다. 하지만 지나친 제약은 역효과를 낼 수도 있기 때문에 적절한 수준의 제약이 이루어지도록 주의할 필요가 있다.

또한 네트워크 거버넌스는 기능적인 면에서 볼 때 “거시문화(macro-culture)”의 활성화에도 기여한다. 거시문화는 시스템 내부에 신념과 가치

가 널리 공유되어 있는 경우를 일컫는다. 시스템 내부의 역할과 관계, 관습은 바로 이러한 거시문화에 의해 규정된다. 구성원들 사이의 직·간접적 관계망으로부터 기원하는 거시문화는 구성원들 사이의 기대를 수렴하고 독특한 규범을 생성함으로써 조정비용을 줄일 수 있도록 해준다. 네트워크 거버넌스의 프레임워크가 조직이나 사회에 적용될 때마다 이러한 네트워크 논리, 즉 거시문화의 요소도 항상 동반되는데, 이때 문화적 특성을 어떤 방향으로 규정짓는가가 향후 이러한 거버넌스의 성패에 중요한 영향을 미친다. 이러한 거시문화는 네트워크상에서 형성되고 변형되기 때문에 구상과 실천, 관리가 쉽지 않지만 초기의 설정방향이 오랫동안 영향을 미치는 경우가 많기 때문에 조직이나 사회가 네트워크 관계를 지향할 경우에는 거시문화의 내용과 구성에 신경을 써야만 한다.<sup>66</sup>

네트워크 거버넌스 상에서 집단의 규범과 가치를 위반하고 목표를 벗어난 행위자에게 제재를 가하는 경우를 일컫는다. 이를 위해서는 '메타규범(metanorm)'이 필요한데, 이것은 위반자를 제재하지 않는 사람을 제재하게끔 만드는 규범이다. 다양한 분야에서 수많은 행위자들이 서로 상호작용을 하는 경우 서로 간에 합의된 규범을 위반하는 자에게 일정한 수준의 징계와 처벌은 불가피하다. 이는 징벌을 통한 배상이나 보복에 초점을 맞추기보다 조직 전체의 기능을 유지하기 위한 보정(補整)작용으로서의 성격이 강하다. 특히 수많은 규범들을 일관성 있게 관리하기 위해서는 그 상위규범인 "메타규범"을 설정하고 철저하게 집행해야 할 필요가 있다.<sup>67</sup> 메타규범은 규범 위반자보다는 규범 위반자를 처벌하지 않는 자를 처벌하는 규범이다. 그러므로써 어떤 규범이건 간에 반드시 준수해야만 한다는 강제적인 부담을 지게 만든다. 네트워크 거버넌스와 같이 복잡한 상호작용이 동시다발적으로 일어나는 구조 속에서 이와 같은 메타규범은 중요한 역할을 담당하고 있다. 이와 더불어 상호 작용하는 당사자들 사이에 서로의 성격과 기술, 책임감 등의 속성을 평가함으로써 거래의 불확실성을 줄이고 맞춤형 거래가 가능하게 만들 수 있는데, 이러한 요소는 '위신(reputation)'과 밀접한 연관이 있

66-Jones et al., "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms," pp. 927-933.

67-Robert Axelrod, "An Evolutionary Approach to Norms," *American Political Science Review*, Vol. 80, No. 4 (1986), pp. 1100-1102.

다. 이러한 요소를 도입하기 위해서는 우선 상대방에 대한 정보가 필요하며 이를 바탕으로 하여 상호작용의 불확실성을 줄일 수 있다. 이처럼 메타규범을 통해 협력관계로부터 이탈하려는 성향을 제약하고 위신을 고양시켜 협력을 촉구하는 방식으로 긍정적 상호작용을 더욱 원활하게 만들 수 있다.

한편 네트워크 거버넌스는 불확실성, 자산특정성, 복잡성, 빈번한 거래 반복 등의 조건에 따라 ‘구조적 내재성(structural embeddedness)’을 동반한다. 양자 간의 관계를 결정짓는 내재성을 ‘관계적 내재성’이라고 한다면, 제3자의 존재를 전제로 하는 포괄적인 구조를 ‘구조적 내재성’이라고 부른다. 이러한 구조적 내재성은 네트워크 내의 행위자들이 얼마나 상호작용을 하는지를 잘 보여준다. 네트워크 거버넌스 내에서는 ‘분화(decoupling)’의 현상으로 인하여 구성원들의 관계가 변동하는 경우가 자주 생기는데, 이때 구성원들은 집단 간에 다양한 정보와 규범, 공통의 이해를 서로 공유하게 된다. 이처럼 네트워크 내에서 일어나는 사회적 조정 메커니즘은 가치와 정보, 규범을 전파함으로써 ‘조정(coordination)’을 활성화시키는데 기여한다. 네트워크 거버넌스는 구조적 내재성을 이용하여 다양한 맞춤형 상호관계가 원만하게 이루어질 수 있도록 정보를 제공하는 하나의 개방형 커뮤니케이션 메커니즘인 것이다. 구조적 내재성은 정보의 확산을 통해 앞에서도 언급한 “거시문화”가 정착할 수 있는 여건을 조성한다. 거시문화는 공동의 가치, 규범, 신념체계 등이 구성원들 사이에 또는 집단 사이에 공유되도록 함으로써 거버넌스가 복잡한 상황에 유연하게 대처할 수 있도록 한다.

최근에는 네트워크 이론이 비약적으로 발전하면서 네트워크 거버넌스의 자기조직적(self-organizing) 속성에 대한 논의도 활발해지고 있다. 특히 ‘좁은 세상 네트워크’와 ‘척도 없는 네트워크’의 발견으로 말미암아 네트워크가 지닌 ‘클러스터 지향성’과 ‘불균등 분포’의 성향에 대한 관심이 높아지고 있다. 사회가 점점 복잡해질수록, 네트워크의 밀도가 더해갈수록 이러한 특징적인 현상들이 불가피해질 것으로 전망되기 때문이다. 제도이론에서 논의되고 있는 다중심적(polycentric) 시스템의 가능성도 바로 이러한 학문적 성과를 반영하고 있다.<sup>68</sup> 자발적 협력체제이론에서 다루고 있는 복잡한

---

<sup>68</sup>-Elinor Ostrom, “Coping with Tragedies of the Commons,” *Annual Review of Political Science* 2 (1999), p. 528.

다층 거버넌스의 구조도 전형적인 네트워크라고 할 수 있는데, 여기에는 한 층위나 한 영역의 거버넌스가 실패해도 중첩된 부분들을 통해 다른 층위나 다른 영역의 거버넌스가 작동할 수 있다는 강점이 있다. 이러한 맥락에서 네트워크 거버넌스에 관한 논의들은 현재에도 지속적으로 작동하고 있는, 즉 네트워크를 통한 거버넌스에 대한 경험적 관찰뿐 아니라 굿거버넌스의 형태에 관한 규범적 논의도 아울러 포함하고 있다 하겠다.

## 5. 네트워크 거버넌스의 한계와 의미

네트워크 거버넌스는 그 실천에 있어 전통적인 대의민주주의로부터 협상과 조화를 추구하는 숙의민주주의(deliberative democracy)를 구현하는데 기여해왔다. 그런 만큼 네트워크 거버넌스는 과거의 대의민주주의에 비해 자유와 책임(accountability)을 얼마나 지탱할 수 있는가가 중요한 과제로 떠오르고 있다. 그동안 대의민주주의 체제 하에서는 공동의 사안이 발생할 때마다 이해관계가 침해하게 걸린 시민들과 이익집단들이 직접 참여하는 것이 정책결정 및 그 관리의 주체가 되곤 했다. 물론 이러한 구조는 참여하지 못하는 계층이나 집단의 이익을 제대로 보장해줄지 못하는 문제를 낳기도 했다. 하지만 네트워크 거버넌스는 이러한 점에서 기존의 대의민주주의와는 다른 방식으로 작동한다.<sup>69</sup> 네트워크 이론에서도 드러났듯이 이 구조는 상황에 따라 예기치 않은 방식으로 심한 불균형이 나타날 수 있다. 특정한 노드, 즉 권력분포를 장악하는 “허브”들이 나타날 수 있으며, 이러한 허브의 작동이 시스템 전체에 바람직스럽지 않은 방식으로 이루어지게 되면 민주주의의 원리는 더 이상 작동하지 않게 된다고 할 수 있다. 따라서 이러한 부작용의 가능성을 줄이면서 민주적 속성을 최대한 보장할 수 있는 방법이 무엇인가가 곧 네트워크 거버넌스의 중대한 과제로 남아있다.

네트워크 거버넌스는 과거에 “효율성”만을 기준으로 하여 구축된 베버(Weber)식 신공공관리 관료모델과 대조적인 모습을 지닌다. 네트워크 구조 속에서는 정부나 관료에게 부여된 정당성의 개념이 보다 폭넓게 규정됨으로써 정치와 행정과정의 단순한 정당정치의 차원을 넘어서 포괄적인 양상

---

69-Peter Bogason and Juliet A. Musso, “The Democratic Prospects of Network Governance,” *American Review of Public Administration*, Vol. 36, No. 1 (2006), p. 5.

을 띠게 된다. 하지만 네트워크 거버넌스는 이렇게 광역화된 범위로 인하여 행정 및 정책결정자의 역할이나 책임, 효율성의 기준을 모호하게 만들어버리기도 한다. 말하자면 베버식 관료모형과 같은 정도의 책임감을 기대하기 어렵다는 것이다. 네트워크 거버넌스에서 ‘정치’의 역할은 이러한 점에서 더욱 중요해진다. 민주주의적 책임성을 유지하는데 있어 네트워크상의 다른 어떤 행위자보다도 정부에 대한 기대감이 커지는 것이다. 결국 중요한 것은 네트워크가 활성화되면서 다양한 행위자들 사이에 복합적인 상호작용이 일어나는 상황 속에서 기존의 핵심적인 행위자였던 국가나 정부가 어떤 역할을 떠맡는가에 대한 논의라고 하겠다.

이와 더불어 네트워크 거버넌스가 활성화되면서 전통적인 국가가 점차 ‘공동화(hollowing out)’ 되어온 것이 사실이다.<sup>70</sup> 네트워크 거버넌스는 지배자와 피지배자 사이에 민주주의적 교환과정이 끊임없이 일어나는 것으로 볼 수 있는데, 이 과정에서 배제된 소수자들까지도 대화의 장을 통해 참여할 수 있는 공간이 절실히 필요하다. 정부의 역할은 바로 이러한 공간을 마련해 주는데 있다. 이러한 기능은 뒤에서 논의할 ‘메타거버넌스’ 또는 ‘조정(steering)’의 기능으로 이어진다. 결국 네트워크 거버넌스가 확산되면서 전통적인 정치행위자들 사이에 역할변화와 권력관계 재편이 중요한 이슈로 떠오르고 있지만, 정부의 역할이 그 중에서도 중심적인 위치를 차지할 것이라는 진단에는 틀림이 없다.<sup>71</sup> 이처럼 참여의 포럼을 형성하는 데에는 정부의 역할이 필수적이다. 물론 이 과정에서 국가나 정부가 스스로의 이해관계를 우선적으로 고려할 수 있다는 점에서 완전한 중립성을 기대하기 어렵다는 비판도 존재한다. 이는 곧 완전무결하게 평등한 정부의 판단을 기대하기 어렵다는 말이지만, 그럼에도 불구하고 오늘날의 분산화된 시스템 속에서

70-R. A. W. Rhodes, *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* (Buckingham: Open University Press, 1997), pp. 100-110.

71-학자들에 따라서는 이러한 정부의 기능을 ‘프레임 구축(framing)’이라고 부르기도 한다. 정부의 역할이 과거와 같이 정책을 주도하는 것은 아닐지라도 다양한 행위자들 사이에 대화의 장이 마련되는 기반을 구축해주는 중심적인 것이라는 데에는 이견이 없다. 이런 방식으로 정부의 기능은 새로운 환경의 변화에 적응하면서 변화해나간다. Bogason and Musso, “The Democratic Prospects of Network Governance,” pp. 6-7.

이 정도 수준의 민주주의를 보장할 수 있는 제도는 아직 존재하지 않는다.<sup>72</sup>

20세기의 거버넌스는 막스 베버와 신공공관리의 전통을 이어받은 합리성의 산물이었다. 따라서 예측가능성, 과학적 통제, 기술적 효율성, 수평적 균형 등의 요소가 강조되었고, 이를 위한 제도적 장치들은 위계질서의 구조를 띠었다. 하지만 20세기 후반 이래로 세계가 복잡해지면서 이를 관리할 수 있는 새로운 종류의 거버넌스 양식이 요구되어왔다. 네트워크 거버넌스는 이러한 요구를 반영하면서 자생적으로 발전해온 새로운 모습의 관리체제이다. 네트워크 거버넌스는 전통적인 거버넌스에서 배척되던 사람들을 포함 시킴으로써 민주주의가 작동할 수 있는 영역을 확대해왔다. 기존의 거버넌스 시스템 속에서 중요한 정책결정자들이 관료, 조직화된 이익집단, 입법가들로 구성된 ‘철의 삼각형(iron triangle)’에 의해 장악되어왔다면, 네트워크 거버넌스에서는 ‘일상적인 정책결정자들(everyday makers)’의 참여가 두드러지게 나타난다. 이들은 조직화되기 어려운 문제점을 안고 있었지만 네트워크를 통해 자신들의 영향력을 배가시킬 수 있게 되었다.<sup>73</sup>

물론 네트워크 거버넌스는 나름대로의 문제점을 안고 있다. 무엇보다도 책임성과 권한의 남용이라는 고전적인 문제를 완전하게 해결하지 못하고 있다. 네트워크상에서도 소수의 이익집단이나 정치인들이 자원의 배분을 좌지우지함으로써 피해자들을 양산해낼 가능성이 얼마든지 있는 것이다. 이러한 취약점들을 보완하면서 다양한 행위자들을 포함하는 다층적 거버넌스 질서를 만들어내는 일이야말로 앞으로 이와 관련된 학제적 탐구의 궁극적인 과제라고 할 수 있다. 거버넌스는 외부환경의 끊임없는 변화에 적응하고 학습하면서 스스로를 바꾸어나가는 동적 메커니즘이다. 근대 국민국가 역시 이러한 변화의 와중에 놓여 있으며 그 스스로가 네트워크 거버넌스의 일원으로서 역할과 기능, 권한과 책임 설정에 유연한 방식으로 대처해나가고 있다 하겠다.

---

72-E. Sørensen, “Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance,” *American Review of Public Administration*, 36 (2006).

73-Bogason and Musso, “The Democratic Prospects of Network Governance,” p. 14.

## V. 메타거버넌스의 이론적 고찰

메타 거버넌스는 밥 제습의 논의에서 처음 본격적으로 논의된 개념이다.<sup>74</sup> 제습은 세계화되어 가는 세계경제가 점차 거버넌스적 모습을 가지게 된다고 본다. 즉 시민사회가 국가로부터 독자적으로 활동하는 자유주의적 모습을 가지게 될 뿐 아니라 이를 조정하는 국가의 역할도 새롭게 정의되고 있다는 것이다. 과거 19세기까지의 자유주의적 국가가 시장과 시민사회의 작동에 최소한의 역할만을 담당하는 야경국가의 모습을 지녔다면, 20세기의 국가는 시장의 실패를 막기 위해 보다 적극적으로 개입했던 것이 사실이다. 케인즈의 이론에 따라 시장에 개입하는 국가는 국민들의 복지를 위하여 적극적인 역할을 수행했던 것이고, 이러한 점에서 제습은 이 형태의 국가를 케인즈적 복지 국민국가(Keynesian Welfare National State)라고 명명하였다. 그러나 세계화되어 가는 세계경제와 민주화되어 가는 국내 정치영역 속에서 국가의 역할은 다시 정의되었다. 더 이상 국가가 시장과 시민사회의 모든 이슈에 대해 일일이 개입할 수 없게 된 것이다. 국가는 거버넌스적으로 변해가는 시장과 국가의 관계에서 거버넌스 자체가 실패할 것을 막고, 바람직한 거버넌스가 실현될 수 있도록 하기 위해 새로운 역할을 맡게 된다는 것이다.

새로운 국가의 역할은 한편으로는 거버넌스가 정치적 현상이라는 것을 인정하는 상태에서 시작한다. 거버넌스 현상에 대한 가장 큰 오해 중의 하나는 거버넌스 현상이 탈정치적이라는 것이다. 즉, 모든 행위자들이 자율적이고 전문적이며 이들 행위자들 간의 질서가 복잡계 이론에서 이야기하는 바처럼, 자기조직화에 의한 질서로 만들어지기 때문에 권력현상이 사라질 수 있다는 것이다. 그러나 사실은 자기조직화의 과정 자체가 새로운 권력현상이다. 다만 권력현상을 지배하는 위계의 정점으로서의 국가가 새로운 역할을 맡게 된다는 것이다. 자유주의적 관점에서 거버넌스를 보면 국가는 단지 다른 행위자들 중 하나로 전락한다. 국가가 최소한의 정부로서 거버넌스 현상이 실패하는 것을 막기 위해 관리형 주체로 변화되어 기술적 문제를

---

74-Bob Jessop, *The Future of the Capitalist State* (Cambridge: Polity Press, 2002) 참조.

담당한다는 것이다. 이 과정에서 권력주체로서의 국가의 모습은 상당부분 탈각되는 것이 사실이다.

그러나 앞에서 살펴본 바와 같이 거버넌스적 관리는 많은 실패의 위험을 안고 있다. 시장의 실패를 막기 위해 케인즈적 복지 국민국가가 출현한 반면, 국가의 실패를 막기 위해 많은 민주적 장치가 다시 고안되고 뒤이어 거버넌스적 현상이 자리잡게 되었다. 그러나 거버넌스 현상 자체가 무질서한 주체들의 다양한 난립, 관리되지 않는 거버넌스, 각 행위자들의 주체성과 자율성 저하, 거버넌스 효율성의 문제점 증가 등 소위 “바람직하지 않은 거버넌스(bad governance)”의 문제를 출현시켰기 때문에 이를 막기 위해 앞에서 논의된 굿거버넌스와 네트워크 거버넌스의 논의들이 전개된 것이다. 어떻게 하면 효율적이고 공평하며 안전한 거버넌스를 출현시킬 것인가, 그리고 이들 행위자들을 보다 효율적이고 공평한 네트워크를 통하여 연결시키고, 분산된 거버넌스의 현상을 국가라는 노드가 주도하여 관리해 나갈 것인가 하는 문제가 제기된 것이다.

각 행위자들이 노드로 존재하는 분산된 거버넌스적 네트워크를 관리하는 국가의 역할을 재정의하여 바람직한 거버넌스를 만드는 것이 거버넌스 현상의 출현 이후 상당기간동안 새로운 과제로 떠올랐다고 볼 수 있다. 제습은 이러한 새로운 국가의 역할을 “메타거버넌스”라고 정의하고 있다. 즉 거버넌스를 관리하는 조종자로서의 주체가 필요함을 역설한 것이다. 그리고 그 주체는 역시 국가가 되어야 한다고 보고 있다. 그러나 이때의 국가는 자유주의적 야경국가도 아니고, 케인즈적 개입국가도 아니다. 근본적으로 새로운 국가의 역할을 정의하고 있는 것이다.

제습은 연구분야의 특성상 정치경제학, 특히 자본주의 국가론의 측면에서 메타거버넌스를 설명하고 있다. 시장과 국가, 축적과 관리의 측면에서 국가의 역할을 살피는 것이다. 그러나 그 논의를 자세히 살펴보면 본 연구의 주제인 한반도평화 거버넌스에서의 메타거버넌스 역할 담당자로서 국가의 역할을 유추해 볼 수 있는 많은 시사점을 제공해주고 있다.

제습은 메타거버넌스로서의 국가형태를 “슈페터적 근로복지 탈국가레짐”이라는 이름으로 부르고 있다. 그리고 자본주의 국가에서 국가는 결국 축적레짐의 정치적 형태라는 ‘폴란차스(Poulantzas)적 명제’ 하에 ‘케인즈적 복지 국민국가’가 ‘슈페터적 근로복지 탈국가레짐’으로 바뀌어 가는 메카니

음을 설명하고 있다. 일반적으로 자본주의 국가가 수행하는 기능은 사회, 경제, 정치, 그리고 시장에서의 실패를 방지하는 보완기능이다. 이를 위해 국가는 시장에 적극적으로 개입하는 케인즈적 복지 국민국가의 모습을 지니게 된다. 케인즈적 복지 국민국가의 본질은 소위 대서양 포디즘을 실현하는 국가로 다음의 특징을 가진다. 즉 노동과정에서 기술적, 사회적 노동분업의 특정한 형태를 지지하고, 축적레짐의 측면에서는 자본주의적 생산과 소비의 축진을 위해 특정한 형태의 구조적 성장 패턴을 지지하는 거시경제적 레짐의 모습을 지닌다. 또한 규제양식에서 주어진 축적레짐을 관리하기 위한 특정한 규범, 제도, 조직형태, 사회네트워크, 행동패턴의 조합을 생산하기도 한다. 사회화양식에서도 지배적 축적레짐을 보완하고, 그럼으로써 보다 넓은 사회에서의 원활한 작동을 보장하기 위해 통합과 융합의 제도적 패턴을 마련한다. 사회구성체에서도 이를 종합한 모습을 보인다. 결국 케인즈적 복지 국민국가는 시장의 활동을 엄격히 관리하고, 시장의 원활한 작동을 위해 개입하며 축적과정을 보장하는 개입형 국가의 모습이다. 이는 안보영역에서 모든 안보이슈의 원활한 작동을 위해 규제를 하고 각 행위자들을 관리하는 기존의 국민국가의 모습과 일치한다.

케인즈적 복지 국민국가의 가장 큰 목적은 시장을 관리하여 최대한의 축적을 보장하는 것이며, 이를 위해서는 노동집단의 복지를 관리하여 노동의 재생산과 이윤의 축적을 보장해야 한다. 제습이 케인즈적 복지 국민국가라고 명명한 데에는 우선 케인즈적 복지 국민국가가 케인즈적이라는 점, 즉 완전고용, 수요관리, 대량생산과 소비를 지원하는 기반조성을 중시한다는 점이 깔려 있다. 또한 복지국가라는, 소위 집단교섭, 대량수요의 규범을 확립하기 위한 국가의 지원 및 복지권리의 확대가 중요한 구성요소라는 점이 강조되고 있다. 다음으로 국민적이라는, 이른바 경제사회정책 수립과정에서 국가행위자의 상대적 중요성이 부각된다는 점이 내재되어 있다. 마지막으로 국가적이라는 점, 즉 혼합경제에서 시장과 국가의 역할이 모두 중요하고 국가는 시장의 실패를 방지하는 적극적 역할을 담당해야 한다는 점이 논의되고 있다.

케인즈적 복지 국민국가는 단지 경제영역에서만 이러한 모습을 보인 것은 아니다. 1929년 경제공황 이후 대두한 케인즈적 복지 국민국가는 시장은 물론, 시민사회 전반의 작동 실패를 막기 위한 전반적 개입국가의 모습을

떠었으며 이는 경제, 사회, 문화, 그리고 정치, 안보 분야에서 거대국가의 모습을 띤 것이다. 정치와 안보의 영역은 원래 국가의 고유영역이기도 하였으나 이를 뒷받침하는 조세, 충원, 관리, 문화적 지지 등 모든 영역에서의 케인즈적 복지 국민국가적 개입이 보장됨에 따라 보다 강한 국가로서의 안보정책이 확립된 것이다. 이는 제습의 표현을 원용하여 국가주도형 안보정책레짐이라고 부를 수도 있다.

이러한 케인즈적 복지 국민국가는 다양한 형태의 사회로 귀결되고 있었다. 정치경제의 영역에서 국한하여 보자면, 자유주의 사회는 화폐중심 시장규제의 자본주의 레짐의 모습을 띤었고, 사회민주주의는 소규모 수출지향적, 고임금, 고효율 경제의 모습을 띤고 있었다. 그리고 보수주의/조합주의 사회는 대소 기업, 신규 부문의 협력을 중시하는 상대적으로 대규모경제의 형태를 가지고 있었고, 남유럽의 복지사회는 농업/전통부분, 가족 자본주의가 강조되는 후기 발전, 주변부 포디즘 사회의 모습을 띤고 있었다. 그리고 케인즈적 복지 국민국가 하에서 작동되는 사회는 정치경제 영역 뿐 아니라 다양한 영역에서 많은 변화를 창출한 것이 사실이다.

문제는 이러한 케인즈적 복지 국민국가에 의해 작동되던 포디즘이 전반적 위기를 맞이했다는 점이다. 공황과 불황과 같은 시장의 실패는 해결되었지만 새로운 문제가 발생한 것이다. 이러한 위기는 각 시대마다 새로운 모습으로 출현하였다. 즉, 1950년대에는 인플레이션과 성장부진으로, 1960년대에는 평등실현의 문제와 관료성 증가의 문제로, 1970, 80년대에는 스테그플레이션, 고용부진, 탈물질주의의 증가, 정부의 부담증가 등의 이슈로, 1990년대에는 세계화, 고용부진, 불평등, 사회적 배제, 가족파괴 등 보다 다양한 문제로 나타났다. 이슈영역별로 보자면, 경제적 위기를 구성하는 문제들이 발생하여 포디즘 축적레짐의 한계가 드러나 보다 유연한 생산과 개혁, 다양한 소비패턴의 문제 등이 지적되었다. 재정적 위기의 측면에서는 복지국가의 부담이 증가하여 재정충실도를 위한 복지정책의 변화가 촉구되었으며, 탈포디즘적 생산에서 비롯되는 조세정책의 변화가 필요함이 강조되었다. 정치적 상황을 보면, 노동운동의 증가, 관료주의, 조합주의의 위기, 새로운 사회운동의 발생 등과 같은 현상이 문제로 지적되었다. 사회적 위기의 측면에서는 세방화(globalization)의 진전, 보편주의(cosmopolitanism)와 지역주의(tribalism)라는 상반된 두 조류의 혼재, 국민국가의 위기 등이 지적되었

다. 이러한 과정은 사회영역에서 다층적 정체성의 정치가 시작됨을 의미하면서 동시에 정치적, 사회적 권리개념이 탈영토화됨을 의미하기도 하였다.

20세기 후반 케인즈적 복지 국민국가가 당면한 이러한 문제는 비단 경제 영역에 국한된 것이 아니었다. 세계화는 보편적 현상으로 자리 잡기 시작하였고, 시장의 실패는 새로운 경제정책을 촉구하여 비단 시장의 개혁 뿐 아니라 전면적인 사회개혁을 촉구하기에 이르렀다. 모든 사회주체들은 보다 자율적인 경제활동을 요구하였고, 그 과정에서 국가와 사회 영역의 민주화가 가속화되었다. 민주화의 과정은 비단 정치경제 영역뿐 아니라 정치, 사회, 안보 영역에서의 새로운 정책결정모형을 촉구하였다. 또한 국민들의 정체성 역시 20세기 후반부에 이르면서 세방화와 탈영토화 등의 새로운 조류에 따라 변화하기 시작하였고 이는 정치, 사회, 안보, 모든 영역에서의 새로운 문제제기로 이어졌다. 그리고 국가는 이러한 변화에 대응하기 위하여 새로운 모습을 갖추도록 요구되었다.

제국은 새로운 상황에서의 국가 형태를 스펀터적 근로복지 탈국가레짐이라고 부르며 그 국가의 본질적 활동양상을 메타거버넌스라고 본다. 그는 새로운 환경 속에서 메타거버넌스의 측면들을 일부 실현하고 있는 예를 들고 있는데, 소위 토요타주의, 소니주의, 게이트주의, 윈텔리즘 등이 그 예이다. 이들 예는 한결같이 관리양식에 있어 새로운 기술경제적 패턴을 실현하여 생산양식에 적용하거나, 새로운 기업과 경쟁의 모델을 선구적으로 개발한 예이다. 이들은 소위 ‘신경제’ 모델과 부합되며, 지식을 ‘생산요소’로 하는 탈포디즘적 노동과정, 축적레짐, 규제양식이라고 볼 수 있다는 것이다. 이러한 예들은 새롭게 출현한 요소들에 보다 적극적으로 대응한 예로서 세계화, 민주화, 정보화, 지식의 중요성 증가 등의 거대 조류에 성공적으로 적응한 사례이다.

문제는 국가가 메타거버넌스 역할을 어떻게 담당하는가 하는 것이다. 제국은 국가가 처하고 있는 경제상황을 분석하면서 해답을 찾고 있다. 즉, 케인즈적 완전고용에서 스펀터적 경제개입으로의 변화, 특히 경쟁국가의 스펀터적 버전의 등장을 설명하고, 그 구성요소를 밝히고 있다. 우선, 사회적 생산의 복지적 양식에서 근로복지적 양식으로의 변화를 설명하고, 사회정책과 집합소비가 경제적 필요에 맞추어져 가는 경향을 강조하고 있다. 또한 비경제 영역의 경제적 사회적 기능을 결정하는데 있어서 국가단위가 우선

시되던 것이 점차 탈국가적, 단위의 상대화로 변화되어 가는 경향도 지적하고 있다. 그리고 혼합경제에서 시장실패를 해결하기 위해 국가의 개입이 중요시되던 것이, 네트워크경제의 환경에서는 국가/시장의 실패를 해결하기 위하여 공적-사적 영역의 파트너십과 자기조직하는 거버넌스 기제에 대한 강조로 변화되어 가는 경향이 있음을 지적하고 있다.

한 마디로 거버넌스적 환경에서 새롭게 적용한 국가가 출현하고 있는 것이다. 이는 그간 자본주의 축적을 담당해 왔던 대서양 포디즘의 축적레짐 위기를 해결하는 과정에서 필연적으로 발생한 것이다. 그리고 이러한 위기는 세계화(세계적인 노동분화와 세계시장의 중시), 지식기반경제의 중시, 그물망 경제의 출현 등의 현상으로 나타나, 이들이 변화의 동인이 되면서 탈포디즘적 경향이 가속화되는 변화를 출현시킨 것이다. 이러한 변화는 비단 대서양 국가들에게만 국한되는 것이 아니다. 이 변화가 점차 확대되어 각 국가별 조건의 차이에 따라 서로 다른 스펙터적 근로복지 탈국가레짐의 형태와 이행경로의 모습을 보이게 되었다는 것이 제습의 결론이다.

스펙터적 근로복지 탈국가레짐은 케인즈적 복지 국민국가와 마찬가지로 정치경제에만 국한된 것은 아니다. 국가의 과도한 개입으로 발생하는 시장과 자본주의의 문제와, 국가 자체가 문제시되는 국가실패의 모델은 경제에만 한정된 것이 아니기 때문이다. 국가의 개입은 사회 전 분야와 정치, 안보 영역에서 과도한 국가 활동을 가져왔고, 그럼으로써 자본주의 축적레짐의 위기에 상응하는 효율성 저하, 국가집중도의 과도한 증가, 사회영역에서의 자율성 약화, 민주적 결정과정의 위기와 같은 문제를 초래하였기 때문이다. 이러한 국가의 비효율성, 비민주성, 비밀주의 등은 새롭게 변화하는 환경속에서는 성공적으로 작동하기 어렵다.

제습이 강조하고 있는 스펙터적 근로복지 탈국가레짐의 보다 구체적인 모습을 살펴보면 다음과 같다. 우선, 스펙터적 근로복지 탈국가레짐은 혁신과 개방성에 초점을 맞추고 있으며, 점차 개방화되는 경제체제에서 지식기반 경제를 증진하기 위하여 공급측면에 강조점을 둔다는 것을 의미한다. 여기서 중요한 것은 개방성과 지식기반이다. 개방화는 비단 정치경제영역에 국한된 것은 아니며 사회, 정치, 안보 모든 분야에 해당하기 때문이다. 또한 정보화의 증가로 인한 정보와 의사소통의 중요성이 점차 강조되고, 정보가 사회, 경제, 안보 각 분야의 중요한 자원으로 자리매김함에 따라 정

보와 지식이 중요한 국가자원으로 등장한 것이다. 국가는 지식을 장악함으로써 사회 모든 분야에 효과적으로 영향을 미칠 수 있는 주체로 등장할 수 있게 되는 것이다.

다음으로 쉘페터적 근로복지 탈국가레짐은 케인즈적 단순복지(welfare)보다 근로복지(workfare)를 중시하는 모습을 띤다. 근로복지의 경우 무엇보다 노동시장의 유연화를 강조하고 새로운 세계화된 지식기반경제의 발전과 구조적, 체계적 경쟁성의 향상을 중시한다. 케인즈적 복지 국민국가가 시민의 사회적 권리를 강조하는데 비해, 쉘페터적 근로복지 탈국가레짐은 자본의 입장을 강화시키는 근로복지 서비스에 치중하고 사회복지 비용 감소에 대한 압력에 대응하고자 한다. 이러한 근로복지 강조의 경향은 국가가 노동의 복지에 직접적으로 개입하는 형태를 벗어나 노동 분야 스스로가 복지 지향적이 될 수 있도록 메타적으로 활동함을 보여준다. 이러한 경향 역시 정치경제에 국한된 변화는 아니다. 쉘페터적 근로복지 탈국가레짐의 메타 거버넌스는 모든 사회행위자들의 능력증가(empowerment)를 지원하기 때문이다.

셋째, 쉘페터적 근로복지 탈국가레짐은 탈국민국가적 단위를 강조한다. 이는 국민경제의 중요성이 상대적으로 감소하고 새로운 단위, 즉 초국가적/국가 이하 단위의 중요성이 증가함을 반영하는 것이다. 이 과정에서 국민국가의 새로운 역할이 강조된다. 즉, 세계차원에서 IMF, 세계은행과 같은 국제기구, EU의 출현과 같은 새로운 현상 등이 중요해지면서 이에 대응하는 국민국가의 새로운 활동이 지적되는 것이다. 역시 사회 전 분야에서 국가가 초국가적 행위자와 국가 이하의 행위자들에 어떻게 대응해야 하는가의 숙제를 부여하는 과정이다.

다음으로 레짐의 성격이 증가함을 알 수 있다. 즉, 케인즈적 복지 국민국가적 성격에서 쉘페터적 근로복지 탈국가레짐으로 바뀌면서 레짐적 성격을 좀 더 많이 가지게 되는 것이다. 이는 시장의 실패와 국가가 지원하는 사회경제정책의 문제점을 해결하기 위하여 비국가적 기제가 중요해졌다는 점을 보여주고 있다. 즉, 공적·사적 영역의 네트워크의 중요성이 증가하고, 지역적 파트너십에서 초국가적, 신조합주의적 제도로의 변화가 두드러진다. 또한 정부(government)에서 거버넌스로의 변화가 나타나고 정부 주도의 명령형 관리에서 네트워크와 다른 형태의 자기조직화로의 변화가 나타난다.

연성규제(soft regulation), 조직정보, 정보공유의 중요성도 아울러 증가한다. 이러한 변화는 모든 영역에서 나타나는 변화이다. 경제, 사회, 정치, 안보 등에서 누가 먼저 메타거버넌스의 활동을 효율적으로 시작할 수 있는가가 관건이 되는 것이다.

제습은 스펙터적 근로복지 탈국가레짐의 특성을 바탕으로 가장 이상적인 레짐의 모습을 그린다. 즉, 국제경쟁력을 중시하여 국내적 완전고용에 대한 강조가 줄어드는 한편, 사회정책의 생산지향성 재조직화가 중요해지고 재분배적 복지정책의 중요성이 감소하는 모습이다. 그리고 국민국가의 우선성이 줄어들고 다른 수준에서의 활동이 중요해짐을 알 수 있다. 또한 타협 중심의 네트워크 사회에서는 거버넌스적 형태의 혼합경제가 중요해진다.

스펙터적 근로복지 탈국가레짐은 다양한 형태로 분화될 수 있다. 우선 신자유주의적 스펙터적 근로복지 탈국가레짐이 있다. 이는 자유경쟁을 강조하는 자유화, 법과 국가의 역할을 제한하는 탈규제, 공공영역을 처분하는 사유화, 국제화, 직접세의 감소 등의 특징을 나타내고 있는 국가로, 전통적인 자유주의 이념에 보다 근접해 있는 국가라고 할 수 있다. 다음으로는 신조합주의로서, 경쟁과 협력의 역할 조정, 자기규제의 탈집중화, 공적-사적영역의 파트너십 강화, 개방경제에서 주요 경제부문 보호, 사회투자를 지원하기 위한 높은 세율 등의 특징을 보이며 신자유주의 국가보다는 각 부문 간의 타협과 교섭을 중시하는 모습을 보인다. 셋째, 신국가주의 형태로, 국가통제로부터 규제된 경쟁으로 변화를 시도하며, 하향식 보다는 국가전략에 의해 조정되고 공적-사적 영역의 협력을 강조하며 주요 경제부문에 대한 신중상주의적 보호를 강조한다. 메타거버넌스이지만 상대적으로 국가의 역할이 강조되는 모델이다. 넷째, 신공동체주의 형태로서, 자유경쟁을 제한하는 탈자유화, 사회경제의 중요성에 대한 강조, 사회적 사용가치와 사회 응집도에 대한 강조, 자유무역보다 공정무역을 강조하는 경향, 조세정책 중시 등에 의해 특징 지워진다.

스펙터적 근로복지 탈국가레짐이 메타거버넌스를 수행하는 국가로서 정치경제의 영역에서 구체적으로 어떠한 일을 하는가를 살펴보면 메타거버넌스 역할에 대한 일단을 볼 수 있다. 우선, 국내적으로 노동시장의 유연성과 국민경제 내 유동성을 증대시키기 위한 규제양식을 새롭게 만들어 냄을 알 수 있다. 또한 자본의 국제적 이동을 보장하는 자유화와 외환의 탈규제화와

같은 제도적, 환경적 장치를 만들어 낸다. 그리고 국제무역과 해외직접투자를 위한 제도적 틀을 조정하기도 한다. 노동의 영역에서는 직접 개입보다 근로복지 국가의 성격을 띠며, 이를 위해 보험, 재정적 재분배, 집합적 소비 등을 강조한다. 그러면서 동시에 노동 시장의 유연성을 강조하고 근로자의 취업기회를 늘리기 위한 제도적 장치를 마련하고 이들을 탈포디즘 사회에 적응하도록 변화시킨다. 스펀터적 근로복지 탈국가레짐은 중앙집권적이기 보다는 각 지역의 기관으로 하여금 정책을 입안하고 실행하도록 조정하는 역할을 주로 담당한다. 또한 근로자들이 자립적으로 활동해 나갈 수 있도록 기술교육을 제공하고 평생교육을 실시해준다.

국제적으로 스펀터적 근로복지 탈국가레짐은 세계화와 지역화의 진전에 좀 더 적극적으로 대응한다. 제국은 이를 규모의 재조정(relativization of scale)이라고 부른다. 기존의 국민국가 중심의 사고를 벗어나 좀 더 광범위한 지역을 중심으로 사고하는 것이다. 정치경제적 측면에서는 주로 세 개의 지역권을 설정하는데, 미국 중심의 북미경제권, 독일 중심의 유럽경제권, 일본 중심의 동아시아 경제권으로 나눌 수 있다. 이들은 서로간의 상호의존도가 증가하는 특성, 각각의 권역 내에서 수시로 서열이 바뀌는 특성, 그리고 새로운 강대국이 생겨나 기존의 남북관계가 변화하는 속성 등을 보인다. 따라서 각 지역의 권역과 권역 간 관계도 유동적임을 유의해야 한다. 이러한 변화는 비단 정치경제에서만 일어나는 것이 아니며, 각 사안에 따라 국내문제의 국제화, 지역화 현상이 다반사로 일어나며, 이에 대해 정부는 효율적으로 대응할 필요성이 있다고 보아야 한다.

스푼터적 근로복지 탈국가레짐은 국내외적 대응뿐 아니라 새로운 단위에 대한 대응에서도 기민성을 보인다. 예를 들어 현대의 경제적 연계가 주로 대도시의 네트워크로 만들어지는 측면에 착안하면, 스펀터적 근로복지 탈국가레짐은 도시중심의 세계화(glurbanization)에도 대응해야 할 필요가 있는 것이다. 스펀터적 근로복지 탈국가레짐은 도시 위계 속에서 규모의 방대한 증가가 있다는 점에 주목하고, 메트로폴리스의 창출에도 적절한 대응을 하는 모습을 보인다. 이는 국경을 넘어 점증하는 구조적 통합, 전략적 재조직에 능한 메타거버넌스의 기능과 연결되어 있다. 스펀터적 근로복지 탈국가레짐은 주요 선진 도시들의 역할이 증가함에 주목하여 이와 같은 새로운 거버넌스적 단위들에 대해 국가의 후원을 제공하는 것이다.

결국 숨페터적 근로복지 탈국가레짐은 세계화에 대응하는 다양한 단위들을 메타적으로 조정하는 전략적 역할을 맡게 된다. 그리고 국가 자체의 성격도 매우 빠르게 변화한다. 국가는 더 이상 민족중심의 국가가 아니며(denationalization of the state), 국민국가의 행위도 영토적 분산성(territorial dispersion of the national states' activities)을 보인다. 또한 민족을 넘어서는 국가 간 체제(supranational state systems)의 역할이 강화되고 지역/지방 국가(regional/local states)의 역할이 강화된다. 특히 각 지방 간의 연계 강화도 주목할 필요가 있다.

이는 세계정치를 다루는 정치적 틀 자체가 변화함을 의미하는 것이다. 정치체제 자체가 탈국가화(destatization of the political system)되어 공적, 사적 부문의 연계가 재조직되고 NGO의 역할이 강화된다. 또한 정책레짐 자체가 국제화(internationalization of policy regimes)되는 특징을 보인다.

그러나 전반적으로 제습은 국민국가의 역할이 아직도 중요하다고 강조한다. 케인즈적 복지 국민국가류의 국가 역할의 감소가 국가 역할 전반의 감소를 의미하는 것은 아니기 때문이다. 오히려 각 행위자들을 묶는 단위간 접합의 역할(interscalar articulation), 즉 앞에서 논의된 바와 같이 네트워크의 중심 노드의 역할을 강조한다. 이는 메타거버넌스로서의 국가의 역할 증가를 의미하는 것이다.

## VI. 한반도 평화의 바람직한 거버넌스를 위한 국가의 역할과 전략적 메타거버넌스

### 1. 메타거버넌스와 국가의 역할

이상의 내용을 종합해 볼 때, 바람직한 거버넌스란 거버넌스를 이루는 각 주체들이 자율성과 전문성을 가지고 효과적으로 네트워크를 조직하여 공평하고 효율적인 결과를 산출할 수 있는 거버넌스 조직을 말한다. 그러나 바람직한 거버넌스가 되기 위해서는 거버넌스의 실패를 막고 효과가 극대화되기 위한 조건이 마련되어야 함을 알 수 있다.

바람직한 거버넌스를 위한 조건은 무엇인가? 우선, 거버넌스적 현상이 탈정치적 현상이 아니라는 점을 이해하는 것이 중요하다. 흔히 거버넌스라고 하면 다양한 층위의 많은 행위자들이 각자의 이해관계에 따라 자기조직화하여 질서를 만들어가는 과정을 의미하므로, 이 과정 속에 각 행위자들 간의 정치적 관계가 자동적으로 사라지거나 갈등이 해결될 것이라고 상정하는 경향이 있다. 그러나 거버넌스적 질서 속에서도 각 행위자들 간의 정치적 관계, 권력관계는 여전히 지속되는 것이며 이를 능동적으로 조정, 관리하지 않으면, 거버넌스 체제의 권력기반이 왜곡될 수밖에 없음을 알아야 한다.

둘째, 거버넌스의 실패를 막기 위해서는 전체의 작동양식을 관리할 수 있는 효과적인 관리자가 필요하다. 이는 고전적 자유주의 시대의 야경국가와 같이 최소화된 안보 및 공공재 제공의 역할에 국한되어서는 안됨을 의미한다. 보다 전체적으로 각 행위자들이 능동적인 참여성을 높이고, 이들이 효과적으로 연계되어 활동할 수 있도록 장려하는 행위이어야 한다. 이를 위해서는 전체 네트워크를 관리하고 각 노드간의 분쟁을 해결할 수 있는 적극적이지만, 배후에 내재된 기제가 필요함을 의미한다.

만약 거버넌스를 구성하고 있는 단위들의 책임성 결여 및 공익 무감증이 증가한다면, 그리고 이를 통제할 수 있는 효과적인 거버넌스 체제가 마련되지 못한다면, 글로벌 거버넌스는 오히려 더욱 지구적 혼란 혹은 지구적 공공재가 아닌, 지구적 공공악재(global public bads)를 양산할 수도 있을 것이다.

<표 VI-1 > 지구적 공공재와 공공악재

공공재	공공악재
국제평화	국가 간 무력 충돌과 전쟁 발발
인간안보	국가 내 인종갈등, 내전, 국제테러 발발
군축	대량살상무기, 통상무기 증가
평등	빈곤, 수입불평등, 해외부채의 심화
정의와 인권	인종학살, 반인도적 범죄, 아동노동, 노예제
국제법	불법 마약 거래, 조직범죄, 공격행위
보건	에이즈 및 기타 전염성 질병 창궐
환경보전	기후변화, 수질과 대기 오염 심화, 멸종증가
우주개발	우주무기 개발, 우주 쓰레기 방출
대양개발	오염과 과다포획
공동의 문화유산 발전	문화유산의 방치, 파괴
경제발전과 성장	빈곤, 거시경제적 불안정
정보통신기술 발전	디지털 양극화
국제무역 증진	관세 및 비관세 무역장벽

출처: Muldon, *The Architecture of Global Governance* (Colorado: Westview Press, 2004), p. 263 참조.

이러한 논의는 결국 메타거버넌스를 수행할 수 있는 공적이며 공정한 주체를 필요로 한다. 그리고 지금의 상황에서 이러한 주체는 국가일 수밖에 없다. 그러나 기존의 국민국가와는 상당히 다른 형태의 국가가 새로운 기능을 발휘해야 함은 두말할 나위가 없다. 앞서 굿거버넌스와 네트워크 거버넌스, 메타거버넌스의 논의에서 살펴본 바와 같이 새로운 기능을 가진 주체가 필요한 것이다.

이러한 새로운 주체는 새로운 환경 변화, 거대 조류에 대응해야 한다. 우선, 세계화에 대응해야 한다. 이제는 영토와 국민의 개념이 혁명적으로 바뀌고 있으며, 이에 따라 기존의 물리적 영토 중심의 국가관할권이라는 개념이 바뀌고 있다. 세계적이면서도 동시에 지방적인 이슈들을 해결해 나가기 위해 안과 밖의 구별을 효과적으로 초월한 단위가 필요한 것이다. 다음으로는

민주화에 대한 대응이다. 세계의 모든 국가들이 민주화되는 상황에서 한 국가의 메타거버넌스는 다른 국가의 정부 뿐 아니라 사회적 단위들에까지 복합적인 작용을 해야 하는 것이기 때문이다. 셋째, 정보화에 대한 대응이다. 정보화로 인하여 각 주체들의 정보량과 의사소통, 정체성이 혁명적으로 바뀌어 가는 과정에서 정보와 지식을 통하여 메타거버넌스를 유지해나가기 위한 필요성이 증가하고 있는 것이다.

이제 거버넌스적인 정치, 사회, 경제 질서는 피할 수 없는 거대 조류이며, 거버넌스의 실패를 막고 보다 효과적인 거버넌스를 이룰 수 있는 국가의 적절한 역할을 궁구해야 할 때이다. 본 연구에서는 이러한 국가의 역할을 전략적 메타거버넌스라고 명명한다.

## 2. 한반도 남북관계의 바람직한 거버넌스와 국가의 역할: 전략적 메타거버넌스

한반도의 남북관계는 이미 세계화, 민주화, 정보화, 탈냉전 등의 조류에 따라 거버넌스적 현상을 나타내고 있다. 남북관계에 영향을 미치는 국제행위자들의 영향력이 놀랄 만큼 증가해 있으며 국내적으로는 정부의 각 기관은 물론, 시민사회의 다양한 행위자들, 개인의 영향력도 이전과는 다르게 증가하였다. 변하지 않는 것은 대북 정책의 대상인 북한뿐이다. 북한은 여전히 국가 중심의 대남정책을 추진하고 있어 한국의 거버넌스적 대북 정책의 접점이 북한 정부 하나로 집중되어 있다.

남북관계의 거버넌스적 현상을 바람직하게 이끌기 위해서는 무엇보다 국가의 역할을 재정립하는 노력이 필요하다. 앞서 살펴본 바와 같이 다양한 행위자 중의 하나에 그치거나 네트워크상의 하나의 노드에 그쳐서는 안 된다. 그렇다고 네트워크의 형태 중 위계적 네트워크를 재구성하여 위계상의 최상위에 위치하여 집권형 거버넌스를 유지해서도 안 된다. 거버넌스적 조정체계가 발휘할 수 있는 잠재력을 스스로 잠식하기 때문이다. 따라서 민주화된 사회에서 거버넌스적 조정체계의 이익을 극대화하면서도 효율적이고 공평한 체제를 유지하려면, 새로운 국가의 역할에 의한 대북정책, 남북관계를 이끌어 나가야 할 것이다.

여기서 전략적 인식을 가진 메타거버넌스의 주체로서 국가의 역할이 새

롭게 필요함을 알 수 있다. 전략적 메타거버넌스의 역할을 국가라 할 때, 거버넌스의 제 측면 즉, 자율성, 전문성, 참여성, 네트워크적 체계, 분권화, 효율성 등을 제고할 수 있는 것이다. 메타거버넌스는 전반적으로 자율적으로 작동하는 거버넌스의 체제를 관리하고 거버넌스의 실패현상을 막기 위한 국가의 전략적 노력과 행위로 특징 지워진다.

메타 거버넌스는 모든 거버넌스 부문을 통제하는 정부의 상위 레벨을 의미하는 것이 아니다. 또한 하나의, 통괄적 목적을 가진 거버넌스를 부과하는 것을 의미하는 것과는 다르다. 집권형 거버넌스를 복귀시키는 것과는 근본적으로 다르며, 오히려 과정을 관리하면서 실패를 방지하는 것이 중요하다. 한마디로 메타적 조정기능(meta-steering)이라 할 수 있다. 이들 기능을 좀 더 세분하여 살펴보면:

- 각 단위의 역할과 기능 재설정, 이들 간의 연계방식 개발, 새로운 단위들의 개발 및 지원
- 각 단위들에 대한 예산 등 자원의 지원
- 각 단위들이 전체적 목적을 의식하고 추진할 수 있도록 정보와 지식을 제공
- 각 분야에서의 중심 단위들에 역할 부여
- 각 단위들의 자기조직화를 위한 제도 지원, 비전 개발
- 각 이슈 영역간 집합적 피드백 구축, 기능적 연계와 물질 상호의존을 위한 학습과정 강화
- 각 단위들의 다양한 목적, 다양한 시공차원, 다양한 행위들의 일관성 부여 기능
- 각 단위들이 행동할 수 있는 맥락 부여
- 거버넌스 파트너들에 대한 규제기능
- 각 정책 단위들을 묶는 대화의 중심 기능
- 정보취합 및 조정기능
- 각 단위들의 분쟁해결기능
- 각 단위들의 세력균형 조정기능
- 각 단위들의 자기인식 조정, 수정기능
- 거버넌스 실패가 발생할 경우, 이에 대한 정치적 책임을 지는 역할

## VII. 한반도 평화의 메타거버넌스를 위한 정책적 과제

한국정부가 남북관계를 원활히 이끌고 평화체제를 수립하기 위해서는 세계화, 민주화, 정보화된 사회에서 활동하는 국내외의 다양한 행위자들을 메타적으로 관리하는 막대한 노력이 필요하다. 그리고 이러한 노력은 기존의 노력과는 다른 차원에서 진행되어야 하며 필요한 수행기능은 앞에서 제시한 바와 같다.

한국정부는 거버넌스적으로 진행되고 있는 남북관계를 전략적 메타거버넌스의 입장에서 이끌기 위해 다양한 행위자들을 상대해야 하며, 이들 행위자에 대한 기존의 접근법과 정책들을 새롭게 제시해야 한다.

전략적 메타거버넌스에서 정부가 사용할 수 있는 전략자원은 크게 네 가지이다. 즉, 예산과 정보/지식, 그리고 조직력이다. 즉, 예산의 효율적, 전략적 지원을 통해 각 주체들이 자율성, 전문성, 참여성을 고양하도록 유도하는 한편, 정보와 지식을 올바르게 제공하여 정부가 제시하는 비전을 공유하도록 한다. 또한 각 구성단위들을 효율적 네트워크를 통해 연결시키기 위하여 조직적 비전과 역할을 가지고 각 구성단위들을 대해야 한다.<sup>75</sup> 마지막으로 행위자간에 갈등의 가능성을 사전에 줄이고, 갈등이 발생할 경우 해결하는 갈등해결능력이다. 이상의 내용을 전략자원별로 정리하여 표로 나타내보면 다음 <표 VII-1>과 같다.

<표 VII-1> 전략적 메타거버넌스 - 예산

	상대 행위자	예산
한국정부	국제기구 및 국제레짐	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 한국 국력에 걸맞은 국제지원시스템 구축</li> <li>• 각 사안별 관련 국제기구에 대한 적극적 지원</li> <li>• 예산, 인력, 행정지원의 활성화</li> <li>• 국제기구에 대한 지원에 비례한 외교력 확대를 위해 지원과 인적 자원 파견의 연계</li> <li>• 국제기구에 파견할 수 있는 인재 양성을 위한 지원</li> </ul>
	외국 정부 및	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 대북 문제 해결에 있어서 선도적으로 예산을 활용하는 한편, 외국정부의 예산 지출을 유도하는 정책</li> </ul>

75-하영선·김상배 편, 『네트워크 지식국가』 (서울: 을유, 2006) 참조.

외국 시민사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 예산 집행이 있어 공동예산 집행을 통해 정책목적까지 공유하는 활동</li> <li>• 외국 시민사회에 대한 지원을 통해 한국정부의 목적을 간접 달성</li> </ul>
북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 경제, 사회, 문화협력을 통해 북한 내 다양한 행위자들을 지원하고, 이를 통해 한국 정부의 대북정책 목적을 공유할 수 있도록 유도</li> <li>• 남북관계가 경색될 경우 시민사회를 통한 예산집행을 통해 대북 영향력을 강화</li> <li>• 예산집행의 투명성을 제고하여 국민적</li> </ul>
국내 행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내 행위자들의 자율성을 높여주는 예산 등 자원지원활동</li> <li>• 장기적으로 국내 행위자의 자율성 강화를 위해 매칭펀드식의 지원방식을 적용</li> <li>• 국내 행위자의 전문성을 높이기 위해 연구와 활동을 연계하여 지원</li> <li>• 국내행위자들의 예산운영의 투명성을 높이고 기부금에 대한 세제혜택을 확대하여 자발적인 사회적 기부를 유도할 수 있는 제도를 구축</li> </ul>

<표 VII-2> 전략적 메타거버넌스 - 정보/지식/가치

	상대 행위자	정보/지식/가치
한국정부	국제기구 및 국제레짐	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북관계에 연관된 각종 국제기구들의 리스트 제공</li> <li>• 대북 지원 및 문제에 참가하고 있는 국제기구/레짐들에 대한 정보를 상호간에 제공</li> <li>• 국제기구/레짐에서의 어젠다 설정과정에서 역할 담당</li> <li>• 북한의 현 상황에 대한 구체적 지식, 정보 제공</li> <li>• 대북 지원 가이드라인 및 방법론 제공</li> <li>• 국제기구/레짐 등에 한국정부의 입장을 알릴 수 있는 적극적 홍보활동, 자료제공</li> <li>• 보편적 가치의 측면에서 한국의 입장 조정 및 홍보, 보편적 가치외교</li> <li>• 한국의 입장에서 국제적으로 통용 가능한 규범을 제정하는 규범외교</li> </ul>
	외국 정부 및 외국 시민사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국정부에 대해 한국의 입장을 알리는 적극적 정보/지식 외교</li> <li>• 남북 교류, 협력 현황에 대한 자료, 정보제공</li> <li>• 북한의 정책 및 상황에 대한 구체적 자료와 정보를 제공</li> <li>• 이를 위한 정보화 매체 등 다양한 매체의 적극적 활동</li> <li>• 상대국의 정부뿐 아니라 시민사회집단에게 한국정부의 입장을 알리고 동의를 구하는 국제적 공공외교의 활성화</li> </ul>

	북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 사회문화부문에서 북한행위자들의 인식을 변화시키는 문화외교</li> <li>• 북한 주민들에게 한국의 상황 및 국제정세에 대한 지식, 정보 제공</li> <li>• 북한의 다양한 행위자들과의 교류, 협력 행사활성화, 정보교환의 장 마련</li> <li>• 북한 정책 담당자들을 초청하여, 한국과의 협력정책 도모 및 상호 정보교환</li> </ul>
	국내 행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 국내행위자들의 정확한 정보/지식을 위한 지식 제공 활동</li> <li>• 정부의 대북, 국제활동에 대한 장기, 정책 패러다임 설명,</li> <li>• 북한, 국제기구 동향 및 정부의 대북정책에 관한 정확한 지식, 통계자료 등 제공</li> <li>• 다양한 국내행위자들의 대북 활동을 상호간에 교류할 수 있도록 제공</li> <li>• 각 행위자들이 각종 활동을 통해 획득한 정보 및 지식을 총괄하여 수집, 편찬하는 활동 및 정보 분산 활동</li> </ul>

<표 VII-3> 전략적 거버넌스 - 네트워크/조직

	상대 행위자	네트워크/조직
한국정부	국제기구 및 국제레짐	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 한국 인력의 파견: 동아시아 문제를 국제기구 및 레짐 내에서 적극적으로 알리고 이슈화 할 수 있는 인력 파견</li> <li>- 이슈 클러스터 형성: 사안별로 해당 국제기구와 한국정부의 부서, 시민사회, 언론 등을 연결하여 한반도 문제가 국제사회의 관심을 불러일으키는데 충분한 규모의 클러스터를 형성할 수 있도록 하는 작업</li> <li>- 비공식적 연결망 확보: 다보스 포럼이나 다양한 기업 네트워크, 저명인사들의 연합 등 국가기구를 통하지 않으면서도 국익을 대변할 수 있는 비공식 네트워크를 적극적으로 지원</li> </ul>
	외국 정부 및 외국 시민사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 상대국가의 존중: 상대국 정부와 시민사회집단의 의견을 적극적으로 반영하여 정책을 결정하는 네트워크 외교</li> <li>- 네트워크 조성 외교: 사안별로 외국 정부 각 부처들 및 시민사회를 한국 정부 부처, 시민사회와 연결시키는 네트워크 조성 외교</li> <li>- 약한 고리 네트워크의 형성: 해당 국가에서 한반도의 평화에 대한 지지 세력들 사이의 네트워크를 형성, 이들 사이의 간접적인 “약한 고리(weak ties)”가 혁신과 새로운 아이디어의 원천이 될 수 있도록 관리</li> </ul>
	북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 접촉 포인트의 다변화: 북한과의 접촉점을 확대하는 다변화 외교 지향, 기존의 직접 대화나 6자회담 등과 같은 공식적 연계성 이외에 상호 체크가 용이하도록 다변화된 연결점을 확보</li> <li>- 북한과의 접촉점 분산화: 지금까지 중국을 중심으로 하여</li> </ul>

	<p>불균등하게 집중되어 있던 대북한 외교접촉점을 일본 및 러시아 등 주변국가로 확대할 수 있는 방안 강구</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 북한 전문가 네트워크 구축: 탈북자, 전직 북한 고위관리, 국내 북한전문가 등의 인재풀을 형성하고 이들 사이의 전문 지식과 정보가 공유되고 상승작용을 일으킬 수 있는 방식으로 전문가 네트워크를 구축</li> </ul>
국내 행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 참여도의 균등분포 유지: 한반도문제와 관련된 시민단체 또는 관련 기관들의 참여도에 있어서 특정한 인물이나 단체가 어젠다를 독점하지 못하도록 다양한 견제장치 및 다양성 확보 프로그램 추구</li> <li>- 분쟁해결 메커니즘 구축: 국내 행위자들 사이에 한반도 평화문제를 둘러싸고 분쟁이 발발할 경우에 이를 해결할 수 있는 메커니즘이 있는가? 분쟁이 발발할 경우에 여론, 언론, 시민단체 등 다양한 네트워크를 통해 동시다발적으로 분쟁 해결을 모색할 수 있는 복합형 분쟁해결 메커니즘을 구축</li> <li>- 국내 행위자와 국제기구/레짐의 연계: 국내 행위자들 중에서 적극적으로 대외적인 활동을 통해 인지도와 영향력을 높일 수 있는 단체나 개인들이 “약한 고리”로서 국내-대외적 측면의 연계성을 증진시킬 수 있도록 지원</li> </ul>

<표 VII-4> 전략적 거버넌스 - 갈등해소 및 분쟁해결

	상대 행위자	갈등해소 및 분쟁해결
한국정부	국제기구 및 국제레짐	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 남북관계와 관련된 다양한 국제제도 및 레짐들의 상호충돌을 막기 위해 국제법 및 제도에 대한 권위 있는 해석을 시도하여 제공</li> <li>• 국제기구 및 레짐들이 정부 간, 비정부행위자들 간 발생하는 갈등들에 적절히 개입할 수 있도록 주요 문제들을 상징, 해결토록 유도, 각 국제기구들의 사법해결 및 조정절차를 최대한 이용</li> <li>• 남북관계의 특수성에 대한 정보를 제공하여, 국제제도 및 레짐들이 규범들을 일률적으로 적용하는데 따르는 문제점을 적절히 지적</li> <li>• 남북관계 및 한반도 평화, 갈등해소절차 등을 다룰 수 있는 동북아시아, 혹은 동아시아 차원의 국제기구/레짐 설립을 유도</li> </ul>
	외국 정부 및 외국 시민사회	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 외국정부 및 비정부기구와 한국 정부 및 비정부기구 간, 혹은 외국 정부 간 한반도 문제를 둘러싸고 갈등이 발생하였을 경우, 문제의 본질을 정확히 알 수 있도록 문제의 정의, 구체적 자료의 제시 등을 통해, 분쟁과 갈등의 합리적 해결 및 조정을 도모</li> <li>• 한반도를 둘러싼 당사국들의 갈등을 해결할 수 있도록 다자적 협력기구를 만드는데 노력, 상설 소위원회 설치를 위해 노력</li> <li>• 각 급 상시전략대화 및 협력대화체를 유지할 수 있도록 한국정부가 외교적 노력을 경주</li> <li>• 외국의 시민사회 및 기업, 언론 등 다양한 사회적 행위자들이 문제해결에 나설 수 있도록 한국정부가 정보제공 및 지원활동</li> </ul>

	강화 <ul style="list-style-type: none"> <li>국제기구 및 국제법의 규범을 정확히 인지하여 사법적, 제도적 해결이 가능한 문제는 법적으로 해결</li> </ul>
북한	<ul style="list-style-type: none"> <li>북한과 타국의 의견 불일치 및 갈등 발생 시, 양자를 조화할 수 있는 포괄적인 안을 준비, 적절한 시기에 제시</li> <li>북한과 적절한 수준의 대화통로를 준비하여 문제 발생 시 이를 활용하여, 협상에 의한 해결책을 모색</li> <li>북한으로 하여금 국제규범 및 분쟁해결절차의 국제적 기준에 대한 지식과 논의를 제공함으로써 북한의 동의를 이끌어 냄</li> <li>북한이 국제규범을 위반하는 행동을 할 경우, 한국 정부는 국제규범에 맞는 강압정책을 채택하여 북한을 압박하는 방법도 고려해 볼 필요가 있음</li> <li>북한과 국내행위자들 간 의견 불일치 및 갈등요소가 있을 때, 이를 조정, 해결할 수 있는 조정위원회 등을 상설화하여 해결을 도모</li> </ul>
국내 행위자	<ul style="list-style-type: none"> <li>국내행위자들이 대북 및 관련 외교정책을 둘러싸고 진보 및 보수 등 화해가 어려운 이데올로기 대립에 빠져들지 않도록 적절한 대화의 장을 마련</li> <li>대화과 상호이해를 심화하는 노력을 기울임. 대안검토, 설명회, 관련당사자 대표 참가 유도, 워크숍 개최 등 필요한 정보 제공 및 중재 역할을 정부가 적극적으로 시도</li> <li>갈등과 분쟁의 당사자들로 구성되는 공평한 분쟁조정위원회 등을 정부 주도로 임시, 혹은 상설로 수립하여, 국내행위자들 간의 갈등을 조정</li> <li>갈등 조정에 필요한 위원회 등을 조직하여 체계적으로 분쟁을 해결할 수 있도록 기구 조정</li> <li>정당과 의회의 도움을 받아 입법절차에 의한 갈등조정 시도</li> <li>상호간에 조정된 결정을 반드시 시행하도록 시행절차 감독, 지도</li> <li>궁극적으로 사법적 해결을 위한 절차 마련</li> </ul>

전략적 메타거버넌스의 일례로 북핵문제를 들더라도, 이제 북핵 문제는 국내외 다양한 행위자들의 자발적 참여를 고려하지 않은 채 한국 정부의 의지만으로는 해결할 수 없는 국면에 도달해 있다. 이미 세계화된 상황에서 NPT, IAEA, UN과 같은 국제기구가 북핵문제 해결에 막대한 영향력을 발휘하고 있으며, 6자회담에서 보이듯이 주변 5개 국가의 입장과 이해관계가 매우 중요해진 바 있다. 또한 시민사회, 기업, 언론 등 다양한 국내행위자들도 북핵문제 해결과정에서 막대한 영향력을 발휘하고 있다.

이러한 상황에서 한국정부가 대북정책을 바람직한 거버넌스의 방향으로 이끌기 위하여 어떠한 노선을 취해야 할 것인가? 우선, 기존의 위계형 네트

워크의 경우처럼 하향식 정책을 취하는 것은 불가능하다. 세계화된 상황에서 한국정부의 명령이 국외행위자에게 전달될 수 없으며, 국내적으로도 민주화된 상황에서 정부 주도의 해결책이 이어지기는 어렵기 때문이다. 둘째, 방임적 태도를 취하면서 최소주의적 태도를 취할 수도 없다. 거버넌스적 조정체제가 자리 잡았다고 해서 정책결정과정에서 탈정치화된 것이 아니며, 더구나 자율적 자기조직과정으로 정책결정을 정할 수도 없는 것이다. 다양한 행위자들의 고른 능력배양과 공평한 참여를 보장하되, 정책 결정 및 실행 과정에서는 최대한의 효율성을 보장하고, 이 과정에서 발생하는 문제와 분쟁을 해결하는 역할을 국가가 맡아야 하는 것이다. 따라서 국가는 거버넌스의 실패를 막고 거버넌스적 조정체제의 이점을 최대한으로 살리기 위하여, 전략적으로 메타거버넌스의 역할을 해야 하는 것이다.

우선 국제적으로 한국은 IAEA, NPT, UN, 국제금융레짐 등 다양한 국제기구와 레짐에서 북핵문제에 대한 어젠다 설정 과정에 적극적으로 개입해야 한다. 국제기구들이 북핵문제를 바라보는 관점과 해결하는 양식에 정보를 제공하고, 해법에 관한 지식을 제공함으로써 국제기구/레짐들이 한국이 원하는 방향으로 문제를 해결하도록 유도해야 한다. 그러기 위해서는 국제기구들이 추구하는 보편적 가치와 한국이 추구하는 가치들 간의 상응관계를 밝히고, 이를 북핵문제에 적용할 수 있도록 적극적인 외교활동을 벌여야 할 것이다.

둘째, 외국의 경우에서도, 북핵문제에 임하는 타국 정부는 물론 타국의 NGO, 시민사회에 적극적인 영향력을 발휘해야 할 것이다. 이미 미국은 소위 “변환외교”라 하여 타국 행위자들의 인식과 가치관을 바꿈으로써 영향력을 극대화하려는 노력을 기울이고 있다. 한국의 경우도, 타국의 정부뿐 아니라 다른 행위자들의 인식까지 바꾸는 적극적인 정보제공, 지식외교에 노력을 기울여야 할 것이다. 이는 기존의 홍보물을 활용하는 홍보외교뿐 아니라 정보화 매체들을 사용하는 정보화외교로 나가야 할 것이다.

셋째, 북한은 거버넌스적 체제로 변화되지 않는 견고한 대상이다. 따라서 북한의 정부를 대상으로 하면서도, 정부 이외의 행위자들을 발굴하고 이들에게 영향력을 지속적으로 발휘할 수 있는 대화와 상호작용의 장을 만들어 나가야 할 것이다.

넷째, 국내행위자들은 이제 대북관계에서 매우 중요한 행위자의 역할을

차지하고 있다. 이들은 이미 독자적인 조직과 예산, 가치관, 정책권고방향을 가지고 있는 바, 한국정부의 하향식 정책에 의해 좌우되지 않는 상태에 도달해 있다. 따라서 한국정부는 이들 행위자들이 올바른 정책 방향을 가지고 자율적이고 적극적으로 정책결정 및 실행과정에 참가할 수 있도록 자율성을 제고해 주는 한편, 정책 방향에 대한 정보와 지식을 제공하는 노력을 기울여야 할 것이다.

이러한 각 행위자들에 대한 노력이 합쳐질 때, 한국 정부는 각 행위자들 간의 거버넌스적 행동을 메타적으로 관리하고 방향을 잡아주는 노력을 기울일 수 있을 것이다. 단순히 다른 행위자들 중의 하나로 전략하거나, 이미 불가능한 하향식 명령을 전달하는 위계적 행위자로 활동하는 것은 불가능하다. 대북 정책에 있어 안보, 경제, 사회, 법, 문화 모든 영역에서 유관한 각 행위자들을 점검하고 이들이 비전을 가지고 적극적으로 대북 거버넌스에 참여할 수 있도록 유도해야 할 것이다. 그 과정에서 효율성이 저하되고 권력적 성격이 왜곡되며 공정성을 해치는 상황 즉, 거버넌스의 실패 상황을 방지하고 거버넌스적 조정체계가 최대한의 효율을 발휘할 수 있도록 국가가 적극적이고 전략적인 메타거버넌스의 역할을 다해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

### 1. 단행본

바라바시 알버트 라즐로·강병남·김기훈 옮김. 『링크: 21세기를 지배하는 네트워크 과학』. 서울: 동아시아, 2002.

와츠, 던킨. 강수정 옮김. 『Small World』. 서울: 세종연구원, 2004.

키에르, 아네 메테. 이유진 옮김. 『거버넌스』. 서울: 오름, 2007.

폴라니, 칼. 박현수 옮김. 『거대한 변환: 우리 시대의 정치적·경제적 기원』. 서울: 민음사, 1991.

하영선·김상배 편. 『네트워크 지식국가』. 서울: 을유, 2006.

Castells, Manuel. *The Rise of the Network Society*. Oxford: Blackwell Publishers, 2000.

Eising, R. and B. Kohler-Koch ed., *The Transformation of Governance in the European Union*. London: Routledge, 2000.

Kelly, Kevin. *Out of Control: The New Biology of Machines, Social Systems, and the Economic World*. MA: Addison- Wesley, 1994.

Kjær, Anne. *Governance*. Cambridge: Polity Press, 2004.

Krasner, Stephen D. *Problematic Sovereignty*. New York: Columbia University Press, 2001.

Krugman, Paul. *Peddling Prosperity: Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*. New York: W.W. Norton & Company, 1994.

Muldon, James P. JR. *The Architecture of Global Governance*. Colorado: Westview Press, 2004.

Nisbett, Richard. *The Geography of Thought : How Asians and Westerners Think Differently...and Why*. New York: The Free Press, 2003.

Nohria, Nitin and Robert G. Eccles ed., *Networks and Organizations: Structure, Form, and Action*. Boston: Harvard University Press,

1992.

Pierre, Jon and B. Guy Peters. *Governance, Politics and the State*. New York: MacMillan Press LTD, 2000.

Putnam, Robert D. *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster, 2000.

Rhodes, R. A. W. *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press, 1997.

Veltmeyer, Henry, James Petra, and Steve Vieux. *Neoliberalism and Class Conflict in Latin America: A Comparative Perspective on the Political Economy of Structural Adjustment*. New York: St. Martin's Press INC, 1997.

Wasserman, Stanley and Katherine Faust. *Social Network Analysis: Methods and Applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.

Williamson, Oliver E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.

## 2. 논문

이재열. “민주주의, 사회적 신뢰, 사회적 자본.” 『계간사상』. 제10집 제2호, 1998.

임성학. “동서양 거버넌스: 수렴과 분화.” 『신아세아』. 제13집 제2호, 2006.

황병덕·김갑식·강동완. “결론.” 황병덕 외. 『한반도 평화·번영의 거버넌스의 실태조사(하)』. 서울: 통일연구원, 2006.

Ansell, Christopher K and Craig A. Parsons, and Keith A. Darden. “Dual Networks in European Regional Development Policy.” *Journal of Common Market Studies* Vol. 35, No. 3, 1997.

Ansell, Christopher K. and Steven Weber. “Organizing International Politics: Sovereignty and Open Systems.” *International Political Science Review* Vol. 20, No. 1, 1999.

- Ansell, Christopher K. "The Networked Polity: Regional Development in Western Europe." *Governance* Vol 13, No. 3, 2000.
- Axelrod, Robert. "An Evolutionary Approach to Norms." *American Political Science Review* Vol. 80, No. 4, 1986.
- Barabási, Albert-László and Réka Albert. "Emergence of Scaling in Random Networks." *Science* 286, 1999.
- \_\_\_\_\_, "Statistical mechanics of complex networks." *Reviews of Modern Physics* Vol. 74, No. 47, 2002.
- Barabási, Albert-László and Eric Bonabeau. "Scale-Free Networks." *Scientific American*, 2003.
- Barabási, Albert-László and Zoltán N. Oltvai. "Network Biology: Understanding the Cell's Functional Organization." *Nature Reviews* 5, 2004.
- Bogason, Peter and Juliet A. Musso. "The Democratic Prospects of Network Governance." *American Review of Public Administration* Vol. 36, No. 1, 2006.
- Boyer, William V. "Political Science and the 21st Century: From Government to Governance." 1990.
- Brinkerhoff, Derick W. and Arthur A. Goldsmith. "Institutional Dualism and International Development: A Revisionist Interpretation of Good Governance." *Administration & Society* Vol. 37, No. 2, 2006.
- Center for Democracy and Governance. "Democracy and Governance: A Conceptual Framework." *Technical Publication Series*, edited by Field Support Bureau for Global Programs, and Research. U.S. Agency for International Development, 1998.
- Clark, Ian. "Beyond the Great Divide: Globalization and the Theory of International Relations." *Review of International Studies* 24, 1998.
- Cohen, Edward S. "Globalization and the Boundaries of the State: A Framework for Analyzing the Changing Practice of Sovereignty." *Governance: An International Journal of Policy and Administration* Vol. 14, No. 1, 2001.

- Coston, Jennifer M. "Administrative Avenues to Democratic Governance: The Balance of Supply and Demand." *Public Administration and Development* Vol. 18, No. 5, 1998.
- Crawford, Gordon. "Evaluating European Union Promotion of Human Rights, Democracy and Good Governance: Towards a Participatory Approach." *Journal of International Development* Vol. 14, No. 6, 2001.
- Demmers, Jolle, A. E. Fernandez Jilberto, and Barbara Hogenboom. "Good Governance and Democracy in a World of Neoliberal Regimes." Jolle Demmers, Alex E. Fernandez Jilberto and Barbara Hogenboom ed., *Good governance in the Era of Global Neoliberalism: Conflict and Depoliticization in Latin America, Eastern Europe, Asia, and Africa*. London: Routledge, 2004.
- Dicken, Peter, Philip F. Kelly, Kris Olds, and Henry Wai-Chung Yeung. "Chains and Networks, Territories and Scales: Towards a Relational Framework for Analyzing Global Economy." *Global Networks* Vol. 1, No. 2, 2001.
- Doombos, Martin. "Good Governance: The Metamorphosis of a Policy Metaphor." *Journal of International Affairs* Vol. 57, No. 1, 2003.
- Frommer, I. and G. Pundoor. "Small-Worlds: A Review of Recent Books." *Networks* Vol. 48, No. 4, 2003.
- Grande, Edgar and Louis W. Pauly. "Complex Sovereignty and the Emergence of Transnational Authority." Edgar Grande and Louis W. Pauly ed., *Complex Sovereignty: Reconstituting Political Authority in the Twenty-first Century*. Toronto: University of Toronto Press, 2005.
- Granovetter, Mark. "The Strength of Weak Ties." *American Journal of Sociology*. Vol. 78, No. 6, 1973.
- \_\_\_\_\_. "The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited." *Sociological Theory* 1, 1983.
- \_\_\_\_\_. "Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness." *American Journal of Sociology* Vol. 91, No. 3, 1985.

- Held, David and Anthony McGrew. "The End of the Old Order? Globalization and the Prospects for World Order." *Review of International Studies* 24, 1998.
- Held, David. "Regulating Globalization? The Reinvention of Politics." *International Sociology* Vol. 15, No. 2, 2000.
- Jessop, B. "The Rise of Governance and the Risks of Failure: the Case of Economic Development." *International Social Science Journal* 155, 1998.
- Jessop, Bob. "The Dynamics of Partnership and Governance Failure." G. Stoker ed., *The New Politics of Local Governance in Britain*. Oxford: Oxford University Press, 1999.
- Jones, Candace, William S. Hesterly, and Stephen P. Borgatti. "A General Theory of Network Governance: Exchange Conditions and Social Mechanisms." *Academy of Management Review* Vol. 22, No. 4, 1997.
- Jordan, Andrew, R diger K. W. Wurzel, and Anthony Zito. "The Rise of 'New' Policy Instruments in Comparative Perspective: Has Governance Eclipsed Government?." *Political Studies* Vol. 53, No. 3, 2005.
- Keller, William W. and Louis W. Pauly. "Globalization at Bay." *Current History* Vol. 96, No. 613, 1997.
- Kiely, Ray. "Neo Liberalism Revised? A Critical Account of World Bank Concepts of Good Governance and Market Friendly Intervention." *Capital & Class* Vol. 6, No. 4, 1998.
- Kooiman, J. "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction." J. Pierre ed., *Debating Governance*. Oxford: University Press, 2000.
- Krasner, Stephen D. "Compromising Westphalia." *International Security* Vol. 20, No. 3, 1995.
- \_\_\_\_\_. "Governance Failures and Alternatives to Sovereignty." Unpublished Manuscript, 2004.
- Leftwich, Adrian. "Governance, Democracy and Development in the

- Third World.” *Third World Quarterly* Vol. 14, No. 3, 1993.
- Milgram, Stanley. “The Small World Problem.” *Psychology Today* 2, 1967.
- Nanda, Ved P. “The ‘Good Governance’ Concept Revisited.” *Annals of the American Academy of Political and Social Science* 603, 2006.
- Nelson, Paul. “Whose Civil Society? Whose Governance? Decisionmaking and Practice in the New Agenda at the Inter-American Development Bank and the World Bank.” *Global Governance*. Vol. 6, No. 4, 2000.
- Osiander, Andreas. “Sovereignty, International Relations, and the Westphalian Myth.” *International Organization* Vol. 55, No. 2, 2001.
- Ostrom, Elinor. “Coping with Tragedies of the Commons.” *Annual Review of Political Science* 2, 1999.
- Parto, Saeed. “Good Governance and Policy Analysis: What of Institutions?” MERIT ed., *MERIT-Infonomics Research Memorandum Series*, 2005.
- Philpott, Daniel. “Westphalia, Authority, and International Society.” *Political Studies* Vol. 47, No. 3, 1999.
- Podolny, Joel M. and Karen L. Page. “Network Forms of Organization.” *Annual Review of Sociology* 24, 1998.
- Salamon, Lester M. and Stefan Toepler. “The Influence of the Legal Environment on the Development of the Nonprofit Sector.” Center for Civil Society Studies No. 14, The Johns Hopkins University Institute for Policy Studies, 2000.
- Sbragia, Alberta M. “Governance, the State, and the Market: What Is Going On?.” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* Vol. 13, No. 2, 2000.
- Sending, Ole Jacob and Iver B. Neumann. “Governance to Governmentality: Analyzing NGOs, States, and Power.” *International Studies Quarterly* Vol. 50, No. 3, 2006.
- Sørensen, E. “Metagovernance: The Changing Role of Politicians in Processes of Democratic Governance.” *American Review of*

- Public Administration* 36, 2006.
- Strogatz, Steven H. “Exploring Complex Networks.” *Nature* 410. (2001).
- Taylor, D. Wayne. “Facts, Myths and Monsters: Understanding the Principles of Good Governance.” *International Journal of Public Sector Management* Vol. 13, No. 2, 2000.
- Van Kersbergen, Kees and Frans van Waarden. “‘Governance’ as a Bridge Between Disciplines: Cross-Disciplinary Inspiration Regarding Shifts in Governance and Problems of Governability, Accountability and Legitimacy.” *European Journal of Political Research* 43, 2004.
- Waltz, Kenneth W. “Globalization and Governance.” *Political Science and Politics* Vol. 32, No. 4, 1999.
- Wang, Xiao Fan and Guanrong Chen. “Complex Networks: Small-World, Scale-Free and Beyond.” *IEEE Circuits and Systems Magazine* Vol. 3, No. 1, 2003.
- Watts, Duncan J. and Steven H. Strogatz. “Collective Dynamics of ‘Small-World’ Networks.” *Nature* 393, 1998.
- Wilson, Graham. “In a State?” *Governance: An International Journal of Policy and Administration* Vol. 13, No. 2, 2000.
- Zito, Anthony R., Claudio M. Radaelli, and Andrew Jordan. “Introduction to the Symposium on ‘New’ Policy Instruments in the European Union.” *Public Administration* Vol. 81, No. 3, 2003.

### 3. 기타자료

『한계레』.

<[http://www.innovation.go.kr/newsletter/news\\_33/sub05.html](http://www.innovation.go.kr/newsletter/news_33/sub05.html)>.



## 최근 발간자료 안내

### 연구총서

2005-01	Toward Greater Transparency in Non-Nuclear Policy : A Case of South Korea	전성훈 저	7,000원
2005-02	유럽연합(EU)의 대북 인권정책과 북한의 대응	최의철 저	8,000원
2005-03	북한의 노동인력 개발체계: 형성과 변화	조정아 저	7,000원
2005-04	Energy Cooperation with North Korea : Issues and Suggestions	김규륜 저	4,500원
2005-05	일본의 보수우경화와 국가안보전략	김영춘 저	5,000원
2005-06	북한주민의 국경이동 실태: 변화와 전망	이금순 저	6,500원
2005-07	북한 청소년의 교육권 실태: 지속과 변화	임순희 저	5,500원
2005-08	미·중 패권경쟁과 우리의 대응전략	황병덕 저	9,000원
2005-09	북한 광물자원 개발을 위한 남북 협력 방안 연구	김영윤 저	7,000원
2005-10	청소년의 통일문제 관심 제고 방안	손기웅 저	5,500원
2005-11	러시아 탈 사회주의 체제전환과 사회갈등	조한범 저	6,000원
2005-12	동북아협력의 인프라 실태: 국가 및 지역차원	박종철 외 공저	10,000원
2005-13	북한의 형사법제상 형사처리절차와 적용실태	김수암 저	7,000원
2005-14	6·15 공동선언 이후 북한의 대남협상 행태: 지속과 변화	허문영 저	7,500원
2005-15	북한체제의 분야별 실태평가와 변화전망 : 중국의 초기 개혁개방과정과의 비교분석	이교덕 외 공저	10,000원
2005-16	한반도 평화체제 구축과 통일전망	조민 저	6,000원
2005-17	북한의 경제개혁과 이행	이석 저	7,000원
2005-18	북한의 산업구조 연구	최수영 저	5,500원
2005-19	탈냉전시대 전환기의 일본의 국내정치와 대외전략	배정호 저	6,500원
2005-20	부시행정부의 대북 정책 추진 현황과 전망	김국신 저	5,000원
2005-21	미국 외교정책에서의 정책연구기관(Think Tanks)의 역할과 한반도 문제	박영호 저	8,500원
2005-22	2005년도 통일문제 국민여론조사	박종철 외 공저	10,000원
2005-23	미국과 중국의 대북 정책 및 한반도 구상과 한국의 정책공간	박형중 저	5,000원
2006-01	Cooperative Denuclearization of North Korea	전성훈 저	10,000원
2006-02	한반도 경제통합 모형의 이론적 모색	임강택 저	7,000원
2006-03	7·1조치 이후 북한의 농업개혁과 과제	최수영 저	5,000원
2006-04	북한경제의 대외의존성과 한국경제의 영향력	이석 저	8,000원
2006-05	동북아 경제·안보 협력의 연계: 4대 분야 협력체 형성 중심	박종철 외 공저	10,000원
2006-06	북한체제의 내구력 평가	전현준 외 공저	10,000원
2006-07	북한 경제개혁의 실태와 전망에 관한 연구 -개혁의 부작용을 통해 본 북한 체제전환의 성공과제-	김영윤 저	10,000원
2006-08	남북한 공유하천 교류협력 방안	손기웅 저	6,000원
2006-09	북한의 당·군·민 관계와 체제 안정성 평가	정영태 저	7,500원
2006-10	동북아 정세변화와 한국의 동북아 균형자 역할 연구	황병덕 저	8,500원
2006-11	김일성 항일무장투쟁의 신화화 연구	서재진 저	10,000원

2006-12	평화통일의 기본방향과 추진전략	조민	저	6,500원
2006-13	중국의 대북한 정책: 지속과 변화	최춘흠	저	5,000원
2006-14	한미 안보관계의 변화와 북-미관계의 전망	박영호	저	7,000원
2006-15	동북아지역의 갈등·협력과 한반도 평화구축을 위한 대외전략	배정호 외	공저	10,000원
2006-16	북한 새 세대의 가치관 변화와 전망	임순희	저	8,000원
2006-17	개혁·개방과정에서 인권외제: 이론과 실제	이금순, 김수암	저	10,000원
2006-18	경제난 이후 북한 문화에 나타난 주민생활 변화	조정아	저	6,000원
2006-19	남남갈등해소방안 연구	조한범	저	5,000원
2007-01	남북한 재외동포정책과 통일과정에서 재외동포의 역할	최진욱	저	6,500원
2007-02	민주주의와 인권에 대한 북한의 인식과 대응	김수암	저	6,000원
2007-03	북한의 경제난과 체제 내구력	서재진	저	8,500원
2007-04	“확산방지구상”(PSI)과 한국의 대응	전성훈	저	10,000원
2007-05	통합정책과 분단국 통일: 독일사례	손기웅	저	7,000원

### 학술회의총서

2005-01	북한 경제의 변화와 국제협력			8,000원
2005-02	6·15남북공동선언과 한반도 평화·번영: 평가와 전망			10,000원
2005-03	Infrastructure of Regional Cooperation in Northeast Asia : Current Status and Tasks			10,000원
2005-04	Implementing the Six-Party Joint Statement and the Korean Peninsula			10,000원
2005-05	북한 광물자원 개발 전망과 정책방안			10,000원
2006-01	남북경제공동체 형성전략			10,000원
2006-02	한반도 평화포럼: 구상과 이행			9,500원
2006-03	동북아구상과 남북관계 발전전략			10,000원
2006-04	Political Economy of the Northeast Asian Regionalism : Linkages between Economic and Security Cooperation			9,500원
2006-05	The North Korean Nuclear Test and The Future of Northeast Asia			7,000원
2007-01	2·13 합의와 한반도 평화체제 구축			8,500원
2007-02	6·15 정상회담과 한반도 평화체제			10,000원

### 협동연구총서

2005-01-01	동북아 문화공동체 형성을 위한 유럽연합의 정책 사례	김명섭 외	공저	9,500원
2005-01-02	동북아 문화공동체 형성을 위한 한·중·일 대중문화 교류의 현황 및 증진 방안 연구	문옥표 외	공저	10,000원
2005-01-03	동북아 문화공동체의 동아시아 지역 확대를 위한 동남아시아 정치 사회 문화 인프라 연구	서중석 외	공저	9,000원
2005-01-04	동북아 평화문화 형성을 위한 인프라 구축방안	전성훈 외	공저	10,000원
2005-01-05	동북아 한민족 공동체 형성을 위한 인프라 구축 방안	배정호 외	공저	10,000원
2005-01-06	동북아 지역인권체제(포럼) 구성 추진	최의철 외	공저	10,000원
2005-01-07	동북아공동체의 정책결정기구 구축에 관한 연구	윤종설 외	공저	10,000원
2005-01-08	동북아 국가의 인적자원개발 제도 및 인프라 분석과 공동체 형성 방향 연구	강일규 외	공저	10,000원

2005-01-09	동북아 문화공동체 형성을 위한 법적지원방안 연구(II)	전재경 외	공저	10,000원
2005-01-10	변화하는 동북아 시대의 체계적인 국경관리시스템 구축에 관한 연구	장준오 외	공저	8,000원
2005-01-11	동북아 여성문화유산 네트워크 구축에 관한 연구	김이선 외	공저	10,000원
2005-01-12	동북아 문화공동체 형성을 위한 청소년교류 인프라 구축 연구	오혜섭 외	공저	9,000원
2005-01-13	동북아시아 3국 학생 및 교원의 상호이해에 관한 의식조사 연구	한만길 외	공저	10,000원
2005-08-01	남북한 통합과 통일인프라 확장방안			10,000원
2005-08-02	남북한 통합을 위한 바람직한 통일정책 거버넌스 구축방안	김국신 외	공저	10,000원
2005-08-03	통일관련 국민적 합의를 위한 종합적 시스템 구축방안 : 제도혁신과 가치합의	박종철 외	공저	10,000원
2005-08-04	남북한 통합을 위한 법제도 인프라 확충방안	이철수 외	공저	10,000원
2005-08-05	신패러다임 통일교육 구현방안	박광기 외	공저	10,000원
2005-08-06	남북한 경제통합의 인프라 확장방안	양문수 외	공저	10,000원
2005-08-07	북한이탈주민 사회적응 프로그램 연구	이금순 외	공저	10,000원
2005-08-08	종합결과보고서: 남북한 통합과 통일인프라 확장방안	김영춘 외	공저	10,000원
2005-09-01	동북아 NGO 백서	전봉근 외	공저	10,000원
2005-09-02	동북아 NGO 연구총서	조한범 외	공저	10,000원
2006-04-01	2020 선진 한국의 국가전략 총괄편	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-02	2020 선진 한국의 국가전략(Ⅰ): 안보전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-04-03	2020 선진 한국의 국가전략(Ⅱ): 경제전략	박종철 외	공저	10,000원
2006-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 분야별 현황과 과제			10,000원
2006-11-03	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(상)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-04	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(중)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-11-05	한반도 평화변영 거버넌스의 실태조사(하)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-01	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안(총괄편)	황병덕 외	공저	10,000원
2006-12-02	동북아 지역내 NGO 교류협력 활성화 및 인프라 구축방안	황병덕 외	공저	10,000원
2007-10-01	동북아 지역내 NGO 네트워크 활성화 방안(총괄보고서)	김국신 외	공저	6,000원
2007-10-02	한반도 통일대비 국내NGOs의 역할 및 발전방향	손기응 외	공저	9,000원
2007-10-03	동북아 NGO 교류·협력의 인프라 개선과 NGO 네트워크의 활성화 방안	최대석 외	공저	7,500원
2007-11-01	한반도 평화변영 거버넌스의 개선 및 활성화 방안 (총괄보고서)	김국신 외	공저	10,000원
2007-11-02	한반도 평화변영 거버넌스의 활성화를 위한 이론적 논의와 개념적 틀	임성학 외	공저	6,000원
2007-11-03	한반도 평화변영을 위한 외교안보정책 거버넌스 활성화 방안	배정호 외	공저	6,500원
2007-11-04	한반도 평화체제 거버넌스 활성화 방안	함택영 외	공저	6,000원
2007-11-05	대북정책 참여 거버넌스 활성화 방안	전성훈 외	공저	6,500원
2007-11-06	남북경협 거버넌스 활성화 방안	김규륜 외	공저	8,000원

2007-11-07	남북한 사회문화 협력 거버넌스 활성화 방안	이교덕 외	공저	10,000원
2007-11-08	한반도 평화·번영을 위한 로컬 거버넌스 활성화 방안 : 지방자치단체 남북교류를 중심으로	양현모 외	공저	7,500원
2007-11-09	한반도 평화교육 거버넌스 활성화 방안	박광기 외	공저	8,500원

## 논 총

통일정책연구, 제14권 1호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제14권 2호 (2005)	10,000원
통일정책연구, 제15권 1호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제15권 2호 (2006)	10,000원
통일정책연구, 제16권 1호 (2007)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 1 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 14, No. 2 (2005)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 1 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 15, No. 2 (2006)	10,000원
<i>International Journal of Korean Unification Studies</i> , Vol. 16, No. 1 (2007)	10,000원

## 북한인권백서

북한인권백서 2005	이금순 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2005</i>	이금순 외	공저	10,000원
북한인권백서 2006	임순희 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2006</i>	임순희 외	공저	10,000원
북한인권백서 2007	김수암 외	공저	10,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2007</i>	김수암 외	공저	10,000원

## 독일통일백서

독일통일백서 2005	8,500원
-------------	--------

## 연례 정세보고서

2005 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2005~2006	6,000원
2006 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2006~2007	6,000원

## ◆ 비매품 ◆

## 통일정세분석

2005-01	2005년 북한의 신년 『공동사설』 분석 및 정책 전망	이교덕, 서재진, 정영태, 최진욱, 박형중
2005-02	북한의 경제개혁 동향	김영운, 최수영

2005-03	북한의 「핵보유」 선언 배경과 향후 입장 전망	정영태
2005-04	북한의 '핵무기 보유' 선언 이후 주변 4국의 반응과 향후 정책 전망	박영호, 김영춘, 여인곤, 전병곤
2005-05	북한인권 관련 미 국무부 보고서 분석 및 정책전망	최의철, 김수암
2005-06	중국 10기전인대 제3차회의 결과 분석	전병곤
2005-07	일본의 보수우경화 동향분석	김영춘
2005-08	농업분야 남북 협력 방안	김영윤, 최수영
2005-09	2004년 북한 영양실태조사결과 보고서 분석	이금순, 임순희
2005-10	북한 최고인민회의의 제11기 제3차 회의 결과 분석	박형중, 최진욱
2005-11	북한 인권에 대한 국제사회의 동향 : 제61차 유엔인권위원회의 결의안 채택을 중심으로	최의철, 임순희
2005-12	최근 중·일관계와 갈등요인 분석	배정호
2005-13	북한인권국제대회 동향과 향후 전망	김수암
2005-14	북한 주권국가 인정문제의 국제법적 조명: 동·서독 사례와 향후 통일정책 과제	황병덕
2005-15	동서독간 정치법 석방거래(Freikauf)	손기웅
2005-16	일본 총선 결과 분석	김영춘
2005-17	평화비용의 의미와 실익	김영윤, 이 석, 손기웅, 조 민, 서재진, 최수영
2005-18	미·일동맹의 강화와 주일미군의 재편	배정호
2005-19	주변4국과의 연쇄 정상회담 결과분석	여인곤, 박영호, 배정호, 최춘흠
2005-20	APEC 정상회의의 의의와 한국의 역할	김규륜
2006-01	2006년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 서재진, 임강택, 전현준, 정영태, 최진욱
2006-02	김정일 국방위원장 방중 결산과 향후 한반도 정세 전망	전현준, 김영윤
2006-03	2005 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2006-04	북·중관계 강화의 영향과 우리의 대응책	박종철, 김국신, 최수영, 허문영, 전병곤
2006-05	중·러 정상회담 결과분석	여인곤
2006-06	북한 최고인민회의의 제11기 4차 회의 결과분석	서재진, 김영윤
2006-07	주일미군 재편의 의미와 시사점	김국신, 배정호
2006-08	북한 「7·1경제관리개선조치」 4년의 평가와 전망	김영윤
2006-09	한·미 정상회담 결과분석	김국신, 박영호
2006-10	아베 정권의 출범과 대한반도 정책 전망	배정호
2006-11	북한의 핵실험과 국제사회의 대응	김국신, 박영호, 배정호, 여인곤, 최춘흠
2006-12	미국 중간선거 결과분석	김국신, 박영호
2006-13	APEC 정상회의 결과분석	김규륜
2007-01	2007년 북한 신년 공동사실 분석	허문영, 김영윤, 박영호, 서재진, 전현준, 정영태
2007-02	2·13 북핵 합의이후 북한정세와 남북관계 전망	여인곤, 이금순, 정영태, 조한범, 최수영
2007-03	2006 미 국무부 연례각국인권보고서(북한부분) 분석	김수암, 이금순
2007-04	'2·13합의' 전후의 북한동향	이교덕, 임순희, 정영태, 최수영
2007-05	부시 행정부의 북핵정책 변화 분석	전성훈
2007-06	북한 최고인민회의의 제11기 제5차 회의 평가	최수영
2007-07	7·1조치 이후 5년, 북한경제의 변화와 과제	최수영
2007-08	상반기(07년 1월~6월) 북한의 대내외 정세 분석	정영태, 이교덕, 임순희, 최수영
2007-09	제6차 6자회담 수석대표회의 결과분석	김국신, 여인곤
2007-10	7·29 일본 참의원 선거 결과 분석	배정호
2007-11	북한의 「전국 당세포비서 대회」 개최 배경과 전망	정영태
2007-12	후쿠다 정권의 특징과 대외 및 대북전략	배정호

KINU 정책연구시리즈

2005-01	북핵보유선언: 향후 정세전망과 우리의 정책방향	허문영
2005-02	북핵문제와 남북대화: 현안과 대책	이기동, 서보혁, 김용현, 이정철, 정영철, 전병근, 곽진오
2005-03	6·15 남북공동선언 재조망: 이론과 실제	홍용표, 조한범
2005-04	광복 60년과 한반도: 한미관계, 남북관계 그리고 북핵문제	김근식
2005-05	한반도 비핵화와 평화체제 구축의 로드맵: 「6자회담 공동성명」 이후의 과제	조성열
2005-06	제4차 6자회담 합의 이행구도	전현준, 박영호, 최진욱, 이교덕, 조한범, 박종철
2006-01	남북한 관광사업 활성화 방안	김영운
2006-02	2006년 QDR의 특징 분석과 한반도안보에 주는 시사점	박영호
2006-03	북한 개발협력력을 위한 주요 쟁점과 정책 과제	임을출
2006-04	아시아 지역협력의 발전추세와 한국의 정책방향	김규륜
2006-05	6·15 남북공동선언 이후 북한의 대남정책과 우리의 정책방향	전현준
2006-06	국내외 북한인권 동향 평가와 인권개선 로드맵	서보혁
2006-07	북한군 최고사령관 위상 연구	고재홍
2006-08	평화를 통한 국가 이미지 제고와 통일과정에서의 활용 방안	이현근
2006-09	김정일 정권의 정세인식: '선군' 담론 분석을 중심으로	전미영
2007-01	북핵 '2·13합의' 와 평화적인 핵폐기 사례 분석	전성훈
2007-02	2차 남북정상회담의 의의와 전망	조한범
2007-03	국군포로·남북자 문제 해결방안	김수암, 이금순, 최진욱, 서은성
2007-04	한미동맹 그리고 북한과 동북아 2001~2007년간의 회고와 한국의 정책 대안	박형중
2007-05	주변 4국의 대북정책 동향과 전망: '2·13합의' 이후부터 남북정상회담까지를 중심으로	여인곤, 김국신, 배정호, 최춘흠

북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응

- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 1호(2006)
- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제1권 2호(2006)
- 북한인권: 국제사회 동향과 북한의 대응, 제2권 1호(2007)

월간 북한동향

월간 북한동향 제1권 제1호

한반도 평화체제 연구총서

제1호 한반도 평화체제: 자료와 해제 허문영, 김수암, 여인곤, 정영태, 조 민, 조정아

Studies Series

- 2005-01 Strategies for Development of a North Korean Special Economic Zone through Attracting Foreign Investment Kang-Taeg Lim & Sung-Hoon Lim
- 2005-02 The Food Crisis and the Changing Roles and

	Attitudes of North Korean Women	Lim Soon Hee
2005-03	Evaluation of South-North Economic Cooperation and Task for Success	Young-Yoon Kim
2005-04	North Korea's Market Economy Society from Below	Jae Jean Suh
2005-05	Continuities and Changes in the Power Structure and the Role of Party Organizations under the Kim Jong-il's Reign	Hyeong-Jung Park and Kyo-Duk Lee
2005-06	The DPRK Famine of 1994-2000: Existence and Impact	Suk Lee
2006-01	The North Korean Penal Code, Criminal Procedures, and their Actual Applications	Kim Soo-Am
2006-02	North Korea's Negotiation Behavior toward South Korea : Continuities and Changes in the Post Inter-Korean Summit Era	Huh, Moon-Young
2006-03	The Establishment of Peace on the Korean Peninsula and the Outlook for Unification	Cho, Min
2006-04	A Study on the structure of industry in North Korea	Choi, soo-young
2006-05	The Border-crossing North Koreans: Current Situations and Future Prospects	Keumsoon Lee
2006-06	North Korea's Human Resource Development System	Cho, Jeong-Ah
2007-01	Value Changes of the North Korean New Generation and Prospects	Lim, Soon-Hee
2007-02	North Korea's Civil-Military-Party Relations and Regime Stability	Jeung, Young-Tai
2007-03	An Assessment of the North Korean System's Durability	Chon, Hyun-Joon, Huh, Moon-Young, Kim, Philo, Bae, Chin-Soo
2007-04	A Study on the Reality and Prospect of Economic Reform in North Korea : Tasks for Successful Transformation of the North Korean System	Kim, Young-Yoon
2007-05	North Korea's Agricultural Reforms and Challenges in the wake of the July 1 Measures	Choi, Soo Young
2007-06	The Changes of Everyday Life in North Korea in the Aftermath of their Economic Difficulties	Cho, Jeong-Ah



# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 통일문제가 보다 현실적인 과제로 대두되고 있는 시점에서 그동안 제한적으로 유관기관과 전문가들에게만 배포해오던 각종 연구결과물들을 보다 폭 넓게 개방하여 전국의 대형서점에서 개별구입하거나 본원의 定期會員에 가입하여 구독할 수 있도록 하였습니다.

본원의 간행물 분량이 많아 일일이 서점에서 구입하기에는 번거로움이 있을 것이라는 점을 고려하여 定期會員제를 운영하게 되었습니다. 정기회원에게는 본원의 모든 간행물(연구총서, 국문논총, 영문저널, 학술회의 총서, 판매되지 않는 수시 「정세분석보고서」 등)을 직접 우편으로 우송해드리는 것은 물론 학술회의 초청 등 회원의 권리를 부여 하오니 많은 이용을 바랍니다.

## 1. 정기회원의 구분

- 1) 일반회원: 학계나 사회기관에서의 연구종사자
- 2) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 3) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관 등의 자료실

## 2. 회원가입 및 재가입

- 1) 가입방법: ① 회원가입신청서를 기재하여 회비를 납부하신 入金證과 함께 본 연구원으로 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격이 취득됩니다.  
② 본원 홈페이지(<http://www.kinu.or.kr>)에서 회원가입신청서를 작성하신 후 회비를 납부하신 입금증을 Fax 또는 우편으로 보내주시으로써 정기회원 자격을 취득하실 수 있습니다.
- 2) 연 회 비: 회원자격은 가입한 날로부터 1년간입니다  
(기관회원 20만원, 일반회원 10만원, 학생회원 7만원)
- 3) 납부방법: 신한은행 온라인 140-002-389681(예금주: 통일연구원)
- 4) 재 가 입: 회원자격 유효기간 만료 1개월전 회비를 재납부하면 됩니다.(재가입 안내장을 발송)

## 3. 정기회원의 혜택

- 1) 본 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청됩니다.
- 2) 본 연구원이 발행하는 학술지 「통일정책연구」와 International Journal of Korean Unification Studies를 포함하여 그 해에 발행되는 단행본 연구총서(연평균 30-35권), 학술회의 총서(연평균 5-6권), 정세분석보고서(연평균 5-10권) 등의 간행물이 무료 우송됩니다.
- 3) 본 연구원에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용이 가능합니다.
- 4) 시중서점에서 판매되고 있는 지난자료를 20% 할인된 가격에 구입할 수 있습니다.  
(단, 비영리에 한함)
- 5) 저작권과 관련하여 DB서비스를 통해 압축한 자료는 제3자 양도 및 판매를 금합니다.

## 4. 회원가입 신청서 제출 및 문의처

서울시 강북구 4.19길 275 통일연구원 통일학술정보센터(우편번호: 142-728)  
(전화: 901-2559, 901-2529 FAX: 901-2547)





