

## ‘거버넌스 이론’ 분석

[2024 수능특강] 2부 적용 학습, 사회·문화 02

교재 페이지 116 ~ 119

거버넌스(governance)는 국가, 시장, 그리고 시민 사회 영역의 행위자들이 각기 자율성을 바탕으로 국정 운영에 참여할 수 있는 방식이다. 거버넌스는 협치, 공치, 동반자적 국정 운영 등 다양한 용어로 불리는데, 국가, 시장, 시민 사회 등 사회 각 영역 행위자들 간 영향 관계에 따라 거버넌스의 형태는 다양하게 나타날 수 있다. [거버넌스의 형태가 다양하게 나타날 수 있는 것은 영향 관계들에 따른 것임에 유의한다.] 거버넌스 이론은 전통적으로 행정학이나 정치학에서 다루었던 내용을 거버넌스와 연계하여 연구하려는 시도이다. 거버넌스 이론은 자본주의 체제에서 과잉 생산으로 인한 실업 증가와 경제 성장 둔화, 세계화로 인한 국가 간의 경쟁 등과 관련한 정부의 개혁 필요성에 따라 본격적으로 논의되기 시작하였다. [거버넌스 이론이 정부의 개혁 필요성에 따라 논의되기 시작했으므로, 개혁이 필요한 문제가 무엇이었는지를 파악하는 것은 매우 중요하다.]

거버넌스의 의미와 거버넌스 이론의 논의

거버넌스는 국가, 시장, 그리고 시민 사회 영역의 행위자들이 자율성을 바탕으로 국정 운영에 참여할 수 있는 방식.

거버넌스 이론은 정부의 개혁 필요성에 따라 본격적으로 논의되기 시작.

미국의 정치학자 피터스는 정부의 개혁을 위한 거버넌스의 이론적 모형을 제시하였는데, 그가 제시한 거버넌스의 이론적 모형은 국가, 시장, 시민 사회 영역의 관계를 바탕으로 크게 시장 정부 모형, 참여적 정부 모형, 신축적 정부 모형, 탈규제적 정부 모형으로 나뉜다. 먼저 시장 정부 모형에서는 정부의 문제가 관료의 [‘관료’는 직업 공무원, 흔히 그 중에서도 고위직의 직업 공무원을 의미한다.] 정보 독점으로 발생한다고 간주하고, 관료의 폐쇄성이 공공 부문의 비효율성 내지는 실패의 원인이라고 지적한다. [앞에서도 말했다시피 정부 개혁의 필요성 때문에 거버넌스 이론이 논의되기 시작했으므로 개혁의 필요성이 나오게 된 문제를 파악하는 것은 대단히 중요하다.] [결국 문제는 관료의 폐쇄성이 공공 부문의 비효율성이나 실패를 가져오게 하였다는 것이다.] 전통적인 관료제하에서 관료들은 정보를 독점하고 자신들의 안정적인 직위를 이용해 정책에 소속 부서의 의견을 최대한 관철하려 노력하는데, 심지어 관료들은 특정 문제에 대한 검토를 막아 의사 결정의 범위를 제한하기도 한다. [이것이 폐쇄성이다.] 이러한 까닭에 시장 정부 모형에서는 정부가 비효율성을 지닌다는 것을 전제로 한다. 이러한 비효율성을 시장 정부 모형은 시장주의의 원리로 해결

하고자 한다. [시장 정부 모형에서는 시장주의의 원리가 핵심이다.] 시장주의는 가격 중심의 자원 배분, 경쟁 원리 등을 지향하며, 자원의 효율적인 배분을 위해 원가 개념을 중시하고 가격 대비 성능의 비율을 따진다. 시장주의는 서비스 공급 과정에서도 경쟁을 통한 서비스의 품질 관리에 관심을 두기 때문에 소비자가 제공받은 서비스에 대해 어느 정도로 만족하는지에 민감해 고객주의라고도 한다. 공공 서비스의 질을 높이고 고객의 만족도를 높이기 위해서 공공 서비스의 공급을 민간에게 맡기는 민간 위탁도 고객주의에 따른 발상 중의 하나이다. 시장 정부 모형은 시장의 효율성을 신뢰하기 때문에 시장과 협력하여 공공 부문의 분권화를 지향하며, [‘분권화’는 정부가 독점하고 있던 공공 부문의 관리와 운영을 민간에 위탁하는 일을 의미한다.] 관료에 대한 관리와 동기 부여를 위해 정당한 성과에 대한 보상과 경쟁 등 민간 부문의 다양한 기법의 활용을 제안한다. 이렇게 시장 정부 모형이 추구하는 정부 개혁의 목표는 민간 부문처럼 경쟁을 통해 인력을 충원하고, 공공 부문을 효율화하는 것이다. [과감하게 요약하자면, 시장주의 혹은 고객주의의 원리를 통해 정부를 개혁하여 문제를 해결하는 것이다.]

피터스의 거버넌스 이론적 모형

시장 정부 모형, 참여적 정부 모형, 신축적 정부 모형, 탈규제적 정부 모형.

시장 정부 모형

관료의 정부 독점에 의한 폐쇄성이 공공 부문의 비효율성이나 실패를 가져온다는 문제의식.

시장주의의 원리에 의한 문제 해결.

공공 부문의 분권화, 관료에 대한 보상과 경쟁의 도입 등.

참여적 정부 모형에서는 정부를 둘러싼 문제가 기본적으로 위계 서열 중심의 조직 문화에서 비롯되는 것이라 지적한다. [참여적 정부 모형에서 문제의 핵심은 서열 중심의 조직 문화이다.] 서열 중심의 경직적 조직 문화는 정책 결정 과정에서 하향식 의사 결정 [하향식 의사 결정이란, 조직의 상부에 있는 사람이 일방적으로 의사를 결정해서 주위의 하부에 있는 사람에게 지시하는 것으로 지시 전달 위주의 의사소통 체계를 의미한다. 그에 반해 상향식 의사 결정은 아래에 있는 사람의 의사를 반영하여 의사를 결정하는 체계이다.] 구조를 지니게 하며, 관료가 정책 결정을 독점하게 되는 구조를 지니게 한다. 참여적 정부 모형에서는 조직 내외의 이해 당사자 간 소통을 강조하며 참여에 초점을 두고 수평 조직으로의 개편을 주장한다. 조직 관리에서 중요한 것은 서비스 품질 관리와 팀 작업이라고 생각하여 정책 결정 과정에서 관료의 독점적 역할을 지양[‘지양’은 ‘~을 피하다’라는 의미로 이해하면 충분하다.] 하고 민간 부문의 참여를 허용하면서 [민간 부문의 참여를 허용하는 것은 관료에 의한 정책 결정의 독점을 극복하기 위한 것이다. 시장주의의 도입과는 성격이 다르다.] 상호 간의 적극적 협의와 협상을 강조한다. 정부가 어떻게 국가를 운영해야 하며, 무엇을 해야 하는지에 대해 다양한 시민들의 참여와 협의를 핵심적 가치로 삼아야 한다고 본다. 이때의 참여란 관료제 외부만이 아니라 관료제 내부에서 서열에 관계 없이 일선 관료들에게 참여의 기회를 보장하는 것도 포함하고 있다. [단지 시민들의

참여와 협의뿐만 아니라 일선 관료들에 대한 참여 기회의 보장도 포함하고 있다는 것을 간과해서는 안 된다.]

#### 참여적 정부 모형

관료제의 서열 중심적 조직 문화와 그로부터의 정책 결정의 독점에 대한 문제의식. 당사자 간 소통, 참여, 수평 조직으로의 개편. 시민들의 참여와 협의. 일선 관료들의 참여 기회 보장.

신축적 정부 모형은 정부의 가장 큰 문제가 조직의 안정성, 영속성에서 비롯된다는 생각을 전제한다. 이 모형에서는 관료 조직의 안정성, 영속성이 정부의 효율성을 저해하는 근원이라 생각한다. 관료 조직의 안정성, 영속성이 경직화를 야기하고, 사안에 따른 대응력을 저해한다는 것이다. [신축적 정부 모형이 생각하는 문제의 핵심은 관료 조직의 고착화에 의한 경직성으로 그로부터 유연한 정책적 대응이 이루어지지 않는다는 것이다.] 신축적 정부 모형에서는 공식적인 규칙과 제도에 의해 통제되는 정규적 조직보다는 느슨한 조직으로서의 한시적 [일정 기간에 한정되어 있는] 조직을 대안으로 제시한다. 이 모형에서는 필요에 따라 한시적 전담 조직을 통해 과제 해결에 집중하고, 문제가 해결되면 조직이 해체되는 형태도 염두에 둔다. 정책 결정에서는 혁신과 실험을 강조하며, 과거의 정책 기조와 [여기에서 '기조'는 기본적인 방향을 의미한다고 생각하면 충분하다.] 조직 내 결정 규칙의 틀에서 벗어난 적극적이고 창의적인 정책을 제안할 것을 요구한다. 기존 정책의 경로 의존성을 [여기에서 '경로 의존성'이란 '기존의 결정 내 규칙의 틀에 의존하여 그것이 문제적이라는 것을 알고도 벗어나지 못하는 경향, 혹은 성질을 의미한다고 이해하면 된다. 쉽게 말하자면 타성이다. 그로부터 벗어나기 위해 제시된 것이 정규적 조직이 아닌 느슨한 조직으로서의 한시적 조직이다.] 벗어나고자 하는 의도가 숨어 있는 셈이다. 이모형에서는 정부가 느슨한 조직을 통해 서비스 생산 비용을 줄이고 다양한 이해와 조정 능력을 갖출 수 있다고 생각하며, 정부 조직 및 인력 관리에서 임시 고용 제도의 확대를 주장한다. 임시 고용 제도는 관료의 직업적 안정성을 와해하는 [‘와해’는 무너짐, 무너지게 한다는 뜻] 것으로, 기존의 공무원 입직 경로나 내부 승진 외에 시민 사회 영역을 포함한 외부 전문가 등을 임용할 수 있는 개방형 임용 제도는 이러한 맥락과 닿아 있다.

#### 신축적 정부 모형

관료 조직의 안정성, 영속성이 야기하는 조직의 경직화, 대응력의 저하에 대한 문제의식.

공식적인 규칙과 제도로부터 벗어난, 느슨한 조직으로서의 한시적 조직을 대안으로 제시. 정책 결정의 혁신과 실험, 그리고 창의적인 정책의 제안을 요구.

외부 전문가 등을 임용할 수 있는 개방형 임용 제도.

탈규제적 정부 모형에서는 정부 문제 발생의 핵심 원인이 조직 내부의 규제라고 진단한다. 관료 조직 내 규제라 할 수 있는 형식주의 [여기에서 '형식주의'는 형식적인 규칙과 절차에 따라 업무를 처리하려는 경향으로 그것에서 벗어난 것을 허용하지 않

으려는 것을 의미한다.], 절차와 제약 등이 관료들의 재량을 제한하여 정부 문제의 원인이 된다는 것이다. 따라서 탈규제적 정부 모형에서는 관료 조직 자체의 개선 방안보다는 조직 관리에 대한 처방으로 규제를 축소하여 조직 구성원인 관료들의 자유와 재량을 확대하는 방안을 마련하는 것에 초점을 둔다. [조직 자체를 바꾸기보다는 규제의 축소를 통해 자유와 재량을 확대하는 방안이라는 데에 유의해야 한다.]

‘~보다는 ~이다’, 혹은 ‘~ 아니라 ~이다’라는 진술에 대해서는 특히 주의를 기울여야 한다.

이 모형에서는 관료 조직이 정책 결정에 필요한 전문 지식과 아이디어의 저장소라고 보기 때문에 정책 결정 과정에서 관료의 역할이 중요하다고 생각하며, 효율적 정부라면 관료가 아이디어를 발휘할 수 있도록 과거의 규제와 통제에서 벗어나 다양하고 창의적인 정책을 산출한다고 본다. [탈규제적 정부 모형의 특징은 관료의 창의적 역할을 중요시하여, 창의성을 발휘할 수 있도록 규제를 축소하는 데에 중점을 둔 것이다.]

탈규제적 정부 모형

관료 조직 내부의 규제에 대한 문제의식.

조직 구성원인 관료들의 자유와 재량을 확대한 방안 마련에 초점.

관료들이 창의적일 수 있다는 것을 전제함.

거버넌스는 사회 각 영역 간 관계를 고려한 국정 운영을 강조하고 있다는 점에서 의의를 지닌다. 거버넌스 이론은 국정 문제에 대한 일방적인 결정보다 사회 각 영역의 행위자를 고려한 결정에 가치를 부여하고 있다는 점에서 환경 변화의 복잡성에 대응하기 위한 정부 운영 체계에 유용한 시사점을 제시하고 있다고 평가된다.

거버넌스 이론의 의의

국정 문제에 대하여 각 영역의 행위자를 고려한 결정에 가치를 부여.

환경 변화의 복잡성에 대응하는 정부 운영 체계에 유용한 시사점을 제시.

01. 전형적인 내용 확인 문제이다. 지문에서 확인할 수 없는 것을 찾으라는 것이다. 어떤 문제도 숨은 그림 찾기식으로 단지 해당 정보를 찾아 확인하려고 헤서는 신속하고 정확하게 해결하기 어렵다. 지문에 대한 이해와 정리가 언제나 필수적이다.

① 이 지문에서 관료 조직이 등장하게 된 계기는 찾을 수 없다.

따라서 ‘국정 운영을 위한 관료 조직이 등장하게 된 계기는 무엇인가?’에 대한 답은 확인할 수 없다.

② 공공 부문의 효율화를 위해 시장 정부 모형에서는 시장주의 원리의 도입을 제시하고 있다. 구체적으로는 민간 위탁, 관료들에 대한 성과의 보상과 경쟁 등이다.

따라서 ‘공공 부문을 효율화하기 위한 방법으로 무엇을 제안할 수 있는가?’에 대한

답은 확인할 수 있다.

③ 거버넌스 이론은 환경의 변화에 따라 정부의 개혁 필요성이 제기됨에 따라 본격적으로 논의되기 시작하였다.

따라서 ‘거버넌스 이론에 대한 본격적 논의는 어떠한 계기로 촉발되었는가?’에 대한 답을 확인할 수 있다.

④ 위계 서열 중심의 조직 문화는 하향식 의사 결정 구조를 지니게 하고, 그로부터 소통과 협의를 어렵게 한다.

따라서 ‘위계 서열 중심의 조직 문화는 정책 결정 과정에 어떠한 영향을 미칠 수 있는가?’에 대한 답을 확인할 수 있다.

⑤ 시장 정부 모형에서 핵심적인 문제로 제기하고 있는 관료 조직의 정보 독점, 그리고 그로부터의 폐쇄성이다. 그것이 결국 공공 부문에서의 비효율성을 결과한다고 보고 있다. 시장주의에서 중요한 것은 경쟁에 의한 서비스 질의 향상과 고객의 만족이다. 그로부터 시장 정부 모형에서는 민간 부문의 기업을 도입하려고 하는 것이다. 따라서 ‘시장 정부 모형에서 공공 부문에도 민간 부문의 기법을 활용해야 한다고 본 이유는 무엇인가?’에 대한 답을 확인할 수 있다.

02. 사실은 내용 확인 문제이다. 지문에 제시된 개념을 정확히 이해했다는 신속하고 정확하게 해결할 수 있다.

앞의 지문 분석에서 강조한 내용을 상기해야 한다.

‘~보다는 ~이다’, 혹은 ‘~ 아니라 ~이다’라는 진술에 대해서는 특히 주의를 기울여야 한다.

탈규제적 정부 모형을 조직을 개선하려는 것이 아니라, 규제의 축소이다.

따라서 ‘㉔ 탈규제적 정부 모형에서는 ○○국이 기존의 관료 조직 개선에 초점을 두고, 조직 개편을 통해 관료의 창의적 아이디어를 도출함으로써 정책을 결정하는 것이 개혁 방안이 될 수 있다’는 진술은 적절하지 않다.

나머지 항목의 적절성은 쉽게 확인할 수 있으므로 부연하지 않는다.

03. 쉬운 문제이다. 시험에 독서 지문들이 다 쉬운 것도 아니고 다 어려운 것도 아니다. 쉬운 문제는 쉬운 대로 완벽하게 해결하는 것이 고득점을 위해 필수적이다. 적절하지 않은 것을 찾으라는 문제이다.

④ 신축적 정부 모형에서는 관료 조직의 안정성, 영속성이 조직을 경직시켜 대응력

을 저해한다는 문제의식에서 비롯된 것이다. 그로부터 기존의 정규적 조직으로부터 벗어난 상대적으로 느슨한 한시적 조직을 대안으로 제시한다.

따라서 '축적 정부 모형에서는 임시 고용 제도의 확대를 주장한 반면, <보기>에서는 관료 조직의 안정된 직책이 국가를 전문적, 능률적으로 운영하는 데 기여할 수 있다고 보고 있'다는 진술을 적절하지 않다.

04. 문맥을 고려할 때, 거버넌스에서 생각하는 '사회 각 영역 간의 관계'의 의미로 적절한 것을 찾으라는 것이다.

④의 '국가, 시장, 시민 사회가 자율성을 바탕으로 영향을 주고받을 수 있는 관계'가 적절하다.