

## 연구논문

---

# 대안적 지역발전의 기제로서 결사체 통치체제: 내생적 발전을 위한 새로운 모색

정병순 · 김두환

경원대 강사 · 서울대 환경대학원 박사과정

### 1. 서론

근대 사회가 나타내는 많은 중요한 특성 가운데 하나는 국가가 지방을 경제적, 정치적으로 통합하는 데 있다. 이러한 통합적 논리에서 지방은 보통 국가의 통제와 조정의 대상으로 취급되는 경향이 있었는데, 이러한 통제와 조정의 절차적, 기술적 논리는 보통 지역계획이나 지역개발이라는 전통으로 확립되었다. 물론 이러한 지역개발전통이 취하는 방식은 역사적으로 차별적인 것이어서 어떤 시기에는 불균형의 관점에서 또 다른 시기에는 균형의 관점에서 다루어진다. 어느 것이든 각각이 지방에 가하는 파급효과는 매우 크고, 지방의 발전이란 대체적으로 지방 외부의 힘에 크게 의존하는 결과를 갖는다.

이러한 국가의 위계적 통제에 의한 지역개발은 20세기 중반에 지배적 패러다임이었던 성장거점전략 등에 잘 나타나 있다. 이 전략은 경제개발이라는 국가의 목표 아래 각 지역을 기능적으로 통합한 것으로, 이 전략에서 지역의 개발이란 보통 경제개발이 우선하고, 사회의 발전이란 그 결과로 이해되는 것이 일반적이다. 물론 이러한 전략이 저개발의 상태 그리

고 가용 자원의 제약하에서 산업화를 추진하기 위한 효율적 수단이었던 것이 사실이지만, 그 적실성은 제한된 것이다. 왜냐하면 대상을 위계적으로 통제할 수 있기 위해서는 특정 사건이 초래할 파급효과가 사전에 예측될 수 있고, 통제의 주체와 대상이 명확히 분리될 수 있는 사회의 단순성과 안정성을 전제하기 때문이다.

그러나 이러한 상황과 달리 경제체계의 기술적·조직적 특성이 더 복잡해지고, 이해관계 및 가치가 더욱 다원화되고 경쟁적이게 되는 동적인 사회체계를 가정해보자. 이는 최근의 사회변화 양상에 비추어볼 때 보다 현실적인 가정일 것이다. 이처럼 사회가 단순한 경제체계로부터 복잡한 경제체계로, 정적인 사회정치체계로부터 동적인 사회정치체계로 이행함에 따라 경제개발을 위한 사회의 효율적 통제가능성에 더해 사회정치체계 전반의 민주적이고 효과적인 통치가능성(governability)이 중첩되는 이중의 과제가 지역개발에 부여된다.

이 연구에서는 이러한 이중의 과제를 지역‘발전’이라 부를 것이다. 그렇다면 이처럼 근본적 사회변화를 매개하여 출현하고 있는 지역발전을 추구하기 위한 대안적 기제는 무엇일까? 본 연구는 이러한 물음을 해명하는데 그 목적이 있는데, 여기에는 전통적인 정부중심의 주요 통제수단과는 다른, 사회변화에 상응하는 대안적 행위주체(의 관계) 및 절차 등에 대한 탐색을 요구하는 것이다. 우선 2, 3, 4절에서는 사회체계의 구조적 변화 및 그에 상응하는 조정양식을 살펴본 뒤, 5절에서는 대안적 지역발전의 가능성을 ‘결사체 통치체제’(associative governance)에서 찾아본다. 마지막 절에서는 그러한 논의를 토대로 그것이 한국적 상황에서 시사하는 함의를 도출하는 것으로 결론을 대신하고자 한다.

## 2. 사회체계의 구조적 변화

널리 알려진 대로 70년대는 30여 년에 걸쳐 황금기를 구가하던 서구

선진경제에서 근본적 변화가 발생하던 역사적 전환의 시점이었다. 즉 케인스주의적 복지국가의 개입에 기초하여 생산과 소비의 호순환을 보이던 상대적으로 안정된 포드주의 국민경제는 일반적으로 경직성이라 부르는 것과 관련된 많은 현상에 직면하여 장기적 경기침체와 대량실업의 위기현상을 드러내기 시작하였다. 이러한 위기양상은 곧 다양하고도 복잡한 대응 및 재편을 초래하였는데, 급변하는 기술과 다양해지는 시장수요에 대응하여 과거 지배적인 생산방식이었던 대량생산의 기술패러다임, 규모의 경제 및 위계적 통합은 새로운 정보기술패러다임에 기초한 지속적인 기술혁신과 유연한 산업조직의 원리-준통합 내지 네트워크-로 점차 대체되었다. 그러는 동안 낡은 생산체계로서 포드주의는 자본의 지리적 이전을 통해 동아시아나 남미와 같은 지역의 국가들로 이전되었고, 역설적이게도 70년대 이후 일부 신흥공업국은 새롭게 재편된 국제적 노동분업의 결과 급속한 성장을 보여주었다.

이처럼 70년대 이후 내내 전개되었던 새로운 산업조직의 원리와 자본의 국제적 지리적 이전은 한때 국제화로, 지금에 와서 세계화로 부르는 전례 없는 현상의 핵심을 차지한다. 그래서 흔히 세계화는 전지구적으로 통합되는 경제, 탈장소화하는(placeless) 흐름의 경제로서 이해되고 연구의 대상과 해석도 전지구적 공간을 통해 사람, 상품, 자본, 화폐, 정체성, 이미지의 실시간적 이동 및 순환에 초점을 두었다. 최소한 80년대, 심지어 90년대 초까지도 세계화는 한 국가, 한 지방의 경제·사회관계를 장소 및 영역성으로부터 유리시키고 해체시키는 거역할 수 없는 구조적 힘으로 인식되었다.

그렇지만 출현하는 경제체계의 모습이 확립되기 시작한 90년대 들어 세계화는 순전히 탈장소화하는 힘으로만 이해될 수 없음이 밝혀지고 있는데, 이는 국가간, 지역간 성장과 쇠퇴, 생산의 국제적 분산과 재집적-혹은 포터식(Porterian)의 산업군집(industrial cluster)-과 같은 현상에 잘 반영되어 있다. 다시 말해 세계화란 그것과 결부된 생산체계의 지역화 현상에 비추어 볼 때 전 세계의 핵심 지역을 중심으로 급변하는 국제환경에

대응하여 다양한 경제활동이 전개되는 배경으로서 이해될 만한 것이다.

실제 북미, 유럽, 아시아-태평양 등 삼극을 중심으로 한 경제의 블록화나 금융의 전지구적 실시간 흐름에도 불구하고 세계도시를 거점으로 한 생산자서비스의 지리적 집중, 그리고 지역내외적으로 교역 및 하청관계를 형성하는 수많은 변형하는 산업지구 등 이른바 글로벌 네트워크 안에 지역적으로 형성되는 신마셜 결절들(Amin & Thrift, 1992, 1995)은 경제활동에서 국민국가적 규모의 중심성이 해체되고 초지역적/국가적/지역적/지방적으로 ‘규모가 상대화’(Jessop, 1999)되고 있음을 나타낸다. 브레너(Brenner, 1999)의 지적처럼, “70년대 이후 세계자본주의 재구조화는 도시-지역, 국가, 초국가적 공간규모 위에 영역적 조직화의 생산, 재배치, 변형과 결합되어 전지구적인 사회경제적 상호의존성이 강화·심화·확대되는 것이다. 이러한 지속적인 영역성의 재규모화(re-scaling of territoriality)는 세계자본주의의 질적 특이성이다.” 이러한 관점에 따르면, 세계화는 단순히 저항하기 힘든 불가피한 힘이기보다는 경제재구조화 및 세계화에 결부된 ‘재영역화’ 내지 ‘재지역화’에 적응하고 전략적으로 대응하는 것이 중요한, 말하자면 지역발전의 위협이자 기회임을 함축한다.

이와 더불어 근본적 변화의 다른 한 축을 차지하는 것은 이른바 통합경제(integral economy)–경제와 비경제 영역의 통합–라 부를 수 있는 현상이다. 비록 이러한 특성이 어느 시대, 어느 생산체계에도 존재하는 특성이긴 해도, 경제의 사회적 배태(embeddedness), 즉 경제와 사회제도의 결합은 경제체계의 공간적 배태와 더불어 전례 없이 심화되고 복잡해지고 있다. 이에 따라 과거 경제와 엄격하게 분리된 것으로 간주되었던 다양한 사회문화 및 전통, 인적·조직적·지적 자원 등 무형의 관계적 자산(relational assets)이 생산활동의 효과적 운영에 동원되고 통합되고 있음이 두드러지고 있다(Storper, 1997).

실제 새롭게 창출된 지식과 정보의 집단적 공유와 활용, 혁신을 추동하는 기업가주의와 혁신적 문화, 기업간 신뢰와 협력의 강조는 구조적 변화의 한 축으로서 통합경제 현상의 핵심을 차지하는 내용들이다. 가령 지속

적인 학습에 기초한 일본의 JIT생산체제, 자본과 노동의 협상에 기초한 독일의 다각화된 대량생산체제, 지구의 협력적 사회문화에 기초한 영역화된 지방생산체제로서 산업지구 등은 특수한 사회관계 및 제도와 생산체제의 구조적 접합(structural coupling)을 전형적으로 드러내고 있다(Hollingthworth, 1997; Hirst & Zeitlin, 1997). 게다가 지역혁신정책과 같이 최근에 출현하는 지역개발정책은 사회의 다양한 영역으로부터 인적·조직적·지적 자본을 체계적으로 동원하기 위한 제도적 틀을 마련하는데 기초하고 있다(Morgan, 1997, Cooke, 1998, 정병순, 2000b).

### 3. 사회체계의 변화에 대한 대응: 거버넌스와 그 공간적 배태

이미 지적인 대로 사회체계의 근본적 변화가 초래하는 의의는 무엇보다도 것처럼 불확실성과 불안정성이 증대되고 있는 사회 현실에 적응하고 또 전략적으로 대응해야 하고, 또 그 과정에서 혹 초래될지도 모를 갈등을 관리해야 할 필요성이 더욱 절실해 진다는 점이다. 이러한 필요성에 대한 최근 사회과학의 대응이 ‘거버넌스’<sup>1)</sup>(governance)에 관한 것이다. 그렇지만 이 용어의 광범위한 사용 및 그에 관한 사회과학적 논의에도 불구하고 그 의미에 대한 합의가 존재하지 않는 것처럼 보인다. 어떤 점에서 이 용어가 갖는 중요한 특성 가운데 하나는 이 용어에 직·간접적으로 관련되어 있는 경험적 현상, 의미, 관점 등 연구 맥락에 따라 차별적이게 되는 개념의 다중성 및 다의성에 있는 만큼, 연구자간 개념의 불일치와 모호함을 피할 수 없는 것이다(Rhodes, 1996).

이 연구에서는 통치를 ‘형식적 의미’와 ‘실체적 의미’로 구분하되, 전자를 조정양식(mode of coordination)으로 후자를 통치양식 내지 통치체제(governing regime)로 파악한다. 이 경우에 형식적 의미가 거버넌스의 일

1) ‘governance’의 의미는 이후 논의에서 상세하게 밝혀질 것이지만, 여기서는 용어상의 혼란을 피하기 위해 잠정적으로 ‘거버넌스’라고 쓴다.

&lt; 표 1 &gt; 세 가지 행위 조정양식의 특성

양식 \ 특성	시장	위계	네트워크
규범적 기준	계약·재산권	고용관계	상보적 힘
소통의 수단	가격	루틴	관계
갈등해결의 방법	강제집행을 위해 법정에 호소	행정명령·감독	호혜성의 규범·평판에 대한 관심
유연성의 정도	높다	낮다	중간
당사자들간 헌신도	낮다	중상	중상
분위기	엄격성/의심	공식적, 관료적	개방적, 호혜적
행위자선호 내지 선택	독립적	의존적	상호의존적
구체적인 예	증권시장, 현물교환 시장(spot market)	사적 위계로서 대기업 공적 위계로서 정부	공급자-사용자 하청, 전략적 제휴, 다양한 협회·클럽 등
다른 양식과의 혼합	반복적 거래, 위계적 문서로서 계약	비공식적 조직 이윤센터, 이전가격	다중적인 파트너 공식적 규칙들

참조 : Powell(1990)을 수정

반성에 관한 것이라면, 실체적 의미는 특수한 조직적 현상에 국한된 것으로서 최근 많은 학자들의 관심 대상 그리고 이 글에서 사용하고 있는 통치(governance)의 개념과 밀접하다. 이후 논의될 것처럼 이러한 구분은 관련된 다양한 개념들을 체계적으로 선택·통합함으로써 지방/지역통치체제(local & regional governance) 및 결사통치체제(associative governance)로 나아갈 수 있는 장점을 지닌다.

우선 형식적 의미로서 거버넌스는 인간의 행위가 조정되고, 이를 통해 사회에 질서가 부여되는 일반적 행위조정양식과 관련되어 있는데, 각각은 시장, 위계, 그리고 이와 구분되는 제3의 양식으로서 네트워크라 부르는 것이다. 이러한 경우에 시장은 매우 오래된 조정양식의 하나로서, 정보를 통해 조직화되고, 자신의 이해를 강렬하게 추구하는 독립적이고 자율적인 계약의 당사자들이 선호와 가격기제를 통해 상호 행동을 조정한다. 그런 탓에 시장 조정양식에 의존하는 각 행위주체들 사이에는 소원한 관계(arm's length)를 나타내며, 발생하는 갈등은 법정에 호소함으로써 해결된다.

반면, 시장과 반대의 극단에 위치하는 조정양식으로서 위계는 각 행위자들이 수행하는 기능 내지 활동들을 수직적으로 통합하고 그것을 권위적 명령에 의해 통제하는 조정양식이다. 제도주의 경제학자들은 위계의 출현을 시장이 지속적으로 드러내는 기회주의적 행태, 파괴적인 경쟁과 과도한 갈등 등 거래비용의 증가와 시장실패에 대한 역사적 대응으로 설명한다(Chandler, 1990). 지배적 산업조직으로서 대기업은 사적영역에서 발전한 위계의 전형인 반면, 법률과 행정규칙에 의해 행위가 정당화되는 국가는 공적영역 위계를 구현하고 있다. 그렇게 해서 기업은 서로 분리된 활동을 내부화함으로써 생산규모를 확대하고, 이에 상응하여 국가는 재산권 및 교환관계의 규제, 수요·공급의 관리를 통해 시장실패를 교정하기 위한 제도적 틀을 제공하였던바, 그런 의미에서 20세기 대부분은 위계에 의해 행위가 조정되고 사회가 질서 지워진 사회체계였다고 말할 수 있다.

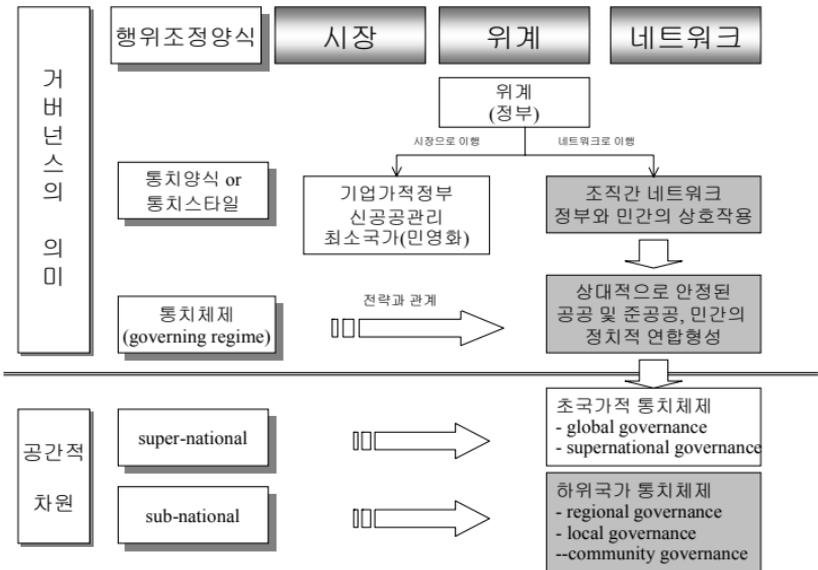
이처럼 두 대비되는 조정양식으로서 시장이나 위계와 구분되는 다른 행위조정양식이 최근 많은 학자들이 관심을 갖는 네트워크 조정양식이다. 이 네트워크 조정양식에서 구성원들은 시장과 같이 완전히 자율적이지 않고 반대로 위계에 의해 완전히 종속되지도 않은 상대적 자율성을 가지고 있어서 어느 단일 주체도 절대적 권위를 가질 수 없으며, 그 반대로 공동의 의사결정 및 문제해결을 지향하는 다원적 집단에 의해 조정된다. 네트워크는 장기간 반복적 교환을 통해 형성되는 ‘느슨한 제후관계’로 정의할 수 있는데, 이 양식의 중요한 특성으로 (1) 구성원들 사이에 상호의존성을 가지는데, 이러한 상호의존성은 네트워크 구성원 사이에 호혜적 관계(reciprocity) - 상대방으로부터 보상적 반응에 의존하며, 이러한 기대된 반응이 실현되지 않을 때 중지되는 관계로서, 단기적 거래의 이기적 계산보다는 장기적 이득을 고려하는 과정에서 암묵적으로 형성-를 가능하게 한다. (2) 네트워크가 갖는 다른 특성은 구성원간 결합의 강도 면에서 ‘느슨한 유대’에 기초한다는 점에서 강한 유대가 가질 수 있는 약점, 다시 말해 제도적 고착(lock-ins)(Granobetter, 1985, Grabher, 1993)을 예방할 수 있게 한다는 점이다. 그래서 이러한 두 특성은 네트워크 구성원들간 공동

의 관심사를 두고 협력을 가능하게 할 뿐만 아니라, 일정한 문제에 대해 상호조정 가능성의 가능성을 제공한다. (3) 여기에도 권력의 비대칭성이 여전히 존재하지만, 앞의 상호의존성과 느슨한 유대로 인해 쌍방향적 흐름을 가진다. 네트워크에서 호혜적·협력적 관계와 네트워크의 지도(guidance)를 가능하게 하는 것도 이 권력의 비대칭성에서 비롯한다(Powell, 1990; Hage & Alter, 1997).

물론 이러한 단순화된 특성에도 불구하고 네트워크는 현실에서 매우 다양한 변이형태들(varieties)을 갖는다. 경제적 네트워크, 정치적 네트워크, 사회문화적 네트워크와 같은 기능적 구분이 그 한 예이며, 조직의 층위에 따라 '조직적 네트워크'와 '조직간 네트워크'로 구분하는 것도 유용하다. 여기서 조직적 네트워크는 흔히 다른 사안에 대해서는 이해와 관심이 다르지만, 특정 사안에 대해 공통의 이해와 관심을 가지는 네트워크 형태로서, 가령 기업협회, 상공회의소, 노동조합과 같은 전형적인 경제적 결사체, 시민단체, 자원조직과 같은 정치적 결사체, 친목 결사체 등을 예시할 수 있다. 물론 이는 그 자체로 하나의 독자적인 네트워크지만, 다시 조직간 관계를 통해 경제적으로 혹은 정치적으로 조직간 네트워크로 분화·통합·중첩될 수 있는데, 사회체계의 복잡성, 역동성, 다양성은 네트워크의 복잡성, 역동성, 다양성을 야기하고 있다(Kooiman, 1993, 2000). 가령 기업간, 기업과 지원조직간, 서로 상이한 기능내·기능간 결사체들 사이에, 나아가 정부와 준공공 및 민간 영역의 결사체간 형성되는 다차원적인 상호작용은 점차 증대되고 있는 네트워크 현상의 전형을 차지한다.

이러한 세 행위조정양식, 특히 네트워크의 특성에 비추어볼 때, 그것이 갖는 분석적 함의는 앞의 2절에서 언급한 대로 국민국가로부터 규모의 상대화와 재지역화, 그리고 통합경제의 출현에서 찾을 수 있다. 즉 이처럼 새롭게 형성되는 경제와 사회, 공간의 재편은 그에 상응하여 완전히 분열적이지도 않고 반대로 경직적이지도 않은 조정양식을 요구하는바, 그것이 바로 네트워크 조정양식이라 할 수 있다. 이와 관련하여 지방 및 지역은 조직적 네트워크 및 조직간 네트워크 형성을 통해 지구화하는 사회

<그림 1> 거버넌스의 개념적 차원



경제체계의 변화에 대응할 수 있는 정치경제적이고 사회문화적인 토대를 가진다.

우선 정치경제적으로 볼 때, 지방 및 지역(정부)이 갖는 공간적 특수성은 한편으로 국가에 의해 다른 한편으로 지방의 여러 행위주체들에 의한 이중의 제약에서 찾을 수 있다. 이러한 제약은 지방정부가 주어진 조건에 따라 어느 시기에는 중앙정부에 의존성을, 다른 시기에는 지방경제(자본)에 의존성을 강화한다. 현재와 같이 중앙정부의 물질적 제약이 심해지고 재지역화 하는 시기에 지방정부가 지방경제에 갖는 구조적 의존성은 상대적으로 커지고, 이에 따라 경제적 결사체들로부터 다양한 자원을 동원하는 것이 문제해결역량에 필수불가결한 요소가 되고 있다(Stone, 1991, 1993; Harvey, 1989; Stoker, 1998). 게다가 현재와 같이 장소판촉(place marketing)이나 지역혁신체계와 같은 전략은 그 특성상 경제적 결사체 외에 비경제 영역의 결사체와의 상호작용 또한 매우 중요한 것으로 만들고 있다.

사회문화적으로 볼 때, 네트워크는 이미 지적한 대로 그 구성원들이 상대적으로 자율적임에도 불구하고 공동의 문제를 둘러싸고 느슨한 유대 내지 협력관계를 형성하는 것이다. 이러한 경우에 협력은 무엇보다도 상호 신뢰를 요구하고, 신뢰는 다시 동질적 문화와 지속적인 대면접촉을 통해 강화될 수 있다는 점에서 지리적 근접성 및 문화적 근접성이 네트워크 효과성을 위한 중요한 전제조건이 된다(Lorenz, 1992). 경제적 네트워크 현상에 한정해 볼 때 산업지구 현상은 이처럼 지리적 근접성, 신뢰와 협력의 지방문화에 기초한 효과적인 네트워크의 모범적 사례로, 제3 이탈리아 독일의 바덴뷔르템베르그의 지역생산체계들은 모두 서로 상이한 생산 단계에 위치한 중소기업들 사이에 혹은 대기업과 중소기업들 사이에, 나아가 기업과 기업지원조직(생산자서비스) 사이에 수평적·수직적 네트워크를 보여주고 있다.

이처럼 네트워크의 공간적 배태는 국민국가의 상대적 약화 및 역할 변화와 결부된 현상으로서 공간적 규모의 상대화, 즉 한편에서 하위 국가적 수준에서, 다른 한편으로 초국가적 수준에서 매우 복잡하고 역동적인 네트워크의 형성가능성을 예고하고 있다. 특히 지방과 지역은 정치경제적 그리고 사회문화적 조건을 매개하여 지방생산체계를 구성하는 기업들 사이에서만 아니라, 지방(역)의 다양하고도 광범위한 문제를 둘러싸고 공공 및 준공공, 민간 영역의 다양한 주체들이 적극적으로 관여하고 때로 갈등하게 될 지리적 단위가 되고 있다.

#### 4. 지방 및 지역통치체제: 관계-전략적 접근

앞서 논의된 세 가지 조정양식으로서 시장/위계/네트워크는 일반적 의미의 거버넌스로부터 실제적 의미의 거버넌스로 이행하기 위한 개념적 단서를 제공한다. 여기서 실제적 의미란 사회가 통치 내지 관리되는 스타일에서 새롭게 출현하는 패턴을 의미하는 것으로, 앞의 행위양식에 관한

추상적 논의로부터 특정 대상 및 사건을 둘러싼 정치·행정적 조정양식(즉 통치양식)으로 논의의 초점이 전환됨을 함축한다. 로데스(Rhodes, 1996)는 거버넌스라는 용어의 사용과 관련한 6가지 의미-용법 및 관련된 현상을 지적하고 있다.<sup>2)</sup> 이러한 다양한 용도는 궁극적으로 위계, 즉 정부로부터 다른 두 양식으로의 이행을 의미하는 것이다.

한편에는 80년대 내내 기업가적 정부, 행정영역에 시장과 경쟁을 도입하는 것에 관한 논의에 반영되어 있듯이, 정부로부터 시장으로의 이행이 있다. 로데스가 언급하는 최소국가, 기업지배구조, 신공공관리, 바람직한 거버넌스 등으로 사용된 거버넌스가 이러한 이행을 이론적, 실천적으로 반영하는 것이다. 그렇지만 다른 한편으로 위계로부터 네트워크로 이행을 의미하는 다른 현상을 목격할 수 있는데, 이러한 통치양식은 준정부기구(NGOs)의 증대, 파트너십, 정책네트워크의 발전 등이 그것이다(Rhodes, 1997; Stoker, 1998; Pierre, 1999). 이는 로데스가 구분하는 사회적 사이버네틱스체계 및 자기조직화하는 조직간 네트워크로서 거버넌스 의미와 관련된 것이다. 이러한 사고에 따르면 정책의 형성과 실행이란 정부에 유일하게 의존하기보다는 다분히 공공부문과 민간부문이 지식과 자원을 공유하고 상호작용하는 과정의 산물인 것으로 파악된다. 이러한 통치양식은 한편에서 이와 더불어 사회의 다양한 영역에서 자율적인 수많은 조직들의 출현과 이들 조직들 사이에 수평적 네트워크의 촉진, 그리고 다른 한편으로 이들 네트워크를 중심으로 사회적으로 구성되는 공동의 목표, 사회적·정치적·행정적 행위자들 사이에 상호의존성, 공공과 민간, 자원부문(voluntary sector)간의 경계의 희석, 새로운 형태의 행동, 개입, 통제형태의 출현 등에 기초한 것이다.

결국 실체적 의미로서 거버넌스란 공공(정부)과 민간 및 준공공 영역에

2) 각각은 ‘최소국가’(minial state), ‘기업지배구조’(corporate governance), ‘신공공관리’(new public management), ‘바람직한 국정관리’(Good governance), ‘사회적 사이버네틱스 체계’(socio-cybernatic system), ‘자기조직화하는 조직간 네트워크’(self-organizing inter-organizational networks) 등이다.

존재하는 다양한 조직들(결사체)간 (수평적-)상호작용적 통치양식을 의미한다(Kooiman, 1993). 현재 많은 문헌에서 지적되는 정부로부터 통치양식으로 이행(from government to governance), 혹은 새로운 통치양식(new governance)으로 언급되는 것이 바로 그것이며, 이러한 새로운 통치양식에 대해 지방 및 지역통치체제는 3절에서 논의된 대로 국민국가의 상대적 약화에 수반되는 새로운 통치양식의 공간적 조직화를 의미한다(<그림 1> 참조). 즉 제습(Jessop, 1995)의 지적처럼, 지역 및 지방통치체제는 ‘공동화’(hollowing out)되는 국가, 재조정되는 정부의 역할에 상응하여 지역 수준에서 정부와 다양한 민간주체들의 상호작용 내지 협력에 근거한 통치양식이다.

그러나 체계의 복잡성/다양성/역동성의 증대와 새로운 통치양식, 즉 정부와 사회의 상호작용 내지 자기조직화하는 조직간 네트워크의 이론적 연관성이 적실한 것이긴 해도, 자극에 대한 자동적 반응과 같은 기계적 인과를 의미하지는 않는다. 오히려 새로운 통치양식으로서의 이행은 복잡하고 역동적 체계를 처리하려는 행위 주체들의 의도적, 목적지향적 행위의 개입을 수반하는 ‘과정’인 것이다. 즉 공식적, 비공식적 배열을 통해 공공과 민간영역의 상호작용과 그러한 상호작용의 패턴으로서 정치적 연합형성은 사회체계를 장기간 안정적으로 통치하기 위한 조직적 기반을 이루는데, 이러한 실체적 현상을 스톤(Stone) 등을 따라 ‘체제’(regime)로 부를 수 있다. 결국 통치체제란 네트워크와 관련하여 형성되는 새로운 통치양식의 출현으로부터 의도적·전략적 행위주체에 초점을 맞추게 되면, 현상의 중심에 공공과 민간 사이에 연합형성(coalition building), 즉 통치체제’(governing regime)가 놓여 있다.

거버넌스 연구에서 이러한 통치체제의 관점은 두 가지 분석적 함의를 드러낼 수 있다. (1) 행위주체들의 관계적 특성에 따라 통치체제의 다양성과 상황의존적인 전략의 선택성이 가능하다. 그래서 관계와 전략이 통치체제를 접근하기 위한 중요한 분석 차원이 된다. (2) 상이한 이해를 가진 다원적 주체들의 관여는 통치체제의 과정이 갈등적일 수 있음을 함축한

<표 2> 구성 주체의 관계적 속성에 의한 통치체제의 유형

		체계적 논리	
		폐쇄적 논리	개방적 논리
영역적 논리	외생적 논리	후견자적 통치체제 (clientele governance)	분산적 통치체제 (decentralised governance)
	내생적 논리	조합주의적 통치체제 (corporatist governance)	결사체적 통치체제 (associative governance)

다. 때문에 실제 환경 및 상황의 변화에 따라 통치체제의 과정에서 다양한 문제가 발생하고, 그 문제의 해결가능성과 관련하여 궁극적으로 통치체제의 실패가 초래되는 것도 배제될 수 없다.

우선 (1)과 관련하여, 통치체제가 공공, 준공공, 민간의 상호작용에 입각한다는 사실은 체계가 직면하는 일정한 구조적 상황에서 다양한 주체들이 통치체제에 관여하고, 그래서 주체들이 드러내는 ‘관계적 특성’에 따라 ‘통치체제의 다양성’과 ‘전략의 선택성’이 발생한다는 것을 의미한다.<sup>3)</sup> 이와 관련하여 주체의 관계적 속성에 근거하여 통치체제의 이념형을 구성해보는 것이 통치체제의 다양성을 파악하고, 나중에 결사체 통치체제로 논의를 이행하는데 도움을 줄 수 있다. 관계적 속성은 편의상 체계적 논리/영역적 논리라는 두 차원을 통해 접근할 수 있다. 우선 ‘영역적 논리’는 다시 자원의 동원과 정책결정을 기준으로 외생적/내생적 논리로 구분될 수 있으며, 각각에 대해 다시 ‘체계적 논리’, 즉 통치체제와 환경간 상호작용에 따라 폐쇄적/개방적 논리로 구분될 수 있다. 후견자적 통치체제/분권적 통치체제/조합주의적 통치체제/결사체적 통치체제는 이러한 조

3) 실제 집권적 정치구조와 분권적 정치구조 사이에, 심각한 경제침체에 처한 지역과 번영하는 지역사이에, 사회민주적 전통이 발전한 지역과 그렇지 못한 지역의 구조적 상황에 따라 통치체제에 상이한 주체들의 관여, 특정 정책지향성-성장/배분, 개발/보존-이 경험적으로 관찰된다(Stoker, et al., 1994; Pierre, 1999; Digaetano et al., 1999). 게다가 개발지향적 통치체제의 경우에도 관련된 주체의 관계적 양상에 따라 전략의 선택성이 있을 수 있다. 가령 경제의 재활성화를 추구하는 어느 지역의 통치체제가 취하는 개발의 경우에 시행하는 산업과 전략에 따라 일정한 선택성이 존재한다(Hay & Jessop, 1995).

합을 통해 구성될 네 가지 통치체제의 유형이다(<표 2> 참조). 이와 관련하여 조합주의적 통치체제가 비록 내생적 힘이 강력하긴 해도, 글로벌화된 경제체제에서 경제에 대한 지역의 구조적 의존성으로 인해 공공과 민간의 특정 세력-기업공동체-사이에 자원과 지지의 교환에 의거한 통치체제인 반면, 결사체적 통치체제는 개방적/상호작용적 관계를 통해 경쟁하고 협상하는 지방의 다원적 결사체들이 강한 내생적 논리를 추구하는 통치체제이다.<sup>4)</sup>

(2)와 관련하여 통치체제의 과정은 조직적 갈등을 내재하며, 다양한 문제상황에 직면할 수 있어서 국가와 시장의 실패와 마찬가지로 통치체제의 실패도 배제할 수 없다는 것이다. 다만 시장과 위계에 비해 자기재조직화나 자기통치의 특성상 갈등이나 문제를 내부화하여 환경의 변화에 민감하게 대응하고, 전략이나 목표를 지속적으로 재정의하는 등 잠재적으로 높은 문제해결역량을 가질 가능성이 더 클 것이라고 지적할 수 있을 뿐이다. 물론 이 가설적 주장의 타당성은 경험연구를 통해 규명되어야 할 것이겠지만, 성공적인 통치체제가 단순히 상호작용 자체보다는 그러한 상호작용의 구체적 방식, 즉 폐쇄적/개방적인가, 내생적/외생적인가에 의존하고 있음을 강조할 수 있게 해 준다.

중요한 사실은 이러한 분석적 차원의 고려를 통해 효과적 통치체제의 확립을 위한 몇 가지 조건이 도출될 수 있는데, 이를 위해 기존의 사회체계가 지닌 안정성이 교란되거나, 사회체계의 급속한 변화로 인해 통치문제-통치대상(object of governance)-가 발생하고 있는 구조적 상황을 가정해보자. 이러한 상황은 문제의 해결을 위한 지역 주체들의 대응, 즉 통치체제의 출현을 요구하게 되는데,

○ 사회체계의 전략적 지도 : 토론과 협상을 통해 공동의 문제에 대한 합의된 목표를 정의하고, 그러한 목표로 자원을 동원하는 것은 통치체제의 과정에 일차적으로 중요한 조건이다. 그러나 여기에는 (심지어 강한

4) 각 유형에 대한 보다 상세한 설명과 관련된 경험 사례에 대해서는 정병순 (2000a)을 참조.

신뢰와 협력의 문화가 배태된 경우조차) 조직간 경쟁과 갈등이 항상적인데, 그러한 경우에

○ 협력의 제도화와 협력의 맥락제어 : 통치체제의 참여과정에서 체계적 선택과 배제를 차단하고, 또한 발생하는 경쟁과 갈등의 제어를 통해 협력을 유지·강화하기 위한 중요한 조건이다. 보통 맥락제어의 기제로 물질적 자원과 상징체계의 조정이 이용될 수 있다.

○ 제도적 고착과 혁신 사이에 일관성의 확립 : 폐쇄적 연합이 제도적으로 고착할 경우 이를 극복하기 위해 기존의 제도를 해체하고 새로운 제도를 급격하게 도입하는 경우에 발생하기 쉬운 제도적 갭이나 상충으로부터 응집성(cohesion)을 확립하는 것은 사회체계의 통합과 정체성에 중요한 조건이 된다.

이제 이러한 통치체제의 일반적 논의와 효과적인 통치체제를 위한 몇 가지 조건을 통해 통치체제의 특수한 관계적 구현으로서 결사체 통치체제로 나아갈 수 있다.

## 5. 대안적 지역발전의 기제로서 결사체 통치체제

세계화와 재지역화 그리고 통합경제의 등장은 그에 따른 새로운 조정양식과 새로운 영토적 수준을 요구한다. 시장과 위계에서 네트워크로, 국민국가에서 지역과 지방 수준으로의(또는 초국적 수준으로의) 이행이 그것이다. 사회적 생산체계의 변화, 지방/지역 수준에서 자발적이고 내생적인 자원의 동원과 협력의 요청, 다양한 이해관계의 대두와 그들간의 전에 없던 낯선 갈등과 낯선 협력의 등장, 환경위기와 그에 대한 대응의 필요성, 이러한 복잡하고, 다양하며, 역동적인 상황 변화를 파악하고 대응함에 있어 시장과 위계의 한계는 이미 전술한 바와 같다. 결사체 통치체제는 이러한 현대 사회 변화의 위기와 도전을 기회로 전환하고자 하는 대안적 지역발전의 기제로 제시되는 것이다(Hirst, 1994; Cohen & Rogers, 1995;

Wright, 1995; Achterberg, 1996). 이것은 영역적 측면에서 내생적 논리를, 체계적 측면에서 개방적 논리를 그 관계적 속성으로 하는 통치체제이다. 다시 말하면, 지역발전의 인적, 물적, 관계적 자원을 지방/지역 내부로부터 생산하고 구성하는 통치체제이며, 그 체계 구성은 지방/지역의 다양한 가치와 지식 및 주체들에 대한 개방적 접근 및 관계를 요체로 하는 통치체제이다. 결사체 통치체제는 지방/지역의 다양한 결사체들<sup>5)</sup>이 주요한 주체가 되어, 협력과 호혜를 바탕으로 해당 (지방/지역)사회의 경제, 정치, 문화를 공동으로 생산하고 관리하는 조정양식이자 주체연합인 것이다.

결사체 통치체제를 주체 및 그들간의 협력영역, 각 주체들이 협력에 동원할 수 있는 자원이라는 차원에서 도식화해보면 <표 3>과 같다. 여기에서, 기본적인 가정은 사회에 공동으로 필요한 재화·서비스의 생산은 그것의 생산과 소비에 직접적 주체가 되는 개인과 집단들이 상호 협력하여 생산할 때 가장 잘 이루어질 수 있다는 것이다. 예를 들어, 지방/지역의 개발을 위해 개발의 직접적 주체가 되는 지방/지역 정부와 기업 또는 기업연합, 그리고 해당 지방/지역의 연구소·대학과 시민단체들이 함께 참여

5) ‘결사체’는 사전적으로 ‘공통의 목적을 위해 모인 사람들의 단체’를 의미한다. 이런 넓은 의미에서 보면 정부 및 기업도 결사체이다(Cohen & Rogers, 1992; Hirst, 1994). 하지만, 이 글에서는 결사체를 정부(또는 국가), 개인과 가족을 제외한 시민사회 영역의 다양한 모임, 단체, 협회를 지칭하는 것으로 한정하여 사용한다(임혁백, 2000 참조). 논자에 따라서는 개별 기업을 결사체에 포함시키지 않는 경우도 있지만, 이 글에서는, 기업(사적 위계)이 결사체이나 아니냐와 무관하게, ‘결사체 통치체제’의 중요한 한 주체로 기업을 포함시킨다. 또한 기업간 협회(상공회의소 등), 기업 지원기관, 노동조합, 노동조합 연합 등도 결사체 범주에 포함한다. 자발적인 결사체는 비정부단체(NGO: nongovernmental organization), 자발부문(voluntary sector), 비영리 부문(nonprofit sector), 제3섹터(the third sector), 독립적 섹터(independent sector), 시민사회 등과 유사한 개념으로도 이해할 수 있다. 이러한 다양한 수준과 질의 결사체들은 그 공통의 목적상으로는, 정서적 결사체(음악, 등산 등 취미를 공유하는 사람들간의 자발적 모임), 정부가 지원하는 공적 제도로서 결사체(대학, 학교, 병원 등), 전문가 결사체 및 그와 유사한 기구, 공통의 경제적 이해에 기반 한 기업 또는 기업간 연합이나 노동조합 등으로 구분할 수 있을 것이고(Achterberg, 1996), 그 수준상으로는 단일 결사체와 결사체들간의 결사체로 구분할 수 있을 것이다.

<표 3> 결사체 통치체제의 주체·(공간적/부문적)영역·지원

		공공	민간/준공공		
			기업/노동조합	지원기관/준공공	비영리민간단체
국가 결사체 통치체제					
		중앙정부(행정)/ 입법/사법	전국적 기업연합, 노조연합	중앙 연구소, 교육기관 연합	전국적 시민단체연합
지역 결사체 통치체제 또는 지방간 협력 네트워크					
		지역정부	...	...	...
		지방/지역 결사체 통치체제 (***) 위원회, (***) 협의기구)			
		지방/지역 정부	기업 및 상공회의 소, 노동조합	연구소, 대학	지방 비영리민간단체
협력 제도 화 영 역 · 각 주 들 의 능 력 투 입 요 소	지방/ 지역 개발	민관합동 제도/ 재정 지원	자본/ 인력/ 혁신 의 제공	개발방식/ 정보· 기술 제공/ 갈등 조정	대안적 가치 및 인적 자원 투입
	직업 훈련	공공의 직업훈련 제도/ 재정 지원	공통의 훈련 프로그램 개발 및 수행	새로운 기술에 대한 정보제공	주민들의 필요, 암묵지의 투입
	작업장 안전· 보건	최소한의 안전· 보건·협상의 기준 제공	노사 협상을 통해 안전·보건 기준 마련	안전보전에 관한 기술 개발/ 정보 제공	협상 중재
	복지· 환경	보편적 복지제공 (중앙/결사체에 의한 복지·환경 서비스 제공 지원	복지 재원(세금+ 기부)/ 직접적 복 지·환경 서비스 제공	정보·기술·수단 제공	직접적 서비스 전달 영역 확대/ 국지적 환경기준 제시/ 감시, 중재

하는 ‘○○ 지역 개발위원회’를 구성할 수 있을 것이다. 지방정부는 이러한 위원회의 최초 발의자가 될 수도 있고, 위원회가 계획을 입안하고 실행할 수 있는 제도적 틀을 (타주체들과의 협의하에) 제공할 수도 있다. 또한, 민주적 절차를 거쳐 공공의 재원을 투입할 수도 있다. 기업 및 기업 협회는 이러한 협력적·전략적 계획에 자본·인력·혁신을 제공할 수 있으며, 연구소와 대학은 개발과 관련된 전문적 지식과 정보를 제공할 수 있다. 연구소/대학은 경우에 따라 위원회 활동을 위한 협력의 틀을 제안하거나, 정부와 기업, 시민들간의 의사소통과 합의를 중재할 수도 있다. 시민단체들은 지방/지역 개발 과정에 그들의 대안적 가치를 제공할 수 있으며, 지방에 밀착한 인적, 지적, 관계적 자원을 제공할 수 있을 것이다. 이

러한 협력 과정은 각 주체들간 안정적인 상호작용의 틀, 서로에 대한 신뢰가 없다면 불가능하다. 내생적 자원의 동원을 가능하게 하는 상호작용의 틀, 그러한 상호작용의 틀이 지역개발과 직업훈련, 환경·복지 영역 등 기존에는 공적 영역이었던 많은 부분들로 확장하고, 그것을 질적으로 변화시켜나가는 과정, 그리고 그러한 틀을 통한 과정을 촉진하는 주체연합이 지방/지역 ‘결사체 통치체제’의 구체적 상이다.

### 1) 결사체 통치체제의 존재이유(Raison d'être)

결사체 통치체제의 존재이유는 기능적인 수준과 규범적인 수준 양자에서 주장된다.<sup>6)</sup> 기능적 수준에서 결사체 통치체제의 존재이유는 지식·정보의 종합 및 처리, 지방/지역 자원의 동원역량, 그리고 사회적 학습을 위한 교육의 장이라는 것으로 주장된다. 먼저, 결사체 통치체제는 관료적 국가 기구로서는 불가능한 풍부하고, 국지적인 지식과 정보의 적절한 종합과 처리를 가능하게 한다. 복잡성과 다양성 그리고 역동성을 특징으로 하는 사회적 생산체제에서 지식과 정보의 특징은 그것이 표준화되기 어렵거나 심지어 불가능하다는 점이다. 그것은 또한 ‘어떻게’에 관한 지식·정보를 넘어서서, ‘무엇을’, ‘왜’, ‘누가’와 관련된 지식과 정보를 요구하는 것이다. 표준화되지 않은 지식·정보의 취합은 분산되고 이기적인 계약과 거래 수준에 한정되는 시장만에 의해서도 불가능하다. 다양한 결사체들을 중심으로 하는 ‘상·하향식 접근’의 가장 큰 장점은 지역에 배태된 주체들의 경험과 실천의 역동적이고 지속적인 과정 내부에서 이러한 지식과 정보를 스스로 구성해 나감으로 그것을 종합하고 처리한다는 것이다.

6) 결사체 통치체제의 경우에는 정확하게 말하면 기능적 수준과 규범적 수준이 명확하게 구분되지 않는다. 일반적으로 규범적 수준이라 할 수 있는 정치적, 경제적 평등은 결사체주의적 접근에서는 동시에 기능적 수준의 주장인 것이기도 하다. 두(또는 셋 이상의) 주체들간 협력은 상호 존중과 자원의존을 전제하는 것인데, 그러기 위해서는 무엇보다도 먼저 사회적 약자의 자원 및 역량이 강화되어야 한다.

결사체 통치체제는 지역의 내생적 발전을 위한 자원을 동원할 수 있는 가장 중요한 역량을 가능케 하는 기제이다. 지역개발의 수준에서 볼 때, 재영역화 또는 재지역화 흐름에서 내생적 발전이라는 새로운 지향은 지방/지역 내부의 자원을 동원할 것을 요구한다. 그런데, 그러한 자원은 지역의 고유한 인적, 물적, 정치적, 문화적, 역사적 배경에 얽혀 있는 것이어서 중앙 집권적 권력 주체는 그것을 동원하고 발전적으로 (재)구성함에 있어 적절할 수 없다. 결사체주의 접근에서 지역의 자원을 동원하는 과제는 지방의 자발적 주체들에게로, 그들간의 협력과 조정으로 되돌려진다.

이러한 지식·정보의 종합과 처리, 그리고 내생적인 인적, 물적 자원의 동원과 위임이라는 지속적 과정은 곧 해당 (지방/지역)사회의 사회적 학습 과정을 형성한다. 즉, 결사체 통치체제는 소모적 경쟁의 격화와 공동체의 파편화, 환경적 무책임의 증가에 대응한, 협력과 공존, 지속가능한 발전전략, 그리고 환경과 미래세대에 대한 책임성을 배우는<sup>7)</sup> 시민교육의 장으로 역할 한다. 다양한 주체들이 엮여 있는 복잡한 관계의 역동적 전개를 특징으로 하는 시대에는 “‘특정한 문제에 대한 특정한 해답’ 식의 정책은 더 이상 그 장기적 실효성을 보장받을 수 없다”(Rosell, 1999: 58). 어느 지방/지역의 문제 및 과제를 규정하는 것 자체가 변화하고 있는 시대에 우리는 살고 있다. 지방/지역 발전을 ‘사회적 학습과정’으로 이해한다는 것은 정책적 접근을, 객관적 지표나 기준에 입각해 해당 지방/지역의 문제/과제를 재단하고 처방하는 것이 아니라, 그 지방/지역의 다양한 주체들의 상호이해와 위임을 통해 구성해나간다는 것을 의미한다. 이와 같은 결사체 통치체제의 (자기)교육적 차원으로 말미암아, 그것을 경제적 기능성 또는 정치적 효과성의 측면으로 단순화할 수만은 없다. 즉, 협력의 제도화를 위한 한번의 시도는 그 사업의 성과를 넘어 그것이 주는 사회·관계적 파급효과라는 점과 관련하여 폭넓게 평가할 수 있어야 한다는 것이다.

7) 예를 들어, “기층의 자발적 결사체들을 통해 참가자들은 정치적, 경제적 권력을 이용하지 않고 삶을 즐기는 방법을 배우게 되고, 전승된 전통의 역사성과 함께 세대적 가치를 취득하게 될 수 있다”(Achterberg, 1996).

복잡성, 다양성, 역동성을 내재하고, 동시에 그것을 제어, 관리하고자 하는 네트워크 조정양식으로서 결사체 통치체제에서 규범적 존재이유의 핵심은 실질적인 참여의 폭과 질을 확장하는 것이다. 결사체 통치체제는 개인 및 자발적 결사의 자유를 최대한 보장하고, 그러한 자발성에 기반하여 참여민주주의의 폭을 확장하고 질을 심화하며, 결과적으로 정치적, 경제적 평등의 토대를 제공하는 것이다. 결사체들은 자발적인 개인들의 지향과 선호, 상호작용에 기반하여 구성되고 유지, 발전하는 것이다. 여기서, 한 가지 지적되어야 할 것은 개인들의 선호가 주어진 것 또는 고정된 것으로 간주되지 않는다는 점이다. 개인들의 지향과 선호는 타자와의 상호작용을 통해 변화하고, 발전하며, 구성된다. 자발적인 결사체 및 그들간의 연합은 개인 및 개별 결사체들의 지향과 선호에 의해 구성됨과 동시에 그것을 (재)구성한다. 따라서, 이러한 관점 및 그 연장선상 있는 결사체 통치체제는, 이기적이고 합리적인 개인들을 가정하는 시장보다도, 선호의 구성과 취합을 정치라는 블랙박스 속에 넣어버리는 관료적 위계보다도, 다양한 가치와 주체들이 실질적으로 참여할 수 있는 폭과 질을 확장할 수 있는 가능성을 가지고 있다.

결사체들의 연합으로서 지역적, 전국적 결사체들은 대의제 민주주의가 가지고 있는 참여의 한계, 책임성과 대응성의 제약을 극복할 수 있는 실질적 대안으로 제시된다. 결사체 민주주의는 정책결정과정에서 대의제를 부정하는 것은 아니지만, 그것의 한계를 대화와 협상, 협력을 통한 것으로 보완한다. 이런 점에서 결사체 통치체제의 민주주의는 심의적(deliberative) 결사체 민주주의라 할 수 있다.<sup>8)</sup> 다양한 수준의 결사체들은 한편으로는 정치영역의 과도한 확장에 의한 생활세계의 파괴로부터 보호되면서 동시에 정치영역에의 자유로운 참여의 폭과 질을 심화시킨다. 한편, 정치적, 경제적 권력을 가지고 있지 못한 개인, 조직들의 결사체는 또한 정치적, 경제적 평등을 위한 중요한 발판을 제공할 수 있다(Cohen &

8) 심의 민주주의와 관련해서는 드라이젝(Dryzek, 2000), 엘스터(Elster, 1998) 참조.

Rogers, 1992). 우리는 참여의 폭과 질의 확장이라고 하는 결사체 통치체제의 규범적 존재이유의 측면에서 또한 결사체 통치체제의 건전성 기준을 설정할 수 있다. 즉, 규범적 존재이유가 동시에 건전성 기준이 되는 것인데, 인지적 구조와 사회적 구조의 지속적인 상호작용을 통한 사회적 학습과정의 건전성은 그것의 개방성에 달려 있다는 것이다. 여기서 개방성은 제3자(타자: 다른 사람, 또는 타자성: 다른 의미)에 대한 관용의 정도이다.<sup>9)</sup>

## 2) 결사체 통치체제를 위한 개혁

결사체 통치체제를 위한 개혁과 관련해서는 크게 두 가지의 접근 방법, 즉, 아래로부터의 방법과 위로부터의 방법이 있을 수 있다.<sup>10)</sup> 아래로부터의 방법에서는 결사체들간의 연합이 국가 영역의 내용과 형식을 개조해 나가는 실질적 주체인 것으로 그려진다. 국가는 소극적으로는 결사체 연합을 보조하는 것이고, 적극적으로는 결사체들간의 불평등 또는 결사체들로부터 개인의 (최종적) 자유를 보호하고, 영토적 불평등 문제를 완화하는 역할로 한정되어진다. 한편, 위로부터의 방법에서 결사체의 역할은 국가 또는 시장에 의해서 담보될 수 없거나 불완전한 기능적 부분 역할을 수행하는 것으로 한정된다. 영토적 권위의 우위와, 결사체의 인위성이 강조된다. 따라서 이들에게 있어 결사체들간 연합은 공적 영역을 질적으로 개조

9) 타자(성) 논의 및 그러한 기준에 입각한 제어(steering) 논리에 관해서는 트위스트(Twist) et al.(1990) 참조.

10) ‘아래로부터’ 접근은 허스트(Hirst, 1994)를 참조. ‘위로부터’ 접근은 코헨과 로제스(Cohen & Rogers, 1992) 참조. 이 두 접근의 차이를 대표적으로 보여주는 것은 ‘1차 결사체, 2차 결사체’ 개념이다. 전자의 경우 1차 결사체가 자발적 결사체이고 국가가 2차 결사체인 반면, 후자의 경우 국가가 1차 결사체이고, 자발적 결사체가 2차 결사체이다. 두 접근 모두 국가와 지방, 영토적 차원과 부문적 차원 모두에서 개혁의 필요성을 주장한다는 점에서는 동일하다. 두 접근간의 차이는 개혁의 성격과 수준, 지향이다. 때문에, ‘아래로부터, 위로부터’라는 표현은 적절하지 않을 수도 있다. 하지만, 이 글에서는 두 접근을 구분하기 위한 편의로 이런 표현을 사용한다.

해 나가는 중심 주체라기보다는 국가를 보조하고 상호 강화하는 한 축으로 설정된다. 우리는 전망과 지향이라는 점에서, 그리고 개혁의 폭과 깊이라는 점에서 아래로부터의 접근을 지지한다. 하지만, 영토적 권위의 우위성(또는 최종성), 국가 및 지방/지역 정부에 의한 결사체 육성의 가능성이라는 점에서는 위로부터의 관점을 채택한다. 즉, ‘아래로부터의 관점과 지향을 가진 위로부터의 개혁’ 또는 ‘상-하향식 접근’이라 할 수 있다.

앞에서 말한 바와 같이, 결사체 통치체제는 지방/지역의 결사체들이 주요한 주체가 되어, 협력과 호혜를 바탕으로 해당 (지역)사회의 경제, 정치, 문화를 공동으로 생산하고 관리하는 조정양식이자 주체연합이다. 그렇다면, 결사체 통치체제는 누가, 어떻게 만들어야 하는가? 결사체 통치체제의 특성상 그것의 종국적 성공 여부는 결사체들간/결사체들과 공적 권위 간의 조정과 협력에 달려 있는 것임은 물론이다. 하지만, 결사체들을 보조하고 그들간의 협력을 촉진할 수 있는 역할에서 국가 및 지방/지역 정부의 물적, 제도적, 관계적 자원의 동원은 필수적이다. 때문에, 그 종국적 성공 단계에서와 달리, 결사체 통치체제를 구축하는 단계에서는 국가, 지방/지역 정부 차원의 개혁을 (더욱 중요하게) 고려하지 않을 수 없다. 국가(및 그 하위 지역 정부) 차원에서 결사체 통치체제를 구축하기 위한 개혁은 세제·복지 개혁과 분권화(결사체에게로뿐 아니라, 공간 차원에서 지방/지역 정부로의 권한 이양), 그리고 협력의 제도화로 크게 구분해볼 수 있다.

세제·복지 개혁의 핵심은 보편적 권리보장 체계로서 ‘최소소득보장’(General Minimum Income scheme: GMI)이다(Hirst, 1994). GMI는 일정 연령 이상의 모든 성인들(예를 들어, 20세 이상의 모든 성인들)에게 일정한 액수의 소득을 국가가 보장해 주는 것이다. 국가에 의한 복지공급의 비효율성을 극복하기 위한 개혁 방향이 결사체에게로 복지서비스 업무를 이전하는 것이라면, GMI는 한편으로는 개인들의 보편적 권리체계를 여전히 국가가 관리하면서 보호하는 것임과 동시에 다른 한편으로 결사체에 대한 개인들의 과도한 얽매임을 완화하는 역할을 한다. 결사체 통치체제

구축에서 상향식 접근의 특징은 결사체들의 분과주의, 결사체들의 비효율성을 위로부터가 아닌 아래로부터 제어한다는 것인데, GMI는 개인들에게 보편적 권리를 보장함으로써 아래로부터의 제어 가능성을 보장하는 것이다. GMI 대상 연령과 액수 기준은 중앙정부 또는 국회에서 국가예산의 지속가능성을 고려하여 심의, 결정한다. GMI는 먼저 기존의 복지 서비스체계의 비효율(조직의 중복, 대상자 선정과 배분 업무의 과부하 등)을 획기적으로 개선할 수 있다. 기존의 실업 수당제 또는 저소득층 구제제도 등과는 다르게, GMI는 항상 일해야 할 긍정적 동인을 제공하는 것이기 때문에 게으름을 조장하지도, 일할 의지를 꺾지도 않는다. 직업을 갖는 것은 항상 양의 소득을 가능케 하고, 저소득층으로 하여금 ‘지하 경제’에 빠져들게 가장 중요한 동인(극심한 가난)도 제거된다.

세계 개혁에서 다음으로 중요한 것은 ‘결사체 기부제도’이다(Hirst, 1994). 이것은 시민들로 하여금 세금의 일정액(예를 들어, 5%)을 국가에 납부하지 않고 자신들이 원하는 몇 개의 결사체들(예를 들어 5개)에 자유롭게 기부하도록 하는 것이다. 세금 중 기부액의 비율, 기부 대상 결사체의 범위와 수는 국가에서 정하되(하향식), 기부 대상은 시민들 스스로 결정하도록 함으로써(상향식) 아래로부터 결사체의 건전성, 책임성, 대응성을 강제하도록 하는 것이다(상-하향식). 관료적 중앙 정부의 권한을 분산시키되, 오로지 시장 경쟁에 맡겨버리지도 않으면서, 아래로부터의 경쟁과 선택을 통한 효율성과 대응성을 강제하는 개혁 접근법이다. 최근 들어 우리나라에서도 국가 차원의 결사체 지원제도가 공식화하고 그 실행단계에 들어가고 있다. ‘비영리민간단체지원법’이 그것이다. ‘결사체 기부제도’가 ‘비영리민간단체지원법’과 다른 것은 지원할 결사체를 누가 결정하는가 하는 것이다. 즉, ‘비영리민간단체지원법’은 중앙 정부에서 구성한 위원회가 그 대상을 결정하는 것(하향식)인데, ‘결사체 기부제도’는 개별 시민들에게로 그것을 돌리는 것이다(상향식).

지방/지역 차원에서 결사체 통치체제가 가능하게 하기 위해서는 중앙 권한의 점진적이지만 체계적인 권한이양이 선행되어야 한다. 지방/지역

차원의 권한이 제한되어 있는 상황에서 지역 차원의 결사체 통치체제가 제대로 발전하기는 어렵다. 즉, 협력과 합의를 통한 정책 결정의 실효성이 담보되어야 한다. 이것은 국가 권한을 축소하고 시장으로 분해해 버리는 신자유주의적 접근과도 다르다. 권력을 시장이 아닌 (결사적, 지방/지역적) 민주주의적 상호작용의 영역으로 이전하는 것이기 때문이다. 분권화의 지향은 중앙정부의 역할을 지역적 불평등 문제를 교정하는 역할에 한정하는 수준까지 권한을 이양하는 것이다. 공적 권위로부터 결사체로의 권한 이양의 정당성은 이미 밝힌 바와 같다. 영토적 정부 수준에서 중앙정부로부터 지방/지역 정부로의 권한 이양 또한 내생적 발전을 위해 지방/지역 정부의 적극성을 도모하는 가장 기본적인 전제이다.

결사체 통치체제를 구축하기 위한 국가 및 지방/지역 정부 수준의 노력 가운데 현실적으로 가장 역동적이고 파급 효과가 큰 것, 그리고 아래로부터의 자발성을 이끌어내는 하향식 접근 방법 중 하나는 ‘협력의 제도화’이다. 지역개발, 토지이용, 환경관리, 갈등조정 등에서 영토적 정부는 시민단체, 기업, 개별적 주민들과 협력할 수 있는 제도를 선도할 수 있는 유리한 위치에 있다. 중앙정부에서는 지방/지역 내부 주체들간 또는 지방/지역 정부간 협력을 조장, 보조, 협력할 수 있는 유인과 자원을 제공할 수 있다. ‘협력의 제도화’의 구체적 표현은 지역개발을 위한 민관파트너십, 지방경제 재생을 위한 지방정부와 민간기업 및 시민단체들의 협의기구 등을 제도화하는 것 등이다.<sup>11)</sup> 이러한 것이 중요한 것은 그러한 협력을 통한 실질적 성과라는 것뿐 아니라, 더욱 중요하게는 그것이 협력을 학습하도록 한다는 점이다(Fung & Wright, 1999). 예를 들어, ‘지방의제 21’ 작성 과정에 지방정부와 시민단체 등이 협력하는 경험이 지방의 환경관리, 경제개발 등의 협력을 위한 네트워크 자원으로 확산될 수 있을 것이다.

11) 관료적 계획 접근과 신자유주의적 접근과 구별되는 협력적 계획 및 그것의 제도화와 관련해서는 김두환(2000) 참조.

## 6. 결론을 대신하여: 우리 사회에서 결사체 통치체제의 의의

어떤 사람은 20세기를 국가와 시장이 이끌어왔다면, 21세기는 NGO들이 이끌어가는 시대가 될 것이라고까지 한다(김영래·김형래, 2000). 비정부기구(이 글에서는 자발적 결사체)들의 수와 역할이 양적으로 질적으로 증가하는 추세가 세계적이라는 것을 표현하는 말일 것이다. 우리나라도 예외는 아니어서, 80년대 이후, 특히 90년대 들어서면서 이러한 자발적 결사체들의 성장이 두드러지고 있다. 이러한 결사체들의 성장은 특히 우리 사회의 경우에는 사회의 민주주의 발전과 그 맥을 같이하는 것임은 이론의 여지가 없을 것이다.<sup>12)</sup>

시민운동센터(<http://www.kngo.net>)의 조사 결과만으로 보더라도, 현재 우리나라에 있는 자발적 결사체들의 수는 4,000개(지부를 포함할 경우 2만개 이상)를 넘어서고 있다. 이것은 미국, 일본 등과 비교에 볼 때 그리 많은 수는 아니지만<sup>13)</sup>, 최근 들어 그 증가율이 급증하고 있고(90년대에만 56%, 8, 90년대를 합하면 전체 시민단체의 80% 가량이 이 시기에 설립되었다), 위 조사에서 제외한 개별 노동조합, 공동의 취미, 학연, 지연 등에 기반 한 동우회, 계모임 등을 포함할 경우 그 수와 범위는 훨씬 넓어질 것이다.<sup>14)</sup> 이러한 자발적 모임들의 성장이 가지는 중요한 함의는 우리 사회에서도, 그것이 개인적 선호를 만족시키기 위한 활동이든, (준)공공의 서비스를 공급하는 활동이든 간에, 사회 활동의 점점 더 많은 부분들이

12) 이와 관련해 임혁백(2000)은 우리나라 시민사회의 성장을 ‘동원적 시민사회’에서 ‘제도적 시민사회’로의 변화라는 것으로 설명하고, ‘결사체 민주주의’라는 전망을 제시한다.

13) 일본의 경우 1998년 조사에 의하면 협회와 재단을 포함한 NGO의 수가 26,089 단체에 달하며, 이들의 연예산이 GDP의 4.4%에 해당한다고 한다(김영래·김학래, 2000). 미국의 경우는 NGO들의 활동과 관련한 경제적 생산이 GDP의 10%에 달한다는 조사 결과가 있다(Achterberg, 1996).

14) 특히, 취미, 관심사 등을 공유한 풀뿌리 모임들의 폭발적 증가는 인터넷 사용의 확산과도 관련이 있다. 국내 한 포털 사이트([www.daum.net](http://www.daum.net))의 경우 인터넷 동우회의 수는 2000년 11월 현재 26만 개에 달하고 있으며, 연회원의 수는 1,400만 명에 육박하고 있다.

전통적인 공공 영역으로서 중앙 및 지방/지역정부 영역 또는 사적 영역으로서 기업 영역의 바깥에서 전개되어가고 있다는 것이다. 미국의 경우, 비영리 부문에 의한 공공서비스 점유율은 사회복지서비스 부문에서 56%, 고용 및 직업훈련 부문에서 48%, 주택 및 지역개발에서 5%, 보건의료 44%, 문화예술에서 51%에 달하고 있다고 한다(Salamon, 1995; 여기서는 장욱, 2000: 21에서 재인용). 비록 이것이 미국의 경우이기는 하지만 우리나라에서도 자발적 결사체들의 활동량의 가능한 전개를 예상케 해준다.

결사체들의 수의 증가와 함께 우리가 주목할 것은 그 활동의 폭과 질의 심화이다. 시민단체 영역에 한정해서 보더라도 80년대까지 결사체들의 활동 범위는 저항적인 시민운동이 주류를 이루고 있었다. 이후 90년대에 들어 서면서는 다양한 제도적 수준으로 그 활동의 폭과 질을 확장해가고 있는데, 이것은 환경 분야와 지방자치 분야의 시민단체들 중 1990년대에 설립된 비율이 80%를 상회하는 것에서도 확인할 수 있다. 결사체 활동의 폭과 질의 심화는 사회전체적 분위기 또는 흐름의 변화와도 관련이 있다. 그러한 예로, 90년대에 들어 나타나고 있는 지역개발에서 민간기업 및 시민단체들의 참가를 들 수 있을 것이다. ‘경제살리기 수원시민협의회’(장욱, 2000), ‘대구시 밀라노 프로젝트’(정병순, 2000a) 등의 사례가 이러한 경향을 단적으로 보여주는 것이다. 80년대 시민단체들의 활동이 주로 정부 정책에 대한 비판, 반대, 저항의 성격을 띠고 있었던 것에 비추어 본다면 그야말로 낮선 연합의 현상이라 하지 않을 수 없다. ‘경제살리기 수원시민협의회’의 경우, 이전 시기에는 갈등적 관계에 놓여 있었다고밖에 할 수 없는 노동조합, 기업, 지방정부 등이 총 망라되어 참가하고 있다. 즉, 자발적 결사체들의 수적 증가는 동시에 그 활동의 폭과 질의 심화를 동반하고 있고, 그것은 지방정부, 기업의 측면에서 보아도 더 이상 대립, 갈등의 향이라기보다는 협력하고, 동원해야 하는 주체로 여겨지게 된 것이다.

정부와 기업이라는 이분법을 넘어서는 흐름, 분위기, 접근은 ‘제3섹터’, ‘민관합동’ 등의 수사들이 우리 사회에서도 더 이상 낮선 이국의 언어로

여겨지지 않게 된 것에서도 간접적으로 확인된다. 정부의 공공계획 접근에서 보면, 기존의 계획안에서는 보여지지 않았거나, 최소한 형식적 수사에 불과했던 ‘민관합동’, ‘지방간 협력’ 등의 단어들도 중심적 이슈로 등장하고 있음을 확인할 수 있다(제4차 국토종합계획). 지방 정부간 협력적 네트워크 구축을 의미하는 ‘광역도시계획’(도시계획법) 또한 이런 맥락에서 이해할 수 있다. 지역개발의 수준에서도 이러한 새로운 접근은 예외가 아니어서, 앞에서도 언급한 바와 같이 공공과 민간(기업 및 시민단체를 포함한)간의 협력은 더 이상 쇠퇴하는 지역에만 해당하는 것이 아니게 되었다. 환경관리 분야에서 ‘지방의제 21’ 사업은 지방(환경)계획 분야에서 국내 최초로 공식 제도화된 시민참여의 전형으로 꼽을 수 있는 것이다(정규호·남원석, 2000). 이러한 예들은 이 글의 서두에서 밝힌 세계화 맥락에서 재영토화/재지역화, 그리고 통합경제의 등장이라는 시대적 변화가 우리 사회에서도 주요한 흐름으로 등장하고 있음을 보여주고 있는 것이다.

결사체들의 양적, 질적 발전이 우리 사회에서 민주주의의 성숙과 시민사회의 성장을 반영하고 있는 것이기는 하지만, 그것이 아무런 갈등도 없이 자연스런 과정으로 전개되고 있는 것은 아니다. 먼저, 지역개발과정에서 시민들의 참여는 한편으로는 시민들이 참여하지 않고서는, 그들의 역량을 동원하지 않고서는, 지방/지역이 살아남을 수 없다는 절박한 상황을 보여주고 있는 것이기도 하다. 결사체 통치체제 등장의 맥락적 갈등도 가늠이 볼 수는 없다. 결사체 통치체제 등장의 맥락적 갈등이라 함은, 우리 사회에서 1990년대 들어 나타나고 있는 낯선 연합과 짝을 이루고 있는 낯선 대립에 관한 것이다. 예전에는 상상하기 어려웠던 중앙정부와 지방정부간의 갈등이라든가, 의약분업을 둘러싼 의정갈등 등이 그러한 낯선 대립의 예이다. 정부에 대한 비판적 사회운동의 경우에도 주로 생존권 수호, 또는 부정부패 추방과 관련한 운동에서 환경적 질의 문제를 둘러싼 운동 등으로 그 갈등의 폭이 넓혀지고 있다. 영월댐, 동강댐 반대운동, 새만금 간척사업에 대한 반대 운동으로부터 최근에 이슈가 되고 있는 수도권 난

개발 문제에 이르기까지 우리 사회에서 최근에 등장하기 시작한 낯선 운동과 대립, 갈등의 폭과 질은 그 전개 방향을 가늠하기조차 어려운 지경이다. 이러한 새로운 갈등의 양상과 폭은 역설적으로 우리 사회에서 결사체들의 자발성과 역동성을 관리할 수 있는 새로운 통치체제를 요구하는 시대적 맥락이기도 하다.

자발적 결사체들의 성장과 활동의 질적 확장, 낯선 갈등과 협력의 등장, 공공계획에서의 새로운 접근 등은 우리 사회에서도 지역개발을 전체적인 사회·정치적 발전과 연관하여 새롭게 접근할 것을 요구하고 있다. 그럼에도 불구하고 아직까지 우리 사회에서 새로운 조정의 질서 및 새로운 통치 주체의 형성에 관한 논의와 모색은 민주주의의 수준에서, 시민운동의 수준에서, 또는 지역개발 전략의 수준에서, 세계자본시장에의 개방에 대한 대응의 수준에서 개별적으로 이루어지고 있을 뿐이다. 누구나 변화를 이야기 하지만, 그것에 대한 대안을 제시하지는 못하고 있다. 또는 대안을 제시하기는 하지만, 여전히 대안의 한 부분만을 이야기할 뿐이다. 이제는 지역개발 대 환경 및 공동체의 보전, 경제개발 대 복지의 확장, 공공영역 대 민간영역, 정책결정자 대 정책대상자라고 하는 이분법 또는제로섬게임 식 접근은 낡은 것이 되어가고 있다. 통합경제라는 표현이 보여주고 있듯이, 이제 우리 사회에서도 지역발전의 접근은 민주주의와 시민운동 그리고 전략적 경제개발전략을 아우르는 것이어야 한다. 그리고 그러한 한 가지 대안적 경로에 대한 모색이 결사체 통치체제이다.

정병순 jbs66@hanmail.net 김두환 dhkim35@hanmail.com

## 참고문헌, 문헌 및 자료

- 건설교통부. 1999, 『제4차 국토종합계획(2000~2020)』.  
 김두환. 2000, 「공공계획에서 두 가지 이행경로」, 《공간과 사회》 통권 13호, 184~205.  
 김영래·김혁래. 2000, 「한국 비정부조직(NGO)의 현황과 과제」, 한국정치

학회 국회학술발표회 발표문.

시민운동정보센터. 2000, <<http://www.kngo.net>>

임혁백. 2000, 「21세기 한국 시민사회와 민주주의: 과거에 대한 성찰과 미래를 위한 비전 모색」, 제4차 세종 국가전략 포럼 발표문.

장육. 2000, 「생산적 지역실업대책 형성에서 민관파트너십의 역할에 관한 연구」, 서울대 환경대학원 석사논문.

정규호·남원석. 2000, 「환경친화적 거버넌스의 도시관리적 함의와 지방의 제 21의 발전방향」, 한국공간환경학회 2000 추계 학술대회 발표문.

정병순. 2000a, 「지역경제체계의 위기에 대응하는 지방통치체제의 작동양식에 관한 연구」, 서울대 박사학위논문.

\_\_\_\_\_. 2000b, 「지역혁신체계의 제도적 프레임으로서 지방통치체제」, 《공간과 사회》 통권13호, 128~156.

Achterberg, W. 1996, "Sustainability and Associative Democracy", in eds. by Lafferty, W. et al., *Democracy and the Environment*, Cheltenham, UK: Edward Elgar, 157-174.

Amin. A & N. Thrift. 1992, "Neo-Marshallian Nodes in Global Networks," in *International Journal of Urban and Regional Review* 16(14).

\_\_\_\_\_. 1995, "Globalisation, Institutional Thickness and the Local Economy", in Healey. P et al.(eds.), *Managing Cities: The New Urban Context*, John Wiley & Sons.

Brenner. 1999, "Globalisation as Reterritorialisation: The Re-scaling of Urban Governance in the European Union," *Urban Studies* 36(3).

Cohen, J. & J. Rogers. 1992, "Secondary Associations and Democratic Governance", *Politics and Society* 20(4) (December 1992), 393- 472.

Cooke. P. 1997, "Regional Innovation Systems: Institutional and Organizational Dimensions," *Research Policy* 26.

Dryzek, John. 2000, *Deliberative Democracy and Beyond: liberals, critics, contestations*, Oxford: Oxford Univ. Press.

Elster, John(ed.). 1998, *Deliberative Democracy*, New York: Cambridge Univ. Press.

Fung, A. & Erik O. Wright. 1999, "Experiments in Empowered Deliberative Democracy: Introduction," Paper on the web  
"http://www.ssc.wisc.edu/~wright/"

Grabher. G. 1993, "The Weakness of of Strong Ties," Grabher. G(ed.),

*Embedded Firm*, London: Routledge.

- Granovetter. M. 1985, "Economic Action and Social Structure," *American Journal of Sociology* 91.
- Harvey. D. 1989, "From Managerialism to Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism," *Geografiska Annaler*, 71.
- Hay. C & B. Jessop. 1995, "The Governance of Local Economic Development and the Development of Local Economic Governance: A Strategic-Relational Approach," Paper presented at the annual meeting of the American Political Science Association.
- Hirst. P & J. Zeitlin. 1997, "Flexible Specialization: Theory and evidence in the analysis of industrial change," in Hollingsworth. R. J & R. Boyer(eds.), *Contemporary Capitalism*.
- Hirst. P. 1994, *Associative Democracy*, Univ. of Massachusetts Press.
- Hollingsworth. R. J & R. Boyer(eds.). 1997, *Contemporary Capitalism*, Cambridge Univ. Press.
- Hollingsworth. R. J. 1997, "Contiguities and Change in Social System of Production," in Hollingsworth. R. J & R. Boyer(eds.), *Contemporary Capitalism*.
- Jessop. B. "The Social Embeddedness of the Economy and its Implications for Economic Governance," in Forthcoming in Adams. G & P. Devine(eds.), *The Socially Embedded Economy*.
- \_\_\_\_\_. 1999, "Reflections on Globalization and Its (Il)logic(s), working papers.
- Kooiman, Jan. 2000, "Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction," in ed. by Pierre, Jon, *Debating Governance*, Oxford: Oxford Univ. Press, 138-164.
- \_\_\_\_\_. 1993, *Modern Governance: New Government-Society Interactions*, London: Sage Publications.
- Lorentz. E. H. 1992, "Trust, Community and Cooperation: Towards a Theory of Industrial Districts," in Storper. M & A. J. Scott(eds.), *Pathways to Industrialisation and Regional Development*, London: Routledge.
- Morgan. K. 1997, "The Learning Region Institutions, Innovation and Regional Renewal," *Regional Studies* 31.
- Pierre. J. 1999, "Models of Urban Governance," *Urban Affairs Review*

34(3).

- Powell. 1991, "Neither Market nor Hierarchy: Network Forms of Organization," in Thompson, G., et al.(eds.), *Markets, Hierarchies and Networks: The Coordination of Social Life*, SAGE Publications.
- Rhodes. R. A. W. 1996, "The New Governance: Governing without government," *Political Studies*.
- Rosell, S. A. 1999, *Renewing governance: governing by learning in the information age*, Don Mills, Ontario: Oxford Univ. Press.
- Stoker. G & K. Mossberg. 1994, "Urban Regime Theory in Comparative Perspective," *Environment and Planning C* 12.
- Stoker. G. 1998, "Public-Private Partnerships and Urban Governance," in Pierre(eds.), *Partnerships*, Macmillian Press.
- \_\_\_\_\_. 1998, "Governance as Theory: Five Propositions," *International Social Science Journal*.
- Stone. C. N. 1991, *Regime Politics*, University Press of Kansas.
- \_\_\_\_\_. 1993, "Urban Regimes and the Capacity to Govern," *Journal of Urban Affairs* 15(1).
- Storper. M. 1997, *Regional World*, The Guilford Press.
- Twist, Mark J. W. Van et al.(eds.). 1991, *Autopoiesis and Configuration Theory: New Approaches to Societal Steering*, Dordrecht, Boston, London: Kluwer Academic Publishers.
- Wright, Erik Olin(ed.). 1995, *Associations and Democracy: The Real Utopias Project Volume 1*, London · New York: Verso.