

전통적 거버넌스와 새로운 거버넌스의 접목방안모색 —고양시 시정활동을 중심으로

이종식*

먼저 좋은 거버넌스를 도출하려는 목적으로 거버넌스의 정의와 지방정부의 통치행위의 유형으로서 새로운 유형을 설정하고 이를 고양시의 시정활동과 관련하여 결과를 찾아보았다.

좋은 거버넌스란 주민이 직접 시정결정에 참여하는 것으로 설정하고, 본 연구에서 사용목적을 위하여 거버넌스를 “지배자와 피지배자간에 공적인 문제를 결정하는 데 합리적인 방법으로 상호협의에 의해 전통적인 지배구조를 탈피하여 새롭고 보편적인 삶의 규율을 설정하는 절차”로 정의하였다.

지방정부의 통치유형으로서 기존의 지역적 공간적 범위를 중심으로 설정한 것을 시정과 주민의 상호관계를 중심으로 재분류를 시도하였다. 기존의 국정관리 차원에서 지배구조를 공간적 범위를 중심으로 정책의 내용에 따라 글로벌 거버넌스(global governance), 지역적 거버넌스(regional governance), 국가적 거버넌스(national governance), 지방적 거버넌스(local governance) 그리고 사이버 공간적 거버넌스(cyber governance) 등으로 유형화하고 있다.

* 한국항공대학교 정치학

본 연구는 거버넌스가 지방정부와 지역주민과의 상호관계에서 얼마나 협력하에 지역의 일을 결정하는가가 핵심이다. 따라서 본 연구에서 사용하기 위하여 첫째, 시정을 펼치는 행정적 차원의 전통적 거버넌스(traditional governance) 유형, 둘째, 지방정부와 지역주민과의 공동의사 결정의 협력적 거버넌스 (cooperative governance) 유형, 셋째, 새로운 네이션 중심의 신유목적 거버넌스 (new nomadic governance) 유형 등 세 가지로 분류하였다. 이 기준에 따라 고양시정의 거버넌스 유형을 분석한 결과 다음과 같은 것을 발견할 수 있었다.

첫째, 시정차원의 전통적 거번년스의 유형으로는 개혁적 사고로 한국국제전시장의 개관, 신재생 에너지에 관한 실습실의 개관, 지능형 교통체계 구축사업, 지리정보시스템을 도입한 유비쿼터스 도시구현, 지방자치단체의 해외기업 유치 활동 등이다.

둘째, 지방정부와 지역주민간의 협력적 거버넌스 유형으로는 시민참여를 유도하는 시정활동, 관용과 신뢰 구축활동, 고효율 저비용을 위한 시정활동, 고양커뮤니티 활동, 행주문화제에 시민참여 유도활동, 학생들의 재량휴일을 통한 전통체험과 봉사활동 프로그램 등이다.

셋째, 새로운 네이션 종의 신유목적 거버넌스 유형으로는 열린 시정 거버넌스의 유형, 사이버 주민자치제 운영, 인터넷 사이트를 통한 고양시의 미래에 대한 의견 수렴 등이다.

이와 같은 전통적 거버넌스의 기반위에 새로운 미래지향적인 신유목적 첨단 과학기술이 내장된 장비를 동원하여 미래의 새로운 발전 가능한 거버넌스의 형성을 예고하고 있다.

| 주제어 |

전통적 거버넌스, 새로운 거버넌스, 지방정부의 통치행위, 시정적 거버넌스, 협력적 거버넌스, 신유목적 거버넌스, 미래지향적 거버넌스 등.

I. 시작하면서

한국사회에서 새로운 거버넌스가 출현하게 된 것은 1987년 6월 항쟁 이후 대통령을 국민이 직접 선출하면서부터인 것으로 볼 수 있다. 즉 민주주의 공고화의 계기를 맞으면서부터이다. 특히 정치 일선에서 활동한 이른바 3김 시대가 끝난 뒤 현재의 참여정부가 출범하게 된 2002년 12월 대선을 정점으로 등장하게 되었다. 이른바 세대교체, 양성평등, 환경문제, 시민사회 의 출현 등 탈물질적, 탈근대적 정치 이슈들이 새롭게 정치의 신 아젠다로 전면에 부상하기 시작한 시기부터라고 할 수 있다. 이렇게 새로운 정치 아젠다의 등장은 기존의 정치질서에 변화를 초래하게 되는 것은 당연한 일이다. 여기에서 우리는 한국 민주주의의 새로운 아젠다를 토착화시키려는 노력의 일환으로 그 방안을 모색하려는 것이다.

논제에서 주어진 것과 같이 새로운 한국적 거버넌스의 토착화 방안모색을 위해서 한국 민주주의의 전통적 거버넌스와 새로운 거버넌스의 결합으로 자주적이고, 주체성 있고, 내실 있는 민주주의 공고화를 발전시켜 나가려면 어떻게 해야 할 것인가? 하는 질문을 먼저 던져 본다. 이와 같은 질문에 해답을 찾는 일로서 본 연구의 과제를 풀어 나가고자 한다.

새로운 거버넌스(new governance)의 도래와 관련하여 생각하여야 할 과제는 좋은 민주주의와 나쁜 민주주의에 대한 개념의 구분을 확실하게 하고 좋은 민주주의에로 발전하려면 민주주의를 공고화해 나가는 평가기준이 정립이 되어야 한다.¹⁾ 그 평가의 기준이 공화주의적 민주주의인 시민이

1) Morlino, Leonardo, 2004, "What is a 'Good' Democracy?" *Democratization*, Vol. 11, No. 5. 그는 공고화가 잘된 좋은 민주주의는 올바르게 그리고 정당성을 가지고 기능하는 제도적 장치를 통해 시민의 자유와 평등을 실현시켜 나가기 위한 안정된 제도적 구조를 보여 주는 민주주의라고 한다. 절차적으로 법의 지배에 의하고, 정치지도자들의 책임성을

직접 의사결정과정에 참여하는 형태를 취하는 것이다. 이러한 평가 기준에 대해서는 여기에서 구체적인 논의를 제외하고 다른 기회로 미루고자 한다. 다만 좋은 민주주의에 대한 평가의 기준은 고대로부터 지금까지 연구되어 온 것을 중심으로 간략하게 살펴보면 고대 정치 사상가들은 철인정치 또는 교육가나 덕 있는 사람들이 다스리는 정치를 주장하였고, 종세에서는 교황권을 중요시하였다. 근대에 들어서는 계몽사상과 인권사상을 강조하는 것을 제일의 덕목으로 삼았다. 오늘날 현대정치에서는 철인도, 교황도, 계몽사상가도 아닌 국민이 직접 의사결정에 참여하는 민주주의를 지향하고 있다.

오도넬(O'Donnell)과 같은 학자들의 표현을 빌리면 얼마나 또는 어느 정도로 ‘민주적 정부’로부터 ‘민주적 시스템’으로의 ‘두 번째의 전환’을 이루고 있는가가 중요하다고 본다(O'Donnell, 1992: 18). 민주주의 공고화의 적극적 개념은 민주적 제도들을 심화시키고 민주적 거버넌스를 정착시키며, 민주주의의 질을 만들어 간다는 측면에서 민주주의 공고화의 수준을 평가하고 있다. 즉 제도적으로 높은 수준의 책임성, 투명성, 법에 의한 지배, 참여와 대표성을 촉진시키는 민주적 거버넌스가 확립되어야 한다. 모를리노(Morlino)와 같은 학자도 올바르고 그리고 정당성을 가지고 기능하는 제도화를 통한 시민의 자유와 평등을 실현시켜 가는 기준을 민주주의 공고화의 척도로 삼고 있다(Morlino, 2004: 24-25). 결국에 이들 모두가 시민이 직간접적으로 국가의 중요한 의사결정에 참여하는 방식에 초점을 두고 있는 것이다. 우리의 경우도 좋은 거버넌스의 전통을 이어 받아 새로운 거버넌스를 연결하여 순수하게 우리식으로 결합방식을 모색해 보는 것이 본 연구의 중심과제가

강화하는 시스템을 구비하고 있으며, 금권주의가 난무하지 않은 투명한 민주주의라고 한다. 그리고 실질적 의미에서 좋은 민주주의를 정치적 권리와 시민적 자유가 보장되고 있는 민주주의라고 한다.

될 것이다.

이러한 연구목적을 달성하기 위해서 거버넌스의 개념을 먼저 간단히 살펴보기로 한다. 특히 본 연구에서는 시정활동을 중심으로 파악하게 됨으로써 행정학적 개념정의가 필요할 것으로 사료되나 일반적인 의미에서 그 정의를 파악하고자 한다. 먼저 행정학적으로는 거버넌스가 새로운 국가 통치행위 및 국가통치방식을 의미하는 국정관리의 의미를 갖는다(정정길, 2000: 433-546; 한국행정학회, 2000). 정치학적으로는 다원주의 사회에서 행위 주체들간의 치자와 피치자들간의 협력적 통치방식을 의미하는 네트워크 통치, 협력적 통치 등으로 번역, 소개되고 있다(조명래, 1999: 39). 한편 제도주의 경제학의 영역에서는 공동체적 자율관리체제로서 자치체계 또는 자치제도로 번역되기도 한다(Ostrom, 1990). 일본계 학자들이 전달하는 공치(公治) 또는 협치(協治)로 번역·소개하기도 한다. 이상의 여러 가지의 정의를 응용하여 본 연구에서 사용목적을 위하여 거버넌스를 “지배자와 피지배자 간에 공적인 문제를 결정하는 데 합리적인 방법으로 상호협의에 의해 전통적인 지배구조를 탈피하여 새롭고 보편적인 삶의 규율을 설정하는 절차”로 보고자 한다.

국정관리의 차원에서 지배구조의 새로운 방식을 공간적 범위를 중심으로 정책의 내용에 따라 다음과 같은 유형으로 분류하기도 한다(김석준, 2000). 첫째, 글로벌 거버넌스(global governance), 둘째, 지역적 거버넌스(regional governance), 셋째, 국가차원의 거버넌스(national governance), 넷째, 지방차원의 거버넌스(local governance) 그리고 다섯째, 사이버 공간차원의 거버넌스(cyber governance) 등으로 유형화한다. 이러한 분류기준에서 보면 본연구의 거버넌스는 지방차원의 로컬 거버넌스(local governance)이다.

그런데 우리가 연구하려고 하는 것은 거버넌스가 시정과 지역주민과의 상호관계에서 얼마나 협력하여 지역의 일을 결정하는가가 핵심이다. 따라서

여기에서 사용하기 위하여 다음과 같이 세 가지의 로컬 거버넌스를 분류해 둔다. 첫째, 지방정부의 시정차원에서 펼치는 전통적 거버넌스 (traditional governance) 유형, 둘째, 지방정부와 지역주민과 공동으로 의사결정을 도출하는 차원에서 협력적 거버넌스(cooperative governance) 유형, 셋째, 소비자인 새로운 세대들이 이동하면서 신속하게 의사결정을 하는 신유목적 거버넌스 (new nomadic governance) 유형이다. 이는 이동하는 젊은 세대들의 유목적 장비를 활용하여 의사를 결정하는 신속하고 정확한 즉흥적인 유형이다.

앞으로 고양시의 시정방향을 우리는 이같은 세 가지의 기준에 적용하여 분류하고 둘째와 셋째의 유형을 발전적인 유형으로 규정하고, 모색하고자 한다. 본 연구에서는 먼저 전통적인 거버넌스의 발전적 요소와 결손적 요소들을 찾아, 이를 발전적 요소들을 전통적 거버넌스와 새로운 거버넌스를 결합하는 방법을 찾으려고 한다. 그러기 위해 작으나마 경기도 고양시를 중심으로 하는 사례를 통해서 추적해 보고자 한다.

II. 傳統的 거버넌스

1. 전통적 거버넌스의 발전적 요소

김운태 교수는 한국정치문화의 특성을 민족적인 ‘화’의 원리와 인본주의적 전통 그리고 근본주의와 대동정신을 공화주의 정신의 한국적 전통으로 긍정적으로 평가한다(김운태, 1988: 169-172). 한국정치의 전통적 거버넌스 (Traditional Governance)의 발전적 요소로서는 유교사상 중에는 敬天愛人, 天命德治, 人本主義 사상을 지적하는 학자들도 있다(윤형섭, 2003: 33). 이러한 선행연구를 중심으로 한국정치의 전통적 거버넌스의 발전적 요소를

국민의식으로 자리하고 있는 사조를 중심으로 여기서 弘益人間의 理念과 人本主義 思想, 市民性과 抵抗性, 中庸과 和合의 精神 그리고 身土不二 精神으로 나누어 살펴보고자 한다.

(1) 흥익인간의 이념과 인본주의 사상

우리 민족의 정신적 중심사상은 단군 개국신화에서 보여주는 민족적인 화합의 원리를 가르치는 널리 인간을 이롭게 하는 정신, 즉 흥익인간의 이념이다(금종우, 1987). 이는 우리 민족의 전통적 사고의 저변에 깔려 있는 인본주의 사상이다. 인간, 즉 일반 국민에게 널리 이롭고 평화롭게 살 수 있게 해 주는 것이 곧 올바른 정치요, 인간사를 경영하는 원리로 받아들인 것이다(금종우, 1987). 이와 같은 흥익인간의 이념이 역사적 맥락에서 민족의 생존의 원리로서 서구적 정치문화의 개념적 틀 속에 대입시켜서 설명하려고 하는 전통적 거버넌스의 민족의식, 주체성, 국가관, 정치의식이라고 할 수 있다(윤형섭, 2003: 30). 이 개념은 민족적 위민사상과 국가이념이며, 민족공동체 의식이 고조선 아래 우리 민족의 정치전통 속에 이어져 내려오고 있다.

여기에서 강조되는 것이 한민족의 순결성과 친절성이다. 이와 같은 순결성과 친화의 사상은 한국 정치의 전통적 거버넌스 속에서 친화, 경애, 흥의, 공동체 이념을 강조하는 대동단결의 사상과 친화력을 가진다. 이러한 순결성과 친화에 더하여 대동단결의 사상이 바로 한민족의 인간본위의 사상의 성격을 규정짓고 있는 특성을 지닌다. 우리는 민족의 순결성과 친화력을 바탕으로 남의 목숨을 위해 자기의 목숨을 희생하는 의로운 삶을 살다가 가신 이들을 많이 보아왔다. 이것이 바로 흥익인간의 인본주의 사상이며 이러한 사상이 전통적 거버넌스의 저변에 흐르고 있다.

(2) 시민성과 저항성

이는 한국인들의 의식과 정치문화 속에 전통적으로 민주주의를 자라나게 할 수 있었던 민족적 특성을 볼 수 있다. 물론 역사적으로 식민지배와 권위주의적 문화에서 해방운동과 속박으로부터 벗어나려는 개인주의적 사고의 저변을 지적할 수 있다. 그러나 이러한 환경 속에서도 한국인의 전통의식 속에는 민주성, 진보성, 정치의식, 정치효율성 등을 핵심내용으로 하는 시민정신이 높이 평가되고 있다(이지훈, 1982). 여기서의 시민성은 우리민족의 흥익인간의 이념과도 일맥상통하고 있다. 특히 친화력과 자주의식은 이와 같은 시민정신의 바탕이 된다.

또 다른 한편으로는 부정부패에 대항하면서 불의에 항거하는 반정부성, 결백성, 부도덕한 정치적 권리에 대한 부정하는 의식 등은 민족의식의 저항성과 친화력을 가진다. 저항정신은 반식민지주의, 반권위주의의 속성을 갖는다. Alexander Inkels는 ‘시민성’이라고 표현하고 있지만 저항성을 전통적 권리로부터 해방, 전통적 차원의 정치에 대한 관심, 정치정보의 소유와 정치참여, 법률, 규칙, 정책 등의 합리성을 요구하는 것과 같은 참여적 시민으로서의 정향을 지적한다(Inkels, 1974: 218).

한국의 전통적 거버넌스 속에서 조선조의 신문고, 상소 등과 같은 언로정책, 조선조 후기의 서양사상의 전래에 따른 합리주의, 실학과 동학사상에 나타난 개혁사상, 개항 이후의 자유주의 사상, 8.15 해방과 민주주의 이념의 확산, 1960년대 이후의 사회경제적 발전과 근대화, 그리고 1987년 6.29선언 이후의 민주화의식 등은 한국의 정치적 전통의 거버넌스에 시민성과 저항성이 함양되어 지켜져 온 것으로 이해할 수 있다. 이와 같은 저항성은 당위와 존재에 대한 불일치에서 생겨난 이탈적 행위이다. 특히 상대적 박탈감(relative deprivation)은 당사자에게 좌절감을 안겨주는 공격적 성향을 띠게 한다(Gurr, 1970: 22-30). 여기에서 저항이 시작되는 것이다. 이와 같은 불일치

를 안주해서 맞이하는 대신에 부딪히면서 대항하는 정신이다. 이것이 곧 앞의 흥익인간의 이념에 순결성과 친화력을 갖는다.

(3) 중용과 화합의 문화

우리의 한국 역사의 전통 속에는 항상 극단적인 사상과 이념에 저항하는 정신이 이어져 내려오고 있다. 이것이 곧 중용의 미덕이다. 중용의 길은 간단치가 않다. 잘 못하면 이념적 갈등 속에서 좌도 우도 아닌 확실하게 객관화하여 존립하지 못할 경우 회색적 지대로 분류되어 고통을 당한 적이 많다. 특히 1945년 이후의 해방정국은 우리의 정치세력들에게 혼돈의 시대를 겪게 한 결정적 계기를 제공하여 주었다. 그런데 진정 중요한 것은 우익 독재세력도 아니고 좌익의 공산세력도 아닌 우리 민족의 독자적 주체성을 확립하려는 주장과 정신이다. 이것이 중도에서 좌와 우를 아우르는 사상적 축의 중심이 되려는 혁신의 사상이다. 이 정신이 바로 민주사회주의 시민정신이다. 즉 진정한 프랑크푸르트 정신과 같은 것이다.²⁾ 이와 같은 민족적 정신은 독립운동, 진보당의 출현, 4.19 의거, 민주화 선언 등에 그 맥이 이어져 오고 있다.

(4) 신토불이의 정신

1960년대 초반 서구에서 발달한 정치문화라는 학문적 영역이 우리나라에 소개되기까지 한국사회에는 정치에 대한 가치, 신념, 감정적 태도의 복합체

2) 프랑크푸르트 정신이란 1951년 6월 30일부터 7월 3일까지 서독의 프랑크푸르트에서 개최한 사회주의 인터내셔널(Social International) 총회에서 채택한 프랑크푸르트 선언에 나타나 있는 사상을 말한다. 거기에는 민주적 사회주의 목적과 임무를 명시적으로 선언하고 공산주의의 일당독재 혁명노선을 통렬히 비난하고 있다. 물론 자본주의적 민주독재세력도 포함하지 않는다.

인 정치문화라는 용어가 없었다고 한다. 이 때까지는 정치문화에 유사한 개념인 정치풍토라는 용어가 사용되고 있었다. 정치풍토란 용어에서 풍은 동이요, 토(지)는 정의 상태임을 알 수 있다. 또한 풍은 능동적으로 움직이는 양의 이치요, 토(지)는 수동적으로 고정되어 있는 음의 이치임을 알 수 있다. 그러므로 풍은 토를 덮칠 수 있으며, 양자는 하나가 될 수 있다. 그리하여 풍토는 하나의 개념으로 화합이 가능하다는 것이다. 토는 사람의 존재를 전제로 하고 또한 일정지역 내에 거주하는 사람들이 만들어 내는 총화로서 그 지역의 사람들이 만들어 내는 분위기를 말한다. 이것이 곧 그 사람들의 사고방식(way of thinking)이요, 행동양식(pattern of behavior)이요, 또한 생활양식(way of life)이다. 따라서 풍은 가변적인 것이기 때문에 풍토는 바뀌게 마련이다. 시간이 흐름에 따라 정치풍토가 달라지게 마련이다. 이와 같은 사회적 풍토의 하위개념의 하나가 정치풍토, 가풍, 학풍, 교풍, 사풍 등 자기정체성을 드러내 보이게 되는 것이다. 서양에서 수입된 정치문화 (political culture)의 개념과 동양에서 자생적인 정치풍토의 개념이 상호 교환적 사용이 가능하다. 이와 같은 신토불이 정신은 몸, 즉·사람의 존재는 움직이는 존재이고, 토지는 곧 고정의 개념이다. 이 둘이 하나 되어 우리생활 풍토를 형성하는 일은 우리의 사회문화, 즉 사회풍토를 발전적으로 이끌어 나갈 것이다.

이상에서 살펴 본 전통적 거버넌스의 발전적 요소들을 우리의 생활 속에서 찾아 볼 수 있다. 이는 우리가 자랑스럽게 생각하고 있는 정신적 지주로 자리하고 있는 것들이다.

2. 전통적 거버넌스의 결손적 요소

신명순, 윤형섭 교수는 한국의 전통적 민주주의의 결손적 요소를 권위주의, 독선적 획일주의, 정당의 분파주의, 극한 대립과 흑백논리, 대중주의적 공동체성 등을 들고 있다(신명순, 1987: 108-109; 윤형섭, 2003: 48). 임혁백 교수는 우리나라의 전통적 민주주의 거버넌스의 결손적 요소를 반공주의, 지역주의, 권위주의, 정당보스정치, 3김 시대의 정치부패, 정치에 대한 불신 등을 들고 있다(임혁백, 2005: 11-18). 우리는 여기서 한국정치의 전통적 거버넌스의 정치 문화적 결손요소로서 유교적 전통의 정치문화, 일본제국주의 식민의식의 잔존, 남북분단의 특수성, 개발독재정권의 권위주의적 군사 정치문화, 지역주의폐단 등으로 나누어 설명하고자 한다.

(1) 儒教的 傳統의 政治文化

우리는 전통적 정치문화의 유산으로서 유학사상의 공과에 대해서 유의할 필요성이 있다. 이같은 유학사상은 사회, 경제, 정치, 문화적 전통으로서 다음과 같은 점에서 민주적 정치발전에 역기능적 작용을 하였다고 할 수 있다. 첫째, 생산성, 자유, 평등과 같은 근대적 핵심 가치로 가늠할 수 있는 경제 및 정치발전을 저해하였던 것으로 본다. 둘째, 민족의 동질성이 강한 한민족에게는 유학사상의 본질인 노동천시, 억압적 지배, 차별원리 등을 적용함으로써 민족구성원 사이를 이질화, 즉 남녀, 서민, 정당, 경향 등 차별화하였다. 셋째, 또한 修身齊家 治國平天下를 강조하는 지배윤리와 중앙집권적 왕조사상을 근간으로 하는 유학적 정치문화는 안민후생, 국가보위, 민족보존보다는 권위욕구, 가치욕구의 충족을 지향하는 정치풍토를 조성하였다. 따라서 이러한 유교적 정치문화와 가치관은 민족적 위기나 변혁기에 직면하여 이를 극복하기 위한 긍정적 노력보다는 부정적 배타와

상호갈등 등을 나타내는 일이 많았다(김만규, 1999: 384).

이러한 유교주의가 경제성장의 발전전략으로 수단화됨으로써 오히려 공동체주의를 파괴하는 결과를 초래했다는 사실에서 혈연, 지연, 학연이라는 망국병인 한국병을 유발하였다. 이러한 한국병의 근원은 소유-교육-권력의 순환관계를 배타적 독점적으로 유지하여 권력구조에 배타적인 사고방식을 유입하여 마침내 후술할 지역갈등이라는 치명적인 민주발전에 역행하는 사회병리현상을 야기시켰다(이진우, 2000: 21-42).

(2) 日本帝國主義 植民意識의 殘在

한편 한국정치문화 개조론적 차원에서 8.15 광복을 중심으로 한 해방의 정치문화적 의미를 재조명해 볼 필요가 있다. 이 식민지배 의식은 유교적 연고주의와 함께 정치발전의 역행적 요소로서 유의할 필요가 있다.

첫째, 차별의 원리를 본질로 하는 유학적 윤리관으로부터 탈피하지 못한 점이다. 일제의 皇國臣民化와 內鮮一體라는 미명아래 창씨개명과 한글말살정책을 실시하여 한인 열등화를 더욱 심화시켰다. 또한 官尊民卑意識과 官職私有觀이 일본의 식민통치 지배에서 더욱 강화되어 해방 후 지금까지도 민주화의 최대 걸림돌이 되고 있다고 할 수 있다. 따라서 해방 후에는 지나친 민족주의적 특권의식이 도리어 반민족주의자들의 권력 지향적 정치의식 조장을 가능하게 하였다고 볼 수 있다.

둘째, 당위론적 명분의식의 탈피가 이루어지지 못했다는 것이다. 일제의 식민통치로 말미암아 다양한 피수탈의 체험 그리고 서로 다른 악조건 아래서의 민족독립운동경험 등은 사상과 이념의 다양성과 갈등의 잠재적 요인이었던 것이다. 각자의 특수한 체험과 경험에 따른 당위론과 명분에 집착하기보다는 상대관적 입장에서 상호 공존공생의 현실적 민족통합과 민주적 관용성을 발휘하였다면 광복 후 한국정치문화의 반민족적, 반민주적으로의 파행적

변질을 어느 정도 막을 수 있었을 것이다(김만규, 1999: 385-386).

(3) 南北分斷의 特殊性

한국정치문화의 또 다른 변질된 과제는 역대 권위주의 하에서 남북분단을 정권연장의 일환으로 이용하려 했던 점을 들 수 있다. 권위주의 개발독재 정권은 남북분단을 정권연장의 수단으로 이용하여 왔다. 김신조 청와대 기습 침투사건, 푸에블로호 남북사건, 판문점 도끼만행사건, 문세광 권총사건, 땅굴사건, 남북어부사건 등 북한의 도발사건을 국민 반공의식 강화 교육의 도구로 삼아 왔었다. 민주화가 진행된 이후에도 1997년 12월 소위 총풍사건이라고 하는 것은 개발독재하의 방법을 그대로 답습하고 있다. 1997년 12월 당시 대통령 선거 직전 집권당의 후보자를 유리한 고지에 올리려고 북한의 상당한 대가를 제공하기로 하고, 당시 청와대와 정부요인 이 중국에서 북측과 접촉하여 판문점 부근에서 12월 14,15일 무력시위를 감행해 줄 것을 요청하였다고 여당에서는 주장하고 야당은 강압에 의한 협박진술이라고 주장하고 있다. 어느 쪽이 진실인지는 객관적으로 실체가 존재할 것이지만 남북분단을 선거와 정치에 이용하려는 우리와 같은 현상은 세계에서 찾아 볼 수 없는 한국만의 특수한 정치적 상황을 야기하고 있다. 남북분단의 국가운명을 자당이나 정권연장의 수단으로 이용하려는 웃지 못 할 정치적 작태는 분명 정치의 민주적 발전은 물론 우리민족의 발전을 저해하는 결정적 장애요소로 되고 있다.

(4) 開發獨裁 政權의 權威主義的 軍事政治文化

우리의 역사에서 1961년의 5.16 군사 쿠데타이래 1987년 민주항쟁에 의해 개발독재를 종식시키고 민주화를 추진하게 될 때까지 무려 30년 가까운 세월 동안 우리는 군사독재의 정치문화에서 살아왔다고 볼 수 있다.

그러는 동안에 우리자신도 알게 모르게 명령 지휘체계에 익숙한 생활양식에 젖어 있다. 이러한 생활태도는 국민들로 하여금 명령이 없이는 자발적 참여나 판단을 능동적으로 하지 않는 수동적인 사고와 행동에 젖어 들게 함으로써 자발적 참여의 정치적 행위를 우리국민들은 하지 못하고 누구의 명령이나 지시를 기다리는 사고와 행동 패턴이 일상생활 속에 젖어들게 되었다. 이같은 우리의 복종적, 신민형의 정치문화는 창의적, 건설적, 긍정적 사고를 발휘하지 못하게 함으로써 정치발전에 역행하는 기능을 하였다.

Angelo Panebianco는 그의 「정당론」(Political Parties)에서 선거 시에 정당들이 사용하는 유인으로서 집합적 유인(collective incentive)과 선별적 유인(selective incentive) 두 가지를 지적하고 집합적 유인은 일정한 이념적 정체성이나 정책 등과 같이 모든 유권자들에게 공통적으로 작용할 수 있는 유인을 말하고, 선별적 유인은 특정인에 대한 권력, 지위의 보장 또는 경제적, 물질적 이득의 제공 등과 같이 선별적으로 주어지는 유인을 말한다 (Panebianco, 1988: 9). 이에 비추어 볼 때, 권위주의 정권의 악습의 잔재로서는 선거 때에 유권자들을 ‘집합적 유인’ 제공으로 지지를 얻지 못하고 지지의 동원을 위하여 선별적인 유인에 주로 의지하여 왔다.

권위주의 체제하에서 한국 정당들은 정치체제 내에서 본질적인 역할을 수행하지 못하여 왔었다. 첫째, 정당들은 사회정치적 갈등 관리에 무기력하였다. 야당의 권위주의 정권에 대한 반대와 민주주의 회복 주장은 정부의 정책이나 행위에는 거의 영향을 미치지 못하였으며 그 주장은 단지 야당들이 선거에서 지지 동원에 이용하는 제한적인 역할만 하였을 뿐이었다. 산업화의 진전과 더불어 1970년대 후반 무렵부터는 산업노동자와 자본가들의 갈등구조가 등장하였으나 보수여당과 보수야당으로 구성되어 있는 한국의 정당체제는 이러한 새로운 갈등구조를 반영할 능력도 의사도 전혀 갖추지 못하고 있었다. 둘째, 정치적 엘리트의 충원도 권위주의시대의 정당들은 제 역할을

다하지 못하였다. 엘리트의 충원은 정당보다도 관료조직, 군부, 정부의 연계를 통하여 이루어졌다. 권위주의정치체제에 있어서 공직후보자의 추천이나 선출은 정당들의 자율적인 결정보다는 당 외부의 영향력에 의해서 결정되었다.셋째, 다만 정당성을 확보하는 데에 기여하였을 뿐이다. 권위주의 체제에서는 집권여당의 관료조직의 지원과 다양한 경제적, 사회적 유인의 제공을 통해 지지를 동원하는 특징을 가진다. 관료조직과 준 관료조직을 동원하여 야당의 선거활동을 제한하는데 유형, 무형의 지원과 협력을 제공한다. 관료조직의 지원을 통해 경쟁을 제한하거나 금품제공으로 지지를 동원한다. 또한 선거에서 열세지역, 여야간 백중지역에 대한 각종지역개발이나 지역경제사회에 대한 지원의 약속을 통한 지지를 동원한다.

정치활동에 적극적 참여를 저해하는 권위주의 정치문화의 속성으로는 일반적으로 상하위계질서의 강조, 높은 신분과 지위 소유자에 대한 경의, 강자에 대한 약자의 지배를 정당시하는 태도를 지적한다(이현출, 1997: 176). 한편 권위주의의 구성차원으로 묵종, 의인주의, 형식주의를 지적하기도 한다(한배호, 어수영, 1987: 63). 또 다른 한편으로는 한국적 권위주의의 네 가지 얼굴로 맹목적인 굴종, 정치적 무관심, 집권층이나 엘리트의 유아독존적이고 고압적인 자세를 지적하기도 한다(Kim Chong-Lim, 1980: 12-14). 이러한 한국적 권위주의 정치문화에 영향을 미친 요인으로는 유교사상, 중앙집권적 관료체제, 일제의 식민통치 등이다(이현출, 1997: 178).

(5) 地域主義 弊端

지역주의란 한 개인의 내부에 존재하는 심리적 성향 중 지역주의 또는 지역의식이라는 지역적인 연고를 중시하는 경향을 말한다. 원초적으로 지역감정이나 지역정서는 어느 나라 어느 시대에나 존재했던 것으로서 언제나 문제시되고 부정적인 것은 아니다. 사람들이 자신이 살고 있는

고장에 대해 자부심을 느끼는 것은 지역 일체감의 성격을 갖는 것으로 오히려 당연하고 장려되어야 할 미덕이다.

그런데 한국사회의 지역주의는 영호남간의 갈등과 호남에 대한 비호남의 거부감이 주류를 이루고 있다(이남영, 1998). 이같은 원초적 심리정향의 하나인 지역적 연고중시 경향의 심리유형으로는 자신의 출신지역을 사랑하는 마음인 애향심, 자기고장 출신정치인이나 자신의 출신지역을 대표하는 정당을 지지하는 성향, 특정지역을 혐오하거나 적대시하는 성향, 국가적 차원의 문제보다 지역적 차원의 문제를 더 중시하는 성향 등으로서 특히 한국의 선거연구에서 중요한 변수 중의 하나로 간주된다.

지역주의의 정치적 경위를 보면, 첫째가 1963년 제5대 대통령 선거에서는 당시 영남출신 박정희 후보가 전북 54% 전남 62%의 높은 득표를 하였다. 물론 호남 후보가 없기는 하였지만 반드시 그 때문만은 결코 아니었을 것이다. 그리고 오늘날처럼 영호남 지역감정이나 대립은 크지 않았다고 지적할 수 있다.

둘째가 우리나라에 지역감정이 증폭된 것은 1971년의 제7대 대통령선거에서부터였다고 할 수 있다. 이때 양 지역 후보들이 자기유리의 상황으로 선거분위기를 몰고 가기 위해 자기출신지역을 들고 나온 것이다. 발단으로서 당시 호남 출신의 김대중 후보가 5.16 군사 쿠데타 이후 권위주의 정권이 대만식의 영구집권을 획책하여 총통제를 기도하고 있다고 공격을 한데 대해 영남출신 박정희 후보가 지역 차별성을 들고 나와 호남인들에 대한 거부감이 증폭하여 선거 결과, 양 지역 대립양상을 노정하게 되었다고 할 수 있다. 1971년 제7대 대통령 선거 이후 군사적 권위주의 정권에 의해 지역차별정책과 지역분리정책이 더욱 강화되어 왔다(홍기훈, 1996).

셋째, 그러다가 민주화가 시작된 1987년 제13대 대통령 선거 때부터는 반권위주의 세력의 양분으로 권위주의 정권하에서 형성된 지역주의가 정치

〈표 1〉 1971년 제7대 대통령 선거결과 후보별 영호남 득표차이

후보자	경상도	전라도
박정희 후보	75%	36%
김대중 후보	25%	64%

〈표 2〉 1987년 제13대 대선결과 대통령 후보자별 지역별 득표상황 () %

후보자	영남지역				호남지역		
	부산	경남	대구	경북	광주	전북	전남
노태우	640,622 (32.1)	792,757 (41.2)	800,363 (70.7)	1,109035 (66.4)	22,943 (4.8)	160,760 (14.2)	119,229 (8.2)
김영삼	1117,011 (56.0)	987,042 (51.3)	274,880 (24.3)	470,187 (28.2)	2,471 (0.2)	17,130 (1.5)	16,826 (1.2)
김대중	182,409 (9.1)	86,804 (4.5)	29,813 (2.6)	39,756 (2.4)	449,554 (94.2)	948,955 (83.6)	1,317,990 (90.3)

인의 지역적 동원형태로 한층 강화되었다. 지역주의는 민주화 세력에 의해 정당성과 결합하여 대안적인 국민적 합의의 틀을 더욱 약화 시켰다. 우리는 여기에서 3김이니 양김이니 하는 분열에 대한 책임론을 묻고 있는 것이다. 1987년 대선 이후 나타나고 있는 투표에서의 극단적인 지역 편향은 이해를 초월한 비합리적 병리현상이라 하지 않을 수 없다. 이같은 병리현상은 출신지역이 계층, 연령, 성별, 학력 등 기타 지표를 압도하는 결정적 기준으로 등장하게 된 것이다.

넷째, 이같은 병리현상은 14대, 15대 대선에서 더욱 현저하게 나타났다. 가령 15대 대선에서 김대중 후보가 당선된 것은 지역차별 의식이 없어졌거나 약화되었기 때문이 아니라 반 김대중 후보 진영이 분열되었기 때문이다.

한국정치에서 지역주의의 의미란 지역을 대표하는 지도자와 정당에 대한 무조건적 지지의 형태를 취한다. 이같은 배타적 지지기반을 가진 지도자에 의해 위로부터 급조된 정당은 명분이나 이념과 관계없이 연고지 몰표를 받는 형태를 취한다. 따라서 일인의 권력획득이란 동기에서 성립된 정당은

유권자의 표나 당의 정강정책에 의해 운영되는 공당에 비해 사당적 운영이 불가피한 것이다. 지역맹주의 뜻을 읽기가 바쁘며 국민을 위한 건전한 정치적 목소리는 존재할 토양을 마련하지 못하고 있는 것이다. 지역주의는 한물간 수구세력의 정치적 복원에 결정적 기여를 하는 반면, 당내 민주주의는 질식되고 참신한 개혁세력의 등장을 가로막는 정치적 장벽이 되어 한국정치의 선진화에 커다란 걸림돌이 되고 있다. 공동체의 유지, 통합을 위한 선진화, 고급화된 정치가 아니라 오히려 공동체의 갈등과 국민의 분열을 정치가 야기시키는 저급의 정치문화에 젖어 있다. 지역주의의 특성인 전근대성, 반개혁성, 반통합성 등은 남북통일과 정치, 사회, 경제 개혁과제를 고려할 때 하루 빨리 혁파되어야 할 우리 사회의 독소조항인 것이다. 다음 장에서는 이와 같은 전통적 거버넌스의 민주발전에 저해하는 요소를 지양하는 새로운 세대들의 신유목적 거버넌스의 출현과 발전적 요소 그리고 새로운 거버넌스의 발전 가능성 등을 살펴보기로 한다.

III. 새로운 거버넌스

1. 새로운 거버넌스의 출현

새로운 거버넌스(New Governance)란 앞 서론부분에서 간략하게 언급한 바와 같이 한국에서 이러한 신 거버넌스의 도래는 1987년 6.29 선언 이후의 민주화가 공고화되어 온 과정에서 배태하여 2002년 12월 제16대 대통령 선거를 절정으로 하여 부상하기 시작하였다. 특히 한국 시민사회에서 이와 같은 정치적 이슈의 변화를 신유목적 거버넌스라고 부른다(임혁백, 2005: 18). 이러한 현실정치에서의 정치적 아젠다의 변화는 심층에서부터 근원적

인 힘으로 작용한다고 할 수 있다. 이러한 심층적 변화의 기저에 있는 장비가 바로 기술혁신의 핵심인 핸드폰과 인터넷 등이다.

한국은 정보기술혁명이 세계에서 가장 빠른 국가 중의 하나이다. 싱가폴, 홍콩 같은 도시국가를 제외하면 아시아에서 휴대폰 사용자와 인터넷 이용자 수, 인터넷 이용량이 가장 많은 나라이다. 거의 매일같이 3,000만 명이 넘는 우리 국민들이 인터넷에 접속하는 네티즌들이다. 2005년도 미국의 외교전문지 Foreign Policy가 발표한 세계화 지수(globalization index)에 따르면 2004년도 인터넷 이용자수에 있어서 한국이 세계 2위에 올라 있다. 인구비례로 보면 핸드폰 이용자는 세계단연 1위이다. 이처럼 한국은 정보기술혁명 면에서는 단연 선두주자이다(Foreign Policy, 2004).

프랑스의 Jacques Attali는 디지털 혁명과 세계화에 의해 인류는 불과 2,30년 전에는 가져 보지도 못했던 새로운 장비인 노트북, 휴대폰, 인터넷, 팩스를 가지고 그들 스스로의 행복을 찾아 1,000년 동안의 정착생활을 끝내고 거주지와 장소, 환경, 국경, 가족을 가로질러 여행하는 유목적 인간으로 탈바꿈하고 있다고 한다(Attali, 1999). 유목적 생활은 살고 있는 장소가 아니라 그들의 정체성에 의해 규정된다. 하이퍼 노마딕(hyper nomadic)인 상위계층은 하이테크 인터넷에 접속하고 항상 그들의 장비를 사용하며 그들의 즐거움을 찾아 이동한다. 하층 유목민인 노동자와 농민은 다만 생존을 위해서 식량을 구하기 위해 이동한다. 그리고 거대한 중간 계층의 가상적 유목민들은 상층 유목민들이 보여 주는 이동에 동침하려고 하면서 그 수준에 도달하기를 바라고 하층유목민들보다 높은 지위를 누리기 위해 노력한다.

Thomas Friedman은 한국인은 신유목적 세계에서 ‘사이버 부족’의 하나라고 지적하고 있다(Friedman, 2000). 그렇다. 한국인들은 디지털 혁명, 신경제, 차량, 고속도로망, 고속철도, 교통혁명 그리고 급속한 도시화 등으로 고도의

유동적인 시민생활로 변화하고 있다. 한국인들은 자신의 거주지, 직업, 직장, 학교 그리고 신분을 이동하고 변화시키고 있다. 한국인들은 off-line 상에서뿐만 아니라 on-line 상에서도 움직이고 있다. 사회적 유동성은 신경 제가 유연한 사회계층과 새로운 직업군을 만들어 냈으로써 급속히 증가하고 있다. 컴퓨터, 인터넷, 휴대폰 등을 이용함으로써 많은 사람들이 자택에서 또는 여행 도중에 심지어는 골프를 치면서 자기 비즈니스를 수행하고 있다. 이러한 변화는 거주 유형의 유동성에서도 찾아볼 수 있다. 오늘날 우리 한국인들은 평생거주를 생각하고 원룸이나 오피스텔, 아파트를 구입하는 사람은 거의 없는 형편이다. 또 한편으로는 해외 거주나 해외 여행객들을 생각해 보자. 7백만의 해외 동포들이 전 세계에 흩어져서 휴대폰, 인터넷을 장비하고 그것을 사용하면서 ‘사이버 부족’은 생활의 속도, 창조, 기업활동 등 네트워크를 형성하면서 생활의 향상이나 경제적 부를 창출하려고 노력하고 있다(Friedman, 2000).

신유목적 세대(new nomadic generation)의 유형은 네티즌(netizen)세대, 참여(participation)세대, 이동통신(mobile)세대, 월드컵(world cup)세대 등 다양하게 나타나고 있다. 한국의 신유목민의 중심에 서 있는 세대는 물론 20대와 30대 사이의 젊은 세대들이다. 그렇다고 50대와 60대가 젊은 세대 사이에서 유행하는 ‘번개 텅’(번개+미팅)과 같은 것이 없는 것은 아니다. 이와 같이 한국인들은 휴대폰이나 인터넷과 같은 신유목민적인 장비를 갖추고 사이버 공간에서 대화하고 소통하며 정치에 또는 민주시민으로서의 사적, 공적 활동에 적극적으로 참여하는 부족들로 변해가고 있다. 이와 같은 참여의 신유목민들의 이동장비와 이동목적에 따라 세대를 나누어 보면 N-세대(Netizen-), P-세대(Participation, Passion, Potential Power-), M-세대(Mobile Citizen) 그리고 W-세대(World Cup-)가 있다.

먼저 N-세대는 2002년 한일 월드컵에 동원능력을 발휘하였다. 월드컵

기간 동안 총 2,400만의 사람들을 거리동원 응원축제에 참가시켰다. 물론 이 핵심부 세력은 ‘붉은 악마들’(red devils)과 월드컵 세대라 불리는 10대, 20대, 30대의 젊은 계층들이다. W-세대의 동원 역시 한국 거버넌스의 미래를 잘 보여주었다. 한국 거버넌스의 미래를 규정지을 그들의 규칙성, 조직성, 합리성, 규범성 등 산업화 시대의 열정, 즉흥성, 개방성, 축제적 성격 등에서 우리는 탈근대화와 탈산업화 시대의 새로운 거버넌스의 유형을 읽을 수 있었다. 이러한 탈근대화, 탈산업화적 축제성 거버넌스는 한국정치로 연계될 경우 모든 시민이 참여할 수 있고 즐길 수 있는 축제와 같은 정치 거버넌스를 창출해 낼 것으로 기대된다. 이러한 월드컵 세대들이 보여준 동원력은 그해 연말에 치른 16대 대통령 선거에서 종래에 정치에 대해 다소 냉소적이고 무관심, 또는 비판적이었던 젊은 세대들 특히 대학생들로 하여금 정치를 하나의 스포츠축제와 같은 것으로 생각하고 적극 참여하는 시민, 즉 P-세대로 바꾸어 놓았다.

한국에서의 참여세대의 중심은 물론 네티즌(Netizens)과 엠티즌(M-tizens)들이다. 네티즌(Netizen: Network+citizen)들은 개방적, 포용적, 소통적, 사회적인 인식을 갖고 있으며 혁신성, 민첩성, 신뢰성, 이동성이 강하다(Don Tapscott, 1998). 이들 네티즌들은 ‘노사모’, ‘창사모’, ‘박사모’ 등과 같은 팬클럽을 조직하여 ‘번개 팀’이라는 돌발적 토론이나 시위를 통해 의사결정을 한다. 휴대폰이나 인터넷과 같은 것이 이들에 의해 사용되어지는 유목적 장비들이다. 이들은 이같은 장비들을 활용하여 on-line 커뮤니티를 촛불시위와 같은 공적 심의의 off-line 활동으로 연결시키고 있고, 또한 off-line 활동을 위해 on-line 커뮤니티를 동원하기도 한다. 가령 ‘노사모’ 인터넷 팬클럽은 2002년 대선에서 중대한 역할을 수행한 한국에서 첫 번째 선거였다고 할 수 있다. 특정 후보 지지를 위해 동원한 인터넷, 그것을 사용했던 지지자가 없었다면 오늘의 참여정부는 탄생 자체가 불가능하였을 것이다.

2. 새로운 거버넌스의 출현기의 발전적 요소

이부분에 대해서는 1987년 6.29선언 이후에 한국 민주주의가 공고화가 이행되는 과정, 즉 앞에서 약간 언급한 바와 같이 새로운 거버넌스가 배태되어 오던 기간에 나타난 이른바 ‘3김 시대’의 한국 정치에서 발전적 요소들을 언급하고자 한다. ‘후기 1987년 체제’라고 할 수 있는 이른바 ‘3김 시대’에서 정치의 업적과 과오를 논의할 경우에 언급되는 부분이다.

(1) 군부의 유보된 영역제거

6.29 선언 이후 3김 정치시대는 정치군인들의 숙정과 ‘국가안보기구’(NSC: National security community)를 선출된 대표기구들의 통제 하에 귀속시킴으로써 군부에 대한 민간의 확고한 지배체제를 제도화하는 데에 성공하였다. 5.16 군사혁명 이후 30년 만의 민간인 선출직 대통령인 김영삼 정부는 정치화된 군인들의 모임인 ‘하나회’를 전격적으로 신속하게 해체조치를 취하여 한국정치에서 지금까지 ‘유보된 영역’(reserved domain)을 제거하고 (Diamond and Shin, 2000: 10), 1980년 광주 시민운동에 대해 기소함으로써 군부정권의 인권유린에 대한 책임을 묻고 군에 대한 문민통치체제를 확립하는 제도화에 성공하였다.

(2) 선거제도와 우리 동네 게임규칙 확립

1972년 ‘10월 유신’으로 국민이 직접 선출하던 대통령을 세계역사에서 유래를 찾아보기 힘든 대통령 선거를 위한 ‘통일주체국민회의 대의원’이라는 선거인단선거를 실시하여 간접 방식으로 대통령을 선출하여 왔다. 이렇게 간접 선출하던 대통령선거를 1987년 이후 국민이 직접 선출할 수 있게 되었다는 점이 크게 변화된 선거제도의 재정비이다. 그리고 5.16 군사혁명으

로 인하여 중단되었던 지방자치를 1991년 처음으로 지방의회의원을 선출하게 되었고, 1995년에는 광역자치단체장, 도지사 그리고 시장과 구청장을 선출하는 선거제도를 재정비하였고, 이제 2006년 5월 31일 제4대 동시지방 선거를 계획하고 있다. 공직선거후보자들이 TV와 라디오를 이용한 공개토론회제를 도입하게 되었고, 아울러 선거운동에 대한 공공재정지원도 늘어나게 되었다. 이와 같이 한국에서 선거가 권력을 잡기 위한 ‘우리 동네의 유일한 게임’으로 되어 가고 있다.

(3) 평화적 정권이양과 자기강제와 순응

1997년 대통령 선거에서 김대중 후보는 네 번의 도전 끝에 ‘4전5기’로 대통령에 당선되었다. 이는 김대중 후보 개인의 당선이 아니라 우리 선거역사에서 처음으로 평화적으로 야당후보가 정권을 국민이 직접선거에 의해서 넘겨받을 수 있었다는 데에 의의를 찾는다. 이러한 야당후보에게 지금까지 넘어가는 것이 불확실한 민주주의 게임을 계속해 온 한국인들에게 나아가서 전 아시아인과 전 세계인들에게 한국에서도 ‘정치적 경쟁자들 간의 권리 이양이 존재한다.’는 것을 입증해 보여 준 것이다. 이와 같이 정치적 경쟁세력들 간에 권리가 교체될 수 있다는 점은 민주주의적 경쟁의 불확실성을 제거한 민주주의 공고화의 핵심적 조건의 하나가 되었다. 1997년 말 대선에서는 한국인들이 수십 년간 지배해 온 보수 기득권 정당후보를 선택하지 않고 종래의 제한적인 야당과 패권적, 조합주의적 정당에 의해 지배되었던 동 아시아 민주주의의 해묵은 낙인을 씻어 버린 역사적인 사건이라고 까지 지적한다(Carothers, 1997: 16).

Adam Przeworski의 주장에 의하면 ‘민주주의가 선거경쟁의 결과에 대해 자기 강제인 순응을 할 때 비로소 공고화되어 간다’고 한다(Przeworski, 1991). 1997년 제15대 대통령선거에서 선거경쟁자들(김대중, 이회창, 이인제)

이 그것도 여당 후보인 이회창 후보가 대통령 선거의 패배를 즉시 인정하고 깨끗이 승복함으로써 낙선자들은 선거의 공정성과 자유로운 분위기를 문제 삼지 않았고 상대후보에게 당선축하 메시지를 보냈다. 그리고 2002년 제16 대 대통령선거에도 이회창 후보는 자기의 부덕으로 패배했음을 시인하고 정계은퇴를 선언하였다. 이와 같이 선거경쟁의 결과에 대해 후보자들이 자기 강제에 순응하는 모습에서 민주주의가 비로소 공고화되어 가고 있음을 확인하게 읽을 수가 있다.

(4) 투명한 정책결정

1987년 민주화 선언 이후 1997년 제15대 대통령 선거에 이르기까지, 즉 민주주의가 공고화되는 과정 속에서 종래에 한국 정치문화에 자리 잡고 있었던 부정적인 요소들, 즉 반공과 배제적 민주주의, 지역감정, 일인지배 정당체제, 대통령은 마치 자신이 선거를 통해 국민으로부터 모든 권력을 위임받은 것처럼 국가를 통치하는 위임대통령제, 정치부패와 불신제거 등의 노력이 있어 왔다.

이제 국제투명성기구(TI)는 OECD 국가들 중에서 가장 부패한 국가에서 한국을 1999년에 50위였던 것을 2002년에는 40위로 개선하였다고 발표하였다.³⁾ 국제정치전문지인 Freedom House는 2004년도 발표 자료에 의하면 전 세계의 192개국 중에서 세계화된 정치적 권리(global political rights)를 1993년 2등급 이후로 11년 만에 처음으로 2004년에 1등급으로 상향조정하고, 시민적 자유(global civil liberties)를 2등급을 유지함으로써 평균 1.5등급으로 상향시켜 놓았다(Freedom House, 2004). 이제 한국은 일본, 대만과 더불어 선진화된 자유민주주의 국가로 이행해 가고 있는 것이다.

3) 국제투명성기구 참조(www.transparency.org)

새로운 거버넌스의 출현 시기에 나타난 한국의 정치문화는 종래에 불투명했던 3김 시대의 부정과 불신의 정치를 한 차원 더 높여서 정화된 정치문화로 승화시켜 놓았다.

3. 새로운 거버넌스의 발전 가능성

한국사회는 이제 전통적 거버넌스의 일반적 특징이라고 할 수 있는 크고, 느리고, 독단적이고, 폐쇄적이고, 배타적인 거버넌스에서 벗어나 작고, 빠르고, 연계적이고, 개방적이고, 포괄적인 거버넌스로 변모하고 있다. 이와 같은 신유목사회의 도래로 다음과 같은 새로운 유형의 거버넌스를 발전시킬 가능성이 있다.

첫째, 혁신적 사고의 출현이다. 디지털 혁명과 지식기반의 신경제는 on-line 경제에서의 새로운 사고를 가능케 하고, 종래의 off-line의 아날로그 경제를 확장시킬 수 있다. 새로운 지평의 창조는 정체된 사회의 zero-sum 적인 분배정치를 종식시킬 것이며, 그 대신에 정치의 주요과제를 고정적 가치의 배분이 아닌 새로운 가치창출의 혁신적 사고와 새로운 영역을 확장시켜 줄 것이다.

둘째, 고효율 저비용의 정치를 가능하게 한다. Jacques Attali에 의하면 무거운 물건은 여행하는 신유목민들에게 불편을 제공하게 된다. 그러므로 신유목민들은 항상 무거운 물건을 내려놓고 무게가 나가지 않는 가벼운 아이디어, 지식, 관계(idea, knowledge, relationship: IKR)를 축적하는 일에 깊은 관심을 두고 있다(Attali, 1999). 이와 같은 신유목민들의 인터넷, 휴대폰, 팩스 등과 같은 ‘신유목장비’를 이용한다면 그들은 정치적 비용을 절감하면서 고효율의 정치를 가능하게 할 수 있을 것이다.

셋째, 관용과 신뢰의 사회를 구현할 수 있다. 신유목민들은 교역, 교환, 거래를 위해 공존, 포용, 관용의 정치를 여는 것이 필요하다. 유목민이라는 용어는 ‘함께 나눈다’는 의미이며, 그리스어의 ‘nomade’에서 유래한 것이라고 한다(Attali, 1999). 신유목민들은 친절하고 정중하며, 다른 사람들에게 개방적이며 높은 수준의 신뢰를 주는 정치를 가능하게 해 준다.

넷째, 개방적인 열린사회로 바꿀 가능성이 있다. 인터넷, 핸드폰, 팩스, 노트북 컴퓨터와 같은 신유목민들의 장비는 네트워크로 지속적인 접근을 위해 항상 연결시키고 전송할 것이다. 신유목사회의 네트워크는 게임의 규칙을 지킬 것에 동의하는 사람이라면 어느 누구에게도 개방된 네트워크가 될 것이다. 신유목사회의 거버넌스 또한 개방적이고 유연하며 참여적이고 포용적이 될 것이다. 따라서 한국사회를 지금까지의 폐쇄적이고 밀실적인 사회풍조에서 이제 개방적인 열린사회로 바꾸어 갈 것이다.

다섯째, 시민의 직접 정치참여를 증대시킬 수 있다. 신유목적 장비를 가지고 이를 활용하여 적시적인 의사결정에 참여가 가능하게 된다. 이른바 신유목적 장비들 인터넷을 이용한 투표활동, 선거의 투개표에 전자장비의 활용, 핸드폰에 의한 여론조사, on-line 상에서 전자고객관계관리(CRM: customer relationship management) 등을 통해 현실의 off-line에서도 대인간, 지역민간 공감대를 넓혀 나감으로써 접촉대상의 관계적 측면을 더 한층 강화시킬 수 있게 되었다.

이러한 새로운 민주정치의 가능성은 한국에서 이제 항상 열려 있다. 이들 거버넌스 모델들이 어떻게 발달하게 될지는 구체적 시민사회활동의 유형에서 출현될 것으로 기대된다. 이와 같은 새로운 거버넌스의 형성은 넓은 거버넌스를 사라지게 할 수도 있다. 새로운 거버넌스는 지금까지의 한국사회에서 제왕적 대통령제, 지역감정, 이데올로기적 교조주의 등을

약화시킬 수도 있을 것으로 기대가 된다(임혁백, 2005: 23).

IV. 새로운 한국적 거버넌스의 토착화 방안: 고양시정활동을 통해서

고양시의 경우 전통적 사고와 새로운 사고의 접목활동으로서는 우선 고양시가 추진하고 있는 '21세기 지역개발과 발전전략'과 고양시정 추진목표를 통해서 몇 가지로 나누어 파악할 수 있었다.

먼저 '지역개발과 발전전략' 연구프로젝트를 의뢰받은 도시공학연구원에서 그간의 연구결과 발표내용에 의하면, 금년 10월 14일부터 10월 20일까지 지역주민 및 공무원 9백여 명을 대상으로 실시한 설문조사 결과를

〈표 3〉 고양시 21세기 지역개발과 발전전략

설문조사내용	구체적 지역개발계획과 발전전략
1. 고양시의 일반 이미지	1. 주거 및 환경도시 2. 문화 도시 3. 도농 복합도시
2. 가장 먼저 떠오르는 고양시 이미지	1. 호수공원 2. 고양세계 꽃 박람회 3. 행주산성 4. 한국국제전시장(KINTEX) 5. 정발산
3. 2018년에 지향하는 고양시 이미지	1. 녹색전원도시 2. 문화 복지도시 3. 수도권 서북부 거점도시 4. 교육도시 5. 정보교류도시
4. 6대 분야 장기비전목표	1. 머물고 싶은 전원도시 2. 첨단교통도시 3. 풍요로운 자족도시 4. 시민참여 문화도시 5. 균형 있는 복지교육도시 6. 자연과 함께 사는 생태도시

자료: 서울시립대학교 도시공학연구원 '21세기 고양시의 지역개발과 발전전략'

〈표 4〉 2005년도 고양시 중점추진과제

5대 시정목표	15개 중점추진과제
1.멋의 도시 고양: 한국 최고의 전시, 컨벤션 도시	1. KINTEX의 성공적 개장 2. KINTEX 파급효과 극대화 3. 국제수준의 거리환경조성 4. 늘어나는 교통수요해소
2.쾌적한 고양: 맑은 물, 푸른 숲의 환경도시	5. 자연과 인간이 함께하는 환경조성 6. '푸른 고양 만들기' 사업의 발전정책
3.문화의 고양: 멋과 예술을 사랑하는 문화도시	7. 특색 있는 문화 인프라 확충 8. 문화예술의 생활저변확대 9. 체육진흥기반 조성 및 청소년 건전육성
4.행복한 고양: 이웃과 함께하는 따뜻한 행복도시	10. 계층별 맞춤 복지실현 11. 시민건강 안전관리강화 12. 안정적인 시민생활 대책추진
5.투명한 고양: 시민이 참주인 되는 열린 도시	13. 투명하게 열린 참여시정 운영 14. 신뢰와 신속의 만족 행정 실현 15. 일 잘하는 고양시를 위한 지역혁신

자료: 고양시정방향 홍보자료(www.goyang.go.kr)

보면 다음과 같다(〈표 3〉 참조).

첫째, 고양시의 이미지를 묻는 질문에 대다수가 주거 및 환경도시로 인식하는 것으로 조사되었고, 그 다음으로 문화도시, 도시농촌 혼합도시의 순으로 나타났다.

둘째, 고양시하면 가장 먼저 떠오르는 이미지에 대하여는 호수공원과 고양세계꽃박람회를, 그 밖에 행주산성, 한국국제전시장, 정발산 등이 비교적 높게 조사됐다. 셋째, 아울러, 2018년 지향해야 할 도시이미지로는 녹색전원도시, 문화 복지도시가 가장 높았으며, 수도권 서북부 거점도시, 교육도시, 정보교류도시 순으로 조사된 것으로 나타났다.

넷째, 고양시의 장기비전의 목표로는 6개 분야가 제시되었는데 머물고 싶은 전원도시, 첨단 교통도시, 풍요로운 자족도시, 시민참여 문화도시, 균형 있는 복지교육도시, 자연과 함께 사는 생태도시를 목표로 하고 있다. 또한 각 분야별 발전과제와 그에 따른 전략사업이 제시되었다.

다음으로는 고양시정 5대 추진목표를 보면 <표 4>에서와 같이 그 내용이 잘 나타나 있다.

이지역의 ‘지역개발과 발전전략’과 고양시정 목표 등을 다음과 같은 시정단위를 중점 검토한다. 첫째, 첨단과학기술분야에서 혁신적 사고를 위한 시정노력, 둘째, 고효율 저비용 시정활동, 셋째, 관용과 신뢰사회 형성을 위한 시정노력, 넷째, 개방적이고 열린사회형성을 위한 시정노력 그리고 마지막으로 시민참여로 시정결정 활동노력 등을 살펴보기로 한다.

1. 첨단과학기술분야에서 혁신적 사고를 위한 시정노력

(1) 한국국제전시장

고양시의 가장 의욕적인 대형사업이며, 대표적인 첨단과학 분야의 환경 조성을 위한 대외적인 노력은 한국국제전시장(KINTEX: Korea International Exhibition) 건립을 들 수 있다. 2005년 4월 개장기념전시회인 국제모터쇼를 비롯하여 우리나라 5대 대형전시회⁴⁾와 크고 작은 전시회, 국제회의가 끊임 없이 개최되고 있다.

한국국제전시장의 영어 명칭은 KINTEX(Korea International Exhibition)이고, 애칭은 ‘고양메쎄’이다. 그 규모는 1단계만으로도 우리나라 최대 크기인 KINTEX는 코엑스 전시장 12,000평보다도 더 큰 15,000평 규모이며 축구장 6개 크기이다. 3단계 완공되는 2013년에는 전시면적 54,000평의 동북아 최대의 전시장으로 발전하게 된다.

한국국제전시장은 첨단과학기술을 강조하는 모터쇼, 전자전, 기계전

4) 한국의 5대 전시회로서는 개장기념전시회, 서울모터쇼(2005.4.29~5.8), 한국전자전 (2005.10.12~16), 한국기계전(2005.10.26~30), 공작기계전(2006.4.12~17), 경향하우징페어(2006.3. 예정) 등이다.

등을 유치함으로써 시설자체의 넓은 전시장과 건축기술 이외에도 부대시설로 호텔(400실), 차이나타운(21천평), 스포츠몰(12천평), 아쿠아리움(9천평) 등의 지원시설과 명소로 부각되는 노래하는 분수대와 더불어 관광문화단지로 조성되고 있다. 이러한 종합적인 시설을 갖춘 국제전시장은 고도의 첨단과학기술의 지원을 받아 개혁적 사고의 시정을 수행해 나가는 표본이다.⁵⁾

(2) 사이버 주민자치제 운영

국제전시장(KINTEX) 이외에도 ‘사이버 주민자치’라는 사이트를 방문하면 주민이 자유롭게 토론제안을 할 수 있고 이 토론제안을 투표로 결정할 수 있도록 설정하여 주요한 사안은 시정에 채택하여 반영하고 있다. 11월 중에 5일 현재까지 두건의 주민제안이 채택되었다. 그 내용을 보면 시민들에게 직접적인 생활과 아주 관련이 깊은 사항들이다. 11월에 채택된 내용을 보면 우리생활과 직접 연관되어 있는 공중파방송수신체계개선과 광역버스 운행과 타지하철과의 연결이라는 두 가지이다.

(3) 신재생 에너지에 관한 실습실 개관

최근(2005.10) 백석시립도서관에 환경친화적인 신재생 에너지에 관한 전시물과 체험 장치를 설비한 첨단과학 실습실을 개관하였다. 과학기술과 환경에 관한 시민들의 관심을 유도하기 위해 마련된 실습실은 도서관 백석분관에 ‘내가 만드는 파란마을’이란 전시주제로, 모두 4개 체험 마당으로

5) 첨단국제도시기반구축의 요소들로서는 아시아 최대 국제전시장(KINTEX) 이외에 부대 시설(호텔, 차이나타운, 스포츠몰, 아쿠아리움, 상업시설 등), 노래하는 분수대, 세계꽃박람회, 화훼단지조성, 테크노파크, 테크노밸리(화전, 덕은동 일원) 조성 등이 있다. (www.goyang.go.kr)

나눠져 있다. ‘파란마을 우리집’, ‘파란마을 자동차’ ‘파란마을 놀이터’, ‘파란마을 정보도서관’으로 이루어진 체험마당은 태양열, 풍력 등의 재생에너지에 대한 시민들의 높은 관심을 끌어내고 있고 특히 어린이 청소년들에게 교육적 효과가 높다.

가정과 학교에서 접하기 힘든 정보·교육·놀이 환경을 제공함과 동시에 재생에너지와 같은 첨단과학기술분야의 이해도를 높일 수 있는 시정으로 생각할 수 있다. 특히 재생에너지에 대한 교육은 높아가는 유가와 자원고갈 등으로 줄어 가는 유한에너지를 대체할 수 있다는 혁신적이고 폭 넓은 사고를 가지게 할 것으로 전망된다.

(4) 지능형 교통체계구축사업

지능형교통체계(Intelligence Transportation System: ITS)는 도로시설의 활용도를 극대화할 수 있도록 교통정보센터, 위기관리시스템 등이 도입되어 교통사고를 크게 줄이고 교통흐름이 막히지 않도록 관리함은 물론 교통사고 등 유사시에도 사전에 우회할 수 있도록 정보를 제공하게 된다. 재래방식으로는 거의 찾아볼 수 없는 첨단과학기술을 활용한 혁신적 사고의 한 전형적 케이스이다. 이들 사업현황을 보면 다음과 같다.

- 사업개요: 기존의 교통시설의 효율적, 체계적 관리(사업비 489억원)
- 추진상황: 기본계획수립(2004년 10월), 경기도 투용자심사(2004년 11월)
- 향후계획: 공사착수(2005년 1월)하여 2020년 단계별 구축예정

이러한 국제전시장, 사이버주민자치제, 재생에너지 실습실 그리고 지능형 교통체계사업 등은 첨단과학기술분야의 세계적인 전시회와 지명도 그리고 첨단기업유치를 위한 고양시의 장기비전의 전략사업목표로 추진하여,

풍요로운 첨단자족도시, 시민참여 문화도시, 자연과 함께하는 생태도시로 나아갈 새로운 혁명적 사고의 폭을 넓힐 수 있는 거버넌스의 발전 가능성이 높게 보이는 것들이다.

2. 고효율 저비용 행정활동사례

(1) Ubiquitous City 구현

고양시에서 추진하고 있는 GIS(Geographical Information System) 사업과 향후 추진할 U-City(Ubiquitous City)구현을 위한 시정활동을 통해서 고효율의 시정활동과 장기적인 관점에서 저비용의 사업을 구현하고자 한다. 이와 관련한 금년도 GIS사업 추진 현황에 대한 세미나 개최와 착수보고회가 개최되었다. 여기 세미나와 보고회에는 관계 공무원 등 50여명이 참석해서 앞으로 고양시가 나갈 방향 U-City구현에 대한 의견이 제시되었다고 한다.

그 구체적인 내용은, 금년 1단계 7차 GIS용역사업은 도로시설물 DB구축 400km, 수치지도 구조화편집, 웹기반 수치지도 관리시스템 개발 등 3개의 용역사업 20억원의 예산으로 추진하고 있다.

고양시 GIS사업은 1단계는 자료구축단계로서 총 물량 2,479km로 상수도 시설물 991km 완료, 올해 도로시설물 610km 완료예정, 내년 하수도시설물 878km 완료하여 1999년부터 2006년까지 7년간 총 116억원이 소요되어 완료예정이다.

향후 계획은 2단계 자료 활용단계로 7대 유관기관과 유기적인 데이터통합을 구축하여 활용하며, 행정의 효율 및 대민서비스를 극대화시키며 더 나아가 유비쿼터스(Ubiquitous)환경의 변화에 대비하고 있다.

이러한 ‘유비쿼터스 도시구현’사업은 전통적인 지리적 개념을 정보과학 기술을 활용함으로써 우리의 후손들이 살아가야 할 미래사회와 행정변화에

대비하고 있다.

(2) 고양시 단독 해외기업유치

2005년 9월 22일부터 10월 1일까지 고양시장을 비롯하여 총 12명이 미국 California 지역 해외기업유치 설명회를 개최하였다. 해외기업 유치활동은 LA 지역 설명회, Costa Rica의 San Jose 지역 설명회 그리고 San Jose 시장(Ron Gonzales)과의 접견 등의 프로그램으로 이루어졌다. 10일간의 투자설명회에서 San Jose 시 측에 경제우호협력 의향서(LOI)를 공식 제안하였고 지역기업 4개사와 투자양해각서(MOU)를 체결하였다. 투자양해각서를 체결한 기업 4개 회사는 오딧세이(Odyssey, 3D Animation 회사), 데이터텔(Datatel, 무선통신기기 제작회사), CKI 홀딩스(미디어산업 투자회사), Free Line USA(무선통신 장비업체) 등이다. 오딧세이는 150억원(1500만 달러)의 애니메이션 제작프로젝트 추진과 함께 350억원의 미디어 펀드 조성 계획, CKI 홀딩스는 2천억원의 미디어 산업투자를 2005년 말부터 시작하기로 하였다(고양소식, 154호: 28).

화전, 덕은지구에 미디어 벨리를 구상하고 있는 고양시는 이번 해외기업 유치로 미디어 벨리 실현에 박차를 가할 수 있는 환경이 조성되었다고 한다. 지방분권화 시대가 점차 정착되고 있고 각 자자체가 글로벌 시대에 적응하기 위해서는 Business Mind 와 홍보의 중요성이 부각되어야 한다. 한국에서 최초로 기초지방자치단체에서 해외기업 유치설명회를 개최하면서 ‘미디어 벨리 계획’에 대한 면밀한 검토를 통해 투자안정성을 지속적으로 홍보하는 노력을 하고 있다.

이는 고양시의 고효율 저비용 행정활동 사례로 꼽힐 수 있다. 단 한번의 해외투자 유치 설명회를 통해 무려 2400억원의 투자를 끌어 왔고, 이 투자는 고양시에 부가가치를 계속해서 만들어 낼 수 있는 가능성을 보여

주고 있다.

3. 관용과 신뢰사회 형성을 위한 시정노력

(1) 덕양 어울림누리

고양시는 문화 예술분야에서 '덕양어울림누리'를 통해 관용과 신뢰사회 형성을 위한 시정노력을 찾을 수 있다. '덕양어울림누리'란 세상을 뜻하는 '누리'에 서로 한데 어울린다는 뜻을 담고 있다. 대극장을 '어울림극장', 소극장을 '별모래 소극장', 아이스링크를 '성사얼음마루', 실내수영장을 '꽃 우물수영장' 등으로 예쁜 우리말을 사용하고 있다. 이러한 덕양어울림누리 내에 고양시는 새로이 실내빙상장(성사얼음마루)과 수영장(꽃우물수영장), 실내체육관(몸과 마음닦음터)을 10월 22일부터 일반인에게 공개하고 있다.

고양시는 이번 실내빙상장 및 수영장, 체육관 등 2차 준공을 개장함으로서 명실상부한 경기북부의 문화예술·체육의 중심도시로 위상을 드높이고 있다. 고양시는 100만을 바라보는 거대도시로 성장했다. 그동안 문화, 체육시설 기반이 취약하여, 시민들이 여가를 즐길 수 있는 공간이 부족하였으나 이번 덕양어울림누리 2차 준공을 계기로 관용과 신뢰사회로 한발 더 나아가게 되었다.

이번에 문을 열게 되는 성사얼음마루(실내 빙상장)는 가로 61m, 세로 30m로 (관람석 2,693석) 국내에서는 전주, 목동에 이어 3번째로 국제규모의 보기 드문 시설을 갖추고 있다. 성사얼음마루는 잔향시간이 2.45초로 세계수준의 음향시스템을 갖추고 있어 쇼트트랙과 아이스하키 외에 아이스서커스, 아이스발레, 콘서트 등을 개최할 수 있는 시설로서 일반 공연장을 능가하는 최고의 시설로 평가받고 있다.

특히 실내 수영장은 이곳 '꽃우물 수영장'은 기존 수영장의 염소처리와

오존처리 방식에서 한 단계 앞선 소금을 전기분해하여 처리하는 방식을 사용하고 있어 수영장 풀에서는 소독 냄새를 전혀 느낄 수 없는 쾌적한 수질을 자랑하고 있다(고양소식, 154호: 29).

이와 같은 전통적 얼음지치기를 실내빙상장(성사얼음마루)에 최첨단 음향 시스템을 연결시키고, 실내수영장(꽃우물수영장)의 기존의 오존처리방식에서 소금 전기분해 처리방식을 도입함으로써 소독 냄새를 없애 주어 시민들의 의사형성의 광장으로 새롭게 만들도록 관용과 신뢰사회로 발전할 수 있는 계기를 마련하게 되었다.

‘덕양어울림누리’의 극장은 한국인의 오페라 감동을 주는 명성왕후의 공연도 성공적으로 공연해 내는 등 어느 도시에 견주어도 손색이 없는 극장이다. 문화와 예술을 함께 누릴 수 있는 공간이 생김으로써 자칫 베드타운으로 전락할 수 있는 일산과 덕양 지역민들이 어울릴 수 있는 문화와 예술의 활성화가 가능해 신뢰사회를 이룩할 수 있는 근간을 만들어 냈다는 평가이다.

(2) 고양 커뮤니티 활동

시민동호회, 우리동네소식, 칭찬합시다, 벼룩시장 등을 통한 신뢰사회형성을 위한 시정노력을 하고 있다. ‘덕양노인종합복지관’ 및 ‘노인요양시설’ 신축을 통해 노인복지증진과 일산여성복지회관 건립을 통해 여성근로자의 취업, 창업교육실시, 팜뱅크(Pharm Bank)사업을 통해 약국, 제약업체의 잉여 의약품을 소외층에 무료 제공하는 등 소수자보호를 통한 관용사회형성 토대를 마련하는 시정을 전개하고 있다.

- 사회복지예산확대: 229억원(2004년도 회계 11% 증액)
- 사회복지기금증액: 현재 25억원에서 2007년도에 100억원

- 노인복지기금 및 여성발전기금 운용: 각각 33억원, 30억원
- 여성참여활동 강화: 40개 위원회 398명 중 84명(21.2%)
- 덕양노인복지회관: 3,326평
- 일산여성복지회관: 955평
- 시민건강증진사업: 전염병예방, 청소년 및 노인건강관리
- 취업정보센터운영: 2개소 운영, 상담실적 11,455건

4. 개방적이고 열린사회 형성을 위한 시정노력

(1) 생태 도시조성을 위한 구체적인 환경계획기법 개발

특히 관광과 환경운동분야에서 생태도시조성과 환경계획기법개발을 통하여 개방적이고 열린 사회형성을 위한 시정활동을 찾아 볼 수 있다. 고양시는 시청과 구청의 관계공무원과 시의원, 환경단체 대표 등 50여명이 참석한 가운데 생태 도시조성을 위한 구체적인 환경계획기법 개발 등 체계적인 도시환경 및 경관생태 관리방안 마련을 위한 “친환경 도시건설” 연구용역과 관련한 국제세미나를 개최하였다.

용역수행기관인 한국건설기술연구원은 한국과 독일의 공간 활용계획 비교발표, 비오톱 지도(Bio-top map)와 경관생태계획의 적용사례를 들어 고양시지역의 비오톱 지도작성 및 활용방안과 이를 바탕으로 하는 환경계획 기법적용 등 주요과업의 내용에 대하여 설명하였으며, 참가자들과 용역내용의 보완사항 등에 대한 질의 응답식 토론도 함께 실시하였다.

이번 용역이 완료되는 2007년에는 고양시가 지향하고 있는 자연과 도시가 상생하는 “맑고 푸른 고양시” 건설의 기초가 될 것으로 기대된다.

그리고 고양시 해외홍보단은 10월 2일부터 5일까지 개최되는 네덜란드의 암스테르담 국제원예박람회(International Horticulture Fair)를 방문 내년에

개최되는 2006고양세계꽃박람회의 홍보와 해외화훼업체 유치에 나섰다.

고양시 해외홍보단은 11월 2일부터 5일까지 개최되는 네덜란드의 암스테르담 국제원예박람회를 공식 방문하여 현지의 선진 화훼 시설을 시찰하는 한편 꽃의 도시, 무역의 도시, 문화관광의 도시로 자리매김하는 고양시의 위상을 확고히 하였고 내년에 개최되는 2006고양세계꽃박람회의 홍보와 해외화훼업체 유치에서는 공격적인 활동으로 2006고양세계꽃박람회를 화훼 선진국에 적극적으로 알리는 등 실질적인 성과를 거두었다.

또한 전시장내에 설치된 경기도 홍보 부스에는 2006고양세계꽃박람회 개최를 알리는 홍보기등을 세웠으며 고양시의 대표적인 화훼 작물인 접목 선인장과 장미 수입을 의뢰하는 화훼 업체들의 상담의 발길이 이어지는 가운데 꽃박람회의 참가안내서를 비치해 두고 전시장을 순회하며 해외업체 직접홍보 활동을 통해 해외업체 참여를 위한 적극적인 활동을 펼쳤다.

전통적인 우리 고유의 소재인 꽃을 신소재로 하여 관광과 환경운동기법개발을 통해 ‘친환경 도시건설’에 노력함으로써 새로운 시정 거버넌스의 발전 가능성을 보여 주고 있다.

(2) 정발산공원 생태공원 완성

일산 정발산 공원에 2005년말까지 환경친화적 생태연못을 조성할 계획이다. 일산동구 정발산공원 배수지와 산책로 옆에 5,400m² 넓이의 연못을 조성해 물푸레나무와 개쉬땅나무 등 12종 1,700여 그루의 나무를 심을 예정이며 연못에는 자연학습장이 조성돼 자연생태계의 생물들을 관찰하고 체험할 수 있도록 주변학교 학생들과 공원을 찾은 시민들에게 제공할 계획이다. 대상부지는 지금도 지하수가 자연 상태로 분출되는 지역으로 수분함량이 높아 수생초와 야생초를 심어 다양한 생물이 서식할 수 있는 환경이 조성되기 알맞은 지역이다.

무엇보다도 예산집행의 효율성이 돋보인다. 사업예산은 지난해 경기도의 특화사업(1억그루 나무심기)에서 우수지자체로 선정돼 지원받은 1억원과 5월 산림청 산하 한국녹색문화재단이 공모한 ‘도시내 소규모 생물서식 공간조성사업’에 지정되어 받은 지원금 1억 5천만원을 더해 총 2억 5천만원을 확보하였다. 이렇게 조성된 자금으로 10월부터 공사에 들어가 연말에 준공을 마친 후 일반 시민들에게 공개할 예정이다(고양소식, 153호: 30). 정발산 공원에 생태환경을 보존하면서 이를 일반시민들에게 공개하는 것은 고양시가 환경과 열린사회를 위한 시정활동의 한 사례로 볼 수 있다.

5. 시민참여로 시정결정 활동노력

(1) 고양행주문화제

시민참여의 시정활동은 매년 고양시가 개최하고 있는 ‘고양행주문화제’가 있다. 이 행주문화제는 단순한 과거의 역사의식을 재고하고 함양하는 차원을 넘어 시민이 직접 참여하는 문화행사와 전통체험과 봉사활동을 중심으로 꾸미고 있다. 금년도 ‘제18회 고양행주문화제’ 평가보고회가 금년 9월 30일 관계공무원과 관내 문화예술단체장 등 20여명이 참석한 가운데 ‘권율 장군과 함께하는 역사여행’을 주제로 4일간 행주산성, 일산문화광장, KINTEX, 덕양어울림누리 등에서 펼쳐졌다.

이날 평가보고회에서는 축제에 대한 주요행사 영상물 상영과 행사 종합결과보고, 문제점 및 개선방안에 대한 토의가 이루어 졌으며, 행정기관장과 예술관련 단체장 그리고 관계 공무원 등은 이날 회의에서 행주문화제가 전국적인 축제로 거듭날 수 있도록 향후 추진방향 및 비전에 대하여 심도 있게 논의했다. 이번 행사는 타 지역의 축제행사와 차별화를 부각하기 위하여, 고양시 출신의 세계적인 패션디자이너 앙드레 김이 행주치마를

소재로 전통·현대패션쇼를 개최하여 많은 시민들의 높은 관심을 끌었으며, 타 지역 축제와 비교해 독창성과 세련됨이 돋보였다는 평가다. 이는 시민들이 직접 참여하고 체험하는 프로그램 편성이 두드러졌으며, 많이 시민들의 관심을 끌고 참여도 이끌어냈다는 평을 하고 있다.

(2) 학생들의 전통체험과 봉사활동 프로그램

또한 고양시 덕양구 행신1동사무소는 현재 각 학교에서 재량휴일로 운영중인 매월 넷째 토요일을 활용하여 전통체험을 겸한 학생봉사활동 프로그램을 개발·운영하고 있어 주민들로부터 좋은 호응을 받고 있다. 행신1동은 10월 22일 처음 실시된 프로그램에는 무원고등학교와 신능중학교로부터 모집된 50명의 학생을 대상으로 고양시청소년수련관에서 제공하는 전통혼례, 다도, 천연염색 수업과 주민자치위원회들의 지도하에 청소·광고물정비활동 등을 펼쳤다. 이날 참가자들은 “봉사의 보람을 느끼는 것은 물론, 우리 전통의 다양한 풍습을 체험하여 선인들의 지혜와 옛 정취를 되새겨 보게 되었다.”는 학생 및 학부모들로부터 좋은 시도라는 긍정적인 반응이 나오고 있다(고양소식, 153호: 12-13).

이와 같은 시민참여로 지역시민들에게 전통과 현대의 조화를 익히고 체험하는 과정에서 미래지향적인 새로운 거버넌스의 발전 가능성을 기대해 볼 수 있을 것이다.

(3) 고양시 미래상에 시민의견 반영

홈페이지(www.goyang.go.kr)를 통해 2018년까지의 고양시의 미래상을 제시하고 시민들의 의견을 듣고 시민의 의견에 따라 앞으로 고양시의 도시계획을 마련하려고 하고 있다. 시민들의 의견이 고양시 도시계획마련에 중요한 지표가 될 것으로 보인다. 계획안이 확정되기까지는 공청회, 시의회와 신도

시계획위원회의 자문, 경기도 재가, 건설교통부의 승인 등 4단계의 관문이 남아있다고 한다. 3대 목표 10대 전략으로 구성된 계획안은 ‘녹색청명도시’ 고양으로 부르고 있다. 녹색청명도시 고양은 환경부문에서는 자연형 하천조성, 복지부문에서는 여성과 노인의 일자리 확충, 자전거도로 확충 그리고 문화부문에서는 한강과 호수공원을 연결하는 문화공간조성, 전통문화행사의 생활화를 중점적 전략목표로 하고 있다. 정보교류도시를 지향하여 지식 정보산업벨트 구축과 통상전문인력 육성 그리고 유비쿼터스 도시구축 및 대외 대북 교류의 장을 제시하고 있다. 항공대 테크노타운과 덕은동 미디어밸리 산업벨트 계획은 향후 고양시의 산업단지의 재구성을 한눈으로 볼 수 있게 해 준다. 특히 행주산성에서 통일동산에 이르는 한강변을 공원녹지 공간으로 활용한다는 계획과 구행주대교를 녹도로 조성하여 한강 남북을 잇는 생태연결선으로 만든다는 계획은 자연친화형 녹색도시를 건설하겠다는 의지를 담고 있다.

공개한 도시기본계획안에 대한 시민들의 다양한 의견수렴을 위해 시민들의 의사와 묻는 설문조사를 행해 20년 후에 고양시의 미래지도는 참여하는 시민들의 손으로 그려질 것으로 보인다.

V. 결론

지금까지의 한국의 전통적 거버넌스와 새로운 거버넌스의 접목방안 모색을 위하여 우리는 전통적 거버넌스의 저해요소와 발전적 요소를 보았다. 그리고는 새로운 거버넌스의 출현과 발전적 요소 그리고 새로운 발전 가능성에 대해서 전반적인 내용을 열거하고, 여기에서 찾은 좋은 점을 일산이라는 서울의 서북부에 위치하고 있는 주변, 환경도시로서의 기능을 하고 있는

고양시의 시정활동에서 새로운 발전 가능성은 찾아보았다. 경기도 고양시 시정과제를 통하여 서론에서 설정한 거버넌스의 유형에 적용해 보면 다음과 같은 새로운 발전 가능성의 거버넌스의 유형을 찾을 수 있다.

첫째, 시정차원의 전통적 거버넌스(traditional governance)의 유형으로는

- (1) 개혁적 사고로서 한국국제전시장의 개관이다. 이는 멋의 도시 고양으로서 한국 최고의 전시, 컨벤션 도시건설은 첨단과학기술을 활용한 국제전시장으로서 전통 문화를 새로운 세대와 외국에 소개하는 장으로서의 역할을 수행하는 개혁적 사고를 위한 시정활동이다.
- (2) 신재생 에너지에 관한 실습실의 개관이다. 과학기술과 시민들의 환경에 관한 관심을 유도하기 위한 것이다.
- (3) 지능형 교통체계 구축사업이다. 교통체계, 교통정보, 교통위기관리 등을 도입하는 것이다.
- (4) 지리정보시스템을 도입한 유비쿼터스 도시구현이다. 지리정보 사업을 데이터베이스를 구축하여 도로시설물과 상하수도 시설물 등을 관리하는 체계이다.
- (5) 지방자치단체로서는 처음으로 해외기업 유치를 하는 활동이다.

둘째, 시와 주민간의 협력적 거버넌스(cooperative governance) 유형으로는

- (1) 시민 참여를 유도하는 시정활동이다. 쾌적한 고양으로서 맑은 물과 푸른 숲의 환경도시건설은 ‘푸른 고양 만들기’ 사업을 전개하여 친환경 조성과 시민참여 의식고취를 통한 새로운 미래 발전의 가능성을 보여주고 있다.
- (2) 관용과 신뢰 구축활동이다. 문화의 고양으로 멋과 예술을 사랑하는 문화도시 추진은 문화예술의 생활저변 확대와 체육진흥을 통한 시민광

장을 넓혀 줌으로써 관용과 신뢰의 누리를 제공하는 기회를 만들었다.

- (3) 고효율 저비용을 위한 시정활동이다. 행복한 고양으로 이웃과 함께하는 따뜻한 행복도시 추진은 고효율 저비용을 실천함으로써 미래지향적인 시정을 꾸려 보이고 한다.
- (4) 고양커뮤니티 활동이다. 제약회사의 잉여 의약품을 활용하는 소수자 보호를 통한 관용과 신뢰의 사회형성을 위한 활동이다.
- (5) 행주문화제에 시민참여 유도활동이다. 고양시 출신의 패션 디자이너의 참가 등은 시민의 관심을 고양시킨 것이다.
- (6) 학생들의 재량휴일을 이용한 전통체험과 봉사활동 프로그램이다.

셋째, 신유목적 거버넌스(new nomadic governance) 유형으로는

- (1) 열린 시정 거버넌스의 유형이다. 투명한 고양으로서 시민이 참주인이 되는 열린 도시를 지향하고 있다.
- (2) 사이버 주민자치제 운영이다. 이와 같은 시정활동의 새로운 발전 가능성이 있는 거버넌스의 유형은 전통적인 한국적 거버넌스의 기반 위에 조성되고 있는 특징을 가지고 있다.
- (3) 인터넷 사이트를 통해 고양시의 미래에 대한 의견 수렴에 적극 참여하는 시정활동을 보고 있다. 이와 같은 전통적 거버넌스의 기반위에 새로운 미래지향적인 신유목적 첨단 과학기술이 내장된 장비를 동원하여 미래의 새로운 발전 가능한 거버넌스의 형성을 예고하고 있다.

이상과 같은 전통적 거버넌스에서 협력적 거버넌스로 그리고 신유목적 거버넌스로 이동상태를 보이고 있다. 이는 새로운 발전 가능성을 비추고 있는 현상이다. 최근 들어 우리사회의 일상적인 이념구도에도 변화가 일어나고 있다. 극히 최근 들어 진보가 하강하고 보수가 상승기류를 타고

있는 경향을 보이고 있다. 특히 젊은 세대들의 탈이념적인 성향이 두드러진다.⁶⁾ 20대의 절반정도가 자신의 이념적 성향이 중도의 입장을 보이고 있다는 점이다. 그러나 이러한 이념적 중도가 보수를 이해하고 수용하는 진보세력들이라기보다는 방향성상실의 탈이념적 성향의 증가현상이다. 자기정체성을 가질 수 있도록 보수와 진보 모두 혁신의 전략이 필요하다. 그렇게 하기 위해서는 한국적 거버넌스의 과제극복이 있어야 한다.

우리사회가 신구 세대간 극복해야 할 한국적 거버넌스의 과제로서는 전통적인 거버넌스에 익숙한 세대가 새로운 거버넌스에 익숙한 새로운 미래 세대들에게 개방의 길을 제공하는 제도화와 그에 길들이기에 전력하여야 한다. 그렇게 하려면, 첫째, 자질 있는 민주시민 확보와 시민 직접 참여 민주주의를 확장해야 한다. 둘째, 상대주의 세계관을 확산하여 양극화 문화 유형을 벗어나서 나와 남이 공존할 수 있는 신뢰의 터를 마련해야 한다. 셋째, 문화변혁과 제도변혁이 서로 조화가 이루어져 문화변화에 쉽게 적응 할 수 있는 길을 마련해야 한다.⁷⁾

우리는 고양시정활동에서 작으나마 전통과 새로운 거버넌스의 접목을 시도하여 봄으로써 이와 같은 한국적 거버넌스 과제를 해결할 가능성을 읽을 수가 있었다. 이상에서 새로운 발전 가능성 있는 거버넌스를 살펴보았으나 솔직하게 미진한 부분이 아직도 많이 남아 있다는 느낌이다. 이를 더욱 개발하고 발전시키는 노력을 경주하여 향후 더욱 새로운 거버넌스의 발전 가능성을 찾아야 할 것이다.

6) 김호기, “위기의 진보, 탈출구 있나”, (중앙일보, 2005.11.10) 참조.

7) 윤형섭 교수는 한국의 정치발전을 위한 세 가지 차원에서의 과제를, 첫째, 정치체제적 차원에서 정통성의 확보, 둘째, 정치구조적 차원에서 구조의 분화와 기능의 전문화 그리고 셋째, 정치문화적 차원에서 양극화 유형을 합의 유형으로 전환하는 일 등을 들고 있다. (윤형섭 외, 2003: 418~421)

참고문헌

- 금종우. 1987. 『정치학 연구』. 서울: 협설출판사.
- 김민규. 1999. 『한국의 정치사상』. 서울: 현문사.
- 김석준. 2000. 『뉴 거버넌스 연구』. 서울: 대영문화사.
- 김운태. 1988. “한국정치문화의 전통적 특색”. 김운태 외 공저. 『한국정치론』 서울: 박영사.
- 신명순. 1987. 『제3세계 정치론』. 서울: 법문사.
- 서울시립대학교 도시공학연구원. 2005. ‘21세기 고양시의 지역개발과 발전전략’.
- 이남영. 1998. 『한국의 선거 11; 제15대 대통령 선거를 중심으로』. 푸른길.
- 이지훈. 1982. “한국정치문화의 기본요인”. 한국정치학회보 제16집.
- 이진우. 2000. 『이성정치와 문화민주주의』. 한길사.
- 이현출. 1997. 『정당과 민주주의』. 오롬시스템(주).
- 임혁백. 2005. “민주주의의 공고화와 민주적 거버넌스”. 2005년 한국정치학회 춘계 학술회의 발제문.
- 윤형섭. 2003. “한국정치문화를 보는 법”. 김영래 외 공저. 『한국정치 어떻게 이해할 것인가』. 서울: 박영사.
- 자크 아탈리(편해원·정혜원 공역). 1999. 『21세기 사전: 자크 아탈리의 이야기』. 서울: 중앙M&B (Jacques Attali, Dictionnaire du XXIe Siecle, Paris: Librairie Artheme Fayard).
- 정정길. 2000. 『행정학의 새로운 이해』. 대명출판사.
- 조명래. 1999. “신도시정치학의 문제설정과 쟁점” 『공간과 사회』 제11호. 서울: 한울.
- 한국행정학회. 2000. “국정관리의 새로운 방향과 과제” 한국행정학회 하계학술대회.
- 한배호·어수영. 1987. 『한국정치문화』. 법문사.
- 홍기훈. 1996. 『지역주의와 한국정치』. 백산서당.
- Carothers, Thomas. 1997. “Democracy,” *Foreign Policy*, No. 107.
- Diamond, Larry and Doh Chul Shin. 2000. “Introduction: Institutional Reform and

- Democratic Consolidation in Korea,” in Diamond and Shin eds., *Institutional Reform and Domestic Consolidation in Korea*, Standford, CA: Hoover Institution Press.
- Friedman, Thomas. 2000. *The Lexus and Olive Tree: Understanding Globalization*, New York: Anchor Books.
- Gurr, Ted Robert. 1970. *Why Men Rebel*, Princeton: Princeton University Press.
- Inkels, Alexander. 1974. “Participant Citizenship in Six Developing Countries,” in *Political Behavior and Public Opinion*, Lewis Bowman & G. B. Boynton, ed., Englewood Cliffs: Prentice-Hall.
- Kim, Chong Lim. 1980. *The Korean Legislative Process: Occasional Paper Series*, No.16, Comparative Legislative Research Center, The University of Iowa.
- Morlino, Leonardo. 2004. “What is a ‘Good’ Democracy?” *Democratization*, Vol. 11, No.5.
- O'Donnell, Guillermo. 1999. “Delegative Democracy,” in *Counterpoints: Selected Essays on Authoritarianism and Democratization*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Ostrom, E. 1990. *Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Panebianco, Angelo. 1988. *Political Parties: Power and Organization*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, Adam. 1991. *Democracy and the Market*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Tapscoff, Don. 1998. *Growing Up Digital: The Rise of Net Generation*, New York: McGraw Hill.

(자료)

- 고양소식. 2005. 제151/153/154호(2005. 8/10/11월).
- 고양시정방향. 2005년 홍보자료 (www.goyang.go.kr)

국제투명성기구 (www.transparency.org/survey/index)

김호기. “위기의 진보, 탈출구 있나”. (중앙일보, 2005.11.10) 참조.

Foreign Policy. 2004. Magazine Globalization Index

www.atkearney.com

Freedom House. 2004. Freedom in the World 2005,

www.freedomhouse.com

이종식 아주대학교에서 “국제항공래집의 변화에 관한 연구”로 정치학 박사학위를 취득하였다. 현재 한국항공대학교에서 정치학 개론, 국제관계론, 한국정치론 등을 강의하고 있다. 주 관심분야는 국제래집이론, 국제항공산업, 시민사회론 등이다. 전자우편 주소는 jsleekal@hanmail.net이다.