

---

**특별기획 II**

## 공공계획의 두 가지 이행경로:

시장 또는 협력적 통치

김두환

강남대학교 도시공학과 강사

---

### 1 서론

국민국가를 중심으로 한 발전의 가능성은 이제 소진되었는가? 변화하는 세계에 대한 대응에 있어 국가의 경직성과 무기력은 시장의 역동성으로 대체되어야 하는가? 아니면 여전히 약해져 가는 국가를 다시 강화시키기 위해 노력해야 하는가? 그것은 현실적으로 가능한가? 과거와 같은 방식으로 국가를 강화시키는 것이 불가능하다면, 다른 대안은 있는가?

이 글은 ① 우리 사회가 처한 위기와 변화 그리고 새로운 전망에 대한 모색을 공공계획(국가), 시장, 협력적 통치<sup>1)</sup>(governance)라는 개념들로 재구성하고, ② 이러한 개념들에 따라 새로운 전망을 제시하고자 하는 시도다. 우리 사회의 위기는 국가 행위논리로서 공공계획의 위기인 것으로, 변화라는 것은 시장논리의 전면화 및 그것의 문제점, 한계와 관련된 것으로 파악된다.

---

1) 'Governance'에 대한 통일된 번역어는 아직 없다. 이에 관한 필자의 견해는 이 글의 4절 앞부분 각주에서 밝혀 두었다.

위기와 변화는 새로운 전망을 요구하는데, 이 글에서는 ‘참여적, 협력적 통치(participatory governance)’의 구축이라는 전망, 그 전망을 현실화하기 위한 의식적 노력으로서 ‘협력적 계획(collaborative planning)’을 제시한다. 끝으로 참여적, 협력적 통치의 구축과 관련한 우리 사회의 가능성과 실천적 제언으로 글을 마친다.

## 2 국민국가의 위기, 전통적 공공계획의 위기

우리 사회에 있어 국가의 위기는 외환위기 및 그에 따른 IMF 구제금융이라는 외적 질서에 대한 강제된 순응 과정으로 극적으로 다가왔다. 하지만 국가의 위기는 이미 우리 사회의 내적 과정을 통해서도 역시 꾸준히 진행되고 있었던 것이기도 하다. 80년대 중반 이후 기층운동의 발전과 시민운동의 성숙은 국가(정부)의 자율성을 심각하게 삭감시켜나갔다. 또한 국가에 의해 형성, 발전된 자본운동은 그 양과 폭을 스스로 심화시켜나가면서 더 이상 국가에 의한 자본운동의 통제라는 것이 불가능하게 되는 상황에 이르게 하였다. 국가 행정체계 자체만 보더라도 지방자치제의 실시 및 중앙정부의 권한을 지방자치단체로 위임, 이양하는 과정은 국가의 위기라는 현실을 위로부터 만들어 나가는 과정이기도 했다.

이하에서는 국민국가의 위기를 공공계획의 위기라는 측면에서 재조명해 보고자 한다. 공공계획은 국가의 정당성 주장에 기반한 행위논리다. 국가의 위기라는 것이 결국은 국가가 행위 할 수 있는 능력의 위기라는 것이기 때문에, 국가의 위기는 곧 공공계획의 위기다. 국가의 위기를 그 행위논리로서 공공계획의 위기로 파악하는 것은, 위기가 경제, 정치, 사회적 위기일 뿐 아니라, 근대적 이성애 뿌리내리고 있는 합리성의 위기이고 일종의 패러다임 전환과 관련된 위기라는 점을 분명히 하기 위함이다. 나아가 공공계획의 위기와 대안(협력적 계획)을 논하는 것은, 만일 강한 국가<sup>2)</sup>가 다시 필요하다면

2) ‘강한국가’는 ‘발전국가(the developmental state)’ 논의와 관련이 있다. ‘발전국가’는 이른바 발전국가론자들이 동아시아 국가들의 발전경로를 사회주의 세

그것의 실내용이 무엇이어야 하는지를 찾아가기 위한 문제의식의 단초를 여기서 찾을 수 있을 것이라고 생각하기 때문이다.

근대국가의 행위논리로서 전통적 공공계획은 근대적 합리성, 특히 도구적 합리성에 근거하고 있는데, 도구적 합리성의 가장 순수한 형태에 기반 한 계획 모형이 합리적 종합계획(rational comprehensive planning)이다.<sup>3)</sup> 합리적 종합계획은 정치와 정책의 분리, 정책에서 가치의 배제, 과학적이고 사회공학적인 논리로 점차 공공영역을 대체하는 것으로 특징지을 수 있다(이덕복, 1993). 합리적 종합계획은 그 역사적 안착과정에서 이미 태생적 한계<sup>4)</sup>를 지니고 있었을 뿐 아니라, 더욱 중요하게는 현대사회의 다양한 시대적 전환 흐름에 뒤떨어지고 있다는 비판에 직면해 있다. 그러한 비판은 이론적, 실천적 측면에서 다양하게 제기되고 있다. 현실 문제 진단 및 해결에서도 점차 실효성을 잃어가고 있는 것이 사실이다. 합리적 종합계획에 대한 이론적, 실천적 비판의 여러 측면을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 합리적 종합계획은 정치와 정책의 분리를 전제한다. 하지만 현실에서 계획은 결국 정치의 문제임이 밝혀졌으며, 공공정책과정이 현실적으로는 다양한 세력들이 체계적으로 자신들의 이해와 가치를 투입하고 강제하는 과정임이 여러 연구들을 통해 드러났다(Forester, 1989). 그런데 이렇게 공공정책과정에 여러 집단들의 이해관계가 끊임없이 침투하게 되면 합리적 계획의 타당성은 즉각 침식된다. 합리적 계획의 정당성은 전체체계의 효율적 관리(자원배분)에서 보장되는 것인데, 효율적 관리를 위해서는 다양한 가

---

계와도 다르고 서구자본주의 국가들과도 다른 경로라는 의미에서 정관사(the)를 붙여 만든 개념이다(Meredith Woo-Cumings, 1999). Weiss(1995, pp.238-253)는 국가의 강한 정도는 국가의 자율성과 사회 배태성(Embeddedness)에 달려있다고 주장하는데, 자율성과 배태성의 모순적 결합에 의해서 강한 국가가 형성되고(Governed interdependence) 그것이 경제와 사회 발전에 필수 조건이 된다고 한다. 이러한 관점은, 특히 배태성의 실내용을 보완한다면, 이 글의 주장과도 그 맥을 같이하는 것이다.

- 3) 이하에서는 ‘합리적 종합계획’과 ‘전통적 공공계획’을 혼용해서 사용한다.
- 4) 합리적 종합계획의 등장은 근대적 국민국가, 관료제의 등장과 그 역사적 맥락을 같이 하고 있다. 다시 말하면, 자본주의 국가 형성과정, 즉 계급간의 갈등을 조절하는 국가행위의 정당화 과정에서 현대 사회에 안착되었던 것이다(권태준, 1998).

치가 화폐가치나 수익성 같은 것으로 추상화될 수 있어야 한다. 하지만 다양한 이해집단의 가치가 이 과정에 개입한다는 것은 이러한 추상화와 배치되는 것이다(정병순, 1997).

둘째, 합리적 종합계획은 국민국가의 형성과 그 정당화 논리의 발전 과정에서 형성된 것인데, 세계사적인 흐름은 국민국가의 역할 후퇴 또는 변화로 나아가고 있다. 세계화와 지방화 흐름에 따른 국민국가의 공동화<sup>5)</sup>(空洞化: hollowing out)는 합리적 계획의 실효성을 의심스러운 것으로 만들고 있다. 전자통신기술의 비약적 발전으로 가능해진 정보와 자본의 자유로운 흐름, 자유무역주의에 기반한 국제적 규범의 통일은 개별 국가의 차별적 거시경제정책, 발전 정책을 심각하게 제약하고 있다. 한국 등 신흥개발국가들이 전통적으로 취해왔던 수출촉진정책, 특정 산업보호육성정책, 환율·이자율 관리 등의 도구들은 이제 한 국가의 조정능력을 벗어난 것이 되어가고 있다(World Bank, 1993). 한편 경쟁력 있는 역량과 자원 또한 국민국가 수준이 아닌 지방 수준에 존재하는 것으로 보여진다. 표준 규격의 소품종 대량생산식 기술체제에서 다품종 소량생산식 기술체제로의 이행은 미시적이고 유기적인 관계망을 포함한 국지적 환경역량을 배태할 수 있는 지방 수준의 조정, 관리를 보다 적실하게 하고 있는 것이다(Hollingsworth & Boyer, 1997; Jessop, 1993; Harvey, 1989). 이와 같은 위로의, 아래로의 권력 이전은 국민국가를 한편으로는 너무 크고, 다른 한편으로는 너무 작은 것으로 만들고 있다. 합리적 공공계획이 국민국가의 형성 과정과 그 궤를 같이 하고 있었다 했을 때, 국민국가의 공동화라는 현실적 대세는 동시에 합리적 공공계획의 공동화를 의미하는 것이다.

셋째, 합리적 종합계획은 과학적 세계관 혹은 기계론적 결정론에 그 철학적 기반을 두고 있는 것인데, 이러한 세계관에 대한 체계적 비판이 있다. 과

5) 제습(Jessop, 1993)은 케인즈주의적 복지국가에서 슈페터주의적 근로국가로의 경향적 전환이 일어나고 있으며, 선진 자본주의 경제에서 국민국가는 대략 불균등한 3종의 '공동화'를 나타낸다고 한다. 이 때 3종의 공동화란 상향적(지구적 수준의 Governance로), 하향적(국내적 수준의 지역 또는 지방 Governance로), 외향적(EU와 같은 국가간 지역 블록 수준의 Governance) 방향으로 국민국가의 능력이 전치(displacement)된다는 것이다.

학적 이성에 대한 비판의 지적 흐름은 하이젠베르크(W. Heisenberg)의 ‘불확정성 정리’로부터 시작하여, 괴델(K. Gödel)의 ‘불완전성 정리’, 그리고 ‘카오스 이론’(chaos theory)으로 대표되는 자연과학과 수학의 패러다임 이행과도 관련이 있다. 아원자(subatomic)는 비결정적이고 단지 통계적 확률로서만 이해될 수 있다는 ‘불확정성 정리’의 논리는 사회과학의 조사관찰방법을 불확실한 것으로 만들어버렸다(Friedmann, 1987, p.4). 괴델은 ‘불완전성 정리’에서 “수학은 무모순이다”라는 초수학적 명제를 나타내는 수식을 구성해 보이고 이 수식이 증명 불가능함을 증명하여 수학체계에 관한 공리주의적(公理主義的) 연구는 수학의 모든 영역을 포괄할 수 없다는 것을 보였다(김용운 등, 1992). 이것으로 실증주의의 ‘과학적, 객관적 지식(이러한 지식의 가장 순수한 형태는 수학이다)의 우월성 주장’의 토대는 그 주장 내부 논리에 의해 허물어졌다. 한편 카오스 이론은 비선형 역학계(nonlinear dynamical system) 모형을 통해 필연과 우연의 경계를 허물어버림으로써 결정론적 세계관에 입각한 예측 기능성의 논리적 근거를 뿌리째 흔들어 놓았다.<sup>6)</sup> 합리적 계획의 정당성은 목표의 타당성으로부터가 아니라 연산과정이 논리적으로 합리적이었는가, 올바른 계산을 통해 최적의 해를 찾았는가 하는 것에 달려있다(권태준, 1976, pp.117-146). 그런데 현대 과학과 수학의 성과들은 이러한 논리적 연산과 예측 논리의 타당성 근거를 그 내부로부터 허물어버린 것이다.

넷째, 합리적 종합계획은 체계가 단순하다고, 또는 적어도 체계를 단순화하는 것이 가능하다고 가정한다. 어떤 사건에는 더 결정적인 변수가 있고 덜 결정적인 변수가 있어서, 더 결정적인 변수를 통제하면 전체 체계과정을 통제할 수 있고, 그래서 원하는 결과를 얻을 수 있다고 가정하는 것이다. 하지만 현대사회의 특징 가운데 하나는 체계의 복잡성 또는 불확실성이다(Fung & Wright, 1999). 체계의 복잡성 증가는 냉전의 종식과 함께 진행되어 온

6) 카오스 이론에 의하면, 가장 단순한 비선형 역학계 모형으로도 ‘필연적이지만 모든 우연성을 내포하고 있음으로 해서 결국은 예측 불가능함’을 보여주는 예가 존재한다는 것이 수학적으로 증명된다(山口昌哉, 1996, pp.12-42). 그리고 카오스 이론가들은 기존의 선형 모형에 비해 비선형 모형이 더욱 자연과 사회를 닮은 모형이라고 생각한다.

국제적 헤게모니의 다극화와 민족갈등에서부터 급속하게 변화하는 과학기술의 발전과 생활세계에의 적용에 이르기까지 정치, 경제, 사회와 문화에 이르는 삶의 모든 영역에서 우리 시대의 특징이 되고 있다. 체계의 복잡성 증가는 곧 불확실성의 증가다. 과정에 개입하는 변수의 증가는 곧 결과의 불확실성을 의미하는 것이기 때문이다. 더욱이 현대 사회의 불확실성은 그 불확실성을 극복하고자 하는 노력에 의해서 감소하는 것이 아니라 오히려 증가한다 점에 그 특징이 있다. 예측하는 행위 자체가 과정에 영향을 미치고 결국 결과에 영향을 주는 개입 변수가 되기 때문인데, 현대 사회에서 성찰적 주체의 증가는 예측자 곧 개입 변수의 증가를 의미한다.<sup>7)</sup> 합리적 계획은 복잡한 체계를 단순화하고 연산에 의한 예측을 통해 불확실성을 감소시키는 과정인 것인데, 복잡성과 불확실성의 증가는 이러한 합리적 계획의 실효성을 더욱 떨어뜨리고 있다.

### 3. 신자유주의적 경로의 한계

국민국가의 위기 그리고 국가 행위논리로서 전통적 공공계획의 위기는 곧바로 시장원칙의 강화라는 대안으로 귀결되는 것인가? 만일 그렇다면 시장원칙이라는 것은 무엇인가? 그리고 신자유주의적 경로는 민주주의와 양립 가능한 것인가?

사회주의라는 역사적 실험이 실패로 끝나고 이제 세계 역사는 자본주의의 영원한 승리로 귀결되고 있는 것 같다. 사회주의 사회는 “더 많은 개방과 시장의 도입, 더 적은 국가개입과 규제”라는 구호 아래 자본주의 사회로 이행하고 있으며, 후발국가들은 발전적 국가의 역할을 스스로 포기하고 있거나 포기를 강제 받고 있다. 서구 선진국들 또한 복지국가의 틀을 벗어나고자

7) 기든스(Giddens, 1994, p.16)는 이러한 불확실성을 인위적 불확실성(manufactured uncertainty)이라고 총칭하고 있다. “인위적 위험은 인간 사회 외부 조건의 변화에 따른 위험이 아니라 인간이 사회적 삶의 조건과 자연에 개입한 결과다. 따라서 그러한 불확실성과 위험을 줄이기 위한 더 많은 지식, 더 많은 통제라는 계몽주의적 처방으로는 다루어질 수 없다”고 한다.

하는 시도를 경쟁적으로 벌여나가고 있다. 하지만 시장 메커니즘을 전면화 하는 것, 즉 신자유주의적 경로가 사회 발전의 측면에서 뿐 아니라 사회적 생산체계의 안정성과 역동성을 동시에 충족시킬 수 있는 최상의 선택이 아니라는 주장과 연구 또한 그 어느 때보다도 풍부하게 제시되고 있다 (Hollingsworth & Boyer, 1997, p.1). 이러한 주장은 더 나아가 경제발전을 위한 논리가 경제발전을 위한 논리 자체에서는 나올 수 없다(Streeck, 1997)는 역설적인 주장으로까지 발전하고 있다.<sup>8)</sup>

먼저 ‘최대한의 시장과 최소한의 국가(계획)’라는 담론은 실제로는 허구에 불과하다는 지적을 해야할 것 같다. 대처정부 하에서 도시개발을 주도한 TECs<sup>9)</sup>(Training and Enterprise Councils)의 경우를 보면, 그것은 지방의 관점에서 보면 지방정부와 의회의 기능을 축소한 것으로 볼 수 있지만, 결국은 (신자유주의적) 중앙정부의 권한을 강화한 것으로도 볼 수 있다. 즉 도시개발이 지방 의회와 주민들의 민주적인 의사결정과정을 통해 결정되던 것을 TECs, UDCs 등 준공공조직으로 넘김으로 해서, 지방의 민주주의적 과정을 심각하게 왜곡, 제한한 반면(Peck & Jones, 1995), 중앙정부의 지방 개입 능력을 월등히 강화한 것이다.

위와 같은 신자유주의적 정책은 지방 차원의 절차적 민주주의를 제한했다는 것 뿐 아니라, 경쟁적 경제개발이라는 단일한 목표와 기준으로 모든 발전을 제한하고 여러 가치들간의 자유로운 경쟁을 제한한다는 점에서 실질적 민주주의를 제한한 것이기도 하다. 즉 최대한의 시장과 최소한의 국가라는 것이 현실적으로는 경쟁적 이윤추구의 도구로서 국가의 획일화, 따라서 다른 가치 주장을 체계적으로 억압하는 권력 기제로 작동하는 숨은 메커니

8) Streeck는 이러한 대표적인 예로 ‘신뢰’를 들고 있다. 즉 신뢰가 해당 사회의 경제발전에 도움이 되는 것은 분명한데, 그것이 경제적 목적 또는 근거로는 추구될 수 없다는 것이다. 왜냐하면 진정한 신뢰란 경제적으로 불이익이 생길 경우예조차 저버리지 않는 그런 것이기 때문이다. 따라서 경제발전을 목적으로 하지 않는 것이 경제발전에 도움을 줄 수 있다는 것이다.

9) TECs는 도시개발공사(UDCs: Urban Development Corporations)와 함께 영국의 대표적 ‘준공공조직(quango)’으로 대처 정부 시기에 중앙정부의 생산영역 개입과 지방정부 무력화 전략, 기업정치에 발흥을 촉진한 정책 주체이자, 지방 복지국가 재편을 총지휘한 조직체이다(Peck & Jones, 1995).

증이 될 수 있다.

신자유주의자들은 정적 배분효과가 자연히 동적 발전효과를 가져올 것으로, 즉 기존 자원의 효율적 배분 상태의 달성이 기술발전과 혁신을 가져올 것으로 생각하지만, 이론적으로도 실제적으로도 그런 사례는 찾아볼 수 없다. 비록 규제완화가 높은 효과성을 발휘할 수 있다 하더라도 그것이 곧바로 동적 효과를 초래할 수 있을 것이라고 예견할 수는 없다. 예를 들어, 기술혁신과 같은 동적 변화는 종종 복잡한 제도적 배열(complex institutional arrangements)을 필요로 하는 것인데, 이는 신자유주의에서 주장하는 ‘시장에의 불간섭’(arm’s length)이나 최대한의 가격경쟁만으로는 불가능하다(Kristensen, 1992). 이런 맥락에서 신자유주의적 문제의식과는 달리, 신뢰, 규범, 네트워크, 제도, 학습, 혁신적 환경 등에 대한 관심이 새롭게 부각되고 있는 것이다.

신자유주의적 주장에서 시장법칙은 자연법적이고 몰역사적인 것으로 묘사되곤 한다. 하지만 과연 시장이 무엇인가? 라는 질문을 던져 보게되면, 다양한 사회, 전통, 문화, 제도적 맥락에 따라, 또는 개인적인 세계관과 방법론, 접근법에 따라 시장이 무엇인가에 대한 정의조차도 제 각각임을 볼 수 있다. 넓은 의미에서 ‘자율적인 개인들의 사적 이익추구에 기반한 교환행위관계’라고 시장을 정의하는 것이 이른바 신고전경제학과 자유주의 정치학의 입장이다. 반면 시장을 ‘거래 행위자들이 이심화되고, 일정한 거리를 두고 상호관계를 맺을 때, 각 부분이 일반적으로 비공식적으로 조직되고 자율적으로 남아있으며, 각 행위자가 자신의 이해관계를 적극적으로 표현하고, 계약이 상대적으로 이해 가능한 경우에 발생하는 것’으로 제한해서 사용할 수도 있다(Hollingsworth & Boyer, 1997, p.7). 그런데 후자의 견해에 따르면(이 글 또한 후자의 견해를 따르고 있다) 시장 원칙의 전면화라는 주장은 위기의 진단과 전망의 제시라는 점에서는 지극히 제한적인 의미만을 가지는 것이 된다. 즉 사회적 생산체계<sup>10)</sup>를 구성하는 다양하고 풍부한 제도적 차

10) 사회적 생산체계는 국가, 지역의 제도 또는 구조들이 하나의 사회적 배열(social configuration)로 통합되어나가는 방식을 의미한다. 여기서 제도와 구조들이란 산업관계체계, 노동자와 경영자의 훈련체계, 기업의 내부 구조, 동종 산업 내 기업들간의 구조적 관계, 그리고 공급자와 소비자간의 기업간 관계,

원을 도외시하고 지극히 부분적인 작동논리를 일반화하는 불가능한 주장에 다름 아니라는 것이다. 사회적 제도 층위는 시장, 위계, 국가, 네트워크, 결사체, 공동체 등 서로 다른 논리와 원칙에 따라 움직이는 메커니즘의 혼합으로 이루어져 있는 것이기 때문이다.

제도주의적 관점에서 보면 모든 경제 행위는 사회적으로 배태되어 있다. 모든 시장은 게임의 법칙을 가지고 있는 것인데, 그 게임의 법칙이 시장 자체에 의해서는 만들어지지 않는다. 따라서 시장원칙의 강화라고 했을 때, 그 원칙이 무엇인지, 원칙을 만드는 전체 사회의 원칙은 무엇이어서 하는지를 함께 고려해야만 한다. 시장 원칙이 자율 경쟁이라고 했을 때, 자율 경쟁의 범위가 어디까지인가 하는 것은 해당 사회의 역사적, 문화적, 정치적 맥락에 의해 결정된다. 현대 자본주의에서 정당하다고 받아들여지는 8시간(또는 그 이하) 노동제, 아동 근로 금지, 쾌적한 노동조건 유지 등은 자본주의 초기 단계에는 과도한 시장 규제라고 여겨지는 것들이었다. 우리나라에서는 80년대 후반까지만 해도 노동조합의 합법화와 시장원칙은 서로 배타적인 것이라고 주장되었던 것도 사실이다. 마찬가지로, 어떤 나라들에서는 자율 경쟁이라고 여겨지는 것이 다른 나라들에서는 국가의 과도한 개입이라고 여겨지는 것도 있다. 따라서 사회적으로 배태되어지고 맥락적으로 결정되어지는 시장 원칙을 마치 순수한 자연 논리에 입각한 것인 양 주장하는 것은 몰역사적인 오류(Streek, 1997)이자 편파적 이데올로기이다.<sup>11)</sup>

금융 시장, 자본과 노동에 의해 지지되는 공정성과 정의(justice) 개념, 국가 구조와 그 정책, 사회의 특이한 관습과 전통, 규범, 도덕적 원칙, 규칙, 법률, 행위에 대한 대가 등을 총칭한다(Hollingsworth & Boyer, 1997, p.7). 그리고 이러한 제도와 구조들이 생산을 포함한 모든 경제 행위를 둘러싸고 배열되어 있다(경제적 행위의 사회 배태성).

- 11) 위의 비판에 덧붙여, 기든스(Giddens, 1994, pp.21-22)는 신자유주의가 공격적인 개인주의를 증진시키는 동인이자 결과임과 동시에 그것은 자신의 정당화를 위해 보수주의와 유착되어 있다는 점을 또한 비판하고 있다. 즉 신자유주의는 국가, 종교, 성, 가족의 영역에서 전통의 보존에 (비성찰적으로) 의존하게 되는 근본주의적 형태를 띠게 된다는 것이다.

#### 4 새로운 전망으로서 참여적, 협력적 통치<sup>12)</sup> 경로

##### 1) 참여적, 협력적 통치

국민국가가 공동화되어가고 있고, 국민국가의 행위논리로서 전통적 공공계획의 위기가 현실화하고 있다. 이제 강한 국가의 중요성을 자신 있고 설득력 있게 주장하기는 점점 더 어려워지고 있는 듯 하다. 더 많은 시장 자율성을 이유로, 또는 권위주의적 정부에 대한 견제와 아래로부터의 자발적 참여가 필요하다는 이유로 강한 국가를 반대하는 논리가 힘을 얻어 가고 있는 것도 같다. 한편 신자유주의적 경로는 시장 자유주의와 근본주의적 보수주의의 화해할 수 없는 모순적 결합이라는 것으로, 경제의 사회적 배태성을 의도적/비의도적으로 무시하고 있다는 점에서 부분적 또는 편파적 처방이라는 것으로 한계 지워져 있다.

12) ‘Governance’를 우리말 또는 한자로 번역하는 통일된 용어는 아직 없다. 지금까지 나온 글들에서는 ‘통치체제’, ‘통치양식’, ‘협치’(協治), ‘공치’(共治), ‘관치’(管治), ‘새로운 국정관리’ 등으로 번역하고 있는데, 여기서는 ‘협력적 통치’ 또는 ‘통치체제’로 쓰도록 한다. 그 의미상으로 보면, 협치, 공치, 관치 등이 모두 무난하나 이 용어들은 Governance를 주체 없는 과정을 지칭하는 것으로만, 그래서 운영논리라는 것으로만 이해되게 할 소지가 있다(정병순, 2000). 따라서 여기서는, 시장(논리), 위계(논리) 등과 구분되는 운영논리를 강조할 때는 ‘협력적 통치’로, 협력적 통치가 여러 주체간의 연합이라는 점을 강조할 때는 ‘통치체제’로, 과정과 주체 양자 모두를 통칭하고자 할 때는 ‘협력적 통치체제’라는 용어를 사용한다.

통치(統治)의 사전적 의미는 “① 도맡아 다스림, ② 원수(元首)나 지배자가 주권을 행사하여 국토 및 국민을 지배함”이다(이희승, 1996). 따라서 자의(字意)상으로만 보면 ‘협력적 통치’라는 표현은 형용 모순이 된다. 하지만 다른 용어들(협치, 관치, 공치) 역시 우리말로는 Governance의 의미가 바로 드러나지 않고, 한자로 ‘통(統)’이 ‘거느리다’, ‘통솔하다’ 이외에 ‘합치다’, ‘한데 모으다’ 등의 뜻을 가지고 있음을 고려한다면, ‘협력적 통치’로 번역하는 것이 가장 무난하다고 생각한다. 여기서 ‘협력적 통치’라고 했을 때 그 의미는 협치, 공치, 관치 등 용어가 지칭하는 바와 같으며, ‘협력적이지 않은 통치체제’가 있다는 것을 의미하는 것이 아니라 ‘정부를 넘어서는 통치’라는 의미이다. 운영 논리와 행위 주체 또는 작동 양식과 주체 연합이 떨어질 수 없다는 점에서 보면, ‘협력적 통치(체제)’=‘통치체제’=‘Governance’이다. 단 ‘참여적 통치(체제)’에 대해서는 그 대극으로 ‘참여적이지 않은 통치(체제)’가 있을 수 있다.

이 글에서는 합리적 종합계획과 신자유주의적 경로에 대한 대안적 경로로 ‘참여적, 협력적 통치’를 제시하고자 한다. 먼저, ‘협력적 통치’<sup>13)</sup> (Governance)라는 것은 ① 정부만이 아닌 다원적 사회 주체들이 통치과정으로 통합되어 들어가고, ② ‘누구에 대한 권력’ 즉 사회적 통제로서 권력이 아니라 ‘무엇을 위한 권력’ 즉 사회적 생산으로서 권력(Stone, 1993)으로 특징지어지며, ③ 따라서 다원적 주체의 상호이해와 역동적이고 집합적인 선호형성 및 조정을 강조하는 협력적 과정이 위로부터의 단선적 통치를 대체한다는 것을 의미한다. 국가(정부)의 위기, 전통적 공공계획의 위기에 따라 이제 정부 단독으로는 변화하는 사회에 제대로 대응할 수 없다. 그렇기 때문에 정부는 변화에 대응하기 위해서, 또는 긍정적 변화를 선도하기 위해서, 기업, 시민단체 등 사회의 다른 구성원(또는 조직)들과 힘을 모아야만 한다. 힘을 모으는 과정에서 새로운 질서, 목표, 조정의 역동적 과정이 발생하는데, 이것이 ‘사회적으로 생산되는 권력’이다. 이것은 다원주의 또는 엘리트주의에서 전제하는 권력 모형이 타인에 대한 사회적 통제로서 권력 모형이었던, 따라서 근본적으로 제로섬게임 식 권력 개념이었던 것에 대비된다. 협력적 통치에서, 정부와 다양한 사회세력들이 권력을 생산하는 과정은 기술관료와 권위적 정부에 의한 계산과 통제가 아니라 상호이해와 동의라는 자발적인 과정으로 특징지어진다.

그런데 이와 같은 협력적 통치 모델은 그 자체로는 사회적 진보를 보장하는 것은 아니다. 많은 경우 협력적 통치가 기업가주의적 통치체제(Harvey, 1989)로 편향되고 있음에서도 이를 확인할 수 있다. 따라서 협력적 통치 모델에 ‘참여적’이라는 조건이 첨가되어야 한다. 기업가주의적 통치체제의 한계는 앞 절에서 밝힌 신자유주의의 그것과 같으므로 여기서는 부언하지 않는다. 참여적, 협력적 통치에서 ‘참여적’이라는 것은 ① 통치체제의 주체와 목표, 과정에 있어 아래로의 과정보다는 위로의 과정이 중시되고, ② 보다 포괄적인 직·간접적 이해당사자들이 포함되며, ③ 그 목표에 있어 경제발전이라는 단일 목표의 추구로 한정되지 않는다는 것을 의미한다. 이와 같은 의

13) ‘협력적 통치’ 일반론과 관련해서는 Kooiman(1993), Rosell(1999), 정병순(2000) 등 참조.

미에서 ‘참여적, 협력적 통치(체제)’이다. 이것은 이상적 상태를 지향한다는 점에서 유토피아적이며, 현실에 근거한 실천에 뿌리내리고 있는 것이라는 점에서 현실주의적이다. 따라서 유토피아적 현실주의(Giddens, 1994; Fung, 1999)라고 부를 만한 것이다.

## 2) 참여적, 협력적 통치의 적실성 맥락, 그리고 사회, 통치, 계획간의 연관성

현대사회의 생산체계는 소품종 대량생산의 사회적 생산체계에서 다품종 소량 생산의 사회적 생산체제로 이행하고 있다(Piore & Sabel, 1984; Jessop, 1991; Hollingsworth & Boyer, 1997). 사회적 생산체계라는 개념은 발견적 유형화 개념이어서 현실 사회에서는 다양한 변종과 혼합이 존재한다. 때문에 도식적 상응성을 주장하는 것은 다소간의 무리가 있다. 하지만, 각각의 사회적 생산체계에 적실한 제도적 메카니즘이 경향적으로 상응한다고 주장할 수는 있을 것이다. 이러한 주장에 입각하면, ‘시장’과 ‘위계’가 소품종 대량생산의 포드주의적 생산체계에 상응하는 것이었다면, 다품종 소량생산의 유연적 생산체계에서는 이것이 더 이상 적실하지 않다는 것이다. 여기에는 ‘네트워크’와 ‘결사체(associations)’의 역할이 더욱 중요한 Governance(이 때 Governance는 제도적 메카니즘의 총체를 지칭한다)를 요구하게 된다는 것이다(Hollingsworth & Boyer, 1997). 그리고 네트워크와 결사체가 중심적인 역할을 하는 제도적 총체라는 식의 접근이 협력적 통치 식 접근과 그 맥락을 공유하고 있다.

또한 경제적 성과에 관한 지역경제연구에 의하면 세계의 다양한 지역들에서의 경제발전이 단지 경제적 합리성의 추구라는 점으로는 해석될 수 없다는 것이 밝혀지고 있다. 경제의 사회적 배태성을 확인할 수 있는 것인데, 해당 지역의 문화, 전통, 규범, 정치 등 비경제적 맥락을 통해서 그 지역의 경제적 성과를 올바르게 이해할 수 있다는 것이다(Amin, 1999; Kristensen, 1992). 이러한 주장과 연구는 나아가, 경제적 성과를 위해서조차도 경제적 성과를 목적으로 하지 않는 사회적 통합을 강제하는 제약과 규범이 요구된다는 주장으로 진전된다(Streeck, 1997). 곧 경제적 성과를 위한 개혁은 경

제적 개혁에 그치는 것이 아니라, 사회체제적 개혁을 수반하는 것이어야 한다는 것이다. 이상을 종합할 때, 우리는 참여적, 협력적 통치체제는 사회적 생산체제의 변화, 즉 기술, 생산, 사회적 변화와 체제적 적실성을 가지는 것이며, 경제적 합리성에 한정되지는 않지만 경제적 성과를 또한 암묵적으로 담지하는 현실적 경로라고 주장할 수 있다.

현대 사회의 특성을 불확실성, 인위적 위험이라는 개념들이 잘 표현하고 있다. 그리고 그것은 역동성과 복잡성, 다양성이라는 체계적 특성을 가지고 있다(Kooiman, 1993; Fung & Wright, 1999). 이러한 특성을 체계적으로 파악하는 것은 물리학과 수학에서 카오스 이론 또는 복잡성 이론의 성과에 의해 발전된 개념에 의존한다. 카오스는 복잡성 체계의 하나인데, 복잡성 체계는 ‘비선형적이고, 다변수식을 포함하는 역학체계’라는 특성을 가지고 있다(Casti, 1994). 이때 비선형이라는 것은 원인과 결과의 관계가 비례적이지 않다는 것으로, 다시 말하면 원인의 미세한 변화는 결과에도 미세한 영향만을 미칠 것이라는 가정을 기각하는 것이다. 이것은 우리 사회의 난점들이 단일 인과적 설명 도식으로는 이해되어지지 않는다(Jessop, 1997; Dienel & Renn, 1995)는 문제인식과 일치한다. 사회의 목표가 단일하고 정부가 강한 사회적 힘을 행사할 수 있는 상황에서는 다양한 사회적 힘을 변수가 아닌 상수로 취급하고 장기적, 합리적 계획을 수립하고 역량을 동원하거나 통제하는 것이 가능할 수도 있다. 하지만 자본주의 기업들의 힘이 커져가고 다양해지는 상황에서, 또한 다양한 가치 주장이 사회적 설득력과 힘을 얻어가고 자발적인 조직화를 피하는 상황에서 과거와 같은 ‘단일 변수, 다수의 상수’라는 식의 논리는 적실성을 가질 수 없다. 즉 다변수 모형의 복잡성 체계와 더욱 유사해지는 방향으로 사회적 변화가 진행되고 있는 것이다. 종합적으로 본다면, 우리는 뉴턴 식의 결정론적, 기계론적 세계관에서 비결정적이고, 복잡성 체계에 입각한 새로운 세계관으로의 이행(Innes & Booher, 1999b)을 현대 사회에 보다 적실한 세계관으로 받아들일 수 있는 것이다. 나아가 세계가 역동성, 복잡성, 다양성을 특징으로 한다면, 그러한 특징을 내재한 통치체제가 가장 효과적으로 작동할 것(Jessop, 1997; Kooiman, 1993)이라고 주장할 수 있다. 이것은 카오스와 동일한 현상으로 인식되고 있는 ‘프랙탈

(Fractal)' 현상의 특징인 자기상사성(自己相似性: self-similarity)으로도 또한 이해할 수 있다. Fractal 현상의 특징 가운데 하나인 자기상사성에 의하면 부분은 전체를 닮게 된다는 것인데, 아무리 작은 부분이라도 그것을 확대해 보면 그 속에는 전체의 모든 특성과 발전 가능성을 내재하고 있다는 것이다 (Gleick, 1993, p.127). 이런 의미에서 우리는 '전체사회>협력적 통치체제 >협력적 계획'이라는 상징체계의 이미지를 그려볼 수 있다.

## 5. 참여적, 협력적 통치체제를 위한 전략으로서 협력적 계획

참여적, 협력적 통치(체제)가 사회적 통치의 원리이면서 구조적으로 바람직한 상태를 지칭하는 것이라면, 협력적 계획(collaborative planning)은 사회적 변화의 원리를 중심으로 주체의 능동적이고 바람직한 행동전략을 지칭하는 것이다(Healey, 1998, pp.218-219). 즉 협력적 통치체제가 사회를 해석하는 것에 중점을 둔 개념이라면, 협력적 계획은 사회를 변화시키는 것에 중점을 둔 개념이다. 우리가 아는 것과 행동하는 것이 분리되는 것을 원하지 않는다면, 그런 의미에서 참여적, 협력적 통치와 협력적 계획은 분리될 수 없는, 상호의존적인 개념이자 접근법이다.

협력적 계획의 계획목표는 제도적 역량(institutional capacity)의 구축이며, 계획주체는 포괄적 이해당사자(stakeholder)이고, 계획과정은 사회적 학습과정이다. 그리고, 협력적 계획에서 계획가는 기술관료라기보다는 조정자, 권한 부여자이다. 제도적 역량은 협력적이고 포괄적인 합의형성을 촉진시키는 역량을 가지게 할 수 있는 제도적 구조와 신뢰 분위기를 의미한다. 계획주체가 포괄적 이해당사자라는 것은 공공정책의 문제에 있어서 정부관료와 직접적 이해당사자만이 아니라 정책에 의해 간접적으로 영향을 받는 사람들일지라도 정책결정과정에 참여하여야 함을 규범적, 기능적으로 주장하는 것이다. 그리고 사회적 학습과정은 의사소통을 통한 상호 이해와 합의의 촉진 과정을 의미한다.

먼저, 협력적 계획의 목표와 관련하여, 제도적 역량은 세 가지 차원을 가

지고 있다. 지식적 자원, 관계 자원, 그리고 동원 역량이 그것이다(Healey, 1998, p.1541). ‘지식적 자원’은 두 차원으로 구성되는데, 하나는 주어진 문제를 해결할 수 있는 구체적 지식이고, 다른 하나는 문제 설정 자체를 혁신적으로 변화시킬 수 있는 지식의 차원이다. 이러한 지식들은 단지 기술적이고 추상적인 지식만이 아니고 경험과 실천과정이라는 구체적 맥락 속에 배태된 지식을 또한 포함한다. ‘관계 자원’은 지식과 인적 자원을 엮어주는 네트워크의 형성을 지칭한다. 관계 자원 또한 두 가지 차원으로 이해할 수 있는데, 한 차원은 공식적이고 가시적인 네트워크라고 한다면, 다른 한 차원은 비공식적이고 비가시적인 네트워크로 관련자 또는 집단간의 신뢰관계를 의미한다. ‘동원 역량’은 지식적 자원과 관계 자원을 사회적, 정치적으로 동원할 수 있는 역량을 말하는데, 이것은 지식적 역량의 정도가 성숙해 있고, 신뢰관계 등 관계 자원이 풍부한 경우 큰 힘을 발휘할 수 있으며, 동시에 동원 역량의 발휘에 의해 다시 지식적 자원과 관계 자원이 재구성되는 적응적이고 자기조직적인 역량이다. 협력적 계획은 이 세 가지 차원 모두에 대한 효과를 통해 제도적 역량을 건설하는데 기여한다.

협력적 계획의 주체는 직접적 이해당사자들만이 아니라 간접적 이해당사자를 포함한 광범한 이해당사자이다. 우리 나라에서도 공공계획과정에 직접적 이해당사자들만 참여하는 것이 아니라는 점은 현실로 받아들여지고 있다. 다양하고 광범한 이해당사자들이 공공정책과정에 참여하는 현실에서, 중요한 것은 이해관계가 고정된 것이 아니라는 점을 이해하는 것이다. 이해관계를 고정된 것으로 본다면 서로 다른 이해관계를 가지고 있는 사람들은 적대적일 수밖에 없고, 따라서 다양한 이해관계를 가진 주체들의 참여는 갈등을 증폭시킬 뿐이다. 하지만, 사람들은 어떤 문제에 관해 올바르게 사고하는 방법을 알지 못할 수도 있으며 그들이 토론을 통해 다르게 사고하는 방법을 배울 수도 있다. 그렇다면, 사람들은 그들의 견해를 고정시키기 전에 상호학습을 통해서 합의를 창출할 수도 있을 것이다.

협력적 계획의 과정은 연산과정 또는 통제과정이 아니라, 의사소통 과정이며 학습과정이다(Innes & Booher, 1999a, p.13). 여기서 정책과 행동의 관계는 단선적인 것이라기보다는 서로를 구성하는 것이며, 명령과 통제의

과정이 아니라 권한을 부여하는 과정이다. 이것이 합리적 계획모델의 선형적인 목표-수단 고리를 대체한다. 그것은 지식과 가치를 행동으로 전환시키는 보다 폭넓게 조정된 전환을 강제하는 힘이다. 이러한 조정은 합리적으로 계산하는 개인들에 의해서가 아니라, 공유된 의미들을 통해서 발생한다 (Healey, 1997, pp.284-285).

협력적 계획에서 계획가의 역할은 주어진 목표를 가장 효율적으로 달성할 수 있는 대안을 합리적 연산을 통해 작성하는 기술관료의 역할과 같은 것이 아니다. 협력적 계획에서 그런 역할은 전체 계획과정의 일부분에 불과한 것으로, 계획가가 하는 역할의 한 부분으로 통합되어 들어 갈 수도 있고, 서로 다른 주장을 갖는 전문가들의 몫으로 돌아갈 수도 있다. 협력적 계획에서, 더욱 중요한 계획가의 임무는 이제 의사소통 촉진자의 역할, 조정자의 역할, 권한 부여자의 역할이 되어야 한다(Innes, 1996). 이와 관련된 하나의 예로 개발제한구역 조정과 관련한 계획가의 역할을 상정해 보자. 과거의 권위주의 정권과 같이 정부가 강력한 권력을 독점하고 있고, 사회적으로도 상대적으로 단일한 가치가 지배하고 있는 상황적 맥락에서라면, 계획가는 정치적으로 주어진 목표에 상응하는 도구적 역할에 집중할 수도 있을 것이다. 하지만 지금의 상황은 예전과는 상이하다. 해당지역 주민, 환경단체, 일반 시민들이 서로 다른 가치에 기반 한 주장들을 하고 있으며, 이것을 무시하고 일방적으로 계획할 수는 없게 되었다. 전문가들 또한 그들이 준거하는 가치 기준에 따라 객관적 사실에 대해서도 서로 다른 주장을 하고 있는 것이 현실이다. 이런 상황에서 계획가의 역할은 무엇이어야 하는가? 협력적 계획의 문제의식에서 본다면, 새로운 계획가의 역할은 다양한 가치 주장간의 상호작용을 촉진하는 역할, 사회적 토론을 촉진하고 가치들간의 상호작용을 통해 이해를 증진하고 협력적 방식으로 갈등을 해소할 수 있는 제도적 장치들을 고안, 적용하는 역할이 되어야 한다. 이런 의미에서 계획가의 힘은 약화되었고, 또한 이런 의미에서 계획가의 힘은 강화되어야 한다. 이것은 통제하는 것에서 지도하고, 조정하고, 권한을 부여하고, 협력의 촉진하는 것으로 국가(정부)의 역할이 변화해야 하는 것에 상응한다. 만일 강한 국가가 여전히 요구되는 것이라면, 이러한 역할 변화의 의미와 실천적 함의를 포착하는

제도적 변화를 수반한 강한 국가여야 할 것이다.

<표 1> 협력적 계획모델의 목표, 주체, 과정, 계획가의 역할

계획 목표	계획 주체	계획 과정	계획가의 역할
제도적 역량 구축	포괄적 이해당사자	의사소통과 학습, 협력	권한부여와 조정
· 변화하는 세계에 적응할 수 있으며, 유연하고 혁신적인 방식으로 사회적 합의가 촉진될 수 있는 환경의 구축.	· '지식 교환과 상호이해의 촉진'(기능적 정당성) · '참여민주주의의 확대'(규범적 정당성)	· 목표-수단의 재구성 · 권한 부여를 통한 명령과 통제의 대체	· 촉진자 · 경우에 따라서는 발의자로 역할

우리는 다양하고 구체적인 협력적 계획 모형의 적용례를 ‘합의형성’(Innes, 1996; Innes & Booher, 1999a), ‘합의회의’(Joss & Durant, 1995; 김두환, 2000), Planning Cells(Dienel & Renn, 1995) 등에서 볼 수 있다. 이러한 모델들은 서구에서 참여민주주의적 제도들의 다양한 적용과 수정을 통해 발전해온 모델들이다.<sup>14)</sup> 이러한 모델들은 그 기본적인 문제의식과 접근법을 공유함에도 불구하고, 해당 사회의 제도, 문화, 정치적 맥락에 따라 서로 다르게 적용될 수 있다. 그리고 이러한 모델들이 권력의 구조적 불평등이 적은 곳에서 보다 잘 작동할 것임은 분명하지만, 또한 갈등이 적은 곳에서만 적용 가능한 것도 아니다. 인종갈등을 포함한 극단적 대립상황에서도 Planning Cells 모델이 오랫동안 계속되어온 갈등을 협력적으로 조정한 사례라든가(Dienel & Renn, 1995), 브라질과 같이 참여민주주의적 전통이 상대적으로 적은 나라들에서도 지방정부 주도하에 주민 참여적 예산정책이

14) 이러한 협력적 계획 모형의 예들이 기존의 공청회, 설문조사, (환경, 기술)영향평가, 전문가 자문기구 등과 다른 점은 ① 정책으로부터 직간접적으로 영향을 받는 시민들이 정책 의제설정 과정, 정책결정과정에서부터 참가하고, ② 그 과정이 상대적으로 장기간에 걸쳐 지속되며(합의형성의 경우는 보통 수개월에서 길게는 수년간, 합의회의의 경우는 준비기간을 포함하여 6개월 정도), ③ 토론과 학습을 통해 문제설정과 해결 방안을 협력적으로 모색해 나간다는 점에 있다. 이런 의미에서 협력적 계획 모형은 ‘발견적 여론 수렴 방법’이자 ‘실효성 있는 시민참여 방안’이라 할 수 있다(김두환, 2000).

훌륭한 효과를 발휘(Fung & Wright, 1999)하고 있는 것 등에서 우리는 협력적 계획 모형의 폭넓은 적용가능성을 확인할 수 있다.

## 6. 마치며: 우리 사회에서 참여적, 협력적 통치의 가능성

협력적 통치체제, 그것을 위한 협력적 계획을 실천할 수 있는 힘이 우리 사회에 존재하는가? 서구와 같은 근대적 합리화 과정을 완성하기도 전에 의사소통적 합리성으로 건너뛰는 것이 가능할 것인가? 대의제 민주주의도 제대로 안착되었다고 할 수 없는 현실에서 참여민주주의, 대화민주주의라는 것은 헛된 바람에 불과한 것은 아닌가? 이러한 질문들에 대해 다소간의 희망을 섞어 우리 사회의 가능성을 부각시켜 보고자 한다.

우리 사회의 가능성을 역사적인 시각에서 보면 전통에 뿌리 내리고 있는 세계관 그리고 시민사회의 역동적 형성과정에서 그 실마리를 찾을 수 있지 않을까 생각한다. 또한 통일을 한국 사회에 있어 하나의 중대한 위기이자 동시에 기회인 것으로 생각한다. 먼저, 우리 사회의 전통적 세계관이 역설적이게도 서구의 가장 선진적인 세계관과 유사한 논리체계를 가지고 있다는 것은 흥미로운 일이다. 유기적 전체로 사물을 바라보는 동양적 세계관, 상극(相剋)에서 상생(相生)으로의 시대적 전환을 함축하는 우주적 시대관, 이(利)보다는 인(仁)과 의(義)를 중시하는 유교적 전통에서 보게되면, 사회적으로 구성되어지는 선호와 권력의 생산 모델, 제로섬 게임이 아닌 호혜적 게임의 법칙, 시장의 사회 배태성과 사회적 규범 및 제도의 중요성에 대한 강조 등은 우리에게 있어 보다 친근한 개념이고 받아들이기 쉬운 접근법이라 할 수 있다.

우리 사회의 최소한의 역량과 관련해서는, 시민운동의 성장에서 그 희망의 한 부분을 찾을 수 있다고 생각한다. 한국의 민주주의가 일본이나 대만의 민주주의에 비해 나은 것은, 단지 외부에서 유입된 것이 아니라 역동적인 기층/시민운동이 중심이 되어 일궈낸 민주주의라는 점에 있다. 한국 현대사의 굵직굵직한 역사적 고비에는 4·19, 5·18, 6·10으로 이어지는 기층/시민운

동이 있어 왔다. 따라서 한국의 시민운동은 그 역동성과 자신감에 있어 선진 외국들에 비해서도 결코 뒤지지 않는다고도 할 수 있을 것이다. 개발독재의 경로 또는 신자유주의적 경로 등이 경제발전이라고 하는 단일한 가치로 다른 모든 가치를 압도하고 따라서 민주주의와 양립할 수 없는 것이라고 한다면, 한국 사회에서 시민사회의 역동성은 곧 실질적 민주주의의 역동적 발전을 기대할 수도 있게 하는 희망이다.

도전에 대한 응전이 새로운 희망을 현실화해 가는 과정이라고 한다면, 통일도 우리에게 도전이자 응전이고 새로운 희망이다. 그래서 흑자는 서로 다른 세계가 만나면서 혁신이 만들어지는 것이라고 했을 때 통일은 우리에게 이질성의 혼합으로서 혁신의 가능성을 열어주는 것이라고도 한다. 동북아시아 질서의 새로운 구축과정에서 한국이 정치적으로 세력균형정책을 통해 매개자적 역할을 수행하고, 나아가 경제 및 문화 교류 중심지로서의 역할을 수행할 수 있기 위해서는 평화통일, 적어도 북한과의 긴밀한 협력관계의 구축이 필수적이다(김원배, 1998). 그런데 외적 세계에의 대응과 관련된 거시적 전망은 사회 내적인 새로운 질서 구축을 요구하는 것이고, 그러한 요구를 인식하고 답하는 과정은 역으로 내부적 역동성 구축의 기폭제가 될 수도 있다. 매개자적 역할, 경제 및 문화 교류의 중심지로서의 역할이라는 것은 협력과 높은 수준의 도덕성을 시장의 역동성과 결합시킬 수 있는 사회 역량을 요구하는 것이기 때문이다.

끝으로, 협력적 통치를 현실화하기 위한 주체 형성 및 정부정책과 관련한 제언으로 글을 정리하고자 한다. 정부와 기업, 시민, 학계, 전문가 집단을 엮는 협력적 네트워크의 형성이 새로운 가능성을 현실화할 수 있는 주체를 형성하는 핵심이다. 협력적 네트워크의 지도적 주체는 정부, 기업, 또는 기층/시민운동 자체만으로는 불가능하다. 협력과 조정, 또는 네트워크라는 것의 특성상 그것은 단선적인 주체의 강한 우위에 의해서 달성되는 것이 아니라, 상호 이해와 이해의 발전, 그를 통한 조정과 협력이라는 상호주의적 과정에 의해서만 형성할 수 있는 것이기 때문이다. 여기서 요구되는 태도는 내 역량의 비축이 아니라 우리 역량의 발전이라는 틀 속에서 내 역할을 위치 짓고 조정해나가는 열린 협력의 자세다. 정부의 역할과 관련하여 구체적으로 강

조할 것은 조정과 협력을 촉진할 수 있는 인적, 조직적 역량을 의식적으로 육성해야 한다는 것이다. 우리 사회에서도 협력적 계획의 문제의식이 아직은 적지만 의미 있는 흐름으로 만들어져가고 있고 확산되어가고 있음을 볼 수 있다. 새로운 시도들이 아래로부터, 위로부터 제기되고 있는 상황에서 더욱 절실한 것은 그러한 과정을 촉진할 수 있는 인적 역량의 육성, 그리고 창조적이고 우리 사회에 적실한 모델을 개발 적용할 수 있는 조직적, 체계적 연구/실행 단위의 구축이다. 이것은 변화하는 사회에 대한 대응에 있어 정부의 새로운 역할을 고려할 때, 지금 중앙 및 지방 정부가 주목해야 하고 또 할 수 있는 지점이다.

김두환 kdh2s@hanmail.net

## 참고문헌

- 권태준, 1976, 『합리적 정책결정형성 모형』, 『정책학 개론』, 서울: 법문사.
- 권태준, 1998, 『서구 19세기 국가 합리화 과정: 공공계획의 절충주의적 한계』, 『도시·환경과 계획』, 서울: 한울.
- 김두환, 2000, 『사회적 학습과정으로서 협력적 계획모형의 적용: 합의회의를 사례로』, 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문.
- 김용운 외, 1992, 『數學史 大畧』, 서울: 우성문화사.
- 김원배 외, 1998, 『동북아경제와 한반도 구조개편 전략』, 국토연구원.
- 이덕복, 1993, 『공공정책의 정당화 논리에 관한 연구: 논리실증주의적 정당화 논리의 한계』, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- 이희승 감수, 1996, 『민중 옛센스 국어사전』, 서울: 민중서림.
- 정병순, 1997, 『집합적 소비의 공급에 관한 계획이론적 해석』, 『한국공간환경학회 제10회 정기학술대회 자료집』.
- 정병순, 2000, 『지역경제체계의 위기에 대응하는 지방통치체계의 작동양식에 관한 연구: 밀라노 프로젝트와 대구 테크노파크를 중심으로』, 서울대학교 대학원 박사학위 논문.
- Amin, A., 1999, "An Institutional Perspective on Regional Economic

- Development,” *International Journal of Urban and Regional Research*, 23(2).
- Casti, J. L., 1994, 김동광 외, 『복잡성 과학이란 무엇인가』, 서울: 까치글방.
- Dienel, P. C. & Ortwin Renn, 1995, “Planning Cells: A Gate to ‘Fractal’ Mediation,” in Renn, O.(et al. eds.), *Fairness and Competence in Citizen Participation: Evaluating Models for Environmental Discourse*, Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Forester, J., 1989, *Planning in The Face of Power*, California: Univ. of California Press, Ltd.
- Friedmann, J., 1987, *Planning in The Public Domain: From Knowledge to Action*, New Jersey: Princeton Univ. Press.
- Fung, A. & E. O. Wright, 1999, “Experiments in Empowered Deliberative Democracy”(http://www.ssc.wisc.edu/~wright/deliberative.html).
- Harvey, D., 1989, “From Managerialism To Entrepreneurialism: The Transformation in Urban Governance in Late Capitalism,” *Geografiska Annaler* 71 B(1).
- Healey, P., 1997, *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*, Canada: UBC Press.
- Hollingsworth, J. R. & Robert Boyer, 1997, “Coordination of Economic Actors and Social Systems of Production,” *Contemporary Capitalism*, Cambridge Univ. Press.
- Innes, J. E., 1996, “Planning Through Consensus Building: A New View of the Comprehensive Planning Ideal,” *Journal of The American Planning Association*, Vol. 62, No. 4.
- Innes, J. E. & Booher, D. E., 1999a, “Consensus Building as Role Playing and Brocolage: Toward A Theory of Collaborative Planning,” *Journal of The American Planning Association*, Vol. 65.
- \_\_\_\_\_, 1999b, “Metropolitan Development as A Complex System: A New Approach to Sustainability,” *Economic Development Quarterly*, 13(2).

- Jessop, B., 1991, "Thatcherism and Flexibility: The White Heat of A Post-Fordist Revolution," in Jessop, B.(eds.), *Politics of Flexibility*, Vermont: Edward Elgar.
- \_\_\_\_\_, 1993, "Toward a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post-Fordist Political Economy," *Studies in Political Economy*, 40(Spring).
- Joss, S. & J. Durant(eds.), 1995, *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*, London: Science Museum.
- Kooiman, J., 1993, "Governance and Governability: Using Complexity, Dynamics and Diversity," *Modern Governance: New Government Society Interactions*, London: Sage Publications.
- Kristensen, P. H., 1992, "Industrial Districts in West Jutland, Denmark," in Pyke, F. & W. Sengenberger(eds.), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, ILO Publications.
- Meredith Woo-Cumings(ed.), 1999, *The Developmental State*, Ithaca and London: Cornell Univ. Press.
- Peck, J. & M. Jones, 1995, "Training and Enterprise Council: Schumpeterian Workfare State, of What?," EPA, vol. 27.
- Rosell, S. A, 1999, *Renewing Governance: Governing by Learning in The Information Age*, Don Mills, Ontario: Oxford Univ. Press.
- Weiss, L. & J. M. Hobson, 1995, *States and Economic Development: A Comparative Historical Analysis*, Cambridge: Polity Press.
- World Bank, 1993, *The East Asian Miracle*, Oxford Univ. Press.
- 山口昌哉, 한명수 역, 1996, 『카오스와 프랙탈』, 서울: 전파과학사.