

# N세대 등장과 지방행정의 대응

## - Local Governance 관점에서 -

이영범(건국대학교 행정학과)

### I. 서론

우리나라 지방정부는 새로운 두 가지의 커다란 정책환경의 변화를 경험하고 있다. 첫째는 지방행정에 있어서의 지방정부의 역할에 관한 변화이고, 다음으로 지방행정 참여자 또는 대상집단에 있어서의 변화이다.

우선, 지방행정에 있어, 지방정부는 더 이상 과거와 같은 독점적인 공공서비스의 설계 및 공급의 주체가 아니다. 최근 널리 사용되고 있는 거버넌스(governance)라는 개념은 다의적이지만, 광범위하게 정의하면, 공공부문과 민간부문이 협력적 활동을 통하여 공공의 문제를 함께 해결해 나가는 지배양식 또는 시스템이라고 정의할 수 있다. 이러한 민관협력을 통하여 공공문제의 해결이라는 시도는 과거 정부에 의해 독점적으로 공공문제를 해결하던 전통적인 개념과 상반되는 개념으로 근래에 각광받아 오고 있다. 이는 일면 행정의 민주성 향상이라는 측면과 함께 공공문제를 둘러싼 환경의 복잡성과 다기성 등으로 인해 정부 단독으로 공공문제를 효과적으로 해결할 수 없다는 인식에서 비롯된 새로운 행정의 개념이라 할 수 있다. 따라서 이러한 정책환경의 변화에 따라, 지방정부도 더 이상 독점적 공급자의 입장이 아닌, 정책을 둘러싼 다양한 관계자들의 이해관계를 조정하고, 상호작용을 촉진시키며 매개하는 역할을 요구받고 있다.

한편, 지방정부를 둘러싼 커다란 환경 변화의 하나는 정책참여자 또는 정책대상집단의 급격한 변화이다. 이는 크게 두 가지 방향에서 나타나는데, 하나는 고령화로 인한 노인인구의 증가이고, 다른 하나는 기성세대와는 전혀 다른 사고방식과 삶의 방식을 가진 N세대의 등장이다. 이 글에서 주목하고 있는 정책참여자 또는 대상집단은 N세대이다. 이 집단은 아래에서 그 개념과 특징을 살펴보고 있지만, 기존 아날로그 방식의 지방정부가 상대했던 기성세대와는 확연히 다른 가치관과 정치 및 행정에의 참여양식을 가지고 있으며, 그들의 불확실하고 일관되지 않은 행정에의 참여양식에 따라 정책의 실효성이 크게 좌우될 수 있다. 따라서 지방정부는 N세대에 대한 효과적인 정책형성 및 집행 전략의 마련을 요구받

고 있다.

결과적으로, 지방정부의 조정자로서의 역할 변경과 N세대의 주된 행정참여자로서의 등장은 로컬거버넌스 구축을 통해 효과적인 행정활동을 수행하고자 하는 지방정부에게 새로운 과제를 제시하고 있다. 즉, 새로이 등장한 N세대의 특징적 행태에 지방정부가 어떻게 대응할 것인가라는 문제이다. 따라서 이 글에서는 로컬거버넌스의 관점에서 N세대의 등장과 이에 따라 지방정부의 대응방안을 논의하고 있다.

이를 위해 우선 로컬거버넌스에 관한 이론적 논의에서 거버넌스의 개념과 로컬거버넌스의 개념, 로컬거버넌스에서의 지방정부의 역할 등을 검토하고, 다음으로 지방행정환경의 변화를 정보화와 N세대의 등장을 중심으로 살펴본다. 마지막으로 N세대의 등장에 따른 지방정부의 대응방안을 제시하기 위해, N세대의 특징이 이슈설정-정책결정-정책집행-정책평가 및 환류로 이어지는 정책과정에서 미치는 긍정적 영향과 부정적 영향을 살펴보고, 긍정적 영향을 활성화 내지 제도화하고 부정적 영향을 최소화할 수 있는 대응방안을 제시하고 있다. 마지막으로 이러한 기능적 대응방안에 필요한 하드웨어적 지방행정조직의 개편 방안에 대해 논의하고 있다.

## II. 로컬거버넌스에 관한 이론적 논의

### 1. 거버넌스의 개념

거버넌스는 이론적으로 다양하게 해석되고 있어 그 의미를 명확하게 규정하고 있지 않다. 따라서 개념 자체에 대한 체계적 이해를 도모하는 것이 쉽지는 않지만, 거버넌스를 논의하면서 기본적으로 강조되는 것이 정부실패와 시장실패에 대한 대응으로서 시장과 정부라는 이분법적 사고방식을 지양하고 시장, 사회, 시민사회 등 상호의존적 행위 주체들간의 수평적·협력적 조직으로 이해하려는 입장, 정부의 직접 개입을 지양하고 사회적 하위체계간의 의사소통을 중시하는 분권화되고 다중심화된 네트워크로 이해하는 입장, 관리, 정책, 체계의 차원을 포괄하는 대안적 국정관리패턴, 정책결정과 서비스전달체계에서의 공공부문, 민간부문, 자원봉사조직 등의 네트워크로 이해하는 입장 등 다양하게 전개되고 있다. 특히 로드스는 거버넌스의 유형을 7가지로 분류하고 있는데, 이 중에서 좋은 통치로서의 거버넌스(governance as good governance)의 개념을 체계적 관점, 정치적 관점, 행정적 관점에서 분석하고 있다.

우선 체계적 관점에서의 거버넌스의 개념은 거버넌스의 개념을 정부의 개념보다 광의적으로 해석하여 정부의 공식적 구조나 권한 및 의사결정의 배분과 같은 의미를 넘어서는 개념으로 정치적·경제적 권한을 내외적으로 폭넓게 배분하고, 정치적·경제적 관계구조 및 사회의 생산·배분적 과정을 지배하는 새로운 규칙으로 정의하고 있다.

둘째, 정치적 의미로서의 거버넌스는 민주주의 이론과 국가-시민관계의 맥락에서 주로 거론되는데, 시민사회에 보다 많은 권한을 부여하고 민주화함으로써 큰 정부의 과도한 부담을 해결하려는 차원에서 논의되고 있다. 즉 새로운 사회경제형태로서의 거버넌스는 대의제 민주주의와 시장경제의 보완책으로 거론되고 있다. 따라서 앞으로의 과제는 국가와 시민사회의 상호의존적 변형을 도모하는 것이라 할 수 있으며, 정부와 시민사회의 민주화과정을 통해 상호연계를 도모하는 것이다.

마지막으로 행정적 의미의 거버넌스는 효율적이고 책임성 있는 서비스와 관련이 있으며, '관료제적 운영방식에 의한 서비스 공급'을 비판하는 입장이므로 행정적 의미에서의 거버넌스는 신공공관리론과도 연계될 수 있는 개념이다. 즉 전통적 관료제는 실패했으므로 정부는 재구조화되어야 하고, 정책의 방향성을 결정하는 주체와 서비스를 공급해야 할 주체를 구분하고 공공활동에 관여하거나 연계되어 있는 다양한 유형과 제도를 연계시킬 수 있는 새로운 조직형태를 모색해야 한다는 것이다 새로운 조직형태는 조직경계를 넘어서는 활동을 포함하며, 상호의존적이라 할 수 있다. 그 이유는 어떤 단 하나의 행위 주체도 일방적으로 문제를 해결할 수 있는 지식과 능력을 가지고 있지 못하기 때문이다. 하나의 행위 주체에 의한 일방적인 문제 해결 방식은 안정적이고 단순하고 동종적인 사회에서는 가능하지만, 사회가 점점 복잡해지고 탄력적이고 다원화될수록 불가능해진다.

결국 거버넌스의 기초적 개념은 공공부문과 민간부문, 그리고 다양한 시민사회의 조직들이 자발적으로 상호의존 및 협력하는 통치방식 또는 네트워크 체계라 할 수 있다. 즉 거버넌스는 상호의존성(inter-dependence)을 중시하며, 정부조직과 비정부조직간의 상호관계는 거버넌스의 핵심적 개념이다. 아울러 거버넌스는 자기조직적(self-organizing), 조직간(inter-organizational)의 네트워크를 의미하는데, 이러한 네트워크는 정부의 일방적 의사결정을 지양하고 자기통치적 정책과 환경을 만들어 내는 통합된 구조이다. 정부는 이러한 네트워크를 관리할 수는 있지만 독점적 권한을 행사하지 못한다. 자기통치적 네트워크 체계로서의 거버넌스는 국가로부터 상당한 자율성을 지니고 있으며, 국가에 대해 책임을 지지 않는다.

## 2. 로컬거버넌스의 개념

로컬거버넌스도 거버넌스 개념의 한 유형이라고 설명할 수 있다. 그러나 분석적 시각이 초국가적, 국가적 의미보다는 지역적 의미를 가지고 있다. 그러나 지역이라는 개념은 단순히 지리적 공간 단위만을 의미하는 것이 아니기 때문에 로컬 거버넌스를 지역적으로 한정한다는 것은 그 의미를 왜곡시킬 수 있다. 따라서 로컬 거버넌스를 이해함에 있어 지역의 개념을 단순한 물리적 공간으로 이해하는 것은 지양되어야 하며, 행위주체들간의 상호연계 및 협력이 지역적으로 나타나는 것으로 이해하는 것이 필요하다.

이러한 로컬 거버넌스의 개념은 학문적 업적과 규범적·처방적 관점의 혼합물이라 할 수 있다. 학문적 관점에서는 주로 지역적 협력관계의 증대, 정부와 시민사회의 상호연대, 지역사회 권력 등의 개념이 강조되고 있으며, 규범적·처방적 관점에서는 서비스 전달 역할에만 초점을 두기보다는 시민참여를 우선시하고 있다.

이러한 로컬 거버넌스의 특징을 요약하면 그 의미를 쉽게 이해할 수 있다. 첫째, 개방성(openness)이다. 로컬 거버넌스는 반대 의견을 자유롭게 이야기할 수 있고 소외계층에 대한 제약이 적은 체계로서 참여의 기회를 증대시킴으로써 대의제적 민주주의의 효과성을 향상시키려는 특징을 지니고 있다. 둘째, 참여(participation)이다. 즉 로컬 거버넌스는 다양한 일반 대중의 참여를 중시하며, 정책과정의 전반에 대한 공개와 토론을 중시한다. 셋째, 이러한 개방성과 참여를 바탕으로 부문간의 지속적 상호협력을 중시한다. 즉 지역에서는 분권화되고 자율성 있는 조직단위들이 증가하고 있으며, 서비스 전달과 의사결정과정에서 새로운 역할을 지니고 있는 비정부조직이나 자원봉사조직과 같은 다양한 지방기관(local agencies)들이 존재하고 있다. 따라서 로컬 거버넌스의 핵심적 개념은 정부와 다양하게 증가하고 있는 자율적 비정부조직간의 상호협력을 통하여 정부나 비정부조직이 독자적으로 수행했을 경우 얻지 못하는 편익을 공동으로 달성하려는 것이다. 로컬 거버넌스의 핵심적 개념은 정부부문과 비정부부문간의 지속적 상호작용을 전제로 하며, 정부부문과 비정부부문간의 공유된 목적과 가치체계를 바탕으로 지역적으로 발생하는 가난, 범죄, 경제개발, 실업, 환경오염 등과 같은 지역사회적 문제를 해결하려는 특징을 지니고 있다.

## 3. 로컬 거버넌스와 지방정부의 역할

지방정부의 역할에 대한 새로운 인식이 필요하다. 이에 대해서는 크게 세 가지

입장으로 정리해 볼 수 있다. 첫째는 공공부문 이외의 조직에 더 많은 관심을 기울임으로써 지방정부의 역할을 축소하자는 입장, 둘째는 지방정부의 권한을 다른 조직과 연계함으로써 집행 방식(주체)의 변화를 도모하는 데 대해서는 동의하나 지역사회에 서비스를 공급하는 모든 조직을 파악하여 이들에 대한 영향력을 증대시킴으로써 지방정부의 역할을 강화해야 한다는 입장, 그리고 세 번째는 지방정부의 역할을 지역주민들이 지역문제에 적극적인 역할을 할 수 있는 권능을 부여하여 지역사회 내의 문제들을 주민이나 시민사회집단들이 서로 협동하여 서비스를 공급하도록 유도하는 입장 등이다. 특히 세 번째 입장은 시민의 선택권 확보와 권력을 공유하는데 목적이 있으며, 더 나아가서는 적극적인 시민을 육성하고 이를 통해 민주주의를 실현하고자 하는 것이다.

이상과 같이 지방정부의 역할에 대한 입장은 다소 상이하지만, 새로운 인식은 더 이상 지방정부를 공익을 대표하는 유일한 조직체로 보지 않고 지방정부기관의 권위에 시민사회를 종속시키려는 기제에서 벗어나 지역사회 내의 다양한 세력들에 대한 자율성을 인정하고 이들과의 상호협력에 따라 지역공동체를 지향해야 한다는 것이다. 이 때 지방정부는 지역사회 내의 활동을 다양한 방식으로 지원하고 조정할 수 있는 연결고리의 역할을 수행해야 한다. 이에 따라 지방정부의 조직 및 운영도 책임과 권한을 분산시키고 의사결정과정의 상호적으로 이루어질 수 있어야 하며, 시민에게 올바른 정보를 제공하여 양질의 서비스를 제공해야 한다. 이를 위해 지방정부는 규제자, 감시자, 통제자로서의 역할이 아니라 다양한 이익세력들간의 상반된 요구를 종합적으로 조화시킬 수 있는 조정자, 지원자로서의 역할을 수행하여 지역공동체의 발전에 기여해야 한다.

결국 로컬 거버넌스 개념하에서 현대 지방정부가 갖추어야 할 기본원리로는 첫째, 불확실성이 증대하고 있는 상황에서 학습능력을 배양할 수 있어야 한다. 학습능력은 다양성과 실험정신을 통한 혁신에 의해 결정되는데, 이를 위해 지방정부는 일방적·상의하달식 의사결정보다는 쌍방적·하의상달적 의사결정을 도모해야 한다. 둘째, 중앙정부보다는 지방정부 수준에서 참여 민주주의를 도모하기가 용이하므로 참여와 분권을 보장할 수 있는 제도적 장치로서의 지방자치는 강화되어야 한다. 셋째, 새로운 제도를 구상함에 있어 책임성을 보장할 수 있어야 한다. 넷째, 보조성(subsidiarity)의 원리를 갖추어야 한다. 즉 개인과 집단이 지방정부와 밀접히 상호 연관됨으로써 지방정부는 개인과 집단들이 자신들의 욕구나 소망을 가장 효과적인 방법으로 실현할 수 있도록 도와주어야 하며, 지방정부는 가능한 한 개인과 집단의 입장에서 문제를 해결해 나가야 한다. (이은구 외, 2003: 2-23)

### III. 지방행정환경의 변화와 N세대의 등장

#### 1. 지방행정의 환경 변화

##### 1) 정보화의 영향

고도의 정보화가 진전되고 있는 현대사회에 있어서는 사회구성이라는 측면에서 정보의 역할이 더욱 강조되고 있다. 사회조직이 정보라는 끈으로 재구성되면 구성원의 가치관은 물론 정치, 경제, 사회, 문화 등 사회의 각 하부체제는 큰 변화양상을 띠게 된다.

이러한 변화양상으로는 첫째, 정치적 관점에서 서로 다른 정치구조의 변화양상이 논의될 수 있다. 하나는 새로운 기술이 참여민주주의와 인간해방을 가져올 것이라는 낙관론이다. 뉴미디어의 사용을 토대로 한 정보사회의 커뮤니케이션은 커뮤니케이션 채널의 다양화라는 기술적 특성으로 종래 산업사회 매스미디어의 한계를 극복하고(최정호, 1987: 25) 정치과정에 효율적으로 활용될 수 있을 것이라는 있다는 주장이다. 그러나 새로운 기술이 관료제적 통치기구에 이용되어 권력 집중화의 도구가 될 것이라는 비관론이 있다. 이 논의는 우선 기술적으로 정보의 정치적 악용이나 독점 조작의 가능성이 상존하며, 정보관리 계층에 의한 권력의 강화 내지 집중화가 통제사회를 출현시킬 수도 있다는 근거를 제시하고 있다.

둘째, 경제적 관점에서 산업사회와 비교할 때 정보화 사회의 가장 두드러진 특성은 경제 노동력 구조의 변화이다. 공업화가 일정수준에 도달하게 되면 경제성장은 주로 비공업부문의 성장에 의해 이루어지게 되는데, 이러한 단계를 초산업화 또는 정보화 단계라고 한다. 초산업화단계가 되면 경제성장은 주로 공업이 아닌 서비스업에 의해 이루어지므로 서비스업의 비중이 계속 증가하게 되는데 이를 "경제의 서비스화"라 말한다. "경제의 서비스화"가 진전되면 경제는 여러 면에서 소프트화한다. 소프트화된 경제하에서는 경제성장과 변동이 서비스부문을 중심으로 발생하며, 생산부문에서도 다품종 소량생산의 형태로 이행하게 되고, 이와 더불어 사회·국가조직자체도 합리화·효율화·생산성 등 기능주의 중심에서 인간중심 또는 인간성 회복중심으로 변화하게 된다.

셋째, 사회구조적 관점에서 정보화사회는 분권적이고 평등주의적이며 다양화와 분권화의 원리가 지배하는 사회이다. 산업사회가 사람이나 물건을 수송하는데 필요한 철도, 도로, 항만, 공항 등의 사회기반구조(Infrastructure)에 의해 이루어진데 반해 정보화 사회는 통신망을 이용한 정보네트워크가 사회의 기반구조로

대체된다. 네트워크란 사회 각 구성요소간의 연결을 의미하고 따라서 네트워크 사회란 "사람들 사이의 의존관계가 심화된 사회"를 의미하며 이러한 네트워크 사회는 물질자원과 에너지를 절약하고 물리적 이동의 필요성을 줄이게 되어 효율성이 배가되는 경제적 사회일 것이다. (강원도연구원, 1994:8-11)

## 2) 행정환경을 둘러싼 중앙·지방간의 관계 변화

오늘날 사회의 주요한 특징은 한마디로 급속한 변화의 시대라고 할 수 있다. 전자통신부문의 기술발전은 급속하게 진보하고 있어 새로운 유형들의 제품들이 끊이지 않고 개발되고 있으며 요즘 시대의 변화는 그 주기가 훨씬 짧아졌을 뿐만 아니라 영역 또한 다양하게 나타나고 있는 것이 현실이다. 많은 사람들과 조직 내지 기관들이 변화에 관심을 기울이고, 적절한 대응을 위해 적극적인 노력을 경주하고 있다. 그것은 그러한 변화가 대응방식이나 시기에 따라 기회가 되기도 하고, 정반대로 위협이 되기도 하기 때문이다.

민간부문조직 뿐만 아니라 정부나 비영리조직 등 공공부문의 경우에도 이러한 변화에 대응해야 하는 입장에서 있다. 공공부문의 경우에도 민간부문과 다름없이 한정된 자원(예산)으로 최대의 성과(정책효과)를 창출하여야 한다는 효과성 내지 효율성 개념이 반영되고, 특히 정부부문의 자원은 국민들의 조세부담에 기인하기 때문에 납세자이자 고객인 국민들의 만족도를 제고하여야 한다는 책무성의 개념이 강조되고 있기 때문이다. 즉 행정의 효율성과 책무성이 공공부문 변화의 기본적인 이념으로 작용하고 있는 것이다.

이러한 지방행정과 관련하여 나타나는 전형적인 변화의 예는 정부간관계(IGR; Intergovernmental Relations)의 변화에 따라 파생되는 여러 가지 변화일 것이다. (이은재의원실, 2009: 3) 즉, 중앙과 지방간의 관계가 종전의 상호의존적·종속적인 관계에서 상호대등한 독립적인 관계로 변화가 요구되고 있다는 것이다.

그러나 현실적인 시각에서 정보화의 진전이 중앙·지방간의 관계에 미치는 영향을 정보사회가 사회조직의 집권화 또는 분권화 중 어느 쪽으로 영향을 미치게 될 것인가에 관한 논의로서 다루어 볼 수 있다. 첫째, 조직에 컴퓨터가 도입 활용될 경우 일상적인 의사결정은 컴퓨터가 수행하고 그 외 의사결정은 최고 관리자에게 옮겨가게 된다는 주장이 있다. 즉, 의사결정에 사용되는 중요한 정보의 처리 및 저장을 중앙이 독점함으로써 중앙 집권적인 의사결정 형태가 나타난다는 입장이다. 이처럼 소수의 개인이나 집단이 정보를 독점하여 적극적으로 활동하는 경우에는 집권화의 가능성을 상정할 수 있다. 둘째, 정보기술이 발달함에 따라 컴퓨터시스템의 도입이 분권화를 초래한다는 주장도 있다. 즉, 소형 컴퓨

터와 마이크로 컴퓨터의 확산으로 점차 중앙집권적인 행정조직이 분권화의 방향으로 변형될 수 있다는 것이다. 정보의 분산접근이 가능해짐에 따라 종전에 최고관리자가 직접 처리하였던 결정들을 중간하위관리자가 처리하게 될 것으로 보는 입장이다. 그러나 가장 설득력 있는 주장은 전산화가 집권화와 분권화의 양요소를 모두 포함하고 있어서 일반적으로 조직의 현재 경향을 더욱 강화시킨다는 주장이다. 즉, 집권화 되어있는 조직은 집권화가 더욱 강화되며, 분권화 되어있는 조직은 분권화가 더욱 진행되는 방향으로 움직이게 된다는 것이다.

이러한 제 주장에 입각하여 현재 우리의 중앙과 지방간의 관계를 살펴보면 어느 주장을 따르던 간에 지방의 중앙의존현상은 심화하게 될 것으로 평가된다. 기존의 중앙집권적 체제하에서 정보화가 진행될 경우 집권화 경향은 더욱 현저하게 나타날 것이며, 특히 지역주민이 지역정보를 정비하여 자원화할 가능성도 높지 않기 때문이다. 이러한 중앙·지방간의 관계양상은 결과적으로 정보격차의 심화를 의미하게 되며 이는 지역의 균형발전을 저해하는 근본적인 요인으로 대두될 가능성이 높다 하겠다. 이러한 경향은 지방자치시대를 맞아 현시점에서 각 지역차원의 자구노력이 절실히 필요함을 시사해주고 있다 하겠다.

### 3) 소통을 통한 거버넌스 구축의 필요성 증대

정보사회로 진입하면서 직접적으로 소비에 충당하던 재화 및 서비스는 사람의 노동력에 의해서가 아니라 정보의 활용능력에 의해 효용을 달리하게 되었다. 이러한 인식은 산업사회가 생산과잉으로 시장의 실패를 경험했던 자본주의 자성에 근거하고 있다. 즉, 생산위주의 산업사회가 소비함수에 근거한 효용의 창출에도 초점을 두어 '생산과 소비'를 두 축으로 하는 온전한 경제활동을 작동하게 되었다. 소비는 다양한 정보를 혼합하여 창출되고, 정보의 활용능력을 통해 제2의 부가가치를 생산한다. 진정한 의미의 정보사회는 정보의 양에 의해서가 아니라 정보의 활용능력에 의해 구축된다. 정보사회도 정보의 생산이라는 1차 활동과 정보의 활용이라는 2차 활동으로 구분된다. 전자가 정보사회의 초기단계에서 중요했다면 후자는 정보사회의 성숙단계에서 더 중요해졌다. 따라서 정보사회에서의 지도자는 1차적으로 양질의 정보를 생산할 수 있어야 하고, 2차적으로 남이 생산한 정보를 활용하여 전체사회의 효용을 극대화 할 수 있어야 한다. (소진광, 2010: 2)

이와 같이 시대흐름에 따라 행정의 역할이 변화하고 있다. 농업사회가 산업사회로 전환하면서 사람이 토지를 대신하였고, 산업사회가 정보사회로 바뀌면서 정보가 사람을 대신하게 되었다. 정보사회가 시대흐름의 종착역은 아니다. 그렇



다면 정보사회를 이을 시대흐름은 무엇일까? 전환기의 여러 조짐으로 유추하면 새로운 시대는 '초감성(high touch)의 시대'가 되리라는 추측이 가능하다. '초감성'은 재화나 전달매개체의 문제가 아니라 사람의 문제다. 따라서 사람들의 감성, 즉 마음을 다룰 줄 아는 행정주체의 새로운 덕목이 요구되는 시대에 진입하고 있다. '사회적 자본(social capital)', '거버넌스(governance)'등의 용어가 낯설지 않은 것은 이미 우리사회가 '초감성'의 사회로 진입하고 있다는 증거다. 이러한 맥락에서 지방행정의 역할은 지역사회 거버넌스를 활용하고 사회적 자본을 축적할 수 있는 '초감성'을 관리하는 능력이라 할 수 있다.

현대 사회에 있어서 지방행정은 지역사회의 사회적 자본(social capital)에 주목하고 있다. 지역 구성원들끼리의 신뢰가 쌓이지 않는다면 지역사회에서 공통기반을 확보하기 어렵다. 즉, 주민들이 자치단체발전에 참여하지 않는다면 지역사회 공동의 목표정립도 어렵다. 구성원들끼리 연계가 구축되지 않는다면 이웃과 지역사회를 유지하기가 어렵다. 지역사회에 사회적 자본이 축적되지 않는다면 제도와 규범이 효력을 발휘하지 못한다. 그런 지역 사회는 어지러워 사회안정장도 흔들리고, 주민들의 정주의식도 약해져 지역발전을 어렵게 한다.

또한 지역사회 '거버넌스(governance)'의 중요성이다. '거버넌스'라는 용어는 주로 국가권력이 시민사회를 형성하고 있는 국민이나 집단을 수직적으로 관리, 통제해오던 전통적인 방식과 차별화하기 위해 사용되고 있다. 정부가 '공공의 선(public good)'을 독점적으로 정의하고 공공재를 독점적으로 생산, 공급하던 종래의 방식에 대해 비판이 제기되기 시작하였다. 이러한 '거버넌스'는 공동체 규모가 작으면 작을수록 집단의 공동이익을 민주적으로 실현하는데 더욱 유용하다. 또한 시민사회 역시 주민의 참여기회와 가능성에 따라 그 기반을 달리한다. 일반적으로 공동체 규모가 작으면 작을수록 주민참여기회와 가능성은 증대되기 때문에 소규모 지역사회에 '거버넌스'개념을 도입할 경우 시민사회가 성숙되고 주민들의 민주성이 제고될 확률이 높다. 결국 민주성을 제고할 수 있는 시민사회의 구축은 소규모 지역사회 '거버넌스'에 뿌리를 두고 있는 셈이다.

결국 지방행정의 역할은 주민과의 원활한 소통을 통해 사회적 자본을 축적하고, 책임 있는 지역발전을 주민과 함께 이끌어 내는 것이다. 이를 위해 지방행정을 이끄는 각 주체들 간에 '초감성'을 교류할 수 있는 거버넌스 체제 구축이 절실히 요구되는 현실에 직면해 있다.

## 2. N세대의 개념과 특징

### 1) N세대의 개념

'새로이 출현한다(genos)'라는 어원을 갖는 '세대(generation)'라는 용어는 가계계승의 원리에 따라 부모세대와 자식세대, 20대, 50대와 같이 나이를 먹음에 따라 연령층이 함께 이동하는 연령집단, 청소년기, 노년기와 같이 생애주기의 어느 한 단계에 있는 사람들, 5·16세대와 같이 특정한 역사경험을 공유한 집단을 가리킬 때 쓰인다. 따라서 세대의 개념은 “동일한 문화권에서 비슷한 시기에 출생함으로써 역사적, 문화적 경험을 공유하고 그에 따라서 다른 연령층에 비하여 상대적으로 유사한 정서, 의식구조, 행위유형, 생활양식을 갖는 사람들의 집합”이라고 규정될 수 있다. (박재홍, 1995: 653)

세대의 구분은 연구자의 관심이나 세대의 어떤 특징을 부각시키느냐에 따라 다양하게 이뤄질 수 있다. 과거에는 신세대와 구세대, 기성세대와 젊은 세대와 같이 단순하게 이분법적으로 세대구분을 했지만 1990년대 이후 젊은 세대의 의식과 행동이 기존의 세대와 구분되는 정도가 커져 새로운 세대를 지칭하는 용어들이 다양하게 등장했다. 기존에 많이 쓰이던 베이비 붐 세대, X세대에 이어 Y세대, Z세대, 에코세대, 밀레니엄 세대, C세대, E세대, G세대, M세대 등 수많은 용어들이 등장했다. 그러나 이러한 용어는 일정한 연령층이나 집단에만 한정적으로 쓰이지 않으며 상호 중첩되어 쓰이기도 한다. (정성호, 2003: 392-393)

베이비 붐 세대는 전후에 태어난 사람을 뜻하며, 각국의 종전시기가 다르므로 나라에 따라 연령대가 다르다. 미국에서는 1946년부터 1964년까지 태어난 세대가 베이비 붐 세대에 속한다. 한국의 경우 한국전쟁 이후인 1955년에서 산아제한정책의 도입을 통해 눈에 띄게 출산율이 둔화되는 시점인 1964년 사이에 태어난 사람들(2010년 기준 45~56세)이 여기에 해당된다.

X세대는 1965~1976년에 태어난 세대로 2010년 현재 35~46세의 사람들이 여기에 해당된다. 캐나다 작가 더글러스 커플랜드의 소설 'Generation X'에서 유래했으며, 기성세대인 베이비 붐 세대와 상당히 이질적인 특징을 보여주지만 마땅히 정의할 용어가 없다는 의미에서 X세대라 불렸다. X세대가 사회에 진출하기 시작한 80년대 미국은 경기침체로 실업률이 10%를 넘는 시기였고 미국의 X세대는 저항 문화가 있는 것이 특징이다. 그러나 한국의 X세대는 이와 다른 특징을 가지는데 그 이유는 한국의 X세대는 80년대 중반의 호황기 속에서 10대를 보내고 20대 초반 문민정부시대를 맞아 정치적으로도 자유로운 시기에 성장했기 때문이다. (정성호, 2003: 393)

Y세대는 1977년 이후에 출생한 세대를 가리킨다. 이 용어를 처음 사용한 미국의 보험회사인 프루덴셜사는 이들이 긍정적이고 참여적이라는 점을 내세워 어떤 일에도 ‘Yes’라고 대답하는 세대라는 의미에서 Y세대라고 불렀다. 1997년도에는 미국에서 2000년대에 주역이 될 세대를 지칭하기 위해 쓰이기도 했다. 그렇기 때문에 밀레니엄세대라고도 불리며 인구의 폭발적 증가를 가져온 베이비붐 세대의 자녀들이기 때문에 에코세대라고도 한다. (정성호, 2003: 394) 1970년대 말부터 출생률이 다시 증가하기 시작하던 시기에 태어난 아이들을 칭하기 위해서도 Y세대란 칭호를 사용하기 시작했지만 Y세대의 특징이 명확히 합의된 것은 아니다.

N세대는 경영학자인 돈 탭스콧(Don Tapscott)이 1997년 ‘N세대의 무서운 아이들(Growing Up Digital: Net Generation)’에서 사용한 용어로 1977년부터 1997년 사이에 태어난 세대(2010년 기준 14~34세)를 지칭한다. 시기적으로는 Y세대와 겹치지만 N세대는 출생년도에 의한 단순한 구분보다는 그들이 접하고 활용하는 매체의 중요성에 기초한 세대 개념이다. 그 이전의 세대가 TV에 길들여진 세대라면 N세대는 철저히 인터넷 문화를 원체험으로 가지고 있는 세대이다. 인터넷을 통한 가상공간을 생활무대로 삼는 정보화 사회의 선도계층이 바로 N세대인 것이다. 이들에게 있어서 컴퓨터와 인터넷은 없어서는 안 될 삶의 중요 수단이다. 따라서 이것과 더불어 사고하고, 길들여지고, 생활하는 세대가 N세대이다. 그래서 이들 N세대는 TV보다는 컴퓨터를 가지고 놀기를 더 좋아하며, 그들은 헤어질 때 전화해라는 말 대신에 E메일 보내라는 말에 더 익숙한 것으로 규정된다.(정성호, 2003: 396-398)

40대 이상에서도 디지털 환경에 익숙한 사람들이 있지만, 탭스콧이 굳이 이들을 N세대 범주에서 제외시킨 이유는 두 가지다. 첫째는 N세대에게 디지털은 배워서 익히는 기술이 아니라, 공기처럼 자연스럽게 존재하는 첫 세대라는 점 때문이고, 두 번째는 베이비 붐 세대를 부모로 둔 탓에 출산율 감소를 고려하더라도 해당 인구층이 매우 두텁기 때문이다. 즉, 그가 N세대라는 명명식을 거쳐 그들의 문화를 탐색하는 이유는 태생적으로 디지털 친화적이기 때문에 디지털 매체 안에서 기술적, 문화적 주도권을 잡고 있으며, 그들이 성장하여 실질적인 사회 주도층이 될 때, 변화하게 될 미래의 경제, 정치, 문화를 전망하고 싶었기 때문이다.

그러나 N세대를 바라보는 탭스콧의 시각은 젊은 세대의 모든 특징을 IT 미디어의 기술적 특성으로 환원시키는 매체 결정론적 시각에 기초한 것으로 N세대의 구체적인 의식과 행태를 규명하는데 있어서 한계가 있다고 보인다. 현실적으로 한 사회의 세대문화는 주로 어떤 매체를 사용하느냐의 문제와 더불어 그 매

체가 어떤 시대적 배경에서 특정 세대와 밀접한 관계를 맺었으며, 일상에서 어떻게 사용되느냐를 함께 고려해야 한다. (이동후, 2009: 417-419)

## 2) N세대의 특징

기존의 세대 구분 및 분석은 경영분야에서 인력 관리나 매출액 신장을 위해 세대별 근로자나 소비자의 특징을 파악하려는 측면에서 많이 이뤄져 왔다. 그에 따라 조직관리 대상으로서의 N세대, 소비자로서의 N세대의 특징이 무엇이며 그들의 조직 내 협력활동 및 소비행태가 연구의 주요 대상이었다. 그러나 본 연구는 어떤 지역이 가진 공적문제를 토론하고 해결하는 기체로서의 로컬 거버넌스가 N세대의 등장에 따라 어떻게 대응해야 하는지를 살펴보고자 하므로 정치적 참여자인 시민으로서의 N세대가 가지는 특징은 무엇인지에 중점을 두고자 한다. 따라서 한국의 N세대는 어떤 시대적 배경에서 등장하게 되었고, 시대에 관계없이 젊은 세대가 가지는 특징 이외에 인터넷이라는 기술적, 문화적, 정치적 환경에서 성장한 N세대가 가지는 특징은 무엇인지, N세대가 공적문제에 관심을 가지고 참여하는 경로와 행태는 기존세대의 그것과 어떻게 다른지를 살펴볼 필요가 있다.

첫째, 디지털기기와 인터넷의 일상화 및 내재화다. 한국의 N세대는 인터넷과 함께 성장해 왔다. N세대가 인터넷을 처음 접했던 시기는 이들이 초등학교에서 대학생 시기인 1990년대 말과 2000년대 초에 이루어진다. 이는 1990년대 말 빠르게 PC 보급률이 높아지고 초고속 인터넷 망이 구축되어 가던 시대적 배경과 맞물려 있다. 이 시기는 학교, 가정, PC방 등을 통해 인터넷이 광범위하게 보급되면서 인터넷을 자연스럽게 접할 수 있었던 시기였다. (이동후, 2009: 426-427)

한국인터넷진흥원에 따르면 2000년 한국의 인터넷 이용률은 44.7%였다. 아래의 <표 1>를 보면 우리나라 10대와 20대의 인터넷 이용률은 전체평균을 상회하며 전 국민의 인터넷 이용률이 50%를 넘지 못했던 2000년에도 약 74%의 이용률을 기록했다. 또한 인터넷 이용률의 증가가 정체된 2007년 이후에도 다른 세대보다 인터넷 이용률이 높다는 점은 인터넷 이용률의 성장에서 N세대가 주도적 역할을 해 왔음은 물론 인터넷이 확산된 이후에도 인터넷 이용을 주도하는 세대는 N세대임을 보여준다.

<표 1> 2000~2007년 연도별 10대, 20대의 인터넷 이용률<sup>1)</sup>

년 도	전 체(%)	6~19세(%)	20대(%)
2000년 12월	44.7	74.1	74.6
2001년 12월	56.6	93.2	84.6
2002년 12월	59.4	91.4	89.8
2003년 12월	65.5	94.8	94.5
2004년 12월	70.2	96.2	95.3
2005년 12월	72.8	97.8	97.9
2006년 12월	74.8	98.5	98.9
2007년 12월	75.5	99.8	99.3

N세대는 기성세대와는 달리 학교나 직장에서의 공식적 교육을 통해 인터넷을 접하기 보다는 부모, 친척, 선배나 친구와 같은 주변 사람들을 통해 처음 접한 경우가 많았다. 그렇기 때문에 기존세대에 비해 특정한 교육적, 업무적 목적의 활동보다는 많은 일상적인 활동을 사이버 공간에서 한다. 학습은 물론 동영상 및 음악 감상과 같은 여가활동, 쇼핑, 이메일과 채팅 및 미니홈피, 블로그를 활용한 커뮤니케이션 등 다양한 용도로 인터넷을 활용하고 있다. 40대 이상 역시 이와 비슷한 용도로 인터넷을 사용하지만 그 활용 폭과 깊이에 있어 N세대에 비해 제한적인 편이다.

둘째, 사회적 소통과 관계의 형성에 있어서 높은 사이버 공간 의존성이다. N세대의 사이버 공간 활용에 있어 주목할 점은 그들이 다른 세대에 비해 사이버 공간을 이용한 소통을 많이 하고 있다는 점이다.

한국인터넷진흥원의 조사에 따르면 2009년 N세대에 속하는 10대, 20대, 30대의 인터넷 이용률은 각각 99.9%, 99.7%, 98.8%에 달한다. 기존 세대인 40대, 50대, 60대의 이용률이 각각 84.3%, 52.3%, 20.1%인 것과는 많은 차이를 보인다. 이는 다른 세대에 있어 인터넷은 같은 연령대의 사람들이 모두 이용하는 공간이 아니지만 N세대에게 인터넷은 또래집단과 공유되거나 유행하는 서비스를 함께 또는 따라서 활용하는 공간이 될 수 있음을 보여준다.

N세대는 학생 또는 직장인으로서의 바쁜 학습·업무일정 속에서도 틈틈이 인터넷을 습관적으로 사용했으며 물리적 시간적 제약이 적은 인터넷을 이용하여 또래 및 동료집단과 소통함은 물론 이에 그치지 않고 현실에서 만나지 않았던 사람들과도 소통을 한다. N세대는 대부분 미니홈피나 블로그, 트위터와 같은 소셜네트워크를 갖고 있고 자신의 관심사를 표현하고 비슷한 관심사를 가진 사람들

1) 한국인터넷진흥원(2008)

과 이를 공유한다. N세대의 절반 이상이 자신의 미니홈피나 블로그에 콘텐츠를 주 1회 이상 주기적으로 올리며 인터넷 이용시간의 일부를 타인의 미니홈피나 블로그, 트위터를 방문하는데 할애한다. 이들 미니홈피나 블로그 및 트위터는 N세대의 사회적 관계를 유지하는 데 중요한 수단이다. (이동후, 2009: 427-429)

이러한 소셜 네트워크를 통한 의사소통은 공적 담론과 관련하여 중요한 의미를 갖는데, 자신의 미니홈피나 블로그, 트위터는 자신의 근황을 알리고 친구들의 근황을 알아보며 연락을 주고받을 수 있는 사적인 공간인 동시에 많게는 수백 명이상의 낯선 사람에게까지 자신의 개인적 경험과 의견을 표현할 수 있는 반 공적인(semi-public)장소가 되기 때문이다. (이동후, 2009: 430-433)

셋째, 현실 인식과 정치적 참여에 있어서 사이버 공간의 높은 활용도다. 10~20대 정치관련 정보습득의 매개수단은 인터넷이 가장 큰 비중을 차지한다. 이들 역시 기존세대와 마찬가지로 정치관련 정보습득의 매개수단으로 TV나 신문과 같은 전통적 매체를 사용하지만 그 비중에 있어서 인터넷(40.3%)이 TV(38.4%), 신문 (15.6%), 기타매체(5.2%)보다 더 크다. (정태환, 2005: 53)

매체가 가지는 정보전달방식은 그 매체를 주로 이용하는 사용자의 소통방식에 많은 영향을 끼치는데 인터넷이 가진 공간적, 시간적 비 제약성과 쌍방향 소통방식은 N세대의 공적 문제에 대한 인식과 정치적 참여에 큰 영향을 미칠 수 있다. 먼저 기존의 미디어인 신문, TV는 정보를 특정시간에 일방적으로 전달하기만 했다는 점에서 공적문제에 대한 관심을 항상 이끌어 내기에는 제약이 있다. 하지만 많은 인터넷 이용자들이 초기 시작페이지로 메인 화면에 뉴스제공 기능이 있는 포털사이트를 이용한다는 점은 이용자가 언제든지 의도와는 상관없이 공적 문제를 접촉하고 인지하는 것을 가능하게 한다. 또한 공적 이슈를 접촉하는 즉시 그에 대한 추가적 정보를 검색하며 정보를 해석하는데 도움을 받을 수 있고 정보에 대한 평가 및 의견공유도 즉각적으로 이뤄질 수 있다. (이동후, 2009: 437-438) 인터넷을 이용하다가 접한 공적 이슈가 중요한 문제라고 생각되면 이들은 오프라인 상에서는 이야기하기 민감한 공적 문제도 인터넷이 가진 비대면성 때문에 표현을 하기 쉽기 때문에 개인적 공간인 본인의 싸이월드나 블로그, 트위터에 해당 기사나 정보 및 개인적 견해를 올리며 이는 개인적 친분관계에 있는 온라인 이웃들의 공적문제 인지도에 영향을 미친다.

이러한 인터넷의 정보전달 방식은 N세대에 있어서 인터넷에서 자연스럽게 사적이고 일상적인 활동을 하다가 공적문제에 대한 관심이 시간과 장소에 관계없이 촉발 될 수 있음을 의미한다.

넷째, 사이버 공동체 형성 및 해체의 우발성과 공동체의 느슨한 유대감이다. 다음, 네이버와 같은 인터넷 카페의 경우 싸이월드에 비해 공동체적 성격이 강

한데 유명 카페의 경우 적게는 수천명에서 많게는 수만명에 이르는 회원들이 활동하고 있다. 일반적으로 하나의 카페에는 관심사 및 연령, 성별 등에 의해 수십 개의 게시판이 개설되어 있어 회원들은 그때그때 상황과 관심영역에 따라 게시판을 선택하여 익명성을 기반으로 한 불특정 다수와의 의사소통에 참여한다. 그렇기 때문에 연예인 관련 게시판이나 쇼핑관련 게시판 등을 이용하다가도 언제든지 한순간에 정치적 문제를 논의하는 게시판으로 이동할 수 있고 반대로 단기간에 정치적 관심이 다른 사적인 관심으로 전환될 수도 있다.

비교적 사적 공간 개념이 강한 소셜 네트워크인 싸이월드를 운영하고 있는 SK커뮤니케이션즈에 의하면 N세대는 평균 50여명에서 80여명에 이르는 일촌을 보유하고 있다. 일촌들 중에는 오프라인 상에서 끈끈한 친교관계를 맺고 있는 사람은 물론 학창시절 친구나 선후배와 같이 지금은 자주 연락하지 않지만 잠재적으로 연락이 가능한 정도의 일촌도 있고 온라인 상에서만 관계를 형성한 사람도 있다. 즉, 밀접한 유대관계에서부터 아주 느슨한 유대관계 모두가 공존하고 있는 것이다.

N세대는 현실에서 만난 적이 없는 사람일지라도 특정 콘서트나 여행을 같이 가거나 집회참여를 위해 오프라인에서 만나기도 한다. 하지만 오프라인 상에서의 만남이 이뤄진다 하더라도 온라인 상에서의 심리적인 거리감이나 느슨한 유대감을 유지할 때가 많다. 이러한 심리적 거리감과 느슨한 유대감은 서로의 관계를 쉽게 정리하거나 지속적으로 유지시키는데 모두 영향을 미친다. 그렇기 때문에 공통의 관심사만 있다면 집단적 이해를 같이하는 사이버 대중의 일원이 되는데 큰 어려움이 없다.

사이버 공간에서의 공동체는 하나의 주제나 목적에 의해 관계가 형성된 것이 아니며 상황에 따른 관심변화에 의해 관계가 형성된다. 이는 사이버 공동체가 형성되는 것은 특정한 기간과 목적에 의해서가 아니라 매우 우발적으로 이뤄짐을 의미한다.

따라서 N세대가 인터넷에서 보유한 인적 네트워크는 강한 유대와 약한 유대가 모두 존재하고 때로는 중첩된 형태를 가진다. 경우에 따라서 약한 유대가 아주 강한 유대로 변했다가 다시 기존의 약한 유대로 되돌아가는 형태가 될 수 있다. (이동후, 2009: 439-440)

다섯째, 정치적·이념적 성향의 모호성이다. N세대의 공적 문제의식 형성과 정치 참여에는 일정한 정치적·이념적 성향이 관찰되지 않는다. 베이비붐 세대는 산업근대화과 유신시대를 경험했으며 정치적 의견표출과 투표 행태에 있어서 보수적인 성향을 보여준다. X세대와 시기적으로 비슷한 세대인 386 세대는 1980년대 민주화 투쟁을 경험하면서 진보적·개혁적인 성향을 보여준다. 반면 N세대

는 공적 문제에서의 의견 표출에 있어서 특정한 정치적 성향을 보여주지 않는다. 이는 쟁점에 대한 관심이 특별히 정치적인 목적의식에서 촉발된 것이 아니라 주변 사람들의 미니홈피, 블로그 등을 통해서 호기심 위주로 촉발되었기 때문이다. 또한 애초에 현실 속 개인의 비 정치적 관심사가 인터넷 이용의 주된 목적이었기 때문인 점도 그 원인이다.

그렇기 때문에 N세대는 사이버 공간을 통해 사안별로 공적 문제에 관심을 가진다. 가까운 사이버 공동체에서 부각된 문제에는 흥미를 갖지만 그렇지 않은 문제에는 잘 반응하지 않는다. 한·두가지 이슈가 아닌 다양한 쟁점이 혼재하는 대통령, 국회의원, 지자체 선거에는 큰 관심을 갖지 않고 다른 세대에 비해 투표율이 높지 않다. N세대의 현실 정치 참여가 주목받았던 촛불집회의 경우에도 참여 동기는 다양하다. 과거의 386세대가 민주화와 같은 거대담론적, 이념적 성격을 가지고 시위 현장에 참여한 것과는 달리 주변 친구들이 가자고 해서, 다른 사람들이 많이 모여서, 재미있을 것 같아서와 같이 특정한 정치적 목적 없이 참여한 경우도 많다는 점도 N세대의 약한 정치적·이념적 성향을 보여준다.

여섯째, 단기적 호기심 위주의 반응성이다. 이는 N세대의 감성적 측면을 의미하는데 자극적인 것에 쉽게 반응하는 특징을 보여준다. 그렇기 때문에 정적이고 일방적인 매체인 신문, 책, TV 보다는 인터넷을 통한 동영상 감상, 게임을 더 선호한다.

광우병 파동 당시 이들은 문자메세지와 인터넷에서의 의사소통 수단을 통해 광우병이 공기를 통해서 혹은 신체 접촉을 통해서 퍼진다는 과학적 근거가 없고 자극적인 메시지를 확산시키기도 했다. 의견 표출에 있어서도 결의에 찬 문구나 논리적인 표현보다는 즉각적인 흥미를 일으킬 수 있는 인터넷 용어나 유머의 활용을 많이 사용한다. 촛불시위 당시 “2MB 쩐다 찢어(심하다)”와 같은 표현의 팻말을 사용하거나 “웍자지꼴한 축제분위기가 좋다”라고 말한 점은 이를 뒷받침한다. “자신이 좋아하는 연예인의 컴백 소식 때문에 광우병과 촛불집회에 대한 관심이 줄었다”(이동후, 2009: 440)고 말한 점에서는 새로운 흥미나 자극이 주어지지 않으면 지속적으로 특정 공적 문제에 대한 진지한 관심이 유지되기 어렵다는 점을 유추할 수 있다.

따라서 N세대의 의견 표현 및 행동은 자신의 정치적·이념적 틀을 연역적으로 거쳐서 나타나기 보다는 외부 자극에 즉각적으로 반응하여 그대로 표출되는 경향이 있다고 볼 수 있다.

결론적으로 N세대는 인터넷을 통해 비록 처음에는 흥미를 주는 외부 자극에 의 반응에서 출발해 일시적으로나마 사회적 문제에 대해 한번 생각해 보는 기회



를 가질 수 있으며 상황에 따라 그들의 정치적 무관심과 관심의 경계가 쉽게 허물어 질 수 있다. 인터넷을 통해 현실에서 일어나고 있는 공적 이슈에 대해 보다 심도 있는 탐색을 시도하기도 하고 온라인 상에서 만나는 사이버 대중은 느슨한 관계 속에서 이러한 탐색과정을 자극하거나 지원해준다. 그러나 공적 문제에 대한 집단적 관심과 참여는 언제든지 다른 개인적 이슈에 의해 잦아들 수 있다. 하지만 이는 정치적 냉소주의에 기반한 무관심과는 차이를 가지므로 언제든지 공적 이슈가 온라인상에서 집단적 관심의 대상이 될 수 있는 여지를 남긴다. 그들이 참여하고 소통했던 기록들은 온라인 상에서 정보의 형태로 여전히 존재한다. (이동후, 2009: 440)

#### IV. N세대의 등장에 따른 지방행정의 대응

##### 1. 분석 기준

로컬 거버넌스에 있어서 조정자, 지원자 역할을 담당하는 주체인 지방정부가 지역 주민들의 거버넌스 참여 방안을 확보하는 일은 로컬 거버넌스의 성패에 있어 매우 중요한 요소가 될 수 있다. 이에 새롭게 등장한 지역 주민인 N세대의 생활에 있어서 사이버 공간에서의 활동이 기존세대에 비해 양적·질적 측면에서 두드러진다는 점은 인터넷에 기반을 둔 지방정부의 거버넌스 역량 증대가 중요해 졌음을 의미한다. 인터넷이 가지는 특성으로 인해서 사이버 공간에서의 거버넌스는 현실 세계에서와 많은 차이를 보일 수 있다. 그렇기 때문에 지방정부의 거버넌스에서 나타날 수 있는 정책과정의 각 단계는 온라인에 기반한 N세대가 가지는 특징과 어우러져 오프라인에 기반한 기존 세대와의 거버넌스와는 긍정적·부정적 측면 모두에 있어서 다른 양상을 보일 것이다.

정책과정은 학자에 따라 달리 구분되는데 Lasswell은 정책과정을 탐색, 대안의 창조, 처방, 지원, 적용, 종결, 평가순의 7단계로 구분하였다. (Lasswell, 1956) Brewer은 Lasswell의 모형을 토대로 6단계모형을 발전시켰다. Brewer의 구분에 의하면 정책과정은 창안과 창시, 추정, 선택, 집행, 평가 및 종결로 나뉜다. (Brewer, 1974:239-244) Jones는 그 과정을 보다 간단히 문제규명, 정책개발, 정책집행, 정책평가, 정책종결 5단계로 구분한다. (Jones, 1977: 9-12) 본 연구에서는 정책의 단계를 정책 의제설정, 정책결정, 정책집행, 정책평가 및 환류 5단계로 보도록 하겠다.

정책의 단계를 위와 같이 5단계로 나눈다면 각 단계별로 인터넷 기반의 거버

년스에 지방 정부가 효과적으로 대응할 수 있는 구조를 어느정도 갖추고 있는 지도 N세대가 참여하는 거버넌스에 중요한 요소가 된다. 따라서 N세대가 추축이 되는 인터넷에 기반 거버넌스에 있어 거버넌스의 정책적 기능인 이슈설정, 정책결정, 정책집행, 평가 및 환류의 과정에서 어떠한 긍정적 기능과 부정적 기능이 발생할 수 있는지를 살펴보고 긍정적 기능을 제도화, 활성화 하고 부정적 기능을 최소화 할 수 있는 방안을 도출해 보고자 한다. 또한 현재의 광역지방정부의 조직 구조를 보고 인터넷을 활용한 거버넌스에 어느정도 대응할 수 있는 구조를 갖추었는지와 이에 대한 발전 방안을 모색할 것이다.

## 2. N세대 특징이 기능적 측면에 주는 영향과 대응방안

### 1) N세대 특징의 정책과정별 영향

앞서 살펴본 N세대의 특징을 통해 그들이 가지는 특징이 정책과정에서 나타날 수 있는 긍정적인 영향은 다음과 같다.

첫째, N세대의 단기적 호기심 위주의 반응성은 디지털기기와 인터넷의 일상화 및 내재화와 결합되어 지역의 이슈 설정에 있어서 특수하고 구체적이며 규모가 작은 의제를 놓치지 않고 발굴할 수 있게 해 준다. 사회문제는 모두 정책의제로 설정되는 것이 아니라 정책과정에 공식적 권한을 가진 주체가 문제의식을 가졌을 때 정책의제로 설정된다. 이는 지역의 공무원들이 인식하지 못한 문제는 정책의제로 설정되지 않음을 의미한다. 그러나 N세대들은 외부자극에 높은 호기심을 가지며 지역사회의 불편사항을 휴대하고 있는 디지털 기기를 활용하여 즉각적으로 촬영·전송할 수 있다. 이는 그들의 호기심이 단기적인 호기심일지라도 디지털 기기와 정보통신 기술에 의해 빠른 문제제기가 가능하기 때문에 N세대에 의한 지역적 정책이슈 설정의 가능성을 보여준다.

둘째, N세대가 가진 정치적·이념적 성향의 모호성은 정책집행에 있어 정치적 문제가 크게 개입되지 않는 지역의 소소한 문제에도 참여할 수 있음을 의미한다. 미국 뉴욕시를 중심으로 운영되고 있는 사이트인 Mybikelane<sup>2)</sup>은 그 대표적인 사례이다. 뉴욕 시민들은 비록 공공질서를 공식적 권위를 통해 유지시키는 공무원이 아니지만 도로를 지나면서 휴대하고 있는 디지털 기기로 자전거 도로에 불법 주차된 차량의 사진을 찍어 즉시 Mybikelane에 업로드 할 수 있다. 법적 구속력은 없지만 사진에 찍힌 차량의 소유주는 불법 주차된 자신의 차가 온

2) <http://www.mybikelane.com>

라인상에서 시민들에게 공개된다는 사실에 부담감과 부끄러움을 느끼게 되어 불법 주차에 대한 동기가 감소하게 된다. 결국 Mybikelane 사이트의 이용자들은 경찰 공무원을 대신해 지역의 교통질서를 바로잡는 정책 집행기능을 담당하고 있는 것이라 할 수 있다. (이원태, 2008: 33)

셋째, N세대의 정치적 참여에 이어서 사이버 공간의 높은 활용도는 디지털기와 인터넷의 일상화 및 내재화와 상호작용하여 언제 어디서나 정책결정에 참여하게 해준다. 자신이 관심을 가지고 있던 특정 사안에 대해 토론이 이뤄지거나 정책결정이 이뤄질 때 보유하고 있는 디지털 기기를 통해 즉시 참여가 가능하다. 이는 사이버 공간이 가지는 개방성을 통해 보다 다양한 정책 대안이 정책결정 과정에서 제안될 수 있고, 정책결정 과정에 더 많은 사람이 참여하고 공개됨으로써 그 투명성이 향상됨은 물론 사이버 공간에서의 신속한 의사결정으로 그 비용이 감소될 가능성이 있다. 실제 에스토니아 정부는 인터넷을 통한 정책결정 프로그램인 TQM<sup>3)</sup>(Today, I make Decisions)을 실시한 결과 정책결정 비용에 드는 비용을 30% 절감할 수 있었다. (이원태, 2008: 32)

넷째, N세대의 사회적 소통에 있어서 높은 사이버 공간 의존성과 정치적 참여에 있어서 사이버 공간의 높은 활용도는 상시적인 정책평가 및 환류를 가능하게 할 수 있다. 오프라인 상에서의 정책 과정은 의제설정에서부터 평가 및 환류까지 시간적 흐름에 따라서 일어난다. 하지만 사이버 공간에서는 정책의 평가 및 환류가 정책과정 마지막에만 나타나지 않고 정책과정 각 단계에서 항시적으로 일어날 수 있다. 이는 기존의 정책 평가 및 환류가 정책집행 후에 이뤄져 사실상 해당 정책이 개선되는데 영향을 주기보다는 다음의 정책에 영향을 줄 수밖에 없는 한계점이 보완될 수 있음을 의미한다.

따라서 의제 설정이 특정 집단의 이익에 치우치지 않고 공정하게 이뤄졌는지, 정책 결정이 투명하게 이뤄졌는지, 집행이 제대로 이뤄지고 있는지, 또 얼마나 이뤄지고 있는지를 각 단계가 이뤄지는 동시에 평가할 수 있고 환류될 수 있다. 영국의 경우, 보건서비스 기관이 제공한 서비스에 대해 Patient Opinion<sup>4)</sup>이라는 사이트를 통해, 보건서비스를 경험한 환자와 보건기관이 서비스에 대한 평가를 공유하고 있다. (이원태, 2008: 34)

반면에 N세대가 가진 특성이 정책과정에 있어서 나타날 수 있는 부정적 효과는 다음과 같다.

첫째, N세대가 가진 사이버 공동체 형성 및 해체의 우발성과 공동체의 느슨한

3) <https://www.eesti.ee/tom>

4) <http://www.patientopinion.org.uk>

유대감은 지역의 이슈선정에 있어서 낮은 정책 참여율로 이어질 가능성이 크다. 한 예로 울산시 홈페이지의 예산절감 아이디어 게시판의 경우, 2008년 이후 아이디어 게시가 20여건에 불과하며 그나마도 2008년에 게시된 것이며 2009년부터는 어떠한 아이디어도 제기되지 않았다.

둘째, N세대의 사회적 소통과 관계의 형성에 있어서 높은 사이버 공간 의존성은 정책결정 측면에서 지나치게 빠른 의사결정을 불러일으킴으로써 토론자들 간의 논리가 반박되고 보완되는 과정에서 더 나은 대안이 나올 수 있는 속의적이고 변증법적인 정책토론 및 정책결정을 어렵게 할 수 있다. 동시에 사이버 공간의 개방성으로 인해 참여인원이 너무 많이 증가되면 의견을 종합하고 조율하는데 시간과 비용이 많이 들어 결국 정책결정의 비용이 증가할 수도 있다. 만일 이러한 문제를 해결하기 위해 수적으로 많은 의견이 반영된 대안만을 결정하게 되면 포퓰리즘적 정책결정으로 흐를 가능성도 배제할 수 없다.

셋째, N세대의 단기적 호기심 위주의 반응성은 집행과정에 있어서 다음과 같은 한계를 드러낼 수 있다. 우선 온라인 상에서 많은 참여가 이뤄졌다 하더라도 N세대의 호기심을 더 이상 충족시키지 못할 경우 실제 집행과정에서 그들이 참여한다는 보장이 없다는 것이다. 그리고 이들은 특별한 목적의식이나 책임감에 서라기보다는 단순한 호기심에서 정책 집행에 참여할 가능성이 높고 이는 직업 공무원과 달리 책임성 있는 집행이 어려울 수 있음을 의미한다. 이러한 문제점은 사회적 약자에 대한 자원봉사에서 또 다른 부작용을 초래할 수 있는데 참여자들의 중도 포기가 정책대상자들에게 상처로 남는 경우가 많다는 점이다.

넷째, N세대가 지닌 단기적 호기심 위주의 반응성은 정책의 평가 및 환류에 있어서 합리적·전문적 평가보다는 주관적 느낌 표현에 그치거나 개인적 불만이 토로될 가능성이 많다는 부정적 측면을 지니고 있다. 그러한 이유로 대전시 시정모니터의 경우 일반 시민들의 합리적·전문적 평가능력 부족으로 인해 사전 선정된 모니터요원만이 정책평가에 참여할 수 있게 하고 있는 실정이다.

이상의 논의를 정리하면 아래의 <표 2>와 같다.

<표 2> N세대 특징의 정책과정별 영향

구분	이슈 설정	정책 결정	정책 집행	정책 평가 및 환류
긍정적 측면	-비공식적 정책참여자 역할 증대 -특수하고 구체적이며 규모가 작은 의제를 놓치지 않고 발굴	-보다 다양한 정책 대안의 원천을 제공 -정책결정의 투명성 향상 -신속한 의사결정으로 비용 감소	-민주적 정당성 확보로 집행비용이 감소 -일반시민들도 집행에 참여함으로써 집행자원의 양적 향상이 가능	-정책과정 각단계에서 평가 및 환류가 가능 -체험한 공공서비스에 대해 의견을 달거나 평가하고 다른 시민, 공공기관과 공유할 수 있음
사례	-지역사회의 불편사항을 시민들이 텍스트 또는 사진으로 제기 -서울시 천만 상상 오아시스	-에스토니아 정부에서 인터넷을 통한 정책결정(TQM)을 실시한 결과 결정에 드는 비용의 30%가 절감	-미국 뉴욕시민들이 자전거 도로에 불법 주차된 차량의 사진을 Mybikelane 사이트에 업로드 함으로써 집행 기능 담당	-영국의 경우 환자와 보건기관이 Patient Opinion이라는 사이트를 통해 서비스에 대한 평가를 공유
부정적 측면	-낮은 정책토론 및 온라인 청원 참여율 -정책제안 게시판에 올라오는 글이 양적·질적으로 부족 -공적이슈보다는 지극히 개인적 문제가 제기될 가능성	-지나치게 빠른 의사결정 및 숙의적 정책 토론의 빈곤 -포퓰리즘적 정책대안이 선택될 우려 -참여인원의 증가로 정책결정 비용 증대	-온라인 상에서 많은 참여가 이뤄졌다 하더라도 실제 집행에의 참여로 이어진다는 보장은 없음 -직업공무원과 달리 책임성 있는 집행이 어려울 수 있음	-합리적·전문적 평가보다는 개인적 불만을 토로할 가능성 -개선방안이 제시되기 보다는 단순히 불만의 표출에만 그칠 가능성
사례	-울산시 예산절감 아이디어 게시판에 08년 이후 아이디어 게시가 20건에 불과 -강원도 정책토론폰방의 경우 참여의 저조로 06년 이후 토론이 이뤄지지 않음	-서울시 천만상상 오아시스의 자유토론 게시판의 경우 대부분의 제안들이 예산의 제약성은 고려되지 않은 채 시행하면 좋다는 식으로 찬성 결정됨	-사회적 약자에 대한 자원봉사자들의 중도포기가 정책대상자들에게 상처로 남음	-대전시 시정모니터의 경우 일반 시민들의 합리적·전문적 평가능력 부족으로 인해 사전 선정된 모니터링원이 정책평가에 참여할 수 있게 함

## 2) 기능적 측면에서의 대응 방안

N세대가 가지는 특성이 로컬 거버넌스의 정책과정에 있어서 나타날 수 있는 효과는 긍정적 측면과 부정적 측면 모두에 걸쳐 있다. 따라서 긍정적 측면을 제도화·활성화하고 부정적 측면을 최소화할 수 있는 구체적 방안이 요구된다. 몇 가지 방안을 제시하면 다음과 같다.

첫째, 담당 공무원들의 성의 있고 즉각적인 반응을 통해 이슈설정 과정에서 낮은 참여율과 의견의 질적 개선을 도모하고 비공식적 정책 참여자들의 역할을 증대시켜야 한다. N세대는 단기적 호기심 위주의 반응을 하기 때문에 자신이 제안한 정책 이슈에 대해 반응이 형식적이거나 늦게 이뤄진다면 더 이상 이 과정에 참여할 동기를 느끼지 못할 것이다. ‘함께하는 시민행동’의 2002년 조사에 의하면 정책제안 코너에 참여한 사람들 중 43.9%는 홈페이지 운영자의 의례적 답변만을 들었고, 27.1%는 어떠한 반응도 없었다고 대답했다. 그 영향으로 온라인 포럼이나 인터넷 투표와 같은 여론수렴 방식에 대해 긍정적 기대를 갖고 있는 응답자는 27.4%에 불과했다.

또한 사이버 공동체 형성 및 해체가 우발적으로 이뤄지고 공동체는 느슨한 유대감을 갖기 때문에 담당 공무원의 형식적인 반응에도 불구하고 N세대가 지속적으로 특정 이슈를 제기한다는 보장도 없다. 그렇기 때문에 이들의 정책의제 설정 참여를 독려하기 위해서는 담당 공무원의 즉각적이고 성의있는 대응이 이뤄져야 한다. 의미 있는 의제를 설정한 시민에게는 유의미한 인센티브를 제공하는 방안이 가미된다면 소수 공무원들이 생각해 낼 수 없었던 지역사회 의제들이 많이 제기 될 수 있을 것이다.

둘째, 정책결정 단계에서 담당 공무원은 포퓰리즘적 정책결정을 방지하기 위해서 다양한 이해당사자를 참여시켜야 한다. 또한 일반 게시판의 글쓰기와 다름바 없는 기존의 정책토론방을 보다 합리적인 토론의 장이 될 수 있도록 개선시켜야 한다. 정책토론방에 글을 쓸 때 주장을 쓰는 칸과 근거를 쓰는 칸을 구분지어 놓는 방식도 간단하지만 토론의 합리성을 높일 수 있는 방안이 될 수 있을 것이다. 또한 담당 공무원은 각 주장과 근거가 제대로 연결되었는지 제시된 근거는 사실에 근거하고 있는지를 판단하여 이에 대해 적절한 반응을 보임으로써 토론의 중재자 역할을 해야 한다. 관계 공무원이 토론의 합리성을 높일 수 있는 글쓰기 틀을 만들고 토론의 공정한 중재자역할을 지속적으로 해 준다면 보다 많은 참여가 이뤄지고 정책결정의 투명성이 향상 될 것이다. 또한 참여인원은 늘어나더라도 합리적인 토론이 진행되어 신속한 의사결정이 가능하게 되므로 의사결정 비용의 감소도 달성할 수 있을 것으로 기대된다.

셋째, 정책집행 단계에서는 N세대의 참여가 지속 될 수 있도록 담당 공무원이 지속적인 독려를 하고 피드백을 해주어야 한다. 또한 집행기능에 참여하는 시민들이 서로 소통하면서 자긍심과 유대감을 높일 있도록 네트워크를 구성해 주어야 한다. 이를 통해 N세대의 집행과정 참여율을 높인다면 집행자원의 향상과 비용의 감소를 꾸준히 유지시킬 수 있을 것이다. 인터넷 포털사이트 또는 토론방은 이슈 및 정보의 확산과 함께 실시간 토론기능까지 제공하는 상호작용성을

가지고 있다. 즉, 쌍방향적으로 정보를 제공하거나 습득하고 교환하는 것이 가능하다. 최근 많은 지방정부들이 정책집행에 대한 시민들의 의견을 직접적으로 구하며, 시민과 상호작용하고 있다. 또한 디지털화되어 있는 정보재를 확대 재생산하는데 드는 한계비용은 거의 0에 가깝기 때문에, 공공재의 두 특성인 비배제성과 비경합성을 가지며, 이로 인해 정보에 대한 접근성이 상당히 높다고 할 수 있다.

넷째, 정책 평가 및 환류 단계에서 시민들의 공공서비스에 대한 평가가 다소 비전문적이고 개인적 느낌의 표현에 그치더라도 담당 공무원이 이를 적절히 해석하고 정리하여 종합하여 보다 의미 있는 평가로 발전시킬 필요가 있다. 그리고 단순히 표출된 불만이 있다고 하더라도 이 역시 이를 무시하거나 삭제하기 보다는 그러한 불만이 나오게 된 이유를 생각하여 발전적인 평가 의견으로 만들 필요가 있다. 또한 정책에 대한 평가를 단순히 수렴하는 것에 그치지 않고 이것이 어떻게 환류되었는지를 공개한다면 더 많은 사람들이 평가에 참여하게 될 것이고 나아가 정책과정 각 단계에서 평가 및 환류가 일어날 것이다.

## V. 결론

이 글은 새로운 지방행정 참여자 또는 대상집단으로서의 N세대의 등장에 따른 지방정부의 대응방안을 검토하였다. N세대는 철저히 인터넷 문화를 원체험으로 가지고 있는 세대로, 각종 디지털기와 인터넷의 일상화 또는 내재화, 사회적 소통과 관계형성에 있어서의 높은 사이버 공간 의존성, 현실 인식과 정치적 참여에 있어서의 높은 사이버 공간 활용도, 사이버 공동체 형성 및 해체의 우발성과 공동체의 느슨한 유대감, 정치적 및 이념적 성향의 모호성, 단기적 호기심 위주의 반응성 등을 그 주된 특징으로 한다.

이러한 N세대의 특징은 지방정부의 정책과정에 긍정적 영향과 함께 부정적 영향을 미치고 있다. 우선 긍정적 영향으로는, 지방 이슈 발굴 및 설정의 용이성, 지방행정 과정에의 참여 용이성, 상시적인 정책평가 및 환류 가능성 등을 거론할 수 있고, 부정적 영향으로는 지역적 이슈 선정에 있어서의 낮은 참여율이나 비밀관성, 지나치게 빠른 의사결정의 경향 등이 제기될 수 있다.

따라서 정보화 시대에 로컬거버넌스를 구축하기 위해 지방정부는 N세대의 특징에서 오는 긍정적 영향을 제도화 내지 활성화하고, 부정적 영향을 최소화하는 방향으로 대응할 필요가 있다. 이를 위해, 지방정부는 정책결정의 포폴리즘적 성격을 방지하고, 담당 공무원의 역량 증진과 공식적 참여기제의 마련 등이 필

요하다.

Cobb과 Elder의 분류에 따라 우리나라 정책과정에서의 시민참여 양태를 본다면, 시민의 정책과정 참여가 자발적이거나 보다는 정부의 동원노력에 의한 비자발적 참여라는 특징을 전통적으로 가지고 있었다. 이러한 특징으로 정책의제설정 및 정책결정, 정책집행 등의 과정에서 시민들의 참여는 시민단체 등의 매개구조(mediating structure)가 중요한 역할을 수행해 왔다. 그러나 인터넷 사용이 내재화된 N세대에 있어서는 이러한 시민단체의 기능이 그들 스스로의 인터넷 활동으로 대체된다고 할 수 있다. 따라서 인터넷을 통해 공공이슈에 자발적으로 참여하고, 자기조직화(self-organizing)된 의사소통방식이 확산될 것이다. 인터넷 매체의 비동시성과 상호작용성이라는 특징은 공공재로서의 정보의 흐름을 신속하고 기하급수적으로 확산하게 만듦으로써, 시간과 공간을 초월한 N세대에 의한 가상 공동체(virtual community)의 형성과 집단지성(collective intelligence)의 출현을 가능하게 한다(박치성, 2009). 따라서 지방정부는 N세대 집단지성 출현의 유도자 및 조정자로서의 역할을 수행해야 할 것이며, 이에 따라 현재와는 다른 보다 적극적인 역할과 기능이 요구되어진다.



## <참고문헌>

- 강원도 연구단, "정보화시대에 있어서 지방자치단체의 대응방안", [춘천]: [강원도 연구단], 1994
- 나태준, 정책수단으로서 시민참여의 역할과 한계:서울시 사례를 중심으로, 『현대사회와 행정』 제20권 제1호, 2010
- 박재홍, 신세대의 일상적 의식과 하위문화에 관한 질적 연구, 한국사회학 29권 1호, 1995
- 박준수·서진완, 사이버공동체의 정책참여와 역량에 관한 연구, 한국행정학회, 2008
- 박치성·명성준, 정책의제 설정과정에 있어 인터넷의 역할에 관한 탐색적 연구:2008년 미국산 쇠고기 재협상 사례를 중심으로, 한국정책학회보 제18권 3호, 2009
- 소진광, 도시 및 지역발전과제; 지방자치단체장과 시민의 새로운 소통방안, 행정공제회 도시문제 45권 497호, 2010
- 이동후, 사이버 대중으로서의 청년 세대에 대한 고찰 :사회적 소통과 관여를 중심으로, 한국방송학보 제23권 2호, 2009
- 이원태·홍순식, 웹2.0시대 의사결정방식의 변화와 정책적 함의, 정보통신정책연구원, 2008
- 이은구외, 『로컬 거버넌스』, 법문사, 2003)
- 이은재의원실, 주요국의 지방행정개혁: 지방행정체제 개편사례를 중심으로, [서울]: 이은재의원실, 2009
- 정과정, 『한국행정학보』 제38권 제5호, 2004
- 정성호, N세대의 사회문화적 특성과 의의, 강원대학교 인문과학연구 제11집, 2003
- 정태환, 인터넷이용이 청소년의 정치사회화에 미치는 영향에 관한 연구, 명지대학교, 2005
- 조화순·송경재, 인터넷을 통한 시민 정책참여: 단일이슈 네트워크의 정책결최정호, "미래사회와 정보통신의 역할", 통신정책연구소, 1987
- Brewer, Garry D., "The Policy Science Emerge: To Nurture and Structure a Discipline", Policy Science, Vol. 5, 1974
- Lasswell, Harold D., "The Decision Process: Seven Categories of functional Analysis", College Park: University of Maryland, 1956
- Jones, Charles O., "An Introduction to the Study of Public Policy", North Scituate Mass: Duxbury Press, 1977