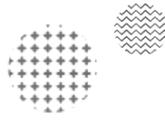
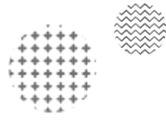


표지면지



PROGRAM

시 간	순서	말씀하실 분
14:00 ~ 18:00	안내 말씀 및 개회	
	환영사 1	유은혜 국회의원 (교문위 간사)
	환영사 2	진선미 국회의원 (안행위 간사)
	축사 2	김영배 전국자치분권민주지도자회의 회장 서울 성북구청장
	토론회를 여는 영상 (주제 : 지방분권시대)	
	토론회 시작	좌장 : 박종관 지역문화네트워크 공동대표
	기조연설 (15분) - 지방분권시대, 문재인정부의 지역문화정책방향과 과제	도종환 문화체육관광부 장관
	기조발제 1 - 촛불국민이 여는 주민자치의 관문, 지방분권	강위원 투게더광산 나눔문화재단 대표
	기조발제 2 - 문화분권을 위한 선행조치, 행정혁신	이원재 문화연대 문화정책센터 소장
	기조발제 3 - 협치와 융합이 살리는 지역문화와 민주주의	김종휘 성북문화재단 대표
	지정토론 1	박경훈 제주문화예술재단 이사장
	지정토론 2	김승수 전주시 시장
	지정토론 3	차재근 한국문화의집협회 회장 서울청년허브 센터장
	지정토론 4	김영산 문화체육관광부 문화예술정책실장
	지정토론 5	윤종진 행정자치부 자치제도정책관
종합 토론	발언자 사전 접수	



CONTENTS

1. 환 영 사

- 유은혜 (국회의원, 국회 교육문화체육관광위원회 더불어민주당 간사) 3
- 진선미 (국회의원, 국회 안전행정위원회 더불어민주당 간사) 6

2. 축 사

- **여러분이 지방분권 시대 마을문화의 주인공입니다** 11
김영배 (서울 성북구청장, 전국자치분권민주지도자회의 회장)

3. 기 조 연 설

- **새 정부 지역문화 정책 방향과 과제** 15
도종환 (문화체육관광부 장관)

4. 기 조 발 제

- **촛불시민이 여는 주민자치의 현장** 23
강위원 (투게더광산 나눔문화재단 상임이사)
- **문화분권을 위한 선행조치, 행정혁신** 37
이원재 (문화연대 문화정책센터 소장)
- **지역문화와 민주주의 동반성장, 협치와 융합** 46
김종휘 (성북문화재단 대표)

5. 자 료

- **국정관리의 패러다임 변화와 자치분권** 61
정순관 (순천대학교 행정학과 교수)
- **문재인 정부 풀뿌리민주주의의 진로** 66
[참고자료] 국민성장 자치분권과 균형발전 88
안성호 (대전대학교 행정학과 교수)
- **문재인 정부의 도시재생 성공을 위한 조건과 정책 제언** 92
변창흠 (SH서울주택도시공사 사장)
- **지역미디어센터 정책 10년의 경험으로 전하는,
분권과 협치를 위한 중앙정부 및 산하기관의 역할에 대한 제언** 100
허 경 (전국미디어센터협의회 사무국장)

■ 연방제에 버금가는 지방분권시대 지역문화가 열쇠다! ■

환영사

유은혜

(더불어민주당 국회의원, 교육문화체육관광위원회 간사)

진선미

(더불어민주당 국회의원, 국회 안전행정위원회 간사)

연방제에 버금가는 지방분권시대 지역문화가 열쇠다!

환영사



유은혜 (더불어민주당 국회의원, 교육문화체육관광위원회 간사)

문화는 모든 국민의 권리입니다.

군 단위 시골 마을에 사시는 분도, 대도시 한 복판에 사시는 분도 모두 대한민국 국민입니다. 따라서 대한민국 국민 모두는 지역과 관계없이 문화를 향유하고 문화 활동에 참여할 수 있는 평등한 권리가 있습니다.

지역문화의 열쇠는 여러분입니다.

그러나 너무나도 당연한 이 말이 현실에서는 전혀 당연하지 않습니다. 중앙과 지역의 문화 격차는 재정, 인력, 시설 등 모든 면에서 심각합니다. 좀처럼 나아지고 있지 않습니다. 이런 어려운 여건에서도 우리가 지역문화의 희망과 내일을 이야기 할 수 있는 것은 오직 하나 '사람'입니다. 지역에 대한 애정을 갖고 문화로 행복한 지역 공동체를 만들기 위해 헌신하시는 여러분들이 있기 때문입니다. 진심을 담아 고맙다는 말씀드립니다.

경청(傾聽)으로 시작하겠습니다.

지방분권시대에서 지역문화의 출발점은 무엇일까?

제 생각으로는 '경청(傾聽)'이 아닐까 합니다.

경청은 상대의 말을 듣기만 하는 것이 아니라, 상대방이 전달하고자 하는 말의 내용은 물론이며, 그 내면에 깔려 있는 동기나 정서에 귀를 기울여 듣고 이해된 바를 상대방에게 다시 전달해주는 것을 말한다고 합니다. 이야기를 듣는 것에 그치는 것이 아니라 진심으로 이해하고 공감해 나가는 모든 과정이 경청인 것 같습니다. 그렇게 하겠습니다. 그 동안 지역에 두텁게 쌓여 있는 노력, 경험, 지혜, 문제의식, 대안 등을 경청하는 것부터 시작하겠습니다. 그 과정에서 지방분권시대에서 지역문화가 열쇠가 되는 새로운 문화미래가 만들어 질 수 있으리라 확신합니다.

토론회를 준비하면서부터 오늘 자리를 시작으로 지역 곳곳을 다니면서 더 많은 말씀을 듣겠다는 계획을 세워 놓았습니다. 지역문화의 현장에서 ‘경청’을 더 넓고 더 깊게 이어 가겠습니다. 약속드립니다.

생활문화시대의 중심은 지역입니다.

저는 지난 60여 일 동안 국정기획자문위원회 사회분과 위원으로 문화와 교육분야에 대한 국정과제 수립 과정에 참여했었습니다. 문화분야의 국정과제를 최종적으로 마무리하면서 제일 첫 번째 과제로 설정한 것이 ‘지역과 일상에서 문화를 누리는 생활문화시대’입니다. 국민의 높아진 주권의식과 참여의지는 문화분야에서 소극적 소비자에서 능동적 생산자로의 지위변화로 나타나고 있고, 이를 반영한 국정과제가 바로 ‘생활문화시대’입니다.

생활문화가 실현되는 시간적 범위는 ‘일상’이고 공간적 범위는 ‘지역’입니다. 따라서 생활문화시대를 제대로 실현하려면 ‘지역’을 중심에 놓고 이와 관련된 모든 정책과 과제를 설계하고 추진해 나가야 합니다. ‘지역’을 중심에 놓는다는 것은 단순히 중앙과 지역의 기능과 역할을 일부 조정하는 차원이 아닙니다. 우리 스스로 오랜 세월을 거치며 너무나도 익숙해져버린 ‘중앙집권적 사고와 하향식 전달체계’라는 뿌리 깊은 고정된 사고의 틀을 걷어 내고 ‘지방분권적 사고와 상향식 전달체계’로 대전환을 이루어내는 것입니다. 쉽지 않은 도전이지만 더 좋은 미래로 가는 길이라면 마다않고 가야합니다.

특히나 지금은 개헌에 대한 논의가 한창입니다. 그 중에서도 오늘 토론회 제목처럼 대통령께서 연방제에 버금가는 지방분권을 이야기할 정도로 지방분권은 가장 핵심적인 개헌 의제로 설정되고 있습니다. ‘사람’이 있는 지방분권이 되려면 ‘지역문화’가 살아야 합니다. ‘행복’이 있는 지방분권이 되려면 ‘지역문화’가 ‘열쇠’입니다. 따라서 지방분권의 개헌논의 과정과 그 이후 후속논의 과정에서 ‘지역문화’는 반드시 중요한 의제로서 설정되고 논의되어야 합니다. 오늘의 자리는 바로 그 중요성을 입증하고 공감하며 힘을 모아내는 자리입니다.

문화권을 헌법적 권리로 신장시켜 지역문화로 구현해 나가겠습니다.

현재 국회 개헌특위에서는 ‘국민 기본권’의 의미를 확장하고 심화시키는 방향으로 논의가 되고 있고, 그 내용 중에 ‘문화생활 향유권’도 포함되어 있는 것으로 알려지고 있습니다. 2013년 12월 국민의 ‘문화권’이 담긴 ‘문화기본법’이 통과되었고, 이제는 헌법적 권리로까지 국민의 문화권이 보장될 가능성이 열리고 있습니다. 반드시 개정헌법에 담길 수 있도록 끝까지 관심을 갖고 노력해 나가겠습니다.

‘헌법’이 보장하는 국민의 기본권으로서 ‘문화권’,

‘문화기본법’으로 뒷받침하는 국민의 ‘문화권’

‘지방분권’으로 ‘지역’이 중심이 되는 국민의 ‘문화권’

‘지역문화’로 실질적으로 구현되는 국민의 ‘문화권’

그래서,

지역과 일상에서 국민이 누리는 명실상부한 ‘생활문화시대’의 개막과 실현을 위해 오늘부터 굳게 손을 잡고 함께 전진해 나갑시다.

함께 해주셔서 감사합니다.

끝으로 오늘 토론회를 함께 준비해주시고 참여해주신 ‘전국자치분권민주지도자회의’ 김영배 회장님을 비롯한 지방자치단체장님들과 소속 의원님들, 그리고 국민에게 신뢰받는 문화부를 위해 현장과 소통하는 혁신 행보에 여념 없으신 중에도 불구하고 문재인 정부의 지역문화정책에 대한 기초연설을 맡아 주신 도종환 문화체육관광부장관님, 그리고 훌륭한 발제와 토론을 해주실 발제자와 토론자 모든 분들에게 깊은 감사의 말씀을 드립니다. 감사합니다.

연방제에 버금가는 지방분권시대 지역문화가 열쇠다!

환영사



진 선 미 (더불어민주당 국회의원, 국회 안전행정위원회 간사)

안녕하십니까. 국회 안전행정위원회에서 더불어민주당 간사를 맡고 있는 진선미 국회의원입니다. 무더운 날씨에도 불구하고 오늘 『연방제에 버금가는 지방분권시대, 지역문화가 열쇠다!』 토론회에 참석해주신 많은 내·외빈 여러분들을 진심으로 환영합니다.

근대화 이전부터 우리나라는 정치, 경제, 사회, 문화의 모든 자원들을 서울로 대표되는 중앙으로 집중시키는 구조를 당연하게 여겨왔습니다. 사회경제적 자원이 충분치 않았다는 점을 고려하면 효율성을 고려한 나름대로 합리적인 시스템을 고안한 것입니다.

그러나 사회경제적 규모가 전과는 비교할 수 없을 정도로 커진 지금까지도 과거 수백 년 간 존속해온 ‘중앙 집중’ 패러다임을 버리지 않고 있습니다. 민주화 이후로 지방자치제도가 전면 도입되고 참여정부에서 지방균형발전을 적극적으로 추진했지만 중앙으로 돈과 사람이 몰리는 큰 틀의 구조는 변하지 않았습니다. 고착화된 중앙집중적 구조는 중앙과 지역, 수도권과 지방간의 불균형과 격차를 날로 키워왔습니다.

문재인대통령의 취임과 함께 지방분권이 우리사회를 관통하는 최대 화두로 떠올랐습니다. 문재인 정부는 우리나라를 풀뿌리 민주주의 국가, 생활민주주의 국가로 변화시킬 원동력으로 ‘자치분권’을 꼽고 있습니다. 국가사무를 획기적으로 지역으로 이양하고, 지역의 자율성을 중시하는 강력한 국가균형발전 체제를 구축하겠다고 약속하고 있습니다.

이제 곧 공은 지역으로 넘어갑니다. 지역민 스스로 지역의 발전방향을 고민해야 할 시점입니다. 머리를 맞대고 수도권으로만 흘렀던 사람과 경제의 물길을 지역으로 틀고 생기가 도는 지역사회를 만들 방법을 찾아내야 합니다.

이미 오래전부터 지역활성화를 고민해온 여러 활동가들의 경험에 주목할 필요가 있습니다. 이들은 지역민들을 한데 모으고, 소통하며, 지역민으로서의 정체성을 형성하는데 있어 ‘지역문화 활성화’가

최선의 방법임을 증명했습니다. 지역에 문화산업, 문화기반시설, 지역축제, 지역예술가 등 문화자본이 늘어날수록 지역경제에 긍정적인 효과를 미치는 것으로 확인됐습니다. 뿐만 아니라 문화자본이 강화되면 지역 전반의 삶의 질이 상향평준화 될 가능성이 높습니다. 지역문화 활성화가 곧 지역활성화로 연결되는 것입니다.

지방분권의 시대를 맞이하는 시점에 열린 이번 토론회에 거는 기대가 큼니다. 이 자리에서 또한 선도적으로 지역문화 활성화를 이뤄낸 지방자치단체의 사례가 널리 알려지기를 기대합니다. 이를 바탕으로 지역문화발전을 통한 지방분권 활성화를 어떻게 이룰 것인지에 대한 진지한 논의가 오고가기를 기대합니다. 행정자치부, 문화체육관광부 등 관계부처의 적극적이고 실효적인 지원책도 함께 도출되기를 바랍니다.

오늘 토론회를 함께 준비하신 전국자치분권민주지도자회의 김영배 성북구청장님, 문화체육관광부 도종환 장관님, 행정자치부 김부겸 장관님의 노고에 감사드립니다. 무엇보다 지역에서 지역문화를 꽃피우기 위해 노력해오신 많은 활동가 여러분들께 경의의 말씀을 드립니다. 여러분들의 땀방울이 씨앗이 되어, 전국 방방곡곡의 지역문화가 활짝 꽃피울 수 있을 것이라 기대합니다.

저도 국회에서 지역문화 활성화를 통한 지방분권을 위해 노력하겠습니다. 감사합니다.

■ 연방제에 버금가는 지방분권시대 지역문화가 열쇠다! ■

축사

김영배

(서울 성북구청장, 전국자치분권민주지도자회의 회장)

연방제에 버금가는 지방분권시대 지역문화가 열쇠다!

축사



김영배 (서울 성북구청장, 전국자치분권민주지도자회의 회장)

여러분이 지방분권 시대 마을문화의 주인공입니다

“오직 한없이 가지고 싶은 것은 문화의 힘이다. 문화의 힘은 우리 자신을 행복되게 하고, 나아가서 남에게 행복을 주겠기 때문이다.”

지금으로부터 70년 전 백범 김구 선생은 ‘나의 소원’에서 우리나라가 세계에서 가장 아름다운 나라가 되기를 바라며 그 힘을 문화에서 찾고자 했습니다. 우리 공동체가 불행한 근본 이유는 인의와 자비와 사랑이 부족하기 때문인데, 그 정신을 배양하는 방법은 오로지 문화에 있다는 주장입니다. 선각자의 말씀은 당시보다 지금 우리에게 더 큰 울림을 안겨줍니다. 이유는 다른 데 있지 않습니다. 우리가 걸어온 길이 김구 선생의 바람과는 다른 경로를 밟아왔기 때문입니다.

민족이 분단되고 동족상잔의 전쟁을 치른 후 우리는 반공을 국시로 나라를 지켜야 한다는 오직 하나의 가치에만 매몰되어 왔습니다. 표현의 자유는 억압받기 일쑤였고, 국가가 제시하는 이념 외에 다른 가치를 말하고 다른 생활방식을 즐길 수 있는 기회를 얻지 못했습니다. 국민 없는 국가의 시대였습니다. 산업화에 성공하고 민주화를 이뤄냈지만 우리가 향유하는 문화는 기대만큼 다채롭지 못했습니다. 국가가 물러난 자리에는 시장이 들어섰고 우리가 누리는 예술과 체육은 쉽게 상품으로 전락했습니다. 모든 것이 돈으로 평가되고 돈으로 환산되는 시대에 문화는 이제 국가가 아닌 시장에 의해 획일화되고 말았습니다.

이제는 달라져야 합니다. 국가의 시대, 시장의 시대를 넘어 진정한 민주주의, 시민의 시대를 열고자 한다면 우리는 다른 무엇보다 문화의 가치에 주목해야 합니다. 문화는 우리 생활을 풍요롭게 만들고 우리 정신을 고양시키며 우리 공동체의 결속을 강화하는 삶의 윤희유이자 활력소입니다. 획일화되고 상품화된 문화가 아니라 누구나 자유롭게 즐기고 다채롭게 누릴 수 있는 문화는 시민 모두의 권리가 되어야 합니다.

지금 시민은 어디에 있습니까? 30년 전 민주화를 이뤄낸 시민, 그 민주주의가 위협받을 때 광장으로 촛불을 들고 나온 시민들은 지금 마을과 동네에서 자신의 삶이 좀 더 나아지기를 갈망하고 있습니다. 민주주의가 우리 삶을 책임질 뿐 아니라 문화의 힘으로 우리 삶을 풍요롭고 다채롭게 만들어내고자 한다면 우리는 시민 생활의 근거지인 지역, 마을, 동네에서부터 출발해야 합니다. 민주주의의 기원을 이룬 고대 아테네에서 데모스(demos)는 시민을 뜻하는 동시에 도시국가의 최소 지역단위를 일컫는 말이기도 했습니다. 달리 말해, 시민은 곧 자신이 살아온 지역공동체와 같은 존재였고, 그 지역공동체에 권력(kratos)을 보장하는 것이 민주주의입니다.

그래서 저는 지방분권 시대에 지역문화를 논하기 위해 이 자리에 모이신 여러분들이 자랑스럽습니다. 우리가 민주주의를 논하고 문화를 논한다면, 지역문화는 그 핵심에 자리하고 있다고 저는 확신합니다.

새 정부는 지역, 마을, 동네를 살리는 대표 정책으로 도시재생 뉴딜을 제시했습니다. 아시다시피 뉴딜은 1930년대 미국이 경제공황을 극복하는데 일조한 일련의 혁신정책을 부르는 말입니다. 우리 역시 그런 미국의 경험을 교훈으로 삼고자 뉴딜이란 말을 따왔다고 알고 있습니다. 그런데 흔히 뉴딜하면 테네시계곡 유역개발 같이 거대 토목사업만 생각합니다. 하지만 뉴딜 일자리 정책에서는 문화예술인들의 역할도 컸습니다. 배우, 화가, 음악가, 저술가들이 나서 각종 예술작품으로 삭막한 사업장에 삶의 향기를 더하고 낙담한 실업자들에게 국가 부흥의 기운을 불어넣은 우리가 몰랐던 뉴딜의 또 다른 모습입니다. 저는 우리 문화예술인들도 충분히 그런 역량을 갖고 있고 그런 역할을 수행할 수 있다고 생각합니다.

궁극적으로 지역문화, 마을문화의 발전은 시민이 창작자이자 수혜자로 나설 때 가능합니다. 우리는 그동안 서울과 수도권에 집중된 대형 공연장, 박물관, 극장, 공원에서만 문화를 향유해왔습니다. 그런 혜택을 받지 못한 지역민들은 TV나 영화 같은 매체를 통해 정형화된 문화 상품을 소비하는데 만족해야 했습니다. 이제는 마을 시민이 직접 나서 생활 속의 작지만 다채로운 이야기꺼리들을 음악으로, 그림으로, 연극으로 만들어 함께 향유하는 시대를 만들어야 합니다.

오늘 이 토론회를 주최해주신 유은혜 의원님과 진선미 의원님, 문재인 정부의 지역문화정책을 이끌어주실 도종환 문화체육관광부 장관님, 그리고 풍성한 아이디어와 현장 경험으로 지방분권 시대 지역문화의 새 지평을 열어주실 발제자와 토론자 분들께 깊은 감사의 말씀을 올립니다. 여러분은 진정한 민주주의, 진정한 지방분권, 진정한 지역문화의 시작을 알리는 시대의 선도자들입니다. 감사합니다.

■ 연방제에 버금가는 지방분권시대 지역문화가 열쇠다! ■

기조연설

도종환

(문화체육관광부 장관)

연방제에 버금가는 지방분권시대 지역문화가 열쇠다!

기조연설

도종환 (문화체육관광부 장관)

새 정부 지역문화 정책 방향과 과제

유은혜 의원님을 비롯한 여러 의원님들, 발제와 토론에 참여하시는 현장 전문가들을 모시고 지역문화진흥과 문화분권을 토론하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다.

촛불 민심은 우리 사회의 낡은 질서와 관행을 바꾸고 ‘나라를 나라답게’ 만들어야 한다는 시대적 과제를 안겨주었습니다. 이 준엄한 국민적 요구 속에 문재인 정부는 출범했고 이제 2개월 남짓 지났습니다.

아시다시피 문재인 정부의 핵심 국정목표 중 하나가 지방분권입니다. 지방자치제가 시행된 지 20년이 넘었지만 지역에 주어진 권한은 매우 제한적입니다. 지역 간 격차도 좀처럼 좁혀지지 않고 있습니다. 이 또한 우리 사회의 적폐이자 극복해야 할 과제입니다. 이제 실질적인 ‘지방분권’을 이뤄내 자율과 자치로 생동하는 지역을 만들고, 지방이 소외되지 않는 나라를 만들어야 합니다.

문화정책 또한 예외는 아닙니다. 문화야말로 개인과 공동체의 상상력, 그리고 지역의 자율성이 무엇보다 요구되는 분야입니다. 정치와 행정은, 국민들이 좀 더 가깝게 문화를 향유하고 참여하게 함으로써 삶의 질을 개선하도록 해야 합니다. 뿐만 아니라 지역 문화를 보전하고, 지역에 맞는 다양한 상상력이 발현될 수 있도록 도와야 합니다.

이제 문화분권은 ‘가치’를 체감하는 ‘실천’이 되어야 하고, ‘관념’에서 벗어나 ‘현실’이 되어야 합니다. 저는 오늘 이 자리에서 ‘문화분권’실행의 중요한 단초를 찾게 될 것으로 기대합니다.

‘지역문화’가 곧 ‘문화’의 전부이다.

저는 장관이 되기 전부터 과연 “문화란 무엇인가?”에 대해 늘 고민해왔습니다. ‘문화’는 다양하게 해석됩니다. 미학적으로는 예술(art)과 같은 개념으로 이해하고, 넓게는 개인과 집단의

생활양식(way of life)으로 정의하기도 합니다.

쉽게 말씀드리면 문화는 곧 삶이고 일상입니다. 문화는 물과 공기처럼 일상적으로 마시고 또 나누는 것입니다. 문화는 마음에 전해지는 감동입니다. 문화가 있는 삶은 가난해도 행복합니다. 100일 넘도록 광화문 광장과 전국 각지에서 촛불을 밝혀낸 현장 또한 문화입니다. 단순한 시위가 아닌 축제의 장으로 만들어낸 것은 시대정신을 놓지 않은 우리 국민의 진일보한 정치의식과 문화 덕분이었습니다. 이제 우리의 미래세대는 이러한 문화적 자산을 역사로 기억하고 학습하며 공유할 것입니다.

문화는 '지역'과 일상을 빼고는 논할 수가 없습니다. '지역'은 중심과 주변부로 나뉘는 것이 아니며, 중앙과 지방으로 나뉘는 것도 아닙니다. 한 지역에서 태어나 관계를 맺는 우리 모두는 각자 '지역'을 기반으로 일상을 만들어갑니다. 자연과 언어뿐만 아니라 독특한 삶의 방식과 문화를 기억하고 있는 것이 지역입니다. 그 지역과 일상이 가진 고유한 환경과 개별성이 오랫동안 문화를 축적해왔고 또 독창적인 문화를 만들어낸다 할 것입니다.

문화는 일상적 삶과 분리할 수 없으며, 국민의 삶은 지역에 기초하므로, 우리 문화의 형성과 발전은 '지역'에서 시작한다고 할 수 있습니다. 즉 '지역문화'는 '문화'의 한 부분이 아니라 '전부'입니다.

저는 지역문화를 진흥해야 하는 더욱 구체적인 이유를 오늘날 새롭게 시대정신이 된 '민주주의 구현'과 '다양성 보호'에서 찾고자 합니다.

모두가 평등하고 행복할 권리를 누리는 것은 '문화'의 기본입니다. 하지만 현재 국민들의 문화적 삶의 수준은 계층 간 못지않게 지역 간에도 간극이 심한 상태입니다. 문체부가 실시한 지역문화실태조사에서 나타났듯이 수도권과 비수도권, 도시와 농촌, 그리고 소득격차에 따른 문화적 차별은 엄연히 존재합니다. 격차와 불균형은 민주주의를 역행하는 것이기도 합니다. 지역의 문화여건을 개선해 국민 모두가 일상에서 문화적 권리를 보장받는 것, 즉 지역을 기반으로 한 '문화민주주의'를 실현하는 것, 이것이 지역문화진흥의 중요한 이유입니다.

한편 이미 일상적으로 느끼는 문화의 세계화는 국가와 지역의 고유문화를 전 세계에 널리 알린다는 점에서 긍정적입니다. 하지만 문화적 보편주의가 확산되고, 극단적으로는 패스트푸드처럼 획일화, 상업화되어 문화 본연의 가치가 훼손되기도 합니다. 또 소위 '문화계 블랙리스트'라는 엄중한 사건도 이 다양성과 정체성을 존중하지 않는 것에서 비롯되었습니다. 이렇듯 개인뿐만 아니라 국가 간, 지역 간 문화적 정체성과 다양성을 보호하는 것이 국내뿐 아니라 세계무대에서도 당당한 문화를 만들어낼 수 있는 힘입니다.

지역문화 정책의 흐름 : 성과와 반성

지역문화 진흥, 문화자치와 분권의 실현은 비단 문재인 정부만의 현안이 아닙니다. 정부 차원에서

문화정책이 추진된 이래 줄곧 강조되어왔고, 이와 관련된 정책이 나온 바 있습니다. 그러나 모든 국가정책이 그러하듯이 반면교사로 삼을 것들이 꽤 많습니다.

6공화국 시절에 ‘문화복지’의 개념이 처음 등장했지만 주로 공보행정, 전통문화 및 문화유산의 보전을 통한 문화적 주체성 강조가 핵심이었습니다.

문화정책이 지역으로 눈을 돌린 것은 지방자치제의 시행과 궤를 같이 하지만, 본격화된 것은 ‘국민의 정부’와 ‘참여정부’에 이르는 시기였습니다. 이 두 정부의 문화정책은 ‘지원은 하되 간섭을 하지 않는다’는 원칙(팔길이 원칙)과, 국민이 문화예술의 주체라는 ‘문화민주주의’의 가치를 토대로 추진되었습니다. 이전 정부와는 확연히 구분되는 전환기였고, 지역문화 정책 또한 이에 직접적인 영향을 받았습니다.

국민의 정부는 ‘문화입국(文化立國)’을 국정목표로 삼고, 이를 실현하기 위해 ‘2001년 지역문화의 해’사업을 추진했습니다. 각계 전문가와 유관기관 관계자들로 구성된 ‘지역문화의 해 추진위원회’를 발족하고 지역문화컨설팅, 지역특화형 문화프로그램 등과 같은 ‘지역문화의 해 10대 사업’도 선정했습니다.

이른바 ‘백가쟁명(百家爭鳴)’대토론회를 개최해 지역문화의 현안을 파악하고 실효적인 정책과제를 도출하고자 했습니다. 15년이 지난 지금도 이 토론회를 기억하는 분들이 많습니다. 이 토론회는 숙의민주주의(熟議民主主義, deliberative democracy)에 입각해 정부의 정책 현안을 풀어내려 한 점에서 우리 문화정책사에 한 획을 그었고, 지금도 시사하는 바가 크다고 생각합니다.

참여정부는 사회 전 부분에 걸쳐 ‘자율, 참여, 분권’에 입각한 ‘국가균형발전’을 국정목표로 제시했습니다. 지역문화 정책 또한 그간의 이벤트성을 띤 단기정책에서 벗어나 지역문화의 기반 구축을 중심으로 진행됐습니다.

비록 당시 국회통과는 좌절되었지만 「지역문화진흥법」 제정이 참여정부 때 처음 제기되었고, 문화관광부 내 지역문화과의 신설, 광주아시아문화중심도시의 본격 추진, 지방문화원의 지역문화 거점화, 지역 문화산업 및 축제의 육성 등이 대표적인 정책이었습니다.

그리고 지난 10년, 문화정책은 문화민주주의의 가치보다는 선택과 집중, 효율성이란 미명하에 문화예술인들 사이에 불필요한 경쟁심리를 부추겼습니다. 심지어 간섭하고 통제하고 정치색을 덧씌워 ‘문화계 블랙리스트’라는 참담한 적폐(積弊)를 낳았습니다.

제가 의원시절 대표 발의한 「지역문화진흥법」이 제정된 성과(2014년)가 있었지만, 여전히 지역 간 문화여건은 경제격차 못지않게 벌어져 있습니다. 재정자립도가 낮은 지자체는 적은 액수라도 국고보조금이 절실하지만, 이마저도 확보하기 쉽지 않은 것이 현실입니다.

우리는 급속한 도시화와 산업화, 인구감소·고령화 등으로 인해 소실될 위기에 처한 지역문화를 보전해야 할 임무도 안고 있습니다. 그밖에도 고치고 다듬고 극복해야 할 지역문화 현안이 많아서 장관으로서 무거운 책임감을 가지고 있습니다.

실효성 있는 문화정책, 지역과 국민의 생활 속으로

과거에 대한 성찰을 넘어 이제는 실천해야 할 때입니다. ‘블랙리스트를 넘어 투명하고 공정한 문화예술 생태계를 만드는 것’, ‘일상 속 생활문화 시대를 새롭게 만드는 것’, ‘국민이 문화를 통해 행복한 삶을 영위하는 것’, 이것이 현 정부 문화정책의 목표입니다. 그리고 그 해법을 ‘지역’과 ‘국민 삶의 현장’에서 찾겠습니다.

지역문화 진흥과 문화분권을 위한 구체적인 정책방안은 전문가와 지역의 문화활동가, 지자체 관계자들의 의견을 충분히 듣고 숙고해 정책에 반영하겠습니다. 다만 오늘은 제가 생각하는 지방분권시대 지역문화 정책의 원칙과 기본적인 방향을 제시하고자 합니다.

(지역의 문화) 첫째, 소중한 지역의 문화유산을 보전하고 국민들이 일상에서 아주 쉽게 문화를 누릴 수 있도록 노력하겠습니다.

도시화, 산업화 과정에서 많은 유·무형 문화유산이 훼손되어 왔습니다. 지역 내 문화적 자산을 보전하고 활용하는 것은 지역주민들의 역사를 기억하는 과정이자 결과입니다. 서울특별시는 개발논리로 사라지는 유·무형 유산을 지키겠다는 취지로 2013년부터 ‘서울미래유산’을 지정·보전하고 그 기록을 남기고 있습니다. 매우 의미 있는 사업입니다.

문화체육관광부는 문화재청, 지자체, 지방문화원, 시민단체들과 협업하여 지역의 전통적 문화자산을 발굴·기록하고 보전하는 데 힘쓰겠습니다. 그리고 지역 차원에서 지역학(地域學) 연구가 활성화될 수 있도록 지원책을 강구하겠습니다.

국민들이 생활현장에서 문화를 향유할 수 있도록 ‘생활문화정책’을 더욱 강화하겠습니다. 지역 내 공공 유희시설, 노후시설을 새 단장(리모델링)해 생활문화센터, 작은도서관 조성을 확대하겠습니다. 서점, 북카페 등 민간 시설을 생활문화시설로 인증·지원해 문화시설에 대한 접근성을 높이겠습니다.

(지역에 의한 문화) 둘째, 자율과 협치의 원칙으로 문화분권 기반을 조성하겠습니다. 문화체육관광부부터 일하는 방식을 바꾸겠습니다.

지역에 군림하지 않고 지역 문화활동의 적극적인 후원자가 되겠습니다. 계획의 수립, 예산편성 및 집행, 사후 관리에 이르는 지역문화 정책 추진과정에서 지자체의 권한을 확대하고, 자율적인 지역역량을 강화하는 데 지원을 아끼지 않겠습니다.

지역을 동등한 정책 동반자(파트너)로 모시겠습니다. 문체부와 지자체, 광역·기초 문화재단 등이 참여하는 권역별 지역문화협력 네트워크를 운영해 협치를 실현하겠습니다.

지역문화실태조사 강화, 문화균형지수 개발 등 지역문화와 관련된 시의적절한 정보를 생산·제공하여 지역이 스스로 문화활동을 잘할 수 있는 환경을 만들겠습니다.

(지역을 위한 문화) 셋째, 쇠퇴하는 지역을 회복하고 일자리를 창출하는 데 문화가 기여할 수 있도록 정책을 강구하겠습니다.

대한민국 도시들은 쇠락해가고 있습니다. 2016년 국토부가 발표한 도시쇠퇴현황을 보면 전국 읍면동 중 65.9%가 ‘도시재생’의 대상으로 확인되고 있습니다. 이에 문재인 정부는 원도심과 노후주거지를 되살리는 도시재생 뉴딜정책을 강력히 추진할 계획입니다. 하지만 저는 개발식 도시재생은 최대한 억제하고 도시의 과거와 현재, 미래가 문화로 연결되는 ‘문화적 도시재생’이 바람직하다고 생각합니다. 문화를 통한 공간 재생과 함께 해체되어가는 지역공동체를 회복하는 데 문화체육관광부의 전문성과 역량을 투입하겠습니다.

더불어 지역의 문화역량을 강화하고 일자리 문제를 해결하기 위해 해당 지역에서 문화인재를 육성할 수 있도록 지원하겠습니다. 지역문화전문인력 양성기관 5개소를 17개 광역 시도 전체로 확대하여 역량 있는 인력을 공공 및 민간 문화예술기관에 배치할 수 있도록 하겠습니다. 또한 재교육과 맞춤형 컨설팅 확대 등을 통해 문화예술 전문기관 종사자들의 전문성을 강화하기 위해 정책적 노력을 다하겠습니다.

저는 장관 취임사를 통해 모든 지역의 문화가 고르게 발전해야 하며, 나라 곳곳이 특색 있는 지역문화를 가진, 문화의 고장이 되어야 한다고 말했습니다. 그리고 문화를 생활 속에서 향유하는 사회가 되어야 진정한 문화분권이 가능하다고 강조했습니다. 이는 문화체육관광부 장관의 존재 이유이자 장관에게 부여된 시대적 소명이기도 합니다. 저에게 주어진 소임을 다하기 위해 현장의 목소리에 귀 기울이겠습니다. 치열하게 논쟁하겠습니다. 그리고 문화분권을 위한 우리 공동의 실천방안을 만들어가겠습니다.

여담처럼 덧붙입니다. 여기 의원회관 주변에 해마다 봄꽃축제가 열립니다. 꽃은 한 송이 한 송이도 아름답지만 한 가지와 한 나무에 가득 필 때 더 아름답습니다. 꽃핀 나무들이 이어져 거리를 밝힐 때 더욱더 아름답습니다. 문화는 꽃이고 꽃나무입니다. 개인의 문화가 꽃송이이고 지역의 문화는 꽃나무입니다. 그 나무들이 모여 조화롭게 꽃을 피울 때 비로소 아름답고 즐겁고 행복한 국민의 나라가 될 것입니다.

앞으로도 문체부에 대한 여러분의 많은 관심과 격려를 부탁드립니다. 감사합니다.

기조발제

- **촛불시민이 여는 주민자치의 현장**
강 위원 (투게더광산 나눔문화재단 상임이사)
- **문화분권을 위한 선행조치, 행정혁신**
이 원 재 (문화연대 문화정책센터 소장)
- **지역문화와 민주주의 동반성장, 협치와 융합**
김 종 휘 (성북문화재단 대표)

촛불시민이 여는 주민자치의 현장

강 위원 (투게더광산 나눔문화재단 상임이사)

1. 주민자치, 아직 갈 길 멀다.

전국 주민센터 ‘주민모임’에 종종 특강을 나간다. 뒤끝 씹쓸할 때가 한두 번이 아니다. 입구엔 참석자 방명록이 있고, 공무원 몇 분이 줄줄이 서서 참석확인 서명을 받는다. 정해진 시간이 지나도 구청장은 오질 않는다. 사회자인 공무원은 “죄송합니다. 청장님께서 거의 다 도착하셨답니다. 10분 정도 지연되는 점 양해바랍니다”라며 안내방송을 한다. 구청장의 등장과 함께 개회하고, 익숙한 국민의례가 이어진다. 내빈 소개가 지루할 만큼 길어지고 그때마다 주민들은 건조하게 박수를 보낸다.

구청장 인사말은 각종 치적을 홍보하는 데 할애되고, 엄숙한 어조로 마지막 당부도 빼놓지 않는다. “구청과 동사무소에서 모든 일을 다 할 수는 없습니다. 주민들이 노력해야 가능합니다. 전문가를 모셨습니다. 잘 배웠으면 합니다. 많이 도와주십시오.”

사회자는 박수를 유도하고, 구청장은 고개 숙여 인사를 한다. 이내 강사소개가 이어지고 강의가 시작될 무렵, 구청장과 내빈들이 썰물처럼 빠진다. 강의를 시작되고, 주민들은 저마다 강의시간을 버티려는 듯 갖가지 모습으로 자세를 취한다.

휴대폰만 보고 있는 사람, 처음부터 눈을 감고 있는 사람, 총기 없는 눈빛으로 앞사람 뒷통수만 바라보고 있는 사람, 천태만상이다. 그나마 십 수 명 되는 젊은 청년들이 곳곳에 자리하고 있어서 다행이다 싶었다. 자세히 보니 모두 신분증을 패용하고 있다. 아뿔싸, 모두 공무원들이다. 중간에 쉬는 시간이라도 가질 요량이면 그냥 쉬지 말자고 권한다. 중간에 쉬면 주민들이 전부 빠져나가 버린단다. 심지어 강의 끝나고 동장이 꺾속말로 한마디 한다. “주민들을 너무 띄우면 주민들이 말을 안 듣습니다.”

나는 말문이 막히고 만다. “주민은 행정집행의 도구가 아니다. 주민이 질서를 정하고 행정은 이에 따르는 게 진정한 자치”라는 내 얘기에 대한 반응이었다. 주민센터마다 이 모든 광경이 익숙하다. 주민모임에 자발적 참여가 없다. 자영업자와 주부들을 빼곤 대낮 주민센터 행사에 누가 참여할 수나 있겠는가. 강사는 판박이 행사의 소품일 뿐이다.

물론 변화는 있다. 혁신적인 주민총회와 공감 토론으로 주민력을 모아내는 저력을 발휘하는 지자체도 눈에 띈다. 그러나 대개 여전히 관치의 명령이 드리워져 있다. 민주주의? 그런 건 없다. 주민은 계몽과 훈육과 동원의 대상일 뿐이다. 민관협력이니 협치니 멋지게 포장하고 있지만, 따져보면 허상에 불과하다.

협치의 목표는 ‘자치’다. 공론장을 만들고, 주민 스스로 일상적인 의제를 제시하면서 자치력을 키울 수 있도록 지원하는 일이 행정의 역할이다. 마이크를 독점한 소수 엘리트로부터 마이크를 회수해서 마이크 한 번 쥐어보지 못한 주민들이 말을 하도록 하는 것, 그것이 공론장의 힘이다. 행정과 정치는 듣고 따르면 될 일이다. 행정은 공론장의 보조이고 총회의 조연이어야 한다. 공론장을 지원하고 주민의 집단 의사를 경청하면서 주민을 주연으로 빛내는 일이 협치의 방향이어야 한다.

주민총회가 주민을 행정집행의 들러리로 대상화하며 ‘공무원들을 도와달라’는 식의 읍소나 ‘주민들이 깨어나야 한다’는 식의 계몽의 장이 되어선 안 된다. 민관협력과 협치는 행정의 결핍을 주민이 보충하자는 뜻이 아니다. 행정과 주민 간의 수직적 위계를 무너뜨리지 않는 자치는 공염불이다. 전국 읍면동에 주민자치위원회가 있고, 지역사회보장협의체도 있다. 민관협력이 필수인 대표적 마을 공론장이다. 자치력을 키우는 마을 민주주의의 풀뿌리 토론마당이다.

마을 의제를 스스로 제기하고 풀어가도록 도우라. 자치는 자치력이 있을 때 가능하다. 자치력은 거듭된 체험을 통해서 길러지는 법이다. 시간이 걸린다. 마침내 한국사회를 옮겨매고 있는 관치의 독점을 해체해야 가능하다. 협치는 오로지 자치를 향하라. 행정은 보조와 조연이 되어 조용히 경청하라.

2. 자치의 내용은 ‘아래로부터의 민주주의’

‘진정한 민주주의는 중앙에 앉아 있는 몇 명의 사람들에 의해 작동될 수 없다. 그것은 모든 마을의 주민들에 의해 아래로부터 작동돼야 한다’는 평범한 진리를 설파한 사람, 인도의 비폭력 지도자 ‘간디’다. 우리의 현실은 어떠한가? 정치인은 주민들의 집단 의사를 대표하는 대리인이다. 그런데도 선거에서 당선만 되고 나면 주인들 편에 서지 않고 자기 정당이나 계파의 이해관계에 따라서만 움직인다.

기초 단위로 가면 더욱 가관이다. 정치를 자영업 수준으로 타락시켜 공공성과는 무관하게 자신의 탐욕을 채우는 일을 노골적으로 하기도 한다. 그렇다고 대리인들을 쉽게 바꿀 수도 없다. 바꾼들 그리 탐탁스럽지도 않다. 이것이 중앙정치와 마을자치 과정에서 지금까지 보여준 주인과 대리인 관계의 역설이다.

이젠 주민들이 지방자치에서 대리인에게 위임한 권리를 점차 되찾아야 한다. 물론 철학과 실력이 있는 단체장을 뽑고, 무식을 부끄러워할 줄 아는 풀뿌리 의원을 잘 식별해내는 선거도 중요하다. 그러나 그것만으로 마을자치와 정치가 정상화될 수는 없다. ‘주민력’을 키워 자치의 중심에 정치의 주인인 주민이 직접 참여하는 게 근본을 푸는 열쇠다. 주민이 합의의 질서를 세우고 정치가 이에 따르게 하는 게 자치라면, 정치가 일방적 규칙을 만들고 주민을

이에 동원하는 게 통치다. 마을자치와 자치를 빙자해 토호들이 휘두르는 통치체제의 관행을 진정한 자치로 전환해야 한다. 권력을 나누는 분권을 넘어 스스로가 권력이 되는 자립, 그것이 '스스로의 시대'의 근본이기 때문이다. 주민력의 중심에 마을리더가 있다. 그 마을리더가 곧 마을권력이다. 지금까지는 행정서비스의 단순 대행업자 혹은 각종 선거조직의 조직책 정도로 오해받는 경우가 많았다. 이제는 지역사회에서 의미 있는 '권위'를 찾아야 한다. 정치적 대리인들에게 모든 의사결정을 위임할 게 아니다. 마을에서 풀뿌리 민주주의 농사를 잘 지어가는 게 자치다. 마을권력을 튼튼하고 건강하게 세워야 주민력이 자연스레 살아난다. 주민력의 성장은 마을권력의 권위와 수준에 비례하기 마련인 까닭이다. 그래서 누구나 마을의 리더가 될 수 있지만, 아무나 마을의 리더가 되어서는 안 된다. 마을의 대표들이 '권위'를 키우고, 전문성을 높이고, 마을활동가로서 품격과 만족도를 올리기 위한 '마을학교' 같은 학습조직이 필요한 이유이기도 하다. 학습하지 않는 공동체는 타락하기 마련이다. 마을에 학습조직을 만들고 주민들과 마을대표들이 끊임없이 토론과 배움을 가까이할 때 주민력의 성장과 축적이 가능하다. 그 성장과 축적이 직업정치에 농락당하고 있는 위임과 대리의 맹점을 보완하고 대체할 희망이 될 것이다.

건강한 마을권력이 펼치는 자치의 방식은 당연히 '직접민주주의'다. 국가 차원의 대의민주주의와 지방과 마을 차원의 직접민주주의가 함께 돌아가는 참여구조를 마련해야 한다. 유럽의 여러 정치경제학자들의 분석을 보면, 놀랍게도 직접민주주의가 발달하고 자치가 성장한 지역, 주민력이 활발하게 작동하는 마을일수록 경제성장률도 높고 주민들의 행복도도 더 높은 것으로 나타났다. 직접민주주의, 마을이니까 가능하다. 마을마다 대동회를 열어 마을과 관련된 의제를 공론화하고 바람직한 정책방향과 실천과제를 발굴해 지방의회와 함께 정책으로 만들어가자. 이것이 바로, 총선평가와 관련한 갑론을박을 넘어서 위대한 평민들이 마을에서 만들어갈 자치의 대안이다.

3. 광주 시민총회 '광주형 자치와 민주주의' 실험장

민주주의란 무엇인가? 자치란 무엇인가? 광주는 어떤 도시여야 하는가? 식상하지만 근본적인 주제다. 2030년이면 5·18 민중항쟁 50주년, 오월 반세기다. 광주에게 진정한 시민자치공화국은 가능한가. 시민의 날 시민총회는 그런 간절함이 모였다. 시민도 행정도 의회도 공식 협약하면서 광주발 '진짜 민주주의'에 도전했다.

마을, 회사, 단체를 불문하고 10명 이상의 시민이 모여 '민회'를 결성했다. 민회는 지역의 중요 사안에 대해 주민이 직접 토론하고 협의하는 회의체다. 주권자가 참여하는 공론장을 통해 집단 의사를 결집하는 직접-숙의 민주주의 과정이라 할 수 있다. 성숙한 대의민주주의 기초 위에 직접-숙의제가 융합된 시민민주주의를 이뤄가는 모색이다. 그 민회가 100개 모여 100대 의제(정책과 조례)를 제안했다. 불가능할 것 같았지만, 역시 광주였다. 골목골목 찾아다녀보니, 곳곳에 싹이 트고 있었고 꽃이 피고 있었다. 이름 난 시민단체를 넘어 옹기종

기 뿌리 깊은 마을모임이 넘실대고 있었고, 자유로운 개인들의 아름다운 집합들이 여기 저기 꿈틀대고 있었다. 저마다 ‘공익적 시민’으로 조용히 참여하면서 말이다.

민주주의란 ‘마이크를 독점한 특수 엘리트로부터 마이크를 회수해서, 마이크 한 번 쥐어 보지 못한 위대한 평민들에게 마이크를 돌려주는 일’이다. 정책과 제도는 몇몇 전문가가 하는 특수계층의 전유물이 아니다. 땅에 발 딛고 사는 모든 시민들의 꿈과 여러 자율적 결사체들의 염원의 종합이 바로 정책이자 제도여야 한다. 마이크를 나누니, 상상력이 쏟아지기 시작했다. 점잖은 이들의 그럴싸한 각색이 아니었다. 적나라한 제안이 줄을 이었다. 정치가 질서를 만들고 주권자를 이에 동원하는 통치의 관행에 맞서가고 있었다. 자치란 ‘주민이 질서를 정하고 정치는 이에 따른다.’는 정언명령이다. 그 연습을 시민총회에서 해봤을 뿐이다. 광장을 살려 제도와 만나게 하는 시민정치의 내재화 과정이었다. 80년 5월 도청 앞 분수대 ‘민족민주대성회’ 역사도 있다. 촛불혁명의 유산도 있다. 온라인에서건, 거리에서건, 광역단위의 시민총회나 자치구 시민의회, 마을 만민공동회, 공장 민회를 열자. 일터와 삶터에서 진짜 민주주의가 무엇인지, 어떻게 해야 세상이 변할 수 있는지, 그 장엄한 떨림을 체험하자. 광주는 그렇게 살아보자. 민주주의가 ‘밥’이 되게끔 ‘진짜 민주주의’를 실현해 보자.

정치가 정당엘리트들 중심의 대의민주주의로 제한되어선 영원히 ‘진정한 공화국’을 만들 수 없다. 투표할 때만 정해진 상차림에 표를 던지는 주권자에게 온전한 주권이 주어지지 않는다. 온 마을에서 새로운 민주주의를 얘기하고 새로운 세상의 밑그림을 그려나가는 정치마당이 펼쳐져야 한다. 우리도 이제 새로운 정치적 상상을 해 나가자. 정권 교체에만 취하진 말자. 다시 시대 변혁을 꿈꿔가자. 지금과 같은 방식으로 희망의 정치란 없다. 바뀔 때마다 희망을 걸고, 바뀌고 나면 절망에 빠진 적이 한 두 번인가. 시민 직접정치를 시작으로 역진 불가능한 자치와 민주공화국의 시대를 열자. 정치의 주인으로, 권력의 주체로 서는 길! 이제 시작이다.

4. 마을복지와 마을자치

경제성장이 멈춰도 견딜 수 있는 지속가능한 복지는 국가에만 의존하지 않고 이웃이 이웃을 돌보고 살피는 마을공동체의 완성을 통해 가능하다. 마을의 완성이야말로 바로 복지의 궁극적 목표여야 한다.

국가를 보라. 절망이 끝이 없다. 도처에서 신음소리가 들린다. 정치권력을 통해 국가의 희망을 찾고자 하나, 미로처럼 얽힌 고차방정식을 풀 실력이 없다. 씨 뿌리는 노동 없이 풍요로운 수확만을 기대해온 후과다. 풀뿌리의 힘이 굳건하지 않고서야 어찌 위임과 대리의 정치가 바로 설 수 있겠는가. 절망은 불가항력적 현실이나 그래도 어찌랴. 다시 아래로 깊이 들어가 바닥을 지켜야 한다. 국가가 아닌 마을에서 자율, 자립, 자치의 힘으로 만들어가는 공동체, 그건 모든 마을주의자들의 오래된 이상이다. 한 사회의 성장과 성숙은 국가, 마을, 개인의 조화로운 관계 구축에서 비롯된다. ‘국가의 진보’, ‘마을의 완성’, ‘개인의 존엄’을 위

한 삼각 축이 제대로 작동해야 한다는 얘기다.

복지도 마찬가지다. 국가가 당연히 그렇게 결단해서 국민들의 안전망을 완벽하게 구축하는 게 복지국가다. 대한민국의 사회복지 총 지출액은 국내총생산(GDP)의 10% 수준이다. 경제협력개발기구(OECD) 30여 개국 평균의 절반 이하다. 독일과 덴마크에 견주면 3분의 1 수준으로 거의 꼴찌인 셈이다. 국가복지의 확대와 재정투입 확장은 우리에게 필수적인 과제다. 당연히 막대한 예산이 소요된다. 이를 위한 사회적 대타협이 절실하다. 이것이 바로 ‘국가의 진보’다.

‘마을의 완성’은 더 근본적인 도모다. 복지를 국가에만 전적으로 의존하지 않는다. 마을에서부터 이웃이 이웃을 돌보고 살피며 십시일반 나눔과 배려로 ‘스스로의 공동체’를 만들어가는 구조다. 마치 본래 우리가 살아왔던 ‘오래된 미래’처럼 말이다. 나는 이를 보편적 국가복지와 대비해 ‘공동체복지’라 이름 붙였다. 공동체복지는 자주적인 개개인이 협동과 연대, 돌봄과 나눔을 통해 스스로 인격적 관계를 강화하고 문제를 해결해 나가는, 이른바 마을 중심 공동체를 목표로 삼는다. 단순히 국가의 복지전달체계를 강화하고 재정투입만을 늘리는 국가권력 분배시스템만으로는 공동체가 건강해질 수 없다는 성찰이다. 물론 국가복지와 공동체복지는 상충되지 않는다. 장기간 노력해서 마침내 실현해야 할 보완적인 숙제다. 국가복지의 강화 없는 공동체는 자유시장이라는 악마의 멧돌에 시민들을 내맡기고 부의 양극화를 정당화할 우려가 있기 때문이다.

경제성장이 멈추거나 국가의 파산에도 견딜 수 있는 지속가능한 복지는, 국가주의를 넘어서는 복지사회, 이른바 마을공동체의 완성을 통해서만 가능하다. 우애와 협동의 공동체를 재건하고 주민들이 스스로 강력한 사회안전망을 만드는 마을 살리와 지역자치다. 자치행정 은 본래 마을이 가지고 있는 복지 자연력, 즉 스스로 돕고 나누는 상부상조의 지역공동체를 강화하는 것을 지원해야 한다. 국가는 보편적 복지의 토대를 닦고, 자치행정은 마을공동체의 복원을 지원하는 역할을 할 때 국가복지와 공동체복지가 조화를 이룬다. 이는 협동조합과 다양한 마을기업, 공제조합, 사회적 기업 등과 같은 공동체경제(사회적 경제)와 하나가 돼야 마땅하다.

21세기는 더 이상 경제성장의 시대가 아니다. 탈성장의 시대로 진입했다. 조금만 더 노력하면 경제가 회복되고 성장이 지속될 수 있다는 미몽에서 벗어나야 한다. 20세기 산업사회와 경제성장 신화시대의 복지 방식은 이제 낡았다. 불가능하다. 탈성장 시대의 복지전략이 간절한 이유다. 결국 마을이 곧 복지다. 마을의 완성이야말로 바로 복지의 궁극적 목표여야 한다. 시민 개개인의 존엄은 국가의 진보와 마을의 완성을 통해 비로소 가능해진다. 다시 우직하게 씨를 뿌려 나가자. 마을에서부터 민주주의를 세우고 인권을 지키고 평화를 펼치자. 그래야만 정치도 바뀌고 세상도 변하고 절망도 끝낼 수 있다. 우애와 협동의 공동체, 바로 ‘마을공화국’이다.

5. 광주 광산구 복지자치 실험1 ‘더불어樂 노인복지관’

더불어樂 노인 복지관! 주민자치 대상을 받다.

광산구 노인 복지관은 2005년 4월 개관했다. 다른 시설과 다름없이 민간 위탁 운영이었다. 여느 노인 복지관과 다름없이 요구 민원이 많았다. 이에 지친 위탁법인인 위수탁 기간이 만료되자 재위탁을 포기했다. 이때 광산구는 과감히 노인 복지관을 공립 '공영' 시설로 전환했다. 2011년 1월의 일이다. 이때부터 획기적인 변화가 시작된다.

노인 복지관의 이름을 더불어樂으로 정했다. 첫 변화는 조직 체계에서 출발했다. 행정지원팀, 여가지원팀과 건강지원팀이었던 조직을 행정지원팀, 노인복지팀, 공동체경제팀, 마을복지팀 등으로 바꾸었다. 어르신들을 단순한 프로그램 대상자가 아닌 당사자로 모시는 사고의 전환이다. 지역 사회와 교감하는 공동체 복지의 토대를 마련하려는 취지가 담긴 개편이다.

시작 때부터 큰 포부가 있었다. 2년마다 단계별 중장기 계획을 수립했다. 어르신을 대상자에서 주체로 모시는 공동체 복지 기반 조성기(2011년~2012년). 복지관, 담장을 넘어 마을로의 모델 정착기(2013년~2014년). 전국적 순례지로 모델 확산기(2015년~2016년). 설계보다 1년 이상 앞서고 있다.

더불어樂 자치 대동회-어르신, 대상자에서 운영의 주인으로

복지관에 들어서면, 가장 먼저 눈에 띄는 현수막이 있다. '마을에서 어르신 한 분을 잃는 것은 큰 도서관 하나를 잃는 것과 같다'. 어르신은 단순히 복지 재정을 소비하는 수혜자가 아니다. 이는 지역의 원로인 그들의 지혜와 경륜을 지역 사회에 환원할 수 있도록 거드는 활동, 바로 복지관의 철학을 한마디로 나타내주고 있다.

어르신을 세상의 중심에 서도록 하는 시작은 자치회 운영이다. 30여 명의 회원으로 구성된 자치회는 운영 전반은 물론, 행사, 프로그램 강사 채용까지 어르신들의 손으로 이루어지는 자치의 현장이다.

예를 들어, 마을 찻집과 도서관 건립 땀 자치회 결정에 따라 기부금 상한제를 두었다. 몇몇의 큰돈으로 공간을 만드는 게 아니라, 누구나 공간 만들기에 쉽게 참여할 수 있도록 하자는 제안이었다. 어르신들의 지혜가 돋보였다. 프로그램 강사 채용을 직접 하면서 강사에 대한 불만이 사라졌다. 책임감의 결과이다.

더불어樂 대동회도 주목할 만한 현장이다. 이는 스위스 란츠게마인데를 실험하는 최고의 마을 광장이다. (란츠게마인데 : 스위스 아펜철티너로덴 주(州)와 글라루스 주의 최고 의결기구로, 주민이 매년 한 번씩 모여 주법을 표결하거나 주 지사, 주 정부 각료 등을 선출.)

의제를 어르신들이 직접 제안하고 발표, 결정하는 과정이 민주주의의 현장이다. 대동회는 매년 2회씩 마을축제로 진행된다.

지난 대동회에선 경로 식당 배식 방법을 결정했다. 좁은 주차장 넓혀달라고 떼쓰지 말고 한 달에 한 번은 차 없는 날을 만들자는 제안도 초록색 찬성표를 얻었다.

이런 복지관의 시도가 주민 스스로 마을의 복지 의제를 제안하고 결정하는 마을등대와 주민 회의도 이끌어냈다. 마을등대는 이웃이 이웃을 살피고 돌보는 공동체 운동이다. 마을 주민들이 복지 의제를 발굴하여 논의한 후 서로 도와준다. 21개동 주민들은 주민회의를 통해 예산을 편성하는 마을 사업의 우선순위를 정한다. 주민이 정하면 행정은 이에 따른다.

행정의 지원 없이 오롯이 어르신들의 후원금과 재능 기부로 만들어진 마을 찻집과 마을 도서관도 있다. 어르신들 스스로도 지역을 위해 펼친 최초의 사회문화 운동이라고 평가한다. 멋진 나눔 활동도 있다. 사회활동지원사업(일자리)에 참여한 노인들이 월 20만 원 급여 중 5000원씩을 저 멀리 팔레스타인 분쟁 지역의 아이들에게 전한다. 손자들의 이름으로. 멋지지 않은가.

더불어樂 시설은 낮에는 노인복지 본연의 공간으로, 밤에는 주민들의 동아리 활동과 자치 활동의 공간으로 사용된다. 주말에는 3대가 함께 어울리는 청소년 학교다. 인권이 무엇인지, 할아버지와 손주가 함께 글을 쓰고 그림으로 표현한다. 마을 지도를 함께 만든다. 이때 어르신들은 마을의 최고 안내자다.

더불어樂 시설은 어르신들이 직접 서예, 탁구 등을 지도하는 재능 기부의 못자리다. 공간을 내어주는 시도만으로도 교육, 문화, 사회 참여 활동의 씨앗 방으로 포문을 열었다. 참으로 다양한 활동이 진행된다. 마을 소식을 알리는 마을 라디오, 인문학당이 재미지다. 책 읽는 벤치 사업도 있다. 복지관 곳곳은 책장이고 마을 도서관이다. 국보급인 어른들의 바느질, 음식 솜씨를 젊은 주부들에게 전승하는 솜씨 나눔학교는 어르신들을 당당하게 세운다.

복지관을 넘어 마을공동체로

더불어樂의 변화는 복지관 공간을 지역 사회에 여는 것에 그치지 않았다. 복지관에서 일 하던 국장, 직원들을 과감히 정치, 마을로 파견했다. 사무국장 출신 구의원이 탄생했다. 어르신들은 그를 파견했다고 말씀하신다. 지역 활동가로 정치의 현장에서 일하라는 무거운 명령이다.

또 다른 복지사는 어르신들과 협동조합을 재구성하여 마을로 자리를 옮겼다. 쉽지 않은 결단이지만 더불어樂의 실험은 한 계단씩 영역을 넓혀갔다. 어르신들은 광주/전남 1호 더불어樂 협동조합에 출자해 인생 이모작을 시도했다. 고소한 두부를 만드는 부지런한 손, 두부 마을 공장은 대기업이 부럽지 않다. 이문이 남지 않아도 사람과 사랑을 이어주는 밥상 마실, 어르신들의 손맛이 따뜻하다. 기쁨 있고 멋진 바리스타를 만나려면 더불어樂 카페를 찾으면

된다. 그곳은 이미 나눔과 평화의 공간이다. 수익의 10%를 복지관 어르신들의 활동에 후원한다.

학습 없이 진보 없다. 학습하고 토론하는 모습도 더불어樂 조직의 힘이다. 매주 자체 학습과 글쓰기 강좌를 하여 촘촘하게 기록한다.

더불어樂은 노동의 가치를 귀하게 여긴다. 그게 복지의 근본이기 때문이다. 농부 차림의 복지관 복지사들이 목요일이면 농부가 되어 협동농장을 일군다. 재배한 각종 야채는 거동이 불편한 어르신들에게 전달하거나 마을 식당에 납품하기도 한다. 그들의 노동이 거룩하다.

유난히 아이들을 좋아하는 복지사는 아이들의 친구인 아동센터를 선택했다. 아직 지방자치단체의 지원도 받지 못하는 열악한 시설이다. 마을에서 아이들을 함께 키운다. 그녀 역시 더불어樂식 파견이다. 그들이 진정한 활동가들이다.

일상 속 자치의 익숙한 난관들

이런 변화를 가로막는 난관들도 있었다. 일부에선 화재 등 사고를 미리 염려했다. 밤늦게까지 문을 열고 있으니 화재나 복지관 비품 분실 등 우려가 있다는 것이었다. 준비가 없었던 구에서는 밤늦게까지 근무하는 직원들에게 보상조차 하지 못했다. 심지어 구 의원들마저 노인 복지관을 일반 주민들에게 내어주면 어르신들이 소외받는 게 아니냐고 반론을 제기하기도 했다. 규정이 없고, 예산이 없고, 사례가 없기 때문이라고... 왜 그렇게 반응할까. 하지 말라는 규정이 있어서가 아니라, 하라는 규정이 없어서다. 그래서 첫 시도, 최초의 사례는 부담이다. 더불어樂의 이런 시도는 설레면서도 두려움이 있었다. 아무런 대가도 바라지 않은 복지관 활동가들의 기다림과 헌신이 있었기에 가능했다.

전국적 복지자치의 순례지로

더불어樂이 항구를 떠난 지 어느새 7년째다. 참으로 멋진 항해를 하고 있다. 어르신들 스스로 새로운 노인 복지관을 만들어 냈고, 이제 지역을 변화시키고 나아가 대한민국의 모델이 되고 있다. 전국 지방자치단체, 복지기관, 사회단체들이 줄 지어 더불어樂을 찾는다. 전국적 복지 순례지인 셈이다. 또 더불어樂을 소개해 달라는 전국 각지의 요청을 받아 강의를 나간다. 직원들은 손님맞이로 종종대고, 어르신들은 직접 복지관을 안내하시기도 하고, 앞마당에 꽃을 심는다. 팔을 걷어붙이고 청소하시는 모습은 익숙한 광경이다. 2014년 초등학교 교과서 '주민 자치 우수 사례'에 소개되기도 했다. 행정자치부 주관, 행정서비스 최우수상을 수상하는 등 수많은 포상과 복지부, 학계, 언론의 주목과 호평을 받고 있다. 마침내 올해 초 전국 시장군수구청장협의회에서 '지방자치 대상'을 받기도 했다. 관심과 사랑만큼 책무도 크다. 지역 자치의 근본은 '사람'이다. 광산구의 모든 정책의 기준은 '사람'이다. 더불어樂 복지 활동가들은 왼손엔 수첩을 들고 주민들의 뜻을 여쭙고, 오른손엔 걸레를 들고 지역 속으로 스며든다.

6. 광주 광산구 복지자치 실험2 ‘투게더광산 나눔문화재단’

복지, 자치와 자립 그리고 민주주의

지금의 공공복지 전달체계는 매우 광범위하기는 하지만 그에 따른 한계가 있다. 우리나라의 사회복지전달체계에서는 중앙정부에서 기본정책과 계획을 수립하고 이를 수행하기 위한 지침을 중간과 하부기관에 하달한다. 그러다 보니 중간 또는 하부조직이 업무 부담을 줄이기 위해 행정편의적인 행태를 보이게 되고, 수혜대상자나 지역의 욕구에 자율적이고 능동적으로 대처하려 하지 않게 된다. 스스로 생각하지 않는 사람이 주어진 일을 넘어서는 새로운 기획을 하지는 못하는 법이다. 각인각색의 대인복지업무는 주민의 욕구와 지역과 상황에 맞게 유연성 있는 해결법을 찾아내는 것이 중요하지만, 상명하달의 구조는 복지부동(伏地不動)의 복지부동(福祉不動)만 낳고 만다.

세계경제가 통합되어 빈부의 양극화가 심화되고 이주노동자들이 더 나은 삶의 조건을 찾아 국경을 넘나드는 등, 복지 수요가 늘어남에 따라 국가의 재원은 부족해지는 반면 요구 수준은 더 다양해지고 까다로워지고 있다. 이제까지의 천편일률적인 국가복지체계로는 이러한 변화에 따른 복지수요를 감당해낼 수 없게 되고 있지만, 복지직공무원을 늘리고 예산을 증액하는 것 이외의 별다른 대안을 찾지 못하고 있는 것이 대한민국의 현실이다. 늘어나는 예산을 효율적으로 집행한다는 명분으로 부정수급자를 찾아내는 데 급급하다 보면, 일률적 잣대 때문에 꼭 필요한 사람에게 복지혜택을 줄 수 없게 되는 일이 벌어지기도 한다. 복지재정의 한계와 법·제도의 규제에 따른 한계로 인해 실제로 어려움을 겪고 있는 사람들, 일명 복지사각지대에 있는 지역주민들에게 복지혜택을 줄 수 없게 되고 마는 것이다.

사람들의 삶의 방식이 다양해지면서 급변하는 사회의 관계망 또한 복잡해짐에 따라 복지 업무에 종사하는 사람들의 자세 또한 이에 맞추어 변화해야 할 필요가 있다. 공식적이고 비공식적인 연결망을 모두 동원해 자원을 모으고 정보를 서로 나누는 지역복지의 체계를 새롭게 구성해야 한다. 이를 위해 민간과 공공이 협력하는 복지연대망이 필요한 것이다. 공공복지의 재정적, 인적 한계를 극복하기 위해서는 민간의 자원정보 공유가 필요하며, 민·관이 합리적으로 역할을 분담해 제도의 경계에 있는 배려계층에게 서비스 연계 지원이 가능하도록 해야 한다.

민·관 협력(협치 協治)의 뿌리는 신뢰다. 주민이 직접 참여하여 복지의제를 결정하고, 행정은 민간이 행정에 종속되지 않고 마을과 지역사회의 주체로 나설 수 있도록 도와야 한다. 형식적 협치가 아니라 민과 관이 대등하게 협력하여야만 주민과 마을이 함께 하는 목적을 달성할 수 있다. 민관 협력을 통한 자치의 완성이 곧 복지의 완성이다. 공공복지는 본래 마을이 가지고 있는 복지 자연력, 즉 스스로 돕고 나누는 상부상조의 지역공동체를 강화하는 지원이어야 한다. 지역 스스로 협동과 연대를 통해 자립과 자치의 공동체를 만들어 가게 하기 위해서는 주민의 자치능력을 존중하고 신뢰하는 일이 무엇보다 중요하다.

이웃이 이웃을 살피고 돌보는 '공동체복지'

우애와 협동의 복지공동체를 재건하고 주민들이 스스로 강력한 사회안전망을 만드는 것이 투계더광산 나눔문화재단의 목표다. 2011. 6월, 나눔문화공동체로 시작한 투계더광산 나눔문화재단은 법과 제도의 한계로 국가 지원을 받지 못하는 주민과 가정이 다시 일어서도록 돕고, 주민 주도로 각 마을에 복지공동체를 복원하는 사업을 활발히 추진하며 출범하였다.

처음부터 순탄했던 것은 아니다. 투계더광산이 지역사회에서 새로운 정치조직 또는 지자체장의 사조직이 아니냐는 비난과 오해를 받아야 했다. 2년 6개월, 꾸준하고 나직하게 주민 속으로 들어가 공감하고 스며들었다. 왜 나눔과 협동이 세상을 가장 아름답게 하는 '희망이자 정의'인지, 왜 나눔이 '연대이자 자주'인지를 공부하고 고심하며 길을 찾았다. 활동가들의 노동과 수고 끝에 주민의 동의와 공감을 얻었고, 전국적 지명도도 갖게 되었다. 지금은 보건복지부는 물론이고 마을과 공동체, 지역복지의 전문가들이 관심을 갖고 찾아와 배워가는 복지공동체 지역모델의 전국적 순례지가 되고 있다. 보건복지부 복지행정상(민관협력·조례제정 분야)에 최우수기관으로 선정되는 성과도 거두었다.

이제 광주 광산구 ‘투게더광산 나눔문화재단’은 민관협력의 대표적 모델이 되었다. 복지법인 관련 재단은 전국적으로 많이 있다. 하지만 기금출연부터 운영까지 민간이 주도하는 법인은 투게더광산 나눔문화재단이 유일하다. 지자체 출연 없이 시민기부금으로 기본재산 3억4천만 원을 모았다. 재단을 만든 주춧돌 회원들의 힘은 위대했다. 공공과 민간의 구분 없이 사회복지직 공직자들과 현장 사회복지사들이 협력하여 초기 출연금을 마련했기에, 그 이상의 시민참여도 가능했다. 현재 투게더광산 나눔문화재단이 보유한 기본재산 6억4천만 원은 개인과 기업, 단체 등 오로지 민간 영역 600여 주체의 힘으로 마련됐다. 또한 정치적 외풍과 소수 인사들의 전횡을 막기 위해 법정 이사 외에 100인의 참여이사를 모집해서 광범위한 시민참여가 이뤄질 수 있도록 제도화했다. 이는 국가예산에 의존하지 않아야 복지가 정치의 볼모가 되지 않는다는 원칙, 세대와 직능을 총괄하는 주민 배심원단 성격의 참여이사를 통해 아래로부터의 민주주의를 구현하겠다는 신념이 최우선의 운영원리임을 밝힌 것이다. 투게더광산 나눔문화재단의 설립취지는 단순하다. 국가의 하청수행기관으로서의 복지기관이 아니라 마을 안에서 스스로 살리고 서로 살리고 나아가 세상을 살리는 공동체복지를 펼쳐가겠다는 뜻이다.

십시일반 나눔으로 정의를 세우다

투게더광산 나눔문화재단은 지역사회 스스로 협동과 연대를 통해 자립과 자치의 나눔공동체, 풍요로운 인간관계 중심의 뿌리가 튼튼한 마을공동체를 만들어 가고자 하는 전국 최초의 공동체복지 희망엔진이 되고자 한다. 공공복지의 중심인 행정(광산구청과 동 주민자치센터)과 지역복지 설계를 위한 법정 조직인 지역사회보장협의체(지사협)를 바탕으로 긴밀하게 상호보완하고, 주민들의 나눔문화와 십시일반 협동을 기반으로 주민이 참여하고 주도하는 광산형 복지모델은, 대안적 공동체복지 모델을 새롭게 완성해가려는 투게더광산 나눔문화재단의 궁극적 지향이다. 이를 위해 마을의 복지리더를 양성하고, 동시에 발굴사업을 활발히 펼쳐 마을의 복지자원을 두텁게 확보할 계획이다. 법과 제도의 한계로 지원받지 못하는 주민과 사회적 약자를 우선 지원하고, 전체 주민을 위한 보편적 복지를 실현하고, 동시에 현장의 복지시설과 복지활동가를 지원하는 중간지원 역할을 수행하는 등, 행정과 민간의 복지거버넌스를 추구한다.

이웃이 이웃을 살피고 돌보는 ‘마을등대 프로젝트’는 주민이 자발적으로 어려운 이웃을 보살피면서 지역의 대소사를 함께 해결했던 옛 마을공동체의 가치를 복원함을 목표로 하고 있다. 마을등대란 이웃이 이웃을 살피고 돌보는 나눔과 희망의 상징이다. 칠흑 같은 어둠 속 고단한 삶의 바다를 비춰주는 별빛이자 이웃 간의 연대와 마을의 평화를 이어주는 안내자다. 해맑은 아이부터 백발의 어르신까지 서로를 살피가며 마을 스스로 따뜻한 관계를 이뤄가는 사랑의 사회적 확장, 그 중심에 우리들의 이웃이 있다. 마을에서 이웃과 함께 동행하는 또 다른 내 이웃이 바로 마을등대이다. 작고 소박하게, 마을에서 사는 주민들이 그 마을에 거점을 두고 만들어 가는 구조라야 좋다. 내 이웃이 스승이다. 사람중심 마을중심이라고 해야겠다. 마을에 구체적인 애정이 있어야 한다. 질서와 규칙은 주민 스스로가 세운다. 바로

성과가 나올 수 없다. 뜻이 좋아야 그 과정이나 결과에 따라 분열하지 않고 다시 시작할 수 있다. 당장의 성과보다 오래도록 길게 궁리하고 신뢰를 축적하는 관계망을 우선시 한다. 그 래야 온전한 마을이 복원되며, 존대하며 무너지지 않는 ‘참마을’이 되는 것이다.

이웃이 이웃을 살피고 돌보는 광산복지 인드라망을 구축하기 위해 동별로 이웃들의 아픔을 살피는 등대지기단을 조직하고, 이를 실질적으로 운영할 마을복지간사를 교육하고 파견할 것이다. 마을간사는 마을별 사업계획을 수립하고 사업운영을 현장에서 진행하게 된다. 또한 마을 주민들이 스스로 마을의 복지의제를 논의하기 위해 마을대동회를 구성해 ‘직접민주주의’를 실현해 갈 것이다. 매월 정기적으로 퇴근 후 시간을 정해 마을주민들이 함께 모여 마을의 대소사와 이웃의 현황을 토론하고 주변의 어려운 이웃을 살피, 스스로 문제를 해결할 대안을 찾는 이웃 살핌 ‘신문고’ 형태의 ‘주민참여 옴부즈맨’ 제도이다. 이러한 활동을 통해 주민 스스로가 자조와 연대의 문화를 만들어갈 수 있을 것으로 기대한다. 이를 위해 필요한 자원 또한 주민 스스로 마련한다. 등대지기단은 CMS를 통해 매월 일정액을 투게더광산 나눔문화재단에 기부하고, 그러한 재원을 바탕으로 마을복지예산을 모아 갈 것이다. 물론 행정의 지원을 배제할 이유는 없지만, 마을 주민이 중심에 서서 재정적 기반을 만들어 가는 것이 자치의 초석임을 잊지 않아야 한다.

공동체복지 방정식=자치×민주주의

십시일반 주민들이 모은 기금은 공공 제도 밖 경계가구를 지원하는 데 우선 쓰인다. 다만 수혜를 받는 주민들 또한 자신의 가장 작은 것이라도 내어놓고 자신의 재능을 나눈다. 복지 수혜자로 그치는 것이 아니라 당당한 복지의 주체로 설 수 있어야 한다는 뜻이다. 이것이 바로 행정주도의 복지시스템으로는 이룰 수 없는 민간 주도의 장점이기 때문에 투게더광산 나눔문화재단은 이를 최우선의 가치로 삼고 있다. 위기가구와 제도 밖 경계가구에게 손을 내미는 ‘돈을 손 지원사업’은 이렇게 주민들의 나눔과 재능기부로 복지 문제를 해결해가는 사업이다. 여기서 민관협력의 역할은 분명하다. 제도의 규정과 복지재정의 한계로 인해 지원이 어려운 가구를 공공에서 조사하고, 적정성을 심의해 재단에 알려준다. 그러면 재단은 지역 주민들과 의논해 주민이 모은 기금을 적절하게 배분하는 역할을 수행한다. 이것이 민관협력의 위기 해결 방법이다. 이러한 민관 협치는 신뢰로 가능하다.

투게더광산 나눔문화재단은 ‘나눔만이 나눔을 막을 수 있다’는 정의, ‘나누어야 하나가 될 수 있다’는 연대. 그리고 ‘그 자신이 이미 좋은 세상이다’는 평화를 꿈꾼다. 주민의 복지와 살림을 국가에만 전적으로 의존하지 않고, 경제가 어려워지고 국가의 복지재정 확장 역량이 소진된다 하더라도, 주민 스스로 마을 안에서 스스로 돕고 서로 돌보는 주민주체 주민참여 복지공동체를 만들기 위해 매월 십시일반 나눔을 실천하고 있는 회원이 4,500여명을 넘어섰다. 앞으로 광산 주민 10%에 해당하는 1만 명을 투게더 가족으로 확대할 담대한 포부를 가지고 있다. 광산구를 나눔과 협동의 산실로 만들겠다는 계획이다. 그렇게 되면 나누는 주민들이 참 좋은 이웃이 되고, 도덕적 자부심이 넘실될 것이다. 전체 지역사회의 문화와 풍토

가 전면적으로 바뀔 것이다. 지난해 기부금품 16억을 모아 공정하게 이웃을 살폈고, 올해는 17억을 목표로 기부천사와 사회적 배려계층을 이어주는 복지그물망을 짜고 있다. 또한 인격적 관계를 살리는 복지공동체 그리고 마을공화국을 꿈꾸고 있다.

투게더광산 나눔문화재단 운영의 3대 원칙

1. 정치적으로 독립된 주민참여 순수 비영리 나눔문화 단체이다.

복지가 정치의 불모와 수단이 되어 자치와 협동의 마을공동체와 지속가능한 복지생태계를 교란시키는 관행을 원천적으로 거부한다.

2. 복지현장과 마을공동체를 돕고 지키는 복지전문 중간지원 조직이다.

복지현장의 기관 단체 시설의 활동을 돕고, 사회복지인과 마을활동가의 존엄함을 대변하며, 마을 단위의 협동과 공생의 나눔문화를 확산시키는 공동체복지 중간지원 역할을 본령으로 삼는다.

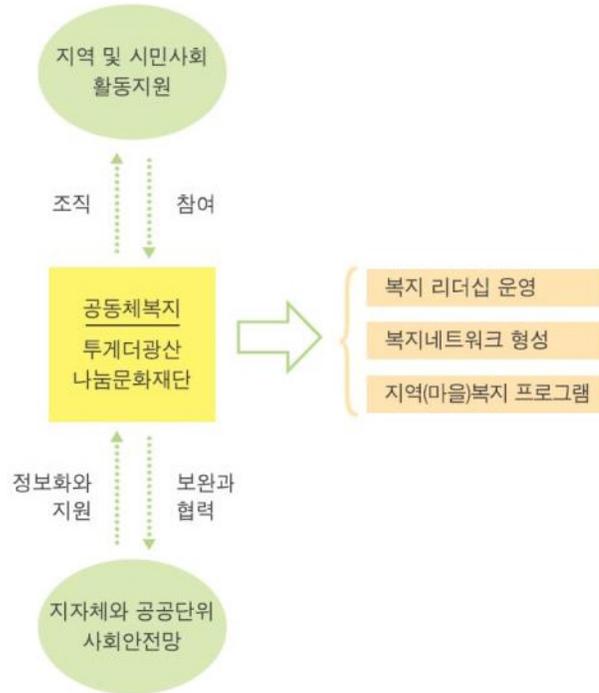
3. 공공과 민간의 유기적 협력과 연대를 근본으로 하는 민관거버넌스 기관이다.

복지행정과 풀뿌리 복지현장간의 정보와 재정과 활동의 수평적 연대를 통해 싹틔줄 복지그물망을 구축하고, 이를 통해 공공과 민간의 활동이 상호 보완될 수 있는 복지생태계 확립을 목표로 한다.

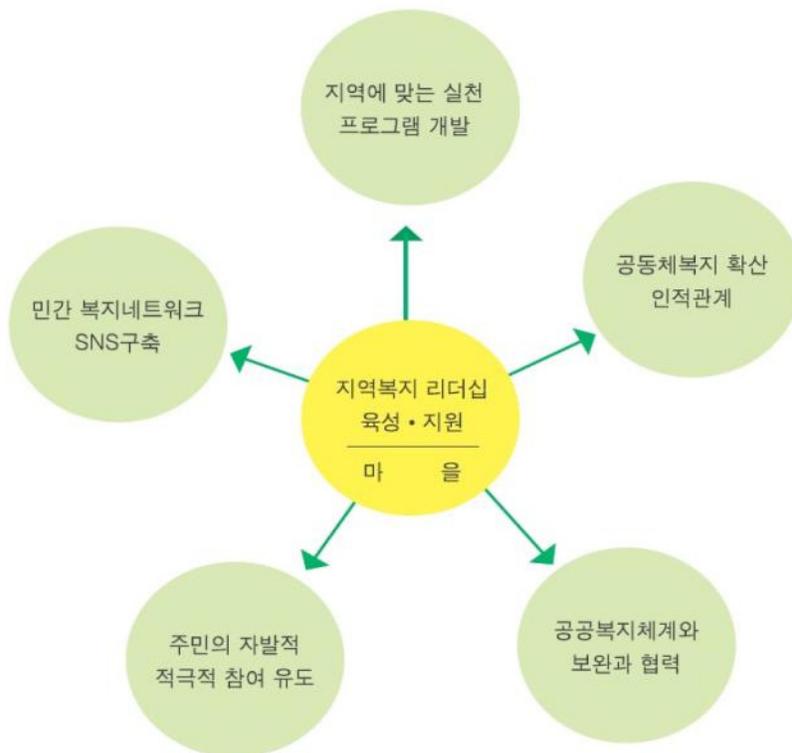
[공동체복지의 패러다임 전환]



[공동체복지의 구성개념]



[공동체복지의 추진전략]



문화분권을 위한 선행조치, 행정혁신

이원재 (문화연대 문화정책센터 소장)

1. 문화를 둘러싼 오해들

‘문화’는 삶의 어느 순간, 어느 곳에서나 늘 존재한다. 현대 사회에서 문화는 콘텐츠산업, 지식경제, 문화도시, 창조경제, 창의성 등의 이름으로 그 중요성이 더욱 더 강조되어 왔다. 사람들의 일상 속에서 문화가 차지하는 비중은 매우 높아졌으며, 어느새 문화의 가치가 삶의 질을 결정하는 시대에서 우리는 살고 있다. 하지만 한국의 공공 정책에서 문화는 언제나 후순위 혹은 부차적인 영역으로 취급되고 있는 것 또한 사실이다. 한국 사회에서 문화는 늘 세 가지 오해와 마주하고 있다.

먼저 “문화는 부차적인 것이다”라는 오해다. “문화는 먹고 살만한 다음에 관심을 가지는 것”이라는 태도가 이에 해당한다. 이런 태도에서 문화란 여가의 영역에 불과하며 특히 경제 성장, 정치 민주화 이후에만 비로소 문화는 사회적 관심의 영역이 될 수 있다. 하지만 문화는 개인의 욕망과 감각에서부터 언어, 역사, 공동체 문화 등에 이르기까지 개인과 사회의 정체성을 구성하는 실존적이고 존재론적인 영역이다. 문화는 우리의 삶에서 부차적이고 선택적인 것이 아니라 “삶과 사회의 모든 영역에서 사람들의 태도와 행동을 안내하고 협동과 조정을 통해 공유하는 가치 및 의미의 체계”다. 문화는 경제, 정치 이후가 아니라 다양한 사회적 영역들과 함께 늘 함께, 동시에 작동하고 공존한다.

다음으로 “문화는 현실에 개입하면 안된다”는 오해다. 한국 사회에서 문화는 언제인가부터 “순수한 무엇”, 다시 말해 현실에 개입하지 않는 것이 미덕인 것처럼 강요받아 왔다. 현실에 직접적으로 개입하고 실천하는 문화와 예술은 낮은 수준의 미학으로, 천박한 문화와 예술로 구별 지어 졌다. 지금 이 순간에도 대다수의 예술 지망생들은 학교에서부터 현실과 거리를 두고 문화와 예술의 영역에 순수하게 머물 것을 강요받는다. 하지만 존재하는 모든 문화는 그 어떤 것도 정치, 경제, 사회 등 현실의 이해관계와 무관한 것이 없다. 어떤 언어를 쓰고, 어떤 옷을 입고, 어떤 공간에서 거주하고, 어떤 차를 타고, 어떤 식당을 자주 찾고, 어떤 취미를 가지고 있고... 우리의 일상을 구성하는 문화적 요소들은 모두 정치적이고 경제적인 태도와 의미를 내재하고 있다. 그리고 우리는 스스로 그 다양한 문화들에 대한 해석을 해내며 하루하루를 살아가고 있다. 사실 “문화가 정치에 개입하면 안된다”는 주장이야말로 가장 정치적인 표현이다.

마지막으로 “문화는 특별한 것이다”라는 오해다. 문화는 특이한 삶을 살아가는 문화예술인들과 관련된 것, 문화정책은 문화예술인들이 알아서 하면 되는 것이라는 생각들이 여기에 해당된다. 특히 이런 오해는 정책과 행정이 문화와 예술을 늘 자생적이고 자율적인 영역으

로 간주하는 근거이며, 동시에 문화에 대한 정치적 무관심과 방치의 알리바이가 작동되는 과정이다. 대다수의 정치인들이나 행정기관 책임자들은 “저는 문화를 잘 모릅니다. 잘 부탁 드립니다”라고 흔히들 인사말을 건네는데 “저는 경제는 잘 모릅니다”, “저는 정치는 잘 모릅니다”, “저는 교육은 잘 모릅니다”, “저는 복지는 잘 모릅니다”라고 인사말을 건네는 정치인들이나 행정기관 책임자들은 거의 없다. 결과적으로 “문화는 특별한 것이다”라는 태도는 “문화에 대한 특별한 관심”이 아니라 “특별한 무관심 혹은 무지”를 위한 방패막이인 경우가 다반사다. 하지만 역설적이게도 문화는 정치적으로, 정책적으로 가장 쉽게 간섭받고 강요받는 영역이다. 경제, 과학, 기술, 교육, 복지 정책 등과는 달리 누구나 쉽게 정책에 대해 한마디씩은 손쉽게 관여하는 영역이다. (누구나 문화와 예술을 할 수 있지만 모두가 문화기획자나 예술가인 것은 아니다.) 결과적으로 문화는 가장 보편적인 삶의 기반이자 공통분모인 동시에 매우 섬세한 전문성과 감수성 있는 정책을 필요로 하는 영역이다.

지역문화와 문화분권이란 이처럼 문화에 대한 오해, 인식의 전환에서부터 시작돼야 한다. 지역문화와 문화분권은 오랫동안 문화행정의 전달체계, 문화행정기관 사이의 권한 분배, 정책 수요자들(국민/시민/구민)에 대한 문화공급서비스 개선 등으로만 접근되어 왔다. 지역문화와 문화분권은 단순히 문화행정의 행정체계와 공급서비스의 개편을 의미하는 것이 아니다. 지역문화와 문화분권은 문화적 가치, 다시 말해 시민의 문화적 권리와 문화민주주의에 대한 새로운 문제설정이다. 이는 문화를 삶의 부차적인 영역에서 필연적이고 존재론적인 영역으로, 탈정치화되고 탈경제화된 영역에서 매우 현실적인 삶의 관계로, 특별한 이해당사자들의 세계에서 가장 일상적이고 통합적인 세계로 안내(이행)하는 것이다.

2. 적폐의 또 다른 근원지로서 관료주의

언제인가부터 한국 사회에서 “민주주의의 적은 관료주의다”라는 말이 유행이다. 누군가는 “거대한 사회변화, 사회혁신 앞에서 관료주의와 같은 사소한 문제에 천착해서는 안된다”고, “관료들에게 책임을 돌린다고 해서 세상이 나아지는 것은 아니다”라고 말할지도 모른다. 하지만 관료주의를 사소한 문제로, 공무원들과 행정기관만의 문제로 인식해서는 곤란하다. 관료주의는 더 이상 공무원들의 부패, 무능력, 매너리즘 등을 지적하는 좁은 의미의 개념이 아니다. 관료주의는 한국 사회와 같이 민주화 이후 수많은 제도 개선, 혁신적인 의제 설정, 사회 투자 등에도 불구하고 사회 시스템이 실제로 작동하지 않는 사회에서 중요하게, 심각하게 다루어져야 할 문제다. 지금 우리는 관료주의라는 “가치 체계가 작동하지 않는 거대한 시스템”에 대한 전면적인 혁신 없이는 어떠한 혁신 의제나 정책도 더 이상 의미가 없는 시대와 마주하고 있다.

한국 사회에서 관료주의는 합리적이고 공정하며 지속적인 시스템이라는 옷을 입은 채 실제로는 가치 지향적인 사회변화, 시민 주체 역량 강화 등을 가로막는 거대한 걸림돌로 작동하고 있다. 지난 수 십 년 동안 한국 사회에서 수많은 그리고 빠르게 혁신 의제와 제도들이

도입되고 추진되어 왔지만 대부분의 정책들은 관료주의를 경유하며 무색, 무취 그리고 작동하지 않는 “사업”들로 전락하였다. “관행부재”, “행정서식”, “주무부처”, “지원사업”, “공모절차”, “민간위탁”, “민원”, “대표성”, “형평성”, “예산부족”, “정산방식”, “성과주의”... 관료주의의 화법 속에서 우리 사회의 혁신들은 일상적으로 포획되고 있다. 새로운 사회적 실험들이 제도화를 통해 공공적으로 안정적이게 지속적으로 확장되고 심화되는 것이 아니라 관료주의 시스템 속에서 본래의 목표와 가치는 비명횡사한 채 영혼 없는 거죽만 남아 좀비처럼 배회하게 되는 것이다.

하나의 사례를 들어보자. 세월호 인양과정과 관련하여 “세월호 인양 업체로 중국업체인 상하이셀비지를 선택한 이유가 무엇입니까?”라고 뉴스 앵커가 묻는다. 해수부 담당자는 대답한다. “가장 낮은 가격으로 입찰해서 선정되었습니다.”

세월호 참사라는 거대한 국가 재난 앞에서, 그 많은 시간과 슬픔을 감당해야 했던 국민들에게, 세월호 인양 작업 과정에서조차 대한민국 정부는 그 어떤 가치나 고민보다 “최저가 입찰”이라는 행정 시스템을 선택했다. 문제는 그 과정이 한국 사회에서 너무나 쉽게, 아무렇지 않게 진행되었다는 사실이다. 세월호 참사를 수습하던 모든 과정이 그러했듯이, 세월호 인양 과정 역시 행정절차에 따라 아무런 가치와 고민 없이 처리되었을 것이다. 단계별 공문양식에 따라 최저가 입찰로. 바로 관료주의의 실체가 드러나는 순간이다. 우리 사회 모두에게는 너무나 거대하고 중요한 세월호 인양과정 조차 단 한 번의 고민과 의심도 없이 하나의 “공모”, “최저가”, “입찰” 사업으로 처리할 수 있을 정도로 관료주의는 우리의 일상을 지배하고 있다. 모든 국민의 주목을 받고 있는 세월호 인양조차도 최저가 입찰로 처리할 수 있는 관료주의인데, 과연 어떠한 가치 지향적이고 사회 혁신적인 활동들이 관료주의의 포획으로부터 자유로울 수 있을까.

새로운 정부의 지역문화, 문화분권을 위한 가장 중요한 도전은 너무나 견고하고 일상화된 관료주의를 개혁하는 것이다. 국민과 문화예술인들에 대한 새로운 정부의 약속들이 실행되기 위해서는, 아니 그 약속의 가치들이 실제로 집행되고 구현되기 위해서는 반드시 기존 문화행정에 내재된 관료주의에 대한 전면적인 혁신이 전제되어야 한다.

지난 20여 년 동안 한국 사회의 문화정책은 양적으로 비약적인 팽창을 거듭했다. 과거 예술인 지원사업 정도로 이해되었던 문화정책은 도시재생, 사회혁신, 창조경제, 문화교육, 여가문화 등 현대 국가와 도시가 직면한 다양한 사회문제들을 해결하고 새로운 대안을 모색하는 영역이 되었다. 이 과정에서 국가 단위 문화정책의 주무 부처인 문화부를 비롯하여 정부 부처 전반에 걸쳐 문화사업의 규모가 크게 확대되었고, 지역문화재단을 비롯하여 다양한 문화 분야 전문기관들이 전국 곳곳에 설립되었다. 하지만 우리는 박근혜정부의 국정농단 사태를 통해 대한민국 문화행정의 맨 얼굴과 마주하게 되었다. 역설적이게도 국가 문화정책의 핵심 사업들은 비선 실세들의 먹잇감에 불과했고, 국민의 문화권리를 지켜야 할 문화체육관광부를 비롯한 국가 관료와 공공기관 종사자들은 법제도를 유린하며 예술 검열을 일상적인 국가 정책으로 운용했다. 어떻게 이러한 일들이 21세기, OECD 국가에서 아무렇지 않게 자

행되었고 지속될 수 있었을까?

우리는 박근혜정부 문화행정 파탄의 원인을 정확하게 알아야 한다. 그것은 부패한 정치권력의 문제만이 아니라 부패한 정치권력에 영혼 없이, 성찰 없이 유착된 관료주의와 깊게 관련되어 있다. 언제나 눈앞의 성과를 외치지만 정작 민주주의, 창의성, 삶의 질 등에서는 너무나 무기력한 관료체제가 바로 문화정책의 진정한 걸림돌이다. 그래서 문화행정이 파탄 난 국가, 새로운 정부가 추진해야 할 첫 번째 문화정책 과제는 바로 “국가 문화행정과 관료주의의 전면적인 그리고 본질적인 재검토”다. 새로운 정부 앞에 수많은 개혁과제와 다양한 아이디어가 있겠지만 문화행정 내부에 뿌리 깊게 자리하고 있는 관료주의에 대한 철저한 개혁과 혁신이 없다면 과거의 악습을 반복할 것이다. 화려한 의전과 성과로 표류하는 문화사업들의 남발, 무늬만 그럴듯하지 국민들의 삶과는 무관한 혁신 의제들, 문화예술인들의 자율성과 창조성을 배제하고 박탈하는 행정 장치들의 재생산...

문화와 예술의 자율성과 독립성, 지역문화와 문화분권 역시 국가 문화행정에 대한 전면적인 재검토에서부터 시작될 수 있다. 국가 문화행정이 몰락한 국면에서조차 문화행정과 관료주의에 대한 전면적인 재검토가 불가능하다면 문화의 자율성 확보는 어쩌면 요원할 것이다. 블랙리스트 사태에서 확인했던 것처럼 성찰 없는, 오직 사업의 아이디어와 실적만이 중요한 관료주의자들에게 문화예술전문기관과 문화예술인들은 국가사업에 동원하고 통제해야 할 문화 “예비군”에 불과하기 때문이다. 지금 시점에서 국가 문화행정과 관료주의를 전면적으로 재검토하고 재구조화 하는 것이야말로 문화예술인의 자율성, 문화예술전문기관의 독립성, 지역문화의 활성화와 문화분권의 확립 등을 확보해 나가는 과정, 그 자체다.

3. 관료주의를 넘어 지역문화와 문화분권을 위한 협치로

한국 사회의 행정 질서에서 협치(거버넌스)는 “위원회”와 거의 동의어처럼 기능한다. 적확하게 말하면, 한국 사회의 공무원들은 협치를 말하면 “아, 위원회 만들자는 거구나” 또는 “위원회 하나 만들어 주면 되겠구나”라고 해석한다. 물론 이러한 오해가 생긴 것은 그 과정과 이유가 존재한다. 워낙 철옹성 같은 한국의 행정 구조에서 권력을 감시하고 사회적으로 통제하는 과정에서 대표적으로, 거의 유일하게 사용된 협치 형식이 바로 “위원회”였기 때문이다. 실제로 “위원회” 제도의 도입은 군사주의문화, 제왕적 통치구조가 일반화된 한국의 행정 문화에서 그 존재 자체로도 충분한 기능을 수행했다.

최근 들어 공무원은 물론이고 민간 전문가가 대표로 활동하는 전문기관에 이르기까지 “위원회”는 “동네 북”이다. 그 이유는 간단하다. 위원회 제도의 도입으로 커다란 문화적 충격과 균열 그리고 위기의식을 경험했던 관료주의가 어느새 위원회 제도 정도는 쉽게 무력화시킬 수 있는 기술들이 축적됐기 때문이다. “위원회로 온전히 수렴되는 수준의 협치”를 관료주의가 무력화시키는 것은 생각보다 간단하다. “자문 그 이상의 권한을 부여하지 않기”, “친절하게 대화하되 실행하지 않기”, “핵심사업, 예산, 조직 등은 상의하지 않기”, “통치권자와의 관

계에 따라 등급을 부여하여 관리하기”, “혁신적인 행정을 위한 파트너보다는 사업 도우미로 활용하기”, “능동적인 활동 환경보다는 자원봉사를 제안하기”... 단언컨대, 관료주의는 “협치”를 “순치”로 전환하는 데 있어 탁월한 실력을 보유하고 있다.

“위원회를 만들면 뭐합니까... 솔직히 별로 도움도 되지 않고, 말만 많고, 괜히 조직구조만 복잡해지고...” 이제는 면전에서 들어도 전혀 놀랍지 않은 “위원회 무용론”이다. 심지어 최근에는 공무원은 물론이고 협치를 위해 행정에 참여하는 민간 전문가형 관료들, 민간 협치형 전문기관의 대표들조차 흔히 하는 말이다. 쉽게 말해 행정에 “올인”하는 사람들에게 맡겨두고 간섭하지 말라는 정중한 경고의 다른 표현이다. 위원회의 비효율성 또는 한계를 비판하는 것은 충분히 가능한 말이다. 하지만 아쉽게도 이는 괴이한 결과론이다. 결과만을 강조할 뿐, 결과에 대한 원인 분석이 빠져있다. “위원회가 무기력한 것이 아니라 무기력한 위원회를 원하는 행정 구조”에 대해 우리는 한 번쯤 진지하게 의심해봐야 한다. 민주주의는 본래 (권력의 시선에서 본다면) 비효율적이다. 그러나 민주주의는 선택의 문제가 아니며 심지어 조금은 긴 시간의 궤적 속에서 판단한다면 민주주의는 충분히 효율적이며 가치 있는 원리다. 행정이 원하는 성과주의의 시간과 개별의 삶이 원하는 민주주의 시간이 다르게 흘러가고 있을 뿐이다.

현재 한국의 협치를 대표하는 제도로서 위원회들이 수많은 문제와 한계를 드러내고 있는 것은 확실하다. 하지만 그 원인의 많은 부분은 행정 권력과 관료 사회의 배타성, 협치를 일차적으로 무기력하게 만드는 행정편의주의, 획일화되고 관성화된 위원회 운영 등과 직접적으로 연결되어 있다. 관료의 입으로 위원회 무용론을 자신 있게 말하기에는, 아직 한국 사회는 제대로 된 위원회 운영을 비롯하여 협치를 위한 노력과 투자가 너무나 미천하다.

더 중요한 것은 위원회는 협치의 전부가 아니라 아주 작은 부분이며, 협치를 실행하는 수많은 형식 중에 하나에 불과하다는 사실이다. 다시 말해 위원회를 만들자는 것은 위원회 자체가 목적이 아니라 협치를 구체적이고 실질적으로 작동시키기 위한 “하나”의 전환점 또는 과정을 만들어보자는 것이다.

지금은 협치에 대한 새로운 접근이 필요한 시대다. 협치 하자고 그냥 위원회 하나 만드는 것으로는 별 볼일이 없다. 위원회 하나로 협치를 “통”치기에는 세상이 많이 변했다. 형식적인 참여를 보장하는 수준의 위원회로는 더 이상 협치가 형성될 수도, 기능할 수도 없다. “새로운” 협치의 핵심은 협치에 대한 “본질적인” 접근이다.

협치의 본질은 무엇인가? 국가를, 도시를, 권력을, 재원을... 함께 기획하고 나누고 사용하며 조율하는 것이다. 최근 도시정책을 둘러싸고 유행하고 있는 참여민주주의, 사회적 경제, 협동, 공유, 생태계, 커뮤니티 등의 개념들이 지시하고 있는 것, 정조준하고 있는 것이 바로 협치다. 1년에 두세 번 회의 개최하는 것, 그 회의 공간에 명패와 의자 놓아두는 것, 회의에 오자마자 계좌번호 쓰고 사인하게 하는 것, 한 마디씩 돌아가며 덕담하는 것... 이걸 협치가 아니다. 국가와 도시 정책을 계획하고 운영할 수 있게 하는 것, 그 권력의 본질에 시민들의

삶이, 다양한 주체들의 열정과 전문성이 도달하는 것이 바로 협치다. 우리가 지향해야 할 국가와 도시 운영은 협치가 행정을 돕는 것, 행정의 필요에 의해서 협치를 조작하는 것이 아니라 “행정 자체가 (본래) 협치이며, 협치를 위해 존재하는 것”이다. 그래서 협치의 시공간에서 공무원은 직원시민으로 이해되어야 한다. (공무원 사회는 이제 스스로를 직원시민으로 각성해야 한다.)

너무 이상적인가? 아니다. 어느새 협치는 가장 현실적인 도시운영, 국가운영의 원리로 호출되고 있다. 저성장 시대에서 더 이상 정부는 공공의 이름으로 시민들에게 서비스할 돈도, 사람도, 시스템도 매우 제한적이다. 시민들의 삶의 질이 높아지고, 도시와 국가의 운영이 고도화될수록 정부가 제공해야 할 서비스는 비약적으로 증대되어 왔고 그 결과 정부의 빈곤과 무기력이 일상화되는 시대가 도래 했다. 이제 정치적인 프로파간다로서의 시민, 시민권, 협치를 외치는 시대를 가로질러 실질적으로 국가와 도시를 운영하는 새로운 주체이자 시스템으로서의 협치를 형성하지 못하는 정부들은 빠르게 쇠퇴해 갈 것이다. 별로 맘에 드는 표현은 아니지만, “다가 올 미래에는 협치가, 민주주의가 경쟁력”이라는 주장은 결코 빈 말이 아니다.

새로운 협치란 통치 권력에 의해 부여된 시민권, 형식화된 참여민주주의에 기반 하지 않는다. 도시와 국가를 직접 기획하고 운영하며, 스스로 형성되는 시민권에 기반한 “작동하는 협치”가 바로 새로운 협치다. 이는 더 많은 협치가 아니라 절실한, 질적으로 다른 세계로서의 협치다. 이제 “도시와 국가 운영의 원리이자 실체로서의 협치” 혹은 “시민 주도의 참여 기획 도시와 국가”를 준비해야 한다.

4. 협치의 시작은 본질적인 문화행정 제도개혁에서부터

협치는 그냥 사이 좋게 지내는 것이 아니다. 협치는 민주주의이고, 함께 통치하는 것이다. 현실에서 협치는 기존 권력(행정)에 대한 개혁을 전제로 작동한다. 기존 통치 질서에 아이디어나 일손을 보태는 것이 아니라 규칙 자체를 바꾸자는 것이 협치다. 그래서 협치는 본질적인 그리고 과감한 행정혁신에서부터 시작해야 한다. 행정이 독점해 온 권력의 시간과 장치들을 시민들에게 돌려주기 위해서는 상당한 갈등과 혁신이 필요하다.

그리고 지역문화와 문화분권을 위한 이행 과정은 결국 협치를 만들어 가는 과정이다. 문화분권이란 결국 정부, 지방자치단체, 다양한 공공기관, 시민 주체 등이 새로운 민주주의의 규칙과 질서를 세워가는 과정이다. 문화분권은 문화정책, 문화예산의 전달체계를 둘러싼 권한과 책임을 나누는 수준이 아니라 삶의 권한, 일상의 문화민주주의 등을 형성해가는 과정으로 접근되어야 한다.

이를 위해 새 정부는 낡고 부패한 문화행정의 혁신을 위해 “문화정책의 혁신과 비전을 위한 특별위원회”를 구성해야 한다. 현재 문화행정 파탄의 심각성을 인지하고 대안을 만들어

야 한다. 문화행정을 둘러싼 관료주의에 대한 철저한 혁신이 그 대안의 출발점이다. 특별위원회는 다른 정책, 부처와 달리 문화정책의 전면적인 재검토와 혁신을 추진하는 성격으로 출발해야 하며 동시에 중장기 문화정책의 계획을 수립하는 역할을 해야 한다. 이 과정을 통해서 현재 진행 중인 문화체육관광부의 신규 계획 수립 전면 중단, 현장 문화예술생태계와의 협치(민주주의와 거버넌스) 복원, 왜곡된 지원정책 전반에 대한 정상화, 문화행정 조직들의 재구조화와 전문기관의 독립성 강화, 혁신적인 문화정책 의제들의 발굴 등이 진행되어야 한다. 지금 우리는 “비정상적 정상화” 과정이 없이는 어떠한 아이디어도 문화예술생태계와 국민의 삶의 질에 도달할 수 없는 시대에 살고 있다.

다음으로 문화예술인의 자율성 강화와 문화예술전문기관의 독립성 확보가 문화정책의 정상화 과정에서 구체적으로, 동시에 추진되어야 한다. 현재 문화행정 구조에서 문화예술인들의 자율성이 강화되기 위해서는 국가 문화행정 전반에 대한 전면적인 협치 구조가 마련되어야 한다. 이미 서울시, 성북구 등을 비롯하여 지방자치단체들에서는 보편적으로 추진되고 있는 다양한 협치 모델들이 중앙 정부에서는 작동하지 않고 있다. 문화부를 포함하여 국가 문화정책의 철학과 방향 그리고 핵심사업들을 사회적으로 공유하고 숙의하고 협력할 수 있는 국가 단위의 “문화정책 협치위원회”를 구성해야 한다. 이를 통해 다양한 사회 주체들, 전문가들, 문화예술인들이 문화행정의 주체로서 참여하고 책임 있게 활동할 수 있는 자율적인 문화행정 토대를 조성해야 한다. 지역문화와 문화분권은 국가 문화정책 협치위원회의 핵심적인 의제이자 대안으로 인식되어야 한다. 특히 지역별 문화재원의 분배 수준을 넘어 국정 운영 전반의 문화정체성, 문화다양성, 지역문화생태계 등이 협치의 기반이자 목적으로 적극 고려되어야 한다.

동시에 국가 및 지역내 문화예술전문기관의 독립성과 전문성을 강화할 수 있는 문화행정 구조를 만들어야 한다. 블랙리스트 사태의 원인에는 문화예술전문기관들에 대한 문화부의 철저한 통제와 강압이 존재했다. 이는 이명박 정부 시절부터 강력하게 추진된 한국문화예술위원회, 영화진흥위원회, 한국예술인복지재단 등을 비롯한 문화예술전문기관 전반에 대한 청와대와 문화부의 비민주적인 통치 전략, 인사권과 예산권을 악용한 관리 체계의 결과물이다. 전문성과 독립성에 기반하여 운영되어야 할 문화예술전문기관들을 문화부 스스로 자신들의 사업 지시나 수행하는 “말 잘 듣는 외주업체” 수준으로 전락시킨 것이다. 급기야 박근혜 정부에서는 주요 문화예술전문기관들의 대표 인선을 기본적으로 수 개 월, 길게는 1년이 넘도록 공식으로 유지하는 파행적인 운영이 반복되었다. 문화부 과장들 수준에서 문화예술전문기관들을 좌지우지하는 결과를 낳았고, 문화부 퇴직 관료들의 “낙하산 지대”로 국가 공공기관들을 퇴행시켰다.

결국 문화예술전문기관들의 독립성과 자율성을 확보하기 위해서는 문화부의 조직 혁신에서부터 그 출발점을 찾아야 한다. 이번 박근혜 정부의 국정농단 사건에서도 확인되었듯이, 문화부가 직접적으로 실행 사업을 추진하는 과정에서 많은 문제들이 발생해 왔다. 문화부에

는 타 부처, 국가 단위의 문화정책 조율 기능만을 남겨두고 대다수 실행 사업들을 국가 문화 예술전문기관, 지방자치단체 등으로 전면 이관해야한다. 그리고 국가 문화예술전문기관에 대한 인사권과 예산권을 문화부로부터 독립시킬 수 있는 장치들 역시 마련돼야 한다. 이미 한국문화예술위원회, 한국콘텐츠진흥원, 영화진흥위원회, 예술경영지원센터, 한국예술인복지재단, 생활문화진흥원, 국립현대미술관, 국립극장 등 수많은 국가 단위 문화예술전문기관들이 존재한다. 지방자치와 지역화라는 시대적 흐름 속에서 지역문화재단을 비롯하여 다양한 지역문화예술전문기관들이 빠르게 활성화되고 있다. 최소한 문화체육관광부의 반민주적인 통제, 비전문적인 사업 강요, 하청계열화된 예산구조 등이 사라진다면 전국적으로 문화 예술전문기관들의 전문성과 자율성은 크게 확장될 것이고 이는 시민들의 문화권과 삶의 질 향상으로 연결될 것이다.

5. 지역문화 활성화와 문화분권 확립을 위한 정책과제들¹⁾

마지막으로 지역문화 활성화와 문화분권의 확립을 위한 문화행정 혁신과제들을 제안하면 다음과 같다.

- (1) 지역문화예술생태계 및 시민력 활성화에 기초한 정책 수립 및 지원 체계 정비
 - 현장·당사자 중심주의에 기반한 정책 결정 및 협치 구조 마련
 - 협치 과정 중심으로 문화예술 지원체계 전면 개편
- (2) 중앙 정부 중심의 위계적인 전달체계를 협치형 협력체계로 혁신
 - 문화부, 국가문화예술전문기관, 지역문화예술전문기관 사이의 정책·사업 협의 채널 제도화
 - 문화부, 국가문화예술전문기관, 지방자치단체, 지역문화예술전문기관 사이의 협력 정책·사업 추진을 위한 3년 단위 중기협약 체결 및 집행
 - 국비·지방비 매칭형 정책사업 추진 방식 전면 개혁 : 지역별 사업의 고유성, 차별성 확보 보장
- (3) 국가문화예술전문기관과 지역문화예술전문기관 사이의 사회적 역할 조정
 - 중앙 집중적이고 전달체계 중심의 역할 분담 전면 개편
 - 한국문화예술위원회, 한국콘텐츠진흥원 등 국가문화예술전문기관의 경우 직접 사업이나 사업 분배 기능 중심에서 벗어나 국가 단위 전략 수립, 국가 단위 R&D, 정부내 타 영역과의 횡단(크로스 커팅 이슈) 정책 및 사업, 국가 간 교류와 협력 등 플랫폼 역할 강화
 - 지역별 전달, 분배형 사업들의 경우 지역문화예술전문기관으로 책임과 권한 이행
 - 국가문화예술전문기관 내에 지역 및 현장 협력형 논의구조 제도화

1) '문화예술 지원구조의 혁신을 위한 정책과제들'(이규석, <새 정부의 문화정책 방향 : 문화사회를 향한 정책과제> 자료집, 문화연대 문화정책센터·국회의원 장정숙, 2017.)의 일부 내용을 참조하였음

(4) 문화예술지원사업 구조의 혁신

- '창작과 생활이 분리된 지원 구조'를 '창작과 생활이 통합된 지원 구조'로 전환
- '단년도 예산지원 구조'를 '다년간 예산지원 구조'로 전환
- '창작 결과물 및 작품 중심의 지원 구조'를 '문화예술인 및 단체 대상 포괄적 지원 구조'로 전환
- '맥락 없는 단일트랙 지원 구조'를 '경력 및 생애주기별 지원 구조'로 전환

(5) 지원사업 정산제도의 혁신

- 지원사업에 참여하는 문화예술인에 대한 관리와 통제 중심의 지원사업 정산 시스템 전면 개혁
- 지원금 규모에 따라 정산 생략 및 간소화 방안 도입
- 지원금 내용 중 예술창작활동 수행에 따른 필요 경비 인정
- 문화예술 분야의 특성을 고려한 '보조금 관리 규정' 개정
- e나라도움의 폐기 혹은 전면적인 리뉴얼 필요
 - e나라도움의 일방적 도입과 불완전한 시스템 운영에 따른 문화예술계 혼선 가중
 - 공급자, 행정중심적 시스템 구성에 따라 이용자 접근성 매우 취약
 - 보조금 집행, 정산 시스템이 구축 완료되지 않은 상태에서 사용 의무화
 - 보조사업 분야별 특성을 고려하지 않은 내용 설계, 기존 보조사업 시스템과 호환성 미흡
 - 문화예술 분야에 적합한 내용으로 사업신청, 예산집행, 교부, 정산 시스템 제공될 수 있도록 전면적 리뉴얼 필요

(6) 지역문화와 문화분권을 위한 문화재정 확보

- 문예진흥기금 적립금 고갈에 따른 대체재원 조성
 - 정책목표 및 재정수요 예측에 따라 3년~5년 주기로 문화부 일반회계로 전출·입
 - 복권기금법 개정을 통해 문예진흥기금으로 전입되는 복권기금의 사용처를 예술창작, 문화 향유 등의 분야로 확대하여 대체재원으로 활용할 수 있는 근거 마련
- 지특회계로 전환된 '지역문화예술특성화지원사업'의 재원을 문예진흥기금으로 복원
 - 지역별 예술창작활동을 안정적으로 지원하기 위한 재정 구조 정상화
 - 문예진흥기금 재정 부담을 완화시키고, 지역별 예술지원재정 확보를 위한 대안으로 '지방문화세' 신설 혹은 현행 '지방교육세'를 '지방교육문화세'로 개정

지역문화와 민주주의의 동반 성장 ; 협치와 융합

김종휘 (성북문화재단 대표)

서론. 지역문화의 성패는 민주주의 역량에 달렸다

특정한 정책 용어로서 지역문화 개념을 사용할 때에는 그에 따른 사유와 목적이 있다. 지역문화진흥법에 등장하는 생활문화 개념도 마찬가지다. 그것을 사유하고 목적하는 바에 따라 용법과 용처가 달라진다. 문재인 정부에서 지역문화의 좌표와 맥락을 어떻게 잡을 것인지, 그 목표를 무엇에 둘 것인지를 검토하고 합의하는 일은 지역문화 정책의 로드맵에서 방향을 잡는 일이다. 그만큼 중요하다. 다음 세 가지 버전을 살펴보자.

① 짧은 거리의 단초점을 통해 지역문화 개념을 보는 경우다. 정책 분야, 학술 분과, 예술 장르의 지역문화가 상에 잡힌다. 단초점 렌즈의 사용자는 분야, 분과, 장르의 전문가일 것이다. 또한 지역문화 정책의 공급 라인에 종사하는 직업인과 관련 공모사업에 응하는 정책 대상자다. 단초점 렌즈는 짧고 좁게 선명한 상을 잡기 때문에 초점의 주변과 그 너머의 풍경은 배제된다. 한 마디로 선별적이고 제한적인 지역문화를 다루게 된다.

② 입체 다초점을 사용하면 지역문화의 상은 달라진다. 지역의 정치, 경제, 사회, 종교 등 제 영역을 관통하며 틀 지우는 생활의 양식이자 규범으로 작동하는 지역문화가 보인다. 다소 흐릿할 수 있는 입체 다초점 렌즈의 사용자는 주민과 지역의 문화 활동가일 것이다. 이들은 지역의 역사적이고 집합적인 삶으로 누적된 공통의 관습과 감각에 의존해 포괄적이며 주관적으로 지역문화를 이해한다. 지역문화의 살아있는 언어는 주로 여기서 나온다.

③ 한편 지역문화진흥법에 나오는 지역문화 개념은 ①과 ②의 혼용으로 보인다. ‘지방자치법에 따른 지방자치단체 행정구역 또는 공통의 역사적·문화적 정체성을 이루고 있는 지역을 기반으로 하는’ 설명문은 입체 다초점이다. 반면 사용법은 ‘문화유산, 문화예술, 생활문화, 문화산업 및 이와 관련된 유형·무형의 문화적 활동’에 적용되는 분야, 분과, 장르의 단초점에 따른다. 그러니까 ‘지역’의 설명문은 다른 부처에서도 사용할 수 있는 입체 다초점인데 ‘지역문화’의 사용법은 문체부 전용 단초점인 셈이다.

이러한 혼용은 생활문화 개념도 마찬가지다. 생활문화는 ‘지역의 주민이 문화적 욕구 충족을 위하여 자발적이고 일상적으로 참여하여 행하는 유형·무형의 문화적 활동’으로 설명된다. 만약 여기서 ‘문화적 욕구’와 ‘문화적 활동’을 예술 장르의 활동에 고정하면 어떻게 될까? 등산, 체육, 독서, 여행, 영화, 게임, 음악 등 ‘여가영역’은 초점 주변으로 밀려난다. ‘비 예술영역’의 음식, 주거, 에너지, 보건, 과학, 기술 등 생활 전반의 ‘문화적 욕구’와 ‘문화적 활동’은 멀어서 안 보인다. 이들 ‘여가영역’과 ‘비 예술영역’에서 행하는 주민의 ‘문화적 욕구’와 ‘문화적 활동’은 생활문화가 아닐까? 지역문화진흥법의 생활문화 정책을 적용할 때 정착 주민이 행하는 가장 기본적인 생활문화가 간과될 수 있다는 이 역설에 우리는 익숙하다.

요컨대 정부의 부처별 칸막이 공급과 칸막이별 전달체계가 그대로라면 문체부의 지역문

화 정책은 분야, 분과, 장르의 단초점 적용을 고수하게 된다. 문제는 정책의 대상인 주민과 문화 활동가는 입체 다초점 사용자라는 사실이다. 이들 주민이 행자부, 국토부, 농림부 등의 정책과 구별해 문체부 정책에 반응하려면 '문체부용 단초점 주민'이 되어야 한다. 이렇게 주민은 정부정책에 두루 참여할수록 '행자부용 주민'과 '국토부용 주민'으로 분열을 요구받는다. 그 결과 주민은 '역사적·문화적 정체성'인 그 전체성과 복합성으로부터 떨어져나가 파편처럼 여기저기에 익명의 아무개나 칸막이 수혜자로 남게 된다.

관료제의 속성 중 하나가 칸막이 행정일 것이다. 정부 기능의 분업화에 따른 행정 전문성과 책임 소재를 명확히 한다는 점에서 불가피한 점이 있다고 생각한다. 그러나 칸막이 행정이 기계적 구조 분할에 의한 자기 완결성을 쫓아 일방향으로 치닫한다면, (정치와 경제와 사회와 종교 등의 상호작용을 통해 전체성과 복합성으로 실재하는) '역사적·문화적 정체성'을 바탕으로 삼아야 할 민주주의 역량은 축적은커녕 도리어 고갈되고 소진될 것이다. 이런 상태라면 지역문화와 민주주의는 상호 작용하지도 동반 성장할 수도 없다. 그럼에도 '분야, 분과, 장르의 지역문화'는 문체부의 지원 예산이 늘면 외견상 성장할지도 모르겠다.

관건은 우리가 원하는 지역문화가 무엇인가, 촛불시민에 의해 출범한 문재인 정부가 추구할 지역문화의 사유와 목적이 무엇인가 하는 점이다. 나는 문재인 정부의 지역문화 정책이 풀뿌리 민주주의에서 출발하고 있으며 지역의 마을 민주주의 역량을 두텁게 하고 드높이기 위해 있다고 생각한다. 아울러 예술인은 마을 민주주의를 씨 뿌리고 꽃 피우는 과정에서 예술의 가치와 사명을 표현하고 행동할 줄 아는 시민-주민이자 전문가라고 믿는다.

본론 1. 자치권과 다양성은 지역문화의 성장 에너지

시민은 광장에 모여 촛불을 들고 대통령 탄핵을 요구하며 집회와 시위를 했고 축제를 지속했다. 이것이 민주주의다. 시민은 비상시국에 시민의 주권을 위임받은 대통령과 의회를 향해 불복종하고 저항했으며 승리할 수 있음을 입증했다. 하나 이것은 1/3의 민주주의라고 할 수 있다. 온전한 민주주의가 되려면 다음 세 가지가 맞물려 순환해야 한다.

① 시민이 정부를 통제할 수 있는 일상적인 무대와 장치를 가져야 한다. 시민 주권을 위임하는 4~5년 주기의 선거권 외에 매주매일 활동할 수 있는 실질적인 시민 자치권이 있어야 한다. '연방제에 버금가는 강력한 지방분권'이 개헌 차원에서 시급한 이유도 지방분권을 통해 일상의 광범위한 주민자치, 즉 마을 민주주의를 실현하기 위해서다. 주민자치의 사이즈는 훨씬 작아져야 하지만 당장은 지방자치단체 행정구역의 기초 단위에서 읍·면·동부터 행정기구와 기능을 재구성하면서 다양한 주민자치 모임을 활성화하는 것이 출발점이 될 수 있다.

② 읍·면·동 이하의 시민 자치권을 보장하면서 기초와 기초가 옆으로 연대를 넓히며 광역과 중앙을 향해 문화적 다원주의에 입각한 다양성 민주주의를 실험할 수 있어야 한다. 누구나 표현의 자유와 결사의 권리에 기초해 집단 의견을 개진하고 행동할 수 있게 되면 여러 집단 사이에 공통점을 찾고 타협하며 갈등을 조정할 수 있는 문화다양성이 관건이 된다. 기초-광역-중앙 단위의 선출직 의회는 집단 간의 의견 표출, 타협, 조정의 민주주의 훈련장으로서 그 요체는 문화다양성의 활성화에 있다.

③ 권한을 위임받은 선출직과 그 책임 아래 있는 행정에서 증대한 문제가 일어나면 시민은 위임한 권한을 회수할 수 있어야 한다. 시민 불복종과 저항은 현행법의 경계를 넘나드는데 많은 경우 공권력에 의해 다수의 희생자를 내며 좌절됐으나 촛불집회는 법의 테두리를 지키며 법 절차에 의해 대통령을 탄핵하고 새 정부를 출범시킨 드문 사례였다. 이처럼 민주주의는 자치권, 다양성, 불복종과 저항권이 상호 결합되어 운영될 때 온전해진다.

우리는 ① 자치권과 ② 다양성이 태부족한 조건에서 ③ 불복종과 저항권의 경로 의존성이 강한 민주주의를 유독 많이 겪었다. 이점에서 촛불시민에 의해 출범한 문재인 정부와 다수의 국회의원 장관에게 부여된 과제는 촛불의 염원이기도 했던 ① 자치권 민주주의와 ② 다양성 민주주의를 법제로 정착시키는 일이다. 동시에 그 전이라도 지역문화와 생활문화 속에 마을 민주주의가 빠르게 확장됨으로써 '나의 삶을 바꾸는 정권교체'에 대한 실질적 경험이 최대한 다량 발생해야 한다. 이로써 '더 좋은 정부를 탄생시키는 일'과 '우리의 삶을 자치할 수 있다는 믿음' 사이에서 민주주의의 생산적인 순환을 당장 시작할 수 있게 된다.

단적으로 2018년 6.13 지방선거와 개헌 국민투표까지 문재인 정부의 첫 1년 임기 동안에 지역의 일상으로 돌아온 촛불시민이 어떤 경험을 하느냐가 중요하다. 지방분권과 마을 민주주의를 향한 시민적 에너지가 응집되려면 새로운 경험과 그에 따른 신뢰의 작동이 필요하다. 특히 새로운 경험은 시민의 생활정치에 대한 속도 감각을 충족시켜야 한다. 대통령의 업무지시가 보여주었듯 장관의 훈령을 통해 현행 법제 안에서도 충분히 가능한 제도 및 관행 개선이 신속하게 일어나야 하는 이유다. 이렇게 새로운 경험이 발생해야 시민은 정부와 시민의 공동 목표를 향해 스스로 인내하고 감수하며 정부 신뢰를 지속하겠다는 자기 믿음을 만든다.

그 믿음을 키워갈 새로운 경험의 사용자와 신뢰의 발신자는 앞으로 '시민으로서의 주민'인 시민-주민이 될 것이다. 여기서 시민 개념은 국적 기준의 국민 개념과 달리 정부와 의회라는 대의 권력을 선출하고 지지하고 비판하고 회수할 수 있는 시민권 사용자다. 즉 비(非)국민이 무국적 상태라면 비(非)시민은 선출된 정부가 없거나 지지할 정부가 없는 무정부 상태를 말한다. 이점에서 우리에게 '시민이 선출한 정부'는 있더라도 '시민-주민 스스로 통치하는 정부'는 아직 없다는 점에서 자치 무정부 상태라고 말할 수 있다.

'연방제에 버금가는 ~ 지방분권'이라는 말은 '자치 무정부' 상태를 해소할 뿐 아니라 시민-주민의 '자치 정부들에 의한 연대'를 소망하는 강렬한 표현이다. 이러한 시민-주민이 만들고 누릴 지역문화를 생각한다면 지역문화 정책의 목표는 시민-주민의 마을 민주주의 역량을 활성화하는 것이다.

마을 민주주의 역량이란 이미 말했듯 지역의 자치권, 다양성, 불복종과 저항권의 역량이 다. 문화분권, 문화다양성, 문화행동으로 달리 표현해도 핵심은 동일하다. 기초 단위의 읍면·동에서 이보다 작은 마을과 더 작은 모임에서 ① 자치권과 ② 다양성을 실천하는 시민-주민이 등장하는 것이다. 지역문화의 성장은 이 자치권과 다양성에서 나온다.

본론 2. 초연결 사회의 바탕은 지역문화와 민주주의

지난 7월14일 해단식을 가진 국정기획자문위원회가 내놓은 ‘국정운영 5개년 계획’을 총괄하면 ‘4대 복합혁신과제’가 된다. 정부 역량을 집중해 대통령 직속 위원회를 두고 종합 관리한다는 구상에 따라 일자리위원회는 이미 운영 중이고 ‘자치분권’과 ‘균형발전’을 통합할 자치분권전략회의도 출범했다. 곧 4차산업혁명위원회도 출범한다. 저출산고령화대책위원회는 유명무실했던 종전의 기능을 보완하겠다고 밝혔다.

‘4대 복합혁신과제’ 중에서 일자리와 인구 문제의 대응책은 단기와 중장기가 다를 텐데 결국 중장기 대응과 관련한 해법은 4차 산업혁명과 지방분권의 조합에 의해 도출될 것이라고 생각한다. 사물인터넷과 인공지능 바탕의 4차 산업혁명은 실체를 특정하기 쉽지 않지만 이미 다가온 근 미래다. 관건은 기술 발전의 바람직한 방향을 잡는 일이다. 4차 산업혁명의 과실이 특정 산업이나 계층의 전유물이 될지, 아니면 모두에게 좋은 영향을 끼치도록 ‘기회-과정-결과’에서 ‘평등-공정-정의’의 기준으로 공유될 것인지 하는 방향의 문제다.

이점에서 주요 권역에 4차 산업혁명의 ‘비즈니스 플랫폼 거점’을 세울 때 지방분권의 ‘마을민주주의 플랫폼 거점들’과 연계하는 추진 전략이 필요하다. 양대 플랫폼의 목적은 산업 및 지역의 기득권 질서를 혁신해 개방과 공유의 열린 생태계로 재구성하는 것이다. 양 플랫폼의 연계를 통해 ‘사람과 사물의 모든 정보가 디지털로 연결돼 기하급수적 데이터를 생성하며 자동 지능화되는 초연결 사회’에서 ‘함께 성과를 도출하고 골고루 분배한다’는 정책 목표를 일관되게 관철시키는 것이 중요하다.

또한 양대 플랫폼의 생태계 전략을 연계 활성화해야 단초침의 칸막이 콘텐츠가 아니라 입체 다초점의 융합 콘텐츠를 양산하기에 유리한 환경이 조성된다. 초연결 사회에서 융합 콘텐츠가 가지게 될 산업 경쟁력은 시민-주민이 주도하는 융합적 지역문화의 생산 및 향유 수준과 비례할 것이기 때문이다. 이러한 조성이 실현되기 위해서는 산업과 지역의 바탕에서 공히 자치권과 다양성 민주주의가 활발하게 작동해야 할 것이다. 대통령 직속의 해당 위원회는 이런 연계 추진과 협업 혁신을 얼마나 잘 조율해 공급할지 동시에 지역에서 얼마나 잘 통합 실행할지를 관리할 숙제를 안고 있다.

실제로 문재인 대통령의 공약들이 보이는 특징 중 하나는 상호 연계성이 강하다는 점이다. 전국 공공도서관에 메이커 스페이스와 디지털 미디어랩을 조성하고, 주택-작업장-매장의 직주일체형 공공임대공간을 공급하는 사업부터, 각기 연간 10조원 규모의 도시재생과 지방자치발전 사업까지 전부 중첩되고 연동돼 있다. 문제는 이 공약들 제각각 융합 콘텐츠를 만들어낼 만능열쇠가 있지 않다는 점이다. 해법은 ‘부처별 칸막이 공급과 지역별 획일 수행’이라는 낡은 자물쇠들을 일일이 안에서 잠금 해제하는 것이다.

반대로 밖에서 만능열쇠를 찾거나 아래에서 응모하고 위에서 심사해 뽑는 기존 방식이라면 4차 산업혁명과 지방분권이 함께 제공할 수 있는 절호의 기회는 낭비될지 모른다. 반드시 안에서 자물쇠를 풀고 아래로 권한을 내려야 한다. 그래야 개방되며 공유된다. 전 부처의 정책을 동시에 이렇게 하기는 어려울 테니 4차 산업혁명과 지방분권의 양대 ‘복합혁신과제’ 만큼은 해당 위원회가 서로 개방과 공유의 협업 체계를 구축할 일이다. 이 협업 체계의 어느

너머에서 일자리와 인구 문제의 구조적 해법이 나올 것이라고 생각한다.

‘초연결 사회의 바탕은 지역문화와 민주주의’라는 소재목의 함의를 풀면 이렇다. 중앙정부가 산업과 지역의 활동 주체들에게 분할과 위계와 고정된 역할을 부과하며 경직시켰던 그 무수한 부담을 경감하거나 제거한다면, 즉 지역문화와 민주주의가 스스로 동반 성장할 수 있게 길을 열어준다면, 시민-주민과 전문가들이 스스로 협력하여 무수한 열쇠를 만들어 개방과 공유의 진가를 발휘할 것이라는 믿음이다.

본론 3. 협치와 융합의 관건은 시민-주민을 믿는 것

브라질의 개혁 정치인이자 미국의 법철학 교수인 로베르트 웅거는 “우리시대의 가장 중요한 작업은 민주주의의 재구성”이라고 단언하면서 그 뜻을 이렇게 압축했다. “우리는 밑바닥에서, 내면에서부터 대안을 찾는 상상력을 불러일으켜야 한다.” 그러자면 “사이비 필연성의 환상”에서 깨어나야 한다며 그 목록을 이렇게 나열했다.

“사회 조직 체계의 완결성, 각 체계의 불가분성, 법칙적 힘의 압력을 받는 역사적 계속성에 대한 관념들”이 그것이다. 이 반대는 “최종적인 발언권을 기성 질서에 부여하지 않고 우리 자신에게 유보”하는 우리 스스로의 마을 민주주의 정치다. 이것이 어떻게 가능할까? 보통 사람들의 위대한 잠재력, 평범한 사람들의 건설적인 천재성, 전문가들의 조언보다 뛰어난 시민들의 집단 지성을 믿는 것이다. 이 믿음을 갖고 행정 관료제를 지휘·운영할 능력과 책임을 갖춘 민주주의 리더십을 통해 선출직 대표가 되고자 하는 정치인이 많아질 때이다.

그럼 이런 정치인은 어떻게 많아질까? 자신의 잠재력과 천재성과 집단 지성을 신뢰하는 시민이 많아질 때이다. 즉 시민 자신의 민주적 정치를 활성화하여 기존 민주주의를 재구성하려는 시민이 많아질 때다. 그럼 이런 시민은 어떻게 많아질 수 있을까? 그 능력의 존재와 가능성을 믿어주는 동료 시민이 많아질 때, 달리 말하면 그런 동료 시민들이 서로를 알아볼 수 있도록 기회와 권한을 부여하고 기다리는 공식적 권위가 발동될 때이다. 이것이 어떻게 가능할까? 선출된 대표가 정부의 행정 관료제를 통해 시민-주민을 믿는 것이다. 행정이 그 믿음을 얼마나 어디까지 우선 실행할 것인지가 첫 번째 관문이다.

특히 우리의 근현대사가 만든 원형적 집단 기억과 이미지를 보면 선출직 대표와 행정 관료가 시민-주민을 믿는다는 일이 얼마나 결정적인 변화인지 알 수 있다. 한국 근대현사를 훑어보면 이렇다. 유시민에 의하면 ‘반공 난민촌→병영 산업화→광장 민주화→현재’다. 이진순에 의하면 ‘반공 민주주의→반독재 민주주의→현재’다. 유병선에 의하면 ‘공감 없는 국가주의→연대 없는 개인주의→현재’다. 이처럼 난민촌과 병영과 광장을 거치며 반공과 반독재를 지나왔지만, 정부 관료제 주도의 통치(공감 없음)와 개발 위주의 발전 정책 일변도(연대 없음)에 본질적 변화가 없었다는 체험에서 관과 민은 모두 같다.

이 체험이 내면화되어 우리의 집단적 마음을 형성한 것이라면 (민이든 관이든 어느 부서든 무슨 정책에 참여하든) 협치와 융합의 과제 앞에서 우리는 모두 초보자다. 협치와 융합의 당위성을 논하고 여러 형식을 도입하지만 우리의 역사적 체험과 집단적 마음은 아직 협치와 융합을 믿지 못하고 있다. 때문에 협치를 두고 ‘포장만 바뀐 관의 택배 사업’이라는 불만과

‘민의 역량이 준비돼 있지 못하다’는 불신 사이를 오간다. 융합을 두고는 ‘중복과 낭비’라는 의심부터 ‘시민 참여가 아닌 전문가의 영역’이라는 장벽 사이에서 헤맨다.

그러나 4.16 세월호부터 2년이 넘는 사회적 우울의 시간을 연대로 버틴 시민의 기억은 촛불시민을 불러냈다. 이 과정에서 시민은 한국 사회의 현재와 이후를 만들어갈 소망의 과제들을 집단 학습했다. 문재인 정부는 그것을 ‘나라다운 나라’와 ‘나의 삶을 바꾸는 정권교체’로 요약했다. 그 소망 이미지는 이런 것이다. ‘복지국가 기반의 자기존중과 타인에 대한 공감의 능력’(유시민), ‘민주주의의 민주화를 통한 수평적 연대와 상향식 의사결정’(이진순), ‘공감과 연대로 둘러앉은 사회경제적 공동체’(유병선) 등이다. 이 과제를 실현하려면 협치와 융합이 필수적이며 그 첫 번째 관문이 무엇인지를 문재인 정부는 알고 있다고 믿는다.

앞서 말했듯 협치는 관이 민을 믿는 것이다. 관이 민에게 맡기고 스스로 해보도록 지원하며 기다리는 것이다. 이 행위는 0에서 1로 나아가는, 무에서 유를 만드는 첫 걸음이다. 이 믿음을 통해 민은 1에서 10과 100으로 나아가는 성과를 만들 수 있다. 0→1의 변화가 발생하지 않는데 1→10→100으로 진도를 나가지 못한다며 공박하는 일은 사실 협치를 시작도 하지 않았다는 방증이다. 관이 시민-주민을 믿겠다는, 그에 따른 시행착오를 믿음으로 극복하겠다는 의지를 실행하는 것이 협치의 시작이다.

관이 민을 믿는 방식에 대해서는 최근 신고리 원전 5, 6호기 건설 중단 가부를 결정하기 위해 채택한 공론화위원회와 시민배심원제를 참고하면 좋겠다. 여기에도 원전정책은 ‘시민 참여가 아닌 전문가의 영역’이라는 반론이 있지만 윤순진 서울대 교수는 단호하게 반박한다. “왜 우리 시민의 안전과 생명을 일부 극소수 전문가들에게 맡겨야 하는 걸까? ... 중요한 것은 사회적 합의다. 어떤 가치를 택할 것인지, 어느 정도 위험과 비용을 감내할 것인지는 결국 그 위험과 비용을 감내하거나 지불할 당사자들에 의해 결정되어야 한다. 그들이 바로 시민이다.” 시민이 여러 의견을 듣고 공론화를 통해 숙의적 결정에 참여하는 이 방식은 선출직 대표가 행정을 통해 민을 믿기로 했기 때문에 나올 수 있는 것이다.

융합에 대해서는 안성호 대전대 교수가 말한대로 “다중심 거버넌스 체제의 가외성(加外性, redundancy)”이 “정책 쇄신을 촉진하고 정책 오류로 인한 부작용을 최소화하고 국지화”한다는 점에 주목할 필요가 있다. 가외성의 하나인 중첩성(overlapping)은 융합과 상통한다. 하나의 정책 기능이 여러 부서와 기관에 분산·혼합돼 있는 것이다. 행자부 지방분권, 국토부 도시재생, 문체부 지역문화 정책은 정부와 지역에서 같은 정책 목표로 수렴되는 중첩된 기능이다. 이를 정책 융합에 의한 협업 혁신으로 적극 추진할 수 있어야 시민-주민이 체감하며 참여할 수 있고 비로소 성공할 수 있다.

융합이 잘 추진되면 산업과 지역에서 다음과 같은 변화를 촉진할 수 있다. 공익과 사익 사이에서 공유지대(communs)를 넓히며 전통적 소유권의 혁신을 낳고 정부 부처 간 성과 다투기를 넘어 성과 공유제와 그에 맞는 새로운 인사 평가를 도입할 수 있다. 그 결과 산업과 지역의 융합은 전문가와 시민-주민 사이에 민주주의적 소통과 협업의 의사결정 문화를 활성화한다. 또한 ‘실패의 공동 자산화’를 통해 책임 미루기나 도전 회피 대신에 실행 과정의 불필요한 장애 요소들을 조기에 없앴으로써 중장기적으로 성공 확률을 높일 수 있다.

한 마디로 협치는 고 신영복 선생의 이론대로 하방연대(下方蓮臺)의 민주주의 실천이다.

위에서 아래로 권한과 예산이 내려가서 마을 민주주의의 여러 주체들에 의해 결정되고 실행되는 것이다. 융합은 협치를 바탕으로 여러 전문가들이 시민-주민과 숙의하며 다양한 차원의 융합 콘텐츠를 생산하고 향유하는 것이다. 이 모든 출발점에는 시민-주민에 대한 관의 믿음이 있어야 한다. 관은 이제 그 믿음을 바탕으로 협치와 융합의 전문 매개자가 되어야 한다.

결론. 문체부의 협치와 융합을 위한 5대 제안

■ 문체부에서 기초문화재단까지 하향식 전달을 상향식 협의로

도종환 문체부 장관은 기초연설문을 통해 “‘지역문화’는 ‘문화’의 한 부분이 아니라 ‘전부’”라고 선언했다. 또한 “문체부와 지자체, 광역기초 문화재단 등이 참여하는 권역별 지역 문화협력 네트워크를 운영해 협치를 실천하겠다”고 밝혔다. 이 물꼬를 제대로 살리려면 권한과 책임이 명확하게 부여된 협치여야 한다. 동시에 “권역별”로 모여 한 마디씩 하고 끝나는 아이디어 나열식 행사가 아니라, 기초 지자체와 문화재단 그리고 지역의 문화 활동가들이 참여해 일상에서 협치할 수 있는 체계를 짜고 운영하면서 위로 올라가는 구조여야 한다.

예컨대 어느 문화 활동가가 ‘왜 그렇게밖에 하지 못하나?’라고 문의했다 치자. 기초문화재단에 문의하면 광역문화재단 때문이라는, 광역문화재단에 문의하면 문체부 산하기관 때문이라는, 문체부 산하기관에 문의하면 문체부 때문이라는 답이 돌아온다. 그래서 문체부에 문의하면 기재부 때문이라는 답을 듣는다. 이 꼬리물기 책임 전가는 ‘권한 없음’과 ‘예산 없음’에 시달리며 ‘위에서 하라는 대로 할 수밖에 없다’는 하향식 전달체계의 부산물이자 종사자들의 자기 동의에 의한 무감각과 무책임의 현주소다. 이 연장선상의 어느 밀실에서 블랙리스트와 화이트리스트를 작동시킨 것이라고 말하면 과언일까?

현재 문체부의 전달체계는 중앙정부의 ① 문체부와 ② 문체부 산하기관들에서 지방자치단체가 설립한 ③ 광역문화재단과 ④ 기초문화재단으로 이어지는 4단계다. 이 하향식 전달체계의 문제점들을 혁신하면서 협치와 융합의 상향식 협의체계를 새롭게 도입해야 한다. 첫 단추는 문체부의 기획과 예산 권한을 문체부 산하기관들로 확실히 이양하는 것이다. 그래야 문체부 산하기관들도 광역기초문화재단으로, 또 문화재단은 지역의 문화 활동가와 예술인에게 차례대로 기획과 예산 권한을 이양할 수 있게 된다.

또 하나는 ② 문체부 산하기관이 너무 많아졌다는 점이다. 유사 기능과 조직 간에 통폐합을 하기 전이라도 산하기관들이 협의해 지역에서 산하기관별 사업을 통합 실행할 수 있도록 사전 조율해야 한다. 문체부 산하기관별로 각기 전달되는 온갖 사업에 건건 대응하느라 광역기초문화재단은 현장에 에너지를 쓰기보다 행정 처리에 급급하다. 시민-주민의 시각에선 기초문화재단부터 문체부까지 같은 행정업무를 반복하는 옥상옥으로밖에 보이지 않는다.

이점에서 문체부부터 기초문화재단에 이르기까지 판박이로 되풀이되는 행정 업무의 과감한 간소화가 절실하다. 거듭 강조하지만 문체부부터 차례대로 하향식 행정 혁신이 일어나면 문제는 풀린다. 이를 통해 기초문화재단부터 차례대로 상향식 협의체계의 공동 의사결정에

참여하면서 스스로 책임질 것은 책임지면 된다. 동시에 중앙, 광역, 기초 단위의 문화 공공 기관들을 사명과 기능에서 분명하게 차별화시켜야 한다. 동네 대리점과 광역 센터와 중앙 본사에서 제공하는 서비스가 같다면 그 회사는 당장 파산할 것이다.

■ 기초문화재단을 읍·면·동의 협치와 융합 전담기관으로

지방자치단체가 출연한 광역문화재단은 16개고 기초문화재단은 7월1일 현재 65개이다. 증가 추세를 보면 지방자치단체 민선 5기와 6기에 걸쳐 무려 44개의 기초문화재단이 집중 증가했다. 민선 7기를 전후해서 훨씬 큰 폭으로 증가할 것이다. 이 많은 기초문화재단은 지역마다 편차가 있지만 대체로 공공시설과 정규직 및 비정규직 인력을 보유하고 있다. 지방자치단체마다 운영하는 도시재생지원센터, 읍·면·동 단위 복지전달협의체, 사회적 경제 지원센터 등의 중간지원조직과 비교하면 기초문화재단이 보유한 시설, 인력, 예산은 상당한 수준이다.

나아가 전국 도처에서 활동하는 ‘문화의 집’과 ‘문화원’이 사립의 조건에서 고군분투하고 있는 현황과 비교하면 지방자치단체의 100% 출연에 의해 직업과 사업의 안정성 및 지속성을 보장받고 있는 기초문화재단은 매우 양호한 상태라고 말해도 지나치지 않다. 지방자치단체의 총 자원을 놓고 봐도 기초문화재단은 시설관리공단과 더불어 가장 덩치가 큰 공공기관이다. 문제는 그에 상응하는 사명 의식과 사회적 역할을 지역에서 자처하고 실행해왔는지에다. 어쩌면 문화예술의 팔길이 원리대로 저 먼발치에서 ‘고립과 자유’의 참호에 들어가 자족하고 있었던 것은 아닌지 자성할 대목도 적지 않다고 생각한다.

그러나 이제 문체부로부터 기초문화재단으로 차례대로 기획과 예산 권한이 이양된다면 기초문화재단은 시설 운영과 관리에서 벗어나 지역의 문화 활동가 및 예술인과 협치를 실현하는 일에 심혈을 기울여야 한다. 하여 읍·면·동 단위로 시민-주민의 자치모임과 함께 마을의 대소사를 공동 결정하고 실행하면서 마을 민주주의의 규범과 기틀을 만들어가야 한다. 서울시 성북문화재단과 공유성북원탁회의(150단체 289명의 개방적 네트워크)의 경우 전면적 협치를 통해 동 단위의 ‘예술마을만들기’라는 문화공동체를 형성하여 풀뿌리 플랫폼을 운영하고 있다. 이 사례는 서울시의 다른 자치구들로 변형·확산되고 있다.

이렇게 기초문화재단을 지역 현장의 협치와 융합 전담기구로 일신하면서 읍·면·동 단위의 마을 민주주의를 활성화하는 풀뿌리 플랫폼으로 운영하려면 한 가지 선행 조치가 필요하다. 행자부의 지방 출자·출연기관에 대한 일률적 경영평가를 개선하는 일이다. 지난 6월30일 행자부 산하 지방공기업평가원에서 광역·기초 지방자치단체에 보낸 경영평가편람(안)을 보면 국영기업, 공기업, 공단의 경영평가와 비영리 지역문화재단의 경영평가 사이에 차이점이 거의 보이지 않는다. 수익성에 대한 평가 항목은 물론 모든 것이 정량적 평가다.

이는 문재인 대통령이 국회의원 때 입법 발의했고 대통령 공약에 적시한 ‘공공기관의 사회적 가치 제고’ 방향과 배치된다. 문재인 정부의 지역문화 정책을 일선에서 담당하는 기관으로서 기초문화재단이 자율적 권한을 갖고 시민-주민의 마을 민주주의 역량을 드높이는 융합 사업에 주력하려면 그에 맞는 경영평가를 수립해 장려해야 마땅하다. 또한 기초문화재단 설립과 운영에 대한 가이드라인을 조속히 제시할 필요가 있다. 지방자치단체마다 제각기 설

립되는 기초문화재단이 문재인 정부의 문화정책에 조응할 수 있도록 방향을 제시하고 관련 예산을 지원하는 조치를 통해 지속적인 업그레이드를 견인해야 한다.

문재인 정부의 도시재생, 지역문화, 사회적 경제, 청년 등 지역에 직접적인 영향을 끼칠 정책에 공감한다면 기초문화재단이 할 수 있는 일은 많다. 그 일을 하겠다면 기초문화재단은 더 이상 공연장 운영기관이나 문화행사 대행기관에 머물러서는 안 된다. 기초문화재단은 지역의 시민-주민과 동행하는 협치와 융합의 최일선 전담기관으로 거듭나야 한다. 지금도 전국 곳곳에서 신설되고 있을 기초문화재단의 잠재력과 혁신에 대해 진지하게 재평가해야 한다.

■ 도시재생과 문화재생을 지역문화의 대표 융합사업으로

변창흠 SH 사장은 문재인 정부의 도시재생 성공을 위한 제안에서 이렇게 조언하고 있다. “도시재생 뉴딜사업은 지역의 고유한 특성을 반영해서 지속적으로 관리할 수 있는 주체가 담당”해야 하며 “장기적으로 지역의 발전을 도모하는 동네관리(town management) 차원에서” 기획되어야 하는데 관건은 계획·관리·운영의 거버넌스 구축에 달려 있다는 것이다. 이 거버넌스를 통해 “지자체가 독자적인 기준으로 도시재생계획구역이나 대상사업을 선정하거나 독자적인 사업방식으로 사업을 추진할 수 있도록 자율성을 부여해야 한다”고 강조하고 있다.

이어 다음과 같이 전망하고 있다. “도시재생사업이 물리적인 환경 개선이나 정비에 그치지 않으려면 문화와 복지에 대한 고려가 필요하다. 도시재생사업 이후 거주하거나 활동할 사람을 중심에 두어야 한다는 것이다. 그 지역의 역사와 전통, 경관, 문화, 사람을 아우를 수 있는 사업이 기획되고 추진되어야 한다. 그런 점에서 도시재생 뉴딜사업은 문화재생을 통해 비로소 완성될 수 있다.” 도시재생이 문화재생을 통해 완성된다는 전망이 실현되려면 기존의 문화재생이 밟았던 전철과 상당히 다른 과정으로 추진되어야 한다.

알다시피 문화재생이란 이름 아래 문화 활동가와 예술인이 참여했던 도시재생 사업이 꽤 많았다. 열정과 헌신으로 여러 미담과 성과를 내기도 했다. 그러나 문화재생을 대하는 도시재생 당국자의 인식이 ‘사람들의 이목을 끄는 이벤트’나 ‘담장 벽화 같은 미관 조성’에 머물러 있었기 때문에 기존의 문화재생은 ‘치고 빠지는’ 식의 일회성을 답습할 수밖에 없었다. 이 문제를 해결하려면 도시재생의 계획 단계부터 관리·운영까지 지속성을 갖는 거버넌스 안에서 문화재생의 원리, 기술, 경험을 중점적으로 공유할 수 있어야 한다.

요컨대 문재인 정부의 도시재생 뉴딜사업은 지역의 새로운 도시계획 비전을 수립하는 마중물이 되어야 한다. 당연히 각 지역이 권한과 책임을 갖고 도시재생을 추진할 수 있어야 한다. 동시에 지역에서는 ‘도시·문화재생 통합 플랫폼’을 구성해 시민-주민과 전문가의 협치를 실천해야 한다. 시행착오가 있겠지만 문재인 정부의 도시재생은 지역에서 마을 민주주의를 통해 시민-주민의 삶을 풍요롭게 바꾸는 ‘생활혁명’의 뉴딜이 되어야 한다.

알다시피 뉴딜은 미국 루즈벨트 대통령이 대공황을 극복하기 위해 추진한 정책에서 비롯된 말이다. 1차 뉴딜은 분과별 공급을 단기적으로 늘렸으나 분과별 기득권의 저항에 막혀 실패했다는 평이 남았다. 2차 뉴딜은 공급 자체를 중앙에서 통합했고 동시에 지방정부와 협업을 통해 추진해 성공했다는 평가를 받는다. 특히 2차 뉴딜은 지역의 일자리를 대거 창출

한 점과 연극, 미술, 음악 등 예술인에 대한 지원을 결합시켜 상승효과를 얻었다고 한다.

80년도 더 전의 미국 뉴딜과 2017년 한국의 문재인 정부가 추진하는 뉴딜은 상황이 많이 다르다. 그러나 루즈벨트 대통령이 뉴딜은 “부유한 사람들을 더욱 부유하게 하는 것이 아니라 가난한 사람들을 풍요하게 하는 것”이라고 밝혔듯, 문재인 대통령이 “민주주의가 밥이 되고 밥이 민주주의”라며 “소득과 부의 극심한 불평등”을 해결하는 것이 민주주의라고 밝힌 목표는 같다. 도시재생 뉴딜사업은 밥과 민주주의를 위한 지역문화의 솔루션이 되어야 한다.

이점에서 문체부는 국토부와 행자부 그리고 곧 출범할 대통령 직속 ‘자치분권·균형발전’ 위원회(현 자치분권전략회의와 지역발전위원회) 등 유관 부서에 적극적으로 협업을 제안해야 한다. 나아가 문체부가 지역문화 정책과 유관 정책수단을 망라해 협업의 성공을 주도했다면 좋겠다. 이 협업이야말로 문체부 예산을 증액해서 수혜자를 늘리는 방식이 아니더라도 시민-주민이 지역에서 문화정책을 실감할 수 있게 하는 가장 유력한 길이다.

■ 청년 일자리와 주거 혁신을 통한 지역문화 활성화

SH 서울주택공사, 중소기업청, 성북구청은 지역의 사회적 경제, 공유성북원탁회의 등과 협의를 통해 청년과 예술인 맞춤형 공공임대주택을 지난 몇 년간 계속 확대 공급하고 있다. 현재 청년 창조기업(통상 2~4인의 창업팀)을 위한 ‘도전숙’은 6호까지 입주한 상태이고 내년에는 10호까지 예정되어 있다. 또한 연극인을 위해 특화된 ‘배우의 집’도 2호까지 입주를 마쳤으며 문화 활동가와 예술인을 위한 ‘정릉예술인마을’도 입주가 끝났다.

올해 하반기에는 138세대의 공공임대주택 ‘창조인빌’이 월곡동에서 청년과 예술인 등을 맞이할 예정이다. ‘창조인빌’은 앞선 공동임대주택이 평균 20세대의 개별 동으로 자리한 것과 달리 이웃한 4필지 안에 12개 동이 들어서는 기획형 마을공동체라고 할 수 있다. ‘창조인빌’에 입주할 청년과 예술인 등 여러 가족이 독립된 주거를 유지하면서도 하나의 마을공동체로서 월곡동 나아가 성북구 전체에 끼칠 영향은 매우 다양하게 예측된다.

현재까지 입주한 150여 세대 200여명이 보여주는 생활의 변화를 통해 ‘창조인빌’의 미래를 예상할 수 있다. 그 변화란 ‘주거 안정에 따른 지역 정주형 공동체 활동과 공공정책 참여의 자발적 증가’다. 문재인 정부의 일자리 창출이 한편에선 공공 비정규직의 정규직화와 신규 일자리 증가로, 한편에선 지역에서 생활비 지출의 핵심인 주거비를 절감하는 쌍끌이로 추진된다면 좋겠다. 최저임금을 올리는 방편과 고비용의 생활비를 절감하는 방편이 함께 강구된다면 청년과 예술인이 시민-주민이 함께 만들어갈 생활의 변화는 매우 클 것이다.

성북구와 성북문화재단은 주거비용을 낮추는 시도와 더불어 청년과 예술인에게 여러 개로 쪼개진 불안정한 소득을 합치고 안정적으로 지속되도록 도모하고 있다. 예컨대 동일 예술인에게 관내 학교 예술교사 파견을 다년간 지속하게 하고 공동의 창작지원비를 제공하며 생활문화 매개자 활동비나 축제 기획자 활동비를 ‘중복’ 지원한다. 쪼개진 소득이 합해지고 안정화되면 예술인은 소비자생활협동조합의 조합원이 되고 동네가게의 단골이 된다.

이렇듯 주거비용의 절감과 소득의 안정적 지속성을 지역 청년에게 보장할 수 있다면 지역문화의 양상은 많이 달라질 것이다. 청년 일자리 문제는 공공의 정규직 증가 뿐 아니라 지역에서 소득과 비용의 종합적 설계와 지속성을 보장할 때, 생계유지와 삶의 의미를 통합한 청

년 스스로 일거리를 찾고 공동체를 만들면서 자발적인 상부상조의 활로를 열 수 있게 된다. 청년 일자리의 구조적 해법은 여기에 더 큰 가능성이 있다고 생각한다.

덧붙이면 문재인 대통령의 청년·대학생 공약과 서울시의 ‘캠퍼스 타운’ 정책을 맞물려 상호 보완한다면 한층 큰 효과를 만들 수 있다고 생각한다. 전국의 대학이 안고 있는 고질적인 병폐는 교육부나 대학 스스로 풀 수 있는 것보다는 지역에서 대학이 보유하고 있는 인프라와 프로그램을 공유할 때, 무엇보다 대학생들이 지역과 연계된 수업과 진로를 통해 지역에 활력을 불어넣는 소중한 존재로 탈바꿈할 때 해결될 것이 훨씬 많아 보이기 때문이다.

■ 마을 민주주의와 생활문화의 전당으로서 도서관 정책을

결론부터 말하면 공공 도서관은 지역문화의 핵심 거점이다. 인문학적 토대를 갖고 4차 산업혁명을 대비할 수 있는 시민사관학교이자 각종 예술 활동이 어우러질 수 있는 종합 센터다. 또한 아동, 청소년, 청년, 중장년, 어르신까지 전 연령대의 사용자가 이름을 밝힌 회원증을 가지고 책과 신문과 참고서와 인터넷을 사용하며 공존하는 세대 연속성의 마을 회관이다.

저출산 고령화로 동네마다 인구가 줄면 학교, 파출소, 보건소, 주민센터 등 공공 기능도 통합될 것이다. 그때에도 공공 도서관에는 전 연령대의 주민이 한 공간에 모여 따로 또 같이 시간을 보내고 활동할 것이다. 가까운 미래에는 주민센터와 보건소 기능 뿐 아니라 약국과 편의점까지 읍면동의 공공도서관 안에 들어갈 것이라고 예측하기도 한다.

나는 이러한 공공도서관을 마을 민주주의의 전당이자 생활정치 및 생활경제를 포괄하는 생활문화의 정보센터라고 말하고 싶다. 문제는 공공도서관 정책이 같은 문체부 안에서도 지역문화와 별개로 공급돼 왔다는 점이다. 공공도서관을 전국에 신설하고 국가자격증에 의한 사서를 양성하는 등 그동안은 개별 공급 중심의 도서관 정책이 불가피했다고 생각한다. 그러나 기초자치단체가 설립·운영하는 공공도서관에만 가 봐도 새로운 흐름 속에서 광폭의 진화를 거듭하고 있는 다채로운 현장을 많이 만날 수 있을 만큼 세월이 변했다.

10여년 전이라면 ‘기적의 도서관’에 견학 가서 규모와 시설과 장서의 최신을 배웠지만 요즘엔 서울시 은평구 ‘구산동도서관마을’에 가서 지역재생과 마을공동체와 도서관이 어떻게 융합하지를 배운다. 성북문화재단이 운영하는 ‘성북정보도서관’(자치구 대표도서관)은 동네의 문화 활동가 및 예술인 25명과 ‘예술마을만들기’ 워킹그룹을 만들어 주요사업을 같이 기획하고 실행한다. 이들은 서울시 주민참여예산에 선정돼 도서관 유휴 공간을 리모델링했고 현재는 다목적 연습실, 블랙박스 공연장, 요리 스튜디오 등으로 시민-주민과 공유하고 있다.

주목했으면 하는 사례는 올해 7월22일 성북구 월곡동 동덕여대 오거리 복판에 개관한 ‘월곡꿈그림도서관’이다. 개관 전 7개월 동안 ‘동행(同幸) 인터뷰’라는 이름으로 월곡동을 마을, 경제, 복지, 교육, 주거, 독서 등으로 분류해 147명의 주민을 심층 인터뷰했다. 또한 동네의 세 곳 목지점에서 1130명의 주민 설문조사를 했다. 이렇게 해서 모아진 주민 의견을 바탕으로 주민과 구청장 간담회를 개최했고 동네의 다양한 현안을 공유하는 가운데 주민들의 요청대로 도서관을 청소년에 맞춰 특화하기로 공동 결정했다.

‘월곡꿈그림도서관’의 운영은 도서관 ‘동행원탁회의’에서 결정한다. 도서관 ‘동행원탁회의’는 ‘동행 인터뷰’를 거쳐 발굴·조직된 세 축의 모임이 이끈다. 동네 10대들이 모여 총회

선거를 통해 분과장과 회장을 선발한 51명의 청소년 모임, 동덕여대 동아리를 주축으로 구성된 33명의 청년 모임 그리고 학교, 동네문고, 복지관, 아파트 생활문화 동아리로 구성된 26명의 주민모임이다. 이들 다양한 주민이 도서관을 자치하는 주체다. 사서는 주민과 더불어 도서관과 지역의 다양한 협업을 매개하고 촉진하는 전문 코디네이터로 근무한다.

마을 민주주의는 바로 이런 도서관에서 고양될 수 있다고 생각한다. 생활문화는 바로 이런 도서관에서 정보를 주고받으며 한층 질 높은 공동체로 발전할 수 있다고 생각한다. 지역의 시민-주민 주체는 바로 이런 도서관에서 탄생한다고 생각한다. 도서관 정책이 지역문화 정책과 적극 합류하고 동행해야 하는 이유다. 문체부는 도서관의 이와 같은 활동을 대표적 지표로 잡고 적극 평가하고 권장할 수 있는 기준을 서둘러 제시해야 한다.

1. 문체부에서 기초문화재단까지 하향식 전달을 상향식 협의로
2. 기초문화재단을 읍·면·동의 협치와 융합 전담기관으로
3. 도시재생과 문화재생을 지역문화의 대표 융합사업으로
4. 청년 일자리와 주거 혁신을 통한 지역문화 활성화를
5. 마을 민주주의와 생활문화의 전당으로서 도서관 정책을

추신. 문재인 정부는 실패할 자격이 없다

훗날 문재인 정부가 이렇게 기억되길 바란다. ‘공급 중심의 양’을 우선하던 공공 정책의 기준을 ‘수요 중심의 질’로 전환시킨 대한민국 역대 최초의 정부였다고 말이다. ‘나라다운 나라’의 기틀을 확립하는 일이 중요한 이유는 ‘나의 삶을 바꾸는’ 그 무엇을 위해서다. ‘나의 삶’에 ‘평등-공정-정의’에 의한 적합한 양이 주어진다면 그 다음부터는 전부 질의 문제다. 민주주의는, 문화는 ‘삶의 질’ 그 두께와 깊이에 대한 응답이다.

협치와 융합의 길은 문재인 정부가 시민의 ‘삶의 질’을 높이기 위해서는 피할 수 없는 운명이다. 이 운명을 문재인 정부는 실패해서는 안 된다. 문재인 정부는 실패할 자격이 없으며 시민은 실패하도록 구경해서도 안 된다. 문재인 정부는 성공해야 한다. 끝내 성공하기 위해 협치와 융합을 하는 것이다. 이 선택은 문재인 정부의 교양이 아니라 필수 전공이다.

사족 같은 용(龍) 이야기로 끝맺자. 3년 전 미래학의 선구자이자 미국 하와이대 미래연구센터 소장인 고령의 짐 데이터 교수가 2주 동안 대전 카이스트에 머물며 수업을 했다고 한다. 그는 이 기간 중 하루 짬을 내서 미완성의 세종정부청사를 방문했고 구불구불 이어진 3.5Km의 긴 건물 안팎을 살펴봤다고 한다. 한 인터넷 기사는 그의 공식 논평이 아니라고 토를 달면서도 그가 말했다는 관찰담의 요지를 이렇게 전했다.

“1. 건물이 민주적이지 않다. 2. 정부조직이 수시로 통폐합되는 추세가 반영되지 않았다.” 짐 데이터 교수는 방한을 마치고 돌아갈 때 용 모양의 세종정부청사를 담은 항공사진을 갖고 갔다고 한다. 완공된 세종정부청사는 요즘 하루에 두 번 일부 구간이 개방돼 시민 관람이 가능하다. 관람은 1층 홍보동영상 시청으로 시작해서 위로 올라간 다음 세상에서 가장 길다는 옥상정원 길을 걷는 것으로 이어진다. 그 길은 바로 용의 몸통 위로 난 길이다.

잘 알려진 대로 용 모양의 청사에서 꼬리 부분에 문체부가 있다. 혹자는 이를 정부 조직의 권력 서열이라고 하지만 그 꼬리를 대한민국의 문화 활동가와 예술인은 무던히도 애지중지했다고 나는 알고 있다. 때로는 서러워서 때로는 기특해서 문체부의 힘을 키워주기 위해 함께 목소리를 냈었다고 나는 알고 있다. 그 문체부에서 블랙리스트를 작성했다. 용의 머리가 시키자 꼬리는 몸통을 흔들며 문화 활동가와 예술인의 목을 치는 주역을 맡았다.

이제는 문재인 정부의 운명이 시작됐다. 이 운명이 걸어가야 할 협치와 융합의 길에서 그 꼬리는 몸통이 흔들리는 대로 맨 나중에 따라 흔들리면 그뿐인 과거의 꼬리로 돌아갈 수도 있다. 또는 그 꼬리가 먼저 몸통을 흔들 수도 있다. 문체부는 과연 문화 활동가와 예술인과 시민-주민을 믿고 그 힘을 실어 몸통을 흔들는 꼬리가 될 수 있을까?

지역문화의 시대를 열겠다는, 민주주의를 되돌릴 수 없게 만들겠다는 문재인 대통령을 지지하는 문화 활동가와 예술인 그리고 시민-주민은 아직 그 꼬리에 올라탄 것 같지 않다. 더 기다려봐야 알 수 있을지 모르지만 문체부가 개방하고 공유하면서 협치와 융합을 시작했다는 소식이 아직은 들리지 않고 그 과정도 역시 보이지 않아서다.

‘위기와 기회는 같이 있다’는 진리의 뜻은 한결같다. ‘적당히 연명하고자 하면 죽을 것이고 완전히 달라지고자 하면 새 삶을 얻을 것이다.’ “민주적이지 않다”는 미래학자의 평을 들은 용 모양의 세종정부청사 꼬리에 문체부의 운명이 있다.

자 료

- **국정관리의 패러다임 변화와 자치분권**
정순관 (순천대학교 행정학과 교수)
- **문재인 정부 풀뿌리민주주의의 진로**
[참고자료] 국민성장' 자치분권과 균형발전
안성호 (대전대학교 행정학과 교수)
- **문재인 정부의 도시재생 성공을 위한 조건과 정책 제안**
변창흠 (SH서울주택도시공사 사장)
- **지역미디어센터 정책 10년의 경험으로 전하는, 분권과 협치를 위한 중앙정부 및 산하기관의 역할에 대한 제언**
허경 (전국미디어센터협의회 사무국장)

국정관리의 패러다임 변화와 자치분권²⁾

정순관 (순천대)

1. 성숙된 자치분권이 국력을 키우는 대안이다.

19c 산업사회의 작동방식을 설명하려고 사용했던 Weber의 ‘관료제’라는 용어가 국정관리에 적용되어 사용된 이후로 최근의 신공공관리론(NPM: New Public Management)에 이르기까지 거의 100여 년 동안 그 이면에서 잉태된 사회적 모순 현상에 대해 행정학자들은 주목하기 시작했고, 1970년대부터 이에 대한 많은 비판적 통찰들을 제공해왔다. 기존의 실증주의적 지식획득방법이 가지고 있는 문제에 대한 비판과 더불어 해석학이나 비판이론적 시각에서 새로운 국정관리의 대안들을 제시해 온 것이다.

이른바 합리적 선택이라는 것은 ‘이성(reason)’이라는 도구 안에서 판단하는 것을 말한다. 환언하면 물리적 과학법칙을 이해하는 인간의 능력 내에서 판단하고 선택하는 것을 합리적 선택이라고 말하고, 이러한 선택을 당연히 올바른 선택이라고 믿어왔다. 이러한 선택방식은 비교적 최근까지 국정관리에서 지배적 사조로 자리매김해왔다. 그래서 합리적 기계를 은유한 통제적인 관리와 운영이 합리적 선택을 유지해주는 처방으로 유효성을 인정해왔다. 그래서 그것은 국정관리의 핵심주제가 되었고, 많은 국가에서 이러한 사조를 접목하여 정부혁신을 추진해왔다. 그 좋은 예가 우리에게 익숙한 미국의 NPR(National Performance Review)이고 영국의 Next Step 등이다.

합리적 선택방식, 더 엄밀하게는 서구의 합리적 선택모형을 비판하는 사람들이 주장하는 핵심은 이러한 선택방식이 국정관리의 설계와 운영방식에서 인간 공동체에서 당연히 추구되고 추구되어야 할 ‘가치’부문을 격리시키는 결과를 초래해왔다는 것이다. 이러한 결과로 인해 합리적 선택방식으로 달성하려고 했던 그리고 달성되리라고 생각했던 사회의 공동목표는 달성하기가 어렵게 되었다는 것이다. 즉, 현대사회에서 국정관리를 통해 해결해야만 하는 사회문제는 불평등과 다양성에서 오고, 이 문제는 인간상호간 관계 속에서 잉태되고 동시에 해결되어진다는 점을 간과한 결과 사회문제를 해결하려고 처방된 합리적 정책과 제도는 원하는 결과를 달성하는 적절한 대안으로서 작동하지 못하게 되었다는 것이다. 그래서 국정관리의 패러다임으로서 일방적, 계층적, 능률적 운영방식과 제도형성은 더 이상 좋은 것도 이상적인 것도 아니라는 주장이 설득력을 얻고 있다.

이러한 주장이 합리적 선택방식의 무용론을 말하고 있는 것은 물론 아니다. 기존의 합리적 선택방식이 초래한 모순들을 지적하는 것이고, 그 모순에 대응하기 위한 아이디어를 찾는 것이다. 이러한 노력들은 시민권을 강조하는 시민사회론, 인간성을 강조하는 인간관계론, 사회적 형평성을 강조하는 신행정학, 사회적 조직적 지배구조를 개선하려는 포스트모던

2) 이 글은 지역발전위원회 세미나(2017.3.30)에서 지방분권 현황 및 정책방향이라는 제목으로 발표했던 내용을 수정한 것입니다.

행정학 등의 이름으로 나타났다.

새로운 주장의 배경에는 합리적 선택에 관한 새로운 인식이 자리 잡고 있다. 기존의 합리적 선택은 물리적 과학적 법칙의 이해라는 이성의 틀 내에서 판단하는 것으로 한정하고 있기 때문에 사람들의 일상생활분석과 처방을 왜곡하고 있다는 것이다. 그래서 합리적 선택은 해석적 비판적 이성을 포함하는 것이고, 협동적 사회적 경험과 자기분석에서 '발견되어지는 것'으로 인식해야 한다는 것이다. 환언하면 '행위'가 '사고'보다 우선한다는 사고체계이다. 이러한 사고는 사회분석의 출발과 개혁을 상호관계성과 합의라는 주제로 이동하게 한다.

사회문제 해결을 위한 출발점으로서 상호관계성과 합의라는 관심은 또 자연스럽게 불균형적 사회구조의 개선으로 관심을 이동시킨다. 그리고 그 관심의 이동이 국정관리의 중요한 측면에서 중앙과 지방의 불균형을 개선하자는 자치분권이라는 주제로 나타나는 것이다. 사회문제를 취급하고 관리하는 정부구조는 이제 상호관계성과 합의라는 주제에 맞는 민주적 거버넌스의 구축을 필요로 하고 있다. 특히 중앙과 지방의 권한배분의 불균형이 개선의 대상으로 주목받는 이유가 그것이다. 그래야 신뢰받고 역량 있는 통치체제가 형성된다는 것이다.

이제 책임 있는 국정관리는 정부제도의 사회적 직물을 강화하는 데서 시작해야 한다. 그래서 중앙과 지방이, 그리고 공무원과 시민이 함께 정부의 일에서 필수적으로 나타나는 도덕적 불확실성에 정직하게 맞서게 해야 한다. 그것이 품격 있고 역량 있는 정부를 만드는 대안이다.

2. 자치분권은 사회문제의 해결기제로서 매우 중요하다.

20세기 후반부터 세계적으로 나타난 두드러진 현상의 하나는 사회문제를 해결하는 접근 방식에서의 변화이다. 즉, 사회문제를 해결하는데 있어서 특정 집단의 주도적 역할에 의한 문제해결 접근이 퇴색하고 이해관계자들의 적극적 참여에 의한 문제해결 접근방식으로서의 변화이다.

이러한 시대적 흐름을 반영하고 있는 것이 '정부 없는 거버넌스(Governance without Government)'라는 용어라고 할 수 있다. 거버넌스는 여러 가지의 논의가 있지만 일반적으로 '공사 영역의 다양한 행위자들이 분리되지 않고 함께 결합하고 조화를 이루어 사회문제를 해결해가는 국정관리 양태'로 정의한다. 물론 좋은 거버넌스(good governance)는 국가를 포함한 관련된 행위주체들 간의 대등한 입장을 가정하는 의사결정과정을 말하는 민주적 거버넌스이고, 거버넌스에 관한 논의의 핵심은 바로 이 민주적 거버넌스의 구축에 있다.

한편 '좋은 거버넌스 (good governance)' 인가는 사회문제를 해결하기 위해 협력을 유도해 낼 수 있는 '규칙의 질'에 달려있다. 즉 규칙의 질, 조직역량, 리더십의 기술 등은 모두 좋은 거버넌스를 결정하는데 중요한 영향을 미치는 요인으로 인식되고 있다. 사회문제를 해결하는 기반으로 좋은 거버넌스는 국가행정체제의 제도적 맥락이다. 또 이를 규정해 주는 관리규칙들은 사실과 가치들이 결합된 공공문제를 취급하는 정책과정에서 한 국가의 다양한 제도들 간 상호작용의 형식과 질을 결정하게 된다. 협력을 유도해낼 수 있는 규칙의 질이

민주적일 때 이를 우리는 민주적 거버넌스라고 할 수 있다. 이와 같은 이론들은 국정관리에서 중앙정부는 243개의 지방정부가 현존한다는 점을 인식해야 한다는 것이고, 그것을 전제로 제도형성이나 의사결정과정을 설계해야한다는 것을 말하고 있다.

자치분권의 주장은 바로 이러한 민주적 거버넌스를 구축하여 다양성과 역동성으로 설명되어지는 미래사회에 대비한 국가역량을 강화하자는 주장이다. 많은 사회문제는 불균형과 다양성에서 나타나고 이러한 사회변화에 걸맞는 새로운 제도의 구성으로 미래를 대비하자는 주장이다.

3. 자치분권의 전개과정에 대한 통찰이 필요하다.

앞에서도 언급한 바와 같이 21세기에 사회문제를 해결하는데 있어서 중앙정부 주도의 획일적 문제해결 접근은 많은 한계를 노정해 왔다. 획일적이고 통제적인 문제해결방식은 문제를 해결하는 것보다는 오히려 문제를 양산하는 우를 범한다는 지혜를 얻게 된 것이다.

이러한 국정관리방식은 세계적으로 지방분권적 관리방식의 확산으로 이어졌고, 우리나라도 예외는 아니다. 그래서 세계 각국은 중앙정부의 권한과 기능을 지방자치단체로 이양하는 지방분권을 국가경쟁력 강화의 유효한 수단으로 활용하고 있다. 영국이 ‘지방정부법 2000’을 제정하여 주민이 지방정부 기관구성형태를 직접 선택할 수 있게 하였고, 일본은 1999년 ‘지방분권일괄법’ 시행 이후 또 다시 2006년 ‘지방분권개혁추진법’을 제정하여 ‘삼위일체개혁’을 추진하고 있으며, 그리고 강력한 단일국가체제를 유지해오고 있었던 프랑스가 2003년 헌법을 개정하여 기존에는 없었던 지방분권과 지방자치단체의 자유로운 행정에 대한 헌법적 보장을 선언하게 된 것 등이 그것이다.

그동안 우리정부도 지속적인 지방분권의 추진으로 지방자치의 내실화를 위해 노력해 왔다. 1948년 7월 17일 제헌헌법의 공포와 1949년 7월 4일 「지방자치법」의 제정·공포로 시작된 지방자치는 4·19혁명, 5·16 군사쿠데타, 1987년 6·29선언 등을 거치면서 제도적 틀이 진화해왔다. 이러한 전개과정에서 나타난 두 가지의 특징은 독재 권력의 견제와 중앙 의존적 대응이라는 점이다. 지방자치제도가 도입된 배경이 도입당시의 시대적 상황에서 독재 권력을 종식시키는 핵심적 대안이었다는 그 숭고한 의미는 지금도 유효하다.

한편, 당시 내무부 등 중앙부처가 중심이 되어 추진된 중앙 의존적 지방자치제도의 설계와 지방분권의 추진은 정부실패의 주요 요인으로 지목되고 있는 정부 관료제의 내부효과 등으로 중앙의 지방에 대한 통제 메카니즘의 양산 등 제도적 한계를 잉태하게 했다. 그래서 1948-9년에 시작된 지방자치는 지금까지도 관리통제적인 그 근본적 틀은 변화되지 않고 있다.

이러한 권력집중에 대한 견제장치로서 지방자치제도의 도입배경과 중앙의존적 제도개혁의 추진 등은 지방자치의 실현을 위한 지방분권의 추진방향을 중앙에 대한 지방의 민주적 통제영역의 확장에 주로 관심을 집중시키는 결과로 이어지게 했고 형식과 절차에 대한 요구에 집중하게 했다. 이러한 배경은 지방자치를 위한 제도적 개혁에 공헌했지만, 우리나라 지방자치의 특징을 형식적 자치, 갈등적 자치, 획일적 자치, 의존적 자치 등으로 자리 잡게 하

는 원인이 되었다.

그동안 각 정부별로 추진한 지방분권의 성과에도 불구하고 우리나라의 지방자치는 아직까지 반쪽형 구조를 가지고 있다는 비판을 받고 있는데 중앙정부위주의 사무배분 체계, 국가사무와 지방사무의 관계 모호, 국가위주의 재원배분 체계, 지방세원확충의 사실상 불가능, 조례제정권의 한계 등이 그 주요 내용이다. 이러한 비판은 지방분권의 추진방향이 통합적이고 체계적이었기보다는 사안별로 검토되는 분산적이고, 단절적인 지방분권추진에서 오는 결과라고 할 수 있다. 이는 향후 지방분권추진의 방향이 헌법에서부터 시행령과 조례제정에까지 이르는 체계적인 제도의 틀을 검토하고, 사안별 평가와 추진에서 국정관리체계의 전체적인 틀 속에서 판단하고 추진하는 노력이 필요하다는 점을 시사하고 있다. 동시에 중앙과 지방의 대립이 아닌 상생기반의 형성, 지방자치단체 내부의 공동체형성과 주민자치 등에 대한 과제들에 관심을 가져야 할 것이다.

4. 민주적 가치가 담보되는 자치분권의 추진은 지속되어야 한다.

향후 한국사회의 변화는 여러 가지 점에서 주목해야 할 것들이 있다. 우선 인구구조의 변화이다. 빠르게 변화되는 노령화의 현상은 많은 사회문제를 야기할 것이다. 특히 기초지방자치단체들에서는 더욱 심각한 문제로 다가오고 있다. 또한 여러 가지 메커니즘 속에서 급격히 증가하는 복지수요이다. 현대사회의 대부분의 문제는 다양성과 사회적 불평등에서 나온다. 그리고 그 문제를 해결하는 가장 호소력 있는 단어가 바로 사회복지라는 것이다. 당연히 제기되는 문제가 재정압박이다. 그러나 누가 부담할 것인가는 항상 '움직이는 과녁'으로 남아있다. 더구나 현실화되어가는 경기침체는 이러한 문제를 더욱 어렵게 할 것이다.

이러한 문제들을 어떻게 해결할 것인가에 대한 하나의 해답은 없다. 중요한 것은 문제를 함께 공유하고 대화해야 한다는 것이다. 이제 지방분권의 추진은 바로 그러한 공유와 대화가 있게 하는 제도적 틀을 만들어야 한다는데 더욱 큰 의미를 부여해야 할 것이다. 정부제도의 평가는 궁극적으로 '민주적 가치의 달성'이라는 측면에서 이해될 수 있다. 이 가치를 달성하기 위한 민주화의 역사는 일반적으로 선거권의 확장, 민주적 통제영역의 확장, 그리고 신뢰의 확장이라는 세 가지 의미로 전개되어 왔다. 그것들은 모두 참여자들의 대등한 조건과 '신뢰의 확장'의 형성과정에 대한 문제다. 신뢰확장의 핵심은 적어도 균등한 상호관계성에서 찾아진다.

미래 지방자치와 지방분권을 추진하는데 있어서 주목해야 할 방향은 바로 이 점이다. 중앙과 지방, 지방상호간, 그리고 지방에서의 주민상호간 대등한 관계성의 회복과 구축에 시간과 노력을 투자해야 할 것이다. 중앙과 지방의 협력기제를 어떻게 구축할 것인가는 미래의 국가역량 제고에 매우 중요한 과제다. 협력의 출발은 가진자가 한걸음 내려와야 한다. 국가자원의 재분배 문제인 지역균형개발의 주제, 관리의 효과적인 영역의 문제인 지방행정체제의 개편 등도 이러한 시각에서 접근하고 설계해야 할 것이다. 이들을 하기 위한 제도적 기반 구축의 주요 과제가 바로 지방분권형 헌법개정이고, 지방과 중앙의 권한을 재배분하는 것이며, 지방과 중앙의 협력회의의 설치 등이다.

5. 중앙과 지방의 기울어진 권한관계는 바로잡아져야 한다.

지방자치가 회복된 지 벌써 20년이 넘었다. 건장한 성인이 된 것이다. 그동안 많은 사람들의 노력과 희생으로 우리의 지방자치는 의식과 제도에서 많은 발전이 있었다. 하지만 지방자치의 발전을 위해 아직도 해야 할 일들은 많이 남아있다. 지방자치의 질적 성숙을 방해하는 정치적 도전이 있고, 기득권의 저항이 있는 것도 사실이다.

이제 지방자치는 독재 권력의 견제라는 의미에서 사회문제 해결기제로서의 인식변화가 필요한 시점이다. 자치분권은 전체로서의 국가역량을 제고할 수 있는 중요한 국정관리방식이어야 한다. 지방자치를 위해 종합적이고 체계적으로 지방분권이 설계되고 추진되어야 할 것이고, 사회문제 해결을 위해 중앙과 지방이 실질적으로 대등한 참여의 틀 속에서 사회적 공동가치에 대한 문제가 논의될 수 있는 제도적 틀을 마련해야 할 것이다. 중앙과 지방의 관계에서 '기울어진 운동장'은 국가의 미래를 위해서 바로 세워져야 한다.

문재인정부 풀뿌리민주주의의 진로:

제주특별자치의 공과와 읍·면·동자치 부활

안 성 호 (대전대 교수, 한국지방자치학회 고문)

[논문 초록]

본 논문의 목적은 참여정부의 유산인 “미완의 제주특별자치도를 당초의 취지에 맞게 완성 시키겠다.”고 공약한 문재인정부의 출범에 즈음하여 제주특별자치 11년을 점검하고 향후 발전방안을 논의하는 것이다. 이를 위해 먼저 제주특별자치제의 현황을 개관한 후 그동안의 성과를 평가하고 향후 개혁과제를 제시한다. 이어 제주특별자치도 출범과 동시에 시·군자치제가 폐지된 이후 줄곧 제주사회의 논쟁적 현안이 되어온 풀뿌리자치 부활의 논거와 방향을 탐색하기 위해 다중심거버넌스(polycentric governance)의 민주적 효율성 입론을 소개하고, 이를 입증하는 미국 뉴잉글랜드 타운미팅과 스위스 코뮌자치 사례를 벤치마킹한다. 끝으로 제주사회에 시민공화정치를 구현할 풀뿌리자치제의 대안으로 읍·면·동자치제의 기본 구상을 제안한다.

“제주특별자치도는 우리나라 지방자치 수준을 높이는 모델케이스로서 ‘자치도’라는 이름에 걸맞게 세금부과와 감면, 행정규제를 스스로 판단할 수 있는 자치모범도시가 되어야 한다.” - 노 무 현 -

“과세권 없는 정부권력은 없다. 자신의 세금을 부과할 수 없는 지방정부는 진정한 자치권을 갖지 못한 것이다.” - Robert Nef -

“시민의 자유는 오직 자치공동체에서만 형성되고 번성한다.”

- Benjamin R. Barber -

1. ‘특별자치를 통한 제주발전’ 패러다임

일반적으로 ‘특별자치’는 소수를 보호하고 갈등을 해결하는 수단으로 여러 나라에서 활용되어왔다. 그러나 제주도에는 이런 일반적 용례와 다른 동기에서 특별자치가 도입되었다. 제주특별자치제의 도입은 종래 외부자원에 의존한 외생적 발전전략에서 내부의 자치역량 강화를 통한 내생적 발전전략으로의 일대 전환을 의도한 전혀 새로운 제주발전철학에서 비롯된 것이다.

참여정부 이전의 정부는 1991년 제주도개발법과 2001년 국제자유도시특별법을 제정해 중앙정부 주도로 제주를 발전시키고자 했다. 반면 참여정부는 종래의 타율적 제주발전방식

의 실패를 인정하고 제주지역정부가 주도하는 내생적 발전을 촉진할 “연방국가 수준의 지방 분권적 자치제도 구축”을 시도했다.

포르투갈 마테이라 특별자치의 성공은 2004년~2005년 제주특별자치 특별법안을 작성하던 사람들을 크게 고무시켰다. 마테이라는 1976년 특별자치를 인정받기 전에는 1인당 GRDP가 포르투갈 평균의 40%에도 못 미치는 1차 산업 중심의 가난한 오지 섬이었다. 그러나 마테이라 주정부는 지난 30여 년 동안 꾸준히 자치권을 강화하여 지역경제를 일으켜 지금은 포르투갈에서 리스본 수도권 다음으로 부유한 관광과 첨단산업을 갖춘 지역으로 발전했다.

2005년 2월 필자는 마테이라에 방문해 7선의 Alberto João Jardim 주지사에게 마테이라 발전의 비결을 물었다. 그는 “특별자치 없는 오늘의 마테이라는 생각할 수 없지요.”라고 응답했다. Jardim 주지사는 거의 500년 동안 본토에 의해 식민지처럼 대우받던 마테이라 주민이 1974년 독재 종식 후 자치권 쟁취운동을 전개해 마침내 1976년 특별자치를 인정받은 개헌이 단행된 후 여러 차례 추가적 개헌으로 특별자치권이 강화되어 마테이라 주도의 지역발전을 추진할 수 있었다고 설명했다. 이어 그는 몇 차례 EU구조자금의 응모사업에 선정되어 EU의 재정지원을 받아 항만·공항 건설, 교통·통신시설 확충, 산업단지 조성에 투자한 것이 마테이라 발전의 토대가 되었다고 덧붙였다.

수도 리스본에서 만난 리스본기술대학의 Joo Bilhim 교수는 ‘암실에 낸 큰 창문’이라는 인상 깊은 비유로 특별자치가 마테이라 발전을 촉진시킨 제도적 토대였음을 다음과 같이 역설했다.

“마테이라에 특별자치권을 부여한 것은 마치 암실에 큰 창문을 내준 것과 같습니다. 제아무리 전실한 씨앗도 암실에 갇히면 생명의 싹을 틔울 수 없지요. 마찬가지로 상당한 자치권이 결여된 지방은 발전 잠재력을 펼칠 수 없습니다. 암실 속 씨앗이 생명력을 발현하려면 충분한 햇볕과 바람이 통하는 창문이 필요하듯이, 마테이라의 발전 잠재력이 발현되는 데는 특별자치가 필요했습니다.”

2006년 7월 1일 마테이라 특별자치를 벤치마킹한 제주특별자치도가 출범했다. 이후 11년이 지난 2017년 5월 참여정부의 유산인 “미완의 제주특별자치도를 당초의 취지에 맞게 완성시키겠다.”고 공약한 문재인 대통령후보가 집권에 성공했다.

차제에 이 글은 제주특별자치 11년을 중간점검하고 향후 발전방안을 논의하기 위해 작성되었다. 이를 위해 먼저 제주특별자치제도의 현황을 살펴본 후 그동안의 공과와 향후 개혁 방향을 제시한다. 이어 제주특별자치도 출범과 동시에 시·군자치제가 폐지된 이후 줄곧 제주 사회의 논쟁적인 현안이 되어온 풀뿌리자치 부활의 논거와 적실한 대안을 모색한다.

2. 제주 특별자치권 4,537건

참여정부는 당초 외교·국방·사법을 제외한 전반적 권한을 제주도로 이관하여 제주도를 연방국가의 주정부에 준하는 자치지역으로 만들겠다고 약속했다. 그러나 이 약속은 헌법적 제약과 정관계의 부정적 시각 등으로 철저히 지켜지지 못한 상태로 2006년 2월 9일 국회에서 ‘제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법(이하 특별법으로 약칭)’이 제정되었다.

제주도는 이 특별법의 제정으로 일거에 1,062건의 특별자치권을 인정받았다. 이후 추가적 자치권 이양요구안을 총리실 제주특별자치도지원위원회에 제출할 수 있게 되었다.

〈표-1〉 제주에 이관된 특별자치권의 건수와 주요 내용

차수	제개정일	이관건수	주요 내용
1차	2006. 2. 21. 제정	1,062건	○ 재정 조직 인사 등 자치분권 확대, 행정효율성 증대 ○ 특별행정기관 이관, 자치경찰·감사위원회 등 신설, 종합적인 행정시스템 구축
2차	2007. 8. 3. 개정	278건	○ 핵심 산업에 대한 차별화 확대, ‘4+1,’ 외국 교육·의료 기관 설립운영 규제 대폭 완화 ○ 항공자유화 등 국제자유도시 여건조성 확대
3차	2009. 3. 25. 개정	365건	○ 관광진흥법 등 3개 관광법률 일괄이양 ○ 교육·의료·산업 특구를 지향한 규제완화: 제주영어교육 도시 자율성 확보, 외국 의료기관 설립운영 자율성 확대 및 규제완화
4차	2011. 5. 23. 개정	2,134건	○ 해군기지 주변 지원근거 마련, 국제학교 내국인 저학년 과정 확대, 총리실 제주지원위원회 사무처 존속기한 연장, 관광객 부가가치세 환급제 도입
5차	2015. 7. 24. 전부개정	698건	○ 제주자치경찰의 음주측정과 통행금지 권한 행사, 행정시의 인사위원회 설치근거, 감사위원 정치운동 금지 및 보궐 감사위원 임기 3년 보장 ○ 미비점 보완 및 장절 체제 정비

출처: 총리실 제주특별자치도지원위원회.

예컨대 제주도는 지방교부세에 관한 특례규정에 따라 보통교부세 총액의 100분의 3을 고 정적으로 교부받게 되었다(특별법 제75조). 제주자치도지사는 다른 광역단체장과 달리 도의 회의 의결을 거쳐 외채 발행 및 지방채 발행 한도액의 범위를 초과한 지방채 발행을 할 수 있다. 다만 안전행정부장관이 정하는 지방채 발행 한도액을 초과하여 지방채 발행을 하는 경우 도의회 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 3분의 2이상의 찬성이 있어야 한다(특별 법 제77조).

제주도에 처음으로 중앙정부의 7개 특별지방행정기관의 전부 또는 일부가 이관되었다. <표-2>와 같이 제주도에 7개 특별지방행정기관이 전부 또는 부분 이관된 것은 역사적 의미 가 크지만, 제주도에 필요한 권한이양 없이 중앙정부가 사무권한을 그대로 유지한 채 재정 과 사무부담만을 가중시킨 측면도 있다. 보충성원칙과 ‘포괄적 이양’ 원칙을 제대로 준수해 이관된 특별행정기관은 국토관리청, 보훈청, 노동위원회뿐이었다. 나머지 네 기관은 형식적 으로 이양되거나 본래 요구와 다르게 권한이양이 이루어졌다.

<표-2> 제주에 이관된 7개 특별지방행정기관 (2006. 7.)

기 관 명	조 직	인원 (명)	'05예산 (억 원)	주 요 업 무
국토관리청	3과1실	75	684	국도 5개 노선 454km 관할 등
중소기업청	2과1팀	23	10	중소기업육성 시책추진
해양수산청	7과1사무소	132	1,097	무역·연안항 개발, 해양정책 수립
보 훈 지 청	2과	23	35	국가유공자 권익보호
환경출장소	-	9	3	환경영향평가
노동위원회	사무국	9	4	노사권리분쟁 조정판정
노동사무소	3과1센터	43	33	노사분규예방, 고용동향 조사
합 계	-	314	1,856	-

출처: (제주특별자치도, 2007: 189-201).

제주도에는 당초 계획에는 크게 미달하지만 교통·방범·경비 중심의 경찰사무를 담당하는 자치경찰제가 도입되었다. 제주자치경찰제 도입은 국가경찰과 자치경찰의 공존시대를 연 역 사적 사건이지만, 그 규모는 작고 역할은 매우 한정적이다. 2017년 6월 현재 제주자치경찰 은 120명(정원 130명)으로 제주지역에 근무하는 국가경찰인력 1,600여 명의 10분의 1도 안 된다.

이밖에 감사조직의 독립성과 전문성을 강화하고 중앙행정기관장에 의한 중복감사의 폐단 을 해소하기 위해 7인 이내의 위원-위원은 도조례로 정하는 자격을 갖춘 사람 중에서 3명 은 도의회에서, 1명은 도교육감이 각각 추천하는 사람을 위촉하고, 감사위원장은 도의회의 동의를 받아 도지사가 임명-으로 구성되는 감사위원회제도가 도입되었다(특별법 제66조와 제71조).

3. 제주특별자치의 성과와 반성

2013년 7월 한국개발연구원(KDI) 연구팀(이호준·최석준·최용석)에 의해 발표된 「제주특별자치도·국제자유도시 추진에 따른 경제적 성과분석」 보고서는 지난 7년 동안 인구증가율과 고용률, 지역총생산(GRDP) 등 총괄지표 측면에서 모두 전국평균을 상회한 것이 국세의 세목이양과 자치도세 신설 등의 재정특례를 비롯한 중앙정부 권한이양을 통한 핵심 산업 육성에 기인한다고 평가했다.

이 보고서는 제주특별자치도가 출범한 2006년부터 연평균 9.7% 수준으로 관광객 수가 증가했고, 교육산업도 3개 국제학교 개교로 조기유학 수요를 흡수하는 등 괄목할 만한 성과를 낸 것으로 보았다. 그동안 관광시설을 중심으로 총 1조5천억 원의 내국인투자과 3천억 원의 외국인 투자를 유치했으며, 2004년부터 2012년까지 국내기업 33개가 이전해 1,542개의 일자리가 창출되었다고 분석했다. 특히 이 보고서는 중국인 비자면제, 내국인 면세점 허용, 국제학교 설립 및 운영에 관한 규제를 개선하는 등 각종 규제완화정책이 제주도 경제성장에 직접적인 효과를 발휘했다고 지적했다. 아울러 중앙정부의 일괄적 재정정보조보다 지방자치단체 주도의 규제완화정책이 더 효과적임을 강조하고 규제정책의 지방분권화를 제안했다.

무엇보다 제주특별자치 11년의 긍정적 효과는 가파른 인구증가에서 확인된다. 2006년 56만 명에서 2016년 12월 현재 66만 명을 넘어섰다. 2011년부터 2015년까지 제주의 연평균 인구증가율은 2.4%로 전국의 연평균 인구증가율 0.4%의 무려 6배에 달했다. 아울러 동일 기간에 제주의 GRDP와 경제성장의 연평균 증가율은 5.6%와 5.1%로 전국의 연평균 증가율 3.7%와 3.0%보다 각각 2%가량 높았다.

그러나 제주특별자치 11년 동안 부동산경기의 과열로 인한 부동산가격 폭등, 난개발과 환경훼손의 우려, 관광객 무비자 입국 등으로 인한 외국인(특히 중국인) 범죄자 급증 등 적잖은 문제가 발생했다.

제주특별자치제도의 운영과 관련한 부작용도 있었다. 제주도는 제주지방국토관리청의 재정부담이 너무 과중하다는 이유로 중앙정부에 이 기관을 도로 환수해줄 것을 요청한 바 있다. 제주에 이관된 다른 특별지방행정기관에 대한 중앙정부의 비협조적 태도와 홀대에 대한 제주특별자치도의 불만도 제기되었다.

제주도에 도입된 감사위원회의 성과는 대체로 긍정적이지만 기구의 독립성은 미흡한 것으로 평가되었다. 이를테면 제주주민자치연대는 감사위원회가 인사·조직·예산의 독립성 결여로 도청의 보조기관처럼 운영되고 있다고 비판했다.

제주자치경찰은 주민과 밀착된 자치경찰의 장점을 제대로 살리지 못하고 제주국가경찰의 단지 보조적 역할을 수행하는 데 그치고 있다는 비판을 받아왔다(양영철, 2013: 109-132).

제주에 부여된 특별자치권이 본래의 입법취지에 어긋나게 집행되거나 적절히 활용되지 못한 측면도 있다. 필자는 제주특별자치도특별법안을 작성하는 과정에서 스위스와 미국의 재정주민투표제를 벤치마킹했다. 그 결과 특별법 제28조에 “도조례로 정하는 예산 이상이 필요한 대규모 투자사업은 주민투표에 부칠 수 있다.”는 규정을 넣는 데 성공했다. 그러나 유감스럽게도 제주특별자치 11년 동안 단 한 번도 재정주민투표가 실시되지 않았다. 특별

법에 규정된 재정주민투표제를 못마땅하게 여긴 제주도의회의원들이 재정주민투표에 회부될 1회 지방비 투자사업의 규모를 “연간 3천억 원” 이상으로 지나치게 높게 책정한 조례를 제정했기 때문이다.

제주특별자치가 아직 갈 길이 멀다는 것을 보여주는 가장 중요한 지표는 제주특별자치의 궁극적 발전목표가 되어야 할 주민의 “자유확장”³⁾과 품격향상이 이루어졌다는 증거가 없는 것이다. 오히려 대다수 제주주민은 특별자치 시행 이후 시·군자치 폐지로 지역정부가 더 멀어졌고 민원을 제기하기도 더 힘들어졌다고 불만을 토로해왔다. 제주특별자치가 주민을 “시민적 개명(civic enlightenment)”으로 참여의 자유를 향유하며 고도의 시민성과 공공혁신가정신을 발휘하는 단계에 이르게 하지 못하고 여전히 관청의 시혜적 “관리소우주(managerial microcosm)”에 갇힌 방관자나 구경꾼 처지에 머물게 하고 있는 것이다 (Barber, 2004).

3) 노벨경제학상을 수상한 Amartya Sen은 「자유로서의 발전」(2009)에서 발전은 “자유 확장”, 곧 사람들의 역량을 증대시키는 것으로 정의한다.

4. 제주특별자치 시즌2의 개혁방향

라틴아메리카와 북아메리카의 식민지역사는 상식과 다르게 전개되었다. 변변한 문명이 발달하지 못한 황량한 북아메리카에 세워진 식민지는 오늘날 선진국으로 발전한 반면, 마야·잉카·아스텍·안데스문명 등 화려한 문명을 꽃피운 라틴아메리카에 세워진 식민지는 저개발 국가로 전락했다.

이처럼 북아메리카와 라틴아메리카의 현격한 발전격차를 초래한 원인은 무엇인가? 북아메리카와 라틴아메리카의 역사는 자원의 풍요가 나라발전의 근본원인이 아니라는 사실을 극명하게 보여주었다. 오히려 ‘자원의 저주’라는 말이 있을 정도로 자원이 풍부한 나라는 바로 그것 때문에 가난과 분란을 면키 어렵다는 사실을 자원부국의 사례를 통해 잘 알 수 있다. 잉글랜드도 경제적 이익을 얻기 위해 식민지를 개척했다는 점은 포르투갈과 스페인과 다를 바 없다. 그러나 잉글랜드의 식민지에는 착취할 원주민과 자연자원이 별로 없었다. 게다가 광범위한 지역에 퍼져 사는 이주민을 일일이 통제하는 것이 여의치 못했다. 이런 상황에서 잉글랜드가 북아메리카 식민지를 경영하는 유일한 길은 이주민에게 일정한 자치권을 주고 느슨하게 통치하는 것이었다. 더욱이 북아메리카에 정착한 이주민의 일차적 목적은 경제적 이익추구가 아니었다. 물론 신대륙의 더 나은 경제적 기회가 이주의 중요한 목적이라는 점을 무시할 수 없을 것이다. 그러나 북아메리카의 첫 이주민이 종교의 자유를 희구하던 퓨리터인이었다는 사실이 무엇보다 중요하다. 1620년대 초부터 뉴잉글랜드에 이주한 청교도는 영국 식민지배의 “유익한 무관심(salutary neglect)” 속에서 타운미팅 민주주의를 실천했다. 이후 뉴잉글랜드는 독립운동과 건국을 이끌었고, 노예해방을 비롯해 인권·환경·반핵 운동을 선도하면서 미국에서 사회적 자본과 소득수준이 가장 높은 지역으로 발전했다. 요컨대 라틴아메리카에서는 ‘착취적’ 정치제도가 구성원의 창의력과 발전역량을 억압한 반면, 북아메리카에서는 ‘포용적’ 정치제도가 구성원의 자치역량 계발을 촉진시켜 나라발전의 원동력이 되었다.

제주특별자치의 미래도 중앙정부의 특별한 지원이 아니라 바로 제주의 자치역량에 달려 있다. 제주주민의 자치역량을 강화하는 제주특별자치 시즌2의 개혁과제를 요약하면 다음과 같다.

- (1) 그동안 제주도에 주어진 4,537건의 특별자치권을 충실히 활용해야 한다. 예컨대 앞에서 언급한 바 있는 재정주민투표를 제도도입의 취지에 맞게 단위사업의 규모를 크게 낮추는 방향으로 관련 조례를 개정할 필요가 있다.
- (2) 자치권 확보를 위한 노력을 계속해야 한다. 그동안 적잖은 특별자치권이 주어졌지만, 제주도가 지방분권의 장점을 살리고 자치역량을 강화하기에는 충분치 못하다.
- (3) 지방분권 개헌운동이 필요하다. 특별법에 특례조항을 두어 특별자치권을 인정받는 방식으로는 “외교·국방·사법 등 국가존립사무를 제외한 사무”를 “제주자치도에 이양”하려는 특별법 제12조의 획기적 지방분권이 어렵다. 행정시 인사위원회 설치근거와 감사위원의 임기 3년 보장 등 세세한 내부조직관리 사항까지 일일이 특별자치권으로 이양 받아야 하는 것이 제주특별자치의 현실이다.

- (4) 과세자치권을 강화하고 조세수입과 세출수요를 직접 연결시키는 재정분권이 필요하다. 자치권의 핵심은 세목과 세율에 대한 과세자치권에 있으며, 지방분권의 장점은 조세경쟁과 정책경쟁을 통해 실현되기 때문이다.
- (5) 중앙정부의 규제완화 권한을 대폭 제주도에 이양하여 제주주민이 규제완화를 스스로 결정하고 그 결과에 책임지도록 하는 것이 바람직하다.
- (6) 대의민주제와 직접민주제의 적절한 결합이 필요하다. 세금과 같이 가장 중요한 문제를 주민이 직접 결정하고, 이보다 덜 중요한 사안을 의회가 결정하도록 직접민주제를 확충해야 한다.
- (7) 풀뿌리자치제의 도입이 필요하다. 현행 2개 행정시 체제는 행정시장을 직선할지라도 제주주민의 자치역량 계발과 발휘에 적절치 않다.
- (8) 제주특별자치의 성공은 적어도 20~30년 긴 안목의 헌정리더십을 발휘하는 리더와 능동적 시민정신을 실천하는 제주도민의 끈기와 헌신을 요구한다. 지속가능한 제주발전은 구성원의 자치역량을 강화하고 발휘하는 긴 사회적 학습과정의 결과다.

5. 시·군자치제 폐지의 실책

참여정부가 제주특별자치도를 도입하면서 기초지방자치단체인 4개 시·군을 2개 하급행정기관으로 강등시켜 단층자치제로 전환한 것은 2005년 이후 정치권과 정부가 추진하려고 시도해온 지방자치제제 개편안과 일맥상통하는 것이다.

참여정부 제주도청은 초기 중앙정부에 특별자치를 요구하면서 도정의 일사불란과 효율성 제고를 위해 시·군자치제를 폐지해야 한다고 주장했다. 당시 행정자치부와 청와대는 이를 적극 수용하여 시·군자치제 폐지를 제주특별자치도 도입의 전제조건으로 삼았다. 정부혁신 지방분권위원회 산하 특별위원회 회의에서 제주지역의 시·군자치제 폐지에 관한 논의과정에서 여러 위원들이 시·군자치제 폐지의 폐단을 지적했지만 결국 주민투표로 시·군자치제 폐지여부를 결정하기로 타협되었다.⁴⁾ 주민투표 결과 전체 제주지역에서는 폐지찬성이 57%로 높았지만 서귀포시와 남제주군에서는 폐지반대 의견이 더 많았다. 그러나 정부와 제주도청은 투표결과를 4개 시·군자치제 폐지요구로 해석했다. 이에 대해 서귀포시와 남제주군 주민이 대법원에 시·군자치제 폐지무효 소송을 제기했지만, 대법원판사들은 정부와 제주도의 손을 들어주었다. 해당 지방자치단체 주민의 다수가 반대하는 지방자치단체 법인격 박탈사태가 발생한 것이다.

제주지역 시·군자치제의 폐지는 단순히 주민투표 결과해석의 법리문제에 그치지 않는다. 제주특별자치도 출범으로 시·군자치제가 폐지되면서 주민참여 제약, 도지사 업무부담 가중, 과소지역의 발전활력 저하, 기존 제주시의 집중심화 등으로 주민의 불만의 고조되었다. 이에 따라 시·군자치제 부활이 2010년 6·2지방선거의 핵심 쟁점으로 부각되었다. 여러 도지

4) 참여정부 시절 제주특별자치도지원특별위원회 회의에서 필자와 일부 전문가들은 제주의 시·군자치제 폐지에 반대했지만 우여곡절 끝에 주민투표로 시·군자치제의 존폐를 결정하자는 제주도와 행정자치부의 제안에 따르지 않을 수 없었다.

사 후보들이 그동안 시·군자치제 폐지로 인한 주민참여 제약과 불편, 제주시지역의 집중 심화, 특히 과거 서귀포시와 남제주군 지역의 발전활력 상실과 차별에 대한 주민불만 고조를 해소하기 위해 다양한 풀뿌리자치제도 개편안을 공약으로 제시했다.

선거가 끝난 후 공약이행을 위해 도지사 자문기관으로 설치된 제주특별자치도 행정체제 개편위원회가 설치되었다. 행정체제개편추진위원회는 연구용역을 발주하고 연구결과에 제시된 개편안을 중심으로 정책토론회와 주민공청회를 거쳐 최종안을 마련하기로 의견을 모았다.

연구용역팀은 시장직선-기초의회 구성안을 포함한 8가지 개편안을 도출했다. 그러나 2013년 7월 제주특별자치도 행정체제개편위원회는 ‘시장직선-의회미구성안’을 최종안으로 선택했다. 위원장은 논의과정에서 ‘시장직선-의회구성안’의 선택도 고려했지만 정치권과 중앙정부의 지방행정체제개편 합병 위주의 방향을 감안해 ‘시장직선-의회미구성안’을 선택했다고 밝혔다. 이 최종안에 따라 선출될 시장은 자치시의 시장이 아니라 도지사 산하 종래 행정시의 시장이다. 자치권이 없는 민선 시장이라는 말이다. 이런 모순을 완화하기 위해 위원회는 민선 시장에게 조직·인사권과 사무배분 및 재정배분에서 부분적으로 준자치적 권한을 부여하는 방안을 권고했다. 2016년 총선에서도 후보들이 기초자치제 부활공약을 제시할 정도로 다수의 제주도민의 풀뿌리자치 파괴에 대한 불만은 크다.

6. 다중심거버넌스의 민주적 효율성

2009년 노벨경제학상을 받은 Elinor Ostrom과 남편 Vincent Ostrom의 반세기에 걸친 연구결과는 제주의 시·군자치제 폐지로 인한 풀뿌리민주주의의 파괴가 통념과 달리 행정의 효율성마저 떨어뜨리는 개악임을 경고한다.

Ostrom 부부는 “민주주의는 다중심성”이라고 선언한다. 이들은 인간적 규모의 민주주의(human scale democracy)를 거부하는 단일중심체제가 소규모 대면공동체로 분기된 다중심체제보다 더 효율적이라는 “통념의 위험성”을 지적한다. 민주주의는 다중심거버넌스체제에서 만개하며, 다중심거버넌스체제는 적절히 설계되는 경우 효율적일 수 있다는 것이다. E. Ostrom은 2009년 노벨상 수상연설에서 “그동안 수많은 경험적 연구를 통해 단일중심체제가 다중심체제보다 더 효율적인 사례를 단 한 건도 확인한 바 없다.”고 단언했다.

Ostrom 부부는 다중심거버넌스체제가 단일중심체제보다 민주적으로 우월할 뿐만 아니라 효율적인 까닭이 다중심거버넌스체제의 민주적 효율성 메커니즘(경쟁, 발언권, 공공기업가 정신, 공동생산, 가외성) 때문이라고 설명한다(Aligica & Boettke, 2009).

다중심거버넌스체제는 공공서비스 사용자들의 탈퇴(exit) 압력으로 지방정부 간 공공서비스 경쟁을 벌이도록 만든다. 지방정부들로 하여금 주민의 선호에 맞추어 공공서비스를 제공하는 경쟁을 벌이도록 유도하는 준시장적 다중심거버넌스체제는 주민으로 하여금 공공서비스에 대한 선호에 따라 이주·전입할 수 있는 선택의 기회를 원천 봉쇄하는 단일중심체제에 비해 공공서비스 제공의 효율성을 높이는 데 유리하다. 따라서 대도시지역의 공공서비스산업 내에서 세분된 관할권을 관장하는 다양한 공공기관들이 제각기 지역사회이익을 도모하기 위해 벌이는 경쟁은 공공서비스 제공의 효율성을 높이는 유력한 요인으로 간주된다.

다중심거버넌스체제는 주민에게 공공서비스에 대한 불만을 토로하고 시정을 요구할 수 있는 발언권(voice) 기회를 확대한다. 주민에게 공공서비스에 대한 불만과 요구를 표명할 수 있는 발언권 기회를 주는 것은 이주 압력과 함께 지방정부를 주민 선호에 부응하도록 만드는 유력한 주민통제 장치다. 발언권의 힘은 탈퇴보다 투표함과 더 직접적으로 연관되어 있다. 이를테면 주민은 때때로 공공서비스 시장에서 이주로 위협하는 대신 시의회 회의에 나가 공공서비스에 대해 불만을 토로하고 항의할 수 있다. 이런 의미에서 발언권은 탈퇴와 함께 준수장적 공공경제를 작동시키는 중요한 통제장치다.

다중심거버넌스체제는 주민과 지방공직자로 하여금 공공경제가 적절히 작동하는 데 필요한 공공기업가정신(public entrepreneurship)을 발휘하도록 고무한다. 탈퇴와 발언권이 지방공직자를 통제하는 장치라면, 주민과 지방공직자의 공공기업가정신은 체제를 앞으로 나아가게 만드는 힘이다. 공공기업가정신은 공공경제에 역동적 에너지를 공급한다. 아이디어를 제안하고 토론과 타협에 적극적이며 문제해결에 소요되는 비용을 기꺼이 부담하는 공공기업가들의 창의성 발휘는 더 나은 공공서비스를 더 낮은 비용으로 제공할 수 있도록 만든다.

다중심거버넌스체제의 우월성을 뒷받침하는 또 하나의 유력한 요인은 주민이 공공서비스의 생산소비자로 참여하는 공동생산(coproduction)이다. E. Ostrom은 교육·경찰·사회복지 서비스 등 대면 접촉이 필요한 공공서비스의 효율성과 품질이 관료들과 주민의 공동노력에 크게 좌우된다는 점을 확인하고, 이런 현상을 설명하기 위해 ‘공동생산’이라는 새로운 용어를 만들어냈다. 공동생산에서 관료는 전문가나 정규생산자로서, 시민생산은 서비스의 양을 늘리고 품질을 높이기 위해 개인이나 집단의 일원으로서 자발적으로 참여한다. 그동안 경험적 연구는 시민 공동생산이 공공서비스 전달의 품질과 효율성을 제고하고 나아가 정부의 책임성과 민주주의를 향상시킴을 밝혀왔다(Verschuere, Brandsen & Pestoff, 2012: 1093-1094).

다중심거버넌스체제의 가외성(redundancy)은 정책쇄신을 촉진하고 정책오류로 인한 부작용을 최소화하고 국지화한다. 다중심거버넌스체제의 실험과정에서 주민과 관료들은 지방 지식에 쉽게 접근할 수 있고, 정책변동에 신속하게 적응할 수 있으며, 다른 단위들의 경험으로부터 교훈을 얻을 수 있다. 광대한 지역에 하나의 정부만 존재하면, 그 정부가 외부 위협에 적절히 대처하지 못하는 것이 체제 전반에 치명적 재난이 될 수 있다. 그러나 동일 지역에서 상이한 수준에 조직된 여러 거버넌스 단위들이 존재하면, 외부 위협에 대한 일부 단위의 실패가 작은 재난으로 끝난다. 더욱이 이런 실패는 다른 단위들의 실패를 예방하고 성공적 대응을 유도한다.

7. 미국 민주주의를 선도해온 뉴잉글랜드 타운미팅

오늘날 미국 뉴잉글랜드 지역의 약 1,100개 타운은 타운미팅에서 주민이 직접 법률을 제정·개폐하고, 재산세 등 세금을 결정하며, 예산을 확정하고, 주요 공직자(행정위원, 의장, 서기, 감사관, 부동산사정관, 출납관, 감사관, 재정위원, 학교위원 등)를 선출한다.

미국의 한 신문기자는 뉴잉글랜드의 Massachusetts주 Westborough 타운에 이주하여 처음 참석한 타운미팅을 이렇게 묘사했다.

“나는 2012년 봄 인구 18,272명의 Westborough 타운에 이사해 처음 참석한 타운미팅을 보고 놀라움을 금할 수 없었다. 450명의 주민이 고등학교 강당에 모여 순찰차 구입에서 대마초진료소 구역설정에 이르기까지 타운 현안을 직접 결정했다. 타운미팅은 세금내기 싫어하는 주민들이 벌이는 싸움판이거나 은퇴한 노인들이 소일거리로 모이는 지루한 회의가 아니었다. …(중략)… 타운미팅은 축제 분위기였다. 오후 1시에 시작된 회의는 밤 11시까지 계속되었다. 중간에 2시간의 식사시간이 있었다. 참석자들은 사전에 부의안건을 연구 검토해 숙지하고 있었다. 재산세율 인상을 비롯한 모든 안건은 순조롭게 처리되었다. 교육 예산안은 이견이 제시되어 두 가지 개정안과 함께 표결에 부쳐졌다. 결국 교육 위원회가 제안한 예산안이 63%의 찬성으로 통과되었다.”

뉴잉글랜드 타운미팅의 가치는 구소련의 반체제 작가 Aleksandr Solzhenitsyn에 의해 감명 깊게 증언되었다. Stalin을 비판한 죄목으로 8년 간 감옥과 강제노동수용소에 감금되었다가 풀려난 노벨문학상 수상작가 Solzhenitsyn은 미국 Vermont주 Cavendish 타운에서 18년 망명생활을 마치고 고국 러시아로 떠나기 직전 마지막으로 참석한 1994년 12월 타운미팅에서 다음과 같은 송별사를 남겼다.

“제가 이곳에서 보낸 18년은 제 인생에서 가장 생산적인 기간이었습니다. 저는 제가 쓰고 싶은 모든 것을 모두 써왔습니다. 오늘 제가 쓴 책들의 영어 번역본을 타운 도서관에 증정합니다.

정말 저희 가족은 여러분과 함께 살면서 가족의 따듯한 정을 느꼈습니다. 망명 생활은 늘 녹록치 않았지만 귀향을 기다리며 살기에 Cavendish만큼 살기 좋은 곳을 상상할 수 없었습니다. 다가올 봄 5월 아내와 저는 지금 역사상 가장 어려운 시기를 보내고 있는 러시아로 돌아갈 것입니다. 지금 러시아는 빈곤이 만연하고 인간존엄성 기준이 무너져 무법과 경제적 혼란이 난무하고 있습니다. 이 곤경은 체제의 유지를 위해 600만 명의 인명을 앗아간 70년 공산주의 지배를 벗어내기 위해 우리가 치러야 하는 고통스런 대가입니다. 제가 곤경에 처한 고국에 아주 작은 도움이라도 줄 수 있기를 소망합니다만 저의 노력이 얼마나 성공

할지 알 수 없습니다. 이제 저는 젊지도 않습니다.

저는 그동안 이곳과 주변 타운에서 주민이 지역사회의 중요한 문제를 상위 정부의 결정을 기다리지 않고 스스로 결정하는 분별력 있고 안전한 플뿌리민주주의 과정을 생생히 관찰해왔습니다. 안타깝게도 러시아는 아직 이런 플뿌리민주주의를 갖지 못하고 있습니다. 이것이 우리의 가장 큰 약점입니다.”

뉴잉글랜드의 타운미팅에서 미국의 잠재력을 엿본 또 한 명의 역사적 인물은 1831년 미국을 방문해 9개월 동안 체류하면서 관찰한 후 귀국해 불후의 고전 「미국의 민주주의」(1835, 1840)를 저술한 Alexis de Tocqueville이다. 뉴잉글랜드 타운(평균인구 2천~3천명)의 타운미팅민주주의에 깊은 감명을 받은 de Tocqueville은 머지않은 장래에 미국이 강성한 나라로 발전할 것을 예견하면서 타운미팅의 중요성을 다음과 같이 강조했다.

“타운미팅과 자유의 관계는 초등학교와 학문의 관계와 같다. 타운미팅에서 자유는 주민의 손이 닿는 범위에 있다. 타운미팅은 사람들에게 자유를 사용하고 누리는 방법을 가르쳐준다. 국가는 자유로운 정부를 세울 수 있지만 지방자치제도 없이 자유의 정신을 가질 수 없다.”

“뉴잉글랜드 주민이 타운에 애착을 갖는 것은 그곳에서 태어났기 때문이 아니라 자신이 타운의 구성원이며 타운을 운영하는 데 들이는 노고에 값할 만큼 타운이 자유롭고 강력한 공동체이기 때문이다. …(중략)… 권력과 자주성을 갖지 못한 타운은 착한 신민(臣民)을 가지게 될지 모르지만 능동적인 시민은 가질 수 없다. 또 한 가지 중요한 것은 뉴잉글랜드 타운이 인간의 심성에서 야망을 부추기지 않으면서 가장 따뜻한 인간애를 이끌어 낸다는 사실이다.”

“타운 하나 하나는 본래 독립국가를 이루고 있다고 볼 수 있다. …(중략)… 타운은 그 권력을 증앙권위로부터 받은 것이 아니고 오히려 자신의 일부 자주성을 주에 양보했다.”

“지방적 자유가 쓸데없다고 여기는 나라들은 모두 그런 자유를 별로 누리지 못한 나라들이다. 달리 말해 오직 지방의 자유를 모르는 나라만이 지방자치제도를 비방한다.”

19세기 말부터 20세기 초 도시화의 진행으로 타운의 인구가 늘고 연방정부와 주정부의 통제가 강화되어 자치권이 축소되고 타운미팅의 주민참여율이 하락하면서 타운미팅 대신 의회를 구성하고 비대면적 주민발의제와 주민투표제를 도입하자는 주장이 제기되었다. 이런 상황에서 일부 타운(특히 인구 1만2천 명 이상의 타운)은 타운 내 소지역 대표로 구성된 대의타운미팅(representative town meeting)제와 타운관리관(town manager)제를 도입하거나 재정위원회(위원 9명~15명)를 구성하는 방식으로 대응했다. 그러나 대다수 타운(특히

주민 1만 명 이하의 타운)은 종래의 개방적 타운미팅(open town meeting)제를 계속 유지했다.

타운미팅의 낮은 주민참여율에 대한 우려와 개혁의 목소리가 커지는 와중에서도 타운미팅에 대한 일반적 평판은 그리 나쁘지 않았다. 오히려 당시 영국의 저명한 법학자이자 역사가로서 말년 비교정부 분야의 명저 『현대민주주의』(1921)를 저술한 James Bryce는 1888년 뉴잉글랜드 타운미팅을 직접 관찰한 후 “타운미팅은 완벽한 자치학교이며, 내가 관찰한 지방정부제도 중에서 시민에게 가장 저렴하고 효율적이며 교육적인 최선의 정부제도”라고 호평했다.

20세기 후반 타운미팅의 가치는 다시금 재인식되었다. 투표율 하락, 정치불신의 심화, 사회적 자본의 쇠퇴 등 대의민주제의 결함을 교정·보완하는 방안으로서 타운미팅의 가치가 새롭게 조명되었다. 실제로 타운미팅이 사회적 자본 형성과 소득수준 향상에 기여한다는 경험적 증거가 확인되었다. 이를테면 뉴잉글랜드 6개 주 중 5개 주가 미국의 ‘사회적 자본 10대 주’에 포함되고, 뉴잉글랜드가 미국에서 가구당 소득이 가장 높은 지역임이 밝혀졌다. 더욱이 근래 대도시 기초정부로서 타운미팅의 가치가 재평가되면서 도시 내 분권의 유력한 대안으로 고려되어왔다.

뉴잉글랜드 타운미팅을 반세기 동안 연구한 Frank M. Bryan(2004) 교수는 그가 “진정한 민주주의(real democracy)”로 상정한 타운미팅에 관해 다음과 같은 통찰을 적고 있다.

“나는 공화국이 민주주의 없이 생존할 수 없으며, 민주적 가능성은 소규모 장소에서 발휘된다고 믿는다. …(중략)… 스스로 다스리는 타운과 마을은 민주주의 과학의 실험실이며 대륙 규모의 자유주의적 정치의 방향을 결정짓는 분수령이다.”

“대의제를 묘사하기 위해 ‘민주주의’ 라는 단어를 사용하는 것은 Robert Dahl이 말한 ‘지적 장애’다. 진정한 민주주의는 일반목적 정부의 모든 유권자 시민이 입법자일 때, 즉 일반목적 정부의 모든 유권자 시민이 대면 주민집회에 구속력 있는 집단행동의사결정을 내릴 때 실현된다. 뉴잉글랜드 타운은 미네소타의 일부 타운십을 제외하면 미국에서 진정한 민주주의가 실행되는 유일한 곳이다.”

“(평균 20%의 낮은 참여율을 기록해온) 타운미팅은 주민의 참여부담을 고려할 때 인간본성의 한계 내에서 실현가능한 모범적 참여민주주의에 가깝다.”

“나는 뉴잉글랜드 타운미팅보다 겸손—따라서 용서(forbearance)—의 시민 미덕을 더 잘 가르칠 수 있는 곳이 없다고 확신한다.”

“내가 거의 반세기 동안 타운미팅의 밝은 측면과 어두운 측면을 두루 관찰하고서 깨달은 한 가지 분명한 사실은 인간은 기회가 주어지면 자치할 수 있는 존재라는 것이다.”

8. 스위스 변형을 견인해온 코뮌자치

영국 캠브리지대학의 Jonathan Steinberg 교수는 고전적 스위스연구서인 『왜 스위스인가?』(1996)에서 스위스를 “아래에서 위로 세워진, 무게 중심이 바닥에 있는 나라”로 평가했다. 스위스는 민권이 살아있는 코뮌자치의 나라라는 것이다. 실로 스위스는 코뮌에 의해 통치되는 나라다.

2014년 1월 취리히의 주간지 『자이트-프라젠(Zeit-Fragen)』에 ‘왜 스위스가 이렇게 잘 나가는가?’라는 제목의 칼럼이 실렸다. 이 칼럼을 쓴 Marianne Wuethrich 박사는 스위스의 성공요인으로 연방제와 직접민주제 및 코뮌자치를 꼽았다. 연방제와 직접민주제는 마치 자석처럼 기업을 작은 코뮌에 끌어들이 지역사회발전에 동참하게 만들었고, 코뮌자치는 고등교육기관과 직업학교와 함께 주민의 애향심(애국심)과 공동체의식을 고취한 최상의 시민학교 역할을 수행했다는 것이다.

취리히 자유연구소(Leberales Institute)를 창립한 Robert Nef 박사는 스위스 미러클의 비밀이 “과세권을 갖는 경쟁력 있는 코뮌의 활약”에 있다고 역설했다. 스위스 전체 세입의 약 30%를 주민이 직접 결정하고 징수해서 사용하는 코뮌정부는 상위정부가 남겨준 보충적 권한과 공적 자금을 운영하는 하급행정기관이 아니라 “원초적” 자치정부로서 스위스의 변형을 이끌었다고 분석했다. 무엇보다 코뮌이 스위스 변형과 경쟁력의 근원인 까닭은 코뮌의 막강한 과세권과 재정주민투표제도에서 비롯된다고 보았다. 기업 강국 스위스의 글로벌 향토기업의 비밀이 바로 여기에 숨어 있다.

중세 스위스는 다른 나라 전쟁에서 싸울 용병을 주요 수출품으로 삼았을 정도로 가난한 산악사회였다. 당시 스위스의 많은 가정은 자녀들이 독일이나 프랑스 등 이웃나라 상류층 가정의 머슴살이로 번 돈으로 궁한 살림을 보태야 했다.

그러나 18세기 후반부터 사정이 달라졌다. 1848년 연방국가로 출범한 이후 스위스 산업은 번창하기 시작했다. 현대 스위스는 고도로 변형한 사회로서 외부의 충격에 유연하고 탄력적으로 대처해왔다. 스위스 경제는 1970년대 경제위기에도 큰 충격 없이 순항을 계속했고, 2008년 글로벌 금융위기로 여느 나라들이 막대한 공공부채와 살인적 고실업으로 고통을 겪는 상황에서도 1.9~3.0%의 GDP 성장률을 기록했다. 요즘 스위스 경제는 글로벌 경기침체와 스위스프랑화의 초강세에도 불구하고 유럽 평균의 절반을 밑도는 실업률 3%대와 GDP 대비 공공부채 40%대를 유지하며 호조를 보이고 있다.

스위스의 이런 놀라운 성공은 최근 발표된 각종 국가순위 지수에 여실히 드러난다. 세계경제포럼(WEF)은 「2014-2015년 글로벌경쟁력보고서」에서 스위스를 6년 연속 국가경쟁력 세계 1위 국가로 평가했다. 유럽특허사무소(EPO)의 집계에 의하면, 2014년 스위스는 인구 대비 최다 특허출원 국가이다. 스위스의 특허출원 건수는 1백만 명당 848건으로 2위인 핀란드의 416건보다 두 배 이상 많다. 2015년 현재 스위스는 26개 노벨상을 수상하여 인구 대비 노벨상 수상자 수로 세계 1위다. 「2015년 UN세계행복보고서」는 스위스를 세계에서 가장 행복한 나라로 평가했다. OECD가 발간한 「2015년 한눈에 보는 정부」는 스위스를 정부신뢰도 세계 1위 국가로 꼽았다.

2015년 스위스의 1인당 GDP는 84,070달러로 96,269달러인 룩셈부르크에 이어 세계 2위다. 스위스는 나라별 주식 시가총액을 인구로 나누어 환산한 1인당 주식보유액 13만 달러로 세계 1위다. 스위스의 뒤를 이어 미국은 5만8천 달러, 캐나다는 5만6천 달러에 불과하다. 스위스는 인구 1백만 명당 포춘 500대 기업의 수로 계산된 포춘 글로벌기업의 밀도로도 세계 1위다. 1위인 스위스의 밀도는 1.45로 2위인 네덜란드의 2배에 달한다.

스위스에는 기라성 같은 글로벌기업이 많지만, 스위스 경제가 대기업 위주로 운영되는 것은 아니다. 스위스 경제의 70%는 수많은 중소기업이 담당한다. 중소기업은 비록 규모는 작을지라도 기술력과 혁신력 및 건실한 재무구조를 바탕으로 세계적 경쟁력을 갖춘 고품질의 제품을 생산하며 수많은 일자리를 창출한다.

스위스의 실업률은 3% 안팎으로 OECD 평균 실업률 7~8%의 절반 이하다. 그리고 2015년 스위스의 GDP 대비 공공부채 수준은 45.3%로 Euro지역의 15개국 평균 106.9%와 OECD의 평균 111.2%의 절반 미만이다.

스위스가 이룩한 놀라운 성취 중 가장 소중한 부분은 비교적 고르게 잘 사는 나라를 만든 것이다. 스위스의 빈곤선 이하 인구 백분비는 7.6%로 행복도와 삶의 질 등에서 스위스와 우열을 다투는 덴마크의 빈곤율 13.4%보다 5.8%나 낮고, 미국·독일·일본·영국·한국의 빈곤율 15.1~16.5%의 절반 수준이다.

스위스인 중 4분의 3이 사는 인구 2만 명 미만의 작은 도읍은 하찮은 농촌 도읍이나 마을이 아니다. 1~2만 명 규모의 스위스 코뮌을 방문한 여행객은 누구나 종종 농촌의 쾌적함과 도시의 편리함을 두루 구비한 작은 도읍에서 여생을 보내고 싶다는 욕구를 느낀다.

스위스의 소 도읍이 이런 매력을 갖추게 된 것은 무엇보다 코뮌의 건강한 경제생활을 뒷받침하는 건실한 기업 덕분이다. 이를테면 레만호수 동편에 자리 잡은 인구 1만 5천 명의 뷔베 코뮌에는 197개국에 447개 사업장을 가진 제약식품업계의 초국적기업 네슬레 본사가 있다. 인구 1만 6천 명의 솔로돈 코뮌에는 세계 도처에 11,430명의 직원을 둔 세계 1위 임플란트 생산업체인 신테스(Syntes)의 본사가 입지한다. 인구 1만 8천 명의 요나 코뮌에는 70개 국가에서 7만1천 명의 직원이 일하는 건축자재회사인 홀심(Holcim)의 본사가 있다.

이와 같이 세계적 경쟁력을 지닌 크고 작은 기업들은 곧바로 코뮌재정의 든든한 토대가 된다. 코뮌정부의 조세수입 몫이 적지 않은 데다 그 대부분이 코뮌정부가 부과해 징수하는 개인소득세와 기업이윤세이기 때문이다. 스위스 코뮌재정의 윤택함은 크고 작은 건실한 기업과 지방의 막강한 과세권이 뒷받침한다.

2,324개 코뮌의 평균인구가 3천5백여 명에 불과하고, 총인구 830만 명의 4분의 3이 인구 2만 미만의 작은 도읍 코뮌에 사는 스위스 지방자치는 동네 코뮌자치가 근간을 이룬다고 해도 과언이 아니다. 물론 도시화가 진행되면서 동네의 대면접촉 친밀성이 다소 희석된 것은 사실이지만, 중소도시라고 해서 코뮌 동네 주민자치가 완전히 사라진 것은 아니다. 베른의 연방대통령을 비롯해 중소도시 시장들이 친근한 이웃집 아저씨의 모습으로 전차를 타고 출근하는 정경, 허세와 과장을 혐오하고 실질과 실용을 애호하는 행정문화는 코뮌자치의 문화적 연장이다.

나라의 도덕적 건강성과 시민의식의 수준을 나타내는 탈세율에서도 스위스가 여느 나라보다 현저히 낮은 까닭도 주로 코뮌자치의 덕분이다. 동네주민의 대면 접촉의 친밀성과 연대감, 그리고 이웃의 납세의무 이행에 대한 신뢰가 탈세를 예방한다. 게다가 동네주민이 입법자로서 세금을 포함한 주요 세입과 세출의 내역을 결정하도록 하는 직접민주제가 조세순응을 촉진한다.

스위스의 국가 브랜드를 높이는 아름다운 경관도 연방 및 칸톤정부의 정책이 아니라 코뮌 동네주민이 건물의 높이와 간격, 용적률, 심지어 색상에 이르기까지 자율적으로 결정한 상세한 규정에 의해 조성된 것이다.

스위스 코뮌자치의 이런 장점은 무엇보다 주민에게 밀착된 코뮌에게 막강한 자치권을 부여하고 그 자치권 행사에서 주민의 직접참여를 극대화하는 생활자치제도에 기인한다. 실로 동네분권과 직접민주제는 코뮌자치 성공의 필수조건이다.

〈표-3〉 연방·칸톤·코뮌의 세금

	소득세와 부유세	소비세와 서비스세 등
연 방	소득세, 순이윤세, 예납세, 군복무 및 공무면제세	부가가치세, 인지세, 담배세, 맥주세, 증류주세, 광유세(鑛油稅), 자동차세, 관세
칸 톤	소득세, 순부유세, 인두세 또는 가구세(家口稅), 순이윤·자본세, 상속증여세, 부동산세, 부동산이전세	자동차세, 유흥세, 견세(犬稅), 인지세, 수력발전소세, 기타 조세
코 뮌	소득세, 순부유세, 인두세 또는 가구세, 순이윤·자본세, 상속 및 증여세, 자본소득세, 부동산세, 부동산이전세, 영업세	견세, 유흥세, 기타 조세

자료: Swiss Federal Tax Administration (2014).

과세권은 코뮌자치권의 백미(白眉)다. 코뮌은 공공서비스 제공에 필요한 재원을 조달하기 위해 칸톤법이 정한 범위 내에서 주민의사에 따라 정해진 세율로 소득세를 비롯해 부유세, 인두세(또는 가구세), 순이윤·자본세, 상속·증여세 등을 자유롭게 부과한다. 그 결과 코뮌의 조세수입은 대부분 소득세와 부유세로서 이중 70% 이상은 개인소득세, 약 10%는 기업이윤세가 차지한다.

코뮌이 누리는 이런 막강한 과세자치권은 중앙정부 법령이 규정한 지극히 한정된 범위 내에서 탄력세율을 정할 수 있는 우리나라 지방정부 과세자치권과 질적으로 다르다. 더욱이 최근 우리나라 중앙정부가 지방정부의 반대를 무시하고 연 2조5천억 원에 달하는 취득세율 50%를 일방적으로 감축한 집권주의 횡포는 스위스에서는 상상할 수 없다.

연방·칸톤·코뮌 간 세금수입은 대략 30:40:30으로 배분된다. 이런 튼튼한 지방세 수입구조가 평균인구 3천 5백여 명에 불과한 코뮌정부의 평균재정자립도를 무려 87% 수준으로 끌어올린다. 이런 건강한 스위스 지방재정은 국세와 지방세 비율이 8:2를 맴돌고 전국평균 지방재정자립도가 50.6%대로 추락한 한국의 빈약한 지방재정과 극적 대조를 이룬다.

〈표-4〉 작은 코뮌과 큰 코뮌의 정부형태

	작은 코뮌	큰 코뮌
입법기관	주민총회: 18세 이상의 주민이 참여하는 최고 입법기관으로서 매년 2~5회 개최	코뮌의회: 주민직선 의회와 주민발안·주민투표 등 직접민주제가 결합된 준(準)직접민주의 실행
	주민총회는 행정위원회와 주민이 제출한 의안을 결정하고 모든 주요 현안을 논의	코뮌의회의 주요 사안은 반드시 주민투표에 회부되며, 그 밖의 사안도 주민 청구로 주민투표에 회부 가능
감사위원회	감사위원회: 감사위원회는 코뮌을 하나의 선거구로 삼아 주민이 직접 선출한 비정당 소속 전문가 5~7명으로 구성, 집행부로부터 독립성을 유지하며 사후감사뿐 아니라 정책형성과 예산편성 과정에서 정책제안과 조언 및 사업타당성 검토 등의 사전감사권도 행사, 의회가 설치된 코뮌의 경우 의회와 경쟁관계를 유지하면서 의회의 파당적 정당정치 폐단을 견제	
행정위원회	행정위원회: 행정을 총괄적으로 감독·관장하는 동료제 집행기관으로서 주민이 직선한 5~10명의 행정위원으로 구성 ※ 단 네샤텔 칸톤의 코뮌에서는 예외적으로 코뮌의회가 행정위원을 선출	
	행정위원 은 보통 무보수 시간제로 근무하며, 행정위원의 정당소속은 중시되지 않음	행정위원 은 소액의 보수를 받고 전일제로 근무하며, 행정위원의 정당소속은 다소 중시됨
행정	전부 또는 부분적으로 자원봉사자가 행정 서비스 제공	직업공무원에 의한 전문행정이 이루어짐

자료: 필자 작성.

일반적으로 인구 2만 명 미만의 작은 코뮌은 주민총회와 소수의 시간제 선출직 공무원으로 구성되며, 인구 2만 명 이상의 큰 코뮌은 별도의 의회와 행정사무를 처리하는 전업직원으로 구성된 집행부를 갖고 있다.

2015년 12월 필자는 인구 487명의 레겐스베르그(Regensberg) 코뮌을 방문해 스위스 변영의 비밀이 코뮌에 있음을 새삼 확인했다. 레겐스베르그 코뮌은 마치 수도원처럼 조용하고 쾌적했지만 역동적 저력이 느껴졌다. 작지만 위엄 있는 산마루 성채 안팎에 가지런히 늘어선 건물과 가옥, 2016년도 세금인상을 포함한 예산안을 확정하는 주민총회, 소득세·법인세·부유세 등 세금을 포함해 코뮌의 주요 사안을 결정하는 주민투표, 부채 없는 건전한 코뮌재정, 실업률 0%, 행정위원·감사위원·선거위원·학교위원·부동산사정관·치안판사 등 수많은 선출직 자원봉사 공직, 자원봉사로 주당 1.5일 근무하는 코뮌수장, 스마트한 품모를 풍기는 3명(2명은 전일제, 1명은 시간제)의 코뮌직원은 인도 독립의 아버지 Mahatma Gandhi가 꿈꾸었던 마을공화국을 연상시켰다. “레겐스베르그는 정령 스위스 북동부의 작은 나라 리히텐슈타인을 닮은 마을공화국이 아닙니까?”라는 필자의 질문에 코뮌수장 Peter Wegmüller씨는 망설임 없이 미소를 지으며 “그렇습니다.”라고 수긍했다.

9. 읍·면·동을 시민공화정치의 산실로

미국을 비롯해 유럽 중남부 선진국의 기초정부 평균인구는 1만 명 미만이다. 그동안 북유럽 국가들과 일본은 기초정부 합병을 추진해 기초정부의 평균인규모가 늘어나 1~7만 명 수준이 되었지만 기본적으로 풀뿌리자치의 기본 골격을 유지하고 있다. 예외적으로 선진국 중 가장 중앙집권적인 나라로 변모한 영국은 자치계층 단층화에 집착해 많은 지역에서 기초정부(districts)가 폐지되어 기초정부의 평균인구가 무려 약 13만 명으로 증가했다. 하지만 영국에서는 보통 기초정부 산하에 약 1만2천 개의 준자치계층(parish council 또는 community council)이 있어 대규모 기초정부의 풀뿌리자치 기능장애를 부분적으로 보완하고 있다.

〈표-5〉 주요 선진국과 한국의 기초자치구역의 규모

국 명	기초정부 수 (개)	기초정부당 평균인구 (명)	기초정부당 평균면적 (km ²)
프 랑 스	36,763	1,743	15
스 위 스	2,324	3,530	18
스 페 인	8,109	4,998	62
독 일	14,805	5,452	24
미 국	39,006	6,623	240
이탈리아	8,104	7,040	37
핀 란 드	416	12,620	713
스 웨 덴	290	31,240	1,417
덴 마 크	98	56,127	433
일 본	1,772	67,313	210
영 국	433	128,061	560
한 국	226	227,239	435

출처: 필자 작성.

이와 대조적으로 한국에서는 1961년 5·16군사정부에 의해 읍·면자치제가 폐지된 이후 줄곧 합병 위주의 지방행정체제개편이 이루어져 기초정부 수가 1960년 1,465개에서 2017년 현재 226개로 격감했다. 이로 인해 한국은 시·군·구 평균인구 22만 7천 명에 달하는 세계 최대의 기초정부를 가진 나라가 되었다. 게다가 기초정부 산하 읍·면·동은 자치적 권능이 전혀 없는 천덕꾸러기 말단행정계층에 불과하다. 이런 단일중심주의적 지방행정체제개편의 일환으로 제주지역에 2006년 특별자치 실시와 동시에 시·군자치제가 폐지된 이후 11년째 풀뿌리자치를 결여한 기형적 특별자치제가 시행되어왔다.

지난 수년 동안 정부는 읍·면·동 수준에 대의민주제적 성격을 띤 ‘주민자치회’ 모형을 시범실시하고 ‘지역공동체 활성화 기본법(안)’을 마련하는 등 오랜 세월 고질화된 읍·면·동 천시정책에서 벗어나려는 희미한 조짐이 엿보인다. 그러나 정부의 시행지침을 검토해보면 아직도 단일중심주의적 세계관에 얽매어 있음을 알 수 있다. 박근혜 정부 시절 행정자치부는 한때 서울시가 법률이 허용하는 범위 내에서 독자적인 읍·면·동 정책을 펼치려 하자 강한

거부감을 들어내며 서울시의 동네자치 실험을 가로막았다.

문재인 정부가 들어서면서 제주에 풀뿌리자치제도 도입에 유리한 조건이 조성되었다. 문재인 대통령이 후보시절 “제주도민이 선택하면 어떤 자치제도라도 수용하겠다.”고 공약했기 때문이다. 차제에 제주의 43개 읍·면·동을 시민공화정치의 산실로 만들 읍·면·동 분권개혁에 관한 필자의 구상을 약술하면 다음과 같다.

(1) 헌법에 제주특별자치와 읍·면·동 수준의 풀뿌리자치의 근거를 규정하는 개헌을 추진한다. 특히 헌법에 폭넓은 자치권을 인정하는 읍·면·동 자치현장제의 근거규정을 마련하여 주민총의로 다양한 창의적 자치제도의 채택이 가능하게 한다.

(2) 보충성원칙에 입각해 제주의 특별자치권을 강화하고 이에 상응하는 읍·면·동 자치권을 보장하는 방향으로 단계적으로 사무 재배분을 추진한다. 장기적으로 읍·면·동은 생활자치의 거점으로서 중앙정부와 제주특별자치도의 위임을 받아 집행하는 위임사무와 더불어 스스로 정책을 결정하고 집행하는 고유사무의 비중을 늘림으로써 수질보호, 식품경찰, 민방위, 사회보험, 유아교육, 초등교육, 중등교육, 노인복지, 보건, 주택, 교통, 지역사회계획, 건축경찰, 소방경찰, 교통경찰, 환경, 문화, 스포츠, 가스, 전기, 상수도, 하수도, 토지이용계획, 읍·면·동 발전계획 등의 생활자치 사무를 처리하도록 한다.

(3) 읍·면·동은 예산과 결산, 세율을 결정하는 광범위한 자치재정권을 행사하도록 한다. 무엇보다 읍·면·동 간 정책과 조세의 적정경쟁을 유도하도록 읍·면·동 주민의 과세자치권을 단계적으로 확대한다. 그 첫 출발로 주민세를 읍·면·동세로 전환하고 주민총의로 주민세 성격의 회비를 제주특별자치도세에 부가하여 걷어주는 Precept제도를 도입한다.

(4) 제주특별자치도 사무의 재배분에 상응해 읍·면·동에 인력과 예산의 이양을 추진한다. 읍·면·동 자치제도의 도입에 따라 기존의 제주특별자치도 의원정수(41명) 및 사무처 직원정수(151명)와 예산을 조정하고, 제주특별자치도 본청과 2개 행정시의 인력과 예산을 재정비하여 읍·면·동의 인력과 예산을 확충한다. 특히 읍·면·동의 재정자립도를 획기적으로 높이는 방향으로 제주특별자치도의 재정체제를 단계적으로 개혁한다.

(5) 제주특별자치에서 대의민주제의 결점을 교정·보완하는 직접민주제를 확충한다. ‘가장 중요한 사안은 주민이 직접 결정하고, 중요한 사안은 의회가 대신 결정하며, 일상적인 사안은 선출된 집행부가 결정하는 원칙’을 준수한다. 주민투표의 유권자 3분의 1 유효투표율제도를 폐지하고, 주민투표의 대상과 청구요건 등 직접민주적 개방성을 높인다. 제주특별자치도 조례로 사문화(死文化)된 재정주민투표제를 실효성 있는 제도로 만들고, 읍·면·동 수준의 재정주민투표제도를 도입한다. 아울러 조례제정개폐청구제도에서 주민의 조례발의 요건을 완화하고, 주민발의 조례안의 최종 결정권을 주민이 투표로 행사하도록 개정한다.

(6) 인구 1만2천 명 이하의 25개 읍·면·동에는 최고 입법기관으로 주민총회를 설치한다. 다만 인구 6천 명 이상 1만2천 명 이하의 12개 읍·면·동은 유권자 전원의 주민총회를 대신해 통·리 별로 선거/추천/추첨으로 선발된 3~5명의 주민대표로 구성된 대표주민총회를 둘 수 있도록 한다. 주민총회에는 주민총의로 해당 읍·면·동에 거주하지는 않지만 사업장을 갖는 기관의 대표나 사업자에게 준회원의 자격을 부여할 수 있도록 한다.

(7) 인구 1만2천 명 이상의 18개 읍·면·동은 주민총의로 주민총회 대신 의회를 설치할 수

있도록 한다. 읍·면·동 의회의원 중 일부 몫을 주민총의로 해당 읍·면·동에 거주하지는 않지만 사업장을 갖는 기관과 사업자를 대표하는 인사들에게 할당할 수 있도록 한다.

(8) 읍·면·동 주민총회와 의회를 구성할 때는 기존의 아파트자치회와 리자치회 등의 자치적 요소를 존중하여 유기적 결합을 도모한다. 아울러 기존의 통·리장(통장 530명+이장 172명)제도를 발전적으로 전면 개편한다.

(9) 읍·면·동에는 합의제 집행기관으로 주민총회 또는 주민투표를 통해 선출된 3~5명의 행정위원으로 구성된 행정위원회를 둔다. 행정위원 중 득표순에 따라 1년씩 읍·면·동장의 직무를 수행한다. 읍·면·동장은 동료 중 수석으로서 회의를 주재하고 대내외적으로 의전역할을 수행하는 이외에 다른 행정위원과 동등한 권한을 행사한다.

(10) 읍·면·동에는 행정의 전문성과 효율성을 높이기 위해 비선출직 사무장을 둔다. 사무장의 선임권은 행정위원회가 행사한다.

(11) 읍·면·동에는 읍·면·동을 하나의 선거구로 삼아 주민총회 또는 주민투표로 선출된 5~7명의 전문적 식견을 가진 감사위원으로 구성된 합의제 감사위원회를 둔다. 감사위원회는 집행부로부터 독립성을 유지하며 사후감사뿐 아니라 정책형성과 예산편성 과정에서 정책제안과 조언 및 사업타당성 검토 등의 사전감사권도 행사한다. 감사위원회는 의회가 설치된 읍·면·동의 경우 의회와 경쟁관계를 유지하면서 의회를 견제한다.

(12) 읍·면·동 선출직 공무원(의원, 행정위원, 감사위원 등) 후보의 정당공천을 허용하지 않는다.

(13) 읍·면·동의 선출직 공무원은 회의수당과 직무수행비 등 필수경비를 제외하고는 보수를 받지 않는 공직자원봉사(Milizverwaltung) 원칙을 준수한다. 다만 전일제로 근무하는 선출직 공무원은 주민총회에 따라 소정의 보수를 지급할 수 있도록 한다.

(14) 읍·면·동자치의 실시로 인한 청사 등 주요 시설의 확충계획은 주민투표를 실시하여 확정한다.

(2017년 6월 22일 탈고)

참고문헌

- 안성호. (2005). 「분권과 참여: 스위스의 교훈」. 서울: 도서출판 다운샘.
- 안성호. (2011). 다중심거버넌스와 지방자치체제의 발전방향. 「행정논총」. 49(3): 59-89.
- 안성호. (2016). 「왜 분권국가인가: 리바이어던에서 자치공동체로」. 서울: 박영사.
- 양영철. (2013). 박근혜 정부의 자치경찰 도입모델에 관한 연구: 제주자치경찰 운영 쟁점을 중심으로. 「한국지방자치학회보」. 25(2): 109-132.
- 이기우. (2014). 「분권적 국가개조론」. 파주: 한국학술정보.
- 이승종 외. (2015). 「근린자치제도론」. 서울: 박영사.
- Acemoglu, D. & J. A. Robinson. (2012). *Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty*. New York: Crown Business.
- Ahn, S. H. (2008). Launching Jeju Special Self-Governing Province in Korea: Its Theoretical Constructs, Historical Overview, Institutional Features, Early Impacts and Challenges. 「한국지방자치학회보」. 20(2): 157-187.
- Ahn, S. H. (2010). Towards an East Asian Charter Campaign on Decentralization. 「한국지방자치학회보」. 22(4): 381-411.
- Aligica, P. D. & P. J. Boettke. (2009). *Challenging Institutional Analysis and Development: The Bloomington School*. New York: Routledge.
- Baber, B. R. (2004). *Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age* (2nd ed.). Los Angeles: University of California Press.
- Berry, J. M. et al. (1993). *The Rebirth of Urban Democracy*. Washington D.C.: The Brookings Institution.
- Box, R. C. (1998). *Citizen Governance: Leading American Communities into the 21st Century*. London: Sage.
- Bryan, F. M. (2004). *Real Democracy: The New England Town Meeting and How It Works*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bryce, J. (1921). *Modern Democracies*. New York: Macmillan.
- Chaskin, R. J. (2003). Fostering Neighborhood Democracy: Legitimacy and Accountability Within Loosely Coupled Systems. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*. 32(2): 161-189.
- Chaskin, R. J. et al. (2001). *Building Community Capacity*. New York: Aldine De Gruyter.
- Dahl, R. (1967). The City in the Future of Democracy. *The American Political Science Review*. 61(4): 953-970.
- Dahl, R. (1998). *On Democracy*. New Haven: Yale University Press.

- Faguet, J. (2013). *Decentralization and Popular Democracy: Governance From Below in Bolivia*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Gandhi, M. K. (김태연 역). (2006). 「마을이 세계를 구한다」. 대구: 녹색평론사.
- Linder, W. (2010). *Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies* (3rd ed.). London: Palgrave.
- Mansbridge, J. (1980). *Beyond Adversary Democracy*. New York: Basic Books.
- McClellan, J. (2000). *Liberty, Order, and Justice: An Introduction to the Constitutional Principles of American Government* (3rd ed.). Indianapolis: Liberty Fund.
- Ostrom, E. (1990). *Governing The Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Ostrom, E. (2000). The Danger of Self-Evident Truths. *Political Science & Politics*. 33(1): 33-44.
- Ostrom, E. (2004). *Unlocking Public Entrepreneurship and Public Economies*. (EGDI and UNU-WIDER Conference titled 'Unlocking Human Potential: Linking the Informal and Formal Sectors,' 17-18 September 2004, Helsinki, Finland).
- Ostrom, E. (2009). *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*. (Paper for publication in the Nobel Foundations's Yearbook Les Prix Nobel, October 2010).
- Ostrom, V. (2008). *The Intellectual Crisis in American Public Administration* (3rd ed.). Tuscaloosa: The University of Alabama Press.
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster Paperbacks.
- Sen, A. (1999). *Development As Freedom*. New York: Anchor Books.
- Thompson, K. (2001). *From Neighborhood to Nation: The Democratic Foundations of Civil Society*. London: Tufts University.
- Tocqueville, A. (2003). *Democracy in America and Two Essays on America*. London: Penguin Books.
- Verschuere, B., T. Brandsen & V. Pestoff. (2012). Co-production: The State of the Art in Research and the Future Agenda. *Voluntas*. 23: 1083-1101.
- Zimmerman, J. F. (1999). *The New England Town Meeting: Democracy in Action*. London: Praeger.

‘국민성장’ 자치분권과 균형발전 (참고자료)

안 성 호 (대전대 교수, 한국지방자치학회 고문)

1. 새 정부 자치분권·균형발전정책의 배경

광복 후 72년 동안 한국은 일제강점의 상처와 민족분단의 아픔을 안고 전쟁의 잣더미 속에서 원조로 연명하던 최빈국에서 경제규모 11위와 1인당 GDP 28위의 원조국가로 도약했다. 더욱이 민주화운동의 결실로 권위주의와 독재를 극복하고 민주국가의 반열에 올라섰다.

그러나 광복 72년은 엄중한 반성의 과제를 남겨놓았다. 한국은 분단의 멍에를 짊어진 채 미·일·중·러 4강대국의 각축 속에서 북한 핵과 미사일 위협에 직면한 지정학적 국방안보 취약국가다.

지난 10년 간 비틀거리는 한국 경제와 사회는 국민의 삶을 깊은 시름에 빠뜨렸다. 2%대 저성장이 고질화된 가운데 경제적 양극화가 심화되었다. 가계부채는 1,344조 원을 넘어 경제의 뇌관이 되었고, 청년실업률은 9.8%에 달해 1백만 실업자를 양산했다. 노인빈곤율은 49.6%로 OECD국가 평균의 4배에 달한다. 한국은 OECD국가 중 자살율과 고용불안 및 산재사망 1위 국가이고, 삶의 만족도와 시민 간 유대강도 및 환경 최하위 국가다. 한국은 세계 37~69위의 부패국가이며, 사회적 갈등이 극심한 나라다.

암울한 사회경제적 통계는 저급한 민주주의와 연결된다. 2012년 ‘효과적 민주주의 지수(EDI)’로 계산된 한국의 민주주의 수준은 180개 국가 중 53위였다. 2015년 세계경제포럼(WEF)은 한국의 정치인신뢰도와 공공부문성과를 144개국 중 각각 97위와 104위로 평가했다. 2016년 11월 시작된 1천7백만 촛불시민의 분노는 ‘제왕적’ 대통령을 탄핵시켰다.

반세기 전 한국학연구의 권위자인 그레고리 헨더슨은 한국병의 근원을 소용돌이 정치로 규정하고, 이를 극복하는 유일한 방안으로 분권화를 지적했다. 그동안 한국문제와 씨름해온 많은 전문가들은 극심한 대립과 교착의 지역할거정치를 극복하고 국민통합과 평화통일을 촉진하는 구조적 해법으로서 분권개혁을 역설해왔다.

지난 26년 간 역대 정부는 지방분권정책을 추진해왔다. 그러나 역대 정부의 지방분권정책은 고질적인 소용돌이 집권제의 극복에 실패했다. 한국은 여전히 중앙집권적 소용돌이 정치에 얽매어 선진국 문턱에서 심각한 발전 장애를 겪고 있다.

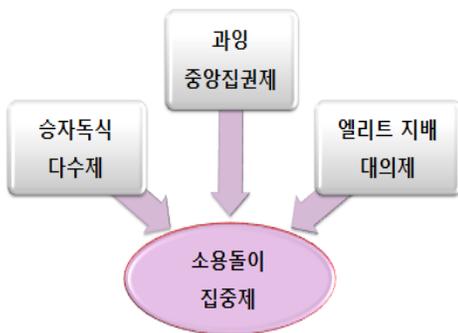
2. 문재인 정부의 자치분권정책

전국의 지역을 동아시아 평화와 통일한국을 지향하는 혁신가정신의 클러스터(clusters of entrepreneurship)로 육성하기 위해서는 보충성원칙에 입각해 정부간관계(IGR)를 재설정하는 획기적 지역분권이 필요하다. 입법권, 행정권, 재정권, 인사권의 지역분권과 함께 대의민주제의 결함을 보완하는 직접민주제 확충과 더불어 읍·면·동을 자치공동체와 시민공화정

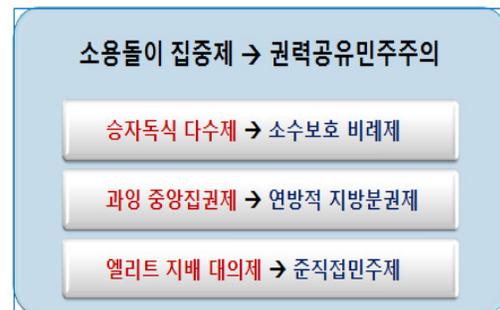
치의 요람으로 전환시키는 제도개혁이 필요하다.

문재인 정부는 먼저 소용돌이 집권제를 청산할 분권개헌을 과감히 추진할 것이다. 동아시아 평화와 통일한국에 대비하고, 이진투구의 소모적 정쟁을 끝내며, 개인과 지역의 혁신력을 북돋우는 분권개헌을 실현하려면 소수 존중의 비례주의를 강화하는 방향으로 국회의원 선거제도를 개혁하고, 연방국가 수준의 지방분권개혁과 대의민주제를 보완하는 국민발안제와 국민투표제 도입이 필요하다. 이를 위해 조기에 국민 참여 개헌회의를 구성하고 국민의사를 충실히 반영한 분권개헌안을 국회에 발의하여 내년 지방선거 때 국민투표에 부쳐지도록 할 것이다.

'87년 헌정체제의 결함



제10차 분권개헌의 방향



새 정부는 그동안 정체와 퇴행을 면치 못한 지방분권개혁을 핵심 국정과제로 추진할 것이다. 무엇보다 동네를 훈훈한 이웃의 정이 살아있고 시민공화정치가 실현되는 자치공동체로 격상시킬 읍·면·동 준(準)자치화—기초자치 없는 특별자치지역의 경우 주민의사를 존중해 읍·면·동 자치화 강구—를 추진할 것이다.

지역 간 재정불균형을 시정하기 위해 지방재정조정제도를 혁신하고, 자율과 책임의 자치 원리에 충실한 재정분권체제를 강화할 것이다. 지방소득세와 지방소비세를 확대하고, 주세와 환경개선부담금 및 국고보조금 등을 지방에 이양하여 현재 78:22인 국세와 지방세의 비율을 60:40으로 점진적으로 개선할 것이다.

분권개헌에 맞춰 지방자치 관련 법령을 전면 개정하고, 중앙통제를 줄이는 대신 주민투표제와 조례제정개폐청구제 및 주민소환제의 직접민주적 개방성을 확대하여 지방정부의 책임성을 강화할 것이다. 자치경찰제를 도입하고, 자치교육체제를 혁신할 것이다. 참여정부 때 도입된 미완의 제주특별자치제를 완성하고, 세종시와 강원도의 특별자치제 도입을 추진할 것이다. 아울러 지방정부의 국정참여를 활성화하고 중앙정부와 지방정부의 협력을 촉진하기 위해 시도지사 등이 참여하는 가칭 '제2국무회의'를 설치할 것이다.

3. 문재인 정부의 지역균형발전정책

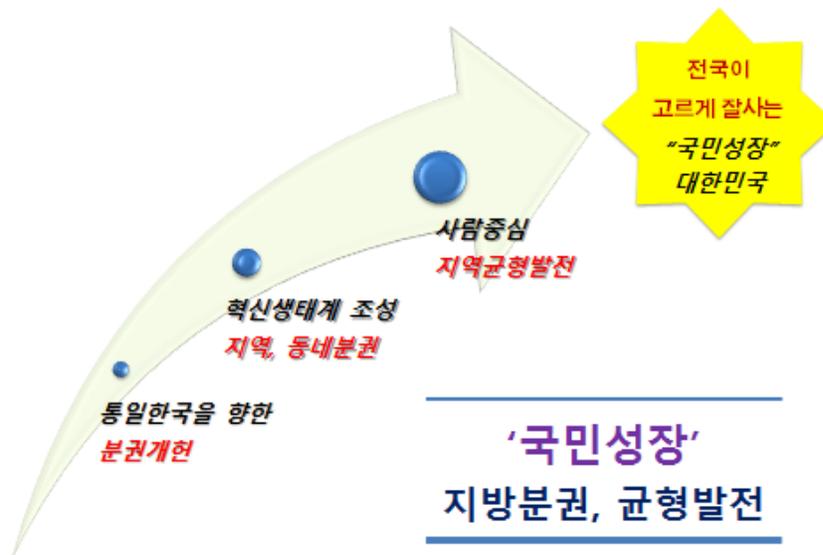
새 정부는 전국이 고루 잘 사는 ‘국민성장’ 대한민국을 실현하기 위해 분권개혁과 함께 사람 중심의 지역균형발전정책을 추진할 것이다.

도시재생 뉴딜을 읍·면·동 준자치화와 연결하여 전국을 행복동네로 만들 것이다. 동네의 사회적 경제와 이를 뒷받침할 지역화폐를 활성화하고, 대도시 주민이 중소도시와 농촌에서 인생 2모작을 실현할 수 있도록 돕는 도농상생체제를 구축할 것이다. 아울러 사회적경제기 본법을 제정하고, 의료·보육·돌봄·에너지 등의 영역에서 다양한 협동조합을 육성할 것이다.

제4차 산업혁명에 부응한 지역산업진흥정책을 추진하고, 지역재투자법을 제정하여 금융의 지역 환류를 촉진할 것이다. 대기업 본사의 지방이전을 추진하고, 대도시와 중소도시별로 지역대학 기반의 혁신지구를 조성할 것이다. 전국의 주택과 건물에 태양광 등 재생에너지 생산시설을 갖추도록 지원하고, 지역별 분산에너지시스템을 구축하며, 전기차산업과 전기충전소 협동조합을 육성하여 지역에 새로운 일자리를 만들 것이다.

농업농촌 뉴딜로 지속가능한 첨단과학영농을 촉진하여 고부가가치의 농산업 토대를 구축할 것이다. 도시-농촌과 청년-노인 상생체계를 구축하고, 농산업 육성과 식량안보를 강화하는 국가식량계획을 수립해 추진할 것이다. 농업회의소를 제도화하여 건설한 농정거버넌스를 확립하고, 청년창업농의 안정적 정착을 적극 지원할 것이다.

세종시에 행정자치부와 미래창조과학부를 이전하고 국회분원을 설치하는 등 세종시의 실질적 행정수도화와 행정의 효율화를 도모할 것이다. 그리고 그동안 후속조치가 제대로 이루어지지 않은 미완의 혁신도시를 지역의 산업과 연결시켜 지역발전의 거점도시로 육성할 것이다.



4. 분권국가의 헌정애국심과 튼튼한 국방안보

간혹 전쟁위협이 상존하는 한반도 상황에서는 오히려 강력한 중앙집권제가 필요하지 않느냐고 의문을 제기하는 분들이 있다. 그러나 역사의 교훈과 학문의 성과는 위기상황에서도

통합적 리더십이 소용돌이 중앙집권제보다 권력공유 지방분권제에서 더 효과적으로 발휘될 수 있음을 입증해왔다. 분권국가로서 변영의 기적을 일구어온 스위스의 ‘고슴도치국방’ 사례는 그 대표적 증거다.

역사학자 스티븐 헬브룩은 스위스가 주변 강대국들과 달리 히틀러의 침공야욕을 꺾은 비결이 “스위스가 군주국이 아니라 지방분권적 연방주의와 직접민주주의, 그리고 시민군을 가진 공화국이었던 데 있다.”고 진단했다. 히틀러의 침공이 예정된 상황에서 알프스산록의 22,000개 지하벙커에서 결사항전의 전의를 불사르던 스위스국민의 경이로운 애국심이 분권적 헌법질서가 배양한 헌정애국심(constitutional patriotism)이었다는 사실은 지정학적 국방안보 취약국가로서 새로운 헌법질서를 구축하려는 우리에게 소중한 교훈을 시사한다.

스위스 국민의 헌정애국심은 철저한 무장중립정책과 표리관계를 이룬다. 투표권과 총은 스위스 국민의 정체성을 상징하는 두 기둥이다. 오늘날 스위스는 철저한 무장중립정책에 따라 대부분의 무기를 자급자족하며 약 70개국에 무기를 수출한다. 평화를 상징하는 영세중립국인 스위스가 1인당 무기 수출에서 세계1위라는 사실은 놀라운 일이다. 남한 면적의 40%에 불과한 스위스 국토에 산포된 3천여 개 사격장에서 연중 벌어지는 사격훈련과 각종 대회는 사격이 국민의 자위수단인 동시에 국민스포츠임을 뜻한다. 더욱이 매년 2월 첫 수요일 7시 30분 사이렌이 울리면 온 국민이 핵 대피소에 모여 핵전쟁과 자연재해 대비훈련을 실시한다.

스위스 고슴도치국방의 교훈은 자유와 평화는 한 사람의 영웅이 아니라 국민의 애국심과 상무정신을 바탕으로 튼튼한 자위력을 갖춘 나라에게 주어진다는 것이다. 자신의 저서에 스위스 제네바 출신임을 자랑스럽게 밝혔던 민권사상가 루소는 『사회계약론』(1776)에서 “언제나 스스로 잘 다스리는 인민은 결코 (독재자나 외국의) 지배를 받지 않는다.”고 역설했다.

※ [위에 제시된 대선공약 중 일부는 현재 가동 중인 국가기획자문위원회가 새 정부의 5개년 실행계획을 작성하는 과정에서 가감될 수 있습니다.]



문재인 정부의 도시재생 성공을 위한 조건과 정책 제안

변창흠 (SH서울주택도시공사 사장)

1. 도시재생 뉴딜사업의 추진배경과 필요성

문재인 후보가 도시재생사업에 연간 10조원을 투자하겠다는 파격적인 공약을 발표한 이후부터 오늘날까지 도시재생 뉴딜사업은 국토·도시 분야에서 가장 뜨거운 주제가 되고 있다. 대선 기간 중에 제시된 공약 중에서 가장 투자금액이 큰 도시정책이기 때문이기도 하지만, 국민의 90%이상이 거주하는 도시공간 전체에 영향을 미치는 도시정책이기 때문이다. 그만큼 쇠퇴한 도심과 노후주거지의 정비와 활성화에 대한 요구가 컸다는 것을 방증하는 것이기도 하다.

문재인 대통령은 공약 발표 시에 “도시재생사업(뉴딜)은 낡고 쇠퇴한 도시에 활력을 불어 넣은 사업입니다. 국민의 권리를 되찾는 일자리를 만드는 일입니다.”라고 밝혔다. 도시재생 뉴딜사업은 정책 명칭부터 대공황을 극복하기 위하여 공공지출을 통해 일자리를 창출한 ‘뉴딜’정책을 벤치마킹함으로써 일자리 창출이 주된 목적임을 분명히 했다.

반면, 도시재생 뉴딜사업은 낡고 쇠퇴한 도시에 새로운 활력을 증진시키는 것이 본질적인 내용이다. 그 방식이 과거의 전면 철거방식만을 고집하거나 그렇다고 보전방식만을 고집하지 않는다는 점에서 기존 정책과 차별성이 있다. 도시재생 뉴딜사업이 그동안 익숙하지 않은 내용과 사업방식으로 구성되어 있기 때문에 이 분야에서 더 많은 주목을 받은 것으로 보인다.

도시재생 뉴딜사업은 도시경쟁력 강화와 도시혁신을 강조하고 있다. 실제 혁신공간 창출형의 사업모델은 창조적인 공간을 조성할 수 있는 도심신활력거점이나 캠퍼스 타운이나 노후산단 정비 등을 구체적으로 적시하고 있다. 이런 측면에서 도시재생 뉴딜사업은 단순히 주거정비나 부동산 개발사업이 아니라 도심 내에 도시의 혁신환경을 의도적으로 조성하는 사업의 성격을 지니게 된다. 도시재생 뉴딜사업은 오늘날 4차 산업혁명의 중심지로 부각하고 있는 도심공간을 도시의 신성장동력 창출공간이자 도시혁신 플랫폼으로 육성하는 사업이 될 수 있다는 것이다.

도시재생 뉴딜사업은 기존의 두 가지 도시재생의 흐름에 대한 비판에서 출발했다고 볼 수 있다. 우선, 도시재생 뉴딜사업은 뉴타운·재개발사업으로 대표되는 대규모 정비사업의 폭력성과 확실성을 극복해야 한다는 문제인식이 내재되어 있다. 기존의 뉴타운·재개발사업은 기존 원주민의 재정착이나 공간의 역사성과 무관하게 대규모 아파트 단지를 조성하는 부동산 개발사업의 성격이 강했다.

그러나 이러한 뉴타운·재개발사업의 문제점을 극복하기 위해 시작된 기존의 도시재생정책은 또 다른 한계를 드러내게 되었다. 도시재생사업은 정부가 공모를 거쳐 선정한 도시재생활성화지역 내에서 여러 주체들이 참여하여 도시재생 계획을 수립하고 지역공동체를 활

성화시키는 데 초점을 맞추고 있다. 이 사업은 한정된 지역에 대해서만 작동될 뿐만 아니라 계획을 수립하는 데 오랜 시간이 소요되는 반면, 실제 주택개량의 효과가 떨어진다는 비판이 제기되어 왔다.

도시재생 뉴딜사업은 한편으로는 실질적으로 주거환경을 개선하는 효과를 가지면서도 공공성을 띠는 지역재생사업을 지자체와 공기업이 주도하되, 주민이나 사회적 기업들의 참여를 통해 실행하겠다는 구상이다. 이를 통해 실제 도시에 활력을 제고하고 일자리를 창출하겠다는 것이다. 이를 통해 조성된 공공 공간과 공동체 시설, 혁신 지원 시설을 통해 일자리 창출과 도시혁신 창출 효과를 기대하고 있는 것이다.

2. 도시재생사업에 대한 오해

도시재생 뉴딜사업이 발표된 이후부터 현재까지 제기된 비판은 다양하다. 그 중 상당부분은 도시재생사업에 대한 인식의 차이에서 비롯된 것이지만, 사실에 대한 오해에서 비롯된 비판도 많다. 몇 가지만 소개하면 다음과 같다.

첫 번째 비판은 도시재생 뉴딜사업이 매년 10조원이라는 대규모 자금을 쏟아붓는 공공지원사업이라는 것이다. 기존의 도시재생사업에 비해 획기적으로 증액된 예산이 지원되는 것은 사실이지만, 기존의 도시재생사업과 달리 단순히 공공지원사업이 아니라 공공투자사업의 성격이 가미된다는 점에서 차이가 있다.

둘째, 도시재생 뉴딜사업은 구체성이 부족하고 실현가능성이 떨어진다는 비판이다. 도시재생 뉴딜사업에서는 예시적으로 6개 유형의 15개 사업모델을 제시하였다. 그러기에 도시재생 뉴딜정책은 발표 때부터 사업유형과 실행 가능한 사업모델, 투자예산 및 추진주체를 아주 구체적으로 제시했다는 점에서 다른 정책들과 뚜렷이 구분된다는 평가를 받아왔다. 앞으로 지역의 특성과 사업내용, 자금조달방안에 따라 또 다른 사업모델을 추가로 개발할 수 있다. 따라서 도시재생 뉴딜사업의 구체성 부족 비판은 이 사업이 구상단계이기 때문에 체계적으로 홍보되지 못한 데서 비롯된 오해로 보인다.

셋째, 도시재생 뉴딜사업은 대규모 토목사업으로 제2의 뉴타운이 될 우려가 있다는 비판이다. 도시재생 뉴딜사업 유형 중 대규모 정비 사업을 수반하는 것은 정비 사업 보완형밖에 없다. 안전등급 D, E 등급으로 재난위험에 처한 건축물이나 노후화되고 열악한 달동네가 수익성 부족으로 정비되지 못해서 주민이 위험에 빠진다면 공공이 주도해서라도 긴급하게 정비하는 것이 정당하고 필요하지 않을까? 이런 사업은 착한 토목사업이라고 부를 수 있다.

넷째, 도시재생사업은 동네 100개에 10조원을 투자하는 사업이기에 한 동네에 무려 1,000억 원을 쏟아 붓는 사업이라는 비판이다. 더불어민주당의 공약 설명자료에는 15개 유형의 도시재생 사업모델이 제시되어 있고, 그 중에는 동네 단위로 추진될 수 있는 사업도 있지만, 구역단위나 필지단위, 건물단위로 추진될 수 있는 사업유형도 있다. 따라서 동네 100개 정비는 도시재생 뉴딜사업의 상징이기는 하지만, 도시재생 뉴딜사업의 전부라 할 수 없다. 따라서 100개의 동네를 정비하더라도 그 속에는 수백 개의 개별사업이 함께 추진될 수 있으니 도시재생 뉴딜사업은 1개 동네에 1,000억 원을 집중투자하는 사업이 아니라 다

양한 종류의 사업을 다양한 규모로 추진하는 사업이라고 봐야 한다.

다섯째, 도시재생 뉴딜사업은 서울에서만 실행 가능한 사업이고, 그 결과 지역불균형이 확대될 수 있다는 비판이다. 그동안 서울시에서 가장 적극적으로 도시재생사업을 추진해왔고 문재인 정부는 서울시에서 추진해 온 사업모델을 상당 부분 수용되었기 때문에 도시재생 뉴딜사업이 서울을 비롯한 대도시나 수도권에서 실행 가능한 모델이라고 생각할 수도 있다. 그러나 도시재생 뉴딜사업은 노후지역을 대상으로 하는 공공주도형 사업이기 때문에 오히려 지역균형발전정책의 일환으로 추진할 수 있다. 중소도시나 낙후지역에서는 더 많은 국비나 기금 투자, 공기업 투자가 이루어진다면 다양한 도시재생사업이 추진될 수 있고, 그 결과 지역균형발전을 위한 정책수단으로 활용될 수 있다.

여섯째, 도시재생사업은 단기적 성과 위주의 사업에 치중하기 때문에 전시행정의 대표적인 사례가 될 것이라는 비판이다. 도시재생 뉴딜사업이 문재인 대통령의 대표적인 공약이기 때문에 정해진 목표를 임기 내에 달성하기 위해 성과주의에 치중할 우려가 없는 것은 아니다. 정책목표를 투자금액이나 정비대상의 개수에 치중하기 보다는 정책의 수혜대상이 되는 주민의 수나 그들의 삶의 질 향상으로 설정해야만 이러한 오해에서 자유로울 수 있다. 그러나 기존 도시재생의 실행력 부족에서부터 도시재생 뉴딜정책이 출발했다는 점을 고려한다면, 실질적으로 정비효과를 실현하기 위한 목표설정까지도 성과주의로 폄하하거나 토건 사업으로 치부하는 것은 지양해야 한다.

3. 도시재생 뉴딜사업이 실행되기 위한 조건

도시재생 뉴딜사업은 지금까지 추진되어 온 도시재생사업과 다른 차원의 접근을 지향하고 있다. 그동안 도시재생사업은 도시재생특별법의 절차에 따라 선정되거나 지정된 지역에서 추진되는 사업에 한정되어, 시급히 정비해야 할 노후불량주거지나 노후주택에서 가시적인 성과가 나타나지 않았던 것이 사실이다. 기존 도시재생사업의 한계점을 극복하고 도시재생 뉴딜사업이 실제 작동되기 위해서는 최소한 다음의 조건을 갖추어야 한다.

우선, 도시재생정책 수립이나 사업추진 과정에서 도시재생 계획단위와 도시재생 사업단위를 함께 고려해야 한다. 우리가 익히 알고 있는 뉴타운지구는 계획지구이지 사업지구가 아니다. 도시재정비촉진법상 재정비촉진지구를 통칭해서 뉴타운지구라고 부르고 그 속에 재개발정비구역, 재건축정비구역과 같은 정비사업지구가 있다. 그런데도 뉴타운사업이라 부르면서 마치 뉴타운지구 전체가 하나의 사업지구인 것으로 알고 있다. 그만큼 계획지구와 사업지구의 구분은 혼란을 야기할 수 있다.

현행 도시재생특별법에서도 도시재생활성화계획과 도시재생사업을 명확하게 구분하고 있다. 우리가 잘 알고 있는 경제기반형과 근린재생형은 도시재생활성화계획을 위한 지역단위이지 그 자체가 도시재생사업을 추진하는 사업단위가 아니다. 계획지구에는 국비나 지방비를 보조금 형태로 지원할 수는 있지만, 주택도시기금이나 공기업 사업비를 투자·융자·출자할 수가 없다. 투자비나 융자금이 지출되기 위해서는 아주 복잡한 절차를 다시 거쳐야 한다. 구체적인 사업계획 수립, 투자 타당성 분석, 타당성 분석 검증, 투자 여부에 대한 이사회나

심의회 결정, 필요시 국회나 지방의회 의결, 채권 발행 시 별도의 심의나 행정자치부의 승인 등의 절차를 거치게 된다.

도시재생 뉴딜사업에서는 도시재생 계획단위 외에 도시재생 사업단위로 선정하고 추진하는 근거를 마련해야 한다. 도시재생 계획단위로 도시재생 대상지를 선정하는 경우에도 그 대상지에서 도시재생 사업이 실현될 수 있도록 제도개선과 지원방안을 적극 강구해야 한다. 아울러 도시재생 사업단위를 별도로 선정하거나 유형별로 사업추진을 지원할 수 있는 방안을 모색해야 한다. 그렇지 않고 도시재생 뉴딜사업이 도시재생 구역 선정에 치우치는 경우 실제 공기업 투자나 기금 투자가 이어지고 가시적인 성과를 도출할 수 있는 도시재생 사업으로 이어지지 않을 우려가 있다.

둘째, 도시재생사업은 공신력 있는 공공주체가 선도해서 추진해야 한다. 민간건설회사나 개발회사가 참여하여 추진하는 경우도 많지만 수익성이 있는 지역에만 한정될 뿐이다. 더구나 그동안 도시정비사업이 민간이 주도하는 부동산 개발사업으로 전락하면서 부동산 가격 폭등과 원주민 추출이라는 부작용을 유발했다면, 도시재생사업이 공공성을 확보하는 것은 당연하다. 일부 사업을 제외하고는 중앙정부나 지방정부가 도시재생사업을 직접 수행할 수는 없다. 정부는 정책을 결정하거나 사업에 대한 인허가 업무를 수행하는 기관이지 스스로 개발사업을 수행하지는 않기 때문이다. 주민이나 주민협의체가 스스로 사업을 할 수도 있지만 전문성도 없고 재원조달능력이나 신뢰성에서 한계가 있기 때문에 소형사업에 한정될 수밖에 없다.

도시재생 뉴딜사업에서는 공익성을 지니면서 사업추진능력과 경험이 있는 주체로 공기업과 사회적 주체의 역할을 다시 강조하고 있다. 그러나 우리나라에서 사회적 주체가 개발사업이나 재생사업의 주체로서 역할을 시작한 지 얼마 되지 않아 아직 주도적인 역할을 담당하는 데는 한계가 있다. 그렇다면, 공공성을 띤 개발사업에서 공기업의 역할이 중요해질 수밖에 없다. 전문성 있고 추진력을 갖춘 주체가 사업기획을 하고 재원을 투자해야 비로소 도시재생사업이 실행된다.

셋째, 도시재생 뉴딜사업이 효과적으로 추진되려면 도시재생 사업의 추진구조를 다양화해야 한다. 전국적으로 유사한 아파트 단지를 조성하는 택지개발사업이나 주택건설사업과 달리 도시재생사업은 지역의 사회경제적 특성을 반영해야 할 뿐만 아니라 지역마다 사업 추진 조건도 완전히 다르기 때문이다. 문재인 정부가 발표한 도시재생 뉴딜사업에서도 예시적으로 6개 유형 15개 사업모델을 제시한 것도 이러한 특성을 반영한 것이다. 수익성이 부족한 사업에 대해서는 국고보조금이나 주택도시기금을 더 많이 지원하고, 필요한 경우에는 공공유지를 저리로 사용하게 해서라도 사업이 실제 작동되도록 사업모델을 구축해야 한다. 지역에 따라서는 공공이 더 많이 주도하기도 하고 어떤 지역에서는 주민이나 토지소유자협의체, 지역기업이 주도하는 등 다양한 사업모델이 등장할 수 있다.

도시재생 사업을 임의적으로 유형화하여 지역의 특성과 무관하게 일정한 금액을 배분하는 방식은 도시재생 계획 수립단계에 활용할 수 있는 방식이다. 이 단계를 지나 도시재생사업으로 실현되기 위해서는 사업추진 단위로 사업실행을 지원할 수 있는 방안이 강구되어야 한다. 각 유형별 사업이 추진되기 위한 조건을 검토하여 지원방안을 강구해야 비로소 사업

이 실행될 수 있기 때문이다.

넷째, 도시재생 뉴딜사업은 단기간의 개발 및 분양사업이 아니라 지역의 장기적인 발전을 전제로 지속가능한 운영을 고려하여야 한다. 사업기획 단계부터 관리운영을 담당할 기업이나 기관이 참여해야 하고 도시재생사업을 통해 건립된 시설이나 기관을 운영할 수 있도록 구상해야 한다. 개발이익을 사유화하기 보다는 공공시설의 건설이나 관리운영비용의 지원으로 환원될 수 있도록 설계한다면, 도시재생사업이 지역의 장기적인 발전을 위한 지역자산을 확충하는 계기가 될 수 있다.

4. 분권형 도시재생 추진을 위한 정책 방향

도시재생사업이 대통령 공약사업으로 출발하였고, 대규모 국책자금이 투입된다는 점에서 도시재생사업을 자칫 국가사업으로 오해할 수 있다. 중앙정부가 주도하여 공모하면 지자체는 공모에 응해서 예산을 배정받는 예산 확보사업이라고 생각할 수도 있다.

그러나 도시재생사업은 전국적으로 유사한 아파트 단지를 양산하던 택지개발사업이나 주택건설사업과는 다른 접근이 필요하다. 지역마다 다른 역사, 문화, 환경적 기반을 반영해야 하고 지역의 주민이 참여하고 주도해서 함께 만들어가야 하기 때문이다. 어떤 지역에서는 특정한 리더가 있기 때문에 가능했던 도시재생 사업이 다른 지역에서는 다른 사회문화적인 환경 때문에 제대로 추진될 수 없는 것이 도시재생사업이다. 따라서 지역의 세부적인 사정을 꼼꼼하게 알고 이를 도시재생계획이나 사업계획에 반영할 수 있는 주체가 도시재생사업을 주도할 수밖에 없다. 도시재생사업이 지방주도형사업이고 지방분권형 사업이 되어야 하는 이유가 바로 여기에 있다.

도시재생사업이 성공하기 위해서는 한 부처가 일정한 도시공간에서 진행되는 사업내용이나 예산을 독점적으로 결정하게 해서는 안된다. 여러 주체들의 참여와 협력을 통한 기획, 추진, 관리가 필수적이다. 나대지를 개발하는 택지개발사업과 달리 도시재생사업에서는 지역의 주민, 역사, 문화, 환경, 주민복지 등을 모두 고려해야 하기 때문이다. 지금까지 모든 부서의 예산이 사업단위로 분산되어 배분되고 집행되었다면, 도시재생사업에서는 각 부처의 예산이 같은 공간에서 결합되어 효과를 발휘하도록 조정되어야 한다. 이 과정에 해당지역을 관할하는 지자체의 주도적인 역할이 필요하다. 각 부처가 사업별로 예산을 배분하는 접근방식이 아니라 지자체가 지역을 단위로 전체 예산을 설계하여 요청하는 접근방식이 되어야 한다.

도시재생사업은 단일용도 건물을 건설하여 공급하는 주택건설사업이 아니다. 주거뿐만 아니라 상가, 오피스, 벤처기업 사무실, 문화공간, 작은 도서관과 같은 커뮤니티공간 등을 동시에 공급하는 복합용도 개발사업이고 복합개발사업이다. 단순히 건설하여 매각하는 데 목적이 있는 것이 아니라 지역주민의 요구에 맞게 운영하고 지역발전을 위해 활용하는 데 목적이 있다. 도시재생사업의 이러한 특성 때문에 한 주체가 아니라 여러 주체가 참여해야 하고 협의를 거쳐 추진해야 한다.

도시재생 뉴딜사업이 국가주도의 하향적 지원 사업이 되지 않고 지방분권을 실현할 수 있는 사업이 되기 위해서는 사업 추진 과정에 뚜렷한 자율의 원칙을 견지해야 한다. 지자체가

스스로 선택하는 사업이 되어야 하고, 스스로 사업의 내용을 결정할 수 있어야 한다. 그 내용과 절차는 주민이 참여하고 합의하는 과정을 거쳐야 한다.

그러나 도시재생계획 단계를 거쳐 실제 사업으로 추진되기 위해서는 지자체 산하의 공공기관이 주도적인 역할을 담당해야 한다. 계획단계에서 검토된 사항들이 실제 도시재생사업으로 연결되어 추진되기 위해서는 사업을 기획하고 사업타당성을 검토하고 주도하는 공신력 있는 주체가 필요하다. 그 주체가 지자체 산하의 공공기관이고 개발사업인 경우는 지방도시개발공사가 주도적인 역할을 담당할 수 있다. 지방공기업은 취약한 주민조직이나 사회적 기업, 협동조합, 지역재생회사의 설립을 지원하거나 기존 단체를 육성하고 네트워크화하는 중요한 플랫폼 역할을 담당할 수 있다. 이를 통해 도시재생사업은 계획과 참여를 넘어 도시재생 사업으로 결실을 맺어야 한다.

도시재생 뉴딜사업은 지역의 공공자산을 확충하는 계기가 되어야 한다. 도시재생 뉴딜사업은 열악하거나 취약한 지역을 대상으로 공공재원을 집중적으로 투자하는 사업이다. 그러나 그 결실이 개별소유자의 재산가치 증가로 이어지거나 임대료 상승을 통해 건축물 소유자의 임대수입 상승으로 이어지도록 방지해서는 안 된다. 공공자금이 투자되고 공공주체가 주도해서 추진하는 만큼 사업 기획단계에서부터 공공자산을 어떻게 확충할 것인가에 관심을 가져야 한다. 노후화된 도시공간이나 주거공간에 공공부문이 주도해서 민간자본과 주민을 끌어들이 새로운 활력 공간으로 조성하는 도시재생사업은 사적인 자산을 증식시키기 보다는 도시재생지역에 모든 주체가 공유하는 도시재생 공간을 새롭게 조성하고 축적하는 계기로 활용되어야 한다.

5. 도시재생사업 성공을 위한 제안

도시재생 뉴딜사업은 자칫 전면 철거형 토목사업으로 치우칠 수도 있고, 참여와 논쟁, 계획을 거치는 고루한 담론에 빠질 수도 있다. 성급한 성과목표에 매몰되어서는 안되지만, 만능주의의 이념성도 극복해야 한다. 주민참여 만능주의, 계획만능주의, 보전만능주의가 그것이다. 주민참여만으로 주거환경이 개선되기 어렵고, 완벽한 계획만 추구하다보면 실행에 옮겨지기 어려우며, 보전만을 강조하다 보면 위험하고 불편한 거주공간을 개선할 기회를 잃을 수 있다.

도시재생 뉴딜사업이 성공하기 위해서는 도시재생의 본질적인 목적은 견지하면서도 실행력을 가질 수 있도록 계획수립과 사업추진방식이 정교하게 설계되어야 한다. 도시재생이라는 목적만 강조하면 이상주의에 흐르기 쉽고, 도시재생 사업만 강조하다보면 물리적인 정비사업에 치우칠 수가 있다. 결국 도시재생 뉴딜사업은 주민의 삶의 질이나 도시의 활성화라는 최종적인 목표를 설정하고 어떤 방식이 더 잘 달성할 수 있는지가 정책 선택의 기준이 되어야 한다.

이런 점에서 도시재생사업의 성공을 위해 꼭 짚어야 할 정책방향을 확인하면 다음과 같다. 첫째, 도시재생 뉴딜사업은 도시정책을 혁신하는 실험적인 공간을 창출하는 계기로 활용되어야 한다. 도시재생지역에서는 정부의 재정 지원과 공기업의 투자를 조건으로 새로운

도시정책을 실험적으로 추진하도록 유도할 수 있다. 과거 전면 철거형 도시재정비사업이 지녔던 획일성과 폭력성, 내몰림 현상, 개발이익의 사유화 문제, 상가나 주거 임차인의 불안정성과 임대료 급등의 문제점이 도시재생지역에서는 발생하지 않도록 미리 합의하고 계획에 반영하도록 노력해야 한다. 공공의 지원이 집중되는 도시재생지역에서는 각종 지원의 대가로 주택소유자가 세입자의 장기 거주와 임대료 인상률 상한제를 수용하는 계약을 체결하는 것이 한 가지 방법이다. 서울시와 서울주택도시공사에서 실행하고 있는 리모델링 지원형 장기안심주택이 그 사례이다. 서울주택도시공사는 노후주택의 정비비용으로 호당 최대 1,000만원까지 지원하는 조건으로 임차인이 임대료 인상 없이 6년간 안정적으로 거주할 수 있도록 집주인과 협약을 체결하는 제도이다. 이러한 조건부 지원계약 제도는 노후주택뿐만 아니라 신규 상가나 지식산업센터 등에도 적용할 수 있다. 이 제도가 정착된다면 도시재생사업에서 가장 큰 두려움이자 폐해라 할 수 있는 강제 내몰림 현상이 완화될 수 있을 것이다.

둘째, 도시재생 뉴딜사업은 지역의 고유한 특성을 반영해서 지속적으로 관리 운영할 수 있는 주체가 담당해야 한다. 전국적으로 획일적인 기준을 제시하고 공모에 응한 지자체의 일정구역을 도시재생사업구역으로 선정하는 미인선발식 도시재생구역 지정방식만으로는 지역의 특성을 제대로 반영하기 어렵다. 지자체가 독자적인 기준으로 도시재생계획구역이나 대상사업을 선정하거나 독자적인 사업방식으로 도시재생사업을 추진할 수 있게 허용해야 한다. 공모방식 뿐만 아니라 지방자치단체나 공기업이 제안하는 사업을 심의를 거쳐 추진 여부나 지원 여부를 결정하는 방식도 도입해야 한다. 아울러 정부나 지자체가 최우선적으로 추진해야 할 열악한 지역이나 건축물, 사업을 지정하고 일정한 조건을 갖추면 지원하거나 추진하는 사업 대상지 선정방식도 채택되어야 한다.

셋째, 단기간의 성과뿐만 아니라 장기간의 성과도 평가할 수 있어야 한다. 단기간의 부동산 차익 증진을 목적으로 추진되는 사업을 선정하는 것도 문제이지만, 예산을 지속적으로 투입하지 않으면 작동되지 못하는 사업도 경계해야 한다. 장기적으로 지역의 발전을 도모하는 동네관리(Town Management) 차원에서 도시재생사업을 이해해야 한다. 이를 위해서는 지속적으로 지역에 거주하고 시설을 이용하는 사람이 시설의 계획과정부터 참여하고 관리운영에도 관여할 수 있도록 거버넌스를 구축해야 한다.

도시재생사업을 성사시키기 위해서는 지역의 고유한 특성을 제대로 분석하고 이에 맞는 사업모델을 개발해야 성공할 수 있다. 도시재생사업이 실제 실행에 옮겨지기 위해서는 기획, 자금조달, 참여주체, 규제 조건, 인허가, 국공유지 활용 등 여러 요소들이 종합적으로 고려한 독창적인 지역고유의 사업모델을 만들어 내야 한다. 이를 위해서라도 복잡한 사업모델을 이해하고 추진할 수 있는 지방주체의 주도적인 역할과 재량이 필요한 것이다.

넷째, 도시재생사업이 물리적인 환경 개선이나 정비에 그치지 않으려면 문화와 복지에 대한 고려가 필요하다. 도시재생사업이 추진된 이후 거주하거나 활동할 사람을 핵심적인 주체가 되어야 하고 이들의 복지 향상을 목표로 설정해야 한다. 그 지역의 역사와 전통, 경관, 문화, 사람을 아우를 수 있는 사업이 기획되고 추진되어야 한다. 그런 점에서 도시재생 뉴딜사업은 문화재생을 통해 비로소 완성될 수 있다.

다섯째, 도시재생 뉴딜사업이 실행에서 사업으로 옮겨지는 단계에 이르면 이 과정을 현장에서 관리하고 지원하는 주체가 필요하다. 도시재생사업이 개별적인 정비 사업이나 부동산 개발사업으로 전락하지 않기 위해서는 지역공동체의 이익을 함께 추구하고 계획에 수용하고 실행하는 데 참여하는 주체들의 조직이 필요하다. 이 주체를 수용할 수 있는 공간이 현장 지원센터일 수 있고 이 공간을 중심으로 지역재생을 위한 거버넌스가 구축될 수 있다. 다양한 계층의 서로 다른 이해관계를 가진 주체들이 지역문제를 함께 풀어가는 도시재생 현장이야말로 생활민주주의를 실천하는 학습장이자 현장이다.

지역미디어센터 정책 10년의 경험으로 전하는, 분권과 협치를 위한 중앙정부 및 산하기관의 역할에 대한 제언

허경 (전국미디어센터협의회 사무국장)

1. 들어가며

지역미디어센터의 위상과 역할을 표현하자면 아래와 같다.

지역/공동체의 미디어문화 활성화를 위한 종합적 지원시설

“미디어센터의 활동은 단순한 영상 제작기술교육과 장비지원에 국한되지 않는다. 미디어센터가 제공하는 활동(프로그램)에 참여하는 개인, 공동체가 스스로의 이야기를 만드는 과정이 무엇보다 중요하다. 이들의 콘텐츠 제작과 유통(소통)의 과정은 각자의 문화를 만들고 교류하는 창조적 문화 활동임과 동시에 사회적 의사결정에 참여하는 과정이기 때문이다.

그래서 미디어센터에는 단발성 프로그램뿐만 아니라, 특정 공동체와 지속적인 교류와 장기적인 지원을 통해 사업 참여 주체의 자체 역량 확보를 목표로 하는 장기적인 프로그램(목적사업)이 필요하다. 더불어 이 과정에서 지역의 주민자치기관, 장애인/노인/이주민/여성 등 계층별 지원기관, 문화예술교육 지원기관과의 연계를 통해 각 영역에서 벌어지는 미디어활동을 네트워킹하고 지원/컨설팅함으로써 지역 내에서 벌어지는 다양한 개인과 공동체의 미디어-문화 활동의 허브로서 위상을 만들어가게 되는 것이다“

① 지역/공동체의 참여적 미디어-커뮤니케이션 지원 거점

“미디어센터는 지역의 보다 민주적이고 참여적인 미디어-커뮤니케이션을 활성화시키는 것을 목표로 하는 곳으로서 고유한 역할을 명확하게 해야 한다.

중앙정부조직의 구성은 콘텐츠 정책(문화부)과 방송 정책(방송위/미래부)이 분리되어 있지만 개별 미디어센터는 해당 지역의 미디어-커뮤니케이션 시스템에 대한 전반적인 시야 속에서 사업을 추진해 나가야 한다.

미디어교육교사(활동가) 양성과 재교육, 시민콘텐츠 제작 주체 양성과 네트워킹, 시민콘텐츠의 소통을 위한 플랫폼과 채널 등에 대한 고민을 함께 진전시켜 나가야 한다. 이와 같은 미디어-커뮤니케이션에 대한 완결된 시야와 전망을 사업 영역에 포함했을 때 미디어센터는 문화예술교육기관, 공교육기관, 평생학습기관, 주민지원기관의 역할과는 다른 고유성과 전문성을 확보할 수 있을 것이다.“

② 지역민 영상(영화)향유권 증진을 위한 센터

“미디어센터는 시설 내 상영관을 활용하여 지역민의 수요와 특성을 반영한 영화를 상영, 지속적으로 영화를 관람할 수 있도록 하고 있다. 특히, 영화관에서 일방적으로 제공해주는 영화를 관람하는 수준

에서 나아가 지역민이 직접 보고 싶은 영화를 고민하고 함께 공유할 수 있는 계기를 만들어 주고 있다. 더불어, 다양한 소재와 주제의식을 담고 있는 독립/예술/다양성영화의 상영기회를 제공함으로써 지역민의 문화향유권 증진에 직접적인 기여를 하고 있다. 이러한 성과를 토대로, 갈수록 증대되는 문화향유권 확보를 위한 지역 거점으로서 위상을 확립해가야 할 것이다.

특히, 작은영화관 설립 사업 등 지역공공상영관 정책이 확산됨에 따라 미디어센터의 상영관의 위상을 강화함과 동시에 새로운 공공상영관간 연계/협력을 도모해야 한다. 더불어, 공동체상영지원, 영화(감상)동아리양성, 전문인력양성 등 ‘공동체-영화’의 영역을 구축하기 위한 노력도 함께 해야 한다.“

③ 지역 미디어교육의 허브

미디어센터는 지역민 및 소외계층의 미디어교육 실행뿐만 아니라 학교 및 시민사회단체, 공공기관(시설) 등과의 협력을 통해 전 사회적으로 미디어교육을 확산시켜 왔다. 다양한 교육프로그램 개발과 실행 그리고 평가 연구 과정을 통해서 미디어교육 커리큘럼을 체계화해 왔을 뿐만 아니라 교재 개발 등의 사업도 해왔다.

여전히 전국 각지에서 미디어센터가 새롭게 설립되고 있는 상황에서 미디어센터의 미디어교육지원 허브로서의 위상을 정책적/제도적으로 명확하게 하기 위한 노력이 필요하다. 특히, 최근 미디어교육의 법제화를 통해 체계화하고자 하는 사회적 논의가 본격화되면서 미디어센터의 미디어교육 지원 거점으로서의 역할이 더욱 강조되고 있으며, 이를 위해 미디어센터 운영 주체와 주무 부처의 협력이 필요하다.

요약하자면, 지역민의 참여적 미디어-커뮤니케이션, 창조적 영화(영상)문화향유, 미디어교육활성화 등 다양한 분야의 활동을 분야별로 종합적으로 추진하여, 결국 ‘지역/공동체의 미디어문화 활성화를 위한 종합적 지원시설’로서 자리매김해야 하는 것이 지역미디어센터의 전망이다.

애초에 이런 ‘고난이도’의 정책적 비전을 목표로 설계되어, 중앙-지역, 민-관, 미디어-문화 등 소통/협력하면서 시기별로 ‘정책의 몸’을 바꿔가야만 지속적으로 고유의 존재가치와 전망을 재생산하면서 지속할 수 있는 사업이 바로 ‘지역미디어센터 설립/운영 사업’이다.

국민의 정부에서 논의되어, 참여정부에서 초기 설립이 시작되어, 본격적인 활성화정책과 향후 전망을 만들어야 할 시점부터 10년(또는 9년) 간 이명박/박근혜 정부를 경과했다. 그리고 최초 지자체 설립모델을 2002년으로 봤을 때, 지역에서는 민선3기부터 민선6기를 ‘겪어’왔다.

이제 문재인정부가 새롭게 출범했으며, 내년 민선7기 지방선거를 앞두고 있는 시점에서, 지역문화(영상문화)정책의 하나로서 지역미디어센터의 향후 정책혁신을 위한 고민의 시간이다. 지난 10여년의 다양한 소통과 시도, 성과와 교훈 속에 이미 많은 지침들이 있다고 믿는다.

2, 지역미디어센터 정책 10년, 사례와 교훈의 보고(寶庫)

지역미디어센터 10년간의 경과는 그야말로 ‘아이러니’다. 중앙정부가 적극적으로 주도해도 실패하고 방치해도 실패한다. 중앙정부가 무관심할 때 지역정책의 다양성은 확대되기도 하고, 그 무관심이 지역정책을 죽이기도 한다. 민간의 독립성/자율성을 존중하기 위해 아무 것도 하지 않으면 망하기도 하고 흥하기도 한다. 중앙정부예산의 지원은 지역에서 낙수효과를 내기도 하고 침수효과를 내기도 한다. 특정부처의 강한 정책의지는 지속가능성을 약화시키기도 한다. 전부는 아니지만, 몇 가지 사례를 아래에 소개한다.

1) 구(舊), 방송위원회의 시청자미디어센터 사업추진

: 적극적 정책추진과 민간의견 배제에 따른 실패 사례

구(舊) 문화관광부(현, 문화체육관광부)의 지역영상미디어센터 설립이 문화부와 산하기관인 영화진흥위원회(이하, 영진위), 민간주체인 전국미디어센터네트워크와 협력을 통해 차근 차근 진행하고 있을 당시, 구(舊) 방송위가 광역별/허브형/대규모 지역미디어센터인 시청자미디어센터설립 정책을 추진하였고, 당시 민간 네트워크는 기초지자체별 미디어센터 설립을 통한 확산과 이를 통한 상향식 정책수립과정을 통해 광역별/허브형/대규모 지역미디어센터 설립추진을 주장했다. 결국 수용되지 않고 사업은 강행되었다. 이후 부산/광주 시청자미디어센터 설립초기의 파행운영, 중복사업의 문제제기, 광역별 시청자미디어센터 설립정책의 지속적 불안정성 등이 양산되어 왔다. 결과적으로 현재는 광역별 지역미디어센터 간 연계/협력체계를 바탕으로 하는 상향식 전국적 정책체계가 아닌, 중앙집중적 운영구조(자치분권과 정면으로 배치되는)인 방송통신위원회(이하, 방통위) 시청자미디어재단이 전국의 시청자미디어센터를 통할 운영하고 있는 상태이며, 지역미디어센터 활성화를 위한 체계적 정책 재설계의 가장 큰 난제가 되었다.

2) 영화진흥위원회 영상미디어센터 위탁 공모 파행

: 정부교체와 정치적 배체로 인한 실패 사례

문화체육관광부(이하, 문체부)의 지역영상미디어센터 설립이 확대되고, 문체부 산하기관인 영진위로 부터 민간이 수탁운영하고 있던 영상미디어센터 미디어액트가 전국적 지역미디어센터 간 네트워크 간사역할을 하며 민관 간 매개역할을 해오던 중, 이명박 정부 들어, 불합리한 방식으로 위탁을 중단(변경)함으로써 민관 협력을 통한 지역미디어센터의 발전방안 도출을 위한 기반은 유실되었다.

“한국 사회의 대표적인 문화 콘텐츠이자, 콘텐츠 다양성의 기반인 독립영화 활성화를 위해 핵심적 역할을 했던 영진위는, 천 만 명의 제작주체를 양성하는 전초기지인 영상미디어센터를 최초로 설립했던 영진위는, 한국의 미디어-커뮤니케이션 시스템이 전면적으로 재구성되던 최근 2~3년 간 매우 구체적이고 실질적인 정책성과를 근거로 그 어떤 정책주체보다 설득력 있는 ‘미래의 영상미디어 정책전망’을 우리 사회에 제출할 수 있는 기회를 잃고 말았다.”

“미래의 영상미디어 정책전망을 얘기해야할 소중한 시간을 ‘불합리한 공모절차’, ‘편파적 심사’ 등의 논란으로 허비했으며, 지난 1년 간 영진위의 사회적 위상은 땅에 떨어지고 말았다. 미래의 영상미디어 정책의 실질적 토대인 수많은 정책·인력·네트워크를 유실했으며, 함께 토론하고 지지받을 수 있었던 주체들과의 신뢰관계까지 유실해버렸다.”

- 독립영화전용관과 영상미디어센터 운영 방안에 대한 제언 중(허경, 2011. 4)

3) 성남미디어센터와 성북마을미디어지원센터 운영 모델

: 지역의 특수성을 고려한 중앙정부 정책추진 필요성이 확인된 사례

초기 지역미디어센터설립 시 ‘민간단체 위탁운영’이 중앙정부가 제시하는 의무사항이었다. 이는 초기 평가지표에 포함되어 지역적 특성과 무관하게 적용되기도 했다. 하지만, 2012년 12월 개관한 성남미디어센터는 성남문화재단의 부서로 편재되어, 해당 지역(지자체) 내 문화정책/문화사업과 연계하며 종합적 시야 속에서 운영되는 모델로 높이 평가받고 있으며, 동시에 지역미디어센터 운영인력의 고용안정성 확보를 위한 하나의 모델이 되고 있기도 하다. 또한 2015년 4월 개관한 성북마을미디어지원센터의 경우, 성북구 마을민주주의과 마을미디어팀의 직접 사업으로 성북문화재단과 긴밀히 연계하며 운영되어 성북구의 마을정책/문화정책과 연계하는 지역미디어센터 초기 운영모델로서 높이 평가되고 있다.

4) 전주시민미디어센터와 전주시 노송FM 운영 모델

: 중앙정부 정책공백이 지역정부의 다양성을 촉진? 하게 된 사례

2005년 영진위의 지원을 통해 민간주도로 설립된 전주시민미디어센터는 이후 문화체육관광부와 지자체 중심으로 지역미디어센터 정책이 이관된 후, 종합적 정책수립이 이루어지지 않으면서 사실 상 ‘정책적 난민’이 되었다. 이후 전주시민미디어센터는 전라북도 및 전주시와의 적극적인 소통/협력을 통해 다양한 정책과 연계하여 새로운 정책모델을 개발하게 되었다. 전라북도의 작은영화관 설립사업과 연계하는 전라북도 관내 기초자치단체 주민을 대상 ‘주민시네마스쿨’사업을 전주 시민미디어센터가 수행하여 전북도의 적극적 영화향유정책의 민간 파트너로서 협업해왔다. 또한 최근 전주시의 마을공동체/도시재생/사회적경제 정책/사업과 연계하여 전주 도시혁신센터 내에 주민들이 운영하는 노송FM방송국을 개국하는 과정에서, 민-민, 민-관 간 정책연계를 위한 매개역할을 수행하면서 동시에 지역미디어센터의 고유한 역할을 스스로 입증했다.

5) 문화부 문화예술교육과 및 미디어정책과 전국미디어센터협의회 협력 사업

: 개별정책(예산)의 취약함이 해당부처 내 칸막이를 제거하게 된 사례

이명박 정부 이후 문화부 내 지역미디어센터 정책은 존재감 자체가 없어졌다. 2010년 5월 전국 9개 지역미디어센터가 회원으로 참여하여, 민간단체를 출범하였고, 문화부 담당부서를 대상으로 적극적인 의견개진을 시작하였다. 지속적인 '항의'와 의견개진을 통해 2012년 12월 (사)전국미디어센터협의회(이하, 전미협)의 법인설립 허가를 받았으나, 지역미디어센터를 지원하는 정책/사업/예산은 거의 전무한 상태였다. 당시, 담당부서 공무원의 적극적인 소통/협력의지로 '담당부서는 문화부 내 허브역할을, 전미협은 지역미디어센터의 허브역할을'하기로 협의하였다. 전미협은 문화부 외 설립모델을 회원센터로 포괄하기 위한 노력을, 담당부서는 지역미디어센터와 연계할 수 있는 문화부 내 부서와의 협력을 위해 노력하였다. 결과적으로 문화예술교육과의 토요문화학교 사업과 한국언론진흥재단의 미디어교육 지원사업을 전국의 지역미디어센터와 연계하여 운영하는 사례를 만들기도 하였고, 지역민족문화과의 생활문화센터와 지역미디어센터의 연계모델을 개발하기도 했다.

6) 중앙정부와 무관하게 지자체 차원에서 칸막이를 제거하고 있는 기타 사례

- 1963년 개관하여 2006년 폐관한 강원도 원주시의 아카데미극장을 원주시재생연구회와 원주영상미디어센터가 인근 상인회 등과 협력하며 지역 내 영상문화공간으로 재생하기 위한 다양한 시민참여 활동을 원주시와 함께 추진 중임.
- 순천시영상미디어센터의 경우, 문화예술을 통한 원도심 재생사업과 연계하여 원도심 내 문화예술활동주체와의 협력/연계를 위한 다양한 사업모델을 개발/추진하고 있다.
- 부천시민미디어센터의 경우, 국토부의 도지재생사업과 연계하는 마을미디어사업을 협업하여 추진하고 있다.
- 강릉시영상미디어센터의 경우, 지역 내 문학인(작가)과 작품을 소개하는 '강릉시 디지털문화관 : 작가 아카이브'를 구축하여 운영하고 있다.
- 김해문화의 전당에 구축/운영되고 있는 김해영상미디어센터의 경우, 김해문화의 전당(김해문화재단 운영) 내 공연장과 부대시설, 윤슬미술관·아람배움터, 스포츠센터, 클레이아크김해미술관 등 소속 시설에서 운영 중인 프로그램을 통합으로 즐길 수 있는 통합체험프로그램을 운영하고 있다.
- 화천생태영상센터의 경우, 유휴공간에 생활문화센터를 구축하여 연계운영하고 있다.
- 대구MBC시청자미디어센터의 경우, 대구영상미디어센터, 대구오오극장, 대구성서공동체FM, 대구마을공동체만들기지원센터 등과 지역 네트워크를 구축하여, 대구 지역 내 영상문화/공동체미디어 활성화를 위한 자기 역할을 지속적으로 재구성하기 위해 노력하고 있다.

3, 실패와 의미있는 사례를 어떻게 엮어, 지역문화분권의 종+횡 체계를 만들 것인가?

위의 사례를 통해 체득한, 분권/협치를 위한 중앙정부 및 산하기관 역할에 대한 몇 가지 제언을 생생하게(거칠게) 정리하면 아래와 같다. 각각 내용을 실현하기 위한 구체적 방법은 행정혁신(적폐정산)과 새로운 문화정책비전/계획 수립을 병행하는 과정에서 도출될 것으로 믿는다. 사실, 그 '방법'에 대해 우리 이미 다 알고 있다.

- 1) 중앙정부는 민간/지역과 소통/협력하지 않을 거면, 차라리 적극적인 정책의지를 갖지 말 것
- 2) 중앙정부는 정책의 큰 방향(비전)을 수립하고, 세부정책과 사업집행은 산하기관이 독립성/자율성을 가지고 수립/추진하게 할 것. 단, 산하기관은 해당 정책에 대한 전문성을 기본으로 민간/지역과 소통/협력하지 않고, 유관 산하기관과 소통/협업할 자신이 없으면, 차라리 민간에게 모든 권한을 이양할 것
- 3) 중앙정부/산하기관은 전국 차원의 정책/사업을 수립/추진하되, 지역의 특수성/현단계 등이 고려되어 수립/추진될 수 있는 상향식 협치체계의 구축을 주요한 목표(성과지표)로 포함해야 함
- 4) 중앙정부/산하기관은 전국 차원의 정책/사업을 수립/추진하되, 지역별 특수성/현단계에 부합하게 적용될 수 있도록 하여, 기계적 균형이 아닌 지역별 발전 로드맵의 수립과 이에 따른 추진을 촉진시켜야 함
- 5) 중앙정부와 산하기관은 지역 차원의 우수사례를 적극 발굴하여 학습/적용하고, 전국적으로 공유할 수 있도록 해야 함
- 6) 중앙정부/산하기관은 내부 칸막이를 낮추고 허물기 위해 적극적인 노력을 해야 하며, 이를 가능하게 하는 내부 조직/업무 시스템을 갖추어야 함

4, 나가며

정책과 예산을 수립하여 오직 '공정함'만을 기준으로 예산을 단순분배/전달/정량평가만 할 거면, 이 일은 알파고에게 맞기는 것이 더 효율적 일 것이다. 다시 말하면 정부부처 및 산하기관은 알파고는 할 수 없는 역할을 해야 한다.

즉, 정부부처(산하기관) 간 소통/협업, 정부부처(산하기관) 내 소통/협업, 민간과 소통/협업, 중앙부처(산하기관)과 지역정부(산하기관) 간 소통/협업 등을 통해 지난 10년 간 누적된

적폐를 해소함과 동시에, 민간과 지역과 소통하여 정책을 수립하고, 이를 가능하게 하는 시스템을 구축하기 위한 내부혁신을 진행하는 것은 알파고가 할 수 없을 것이다. 왜냐하면, 소통/협업해야 할 주체들의 조건은 시시각각 변화할 것이고, 특히 지역별 변수/상황 역시 특수할 뿐만 아니라, 계속 변할 것이기 때문이다. 또한 이 과정은 지역정부 및 민간의 협치역량의 강화를 촉진시키는 것이기 때문에, 지역정부 및 민간의 역량이 강화(변화)됨과 동시에 다시 역할(권한)은 재구성(분배)를 위해 다시 소통/협업해야 하는 지난하고도 살아 움직이는 과정이기 때문이다.

이렇게 복잡하고, 어렵고, 또 결코 끝나지 않을 일을 수행하기 위해, 국민은 정부에게 일부 권한을 잠시 위임했음을 잊어서는 안 된다.