

## 토론요지 1 : 충청남도 주민자치활성화를 위한 방향모색

### - 열린공동체와 지방정부의 역할 -

권선필 교수(목원대학교)

본 토론문은 발제자의 주민자치에 대한 논의에 대하여 전혀 다른 시각을 탐색해 봄으로 충청남도에서 주민자치가 실질적으로 촉진될 수 있는 방향과 전략을 모색하는 한 실마리를 제공해 보고자 한다.

#### 중앙정부의 주민자치관련 정책

아래 표는 오늘날 이러한 지역단위 하위 공동체에 대한 중앙정부의 논의를 스케치해본 것이다. (글자 그대로 스케치적 성격으로 정리한 것으로 향후 보다 세밀한 조사와 분석이 필요할 것이다.)

유형	초점	주요 내용	정부의 주요역할	부처와 정책 사례
마을만들기	마을재생	도시재생 소득창출 사회통합	지원	농림부 농촌체험마을 안전행정부 정보화마을
주민자치	주민 의사결집 및 결정을 통한 문제 해결	주민의견수렴 의사결정 및 실행	법제기반 마련	안전행정부 주민자치회 유형화 (지방자치법)
마을기업	소득 및 일자리 창출	지역자원 활용 생활복지문제 해결 소득증대 및 일자리 창출	지원형	안전행정부 마을기업지원 기획재정부 사회적기업
협동조합	공동경제단위 형성	집단적인 경제주체 형성 소비/생산의 집단화	자발적 결사	기획재정부 협동조합기본법
안전마을	치안확보	재난예방 안전관리 치안확보	동원형 주민참여	안전행정부 안전마을

이러한 여러 가지 주민자치관련 정책과 프로젝트 들이 추구하는 것이 무엇인가를 재점검해보고 제대로된 방향을 설정하는 것이 필요한 시점이다.

특히 중앙정부의 일방적인 정책추진이 가지는 한계점을 지역차원에서 극복하고 그에 대한 대안을 제시해야 하는 입장에서는 더욱 그렇다고 할 수 있다.

## 동네, 공동체, 마을..... 의 재발견의 필요성

자본의 세계화에 맞물리는 정보의 세계는 빛의 속도로 부의 이동을 가능하게 해주었다. 그로 인해 사회경제적 양극화는 지난 30년 동안 빠른 속도로 국경과 사회를 넘어 확대되어 왔다. 우리 한국사회에서도 양극화는 저출산 고령화와 맞물려 중장기적으로 엄청난 사회적 과급력을 가질 것으로 예상되고 있는 것이 현실이다.



이러한 경제사회적 현실 문제를 해결하기 위해 정부에 대한 국민적 기대와 요구는 커질 수 밖에 없을 것이다. 그러나 이러한 현실에 대비하여 정부의 역량은 크게 못 미치는 것으로 여러 가지 측면에서 나타나고 있다. 즉, 한편에서는 정부에 대한 신뢰도가 추락하고 있으며(다국적 컨설팅사 에델만의 신뢰도 조사결과<sup>9)</sup> 참조), 문제해결에 필수적인 정부재정도 한계점이 이르고 있는 것이 현실이다<sup>10)</sup>

## 공동체로의 복귀

결국 이러한 현실을 타개할 수 있는 방안으로 최근 크게 부각되는 것이 ‘공동체(communitiy)’라 할 수 있다. 삶의 조건(milieu)으로서 필수적인 단위라 할 수 있는 공동체를 기본단위로 하여 삶을 재구성하자는 것이 시대적인 흐름으로 나타나고 있는 것이다. 즉, 근대국가가 형성되면서 급속히 확대되었던 국가의 역할을 재조정하고, 이와 아울러 세계화된 시장경제 역시 그 기능을 축소하거나 재구조화해야한다는 필요성이 제기되고 있는 것이다. 이러한 요구는 에너지나

9) [http://www.amchamkorea.org/publications/AnnGlobStudy/20130130\\_Marketing\\_Meeting\\_David%20Brain\(KOR\).pdf](http://www.amchamkorea.org/publications/AnnGlobStudy/20130130_Marketing_Meeting_David%20Brain(KOR).pdf)

10) 내년도의 경우 국가채무 515조2000억원에 대한 이자지급액은 올해보다 11.3% 증가한 22조6000억원으로, 정부가 제출한 일반회계 예산안의 9.1%에 달할 것으로 예상됐다. 내년 이자지급액 증가율 11.3%는 내년도 정부 총지출 증가율 2.5%보다 4.5배나 높다.

환경위기가 심각한 문제로 등장하면서 생활권과 연계되어 더욱 더 강조되고 있다고 볼 수 있다.

결국 이러한 맥락에서 공동체는 삶의 직접적 조건으로 국가나 시장을 재구조화할 때 나타나게 될 미래의 사회적 공공조직(societal public organization)의 형태를 의미하는 것이라고 할 수 있다. 특히 여기서 중요한 것은 공동체가 미래지향적 맥락에서 논의되어야 한다는 점이다. 미래지향적이지 않을 경우 공동체에 관한 논의는 대부분 과거의 공동체를 이상화하는 경향으로 나타나게 되고 그 결과 현실에 적합하지 않는 정책이나 프로그램으로 나타날 가능성이 높기 때문이다. 실제로 마을가꾸기, 협동조합 등 각종 공동체적 변화활동들이 갈등을 일으키고 현실적인 문제를 발생시켜 제대로 된 결과를 창출하지 못하는 이유가 가부장제에 기반을 둔 전근대적 공동체가치로서 지역주의, 연고주의, 남성중심, 연령에 따른 차별 등 때문이라는 것이 관찰되고 있다. 그 뿐만 아니라 근대적 공동체 경험이 일천한 우리나라의 경우 근대적 공동체적 경험의 원형이라 할 수 있는 군대, 학교, 새마을운동 등에서 경험한 관주도의 권위주의적 행태가 새로운 공동체를 형성하는 과정에서도 나타날 가능성이 대단히 높다고 할 수 있다. 따라서 전통적 공동체의식을 미래의 맥락과 의미에 맞게 재구성하는 것이 필요하다는 말이다.

### **열린공동체를 형성하기 위한 세가지 원칙**

미래에 요구되는 공동체에 대한 필요성은 단순히 가족이나 친구, 이웃사이에서 이루어지는 상부상조도 필요하지만 그것 이상의 협력이 필요한 것으로 나타나고 있다. 특히 고령화사회, 정보화 사회가 되면서 한국사회는 전통적인 공동체에서는 경험하지 못했던 새로운 사회적 수요들이 발생하고 있기 때문이며, 동시에 이를 해결하는 방법들 역시 과거에는 사용해보지 못했던 새로운 도구와 기법들을 활용해야 하기 때문이다. 결국 과거지향적인 닫힌 공동체가 아니라 미래지향적인 ‘열린공동체’가 필요한 것이다. 결국 열린공동체에 기초한 호혜적 관계를 중심으로 사회가 조직되도록 해야한다는 말이다.

이러한 열린공동체는 공동체 참여자 모두가 각자의 행복을 유지 확대 할 수 있도록 하는 사회적 관계를 창출하는 사회적 혁신과정이며 사회적 학습과정이어야 한다. 이를 위해서는 사람들을 유기적으로 연결하는 고리로서 공감

(emphathy)이 가장 중요한 기능을 하게 된다<sup>11)</sup>. 공감은 다른 사람을 불쌍히 여기는 것이 아니다, 타인의 고통을 “자신의 고통”으로 “느끼는” 것을 말한다. 이러한 공감이 언어를 통해 재생산되고 다시 호혜적 교환(gift exchange)을 통한 공동생산(co-production)으로 확장되고 네트워크화하는 것이 열린공동체가 이루어지는 메커니즘이라 할 수 있다.

#### 열린공동체의 세가지 원리

1. 언어를 통한 공감적 관계
2. 호혜적 교환을 통한 공동생산
3. 자기조직적인 네트워크

### 열린공동체 형성을 위한 지방정부의 역할

열린공동체가 모든 문제를 해결할 수 있는 만병통치약이 될 수 없다. 현재의 중앙정부와 지방정부의 역할분담을 급격히 공동체 중심으로 바꿀 수 없기 때문이다. 다만 명확한 것은 현재의 중앙과 지방관계를 유지할 수는 없다는 것은 확실하다. 중앙이 권한을 지역으로 더 나누어 주는 것만이 중앙과 지방이 함께 사는 길이 될 것이기 때문이다. 물론 무엇을 어떤 방법으로 중앙과 지방이 나눌 것인가에 대해서는 보다 세밀한 연구가 필요할 것이다.

일반적으로 인간의 행복을 결정하는 주요한 요인들은 다른 사람과의 관계에서 가장 큰 영향을 받고, 사람이 살고 있는 환경에서 큰 영향을 받는다고 한다. 행복과 관련된 주요한 요소들이 대부분 공동체 혹은 지역이라는 맥락에서 만들어지고 제공된다는 점이 바로 지역의 중요성을 설명해 준다. 특히 노인, 장애인, 아동보육, 저소득 등 주요한 복지서비스는 지역적 특성이 대단히 강하게 작용할 수 밖에 없다. 이러한 서비스의 수혜자들이 지역이라는 지리적 경계 안에 존재할 뿐만 아니라 서비스의 제공주체와 수혜자가 근접할수록 양질의 서비스를 효과적으로 제공할 수 있기 때문이다.<sup>12)</sup>

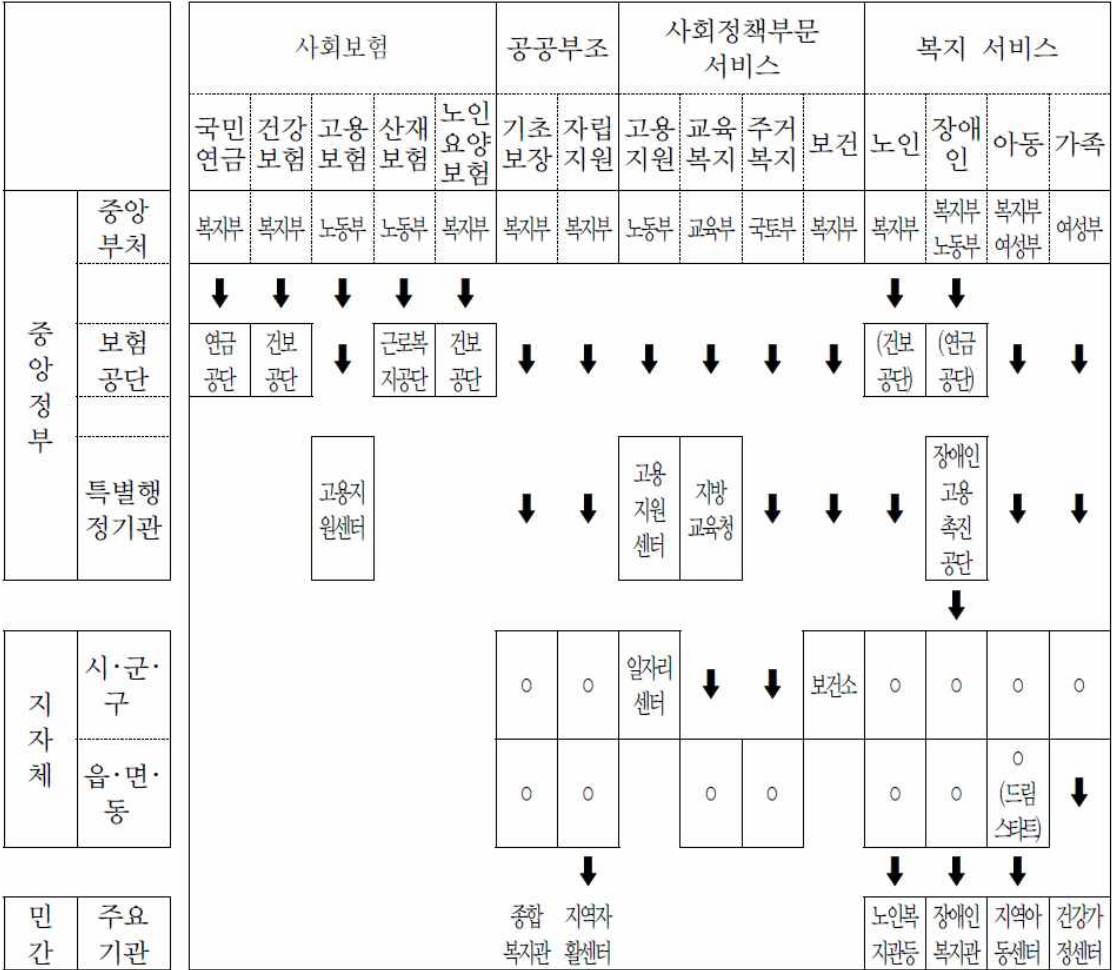
이러한 복지서비스에 비해서 의료보장, 소득보장 등과 같은 제도는 지역적이 아니라 전국적으로 관리될 때 더욱 효과적일 것이다.

이와 같이 중앙정부와 지방정부간의 역할분담은 근거에 기반한 조사분석을 통해 제시되어야 할 것이다.

11) 동정(sympathy)이 아니라 공감(empathy)이다.

12) 이러한 복지서비스에 비해서 의료보장, 소득보장 등과 같은 제도는 지역적이 아니라 전국적으로 관리될 때 더욱 효과적일 것이다.

그럼에도 불구하고 열린공동체 형성을 위하여 지방정부가 관심을 가지고 고려해야 할 주요한 역할로 다음과 같은 것을 생각해 볼 수 있을 것이다.



1. 지역관점에서의 통합
2. 물질자본, 사회자본, 문화 자본 등 지역자본의 발굴