지방자치
이슈와 포럼

December 2019
Vol.28

Part.1

자치분권과사회혁신포럼

• 제6회 자치분권과사회혁신포럼
• 제7회 자치분권과사회혁신포럼

Part.2

특별대담

• 신고리 5·6호기 공론화위원회의 경험과 지방자치단체 공론화의 나아갈 방향

이슈

• 지방자치단체 차원의 공론화 프로세스 운영 원칙과 방법

논단

• 주민참여와 공론화
• 주민참여와 공론화
• 지방정부 공론화의 빛과 그늘
• 더 좋은 민주주의와 더 좋은 시민을 위한 방안, 시민참여 공론화

우수사례

• 서울시립승화원 부대시설 운영 관련 상생 사례
• 지방정부에서의 성공적인 공론화 활용 방안 : 해외사례를 중심으로



한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

지방자치 www.krila.re.kr

이슈와 포럼

한국지방행정연구원 「지방자치이슈와포럼」 제 28호

발행일 2019년 12월 23일
발행인 한국지방행정연구원장 윤태범
편집위원장 김현호
위원 김성주, 김정숙, 김지수, 박승규, 박재희, 서정섭, 여효성, 전성만, 조기현, 최인수
간사 탁영지
연락처 T 033-769-9826 F 070-4275-2315
홈페이지 www.krila.re.kr
디자인·인쇄 세일포커스(주)

※「지방자치이슈와포럼」은 지방자치에 대한 다양한 이슈를 다루는 격월간지 입니다. 본지에 실린 내용은 필자 개인의 견해이며 한국지방행정연구원의 견해와 다를 수 있습니다.
※ 무료로 정기구독이 가능하며 (전화 033-769-9826, 이메일 newsletter@krila.re.kr 신청) 원문은 연구원 홈페이지(www.krila.re.kr)에서도 볼 수 있습니다.

CONTENTS

Part.1

05 제6회 자치분권과사회혁신포럼

35 제7회 자치분권과사회혁신포럼

Part.2

62 특별대담

신고리 5·6호기 공론화위원회의 경험과 지방자치단체 공론화의 나아갈 방향

김지형
법무법인 지평 대표변호사 / 前 대법원 대법관



74 이슈

지방자치단체 차원의 공론화 프로세스 운영 원칙과 방법

김지수
한국지방행정연구원 부연구위원

85 논단

주민참여와 공론화

주재복
한국지방행정연구원 자치분권제도실장

주민참여와 공론화

김학린
단국대학교 경영대학원 협상학과 교수

지방정부 공론화의 빛과 그늘

심준섭
중앙대학교 공공인재학부 교수

더 좋은 민주주의와 더 좋은 시민을 위한 방안, 시민참여 공론화

김춘석
한국리서치 숙의토의센터장

107 우수사례

서울시립승화원 부대시설 운영 관련 상생 사례

김정숙
한국지방행정연구원 부연구위원

지방정부에서의 성공적인 공론화 활용 방안 : 해외사례를 중심으로

김정인
수원대학교 법·행정학부 부교수

124 지방자치단체 탐방

사람이 중심에 서는 땅, 행복여주



130 용어해설

133 연구원 소식

143 KRILA 보고서



제6회 자치분권과 사회혁신포럼

「자치분권과사회혁신포럼(대표: 남궁근 현 정부업무평가 위원장, 전 서울과기대 총장)」은 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심을 제고하고 현안과제에 대해 80여 명의 전문가가 소통하고 실천적 대안을 모색하는 모임으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있습니다.

포럼 목적

- 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심 제고
- 중앙정부 및 지방자치단체의 자치분권 및 사회혁신 실천 지원을 위한 과제 발굴 및 논의의 장 마련

※ 2013년 6월부터 운영하고 있는 지방자치실천포럼을 확대·개편 (총 29회 개최)

포럼 구성

- 자치분권 및 사회혁신 관련 학·관·언·민·연 연계를 통한 담론의 장 구축
- 자치분권 및 사회혁신 실천을 위하여 학계(학회장 및 전문가), 관계(중앙 및 지방자치단체 리더), 언론계, 시민사회단체, 연구기관 등이 참여하는 네트워크
- 포럼위원은 80명 내외로 구성

- 포럼대표 : 남궁근(현 정부업무평가 위원장, 전 서울과기대 총장)

기조 연설

- 주제 : 도시재생과 사회혁신 - 베를린에서 본 것을 중심으로
  하승창 前 청와대 사회혁신수석

제6회 자치분권과 사회혁신포럼

주제 : 도시재생과 사회혁신 - 베를린에서 본 것을 중심으로
발제 : 하승창 前 청와대 사회혁신수석
일시 : 2019년 10월 16일(수) 오전 7시
장소 : 한국프레스센터 매화홀(19층)



주재복 자치분권제도 실장

지금부터 제6회 자치분권과사회혁신포럼을 시작하도록 하겠습니다. 먼저 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표님의 개회사가 있겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표



사회자 : 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

개회사라기보다는 우리 하승창 수석님을 소개해 드리겠습니다. 다 아시겠지만 하승창 전 수석님께서는 시민운동 쪽에 평생 몸을 담아오셨죠. 경실련, 함께하는 시민행동에 계셨습니다. 저도 예전에 행정개혁시민연합에서 일할 때 뵙다가 굉장히 오랜만에 뵙습니다. 아시는 것처럼 서울시 정무부시장을 하시고 문재인 정부의 초대 시민사회수석을 1년 정도 하신 후 독일 베를린에서 한 8개월 동안 계셨는데, 여러 가지 하실 내용이 있으십니다. 오늘 그 내용을 중심으로 여러분들께 발제를 하는 걸로 얘기가 됐습니다. 그래서 하승창 전 수석님이 발제를 한 30분 정도 하시고, 예전과 마찬가지로 질의 응답하는 순서로 진행하겠습니다. 발제 들으시고 질문하실 분들은 질문 하시고 9시 정도까지 진행을 할 텐데요. 그 전에 나가실 분들은 나가시면

되겠습니다. 그러면 이제 뜨거운 박수로 하승창 전 청와대 사회혁신수석님을 모시겠습니다.

하승창 전 청와대 사회혁신수석



발제자 : 하승창 전 청와대 사회혁신수석

네, 소개 받은 하승창입니다. 오랜만에 아침 일찍 나왔습니다. 얼마 전까지만 해도 이 시간에는 출근해서 회의하고 있었는데요. 남궁근 교수님께서 소개해주신 것처럼 공직 마치고 기회가 돼서 8개월 가까이 베를린에 있었습니다. 많이 다녀들 보셨을 테니까 어떻게 보면 새삼스러운 이야기가 아닐 수도 있습니다. 제 눈에 비친 모습이었다고 이해해주시면 되겠습니다. 제가 도시를 애초부터 충실하게 전공했던 사람도 아니고요. 다니면서 제 눈에 들어왔던 것, 저에게 어떤 인사이트(Insight)를 주었던 것을 중심으로 말씀드리는 거니까, 어떤 점에서는 전후 맥락이 어긋날 수도 있습니다. 그런 점은 양해부탁드립니다. 도시를 비교하는 것도 아니고요. 아마 다른 도시를 갔으면 그 도시를 이렇게 봤었을 수도 있습니다.



도시재생이라는 것이 우리나라에서도 큰 화두가 되고 있어서 크게 뭐 자세하게 설명드릴 것은 없을 것 같고요. 저는 이게 굉장히 인상적이었는데요. 팩토리 베를린(Factory Berlin)이라고 하는 경관인데 여기가 원래는 술 빚는 양조장이었습니다. 지금은 창업(Start up) 지원 센터로 바뀐 것이죠. 민간이 운영하고 있고요. 여기 멤버들이 이름을 팩토리 베를린(Factory Berlin)로 지은 이유는 베를린이라는 도시에서 사람들의 삶의 문제를 해결하고자 공장과 같은 느낌을 주고 싶었던 것 같습니다.



여기 내부를 들여다보면 이게 다 민간이 만든 것입니다. 베를린이 지금 창업 유망도시로 세계 10위권 안으로 급속히 올라와 있습니다. 서울은 안 올라와 있고요. 그런데 제가 보기엔 서울이 훨씬 더 잘 지어

놨어요. 시설도 더 좋고요. 그런데도 우리가 그런 평가를 못 받는 이유는 단순하게 공간이나 건물을 잘 짓는 것으로 평가하기 때문이 아니라는 것을 이해하게 되었습니다. 성수동에 있는 헤이그라운드와 팩토리 베를린(Factory Berlin)을 비교해 보면, 헤이그라운드가 훨씬 더 낫다고 생각되는 공간이거든요. 저희 젊은 친구들이 더 잘 만들어요. 지금 도시재생 관련해서는 국토교통부가 박근혜 정부 때 이미 한 번 시작을 했었는데, 그렇게 많이 활성화되지는 않았습니다. 박근혜 정부 말기에는 사업적으로 조금 진행이 됐었고, 현정부 들어와서 본격적으로 진행되고 있습니다. 지금은 여러 가지 문제제기도 되고 있고요. 제가 베를린에서 도시재생과 관련된 것들을 새삼스럽게 다시 보게 되었습니다. 저희는 이게 도시쇠퇴에 대응해야 한다고 해서 박근혜 정부 때도 그렇고 문재인 정부 들어서도 일관되게 도시재생 발전에만 집중되어 있더라고요. 그게 틀린 것은 아니지만 저 정도로는 지금의 도시문제를 보기에는 좀 부족하다는 생각을 많이 하게 되더라고요. 베를린은 보니까 우리도 주로 경제 활성화나 이런 것들이 전형(Prototype)으로 되어있고, 주민과 지역주도라는 것들이 추진전략으로 들어가 있긴 한데요, 실질적으로는 들어가 있긴 하지만 정말 잘 되고 있느냐는 여전히 의문이 제기되고 있습니다.

정부가 도시재생을 진행하는 과정에서 검토해 볼 만한 부분도 있는 것 같습니다. 제가 베를린에서 느낀 점을 몇 가지 말씀드려보면, 일단 베를린은 빈 공간이 많았던 것 같습니다. 저희도 요새는 빈 집과 빈 공간이 많이 생기고 있는 것 같은데요. 특히 동유럽 쪽에서 사회주의가 망하고 냉전체제가 해체되는 과정에서 경제적으로 쇠퇴하고 몰락한 과정이 빈 공간을 특히 많이 만들어 놨더라고요. 특히 독일은 분단과 통일과정을 거치면서 빈 공간을 많이 발생시켰고,



베를린은 특히 그 점에서 대표적인 예이죠. 독일은 지방자치가 잘 되어 있는 나라잖아요. 거꾸로 베를린이라는 도시의 시재정이 없다고 해서 중앙정부가 돈을 주는 게 아니더라고요. "없으면 없는 대로 알아서 살아라." 이런 주의더라고요. 빈 공간이 많이 생겨도 개발할 돈이 없으니까 개발을 못하고 비어둔 채로 있었던 곳이 많았습니다. 특히 동쪽 지역의 공간들은 다 국유공간이지 않았겠습니까? 그래서 자연스럽게 베를린 시 소유로 전환되어 있었던 것이죠. 그러니까 공공 공간들이 많이 있었는데, 그 공간들이 많이 비어 있었던 것이죠. 그런데 이 공간이 관리가 잘 안되다 보니까, 그 빈 공간에 사람들이 많이 들어오게 된 것이죠. 특히 빈 공간에는 마약 하는 사람들, 노숙자들, 이런 사람들이 많이 들어오겠지만, 동시에 예술가들도 많이 들어오죠. 가난한 예술가들이 임대료 안 낼 수 있는 곳 아닙니까? 그런 과정에서 나중에 개발하려고 보면 불법적인 행위를 한 사람들이 떠나고 나면 남아 있는 사람들이 주로 예술가이고 이분들이 그 공간을 운영하려고 하는 경우들이 많아 진 것이죠. 이것이 우리와 다른 점들이죠.





여기는 우리 도시재생에 관련해서 보러 가시는 분들이 많이 가는 곳 중에 하나인데요. 우파 파브릭(Ufa Fabrik)이라고 하는데요, 원래는 영화 제작소였어요. 그런데 분단이 되면서 장벽이 생겼죠. 장벽이 있는 곳으로 영화 찍으러 가면 사람들이 뭐라고 하지 않았겠습니까? 그래서 이 영화사가 공간을 이전했습니다. 그 다음에 통일되면서 저 공간이 빈 공간이 됐는데, 역시 마찬가지로 많은 사람들이 들어가 있다가 통일되고 나서 여기 있던 30여 명의 예술가들이 모여 협동조합을 만들어서 이 공간의 운영계획을 세워서 시와 거래를 한 것이죠. 60년간 임대를 받아서 운영을 하고 있는데, 거의 마을주민센터의 역할을 하고 있죠. 정말 다양한 교육 프로그램, 여가 프로그램, 공연이 있고요. 심지어 저기에는 예술가 자녀들이 있으니까 대안학교도 같이 있죠. 제가 거기 갔다가 예술가 자녀들이 자기들이 그린 그림을 판매하는 현장에서 1유로를 주고 샀다는 거 아닙니까? 사인까지 받았습니다. 그 아이들이 나중에 유명화가들이 될 수도 있지 않겠습니까? 너무나도 당당하게 팔고 있는 거예요. 그게 전체적인 그곳의 분위기겠죠. 그게 참 재밌었는데요. 이 공간에 생태적인 공간도 꾸며놓고 여기서 나오는 먹거리로 카페도 운영하고 있

고요. 거기서 나오는 것만큼만 파는 것이죠. 음식이 맛있던데요?





이게 그 그림입니다. 그리고 이게 돈통이에요. 여기다가 1유로씩 넣어주고 2장 사왔습니다. 사인도 해줬습니다. 본인들 인스타그램(Instagram)도 있다고 하더라고요. "너희들 뭐하니?"라고 물었더니 "작가"라고 하더라고요. 11살짜리 아이들이었습니다. 동네 분위기를 잘 설명해주는 모습이죠. 저런 공간에서 예술가들이 저렇게 작품을 만들고 있고 동네 사람들이 너무 잘 이용하고 있는 공간입니다. 심지어 국제회의도 열립니다.





여기는 맥주양조장입니다. 마우어 파크(Mauer Park)라고 하는 장벽공원 근처인데요. 장벽이 멀지 않게 있습니다. 여기도 분단 때문에 빈 공간이 많이 생긴 곳입니다. 여기는 동독지역인데요. 요새 jtbc에서 하는 비긴어게인이라는 프로그램에서 이적과 태연이 노래 부르던 곳이 근처입니다. 마우어 파크(Mauer Park) 같은 곳은 우리나라 대학로나 홍대 앞처럼 버스킹이 굉장히 활성화되어 있는 곳입니다. 너무 흥겹게 잘 놉니다. 동독과 서독이 통일하면서 마르크화를 1대1로 교환해 준 거잖아요. 그러니까 동독 사람들의 경제적 풍요가 한순간에 생겨버리니까 물건을 사도 서독 물건을 사는 바람에 동독 공장은 망하게 되는 것이죠. 망한 공장의 노동자들은 서독

으로 일자리 찾아서 가고, 그러면 그 공간은 또 비게 되는 것이죠. 그럼 똑같이 저 공간에 노숙자나 예술가들이 살게 되고, 베를린시가 개발하려고 보면 이들이 안 나가는 것이죠. 버티는 거예요. "우리와 거래를 하자" 이렇게 되는 것이죠. 예술가들이 운영계획을 내면 대게 협동조합이나 비영리단체나 시민단체가 만들어지고 그런 공간들을 운영하는 사람들이 생기고 운영을 하고 이런 과정이 거의 유사하게 반복되고 있습니다.



여기도 그런 공간입니다. 원래 여기는 동네 빵공장이었습니다. 조그마한 빵공장 이었는데, 마을 사람들이 저 빵공장을 안 부수고 조그마한 영화관으로 탈바꿈 시키고 젊은 예술가들의 주거지를 만들어줬어요. 그 예술가들이 거기서 전시도 하죠. 동네사람들을 가르치는 예술프로그램도 운영을 하더라고요. 제가 갔을 때, 한 예술가가 동네꼬마들에게 예술작품을 가르치고 있더라고요. 그런 게 너무 많았어요. 저 한테는 정말 부러운 모습이었는데요. 또한, 예술가들이 최소한 본인 스스로 어떤 식으로든 먹고 살 수 있게끔 먹거리들이 여기 저기 있는 거죠. 저 빈 공간들에 대부분 전시관이 있기 때문에 그 작가들이 활동을 할 수 있는 공간과 기회가 정말 많은 것이죠.

제가 서울시 정무부시장을 할 때 인데요. 저런 걸 박원순 시장이 짓는다고 의회에서 욕먹는 것을 제가 엄청 많이 봤거든요? '박물관 박원순'이라고, 욕하더라고요. 서울시가 공식으로 하고 있는 게 13개입니다. 베를린은 그 보다 숫자가 엄청 더 많죠. 근데 그런 모습들이 이런 모습들(도시재생으로 인해 새로운 역할)로 점거하고 있을 때, 예술가들이 대게 이런 모습들로(작업실, 새로운 공간 창출) 하고 있는 것이죠. 특히 그래피티(Graffiti)가 굉장히 많은데요, 우리는 아직 그래피티(Graffiti)를 낙서로만 여기는 분위기잖아요? 그런데 이곳은 스트리트 아트(Street Art)라는 예술 장르로 이미 발전해 있고요. 마치 예전에 백남준씨가 미디어 아트(Media Art)를 처음 시작했을 때 장난인가 했는데, 지금은 미디어 아트를 사용하지 않은 예술가는 거의 없을 정도로 보편적인 장르가 된 것처럼 유럽은 이미 스트리트 아트가 중요한 예술장르로 된 것 같아요. 이걸 보러 남미나 먼 곳에서 엄청 많이 오더라고요. 가이드가 붙어서 올 정도로요.



이곳은 하케셔 막트(Hackescher Markt)라는 편집샵으로 관광객이 많습니다. 우리나라 가로수 길처럼 비싼 물건들이 꽤 많은 곳인데요. 저 공간 딱 하나 남겨놓은 거예요. 저기는 비영리 단체가 운영을 하고 있는데요. 예전에 점거했던 모습을 남긴 채 그대로 두고 있는 곳이라 거의 스쾃(Squat: 불법 거주 건물)과 그래피티(Graffiti)의 성지처럼 관광객이 엄청 많이 오는 장소죠. 이런 모습들로 빈 공간들이 있었던 것이죠. 이런 곳이 어쨌든 스토리가 있는데, 점거하면서 사람들이 그 스토리를 파괴하지 않고 이어가게 됐던 것 같아요. 그런데 제가 서울시에 있을 때만해도 빈 공간이 없진 않았어요. 그런데 저희는 그 스토리가 이어지지 않았어요. 예를 들면 지금 문화비축기지 같은 경우는 석유비축기지에서 바뀌었잖아요? 이게 스토리로 이어지지 않았죠. 그냥 석유비축기지가 문화비축기지로 휙 바뀐 것이죠. 그런데 베를린 같은 경우에는 그 스토리가 이어져서 그게 사람들의 관계 맺음이라는 것이 끊어지지 않고 있으니까 일상화되어 있는 부분들이 있더라고요. 저는 그런 부분이 굉장히 재밌었어요. 특히 그런 공간에 예술가들이 들어가서 그 공간이 원래 갖고 있던 것들에서 자기들이 덧붙임을 해서 원래 공간이 다른 공간이 되는 것이죠. 그런 것의 대표적인 예가 이스트사이드 갤러리(East side gallery)라고 생각합니다. 저는 이곳이 베를린스러운 공간이라고 생각합니다. 일단 분단이라고 하는 상징인 장벽이 있는 곳이죠. 아시겠지만 통일되고 난 다음에 봉이 김선달들이 장벽 떼서 팔았잖아요. 우리도 통일되면 철조망 떼서 파는 사람들 많겠죠? 길 가다보면 호텔 앞에 뜬금없이 장벽이 서있어요. 그걸 호텔이 산거죠. 그런데 저 장벽에 오버바움이라고 굉장히 예쁜 다리가 있는데요. 자살도 많이 했다고 합니다. 강변에 있는 겁니다. 저게 한 1km넘게 남아 있었는데, 그거를 보다 못한 대학교수 한 사람이 다른 나라의 예술가들을 불러서 그림을 그리게 해서 그렇게 야외 갤러리가 되어버린 것이죠.



아주 유명한 키스라는 작품입니다. 사람이 없는 장면을 찍을 수가 없었어요. 제가 여러 번 갔었는데 단 한 번도 사람이 없었던 적이 없어서 결국은 이렇게 밖에 찍을 수가 없었는데요. 이게 브레즈네프와 호네커가 키스하는 장면인데요. 냉전의 상징적인 장면이죠. 이런 게 굉장히 많습니다. 그런데 그만큼 낙서도 엄청나요. 그래서 재단을 만들어서 민간이 관리를 하고 있는 것이죠. 이런 공간들은 마우어 공원(Mauer park)이라는 장벽공원도 마찬가지죠. 그 자체를 거기의 문화와 예술을 입혀서 완전히 다른 공간으로 만들어 버리죠.



여기는 악마의 산이라고 하는 곳인데요. 베를린은 평지잖아요. 해발 120m되는 베를린에서 가장 높은 곳입니다. 원래 산이 없는데, 우리나라 난지도 같은 곳이죠. 전쟁폐기물을 쌓아서 만든 것이죠. 전쟁 때 여성들이 엄청 고생을 해서 만든 산인 것이죠. 저 위에 분단의 상징적인 모습이라고 할 수 있을 텐데요. 이게 미국의 도감청 부대인 에셜런(Echelon) 부대의 레이더 기지였어요. 실제로 특히 요즘은 도감청하기 훨씬 쉽죠. 우리가 핸드폰이 있기 때문이죠. 해킹도 쉬워요. 해킹프로그램이 널려있기 때문에. 저희가 여기서 이야기하는 거 1km 넘어서 다 듣습니다. 이곳이 그런 거 하는 곳이에요. 근데 통일되고 나니까 여기 있을 수가 없어서 철수하고 나니까 빈공간이 된 거죠. 여기가 지금도 어떤 모습으로 예술가들이 점거하고 살고 있는지 볼 수 있는 흔적이 남아있는 공간입니다. 저기 예술가들이 살고 있어요. 그분들이 운영하는 카페입니다. 합법적으로 입장료를 받을 수 없어요. 그래서 카드결제가 안돼요. 들어가니까 그분들이 입장료를 받더라고요. 그래서 저는 현금으로 내고 들어갔는데요. 그분들이 투어도 시켜줘요. 지금도 그림을 그리고 있는데, 그림들이 너무 예뻐서 화보 찍으러 모델들이 엄청 많이 오더라고요. 유럽 최대의 그래피티(Graffiti) 전시장입니다. 이게 아마 빈 공간들이 많아서 사람들이 저렇게 운영을 했을 텐데요, 이런 분단의 현장에 문화나 예술이 입혀져서 저기가 도감청 부대가 있던 곳이다가 아니라 완전히 그래피티(Graffiti) 전시장으로 확 바뀌어 버린 경우죠.



이건 약간 다른 경우인데요. 통일되면서 약간 쇠락한 지역입니다. 여기는 동물원역이라고 서베를린에서 가장 번화가이면서 중심가였습니다. 통일되면서 중심가가 옮겨가면서 구심처럼 낙후된 것이죠. 여기를 베를린 사람들은 비키니 하우스라고 불렀는데요. 동물원이 투명하게 보인다고 해서요. 유네스코유산에 등재되어 있는 오래된 동물원이었습니다.



이 공간을 이렇게 바꾸었더라고요. 여기는 다 유

명 브랜드가 입점해 있고요. 젊은 디자이너나 예술가들의 팝업스토어입니다. 이 팝업스토어에서 일하는 젊은 디자이너나 예술가들의 자부심이 시쳇말로 '쩐다'고 하죠? 저기도 편집샵 개념이라서 싸지 않아요. 이 제품은 베를린 밖에 없다는 자부심으로 만들어 내고 있습니다. 생태적 가치나 공정무역이라던가 이런 가치를 지키면서 생산하고 만들려고 하는 젊은 친구들이 운영하는 팝업스토어입니다. 그러면서 쇼핑몰의 개념을 확 바꿔놨어요. 쇼핑과 디자인과 푸드라고 하는 것을 통합된 개념으로 탈바꿈시킨 것이죠. 뚜렷한 매장이 있는 게 아니라 여유 있고 쉴 수 있는 공간이 된 것이죠. 새로운 개념의 쇼핑몰이죠. 또 하나의 특징은 정말 곳곳에 "우리는 잊지 않는다." 이런 선언문이 많은데요. 이런 것 자체가 도시를 구성하고 만들고 있더라고요. 보면 볼수록 일본하고 대비될 수밖에 없죠. 일본은 가능한 지우려고 하고 사실이 아닌 것을 기록으로 남기려고 하잖아요? 베를린 같은 경우에는 80%가 폭격을 당해서 없어졌고 소련군이 등장하면서 여자들을 가만 둔 것도 아니고, 뭐 그런 피해를 겪었죠. 그럼에도 불구하고 본인들이 피해 입은 이야기를 안 꺼내거든요. 그런 이야기를 꺼내면 자신들이 저지른 잘못이 오히려 덮인다고 생각을 해서 피해가 있었음에도 불구하고 안 꺼내놓는 경우가 많죠. 일본은 다르잖아요. 많이 비교가 되죠. 그런 게 정말 곳곳에 많았습니다. 특별히 따로 만들어서 "자, 우리 모두 어디로 가서 기억하자!"라고 보통은 그렇게 하는데, 여기는 동네 곳곳에 추모공간을 만들죠.



베르나우어거리에 위치한 베를린 장벽

기본적으로 아까 이스트사이드 갤러리(East side gallery)가 그랬던 것처럼 민간이 장벽을 훼손하는 것을 막으려고 했는데 이거는 시가 아예 베를린 장벽의 종합계획을 세워서 마우어 공원(Mauer park) 근처에 있는 장벽을 잘 보존하고 있습니다. 시민들과 오랜 시간 토론을 통해서 종합계획을 세워서 재단을 만들어 보존을 하고 있습니다.



여기는 국회의사당입니다. 유대인만 학살한 게 아니라 집시들도 학살했잖아요. 그래서 집시들을 위한 메모리얼 플레이스입니다. 아주 단순하게 만들어놨죠. 복잡하지 않고. 저는 그게 오히려 울림이 있더라고요.



이것은 동네마다 볼 수 있습니다. 슈톨퍼슈타인(Stolperstein) 이라고 걸림돌이라는 뜻인데요. 자신들의 역사에서 나치가 유대인을 학살했던 것이 본인들의 걸림돌처럼 남아 있다는 것이죠. 잊지 않겠다는 것이고요. 민간이 시작한 운동인데 지금은 거의 수 천개 정도 전국에 있습니다. 별 거 없습니다. 동판에 몇 월 며칠에 여기 살던 누구누구가 어디로 끌려갔다고 단순하게 적혀있습니다. 그런데 저기 날짜에 적혀있는 날만 되면 사람들이 촛불도 갖다놓고 꽃도 갖다 놓죠. 이거는 제가 지인 집에 갔다가 밤에 찍은 사진입니다. 이게 제가 살던 집 앞에도 있었어요. 발견 될 때마다, 확인 될 때마다, 저렇게 추모를 하는 것이죠. 아무것도 없어요. 날짜와 사람 이름과 어디로 끌려갔는지 적혀있죠. 거기에 형용사가 없습니다. 가슴을 울리는 형용사가 없어요. 그런데 제가 보기엔 훨씬 더 생각거리를 많이 남겨주죠. 저게 동네마다, 나올 때마다 확인해서 추모를 해주고 있는 것이죠.



여기는 제가 살던 동네 기차역인데요. 이 기차역도 제가 여러 번 이용했는데도 처음엔 몰랐어요. 플랫폼 17번이니까 이상하게 17번 플랫폼은 기차가 안 떠나더라고요. 모르고 있었는데, 누가 여기가 유대인들 실어 나르던 역이라는 거예요. 이것도 아무것도 없어요. 날짜와 몇 명을 어디로 싣고 갔다는 것만 적혀있는 것이죠. 어떤 날은 100명, 어느 날은 1000명 이렇게요. 엄청 많이 싣고 갔더라고요. 이 플랫폼은 그대로 남겨놓는 거예요. 여기도 형용사가 없죠.



그 다음에 여기가 나치의 본부가 있던 곳 이예요. 여기는 기념관처럼 장소를 복원한 것입니다. 처음에는 묻혀있었는데, 민간이 디깅(Digging)하는 캠페인으로 해서 '우리가 잘못했던 것을 파보자'라는 의미로 있는 그대로 드러내려는 노력들이 보이죠. 여기는

이제 전국에서 우리가 뭘 어떻게 잘못했는가를 보여주려고 학생들을 데리고 많이 온다고 합니다.



이것도 기차역인데요. 유대인들을 어디로 끌고 갔는지 적혀있는 이정표를 덜렁 세워 놓은 거예요. 아무것도 없어요. 그냥 세워놨어요. 곳곳에 있는 거죠. 잊지 않기 위해.



그런 것 중에 이런 박물관도 있습니다. 제가 좋아했던 박물관 중에 하나인데요. 유대인 박물관입니다. 유리창인데 꼭 상처 같잖아요. 사람마다 느끼는 게 다를 순 있지만요. 이 전체가 여느 박물관처럼 자료를 엄청 보존하고 이런 게 아니라 박물관 전체가 개념화 되어 있는 공간이죠. 들어가면 아우슈비츠 수용소 같은 느낌을 가지게 해주고 체험을 하게 해주죠.

리베스킨트(Daniel Libeskind)라고 하는 유대인 건축가가 만든 박물관입니다. 위에서 본 건물의 모습은 유대인들의 상징인 다윗의 별처럼 보이죠. 이런 곳도 물론 있어요. 하지만 아까 말씀 드린 것처럼 주변 공간에, 삶의 공간에서 많이 찾아 볼 수 있습니다. 그래서 도시가 그 자체로 있지 않으려는 한다는 느낌을 많이 주고, 도시를 구성하고 있다는 느낌을 받았습니다. 앞에 그런 부분과 이 부분을 합쳐보면 제 느낌에는 도시가 굉장히 인문학적이라는 느낌을 되게 많이 받았습니다. 도시재생이라고 하는 것에 이런 가치가 입혀지면 재생의 의미도 달라지고 앞에 제가 비키니 하우스에 팝업스토어의 가치를 담으려고 하는 노력들, 사회적 가치를 어떻게 공간에 하나하나 담으려고 했는지 보이는 거죠. 어떤 플랜을 세워서 하는 것이 아니라는 거죠. 자연스럽게 되고 있다는 것이 굉장히 인상적이었습니다. 뿐만 아니라 그런 공간들 안에서 이건 제가 한 말은 아닌데요. 어떤 공간을 안내하던 베를린 시가 운영하는 스타트업(Start up) 지원센터에 계신 담당 국장님께서 하신 말씀입니다.



여기는 100년 된 극장이래요. 독일은 툭 하면 100년 됐대요. 전쟁으로 없어졌을 텐데, 여기는 남아있죠. 여기는 동독지역에 있거든요. 바빌론 극장이라는 곳입니다. 여기서는 독일의 100년 된 무성영화를 틀어줍니다. SF영화를 틀어주는데, 스타워즈 같은 영화들이죠. 보고 있으면 화상통화 장면이 나오거든요? 100년 전에 이미 생각을 한 거죠. 그런데 무성영화니까 수요가 있을까라는 생각을 했는데요. 100년 된 극장에서 100년 된 무성영화를 틀어주는데, 소리는 현대의 오케스트라예요. 그래서 저기는 사람들이 영화를 보러 오는 것인지, 오케스트라 연주를 들으러 오는 것인지 알 수 없어요. 오케스트라가 매번 똑같은 사람들도 아니에요. 지휘자와 연주자들이 달라지기 때문에 전혀 다른 문화상품이 나와 있는 것이죠. 자리가 없어요. 저거 보려고 한 달 전에 예매해서 겨우 봤습니다. 엄청 많은 사람들이 보러 갑니다. 또 다른 상품이 된 거죠.



그리고 아까 제가 서울에 석유비축기지를 말씀드렸는데요. 여기는 베를린의 에너지를 공급하는 가스 저장소였어요. 이 공간은 이제 공연장으로 바뀌었고요. 오랜 시간동안 빨간 벽돌의 건물들이 주변에 굉장히 많은데, 여기는 재생에너지스타트업의 공간입니다. 과거 산업화시대에 근대적 에너지를 공급하던 공간에 기후 변화에 대응하는 새로운 에너지체계를 공급하기 위한 스타트업들이 저기 들어가 있습니다. 그 사무국장이 "우리는 이 오래된 공간에서 혁신을 꿈꿉니다."라고 하더라고요. 괄호에는 이런 말이 있겠죠. 니들은 없지? 속으로 잘났다고 생각했어요. 본인 스스로도 자부심이 있는 것이죠. 이렇게 상업적으로 일어날 뿐만 아니라 도시 안에서도 이렇게 되어있는 거죠. 아까 제가 우리는 스토리가 이어져 있지 않는 점들에 대한 아쉬움을 이야기했었는데요. 베를린은 이런 것들을 이어가는 것이죠. 원래 옛날 에너지를 공급하던 곳에서 새로운 에너지를 만들고 있다는 것이죠. 괜찮지 않니? 뭐, 이런 것이죠.



수원 못골 종합시장

우리도 많이 하고 있는데요. 수원의 못골 시장 같은 곳이 대표적이죠. 베를린도 전통시장을 다 없애려고 했는데, 주민들의 반대로 무산 됐죠.



베를린에 16개의 재래시장이 있었나 봐요. 여기는 9번째 시장입니다. 마르크트할레 노인(Markthalle Neun)입니다. 이거 하나가 남아 있는 것 같아요 이거를 이마트와 같은 대형마트와 재래시장을 같이 공생할 수 있도록 마을 사람들이 만들어 낸 거예요. 여기에는 정말 많은 축제들이 열리고 있어서 목요일 날 가면 세계음식축제를 합니다. 거기서 한국음식을 파는데, 파시는 분들이 한국 분들이 아니시더라고요. 그런 공간입니다. 여기서는 공연도 하고요. 이런 곳들은 오래 된 공간을 그대로 둔 채 어떻게 바꿀지에 대한 주민들의 노력의 산물이죠.

또 하나는, 공동체가 함께 만들어간다는 것이 키워드인데요. 아까 우리의 도시재생 전략에 있기는 했지만, 여전히 좀 아쉬워요. 베를린은 곳곳에 이런 것들이 숨어있어요.



여기는 동독지역에 있던 초콜릿 공장이었어요. 유럽에서 초콜릿은 많이 먹는 디저트잖아요. 근데 이 초콜릿공장이 망했어요. 여기도 마찬가지로 서독 초콜릿을 사먹다 보니까 망한 것이죠. 그런데 36명의 여자들이 돈을 모아서 이 공장을 샀어요. 그래서 이 공간은 36명의 여자들이 조합을 만들어서 여성들을 위한 공간으로 바뀌었죠. 그래서 말하자면 매 맞는 여성들을 위한 쉼터, 여성의 차별, 창업하는 여성들을 돕기 위해 기술을 가르치는 학교가 되었어요. 제가 방문했을 때 목공기술 수업 중이더라고요. 그 목공기술을 운영하는 매니저가 36명 중에 한분이셨는데요. 그 분이 소위 요새 젊은 친구들이 말하는 걸 크러쉬(Girl Crush) 넘치는 여성이었죠. 저 공간은 남자들은 못 들어가요. 같이 안내 했던 독일 분께서 “이분은 페미니스트야” 라고 말씀하시니까 들여보내주시더라고요.



여기는 공주의 정원이라는 곳인데요. 쓰레기 처리장 같은 곳입니다. 동네 사람들이 베를린시에서 아파트를 지으려고 하니까 반대하고 본인들이 관리해서 도시 텃밭으로 바뀌었죠.



여기는 노동자주택협동조합이 만든 것인데요. 도로 위에 집을 지은 겁니다. 제가 살던 동네에 있더라고요. 베를린에서 흔하지 않은 아파트라서 "아파트도 어린이 놀이터나 시설도 참 잘 지었네."라고 생각했었는데, 도로 위에 지었더라고요. 도로를 감싸버린 것이죠. 저 아파트가 화이트칼라 노동자주택협동조합이 지은 건물인데, 시에서 땅을 저렇게 줬어요. 그래서 차가 다니면 안 들리느냐고 물어봤더니 못 느끼고 산다고 하시더라고요.



여기는 여성공동체주택입니다. 이곳에는 미혼모나 레즈비언, 혼자 사는 여성, 어르신들 등 50명의 여성이 모여서 공동체 주택을 지은 것이죠. 이런 공동체들이 지은 건물들이 곳곳에 많은 거예요. 우리도 보면 젊은 청년들이 쉐어 하우스(Share house)를 짓고 있잖아요. 양은 작지만요. 현재 우리가 가지고 있는 주택공급계획은 변하고 있지만, 대부분 3-4인을 중심으로 한 주택이잖아요. 근데 제가 서울시에 있었을 때 보니까 1인 가구 수가 30%를 넘더라고요. 3분의 1이 1인 가구입니다. 그런데 1인 가구를 위한 주택은 거의 없기 때문에 주택이 비쌀 수밖에 없는 것이죠. 하지만 베를린은 저런 공간들을 만들고 노인들을 위한 사회적 혜택이 굉장히 많아서 혼자 사는 사람들의 주거비용 부담이 상대적으로 작죠. 그럼 가처분 소득이 많이 생기니까 동네가게에 그런 분들이 많더라고요. 동네가게가 단순하게 젠트리피케이션(Gentrification)뿐만 아니라 구매력이 있는 사람들이 그곳에 있느냐, 없느냐가 중요한 요소라는 것을 알게 되었어요. 이제 이런 것들이 직구공급이 가능하니까요. 이것이 가능했던 것은 한스 슈팀만(Hans Stimman)이라고 하는 베를린 총괄건축가 덕분입니다. 통일 이후에 베를린 시를 정리하는 책임자로 15년 간 일을 합니다. 우리 같으면 부패로 구속 될 확률이 높은 재임기간 이잖아요? 누가 가만히 뒀겠어요? 그런데 한스 슈팀만(Hans Stimman)이 비판적 재건이라는 방식을 가지고 21m 이상의 높은 건물을 못 짓게 했어요. 옛날 건물들은 허물지 않게 했어요. 그래서 그 빈 공간들이 남아 있었던 것이죠. 이거를 일관되게 지킨 겁니다. 쉽지 않았다고 봐야겠죠?



서울시가 총괄건축가 제도로 도입한 것이 승효상 건축가가 처음인데요. 두 번은 절대 못하겠다면서 이 분이 한 번만 하시더라고요. 거꾸로 유대인 박물관을 만든 리베스킨트(Daniel Libeskind)라고 하는 건축가는 그래서 베를린이 현대적 도시가 될 수 있는 기회를 놓쳤다고 하는 비판을 해요. 그것도 틀린 말은 아니라고 생각해요. 하지만 이것은 어차피 옳고 그름의 문제가 아니잖아요. 어떤 도시를 만들 것인지를 선택하는 문제이고, 장단점은 다 있기 마련인데 베를린은 저런 건축을 택한 거죠. 그 다음에 2000년 초반에 시장이 되었던 보버라이트(Wowereit)가 '베를린은 가난하지만 섹시한 도시'라는 유명한 말을 남겼죠. 가난했기 때문에 개발을 못해서 공간이 남아 있었던 건데 말이죠. 그게 역설인거죠. 그렇기 때문에 그 공간에 예술가들이 많이 올 수 있었고, 그 공간들이 전시장이 되니까 예술가들한테 많은 기회가 주어졌죠. 전 세계에 있는 젊은 디자이너, 예술가들이 베를린에 오게 된 이유죠. 지금도 많이 베를린으로 가고 있고요. 분위기가 그렇게 만들어 진 것이죠. 주로 빈공간이 많았던 동독지역, 동베를린으로 많이 갑니다. 크로이츠베르크(Kreuzberg)라고 하는 지역으로 많이 가죠. 거기는 그래서 클럽도 많고요. 클럽을 그냥 들어갈 수 있다고 했는데, 저는 못 들어갔어요. 정문 앞에만 가서 사진만 찍어보고 못 들어갔는데, 놀러온 젊은 친구들은 오자마자 그날 저녁에 바로 클럽으로 가더라고요. 제 지인의 아이들이 와서 저녁 한 끼를 집에서 먹였는데, 먹고 바로 가더라고요. 그리고 다음 날 오전 늦게 일어나서 돌아다니고요. 당연히 가더라고요. 그런 문화들이 보편화되어 있죠. 특히, 마을 주민이나 협동조합이 굉장히 많고, 그 공간을 운영하려는 노력을 하는데 시가 그들에게 할 수 있는 기회를 주니까 가능한 것이죠.

그 다음에 이제 100년 된 동네가게가 너무 많은

거예요. 너무 궁금했어요. 왜 망하지 않을까? 물론 복지제도가 있고요. 연금도 있고, 또한 주거비가 싸니까 동네에서 사 먹을 수 있는 거죠. 제가 저녁에 동네 식당에서 밥을 먹고 있으면 원형 테이블에 앉아서 어르신들이 앉아서 밥을 먹고 계세요. 그런데 이 어르신들이 집에 안 가고 카드놀이를 하고 계세요. 그런데 식당에서 안 쫓아내요. 우리로 치면 고스톱 치고 있는 거잖아요. 왜냐하면, 그 사람들 나가면 그 가게 망하잖아요. 그러니까 동네가게들이 안 망하더라고요. 제가 베를린 갔던 8개월 동안 저희 집 앞에 가게가 3개가 없어지거나 바뀌었던데, 거기는 그런 문화가 없었기 때문이라고 봐야죠. 우리의 노인 연금 30만 원 가지고는 구매력 있는 고객이 동네에 사는 게 아닌 거죠. 우리도 고령화 사회고 독일도 고령화 사회인데요. 그런 것을 우리와 당장 비교할 수는 없지만, 어떻게 할 때 우리 자영업자들이 먹고 살 수 있는지를 볼 수 있었던 것 같아서 저는 여러 가지 생각을 해보게 되었습니다. 이러한 주거와 복지제도가 같이 어우러져서 살아갈 수 있도록 해주는 것이 나이가 들어갈수록 중요합니다. 왜냐하면 곧 저의 문제이기도 하니까요. 저도 조금 있으면 그러고 살아야 되잖아요. 그런 사람이 본인의 존엄을 지키면서 살 수 있는 조건과 공동체를 어떻게 만들어 줘야 될지를 볼 수 있어서 굉장히 인상 깊었습니다.

다니면서 이런 이야기를 하다보니까 이런 저런 이야기를 들었어요. 일단, 말씀 드린 것을 보면 베를린은 거꾸로 공간에서 시작했잖아요. 그 공간에서 재생이 시작된 건데, 우리는 중앙정부가 개입해서 세웠죠. 재생을 하자고. 그러다보니까 "동네에 있는 거 다 내나 봐." 이렇게 찾아서 그걸 예산으로 책정을 해서 돈을 주잖아요. 기본적인 계획과 설계 자체가 다른 지형으로 형성 되어 있는 거죠. 그러니까 공동체 참여가 당장 많을 수 없기 때문에 이런 것이 드러나도록 계속 유도를 해야 하죠. 왜냐하면, 그래야만 그 지역에 맞는 공간 설계와 플랜으로 바뀔 거 아니겠습니까? 그러지 않으면 그저 멋진 계획으로만 나오죠. 그 멋진 계획으로는 사람이 꼭 멋지게 산다는 보장은 없잖아요.

또 하나는 예산 해결중심으로 하는 설계입니다. 그런데 아까 말씀 드렸던 베를린 사례들은 예산을 준 게 아닙니다. 시에 돈이 없대요. 예산을 많이 주는 게 아닌 거죠. 아까 제가 말씀드렸던 영화 제작소는 시의 재정이 들어가기는 합니다. 60년 간 임대를 주면서 대안학교 같은 경우에는 시가 재정을 투여하면서 정규과정으로 편입되고 하거든요? 예산해결 중심 플랜이 없는 건 아니지만, 기본적인 설계 방식 자체가 그런 건 아니기 때문에 그런 점이 다른 거죠. 대게가 소규모 창업들이에요. 그 다음에 사회적 가치를 두고 지역사회의 문제를 해결하려는 시도를 합니다. 아까 봤던 그 정원과 같은 케이스가 많고요. 이런 게 우리는 공간의 밀도를 높이는 방향으로 되어야 하는데, 그게 아직 부족하죠. 라스베이거스의 다운타운 프로젝트 같은 경우는 상업적으로 운영하는 데도 그 공간의 밀도를 높이는 방법으로 라스베이거스를 재건하고 있습니다. 거기는 소규모 창업 아니면 돈을 지원을 안 해줍니다. 라스베이거스 펀드라는 것을 만들



어서 지원을 하는데 소규모 창업만 받죠. 그런데 지금 벌써 프로젝트를 통해서 업체가 수백 개가 생겼죠. 거기서 고용한 인구가 수천 명입니다. 그게 라스베이거스의 풍경을 확 바꿔 놓는 것이죠. 저는 기본적으로 이런 방향을 고민을 많이 해야 한다고 생각합니다. 그래야 사람 중심의 재생으로 변화할 거라고 생각하거든요.

제가 베를린 이야기를 해달라고 해서 여러 군데 강연하러 다니다 보면 저런 이야기를 제일 많이 들었습니다. 그것은 우리가 귀를 기울여야 될 목소리라고 생각합니다. 그런 과정에서 지금 우리가 도시재생을 접근하는 것에 있어서는 현재 우리가 가지고 있는 도시의 구성과 공간 계획이 우리의 변화를 감당할 수 없기 때문에 여러 가지 문제들이 발생하고 있잖아요. 예컨대 기후 변화로 인한 재난의 문제 같은 경우도 몇 년 전만 하더라도 광화문에 물난리 났던 거 기억하시잖아요? 그게 이전에 우리가 경험하지 못했던 재난이었기 때문에 우리가 가지고 있는 도시설계는 그런 재난에 대비하는 설계가 아니기 때문에 발생했던 문제였죠. 재난만 해도 그러할 뿐만 아니라, 좀 전에 제가 말씀드린 1인 가구 문제도 이야기 했듯이 현재의 주택공급계획으로는 그렇게 변화된 가구구성의 문제를 해결할 수 없는 거죠. 그래서 어르신들이 고시원 가서 살고 그런 거죠. 그게 어떻게 사람 사는 모습입니까? 인간의 존엄을 지키기 어려운 모습이죠. 여전히 논란이 많이 있지만, 도시계획을 수립하고 승인하는 권한과 절차가 어떻게 되어있는지에 대한 것도 여전히 논란이 있고요. 얼마나 가치가 보장되어 있느냐, 또 너무 많이 보장해서 문제라는 의견도 있고요. 어쨌든 그런 게 우리가 도시를 구성하는 데 있어서 인간의 존엄이라는 것이 보이지 않는 모습으로 있거든요.

제가 한 번 전주에 가서 사회혁신 키워드를 가지고 이야기한 적 있었는데요. 젊은 건축가 한 사람이 사진을 찍어 와서 보여줬는데, 거기에 논 한가운데 장례식장이 있는 사진이었어요. 그런 도시에서 장례식장을 지을 수 있는 공간이 그런 곳 밖에 허가가 안 났겠죠? 그런데 그 옆에 간판도 없는 큰 빌딩이 서 있더라고요. 이게 뭔지 아냐고 물어보셨어요. 뭐냐고 했더니 거기가 요양병원이라고 하시는 거예요. 그게 도시가 해주는 서비스인가요? 요양병원에서 바로 장례식장으로 가는 서비스? 그 젊은 건축가의 목소리가 몇 년 됐는데도 아직도 머리에 남아있어요. 도시에 존엄이 없지 않느냐고 얘기를 했었거든요. 근데 그게 현재 우리가 가지고 있는 문

제죠. 심지어 아주 기본적인 토지의 용도와 관련된 것조차도 여전히 그런 변화를 기다리고 있죠. 왜냐하면, 어르신들이 많아지고 출생률보다 사망률이 많아질 거라고 생각도 못했던 시대의 계획들을 갖고 있는 거잖아요. 그러니까 장례식장이 그만큼 없었기 때문에 아무데나 공급한 것이고, 노인 건강이라는 문제에 특별히 대응하지 못했기 때문에 요양병원이 아무데나 만들어질 수밖에 없었던 거죠. 이런 게 복합적으로 작용한 모습이 이러한 결과를 낳은 것이죠.

결국은 기존의 성장 일변도의 패러다임이 아닌 다른 사회발전 전략이 우리한테 요구된다고 하는 사례들이 있는 것이죠. 우리가 갖고 있는 삶의 형태나 방식을 규정하는 근본적인 변화들이 있는 것이고, 그런 것이 여러 가지 주제로 나타나는 것이죠. 예를 들어 노동형태, 플랫폼 노동이 많아져서 긱(Gig) 노동자들 많아졌을 때, 거기에 또 다른 노동문제가 심각하게 있잖아요. 그런 노동문제들에 어떻게 대응할 것인지, 인구 구성의 변화나 기후 변화들은 결국은 도시에 살면서 받아야 될 서비스 경영의 변화를 의미하는 것이죠. 그것은 현재의 도시 구성과 계획이 아닌 다른 도시 구성과 계획의 필요성을 보여주는 겁니다. 도시재생이라고 하는 프로그램 안에 이러한 의식이 담길 때, 도시를 제대로 다시 만들 수 있지 않을까 생각합니다. 이러한 것들이 담겨야 우리에게 필요한 공간과 도시를 만들어 갈 수 있지 않을까 생각하게 했던 8개월이었습니다. 고맙습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표



사회자 : 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

하 수석님이 차분하게 발제를 잘 해주셨는데요. 질문사항 있으면 질문하십시오. 네, 김승수 단장님.

김승수 자치분권위원회 기획단장



질문자 : 김승수 자치분권위원회 기획단장

자치분권위원회 기획단장 김승수입니다. 도시재생 문제를 제가 작년까지 대구에서 한 2년 9개월 정도 하면서 가장 많이 관심을 가졌던 문제라서 질문 또는 제안을 드리고자 합니다. 유익하고 재밌는 내용의 강의 잘 들었고요. 강의 내용 중에 제가 고민한 내용도 많이 들어있더라고요. 지방에 실제 있는 도시재생이 크게 3가지 문제가 있습니다. 가장 첫째는 재원 문제이고요. 두 번째가 특정지역의 도시재생을 하다

보면 도시 전체의 균형과 조화의 문제이고요. 세 번째는 결국은 도시재생을 제대로 하려면 전문 인력과 참여가 있어야 하는데, 대도시는 어느 정도 가능합니다. 수원만 하더라도 가능하죠. 지방으로 갈수록 참 만만치가 않습니다. 하나, 하나 말씀을 드리면, 먼저 재원과 관련된 것인데요. 투자를 통해 재생을 시켜야 하는데 그럴만한 돈이 없는 자치단체가 거의 100이면 100%입니다. 지금 여러 가지 철도, 공항, 항만 이런 큰 대규모 SOC사업을 투자를 했습니다. 통일 이후에는 북한 쪽에 공여지가 많이 있는데요. 현재 우리 남한의 입장에서 봤을 때는 기존에 투자했던 만큼의 재원 수요가 없어질 가능성이 많습니다. 저희가 봤을 때는 도로, 철도 건설 재건들이 도시재생에 배분이 되어야 하지 않느냐는 생각입니다. 그래서 지방의 어려움을 도와줘야 하지 않겠는가라는 생각이 들고요. 두 번째는 도시 전체의 균형과 조화 연계 문제입니다. 앞서 말씀드렸던 여러 가지 분권적인 재생은 굉장히 우수사례이고 확산되고 있는 상황이지만, 결국은 우리나라 인구가 고령화로 접어들고 있고 인구도 감소하고 있는 그런 상황입니다. 무엇보다 중요한 것이 저비용 고효율의 도시체계를 만드는 것 같습니다. 지엽적인 도시재생이 전체 도시의 기능적인 측면에서 저비용 고효율에 기여할 수 있는 그러한 설계가 되어야하고 진행이 되어야 하는데요. 그렇게 끌고 갈만한 전문 인력들이 많지 않다고 봅니다. 지금도 많은 도시에서 재생되고 있는 사업들이 도시 전체 차원에서 이루어지는 사업보다는 지엽적이고 부분적으로 이루어지는 재생사업들이 많기 때문에 큰 틀에서 보면 비효율이 나올 수 있는 우려를 낳고 있는 사업이기도 하다는 것을 말씀드립니다. 세 번째는 결국은 인력문제인데요. 그래서 중앙정부 차원에서 고려를 해줘야 할 부분이죠. 물론 굉장히 우수한 인력들이 도시재생에 참여하고 있는 그런 도시가 크게 늘어나고 있습니다만, 중소도시까지 도시재생이 필요한 지역이 많기 때문에 그런 지역의 도시재생이 보다 합리적으로 이루어 질 수 있도록 전문가들이 컨설팅을 해준다면 좋을 것 같습니다 몇 가지 범주를 나누어서라도 중소도시는 중소도시대로, 큰 도시는 큰 도시대로, 농촌 지역은 농촌 지역대로 몇 가지 중앙정부 차원에서 훨씬 더 유용하다 싶은 대표적인 재생모델 사례들을 몇 가지 범주로 나누어서 제시해 주면 좋겠다는 생각이니다. 물론 그대로 재생은 안 되겠죠. 그렇게 도시재생이 이루어지면 보다 효율적이면서 체계적인 도시재생이 가능하지 않을까라는 측면에서 우려했던 생각을 말씀드리겠습니다. 고맙습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

답을 좀 할 수 있으시겠어요?

하승창 전 청와대 사회혁신수석



발제자 : 하승창 전 청와대 사회혁신수석

의견이시니까 제가 답을 드리는 건 아닌 것 같고요. 다만, 말씀하신 구체적인 부분들은 답을 못 하니까 약간 뉘앙스가 좀 다를 수 있는데요. 도시재생에는 마스터 플랜(Master plan)이 있지 않아도 좋다고 생각합니다. 그런데 지금 말씀하신 것에는 마스터 플랜(Master plan)이 필요하신 것처럼 말씀하셔서 저는 그런 점에서 생각이 다른데요. 도시재생에 관여하는 여러 민간에서 얘기하는 것 중 하나가 중앙정부 중심으로 되고 있다고 말씀하세요. 중앙정부 중심으로 하게 되면 마스터 플랜(Master plan)을 세우게 되어있어요. 예산을 줘야 되니까요. "계획을 세워봐!" 이렇게 되는 것이죠. 그런데 재생은 플랜을 세워서 되는 게 아니거든요. 그게 가능한 체계가 갖춰져야 되는데 말씀하신 것처럼 지원을 무엇으로 할지에 대해서는 저는 예산 방식보다는 기금 방식이 더 좋다고 생각합니다. 그러면 단 년도 계획이 아니라 장기적인 계획이 가능해지잖아요. 행정은 오히려 그런 부분을 고민해줘야 될 것 같아요. 행정이 해야 될 고민과 민간에서 본인들이 만들어 가는 고민들이 다를 수밖에 없지만 지금 저런 문제가 제기된다면 지원하는 방식과 연결하는 방식을 바꿔보자는 고민을 해야 한다고 생각합니다.

오동호 서울대 행정대학원 교수



질문자 : 오동호 서울대 행정대학원 교수

오동호 교수입니다. 짧게 말씀을 드리도록 하겠습니다. 하승창 전 수석님께서 베를린에 8개월 정도 살다 오셨는데요. 생각도 자유분방해지신 것 같고 말씀도 아주 가볍게 하시면서 좋은 메시지들을 주셔서 감사합니다. 요즘 베를린이 세계 도시 중에 가장 핫한 장소라고 소개가 되더라고요. 그런데 아까 말씀하신 것 보면, 한스 슈팀만(Hans Stimman) 같은 분들이 총괄 건축가로 있으면서 오히려 현대적인 모습으로 변한 것보다도 도시 내부의 여러 가지 가치를 보존하고 기억하는 쪽으로 된 것 같은데요. 8개월 동안 계시면서 어떤 면에서 포인트들이 주어졌기 때문에 가장 핫한 새로운 장소로 베를린이 각광받고 있는지를 수석님의 느낌과 계기를 말씀해 주시면 좋겠습니다.

하승창 전 청와대 사회혁신수석

조금 역설적인데요. 보베라이트 시장이 얘기했던 것처럼 가난해서 그랬던 것 같아요. 분단과정이나 통일과정에서 생겼던 여러 빈 공간들을 감안하지 못하고 미처 개발하지 못한 상태에서 거기에 들어와서 살았던 예술가들이 많았거든요. 그런데 그 예술가들이 다른 데 가서 뭘 한 게 아니라 그 공간을 바꿔서 새로운 공간으로 만든 것이죠. 나중에 실제 개발하려고 했을 때, 그들이 오랜 기간 그곳에 점거하고 살았었기 때문이죠. 베를린은 또 하나 우리와 다른 점이 우리처럼 개발하면 용산을 기억하듯이 다 쓸어내는 것이 아니거든요. 일단 사람이 나갈 때까지 질기게 설득하더라고요. 그런데 끝까지 안 나가고 버티는 사람들이 있는 거죠. 그럼 몇 년씩 걸리는데, 그거를 인내하며 그 과정에서 거기 있는 사람들이 그런 공간을 개입할 만

한, 운영할 만한 능력을 보여주면 시가 과감하게 그 공동체의 요구를 따르는 거죠. 저는 그것이 큰 포인트였고요. 그게 쉽지 않잖아요. 그런 게 비키니베를린에 젊은 디자이너들에게 그 비싼 팝업스토어를 줄 수 있었던 것도 그렇고 저는 그런 과감한 태도나 결정, 열린 사고 이런 것들이 인상적이었습니다. 유대인 박물관 같은 경우도 처음에 공모했을 때, 리베스킨트(Daniel Libeskind)라는 건축가가 마흔 살이 갓 넘었을 때였대요. 유명한 건축가들이 엄청 많았었는데 젊은 건축가에게 기회를 준 것이죠. 심지어 그 분은 미국인이었대요. 독일도 아닌 폴란드 계 유대인이었죠. 미국사람에게 과감하게 맡길 수 있었던 그런 결정이 도시를 다르게 만들어 놨던 것 같아요. 제가 어쨌든 그로 인해 느꼈던 인문학적인 느낌이 바탕이 되었던 것 같고요. 베를린이 부자였다면 어땠을까요? 뮌헨처럼 됐을까요? 글쎄, 저도 잘 모르겠습니다. 자신들이 가진 조건을 나쁘다고 생각하지 않고 그것을 오히려 좋은 조건으로 만들어낸 창의적 사고가 좋았던 것 같습니다.

염태영 수원시장



질문자 : 염태영 수원시장

얼마 전에 김수현 정책실장을 모셨었는데요. 그 일을 담당했을 때 보이지 않던 문제들이 지금 나오니까 굉장히 많이 배웠습니다. 다시 한 번 예기하면 그 문제를 극복할 수 있을까 했듯이, 하승창 수석께서도 보고 와서 느꼈던 것을 다시 해볼 수 있는 기회가 주어졌으면 좋겠다는 생각을 했습니다. 실제로 그 일을 직접 할 때는 현장에서 다양하게 생각해 볼 수 있는 것들을 간과했었다는 것이죠. 그런데 다시 기회를 주는 것은 너무 인색하기 때문에 그런 경험을 조금이라도 많이 나누는 것이 나름대로 대안이 되겠다고 생각하는데요. 지금 이야기하신 것 중에 몇 가지 우리 시에서 느꼈던 한계와 갑갑함을 말씀드리겠습니다. 우리 화성행궁 앞에 빈 건물이 있었어요. 당장 허물 이유가 없어서 예술가들을 불러서 자유롭게 쓰라고 했었어요. 시에서 반대가 심했습니다. 왜냐하면 들어가서 살기에는 소방법과 설비 같은 모든 것이 전혀 갖추어지지 않았기 때문이죠. 그러다 큰일 나면 다 책임을 져야 하니까 안 된다고 했어요. 그래서 그렇게 몇 년을 갖고 있다가 할 수 없이 수십억을 들여 소방 설비라도 최소화 하는 걸로 결정을 했습니다. 하지만 결국은 몇 년 두다가 허물게 됐습니다. 그러니까 우리 시에서는 빈 공간이 있다고 해서 들어가서 쓸 수 있는 것이 못 된다는 것이고요. 두 번째로 서울농대와 농촌진흥청이 이전하면서 돼지우리 돈사처럼 되어 있는 것들이 여러 개 남아있는 상태였고, 빈 땅이 국유지로 된 것이 3만 7000평 있었어요. 10년 이상 방치되어 있어서 건물이 썩고 있으니까 시가 쓰겠다고 했어요. 관리권만 좀 달라고 했어요. 언제든지 국가가 쓰고 돌려주겠다고 했는데, 건물 한 채당 얼마, 빈 토지 당 얼마해서 한 30억 가까이 듭니다. 그러니까 지



자체가 손도 못 대는 거죠. 결국은 국가는 국유지를 10년 이상 놔둬고 손도 못 대게하고, 시유지는 국가가 쓸 때 자유롭게 씁니다. 이게 현실입니다. 결국은 우리가 중앙정부와 여러 가지로 싸워서 별 방법을 다 해서 저렴하게 빌리고 결국은 거기로 쓰기로 했는데, 그 돈을 우리 것도 아닌데 리모델링을 하고 문화 예술가들이 들어가서 최소한의 설비를 하는데 16억을 쓰고 맴돌고 있습니다. 그렇게 되니까 일단, 문화예술인들이 자유롭게 자기 상상력으로 빈 건물에 들어가서 활동을 할 수 있는 공간을 창출할 수 있는 기회 자체를 너무 관료적으로 바꿔버리고 시작할 수밖에 없게 돼요. 그러니까 한계가 있는 것이죠. 지금 총괄건축가이기도 하시고 시장도 여기 있는데 우리가 독일의 사례를 많이 배우기 위해서 우리와 자매도시를 만들고 여러 가지 교류를 하는데 보니까 시장을 한 번 하면 8년을 합니다. 그러니까 한 번 기획해서 이런 일을 쭉 기다리면서 할 수가 있는 거죠. 그러나 이분은 연수에는 제한이 없지만 정년은 있어요. 저는 정년이 있어야 한다고 생각해요. 공무원들이 60살이면 다 퇴직을 하는데 우리는 70살이 훨씬 넘어도 뽑히기만 하면 시장을 할 수 있잖아요. 세대가 달라서 세상이 달라져 있기 때문에 호흡할 수 있는 최소한의 근거가 아무리 능력자라도 이게 양해해주는 게 맞는데, 선수의 제한은 없되 70살이라는 정년이 있고 한 번하면 8년을 하니까 계획을 꾸준히 세워서 할 수가 있는 것이죠. 이것이 우리가 느긋하지만 도시를 바꿀 수 있는 인내력이 생길 수 있다는 것이죠. 김승수 단장님도 계시지만 도시재생이 유익한 사업이고 문재인 정부의 핵심사업은 맞습니다. 5년 이내 성과를 보여야 해요. 그러니까 그 대규모 토목사업에 쓰이는 것을 생활SOC사업에 끌어들이고 도시재생으로 끌어들여서 패러다임 전환은 잘 되어 있고 방향은 맞았고 그것을 많은 사람들이 기대하고 있었는데, 중앙정부의 공모방식으로 하는 게 좋을 것 같다고 생각합니다. 저는 이것이 갖

고 있는 위험성과 획일화가 단기간의 성과를 내기 위해서 모든 지자체를 줄 세우기 하는 것은 위험성이 너무 크다고 생각해요. 저는 왜 이렇게 좋은 아이템을 가지고 이런 방식으로 하는가에 의문이 듭니다. 아까 중앙정부가 하는 것에 문제제기를 하셨는데, 바로 그것이 다시 한 번 하게 되는 것을 바꿔서 제대로 역량이 갖춰지고 그것을 확산시킬 수 있는 방법과 공동체 중심으로 할 수 있게끔 바꿔줘야 한다는 말씀을 드립니다.

하승창 전 청와대 사회혁신수석

제가 강연 다니면서 많이 들었던 이야기이기도 하거든요. 수원시는 독일의 프라이부르크와 자매결연 하고 계시는데요. 말씀하신 부분들이 도움이 많이 되는데요. 특히, 빈 공간에 대한 어려움을 말씀하셨는데요. 결국 우리도 그런 조건들 때문에 빈 공간을 사야 되는 그런 어려움이 있잖아요. 목포에 논란이 됐던 청년들이 들어가서 빈 집을 샀어요. 괜찮은 마을이라고 결국은 그것을 사야 되는 거예요. 그 친구들이 작업을 하려고 하면요. 목포역 앞에 건물도 샀더라고요. 이렇게 저렇게 돈을 끌어 모아서 투자를 받아서 건물을 샀는데, 그렇게 하지 않고서는 그런 일을 할 수 없으니까요. 부산의 산복도로 앞에 있는 민박촌, 이바구 캠프를 했던 젊은 친구들이 거제에 조선소가 잘 안되면서 생긴 빈집에 들어가기 위해 거제로 이전을 했어요. 그 빈 공간을 가지고 뭔가를 해보려고 하는데, 사야 되는 것이죠. 그래서 이 친구들이 구입을 했어요. 그러니까 최근에 공공자산화운동이라고 해서 도시재생을 하는 쪽으로 움직이는데, 중요한 수단으로 생각하는 거예요. 어쨌든 우리가 이거는 직접 살 수밖에 없다는 현실적인 조건들을 감안한 거죠. 시장님이 그 일을 어떻게든 해보려고 해도 수많은 예산과 여러 가지 조건들이 들어가야 되는 상황이잖아요. 그게 우리가 가지고 있는 시스템의 한계인 것이죠. 젊은 친구들이 아예 우리의 공공자산으로 만들어보자는 생각으로 사들이는 방식을 택하고 있는 것이 우리의 모습이죠.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

자, 그러시면 염태영 시장님께서 질문 해주셨는데요. 참고로 다음 달 11월에 우리 포럼에서 염 시장님께서 발제를 해주시기로 했습니다.

정지연 에이컴퍼니 대표



질문자 : 정지연 에이컴퍼니 대표

안녕하세요, 저도 흥미롭게 잘 들었는데요. 도시를 재생하고 뭔가 사회가 혁신이 되려면, 보니까 스타트업(Start up)하고 예술가, 두 부류가 뭔가 새로운 생기를 불어넣고 도시를 매력 있게 만드는 존재들인 것 같아요. 저는 에이컴퍼니라고 하는 사회적 기업을 운영하고 있어서 예술인들과 항상 일을 하고 있습니다.

그러면서 동시에 저희도 스타트업 기업이기도 했었고, 그런 입장인데요. 뭔가 제도적인 한계를 아까 말씀을 해주셨다면, 심리적인 제약도 많다는 생각이 들어요. 스타트업이나 예술가들이 활동하는 데 있어서 보이지 않는 어떤 사람들의 인식이나 장벽이 굉장히 큽니다. 아까 보여주신 키스하는 벽화 같은 작품을 예로 들면, 전 세계의 관광객들이 몰려들어서 사진 찍기가 힘들 지경인데요. 과연 우리나라에 그런 벽화가 존재할 수 있을까라는 생각이 들었습니다. 누군가가 민원을 제기할 것이고 그러면 그 벽화는 곧 지워지게 될 거라고 생각을 합니다. 저희가 서울시 도시 갤러리나 여러 가지 서울시에서 예술가들과 할 수 있는 프로젝트를 많이 하고 있는데요. 우이신설 지하철역에 젊은 예술가들의 작품을 광고해 주신다고 연락이 와서 저희가 이미지를 보내드렸어요. 그런데 거기서 하시는 말씀이 "이거는 사람인 거 같은데 머리에 뿔이 나서 안 될 것 같다."라고 하시는 거죠. 그런 여러 가지 제약 때문에 결국에는 동물과 식물 그림만 들어가게 됐습니다. 누가 봐도 민원의 소지가 없는 그림들만 거기에 들어갈 수 있었던 거죠. 그래서 이 예술가들이 공공기관이랑 작업을 할 때 "이런 거는 안 되겠죠?"라고 저한테 먼저 물어봐요. 마음속에 제한을 가지고 작업을 시작하는 경우가 굉장히 많습니다. 예술가와 소상공인을 1대 1로 연결해서 소상공인들에게 예술가를 파견해서 그분들에게 필요한 것을 해주는 '우리가게전담예술가'라는 프로젝트를 했었거든요. 보통은 간판, 벽화라고 이렇게 목표를 정하고 예술가들이 투입이 돼요. 그래서 결과물이 과업지시서로 나오는데요. 어느 거리의 벽화를 조성한다던가 어느 거리에 간판을 몇 십 개 만드는 것이었는데요. 서울시 소상공인과 했던 프로젝트는 한 단계 나아가서 결과물이 정해져 있지 않았었어요. 예술가들이 소상공인들의 이야기를 듣고 그들이 필요한 것을 협의해서 해 줬더니 굉장히 다양한 사례가 나



왔어요. 그래서 간판이나 벽화뿐만 아니라 그 가게의 커텐 색깔을 바꿔준다거나, 가게의 분위기를 바꿔준다는 등 다양한 사례가 나와서 서로 만족도가 높았습니다. 그런데 여기서 문제가 뭐냐 하면, 밖에다가 수제 간판을 해주려면 구청에서 반대를 하는 거죠. 예술가들은 그런 제약 없이 아이디어를 냈고, 소상공인들도 그걸 모르고 서로 만족해서 완성을 했는데, 결국에는 벌금을 내거나 철거를 해야 하는 상황이 왔었죠. 그래서 저는 서울시나 여러 지자체에서 공간이나 돈이 부족한 것보다 좋은 결과물을 만들어내는 데에 심리적인 또는 사회적인 인식이 부족하다는 생각이 듭니다. 그런 것들이 좀 더 해결되려면 어떻게 해야 될지 저는 잘 모르겠습니다. 의견을 들어보고 싶습니다.

하승창 전 청와대 사회혁신수석

우리 정지연 대표는 '브리즈아트페어'라고 젊고 잘 알려지지 않은 작가들을 위한 미술시장을 개척하고 있는 젊은 멤버입니다. 어렵게 운영을 하고 있죠. 그렇지만 이제는 꽤 많이 참여하죠. 미술시장을 개혁하고 있기도 한 것이죠. 우리가 가지고 있는 제도와 행정이나 사회방식이 가로막고 있는 거죠. 일상으로 우리 문화가 들어갈 수 있는 통로들을 막고 있는 셈이죠. 지금 얘기하신 것 하나하나를 해결하는 데에는 꽤 시간이 걸리겠지만, 이런 노력들이 쌓이면 변화가 있겠죠.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

지금 민간으로 나와 계셔서 영향력을 끼치거나 입김을 불어 넣기는 좀 어렵기도 하고, 난감하시겠어요. 네 다음은 박재영 부총장님. 질문 해주시죠.

박재영 광주대 부총장



질문자 : 박재영 광주대 부총장

저는 33년 공무원 생활 마치고 대학에 가서 5년째 있습니다. 11월 11일이 퇴임하고 만 5년 되는 날입니다. 말씀을 들어보니까, 제가 33년 공무원 생활할 때 들었던 욕보다 나와서 5년 동안 들었던 욕이 훨씬 더 많습니다. 친구들이 "봐라, 나와 보니 어떤가? 현실이 어떤가? 공무원들 정말 귀가 딱 막혀있다. 관료화되어있다." 이런 이야기를 굉장히 많이 듣습니다. 특히 기업을 운영하시는 분들한테요. 그런데 지금 말씀하신 것 들어보니까 결국은 염태영 시장께서 어디서 말씀하신 거 들어봤는데, 역시 관료사회가 변해야 된다고 생각합니다. 제가 3년 동안 권익위원회 부위원장을 하면서 거기는 민원을 처리하는 기관이잖아요. 지금 우리나라에 민간으로부터 들어오는 민원이 1년에 몇 건이나 되시는 줄 아십니까? 자치단체까지 포함해서요. 지금 약 250만 건 될 겁니다. 1년에 20%정도가 늘어나거든요. 그런데 그 내용을 보면 관료사회에서 공무원이 먼저 그 민원을 잘 보고 이게 어떤 게



문제인지, 그 제도가 문제인지 아니면 잘못된 민원인지 어떤 해결하려는 의지가 있어야 하는데, 첫 번째 답이 법이 없다, 규정이 없다고 그래요. 제가 보기엔 모든 공무원들이 거의 그래요. 제가 부처를 떠나서 권익위원회에 나와서 보니까, 공무원, 관료의 혁신이 정말 필요한 시점이 아닌가라는 생각을 했습니다. 지금 말씀하신 것을 들어보면, 공무원들이 깨어나고 공무원들이 변하면 어느 정도 도시재생 문제도 벽이 조금씩 깨지지 않을까 라는 생각을 합니다. 저는 다시 돌아갈 수는 없지만, 다시 돌아간다면 첫 번째는 공무원을 바꿔야 한다고 생각해요. 지자체 공무원들 강의도 많이 가봤지만 정말 안 변했어요. 그러니 저를 얼마나 욕을 하겠어요. 저는 그런 말씀을 드립니다. 길은 많이 있다고 봐요. 국가인재개발원도 있고 지방에 가면 지방공무원 교육원도 있습니다. 그런데 교육 내용을 보면 케이스를 가지고 교육을 하는 게 아니라 늘 기본적인 것이에요. 이제는 문제해결 능력을 가르쳐야 한다고 봐요. 인간이 제기하는 어떤 문제를 해결하기 위해 법이 없다면 법을 만들어야 되는 거 아닙니까? 예를 들어, 염 시장님이 말씀하신 그런 분야가 있으면 뭐가 문제일까요. 그런데 관료한테 물어보면 딱 한마디 하세요. “법이 없습니다.” “규정이 없습니다.” “예산이 없습니다.” “제 업무가 아닙니다.” 저도 공무원 생활을 33년 한 사람으로써 제 얼굴에 침 뱉는 격인데요. 정말 이제는 관료사회가 바뀌어야 한다고 해서 말씀드렸습니다. 죄송합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

하승창 수석님께서 답을 하실 내용은 아닌 거 같고요. 시간이 많이 됐기 때문에 혹시 또 질문하실 분이 계시면 손 들어주세요. 네, 김제선 소장님.

김제선 희망제작소 소장



질문자 : 김제선 희망제작소 소장

33년 공직에 계신 분이 본인 얼굴에 침 뱉는다고 하셨는데, 저도 시민사회에 40년 간 있었습니다. 대체적으로 민간 쪽에서 생각하는 것은 현재 정부운영구조가 자원과 결정권을 독점해서 수직적으로 전달한다는 거예요. 전달형 정부라고 볼 수가 있는데요. 중앙정부가 결정하고 재정배분 계획도 짜서 지자

체에 줍니다. 지자체는 시키는 대로 해야 되는데요. 원래 필요한 것의 120% 주면서 하라고 해야 되는데, 50%~70%를 주면서 시키는 것을 하라고 하는 거예요. 나머지는 만들어서 하라고요. 민간에서 보면, 그 사정을 잘 모릅니다. 자치정부에서 일하는데 그런 억울한 사정을 감수하면서 일하는 것을 모르시죠. 그런데 거기는 이미 수직적인 전달체계 속에서 민간 파트너들과 일하는 거거든요. 사실은 민간활동 속에서 이런 수직적 전달형 정부구조가 과거 성장 시대에 맞을 수는 있지만, 지금 시대에는 맞지 않는다는 문제제기를 극복하지 못하는 게 아닌가라는 생각이 듭니다. 이제는 정말 정부를 구성하고 운영하는 패러다임이 바뀌어야 되거든요. 정부가 가지고 있는 자원뿐만 아니라 시장과 기업에서 가지고 있는 자원, 순수 민간에서 가지고 있는 자원까지 협업적으로 만들어내서 문제를 해결해 나가는 고민이 필요하지 않을까라고 민간 측에서 말씀을 드립니다. 두 번째는 공무원분들의 관행과 문화가 바뀌어야 된다고 하시는데요, 정부조직법과 공무원법, 인사 관련 법제를 개혁하겠다는 논의가 다소 부족한 것 같습니다. 공무원들이 일하는 것은 업무분장에 다 정해져 있습니다. 즉, 공무원은 정해진 일을 해야 합니다. 정해지지 않은 일을 해서 성과가 나면 즐거운 일이 아닙니다. 예를 들면, 나이 들면 빨리 옷을 벗어야 된다거나, 여러 가지로 정해지지 않은 것은 칭찬받기 어려운데, 더군다나 정해지지 않은 일을 눈곱만치 했다가 문제가 되면 너무 큰 사단이 나기 때문에 어렵다고 봅니다. 그래서 우리 포럼에서 고민을 해서 공무원들이 필요한 일을 할 수 있는 유용한 인사제도와 성과측정에 대한 고민을 해야 되지 않을까 싶어요. 한때 수석님께서 이런 저런 말씀을 해주셨는데, 그것도 다 업무분장이 있어요. 그러니까 그거를 넘어서서 복합적인 문제가 생기면 다 모여서 논의를 해야 합니다. 모여서 논의할 때 특징은 싸웁니다. 잘 됐을 때 누가 상 받느냐가 아니라 잘못되면 누가 책임지냐는 거죠. 그래서 이거는 융·복합하고 협업하는 게 아니라 관할권 다툼을 하다가 한 3개월 그냥 가는 거죠. 그래서 뭔가 틀이 잡혀지면 잘 됐을 경우 누가 포상을 받는데 부당하게 특정 부서와 특정사람이 받으면 안된다는 것을 가지고 한 3개월 논쟁하고요. 그래서 협업과 융·복합을 하는데 1년쯤 지나면 뭘 해야 될 것 같다고 해서 하는데, 그래서 해야 된다고 지시하고 관심 받는 지휘부는 바뀌거나 관심이 다른 데로 가서 흐지부지되는 과정을 반복하고 있다고 봅니다. 정해진 일을 하는 게 아니라 우리 사회가 시민이 필요한 일을 할 수 있는 인사제도, 정부조직제도를 고민해 볼 필요가 있지 않을까 생각합니다. 수석님이 새로운 자리에서 이런 일을 잘 만들어갈 수 있기를 기원하면서 말씀드립니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

그럼 조금 있다가 윤태범 원장님께서 마무리 말씀하시고요. 제가 먼저 한 말씀 드리겠습니다. 제가 정부업무평가위원장을 맡고 있는데요. 거기에 정부혁신도 평가에 들어와 있어요. 그런데 지금 얘기하는 것을 자꾸 들어서 어떤 걸 만들었냐면, 적극행정면책제도를 만들었어요. 각 부처에 이야기를 했는데요. 이걸 또 평가를 해요. 제가 보기엔 이중으로 평가를 하는

데, 창피한 말씀이지만 인사처에서도 하고요. 이걸 각 부처에서도 적극행정자문위원회를 만들어서 하니까, 이게 적극행정을 하는 게 아니라 말만 하다가 그만 두는 일들을 하고 있어요. 그래서 혁신을 혁신하지 않으면 안 되겠다는 생각이 들었어요. 오늘 하승창 수석님 이야기 잘 들었고요. 마지막으로 윤태범 원장님께서 정리하는 말씀을 하고 마치겠습니다.

윤태범 한국지방행정연구원장



폐회사 : 윤태범 한국지방행정연구원장

오늘 아침 많은 분들이 참석해 주셔서 감사합니다. 특히, 하승창 수석님 오랜만에 새벽 출근하시게 해서 죄송합니다. 저는 오늘 아침에 좋은 여행을 했습니다. 베를린 도시 구석구석 보지 못했던 것을 봤고요. 저는 베를린을 두 번 갔는데요. 오늘로 세 번째라고 해도 문제가 없을 것 같습니다. 상당히 좋은 기회였고요. 처음 말씀하실 때 도시재생 예전부터 했었던 거라고 하셨는데요. 저의 기억에 있는 도시재생 중에 이런 게 있습니다. 물론 제가 한 건 아니고 구경을 갔는데요. 몇 년 된 것 같아요. 그래도 우리나라 도시재생의 상징 중에 두 곳이 있는데요. 전주 한옥마을과 같은 해 시작했던 마산의 청동예술촌 두 군데입니다. 청동마을이 만들어지고 몇 년 있다가 제가 방문을 했습니다. 다른 일이 있어서 갔다가 일부러 거기 가자고 해서 방문을 했는데요. 거기를 안내해 주시는 분께서 설명해 주시기를 청동예술촌을 만들 때 가장 예산이 많이 투입된 부분이 있다고 했어요. 아까 재정문제 말씀하셨는데, 그것 때문에 굉장히 힘들었다고 합니다. 여러분들은 어디에 가장 많은 예산을 들였을까를 전혀 짐작하기 어려우실 거예요. 김제선 소장님, 어디에 많이 들었을까요? 바로 주차장이었습니다. 주차장을 만드는 데 50억이 들었다고 합니다. 차 세우기 어려울 정도로 작은 공간인데요. 아까 말씀하신 대로 부지를 사야 되고, 건축을 해야 되는 거죠. 정작 핵심은 그게 아님에도 불구하고 거기에 돈을 써야 되는 것이 우리의 현실이죠. 정부가 초기에 공식적으로 이야기했듯이, 재생산업의 특징이 있는데 그날 저녁에 투어를 했는데 정말로 사람이 없더라고요. 지금은 모르겠습니다. 그때 사람이 별로 존재하지 않았던 기억을 했고요. 그리고 또 몇 년 전에 어디를 방문했냐 하면, 통영을 갔습니다. 보통 통영가면 동피랑 많이 가지 않습니까? 근데 저는 서피랑을 갔습니다. 동피랑은 완전히 관광지가 되었기 때문에 추가적으로 개발한 곳이 서피랑쪽이였죠. 거기는 개발이 덜 된 곳이었습니다. 거기를 가이드 분의 안내를 받아서 다니는데요, 마찬가지로 거기도 벽화가 있더라고요. 포토존도 있었고요. 거기서 사진을 찍으라고 하셔서 쭈뼛쭈뼛 거리면서 여기서 찍으면 이게 동피랑에서 찍었는지, 부산에서 찍었는지를 모를 것 같다고 말씀드렸더니, 그 가이드 분이 굉장히 기분이 상해했습니다. 무슨 말씀이냐면, 여기 저기 도시재생 하다보면



온갖 곳에 생기는 게 벽화였어요. 날개 달린 천사. 너무나도 같은 것들이 많다보니까 그런 말씀을 했었는데요. 그런 것처럼 우리가 어떠한 사업을 중앙정부가 하던, 자치단체가 하던, 우리가 가지고 있는 장점이기도 하고 단점이기도 할 텐데요. 표준화 된 스타일, 판박이라는 것이죠. 이런 것들이 현장에서 발견하는 모습들입니다. 이런 맥락에서 본다면 우리의 고유의 색깔을 어떻게 낼지가 중요한 숙제라고 생각합니다. 한 가지만 더 말씀 드리자면, 20여 년 전에 문화부가 주도하던 사업이 있었습니다. 문화예술의 거리 조성사업이었는데요. 수원에도 있었죠. 어디냐고 물었더니 저 쪽에 있대요. 표지판이 있는데요, 시작 쪽과 끝 쪽을 알리는 볼라드(Bollard), 가로등, 이게 문화예술거리였어요. 이것을 문화구역으로 전국에 지정을 한 겁니다. 그러니까 돈을 쓰는 거죠. 간판 만들고, 볼라드(Bollard) 설치하고, 차 못 다니게 하고, 가로등 만들고, 그걸 관광버스 책자를 만들어서 하더라고요. 이런 것들이 전부 다 우리나라에서 도시 곳곳, 지역 곳곳에서 도시재생이라는 이유로 만들어지는 수많은 프로젝트죠. 그런데 남아있는 건 없죠. 아마 문화예술의 거리도 없을 겁니다. 완전히 사라졌을 거예요. 오늘 하 수석님 말씀 들으면서 저 스스로도 우리 연구원에 대해 많은 것들을 생각하게 하고, 긴 여행을 한 느낌이었습니다. 아마도 오늘 말씀 하신 것들이 우리 연구원에서 하는 프로젝트와 과업에도 반영이 되지 않을까 그런 생각이 듭니다. 저희 11월 포럼에서는 염태영 시장님께서 수원의 좋은 사례들을 많이 말씀 해주실 거라고 기대가 되어서 상당히 기다려집니다. 오늘 아침 참석 해 주신 모든 분들 고맙습니다.



제7회 자치분권과 사회혁신포럼

「자치분권과사회혁신포럼(대표: 남궁근 현 정부업무평가 위원장, 전 서울과기대 총장)」은 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심을 제고하고 현안과제에 대해 80여 명의 전문가가 소통하고 실천적 대안을 모색하는 모임으로, 매월 1회 정기적으로 운영되고 있습니다.

포럼 목적

- 자치분권 및 사회혁신에 대한 논의 확산 및 담론 형성을 통하여 지속적인 국민적 관심 제고
- 중앙정부 및 지방자치단체의 자치분권 및 사회혁신 실천 지원을 위한 과제 발굴 및 논의의 장 마련

※ 2013년 6월부터 운영하고 있는 지방자치실천포럼을 확대·개편 (총 29회 개최)

포럼 구성

- 자치분권 및 사회혁신 관련 학·관·언·민·연 연계를 통한 담론의 장 구축
- 자치분권 및 사회혁신 실천을 위하여 학계(학회장 및 전문가), 관계(중앙 및 지방자치단체 리더), 언론계, 시민사회단체, 연구기관 등이 참여하는 네트워크
- 포럼위원은 80명 내외로 구성

- 포럼대표 : 남궁근(현 정부업무평가 위원장, 전 서울과기대 총장)

기조 연설

- 주제 : 사회혁신의 엔진, 분권형 복지대타협으로!
  염태영 수원시장

제7회 자치분권과 사회혁신포럼

주제 : 사회혁신의 엔진, 분권형 복지대타협으로!
발제 : 염태영 수원시장
일시 : 2019년 11월 20일(수) 오전 7시
장소 : 한국프레스센터 매화홀(19층)



주재복 자치분권제도 실장

그럼 지금부터 한국지방행정연구원이 주최하는 제7회 자치분권과사회혁신포럼을 시작하도록 하겠습니다. 국민의례는 생략하고 바로 개회식을 진행하도록 하겠습니다. 먼저 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표님의 개회사가 있겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표



사회자 : 남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

개회사라고 할 것도 없이 바로 시장님을 소개하도록 하겠습니다. 시장님도 잘 아시니까 소개 할 필요가 없죠. 지금 3선 시장이시고 9년째 수원시장으로 재직하고 계십니다. 전국시장군수구청장협의회 회장으로 계시고요. 오늘은 '사회혁신의 엔진, 분권형 복지대타협으로!'라는 주제로 기조 발제를 해주시겠습니다. 큰 박수로 맞이해 주시길 바랍니다.

염태영 수원시장



발제자 : 염태영 수원시장

반갑습니다. 아침 7시에 여기서 모이려면 적어도 댁에서 6시에 나오셔야 되고, 그러려면 대략 5시 반이나 5시에 일어나셔야 될 텐데요. 또 부쩍 날씨까지 추워져서 쉽지 않은 발걸음을 해주신 자치분권과사회혁신포럼 위원님들 반갑습니다. 2013년 이 포럼이 처음 만들어질 때 참여를 했었습니다. 민선5기 때 시작했었으니까 아침마다 참여해서 유익한 강의를 많이 듣고 또 의견도 나누고 그랬는데요. 꾀가 생겨서 그런지 대여섯 번 참여하고 그 다음부터는 안 되는 이유가 많더라고요. 그리고 일단 어느 날부터 흐지부지 됐어요. 그러다가 이번에 다시 재건을 해서 포럼을 만든다 해서 한 번은 인사를 드려야겠다고 해서 왔다가 결국은 이렇게 엮여서 이렇게 발제를 하게 되었습니다. 그때 남궁근 대표님은 같이 하셨었는데 윤태범 원장님은 같이 안 하셨죠? 저와 NGO시절부터 많은 도움을 주셨던 임승빈 교수님도 계시네요. 그때 알았던 분 중에 한분이 박재영 차관님이셨고요. 지금은 시장이 되어서 고규창 실장님이나 김승수 단장님과 일을 하는 경우가 많은 것 같아요. 김동욱 회장님과는 저희하고 여러 가지 일을 같이 하고 있습니다. 그 외에도 지금 같이 계시지만 특별히 이항진 여주시장님, 이번에 영화에 데뷔를 하셨습니다. 삽질이라고 하는 영화에 나오는데요, 여주·이천 환경운동회장과 집행위원장이셨어요. 그 당시에 4대강에서 파낸 모래가 산 같이 쌓여있는 곳을 기어 올라가시면서 삽질을 했죠. 시민운동 할 때는 제가 선배였기 때문에 어려워지면 제가 쫓아가서 한 마디 거들고 그랬던 인연이 있었습니다. 여주에서 민선시장이 되는 건 상당히 어려운 시절이었는데요. 그래서 제가 어떻게 됐냐고 물어보니 거기서 시의원을 했는데 새벽까지 안 되는 줄 알고 자고 있었는데 새벽에 됐다고 연락이 왔더랍니다. 선거는 열심히 해서 되기도 하지만 그것보다 '운칠기삼'이라고 봅니다. 제가 보기엔 운이 90인 것 같습니다.

저는 100만 도시의 시장이지만, 맨 처음에는 떨어졌습니다. 2006년에 청와대 비서관 하다가 나갔는데 떨어졌죠. 그때는 아무도 안 나가려고 했어요. 그래서 비서관 중에서 저 혼자 나갔고, 행정관 중에서 몇 분, 구청장 중에서 몇 분, 장관 중에서 몇 분이 차출돼서 광역지방자치단체장으로 나갔죠. 경기도지사는 장관이셨던 분이 차출돼서 나갔던 진대제님이셨는데요. 그 분이 선거운동 한 번도 해본 적 없고 저도 비서관 하다가 당 활동도 해 본적도 없는 정말 둘이 너무 아마추어들이었죠. 주요 행사는 경기도를 초월해서 있으니까 늘 같이 다니다 보면, 이런 게 정치인가라는 생각이 든 적이 많았습니다. 저도 그 사이에 국회의원 출마 기회가 여러 번 있었지만, 한 번도 집적거리지 조차 않았습니다. 저는 국회의원 생

각을 하지 않았어요. 왜냐하면 우리 사회에 꼭 필요한 것은 자치와 분권을 통해서 우리 사회를 바꿔야 한다는 것이 저의 과제였지, 국회에서 저의 정치력을 키운다는 것에는 있지 않았어요. 지난해도 수원시장 2번 했으니까 성남시장도 나가고, 고양시장도 대권후보 되고 그랬는데요. 수원시장이라고 왜 가만히 뒀겠어요. 저는 그 생각 안 했습니다. 실제로 광역지방자치단체장, 국회의원은 제가 실현하려는 바가 아닌데요. 한국사회를 변화시키는 데는 거기에 있지 않습니다. 물론 정치가의 꿈은 더 큰 권력을 가져서 그 혁신을 자신이 하겠다는 꿈을 갖겠지만, 저는 우리 사회가 제도적으로 바뀌는 건 그렇게 해서 되지 않는다고 믿고 있기 때문이거든요. 지금도 그런 이야기를 끊임없이 옆에서 하고 있는데, 그것은 우리 사회가 뭔가 사람들의 잘못 된 생각 속에 기초하고 있다고 생각해요. 출세가 더 큰 권력을 갖는 것이라고 생각하고 정치는 다음 단계에 그런 게 꼭 있어야한다는 생각을 하는데, 저는 그렇지 않거든요. 그런데 그렇지 않다고 여겨도 진정성을 믿어주는 사람은 없어요. 제가 지금 3번 째 수원시장을 하고 있는데요. 세 번째 도전할 때 정말 수원시장을 다시 도전해야 될 것인가를 많이 고민했습니다. 그런데 저하고 두 번째까지 같이 했던 전국의 혁신적 자치단체장들 그룹들이 있는데요. 많으면 20여 명 적게 모이면 10여 명이 있습니다. 늘 모여서 정책을 논의하고 방향을 결정하곤 했습니다. 이 양반들이 전부 다 본인들은 다음번 국회의원 생활하고 그만 두고 안 나간다고 하셨거든요. 그 역할을 "선배인 당신이 이 일은 마무리해야 된다."고 해서 저만 3선으로 밀어 넣고 본인들은 국회로 가겠다고 하고 빠졌어요. 대략 집히는 사람 몇 있을 겁니다. 그 중에 청와대로 한 4명 갔고요. 임종석 비서실장이 불출마한다고 하니까 이 친구들이 좀 당황스러워 하더라고요. 언론에서 그런 분위기를 또 만들더라고요. 각계각층에서 보다 중요한 우리의 사회혁신을 위한 노력들을 하는 것을 격려합니다.

오늘 제가 이야기할 것은 제가 3선 시장을 하면서 느꼈던 것을 가감 없이 이야기 하려고 합니다. 그래서 누구에게는 화살이 될지도 모르고 비판적 시각이 될 지도 모르겠지만, 그게 제가 해야 할 3선시장이 되면서 저에게 맡겨진 역할이라고 말씀드려봅니다. 저도 좀 편하게 발표하기 위해서 옷을 벗고 시작하겠습니다.

사회혁신의 엔진, 분권형 복지대타협으로 이렇게 제목을 정했습니다. 제가 요즘 관심을 가지고 있는 혁신과 복지대타협을 주제로 엮어 보겠습니다. 우리



발제자 : 염태영 수원시장

사회의 각종 부조리를 혁파하기 위해서 사회혁신 정책들이 계속 새로운 정권이 출범할 때마다 또 새로운 임기를 시작할 때마다 나옵니다. 누구나 정의로운 공정사회를 만들겠다고 하는 슬로건을 내걸기도 하죠. 역시 촛불혁명으로 만들어진 문재인 정부도 이렇게 혁신을 여러 가지 이야기 했습니다. 그런데 국민들은 과연 그에 대해서 뚜렷한 변화를 느끼고 성공하고 있는가에 대해서 지금 임기 반환점을 둔 문재인 정부에 대해서 한 번 되돌아봐야겠다는 생각이 듭니다. 문재인 대통령께서는 어제 국민과의 대화에서 보셨겠지만, 굉장히 진정성 있는 대통령입니다. 사실은 굉장히 진솔하시고 진정성 어리고요. 그분이 가지고 있는 방향은 다 맞다고 생각합니다. 그렇게 따뜻한 품성의 지도자를 가지기도 힘들어서 저로서는 굉장히 다행스럽다고 생각을 합니다. 그분이 가지고 있는 진정성이 국민들에게 다가갔는가, 그리고 실제로 그분이 추진하고 있는 정책이 국민들이 체감해서 성공하고 있는가는 또 다른 문제라는 거죠.

그런데 제가 생각하기에 후보시절에도 느끼셨고, 대표시절에도 느끼셨겠지만 우리 사회가 청년 일자리를 포함해서 가장 중요한 고용 문제를 풀지 않으면 안 된다고 생각했고요. 대통령 업무 지시로 일자리위원회를 만드시는 거였어요. 제가 그때 강력히 요청을 드렸어요. 그 전에 자치분권이라든지, 몇 가지 복지문제에 대해서는 당 대표 시절부터 제가 전국 시장군구청장협의회 사무총장, 민주당 기초지방자치단체 대표하고 있었기 때문에 대통령께서 자문을 가끔 구하시곤 했습니다. 그래서 말씀드리기를 10여 명 민간위원 중에 꼭 필요한 게 현장을 아는 자치단체장 한 분을 위원으로 넣으셔야 된다고



청원 드렸어요. 그때 이용선 수석께서 부위원장이셨을 때 기초지방자치단체장이나 광역지방자치단체장으로 한 분을 넣기로 했어요. 그러다가 쭉 찾아보니까 일자리 관련해서 고용노동복지부로부터 5년씩 계속 대상받은 지자체가 수원시였습니다. 그래서 수원시장이 들어와서 하는 게 좋겠다고 하셔서 취임한 지 한 달밖에 되지 않은 대통령으로부터 민간일자리 위원회 위원으로 위촉을 받아서 했습니다. 제가 2년 임기동안 약 11번의 회의가 정식으로 개최가 되었고요. 그 중에 제가 외국 출장 간 것 빼고는 9번을 참석했습니다. 그때마다 저로서는 각 지방정부들을 모아서 일자리 정책에 대해서 요구되는 사항을 리포트를 해서 드리고 최소한 발언을 하려고 애썼습니다. 그런데 정부 측에서 대부분의 사람들은 양대 노총의 눈치를 보거나 그 사람들의 입장을 어떻게든지 그 안에서 한마디로 이해를 시켜서 들어보려고 하고 그분들의 갈등을 조정하는 게 주기능처럼 되어 있더라고요. 그러는 가운데 저는 대통령께서 보편적 복지국가, 포용적 사회를 만드는 데에 정책방향으로서 비정규직을 정규직화하고 저녁 있는 삶을 줄 수 있게 주 52시간 근무를 하고 최저임금을 인상시켜서 양극화라든지 계층적 여러 가지 소득 불균형을 해소시켜주는 방향이 맞죠. 이런 것을 하겠다는 취지의 정책이 현장에서 어떻게 적용되고 있고 수용되고 있는 것인지에 대한 문제제기를 하려고 합니다.

주52시간 필요하죠. 이렇게 해서 우리 사회가 일자리를 나눠야하죠. 일자리를 나누기 위해서 꼭 필요한 정책이에요. 최저임금도 그래야만 최저 생계를 포함한 인간으로서의 가치 있는 삶, 보람 있는 삶을 영위할 수 있는 조건을 만들겠죠. 그런데 이것이 이를 테면 올해 7월 1일부터 300인 이상의 사업장 모두에게 주 52시간, 최저임금 적용을 했어요. 일자리위원회에서 일자리를 나눠야 하는데, 우리 지역으로 돌아와서 봅시다. 현장에서 어떤 일이 있는지요. 우리 지역에서 500개의 버스를 운영하는 버스회사가 있습니다. 지금 주 67시간 정도 기사들이 운전을 합니다. 52시간 운전을 하려면 278여 명 정도의 기사가 더 필요합니다. 그리고 이분들이 15시간의 시간이 줄면 임금이 한 50만 원 이상 줄게 됩니다. 당장 현장에서는 이 문제를 대책이 없이 가만히 두면 현장에서는 엄청난 혼란을 겪습니다. 그냥 방치하면 안 됩니다. 맞는 말이죠. 장관들 10여 분에게 이런 식의 문제제기를 여러 번 했습니다. 폭탄돌리기를 할 뿐이지 적극적인 대책을 하지 않더라고요. 결국 그 여파는 버스파업으로 나오고 온갖 혼란을 다 겪습니다. 닥치고 닥쳐서 그날 되서야 정부, 국토부 장관이 버스요금을 인상시키고 몇 가지 문제를 조정해서 가까스로 넘어갔지만, 문제를 유예시키는 방향으로 가요. 왜 지역의 목소리를 안 듣는가요. 현장의 수용성에 대한 검토를 왜 그렇게 요청했을 때 하지 않았는가요.

몇 가지 예를 들게요. 미세먼지 심각합니다. 국민들이 심각하게 느끼고 있으면 대책을 만들어야죠. 반기문 위원장부터 해서 기후변화대책기구를 만들었어요. 거기도 이제 기초지방자치단체장 대표가 위원으로 자동으로 들어가요. 그렇지만 저는 어디서든

위원으로 들어가면 가만히 있는 게 아니라 제 역할을 다하지 않으면 그 역할을 맡으면 안 된다고 생각해요. 거기서 나오는 정책 중에 이런 게 있어요. 경유 5등급 차량은 11월부터 그 다음 3월까지 4개월 이상 운행을 중지시켜야 해요. 미세먼지 대책으로요. 좋은 정책이라고 봐요. 그렇게 해서 미세먼지를 크게 줄이는 데 기여를 해야죠. 그걸 언제부터 하느냐 하면, 올해부터 한 대요. 우리지역으로 와 보면, 경유 5등급 차량이 3만 대입니다. 대기오염 저감장치를 3만 대에 부착하려면 2,000억이 듭니다. 이 사람들은 생계 최저 선에서 크게 벗어나지 않는 위치에 있습니다. 4개월 동안 운전을 정지시키는 정책의 방향은 옳을 수는 있지만, 현장 수용성을 생각했을 때는 2,000억 원이라는 돈이 하루아침에 만들어질 수 없을 뿐만 아니라 그때까지 만들 수 있는 저감장치 양은 확보되어 있지도 않죠. 그런데 그러한 문제를 주장을 하면 어딘가는 검토를 하고 대책이 나와줘야 하는데요. 이런 문제의 진정성에도 불구하고 우리 사회가 정책의 디테일에 있어서는, 그리고 현장 수용성에 있어서는 현장을 아는 기초지방자치단체장이라든지 현장의 목소리를 듣는 거버넌스 체계가 중앙정부에서 과연 제대로 되어있는가라는 문제제기를 계속하게 됩니다. 기초지방자치단체장은 뭔 일이 터지면 바로 민원이 들어와서 들여다보지 않으면 안돼요. 광역지방자치단체장은 그 민원에서 한 발 떨어져 있으니까 그 다음 단계로 갑니다. 중앙정부는 늘 나눠주는 입장이니까 더욱이 현장에서 얘기하는 소리를 안 들어도 되고 모를 수도 있어요. 제가 던지기식으로 표현이 되어 있는데, 제가 없애라고 그랬거든



요. 정부 측 사람들 많이 오니까요. 만성적 저성장 경제에 도입한 것은 잘 아실 겁니다. 1998년 IMF때 떨어지고 나서 다시 회복 되었다가 지금은 뭐 전 세계가 이런 형편이죠. 합계출산율이 1도 안 되는 나라가 전 세계에서 우리나라가 유일하다고 하더라고요. 2026년에는 초고령사회 20%로 진입합니다. 세계에서 가장 빨리 늙고 있죠. 저는 이 문제가 얼마나 심각한 지를 너무 뼈저리게 느끼고 있습니다.

우리 시는 인구 125만의 시이고, 기초지방자치단체 중에서는 제일 인구가 많습니다. 울산보다 10만이나 많습니다. 울산은 광역시예요. 인구는 10만이 많은데 우리 시는 행정조직은 반이고 직급은 하나씩 낮고 예산은 절반입니다. 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간의 굴절이 이렇게 심각해요. 왜냐하면, 정부가 현장을 보지 않고 광역지방자치단체 단위로 문제를 던져주면 된다고 생각해요. 그리고 광역지방자치단체 단위로만 갱생을 해요. 국토교통부 공모사업을 해도 광역지방자치단체로 몇 개 갖는

지만 체크합니다. 이를 테면, 도시재생 사업이 지난번에 한 90개의 사업을 전국적으로 뽑아서 선정해서 주면 경기도 한 9개, 대전, 울산, 광주는 3개 내지 5개, 광역지방자치단체 단위로 7개 안팎으로 가요. 경기도에 9개오면 울산 3개 내지 5개가도 수원은 차례가 없습니다. 하나가 안 와요. 왜냐하면 31개 시·군중에 우리는 괜찮은 조건의 도시거든요. 저는 수도권을 특별히 배려하라는 말이 아니에요. 이런 현상 때문에 전주, 청주가 가만히 있을 수 없는 조건이 되어버렸어요. 100만 도시 특례가 나왔지만, 저는 전주, 청주가 얘기하는 것에 대해서 공감이 돼요. 왜냐하면, 옛날에 전남 광주가 하나 있을 때는 전남과 전북은 큰 차이가 없었어요. 광주가 광역시가 되니까 거기는 두 개 몫이 가고, 전북은 전주가 포함됐어도 하나가 가면 전주 몫으로 안 와요. 그 격차가 점점 벌어져요. 이런 식으로 광역지방자치단체 단위 행정을 중앙이 해요. 현장의 요건을 고려하지 않는 거예요. 그러니까 그 갭이 더 커지는 거죠. 지금 어떤 식이냐면 울산에서 한 사람이 받는 사회복지비 금액이 140만 원이고, 수원시민들은 60만 원입니다. 이렇게 갭이 벌어져있어요. 그런데 이 기준이 너무 어처구니가 없어요. 이를 테면 행안부의 기준으로는 대도시가 50만 이상이라는 기준이 있어요. 그런데 보건복지부가 시행하는 복지사업들의 대도시는 광역시가 대도시에요. 그러니까 기초생활수급자를 정할 때, 울산은 1억 미만의 집에 사는 사람. 수원은 인구가 125만이라도 6,800만 원 이하의 집에 사는 사람, 이렇게 기준이 획일적으로 나눠져 있어요. 이런 기준의 차이가 140만 원과 60만 원의 수준 차이를 만들어버리는 거예요. 이런 이야기 많이 들어보셨어요? 현장에서 이런 이야기를 아무리 강조해도 중앙정부는 귀 닫습니다.



그래서 문제는 제대로 풀기 위해서는 문제를 초래한 방식으로는 안 된다는 거예요. 지금부터는 완전히 혁신의 방식으로 문제의 근본부터 뜯어보는 방식으로 하자는 것이죠. 내년도에는 확장예산이라고 해서 우리가 513조로 사상 유례없는 슈퍼 예산이라고 하죠. 적극적 확장재정을 통해서 경기회복을 하겠다는 것은 다 아실 거예요. 정부예산의 국내 총 생산은 전체 26% 규모고 1인당 따지면 940만 원 정도니까요. 이렇게 확장재정을 통해서 경기회복의 큰 동력을 만들겠다는 목표를 가지고 500조가 넘는 예산의 사용으로 인한 긍정적 효과를 기대할 수는 있는데, 정책효과성에서 보다 중요한 것은 이것을 어떻게 집행했는가입니다. 이 정책의 집행방식이라고 생각해요. 이것보다 더 중요한 것은 돈을 더 많이 만드는 것보다 어떤 방식으로 재정을 집행했는가입니다. 이것에 주안점을 두자는 겁니다. 중앙정부의 국가목표가 모두가 잘사는 포용국가인데, 모든 부처가 내세운 정책의 접두사를 지역주도형 일자리사업, 지역통

합 돌봄 체계, 지역밀착형, 지역주도형 이런 식으로 지역을 강조하죠. 그런데 지역에서 지역의 일을 보는 지역의 단체장은 이것을 고맙게 느끼는가? 잘 되고 있다고 느끼는가? 4차 산업시대에 1970년대 새마을 복장을 입고 있는 것과 같습니다. 70년대 새마을 운동방식으로 중앙정부는 지방정부 또는 재정의 집행방식을 운영하고 있는 거예요. 그래서 여전히 경직된 중앙정부는 결정은 중앙에서 하고 그것을 지방정부를 동원하거나 줄 세우기를 하는 거죠. 제가 이 이야기는 가끔 다른 곳에서도 합니다.



이정동 청와대 경제과학특별보좌관이 지난번에 한 부씩 나눠 줬다는데 받으셨어요? 이게 지방자치에서 쓴 얘기가 아니라 산업계에 대해 쓴 내용입니다. 우리 산업계가 처한 위기진단을 로켓 발사에 비유해서 1단 로켓 엔진의 분리 실패, 2단 엔진의 점화 실패로 설명하고 있습니다. 이건 산업계에 대한 이야기인데, 자세한 이야기는 생략하겠습니다. 재정의 집행방식을 예로 들었지만 우리 사회가 초고도 성장을 할 때, 중앙집권적으로 중앙이 계획하고 드라이브해 가는 것이 3만 불 가까이 갈 때까지 상당부분 성공했다고 봅니다. 그게 우리 고도성장을 이끌었습니다. 그런데 이제 3만 불, 4만 불 가야될 때, 이것이 과연 그런 방식이 유효한가 하는 것에 대해서 우리가 되살펴 보면, 2단 로켓 엔진 이것은 1단 엔진이 중앙주도, 2단 엔진이 지방이 주도하는 자치분권 정책이라고 생각합니다. 우리 정책은 여전히 1단 로켓을 달고 2단으로 나아간다고 분석합니다. 2단 엔진이 자치분권이라면 정책의 실행방식은 여전히 중앙주도의 1단계 방식이라는 것이죠. 로켓이 제대로 달나라로 가기 위해서는 1단계 엔진을 어느 시점에 끊어내느냐, 그리고 2단계 엔진을 어느 시점에 점화를 하느냐는 것이죠. 여기서 우리는 이미 1단계 엔진의 성립이 다 끝났는데, 그래서 2단계 엔진을 점화시켜서 가야 될 때인데 1단계 방식으로 하고 있어요.



자치분권을 통해서 기초지방자치단체가 할 수 있는 일은 기초지방자체단체가 다 하게 하고 간섭하지 말아야 해요. 그렇게 다 맡기고 광역지방자치단체가 할 수 있는 일은 광역지방자치단체에게 다 넘겨주는 것이죠. 그리고 중앙은 외교라든지, 큰 경제정책이라든지, 국방 문제를 처리하면 좋은데요. 이미 선진국은 자치분권을 통해서 선진국이 되어있는데, 우리는 선진국이 되어야만 자치분권 하는 걸로



생각하고 있어요. 보충성의 원칙에 의하면, 자치가 어려운 지자체가 많아요. 이런 단위는 그 다음 광역지방자치단체 단위에서 도와줘서 일을 해요. 그렇지만 자치적으로 할 수 있는 50만, 100만 도시는 대부분의 권한이 넘어가 있어요. 우리는 중앙이 하는 일을 그대로 다 광역지방자치단체이 하고 그대로 다 기초지방자치단체가 해요. 기초지방자치단체도 2만의 기초지방자치단체나 125만의 기초지방자치단체가 똑같아요.

2015년에 메르스가 터졌어요. 중앙정부가 잘못한 게 정말 많죠. 이걸 잡은 게 기초지방자치단체입니다. 그리고 강북의 지방정부들이에요. 박원순 시장이 한밤중에 일어나서 삼성병원 공격하고, 중앙정부 공격하고 그랬어요. 굉장히 기분 나빴겠죠. 그 일 이후로 검진을 할 수 있는 권한이 지방정부로 이양이 됐습니다. 우리 지역에서 메르스로 의심되는 환자가 있으면 경기도 전체에서 역학조사로 할 수 있는 사람이 두 사람이 있는데요. 그 두 사람이 그 사람을 면접해서 검액체취를 허용해서 우리 보건소 직원이 충북 오성으로 달려가서 몇 시간 줄 서서 기다렸다가 샘플 맡기고 2~3일 동안 계속 전화해서 수천 건의 답변을 받아내서 이 사람을 격리할 것인지, 어떻게 할 것인지를 결정하는 것이죠. 제가 "권한 줘라, 우리 지역에 있는 경기도 보건소는 다 검사한다. 거기가면 몇 시간이면 끝난다." 라고 말했어요. 그런데 안 됐습니다. 그렇게 난리를 피우고 나니 권한이 주어져서 바로바로 대응하게 되었어요. 저는 그때 확진환자 옆에만 있었던 사람이 다녀갔던 병원, 확진환자가 다녀갔던 병원까지 진료중지 시켰습니다. 중앙정부는 삼성병원 전혀 손 안 댔죠. 아시잖아요. 응급실만 제지했죠. 그리고 광역

별로만 있는 역학조사원 두 사람, 울산 두 사람 있고, 경기 두 사람 있는 게 말이 됩니까? 돈 안 받을 테니까, 쓸 수 있는 권한만 달라고 했어요. 그랬더니 보건복지부 장관이 바로 받아서 여태 행안부가 허용을 안 한다고 하시더라고요. 김부겸 행안부 장관님께서는 지금 검토하고 있다고 그러시고요. 물론 지금까지도 안 되어 있습니다. 똑같은 일이 지금 아프리카 돼지열병에서 일어나고 있는 거예요. 그거는 김천까지 가야 됩니다. 이제 그렇게 난리를 피웠더니 경기도에서 검역할 수 있게 만들고 있어요. 왜 그걸 안 합니까? 그렇게 못 믿습니까? 이제는 대부분 도시들이 50만만 되도 이 정도는 다 할 수 있고, 어느 중소도시만 가도 대학병원 다 있고요. 웬만한 검사 다 합니다.



9대 1일이라는 숫자가 무엇을 이야기 하고 있는가. 지방재정의 현실을 단적으로 말해주고 있습니다. 고규창 실장님이 오시리라고 생각하지 않고 준비했었습니다. 사회혁신을 근본적으로 가로막고 있는 원인이 무엇인가에 대해서 이야기하려고 합니다.

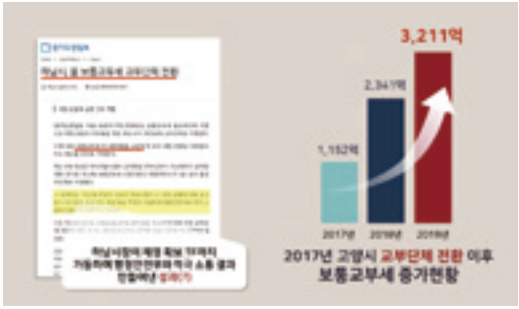


지방정부들의 재정자립도를 이야기 해보면, 김제선 소장님과 협의 할 때 얘기를 했었는데요. 행안부는 늘 발표할 때마다 재정자립도가 50%~52%라고 이야기합니다. 지금 몇 퍼센트라고 말씀하시죠? (고규창 행안부 지방재정경제실장 曰 : 여전히 그 수준을 이야기 하고 있습니다.)착시효과입니다. 서울처럼 80%가 넘는 광역지방자치단체가 있습니다. 전체 예산과 광역지방자치단체를 다 합하면 그렇게 됩니다. 저희는 기초지방자치단체를 이야기할 수밖에 없습니다. 기초지방자치단체는 아무리 잘 잡아도 30%로 수준입니다. 그런데 처음에 시작할 때 40%에서 시작했습니다. 점점 더 떨어지고 있는 거예요.



불교부단체가 226개 시군구 중에 2006년에

는 9개였어요. 그런데 지금은 4개이고요. 그 4개가 경기도에만 있습니다. 수원, 화성, 용인, 성남입니다. 불행히도 우리 수원시가 내년도에 불교부단체에서 교부단체로 전락합니다. 지방자치제가 발전되면, 불교부단체가 점점 더 늘어서 재정의 자율권을 좀 더 확대시키는 것이 방향인데요. 지방자치제가 발전되는 게 아니라 근본이 크게 어려워져 가는 것 같습니다. 제가 불교부단체일 때는 정부 측에 얘기를 많이 했는데요. 이제는 교부단체로 넘어가면서 비판적으로 언론 인터뷰를 했더니 행안부에서 저희 담당 과장한테 연락이 왔어요. 그래도 제가 전국 대표인데 이 정도 이야기는 해야 되지 않느냐? 라고 말했습니다. 그러니까 우리 과장이 "저 오늘 행안부가서 싹싹 빌 겁니다. 돈 받아오는 건 제 일인데 왜 시장님 그렇게 말씀하십니까?" 어떻게 될 거 같으세요? 남은 게 성남과 화성입니다. 인구가 많은 순서대로 교부단체로 넘어갑니다. 수원과 용인이 교부단체가 됩니다. 내년도 기준재정수요가 도저히 안 되니까 교부금 좀 받아야 우리 시에 도움이 되니까 제가 머리 좀 숙인다고 뭐가 문제가 되겠어요. 지금 제가 전국 대표니까 할 말은 해야 되고, 교부금을 받기 위해서는 또 열심히 가서 우리 시의 사정을 말해야 되는 거죠. 하남시가 불교부단체 된다니까 난리가 났어요. 결국 TF팀까지 만들어서 교부단체로 다시 만들었어요.



고양시요? 좀 실례되는 이야기일지 모르지만 제가 전국을 이해하는 입장에서 이 이야기를 안 할 수가 없어요. 2016년에 6개의 불교부단체는 수원, 화성, 용인, 성남 4개 외에 고양시와 과천시가 불교부단체였어요. 그때 조정교부금을 개편해서 인구 100만의 불교부단체에 대한 특례를 없애는 정책을 펼쳤어요. 이게 참 걱정이에요. 왜냐하면 이게 어떤 결과를 낳을지를 알아야 되는데, 정책을 너무 거칠게 다루는 거예요. 이를테면 우리 수원시는 울산시보다 10만이 많잖아요. 그런데 예산 정책 규모가 2분 1밖에 안 돼요. 예를 들면, 우리는 경기도세를 6,000억을 내면 6,000억의 47%의 90% 수준인 매년 2,500억 정도를 경기도로부터 조정교부금을 받았습니다. 왜냐하면 보통교부세를 못 받기 때문이죠. 2,500억 정도를 받았는데요. 이 특례를 없애면 1,500억으로 줄어요. 그런데 기초지방자치단체 입장에서는 큰 공공도서관 하나가 100억입니다. 그런데 기초지방자치단체 입장에서는 이걸 10개씩 지을 수 있는 예산이 한꺼번에 없어지는 거죠. 우리가 3조의 재정을 가지고 있는데요. 특별회계할 이유가 없어서 3조 중에 제가 쓰는 가용예산이 형편 좋을 때가 1,000억 내지 2,000억입니다. 3,000억에서 1,000억이 없어지는 것은 가

용예산이 다 없어진다는 소리죠. 제가 가만히 있을 수 있겠습니까? 6개 도시가 시위도 하고 난리를 쳤죠. 그런데 어떻게 된 게 고양시장은 안 나와요. 왜 안 나오나 봤더니 고양시는 곧 교부단체가 될 거니까 여기 안 끼어도 된다는 거죠. 그런 이야기를 한 것인지는 정말 모르지만, 어쨌든 저희들이 생각하기엔 그런 거죠. 2016년도 한 푼도 없는 불교부단체였어요. 고양시 보통교부세 증가현황을 보면, 2017년도 1,100억, 2018년 2,300억, 2019년 3,000억입니다. 고양시는 그 사이에 재정수입에 특별한 변화가 없습니다. 교부단체가 되는 게 장땡인 게 됐어요. 내년에 우리 시는 426억을 교부금으로 받습니다. 이런 추세라면 이렇게 주지 않을 거예요. 그런데 지자체가 지금 이런 식으로 재정을 운영해서는 안 된다고 봅니다.



이 모든 이유는 국세 대 지방세 세입은 8대 2인데, 세출은 4대 6으로 가서 결국은 이 차이가 중앙에 의존하게 되어서 받아오면 장땡인 도덕적 해이를 만들고 엄청난 비효율을 초래하는 거예요. 그것이 앞으로 지자체가 보다 책임성있고 자율적으로 하면서 거기에 대해서 효율성을 추가하도록 재정의 집행방식을 바꿔달라는 겁니다. 정창수 소장님 오늘 안 오셨죠? 다행입니다. 사실은 이 이야기를 이 대목에서 드리지 않을 수가 없어서 그랬습니다. 한 연구소에서 발표된 내용이 잉여금이 69조원이 발생했고, 그 중에 50조원이 기초지방자치단체에서 재정집행을 하지 않아서 민생경제와 경기회복에 큰 걸림돌을 만든 걸로 언론에서 대대적으로 보도했습니다. 보셨죠? 그리고 이렇게 확장재정을 하고자 하는 정부 뜻에 제대로 부응하지 않는 지방정부들이 경기회복을 가로막는 원흉처럼 보도가 됐어요. 홍남기 경기부총리는 이걸로 당과 청와대에 보고를 하고, 그러니까 당에서는 바로 자치단체장 다 소집해서 확장재정 하라는 정책에 부응하지 않고 이렇게 많은 돈을 남겨서 되겠느냐, 빨리 쓰라고 하셨어요. 지난주에는 전국의 광역지방자치단체장과 기초지방자치단체 대표들, 행안부, 기재부, 청와대 정책실장과 당대표와 미팅을 했어요. 결국 그 발표가 되자마자 저는 성명서를 냈습니다. 그리고 고규창 실장님 전화가 왔어요. 이런 억울한 일을 당해서 되겠느냐고요. 같이 대응하기로 했어요. 적과의 동침을 했습니다. 기재부의 노림수예요. 2단계 재정분권을 하지 않겠다는 거죠. 돈 나눠줘도 안 쓰더라는 거죠. 그리고 기초지방정부들이 제대로 집행을 하지 않는다는 거죠. 아직도 자치를 할 수 있는 수준이 아니고 정부정책에 별로 도움을 안 주는 집단으로 만드는 거죠. 2단계 재정분권이 지방소비세 10% 인상한 거 외에 지방소득세를 포함해서 더 많은 2단계 재정분권을 할 재원을 만들고 싶지 않다는 거죠. 그런 대목에서 행안부와 이해를 같이 할 수밖에 없죠. 지난주에 기재부가 발표를 했는데, 지난 10월 말 기준으로 정부예산에서

중앙정부는 90%를 집행했고, 광역지방정부는 80%를 집행했고, 기초지방정부는 65%밖에 집행하지 않았다. 그래서 이렇게 많은 돈이 쌓이는 거라고 하십니다. 정말 억울합니다. 저희는 어디 가서 항변이라도 제대로 할 수 없습니다. 기초지방정부 중에 예산을 방만하게 쓰거나 돈이 나오는 대로 받아쓰는 조건이기 때문에 도덕적 해이로 인해 의원들의 외유 등 여러 가지 잡음을 일으키는 것은 분명히 있어요. 잘못 됐다고 생각해요. 앞으로 기초지방정부든 광역지방정부든 예산집행을 그렇게 방만하게 하는 곳 있으면 부도나야 된다고 생각해요. 그런데 지금은 부도가 날 수 없는 구조입니다. 왜냐하면 보통교부세나 기타 균특회계나 정부보조사업이 다 채워주니까요. 돈 받아오는 사람이 장땡인 거죠. 그게 자치단체장의 능력으로 인정되고 있는 것이고, 그 지역의 국회의원들의 역량으로 인정되고 있는 것이죠. 중앙정부는 가지고 있는 예산이 있으면 넘겨주면 됩니다.

광역지방정부는 기초지방정부가 집행하도록 넘겨주면 되고요. 기초지방정부는 그걸 받으면 예산에 필요한 승인, 절차 다 밟아야 돼요. 그리고 예산이 추경으로 만들어 진 것은 집행할 수 없는 구조가 생기고 그래요. 그 안에 있는 대부분의 큰 대목 중 하나가 특별회계라는 것이에요. 특별회계를 손대면, 예전에 성남시의 이대엽시장이 특별회계를 일반회계로 써서 분식회계로 구속 되는 일이 있었어요. 그리고 저는 이런 정책에 대해서 여러 번 개선하자고 말을 했었어요. 이를 테면, 지방정부를 보면 감정평가 같은 절차가 이행되지 않아서 집행하지 못하는 것이 대부분인데요. 그런 것 중에 또 뭐가 있냐하면, 그 어려운 재정 중에 토지보상을 해야 돼요. 여기는 무슨 시설을 짓고, 여기는 도로를 만들고, 여기는 단



지를 구성해야 되고, 이렇게 토지를 보상해야 되는데요. 이 보상비가 예산이 특히 제한되기 때문에 도로항목에 보상비를 세워요. 그런데 이 보상비는 아시다시피 이 토지에 대해서만 써야 돼요. 그런데 토지주에게 "감정하니까 5억 나왔으니까 5억 받고 끝냅시다."라고 이야기해서 되는 게 한 군데도 없어요. 그러면 여러 번의 과정으로 공탁까지 가면 1~2년 또 가는 거예요. 그 돈으로 협의되는 곳부터 먼저 쓰면 집행을 그 해에 다 할 수 있지만, 그렇지 않으면 반드시 남을 수밖에 없어요. 그래서 순세계잉여금이 전체적으로 잡으면 기초지방자치단체는 10% 안팎 남는 거예요. 그럼 그것이 안 써서 문제가 되느냐? 그것이 매년 넘어가고 넘어가니까 그게 그거예요. 그러니까 착시효과죠. 돈 갖고 있는데 안 써서 경기회복이 어렵다고 하면, 그 구조를 잘 이해 못한 거죠. 그러니까 항변하는 거죠. 행안부도 항변하면서 우리보고 같이 하자고 해서 우리는 당연히 해야 되니까 같이했어요. 기재부의 노림수처럼 이런 식으로 경제정책의 목표를 달성하고 민생경제를 회복하라고 돈 나눠줬는데 안 쓰고 있다고 말하면 얼마나 그럴듯



한 이유가 되겠어요? 그래서 지금 잘못 인용되고 있는 거예요. 그럴 뿐만 아니라 행안부는 적극적으로 변호를 해줘야 하는데, 그렇지 않다는 거죠. 이를 테면 행안부는 매번 재정의 조기집행을 위해서 목표를 세워놓고 올해 6월 말 기준으로 조기집행률을 초과달성했다고 다 격려했어요. 그런데 지금 와서 보니까 별안간 돈 쌓아놓고 안 썼다고 하는 거예요. 앞뒤가 안 맞잖아요.

145조가 사회복지·보건 분야 예산이고 총지출이 34%인데요. 이것은 최근 들어서 10년 사이에 커진 것인데, 사회보장비사업이 대부분이 국고보조사업이고, 이것은 1986년에 제정된 보조금관리에 관한 법률에 근거한 국고보조율제도인데요. 1995년에 민선 지자체가 실시된 이후에 이 변화된 환경을 반영하지 않고 있는 거예요. 그래서 복지사업에 대해서 지금 전체적으로 국고보조사업을 쫓아가는 게 목표인 거예요. 이게 90%에요. 지자체별로 하는 사업이 10% 밖에 안 됩니다. 지금도 중앙정부는 21세기 판 새마을 운동이라고 말씀 드렸던 것은 모든 것을 중앙이 지시하거나 정책 결정하면 다 따라오는 시대로 착각하고 있는 거예요. 모든 사업을 지자체 공모사업으로 해요. 공모사업으로 하면 돈을 다 주나요? 이런 식인 거예요. 그리고 어느 지자체가 따오면 다른 지자체는 지자체장이 역량이 없는 걸로 돼 버려요. 필요 있거나 없거나 다 줄 서기를 해야 되는 거죠. 생활SOC, 도시재생사업, SMART 도시 사업 등 이런 게 수백 개가 되는 거죠. 지금 각 부처별로 진행이 됩니다. 또 부처별로는 같은 대상의 사업부처

가 보건복지부, 고용노동부, 문체부 이렇게 쭉 나눠져 있습니다. 이런 사업부처의 집행방식에 따른 집행과정의 예산이 소요되는 비용이 이 사업비보다 더 많이 드는 것은 숨겨져 있어요. 우리 수원시를 예로 들면, 수원시 전체 일반회계가 2조 5000억, 특별회계까지 포함하면 3조인데요. 일반회계 중에 40%가 사회복지비예요. 재정형편이 아주 좋은 우리 수원시가 그런 것이죠. 그 중에 국고보조사업이 90% 가까이 되죠. 그 중에 국비보조사업이 80%입니다. 6대 현금복지사업이 75%, 그 중에 기초연금이 40%를 차지해요. 지금 우리 수원시는 65세 이상 어르신들을 대상으로 하는 기초연금사업 정책결정에 참여 해본 적이 없어요. 그런데 하루아침에 대통령이 이 사업을 국가사업으로 했어요. 이것을 중앙정부는 70% 낼 테니까 30%는 지방비를 매치해요. 지방비를 매치하니까 도는 6% 내고 24%는 우리 수원시 몫인 거죠. 하루아침에 500억이 넘게 나갑니다. 내년도에는 580억으로 예상하고요. 왜냐하면 어르신의 수가 그만큼 늘어나기 때문이죠. 물건을 배달하는 사람에게 물건 값의 24%를 내라는 거죠. 그 전에 가용예산으로 있던 것이 없어지니까 당연히 불교부단체가 교부단체로 떨어지는 거죠. 인구가 많을수록 그렇게 될 수밖에 없어요. 부산 북구청장께서 대통령한테 편지를 썼어요. 뉴스에도 나왔는데요. 기초연금 부담이 크다 보니까, 국가부담금이 79억인데 예산이 없어서 인건비도 마련하지 못한다고요. 이런 절절한 이야기를 쓰셨어요. 부산 북구청은 전체 사업비의 70%를 사회복지비에 쓴답니다. 그러니까 부산 북구청은 보건복지부 부산북부지청인 셈이죠. 지자체가 아닙니다. 물론 지방정부는 더 더욱이 아니죠. 이러한 구조를 구청 단위는 대부분이 갖고 있어요.

지방정부들이 30년 가까이 되면서 많은 선도적인 사업을 합니다. 제가 일자리위원회에서 보다 효과적인 일자리 사업을 위해서 이런 사업이 꼭 좋으니까 작은 규모로 해서 건전하고 좋은 일자리를 만들자고 제안을 했어요. 그런데 반영된 게 하나도 없습니다. 제가 꾸준히 실험한 겁니다. 요즘 학교 현장은 아이들 왕따, 폭력, 부모와의 갈등, 이성문제 등 한 두 가지가 아니에요. 이런 애들이 이탈해서 밖으로 나가면 범죄로 빠지기 너무 쉬워요. 옛날에는 학교마다 양호선생님이 있었어요. 물리적으로 다치면 치료해주죠. 그런데 요즘은 학교 옆에 병원, 의원이 있어서 해결가능한데 심리적, 사회적 문제는 해결할 방법이 없어요. 선생님도 전문가가 아니고 누구한테 말 못할 고민들을 다 갖고 있어요. 그러니까 자살자가 계속 나오는 거예요. 그래서 심리를 전공한 사회복지사들을 학교 안에 배치를 했어요. 4개 학교로 시범운영하다가 효과가 있는 것 같아서 10개 학교로 확대하고 그 다음에 27개로 확대했더니, 56개의 학교가 신청했어요. 그런데 교육청에서 별안간 더 이상 하지 말라고 하네요. 그 선에서 멈춰있어요. 지금 이걸 따라서 경기도의 몇몇 지자체가 하고 있어요. 학교 교장 선생님들이 보통 고마워하는 게 아니에요. 그 아이의 문제를 언니나 누나입장에서 끝까지 책임져 주는 거죠. 그리고 지역사회의 복지기관과 전문기관을 연계시켜 주는 거예요. 사회복지사가 각 학교에 한 명씩 있어도 만 이천 명의 일자리가 만들어

져요. 그런데 56개 학교 전체를 컨트롤 할 수 있도록 센터 역할을 하는 두 교사를 보냈는데요. 그 비용을 누가 대냐 하면 우리 시가 대요. 아무리 좋은 정책이라도 학교장이 쓰질 않으면 안 되는 거죠. 그런데 지금은 쓰지 못하도록 교육청에서 막아놨어요. 우리 지역에 초중고 합해서 200개 학교가 있어요. 그런데 그 중에 56개 학교에만 있는 거예요. 많은 학교가 필요로 하는데도 확대를 할 수 없는 거죠. 교육청의 입장을 이해 못하는 게 아니에요. 그래서 우리가 할 수 있게 해달라고 하니까 안 된대요. 우리 시는 전체적으로 자원의 효율성 가치가 높아서, 그런 예산을 투여해도 괜찮은데 말이죠. 그런데 권한이 없어요.

스몰 베팅해서 성공적인 사례가 되면 스케일을 업하는 것을 광역지방이나 중앙정부가 해주면 되잖아요. 그런데 이 제도를 안 풀어줘요. 제가 시장하면서 보니까 정말 안타까운 게 있어요. 이제 대학가에서 한창 문제가 되고 있죠. 청소하는 분이나 미화원, 경비원들이 제대로 쉴 곳이 없어요. 하다못해 아파트에는 조그마한 초소 하나 만들어 놓는데, 거기다가 제가 에어컨을 달아줄 수 있도록 예산을 만들어서 시행했더니 아파트 입주자 대표회의에서 반대해요. 전기요금 나간다고요. 그래서 근본적으로 건축허가 할 때 아예 이분들의 쉼터를 법적으로 넣어주게 했는데, 처음에는 법령에 위임된 게 아니라고 하다가 계속 요청했더니 우리 조례에 넣었어요. 그래서 우리 시는 건축 인허가 할 때 이거부터 따져요. 효과가 있잖아요. 올해 국토교통부가 주택관련 법령개정으로 휴게시설을 의무화 하는 것을 입법예고 했어요. 이렇



게 스케일 업 한 것이 한두 가지가 아니에요.

우리 지역에서 가장 대표적인 화장실 개선사업은 수원시가 메카가 된 건 아시죠? 제가 세계화장실협회 회장입니다. 그리고 제3세계권에 매년 화장실을 3개에서 5개를 우리 수원시 이름으로 지어주고 있어요. 민간 ODA를 하고 있는 거예요. 성남시장이 아동수당 10만 원 나오는 것을 시에서 2만 원을 덧붙여서 지원을 해서 준다고 했어요. 서울 중구는 기초연금을 공로수당해서 10만 원씩 덧붙여준다고 했고요. 어느 지자체는 참전수당을 10만 원 주고 20만 원 주고 30만 원 씩 줍니다. 명예수당은 어느 지자체는 3만 원, 5만 원, 10만 원씩 이렇게 줘요. 서울시는 청년수당을 만들어서 1,000억이 넘는 예산을 써요. 경기도는 청년배당이라고 해서 1,000억이 넘는 돈을 씁니다. 그런데 이것은 경기도지사가 결정했지만, 우리 시가 일부를 내죠. 지역에 따라서 사회보





장성 급여에 대한 현금성복지가 이렇게 시행되고 있습니다. 지금 이렇게 받은 사람들은 지자체장이 역량이 있는 거죠. 그런데 서울 만해도 강남이 부자였는데 지금은 실제 가용예산에서는 중구가 훨씬 부자예요. 왜냐하면 인구가 훨씬 적어서요. 기업이 많고 본사가 많으면 수입은 많은데, 그러면 이런 거 쓸 수 있죠. 지금은 수직적 예산 재정의 집행방식이 아니라 수평적 재정분권의 방식을 또다시 공유할 때가 된 거예요. 참전수당을 예로 들면, 경기도에서 너무 차이가 크다. 보훈회원들이 쫓아 와서 옆에 지자체는 10만 원 주는데 우리는 한 푼도 안 준다고 그러면 안 되잖아요. 결국은 압력에 못 이겨서 10만 원 주면 다른 곳도 10만 원 주는 구조가 되니까, 보훈수당은 아무리 많아도 5만 원, 참전수당은 7만 원으로 결정해서 하자고 단단히 결의를 했어요. 선거 한 번 끝나니까 다른 단체장은 10만 원 내고 그 옆에서는 20만 원, 그 옆에는 30만 원 되는 거죠. 그것이 표예요. 이렇게 해서는 안 된다고 생각합니다. 그래서 우리끼리 이런 경쟁하지 말고 중앙이 보편적 복지사업을 사회 보장성 급여로 동일하게 전국으로 하고 기초지방자치단체는 이런 거 하지 말고 사회복지에 대한 서비스를 개선하는 것으로, 인프라를 확충하는 것으로 가자고 했죠. 역할을 구분하자는 것이죠. 어느 지자체가 너무 잘 돼서 성공하면, 스케일업해서 중앙정부가 하도록 하고, 그렇지 않으면 없애고, 우리는 각 지자체 특색에 맞는 사업을 하자는 것이죠. 그 대신 현금을 직접 나눠주는 방식의 사업은 30%도 안 되는 재정자립도를 가지고 있는 기초지방자치단체에서 하면 되겠는가 하는 것이죠.

지금 불교부단체 몇 개 밖에 안 남았지만, 이런 지자체에 돈이 좀 있다고 당신네들도 이렇게 쓰면 안 된다고 했어요. 이것을 전체적으로 재설계해서 가이드라인을 만들어서 중앙정부가 가이드라인을 지키

게 하자고 했더니, 226개 중에서 기초지방자치단체 200개의 동의서를 받아냈어요. 결국은 따라오지 않겠다면 방법이 없습니다. 잘못된 시그널이 우리 사회에 하나가 있어요. 1단계 복지담론이 보편적 복지로써 무상급식이었다면, 2단계 담론은 이제 복지대타협으로 이야기할 수 있어요. 중앙정부가 보조하는 매칭사업의 복지사업은 중앙정부가 기획했으면 절대적으로 중앙정부가 다 집행하시라고 했어요. 그리고 이렇게 복잡한 체계로 하지 말자고 했습니다. 지금은 중앙정부가 직접 하는 게 좋아요. 복지 재설계에서 우리 시대의 과제는 이제 우리끼리 경쟁적, 출혈적 현금성복지를 지양하고 중앙정부도 맡은 역할을 다하면 되는 것이죠. 보조사업에 대해서 우리 시 예산도 재정이고, 결국 그 돈이 그 돈이거든요. 왜냐하면 중앙이 가지고 있는 돈을 보통 교부세로 나눠주고 분리를 해서 여러 가지로 하는 것이 하나로 하는 것보다 비용은 더 생기는 거예요. 중앙정부와 대타협하자, 보편적 현금지급형 급여는 중앙책임을 강화해서 적어도 90%는 하라고 했는데요. 중앙정부와 지방정부 간에는 보조율 사업을 결정할 때 심의기구가 있는데요. 심의 기구가 열렸다는 얘기를 한 번도 들어본 적이 없어요. 그런데 그나마도 이 기구가 광역지방자치단체와 기초지방자치단체 간에는 없습니다. 그래서 제가 고규창 실장님에게 아주 불만을 제기했던 것이 1단계 재정분권 때, 지방소비세는 광역지방자치단체에 해당되는 비용이라서 광역지방자치단체하고만 협의하니까 광역지방자치단체로 8조 중에 5조 2,000억이 가고, 기초지방자치단체로는 2조 7,000억이 갔으니까 226개 기초지방자치단체를 평균 잡아서 100억 안팎이에요. 작은 곳은 50억 안팎으로 가고 지방 큰 도시들이 500~600억 가는 곳이 있고 그래요. 광역지방자치단체에 몇 천억씩 간 곳에서 광역지방자치단체장이 자기들의 생색내기 사업을 또 하면서 지방비를 매칭시키기 때문에 기초지방정부로는 50억, 100억이 와야 그 이상으로 더 어려워지는 지방재정 개편이 된 거죠.



이번에 1단계 지방재정분권의 설계는 광역지방정부 하고만 해서 기초지방정부를 더 어렵게 해서 저는 큰 실패라고 생각해요. 그래도 제가 동의서를 해드렸어요. 이유는 일단 이런 방법으로라도 나가서 전체적으로 이 방향으로 가고자 하는 국가의 정책틀에 맞춰줘야 되기 때문이죠. 기초지방자치단체가 해야 할 사회서비스 공공성 확대라는 것이 있어요. 지금 여러 가지 비리와 서비스 영역 쪽에서 나타나는 문제점들이 있죠. 그 가운데 숫자로 하면 어린이집은 국공립이 10%가 안 되고, 장기요양기관은 1% 안팎이에요. 이러한 공공성을 확보하기 위해서 지자체와 중앙정부가 좀 더 관심을 가져야 된다고 봅니다. 이런 것이 현장에서는 복지사각지대를 해소하는 길이에요. 제가 이거 하나는 꼭 이야기 해 드리려고 가지고 왔습니다. 우리 지역이 인구가 125만이고 매년 만 오천만 명씩 인구가 늘어납니다. 처음에 시장을 했을 때 110만 명이었는데, 지금 125만이니까 10년 만에 15만이 늘었으니까 매년 만 오천 명이 더 늘어난 거죠. 이 만 오천 명이 늘어나는 도시임에도 불구하고 삼성전자 바로 앞에 있는 매탄3동에 삼성전자의 젊은이들이 많이 사는 동네인데요. 이번에 6학년 졸업생이 109명인데, 신입생이 39명이에요. 인구가 전체적으로 느는 도시인데도 그래요. 새로 만들어진 신도시로 이전해 가는 거죠. 그런데 저 출산을 극복하기 위해 다자녀 가구들을 대폭 지원하는 정책을 하려고보니까 우리 지역에서 8명의 자녀를 가진 집이 제일 많아요. 그런데 한 가구가 보증금 500만 원에 25만 원 월세를 내고 있어요. 반 지하에 8평짜리 집에 살아요. 가보니까 아버지는 자동차 경



발제자 : 염태영 수원시장

정비 업체에 나가고 엄마는 아이들을 건사해요. 아이들이 8명 있다 보니까 차량이 봉고차예요. 기초생활수급자 차상위 계층이 아니고 소득이 있고 부모가 있고 차량이 있는데도 이것은 큰 문제라고 생각했어요. 다자녀 가구 중에 자기 집이 없어서 이렇게 생활하는 사람에게 적어도 주택문제만큼은 해결해주자고 휴먼주택사업을 했어요. 그래서 이 분들 대부분은 그 아이들이 다니는 학군 안에 있는 1층의 연립이나 아파트를 얻어서 25평 안팎으로 방을 세 개 만들어서 남녀 아이들 따로 쓰게 하고 부모가 따로 쓰게 해서 이전을 시켰어요. 현재 14세대를 옮겼습니다. 220세대까지 확대할 겁니다. 복지사각지대 있는 이러한 틈새사업은 지자체가 할 수 있는 일이에요. 저는 아무리 설계를 하더라도 이런 틈새가 결국 생기기 때문에 이런 것은 지자체가 할 수 있는 일이라고 생각해요.

앞으로 지역맞춤형 사회서비스는 기초정부가 보충성의 원칙에 의거해서 하고, 우리가 그 다음에 못

하는 일을 광역지방정부와 중앙정부가 하도록 복지 역할을 재정립 해놓는 것이 질서 있는 복지를 하고 이것의 가이드라인을 만들어 보자는 게 복지대타협입니다. 자치와 이 정신을 살려서 우리 사회를 이렇게 메꾸어 가자는 겁니다. 분권이 필요한 겁니다. 이 모든 문제는 분권이 안 되어서 그래요. 중앙이 다 쥐고 있어서 그래요. 그래서 공수처를 만들고 의회 민주주의를 좀 더 강화하거나 대통령의 권한을 좀 더 분산시키자는 거예요. 조국 사태를 겪으면서 대통령이 별안간 정시를 확대한다는 이야기를 해버리니까 그 전까지 교육 거버넌스를 통해서 만들었던 것이 하루아침에 원점으로 다시 돌아가게 된 거죠. 의회 민주제는 정부 수반이 함부로 얘기할 수 없는 부분이 있는데, 국민 정서상 이게 필요하다고 던지면 그것이 바로 줄서기로 들어가는 거예요. 대통령도 지자체장도 다 탄핵이나 소환할 수 있는데, 모든 경우에도 꼼짝 않는 것이 국회예요. 소환도 없어요. 저는 내년도 국회의원 선거 전에 반드시 국회의원 소환제를 해야 된다고 생각해요. 국회의원이 가지고 있는 특혜를 다 없애는 시대가 국회의 효율을 만드는 일이라고 생각해요. 분권되지 않으면 결국은 부패 하거든요. 자치분권과혁신포럼이 이런 이야기를 할 수 있는 좋은 기회라고 생각합니다. 거칠지만 10년의 시장을 하면서 느낀 점을 말했습니다. 감사합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

시장님 말씀 잘 들었습니다. 저희도 가슴에 좀 찔린 점도 있네요. 혹시 뭐 질문 하실 분계실까요? 제가 들으면서 느낀 점을 말씀 드리면, 정부업무평가위원장이 되면서 각 부처의 실적을 보고 있는데요. 공무원들이 조국 사태를 겪으면서 청렴 운동을 하지 않을까 싶었는데, 굉장히 열심히들 했더라고요. 오늘 제가 끝나자마자 가는 곳이 복지부 쪽에 가는데요. 복지부 쪽에서도 열심히 해서 많은 성과를 보였다고 생각하고 있는데, 시장님 말씀 들으니까 복지부도 없앨까하는 생각도 듭니다. 시각이 다른 점이 있긴 있지만요. 집행현장은 자치단체니까 자치단체에서 이걸 좀 조화롭게 집행할 수 있는 방법을 찾아야겠다는 생각을 하게 되었습니다. 자세하게 설명을 해주셔서요. 시장님 말씀 하신 것 중에 감동만 있고 질문은 없네요.

염태영 수원시장

제가 사실은 마무리하면서 제가 늘 이 일에 카운트 파트너라고 할 수 있는 우리 고규창 실장님이 한 말씀 해주시죠.

고규창 행안부 지방재정경제실장



질문자 : 고규창 행안부 지방재정경제실장

염태영 시장님은 항상 균형적인 판단, 논거가 있는 말씀들을 해 주셔서 늘 감사드립니다. 저도 이제

지방행정관리 업무를 30년 했기 때문에 이런 바람을 가져봅니다. 243개 지방자치단체장을 뽑고 지방의 의원 4,000여 명을 뽑으면, 염태영 시장님 같은 분들이 많이 나타나야 되는 거죠. 혁신적 단체장, 혁신적 지방의회 의원들이 나타나서 바람을 일으키는 게 맞습니다. 그래서 대단히 감사하다는 말씀 드리고요. 예전에 청주시에서 정보공개조례를 만들었었어요. 1990년 초반에요. 정보공개가 뭔지도 모를 때죠. 그 조례가 정보공개법으로 바뀌었고, 지금은 이른바 빅데이터 3법까지 온 겁니다. 지금 시장님이 주장하신 여러 가지 이야기들을 이제는 중앙에서 받아야 할 차례인 것 같습니다. 또 정치와 행정을 오래 하신 분들의 마지막 종착점이 대타협, 대통합 이런 말씀들로 귀결이 되고요. 그런데 그 다음의 정책은 무엇일까요? 염태영 시장님을 지켜보겠습니다. 여러 가지 분산되어 있는 복지체계, 현금성복지지급, 또 여러 가지 중앙정부와 기관들이 개입하고 있는 이 복지체계를 어떻게 정리해 나갈 것인지를 대타협을 통해서 줄이고 조정해서 그 다음 정책은 무엇일까라는 고민들이 있는데요. 기본소득 얘기들이 나오고 있고요. 지금 이른바 기본소득 정당이 청년 중심으로 만들어졌어요. 상당히 의미 있는 시도들이 나오고 있어서 우리 염태영 시장님이 말씀하신 대타협의 다음 단계는 무엇일지 주목해 봐야할 것 같습니다. 재정분권에 대해서 많은 말씀을 해주셨는데요. 우여곡절 끝에 중앙과 지역의 중간인 광역세를 분권을 했고요. 2단계 때는 기초세 중심으로 논의를 주도하고 있고, 염태영 시장님도 오셔서 좋은 말씀을 해주셔서 제가 탄력을 받고 있습니다. 여러 가지 말씀에 대해서 일일이 말씀드릴 수는 없어서 이 말씀 하나는 꼭 말씀드려야겠습니다. 시장님이 말씀하신 것처럼 정책적 압력, 사회적 요구 이런 것들은 공무원들이 받아내야 합니다. 처음에는 요구로 되다가 이게 잘 안 받아드려지고 시기를 놓치면 욕이 된다는 것을 저는 잘 알고 있고요. 그 욕이 폭발 하지 않도록 제가 더 열심히 하겠습니다. 감사합니다.

염태영 수원시장

이해하고 포용해 주셔서 감사합니다. 김승수 단장님이나 김동욱 교수님도 하실 말씀이 많으실 것 같은데요.

김동욱 서울대 행정대학원 교수



질문자 : 김동욱 서울대 행정대학원 교수

시장님께서 중앙정부의 줄 세우기, 예를 들면, 스마트 시티 사업 같은 것들이 대표적인 것 같은데요. 그 다음에 매칭비가 7대 3이든 8대 2든 간에 매칭을 하는 이유는 지방정부에 일정부분 책임을 지우는 것이고 거기에 대한 관리책임은 여전히 중앙정부가 가지고 있습니다. 이른바 공공사업 줄 세우기와 매칭을 완전히 없애서 중앙정부가 그것에 대한 책임

을 물을 수 없는 구조가 되면 또 어떻게 보면 상당히 방만하게 운영 될 가능성도 있지 않겠냐는 생각을 합니다. 거기에 대해서 좀 말씀해주시죠.

염태영 수원시장

저는 매칭에 대해서 실제로 전체를 부정할 생각은 없습니다. 금액이 워낙 큰데다가 매칭비율이 너무 많아요. 그래서 제가 9대 1정도 되면 저는 좀 숨통이 트일 것 같습니다. 그러면 책임성도 최소한 당부할 수 있다고 봅니다.

이항진 여주시장



질문자 : 이항진 여주시장

여주시장 이항진입니다. 제가 잘 모르지만 아프리카 돼지열병에 관한 이야기 하나 하겠습니다. 중앙정부가 어떤 일을 하고 지속하게 되면 어떻게 될지에 대해 이야기 해드리겠습니다. 아프리카 돼지열병의 전파 경로는 멧돼지로 보고 있습니다. 그런데 얼마 전에 농가초소에 조치를 취하라고 했는데요. 이것은 거의 효과가 없었는데, 돈은 한 70~80% 쏟아 부었어요. 며칠 전에 제가 그걸 안 하게 됐는데요. 제가 그건 잘못됐다고 말씀드렸는데, 중앙의 결정이니까 그냥 그렇게 간 겁니다. 몇 십억 씩 쏟아 부었죠. 그건 그렇다치는데요. 지금 멧돼지 잡는 이야기를 해 드리면요. 지방정부에서 멧돼지를 잡으면 10만 원씩 주니 포수들이 잡았어요. 어제 제가 공무원에게 뭐라고 했는데요. 몇 달 지나지 않았습니까? 지금은 현재 한 마리에 83만 원을 쏟아 붓고 있습니다. 몇 달 만에요. 왜 그렇게 되었냐 하면, 중앙정부에서 이렇게 돈을 쓰라고 줍니다. 그러면 공무원들은 계속 쓰기만 하는 거죠. 정책 설계를 하지 않고요. 큰 정책의 실패는 큰 충격을 가지고 옵니다. 지방정부들의 작은 실패는 작은 충격만 있습니다. 그럼 중앙정부가 해야 할 일은 전체적으로 지방정부들이 어떤 일을 하는 지 모니터링하고, 거기에 간섭 현상이나 서로 충돌하고 있는 지, 또는 빠진 건 없는 지 이런 것들에 대해서 중앙정부의 역량을 발휘해서 룰을 관리해야죠. 자신들이 무슨 일을 하는지 모르고 자신들이 하는 하나의 정책은 완벽할지 모르지만, 그 완벽한 정책과 정책이 모아지면 큰 재앙이 된다는 것을 모르는 것 같습니다. 잘못을 바로잡는 것부터 시작하는 것이 앞으로의 미래가 있지 않을까라는 생각을 해보게 됩니다.

민영서 (사) Spark 상임대표



질문자 : 민영서 (사) Spark 상임대표



네. 시장님 말씀 잘 들었습니다. 사실 민주당 소속임에도 불구하고 현재 국정운영에 대한 부분들을 시시비비를 가려 정확하게 말씀 해주셔서 굉장히 감명을 받았는데요. 사실 사회혁신의 엔진이라고 하지만, 말씀의 주제를 보면 공공혁신이 선행되어야 한다는 것을 말씀하신 것 같습니다. 사실 이게 달리 보면 국가경영에 대한 철학의 문제라서 현재 준비되어 있지 않은 가운데 DJ정부부터 많은 고민을 하고 있지만 어느 정부도 성공하지 못한 부분이잖습니까. 굉장히 시간을 요한다고 봅니다. 제가 질문 드리고 싶은 것은 우리나라 공무원의 역량과도 연관 있는데요. OECD 조사에 의하면 임용될 때 역량이 가장 낮고 더 심각한 것은 시간이 갈수록 문제해결 역량의 격차가 심각해진다는 것이 OECD의 진단으로 나타났습니다. 그런 면에서 보면 이제는 중앙정부 쪽에서의 공무원 역량도 문제지만 지방으로 갔을 때는 훨씬 더 심각하게 나타나는 것 같거든요. 이런 문제에 있어서 혹시 수원시에서는 10년 맞아서 이런 쪽에서 제도적으로 어떻게 지방자치단체 차원에서 보완할 생각이 있으신지요. 두 번째는 시장님께서 NGO 출신이라서 민간 거버넌스에 굉장히 관심을 가지실 것 같은데요. 이 부분 역시 시민과 함께 가는 것이 사회혁신의 출발점인데, 그런 면에서는 우리 공무원의 인식 자체가 함께 간다는 것과 거버넌스에 대한 이해도가 많이 낮은데요. 수원시에서는 제도적인 장치를 어떻게 하고 있는 지 궁금합니다.

염태영 수원시장



발제자 : 염태영 수원시장

아주 좋은 지적을 해주셨다고 생각합니다. 저는 지자체를 운영할 때 정말 애로사항이 많습니다. 공무원들이 자기 권한 밖의 일을 안 한다는 겁니다. 적극행정과 네거티브로의 규제 전환을 굉장히 강조하지만 실제로 모난 돌에 정 맞습니다. 그래서 공무원들이 안 움직입니다. 그래서 저는 정말 가슴이 아파요. 역량이 되는 직원이 와서 몇 년 지나면 순환 배치되고, 순환배치 되어서 가장 최적화 된 공무원이라는 것이 정해진 일만 한다는 겁니다. 제가 며칠 동안 속상한 일이 많았습니다. 재개발 사업의 휘장막이 엉망이에요. 서울만 가도 깨끗한 가림판을 해놓

고 공사를 하는데 말이죠. 왜 이렇게 되냐고 봄부터 이야기 했는데, 지금 6개월 째 안 고쳐져요. 지난 번 태풍 때는 날라 가게 생겨서 제가 가서 찢고 덜어내고 같이 했는데요. 또 여전히 안 돼서 왜 그러나 봤더니 조직이 없대요. 지금 우리가 공무원 조직이 없고 예산이 없으면 아무 일도 안하죠. 새로운 일을 창의적으로 하는 것은 누군가가 구체적으로 조직을 만들고 예산을 만들지 않으면 안 되는 거예요. 그러니까 시장이 아무리 중요한 말을 해도 그것을 받아주는 조직이 없는 거죠. 저는 부서를 향해서 이야기 했지만, 그 부서는 자기 매뉴얼에 안 적혀 있으면 없는 거예요.

또 하나는 그렇게 만든 일이 감사시스템에 있습니다. 실제로 어떻게 창의적으로 하면 반드시 감사를 받는다는 겁니다. 우리가 감사를 기초지방자치단체는 기초지방의회로부터 받습니다. 광역지방자치단체로부터 받습니다. 행안부로부터 받습니다. 감사원으로부터 받습니다. 수시점검 있습니다. 거기다가 요즘 광역지방의회에서도 하겠대요. 공무원들 일하지 말라는 겁니다. 그런데 민선 4기 때까지는 전체 자치단체장의 50%가 각종 수혜라든지 부정으로 걸렸거나 임기를 못 채웠는데, 지금은 전국으로 5%가 안 됩니다. 지금은 직원들이 비리에 속하거나 불법에 속하면 지시를 안 받습니다. 바뀐 환경에 대해서 자율권을 주면 되고, 이것은 또 행안부를 지적하게 돼서 송구스럽습니다만, 그렇게 창의적으로 일을 하면 나중에 교부세로 지적을 받습니다. 이를 테면 우리 수원시가 지금 가장 큰 문제가 주차문제입니다. 그런데 주차문제를 우리 시가 처음에 만든 조례가 됐으면, 지금 전국에 주차문제 없습니다. 그런데 이번에 제주도에서 처음으로 시행이 됐는데요. 차고지증명제를 했어요. 새 차를 살 때는 차고지를 확보한 것을 증명하지 않으면 차를 못 사게 해야 된다는 거죠. 차는 이삼천 만원 거뜬히 지불하고 그 사람 차 주차공간을 확보하기 위해 1억씩 들이는 게 맞는 일이에요? 새 차를 살 때는 차고지를 확보한 곳만 사게 해주면 20년 뒤에 결국은 차고지는 어딘가 다 확보하게 돼요. 그런데 우리는 그것을 조례로 만들었다가 권한 위임이 안 되서 못 하게 됐어요. 이런 일이 숱하게 있는 거예요. 저는 또 하나가 제가 처음에 시장되고 나서 느낀 게 저 사람은 일 안 해도 좋은데, 제발 일만 방해하지 않으면 좋겠다는 공무원이 있어요. 우리 공무원 2,500명 고르고 골라서 35명을 선발해서 3개월 간 교육시켜서 3개월 간 부서에 놓고 과제를 주고 그랬어요. 그래도 전혀 안 하고 방해만 하는 거죠. 그래서 결국은 잘랐습니다. 최초였죠. 그런데 불행히도 그 이후에 둘이 자살을 했습니다. 제가 아무리 좋은 정책이라도 딱 한 번하고 나니까 다른 지자체에서 우리 보고 도전하려고 해도 못 하는 거죠. 이게 현실적인 어려움이에요. 공무원 정말 지내다 보면 별 사람 다 생겨요. 기업으로 보면 벌써 잘려야 될 사람이 제법 있습니다. 그걸 자를 수가 없어요. 이게 한 편으로는 공무원의 장점이기도 하지만, 이것은 우리가 어떤 식으로든지 해결해야 할 과제에요. 그것을 지자체장이 다 책임지니까 선거 때마다 살인을 조장했던 시장이 되는 거예요. 참으로 안타까운 일입니다. 제가 얘기가 길어졌습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

김승수 단장님 간단하게 한 말씀 하시죠.

김승수 자치분권위원회 기획단장



질문자 : 김승수 자치분권위원회 기획단장

시간이 많이 길어져서 간단하게 말씀드리겠습니다. 시장님께서 말씀하신 것 중에 두 가지 문제제기를 하신 것이 이해가 됐습니다. 첫째는 너무 현장의 수용성에 대한 고려와 몇 가지 조항이 일방적인 정책이 많다는 것이고요. 또 하나는 자치단체, 시도도 마찬가지지만 너무 여건이 차이가 남에도 불구하고 획일적으로 하다 보니까 오히려 잘 할 수 있는 자치단체의 창의성을 죽이는 사안인 것 같습니다. 어떻게 해야 될 것인가를 생각해보니까요. 배출가스 저감장치를 말씀하셨는데 12월 1일부터 서울시가 시작을 하는데요. 적발되면 25만 원 내야합니다. 많은 홍보가 있었음에도 시행되는 순간 굉장히 많은 반발이 나올 것으로 예상됩니다. 현장에 대해서 얼마나 수용성이 있는지를 중앙 공무원들이 낙관적으로 판단하는 사례가 많습니다. 저는 그럼 어떻게 해결해야 되는지 생각해 보니까요. 최소한 중앙부처 공무원들이 지방행정을 경험할 기회가 없습니다. 그래서 과장으로 올라 갈 때, 국장으로 1년 정도 이상의 지방행정 경험을 필수조건으로 해서 공무원으로서 시야 말고 다른 시야까지 가진 사람들이 고위관리자로 올라가도록 하는 것이 어떻겠는가라는 생각을 했습니다. 다른 대안도 많겠습니다만 그런 제안을 해봅니다. 지금 자치단체의 역량과 단체장의 의지에 따라서 맞춤형 분권을 해야 하는 것은 저의 소신이고 자치분권위원회에서도 앞으로 가장 중점적으로 다뤄야 할 것으로 생각 합니다. 김동욱 회장님도 계신데, 학회에서도요. 똑같은 권한을 내주려고 해도 어떤 자치단체는 받겠다고 하는 곳이 있고 어떤 곳은 부담 되는 곳이 있죠. 잘할 수 있는, 원하는 자치단체에 먼저 권한을 내주는 것이 좋다고 보고요. 그게 성공하면 점점 더 확산시키면 되는 것이죠. 그런 맞춤형 지방분권에 대해서 관심과 집중을 했으면 좋겠습니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

혹시 우리 박재영 전 차관님 하실 말씀 있으시면 말씀 하시죠.

박재영 광주대 부총장



질문자 : 박재영 광주대 부총장

제가 보기에는 청와대, 중앙정부, 광역지방자치단체, 기초지방자치단체 이렇게 차례대로 엮여지는 일렬의 정부형태를 볼 때, 가장 권한이 센 곳이 청와대고 두 번째는 중앙정부거든요. 그런데 중앙정부는 너무 커요. 너무 커서 늘 전국의 모든 기초지방자치단체의 세부적인 문제까지 간섭하고 어떤 제도로서 그걸 만들려고 하지만 그럼 또 그 밑에는 시도, 광역지방자치단체가 있죠. 기본적으로는 제가 보기에는 지금처럼 광역지방자치단체의 기능을 그대로 둘 것이냐, 아니면 뭔가 변화를 줄 것인가가 있고요. 자치구의 문제가 있거든요. 자치구는 설계를 할 때, 권한을 기초지방자치단체에 다 주진 않거든요. 복지나 기본적인 것 외에는 사실 준자치단체처럼 되어 있거든요. 그러니까 복지비가 70% 된다는 소리인데요. 그래서 자치구에 대한 문제도 한 번 다뤄줘야 될 것 같아요. 자치구가 우리나라처럼 운영하는 나라가 없습니다. 전 세계에 어디도 없어요. 이런 근본적인 문제도 중앙정부에서 다뤄줘야 될 것 같고요. 중앙정부에서 권한을 광역지방정부로 주세요. 광역지방정부로 주면 또 패스해요. 그런 근본적인 문제를 검토해야 되지 않을까 생각합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

고생 많이 하셨고요. 마무리 한 말씀 간단하게 하시죠.

염태영 수원시장

진정한 혁신을 위해서 자치분권이 필요하다는 것을 다시 한 번 강조하면서 마치고자 합니다. 감사합니다.

남궁근 자치분권과사회혁신포럼 대표

윤태범 원장님 폐회사 하시기 전에 제가 한 가지 말씀드리고자 합니다. 중앙정부에 43개의 부처가 있습니다. 43개니까 각각 다른 생각을 하다 보니 문제를 해결하는 것에 있어서 쉽지 않다고 봅니다. 오늘 열띤 토론이 끝났는데요. 윤태범 원장님의 폐회사로 이번 포럼을 마치도록 하겠습니다. 수고하셨습니다.

윤태범 한국지방행정연구원장



폐회사 : 윤태범 한국지방행정연구원장

시장님 말씀 감사합니다. 저희가 올해 포럼이 7번째였는데요. 아침부터 항상 같이 했는데요. 늘 모든 주제가 많은 분들에게 마음을 울리는 주제였습니다. 오늘도 그런 말씀 해주셔서 감사합니다. 저희 포럼의 이름이 자치분권과 사회혁신인데요. 아마도 오늘 염태영 시장님 말씀이 저희 포럼에 가장 적합한 말씀을 해주신 게 아닌가라는 생각이 드는데요. 그래서 감사하다는 말씀 드리고요. 최근에 제가 들은 사례 중에 이런 게 있습니다. 혹시 3D 라떼 드셔보신 분계신가요? 커피와 우유 위에 사진을 프린팅해줍니다. 처음에 우리나라에 소개 된 것은요. 우리나라 TV 프로에서 우리나라 사람이 외국에 여행 갔다가

발견한 건데요. 사실은 그게 우리나라 제품입니다. 그런데 우리나라에서는 쓰지를 못했어요. 왜냐하면, 식약처가 허락을 안 해주는 거죠. 거기에 식용색소가 들어가는 데요. 우리나라 제도에 의해서는 식용색소를 넣을 수 없도록 되어있는 거예요. 그래서 우리나라에서 2년 이상을 허가를 안 해주는 겁니다. 그래서 할 수 없이 해외로 나갔어요. 그러다가 다행히도 가능해 진 것이 정부가 최근에 규제 샌드박스로 그 업무를 산업부가 맡아서 하면서 해결이 되었습니다. 말하자면 혁신이라고 하는 것은 기존의 법만 갖고서는 절대 접근할 수가 없는 거죠.

기존의 관할에서 어떻게 벗어날 것인가가 가장 핵심적인 부분이 아닐까 생각합니다. 그런 의미에서 저는 과거에도 혁신에 대해 이야기를 했는데요. 과거의 혁신은 제 생각은 중앙정부가 혁신조차 독점을 했었어요. 돌이켜보니까 혁신을 중앙정부도 해야 하지만, 사실은 제대로 된 지속가능한 의미 있는 우리 삶의 변화를 주는 혁신은 수원시와 같은 자치단체에서 했을 때 이게 제대로 된 혁신인 것이죠. 분권도 나누어 주는 것이지만, 이제 혁신도 분권을 해야 한다고 생각합니다. 그런 의미에서 가장 중요한 게 아닌가라는 생각을 합니다. 그렇게 본다면 용어도 바꿔야겠다는 생각합니다. 지금 발표하신 것을 보면 수원이 왜 기초지방자치단체입니까? 핵심이죠. 절대 기초지방자치단체가 아닙니다. 우리 머릿속의 기초는 유치원, 초등학생, 그런 정도의 개념인데요. 오늘 발표하신 것 보면, 대학원 이상의 정말 의미 있는 것들을 펼쳐내셨어요. 이제는 기초지방자치단체장이라는 말도 버려야 되지 않을까라는 생각을 합니다. 기초지방정부도 아니고 기초라는 말 자체를 떼어 내는 중앙정부와 대등한 수준으로 가는 게 맞지 않을까라는 생각을 했습니다. 아까 마지막으로 시장님이 모난 돌이 정 맞는다고 하셨는데요. 제가 어제 다른 자리에서 그 말을 했는데요. 우리 손에 하나씩 들고 있는 게 한 손에는 망치가 있고 한 손에는 정이 있습니다. 우리는 끝도 없이 망치를 가지고 정을 칩니다. 모난 곳 있으면 정을 치면서 다닌 것이 우리 같아요. 그래서 우리 손에서 망치와 정을 내려놔야 될 것 같아요. 그래야 모난 돌이 제대로 된 역할을 하지 않을까요. 제대로 된 혁신이 가능한 사회가 되지 않겠는가라는 생각을 가져봤습니다. 올해 자치분권과 사회혁신포럼은 11월 달을 마지막으로 마감하려고 합니다. 그 이유는 다들 바쁘시고 오늘도 보신 것처럼 너무 깜깜한 이른 아침에 나오셔야 되기 때문에 너무 어려움을 드린 것 같아서 12월 달과 1월 달은 쉬고요. 좀 더 잘 준비를 해서 내년 2월에는 더 좋은 모습으로 뵙도록 하겠습니다. 늘 아침부터 함께해 주신 모든 분들, 그리고 우리 포럼이 잘 되도록 준비해주신 우리 연구원의 스텝진에게 진심으로 감사하다는 말씀 드립니다. 고맙습니다.



신고리 5·6호기 공론화위원회의 경험과 지방자치단체 공론화의 나아갈 방향

대담 **김지형**
- 법무법인 지평 대표변호사
- 前 대법원 대법관

일시 : 2019. 11. 20. 15:00
장소 : 법무법인 지평
대담 : 한국지방행정연구원 김지수 부연구위원

학력

- 1975 전주고등학교 졸업
- 1980 원광대학교 법경대학 졸업
- 2012 원광대학교 대학원 명예법학 박사

경력

- 2005-2011 대법원 대법관
- 2012 사법연수원 석좌교수
- 2012-2016 법무법인 지평 고문변호사
- 2012-2017 원광대학교 법학전문대학원 석좌교수
- 2013-2015 한국신문윤리위원회 위원장
- 2014-2015 국세청 조세법률고문
- 2014-2018 삼성전자 반도체 등 사업장에서의 백혈병 등 질환 발병 관련 문제 해결을 위한 조정위원회 위원장
- 2017 신고리 5·6호기 공론화위원장
- 2019 고 김용균 사망사고 진상규명과 재발방지를 위한 석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회 위원장
- 2016-현재 대한상사중재원 중재인
- 2018-현재 대통령 소속 규제개혁위원회 민간위원장
- 2018-현재 삼성전자 반도체 등 사업장에서의 백혈병 등 질환 발병 관련 지원보상위원회 위원장
- 2019-현재 한국전력공사 윤리준법위원회 외부위원
- 2019-현재 사법연수원 운영위원장
- 2019-현재 현대제철 안전·환경자문위원회 위원장
- 2017-현재 법무법인(유) 지평 대표변호사

최근 지방자치단체에서 다양한 주제에 대한 공론화 프로세스가 진행되고 있습니다. 신고리 5·6호기 공론화는 대한민국에서 숙의민주주의 절차에 따른 정책결정의 첫 번째 사례이자 이후 공론화 절차 운영의 표준 모델이 되었습니다. 하지만 국내 최초의 사례이고 첨예한 대립이 있는 상황이니만큼 위원장으로서의 부담도 상당하셨을 것 같은데요, 위원장으로 선임되셨을 당시 앞으로의 공론화위원회 운영방향이나 원칙에 대해 어떤 구상을 하셨는지요?

처음 신고리 5·6호기 공론화위원회 위원장을 맡게 되었을 때 상당히 많은 분들이 다양한 측면에서 우려의 말씀들을 많이 해주셨었습니다. 하지만 그러한 다양한 의견들이 오히려 이 문제를 바라보는 시각을 명확히 하는데 도움이 되었습니다. 문재인 대통령께서 신고리 5·6호기 건설재개 여부를 시민이 참여하여 숙의하는 공론화 방식으로 결정하겠다는 말씀을 하신 이후 공론화 위원회가 출범하기도 전에 시민 배심원 방식으로 운영된다는 용어가 사용되어버린 상황이었습니다.

사실 공론화를 하는 데에도 여러 가지 방식이 있는데, 우리가 하는 공론화 방식과 맞는 것은 아니었지요. 하지만 '배심원제'라는 표현을 사용했던 초기의 의도는 아마도 시민이 여러 정책방향 중 하나를 결정하기 위해 조사하고 그 결과를 정책에 반영하겠다는 의미로, 공론조사 중 '조사'에 보다 방점을 두었던 것이 아닌가 싶었습니다. 그러나 이러한 방식으로의 공론화는 많은 분들의 우려하시는 바와 같이 다시 또 갈등이 재발될 수 밖에 없다는 생각을 했습니





다. 결국 정책결정을 하려다가 다시 갈등이 증폭되거나 재생산될 수 있지 않겠느냐는 우려였지요.

그래서 저희는 조사는 하되, 우리 공론화위원회가 하는 일은 '공론'을 뭔가 제대로 만들어보는 것에 방점을 두어야 한다고 생각했습니다. 즉, 이와 같은 갈등상황에서 사회적 합의를 이끌어내기 위한 사회적 논의의 절차가 중요하다고 보았습니다. 따라서 공론화위원회 출범 초기에는 이와 같은 관점의 전환과 적절한 방법의 탐색에 대해 굉장한 혼란을 경험하기도 했습니다. 하지만 저희는 이제 공론화위원회가 해야 할 역할은 단지 국민의 의사가 어떤지, 여론은 어떤지를 단순히 조사하고 확인하는 데 그치는 것이 아니라, 공론화과정 속에서 우리가 어떤 방향으로 나가는 것이 적절한 것인지에 대한 충분한 시민들의 논의와 고민이 담겼으면 좋겠다는 생각을 했기 때문에 이와 같은 조정의 기능까지도 담긴 공론화를 하겠다는 생각을 가지고 본격적인 시작을 했습니다. 그리고 이와 같은 새로운 공론화위원회의 역할에 대한 생각에 대해서 많은 분들이 적절한 변화였다고 말씀해 주셨던 것으로 기억합니다.

당시 일각에서는 공론화 프로세스가 단지 정부의 책임회피를 위한 형식적 절차가 아닌지, 그리고 엘리트도 하기 어려운 정책에 대한 판단을 일반 시민에게 묻는 것이 적절한지에 대한 문제제기도 있었는데요, 이에 대해서는 어떻게 생각하셨습니까?

사실 정책결정을 내리기 굉장히 어려운 사회적인 난제에 대해 공론화를 하게 되면, 언제나 그와 같은 의혹이나 비판은 있어 왔습니다. 결국 이와 같은 시민참여 방법의 활용 목적이 정책결정자의 책임회피를 위한, 나쁘게 말한다면 일종의 출구전략으로 이용하는 것이 아니냐는 이야기 등이 없지는 않았습니다.

그래서 저희는 이와 같은 비판에 대해서 오해라는 점을 확신할 수 있게 해 줄 필요가 있다고 생각했습니다. 단순히 어떤 정책의 결론을 A나 B중 하나를 선택하는 것만을 이야기 한다면 정말 떠넘기기식의 정책결정이었다는 비판에서 자유로울 수 없겠지요.

그러나 어떤 정책방안이 양자택일 방식으로 최종

선택되었는지에 집중하는 것이 아니라, 상호 입장과 입장이 부딪칠 때 그것을 어떻게 이야기해 나갈 것인지에 대한 고민을 통해 하나의 사회적 논의를 만들어져 가는 과정 그 자체의 중요성에 집중한다면 어떻게 될까요? 이렇게 된다면 정책결정권자가 선택을 시민에 미루는 것이 아니라, 사회적 논의를 통해 결정하는 방식으로 정책결정의 방식을 변화시킨 것이라는 신뢰를 갖게 될 것입니다. 이러한 생각이 공론화 프로세스를 왜 운영해야 하는가에 대한 중요한 관점이라고 생각합니다.

정부의 정책결정은 그간 어떤 방식으로 진행되든 정책의 공급자 관점에서의 결정이었다고 볼 수 있습니다. 그런데 공론화 방식은 정책 수요자의 생각과 의견을 모아 결정하는 방식이지 않습니까? 따라서 소수의 정책결정권자에 의한 결정을 했을 경우 발생될 수 있는 오류의 가능성과 그와 같은 정책결정이 시민에게 미칠 수 있는 영향 등과 같은 다양한 부분을 생각하고 대중이 결정하는 방식이 의사결정의 정당성 측면을 담보할 수 있습니다.

이 내용이 어쩌면 두 번째의 문제제기와 연결될 것 같네요. 사실 공론화 절차를 진행하면서 보니까 공론화를 이끌어가는 주체는 공론화위원회지만, 그 절차에 참여하는 논의의 주체들이 참 다양한데요, 이해관계자(Stakeholders), 제3의 전문가, 제일 중요한 최종의견을 만드는 시민참여단 등과 같은 4개의 그룹이 참여를 하게 됩니다. 그런데 공론화의 방식에 따라 누가 핵심적인 역할을 할지가 다르다고 볼 수 있습니다. 지금 제가 하고 있는 대통령 소속 규제개혁위원회는 전문가들이 쟁점을 논의하고, 이해관계자를 불러 듣는 방식의 사회적 논의과정이기 때문에 전문가그룹이 비중있게 끌고나가게 되는 형태이지요. 이에 비해서 공론화위원회는 시민이 가장 큰 역할과 비중을 차지하는데, 다만 이 시민의 대표들이 과연 사회적 논의를 충분히 담아낼 수 있는지에 대해 아직까지 의문을 가지고 계신 분들도 있다는 말씀이실 것입니다.



그런데 사실 제가 공론화를 하면서 제일 스스로 감명 깊게 다가왔던 것은 우리가 상상한 것 이상으로 굉장히 시민의식이 성숙되어 있었구나 하는 점이었습니다. 그래서 그분들에게 충분히 맡겨도 좋겠다는 자신이 생길 정도였지요. 그런데 이것이 가능하기 위해서는 절차의 검증자도 필요하고, 흔들리지 않고 전체적인 절차를 끌고나갈 주최자, 시민들에게 시민들 개개인이 가지고 있는 소박한 입장에 전문가적 식견을 담아 전달하는 역할을 하는 전문가 그룹 등이 각각의 역할을 잘 수행하고, 시민들이 이와 같은 상황을 잘 수용하고 감당해 내래는 역량이 있어야 하는 것입니다. 이 모든 과정이 함께 어우러지기 위해 공론화 과정이 필요하다고 저는 생각합니다. 제일 중요한 것은 시민들의 역할이기 때문에 이분들이 국가 전체를 온전히 대표할 수 있는 대표성을 확보하고, 시민들의 이해를 도울 전문가그룹과 이해관계자들이 역할을 충분히 해야 하는 것이지요.

그럼에도 불구하고 여전히 시민이 난제에 대해 충분히 이해할 수 있을지에 대해 의문을 가지게 된다면, 저는 미국의 배심제도를 말씀드릴 수 있을 것 같습니다. 미국의 배심제가 가지는 기본적인 구조는 당사자들에게 당신의 이야기를 아무리 어려운 사안이라도 평범한 시민들에게 제대로 설득해서 전달할 수 있는 얘기로 해 내라는 것을 요구합니다. 따라서 이해관계자들은 그 책임을 져야 하는 위치에 있죠. 그러므로 이해관계자들은 각자의 입장에서 시민들을 설득할 수 있어야 합니다. 그 책임을 다하지 못한다면 그에 따라 돌아오는 부담도 견뎌내야 하는 것이



공론화 방식이고, 어찌 보면 이것이 민주주의의 기본적인 의사결정과정에서 필연적인 과정이라고 볼 수 있습니다. 따라서 공론화위원회가 할 일은 대표성을 잘 확보하고 충분한 정보를 전달하고 숙의할 수 있는 과정을 공정하게 운영할 수 있는 절차를 만드는 것이라면, 그 다음 전문적이고 어려운 주제에 대해 시민들에게 잘 전달해 주는 것은 이해당사자의 몫이라고 봅니다. 물론 시민들도 그 과정안에서 열심히 공부하고 자신이 막연하게 가지는 느낌이나 감각적인 생각이 아니라, 숙의과정을 통해 자신이 더 깊이 고민해 보고 전문가와 비견될 경도의 이야기를 충분히 나누고 의견을 제시해야 한다는 책임을 가져야 가능한 부분이기는 합니다. 그러나 저는 균형 잡힌 인식과 증거에 기반한 사실을 충분히 설명하기 위해 전문가그룹에 뒷받침을 해 주고, 이 과정이 잘 진행된다면 일반 시민들도 누구나 충분히 감당해 낼 수 있다는 것을 실감했습니다.

그렇다면 공론화 프로세스에 대한 설계를 마치고, 본격적으로 공론화위원회를 운영하는 과정에서는 어떤 어려움이 있었고, 어떻게 극복하셨나요?

3개월의 짧은 시간이었지만, 공론화 진행 내내 그렇게 녹녹치는 않았습니다. 특히 중요한 고민 중의 하나는 '신고리 5·6호기 건설재개 여부에 대한 의견만을 제시할 것인가?'였습니다. 저는 여기에 그쳐서는 안되고, 그 이상의 뭔가 조정적인 역할까지 해야 한다고 생각했습니다. 왜냐하면 초기 여론조사기관에서 막연히 실시했던 여론조사를 해 본 결과에서 건설재개와 건설중단이 거의 비슷한 규모로 지지되고 있다는 것이 나타났습니다. 약간의 차이는 있지만, 오차범위 내에서 큰 차이가 없이 건설재개:건설중단:입장유보가 4:4:2 정도를 계속 유지했습니다. 최종 권고안을 제시해야 하는 공론화위원회 입장에서 만약 우리의 공론조사 결과가 이와 동일하게 나온다면 어떻게 될지에 대한 부분은 상당한 부담이었습니다.

그래서 위원회 위원들과 지원단(공무원) 분들이 함께 1박2일 워크숍을 하면서 정말 밤을 새워가며 토의를 하고, 4가지 정도의 옵션을 구상해 보았습니다. 첫째, 한표라도 더 많은 쪽의 의견을 최종 의견으로 보는 종다수 원칙에 따르는 안, 둘째, 통계적으로 유의미한 편차가 없다면 의견이 반반이라고 보는 규범적 평가를 할 수 밖에 없으므로, 그러한 상황을 단지 정부에 전달해야 한다는 안, 셋째, 통계학의 귀무가설이론에 따라 통계적으로 유의미한 편차가 없으면 원래의 정책방향에서 변경을 가하지 않는다는 의견이므로 건설재개의견을 내야 한다는 안, 넷째, 통계적으로 유의미한 편차가 없다면 정부의 공약사항이었던 원전건설중단으로 의견을 내야 한다는 안 등이지요. 법률분과 자문위원들에게 자문의견도 구했지만 마땅한 결론에 이르지는 못했습니다.

그래서 저희는 어떤 쪽이든 정책 권고를 하되, 오차범위내의 차이만이 존재할 경우라도 편차의 크기, 조사회차에 다른 의견변화 추이, 공론화 의제에 대한 합리적 정책결정에 이르기 위해 위원회에 주어진 역



할 등 여러 사정을 종합하도록 하였습니다. 이 때 저는 어떤 결론이 나오든 오차범위 내라 할지라도 더 많은 시민들이 제시한 의견에 따라 권고안을 내야 하겠지만, 다양한 대안을 찾아볼 필요가 있다는 의견을 제시했습니다. 예를 들어 신고리 5·6호기 건설은 중단 또는 재개하도록 의견을 내지만, 그 경우 어떤 점을 시민들이 우려했다거나 최소한 어떤 점들은 지켜야 하는지 등에 대한 것을 풍성하게 제시할 필요가 있다는 것이지요. 설문조사 내용을 살펴보시면 단지 입장을 선택하는 것 외에도 향후 원자력발전정책의 방향 등과 같은 정책적 제언을 할 수 있는 문항들을 넣었습니다. 예를 들어 만약 당신이 건설재개를 주장하는데 최종의견이 건설중단이 되는 상황을 가정한다면 최소한 어떤 점들이 지켜지면 좋겠는지 등을 서술해 달라고 했습니다. 그리고 이 내용은 최종 권고안에도 담겼지요.

상당히 현실적인 문제였군요. 아마도 공론화 프로세스를 추진하는 지방자치단체도 비슷한 고민을 경험하지 않았을까 합니다. 또 다른 쟁점도 있을까요?

맞습니다. 아마 저희 이후에 공론화를 하는 지방자치단체에서도 찬반측 입장이 상당히 팽팽한 상황이라면 비슷한 고민을 하고 계실 겁니다. 두 번째 고민은 공정성에 대한 논의입니다. 건설재개와 건설중단을 주장하는 양측 모두 공론화 절차가 '기울어진 운동장'이라고 주장했기 때문입니다. 양쪽 대표를 각각 만나 이야기 들어보면, 똑같은 이야기를 하십니다. 그래서 당시 저희들은 우스갯 소리로 그래도 양쪽이 모두 불공정하다는 이야기를 하는 것이 다행이라는 이야기를 했습니다. 결과적으로 우리 절차가 공정하다는 것일 테니까요.

그렇지만 당시에는 이와 같은 문제로 인해 공론화 프로세스가 완주할 수 있을지 걱정하시는 분들이 많았습니다. 중도하차 하는 일이 발생될 수 있을 것이라는 우려였지요. 오랜 시간 원자력발전 건설에 대해 공론화를 주장해 왔던 환경단체도 당연히 많은 지지를 받을 것이라고 생각했는데 공론화 과정을 하면서 보니 판세가 그렇지 않다는 자체적인 판단을 하였고, 건설재개를 주장하는 원자력산업계에서도 현 정부가 원전건설을 하지 말자는 입장을 가지고 있기 때문에 우리는 처음부터 칼끝을 잡고 시작했으니 우리 입장을 더 보호해 주어야 한다는 주장을 했었죠. 그런 상황이다 보니 양측 모두 공정성에 대한 예민함을 가지고 있어서 몇 가지 이슈에서 심각하게 부딪쳤습니다.

저희는 그때마다 양측을 설득해야 했는데, 그 논리는 무척 단순했습니다. 공론화가 참 어렵게 시작했던 것이고 굉장한 의미를 가지고 있는데, 중도하차하게 되면 다시는 어떤 사안을 가지고도 공론화하자는 말을 하기 어렵게 된다. 앞으로 이런 민주적인 의사결정방식이 필요하다는 사회적 요구가 많을 텐데 이런 현상은 바람직하지 않은 것이 아니냐. 그러니 우리를 믿고 끝까지 가보자 라는 것이었죠. 겉보기에는 평화롭게 보였을지 모르지만 그 3개월은 피말리는 시간이었습니다. 마지막 2박3일 시민종합토론회를 할 때까지도 맨 마지막에 종합토론을 정리해서 토론해 주실 분을 누구로 세울 것인지를 둘러싸고 양측이 끝까지 대립하기도 했습니다. 재판으로 치면 최후변론을 누가 할지를 가지고 다툼이 있었던 것이지요. 그래서 절차를 완주했다는 것 자체만으로도 굉장히 큰 성과라고 저는 늘 이야기 합니다.

앞서, 시민의 역할이 중요하다는 말씀도 하셨는데, 공론화 프로세스를 완주한 뒤 시민들의 변화에 대해 기억나시는 부분이 있으시다면 말씀해 주십시오.

저는 종합토론회 과정에서 2박3일 간 수련원에서 모여 숙의하는 과정을 옆에서 지켜보았는데요, 우선 참여하셨던 분들이 스스로가 중요한 정책결정에 참여하고 있다는 것을 알고 그로인해 아주 열심히 참여를 하고 있다는 것을 느낄 수 있었어요. 저에게 굉장한 역사적 소명의식 같은 것을 느끼게 할 정도였지요. 2박3일에 4개 세션을 하고, 이틀간 오전, 오후에 매번 조별 토론을 하고 종합토론을 하고, Q&A를 하는 과정이 세션마다 반복되었으니 상당히 타이트한 일정이죠. 사실 점심시간 이후 나른할 법도 한데, 온종일 한결같이 메모를 열심히 해 가면서 질문 하나하나 열심히 준비해서 묻고 답하고 하시면서 저희가 드린 자료집을 밑줄을 그어가며 공부하시는 것이 눈에 보였습니다. 사실 그 모습을 보면서 이분들이 이렇게 공부를 많이 했나 싶을 정도였지요.

9명이 조별토론을 하는 모습에 대해서는 저희가 직접 들어가지는 않고 밖에서 중계하는 것을 화면으로 지켜봤는데 나중에 실제로 조별토론에 참여한 이야기를 들어보니 이분들이 굉장히 열심히 참여하고 발언을 해서 시간적 제한이 없었다면 이야기가 끝나지 않을 정도였다고 합니다. 특히 19세부터 70대 중반까지 참여단들이 오셨고, 조를 편성할 때 연령, 성별, 지역 등을 고려해서 배치해드렸기 때문에 10여 명이 하나의 공간에서 손자뻘 되는 분이나 할머니뻘

되는 분들과 이야기를 하는 거에요. 어르신들이 흐뭇하셨던 것이 이 젊은 친구들이 말하는 것을 들어보면 아주 똘똘하고 잘하잖아요? 그래서 어떤 때는 이야기하는 것을 보면서 참 흐뭇하고 젊은 세대들이 참 믿을만 하구나 하는 마음을 가지셨다고 이야기하기도 했어요. 젊은 세대에서도 우리의 말을 경청하고 대등하게 토론하려 하는 기성세대에 대해서 긍정적인 체험을 했다고 하기도 했지요. 이렇게 세대를 아우르는 토론의 경험을 갖는 것이 굉장히 신선했다고 하시더군요.



또 어떤 분은 본인이 에피소드를 이야기해 주시는데, 원전의 원자로 모르는 사람이었지만 참여단으로 결정이 나고부터는 그렇게 열심히 공부를 했다고 하시면서 아내가 당신이 그렇게 열심히 공부를 했으면 사법고시도 합격을 했을 텐데 이제와 그러냐는 핀잔을 받기도 했다고 하셨어요.

이런 이야기들이 소수의 경험이 아니었던 것은 사실 최종결과를 본 뒤였습니다. 저희가 설문문항에 '당신의 의견과 다른 의견이 최종 결론안으로 판정된다 하더라도 당신은 그 결과에 승복할 수 있겠습니까?'라고 물었거든요. 이에 대해 응답자의 93%가 '예'라고 답했어요. 제 생각에는 이분들이 절차적인 만족감을 경험하셨기 때문에 어떤 결론이 나온다고 하더라도 수용할 수 있겠다는 생각을 하셨던 것이 아닌가 싶습니다. 결국 어떤 결정이든 그 논의에 참여한 사람들이 승복하는 것이 중요한데, 저는 '좋은 절차가 곧 정의다'라는 이야기를 실감할 수 있었습니다.

최근 지방자치단체에서 공론화 프로세스를 통해 정책을 결정하려는 시도가 많이 있습니다. 앞서 말씀해주신 경험을 바탕으로 지방자치단체에서 공론화 프로세스의 활용이 확산되는 현상에 대해 어떻게 보시나요?

네, 저는 기본적으로 긍정적으로 평가하고 있습니다. 국가나 중앙정부차원에서 뿐만 아니라 지방정부 역시 의사결정이 필요한 사항들이 있고 그것이 지역



의 중대한 현안이라면, 이에 대해 시민이 참여해 민주적으로 결정하는 숙의민주주의의 도입은 매우 바람직하다고 생각합니다. 다만 그런 다양한 경험의 축적이 필요하다. 이렇게 보고 있습니다.

공론화라는 것이 사실 만능은 아니지 않습니까? 하다보면 결과적으로 잘될 수도 있지만, 그렇지 않은 경우도 있거든요. 저는 잘 안된 것은 안된 것대로 의미가 있다고 생각합니다. 제가 처음 공론화할 때에도 이것은 성공한다는 확률에 매달려있기 보다는 이것을 해보는 데 의미가 있다고 생각했습니다. 그래서 지방정부 차원에서도 다양한 경험의 축적해 보는 것만으로도 의미가 있다는 생각을 합니다.

다만 처음에 말씀드린 바와 같이 이 공론화의 절차가 단지 지역현안에 대해 어떤 것이 옳다는 것을 택일적으로 판가름하는 쪽으로 진행되기 보다는 지역 현안에 대해 서로 대립되는 입장을 조율하기 위한 논의과정으로 생각한다면 훨씬 건강한 공론화 프로세스라고 할수 있지 않을까 하는 생각이 듭니다. 그래서 정책결정권자가 정하기 힘드니 어느쪽이든 시민들이 정해주는 대로 하겠다는 식으로 던져놓는 방식은 저는 공론화 방식으로 적절한 것이 아니고 공론화의 오남용이라는 비판을 받을 수 있다고 생각합니다. 따라서 공론화 방식은 하나의 사회적 문제의 솔루션을 찾아가는 사회적 논의과정이라고 생각했으면 좋겠고, 그런 부분의 기능에 더 많이 착안했으면 좋겠다고 생각합니다.

최근 지방자치단체에서 공론화 프로세스를 설계하는 부분에 대해 저희 연구원에 질문해 오시는 경우가 있는데요, 크게 한 세 가지 정도의 쟁점이 있는 것 같습니다. 첫 번째는 이미 집행에 대한 기관장의 의지가 있는 상황에서 공론화 절차 진행 후 사업을 집행하지 않는 것으로 결과가 나왔을 때에 대한 두려움이고, 두 번째는 다양한 전문가나 전문성 있는 퍼실리테이터의 확보 등의 어려움, 세 번째는 지역주민들이 지역의 쟁점을 논의하다보니 이해관계에서 벗어나 제3자적인 합리적 판단을 하기 쉽지 않다는 부분이 대표적입니다. 혹시 이 부분에 대해서는 어떻게 생각하시나요?

저는 일단 첫 번째 공론화가 국가 차원에서 전국

적 규모의 관심을 받는 주제를 결정했던 것이기 때문에 자치단체 차원에서는 이런 부분에 대한 고민을 하게 된 것이 아닌가 생각합니다. 말씀하시는 핸디캡들은 분명히 존재하지요. 그리고 저희 신고리 공론화 때에는 소요되는 비용도 막대했는데, 이런 부담 역시 상당히 현실적인 문제이지요.

하지만 제가 분명히 말씀드릴 수 있는 것은 첫 번째 부분입니다. 제가 공론화 과정을 진행하는 과정에서 정말 많이 놀라웠던 것은 정말 아무런 개입이 없었다는 점입니다. 제가 시작시점에서 요청을 했던 바지만 우리 방식대로 3개월간 알아서 해낼 테니 절대적인 독립성을 확보해줘야 한다는 말씀을 드렸었죠. 즉, 공론화에 필요한 (행정적·재정적) 지원은 해 주되, 개입은 하지 않는다는 원칙을 지켜야 한다는 것입니다. 개입이란 예를 들어 어떤 결정의 방향을 암시하거나 하면 안되고, 그 부분을 철저하게 오픈해 두고 가야 한다는 것인데, 이 부분이 잘 지켜진 것이 공론화 성공의 제일 큰 요소였다고 생각합니다. 그러니까 이와 같은 부분이 정책결정권자가 갖추어야 하는 덕목이 될 수 있겠습니다.

그 밖의 다른 부분들은 제도적 차원의 논의가 필요한데, 예를 들어 국가차원에서 공론화 절차를 다루는 상설기구를 두는 것이 필요하다고 봅니다. 지방자치단체뿐만 아니라 시민이 스스로 공론화를 필요로 하는 경우도 있지 않겠습니까? 공론화를 다루는 상설기구가 생긴다면, 지방자치단체 등이 스스로 공론화 절차를 이끌고 가기 위해 필요한 여러 가지 것들을 지원할 수 있을 것입니다. 예를 들어 예산을 지원해 주는 부분, 시민참여단의 2박3일 결정과정을 끌고 나가기 위해 필요한 다양한 기술들도 지원할 수 있겠지요. 시민참여단을 대표성 있게 추출하기 위해 연령·지역·성별 등을 구분해 전화를 하는 것도 현재의 시점에서는 공직선거법 상의 제한이 있어요. 따라서 법제도적 정비도 필요합니다. 정치적 선거목적이 아니더라도 공론조사를 목적으로 이와 같은 활동을 허용해야 한다는 것이지요.

이러한 활동들을 각 지방자치단체가 수행하는 것에는 한계가 있으니 공론화 절차를 통해 줄일 수 있는 사회적 비용이 상당히 크기 때문에 이러한 부분은 국가가 제도적 정비를 통해 보완해 줄 수 있으면 좋겠습니다. 큰 틀에서 본다면, 이러한 사회적 논의 절차의 진행방식이 현재 많이 사용되는 공론화 방식 외에도 다양하거든요? 이러한 것들을 망라해서 끌고 갈 수 있는 법제도적인 기반이 구축될 수 있으면 좋겠다는 생각을 합니다.

그리고 지방정부에서 하고 있는 다양한 공론화 사례를 모아 논란이 될 부분들은 정리해 주는 등 가이드라인을 만들어주는 것도 의미가 있다고 생각합니다. 다양한 경험을 모으는 것은 향후 더 좋은 공론화의 방향을 제시하기 위해서도 필요하다고 생각합니다.



방금 말씀해 주신 법제도적인 부분에 대해 조금 더 보완해 말씀해 주실 내용이 있으실까요?

저는 검증기구의 역할이 필수적으로 포함되어야



한다고 생각합니다. 처음 출발할 때부터 저희 공론화위원회는 별도의 외부 검증기구를 도입했습니다. 왜냐하면 성공에 대한 자신감은 없었기 때문에 우리가 만약 성공을 못하더라도 그런 형태의 피드백을 할 수 있는 자료가 있어야만 다음에 더 잘 될 수 있다고 생각했던 것이지요. 결과적으로는 성패여부를 떠나 검증기구가 반드시 필요하다는 점에 대한 신뢰를 가지고 있습니다.

검증위원회가 낸 보고서는 앞으로 경험을 축적해 나가는 과정에서 꼭 필요한 문제가 무엇이었는지를 좀 더 객관적으로 들여다볼 수 있다는 점에서 의미가 있습니다. 따라서 반드시 공론화 절차의 운영시에 검증기구를 두는 것이 필요하고, 이에 대해서도 법제도적인 기반을 만들 때 꼭 포함된다면 좋겠다고 생각합니다.

마지막으로 위원장님의 이력을 살펴보면 굉장히 첨예한 사건에 대한 조정위원장의 역할을 상당히 많이 해 오셨던 것 같습니다. 쉽지 않은 결심이 필요하셨을 것이라고 생각되는데요, 만약 또 다른 쟁점에 대한 공론화위원회 위원장 역할을 요청받는다면 다시 한번 승낙하실 의사가 있으신가요?

요즘의 상황을 살펴보면, 생각의 차이로 인해 갈등도 많이 표출되고 또 그것을 아우를 수 있는 정치세력은 잘 보이지 않는 부분에 대해 사회적인 우려의 목소리가 높은 것 같습니다. 제가 보고서에도 썼지만, 사실 이런 갈등은 이제 피해갈 수 없는 것 같습니다. 그렇지만 사람들이 가지고 있는 다양성은 큰 원동력이지 않겠습니까? 따라서 저는 갈등에 대한 우려가 큰 이유는 갈등 그 자체가 문제여서라기 보다는 갈등을 조율하고 조정해 가는 역할을 하는 역량이 부족하기 때문이라고 봅니다. 갈등을 다루는 절차가 부족한 만큼 갈등이 증폭되는 것이니까요.

따라서 우리사회가 그런 사회적 논의를 하고 이에 참여할 수 있는 파트너십을 구축할 필요가 있으며, 그러한 기회가 많이 만들어질 필요가 있다고 생각합니다. 따라서 이런 기회를 만들 수 있는 역량이 있는 기관들도 스스로 이런 영역을 찾기 위해 애쓸 필요가 있습니다. 말씀하신 질문에 즉답을 드리기 보다는 기회가 된다면 저 역시 그런 역할을 하는 부분에 대해서는 어떤 형태로든 도움이 되는 역할을 하고자 노력하고 있다고 말씀드리고 싶습니다.

지방자치단체 차원의 공론화 프로세스 운영 원칙과 방법



김지수
한국지방행정연구원
부연구위원

"만약 대중이 더 좋은 환경 아래서
정책과 정치적 이슈를 살피게 된다면 어떻게 될까?"
- James S. Fishikin -

Ⅰ. 서론

최근 지방자치단체의 주요 결정에 대한 공론화 프로세스 운영이 확산되고 있다. 2018년 신고리 5·6호기 공론화위원회 운영을 통해 수렴된 국민의 의견을 반영하여 정부가 원전 건설 재개 여부를 결정한 경험은 대한민국의 정책결정방식의 변화를 가져왔다. 2019년 10월 말 현재까지 채 2년여의 시간이 지나기도 전에 서울·부산·대전·광주·제주·창원·서산 등 상당수의 자치단체들이 공론화 프로세스를 통해 주요 정책을 결정하였다.

그러나 이와 같은 공론화 프로세스 운영 확산이라는 사회적 변화 속에서 과연 대의민주주의를 기반으로 하는 대한민국의 시스템 속에 이와 같은 프로세스의 운영이 적절한 것인지에 대한 논의 역시 계속되고 있다. 이와 같은 상황 속에서 각 자치단체는 신고리 5·6호기 공론화위원회 운영 모델을 바탕으로 각자의 맥락(Context)에 맞는 공론화 프로세스를 설계·운영하고 있으나 한국형 공론화 모델을 구축하기 위한 논의는 이제 막 시작단계에 있다.

한국형 공론화 모델의 기준이 되고 있는 신고리 5·6호기 공론화 프로세스 설

계의 핵심적인 준거 기준이 되었던 공론조사(Deliberative Polling)를 창시한 스텐포드 대학교 숙의민주주의센터(Center for Deliberative Democracy, CDD) 센터장인 제임스 피시킨(James S. Fishkin) 교수는 일반 국민들에게 이와 같은 문제를 논의할 수 있는 역량은 있으나, 이를 이끌어 낼 수 있는 프로세스 설계와 제도적 기반의 마련이 필요하다고 말했다. 한국형 공론화 모델의 구축을 시도하는 정책의 창이 열린 시점에서 현재 지방자치단체의 공론화 프로세스 운영현황을 살펴보고, 나아가야 할 방향을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 숙의민주주의와 공론화, 공론화 프로세스

1. 숙의민주주의와 공론화

정치란 희소한 자원에 대한 권위적 배분이다. 따라서 정치권력을 누가 가지고 있으며 어떻게 행사하는지에 따라 자원의 배분은 달라진다. 민주주의는 그 권력을 국민에게 부여하고 있지만, 어떻게 그 권력을 행사하는지에 따라 다양한 유형으로 나뉜다. 그 중에서도 국민이 대표를 선출하여 그들에게 권력을 위임하는 대의민주주의는 현대사회에서 가장 일반화된 통치체계의 근본이라고 볼 수 있다.

그러나 Strom(2000)에 따르면, 대의민주주의에서 주인-대리인 문제(Principal-agent Problem)는 공통적으로 발생되는 핵심적인 문제이며, 정부신뢰 저하의 원인이 된다. 이와 같은 상황에서 국민은 대의민주주의의 한계를 극복하기 위해 직접적인 참여기회 확대를 요구하게 된다. 이와 같은 특징을 반영하듯, 최근 한국사회에서 국민이 직접 문제를 해결하거나 이슈화하기 위해 광장으로 나서거나 촛불을 드는 현상은 점차 증가되고 있는 실정이다.

그러나 고도의 복잡성을 지닌 현대국가에서 모든 국가의 주요 정책을 직접민주주의 방식으로 결정하는 데에는 어려움이 따른다. 공간의 제약은 정보통신기술을 통해 보완할 수 있지만, 생업에 바쁜 대다수의 국민들의 합리적 무관심(Rational Inattention)은 자칫 포퓰리즘(Populism)의 원인이 될 수 있다.

숙의민주주의(Deliberative Democracy)는 이와 같은 대의민주주의와 직접민주주의의 한계로부터 발전된 대안이라고 할 수 있다. 즉, 선출된 소수의 엘리트가 정책을 결정할 것인가 아니면 국민이 직접 정책을 결정할 것인가의 논쟁을 넘어 숙의를 통해 쟁점을 명확히 이해한 기반 위에서 정책을 결정하는 것이 중

66
숙의민주주의는 두가지 전제를 바탕으로 할 때 의미를 가진다. 첫째는 현재사회의 복잡성으로 인해 전문가 조차 해결하기 어려운 사회적 난제가 존재한다는 것이고, 둘째는 균형잡힌 정보와 학습의 시간, 소규모 그룹토론 등과 같은 숙의과정의 기본 요건이 충족될 경우 일반 국민들도 엘리트와 마찬가지로 공적인 문제를 합리적으로 생각하고 결정할 수 있는 능력이 있다는 점이다.
99

요하다는 관점이다.

따라서 숙의민주주의는 두 가지 전제를 바탕으로 할 때 의미를 가진다. 첫째, 현대사회는 고도의 복잡성을 가지고 있어 전문가조차 문제해결을 위한 정답을 제시하기 어렵다. 둘째, 균형 잡힌 정보의 제공과 학습의 시간, 소규모 그룹토론과 같은 특정한 조건이 충족된다면 일반 국민들도 엘리트와 마찬가지로 공적인 문제를 생각하고 결정할 수 있는 능력이 있다.

따라서 숙의민주주의의 실천과정은 필연적으로 숙의에 의한 공론화 프로세스를 채택하게 된다. 오랜 시간 '공론화'는 단지 '어떤 사안이 여러 사람의 의견을 수렴하는 논의의 대상이 되는 것'을 의미하는 것이었지만, 최근 숙의민주주의의 실천방안으로 논의되는 '공론화'의 개념은 어떤 사안이 '숙의과정을 거쳐' 여러 사람의 의견을 수렴하는 논의의 대상이 되는 것으로 재정의 되고 있다.

대의민주주의, 직접민주주의, 숙의민주주의 비교

유형	대의민주주의	직접민주주의	숙의민주주의
특징	• 주권자인 국민이 대표를 선출(직접선거) • 선출된 대표가 다수결의 원칙에 따라 국가의 의사를 결정(엘리트주의)	• 국민의 대표 없이 국민이 직접 결정 • 국민투표, 국민발안, 국민소환 등 국민이 직접 정책을 결정	• 균형잡힌 정보를 제공받은 국민이 상호 토론과정을 거쳐 의견을 결정함(숙의) • 미니퍼블릭 단위에서의 의사결정 방법으로 활용
장점	• 포퓰리즘 발생가능성 저하 • 물리적 제약 약화	• 주인-대리인 문제 발생가능성 저하 • 소수의 의견 표출 가능	• 포퓰리즘 발생가능성이 가장 낮음 • 주인-대리인 문제 발생가능성 저하 • 물리적 제약 약화
단점	• 주인-대리인 문제 • 승자독식	• 대중의 무관심이나 여론조작에 의한 포퓰리즘 발생 가능성 • 전체주의 및 독재가능성 • 물리적 제약이 큼	• 방법론의 개발이 현재 진행 중인 상태 • 미니퍼블릭 구성의 대표성 문제 발생 가능성 • 합리적 무관심이 여전히 존재

2. 공론화 프로세스 운영을 위한 숙의 방법 비교

그러나 어떻게 숙의하는 것이 적절한지에 대해서는 쟁점의 특징과 맥락에 따른 차이가 있으며, 타운홀 미팅, 공론조사, 시민배심원제, 합의회의 등과 같은 다양

한 방법이 제시되어 있다. 따라서 공론화 프로세스의 합의된 방법론이 정해져 있는 것은 아니며, 숙의를 확보할 수 있는 완벽한 방법론 역시 아직까지 존재하지 않는다. 2017년 최초로 신고리 5·6호기 공론화위원회 운영을 시작할 당시 그 방법론에 대한 논쟁이 활발히 전개된 것도 그와 같은 맥락에 따른 결과라고 볼 수 있다.

66
신고리 5·6호기 공론화위원회의 운영방식은 현재 대한민국의 국가 및 지방자치단체가 운영하는 공론화 프로세스의 기준이 되고 있기 때문에 국내 공론화 프로세스의 기본구조가 되었다.
99

신고리 5·6호기 공론화위원회의 운영방식은 현재 대한민국의 국가 및 지방자치단체가 운영하는 공론화 프로세스의 기준이 되고 있기 때문에 국내 공론화 프로세스의 기본구조라고 볼 수 있다. 그 구조는 크게 다음과 같은 두 가지로 이루어진다. 첫째, 공론화 프로세스 설계 및 운영, 시민참여단의 의견을 정부에 권고안으로 제출하는 역할을 하는 공론화위원회의 운영과 둘째, 공론조사(Deliberative Polling) 방식을 기본으로 쟁점과 맥락에 맞게 설계·운영되는 시민참여형조사이다.

이와 같은 시민참여형조사의 특징을 대표적인 숙의민주주의 실천방법인 공론조사 및 시민배심원, 타운홀미팅과 비교해 보면 다음의 표와 같이 정리된다. 따라서 신고리 5·6호기 공론화위원회 운영 프로세스는 숙의형 시민참여기법 중 공론조사와 유사하나, 첨예한 갈등사안인 주제의 특성을 반영해 변형된 모습이라고 평가할 수 있다. 그러나 균형 잡힌 정보제공을 바탕으로 시민들이 학습과 토론을 통한 숙의과정을 거쳐 의견을 표명하게 된다는 점에 대해서는 공통점을 지닌다고 볼 수 있다.



공론화 프로세스 운영방식 비교

구분	공론조사	시민배심원	타운홀미팅	시민참여형조사
주제특성	• 특정문제에 대한 대안선택 • 투표를 통해 찬성-반대 등에 대한 선호투표가 가능할 것	• 특정 정책문제 해결	• 아젠다 선정, 우선순위 결정 등	• 찬·반이해관계자 집단 간 갈등이 첨예하게 대립되어 타협이 어려움 → 공정성·중립성 중요
중립적 위원회 구성	• 필요 없음	• 필요 없음	• 필요 없음	• 공론화과정 설계, 운영과정의 중립성 유지·관리 • 최종결정을 정부에 권고하는 역할
참여시민 선정방법	• 무작위추출	• 무작위추출	• 자발적 참여 (많을 경우 추첨 가능)	• 지역/연령/성별 할당 층화무작위추출 • 직접적 이해관계자(지역주민) 배제
전문가의 역할	• 공론화 절차설계 자문 및 패널토론자	• 사실 확인을 위한 전문가(증인)	• 없음	• 공론화 절차설계 자문 및 패널토론자
운영방법	• 2차례의 의견(설문) 조사 + 테이블별 토론	• 증인교차검증을 통한 권고안 제출	• 테이블별 토론	• 공론조사와 유사
의견종합방법	• 투표	• 합의과정을 통한 권고안 제출	• 정해진 방법은 없음	• 투표

출처: 김지수·박해육(2019)

III. 지방자치단체 차원의 공론화 프로세스 실태

지방자치단체 차원의 공론화 프로세스는 주로 신고리 5·6호기 공론화위원회의 '시민참여형조사' 운영방식을 원형으로 삼아 지역의 상황과 쟁점에 맞는 방식으로 조금씩 수정·보완하여 운영하는 방식으로 확산되고 있다.

그에 따라 조례를 통해 공론화 프로세스의 법적 근거를 명시적으로 규정하고 있는 사례 역시 증가되고 있다. 제주특별자치도의 경우 숙의민주주의 실천조례(제주특별자치도 숙의민주주의 실현을 위한 주민참여 기본조례 및 규칙(제주특별자치도 조례 제1941호, 규칙 제557호)를 제정하고, 있으며, 그밖에 광역자치단체 차원에서는 인천과 대구, 기초자치단체 차원에서는 정선과 나주, 광진구, 창원시, 익산시 등에서 공론화위원회 운영에 관한 조례를 제정하였다.

조례의 기본적 구조는 신고리 5·6호기 공론화위원회 설치 및 운영을 위한 국무총리훈령을 기준으로 삼고 있으며, 특히 창원시의 경우 SSM 입점 등 주요 쟁점에 대한 공론화위원회를 설치하여 운영하였기 때문에 조문의 구성이 비교적 정밀하고 운영에 필요한 세부 쟁점까지도 명시적으로 법제화하고 있다.



66
지방자치단체에서 공론화 프로세스 활용의 확산에 따라 어떻게 해야 숙의민주주의의 실천 지향점에 맞으면서도 지역의 상황에 맞는 운영할 수 있는 지에 대한 고민이 높아지고 있다.
99

공론화 프로세스의 실천사례를 살펴보면 <표 3>과 같으며, 각 사례를 종합해 보면 다음과 같은 특징을 지닌다. 첫째, 대체적으로 지역의 정책아젠다를 개발하는 단계에서 주민의 선호를 모아 반영하기 위한 목적으로 실시되거나(예: 서울시 균형발전 공론화), 지역의 정책결정에 따른 갈등을 해소하기 위해 쟁점이 된 사안을 무작위추출한 일반주민의 숙의과정을 거쳐 결정하는 목적으로 실시되고 있다(예: 광주 도시철도 2호선 공론화, 제주 녹지병원 공론화 등). 따라서 전자의 경우는 찬반간의 갈등이 있는 신고리 5·6호기 공론화위원회의 쟁점과는 차이가 있다. 둘째, 운영과정에서 예측하지 못한 새로운 상황에 직면하는 경우가 발생된다. 일부 지역에서는 찬·반측 주민이 형성되지 않거나, 충분한 수의 전문가 풀 확보 및 예산확보의 어려움 등이 발생되기도 했다. 또한 1박 2일의 합숙을 통한 시민참여단계 진행이 필요한지 여부, 시민참여단 선정 시 인구구성학적 특성 외에도 모집단의 찬·반 비율을 반영한 층화표본추출 필요성 등이 제시되기도 했다. 셋째, 보다 근본적으로 대의민주주의 시스템 하에서 의회와 공론화위원회 및 시민참여단의 권한 배분에 대한 논쟁, 공론화 프로세스에 참여한 시민참여단의 의견이 권고의 역할만을 가지고 정책결정은 다시 자치단체장의 결정에 따르게 되는 현재의 구조가 적절한지 등을 둘러싼 논쟁 역시 발생되었다.

따라서 지방자치단체에서 공론화 프로세스 활용의 확산에 따라 어떻게 해야 숙의민주주의의 실천 지향점에 맞으면서도 지역의 상황에 맞는 운영할 수 있는 지에 대한 고민이 높아지고 있다.

지방자치단체의 공론화 프로세스 운영사례

주관기관	내용
제주특별자치도	• 제주 녹지국제병원 개설허가여부를 위한 공론조사 • 2018년 국내 외국인 투자개방형병원 1호인 녹지국제병원 개설을 위한 제주도민 대상 공론조사, 권고안 작성
대전광역시	• 대전 월평공원 공론조사(+타운홀미팅+갈등영향분석 등 기법혼합) • 2018년 월평공원의 개발 방식을 둘러싼 대전시민 대상 공론조사, 권고안 작성
서울특별시	• 서울 균형발전 공론조사 • 2018년 서울시민 450명이 참석, 참여와 숙의를 통한 서울의 균형발전 정책방향 도출 및 권고안 작성 예정
광주광역시	• 광주 도시철도 2호선 공론조사 • 2018년 도시철도 2호선의 건설 추진방향에 관한 광주시민 250명 대상 공론조사, 권고안 작성
부산광역시	• 부산 BRT(중앙버스전용차로제) 공론조사 • 2018년 부산 BRT에 관한 부산시민 141명 대상 공론조사, 권고안 작성
경기도	• 경기도 도정정책 공론조사 • 2019년 경기도 도정정책에 관한 경기도민 200명 대상 공론조사, 권고안 작성 예정
창원시	• 창원 스타필드 입점 공론조사 • 2019년 창원시 스타필드 입점에 관한 창원시민 200명 대상 공론조사, 권고안 작성 예정
서울특별시	• 서울시 효창공원 조성 공론조사 • 2019년 서울시 효창공원 조성에 관한 서울시민 101명 대상 공론조사, 권고안 작성 예정
서울특별시교육청	• 서울시교육청 학원 일요휴무제 공론조사 • 2019년 서울시교육청의 학원 일요휴무제에 관한 서울시민 200명 대상 공론조사, 권고안 작성 예정

IV. 공론화 프로세스 운영의 원칙과 방법

앞서 살펴본 바와 같이 지방자치단체 차원의 공론화 프로세스는 투입가능한 예산과 인력의 규모, 확보할 수 있는 전문가 및 퍼실리테이터의 풀 등 다양한 측면에서 국가차원의 공론화 프로세스 운영과 차이가 있다. 그러나 이와 같은 맥락적 차이에도 불구하고 반드시 지켜져야 하는 기본적인 원칙과 단계별 체크리스트는 존재할 수 있다.

국내의 공론화 프로세스 운영은 공론조사와 유사한 시민참여형조사의 원형을 따르고 있기 때문에 공론화 프로세스 운영의 원칙은 Fishkin이 제시한 10가지 요건을 기본 원칙으로 제시될 수 있다. 각 내용은 숙의성을 확보하기 위한 주요 조건들로 투명성, 대표성, 공정성 등을 제시하고 있으며, 설계에 필요한 주요 내용의 경우 상당히 구체적으로 규정되어 있다.

James S. Fishkin의 신고리 5·6호기 공론화를 위한 10가지 요건

1. 일반시민의 접근가능성이 높고, 균형 잡힌 자료가 제공되었는가?
2. 숙의 전과 후 사용될 설문지의 문항이 적절하게 구성되었는가?
3. 소집단 토론의 퍼실리테이터는 자신의 입장을 암시하거나 편향된 정보를 제공하지 않고 중립적인 진행을 통해 토론이 이루어지도록 훈련되어 있는가?
4. 시민참여단의 질문에 대해 답하게 될 전문가 패널이 찬반 측에 공평하게 배분되어 있는가?
5. 시민참여단이 쟁점에 대한 입장 및 인구구성학적 특성 등의 차원에서 대표성을 가지고 있는지 여부를 판단할 수 있는 자료가 확보되었는가?
6. 시민참여단이 숙의과정에 참여하는데 필요한 적절한 수당이 제공되었는가?
7. 시민참여단의 관점이 바뀌었을 경우 왜 바뀌었는지를 설명하는데 적절한 문항과 선택지가 설문지에 제공되었는가?
8. 소집단 토론의 내용은 검증이 가능하도록 녹화 및 기록되었는가?
9. 소집단은 무작위로 구성되었는가?
10. 균형 잡힌 자료를 제공하고, 사전에 결론을 제시하지 않고, 대표성과 숙의성을 모두 충족시킬 수 있을 만큼 신뢰할 수 있는가?

자료: http://news.chosun.com/site/data/html_dir/2017/08/18/2017081801803.html

66
지방자치단체 차원의 공론화 프로세스는 다양한 측면에서 국가차원의 공론화 프로세스 운영과 차이가 있지만 반드시 지켜져야 하는 기본적인 원칙과 단계별 체크리스트는 존재할 수 있다.
99

구체적인 공론화 프로세스 운영의 단계별로 운영자들이 고민해 보아야 할 주요 체크리스트를 선행연구를 토대로 종합해 보면 다음의 표와 같다. 체크리스트는 공론화 프로세스 활용결정으로부터 결과의 활용까지 총 5단계(1단계: 공론화 프로세스 활용 결정 → 2단계: 지원 및 운영체계 구축 → 3단계: 공론화 프로세스 설계 및 운영규칙 결정 → 4단계: 시민참여 프로세스 → 5단계: 결과 및 활용)의 단계로 구성되었다. 그러나 이와 같은 단계별 체크리스트는 쟁점의 특징과 맥락에 따라 <표 4>의 원칙에서 벗어나지 않는 범위 내에서 신고리 5·6호기 공론화위원회의 원형에서 변형되거나 상황에 맞게 새로운 기준을 제시할 수 있는 비교적 유연한 기준이 될 수 있다.



공론화 프로세스 운영의 단계별 체크리스트

단계 및 기준	기준
<1단계: 공론화 프로세스 활용 결정>	
1) 정책결정 권한의 배분	• 시민참여프로세스에 참여하는 시민에게 공식적 정책결정권한을 부여하는가?
	• 시민의 결정에 대한 수정가능성이 있는가?
	• 공론화 프로세스는 기존의 정부계획·집행에 구속되지 않고 원점에서부터 논의할 수 있는 권한이 있는가?
	• 결과대로 집행이 되지 않을 경우, 책임자를 제재할 수 있는가?
	• 누가 공론화 프로세스의 활용을 제안·결정하는가?
2) 논의 주제의 특징	• 논의의 대상이 되는 주제가 해당 지방자치단체의 지리적 범위 내에서 논의·결정되어야 하는가?
	• 논의의 대상이 되는 주제에 대한 갈등이 존재하는가?
	• 만약 그렇다면, 찬-반측이 충분히 집단화되고, 각자의 논리가 오랜 시간 개발된 상태인가?
	• 논의의 대상이 되는 주제가 복잡하거나 과학·기술적인 내용이라 일반인이 쉽게 이해하기 어려운가?
3) 정책결정 단계	• 정책 프로세스의 어떤 단계에서 공론화 프로세스를 활용하고자 하는가?
	• 공론화 프로세스 활용의 목적 - 유형1: 정책의제선정 및 우선순위의 결정 - 유형 2: 구체적인 정책/사업계획수립 - 유형 3: 갈등해소 및 사업재설계 - 유형 4: 기타
<2단계: 지원 및 운영체계 구축>	
1) 법적 근거 및 위상	• 공론화위원회의 법적근거 및 위상은?
	• 공론화위원회는 한시조직인가?
	• 공론화 프로세스의 활용은 일회적인가? 아니면 정기적인가?
2) 결정기간	• 공론화위원회를 통한 숙의형 정책결정과정의 총 기간은?
	• 그 중 시민참여단의 숙의절차진행 기간은?
3) 소요비용	• 소요비용은 얼마나·어떻게 준비되었는가?
	• 시민의 사례비는 충분히 지급되었는가? * 사례비: 공적인 목적의 시민참여단 활동을 위해 소득활동을 하지 못하는 데 대한 보전
4) 위원회 구성	• 공론화위원회 위원선정의 기준은? - 중립성, 공정성, 전문성, 지역에 대한 이해 및 덕망, 인구적 분포 등
	• 위원장 및 위원은 중립성·공정성을 확보한 인사로 구성되었나?
	• 위원장 및 위원 중 숙의적 정책결정과정에 대한 이해가 있는 인사가 포함되었는가?
	• 찬·반측 입장이 명확히 갈리는 쟁점인 경우, 위원을 제척하는 과정을 거쳤는가?
5) 지자체 역할	• 위원회 및 시민참여단의 요청 정보를 충분히 제공하였는가?
	• 공론화 프로세스에서 필요한 재원·지원인력·행정력 등을 충분히 제공하였는가?
	• 공론화 프로세스의 중립적 진행을 방해하지 않았는가?
	• 지원업무를 수행하는 공무원들은 공론화 프로세스에 대한 충분한 이해를 가지고 있는가?
6) 위탁 업체 선정	• 공론화 프로세스에 대한 충분한 경험과 전문성·중립성을 지닌 업체를 선정하였는가?
	• 선정절차가 공정하게 진행되었는가?

단계 및 기준	기준
<3단계: 공론화 프로세스 설계 및 운영규칙 결정>	
1) 방법결정	• 온·오프라인 시민참여의 방법은 어떻게 결합될 것인가?
	• 어떤 방식의 공론화 프로세스를 선택할 것인가?
	• 선택한 공론화 프로세스가 논의주제·시민참여자규모 등과 적합한가?
	• 기본절차가 표준화되어 있는가?
2) 운영규칙	• 참여기간 중 시민참여단은 대중과 소통할 수 있는가?
	• 운영과정은 어느 정도 수준에서 일반에 공개 될 것인가?
	• 참여시민들의 정보획득 및 학습기회가 제공되는가?
	• 공론화 프로세스의 설계 목적에 대한 공유가 있는가? - 예) 공공선추구, 사회적 정의추구, 이익의재분배, 약자보호 등
	• 운영규칙을 참여시민들이 함께 만들거나 수정·보완할 수 있나?
	• 숙의를 위한 소규모 테이블별 진행방식에 대한 명확한 규칙이 있는가?
	• 시민참여단의 결과물은 어떤 형태인가? - 합의, 타협, 우선순위결정, 다수결 등
	• 의결이 필요한가? 만약 그렇다면, - 의결절차가 공정한가? - 소수자의 의견표출 기회가 충분히 제공되는가?
3) 참여자선정 및 참여빈도	• 시민참여는 전체 공론화 프로세스 중 몇 차례 이루어지나?
	• 시민참여단의 규모는 어느 정도인가?
	• 시민참여단으로 선정되지 않은 주민은 어떻게 참여할 수 있나? 그 기회는 공정히 제공되는가?
	• 시민참여단의 선발방식에 있어서 대표성이 확보되었는가?
	• 시민참여단 선정과정에서 특정 집단의 참여가 배제되거나, 다양한 인구구성학적 집단이 참여하지 못할 경우 이를 보완할 수 있는 절차가 있는가?
	• 시민참여단의 지식·역량이 상호 대등한가? - 만약 아니라면, 해당 쟁점에 대한 이해의 측면에서는 대등해 질수 있도록 하는 사전학습 및 교육기회가 제공되었나? - 균형 잡힌 자료집이 제공되었는가?
	• 시민참여단 개개인은 집단화되어 있는가? 아니면 개인으로서 존재하는가?
	• 공무원 및 의원 등은 배제되었는가?
4) 환경 (공간/장비)	• 숙박이 필요할 경우, 숙박시설은 편안하였는가?
	• 제공되는 식사의 품질은 적합하였는가?
	• 숙의과정이 진행되는 공간은 숙의에 적합한가?
	• 전자장비 및 프레젠테이션 장비, 녹음장비 등이 충분히 준비되었는가?
	• 숙의과정에서 필요한 도구들은 적절히 준비되었는가?(포스트잇, 전지, 매직 등)
	• 사회자 및 퍼실리테이터 용 휴식공간이 준비되어 있는가?

단계 및 기준		기준
<4단계: 시민참여 프로세스>		
1) 패널토론		• 발표자 및 토론자의 전문성은?
		• 발표자 및 토론자가 규칙을 준수하고, 감정적으로 대처하지 않았는가?
2) 프로세스 운영	사회자	• 사회자는 오리엔테이션 과정에서 참여자들에게 진행절차 및 단계별 목적, 활동내용, 역할 등에 대해 충분히 설명하였는가?
		• 사회자는 논의 쟁점과 시민참여단의 특성에 대한 충분한 이해를 하고 있는가?
		• 사회자는 사전 시뮬레이션을 충분히 하였는가?
		• 사회자는 계획대로 일정을 진행하였는가?
		• 사회자는 프로세스를 공정하게 진행하였는가?
		• 사회자는 돌발 상황에 잘 대응하였는가?
	퍼실리테이터	• 퍼실리테이터는 논의의 쟁점과 시민참여단의 특성에 대해 충분한 이해를 하고 있는가?
		• 퍼실리테이터의 역할과 활동에 대해 충분히 사전시뮬레이션을 하였는가?
		• 퍼실리테이터는 공정하게 발언기회를 제공하였는가?
		• 테이블별 퍼실리테이터의 활동에 통일성이 있는가?
		• 퍼실리테이터는 돌발 상황에 잘 대응하였는가?
	검증단	• 검증단은 공정한 절차에 따라 선정되었는가?
		• 검증단의 활동이 충분히 보장되었는가?
	시민참여단	• 공정한 발언의 기회를 보장받았는가?
		• 숙의형 정책결정방식에 대한 충분한 이해를 하고 있는가?
		• 논의 쟁점에 대한 충분한 이해를 하고 있는가?
		• 운영규칙을 준수하였는가?
		• 중도에 이탈하였는가?
		• 결과에 대해 이의제기를 하는 시민이 없었는가?
		• 절차 전반에 대한 공정성에 대해 어떻게 느끼는가?
	참관인	• 시민참여단의 활동에 관여하지 않고 참관인으로서의 역할만을 수행하였는가?
		• 참관인 선정의 기준이 명백한가?
	스테프 (staff)	• 프로세스 전반에 대해 충분히 이해하고, 각자의 역할을 충실히 하였는가?
		• 충분한 규모의 지원 스테프가 준비되었는가?
<5단계: 결과 및 활용>		
1) 결과		• 공론화 프로세스를 거친 뒤 의견이 바뀐 시민은 어느 정도인가?
		• 어떤 시민의 의견이 도출되었는가?
2) 결과활용		• 시민의 의견이 정책에 어떻게 활용되었는가?
		• 시민참여단에게 결과활용에 대한 피드백을 제공하는가?

자료: 박해육·김지수(2018)를 수정·보완

주민참여와 공론화



주재복
한국지방행정연구원
자치분권제도실장

66
공론화란 특정한 공공정책이나 사업이 초래할 사회적 갈등에 대한 해결방안을 모색하는 과정에서 의견을 민주적으로 수렴하여 공론을 형성하는 의사결정방식이다.
99

2017년 신고리 5·6호기 원전공사재개를 둘러싼 공론조사가 실시된 이후 정부의 정책결정에서 공론화 과정의 활용가능성에 대한 사회적 관심이 높아지면서 중앙정부와 지방정부에서 공론화 과정에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있다. 일반적으로 공론화란 특정한 공공정책이나 사업이 초래할 사회적 갈등에 대한 해결방안을 모색하는 과정에서 이해관계자, 전문가, 일반국민 등의 의견을 민주적으로 수렴하여 공론을 형성하는 참여형·숙의형 의사결정방식이다. 따라서 공론화 과정에서 공론조사(Deliberative Polling), 시나리오 워크숍(Scenario Workshop), 시민배심원제(Citizen Jury), 합의회의(Consensus Conference), 규제협상(Regulatory Negotiation) 등 다양한 참여적 의사결정방법이 활용된다. 특히, 우리나라에서는 여론조사의 문제점을 개선하기 위하여 시민들에게 충분한 정보와 학습을 제공하고 대표성 있는 시민들간의 상호 토론을 통해 형성된 공론을 확인하는 공론조사가 공론화 과정에서 가장 많이 활용되고 있다[1].

공론화 과정을 통한 정책결정은 신고리 5·6호기 공론화가 국가적 관심을 받으

1) 토의형 여론조사인 공론조사(deliberative polling)는 미국 스탠포드대 Fishkin 교수가 1991년 저서 '민주주의와 공론조사(Democracy and Deliberation)'에서 소개한 숙의형 여론조사로 일반 여론조사에 참여자의 학습과 토론(deliberation)을 결합한 것이다(국무조정실, 2009).

면서 2017년 이후 더욱 확산되고 있다. 중앙정부 차원에서는 국가교육회의에서 대입제도에 대한 사회적 합의를 위하여 2018년에 대입제도 개편 공론화를 실시한 적이 있다. 지방정부 차원에서도 지역의 주요 사회적 이슈 및 갈등 쟁점에 대한 올바른 인식과 예상되는 갈등에 대한 선제적 대응을 위하여 공론조사를 적극적으로 활용하는 등 공론화를 통한 정책결정이 확대되고 있다. 2018년 이후 지방정부에서 추진한 주요 공론화 사례를 정리하면 아래의 <표>와 같다[2].

지방정부의 공론화 사례

주체	내용
제주시	• 제주 녹지국제병원 개설허가 여부를 위한 공론조사 • 2018년 국내 외국인 투자개방형병원 1호인 녹지국제병원 개설 관련 180명의 제주도민 대상 공론조사, 개설불허 권고안 제출
대전시	• 대전 월평공원 민간특례사업을 위한 공론조사 • 2018년 월평공원의 민간특례개발 방식을 둘러싼 대전시민 200명 대상 공론조사, 민간특례사업 반대 권고안 제출
서울시	• 2018 서울 균형발전 공론조사 • 2018년 서울시민 450명이 참석하는 시민참여단 숙의를 통해 서울의 권역별 균형발전 정책 방향 및 권고안 제출
광주시	• 광주 도시철도 2호선 공론조사 • 2018년 도시철도 2호선의 건설 추진방향에 관한 광주시민 250명 대상 공론조사, 건설 찬성 권고안 제출
부산시	• 부산 중앙버스전용차로제(BRT) 공론조사 • 2018년 부산 BRT에 관한 부산시민 150명 대상 공론조사, BRT 공사재개 권고안 제출
경기도	• 경기도 2019 도정정책 공론조사 • 2019년 경기도 도정정책에 관한 경기도민 200명 대상 공론조사, 기본소득제 도입 등 정책권고안 제출
서울시	• 2019 서울 플랫폼 노동 공론화 • 플랫폼 노동 확산에 따른 서울시 차원의 대책 마련을 위해 200명의 시민참여단 대상 공론조사, 사회적 협약 등 플랫폼 노동 대책 마련 권고안 제출
서울시 교육청	• 학원일요휴무제 공론화 • 일주일에 하루만이라도 학생들의 휴식권의 보장할 것인가에 대한 시민 의견을 수렴을 위해 200명의 시민참여단 대상 공론조사, 학원일요휴무제 권고안 제출
창원시	• 창원 스타필드 입점 공론조사 • 2019년 창원시 스타필드 입점에 관한 창원시민 200명 대상 공론조사, 입점 권고안 제출
서산시	• 서산시 자원회수시설 공론조사 • 서산시 자원회수시설의 계속 추진에 관한 서산 시민참여단 70며 대상 공론조사, 소각장 계속추진 권고안 제출
고양시	• 고양시 고양비전 2030 수립 공론조사 • 고양시 2030 미래비전 및 전략수립을 위해 100명의 시민참여단 대상 공론조사, 고양시 미래비전 권고안 제출

자료: 김지수·이재용(2019) 및 이강원(2019)의 내용을 수정·보완하여 재작성함.

2) 현재 진행 중인 지방정부의 공론조사 사례로는 서울시의 광화문 광장 조성 관련 공론조사, 정선군의 군청사 신축 관련 공론조사 등이 있다.

66
정책결정과정에서 공론화는 사회갈등이 포함된 정책을 효과적으로 해결할 수 있다는 장점도 있지만 오히려 불필요한 사회갈등을 추가적으로 일으킬 수 있다는 단점도 공존하고 있다.
99

공론화 과정은 대표성, 숙의성, 포괄성, 공정성, 투명성, 자발성 등을 주요 원칙으로 운영되고 있다. 이 중에서도 공론화의 핵심 요건은 숙의성이고, 숙의성의 핵심 요건은 토의라고 할 수 있기 때문에 공론화 과정의 핵심은 숙의적 토의이다. 공론화 과정을 통한 정책결정은 장점과 단점을 동시에 가지고 있다. 공론화 과정을 통한 문제해결은 대의민주주의를 보완하고 지역주민의 자발적인 참여와 토론을 통한 사회적 합의를 지향한다는 점에서 의미가 크다. 한국사회갈등해소센터에서 2019년에 조사한 '한국사회 공론화 현황 및 개선방안에 대한 전문가 조사결과'를 보면(하동현, 2019), 공론화 도입의 의의에 대해 시민토론·합의에 기반한 공공정책이 시행된 것, 시민학습·교육의 기회를 부여한 것, 시민들의 직접 참여 확대를 가장 큰 의의로 인식하고 있었다. 반면에, 공론화의 급작스러운 추진, 공론화에 적절하지 못한 이슈의 공론화, 정책결정자의 책임 회피 수단, 정책결정자의 의도를 정당화하는 수단이 문제점으로 지적되기도 하였다.

정책결정과정에서 공론화는 사회갈등이 포함된 정책을 효과적으로 해결할 수 있다는 장점도 있지만 오히려 불필요한 사회갈등을 추가적으로 일으킬 수 있다는 단점도 공존하고 있다. 또한 법적근거가 부족하고, 공론화 과정이 불공정하다는 등의 지적을 받기도 한다. 그러나 지방정부의 정책결정과정에서 지역주민에 대한 적극적인 의견 수렴과 진정성 있는 토론은 아무리 강조해도 지나치지 않다. 공론화 과정을 통한 지방정부의 정책결정이 지역주민의 정책 수용성을 높이고 사회통합을 이끄는 효과적인 정책결정 수단이 되기를 기대한다.

<참고문헌>

- 김원용 역. (2003) 민주주의와 공론조사. 이화여자대학교출판부.
- 김지수·이재용. (2019). 주민주도의 숙의민주주의 실천방안. 한국지방행정연구원 보고서.
- 이강원. (2019). 지방자치단체 공론화 활용 성과와 사례. 2019 국가균형발전박람회 발표자료집.
- 하동현. (2019). 한국사회 공론화 사례의 현황 분석: 전문가 조사를 대상으로. 2019 국가균형발전박람회 발표자료집.

주민참여와 공론화



김학린
단국대학교
경영대학원 협상학과 교수

들어가며

2016년 광화문 광장에 모인 시민들이 촛불을 들고 외쳤던 건 바로 '나라의 주인이 누구인가'였다. 단순히 4년 혹은 5년 만에 한 번 대표자를 선출하는 것으로는 만족하지 못하며, 선출된 자들의 통치 대상에 머물기를 거부하기에 이른 것이다. 광장에서 표출된 시민들의 열망은 곧바로 '참여'라는 구체적인 행동으로 이어졌다. 마을에서, 학교에서, 지역사회에서 그리고 국가 차원에서 주민들이 배제된 정책결정은 주민들의 저항에 의해 쉽게 뒤집히거나 집행되지 않은 사례가 급증하게 되었다. 바야흐로 '주민(시민)참여의 시대'가 된 것이다.

주민참여 시대의 공론화, 왜 주목받는가?

최근 한국사회에서 '공론화'가 주목받고 있다. 그 이유는 공론화가 숙의 기반 주민참여 방식이기 때문이다. 이미 한국사회는 명목적으로는 다양한 형태의 주민참여제도들이 도입되어 있다. 주민발의제와 주민감사청구제, 주민소송제, 주민투표, 주민소환 등은 법으로 보장된 대표적 주민참여제도이다. 그러나 주민들의 참여 요건이 까다롭게 규정되어 있거나 주민참여제도에 의해 수렴된 의견을 쉽게 회피할 수 있는 장치들이 많아 제도의 활성화에 걸림돌이 많은 실정이다.

반면, 공론화 방식은 법적 근거는 희박하지만 참여의 대표성과 숙의의 성찰성을 비교적 수월하게 구현할 수 있다는 점에서 여타의 형식화된 주민참여제도

66
공론화 방식은 법적 근거는 희박하지만 참여의 대표성과 숙의의 성찰 성을 비교적 수월하게 구현할 수 있다는 점에서 여타의 형식화된 주민참여제도와 차별화된다.
99

와 차별화된다. 일반적으로 공론화라고 분류되는 방식들은 ① 균형 잡힌 정보의 제공과 학습기회의 제공, ② 소집단 토론 방식으로 다른 사람의 의견을 듣고 논의하는 과정을 거치도록 한다.[1] 이러한 과정을 통해 공론화는 다수결 보다는 참여, 대화, 이해, 공감에 기초하여 사회적 합의형성을 지향한다. 공론화는 공론형성을 본래적 목적으로 하는바, 공론은 주어진 특정 시점에서 사회적 정당성을 획득한 공공의 의견으로 단순히 다수의 의견을 뛰어 넘는 것을 탐색한다. 이러한 지향과 방식은 촛불 이후 한국사회의 주민참여에 대한 욕구에 보다 부합하는 것이라 할 것이다.

한국형 공론화 모델의 시금석, 신고리5·6호기 공론화

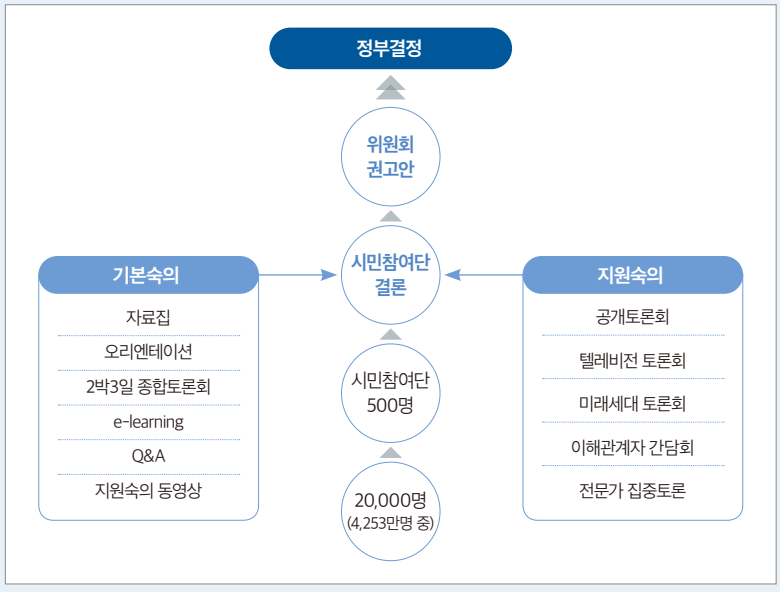
신고리5·6호기 공론화 사례는 숙의 기반의 주민참여가 한국사회에서도 구현될 수 있다는 희망을 열어주었다.[2] 신고리5·6호기 공론화는 공론조사(Deliberative Poll)기법을 변형한 '시민참여형 조사' 방식으로 진행되었는데. 2만명을 대상으로 한 설문조사 결과를 바탕으로 층화 무작위 선발 기법에 의해 500명의 시민참여단 선발, 구조화된 토론을 통한 숙의성 확보, 시민참여단의 4차례 설문조사를 통한 의식변화 추이 및 의견분포 확인, 중립적 인사로 구성된 공론화 위원회 구성 및 운영, 찬/반 이해관계자들이 중심된 소통협의회 운영, 대국민 다양한 소통채널의 확보 등을 통해 참여의 대표성과 숙의의 성찰성을 한층 엄밀하게 구현한 것으로 평가된다.

신고리5·6호기 공론화가 가지는 의미는 한국사회에서 국가의 중요 정책(혹은 사업)에 대해 시민들의 숙의과정을 통해 도출된 결론을 정부가 즉각적으로 수용한 최초의 사례로서 원자력발전소의 운영 권한을 최초로 시민이 결정한 사례라 할 것이다. 또한 공론화 결과에 대해 이해 당사자는 물론 일반 시민들도 높은 수용도(여론조사 결과 : 63% 수용)를 보여줌으로써 한국사회의 갈등해결 수단으로의 공론화의 가치를 확인하였다는 점이다.

한편, 신고리5·6호기 공론화는 해결해야 할 많은 논란을 야기하기도 하였다.

1) 박해욱·김지수(2018)
2) 김학린·이강원(2018)

첫째, 공론화위원회 월권논란이 그것이다. 단순히 신고리5·6호기의 건설재개 혹은 중단을 넘어 중장기적으로 원전비중 축소를 권고한 것이 과연 적절한 것이었는가의 문제이다. 둘째, 시민참여단 대표성과 관련된 논란으로 참여단 표본에서 울산지역의 비중이 인구 분포에 따른 결과이지만 상대적으로 미미했다는 점이다(소위 '같지만 다른 한 표의 무게' 논란). 셋째, 기울어진 운동장 시비로 정보 격차에 따른 불공정 논란이다. 특히, 정부출연기관의 원전 전문가 참여가 문제가 되었다. 마지막으로 공론화 활용의 법적 근거에 대한 논란이다. 총리훈령에 기초하여 공론화가 진행됨으로써 국회 패싱 논란이 야기되었다.



출처 : 신고리5·6호기공론화위원회 백서(2017)

한국사회 공론화 경험과 성과

신고리5·6호기 공론화 과정의 성공적 진행은 한국사회에서 공론화에 대한 관심이 사회적으로 높아지는 계기로 작용하였다. 실제, 신고리5·6호기 공론화 활동을 계기로 한국사회의 각 영역(특히, 정부차원)에서 공론화를 통해 공공갈등을 예방 또는 해결하려는 시도가 다양하게 이어졌다. 중앙정부 차원에서는 2018년 교육부가 의뢰한 '2022년 대입제도개편 공론화위원회' 및 '학교생활기록부 신뢰도개선 정책숙려제' 활동, 기획재정부의 요구로 추진된 '2018 국민참

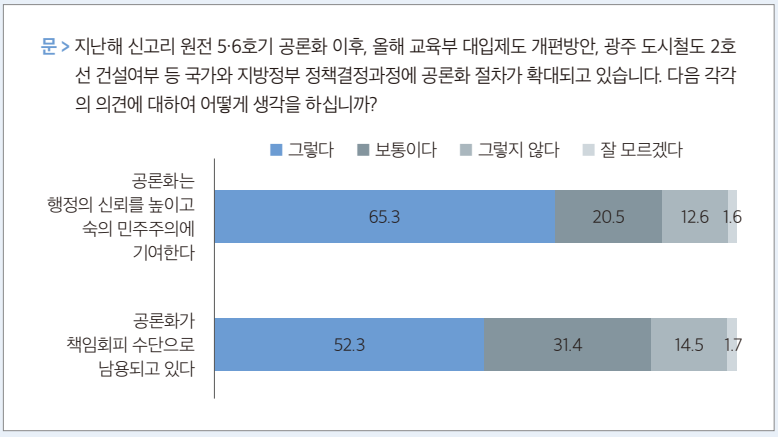


66
한국사회 공론화가 보여준 성과로는 무엇보다도 촛불로 상징되는 국민들의 직접적 참여 욕구를 제도화된 공간으로 흡수할 가능성을 보여주었다는 점일 것이다.
99

여예산 공론화' 활동이 실행되었고, 2019년에는 국토교통부의 의뢰로 '제5차 국토종합계획수립을 위한 국민참여단' 활동, 국가기후환경회의의 '미세먼지 문제해결을 위한 국민정책참여단' 활동으로 이어졌다. 지방정부 차원에서도 다양한 공론화 활동이 진행되었다. 2018년 '제주 녹지국제병원 공론화', '대전 월평공원 공론화', '광주 도시철도 2호선 공론화' 및 '2018 서울지역균형발전 공론화', 2019년 '창원 스타필드 입점 공론화' 사례 등 다양한 시도들이 진행되었다.

이러한 경험을 통해 한국사회 공론화가 보여준 성과로는 무엇보다도 촛불로 상징되는 국민들의 직접적 참여 욕구를 제도화된 공간으로 흡수할 가능성을 보여주었다는 점일 것이다. 광장에서 난무하는 일방적인 자기중심적 주장을 공론화를 통해 제도화된 합의형성을 도모함으로써 공식적 의사결정과정의 사회적 수용성을 높이는 데 기여하였다.[3] 아울러 참여와 숙의를 결합시켜 한국사회 주요 문제에 대해 합의를 기반으로 해법을 모색하는 숙의 민주주의의 가능성도 확인하였다. 마지막으로 숙의 과정을 통해 서로 다름을 이해하고 경청하며 공익지향의 시민의식 함양에도 큰 기여를 하였다고 할 수 있다. 한국사회 공론화의 성과는 2018년 한국사회갈등해소센터가 실시한 국민인식조사에도 나타나는바, '공론화는 행정의 신뢰를 높이고, 숙의 민주주의에 기여한다'는 질문에 65.3%가 '그렇다'고 답변함으로써 국민들이 긍정적 평가를 내리고 있음을 보여준다.

3) 은재호(2019)



출처 : 한국사회갈등해소센터 "2018년 제6차 한국인의공공갈등인식조사"

한국사회 공론화의 과제

한편, 2018년 한국사회갈등해소센터가 실시한 국민인식조사는 상당수의 한국 국민들이 '공론화가 책임회피 수단으로 남용'될 가능성을 우려하고 있다는 점도 보여준다. 실제로 최근(2019년 11월) 대구 군 공항 이전과 관련한 '대구 군 공항 이전부지 선정기준 수립을 위한 「숙의형 시민의견 조사」라는 이름의 공론화가 진행되었는데, 관련 지방자치단체장 간에 이전부지 선정기준 마련에 실패하고 이에 대한 대안으로 공론화 방식이 활용된 사례가 이에 해당된다 할 것이다. 2개의 이전후보지 중에서 지역과 연령, 성별을 고려하여 무작위로 개별면접조사를 실시하고, 숙의과정에 참여의사를 표명한 200명(지자체 당 100명)으로 시민참여단을 구성하고, 시민참여단은 조사위원회에서 제공하는 자료집을 숙지하고 전문가의 발표를 청취하며 2박 3일 간 분임토의 및 토론회에 참여하는 등 숙의과정을 거쳐 설문조사에 참여하고 그 결과를 바탕으로 권고안을 도출하는 방식으로 진행되었다. 설문조사 결과 의견분포가 101 대 99로 나타났는데, 관련 지방자치단체장 간에 이전부지 선정기준 마련의 실패에 따른 당연한 결과라는 평가가 지배적이다.

이러한 사례처럼 공론화가 주민 참여가 아닌 주민 동원의 방식으로 작동된다면 그것을 더 이상 공론화가 아닐 것이다. 한국사회 공론화가 주민참여의 주요 기제로 작동되기 위해서는 많은 개선이 필요하다. 첫째, 공론화의 성공을 위해서는 환경적 측면에서 행정부와 정치권의 이해와 공감 및 지지 확보가 필요

66
한국사회 공론화가 주민참여의 주요 기제로서 작동되기 위해서는 많은 개선이 필요하다.
99

하다. 책임회피 수단으로 공론화를 활용하려는 시도를 하지 않아야 한다. 둘째, 신고리5·6호기 공론화 모델의 획일적 적용을 지양해야 한다. 찬반 선택형 공론조사, 중립적 공론화위원회 구성, 3개월 시한, 200-500명 규모의 시민참여단 구성 등은 신고리5·6호기 공론화 사례가 남긴 유제이다. 그러나 일반적으로 모든 상황에 맞는 공론화 모델은 존재하지 않는다. 의제 성격 및 목적에 따른 창의적으로 공론화 모델을 선택할 필요가 있다. 셋째, 공론화 관련 인프라 구축이 시급하다. 의제선정 및 공론화 추진 여부, 공론화 방식의 선택에 대한 기준이 보다 체계적으로 정리될 필요가 있다. 그리하여 이벤트로써의 공론화가 아닌 생활 및 제도로서의 공론화가 되어야 한다. 공공기관 주도 공론화를 넘어 일반 시민이나 이해관계자들이 이니셔티브를 발휘하는 공론화를 모색할 필요가 있다. 넷째, 공론화 결과의 수용성 확보를 위한 대책이 필요하다. 정책적 수용성 제고를 위한 정치권 및 행정부 차원의 제도 정비와 사회적 수용성 제고를 위한 규범의 확립도 시급하다. 이러한 개선이 이루어진다면 주민참여 기제로서의 공론화 본연의 역할을 한층 다가갈 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 박해육·김지수(2018). 지방자치단체 정책결정방식의 민주적 혁신에 관한 연구 - 숙의형 정책결정과정을 중심으로. 한국지방행정연구원
- 신고리5·6호기공론화위원회(2017), 신고리5·6호기공론화위원회 백서
- 은재호(2019). 신고리원전 공론화 모형의 회고와 제주 제2공항 공론화 모형설계를 위한 제언 제2공항 건설 갈등해소를 위한 도민여론 수렴 방안 모색 전문가 워크숍 발표자료. 제주특별자치도의회
- 이강원·김학린(2019). 한국사회 공론화 모델의 탐색 - 사례분석 및 주요 이슈. 2019서울갈등포럼 발표문
- 한국사회갈등해소센터(2018) "2018년 제6차 한국인의공공갈등인식조사"

지방정부 공론화의 빛과 그늘



심준섭
중앙대학교
공공인재학부 교수

66
시민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 지방정부의 주요 정책과정에 직접 참여함으로써, 대의민주주의를 보완하고 풀뿌리 민주주의를 실현하는 주체로 자리매김하고 있다.
99

'참여정부'의 정신을 계승한 현 정부의 핵심 국정과제 중 하나는 '강력한 지방분권공화국'을 만드는 것이다. 비록 정권 출범 초기의 개헌 노력이 좌절되었지만, 현 정부가 추진하는 지방분권 개헌의 핵심은 지방자치단체를 지방정부화 하는 것이었다. 과거의 지방분권 시도들은 중앙정부의 권한을 지방정부에 배분함으로써 국가의 균형적인 발전을 도모하는데 초점을 맞추었다. 반면, 현 정부가 추진하는 지방정부화는 이러한 단순한 중앙-지방간 권한의 배분을 뛰어 넘어 시민이 중심이 되는 지방정부를 만들어 가겠다는 분명한 의지를 담고 있다. 이처럼 지방분권 공화국의 요체는 국가 운영의 근본을 지방정부에 두는 것이다. 나아가 지방정부의 토대이자 주체가 시민이며, 따라서 시민이 로컬 거버넌스(Local Governance)의 핵심적 역할을 수행해야 한다는 시각이다.

지방분권 패러다임의 근본적인 변화 속에서 시민들의 정책에 대한 관심과 참여 요구 역시 폭발적으로 증가하고 있다. 시민들은 자신들의 삶에 영향을 미치는 지방정부의 주요 정책과정에 직접 참여함으로써, 대의민주주의를 보완하고 풀뿌리 민주주의를 실현하는 주체로 자리매김하고 있다. 이 과정에서 2017년 신고리 5·6호기 공론화가 성공을 거둔 것으로 평가되면서, 공론화는 중앙정부뿐만 아니라 지방정부의 핵심적인 주민참여 기제가 되고 있다. 대표적으로 대전시의 월평공원 공론화(2018년), 제주도의 영리병원 도입 공론화(2018년), 광주



시의 도시철도 2호선 건설 공론화(2018년), 서울시의 강남·북 균형발전 공론화(2018년) 등 전국 지방자치단체들에서 공론화가 앞 다투어 진행되면서 이제 공론화는 민주주의의 상징물처럼 받아들여지고 있다.

지방정부 정책에 대한 다양하고 적극적인 시민참여는 풀뿌리 민주주의가 건강하게 꽃을 피우도록 만드는 토양이다. 시민참여 기제로서의 공론화(Public Consultation)는 정책 의제를 공론에 부치는 것으로써, 여러 주체들이 모여 함께 논의한다는 의미다. 이러한 집단적 논의는 의제에 대한 충분한 이해와 학습, 즉 숙의(Deliberation)를 전제로 한다. 물론 숙의를 통해 집단적 지성이 만들어낸 정제된 여론(Refined Public Opinion)이 공론이다. 따라서 대중들의 의견이 정제되지 않고 단순히 합산된 집합체(Raw Public Opinion)가 공론은 아니다.

물론, 과거 지방자치단체들은 정책과정에서 주민들의 의견을 반영하기 위해 설명회, 공청회, 여론조사, 주민투표 등 다양한 시민투입 기제들을 활용해 왔다. 이러한 전통적인 시민참여 기제들이 정부라는 블랙박스가 정책을 일방적으로 결정하는 것이 아니라 주민들에게 정보를 공개하고, 주민들 간에 논쟁이 벌어질 수 있도록 만든다는 측면에서 보면 공공토론(Public Debate) 기제들이었던 점은 분명하다. 그러나 이러한 주민참여 기제들은 공통적으로 주민들의 숙의에 기반한 판단이나 결정을 필요로 하지 않았다. 실제로, 무관심한 대중으로 불리는

66
공론화가 지닌 근본적인 가치에도 불구하고, 최근 지방정부에서 공론화 시도들이 충분한 준비 없이 진행되면서 많은 문제점들을 노출시키고 있는 것도 사실이다.
99

주민들 대부분은 정책 의제에 대해 잘 알지 못하며 또한 심각하게 고민해 보지도 않은 채 지자체의 요구에 따라 조사에 응하거나 투표장으로 향했었다.

반면, 최근의 공론화는 참여 민주주의에서 한걸음 더 나아간 숙의 민주주의를 강조한다. 숙의 민주주의는 시민들이 정책 의제에 대해 학습과 토론을 통해 정제된 공론을 도출하는 것이 요체이다. 따라서 공론화는 시민들이 정책 이슈에 대해 더 많은 정보와 지식을 갖고 숙의할수록 선호가 바뀔 수 있다는 점을 전제로 하고 있다. 이를 위해 숙의 과정에서 시민들이 다양하고 충분한 정보에 노출되도록 한다. 이러한 점에서 공론조사를 포함한 공론화 기제들은 기존의 피상적인 여론 수렴을 넘어 '시민적 지성'을 이끌어 내는 열린 공간으로 활용될 수 있다. 실제로 공론화 과정 참여자들은 공통적으로 공론화를 통해 시민참여의 중요성을 체감하고, 자신과는 다른 의견들에 대한 포용력이 증가하였음을 언급하였다.

이처럼 공론화가 지닌 근본적인 가치에도 불구하고, 최근 지방정부에서 공론화 시도들이 충분한 준비 없이 진행되면서 많은 문제점들을 노출시키고 있는 것도 사실이다. 제일 큰 문제점은 모든 정책 사안이 공론화가 가능할 것이라는 위험한 판단이다. 특히, 공론화가 자치단체장이 원하는 포퓰리즘적 정책을 도입하거나, 반대로 정책결정자로서 자신에게 부여된 책임을 회피하기 위한 수단으로 이용되는 사례들이 늘고 있다. 제주도의 영리병원 도입 공론화 사례처럼 공론화를 통해 정책결정을 시민들에게 떠넘기려는 시도는 전혀 바람직하지 않다. 지방



정부의 더 나은 미래를 위한 설계와 선택에 공론화의 목적을 두어야 한다. 지방정부의 공론화는 다양한 이해관계와 가치가 혼재되어 있고, 현재의 결정이 미래에 어떤 결과를 가져올지 불확실하며, 기술적 전문성뿐만 아니라 사회적 합의가 동시에 필요한 정책 이슈들에 한정되어야 할 것이다.

다음으로, 공론화가 지방정부의 정책결정을 대체할 수 있다는 잘못된 인식이다. 공론화는 대의민주주의 하에서 선거를 통해 수립된 지방정부의 정책결정을 돕는 도구이지, 그 자체로 지방정부의 대체재여서는 안 된다. 공론화는 정부와 시민이 상호 보완적인 역할을 할 수 있게 만드는 도구여야 한다. Arnstein(1969)이 제시한 '참여의 사다리'로 보면, 공론화는 가장 높은 수준의 시민참여인 시민통제(Citizen Control)로 여겨질 수 있다. 그러나 시민통제가 주민들이 직접적으로 절대적 권한을 행사해야 한다는 의미가 아닌 것처럼, 공론화는 로컬 거버넌스의 중심이 시민이어야 한다는 의미이다.

66
공론화를 통해 시민은 지방정부를 이해하고, 지방정부는 시민의 의견을 반영함으로써 협력적으로 정책문제를 해결할 수 있어야 한다.
99

마지막 문제점은 공론화 과정에는 중립적인 시민들만이 참여해야 한다는 오해이다. 누가 공론화에 참여할 것인가의 문제는 어떤 공론화 모델을 적용할 것인가의 문제와 직결된다. 지금까지 진행된 대부분의 공론화는 Fishkin 교수가 개발한 공론조사(Deliberative Polling)를 원형으로 하고 있다. 공론조사는 실험적 관점에서 무작위 표본추출을 통한 대표성 있는 미니 퍼블릭(Mini Public)의 구성을 강조한다. 그 결과 절차적인 세부사항들에 집착함으로써 공론화의 본질이 흐려지는 문제가 빈번하게 발생하고 있다. 공론화의 목적과 정책사안의 특성에 따라 이해관계자나 전문가만 참여하는 방식의 공론화도 얼마든지 가능하다.

공론화의 본질은 이해관계와 가치가 다른 다양한 시민들이 숙의과정에 참여하여 자유로운 토론과 학습을 통해 정제된 여론을 형성하는데 있다. 이제는 지방정부의 시대이다. 공론화를 통해 시민은 지방정부를 이해하고, 지방정부는 시민의 의견을 반영함으로써 협력적으로 정책문제를 해결할 수 있어야 한다. 공론화로 시작된 숙의민주주의의 싹이 지방정부에서 꽃도 피워보지 못하고 시들어 버리는 일은 절대로 없어야 할 것이다.

더 좋은 민주주의와 더 좋은 시민을 위한 방안, 시민참여 공론화



김춘석
한국리서치
숙의토의센터장

대의민주주의의 한계와 숙의민주주의의 필요성

한국리서치가 최근에 20대 국회에 대한 국민인식조사를 시행하였다.[1] 20대 국회를 10점 만점으로 평가한 결과, 평균이 3.0점이었다. 응답자 4명 중 1명(25.6%)은 0점이라 하였고, 3명 중 2명(66.2%)은 4점 이하로 평가하였다. 공공기관이나 단체에 대한 신뢰도 평가에서 국회가 가장 낮은 것은 새삼스럽지도 않다. 문제는 국민의 인식에 호전의 기미가 보이지 않는다는 것이다. 같은 조사에서 20대 국회를 이전 국회와 비교하니, 응답자의 과반에 육박하는 49.0%가 20대 국회가 이전 국회보다 더 못했다고 보았다. 대의민주주의의 한계를 정치학자의 고매한 글을 통하지 않더라도 확인할 수 있는 것이 우리의 엄연한 현실이다.

또한, 정치 엘리트와 관료 중심의 국정 난맥상은 2016년 촛불 시위를 촉발하였고, 촛불 정부를 자임한 문재인정부는 기존의 민주주의를 국가 중심의 민주주의로 규정하고, 정부가 지향하는 민주주의 형태로 국민 중심의 민주주의를 표방하였다.[2]

국민 중심 민주주의는 직접민주주의, 참여민주주의, 숙의민주주의 등 다양한

1) 필자가 출연하는 「CBS 정관용의 시사자키」 '빅브라더의 민심' 코너 방송을 위해, 한국리서치가 2019년 12월 5일과 6일 이틀 동안 19세 이상 전국의 성인 1,012명을 대상으로 모바일과 이메일을 이용하여 웹조사를 실시하였다. 95% 신뢰수준에서 최대허용 표본오차는 ±3.1%p이다.

2) 국정기획자문위원회, 문재인정부 국정운영 5개년 계획, 8p.



66
직접민주주의는 국민소환제 등의 제도화 과정이 선행되어야 하고, 참여민주주의는 '깨어있는 시민의 조직된 참여'를 현실화 할 시민성과 그에 상응하는 문화가 정착되어야 제대로 작동된다 할 것이다.
99

형태로 구현할 수 있다. 그렇지만, 직접민주주의는 국민소환제 등의 제도화 과정이 선행되어야 하고, 참여민주주의는 노무현전대통령이 꿈꾸었던 '깨어있는 시민의 조직된 참여'를 현실화할 시민성과 그에 상응하는 문화가 정착되어야 제대로 작동된다 할 것이다. 한편, 숙의민주주의를 실현하는 방도도 직접민주주의나 참여민주주의 못지않게 요원하다 하겠으나, 다행히 숙의민주주의의 가능성을 가늠할 수 있는 숙의토의 모델들이 구미를 중심으로 다양하게 설계되고 시행되어 왔다. 이를 우리 현실에 적용하는 실험을 통해 숙의민주주의 구현의 가능성 정도는 확인할 수 있다 하겠다.

시민참여 공론화의 3대 요건 : 대표성/숙의성/영향력

문재인정부 출범과 함께 시행한 「신고리 5·6호기 공론화를 위한 시민참여형 조사」와 「2022학년도 대입제도 개편 공론화를 위한 시민참여형조사」는 이러한 배경에서 추진되었다. 이는 전국민을 대표하도록 엄정한 표본추출 절차를 통해 500여명에 이르는 시민참여단을 선정하고, 오리엔테이션과 2박3일 동안의 숙의토의를 거쳐 공론을 확인한 후, 결과를 정책에 직접 반영하는 '야심찬' 프로젝트였다. 해당 공론화를 야심찼다고 하는 이유는 숙의민주주의 기제로써 시민참여 공론화의 3대 요건이라 할 대표성(Inclusion), 숙의성(Deliberation), 정책적 영향력(Influence)[3] 측면에서 국내외에서 시행되었던 어떤 공론화보다 완성도 높은 기획을 하였기 때문이다.

3) Lyn Carson, Janette Hartz-Karp(2005). "Adapting and combining deliberative designs." In John Gastil and Peter Levine(eds). The Deliberative Democracy Handbook, San Francisco: Jossey-Bass.

66
숙의민주주의 과정은 정책과 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 능력이 있어야 하며 시민참여 공론화는 정치 이벤트나 폐쇄된 공간에서 소수 엘리트의 실험에 머물러서는 안된다.
99

숙의민주주의자들은 투표권을 가진 소수의 시민이 모두 모여 난상토론 후에 공동체의 의사를 결정하는 그리스 아테네 광장 민주주의를 이상적인 민주주의 형태로 상정한다.

그런데, 현대 대중사회는 시민이 너무 많다. 민주적 의사결정의 장(공론장)에 모든 시민이 참여할 수 없다. 그래서 숙의민주주의자들은 엄정한 통계적 절차를 거쳐 모집단을 대표하는 적정 시민을 선출하는 방안을 고안하였다. 이러한 과정을 거쳐 선출된 시민은 통계적으로 모집단을 대표하므로, 해당 시민들의 의견은 모집단 전체의 의견으로 추정할 수 있다는 가정을 할 수 있게 된다. 공론화에 참여하는 시민 선출 방식으로는 무작위 추출(Random Sampling)을 강조한다. 이는 시민을 선출할 때 공론화 설계자의 특정한 의중이 개입되지 않고, 시민 누구나 선출될 가능성이 동일한 통계적 확률을 보증하는 것을 의미한다. 이러한 과정은 민주주의의 핵심 개념이라 할 다양성(Diverse Viewpoints and Values)을 확보하는 방편이기도 하다. 이를 통해 권력의 유무, 자산의 과다, 연령 및 이념 등과 무관하게 모든 시민에게 공론화 과정에 참여할 기회를 동등하게 부여하며, 이는 사회적 약자도 토의 과정에 참여하여 발언할 기회를 부여한다는 것을 의미한다.

시민참여 공론화 설계에서 역점을 두는 또 다른 요소는 숙의성이다. 공론화에 참여하는 시민이 숙의토의 대상인 의제에 대해 다양하고 깊이 있는 정보를 접하도록 하고, 숙고할 시간과 기회를 최대한 보장함으로써, 개인의 이해 차원을 넘어 공동체를 위한 정책적 대안을 마련할 공적 시민의식이 발현될 것을 기대한다. 국가이슈포럼(National Issues Forums)을 창안한 데이비드 매슈스에 따르면 "숙의한다는 것은 단지 어떤 문제들에 대해 이야기하는 것만을 뜻하지 않는다." 숙의한다는 것은 "여러 가지 행동 대안들과 그것들에 대한 여러 사람들의 견해를 잘 살펴봄으로써, 그 행동 대안들을 실행했을 때의 결과까지 세심하게 판단하는 것"을 뜻한다.[4] 또한, 시민참여 공론화에서는 강요된 학습이나

4) Keith Melville, Taylor L. Willingham, John R. Dedrick(2005). "National Issues Forums : A Network of Communities Promoting Public Deliberation." In John Gastil and Peter Levine(eds). The Deliberative Democracy Handbook, San Francisco:Jossey-Bass.



토의가 아닌 시민의 자발성에 기반한 학습과 토의를 바람직한 숙의 방식으로 권장한다.

숙의민주주의 과정은 정책과 의사결정에 영향을 미칠 수 있는 능력이 있어야 한다. 시민참여 공론화는 정치 이벤트나 폐쇄된 공간에서 소수 엘리트의 실험에 머물러서는 안된다. 과정은 민주적이고 공정하여야 하며, 결과는 공동체의 삶과 제도에 직간접적으로 영향을 미쳐야 하고, 참여 시민은 민주 시민으로 한 차원 더 성숙하는 계기가 되어야 한다. 시민참여 공론화는 정책과 공동체 구성원에 대한 신뢰를 높임으로써, 정책의 사회적 수용성을 제고하고 사회 자본(Social Capital)을 풍성하고 확고하게 하는 숙의민주주의의 과정이자 기제이다.

신고리 5·6호기/ 대입제도 시민참여형 조사의 기여와 제한점

한편, 이러한 측면에서 볼 때, 신고리 5·6호기와 대입제도 시민참여형조사가 우리 사회에 미친 영향은 적지 않았다. 먼저, 시민이 민주적 정책결정 과정에 주인으로 참여하여 역량을 발현할 하나의 전형을 제시하였다 할 것이다. 또한, '정부가 나의 생각과 다른 결정을 하여도 정부 결정을 신뢰할 것이다'는 응답이 90% 내외였다는 점에서, 시민참여 공론화가 정책과 정부의 신뢰를 높이는 기회가 됨을 실체적으로 확인할 수 있었다. '유사한 기회가 주어질 경우 다시 참여할 의향이 있다'는 응답도 90%를 상회함으로써, 시민참여 공론화가 정치적 효능감(Political Efficacy)을 높이는 유력한 방안이라는 것도 입증되었다. 뿐만



66
유사한 기회가 주어질 경우 다시 참여할 의향이 있다'는 응답도 90%를 상회함으로써, 시민참여 공론화가 정치적 효능감(Political Efficacy)을 높이는 유력한 방안이라는 것도 입증되었다.
99

아니라, 공론화 과정을 거치지 않았으면 치루었어야 할 사회적 갈등 비용을 절감한 점은 수치로 환산할 수 있는 이상의 효과라 할 것이다.

그렇지만, 시민참여형조사의 두 가지 사례는 우리 사회에 몇 가지 논쟁거리를 제시하였다. 첫째, 시민참여 공론화를 중앙정부가 직접 기획·운영하는 것이 온당한지에 관련한 문제이다. 민간 전문가 중심으로 구성된 공론화위원회가 절차를 관리하였지만, 중앙정부의 역할에 대한 논란을 피할 수 없는 구조였다. 둘째, 대표성을 보증하는 절차가 지나치게 과했던 것은 아닌지에 관련한 이슈이다. 앞에서 살펴보았듯이 시민참여 공론화에서 대표성 확보는 긴요한 요건이다. 그러나, 참여자가 200명 내외인 외국 사례에 비해 두 사례는 과한 측면이 있다. 이는 비용 상승과 더불어 숙의성 심화를 제한하는 장애요인이 될 수 있다. 셋째, 숙의성이 자발성에 기반하지 않고 강압된 측면이 있다는 점이다. 참여 시민은 학습을 위해 E-Learning 이라는 명목의 동영상 자료를 시청해야 했으며, 전문가 발표와 함께 이해 당사자 간 상호토론까지 감내해야 했다. 이는 시민 신뢰를 기반으로 공론화를 설계하는 공론조사(Deliberative Polling)와 달리 시민을 불신한 가운데 숙의토의 프로그램을 설계했던 바에서 연유하였다. 넷째, 영향력 측면 또한 논쟁적 이슈이다. 시민참여 공론화 결과만으로 정책을 결정하

는 것이 과연 바람직한 것인가?와 관련한 논란이다. 이는 보다 근본적으로 대의민주주의 효용성과 숙의민주주의를 비롯한 대안민주주의의 작동 가능성에 대한 정치적 논쟁과 무관하지 않다.

이점에서 문재인정부에서 시행한 두 가지 대표적인 시민참여형조사는 한국형 시민참여 공론화의 한 유형이기는 하지만, 전범(典範)이라고 할 수는 없다. 중앙정부에서, 대규모로, 비자발적 숙의 위주이자, 공론화 결과를 정책에 그대로 반영하는 방식에 특화된 시민참여형조사 모델을 지방정부의 민생 현안 의제와 관련한 공론화 등에 무비판적으로 적용하여서는 안된다. 공론화 기법이나 모델은 무척 다양하며, 목적과 상황에 따라 얼마든지 변용될 수 있다.

시민참여 공론화의 다양한 기법

앞에서 잠깐 언급하였듯이 우리가 시민참여 공론화 기법으로 흔히 통칭하는 공론조사와 우리나라에서 시행하였던 시민참여형조사는 상이한 공론화 기법이다. 공론조사는 다양한 공론화 기법 중 하나의 유형일 뿐이다. 공론화 기법은 대상, 규모, 결과취합 방식, 결과활용 형태 등에 따라 다양하게 분류할 수 있다. 아래는 필자가 구분한 공론화 기법의 유형이다.

공론화 기법의 유형

대상	규모	결과취합	결과활용	숙의토의 유형
일반시민	소수	선호집합형	정책결정	없음
			의견수렴	
		합의형성형	정책결정	시민배심제, 규제협상
			의견수렴	시나리오 워크숍, 라운드테이블, 시민자문회의, 합의회의
	다수	선호집합형	정책결정	시민참여형조사
			공론확인	플래닝 셀, 공론조사
		합의형성형	정책결정	시민의회, 숙의적 공론진단
			공론확인	타운홀미팅
전문가	소수	합의형성형	의견수렴	시나리오워크숍, 라운드테이블, 시민자문위원회

공론화 기법은 공론화 참여 대상이 일반시민인가, 전문가인가에 따라 구분할 수 있다. 또한, 참여규모가 100명 미만 소수인 경우와 100명 이상 다수인 경우[5] 구분할 수 있으며, 공론화 결과 취합 방식에 의해 우열을 가르는 선호집합형과 합의형성을 목적으로 하는 합의형성형으로 구분할 수 있다. 그리고, 공론화 결과를 정책을 결정하는데 활용하느냐 의견수렴이나 공론 확인을 하는데 적용하느냐에 따라서도 구분할 수 있다. 이러한 기준으로 공론화 기법을 분류하여 보면, 다수의 시민이 참여하는 공론화 방식도 공론조사와 시민참여형조사 및 타운홀미팅 등으로 구분할 수 있게 된다. 위 구분에 따르면 시민참여형조사는 공론조사와 다른 유형의 한국형 공론화 모델로 자리매김 할 수 있다는 것을 확인할 수 있다. 다만, 시민참여형조사 모델이 다양한 유형의 공론화에 언제나 적용할 수 있는 만병통치약과 같은 모델은 아니라는 사실 또한 확인할 수 있다.

의제 특성과 상황에 맞는 시민참여 공론화를 시행하여야

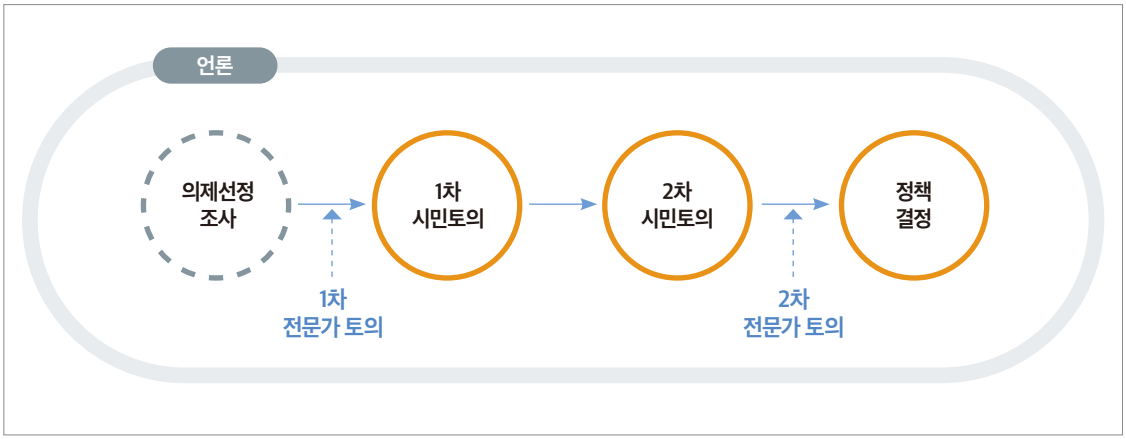
위의 공론화 유형 구분 중에서 특히 민감한 기준은 결과활용 측면이라 할 수 있다. 일반 시민 대상 공론화 결과만으로 정책을 결정할 경우, 시민의 자격 논란, 정책 추진 과정에 대한 포퓰리즘 논란, 정책 담당자의 책임회피 논란 등에서 자유로울 수 없다. 무엇보다, 이해당사자는 공론화 과정보다는 결과에 주목할 수밖에 없어 시민참여 공론화 이후 민주주의와 시민성이 성숙하게 되는 긍정적인 방향에 역행하는 결과를 초래하거나, 공공갈등이 되려 격화되어 공론화 무용론이 대두될 수도 있다.

이점에서 다수 시민이 참여하면서, 합의형성을 지향하고, 정책을 결정할 때 일반 시민 대상 공론화 결과뿐만 아니라, 학자나 관료 등 정책관계자 그룹의 전문적 조언을 가미하는 방식의 공론화 모델을 고려할 수 있는 바, 아래와 같이 도식화 할 수 있는 숙의적 공론진단(DPC, Deliberative Public Consultation) 모델은 이에 대한 대안이 될 수 있겠다.

숙의적 공론진단 모델은 공론화 과정에 일반 시민과 전문가의 교호작용(交互

5) 다수와 소수의 기준 인원 100명 근거는 김정인(2018). 숙의민주주의 활성화를 위한 mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구. 한국공공관리학보. 제32권제1호. p140에서 재인용하였다.

숙의적 공론진단 모델[6)]



> 66
> 시민참여 공론화 결과만으로 정책을 결정하는 것에 대해 부담을 느끼는 정책관계자들이 시민참여 공론화에 대해 느끼는 부담을 완화하는 효과도 기대할 수 있다.
> 99

作用)을 중시한다. 의제선정 과정에 전문가뿐만 아니라 일반시민의 여론을 반영하는 것을 고려하며, 공론화 결과를 정책에 반영하기 전에 공론화 결과에 대한 정책전문가의 해석과 인사이트 도출 및 추가적인 정책 제언이 가능한 절차를 포함한다. 결과적으로, 공론화 의제 수용성과 타당성을 제고할 수 있고, 공론화 결과를 정책에 반영함에 있어 전문성을 보완할 수 있다. 이에 따라, 시민참여 공론화 결과만으로 정책을 결정하는 것에 대해 부담을 느끼는 정책관계자들이 시민참여 공론화에 대해 느끼는 부담을 완화하는 효과도 기대할 수 있다.

한편, 지자체에서는 시민참여 공론화를 중앙정부 차원에서 시행하는 전국 단위 공론화와 다른 방식으로 설계할 수 있다. 즉, 공론화에 참여하는 시민의 규모를 현실화하여 대표성 요건을 완화함으로써 비용부담을 줄일 수 있다. 그리고, 숙박을 하지 않고 집에서 오가는 방식으로 공론화를 설계함으로써, 공론장이라는 실험적 세계가 아닌 생활세계(life-world)에서의 공론화라는 시민참여 공론화의 이상적인 취지를 구현할 수도 있다. 또한, 숙의 과정에서 합의가 형성된 의제는 정책에 반영하되, 새로이 제기된 의제를 공론화 의제에 추가하는 등

6) 숙의적 공론진단 모델은 행정연구원 은재호박사와 필자가 개발하였으며, 국민대통합위원회에서 2014년에 실시한 국민대토론회와, 경기도에서 2019년에 시행한 기본소득에 대한 숙의적 공론진단 프로젝트에 적용한 바 있다.

66
시민참여 공론화는 대중민주주의 사회에서 정책결정의 민주성과 수용성을 높이고, 시민적 덕성(Civic Virtue)을 함양할 유력한 숙의민주주의 기제임은 분명하다.
99

애자일(Agile) 방식의 열린 토의를 설계할 수 있다. 뿐만 아니라, 시민참여 방식으로 읍면동 등의 행정체계를 활용하는 방안도 고려할 수 있다. 이러한 설계가 가능하다면 시민의 공론장 참여를 보다 용이하게 할 뿐만 아니라, 공론화 비용을 절감하는 부수적인 효과도 기대할 수 있다.

시민참여 공론화는 전형적인 기법이 있거나, 그 자체로 바람직성이나 가치를 평가할 수는 없다. 시민참여 공론화는 상황과 의제의 특성 및 목표하는 바에 따라 얼마든지 탄력적으로 설계할 수 있으며, 운영에 따라 바람직한 결과를 도출할 수도 있고 못할 수도 있다. 그렇지만, 시민참여 공론화는 대중민주주의 사회에서 정책결정의 민주성과 수용성을 높이고, 시민적 덕성(Civic Virtue)을 함양할 유력한 숙의민주주의 기제임은 분명하다.



서울시립승화원 부대시설 운영 관련 상생 사례



김정숙
한국지방행정연구원
부연구위원

Ⅰ. 들어가며

주민 기피시설의 입지선정 및 운영을 둘러싼 갈등은 전국 어디서나 공통적인 지역현안 중 하나이다. 부안 핵폐기장 건립, 사용후핵연료 관리시설, 쓰레기 매립지, 장사시설, 수용 및 요양시설, 발전소 및 송전탑 등 대표적인 기피시설의 입지선정 문제는 피해가능성이 있는 해당 지역주민들의 반대로 인해 합의를 이루거나 정책화되는 데 어려움을 겪기도 한다. 이러한 기피시설 관련 문제는 대부분 혜택은 다수가 누리지만 피해는 특정 지역에만 발생하기 때문에 지역 간 갈등의 양상으로 점화되기 쉽다. 이러한 갈등은 필수적으로 피해비용을 수반하기 때문에 해당 지자체에서는 갈등 양상을 최소화하고 이에 따른 정책비용을 감소시키기 위해 다양한 방안들을 제시한다.

서울시립승화원도 대표적인 주민 기피시설 중 하나이다. 서울시립승화원은 서울 시민들이 이용하는 화장시설이지만 입지가 경기도인 탓에 인근 지역 주민들의 반발이 커져왔다. 이러한 갈등은 서울시와 고양시 간 갈등으로 번지는 양상을 보이기도 하였다.[1] 몇 년에 걸친 양 지자체 간 갈등해결에 대한 노력을 통해 2012년 '서울시-고양시 간 상생발전 공동합의문'이 발표되었다. 합의문에서

1) 경기도 내 화장시설인 서울시립승화원을 제외하고도 벽제승화원, 난지물재생센터, 서대문구 음식물처리시설 등 5개소와 은평 광역자원순환센터 등 7개 시설이 존재하는 상황이다.



66
향후 지자체에서 발생할 수 있는 수많은 갈등 사례들을 해결하는 중요한 원칙인 '주민이 참여하는 협의제도 설계'를 다시 한번 확인했다는 데에서 중요한 의의를 갖는다.
99

는 서울시립승화원 부대시설 운영권 이양, 지역주민 우선채용, 교통여건 개선 등 대중교통 편의 증진과 기피시설 현대화 등 환경개선을 위한 중장기 발전계획 수립과 기타 지역주민들의 불편을 해소하는 내용을 담았다(김준현, 2012). 이로써 두 지자체 간 갈등은 해결된 듯 여겨졌다. 그러나 부대시설 운영권을 가진 지역주민 대표체가 운영과정의 투명성 및 수익배분의 공정성과 관련하여 지역주민들의 여러 가지 의견이 있었고, 계약만료 후 부대시설 무단점유, 재계약 요구, 법적 소송, 시위 등을 일으킨 것이다(한국갈등해결센터, 2018).

이에 서울시는 문제 해결의 근본적인 방법은 갈등과 관련된 이해당사자들이 직접 의사결정과정에 참여하여 합의를 도출하는 것이라고 판단하였다(오성호·홍수정, 2006; 김광구·신창현, 2006). 서울시는 실질적인 참여과정을 보장하기 위해 2회의 주민 간담회와 20여 차례의 주민협의회를 개최하였다. 서울시는 간담회를 통해 서울시립승화원과 관련한 다양한 이해관계자의 참여를 보장하고 논의의 공식성 및 객관성을 확보했다. 또한 주민협의회를 통해 참여자의 범위를 확정하고, 협의회 목적 및 의제를 갈등의 당사자인 주민들이 스스로 결정할 수 있도록 하였다. 이러한 사례는 향후 지자체에서 발생할 수 있는 수많은 갈등 사례들을 해결하는 중요한 원칙인 '주민이 참여하는 협의제도 설계'를 다시 한번 확인했다는 데에서 중요한 의의를 갖는다.

II. 사례 배경

1) 서울시립승화원 주요 연혁

화장시설인 서울시립승화원은 1930년 3월에 홍제동에 건립되었고, 1970년 고양시 대자동으로 이전하였다. 서울시립승화원은 화장시설이라는 특성 상 전형적인 역외 기피시설이나 최근까지 지속적으로 화장률이 증가함에 따라 주민들에게 꼭 필요한 시설 중 하나이다. 서울시립승화원은 화장률 증가 추세에 따라 1986년 현대식 화장로 15기로 구성된 승화원으로 신축하고, 1992년 화장로 1기 증설, 2000년 화장로 7기 증설 및 기사대기실. 화장실 신축 등을 시행하였다. 현재 서울시립승화원은 총 30,283m2에 화장장, 추모의 집, 사무동, 주차시설 등 4개의 건물을 건립하여 운영 중이다.

서울시립승화원 주요 연혁

연도	내용
1930.03	서울시 홍제동 설립
1970.09	현 경기도 고양시 대자동으로 이전
1986.12	승화원 신축(현대식 화장로 15기)
1987.01	서울시설관리공단 인수 및 운영
1992.12	화장로 1기 증설(총 16기 운영)
2000.12	화장로 7기 증설(총 23기 운영), 기사대기실 및 화장실 신축
2006.09	구형화장로 16기 교체
2007.12	화장로 전동대차 설치
2010.06	화장로 백연방지설비 설치
2011.08	승화원 리모델링(개별유족대기실 신설, 노후설비 교체)

출처: 서울시립승화원 홈페이지(검색일: 2019.10.31)

2) 주민갈등의 주요 배경 및 경과

서울시립승화원이 위치한 고양시 대자동 인근 지역주민들은 장사시설로 인한 지가하락, 편의·문화시설 부족, 교통 혼잡 등 직·간접적인 피해를 주장하며 지속적인 지원을 요구하였다. 이에 서울시는 피해지역 주민들의 복지를 향상시키는 차원에서 2002년 3월 해당 피해지역에 지역발전기금을 지원하고, 2012년 5월 '서

울시-고양시 간 상생발전 공동합의문'을 체결하여 서울시립승화원 부대시설 운영권을 지역 주민 대표 협의체에 이양하였다.[2] 당시 합의서 상에서는 지역주민 대표체인 ㈜통일로가 서울시립승화원 부대시설 운영권을 수의계약 방식으로 이양받고 해당 수익금을 피해지역에 배분하기로 약속한 바 있다.

그러나 ㈜통일로 대표는 투명하지 않은 수익분배, 독단적 경영, 운영수익금 횡령, 지역발전기금 미배분 등 부실한 운영으로 지역주민들의 반발을 샀다. 이에 지역주민들은 ㈜통일로와 계약연장을 반대하고 일반경쟁 계약 및 T/F 구성을 요청하였다. 따라서 2014년 12월 서울시 측은 계약을 연장하지 않기로 했다.

<그림 1> 서울시립승화원 관련 지역주민의 요구





서울시의 이같은 결정에 ㈜통일로 측은 강제집행정지 신청을 내는 등 법적 소송으로 점화하자 중앙 차원의 국민대통합위원회도 이 사안의 조속한 해결을 위해 현장을 방문하고 협의를 위한 노력을 취하였다. 이러한 과정을 거친 후 2016년 12월 21일 서울시의 요청에 따라 ㈜통일로는 명도집행되었다.

2) 부대시설: 식당, 편의점, 각 층별 자동판매기

서울시립승화원 부대시설 관련 갈등 경과

연도	내용
2012.04.24	서울시립승화원 부대시설 지역주민 운영권 부여 합의서 체결 (고양동 18·19·20 통장, 원신동 5통장 ↔ 서울시립승화원장)
2012.06.27	중부일보 등 언론보도((주)통일로 독단적이고 주먹구구식 운영 등)
2013.12.17	고양시, 주민청원에 의한 간담회 실시 (승화원 현대화, 공원화 계획 및 부대시설 운영실적, 수익금 처분집행내역 협조 요청)
2014.10.23 〃 .11.25 〃 .12.12	고양시, 서울시 기피시설의 합리적 운영을 위한 시민토론회 개최 (1, 2, 3차 진행)
2014.11.27	고양시 시민소통담당관의 승화원 현장 방문 ((주)통일로 운영 투명성 제기)
2014.12.08	고양시 주민 252명 탄원서 제출 ((주)통일로 불투명, 비민주적 운영 규탄)
2015.03.05	고양시, 주민복지위원회 TF 구성
2015.03.31	서울시, 부대시설 운영을 '승화원 직영'으로 결정
2015.04.01	서울시설공단, ㈜통일로 계약만료 통보
2015.05.01	서울시설공단, 강제집행 신청
2015.05.04	㈜통일로, 서울시설공단에 부대시설 재계약 요청
2015.06.18	고양시, 서울시에 장사시설 관련 조례 제정 촉구
2015.07.28	㈜통일로, 강제집행정지 신청
2015.09.02	고양시, 주민복지위원회 운영규정(안) 관련 공청회 개최
2016.01.20	서울시설공단, 승화원 부대시설 강제집행 신청
2016.02.24	㈜통일로, 강제집행정지 신청
2016.03.08	의정부지법, 강제집행정지 신청 수용
2016.08.11	㈜통일로, 피해지역 주민들과 궐기대회 개최
2016.08.23~24	㈜통일로 대표이사, 서울시립승화원 철거 촉구 1인 단식투쟁 및 고양시 항의방문
2016.08.27	경기북부 9개 지자체(의정부, 동두천, 포천, 양주, 남양주, 하남, 구리, 연천, 파주) 승화원 화장시설 이용 자제 성명서 발표
2016.09.01	승혁위, 승화원 앞 집단시위(통일로 강제집행 시행 촉구)
2016.09.09	국민대통합위원회 갈등해결을 위한 협의차 방문
2016.12.21	㈜통일로 강제집행

출처: 한국갈등해결센터, 2018; 15~17

III.
정상화 과정: 주민간담회와 주민협의회 운영

1) 지역주민 간담회

서울시립승화원 부대시설 운영 정상화 이슈가 투명한 운영 요구, 서울시의 기피시설에 대한 반발 등 복잡한 양상으로 번져감에 따라 서울시와 고양시는 서로 협조하여 지역주민 간담회와 주민들과의 논의기구를 공식화하는 방안을 추진하였다. 서울시는 서울시립승화원 부대시설 운영 관련 갈등을 해결하기 위해서 주민과의 대화가 최우선적으로 필요하다고 판단, 2회의 지역주민과의 대화(간담회)를 추진하였다.

제1차 지역주민 간담회에서는 해당사안이 갈등사례로 정의되기 때문에 갈등영향분석을 추진할 것에 대한 전체적인 안내 및 갈등영향분석에 대한 보고를 진행하였고, 제2차 지역주민 간담회에서는 이전 간담회의 주요 질의에 대한 서울시의 설명이 보완되었다. 지역주민들의 요구사항은 주로 2012년 고양시와 서울시가 체결한 공동합의문을 이행하고 피해지역에 대한 보상 및 운영이익금의 지역주민에의 환원 등이었다. 제2차 지역주민 간담회에서 서울시 측이 지역주민들에 의해 구성되는 주민협의회를 제안하자, 주민들은 주민협의회 참여 및 합의주체 구성, 주민 대표성 문제 등에 대한 의견을 제기하였다. 또한 지역 주민들은 궁극적으로는 서울시립승화원을 기피시설이 아닌 주민편의시설로 발전시키는 선진유럽형 모델을 제시하기도 하였다.

서울시는 지역주민 간담회를 통해 서울시립승화원과 관련한 다양한 이해관계자의 참여를 보장하고 논의의 공식성 및 객관성을 확보했다는 점에서 의의를 갖는다. 또한 간담회 및 갈등과정에서 직접적인 갈등의 당사자가 아닌 제3자인 갈등영향분석을 실시하는 연구진들이 주민들의 의견을 청취하는 자리를 마련하였다는 점에서 중립성과 신뢰성을 확보할 수 있었다. 그러나 간담회가 다수의 복합적인 이해관계자들이 참여하는 논의의 장으로서 대화 채널을 일원화하는 문제가 제기되었고, 대화와 논의가 실질적인 문제 해결로 이어지기 힘든 구조라는 점에서 한계를 안고 있었다.

66
서울시는 지역주민 간담회를 통해 서울시립승화원과 관련한 다양한 이해관계 자의 참여를 보장하고 논의의 공식성 및 객관성을 확보했다는 점에서 의의를 갖는다.
99

지역주민 간담회 개요

회차	연도	내용	논의사항
제1차	2017.05.30	- 갈등영향분석 및 간담회 취지 안내 - 갈등영향분석 보고	**<주민 의견>** 1) 2012.05. 고양시-서울시 이행합의문에 대한 서울시의 구체적 이행방안 제시 2) 승화원 운영 관련 경기북부지역 주민의 승화원 이용 반대, 부대시설운영 관련 지역주민 비관여, 운영이익금의 지역주민에 환원 3) 승화원 지역 주민에 대한 피해 보상 4) 2012.04. 합의주체인 4개 통의 선정 기준 제시 요구
제2차	2017.06.22	- 갈등영향분석 및 간담회 취지 안내 - 갈등영향분석보고 및 회의진행 규칙 설정 - 제1차 간담회 주요 질의에 대한 서울시 설명 - 주민협의회 구성	**<서울시 의견>** 1) 2012.05. 고양시-서울시 상생발전을 위한 공동합의문 재확인 2) 고양시 요구사항에 대한 서울시의 추진 내용 설명 3) 주민협의회 구성안 설명 4) 주민협의회 의제 등 논의방향(안) 제시 **<주민 의견>** 1) 주민협의회 참여 및 합의주체 구성에 관한 문제(4개통 한정 또는 대상 확대) 2) 협의회의 주민 대표성 문제 3) 승화원 지역 주민에 대한 피해 보상 4) 시립승화원의 선진형 모델로의 전환 및 주민보상 방식 변경

출처 : 한국갈등해결센터, 2018; 19~28 토대로 재구성

2) 주민협의회

서울시는 간담회 후 주민협의회를 통해 절차적·실체적 정당성을 확보하고 실질적인 문제 해결로 이어가고자 노력하였다. 주민협의회 운영은 사전 인터뷰 및 절차 설계와 갈등조정협의회 운영의 2단계를 통해 이루어졌다. 사전 인터뷰 및 절차 설계 과정에서는 승화원 부대시설 운영 관련 갈등 조정에 관한 쟁점을 파악하고, 협의회의 위상·성격·의제, 참여주민의 범위, 대표성 확보, 의사결정 방식 등을 논의하였다.

주민협의회 개요

회차	연도	내용
예비1차	2017.10.19	- 주민대표성 논의 - 협의회 구성 논의
예비2차	2017.10.27	- 참관인 참여 가능 여부 논의 - 주민대표성 및 협의회 구성원 논의 - 협의회 의제 논의
예비3차	2017.11.08	- 협의회 구성 논의 - 주민대표 위임 동의 논의 - 협의회 의제 논의
예비4차	2017.11.22	- 협의회 구성 논의 - 대리인 참석 절차 논의 - 협의회 의제 논의
1차	2017.12.06	- 주민대표 협의사항 발표 - 부대시설 및 현대화 관련 논의 - 협의회 명칭 논의
2차	2017.12.13	- 협의회 명칭 논의
3차	2017.12.22	- 신임통장 선출 관련 대표성 및 위임여부 논의 - 협의회 명칭 논의 - 승화원 현대화 용역 관련 구두 보고
4차	2018.01.04	- 부대시설 정상화 관련 현수막 게시 논의 - 고양시 연계 서울시 버스노선 관련 사항 보고 - 협의회 명칭 논의 - 참관인 참석 절차 논의 - 신임 통장 선임 시 대표 문제 논의 - 녹음 관련 논의
5차	2018.01.18	- 부대시설 정상화 관련 현수막 게시 논의 - 협의회 명칭에 상응하는 목적 의결
6차	2018.01.25	- 협의회 목적 논의 - 주민 대표성 논의
7차	2018.02.01	- 신임통장 선임 지역의 주민대표 문제 - 협의회 목적 논의
8차	2018.02.08	- 신임통장 선임 지역의 주민대표 문제 - 협의회 목적에 관한 주민 제안 - 협의회 주요 의제 및 논의사항 주민 제안
9차	2018.03.01	- 휴회기간 주민내부의견 조율사항 공유 및 검토 - 주민대표성 관련 - 주민 측 지원내용 건의사항
10차	2018.04.04	- 신임통장 선임 지역의 주민대표 문제 - 주민지원 관련 서울시 입장 청취
11차	2018.04.18	- 신임통장 선임 지역의 주민대표 문제 - 주민지원 관련 서울시 입장 청취 - 승화원 부대시설 운영 논의

회차	연도	내용
12차	2018.05.02	- 신임통장 선임 지역의 주민대표 문제 - 주민지원 관련 서울시의 구체화된 방안 청취 및 의견 개진
13차	2018.05.06	- 주민지원 관련 분류에 대한 논의 순서 - 부대시설 운영방안에 관한 논의 - 주민지원 관련 방안의 구체화 논의
14차	2018.05.30	- 승화원 부대시설 운영방안에 관한 논의 - 주민지원 관련 방안의 구체화 논의
15차	2018.06.15	- 승화원 부대시설 운영방안에 관한 논의 - 주민지원 관련 방안의 구체화 논의
16차	2018.06.27	- 승화원 부대시설 운영방안에 관한 논의 - 주민지원 관련 방안의 구체화 논의
17차	2018.07.05	- 승화원 부대시설 운영방안에 관한 논의 - 주민지원 관련 방안의 구체화 논의
18차	2018.07.19	- 승화원 부대시설 운영방안에 관한 논의 - 주민지원 관련 방안의 구체화 논의

출처: 한국갈등해결센터, 2018; 45~129 토대로 재구성

위와 같은 주민협의회 운영을 통해 서울시립승화원 부대시설 정상화에 관한 구체적인 진전사항이 도출되었다. 이는 1) 참여자 범위 확정, 2) 협의회 명칭과 목적 확정, 3) 협의회 의제 선정과 주민 측 요구사항 명확화, 4) 제3자 운영 모델에 대한 신뢰 확보, 5) 협의회를 통한 자체 해결에 대한 기대와 자신감 형성, 6) 서울시의 문제해결 의지 명확화, 7) 고양시의 참여 근거 명확화 등으로 요약된다. 이러한 과정은 오랜 기간, 다수에 걸쳐 이루어진 주민협의의 장을 통해 충분한 숙의와 주민 참여, 주민 중심의 운영을 명확히 하고, 주민 스스로 주민협의회의 목적과 위상을 공식화했다는 데에 의의가 있다.

IV. 주민참여를 통한 갈등해결 모델로서의 시사점

다수의 학술 연구들에서는 갈등을 해결하는 중요한 방안 중 하나로 갈등과 관련된 이해당사자들이 직접 의사결정에 참여하여 합의를 도출한다는 점을 강조한다(오성호·홍수정, 2006; 김광구·신창현, 2006; 김현희·이인규, 2011). 또한 높은 수준의 갈등을 해결하고 합의를 이끌기 위해서는 이해당사자들이 만족할 수 있는 협의제도의 형식적 측면과 실질적 측면의 조화가 필요하다고 설명한다(김현희·이인규, 2011). 즉, 갈등 당사자들이 참여한 의사결정과정이 높은 수준

66
서울시립승화원을 둘러싼 지역주민들의 갈등을 해결하는 과정에서는 이해당사자들의 직접 참여와 합의를 이끌어낼 수 있는 협의제도 설계라는 두 가지 측면이 적절히 안배된 사례라 할 수 있다.
99

의 합의와 만족이라는 결과를 이끌 수 있도록 협의제도를 설계하는 노력이 뒷받침되어야 하는 것이다.

서울시립승화원을 둘러싼 지역주민들의 갈등을 해결하는 과정에서는 위에서 언급한 이해당사자들의 직접 참여와 합의를 이끌어낼 수 있는 협의제도 설계라는 두 가지 측면이 적절히 안배된 사례라 할 수 있다. 갈등과 직·간접적으로 연관되어 있는 이해당사자들인 지역 주민들이 스스로 결정하고 갈등 문제의 본질과 이의 해결방안을 논의하는 과정을 거쳤을 뿐만 아니라, 지역 주민이 직접 참여하여 의견을 수렴하는 지역 간담회와 지역 주민들에 의한 협의체인 주민협의회를 구축하여 협의제도의 형식적 측면과 실질적 측면을 함께 고려하였다.

여기에서 또 하나 주목할 점은 제3자를 통해 갈등해결의 장을 마련하였다는 점이다. 서울시와 고양시, 해당 지역주민 모두 갈등에 관련된 이해당사자들이기 때문에 공정한 논의의 장에 대한 신뢰를 형성하기 어려운 상황에서, 제3자를 통해 신뢰와 공정성을 형성했다는 점은 중요한 시사점을 제공한다. 향후 여타 지자체에서 발생할 수 있는 다양한 갈등 사례들에서 주민 참여, 협의제도 설계, 제3자에 의한 공정성과 신뢰성 확보라는 측면을 적절히 활용한다면 갈등 문제 해결에 큰 도움이 될 것이다.[3)]

3) 서울시립승화원 부대시설 운영 관련 향후 두 가지의 과제가 남겨져 있다. 첫째, 장례 문화 변화에 따른 부대시설의 운영 수익이 악화되는 추세라는 것이다. 가족단위 장례문화로 변화함에 따라 방문 유족이 감소하여 부대시설의 수익이 감소하는 추세이다. 둘째, 지역주민 간 잠재적 갈등이 여전히 존재한다는 것이다. 지역주민 지원 및 수익금 분배 등과 관련하여 지역주민 간 입장차이가 존재하기 때문에 향후에도 지속적인 갈등관리 노력이 필요할 것으로 보인다.

<참고문헌>

- 김광구, &신창현. (2006). 국립서울병원 재건축에 따른 갈등영향분석. 도시행정학보, 19(1), 143-173.
- 김준현. (2012). 혐오시설이 주변 지가에 미치는 영향 분석: 서울시립승화원 사례. 지방행정연구, 26(4), 275-296.
- 김현희, & 이인규. (2011). 지역 갈등 해결과 사회적 합의의 길: 원지동 추모공원의 사례. 한국사회, 12(1), 65-110.
- 오성호, & 홍수정. (2006). 지방자치단체-주민간 갈등과 참여적 의사결정-울산북구청과 충북 진천군 사례를 중심으로. 현대사회와 행정, 16, 333-362.
- 한국갈등해결센터. 2018. 서울시립승화원 갈등조정 용역 최종보고서. 서울시 용역과제.

지방정부에서의 성공적인 공론화 활용 방안 : 해외사례를 중심으로



김정인
수원대학교
법·행정학부 부교수

Ⅰ. 들어가며

문재인 정부 출범 이후 많은 지방정부에서 공론화를 추진하면서 지역 주요 이슈 혹은 정책과 관련해 적극적인 주민참여의 장이 마련되고 있다. 특히 공론화는 적정 규모로 운영되는 것이 더욱 높은 효용성을 나타낸다는 측면에서, 전국 단위보다 지역 단위의 공론화 활성화는 긍정적인 의미를 지닌다고 할 수 있다(김정인, 2018a; 2018b). 최근까지 우리나라에서는 여러 지방정부에서 지역 주요 이슈관련 의견 수렴 및 갈등 해소를 위해 공론화를 시행하였다. 행정안전부(2019) 자료에 의하면, 서울시의 '2018 서울 균형발전 공론화', 경기도 화성시의 '참여가 우리의 삶을 바꾼다, 화성시민 지역회의', 광주시의 '광주 도시철도 2호선 건설 찬반 공론화 추진' 등 다양한 공론화가 지역에서 시도되고 있는 것이다.

> 66
> 지방정부에서 보다 효과적이고 생산적인 공론화를 추진하기 위해서는 공론화가 일회성 이벤트, 또는 유행이 아니라 체계적인 제도로 운영될 필요가 있다.
> 99

지역에서 공론화가 활성화되면서 주민들의 정책결정 참여 기회 확대, 정치적 평등 확보, 주민들의 요구(Needs) 수렴 강화 등이 실천되고 있다. 이로써 공론화는 지방자치와 민주주의 발달에 긍정적인 영향을 미치고 있는 것이다(Felicetti, 2017). 그럼에도 불구하고 한국 지방정부의 공론화 열풍(?)은 언제나 긍정적인 결과만을 초래하는 것은 아니다. 공론화는 주민들의 다양하고도 개별적인 의견 제시로 비일관적 의사결정을 초래할 수 있으며, 정치 엘리트에 의한 정책결정 보다 비효율적인 결과를 초래할 수 있다. 또한 공론 참여자들의



소수 의견이 정책과정에서 모든 주민들을 포괄하는 의견으로 왜곡될 수 있어 대표성을 저해할 우려가 있으며, 소수 집단의 주도로 '고립된 공론화(Enclave Deliberation)'가 이루어질 가능성도 있다. 이는 공론화를 통한 합의와 상생 도모보다 또 다른 분열과 갈등의 초래 가능성을 보여준다(김정인, 2018b: 349-350, 2018c; Fishkin, 2009: 101; Neblo, 2015: 7). 따라서 지방정부에서 보다 효과적이고 생산적인 공론화를 추진하기 위해서는 공론화가 일회성 이벤트, 또는 유행이 아니라 체계적인 제도로 운영될 필요가 있다(김정인, 2018d). 따라서 본 논단에서는 지역에서 활용 가능한 다양한 공론화 방안들을 살펴보고, 2017년 이후 실시된 해외 지방정부 공론화 사례를 간략히 소개하고자 한다. 그리고 이러한 사례를 통해 우리나라 지방정부에서의 성공적인 공론화 정착 방안을 모색해보고자 한다.

II. 다양한 공론화 방안과 해외사례 논의

1. 다양한 공론화 방안

주민참여 활성화를 위해 다양한 공론화 방안들이 활용되고 있다. 시민의회(Citizens' Assembly), 공론조사(Deliberative Polls), 플래닝 셀(Planning Cells), 합의회의(Consensus Conferences), 시민배심원제(Citizens' Juries) 등 Mini-publics의 유형들이 에너지 정책, 교육정책, 산업정책, 보건 및 복지

정책 등의 공론화에 활용되고 있다(김정인, 2018a).[1)]

Mini-publics 유형은 소규모 지역 사회에서의 주민참여에 보다 더 적합하게 적용될 수 있다(Bachtiger et al., 2010).

Mini-publics의 분류

		최종 의사결정 방법	
		공통의견(Common Statement) 달성	개인투표(Individual Voting) 집합
참여자 수	다수의 참여자 (100명 초과 참여자)	시민의회	공론조사, 플래닝 셀
	소수의 참여자 (30명 미만)	합의회의, 시민배심원제	없음

출처: 김정인(2018a: 140) 재인용

이와 관련해 Mini-publics 유형의 구체적인 특징은 다음 <표 2>와 같이 제시될 수 있다.

Mini-publics 주요 특징 비교

	시민의회	공론조사	플래닝 셀	합의회의	시민배심원제
최초 고안자	Gordon Gibson (Canada, 2002)	J. Fishkin (U.S., 1984)	Dienel (German, 1970s)	덴마크 기술위원회 (Demark, 1987)	Crosby (U.S., 1971)
참여자 수	103~160명	100~500명	100~500명	10~18명	12~26명
특정 장소 집합 숙의기간	20~30일	2~3일	4~5일	7~8일	4~5일
선발 방법	무작위 추출 + 자기선택 선발	무작위 추출	무작위 추출	무작위 추출 + 자기선택 선발	무작위 추출
활동	정보공유 + 컨설팅 + 숙의	정보공유 + 숙의	정보공유 + 숙의	정보공유 + 숙의	정보공유+ 숙의
결과	구체적 정책 제안	설문조사	설문조사 + 집합적 지위 보고서	집합적 지위 보고서	집합적 지위 보고서
활용처	정부와 공공 국민투표	후원자와 대중 매체	후원자와 대중 매체	의회와 대중매체	후원자와 대중 매체

출처: 김정인(2018a: 143) 재인용

1) Mini-publics는 Dahl(1989)의 'Minipopulus'라는 용어에서 유래되었으며, 이는 정책결정과정에 모든 대중이 아닌 관심 있는 주민들의 참여를 유도하는 방안을 의미한다.

66
멜버른 시에서는 시민배심원이 제시한 정책제안 중 8가지를 2018~2023년 멜버른 시 주요 물 서비스와 요금 결정 정책에 전면 반영하였다.
99

2. 해외 지방정부 공론화 사례: 호주 멜버른 물(Water) 서비스 공론화 사례를 중심으로[2)]

그렇다면 최근에 Mini-publics 유형을 활용하여 공론화를 시행한 해외 지방정부 사례에는 어떤 것이 있을까?

호주 멜버른의 물 서비스와 요금 정책에 관한 공론화는 시민배심원제로 시행되었다.[3)] 공론화가 시행된 시기는 2017년 2월부터 2017년 6월까지이며, 5일 동안 집중적인 집합 숙의가 진행되었다. 시민배심원 인원은 총 35명으로 구성되었으며, 이들은 중립적 기구인 newDemocracy Foundation에 의해 무작위 추출방식으로 선발되었다. 시민배심원들은 5일에 거쳐 40시간 동안 멜버른 도시의 물 서비스와 관련된 고객들의 요구사항들을 집중적으로 검토하였으며, 물 서비스와 관련된 다양한 전문가들로부터 객관적이고 충분한 정보를 제공받고 그들의 의견을 경청하였다. 뿐만 아니라, 학습한 내용을 바탕으로 물 서비스 정책과 관련해 논란이 되는 이슈에 대해 깊이 있는 토론도 시행함으로써 물 서비스 질과 요금의 책정에 대한 절충안을 찾으려고 노력하였다. 공론화 과정을 통해 시민배심원들은 멜버른의 물 서비스와 요금 정책에 대한 10가지 정책제안을 최종권고안에 담았다.[4)] 멜버른 시에서는 시민배심원이 제시한 정책제안 중 8가지를 2018~2023년 멜버른 시 주요 물 서비스와 요금 결정 정책에 전면 반영하였다. 또한 시민배심원이 제시한 나머지 정책제안들은 소폭 수정되어 멜버른 시 물 서비스 정책에 반영되었다. 시민배심원제에서는 참여자들의 공통된 의견을 바탕으로 집합적 권고(Collective Recommendation)안을 제시하기 때문에(김정인, 2018a:140-143), 멜버른 시에서도 시민배심원들의 정책제안을 시 정책에 보다 적극적으로 반영할 수 있었던 것이다.

멜버른 시에서 시행한 시민배심원제와 관련하여 몇 가지 한계점은 존재한다.

2) 아래 내용은 https://www.mosaiclab.com.au/news-all-posts/2018/4/5/case-study-yvw 사례를 참조하여 재구성하였다.

3) 이는 멜버른에 소재한 수도회사인 Yarra Valley Water와 관련해 '물 서비스 정책'을 공론화한 사례이다.

4) 예를 들어, 첫 번째 권고안은 물 서비스 유지비용을 줄이기 위한 연구 개발팀을 유지하며, 기관 스스로 인프라를 구축하여 미래 물 공급 누수를 억제할 것을 조언하였다(Yarra Valley Water Price Submission Review Jury Report, 2017).

시민배심원을 구성할 때 다양성과 대표성을 확보할 수 있을 것인가에 대한 의문, 공론화 과정의 투명성과 독립성 확보 어려움 등이 대표적인 한계점으로 제시될 수 있을 것이다. 하지만 멜버른 시의 공론화는 다음과 같은 측면에서 성공을 거두었다고 할 수 있다. 멜버른 시의 물 서비스와 요금 결정 정책에 있어 관련 기관들이 시민배심원들의 질문, 피드백, 정보공개 요구 등을 적극적으로 수용하였으며, 중립적인 기구에 의해 공론화의 투명성이 확보되었고, 시민배심원으로 참여한 주민들의 역할이 명확하게 규정되었으며, 시의 연장자들이 숙의과정에 참석하여 배심원들의 의견을 전적으로 지지하였다는 점이다. 이는 향후 우리나라 지방정부에서도 공론화 성공을 위해 고려할 필요가 있는 사항들이다.

III. 한국 지방정부 공론화 발전 방안

2017년 신고리 5·6호기 공론화 시행 이후 많은 지방정부에서 공론화를 추진함으로써 우리나라에서도 다양한 공론화 사례들이 축적되고 있다고 볼 수 있다. 그러나 무분별한 공론화 추진으로 인한 사회적 비용 낭비를 최소화하고, 성공적이고 실효성 있는 공론화를 통해 숙의민주주의를 발전시키기 위해서는 다음과 같은 사항들을 고려할 필요가 있을 것이다.

첫째, 공론화하고자 하는 정책이나 이슈의 특성과 사회적 맥락 등을 고려하여 최적의 공론화 방안을 모색할 필요성이 있다. 우리나라에서 시행된 공론화는 전국 혹은 지역 대상을 막론하고 대부분의 경우에 Mini-publics 유형 중 '공론조사' 방법을 활용하였다.[5] 이는 우리나라에서 대표적인 공론화 성공사례로 언급되고 있는 신고리 5·6호기 공론화를 벤치마킹 하는 과정에서 나타난 문제라고도 할 수 있을 것이다. Mini-publics 유형은 공론조사 이외에도 시민의회, 플래닝 셀, 합의회의, 시민배심원제 등 다양하게 제시된다. 그럼에도 불구하고 우리나라에서는 지나치게 '공론조사'를 고집하는 경향이 있다. 마치 '공론화=공론조사'가 공식이 된 듯하다. 물론 공론조사 방법이 가지는 장점이 있

5) 예를 들어, 제주도 녹지국제병원 개설 여부, 경남 창원 스타필드 입점 여부, 광주 도시철도 2호선 건설 여부 등은 시(도)민 참여단을 구성한 공론조사 방안을 채택하였다.



다. 특히, 다른 Mini-publics 유형들보다 상대적으로 대표성 확보에 유리하다는 장점이 제시되기는 하지만(김정인, 2018a), 주민들의 의견을 수렴하는 최선의 방법이 공론조사만 있는 것은 아닐 것이다. 따라서 향후 각 지방정부에서 공론화를 추진할 때 호주 멜버른 사례에서 활용된 시민배심원제나 시민의회, 플래닝 셀, 합의회의 등 다양한 공론화 방안을 해당 이슈 및 상황적 맥락에 맞게 활용할 필요가 있을 것이다.

둘째, 공론화의 최종권고안에는 정책선택 가부결정이 아닌 다양한 대안/제안들이 포함될 필요가 있다. 공론화는 학습과 토론을 통해 다양한 주민들의 의견을 정제하고(Refined), 이러한 합리적인 의견을 권고안에 담아 정부가 이를 정책에 반영할 수 있도록 하는 것을 목적으로 한다. 이는 정책의 최종결정 책임은 정부에게 있다는 것을 의미한다. 앞에서 제시한 호주 멜버른 공론화 사례에서도 살펴볼 수 있듯이 공론화는 주민들의 다양한 의견/제안을 최종권고안에 담아 정부에 제시하고, 이렇게 제시된 주민들의 의견/제안들 중 실효성이 있는 제안을 정부 정책에 반영하는 형태로 이루어진다. 다시 말해, 지방정부에서 공론화를 시행하는 것이 주민들에게 정책결정의 책임을 떠넘기려는 목적이 아닌, 주민들의 다양한 의견을 경청하고 정책관

66
향후 각 지방정부에서 공론화를 추진할 때 호주 멜버른 사례에서 활용된 시민배심원제나 시민의회, 플래닝 셀, 합의회의 등 다양한 공론화 방안을 해당 이슈 및 상황적 맥락에 맞게 활용할 필요가 있을 것이다.
99

련 정보를 제공하는 등 정책 관련 양방향 '소통의 장'을 마련하려는 목적이 되어야 한다는 것이다. 이를 통해 보다 성숙된 숙의민주주의를 이룩할 수 있을 것이다.

<참고문헌>

- 김정인. (2018a). 숙의민주주의 활성화를 위한 Mini-publics의 유형과 적용에 관한 탐색적 연구. 「한국공공관리학보」, 32(1): 33-160.
- 김정인. (2018b). 정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로. 「정부학연구」, 24(1): 343-375.
- 김정인. (2018c). 공론화에 대한 이론적 논의와 적용: 일본의 에너지·환경 공론화 사례를 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 25(1): 65-93.
- 김정인. (2018d). 한국 사회에서의 숙의민주주의 제도화 가능성에 관한 연구: 일본 삿포로시 제설정책 사례를 중심으로. 「한국정책과학학회보」, 22(1): 1-25.
- 행정안전부. (2019) 인천'부평형 갈등 관리체계'등 전국 우수 갈등관리·협력사례 한 자리에. 보도자료
- Bachtiger, A., Niemeyer, S., Neblo, M., Steenbergen, M .R., & Steiner, J. (2010). Disentangling diversity in deliberative democracy: Competing theories, their empirical blind-Spots, and complementarities. Journal of Political Philosophy, 18(1): 52-63.
- Dahl, R. A. (1989). Democracy and its critics. Yale University Press.
- Felicetti, A. (2017). Deliberative democracy and social movements, New York, NY: Rowman & Littlefield.
- Fishkin, J. S.(2009). When the people speak: Deliberation democracy & public consultation, New York, NY: Oxford University Press.
- Nelbo, M. A. (2015). Deliberative democracy between theory and practice. New York, NY: Cambridge University Press.

驪州 여주

사람이 중심에 서는 땅,
행복여주





여주는 예로부터 백두대간에서 발원한 큰 물길인 남한강이 가로지르고 자연을 닮은 사람들이 풍성한 오곡을 기르며 사는 땅입니다. 자연도 사람도 고와서 상서로운 기운이 가득한 여주는 그래서 사람이 중심에서는 도시로 불립니다. 질 좋은 토양과 풍부한 일조량, 생명의 젖줄 남한강이 오랜 역사와 전통, 문화를 일궈낸 도시 여주의 길과 품과 삶은 오래된 미래로 늘 열려있습니다.

여주의 길

한반도의 중앙, 경기도 남동부에 위치한 여주시는 2013년 시로 승격되면서 본격적인 도시 발전의 길을 걷고 있습니다. 강원도와 충청북도와 인접해 있으면서 수도권을 연결하는 성남~여주 간 복선전철과 제2영동고속도로 등 다양한 교통시설 확충으로 교통의 질이 높아지면서 여주를 찾는 사람들도 훨씬 편리해졌습니다.

장기적으로 제4차 국가철도망구축계획수립에 여주~원주선 복선화와 강천역이 신설될 수 있도록 힘을 모으며 동서 철도의 허브로서 가능성을 타진하고 있습니다. 자연과 인간이 교감하는 수려한 자연환경으로 오랜 세월 살기 좋은 땅인 여주는 빼어난 절경과 상쾌한 바람을 만끽할 수 있는 자전거길과 이야깃거리를 따라 걷는 문화 생태 탐방로 여강길이 있습니다.

여강길을 따라 만날 수 있는 금은모래 유원지와 이포보 캠핑장 등은 여가를 즐길 수 있는 수도권의 새로운 명소로 떠오르고 있습니다. 지역민에게는 삶의 풍요로, 관광객들에게는 다양한 레저와 생태 체험의 장이 되며 여주의 역사가 되고 있습니다.

여주의 품 안으로

유구한 역사와 풍부한 문화자산을 간직한 땅 여주 곳곳에는 오랜 역사의 숨결이 깃들어 있습니다. 애민정신으로 한글을 창제하신 성군 세종대왕이 잠들어 있는 영릉과 북벌의 칼로 민족의 정기를 세운 효종대왕의 녕릉. 그리고 신라시대 원효대사가 창건했다고 전해지는 전통사찰 신륵사는 남한강변의 아름다운 경관과 어우러진 최고의 명승지로 많은 사랑을 받고 있습니다.

또한 조선의 마지막 왕비인 명성황후 생가와 성벽의 둘레가 약 943m나 되는 신라시대 축성한 파사성, 고려시대 국가가 관장하는 대찰인 고달사지 등 긴 시간 소중히 지켜온 문화유적들이 여주를 더욱 빛내고 있습니다. 여주에 깃든 역사 문화의 흔적은 오늘의 여주를 찾는 이들에게 그대로 이어집니다. 이 밖에도 오고 가는 사람들의 따듯한 인정 속에서 볼거리와 즐길거리 또한 풍성한 여주는 관광과 문화, 휴양과 치유의 도시로 주목받고 있습니다.






신륵사 관광단지


황학산수목원


금은모래 강변공원

신륵사 관광단지

시원한 남한강을 따라 자전거도로, 각종 체육시설과 여주박물관, 도자세상, 농특산물 판매장이 있으며, 매년 여주도자기축제와 오곡나루축제 등이 개최되고 있습니다. 특히 남한강을 가르는 황포돛배와 다양한 수상레저를 즐길 수 있는 수상레저센터도 있습니다.

황학산수목원

황학산자락에 있는 황학산수목원은 자연과 인간이 교감할 수 있는 공간으로 조성됐습니다. 습지원, 석정원, 산열매원, 미니가든, 항아리정원 등 식물의 생태와 기능에 따라 특색화한 14개의 테마정원이 있으며 멸종위기종인 단양쑥부쟁이, 층층둥굴레 군락복원 등 식물이 자생할 수 있는 환경을 만들어가고 있습니다.

금은모래 강변공원

우리나라 생태공원 중 최대 규모를 자랑하며 야생초 화원을 비롯해 갑돌이와 갑순이 공원, 수변관찰데크 및 야외광장이 있습니다. 특히 전시모형공원에는 시대별로 1/20로 축소한 옹관묘와 안학궁, 장군총 외에 다수의 명승고적지를 한눈에 볼 수 있어 학습공간으로 각광받고 있습니다. 옆에는 금은모래캠핑장이 있어 가족단위 캠핑 공간으로 인기가 높습니다.

여주의 삶 속에는

푸근한 인심과 인정이 가득하고 찾아오는 이들도 즐거움으로 환해지는 여주는 건강한 먹거리의 산지이기도 합니다. 우리 역사 속에서 쌀의 발원지와 최적지로 인정받아온 여주는 지금도 옛 명성 그대로 품질 좋은 여주쌀을 생산하고 있습니다. 또한 쌀, 고구마, 가지 등 품질 좋은 농특산물은 여주시의 브랜드 가치를 높여주는 자연의 선물입니다.

여주시 곳곳에는 약 400여 개의 도자기 공장, 150여 개의 개인 전시관이 도예촌을 이루며 오랜 명맥을 이어오고 있습니다. 여주에서 만나는 청자, 백자, 분청 등 도자기는 민족혼이 담겨진 천년의 전통을 재현합니다. 여주시는 매년 '여주 도자기 축제'를 개최하고 해마다 많은 관광객들과 함께 도자기의 가치와 아름다움을 나누고 있습니다.

여주 5일장이 서는 한글시장은 그 규모가 타 시장보다 크고 여주에서 생산되는 농산물을 저렴하게 구입할 수 있어 경강선을 이용해 외지에서도 많은 사람들이 찾는 재래시장입니다. 여주시내 의류와 먹거리 쇼핑의 일번지인 한글시장은 토요시장도 열려 다양한 즐거움을 만끽할 수 있습니다.

여주의 내일을 보다

민선 7기를 연 이항진 시장은 여주시를 '사람중심, 공동체 회복, 소통과 통합'으로 변화시키고 행복공동체의 모델로 만들기 위해 행정 시스템을 '사람중심 행복여주'로 맞췄습니다.

시민행복의 관점으로 모든 걸 새롭게 전환하고 사업을 구체화해서 여주시민들의 행복한 삶의 기반을 닦아나가기 위한 노력을 기울이고 있습니다.

12만 시민이 사는 여주시를 도시와 농촌이라는 공간에 맞게 개발하고 계층과 생애주기별에 맞게 사업 구상을 한 가운데 5개 분야 7대 과제 20개 사업에 담아서 꾸준히 펼쳐오고 있습니다.


대왕님표 여주쌀



정책브리핑

아이 키우기 좋은 여주, 농촌과 도시가 조화로운 여주, 시민과 소통하는 여주, 문화와 예술이 풍성한 여주, 일자리가 넘치는 여주 등 5개 분야는 각 사업별로 관련 부처에서 진행 중인데 열심히 추진해온 덕에 여러 성과들이 나타나고 있습니다.

특히 내년부터는 국비 90억 원을 확보한 역세권 학교 복합화시설, 조례 통과로 내년부터 지급될 농민수당 지원, 친수 기반형 도시재생 벨트 조성, 공동체 회복 푸드플랜 등을 중점적으로 추진할 계획입니다.

경기도 최초의 공공산후조리원과 국공립 훈민어린이집, 육아지원 종합센터 개원은 '아이 키우기 좋은 도시'로 한 발 다가서는 성과입니다. 전국 최초로 여성청소년 위생용품 지원하고 청소년의 인권과 건강권을 되짚어 보는 전국 최초의 청소년복지사업인 안다미로 사업은 그 맥을 같이 하고 있습니다.

현장에서 답을 찾고 해결하는 소통행정인 '1박2일 마을회관 소통투어'는 탁상공론 행정에서 벗어나 공동체의 의미를 시민들에게 심어주는 발걸음입니다. 여주의 보물인 남한강을 중심으로 도시를 재편하고 콤팩트도시로 가는 길을 모색 중인 가운데 사람들이 걸어 다닐 수 있는 인도교를 건설함으로써 강으로 나뉜 구도심과 신도심을 잇고 문화와 관광을 활성화시키는 친수기반형 도시재생벨트 조성사업을 계획하고 있습니다.

아울러 강변둔치를 다양한 체육시설과 친환경 휴식공간이 들어서는 공원으로 조성하고 한글시장 주변의 주차난도 해소할 수 있도록 할 것입니다. 또 신륵사와 금은모래 유원지에는 출렁다리를 설치해 도자세상과 신륵사 관광지구를 더욱 활성화해서 여주관광의 패러다임도 새롭게 할 계획입니다.



1박 2일 소통투어

사람 중심 행복 여주

아름답고 청량한 자연환경, 유서 깊고 다양한 문화유산. 그 위에 놓인 사통팔달의 교통망은 오늘의 여주를 더 빛나게 합니다. 아이들의 꿈을 펼칠 수 있는 교육환경, 국공립 어린이집과 무상교육, 교육문화 복합시설 조성까지, 여주는 내일의 가치를 더욱 소중하게 만들어 주는 오래된 미래의 도시입니다.

용어해설

공론화 기법

공론이란 특정사안에 대하여 여럿이 함께 논의하고 숙고하여 사회의 공적 이익에 부합하도록 인정된 공공의 의견을 의미한다. 하버마스는 공론화를 사적개인과 공적의제를 매개하는 공론장의 형성과정이라고 정의하였다. 공론화 기법에는 시민회의, 플래닝 셀, 합의회의, 시나리오 워크샵, 규제협상, 시민배심원제, 공론조사 등이 있다.

시민성

시민성 혹은 시민의식은 시민사회에서 개인이 공동체의 일원으로 갖추고 있어야 할 의식과 태도를 의미한다. 이러한 시민성은 사회의 문제를 해결하기 위해 개별 구성원이 참여하고 협력하는 기초가 된다는 점에서 시민역량과 관련이 깊다.

공론조사

공론조사는 특정 이슈에 대하여 상반된 주장과 시각이 담긴 정보를 균형있게 제공받은 상태에서 대표성있는 시민들이 토론을 통해 공론을 형성한 후 시행하는 조사이다. 우리가 공론조사로 번역하고 있는 Deliberative polling은 크게 두가지 방식이 있다. 하나는 미국 스탠포드 대학 교수인 James Fishkin 교수가 제안한 Deliberative Poling®이고 단어 뒤에 Trademark가 붙여서 사용되며 다른 하나는 Trademark가 붙어있지 않은 Deliberative Polling이다. Fishkin 교수는 자신이 개발한 공론조사 방식이 세계 각국에서 활용될 때 질적 통제를 함으로써 같은 이름으로 행해지고 있는 공론조사가 초래할 혼란을 줄이기 위한 것으로 알려져 있다.

텍스트 마이닝 기법

빅데이터 종류 중 비정형 데이터에 속하는 텍스트 문서 및 이미지, 동영상, 음성 데이터 혹은 XML, HTML 텍스트 등의 반정형 데이터를 활용하여 유용한 정보를 추출하고 가공하는 기술이다. 특히 네트워크 기반의 시각화를 제공하는 텍스트 마이닝 기법은 텍스트 네트워크 분석과 시멘틱 네트워크 분석으로 구분되는데, 두 분석 모두 텍스트 내의 개념들이 어떻게 배치되고 관계를 맺는지, 이러한 배열의 구조적 특성을 분석하는데 중점을 두어 행간의 의미를 파악하는 데 쓰인다는 특징이 있다.

집합적 합리성

집합적 합리성은 집단이 직면하고 있는 문제를 해결하기 위한 구성원들의 협력적 노력이다. 각 개인의 문제를 해결하는 것이 아니라 집단 또는 집단 구성원 모두에게 적용될 수 있는 문제를 구성원들이 협력해 해결하는 과정에서 드러나게 된다. 집합적 합리성을 달성하기 위해서는 토론과정에서 다양한 배경을 지닌 구성원들의 의견이 반영되어야 하며, 서로 다른 이해관계를 지닌 구성원들이 자신들만의 이익 추구가 아니라, 집단의 공동목표를 달성하기 위하여 노력하는 과정이 중요시 된다.

<참고문헌>

- 김동영. 국내외 공론조사의 활용사례와 시사점. KIPA 조사포럼 Vol. 23
- 김정인(2018). 정책결정 과정에서의 공론화 적용 가능성에 관한 연구: 공론조사의 국가적 특수성, 대표성과 집합적 합리성을 중심으로. 정부학연구, 24(1), 343-375.
- 박치성, 정지원.(2013). 텍스트 네트워크 분석: 사회적 인식 네트워크 분석을 통한 정책이해관계자 간 공유된 의미 파악 사례. 정부학연구, 19(2), 73-108.
- 이희진. 신고리 공론화가 남긴 공론조사의 과제. KIPA 조사포럼 Vol. 23
- Townley, B. (2008). Reason's neglect: Rationality and organizing. New York, NY: Oxford University Press.

연구원 소식

■ 2019년도 기본연구과제 최종보고회 개최

일시 2019년 10월 15일 ~ 2019년 10월 17일
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 10월 15일 화요일부터 10월 17일 목요일까지 연구원 지방투자사업관리센터 대회의실에서 2019년도 기본연구과제 최종보고회를 개최하였다. 이번 회의는 각 분야별 기본연구과제 최종보고와 자문으로 진행되었으며, 자문위원으로 참석한 외부 전문가는 곽채기(동국대), 곽현근(대전대), 구균철(경기대), 김동훈(한국문화정보원), 김정인(수원대), 김정훈(재정정책연구원), 김주원(강원연구원), 김태영(경희대), 남기찬(국토연구원), 배영임(경기연구원), 소순창(건국대), 이환범(영남대), 정창수(나라살림연구소), 허만형(중앙대)이다.

■ 제6회 자치분권과사회혁신포럼 개최

일시 2019년 10월 16일 07:00 ~ 09:00
장소 한국프레스센터
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 16일 수요일, 한국프레스센터 매화홀에서 제6회 자치분권과사회혁신포럼(대표 남궁근 정부업무평가위원장·전 서울과기대 총장)을 개최하였다. 기조발표는 '도시재생과 사회혁신 - 베를린에서 본 것들'이라는 주제로 하승창 前 청와대 사회혁신수석이 발표하였다.

연구원 소식

■ 2019년 제10차 LIMAC·ERC Seminar 개최

일시 2019년 10월 23일 10:30 ~ 13:00
장소 지방공기업평가원 M층 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 10월 23일 수요일, 오전 10시 30분부터 지방공기업평가원 대회의실에서 지방공기업평가원과 공동으로 제10차 LIMAC·ERC Seminar를 개최하였다.

❖ 발제자 : 지방공기업평가원 김범석 선임전문위원
❖ 주　제 : 타당성검토 종합판단기준의 개발: AHP 절대적 측정과 목표계획법의 활용

■ 한국지방행정연구원–베트남 하노이 건축대학교 국제협력 협약식 및 공동세미나 개최

일시 2019년 10월 24일 13:30 ~ 17:30
장소 한국지방행정연구원 다산홀
주최 한국지방행정연구원, 하노이 건축대학교



한국지방행정연구원은 10월 24일 목요일, 하노이 건축대학교(President, Le Quan)와 국제협력 협약식 및 공동세미나를 개최하였다.

이번 협약의 주요 내용은 정부의 신남방정책을 뒷받침할 수 있는 연구원과 베트남 하노이 건축대학교의 학술교류 강화이다.

국제협력 체결식에 이어 진행되는 공동세미나는 Le Quan 하노이 건축대학교 총장의 '1975년 통일 후 베트남의 국가균형발전정책'에 대한 기조강연을 진행하였다.

■ 제6차 KRILA 자치포럼 개최

일시 2019년 11월 4일 13:00
장소 한국지방행정연구원 1층 중회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 2019년 11월 4일 월요일, 연구원 1층 중회의실에서 '제6차 KRILA 자치포럼'을 개최하였다.
이날 열린 포럼에서는 김현호 한국지방행정연구원 지역포용발전실장이 '살기 좋은 장소 만들기 : 미국 시카고의 젠트리피케이션을 중심으로'를 주제로 발표하였다.



■ 찾아가는 지방의회 의정역량 강화 연찬회 개최

일시 2019년 11월 5일 14:00 ~ 17:00
장소 구리시의회 의회나눔터
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 지난 11월 5일 화요일, 구리시의회 의회나눔터에서 지방의회 역할과 지방의원 역량 강화를 위한 '찾아가는 지방의회 의정 연찬회'를 개최하였다.
이날 연찬회에는 지방의회발전연구원 신원득 연구부장, 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 김상기 재정투자조사부장, 지방재정경제연구실 재정사업관리센터 홍근석 부연구위원이 조례입법활동, 지방재정 투자심사 및 타당성 조사, 구리시 지방보조금의 효율적 관리방안 등에 관한 강의가 진행되었다.

연구원 소식

■ 2019년도 지방투자사업관리센터 연구과제 최종보고회 개최

일시 2019년 11월 7일 10:00 ~ 17:00
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 8층 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 11월 7일 목요일, 오전 10시부터 외교센터 8층 대회의실에서 2019년도 지방투자사업관리센터 연구과제 최종보고회를 개최하였다.
이번 회의는 각 분야별 센터연구과제 최종보고와 자문으로 진행되었으며, 자문위원으로 참석한 외부 전문가는 박완규(중앙대), 배득종(연세대), 변필성(국토연구원), 박성덕(대구경북연구원), 손의영(서울시립대), 임병인(충북대)이다.

■ 강원원주혁신도시 13개 공공기관, 지역 상생발전 위한 공동 추진 MOU 및 토론회 개최

일시 2019년 11월 12일 14:00 ~ 17:30
장소 국민건강보험공단 건강홀(대강당)
주최 강원원주혁신도시 13개 이전 공공기관, 강원도, 원주시



한국지방행정연구원은 2019년 11월 12일 화요일, 국민건강보험공단 건강홀(대강당)에서 '강원원주혁신도시 13개 공공기관, 지역 상생발전 위한 공동 추진 MOU 및 토론회'를 개최하였다. 토론회는 김현호 한국지방행정연구원 지역포용발전실장의 '공공기관 지방이전 정책과 이전효과에 대한 평가'를 주제로 한 발표를 시작으로, 정대현 강원연구원 성장동력연구실 부연구위원의 '강원도 지역발전을 위한 이전 공공기관의 역할' 발표와 김연용 국민건강보험공단 빅데이터실 빅데이터 센터장의 '공단 빅데이터를 활용한 지역 활성화' 발표 및 종합토론 순으로 진행되었다.

■ 제7회 자치분권과사회혁신포럼 개최

일시 2019년 11월 20일 07:00 ~ 09:00
장소 한국프레스센터
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 20일 수요일, 한국프레스센터 매화홀에서 제7회 자치분권과사회혁신포럼(대표 남궁근 정부업무평가위원장·전 서울과기대 총장)을 개최하였다.
기조발표는 '사회혁신의 엔진, 분권형 복지 대타협으로!'라는 주제로 염태영 수원시장이 발표하였다.



■ 2019년 제11차 LIMAC·ERC Seminar 개최

일시 2019년 11월 20일 10:30 ~ 13:00
장소 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터 8층 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 11월 20일 수요일, 오전 10시 30분부터 외교센터 8층 대회의실에서 지방공기업평가원과 공동으로 제11차 LIMAC·ERC Seminar를 개최하였다.

❖ 발제자 : 이창구 건축사
❖ 주　제 : 영화 이야기 - 문화콘텐츠 경쟁력



연구원 소식

■ 2019년 2차 지방투자사업관리센터 자문위원회 개최

일시 2019년 11월 22일 10:00 ~ 12:00
장소 외교센터빌딩 The MOST
주최 한국지방행정연구원



지방투자사업관리센터는 2019년 11월 22일 금요일, 오전 10시부터 외교센터빌딩 12층 The MOST에서 2019년 2차 지방투자사업관리센터 자문위원회를 개최하였다.
회의에는 행정안전부, 자문위원을 포함하여 총 40여명이 참석하였으며, LIMAC 2019년 실적 및 2020년 계획을 비롯한 센터의 향후 발전 방안에 대해 논의하는 시간을 가졌다.

■ 한국지방행정연구원·일본자치체국제화협회·일본정책연구대학원대학, '교류 10주년 한·일 공동세미나' 개최

일시 2019년 11월 26일 14:00 ~ 18:00
장소 은행회관 국제회의실
주최 한국지방행정연구원·일본자치체국제화협회·일본정책연구대학원대학



한국지방행정연구원은 26일 화요일, 오후 2시 은행회관 국제회의실에서 일본자치체국제화협회(CLAIR), 일본정책연구대학원대학(GRIPS)과 공동으로 '인구감소와 지역격차 대응을 위한 지역활성화 대책'이라는 주제로 제10회 한·일 공동세미나를 개최하였다.
이날 세미나에서는 '200만명 히로시마 도시권 구상의 실현을 위하여'라는 주제로 고이케 노부유키 히로시마시 부시장과 '인구감소시대에 대응하는 대구시 정책방향'이라는 주제로 이상길 대구광역시 부시장이 기조강연을 하였다.

■ 한국지방행정연구원·일본자치체국제화협회·일본정책연구대학원대학, 제20회 한·일 지역정책연구회 개최

일시 2019년 11월 27일 13:30 ~ 18:00
장소 서울 NPO지원센터 '주다' (교육장1)
주최 한국지방행정연구원·일본자치체국제화협회·일본정책연구대학원대학



한국지방행정연구원은 27일 수요일, 오후 1시 30분 서울 NPO지원센터 '주다'(교육장 1)에서 일본정책연구대학원대학(GRIPS)과 공동으로 '인구감소와 지역격차 대응을 위한 지역활성화 대책'이라는 주제로 제20회 한·일 지역정책연구회를 개최하였다.
이번 연구회는 양국의 경험에 기초하여 현재의 난제들을 해결하기 위해 소중한 지혜를 모으고 격의없는 소통의 장이 되었다.

■ 전국 시·도의회 의정역량 강화를 위한 기획세미나 개최

일시 2019년 12월 3일 14:00 ~ 17:00
장소 대전 유성호텔 그랜드볼룸
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원은 지난 12월 3일 화요일, 대전광역시 유성호텔 그랜드볼룸에서 '지방의회 기능 제고와 지방의원의 역량강화'를 주제로 '전국 시·도 의회 의정역량 강화를 위한 기획세미나'를 개최하였다.
이날 세미나에서는 대통령소속자치분권위원회 김순은 위원장이 '지방의회 역량강화 및 발전방안'에 대한 기조강연을 하였다.

연구원 소식

■ 2019년 하반기 지방재정투자사업 타당성조사 공무원 교육 및 찾아가는 컨설팅(3차 충청권) 개최

일시 2019년 12월 4일
장소 세종시청사 강당(401호 여민실)
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 행정안전부와 공동으로 2019년 하반기 지방재정투자사업 타당성조사 공무원 교육 및 찾아가는 컨설팅을 개최하였다.
본 행사를 통해 지방재정투자사업 투자심사, 타당성 조사 및 이력관리 등 주요 제도 교육을 통한 담당 공무원의 이해도 제고 및 업무능력 향상을 도모하였다.
교육에는 행정안전부, 시·도 및 시·군·구 공무원 총 96명이 참석하였으며, 찾아가는 컨설팅에는 미리 신청을 받은 총 14건의 지자체 사업에 대한 컨설팅을 진행하였다.

■ 2019년 하반기 지방재정투자사업 타당성조사 공무원 교육 및 찾아가는 컨설팅(4차 호남권) 개최

일시 2019년 12월 5일 ~ 2019년 12월 6일
장소 한국전통문화전당 공연장, 전라북도청
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 행정안전부와 공동으로 2019년 하반기 지방재정투자사업 타당성조사 공무원 교육 및 찾아가는 컨설팅을 개최하였다.
본 행사를 통해 지방재정투자사업 투자심사, 타당성 조사 및 이력관리 등 주요 제도 교육을 통한 담당 공무원의 이해도 제고 및 업무능력 향상을 도모하였다.
교육에는 행정안전부, 시·도 및 시·군·구 공무원 총 91명이 참석하였으며, 찾아가는 컨설팅에는 미리 신청을 받은 총 5건의 지자체 사업에 대한 컨설팅을 진행하였다.

■ 한국지방행정연구원 - 강원도인재개발원 교류협력 협약 체결

일시 2019년 12월 12일 11:00 ~ 11:30
장소 강원도인재개발원 회의실
주최 한국지방행정연구원, 강원도인재개발원



한국지방행정연구원과 강원도인재개발원은 12월 12일 목요일, 강원도인재개발원에서 지방자치 발전을 선도하는 우수한 지역인재 양성에 상호 협력하는 내용을 담은 업무협약(MOU)을 체결하였다.
이번 협약의 주요 내용은 자치분권의식 확산과 지역인재 양성을 위한 교육 프로그램을 공동 개발하여 운영하는 것을 기본으로 하고, 지방공무원의 자치역량 증진을 도모하는데 공동 노력하는 것으로 구성되었다.

■ 2019 지방투자사업관리센터 세미나 개최

일시 2019년 12월 13일 14:00 ~ 17:30
장소 건설회관 2층 중회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 12월 13일 금요일, 건설회관 2층 중회의실에서 '사회적 가치와 지방재정투자사업'를 주제로 세미나를 개최하였다.
윤태범 한국지방행정연구원장의 개회사를 시작으로 강성조 행정안전부 지방재정정책관과 박동훈 지방공기업평가원 이사장의 축사, 김순은 자치분권위원회 위원장의 기조강연을 진행하였다.

연구원 소식

■ 2019년 제12차 LIMAC·ERC Seminar 개최

일시 2019년 12월 18일 10:30 ~ 13:00
장소 지방공기업평가원 M층 대회의실
주최 한국지방행정연구원



한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 2019년 12월 18일 수요일, 지방공기업평가원 대회의실에서 지방공기업평가원과 공동으로 제12차 LIMAC·ERC Seminar를 개최하였다.

❖ 발제자 : 서울연구원 김인희 선임연구위원
❖ 주　제 : 서울의 도시기본계획 수립 과정과 향후 과제



KRILA 보고서



지자체 무기계약직 노동조합 현황 및 단체교섭 사례에 관한 연구

한국지방행정연구원

손화정 부연구위원
김대욱 부연구위원

2017년 공공부문 정규직 전환 가이드라인에 따라 지자체의 기간제 근로자들이 상당수 무기계약직으로 전환됨에 따라 지자체의 노동조합과 노조원이 급증하여 노사관계 문제가 대두되는 가운데, 이에 대한 각 지자체 담당공무원의 어려움이 커지고 있는 실정이다. 이에 본 연구는 지자체 무기계약직 인력 및 이와 관련된 노동조합 현황을 우선적으로 파악하는 가운데, 지자체 무기계약직 단체교섭 담당자 설문 및 단체교섭 지자체 담당자 심층면담 등을 통해 적절한 대응방안을 제시하는 것을 목적으로 하고 있다.

이 연구에서는 지자체의 경우 지자체 민간노동조합 형성의 핵심인력인 무기계약직 규모의 경우 작지 않을뿐더러, 현재 노동조합 수 및 노동조합 조직률도 낮지 않음이 확인되었다. 게다가, 이 같은 무기계약직 노동조합 상당수가 상급단체에 가입되어 전문적인 지원을 받아 지자체에 대응하는 단체교섭에 나서고 있음이 확인되었다. 이에 비해 일부 지자체의 경우 노무사경력의 전문가 내지 일반임기제 공무원이 무기계약직 노동조합 관련 업무를 수행하지만, 대부분 지자체 무기계약직 노동조합 담당인력은 관련교육이 부족한 순환 보직되는 행정직 일반 공무원인 바, 노동조합 관련 전문성이 지자체 무기계약직 노동조합에 비해 현격히 부족하여 단체교섭에 있어 상당한 어려움을 겪고 있는 실정임이 확인되었다.

이에 본 연구는 무기계약직 노동조합에 적절히 대응할 수 있는 방안을 단기방안으로는 전문 경력관수준의 담당공무원 배치 및 광역중심의 노조협상 진행을 중기방안으로는 공무직 직제화를 제시하였다.

KRILA 보고서

읍·면·동 중심의 지역사회보장 민관협력 모델 구축방안 연구

한국지방행정연구원

김필두 연구위원
최인수 연구위원

정부는 주민생활지원서비스 강화와 찾아가는 복지서비스 강화 등을 위하여 읍면동 복지허브화 등을 추진하는 등 복지전달체계의 개편에 노력하여 왔으나, 고령화와 경제침체 등의 원인으로 사회복지수요가 급격하게 증가되고 있고, 국민의 복지체감도는 높아지지 않으며, 복지사각지대가 지속적으로 발생하고 있다. 국민이 주인이 되는 정부라는 국정 목표와 관련하여 주민이 주체가 되는 주민자치형 공공서비스의 추진시책에 따라서 공동체를 중심으로 하는 복지전달체계의 구축이 필요하다.

본 연구의 목적은 보건복지부가 추진하고 있는 읍면동 중심의 지역사회보장을 위한 커뮤니티케어의 개념과 특징을 정의하는 것이다. 또한, 커뮤니티케어와 주민생활지원서비스, 희망복지지원, 읍면동 복지허브화, 찾아가는 동 주민센터 등 기존 사회복지 전달체계 개편정책과의 연계성을 규명하는 것이다. 연구의 원활한 수행을 위하여 문헌연구를 통한 법령과 정책을 분석하고, 선행연구에 대한 검토를 실시하고, 민관협력 우수사례에 대한 조사와 분석을 실시하였다.

읍면동 중심의 지역사회보장 모델대안으로 첫째, 민간주도의 민관협력 모델을 제안하였다. 공공기관이 직접 민관협력을 실효적으로 추진하지 못하거나, 또는 민관협력을 추진하기 어려운 경우에 민간이 주도하여 민관협력을 추진하는 모델이다. 지역사회에 충분한 수의 민간단체(기관)가 존재하고, 민간단체(기관) 간의 네트워크가 잘 이루어지는 경우에는 민간주도 민관협력의 추진이 공공기관이 주도하는 민관협력보다 효과적이다. 둘째, 중간지원조직 주도의 민관협력 모델이다. 중간지원조직은 공공부문(중앙정부와 지방자치단체)과 민간단체, 또는 민간단체와 민간단체 등 다양한 지역사회 주체들 사이의 가교 역할을 수행할 수 있다. 중간지원조직 모델은 중앙정부가 주도하는 획일적인 사회복지서비스 공급체계는 다양한 서비스 수요를 충족시키는데 한계가 발생하여, 지역의 다양한 주체들과의 상호협력과 소통 및 네트워크 형성의 대안으로 제시되었다. 중간지원조직은 지역사회의 인적 네트워크 구축에 대한 체계적 교육과 관리를 지원하고 다양한 공동체와 주민조직이 지역복지의 주체로서 주민을 조직화할 수 있도록 도움을 줄 수 있다. 중간지원조직은 지역사회의 자발적인 참여와 봉사를 통한 지역사회보장 활동을 구조화하고 네트워크를 확장시키는 특성화된 사업을 시행함으로써 지역사회와 중앙정부, 지역사회구성원 간의 협력모델을 창출할 수 있다.



지방자치단체간 협약제도 도입방안

한국지방행정연구원

금창호 선임연구위원

지방자치단체간의 협약제도는 행위주체를 지방자치단체로 하는 제한된 범위에서 특정의 목적달성을 협의하여 약속하는 행위 또는 결과를 말하는 것으로, 현행정부에서 광역제도의 확대를 위한 목적에서 도입을 검토하고 있다. 기존의 광역제도들인 사무위탁과 행정협의회 및 지방자치단체조합의 제한적 제도들로는 다양화하는 광역행정에 효율적인 대응이 곤란하다는 평가에서 협약제도의 도입을 추가적으로 검토하고 있는 것이다.

미국과 일본 등의 외국에서는 여타의 광역제도들과 더불어 협약제도를 주요한 광역제도의 하나로 운영하고 있는 실정이다. 특히, 일본의 경우에는 지방자치단체가 다른 지방자치단체와 연계하여 사무를 처리하는데 있어서의 기본적인 방침 및 역할분담을 결정할 수 있도록 「지방자치법」에 관련 규정을 명시하고 있다. 일본이 연계협약의 도입을 검토한 배경은 저출산·고령화와 이에 따른 인구감소로 지역의 활력이 저하되고, 공동화 문제가 발생되면서 이와 같은 문제를 효율적으로 해결하기 위한 것에서 비롯되었다. 초기에는 촌락네트워크권이 활용되다가 정주자립권으로 발전하고, 이어서 연계중추도시권으로 전환되어 왔다. 따라서 일본과 유사한 상황에 직면하고 있는 우리도 협약제도의 도입을 통하여 보다 탄력적인 광역행정에 대응할 필요가 있다.

지방자치단체간 협약제도를 도입하기 위해서는 우선적으로 도입목적에 대한 명확한 개념이 정립될 필요가 있다. 이는 협약제도를 활용하는 국가별로 활용의 목적에 차이가 있기 때문이다. 이러한 점에서 우리나라의 협약제도 도입목적은 기본적으로 행정의 능률성 확보와 행정의 효과성 확보에 초점을 둘 필요가 있다. 행정의 능률성 확보는 지방자치단체간 공동처리로 개별 지방자치단체의 능력을 보완하고 특정사무의 규모경제를 실현할 수 있는 사무의 공동처리를 의미하고, 행정의 효과성 확보는 지방자치단체간 공동처리로 효율성이 증가되거나 분쟁을 해소할 수 있는 사무의 공동처리를 말한다. 또한 협약제도의 도입근거는 제도의 지속성과 안정성을 도모한다는 측면에서 일본의 사례처럼 「지방자치법」에 관련규정을 두는 것이 타당하다.

KRILA 보고서

포괄보조금제도의 개선방안 : 국가균형발전 특별회계 중심으로

한국지방행정연구원

김성주 부연구위원
홍근석 부연구위원

현재 국가균형발전특별회계를 중심으로 수행되고 있는 포괄보조금제도는 대상사업을 파악하기 어렵고, 배분기준 및 지역별 배분규모 비공개로 인해 투명성과 객관성이 미흡하며, 다중 평가로 인해 지방자치단체의 업무부담 및 행정비용이 증가한다는 문제점이 지적되어 왔다. 이러한 측면에서 포괄보조금제도의 현황 및 관련 쟁점을 분석하고, 국가균형발전특별회계를 중심으로 한 포괄보조금제도의 개선방안을 제시하기 위한 연구의 필요성이 제기되고 있다.

이 연구는 포괄보조금제도 검토, 관련 현황 및 데이터 분석, 일본 사례 검토 등 다양한 접근방법을 적용하여 포괄보조금제도의 문제점 및 개선방안을 제시하였다. 이 연구는 포괄보조금제도의 문제점을 운영단계별(계획단계, 집행단계, 평가단계)로 구분하여 살펴보았으며, 이를 바탕으로 종합적인 문제점 및 개선방안 등을 제시하였다.

먼저 계획단계에서는 부처별 가이드라인을 통일하고, 예측 가능한 사전 평가기준을 제시해야 한다는 점을 제시하였다. 그리고 집행단계의 개선방안으로는 예산집행의 자율성 제고, 계속비 예산 이월 원인 차별화 등을 제시하였다. 다음으로 평가단계의 개선방안으로는 평가의 일원화 및 평가지표의 구체화·계량화를 제시하였다. 마지막으로 종합적 관리측면에서의 개선방안으로 지역 선호도가 높고 성과가 우수한 포괄보조사업 예산의 지속적 확대, 포괄보조사업의 통합 및 단순화, 포괄보조사업 전담조직 및 인력 확대·강화 등을 제시하였다.



「지방행정연구」 논문을 모집합니다.

한국지방행정연구원의 학술지인 「지방행정연구」는 여러 내외 선생님들의 따뜻한 지도와 편달로 2007년도에 등재학술지로 선정되어 그간 지방자치, 지방행정분야의 독보적인 저명 학술지로 자리 매김하여 왔습니다.

이에 저희 연구원은 우리나라 지방자치, 지방행정분야의 학문적 발전과 선도를 위해 더욱 겸허히 정진할 것을 약속드리며 아래와 같이 원고를 모집하고 있으니 많은 투고를 바랍니다.

- **논문주제 :** 지방행정, 지방재정, 지방세, 지역발전 분야 등 지방행정관련 모든 분야
- **원고분량 :** A4 25매 이내
- **원고마감 및 발간일정**

구 분	제 1호	제 2호	제 3호	**제 4호**
원고마감일	2월 10일	5월 10일	8월 10일	**11월 10일**
발간일	3월 31일	6월 30일	9월 30일	**12월 31일**

*마감일 이후에도 수시 접수합니다.



- **제출방법 :** 온라인 논문투고 시스템(JAMS) 투고 https://krila.jams.or.kr
- **문 의 처 :** **Tel_** 033-769-9825 | **Fax_** 070-4275-2317 | **E-mail_** local@krila.re.kr
- 기고논문은 「지방행정연구」 발간규정에 맞게 작성되어야 하며, 다른 학술지에 게재되지 않은 논문이어야 합니다.
- 원고료 및 게재료는 없습니다.

※ 지난 논문검색 및 기타 자세한 사항은 한국지방행정연구원 홈페이지 "지방행정연구" 코너 (http://www.krila.re.kr/?code=research&subp=0201) 를 참고하여 주세요.

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration
(우)26464 강원도 원주시 세계로 21 (반곡동) **Tel_** 033-769-9825 | **Fax_** 070-4275-2317
© 2017 KRILA. All rights reserved

December 2019 **Vol.28**

지방자치

이슈와 포럼

—

주민참여와 공론화

한국지방행정연구원
Korea Research Institute for Local Administration

강원도 원주시 세계로 21(반곡동) http://www.krila.re.kr ISSN 2671-7352