

성북 마을민주주의 원년

마을민주주의 시대를 말하다

-심포지엄 자료집-

- 일 시 : 2015.5.19.(화) 16:00~18:00
- 장 소 : 성북구청 성북아트홀(4층)
- 주 최 : 성북구



성북 마을민주주의 원년

마을민주주의 시대를 말하다

-마을민주주의 심포지엄-

Program

【1부】 행사

시 간	순 서	비 고
16:00~16:02(02')	개회 ■ 개회 오프닝	사회자
16:02~16:07(05')	참석자 소재 ■ 주요 내빈 소개	
16:07~16:12(05')	인사말씀	구청장
16:12~16:20(08')	내빈축사 ■ 구의회의장, 국회의원, 단체장	

【2부】 주제발표 및 토론

시 간	순 서	비 고
16:20~16:25(05')	토론회 ■ 토론진행방식 설명 및 진행	김병준 교수
16:25~16:35(10')	성북구 발표 ■ 마을민주주의 추진계획	한재헌 마을담당관
16:35~17:20(45')	전문가발제 ■ 생활민주주의와 마을의 시대(조대엽 교수) ■ 마을민주주의와 거버넌스(김의영 교수) ■ 마을민주주의와 마을공동체(유창복 센터장) ■ 마을복지와 민주주의, 그리고 자치(이태수 교수)	
17:20~17:50(30')	지정토론 및 자유토론 ■ [지정토론] 이원재 소장, 남철관 국장, 오연호 대표, 홍기빈 위원장 ■ [자유토론] 일반참여자 등	지정토론자 참여구민
17:50~18:00(10')	폐회사 ■ 구청장 메시지 및 사회자 마무리	

Contents

1. 성북구 발표

- 마을민주주의 추진계획 / 한재현 마을담당관 7

2. 주제 발표

- 생활민주주의와 마을의 시대 / 조대엽 23
- 마을민주주의와 거버넌스 / 김의영 26
- 마을민주주의와 마을공동체 / 유창복 42
- 마을복지와 민주주의, 그리고 자치 / 이태수 49

3. 토론

- [지정토론] 이원재, 남철관, 오연호, 홍기빈 53



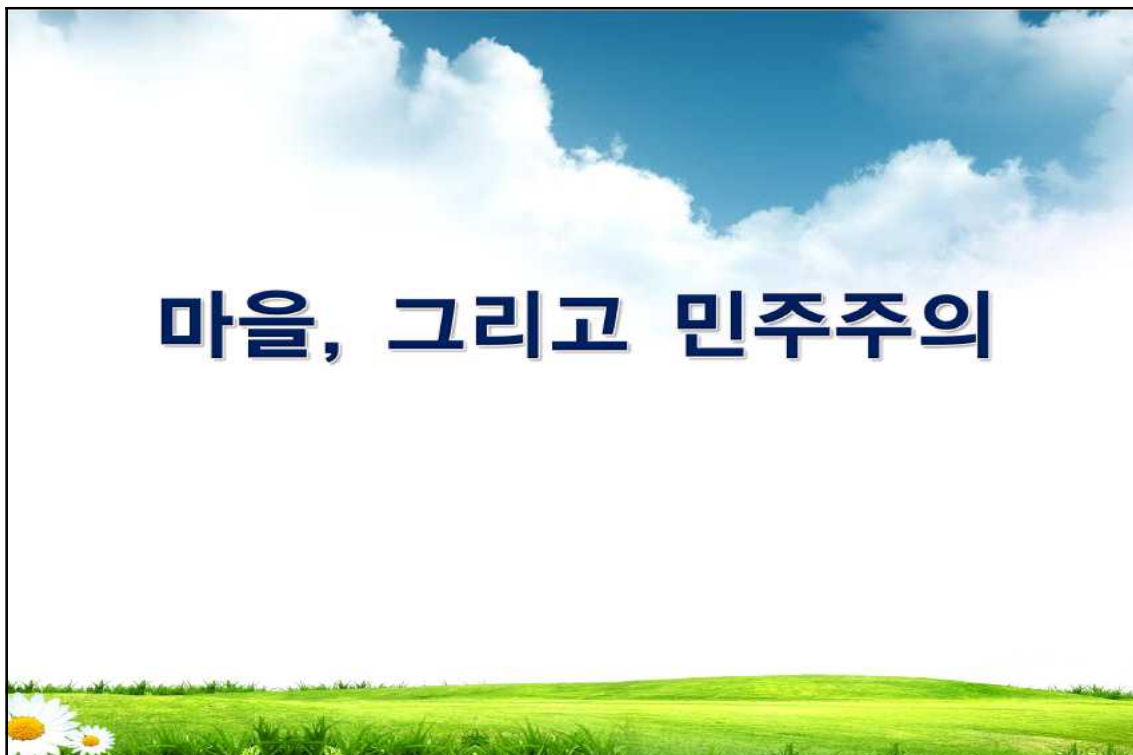
1 성북구 발표

■ 발표 : 마을민주주의 추진계획

/ 한재헌(성북구 마을담당관)

마을민주주의 추진계획

한재현 마을담당관



마음이 모여 마을이 됩니다.

1. 마을민주주의 시작

마을민주주의 시대의 마을의 의미

주민자신이 느끼는 생활상의 아쉬움과 절실한
필요들(보육, 교육, 노후, 안전, 안심 먹거리 등)을
이웃과 함께 민주주의 방식으로 해결해가는 과정
속에 맺어가는 이웃들의 관계

마을공동체 복원은 마을민주주의를 통해 실현

마음이 모여 마을이 됩니다.


마을일을 주민 스스로 결정하고 해결하는 마을민주주의 추진

➔ 마을복지와 함께 현장중심, 주민중심의 마을민주주의 거대한 도전시작

1. 지난 3월부터 마을민주주의 시범동 선정 추진중 (길음1동, 월곡2동)
→ 금년도 성과를 바탕으로 2016년 전동 시행예정


2. 마을민주주의 핵심사업인 마을계획은 주민참여예산과 통합하여 1년 주기로 시행
마을자원조사(4~5월)→ 마을계획(6~9월)→ 마을총회(10월)→ 구의회 승인(12월)

3. 주민 스스로 자치역량을 길러 일상의 삶의 문제를 마을중심으로 스스로 해결할 수 있도록 민주적 질서체계 구축



2. 왜 마을민주주의인가?

- ▶ 공공성(公共性) 회복을 위한 새로운 해결방식 필요
- ▶ 인구구조의 노령화와 세계적 경기침체로 인해 복지가 급격히 증가하면서 재정은 이미 고갈상태
 - 정치·경제적 위기에 따른 자성장 기조에 정부의 주민일상의 문제 해결능력 저하
- ▶ **마을의 공공적(公共的) 재구성**
 - ▶ **(마을의 생활자치로의 공간적 가치 붕괴)** 지역에서의 도시재개발·재건축, 뉴타운 과정에서 상호부조와 연대의식이 붕괴됨으로써, 취약해진 사회적 복원력이 생활양극화 더 악화
 - 일자리, 교육, 주거, 노후, 의료 등 불안의 악순환이 이어지고 있으며 복지서비스 대상자와 복지수요 지속 증가
 - ▶ **(마을중심의 공론의 장 필요)** 지역에서 가장 우선하는 절실한 공동의 이익인 공공의제를 공개적인 의사소통을 통하여 공유하고 합의하는 마당인 공론의장이 필요
 - 동네에서 아이들을 함께 돌보는 문제에서부터 지역전체의 이슈가 되는 큼직한 문제에 이르기 까지 지역사회의 협력적 네트워크 필요



2. 왜 마을민주주의인가?

마을민주주의는 이러한 사회경제적 위기상황에서 주민스스로 자치역량을 길러 일상의 삶의 문제를 마을을 중심으로 스스로 해결할 수 있도록 하는 민주적 질서체계를 말함

3. 마을민주주의 주요내용 - 5대 핵심전략

마음이 모여 마을이 됩니다.

비전

참여에서 자치로! 주민의 힘으로 지역의 변화를!!

목표
(총별, 구별)

의사결정에 직접 참여하는 주민전체의 3%, 간접참여층 30%

1 공공분야혁신
구청업무의사결정의 다양화

2 마을계획
교육, 문화, 건강, 복지, 안전 등 마을의 현안 계획

3 깨어있는 시민양성
주민 스스로 배우고, 나누는, 공동체 네트워크 공간

4 마을정보 공유
주민소통 공간으로써 마을미디어 활성화

5 민관(민-민) 협력 플랫폼
민간협력 네트워크를 행정의 주체로 역할 강화

3. 마을민주주의 주요내용

마음이 모여 마을이 됩니다.

1

공공분야혁신



주민요구를 기초로 주민과 함께 구정 주요업무 대안 결정

- 주민과 함께하는 구정주요정책 결정 : 구정주요사업 또는 중요 과제는 주민과 함께 대안을 마련하고 결정
- 2015년 시범사업 : 혁신교육분야, 쓰레기 절반줄이기
- 동 주민참여예산제 시행 : 동에서 자체적으로 결정할 수 있는 예산을 배정하여 동범위의 제안은 자체 마을총회에서 결정
- 마을계획과 통합운영

2

마을계획 운영



마을계획 수립과정을 통해서 마을민주주의를 가장 높은 수준으로 구현

- 마을의 장·단점과 자원, 문제점 등을 바탕으로 주민이 주체가 되어 장기비전부터 구체적 사업계획까지 수립
- 2015년 시범사업으로 6개소 실시(주거환경관리사업, 도시재생 지역 포함)
- 일반 동 : 길음1동, 월곡2동(2개동 추가 지정 예정)
- 주거 환경관리사업 정비 사업 지역 1개소 : 삼선동 천사마을
- 도시재생 시범 지역 1개소 : 장위13구역 뉴타운 해제 지역

3. 마을민주주의 주요내용

3

깨어있는 시민양성

지역에서 주민일상의 문제를 스스로 해결해 가는 권리와 의무주체로서 마을과 주민의 정립과정 지속 추진

- 주민 주도의 마을학교 운영(7개교)
- 시범지역 주민참여 마을학교 운영(4개교)

4

마을정보공유

마을주민들이 스스로 자신의 일상을 미디어로 담아내고 다양한 정보를 공유하고 협의할 수 있는 소통의 장 마련

- 성북 마을미디어지원센터 설치 운영중(1월 개관)
- 마을미디어 교육, 마을미디어 큐레이터 및 마을 기자단 양성, 콘텐츠 제작 지원

5

민·관(민·민)협력 플랫폼 활성화

인적네트워크망 활성화, 서비스 공동생산의 주체적 역할 강화

- 동북지협의체, 혁신교육협의체, 안전협의회 등의 활성화
- 서비스 생산의 시민협력 모델 강화

3. 추진실적

- (공공분야 혁신) 주문주답 (住問住答) 프로젝트 제1탄 추진
 - 쓰레기 절반줄이기 대안모색(무작위 추출 50명 등 총 80여명 참석)
 - 하반기에는 교육분야 추진예정
- (마을계획) 길음1동, 월곡2동 시범동 선정 운영
 - 자원조사, 동네계획단, 마을계획단 구성모집 중
- (깨어있는 시민 양성) 시범동 및 주거환경개선사업지역 천사마을 마을교육 진행중
 - 주민주도 마을학교 7개교 개교 예정(6월중)
- (마을정보공유) 마을미디어네트워크 출범 (18개 단체)
 - 마을미디어 큐레이터 양성교육 실시(18명 참여)
 - 성북마을미디어지원센터 개관기념'마음마을토크콘서트'개최

4. 풀뿌리 민주주의 지향 - SMALL WIN

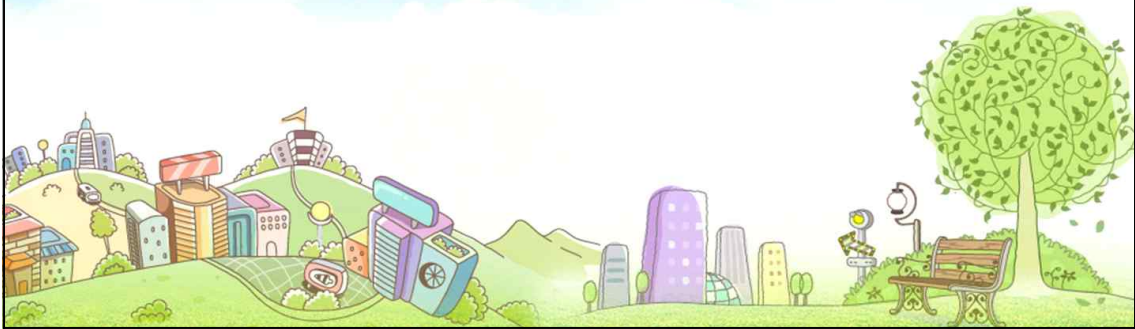


성북에서의 마을 민주주의는 이제 그 방향과 목표만 잡고 발걸음을 막 댄 시작단계입니다.

마을안에서 벌어지는 공공의 의제들을 함께 논의하며 민주적으로 풀어나가는 사람사는 즐거움과 살맛나는 주민주도의 공동체 마을이 될 수 있도록 많은 협조와 조언 부탁드립니다.

마음이 모여 마을이 됩니다.

감사합니다



- 참여에서 자치로 -

마을민주주의 체계구축 추진 기본계획

마을민주주의가 추구하는 성북의 마을

동네안에서 여러 구성원들의 모임이 함께 만나고, 다양한 마을활동들이 서로 연결되면서 이해관계가 다르고 관심분야가 달라도

⇒ 마을안에서 벌어지는 공공의 의제들을 함께 논의하며 민주적으로 풀어가는 사람사는 즐거움과 살맛나는 주민주도의 공동체 마을



마을일을 주민스스로 결정하고 해결하는 더불어 사는 행복한 공동체,

I

공동체 회복을 위한 마을민주주의 수단적 의미

1. 마을의 공공적(公共的) 재구성 필요

□ (마을의 생활자치로의 공간적 가치 붕괴) 지역에서의 도시재개발·재건축, 뉴타운 과정에서 상호부조와 연대의식이 붕괴됨으로써, 취약해진 사회적 복원력이 생활의 양극화를 더 악화시키고 있는 상태

- 일자리불안, 교육불안, 주거불안, 노후불안, 의료불안의 악순환이 이어지고 있으며 이들로 인하여 복지서비스 대상자와 복지수요는 지속적으로 증가
- 공동체 속에서 이웃과 세대 간에 연대와 소통이 이루어지는 바람직한 삶과는 유리된 모습

- 반만년 동안 고이 내려온 우리 민족 고유의 정서적 전통인 ‘정情’의 문화, ‘두레’, ‘사랑방’, ‘품앗이’, ‘향약’ 등 정겨운 마을 공동체 문화의 대부분 소멸

□ (마을중심의 공론의 장 필요) 지역에서 가장 우선하는 절실한 공동의 이익인 공공의제를 공개적인 의사소통을 통하여 공유하고 합의하는 마당인 공론의 장이 필요

- 동네에서 아이들을 함께 돌보는 문제에서부터 지역전체의 이슈가 되는 큰직한 문제에 이르기까지 지역사회의 협력적 네트워크 필요

2. 마을민주주의 시대의 논의의 틀

⇒ 공공성(公共性) 회복을 주민이 스스로 민주적인 과정으로 풀어나가는 것

① 정부의 재정과 예산으로 모든 문제를 해결할 수 있는 시대 종료

- 정치·경제적 위기에 따른 저성장 기조에 정부의 주민일상의 문제 해결 능력 저하
 - 인구구성의 노령화와 세계적 경기 침체로 인해 복지가 급격히 증가하면서 재정 고갈
- 현재 정당과 대의제 등 기존 정치는 주민들의 일상적, 구체적 삶의 해결능력 부재

② (새로운 문제해결 방식 필요) 주민스스로 자치역량을 길러 일상의 삶의 문제를 마을을 중심으로 스스로 해결할 수 있도록 민주적 질서체계 구축 지원

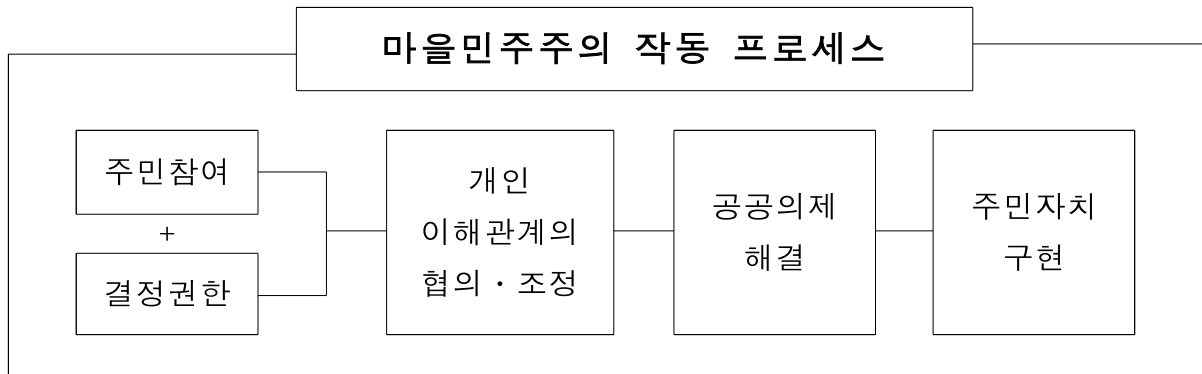
⇒ 보편적 가치가 향유되는 마을 공공성(公共性) 형성

< 마을공동체 복원은 마을민주주의를 통해 실현 >

◇ [아래로부터 공공성(公共性) 구현] 마을민주주의는 마을의 일을 주민이 스스로 결정하고 해결해 나가는 생활 민주주의라 볼 수 있으며, 마을이라는 생활의 현장, 일상의 공간에서 민주주의를 삶의 일반원리로, 행정의 기본원리로 구현하는 가치, 제도, 수단이라고 볼 수 있음

→ 대의민주주의의 보완, 자치단체 신뢰의 강화, 행정서비스의 개선, 주민자치역량의 향상

* 주민스스로 국가라는 서비스 주체의 고객으로 생각하는 수동성, 국가의존성에서 벗어나 국가를 주체적으로 생각하는 주민, 깨어있는 주민으로 전환



◇ (마을의 정의) 따라서 마을민주주의 시대의 마을은 주민자신이 느끼는 생활상의 아쉬움과 절실한 필요들(보육, 교육, 노후, 안전, 안심 먹거리등)을 이웃과 함께 민주주의 방식으로 해결해가는 과정속에 맺어가는 이웃들의 관계라 정의할 수 있음

II 마을민주주의 주요내용

1. (핵심추진축) 복지전달체계 개편에 따른 마을복지센터 구축과 함께 ① 구정 주요업무 혁신과 ② 동 중심의 마을계획의 두 축으로 성북에서 마을 민주주의 구현

○ 주민참여의 범위를 지역주민 다수로 확대하고, 수준을 자치결정의 높은

단계까지 발전시키며

- 내용에 있어서도 개별적인 마을 공동체 사업을 벗어나 비전과 부문계획까지로 참여 확대

2. (성북에서의 마을 민주주의 구현 원리) **성북구리는 넓은 의미의 마을단위와 현장중심의 소생활권 마을단위에서 마을의 일을 주민 스스로 결정하고 해결해가는 민주적 질서체계 또는 의사결정시스템**

- (마을의 범위) 구민전체의 생활에 영향을 주는 의사결정체계(친환경무상급식 시행여부, 쓰레기봉투값 인상문제)와 소생활권 단위의 생활공간을 개선하는 의사결정 체계(골목안전, 지역축제, 꽃길조성 등)로 하는 중층화 개념
- (마을민주주의 5가지 요소) ① 구정업무의 의사결정을 다양화하는 공공분야 혁신 ② 교육문화, 건강복지, 안전 등 마을의 현안을 계획하는 마을계획, ③ 주민 스스로 배우고, 나누는, 공동체 네트워크 공간인 마을교육을 통한 깨어있는 시민양성, ④ 주민소통의 공간인 마을미디어를 통한 마을정보공유, ⑤ 민간협력 네트워크를 행정의 주체로 역할을 강화하는 민·관(민·민)협력 플랫폼
- (프로세스) 매년 10월 구전체 또는 마을별로 마을총회를 실시하고 12월에는 의회에서 주민요구안을 정책화 시켜 확정하고 그 다음해 10월에는 마을총회에서 그 결과를 보고하는 순서 시행

Ⅲ

마을민주주의 추진 체계도

1. 비전 및 추진전략 체계도

비 전	참여에서 자치로 ! 주민의 힘으로 지역의 변화를 !!		
목 표 (동별, 구별)	<ul style="list-style-type: none"> · 의사결정과정에 직접 참여하는 주민 전체의 3%이상 · 의사결정과정에 요구를 투입하는 간접 참여층 전체의 30% <p>※ 직접 참여층 3%의 의미 바닷물이 썩지않게 유지하는 소금농도가 약 3% 정도로 마을민주주의가 지속적으로 추진되기 위한 최소한의 목표로 정함</p>		
5대 추진 전략	2대 핵심 전략	공공분야 혁신(구정주요업무) <ul style="list-style-type: none"> - 구정주요 업무, 전략과제 · 대상과제의 점차 확대 · 방식과 내용의 다양화 - 주민참여예산제 개선 · 동단위 토론과 결정권한 강화 	마을계획 수립 <ul style="list-style-type: none"> - 마을비전과 그에 따른 구체적 계획 수립 · 소생활권 단위의 동네계획을 기반으로 동단위 마을계획 수립 - 마을계획단 및 마을총회 등을 거쳐 확정
	3대 지원 전략	깨어있는 시민양성 <ul style="list-style-type: none"> - 주민주도하는 마을 학교 운영(5개교) - 시범동 심화 마을학교 운영(2개교) 	마을정보공유 <ul style="list-style-type: none"> - 마을방송국 지속 확대 - 마을신문, 마을잡지 등 다양한 소통의 장 마련
추진주체	구 청 <ul style="list-style-type: none"> - 공공혁신 시범사업 · 전략과제 및 주요사업 추진부서 · 토론회 주관부서 - (자치행정과) 동주민 센터 및 통반장활성화 - 마을민주주의 구현원리 공유 · 구청전부서 및 중간 지원조직 	동 주민센터 <ul style="list-style-type: none"> - 마을계획 및 주민 참여예산 운영 주관 - 공간 및 인적 네트워크 활성화 · 마을자치팀(마을코디) 운영 	민·관(민·민)네트워크 <ul style="list-style-type: none"> - 구 핵심사업별 추진주체 주민·마을 중심의 조직으로 혁신 · 교육, 문화, 보건, 복지, 안전, 공원, 건강 등 ※ 복지기관, 자원봉사단체, 학부모회, NGO 등 다양한 민관 협력 플랫폼 활용 - 동단위 마을계획은 주민주도의 마을 네트워크 구축으로 전략적 접근 · 마을활동가, 동복지 협의체, 주민자치위원회 직능단체 등

2. 추진전략별 주요내용

- ① (공공분야 혁신) 지표, 통계, 수요자 중심의 업무관리에서 시민요구를 기초로 시민참여로 결정한 지표중심으로 전환

정책 종류	체계화 내용
주민함께하는 구정 주요정책 결정	<ul style="list-style-type: none"> 분야별 열린 토론회 등을 주민의견이 많이 반영될 수 있도록 개선하고 구정주요사업 또는 중요과제는 주민함께 대안을 마련하고 결정하는 절차 마련
마을만들기 공모사업	<ul style="list-style-type: none"> 현행대로 유지하되, 민주적이고 투명하게 운영될 수 있도록 절차 등 일부 개선
주민참여예산제	<ul style="list-style-type: none"> 동에서 자체적으로 결정할 수 있는 예산을 배정하여 동 범위의 제안은 자체 마을총회에서 결정 → 동주민센터 결정권한 강화 동 이상 범위의 제안은 타운홀미팅 등을 거쳐 구 전체 주민총회에서 결정하되, 중요성 등에 따라 후순위 사업도 구 예산으로 편성 가능

⇒ 마을민주주의 틀 안에서 통합적·유기적으로 작동되도록 운영

- ② (마을계획 운영) 마을계획 수립과정을 통해서 마을민주주의를 가장 높은 수준으로 구현

- 마을의 장단점과 자원, 문제점을 바탕으로 주민이 주체가 되어 장기적 비전부터 구체적 사업 계획까지 수립
- 2015년 시범사업으로 4~6개소 실시(주거환경관리사업, 도시재생사업 지역 포함)

- ③ (깨어있는 시민 양성) 지역에서 주민일상의 문제를 스스로 해결해 가는 권리와 의무주체로서 마을과 주민의 정립과정 지속추진

- 지역활동가 네트워크망 구축지원 및 주민주도의 마을학교 운영

- ④ (마을정보공유) 마을민주주의 주민홍보 및 소통체계 정교화

- 프로세스 시작 전부터 과정과 결과에 이르는 전 과정을 주민에게 홍보
- 마을미디어의 적극 활용(마을방송국, 마을신문 등)

- ⑤ (민·관(민·민)협력 플랫폼) 인적 네트워크망 활성화, 공동생산의 주체적 역할 강화

- 마을복지협의체, 혁신교육협의체, 성북구 안전협의회 등의 활성화로
 민·관(민·민)협력 활성화
- 국가라는 서비스 주체의 고객이라는 시민의 수동성에서 국가를 주체적으로
 생산하는 시민의 협력 모델 강화

2

전문가 발제

- 발표-1 : 생활민주주의와 마을의 시대
/ 조대엽(고려대학교 교수)
- 발표-2 : 마을민주주의와 거버넌스
/ 김의영(서울대학교 교수)
- 발표-3 : 마을민주주의와 마을공동체
/ 유창복(서울시 마을공동체센터장)
- 발표-4 : 마을복지와 민주주의 그리고 자치
/ 이태수(꽃동네대학교 교수)

생활민주주의와 마을의 시대

조대엽(고려대 교수, 사회학)

1. 거대한 이분법, 삶과 정치의 분리에 관한 성찰

- 공적 영역과 사적 영역의 구분: 인류 대부분의 공동체적 삶에서 보편화된 거대한 이분법 (great dichotomy)의 관념
- 생활(개인의 실존적 삶의 영역)과 정치(고도의 공적 영역)의 분리
- 우리 시대 극대화된 정치와 삶의 분리
 - ‘1987년의 정치’와 ‘1997년의 사회’의 모순적 결합 - 우리 시대 비정상성의 근간
 - 고도로 중앙집중화, 권위주의화, 지역주의화, 성장주의화 된 국가주의 정치질서
 - 해체되고 배제된 시민의 삶 - 세계최고의 노동시간, 세계 최대의 여성 저임금노동, 세계 제일의 남녀정규직 임금격차, 자살률, 이혼률, 낙태율, 저출산, 어린이 교통사고사망률, 청소년 불행지수, 노인 자살률, 노인빈곤률, 성형, 흡연, 음주 최고 등.
- 생활의 정치적 복원, 생활과 정치의 결합이 새로운 시대정신 - 공적 질서의 재구성이 절실한 시대

2. 생활민주주의와 생활공공성

- 새로운 정치패러다임으로서의 생활민주주의의 5대 지향
 - 민주주의는 더 이상 제도적 절차나 수단이 아니라 실현해야할 공공의 가치이자 생활양식 (본원적 민주주의)
 - 민주주의는 정치영역의 문제만이 아니라 사회경제적 영역을 포괄하는 삶의 문제를 해결하는 삶의 양식(포괄적 민주주의)
 - 민주주의는 자율적·능동적 시민이 개인의 삶을 공공적 질서와 결합시킴으로써 생활영역을 자아실현의 공간으로 전환시킬 수 있는 질서(자아실현의 민주주의)
 - 생활민주주의는 긴장, 갈등, 분쟁 지향이 아니라 평화, 인권, 평등, 생태의 가치를 추구하는 협력적 시민의 지구적 확장성 가짐(지구적 민주주의)
 - 생활민주주의는 탈냉전적이고 탈계급적 가치를 공유하는 모든 이를 위한 정치를 지향(모든 이를 위한 민주주의)

○ 생활민주주의의 3대 핵심가치

- 자율 - 중앙집중적 국가주의, 권위주의적 권력, 신민적 질서를 넘어서는 주권적 존재로서의 자치와 자원의 윤리 (생활주권주의)
- 협력 - 공감과 공존의 질서를 가능하게 하고 개인화된 생활영역을 공공적 질서로 묶어내는 연대의 윤리 (생활협력주의)
- 책임 - 자율의 가치에 수반되는 책임성과 공공적 질서에의 참여와 균분에 따른 책무성의 윤리(생활책임주의)

○ 생활민주주의의 실천양식들

○ 생활공공성 - 생활민주주의적으로 재구성된 새로운 공적 질서

- 생활 공공성은 다종다양한 생활이슈와 미시적 삶의 영역 내에 공민, 공익, 공개의 공적 질서가 내재화되는 현상 - '미시공공성'의 질서(생활공민성, 생활공익성, 생활공개성의 질서 구축).
- '생활'은 원칙적으로 개인의 실존적 장. 이 영역을 억압하거나 해체하는 국가권력과 시장 권력을 방어하기 위해서는 시민사회, 정부, 지방정부와 협치 및 공동성을 구축, 새로운 방식의 공적 질서를 만드는 것이 필요.
- 생활 공공성은 국가공공성의 대안적 질서로 개인과 공동체, 사사성과 공공성이 결합된 새로운 공적 질서(개인의 삶과 공동체의 결합) - 생활공공성의 질서는 기존의 공적 제도와 시민의 실존적 삶의 영역을 결합시킨 새로운 공공성의 질서

3. 마을민주주의와 마을의 시대

“그런데 지역에 와 보니 그게 아니고 온 세상이 작은 마을 또는 동네에 다 모여 있었습니다. 동네 안에 우주의 총체가 녹아 있는 느낌이었습니다. 그 곳에 구체적으로 살아가는 사회적 존재인, 지금까지 누구도 주목하지 못한 바로 ” 사람 “이 있었습니다. 한사람, 한사람의 생활 속에 온 사회의 비밀이 다 들어 있었습니다” (김영배. 『동네 안에 국가 있다』 2013. 백산출판. 29쪽).

“이제는 동네의 시대, 마을의 시대로 가야 합니다. 국가의 시대와 시장의 시대를 지나서 시민의 시대가 되어야 합니다. 구체적으로 자기가 살아가는 단위인 마을과 동네에서 생활공동체를 통해 자신의 문제를 스스로 해결해 나가는 그런 시대, 즉 국가나 시장이라고 하는 전국적인 범위, 생활범위를 넘어서는 일종의 몰개인화된, 그런 위로부터의 시대가 아니라 살아가는 자신의 생활근거지로부터, 자신의 삶으로부터 자신의 문제를 스스로 해결해나가는 그야말로 아래로부터의 새로운 정치, 새로운 시대로 가야합니다, 그게 바로 시민의 시대고, 마을의 시대고, 동네의 시대입니다” (김영배. 『동네 안에 국가 있다』 2013. 백산출판. 29쪽).

- 마을 - 개인의 실존적이고 체험적인 삶의 거점으로서 지속적이고 반복적인 사회적 관계, 공동체의식의 공유, 공공자원과 설비의 공유 등을 특징으로 하는 지리적 공동체 (사전적 의미: 주로 시골에서 여러 집이 한 데 모여 사는 곳, 동네, 이웃, 부락, 동리, 촌락),

- 마을민주주의는 마을에 구현된 생활민주주의
- 성북구의 민선 5기 3대 구정목표 - 시민의 정부, 참여자치, 생활정치
마을민주주의의 가치 이미 포괄
- 『작은 민주주의 친환경무상급식』 - 『동네 안에 국가 있다』 - 『작은 민주주의 사람의 마을』 : 마을에 구현된 생활민주주의로서의 마을민주주의 정치철학의 체계화과정.
- 마을민주주의의 핵심은 자치행정의 위임권력을 마을로 대폭 이양하는데 있음
 - ▶ 마을주권주의 - 자율의 원칙을 실현하는 과정으로서의 마을민주주의
 - ▶ 마을협력주의 - 협력의 원칙을 실현하는 과정으로서의 마을민주주의
 - ▶ 마을책임주의 - 책임의 원칙을 실현하는 과정으로서의 마을민주주의

4. 성북의 마을민주주의 어떻게 실현할 것인가?

- 이미 성북구에는 모델이 있다. ‘친환경무상급식추진과정’은 하나의 의미 있는 준거모델, 이 모델을 구체화, 확장하면 될 것(스스로 만들고 이론 것을 누적적으로 발전시켜야 진정한 성북모델을 성취할 수 있음).
- 그런 의미에서 지난 5기 민선자치의 성공모델은 6기 마을민주주의의 바탕
- 그럼에도 불구하고 마을민주주의는 친환경무상급식과 달리 성북의 자체 브랜드 성격 - 당직자들에게만 맡겨 놓을 수 없음.
- 마을민주주의 추진 3단계 구성
 1. 마을민주주의추진위원회의 구성 - 이론, 비전, 실천과제구상 및 실천 비전소위, 실천전략소위, 실천이슈별 소위
전국적 수준에서 ‘선수들’ 모아서 ‘마민추’ 구성
 2. 마을민주주의실천협의회의 구성
성북 마을민주주의실천협의회 산하에 동별 실천협의회 구성
과제별 실천협의회 구성
 3. ‘마민협’이 주도하는 과제별 마을민주실천운동 전개

마을민주주의와 거버넌스

김의영(서울대학교 교수)

마을민주주의와 거버넌스(協治)

성북구 마을민주주의 심포지엄 발표자료 2015. 05. 19.
김의영 (서울대학교 정치외교학부 교수)

목차

- I. 마을민주주의란?
- II. 거버넌스(協治)란?
- III. 마을민주주의와 거버넌스: 성패요인
- IV. 성북구 마을민주주의와 거버넌스

I. 마을민주주의란?

국가 수준의 민주주의

- ▶ 선거, 의회, 정당 중심 대의 민주주의
 - 선거를 통한 정당 경쟁으로서의 민주주의
 - 일반 시민/유권자의 정치 능력에 대한 회의
 - 시민/유권자의 정치참여는 정당이 준비한 지도자들과 포괄적인 정책 패키지를 선택하는 역할로 제한
 - 즉 민주주의는 결정할 사람을 결정하는 방(‘Competitive Elite’ Theory of Democracy)

“민주주의는 단지 사람들이 자신을 통치할 사람을 거부하거나 수용할 수 있는 기회를 갖는 것을 의미한다.”

“전형적인 시민이 정치의 영역에 들어서자마자 그의 지적 기능은 낮은 수준으로 떨어진다. 그 자신의 실질적인 관심의 영역 안에서는 유지하다고 인식할 만한 방식으로 주장하고 분석한다. 그는 다시 원시인 된다.”(슘페터, Joseph Schumpeter)

마을 수준의 민주주의

▶ 참여, 자치, 協治로서의 민주주의

- 단순한 문제해결 위한 결정 방식 혹은 수단이 아닌 이상 (ideal)과 목표로서의 민주주의
- 의회, 선거, 정당 즉 정치권을 넘어 지역, 직장, **마을** 포함 시민사회의 다양한 참여, 자치, 協治(거버넌스)의 가능성에 주목
- 참여를 통한 시민 역량강화와 계발

“참여 민주주의 이론에 있어 참여의 주요 기능은... 가장 광의의 교육적인 기능으로서 심리적인 측면 뿐 아니라 민주적 기량(skills)과 절차를 연습할 수 있다는 점을 포함한다... 참여는 참여의 실현에 필요한 바로 그 자질들을 계발하고 배양한다; 참여하면 할수록 더 잘 참여할 수 있게 되는 것이다.” (페이트만, Carole Pateman)

미국의 마을민주주의

Alexis de Tocqueville, <미국의 민주주의>



연령, 지위, 기질에 관계없이 모든 미국인은 지속적으로 **결사체**를 구성한다. 미국사회에는 종교적, 도덕적 결사체뿐만

아니라 심각한 결사체 또는 시시콜콜한 결사체, 매우 포괄적인 결사체 또는 매우 한정적인 결사체, 거대한 결사체 또는 아주 작은 결사체 등과 같은 수천 가지의 결사체가 존재한다. 미국인들은 서로 모여서 잔치를 벌이고, 세미나를 개최하며, 교회를 건설하고, 책을 배포하며 선교사를 파견하다. 병원, 감옥, 학교가 이와 같은 방법으로 조직, 운영된다. 진실을 선포하거나 어떤 모범적인 사례에서 받은 감동을 유포하려고 할 때 미국인들은 결사체를 조직한다. 프랑스에서는 정부를 들먹거리고 영국에서는 자치영주에게 해결을 요구하는데 반해, 미국에서는 결사체를 조직하는 것이다. 그러므로 현재 세계에서 가장 민주적인 국가에서 인민들은 공동의 요구를 달성하려는 공동의 목표를 최고로 완벽한 예술의 경지에서 추구하고 있는 것이다.

성북구 마을민주주의 계획

II. 거버넌스(協治)란?

거버넌스의 학술적 개념

- ▶ 협치(協治): 국가-시민사회, 정부-NGO, 민-관
- ▶ 소수에 의한 결정[국가 혹은 위계적 관료제]이나 보이지 않는 손에 의한 결정[시장]보다 대화, 협상, 조정을 통한 타협이나 동의에 가치를 두는 양식
- ▶ 국가와 시민사회 행위자 간 함께 방향잡기, 함께 규제하기, 함께 안내하기, 수평적 복합조직 (heterarchy), 네트워크 등 수평적 관계와 참여, 민주주의의 확대를 강조하는 개념

성북구 자료의 거버넌스 개념



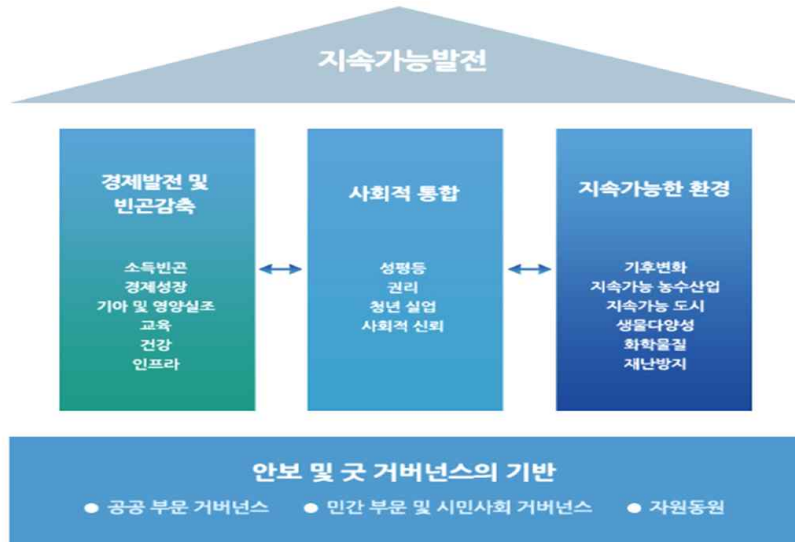
주민과 함께 만드는
참여 거버넌스를 이야기하다
민주주의의 미래, 참여로 행복한 우리 동네 성북구

Note

새로운 거버넌스란?

- 누가** 정부, 지자체, 기업, 국민, 시민단체 등 사회구성원 모두가 참여합니다.
- 무엇을** 사회가 안고 있는 문제를 해결하면서 지속가능한 사회를 만들고, 공익적인 가치를 실현하는 것입니다. / 예) 마을만들기
- 어떻게** 참여 당사자들은 신뢰와 연대를 기반으로 지속적으로 협력하면서 대안을 만듭니다. 올바른 소통과 참여, 합의를 이끌어내기 위해서 새로운 규칙이나 제도를 만들기도 합니다. / 예) 참여예산제도

유엔의 굿 거버넌스 개념: 지속가능발전과 굿 거버넌스



유엔의 굿 거버넌스 개념

- ▶ **민주적이고 효과적인 국내 수준의 굿 거버넌스**
 - 민주적이고 효과적인 거버넌스는 그 자체로 보편적 목표며 경제, 사회, 환경 목표들을 달성하기 위한 토대(foundation)이다.
 - 참여, 투명성, 책임성, 반응성, 법치, 기본권, 반부패, 효과적인 제도 등
- ▶ **글로벌 굿 거버넌스**
 - 유엔 회원국들의 전 지구적 차원의 SDGs에 대한 헌신과 기여가 필요하다. 가령 ODA, 기후변화기금(climate financing)에 대한 기여
 - 국제기구 및 제도의 개혁이 필요하다. SDGs를 추구하기 위하여 대표성과 책임성을 제고해야 한다.
- ▶ **다양한 이해당사자들의 참여와 협력**
 - 정부(행정부문 + 의회, 글로벌 수준에서는 국제기구), 기업, 시민사회(미디어, 대학 및 Think Tank 포함)의 참여와 협력이 필요하다

거버넌스의 시대?

- ▶ 지방정치: 박원순 서울시장의 시정, 안희정 충청도 지사의 도정, 원희룡 제주도지사의 민간협치위원회 아이디어, 남경필 경기도지사의 연정
- ▶ 중앙정치: 참여정부로부터 정부 3.0까지
- ▶ 행정부 뿐 아니라 입법부와 사법부의 변화: 오픈 프라이머리, 시민네트워크 정당, 시민배심원제 등
- ▶ 유엔의 굿 거버넌스
- ▶ **성북구의 마을민주주의와 거버넌스**
- ▶ 결국 위의 전 지구적 수준으로부터 풀뿌리 수준에 이르기까지 가히 **거버넌스의 시대라 할 수 있음**

거버넌스는 왜 등장했는가?

거버넌스 시각은 지구화 시대에 있어 전통적인 국민국가와 정부(government)의 통치 능력은 줄어든 반면 통치 요구는 높아지는 상황 속에서 과거와는 다른 방식의 통치 체제가 필요하다는 인식에 기초하고 있다. 특히 이제 지구화 시대의 집단적 문제해결에 있어서 풀뿌리 차원의 결사체로부터 초국적·지구적 시민사회 연합체에 이르기까지 다양한 비국가 행위자의 역할이 중요해지고, 과거 국가에 집중되어 있던 권위가 이들 비국가 행위자에게 분산되고 있으며, 국가 중심의 위계적 질서를 대신하여 국가와 비국가 행위자들 사이의 협력과 조정에 의한 소위 협치(協治)적 관리양식이 새롭게 형성되어 가고 있다는 것이다.

거버넌스는 왜 등장했는가?

투표율 하락은 정치 불신을 의미한다. 사람들은 왜 공휴일에 빈둥 빈둥 놀면서 투표장행(行)은 마다하고 시간과 노력을 들여 거리시위엔 나서는 것일까? 정치가 국민생활과 따로 논다고 생각하기 때문이다. 촛불시위는 이명박 정부만을 향한 것이 아니다. 민주당이 장외투쟁이란 명분으로 거리를 헤매는데도 지지율이 오르지 않는 것은 무얼 의미하는가, 시민의 불신 대상에 정치권력인 야당 또한 포함돼 있는 까닭이다. 현대의 시민은 통치대상으로 머무르기를 거부한다. 4년 혹은 5년 만에 한 번 하는 투표로는 만족하지 못하는 것이다. 거리에서, 학교에서, 마을에서 직접 정치과정에 참여하고 싶어 한다. 그러자면 정부는 정치적 의사결정 과정에 시민 참여를 활성화하는 수밖에 없다. 거버넌스(governance)를 상시화하는 것이다. 물론 그것이 대의제의 근간을 흔들 정도여서는 안 된다.... 역설적이지만 촛불을 끄려면 촛불을 통치과정으로 끌어들이는 수밖에 없다. <동아일보 정성희 칼럼, 2009년 9월 24일> 中

한국에는 거버넌스 전통이 있는가?

▶ 거버넌스의 우리말? Cf. 協治(일본), 治理(중국)

▶ 다스림의 의미와 ‘다스림의 정치?’

- 다스림의 정치 vs. 거느림의 정치(지배)

▶ 세종대왕의 ‘함께하는 소통의 리더십’

"신하들의 의견을 들음으로써 그들의 동참을 촉구하는 한편, 정치란 혼자 할 수 있는 것이 아니며, 더불어 함께할 수밖에 없다는 것을 역설하는 것" (박현모)

▶ 두레, 계, 품앗이, 향약(鄉約)의 전통?

III. 마을민주주의와 거버넌스: 성공요인

무엇이 성공인가?: 거버넌스 목표

- ▶ **참여와 분권**
 - 주민 참여의 양과 질
 - 주민들이 실질적인 권한과 영향력

- ▶ **책임성과 공공성**
 - 결과에 책임을 지는가?
 - 공공성에 기여하는가?

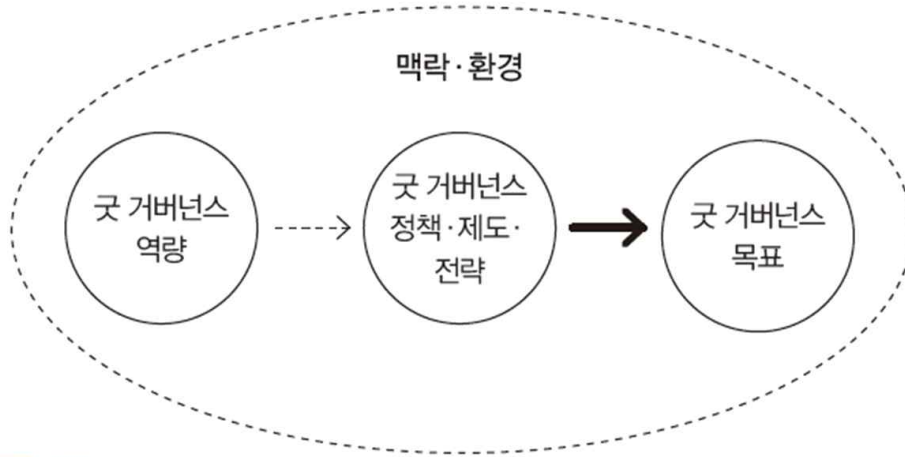
- ▶ **효율성과 효과성**
 - 문제해결에 기여하는가?
 - 현안 해결 외 어떤 효과가 있는가?

(표 1) 굿 거버넌스의 목표

목표	평가기준
참여성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들이 어느 정도 참여하고 있는가? • 참여의 양과 질(단순참여와 의견개진·presence and voice, 개방성, 포용성, 대표성, 형평성 등)의 문제 - 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하는 주민들의 수 - 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하는 주민들의 비례대표성(남녀노소, 교육수준, 빈부, 거주기간 등) - 로컬 거버넌스 네트워크에 참여하는 주민들의 목소리(voice)와 영향력에 있어서의 형평성
분권화 (devolution)	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들이 어느 정도 권한을 행사하고 있는가? • 주민들의 실질적인 권한과 영향력의 문제 - 주민들의 참여가 둘러러나 명분축적, 책임회피에 불과한지 않은가? - 주민들에게 아젠다 형성 권한이 있는가? - 로컬 거버넌스 네트워크에 관여하는 결사체 내부의 민주적 반응성(즉 주민 지도자 혹은 대표들에 대한 일반 주민들의 실질적인 권한과 영향력)
책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들이 어느 정도 책임을 물을 수 있는가? • 책임소재의 문제 - 로컬 거버넌스 네트워크에 책임을 물을 수 있는가? - 로컬 거버넌스 네트워크에 관여하는 결사체 내부의 민주적 책임성(즉 주민 지도자 및 대표들에 대하여 일반 주민들이 책임을 물을 수 있는가의 문제)
효율성 및 효과성	<ul style="list-style-type: none"> • 관료제와 시장경제와 비교하여 더욱 효율적인 방식인가? • 현안 해결 외에 어떤 다른 효과가 있는가? • 경험적으로 성과를 측정할 수 있는가?(예: 수질개선정도) - 주민-정부 간 갈등을 해소하고 현안을 해결했는가? - 현안해결 외에 다른 상대적으로 비가시적인 파급효과가 있었나?(예: 정치적 효능감 증진, 학습효과, 시민사회의 역량배양, 정부의 역량배양 및 조직문화 개혁, 일체성 및 정체성 형성, 정통성 및 신뢰성 제고 등)

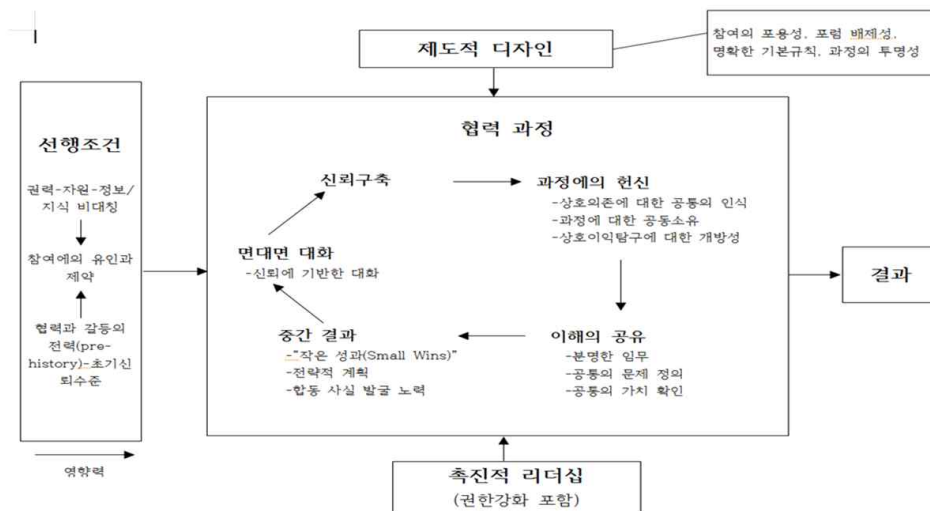
성공요인 생각해보기

도표 3.1 굿 거버넌스 분석틀



다른 방식으로 생각해보기

<그림-1> 협력적 거버넌스(Collaborative Governance) 모델



출처: Ansell and Gash(2007)

거버넌스 정책 · 제도 · 전략

〈표 2〉 굿 거버넌스의 정책 · 제도 · 전략

주민	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 자치적 역할(주민 결사체의 조직화) - 연방적 혹은 중층적 구조화(federal or nested structure) - 선택적 유인책(selective incentives) 고안 및 활용 - 기존 지역사회 네트워크의 재활용(recycling) - 관계적 조직화(relational organizing) - 심의(story telling and deliberation) 등 • 개혁적 견제세력(countervailing force) 역할
정부	<ul style="list-style-type: none"> • 규제적(regulatory) 개입 - 로컬 거버넌스 네트워크에 대한 지방의회의 감시와 주기적 평가(최종 권한의 소재가 의회에 있음) - 로컬 거버넌스 네트워크에 대한 지방정부의 명확한 성과지향적 모니터링과 평가(centralized supervision) - 정보공개 및 투명성 제고 - 심의 포럼(deliberative poll) 등 심의기제 도입 - 서비스 제공 결사체들에 대한 상환권(voucher) 제도의 도입 • 후원적/협력적(sponsoring/cooperative) 개입 - 주민참여에 대한 각종 인센티브(incentive) 제공(정부후원적 시민조직화, 예: 포트알레그레 시의 참여예산제) - 관료 · 주민 간 관계조직화(relational organizing) - 행위자 간 네트워크의 전략적 구축(strategic field-building) - local unit 간 조정(coordination) - 지역사회 자산 활용 및 매칭 펀드 제공(asset mapping and matching fund) - 교육 및 학습(training and learning) - 관료조직문화의 개혁 등

거버넌스 역량

〈표 3〉 굿 거버넌스의 역량

지역주민의 사회적 자본	신뢰, 네트워크, 상호호혜의 규범
지방정부의 제도적 자본	리더십, 자원, 인프라, 기본적 제도
지역사회의 개혁적 역량	기존 기득권 세력에 대한 개혁적 견제세력(countervailing force)의 존재 유무 (가령 개혁적 시민사회 전통 혹은 문화)

거버넌스 맥락·환경

〈표 4〉 곳 거버넌스의 맥락적·환경적 요인

지역의 size	<ul style="list-style-type: none"> • 소규모 지역일수록 곳 거버넌스의 실현이 용이할 것이다. • 인구사회학적으로 비교적 동질적인 구성원으로 이루어진 지역일수록 곳 거버넌스의 실현이 용이할 것이다.
이슈의 성격	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 피부에 와 닿는 실제적인(practical) 이슈일수록 곳 거버넌스의 실현이 더욱 가능할 것이다. • 이데올로기적으로 논쟁적인(contentious) 이슈의 경우 곳 거버넌스의 실현이 상대적으로 어려울 것이다. • 고도의 기술적이고 전문적인 이슈의 경우 곳 거버넌스의 실현이 상대적으로 어려울 것이다. • 관료적 규제나 시장메커니즘 방식이 더욱 효율적인 이슈들도 존재한다.
정치적 기회구조	<ul style="list-style-type: none"> • 거버넌스 패러다임에 호의적인 정치지형(정권, 정치세력구조)의 변화는 곳 거버넌스의 실현에 도움을 준다.
경제적 상황	<ul style="list-style-type: none"> • 곳 거버넌스의 실현은 경제적 호황기에 더욱 용이할 것이다(예: 캐나다 온타리오 주의 참여적 거버넌스 실험).¹⁸⁾

성미산 지키기 운동 사례

〈표 5〉 로컬 곳 거버넌스 분석틀에 의한 '성미산 지키기 운동' 평가

곳 거버넌스 목표		곳 거버넌스 정책·제도·전략
민주성	참여성	<ul style="list-style-type: none"> • 지역결사체의 연방제적 구조를 통한 주민참여 제고 • 지역 기존 네트워크 및 공동체의 재활용(recycling)을 통한 주민참여 제고 • 의사 결정 과정의 개방성(심의모임, 인터넷 게시판, 워크샵 등) • 마을축제와 인터넷 및 라디오 방송을 통한 주민참여 제고
	분권화	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들의 직접적인 의사결정 • 연방제적 구조를 통한 주민 의사결정의 분권화 • 주민들의 심의 과정을 통한 의사 결정
	책임성	<ul style="list-style-type: none"> • 주민들이 제안한 정책에 대한 책임성 제고(환경보호를 위한 노력) • 집단·지역 이기주의를 넘어 공공선 지향의 운동으로 승화 • 심의과정을 통한 책임성 제고
효율성·효과성	효율성	<ul style="list-style-type: none"> • 현안 갈등을 해소하고 공공선 지향의 성미산 지키기 운동으로 승화 • 환경 보호 • 주민들이 현장지식(local knowledge)과 상황적 경험(situated experience)에 기초하여 전문적이고 합리적인 대안을 제시함으로써 현안을 해결함(성미산 생태공원화)
	효과성	<ul style="list-style-type: none"> • 공공선을 지향하는 다양한 활동 지속 • 공적 신뢰(정부 및 단체)와 사적 신뢰(이웃 및 일반인) 구축 • 민주주의의 덕성 교육

대포천 수질개선 사례

〈표 6〉 로컬 굿 거버넌스 분석틀에 의한 '대포천 수질개선 사례' 평가

굿 거버넌스 목표	행위자	굿 거버넌스 정책·제도·전략	
민주성	참여성	주민	<ul style="list-style-type: none"> · 상동면 수질개선대책위원회 중심의 주민 참여 · 회원자격을 모든 주민에게 부여 · 이장단회의, 새마을지도자회의, 부녀회회의 등 위원회 중심의 조직화를 통한 참여의 대표성 제고 · 현장학습, 견학과 홍보활동 등을 통한 참여 유도
		정부	<ul style="list-style-type: none"> · 주민들의 자발적 노력을 인정하고 신뢰함으로써 주민들의 참여의 지고무(환경부, 김혜시) · 참여를 독려하고 지원하기 위한 각종 정보 및 물적, 인적 자원 제공(김혜시)
	분권화	주민	<ul style="list-style-type: none"> · 수질관리를 위한 운영규칙들을 주민대표들이 참여하는 위원회에서 자율적으로 제정 · 수질협약을 정부에 건의하고 설득하는 등 주민들이 정책을 제안하고 자율적으로 실행함 · 투표 같은 선택행위 대신 만장일치에 의한 의사결정
		정부	<ul style="list-style-type: none"> · 주민들과 자발적 협약을 체결함으로써 권한 이양
	책임성	주민	<ul style="list-style-type: none"> · 자율감시와 제재(하천감시단 자원봉사자와 유급상용감시단 활용) · 대책위원회 활동비용을 가구당 자체적으로 모금
		정부	<ul style="list-style-type: none"> · 수질개선 목표 및 좌표의 설정 · 수질개선 결과에 따라 인센티브와 페널티를 적용하는 성과관리(performance management) 방식 채택
효율성·효과성	효율성	주민	<ul style="list-style-type: none"> · 자율적인 노력으로 대포천을 1급수 하천으로 개선 · 대포천을 둘러싼 정부-주민 간 갈등 해소 (수계특별법 제정반대운동에서 수질개선운동으로의 전환)
		정부	<ul style="list-style-type: none"> · 공유재의 효과적 관리 · 대포천을 둘러싼 정부-주민 간 갈등 해소 · 정책의 거래비용 감소
	효과성	주민	<ul style="list-style-type: none"> · 공동체 의식과 사회적 자본(신뢰, 네트워크 규범) 배양
		정부	<ul style="list-style-type: none"> · 정부-주민 간 대립 및 갈등 구조 해소하고 협력 및 상생의 구조로 전환 (정부 측에서 본 사회적 자본 배양)

IV. 성북구 마을민주주의와 거버넌스

성북구 사례 생각해보기

3. 마을민주주의 주요내용- 5대 핵심전략

마음이 모여 마을이 됩니다.

비전 참여에서 자치로! 주민의 힘으로 지역의 변화를!!

목표 (동별, 구별) 의사결정에 직접 참여하는 주민전체의 3%, 간접참여층 30%

- 1 공공분야혁신**
구정업무 의사결정의 다양화
- 2 마을계획**
교육, 문화, 건강, 복지, 안전 등 마을의 한민계획
- 3 깨어있는 시민양성**
주민 스스로 배우고, 나누는, 공동체 네트워크 공간
- 4 마을정보 공유**
주민소통 공간으로써 마을미디어 활성화
- 5 민관(민-민) 협력 플랫폼**
민간협력 네트워크를 행정의 주체로 역할 강화

디자인서식1마스터.jpg

3. 마을민주주의 주요내용

마음이 모여 마을이 됩니다.

- 1 공공분야혁신**
 - 주민요구를 기초로 주민과 함께 구정 주요업무 대안 결정**
 - 주민과 함께하는 구정주요정책 결정 : 구정주요사업 또는 중요 과제는 주민과 함께 대안을 마련하고 결정
 - 2015년 시범사업 : 혁신교육분야, 쓰레기 절반줄이기
 - 동 주민참여예산제 시행 : 동에서 자체적으로 결정할 수 있는 예산을 배정하여 동범위의 제안은 자체 마을총회에서 결정
 - 마을계획과 통합운영
- 2 마을계획 운영**
 - 마을계획 수립과정을 통해서 마을민주주의를 가장 높은 수준으로 구현**
 - 마을의 장·단점과 자원, 문제점 등을 바탕으로 주민이 주체가 되어 장기비전부터 구체적 사업계획까지 수립
 - 2015년 시범사업으로 6개소 실시(주거환경관리사업, 도시재생 지역 포함)
 - 일반 동 : 길음1동, 월곡2동(2개동 추가 지정 예정)
 - 주거 환경관리사업 정비 사업 지역 1개소 : 삼선동 천사마을
 - 도시재생 시범 지역 1개소 : 장위13구역 뉴타운 해제 지역

3. 마을민주주의 주요내용

3

깨어있는
시민양성

지역에서 주민일상의 문제를 스스로 해결해 가는 권리와 의무주체로서 마을과 주민의 정립과정 지속 추진

- 주민 주도의 마을학교 운영(7개교)
- 시범지역 주민참여 마을학교 운영(4개교)

4

마을정보공유

5

민·관(민·민)협력
플랫폼 활성화

마을주민들이 스스로 자신의 일상을 미디어로 담아내고 다양한 정보를 공유하고 협의할 수 있는 소통의 장 마련

- 성북 마을미디어지원센터 설치 운영중(1월 개관)
- 마을미디어 교육, 마을미디어 큐레이터 및 마을 기자단 양성, 콘텐츠 제작 지원

인적네트워크망 활성화, 서비스 공동생산의 주체적 역할 강화

- 동북지협의체, 혁신교육협의체, 안전협의회 등의 활성화
- 서비스 생산의 시민협력 모델 강화

4. 2015년 시범동 마을계획 추진일정(길음1동, 월곡2동)

4월~5월

마을자원 조사, 마을계획단 구성

6월~9월

마을계획 수립

10월

마을총회

12월

구의회 승인

2016. 1~3월

평가 및 피드백

2015년 시범동 성과를 기반으로 2016년 전동 시행예정

감사합니다!

마을민주주의와 마을공동체¹⁾

유창복(서울시 마을공동체센터장)

최근 10여 년 넘게 중앙정부는 국토부, 문화부, 안행부, 농수식품부 등을 중심으로 마을정책을 꾸준히 추진해왔다. 한편 전북 같은 광역은 물론 진안, 완주, 강릉, 안산 등의 기초 자치체에서도 마을정책을 의욕적으로 추진해왔다. 여기에 2012년 서울시가 마을공동체 정책을 전면으로 내세우면서 ‘마을’은 새로운 도약의 계기를 얻게 된다. 하지만 정부의 마을 정책이 마을이 활성화되는 기회로 작용할지, 오히려 관 주도의 부작용이 극대화되어 그나마 조금씩 일궈온 마을 생태계의 여린 싹들을 다치게 할지 알 수 없다. 그래서 정부가 정책으로 재정을 투입하는 방식의 마을만들기가 안고 있는 문제점을 잘 들여다봐야 한다. 한편 시민사회는 자력으로 마을에 연결할 수 있는 자원을 별로 가지고 있지 못하므로, 정부 자원을 제대로 사용하는 것은 현실적으로 무척 중요한 일이다. 따라서 정부의 마을만들기 정책이 야기할 부작용을 잘 통제하면서 주민이 주도하는 마을하기가 더욱 단단히 뿌리내리도록 힘써야 한다.

정부가 정책으로 추진하는 ‘마을만들기’와 구별하는 의미로, 주민이 자신의 삶터에서 자발적으로 이웃들과의 생활 관계망을 만들어가는 움직임을 ‘마을하기’로 부른다. ‘마을만들기’가 정부가 정책으로 추진하는 것이라면, ‘마을하기’는 이러한 관 주도적 흐름에 대응하여 아래로부터 주민 주도적인 마을 형성의 흐름을 만들어가려는 노력을 설명하는 용어로 사용하고자 한다. 그래서 이제 우리는 주민 주도의 마을하기를 중심에 두고, 정부의 마을만들기 움직임을 잘 견인하여 긍정적인 시너지를 내기 위한 방안을 궁리해야 한다.

한편 마을살이란 생활세계에서 생활상의 다양한 필요와 욕구를 이웃들과 함께 해결하는 과정이다. 그래서 마을이란 생활의 필요를 함께 해소연하고 함께 궁리하고 함께 협동으로 해결하는 과정에서 형성되는 이웃들 간의 관계망으로 정의할 수 있다. 해소연하고 궁리하는 이웃들이란 친밀한 관계에 있는 사람들이며, 생활의 필요란 기본적으로 개인이 가지는 시급하고 절실한 필요들이다. 따라서 마을살이는 개인적인 이해관계를 계기로 친밀한 사람들과 시작하는 것이다. 이른바 ‘끼리끼리’ 시작하는 것이 일반적이다. 하지만 이 끼리끼리를 넘어서야 마을살이가 비로소 지속가능하다. 끼리끼리를 넘어선다는 것은 바로 나의 필요가 이웃의 필요가 되고 나아가 동네의 필요, 지역사회의 필요로 되는 과정을 말한다. 우리는 이를 공공성의 획득과정이라고 말할 수 있다. 생활세계를 기반으로 친밀한 이웃들과의 관계로부터 동네로, 지역사회로 확장되어 가는 공공성을 우리는 ‘마을공공성’이라 말한다. 마을공공성이 획득되는 과정은 곧 마을민주주의가 실현되는 과정이기도 하다. 마을민주주의란 마을공공성이 형성되고 실현되는 것을 기본내용으로 하기 때문이다.

1) 이 글은 필자가 지은 책, <도시에서 행복한 마을은 가능한가> (2014.12, 휴머니스트)에서 발췌하고 일부 수정하여 작성하였다.

공공성이란?

공공성의 어원을 따져보면, ‘public(국가)’의 의미를 지닌 라틴어 ‘publicus’에서 유래한다. 또한 형용사인 ‘publicus’의 명사형은 ‘populus’인데 이는 ‘people(인민)’의 뜻을 가지고 있다. 즉 인민(people)이 곧 국가(public)로서, 인민은 곧바로 국가를 형성하는 주체였던 로마시대의 정치 제도를 반영하는 것으로 이해된다. 이렇듯 공공성이라는 말에는 이미 ‘인민(people)’이라는 말이 내포되어 있다. 로마 이후 공화정이 제정과 절대군주제로 대체되면서 인민의 자리에 황제 또는 군주가 들어서면서 정치활동이 자유로운 자유민을 의미하던 ‘populus’라는 말은 점차 이익의 주체로서의 사람들을 의미하는 뉘앙스를 띠게 되면서 ‘공공복리(公共福利, salus publica)’를 뜻하는 말로 쓰였다.

한편 독일어에서는 ‘Öffentlich’라는 말이 있는데, 이는 ‘열려 있는(open)’의 뜻으로 쓰였고, ‘진실한’, ‘올바른’이라는 뜻도 있다고 한다. 무엇이든 올바른 것으로 인정되려면 어떠한 것도 감춘 것 없이 열려 있어야 한다는 의미로 이해될 수 있다(칸트, “이성이란 비판적 개방성이다”). 또한 ‘Öffentlich’는 ‘공동의(gemein)’라는 뜻으로 사용되면서 라틴어의 ‘publicus’와 의미상 유사하게 되었다.

이렇게 어원으로 살펴볼 때 공공성이라는 말에는 인민, 공공복리, 공개성이라는 세 가지 의미를 함께 담고 있다고 볼 수 있다. 그런데 공공복리는 처한 입장과 처지에 따라 다르고, 사람들의 이해관계에 따라 언제나 가변적인 형태로 나타날 뿐 아니라 서로 충돌하게 된다. 따라서 공공복리의 실체는 미리 정해져 있는 것이 아니라 어떤 것이 공공복리에 적합한지에 대한 합의의 과정을 따르게 된다. 이 합의가 이루어지고 나면 공식적인 확인을 거치게 되는데, 이 모든 과정은 공개적인 의사소통을 통해 이루어진다. 공공복리는 누구에게나 올바른 것으로 확인되어야 하고, 특정인이 아니라 누구에게나 이익이 되는지를 판단하기 위해서는 ‘공개성’이 필수적이기 때문이다. 또한 누구라도 차별 없이 공개적인 의사소통에 참여해 발언할 수 있어야 하므로 공개성에 더해서 의사소통의 평등성 혹은 접근성이라는 요건이 부가되어야 한다. 이렇게 평등한 사람들의 공개적인 의사소통이 이루어지는 곳을 ‘공론장’이라 부른다. 공공성은 자유롭고 평등한 인민이 공개적인 의사소통의 절차를 통해 공공복리를 추구하는 속성이다. 공론장을 통하여 자유롭고 평등한 인민들이 공개적인 의사소통의 통하여 공공의 복리를 추구하는 것이 바로 민주주의이다.

국가공공성과 ‘마을만들기’

공공성(公共性)이라는 말에는 공공성의 ‘주체’로서의 인민(人民)과 공공성의 ‘목표’로서의 공공복리(公共福利), 그리고 공공성 실현의 ‘방법’으로서의 공개성(公開性)이 함께 들어가 있다. 하지만 근대국가가 성립한 이래 국가의 주도성이 강화되면서 공공성을 단지 국가(권력)의 속성으로 이해하는 경향이 생겼다. 이런 경향은 특히 시민사회를 제대로 경험하지 못한 신생 독립국에서는 당연하게 여겨지고, 민주주의가 후퇴하고 시민사회가 억압받는 시기일수록 더욱 강화된다. 즉 국가는 시장경제가 확립된 이후 시장경제의 폭발적인 확장으로 마련된 국가 재정을 이용하여, 사회간접자본 및 복지 제도를 통해 ‘공공(公共) 영역’을 만드는 사업과 투자를 지속적으로 확대해왔다. 이렇게 국가가 하향식(top-down)으로 공공 영역을 형성해온 역사 속에

서 공공성은 국가의 전유물이 되었고, 시민은 오로지 공공 영역에서 수혜자라는 수동적인 위치에 머물게 되었다. 따라서 생활세계는 국가에 의해 지도·감독되어야 하고, 단지 계몽의 대상으로 취급된다. 이때 공공성(公共性)이라는 단어에서 앞의 ‘공(公, public)’은 국가의 공권력을 의미하며, 뒤의 ‘공(共, common)’은 시민들 간의 상호 교류가 이루어지는 시민사회의 영역을 의미한다. 따라서 국가공공성(國家公共性)이란 국가〔公〕가 주도하여 만들어낸 공(共)의 영역, 즉 공공(公+共=公共) 영역의 성격을 뜻한다.

우리 사회 역시 5·16 군사쿠데타 이후 개발독재식 경제개발과 국가통치적 사회·복지정책의 추진 과정에서 공공성은 국가의 전유물이 되었고, 국가 주도의 위계적(통치적) 거버넌스로 공공(公共) 영역이 만들어져왔다. 이 과정에서 시민의 자발적 참여와 창의는 억압되고, 관변적인 시민동원 체제만 비정상적으로 구축되었다. 하지만 이러한 하향적 공공정책은 그나마 국가 재정의 고갈로 급격히 추진력을 상실하게 되고, 무엇보다 다원화된 사회에서 그 정책적 효과가 형편없이 떨어지면서 근본적인 한계를 드러냈다. 더욱이 신자유주의의 파고는 경쟁 자체를 무의미하게 하는 ‘강자독식’의 지경으로 치닫고, 국가가 응당 책임져야 할 사회 안전망이 민영화라는 이름으로 시장으로 내맡겨져 급기야 개인의 책임으로 떠넘겨지고, 최소한의 사회보장장치에 구멍이 뚫리게 되었다. 생계형 자살 사건이 빈발하는 것은 이러한 현실의 한 단면을 보여준다. 이른바 공공성의 한계, 공공성의 해체라는 공공성(公共性)의 위기 상황이 벌어진 것이다.

정부가 주도하는 마을만들기는 이러한 공공성의 위기를 배경으로 추진된다. 즉 일방적인 복지 자원의 전달 체계는 갈수록 복지 재정 확보를 힘겨워할 뿐만 아니라 복지 사각지대가 자주 노출된단든지, 이른바 ‘낙인 효과’에 따른 거부감으로 상징되듯 복지 수혜자의 만족도가 떨어지는 등 뭔가 새로운 전환이 요구되고 있다. 그래서 정부는 공공성 위기의 대안으로 정부가 구축하고자 하는 공공 영역을 마을이라는 생활세계로 하향시킴으로써 공공(복지)정책의 체감도를 높이려 한다. 무엇보다 마을 주민들 간의 호혜적인 관계망을 복원함으로써 시민이 창출하는 공(共) 영역을 통한 정책의 효과를 높이려 한다. 아울러 정부의 재정 지원이 단절 또는 축소되더라도 마을에서 자율적인 자원 조달이 이루어져 지속성을 갖게 할 수 있다는 점도 기대하고 있다.

그런데 이 역시 정부의 관 주도적 행정 관행이 근본적으로 변하지 않은 채 집행됨으로써 이른바 ‘마을만들기’라는 하향식 마을정책이 시민적 공(共) 영역을 창출하는 데 실패하거나 오히려 방해하는 문제를 야기하고 있다. 이렇게 국가가 생활세계에 기초한 공(共) 영역을 창출한다는 것은 국가 주도 공공성의 위기를 극복하기 위한 유력한 대안으로 강구된 것이다. 그럼에도 국가 주도의 마을만들기가 관 주도의 부작용을 야기함으로써 문제를 해결하지 못하게 되어 딜레마 상황에 빠져 있다. 이 딜레마를 해결할 수 있는 방법은 무엇일까?

마을공공성과 ‘마을하기’

마을공공성은 국가가 주도하는 공 영역의 창출과는 달리 시민 혹은 주민이 자신이 생활하는 장소를 거점으로, 자신이 주도해 생활의 필요를 해결하기 위해 자신들의 자원(돈, 지혜, 땀, 정보)을 내놓고 스스로 위험을 부담하면서 공(共) 영역 및 공조(共助)의 영역을 형성하고 확장할

때 얻어진다. 즉 시민·주민이 마을이라는 일상적 생활세계 속에서 생활의 필요를 중심으로 협동적 실천을 해나가는 것이 바로 ‘마을공공성’을 구축하는 과정이다.

하소연과 궁리, 그리고 협동으로 이어지는 일련의 과정에서 개인의 필요가 친밀한 공감적 신뢰 관계를 바탕으로 한 의사소통을 통해 공동의 과제로 공유되고, 이를 함께 해결해가는 과정에서 공공성이 형성된다. 이렇게 형성되는 공공성을 ‘마을공공성’이라 하며, 마을공공성을 창출하는 의식적인 노력을 ‘마을하기’라 부른다. 여기서 주목할 대목은 ‘공론화 과정’이다. 즉 개인의 필요가 여럿의 공통된 필요로 전환하게 되는 계기가 바로 공론화 과정을 통해 만들어지기 때문이다. 공론화 과정에서 각자의 필요가 (공동의 이익이라고) 주장되고, 서로 충돌하며 궁극에는 합의·조정되면서 공동의 이익이 공개적으로 확인되고 공적으로 확정되는 것이다. 즉 공론화란 주민들이 개인의 생활상의 필요와 관심을 유지하면서도 그것을 자연스럽게 공공의 관심사로 확장시키는 과정이고, 이런 공론화 과정이 이루어지는 의사소통의 장을 공론장(公論場)이라 한다. 따라서 마을하기의 핵심은 공론화 과정이며, 마을하기의 핵심 과제는 바로 공론장을 여는 것이다. 마을살이는 친밀한 이웃들과 ‘끼리끼리’ 시작되지만 이를 넘어서야 지속 가능하기 때문이다.

공론장의 역사적 사례로 17~18세기 유럽에서 유행한 살롱을 들 수 있다. 귀족과 지식인 등이 주도하고 문학과 예술을 주된 화제로 삼았지만 점차 공권력에 대한 비판의 장으로 확대되었다. 이는 차를 마시는 친밀한 공간에서 당대 정치적 쟁점인 절대주의 정치체제에 대항하여 공개적인 토론을 벌이는 시민사회의 대표적인 공론장으로 기능하였다. 그 밖에도 티파티(tea party)나 타운홀 미팅(town hall meeting), 마을 회의, 지역신문 등도 마을 및 지역사회 차원에서 공론장이라 할 수 있다. 또한 공론장은 참여하는 사람들의 규모, 토론하는 주제의 성격에 따라 그 위상이 다양하다. 이웃 주민들 몇몇이 모인 작은 주민모임에서부터 여러 개의 주민모임이 함께하는 공론장이 있고, 동 단위 또는 그 이상의 규모에서 마련되는 공론장이 있을 수 있다. 이렇게 의제의 성격이나 나서는 주민 주체의 범위 및 역량에 따라 다양한 공론장이 생기고, 다양한 위상의 공론장들이 서로 영향을 주고받을 때 가장 바람직한 ‘공론장의 생태계’가 조성된다.

공론장이 부실하거나 부재할 경우, 마을살이는 개인의 이해나 일부 소수의 집단적인 이해관계로 인해 마을 관계망을 확장시키지 못하게 되며, 경우에 따라서는 배타적인 모습을 띠 수도 있다. 더욱이 현대사회에서는 공론장이 거의 파괴되어 제대로 작동하는 공론장이 거의 없다시피하다. 산업사회의 비약적 발전과 국가권력의 확장으로 근대적 공론장이 축소되고, 시민들은 기술관료의 분배정책에 대해 수혜자 지위에만 몰두하고 정치적으로 무관심할 뿐만 아니라 자신의 사생활에만 매몰되는 경향을 보인다. 또한 매스미디어의 발전은 시민들을 수동적인 문화소비자로 전락시키고 시민사회의 공공성 창출능력을 퇴화시켜버렸다. 한편 현대의 국가는 과거와는 달리 강제적이고 폭력적인 통치 방법을 사용하지 않고, 국민이 스스로의 역량을 강화하며 자신의 삶을 주체적으로 영위하도록 함으로써 국가를 유지발전시키는 ‘관리합리적’ 통치 방식으로 전환한다고 한다. 그래서 시민의 국가에 대한 비판적인 공론의 기능은 갈수록 협소해진다.

우리 사회 역시 이러한 현대사회에 대한 진단을 부인하기 어렵다. 국가 차원의 공론장인 의회

와 언론에 대한 시민들의 불신은 갈수록 높아가고, 마을이나 지역사회 차원의 공론장 역시 그나마 자취를 찾아볼 수 없게 되었다. 동네 골목길과 구멍가게, 시장통이 주민들의 일상적 공론장 역할을 했던만 아파트가 대규모로 들어서면서 사라져버렸다. 일상의 대면 관계는 익명성에 흡수되고 반사회나 아파트 입주자회의는 관변화되어 공론장으로서의 공개성과 평등성을 상실한 지 오래다.

국가공공성과 마을공공성

한편 공론장의 활성화는 국가공공성의 과도한 확장을 막고, 나아가 국가공공성을 마을지향적이고 주민친화적으로 개조하는 역할을 한다. 그동안 국가가 통치적으로(top-down) 공공성을 주도하면서 주민을 동원하고, 마을 차원의 공공 영역(공론장)을 파괴하거나 관변적 성격으로 바꾸어 국가적 통치 질서로 포섭했다면, 반대로 마을공공성이 국가공공성(국가적 공공 영역)을 혁신하여 관변화된 공론장을 주민 주도적으로 바꿔내고, 주민들이 쉽게 나설 수 있는 공론의 환경을 확대하는 것이다. 결국 마을공공성과 국가공공성은 각자의 주도권으로 공적 영역(공론장)을 확장하려는, 서로 대립하는 위치에서 작용한다고 볼 수 있다.

국가〔公〕가 주도하여 만든 공(共) 영역을 공공(公共)이라 부른 것과 대비하여, 주민〔私〕들이 공공적 영향력을 발휘하여 국가 제도로 확보한 공(共) 영역을 사공(私共)이라 부르기도 한다. 이렇게 획득된 사공(私共)은 역으로 주민이 주도하는 공 영역(공론장)을 보호하고 촉진하는 역할을 한다. 이렇듯 주민이 주도하여 공 영역을 창출해내는 과정에서 생긴 힘이 제도적인 변화를 추동해내고 (생활)정치력이 작동하는 상태를 자율정치, ‘자치(自治)’라고 한다. 마을이라는 생활세계에 기초해 하소연을 통한 공감과 열린 공론장에서의 수평적 소통으로 형성되는 협동적 생활 관계망은 새로운 정치적 잠재력이다. 전문 정치인을 통한 위임정치가 아니라 문제의 당사자로서 문제 해결에 직접 나서는 이른바 ‘직접 민주주의적 실천’의 동력이 되기 때문이다.

시민공공성과 마을공공성

국가는 선거를 통해 ‘위임(委任)’ 받은 권력을 사용하여 시민을 동원하고 시민사회를 국가 질서에 포섭함으로써 국가적 공공(公共) 영역을 구축하고 국가공공성을 실현한다. 국가공공성은 국가가 주도해 시민사회를 대상으로, 행정력을 발휘하고 국가 재정을 동원하는 ‘톱다운(top-down)’ 방식으로 공공 영역을 창출하므로 그로부터 나오는 공공성은 통치적 성격(질서, 규율, 통합)을 가진다. 반면 시민단체는 시민을 ‘대변(代辯, advocacy)’ 하기로 ‘자임(自任)’하고, 국가공공성을 개조하고 혁신함으로써 시민공공성을 실현하고 확장한다. 이는 국가공공성과는 달리 선거라는 주권 위임의 절차 없이 스스로 자임하므로 그 행동에 권력이 발생하지 않고, 자율과 비판 그리고 성찰 등을 주요한 가치와 행동의 원리로 삼는다. 80년대 민주화투쟁 이후, 한국 사회의 시민단체들은 국민/시민을 대변하여 민주주의적 정치와 사회를 확립하기 위하여 국가 제도의 개조와 혁신을 주도해왔다. 80년대 학생운동에 뿌리를 둔 민주화운동의 세력이 주축이 된 시민단체의 시민운동은 90년대를 경유하면서 시민운동에서 주체가 되어야 할 주민(시민)이 참여하지 못하고, ‘지지’ 수준의 수동적인 참여에 머물면서 시민단체 활동의 동력과 그 영향력은 갈수록 축소되어왔다. 따라서 갈수록 엘리트 중심의 계몽적인 성격으로 고착

되었다. ‘시민 없는 시민운동’이라는 반성은 그런 상황을 반영한다.

마을공공성이란 본질상 국가에 대항하여 자율적 시민들이 스스로 생활세계에서 공(共) 영역을 구축하면서 실현된다는 점에서 시민공공성과 같다. 하지만 지금 시민공공성의 실현 현장에는 시민 주체가 머뭇거리고 있고, 지지자라는 수동적인 위치에 머물고 있다. 이제는 시민이 직접 나서서 자신들의 공공 영역을 만들어내야 한다. 엘리트 시민 활동가들의 자임적 대변에 지지를 보내는 것에 그치지 않고 주민들 스스로 나서서 공 영역을 만들고, 나아가 그 과정에서 쌓이는 마을공공성을 바탕으로 국가공공성을 개조하고 혁신해야 한다. 즉 시민단체가 했던 역할을 시민이 자신이 생활하는 장소(생활세계, 마을)에서부터 직접 나서서 하는 것이다.

한편 시민이 직접 나서려면 자신의 생활상의 필요를 해결할 수 있고, 친밀한 이웃들과 함께일 때 비로소 가능하다. 그런데 이웃들과의 친밀한 관계를 바탕으로 자신의 생활상의 필요를 함께 해결해가는 것이 바로 ‘마을살이’다. 그래서 마을이라는 장소에서 이웃들과 함께 만들어간다는 의미를 강조하고자, ‘엘리트 중심의 계몽적 성격’이 강한 시민공공성과는 구분해 굳이 마을공공성이라는 말을 사용하려는 것이다. 그러므로 마을공공성은 생활세계를 기초로, 주민이 주체로 나서는 과정에서 ‘시민사회=시민공공성’을 미시적으로 재구성하는 계기라 말할 수 있다.

마을하기의 전략

정부의 일방적인 마을만들기 흐름에 맞서 그 부작용을 통제하고 주민이 주도하는 마을하기가 제대로 자리 잡으려면, 정부에 대한 적절한 전략이 필요하다. 즉 협력적 거버넌스와 마을지향 행정을 더욱 진전시켜야 한다.

대립과 견제, 그리고 균형 : 생활세계에 기초하여 주민이 주도하는(bottom-up) 공 영역과 그것이 만들어내는 마을공공성(commom)은 국가가 주도해서 만들어내는 관치적(官治的, top-down) 공 영역과 그것을 기반으로 하는 국가공공성(public)을 견제하고 혁신하는 역할을 한다. 즉 지나치게 비대해진 ‘국가공공성을 축소시키고’ 주민이 함께 만드는 ‘마을공공성을 확장시키는’ 노력을 통해 국가공공성을 견제해야 한다. 그럴 때 정부가 만드는 공(共-公共) 영역과 주민이 만드는 공(共-私共) 영역이 힘의 균형을 이루게 된다. 아울러 이 두 영역(국가와 주민)이 만들어내는 공(共)적 가치가 상호 선순환하며 확대 재생산될 때 우리 사회는 공공성이 널리 보장되는 사회로 한발 다가서는 것이다. 이것이 바로 사회혁신이다. 또한 마을공공성과 국가공공성이 서로 균형을 이루게 되면 국가(정부)는 ‘통치의 주체’가 아니라 ‘주민자치의 도구’로서의 성격을 가지게 된다. 예컨대 ‘세금’이 기본적으로는 국가가 ‘통치’를 하기 위한 자본으로서 사용되지만, 다른 한편으로는 주민이 ‘자치’를 하기 위한 자본으로도 사용될 수 있다. 이럴 때 시민은 민주주의에 의해 통치를 받는 대상이 아니라 민주주의를 ‘사용’하고 ‘행사’하는 정치의 주체로서 등장하는 것이다.

국가공공성의 혁신과 마을지향행정 : 마을공공성의 강화는 국가공공성을 혁신하는 역할을 해야 한다. 혁신의 핵심은 국가 재정을 집행하는 방식을 혁신하는 것이다. 즉 국가의 자원을 지원(top-down)하되 그 성과는 주민이 주도하는 형태(bottom-up)로 나오도록 톱다운(top-down) 방

식을 혁신하는 것, 즉 행정을 혁신하는 것이다. 그러기 위해서는 행정시스템을 마을공공성이 만들어지고 움직이는 마을 방식과 들어맞도록 바뀌어야 하는데, 이를 ‘마을지향행정’ 이라고 말한다. 마을지향행정이란 ‘마을지향성’ 과 ‘주민친화성’ 이 장착된 행정을 뜻하며, 행정혁신의 방향이다.

정부 예산을 양성평등 원칙에 위배되지 않도록 편성하는 기준으로 ‘성인지예산제’ 가 행정시스템에 안착되었듯이, 마을지향행정 역시 행정이 예산을 편성하고 정책을 짤 때 항상 염두에 두어야 할 원칙으로 자리 잡도록 해야 한다. 마을지향성은 한마디로 ‘마을 관계망이 형성되고 확장되는 흐름을 거스르지 않고 촉진시키는 방향으로 역할’ 을 잘하면 되고, 주민친화성은 ‘일반 주민들이 쉽고 만만하게 정부의 지원 프로그램에 접근할 수 있도록 문턱 낮추기’ 를 잘하면 달성된다.

협력적 거버넌스와 혁신의 지속성 : 마을공공성의 성장에 힘입어 국가적 공공 영역이 개조되었다 하더라도 그것이 마을지향적으로 제대로 작동되도록 하려면 주민과 행정(공무원) 간의 긴밀한 협력이 필요하다. 이때 협력은 실로 대등한 수평적 협력이어야 한다. 국가공공성이 작동하는 오랜 관행에 따르면, 행정이 공공성을 독점하고 공공성의 유일한 담지자이자 집행자로 군림한다. 시민은 그 수혜자에 불과하고 잘해야 집행 체계상 말단의 보조 수행자에 지나지 않는 역할이 주어질 뿐이다. 이러한 관계 설정에서는 어렵게 개조된 행정시스템이 마을지향적으로 작동하지 않는다. 오히려 주민이 삶의 현장에 그동안 구축해온 공(共) 영역의 경험을 행정이 존중하고 배우는 자세로 임해야 한다. 나아가 주민은 이제 더 이상 통치의 대상이 아니라 ‘자치의 주체’ 이며, 행정은 이제 더 이상 통치의 주체가 아니라 ‘자치의 도구’ 가 되었음을 인정해야 한다. 이럴 때 비로서 민과 관은 ‘협력적 거버넌스’ 의 파트너가 되는 것이다. 이렇게 관이 먼저 민에 대한 인식을 바꾸는 것이 협력적 거버넌스의 필요조건이다. 또한 협력적 거버넌스가 현실에서 제대로 작동하기 위한 충분조건은 시스템의 변화다. 그 시스템 변화의 핵심은 ‘의사결정의 공유’ , 즉 권한의 분담이다. 이는 계획수립의 단계, 집행 및 평가의 단계에 이르기까지 일관되게 지켜져야 한다. 그래야 보조자, 하청업자, ‘을’ 이 아니라 대등한 협력 파트너가 된다.

주민이 자신의 삶터에서 생활의 자살한 필요로부터 이웃들과 협동적 관계망을 일궈내고, 그 힘을 바탕으로 국가를 움직여 국가적 공 영역을 혁신하는 과정은 우리 사회의 공 영역을 균형 있게 확장시킴으로써 사회 혁신을 이뤄내는 중추적 동력이 된다. 또한 사회혁신의 구도와 흐름이 지속적으로 작동하게 하려면 주민과 행정이 상호 대등한 협력적 거버넌스라는 협업 시스템을 구축해내야 가능하다. 그래서 주민 주도적 마을하기가 감당해야 할 과제는 주민이 협력적 거버넌스의 당사자가 되는 것까지 포함되어야 한다.[끝] (2015.5)

마을복지와 민주주의, 그리고 자치(自治)

이태수 (꽃동네대학교 교수)

1. 복지과 민주주의와의 관계는 무엇인가?

○ 복지의 기본가치이자 전제는 민주주의

- 복지는, 인간이 삶을 영위하는 데에 있어 가장 기본적인 욕구를 자신의 힘이나 시장을 통해 해결할 수 없게 됨에 따라 이를 사회가 보장하는 시스템을 말함.
- 따라서 주로 정부가 기본적인 생활을 보장하기 위한 조치로서 공공부조, 사회서비스, 사회보험, 사회수당 등의 복지제도를 발동하는 것이 가장 전형적인 제도에 해당됨.
- 한걸음 더 나아가 복지국가란, 이러한 제도의 적극적 실행이란 차원을 넘어 사회구성원의 인간다운 생활을 보장하기 위해 시장의 기능과 힘을 통제하는 국가시스템을 장착하고 있는 것임. 따라서 경제정책, 노동정책, 의료정책, 교육정책, 주거정책,..... 등등을 통해 시장의 실패와 역작용을 방지하기 위해 다양한 개입수단들을 발동하고 있음.
- 이렇게 볼 때면 복지란 매우 국가중심주의적 시스템이란 해석을 낳을 수 있으나, 복지의 작동을 가능케 한 근본 가치는 철저히 인간중심주의적임. 특히 인간이 자신의 욕구를 충족하여 진정으로 자유를 누리고, 자신의 권리를 확보할 수 있는 조건에 있어서 평등하게 존재하며, 사회구성원들 간에 공동운명체라는 인식을 불어넣는 연대의 정신을 구현하는 것, 즉 자유와 평등, 연대의 가치가 복지 실현의 기본 가치가 됨.
- 그런데 이런 가치가 성립하기 위해서는 인간 누구나 스스로 자주적이고 자치적으로 판단하고 행동할 수 있는 존재라는 것, 그가 느끼는 욕구와 개성, 감성, 판단, 이성 등등을 다양성이란 이름으로 인정하고 그렇기에 사회의 운영원리도 모두가 의사결정에 동등하게 참여하는 민주주의가 그 기본이자 전제가 되어야 함.
- 물론 이때 다수결의 원리를 일방적이고 관행적, 기계적으로 적용하는 것이 아니고 소수의 권리와 이해까지도 포용하고 고려할 수 있는 자치의 원리도 매우 중요함.

○ 결론적으로 복지의 기본 출발은 인간존엄이며 그것의 확보방식에는 민주주의와 자치라는 원리가 절대적으로 존중되어야 함.

- 이에 따라 국가가 복지급여를 일방적으로 공급하고 획일적으로 관리하는 것은 복지국가의 진정한 상(象)과는 거리가 멀며, 개인의 의사와 판단을 존중하여 그들 스스로 자신들의 삶을 주체적으로 해결해 나가기 위해 자원배분방식이나 욕구충족방식을 결정할 필요가 있을 때에는 민주주의와 자치의 방식이 주를 이루게 됨. 특히 자신의 생활공간이 속해있는 정주지나 소속집단 등 인격적 교류가 가능한 소공동체 내의 의사결정은 개개인의 인간성과 의사를 존중하는 민주주의의 원리, 그리고 그로부터 이루어지는 자치가 더욱 주효함.

2. 민주주의와 자치를 통해 복지가 진정 구현되기 위해서 필요한 조건들은 없는가?

○ 그러나 민주주의와 자치가 지역공동체 내에서 주민들의 복지를 구현하는 주요 원리가 되기 위해서는 몇가지 선행되는 조건이 필요함.

- 첫째, 민주주의에 바탕을 둔 자치의 원리가 작동될 수 있는 ‘성숙한’, ‘건강한’ 시민의식이 존재해야 함. 물론 인간의 본성 내에 민주주의를 수행할 수 있는 본성이 내재되어있다 하지만, 모든 인간에 대한 권리와 존엄성에 대한 수용, 타인 특히 사회적 약자 및 소수에 대한 배려, 다양성에 대한 존중, 부정과 불의에 대한 단호한 배격,... 등등 한 사람 한 사람이 스스로의 의사를 표출하고 공동체의 의사결정을 관철해 나가는 과정에서 근간으로 보지(保持)하고 있는 시민정신이 있어야 함.
- 둘째, 민주주의와 자치 과정에 참여할 수 있기 위해서는 자신의 삶에 대한 안정성이 기반되어야 함. 스스로의 삶이 위기와 불안, 각종 부담과 압박으로 영위될 때 다양한 민주주의의 과정에 동참하기 어렵고 이는 결국 안정된 일부 계층만의 참여에 의한 독식으로 전락하는 수단으로서 민주주의가 기능하게 됨. 즉, 여성과 남성 간, 장애인과 비장애인 간, 부유층과 빈곤층 간, 피고용자와 자영업자 간, 노령층과 연소층 간,... 등등 각 집단 간의 참여를 위해 필요한 삶의 조건에 있어 현격한 차이가 존재한다면 진정한 민주주의를 기대하기 어려움. 가장 간단한 예로 주 6-7일 실제 60시간 넘는 노동을 해야만 삶이 유지되는 영세자영업자들에게 민주주의에 의한 마을에서의 참여와 자치란 허울일 수 있음. 이런 점에서 민주주의는 복지국가의 중요원리이기도 하지만 복지국가가 전제되어야만 꽃피울 수 있다는 논리도 성립함.
- 셋째, 민주주의와 자치를 통해 지역을, 마을을, 가족을 풍요하게 하기 위해 의사결정을 한다면 그 때 자원이나 내용이 존재해야 함. 민주주의를 통해 유·무형의 자원배분에 대한 의사결정을 할 때 그 결정이 존중되고 결과로 등장하는 시스템이 갖추어져야 함. 이러한 시스템이 부재하다면 민주주의에 의한 자치란 매우 협소한 의미만을 갖게 되며, 삶의 수준을 스스로 결정한다는 차원까지 올라가지 못함. 이런 점에서 지금까지 공공행정의 영역에서 배타적으로 독점되어왔던 정부의 복지에 대한 권한이 민관 협치 내지 주민 자치에 의해 가능하다는 인식과 이를 실현하는 시스템이 세심하게 장착되어야 함.

3. 민주주의를 통해 주민자치로 할 수 있는 마을복지란 무엇인가?

- 일반적으로 각종 급여를 통해 보장되는 복지는 시민의 권리이며 국가의 책무로 인식되어야 함.
- 그런 점에서 인간의 천부적인 권리인 사회권, 복지권을 보장해야할 의무가 국가에 있다고 보며, 이를 국가의 책무성으로 부르고 있음. 특히 인간답게 살아갈 수 있는 최소한의 조건, 즉 기본적인 소득의 보장, 의료의 보장, 교육의 보장, 주거의 보장, 고용의 보장, 서비스의 보장 등등을 국가는 개인에게 확보해 주어야할 책무성이 존재함.
 - 따라서 민주주의에 의한 주민자치가 이런 국가의 책무를 대신하는 것으로 오작동되는 것은 매우 경계해야 함. 즉, 국가 책무의 영역을 주민들 스스로 해결해야할 상호부조의 차원으로 이관시키고 나눔과 자원봉사라는 이름 하에 정부의 재정동원과 집행력 발동을 방기하는 것은 오히려 복지국가의 기반을 허물어뜨리는 것임.
 - 이런 의미에서 주민의 자치는 기본적인 생활보장에 관한 한(예컨대 빈곤층의 지원 등) 선(先)

국가 책무, 후(後) 주민 자치라는 보족성의 원리가 관철되어야 함.

- 보족성의 원리를 전제로 복지의 급여 제공 중 민주주의에 기초한 주민자치의 영역이 주효할 수 있는 영역은 다음과 같이 세 가지로 제시할 수 있음.
- 첫째, 기본적인 생활의 보장을 국가가 해결한다해도 이를 완벽히 해결한다는 것은 불가능하므로 지역공동체가 사각지대를 발견하고 이를 지역 사회 내의 자원과 수단들을 동원하여 지역 사회의 공동체적 시스템을 통해 보완책을 강구하는 것은 매우 주효한 주민자치의 영역이 될 수 있을 것임.
- 둘째, 기본적 욕구 충족 이상의 영역에 대한 의사결정과 그 내용에 대한 규정에 있어 자치의 원리는 주효하게 적용될 수 있을 것임. 노인층을 위한 문화 공간 확충이나 청소년들의 학습 여건 조성 등에 대한 것들이 그 예임.
- 셋째, 복지의 욕구가 매우 다양하게 구성되어있고, 이를 충족하는 수단도 매우 다기화될 수 있을 때 구체적인 충족방식을 결정하는 과정에 자치의 원리는 매우 유효함, 즉 의료보장을 협동조합적 원리로 할 것인지, 영유아의 보육을 공적 인프라의 확충으로 할 것인가, 방과후 교육의 시스템을 지역 내에 어떻게 갖출 것인가,.. 등등에 대한 것이 그 예임.

4. 서울시의 ‘찾아가는 동 주민센터(동 마을복지센터)’ 로의 전환이 갖는 의미와 시사점

- 박원순 시장은 민선 6기를 시작하면서 현재의 동의 주민센터(주민자치센터가 아님)를 복지 와 자치의 기능을 강화하는 방향으로 전면 개편할 것을 약속하고 ‘찾아가는 동 주민센터 (동 마을복지센터사업)’ 로 전환하는 작업을 시작하였음.
- 2014년 12월 말 서울 25개 자치구 중 성북구, 도봉구, 성동구, 금천구 등 4개구를 선정하여 2015년 7월부터 자치구 내의 모든 동 주민센터(총 61개동)를 마을복지센터로 개편하는 1단계 작업을 시행함. 또한 은평구 등 9개 구에는 시범동 2개를 대상으로 개편을 부분적으로 시도 함. 향후 2,3,4단계로의 지속적인 확대를 통해 2018년까지 서울시 내 25개 구 모두에 대해 적용을 목표로 하고 있음.
- 이 센터의 주요 기능은
 - ▷ 빈곤층의 사각지대 해소를 위해 찾아가는 복지 실현
 - ▷ 보편적 복지서비스의 확충
 - ▷ 통합적 서비스 실현
 - ▷ 마을의 자치력 향상에 있으며 이를 위한 수단으로서
 - ▷ 복지관련 인력, 즉 사회복지직 공무원, 간호사 , 마을담당 공무원 등의 전면적 확충
 - ▷ 행정혁신을 통한 동의 업무 효율화
 - ▷ 센터의 공간을 주민의 공동이용 공간으로 전환
 - ▷ 주민자치위원회 등의 의사결정력 강화
 - ▷ 궁극적으로 주민자치력의 강화를 위한 센터의 지지와 육성 역할 강화 등을 제시하고 있음.

- 이러한 시도는 우리나라에 아직 자리잡지 못한 마을 내의 민주주의와 자치의 원리가 작동할 수 있는 토대를 구축하고 이를 촉진한다는 점에서 향후 복지국가로 가기 위한 매우 중요한 기반을 조성하게 될 것이며, 또한 이렇게 진전된 복지국가가 이러한 마을 내 민주주의와 자치를 촉진하여 복지국가의 시민적 토대를 강화하는 선순환으로 작동할 것으로 기대됨.

3

토론의 장

■ 지정토론 및 자유토론

지정토론자-1 : 이원재(희망제작소 소장)

지정토론자-2 : 남철관(나눔과 미래 사무국장)

지정토론자-3 : 오연호(오마이뉴스 대표)

지정토론자-4 : 홍기빈(칼폴라니 사회경제연구소 위원장)

【토론문】

‘마을민주주의와 마을공동체’ 에 대한 토론문

남철관 (사단법인 나눔과미래)

1. 성북구와 마을

- 2011년 마을만들기지원조례의 제정과 전담부서 지정(2014년 마을만들기담당관으로 확대개편), 2012년 마을만들기지원센터의 개소와 2015년 마을사회적경제센터로의 통합 등 지원시스템을 앞서서 정비해옴 : 마을살이를 활성화하기 위한 제도적 지원체계를 만들어온 과정
- 1년에 약 20-30곳의 마을만들기 활동주체 지원(공모사업), 마을학교 운영, 마을미디어 지원, 마을만들기 주민모임의 사회적경제 조직의 발전과 자생력 강화 등이 점진적으로 이루어짐 : 새로운 마을살이 주체가 모이고 성장할 수 있는 환경이 조성
- 한편으로는 4곳의 주거환경관리사업, 장위동 서울시 도시재생사업 등 전면철거 개발을 대체하는 다양한 마을재생사업을 통한 주민참여의 실험을 계속 : 주민참여 도시계획에 대한 학습의 장

⇒ 이러한 상황에서 동마을복지센터 시범구 지정, 마을민주주의 구정 주요과제 채택 및 시범동 지정은 마을만들기의 새로운 기회이자 위기로 민관협력, 시민참여 협치의 실험이 본격화될 수 있는 중요한 계기

2. 마을민주주의 요소와 현실

- ‘마을만들기’와 구분되는 ‘마을하기’에 대해 고민을 시작해야 하는 시기의 도래되었다는 현장 중간지원조직 책임자로서의 진단과 끼리끼리를 넘어서 나의 필요가 동네, 지역사회의 필요로 자각적 실천에 의해 변신하는 과정이 마을공공성이 획득되는 과정이라는 지적에 공감
- ⇒ 현재는 정보의 비대칭성(행정과 시민, 기존 참여자와 미참여자간), 불균등한 시민참여, 의사 반영의 비형평성으로 특정 이해관계 그룹이나 제도적 참여수단을 확보한 조직, 참여할 동기와 여유를 가진 계층이 끼리끼리 결정하고 행정이 형식적인 대표성을 부여하는 수준을 크게 벗어나지 못하고 있는 것이 대체적인 현실임

- 주체로서의 인민, 목표로서의 공공복리, 실현방안으로서의 공개성의 의미를 담고있는 ‘공공성(公共性)’ 이 근대국가 성립이후 국가주도의 강화로 하향식 공공영역의 확장으로 인민(시민)은 정책 대상화되고 정책결정 과정의 공개성은 관료주의의 발전에 따라 제한되고 억압되어온 과정을 인식하는데서 공공성의 위기를 극복할 수 있는 지혜가 도출될 수 있다는 분석도 적절함

⇒ 공공성 위기의 해소방안이 공공영역을 생활세계를 하향시켜 공공(복지)정책의 체감도를 높이고 시민세계에서 자원조달을 강화해서 재정위기를 극복하려는 차원에서 이루어진다면 의제적 시민참여, 새로운 동원정책의 한계를 벗어날 수 없다는 점이 향후 실천, 이론 양측면에서 고찰되어야 할 것임 : 급속한 고령화, 복지수요의 지속적인 증가가 시민세계에서의 자원공유(공동체돌봄, 자원활동, 기부 등)를 통해 충족되기는 어려운 뿐만 아니라 국가책임의 전가라는 측면에서 근본적인 문제를 가지고 있어 오히려 시민이 국가차원(일부는 지자체차원) 자원동원 및 배분(세제, 분배정책)의 생활정치 관점에서의 조정을 요구하고 관철시키려는 노력이 더 긴요함

- 마을공공성은 시민들의 자발적으로 자원을 내놓고 위험을 감수하면서 공(共) 영역을 확장하는 협동적 실천을 해나가는 과정을 통해 확장되고 이를 위한 의식적 노력과 실천이 ‘마을하기’ 라면 상당한 과제가 도출됨

⇒ 다수의 필요에 대한 공론화과정이 중요한데 현재는 발제에서도 지적한 바와 같이 공론장이 부재, 부실하고 소수의 이해관계가 관철되는 배타적인 모습이 지배적이어서 이를 극복하지 못하면 마을공공성의 발현이나 민주적인 마을계획의 수립은 어려움

⇒ 일상적인 공론장이 될 수 있는 마을마당, 동네평상의 부활이나 확장속에서 작은 공동의 문제가 논의되고 의제로 채택되어 해결되는 과정을 눈으로 보고, 참여하여 직접 체험하고, 주체적으로 이끌어갈 수 있는 다양한 시민 참여자가 등장할 수 있는 여건의 조성이 시급

⇒ 현실은 시민주도의 공공성은 잘 보이지 않고 공적 가치 추구는 비슷한 이해관계를 공유하며 참여할 동기(이익의 충족)를 가진 중산층 중심이 관심, 욕구, 문제 해결 시도가 선별적으로 공공에 의해 수용되고 이것이 시민참여, 주민자치로 여겨져 사사(私私; 사사로움)이 사공(私共)을 압도하는 형국이라는 뼈아픈 인식에서부터 출발해야 함

- 비영리민간조직, 사공에 기초한 사회적경제 부문, 아울러 시민생활과 직접 관련된 실천을 하면 공간, 예산 등 자원을 보유한 복지기관 등 민간부문의 역할도 중요한데 시민공공성의 실현의 장에서 수동적인 위치에 머무르는 시민을 대변하고 돕는 역할에서 본격적으로 변화하려는 시도를 할 시기가 도래함

⇒ 함께 마을살이에 동참하고 계몽적 실천이 아닌 함께 성장하는 방향성을 정립하여 시민들과의 동반 참여를 통한 협력적 거버넌스와 로컬민주주의를 실질화, 순환적 지역경제를 통한 더불어 잘사는 마을만들기, 소외의 극복과 돌봄공동체로서의 자생적 지역사회로 나아가면서 시

민공공성이란 관점에서 조직의 존재가치를 재구성하는 변화와 성장이 이루어지길 기대함

⇒ 행정은 이를 위해 마을지향행정으로의 혁신해야 하는데 시민이 의사결정에 참여하고, 스스로 결정하면서 생활정치와 자치행정의 주체로 등장할 수 있게 하려면 원칙적으로 스스로를 신뢰하는 관료주의와 전문가주의에서 벗어나 생활행정의 시민주도성(시민위원(회), 주민모니터링과 정책평가의 공개로 전환, 마을에서 자치구 전체에 해당되는 다양하고 중층적인 생활의 제에 대한 온오프라인 공론장의 상설화, 예산결정과 집행과정의 시민주도성 강화가 점진적으로 이루어져 행정의 기본적인 틀이 변화되어야 함

- 지방정치와 행정이 먼저 민이 자체의 주체라는 인식변화를 해야 하고(협력적 거버넌스의 필요조건) 이를 기초로 계획수립, 집행, 평가의 전단계에서 의사결정의 공유와 권한의 분담(충분조건)을 통한 참여의 실질화가 이루어져야 한다는 지적에 공감

⇒ 마을민주주의 실현을 위해서는 제한없는 정보의 제공, 결정권한(예산 포함)의 부여, 참여의 균질성 보완(소외계층과 무관심층, 참여배제층), 피드백과 공유 (시민의 참여, 속의과정과 주체적 결정과정, 실행결과 지속적으로 알리기)가 요구됨

- 마을민주주의를 실현하기 위한 마을계획은 이상의 관점에서 절차가 재정립되고 변화를 수용할 수 있는 유연한 과정으로 기획되어야 함

⇒ 기존 주민자치위원회 등 신규 참여자의 조율 문제, 개인과 조직 참여주체의 이해관계의 조정, 주요 정책 및 예산에 대한 결정권한 및 범위의 단계적 확대, 참여예산과의 조율 등 많은 과제가 도출됨

- 일괄 실시 방침인 동마을복지센터 정책이 급속도로 추진되면서 성북구 마을계획 수립 정책상 시범동 전략과의 조율도 중요한 과제로 등장

⇒ 현실적으로 복지부분을 중심으로 협치구조를 형성해 가야할 것으로 판단됨

