

시민행복과 상생협력을 선도하는 글로벌 연구기관  
Daejeon Sejong Research Institute

DAEJEON SEJONG FORUM

# 대전세종포럼

## 기획특집

시민이 만들어가는  
대전과 세종  
-시민주권과 시민참여

시민주권과 시민참여  
진보적 도시론의 모색  
지역공동체기반의 생활자치와 읍면동 사회복지 제도화  
온전한 시민권, 참여동등권 그리고 기본적인 소득  
형식적 시민참여가 아닌, 진정한 소통과 협치가 필요할 때  
안전한 어린이 보호구역 만들기에서 시민참여 방안

## 시민행복과 상생협력을 선도하는 글로벌 연구기관



### 시민과 함께하는 창의적 연구 수행

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

#### 글로벌 도시정책 연구

- 지속가능한 스마트 도시모델 창안
- 국제적 지식정보 네트워크 구축
  - 글로벌 연구역량 확보

#### 적실성 높은 시정연구

- 현장중심의 맞춤형 정책개발
- 시민참여의 정책네트워크 구축
- 대전세종 상생발전모델 설계

#### 열정과 창의를 조직 혁신

- 윤리경영 확립
- 신뢰와 소통의 조직 문화 확산
  - 경영관리시스템 혁신

# 대전세종포럼

통권 제60호

대전세종포럼

제 60호

---

시민이 만들어가는 대전과 세종  
-시민주권과 시민참여

---

## Contents

- 06 **시민주권과 시민참여**  
김 욱 배재대학교 교수
- 23 **진보적 도시론의 모색**  
조명래 단국대학교 교수
- 43 **지역공동체기반의 생활자치와  
읍면동 사회복지 제도화**  
곽현근 대전대학교 교수
- 63 **온전한 시민권, 참여동등권 그리고 기본적인 소득**  
박이은실 여성문화이론연구소 〈여/성이론〉 편집주간
- 77 **형식적 시민참여가 아닌,  
진정한 소통과 협치가 필요할 때**  
최충식 대전충남시민환경연구소 소장
- 95 **안전한 어린이 보호구역 만들기에서 시민참여 방안**  
이광진 대전경제정의실천시민연합 기획위원장

# 대전세종포럼

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

# 시민주권과 시민참여

1장

김욱 배재대학교 교수

# 시민주권과 시민참여

김 욱 배재대학교 교수

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

## I. 서론

2017년 대전시정의 화두 중의 하나가 시민주권이라고 한다. 권선택 대전시장은 2017년 신년사에서 시민 한 사람 한 사람이 시정의 중심이 되는 시민주권 도시 대전을 만들겠다고 밝혔다.

이는 반가운 일이 아닐 수 없다. 민선 6기가 출범하면서 권 시장은 이미 시민행복위원회를 만들면서 시민행복을 화두로 던진 바 있다. 그런데 시민행복 개념이 시민을 객체로 보고 행복하게 만들어준다는 함의를 가지고 있다면, 시민주권 개념은 시민이 주체가 되어 시정을 주도적으로 이끈다는 함의를 담고 있다. 따라서 이는 시정에서 시민이 차지하는 위치가 격상되었다는 의미를 가진다. 그리고 민주주의의 위기라고 불릴 수 있는 현재의 정국에서 민주주의의 기본원칙인 “시민이 주인”임을 다시 한 번 천명했다는 점에서 매우 시의적절하다고 볼 수 있다.

사실 민주주의 국가에서 시민이 주권을 가지고 있다는 점은 너무도 당연하고 자명한 일이다. 그런데 이러한 당연한 일을 또 다시 강조해야 한다는 사실은 이러한 당연한 원칙이 현실 정치에서 완전하게 실현되기 쉽지 않음을 반증한다. 이는 한편으로 민주주의라는 정치체제가 가지고 있는 근본적인 한계를 반영하는 것이며, 다른 한편으로는 한국 민주주의의 불완전성을 보여주는 것이다.

이 글에서는 시민 그리고 시민주권이라는 개념의 의미와 역사적 발전과정을 살펴보고자 한다. 특히 후기산업화 시대 들어서 시민 개념의 변화에 주목하고자 한다. 그리고 시민주권이 현실화되기 위해서는 시민의 적극적이고 비판적인 참여가 반드시 동반되어야 한다는 점을 강조하고, 시민참여를 확대할 수 있는 방안에 대해서도 간략하게 논의하고자 한다.



## II. 시민, 시민성, 시민권

### 1. 시민 개념

일반적으로, 시민(citizen)과 시민성(citizenship) 혹은 시민권(citizenship)이라는 용어는 상호 교환적으로 사용하고 있다. 이 글에서는 문맥에 따라서 적절한 용어를 사용하기로 한다.

시민이란 개념은 시기에 따라서 혹은 문화에 따라서 그 의미가 변화해 왔다. 이러한 변화 가능성에도 불구하고, 시민이란 개념이 공통적으로 담고 있는 의미는 기본적인 친족을 넘어서 다양한 배경을 가진 사람들을 하나의 정치적 공동체 안에서 연결해 준다는 것이다. 이 개념은 특정 형태의 정치적 참여를 포함하고 있는데, 물론 그것이 상징적인 행동에 머물 수도 있고 그리스 도시국가에서와 같이 공직에서의 직접적인 봉사일 수도 있다.

시민 개념은 역사적으로 하나의 법적 지위로서 이해되어 왔는데, 따라서 항상 제한성을 가져왔다. 어떤 사람은 시민이 되고, 어떤 사람은 시민이 될 수 없다는 것이었다. 이러한 제한성은 현대에도 여전히 적용된다고 할 수 있다. 특정 국가의 시민이 되는 데에는 많은 조건이 따르기 때문이다. 물론 특정 시기나 특정 사회에 따라, 이러한 구분이 중요할 수도 있고, 그리 중요하지 않을 수도 있다.

현대의 시민 개념은 두 가지의 서로 경쟁하는 철학적 뿌리를 기반으로 하고 있다. 하나는 소위 자유주의(liberalism) 사상에 기반을 둔 시민 개념으로, 이는 시민의 개인적 권리에 초점을 맞추고 있다. 모든 시민은 인간의 존엄을 위해 필요한 천부적 권리를 가지고 있으며, 문명화된 자신의 이익을 위해 행동한다는 것이다. 이러한 생각은 17세기와 18세기에 등장하여 발전하였는데, 이러한 사상에 따르면 국가란 시민의 이익을 위해 존재하며, 따라서 시민의 권리를 존중하고 보호할 의무를 가진다. 이러한 시민의 기본권에는 인권, 경제적 자유권, 정치적 권리가 포함되며, 훗날 사회권도 포함되었다.

시민 개념의 또 다른 철학적 기반은 공화주의(republicanism) 사상이다. 고전주의 혹은 인본주의 시민 개념으로도 불리는 이 사상은 인간의 정치적 본성을 강조하며, 시민성을 수동적인 상태가 아니라 적극적인 과정으로 이해한다. 시민성이란 단순히 특정 권리를 가지고 있는 것이 아니라, 정부 업무에 적극적으로 참여함을 의미한다. 권리와 함께 시민의 의무와 덕성을 강조하는 것이다. 이것은 고대 그리스 도시국가에서의 시민 개념과 밀접히 연결되어 있으며, 또한 많은 사람들이 이것을 이상적인 시민 상으로 이해하고 있다. 뒤에서 살펴볼 현대의 좋은 시민 개념 또한 이러한 사상과 연결되어 있다고 할 수 있다.

## 2. 시민과 민주주의: 민주 시민

시민 혹은 시민성이란 개념은 민주주의와 떼어 수 없는 관계를 가지고 있다. 실제로 시민이라는 개념이 널리 퍼진 게 된 것은 근대 민주주의 국가가 태동하던 시기와 일치한다. 민주주의 국가에서 시민 개념이 중요한 이유는 민주주의가 제대로 작동하기 위해서는 단순히 정부에 복종하고 따르는 것 이상으로 행동하는 시민들이 필요하기 때문이다. 이런 점에서 시민이란 수동적으로 따르는 대중(mass)과 구별되며, 보다 능동적이고 적극적인 의미를 담고 있는 개념이라고 할 수 있다.

그런데 시민의 능동적인 행동에는 열정적인 지지 이상이 필요하다. 예를 들어 몇몇 비민주적인 국가에서 국민의 정부에 대한 열정적인 지지를 성공적으로 이끌어 낸 바 있다. 히틀러는 청년 조직, 스포츠 클럽 등을 통해 나치즘에 대한 열정적인 지지를 만들어 냈다. 또한 구 소련과 같은 공산권 국가들은 일당제를 유지하면서도 선거에서 열광적인 지지를 얻고자 행진, 토론그룹, 각종 캠페인 등을 시행하였다. 민주주의 국가의 시민은 이보다 더 나아갈 것을 요구한다. 법에 복종하고, 열광적인 지지를 보낼 뿐만 아니라 비판적인 사고를 가져야 하는 것이다. 민주 시민은 열광적으로 정부 지도자들을 지지하면서도 언제든지 그 지도자들을 축출해 낼 수 있을 만큼 충분히 비판적이어야 하는 것이다. 이는 정치에 대한 복합적이고 신중한 안목을 가질 것을 요구한다. 민주 시민이 되는 것은 결코 쉽지 않다.

민주 시민이 갖추어야 할 속성에는 다음의 것들이 있다. 첫째는 관용(tolerance)이다. 다양한 집단들이 자신들의 견해를 지지한다면, 그들은 다양성에 대해 이성적인 관용을 가져야 할 필요가 있다. 만일 사람들이 그다지 인기 없는 생각들을 내놓는 데 방해가 받는다면, 민주주의는 제대로 작동하지 않을 것이다. 따라서 시민들은 적어도 각기 다른 인종, 사회적 행태, 종교와 자신들의 것과는 상당히 다를 수도 있는 정치적 신념들에 대해서 최소한의 관용을 가져야 한다. 여기서 최소한이란 민주주의 내에 있는 대부분의 시민들은 이러한 다양한 집단들로 하여금 자신들의 생각들을 자유롭게 개진할 수 있도록 허용해야만 한다는 것을 의미한다.

둘째는 적극적 참여이다. 민주주의는 시민들에게 정부가 하달하는 법률에 복종하는 것 이상의 행동을 요구한다. 민주주의 내에서의 권위는 쌍방향이어야 한다. 따라서 시민들은 정부에 대한 자신들의 권위를 행사하기 위해 구체적인 정치적 행위를 취해야만 한다. 최소한 그들은 선거에서 투표를 해야 한다. 보다 바람직하게는 자신들의 대표자들에게 민원을 한다거나, 시민위원회에서 활동을 함으로써 정부와의 빈번한 접촉을 유지하는 것이다. 만일 시민들이 이런 활동을 못한다면 국가는 민주주의를 이룰 수 없다.

셋째는 높은 수준의 관심과 정보이다. 시민들이 적극적으로 참여하는 것만으로는 충분치 않다. 만일 그들이 현재 진행되고 있는 일에 대해서 알지 못한다면 자신들이 바라는 것만큼 활동적일 수는 있겠지만, 정부가 하는 일에 대해서는 거의 영향을 미치지 못할 것이다. 아무런 관심이나 이해가 뒷받침 되지 않은 행위는 맹목적일 수 있다. 만일 시민들의 적극적인 참여가 건설적이라면 그 시민들이 정보를 잘 갖추어야만 한다.

넷째는 국가, 정권, 정부에 대한 다양한 형태의 지지이다. 앞서 제시된 세 가지 속성들이 국민들로 하여금 정부에 대한 권위를 유지하도록 하는 데 요구된다면, 민주주의는 정부가 국민들에 대한 권위를 유지할 것도 역시 요구한다. 국민들은 정부에서 자리를 차지하고 있는 사람들에 대해서 회의적인 태도를 유지해야 하고, 그들을 자리에서 내쫓을 준비가 되어있어야 하기 때문에, 이는 어려운 일이다. 이러한 균형 잡기가 제대로 작동하기 위해서는 시민들이 국가와 동일화되고 그것을 지지해야 하며, 정권에 대해 추상적인 차원의 지원을 유지해야 하며, 동시에 현재 차지하고 있는 특정한 개인들에 관해서는 의심의 눈초리를 유지해야 한다.

그런데 현실 세계에서 이러한 민주 시민의 필요성을 충족하기는 쉽지 않다. 우리보다 앞서 민주주의를 경험하고 있는 서구 민주주의 국가들에서도 많은 부족함이 발견되고 있다. 인종 혐오, 이민자 등 소수자에 대한 불관용, 점차 낮아지는 투표율, 낮은 수준의 정치 관심과 정보, 국가에 정권에 대한 불신 등은 서구 민주주의 국가를 포함해서 전 세계적으로 만연한 현상이라고 할 수 있다. 상대적으로 민주주의의 역사가 짧은 우리나라의 경우는 이러한 부족함이 더욱 두드러질 수밖에 없다.

## Ⅲ. 시민 개념의 역사적 발전과정

앞에서 언급한 바와 같이, 시민이란 개념은 근대 민주주의 국가의 태동 시기에 널리 확산된 것이다. 그러나 시민이란 개념 자체는 고대 그리스 시대부터 존재했으며, 역사적 시기에 따라 그 의미와 형태가 발전해 왔다.

### 1. 그리스 도시 국가

시민 혹은 시민성이라는 개념이 시작된 것은 고대 그리스의 도시국가(polis)에서였다. 물론 당시의 시민 개념은 현대와는 다른 적용 범위가 매우 제한적인 것이었고, 여성, 노예, 아만인들은 시민에 포함되지 않았다. 그러나 그 내용 면에서는 앞에서 언급한 공화주의적 시민 개념과 연결되어 있는 매우 이상적인 측면도 포함하고 있었다.

아이러니하게도, 그리스 도시국가에서의 시민 개념의 발전은 노예제도 때문이었다. 당시 그리스 도시국가에서는 노예제도가 발전했는데, 잘 못하면 노예가 될 수도 있다는 두려움이 오히려 당시 그리스 시민들로 하여금 자유의 중요함을 인지하도록 한 것이다. 또한 노예제도는 노예주들로 하여금 자유 시간을 갖도록 하였으며, 이를 활용하여 공적 삶에 참여할 여유를 제공해 주었다.

그리스 도시국가의 시민 개념은 제한성을 특징으로 하고 있다. 지위의 불평등이 당시 널리 퍼져 있었다. 여성, 노예, 그리고 아만인들은 시민이 될 수 없었으며, 이들은 시민보다 낮은 지위를 가질 수밖에 없었다. 그 당시 첫 번째 형태의 시민 개념은 공(public)과 사(private)를 명확히 구분하지 않았다. 당시 그리스인들은 소규모의 유기적 공동체에서 생활하였는데, 이러한 작은 공동체에서는 사적 세계와 공적 세계가 분리되지 않았다. 따라서 시민의 의무는 일상생활과 깊이 연결되어 있었다. 아리스토텔레스의 표현을 빌리면, “공동체의 운영에 참여하지 않는 것은 야수, 신 둘 중의 하나가 되는 것과 같다.” 이는 곧 당시의 시민 개념이 시민의 개인적인 권리보다는 자신이 살고 있는 공동체에 대한 의무에 기반하고 있었음을 의미한다. 당시 직접민주주의를 실현하고 있던 아테네의 경우, 이것이 아무런 문제가 되지 않았다. 왜냐하면, 아테네 시민들은 공동체에 대한 의무를 덕으로 보았으며, 실제로 그들은 시민이면서 동시에 통치자이기도 했던 것이다.

### 2. 로마 제국

로마 제국 시대에 와서, 시민 개념은 소규모 공동체에서 전체 제국으로 확장되었다. 로마인들은 제국 내의 다양한 지역 사람들에게 시민성을 부여하는 것이 정복지역에 대한 로마의 통치를

정당화해 준다는 사실을 인지하였다. 물론 여성과 노예는 여전히 시민이 될 수 없었다. 로마의 시민은 더 이상 정치적 주체의 지위가 아니었으며, 단지 사법적 안전장치를 제공해 줄뿐이었다. 비록 로마는 법 앞에서의 평등과 같은 그리스 시대의 시민 개념을 계승했지만, 동시에 시민의 형태를 다양화하여 피정복자들에게도 상대적으로 낮은 수준의 시민성을 부여하는 실용적인 정책을 채택하였다.

로마의 시민성은 상층 귀족 계급(patrician)과 하층 노동 계급(plebian) 간의 갈등을 반영했다. 시민이란 법에 따라 자유롭게 행동하고, 법의 보호를 자유롭게 요구하고 기대할 수 있는 사람으로 이해되었다. 시민이라는 것은 소유권과 면제권을 가짐을 의미했지만, 이러한 권리는 다양한 이유로 다양한 부류의 사람들에게 주어지지 않을 수도 있는 불완전한 형태였다. 요약하자면, 로마의 시민 개념은 그리스 시민 개념에 비해, 비개인적(personal)이고 보편적(universal)이었지만, 동시에 그 형태가 다양하여 상이한 수준으로 적용되었다.

### 3. 중세 시대

중세 시대 동안에는 시민 개념은 보통 도시와 연관되었으며, 주로 중산층에 적용되었다. 상업과 교역에 종사하고 있는 일정 수준 이상의 부와 사회경제적 수준을 가진 개인들이 시민이라고 불렸다. 시민이 가지는 특별한 권리와 의무에 대한 생각은 그리 크지 않았고, 단지 특정 계층을 지칭하는 용어로 사용되었다고 할 수 있다. 한편 중세 시대의 시민과 대비되는 개념으로서 귀족 계급은 다양한 범위의 특권을 가졌다.

### 4. 르네상스 시대

르네상스 시기 동안, 사람들은 왕이나 여왕의 통치 대상에서 도시(그리고 이후에는 국가)의 시민으로 변모하였다. 각 도시는 자체적인 법, 법원, 그리고 독립적인 행정 기구를 지니게 되었다. 그리고 시민이란 도시의 법률을 따라야 함과 동시에, 공직자를 선출하는 데 있어서 일정 부분 권한을 가짐을 의미했다.

당시 도시민들은 귀족과 함께 왕의 절대적인 권위에 대항하여 싸웠으며, 싸움에서 승리한 이후에는 더 이상 종속적인 사회적 지위를 가지는 것에 만족하지 못하게 되었다. 그들은 시민권이라는 형태로 더 커다란 역할을 요구했다. 길드 조직에 가입하는 것은 간접적인 형태의 시민성 획득이었는데, 왜냐하면 그것이 재정적인 성공을 도왔기 때문이다. 이 당시 시민 계급의 부상과 공화주의의 부상은 연결되었는데, 독립적인 시민의 존재는 왕의 권한이 제한됨을 의미하

는 것이었던 것이다.

이 시기부터 시민이란 개념은 이상적이고 거의 추상적인 개념으로 변모하였다. 시민은 더 이상 영주와의 관계에서 복종적인 지위를 의미하지 않게 되었으며, 국가와 개인 간의 연대를 의미하게 되었다. 그리고 이러한 국가와 시민 간의 관계에는 다소 추상적인 의미의 권리와 의무가 수반되었다.

## 5. 근대 시기

근대 시기로 들어와 시민 혹은 시민성 개념은 민주주의 정치체제와 접목된다. 특히 시민 혁명기에는 소위 시민 사회가 형성되며, 이들은 경제적 자유와 함께 민주적인 사회 제도 하에서 정치 참여의 확대를 요구하게 된다. 이 당시의 정치적 참여는 현대에 비하면 여전히 수동적이었으며, 적극적인 참여보다는 대의 민주정치 하에서 정치적 대표성을 보장하는 정교한 체제(선거 등)를 통해 시민성이 확보된다고 보았다.

근대 시기의 시민 개념은 시민의 의무보다는 권리에 초점이 맞추어졌다는 특징을 가지고 있다. 바로 이 시기에 자유주의 사상이 유럽에 확산되면서, 시민의 개인적 권리를 강조하는 자유주의적 적 시민 개념 또한 강조되었기 때문이다. 이러한 시민의 권리 중에는 경제적 자유권과 정치적 참정권이 그 핵심이었으며, 20세기 중후반 들어서야 사회권이 추가되었다. 근대 시기의 시민 개념은 과거에 비해 정교화되었다고 할 수 있으나, 여전히 여성, 노동자, 농민, 빈민의 정치 참여는 제한되었다. 현재 우리가 알고 있는 광범위하고 보편적인 시민 개념은 20세기 들어 민주주의가 확산되고 발전하면서 정립된 것이다.

## IV. 시민과 시민 참여 개념의 최근 변화

### 1. 후기산업화 시대의 시민 개념: 잉글하트의 정치문화 변동 이론

정치문화의 변동 연구의 대가인 잉글하트(Inglehart)는 후기산업화 시대에 와서 시민 개념과 시민의 정치참여 현상이 변화하고 있다고 보고 있다. 주로 서구의 고도화로 산업화된 사회를 대상으로 연구를 한 그는 이들 사회의 정치문화가 물질주의적(material) 가치 중심에서 탈물질주의적

(post-material) 가치 중심으로 변화하고 있음을 주장하였다. 즉 물질적인 가치를 중시여기는 산업사회가 후기산업사회를 맞이하면서 물질 외에 보다 추상적이고 정신적인 가치를 중시하게 되었다는 것이다. 그런데 이러한 변화는 소리 없이 정치는 물론 사회 전반에 커다란 혁명적 변화를 초래하는 것으로서, 잉글하트는 이를 “조용한 혁명(silent revolution)”이라고 불렀다.

여기서 물질주의적 가치는 생리학적인 욕구(physiological needs)를 강조하는 것으로서 이는 다시 물리적(physical) 안전과 경제적(economic) 안전 둘로 구분된다. 물리적 안전을 대표하는 국가적 목표로서는 국가의 질서 유지, 강한 군사력 유지, 그리고 범죄와의 전쟁 등을 들 수 있다. 경제적 안전을 대표하는 국가적 목표로는 물가인상 억제, 고도의 경제성장을 유지, 그리고 안정적인 경제 유지 등을 들 수 있다.

한편 탈물질주의적 가치는 사회적 혹은 개인의 자아실현 욕구를 강조하는 것으로서, 다시 심미적/지적 욕구와 소속감/자기존경 욕구로 구분할 수 있다. 먼저 심미적/지적 욕구를 대표하는 목표로는 표현의 자유 보호, 도시 및 농촌의 미관과 환경 보호, 그리고 생각이 돈보다 더 중요한 사회 건설 등을 들 수 있다. 또한 소속감/자기존경 욕구와 관련된 목표로는 정부의 정책결정에 대한 일반 국민의 참여와 권한 확대, 직장과 지역공동체에서의 의사 결정에 대한 일반국민의 참여 및 권한 확대, 그리고 보다 친절하고 인간적인 사회 건설 등을 들 수 있다.

〈표 1〉 산업화와 후기산업화의 차이

	산업화	후기산업화
영향	관료화, 세속화, 합리화, 중앙집중화	자율성과 자기표현 가치
권위의 정향	권위의 세속화	권위로부터의 해방
목표	기아감소와 수명연장을 위해 물질적 산출의 극대화	좋은 생활과 경험의 질을 중시
균열	사회계급에 기반을 둔 정치균열	문화적 이슈와 삶의 질에 기반
핵심 이슈	성장	환경 보호, 삶의 질
위험	체험적, 즉각적 위험	인지적 성찰을 요하는 추상적·장기적 위험

후기산업화 시대의 탈물질주의적 가치의 부상은 다양한 정치적, 사회적 영향력을 행사하고 있지만, <표 1> 참조) 특히 강조할 것은 시민 개념, 그리고 시민의 정치참여에 미치는 영향이다. 여기서는 세 가지 영향력을 강조하고자 한다.

첫째는 후기산업화가 대부분의 선진국들에서 시민들의 자기표현 가치(self-expressive values)를 증진시킨다는 점이다. 그들은 획일화와 표준화를 강조하였던 산업화와 달리 후기산업화는 높은 수준의 복지국가를 통하여 시민들로 하여금 즉각적인 생존을 넘어서는 공동체주의적인 목표에 관심을 갖게 만든다. 또한 사회서비스의 증대와 고등교육의 증가로 인지 기술이 확대되고 시민들의 자율성이 증진된다. 끝으로는 사회적인 자유화 효과이다. 산업사회의 대중적인 생산체제는 훈육과 표준화된 방식으로 노동자들에게 획일주의를 강제하지만 후기산업화는 경제활동과 사회적 삶을 다원화함으로써 개인주의적 경향을 지원하고 새로운 형태의 유연한 사회적 연대를 가져온다.

둘째, 일반 대중의 정치참여가 증대한다. 일반 대중의 정치 참여 증대는 비단 탈물질주의 가치의 영향 외에도 다른 사회경제적 요인의 영향도 받고 있다. 특히 중요한 것은 교육 수준의 증대와 정치적 정보의 확산으로 인해 일반 대중의 정치적 기술(skills)이 급속히 증대하고 있다는 사실이다. 잉글하트는 이를 인지적 동원(cognitive mobilization)이라고 부르는데, 사회적 동원(social mobilization)이 근대화와 산업화의 산물이라면, 인지적 동원은 후기산업사회의 산물이라고 할 수 있다. 그런데 이러한 인지적 동원과 함께 일반 대중의 정치참여 증대에 영향을 미치는 또 다른 요인이 바로 탈물질주의적 가치이다. 탈물질주의적 가치를 가진 유권자는 물질주의자에 비해 자신의 경제적, 물리적 안전을 위해 에너지를 쏟아 부을 필요가 상대적으로 적다. 따라서 그들은 보다 탈물질주의적인 문제에 관심을 가질 여유가 생기는데, 그러한 관심 중의 하나가 바로 정치이다. 정치에 대한 관심 증대는 실제 정치 참여의 증대로 이어질 확률이 매우 높다.

셋째, 정치참여의 증대보다 더욱 중요한 것은 시민의 정치참여 스타일의 변화이다. 보다 구체적으로는, 후기산업화 시대에는 과거의 전통적인 엘리트 주도형 참여(투표 참여 등)보다는 새로운 시민 주도형 참여(청원, 시위 등)의 중요성이 증대하고 있다. 시민 주도형 참여의 경우에는 행위자의 자발적인 노력과 의지가 필요하며, 또한 그러한 행위에 들어가는 각종 비용(시간, 정보, 물질적 피해 등)을 감당할 수 있는 정신적, 경제적 여유도 필요하다. 그런데 후기산업화 시대의 탈물질주의적 가치를 가진 시민들은 사회의 변화를 보다 적극적으로 원할 가능성이 높을 뿐만 아니라, 이러한 비용을 감당할 수 있는 정신적, 경제적 여유가 있을 확률이 높다. 전세계적으로 투표율이 감소하는 추세에도 불구하고, 다른 유형의 정치참여는 증가하는 이유가 바로 여기에 있는 것이다.



## 2. 달톤의 좋은 시민 개념

앞에서 살펴 본 잉글하트의 후기산업화 시대의 시민 개념과 유사한 맥락에서 달톤(Dalton)은 최근 좋은 시민(good citizen)이라는 개념을 제시하였다. 미국의 젊은 세대 유권자에 초점을 맞춘 그의 연구에서, 달톤은 변화하는 사회경제적 조건이 좋은 시민의 의미가 무엇인지에 대한 규범을 재구성하며, 그리고 이것은 시민들의 행동과 정치에 대한 사고에 영향을 미친다고 주장하고 있다.

달톤에 따르면, 지난 수십 년간 시민적 의무의 감소와 관여적 시민성이 증가해 왔다는 것이다. 의무(duty-based)에 기초한 시민성 규범은 선거에서의 투표와 선출된 정부에 대한 애국적 충성심을 자극하지만 관여적 시민성은 자원주의(voluntarism)에서 공적 저항에 이르는 다른 형태의 정치 행동을 증진시킬 수 있다. 또한 이러한 대조적인 규범은 서로 다른 정치적 가치, 이를테면 타인에 대한 관용, 공공정책 중시 등을 재구성한다. 그는 이러한 변화가 퍼트남의 주장처럼 신뢰자본의 약화에 따른 민주주의의 일탈이 아니라 보다 젊고 보다 많이 교육받은 젊은 세대들의 야심찬 도전이라고 본다. 그에 따르면 위기에 빠진 것은 민주주의가 아니라 선거경쟁과 시민동원에 안주하였던 정부와 엘리트의 권위인 것이다.

좋은 시민은 후기산업화 시대에 새로운 형태로 부활하고 있다. 좋은 시민이 갖추어야 할 덕목을 시민성(citizenship)이라고 한다면 세계화와 EU의 출현, 다문화사회의 도래 등으로 그 시민성의 본질이 변화하고 있다. 그 변화의 방향은 다양하다. 재산과 자유에 대한 개인의 권리를 강조 하였던 자유주의적 시민권에서 계급·인종·젠더 등 차이를 인정하는 집단별로 분화된(group differentiated) 시민권으로, 개별적·독립적 권리에서 집단적·관계적 권리로, 배타적 권리에서 가치와 원리를 포괄하는 개념으로 확장되고 있다

좋은 시민이 갖추어야 할 또 다른 요건은 탐욕(greedy)이 아닌 관용(generosity)이다. 지난 30년 동안 미국에서 정치적 양극화의 심화로 관용이 약화되었을 것이라는 일반적 기대와는 달리 관용이 꾸준히 증진되어 왔다. 관용과 불관용 집단을 구분하는 가장 중요한 변수는 교육이다. 미국의 경우 모든 연령 집단에서 더 교육받을수록 관용적임을 알 수 있다. 교육을 빼면, 보다 젊은 세대에서도 관용이 뚜렷하게 증가하였다. 결론적으로 교육과 연령의 효과는 실질적이었다.

좋은 시민의 마지막 요소는 글로벌 시민의식이다. 매킨토시는 글로벌 시민의식을 “충성심이나 보호에 대한 기대가 거주 지역, 주(州), 혹은 국가와 같은 단위뿐만 아니라 전 세계에 대한 소속감으로 확장되고, 충성심, 보호, 의무, 권리, 책임의 개념은 애정, 존경, 돌봄, 호기심, 모든 살아있는 존재의 복리에 대한 관심을 포함”하는 것으로 개념화하였다. 이는 일종의 지구적 연대의식으로 볼 수 있는데, 달톤은 이러한 지구적 연대의식이 2차 대전 세대와 전후 붐 세대에서 가장 낮고 미국의 신세대에 해당되는 X세대와 Y세대에서 급격히 증가하고 있음을 밝혀냈다. 그러나 국제비교의

관점에서 볼 때, 미국은 유럽의 선진국에 비해 글로벌 시민의식이 상대적으로 낮은 것으로 나타나고 있다.

요약하자면, 후기산업화 시대의 시민 개념은 단순히 국가와 정부에 수동적으로 반응하는 시민이 아니라, 보다 적극적으로 관여하고 참여하는 시민이라고 할 수 있다. 또한 후기산업화 시대의 시민은 자기표현 욕구가 강하며, 동시에 타인에 대한 관용을 미덕으로 삼으며, 지구적 연대의식을 바탕으로 글로벌 시민의식도 가지고 있다. 최근 들어, 한국에서 투표율은 그리 증가하고 있지 않은 반면에 상대적으로 젊은 세대들을 중심으로 촛불시위 등 보다 적극적인 정치참여가 증대하고 있는 것도 이러한 맥락에서 이해할 수 있다.

## V. 시민주권 실현의 어려움과 몇 가지 대안

시민이 주권을 가지고 있음은 민주주의 국가에서 자명한 사실이다. 그런데 왜 이 시대에 와서 이러한 자명한 것을 새삼 강조하고 있는가? 그것은 현실에서 시민주권이 완벽하게 실현되지 못하고 있음을 시사한다. 시민 주권이 완벽하게 실현되지 못하는 이유는 크게 두 가지이다. 첫째는 대의민주주의의 한계이다. 둘째는 시민의 적극적이고 비판적인 참여가 부족하기 때문이다.

물론 이 두 가지 원인은 서로 밀접한 관계를 맺고 있다. 첫째가 제도적인 문제라면, 두 번째는 정치문화의 문제라고 할 수 있다. 앞에서 언급한 바와 같이 후기산업화 시대 들어오면서 탈물질주의적 가치의 부상 등으로 시민들의 적극적인 정치 참여가 증대하고 있는 것은 사실이나, 참여의 수준과 질이 여전히 부족하다는 것이다. 여전히 대다수의 시민들은 적극적인 정치참여에 대해서 소극적인 입장을 보이고 있는 것이다.

대의민주주의의 한계에 대한 논의는 이미 많이 진행되어 있다. 특히 최근에는 민주주의 결핍(democratic deficit)이라는 표현을 통해서 다양한 한계를 논의하고 있다. 예를 들어, 민주주의라는 외관 뒤에서 엘리트에 의한 정책 결정의 지배, 일부 지배적 이익을 위해 작동하는 이념들, 겉보

기에 다원주의적 정책 결정 안에서 기업이 갖는 특권적 위치, 공공 비용으로 자신들의 물질적 이득을 추구하기 위해 국가를 활용하는 사적 이익들, 유권자에게 실질적인 선택을 제공하지 않는 정당들, 상식에서 벗어나는 결과를 생산하는 선거제도, 정당원의 감소, 국가에 대한 애착심이 약한 소외된 소수 집단의 존재 등이다. 이들 모두가 정치와 공공 정책에 있어서 시민주권 혹은 대중통제(popular control)를 효과적으로 실현하는 데 방해가 된다.

이러한 대의민주주의의 한계를 극복하기 위해 대안으로 제시되고 있는 것이 바로 참여민주주의, 그리고 그것이 보다 발전된 형태라고 할 수 있는 시민공화주의와 심의민주주의이다. 참여민주주의란 시민의 정치참여를 확대를 통해 국민투표, 주민참여예산제 등과 같은 직접민주주의적인 요소를 강조한다. 주민참여예산제는 브라질 포르투알레그레(Porto Alegre) 시에서 가장 유명하게 시행된 바 있으며, 최근 들어 대전을 비롯한 한국의 많은 지방정부에서도 시행된 바 있다.

시민공화주의란 시민 도덕(civic virtue)의 핵심인 공공선(common good)에 대한 확신을 바탕으로 부분적 이익, 특히나 그 중에서도 물질적 자기 이익을 추구에 반대한다. 개인들은 자신들의 특정 이익을 공화국의 제도에 구현되어 있는 공공선(common good) 혹은 일반선(general good)보다 하위에 두어야 한다. 물론 시민들은 일반 선의 내용에 대해서 동의하지 않을 수 있으며, 따라서 활발한 정치적 토론의 기회가 많이 존재한다.

마지막으로 최근 관심이 급증하고 있는 심의민주주의는 시민의 단순한 참여가 아니라 심의를 통한 양질의 참여를 강조한다. 여기서 심의(deliberation)는 특정한 종류의 소통 과정인데, 시민들은 다른 사람들의 의견을 청취한 후 그러한 관점에서 자기 자신들의 견해를 심사숙고하며, 이상적으로는 강제, 조작, 기만 등으로부터 자유로운 맥락에서 이루어진다. 심의민주주의는 시민 개인들이 다른 사람들과의 정치적 대화에 참여함으로써 자신들의 선호, 가치, 그리고 판단에 대해 심사숙고할 수 있는 능력을 가지고 있다는 낙관적인 전제를 바탕으로 하고 있으며, 따라서 국가의 정당성은 집단적 결정에 영향을 받는 사람들이 그 결정의 내용에 대해서 영향을 미치는 심의에 참여할 수 있는 권리, 기회, 능력을 가지는 정도에 달려 있다고 본다. 시민들은 어떤 결정에 대해서 단순히 투표하기보다는 그 결정에 대한 심의에 참여할 수 있어야만 한다는 것이다.

이러한 세 가지 대안적 민주주의 형태는 모두 시민주권을 실현하기 위해서 시민 정치참여의 범위와 질을 확대 발전한다는 공통적인 목표를 가지고 있다. 물론 이것은 아직 완성된 것이 아니고 여전히 지향점이라고 할 수 있다. 그러나 이러한 방향으로 현대 민주주의가 나아가고 있다는 사실, 그리고 후기산업화 시대 들어 시민의 적극적이고 비판적인 정치참여가 점차 증대하고 있다는 사실은 시민주권이 실현 불가능한 이상에서 실현 가능한 것으로 점차 변화하고 있음을 보여준다.

## VI. 결론

시민주권은 민주주의의 기본 원칙이다. 그러나 이러한 자명한 원칙을 다시 강조하고 있음은 그만큼 실제 정치에서 이 원칙을 완벽하게 실현하기 어렵다는 사실을 반증하고 있다. 최근의 정국과 촛불 시위는 이러한 어려움을 극명하게 보여주고 있다.

시민주권을 실현하기 위해 가장 중요한 것은 시민의 적극적이고 비판적인 참여의식이다. 물론 현재의 대의민주주의가 가지고 있는 근본적인 한계도 있지만, 궁극적으로는 시민참여가 해답이다. 앞에서 살펴본 바와 같이, 대의민주주의의 대안으로 제시되는 민주주의 형태들 모두가 시민정치참여의 범위를 확대하고 동시에 참여의 질을 향상시키는 것을 목표로 하고 있는 것이다.

다행스럽게도 시대의 흐름은 시민참여 확대를 통한 시민주권 실현에 유리하다고 할 수 있다. 한국사회가 점차 후기산업화 사회로 발전하고 있다는 점을 감안할 때, 한국 시민들의 의식 또한 점진적으로 변화할 수밖에 없다. 산업화 시대의 수동적인 시민이 아니라 보다 주도적이고 비판적으로 참여하는 시민으로 바뀌어가고 있는 것이다. 물론 이것은 장기적인 과정으로 단기적인 효과를 기대할 수는 없다.

이러한 시대의 흐름에 대전시가 보조를 맞추고 있음은 매우 다행스러운 일이다. 시민이 중심이 되는 시정을 펼치고, 대전을 시민주권 도시로 만들겠다는 구상은 이러한 시대의 흐름에 부응하는 것이며, 동시에 시대적 명령이라고 할 수 있다.

지방자치가 본격적으로 도입된 지 25년이 더 지났다. 그러나 여전히 지방자치를 정치의 영역이 아니라 행정의 영역으로 보는 시각이 강하게 남아 있다. 시민의 의견을 구하고 시민의 의사를 정책에 반영하기보다는 행정의 효율성만을 강조해 오던 오랜 관습이 지속되고 있는 것이다. 앞으로 지방자치가 보다 심화되고 발전되어 나가기 위해서는 지방자치가 기본적으로 정치의 영역이며 따라서 시민주권, 정치적 정당성과 같은 민주주의 원칙이 강조되어야 한다는 점이 보다 널리 확산되어야 할 것이다. 이러한 맥락에서도 권선택 시장의 시민주권 강조는 시대의 흐름에 부응하는 것이라고 할 수 있다.



# 대전세종포럼

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

# 진보적 도시론의 모색

2장

조명래 단국대학교 교수

# 진보적 도시론의 모색<sup>1)</sup>

조명래 단국대학교 교수

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

## I. 진보적 도시를 위한 문제설정

도시를 사람중심으로 사유하고 구현하는 데 대한 이론적, 실천적 관심이 아시아권 도시를 중심으로 빠르게 대두하고 있다. 이러한 류의 도시를 총칭하여 ‘진보(적) 도시(progressive city)’라 부른다. 진보는 발전의 다른 표현이고, 그 의미는 그간의 도시에서 배제되고 도구화된 사람의 가치를 도시의 중심가치로 복원하고 구현하는 것과 관련되고, 그 방식에선 도시의 기존질서와 구조를 근본적으로 재성찰하고 바꾸는 것을 전제한다 (자세한 것은 Douglass, 2015와 Cho, 2015 참조).

진보도시에 대한 관심의 대두는 경제가치 중심의 외형적 도시 성장에 대한 반성을 배경으로 한다. 길게는 지난 40~50년간, 짧게는 10~20년간, 아시아 도시들은 급격한 근대화를 겪으면서 화려한 물질적 성장과 장소적 번영을 이루었다. 그러나 이러한 변화에도 불구하고 도시적 삶의 온전함, 사람중심의 도시가치, 도시의 역사적 정체성, 도시 민주주의나 지속가능성은 갈수록 훼손되고 위협받고 있음이 목격되고 있다.



‘진보도시 만들기’의 국제 네트워크 구축에 앞장서고 있는 싱가포르 국립대학교 마이클 더글러스(Mike Douglass) 교수에 따르면 ‘외형적 화려함이나 경쟁력보다는 토속성과 일상 행복이 도시를 사람 중심으로 만드는 데 더 중요하다’고 한다. ‘장소의 변영’보다 ‘사람의 변영’이 곧 진보를 지향하는 도시의 진정한 조건이라는 것이다. 도시의 진보는 현재의 지배적인 도시 시스템에서 담보하지 못하는 사람중심의 가치를 도시주체들이 자의식적으로 복원하고 실현하는 것으로 특징지어진다. 커뮤니티, 공공공간, 사회경제, 토속문화, 인권과 정의, 참여 거버넌스, 도시권리 등이 곧 진보도시론을 구성하는 키워드들이다(조명래, 2016).

하지만 진보도시와 관련해서는 여러 근본 물음이 제기된다. 진보도시에서 진보는 과연 무엇을 의미하는가? 도시의 진보(도시를 통한 진보)는 무엇이고 어떻게 이루어지는가? 진보도시론에 함축된 진보주의(progressivism)는 급진 좌파적 문제설정(예, 자본주의 모순과 대안의 모색, 계급중심적 해석과 실천, 지방유토피아주의의 극복(전체사회/구조 차원의 변혁) 등)과는 어떻게 관련되는가? 진보도시란 도시가 지향해야 할 목표상태의 도시(진보가 이룩된 도시)인가 아니면 그 목표를 향해가는 과정상의 도시(진보하는 도시)인가? 실천으로서 진보도시를 말한다면, 진보도시란 어떠한 조건(배경) 혹은 맥락에서 등장하고 만들어지는가? 진보도시의 여부는 어떻게 판단되고, 진보도시의 상태는 어떻게 지속되고, 진보도시 모델은 다른 도시로 어떻게 확산시킬 수 있을까? 이러한 물음은 진보도시론을 발전시키려면 반드시 논구해야 할 주제들이다. 이 글은 이러한 물음 중에서 도시의 진보는 어떠한 것이고, 진보도시란 역사적으로 어떠한 모습으로 추구되었으며, 진보도시의 현대적 의미가 어떠한 것에 대한 물음으로 좁혀서 논해보고자 한다.

## II. 진보의 역사적 의미

진보의 사전적 뜻은 ‘정도나 수준이 나아지거나 높아짐’ 혹은 ‘역사발전의 합법칙성에 따라 사회의 변화나 발전을 추구함’이다(네이버 국어사전). 진보의 영어 말 ‘progress’는 ‘점차 나아지거나 성취 혹은 완성 하고자는 것에 가까워지는 과정(the process of gradually improving or getting nearer to achieving or completing something)’으로 정의되고 있다(네이버 영영 사전). 하지만 이러한 사전의 뜻만으로는 진보의 복잡한 의미구조가 다 드러나지 않는다. 가령, 진보

는 어떤 목표 혹은 가치를 지향해야 하나? 진보는 누구의 관점에서 어떤 주체에 의해 실현되어야 하는가? 진보는 어떤 시대적 맥락(혹은 사회적 상황)에서, 어떠한 방법 혹은 과정(절차)을 통해 실현되어야 하는가? 추상개념인 진보를 현실(사회)의 구체개념으로 규정하려고 하면, 이렇듯 그 의미해석에 많은 층위들이 있다.

‘현재보다 나아짐’ 혹은 ‘역사발전’을 지향하는 진보의 개념은 확대해 일반화하면 특정 역사 단계나 사회(영역)에 국한해 적용되지 않는 ‘초절적 개념(transcendental concept)’이 된다. 인간해방, 자아실현, 평등과 정의의 구현, 민주주의의 구현, 행복의 구현 등으로 지칭되는 진보는 동서고금을 막론하고 어디 시대, 어느 사회에서나 보편적으로 추구될 수 있는 진보의 초절적 가치 개념에 해당한다. 하지만, 초절적 개념의 진보(예, 계급해방)를 현실에서 구현하려면, 진보의 가치가 현실의 권력과 제도 속에서 어떻게 억압되어 있고, 어떠한 방식으로 복구될 수 있을지에 대한 (시스템에 대비되는) 주체적 관점의 치열한 해석과 다툼 과정이 있어야 한다. 가령, ‘인간해방’이란 초절적 진보가 현실에서 저절로 구현되지 않는다면, 인간해방을 가로막는 억압과 통제 기제는 어떤 것이고, 이를 어떻게 극복하면서 체감되는 것으로 구현해 낼지는 모두 치열한 ‘해석투쟁’의 과정이 뒷받침돼야 한다. 이런 과정을 거칠 때 해방과 자아실현은 ‘시민참여’로, 평등은 약자(저소득층, 장애인 등)에 대한 우선 배려로, 정의는 정책자원의 공평한 배분으로, 행복의 구현은 소득향상 및 시민행복감 고취 등과 같은 구체 수준의 진보개념으로 재정의 된다. 초절적 개념과 견주면, 이는 진보의 ‘상황적 개념(contingent concept)’에 해당한다. 물론, 상황적 개념이 모두 해석적 투쟁의 결과로 도출된 것은 아닐 터이다. 역사 속의 진보는 진보의 초절적 가치를 특정 시대의 맥락에서 해석하고 삶 속으로 구현하는 투쟁의 결과일 뿐이다. 초절적 개념과 상황적 개념의 맞물림은 추상과 구체, 구조와 행위, 체제와 주체 간의 변증법적 관계를 함축한다. 그렇다면 진보란 개념은 역사 속에서 실제 어떻게 등장 전개되어 왔나?

지식사에서 보면, 진보란 말은 18세기 계몽주의적 가치개념으로 등장해 사용되기 시작했다. 신의 관점에서 아니라 인간의 눈높이에서 인간을 포함한 사물과 현상(자연과 사회)을 인식하고, 이러한 이해를 바탕으로 사람 중심의 삶의 구현을 추구하는 것이 곧 계몽주의적 개념의 진보다. 18세기 초반 프랑스 귀족 지식인 중심으로 등장한 계몽주의(the Enlightenment)는 무지, 미신, 신학 등의 ‘동굴에 갇힌’ 사람들에게 ‘이성의 빛’을 쬐여 스스로의 능력을 가지고 해방적 삶을 살도록 돕는 신지식운동이자 그 이념이다 (Hamilton, 1992). 역사적 실천과 경험으로부터 도출되는 계몽주의의 핵심 요소로는 ‘이성’, ‘합리성’, ‘시민성’, ‘진보’가 꼽힌다 (조명래, 2002, Hamilton 등). 이 중 진보는 ‘과학(경험)적 지식을 이용해 신체적, 물질적 질곡으로부터 ‘인간 상태’(the human condition)’를 개선하는 것으로 지칭됐다. 근대 의학과 의료기술에 의한 ‘질병으

로부터 해방'은 진보 개념의 일차적 피지시체(彼指示體)였다. 이렇듯 '인간상태의 개선'은 계몽주의적 진보 개념을 구성하는 핵심요소이고, 그 가능성은 계몽주의적 성찰과 자각을 통해 획득된 '인간 이성과 합리성'에 있다.

18세기 중후반을 거치면서 초기 계몽주의적 지식은 대중적 지식(예, 루소의 사회계약론)으로 바뀌면서 사람 중심의 삶 전반을 성찰하고 개혁하는 다양한 실천(시민혁명, 산업혁명)으로 옮겨졌다. 근대사회는 이로써 등장했다(조명래, 2002). 기술, 경제, 사회조직 등의 진보로 출현한 근대사회는 '개선된 인간상태' 자체고, 그 모습은 시장경제, 자본주의, 민주주의, 시민성 등의 '사회제도'로 나타났다. 19세기 들어 진보의 개념은 '사회적 다윈주의(Social Darwinism)', 생산양식의 발전, 사회형태의 선진화 등과 같이 '사회적 진화(social evolution)'에 관한 것으로 확장되었다. 자유시장경제의 확립을 통한 자원의 효율적 배분, 총량 부의 증진, 사회적 후생의 향상 등으로 그려지는 (신)고전경제학류 '진보'는 19세기형 사회적 진보의 대표적인 예다.

그러나 19세기 중후반을 거치면서 자유시장 제도에 바탕을 둔 근대사회는 자본과 노동의 계급관계를 중심으로 하는 자본주의적 체제로 공고화되었다. 자본주의에 고유한 노동착취, 곤궁화, 불평등, 지배와 배제 등과 같은 사회적 모순들이 속출하면서 이를 둘러싼 사회세력 간 대립과 갈등이 본격화되었다. 이로써 자유주의적 전망의 진보 개념은 급진주의자들(예, 사회주의자)로부터 도전을 받게 되고, 이들이 내세운 '비판적 진보'가 진보의 새로운 개념이 되었다. '진보'가 급진적 정파의 정치적 아이콘과 같이 된 것은 이 때부터다. 사회적 약자들이 겪는 차별, 불평등, 소외 등의 탈인간적인 문제를 자본주의의 고유 모순으로 독해하고 계급적 실천을 통한 이의 급진적 극복을 비판적 진보로 간주한 것이다. 19세기 말, 20세기 초반, 실제 영국과 미국 등에서는 실업, 빈곤, 차별 등의 사회문제 해소를 주창하는 다양한 진보적 정치운동이 활성화됐다. 덕분에 이때를 '진보의 시대(Progressive Era)'라 부른다(Douglass, 2015). 20세기 동안 복지, 성장, 개발, 경쟁 등이 진보란 말을 대신하면서 '진보주의(progressivism)'는 퇴행적 좌파이념으로만 치부되었다.

### Ⅲ. 도시를 통한 진보

진보란 말은 18세기 계몽주의적 개념으로 사용되기 시작했지만, 도시의 진보는 사실 이 보다 훨씬 오래된 계보를 가지고 있다. 인간 역사를 통해 확인되는 진보의 본질은 ‘인간상태의 개선’과 관련된다. 야만적 인간상태에서 문명적 인간상태로의 이행을 진보의 궁극적 내용이자 형식이라 본다면, 이는 ‘문명(화)(civilization)’와 같은 것이다. Civilization이란 말은 라틴어 *civilis*(키빌리스)에 뿌리를 두고 있는데, 이는 *civis*(키비스)의 형용사 형태다. *civis*는 시민(*citizen*)을 뜻한다. 이렇게 보면 문명은 ‘시민화<sup>2)</sup>’란 것으로 해석되어야 할 터이다. 이 때 시민은 그리스 시대 도시 밖의 야만적 삶을 사는 사람들과 비교되는, 세련된 말투와 행동, 예의범절을 갖추고 살아가는 도성(도시) 안 사람<sup>3)</sup>을 지칭하지만 시민화로서 문명은 도시적 세련됨이 깊어지는 것과 같은 현상을 가리키는 말이다(김헌, 2011: 26–27).

Civilization이란 말을 ‘문명’이라는 근대적인 의미로 영어권에서 가장 먼저 쓴 사람은 퍼거슨(Adam Ferguson, 1723–1816)이다. 1767년 그는 ‘개인만이 유아기에서 성년기로 발전하는 것은 아니라, 인종도 거친상태에서 문명상태(*civilization*)로 발전하는 법이다’라고 했다. 그 후 *civilization*이란 말은 미개한 상태(*barbarism*), 비이성적 삶과 반대되는 ‘도시적 문명상태, 이성적 삶이 더욱 깊어지고 일반화되는 현상’을 가리키는 말로 본격 사용되었다(김헌, 2011: 27–28). 도시사람의 ‘세련됨’을 뜻하는 키빌리타스(*civilitas*)는 도시를 중심으로 하는 문명(화)의 핵심 징표로 간주된 것이다. 도시를 중심으로 하는 문명은 교양, 덕성, 자의식을 두루 갖춘 사람이 도시의 진정한 주체가 되고 이들 중심의 삶의 방식이 보편화되는 현상인 셈이다. 도시는 사람중심의 삶을 규율하는 법률, 제도, 산업, 기술, 문자, 교육체계와 이를 유지하고 확장하는 조직이 가장 높은 수준까지 이른 공간으로 생산된 것이다(김헌, 2011: 30)<sup>4)</sup>.

도시의 진보는 문명으로서 진보이고, 그 본질은 계몽적이고 자의식적인 인간상태, 즉 인간성의 실현에 있다. 키빌리타스(교양, 세련됨 등)의 특질을 지닌 도시적 인간으로는 그리스 시대 플라톤의 자율적 시민주체를 전형으로 한다. 중세의 신성 본위에서는 사람의 가치나 인간성의 문제는 철저하게 왜곡·억압되었다가 16–18세기 르네상스의 등장과 함께 휴머니즘<sup>5)</sup>에 대한 재주목과 이의 부활이 이루어졌다. 르네상스인에게 ‘키빌리타스’의 의미가 각별했던 것은 인간성(*humanitas*)과 품위 있는 교양인의 태도(*civilitas*)를 갖춘 인간이 르네상스 시대에 새로운 이상적 인간상으로 주목되었기 때문이다(안성찬, 2011: 44). 하지만 본연의 인간에 대한 이러한 자각은 삶터인 도시를 사람답게 바꾸고 사람가치 중심으로 일상을 꾸리는 (공간의) 변화로까지 이

어지지 않았다. 르네상스가 바탕이 되어, 18세기 계몽주의가 등장하면서 도시는 비로소 이성과 합리성을 갖춘 사람다운 삶이 조직되고 자유로운 인간성이 구현되는 장으로 다루어졌다. 근대 도시는 이런 점에서 볼 때 사람다움을 자유롭게 구가하는 합리적 도시 주체들의 일상관계가 조직되고 지탱되는 사회적 공간으로 생산된 것이다. 하지만, 모든 도시 거주자들이 도시공간 속에서 자유 개인으로서 동등한 지위와 권리를 누리는 건 아니다. 도시를 중심으로 구축된 사회적 시스템에 편입된 결과, 도시의 일상세계는 ‘체제와 그 권력에 의해 식민화’되고 도시인들은 스스로의 일상과정으로부터 소외되고 있다 (Kofman and Lebas, 1996). 삶의 편리를 위해 사람들이 도시를 만들었지만, 만들어진 도시는 도시의 주체인 사람들을 거꾸로 규율하고 훈육해 객체로 전락시키고 있다(신승원, 2016). 도시를 통한 주체의 억압과 소외는 도시 진보의 최대 역설이다. 이 역설로 인해, 도시는 권력화 된 체제의 지배와 자유로운 인간본성을 추구하는 주체의 반지배가 변증법적으로 충돌하는 ‘해석적 투쟁의 장’으로 남게 되었다.

역사 상의 많은 (신)도시들은 나름대로의 유토피아 꿈을 실현하기 위한 의도로 건조되었다. 이러한 이상이 가장 잘 실현된 역사 속의 최초 진보도시로는 그리스 시대의 폴리스를 꼽을 수 있다. 아리스토텔레스는 그의 저서 정치학(Politika)에서 사람은 폴리스의 정치적 삶을 통해 인간 본성(innate)을 발현하면서 최종적으로 ‘행복(eudaimonia)’의 상태에 이르게(일종의 자아실현) 된다고 했다 (Douglass, 2015). 폴리스(polis)의 삶(특히 정치적 삶)을 통해 도시인들은 계몽적인 문명인이 되고, 또한 도시인으로 살아가는 동안 인간다움의 자기실현을 이루게 된다. 폴리스의 사람은 그래서 도시 밖 자연에서 거친 삶을 영위하는 야만인과 구분된다. 도시의 진보는 바로 폴리스의 정치적 삶을 통한 ‘행복의 구현’ 혹은 ‘자아실현’으로 나타난다<sup>6)</sup>(김창성, 2008). 폴리스의 삶이 자아실현의 문명적 삶을 가능케 하는 것은 아고라와 같은 소통의 장을 통해 삶의 공통 문제를 시민들이 자발적 논쟁과 합의를 통해 해결하고, 시민권에 기초해 그 해결의 편익을 향유하는 존엄한 인격체로서 자기실현이 이루어지기 때문이다. 이 모든 도시적 실천을 아리스토텔레스는 ‘정치’란 말로 지칭했다. 사람을 위해 고안된 도시가 자기실현으로 나타나는 사람다운 삶을 온전히 담아내는 용기될 수 있는 것은 토론, 합의, 권리화 등과 같이 ‘정치하는 사람들의 관계’가 도시 속의 사람들의 일상관계로 규칙화되어 있기 때문이다.

로마시대가 되면서 도시는 키비타스(civitas)란 자치단위로 제국의 통치체제에 들어오게 된다. 키비타스의 구성원은 그 성격 면에서 그리스 폴리스의 구성원과 다르다. 폴리스의 구성원이 시민적 공동체의 구성원, 즉 자율적인 시민이라면, 키비타스의 구성원은 공화적 정치체제의 구성원, 즉 통치에 참여하는 공민 혹은 인민(국민)에 해당한다(김창성, 2008). 그리스의 폴리스(특히, 폴리티에아)가 동등한 시민권의 보유자인 자율적인 시민의 결합체, 즉 ‘시민적 공동체’라면, 로

마의 키비타스는 제국의 통치 시스템 속에 편입된 구성원(인민 등)이 법률로서 주어진 자치권과 의무를 행하는 ‘법률적 자치결사체’와 같은 것이다 (이에 대한 자세한 내용은 김창성, 2008 참조). 따라서 이러한 통치와 자치의 원리로 구성되고 작동하는 키비타스는 그 자체로서 공화정적 정치체여서 ‘공화적 도시(the publican city)’라 부를 수 있다. 공화정이 운영되는 원리는 국가와 같아서, 키비타스를 확장하면서 마치 국가와 같은 의미를 갖는다. 그래서 키비타스의 구성원(인민 혹은 국민)이 그들이 속한 키비타스를 국가로 부르고 스스로를 국민이라 칭하기도 했다. 법률적 권리주체로서의 위상은 그리스 폴리스의 시민에 비해 강화되었지만, 폴리스 시민이 그들의 시민권적 삶 전체를 공동체 틀 내에서 보호받으면서 자아실현을 통한 행복의 구현을 추구할 수 있었지만, 키비타스 시민(인민)은 공화정에 참여하면서 권리주체로서 제한된 삶의 보호와 실현을 이룰 수 있었다. 폴리스의 자아실현이란 추상적, 초절적 개념의 진보가 키비타스의 참정권 실현이란 구체적, 상황적 개념의 진보로 진보의 의미가 축소된 것이다.

중세 봉건도시(feudal city)는 토지를 바탕으로 신분질서가 구축되어 있는 봉건제를 지탱시키는 거점과 같은 곳으로 기능했다. 봉건제는 왕이 봉토를 제후에게 나눠주면, 제후는 봉토를 중심으로 구축된 영지를 다스리면서 왕에게 충성을 하는 지배-종속 시스템으로 작동한다 (Katzelson, 1992). 보통사람은 영지 내에서 봉건지주와 소작농노간 엄격한 신분관계를 맺고 삶을 살아간다. 토지란 생산수단의 소유관계를 바탕으로 형성된 신분질서는 지배와 착취의 관계로 작동하면서 피지배층에 속하는 사람들의 물질적, 정신적 삶은 철저하게 통제되고 억압된다. 하지만 중세는 동시에 기독교 권력이 지배하는 시대이기도 했다. 신성분위의 봉건적 질서 하에서는 사람 대신 신이 모든 문명의 중심이었고, 사람의 존재가치는 신의 가치에 비해 상대적으로 축소되거나 억압되었다. 중세의 (보통)사람들은 이렇게 보면, 신에 의해 인간성의 발현을 억압당하는 것과 함께 봉건 지배자에 의해 인간으로 삶이 철저하게 통제받고 착취를 당하는 이중적 탈인간화를 겪었다. 봉건제적 지배의 거점으로 봉건도시의 사람과 삶은 이러한 이중적 탈인간화를 깊숙이 내면화하고 있었던 셈이고, 도시의 각종 시설물들(예, 성, 교회, 시장, 주택, 광장, 공영장 등)은 바로 이를 돕는 공간적 장치들이었던 것이다. 일부 자치도시(예, 베니스)가 출현하지만, 그것은 왕과 지역 통치자(영주) 간의 권력관계가 좀 더 자유로울 뿐, 도시의 보통사람들은 봉건제적 질서에 갇혀 살았던 것은 다른 봉건도시와 크게 다르지 않았다. 중세도시의 거주자들은 관리인, 지주, 장인, 상인들이 대부분이지만, 봉건제 하에서 피지배층에 속하는 도시거주자들이 겪는 탈인간화는 도시 밖 농업생산자(농노)들이 겪는 것과 또한 크게 다를 바 없었다. 이러한 인적 구성은 자유 상공인들이 출현하는 중세후기까지 계속되며, 중세 도시 사람들이 겪는 종교적 지배와 신분적 지배에 의한 이중적 탈인간화, 탈주체화는 변화없는 중세 봉건도시의 특

징이었다. 중세 봉건도시에서 진보는 신학적 의미의 진보(예, 신학적 세계로의 귀의, 세속으로부터 해방, 신적 존재와 일체화 등) 이외의 것은 찾을 수 없었다.

사람중심의 진보의 가치나 의미를 중세 봉건도시에선 찾을 수 없었다면, 이후의 변증법적 역사는 도시를 사람중심의 가치를 복원하고 실현하는 진보의 현장으로 만들었다. 16세기 르네상스(고대 인본주의의 부활), 이를 바탕으로 하는 18세기 계몽주의(사람중심, 이성중심의 삶의 추구)가 도시를 무대로 하여 꽃피우는 까닭이 되기도 했다 (Kofman and Lebas, 1996). 또한 18세기 이후 도시가 산업혁명의 요람이 되었던 것도 중세 봉건도시 하에서 억압된 인간성과 자유의 지가 분출한 것의 결과라 할 수 있다. 근대의 도시는 이렇게 해서 이성과 합리성을 중심으로 하는, 철저한 사람중심의 일상(거래) 관계를 조직하고 구현하는 장으로 생산되었다. 자유시장 거래의 중심지로 조직되고, 근대 시민권을 조직하고 구현하는 시민사회가 등장하고, 근대 민주주의적 통치와 권력질서가 제도화되고 작동하는 곳이 곧 근대도시다. 이성과 합리성이란 사람의 능력과 가치를 중심으로 하는 계몽주의적 진보는 사회적 삶 전반으로 확장되면서 이룩된 사회적 진보가 도시에서 꽃을 피우는 듯 했다. 하지만 도시를 중심으로 하는 근대 합리적 삶의 조직화는 자본주의적 생산양식과 자본주의란 시스템을 도시를 중심으로 만들어 냈다. 그 결과 이성과 합리성을 바탕으로 하는 도시의 일상성은 자본주의 상품소비 관계, 화폐관계, 계급관계 속으로 들어오게 되었다. 자본주의적 생산양식이 구축되는 도시의 일상관계에 포함되면서, 사람(몸과 정신) 자체가 자본화와 상품화의 대상으로 전락하고 있다 (Merrifield, 2002). 계몽주의적 진보로 시작한 근대 도시의 진보는 결국 자본주의란 생산력과 생산양식의 발달이란 것으로 대체되어 버렸다. 인간성의 해방과 체제의 억압성 간의 길항은 근대 도시공간에 갇힌 '진보의 오랜 딜레마'로 재현되고 있다.

## IV. 역사 속의 진보도시 만들기

도시는 인간 삶의 편리를 돕기 위한 공간적 장치이고, 문명은 바로 도시의 진보가 이룩한 내용물이다. 인류의 역사를 통해 인간은 보나 나은 삶을 담아내기 위한 도시, 즉 진보적인 도시를 만들기 위한 노력을 줄곧 해왔다. 고대사회에서 그러한 노력은 신의 힘을 빌려 이뤄졌다. 동서양을 막론하고 대부분의 고대 사회에서 도시는 신을 대신해 사람을 다스리는 통치의 거점이었다. 가령, 고대 중국에서 왕은 하늘의 아들이란 뜻의 천자로 불렸고, 그의 책무는 하늘(신)로부터 위탁받은 숭고한 임무를 수행하기 위하여 현인(賢人)의 도움을 빌려 민중에게 질서와 평화를 누리게 하는 것이었다. 천자의 도시는 신정(神政)을 펴기 위한 시설과 기능들로 건조된 신의 도시였다. 고대 그리스 아테네는 신전을 중심으로 도시를 만든 후 신의 계시에 따라 시민들은 도시적(정치적) 삶을 자율적으로 꾸려갔다. 신이 보낸 자(者)가 사람으로 환생하여 신시(神市)를 만들어 인간세상을 다스렸다는 한국의 건국신화<sup>7)</sup>는 신시의 의미를 잘 보여준다. 고대 도시는 이렇듯 신정의 방식을 빌어 자연의 질서(신의 섭리)에 순응하면서 자아실현적인 풍요한 삶의 구현을 위해 건조된 공간이었다는 점에서 진보도시의 한 역사적 형태였다 할 수 있다.

이미 살펴보았다시피, 그리스의 폴리스는 덕성과 교양을 갖춘 시민들의 자율적인 정치적 실천을 통해 자아실현을 추구하는 시민적 결사체였다. 반면 로마시대의 키비타스는 시민권적 합의와 계약을 통해 공동선을 실현하는 공화적 통치체였다. 폴리스에서 진보는 인간의 자아실현과 행복의 구현이었다면, 키비타스에서는 합의된 공동선의 실현으로 가능하다. 물론 폴리스나 키비타스 거주자(구성원) 모두가 평등하면서 대등한 권리를 행사하고, 또 그 결과를 공평하게 향유했느냐는 반드시 그렇지 않다. 이런 측면에서 폴리스와 키비타스를 진보도시 만들기의 역사적 경험태로 일반화하는 데는 한계가 있다. 그럼에도 ‘자아실현’과 ‘공동선의 구현’을 각 역사적 도시의 존재이유이자 도시통치의 원리로 삼았던 것은 도시를 통한 인간중심의 초절적 진보를 꿈꾸어왔음을 의미한다.

그리스와 로마 시대의 이러한 진보도시의 이상은 중세시대 다양한 ‘자치도시’에서도 이어졌다 (Kofman and Lebas, 1996). 로마제국의 해체 이후 중세도시는 왕이 선임한 집정관이나 제후에 의해 다스려졌지만 교역의 발달로 자유 상공인들의 힘이 커지면서 이들을 중심으로 하는 자치가 부분적으로 강화되기도 했다. 덕분에 일부의 도시(예, 베니스)는 자치도시로서 독립을 유지했지만 봉건제 하의 자치도시 대부분은 왕을 대신한 영주를 정점으로 위계적인 신분질서에 바탕을 둔 권력적 시스템을 내부화 했다. 경쟁과 통합을 통해 결국 군주제에 예속됨으로



써 자치도시는 역사적인 유형으로만 남게 되었다. 자아실현이란 초절적 진보를 추구하던 폴리스의 이상은 중세의 봉건(자치)도시에선 더 이상 찾아볼 수 없게 되었다. 이 점에서 도시의 발달은 퇴보를 동반했다 할 수 있다. 역설적으로 도시의 이러한 퇴보, 즉 도시에 대한 권력적 지배와 통치의 강화는 도시인들의 빼앗긴 자유와 자율권의 회복, 인간성의 자유로운 발현에 대한 강한 욕망을 자극하였다. 16세기 르네상스(고전적 휴머니즘의 복원)가 여유 있는 도시인들의 문예운동으로부터 시작되었고, 토마스 무어(Thomas Moor)류의 유토피아 운동이 도시지식인을 중심으로 일었던 것은 도시의 역사적 퇴보에 대한 도시인들의 저항과 무관치 않았다. 중세에서 근대로의 이행을 가져온 여러 역사적 사건, 가령, 시민혁명이나 산업혁명이 도시를 무대로 전개되었던 것도 이러한 도시적 저항의 확장이었다. 19세기 들어 도시 공간 자체를 물리적으로 개조하기 위한 권력의 개입(예, 오스망의 파리 대개조)은 중세적 유제가 남아 도시공간 질서를 지우기 위한 것이었다.

하지만 이러한 도시공간의 개조는 중세적 유제를 지우는 것을 넘어서 막 등장한 근대의 새로운 질서(예 자본주의적 질서)를 새겨 넣기 위한 것과 동시에 이루어졌다. 이로 인해 중세에서 근대로 이행기 도시들은 새로운 공간질서의 창출을 둘러싼 ‘해석적 투쟁’의 장이 되었다. 1871년 3월 28일 ~ 5월 28일 간 파리 민중들에 의해 건설된 코뮌도시는 핍박받는 도시 약자들이 고대 폴리스의 이상인 자율공동체로 건설된 것이지만, 이는 기실 오스망의 ‘파리 대개조’에서의 차별과 배제에 대한 저항으로 나왔던 것이다. 비록 단명으로 끝났지만, 공동체 사회주의자들에 의해 주도된 파리 코뮌운동은 근대적 진보도시 만들기 운동이라 할 수 있는 ‘자치 사회주의(municipal socialism)’의 실천적 기원이 되었다. 비록 역사적 흐름을 약간 달리할지 모르지만, 19세기 말 20세기 초반 들어 영국을 중심으로 신도시 운동이나 전원도시운동도 ‘도시의 자본주의화’에 의한 공동체적 삶의 해체에 대한 진보적 도시지식인들의 해석적 저항에서 비롯된 것이다. 사상적으로는 토마스 무어(1477-1535)의 유토피아론에 뿌리를 두고 있지만, 이들 대안 도시운동은 막 시작된 ‘도시적 자본주의’가 가져온 탈인간화 문제(인간성 발현의 억압, 사회적 정의의 상실, 일상 소외 등)를 대안공동체 건설을 통해 극복하려 했던 것이다. 이 중에서 전원도시론(1898년)을 제시하고 근교에 실제 건설해 영국 신도시의 기원을 만든 에버니저 하워드(Ebenezer Howard)는 페비안 협회(페비안 사회주의자들의 클럽)의 열성 멤버였던 점을 감안하면, 그가 건조했던 신도시(예, 웰빈, 레치워스)는 자본주의에 대한 비판적 해석, 사회주의적인 이상을 담으려고 있다는 점에서 ‘해석적 투쟁’에 의해 생산된 진보도시라 할 수 있다. 오늘날 제도화된 도시계획이 19, 20세기 영국의 신도시 계획을 중요한 출발점으로 한다면, 그 바탕엔 곧 하워드의 전원도시란 진보도시의 이상이 깔려있는 셈이다. 실제 근대 도시계획에서 도시의 공

간구성(특히 주거지)이 페리(C. A. Pary)의 근린주구(neighborhood unit)란 근린 공동체 공간을 기본 하는 것도 폴리스적 공동체 삶의 방식에 대한 희구를 투영하고 있다. 그리고 오늘날 다양한 도시운동(시민사회적 운동)도 알게 모르게 공동체성을 복원하고 지키며 구현하는 것을 중심에 두고 있는 게 대부분이다. 르페브르의 '도시에 대한 권리(Right to the City)' 개념에 터한 도시 운동들은 역사 상 계속 이어온 진보도시의 이상을 현대적으로 복원하는 현대 도시인들의 대표적인 실천운동이다 (데이비드 하비, 2012).

근대에 이르러 진보도시의 이상은 다양한 도시자치제도로 담아내려는 구체적인 시도들이 있는데, 영국의 자치사회주의, 미국의 진보도시, 일본의 혁신자치제 등을 그 대표적인 사례로 꼽을 수 있다. 이중 영국의 자치사회주의(municipal socialism)는 19세기 말 자본주의 황금기(예, 프랑스의 벨 에포크(belle époque) 시대, 미국의 도금의 시대(Gilded Age))를 배경으로 하여 점증하는 사회적 불평등과 노동공핍화(자본주의의 모순)를 해결하기 위해 시도된 사회주의적 도시개혁을 말한다. 1873-1875년 동안 버밍엄 시장 조세프 챔버레인(Joseph Chamberlain)이 추진한 자치사회주의가 그 대표적인 예다. 도시에서의 토지와 산업을 공유화(시유화)하고 종래 개인소유자가 차지하고 있던 과잉이윤을 사회전체의 이익을 위해 사용하며, 자본주의적 생산의 영리주의 대신 소비자 본위의 실질주의 경제 질서의 확립 등을 자치사회주의의 이상(목표)로 삼았다. 이러한 이상 하에서 도시정부를 장악한 페비안파(페비안 사회주의자)들은 가스·수도 등을 우선적으로 공기업화(시의 소유 하에서 직영)했다. 덕분에 자치사회주의를 '수도와 가스의 사회주의'라 부르기도 했다. 이후 전통 사회주의자들에 의해 자본주의의 혁파를 위한 계급혁명과 같은 본질적 문제를 비켜간 것으로 간주되어 자치사회주의는 비판과 배척의 대상이 되어 지속적인 진보도시 만들기 실천으로 이어지지 못했다. 그러나 1980년대 중반, 신좌파 리더로 부상한 켄 리빙스톤(Ken Livingston) 시장이 마가렛 대처 수상의 런던광역의회(1918-1986) 해체에 맞서 런던을 '노동자 주도의 사회적으로 유용한 생산'의 도시로 재구조화(개혁)를 추진했다. 이를 두고 자치사회주의의 현대적 부활로 평가가 이루어지기도 하지만, 대처정부가 노동당 좌파를 무력하기 위한 목적으로 런던광역의회가 폐지함으로써 자치사회주의의 실험도 끝났다 (자세한 논의는 서영표, 2011 참조).

한편, 도금의 시대(Gilded Age)라 불리는 1890년말과 1900년대 초 미국에서는 정의로운 사회를 지향하는 진보주의자들의 정치적 실천운동이 크게 일어났다 (Douglass, 2015). 이 시대를 그래서 '진보의 시대'라 부르기도 했다. 이런 시대상황을 배경으로 하여, 자치사회주의 대신 '진보도시(progressive city)'란 말로 정의, 분배, 형평성 등의 진보적 가치를 도시 차원에서 실현하고자 하는 자치운동이 등장했다. 미국의 진보도시 전통은 연방정부의 보수정책 운영에 맞서 지

방정부를 장악한 진보주의자(progressives)들이 지역주민의 실질적 편익을 위한 다양한 개혁적 정책을 펴는 데서 생겨났다 (Schragger, 2009, 2013). 양차 대전을 거치는 동안 진보도시운동은 크게 약화되었다가, 1970, 80년대, 탈산업화로 인해 급격한 도시쇠퇴를 겪는 가운데 시민운동이 활발하게 일어났던 일부 동부 도시들(예, 보스턴, 시카고, 클리블랜드 등) 중심으로 다시 부활했다 (Clavel, 1986, 2010). 시민참여를 통한 복지나 분배 중심의 혁신시정이 진보도시 만들기의 주된 방식이었다. 이런 시도에도 불구하고 신자유주의 영향으로 1990년대 미국의 주요 도시들은 참여해지는 도시경쟁에서 살아남기 위한 성장 드라이브를 추진하는 데 올인(all-in)했다. 그에 따른 폐해가 2000년대 들어 속출했다. 소득계층 간 불평등, 공공서비스의 위축, 공공자원의 불공정한 배분, 계층격차의 심화, 사회적 약자의 배제, 부동산 개발의 붐과 주거불안정, 빈곤의 심화, 성장연합 주도의 정책 편향화 등이 그러하다. 이런 상황에서 진보주의자들은 다시 진보도시론을 들고 나왔다 (Schragger, 2009, 2013). 이로 인해 ‘대도시 진보주의 시대(the era of big-city liberalism)가 시작되었다’(Goldberg, 2014). 뉴욕시가 대표적인 예다. 2015년 취임한 빌 드 블라지오(Bill de Blasio) 뉴욕 시장은 복지, 의료, 주택, 일자리, 환경관리 등 모든 면에서 정치적, 제도적 경직성 때문에 연방정부가 하지 못하는 정책을 뉴욕에서는 보란 듯이 추진하겠다고 하면서 그러한 뉴욕을 진보적 도시라 스스로 불렀다(Corbin and Parks, 2014; Ranghelli, 2011; Strasser, 2013). 전임 블룸버그 시장 하에서 뉴욕은 창조경제에 기반하여 글로벌 경쟁력을 다시 회복하게 되었지만, 전체인구 20%가 빈곤선 이하에 떨어질 정도로 도시빈곤 및 양극화는 더욱 심화되었다 (Goldberg, 2014). 이런 도시적 상황을 배경으로 하여 ‘뉴욕을 모든 사람을 위한 도시’로 만들겠다는 슬로건을 내걸면서 그는 당선됐다. 워킹 맘에 대한 보육서비스 확대, 사회적 임대주택 공급 확대, 인권 침해 소지가 큰 검문검색 중단 등 사람중심(특히 약자우선)의 도시정책을 내놓았다. 이 중에서도 임대료 인상 동결 정책은 대표적인 진보도시 정책으로 평가받고 있다(Goldberg, 2014). 미국에는 현재 300여개의 진보적 지자체의 연합체인 ‘지방적 진보(Local Progressive)’가 결성되어 활동 중이다.

일본에서는 1960년대, 1970년 동안, 고도성장에 따른 도시화의 폐해를 극복하기 위해 도시차원에서 참여자치를 통한 시빌미니멈(civil minimum) 실현을 주창하는 진보적 도시개혁(혁신자치)운동이 전국적인 선풍을 일으켰다. 공산당과 사회당이 이데올로기 대신 ‘가치 동맹’을 내걸고 선거를 통한 자치혁신을 주창했고, 이에 많은 지역정치세력들이 동조하고 동참함으로써 전국적 자치혁신운동으로 확산됐다. 혁신자치의 핵심은 일본의 오랜 관료적 위임자치를 풀뿌리 민초에 의한 참여자치로 바꾸고, 나아가 이를 기반으로 하여 개발성장 중심의 정책의제들을 사람중심의 환경복지의제로 바꾸는 것을 통해 도시를 다시 사람중심으로 전환시키는 데 있었다.

복지기준선의 제정, 환경오염 척결을 위한 환경기준의 강화, 토목개발사업의 중단과 교육·복지사업의 확대, 시빌 미니멈(civil minimum) 제정과 시민권의 제도화, 주민대표의 지방의회 진출, 지역정당의 출현 등은 혁신자치제의 성과들이었다 (박경, 2011). 1970년대 중반까지 일본의 전체 도시인구 절반이 혁신자치도시에 속할 정도로 혁신자치는 큰 유행을 이루었다. 1967-1979년 간 재임한 동경 미노베 시장의 혁신자치는 그 대표적인 예다. 하지만 1970년대 중반을 거치면서 보수당과 중앙정부가 혁신자치의 의제와 방식을 수용함으로써 진보세력들이 주도한 혁신자치의 차별성은 사라졌고, 그 결과 이 운동은 크게 약화됐다. 하지만 이 운동의 유산은 1990년대 일본 전역에서 일었던 '마치츠꾸리 운동(마을 만들기 운동)'으로 이어져 일본의 지방자치가 훨씬 더 풀뿌리에 기반을 두게 되었다.

## V. 맺음말: 해석적 투쟁으로서 진보도시(론)

결국, 진보도시의 진보적 가치를 누가 어떻게 해석하고 역사 구체적인 맥락에서 어떻게 구현하느냐에 의해 정의된다. 진보의 초절적 개념(예, 주체화)을 도시의 맥락에서 어떻게 읽고, 이를 진보의 상황적 개념(예, 참여)으로 도출해 현실의 실천을 통해 어떻게 구현하느냐는 모두 ‘해석적 투쟁’ 하나로 연결된다. 이 해석적 투쟁은 진보도시 만들기의 전체과정(목표설정과 실행) 뿐만 아니라 개별과제의 추진에 함께 적용된다. 진보를 가로막는 현상태, 진보(가치)를 이끌어내는 실천방법, 진보의 지속을 위한 제도기반, 진보의 궁극적 지향성 혹은 결과 등은 모두 해석투쟁의 대상이자 영역이다.

범지구화 시대 진보도시 만들기를 시도한다면, 우리는 다음에 대한 해석적 투쟁이 이루어져야 한다. 첫째, 현재 상태(시스템)에서 무엇이 진보적 가치의 발현을 가로막고 있는 지에 대한 해석이다. 국가나 시장의 힘이 우월하여 시민사회의 이니셔티브가 배제된다면, 이를 어떻게 해결할 것인가를 고민해야 한다. 둘째, 억압된 진보의 가치를 실현할 수 있는 적실한 방법에 대한 해석이다. 가령, 시민사회 주체가 개혁주체로 나서려면, 공공적 삶(public life)에 대한 시민 참여와 개입의 방법이 강구되어야 한다. 셋째, 진보도시를 향한 혁신들이 지속될 수 있는 기반을 어떻게 구축할 것인가에 대한 해석이다. 가령, 시민권력의 강화, 거버넌스의 제도화, 시민의 실질적 주체화를 위한 제도 기반을 어떻게 만들어낼 지를 고민해야 한다. 마지막으로, 진보의 최종 성과에 관한 해석이다. 가령, 포용과 참여를 통한 시민의 주체화를 궁극적으로 어떠한 것(예, 도시권)으로 구현해야 할지를 철저히 고민해야 한다.

해석적 투쟁을 통해 성취될 도시의 ‘진정한 진보(real progress)’는 ‘사람의 번영(human flourishing)’이다. 이는 경제가치 중심의 외형적 도시성장에 대한 반추이면서, 역사적으로 계속되어 온 도시의 초절적 진보(예, ‘자아실현’, ‘인간성의 실현’, ‘인간다움의 발현’등)의 구현이다. 도시의 진정한 진보는 사람(people)이 ‘도시진보의 초점(focus of urban progress)’에 놓일 때 가능하고, 도시의 진보성(progressiveness)은 (초계급적 의미의) ‘사람의 번영(human flourishing)’이란 잣대로만 측정되어야 한다.

하지만, 진보의 초절적 가치(예, 자아실현, 정의의 구현, 계급해방 등)를 염두에 둔다면, 현실에서 ‘완전한 진보도시(a complete model of progressive city)’는 불가능하다. 단지 ‘이념형(ideal type)’으로 만 존재하고, 현실에서는 이를 적용해 최대치로 구현하고자 하지만 결코 그렇지 못한 ‘불완전한 진보도시’만 존재한다. 진보도시의 진보(성)는(은) 따라서 최종적으로 성취되는 도

시의 '인간상태'로서가 아니라, 이러한 목표상태를 구현하는 과정의 진보성으로만 가능될 수 있다. 즉, 권력화된 지배적인 시스템을 얼마만큼 바꾸고, 또한 의식화된 주체들이 개혁적 실천들을 어떻게 이끌어내느냐로 진보도시의 '진보성'이 상대적으로 평가될 수 있다.

진보도시의 진보성을 과정으로 규정한다 해도 현실에서 진보를 이끌어낼 수 있는 틀과 제도를 어떻게 조직하느냐는 여전히 지난한 과제로 남게 된다. 오늘날 지구도시화 시대 메가로폴리시스화 되는 거대도시에서 사람중심의 자치적, 자율적 삶을 어떻게 조직해내고 유지해갈 지는 결코 간단한 문제가 아니다. 이는 '스케일의 상충 문제'와 관련된다. 즉, 거대도시의 발전이 지향하는 초광역적, 범지구적 스케일 내에서 사람중심의 삶을 담아낼 '휴먼 스케일'을 어떻게 담아내느냐의 문제다. 이 스케일의 문제를 실제적으로 파고 들어가면 결국 범지구화 되는 자본주의의 문제로 귀결된다. 범지구화 되는 자본주의적 공간사회 체계 내에서 인격적 주체로서 사람의 중심성이 회복되고 시민 주체적 삶의 관계가 구현될 때 진보도시의 진보성이 비로소 이룩될 것이다. 하지만 현실에서 자본주의 메가트랜드의 스케일을 일상주체의 저항적 미시 스케일로 바꾸고 넘어선다는 것은 쉬운 일이 아니다.

과정으로서 '이상적 진보도시 만들기'의 가능성은 범지구화 되는 자본주의적 도시의 맥락에서 진보의 초절적 가치 개념을 도시의 주체들이 어떻게 상황적 가치개념으로 해석해 실천해 내느냐에 달려 있다. 현실에서 이 과정은 기존 시스템을 지키려는 세력과 이에 저항하는 세력 간의 대립과 갈등이란 정치적 과정으로 전개될 수밖에 없다. 여기서 관건은 해당도시의 상황 혹은 맥락에서 어떠한 진보의 가치를 누가 주창하면서 도시적 변혁을 실질적으로 주도해 낼 것인가이다. 이는 진보의 주체 문제에 관한 것이다. 진보가 이룩되는 맥락을 범지구화 되는 자본주의의 구조문제로 확장한다면 주체는 계급적 주체가 되어야 하지만 (자본주의 문제가 드러나는) 일상문제로 좁힌다면 반드시 그럴 필요가 없을 것이다. 전자의 관점에서 초도시적 권력 및 계급구조를 어떻게 읽고 어떻게 바꾸어내느냐가 중요하지만, 후자의 관점에서는 장소에 기반한 일상정치를 자치제도 속에 어떻게 담아 풀어 가느냐가 중요하다. 최근 미국의 진보도시 만들기에서는 후자의 관점과 방식으로 접근되고 추진되는 경우가 대부분이다. 그래서 진보주의는 '자유주의(liberalism)'와 같은 개념으로 사용되고 있는 데, 이는 보수주의와 대립을 전제로 한 것이다 (Schragger, 2013).

이러한 (미국식) 진보도시 만들기에서는 '진보의 시대, 변혁과 개혁의 문제'를 깊게 성찰하고 이를 바탕으로 한 변혁적 실천을 어떻게 이끌어 낼 것인가의 문제가 상대적으로 소홀히 다루어진다. 아울러 상황성에 의존하는 진보도시 만들기에서 이룩된 도시의 진보성이 과연 얼마만큼 진정성을 가지고 있을까 하는 근본 물음도 제기된다. 이는 진보도시의 진보성을 어떻게 형량하

고 측정할 수 있느냐의 문제이기도 하다. 특히 실용적 정책으로 진보도시 만들기를 추진할 때 성과로서 진보성의 평가 혹은 측정은 더욱 첨예한 이슈가 될 수 있다. 한편, 개별 도시의 상황과 맥락에서 추진되는 진보도시 만들기의 구체 경험을 다른 나라, 다른 맥락의 도시에 어떻게 도입 적용할 수 있을까도 중요한 문제로 대두한다. 이는 진보도시가 하나의 보편모델로서 얼마만큼 가능할까하는 것의 문제다. 이 모든 쟁점과 문제는 진보도시론이 앞으로 풀어야 할 중요한 과제들이다.

## 참고문헌

- 김창성(2008), <폴리테이아와 키비타스: 정치체제와 공간구조의 비교>, 서울시립대학교 도시인문학연구소 주최 인문 한국 사업 제 1회 학술대회: 도시공간 및 도시사의 인문학적 패러다임발표논문.
- 김현(2011), <역사적 상상력으로 재구성한 문명의 기원>, 김민정 외 편, <문명안으로>, 서울: 한길사.
- 안성찬(2011), <문명은 언제, 어디서, 어떻게 시작되었나?>, 김민정 외 편, <문명안으로>, 서울: 한길사.
- 박경(2011), <혁신 자치체는 가능한가?: 일본의 경험과 교훈>, 조명래, 김수현 외 지음, <저성장시대의 도시정책>, 서울: 한울.
- 서영표(2011), <풀뿌리 진보정치의 가능성: 광역권도시의회의 사례>, 조명래, 김수현 외 지음, <저성장시대의 도시정책>, 서울: 한울.
- 신승원(2016), <앙리 르페브르>, 서울: 커뮤니케이션북스.
- 조명래(2001), <현대사회의 도시론>, 서울: 한울.
- 조명래(2002), <사회과학의 등장배경으로서 계몽주의의 재조명>, <공간과 사회>, 통권 18호.
- 조명래(2013), <공간으로 사회읽기>, 서울: 한울.
- 조명래(2015), <박원순 시정의 거버넌스: 진보도시를 위한 업무수행적 거버넌스>, <대구 경북연구>, 제13권 2호.
- 조명래(2016), “도시의 앞날, ‘진보도시’의 조건은 무엇인가?”, <한겨레>, 2016.5.19.
- 조명래(2017), <도시의 진보와 진보도시의 구현>, 최병두 외 <희망의 도시>, 서울: 한울(인쇄중).
- 데이비드 하비 지음, 한상연 옮김, <반란의 도시>, 서울: 에이도스.
- 최병두(2016), <데이비드 하비>, 서울: 커뮤니케이션이론 총서
- Cho, Myung-Rae, 2015, ‘Progressive city in the making?’, paper presented at the International Symposium on Progressive city, hosted by The Seoul Instituted, held in Seoul, 15th–16th October 2016.
- Clavel, Pierre, 1986, The Progressive City: Planning and Participation, New Brunswick, New Jersey: Rutgers University Press.
- Clavel, Pierre, 2010, Activists in City Hall, New York: Cornell University Press.
- Corbin, David and Parks, Matt, 2014, ‘New York, New York: what a progressive city looks like’, The Federalist Today, April 13, 2014.



- Douglass, Mike, 2015, 'The rise of progressive cities for human and planetary flourishing – a global perspective on Asia's urban transition', paper presented at the International Symposium on Progressive city, hosted by The Seoul Instituted, held in Seoul, 15th–16th October 2016.
  - Goldberg, Michelle, 2014, 'The rise of the progressive city', the Nation, April 2, 2014.
  - Hamilton, Peter, 1992, 'The Enlightenment and the birth of social science', in S. Hall and B. Gieben, eds., *Formations of Modernity*, Oxford: Polity.
  - Katzelson, Ira, 1992, *Marxism and the City*, Oxford: Oxford University Press.
  - Kofman, Eleonore and Lebas, Elizabeth, trans. & eds., 1996, *Writings on Cities: Henri Lefebvre*, Oxford: Blackwell.
  - Merrifield, Andy, 2002, *Metromaxism: a Marxist Tale of the City*, New York: Routledge.
  - Ranghelli, Lisa, 2011, 'Building the progressive city', Shelterforce, February 7, 2011.
  - Schragger, Richard, 2009, 'The progressive city', University of Virginia School of Law, Public Law and Legal Theory Paper Series 2009–16.
  - Schragger, Richard, 2013, 'Is a progressive city possible? reviving urban liberalism for the twenty-first century', University of Virginia School of Law, Public Law and Legal Theory Paper Series 2013–22.
  - Strasser, Annie–Rose, 2013, 'The progressive future of New York City', ThinkProgress, November 6, 2013.
-

# 대전세종포럼

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

# 지역공동체기반의 3장 생활자치와 읍면동 사회복지 제도화

곽 현 근 대전대학교 교수

# 지역공동체기반의 생활자치와 읍면동 사회복지 제도화

곽 현 근 대전대학교 교수

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

## I. 서론

최근 복지사각지대의 해소와 효과적인 복지전달체계구축을 위한 읍면동 단위의 다양한 제도화 노력이 기울여지고 있다. 읍면동 복지허브화가 대표적이다. 읍면동 복지허브화란 읍면동 주민센터에 맞춤형 복지전담팀을 설치하여 찾아가는 복지서비스를 시행하고, 현장상담을 강화하는 등 주민 중심의 복지서비스 전달체계를 개편하는 것을 의미한다. 한편, 「사회보장급여의 이용·제공 및 수급권자 발급에 관한 법률」의 제정과 함께 도입된 ‘지역사회보장협의체’의 경우도 읍면동 단위 지역사회보장협의체를 구성해 운영한다는 점이 이전의 지역사회복지협의체와는 크게 다른 점이다.

이처럼 읍면동 단위 제도화 노력의 중요한 원리로 제시되는 것이 바로 ‘지역사회 공동체기능 회복과 사회적 자본 증대의 필요성’이다(보건복지부, 2017). 보건복지부(2017: 6)에 따르면, 지역공동체란 ‘지역복지문제를 지역 주민 스스로 해결해 가면서 주민간 신뢰와 협동심 배양, 진정한 지역 풍토 조성, 주민의 자긍심 고취, 지역의 자생력 촉진 등을 통하여 선순환의 발전이 계속되는 생활 공동체’를 의미한다. 지역공동체 회복을 통한 복지문제 해결은 복지행정 효율성과

주민의 복지체감도와 만족도를 동시에 제고할 수 있는 접근방법으로 간주된다. 특히 읍면동 단위 지역사회보장협의체의 구성은 복지사각지대 또는 자원의 발굴이 읍면동 수준의 지역공동체 회복과 사회적 자본 증대와 밀접한 관련이 있고, 결과적으로 읍면동과 같은 친밀한 생활권역이 복지를 위한 민관협력의 효과적인 공간단위가 될 수 있다는 인식을 반영한 것이다(보건복지부, 2017).

읍면동 지역사회보장협의체 구성을 포함한 보건복지부의 제도화 노력은 ‘제도설계’(institutional design)의 의미를 갖는다. 관련 문헌들에 따르면, 제도설계는 단순히 기능적 필요에 의해서가 아니라 사회적 가치에 의해 가이드되는 규범적 관점의 프로젝트가 되어야 한다(Lowndes and Wilson, 2003, Goodin, 1996). 따라서 좋은 제도설계는 제도의 방향성을 주는 가치들이 명확해야 할 뿐만 아니라 많은 시민의 눈에 정당한 것으로 비추어져야만 한다. 결과적으로 제도의 성공은 규칙, 권리 및 운영절차의 ‘하드웨어’ 만큼이나 설득력 있는 주장과 담론의 ‘제도적 소프트웨어’에 달려 있다고 해도 과언이 아니다(Dryzek, 1996).

제도적 소프트웨어는 제도화를 위한 규범적·실증적 이론과도 맞물린다. 일찍이 심리학자 Kurt Lewin은 “좋은 이론만큼 실질적인 것은 없다”(There’s nothing so practical as good theory)고 언급함으로써 이론의 중요성을 강조했다. 일반적으로 개념과 이론은 법 또는 제도에 반영되었을 때 실질적 결과의 차이를 낼 수 있다는 점에서 가치중립적일 수 없다. 때문에 법과 제도의 근간을 이루는 이론의 성찰은 매우 중요하다.

본 연구는 현재 사회복지정책의 주요한 초점이 되고 있는 읍면동 단위 지역공동체와 사회적 자본과 관련된 제도화의 노력을 이론적 기반 위에 세우는 것을 목적으로 한다. 이러한 목적을 위해 본 연구에서는 지방자치의 민주성 원리로 알려진 주민자치의 재해석을 통해 최근 주목 받는 ‘생활자치’를 개념화하고, 지역공동체와 사회적 자본 담론과의 이론적 연계를 시도할 것이다. 또한 지방민주주의 혁신의 관점에서 지역공동체 기반의 생활자치의 제도화 방향을 도출하고, 이를 준거로 하여 보건복지부 같은 중앙부처 주도의 하향식 지역공동체 관여의 전략이 갖는 한계를 조명해보고자 한다.

## II. 지역공동체 기반 생활자치의 이론적 배경

### 1. 생활자치의 의의

#### 1) 지방민주주의 원리로서의 '주민자치'의 재해석과 생활자치

최근 행정자치부의 공식 정책용어로 사용되는 등 다양한 맥락에서 사용되고 있음에도 불구하고, '생활자치'는 아직까지 많은 사람들이 동의하는 학술 개념으로 뿌리내리지 못하고 있다. 생활자치의 개념화를 위해 본 연구에서는 지방자치의 민주성 원리로 알려진 '주민자치'에 대한 논의로부터 출발해보고자 한다.

우리나라뿐만 아니라 일본의 지방자치 관련 문헌들은 지방자치의 두 가지 원리로서 '단체자치'와 '주민자치'를 분류하고 있다(최창호, 2006; 김수신, 2010; 阿部齊, 1996; 佐藤俊一, 2002). 지방자치 해석을 둘러싼 많은 오해는 원리에 포함된 자치의 수식어인 '단체'와 '주민'을 자치의 주체로 인식하는데서 비롯된다. 즉, 단체자치는 지방자치단체가 수행하는 자치인 반면, 주민자치는 주민들 스스로 수행하는 자치로 해석하는 것이다. 이 경우 현재의 우리나라 지방자치는 단체자치 성격을 띠 뿐, 주민자치의 성격은 제대로 드러나지 못하는 것처럼 인식된다.

하지만 학술적 관점에서 단체자치와 주민자치는 서로 다른 주체에 의해 수행되는 두 개의 배타적인 자치를 의미하는 것이 아니라, 지방자치를 제대로 수행되기 위해 동시에 충족시켜야 할 필요조건들을 의미한다. 즉, 지방자치가 제대로 작동하기 위해서는 지방의 공적 책임을 갖는 단체가 중앙정부로부터 어느 정도의 독립성을 확보해야한다는 조건을 포착하기 위한 개념이 '단체자치'다. 그리고 지역의 공식 권한을 갖는 통치기구(단체)가 주민을 대표하는 것뿐만 아니라 지역주민에 대한 직접적인 책무성(accountability)을 가질 것을 요구하는 것이 '주민자치'다. 결과적으로 단체자치와 주민자치는 상호보완적인 것으로, 주민자치는 지방자치단체와 별개의 자치가 아니라 중앙정부로부터 일정한 독립성을 확보한 지방자치단체의 정당성과 책무성을 확보하기 위한 민주적 장치와 관련된다.

지방자치 원리로서 주민자치가 '주민의 의사와 통제에 의해 지방자치단체를 운영하는 것'을 의미한다면, 현재 우리의 지방자치는 주민자치의 원리를 반영하고 있는 것일까? 답은 '그렇다'이다. 바로 4년마다 치르는 지방선거를 통해 주민들은 지방자치단체에 자신의 의사를 표출하고, 단체장과 지방의회의 책임을 물어왔다는 점에서 그 동안 우리는 '대의민주적' 주민자치를 실시해왔다고 말할 수 있다.

최근의 생활자치에 대한 관심은 ‘대의민주적 주민자치를 통해 우리가 지방자치로부터 기대했던 바람과 성과를 달성했는가?’와 ‘대의민주제만이 주민의 의사와 통제를 구현하기 위한 유일한 제도적 수단인가?’라는 근본적인 의문에서 출발한다. 이러한 질문에 대한 답변은 상대적으로 우리나라보다 성숙한 대의민주제 기반의 지방자치를 실시해온 선진국의 민주주의에 대한 반성과 대안의 담론에서 실마리를 찾을 수 있다.

선진국의 현대 민주주의 논의의 핵심 중 하나는 대의민주제의 ‘민주성결함’(democratic deficit)이다(Warren, 2009; Edwards and Fenge, 2007). 대의민주제의 민주성결함은 대의민주적 정부제도에 대한 시민 통제력의 단절을 의미한다. 즉, 대의민주제의 민주성결함의 핵심은 엘리트중심의 정치와 행정이 주인-대리인 관계를 망각하고 그들만의 게임에 몰두하면서, 정치과정에 대한 시민의 좌절감과 국가기관에 대한 불신을 키워왔다는 것이다. 이러한 정치적 소외와 불신은 정치적 무관심, 그리고 투표와 같은 전통적 형태의 정치참여의 감소로 이어지면서 ‘축소된 민주주의’(diminished democracy)를 야기하고, 국가정당성의 위기로까지 귀결된다(Skocpol, 2003).

대의민주제의 민주성결함을 치유하기 위해서는 선거제도 등의 정치개혁만으로 부족하다는 결론이 이미 선진국에서는 내려진 상태다. 대신 대의민주제 보완의 관점에서 직접민주주의, 숙의민주주의, 결사체민주주의 등 다양한 대안적 민주주의의 담론이 형성되어왔다. 새로운 관점들은 민주주의 갱신을 위해서는 시민의 투표행위 이상의 관여가 필요하다는데 동의하고, 시민 참여과정을 강화하는데 초점을 맞춘다.

후진적 수준을 보여주는 우리의 지방자치의 혁신을 위해서는 지방자치의 두 가지 원리 중 하나인 주민자치에 대한 재해석이 필요한 시점이고, 생활자치의 강조는 바로 ‘대의민주적 주민자치’를 넘어서서 ‘참여민주적 주민자치’에 대한 시대적 갈망과 요구를 반영한 것으로 해석할 수 있다.

## 2. 생활자치의 개념화

### 1) 생활자치 기반으로서의 지역공동체

생활자치는 일상적으로 주민들이 지역문제 해결을 위해 함께 참여하고 협력한다는 의미로 사용된다. 따라서 생활자치는 단순한 개인수준이 아닌 지역주민들의 집합적 또는 집단적 행위의 의미를 내포한다. 이 때, 집합적 행위를 쉽게 만드는 것이 주민들 사이의 유대와 지역에 대한 정체성 또는 애착이다. 결과적으로 생활자치는 자신이 살고 있는 장소와 구성원에 대한 사회

적·심리적 유대를 가진 주민들로 구성된 '지역공동체'를 전제로 한다.

공동체 개념은 영어의 'community'를 옮긴 말로서, 공동이라는 의미의 'common'과 하나로 통합(union)을 이룬다는 의미의 'unity'와의 합성어에 어원을 둔다. 공동체는 장소에 뿌리를 둘 수도 있고, 그렇지 않을 수도 있다. '지역공동체'(local community)란 학술적으로 '일정한 지역에 살면서 자신이 살고 있는 지역과 이웃 주민들에 대해 사회적·심리적 유대를 가진 사람들'을 일컫는다(Mattessich & Monsey, 1997; 정지웅·임상봉, 1999). 지역공동체는 일정한 지리적 공간 또는 지역에 기초하고 있다는 측면에서 장소의 의미를 내포하지 않은 다른 공동체와는 차별화된다. 결과적으로 지역공동체는 다른 공동체가 가지는 사회적 상호작용(social interactions), 공동의 유대(common ties)의 특성뿐만 아니라 구성원이 모여 사는 지역의 경계성(territory)이 강조된다(정지웅·임상봉, 1999).

이러한 지역의 경계는 작은 마을 단위부터 읍면동, 시군구, 광역시도와 같은 공식 행정구역, 나아가 대한민국 전체를 포함할 수 있다. 하지만 다양한 규모의 지역공동체 가능성에도 불구하고, 최근 생활자치의 관점에서 지역공동체 규모는 해당 주민들이 비교적 쉽게 면대면 상호작용을 할 수 있는 읍면동 또는 그보다 작은 동네 또는 마을단위라고 볼 수 있다.

## 2) 지방민주주의 혁신으로서의 생활자치

시대정신인 참여민주적 주민자치를 위한 지역공동체 기반의 생활자치는 분석적 차원에서 성격을 달리하는 두 가지 유형의 주민참여로 분류해볼 수 있다(Brodie et al. 2009). 첫째, 정치적 참여 이전에 자신이 살고 있는 지역의 의제를 중심으로 주민들의 조직화를 통해 집단적 역량형성과 문제해결과정에 참여하는 것이다. 이러한 유형의 참여는 주민의 결사체적 활동을 통한 주민간 관계형성에 일차적 초점을 둔다는 점에서 '수평적 참여'의 의미를 갖는다. 둘째, 정부의 공식 제도적 관점을 중시하는 것으로, 현존하는 정치행정구조에서의 의사결정과정 및 서비스전달과정에 주민들이 관여하는 것이다. 이러한 유형은 국가와의 관계에 초점을 둔 '수직적 참여'의 의미를 갖는다.

결국 지역공동체 기반의 생활자치는 친숙한 생활공간을 중심으로 주민의 자발적 참여와 조직화를 통해 의제를 발굴하고 해결해나가는 과정뿐만 아니라, 정부가 마련한 공식제도에 지역공동체 조직 또는 대표가 참여하면서 정부 또는 다른 지역공동체와 함께 자신들의 삶에 직접적 영향을 미치는 의제들과 관련된 집합적인 의사결정과 서비스생산 행위에 관여하는 것을 의미한다.

즉, 생활자치는 대의민주제의 단순한 투표참여의 의미를 넘어 지역의 문제해결을 위한 지역



공동체 단위의 결사체적 참여와 그러한 결사체적 역량에 기반을 두고 지방정부의 정치행정과정의 참여로까지 주민참여의 의미와 영향력이 확대되고 있거나 확대되어야한다는 실증적·규범적 원리를 반영한다. 이러한 해석은 생활자치를 마치 지방정부와는 별개의 활동으로 간주하고, 정부서비스의 단순한 보완수단으로 바라보는 편향된 관점의 극복에 기여할 수 있다.

생활자치 또는 참여민주적 주민자치는 대의민주제에 기초한 지방자치와는 다른 철학적·규범적 기반위에서 출발한다. 대의민주제는 일부 엘리트들이 다른 사람들보다 중요하다는 철학에 기초하지만, 생활자치는 사회의 모든 구성원들이 평등한 권력과 지위를 가져야한다는 아이디어에 기초한다. 엘리트중심의 대의민주적 지방자치가 주민들 스스로 자신의 삶에 대한 통제 또는 운명을 다른 사람들에게 맡기는 것을 의미한다면, 생활자치는 개인 또는 집단수준의 자기결정의 확대를 통해 주민들 스스로 자신의 삶에 대한 주인으로서의 모습을 되찾는 것을 의미한다.

### 3. 지방민주주의 혁신을 위한 생활자치의 전략적 초점: 사회적 자본의 형성

#### 1) 지방민주주의 혁신으로서의 생활자치

거시적 관점에서 생활자치가 주민을 단순한 자원으로 바라보는 자원봉사의 의미를 넘어 지방민주주의, 나아가 지방자치 혁신의 의미를 가지기 위해서 어디에 일관된 초점을 맞추어야 할 것인가? 서론에서 언급한 Lewin의 말처럼 '좋은 이론만큼 실질적인 것은 없다'라는 교훈을 받아들일 때, 우리는 지방민주주의 혁신을 위한 생활자치 가이드로서 '사회적 자본'(social capital) 이론에 주목할 필요가 있다.

사회적 자본에 대한 세계적 관심을 불러일으킨 것은 하버드대 정치학자 Putnam(1993)의 저서 Making Democracy Work(민주주의를 작동시키는 것)를 통해서다. 20여 년간의 이탈리아 연구의 결과물인 이 저서에서 Putnam은 수평적 결사체가 활성화되고 호혜와 신뢰에 기초한 시민참여의 네트워크가 충분히 축적되어온 북부지역이 사회적·정치적 관계가 수직적으로 구조화되고 가족주의가 깊게 뿌리내린 남부지역보다 훨씬 높은 정치적·경제적 발전을 이루었다는 사실의 입증을 통해 사회적 자본과 민주적 정부와의 인과관계를 설명한다.

어떻게 시민참여의 규범과 네트워크가 좋은 정부의 버팀목이 되는가라는 질문에 대하여 Putnam(1993)은 다음과 같은 논리를 제시한다. 사람들은 결사체 및 비공식 사회적 네트워크에 참여하면서 면대면 상호작용을 통해 서로 신뢰하는 법을 배운다. 신뢰와 호혜의 규범은 조밀하고 중첩된 네트워크를 통해 사회 전체로 확대된다. 신뢰와 호혜의 네트워크로 구성된 사회적 인프라 속에서 시민들은 쉽게 공동의 목적을 위한 협력적이고 집합적인 행위가 가능해진다. 시

민들은 자신들의 요구에 적절히 대응하는 역량 있는 정부를 요구하게 되고, 정치인들은 집합적 역량을 갖춘 시민들의 기대와 요구에 부응하지 않을 수 없다. 이와 같이 사회적 자본이 축적된 시민사회는 시민참여와 '좋은 정부'(good government)의 선순환 또는 자기강화의 궤도가 형성된다.

Putnam(1993: 167)은 사회적 자본을 '조정된 행위를 가능하게 함으로써 사회의 효율성을 증가시킬 수 있는 신뢰, 규범 및 네트워크와 같은 사회조직의 특징들'로 정의한다. Putnam 계열의 학자들에게 사회적 자본은 일종의 '생태적'(ecological) 특징으로서 동네, 도시, 광역, 국가와 같은 사회조직(집합체) 수준의 '관계자원'을 의미한다. 앞서 지역공동체 개념에는 주민들 사이의 '사회적·심리적 유대'의 의미가 포함되어 있음을 살펴보았다. 이러한 주민들 사이의 '사회적·심리적 유대'가 곧 해당 지역의 관계자원을 의미한다고 볼 때, 지역공동체 개념은 이미 '사회적 자본'의 의미를 내포한다고 볼 수 있다.

실제 Putnam은 지역공동체를 사회적 자본의 '개념적 사촌'(conceptual cousin)으로 꼽기도 했다(Putnam, 2000: 21). 결과적으로 Putnam(1993)이 지적한 것처럼 '민주주의를 작동시키는 것'(Making Democracy Work)이 '사회적 자본'이라면, 결국 '(지방)민주주의를 작동시키는 것은 지역공동체'(local communities make local democracy work)라는 결론에 도달한다.

## 2) 생활자치의 전략적 접근을 위한 사회적 자본 유형 분류

사회적 자본의 관점에서 단순히 신뢰와 호혜의 네트워크만을 강조할 때, 자칫 폐쇄된 네트워크의 구성원 관계에만 초점을 두게 되면서 해당 네트워크가 다른 사람들과 갈등을 야기하거나 해를 끼칠 수 있음을 간과할 수 있다. 즉, 어느 특정 동네 주민들 사이의 호혜 및 신뢰의 네트워크는 해당 주민들의 '공공선'(public good)을 증진시킬 수 있는 반면, 좀 더 광범위한 지역의 맥락에서는 '공공악'(public bad)으로 간주될 수 있다.

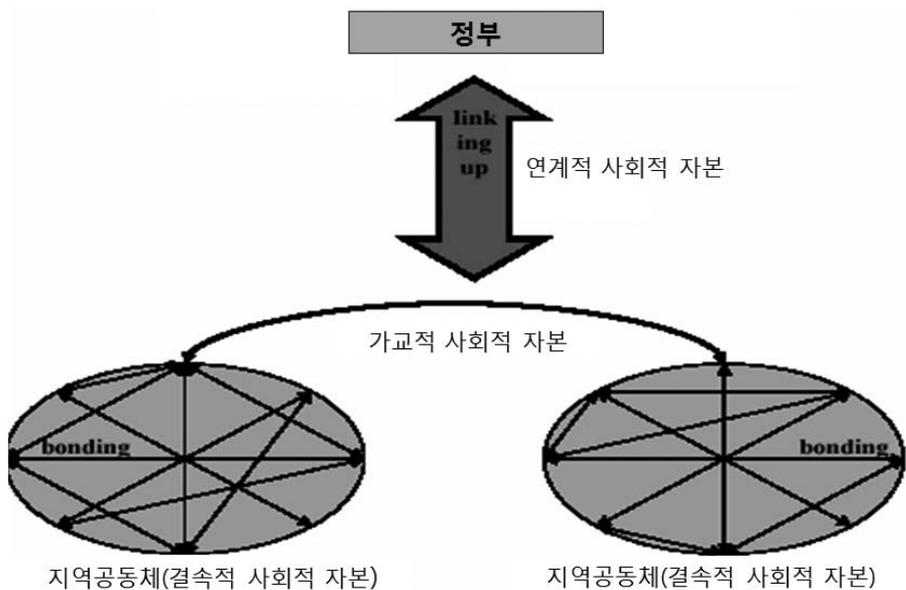
이러한 지적을 의식해 Putnam은 내부 지향적으로 배타적 정체성과 동질적 집단의 관계를 강조하는 '결속적'(bonding) 사회적 자본과 외부 지향적이며 다양한 사회적 배경을 가진 사람 또는 집단의 관계를 강조하는 '가교적'(bridging) 사회적 자본을 분류한다(Putnam, 1995). 결속적, 가교적 사회적 자본이 시민사회 영역 구성원들의 비교적 수평적 관계에 초점을 둔 것이라면, Woolcock(1998)은 국가와 같은 권력과 자원을 가진 조직과 시민사회와의 수직적 관계를 다루기 위해 '연계적'(linking) 사회적 자본의 개념을 제시한다. 세 가지 유형의 사회적 자본의 특징을 요약하면 <표 1>에 나타난 것과 같다.

〈표 1〉 사회적 자본 유형과 특징

사회적 자본 유형	특징
<b>결속적</b> (bonding)	- 가깝고 유사한 사람들 사이의 밀접하고 강한 결속과 유대 강조 - 비공식적 관계 영역이 갖는 고유 가치를 중심 - 생존과 '그럭저럭 생활하기'(getting by)에 도움
<b>가교적</b> (bridging)	- 동질적이지 않은 사람 또는 집단 사이의 존중과 '약한 유대'(weak ties) 강조 - 시민영역(civic realm)으로서 다른 성격의 결사체 또는 공동체 사이의 연합 또는 교류 강조 - '도약하기'(getting ahead)를 위한 수단적 가치에 초점
<b>연계적</b> (linking)	- 가교적 사회적 자본 개념에서 파생 - 공식 권력 또는 권한을 가진 사람 또는 조직과의 연계 강조 - 사회의 후생에 영향을 주는 정부를 포함한 공식제도의 대표들에 대한 존중의 규범과 신뢰의 관계망 강조

사회적 자본의 유형을 지역공동체 논의와 맞물려 도식화하면 〈그림 1〉과 같다.

〈그림 1〉 사회적 자본 유형과 지역공동체와의 관계



### 3) 사회적 자본 유형과 지역공동체조직의 역할

#### (1) 지역공동체조직의 의의

지역공동체 또는 사회적 자본 형성의 매개체가 바로 지역공동체조직(community organization)이다. 지역공동체조직은 지역공동체 구성원(community member)과 구별된다. 지역공동체구성원은 공동체조직의 관여와는 상관없이 특정지역에 살면서 자연스럽게 공동체 일원이 되는 일반주민을 의미한다. 반면, 지역공동체조직은 지역공동체구성원들의 조직화 노력의 산물이다.

사회적 자본의 유형에 관한 문헌들은 어떤 지역공동체조직들이 지방민주주의를 위한 제도로써 성공하고 실패할 것인가를 공식화해준다. 대부분 지역공동체조직들은 비슷한 관심사 또는 이해관계를 가진 주민들의 유대와 서비스생성에 초점을 두면서 결속적 사회적 자본 형성 역할로부터 출발한다. 지역공동체조직을 통한 잦고 밀도 높은 상호작용은 참여자 사이의 강한 신뢰와 호혜관계 형성을 통해 내부 구성원사이의 조정과 협력을 촉진시킨다.

하지만 이들 지역공동체조직들이 내부결속에만 집착하고 가교적 유대의 노력이 없다면 다른 사람들에게 폐쇄적이고 적대적이며 부패한 제도로 전락할 수 있다. 다양한 지역공동체조직 사이의 교류와 연계의 촉진은 이해관계와 정체성 차이로 분열된 공동체들을 한데 묶고 전체 지역공동체를 대변할 수 있는 개방적이고 민주적인 제도의 발전가능성을 높인다.

마지막으로 지역공동체조직들은 정부가 마련한 제도참여 등을 통해 연계적 사회적 자본을 형성하고 지역주민의 관심사를 정부에 전달하며 공직자의 책임을 묻는 역할을 수행할 수 있다. 요약하면, 사회적 자본 문헌들은 지역공동체조직들이 순차적으로 결속적 유대를 가교적 유대대까지 '확장해나가고'(reach out), 연계적 유대를 생성해 조직의 영향력을 '확대해나갈'(scale up) 필요가 있음을 강조한다(Toteca and Vervisch, 2008; Taylor, 2008, 2011).

#### (2) 지역공동체주축조직의 필요성

모든 지역공동체조직들로부터 같은 역량과 역할을 기대할 수 없는 현실을 고려할 때, 공동체부문의 역량을 결집하기 위한 제도적 장치로서 '지역공동체주축조직'(community anchor organizations)에 주목할 필요가 있다. 신노동당정부로부터 최근 보수당정권까지 일관되게 지역공동체활성화 정책을 펼쳐온 영국의 공동체연합(Community Alliance)에 따르면, 지역공동체주축조직은 지역공동체가 주도하는 독립된 조직으로서 다목적성을 가지고 지역문제와 위협에 대해 종합적인 해결책을 제공하는 역할을 통해 공동체발전의 동력을 제공한다. 주축조직은 독립적이지만 지역의 공공기관, 기업, 자원봉사조직, 지역공동체조직들과 상호의존적 관계를 맺으

며 임무를 수행한다(CLES, 2009).

지역공동체추축조직의 역할로는 첫째, '서비스제공자'(service provider)로서, 주민이 필요로 하는 서비스를 직접 제공하거나 다른 서비스의 접근을 돕는다. 둘째, '공동체재정관리자'(community financier)로서, 시설을 직접 운영하거나 다른 공동체조직의 지원을 통해 자본과 기회가 지방정부 또는 외부기관으로부터 동네로 유입되도록 지원한다. 셋째, 공동체대변자(communitv advocator)로서, 공동체와 공공기관 사이의 중개역할을 통해 공공서비스 변화의 촉매자가 되기도 하고, 주민들로 하여금 지역의 쟁점과 서비스에 관여하고 목소리를 내도록 돕는다. 넷째, 공동체기반조성자(communitv infrastructure supporter)로서 동네의 다른 공동체조직들의 조직화, 역량형성, 의사결정 및 참여기술의 향상 등을 지원한다. 다섯째, 공동체역량강화촉진자(communitv empowerer)로서, 주민들로 하여금 지역의 의사결정에 참여하도록 촉진하고 적극적인 시민성과 역량을 강화하는 것을 지원한다(CLES, 2009).

#### 4. 지역공동체 규모의 수직적 차원

우리는 단 하나의 지역공동체에 속해 있는 것이 아니라 일련의 수직적으로 연계된 다중 공동체에 살고 있다(Hunter, 2008). 결과적으로 특정 지역공동체는 더 큰 단위의 사회적 구조(지역공동체)에 영향을 미치거나 영향을 받는다. 특정 지역공동체에서 발생하는 사회적 과정을 제대로 이해하기 위해서는 더 큰 규모의 사회적 과정과 좀 더 작은 규모의 과정이 서로 영향을 주고받는 다중규모(multi-scalarity)의 관점이 요구된다(Suttles, 1972; Somerville, 2011; 박배균, 2013).

최근 영국학자 Somerville(2011)은 동네거버넌스를 위한 규모를 다중규모 관점에서 네 가지로 분류하고 지역공동체조직의 형성가능성과 성격을 제시한다. 첫째, 약 500명 미만의 주민들로 구성되는 부모의 감시 없이 어린이가 놀 수 있을 정도의 작은 블록단위 규모(동네규모 1). 이 규모에서 매우 친밀한 사회적 상호작용이 가능하지만, 동네를 대표하는 주민조직이 형성되는 경우는 거의 없다.

둘째, 주민 수 500~3,000명 정도로 주민사이에 지위, 계급, 인종 등과 관련된 정체성이 형성되는 규모(동네규모 2). 이 규모에서 동네주거조직, 소규모 스포츠통우회 같은 조직화 동인이 작동한다. 전체주민이 참여해 숙의할 수 있는 지역공동체조직 구성이 가능하고, 해당조직이 외부에 대하여 지역을 대표할 수 있다.

셋째, 3,000~20,000명의 주민들을 포함하는 '최하위 정부계층의 관할구역'에 해당하는 동네

대(동네규모 3). 이 규모에서 지방정부의 교육, 치안, 복지 등의 서비스가 제공되면서 주민과 정부 사이의 제도화된 상호작용이 가능해진다. 모든 주민의 직접참여가 어려워지면서 선출직 공직자가 배출되는 규모이기도 하다. 많은 지역공동체조직들이 이 규모에서 활동하지만, 전체 동네를 대표하는 주민조직이 자연스럽게 형성되는 것은 아니다.

넷째, 경제적 차원이 강조되고, 직장, 대학교, 프로스포츠 등의 요소가 가미되는 인구 20,000만 명 이상의 동네규모다. 이 규모의 동네는 '도시'로 간주되면서 일반적으로 동네 논의에서 제외된다.

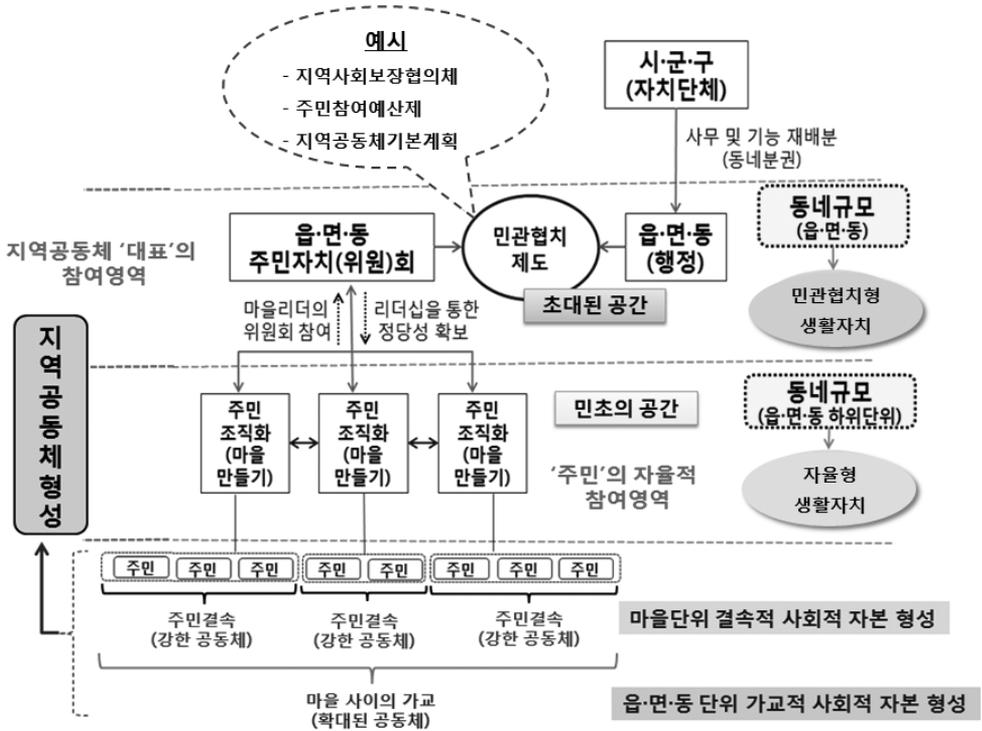
행정자치부 자료에 따르면, 2015년 1월 현재 읍의 평균인구는 약 21,000명, 면 4,000명, 행정동 20,000명인 것으로 나타났다. Somerville의 분류와 비교해보면, 읍면동 평균인구는 대체적으로 '동네규모 3'에 해당됨을 알 수 있다. 하지만 읍과 행정동의 경우 영국기준에서 보면 동네보다 도시의 경계에 있을 만큼 큰 규모다.

동네규모의 관점은 지역공동체조직의 기반이 되는 공간규모가 달라지면 강조되는 사회적 자본의 유형도 달라질 수 있음을 시사한다. 예를 들면, 비교적 동질적인 주민사이의 정체성 형성이 쉬운 '동네규모 2'와는 달리 '동네규모 3'에서는 다양한 정체성과 이해관계가 형성되면서 가교적 사회적 자본의 중요성이 커진다. 또한 정부의 공식참여제도는 행정계층을 단위로 설계될 가능성이 높기 때문에 공동체조직 또는 대표의 제도참여를 통한 연계적 사회적 자본의 형성의 가능성도 '동네규모 3'에서 높아진다.

### III. 종합적 관점의 지역공동체 기반의 생활자치 제도화 모형

이상의 이론적 논의를 종합하고, 편의상 읍면동의 주민대표조직으로 알려진 주민자치위원회를 읍면동 단위 공동체주축조직이 되어야 한다고 가정했을 때, 지역공동체 기반의 생활자치의 모습은 <그림 2>에 나타난 것과 같다.

〈그림 2〉 종합적 관점의 생활자치 제도화 모형



평균인구가 2만 명 안팎인 읍과 행정동의 경우 선진국 기준에 비추어볼 때 동네라기보다 도시에 가깝다. 따라서 지역공동체 인프라 구축의 시작은 행정서비스 목적을 위한 읍면동이 아니라 주민들이 자연스럽게 인식하는 읍면동보다 작은 규모의 마을 단위로부터 출발해야 한다. 특히 도시지역에 있어 제도화 노력이 기울여지는 마을만들기 사업 또는 운동의 초점은 통·반과 같은 인위적인 행정구역에 구애받지 않고 주민들에게 친숙하고 자연스러운 공간단위에서 마을의 의제를 발굴하고 해결해가는 과정을 통해 주민을 조직화하고 주민의 유대와 결속을 이끌어 내는데 맞추어지게 된다.

현재 최하위 행정조직이 존재하는 읍면동은 다양한 마을단위 공동체가 존재할 수 있을 뿐만 아니라, 주민 전체를 대상으로 결속적 관계를 이끌어내기에는 규모가 너무 크다는 한계를 가진다. 마을들 사이의 가교 역할뿐만 아니라 행정과의 상호작용이라는 측면에서 읍면동에서의 주민대표의 조직화와 참여가 현실적 의미를 갖게 된다. 이 때 상향적 생활자치 관점에서 보면 마을단위 공동체운동(사업)의 경험을 통해 마을의 의제에 익숙한 주민리더가 주민대표로 참여하는 것이 바람직하다.

하지만 현실적으로 주민자치위원회 같은 행정친화적인 주민대표조직이 읍면동에 깊게 뿌리 내린 상황에서 새로운 대표조직의 제도화보다는 기존 주민자치위원회의 사명과 역할을 생활자치의 맥락에서 재해석하고 실천할 수 있도록 유도하고 지원하는 것이 효율적인 대안이 될 수 있다. 이와 관련해 우선 주민자치위원회는 작은 마을단위의 결속적 사회적 자본에 기반을 두고 진화한 조직이 아니라 처음부터 읍면동 단위에 설치된 제도라는 점에 주목할 필요가 있다. 따라서 읍면동 전체주민을 두고 강한 결속력을 이끌어내기보다는 읍면동의 다양한 지역공동체 또는 공동체조직 사이의 가교적 사회적 자본 형성과 정부와의 연계적 사회적 자본 형성 역할을 통해 지역공동체주축조직으로서의 위상을 구축함으로써 다른 주민조직과는 차별화될 필요가 있다.

마지막으로 정부가 자신의 책임과 부담을 지역공동체로 일방적으로 전가한다는 비판으로부터 자유로워지기 위해서는 읍면동 지역공동체 대표조직이 실질적 영향력을 행사할 수 있도록 읍면동의 공식 거버넌스(민관협치) 참여제도인 '초대된 공간'(invited space)의 설계가 생활자치 제도화의 또 다른 핵심의제가 되어야 할 것이다. 구체적으로 지역공동체의 주민대표가 단순히 '초대된 공간'에서 정부편의를 위한 상담수준의 기능을 수행하는데 그치지 않고, 지역의제의 공동분석, 실천계획 수립, 지역관련 제도도입 과정에 참정부에 대한 실질적 영향력을 갖도록 정부와의 관계가 재설정되어야 한다. 이를 위해서는 일정한 사안에 대하여 읍면동장과 함께 '공동 의사결정'(joint decision making)을 내릴 수 있거나 읍면동 및 기초자치단체 행정에 대한 설명을 요구할 수 있는 공식권한이 참여제도의 주민대표들에게 부여되어야 한다. 보건복지부가 추진하는 읍면동 지역사회보장협의체를 비롯하여 「지방재정법」에서 모든 지자체 의무사항으로 규정한 '주민참여예산제'의 지역회의, 현재 행정자치부가 추진 중인 「지역공동체활성화기본법」에 따른 읍면동 공동체기본계획수립 등이 풀뿌리 단위에서의 민관협치를 위한 실질적인 초대된 공간 형성의 중요한 기회가 될 것이다.



## Ⅳ. 읍면동 사회복지 제도화에 대한 시사점

지역공동체관여는 비단 복지 분야뿐만 아니라 고용, 도시재생, 교육, 문화, 환경 등 다양한 분야의 정책지원을 위한 도구로서 언급되고 있다. 하지만 지역공동체활성화 그 자체가 정책분야로 강조되는 경우는 거의 없다. 최근 읍면동 단위 복지제도화에서 나타나듯이 각각의 정책분야는 지역공동체 관여를 자신의 문제해결 관점에서 정의할 뿐만 아니라 해당 분야와 직접 이해 관계를 가진 지역집단만을 지원하려는 성향을 띤다. 이 과정에서 주로 지역공동체와 상담할 필요성이 강조되거나 문제가 되는 공공서비스 집행과정에서의 자원봉사차원의 참여가 강조된다. 이러한 개별 중앙부처의 독자적인 지역공동체 프로젝트는 지역공동체가 관여하는 광범위한 의제형성에는 기여하겠지만, 정작 그것이 어떻게 지역공동체 부문을 전체로서 강화하고 지속가능한 것으로 만들 것인가의 근본적 문제는 소홀히 다루게 된다.

중요한 것은 서로 다른 정책분야에 관여하도록 요청되어지는 것이 같은 지역공동체라는 것과 정책분야 모두의 결과에 영향을 미치는 것이 같은 지역공동체의 역량이라는 것이다. 칸막이식 부처별 지역공동체 참여정책은 자칫 지역공동체역량 형성 그 자체보다도 전문성을 띤 단기적 문제해결 프로젝트로 그치거나 극단적으로는 자조(self-help)라는 이름으로 사회문제해결의 책임을 정부로부터 지역공동체로 전가할 위험성을 동반한다. 또한 정부서비스 전달의 정책목표와 연관된 지역공동체에 대한 하향식 접근은 정부의제와는 다른 비판적이거나 대안적인 지역공동체 의제들을 질식시킴으로써 지역공동체 활동 또는 목표가 정부에 의해 포섭되거나 모든 지역공동체 의제가 차별성을 잃는 결과까지도 낳을 수 있다.

이러한 정책분야별 지역공동체 접근의 한계를 보완할 수 있는 관점이 지방민주주의 혁신의 정치적 프레임을 통해 지역공동체 부문 형성 자체를 독립적인 정책분야로 간주하고, 마을 단위 주민결속으로부터 출발해 정부와의 민주적이고 생산적인 관계를 지향하는 상향적 접근을 취하는 것이다. 상향식 관점과 맞물려 주목해야할 것이 <그림 2>에도 나타난 것과 같이 정부의 공식 참여제도를 의미하는 '초대된 공간'과는 독립적인 '민초의 공간'(popular space)을 형성하는 것이다.

'민초의 공간'은 주민들 자신에 의해 생성되고 소유되고 통제되는 공간으로서, 주민들이 상호 연대를 형성하고 정부정책에 항의하거나 정부와는 무관하게 서비스를 스스로 생산하는 주민들만의 활동무대를 의미한다. 지역공동체를 중심으로 생각할 때, 주민들은 민초의 공간을 중심으로 주민들의 조직화 또는 네트워크화를 시도하고, 정부와는 독립적으로 자신들만의 의제형

성과 해결을 위한 다양한 지역공동체 활동에 참여할 수 있다. 초대된 공간밖에 독립적으로 민초의 공간을 위치시키고 강조하는 것은 주민활동의 초점이 정부 참여제도보다도 지역공동체의 내부적 역동성에 맞추어질 필요가 있고, 정부제도 참여는 지역공동체 활동의 일부에 불과하다는 것을 보여주기 위함이다. 자칫 주민참여의 목적을 지역공동체 자체의 활동과 여건에 두지 않고, 몇몇 주민들의 초대된 공간 참여 자체를 자족적인 프로그램으로 간주하는 경우, 지역공동체의 실질적 관여를 이끌어내는데 실패하게 된다. 뿐만 아니라 민초의 공간에서의 지역공동체 활동의 기반 없이 초대된 공간에 주민들이 참여하는 경우 정부에 포섭되고, 정부가 상정한 의제를 의례적으로 통과시키는 상징적 참여에 그칠 가능성이 높다.

읍면동 지역사회보장협의체의 경우도 자칫 그것 자체로서 자족적인 프로그램으로 간주되면서 사회복지분야의 전문지식과 경험을 쌓은 일부 제한된 주민들의 참여로 특징지어질 가능성이 높다. 또한 사회복지의 맥락에서 단선적 행정목표를 가진 프로젝트 방식의 지역공동체 형성과 참여 사업이 진행되는 경우 정부지원금에만 관심을 가진 일부 주민, 사회복지기관, 그리고 담당공무원이 결탁해서 일사천리로 추진될 가능성을 배제할 수 없다. 결국 해당 지역 취약계층의 삶의 질 향상에는 한시적으로 기여하겠지만, 주민들 사이의 관계자원 형성에는 전혀 도움이 되지 않을뿐더러 정부지원이 끊기면 사업도 중단된다.

취약계층의 삶의 질 향상을 위한 사회복지의 지역공동체가 다룰 수 있는 다양한 의제 중 하나다. 사회복지가 아니라 하더라도 다른 의제를 해결하는 과정을 통해 사회적 자본이 충분히 축적되고 지역공동체가 활성화되어 있다면, 비단 사회복지뿐만 아니라 모든 정책분야의 결과에 영향을 미칠 수 있다. 정부의 정책목표와 계층성·전문성에서 파생하는 하향적·일방적 논리를 지역공동체에 강요하지 않고, 더디게 가더라도 지역공동체 스스로 자신의 의제를 찾고 해결해가는 자율성을 보호하고 존중하며 격려하는 촉진자·협력자로서의 정부역할을 주지하고 견지하는 것이야말로 지역공동체 형성 또는 사회적 자본 증진을 위한 관건이 될 것이다. 또한 지역공동체 활성화를 위해서는 사회복지 분야에만 국한되지 않고 정책분야를 넘나들면서 마을 만들기, 주민자치위원회, 지역사회보장협의체, 주민참여예산제와 같은 지역공동체 관련 제도들이 상호 유기적이고 보완적이며 촘촘한 제도적 기반이 될 수 있도록 제도들 사이의 의식적인 연계 노력이 필요하다. 무엇보다 읍면동 사회복지 제도화의 성공을 위해서는 정부정책의 대리인(agent)으로서가 아니라 민주주의가 요구하는 주권자이자 적극적 시민의 관점에서 주민과 지역공동체를 바라보는 인식의 전환이 요구된다.



## 참고문헌

- 곽현근(2016). 주민자치회와 읍면동회, <지방행정>, 750: 20–23.
- 곽현근(2015). 주민자치 개념화를 통한 모형 설계와 제도화 방향. <한국행정학보>, 49(3): 279–302.
- 곽현근(2013). 지역사회 사회적 자본의 주거관련 영향요인에 관한 연구. <한국공공관리학보>, 27(1): 237–267.
- 김수신(2010). <지방자치행정론>. 한국방송통신대학교출판부.
- 박배균 (2013). 국가-지역 연구의 인식론: 사회공간론적 관점을 바탕으로. 박배균 · 김동완. (편). <국가와 지역: 다중스케일 관점에서 본 한국의 지역>. 서울: 알트, 1–51.
- 보건복지부 (2017). 2017 지역사회보장협의체 운영안내.
- 정지웅 · 임상봉 (1999). <지역사회개발학>. 서울대학교출판부.
- 최창호 (2006). <지방자치학>. 서울: 삼영사.
- Brodie, E., Cowling, E., and Nissen, N. (2009). Understanding participation: A literature review. Institute for Volunteering Research.
- CLES(Centre for Local Economic Strategies). (2009) The importance of community anchor organisations to empowerment issues in the North West, Manchester: CLES for North West Together We Can.
- DeFilippis, J. (1999). Alternatives to the "New Urban Politics": finding locality and autonomy in local economic development. *Political Geography*, 18: 973–990.
- Dryzek, J. (1996). The informal logic of institutional design. in R. Goodin(ed.), *The Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Edwards, A., and Fenge, M. (2007). (eds.). *Governance and the Democratic Deficit*. Burlington, VT: Ashgate Publishing Company.
- Gaventa, J. (2004). *Representation, Community Leadership and Participation: Citizen Involvement in Neighbourhood Renewal and Local Governance*. Prepared for the Neighbourhood Renewal Unit, Office of Deputy Prime Minister.
- Gaventa, J. (2006). Finding the Spaces for Change: A Power Analysis. *IDS Bulletin*, 37(6): 23–33.
- Goets, A. M., and Jenkins, R. (2001). Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight un India. *Public Management Review*, 3(3): 363–383.
- Goodin, R. (1996). Institutions and their design. in R. Goodin(ed.), *The Theory of*

Institutional Design, Cambridge: Cambridge University Press.

- Halpern, D. (2005). *Social Capital*. London: Polity.
  - Lowndes, V., and Wilson, D. (2003). Balancing Revisibility and Robustness? New Institutional Perspective on Local Government Modernization. *Public Administration*, 81(2): 275–298.
  - Mattessich, P., and Monsey, B. (1997). *Community Building: What Makes It Work*. Saint Paul, MN: Publishing Center, Amherst H. Wilder Foundation.
  - Skocpol, T. (2003). *Diminished Democracy: From Membership to Management in American Civic Life*. Norman, OK: University of Oklahoma Press.
  - Somerville, P. (2011). Multiscalarity and Neighbourhood Governance. *Public Policy and Administration*, 26(10): 81–105.
  - Toteca, K., and Vervisch, T. (2008). The Dynamics of Social Capital and Community Associations in Uganda: Linking Capital and its Consequences. *World Development*, 36(11): 2205–2222.
  - Warren, M. E. (2009). Citizen Participation and Democratic Deficits: Considerations from the Perspective of Democratic Theory.
  - Woolcock, M. (1998). Social capital and economic development: Towards a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, 27(2): 151–208.
  - 阿部齊. (1996). 政治学入門. 岩波書店.
  - 佐藤俊一. (2002). 地方自治要論. 成文堂.
-

# 대전세종포럼

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

# 온전한 시민권, 참여동등권 그리고 기본적인 소득

4장

박이은실 여성문화이론연구소 〈여/성이론〉 편집주간

# 온전한 시민권, 참여동등권 그리고 기본적인 소득

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

박이은실 여성문화이론연구소 〈여/성이론〉 편집주간

## I. 들어가며

광장이 전에 없이 들끓었던 한 해가 갔다. 광장은 거의 모든 것들이 사유화된 사회에 남은 몇 안되는 공유지다. 북적한 시장이 되고 열띤 토론장이 되기도 했던 고대 그리스의 아고라를 호시라고 할 수도 있을 것이다. 광장은 비어있으면 비어있어서 아름답고 사람들로 가득 차있으면 또 그런 만큼 아름답다. 비어있어도 가득 차있어도 의미를 만들어내는 공간이기 때문이다. 물론, 두 광경의 의미는 동일하지 않다.

지난해, 대한민국에 살고 있는 많은 이들이 대한민국 곳곳에 있는 광장을 채웠다. 대전, 대구, 광주, 부산 등 많은 대도시들의 광장에 시민들이 모였다. 그러나 가장 많은 이들이 채운 광장은 단연 수도 서울의 광장, 광화문 앞이었다. 서울의 광장은 서울시 주민들뿐만 아니라 타지역 주민들까지도 함께 채웠던 것이다. 청와대와 법원 등 주요기관들이 서울에 있는 까닭이다. 농촌지역에서는 트랙터를 몰고 서울을 향하기도 하였다. 식을 줄 모르고 타오르는 광장의 열기를 대



한민국의 많은 이들이 목격하였다.

그런데 여기에서 세 가지 문제의식을 가질 필요가 있다. 첫째, 대한민국 시민들 모두에게 개방되어 있는 공유지인 광장이기에 대한민국 시민 모두가 들어갈 수 있는 곳이지만 사실 그렇지 않다는 것, 둘째, 각 도시들의 광장이 동등한 지위를 가지고 있지 못하다는 것, 그리고 셋째, 동일한 광장에 모인 이들이 뱉어내는 언어들, 광장의 평등함과 거리가 있는, 서로 다른 지위와 무게의 것들이었다는 점이다.

먼저, 모든 시민에게 개방되어 있는 공유지로서의 광장이 사실 모두에게 개방되어 있는 곳이 아니라는 말은 곧 차벽이 둘러쳐진 광장을 가리키는 것만은 아니다. 광장에 나올 수 있는 사람들과 나올 수 없는 사람들, 즉, 광장에 나와 자신의 존재와 의견을 적극적으로든 소극적으로든 피력할 수 있는 사람들과 자신의 의지와 무관하게 그럴 기회나 조건을 가지지 못한 이들이 있다는 말이다. 노동조건, 빈부, 연령, 장애, 질병 등의 이유로 자신의 의지와는 무관하게 광장에 나올 수 없는 이들이 존재한다는 뜻이다. 소득 또는 고용상의 이유로 밤늦은 시간까지 혹은 주말에도 임금노동을 해야만 하는 이들, 불안정한 임금노동시장에서조차 배제된 절대빈곤상태에 놓여있는 이들, 조력이 없이는 이동이 어렵거나 불가능한 이들, 특정 질환으로 인해 다수가 모인 자리는 피해야한다는 진단을 받은 이들 등이 첫째 이유에 해당될 것이다.

둘째, 각 도시들의 광장이 동등한 지위를 가지고 있지 못하다는 말은 많은 이들이 각 도시들에 거주하고 있지만 국가의 향방을 결정지을 중대한 일이라고 여겨지는 문제에 대해 시민으로서 자신의 의사를 피력하고자 할 때면 자신이 거주하고 있는 지역이 아닌 다른 지역, 바로 서울의 광장에 나가야 한다고 여기게 된다는 뜻이다. 서울중심주의가 낳은 또 하나의 폐해일 것이다.

마지막으로, 동일한 광장에 모인 이들이 뱉어내는 언어들, 광장의 평등함과 거리가 있는, 서로 다른 지위와 무게를 가지고 있다는 말은 어떤 사회적 문제를 함께 해결하고자 모여 의견을 교환하는 광장에서조차 또 다른 사회적 문제가 생산된다는 뜻이며 기존의 사회적 문제가 재생산된다는 뜻이다. 여성혐오발언, 장애인혐오발언, 성소수자혐오발언, 이주인혐오발언, 미성년자 폄하 발언, 노인 폄하 발언 등이 우리 사회의 근본적인 문제를 함께 해결하고자 모인 광장에서도 여전히 공공연하게 쏟아졌다.

대한민국은 민주공화국이다. 대한민국의 주권은 국민에게 있고 모든 권력은 국민으로부터 나온다. 대한민국 헌법 제1조 제1항과 제2항의 내용이다. 국가들마다 사회적 상황에 따라 헌법의 첫 번째 조항이 동일하지 않은 가운데 대한민국은 이 조항을 택했다. 광장이 대한민국의 최고 권력주체인 국민이 자신의 권한을 직접 발화하고 행사하는 곳이라고 할 수 있다면 우리는

그 광장이 과연 모든 국민에게 평등하게 열려있는 광장인지도 질문해야만 한다. 이 질문은 참여민주주의에 대한 질문이며 민주공화국인 대한민국 민주주의의 현주소에 대한 질문이다.

이 글은 이러한 문제의식을 바탕으로 하여 이 질문을 페미니즘을 경유해 되묻고 이에 답해보려는 시도이다. 이를 위해 근대국가 개념의 초석을 다진 사상가로 평가받는 장 자크 루소의 '사회계약' 개념과 페미니스트 정치학자인 캐롤 페이트만의 '온전한 시민권' 개념 그리고 페미니스트 철학자인 낸시 프레이저의 '참여동등권' 개념을 중심으로 상술하고자 한다. 이를 통해 필자는 주권의 주체인 시민의 참여로 통치되는 국가의 모습은 어떤 형태와 체계를 갖추어야 하는지에 대한 논의에 기여할 수 있기를 기대한다.

## II. 사회계약, 시민주권 그리고 국가

대한민국 헌법 제1조의 문항은 문제가 있다. 왜냐하면 국가를 만드는 주체가 사람이므로 국가의 권력이 국민으로부터 나온다는 말은 어폐가 있기 때문이다. '국민으로부터 나온다'가 아니라 '인민(people)으로부터 나온다'여야 한다. 분단으로 인한 갈등의 결과, 북한에서도 사용하는 이유로 '인민'이라는 용어를 폐기하고 대신 '국민'으로 대체했다는 사정을 듣는다 해도 온전히 설득이 되지는 않는다. 국민은 국가가 먼저 있고서야 존재할 수 있지만 인민은 국가와는 무관하게 존재하기 때문이며 국가는 국가를 구성하는 주체들, 즉, 자연인인 인민이 먼저 있고서야 존재할 수 있기 때문이다.

장 자크 루소는 프랑스 혁명에도 큰 영향을 미쳤던 『사회계약론』에서 국가와 국가의 근간인 인민, 시민, 그리고 신민 개념을 정초하며 '사회계약'을 근대사회의 핵심으로 소개한다.

사회계약이란 "공동의 힘으로 각 구성원의 생명과 재산을 지키고 보호해 주는 결합 형태, 즉, 각자가 전체와 결합되어 있지만 각자는 오직 자기 자신에게만 복종하며 이전과 다름없이 자유

롭게 남아있는 시민적 결합”에 대한 인민들의 합의로서(24쪽) “통치체를 만들고 결합시키는 최초의 행위”다(48쪽). 이때 모든 개인들의 결합으로 이루어지는 공적인 인격이 국가(다른 이름으로는 공화국 또는 통치체)이며 이 공적인 인격체가 수동적일 때에는 국가로, 능동적일 때에는 주권자라고 부르게 된다. 그리고 그 구성원들은 집합으로서는 인민으로, 개별적 주권 참여자로서는 시민으로, 국가의 법에 복종하는 자로서는 신민으로 존재하게 된다.

루소는 개별 인간이 자연 상태에서 자기보존을 방해하는 장애물들에 의해 압도되어 자기보존이 위기에 처하는 상태를 예방하기 위해 여러 사람의 협력을 통한 힘의 결집을 통해 그와같은 장애물을 극복할 수 있다는 전제에서 이 계약이 출발한다고 말한다. 이때 이 계약관계는 “공동의 힘으로 각 구성원의 생명과 재산을 지키고 보호해 주는 결합 형태, 즉, 각자가 전체와 결합되어 있지만 자기 자신에게만 복종하게 하면서 이전과 다름없이 자유롭게 남아있게 하는 결합 형태”(24쪽)를 가능하게 하는 관계다.

심지어, 루소에 따르면, 이 기본적인 계약은 자연적 평등을 파괴하기는커녕 자연발생적으로 생겨날 수 있는 육체적 불평등을 정신적이고 법적인 평등으로 바꾸어 놓기 때문에 체력이나 타고난 능력에서 불평등을 겪게 되는 사람들도 계약에 의해 법적으로 모두가 서로 평등해지도록 만드는 계약이다(34쪽).

한편, 구성원들의 결합으로부터 그 생명을 얻는 정신적 인격체인 국가는 ‘각 부분을 전체에 가장 바람직하게 움직여 배치하기 위한 보편적이고 강제적인 힘’을 필요로 한다. 이 힘, 즉, 사회계약을 통해 통치체의 모든 구성원에게 부여된 절대적인 힘, 보편적 의지에 의해 관리되는 힘이 바로 주권이다(40쪽). 대한민국의 주권은 국민에게 있으며 모든 권력은 국민으로부터 나온다는 문장의 의미가 바로 이것이다.

주권 행위란 따라서 ‘윗사람과 아랫사람 사이의 계약이 아니라, 국가와 그 구성원 사이의 계약’에 기인한다. 이 계약은 기본적으로 ‘사회계약을 바탕으로 하기 때문에 정당하며, 모두에게 보편적이기 때문에 공평하다. 또한, 공익 이외의 다른 목적을 가질 수 없기 때문에 유익하며, 공권력과 최고 권력에 의해 보장되기 때문에 확고’하다. 이때, 주권자인 시민의 권리, 즉, 시민권의 범위는 ‘시민들이 서로, 즉, 각자가 전체와 전체가 각자와 어느 정도까지 약속할 수 있는지’에 달려있다(44쪽).

그러나 페미니스트들은 루소가 소개하고 있는 이러한 개념들이 일견 무성적 개념, 즉, 보편적 개념으로 설명되고 있지만 실제로는 그렇지 않으며 이 문제는 이 개념들이 실질적으로 보편적 개념이 될 수 있기 위해서 반드시 비판적으로 극복되어야 한다고 보고 있다.

### Ⅲ. 은폐된 성적 계약

근대적 사유체계와 삶의 양식, 그리고 존재 양식은 자본주의라는 새로운 경제 체제와 함께 등장했기 때문에 근대적 개인은 단지 개인으로서가 아니라 자본주의적 계급이라는 위치에서 함께 논해져야 한다.

중세 봉건시대에는 신분을 중심으로 사회가 조직되어 있었고 땅(혹은 바다, 산과 같은 자연 자원)을 근간으로 생계 문제가 해결되었지만 근대 자본주의 하의 사람들은 생산수단의 소유 유무에 따라 분리되어 인구의 절대 다수가 생산수단이 노동력 밖에 없는 노동자로서 노동력을 팔아 생계 문제를 해결할 수 밖에 없다. 신분제가 사라진 자리에 계급이라는 또 하나의 새로운 분할원리가 구축된 것이다. 이와 함께 성(性, gender)이 또 하나의 분할원리로 구축되었다. 지그문트 바우만은 이에 대해 다음과 같이 말한다.

내가 누군가이기 위해서는 누군가가 되어야만 할 필요가 있다는 것은 근대적인 삶에만 존재하는 요소이다. (중략) 근대성은 개인의 사회적 위상이 강제적이고 의무적으로 결정되던 것을 개인의 결단으로 바꾸어놓았다. (중략) 일단 완강한 신분구조가 무너지자, 근대 초기의 남녀들 앞에 놓인 ‘각자의 정체성 부여’ 과제란 결국, 계급적 기준에서 추락하거나 이탈하지 않고 새롭게 출현한 계급사회유형과 행동모형을 적극적으로 수행하고, 모방하고, 그 패턴을 따르고, ‘변용’하여 ‘자신의 부류에 맞는’(‘자신의 이웃과 격을 맞추는’) 삶을 살아야 하는 도전이었다. (중략) 계급은 신분과는 달리 ‘합류’되어야 할 필요가 있었고 그 구성원들은 매일의 행동을 통해 지속적으로 갱신되고, 확인되고, 시험되어야 했다. 되돌아보면 계급 분할(이 문제에 관해서는 젠더의 분할도 포함된다)은 개인의 자기주장을 유효하게 만드는 데 필요한 자원への 접근이 불평등하다는 점, 바로 그것으로부터 생겨난 부산물이다. (중략) 계급은 비록 전근대 사회의 상속받은 신분처럼 물려받거나 태어나면서 타고났다고 보다는, 만들어가고 조정 가능한 것이긴 했지만 그 구성원을 물샷틈없이 견고히 유지하는 경향에서는 근대 이전의 상속 신분을 유지하던 행태와 대동소이했다. (중략) 모든 의도와 목표에서 계급과 젠더는 ‘본성의 일부’였고 다수의 개인들이 자기주장을 하려면 자기에게 할당된 처소에서 유사한 처지의 다른 이웃들이 하는 대로 처신하면서 ‘어울려야’ 했다.<sup>4)</sup>

캐롤 페이트만은 『남과 여, 은폐된 성적 계약』에서 루소의 근대적 계약주체와 사회계약론을 비판적으로 발전시켰는데 이는 앞에서 살펴본 바우만의 통찰과도 맥이 닿아있다. 페이트만은 특히, 페미니즘적 관점에서 근대사회가 단순히 근대사회인 것이 아니라 자본주의라는 특정한 경제체제와 함께 만들어졌으며 또한 자본주의는 가부장적 질서와 연동되어 작동해 왔다는 것에 주목한다. 그리고 자본주의적 계약 주체, 즉, 자신의 신체를 온전히 자신의 것으로 소유한 '개인'과 그러한 관념 체계에 근간해 노동력을 자신의 의지에 근거해 매매하는 근대적 계약 주체인 '개인'이 등장했는데 이때 이 개인이란 다른 아닌 근대적 남성의 다른 이름에 불과할 뿐이라고 분석한다. 또한, 국가를 성립시켰던 최초의 계약이라고 루소가 정초한 '사회계약'이 또 다른 계약, 즉, 은폐된 '원초적 계약'인 '성적 계약'이 없다면 애초부터 성립불가능한 것이었다고 비판한다.

사회계약은 시민적 영역과 자본주의적 관계의 기원에 관한 것이다. 성적 계약이 없이는 노동자들이 남성이라는 것도, '노동계급'이 남성들의 계급이라는 것도 알 수 없다. 시민적, 공적 영역은 스스로 존재할 수 없다. 즉, '노동자'와 그의 '노동' 그리고 그의 '노동하는' 계급은 사적 영역과 결혼 생활에서 남편이 누리는 권리와 별개로 생각될 수 없다. 남성 노동자의 활동은 그의 여성 상대자인 아내가 있기에 가능한 것이다. 아내 혹은 주부로서 여성은 시민적 생활에 참여하기 위한 능력을 본래 가지고 있지 않기 때문에 남편처럼 노동자가 될 수 없다. 이제 여성들은 거의 남성과 동등한 시민적, 법적 지위를 차지했지만 아직은 남성 노동자들과 동등하게 작업장에서 일할 수 없다. 원초적 계약에 대한 이야기는 성차가 남편과 아내의 관계에 어떠한 영향을 미치는가 하는 것뿐만 아니라, 그것이 시민사회의 작업장에서 가부장적 노동 분화를 어떻게 일으키는가 하는 것을 보여준다(194쪽).

페이트만에 따르면 남성과 여성의 가부장적 계약관계가 근대적 개인들 사이의 시민적 계약에 선행하는 원초적 계약이며 이 계약은 성적 계약이다. 여성은 결혼계약, 매춘계약, 대리모계약 등을 통해 남성과의 성적 계약관계 안에 놓여 있다. 이로써 여성은 근대적 개인주체, 근대적 계약주체가 아니라 노예적 위치에 놓여있게 된다. 이 계약은 비근대적 계약이며 은폐된 계약이다.<sup>1)</sup>

은폐된 성적 계약은 일종의 문화적으로, 사회적으로 강제된 불평등 계약이다. 그러므로, 당연히, 은폐된 성적 계약에서의 계약은 근대적 사회계약에서의 계약과 같지 않다. '사회계약에서의 계약은 자유에 관한 이야기이지만 성적 계약에서의 계약은 예속에 관한 이야기'인 것이다.

1) 게일 러빈은 '여성 교환'이 어떻게 남성들의 권력관계와 질서를 만들고 유지시키는 데에 기여해 왔는지를 논의한 바 있다. 마리아 미즈(2014/1986)도 생산의 주체인 '여성'이 어떻게 처음에는 폭력적으로, 이후에는 제도적으로 남성의 부를 생산하는 '자산'으로서 '가내화'되게 되었고 이로써 사회적 가치를 생산하는 생산자의 위치를 잃게 되었는지 상세히 규명하였다(2015, 『일탈』, 신혜수 외 역, 현실문화).

근대의 개인 여성은 근대 시민으로서의 지위를 근대가 시작된 처음부터 남성과 동일하게 부여받지 못했다. 은폐된 계약관계 안에서 여성은 가부장적 지위체계의 하위주체다. 따라서 계약 당사자인 주체로 나서지 못한다. 계약주체는 언제나 남성과 (여성의 대리인인 또 다른) 남성인 것이다. 이 은폐된 성적 계약이 근대 사회의 가부장적 자본주의의 토대와 발전의 근간이다. 여성은 근대 (자본주의적) 국가의 탄생 이래 한 번도 '온전한 시민'이었던 적이 없었다. 여성은 보편 '인간'이 아니라 보편자의 위치를 점해 온 남성이 향유하는 '성'으로서 존재해 왔을 뿐이다(박이은실, 2013).

페이트만의 논의는 하이디 하트만(Hartman, 1989:48-51)이 현재의 체제를 자본주의적 가부장제라 규정하면서 진행한 논의와 맞닿아 있다. 하트만은 자본주의적 가부장제는 자본과의 동반관계를 통해 여성의 노동력을 통제한다고 주장하였다. 특히, 자본주의와 가부장제의 동반 관계를 자본주의가 가부장제와 타협한 결과로 보았고 이로써 남성 주체로 대변되는 자본주의의 남성 주체와 자본과의 관계가 여성 주체와 자본과의 관계와 같지 않다는 점에 주목하였다. 예를 들어, 가족임금제는 가부장제와 자본주의의 동반관계에 따른 가부장적 물적 기초라고 할 수 있는데 이것은 가부장제가 자본주의로부터 독립적으로 가지고 있는 물적 토대, 즉, 남성들이 여성들을 지배하고 여성의 노동력을 통제하는 물적 토대로 분석된다.

하트만에 따르면 가족임금의 발전은 두 가지 방식으로 남성 우위의 물적 기초를 보장한다. 첫째, 남성이 노동시장에서 여성보다 더 좋은 직업을 구할 수 있고 더 높은 임금을 받을 수 있게 한다. 이때, 여성이 노동시장에서 받는 낮은 임금은 여성에 대한 남성의 물질적 이익을 영속시키며 여성으로 하여금 주부를 직업으로 선택하도록 만든다. 둘째, 여성은 가사노동을 하고, 자녀를 양육하며, 남성에게 직접적으로 혜택이 돌아가는 서비스를 가정에서 수행한다. 여성이 가정을 전적으로 책임진다는 사실은 노동시장에서 여성의 열악한 지위를 재강화한다. 가족임금에 의해 유지되는 가족 때문에 남성은 가족 내부에서 그리고 외부에서 여성의 노동을 이중으로 통제할 수 있게 되는 것이다(이재경, 2007: 40-4, 박이은실, 2015 재인용).

이런 맥락에서 볼 때, 인민, 사회계약, 국가, 주권, 시민, 그리고 신민 등의 개념을 정초하여 근대사회를 설명한 루소는 페미니스트들에게 자신의 논거 자체에 대한 비판이 가해질 수도 있을 적어도 두 가지 중요한 참조지점을 남겨두었다. 계약 주체의 원천적 불평등성과 주권의 양도불가능성, 즉, 대표불가능성에 대한 것이다.

먼저, 계약 주체의 원천적 불평등성은 계약의 주체들이 기본적으로 상호불평등한 관계에 있을 때 기본적으로 계약의 권리나 계약내용에 대한 권리가 성립될 수 있는가하는 문제를 제기한다. 루소는 다음과 같이 말했다.

노예제도와 권리라는 이 두 말은 양립 불가능하다. 그것들은 서로 상반된다. 한 인간이 다른 인간에게 하든, 아니면 한 인간이 한 나라 인민 전체에게 하든 이렇게 말하는 것은 언제나 터무니없는 일이다. “너와 계약을 하나 맺겠어. 그런데 모든 부담은 내가 떠안고, 이익이란 모두 내가 갖는 거야. 또 나는 내가 원하는 한에서만 그 계약을 지키겠어. 그러니 너도 내가 원하는 한은 그것을 지키도록 해.”(루소, 22쪽)

사회계약이 성립하려면 근본적으로 불평등한 관계가 전제될 수 없고 전제되어서도 안 된다. 만약 그러한 관계를 전제 혹은 기반으로 한 계약이 있다면 그 계약은 기본적으로 무효화되어야 할 것이다. 다음으로 주권의 양도불가능성과 대표불가능성에 대한 루소의 설명이다.

주권은 양도할 수 없는 이유와 마찬가지로 대표될 수 없다. 그것은 본질적으로 보편적 의지에 있다. 그런데 이 의지는 절대로 대표될 수 없다. 그것은 그것일 뿐이거나, 아니면 다른 것이다. 그 중간은 없다. 인민의 대의원은 그러므로 그들의 대표자도 아니며, 대표자가 될 수도 없다. 그들은 심부름꾼에 불과하다. 그들은 아무것도 확정적으로 결정할 수 없다. 인민이 직접 승인하지 않은 법은 어떤 법이든 무효다. 그러므로 그것은 법이 아니다. (중략) 대표자의 개념은 근대적인 것이다. 그것은 인류의 품위를 훼손하고 인간이라는 말을 욕되게 만든 불공정하고 터무니없는 봉건 정부에서 유래한다. 인민은 대표자를 갖는 순간 더 이상 자유롭지 않다 (같은 글, 113, 115쪽).

루소의 『사회계약론』은 1762년에 처음 발간되었다. 근대국가 성립 초기였던 당시부터 오랫동안 여성은 참정권을 부여받지 못했고 공적이고 사회적인 업무를 봐야 할 때는 남성 대리인을 통해야 했으며 산업사회의 임금노동시장에 공평하게 참여하지 못했고 심지어 강간 피해자가 되어도 피해 당사자가 아니라 폭력으로 인해 훼손된 남편의 소유물로 간주되었다. 이런 가운데 루소가 정초한 주권과 시민 개념은 보편적으로 적용되지 않았고 심지어 이후 다른 저서를 통해 루소가 제시한 평등 개념 속의 인간 또한 보편적 인간이 아니라 성별화된 인간, 즉, 남성만을 의미하는 것에 다름아니었다. 루소는 여성이 있어야 할 곳은 가정이며 여성의 역할은 양육이라는 성차별적이고 성규범적인 시각에 경도되어 있었다. 그렇기 때문에 그가 정초한 ‘사회계약론’에서 여성은 온전한 주권자인 온전한 시민으로서 간주된 적도, 존재한 적도 없다.

페이트만(Pateman, 2003; 2004)은 1790년대에 이미 여성들이 결혼과 여성의 삶, 시민권의

관계에 대해 논의하기 시작했으며 여성이 독립된 근대 국가의 근대적 시민으로서가 아니라 남성의 아내나 피부양자로만 여겨지는 문제를 비판해 왔음을 상기시킨다. 그렇다면, 노예와 같은 종속상태에 있거나 남성에 의해 대리되는 여성은 언제 어떻게 온전한 시민이 될 수 있는가?

## IV. 온전한 시민권, 참여동등권 그리고 기본적인 소득

루소가 사회계약관계는 '공동의 힘으로 각 구성원의 생명과 재산을 지키고 보호해 주는 결합 형태, 즉, 각자가 전체와 결합되어 있지만 자기 자신에게만 복종하게 하면서 이전과 다름없이 자유롭게 남아있게 하는 그런 결합 형태'를 가능하게 해주며 '자연발생적으로 생겨날 수 있는 육체적 불평등을 정신적이고 법적인 평등으로 바꾸어 놓아 모든 사람들이 계약에 의해 법적으로 서로 평등해진다'고 역설했을 때 그는 간과했지만 후대의 페이트만이 첨가한 것이 있다. 사회는 구성원의 자유에 방해가 되는 것을 제거하고 안전과 치안을 향상시켜 시민권을 실질적으로 향유하고 행사할 수 있도록 만들어 줄 의무가 있다는 것이다.

여기에서 개인의 자유란 자치 혹은 주권과 같은 것이다. 중세 봉건제적 신분사회가 붕괴된 후 인간은 (법적) 자유를 획득하였다. 그러나 그것은 형식적 자유에 불과한 것이었고 그나마도 여성들에게는 처음부터 허용된 것도 아니었다. 게다가 자본주의 체제 하의 근대인의 자유란 생계를 위해 자본주의적 임금노동이라는 자본주의적 고용관계에 스스로 껴는 자유에 불과한 것이다. 그나마도 남성에게 편파적으로 허용된 자유였고 여성에게는 결혼(부불 가사 노동)과 이를 이유로 한 불완전 임금노동이라는 고리에 껴는 차별적 자유만이 허용되어 왔을 뿐이다.

페이트만은 여성이 남성과의 관계에서, 그리고 자본과의 관계에서 협상력을 획득해 시민적 주체성을 발휘할 수 있어야 한다고 역설한다. '온전한 시민권'을 향유할 수 있어야 한다는 것이다. 그러기 위해서 페이트만은 여성이 가부장적 결혼이나 자본주의적 고용으로부터 벗어날 수 있는 자유를 획득해야만 한다고 말한다. 이 자유의 토대는 바로 생활이 가능한 기본적인 소득이다.



여성들에게 기본적인 소득이 사회적으로 보장됨으로써 악순환의 고리를 끊을 수 있게 되면 여성이 성적 계약이나 가부장적 자본주의적 계약 안에서 열등한 주체 혹은 열등한 시민의 위치에 있지 않아도 되는 선택이 가능해진다. 이로써, 형식적 차원에서의 시민주권이 아니라 실질적 차원에서 그것을 향유할 수 있게 된다. 그러므로 기본적인 소득에 대한 권리는 시민주권과 참여민주주의를 가능하게 만드는 민주주의적 기본권이 되어야 한다.

근대 민주국가는 시민이 주권자이고 국가 운영을 위해 시민의 참여는 필수적이다. 시민권을 갖는다는 것은 곧 국가 운영에 대한 개입과 참여를 보장하는 온전한 성원권을 갖는다는 의미다. 생활의 토대가 불안정하면 시민으로서의 온전한 사회참여가 여의치 않게 된다. 투표라는 매우 기초적인 시민주권행위를 통한 사회참여조차도 일정한 주거지, 건강, 시간적 여유, 이동의 자유 등이 우선하지 않으면 불가능하기 때문이다.

성원권의 인정뿐만 아니라 성원권을 발휘할 수 있는 최소한의 조건이 되어줄 기본적인 소득의 필요성에 동의하면서 낸시 프레이저(Fraser, 2003)가 제시한 ‘참여동등’ 개념 또한 페이트만의 ‘온전한 시민권’ 논의와 같은 선상에 있다. ‘참여동등’은 ‘사회의 모든 성원들이 서로 동등한 동료로서 상호작용할 수 있도록 만드는 사회적 배치’다. 프레이저는 ‘참여동등’이 가능한 사회야말로 정의가 실현되는 사회라고 보면서 한 사회의 구성원 모두에게 기본적인 소득이 보장되어야 ‘참여동등’ 실현이 가능해 질 수 있다고 역설한다. 시민권이란 단순히 시민임을 공인받는 문제에 그치는 것이 아니라 주거와 노동, 관계, 정치참여 등 ‘온전한 시민’으로서 ‘사회에 참여’하는 문제이기 때문이다.

## V. 나가며

지난해 12월 29일, 행정자치부는 저출산고령화에 대한 대책마련의 일부라는 명목으로 전국 243개 지자체의 출산통계를 한눈에 볼 수 있도록 만들었다는, 소위 ‘대한민국 출산지도’를 만들어 서비스에 들어갔다. 이 서비스 내용에는 지역의 ‘가임기 여성 숫자’를 명시해 놓았는데 흡사 여성을 아이를 낳는 도구마냥 재현하고 저출산의 원인과 책임을 여성들에게 덧씌우는 듯한 인상을 분명히 주는 통계였다. 이에 대한 즉각적인 비난이 빗발치자 결국 해당 사이트는 의견 수렴과 홈페이지 수정 작업이라는 공지를 내걸고 서비스를 전격 중단했다.

이 일은 단순히 일개 행정기관이 저지른 실수가 아니다. 그것은 여성이 이 국가에서 어떻게 인식되며 어떤 위치와 지위를 가지고 있는지를 단적으로 보여주었던 사건이다. 사이트 서비스를 전격 중단하는 결정을 발빠르게 한 것을 보면 다행히 해당 부처는 이 사안의 무엇이 왜 비난 받는지를 어느 정도는 그래도 이해했던 것일까? 그랬다고 믿고 싶다.

이 사건이 있는지 얼마 후 한 주요 일간지는 인터넷을 통해 산부인과 전문의, 소아청소년과, 어린이집, 유치원 등이 전국에 어떻게 분포되어 있는지를 보여주는 또 하나의 지도를 만들어 사이트에 올려 배포했다. 출산율 저하 문제가 사실은 사회구조적 문제에 있음을 일부분이나마 보여줌으로써 행정자치부의 문제적 시각에 나름대로 일침을 가한 것이다.

이 두 개의 서로 다른 지도는 같은 사안을 보는 서로 다른 문제의식에 기반하고 있음으로 해서 서로 다른 모양과 내용을 하고 있다. 바로 ‘여성’에 대한 의식이다. 여성을 사회가 필요로 하는 인구군을 보충해주는 인간인큐베이터로 인식하는가 아니면 국가의 최고 권력자인 시민으로 인식하는가 하는 것이다.

하나의 에피소드로서 보일 수도 있는 행정자치부가 ‘저지른’ 이 일은 그러나 우리 사회가 여성에 대해 가지고 있는 전반적인 인식을 반영하고 있다. 국가의 행정을 총괄하는 부처가 가진 인식은 단순히 한 부처에서 공유되는 인식이 아니라 그 사회가 여성에 대해 갖는 인식을 반영하는 것이며 여성이 국가와 어떤 관계에 놓여있는지를 보여주는 것이기도 한 것이다. 여성은 여전히 주권을 가진 온전한 시민이 아닌 것이다.

시민을 국가의 주인이 아니라 국가, 심지어 국가의 일개 행정부가 관리해야 하는 인구군 혹은 관리대상 정도로 여기는 인식과 태도는 민주주의 사회의 것이 아니다. 그것은 봉건시대의 태도이며 반동적 태도이며 미래를 미리 갉아먹는 좀비적 태도다. 그리고 앞서 살펴본 바와 같이 당연히 반여성적인 태도다. 세계는 지금 역동하고 있다. 더러는 진보하고 더러는 퇴행하는 모습

을 보인다. 대한민국은 민주공화국이다. 대한민국의 모든 권력은 시민으로부터 나온다. 시민이 주권자다. 누가 시민인가? 누가 주권자인가? 페미니스트들은 지금도 여전히 그것을 묻고 있다. 각 도시의 광장은 그것에 답할 준비가 되어있는가?

#### 참고문헌

- 박이은실 (2013) 성체제와 기본소득 <마르크스주의연구> 10(2): 43-65
- 박이은실 (2015) 기본소득과 여성해방, <여/성이론> 31: 28-76.
- 장 자크 루소 (2010) <사회계약>, 김중현 역, 펍권
- 장 자크 루소, (2015) <인간 불평등 기원론>, 김중현 역, 펍권.
- 지그문트 바우만 (2005) <액체근대>, 이일수 역, 강, 52-7쪽.
- 하이디 하트만 (1989) <마르크스주의와 여성해방론의 불행한 결혼: 보다 발전적인 결합을 위하여>, <여성해방이론의 쟁점: 사회주의 여성해방론과 마르크스주의 여성해방론>, 태암.
- 캐롤 페이트만 (2001) <남과 여, 은폐된 성적 계약>, 이충훈, 유영근 역, 이후.
- Carole Pateman (2003) "Freedom and Democratization: Why Basic Income is to be Preferred to Basic Capital", Keith Dowding, Jurgen De Wispelaere, and Stuart White (eds.) The Ethics of Stakeholding, London: Palgrave.
- Carole Pateman (2004) "Democratizing Citizenship: Some Advantages of a Basic Income", Politics & Society, Vol.32, No. 1, pp. 89-105.
- Nancy Fraser (2003) "Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation", N. Fraser and A. Honneth, Redistribution or Recognition: a Political-Philosophical Exchange, London & New York: Verso.

# 대전세종포럼

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

5장

형식적  
시민참여가 아닌  
진정한  
소통과 협치가 필요할때

최충식 대전충남시민환경연구소 소장

# 형식적 시민참여가 아닌, 진정한 소통과 협치가 필요할 때

최 충 식 대전충남시민환경연구소 소장

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

## I. 들어가며

군부정권이 종식 되고 1990년대 민주정부 수립과 실질적인 지방자치 시대가 열리면서 시민들의 사회적 참여가 두드러지게 나타났다. 그동안 정치권과 중앙정부, 소수의 권력자에만 의존했던 정책들이 시민들의 정치참여, 의사결정 참여가 보장되면서 성숙된 민주주의의 사회로 발전하게 되었다. 시민들의 손으로 지역의 일꾼을 뽑고, 시민들이 참여한 가운데 각종 계획을 수립하고 예산을 편성하는 등 다양한 제도개선과 행정시스템의 변화를 가져오게 되었다. 헌법에 보장된 국민적 권리와 참여, 표현의 자유는 특정계층의 절대 권력을 견제하고 우리사회의 형평성과 다양성을 가져오게 되었다. 더욱이 온라인 사회관계망인 SNS는 개인적 삶에서부터 국가 정치에 이르기까지 시민들의 관심과 참여, 소통의 폭을 매우 확대시키고 있다. 이러한 시대적 흐름으로 보면, 우리사회는 분명, 누구나 잘 살고, 억울한 사람이 없고, 균형적으로 발전하는 성숙된 민주주의 국가로 볼 수 있다. 그런데 우리나라의 많은 사람들은 그렇게 생각하고 있지 않는 것 같다. 2015년, 미국 여론조사기관 갤럽이 유엔이 정한 '세계 행복의 날'(3월 20일)에 맞춰 143개국의 국민들을 대상으로 한 조사에서 한국인들의 행복감은 143개국 중 118위에 그쳤다.

그중, 청소년들의 행복지수는 거의 꼴찌인 것으로 나타났다. 우리가 불행할 것으로 생각한 수 많은 나라들보다 우리 국민들은 그리 행복하게 살고 있다고 생각하지 않는다. 왜 그럴까? 사람마다 행복을 느끼는 이유는 매우 다양하다. 건강, 경제, 교육, 노동, 사회적 관계 등이 행복지수에 큰 영향을 미친다. 우리나라는 OECD 가입국으로 빈부의 격차는 있지만, 비교적 잘 사는 나라에 속한다. 비교적 건강하며, 교육과 노동의 조건도 선진국만큼은 아니어도 그리 나쁘지는 않다. 그런데 문제는 사회적 관계이다. 국내의 많은 전문가들은 우리사회의 강도 높은 경쟁과 소통의 부재를 행복하지 않은 원인으로 손꼽고 있다. 즉 우리나라의 사회적 관계는 경쟁의 관계, 정보의 독점, 폐쇄적 집단주의가 만연하고 있다는 것이다. 직장에서의 경쟁은 과도한 노동과 스트레스를 가져오고 학교에서의 경쟁은 청소년들의 꿈과 열정과는 멀기만 하다. 각종 정보와 돈, 권력집단의 카르텔은 거짓된 소통으로 불신을 양상 시키고 사회적 약자를 따돌림 시킨다. 이렇듯 국가와 사회에서 가장 중요한 요소는 정보의 공유, 소통으로 볼 수 있다. 세대간의 소통, 계층간의 소통, 상호간의 협업은 우리사회를 좀 더 투명하고 행복하게 만들 수 있는 근간이다. 형식적인 시민참여, 일방적 통보가 아닌, 정책의 생산부터 집행까지 시민들의 참여, 다양한 견해와 철학을 가진 사람들의 진정한 소통과 협업이 우리사회를 좀 더 행복하고 우리의 환경을 지속가능하게 만들 것이다.

## II. 생태환경 분야에서의 시민참여와 협업의 필요성과 흐름

사회적 관계에 있어서 소통의 부재는 사람의 행복지수를 떨어트리기도 하지만, 커다란 환경문제를 가져오기도 한다. 우리사회의 수많은 가치 중 개발 중심의 가치를 강조하는 집단이 환경적 가치를 주장하는 집단의 의견을 묵살하고 일방적 의사결정을 통해 개발 일변도로 간다면 자연환경의 파괴와 인류의 생존마저 위협할 수 있다. 20세기 말까지만 해도 개발중심의 가치는 경제발전과 동일시되어 전 세계의 중앙정부, 지방정부 할 것 없이 모든 가치의 가장 우선이 되어왔다. 급속한 산업화 사회에서 환경을 고려하지 않은 개발중심의 정책은 전 세계 곳곳에 많은 상처를 남기게 되었다. 결국 세계의 수상들은 1992년 리우에서 지구정상회의를 열고 선언적 의미의 '리우 선언'과 '의제 21(Agenda 21)'을 채택하고, '지구 온난화 방지 협약', '생물다양성 보존 협약' 등을 맺으며 다양한 집단들이 협업을 통해 지속가능한 지구를 위해 노력하기로

하였다. 우리나라도 환경문제에 있어서 여러 우여곡절을 겪으며 시민들의 참여와 협업을 통해 정책의 수행하는 일련의 과정을 거치게 되고 지속가능한 발전을 위해 노력을 하게 된다. 그러한 배경에는 다음과 같은 이유가 있다.

## 1. 환경문제에 대한 시민들의 관심 증대

우리나라는 1970년대 산업화 시대가 도래 하면서 다양한 환경문제가 발생하였으나 대다수 국민들은 환경오염이 선진국으로 도약하는 과정으로 판단하였다. 굴뚝의 시커먼 연기는 우리의 삶을 풍족하게 하는 징표이고 산을 허물고 도로를 만드는 것, 대규모 간척사업은 경제성장의 밑거름으로 판단하였다. 1980-90년대 심각한 환경오염으로 인명피해, 생태계 파괴 등이 발생하였으나 정책입안자들은 경제발전을 위한 불가피한 희생으로 간주하였다. 그러나 이때부터 초기 선구자들을 중심으로 네거티브형 환경 보전 운동이 시작되었다. 네거티브형 환경 보전 운동은 일반적 대중의 요구보다는 특정 지역의 환경문제를 중심으로 정책대결 구도 양상으로 빚어지는 경우가 많았다. 2000년대에 접어들면서 이슈파이팅 중심의 환경운동은 시민들의 참여와 여러 가지 사회문제와 접목된 일상적 생활환경 운동으로 변모되고 환경문제, 사회문제에 대해 주변인에서 주도자로 바뀌고 있었다.

〈그림 1〉 환경운동의 흐름



네거티브형 환경운동



협업체계의 환경정책

## 2. 환경문제를 바라보는 시민들의 전문성 향상

환경문제에 대한 주요 이해당사자는 정책집행자, 정책비판자, 특정 사안의 이해관계자로 구분되었고 그 과정에서 전문가의 영역은 문제의 해결에 있어서 매우 절대적 영향력을 갖고 있었

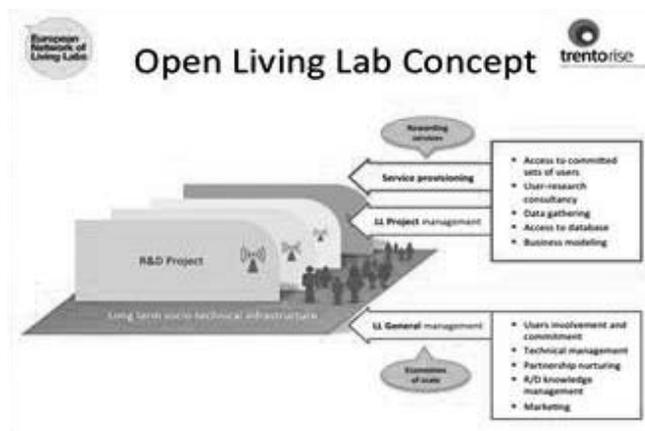


다. 산업화 시대의 환경 전문가는 주로 정책집행자의 편에서 개발논리를 정당화하는 기능을 수행하기도 하였다. 돈과 권력으로부터 자유롭지 못한 시대적 특성이 큰 탓일 것이다. 1990년대 민주주의가 발전하고 환경 분야에서도 다양한 전문가들이 생겨나면서 개발과 보전의 균형적 발전에 기여하게 된다. 그러나 이러한 전문영역은 주로 국책기관이나 대학을 중심으로 독점적 구조를 가지며 또 다른 권력구조화 현상을 가져오고 시민들과의 괴리감은 여전히 지속되었다. 21세기에 접어들면서 SNS 등 다양한 정보가 공유되고 각종 환경문제, 사회문제에 있어서 전문적 식견이 있는 시민들이 대폭 늘어나면서 기술적 영역에서 성역화 된 전문가 그룹은 사라지고 생산자와 사용자가 협력을 통한 기술개발을 수행하는 이른바 리빙랩(Living Lab) 방식의 정책 생산과 연구가 이뤄지게 된다. 정책 생산자, 공급자 중심에서 소비자 중심으로 정부의 폐쇄적 정보 독점에서 개방형으로, 문제를 해결하는 기술 중심에서 당사자간 소통을 중요시하는 기법 중심으로 바뀌게 된다.

〈그림 2〉 리빙랩(Living Lab)의 개념

- 리빙랩(Living Lab)은 특정 공간에서 사용자들의 참여 하에 문제를 해결하는 개방형 혁신모델로서 유럽지역을 중심으로 널리 시행되고 있다. 사용자의 참여, 지역사회의 해결, 테스트 베드 운영, 사회·기술 시스템을 구현하기 위한 실험적 의미를 포함하고 있다
- 기술혁신을 통해 사회의 어려운 문제를 해결하는 사회문제 해결형 혁신, 수요 기반 혁신에 대한 관심이 증대되고 있다. 이는 사회문제를 효과적으로 해결하기 위해서는 사회의 니즈(needs)에 대한 정확한 이해와 수용성에 대한 지식을 기반으로 사용자의 적극적 참여를 통해 실현된다.

〈그림 3〉 리빙랩의 개념도



### 3. 환경의 보전과 환경문제 해결을 위한 시민참여 요구 증대

복합적인 환경적 갈등은 과도한 사회적 기회비용이 수반되어 문제의 합리적 해결을 위해 전문가의 연구결과에 주목하는 추세였으나 시민들의 전문성 향상과 사회문제에 대한 적극적인 관심으로 환경정책 및 연구 분야에 다양한 시민들의 참여 요구가 증대되고 있다. 환경적 갈등으로 인한 문제 해결방식이 시민사회단체 등 비정부기구 및 시민들의 자발적 참여에 의해 이뤄지기도 한다. 환경현안에 대한 사회단체 및 시민들의 비판은 정부나 지방자치단체가 정책 수립 단계부터 시민들의 참여를 보장하게 되고 정책 수행 후에도 시민들의 평가를 받는 것에 주저함이 없다. 그러나 생태환경 분야는 여전히 개발육구와 상충되고 시민들의 욕구가 다양하여 정책의 수립단계부터 쉽지 않은 난관을 겪게 되고 파행으로 치달는 경우가 많다. 민주적 의사 수렴 과정이 정책의 비효율성을 가져올 수 있는 지점이다. 그러함에도 시민참여가 전제되지 않은 생태환경정책은 결국 너무 큰 사회적 기회비용을 가져오기 때문에 정책입안자들은 충분한 시간과 인내하는 소통의 과정이 필요하다.

### 4. 의사결정의 다변화와 거버넌스의 발전

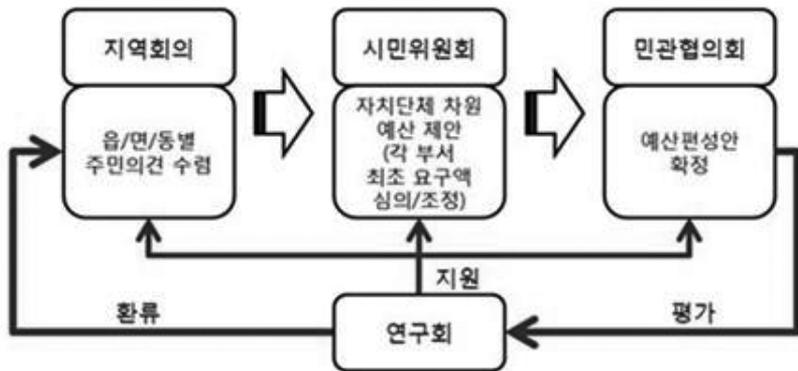
1990년대 참여했던 환경갈등 이후 2000년대에 접어들면서 우리사회에서 의사결정의 다변화에 대한 합의가 이뤄지고 그 결과, 협치(거버넌스) 방식의 환경문제에 대한 접근이 시작되었다. 정책을 수립할 때 단순히 시민참여를 넘어서 시민주권의 시대가 온 것이다. 어떠한 사회현상에 대해 정책생산자, 수혜자, 정책집행자, 비판자, 연구자 등 다양한 이해 당사자들이 모여 원인과 해법을 함께 공유하는 거버넌스 형태의 협치 시대가 오고 있는 것이다. 합리적 거버넌스 운영은 환경문제 해결에 있어서 가장 민주적일 수 있으나 다양한 집단들의 참여로 의사결정이 비효율적일 수 있다. 그러나 지속적인 토론과 협의를 통해 정책과 기술이 시민 친화적으로 개발되면서 갈등을 최소화 하고 시민들이 사회문제에 대상자가 아닌 주체자로 참여하면서 수많은 사회적 기회비용을 줄이는 성과를 내고 있다.

### Ⅲ. 시민 참여형 환경정책 수립 및 환경보전 활동의 사례

#### 1. 시민(주민)참여 예산제 수립

대전광역시와 충청남도 등 주요 지자체에서는 시민참여 예산제를 도입하여 해당 자치단체에 필요한 사업이나 예산을 지역주민들에게 직접 듣고 정책을 수립하고 있다. TOP-DOWN 방식의 정책에서 BOTTOM-UP 방식의 정책수립으로 변모하고 있는 것이다. 시민참여 예산제는 자치단체장이나 몇몇 행정가의 시정 운영에서 지역주민과 공동으로 정책과 예산을 수립하고 지역주민들에 의해 집행이 되게 한다는 점에서 의미가 크다. 각 행정기관의 부서에서 전문가들의 자문을 받고 시도지사는 타운홀 미팅을 통해 의견을 조정하고 최종적으로 지역주민과의 토론과 협의를 통해 정책을 수립하는 것이다. 현재까지는 참여의 범위가 제한적이기는 하지만, 시민과의 협치를 통한 행정이라는 점에서 매우 큰 의미가 있다. 주민참여 예산제가 시행되는 지방자치단체는 각 부서별로 다양한 위원회가 구성되어 있고 전문가 및 NGO, 기업, 지역주민들의 참여를 보장하고 있다.

〈그림 4〉 주민참여 예산제 작동 체계



#### 2. 시민 참여형 환경모니터링

환경문제에 대한 진단은 환경정책의 수립과 직결된다. 그동안 환경분야에 대한 모니터링은 담당 행정기관이나 분야별 전문가들의 몫이었다. 시민을 위한 정책수립이 목표였지만, 결국 모니터링과 정책의 생산은 행정기관이나 전문가들이 수행하면서 실질적인 시민 체감형 정책수

립에는 한계가 있었다. 이러한 정책은 시민들로부터 외면받기 시작하였고 시민들이 직접 참여한 모니터링이 다양한 분야에서 추진되고 이를 정책에 반영하는 사례가 늘고 있다. 시민 참여형 모니터링 방식 중 가장 오래된 방식중의 하나는 대기오염 모니터링이다. 최근 20여 년간 시민에 의한 대기오염조사를 전국 각지의 환경단체, 지자체, 기업 등이 협력하여 시민, 청소년들이 참여한 가운데 대기오염을 직접 조사하고 분석하기도 하였다. 사물인터넷(IOT)과 센서기술, 무선인터넷 기술이 결합된 실내공기질 측정방식으로 스마트폰 앱을 활용하여 자신들이 공공한 공간에 대한 실내공기질을 실시간으로 접하는 에어가드 방식도 청소년 교육용이나 시민참여형 모니터링 방식으로 대중화되고 있다. 환경문제에서 가장 민감한 지역인 산업단지의 경우에도 거버넌스형 모니터링체계가 구축되고 있다. 악취 발생 업체가 산재되어 있는 시화반월공단의 경우, 민간환경 감시단과 전수조사 등 사전 환경관련 유경험자 및 일반시민을 대상으로 지역 분포를 고려한 악취모니터 요원을 모집해 요원들이 스마트폰을 활용, 악취모니터를 입력하고 악취관련 정보 및 의식수준을 향상하도록 체계적인 이론 교육과 실습을 하고 있다. 수질생태분야에서도 시민 참여형 모니터링 사업이 진행되고 있다. 대표적으로 정부의 4대강 사업 이후 변화되는 수생태계나 수질오염 등에 대한 모니터링으로 정부가 추진하는 연구뿐만 아니라 민간차원에서 스마트폰 앱을 개발하여 시민들이 참여한 모니터링을 진행하고 있으며, 거버넌스를 구성하여 행정과 전문가, 시민들이 공동으로 모니터링한 결과를 공유하고 있다. 대전광역시 의 경우, 월평공원 갑천 보전을 위한 민, 관 협력활동으로 월평공원과 갑천의 수생태 현황을 공동으로 모니터링하고 보전대책을 수립하고 있다. 시민 참여형 모니터링 사례를 몇 가지 살펴보기로 한다.

## 1) 시민참여형 대기환경 모니터링 사례

### • 시민에 의한 전국 대기오염조사

시민들과 학생들이 직접 참여하여 대기오염 조사를 실시하고 오염정보를 지도로 구축하여 대기오염에 대한 이해와 대기오염 저감을 위한 실천계획을 세운다.

### • 환경부 수도권대기환경청'수도권 푸른 하늘 지킴이'공기오염조사

수도권 청소년들이 간이측정기를 활용하여 학교와 주택주변의 대기오염을 측정하고 우리학교 대기오염지도를 작성, 대기환경 개선을 위한 토론회를 진행함으로써 미래세대의 주역인 청소년들의 환경적 감수성을 높이고 있다.



## 2) 시민 참여형 수환경, 수생태 모니터링 사례

### · 민, 관 협업을 통한 월평공원, 갑천 모니터링

도안신도시 개발, 동서관통도로 건설, 호수공원 개발계획 등으로 위협받고 있는 대전의 월평공원과 갑천의 수환경과 생태계 보전을 위해 시민들이 직접 모니터링에 참여하고 보전대책을 수립하고 있다. 대전광역시와 시민환경단체, 지역주민들은 월평공원, 갑천 보전방식에 대해 이견은 있지만, 향후 지속가능한 보전을 위해서는 습지보호지역으로 지정하는 것이 타당하다 판단하였다. 현재, 대전세종연구원에서 추진한 전문가들의 모니터링뿐만 아니라 시민참여형 수환경, 수생태 모니터링을 수행하고 습지보호지역의 지정 및 보전대책을 정부에 건의하고 있다.

### · 민, 관 협업을 통한 금강모니터링

정부의 4대강, 금강 정비사업 이후 급변화 하는 수환경과 생태계 변화, 각종 오염에 대한 모니터링을 충청남도과 연구기관, 시민환경단체, 지역주민들이 협력하여 공동으로 모니터링을 수행하고 있다. 이들은 민, 관, 학이 참여하는 금강비전기획위원회를 구성하고 금강의 비전 및 실천계획을 수립함과 동시에 합동 모니터링을 통해 금강의 수환경과 생태계 보전을 도모하고 있다. 절차와 민주적 합의 과정을 생략한 정부(정권)의 일방적인 사업 집행과는 정 반대로 충청남도는 주민참여를 중심으로 다양한 협업체계를 구축하여 현재의 금강을 공동으로 모니터링 하고 금강의 미래를 설계하고 있다.

## 3. 시민참여형 환경보전 활동

### 1) 시민(주민) 참여형 하천살리기

대전광역시 서구는 도시와 농촌이 공존하는 지자체로서 주요하천인 갑천을 중심으로 중하류부는 대전광역시의 중심적 역할을 하고 있는 도시이며 상류부는 전원적 분위기의 농촌형 모습이다. 갑천은 대전의 대표적인 국가하천으로서 두얼굴을 가지고 있는데 월평공원을 중심으로 하류지역은 전형적인 도시하천이며 중상류지역은 생태하천의 모습을 지니고 있다. 갑천의 중상류에는 도시에서 보기 드문 마을 앞 작은 마을 하천이 생태성을 유지하며 갑천으로 유입되고 있다. 대전광역시 서구는 지난 2012년부터 농촌의 모습을 지니고 있는 갑천 상류의 마을앞 하천 보전활동을 진행하고 있다. 하수관거라 설치되어 있지 않아 생활하수가 유입되거나 생활쓰레기, 농촌쓰레기가 방치된 마을 9곳을 선정하여 마을 하천 복원활동을 추진하고 있다. 대전광

역시 서구는 서구에 위치한 다양한 기업, 환경단체 등과 협력하여 마을 하천 살리기 활동을 지속적으로 추진하고 있으며 2012년에는 환경부 주관 수생태복원상을 수상하였고 2014년에는 SBS 물환경대상 도량분야를 수상하였다. 마을의 생활하수를 처리하기 위해 농경지를 장기 임대하여 인공습지를 조성하고 하수를 처리한 첫 지역의 사례로 평가받고 있다. 지자체에서 예산을 집행하고 사업자가 하천을 정비하는 그동안의 방식을 벗어나 지역주민과 환경을 생각하는 기업, NGO등이 협력하여 마을 하천을 보전하는 것은 매우 의미가 있다.

〈그림 6〉 마을의 수질개선을 위한 노력

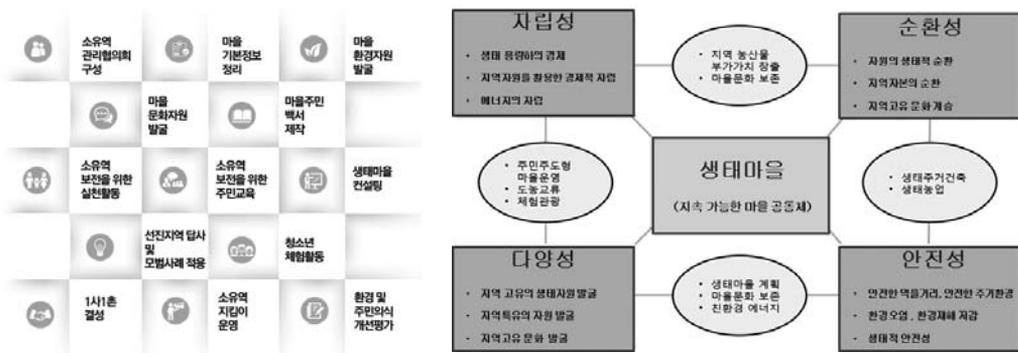


## 2) 민, 관 협력을 통한 대청호 소유역 보전활동

대전광역시, 옥천군, 청주시, 보은군 등이 위치해 있는 대청호 주변에는 쓰레기 투기, 다양한 비점오염원의 유입, 관리 인력의 한계 등으로 수질이 악화되어가고 있다. 여름철 녹조는 식수원마저 위협하고 있는 실정이다. 금강유역환경청과 지자체, NGO 등은 지역주민과 협력하여 대청호 보전을 위한 소유역 운동을 진행하고 있다. 대청호에 유입되는 하천 보전활동 뿐만 아니라 지역주민들이 스스로 가꾸고 보전할 수 있도록 마을가꾸기 교육을 진행하고 주민주도형 실천 활동을 진행한다. 그동안 정부와 지자체가 예산집행에만 급급하고 일부 자원봉사 집단을 중심으로 대청호 보전활동을 진행했다면 최근 몇 년 전부터는 정부기관과 지자체, 공기업, NGO, 지

역주민들이 소유역 협의회를 구성하여 대청호와 인근 마을을 보전하고 있다. 대청호를 비롯한 마을관리 계획을 시민(지역주민)과 협의하여 세우고 시민과 함께 실천활동을 진행하면서 행정의 효율성 및 수질보전이라는 두 마리 토끼를 잡고 있다. 각종 규제로 민원이 빈번히 발생하고 있는 지역에 행정기관의 발상의 변화, 시민참여가 토대가 된 합리적인 거버넌스 구성은 민, 관 협치의 중요한 모델이 되고 있다.

〈그림 7〉 시민참여를 통한 소유역 보전활동과 생태마을 가꾸기



## IV. 대전, 세종 환경개선을 위한 시민참여 방안 제언

### 1. 대전, 세종 주요 환경현안에 대한 진단

#### 1) 대전시 주요 환경현안에 대한 진단

##### • 교통의 중심지 대전

대전시는 경부고속도로, 호남고속도로, 남부순환도로, 대전당진고속도로, 대전통영간 고속도로 등으로 둘러싸여 있다. 사통팔달 전국 교통의 요지인 대전의 고속도로에서 발생하는 자동차 배기가스 및 미세먼지가 대전시 환경의 질을 저하시키고 있다. 절대적인 자동차의 증가, 지속적인 서남부권 개발, 구도심과 신도심에서 발생하는 상습 교통체증은 도심 열섬효과와 다양한 환경오염을 유발시키고 있다.



### • 산업단지 및 환경기초시설에서 발생하는 유해물질과 악취

대전 1-2산업단지 및 주변의 영세한 공장, 대전 3-4산업단지, 열병합 발전, 금고동 환경자원화 시설, 신일동 소각장, 원촌동 하수처리장 등에서 발생하는 유해물질, 악취가 시민들의 삶의 질을 저하시키고 있으며, 원자력연구원의 사용후 핵폐기물 처리시설에 대한 시민들의 불안감이 가속되고 있다.

### • 생태축의 파괴에 따른 시민들의 반발과 금강, 대청호의 수질악화 우려

서남부권 개발, 갑천친수구역 개발 계획, 간선도로 개발 등으로 녹지가 감소되고 생태축이 훼손되고 있으며, 4대강 사업이후 금강의 수질악화, 식수원인 대청호 녹조, 각종 친수공간 조성 및 수변구역 개발계획에 따른 시민들의 우려의 목소리가 높다.

## 2) 세종시 주요 환경현안에 대한 진단

### • 급속한 도시의 팽창으로 대기오염 증가

세종시 출범이후 정부청사의 이전, 인구 유입에 따른 공동주택단지의 조성과 자동차의 증가, 에너지 시설의 조성, 다양한 시설의 유입은 급격한 도시의 변화를 가져오면서 대기환경을 급속도로 악화시키고 있다. 세종시 신도시의 지형적 특성상 대기중의 공기가 확산되지 못해 도시내 열섬효과가 발생하고 대기오염으로 인한 시민들의 노출이 심해지고 있다 특히, 금강변 첫마을 지구의 안개지수는 세종보의 영향으로 늘어나고 있으며 다양한 오염물질과 혼합되어 스모그화 되고 있다. 대규모의 공동주택단지는 바람의 이동을 제한하여 안개지수, 스모그 발생 빈도를 높일 것으로 예측하고 있다.

### • 급속한 도시의 팽창에 따른 생태환경의 변화

세종시의 도시화는 농경지는 물론, 산림생태계, 하천생태계의 파괴를 가져오고 있다. 국토의 균형적 발전을 위해 행정중심복합도시로서의 세종시 건설은 바람직하였으나 도시의 조성에 따른 생태환경 파괴는 불가피하다. 새롭게 이주한 시민들의 여가생활을 위해 금개구리의 집단 서식처인 장남평야가 홍역을 치루고 있고 수많은 하천이 사라지거나 생태적 기능을 담보하고 있지 못하다. 곳곳에 전 원주택단지외 도로, 상업시설은 산림생태계를 훼손하고 있어 생태적 쇼크를 가져오고 있다.

### • 인구 증가에 따른 다양한 환경문제와 이주민들의 환경의 질 개선 요구

인구가 증가하면 그에 따른 에너지, 수자원, 다양한 소비재의 사용량이 증가한다. 그에 따라 폐수처리 시설, 쓰레기 처리시설, 에너지 시설의 증설이 뒤따르게 된다. 세종시 신도시를 주변으로 중소규모의 산업단지와 축산농가가 이미 조성되어 있어 악취로 인한 민원이 증가추세에 있으며, 도

시의 민원 중 가장 높은 비율을 차지하는 소음에 대한 분쟁도 빈번히 발생한다. 이러한 현상은 도시에서 자연스러운 현상이지만, 새롭게 이주한 시민들은 자유로워지고 싶어 한다. 세종시민들의 삶의 질을 개선하기 위한 세종시의 노력이 요구되는 지점이다.

## 2. 대전, 세종 생태환경 개선을 위한 시민참여 방안 제언

### 1) 대전, 세종의 환경현안 진단과 개선을 위한 협업체계 구축

가칭 '환경의회' 나 '환경정책협의회'와 같은 협업체계의 구축이 필요하다. 현재 대전, 세종을 비롯한 전국 자치단체에 환경관련 자문위원회가 구성되어 있으나 운영현황이 매우 미약하고 제도적 뒷받침이 되지 않아 실행, 집행력이 미미하다. 지방 조례에 근거하여 자치단체장 산하에 협업체계를 구축하고 주요 환경정책에 대한 평가, 환경정책 수립, 환경갈등에 대한 조정의 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 협업체계에는 시민들의 참여가 대폭 보장되어야 하며, 단순 자문의 성격을 넘어 협의기능에 대한 권한을 부여해야 한다. 현재, 전국 지방자치단체에 설치되어 있는 지속가능발전협의회의 확대개편을 검토해볼 수 있다. 자치단체의 몇몇 사업을 위탁 받아 추진하는 것이 아닌, 지자체의 주요 환경의제를 발굴하고 중장기 비전을 수립, 갈등의 조정과 시민 참여형 환경정책 생산 활동을 할 수 있도록 권한과 예산을 부여해야 한다.

### 2) 대전, 세종 환경현안을 근거로 시민들의 관심분야 수집

환경 분야의 협업체계를 통하거나 시민들의 여론조사, 토론회 등의 의견수렴 과정을 거쳐 대전, 세종 시민들의 관심분야를 수집할 필요성이 있다. 시민 체감형 환경정책을 수립하기 위해서는 시민들의 생생한 목소리가 중요하다. 대전과 세종의 환경현황을 분석해볼 때 다음과 같은 시민들의 관심분야를 예측할 수 있다.

#### • 최근 전국적인 이슈가 되고 있는 미세먼지

대전, 세종시민들의 상당수는 정부의 미세먼지 저감정책을 불신하며 시민차원의 모니터링 및 저감대책에 대해 관심이 있을 것으로 예상된다. 미세먼지 현황에 대한 정보전달의 신속성, 미세먼지 대응전략 등 시민들의 건강을 위해 자치단체의 적극적인 대책을 촉구하고 있다.

#### • 각종 화학물질에 대한 관심이 높아짐

가습기 살균제 사건 이후 대전시민들이 이용하는 생활용품 중 화학물질에 대한 관심이 높아지고 있으며 환경, 소비자 단체 등에서 이에 대한 대책을 촉구하고 있다. 학교 운동장 및 도심공원, 놀이

터 등에 조성되어 있는 우레탄 트랙이나 화학제품에 대한 시민들의 관심이 높아지고 있다. 또한, 거주지역의 삶의 질 개선을 위해 악취문제의 해결, 산업단지 대기오염 문제 해결에 관심이 높아지고 있다.

#### • 하천 및 생태환경에 대한 관심이 높아짐

생태관광, 자연속 힐링을 선호하는 시민들이 하천을 비롯해 주변의 자연환경에 대한 관심이 높아지고 있다. 주거지역 주변의 아름다운 자연환경과 문화자원은 시민들의 삶의 질과 긴밀하게 연관되어 있으므로 시민과 함께 생태환경, 문화자원을 발굴하고 보전 및 관리계획을 수립할 필요성이 있다. 다만, 레저형과 생태보전형 사이에서 많은 논쟁의 여지가 있다.

### 3) 시민참여 공동 모니터링을 통한 환경정책 수립

시민들이 주되게 관심을 갖는 대기환경 분야, 화학물질 분야, 하천 및 생태환경 분야, 에너지 분야, 환경 안전과 보건 분야에 대한 민, 관 공동 모니터링을 토대로 환경정책을 수립해야 한다. 일부 전문가들의 연구 용역뿐만 아니라 시민들이 참여하는 모니터링 체계를 구축하여 전문성과 현장에 기초한 환경정책의 수립이 필요하다. 현재에도 많은 지자체와 시민환경단체 등이 시민과 함께 자신들이 살고 있는 지역에 대한 모니터링을 추진하고 있다. 이러한 모니터링 결과는 자치단체의 중요한 환경정책으로 제안될 뿐만 아니라 시민들의 교육 자료로 활용되기도 하고 모니터링에 참여하는 시민들의 전문성을 높이기도 한다. 이러한 체계는 시민들이 환경정책의 서비스를 받는 객체에서 지역의 환경을 보전하고 관리하는 시민주체로 성장할 수 있다는 점에서 매우 의미가 크다. 시민 참여형 모니터링에는 다음과 같은 방법이 있다.

#### • 대기환경분야 모니터링 방법

대기오염, 미세먼지 자동측정망과 연계한 시민참여 모니터링 방법이 있다. 간이 샘플러를 활용한 시민모니터링 체계를 구축하고 스마트폰 앱을 활용하여 대기오염 및 미세먼지 지도를 구축할 수 있다. 각종 모니터링 방법 및 모니터링 결과에 대해 학습과 토론을 진행하며 교육적 기능을 높일 수 있다. 악취의 경우, 시민 모니터링단을 모집, 직접관능법에 대한 교육과 스마트 앱을 활용하여 악취 정보를 공유하며 지속적인 악취유발 지역의 경우, 악취 관리지역으로 지정하는 방안도 생각할 수 있다.

#### • 화학물질 및 공공시설 분야 모니터링 방법

다중이 이용하는 시설의 악취 및 화학물질에 대한 시민들이 직접 개발할 수 있다. 환경단체, 소비

자단체, 학부모단체 등과 협력하여 모니터링단을 모집하고 청소년이나 다중이 이용하는 공간의 화학물질 모니터링을 수행할 수 있다. 수집된 정보는 스마트폰 앱을 활용하여 자치단체 관련부서나 전문기관에 정보를 제공한다. 공공시설의 안전성 평가 및 시설에 대한 모니터링 결과는 자치단체 홈페이지 등에 신문고 등으로 운영하면서 시민 주권형 환경정책을 시행할 수 있다.

#### • 생태환경 분야 모니터링 방법

숲 해설가, 생태해설가, 하천해설가 등을 적극적으로 양성하여 시민들을 대상으로 정례적인 교육을 실시한다. 생태환경 분야 모니터링단을 모집하고 주변지역 생태환경 분야 자원을 수집하고 그 결과를 대전세종연구원과 같은 전문기관에서 검토한 후 대전시, 세종시 환경정책 수립에 기초자료로 제공하거나 시민 교육자료로 활용할 수 있다.

#### 4) 협력 활동체계 구축 및 실천활동

시민들의 환경적 관심분야를 시민과 함께 모니터링 하고 시민참여를 통해 수립된 환경정책은 무엇보다도 그 집행이 중요하다. 또한, 환경정책이 적절하게 집행되고 실천되기 위해서는 행정기관과 일반 시민들 사이에 중간조직이 필요하다. 중간조직은 현재 운영되고 있는 거버넌스 집단을 활용해도 되고, 해당 지역의 NGO나 교육관련 기관이 수행하는 것이 효율적이다. 시민과 함께하는 하천, 숲 살리기, 생활환경 교육, 클린마을 만들기 등 다양한 프로그램을 중간조직이 조정하며 수행하고 평가는 시민들이 참여하여 개선방안을 도출할 수 있다. 이러한 방식이 최근에 유럽에서 진행되고 있는 Living Lab 방식이다. 공급자 중심의 정책 하달식에서 소비자, 시민중심의 살아있는 의견을 바탕으로 한 개방형 정책수립 방식이다. 민주적 지방자치가 성장함에 따라 많은 자치단체장이 거버넌스, 협치의 개념은 도입한다. 그러나 형식적인 협치 운영은 오히려 구색 맞추기식 전 시행정이라는 비판을 받기도 한다. 환경은 우리 시민들의 삶과 매우 밀접한 의제이다. 제대로 된 환경정책의 수립과 집행은 시민들의 행복지수를 반드시 높이게 된다. 형식적인 시민참여가 아닌 시민주권의 개념에서 법과 제도에 근거한 실질적인 협업 체계를 구축하는 것이 지속가능한 환경자치를 실현할 수 있을 것이다.



# 대전세종포럼

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

# 안전한 어린이 6장 보호구역 만들기에서 시민참여 방안

이 광 진 대전경제정의실천시민연합 기획위원장

# 안전한 어린이 보호구역 만들기에서 시민참여 방안

이 광 진 대전경제정의실천시민연합 기획위원장

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

## I. 들어가는 글

현대사회는 급격한 경제성장과 이에 따른 도시화가 가속화 되면서 인간의 모든 활동이 교통을 통해 이루어진다고 할 수 있는 상황을 맞이하고 있다. 그런 의미에서 Colin Clark는 '교통을 인간생활에 있어 꼭 필요한 요소로 규정하고 기존의 의·식·주에 더하여 의·식·주·교'라는 주장을 하였다. 그만큼 교통의 발달이 이루어지지 않았다면 현대 도시의 성장도 이루지 못했다는 것을 말하고 있다. 그럼에도 불구하고 이런 교통의 발전은 우리 생활에 엄청난 편익을 제공하여 온 것이 사실이나 그 이면에 교통사고, 교통 혼잡, 대기 오염 등의 악영향도 끼치고 있으며, 특히 소중한 인명과 재산의 피해를 가져오는 교통사고는 해를 거듭할수록 심각한 사회문제로 대두되고 있다.

우리나라는 20여년을 넘게 OECD국가 중 교통사고에 의한 보행자 사망률이 최상위권에 올라 있는 불명예를 안고 있을 정도로 취약한 보행환경을 갖고 있으며, 이와 관련하여 많은 전문가들은 교통문화에 대한 시민의식 개선이 그 어느 때보다 절실하다는 목소리를 내고 있다. 특히, 보행과 관련한 교통사고는 인지능력 및 상황 판단력이 부족한 교통약자를 중심으로 발생하



게 되는데 노인이나 어린이를 중심으로 일어나고 있는 것이 현실이다.

그간 정부는 “안전 대한민국”이란 정책기조를 통해 교통안전에 대한 여러 노력을 기울여 어린이 보호구역 확대와 시설 개선에 주력하여 왔고, 그런 결과 어린이 교통사고 사망자가 줄어 들고 있다. 그러나 어린이 보호구역내 교통사고는 오히려 증가하는 추세로 2007년 1천개의 보호구역당 교통사고현황이 323건에서 2011년 751건으로 증가하여 정점에 이르렀다. 이후 정부와 지방자치단체들이 “어린이 보호구역 내 교통사고 제로 운동” 등을 통해 지속적인 노력을 기울인 결과, 2015년 541건으로 감소하였다. 그러나 아직도 어린이 보호구역내 사고율은 OECD 국가들에 비해 상당히 높은 수준이다.

경찰청 자료에 의하면 2013년부터 2015년 3년간 대전 어린이 보호구역내에서 교통사고를 당한 어린이가 총 51명이 되는 것으로 나타나고 있다. 실제로 2014년 대전 서구 괴정동의 모 초등학교 부근에서 신호위반 차량에 의해 초등학생이 교통사고를 당해 사망하는 사고가 발생하였으며, 이보다 1년 전인 2013년에 동구 흥도동의 모 어린이집 앞에서 3세 어린이가 통학차량에 치여 사망하는 사고가 발생하였다. 이 사고가 사회적 이슈가 되고 있던 한 달 후 7세 어린이가 태권도장 통학차량에 옷이 끼어 끌려가다 숨지는 사고가 발생하기도 하였다. 이처럼 대전에서도 교통약자인 어린이들의 교통사고는 끊임없이 반복되고 있어 시민들의 관심이 제고되었다.

대전경제정의실천시민연합(이하 대전경실련)은 어린이 보호구역에 대한 관심을 가지고 지난 1998년에 보행자 대상의 교통사고 발생건수를 나타내는 교통위험지도 제작을 시작으로 보행환경개선사업을 추진하였다. 2001년에는 대전지역의 33개 학교를 대상으로 어린이 보호구역 조성 및 운영 실태를 조사하여 어린이 보호구역 표시 및 시설물 미설치 등에 대한 문제를 구체적으로 제기하였고 시민사회의 관심을 불러 모았다. 그 결과 전국 최초로 대전시가 초등학교 전체에 어린이 보호구역 내의 안전한 시설물 설치를 추진하도록 하는 성과를 이루어 냈다. 그 이후 2010년과 2016년 어린이 보호구역에 대한 전수조사를 실시하여 시설물의 설치 및 운영에 대한 문제점을 도출하고 이에 대한 개선활동을 지속적으로 전개하여 왔다.

현재 정부와 지방자치단체도 어린이 보호구역에 있어서 법적으로 도로교통법 시행령 개정을 통해 어린이 보호구역내 교통안전과 관련된 벌점이나 과태료를 일반 도로의 2배를 부과하도록 제도를 강화 하였고, 어린이 보호구역 내 교통사고를 줄이기 위한 다양한 노력을 기울이고 있다.

교통사고는 사람과 차량, 도로환경이라는 요인이 상호 작용하여 발생하게 되는데 그 예방책 또한 이 세 가지 요인에 대한 종합적 개선을 통해 이루어져야 한다. 그 중 가장 중요한 부분은 사람이라는 요인에 기인한다고 할 수 있다. 정부나 지방자치단체의 노력에 의해 개선되어질 수

있는 것은 통학로의 도로환경을 위한 시설물 설치가 중심이라 할 수 있으며, 나머지 요인은 운전자나 보행자의 몫으로 남게 된다. 결국 지속적인 보강이 이루어지고 있는 법적 규제 한계와 안전문화 미성숙 개선을 위해서는 우리 시민의 성숙한 의식이 어린이 보호구역 교통사고를 예방하는데 매우 중요할 수밖에 없다.

〈그림 1〉 어린이 보호구역의 법적 규제 한계



시민의 역할은 크게 개인의 노력과 관련 단체의 노력이 함께 이루어 져야 하는데 개인의 노력으로는 운전자들의 자발적인 법규준수와 보행자들의 보행안전 문화의식 고취를 들 수 있다. 관련 단체의 노력으로는 시민에 대한 교통안전교육이나 예방 활동 등을 들 수 있는데 녹색어머니회 등 관련 단체의 노력은 이미 상당기간 지속되어 나름의 성과를 내고 있는 상황이라 많은 기대가 된다. 꼭 짚어 이야기 하자면 어린이 보호구역의 교통사고 예방은 정부나 지방자치단체, 학교의 노력과 관련 단체의 노력이 더해질 때 즉, 협업을 통했을 때 그 효과성이 제고될 수 있다. 그런 의미에서 학교안전을 위해 봉사하고 있는 녹색어머니회를 중심으로 한, 관련 시민단체 들을 활동주체로 참여하게 하고 그 활동을 지원하여 체계적이고 지속적인 활동을 전개할 수 있도록 하는 제도개선이 필요하다.

이에 본 글에서는 어린이 보호구역에 대한 실태 및 문제점을 살펴보고, 안전한 어린이 보호 구역 만들기를 위한 방안을 모색해보며 시민참여의 효율적인 방안에 대해서 짧게나마 서술하고자 한다.

## II. 어린이 보호구역 (School Zone) 현황 및 사고

### 1. 대전, 세종 주요 환경현안에 대한 진단

정부는 1995년부터 도로교통법에 의해 도입된 일명 스쿨존이라 불리는 어린이보호구역을 지정하여 운영해 왔다. 일반적으로 13세미만의 어린이를 교통사고 위험으로부터 보호하기 위하여 초등학교의 주 출입문중심 반경 300m이내의 도로 중 지방경찰청장이 지정한 일정한 구간을 말한다. 이 구간은 일반지역보다 많은 규제가 따르게 되며, 도로교통법 제11조의2를 근거로 어린이보호구역의 지정 및 관리에 관한규칙(교육부, 행정자치부, 국토해양부 공동부령)에 구체적인 사항을 규정하고 있다. 법적으로는 어린이 보호구역으로 지정된 초등학교 등의 주 출입문과 직접 연결되어 있는 도로에는 노상 주차장을 설치할 없으며, 어린이 및 유아의 교통안전 확보를 목적으로 신호기, 안전표지 등 도로부속물을 설치할 수 있다. 그에 대한 설치는 도로교통법 제12조 어린이 보호구역 지정 및 관리에 근거한다.

<그림 2> 어린이 보호구역(스쿨존)의 정의



어린이 보호구역의 지정 대상은 ①「유아교육법」제2조에 따른 유치원, 「초·중등교육법」제38조 및 제55조에 따른 초등학교 또는 특수학교, ②「영유아보육법」제10조에 따른 어린이집 가운데 행정자치부령으로 정하는 어린이집(예외조항이 있지만, 정원 100명 이상의 보육시설), ③「학원의 설립·운영 및 과외교습에 관한 법률」제2조에 따른 학원 가운데 행정자치부령으로 정하는 학원(예외조항이 있지만, 수강생 100명 이상의 학원), ④「초·중등교육법」제60조의2 또는 제60조의3에 따른 외국인학교 또는 대안학교, 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」제189조의4에 따른 국제학교 및 「경제자유구역 및 제주국제자유도시의 외국교육기관 설립·운영에 관한 특별법」제2조의2에 따른 외국교육기관 중 유치원·초등학교 교과과정 이 있는 학교이다.

어린이 보호구역은 2011년 1월부터 ‘어린이·노인·장애인 보호구역의 지정 및 관리에 관한 규칙’의 제정과 더불어 기존의 어린이 및 노인에 대한 지정 및 관리에 관한 규칙이 폐지되면서 일원화 되었으며, 보호구역의 지정권자도 경찰에서 지방자치단체로 이관됨에 따라 보호구역 지정대상도 확대되었다.

## 2. 전국 어린이 보호구역 지정현황

전국의 어린이 보호구역 지정현황을 살펴보면, 2009년에는 지정대상 14,882개소에서 지정이 9,584개소로 지정비율 64.4%, 2010년에는 13,207개소로 지정비율 83.0%로 증가, 2011년에는 14,921개소로 지정비율 86.1%로 증가, 2012년에는 15,136개소로 지정비율 80.9%로 감소, 2013년에는 지정비율 81.8%로 증가, 2014년에는 지정비율 74.2%로 감소, 2015년에는 지정대상 21,422개소에서 지정이 16,085개소로 지정비율 75.1%로 증가하였다. 1995년부터 지정되기 시작한 어린이 보호구역은 매년 확대 지정되어 2015년에는 16,085개소로 2009년에 비해 약 1.68배 이상 증가하였다. 그러나 지정 대상 중에 주변 교통 환경이나 교통안전시설(신호기, 안전표지, 노면표시 등) 설치에 따른 재정적 부담 등으로 인해 어린이보호구역 지정율은 완만하게 증가하고 있다.<sup>1)</sup>

1) 2011년 1월 24일부로 도로교통법시행령 제86조에 의거 보호구역에의 지정 및 관리에 대한 권한이 기존의 경찰에서 지방자치단체로 이관되었으며, 보호구역지정시설이 학원, 공원, 생활체육시설, 장애인시설 등으로 확대되었다.

〈표 1〉 전국의 어린이 보호구역 지정현황(2010~2015)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
합 계	13,207	14,921	15,136	15,444	15,799	16,085
초등학교	5,850	5,917	5,946	5,975	6,009	6,052
유치원	5,476	6,766	6,735	6,838	6,979	7,056
특수학교	126	131	131	135	145	146
어린이집	1,755	2,102	2,313	2,481	2,650	2,775
학원	-	5	11	15	16	56

자료 : 경찰청(2016). 어린이 보호구역 정기보고 자료를 재구성함

〈표 2〉 전국의 어린이 보호구역 지정비율(2010~2015)

	2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년
지정대상(개소)	15,915	17,339	18,706	18,885	21,274	21,422
지정(개소)	13,207	14,921	15,136	15,444	15,799	16,085
지정비율(%)	83.0	86.1	80.9	81.8	74.2	75.1

자료 : 경찰청(2016). 어린이 보호구역 정기보고 자료를 재구성함

### 3. 대전 어린이 보호구역 지정현황

2014년 6월 기준 대전의 각 구 별로 조사한 결과를 살펴보면, 초등학교 지정현황에 대해서는 전체 146개소 중 서구에 38개소가 지정되어 26%의 높은 비율을 차지하고 있다. 유치원 지정현황에 대해서는 전체 182개소 중 서구에 52개소가 지정되어 28.6%의 비율을 차지하고 있다. 어린이집 지정현황은 전체 100개소 중 대덕구와 동구가 각 24개소가 지정되어 24%의 높은 비율을 차지하고 있다.

〈표 3〉 대전의 어린이보호구역 지정현황(2014년 6월 기준)

	합계	초등학교	유치원	특수학교	어린이집	학원
합계	434	146	182	5	100	1
동구	76	23	27	2	24	0
중구	73	27	30	0	15	1
서구	117	38	52	1	26	0
유성구	97	37	48	1	11	0
대덕구	71	21	25	1	24	0

자료 : 대전광역시(2014), 어린이 보호구역 일제점검 결과 자료, 대전광역시교육청(2016) 2016 대전교육통계연보를 연구자가 재구성함

#### 4. 어린이보호구역 내 교통사고의 현황

도로교통공단에서 제공하는 교통사고분석시스템(TAAS : Traffic Accident Analysis System)을 통해 2010년 ~ 2015년 어린이 보호구역 내 교통사고 현황을 정리해 보았다. 어린이 보호구역 내 어린이 교통사고는 2011년까지 증가세를 보였으며, 2012년부터 점차 감소한 것으로 나타났다. 이처럼 어린이보호구역 내 교통사고가 급감한 것은 2010년부터 ‘스쿨존 교통안전 강화대책’을 마련해 행정자치부, 경찰청, 지방자치단체 등 관계기관과 녹색어머니회 등 시민단체가 함께 어린이 교통사고 예방을 위해 다양한 분야에서 노력한 결과로 풀이된다.

그러나 [표 4]에서 살펴볼 수 있듯이 아직도 교통지도가 소홀한 하교시간에 어린이들이 도로를 횡단 중에 사고가 지속적으로 일어나고 있어, 효율적인 대책이 필요하다. 대전의 경우도 2013년을 정점으로 사고건수는 줄고 있지만, 사고시간대와 유형은 전국적 상황과 별반 다르지 않은 것을 보여주고 있다.

앞서 서술한 바와 같이 최근 3년간(10 ~ 12년) OECD국가 어린이보행자 평균 사망자수가 인구 10만 명당 0.4명임에 반해 우리나라는 0.7명으로 두 배 가까이 높은 것이 현실이다. 또한 서울시의 경우 스쿨존에서 발생한 어린이교통사고의 88% 이상이 횡단 중에 발생한 차대 보행자 사고로, 이에 대한 대책이 시급한 실정임을 보여주고 있다. OECD국가 중 여전히 어린이 교통사고와 어린이 보행 중 사망자수가 높은 것을 감안한다면, 어린이보호구역 내 교통사고 방지에 대한 구체적 대안 마련과 시민들의 관심이 절실한 때라 할 수 있다.

〈표 4〉 전국의 어린이 보호구역 내 어린이 교통사고발생 현황

구분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	합계	
시간대	00:00 ~07:59	7	13	11	7	5	4	47	
	08:00 ~09:59	92	79	59	56	71	75	432	
	10:00 ~11:59	36	26	20	18	28	25	153	
	12:00 ~13:59	149	131	73	47	59	65	524	
	14:00 ~15:59	191	212	149	116	133	138	939	
	16:00 ~17:59	145	178	138	112	147	143	863	
	18:00 ~19:59	82	82	47	49	56	74	390	
	20:00 ~23:59	31	30	14	22	24	17	138	
합계		733	751	511	427	523	541	3,486	
사고 유형	차대 사람	횡단중	435	396	281	223	261	285	1,881
		차도통행중	45	37	22	21	16	24	165
		길가장자리구역 통행중	29	21	12	9	14	22	107
		보도통행중	47	42	20	21	24	21	175
		기타	93	163	119	108	137	102	722
	차대차·차량단독		84	92	57	45	71	87	436
합계		733	751	511	427	523	541	3,486	

자료 : 교통사고분석시스템(TAAS : Traffic Accident Analysis System), 도로교통공단(<http://taas.koroad.or.kr>)의 통계자료를 연구자가 재구성함.

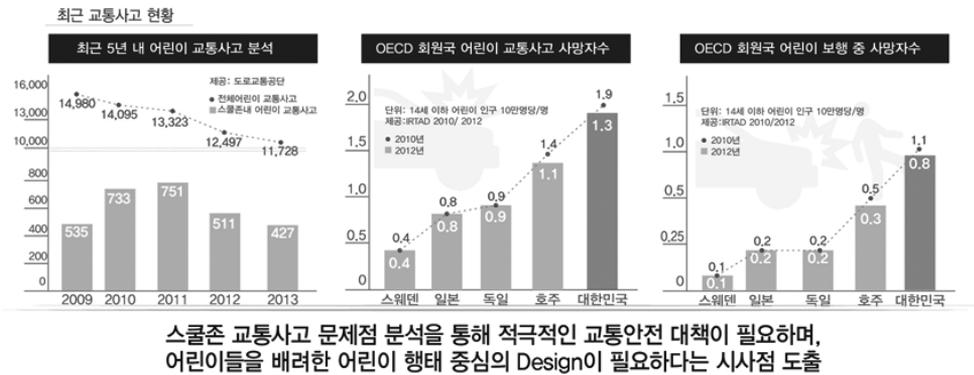
〈표 5〉 대전의 어린이 보호구역 내 어린이 교통사고발생 현황

구 분		2010년	2011년	2012년	2013년	2014년	2015년	합계	
시간대	00:00 ~07:59	-	-	-	-	-	-	0	
	08:00 ~09:59	3	2	1	-	4	2	12	
	10:00 ~11:59	-	-	1	2	1	-	4	
	12:00 ~13:59	6	5	1	2	1	2	17	
	14:00 ~15:59	5	6	4	2	2	3	22	
	16:00 ~17:59	2	7	6	12	6	4	37	
	18:00 ~19:59	1	1	-	1	-	1	4	
	20:00 ~23:59	-	1	1	3	2	1	8	
합 계		17	22	14	22	16	13	104	
사고 유형	차대 사람	횡단중	10	13	6	10	3	5	47
		차도통행중	2	1	1	-	1	1	6
		길가장자리구역 통행중	1	-	2	1	-	1	5
		보도통행중	2	2	-	2	5	1	12
		기타	-	2	2	8	4	2	18
	차대차·차량단독	2	4	3	1	3	3	16	
합 계		17	22	14	22	16	13	104	

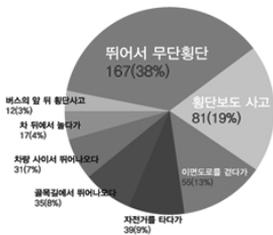
자료 : 교통사고분석시스템(TAAS : Traffic Accident Analysis System), 도로교통공단(<http://taas.koroad.or.kr>)의 통계자료를 연구자가 재구성함.



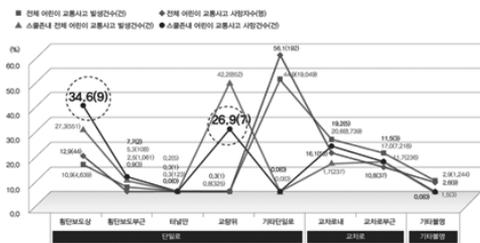
〈그림 3〉 어린이 보호구역 교통사고 현황



어린이 보행중 교통사고 유형



도로형태별 스쿨존내 어린이 교통사고



### Ⅲ. 어린이보호구역 (School Zone) 개선방안 : 대전시를 중심으로

#### 1. 대전경실련 조사결과

대전경실련이 2010년과 2016년 전수조사를 통해 어린이 보호구역 내의 시설물 설치 및 운영에 대한 문제점을 도출한 결과를 소개하면 크게 다음과 같다.

첫째, 등교시간보다 교통안전 지도가 이루어지지 않고 있는 하교시간 이후에 대부분의 사고가 발생하였으며 특히, 14시에서 18시 사이에 절반 이상의 사고가 발생하였다. 사고지점에 대한 결과를 보면, 차도 및 보행로에서 가장 많은 사고가 발생하였으며 횡단보도, 교차로 순으로 사고가 발생하였다. 특히, 횡단보도에서의 사고는 횡단보도 부근보다 횡단보도 안에서 더 많은 사고가 발생하였다.

둘째, 차량감속유도시설 중 교통사고 지점에 따라 설치정도에 차이를 보인 시설은 과속방지턱(가상과속방지턱), 교통안전표지, 교통노면표시, 유색 및 미끄럼방지포장이 있었으며, 4개 시설 모두 횡단보도 및 교차로 보다는 차도 및 보행로의 설치정도가 낮은 것으로 분석되었다. 반면에, 고원식 횡단보도와 신호·속도 감시 시설은 교통사고 지점에 관계없이 비슷한 설치정도를 보이고 있었지만, 설치정도에 차이를 보인 다른 4개의 시설보다 상대적으로 고원식 횡단보도와 신호·속도 감시 시설의 설치 정도가 부족함을 알 수 있었다.

셋째, 보행자안전시설 중 교통사고 지점에 따라 설치정도에 차이를 보인 시설은 보행자용 방호울타리, 무단횡단 방지용 펜스, 횡단보도, 횡단보도 신호기, 조명시설이 있었으며, 5개 시설 모두 횡단보도 및 교차로 보다는 차도 및 보행로의 설치정도가 낮은 것으로 분석되었다. 반면에, 도로반사경은 교통사고지점에 관계없이 비슷한 설치정도를 보이고 있었지만, 설치정도에 차이를 보인 다른 5개의 시설보다 상대적으로 도로반사경의 설치 정도가 부족함을 알 수 있었다.

넷째, 보행자안전시설 중 주·정차금지시설은 교통사고 지점에 따른 설치정도에 차이를 보이지 않았지만, 두 시설의 설치 정도는 횡단보도 및 교차로보다 차도 및 보행로의 설치정도가 낮은 것으로 분석되었다. 또한, 차량보도침범 예방시설(볼라드)이 주·정차위반 단속시설보다 상대적으로 낮은 설치 정도를 보였다.

다섯째, 어린이보호구역 내 환경 시설물은 크게 장식과 패턴, 구조와 구성, 시설물의 밀도, 시설물의 높이로 구분하여 다음의 [표 6]과 같은 문제점을 보이고 있다.

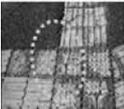
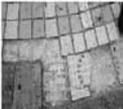
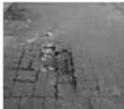
〈표 6〉 대전의 어린이 보호구역 내 시설물의 문제점

구분	어린이 보호구역 내 시설물의 문제점
장식과 패턴	아동을 고려한 장식 패턴의 사용이 두드러진다. 대표적으로 펜스, 울타리, 블록 등에 양각, 음각, 장식 프레임 형태로 사용이 잦은 경향이 있다.
구조와 구성	때에 따라서 기본 가로시설물에 스쿨존 조례에 의한 교통안전표지 등 관련 시설물이 다양한 형태로 접속되어 있어 복합적, 이중적 구조와 구성을 지닌 시설물이 많다.
시설물 밀도	볼라드, 펜스/ 울타리, 가로등, 전신주, 교통표지 등 지상 직립형태의 시설물이 여타 지역에 비해 밀도 높게 구성되어 있어 전체적으로 보행 동선에 영향이 크다.
시설물 요소	보편적으로 시설물 요소의 의식적인 곡면, 역곡 차용이 두드러지고 이는 역설으로 아동의 손쉬운 시설물 오용(誤用)을 초래했다.
시설물 높이	아동 신체 모듈에 고려한 높이가 낮고 크기가 작은 시설물이 존재한다. 마찬가지로 아동은 낮은 높이에 높은 감수성(感受性)을 띄기 때문에 역설적이다.

## 2. 어린이보호구역 (School Zone) 개선방안

전수조사를 통해 얻은 결과를 통해 어린이 보호구역 내의 시설물의 개선방안을 7개 분야로 구분하여 제시하면 다음과 같다.

〈그림 4〉 어린이 보호구역 현황 및 개선방안

1. 안전충격방지펜스 현황				개선방안	
					
시설물 낮음	광고물가림	시인성부족	신체부위까임	시인성을 강화하고 각종 안전사고를 예방할 수 있는 구조와 형태	
2. 정보안내 시설물 현황				개선방안	
					
색깔인식어려움	불법주차로 인한 가림현상	낮은 시인성	잘못된 배치	IT기술을 접목하여 기능성 통합 및 LED조명을 활용해 보행안전에 기여	
					
한꺼번에 많은 정보 전달로 인지어려움	너무 높은 위치	주변시설물로 인한 가림현상	광고물로 인한 미관오염		
3. 보도블럭 시설물 현황				개선방안	
					
침식 및 패임현상	패임 및 갈라짐 현상	유닛 패임현상	블럭 배열 파손 현상	시인성을 강화하고 각종 안전사고를 예방할 수 있는 구조와 형태	
					
부식 및 갈라짐 현상	일부블럭 실종 현상	블럭 돌출 및 패임현상	일부분 패임 현상		
4. 스쿨존 내 벽 현황				개선방안	
					
오랜 시간 방치된 인한 침식 및 부식	낙서로 인한 경관훼손	가성스틸과 주차막랑으로 인한 보행장애	불규칙적인 유닛 배열로 경관훼손	단순한 벽의 개념에서 클리밍 등 어린이의 놀이공간이 될 수 있는 방안	

이러한 개선방안과 같이 어린이 보호구역이 누구든지 이용할 수 있는 안전한 공간이 될 수 있도록 하기 위해서는 시설물을 우선적으로 유니버설디자인 관점에서 모색해야 할 것이다. 어린이 보호구역 내 시설물은 크게 조경시설물과 도로환경시설물, 사인물로 구분할 수 있다. 조경 시설물은 어린이들이 선호하는 그림이나 패턴을 적용하여 어린이 보호구역 영역성을 강화하도록 디자인되어야 한다. 도로환경시설물은 자연에서 오는 규칙성을 전제로 통일성을 부여하여 안정감이 강조되도록 디자인되어야 한다. 사인물은 보행자와 운전자의 시인성을 높이면서 특히 운전자를 위해 안전운전 및 경각심이 유도되도록 디자인 되어야 한다.

〈그림 5〉 유니버설디자인 개념을 접목한 어린이 보호구역 시설물 디자인



## IV. 나아가는 글

어린이 보호구역과 관련한 많은 논의가 이루어지고 있고 이와 관련한 사업실행이 지속되고 있으나 어린이 보호를 위한 활동의 한 축인 시민의 참여에 대한 논의는 예상외로 적다. 실제로 사회 전반에 걸쳐 안전의 필요성이 제기되고 있는 현재도 이에 대한 논의는 그리 많지 않다. 실제 어린이들의 교통안전을 위한 시민의 참여 역사는 상당히 오랜 된 역사를 가지고 있으며 시민의 자발적인 참여를 통한 운영을 지속하여 오고 있다. 그 중 대표적인 예는 학부모를 중심으로 전개되고 있는 녹색어머니회의 활동일 것이다.

학교안전을 위해 가장 큰 성과를 나타내고 있는 녹색어머니회는 1969년 어린이들의 교통안전 활동을 위해 초등학교 단위별로 구성된 “자모교통지도반”이 모태가 되어 탄생하였다. 1971년에는 “녹색어머니회”로 명칭이 변경되어 6대도시 위주로 결성 및 운영되었고, 이후 전국으로 확대되면서 2000년부터는 단위학교별 조직되어 운영되고 있다. 현재는 17개 지방청에 학부모들로 구성된 75만 명의 회원이 활동하고 있는 거대조직이다.

현재 대전지역의 녹색어머니회도 각 단위학교별로 구성되어 운영되고 있으며, 경찰청의 관리감독을 통해 각 지역 경찰서별로 통합관리하고 있다. 또한 녹색어머니회는 창립초기부터 학교 등·하교길의 교통안전 지도가 중심이었으나, 사회의 변화에 따라 학교 내의 승강기 안전관련 부분까지 활동이 확대 되었다. 이처럼 어린이 교통안전과 관련하여 오래된 역사와 활동으로 제일 먼저 떠올리게 되는 조직이 “녹색어머니회” 인 것이다.

미래 세대인 어린이들에 대한 교통안전활동과 교육의 중요성은 변함이 없음에도 불구하고 녹색어머니회의 활동에 대한 시민의식이나 행정 지원체계는 여전히 부실한 상황이다.

현재 녹색어머니회의 주요사업은 등하교길 교통안전 지도와 학생들을 대상으로 하는 교통안전 교육인데 시민들의 미성숙한 의식으로 인해 등하교 통학로 교통안전 지도시 녹색어머니회 회원들의 통제신호를 무시하는 운전자들의 운전행위는 근절되지 않고 있고 녹색어머니회 회원들은 운전자의 욕설까지도 감수해내면서 자녀의 안전을 스스로 지켜낸다는 신념 아래에 자발적인 활동을 이어가고 있는 것이다. 또한 활동의 중요성에도 불구하고 이에 대한 행정기관 지원 역시 거의 전무한 상황으로 교통안전지도시 착용하는 유니폼 조차 자비로 구입해야 하는 것이 현실이다.

“구슬이 서 말이라도 꿰어야 보배”라는 말이 있듯이 아무리 훌륭하고 좋은 제도나 시민참여

조직이 있더라도 이를 통한 활동의 근거가 될 수 있는 제도의 개선이나 지원체계 구축이 미비하다면 성과를 기대할 수 없다. 보다 안전한 어린이 보호구역 만들기를 위해서는 성과를 보이고 있는 녹색어머니회의 활동확대가 무엇보다 중요하며 이러한 활동확대를 지원하기 위해서는 여러 관련 시민단체를 비롯한 시민 개개인의 관심제고와 지원행정기관의 체계적인 지원시스템 마련이 시급할 수밖에 없다.

그간의 활동을 평가하여 녹색어머니회 등 관련 시민단체의 활동 참여를 확대하기 위해서는 다음의 세 가지 원칙이 세워져야 할 것이다.

첫째, 민간 파트너십에 중점을 두는 인식 변화가 필요하며 시민의 적극적이고 자발적인 참여를 독려하기 위한 종합적인 전략을 세우고 참여 시민단체가 자생적으로 활동할 수 있도록 하는 방안을 마련하여야 한다. 이를 위해 시민단체의 역량을 확충하고 안전에 대한 지속적 관심을 가질 수 있도록 해야 한다. 둘째, 행정측면에서 관련 시민단체에 대한 체계적인 지원체계가 마련되어야 하며 이에 대한 지원논리를 공고히 할 필요가 있다. 필요할 경우 기존의 제도를 수정·보완하여야 한다. 셋째, 협력적 관점에서 다양한 참여 방법이 고민되어야 하며 사업의 참여범위를 확대하고 상호간의 연계와 협력을 할 수 있는 상호신뢰 확보방안이 마련되어야 한다.

위에서 언급한 세 가지의 원칙에 입각하여 대전경실련이 그 간의 조사결과를 토대로 어린이 보호구역내에서의 안전을 확보하기 위해 다음과 같은 시민참여 방안을 제언하고자 한다.

첫째로 안전한 어린이 보호구역 만들기 시민참여를 위한 행정차원의 지원체계 구축이 필요하며 이를 위한 법적·제도적 개선이 필요하다. 현재 녹색어머니회를 중심으로 한 시민참여가 성과를 내고 있는 만큼 이에 걸맞은 체계적인 지원시스템이 구축되어야 한다.

둘째로 안전한 어린이 보호구역 만들기를 위한 각종 정책개발에 녹색어머니회를 비롯한 시민단체의 참여가 필요하며 시설물에 대한 디자인적 연구 및 매뉴얼의 개발이 필요하다. 매뉴얼 작성시는 학교안전에 대한 노하우를 가지고 있는 단체와 시민들이 참여할 수 있는 공간이 마련되어야 한다. 일본의 경우 학교를 중심으로 한 지역의 주민들이 단순하지만 현실성 있는 매뉴얼을 협업 제작하여 배포하고 작성된 매뉴얼은 학교주변에 개발사업시 기본적으로 검토되는 자료로도 활용되고 있다.

셋째로 안전한 어린이 보호구역 만들기를 위해 체계적이고 일상적 점검을 시민단체 등이 할 수 있도록 하는 시스템이 만들어져야 한다. 기존의 주요활동인 어린이 교통안전 지도뿐 아니라 설치물 등 주변 환경 운영에 대한 점검 등 영역을 확대할 필요가 있다.

넷째로 관련 전문가 그룹이나 단체의 경우 매뉴얼의 제작·보급, 일상적 활동 단체에 대한

교육지원 등과 함께 종합적이고 체계적인 정기 종합점검을 실시하도록 한다.

다섯째로 관련 기관이나 단체 등이 정보를 공유하고 협력하여 활동할 수 있는 연대조직의 구성이 필요하며 각 부분의 역할과 책임을 구분하고 규정하여 이를 시행하여야 한다.

어린이 교통사고 발생은 그 피해가 당사자나 가족에 국한되지 않는다. 피해 당사자인 어린이의 인명피해와 이에 따른 피해자 가정의 파괴, 현장을 목격한 주변 어린이나 관련자들이 겪어야 하는 사고에 대한 트라우마, 피해에 따른 사회적 비용손실 등 여러 피해를 동반하게 된다. 그렇기 때문에 어린이 보호구역 내에서의 교통사고는 발생 후 피해회복을 위한 대처보다 예방을 위한 활동이 우선되어야 한다.

앞에서 살펴본 OECD국가의 어린이 교통사고 수치 하락은 행정 부처만의 단순한 노력에 의한 결과가 아니라 다음세대에 대한 배려차원에서 시민들이 적극적으로 참여하였고 관련 시스템의 구축과 이를 활용한 활동을 통해 얻어진 결과라 할 수 있다.

안전한 어린이 보호구역을 만들기 위해서는 녹색어머니회 등 관련 시민단체의 자체적인 활동만이 아니라 이를 지원하고 체계화하는 시스템의 구축이 필요하며 주변의 시민들이 적극적으로 참여하여야 얻을 수 있는 결과이다.

여러 관련기관과 시민단체, 관심 있는 시민들의 손으로 협력하여 만들어진 어린이 보호구역 안전매뉴얼이 학교현장에서 활용되어지고 이를 통해 안전한 어린이 보호구역이 운영되기를 기대하며 글을 마친다.





### 편집위원

**위원장** 박종찬(고려대학교 경영학부 교수)

**위원** 김기희(대전세종연구원 기획조정실장)

김용동(대전세종연구원 선임연구위원)

문충만(대전세종연구원 연구위원)

송양현(목원대학교 생의약화학과 교수)

윤자영(충남대학교 경제학과 교수)

이진선(우송대학교 철도경영학과 교수)

이형복(대전세종연구원 책임연구위원)

조윤철(대전대학교 환경공학과 교수)

주혜진(대전세종연구원 책임연구위원)

## 대전세종포럼

대전세종포럼 통권 제60호

**발행일** 2017년 3월 2일

**발행인** 유재일

**발행처** 대전세종연구원

**등록번호** 대전 바01040

**주소** 34863 대전광역시 중구 중앙로 85(선화동)

**전화** 042-530-3500

**팩스** 042-530-3508

**제작** (주)봄인터랙티브미디어 (Tel.042-633-7800)



## 연구과제 제안 안내



DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

대전세종연구원은 대전시 각계각층의 연구요구를 수용하고  
활발한 지적교류와 정책연구에 반영하기 위하여  
연구과제 아이디어를 모집합니다.

연구과제로서 적절하다고 판단되는 참신한 아이디어가 있으시면  
**대전세종연구원 홈페이지([www.dsi.re.kr](http://www.dsi.re.kr)) 시민참여로**  
신청하여 주시기 바랍니다.

여러분들의 많은 관심과 참여 부탁드립니다.

DAEJEON  
SEJONG  
FORUM

[www.dsi.re.kr](http://www.dsi.re.kr)