



세계행정 학술회의
World Conference for Public Administration

Public Administration & Happiness:
 Policy Management & Politics from the Global Perspectives

시민참여 행정과 시민자치 공동체

10:00-10:30 참가자 등록

10:30-10:40 5·18기념재단 및 한국NGO학회 소개

10:40-11:00 개회사: 오재일(5·18기념재단 이사장)

축 사: 노진철(대구 시민단체연대회의 공동대표)

SESSION 1 (11:00 - 12:00)

<25- I -12-K> Panel#12 5·18기념재단&한국NGO학회1: 5·18의 시민자치공동체와 시민참여 행정

사 회: 이정옥(대구가톨릭대 교수, 사회학)

발 표: 서유경(경희사이버대 교수, 정치학), 5·18과 시민주도적 자치공동체 1

토 론: 김희송(전남대 연구교수), 유성희(뉴욕주립대 박사과정, 사회학)

발 표: 이창언(성공회대 연구교수), 5·18과 지방의제 21: 저항에서 거버넌스로 11

토 론: 김정희(부산대 연구교수), 노진철(경북대 교수, 사회학)

SESSION 2 (13:30 - 15:30)

<25-II-12-K> Panel#12 5·18기념재단&한국NGO학회2: 5·18의 시민자치공동체와 시민참여 행정

사 회: 서유경(경희사이버대 교수, 정치학)

발 표: 김성균(성결대 교수, 지역사회학), 5·18 정신과 마을 자치공동체 33

토 론: 이남섭(한일장신대 교수, 사회학), 김도균(시민사회연구소 연구위원)

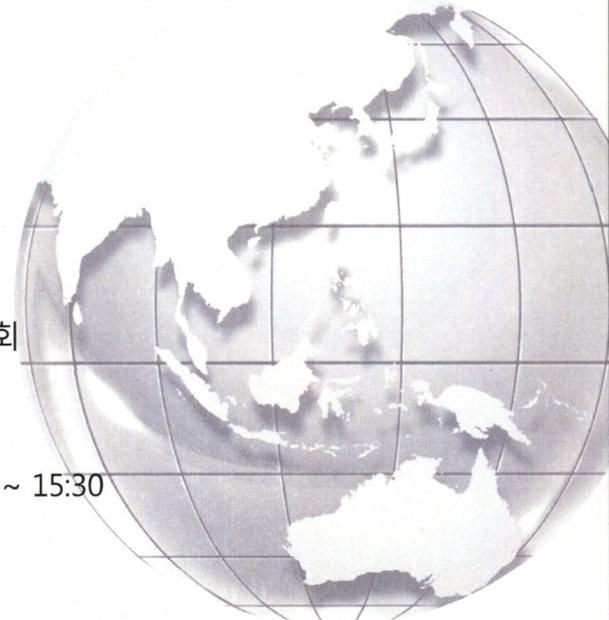
발 표: 이정옥(대구가톨릭대 교수, 사회학), 5·18과 공공인재 육성을 위한 시민교육 51

토 론: 조철민(성공회대 연구교수), 홍윤기(동국대 교수, 철학)

14:30-15:30 종합토론

사 회: 오재일(전남대, 前한국NGO학회 회장)

- 주최 : 5·18기념재단, 한국NGO학회
- 주관 : 한국행정학회
- 장소 : 대구 엑스코 3층 324호A
- 일시 : 2014년 6월 25일(수) 10:00 ~ 15:30



5·18과 시민주도적 자치공동체: 『오월의 사회과학』의 ‘절대공동체’ 논의를 중심으로

서유경(경희사이버대학교)

I. 머릿말

1980년 5·18 민중항쟁은 어떤 책 제목이 친절하게 알려주듯 우리들에게 여전히 ‘치유되지 않은 5월’로 남아 있다.¹⁾ 그 날 이후 십수년간 “무등산만이 아는 일”²⁾을 가슴에 담고 살아온 광주의 직접적인 피해 당사자들의 억울한 심정은 차치하더라도 해마다 5월이면 반복되는 반쪽 짜리 기념식은 5·18이 완전히 치유되려면 더 많은 시간이 흘러야 한다는 현실을 우리에게 일깨운다. 그런 한편 오늘 이 땅의 많은 사람들이 그 때 희생된 민주투사들에게 근원적 부채감을 안고 살아가는 한, 우리에게 5·18은 “과거의 사건”이 아니라 더욱 심혈을 기울여 탐구해야 할 “미래의 가치”로 남겨져 있다(김재균 2000, 14). 이 글은 바로 이러한 문제의식에서 비롯된 정치학적 논고(論考)다.

1980년 5월 광주의 참상을 제일 먼저 전 세계에 알렸던 당시 독일 공영방송의 일본특파원 힌츠페터가 몇 년 전 방한하여 국내 한 인터넷신문사와 가진 인터뷰에서 “5·18은 세계에서 유례를 찾아보기 힘든 민주주의의 상징”이라고 진술했다(Hinzpeter 2005).³⁾ 분명 그의 진술은 ‘민주주의가 피의 대가로 얻어진다’라는 무거운 사실을 가리켰을 것이다. 5·18의 실제적 진실은 광주 시민들이 신군부 정권에 의해 억울하게 “폭도”로 몰려 무참히 짓밟힌 인간으로서의 지위 복권을 위해 목숨 걸고 국가폭력에 맹렬히 저항한 반사적이고 무계획한 ‘시민불복종운동’이었다. 그것이 시민혁명이 아닌 이유는, 첫째로 광주시민들이 애초에 국가전복을 위해 봉기했던 것이 아니라 그들에게 부당하게 가해진 공권력의 횡포에 결연히 맞섰다는 점과, 둘째로 그들이 다시 기성 정치질서로 복귀할 수밖에 없었다는 점을 들 수 있다.⁴⁾

그럼에도 이 사실은 결코 5·18이 우리 민주주의 역사에서 차지하는 독보적 위상과 심오한 정치적 의미를 축소시키지 않는다. 이런 관점에서 한 사회과학자는 “1980년대 이후의 한국 사회는 5·18과 5·18의 신화를 이해하지 못하고는 도저히 이해할 수 없다”(최정운 2012: 20)고 까지 주장한다. 그가 그렇게 주장하는 근거로는 첫째로 “5·18은 가히 세계사에 유례없는 사건이었다. 그토록 엄청난 규모의 잔학한 폭력이 국민들에게 백주에 도심에서 가해졌다는 점에서 우선 그러하며 더욱이 불과 인구 80만 명의 도시에서 무려 3개 여단 3,000명에 가까운 국군 최정예 공수특전단을 시민들이 싸워 한때 물리쳤다는 점에서 또한 전대미문이라 할 것이다”.

1) 변주나·박원순 공편. 2000. 『치유되지 않은 5월: 20년 후 광주민중항쟁 피해자 실상 및 대책』.

2) 5월 31일 저녁을 기해 계엄군이 철수하자 광주 시내의 전신주에는 ‘살인마 전두환’이라는 표어가 곳곳에 나붙었다. 이어 6월 2일 <광주전남일보>는 항의의 뜻으로 ‘무등산은 알고 있다’라고 특호 활자를 내보냈고, <전남매일신문>은 김준태의 시(詩) 「아아, 광주여! 우리 민족의 십자가여!」를 게재했다(최정운 1999: 247).

3) <노컷뉴스>, 2005, 5. 15.

4) 물론 5·18이 없었다면 1987년 6·10도 없었을 것이라는 개연성 측면에서 5·18은 다가 올 시민혁명의 전령이었고, 비유적으로 말해서 ‘비를 부르는 기우제’에 해당되는 사건이었다고 볼 수 있다.

또한 5·18은 “사건의 규모로 보나 그 안의 모든 사람들의 경험의 깊이로 보나 우리 현대사의 최대 사건이며 오늘 우리에게 느껴지는 그 결과와 의미 또한 가늠하기 어려운 무게를 가진다” (최정운 2012: 35)는 것이다.

사실 우리들 각자에게는 5·18에 대한 “모든 사람들의 경험의 깊이”나 “오늘 우리에게 느껴지는 그 결과와 의미” 그리고 “가늠하기 어려운 무게” 등과 같은 다소 모호하고 추상적인 표현조차 별 어려움 없이 독해할 수 있는 의미론적 공감대 같은 것이 있다. 덕분에 최정운이 『오월의 사회과학』 집필을 통해 자신이 1980년 광주의 아웃사이더로서 불가피하게 앓게 된 “5·18 신드롬”에서 자유로워지고자 했던 이유도 충분히 납득할 수 있다. 그리고 무엇보다 그가 사회과학자로서 “정치학, 나아가서 사회과학의 이론적인 소재로서 5·18을 다루어보고자” 했으며 그 결과로서 “절대공동체” 이론을 내놓은 데 깊은 경의를 표한다. 실제로 이 이론은 지난 15년 사이 5·18에 관한 한 매우 영향력 있는, 인용 빈도수가 상당히 높은 사회과학적 해석으로 자리매김 했다(김영택 2010; 정해구 2011).

그러나 필자가 보기에 최정운의 절대공동체론은 저자가 그것과 여타의 서양철학이나 정치학 혹은 사회과학적 개념이나 이론들 그 어느 것과도 직접적인 연계성을 논할 수 없다고 못 박음으로써 이론적 폐쇄(閉塞) 지점에 놓이게 되었다. 그에 따르면 “절대공동체에는 인권도 있었고 자유도, 평등도, 국가도, 민주주의도, 모든 [서양적인] 이상이 있었다. 문제는 이러한 단어들을 하나씩 떼어서 서양 사상에서 이상을 대표하는 개념으로 5·18을 논하면 그 순간 그 개념들은 5·18의 정신, 특히 절대공동체의 정신을 배신하게 된다는 것이다. 절대공동체에는 그러한 이상들이 모두 얼크러져 하나의 이름 모를 느낌으로 존재했다”(최정운 2012: 199).

이 “이름 모를 느낌”이란 것은 과연 무엇을 말하는가? 이것이 어떤 방식으로 사회과학적 유의성을 담보할 수 있다는 것인가? 최정운은 『오월의 사회과학』에서 이러한 현실적인 ‘사회과학적’ 질문보다는 “오히려 우리가 이 시점에서 니체의 철학, 인간의 삶이 언어와 지식 그리고 철학의 굴레를 벗어나 자신의 가장 밑바닥의 자연적 본질로부터 출발하여 자신을 극복하는 초인(Übermensch)의 철학 의미를 다시 음미해야 할지 모른다”라고 말하면서 모종의 철학주의로 후퇴한다. 그러나 이 니체 철학과 연계라는 예외사항은 그의 절대공동체론을 그가 즐겨 사용하는 “5·18의 신화”로 환원시키며, 급기야는 그것의 성격을 반복될 수 없는 ‘비사회과학적’인 “성스러운 혁명”에 대한 전설로 전환시킨다.

우리는 이론의 진공상태였던 5·18의 체험을 통해 도리어 기존의 이념, 서양의 이념들이 보여주지 못했던 전혀 새로운 현실이 가능하다는 것을 알았다. 체험의 원초적 순수성이야 말로 5·18의 가장 값진 부분일 것이다... 젊은 그들이 그날 새벽 도청에서 죽음으로 지켜낸 것은 누군가 오랫동안 기억해야 할 절대공동체의 결코 잊을 수 없는, 죽음을 넘어선 이데만이 살갓으로 느꼈던 그 새로운 세상의 바람의 진실일 것이다. (최정운 2012: 202)

위에 인용한 상당히 문학적인 필치로 쓰인 절대공동체론의 결론은 다소 비관적이다. 5·18의 절대공동체 체험을 통해 원초적 순수성에 참여했던 젊은이들은 27일 새벽 도청에서 자신들이 일군 절대공동체의 “그 새로운 세상의 바람의 진실”을 남겨둔 채 죽음을 맞았다. 그러나 안타깝게도 그들의 절대공동체는 “지옥의 불길에서 수많은 희생을 치르고 다다른 곳이며 문자 그대로 유토피아, 없는 곳, 다시 갈 수 없는 곳이었다”(최정운 2012: 201). 다시 말해서 직접 체험한 당사자들은 이미 저세상 사람이 되었고 그들이 여행했다고 알려졌던 장소마저 다시 갈 수 없는 곳으로 드러났다면 그의 절대공동체론이 미래 세대에게 가지게 될 의미란 도대체 무엇인가?

이 글은 최정운의 ‘5·18의 절대공동체론’과 여타 서양이론들 사이의 연계성 부분을 검토하게 될 것이다. 그렇게 함으로써 우리는 5·18 당시에 등장했던 시민주도의 자치공동체, 즉 “절대공동체”에 대한 보다 풍부한 ‘정치학적’-여기서는 다소 애매한 성격의 ‘사회과학적’ 대신 뜻이 명료한 ‘정치학적’을 선택한다-설명들을 도출할 수 있을 것이며, 나아가 그것이 한국정치의 미래에 이론적으로 기여할 수 있는 길을 적극 모색하고자 한다. 이 작업을 위해서는 5·18의 전개과정에 대한 기본적인 이해가 선행되어야 하므로 다음 II장을 그 목적에 할애하기로 한다.

II. 5·18 민중항쟁의 사건 개요 및 전개과정

1979년 10·26 박정희 시해사건과 지역계엄 선포, 12·12 군사반란과 신군부의 등장, ‘서울의 봄’ 민주화투쟁과 부마항쟁, 5·17 계엄 전국 확대⁵⁾ 및 김대중 내란음모사건 발표 및 관련 인사 전격 구속⁶⁾ 등등에 이르기까지 일련의 사건들 각각은 5·18의 대폭발을 위한 모종의 전주곡들이었다. 이런 관점에서 김영택은 5·18의 공수부대 투입을 통한 “과잉진압” 연출은 12·12 사태 이후 하나회 중심의 신군부가 수립한 “다단계 쿠데타” 정권찬탈 플랜, 즉 전두환 대통령 “집권시나리오”의 최종단계로서 10·26 이후 전국적으로 전개되었던 민주화운동을 일거에 진압하기 위한 용의주도한 계산이 깔린 군사작전이었다고 설명한다(김영택 2010: 200-220).

광주가 선택된 데는 광주가 박정희 정권에 의해 철저한 지역차별을 받아 온 불만의 땅이라는 이유 외에 두 가지 특별한 이유가 더 있었다. 우선 전남대의 경우 유신체제하에서 민주화운동으로 제적당했던 박관현이 1980년 3월 복학과 동시에 총학생회장에 당선되어 민주화운동에 활력을 불어넣고 있었다. 당시 그는 5월 14일부터 16일까지 3일간 계엄철폐와 전두환 퇴진을 목표로 조선대, 광주교대 등 주변 지역 9개 대학 학생들 수만 명이 운집한 가운데 “민주성회”와 시국집회 횃불시위를 성공적으로 이끌었고, “어떤 특단의 조치가 내려지면 다음날 아침 전남대 교문 앞에서 자동적으로 모여 시위를 벌이자”는 공개 시위 약속을 통해 신군부의 공격목표가 되었다(222-231).

다음으로, “김대중을 잡아넣으면 부산처럼 광주에서도 격렬하게 일어날 것”이라는 예상인데, 이는 부마사태가 김영삼의 신민당 종재직 박탈 및 국회의원 면직 후 일어났다는 사실에 기초하고 있었다. 또한 김대중 구속은 박관현이 언급한 ‘특단의 조치’에 해당되므로 자연히 대학생들도 합류하게 될 것이며, 이는 그간 시위진압을 위해 혹독하게 훈련시켜 온 공수부대를 광주지역 ‘충정작전’에 투입할 절호의 기회가 될 수 있었다(234). 5·18 당시 공수부대의 잔혹성은 충정훈련의 내용인 동시에 12·12 이후 누적된 훈련의 피로감과 적개심에서 비롯된 것으로 설명된다(정해구 2011: 59).⁷⁾ 결과론적으로 신군부의 예상은 적중했고, 김대중의 구속 사실은 광주 시민들의 시위 동참 결정에 있어 중요한 요인으로 작용했다.

5) 5·17 계엄확대는 기존에 내려져 있던 계엄령의 전국 확대 그 이상의 의미였다. 계엄확대와 더불어 발표된 ‘계엄포고 10호’는 ① 모든 정치활동을 중지, ② 대학휴교, ③ 옥내·외 집회 및 시위 금지와 전·현직 국가원수 비방금지, ④ 직장 이탈 및 파업 불허, ⑤ 언론 사전검열 등을 포함하고 있었다. 또한 김대중을 비롯한 정치인 26명도 연행 조치하였다.

6) 김대중, 문익환, 예춘호, 김동길, 인명진, 고은, 리영희 등 26명이 연행되었고, 이후 김대중은 계엄군법회의에서 사형선고를 받았고, 나머지 다수 관련자들은 중형을 선고받았다(정해구 2011: 53, 각주 1)

7) 당시 7공수여단 군의관의 증언에 따르면, “공수부대가 오랫동안 훈련해온 이른바 ‘충정훈련’ 방식은... 시위대에 무서움과 공포증을 주어 시위대를 흩어지게 하는 것이고, 그래도 되지 않으면 시범으로 몇 명을 잡아 사정없이 달달하여 시위 군중을 흩어지게 하는 것이었다”(최정운 2012: 153).

5월 18일 월요일 아침, 여느 때처럼 등교하던 전남대 학생들은 경악을 금치 못했다. 완전무장한 제7 공수여단이 대학을 점거하고 출입을 통제하였기 때문이다. 그들은 학생들에게 휴교령이 내려졌음을 통고하고 교내진입을 허용하지 않았다. 이것은 전날 자정을 기해 실시된 5·17 계엄확대에 따른 후속 조치였던 것이다. 그러나 학생들은 순순히 물러서지 않았고 오는 족족 연좌농성대열에 합류했다. 얼마 후 공수부대 요원들이 비무장한 학생들의 머리 위로 무자비하게 진압봉을 휘둘렀다. 분개한 학생들은 그 자리를 떠나 금남로 도청 앞 광장으로 행진하면서 ‘비상계엄 해제하라, 김대중을 석방하라, 휴교령을 철회하라, 전두환은 물러가라, 계엄군은 물러가라’ 등의 구호를 외쳐댔다. 오후가 되자 학교를 점거했던 공수부대 요원들이 시내 곳곳으로 흩어져 학생들과 시민들을 무차별적으로 마구 때리고 피투성이가 된 채로 연행하는 방식으로 시위대를 완전히 초토화시켰다. 이러한 공수부대의 폭력 사용방식과 관련하여 최정운은 다음과 같이 설명한다.

공수부대의 진압 방법은 한마디로 전시적 폭력으로 이해할 수 있을 것이다. 즉 구타를 당하는 사람 외에 그것을 보는 사람들에게 공포를 주는 것이며 따라서 끔찍하면 끔찍할수록 더욱 효과적이라 여겼을 것이다. 공수부대 진압은 폭력극장을 만드는 것이었다. ‘총을 쏘면 안 된다’는 정치사회적 윤리를 ‘총만 안 쏘면 된다’로 왜곡시킨 잔인한 방식이었다. (최정운 2012: 153)

다음날 아침 10시 경 금남로에는 2~3천 명 정도의 군중이 집결해 있었는데 경찰과 공수부대가 이들에게 최루탄을 쏘았다. 이에 질세라 시민들도 그들에게 돌과 야유로 맞섰다. 이도 잠시, 밤새 증파된 제11 공수여단 병력 1,140여명이 도착하여 대대적으로 살육전을 펼치기 시작했다. 그들은 시민들을 “개 패듯 패고, 개처럼 질질 끌고 와 트럭에 싣고, 짐짝처럼 트럭 위로 올린 후 어딘가로 데리고 갔다(최정운 1999: 126). 또한 공수부대원들이 시위와 전연 관계없는 사람들에게도 무차별적 폭력을 행사했다는 사실에서 광주 시민들은 그들의 폭력이 단순한 시위 진압을 위한 것이 아니라 분명한 다른 목적을 위해 자행되는 것임을 알 수 있었고 그들을 “저항하는 군중”으로 “성난 민중”으로 돌변하게 했다(김영택 2010: 286). 시민들의 분노는 “부당한 폭력을 당한 사람들의 원한 외에 인간의 존엄성과 인권을 파괴하는 행위에 대한 이성적 분노였다”(최정운 2012: 156).

5월 20일, 지난 이틀간 목격한 공수부대의 잔혹함에 망연자실한 시민들은 이제 사생결단의 심경에서 금남로로 모여들기 시작했다. 저녁 무렵 택시운전사들도 200여대의 자동차를 몰고 집결했다. 이에 한층 고무된 광주시민들은 공수부대와 힘에 부친 혈전을 벌이는 중에도 누구 한 사람 도망치거나 방관하지 않았다. “새벽 2시쯤 3개 공수부대가 장악한 도청, 광주역, 전남대, 조선대, 광주교도소 등을 제외한 광주 전 지역이 계엄군의 통제에서 벗어났다. 따라서 이제 사태는 계엄군이 시위대를 해산시킨다기보다는, 거꾸로 시위대에 의해 그들이 포위돼가는 형국이 되었다”(정해구 2011: 63).

21일, 전날의 전세 역전 사태에 고무된 시민들은 오전 10시경에 벌써 10만 명을 넘어섰고 계속해서 금남로 일대로 모여들고 있었다. 그들은 도청을 중심으로 계엄군과 전면 대치 국면에 돌입했다. 수세에 몰린 공수부대는 오후 1시 정각을 기해 도청 건물 옥상에서 모여 있던 10만여명의 시민들에게 약 10분 간 발표하여 사망자 54명 부상자 500 여명을 발생시켰다. 이제 시민들도 무장하지 않을 수 없는 상황이었다. 오후 3시 20분 경 근처 지역의 예비군 무기고에서 총을 가져온 시민들도 응사하기 시작했다. 전혀 예기치 못한 상황에 놀란 공수부대는 전략을 수정하여 5시 30분경 도청에서 철수한 다음 외곽에서 광주를 봉쇄하기로 작전을 변경했다. 그

날 저녁 무장한 ‘시민군’이 도청을 접수하였다.

이튿날인 22일 도청을 탈환한 시민군은 언제 다시 들이닥칠지 모를 공수부대와와의 결전을 준비하는 한편으로 광주 시내의 질서와 치안을 유지하는 데 전력을 다했다. 지역의 명망가들을 중심으로 <5·18 수습대책위원회>가 구성되고, 학생들은 따로 <학생수습대책위원회>를 결성했다. 요컨대 시민들은 자기 스스로 자신들의 운명을 책임지기로 결심하고, 나름의 자치체제를 가동하기 시작했던 것이다. 그들은 이 시민자치공동체, 즉 하나의 공적 질서를 구축하고 거기 기꺼이 편입되었다.

그러나 23일과 24일 양일 사이 도청에 있던 <수습대책위원회>가 강경파와 온건파로 나뉘면서 시민군 진영에 균열의 위기가 찾아왔다. 25일이 되자 온건파는 도청을 빠져나가고 최후까지 투쟁을 결의한 ‘항쟁지도부’가 결성되었다. 26일 밤, 계엄군의 진입이 임박했음을 직감한 사람들이 도청을 떠났다. 이제 고등학생을 포함하여 150여명 정도의 사람들만이 도청에 남게 되었다. 사태는 이렇게 시민군에게 불리하게 돌아갔으며, 27일 새벽 4시부터 총격전이 개시되었고 1시간 남짓이 지나자 공수부대의 “상무충정작전”이 종료되었다.⁸⁾

III. 정치적 모멘트: ‘절대공동체’의 출현

5월 18일에서 21일까지 공수부대의 잔인한 살육작전에 맞서 광주 시민들이 죽기를 각오하고 함께 싸워 도청을 탈환한 시민군들은 말 그대로 국가 공권력의 손아귀에서 스스로 해방된 자들이었으며 그들의 손에 의해 광주 역시도 “해방” 광주가 되었다. 그러나 광주는 결코 치안부재의 무시무시한 정글도 아니었고 무질서한 해방구도 아니었다. 그곳에는 자신의 고장을 스스로 지키겠다는 시민들이 있었다. 그리고 그들은 자신들에게 무자비한 국가폭력을 행사한 전체주의 정권을 대신하여 그들 스스로 힘과 지혜를 모아 이상적인 공동체의 질서체제를 유지하였다.

이것은 광주 시민들의 ‘정치적 모멘트(the political moment)’, 요컨대 그들이 아리스토텔레스의 (또한 그의 정치철학을 계승한 한나 아렌트의) 정치존재론적 의미에서 ‘정치적 존재(zoon politikon)’로 거듭나는 순간이었다고 볼 수 있다. 이 ‘zoon politikon’은 그리스어로서 ‘zoon’ (영어의 ‘animal’, 즉 ‘동물’)과 ‘politikon’(영어의 ‘political’ 즉 ‘정치적인’)의 합성어이다. 후자인 ‘politikon’의 어원은 ‘polis’, 즉 고대 그리스의 도시국가인 ‘폴리스’이다. 따라서 ‘zoon politikon’의 문자적 의미는 ‘폴리스, 즉 도시국가(공동체)에 사는 자’, 즉 ‘시민(polites)’이라는 뜻이었으며, 이는 ‘국가(공동체)와 개인의 밀접한 관계성’을 암시한다. 같은 연장선상에서 ‘정치(politics)’는 바로 이 ‘국가(공동체)와 개인의 밀접한 관계성’을 전제로 하는 또는 그것을 둘러싼 일련의 행위들을 지칭했다.

이러한 어원적 배경 하에서 정치적 모멘트란 국가(공동체)와 무관한 삶을 살던 사람들이 이 국가(공동체)와 개인의 밀접한 관계성을 자각하고 스스로 정치적 존재로 재탄생하는 순간을 가리킨다. 5·18 당시 광주 시민들에게 바로 이러한 정치적 각성의 순간이 찾아왔었다. 그들이 거리의 시위현장에서 공수부대의 군함발에 밟히고 국가로부터 버림받았다고 느꼈을 때 바로 그러한 순간을 맞게 되었다. 그 순간은 ‘절대공동체’의 출현과 더불어 찾아왔다. 이 “절대공동체”라는 용어는 최정운이 『오월의 사회과학』에서 처음 도입한 이후 5·18을 설명하는 문건이라면 절대로 빼놓지 않는 중요한 개념어가 되었다. 그는 책을 집필하게 된 직접적인 동기와 관련해

8) 광주항쟁은 사망자 154명, 행방불명자 74명, 상이 후 사망자 95명, 부상자 3,310명, 구속·구인자 1,430명 등 총 5,063명에 이르는 막대한 인명 피해를 낳았다. 사망자 대부분은 학생과 노동자였다(정해구 2011: 75).

여, “어떤 이유와 과정을 통해 전 시민이 들고 일어나 무려 3개 여단 2,500면에 달하는 대한민국 최정예 공수부대를 물리칠 수 있었는가에 대한 답을 시도하는 것”이라고 말한다. 물론 그 답은 ‘절대공동체’에 있었다. 그리고 “5·18이 우리 근대사뿐만 아니라 인류사에서 갖는 의미의 핵심은 이 절대공동체의 체험일 것이다”라고 역설한다(최정운 2012: 123).

이 절대공동체는 20일 저녁부터 서서히 그 형체가 드러나기 시작했다. 그것의 출현과정은 다음 4단계로 설명할 수 있을 듯하다. 첫째, 19일부터 계엄군과 정부가 5·18 민중항쟁의 주동세력을 ‘현실불만세력’, 즉 ‘폭도’로 규정함으로써 일반시민들과 대학생은 물론 기층민들의 자존심에 흠집을 냈다. 둘째, 공수부대가 5월 18일에서 20일까지 작심하고 공연한 ‘폭력극장’은 시민들에게 두려움과 공포를 자아내는 것 이상으로 인간적인 수치심과 분노, 방관자적 비겁함에 대한 자괴감을 함께 안겨줌으로써 인간존엄의 파괴에 대한 저항 의지에 불을 댕겼다. 셋째, 일반시민들이 외롭게 투쟁하는 동료 시민들의 ‘외로움’에 부채감을 느끼면서 정치적 모멘트 기류가 형성되기 시작했다. 끝으로, ‘개인의 죽음보다 공동체 사수가 먼저’라는 ‘공동체적 명제’가 민중 속으로 빠르게 확산됨으로써 마침내 절대공동체가 실체화되었다. 아래에서 최정운의 사실적 묘사를 통해 이 절대공동체의 특징과 성격을 보다 구체적으로 이해해 보자.

1) ‘절대공동체’ 출현의 특징과 성격

(1) 죽음의 초월을 통한 연대성 구축

누군가 큰 소리로 외쳤다. ‘우리 가신님들을 따라 다 같이 죽읍시다!’.... 시위가 시작되자 청년들은 각목 등의 무기를 들고 앞에 서고, 여자들은 최루탄에 견딜 수 있도록 물수건과 치약을 나눠주고 물을 떠다주었다. 또 어떤 사람들은 공사장에서 무기가 될 만한 각목이나 파이프를 나눠주고 자전거와 리어카에 자갈 등을 실어 날랐다. 아무도 서서 구경하는 사람은 없었다. 이제 시민들은 외롭지 않았다. 그들은 서로 얼싸안고, 눈물을 흘리며 결사적으로 싸우기 시작했다. 곧 공수부대가 몰려와 난타질을 했지만 시위대는 그 어느 때보다도 결사적이었다. 시민들은 생면부지의 사람들과 함께 구호를 외치고, 노래를 부르며 스크럼을 짜고 물러서지 않았다.(최정운 2012: 169-170)

(2) 완전한 정치적 평등의 구현

시민들은 남녀노소, 각계각층, 특히 예상치 못했던 계층의 사람들 예를 들어 황금동 술집 아가씨들, 대인동 사창가 여인들이 공동체에 합류하는 모습에 환희를 느꼈다. 어두워질 무렵 어디에선가 하얀 한복 차림의 농민들 50여 명이 쇠스랑, 팽이, 죽창을 들고 타임머신에서 나온 동학농민전쟁 용사들처럼 금남로에 출현했다. 시민들은 열렬한 박수로 환호했다. 흡사 딴 세상에 와 있는 느낌이었다. 시민들은 몸과 몸으로 하나가 되었다. 그들은 자기가 갖고 있는 무엇이라도 동료들을 위해 희생했다... 모든 시민들은 각자 할 수 있는 일을 찾았다.... 모든 시민들은 죽마고우처럼 얘기하고 도와줬다. (2012: 174-5)

(3) 공동체의 우선성 원칙 확립

절대공동체는 자연스럽게 삶과 죽음을 개인을 넘어 공동체 단위로 정의했다. ‘살아남기 위해 싸운다’, ‘우리 고장은 우리 손으로 지킨다’라는 말들은 분명히 개인의 목숨과 공동체의 삶이 일치되었음을 보여준다. 그리고 이 생명의 나눔은 헌혈을 통해 피를 나눔으로써 구체화되었다. 이곳에는 사유 재산도 없고, 생명도 내 것 네 것이 따로 없었다. 물론 이곳에는 계급도 없었다.... 저녁이 되자 어디서 나왔는지 수많은 시민들, 어린아이들 손에 작은 태극기들이 물결치고 있었다. 절대공동체를 이룬 시민들은 애국가를 부르며 태극기를 흔들고 국가의 권위를 주장하기 시작했다.... 이는 시민들이 스스로의

싸움을 ‘거룩하다’고 느낌으로써 자연스레 이루어진 것이었다.... 시민들은 전투에 필요한 모든 물품들을 강제로 ‘징발’하기 시작했다.... 절대공동체는 국가권력으로서 수많은 시민들을 징발했고 시민들의 목숨도 징발했다. (2012: 175-6)

(4) 절대공동체 형성을 통한 승리

21일 저녁 시민군들은 도청에 진입했고 공수부대는 이미 철수한 뒤였다. 감격스러운 승리였다. 곧 승리의 함성은 통곡 소리와 어우러져 광주시를 뒤흔들었다.... 광주 시민들이 무려 3개 여단의 공수부대를 나흘간의 투쟁을 통해 물리칠 수 있었던 것은 단적으로 절대공동체를 이루어냈기 때문이었다. 이 절대공동체는 애초에 존재했던 광주 시민들 간의 전통적 농촌 배경의 공동체와는 상당히 다른 것이었다. 이 과정의 경험은 공포를 이성으로 극복하고 인간이 되기 위해 나섰던 각각의 시민들이 다수의 동료들을 만나 하나로 융합되고 그곳에서 새로운 자신, 인간의 존엄성에 의혹이 없는 자신을 발견하는 변화의 과정이었고 이는 해방을 의미했다. (2012: 185).

(5) 정치적 이상향: 사유재산 부재, 계급 부재, 무시간적 삶의 공간

이곳에서는 사유재산 관념은 완전히 용해되어버렸다.... 이 나눔은 개인의 생명과 공동체의 삶이 일치됨으로써 자연스러운 것이었다. 또한 인간의 존엄성이 절대공동체에서 객관적으로 확인된 이상 사회적 지위를 차지하기 위한 생계를 넘어선 개인의 재산은 아무런 의미도 필요도 없었다. 당연히 이곳에는 모든 개인이 지고의 존엄성을 인정받는 이상 계급도 없었다. 나아가서 이곳에는 개인이 죽음의 공포로부터 자유로운 이상 유한성이 극복되고 시간이 아무런 의미를 갖지 않는 영원의 공간이었다. 또한 죽음의 공포를 절대공동체로 극복하는 경험은 모든 세속적 감각과 번뇌로부터의 해방이었다. 여기에는 우리의 일상생활의 모든 욕망과 이상은 아무런 의미가 없는 전체적인 삶, 그 자체만이 있을 뿐이었다. (2012: 185-6).

2) ‘절대공동체’와 정치적 모멘트

(6) 절대공동체로의 변환

절대공동체의 형성에 가장 크게 기여하고 그곳에서부터 가장 큰 혜택과 축복을 받고 그에 만취해 있던 사람들은 이전에 전통적 공동체에서 존엄성을 상대적으로 박탈당했던 사람들이었다.... 전통적 공동체에서 절대공동체로의 변환은.... 어느 혁명가가 그의 이념이나 말로 이루어낸 것이 아니었다. 모든 시민들이 인간이 되기 위하여 적과 목숨을 걸고 싸우고 그들이 동료 시민들과 만나 존엄한 인간임을 확인하는 과정에서, 죽음을 넘어선 한계 상황에서 성령의 계시처럼 이루어진 내면적 과정이었다. 절대공동체는 성스러운 초자연적 체험이었다. (2012: 199, 189-190).

(7) 정치적 모멘트: 정치적 존재로의 재탄생

시민들이 추구했던 인간 존엄성의 회복은 개인의 용감한 투쟁에 대한 자기 확신 외에 동료 인간들의 인정 그리고 그들의 새로운 공동체, 절대공동체에서 객관적으로 이루어졌다. 이 절대공동체의 핵심은 사랑, 즉 고결한 존재에 대한 인간의 반응이었다. 이러한 공동체가 등장하자 망설이던 시민들도 절대공동체의 축복을 받기 위해 너도나도 합류했다. 모든 시민들은 동시에 공포에서 해방되었다. 그들은 이곳에서 존엄한 인간으로 세례 받았고 그 값을 하기 위해 더욱 열심히 싸웠다. 시민들은 절대공동체에서 다시 태어났고 이 순간 투쟁은 신명나는 자기창조였다. (2012: 196).

(8) 인간의 존엄성이라는 몫을 위한 투쟁

시민들의 목숨을 건 싸움은 인간의 존엄성이라는 몫을 위해서였다. 이 몫이 개인에게 실제로 생명보다 중요할 수는 없을 것이다. 그러나 이 몫은 목숨을 건 싸움을 통해서만 확보할 수 있는 것이었다.

그렇다면 인간 존엄성의 직관적 본질은 자기 자신의 이익과 사회적 지위를 추구하는 행위와 그 결과에 있는 것이 아니라 자신의 생명보다 더욱 큰 가치를 인정하고 그것을 위해 자신의 몸과 생명을 바치는 행위에서 발견되는 것이다. 그 가치는 조국일 수도 있고 신일 수도 있다. 광주 시민들의 경우는 공동체와 동료 시민들의 생명과 존엄성이었다. 즉 인간의 존엄함은 자신보다, 자신의 생명보다 더욱 큰 가치를 설정하고 자신을 극복하며 목숨을 걸고 추구할 때 이루어지는 것이다. (2012: 196).

(9) 인간 존엄성: 인간이 인간을 넘어서는 존재에 대한 인정

인간 존엄성의 회복은 자신의 행위로 궁극적으로 해결될 수 없었다. 절대공동체의 형성은 모든 광주 시민들에게 이 인간 존엄성의 문제에 대한 궁극적인 해결책이었다. 인간 존엄성은 분명히 개인들에게 주어지는 사회적 가치라 할 수 있다. 그러나 이 가치의 본질은 어떤 인간이 자신의 생명보다 더 큰 가치를 상정하고 그것을 위해 자기보존의 본능을 극복하고 목숨을 걸고 추구하는 행위를 통해 부여되는 것이다.... 따라서 인간 존엄성은 인간이 인간을 넘어서는 존재에 대한 인정이며 그런 의미에서 평등과는 정반대되는 측면을 갖고 있다. 인간 존엄성은 인간임을 극복하는 인간 이상의 존재를 '저열한 인간'으로부터 차별하는 기준인 것이며 모든 광주 시민들이 만취했던 절대공동체에서의 희열은 모두가 '대단한 인간', 인간 이상임의 느낌이었다. (2012: 198).

(10) 이성: 공동체의 능력

5·18민중항쟁은 인간의 이성은 고독한 개인이 아니라 공동체의 일원임을 의식하는 인간들이 이루어 낸 것임을 보여준다. 이성은 개인의 능력이 아니라 공동체의 능력인 것이다. (2012: 201).

(11) 계급의 재출현과 불안의 연습

그러나 개인과 공동체가 하나가 되고 공동체와 주권이 소외되지 않는, 전 광주 시민이 똘똘 뭉쳐 공포를 극복하여 이루어낸 절대공동체는 그 모습이 완성되고 국가권력으로 변환되자 작은 균열이 나타났다.... 21일 오후 광주공원 광장에서 시민들에게 총을 나누어주고 총 사용법을 알려주던 장면을 보고 있던 사람들은 돌연 전에는 보지 못했던 다른 모습을 보았다.... 광주 시민들은 돌연 그곳에서 계급을 보았다.... 절대공동체 속에서 모든 시민들이 존엄한 인간이었지만 어느 틈에 노동자계급은 더욱 존엄한 인간이 되어버린 셈이다.... 절대공동체가 그 모습을 드러내기 시작하면서부터 일부 부르주아들은 위협을 느끼고 자신들의 재산을 보호하는 일에 급급한 경우가 많았다. (2012: 186-9).

(12) 5·18의 사회과학: '절대 해방'의 '혁명적' 순간에 대한 기술

모든 시민들은 절대공동체의 몸의 논리, 삶의 논리, 인간의 원초적 가치를 체험했다. 이 경험은 각종 사회적 역할과 분류의 굴레와 억압을 벗어난 순수한 인간됨이었고 그런 의미에서 모든 억압으로부터의 절대 해방이었고 이는 '혁명적' 순간이었다. 이곳이야말로 어쩌면 루소가 그랬던 각자 시민들이 주권으로부터 소외되지 않은 주권체였는지도 모른다.... 절대공동체의 형성은 저항할 수 없는 거대한 힘으로 다가온 성스러운 혁명이었다. (2012: 200-201).

절대공동체는 인간 존엄성이 모두에게 풍요롭게 주어지는 과정이었고 공포에 떨던 모든 광주 시민들의 구원이었다. 절대공동체에는 인권도 있었고, 자유도, 평등도, 국가도, 민주주의도, 모든 이상이 있었다. 문제는 이러한 단어들을 하나씩 떼어서 서양 사상에서 이상을 대표하는 개념으로 5·18을 논하는 순간 그 개념들은 5·18의 정신, 특히 절대공동체의 정신을 배신하게 된다는 것이다. 절대공동체에는 그러한 이상들이 모두 얼크러져 하나의 이름 모를 느낌으로 존재했다.(198-199)

IV. 맺음말: ‘5·18의 정치학’ 논의를 위하여

결국 1980년 5월 18일부터 27일까지 열흘간의 혈전은 시민들의 참패로 끝이 났다. 중무장한 공수부대를 상대로 제대로 다룰 줄도 모르는 총을 든 시민군의 싸움, 그것은 골리앗을 상대로 한 다윗의 싸움과 같은 것이었다. 그러나 우리는 그 턱없는 싸움에서 광주시민들이 보여준 죽음에 대한 의연함, 특히 21일과 27일 사이의 치안 공백기에 보여준 민주적 질서 의식과 상부상조의 공동체 정신에 대해서 세계 민중항쟁의 역사 전체를 통틀어 그 전례를 찾아보기 힘든 사례라고 자평한다. 그런가 하면 비록 사나흘에 지나지 않은 기간이었지만 광주시민이 함께 창조하고 공유했던 “절대공동체”의 경험이 한국 민주주의의 근간을 이루게 되었다고 평가한다.

이 시민공동체는 피아의 기억이 아니라 오직 하나의 기억만을 남겼다. 그 이유는 그 속에서는 너와 내가 따로 없었고, 네 것 내 것이 따로 없었기 때문이다. 이 절대공동체에 존재했던 것은 다름 아닌 ‘심미적 초월(an aesthetic transcendence)’의 느낌이었다. 그것은 광주시민에게 집단무의식으로 화석화되었다. 그러나 이 광주의 질서정연하고 미담으로 가득 찼던 절대공동체의 이야기가 광주시민들만의 전유물로 귀속되지는 않았다. 이내 이 사람 저 사람의 입에서 입으로 구전되어 한국사람 모두의 기억으로 확장되었기 때문이다. 결국 1980년 5월 광주는 우리 한국인의 잠재의식 속에 하나의 섬광처럼 찾아드는 심미적인 초월의 가능성을 심어주었던 것이다.

그것이 우리 한국인들의 집단적 무의식화했다는 것은 그것이 7년의 휴지기를 거쳐 1987년 6월 서울 명동 한복판에서 ‘넥타이부대 혁명’으로 장엄하게 분출한 사실이 증명해준다. 광주의 인간 존엄성 회복을 향한 정치적 모멘트는 7년 후 다시 한 번 명동 한복판에서 보란 듯이 재현되었다. 이런 점에서 5·18의 절대공동체는 우리가 다시 찾아갈 수 없는 유토피아가 아니다. 그것이 유토피아가 아니라는 사실은 다시 15년 뒤 2002년 한일월드컵 대회의 응원군중 속에 다시 출현함으로써 증명되었다. 네 것 내 것의 구분이 없고, 네 몸 내 몸의 구분 없이 서로 열싸안고 한 마음으로 한국 팀의 승리를 위해 목이 터져라 ‘대~한민국’을 외치는 “축제공동체”(강수택 2003)가 다시금 출현하여 시민들에게 예전에 어디선가 느꼈음직한 어떤 성스러운 초자연적인 초월의 느낌을 다시 선사해주었기 때문이다.

최정운은 “광주 시민들이 무려 3개 여단의 공수부대를 나흘간의 투쟁을 통해 물리칠 수 있었던 것은 단적으로 절대공동체를 이루어냈기 때문이었다”라고 분석했다. 그리고 ‘절대공동체’는 목숨 걸고 공동체를 사수하겠다는 시민들의 공감대가 형성되었기에 출현할 수 있었다. 이처럼 5·18의 절대공동체가 시민과 공동체 사이의 문제라면, 그것은 성격 특징이 애매한 ‘사회과학’ 보다는 ‘정치학’의 소재로서 본격적으로 다루어져야 마땅하다. 이런 점에서 필자는 이제 우리가 ‘5·18의 정치학’을 논할 시점이며, 한나 아렌트 정치철학적 통찰들을 통해 보다 풍부한 5·18의 정치학적 함의를 도출할 수 있을 것임을 확신한다.⁹⁾

9) 이 글에서는 시간에 쫓겨 이 부분을 거의 다루지 못하였다. 추후 수정보완 과정에서 이 부분에 집중할 예정임을 밝혀둔다.

<참고문헌>

- 강수택. 2003. “축제공동체로부터 윤리적 생활공동체로: 서구의 새로운 공동체 논의와 월드컵 대회의 경험”, 『한국사회학비평』 제3권 (2003).
- 김동환·김현식. 2005. 『촛불@광장: 사회의 매커니즘』 서울: 북코리아.
- 김영택. 2010. 『5월 18일, 광주: 광주민중항쟁, 그 원인과 전개과정』. 서울: 역사공간.
- 김원. 2009. 『87년 6월 항쟁』 서울: 책세상.
- 노컷뉴스. 2005. 5. 15. 「위르겐 힌츠페터 인터뷰」.
- 변주나·박원순 공편. 2000. 『치유되지 않은 5월: 20년 후 광주민중항쟁 피해자 실상 및 대책』. 서울: 도서출판 다해.
- 서유경. 2000. “한나 아렌트의 “政治行爲” 개념 분석“, 『정치사상연구』, 한국정치사상학회, 3집 (2000 가을).
- 서유경. 2002. “아렌트 정치적 실존주의의 이론적 연원을 찾아서: 성 어거스틴, 마틴 하이데거, 그리고 칼 야스퍼스”, 『한국정치학회보』 36집 3호 (2002).
- 서유경. 2003. “현대 대의(代議)민주주의에 있어 시민불복종의 정치철학적 논거: 미셸 푸코와 한나 아렌트의 ‘저항(resistance)’ 개념 연구”, 『정치사상연구』, 9집 (2003년 가을).
- 서유경. 2012. “한나 아렌트의 정치사상에 비춰 본 1987년 이후 한국의 참여민주주의”, 『국제정치논총』, 제52집 3호 (2012).
- 서유경. 2014. “공연(公演)의 정치에서 심의(審議)의 정치로?: 한국 참여민주주의 진화과정에 대한 아렌트 정치행위론적 성찰”, 『대한정치학회보』, 제22집 2호 (2014).
- 연합뉴스. 2005. 5. 15. 「위르겐 힌츠페터 인터뷰」.
- 정해구. 2011, 『전두환과 80년대 민주화운동: ‘서울의 봄’에서 군사정권의 종말까지』. 서울: (주) 역사비평사.
- 조현연. 2000, 『한국 현대정치의 악몽—국가폭력』. 서울: 책세상.
- 최장집. 2002. 『민주화 이후의 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 최정운. 1999. 『오월의 사회과학』. 서울: 도서출판 풀빛.
- 최정운. 2012. 『오월의 사회과학』. 서울: 오월의봄.
- Arendt, Hannah. 1963. *On Revolution*, New York: Penguin Books.
- Arendt, Hannah, 1958. *The Origins of Totalitarianism* (2nd edn.), (1958), New York: Meridian Books, Inc.
- Arendt, Hannah, 2002. *The Promise of Politics*, (Edited and with Introduction by Jerome Kohn). New York: Schocken Books.
- Arendt, Hannah. 1958. *The Human Condition*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Arendt, Hannah. 1968. *Between Past and Future*, New York: The Viking Press.
- Arendt, Hannah. 1972. *The Crises of the Republic*, New York: Harcourt Brace & Company.

한국 로컬 거버넌스(지방의제21)와 지속가능한 지역공동체 : ‘지속가능한 지역공동체 비전’ 구축을 위한 제언

이창언(성공회대학교 연구교수, 사회학)

1. 시작하며

1) 문제제기

한국사회운동은 1990년대 초를 기점으로 사회운동의 주류를 형성했던 급진적인 사회운동의 영향력이 약화하고 시민운동과 거버넌스에 대한 관심이 높아졌다. 87년 항쟁이후를 민주화의 이행기로 규정하고 민주화과정을 긍정적인 차원에서 본다면 제도정치와 국가의 개방적 재편, 시민사회의 자율성의 확대란 차원에서 설명될 수 있다. 군부권위주의의 퇴조, 철차적 민주주의의 확장, 지방자치제 확산, 계급적 대중운동의 조직적 발전, 민중운동과 구별되는 시민운동의 출현과 분화라는 국내적 맥락의 기회구조의 변화와 동구사회주의의 몰락, 세계화 담론의 확산이라는 국제적 맥락의 기회구조(political opportunity structure)의 변화는 광주항쟁이후 확산된 반제-계급적 운동 틀의 수정과 전환을 둘러싼 내적 논쟁을 심화시켰다.

우리 사회가 권위주의 정권에 의한 정부주도의 개발독재시대에서 벗어나 민주화다원화로 전환되면서 시민사회중심의 거버넌스가 대두되었고 그 실현수단으로서 지방의제21이 추진된다. 시민사회가 지방의제에 깊이 관심을 가지게 된 이유는 로컬거버넌스가 지역사회에서 의사결정권한의 공유, 지역 시민의 자치권과 독립성 함양, 시민참여를 통한 공공재를 개발하고자 하는 그들의 전략과 일치했기 때문이다. 로컬 거버넌스는 다양한 행위자의 참여, 행위자에 대한 권한부여, 행위자 간의 의사소통, 네트워크, 파트너십, 정당성을 중시한다. 따라서 이것은 시민사회의 자발적 결사체인 NGO(non governmental organization)가 중요한 행위자로 부각되었던 흐름과 관련이 있다. 또한, 로컬 거버넌스는 거버넌스 이론을 국지적으로 적용하는 의미를 넘어 ‘지구적 민주주의’와 ‘직접민주주의 체제’로 전환하기 위한 실천적 연습이라는 차원에서 민주화 이후 확산된 새로운 사회운동의 이념, 가치, 행위양식에 부합하였다.

지방의제21의 등장이후 한국에서 지방 지속가능성을 추진하는 과정은 국제기구, 지방정부, 시민사회, 기업, 다부문적 네트워크에서 독특한 에너지를 보여준다. 광주항쟁이후 당연시되어 온 국가정향적(체계지향적), 일국적, 운동에서 지구적, 협력(동)적 지역공동체를 주요한 화두로 대두시켰다. 거버넌스와 지방지속가능성 추진과정은 여러 구조적 한계에도 불구하고 지방적 차원에서 문화적·제도적 혁신을 이루어 공동 책임의 새로운 윤리라는 새로운 사회계약을 만들어내는 데 일조했다. 균형 잡힌 경험 교환, 존중될 필요성이 있는 공유된 원칙의 발견과 이행은 지속가능한 지역공동체를 만드는 밑거름이 되었다. 다시 말해, 지난 20년 가까이 지방의제21을 통해 다부문에서 참여가 조직됨으로써, 이는 지역사회 문제에 대한 새로운 정의, 변화의 방향과 비전을 합의하고 그 갈등을 해소하는 데 기여하였다. 그리고 지방의제21을 통한 로컬 거버넌스 실험의 결과, 개방적·참여적·헌신적·효과적인 지자체의 관계 모형과 바람직한 상이 어떤 것인지에 대한 논의가 활성화되었다. 또한 지방의제21은 개인의 의식과 생활양식에서 혁신을 이루고, 다양한 이해 관계자 간 신뢰에 기초를 둔 소통과 대화를 진행하며, 공

공 참여 문화를 점진시킴을 통해 지방 차원의 갈등을 줄이고 분권적 협력을 증진하는 데 기여하였다. 지방의제 21과 거버넌스의 확산은 1980년 광주항쟁 이래 일정기간 당연시되어온 해방공동체라는 상상된 공동체를 보다 구체화하는 시도로 이어지게 된다. 물론, 여전히 한계는 있지만 최근의 논의는 지방 지속가능성 운동에서 지속가능성이라는 전략적 목적을 명확히 세우고, 다양한 지구-국가-지역 차원의 문제를 효과적으로 조절하는 지속가능성 관리 체계, 통합적 관리 틀을 확립하는 것이 필수적임을 강조하고 있다. 이를 위해 다 부문에 접근하여 참여함과 동시에 다층적 거버넌스 시스템의 기초를 구축하기 위해 노력하고 있다. 최근 한국의 지속가능한 지역공동체를 위한 지방행동은 지방정부의 전략, 시민사회의 이니셔티브, 네트워크 간 협력과 제도화를 결합하여 새로운 비전 구축을 목표로 설정하고 있다.

2) 연구의 내용, 방법, 의미

이 글은 지방의 지속가능한 지역공동체의 비전을 모색하고 있는 지방의제21이(내부 여론주도층)이 '지방 지속가능성'을 어떻게 인식하고 있는지 살펴보고 있다 이 글은 2013년 지방의제 21 순회 토론회를 거쳐 그동안 '지방의제21 내부에서 논란이 되었던 지속가능한 지역공동체의 개념과 이를 실현하는 기본적인 관점, 지속가능성 과정의 목표와 비전, 통합적 관리체계를 둘러싼 담론에 대해서 검토한다. 나아가 지방지속가능성 추진과정에 대한 몇 가지 제언도 포함하고 있다.

지방의 지속가능한 공동체 추진 전략의 비전, 목표, 원칙의 도출은 지방의제21 추진 기구 실무자와 전문가들의 상향식(bottom-up) 접근방식에 의해 이루어졌다. 이를 위해 FGI와 델파이 기법이 활용되었다. FGI는 2013년 3월부터 6월까지 네 차례에 걸쳐 진행되었다. FGI는 현황 공유와 자유토론은 물론 연구진의 중간 연구 결과발표를 바탕으로 진행되었다. 델파이 조사는 상설 사무국이 있는 전국 95개(2012년 현재) 지방자치단체의 지방의제21 추진기구 실무자들을 대상으로 2012년 10월과 2013년 2월 두 차례에 걸쳐 실시되었고, 총 159명이 참여하였다. 목표조사 도구로서 진행한 델파이 조사에는 지방의제 21의 성과 목표, 이를 실현하기 위한 과정, 방법, 전략과 과제가 포함되었다. 두 차례에 걸친 델파이 조사 결과와 네 차례에 걸친 FGI 결과, 한국의 지방의제21이 새롭게 추진할 목표로 8대 의제가 선정되었다. 이러한 8대 분야 의제가 지향할 수 있는 목표로는 녹색경제공동체, 자치공동체, 미래공동체, 생명공동체, 이웃공동체가 꼽혔다. 이 결과는 그동안의 델파이 조사와 FGI에서 제기된 주요 의제를 분류하면서 도출된 것이다. 이것들은 각기 8대 분야 의제 가운데 어느 하나에 속한다기보다는 전체적으로 지향할 수 있는 목표라는 데 의견이 모아졌다.

지방의제21의 주요 행위자가 바라보는 '지방의 지속가능성'에 대한 인식 파악과 분석이 가지는 의의는 다음과 같다. 그것은 첫째, 지속가능한 지역공동체(SLC: Sustainable Local Community)'를 설계하고, 이를 토대로 지방 지속가능성을 이루어가는 데 필요한 새로운 추진력을 얻을 수 있다.

둘째, 지구-지역사회의 필요와 요구에 능동적으로 대응할 수 있는 능력을 키울 수 있다. 지속가능한 지역공동체 구축을 저해하는 요인으로 제기된 양극화, 에너지, 지역 불균형 발전, 기후변화, 일자리, 취약한 거버넌스, 저출산 고령화 같은 사회문제 등이 제기되었다. 지구·지역의 지속가능성을 가로막는 다양한 장애 요인(위기)을 성찰적으로 검토하면서 개발과 성장 위주의 패러다임에 대한 반성과 정책통합 메커니즘 구축의 필요성을 강화한다. 이는 기존의 지구-지역 차원의 지속가능발전 지표, 국가 전략, 지구·국가·지방 차원에서 지속가능성 기본

계획을 전면적으로 재검토하고 새로운 목표와 비전을 개발하며, 그 과정에 이해 당사자가 더 많이 참여하고, 지속가능성 성과를 모니터링하고 환류할 것을 제도화한다.

셋째, 구체적인 현실에 기반하여 지속가능한 지역공동체 개념을 재구성함으로써 서구와는 다른 역사적·문화적 공간에서 태동하고 성장하는 한국 사회의 단면을 총체적으로 보여줄 수 있다. '지속가능한 지역공동체'의 비전과 모델 구축은 사회적 갈등 관리, 사회 통합 매니페스토, 그리고 국가/시장/시민사회 각 주체들의 바람직한 관계를 보여준다는 점에서 구체적인 이슈의 관리 방안에서 거시적인 사회 정책 수립에 이르기까지 여러모로 기여할 수 있을 것이다 (이창언·유문종, 2013b). 또한 한국 지방의제21의 새로운 추진 전략을 위한 비전 구축은 총체론적 관점을 지향한다. 이는 두 가지 의미를 포함하는 데 첫째, 자연환경만이 아니라 사회 환경(가치와 규범, 제도와 문화)을 전반적으로 포괄한다는 점에서 그렇다. 둘째, 도시 규모, 제도적 환경, 발전의 맥락의 차이를 인정하되 지방정부와 다양한 참여자에게 유용한 접근정보를 준다는 점에서 보편적이고 일반적인 비전을 제시한다는 점에서 그렇다(오수길·이창언, 2013; 이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014).

2. 로컬 거버넌스(지방의제21)의 역사와 현황 개괄

1) 한국 지방의제21 현황

1992년 리우데자네이루에서 열린 지구정상회의와 지방의제 21의 등장은 매우 밀접한 관계가 있다. 리우회의는 무분별한 지역개발과 산업화로 인한 지구환경 문제에 대한 심각성에 대응하기 위해 의제21을 통해 '지속가능한 발전'을 위한 행동계획을 수립하고 환경정책에 대해 새로이 통합적으로 접근할 이념인 「지속가능한 발전」이라는 개념을 제시했기 때문이다. 여기서 말하는 지속가능한 발전이념은 근본적으로 적절한 환경보전 없이는 지속가능한 경제발전이 불가능하다는 것을 전제로 생태적 지속성·경제적 효율성·사회적 형평성의 세 가지 측면을 포함하는 발전을 의미한다.

우리나라에서 지방의제21은 1992년 리우회의에 참가했던 국내 참가자들에 의해 간간히 소개되었다. 1994년 서울시정개발연구원이 여타의 기관과 공동으로 주최한 'Local Agenda 21과 지방정부의 대응에 관한 워크숍'에서 본격적으로 소개하였고 각 지역에서 추진기구 결성을 통한 준비에 이어 1995년 '녹색도시 부산21'이 발표되면서 그 모습을 드러내기 시작하였다 (지속가능발전협의회 홈페이지).

1995년부터 수립되기 시작한 지방의제21은 1990년대 말부터 2000년대 초반까지 급속히 수립되고 창립되었다. 이는 국제적인 추세와 같은 흐름이기도 했지만, 우리나라의 경우 민주주의의 심화과정과 시민사회의 성장과정, 그리고 IMF 구제 금융으로 대표되는 사회경제적 위기에 대한 지방차원의 대응이라는 측면도 작용했다고 볼 수 있다.

한국의 지방의제21 추진기구의 설치 현황을 보면, 2012년 현재 244개 기초 및 광역지방자치단체 가운데 88.5%에 해당하는 216개 지방자치단체가 지방의제21 추진기구를 설치(광역 16, 기초 200)하고 지방의제를 수립하여 실천하고 있다. 이외에 추진기구를 설치하지 않은 곳도 28개가 있다. 지방의제21 추진기구가 있는 216개 지방자치단체 가운데 44.0%에 해당하는 97개 지방자치단체에는 상설 사무국이 설치되어 있다. 비상설 추진기구(24)의 경우 NGO

내에 사무국이 있는 경우에 해당한다. 한국의 지방의제21 참여율은 아시아에서도 가장 높은 수준으로 평가받고 있다(이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014).

2) 지방의제 21 확산의 기회구조- 세계화·민주화·지방화

한국에서 지방의제 21이 빠른 속도로 확산된 배경에는 지구환경문제에 대한 국제사회의 대응이 활발해진 외적인 환경변화와 관련이 있다. 여기에 군부권위주의의 퇴조, 민주주의 이행과 공고화, 지방자치제 확산이라는 시대적 상황변화가 매우 밀접하게 관련되어 있다. 즉, 지구화, 민주화, 지방화라는 시대적 상황이 지방의제21의 추진과 확산의 정치적 기회구조로 작용했다고 할 수 있다.

지방의제21은 90년대 글로벌 이슈로서의 환경문제가 국제정치의 주요 의제로 대두되는 한편 김영삼 정권의 세계화 정책이 본격화되는 시점에서 등장한다. 지방의제21은 지구화의 조류와 함께 글로벌 거버넌스가 형성되면서 그 필요성이 논의되었고 지방자치시대(1995년 6·27 지자체선거)의 개막과 함께 지방자치의 새로운 상징으로서 지방의제21의 중요성이 인식되기 시작했다. 지방화시대를 맞이하면서 지방자치단체마다 개발 욕구와 기대가 일시에 분출하였다. 이 과정에서 민선 지방자치단체장이 주도하는 무차별적 개발정책과 환경파괴에 대한 우려가 환경전문가와 민간단체들로부터 제기된다. 이에 따라 지방자치단체장의 친환경정책을 담보하는 상징이자 수단으로서 인식된 지방의제21이 전국적으로 확산되었던 것이다. 여기에는 군부권위주의 시대, 지방정부 자치권의 극단적인 제한에서 기인한 지역민주주의의 정당성 위기(legitimacy crisis)가 도화선으로 작용하였다. 지방정부는 심각하게 훼손된 지자체를 복원하고 이를 확대하기 위한 기회로서 지방의제21을 활용(Jonas, While & Gibbs, 2004)했던 것이다.

한편, 한국에서 지방의제21이 성장하게 된 배경에는 1980년 ‘환경권’이 국민의 기본 권리로 헌법에 반영되고 1980년대 말 이후 우리나라의 민주주의가 크게 신장한 시대적 상황이 있다. 이때 생태적 가치를 고려한 새로운 발전의 개념이 활발히 모색된다. 특히, 1990년대 시민·사회운동단체들의 양적·질적 증가도 여기에 영향을 미쳤다(염태영, 2004).

다시 말해 한국 시민사회의 발전을 의미하는 민주화와 다원화의 진전 속에서 시민사회조직이 활성화되면서 민간부문의 정부정책에 대한 비판·개입·협력 등이 많아지고 공공부문과 민간부문의 상호협력 메커니즘으로서 지방의제21의 필요성이 커졌던 것으로 보인다. 자유주의적 정부의 등장도 지방의제21의 촉진요인으로 작용한다. 1997년 4월 환경부는 「지방의제21 작성지침」을 지자체에 보급하고 순회설명회를 통해 독려하였다. 그리고 2000년 9월 대통령 자문기구로 국가지속가능발전위원회(PCSD)가 설립되는 등 중앙정부 차원의 노력도 컸다. 시민사회단체의 활동가가 사무국을 꾸리고 전국단위의 네트워크 기구인 「지방의제21 전국협의회」를 설립·운영한 점도 촉매제 역할을 하였다. 1999년 9월 제주도에서 제1회 지방의제21 전국대회가 열린 이래 2000년 6월 ‘지방의제21 전국협의(현재 명칭은 전국지속가능발전협의회)’가 발족한다. 이어 2000년 ‘대통령 지속 지속가능발전위원회(Presidential Commission on Sustainable Development)’를 발족시켰다. 지방의제21은 ICLEI(International Council for Local Environmental Initiatives 국제환경지자체회의)와 같은 국제적인 환경관련 지방정부 협의기구와 긴밀한 만남을 통해 국제적으로도 그 위상을 확립해왔다(이창언, 2013a).

지방의제21 전국협의회(현재 명칭은 전국지속가능발전협의회)의 창립과 활동은 이후 지방의제21의 확산과 조직화를 가져왔다. 협의회는 전국대회개최, 우수사례공모전의 시행, 정책포럼

을 지속적으로 개최하였다. 협의회는 환경교육, 하천 살리기, 습지, 폐기물, 녹색구매, 마을 만들기, 기후변화, 녹색교통, 로컬푸드, 참여자치, 매니페스토, 거버넌스 등 다양한 분야와 영역에서 정책적 정리와 행동을 조직했고 지속가능발전기본법의 제정에도 기여를 했다(전국지속가능발전협의회 홈페이지).

지방의제21 활동가들은 한국 지방의제21 추진의 특징으로 첫째, 지역사회 NGO의 적극적인 참여와 주도적 역할로 추진되기 시작했다는 점. 둘째, 행정 관리적 측면의 환경 분야에 국한되어 추진되었다는 점을 꼽는다. 지역별로 그 차이가 존재하는 것이 사실이지만, 초창기 추진 과정은 대체로 첫 번째와 두 번째의 특징을 가지고 있다(이창언 2013a).

3) 지방의제 21의 성과와 한계

지방의제21의 주된 성과는 다음과 같다. 첫째, 파트너십의 소중함을 일깨우는 계기가 되었고 둘째, 현장을 중시하고, 그 현장에서 실천사업의 가치를 깨닫게 하였고 셋째, 국내와 지역 내로 제한되었던 우리의 시야를 전 지구적 차원으로 넓혀 주었다는 것이다(염태영, 2004: 38-39). 지방의제 21 내부 문헌도 지역 차원에서 ‘거버넌스 구축과 확대’, ‘지속가능한 지역발전을 위한 노력의 확산’을 성과로 제시하고 있다.

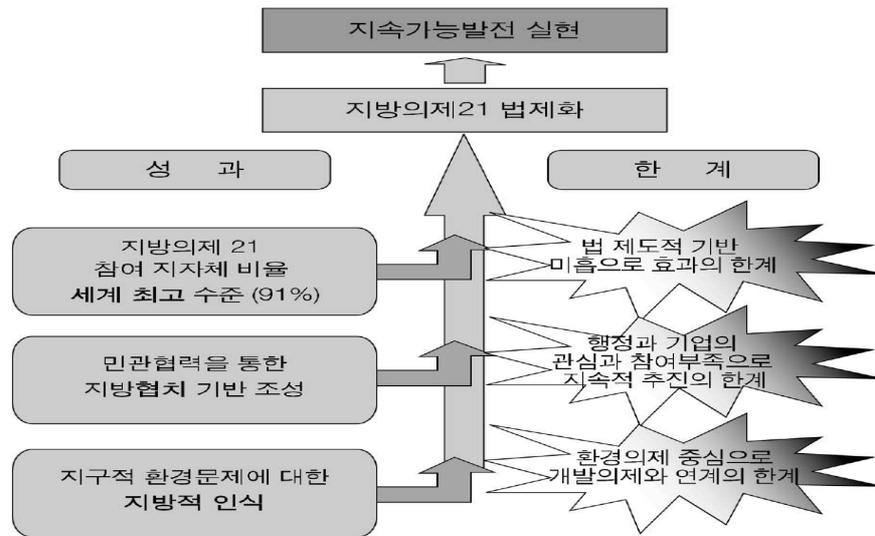
거버넌스 구축과 관련한 성과로는 첫째, 주민주도의 비전과 계획의 수립. 둘째, 구체적인 실천계획의 확보. 셋째, 순환적 실천계획의 확립. 넷째, 거버넌스의 실제적 기구운동을 들고 있다. 그리고 지속가능한 지역발전을 위한 성과로는 첫째, 지속가능한 발전의 개념과 가치의 확산. 둘째, 지구적 환경문제에 대한 인식의 확대를 언급하고 있다(유문종, 2005).

지방의제 활동에서 드러난 많은 성과에서도 조례에 근거를 둔 지방의제21 사업이 지역개발 사업에서 능동적인 조정과 대응이 어려운 외적·내적 조건의 한계를 드러내고 있다.

그것은 첫째, 주민과 주요행위자의 이해(인지도, 영향력 포함) 부족으로 지방의제21을 지역의 지속가능한 발전전략과 실천 활동으로 발전시켜 나가지 못하고 있고. 둘째, 법적·제도적 기반이 취약하여 지자체장 교체, 지역갈등 현안 발생 등 외부적 요인에 크게 영향을 받으며. 셋째, 추진기구의 지역사회 통합력이 부족하고. 넷째, 따라서 활동이 지역 행정계획과 지역정책으로 수렴되지 못하고 보고서 수준에 머물고 있다는 것이다.

대체적으로 한국 지방의제21의 성과와 한계를 정리한 것이 <그림 1>이다. 우선 성과로는 지자체의 높은 참여로 제도화의 기대치가 크다는 점, 자발적인 시민참여 전통의 확립과 민관 협력을 통한 지방 협치 기반이 조성되고 있다는 점, 지구적 환경문제를 지방차원에서 인식하고 실천하는 계기가 마련되었다는 점, 지속가능한 지역발전에 대한 지역 주민들의 이해를 높이고 사회흐름을 바꾸는 데 일조해왔다는 점 등을 들 수 있다. 반면에 한계로는 지방의제21의 본질에 대한 이해가 여전히 부족하다는 점, 법적·제도적 기반이 취약하다는 점, 추진기구의 지역사회 통합력이 부족하다는 점 등을 들 수 있다(환경부, 2011; 오수길·이창언, 2013 재인용).

<그림 1> 한국 지방의제21 성과와 한계



자료: 환경부(2011: 81).

3. 지속가능한 지역공동체의 개념 정의와 원칙

1) 사회적 능력으로서의 지속가능성

지방의제21의 특성을 구성하는 두 가지 핵심 요소는 거버넌스 체제 구축과 지속가능성 실현이다. 지속가능성이 지방의제21 존립의 기본 목표로서 실제적 가치를 의미한다면 거버넌스는 지방의제21을 실천하는 데 요구되는 수단적이고 절차적인 가치를 의미한다. 이들은 상호 보완적 관계에 있다. 그러나 지방의제21 내부에서조차 지속가능성에 대한 합의가 형성되지 못하고 생태주의에 대한 이념과 철학이 없다는 말이 나오고 있다. 그동안 지속가능성과 관련한 실천 노력들은 ‘무엇을, 어떻게 지속가능하게 할 것인가?’에 대해 충분히 합의되지 않은 상태에서 진행됐으며, 따라서 지속가능성 실현이라는 공통의 목표를 강조하면서도 실천 과정에서 구성원들의 자발적 동의나 포괄적 참여를 이끌어내지 못하고 있었던 것이 사실이다.

지방의제21 강조하는 ‘지속가능성’ 개념은 후술하겠지만 생태학적 지속불가능성을 갖고 있는 불안한 미래에 대응하는 개념으로 사용되고 있다. 여기에는 변화의 역동성에 민감한 반응성, 다양한 이해관계의 포용이 포함된다. 그리고 사회적 합의를 형성하고 실행하는 데 필요한 효율성과 책임성을 갖춘 사회적 능력(social capacity)이라고 할 수 있다. 그러나 무엇보다도 지구의 위기와 지역의 위기의 본질을 반영하지 않으면 안 된다. 따라서 이 글에서는 경제중심주의와 인간중심주의를 넘어 절대적 측면이 있는 생태의 한계를 인정하는 지속가능성을 강조하고자 한다(이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014).

2) 생태적 삶의 공간으로서의 지역

지역공동체의 개념 중 ‘지역area, region, district, zone’의 사전적 의미는 일정하게 구획된 어느 범위의 토지, 전체 사회를 어떤 특징으로 나눈 일정한 공간 영역을 말한다. 즉 “특정한

지역을 대상으로 특별한 정책 목적을 달성하기 위해 수립하는 계획(국토기본법)”을 넘어서는 것이다. 지역공동체는 자치적이며 호혜적 관계가 드러난 ‘삶의 장소’라는 차원에서 정의된다. 이는 지역에 거주하는 주민이 자기 지역의 정치·행정의 주체가 되어 스스로 지역사회의 문제를 토의하고 협의하는 과정을 통하여 해결책을 결정하고 집행하고, 그 결과에 대해서는 권리와 책임을 동시에 요구하는 장소를 의미한다.

지방의제21 주요행위자가 보는 ‘지역’은 물리적 공간 이상의 개념이다. 우리는 지역을 ‘관계 체계’인 ‘공동체’로 규정한다. 지역은 경제, 사회 통합, 사회와 환경 전체의 관계를 관리하기 위해 가장 지속가능한 수준을 나타낸다.

물론 지역은 행정구역 단위를 배제하지 않는다. 사실 구역은 기능의 재배분과 밀접한 관련이 있다. 각각의 행정 기능은 그에 알맞은 구역의 범위가 할당되어 있다. 즉 대행되는 일정한 기능의 성격과 내용에 따라 그것이 수행되는 지역 범위가 달라진다. 지방자치단체의 구역은 주민의 행정 참여, 정책 수립, 자치 행정의 능률적 대행, 자치단체의 재원 확보의 토대가 되기 때문이다. 따라서 이 연구에서는 행정구역으로서의 지역 개념을 부정하지 않는다. 다만 이 연구에서 의미하는 지속가능한 지역은 제도권과 관료, 기업, 전문가가 주도하는 물리적·경제적 공간으로서의 의미를 넘어선다. 우리가 구상하는 지속가능한 지역은 생활세계와 삶의 터전으로서 자율·자치·소통·나눔·호혜의 자치공동체를 지향하는 삶의 공간이자 생명과 순환의 가치, 생명 다양성이 보호되는 생태적 삶의 공간으로서의 지역을 의미한다(이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014).

3) 신뢰와 유대, 공동의 문제 해결의 장, 지역공동체

공동체 개념은 여러 의미로 사용되며, 의견이 분분해 쉽게 정의하기는 어렵다. 공동체는 흔히 전문 집단이나 결사 조직체를 의미하기도 하고, 마을·촌락·도시 등과 같은 사회적 지역 단위를 의미하기도 하며, 공동체를 추구하는 것으로 표현되는 도덕적·정신적 현상으로 타인과 일체감을 느끼는 연대성을 추구함을 의미하기도 한다.

또한 공동체라 했을 때, 퇴니스가 분류한 게젤샤프트(이익사회)와 대립된 개념으로서 게마인샤프트(공동사회)를 떠올릴 수 있다. 이 경우 후자의 공동체라면 경제 조직을 기반으로 해서 공동의 생활을 영위하고 내부 구성원 사이에 유대감이 강한 평등 조직으로서의 공동체를 의미하기도 한다.

일반적으로 공동체란 구성원의 개별성보다는 전체의 공동성을 전제로 한 개념으로, 개체의 자율성과 전체 통합을 공유해야 한다. 공동체의 사전적 개념은 사람들이 모여 하나의 유기적 조직을 이루고 목표나 삶을 공유하면서 공존할 때 그 조직을 일컫는다. 단순한 결속보다는 질적으로 더 강하고 깊은 관계를 형성하는 조직이다.

공동체는 상호 의무감, 정서적 유대감, 공동의 이해관계와 공유된 이해력을 바탕으로 한 사회적 관계망을 의미한다. 대부분의 사회학적 공동체의 정의에는 적어도 세 가지의 주요한 구성 요소들이 포함되어 있는데 이것은 ‘지역성’, ‘사회적 상호작용’, ‘공동의 유대’이다. 따라서 공동체는 한 지리적 영역 안에서 하나 혹은 그 이상의 부가적인 공동의 유대를 통해 사회적으로 상호작용하는 사람들로 이루어져 있다. 이와 같은 정의에는 지역 차원, 사회학 차원, 문화-심리적 차원이 포함되어 있다. 따라서 물리적 공간으로서의 지리적 영역, 사회적 관계로서의 상호작용, 집단의식으로서의 공동의 연대를 포함하는 의미로 지역공동체 개념을 사용할 수 있다.

지역공동체는 일정한 지역사회 수준에서의 공동체라는 의미를 지니고 있다. 즉, 지역사회의

성립 조건이 되는 지리적 영역과 공동체의 조건이 되는 인간 상호관계를 통합시켜 일정한 지리적 영역에서 전개되는 주민 사이의 공동체를 의미한다고 할 수 있다. 지역사회 공동체 구축이 일정한 지역 주민의 협동 노력을 통해 지역사회의 문제를 찾아서 해결하는 과정으로 볼 때, 지역공동체 운동은 공동체적 가치나 삶의 원리를 특정한 영역 또는 공간에서 직접 실천하려는 집합 행동이라 할 수 있다. 최근에는 기후변화와 같은 전 지구적 생태 위기, 에너지 위기, 식량 위기가 현실화되면서 공동체적 생활양식과 대안적 삶의 실천이 주목받고 있다. 공동체 운동은 지속가능한 생활양식의 실천과 대면 관계와 근린 관계에 기반을 둔 마을이나 지역공동체를 형성하는 것으로 그 범위와 조직을 넓혀나가고 있다. 그리고 지속가능한 지역공동체에 대한 지역적 접근법은 모든 수준의 지역에서 공동 책임의 원칙에 바탕을 둔 거버넌스가 필요하다는 점을 강조하는데 이 또한 총체론적 접근에 바탕을 둔다. 다시 말해 지속가능한 지역(공동체)은 이해 관계자, 각 부문과 각자의 노하우를 공유하는 공동 노력 관계에 바탕을 둔 거버넌스 양식을 전제로 하며, 공동선을 이루기 위한 조건을 충족시키는 공간으로 정의한다. 여기서 말하는 거버넌스의 필요는 실제적인 문화적·제도적 혁신을 추진하며, 새로운 사회계약인 공동 책임의 새로운 윤리를 창출하는 공동의 과제를 의미한다. 지속가능한 공동체 비전은 추상적인 공동체보다 구체적인 지역에 기반을 둔 공동체를 향상시킴을 의미한다. 지역공동체는 지속가능성을 실현하는 중요한 방법이자 목적이다. 지역은 중앙과 대조적으로 장기적인 활동에 나서기 유리하다. 지방에서는 리더십과 권한이 정치적 변화에 상대적으로 덜 민감하기 때문이다. 이런 공동체와 지속성 덕분에 지방 지속가능성 과정은 탄력성이 커지고 유연해지기도 한다. “공동의” 지방 지속가능성 과정이 참여자들 사이에서 공동체 정신을 만들어준다(이창연·오수길·유문종·신윤관, 2014).

4. 지속가능한 지역공동체 구축의 기본 관점, 원칙, 8대분야

1) 지속가능한 지역공동체를 위한 관점

지속가능한 지역공동체 비전의 수립과 실천은 지역사회와 긴밀한 관계를 구축하고 개별 공동체 사이에 관계망을 형성하여 이념과 가치를 확대·확산해야 하는 과제를 안고 있다. 따라서 지역 네트워크는 공동체의 발전과 확산에 중요한 요소로 작용하며 이는 다양한 주제 사이의 정보 교류, 협력, 보완 등의 연계망을 지니는 것을 의미한다.

지역사회의 사회적 자본과 신뢰에 기반한 지역 역량이 먼저 구축되지 않으면 지속가능한 지역공동체의 비전을 구축할 수 없다. 지방 지속가능성이 성공하려면 먼저 개인의 생활양식이 변화해야 한다는 점을 고려하면, 지방 공동체를 구성하는 다양한 집단들 사이의 신뢰에 기초한 대화는 변화를 이끌어내는 데 필요한 중요한 자원 가운데 하나일 것이다(ICLEI, 2013: 132).

지속가능한 지역공동체 구축 수단인 로컬 거버넌스는 복잡하고 다양한 환경변화에 대한 반응, 즉 공동체의 외부 환경에 국가가 적응해가는 경험의 증명서라 할 수 있다. 이러한 로컬 거버넌스의 활성화 여부는 로컬 차원의 네트워크 조직의 관계성과 밀도와 밀접한 관련이 있다. 호혜성(reciprocity)과 상호 의존성(interdependence)을 바탕으로 한 지역 네트워크는 거버넌스와 지속가능한 지역공동체의 토대가 된다. 그러나 지역 네트워크 조직의 사회적 기반이 형성되기 위해서는 사회적 자본이 필요하다. 여기서 말하는 사회적 자본은 일반적으로

구성원이 맺고 있는 네트워크 안의 사회적 관계를 통해 다른 사람이 가지고 있는 자원을 동원할 수 있는 능력을 말한다. 사회적 자본에는 주어진 조직체에서 공동체와 관련된 사회규범, 가치, 신뢰 등의 문화적 차원과 제도적 수준 및 네트워크 조직과 같은 구조적 측면이 있다. 사회적 자본은 사회 구성원이 시장과 무관한 상호작용을 통해 형성하며 무형의 가치를 활용한다는 점에서 사회적(social)이지만 그럼에도 불구하고 경제 자본처럼 거래 비용 및 부가가치 창출의 원인이자 결과가 되어 경제적 효과를 보인다는 점에서 자본(capital)의 의미를 갖는다. 물론 네트워크 사회가 도래했다고 해서 사회적 자본이 자동적으로 생성되는 것은 아니다. 국가와 시장의 실패에서 볼 수 있듯이 네트워크의 실패 또는 사회적 자본의 실패가 나타날 위험은 존재한다.

사회적 자본이 성공적으로 축적되기 위해서는 첫째, 신뢰의 조건이 필요하다. 네트워크 사회에서는 사회 구성원이 신뢰 관계를 깨고 자기 이익을 추구할 가능성이 있으며 권력의 불균형에 따른 갈등의 소지가 상존한다. 이러한 위험을 예방하고 사회적 자본을 개발하기 위해서는 네트워크에 참여하는 각 주체(주요 행위자, 그리고 시민사회 내 이웃) 사이의 신뢰를 형성하는 것이 관건이다. 둘째, 정보 공유의 문제가 있다. 네트워크 조직을 활성화하기 위해서는 정보를 공유함으로써 새로운 지식과 경쟁력이 창출될 수 있다는 인식의 전환이 필요하다.

셋째, 호혜성의 문제가 있다. 호혜성과 교환은 모든 사회적 관계의 기초 조건이며, 이를 통해 구성원이 책임의식을 공유하고 상호 협력함으로써 네트워크 조직이 유지되기 때문이다.

넷째, 자율성과 독립성의 문제가 있다. 네트워크에 참여하는 구성원을 법, 제도적 차원에서 통제하지 않더라도 규칙과 제재가 자율적으로 수용되어야 하는 것이다.

이처럼 지역 역량은 신뢰, 협력, 관용 등과 같이 사회조직 안에서 개인들이 발전을 위해 이용할 수 있는 이웃 간, 주요 행위자 간의 결속에 의하여 발생하는 관계적 자원이다. 그것은 조화로운 행동을 촉진함으로써 사회적 유효성을 높일 수 있는 능력이다. 사회적 자본은 사회 구성원의 신뢰 형성을 통해 사회경제적 거래 비용을 줄이고, 의사소통 및 정보전달 통로로서의 잠재력을 갖는다는 점에서 사회의 공공선을 이루기 위한 효과적인 통제 시스템으로서 작용할 수 있다. 사회적 자본은 사회적으로 유효한 작용을 하며 지속가능한 지역공동체를 추진하는 동력으로 작용 효과를 높이는 곳 거버넌스의 사회적 기초가 된다.

지역 역량은 '지속가능한 민주주의(환경, 경제, 사회)'를 지향하며 수단으로서의 공동체, 또는 이웃 간 신뢰의 문화를 강조한다. 일반적인 신뢰의 의미는 "타인의 미래 행동이 자신에게 호의적이거나 또는 최소한 악의적이지는 않을 가능성에 대한 기대(expectations)와 믿음(belief)"을 의미한다. 그러나 지속가능한 지역공동체가 지향하는 신뢰는 개인 또는 이웃, 공동체 내외의 관계에서 인지되는 기대나 신념, 또는 감정 등 심리 상태를 포함하지만 주요하게는 지역 안에서 드러나는 행동 차원에서 정의된다. 사회적 차원에서의 신뢰란 교환관계에 관련된 모든 참여자들이 공유하는 일련의 제도화된 기대들이라 할 수 있다.²⁶ 지역 역량을 강화하는 수단으로서의 신뢰는 거래 비용을 감소시키고 안정적이고 장기적인 상호 협력을 가능케 하는 필수 요인이다. 네트워크는 정보와 평판(reputation)을 효과적으로 확산시킬 뿐 아니라, 기회주의적 행동을 감시하고 사회적으로 제재를 가하는 기능도 수행하기 때문이다. 또한 절차적 정의, 제도, 평판, 정보공유(information sharing)등을 통해 신뢰가 형성된다고 한다(이명신, 2003).

지속가능한 지역공동체를 구축하기 위해서는 정보 공유, 반복적인 상호작용과 상호 의존성을 높이기 위한 네트워크 수립, 공동 정체성 확보, 반복적인 상호작용, 절차적 정의를

강화하는 한편 책임성과 성찰성을 높이는 쪽으로 지역 역량을 키우는 것이 중요하다. 동시에 위에 나열된 신뢰의 원천에 관한 수준이 어느 정도인지 정확히 조사, 분석, 평가할 필요가 있다. 그것을 바탕으로 지역 역량을 강화하기 위한 활동의 수준과 내용을 정할 수 있기 때문이다(이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014).

2) 지속가능한 지역공동체를 위한 기본 원칙

최근 지구화의 효과로 ‘지역성’ 부분의 중요성이 감소되는 현상이 나타나고 있다. 그럼에도 네트워크의 공동 실천과 이를 위한 점점 형성은 **지역성**으로 지역의 역사와 문화, 사회적 특성을 반영한다. 지역공동체(local community)는 지역사회에 속하는 의식을 공유하는 주민 사이의 상호작용에 의해 형성되기에 지역 내의 사회적 관계에 따라 구성된다. 이러한 지역공동체는 다양한 요소에 의해 형성되겠지만, 특정 장소에서 일어나는 지역 주민들의 상호작용은 지역공동체를 형성하고 강화하는 데 주요하게 작용한다(Puddifoot, 1995). 이는 우리가 장소를 경험함으로써 장소 안에 행위로 참여하는 한편, 그러한 장소에 정서적인 유대감을 갖고 궁극적으로는 장소와 동일시하기 때문이다(Relph, 1976; Tuan, 1976; 1977). 정책의 시스템을 지방화하고 거버넌스를 분권화하며, 지속가능한 생활양식과 살림을 발전시키는 것은 지속가능한 사회의 새로운 질서다. 지역성은 권한 이양, 분권, 보충성의 원칙과 연계된다. 지역성은 지속가능한 생산과 소비의 경우이든 급진적인 생태민주주의 경우이든 우리가 직면한 복잡한 문제를 풀 수 있는 열쇠가 된다.

지방의제 21 운동은 지속가능발전의 지역적 측면의 중요성을 강조해왔다. 지역적 체계는 지속가능발전 정책을 보완하여 효과적으로 국가적 차원의 구체적인 행동으로 변형될 수 있다. 지역성에 기초한 지속가능한 공동체 비전 구축을 위해서는 먼저, 지역의 기본적인 정보, 지방 지속가능성 과정 참여 비율, 지역 수준의 주요 지방 지속가능성 틀과 과정, 지방 지속가능성 과정의 주된 추진력(주요 행위자와 획기적인 사건 등), 지방 수준에서 다루지는 주된 이슈, 지속가능성 과정의 성과와 참여 범위의 변화, 지방 지속가능성 과정의 영향과 미래, 성공 스토리 등이 검토되어야 한다. 그러므로 지역성은 지속가능한 공동체 정책 추진과정에서 견지해야 할 첫 번째 원칙이다.

둘째, 보편성의 원칙이 있다. 여기에는 지역적 과제를 넘어 전 인류의 과제(보편적)를 해결하기 위한 지역 차원의 계획과 행동이 포함된다. 1992년 리우데자네이루의 지구 정상회담에서 시작된 지방의제21은 이전에는 자신들의 범위를 넘어서는 것으로 여겨진 지구의 문제를 다루고자 했던 도시와 지방정부에게 하나의 분수령이 되었다. 이후 지역은 세계 지속가능성 노력의 중심이었다. 지방의제21은 산출물만큼이나 과정에 대한 것이었고, 지방정부에 유용한 접근법을 제시해왔다. 지난 20년에 걸친 지방의제21의 성과, 다양한 도시 상황에서의 현 상태, 전 세계 도시에서의 도시 지속가능성 노력의 전반적인 상태를 탐색했다. 20년이 지난 후에도 여전히 많은 도시가 지방의제21의 광범위한 목표를 달성하는 데 전념하고 있다.

도시 규모, 제도적 환경, 발전 상황에 따른 차이는 분명히 있다. 하지만 이들 도시 대부분은 모든 이해 관계자의 참여를 확대해왔고, 지속가능성의 보편적 관점을 유지하고 있다. 기후변화와 생물다양성은 도시들이 지방 지속가능성을 행동으로 옮기는 주요 지점이 되었다. 환경적으로 볼 때, 이들 도시의 상당수는 환경으로부터 영향을 받는 수준은 낮추고 환경을 이용하는 효율성은 높이고 있다.

지방의제21의 새로운 비전을 수립하려면 지역적으로나, 국가적으로나, 초국가적으로나 지방

당국이 유기적으로 관계를 맺을 필요가 있다. 지구화의 결과, 적절한 국가 사이에 그리고 국가와 지역 차원에서 일관성 있고 통합된 계획과 의사결정의 필요성은 증대하고 있다. 따라서 지역의 지속가능성 촉진을 위한 주요 과제는 지구, 지역, 지방의 현상으로 드러나는 지구 체제의 통합적인 부분으로서 시민사회의 국가를 초월한 정당성과 필요성을 인식시키는 것이다. 그러므로 의도적인 행동의 사례를 알려야 한다. 동시에 지구의 지속가능성을 높이는 방향으로 민주적인 지구적 거버넌스 과정을 성장시켜야 한다. 여기에는 세계 경제 거버넌스 시스템을 확립하기 위한 제도적 틀, 지속가능한 에너지 시스템, 문화적 순수성과 다양성, 지속가능한 생산과 소비를 촉진하기 위한 조치가 포함된다.

셋째, 관계성의 원칙이 있다. 관계성은 대상과 맺는 관계의 깊이와 정도를 의미한다. 법적-제도적 관계 외에 지역사회를 구성하는 공간적이고 물리적인 특성과 함께 지역 정체성과 관련된 문화적 요소와 구성원들 간의 신뢰 구조 및 권력 관계 등 비물리적인 사회관계의 특성에 따라 새로운 비전이 다양하게 수립되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 관계성은 수평적 네트워크와 파트너십이라는 사회적 자본과 문화와 관련이 있고 이를 제도적으로 보장하는 조건을 충족시키는 것과 밀접한 연관이 있다. 관계성이 강화되려면 신뢰가 우선되어야 하며 신뢰가 커지면 관계성이 강화된다(이창언, 2009; 2013a).

지방의제21의 20년 역사를 통해 우리는 정부와 입법기관이 지속가능성을 촉진하기 위해 여러 면에서 핵심적인 역할을 맡고 있음을 확인할 수 있는데, 이 역시 관계성의 관점에서 바라볼 수 있다. 나아가 지역적·초국가적 차원의 노력과 진보를 인정하고, 다양한 행위자들을 참여시키고, 지속가능성에 관한 정보를 제공하는 행정과 지역 시민사회의 능동적 역할이 중요함을 인식하고 있다. 경험적으로 볼 때 대중의 참여와 정보, 사법과 행정 절차에 대한 접근이 지속가능성을 촉진하는 데 필수적인 요소임을 확인할 수 있다. 지속가능한 지역공동체로 이행하려면 공공 부문과 민간 부문의 협력이 절대적으로 중요하다.

지방의제21과 지속가능한 지역공동체가 다루는 이슈들은 현재와 미래 세대에 큰 영향을 미치게 될 것이며, 지속가능성을 이루어나가려면 어린이와 청년의 기여가 반드시 필요하다. 또한 그들의 시각을 인식함으로써 세대 간 대화와 연대를 촉진할 수 있다. 관계성의 맥락에서 보면 과거와의 단절이 아닌 연속성을 고려해볼 수 있다. 과거를 이해하면 우리가 다음 목표를 규정하고 다가올 10년을 위해 가장 효과적인 정책을 설계하는 데 도움이 되기 때문이다. 지구에서 인류 문명의 미래가 어떻게 전개될 것인가는 주로 도시와 지방정부의 성과에 달려있다. 미래는 매 순간 우리가 만들어간다. 따라서 지속가능한 지역공동체 비전 수립은 오늘날의 계획, 프로젝트, 의사결정을 올바르게 수립하는 것과 긴밀히 연결되어 있다.

지방 지속가능성 과정이 독특한 것은 이 모두가 지구 생태계의 한계와 지방행동이 지구와 미래에 미치는 영향을 받아들이고 그 패러다임 아래에서 일어났다는 데 있다. 그러므로 미래 세대와 다른 장소에서 전개되는 지방 지속가능성 과정의 전 지구적 추세와 영향에 관한 정보가 정치·경제와 관련된 의사결정을 내리기 위한 표준 토대로 활용될 수 있도록 조정해야 한다(이창언·오수길·유문종·신운관, 2014).

3) 지속가능한 지역공동체의 8대 분야

FGI와 패널 조사를 통해 지속가능한 공동체를 충족시키는 요건으로 8대 분야의 과제가 도출되었다. 새로운 과제의 진입과 유사한 주제의 병존은 주제 분류상 혼란을 주는 것이 사실이다. 따라서 핵심적인 과제와 고유한 특징과 유사맥락을 잡아서 유형화하는 것이 필요했다. 그 결과 지역 자립경제, 녹색 지역경제, 이웃관계, 공동체 형평성, 생태적 건강,

기후변화 대응, 공동체문화, 민주주의 역량 등이 도출되었다.¹⁰⁾

지역 자립경제는 지역 에너지 자립 기반, 식량 자립을 위한 계획과 능력, 공동체의 자립적 경제 능력 등의 내용이 포함되었다. 녹색 지역경제에는 협동경제 활성화, 자원순환 경제, 안전하고 즐거운 일자리, 재래시장과 골목경제의 지속성 등의 내용이 포함되었다. 이웃관계에는 이웃과의 소통과 연대감, 좋은 이웃관계, 좋은 마을만들기 등의 내용이 포함되었다. 공동체 형평성에는 세대내, 세대간, 지역 간 형평성의 내용이 포함되었다. 생태적 건강에는 생물서식지를 고려한 인간 정주, 계획적인 생물다양성 존중 활동 등의 내용이 포함되었다. 기후변화 대응에는 저탄소 생활양식 확산, 기후변화 적응을 위한 계획과 활동 등의 내용이 포함되었다. 공동체문화에는 향토 역사와 문화에 대한 보존, 교육과 전승 활동, 공동체문화의 확산, 공유하는 공동체의 가치 존중 등의 내용이 포함되었다. 그리고 민주주의 역량에는 주민 자치역량과 협치 활동의 활성화, 민주시민 교육, 민주주의 문화 확대 등의 내용이 포함되었다. 이를 정리한 것이 <표 1>이다(오수길·이창언, 2013).

<표 1> 8대 분야 의제와 주요 내용

분 야	주 요 내 용
지역 자립경제	지역 에너지 자립 기반, 식량 자립을 위한 계획과 능력, 공동체의 자립적 경제 능력 등
녹색 지역경제	협동경제(협동조합, 사회적 기업)활성화, 자원순환 경제, 안전하고 즐거운 일자리, 재래시장과 골목경제의 지속성
이웃관계	이웃과의 소통과 연대감, 좋은 이웃관계, 좋은 마을만들기
공동체 형평성	세대내(양성평등, 차별해소, 약자배려), 세대간(미래세대배려와 참여확대), 지역 간(낙후지역 배려) 형평성
생태적 건강	생물서식지를 고려한 인간 정주, 계획적인 생물다양성 존중 활동
기후변화 대응	저탄소 생활양식 확산, 기후변화 적응 위한 계획과 활동
공동체문화	향토 역사와 문화에 대한 보존, 교육과 전승 활동, 공동체문화의 확산, 공유하는 공동체의 가치 존중
민주주의 역량	주민 자치역량과 협치활동 활성화, 민주시민 교육, 민주주의 문화 확대

지속가능한 지역공동체 추진을 위한 8대 분야는 첫째, 녹색 경제의 요구를 반영하고 있다. 지속가능한 지역공동체는 글로벌 자본주의 체제에서 비롯되는 다양한 문제(상품 물신화, 개인화, 먹거리 안전성 문제, 소외 등)를 극복하려는 전망을 갖는다. 진정으로 정당하고 지속가능한 녹색 경제 질서는 자연생태계의 회복력을 증진시키고 개인의 삶의 질을 높이거나 유지하고, 나아가 모든 사회적 번영의 수준을 새롭게 창조하는 것이 될 것이다.

둘째, 지속가능한 지역공동체는 참여와 책임성이 조화를 이루는 자치공동체를 지향한다. 지역 시민사회의 발전을 의미하는 민주화와 다원화가 진전되고, 시민사회 조직이 활성화되면서 공공 부문과 민간 부문의 상호 협력이 증진되는 긍정적인 변화가 일어나고 있다. 시민사회에 기반을 둔 지속가능성 과정에서는 지방 수준이나 국가 수준에서 핵심적인 시민사회 네트워크가 형성된다. 이것이 지속가능성을 촉진하고 대중의 인식을 높이기 위한 활동을 불러일으킨다. 그러나 이것이 곧 자치 공동체를 만들어주는 것은 아니다.

이는 비용-효율성 계산에 의거한 위기관리 접근법과 시민사회 이니셔티브가 조화를 이룸을

10) 1차적으로 분류된 의제로는 자립적 활동(12.58%), 관계망(14.47%), 공동체 문화(15.09%), 생명과 공존(5.03%), 미래세대 배려(5.03%), 공동체 형평성(8.18%), 녹색경제(6.29%), 공동체 역량(11.95%), 기후변화 대응(12.58%), 민주주의(8.80%) 등이 포함되었다.

의미한다. 전자는 개인의 리더십에 크게 의존하는 특성이 있다. 이는 지방정부가 주도하는 행정계획 성격을 띠고 추진되어 정책과 행정계획에 반영되는 사례가 많지만, 광범위한 참여를 이끌어내는 데는 한계가 있다. 따라서 자치공동체의 중요한 전제는 리더(행정-시민사회)와 주민의 혁신 용기 그리고 다른 사람들을 참여시킬 수 있는 능력을 갖추는 것이다. 동시에 지방 정책과 목표를 근본적으로 다시 정의하는 것에서 출발해야 한다. 이는 지속가능성 기준에 따라 지방정부의 발전 방향을 다시 잡음으로써 더욱 새롭고 지속가능한 기준을 설정함을 의미한다. 그리고 부정적 요소를 최소화하기 위해 지역사회의 참여와 추진 과정을 제도화하는 방안을 강구해야 한다.

지속가능한 지역공동체에는 지역의 주요 행위자의 자발적 참여, 의사결정 과정에서 정보, 의사결정, 집행, 책임을 공유할 수 있는 문화와 시스템이 구축되어야 한다. 종합하면, 자치공동체의 비전을 구축하는 일은 시민사회가 주도하는 역동성과 참여, 행정계획과 조화를 이루는 것과 밀접히 관련이 있다.

셋째, 지속가능한 지역공동체는 미래 세대를 배려하는 미래 공동체를 지향한다. 지속가능발전 개념은 시간을 뛰어넘는 통시대적인 결정과 사고를 요구하는 개념이다. 여기에는 오늘의 정치 논리, 과학적 이성, 학문적 사유를 넘어서는 것으로서 공동체 성원의 지혜라든가 영성, 우주적 각성과 같이 과거에는 관념적이라고 치부했던 것을 중요한 의제로 부상시키는 노력이 뒤따른다. 또한 미래 세대의 건강과 안전 복지를 참작한 도시 계획, 현재와 미래 세대가 존재할 수 있게 해준 노인 세대와의 협력이 포함된다.

넷째, 지속가능한 지역공동체는 기후변화에 대응하며 순환과 재생이 가능한 생명공동체를 지향한다. 앞서 살펴보았듯 오늘날 지속가능발전의 개념이 사회, 경제, 정치, 문화 등 모든 분야로 확산되면서 ‘지속가능성 혁명(Edwards, 2010)’이 진행될 수 있는 힘은 절대적 기준이나 경직된 원칙이 아닌 구체적 현실 안에서 지속가능성을 판단할 수 있는 유연성에 있을 것이다. 환경-생태의 가치를 경제 발전과 사회적 평등의 가치와 함께 통합적으로 고려하되, 모든 기준을 각 개인과 공동체가 처해 있는 현장에서 답을 찾도록 열어놓았기 때문이다. 따라서 지속가능발전은 보편적 정의에서 한 걸음 더 나아가 각 지역공동체가 처해 있는 현실에서 그들의 가치를 추구하며 미래를 ‘생태-환경, 경제-고용, 형평성-평등’이라는 세 개의 기둥 위에 세워나가려는 노력이다. 극심한 기후변화로 몸살을 앓고 있는 현실을 타개하기 위해서 이산화탄소 배출을 중단하거나 최소화하려는 방안을 끊임없이 모색하고 실천할 때만이 지속가능한 미래를 기대할 수 있다.

인류는 전 지구적 문명화 단계에 도달했다. 역설적으로 이로써 글로벌 상호 의존을 자각하게 되었을 뿐 아니라 이는 지구가 감당할 용량의 한계를 넘어서는 위험을 반영한다. 위험에 대한 인식과 이해는 지속가능성을 확보하기 위한 구조를 근본적으로 전환할 수 있는 동력으로 작용한다. 지속가능성 전환은 세계관과 가치의 전환, 상호 부조와 연대로의 전환, 타 생물종과의 관계성과 자연 안에서 인간의 위치에 대한 이해, 모든 지구 생명체들의 삶의 존엄을 극적으로 재차 강조하고 있다. 지속가능한 지역공동체는 지역 생태계의 유지·발전, 녹지와 야생동식물 보전, 오염물질 등 생태계 유해 물질을 통제할 필요성을 반영하고 있다. 여기에는 지역 주민의 요구를 받아들여 지역 생산 자원을 활용하고 에너지를 효율적으로 활용하는 것 외에도 친환경 에너지를 개발하기 위한 지역 활동, 생태계와 균형을 이루면서 자족할 수 있는 규모의 도시계획이 포함된다.

다섯째, 지속가능한 지역공동체는 차별 없이 공평하며 모두가 행복한 이웃공동체를 지향한다. 형평성은 세계 시민사회의 가장 중요한 도구이며, 지속가능한 지역공동체가

갖추어야 할 핵심 요건이다. 좋은 공동체는 세대 내 형평성, 세대 간 형평성, 인간과 자연 사이의 형평성이 전제되어야 한다. 이를 위해 단지 금전적인 요소가 아닌 형평성과 생태적 요소에 기초를 둔 개인과 사회의 의사결정 방식이 대단히 중요한 요인이다. 따라서 형평성이 실현될 수 있는 제도의 틀이 필요하다. 형평성은 제도와 구조(거버넌스) 선택지들이 구축되는 토대다. 형평성의 토대에 대한 합의 없이는 상부 구조와 새로운 질서를 창조하는 것이 불가능하다.

8대 분야를 보면 다양한 행위자가 참여하는 민주적 의사결정과 그 이전의 정보와 자원의 공유, 지방정부와 지역공동체, 다양한 행위자, 이웃 간의 긴밀한 관계를 재구성하려는 열망을 반영하고 있다. 지역사회를 통합하는 힘은 정당성으로부터 나오는데, 그것은 위에서 언급한 참여에 더하여 형평성의 원칙이 지켜질 때 가능하다. 지속가능한 지역공동체의 비전이 수립하려면 기회와 배분에서 올바른 기준과 원칙이 바로 서야만 한다. 동시에, 자원에 대한 동등한 접근 보장, 배분의 정의가 실현되어야 한다. 나아가 소수의 정당한 요구가 배제되지 않도록 불공정한 체계에 대해서는 정정을 요구할 수 있는 권리가 보장되어야 한다. 이상의 논의를 바탕으로 지속가능한 지역 공동체의 새로운 추진 전략을 아래(그림 2)와 같이 정리할 수 있다(오수길·이창언, 2013; 이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014).

<그림 2> 지속가능한 지역 공동체의 새로운 추진 전략



5. 지속가능성 과정 평가와 통합적 관리체계

1) 지속가능성 평가(틀)

지속가능성 평가는 크게 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 정부, 지역사회 또는 기관이 지속가능성을 달성하기 위해 노력-발전하고 있는지 이행 정도와 성과를 평가하는 것이고, 다른 하나는 제안된 사업, 계획, 정책 또는 법률의 집행 전후를 평가하는 통합 영향 평가나 전략 환경 평가이다.

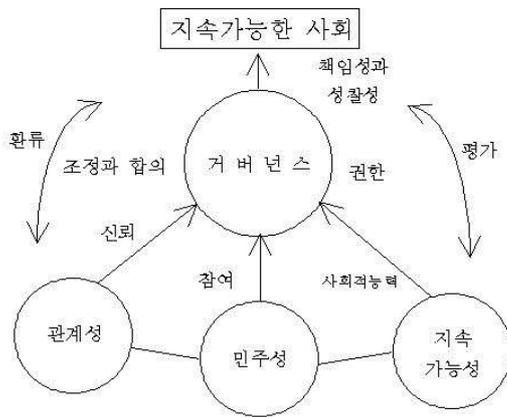
전자가 지속가능성 방향에 관한 지침이나 지표를 제시하는 것이라면, 후자는 개별적인 평가 수단으로서 지속가능성 측면의 다양한 정책과 기술의 조합을 모색하여 정책이나 계획의 합리적 대안을 제시하는 데 목적이 있다.

그동안 지속가능성 평가와 관련한 논의로는 지속가능발전 지표에 대한 평가, 생태적

지속가능성을 측정하는 지표로서 생태 발자국 측정, 지속가능발전 기준이나 원칙 등을 토대로 한 모델이나 지침에 의거하여 정책, 계획 또는 사업의 지속성을 평가하는 논의, 지속가능발전이나 지방의제21에 대한 평가들이 있었다.

그러나 우리는 기존 논의의 성과를 바탕으로 관계성relationship, 지속가능성sustainability, 민주성democracy이라는 3개의 중심축에 비추어 지속가능한 지역공동체의 수준을 검토하는 동시에 비전을 제시하고자 한다. 그 이유는 첫째, 지속가능한 지역공동체 비전 수립과 실천은

<그림 4> 지방지속가능성 추진과정



출처: 이창언(2009; 2013; 이청언 외 2014)

산출만큼이나 과정을 살피고 둘째, 지속가능성 목표를 달성하기 위한 거버넌스의 장점을 극대화하는 것이다. 거버넌스 전략에는 정치적 수준, 지속가능성 과정을 촉발시킨 조직의 유형을 통해 파악된 지방정부의 전략적 계획, 시민사회의 이니셔티브initiative, 협력 활동, 국가 정책, 국제 협력에 대한 유용한 접근법과 동시에 평가가 포함된다. 셋째, 지방 지속가능성 과정에서는 중요한 쟁점(지속가능성 평가)이 드러나지만 더 중요한 점은 서로 다른 틀frame이 갖는 잠재력과 조화를 평가하고 그것을 촉진하는 것이다. 평가는 한계를 나열하는 데 그치는 것이 아니라 사회-경제-환경-문화 의제를 통합적으로 고려하는 지속가능성을 제시하는

쪽으로 나아가야 한다.

인간의 경제 활동은 자연자원(공유재)을 추출하고, 이것을 삶의 질과 인간의 안녕(개인의 필요)을 개선하고자 상품과 서비스로 전환하는 핵심적인 메커니즘이다. 이 과정은 정책, 절차, 이용 가능한 기술들(거버넌스/관리)과 관련이 있다. 이 모델에서 지속가능발전은 자연자원이 스스로 보충되고 탄소 배출을 흡수할 수 있는 정도까지만 자연자원을 이용하는 경제를 확립하자는 의미일 것이다. 동시에 경제 활동은 모두에게 사회적으로 합의된 최소한의 삶의 질을 제공하는 데 그쳐야 할 것이다. 지방, 국가, 국제 수준의 정책은 생태계의 물리적 수용 용량과 인간의 합의된 사회적 기준을 지켜야만 할 것이다(ICLEI, 2013: 123).

‘지속가능성’은 생태학적으로 지속이 불가능하다는 불안한 미래에 대응한 개념이다. 지속가능성은 생태학적 수용 능력의 수준을 유지하거나 향상시키든가, 인간이 필요로 하는 수준을 유지하거나 감소시키려는 사회의 능동적인 노력을 통해서만 실현할 수 있다. 지속가능성은 목적의식이 결여된 사회적 과정이나 다른 목적을 추구하는 과정에서 의도치 않게 얻어질 수는 없다. 지속가능성은 생태-경제-사회 전반을 아우르는 원리로서 사회적인 제도와 의식의 변화 없이는 이윤의 논리에 대응하는 생태적 지속성을 조절할 수 없다. 지속가능성은 역동적인 변화에 민감한 반응성과 행위자들의 다양한 이해관계를 받아들이는 포용성, 사회적 합의를 형성하고 실행하는 효율성과 책임성을 갖춘 사회적 능력(social capacity)에 달려 있다(Savitch, 1998). 따라서 지속가능한 지역공동체를 위한 수단인 거버넌스에 다양하게 참여하고, 참여자가 능력을 발휘하며, 특히 변화의 목표를 분명히 인식하고 실천하려는 의지가 대단히 중요하다.

‘민주성’은 정부와 국민 간의 관계에 초점을 두는 정치적 민주주의(political democracy)와

조직 내의 민주적 관리를 의미하는 조직 내적 민주성(organizational democracy)을 넘어서는 더욱 확장된 개념의 민주성이다.

한국의 민주주의뿐 아니라 지방의 지속가능한 공동체의 전망을 제약하는 요인으로 근대적 발전 이념(국가주의, 성장주의)과 대의제 민주주의의 같은 제도의 부정적 영향을 꼽을 수 있다.

사실 지속가능성과 거버넌스가 서로 긴밀히 결합하지 못하고 있는 배경으로는 지난 근대화 과정을 이끌어왔던 국가 주도의 총량적 성장 체제, 즉 권위주의적 통치 체제와 성장제일주의가 만들어낸 가치와 제도의 잔재들이 지방에서 여전히 사라지지 않고 있음을 꼽을 수 있다.

자유민주주의에서 대의제는 복잡한 현대사회를 통치하는 원리로 어느 정도 효과가 있지만, 대표자가 개인의 사익을 추구하거나 정당의 이해관계에 따라 정략적으로 행동하기 때문에 국민의 대표성을 담보하는 데 한계가 있다. 따라서 개인의 주체성과 전문성이 커진 상황에서, 지역 주민이 원하는 창조적 삶을 충족시키고 정체성을 정치적으로 실현하기 위해서는 민주주의를 재편하는 것이 필요하다. 즉 형식적 민주주의에서 실질적 민주주의로 확장해나가야 한다. 민주주의의 확장은 주민이 자기 입법을 실천하는 데 평등하게 참여하여 권력의 정당성과 자기 결정 원리를 강화하는 것으로 표현할 수 있다(박상필, 2002). 지방의 지속가능한 공동체의 비전을 구축(민주성의 확장)하려면 절차적 민주주의를 혁신하는 한편, 이를 넘어서야 한다. 그것은 참여민주주의, 다원민주주의, 담론민주주의 등을 강화하여 ‘대의제의 한계’를 보완하고 ‘권력의 정당성 강화’, 시민 참여의 증대, 다원적 가치 보존, 정치적인 것the political의 확장, 지방 공론장의 활성화, 시민성 개발 등 민주주의의 기본 이념을 강화하는 것이 되어야 한다. 이러한 실천을 통해 현재 진행형으로서의 민주주의를 실현하는 데 일정한 역할을 하고, 프랑스 혁명 이래 민주주의에서 긴장관계를 맺어온 자유와 평등, 권리와 의무, 다양성과 통일성, 다수의 권리와 소수의 권리가 지방 차원에서 변증법적으로 조화되게 할 수 있다.

기존의 민주성이 국민의 요구를 수렴해 행정에 반영시키는 대응성(responsiveness)의 확보 및 책임행정의 구현을 의미하였다면 지속가능한 지역공동체 차원의 민주성은 관리가 아닌 자율적 참여와 소통을 지향하며 형평성을 보장한다. 관계성, 지속가능성, 민주성은 지속적인 환류와 평가를 통해 지속가능한 사회를 구축하는 주요한 중심축이 될 것이다(이창언, 2009; 2013a).

거버넌스가 활성화되는 양상은 법적-제도적인 관계 외에 지역사회를 구성하는 공간적이고 물리적인 특성과 함께 지역 정체성과 관련된 문화적 요소와 구성원들 간의 신뢰 구조 및 권력관계 등 비물리적인 사회적 관계의 특성에 따라 다양하게 나타나고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. ‘관계성relationship’은 수평적 네트워크와 파트너십의 사회적 자본과 문화와 함께 이를 제도적으로 보장하는 조건이 얼마나 충족되는지와 관련이 있다. 관계성의 강화는 신뢰에 기초하며 신뢰의 확대는 관계성을 강화한다. 지속가능성 과정은 다양한 문화뿐 아니라 관계에 대한 노출과 경험을 통해 타자(소수자, 자연)를 실제적으로 인지함으로써 ‘공존’을 모색할 수 있는 새로운 관계가 확장됨을 의미한다. 이는 산업화적 발전, 극단적 개인주의, 반생태적 가치체계에 대한 거부이자, 민족, 국가가 생산해내는 획일적 주체로서의 ‘나’가 아닌 조금 더 근원적이고 개성적인 ‘나’로 재탄생하는 과정이기도 하다(이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014)..

2) 지방 지속가능성과 통합적 관리체계

‘지속가능성’, ‘지속가능한 지역공동체’의 개념 정의, 지속가능성의 우선순위를 둘러싼 논의 과정은 지속가능한 지역공동체를 위한 설계, 이를 위한 프로젝트, 의사결정과 지방 지속가능성 노력에 새로운 추진력을 부여할 기회를 만들어낸다.

ICLEI(2013: 123)는 기술혁신과 경제 성장에 초점을 둔 지방·국가·국제 수준의 정책을 극복하기 위해 지방정부의 역할을 강조한다. 지방 수준에서 규제, 권한과 의사소통 채널을 가진 지방정부는 사회적 혁신과 정의에 초점을 둔 행동의 전환에서 대단히 독특하고 중요한 위치에 있다. 지방정부는 건축 법규나 토지 이용 계획과 같은 전략 계획, 환경세와 같은 재정적 인센티브, 또는 지방 주민과 기업을 위한 자문 업무 등의 수단을 통해 환경에 미치는 영향을 최소화하고 녹색 경제를 활성화하며 혁신의 잠재력을 극대화할 기회와 권한이 있다. 따라서 지방정부는 지속가능한 발전, 즉 생태계의 물리적 수용 용량과 인간의 합의된 사회적 기준에 근거하여 지역 정책과 지방행동을 수립해야 한다.

지속가능한 지역공동체를 구축하기 위한 비전은 총체론적 관점에서 수립되어야 한다. 이는 두 가지 의미를 포함하는데 첫째, 자연환경만이 아니라 사회 환경(가치와 규범, 제도와 문화)을 전반적으로 포괄한다. 둘째, 도시 규모, 제도적 환경, 발전의 상황의 차이를 인정하되 지방정부와 다양한 참여자에게 유용한 접근 정보를 주어 보편적이고 일반적인 비전을 제시한다.

지방의 지속가능성에서 지방정부의 역할과 통합적 지속가능성 관리체계는 지방의 다양한 행위자를 다층적 거버넌스 시스템으로 통합시킴으로써 지구적·지방적 난관들을 다룬다는 것을 의미한다. 지속가능한 지역공동체 구축을 위해 비전을 수립하고 실행하는 데 참여하는 것은 사회적 기준과 환경 기준의 통합을 지향할 때 정당성을 확보할 수 있기 때문이다.

통합적 접근은 제도와 조직 차원에서 동시에 이루어져야 한다. 먼저 제도화의 측면에서 통합적 접근의 핵심은 경제가치와 생태가치를 제도적으로 통합시키는 것이다. 이는 지역의 조세, 규제제도, 재정정책 등을 개편함으로써 경제의 지지 기반인 자연환경을 보호하고 그 토대 위에서 지속가능한 경제를 지향하는 것을 목표로 한다.

한편, 지속가능한 지역공동체라는 정책 목표를 달성하기 위해서는 그에 적합한 조직체계가 필요하다. 그것은 조직의 통합, 혁신, 신설(LCSD)을 의미하는데, 이는 정책을 구성하고 집행하는 통합적 접근과 연결된다. 이는 환경 영향에 대한 평가, 인공 자본 외에 자연 자본에 대한 가치 부여, 환경 비용의 내부화(경제와 환경정책의 통합), 소득 재분배, 고용 기회 증대, 사회적 약자 보호, 경제적 이해관계로 얽힌 사회 갈등의 해결(경제 정책과 사회정책의 통합), 환경 정의의 실현, 참여에 의한 정책 형성, 사회자본의 형성(다양한 사회·문화·환경정책의 통합)을 의미한다. 지속가능한 지역공동체의 비전을 구축하는 데는 평가가 뒤따르기 마련인데, 평가는 관리, 책임, 학습의 장치로서 중요하다. 지방의제21의 지속가능한 도시 프로그램은 발전과 환경 보존 사이에 균형을 이루기 위해 환경의식을 시대의 흐름에 맞게 끌어올리는 동시에 도시 환경 계획과 관리 역량을 강화하는 데 초점을 둔다. 이 프로그램은 다양한 이해 당사자가 참여하는 접근법에 기초하고 있다. 환경 계획과 관리 과정을 실행함으로써 우선순위가 높은 문제들을 파악하고 해결하여 더 지속가능한 발전을 달성하도록 돕는 것을 목표로 한다.

통합적 지속가능성 관리체계는 지방행정 안에서 지속가능성 관심사 전반을 아우르는 공동 관리 시스템이라 할 수 있다. 그것은 이슈와 과제에 대한 통합적 전략과 목표에 기반을 둔 행동계획을 개발하고, 모니터링에 애쓰고, 공동 행동을 취하고, 환류와 책임을 공유하는

과정에서 일관되게 견지해야 할 기본 원리가 되어야 한다.

통합적 관리체계는 특별히 이슈와 관련이 있다. 지방의 지속가능성 과정에서는 일정한 규칙이 드러나는데, 초기에는 환경 부문에 집중되었다가 점차 사회·경제·문화의 이슈들을 통합해나가며 완숙한 과정에 이르게 된다. 물론 지방 지속가능성의 이슈는 지방의 관심, 자원의 가용성, 중앙 수준의 압력 외에 외부로부터 영향을 받는 것도 사실이다. 여기에 더해 특정 시간과 장소 또한 이슈와 지속가능한 지역공동체의 비전을 수립하는 데 영향을 미친다. 리우+10을 전후하여 지속가능성에 대해 보다 더 깊은 수준의 구조적인 도전이 제기된 덕분에 새로운 형태의 녹색 경제와 소비 문제에 한층 다가갈 수 있었다.

유럽뿐 아니라 한국에서도 환경, 사회, 경제 이슈가 때로는 지방정부의 강력한 지원을 받으며 사회적 기업, 사회적 경제라는 큰 틀에 포괄적으로 통합된다. 한편, 리우+20 이후 지방·국가·국제 수준에서 정치적 중요성을 얻게 된 이슈는 기후변화와 생물종 다양성의 취약성과 적응에 관련된 이슈들이다. 통합적 관점을 보여주는 일례로 생태계와 생물다양성의 경제학 연구의 틀로 수행된 생태계 서비스의 가치에 대해 따지다 보니 이 문제가 절박한 과제로 인식되었다. 하지만 사회적 이해와 환경적 이해는 어느 시점에서는 긴장과 갈등을 내포하고 있다. 따라서 취해진 결정이 보다 지속가능하려면 지방의 다양한 구성원들과 생태적으로 강한 지속가능성에 대한 인식을 공유하고, 지방 지속가능성 정책의 투명성을 높이고, 공공 활동에 참여하는 것이 중요하다.

지방 지속가능성 과정의 이슈는 기존의 정책 영역을 넘어서 다부문에 걸친 이슈를 다루는 거버넌스 체제로의 전환을 요구한다. 지방 지속가능성은 공유된 책임, 하향식 거버넌스에서 지방·국가·국제 차원에서 통합적으로 작용하는 메커니즘인 다층 거버넌스로의 통합, 정책형성과 집행에서 정부 이해 당사자들이 충분히 참여하도록 하는 지속가능발전을 위한 제도적 틀(Institutional Framework for Sustainable Development)을 설계할 때 가능하다.

다시 말해, 이것은 협력적 거버넌스의 블랙박스를 어떻게 채워갈 것인가의 문제가 될 것이다.

Thomson and Perry(2006)는 협력의 과정을 “블랙박스black box”라고 표현했다. 그들은 거버넌스, 행정, 조직의 자율성, 상호작용, 신뢰와 호혜성의 규범 등 다섯 가지를 협력의 과정이라는 차원에서 제시했다. 이러한 과정을 통해 상호 의존성이 높고 자원이 부족하여 서로 분담할 필요가 있는 협력 경험을 축적해온 파트너들이 복잡한 이슈를 해결해나감으로써, 목표를 달성하고 밀접한 사회관계(socially embedded relationships)로 전환하여 자원을 극대화하며 자치적 집합 행동에까지 이르게 된다.

결국 규범적으로 협력하면 원하는 결과를 얻을 수 있다고 생각하는 것도 하나의 편향이고, 경험적으로 분석해볼 때 협력적 거버넌스는 구호일 뿐이라고 주장하는 것도 하나의 편향이라 할 수 있다. ‘다양하고 복잡하고 역동적인’ 현대 사회의 문제를 해결하기 위한 아이디어와 지혜와 역량을 모으려면 산출 지향 위주의 정당성뿐만 아니라 투입 지향의 정당성을 지속적으로 확보하고 블랙박스 속에 다양한 경험을 축적하는 것이 필요하다. 또한 이를 위해 새로운 규범과 과정을 만들어내려는 노력 역시 지속해야 할 필요가 있다.

왜냐하면 Thomson and Perry(2006: 28)가 “협력 과정의 본질에 대해 철저히 고려하고 배우고 싶지 않다면 협력하지 마라.”라고 압축적으로 표현한 것처럼, 협력을 위한 협력이나 개별 목표만을 달성하려고 하기에는 협력 과정이 아주 복잡하기 때문이다.

법·제도적 강제 사항, 네트워크, 사회·경제적 위기, 비전을 제시하는 리더십, 공동의 비전, 브로커 등에 의해 협력이 상호작용하기 시작할 것이다. 그러면 이슈가 부각되고 상호

의존성이 인식되며, 적절한 인물과 조직이 결집하고 신뢰가 형성되면서 목적이 공식화되며, 구체적인 의제가 결정되고 이행되는 단계를 거치게 된다. 이런 과정을 통해 작은 결과물들이 도출되고 환류되면서 협력의 수준은 더욱 높아지고 깊어질 것이다.

민관 협력은 협력적 거버넌스의 관점과 전망 속에서 새로운 거버넌스를 실험한다는 발상의 전환이 필요하다. 실천을 통해 경험이 축적되어야 신뢰도 쌓일 수 있음을 인식해야 한다. 참여자들은 진정한 협력을 위해 각자 스스로 의사결정력과 효능감을 갖출 수 있도록 노력해야 한다. 그리고 새로운 일을 찾기보다는 각자의 일과 중첩되어 함께 새롭게 해나갈 수 있는 일을 모색하는 방향으로 나아가야 할 것이다. 좋은 지방 지속가능성 과정(ICLEI, 2013) 다섯 가지 유형의 각 속성 중 가능한 한 많은 것을 결합시키는 것이다. 그것은 지방 전략의 수립, 시민사회 이니셔티브, 공동 행동의 일환으로 다른 주체들과 연계, 국가 정책화, 국제적 파트너십으로 강화라 할 수 있다(이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014).

6. 마치며

민주화 이행과 공고화과정을 거치면서 한국사회운동도 많은 변화를 거쳤다. 광주항쟁이후 운동이 급진화하면서 일국적, 체계지향적 사회운동이 대세를 이루었다면 90년대 중후반 이후에는 일국적 운동을 넘어서는 로컬에 기반을 둔 운동과 생활세계지향적 운동, 협동의 가치를 강조하는 운동이 보다 활성화되고 있다.

여러 한계를 가지고 있지만 꾸준히 지속가능한 지역공동체를 실천하는 세력은 지방의제21이다. 글로벌 차원에서도 국가 차원에서도 지구적 기후위기에 대응하며 지속가능발전을 위해 일하는 여러 그룹의 활동 중에서도 지방의제21의 활동은 매년 주요 국제회의에서 꾸준히 주목을 받아왔다. 따라서 지속가능한 지역공동체의 실현 전략 검토는 지방의제21의 역할을 규명하고 추진 전략을 개발하는 데서 시작할 수 있을 것이다.

지금까지의 논의를 바탕으로 지속가능한 지역공동체의 비전을 수립하고, 이를 위한 지방의제21의 추진전략과 과제를 도출하기 위한 몇 가지 시사점과 적용 방안을 정리해보면 아래와 같다.

첫째, 지방의제21은 지방 지속가능성을 개선하려는 글로벌 운동임을 인식하고 이런 의의를 확산시켜야 한다. 이를 위해 지방의제21의 주요 추진 과제 중 대표적인 추진 과제 역시 글로벌 이슈에 맞출 필요가 있다. ICLEI가 새롭게 관심을 기울이고 있는 기후변화나 생물다양성과 같은 이슈나 지속가능한 녹색 도시를 건설하기 위한 구체적 방안인 복원력 있는 도시, 저탄소 도시, 생물다양성 도시, 자원 효율적인 도시, 녹색 도시 인프라, 녹색 도시경제, 건강하고 행복한 공동체 등의 이슈에 초점을 맞출 필요가 있다.

둘째, 국내외 지방자치단체들과 적극적으로 정보를 주고받아야 한다. 국내 지방의제21 추진 기구들로서는 ICLEI와 같은 지방자치단체 차원의 국제 조직들이 주도하는 국제행사에 지방자치단체별로 중점을 둔 이슈별로 역할을 분담하여 적극적으로 참여할 필요가 있다. 한국의 추진 현황을 적극적으로 알리면서 연대를 강화하는 한편, 국제적인 추세에 부응해야 한다. 지방자치단체장을 글로벌 리더로 부각시키기도 하고, 각국 지방의제21 추진 주체와 같은 지속가능성 활동가들과의 연계를 강화하면서 각 지방자치단체장을 국제적인 도시 리더로 만들어갈 전망을 세워야 한다.

셋째, 지방정부 차원에서 공동의 제도화 노력을 펼칠 수 있도록 해야 한다. 한국지방정부

정상회담과 같은 협력체를 더욱 확대, 발전시키고, 2012년 2월 전국 45개 지방자치단체장이 모여 ‘탈핵 선언’과 같은 공동의 이슈를 발굴하고 공동 사업을 진행한 것이 한 사례이다. 또한 이런 활동들을 바탕으로 지방자치법과 같은 기초 법률 개정 작업에 나설 수도 있다. ICLEI 등을 통해 국제적인 차원에서 지방자치단체 간 교류와 협력, 정부 이해 당사자로서의 역할을 수행하는 것까지도 모색해야 한다.

넷째, 지방의제21이 지속가능성을 실현해나가는 실질적인 변화의 수단이 될 수 있도록 지방자치단체의 정책과 연계시키는 데 적극적으로 나서야 한다. 푸른경기21실천협의회가 경기도에 민관 협력 공동 사업을 제안하여 20여 개의 사업에 합의한 예를 참고하거나, 여러 영역과 여러 부서에 걸쳐 통합적으로 진행할 수 있는 사업을 발굴하여 지방자치단체에 제안하고 공동으로 추진할 수 있어야 한다.

다섯째, 지방의제21이 지방 지속가능발전의 거버넌스를 구축하고 활성화하는 핵심이라는 점을 다시 한 번 강조하고, 참여적 거버넌스 문화를 도입하고 정착시키며, 실질적인 지역사회의 협력적 거버넌스가 될 수 있도록 하자. 마을 만들기, 지역사회복지체계, 자원봉사체계, 주민참여예산제, 주민자치회 등 생활단위의 연대와 협력 사업을 연계하는 데 전념하고, 이 과정에서 지역사회의 주요 시민사회단체와 주민단체들이 힘을 모을 수 있는 플랫폼으로 자리매김해야 한다. 이 과정에서 공동선과 공동책임의 새로운 윤리를 확립해가는 새로운 원칙들을 정립하고 합의할 필요도 있다.

여섯째, 한국의 지속가능발전 보고서를 준비하고, 지속가능성 지수를 개발하며, 행복지수 등 지역의 특성을 살린 주요 지표와 지수들을 개발해야 한다. 한국 지속가능발전 보고서는 전국의 우수 사례 분야와 지역을 중심으로 9개 주요 그룹별 올해의 이슈를 정리, 평가하고 향후 과제를 제안하는 방식으로 매년 작성할 필요가 있다. 이렇게 하면 9개 주요 그룹의 역량과 과제를 지속적으로 점검할 수 있고, 우수 사례가 확산될 수 있을 것이며, 국내외에 한국의 상황을 알릴 수 있는 내용을 확보할 수 있을 것이다. 이 과정에서 ICLEI나 유엔지속가능발전센터(UNOSD: UN Office for Sustainable Development)와 같은 국제기구들에 공동 사업을 제안해볼 수 있다. 지방 지속가능성을 강화하기 위한 지속가능성 지수나 행복 지수 등은 지방의제21 활동을 평가하는 단순한 지표 차원에 그치지 않고 지방자치단체의 정책 비전과 역량을 지속가능한 쪽으로 집중시키는 차원에서 개발할 필요가 있다(오수길·이창언, 2013; 이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014).

일곱째, 민선 6기와 연계한 매니페스토작성이다. 지속가능한 지역공동체를 위한 민선 6기 매니페스토 개발 사업은 지방의제21의 제도화를 위한 첫 출발점이다. 이 사업은 ‘지속가능발전’이라는 가치를 추구하는 지방의제21 세력이 지역 발전을 주도하는 주류적 집단으로 확장되는 과정이다. 제도화를 통해 지역공동체를 위한 활동 기반을 공동화하며, 단기적 활동을 통해 지방의제21의 역량과 영향력을 강화할 수 있을 것이다. 또한 이 사업은 생활 정치 정착, 창의적 지역 발전과 공동체성 회복, 신거버넌스 구축 및 책임 공유 등을 통해 지방자치 역량을 강화하며, 정치적 무관심과 정치 냉소주의를 해소하고 사적 이해관계를 넘어 공공성을 지향하는 정책을 개발함으로써 시민이 참여하고, 서로 소통하는 정치를 앞당겨 실현할 수 있다. 즉 지속가능발전의 가치를 추구하면서 성숙한 지방자치와 시민 주권을 강화하기 위한 우리 사회 풀뿌리 지방자치운동과 생활정치 활동을 강화할 것이다. 결과적으로 이 활동은 생태 지속성을 확보하면서 경쟁과 독식을 넘어서는 협동과 배려의 경제 시스템을 확산하고 공동체 문화 보전 및 창조를 통해 21세기형 지역공동체를 복원함으로써 지속가능한 지역공동체 건설에 기여하게 될 것이다. 그리고 주민, 지자체, 학계, 시민단체, 기업, 언론,

선거관리위원회 등 지방자치와 풀뿌리 민주주의 활동에 관여하는 모든 분야의 협력 네트워크를 구축하여 지역의 물적-인적 인프라 활용을 극대화할 것이다. 즉 온-오프라인 On-Off line 공론장 활성화, 자원 활동가 모집(전문가, 대학생 서포터즈, 일반 시민 등), 지역 언론사와 협력하여 지속가능발전 매니페스토 개발 활동을 생중계하는 등의 홍보 활동을 강화하여 지속가능발전을 추구하는 지방의제21이 사회적 힘에 의한 제도화를 실천하게 될 것이다.

민선 6기 매니페스토를 작성하는 과정에서 위에서 지방의제21 관련 및 시민 참여 분야 조례 제·개정 작업과 더불어 지속가능한 공동체의 5대 목표를 실현할 수 있는 분야별 조례 제·개정작업을 꼼꼼하게 검토한 후 국내외 우수 사례를 참고하여 각 지역 실정에 맞게 개선안을 제안할 수 있어야 한다.¹¹⁾ 특히 다음과 같은 내용들이 주요하게 검토되어야 한다. 그것은 ① 주민 참여와 로컬 거버넌스, 직접민주주의를 강화하는 조례 제·개정 ② 기후변화대응과 생물종 다양성 보존을 위한 조례 제·개정 ③ 로컬푸드, 협동조합, 사회적 경제 등 녹색지역경제 활성화를 위한 조례 제·개정 ④ 사회적 형평성을 증진하기 위한 조례 제·개정 ⑤ 미래 세대를 배려하며 책임 있는 지구시민으로 육성하기 위한 조례 제·개정 등이라 할 수 있다(이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014).

지금까지 살펴본 바와 같이 지방 지속가능성추진과정은 목표, 구조(조직과 절차), 사람의 변화를 시도한다. 그것은 결과보다는 과정을 강조하기 때문이다. 이를 위해 지방지속가능성 추진과정은 첫째, 시대와 다중의 변화를 읽어내기 위한 인식 틀의 전환(reevaluating)을 강조한다. 거버넌스적 문화와 행위양식은 자신 혹은 자신이 속한 집단의 가치와 이념에 대해 질문하고, 성찰하며, 개조하는 방식으로 가치관을 재정립하는 것과 맞닿아 있다. 거버넌스는 성찰과 상호 부조에 토대를 둔 지속가능한 사회의 전기를 만들어갈 수 있는 사유의 틀과 삶의 양식, 윤리가 무엇인지를 찾는 과정이기 때문이다.

둘째, 지속가능한 지역공동체를 구현하기 위한 정책 형성 역량 개발(reinventing)을 강조한다. 정책 형성의 역량 개발은 거시 구조적 사회 변동은 물론 대중의 일상의 삶에 이르는 다양한 이슈와 요구에 대한 대응을 강화하는 것을 의미한다. 이것은 삶의 공간으로서의 지역의 지속가능한 비전을 수립하고 제시하는 정책적 능력을 높이는 것이다. 인식 틀의 전환과 정책 형성 역량 개발은 시대적 환경 변화에 따른 요구에 부응하여 통합적인 시각(사회-환경-경제-문화)과 마인드를 조성하기 위한 지역의 주요 행위자 간 관계 맺기 방식의 전환과 깊은 관련이 있다. 물론 '전환'은 자신(집단)의 기존의 특성과 문화에 대한 전면적 단절이 아닌 지속적 연관성을 가지고서 새로운 역동성을 찾는 과정으로 이해되어야 한다. 그것은 조직문화, 행위양식의 재설계(restructuring)로 이어진다.

셋째, 지속가능한 지역공동체 비전 모색을 위한 지역의 민주적 재설계는 심의민주주의의 관점에서 다양한 부문과의 소통을 확장하는 한편, 지속가능 이니셔티브가 지역사회 내에서 나온다는 재발견, 지방정부의 재발견, 신뢰에 기초한 협력의 재발견과 직접 연결된다. 실질적으로 환경 변화에 적응하면서 지속가능한 지역공동체 비전을 수립하기 위해서는 지역의 주요 행위자의 긍정적인 생활상의 변화(reorienting)와 적응 능력(reskilling)이 강화되어야 한다. 지역에서의 자율적 삶의 장이라는 우리의 이상 복원과 창조는 차이와 갈등이라는 이분법적 틀을 넘어선 관계의 재구성, 확장된 관계성(relationship)에서만 가능할 것이다. 진정한 지방지속가능성은 구조와 개인 사이의 역전된 관계를 극복하기 위해 새로운 의사소통 기술을 활용하여

11) 매니페스토 활용에 대해서는 유문종·이창언·김성균(2011); 이창언·유문종(2013b)을 참고하라, 그리고 매니페스토 조례제정과 관련해서는 이창언(2014)을 보라.

사회적 혁신의 잠재력을 이해하고 개발하려는 노력 가운데 이루어진다. 실질적으로 지속가능한 사회가 되기 위해서는 서로 다른 주장들이 만나는 지점이 필요하고, 다양한 관점의 사고와 대화가 필요하다. 이를 위해 다양한 주체, 인식, 수단, 방향, 방법을 연계하고 통합하는 사회적 인 역량과 실천을 강화해야 한다(이창언·오수길·유문종·신윤관, 2014).

<참고문헌>

- 염태영(2004), 「지방의제21 10년의 성과와 반성」, 『제6회 지방의제21 전국대회 자료집』 .
- 오수길·이창언(2013), 「한국 지방의제21의 새로운 추진전략에 관한 연구」, 『지방정부연구』 17(2).
- 유문종(2005), 「지속가능한 지역발전을 위한 지방의제21 10년의 성과와 앞으로의 과제」, 『도시와 빈곤』 75.
- 유문종·이창언·김성균(2011), 『시민과의 약속 매니페스토: 한국형 매니페스토의 역사 이론 실천』, 이학사.
- 이창언(2009), 「한국 사회 거버넌스의 제약요인과 민주적 구축 방안」, 『한국NGO학회·한국비영리학회 공동추계학술대회 발표집』 .
- 이창언(2013a), 「한국 로컬거버넌스(지방의제21)의 현황과 민주적 재구축」, 『진보평론』 55.
- 이창언·유문종(2013b), 「정치사회와 신뢰: 시민과의 약속 매니페스토」, 『사회문제를 보는 새로운 눈: 한국 사회의 33가지 쟁점』, 선인.
- 이창언(2014), 「서울시의원 매니페스토 실천을 위한 조례와 제도정비 방안」, 『기억과 전망』 30.
- 이창언·오수길·유문종·신윤관(2014), 『갈등을 넘어 협력사회로: 로컬 거버넌스 시대의 지방의제21과 지속가능한 지역공동체』 살림터.
- 환경부(2011), 『지방의제21 해외 추진사례와 한국 지방의제21 발전 방안』 .
- ICLEI. (2013). 『세계 지방의제21 20년사』, 한국지속가능발전센터 옮김, 서울: 리북; Local Sustainability 2012: Taking Stock and Moving Forward - Global Review. ICLEI, 2012.

5·18정신과 마을자치공동체

김성균

성결대학교 지역사회과학부

1. 글을 시작하며 : 5·18과 신사회운동 그리고 마을자치공동체

1980년 5월 광주 민주화 운동은 한국 현대사에 있어서 기록되지 말아야 할 가장 비극적인 사건으로 기록되고 있다. 당시 정부는 5·18 민주화 운동을 ‘광주사태’, ‘폭동’, ‘국가전복을 노리는 불순세력의 조정에 의해 발생한 내란’ 등으로 발표하면서 대공안보 프레임에 가두기도 하였다. 1987년 6월 항쟁은 1980년 5월의 실체가 조금씩 알려지기 시작했다. 1993년 김영삼은 5·13담화에서 “80년 5월 광주의 유혈은 이 나라 민주주의의 밑거름이 되었으며 그 희생은 민주주의를 위한 것”이라고 평가하면서 5·18민주화 운동의 정당성을 명확하게 평가하기 시작한다. 5·13담화조치 이후 5·18 특별법 제정과 함께 당시 신군부 세력은 역사적 심판을 받게 된다.

5·18 광주민주화운동은 “신군부라는 마피아적 정치군인집단의 정권을 찬탈하기 위해 무고한 광주 시민을 희생양으로 삼아 벌인 살인극에서 벗어난 것이고, 이에 가만히 앉아서만 당할 수 없는 광주시민들이 생과 사를 초월해 저항한 투쟁이었다.”고 평가하고 있다(김영택, 2010 : 685). 이승만·박정희에 의해 생성·발전되어 온 국가 폭력의 산물로 민주주의를 지키기 위해 지도자 없이 평화적 타협과 질서와 화해의 정신으로 전개된 순수한 민중항쟁이었다(김영택, 2010: 689~706).

5·18민주화운동이 갖는 역사적 의의는 첫째, 4·19민주혁명 등 민중항쟁을 통해 등장한 자주·민주 전통을 계승하고 발전 시켰으며, 둘째로는 다양한 분야에서의 운동적 역량을 강화시켰으며, 셋째로는 민중 저항의 공공성을 확보하지 못했던 갑오농민전쟁, 의병투쟁과는 달리 저항권의 정당성을 공인받았으며, 넷째로는 유신체제를 이어받은 군부독재세력의 정통성과 도덕성을 부정하면서 공화국 시대를 마감하는 역할을 했다고 볼 수 있다(광주광역시 5·18기념문화센터 사료편찬위원회, 2010: 45~46).

5·18은 운동사회의 행위자들에게 집합적 신념을 형성하는 가장 큰 요인이 되었다. 그 집합적 신념은 극단적인 국가폭력 앞에 저항한 민주화운동으로 등장하는 동시에 위기상황에서 공동성이 강화되는 광주의 지역공동체성은 생존을 위해 결집과 통합의 필요성으로부터 형성된 공동체의 특징을 보였다. 광주항쟁에서 만들어진 공동체는 국가폭력 앞에 투쟁하는 생존의 공동체였다. 지역기반의 공동체 자체의 위기를 인식하고 광주를 지키자는 공감대 형성이 전통적 공동체와의 연장성산에서 녹아 있었다(조대엽, 2007 : 109). 공동체적 관점에 기반 한 광주의 움직임은 1980년대 사회운동의 운동적 공공성을 확보하는 결정적인 역할을 가져왔다고 볼 수 있다. 급진민주주의, 민중주의, 반미주의로 대변되는 1980년의 급진적 민주화 운동은 1987년 6월 항쟁을 분수령으로 다양하게 분화되면서 1989년 경실련의 출범 등 시민운동 시대가 등장하게 된다.

5·18은 급진적 저항을 넘어 인권, 국민주권, 시민공동체, 평등, 자유, 인류의 보편적 가치의 추구뿐 만 아니라 집합적 신념의 문화적 원천으로서 사회운동의 새로운 가능성을 보여주고 있다고 할 수 있다.

1968년 프랑스의 5월 운동 이후 이념적 지향성은 지역자치운동, 자주관리운동, 반전반핵운동, 페미니즘 운동, 환경운동, 인권운동 등으로 새롭게 조직화되는 과정을 겪으면서 자본주의적 시장경쟁 및 성취주의에 대한 저항과 개인적 혹은 집합적 자율성을 규제하려는 관료제적 권위에 대한 저항 등을 지향하는 신사회운동이 등장하게 된다. 신사회운동은 직접민주주의, 참여민주주의, 개인과 개인과 집단의 고양된 자율성 그리고 사회관계의 상호협동과 공존성을 강조한다(김성국, 1988 : 49).

한국에서는 1990년대의 시작과 함께 몇 가지 당면과제 중심의 신사회운동이 등장하게 된다. 당시 등장하기 시작한 신사회운동은 오염방지와 피해자 보상 중심의 가시적 성과에 집중한 환경운동, 사회적 평등주의를 넘어 문화적 정체성을 회복하려는 여성운동, 정치군사적 영역을 넘어 비폭력방식으로 인간의 사회적 안전을 확보하려는 평화운동 그리고 삶의 장소로서의 마을공동체 형성과 풀뿌리 사회혁명을 도모하기 위해 등장한 지역공동체 운동 등이 대표적인 신사회운동의 영역이라고 할 수 있다. 이중에서도 마을공동체 운동은 생활세계 차원에서 생활양식을 변화시켜나가면서 나눔과 호혜 그리고 순환의 사회와 경제모델을 구축해 나간다는 점에서 매우 주목할 만한 신사회운동의 한 영역이다.

마을자치공동체는 기존에 논의되고 있는 마을공동체와 마을만들기의 개념을 적용할 수 있는데 정리하면, ‘호혜·나눔·관계’에 기초한 마을공동체는 첫째, 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 의미하며, 두 번째는 주민 개인의 자유와 권리가 존중되며 상호간의 대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치 공동체이며, 그리고 세 번째는 마을 또는 지역의 전통과 특성을 계승 발전시키고 지역의 인적·물적 자원을 활용해 주민의 삶의 질을 높이는 활동이라고 할 수 있다(김성균, 2014 : 84~85).

본 줄고는 5·18정신이 한국의 신사회운동에 적잖은 영향을 주었다고 전제하고 그 과정에서 등장한 마을자치공동체(운동)의 전개과정과 마을자치 세력, 즉 풀뿌리 정치세력의 형성과정을 살펴본 후 마을자치 공동체가 갖는 운동적 의미를 살펴보고자 한다.

2. 마을자치공동체의 구조화 과정

1) 권위주의 시대 정부주도형 풀뿌리 지역사회 권력의 등장

(1) 국민운동단체의 발아

일제강점기에서는 항일 저항운동로 민중운동이나 민족정신 고취를 위한 계몽적 운동이 성격을 지니고 커뮤니티단위에서 주민조직 운동이 전개된 바 있다. 커뮤니티단위의 운동은 금융조합, 산업조합, 농촌진흥운동, 향도향약 등의 운동이 진행되었다. 해방이후, 1958년 관주도적으로 진행된 지역사회개발운동으로 일환으로 「부락민 자조개발 6개년 계획」을 시작으로 1961년 12월 17일에는 국민운동은 법률 제622호 의하여 제정 공포된 국가재건국민운동에 관한 법률이 폐지되고 이를 국민운동으로 개칭하면서 새롭게 출발하였다. 당시 국민운동은 국가재건 국민운동을 전신으로 출발된 ‘국가재건국민운동’이었다. 당시 국민운동은 전 국민이 민주주의 이념아래 협동 단결하고 자립자조정신으로 향토를 개발하며 새로운 생활체계를 확립하는 것을

주요 이념으로 한 정부주도적 커뮤니티 운동이라고 할 수 있다. 그리고 1970년 4월 22일 전국지방장관회의에서 처음으로 당시 박정희 대통령에 의해 제시되었던 새마을운동이 농촌마을을 대상으로 한 정부의 적극적인 개입이 시작된 하향식 커뮤니티운동이 본격화된 시기였다. 당시 새마을운동은 정치적으로는 정치기반운동, 국가공동체운동, 남북체제경쟁운동, 농촌근대화운동의 일환으로 복합적인 관점에서 진행된 커뮤니티운동으로 평가되기도 한다. 경제적으로는 우리나라의 경제적 재구조화가 농촌중심에서 도시중심으로, 농촌국가에서 도시국가로, 경공업국가에서 중공업국가로 전환되는 과정에서 농촌인구의 대량 이농이 진행된 시기이기도 하다. 그러나 농촌에서 시작된 새마을운동은 공장과 학교 그리고 도시로 확대되면서 전 국민 정신개조 운동이었다는 평가도 강하다. 유신이념의 실천조직으로 정의된 새마을운동은 총력안보와 결합시켜 온 국민을 통제하는 수단으로 이용하기도 했다. 당시 모든 영역에는 새마을이라는 말이 붙어 다녔다. 경제개발과 농민의 지지를 얻기 위해 시작한 새마을운동은 국가주도의 운동으로 진행되면서 상명하복의 권위주의, 일사불란의 획일주의, 외형적 실적주의와 집단주의의 폐해를 남기기도 하였다. 당시 새마을운동은 일제강점기에 진행했던 모범부락 선정 그리고 보조금 지원을 지원하여 농촌진흥 성과를 언급하던 방식을 그대로 답습했다. 새마을운동은 통치의 홍보수단으로 전락하면서 개별농가의 도움보다는 자립마을, 자조마을, 기초마을을 선정해 마을경쟁을 이끌어낸 것이 당시 새마을 운동의 한 흐름이었다.

(2) 정부주도형 관변단체의 제도화

1979년 10월 26일 박정희 대통령 서거이후 1980년 5월 31일 국가보위비상대책위원회가 구성되었고, 이 국보위는 전국 단위의 사회정화 운동을 시작하였다. 1980년 8월 9일 수원에서 지역정화운동추진 경기도민 결의대회를 시작으로 시도, 시군구, 읍면 및 직장 단위별로 자발적(?) 결의대회가 개최되기 시작하였다. 당시 사회정화운동은 도시에서 시작하여 농촌으로 확산시킨 운동이며, 기존의 조직체를 활성화시켜 지역조직운동으로 발전·정착시키고자 했던 운동이기도 했다. 이 조직은 사회정화위원회로 활동을 하게 된다. 그 이후 사회정화위원회는 1989년 4월에 '바르게살기운동협의회(이하, 바살협)'로 재출범하게 된다. 당시 사회정화위원회 후신인 바살협은 '민족정신과 문화적 전통을 발전시켜 다가올 21세기에 맞는 사회규범체제 및 새로운 문화의 재창조, 건전한 국민성을 확립하기 위한 올바른 의식과 가치관을 기르자는 정신운동'을 표방하면서 1991년 11월 국회의원 선거와 대통령 선거를 앞둔 시점에 바르게살기운동조직육성법이 제정·통과된 바 있다. 1998년 국민의 정부에서는 지방자치단체의 조례로 정한 제2건국위원회 운영에 관한 사항을 구성한 바 있다. 반면, 일명 관치행정의 표본이라고 할 수 있는 관변단체로 평가받는 사회조직에 대한 국민운동조직 폐지론이 제기된다. 2005년 7월 13일에 사회단체보조금 제도개선 전국네트워크는 국민운동단체육성을 위해 제도화된 새마을운동조직육성법폐지법률안, 바르게살기운동조직육성법폐지법률안, 한국자유총연맹육성에관한법률폐지법률안 공공발의에 즈음한 공동보도문을 발표한다. 이 발표문은 이들 단체들이 과거 군사정권시절 관주도단체로 했다는 것에 공통된 인식을 공유하면서 순수한 민간단체로 판단하기에 어렵다는 입장이다.

2) 87년 민주화 운동이후 지방자치단체 제도의 도입과 지역자치 활성화

(1) 아래로부터의 지역발전방식과 지방자치

참여정부에는 하향식 지역발전 방식을 상향식 지역발전 방식으로 전환하면서 농촌지역을 대상으로 한 ‘산활력사업’, ‘살기좋은 지역만들기 공모사업’이 진행되었다. 그러나 이미 민간차원에서는 지방의제를 중심으로 한 마을만들기 사업이 진행되고 있었다. 당시 참여정부 대통령 직속 균형발전위원회에서는 2006년 3월 28일 ‘살기좋은 지역만들기’ 비전과 5대과제를 발표하였고, 그 해 6월 1일에 행정자치부는 기본방향을 확정하였고, 8월 8일에는 ‘살기좋은 지역만들기 기본계획’을 발표하면서 주민과 지방자치단체 주도의 자율기획과 자기책임의 원칙하에 ‘살기좋은 지역만들기’를 추진한 바 있다. 당시 정부에서 추진한 살기좋은 지역만들기를 ‘공간의 질과 삶의 질을 제고하는 지역의 창조’라는 비전하에 ‘쾌적하고, 아름답고, 특색 있는 지역공동체를 만들기 위한 국정과제라 할 수 있다. 그 과정에서 시군단위는 부시장 및 부군수를 단장으로 한 살기좋은 지역만들기 추진단(TF)을 중심으로 추진체계를 마련하도록 하였다. 당시 살기좋은 지역만들기의 추진틀은 지방자치단체가 협의, 기획, 심의, 실행 재정지원, 정보제공, 교육훈련, 동기부여를 역할을 도모하고, 중앙정부는 법적기반 마련, 정책패키지 마련, 인센티브 지원, 규제완화, 매뉴얼 지원, 교육지원, 연구지원, 전문인력 제공 등을 담당하면서 실질적인 추진주체는 주민, 행정, 전문가가 상호협력적 관계를 유지하도록 하였다. 그 외에도 지방자치단체에서는 주민자치위원회에서 진행한 마을만들기(경기 부천, 성남)가 있으며, 지방자치단체 산하의 평생교육기관(경기 용인)에서는 마을만들기 사업 등을 진행하고 있다.

1987년 ‘민주화의 봄’ 이후 노동운동과 민주화 운동은 사회운동의 성격이 신사회운동으로 확장되면서 다양한 영역의 시민사회운동이 등장하게 된다. 개인이 일상의 영역에 깊은 관심을 갖게 된 신사회운동 영역은 지역자치, 마을자치 등 커뮤니티를 기반으로 한 영역에 구체적인 관심을 갖게 된다. 마포의 성미산 마을, 부산의 물만골 마을, 충남 홍성의 문당리마을, 충남 서천의 산너울 마을, 원주의 협동조합 네트워크 등 마을을 기반으로 한 공간적 단위와 기능적 단위가 적절하게 상호보완적인 관계망을 가지고 마을거버넌스가 형성되는 특징을 보여주고 있다. 전국 곳곳에서 자생적으로 진행하고 있는 마을공동체는 공간적 여건과 자신들의 능력을 최대한 고려하여 자신들의 비전과 플랜을 구상하고 있다.

마을공동체 운동은 1970~80년대의 민주화 운동과 노동운동 중심의 민중운동과 1987년 민주화 이후 시민운동의 과정을 거치면서 새로운 가능성으로서의 자치운동이 다양한 분화를 거듭하면서 등장하였다. 지역자치운동은 수동적이며 방어적인 지키기 운동에서 능동적이며 창조적 결합을 핵심으로 한 운동의 성격을 지니고 있다. 능동적이며 창조적 결합을 통하여 등장한 마을공동체운동은 “순환, 자립 그리고 자치”를 핵심으로 한 지역자치운동이 전개되고 있다.

우리나라의 마을공동체운동은 도시 빈민운동으로부터 시작한다. 특히 한국사회는 격동의 1980년대를 보내면서 해결될 것 같지 않은 사회적 화두는 도시민을 둘러싼 논쟁이었고 이 과정에서 마을공동체 운동이 NGO운동의 한 축을 형성하게 된다. 그러나 1990년에 접어들면서 도시빈민운동이 주민자치운동 성격의 마을공동체운동으로 새롭게 자리매김하면서 자치적 주민조직을 바탕으로 한 지역과 삶의 문제를 고민하기 시작한다. 그 중에 대표적인 지역이 관악구 신림동의 난곡주민회, 상계 3·4동 주민모임, 봉천동 5·9동의 지역발전추진위, 봉천 3·6동 주민회 준비모임, 금호·해당·하왕지역 주민기획단, 삼양·정릉지역 지역발전추진위원회, 도봉2동 모임, 하월곡 4동의 우리마을 발전추진위원회, 신림 10동 지역사랑모임 등이 대표적인 마을공동체운동 조직이었다.

도시빈민 지역에서 주민자치조직의 한 축으로 형성되는 반면에 또 한 축에서는 생산자협동조합이 등장하게 된다. 1989년 인천 십정동의 해남여성회 공동부업의 등장을 시작으로 1990년 인천 송림1동 두레협업

사, 1991년 서울 성북구 하월곡 4동 일꾼 두레, 1992년 서울 노원구 상계4동 실과 비늘, 1993년 서울 관악구 봉천동 나섬건설, 1993년 서울 도봉구 미아1동 솔샘일터, 1995년 서울성동구 금호동 일대의 논골생산자 협동조합, 1997년 논골신용협동조합 등이 출현하게 된다. 그러나 1990년대 초반에 생긴 생산자 공동체는 1990년대 중반을 넘어가면서 해체되기도 하였다. 한편에서는 지역빈민지역의 주민자치운동에서 일상생활에서의 주민자치 혹은 지역자치운동이 다양한 스펙트럼으로 나타난다. 정주체계를 이루면서 마을 자치를 이루는 생태마을, 공동주거 등의 나타나기 시작하였고, 사회문화적인 새로운 변혁을 위한 지역화폐, 로컬머니, 생활공동체, 마을만들기 운동 등이 등장하기 시작하는데 이는 생태학적 위기의 문제로부터 생명문화운동을 전개하는 과정에서 나타난 현상이라고 할 수 있다. 그 중에 특징적인 것이 의료 복지를 지역공동체 차원에서 새로운 패러다임을 보여주는 의료생협, 인드라마 공동체, 대안교육기관이 간디학교의 배후지로서 생태마을의 이념으로 출발한 안솔기 마을, 도시형 공동체의 형태로 출범했던 공동주거인 안양아카데미테마타운이 있으며, 그 외에도 교육화폐, 공동육아 등의 지역자치 운동이 다양한 형태로 등장한다. 2000년대는 생태위기의 문제를 사회화시키는 과정에서 대안사회의 한 모델을 지향하는 움직임이 나타나기 시작했으며, ‘살기좋은 지역만들기’라는 형태의 제도적 지원도 마련되고 하였다. 2000년대의 특징 중의 하나는 생태산촌마을만들기, 생태마을 컨설팅 화사인 이장, 생태공동체연구모임 등이 등장하면서 생태적 사회화를 위한 노력과 함께 지역자치의 중요성이 재차 강조된 조직들이 형성되기 시작한다. 그 과정에서 국내에서는 처음으로 기획단계부터 마감단계까지 물리적이고 공간적인 생태마을의 조성뿐 만아니라 사회문화적 관계도 생태적 관계를 도모하고자 하는 참여형 생태마을인 ‘산너울 마을’이 2008년도에 생겨나기도 하였다. 그리고 지역사회 차원에서 환경마을을 지향하는 주민주도형 흥성문당리 환경마을과 민관협력형 진안군 마을만들기 등이 등장하기 시작한다. 이러한 경향의 특징은 주민 스스로 기획하고 참여하고 관리하는 ‘자율과 자치’의 가능성을 보여준 중요한 사례들이다.

그 외에도 마을공동체운동의 활동유형은 생협운동, 마을도서관만들기, 학교급식운동, 대안교육운동, 놀이터만들기, 담장허물기, 공공미술운동, 재활용장터, 하천살리기, 청소년 문화공간, 마을만들기, 지역정치 및 의정감시·평가, 문화자치학교, 지역신문, 주민자치운동, 조례제정운동 등 다양한 형태의 활동들이 진행되고 있다(김성균, 2013 : 155~158).

(2) 지방의제의 등장과 지역자치

1972년 인간환경선언(스톡홀름선언)을 시작으로 1982년 나이로비 선언, 1992년 리우선언, 2002년 요하네스버그 이행계획이 채택된 바 있다. 특히 1992년 진행된 리우선언은 지구적 지침이 되는 선언으로 40개 장의 의제21을 채택하기 계기를 마련하게 된다. 우리나라에서는 1995년 부산과 인천을 시작으로 지방의제21이 도입되기 시작하였으며, 1997년 환경부에서는 「지방의제21 작성지침」을 마련하였다. 1999년에는 전국단위의 지방의제21대회가 시작으로 지방의제를 전국의제화 시키기 시작했으며, 2001년부터는 「지방의제21 전국편람」이 작성되기 시작하였다. 짧은 시기에 지방의제21이 자리 잡기 시작하면서 양적확대에서 질적 성장으로 도약하기 시작하였다. 그리고 2006년 7월에는 지방의제가 지속가능한 발전을 위한 시스템으로 전환하기 위한 TF팀이 구성되었고 그 이후 2007년 8월에 ‘지속가능한 발전기본법’이 공포되었고, 2008년 2월에 ‘지속가능한 발전기본법’이 시행되었다. 한국의 지방의제는 마을을 핵심의제로 사업을 진행하는 경향이 강했다. 마을이나 커뮤니티를 기반으로 논의된 마을만들기 의제는 지방재정 진단 및 참여예산제로 확산되는 경향이

나타나기도 하였다.

(3) 참여예산제와 지역자치

1988년 브라질 남부의 뽀르투 알레그리에서 시작된 예산 관련 논의는 2002년 지방선거에서 뽀르투 알레그리의 참여예산에 관심을 보이던 민주노동당에서 ‘주민참여예산제’를 공약으로 제시하면서 ‘주민참여예산’에 대한 논의가 본격화되기 시작하였다. 우리나라는 1990년 중반 원주와 청주에서 의정감시활동의 일환으로 지방자치단체 예산을 분석을 시작으로 예산감시운동이 시작되었으며, 2000년 3월에 예산감시네트워크가 전국 단위로 결성되면서 예산감시운동이 본격화되기 시작하였다. 그리고 주민참여예산이 제도화되기 시작한 것은 2003년 광주 북구, 2004년 울산 동구를 시작으로 울산 북구, 대전 대덕구, 경기도 안산, 전남 순천, 광주 서구 등이 주민참여예산제도를 도입하면서 주민참여예산제에 대한 논의가 본격화되기 시작했다. 2005년 8월에 지방재정법 제39조에 “지방예산편성과정에서 주민이 참여 할 수 있는 절차를 마련하여 시행할 수 있다.”라는 근거규정이 삽입되면서 참여예산에 대한 제도화 방안이 구체적으로 논의되기 시작하였고, 2011년 9월부터 모든 지방자치단체가 주민참여예산제를 의무적으로 시행하도록 하는 제도가 마련되었다.

3) 2000년 이후 마을운동과 새로운 권력의 구조화 과정

마을만들기가 핵심적 의제로 등장하기 시작한 것은 당시 주식회사 이장과 진안의 마을만들기 프로젝트가 전국에 적잖은 영향을 주었다. 진안군은 2000년에 ‘주민주도의 지역개발’을 슬로건 아래 민간전문가를 위촉하였고, 민간의 창의적인 아이디어와 행정의 조화를 통하여 민관협력 자치조직을 구성하게 된다. 그것이 「군정기획평가단」이었다. 2001년에는 「군정평가기획단」은 주민주도형 읍면단위 지역개발사업을 시작했으며 그것이 지금의 진안군의 마을만들기의 밑거름이 되고 있다. 결국 진안군에서 시작된 마을만들기는 마을만들기의 창의적 방법론을 제안하고 있다고 볼 수 있다. 그 이후 마을만들기 그룹들이 모여 마을만들기 전국네트워크를 결성하고 현재 활동을 하고 있다.

민간영역에서는 2001년 8월 대전에서 있었던 마을만들기 전국 워크숍을 시작으로 마을만들기에 대한 논의가 시작된다. 그 모임의 시작은 2004년 대화문화아카데미에서 시작한다. 대화 모임은 시민사회 성장과정에서 마을만들기, 생활협동조합, 주민자체센터 활성화 등이 풀뿌리 지역조직의 중요한 토대가 되는 것을 인식하고 지역별로 전개되어온 지역공동체 운동의 되돌아보고 향후 방향을 모색하고자 마련된 모임이다. 이 모임은 마을을 중심으로 시민사회, 정부 그리고 의제활동가 등이 모였다. 7월 2일 첫 모임은 공간문화센터 대표이 최정환, 녹색사회연구소의 김경화, 성남 YMCA의 김의욱, 생태공동체운동센터의 이근행, 전국귀농운동본부의 성여경, 열린사회 북부시민회이 김진숙, 한국문화관광정책연구원의 이영욱, 도시연대의 김은희, 모심과 살림연구소의 윤형근, 열린사회시민연합의 박홍순, 청와대 시민사회수석실의 김형욱, 국가균형발전위원회 김영집, 지방의제21 전국협의회회의 유문중, 시민자치정책센터의 허승수, 시민문화네트워크의 전효관, 시민자치정책센터의 김현 등이 첫 모임을 시작한다. 그리고 7월 29일 마을만들기 관련 첫 번째 간담회를 시작한다. 이 간담회에서는 풀뿌리 주민자치에 기반한 마을만들기 현안에 대하여 논의한다. 그리고 8월 10일 두 번째 기획모임에 이어 8월 11일, 24일, 25일에 마을만들기 대화모임을 위한 준비 작업을 한다.

2004년 8월 27일과 28일 1박 2일 동안 수유리 아카데미하우스의 대화의 집에서 당시 참여정부의 국

기균형발전위원회의 성경룡 위원장이 ‘국가균형발전과 지역공동체’라는 기조강연을 시작으로 박홍순의 ‘지역 혁신전략과 시민회의 참여방안 : 풀뿌리 공동체운동의 측면에서’와 박승현의 ‘풀뿌리 주민자치에 기반 한 마을만들기의 방향과 과제’라는 주제로 대화모임을 진행한다. 당시 성경룡 위원장은 기조강연에서 로컬 거버넌스, 협력 그리고 사회적 연대에 의한 지역공동체의 중요성을 강조한다. 박홍순은 참여를 위한 환경조성과 지원방안을 강조한다. 특히 그는 주민자치센터가 마을만들기의 중요한 생활거점임을 강조하면서 자원봉사과 평생학습 운동을 활용한 활성화 전략을 제안한다. 박승현은 헬레나 노르베리 호지의 이야기를 빌려 지역화와 풀뿌리 민주주의를 강조하였다. 특히 그는 마을에서 의제를 만들고, 주민조직을 하고, 정치적 주체를 세우는 일을 강조한다. 이러한 논의 이후 여러 논의 가운데 당시 주식회사 이장의 대표인 임경수 박사는 지역공동체를 바탕으로 한 마을만들기의 필요성을 강조한다. 당시 이 모임에는 녹색사회연구소의 김경화, 도시연대의 김은희, 성남YMCA의 김의욱, 시민자치정책센터의 김현, 행정개혁시민연합의 박수정, 대화문화아카데미의 박승현, 열린사회시민연합의 박홍순, 지방의제21 전국협의회회의 유문중, 모심과 살림연구소의 윤희근 그리고 도시연구소의 이로 등이 참여하였다.

1박 2일 워크숍 이후 9월 15일에 세 번째 모임을 진행한다. 이 모임에서는 당시 참여정부가 핵심 아젠다로 제시하고 운영하던 균형발전과 지역만들기의 아젠다에 주민공동체 주도형 마을만들기 T/F 역할과 전망을 제안하는 자리였다. 2004년 대화문화아카데미에서 주관하여 진행한 마을만들기 대화모임은 강대인 주관단체의 원장인 강대인 원장을 중심으로 총 67명이 참여하여 당시 국정 아젠다였던 균형발전에 주민주도형 마을만들기의 방법론을 논의하는 자리였다. 2004년 한 해동안의 모임에 대한 기록은 「변화의 시대 마을만들기 운동, 돌아보고 내다보며」라는 보고서로 발행하였다. 이 보고서는 대화문화아카데미가 전국에서 마을만들기 운동을 하는 전문가나 활동가로 구성된 기록물이다.

당시 대화문화아카데미의 모임은 중요한 의미를 지닌다. 마을만들기 네쿠워크 준비모임을 결성 후 2005년 4월에 창립할 것을 결의하고 구체적인 조직활동에 착수한다. 당시 실행위원회에는 임경수, 최시영, 김의욱, 박승현, 최준이 선임되었고 총 6회에 걸친 실행위원회를 거쳐 2005년 4월에 세 번째 대화모임을 갖게 된다. 그리고 2005년 4월 23일 ‘마을만들기 전국네트워크’라는 전국 모임을 결성하게 된다. 2007년 4월에 이미 마을만들기 운동을 제도화하기 시작한 진안군의 협조를 받아 진안에서 ‘마을이 살아야 지역이 산다’라는 주제로 제1회 마을만들기 전국대회를 시작한다. 이 슬로건은 마을만들기 전국네트워크의 기본정신으로 정한다. 전북 진안은 그 이후 3년 연속 행사를 진행하였고 마을만들기의 새로운 거점 역할을 했다.

그리고 1997년 주민의 일상적인 보행문제 개선을 위해 모인 「걷고 싶은 도시만들기 시민연대」가 창립되면서 ‘안전한 통학로 만들기’, ‘인사동 역사문화 가꾸기 운동’ 등 마을만들기 사례 등이 논의되기 시작했다. 특히 인사동에서 진행되었던 많은 사업에 관심을 갖게 되면서 마을만들기에 대한 용어가 시민사회운동 진영에서 활용되기 시작하였다(마을만들기 전국네트워크, 2013 : 273).

그 이후 마을만들기 운동은 사업중심으로 시민사회단체 혹은 의제21에서 주도적으로 진행해왔다. 본격적으로 의제21을 포함한 시민사회 진영이 전국적 네트워크를 형성하기 시작한 것이 2005년경이다. 2005년 말 참여정부의 ‘살기좋은 지역만들기’ 정책이 추진되면서 마을만들기 관련 활동을 하던 시민사회단체 활동가들이 모임을 갖기 시작했다. 2006년 4월에 ‘살기좋은 지역만들기 민간단체 1차 토론회’가 개최되었고, 이어서 4월말에 대전에서 전국의 시민사회단체 활동가 100여명이 모인 ‘2006 마을만들기 활동가 워크숍’이 개최되었다. 그리고 연이어 6월에 2차 토론회를 개최하면서 「전국 마을만들기 전국 네트워크」 결성을 논의하였다.

2007년에는 정부 지원으로 ‘마을만들기 전국대회’가 개최되었고 전국네트워크는 민간주도 파트너로 이 대회에 참석했다. 이 전국대회는 마을만들기 운동의 확산과 활동성을 공유하기 위해 2007년부터 본격적인 활동을 시작하였다. 2007년 1회 대회부터 4회 대회까지 마을만들기 사업을 지방자치단체에서 처음으로 시작한 진안군에서 개최하였고 2012년에는 창원에서 제5회 대회가 개최되었고 2013년에는 수원에서 개최되었다. 마을만들기 운동이 급물살을 타기 시작하면서 지방자치단체는 각 단체의 성격과 활용능력에 맞게 마을만들기 사업을 추진하고 이를 위한 중간지원조직을 구성하기에 이른다. 특히 서울시의 마을공동체 지원사업은 사업 운영의 새로운 접근 방법으로 제안되기도 하였다. 이와같은 노력의 결과는 시민운동부터 시작되었다고 볼 수 있다.

마을만들기 운동은 시대를 넘어 도시와 농촌에서 진행된 마을만들기는 생산, 교육, 여가 등의 일상에서 겪고 있는 커뮤니티의 현안 문제에 공동체 운동의 원리를 적용시키면서 자치적으로 문제를 해결해나가고자 지역의 특성에 맞는 운동양상들의 출현에 많은 관심을 갖게 된다. 결국 마을만들기는 도시에서는 주거권확보를 위한 운동과 생활문화운동 차원에서 진행된다. 그리고 농촌에서는 생산에 기반을 둔 마을만들기가 진행된다. 도시는 농촌이든 마을만들기는 시민자율적 통치에 기반을 두고 공동체의 원리에 따라 주어진 현안을 자율적으로 진행하고 있다.

3. 풀뿌리 보수 세력과 마을자치공동체의 제도화

(1) 풀뿌리 보수세력의 등장과 마을자치공동체

1) 새마을 중앙회

1970년 4월 박정희대통령의 지시(지방장관회의시 제창)로 시작되어 ‘근면 자조 협동’의 정신과 ‘지역 사회 개발’을 표방하며 시작되었다. 초기에는 농촌지역의 ‘새마을 가꾸기’ 사업으로 시작되면서 읍면동장에 대한 교육실시, 대통령령으로 새마을 중앙협의회 설치 사회지도층에 대한 새마을 교육을 실시하는 등 초기부터 정부에 의한 관주도방식을 확립하였다. 새마을 중앙회는 가장 광범위하고 안정적인 조직기반²⁾을 가지고 있다. 1980년 12월 새마을운동조직육성지원법이 제정되면서 법률적 지원기반을 확립되었다. 전국적으로는 마을 부녀회(아파트 부녀회)를 새마을 부녀회로 편성시켜 관리되고 있다.

2) 바르게살기운동협의회

1989년 4월에 창립된 바르게살기운동협의회는 범국민적 의식 개혁운동을 표방하며 시작되었다. 전두

12) 한겨레신문 2005년 6월 27일자 보도에 의하면 현재 새마을중앙회는 전국 시·군·구와 읍·면·동 단위까지 하부조직을 두고 있다. 회원수만 230만여명에 이른다. 새마을지도자회, 새마을부녀회, 새마을문고, 새마을금고 등 ‘새마을’ 이름으로 묶인 관련단체의 조직 크기도 엄청나다. 거대한 조직은 대규모 청중을 동원할 때 애용돼왔다. ‘관련단체’라는 별명도 이렇게 해서 생겼다. 그러나 정부나 자치단체는 ‘정책보조단체’라고 부른다. 이 이름에는 많은 돈의 보조금을 ‘당근’으로 지원한다는 뜻이 담겨 있다. 정부·지자체와 새마을단체는 서로의 필요에 의한 공생관계를 유지한 셈이다.

환 정권 초창기에 활동했던 사회정화위원회의 후신인 바르게살기운동협의회는 ‘민족정신과 문화적 전통을 발전시켜 다가올 21세기에 맞는 사회규범체제 및 새로운 문화의 재창조, 건전한 국민성을 확립하기 위한 올바른 의식과 가치관을 기르자는 정신운동’ 을 표방하고 있다. 이 단체는 전국의 모든 지방자치단체의 최소 하위 동 단위까지 조직화되어 있다.

3) 자유총연맹

1954년 6월 창립된 아시아민족반공연맹(1954.6 창립)과 1964년 1월에 발족한 한국반공연맹의 연합하여 1989년 2월에 창립된 단체로 그 다음 달인 3월 제정된 자유총연맹 육성법에 의거하여 재정지원을 받는 민간단체이다. 초기에는 반공이데올로기의 대변자에서 자유민주주의 수호자 역할을 자임해 왔다. ‘대한민국의 자유민주주의를 옹호 발전시키고 이와 관련된 민간단체들에 대한 협조와 세계자유우방과의 유대강화를 목적으로 설립된 국민운동단체’라고 이다.

주요사업은 ‘자유민주주의 시민의식 제고 및 통일준비 민주시민교육, 자유민주주의 옹호 활동, 안보를 바탕으로 한 평화통일 국민운동 전개, 국민화합 및 남북 화해를 위한 국민운동 전개, 국제간의 정보교류 및 유대강화’ 등이다. 이 조직인 전국적으로 광역자치단체 및 기초자치단체에서 운영되고 있다.

4) 행정 주변조직

지역사회에는 방범위원회 소방위원회 선도위원회 등 다양한 형태의 친 행정 조직도 있는 반면 시민단체도 있다. 행정기관의 입장에서는 행정의 협력과 지원을 도모하는 상호공생관계가 필요한 상황이다. 일부 관변조직은 통반장등 행정조직의 편입 및 중복된 현상이 나타나기도 한다. 주민자치위원회의 위원 선출이 개방형 접수 방식을 일부 도입하고 있지는 하지만 여전히 위원의 선임권을 조례상 동장이 위임할 수 있는 조항이 여실히 존재하고 있기도 하다.

5) 각종 행정조직 대행기관

사회복지체계 사회안전망 사회봉사활동 국가보훈활동 등을 하면서 지역사회에서 봉사하는 단체가 다수 있다. 이들 단체들은 일정수의 회원을 확보하고 있으며 자신들의 목적하는 사업을 수행하기 위해 다양한 영향력을 행사해 오고 있다. 이들 단체들은 직능단체의 형식으로 존재하고 있으며 정치적 영향력을 적지만 행정의존도가 높고 행정에 밀착됨으로 인해 관변화의 경향이 강한 조직이라고 할 수 있다.

<표-1> 지역사회 활동 단체

구분	내용
지역사회단체	청년회, 4H, 지역별 발전추진위, 아파트 자치회 등
지역봉사단체	로터리 클럽, 라이온스 클럽, 적십자 봉사회, YMCA, YWCA, 환경보전회, 자율방법대, 의용소방대, 청소년 선도위원회, 녹색어머니회, 사회복지협의회
학교관련단체	동창회, 어머니회, 육성회, 장학회, 학교운영위원회
행정지원단체	새마을협의회, 새마을부녀회, 주민자치위원회, 방법위원회, 바르게살기위원회, 자유총연맹, 방위협의회, 통장협의회, 동개발위원회, 동체육회, 청소년지도자협의회
직능인단체	의사회, 약사회, 변호사회, 요식업협회, 이용사협회, 상가반영회 등
동호인단체	친목회, 조기축구회, 어머니합창단 등
시민단체	경실련, 환경련, 참여연대, 풀뿌리 시민단체 등
향우회	호남, 영남, 충청, 강원, 지역향우회 등

2) 풀뿌리 보수세력의 운영의 특징 : 편향된 보조금 지원

새마을운동, 바르게살기운동, 자유총연맹은 국민운동육성 차원에서 조직된 정부의 공식 인정단체이다. 국민운동육성을 위한 관련법은 새마을운동조직육성법, 바르게살기운동조직 육성법, 한국자유총연맹 육성에 관한 법률이다. 이 법안은 각기 안정행정부 민간협력과 소관이다. 이 법안은 조직, 출연금 지원 또는 출연·보조, 국·공유재산의 대부 및 시설지원 또는 사용, 운동요원 파견요청, 연구지 및 홍보지 발간, 조세감면 등 재정 및 공간지원, 국민계도를 위한 홍보지 발간뿐 만 아니라 조세감면 등 국민운동 육성을 위해 전폭적인 지원을 하고 있는 상황이다. 재정지원은 단체의 운영에 필요한 비용과 출연금 그리고 보조금 등 운영경비 및 시설 등에 대한 지원도 하고 있다. 새마을회와 바르게살기운동협의회는 동조직까지 운영비가 지급되고 있다. 안양시의 경우 이 세 단체에 지원되는 예산이 전체 안양시에서 집행하는 사회단체보조금 예산의 4분의 1을 차지하고 있는 것으로 나타났다. 단위사업 보조금은 별도로 지급된다. 현재의 제도가 운영경비 및 시설비를 지원할 수 있는 결과로 비롯된 것이라고 할 수 있다.

<표-2> 국민운동육성단체 사회단체보조금 지원예산현황 : 안양시

(단위 : 천원, %)

구분	2012년	%	2011년	%	
전체	899,797	100	856,564	100	
소계	216,000	24	216,000	25.21	
안양시 새마을회	소계	120,900	13.43	120,900	14.11
	동조직 운영비	74,400	8.26	74,400	8.68
	새마을회 운영비	46,500	5.16	42,500	4.96
바르게살기위원회 안양시협의회	소계	68,700	7.63	68,700	8.02
	운영비	16,000	1.77	16,000	1.86
	동위원회 운영비	52,700	5.85	52,700	6.15
자유총연맹 안양시지회	운영비	26,400	2.93	26,400	3.08

출처 : 안양시(각년도), 『안양시 결산검사의견서』

참고 : 단위사업별 지원예산은 별도

4. 풀뿌리 세력의 새로운 등장과 마을자치공동체

1) 풀뿌리 세력의 제도적 재구성

(1) 주민자치 제도화, 주민자치위원회와 주민자치회

1999년 읍면동 사무소가 주민자치센터로 변경되면서 자치가 강조된 바 있다. 자치가 중심이 된 운영보다는 행정기관 중심으로 운영되면서 풀뿌리 지역사회 조직에 의한 활동이 아니라 권한과 책임이 없는 자치조직으로 전락하였다. 결국 주민자치위원회는 지역의 대표성, 자치역량의 미흡, 활동의지 결여 부족 등이 복합적으로 등장하면서 풀뿌리 지역사회 권력의 자치적 주체로 등장하기에는 분명한 한계가 나타났다. 이러한 문제를 인식하고 지방행정의 민주성을 보장하고 실질적 풀뿌리 지역사회 권력을 유도하기 위하여 제18대 국회에서는 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’을 제정하여 주민자치회의 제도적 기반을 마련하였다. 지방행정에 관한 특별법 제20조는 “풀뿌리 자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍면동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다”로 규정하고 있다.

주민자치센터 중심의 주민자치위원회 운영에서 주민자치센터와 이원화되어 독자적 성격을 띠고 추진되고 있는 주민자치회는 지역사회에서 주민자치 능력을 배양하고 일상속의 주민자치·지역자치를 도모하는 것이라고 할 수 있다. 그러나 실질적으로 일상생활에서 주민자치를 도모하기 위해서는 지역주민 스스로 내생적 발전을 도모할 수 있는 정치적 역량 마련이 선행되어야 한다. 현행 법률적으로는 위원 구성이 읍·면·동장의 권한에서 기초자치단체장이 위촉하도록 되어 있으므로 지방자치단체장이 지역자치에 대한 올바른 이해가 무엇보다도 중요하다. 현재의 구조로는 위원선정의 공정성과 합리성이 아래로부터의 풀뿌리 지역

사회를 만들어 가는 출발점이라고 본다.

<표-3> 주민자치회와 주민자치센터 비교

구분	주민자치센터 주민자치위원회(현재)	주민자치회(향후) 주민자치위원회
법적 근거	조례로 정함	특별법2022조, 주민자치회 구성과 운영에 관한 법률
위원 위촉권자	읍·면·동장	시·군·구청장
구성	지역유지, 지역업자 중심으로 구성	위촉권자 입장 지향
대표성	미약	주민 대표성 및 전문성 확보
구성단위	읍·면·동	읍·면·동
형태 및 기능	읍·면·동 행정의 지원기구	읍·면·동 주민자치기구
활동내용	문화여가, 사회복지, 자원봉사	주민화합, 지역발전, 지방자치단체 위탁 및 위임사무
지방자치단체와의 관계	대부분 읍·면·동 구조로 운영	읍·면·동사무소와는 별개
지역사회 네트워크	직능단체 중심 시민단체 연계 미약	파트너십 구조 지역사회의 다양한 단체와 연계

(2) 지역기반형 지원정책의 재등장

87년 민주화의 봄 이후 사회운동이 다양화되면서 일상생활 영역 곳곳에 풀뿌리 지역운동이 진행된 다. 그 중에 하나가 지역사회를 기반으로 한 마을공동체 운동이다. 마을공동체 운동은 지역사회 구성원의 성향과 운동적 방향성에 따라 다양하게 나타난다. 충남 서천의 산너울 마을, 아산과 괴신지역의 한살림 생 산자 공동체, 충남 홍성의 문당리 마을, 원주의 협동조합네트워크, 서울 마포구의 성미산 마을, 대전의 한발 레츠, 전북 부안의 마중물 공동체와 에너지 자립, 경기도 안성의 의료생협을 비롯하여 하여 진안의 마을만 들기 등이 다양한 형태로 풀뿌리 지역 활동을 하고 있다. 최근에는 물리적 환경개선 방식의 뉴타운 개발에 대응한 주민중심·거주자 중심의 산새마을 등 지역중심형 주거재생·도시재생이 풀뿌리 지역조직을 중심으 로 생활정치를 영역을 확장시켜가고 있다. 이러한 흐름은 풀뿌리 지역조직을 매개로 활동하는 생활정치라고 할 수 있다. 지역사회를 중심으로 생활정치 영역이 중요한 의제로 등장하면서 정부 각 부처는 해당 지원법 을 구상하는 등 제도화를 모색하고 있다. 관련 지원법도 다양하다. 도시재생을 비롯하여 지역공동체, 사회적 경제, 문화도시, 농촌지역 활성화 등 해당부서의 관심이 지역사회 지원정책으로 반영되고 있음을 알 수 있 다.

<표-4> 지역사회 지원사업 관련법안

구분	지역문화진흥법	농어업인 삶의 질 향상 및 농어촌지역 개발촉진에 관한 특별법	사회적기업 육성법	협동조합 기본법	지역공동체활성화지원법(안)	도시재생활성화 및 지원에 관한 특별법
담당부처	문화체육관광부 규제개혁법무담당관	농림축산식품부 농촌정책과 해양수산부 소득복지과	고용노동부 사회적 기업과	기획재정부 협동조합정책과	안정행정부 지역공동체과	국토교통부 도시재생과
중간지원	문화원	농어촌공사	한국사회적기업진흥원	협동조합연합회 사회적협동조합연합회	지역공동체중앙지원센터	도시재생지원기구

최근에 지역사회를 중심으로 진행되고 있는 풀뿌리 활동이나 운동은 일정한 지역에 살고 있는 사람들이 자신의 생활을 유지하면서 편리를 도모하면서 보다 인간다운 생활을 영위할 수 있도록 하는 공동의 장을 모색하기 위해 모인 생활정치 의 현상이다. 이들은 일상생활에 나타나는 문제를 해결하고 개선해나가는 등 거주자 중심으로 서로 상호호혜적 참여활동을 하는 지역자치 운동을 지향한다. 즉 하향식 발전방식이 아니라 아래로 부터의 발전양식을 도모하는 지역자치운동이라고 할 수 있다. 풀뿌리 조직에 의한 지역자치활동은 주민에 의해서 의제가 결정되는 합의 및 의사소통 구조로 과정중심의 관계에 큰 의미를 두고 있다. 그러나 각 중앙정부 부처에서 진행하고 있는 지역사회를 기반으로 한 관련 제도는 부처가 경쟁주의 곧 결과 지향적 성과주의에 매몰 될 가능성이 매우 높다. 결국 주민자치, 생활정치, 풀뿌리 지역사회조직에 대한 깊이 있는 이해 없이 조직이나 기관에 대표성을 둔 행정적 접근으로 일관하면서 제도적으로 주민자치에 대한 이해에 혼선을 가져오고 있는 상황이다.

3) 마을자치 세력의 사회화 도모

주민중심의 풀뿌리 지역사회 권력을 위해서는 ‘사회화 -> 정치화 -> 제도화 -> 정책화’ 과정을 중시한다. 사회화 과정은 정책이나 제도를 시행하기 전에 관련된 의제를 중심으로 지역사회의 관련집단을 대상으로 의견수렴과 공론화를 거치는 과정이다. 이 사회화 과정에서는 행정이 의제를 주도하는 것이 아니라 의제만 던지고 지역사회 구성원이 자발적으로 네트워크하면서 논의할 수 있는 장을 만들어 주는 것이 매우 중요하다. 이러한 과정을 통하여 도출된 의제를 가지고 행정은 합의를 이끌어 내면 된다. 사회화 과정은 다양한 시민참여의 통로가 포함되어 있으며, 시민, 이행당사자, 전문가, 시민단체, 기업 등 다양한 사회집단이 정책의 의제설정, 결정, 집행 평가에 어떻게 영향을 주고 있는지를 분석하는 것이 매우 중요하다.

그 다음은 정치화과정이다. 정치화 과정은 의회와의 이해관계를 조율하는 과정이다. 비록 지방자치의 꽃으로 불리면서 주민의 대표기구인 의회는 행정부에 대하여 견제와 감시 기능을 하는 것이 주요 목적이지만 지역사회가 긍정적 발전을 도모하여야 한다는 점에서 상호 이해의 대상을 삼는 것은 매우 중요하다. 정치화 과정에서는 중앙정부, 의회, 정당, 기초단체 등 여러 정치주체가 특정한 정책과정에 어떻게 영향을 주고 또한 정책이 그러한 정치주체에 영향을 주기 때문에 이에 대한 이해도를 높이는 것이 매우 중요하다.

사회화 과정과 정치화 과정 이후에는 이를 실행하는 제도 및 정책을 마련하게 된다. 따라서 의사소통과정의 쌍방향의 입장을 고려한 시민참여행정을 진행할 때 간과할 수 없는 것이 ‘사회화 -> 정치화 -> 제도화 -> 정책화’ 과정이다.

이러한 과정은 과거와는 달리 관주도적으로 계획하고 관리하는 통치적 관계·하향식 발전양식이 아니라, 삶의 장소의 의미를 보다 구체적으로 사람중심으로 전환시키는 협치적 관계·하향적 발전양식에 기초한다고 볼 수 있다. 이러한 의미는 앞서 사회화 과정에서 설명했듯이 마을공동체 사업의 지원과정에서 보여 주었던 시행착오를 통하여 민관협력 그리고 상호 신뢰의 정치학이 얼마나 중요한지를 보여준바 있다. 결국 건강하게 형성된 거버넌스는 커뮤니티가 가지고 있는 자원을 최대한 활용하도록 노력하고 그 과정에서 기존의 자원에 대한 이해를 극복하고 사회적 자본이라는 무형의 가치에 큰 의미를 두기도 한다. 결국 지역사회의 자원을 효율적으로 관리 운영에 대한 의제가 지역발전에 중요한 의제로 등장하게 되며 그것은 지역사회가 지니고 있는 ‘가치발굴형 내생적 발전양식’에 기초한 발전전략이라고 할 수 있다. 진정한 풀뿌리 지역사회 권력은 다양한 풀뿌리 조직의 연대와 협력 그리고 이러한 상호신뢰에 기초한 네트워크의 구성과 제도화 모색 등 결과지향적 사업이 아니라 과정지향적 과정이라는 것을 고려할 필요가 있다(김성균, 2014: 270~271).

2) 특징

마을자치공동체에 대한 제도적 장치가 본격화되면서 현장에서 적잖은 혼선은 불가피한 상황이다. 주민자치와의 구성과 위원의 선임문제 그리고 지역기반형 정부부처의 지원을 둘러싼 시안은 마을자치 형성에 있어서 정부주도 방식의 행정패러다임을 더욱 강화시킬 가능성이 높다고 할 수 있다.

지역사회 구성원의 활동여부에 따라 지역사회 공동체의 영역이 결정된다고 볼 수 있다. 즉 행정동 중심의 관점이 아니라 주민의 생활권에 의한 동네규모에 대한 이해가 매우 필요하다. 현실적으로는 읍면동이라는 행정구역 개념으로 지리적·인구적 규모로 지역의 활동단위를 규정함으로써 실질적 지역사회 단위의 자치와는 모순된 상황이 전개되고 있다. 도시재생, 지역공동체활성화지원법(안)은 평가지표를 도입하고 있다. 평가지표는 진단지표이든 쇠퇴지표이든 지역의 인문사회적 특성을 반영하기에는 분명한 한계가 나타나며 획일한 지표를 적용할 경우 자율성이 강조되어야 할 지역의 서열화는 자명한 일이다. 지역사회 정치권력을 주체로 등장한 국민운동육성 단체의 보조금 지원은 지역사회권력의 핵심으로 등장하기도 하였고 진정한 풀뿌리 지역사회 활동을 지향하기 보다는 관변의 이익을 대변하는 입장을 취해왔다는 평가가 지배적이다. 보조금 지원은 관리와 통제의 수단이 될 수 있다. 주민중심의 풀뿌리 지역사회 권력을 형성하기 위해서는 민관협력의 중간지대인 중간지원기구의 역할이 매우 중요하다. 중간지원기구는 지역의 현장과의 만남을 통하여 지역자치, 주민자치, 생활자치를 형성할 수 있는 촉매 역할에 집중할 필요가 있다.

5. 결론을 대신하며

최근 등장하고 있는 마을에 대한 이슈는 분명한 역사적 궤적을 지니고 있다는 것을 간략하게 확인

하였다. 커뮤니티라는 물리적 공간 그 자체가 호혜적 관계를 유지하는 공동체에서 근대화 과정을 거치면서 정부에 의해 기획된 마을자치(?)가 이루어지기도 하였다. 그러나 근대화 시대의 운동이 탈근대화의 운동 즉, 신사회운동으로 확장하면서 일상생활의 문제는 중요한 의제로 등장하였다. 이러한 의제는 국내에서는 87년 '민중화의 봄'을 기점으로 국외적으로는 '지속가능한 사회'라는 의제가 등장하면서 마을에 대한 가치를 새롭게 평가하기 시작하였다. 지구적으로는 1988년 브라질 뽀르뚜 알레그리에서 '재정민주주의'를 강조하면서 마을에 대한 해석과 접근이 새롭게 등장했다.

국내의 상황이든 지구적 상황이든 지금 현재 핵심적인 의제는 '마을'이며, 5·18정신이 마을자치공동체의 운동적 기반을 제공하고 있다는 점에서 큰 의미를 지니고 있다고 본다. 이러한 현상은 '마을'이라는 물리적 공간이 단순한 물리적 공간이 아니라, 시대의 상황과 그 흐름에 따라 일정한 역사성을 가지고 그 의미를 '사회화'시켜온 결과라고 본다. 마을자치공동체 운동은 물리적 환경개선이 아니라 마을을 구성하고 있는 다양한 사람과 그 삶에 대한 이해가 기초되어야 하며, 그 현상이 곧 아래로부터 형성된 풀뿌리 지역사회 권력이며 곧 진정한 지역자치라는 것을 고려해 볼 때 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다. 따라서 아래로부터 실현된 마을자치공동체가 진정한 5·18정신이 의미하는 운동적 의미라고 할 수 있다. 그 내용은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 마을자치공동체는 스스로 기획된 '자율과 자치'의 현장이다.

마을공동체의 사례가 보여주는 스펙트럼은 매우 다양하다. 계획공동체를 필두로 느슨하고 유연한 마을만들기까지, 그리고 단순히 더불어 사는 삶을 고민하는 공동체적 가치에서 미래를 고민하는 현장까지 그 폭은 매우 넓고도 깊다. 특히 제도권에 대한 비판과 비평에 국한되었던 지역운동을 넘어 스스로 기획하고 관리하는 '자율과 자치'가 일상생활과 함께 공유하면서 등장하고 있다는 점이 매우 중요한 특징 중의 하나이다. 그 형태가 마을을 조성하는 단위에서부터 일과 지역을 모색하는 자원순환형 지역자치의 모습 그리고 분명한 교육철학이 배태되어 나타나는 마을자치의 현장 등 그 내용과 범위들이 지역의 특성과 구성원들의 성격과 사회문화적 배경에 따라 다양하게 나타나고 있다. 사회문화적 배경의 의해 등장한 것이 전북 부안의 에너지 자립과 자치를 모색하는 마중물 마을 등에서 보여주고 있는 에너지 자립에 의한 마을자치가 대표적인 사례이다. 또한 귀농자 그룹과 종교적 영성에 기반하여 지역자치를 모색하고 있는 곳이 전남 남원시 산내면 일원의 마을도 좋은 사례 중의 하나이다.

둘째, 마을자치공동체는 '경제적 장소'로서의 지역을 넘어 '삶의 장소'로서의 지역을 강조한다.

한국 공동체는 개방적이고 유연한 상황으로 분명한 전환을 하고 있다. 그 과정에서 '마을(지역)'에 대한 이해에 문제를 어떻게 하고 있느냐에 큰 관심을 갖고 있다. 지금까지 관행적으로 혹은 관념적으로 이해되어온 지역의 관점과 지역자치의 다양한 현장에서 보여주고 있는 의미가 무엇인가 하는 점이다. 지금까지 우리가 관행적으로 이해하고 있는 지역은 경제적 수단으로서의 지역이었다. 이것은 지난 지구적 차원과 한국사회에서 보여준 개발패러다임이 이야기하고 있다. 다양한 1960년대의 성장거점이론을 시작으로 다양한 지역발전 이론들이 등장하였지만, 그 이론의 특징은 외생적 조건에 지원받은 지역의 모습과 성장을 이야기하고 있다. 즉 지역은 경제적 장소로서의 지역일 뿐 지역을 구성하고 있는 사람과 삶의 관계에 대해서는 그리 심각하게 고민하지 않았다. 다시 말하면, '경제적 장소'로서의 지역에 대한 이해 일 뿐 일상생활의 공간을 채워가고 있는 '삶의 장소'로서의 지역이 아니었다. 특히 경제적 세계화와 신자유주의 등장과 함께 지역의 가치를 강조하고 있지만 여기서 강조되는 지역은 경쟁력 있는 지역으로서의 의미만 강조될 뿐 이에 부응하

지 못한 지역은 오히려 마이너 지역으로 남을 뿐이었다. 또한 경제적 세계화에서의 지역과 주민은 주체가 아닌 대상과 객체로서 존재함으로써 지역사회에서의 ‘나의 존재를 찾을 수 없는 상황이었다.

그러나 마을자치공동체의 현장에서 보여주고 있는 다양한 사례가 지니고 있는 의미는 ‘경쟁, 객체, 대상’으로서의 지역이 아닌 더불어 사는 현장으로서의 ‘삶의 장소’로서의 지역으로 이해되고 있다는 점이다. 이러한 장소적 의미는 개발과 계획과정에서의 타자로 취급되었던 ‘나의 존재를 새롭게 인식하는 생태적 사회화 과정임을 인식할 필요가 있다.

셋째, 마을자치공동체는 생태적 재지역화를 위한 운동의 전략지이다.

마을공동체의 현장에서 보여주고 있는 또 다른 특징은 ‘자율과 자치’, ‘삶의 장소로서의 지역’이 결과적으로 보여주는 지향점은 ‘생태적 재지역화’이다. 생태적 재지역화는 경제적 세계화에 매몰된 지역화를 지역적 관점에서 이해하는 지역화 전략이다. 따라서 생태적 재지역화는 기존의 지역화 모델이나 전략을 새롭게 디자인하는 것으로, 그 과정에서 생태주의의 철저한 적용을 원칙으로 하고 있는 지역화의 진정한 생태주의 전략이다. 큰 틀에서는 시민·지구시민으로서의 성찰을 통하여 외생적 한계에 직면한 보물찾기를 지역이 가지고 있는 모든 자원을 동원하여 내생적 자원찾기와 동시에 녹색거버넌스 실현을 위한 협력과 참여를 수행하는 과정에서 새로운 지역을 바꾸어 가는 일이다. 이 과정에서 주목하여야 할 것은 “어떤 것을 만들어 가는가?”, “물리적 프로젝트를 넘어 사회적 프로젝트를 어떻게 하고 있는가?”가 핵심적인 의제이다.

넷째, 마을자치공동체는 아래로부터 형성된 새로운 풀뿌리정치세력이다.

마을자치공동체와 운동은 단순한 물리적 조건만을 의미하는 것이 아니다. 마을자치공동체는 정부주도적 패러다임과 요구에 의해 형성된 풀뿌리 세력이 아니라 마을에 대한 주체적 고민과 문제의식으로부터 출발하여 형성된 진정한 풀뿌리 민주세력이라고 할 수 있다. 마을의 현안사항을 스스로 결정하고 문제해결을 도모하는 과정에서 행정은 지원자로서의 역할을 유지하고 마을자치공동체 운동을 이끌어가는 주민은 진정한 자체세력임을 간과해서는 안된다.

<참고문헌>

- 김귀순(2003), 『세계의 생태마을을 찾아서』, 누리에.
- 김성국(1988), “한국 시민사회의 성숙과 신사회운동의 가능성,” 『한국의 시민사회와 신사회운동』, 나남.
- 김성균(2002), 「한국 공동체의 흐름과 스펙트럼」, 한국지역사회개발학회, 『지역사회개발연구』, 제27집2호.
- 김성균(2009), 『에코뮤니티』, 이매진.
- 김성균(2013), “한국 공동체 운동의 경향과 의미.” 『지금, 여기의 아나키스트』, 이학사.
- 김성균(2014), “마을공동체와 학습교과과정,” 『공공인재를 위한 ngo교육』, 한국NGO학회 춘계학술대회.
- 김영택(2010), 『5월 18일, 광주』, 역사공간.
- 김정아, 『아나키즘, 대안의 상상력』, 들베게, 2004
- 방영준, 『저항과 희망, 아나키즘』, 이학사, 2006
- 성미산마을만들기 모임(2004), 『성미산생태마을만들기』, 녹색연합.
- 유병용 외(2001), 『근대화 전략과 새마을 운동』, 백산서당.
- 임경수(2003), 『퍼머컬처디자인』, 이장.
- 조대엽(2007), 『한국의 사회운동과 NGO』, 아르케.
- 최혁진(2004), “협동과 자치의 도시만들기: 원주협동조합운동협의회,” 시민환경정보센터 외, 『한중일 생태공동체 미래찾기』, 제2차 동아시아 환경회의 자료집.

2014 World Conference for Public Administration

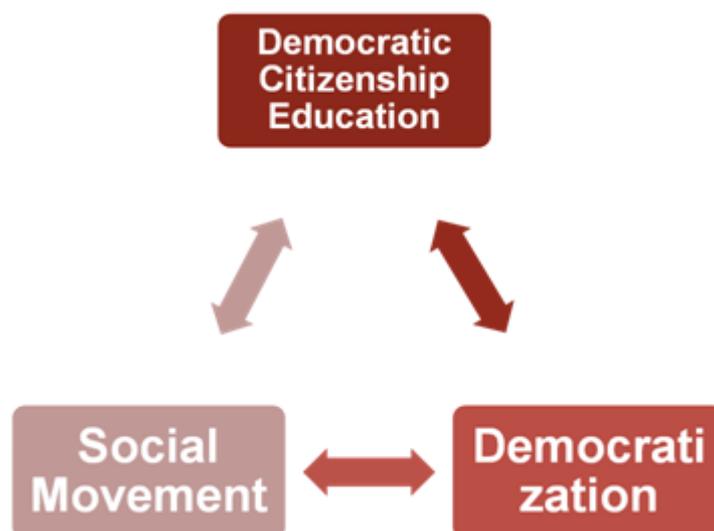
2014, June 25th, DaeguExco, 324 A Panel 12,

Democratization and Citizenship Education with special focus on May 18thspirits

Jung OK LEE

(Professor of Sociology, Catholic University of Daegu, s. Korea)

It is great honor to share my experiences and ideas with you on the theme of democratization and civic education. The relationship between democratization and civic education is mutually reinforced one and also symbiotic one. Democratization process was accelerated by the social movements. While the social movements were vibrant, citizenship education was regarded as learning by doing. When procedural democratization has been achieved, the need of institutionalization of citizenship education should be cared.



1. Why democratization and Citizenship Education?

1) The necessity of explanation on basic concepts

The term 'Democracy' is the coined term, demo+crazy, which means the governing by the demos. (or by the people, of the people and for the people). However Korean translation of democracy is MINJUJUI(民主主義, 민주주의), which is interpreted as 'ism' (主義). The translation of the term does not exactly represent the original meaning. The term citizen has different connotations. The superficial meaning of citizen is city dwellers like bourgeoisie. The city and Bourgeois implies the historical meaning of 'struggle for freedom, escaping from slavery and feudal blood line based status in the context of French revolution etc. With this brief review, we realize the necessity of the further explanation and interpretation on this simple and basic terminology including 'nation state,' 'constitution,' 'republic' 'freedom' 'liberty' 'equality' 'equity' 'justice' 'human right' and political party etc, notwithstanding 'freedom', and 'liberty' even after the basic school education. Those are the concepts constructed through social movements and historical process. The meaning has been de-constructed and re-constructed.

2) 'The social' sector was called widely

Recently, 'the Social' has globally been brought across the sectors. The social state, social capital, social enterprise and social media, etc became everyday terminology. The meaning of 'social' has different

implications. 'The social' covers all the residual parts of state and market. 'The social' means the civic or public. We have witnessed the failure of the state with over-bureaucracy in 1989. The failure of free market became real scene in 1997 and 2008 through financial crisis. State regulation has been replaced by the deregulation in the belief of 'invisible hand'. Both state regulation and deregulation have been proved to be insufficient. In this context the social regulation has been searched as viable alternatives.

State, Market and Civil Society have been regarded as major three timbers to sustain the whole society. However these days civil society was recalled as a key facilitator for the other two sectors. State sectors have invited the social (civilian) sectors under the name of good governance system, participatory administration. Not only administrative governing system but also political party, and judiciary system have adopted the social ingredients. The social production, ethical/social consumption and corporate social responsibility became common understandings.

3)The social sector should be nurtured with citizenship education

In spite of the increase of the importance of civil society, little attention has been paid to the citizenship construction and the conditionality of citizenship education. The civil society and good citizen were taken as never-dried, natural well. However, it should be nurtured with incessant care.

2. Particularities and universalities of Citizenship education in Asia

First, I will present my thoughts on democratization and citizenship education in the context of Asian regional particularities faced with the global universalities. According to the world system theory, the particularities are also the components of whole system. Therefore we can see the similar particularities within Asia. The colonial rule, cold war order, and neo liberal globalization have framed the surface world system with deep rooted feudal tradition. Most Asian countries have been burdened with the dual task of embracing the past and the future because they were often passive subjects and not drivers of new social changes in modern times. Asian countries have been assigned with the daunting task of globalization before they have had the chance to deal with the problem of colonialism and the Cold War framework. Thus, they are trapped in an un-simultaneous yet simultaneous deadlock. Trapped in such an impasse, Asian countries are losing overall direction as they find unable to overcome each respective problem, by using post-modern justification of coexistence of 'diversity.'

Asian civil societies are divided into democratic movement groups, people's movement organizations (composed of workers and farmers), feminist movement groups and environment movement groups. These social movement groups often clash against each other due to dissenting opinions on 1) Their positions on their respective governments; 2) Their positions on globalization; 3) Their positions on Human Rights.

Most of colonial modern states in Asia have kept intact its traditions of community characterized by religion, ethnicity, and family. Asian

modern states were created through resistant social movement. From the perspective of resistant democracy, the 'birth of a modern individual' was denounced as being 'Western' or 'colonialist.' The logic that an individual's natural liberty can be transferred for the good of the community was sometimes fused with resistant democracy and other times with development dictatorships.

It was in Asia that discussions against global standardization of Human Rights and institutionalization of the human right regime were actually raised. While the concept of universality of human rights were very receptive across Latin America and Africa, Asian values and Asian collectivism was regarded as running counter to the Western concept of Human Rights understood in the sense of an independent individual bestowing value to his/ her right to choose. Western Christianity was based on the notion of personal salvation and therefore the European transition to the theory of natural right occurred swiftly and naturally. This means that the West made a quick transition to the philosophy of enlightenment. Asia, on the other hand, considered the concept of Human Rights as "Western" rather than "modern."

Modern and introspective individualism was inherent quality that could also be traced in Asia's ancient Confucian theory of the Mandate of Heaven and Buddhist philosophy. However, collectivism that rejected an introspective individual was defended in the name of "Asian values" and used as an excuse to delay Asia's modernization. Consequently, Asian values and Asia's traditional ideologies served as a major stumbling block in Asia in the debate of the universality of Human Rights. Because Asian countries have a short history of being a modern

state: 1) The creation of a civil society based on an introspective individual is being delayed; 2) The flame of nationalism is still burning strong; 3) A common groundwork has not been laid to share views on Human Rights.

The democratic movements and the rise of institutionalized democratic governments in Asia triggered in late 1980s to early 1990s. Democratic governments in Asia took a neoliberal stance in drafting their policies. This has brought confrontation between democratic movements and people's movement organizations fighting for the right to live and opposing to the spread of neo-liberalism.

Existing social movement groups upholding tradition and community obligation based on anti colonialism could be easily trapped into development of counter criticism on feminist movements that emphasized the identity building of women as modern individuals as "western" ideas. The view of supporting a nationalistic drive towards national economic development achievement has often collided with environmental movement discourses.

With these backgrounds, the following research findings on CEs (Citizenship Education) in Asia have reflected the landscapes.

< from 2009 ICCS Studies : International Civic and Citizenship Education Study >

<voting and Political Parties>

Country	Legal Age of Voting	Compulsory Voting	Voter Turnout at Last Legislative Election(%)	Number of Political Parties in Parliament	% seats Held by Women in Parliament
Chinese Taipei	20	No	58.5	4	30
Hong Kong SAR	18	No	45.2	12	18
Indonesia	17	No	84.1	9	18
Korea, Republic of	19	No	46.0	6	14
Thailand	18	YES	78.5	7	12

<Students' Trust in Go Institutions>

Country	National government	National parliament	Local government	Political parties	Courts of justice
Chinese Taipei	44	54	54	26	69
Hong Kong SAR	70	63	59	38	86
Indonesia	96	83	92	66	89
Korea, Republic of	20	21	24	18	51
Thailand	85	79	85	61	87
ICCS Asian average	61	59	64	43	74
ICCS average	62	54	65	41	67

<Civic Knowledge>

Country	Average age	Average score /800
Chinese Taipei	14.2	559
Hong Kong SAR	14.3	554
Indonesia	14.3	433
Korea, Republic of	14.7	565
Thailand	14.4	452
ICCS Asian average	14.4	502
ICCS average	14.4	500

civic education in the curriculum for lower-secondary education

Country	Specific subject compulsory	Name of curriculum subject	Integrated into several subject	Cross-curricular special events	assemblies	Extra-curricular activities	Classroom experience/ethos
Chinese Taipei	•	Social Studies Learning Area (Civics)		•	•	•	•
Hong Kong SAR		N/A		•	•	•	
Indonesia	•	Civic Education					
Korea, Republic of	•	Moral Education, Social Studies, History	•	•	•	•	•
Thailand		N/A	•		•	•	•

3. Democratization and Citizenship Education in S.Korea

In the S.Korean context, during the authoritarian period, the

obedience to colonial governing body with the motivation of economic growth and modernization was institutionalized as national citizen education. The institutional education was driven by KOOKMIN education (hereafter KE 國民教育) of the authoritarian period and HWANGKOOK SHINMIN education (皇國臣民 教育, 황국신민 교육) during the colonial rule , which have emphasized the dedication towards nation state in sacrificing the individual (滅私奉公) In contrast to the obedience education to the existing rule, there was resistance education against the existing rule practiced by the social movement organization based on the justice, anti-discrimination, right based understanding, independence and self determination. This private sectors' schooling have been flourishing with due public cause sometimes with support of religious organizations. The patriotic illumination movement (愛國啓蒙運動) in 1910s and 1920s has characterized the other part of modern schooling. The parallel schooling has been coexisted until today. Korean independence movements, and democratization movements were often initiated by the students under the initial influence of the patriotic illumination movement (愛國啓蒙運動) until today.

<Changes of CE in Public Sectors>

Colonial Period 1910-1945	the acculturation into Japanese empire building (皇國臣民教育)
Authoritarian Period 1960-1980	national citizen education (國民教育), anti communism education (反共教育)
Democratic Governance After 1987	the democratic citizenship education

<Major SMs and Democratization>



<Challenges of SMs>

Barriers	Social Movements
Feudalism	Donghack M (1895)
Colonialism	March 1 st M(1919)
Patriarchal Authoritarianism	April 19 th (1960)
Militarism	BUMA Civilian Struggle, 1979 Kwangju Civilian Struggle, 1980 June Civilian Struggle, 1987
Cold war Division	July 4 th Declaration June 15 th Declaration
Market Consumerism	Cooperatives Act, 2012

In 1987, S, Korea could draft the democratic constitution after almost 3 decades of colonial rule and 3 decades of military rule. The oppressed public desires have been channeled into the democratic governance.

The new term NGO, NPO, CSO, and PO have been used with some confusions. In Korea, CSOs were regarded as SHIMINSAHOI DANCHE (市民社會團體) while Po was understood as MINJUNG UNDONG DANCHE (民衆運動團體). NPO (non profit organization) has covered social service delivery organizations while ngo (non government organization) includes the advocacy organizations. However the boundaries were not clear.

Major NGOs- such as CCEJ (Coalition for Citizens for Economic Justice), PSPD (People’s Solidarity for Participatory Democracy), KWAU (Korea Women Associations United) and KFEM (Korea Federation of

Environment Movements) have initiated democratic legislations. The process of legislation has provided the space for CE on economic justice, transparency, accountability, gender equity, eco sensitiveness. In S.korea, most of activists working in ngos were involved in student movements. Their common backgrounds provided the solidarity building ground for each activity. In s.korea those sharp divisions and conflicts among different ngos were not clearly observed.

The role of NGOs (CSOs) has focused more on democratizing the public sectors. At first, the 'privatization of the public service was accepted as guaranteeing the efficiency and transparency. However with the coalition with PO (people's organization), defending public sectors, the necessity of fair trade, democratizing the economic system, inclusive citizenship for migrants, food safety, and social regulation became common social agendas. Through deepening the democratization the focus of public discourse and main agendas of civil society movement has crossed the boundary between public and private sectors.

Through the Korean cases, the solidarity building among like minded groups and movements sectors proved to be the basic ground for further democratization and citizenship education

<Number of CSOs By Area, 2011>

	Numbers	Ratio		Numbers	Ratio
environment	952	12%	Consumers Right	87	1%
Human Right	223	3%	Urban/family	360	5%
Peace/reunification	315	4%	Labour/Poor	339	4%
Monitoring the Power	110	1%	Foreigners	93	1%
Politics/Economy	816	10%	Funding	25	0%
Education/Research	352	4%	Voluntary Activities	622	8%
Culture/Sports	398	5%	International	114	1%
Welfare	1,406	18%	Alternative	175	2%
Children/Youth	738	9%	On-line	101	1%
Others	148	2%	Total	7,923	100%

<Founding Years of CSOs>

Founding Years	Ratio
Before 1945	0.67%
1945-1969	1.62%
1970-1979	1.21%
1980-1989	4.55%
1990-1999	14.64%
After 2000	77.31%
	100.00%

From 1987 on, democratic governance became deepened through

'ordinary people's government' (1987-1991), 'civilian government' (1992-1996), 'national citizen's government' (1997-2001), 'participatory government' (2002-2007), Lee Government (2008-2012) Park government (2013-present). Based on democratic constitution, the important democratic institutions such as national election commission, national human right commission, and constitutional court could be established. The process of building democratic institutions has stimulated the public discourse, leading to citizenship awareness building.

<Civic Values and Constitutional Base>

Civic Values	Constitutional Base	Civic Values	Constitutional base
Human Dignity Recognition	Article10	Human Right/ Right	Preamble Article 10
Protection of Privacy	Article 17	Democracy	Preamble Article 1
Freedom /Liberty	Preamble Article 37 Chapter 2 Article12-22	Peace	Preamble Article4 Article5
Equality	Preamble Article 11	Good Quality of Life	Preamble Article10 Article 34 Article35
Justice	Preamble		

<CEs in Administration>

Ministry	Contents of CE	Law
Ministry of Education Science and Technology	CE Life School long Education	Fundamental Education Law/ Fundamental law of Human resource development' Law on Life Long Education
Ministry of Security and Administration	Supporting CE	Law on Supporting NPOs/NGOs
Ministry of Women and Family	Gender Equality Education	Fundamental Law on Gender Equality
Ministry of Reunification	Reunification Education	Law on Supporting Reunification Education
Ministry of Health and Welfare	Elderly Education Children and Youth Education Education for the poor	

Ministry	Contents of CE	Law
Ministry of Planning Finance	Economy Education	Law on Supporting Economy Education
Ministry of Diplomacy and commerce	Overseas Korea Education	Law on Overseas korean Foundation
Ministry of Environment	Environment Education	Law on Supporting Environment Education
Ministry of Justice	Law Education	Law on Supporting Law Education
Ministry of Culture and Tourism	Culture and Art Education	Law on Supporting Culture and Art Education
Committee on Sustainable Development	Sustainable Development Law	Fundamental Law on Sustainable Development

	Contents of CE	Law
National Election Commission	Voters Education	Organizing Rule of Election Training
National Commission of National Citizen's Right and Interest	Anti- Corruption Education	Practicing order on Prevention of Corruption
National Human Right Commission	Human Right Education	The Law on National Human right Commission
Broadcasting Committee	Media Education	

<CES in Parliament and Judiciaries>

	Contents of CE	Law
Parliament	Legislation Education Citizen Training of Legislation	The Rule of Parliament Office
Court, Judiciary Training Center	Ethical Education for Law related professionals Field study tour on Court	

'4. Citizenship Education and Gwangju Human right Charter

Democratizing the democracy with citizen's participation became common understanding. However the different context of democratization demands different tasks on citizenship education .There are no specified terminology of citizenship education (hereafter CE). CE programs have been developed with special focus. German CE program has emphasized the political education initiated by federal government and each political party. It was institutionalized by the government

with Beutelsbacher Konsens in 1976 as minimum consensus (Minimalkonsens)

U.S. CE program has been designed for the new immigrants to understand the public system based on the 'rule of law' with simple question and answer without historical contextualization. During 60s the intellectual movements to revive CE combined with public awareness within school and communities have partially rebalanced the competition oriented school education though it cannot achieve the federal level standardization.

The adoption of CE program was accompanied by the hot debate. It is difficult to build consensus in the suspicion of partisan indoctrination. The basic understanding on modern democracy is needed.

In Korea and some Asian countries, the conceptual confusion has rarely been challenged as due social scientific theme. The conceptual confusion between 'western and 'modern' allowed feudal aspects as nationalistic 'we'ness. The fragmentation of society and delayed citizenship education were justified as 'our' particularities. 'Freedom' in the market has been prioritized to 'liberty' in political arena. Resource mobilization for resistant democracy has allowed the traditional nepotistic social relationships. Post-modern 'diversity' has confused the coexistences of Colonial remnants, cold war frame and over emphasis on consumerism.

The citizenship education has started with the searches for the possibilities of harmonious reconciliation between universalities and regional, national and local particularities. The minimum consensus has

been the logic for institutionalization of CE. However there is positive dream to build maximum consensus. Sometimes the late runners could take off towards maximum consensus.

The Asian Human Rights Charter was proclaimed in May 1998 in Kwangju with the initiative of Asian NGOs. The city of Kwangju was chosen as a venue for the proclamation of the Asian Human Rights Charter because according to the words of the director of the Asia Human Rights Commission, Basil Fernando, the spirit of Kwangju, upholding democracy and Human Rights was the spirit of Asian Human Rights Charter itself.

The main contents of the Asian Human Rights Charter are as follows: 1) Respect of the contents of the Universal Declaration of Human Rights; 2) Accept diversity but pursue universality; 3) Come up with specific regulations rather than abstract provisions after actually studying Human Rights abuse conditions; 4) Not evade International Human Rights norms using the exercise of state sovereignty as an excuse; 5) Recognize that state sovereignty can only be justified when it can protect the rights of its citizens; 6) Democratization of the world order; 7) The establishment of democratic and responsible governments. The Charter also stipulates the right to survival, right to peace, right to democracy, right to cultural identity, right to development and social justice, right of minorities, right of students, rights of prisoners and political prisoners.

References

Amnesty International, 2007, Asia Regional Overview: The Amnesty International report 2007, Amnesty International

Claraence J. Dias and Ali M. Qazilbash, 2006, "Human Security Under Global Seige in Asia," Putting people at the center, ARENA, Seoul

Gill, Stephan & James Mittelman(eds.), 1997, *Innovation and Transformation in Intenational Studies*, Cambridge University Press.

Hong, Yoonki, 2008, General Report on Democratic-Civic Edication in Korea, Korea Democracy Foundation

Lee Jung Ok, 2008, *Hope and Realities of Democracy Promotion in Asia*, Korea Democracy Foundation

Lee Jung Ok, 2008, *Hope and Realities of Global Democracy Promotion*, Korea Democracy Foundation

Lee Jung Ok & Kaufmann Bruno,(eds), 2009, *Global Citizens in Charge*, Korea Democracy Foundation

Rosenaw, James N., 1992 " Citizenship in a changing global order," in Rosenaw, J.N. and Czempiel E., (eds) *Governance without government : order and change in world poltics*, Cambridge University Press

Shin, Hyung Shik, 2010, "Korean Civil Society and the way to Institutionalization of Democratic Civic Education," Ph.D Dissertation,

Professional Graduate School of Politics , Kyunggi University, Seoul. †
Korea.

Tickner, J. Ann, 1992, Gender in International Relations: Feminist Perspectives on Achieving Global Security, New York, Colombia University Press

Wallerstein, I. 1991, Geopolitics and Geoculture, Cambridge University Press

Yang Youngmi, 2010, " Integration of Human Rights into Development," Guidebook, 2010 Kwangju Asian Human Rights Folk School, The May 18 Foundation

CEs in Administration III

CEs in Parliament/Judiciaries

