

희망이슈

The Hope Issue

365

2016 희망이슈 묶음집

우리시대 다시 희망찾기

희망제작소
The Hope Institute



우리시대 다시 희망찾기

2016 희망이슈 묶음집





우리시대 다시 희망찾기

2016 희망이슈 묶음집

목차 | 희망이슈 365

2016 희망이슈 묶음집

〈희망이슈〉는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여 희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민과 함께 공유하는 이슈페이퍼로, 매월 2회 발간합니다.
〈희망이슈 365〉는 1년 동안 발간된 희망이슈를 묶은 합본호로, 연간 발행합니다.
희망이슈 365는 희망제작소의 연구와 사업이 시민의 일상과 늘 함께 한다는 의미입니다.

프롤로그 10

1. 내 주변·일상에 관심 있다면 12

▶ 키워드

3040, 중년, 자기돌봄, 가족돌봄, 연대, 시간결정권, 자기돌봄권, 청년, 청년정책, 기본소득, 청년배당, 청년수당, 일하는 청년통장, 청년실업, 청소년 진로교육, 행복지수, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 토의민주주의, 숙의민주주의, 시민참여, 좋은 정치, 정치잇수다, 사다리포럼, 경비노동자, 아파트 경비원, 사회적 대화기구, 가이드북, 생활 속 노동문제, 소프트 로

- I-1. 30~40대 당신, 안녕한가요? 14
- I-2. 기본소득이 2016년 한국사회에서 갖는 의미 54
 - 지방정부 청년정책을 중심으로
- I-3. “한 아이도 놓치지 않겠습니다!” 72
 - 북유럽의 삶을 위한 진로교육 메시지
- I-4. “선거와 선거 사이, 우리가 할 수 있는 일은?” 90
 - 더 나은 민주주의를 위한 토의민주주의
- I-5. 시민들과 함께 찾은 아파트 경비직 해법 114
 - 희망제작소 〈사다리포럼〉의 서울시조례 입법 제안과 상생고용 가이드북 제작 과정

▶ 키워드

도시형 마을공동체, 마을만들기, 커뮤니티거점공간,
 주민참여형 행복한아파트만들기, 작은도서관,
 중간지원조직, 거버넌스, 시민참여, 협치, 시민활동 플랫폼,
 주민참여, 주민참여예산, 주민참여정책, 지방재정, 참여민주주의, 마을공동체,
 지속가능성, 지역, 주민참여 확대방안, 주민자치, 주민참여, 일본 마을만들기 사례
 지속가능발전, 협치, 도봉구 지속가능발전위원회,
 청소년, 진로교육, 진로체험, 자유학기제, 상상학교, 재능탐색워크숍,
 내일찾기 프로젝트, 내일상상 프로젝트, 한국 청소년·어린이 행복지수, 사람책,
 세대통합, 세대공감, 세대갈등, 시니어, 시니어드림페스티벌, 협업, 사회공헌

II-1.	커뮤니티거점공간으로서 아파트작은도서관의 운영활성화 및 지속가능성 확립을 위한 방안 -2015 행복한 아파트공동체 만들기 사업을 중심으로	128
II-2.	중간지원조직과 거버넌스	142
II-3.	주민참여예산, 주민은 있는가?	152
II-4.	더 많은 참여, 함께 여는 민주주의 -일본 사례를 통한 주민참여 확대방안 모색	172
II-5.	작동하라! 지속가능발전위원회 -도봉구 지속가능발전시스템 운영매뉴얼 연구 주요결과를 중심으로	186
II-6.	청소년 진로교육, 어떻게 하면 좋을까? -희망제작소 <내-일상상프로젝트>를 시작하며	198
II-7.	협업을 통한 세대통합의 가능성 -제3회 시니어드림페스티벌 사회공헌 프로젝트 핵심가치를 중심으로	218

▶ 키워드

청년정책, 일자리, 주거, 청년기본조례, 지방정부, 민주주의, 시민, 토론, 노란테이블, 토론툴킷, 국회의원, 총선, 지방자치, 지방분권, 개헌, 목민관클럽, 지속가능발전, SDGs, 지속가능발전목표, 지속가능발전실천, 거버넌스, 시대정신, 사회적 타협, 지속가능한 삶, 공동체주도, 지속가능발전 모델, 사회혁신, 숙의민주주의, 숙의방법론, 시민참여형 토론, 동아시아사회혁신네트워크, EASII, 국제교류, 사회혁신 네트워크, 세대통합, 시니어, 청년, 세대공감, 세대소통, 세대갈등, 사회갈등, 고령화

Ⅲ-1.	2016 지방정부 청년정책의 풍향계는?	240
Ⅲ-2.	4·13 총선, 시민이 바라는 국회의원은? -노란테이블 2 ‘누가 좋은 국회의원인가?’ 토론가이드	266
Ⅲ-3.	20대 국회의원 선거와 지방분권 7대 과제	286
Ⅲ-4.	지속가능발전 패러다임으로의 전환, UN SDGs와 지방정부 차원의 추진방향	306
Ⅲ-5.	우리사회가 지향해야 할 미래가치는 〈안전한 '놀이터'와 지속가능한 삶〉	322
Ⅲ-6.	넥스트 데모크라시 “모두 함께 디자인하다” -희망제작소형 숙의방법론의 분석과 확장의 기회 탐색	340
Ⅲ-7.	다세대 사회의 세대통합: 세대공감은 어떻게 이루어지는가 -희망제작소 세대공감 시리즈를 중심으로	376
Ⅲ-8.	동아시아 사회혁신, 집중 탐구의 장 -EASII 2015~2016 워크숍 활동보고	402

2016 희망리포트 요약본 모음

〈희망리포트〉는 희망제작소가 그동안 펼쳤던 다양한 실험들을 시민과 공유하기 위한 보고서입니다. 〈희망리포트 365〉는 1년 동안 발간된 희망리포트의 요약본 모음으로, 연간 발행되는 〈희망이슈 365〉의 부록에 게재됩니다.

▶ 키워드

민주주의, 불평등, 시민희망지수, 희망,
 노란테이블, 시민참여, 정치, 총선, 토의민주주의,
 근로, 근로계약, 좋은 일, 직장,
 고용, 노동, 대학교, 사다리포럼, 청소년노동자,
 교육권, 대학생, 신자유주의, 청년, 사회권,
 00실험실, 민주시민교육, 사회참여, 사회혁신, 청소년,
 다문화정책, 다양성, 이주노동자, 이주여성

- 더 나은 삶과 더 나은 사회를 위한, 2016 시민희망지수
 -시민희망인식조사 결과를 중심으로

418
- 누가 좋은 국회의원인가?
 -노란테이블 2 사업결과보고서

436
- 좋은 일의 기준을 찾자
 -좋은 일, 공정한 노동 1 사업결과보고서

446
- 대학 청소년노동자의 대안고용모델 탐색
 -사다리포럼을 통한 현장형 해법 발굴

452
- 불안한 청년, 대학을 말하다
 -바꾸자대학 프로젝트

458
- 청소년 사회혁신 프로젝트 00실험실
 -세상을 바꾸는 청소년과 함께 한 138일

466
- 다문화정책 연구보고서
 -새로운 모색과 현장의 목소리를 중심으로

472

프롤로그

전환의 시대, 우리는 어디서 희망을 찾아왔는가?

한 사회가, 그리고 나의 삶이 '희망적'이라는 표현은 과연 어떤 의미를 지니고 있을까.

'희망'이라는 단어는 단순히 미래에 대한 긍정적인 기대가 아니다. 여기에는 나의 삶, 내가 속한 공동체와 사회가 앞으로 어떤 길을 걸어가야 보다 나은 삶과 공동체, 사회가 될 수 있을지에 대한 방향성과 가치가 담겨있다. 그래서 우리는 끊임없이 희망을 이야기하고 그것이 '어떤' 희망인가 질문한다. 시민의 생각을 듣고 희망을 찾아 시민의 눈앞에 소개하고, 대안적 희망을 만들어 시민과 나누고, 시민과 함께 사회를 바꾸는 희망을 키우는 게 희망제작소의 역할이기 때문이다.

절망의 어둠이 짙게 드리워진 2016년, 우리는 어디에서 희망을 찾았는가. 또 희망의 싹을 틔우기 위해 어떻게 노력했는가. 희망이슈 365 <우리시대 다시 희망찾기>는 2016년 한 해 동안 희망제작소가 걸어온 희망 여정의 모음이다.

무심코 지나친 아파트 경비원의 휴식을 이야기하고, 우리 사회의 허리이지만 이미 지쳐버린 3040세대의 안부를 묻는다. 청소년과 청년의 내일을 그리며 그들이 살아갈 오늘의 정책을 말한다. 어떻게 하면 세대 간 공감의 싹이 튼지 실험을 한다. 비록 지금은 힘겹더라도 한 발 더 내딛기 위해 좋은 일과 지속가능한 삶을 탐구하고, 다시 민주주의를 외친다.

누군가 지금은 절망의 시대라고 했다.

그만큼 내 주변과 일상에서, 혹은 우리 지역과 사회에서, 나아가 이 시대에 희망이 필요한 시대다. 우리는 지금 어떤지, 앞으로 어떻게, 시민과 우리 사회의 희망이 안녕한지 끊임없이 물었다. 우리의 입으로 희망을 이야기하는 데서부터 불평등을 해소하고, 작은 희망을 만들 수 있는 것임을 깨달았기 때문이다.

시민의 희망은 우리 사회의 어둠을 밝힌다. 사람들의 상식을 뛰어넘는 일들이 밝혀지기 시작한 2016년 겨울, 우리 사회의 희망을 짓밟아 온 어두운 그림자의 시대를 거두려는 의지가 광장의 촛불로 번져나갔다. 힘겨운 시대에도 희망의 끈을 놓지 않은 시민 개개인의 희망이 우리 사회 전체의 희망으로 널리 퍼지고 있다.

희망제작소는 시민의 힘 덕분에 오늘도 한 발 더 내딛는다. 부정부패라는 깊은 상처가 터진 지금이야말로, 오류에 대한 자기성찰과 토론을 할 때다. 한국사회의 빈곤한 민주주의의 속을 채우고, 일상화하는 희망의 연대가 필요하다. 모순적이고 비상식적인 사안에 대한 문제의식과 비판적 질문, 그리고 정의와 민주주의에 관한 희망의 연대는 현실과 미래에 대한 대응이 될 것이다. 그리고 그것은 사회를 혁신하고 변화시킬 수 있다.

그래서 희망제작소는 묵묵하게 ‘다시, 민주주의’를 외치며 시민과 함께 걷고자 한다. 사회적 가치를 고민하고, 다양한 삶의 가능성을 꿈꾸는 시민의 발전과 사회 변화를 위해 함께 모일 수 있는 장(場)을 마련하고, 아래로부터 작동하는 민주주의를 지향하며.

2016년 우리가 찾았던 희망의 흔적, 그 여정을 바치며 2017년, 또 다른 희망의 여정을 약속한다. 희망은 1%가 아닌 99%를 위한 것이다.

2017년 1월, 희망제작소

I. 내 주변·일상에 관심 있다면

▶ 키워드

청년정책, 일자리, 주거, 청년기본조례, 지방정부, 민주주의, 시민, 토론, 노란테이블, 토론툴킷, 국회의원, 총선, 지방자치, 지방분권, 개헌, 목민관클럽, 지속가능발전, SDGs, 지속가능발전목표, 지속가능발전실천, 거버넌스, 시대정신, 사회적 타협, 지속가능한 삶, 공동체주도, 지속가능발전 모델, 사회혁신, 숙의민주주의, 숙의방법론, 시민참여형 토론, 동아시아사회혁신네트워크, EASII, 국제교류, 사회혁신 네트워크, 세대통합, 시니어, 청년, 세대공감, 세대소통, 세대갈등, 사회갈등, 고령화,

- I-1. 30~40대 당신, 안녕한가요?
- I-2. 기본소득이 2016년 한국사회에서 갖는 의미
 - 지방정부 청년정책을 중심으로
- I-3. “한 아이도 놓치지 않겠습니다!”
 - 북유럽의 삶을 위한 진로교육 메시지
- I-4. “선거와 선거 사이, 우리가 할 수 있는 일은?”
 - 더 나은 민주주의를 위한 토의민주주의
- I-5. 시민들과 함께 찾은 아파트 경비직 해법
 - 희망제작소 <사다리포럼>의 서울시조례 입법 제안과 상생고용 가이드북 제작 과정



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

30~40대 당신, 안녕한가요?

배영순 | 전 세대공감팀 선임연구원

이은지 | 전 지속가능발전팀 연구원

I 요약

- 30~40대의 자기돌봄
 - 30~40대는 타인돌봄과 경제활동 중첩되는 시기로 삶의 부담이 커짐. 30~40대 18명의 심층인터뷰를 통해 자기돌봄의 관점으로 삶이 안녕한지를 분석함
 - 자기돌봄 : 개인의 욕구와 실천으로 삶의 의미를 추구하여 충족감을 높이고 삶의 회복력을 키우는 자기존중의 과정
- 자기돌봄 욕구와 실태
 - 자기돌봄 욕구의 세 가지 측면 : 신체적, 정신적, 관계적 측면
 - 욕구는 높으나 실천하고 있지 못함
- 30~40대 자기돌봄의 장애요인
 - 노동 : 장시간 노동 관행, 직장에 헌신하는 조직문화, 고용불안정, 소득불안정
 - 가족돌봄 : 육아 비용, 시설 부족, 부모부양에 대한 의무, 시설 부족
 - 자기돌봄의 경험의 부재, 문화의 부재

○ 자기돌봄 환경 구축을 위한 제언

▪ 시간

근로시간 체계 자체의 변화 필요 → 유급 노동시간 재설계 → 유연한 노동시간 제도, 기업문화 변화 필요 → 시간의 패러다임 변화 필요(근로자의 선택권 보장) → 새로운 시간을 창조

▪ 일 : 안정성 확보 및 일의 범주 확대 필요

- 고용안정성 : 동일 일자리 또는 동일 일자리가 아니더라도 고용 유지
- 소득안정성 : 적절한 임금, 최저임금 인상, 기본소득
- 사회보장시스템 : 사회안전망 확립, 실업급여
- 일의 범주 확대 : 자원봉사, 가사노동, 돌봄노동 등 무급근로도 사회에 필요한 노동임

▪ 가족 : 가족돌봄의 변화 필요

- 책임, 비용의 재분배, 재구성(사회적 돌봄서비스 구축)
- 성 편중성 변화

▪ 관계 : 정서네트워크 창조

- 지역 소모임, 커뮤니티 기반 네트워크, 연대의 느낌 중요, 새로운 공간의 창조 → 사회적 자본 확대

○ 새로운 삶의 방식

- 자기돌봄 가능한 사회로의 이행
- 새로운 삶의 방식 창조
- 고(高)신뢰사회 형성

키워드 30~40대, 자기돌봄, 가족돌봄, 안녕, 시간, 자기돌봄권

1. 30~40대, 자기돌봄을 이야기하다

생애주기상 30~40대는 취업-결혼-출산-노동(결혼 및 출산과 노동생활 병행) 등의 주요한 생애사건을 경험하는 시기다. 본격적인 경제활동¹⁾과 결혼과 출산을 경험하는 등 노동시장 생애와 가족 생애가 중첩되는 일련의 생애사건을 거치면서 삶의 부담은 그만큼 커진다. 이러한 상황에서 한국사회는 이들의 생애 부담을 어떻게 해결해주고 있을까. 대부분은 노후가 걱정되어도 쉽게 시간과 비용을 투자하지 못하고 있다.²⁾ 결국, 30~40대가 느끼는 삶의 부담은 부실한 '자기돌봄'으로 이어지고, 그 후유증은 30~40대의 건강과 안녕을 위협하게 된다. 실제로 한국인의 삶의 만족도, 행복지수, 건강상태 등 대부분의 통계수치를 살펴보면 30~40대의 고달픈 현실을 짐작할 수 있다. <2014년 생활시간조사>(통계청, 2014)를 보면, 다른 연령대에 비해 30~40대의 피로도가 가장 높은 것으로 조사되었다. 또한 시간 부족을 가장 크게 느끼고 있을 뿐만 아니라, 시간사용 만족도도 다른 연령대에 비해 상대적으로 낮게 나타났다. 그뿐만 아니라 현재 삶에 대해 30~40대 남성의 23.1%만이 '행복하다'고 답변한 것처럼 이들의 행복은 크게 위협받고 있는 상황이다(조용철, 2012.03.26.). 이러한 수치는 한국사회의 30~40대가 현실에 지쳐 별다른 기대나 희망 없이 살아가고 있음을 보여준다.

30~40대의 이러한 자기돌봄 공백 상황은 본인은 물론, 가족과 사회의 안녕까지 위협할 수 있다. 이들은 한국사회의 경제활동과 출산 및 양육의 주요 담당자이기 때문이다. 따라서 30~40대의 자기돌봄 공백을 메우고 삶의 안녕을 회복할 방안을 찾는 것은 개인뿐 아니라 한국사회의 지속가능성을 위해서도 중요하다.

이러한 문제의식을 바탕으로 희망제작소는 30~40대 삶의 안녕을 질문하고 이에 대한 희망을 찾아보기 위해 <3040 안녕 프로젝트>를 기획했다. 이 연구는 서울

-
- 1) 경제활동인구통계(통계청, 2015)를 보면 30~39세의 경우 76.7%, 40~49세는 80.9%가 경제활동을 하고 있으며, 이는 평균 경제활동참가율인 62.8%를 훨씬 상회하는 수치로서, 대부분의 30~40대는 노동 및 고용상태에 있다.
 - 2) 한 설문조사에 따르면 40대의 경우, 자신에 대한 가장 큰 고민이 노후대비라고 답했음에도 불구하고, 4명 중 1명이 자신에 대한 투자(자기계발, 건강 등)는 없다고 답했다(김성욱, 2011.10.19.).

· 수도권에 거주하는 30~40대 18명과 면담을 진행하고 정리한 녹취록을 주된 연구자료로 활용했다. 연구의 목적은 다음과 같다.

- 1) 30~40대 삶의 양식과 돌봄의 양상을 살펴 자기돌봄에 대한 욕구와 실태를 파악하고, 이를 통해 자기돌봄의 장애물을 도출 · 분석한다.
- 2) 스스로를 돌볼 수 없게 하는 장애요인을 극복하고 삶의 안녕을 가져올 방안을 탐색함으로써 자기돌봄을 실현할 수 있는 사회를 그려보고자 한다.

30~40대의 정책 수요 및 욕구를 깊이 있게 조사하기 위해 각기 다른 인적배경을 가진 30~40대 18명과 면담을 진행했다. 조사는 심층면접³⁾ 방식으로 2015년 10월부터 12월까지 진행했다. 심층면접 대상자는 의도적인 표본추출 방법을 사용하였으며, 개요는 [표 1]과 같다.

[표 1] 심층면접 대상자들의 특성

	성 별	연령	가구수 (자녀수)		성 별	연령	가구수 (자녀수)
A	남	47세	2인	J	남	39세	3인 (1명)
B	남	47세	5인 (2명)	K	여	39세	4인 (2명)
C	남	46세	5인 (3명)	L	남	38세	1인
D	여	44세	7인 (5명)	M	남	37세	2인
E	여	40세	1인	N	여	35세	2인 (임신중)
F	여	40세	3인 (1명)	O	여	34세	1인
G	여	40세	4인 (2명)	P	여	34세	2인 (1명)
H	여	39세	7인 (3명)	Q	남	33세	5인 (2명)
I	여	39세	3인 (1명)	R	남	30세	1인

3) 조사대상이 연구개념(자기돌봄)에 익숙하지 않아, 이 경우에 유용한 조사방식인 심층적인 질적인인터뷰 방식을 채택하였다(공선희, 2007:5).

[표 2] 심층면접 대상자들의 특성

남	8명	중산층	11명
여	10명	저소득층	7명 (중저 포함)
30~34세	4명	1인가구	4명
35~39세	7명	2인가구	4명 (임신 중, 한부모 포함)
40~44세	4명	3인가구	3명
45~49세	3명	4인가구	2명
부모동거	3명	5인 이상	5명
비동거	15명	*연령은 만 나이로 2016년 기준임.	

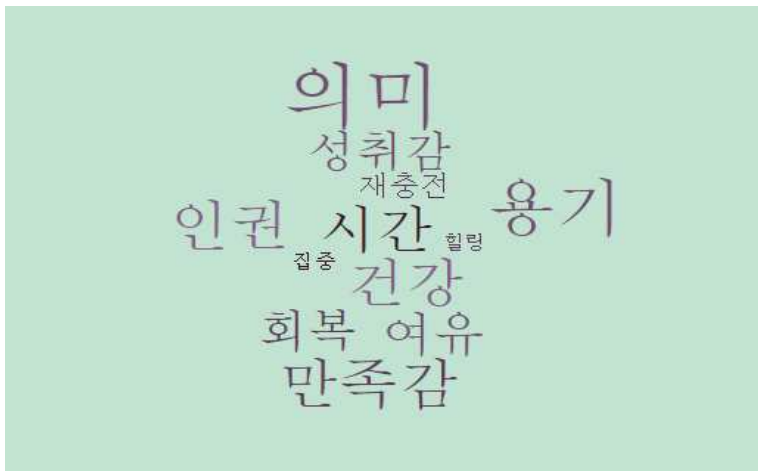
II. 자기돌봄의 재발견

먼저 본격적인 서술에 앞서 이 연구에서 주목한 ‘자기돌봄’ 개념에 대해 간략하게 살펴보고자 한다. 간호학과 사회복지학에서 자기돌봄에 대한 정의는 ‘자신을 보호하기 위해 건강한 심신을 유지하는 활동’으로 설명된다. 간호학에서는 주로 건강에 대해 다루고, 사회복지학 특히 상담 분야에서는 심리적 안녕감에 주목한다. 이 프로젝트에서 우리가 주목한 대목은 ‘안녕’이다. ‘안녕상태’는 아무 탈 없이 편안한 상태로, 신체적으로 건강하고 정신적으로 편안한 것을 의미한다. 선행된 여러 조사와 통계에서 드러난 30~40대의 힘겨운 현실을 보면, 무엇보다 필요한 삶의 필요 조건은 ‘안녕감’으로 나타난다. 따라서 30~40대의 삶의 양상을 살펴보기에 자기돌봄의 관점은 이들이 처한 상황을 자기돌봄의 ‘부재’로 설명해낼 수 있는 의미 있는 접근일 수 있다.

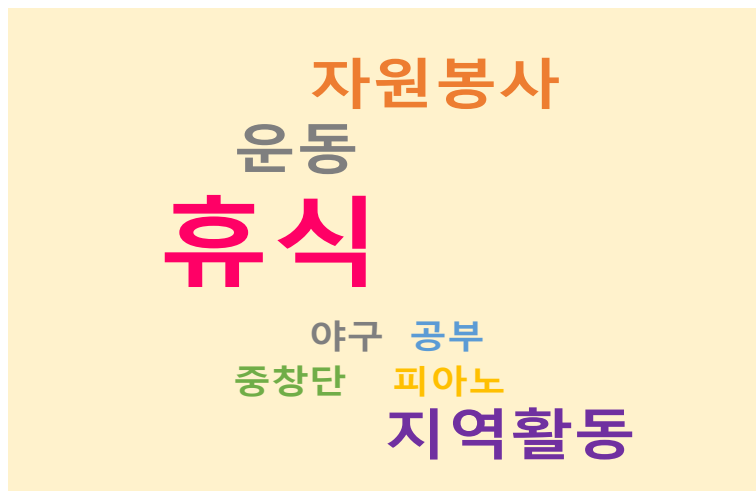
한편, 면접 참여자들은 인터뷰 초반에 자기돌봄이라는 표현에 어색해 했다. 돌봄은 상호관계성을 바탕으로 상대가 있음을 전제로 하는데, 여기서 돌봄의 대상을 타인으로부터 한정시켜 자기돌봄을 낯설게 느낀 것이다.⁴⁾ 하지만 본인의 상태가 건강하

4) 돌봄의 개념 규정이 어려운 것은 돌봄 자체의 다차원성에서 비롯되는데, 돌봄은 수많은 관계와 행위자, 제도적 상황에 연관된다(공선희, 2007:46).

고 안정적인 때에 타인돌봄도 가능하기 때문에 돌봄에는 자기돌봄의 개념이 내포되어 있다(윤철수 외, 2010:48)고 볼 수 있다. 면접 참여자들은 돌봄이 자기 자신과도 관계성을 가진다는 것을 인지한 후에는 자기돌봄에 대한 욕구를 드러내고 그 필요성을 적극적으로 강조하는 등 인식의 변화를 보이기도 했다. 아래 그림은 면접 참여자들이 자기돌봄에 대하여 이야기한 내용을 워드클라우드 형태로 이미지화한 것이다.



[그림 1] 면접 참여자들이 말하는 ‘자기돌봄’



면접 참여자들이 자기돌봄에 대해 가장 먼저 언급하는 것은 건강으로, 건강의 적신호가 나타난 면접 참여자의 경우 자기돌봄의 동기가 점화되는 것을 발견할 수 있었다. 자기돌봄 욕구가 높아지면 '나만의 시간'을 원하게 되는 현상 또한 발견되었는데, 다수의 면담자들은 나만의 시간 중 가장 원하는 활동으로 '휴식'을 꼽았다. 휴식 외 자기돌봄 욕구는 개인마다 각기 다르게 나타났는데(그림 2), 면접 참여자들의 취향과 개성, 상황이 반영된 것으로 파악된다. 다만 자기돌봄의 의미에 있어서는 만족감과 충족감 등 대체적으로 동일한 답변을 보였다.

그렇다면 '자기돌봄'과 '자기계발'은 어떻게 다를까? 면접 참여자들은 이러한 차이를 어떻게 인식하고 있을까. 답변을 종합한 결과 연구진은 자기돌봄이 자기계발과는 여러 측면에서 차이를 보이는 개념이라는 것에 주목했다. 기존의 자기계발이 개인의 성공과 발전을 위해 본인의 욕구와 상관없이 자신을 희생시켜 수행하는 과제라면, 자기돌봄은 본인의 안녕을 위해 자아의 욕구를 충족시키는 활동으로 삶의 회복력을 높이는 과정이라고 정의했다. 대부분의 자기돌봄 경험이 있는 면접 참여자들은 삶에 대한 만족감과 충족감을 느끼고 자기돌봄을 중요한 삶의 일부분으로 여기고 있음을 알 수 있었다.

	자기돌봄	자기계발
목적	신체적, 정신적 안녕 상태	발전, 성공, 승진, 출세
지향	자아 욕구 지향, 현재 지향	외부 목표 지향, 미래 지향
과정	느림, 만족감, 충족감	스트레스, 압박
효과	회복성, 탄력성	성취감, 만족감

[표 3] 자기돌봄과 자기계발

정리해보면, 자기돌봄은 자기 욕구의 실천으로서 자존감, 만족감, 충족감을 높이는 자기존중과 성숙의 과정이라고 할 수 있다. 이런 점에서 자기돌봄은 삶의 중요한 가치와 원칙으로서, 개인의 행복의 가능성을 발견하기 위한 개념으로서 유용할 수 있으며, 30~40대 삶의 안녕 및 복지를 살펴보는 데 있어 자기돌봄의 이해와 적용은 의미 있는 시도라 할 수 있다.

Ⅲ. 30~40대의 자기돌봄 욕구와 실태: 당신의 삶은 안녕한가요?

먼저 30~40대가 이야기하는 자기돌봄 욕구의 내용을 크게 3가지 측면- 신체적 측면, 정서적 측면, 관계적 측면-으로 나누어 살펴보고자 한다.

첫째, 신체적 건강은 자기돌봄의 전제조건과도 같다. 이 시기에는 임신 및 출산, 체력의 변화, 갑작스런 질병 등으로 몸에 대한 관심이 높아져 건강검진을 하고, 운동 계획을 세우고, 식습관 변화를 고민하는 등 자기돌봄 욕구가 높아진다. 특히 건강에 대한 욕구는 성별, 연령, 가구수, 소득수준에 상관없이 높게 나타났다. 30~40대에게 건강은 가장 기본적인 욕구이자 자기돌봄을 위한 선행조건임을 확인할 수 있었다.

둘째, 정서적인 측면의 자기돌봄 욕구에서는 무엇보다 거의 모든 참여자들이 '휴식'을 강력하게 원했다. 이들은 휴식이 가진 사전적 의미 그대로 '일을 멈추고 잠시 쉬고' 싶어 하는 경향이 강하게 나타났다. 단순히 쉬는 것을 넘어 휴식시간을 적극 활용하여 취미나 여가생활을 즐기려는 양상은 면접 참여자들 각자의 개성과 상황에 따라 다르게 나타났다.

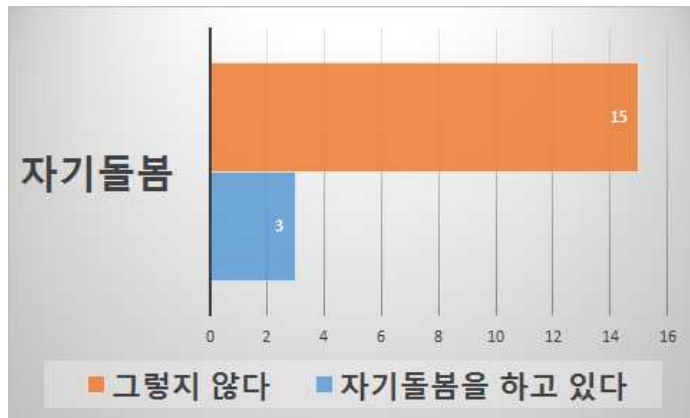
셋째, 면접 참여자들은 가족, 친구 등의 개인적인 관계와 지역사회, 공동체와의 사회적 관계 모두에서 접촉의 시간과 양이 보장되는 환경을 기대하고 있었다. 그리고 이들은 이를 통한 연대의 감정, 정서적 안정감을 강력하게 원하고 있었다.

이때 간과해서는 안 될 것은, 성별과 소득수준에 따라 자기돌봄 욕구가 다르게 나타난다는 점이다. 우선, 소득수준에 따라 자기돌봄의 적극적 활동의 유무가 확연하게 나뉜다. 중산층의 경우 개인의 취향이나 관심사에 따라 악기 배우기, 스포츠 활동, 외국어 학습과 같은 자기돌봄 욕구를 보인 반면, 저소득층은 자신의 개성이나 취향이 드러나는 자기돌봄 활동에 대해서는 별다른 언급이 없었다. 대신 휴식과 여행 등 마음 편히 쉬고 싶다는 욕구를 주로 내비쳤다. 자기돌봄에 있어 경제적 조건이 중요한 돌봄 자원임을 알 수 있는 대목이다. 다만, 1인가구 면접 참여자들은 소득수준과 크게 상관없이 자아의 만족감과 충족감을 높일 수 있는 구체적인 활동에 대한 고민과 욕구가 컸다. 이는 1인가구가 상대적으로 가족돌봄의 부담이 덜하기 때문에 스스로에 대해 고민하고 생각할 여유가 있기 때문인 것으로 보인다. 이런 점에서 자기돌봄을 적극적으로 추구하는 활동은, 자신을 돌볼 경제적, 시간

적, 정신적 여유가 있을 때 가능한 것임을 알 수 있다.

성별에 따른 차이점은 휴식을 원하는 이유에서 발견되었다. 여성 면접 참여자들은 가사노동 및 육아로 인해 휴식의 욕구가 컸던 반면, 남성 면접 참여자들은 장시간 근로로 인한 휴식 욕구가 컸다. 이는 가족 돌봄이 젠더에 따라 차별적으로 분배되어⁵⁾ 영향을 미쳤기 때문으로 보인다.

면접 참여자들은 자기돌봄 욕구의 구체적 내용에 있어서는 어느 정도 차이를 보였지만, 대부분이 스스로를 돌보기 위한 환경을 원하고 있었다. 또한 이러한 자기돌봄을 충족하기 위해서는 공통적으로 경제적 안정과 시간이 필요함을 강조했다.



[그림 3] 자기돌봄 실천 여부

자기돌봄 욕구가 충족되고 있는지를 질문했을 때의 답변은 [그림 3]과 같다. 자기돌봄을 실천하는 참여자는 3명으로,⁶⁾ 16%에 그치고 있다. 면접 참여자들의 자기돌봄 욕구가 적지 않음에도 불구하고 실제로 그 욕구가 충족되지 못하고 있음을 알 수 있다. 자기돌봄은 자기 욕구의 실천으로 회복력을 높여 개인 삶에 대한 안녕감과 행복으로 이어진다. 이를 충족시켜 주는 것은 개인은 물론이고 가족과 사

5) 30~40대의 경우 가사노동을 부인이 전적으로 책임지거나, 남편도 분담하지만 부인이 주로 담당하는 비율이 85% 가량으로 나타났다. 공평하게 분담한다는 비율은 30대의 경우 18.6%, 40대의 경우 13.6%로 낮게 나타났다(통계청, 2012).

6) 자기돌봄을 하고 있다고 대답한 면접 참여자들 사이에서는 뚜렷한 공통된 특징이 발견되지 않았다.

회의 안녕에도 중요하다. 이런 점에서 자기돌봄이 이뤄지지 못하고 있는 이유를 분석하여 실천방안을 찾는 일은 개인과 사회 모두에 의미 있는 일이 될 것이다. 다음 장에서는 자기돌봄의 욕구와 실태의 간극이 발생한 이유를 분석하여 장애요인이 무엇인지 살펴보기로 한다.

IV. 자기돌봄이 어려운 이유

1. 일과 노동: 피곤한 현실, 불안한 미래

30~40대의 삶은 팍팍하다. 안정적인 수입, 자신에게 맞는 지역공동체와 직장, 가족과 함께 누리는 문화생활, 취미활동을 할 여유는 모두가 꿈꾸지만 실현하기에는 불가능한 꿈이 되어버렸다. 이런 '작고 소박한 꿈'이 사라진 자리에는 장시간의 노동, 임금 격차와 고용불안정으로 인한 삶의 고단함만이 가득하다. 최근 경제협력개발기구(OECD)(2015) 자료에 따르면 한국의 노동시간은 연간 2,285시간으로 34개국 중 가장 길게 나타났다. 노동시간이 가장 적은 독일(1,371시간)과 비교했을 때, 한국의 노동자들은 1년에 4개월을 더 일하는 셈이다. 또한 성과만을 강요하고 야근을 일상화하는 등 직장에 헌신하는 것을 이상적인 노동자의 전형으로 간주하는 조직문화는 노동자 개인뿐만 아니라 가족적 삶을 무너뜨리고 있다. 그 결과 30~40대의 삶의 피로도와 불안은 높아지고, 자기돌봄을 선택하는 삶은 점점 더 어려워지고 있다.

1) 노동시간과 '저녁 없는 삶'

면접 참여자들은 자기돌봄을 위해 우선적으로 필요한 것은 '시간'이라는 공통된 답변을 보였다. 구체적으로 '나만의 시간'이 필요하다는 의미이다. 한국 베이비붐세대

의 인식을 조사한 「100세 시대 새로운 생애주기 제안: New Life Cycle」 연구 (배영순 외, 2015)에 따르면, 한국사회에서는 은퇴 후에야 시간에 대한 통제권이 자신에게 돌아오며 그제야 “나만의 시간”이 생긴다. 이는 ‘평균적 삶’을 사는 직장 인들은 은퇴 후 노동시장을 벗어나기 전까지 자기 시간을 갖는 것이 매우 어려운 일임을 보여준다.

이 프로젝트의 참여자들 역시 동일한 어려움을 토로했다. 하루 평균 11시간 이상을 일터에서 보내고, 일주일에 두세 번 가량 야근을 하고 종종 주말까지 반납하며 일하는 상황에서, 자신의 삶을 풍요롭게 돌보고 누릴 수 있는 시간을 확보하는 것은 결코 쉬운 일이 아니다.⁷⁾ 이들은 노동시간 단축을 통해 자기만의 시간을 확보하여 편히 쉬고 싶은 욕구를 매우 강하게 가지고 있었음에도 불구하고, 현재의 조직문화와 경제구조 하에서는 불가능하다고 답했다. 야근을 “밥 먹듯이” 하고, “아이 볼 시간”도 없을 만큼 늦게 퇴근하는 현실에서, 노동시간은 삶의 질과 만족도를 결정하는 중요한 요인으로 작동한다.

더 바쁘고 힘들게 지내는 친구들 보면, 사실 그렇게 힘들다고 징징댈 정도는 아닌 거 같아요. 진짜 힘든 친구들 보면, 야근을 밥 먹듯이 해요. 저는 노동시간은 보통 정도로 일주일에 한두 번 야근하구요.(사례 E)

일요일에는 원래 [회사에] 나가요. [외국과 관련된 업무가 있어서] 외국시간에 맞춰야 하는 일도 있고, 다음주 계획도 세우고. 또 월요일 아침 7시 반에 회의가 바로 시작되거든요. 그래서 미리 일요일에 준비를 해놔야지 마음이 편하니까. 안 그러면 새벽에 출근해야 하니까요 [따로 대체휴가는 없다]. (사례 L)

아침 8시부터 저녁 8시까지 근무를 하는데, 8시 정각에 일이 딱 끝나는 게 아니에요. 9시, 10시 돼서 퇴근을 하면 우리 애는 자잖아요. 애를 볼 시간이

7) 취업포털 <사람인>이 직장인 1,872명을 대상으로 실시한 조사(2013)에 따르면 10명 중 6명이 일상적으로 야근하는 것으로 나타났다. 야근 시간은 일평균 3시간, 일주일 평균 4일로 집계됐다. 월평균 50시간 가까이 초과근무를 하는 셈이다. 이들 중 65.1%는 주말에도 근무했다. 직장인들은 하루 평균 10시간 55분 정도를 회사에서 보내고 있었다.

없는 거예요. 그 부분이 제일 불만이죠. [회사에서] 보내줘야 되는데 저녁 먹고 가라고 하고, [제가] 혼자 애를 키우는 거 아는데도 더 잡아 놓는 거죠.(사례 P)

직장 내 위치가 변하면 부담감이 오는 거예요. 괜히 불안해서 회사에 좀 더 있게 되고, 프로젝트라도 하면 매일 새벽에 끝나는 상황이고, 바쁠 때 매일 12시에 끝나고, 평소에는 정시퇴근하기도 하고 그래서 평균적으로 [근무시간을] 말하기가 어려워요.(사례 R)

한국 노동시간이 워낙 길잖아요. 독일인가 프랑스인가 노동시간이 한국의 거의 반이라고 하던데 그걸 보면 아, 생산성도 쥐뿔 없으면서 노동시간만 길게 한다고 일이 되는 것도 아닌데, 정말 우리나라는 비합리적이고 비생산적인 나라라는 생각 많이 했어요. '주4일근무' 하고 사람들에게 좀 더 삶을 즐길 여유를 주는, 그런 사회적 분위기는 정녕 안 되는 건지... 한숨만 나와요.(사례 E)

2) 성과 중심의 조직문화

현재 한국사회의 경제구조는 가장 적은 인력으로 매출을 극대화하려는 구조로, 이는 일자리가 늘어나는 것이 아니라 남은 직원들이 더 많은 일을 감당하게 하는 구조라고 볼 수 있다. 특히 1997년 경제위기 이후 기업의 상시적 구조조정이 이루어지고 고용안정성이 낮아지면서, 노동자들은 직장에서 살아남기 위해 과도한 업무 성과에 시달리며, 장소와 시간을 가리지 않고 업무에 반강제적으로 헌신해야 되는 상황으로 내몰리고 있다.

이러한 노동문화가 자리 잡게 된 데에는, 장시간의 노동이 직장 내에서 근면함과 성실함으로 간주되는 조직문화가 주요하게 작용했다. 이러한 조직문화에서는 정시 퇴근을 하거나 휴가를 자유롭게 쓰는 것은 이기적이고 조직에 도움이 되지 않은 행위로 간주되기 쉽다. 대부분의 면접 참여자들은 법적으로 보장되어 있는 휴가나 육아휴직을 사용하는 것에 대해 불편해할 뿐만 아니라, 나아가 죄책감까지 느끼고 있었다. 이들은 건강에 이상신호가 생기고 삶의 피로도가 상당함에도 불구하고, 휴

가와 같은 보장된 권리를 제대로 활용하지 못하고 있는 현실에 대해 다음과 같이 설명한다.

회사가 구조조정을 해서 사람은 줄여도 일은 줄이지는 않으니까 그만두지 않는 한 개인은 더 여유가 없어지는 방향으로 가고 있죠. 기업은 이윤을 극대화하는 게 목표니까요.(사례 B)

고용의 불안정성이 커요. 특히나 금융 쪽은 더 심하니까. 고용의 불안정성을 항상 느끼고 있어요. 정년 60세가 정해져는 있지만 사실 거기까지 채우는 사람은 거의 없죠.(사례 L)

기업은 바뀌기 힘들 거라 봐요. 한국사회가 외국처럼 그렇게 바뀔 거 같지 않아요. 제가 살아있는 동안은 별로 기대가 없어요. 남자들 출산휴가 준다는 이야기가 15년, 20년 전부터 된 거 같았는데 아직도 잘 안 되잖아요. 제 남편도 저 애 낳고 그 다음날 바로 출근했어요.(사례 F)

[회사는] 휴가 쓰는 걸 죄짓는 기분이 들게 해요. [연차는] 다 못 쓰고 대부분 남아요. 연차를 쓰지 못하는 이유는 문화죠. 휴가는 죄악이다, 이런 거.(사례 B)

최근에 갑자기 건강에 문제가 있어 병원을 다니는데 수술을 할 경우 2주나 입원해야 한다는데, 아픈 문제라고 해도 열흘 넘게 휴가를 줄 회사...[있을까요?] 눈치가 보이죠, 일이 바쁘니까요.(사례 E)

복귀 시점 때문에 수술을 해서 [예정일보다 조금] 일찍 출산한 편이에요. 작은 조직이어서 제가 육아휴직하는 부담이 모두 동료나 직원한테 가니까... 이걸 아닌 거 같아요. 이런 식으로 [육아휴직]제도를 만들어 놓는 건 아닌 것 같아요. 서로 죄책감을 갖게 하는 방식은 아닌 것 같아요.(사례 K)

3) 소득 · 임금 격차와 자기돌봄

이렇듯 장시간 노동에도 불구하고 면접 참여자들은 자신이 버는 소득이 충분치 않

다고 이야기하고 있었다. 실제로 한국의 '소득의 질(Earnings quality)'은 OECD 33개국 가운데 하위권으로, 한국에서 1시간 일하고 얻는 소득은 독일의 약 절반 수준이다. 소득 하위계층의 문제는 더 심각하다. 한국은 OECD 국가 중에서 두 번째로 저임금노동자 비율이 높고, 임금불평등 수준 역시 세 번째로 높은 수준에 머물고 있다(2012년 기준). 최저임금 수준은 전체 노동자 평균임금의 40퍼센트에도 미치지 못하는 수준이다(하승수, 2015:83).

실제 임금노동을 통한 가계수입이 많지 않은 상황에서 이를 상쇄하여 삶의 질을 보호해줄 만한 복지시스템 역시 충분치 않기 때문에 많은 이들은 장시간 노동을 감수하고 있다. 삶의 피로도와 불안감은 높아만 가고, 이런 상황 속에서 스스로를 돌보는 일은 점점 더 요원해지고 있다.

식당을 나간 건, 돈을 벌어야 했으니까요. 전기요금, 수도요금도 못 낼 정도였어요. 지금은 어머니집으로 이사 와서 월세를 안 내니까 식당은 안 나가요. 그 전에는 아이들만 두고서 식당 다녔어요. 막 불안한데 그래도 먹고 살아야 하니까 안 나갈 수 없었어요.(사례 D)

전 직장에서는 5년 동안 [월급을] 제 때 받은 적이 없어요. 항상 매달 그게 걱정이었어요.(사례 P)

일단 경제적인 안정이 되게 중요한데 강사료가 워낙 얼마 안 되고 당연히 만족할 수 없지만 방법이 없고 그래서 어느 정도 포기했어요. 국민연금도 들어주는 학교가 있고 안 들어주는 학교가 있더라고요. 이번에는 안 들어줬더라고요, 지금 자기 스스로 돌볼 수 없는 조건적인 환경이에요.(사례 O)

어느 정도 연차가 쌓였고, 고정적인 급여를 받긴 하지만 사실 제가 월급쟁이로서 받는 쥐꼬리만 한 수입 갖고 앞으로 뭘 할 수 있을지를 생각하면 막 막한 측면이 있죠.(사례 E)

남편이 팀장급인데도 외벌이라 그런지 경제적으로는 점점 더 힘들어지고, 살 수록 더 그래요. 나는 하우스푸어라 대출이 있어요. 대출 때문에 생활이 빠

듯해요.(사례 G)

소득이 기본적으로 보장되면 다른 활동들을 하지 않을까 싶어요. 여러 가지 고민이 있긴 한데 실제로 하고 있지는 않아요.(사례 J)

2. 가족돌봄: 가중되는 부담, 연기된 삶

노동시장에서 발생하는 어려움 이외에도 30~40대가 스스로를 잘 돌볼 수 없는 이유에는, 생애주기상 육아와 같은 가족돌봄을 집중적으로 수행해야 하는 시기가 중첩된다는 점이 크게 작용하고 있다. 하지만 이보다 더 중요한 것은, 돌봄노동의 부담이 온전히 개인의 몫으로 남겨져 있는 현실이다.

1) 육아

이번 면접 결과를 보면, 자녀가 있는 면접 대상자들은 모두 삶의 우선순위로 ‘육아’를 꼽았다. 그 중 한 면접 참여자는 자신의 신체적 건강을 살필 여유가 없는 건 물론이고 만신창이가 된다는 느낌이 들 정도로 상당한 스트레스를 받지만 그것을 해소할 시간도, 방법도 없는 상황이라고 토로했다. 이는 육아 자체의 문제라기 보다는, 개인(주로 여성)에게 육아의 책임을 전가하고 있기 때문으로 보인다. 대부분의 경우, 육아를 직접 수행해야 하는 동시에 육아에 드는 비용을 벌어야 하고, 일하는 동안 아이를 돌봐줄 곳을 찾아야 하고, 어린이집에 아이를 데리러 가기 위해 회사 눈치를 봐야 하고, 어린이집에서 아이를 데리고 올 사람을 구해야 한다. 이런 상황에 대해 한 1인가구 면접 참여자는 현재 한국에서는 아이가 없어야 자기돌봄을 할 수 있는 것이 아니냐고 반문한다. 또한 어느 2인가구 참여자는 아이가 없다는 것에 대한 결핍을 느낄 때도 있지만, 육아에 대한 부담으로 출산을 포기했다고 답변했다.⁸⁾

이러한 돌봄의 부담과 압박은 여성에게 더욱 집중된다. 가사와 육아가 여성이 담당할 영역이라는 고정관념에 더해서 사회 전체가 ‘과잉모성’을 부추겨, 일하는 엄마들은 자신이 나쁜 엄마가 아님을 증명해야 하는 압박(브리짓 솔트, 2015:285)을 받는다. 그렇다보니 일터와 가정에서 오는 이중 부담을 해소하기 위해 남편과 갈등하기보다는 스스로 해결책을 찾는 경향이 크다. 이번 조사에서도 남편과 가사와 육아를 함께하기를 기대했지만 갈등만 커져, 학업을 포기하거나 일을 줄여서 가사와 육아에 집중된 경우가 있었다. 결국 여성들은 자기 시간을 가족의 시간으로 희생하거나 가사와 돌봄의 일부를 상품화하거나 외주화하게 된다(노동시간센터, 2015:115). 이러한 이유로, 한 여성 참여자의 경우 딸에게 결혼을 권할 생각이 전혀 없다고 했다.

한편, 어린 자녀를 둔 면접 참여자들은 아이들이 중·고등학생이 되면 자기돌봄을 할 수 있으리라 기대하는 경향이 있었다. 하지만 중·고등학생 자녀를 둔 면접 참여자들을 보면, 양육과 관련한 신체적 부담은 줄어들지만 대신 아이들의 교육비로 인한 경제적 부담과 정신적 스트레스는 더 늘어났다. 좋은 대학에 들어가면 좋은 직업을 얻게 되고 그러면 아이들이 행복해질 것이라는 공식이 이미 무너지고 있음에도 불구하고, 사회가 예측불가능하고 불안하고 기댈 곳이 없기 때문에 면접 참여자들은 어쩔 수 없이 이 성공공식에 상당한 투자를 하고 있다. 교육열과 진학률이 높은 곳으로 이사를 가고, 공허하기만 한 학부모 모임에 참석해야 하고, 아이들 교육 및 돌봄에 시간을 쏟는 등 이를 위해 자신의 경력을 포기하며 자신의 시간과 비용뿐 아니라 가족의 시간과 비용까지 쏟아 붓고 있었다.

하지만 이러한 투자도 일부 중산층 이상만 가능할 뿐 저소득층 면접 참여자는 자녀의 사교육은 고사하고 아픈 아이를 돌보는데 있어서도 경제적 한계 때문에 치료 중단을 고민한다. 정부지원을 받기 위한 자격조건과 절차가 관료적이고 때로는 굴욕적인데다 시간을 많이 잡아먹는 일이기 때문에 사회서비스나 복지 지원을 포기하는 경우도 있다고 했다.

이러한 상황으로 인해 대부분의 면접 참여자들은 현재의 양육 부담이 끝난 뒤를

8) 자기돌봄의 관점은 저출산율 문제를 논의하는데 있어 새로운 시각을 제공할 가능성이 보인다.

전제로, 자신이 원하는 삶(이사를 하고, 귀촌을 하고, 자원봉사활동을 하고, 지역활동을 하고, 공부를 하는 등)을 계획하고 있는 것을 알 수 있다. “자녀들이 고등학교에 가면, 대학에 가면, 직장을 가지면” 등 이들의 자기돌봄은 현재가 아닌 미래로 ‘연기되고 가정된 삶’에 초점이 맞춰져 있다.

[아이를 낳게 되면] [친정]엄마나, 베이비시터에게 기대지 않는 이상, 우리사회에서 해주는 게 전혀 없기 때문에 결국 내 시간과 권리가 줄어들겠죠. 지금은 자기돌봄권이 박탈되었다고는 생각 안 해요. 그렇지만 곧 애를 낳으면 그럴 수 있고.(사례 N)

집사람이 셋째를 봐야 하고 나머지 애들도 둘 다 어려서 유치원에 아침저녁으로 데려다 줄 사람이 있어야 되는데 제가 해야 해요, 저는 일 [일용직] 나가야 되는데. 집사람이 몸이 안 좋거나 하면 [일을] 하루 쉬게 되죠.(사례 C)

애가 둘이다 보니까 어디 맡겨놓고 일 나가는 것이 쉽지가 않더라고요. 지금도 일하려는 맘이 들기는 한데 첫째 낳고 나서 친정어머니가 두 돌까지 봐주셔서 그때는 일했어요. 첫째 때 직장 다니면서 육아를 동시에 한다는 게 너무너무 힘들었어요. 진짜 내가 생각하기에도 초인적으로 살았구나 하는 생각이 들어요.(사례 G)

둘째 출산한 지 두 달 조금 넘었는데 시간이 없어요. 그리고 정신적 여유도 없어요. 지금[둘째 출산 후]도 그렇고 첫째만 있을 때도 그렇고... 일하면서 육아를 병행해야 하니까 시간이 거의 없어요. 일하고 퇴근하면 애 찾아오고, 데리고 와서 씻기고, 재우고. 그러면 온전히 내 시간은 하루에 한 시간도 채 안 되었어요. 특히 요즘에 둘째 돌보면서 느끼는 건데 저녁이 되면 만신창이가 되는 느낌. 첫째 돌보랴, 둘째 케어 하랴. 그러면 밤이 되면 내가 뭐 하고 있지, 왜 이려고 있지, 이런 생각이 드는 거죠.(사례 K)

[일과 육아를 병행할 때] 육체적으로 점점 힘들어지니까 남편하고도 사이가 안 좋아져요. 서로 스트레스를 받는데 풀 곳은 없고 서로가 녹다운이 되니

까 조그마한 일로도 싸움이 되고. 제 건강은 생각할 겨를도 없고 무조건 직진이었죠. [...] 그게 제일 힘든 거 같아요. 시간! 늦은 시간까지 케어 해주다, 밤 9시, 10시까지 된다 그러는데 그건 일부 어린이집만 해당이 돼요. 근데 그런 어린이집이 우리 집에서 멀거나, 저는 대상이 아니거나 그래서 들어가지도 못해요. 일반 어린이집은 같은 경우는 6시 이후에는 잘 안 받으려고 해요. 이게 정말 큰 스트레스예요. 회사에 다니는 엄마들은 아이들 픽업하는 아줌마를 알바처럼 구하기까지 해요.(사례 F)

현재 삶의 우선순위는 제대로 돈벌이를 이어가서 애들 대학 보내는 거가 제일 우선이죠. 그것 밖에 없어요.(사례 B)

애들 교육에 대한 불안함, 미래가 가장 걱정이 커요. 애네들이 졸업해서 취업 잘 할까? 이런 상황에서. 지금 사교육이 심한데 [난 별로 시키지 않는데] 우리 아이들이 고등학교 가서 잘 할까? 요즘 질이 안 좋은 일자리 많아진다고 계속 그 소리 하니까 우리 애들도 어느 정도 교육시켜야 하나, 어느 정도의 직장을 구할 수 있을까? 그 걱정이 제일 커요.(사례 G)

애들이 많아서 [5명] 더 지원을 해줬으면 좋겠어요. 오죽하면 진짜 애들 다 데리고 구청 가서 이거[시위]하고 싶었다니까요. 근데 해봤자 도와주지도 않을 건데 뭐, 우리보다 어려운 사람이 많으니까 그런가보다 하고 [말았지요]. (사례 D)

아이 치료가 2년까지는 무료로 된다는데 이게 끝나면 자비로 내야 된다고 하더라고요. 그럼 [아이 치료를] 중단해야 돼요. 애를 키우려면 돈이 많이 들잖아요. 혼자 애를 키우는 사람한테도 더 지원을 해줬으면 좋겠는데, 지원도... 받기가 되게 힘들어요. 자격조건도 힘들고, 절차도 힘들고.(사례 P)

어느 정도 아이들이 큰 다음에 그 때 집사람하고 시골을 내려간단든지 그 외에는 없는 것 같아요. 제 생각에는 애들이 어리다 보니까 몇 년 뒤에는 뭐 가능한 일인데. 제 시간은 아예 없죠 [웃음]. 아무리 갖고 싶어도 개인적인 시간을 못 갖죠.(사례 C)

2) 부모부양에 대한 부담과 두려움

30~40대에게 육아 이외에 가족돌봄과 관련한 또 다른 중요 이슈는 ‘부모돌봄’이다. 다만, 이들 부모의 연령대가 60~70대(50대 후반 포함)이기 때문에 건강수명이 증가하고 있는 최근 추세를 감안하면 부모부양이 당장 시급한 사안은 아니다. 실제로 면접 참여자들 대부분은 부모돌봄에 대해 막연하게 고민만 하고 있을 뿐 구체적인 계획이나 준비가 미비한 상황임을 공통적으로 확인할 수 있다. 이 이슈에 대해 주목할 부분은 현재의 사회복지시스템으로는 부모의 질병 등 위기상황이 발생했을 때 중산층조차 경제적으로 대응하기 어렵고, 정신적·육체적으로도 부담이 상당하다는 점이다. 특히 부모의 중질환의 경우, 자기돌봄은 고사하고 가족의 붕괴까지 우려되는 상황을 초래한다.

부모님이 아직 많이 노쇠하거나 그러시진 않아서, 지금은 그렇게 크게 경제적로나 정신적으로나 지원이 필요하거나 그럴 일이 없긴 하지만, 정말 조금만 더 시간이 지나면 그런 걸 막상 고민해야 되니까, 그런 걱정과 불안은 있어요. 저희 부모님을 나중에 어떻게 케어 해야 되나... 아무튼 고민은 되지만 현재 닥친 어려움은 아니라는 거. 고민하는 것도 좀 미뤄둔 측면도 좀 있고요.(사례 E)

아버님께서 치매라 가족들이 고생을 많이 했고, 지금은 요양원에 들어가셨어요. 집 못 찾아오시면 경찰서에 신고하고, 찾으러 다니고 회사에 있다가도 찾으러 와야 하고. 가족 중 한 명이 치매를 앓게 되면 다른 가족들을 힘들게 할 수 밖에 없어요. 지금은 아버님께서 요양원에 가셨는데, 비용은 더 늘어나게 되었죠. 더 연로해지셔서 몸도 안 좋아지시면 요양병원에 가야 할 지 모르는데 비용은 또 두 배로 늘어나겠죠. 증가하는 비용 대부분이 간병인비와 병원비인데 그게 제일 큰 거 같아요. 간병인은 보험이 안 되고. 중산층이라 하더라도 어떤 큰 일이 생기면 감당이 안 되는 거잖아요. 그리고 치매는 경제적인 것과 상관없이 가족이 제대로 돌봄을 할 수가 없어요. 전문시설과 전문돌봄이 필요한 거죠.

그런데 문제가 있으면 요양원에서 호출을 해요. 거기서 다 책임져 주는 게 아니에요. 사사로운 일로도 연락이 오면 회사에 있다가도 가야하고 엄청난

스트레스인데... 제가 지금 멀쩡하게 이야기하고 있지만... 어쨌든 지금은 요양원에 보내드려서 저희 나머지 다섯식구는 편해지긴 했어요.(사례 B)

경제적인 문제 때문에 그런 거고. 진짜 아프시면 어떻게 할거냐 고민이긴 해요. 아직은 안 아프신 게 최고라고 얘기하는데, 그게 이제 도를 넘었을 때, 나이 드시면 치매도 오실 수 있고 다른 질환이 올 수 있는데 그렇게 되면 어떻게 할 건가는 굉장히 고민이 되죠. 이것도 육아처럼 마찬가지로 기본적인 서비스는 해줘야 된다고 생각해요. 일정비용 이상 드는 것들은 국가가 책임져줘야, 나머지 기본적인 것들을 할 수 있잖아요.(사례 J)

3. 자기돌봄 경험과 문화의 부재

스스로를 돌보고자 하는 경험의 부재, 나아가 이러한 문화적 토대와 사회적인 분위기가 조성되지 않은 점 역시 30~40대가 자기돌봄하기 어려운 이유 중 하나로 꼽혔다. 많은 사람들은 장시간의 노동과 가중되는 가족돌봄의 부담 때문에 '나를 위한 시간'을 확보하기가 어렵다는 점을 토로하면서도, 막상 시간이 생기면 무엇을 해야 할지 모르는 경우가 대다수이다. 한국사회에는 자기돌봄을 인식하고 경험할 문화적 토대가 부재하기 때문이다.

앞서 살펴본 것처럼, 면접 참여자들은 자기돌봄을 위해 나만의 시간이 필요하며, 혼자만의 휴식을 원한다. 그런데 대부분의 면접 참여자들은 '그냥 쉬고 싶다'는 소극적인 행위 이외에는 나만의 시간이 생겨도 무엇을 하고 싶은지, 어떻게 보내고 싶은지에 대한 뚜렷한 답을 하지 못한다. 생각한 적이 없거나 잘 모르겠다는 것이 답변이었다.

반면, 나만의 시간이 생기면 사진을 찍고, 야구를 하고, 외국어를 배우고, 위탁모 활동을 하고, 자신의 일(학업)에 더 집중한다고 자기돌봄 활동을 구체적으로 설명

하는 소수 면접 참여자들은, 취미활동이나 외국생활을 통해 체험한 다양한 여가와 문화생활 등으로 자기만족감과 충족감을 높일 기회가 있었던 이들이 대부분이었다.

한국 남자 30~40대, 특히 50대에게 갑자기 한 달간 휴가를 주면 아무것도 못 할 거예요. 쉬고 싶다고 하면서도 쉬다는 개념이 없는 사람들이예요. 경험이 없으니까요. 프랑스에서 35시간 일하는 게 등장했는데 35시간 생활패턴만 남게 되더라고요. 이후 정권이 생산성 때문에 기업의 자율성으로 했는데 바뀐 곳이 별로 없어요. 그 삶의 패턴에 익숙하고 경험을 했으니까 노동자들은 절대 원치 않죠. 어떻게 보면 맛을 봐야 안다는 거죠.(사례 A)

술 먹고 일차원적인 해소 방안 밖에 없고, 사실 그 이상의 문화적 소양을 조금이라도 경험해 봐야 나중에라도 뭐 해 보는데... 저도 사진을 경험해 봤으니 여유 있을 때 그런 생각을 할 수 있는 거고. 아무것도 경험 안 해 본 사람들은 매일 술 마시자 그래요. 제 또래의 아저씨들을 보면 참 재미없게 살아요. 문화적인 게 없는 거 같아요. 뭐랄까 좀 더 풍부해지고 그런 것이 없고 여전히... 제가 보기엔 어린 시절에 접해 본 경험이 필요한 거 같아요.(사례 B)

아이가 클수록 자유시간이 많아질 것 같은데... 두려움이 있어요. 뭔가 지금보다 더 시간이 많아질 경우에 생산적인 일에 시간을 보내야 될 것 같은데, 허망하게 TV 보거나 수다나 떨면서 시간을 보내고 싶지는 않아요. 그럴 때 파트타임의 경우 내 시간에 딱 맞는 게 생긴다면 정말 좋을 것 같은데 여태까지 찾아봤지만 많이 없고.(사례 G)

일단 저는 [자기돌봄] 방법을 잘 모르는 것 같은데. 그런데 이렇게 뭔가가 딱 길이나 방법이나, 찾으면 잘 할 것 같은데, 그걸 잘 모르는 거죠. 내가 뭘 재밌게 잘 하고 있고, 빠져서 열정적으로 할 수 있는 거, 그걸 찾는 방법을 잘 모르겠어요. 문제는 그걸 인식하고 있지 못하면 일에 빠져서, 해야 될 일을 처리하고 일에 매몰되기 쉬우니까 [자기돌봄을] 못할 거 같기도 하고.(사례 R)

이 상반된 답변을 종합해보면, 자기돌봄을 하지 못하는 것은 자신을 만족시켜 줄

수 있는 경험 자체가 없다는 것, 즉 자기돌봄의 경험과 문화의 부재 때문으로도 볼 수 있다. 경험의 중요성은 유사한 조사에서도 확인할 수 있다. 최근 어느 사업장에서 노동시간을 단축하자 여가생활의 시간적 증가 외에도 주목할 만한 내용적 변화가 있었다. 노동시간 단축 전에는 휴식이나 TV시청 등 소극적·소일형 여가 활동이 61.2%였는데 이후에는 26.4%로 감소했다. 대신 여행, 문화예술·스포츠 관람, 스포츠 활동 등 적극적·오락형 여가활동은 24.8%에서 44.9%로 증가했다(노동시간센터, 2015:216). 경험과 시간의 보장만으로도 자기돌봄 내용의 변화를 기대할 수 있다는 점에서 한국사회는 자기돌봄의 기회와 시간이 충분하지 않은 사회임을 유추할 수 있다.

일부 참여자들은 당분간 한국사회에서는 자기돌봄을 위한 환경이 조성되지 않으리라는 부정적인 전망을 내비쳤다. 적정시간 일하고 자기가 원하는 여가활동을 하는 것이 한국사회에서는 '이기적인 행위'로 간주될 정도로 자기돌봄에 대한 문화적 토대가 부재하다고 생각하기 때문이다. 그렇기 때문에 자기돌봄은 매우 소수만이 누릴 수 있는 특별하고 개별적인 행위로 간주된다.

V. 자기돌봄이 가능한 환경 구축을 위한 제언

자기돌봄은 개인 각자의 다양한 욕구를 살피고 실천함으로써 삶의 의미를 추구하는 것으로, 우리는 이를 통해 삶의 만족도를 높이고 행복감을 느낄 수 있다. 이런 점에서 자기돌봄은 30~40대 삶의 안녕을 위한 중요한 방법이자 실천전략이 될 수 있을 것이다. 이번 조사 결과에서도 30~40대 면접 참여자들은 자기돌봄의 필요성을 인식하고 자기돌봄을 원하고 있었다. 그런데 현실은 그와 반대로 자기돌봄을 실행하지 못하고 있는 것으로 나타났다.

자기돌봄의 욕구와 현실에 괴리가 발생한 것은 앞장에서 다룬 자기돌봄의 장애요인이 크게 작용하였다. 면접 참여자들은 장시간 노동으로 인한 피로의 축적, 가족돌봄 수행의 부담과 후유증, 자기돌봄 문화의 부재 등으로 자기돌봄을 선택하는데 주저함을 느끼고 결국 이를 할 수 없는 상황에 처하게 된 것이다. 자기돌봄 증진

에 있어 환경적 요인이 중요한 이유이다. 따라서 누구나 자기돌봄을 쉽게 할 수 있는 사회가 되기 위해서는 이러한 장애요인을 극복하고 자기돌봄을 적극적으로 지원하는 사회적 분위기와 정책이 선행되어야 한다. 이를 위해 구체적으로 자기돌봄이 가능한 환경 구축 방안을 탐색해보고자 한다.

1. 시간: 시간의 패러다임 변화

한국의 노동시간은 OECD 국가 중 가장 길다(OECD, 2015). 심층면접에서 역시 면접 참여자들은 직장(일터)에서 가장 많은 시간을 보내고 있었다. 이렇다보니 개인의 정체성을 찾거나 취향에 따라 별도의 활동을 하거나 가족과 함께 보내는 시간을 확보하기가 어렵다. 자기돌봄을 실천하기는커녕 생각할 겨를도 없다. 대부분의 면접 참여자가 지적하였듯 자기돌봄을 위해 우선적으로 필요한 것은 ‘시간’임을 알 수 있다. 따라서 가장 많은 시간을 할애하고 있는 근로시간 체계 자체의 변화가 필요하다.

시간이 확보되는 게 가장 중요한 것 같아요. 시간 확보가 되어야 자기돌봄을 하겠죠, 잠을 자든 아니면 미래를 위해서 공부 하든, 운동을 하든. 정부가 그 시간을 확보를 해줘야 되는 거 같아요.(사례 N)

이번 조사에서 면접 참여자들은 직장의 유무와 상관없이 장시간노동 관행을 비판하며 자기돌봄을 위해서는 근무시간의 단축이 가장 시급한 일이라고 공통적으로 언급하고 있다. 사실 근무시간 단축의 필요성은 오래전부터 제기된 이슈이다.⁹⁾ 일자리 배분이라는 경제적 접근에서부터, 일·가정·여가의 균형이 필요하다는 관점까지 다양한 시각에서 노동시간 단축에 대한 논의가 이어져 오고 있다. 이 논의는 대부분의 선진국에서는 정책으로 이어져 근로시간 단축이 시행되었고 문화로

9) 버트런드 러셀은 『개으름에 대한 찬양』에서 만일 사회를 현명하게 조직해서 아주 적당한 양만 생산하고 보통 근로자가 하루 4시간만 일하다면 모두에게 충분한 일자리가 생겨날 것이고 실업이란 것도 없을 것이라고 한다.

부리내린 경우도 많다.

한국도 주5일근무제 및 육아휴직제, 탄력근무제 등을 도입, 시행하고 있으나 문제는 이러한 유연근로시간제 정책과 제도들이 사실상 무용지물인 경우가 많다는 것이다. 이런 현실은 야근이 일상화되어 있고 휴가를 쓸 때 죄책감을 느끼게 하는 조직문화에서 기인한다고 볼 수 있다. 이런 기업문화가 근로자의 행복은 물론이고 생산성마저 떨어뜨릴 수 있다는¹⁰⁾ 연구가 있음에도 불구하고, 여전히 직장에 헌신하는 것을 이상적인 노동자의 전형으로 간주하는 경향이 강해 개인이 기업문화에 반하는 유연한 노동시간제도를 자유롭게 선택하기는 쉽지 않다. 면접 참여자들의 이야기처럼 개인이 문화를 극복하기란 어렵기 때문이다.

자기돌봄을 중시하면 좀 이기적이다, 싸가지 없다 이런 소리 들 듣잖아요. 그래서 저도 모르게 [야근 등을] 거절하지 못하고... 그게 직장문화, 한국문화인 거 같기도 해요. 그래서 소 같이 일하고.(사례 R)

여기서 주목할 점은 자기돌봄을 위한 환경 구축이 단순히 근로시간 단축에 의한 물리적 시간 확보의 문제가 아니라 시간의 통제권이 어디에 있는가 하는 문제라는 것이다. 일주일에 몇 시간 일할지, 언제 일을 시작할 지 조정하고 결정할 수 있는 면접 참여자가 자기돌봄을 가장 잘 실천함을 확인할 수 있었다(사례 F). 탄력근무제를 하면 삶의 여유가 생겨 다른 활동을 할 여지가 생긴다는 것을 증명한 사례도 존재한다(사례 J). 즉, 자기돌봄을 실천하기 위해서는 노동시간의 길이와 활용을 노동자 스스로 조정할 수 있는 권리가 필요하다. 특히 30~40대 여성은 임신과 출산이라는 생애사건과 함께 일과 자기돌봄을 균형있게 병행하려면 시간 사용의 자율성은 더욱 필요하다.

이렇게 개개인의 생활패턴에 맞게 본인이 선택하는 탄력근무와 휴가는 일의 부담과 피로를 줄여 자기돌봄이 가능한 시간과 환경을 창출할 뿐 아니라, 일 자체가

10) 윌러엄 찰머스는 사무실에서 장시간 앉아 있으면서 휴가 없이 일만 계속하는 직원들의 '프레젠템(회사에 출근은 하지만 몸이 피곤하고 마음이 우울해서 일의 능률이 떨어지는 현상)' 때문에 미국 경제에 매년 1500억 달러의 손실이 발생한다고 추산했다(브릿지 솔트, 2015:139).

삶의 즐거움이 되어 그 자체로 자기돌봄의 실현이 될 수도 있다. 이는 앞서 보았던 야근을 중시하는 일부 기업의 생각과 달리 업무성과와 생산성을 오히려 높여¹¹⁾ 기업의 이익은 물론이고 국가경쟁력 향상에도 도움을 줄 수 있다.

회사에서는 휴가도 못 내게 하고, 늦게 퇴근하게 하고... 회사가 돌봄을 못하게 하는 거잖아요. 결국 행복해지려고 회사도 다니는 건데... 이제 수단이 목적이 돼버리고 개인의 생활을 계속 희생시키는 거잖아요. 왜 내 권리를 회사가 먼저.. 내 삶이 회사, 국가가 위주가 되는 건 아닌 거 같아요.(사례 B)

일을 단순히 돈을 버는 수단만으로 보지는 않아요. 성취감도 주고, 만족감도 주고. 적절하게만 할 수만 있다면 자기돌봄일 수도 있는데 지금 현실은 [노동시간이] 너무 과해서. 계속 일 할 생각이지만 육아휴직을 편하게 쓸 수 있는 상황이면 사용 할 것 같아요. 사용하고 싶어요.(사례 K)

한편, 면접 참여자들은 시간선택권이 보장되어 자기돌봄을 실천하는 시간이 창출된다면 그 시간에 자원봉사나 지역활동 등 시민참여 활동을 희망한다. 베이비부머들이 은퇴 후 시간의 자결권을 갖게 되면서 이웃, 지역사회, 공동체에 대한 관심이 높아지고, 관계 확장을 실천하는 것과(배영순 외, 2015) 같은 맥락으로 해석된다. 이러한 건강한 욕구와 실천은 건강한 사회로의 변화를 기대하게 한다. 개인이 시간 사용에 대해 자율성을 갖는 것이 개인의 만족과 행복은 물론이고 공동체를 기반으로 한 신뢰사회로 가는 효과적인 방안임을 알 수 있다. 따라서 정부, 기업, 근로자 모두 시간의 패러다임 변화에 긍정적인 인식 전환이 필요하며, 이에 맞는 근로시간 재설계를 시작해야 한다.

자기돌봄을 하면 내 주변까지 살필 여유가 생길 거 같아요.

11) 근로자가 자기 시간에 대한 자율성을 갖고 있다고 생각하는 경우, 더 여유 있고 창의적이고 생산성이 높은 것으로 연구되고 있다(칼 오너리, 2015:266).

저희 부모님을 보아도 평생 경험 없으시다 은퇴하고 시간 생
기시니까 봉사활동을 하시는데, 시간적 여유가 있는 건 좋은
거 같아요. 그래야 자기돌봄도 하고 타인도 돌보고, 지역사회
참여도 되고요. 저도 공동체나 그룹 활동에 참여하고 싶은 맘
이 있는데 지금은 시간이 없으니 친구들 만나는 정도죠.(사례
K)

2. 일: 생존이 위협받지 않을 권리

인간은 경제적으로 타격을 입을지도 모른다는 걱정이 생기면 먹고사는 문제 외에 다른 생각을 할 여유가 없어지게 된다. 특히 한국사회의 현재는 더욱 그러한 상황 속에 내몰리고 있다. 사람들은 자연스럽게 자기돌봄을 후순위로 두거나 포기한다. 경제적 안정성이 떨어지는 소득하위계층이 자기돌봄의 기회를 스스로 만들기란 거의 불가능하다. 이번 조사 결과를 보아도 저소득층 면접 참여자는 동네에서 운동을 하고 싶어도 거주지역이 위험해 자기돌봄을 실천하지 못하는 반면, 중산층 면접 참여자는 동네에서 운동하는 것을 자기돌봄의 방법으로 아주 손쉽게 선택한다. 거주지역과 소득 등 자기돌봄 자원의 불균형이 자기돌봄 실천에 상당한 큰 영향을 미치는 것을 알 수 있다. 즉 경제적 불평등이 건강과 교육 등에 대한 공정한 접근 기회를 제한해 자기돌봄 실천에 불균형을 초래하는 것이다.

따라서 자기돌봄에 있어서 계층화의 영향을 최소화하고, 광범위한 인구집단 전체의 자기돌봄 기회를 높이고 선택을 용이하게 하려면 경제적 불평등 해소를 위한 노력이 필요하다.

사람 좀 살게끔 해줬으면 좋겠어요. 월급은 하나도 안 오르는 데 얼마 전에 도시가스비는 또 올랐어요. 운동을 하려고 해도 헬스장 같은 데는 돈이 들고... 돈 안들이고 동네나 몇 바퀴 돌고 싶어도 동네 돌아다니기는 무섭고...(사례 P)

일단 기본적인 돌봄은 사회적으로 보장되어야 한다고 생각해

*요. 소득이 충분히 보장되어야 하는데 그게 안돼서요. 국민연금으로 안 되기 때문에 개인연금을 준비해야 되는데, 이게 국가 단위에서 고려해야 되는 거 아닌가... 이런 고민이 있죠.
(사례 J)*

이번 조사에서도 모든 면접 참여자들이 자기돌봄을 실천하기 위한 전제요건으로 시간과 함께 경제적 안정을 꼽고 있다. 경제적 안정은 일정 정도의 삶의 수준을 유지시켜주는 소득보장과 삶이 위협받지 않게 하는 사회보장을 통해서 이루어질 수 있다.

한국사회는 유급노동을 중심으로 조직된 사회이다. 면접 참여자들이 밝혔듯이 직장을 그만둔다는 것은 생각조차 할 수 없다. 당장 생활에 지출되는 비용을 감당할 방법이 없기 때문이다. 그래서 실직은 엄청난 스트레스로 죽음으로까지 표현된다. 따라서 동일 일자리가 아니더라도 고용유지가 될 수 있는 구조가 필요하다. 여기서 중요한 점은 생활이 가능한 수준의 임금소득이 보장되어야 한다는 것이다.

하지만 계층 간 소득불평등이 심화되고¹²⁾, 기업의 상시적 구조조정도 계속되는 상황에서 임금의 상승만으로는 경제적 안정을 이루기란 불가능하다. 소득의 재분배가 확대되고 사회적 위험을 분산시키고 보완할 사회보장시스템이 필요하다. 덴마크인들은 실직을 두려워하지 않는다. 넉넉한 실업수당과 건강보험으로 실직이 삶의 위험요소가 아니기 때문이다. 경제적 이유 때문에 자기돌봄이 위협받지 않는 사회구조이다. 경제적불평등에 대한 해소의 노력은 물론이고 사회구성원들이 사회적 위험으로부터 위협받지 않고 자기돌봄을 할 수 있는 사회보장체제 확립이 중요한 과제이다.

경제적인 백그라운드가 가장 먼저 있어야겠죠. 경제적인 백그라운드 없으면 일을 쉬고 있을 때도 불안하고. 그래서 한 개인이 적절한 임금을 받고 노동소득을 통해서 기본적으로 돌봄이 가능한 상황이 되는 게 우선이겠죠.(사례 M)

12) 최근 소득불평등에 대한 관심이 높아지고 있는 가운데 우리나라도 계층 간 소득격차가 더욱 심화되고 있는 것으로 조사됐다. 특히 소득 기준으로 상위계층에 속해있는 사람과 중간 계층과의 소득 격차가 수백 배에 달한 것으로 나타났다.(김종철, 2014.6.12.)

불안하죠. 만약에 내가 직장을 그만두면, 지금 당장 들어갈 돈(일단, 월세)들이 있는데, 사실 직장 그만두는 거는 아예 생각을 못하게 되죠. 돈을 당장 벌지 않으면 안 된다는 건 워낙 익숙해져버렸고. 사실 현재가 그래서, 미래 생각은 전혀, 노후까지는 생각을 못하고 사는 것 같아요.(사례 R)

줄어든 노동시간만큼 임금을 삭감하는 게 아니라, 전반적인 임금의 몫이 좀 더 커져서 여유롭게 생활할 만한, 누구나 그렇게 살 수 있을 만한 급여나 보수가 평등하게 주어져야 하는 거고... (사례 E)

한편, 면접 참여자들은 경제적 안정을 통해 자기돌봄의 기회를 갖게 되면 자원봉사활동이나 무급의 지역사회활동에 참여하기를 원했다. 이런 활동은 사회에 필요한 노동이면서 면접 참여자들에게는 자아의 만족감을 높이는 일이다. 일의 범주가 임금노동이 아니더라도, 사회적으로 가치가 있으며 꼭 필요한 일들은 그 자체로 자기돌봄의 실현이 되기도 한다. 이처럼 경제적 안정은 자기돌봄을 위한 요건이 될 뿐 아니라 일의 의미를 확장시키는 가능성까지 내포하고 있다.

따라서 정부가 경제적불평등을 해소할 재분배정책을 수립하고, 경제적 안정을 위해 사회안전망을 확충하고, 보편적 시민권을 토대로 한 고용, 복지제도를 확립하여 그 시스템을 원활하게 작동하는 것은 자기돌봄 환경을 구축하는데 있어 매우 중요하다.

일은 제가 정채되지 않는다는 걸 보여주는 거 같아요. 저한테 만족감을 크게 주고요. 그래서 일도 어찌 보면 저를 돌보는 것이 될 수 있을 것 같아요.(사례 F)

3. 가족: 가족돌봄의 재구성

30~40대는 결혼 및 출산, 양육, 부모부양 등으로 가족돌봄의 주체가 되는 시기이다. 가족돌봄의 구체적 경험은 서로 상이하지만 돌봄에 대한 부담이 크게 작용하는 시기임은 분명하다. 그러나 이런 생애시기의 특징이 30~40대가 자기돌봄의 객체가 된다거나 소외된다는 것을 의미하지는 않는다. 그래서 이 시기의 자기돌봄 환경 구축을 위해서는 가족돌봄 문제에 대한 논의와 대안을 찾으려는 노력이 꼭 필요하다.

자기돌봄권리가, 그걸 누가 지켜주란 말이죠. 이걸 되게 구조적문제인 건데. 그 문제를 주변의 가족문제로 돌리는 것은 아닌 것 같아요.(사례 N)

면접 참여자들의 이야기를 분석해 보면 가족돌봄 자체가 문제는 아니다. 자녀가 있는 면담자들은 자녀의 연령과 상관없이 가능하면 (특히 일을 줄일 수 있다면) 많은 시간을 자녀와 함께 보내고 싶어 한다. 타인돌봄으로 정서적 측면의 고통을 경험하는 경우도 있었다.

문제는 가족돌봄의 책임이 오로지 개인의 몫이라는 것이다. 아이에게 문제가 발생하거나, 보육시설 사용이 어렵게 되거나, 부모부양 상황이 되면 개인의 탓이 되고 개인이 해결방안을 찾아야 한다. 그렇지 못하면 ‘나쁜 부모’ 또는 ‘불효자’라는 멍에를 쓰기도 한다. 이와 같은 가족돌봄의 과도한 책임은 개인의 삶에 엄청난 부담과 압박으로 작용해 스트레스를 가중시킨다. 특히 한국사회에서는 여성에게 최우선적으로 이 책임이 전가되는 경향이 매우 강하다.

자식 때문에 자기돌봄이 안 되면 자식을 안 낳아야 되는 상황이잖아요. 애를 낳지 않는다고 손가락질 할 수 없는 문치고.(사례 O)

시에서 예산이 없다고 해서 불안해요, 솔직히. 돈 없으면 애

*들 (어린이집) 못 보내는 상황까지 벌어지거든요. 뭔가 법이
또 바뀌어가지고 애들 양육비 끊는다고 해서 애들 보느라 일
을 못 나가기도 하고요.(사례 C)*

면접 참여자들이 가족돌봄 부담의 해소방안으로 공통적으로 언급, 제시한 내용은 신뢰할 수 있는 사회적 지원이다. 가족돌봄이 사회가 다루어야 할 문제라는 인식 하에 가족돌봄에 대한 책임과 비용을 재분배 · 재구성하는 사회적돌봄서비스가 요구된다. 현재의 사회적돌봄서비스는 한 면접 참여자가 직접 사회복지자를 하고 싶다고 할 정도로 30~40대의 요구를 수용하지 못하고 있다. 개인의 상황과 조건에 맞추어 정책이 설계되고 시행될 수는 없지만 30~40대가 처한 상황에 맞게 현실적이고 구체적인 기획과 운용이 필요하다.

일하는 엄마 · 아빠의 시간을 존중해서 부모의 퇴근시간에 맞춘 보육시설을 기획하고, 일을 하고 싶은 엄마 · 아빠의 욕구를 충족시키기 위해 정부에서 표준화된 보육시설(보육교사 처우 개선 포함)을 일터와 마을에 만드는 것이다. 기업은 근로자가 가족이 있다는 사실을 존중하고 고려하여 탄력근무를 보장하고, 이로 인한 차별을 받지 않는 조직문화가 조성 · 확산될 수 있도록 정부는 제도적 지원을 해야 한다. 그러면 육아 부담으로 출산을 고민하거나, 적당한 보육시설을 찾지 못해 스트레스를 받거나, 아이들이 적절한 수준의 교육과 보살핌을 받지 못할까 걱정하거나, 양육의 책임을 여성에게 전가하여 여성이 일을 그만두는 경우는 줄어들 것이다.

이런 점에서 자기돌봄을 존중하는 사회적돌봄시스템 구축은 30~40대의 가족돌봄의 부담을 줄여 자기돌봄의 여유를 만들어낼 뿐 아니라, 현재 가족(특히 여성)에게 편중되어 있는 가족돌봄 상황을 개선시키고 일과 가정의 융화라는 정책적 과제를 실현시킬 수 있을 것이다.

돈이 많으면... 내가 직접 사회복지를 하고 싶어요. 자영업자들, 영세사업자들에게 해주는 거지요[사례자도 자영업자]. 여자들한테 일을 하라고 하면서 [보육시설] 확실히 해주는 데가 하나도 없으니까.(사례 H)

늦게까지 하는 어린이집을 수두룩하게 만들어내면 좋겠어요. 지금도 아침 7시30분부터 오후 7시30분까지 하게 되어있는데 엄마들이 상담하러 가면 “7시30분까지 있을 수는 있는데, 아마 당신 아이만 있을 거예요”라는 식으로 말하니까 엄마들이 늦게까지 아이를 맡길 수가 없죠. 마음이 불편하니 일도 잘 안 될 거고.(사례 F)

프랑스는 전국의 모든 일터에 똑같은 포맷으로 유아원을 만들게 했어요. 회사에서 만들면 세금감면을 해주니까 그래서 짝 깔렸고요. 특히 여성들이 출산을 해도 직장에서 차별받지 않게 제도적으로 되어 있어요. 그리고 그런 정책의 가치를 좌우파 편향 없이 존중했고요.(사례 A)

4. 관계: 정서적 네트워크의 확장

1,2인가구 면접 참여자들은 다가구 면접 참여자들에 비해 상대적으로 가족돌봄 부담이 덜하고 홀로 있는 경우가 많아 가족 외에 누군가와 교감하고 관계를 맺는 것에 관심이 높은 편이었다.

이들은 다른 사람과 연결되어 있다는 느낌, 연대의 가능성에 대한 욕구로 다양한 방식의 사회적관계를 고민하고 탐색하고 있다. 유사가족, 소모임, 협동조합, 공동주거 등 그 형태와 규모는 각기 다르지만 삶에 대한 공감과 지지를 나눌 수 있는 네트워크를 공통적으로 원하고 있다. 그래서 사회적관계 형성에 있어 공통의 관심사, 정서적 동질성, 생활의 유사성을 기반으로 하는 경향이 있다. 예를 들어, 전업주부, 한부모, 1인가구 면접 참여자들은 자신과 같은 처지의 사람들과 관계를 맺고 정보를 나누고 정서적 유대감을 느끼고 위안을 받는다. 이러한 사회적관계는 정서적 안정 및 심리적 안정감이라는 자기돌봄의 실천을 가능하게 한다.

따라서 자기돌봄에 유리한 환경은 위와 같은 정서적 네트워크가 자발적으로 활발하게 만들어질 수 있는 사회적 문화와 분위기를 요구한다. 이는 다양한 취향과 가

치를 존중하고 이를 제도적으로 허용하는 사회적 관용이 풍부한 사회로의 변화를 기대하게 한다.

*우리 사회는 연대가 필요하다고 봐요. 가족이 결핍된 사람한테 가족과 비슷한 연대를 만들어낸다면 좋은 거잖아요. 평소에 '내가 연결돼 있다' 이런 걸 느끼면 굉장히 좋을 거 같아요. 연대가 있어야 결핍을 메우고 케어문제도 도울 수 있고.
(사례 A)*

6,7년 된 모임이 있어요. 애들 교육이라든지 월급쟁이 남편한테 경제상황이 비슷하고 애들 구성도 비슷하고, 모두 전업주부고. 각자의 상황이 비슷하기 때문에 고민이나 이런 거 있을 때 이해하기 쉽고 친밀하니까 상당히 의미가 있고 크게 도움이 되지요.(사례 G)

[회사 선배언니도] 혼자서 애를 키우다 보니까 그런 점에서 참 도움이 많이 돼요. 제 사정을 이해하니까 제가 더 물어보고 의지하고. 위로도 되고요. 그 언니 덕분에 제가 이렇게 한 부모도 [복지관에] 신청하게 된 거예요. 이런 게 있는 건지도 몰랐어요.(사례 P)

새로운 사회적관계가 중요한 또 다른 이유는 이러한 네트워크들이 새로운 공간을 형성하여 네트워크의 기능을 확장할 뿐 아니라 자기돌봄의 실천의 장(場)을 제공하기 때문이다. 한 면접 참여자는 하루 종일 집에서 가사와 육아로 지쳐있기 때문에, 집 이외의 다른 공간에서 활동할 기회가 생긴다면 집에서 받는 스트레스도 자연스럽게 해소되고 정서적으로도 만족스러울 것이라고 말하고 있다. 1인여성가구를 위한 '그리다협동조합'의 경우 카페(어슬렁정거장)를 플랫폼으로 활용하여 서로 이야기를 나누고, 교류할 수 있는 공간을 제공하고 있다(유혜승 외, 2015). 흥미로운 점은 이런 정서적 네트워크가 단순모임에 그치는 게 아니라 지역네트워크나 지역공동체에 대한 관심 및 참여로 이어진다는 점이다. 이는 지역사회의 관

계자원을 풍부하게 하여 공동체의 사회적자본을 확충하는데 일조하게 된다. 즉, 자기돌봄을 위한 정서적 네트워크의 확장은 사회적자본을 풍부하게 하여 고(高)신뢰 사회로의 이행을 기대하게 한다.

복지관 같은데 모임 있으면 가서 얘기도 하고 어울려서 대화도 하면 좋잖아요. 집 말고 다른 공간에서 얘기도 하고 노래도 하고 즐겁게 하면 좋을 거 같아요.(사례 D)

여기는 새로 생긴 동네라 아직 동호회나 지역커뮤니티, 생협 등이 잘 되어 있지는 않은데 그런 걸 하면 재밌을 거 같아요.(사례 K)

지역네트워크나 지역에서 쓸 수 있는 자원이 좀 더 풍부해지면 가능할 것 같아요. 지역공동체가 활성화돼서 사람들이 혼자 살아도 돌봄에서 소외되지 않게 하는 그런 것들을 자기돌봄 개념으로 할 수 있을 것 같기도 해요.(사례 O)

VI. 30~40대, 새로운 삶의 방식을 희망하다

생애주기 관점에서 볼 때, 30~40대는 경제활동과 가족돌봄이라는 이중의 부담과 이에 따른 사회적 역할을 요구받는다. 이러한 과중한 부담은 그만큼의 재충전을 필요로 하기 때문에, 30~40대는 삶의 회복력을 높일 수 있는 자기돌봄이 더욱 더 필요한 시기라고 할 수 있다. <3040 안녕 프로젝트> 면접 결과, 모든 참여자들이 자기돌봄에 대한 욕구를 가지고 있었고 그 필요성을 인식하고 있었다. 이들은 삶의 고단함을 토로하면서도, 동시에 신체적 건강에 대한 욕구를 기본으로 자신의 개성과 취향을 추구하고, 힐링활동에 대한 욕구 및 친밀한 사회적관계 형성에서 오는 정서적 안정감과 연대의 욕구까지 다양한 측면의 자기돌봄 욕구를 드러냈다. 하지만 이들은 공통적으로 이러한 기대와는 달리 자기돌봄과 자신의 노후대비에

대한 실질적인 준비를 하지 못하고 있는 것으로 드러났다. 대부분이 자기돌봄의 필요성은 인식하고 있었으나, 현실적인 조건(일, 육아, 경제적 여건 등)으로 인해 엄두도 내지 못하는 상황이었으며, 스스로의 준비하지 못하는 것에 대한 불안을 호소하고 있었다. 이때 자녀가 있는 경우에는 모든 관심이 육아 및 양육에 대한 자녀돌봄으로 쏠리는 경향이 있었으며, 공통적으로 부모돌봄에 대한 대비는 막연하게 느끼면서 실질적으로 준비하는 경우는 드물게 나타났다. 물론 자녀가 있는 경우에도, 모든 면접 참여자들은 자녀에게 돌봄을 기대하지 않으며 스스로 준비해야 한다고 답했다. 여기서 주목할 점은, 많은 이들이 스스로를 돌보아야 한다는 필요성에 대해서 인식을 하고 있었으나, 이에 대한 해결책으로서 국가 및 사회적 지원보다는 스스로 해결해야 하는 개인적 책임으로서 인식하고 있다는 점이었다.

또한 생계부양자이면서 가족돌봄을 수행하고 있는 이들은 자기돌봄을 할 시간과 여유가 거의 없는 것으로 조사되었다. 장시간노동과 근로자의 시간을 존중하지 않는 기업문화 탓에 자기돌봄을 할 수 있는 시간 확보가 어렵고, 가중되는 가족돌봄의 책임과 부담으로 본인을 챙길 여유가 없었다. 게다가 한국사회 자기돌봄 문화의 부재로 인해 자기돌봄을 시도해볼 여지조차 갖지 못하는 이들이 대부분이었다. 이렇다보니 자기돌봄을 선택하기에는 큰 용기가 필요할 정도로 저항이 커져서, 대부분 자기돌봄을 포기하거나 뒤로 미루게 되는 현상을 낳는다. 자기돌봄 욕구가 있음에도 불구하고 시도조차 하지 못하는 데에는 외부환경의 탓이 크다는 것을 증명한다. 이처럼 30~40대 삶의 행복도는 낮아지고, 출산율은 떨어지고, 경기침체는 심화되고, 고령화 준비는 여전히 미비한 상황은 한국의 30~40대 뿐 아니라 한국 사회의 전체의 불안한 미래를 예고하고 있다. 이제라도 한국사회는 자기돌봄이 어려운 환경을 개선하여 30~40대의 안녕과 행복을 지원하는 시스템을 만들어가야 하지 않을까.

자기돌봄을 쉽게 할 수 있는 사회는 개인의 자기 욕구를 충족시킬 뿐 아니라, 타인과 공동체에 대한 관심을 높여 사회적관계를 풍요롭게 한다. 또한 앞에서 살펴 보았듯 자기돌봄 환경을 제공하는 기업의 근로자들은 그렇지 못한 근로자들보다 훨씬 더 여유 있고 창의적이고 생산성이 높아질 것이며, 결국 이는 회사의 이익으로도 돌아가고 국가 경제에도 긍정적인 영향을 미치게 될 것이다. 결국 자기돌봄이 가능한 환경은 지속가능한 신뢰사회로의 변화를 의미한다고 볼 수 있다.

〈3040 안녕 프로젝트〉를 통해 도출된 자기돌봄이 가능한 환경을 구축하기 위한 네 가지 제안을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 자기돌봄이라는 렌즈를 적용하여 시간의 패러다임을 바꾸어 내고, 개인이 시간의 통제권을 갖고 스스로를 돌볼 수 있는 시간을 확보하는 것이 필요하다. 이를 위해서는 현 노동시간체계의 철저한 재구성이 선행되어야 한다.

둘째, 경제적 안정을 확보할 수 있는 노동시장구조 개선과 보편적인 복지국가체제 및 재분배정책이 시행되어야 한다. 이는 누구나 자기돌봄을 쉽게 선택할 수 있게 하여 자기돌봄 실천에 있어 상대적 박탈감을 해소시키고 불평등을 완화시킬 것이다.

셋째, 신뢰할 수 있는 사회적 지원과 돌봄서비스로 가족돌봄의 성편중화 등의 고질적인 문제를 개선하고 일과 가정의 양립 가능성을 높여야 할 것이다. 이는 자기돌봄을 할 수 있는 여유를 남녀 모두에게 평등하게 제공할 수 있을 것이다.

넷째, 다양한 사회적 네트워크의 생성과 확장을 위해 다양한 가치를 존중하고 허용하는 제도와 지원이 필요하다. 이는 자기돌봄 실천을 용이하게 할 물리적 공간과 사회적 분위기를 조성할 것이다.

이러한 환경은 개인의 복지를 향상시킬 뿐 아니라, ‘새로운 삶의 방식’을 창조하는 근원이 될 것이다. 이번 조사에서 자기돌봄을 실천하고 있는 면접 참여자들은 기존의 삶의 방식이나 사회의 틀이 아닌 자아성찰을 통해 자신의 욕구와 추구하는 삶의 가치에 맞춰 살고자 노력하고 있었다. 자아실현 욕구에 대한 충족을 통해 삶이 충만해지는 라이프스타일을 원하기 때문이었다. 이들은 돈과 정규직, 자가(집) 소유, 사교육 등 한국사회에서 중요시되고 있는 가치보다 자기돌봄을 우선순위로 선택하여 자신의 가치를 추구한다. 그리고 자신의 새로운 삶의 가치와 라이프스타일을 통해 다양성을 존중하는 새로운 생활방식과 문화를 만들어간다.

플타임으로 일하면 더 큰 차, 더 큰 집을 살 수 있겠죠. 그런데 전 제가 저를 위해 쓰는 시간의 맛을 알아버려서 굳이 돈을 더 벌려고 제 시간을 쓰고 싶지는 않아요.(사례 F)

중창단 나가는 거 자체가 굉장히 용기를 낸 거예요. 나만의 시간을 가진다는 것이 그래요. 수요일에는 중창단 나가야 하니 수요일에는 예를 들어 애들 학교에 준비물 가져다 줄 수 없다, 남편한테도 출근준비 도와줄 수 없다 했지요. 처음에는 중요하다고 생각 안 했는데 하다 보니 내가 좋아하고 내가 힐링되고 내가 놓치고 싶지 않은 시간이라는 것을 알게 되었어요. 남편이 아이들 더 클 때까지 기다리라고 했지만 적극적으로 주장한 결과죠. 그러면서 가족들도 변하더라고요. 엄마도 그런 시간을 갖고, 그렇게 보내는 걸 좋아하는구나 인정하기 시작했어요. 남편도 가끔 섭섭해 하긴 하지만 그 시간을 인정해주고요. 가족들도 이제는 존중해줘요.(사례 G)

결국 자기돌봄은 개인의 삶을 풍부하게 하는 삶의 방식을 발견하고 창조하는 열쇠라고 할 수 있다. 그리고 이 열쇠는 타인이 살아가는 방식을 존중하는 문화를 형성하고, 더 나아가 노동자의 시간을 존중하는 일터를 확산하고, 공동체를 중시하는 ‘고신뢰사회’로의 변화를 가져올 것으로 기대된다.

마지막으로 주목할 점은 이러한 자기돌봄이 모두가 누려야 할 보편적인 ‘권리’라는 것이다. 자기돌봄 현실은 한 사회의 총체적 문제를 보여주는 렌즈가 될 수 있으며, 이를 적극적인 권리로 인식함으로써 우리는 모두가 평등하게 삶의 만족과 행복을 누리는 사회에 조금이나마 가까워질 수 있다. 그렇다면 자기돌봄이 실현되는 사회는 어떤 모습일까. 한 참여자의 이야기를 참고해보자.

사회는 굉장히 좋아질 것 같아요. 왜냐면 각자가 알아서 자기를 잘 돌볼 수 있는 권리를 향유하거나 가질 수 있다는 거잖아요, 박탈당하지 않고. 그러면 개개인 누구나, 사회구성원으로서 자기주체로 잘 살고 있다는 얘기인 거니까요, 그러면 사회가 되게 안정적이고 풍요로워지겠죠. 자기돌봄을 잘 하고 있던 얘기는, 이를테면 노인복지시스템이 잘 이루어져 있어

*부모부양으로 시간을 안 뺏길 거고, 자녀로부터도 마찬가지로
거고, 노동시간은 줄고 임금을 제대로 받는다면... 그래야지
자기돌봄 권리가 생길 수 있는데, 그런 것들이 지켜지는 사회
면 문제없는 사회겠죠. 자기돌봄권이 굉장히 중요한 거네요,
생각해보니까. (사례 N)*

자기돌봄은 단순히 나 자신을 잘 돌봄으로써 개인의 삶을 풍부하게 한다는 의미를 넘어, 개인이 속한 사회의 전체 시스템의 개선을 필요로 하는 거대한 기획이다. 이 프로젝트는 30~40대의 삶이 고단하고 힘든 현실에서부터 출발하여 이들의 부담을 가중화시키는 현 사회시스템의 문제를 진단했다. 결국 이들이 자기를 돌볼 수 없는 현실은, 고질적인 한국사회의 문제를 명징하게 보여주는 징후가 아닐까? 따라서 자기돌봄을 누구나 보편적으로 누려야 할 사회적권리로 인식하는 것은 이러한 사회 구조적 문제를 해결하기 위한 하나의 전환적인 패러다임이 될 수 있지 않을까 기대한다.

Ⅰ 참고문헌

- 공선희 (2007), 「한국 노인의 돌봄 자원과 돌봄 기대」, 서울대학교 박사학위 논문.
- 김공현 (2011), “건강증진의 개념, 전략, 그리고 과제”
- 김두섭 외(2005), “가족구조와 관계의 변화 및 전망”, 「경제·인문사회연구회 협동연구총서」, 정보통신정책연구원.
- 김명희, 이주희 (2013), “한국의 건강형평정책의 현황과 과제”, 「대한의사협회지」, 3월호, 56(3): 206~212.
- 김정은 (2014), 「가족 돌봄 제공 고령자의 자기 돌봄 유형과 영향 요인에 관한 연구」, 충남대학교 박사학위 논문.
- 노동시간센터 (2015), 「우리는 왜 이런 시간을 견디고 있는가」, 코난북스.
- 마경희 (2010), “돌봄의 정치적 윤리”, 『한국사회정책』, 17(3): 319-348.
- 배영순 외 (2015), 「새로운 생애주기 관점으로 파악한 베이비부머들의 욕구 및 지원방안」, 희망제작소.
- 배은경 (2009), “생활밀착형 정책 개발을 위한 20~30대 여성 심층 조사”, 여성부.
- 브리짓 숄트 (안진이 역 2015), 「타임 푸어」, 길벗.
- 송혜림 (2010), “일과 가정 양립을 위한 자녀 돌봄 요구 및 정책개발 연구”, 여성가족부.
- 오상윤 (2009), “정부의 건강증진정책 방향”, 「대한의사협회지」, 52(7):634-636.
- 유혜승 외 (2015), 「청년이 제안하는 광복 100년 한국 사회」, 희망제작소.
- 윤철수, 김수진 (2010), “초등학생 장애자녀를 둔 어머니들의 자기 돌봄 과정과 유형”, 「청소년 복지 연구」, 제12권 제4호: 43-68.
- 윤홍식 외 (2011), 「국내외 가족정책의 쟁점과 가족환경변화」, 한국여성정책연구원.
- 장혜경 외 (2007), “일·가족 양립 정책의 활성화 방안 연구”, 「경제·인문사회연구회 협동연구총서」, 한국보건사회연구원.
- 조흥식 외 (2013), 「돌봄서비스 정책 비교연구」, 보건복지부.

- 참여연대 (2015), 「월간 복지동향」.
- 최정은 (2015), “‘좋은 돌봄’, 현 상황에서는 불가능”, 「2015 전망보고서」, 새로
운사회를여는연구원.
- 칼 오너리 (박웅희 역 2015), 「시간자결권」, 쌤앤파커스.
- 통계청 (2010), 「인구총조사」.
- _____ (2011), 「가계금융조사」.
- _____ (2012), 「통계로 보는 여성의 삶」.
- _____ (2014), 「생활시간조사」.
- 하승수 (2015), 「나는 국가로부터 배당받을 권리가 있다」, 한티재.
- 홍기묵, 김광웅 (2012), “상담자의 자기돌봄에 대한 개념과 관련변인에 대한 연구
고찰”, 「놀이치료학회지」, Vol. 15, No.2: 153-177.
- 홍기묵 (2013), 「아동상담자의 자기돌봄 척도 개발」, 숙명여자대학교 박사학위 논
문.

[관련기사]

- 김기덕, “육아부담에 애 안 낳는데.. 정부는 임신·출산 지원”, 「이데일리」,
2015.10.18.
- 김성욱, “40대 ‘자녀보다도 더 큰 걱정은..」, 「머니위크」, 2011.10.19.
- 김종철, “최상위 계층 100명 소득, 중간층보다 1523배 많았다”, 「오마이뉴스」,
2014.6.12.
- 노지현, “직장인 피로 위험수위.. 40대 가장 사례로 본 과로사”, 「동아일보」,
2015.10.1.
- 이우중, “요람에서 무덤까지... 별들 날 없는 '빡빡한 삶'”, 「세계일보」, 2015.1.13.
- _____, “잠을 잊은 30,40대 셀러리맨”, 「세계일보」, 2015.07.01.
- _____, “하루가 전쟁 맞벌이 부부의 육아고민”, 「세계일보」, 2015.07.15.
- 이충희, “일과 가정 양립, 불가능한 얘기인가”, 「뉴스토마토」, 2015.6.9.
- 정승윤, “행복은 자녀 성적순? .. 내 삶은 뭐지?”, 「동아일보」, 2015.4.6.
- 정필재, “고단한 30대, 야근 밥 먹듯... 하루 10시간 일한다”, 「뉴시스」,
2015.9.6.

조용철, “30~40대 남성 가장 힘들게 하는 것 1위는”, 「파이낸셜뉴스」,
2012.3.26.

하지나, “韓 고용의 질 OECD평균 하회.. 근로시간 길고 고용안정성 취약”, 「이데
일리」, 2015.11.5.

황보연, “6분만 놀아주고.. 아빠 어디가?”, 「한겨레」, 2015.10.19.



The Hope Issue

<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

기본소득이 2016년 한국사회에서 갖는 의미

— 지방정부 청년정책을 중심으로

백희원 | 시민사업팀 연구원 (baekheewon@makehope.org)

I 요약

- 기본소득(Basic Income)은 모든 사회구성원 개개인에게 조건 없이 일정 수준의 소득을 지급하자는 단순한 아이디어임. 기본소득은 기존 복지시스템의 대안 및 경제적 시민권을 보장하는 배당으로 다양한 입장과 목적에 따라 상이한 프로그램으로 주장되어 옴.
- 기본소득은 최근 저성장 · 기술발전으로 인한 노동시장의 변화로 인해 발빠르게 현실적인 대안으로 떠오르고 있음. 2013년 스위스 국민발의안 제출을 통해 기본소득 실현에 대한 시민들의 요구가 가시화된 뒤 전세계적으로 역동적인 움직임이 일어나고 있는 것임. 일례로 올해 초 핀란드 정부는 기본소득을 정책화하기 위한 연구계획이 발표됨.
- 한편, 한국은 '저부담 저복지' 국가로 경제발전예 비해 복지 수준이 높다고 하기는 어려운 나라임에도 불구하고 사회적으로 기

본소득에 대한 논의가 진행되었고, 기본소득 실행의 측면에서 유의미한 사건은 2016년 성남시의 청년배당 시행을 꼽을 수 있음.

- 기본소득이 지방정부의 청년 소득보장정책으로 처음 제안되었다는 점은 현재 중앙정부의 청년정책이 취약하다는 점을 반영하는 것으로 이해할 수 있음. 또한 성남시 청년배당뿐 아니라 서울시 청년수당, 경기도 일하는 청년통장 등 2016년 지방정부들은 청년을 위한 현금지급정책을 시행하는 일련의 흐름을 보여주고 있음. 각 정책들은 언뜻 유사해 보이지만 그 목적과 맥락을 들여다보면 상이한 관점의 차이를 보이고 있음.
- 현 시점에서 기본소득은 한국사회의 시급한 빈곤문제를 완화할 수 있는 소득보장정책일 뿐 아니라 시민들의 욕구를 투사해 복지 너머의 새로운 삶의 양식을 발명할 수 있는 가능성을 가진 정책 의제임. 기본소득의 서사적 가능성이 시민들의 목소리를 통해 사회적 전망으로 발현될 때, 기본소득은 실행 가능한 정책으로서 설득력을 가지고 비용의 문제를 추동하는 의제가 될 수 있을 것임.
- 한국에서 조건 없는 기본소득의 도입 과정은 사회보장정책의 확장인 동시에 개인들 삶의 개별성과 다양성을 지지하는 과정으로서 의미를 가질 것임. 전자는 산업화와 민주화 이후 사회안전망 구축 목표는 달성하지 못한 한국사회에, 후자는 2016년의 불확실한 미래를 희망이 아닌 불안으로 감당해야 하는 동시대 개인들에게 필요한 것임.

키워드 기본소득, 청년수당, 청년배당, 일하는 청년통장, 청년정책

1. 기본소득의 개념과 유형

기본소득(Basic Income)은 모든 사회구성원 개개인에게 조건 없이 일정 수준의 소득을 지급하자는 아이디어이다. 기본소득은 ①보편성, ②무조건성, ③개별성이라는 특징으로 정의된다. '보편성'은 모든 사회구성원에게 지급해야 한다는 것이다. '무조건성'은 소득 및 자산 수준에 상관없이, 또 일을 하든 안하든 누구에게나 지급해야 한다는 것이다. '개별성'은 가구나 조직이 아니라 개인에게 지급해야 한다는 조건이다. 기본소득은 이와 같은 단순한 개념으로서, 다양한 입장과 목적에 따라 상이한 프로그램으로 제시될 수 있다. 이하 프로그램들이 기본소득에 속하는가에 대한 논쟁은 여전히 진행 중이다.

1) 복지시스템의 대안, 기본소득

최저생활보장에 대한 아이디어는 16세기부터 발견할 수 있다. 하지만 기본소득 논의가 본격적으로 시작된 것은 1970년대 유럽에서다. 각 국가마다 차이가 있지만 일반적으로 2차대전 이후 유럽에서 발전된 복지국가 시스템은 완전고용을 통한 안정적인 가계소득에 기반해 작동한다. 노동자들은 시장에서 안정적으로 돈을 벌고, 국가는 높은 조세율을 적용함으로써 사회복지지출을 확대해, 은퇴 및 건강 상태 등 여러 사정으로 실업 상태에 놓인 사람들의 생계를 보장해주는 사회안전망을 구축한다. 이는 남성 임금노동자(4인가구 중심)의 삶의 양식을 안정적으로 뒷받침함으로써 사회재생산에 기여해왔다.

그러나 1973년과 1979년 두 차례에 걸친 오일쇼크 이후 시장성장의 한계가 불가피한 상황으로 받아들여지면서, 대량생산으로 부를 축적하고 사회적으로 재분배하는 복지국가 시스템의 지속가능성에 대해 의문이 제기되기 시작했다. 1980년대에는 신자유주의 기조 하에 시장에서의 경쟁이 심화되고 금융시장이 성장하면서 노동시장의 유연화가 일어났다. 이에 불안정 일자리가 확산되고 실업인구가 늘어나면서 그에 따라 증가한 복지지출로 국가재정에 부담이 되자, 노동연계복지(workfare)가 도입되었다. 소위 '생산적 복지'라고도 하는 노동연계복지는 실업 상

태에 놓인 노동자를 다시 일자리에 진입시키는 것을 목적으로 한다. 이에 실업 상태에 놓인 노동자에게 구직활동을 지원하는 프로그램을 동반하며 생활비를 지원한다. 완전고용이 불가능한 거시적 상황 하에서 필연적으로 누군가는 지속적으로 실업을 경험하고 구직활동을 국가에 증빙해야 한다. 선별하고 프로그램을 운영하는 과정에 많은 비용이 들고, 역설적으로 수급대상자를 취약화하는 부작용이 있다. 이러한 과정에서 취직하기보다 실업자로 남기를 택하는 부작용도 생긴다.

기본소득은 임금노동을 하지 않는 경우에도 생계를 유지할 수 있도록 함으로써, 실업을 문제적 상황으로 보는 관점 자체를 폐기한다. 선별 과정이 사라지므로 행정비용도 절약된다. 기본소득을 받으면 노동유인이 감소하므로 무임승차자가 늘어나 생산이 줄어든 것이라는 고정관념에서 벗어난다면, 이미 복지재정이 충분히 높은 복지국가에서 시행해 볼 수 있는 대안이다. 핀란드 정부는 2017년부터 2년 간 정책화를 염두에 둔 기본소득 파일럿 실험을 진행한다는 계획을 발표했다. 이 실험의 목표는 기존 사회보장체제를 노동시장의 변화에 부합하는 효율적인 시스템으로 재구성하기 위해 적합한 기본소득 모델을 모색하는 것이다.

2) 거시경제정책과 기본소득

한편, 자본주의 시장의 원활한 작동을 위해서는 생산 부문만큼이나 소비 부문도 중요하다는 측면에서, 1970년대 미국의 자유주의 경제학자들이 일종의 기본소득을 제안하기도 했다. 대표적으로 밀턴 프리드먼(Milton Friedman)은 음의 소득세(Negative Income Tax, NIT)를 제시했는데, 최저생활기준에 달하는 금액을 산정하고, 소득이 이에 못 미치는 경우 모자란 액수를 세금으로 보장한다는 아이디어이다. 이때 재원은 빈부에 상관없이 동일세로 적용하고, 노동유인을 위해 최저생활 기준을 가능한 낮게 제시하는 제도이다. 이 시스템은 최저임금제를 폐지하고 사용자가 더 쉽게 노동자를 해고할 수 있는 방향으로 설계되었다. 실제로 음의 소득세는 국가의 개입을 줄이고 시장의 자유를 강화하기 위한 우파적 기본소득으로 볼 수 있다.

3) 공유재¹⁾ 기본소득

역사적으로 공유재 기본소득이 국가 차원에서 도입된 사례는 아직 없다. 유사 기본소득으로 가장 잘 알려진 사례는 알래스카주에서 시행되는 영구기금배당(Permanent Fund Dividend, PFD)을 예로 들 수 있는데, 이는 천연자원을 공유재로 상정함으로써 이루어졌다. 알래스카 주 정부는 석유 채굴에 대한 세금으로 알래스카 주민을 위한 영구기금을 조성했고 이 중 일부는 현금으로 배당하고 있다. 1년 이상 알래스카에 거주한 사람이면 누구나 이 배당금을 받을 수 있으며, 배당액은 매 년 수익률에 따라 달라진다. 역대 가장 높은 금액은 2015년의 2,072 달러였으며 1,000 달러 이하인 해도 있다. 오늘날 알래스카 주는 미국에서 경제적으로 가장 평등한 주로 꼽힌다. 공유재에 근거해 기본소득을 배당한다는 아이디어는 공정한 자원 마련에 대한 새로운 사회적 상상력을 자극한다.

II. 세계 기본소득 동향 : 기술발전과 일에 대한 인식 변화

최근 전 세계는 맞닥뜨린 현실적 문제들로 인해 기본소득이 급격히 주목받고 있다. 좌우 이데올로기의 스펙트럼에 따른 입장과 당위는 핵심적인 논점이 아니다. 저성장 · 기술발전으로 인한 일자리 감소, 기후변화와 같은 거시적 환경 변화에 따라 발생하는 문제들에 대한 해결책으로 기본소득에 대한 다양한 정책적 실험과 시민 운동이 일어나고 있다.

기본소득이 더욱 주목받게 된 주요한 배경은 2008년 금융위기 이후 전세계적으로 더욱 심각해진 불안정 일자리 확산과 경제적 불평등 심화에 기인한다. 실업의 고통을 겪는 시민들이 기존의 복지정책과 금융자본주의를 비판하며 정치세력화가 진행되었다. 전세계적으로 기본소득 논의의 대중화에 기여한 스위스 국민발의안은

1) 공유재(Common Goods)란 경합성, 비배제성을 가진 재화를 일컫는 것으로, 사람들이 사용하지만 가격이 존재하지 않는 재화로 쉽게 이해가능하다(맨큐의 경제학, 11장. 재화의 개념).

18개월 만에 10만 명 이상의 서명을 받았는데, 이는 최초 제안자들도 예상하지 못한 성과였다. 이에 고무되어 유럽 기본소득 서명운동이 진행되었고, 목표로 삼았던 100만 명에는 달하지 못했지만 30만 명의 서명을 받으며 지지세력을 가시화하고 지역 운동 주체들을 조직하는 등 나름의 성과를 이루어냈다. 핀란드에서 기본소득 정책화를 위한 파일럿 프로젝트 실행계획이 발표된 배경에는 노동시장의 변화에 맞춰 복지시스템을 재구성해야 한다는 정부의 필요성뿐 아니라, 핀란드 녹색당과 좌파연합당이 기본소득 정책안을 제시하며 정치적 지지기반을 다져온 역사가 자리한다. 이러한 유럽의 2010년대 기본소득 운동들은 젊은 활동가들을 주축으로 진행되었다.

또 다른 강력한 배경은 인공지능의 발전으로 로봇이 인간의 노동을 대체하고 일자리가 감소하리라는 예측이 확산되고 있는 것이다. 이는 기본소득의 필요성에 대한 설득력을 크게 높였다. 국내에서도 '알파고 쇼크' 이후 기본소득에 대한 기사가 다수 발행되었다. 이 주제에 관해서는 기술발전을 주도하는 실리콘밸리 혁신가들이 앞장서서 기본소득을 말하고 있다. 이들은 기술발전으로 인한 전통적인 일자리의 감소로 사람들이 소득원을 상실하는 것이 필연적이라고 생각한다. 이에 현 경제시스템의 지속가능성을 위해서는 기본소득과 같은 소득보장이 필요하다고 주장한다. 실제로 실리콘밸리의 스타트업 액셀러레이터인 와이 콤비네이터(Y Combinator)의 샘 알트만은 올해 초 기본소득 파일럿 실험을 진행하겠다고 발표했다. 최근 캘리포니아 오클랜드에서 100 가구에 6개월에서 1년 간 최저임금을 지급할 것이라는 계획이 발표되었다. 와이 콤비네이터는 이 실험의 데이터를 통해 사람들의 기본적인 욕구가 무엇이며 기본소득이 행복과 삶의 질 등에 어떤 영향을 끼치는지 다차원적으로 분석할 예정이다.

마지막으로 새로운 삶의 양식에 대한 열망이 기본소득에 대한 지지로 나타나고 있다. 이는 자칫 부차적인 이슈로 보일 수도 있지만, 기본소득의 역할이 이러한 측면에서 다수에 의해 주장되기 시작한 것은 그 동안 주로 기본권이나 경제적 불평등 측면에서 다루어져 온 것과는 확실히 차별화되는 새로운 흐름이다. 이는 기본소득 의제가 대중화되었기 때문이기도 하겠지만, 무엇보다 청년세대가 유연화된 노동시

장을 수용하면서 일의 양식이 변화하게 된 상황에 따른 결과일 것이다. 오늘날 유연한 삶을 원하는 청년세대들은 안정적인 일자리 보다는 기본소득과 같이 고용과 분리된 사회안전망을 요구한다. 이는 기존의 조직화된 노동자 주체와는 다른 정치적 주체를 불러낸다.

이러한 경향을 잘 보여주는 사례 중 하나가 2014년부터 독일에서 진행 중인 크라우드펀딩을 통한 기본소득 실험이다. 이 실험은 “나의 기본소득”(마인 그룬트아인 콤멘; Mein-Grundeinkommen.de)이라는 프로젝트로 새로운 방식으로 주목받고 있다. 프로젝트 제안자인 미하엘 보마이어는 젊은 스타트업 사업가로, 사업이 성공해 매월 1천 유로의 안정적인 소득을 얻게 되면서 일을 멈추고 쉬기로 마음먹었다. 그런데 더 이상 돈을 벌 필요가 없게 되자 오히려 다양한 일에 열정적으로 임하게 되는 경험을 하게 되면서 기본소득 지지자가 되었다. 그는 이 경험을 다른 이들과 공유하고자 프로젝트를 시작했다. 프로젝트는 큰 호응을 얻으며 현재 총 4만 5천 명이 기부에 참여했고, 지원자 중 추첨으로 뽑힌 60 명이 1년 간 월 1천 유로의 기본소득을 받게 되었다.²⁾ 이들의 이야기는 프로젝트 홈페이지를 통해 공유되고 있으며 기본소득에 대한 공감대를 확산하고 있다. 올해 초 미국 샌프란시스코에서도 이에 영감을 받은 크라우드펀딩 프로젝트가 시작되었다.

III. 국내 기본소득 실험의 시작 : 성남시 청년배당

1) 국내 기본소득 논의의 흐름

이상의 내용을 다시 한 번 요약하면, 전세계적으로 기본소득은 실업문제를 해결하지 못하는 기존 복지시스템에 대한 대안과 기술발전으로 인한 일자리 감소에 대한 대안으로 주목받고 있다. 새로운 사회적 상황에 대응하면서 벌어지는 운동양식은 조직화된 노동자 및 정당정치와는 또 다른 결의 정치적 주체들의 등장을 가시화하

2) 나의 기본소득 프로젝트 공식 홈페이지
(<https://www.mein-grundeinkommen.de/start>) 2016.10.24. 업데이트 기준.

고 있다. 그렇다면 오늘날 한국에서 기본소득에 대한 접근은 어떻게 이루어지고 있을까?

국내에서 기본소득을 주장해 온 단체로는 2009년 결성된 <기본소득한국네트워크>와 2012년 결성된 <기본소득청‘소’년네트워크>가 있으며, 녹색당에서는 2015년 기본소득을 당론으로 채택하고 20대 총선 핵심공약으로 삼아 적극적인 공론화를 펼치기도 했다. 기본소득을 대중적 이슈로 급부상시키는 데는 스위스 기본소득 국민투표나 와이 컴비네이터의 파일럿 실험과 같은 해외뉴스가 큰 역할을 했다. 또한 올해 7월 전세계 기본소득 지지자들이 한 데 모이는 ‘제16차 기본소득 국제대회’³⁾가 “사회적 생태적 전환과 기본소득”이라는 주제로 한국에서 개최되어 국내에 다양한 기본소득 담론을 전하는 계기가 되었다.

기본소득 실행이란 측면에서 가장 의미있는 사건은 성남시의 ‘청년배당’ 시행일 것이다. 같은 연령의 모든 청년에게 동일한 액수를 지급한다는 내용은, 특정 연령 시민을 대상으로 하는 현금 혹은 바우처의 보편적 지급인 기초연금이나 누리과정과 비슷한 정책처럼 보인다. 그러나 청년배당에는 말 그대로 “배당”의 의미, 즉 사회 구성원은 공유자산에 대한 지분을 갖고 있기 때문에 공동체로부터 시민배당을 받을 권리로서 배당한다는 의미가 담겨있다. 이재명 성남시장은 청년배당을 “부분적 기본소득”으로 칭하며 정책의 철학적 근거가 기본소득에 있음을 적극 설명해왔다.

2) 청년정책의 현황 및 현금지급정책 도입 배경

다양한 해외사례에서 볼 수 있듯이 기본소득에 대한 접근은 각 사회가 직면한 상황에 따라 다르게 나타난다. 한국에서는 지방정부의 청년복지정책으로서 기본소득 실행에 대한 첫 번째 접근이 일어난 셈이다. 기본소득이 실업 및 빈곤 문제의 대안으로 제시된다는 점을 생각해보면 이는 자연스럽다. 오늘날 한국의 청년세대는 노동시장 진입에 어려움을 겪는 동시에 복지시스템에서도 배제되면서 실업 및 빈

3) 기본소득지구네트워크(Basic Income Earth Network)에서 주최했으며, 아시아에서 열린 것은 이번이 처음이다.

곤 문제의 당사자가 되었기 때문이다. 한국의 복지정책은 경제성장 위주의 발전주의에 연동되어 최소한의 선별적 공공부조정책 위주로 도입되어 왔다. 또한 한국의 고용보험은 노동시장에 진입하지 못한 취업예비자들을 포괄하지 않는다. 이처럼 선별적이고 잔여적인 복지시스템에 청년세대를 위한 자리는 어디에도 없다. 즉, 시장도 정부도 청년들의 빈곤문제 해결에 개입하지 못하고 있다.

그동안 정부의 청년정책은 주로 일자리정책에 국한되어 왔다. 청년문제가 실업률에서부터 불거졌기 때문이다. 실업을 감소와 일자리 수 증가라는 양적지표를 목표로, 기업 신규채용 권고 · 공공기관 청년고용 의무화 · 중소기업 및 사회적기업 인건비 보조금 지급과 같이 사용자의 고용을 유도하는 정책들이 시행되었으나, 그 결과 저임금 임시직 일자리가 다수 양산되며 결국 정책의 목적인 청년 구직자의 수요에 적합하지 않은 결과로 나타났다. 고용노동부의 취업성공패키지는 종합적인 문제해결을 위해 상담과 교육과정 지원을 제공하고 있으나 교육기관의 질이 보장되지 않는다. 현 정권 들어서는 청년창업지원정책이 늘어났으나, 예산이 여러 기관으로 분산되고 성과관리시스템이 미비해 실효성이 없다는 지적을 받고 있다.

이러한 상황에서 성남시 청년배당과 서울시 청년수당과 같이 신속하게 청년들의 생활을 지원하는 소득보장정책이 도입되는 것은 타당하다. 두 정책 모두 중앙정부가 아닌 지방정부에서 실행하는 청년 대상의 현금지급정책이라는 특징을 공유한다. 그러나 성남시 청년배당은 부분적 기본소득이라면, 서울시 청년수당은 사회보장정책패키지의 일부이다. 기본소득이 오늘날 한국사회에서 갖는 의미를 더 명확히 하기 위해 이 두 정책을 비교해보는 것은 의미있는 일일 것이다.

IV. 청년 현금지급정책 비교 : 청년배당, 청년수당, 일하는 청년통장

이하 다룰 세 가지 유형의 청년 현금지급정책은 모두 지난해 발표되어 올해 실행된 정책들이다. 이 중 경기도의 ‘일하는 청년통장’은 새롭게 제안된 다른 두 정책과 달리 서울시 ‘희망두배청년통장’, 정부의 ‘희망키움통장’, 중소기업진흥원의 ‘내

일채움통장' 등 기존에 시행되어 온 정책을 도입한 것이다. 그러나 경기도가 보편적 복지 성격을 띤 성남시 '청년배당'에 대응해 낸 정책⁴⁾이기 때문에, 청년정책에 대한 한 관점을 담고 있다고 볼 수 있다. 이에 여기서 비교 대상으로 제시한다.

1) 청년배당

성남시 '청년배당'은 성남시에 3년 이상 거주한 주민 중 만 24세에 해당하는 모든 청년에게 조건 없이 연 100만 원을 4분기에 나눠 지급한다는 내용을 담고 있다. 2015년 성남시 청년배당 지급 조례가 시의회를 통과해 2016년부터 시행되었으며 보건복지부와의 갈등으로 지방교부금이 미지급된 까닭에 당초 계획과 다르게 연 50만 원을 4분기에 나눠 지급하고 있다. 성남시에 3년 이상 거주한 만 24세 청년은 매 분기 12만5천 원을 성남시에서 사용 가능한 지역상품권인 '성남사랑상품권'으로 지급받는다. 지급대상자는 동사무소에서 자격을 확인받고 상품권을 수령 받을 수 있으며, 향후 만 19세에서 24세까지 대상자를 확대할 예정이다. 성남시는 청년배당이 일자리창출정책은 아니지만 청년들을 직접 지원함으로써 청년 역량강화에 기여하는 '사회적 투자'라는 점을 강조하고 있다. '투자'라는 단어를 사용하고 있지만 대상자들에게 성과를 요구하지는 않는다. 청년배당의 특징은 현금이 아닌 지역상품권을 지급함으로써 청년들의 소비를 지역상권에 대한 투자로 연결한 것이다. 청년들의 사용처가 제한된다는 단점이 있지만, 빈곤한 청년세대와 생계형 자영업자들을 동시에 지원함으로써 소득보장이 개인의 삶에 도움이 될뿐 아니라 사회에 기여한다는 메시지를 전달한다.

4) 경기도 관계자는 "경기도 일하는 청년통장' 사업은 '포퓰리즘' 논란을 불러일으킨 서울시의 '청년수당'이나 성남시의 '청년배당'과 달리 일하지 않으면 지원하지 않는 것이어서 포퓰리즘이 아니다"라며 "정부의 사회보장심의회 심의도 통과했다"고 밝혔다. 경기도 보도자료("월 10만 원 3년 저축 시 1000만 원 되는 '청년통장' 시행", 「연합뉴스」, 2015.12.15.)

2) 청년수당

서울시 '청년수당'(청년활동지원사업)은 서울시에 1년 이상 거주한 만 19세에서 29세까지의 청년을 대상으로 월 50만 원을 최대 6개월 간 지급하는 정책이며, 주 30시간 이상 취업하여 임금소득이 있거나, 학교에 재학 중인 경우 대상에서 제외된다. 온라인 접수를 통해 지원자 중 3,000 명을 가구소득, 미취업 기간, 부양가족을 고려해 선발하며 지원자로부터 매월 사용내역 및 활동보고서를 받아 다음 달 지원 여부를 결정한다. 청년배당과 유사한 현금지급정책으로 이야기되고 있지만 맥락을 살펴보면 보편적 정책과 선별적 정책이라는 점 외에도 차이가 있다. 이는 '2020 서울형 청년보장'이라는 서울시 청년정책패키지의 일환으로, 청년 일자리 확대정책, 청년 거버넌스 및 장소 지원정책, 청년 공공주택 지원정책 등과 함께 제시된 것이다. 즉, 서울시 청년수당은 소득보장이라기보다 구직활동비 지원으로, 고용노동부의 취업성공패키지를 대상자에 더 적합하게 유연화한 정책이라고 할 수 있다.

3) 일하는 청년통장

경기도 '일하는 청년통장'의 대상자는 중위소득 80% 이하(1인가구 기준 130여만원)의 소득을 받으며 일하는 만 18세에서 34세의 청년이다. 일종의 매칭펀드로 대상자가 3년 간 퇴사하지 않고 매월 10만 원씩 저축할 경우 지방정부가 10만 원, 시민사회가 5만 원을 추가로 지급해 3년 후 1,000만 원의 목돈을 모을 수 있도록 지원한다는 내용이다. 올해 500 명을 선발해 지원하고 있으며, 2017년에는 대상자를 1,000 명으로 확대할 예정이다. 이름에서도 드러나듯 이 정책은 구직자가 아니라 저임금 노동자의 근로의욕 고취를 목표로 한다. 또한 3D업종 제조·생산직(공제율 30%), 사회적경제 영역 종사자(기준 중위소득, 공제율 20%), 주 40시간 이상 장시간 근로자(중위소득 90%, 공제율 10%)에 각각 공제율이 적용된 완화된 기준과 가산점을 부여하고 있다. 즉, 일하는 청년통장은 저임금 노동자를 지원함으로써 열악한 근로조건으로 인력수급에 어려움을 겪는 중소기업장을 지원하는 정책이라고 할 수 있다.

4) 비교

정책 대상자의 관점에서 위 정책들은 어떤 장단점을 가질까? 우선 청년배당은 주민등록상 바로 확인되는 나이 외에 다른 조건이 없기 때문에 지급절차가 간단하다. 실제로 정책 대상자의 97.4%가 지급과정이 간편했다고 답했다(기본소득청소년네트워크, 녹색전환연구소, 2016). 또한 사용처에 대한 심사와 조건이 없어 청년은 자신이 필요로 하는 영역에 자유롭게 사용할 수 있다. 단점은 낮은 액수다. 분기당 12만5천 원, 원안대로의 25만 원으로는 빈곤을 해소하거나 실질적인 노동시간 단축의 효과를 얻기는 어렵다. 적어도 기초생활수급과 같은 저소득층 공공부조 정책과 중복지급이 허용되어야 할 것으로 생각된다.

[표 1] 청년배당 · 청년수당 · 경기도 일하는 청년통장 비교

	성남시 청년배당	서울시 청년수당	경기도 일하는 청년통장
정책 대상	만 24세 성남시민	만 19세~29세 학교에 다니지 않고 노동시간이 주 30시간을 넘지 않는 서울시민	만 18세~34세 월소득 130만 원 미만으로 중소기업에 근무하는 경기도민
지급액 및 기간	분기 당 12만 5천 원	월 50만 원 최대 6개월	월 15만 원씩 3년
지급방식	주민센터(동사무소)에서 지역상품권 지급	서류심사로 3,000 명 선발, 통장으로 지급하여 사용처 제한은 없으나 사용내역 및 활동보고가 다음 달 지급 여부에 반영됨	서류심사를 통해 500 명 선발하며, 대상자가 월 10만 원 저금하면 통장으로 15만 원 지급
목적	청년 역량강화	노동시장 이행시기 소득보장 및 활동 지원	저임금 노동자의 자산형성 지원을 통한 근로의욕 고취
청년에 대한 관점	시민에 대한 투자	미취업자에 대한 보호	저임금 근로자 지원
청년과 사회의 관계	지역경제와 상호의존	사회통합	저임금 노동시장 종속관계

* 2016년 시행된 내용을 기준으로 작성.

청년수당은 선별조건이 다소 복잡하나 상대적으로 금액이 높고, 현금으로 지급되므로 유연하게 사용할 수 있다. 하지만 사용내역이 다음 달 지급심사에 반영되기 때문에 사용처에 대한 심리적 제약이 있을 수 있다. 또한 대상자가 지급기간을 예측할 수 없기 때문에 계획적으로 사용하기 어렵다. 무엇보다 지원자격의 범위가 넓기 때문에 대상자가 심사과정에서 스스로를 국가로부터 지원받아야 하는 존재로 취약화해야 한다는 문제가 있다.

일하는 청년통장은 3년의 기간 동안 학자금이나 보증금으로 사용가능한 목돈을 조성한다. 하지만 그 기간 동안 대상자는 열악한 노동조건을 감당해야 한다. 이는 곧 낮은 삶의 질을 유지해야 한다는 것을 의미한다. 저임금, 불안정 일자리로 경력을 시작한 경우 안정적인 일자리로 이동이 어렵다는 특징⁵⁾이 있는 한국의 이중화된 노동시장에서 이는 저임금을 유지하기 위해 청년의 미래를 저당잡는 정책으로 해석될 여지가 있다. 일하는 청년통장은 정부의 일자리 중심 청년정책의 관점을 유지하며 취약계층을 지원하는 방법을 택한다.

세 개의 정책이 제시하는 청년에 대한 관점과 사회와의 관계성을 살펴보면, 성남시 청년배당은 청년과 지역경제를 상호의존적인 수평적인 관계로 연결한다. 서울시 청년수당은 기존 사회재생산 체제에 진입할 수 있도록 청년을 지원하고 모니터링하며 보호하는 역할을 동반한다. 경기도 일하는 청년통장은 대상자가 3년 간 일자리를 유지하지 못하면 지원이 중단된다는 점에서, 청년이 저임금노동시장에 종속되어 있기를 종용한다.

5) 경제협력개발기구(OECD)의 '2013년 비정규직 이동성 국가 비교' 자료에 따르면, 한국에서 비정규직이 1년 뒤 정규직으로 전환되는 비율은 11.1%에 그쳤다. 계속해서 비정규직으로 일하는 비율이 69.4%, 아예 실업 상태로 떨어지는 비율은 19.5%였다.

V. 제언: 한국사회와 기본소득

국가별 기본소득에 대한 접근은 각 사회의 특성을 잘 보여준다. 핀란드에서 기본소득은 기존 복지시스템을 효율적으로 개혁하기 위한 정책으로 연구되고 있다. 알래스카에서 기본소득은 공유재에 대한 시민의 권리가 행사되는 방법이다. 실리콘밸리에서는 기술발전으로 일자리가 대량 감소하더라도 지속적인 발전이 일어나는 혁신생태계를 유지하기 위한 방법으로 지지를 얻고 있다. 한국에서 청년 대상 현금 지급정책에서 기본소득에 대한 접근이 이루어진 것은 지금 당장 청년세대를 위한 지원 정책이 미비하기 때문이다. 즉, 한국에서 최초로 기본소득의 원칙에 따라 설계된 청년배당은 우선, 노동시장과 국가 복지정책의 사각지대에 놓인 청년들을 위해 지방정부가 내놓은 보편적 소득보장정책이라는 의미를 가진다. 이 장에서는 청년문제를 매개로 기본소득이 한국사회에서 갖는 의미를 추가적으로 논하고자 한다.

‘청년’은 현재 우리가 직면한 노동시장의 변화에 기인한 사회적 전환기의 약한 고리이다. 청년의 삶의 위기는 일자리를 창출하지 못하는 시장의 무능, 자녀를 지원하지 못하는 가구의 무능, 사회구성원의 삶의 질을 보장하지 못하는 국가의 무능이 개인들 삶의 어려움으로 나타난 결과이다. 즉, 청년문제는 사회재생산의 문제, 한국사회 전체의 지속가능성의 문제를 대표한다. 오늘날 청년세대에게 부모세대와 같은 4인가구 중심의 안정적인 삶의 재생산은 부의 증여 없이는 거의 불가능한 과제이다. 삼포, 오포, 칠포세대로 늘어나는 포기의 목록들은 이를 잘 보여준다. 청년들은 이러한 삶에 필요한 비용을 감당하기 위해 빚을 지거나, 아예 새로운 사회적 상황에 부합하는 새로운 삶의 양식을 모색해야 한다. 현 정부 역시 전자의 빚을 부담해주기 보다는 후자에 발맞춘 듯 창직 · 사회혁신 · 창업 · 해외취직과 같은 도전적인 영역에 대한 지원정책을 펼치고 있다. 그러나 리스크가 포함된 도전은 최소한의 사회안전망이 있을 때 유효하다. 정부지원을 통한 스타트업 창업이 대학생들에게 대기업 입사를 위한 스펙이라는 이야기는 공공연하다⁶⁾. 지금 필요한 것은 스스로 문제를 해결하기 위한 자원이다.

6) “대기업 들어가려 '스펙용 창업'… 3분의 1이 매출 제로”, 『조선일보』, 2016.08.22.

한편, 사회재생산이 가구가 감당해야 할 문제로 받아들여지는 것은 한국 복지시스템의 문제이기도 하다. 한국의 복지정책은 지속적으로 확대되어 왔으나 GDP 대비 공공복지 지출비율은 OECD 평균 절반에도 못 미치는 10%로 여전히 미흡하다(보건복지부, 2014). 산업화시기에 복지는 경제성장의 후순위 과제로 인식되어 왔고, 1997년 동아시아금융위기로 인해 많은 가구가 경제적 위기에 빠지면서 복지수요는 증가한 반면 정부의 재정역량은 그에 못 미치는 위기에 빠졌다. 이에 보편적 사회안전망을 구축하지 못한 채 지원이 시급한 취약계층을 위한 선별적 공공부조와 기존 정규직 노동자 중심의 고용보험으로 구성된 복지시스템은 사회적 수요를 충족시키지 못하고 있다.

인구구조의 변화와 경제성장 둔화 및 노동불안정 증가로 복지정책의 필요성도 증가하면서 정부는 증세를 통한 재원확보와 불평등의 해소가 아닌 '맞춤형 복지'로, 통합전산망을 통해 중복 지급을 예방하고 부양의무제로 가구의 책임을 강화하며 국가의 책임은 가능한 축소시키는 방식으로 대응해왔다. 일하는 청년통장의 저임금 근로자 지원은 이와 유사한 접근이다. 하지만 저출산 고령화 문제의 압박으로 2012년 만 3세~5세의 보육비를 지원하는 누리과정이 도입되었고, 2014년부터 만 65세 이상 인구 중 소득하위 70%는 기초연금을 지급받고 있다. 그러나 이는 사회적 합의 절차와 증세 없이 급하게 도입된 현금지급정책으로 지방정부와의 재정 갈등, 대상자 축소로 인한 반발 등 예산부족으로 인한 문제들을 일으키고 있다. 결국 저부담 · 저복지 국가인 한국사회가 현재 직면해있는 과제는 어떠한 사회안전망인가에 앞서, 그에 필요한 비용에 대한 합의를 어떻게 이루어낼 것인가이다.

조건 없는 기본소득은 사회재생산의 문제, 그리고 이 문제를 해결하기 위한 사회적 비용에 대한 합의라는 정치적 문제를 함께 해결할 수 있는 아이디어일까?

기본소득은 일단 개인에게 직접 지원되고 예측가능하다는 측면에서 정책 대상자 입장에서 유연한 프로그램이다. 이는 개인에게 다양한 삶의 양식을 실험할 수 있는 기회를 제공할 수 있다. 사회적 비용에 대한 합의는 쉽지 않은 과제지만, 기본소득은 누구나 쉽게 이해하고 계산해 볼 수 있는 정책으로 전문가가 아닌 시민들

도 이 의제를 쉽게 논할 수 있다는 장점을 가진다. 따라서 함께 그 내용에 대해 논하고 비용에 대해 합의해 볼 수 있다. 예컨대 이미 청년배당을 통해 부분 기본소득의 당사자로 지목된 청년세대를 중심으로, 1인가구, 돌봄노동자, 활동가, 사회혁신가들과 같이 기존 4인가구 중심의 재생산 체제에서 비가시화 되어왔거나, 새로운 삶에 도전하고 있는 이들이 이 공론장의 주체로 참여해 기본소득을 매개로 한 대안적 사회상을 제시하는 기획을 떠올려 볼 수 있다.

즉, 현 시점에서 기본소득은 한국사회의 시급한 빈곤문제를 완화할 수 있는 소득 보장정책일 뿐 아니라 시민들의 욕구를 투사해 복지 너머의 새로운 삶의 양식을 발명할 수 있는 가능성을 가진 정책 의제이다. 기본소득의 서사적 가능성이 시민들의 목소리를 통해 사회적 전망으로 발현될 때, 기본소득은 실행 가능한 정책으로서 설득력을 가지고 비용의 문제를 추동하는 의제가 될 수 있을 것이다.⁷⁾ 이와 같은 출발점을 제시하는 점이 부분 기본소득으로서 ‘청년배당’이 다른 두 현금지급 정책과 차별화 되는 지점이다. ‘청년수당’은 기존 생애주기에 대응하는 삶의 양식의 회복을 지향하고, ‘일하는 청년통장’은 현 불안정 노동시장의 지속가능성을 지향한다면, ‘청년배당’은 지향점을 정책대상자들에게 일임하고 잠재력이 발휘될 수 있도록 안정적으로 지원한다.

한국에서 조건 없는 기본소득의 도입 과정은 사회보장정책의 확장인 동시에 개인들의 삶의 개별성과 다양성을 지지하는 과정으로서 의미를 가질 것이다. 전자는 산업화와 민주화 이후 사회안전망 구축 목표는 달성하지 못한 한국사회에, 후자는 2016년의 불확실한 미래를 희망이 아닌 불안으로 감당해야 하는 동시대 개인들에게 필요한 것이다.

7) 기본소득이 모든 사회적 문제를 해결할 수 있다는 것은 아니다. 재원의 문제를 논할 때는 주거, 의료, 교육 공공성과 노동권의 보장이 함께 고려되는 것이 바람직하다.

Ⅰ 참고문헌

- 기본소득청'소'년네트워크, 녹색전환연구소(2016), "청년배당대상자모니터링조사결과보고서"
- 송다영(2013), 「여성주의 관점에서 본 생애주기별 복지와 돌봄 패러다임」, 『페미니즘연구』, 13(1).
- 신명호(2013), 『빈곤을 보는 눈』, 개마고원.
- 양재진(2008), 「한국 복지정책 60년」 『한국행정학보』 42(2).
- 이명현(2013), 『복지국가와 기본소득 논쟁과 전략의 탐색』, 경북대학교출판부.
- 최광은(2011), 『모두에게 기본소득을』, 박종철 출판사.
- 제16차 기본소득지구네트워크 대회 조직위원회(2016), "제 16차 기본소득국제네트워크 대회: 사회적, 생태적 전환과 기본소득 자료집"
- Forget, E. L., D. Marando et al. 2016, Pilot Lessons How to design a basic income pilot projet for Ontario, Mowat Research no.126
- Kela, 2016, From idea to experiment : Report on universal basic income experiment in Finland, Working papers 106

[기사]

- "이재명 "청년배당, 걱정 마. 성남이 한다", 「프레시안」, 2015.07.06.
- "대기업 들어가려 '스펙용 창업'... 3분의 1이 매출 제로", 「조선일보」, 2016.08.22.
- "월10만원 저축 3년후 1천만원되는 '청년통장' 시행", 「연합뉴스」, 2015.12.15.

[홈페이지]

- 기본소득 뉴스 블로그 <https://newsbikr.blogspot.com>
- 기본소득지구네트워크 홈페이지 <https://basicincome.org>
- 나의 기본소득 프로젝트 홈페이지 <https://www.mein-grundeinkommen.de/>
- 워크넷 <http://www.work.go.kr/>
- 통계청 국가지표체계 <http://www.index.go.kr/>



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

“한 아이도 놓치지 않겠습니다!”

_북유럽의 삶을 위한 진로교육 메시지

송정복 | 목민관클럽팀 선임연구원 (wolstar@makehope.org)

I 요약

- 청년실업률이 사상 최고치를 경신하는 가운데 생겨난 ‘헬조선, 지옥불반도’라는 용어는 청년이 처한 현실을 단적으로 보여줌. 대졸자가 80%를 넘는 현실에서 대학을 가기 위한 ‘입시’준비만으로는 취업이 보장되지 않으며, ‘취업’을 하더라도 안정적인 직장이 보장되지 않기 때문에 능동적으로 미래를 준비할 수 있는 제도가 절실함.
- 유엔 지속가능발전해법네트워크(SDSN)가 2012년부터 발표하는 ‘세계행복보고서’에서 핀란드, 스웨덴, 덴마크 등 북유럽 국가들은 최상위를 차지하고 있음. 북유럽 국가의 행복지수가 높은 이유는 탄탄한 사회복지 시스템과 낮은 소득불평등을 들 수 있음. 또한 유치원부터 대학원까지 무상교육 속에서 일찍부터 자신의 미래를 설계하고 꿈을 키워나갈 수 있도록 진로교육과 직업교육이 뒷받침 되고 있기 때문임.
- 덴마크 진로교육은 1~9학년 동안 모든 교과목에 통합되어 운영됨. 8~9학년 시기 이뤄지는 학습계획서 작성에는 학생과 함께

학부모·담임교사·교과교사·상담사들이 참여함. 모든 학생은 8~9학년에 1~2주간 기업현장에 나가 직업을 체험하고 보고서를 작성함. 특히, 덴마크는 2004년 진로교육 혁신을 통해 그동안 학교에서 담당하던 진로교육 상담업무를 학교 밖 진로지도센터로 전문화하여 진행하고 있음. 학교를 중단하는 학생에 대한 지원책도 갖춰져 있어서, 덴마크 진로교육은 한 명의 낙오자도 없게 하는데 초점이 맞춰져 있음.

- 핀란드의 직업교육은 직무수행능력에 기반한 직업자격제도를 근간으로 함. 직업자격은 8개 분야 393개가 운영되고 있으며, '직업자격', '숙련직업자격', '전문직업자격'으로 나뉨. 직업계 고등학교를 통해 '직업자격'을 취득할 수 있으며, 상위단계는 현장 중심의 도제교육이나 폴리텍대학 진학 등을 통해서 취득할 수 있음. 핀란드에서 직업교육 관련 교사들은 석사학위나 기술전문 학위, 혹은 그에 상응하는 학위를 갖고 있어야 하며, 3년간 관련 분야에서의 근무 경험이 있어야 함. 핀란드 직업교육은 현장에 기반한 교육으로써 실용적이며 실제 취업에 직접적인 도움을 줌.
- 한국의 경우, 진로교육법 제정과 자유학기제 전면도입 등 진로교육을 강화하는 추세지만, 양적인 실적 위주의 평가방식으로 인해 정책 본래의 목적보다는 형식적으로 진행되고 있음. 진로교육으로 실제 일터 현장을 체험하는 일은 중요하지만, 더 중요한 것은 청소년 스스로 지역사회와 일, 노동에 대해 생각해보고 자신의 생각을 정리하는 일임. 아울러 자신의 특기, 적성, 꿈과 어떻게 관계 맺을지 고민하며 진로를 찾아가는 일임. 교육은 그 자체로서 행복한 삶을 위한 과정이 되어야 함.

키워드 청소년 진로교육, 청년, 청년실업률, 덴마크, 핀란드, 스웨덴, 행복지수

I. 청년, 청소년에게 필요한 것은?

1) 2016년 한국의 청(소)년

2016년 2월과 3월의 청년실업률은 12.5%와 11.8%로 1999년 통계기준 변경 이후 최고수치를 갱신하였다. 통계상 경제활동인구에 포함되지 않는 숫자까지 감안하면 실제 청년실업률은 이를 훨씬 상회한다. 국제노동기구(ILO)가 권고하는 '고용 보조지표'를 활용할 경우, 2016년 3월 체감실업률은 24.1%에 달한다.¹⁾ 이십대 백수라는 뜻의 '이태백', 대학 졸업생 4명 중 1명이라는 NEET(Not in Employment, Education or Training)족, 연애 · 결혼 · 출산을 포기했다는 뜻의 3포세대에서 모든 것을 포기했다는 뜻의 N포세대는 우리시대 청년이 처한 현실을 적나라하게 보여준다.

젊은 네티즌 사이에서는 한국사회를 일컬어 '헬조선', '지옥불반도'라는 말이 유행한다. '헬조선'은 아무리 열심히 공부해서 대학을 가도 좋은 일자리를 얻기 어렵고, 직장을 구하더라도 월급쟁이로만 살아서는 집 한 채 마련하기 어려운 현실을 빗댄 말이다. 여기에 더해 '지옥불반도'는 한국에서 태어난다는 것은 '헬게이트(지옥문)'를 열고 불반도로 들어서는 일이며, 노예전초지(학교)를 지나 온갖 고난을 겪으며 성채(대기업)에 진입하기 위해 발버둥 치는 현실을 말한다. 물론 성채에는 아주 일부만 진입이 가능하며, 여기서 탈락한 이들은 '자영업 소굴'과 '치킨 사원'과 '백수의 웅덩이'를 피할 수 없게 된다. 이런 말들은 젊은이들이 자신과 세상을 바라보는 시각을 단적으로 보여준다.

오늘날 청년세대가 당면한 문제는 세대의 지속가능성에서 볼 때 우리사회 전체가 풀어야 할 과제이다. 많은 전문가들이 청년문제의 근본 원인으로 자본주의 경제가 포화상태가 되면서 일자리가 줄어든 점을 꼽는다. 문제는 해법이다. 무엇보다도, 급변하는 미래사회에 대응하기 위해서는 청년세대의 주체적 대응이 중요하고 이를 지원하는 사회체제 전환이 필요하다. 청년 · 청소년 세대들이 스스로 자신의 미래

1) "3월 실업률 11.8% 체감실업률 24.1% '숨겨진 청년층 실업자들'". 『한겨레신문』 2016.05.12.

를 설계하고 도전해볼 수 있는 사회적 지원망을 구축해야 한다.

지금껏 한국의 청년·청소년은 ‘무엇을 할 것인가’ 혹은 ‘뭘해서 먹고 살 것인가’에 대해 제대로 배우지 못했다. 흔히 ‘좋은 대학’을 나오면 ‘좋은 직장’으로 연결된다는 믿음이 있었지만, 2000년 이후 대졸 이상 학력자가 80%를 넘는 상황에서는 옛이야기가 되고 말았다. 더 이상 좋은 대학을 가기 위한 ‘입시’준비 만으로, 대기업 혹은 공무원 등으로 대변되는 ‘취업’준비 만으로는 미래사회를 준비하기 어렵다. 자본주의 경제의 구조적인 문제는 차치하더라도 스스로 미래사회를 준비하는 능동적 준비가 필요하다. 아울러, 스스로 다양한 선택을 할 수 있도록 체계적인 진로교육과 직업교육의 개선이 시급하다.

2) 2016년 북유럽의 청(소)년

핀란드, 스웨덴, 덴마크는 세계적으로 알려진 행복한 국가들이다. 유엔 산하 자문기구인 지속가능한발전해법네트워크(SDSN)는 2012년부터 『세계행복보고서(World Happiness Report)』를 발간하고 있는데, 2016년 보고서에 따르면 덴마크는 1위, 핀란드는 5위, 스웨덴은 10위를 차지했다. 특히 덴마크는 2012년 첫 보고서 이후 네 번 중 세 번이나 1위를 차지하면서 세상에서 가장 행복한 국가로 손꼽히고 있다. 반면, 한국은 2016년 157개국 중 58위를 기록하며, 지난해 47위보다 11단계 하락하였다.²⁾

북유럽 국가들의 행복지수가 높은 비밀은 무엇일까? ‘세계행복보고서’에서 국가를 평가하는 행복지수는 1인당 국내총생산(GDP), 건강수명, 사회적 지원, 사회적 신뢰, 인생선택의 자유, 관대함(기부) 등 6가지 지표를 기준으로 한다. 국가 경제수준이 높고 부패가 적으며 개인의 자유가 보장될수록 국민들은 행복하다고 느낀다. 특히 2016년 보고서에서는 복지분배의 불평등이 행복감에 미치는 영향을 조사하였는데, 소득불평등이 적을수록 행복도도 높아졌다.

이미 알려졌듯이 북유럽 국가들은 높으면서도 투명한 세금을 바탕으로 보편적 복지가 잘 구축되어 있다. 사회적 신뢰가 높고 청렴하며, 일과 직장이 양립 가능한

2) <http://worldhappiness.report/>

양성평등과 직장 내 수평적 문화가 잘 정착되어 있다. 특히, 교육복지를 보면, 의무교육과정뿐만 아니라 고등학교와 대학교육까지 무료로 제공하며, 대학생에게는 생활비까지 지원해 준다. 고등학교 졸업자와 대학졸업자 임금 차이가 크지 않으며, 대학수준은 평준화 되어 있고, 누구나 원하면 대학진학이 가능하기 때문에 대학진학을 목표로 입시에 매달리지 않는다.

무상교육과 함께 탄탄한 진로교육을 통해 청소년들이 일찍부터 자신의 미래를 설계하고 꿈을 키워나갈 수 있도록 지원하고 있다. 아울러, 산업현장과 연계한 실무 중심의 직업교육을 통해 졸업 후 곧바로 취업과 연계될 수 있도록 직업학교를 운영한다. 북유럽 청년과 청소년들이 다른 국가에 비해 절망하지 않고 행복해 하는 이유가 바로 이러한 시스템 안에 있는 것이 아닐까?

WORLD HAPPINESS REPORT



희망제작소와 목민관클럽³⁾은 2016년 청년문제의 심각성을 인식하는 한편 해법을 찾기 위해 노력해왔다. 그 일환으로 8월11일부터 21일까지 핀란드, 스웨덴, 덴마크의 진로교육과 직업교육 현장을 둘러보았다.⁴⁾ 그런 고민과 경험을 바탕으로 한국의 청년 · 청소년들이 헬조선을 벗어나 꿈과 끼를 살리며 행복한 미래를 열어 가는데 도움이 되길 바라는 마음으로 본 이슈를 작성했다.

3) 지속가능한 지역발전을 추구하는 전국 60개 지방자치단체장의 정책연구모임, 2010년9월 17일 창립.

4) 북유럽연수는 핀란드, 스웨덴, 덴마크 3개국의 진로, 직업교육현장 및 문화예술교육현장, 시민교육기관 등을 방문하였다. 본 이슈는 그 중에서 진로와 직업교육의 내용을 중심으로 한다.

II. 한 아이도 포기하지 않는 덴마크 진로교육

1) 덴마크의 교육제도와 진로교육법

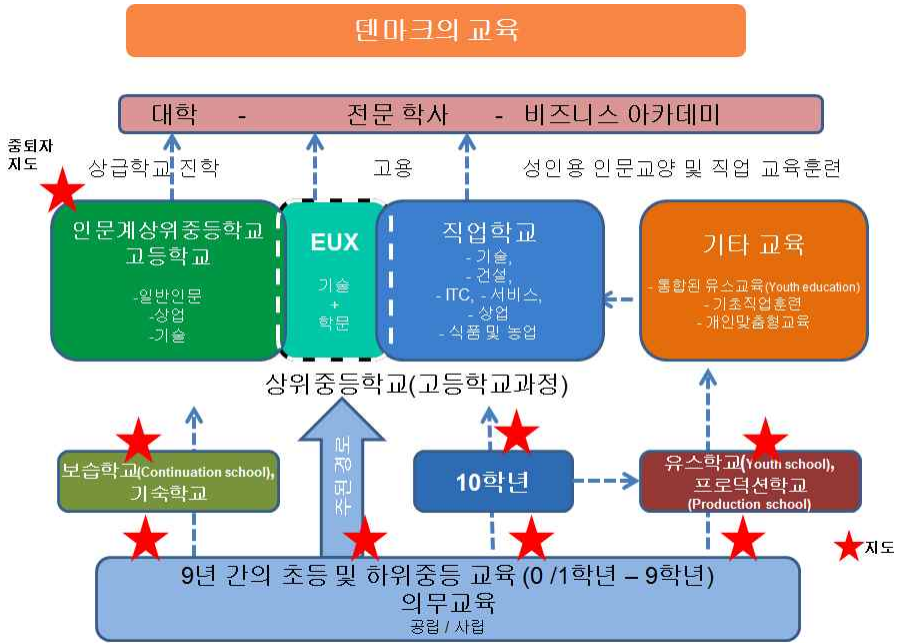
덴마크의 교육제도는 의무교육인 9년간의 기초교육(basic education: 초등교육과 하위중등교육), 상위중등교육(upper-secondary education), 그리고 고등교육(higher education)으로 이루어져 있다. 상위중등교육과정은 보통 3년 과정으로, 우리나라의 인문계고등학교와 같은 인문계 후기중등교육과 직업학교로 나뉘는데, 인문계 후기중등교육과정에 직업과정을 겸한 과정이 개설되기도 한다. 직업교육은 기술교육을 중심으로 직업학교에서 이루어진다.

덴마크의 진로교육은 학교교육법(Acts on the Folkeskole)과 진로지도법(Act on Guidance)에 의해 법적으로 명시되어 매우 강력하게 시행되고 있다. 학교교육법에서는 의무교육기간 동안에 학교에서 이루어져야 할 진로교육 및 상담에 관한 일반적인 사항이 명시되어 있다. 범교과통합 필수주제로서 진로교육이 반드시 포함되어야 하며, 모든 단위학교는 8~10학년 시기에 학교 밖에서 기초 직업입문교육 및 실습을 필수적으로 실시하고, 진로상담을 진행해야 한다. 진로지도법에서는 진로지도의 목적, 청소년 진로지도센터 및 지역 진로지도센터의 기능, 진로지도 포털의 운영, 진로포럼 운영이 명시되어 있다(김나라, 2009).

2) 덴마크 진로교육의 운영체계와 실제

덴마크의 진로교육은 2004년 ‘진로지도 개혁(Guidance Reform)’을 통해 단위학교에서의 진로교육과 진로지도센터를 통한 진로교육으로 크게 나뉘었다. 단위학교에서 진로교육은 ①교육, 직업, 노동시장 입문 주제의 교과통합운영, ②학습계획서 작성 의무화, ③1~2주가량의 직업체험을 중심으로 이뤄지며, 진로지도센터는 청소년 진로지도센터(Youth Guidance Center, UU: Ungdommens Uddannelsevejledning)와 지역 진로지도센터(Regional Guidance Center, Studievalg)로 나뉘어서 운영된다(김나라, 2009).

[그림 1] 덴마크의 교육체계



출처: 덴마크 청소년진로지도센터(2016)

먼저, 단위학교에서 이뤄지는 교육, 직업, 노동시장 입문과정은 의무교육과정인 1~9학년에 걸쳐 모든 과목에 통합되어 운영된다. 특정과목이나 이수시간이 정해져 있지 않지만 국가수준의 교육과정 가이드라인 안에서 강조하기 때문에 단위학교마다 진로교육을 다양한 교과에 통합시키기 위해 노력한다.

둘째, 6~9학년 시기에 모든 학생들은 학습계획서를 작성해야 하는데, 자신의 교육 및 진로와 관련한 구체적인 목표와 계획을 경력관리 형태로 작성하여 관리한다. 학습계획서 작성은 법적인 의무이며, 교사와 학생뿐만 아니라 학부모 및 청소년 진로지도센터 상담사까지 함께 참여한다. 6~7학년 시기에 작성된 학습계획서는 이후 매년 수정·보완 과정을 거치게 되는데 이 과정에서 연 2회 정도 상담사와 인터뷰가 이루어진다. 상담은 보통 집단상담 형태로 이뤄지는데, 소규모 그룹으로 현재 자신의 상태를 진단하고 자신이 원하는 진로를 구체적으로 그려보고 함께 공유함으로써 다음 단계를 스스로 설계할 수 있도록 지원한다. 약 20% 정도의 학생

은 개별 진로상담이 필요해서 상담사가 개별연락 후 진행하기도 한다.

셋째, 모든 학생은 기본적으로 개별맞춤형 진로체험을 하는데, 8~9학년에 1~2주간 기업현장에 나가 직접 직업을 체험하고 보고서를 작성하고 공유한다. 졸업 후 진학을 원하는 학생들을 위해 직업현장 뿐만 아니라 대학, 전문대학 등에서 이루어지는 1주가량의 오리엔테이션 참여도 가능하다.

학교 밖 진로지도기관으로서 '청소년 진로지도센터'는 의무교육과정에서 후기중등교육과정(고등학교)으로 효과적인 전환을 할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한다. 특히, 6~9학년 학생들의 학습계획서 작성을 위하여 학교를 방문하여 1:1 진로상담을 하거나 학부모, 교사 등과 의견을 교환한다. 8~9학년에 이뤄지는 현장실습을 지원하거나 10학년⁵⁾ 학생들을 대상으로 진로교육과정을 운영하기도 한다. 청소년 진로지도센터에서 10학년을 대상으로 하는 진로교육은 프로젝트 형태로 진행되는데 학생들이 개인의 문제점들을 돌아보면서 스스로 자신감을 회복해 나갈 수 있도록 단계별로 접근한다. 덴마크 전역에는 55개소의 청소년 진로지도센터가 설치되어 있다.

'지역 진로지도센터'는 후기중등교육(고등학교)에서 고등교육(대학교)으로 효과적인 전환을 할 수 있도록 돕는 것을 목적으로 한다. 대상은 후기중등교육 프로그램에 속해있는 모든 학생이며, 현재 교육·훈련 프로그램에 소속되어 있지 않으나 고등교육 프로그램에 입학하기를 원하는 청소년 및 성인도 대상에 포함된다. 주요 활동은 고등교육기관에 대한 질 높은 정보제공과 함께 고등교육 프로그램 이수 후 가능한 직업 관련 정보를 제공하기도 한다.

목민관클럽이 방문했던 '코펜하겐 청소년 진로지도센터'에는 110명의 상담사가 배치되어 있는데, 코펜하겐에 있는 57개 공립학교, 45개 사립학교, 33개 특수학교를 포함하여 약 1,400학급 학생들 대상으로 상담을 진행하고 있다. 상담사들은 센터에 상주하는 것이 아니라 여러 지역과 학교를 중심으로 활동한다. 의무교육과정에 있는 학생 중 약 25%정도는 여러 가지 이유로 10학년을 다니게 되는데, 이

5) 기초교육과정은 9학년까지만이지만 일정 역량에 미달하는 경우 1년을 연장하여 10학년을 다닌다.

과정에서 고등학교 진학을 위하여 이전보다 센 진로교육이 이뤄진다. 코펜하겐 청소년 진로지도센터에서는 10학년을 위한 진로교육과정을 5개 반을 운영하고 있다. 10학년을 대상으로 하는 진로교육과정은 학생들이 가진 개인적인 문제점들을 하나 하나 해결해 나가면서 스스로 자신감을 회복할 수 있도록 도와준다. 수업은 프로젝트로 진행되는데, 프로젝트 소개부터 자기 자신 소개하기, 진로과정 그려보기, 인터뷰 및 보고서 작성, 최종발표 순서로 진행된다. 이 과정을 통해 학생들의 호기심을 일깨우고 영감을 주며, 자신의 선택에 대해 책임을 질 수 있는 독립심과 자신감을 회복할 수 있도록 지원한다.

3) 덴마크 진로교육의 시사점

세상에서 가장 행복한 나라로 평가되는 덴마크의 진로교육이 우리에게 주는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 단 한 명의 청소년도 포기하지 않는다는 철학을 확인할 수 있다. 청소년 진로지도센터는 기본적으로 의무교육과정에 있는 기초교육과정(초중등학교) 학생들의 진로상담을 지원하지만, 학교에 적응하지 못하거나 여러 가지 이유로 학교에서 돌봄을 받지 못하는 청소년들을 대상으로 한 학교복귀 프로그램도 적극 펼친다. 학교를 그만둔 학생 관련 정보가 청소년 진로센터로 즉시 취합되도록 함으로써 모든 청소년들이 빠짐없이 기본적인 진로지도를 받을 수 있도록 배려하고 있다.

둘째, 전문적인 진로지도체계를 수립하였다. 덴마크는 2003년 '진로지도법' 제정과 함께 그동안 단위학교에서 파트타임 형태로 운영되던 진로상담을 '전문 진로지도센터'로 이관하였다. 진로지도센터에서 활동하는 진로상담사들은 기본적으로 교사자격증을 갖고 있으며, 진로분야 학사 또는 석사학위 프로그램을 통해 전문역량을 개발한 이들이다. 이에 따라 진로상담사들은 도움이 필요한 학생들에게 실질적인 진로지도 서비스를 제공한다.

셋째, 학생 개개인별 맞춤형 진로교육을 운영한다. 기본적으로 기초교육과정에 있는 학생들은 'Education & Job'이라는 교과목 시간을 통해 자신을 점검하고 자신의 진로를 설계해보는 과정을 거치게 되며, 6~9학년 시기에 학습계획서를 통해 더욱 구체적인 목표와 계획을 세울 수 있다. 담임교사가 학생의 흥미, 적성, 가치관,

능력 등을 모두 포함하는 학습계획서를 작성하며, 기술된 학생의 역량을 학생과 학부모, 상담사, 교사와 논의하여 기초적인 학습계획과 교육 프로그램을 준비하고, 수정단계를 거쳐 최종 확정된다. 기본 의무교육과정 이수 후 평가를 통해 상위과정(고등학교)에 진학할 수 있는 요건을 갖추지 못한 학생들은 1년을 더 다니거나 10학년과정으로 Efterskole(에프터스콜레), Youth school, Production school 등 다양한 교육 프로그램들을 선택하게 된다. 즉 누구나 자신의 학습속도와 상황에 맞게 배움이 이뤄지는 것이다.

이렇듯 덴마크의 진로교육은 우수한 학생을 양성하여 선발하는 것이 목적이 아니라 단 한 명의 낙오자도 없게 하는데 초점이 맞춰져 있다.

III. 유연하면서도 질 높은 핀란드 직업교육⁶⁾

1) 핀란드의 교육제도

핀란드 교육제도는 기초교육법(Basic Education Act)에 따라 9년간의 기초의무교육과정, 일반계 및 직업계 상위중등교육(고등학교)과정, 고등교육과정(대학 및 폴리텍대학)으로 이루어져 있다

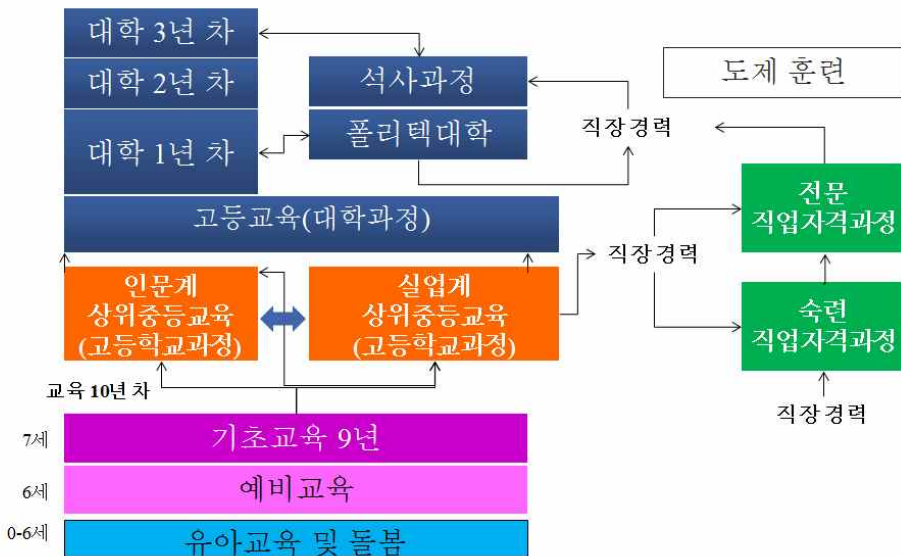
기초교육과정 중 1~6학년까지는 공통과정이며, 7학년부터 9학년까지는 필수 및 선택과목을 이수한다. 8~9학년 동안에는 학교에서의 기초진로교육과 함께 2주간 직업체험을 실시한다. 직업체험은 실제 임금을 받지 않지만 근로계약서도 작성하며 종료 후 보고서를 제출하여야 한다.

기초교육을 이수한 학생은 일반계 혹은 직업계 고등학교를 선택할 수 있다. 일반계 고등학교는 3년의 교육과정으로 이루어져 있는데, 졸업 시 고등단계 교육(대학 및 폴리텍대학)에 입학할 수 있는 자격시험에 응시하게 된다. 직업계 고등학교는 3년 동안 120학점을 이수하여야 하는데, 20학점 정도는 실제 현장에서 근무를 포

6) 임연외 3인. 2009. 「북유럽의 직업교육 실태 및 혁신 사례」, 한국직업능력개발원.

함한다. 직업계 고등학교를 졸업한 경우에도 고등단계 교육으로 진학할 수 있다. 대학이나 폴리텍대학으로 진학하기 위해서는 입학자격시험에 합격하거나 해당 분야의 직업자격증을 소지하여야 한다. 특히 관련 분야의 전문가를 양성하는데 주안점을 두는 폴리텍대학은 관련 자격증을 따는 것이 중요하다. 이처럼 핀란드 교육체계의 가장 큰 특징은 교육과정 중 전환이 가능하며, 상호연계 되어 있다는 점이다.

[그림 2] 핀란드의 교육체계



2) 핀란드 직업교육 운영과정과 특징

핀란드의 직업교육 및 훈련은 젊은층과 성인층을 대상으로 하는 직업교육법과 법령(Vocational Education Act, Decree on Vocational Education; Act on Vocational Adult Education, Decree on Vocational Adult Education)에 의해 운영된다. 핀란드의 직업교육은 기본적으로 교육문화부(Ministry of Education and Culture)가 법률 및 예산을 다루며, 교육문화부 산하 핀란드 국가교육위원회(FNBE; Finnish National Board of Education)는 교육문화부가 설정한 가이드

라인에 따라 구체적인 교육과정을 설계한다. 국가교육위원회(FNBE)는 직업교육의 핵심 커리큘럼과 직업자격증의 가이드라인을 마련하고 목적 · 핵심내용 · 평가기준을 설정한다.

직무수행능력 · 역량에 기반한 직업자격(competence-based qualification)은 세 가지 수준으로 나뉘는데, 해당 직업분야에서 신입으로 취업가능한 수준의 '직업자격(Vocational qualifications)', 해당 직업분야의 숙련노동자에게 요구되는 기술 수준의 '숙련직업자격(Further vocational qualifications)', 해당 직업분야의 가장 까다로운 업무를 해결할 수 있는 수준의 '전문직업자격(Specialist vocational qualifications)'이다.

직업학교를 통해 '직업자격'을 취득할 수 있고, 상위단계는 도제과정(Apprenticeships) 혹은 폴리텍대학 진학 등을 통해서 취득할 수 있다. 도제과정은 실제 현장에서의 훈련(on the job training)을 통해 전문자격을 취득하는데 목적이 있다. 직업교육은 실제 현장과 밀접한 연계 속에서 진행되는 것이 큰 과제이기 때문에, 이러한 필요에 의해 직업훈련 과정으로 도입되었다. 도제과정은 현장에서 이뤄지며 교육훈련기관, 성인직업교육센터 혹은 다른 교육기관에서의 이론수업과 함께 이루어진다.

일반적으로 핀란드에서 공식적인 교육기관에서 일하는 교사는 교육분야 이론교육을 최소 60학점 이상을 이수해야 하는데, 직업교육 관련 교사들은 석사학위나 기술전문학위, 혹은 그에 상응하는 학위를 갖고 있어야 한다. 또한 3년간 관련 분야에서의 근무경험이 있어야 한다.

목민관클럽 북유럽연수단은 핀란드 야르벤빠(Jarvenpaa) 지역에 위치한 케우다 그룹(Keuda Group; Vocational Education and Training)을 방문하였다. 케우다 그룹은 야르벤빠를 포함하여 헬싱키 주변 7개 지방자치단체(야르벤빠, 께라바, 만뜨살랴, 누르미야르비, 보르나이넨, 뚜우쉴라, 시부)가 공동으로 설립한 그룹으로 직업학교와 직업훈련을 담당한다. 케우다 그룹은 의무교육을 이수한 학생을 대상으

로 하는 직업학교를 6개 지역에서 10개 운영 중이며, 성인교육은 8개 단위에서 운영하고 있다. 직업학교는 성인교육을 함께 운영하고 있다. 케우다 그룹에는 7,000명의 학생이 있으며, 이 가운데 2,300명은 성인이었다. 케우다 그룹은 국가 또는 지방자치단체로부터 학생 수, 졸업률, 취업률 등에 따라 재정지원을 받는다. 케우다 그룹은 세계화된 산업현장의 요구에 대응하기 위하여 국제교류도 활발하게 전개하고 있다. 최근에는 정부의 재정상황이 좋지 않아 지원예산을 삭감할 계획이어서, 교원 수를 줄이는 한편 일반학생과정과 성인과정을 통합하여 운영할 계획이라고 한다.

3) 핀란드 직업교육의 시사점

핀란드에서 지난 10년간 기초의무교육과정인 종합학교를 마치고 직업계 고등학교를 선택하는 학생 비율이 2001년 36%에서 2013년 42%로 늘었다. 같은 기간 인문계 고등학교를 진학하고 고등학생의 80%가 대학을 진학하는 우리 현실과는 대조를 이룬다. 실용주의를 원칙으로 한 핀란드 직업교육이 주는 의미는 크게 네 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 직업현장에서 학교교육의 실용가치를 확인할 수 있다. 핀란드에서 직업계 고등학교 과정을 성공적으로 이수하게 되면 졸업장에 해당하는 해당 분야의 직업자격(Vocational qualification)을 부여받게 된다. 직업자격은 대학 진학을 위한 기초자격을 제공할 뿐만 아니라 노동시장에서 통용되는 자격으로써 실제 취업에 도움을 준다.

둘째, 체계적이고 높은 수준의 직업교육의 질을 관리한다. 핀란드 정부는 각 직업학교의 졸업생 수, 탈락률, 취업률 등 해당 학교의 직업교육 성과에 따라 직업교육의 질을 평가하고 이에 따라 차별적으로 재정을 지원한다. 이에 학교는 학생들이 일정한 수준의 자격을 취득할 수 있도록 학생들을 관리함으로써 직업교육의 질이 잘 유지된다. 아울러 직업교육 교사 자격으로 석사 이상 학력, 3년 이상의 현장 경험을 요구함으로써 교육의 질을 높인다.

셋째, 직업교육제도가 유연하게 운영된다. 핀란드는 직업계 고등학교 졸업생에게도 일정한 자격만 갖추면 대학이나 폴리텍대학에 진학할 수 있게 하였다. 아울러 직

장 경험 등을 통해 확보된 역량이나 일반계 고등학교에서의 학습 등도 직업계 고등학교 과정의 일부로 일정해 줌으로써 조기졸업이 가능하며, 직업계 고등학교를 선택하는 학생들이 늘었다. 기초교육 졸업자 중 실업계 고등학교를 선택하는 비율이 2001년 36%에서 2013년 42%로 늘어났다.

넷째, '케우다 그룹'이나 인근의 '옴니아 그룹'처럼 여러 지방자치단체가 협력하여 직업학교와 성인 직업훈련기관을 운영하는 경우가 많다. 이를 통해 중복투자를 방지하며 지역 간 자원 배분으로 지역별 수요에 맞춤형 산업인력을 양성할 수 있다.

IV. 제언: 행복한 삶을 위한 교육으로

세상에서 가장 행복한 국가로 알려진 덴마크는 단 한명의 아이도 놓치지 않겠다는 철학으로 아이들의 꿈과 끼를 살리는 진로교육을 진행한다. 기초의무교육기간(1~9학년)에 통합교과과정의 진로교육을 통해 자기 자신과 사회를 이해하며, 일과 직업에 대해 가치관을 형성한다. 학습계획서 작성과 진로탐색 과정에는 학생만이 아니라 담임교사, 교과전담교사와 함께 전문상담사, 부모까지 함께 참여하며, 본인이 선택한 진로가 마음에 들지 않으면 언제든지 변경할 수 있다. 인문계 고등학교를 졸업한 이후 직업계 고등학교를 선택하기도 하고, 직업계 고등학교를 졸업한 이후 대학으로 진학할 수도 있다. 이러한 유연한 시스템은 성인교육까지 이어진다.

스웨덴이나 핀란드의 진로교육 시스템도 크게 다르지 않다. 기본적으로 의무교육기간 동안 통합교과과정으로 진로교육이 이뤄지며, 8~9학년에는 1~2주간의 현장 직업체험이 이뤄진다. 이 과정을 통해 학생들은 교육 및 일과 노동에 대한 이해와 가치관을 형성하고 자신의 진로를 깊이 있게 탐색하게 된다. 핀란드의 직업교육은 철저히 현장실무 중심의 자격체계에 근거하여 이뤄진다. 역량에 기반한 자격체계(competence-based qualification)는 천연자원, 경영 및 행정, 보건 및 사회복지, 문화, 인문 및 교육, 자연과학 등 8개 분야에서 393개가 운영되고 있다. 취업을 위해서는 기본적으로 해당 분야의 자격증을 획득해야만 한다. 역량기반자격은 '수업을 얼마나 들었는가'가 아니라 '얼마만큼 실무역량을 획득했는지' 평가해 주어

진다. 직업계 고등학교를 졸업하면 ‘직업자격(Vocational qualifications)’이 주어 지는데, 120학점 가운데 최소 20학점은 현장연수를 포함하여야 한다.

우리나라의 경우에도 급변하는 사회 환경에 대응하고 아이들의 꿈과 끼를 살리는 진로교육을 고민하면서 2015년 ‘진로교육법’ 제정, 2016년 ‘자유학기제’ 전면도입 및 제2차 진로교육 5개년계획 수립·시행 등 다양한 정책들이 활발하게 진행되고 있다. 현장체험의 중요성이 강조되면서 학교나 진로직업체험 지원센터들은 현장체험처 발굴에 여념이 없다.

그런데, 북유럽 사례에 비춰보면 정작 중요한 한 가지가 보이질 않는다. 바로 철학의 빈곤이다. 진로교육의 목적이 ‘아이들의 다양한 꿈과 끼를 살리는 것’이라면, 본래 목적에 맞게 다양한 방법이 강구될 수 있어야 한다. 그러나 현장은 ‘체험처 발굴’에만 매몰되어 있다. 교육부의 평가와 재정지원도 양적평가로 이뤄진다. 그러다 보니, 초등학생이나 중학생 진로체험처가 다르지 않고, 중학생 현장체험 학습은 3~4일간 맛보기 수준의 일터 체험이나 진로캠프 참가에 머물고 있다. 심지어 현장 일터 체험처 발굴이 어렵다보니 이를 악용하여 직업체험 사교육시장이 생겨나는 실정이다.

진로교육에 실제 일터 현장을 체험하는 일은 중요하지만, 더 중요한 것은 청소년이 스스로 지역사회와 일, 노동에 대해 생각해 보고 자신의 생각을 정리하는 일이다. 아울러 자신의 특기와 적성이나 꿈과 어떻게 관계 맺을지 고민하며 진로를 찾아가는 일이다. 당장 지역 현실 여건이 다양한 일터 체험처를 제공할 수 없다면, 청소년들이 스스로 원하는 진로에 대해서 자료를 조사하고 그 분야 전문가를 찾아가 인터뷰하거나, 관련 대학을 방문하여 선배들에게 조언을 들어보는 것도 방법이 될 것이다. 희망제작소가 진로인프라가 취약한 완주와 전주에서 진행하고 있는 지역기반 진로탐색 프로그램 ‘내-일 상상프로젝트’와 같은 프로그램도 좋은 방안이 될 수 있다.

진로교육과 연계하여 중요한 고려사항 중 하나는 ‘직업교육’이다. 핀란드의 기초직업교육과정(실업계 고등학교)의 특징을 살펴보면 현장 실무중심의 자격체계에 근거한 교육이 이뤄진다는 점이다. 이후 직업교육과정은 폴리텍대학으로 이어지며, 기

술학사, 기술석사 과정으로 이어진다. 물론, 이러한 직업교육과정은 교육제도 개혁을 통해 인문계 고등학교 혹은 일반대학과 상호연계가 가능하다.

우리나라의 경우, 직업교육훈련은 실업계 고등학교를 거쳐 전문대학으로 이어지는 과정과 기술·기능인력 양성을 위한 기능대학(폴리텍대학), 직업전문학교, 직업훈련원을 중심으로 한 직업훈련기관으로 이원화 되어있다. 여기에 더해 국가기술자격 제도가 운영되는데, 각 제도 간 연계가 미흡하다는 지적이다. 최근 정부는 능력중심사회 구현을 목표로 국가직무능력표준(NCS)과 국가자격체계(NQF; National Qualification Framework)를 도입하였으나 현장과 괴리되어 교육과정이 설계되었다는 평가를 받는다.⁸⁾

앞서 살펴본 바와 같이 북유럽의 진로교육과 직업교육의 가장 큰 특징은 철저하게 모든 학생들을 포용하면서도 산업현장에 기반한 실용적인 교육시스템이라는 점이다. 물론, 국내에서도 북유럽을 비롯한 선진국들의 제도들을 적극 도입하면서 많은 변화를 보이고 있다. 그러나 개별적인 제도 도입 이전에 선행되어야 할 점은 사회문화적 배경과 철학의 환기이다. 청년을 포함한 국민들의 행복만족도가 높게 평가되는 북유럽사회를 보면, 사회적 신뢰와 청렴도가 높으며, 양성평등과 사회복지 수준이 발달해 있고, 학력 간 임금격차가 크지 않을 뿐만 아니라, 청소년과 청년들이 일찍부터 경제적 불평등으로부터 상대적으로 자유로운 조건에서 자신의 미래를 설계하고 꿈을 키워나가고 있다. 2016년 대한민국 현실과 북유럽을 비교해볼 때, '교육은 그 자체로서 행복한 삶을 위한 과정이 되어야 한다'는 원칙과 철학의 중요성을 확인할 수 있다.

7) National Competency Standards; 산업현장의 직무를 수행하기 위해 요구되는 지식, 기술, 소양 등의 내용을 국가가 산업부문별, 수준별로 체계화한 것으로, 산업현장의 직무를 성공적으로 수행하기 위해 필요한 능력(지식, 기술, 태도)을 국가적 차원에서 표준화한 것을 의미함.

8) "NCS교육과정 밀어붙이기 '울화통' 터지는 전문대 교수들". 『경향신문』 2016.3.15.

Ⅰ 참고문헌

- 권기태 외. 2016. 『2016 목민관클럽 해외 정책연수 결과자료집』. 희망제작소.
- 안승문. 2009. 「북유럽 복지국가의 교육과 한국 교육의 과제」. 참교육을 위한 전국 학부모회.
- 한승희 외. 2012. 「평생학습사회의 직업교육훈련 체계 개선방안 연구」. 교육과학기술부.
- 조정윤, 오혁제. 2013. 「국가자격체계(NQF)의 도입 방향과 추진 전략」. *The HRD review*.
- 김나라. 2009. 「덴마크의 진로교육 체제 및 교과통합 진로교육 사례 고찰」. 한국 직업능력개발원.
- 임언 외. 2009. 「북유럽의 직업교육 실태 및 혁신 사례」. 한국직업능력개발원.
<http://worldhappiness.report/>
https://en.wikipedia.org/wiki/World_Happiness_Report
- “3월 실업률 11.8% 체감실업률 24.1% ‘숨겨진 청년층 실업자들’”. 『한겨레신문』 2016.05.12.
- “NCS교육과정 밀어붙이기 ‘올화통’ 터지는 전문대 교수들”. 『경향신문』 2016.03.15.



The Hope Issue

<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

“선거와 선거 사이, 우리가 할 수 있는 일은?” _더 나은 민주주의를 위한 토의민주주의

황현숙 | 사회의제팀 연구원 (sook@makehope.org)

| 요약

- 민주주의 그 자체는 좋은 정치를 보장하지는 않는다. 투표의 결과로 민주주의가 완성되는 것도 아니다. 2016년 한국의 정치 상황은 민주적으로 대표자를 선출하는 것만으로 민주주의가 완성될 수 없음을 명확하게 보여주고 있다. 진짜 정치는 투표가 끝나고 난 다음에 시작된다. 선거와 선거 사이, ‘더 나은 민주주의’ 또는 ‘좋은 정치’를 위해 우리는 무엇을 할 수 있을까?
- 희망제작소는 시민과 함께 ‘좋은 정치’를 상상하고 이야기하는 토의민주주의를 통해 그 답을 찾아보기로 했다. ‘더 나은 민주주의’를 위해서는 누가 또는 어떤 정책이 몇 퍼센트의 지지를 받는다는 여론조사 결과보다, 우리가 어떤 삶을 원하는지 우리 사회가 어느 방향으로 나아갈 것인지 이야기를 나누는 과정이 중요하게 여겨져야 한다. 시민 동료들과 우리의 미래가 어떤 것이어

야 하는지 대화와 논의를 이어나갈 수 있는 공론의 장을 여는 것
이야말로 우리 삶을 변화시킬 정치를 실현하는 방법이다.

- 변화는 시민들이 정치체계에 직접 정치적 의지를 투입할 수 있는 새로운 경로를 확보할 때 가능하다. 시민이 일상에서 경험하는 현실의 문제들을 자유롭게 소통하고, 정책결정 과정에 권한을 갖고 참여할 수 있는 방법이 마련되어야 한다. 이런 관점에서 희망제작소는 ‘정치 수다의 장’을 열어 시민이 원하는 좋은 정치, 정책을 실현하기 위한 방법을 ‘시민’의 ‘참여’로부터 찾아보는 작업을 진행했다.
- 대의민주주의는 위기에 처했고 시민의 정치적 무관심이 문제라고 하지만, 위기의 순간 촛불을 들고 나와 광장을 가득 채운 시민들을 보면 현실정치에 대한 실망이 큰 만큼 더 나은 민주주의, 좋은 정치에 대한 열망도 크다는 것을 알 수 있다. 지금 거리를 가득 채우고 있는 시민들의 열망을 현실로 만들기 위해서, 일상의 정치에서 구경꾼이 되어버린 시민들을 비판적 관객으로 만드는 대안으로써 토의민주주의의 가능성에 주목해야 한다.

키워드 토의민주주의, 숙의민주주의, 시민참여, 좋은 정치, 정치잇수다

1. 선거와 선거 사이, 우리는 무엇을 할 수 있을까?

선거는 민주주의 꽃이라고 불린다. 정치권과 언론, 시민사회단체는 선거철이 되면 유권자의 투표 참여를 독려한다. 민주화 이후 점차 낮아지는 투표율을 두고 민주주의가 위기에 처했다고 평가하기도 한다. 투표율은 곧 시민의 정치 참여와 같은 것이고, 민주주의는 주권자인 시민이 참여할 때 가능하다고 여겨지기 때문이다. 그런데 투표가 시민정치 참여의 핵심이라고 할 수 있을까? 투표율이 높아지면 정치가 달라질 수 있을까? 대의민주주의에서 시민의 정치 참여는 어디까지 가능한 것일까?

대의민주주의 사회에서 선거는 분명 민주주의의 중요한 제도이며 시민정치 참여의 핵심이라는 사실은 부인할 수 없다. 그렇지만 민주주의를 대표자 선출의 선거 중심으로 이해할 때, 시민은 몇 년에 한 번 치러지는 선거일 투표에 참여하는 유권자, ‘절반의 주권을 가진 인민’이 되고 만다(김만권, 2013:47). 더욱이 이런 시스템에서 공급자인 정당이나 정치권이 좋은 후보를 내놓지 않는다면 유권자로서의 정치 참여는 명백한 한계를 갖는다(이관후·황현숙, 2016:32). 프랑스의 정치철학자 장 자크 루소(Jean Jacques Rousseau)는 이미 250년 전에 영국의 대의민주주의를 두고 “국민은 투표할 때만 자유롭다. 의원이 선출되면 국민은 다시 노예로 전락한다”고 비판했다. 투표가 끝나고 난 뒤에 평범한 시민들이 대표자들을 통제할 수 없다고 봤기 때문이다. 대의민주주의가 민주주의의 본질인 참여에서 멀어졌다는 이런 비판은 직접민주주의 등 대안적 민주주의 논의의 근거가 되기도 한다. 그런데 반대로 이러한 비판을 적극적으로 해석하면, 정치에 참여하지 않는 평범한 시민들이 일상에서 적극적인 정치행위자가 될 수 있는 새로운 방법을 찾아야 한다고 볼 수도 있다(김만권, 2013:39).

이런 관점에서 진짜 정치는 투표가 끝나고 난 다음에 시작된다고 할 수 있다. 선거와 선거 사이, 더 나은 민주주의 또는 좋은 정치를 위해 우리는 무엇을 할 수 있을까? 1987년 민주화 이후 30년, 우리는 국민이 직접 대표자를 뽑는 선거제도를 만들었고 평화로운 정권교체를 경험했다. 2012년 18대 대통령 선거는 75.8%에 이르는 높은 투표율을 기록했다. 2016년 현재, 우리는 민주적 절차로 선출된 대표자가 민주주의를 어떻게 퇴행시키는지 목격하고 있다. 화염병과 최루탄이 사라

진 자리에는 살수차가 서 있고, 시민들은 민주주의의 위기에 맞서 촛불을 들고 광장으로 나오고 있다.

희망제작소는 2016년 창립 10주년을 맞아 지난해 9월부터 ‘시민이 바라는 좋은 대표, 좋은 정치’ 연구를 진행하며, 시민과 함께 ‘좋은 정치’를 상상하고 이야기하는 토의민주주의(deliberative democracy)¹⁾를 통해 그 답을 찾아보기로 했다. 좋은 대표, 좋은 정치의 기준은 정당이나 정치권, 언론이 아니라 시민이 직접 결정해야 한다. 그 과정은 수동적인 여론조사가 아니라 토의를 통한 시민이 말하는 정치를 통해서 이루어져야 한다. 공적 사안에 대해 자유롭게 가치를 담아 말하는 일은 누구나 할 수 있는 참여의 방식이고, 지금 한국 정치에 꼭 필요한 일이기 때문이다(이관후·황현숙, 2016:14).

2015년에는 좋은 대표의 기준을 찾아보는 ‘노란테이블2: 누가 좋은 국회의원인가?’ 토론프로그램을 개발하고, 시민 100인이 참여하는 원탁토론회를 개최했다. 토론회를 통해 우리는 여론조사나 선거 결과로는 알 수 없는 시민들의 ‘좋은 대표’에 대한 생각을 확인할 수 있었다. 똑같은 후보를 선택했다라도, 그 이유와 기준은 다양했다. 좋은 대표의 기준이 같더라도, 지지하는 후보는 다른 경우도 있었다. 참가자들은 토론을 통해 이 사회에 존재하는 다양한 의견을 접하고, 서로의 차이를 확인하는 동시에 공감의 지점을 찾아냈다(이관후·황현숙, 2016:120).

‘정치잇수다’는 더 나은 민주주의를 위해 시민이 함께 모여 ‘좋은 정치’를 이야기하는 것부터 시작해보자는 취지로 기획되었다. 2016년 9월 29일 열린 첫 번째 모임은 “2016년 지금 여기의 시민+정치”라는 주제의 토론회로 누구나 자유롭게 정치에 대해 이야기하고 참여할 수 있는 시민정치를 위해 필요한 것들을 논의하는 자리였다. 선거 때 투표에 참여하는 것 말고 시민의 정치 참여가 어려운 이유는

1) 흔히 ‘deliberation’은 한국에서 ‘심의’나 ‘숙의’로 번역된다. “심의나 숙의라는 번역어는 대단히 중요한 사안들에 대한 심각한 수준의 고뇌와 전문적인 논쟁을 지칭하는 것처럼 보인다. 그런데 실제로는 공적사안에 대한 아주 가벼운 대화에서 반드시 어떤 결정을 내려야 하는 전문적인 대화까지 그 범주는 매우 넓다. (...) 이렇게 보면, 어떠한 결정을 위한 심사숙고보다는 대화를 통한 추론 정도를 가리키는 의미의 우리말로 ‘토의’가 적절하다.” (이관후·황현숙, 2016:31) 이런 이유로 심의민주주의나 숙의민주주의 대신 토의민주주의라고 쓴다.

무엇인지, 또 시민의 정치 참여를 가로막고 있는 현실의 구조적 제약들을 살펴보고 이를 넘어서기 위한 대안적 시도를 살펴보았다. 10월 15일 진행된 두 번째 모임은 “여론조사로는 알 수 없는, 우리들의 진짜 이야기” 워크숍으로, 모둠토론 중심으로 시민들의 좋은 정치에 대한 생각과 이를 실현하기 위한 구체적인 방법들을 토론해보는 장이었다.

이번 이슈에는 ‘정치잇수다’ 토론회와 워크숍에서 시민들과 함께 나눈 이야기를 주제별로 정리해 옮겼다. 먼저 우리 사회 시민정치 참여의 모습을 살펴보기 위해, 정부의 정책결정이나 정당의 활동에 있어서 시민들의 참여를 통한 직접적인 의견수렴보다 여론조사가 더욱 중시되는 상황, 시민의 정치참여를 가로막는 선거법의 문제를 정리했다. 다음으로 시민정치의 기반으로 토의민주주의의 의의를 제시하고, 시민들의 좋은 정치에 대한 생각과 정치참여 방법을 논의한 정치잇수다 워크숍 내용을 담았다. 마지막으로 시민정치의 새로운 대안으로 온라인에 기반해 시민정치 참여 활동을 전개하고 있는 와글과 빠흐띠의 사례를 다뤘다.²⁾

II. 2016년, 지금 여기의 시민정치 진단

1) 여론조사 결과는 유권자의 결정이 아니다

정치인들은 모두가 입을 모아 국민을 위한 결정이었다고 말한다. 정계에 입문하거나 출마를 선언할 때, 정당을 만들거나 탈당할 때, 또는 다른 정당과 연합할 때, 새로운 정책을 도입할 때 모든 행동이 “국민의 뜻에 따르는” 것이며 “국민의 행복을 위한” 것이라고 설명한다. 선거 결과는 민의의 가장 확실한 지표로 여겨진다.

2) 본문은 특별한 언급이 없는 경우 ‘정치잇수다’ 토론회와 워크숍에서 발표된 자료와 참가자들의 발언을 옮긴 것이며, 추가 사례나 해석은 필자가 관련자료를 참고해 정리한 것으로, 이 경우 인용을 밝혔다. 9월 29일 토론회의 발표자와 주제는 다음과 같다: 여론조사분석 전문가 정한울 박사, “외주민주주의 시대의 도래와 여론조사”, 참여연대 의정감시센터 서복경 부소장, “시민의 정치를 가로막는 헌법 위의 선거법”, 와글 김정현 매니저, “와글과 글한 균중의 힘으로 만들어나가는 더 나은 민주주의”, 빠흐띠 권오현 대표, “유쾌한 민주주의 플랫폼 개발자 조합, 빠흐띠의 정치실험.” 토론을 맡은 정치철학자 김만권, 온라인 선거운동 연구자 조희정, 사회를 맡은 이관후 희망제작소 연구자문위원의 발언은 현장 녹취기록과 관련 저서를 바탕으로 정리했다.

그렇지만 선거는 몇 년에 한 번씩 치러질 뿐이다. 그렇다면 대체 국민의 의사는 어떻게 확인할 수 있을까? 집회처럼 적극적인 의사표현 방식을 제외하고 일반적으로 활용되는 방법은 바로 여론조사이다.

여론조사는 공직자 선출 및 정책 추진 과정에서 민의를 확인할 수 있는 유용한 방법이다. 정당이나 정부, 언론 등 국민의 뜻을 대변하고 수렴해야 하는 제도들은 여론조사를 통해 적은 비용으로 민의를 확인할 수 있다. 특히 시민이 정당이나 정부 정책결정 과정에 참여할 수 있는 방법이 마땅치 않은 상황에서 여론조사는 정치적 결정에 민주적 대표성을 부여하는 기능도 한다(정한울, 2016:66). 특히 선거 과정에서 여론조사만큼 유권자의 평가와 변화를 파악하는 데 좋은 방법은 없다.

2002년 대통령 선거 당시 노무현, 정몽준 후보의 단일화를 여론조사로 결정한 이래로 최근의 정당 공천 과정은 여론조사가 지배하고 있다고 해도 과언이 아니다. 정당은 이른바 개혁공천 내지 전략공천은 여론조사 결과를 주요 기준으로 삼아 경쟁력 없는 후보를 배제하고, 국민의 뜻을 반영한다고 선전한다. 하지만 정당정치 중요성을 강조하는 학자들은 정당 내 중요 결정의 주체는 당원이어야 한다고 주장한다.³⁾ 더욱이 이런 후보자 결정 방식은 ‘몇 퍼센트짜리 후보인가’에 대한 경쟁만 남겨놓고, 후보자들의 자질이나 정책적 비전을 비교하고 평가하는 기회는 오히려 축소시킨다는 점에서 문제가 있다는 지적이다(박상훈, 2011:302).

20대 총선은 예상 밖의 결과로 화제가 되었다. 대다수의 언론과 여론조사 기관들이 여당의 압승을 전망했지만, 결과는 정반대로 나타나 16년 만에 여소야대 국회가 탄생했다. 선거가 끝나고 여론조사 무용론이 들끓었다. 응답률 5% 미만, 20~30대의 할당량을 채우지 못하고 가중치를 과도하게 부여하는 등 여론조사 방법 등에 문제가 있었다는 지적이 나왔다. 선거일 6일 전부터 여론조사 결과 공개를 금지하고 있는 공직선거법의 규제 조항이 문제라는 의견도 있다. 민의 수렴보다 선거에서 유리하게 활용하는데 관심을 갖고 있는 정당이나 후보자, 여론조사 및 데이터 분석 결과를 조사기관과 외부 전문가 분석에 의존해 보도하는 언론의 전문성 부족과 상업적인 보도 행태 등도 민의를 왜곡할 수 있다는 비판도 제기되

3) 민주주의에 있어 정당의 중요성을 강조하는 박상훈 정치발전소 학교장은 정당이 당원의 의견보다 일반 시민을 대상 여론조사로 의사결정을 하는 일이 더 공정한 것으로 여겨지기도 하는데, 이는 “우리나라 대통령 잘 뽑자고 스웨덴 시민 데려와서 투표하게 하는 꼴”이라고 비판했다(황세원, 2016).

었다. 이런 문제의 대안으로는 여론조사 방법 및 선거관리위원회의 관리 개선 등 구체적인 방안이 제시되고 있다(월간중앙, 2016).

그러나 이런 여론조사 방법론보다 더욱 중요한 건 시민의 의견을 직접 수렴하는 정치의 본래 역할을 저버리고 여론조사에 기대는 정치권과 언론 등의 행태가 변화해야 한다는 것이다. 여론조사 분석 전문가 정한울 박사는 “정당의 공직후보자 선출이나 정부의 정책 결정과정에서 여론조사를 과도하게 활용하는 행태는 시민의 의사를 반영하는 민주주의와 거리가 먼 외주민주주의”라고 이름 붙였다. 정부, 정당 등 정치 주체들이 갈등의 조정과 정치적 조정 및 타협을 통해 해결해야 할 사안들을 여론조사에 맡김으로써 정치적 사안이 방법론 문제로 대체되고 있으며, 심지어 정치적 권력구조 개편과 같은 개헌 사안에 대해서도 여론조사를 통해 결정하자는 주장이 공공연히 제기되는 정치 현실이 문제라고 비판했다(정한울, 2016:66-67).⁴⁾

정한울 박사는 “여론조사는 민의를 파악하는 하나의 수단일 뿐이며, 그 결과를 유권자의 결정과 동일한 가치를 둘 수 없다”며, 외주민주주의의 탈피를 위해서 정치의 복원이 가장 시급한 과제라고 주장했다. 리더십의 역할, 민주적 의사결정 과정, 주권자로서의 권리와 책임까지 여론조사에 맡길 수는 없기 때문이다(정한울, 2015:10).

2) 투표 말고 할 수 있는 일이 없다

누구나 자유롭게 정치에 대한 자신의 견해를 밝히고 소통하는 일은 헌법에 보장된 국민의 권리이며, 시민정치 참여의 기본 조건이다. 헌법재판소는 ‘대의제 민주주의 아래서 민주주의 구현의 원동력은 유권자의 자발적인 정치 참여에 있기 때문에, 일반 유권자의 정치적 표현의 자유를 진작하는 것은 매우 중대한 공공적 법익’이라

4) 새누리당에서는 2010년 세종시 이전 수정안, 2011년 이원집정부제 등 권력구조개편을 위한 개헌을 여론조사로 결정하자는 주장이 제기되었다(MBC, 2011/02/05). 이재오 당시 특임장관은 “2011년 신년좌담회에서 권력구조 개편과 관련해서는이원집정부제 등 모든 안을 논의한 뒤 여론조사를 통해 국민의 뜻을 따르자”고 제안한 바 있다. 2014년에는 새정치민주연합이 지방선거를 앞두고 기초단체장 공천폐지 여부를 결정하는 데 여론조사 결과를 활용하기도 했다, 정한울(2016), pp.66-67.

고 밝힌 바 있다(헌법재판소 2011.12.29 선고 2007헌마 1011 결정; 박상규, 2016에서 재인용).

그렇지만 현실의 제도는 시민들이 자유롭게 공개적으로 정치에 대해 토론을 하거나 정보를 공유하는 등의 활동조차 제약하고 있다. 현행 「공직선거법」은 규제항목만 200여개가 넘는다. 공정한 선거를 위한 규제라는 입장도 있지만, 유권자나 후보자의 정치적 자유와 참여를 제약하는 과도한 규제라는 비판이 많다. 선거법은 선거운동 기간, 선거비용, 방식 등을 규정하고 있으며, 그 내용은 '정해진 기간 동안만 선거운동을 할 수 있다'는 것으로 요약할 수 있다.

서복경 참여연대 의정감시센터 부소장은 선거법이 헌법에 보장된 국민의 기본권, 특히 언론·출판·집회·결사의 자유를 침해한다며 '헌법 위의 선거법'으로 규정했다. 선거법에 따르면 유권자가 특정 정책을 지지한다고 의견을 밝히고 관련 정보를 공유하는 것은 가능하지만, 그 정책을 추진하는 정치인에 대한 지지를 주변에 호소하는 것은 선거법 위반이 된다. 후보자도 제한을 받기는 마찬가지다. 정해진 방식으로, 정해진 기간 동안만 선거운동을 할 수 있기 때문에 참신한 선거운동이란 애초에 불가능하다. 평소에는 얼굴도 못 보던 정치인이 선거 때만 뵈어달라고 나타난다고 비난받기도 하지만 공식선거운동 기간이 시작되는 선거일 15일 전에는 예비후보로 등록했을 때만 제한적인 선거운동을 할 수 있다. 선거기간 중 선거사무소에서 김밥 등 다과를 내놓을 수는 있지만 젓가락으로 먹으면 '통상적인 다과 제공'의 범위를 넘어 '불법식사'를 제공한 것으로 선거법 위반이 된다는 사례는 유명하다.

선거의 공정성만큼 자유도 중요한 원칙이자 가치이다. 이러한 흐름에서 2011년 헌법재판소는 SNS, 인터넷 홈페이지 등을 통한 선거운동 제한에 대해, 선거운동의 자유를 '정치적 표현의 자유'와 결부시켜 "자유를 원칙으로, 금지를 예외로" 해야 하고, '금지를 원칙으로, 허용을 예외로' 해서는 안 된다고, '선거의 자유'를 원칙으로 해야함을 분명히 밝혔다(헌법재판소 2011.12.29. 선고 2007헌마1001 결정; 박상규, 2016:32에서 재인용).

그럼에도 불구하고 지난 20대 총선에서 사이버상 선거법 위반으로, 중앙선거관리위원회와 서울 및 각 지역 선관위가 삭제한 게시물이 1만7,101건으로 집계 됐다. 온라인상에서 선거법을 위반했다는 건 어떤 것일까? 그 내용을 살펴볼 필요가 있

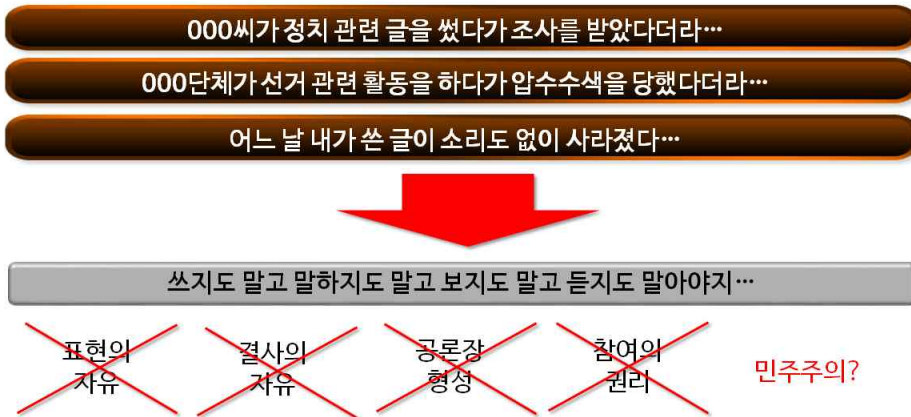
다. 선관위가 삭제한 게시물 중 192건이 나경원 새누리당 의원을 비판하는 내용이 었다. 삭제된 게시글이 비판한 정당별로는 새누리당에 대한 비판이 343건으로 가장 많았고, 더불어민주당 201건, 국민의당 84건 순이었다. 뉴스 여론조사 화면을 캡처해서 게시하거나 공유한 게시물도 삭제됐는데 여론조사고지 때 명시해야 할 사항이 없다는 이유 때문이었다.

20대 총선이 끝나고 전국 1,000여개의 시민사회단체가 연대해 활동했던 '2016총선시민네트워크'(이하 총선넷) 관련자들이 선거법 위반을 이유로 검찰에 소환되고, 참여연대 등 관련 단체 사무실은 압수수색을 당했다. 총선넷은 20대 총선을 앞두고 최경환 새누리당 의원 등 낙선후보를 선정하고 다양한 방식으로 유권자운동을 벌였다. 시민단체가 낙천·낙선 대상자를 발표하는 활동은 '선거운동이 아닌 것'으로 아무런 문제가 없다. 몇몇 보수단체에서도 정부 정책에 반대 입장을 밝힌 야당 의원들을 낙선 대상으로 선정하고 표하기도 했다. 총선넷이 낙선 인물로 선정된 선거사무소 앞에서 연 기자회견은 '사실상' 집회였으며(선거법 제103조 각종 집회의 제한), 온라인상에서 '워스트(Worst) 10, 베스트(Best) 10' 후보자 투표를 진행한 것은 '사실상' 여론조사였다는(선거법 제108조 여론조사의 결과 공표 금지 등) 이유로 고발되었다. 총선넷은 이런 활동이 정당한 유권자운동이며 활동 당시에 선관위와 협의하며 진행했는데, 선거가 끝나고 고발하는 건 선관위의 공정성이나 의도를 의심케 한다는 입장을 밝혔다(한겨레21, 2016.06.20).

서복경 부소장은 이러한 사례를 제시하며, "유권자가 어떤 기준을 갖고 선택을 하는가는 유권자의 마음이다. 내 친구, 내가 아는 사람, 직장 동료들, 나와 비슷한 고민이나 이해관계를 가진 집단과 정치 정보를 공유하면서 결정을 내릴 수 있어야 한다. (...) 평범한 시민들이 정당이나 정치인에 대해 이야기하는 일이 선거법으로 처벌받을 수 있다고 있다고 인식하게 되면, 선거가 없는 시기에도 정치에 대해 생각하고 말하는 것을 피하게 된다"고 지적했다. 이런 환경에서 유권자의 합리적 반응은 정치적 무관심이며, 민주주의 구현의 핵심 요소인 '참여'는 비합리적 행위가 되어버린다는 것이다.

[그림 1] 시민의 정치 참여를 가로막는 헌법 위의 선거법

이상한 민주주의에 사는 유권자는...



출처: 서복경, '정치잇수다' 토론회(2016년 9월 29일) 발표자료.

평범한 시민들이 헌법과 선거법 조항을 알 필요는 없다. 그렇지만 규제 중심의 선거법이 주권자인 시민을 구경꾼으로 만들고 그로 인한 문제의 피해도 시민이 받게 된다는 사실을 기억해야 한다. 서 부소장은 “유권자의 자유로운 정치 참여와 표현의 자유가 제한받는 결과는 제대로 검증되지 않은 인물이 대표가 된다는 것이다. 그들이 이상한 정책을 만들고 세금을 쓰고 그 피해는 시민들에게 돌아온다”며 유권자의 자유로운 정치참여를 보장하는 방향으로 선거법 개정이 이루어져야 한다고 주장했다.

Ⅲ. 시민의 좋은 생각이 세상을 바꾼다

1) 더 나은 민주주의를 위한 토의민주주의

희망제작소는 시민주도의 사회혁신, 지역재생, 사회적경제 등 다양한 분야의 정책 연구와 사업을 통해 풀뿌리민주주의의 지평을 넓히는 활동을 해왔다. 특히 노란테

이블, 소셜픽션 등 시민주도의 사회혁신을 위한 속의 실험 및 방법을 개발하고 적용해왔다.⁵⁾ '정치잇수다'는 희망제작소의 이러한 역량을 바탕으로 시민의 정치 참여 확대와 더 나은 민주주의를 실현하는 장으로 기획되었다.

우리 사회의 변화를 위해서 정치가 바뀌어야 한다는 데에 많은 이들이 공감을 표한다. 87년 민주화 이후 국민의 손으로 대표자를 뽑게 되었지만, 그것만으로 좋은 정치가 실현되지는 않았다. 민주화 이후 몇 차례의 정치제도 개혁은 '깨끗한' 정치를 만드는 데 중점을 두었다. 시민사회단체들은 낙천낙선운동을 통해 '나쁜' 정치인을 몰아내는 데 성과를 거두기도 했다. 그렇지만 여전히 평범한 시민들에게 정치에 참여하거나 관심을 갖는 일, 정치인이 되거나 권력을 가지려고 하는 노력은 나쁜 일을 하려는 것처럼 이야기 된다. 그 결과 정치는 정치인이나 소수 전문가들만 참여하는 '그들만의 리그'가 되었고, 주권자인 시민은 정치를 혐오하거나 냉소하는 구경꾼으로 남아있다.

희망제작소는 좋은 정치를 위해서 시민들의 좋은 생각, 정치 수다가 필요하다고 생각했다. 토의민주주의가 바로 그 모델이다. 토의민주주의는 '민주주의가 선거주의로 전락하는 것에 반대'하고, 시민들 사이의 합리적인 절차를 거친 공적 토론에 관심을 기울일 것을 요청하는 모델이다. 시민들은 토론의 공간에서 논쟁을 통해 편견을 걸러내고, 정보를 공유하면서 부족한 지식을 보완하고 더 바람직한 결론을 얻을 수 있을 것이다. 그리고 그 결정은 우리 스스로가 참여해 얻은 것이기에 정당성을 갖는다(김만권, 2013:129). 이런 이유로 여러 국가에서 시민포럼, 국민패널, 시민배심제, 공론조사 등 토의민주주의에 기반한 다양한 시민참여 제도들이 정책을 결정하는 데 활용되고 있다.⁶⁾

토의민주주의는 우리가 던지는 한 표의 결과보다, 토론에서 제시하는 견해가 민주적 의사결정의 본질이 되어야 한다고 전제한다. 선거는 민주주의의 중심적인 제도이지만, 승자와 패자를 남긴다. 51%의 승자가 49%의 패자들의 의지를 흡수해버

5) 희망제작소가 개발한 속의방법론 사례와 분석은 유혜승(2016) 참조.

6) 최근 우리나라에서도 몇몇 지방자치단체에서 이슈포럼, 공론조사 같은 제도를 정책결정 과정에 활용하는 시도가 이루어지고 있다. 가장 대표적인 사례로, 대구시는 2015년 12월 「대구광역시 시민원탁회의 운영 및 지원에 관한 조례」를 제정하였고, 정책 이슈별 시민원탁회의를 개최하여 시민의 의견을 정책결정 과정에 반영하고 있다. 지방자치단체의 도시계획, 안전, 건강 정책이나 교육청이 교육정책을 수립하는 과정의 하나로 시민토론회의를 개최하는 곳이 늘고 있다.

리고, 51% 의지는 100%의 인민의 의지로 여겨지는 것이 투표의 현실적 구조다(김만권, 2013: 46). 그렇지만 여전히 투표 결과는 얼마나 많은 사람이 반대하는지를 정확히 보여주며, 투표 결과 그 자체가 다른 의견을 가진 사람들을 설득하지는 못한다. 그렇기에 민주주의에서 더욱 중요한 것은 각자가 내린 최선의 결정을 시민 동료에게 설득하고, 합의하는 과정이다.

토의민주주의는 시민들이 정당 중심의 제도권 정치에서 이탈하는 현실에 대한 반응에서 나온 모델이다. 평범한 사람들의 정치에 대한 무관심은 참여해도 변하는 것이 없기 때문에 나타나는 현상이다. 반면, 의견을 냄으로써 변화가 가능하고 대안을 얻을 수 있다면 참여의 가능성이 높아진다. 이런 논리에 따르면, 현대인들이 기존의 정치에서 멀어지는 건 그 안에서 변화를 찾을 수 없다고 보기 때문이다. 토의민주주의는 대안을 찾는 일을 시민들 스스로 하자고 제안하는 이론이다. 몇 년에 한 번씩 찾아오는 투표에 기대기보다는, 일상에서의 토론을 통해 우리의 말과 해석으로 사회변화에 참여하고, 토론을 통한 동료 시민들과의 만남과 연대를 통해 민주적 권력을 찾고 공유하자는 것이다(김만권, 2013:131).

희망제작소는 ‘시민이 바라는 좋은 대표, 좋은 정치’의 기준을 시민토론을 통해 찾아보고자 했다. 지난해 진행한 시민토론 프로그램, ‘노란테이블2: 누가 좋은 국회의원인가?’는 시민이 먼저 좋은 후보의 기준을 정하고 그러한 기준이 사회적으로 논의되고 확산되어서 정당들이 좋은 후보자를 내놓고 경쟁함으로써 좋은 대표를 선출하는 것을 목표로 했다. 장기적으로 이런 시민토론의 확산을 통해 선거가 정당에서 내놓는 후보 중에 차악을 선택하는 어쩔 수 없는 투표에 그치지 않고, 진짜 민주주의 축제가 되고 시민 누구나 좋은 대표와 좋은 정치에 대한 기준을 찾고 정치에 참여함으로써 정치 변화의 계기를 마련코자 한 것이다.

좋은 대표의 기준을 토론하는 과정은 단순히 어떤 인물이 뛰어난지를 논의하는 것에 그치지 않는다. 시민 각자가 생각하는 좋은 정치, 민주주의의 의미가 무엇인지, 또 개인적인 삶의 가치와 우리 사회가 나아가야 할 방향에 대한 고민 이후에 그것을 함께 이를 대표자의 기준을 논의할 수 있는 것이기 때문이다. 이러한 논의를 공개적인 토론의 장에서 처음 만난 다른 시민들 앞에 꺼내놓고 이야기하고 서로의 같음과 다름을 확인하는 과정을 통해 정치적 주체로 거듭난다.

‘정치잇수다’는 시민이 바라는 좋은 정치를 위해 필요한 것들, 사회제도적인 변화,

새로운 시도, 시민의 참여 방법을 다루는 장으로 기획했다. 시민의 정치를 가로막는 장벽들, 현실정치의 문제, 시민이 원하는 좋은 정치를 위해 변화해야 할 것들을 시민 스스로 생각하고 이야기함으로써 변화의 계기를 확장해 나갈 수 있다고 보았기 때문이다. 시민참여 워크숍은 토론을 통해 투표 이외에 시민들이 정치에 참여할 수 있는 방법, 선거와 선거 사이에 우리가 할 수 있는 일들을 찾아보고자 했다.

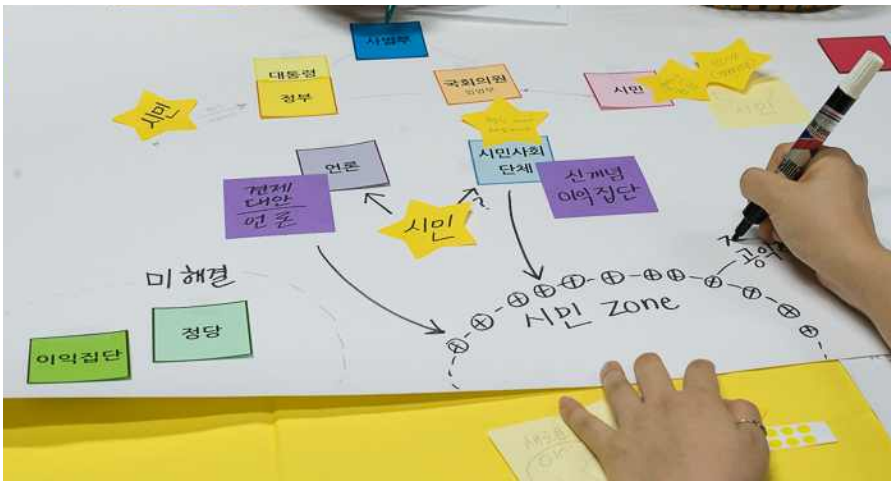
2) 시민정치의 새로운 연결고리 찾기

더 나은 민주주의, 좋은 정치를 위해서 시민의 참여는 필수적인 요소이다. 그런데 우리 사회에서 시민의 공적 활동 참여는 매우 낮은 수준이다. 2015년 사회통합실태조사 결과를 보면 정당, 노동조합, 시민운동단체, 지역사회 단체, 사회적경제 조직 등 참여율은 10%에서 25% 사이에 머물고 있다. 반면 사적인 단체 활동은 종교단체 35.4%, 동호회 38.5%, 동창회나 향우회는 53.7%로 높게 나타나, 사회적 참여가 개인적이고 감성적인 측면을 중심으로 이루어지고 있음을 알 수 있다. 특히 정치 참여에 있어서 응답자 7,700명 중 42.7%가 자신이 정부가 하는 일에 어떤 영향도 미칠 수 없다고 답했고, 44.6%는 정부가 국민의 의견에 관심이 없다고 답했다. 정부나 언론에 의견을 제시한 적이 없으며 앞으로도 하지 않을 것이라는 응답은 63.8%로 나타났다(한국행정연구원, 2015).

민주주의의 근본은 시민의 참여를 확대할 수 있는 제도와 실천에 있다. 민주적으로 선출된 정부라 하더라도 시민이 원하는 정책을 수렴할 수 있는 정책결정 과정의 통로를 확보하기 위한 노력을 지속해야 하고, 정당과 의회는 정책연구소나 국민경선제 운영이 아니라 우리 사회의 갈등 속에서 더 많은 시민과의 접점을 확보해야 한다(최장집, 2009:209-210). 변화는 시민들이 정치체계에 직접 정치적 의지를 투입할 수 있는 새로운 경로를 확보할 때 가능하다. 우리가 일상에서 경험하는 현실의 문제들을 자유롭게 소통하고, 정책결정 과정에 권한을 갖고 참여할 수 있는 방법이 마련되어야 한다(오현철, 2008:234). 이러한 변화는 선출된 대표자들로부터 주어지는 것이 아니라, 시민이 직접 요구하고 실천할 때 이루어질 수 있다. 이런 이유로 10월 15일 열린 '정치잇수다' 워크숍은 시민이 원하는 정책, 좋은 정

치를 실현하는 방법을 '시민'에서 출발해 찾아보는 방식으로 진행했다. 시민, 국회, 대통령, 사법부, 정당, 시민사회단체, 언론, 이익단체 등 우리 사회의 공식적·비공식적 정치 주체를 종이카드에 적고, 하얀 종이 위에서 움직이고 연결고리를 그려가면서 토론을 진행했다.

[그림 2] 좋은 정치를 위한 새로운 연결고리 찾기



토론의 첫 번째 단계로, 선거가 끝난 다음 일상에서 시민들이 정치에 어떻게 참여하고 있는지 또는 어떻게 참여하지 못하고 있는지, 지금 현재의 정치적 연결고리를 그려보았다. 참가자들이 정부나 국회에 시민의 의견을 전달하는 주체로서 언론과 시민단체가 제 역할을 하지 못하고 있다며 비판했다. 시민이 정치에 참여하기 위해서는 언론이 정확한 정보를 전달해주고, 시민들의 의견도 알려줘야 하는데 그런 기능이 제대로 작동하지 않는 것 같다는 것이었다. 다른 한편으로 시민단체는 시민들의 의견을 모으기보다 시민단체만의 활동을 하는 것 같아 거리감이 느껴진다는 의견이 많았다.

두 번째 단계에서는, 좀 더 바람직한 정치 주체들 간의 관계 또는 연결 방법에 대해 자유롭게 토론해보도록 했다. 처음 토론을 시작할 때 투표 말고 어떤 방법이 있는지 모르겠다고 이야기했던 참가자들은 서로의 크고 작은 참여 경험을 공유하면서 시민이 바라는 좋은 정치를 실현하기 위한 다양하고 구체적인 방법들을 제시

했다. 무엇보다 시민 각자가 자신의 목소리를 내고, 자기 주변의 문제에 관심을 갖고 참여하는 것부터 시작하는 것이 중요하다는 데 의견이 모아졌다. 토론을 통해 우리 일상의 문제가 놓인 사회적 맥락을 해석하고, 더 많은 시민들의 관심과 참여를 통해 공적으로 해결해 나가는 과정이 시민이 원하는 정치가 이루어지는 길이라는 것을 확인할 수 있었다.

워크숍의 마지막 단계에서는 모둠별로 공통의 관심사를 모아 함께 해결하고 싶은 문제를 정하고, 문제 해결을 위한 각자의 실천 방안을 정리했다. ‘모두의 정치를 위한 액션플랜 짜기’라는 이름으로 진행된 이 단계에서 구체적인 정책 실현을 위한 시민참여 방법, 정치구조 변화와 시민참여 확대를 위한 방법 등이 논의되었다.

IV. 21세기의 민주주의 실험

토의민주주의의 확산을 위해서는 오프라인에서의 경험도 중요하지만, 온라인에서 이루어지는 새롭고 다양한 시도들에 주목할 필요가 있다. 최근의 인터넷과 모바일 기술의 보편화는 사회변화는 물론 정치에도 큰 영향을 미치고 있다. 개방성과 연결성을 특징으로 하는 인터넷의 확산으로 시민 연대는 전 세계적으로 확산되고 있으며, 다수의 참여를 가능하게 하는 기술 개발로 직접민주주의를 구현하고자 하는 시도도 진행되고 있다. 정보통신기술을 활용한 시민의 정보유통, 청원, 온라인 공론장과 협의 및 투표를 통한 공공문제 해결, 정책 변화, 네트워크 정당 결성과 선거 득표라는 성과를 거두고 있는 사례도 있다(조희정 외, 2016:55-56).

아이슬란드는 2010년 일반 시민들을 무작위로 선출해 헌법심의회를 구성하고 헌법개정안을 심사하는 ‘오픈 크라우드(Open Crowd)’ 실험을 진행했다. 인터넷을 통해 심의 내용을 투명하게 공개하고 국민 의견을 수렴하여 헌법 개정안을 마련, 2012년 국민투표를 통해 헌법을 개정했다. 아르헨티나의 피아 만치니(Pia Mancini)는 시민정책표결 플랫폼인 ‘데모크라시 OS’를 개발, 이를 오픈소스로 공개했다. ‘데모크라시 OS’는 의회 제출 법안에 대한 쉬운 해설, 법안제출 현황 및 관련 정보 제공, 찬반 투표, 댓글 토론 등이 가능한 서비스이다. 부에노스아이레스 시의회, 멕시코 연방정부, 프랑스 공립중학교 개혁정책토론 등 지역행정은 물론

UN 기후변화협약 정책결정 과정에도 사용되고 있다. 특히 스페인의 시민주도 정치연대인 ‘바르셀로나 엔 코뮤(Barcelona en Comú)’가 당의 정책공약 선정 과정에 활용한 바 있다(조희정 외, 2016:62). 스페인의 전국정당 포데모스(Podemos)는 토론 플랫폼인 ‘루미오’를 활용해 40만 명의 당원 모두가 의사결정에 직접 참여하고 있다.

피아 만치니는 오래된 제도와 관행에 기반해 소수 특권층의 이해에만 봉사하는 정치를 21세기 온라인 시대에 걸맞게 업그레이드해야 한다고 주장했다. 21세기에 사는 우리가 19세기에 고안된 정치제도와 15세기의 정보기술(활판인쇄술)에 설계된 소수가 다수의 이름으로 결정하는 데 정치에 참여하는 건 비효율적이라고 비판했다. 이런 시스템에서 정치에 참여한다는 건 몇 년에 한 번 투표에 참여하거나, 정당의 일원이 된 다음 결정권을 가질 때까지 오랜 시간과 비용을 들여야 한다는 지적이다(이진순 외 2016:15-16). 이미 우리나라에서도 정보통신기술을 활용해 시민들의 의견을 모으고 이를 정치 과정에 투입하고자 하는 시도가 이루어지고 있다. 여기서는 대표적인 사례로 ‘와글’과 ‘빠흐띠’의 실험을 소개한다.

와글의 ‘듣도 보도 못한 정치’

‘와글(WAGL; We-All-Govern Lab)’은 ‘와글와글한 군중의 힘으로 세상을 바꾸는 실험’을 하는 정치벤처이다. 와글은 정치가 ‘아무나 하는 것’, ‘누구나 삼시세끼 밥 먹듯이 할 수 있는 일’이 되어야 한다고 주장한다. 기득권 집단이 독점하고 있는 정치를, 권력을 가진 대한민국 국민 모두의 것으로 돌려놔야 한다는 것이다. 와글은 ‘온라인과 오프라인을 아우르는 네트워크 구축을 통해 시민이 정치를 주도하는 더 나은 민주주의를 실현’하는 것을 목표로 한다. 이를 위해 온라인에 기반한 풀뿌리 시민정치 연구, 인터넷과 소셜미디어를 통한 수평적 의사결정 모델 등 정치혁신을 촉진할 기술을 개발하는 활동을 하고 있다.

와글은 지난 2월 국회에서 테러방지법안 저지를 위한 무제한토론(필리버스터)이 진행되는 동안 ‘필리버스터 닷 미’(http://filibuster.me/)라는 온라인 플랫폼을 열었다. ‘시민들이 직접 국회의원들의 연설문을 작성한다’는 취지로 개설된 이 사이트에, 11일 동안 30만여 명의 시민들이 방문해 38,000여개의 글을 남겼다. 7명의

국회의원이 국회 본회의장에서 시민들이 남긴 글을 낭독했다. 와글의 김정현 매니저는 “내 발언이 정치를 통해 해결될 수 있다’고 느낄 때 시민들이 정치에 더욱 적극적으로 참여하게 된다는 걸 확인 할 수 있었다”며 “이런 기술을 활용해 시민들이 정치에 더 많이 참여할 수 있어야 한다”고 말했다. 지난해에는 ‘듣도 보도 못한 정치’라는 제목으로 스페인의 포데모스, 이탈리아의 오성운동 등 해외에서 전개되고 있는 정치혁신 사례를 스토리펀딩으로 소개하고 서울과 제주에서 국제컨퍼런스도 개최했다.

유쾌한 민주주의를 위한 빠띠의 실험

‘유쾌한 민주주의 플랫폼’을 만드는 개발자 협동조합 빠띠는 인터넷 기술을 활용해 더 나은 민주주의로 나아가게 하는 도구를 만드는 일을 한다. 빠띠의 권오현 대표는 온라인 기술을 활용해 기존에 정치로 여겨지지 않았거나 분절되어 있던 요소들을 연결하고, 시민 누구나 자유롭게 일상적으로 정치에 참여할 수 있도록 돕는 것을 목표로 삼고 있다고 밝혔다.⁷⁾

빠띠의 첫 작품인 빠띠(parti.xyz)는 독립적인 온라인 공론장으로, 이슈별로 관심 있는 시민들이 모여 의견을 나누고 변화의 방향을 논의하는 공간이다. 권 대표는 “정치라고 하면 의회를 떠올리거나, 시위나 데모를 이야기한다. 우리가 일상에서 정보를 인지하고, 호오를 표현하고 이야기를 나누는 것도 정치 행위일 수 있다.” 빠띠는 시민 누구나 자유롭게 일상적으로 정치 이야기를 할 수 있는 수다의 장이 되기를 바란다고 설명했다.

빠띠는 <한겨레21>과 공동으로 온라인을 활용한 시민입법 프로젝트 ‘바글시민 와글입법’ 프로젝트도 진행 중이다. 빠띠가 만든 온라인 공간 업빠띠(<http://up.parti.xyz>)를 중심으로 시민들이 관심있는 이슈를 뽑고, 각각의 이슈에 시민들이 투표하고, 투표한 결과를 모아 만든 법안을 국회로 보내는 프로젝트이다. 지난 6월, 1만 여명이 참여한 온라인 시민투표를 통해 ‘GMO 완전표시제법’ 만들기가 결정되었고, 7월부터 ‘온라인 프로젝트 정당 만들기’가 진행되었다. 시민들의

7) 빠띠의 정치 실험과 서비스 소개는

<https://drive.google.com/drive/folders/0B1fCwOawxlhHV2hRbEpfUS1yTGs> 참조.

참여로 결정된 당명은 ‘나는 알아야겠다’으로, 시민입법 프로젝트에 공감하는 사람이라면 누구나 당원으로 가입할 수 있고 온라인에서 정보와 의견을 나누며 입법을 진행해 나간다. 전문가들의 의견수렴과 시민, 당원 토론 투표를 통해 결정된 법안 내용을 윤소하 의원실(정의당)에 전달했고, 윤 의원실은 8월 16일 GMO 완전표시 제법(식품위생법 개정안)을 국회에 발의했다. 9월 5일 열린 오프라인 창당파티에서는 사전에 온라인에서 논의된 강령과 행동 수칙을 논의하고 결정했다. ‘나는 알아야겠다’ 당원들은 당 지도부 없이 수평적·기능적으로 활동하는 당조직을 결성하였으며 입법 활동, 감시 활동을 주제로 커뮤니티 활동(두바띠, <http://do.parti.xyz>)을 이어나가고 있다.⁸⁾

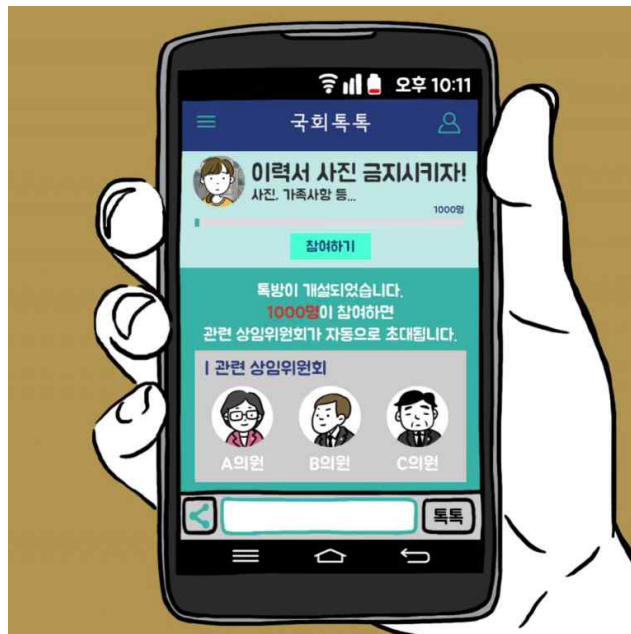
와글과 빠흐띠는 10월 6일 시민 제안을 국회의원과 연결해 국회에서 법안을 발의할 수 있는 입법청원 플랫폼 ‘국회톡톡’(<http://toktok.io/>)을 공개했다. 시민 누구나 입법 제안을 할 수 있고, 지지자가 1천명이 넘으면 해당 상임위원회 국회의원들에게 제안을 전달해서 국회의원들의 응답을 받고, 참여의사를 밝힌 국회의원과 지지자들이 함께 입법 활동을 진행하는 방식이다. 국회톡톡에 게시된 첫 번째 입법 제안 ‘만15세 이하 어린이 병원비 국가보장’이 1,180명의 지지를 모았고, 현재 5명의 국회의원이 이 제안에 동의해 입법을 추진하고 있다.

8) ‘나는 알아야겠다’ 활동 연혁과 관련 기사는 <http://up.parti.xyz/timeline> 참고.

[그림 3] 국회톡톡 메인 화면



[그림 4] 국회톡톡 소개 영상 갈무리



와글과 빠흐띠의 사례는 온라인 기술을 활용한 새로운 정치 실험이 오프라인으로 이어지거나, 제도정치를 변화시킬 수 있다는 가능성을 보여주고 있다. 온라인 선거 운동 연구자 조희정 박사는 와글과 빠흐띠의 사례를 긍정적으로 평가하면서도 “혁신적인 기술은 어디에나 있지만, 이를 활용해 실질적인 변화를 이뤄내는 데는 많은 과정이 필요하다”며, 시민의 참여를 고려한 한국형 서비스디자인에 대한 고민이 필요하다고 조언했다.⁹⁾ 와글의 김정현 매니저는 “정치라고 하면 정치인이 문제고, 누구를 뽑아야 한다는 선거 이야기를 주로 한다. 이제는 정치 리더를 바꾸면 정치가 바뀔 것이라는 방식에서 탈피해야 한다. 그런 것 말고 일상적으로 민주주의에 참여하는 시민들이 더 중요하다. 온라인에서의 활동이 오프라인 활동을 완전히 대체할 수 있다는 것은 아니다. 온라인이 가진 가능성을 활용해서 시민들이 더 많이 참여할 수 있도록 해야 한다”며 시민이 참여하는 정치의 중요성을 강조했다. 빠흐띠의 권오현 대표도 온라인 기술만으로 세상을 바꿀 수 있다고 보지 않는다며 “시민들이 일상에서 민주적인 방식으로 의사결정하고 대화를 나누는 방법을 경험”하는 것이 중요하고, 그런 경험을 통해 더 나은 민주주의로 나아갈 수 있을 것이라고 기대한다고 온라인 정치 실험의 의미를 정리했다.

V. 이제 토의민주주의를 제안한다

민주주의는 곧 좋은 정치라고 할 수 있을까? 민주주의 그 자체는 좋은 정치를 보장하지는 않는다. 투표의 결과로 민주주의가 완성되는 것도 아니다. 2016년 한국의 정치 상황은 민주적으로 대표자를 선출하는 것만으로 민주주의가 완성될 수 없음을 너무나도 명확하게 보여주고 있다. 정치지도자를 교체하는 것만으로 새로운 정치가 가능한 것도 아니다. 선거와 선거 사이, 시민이 나서 좋은 정치가 무엇인지

9) 디지털 사회혁신이 기술의 확산이 아니라 기술을 통한 사회발전이라는 본래 목표를 달성하는 것을 잊지 말아야 한다고 당부한다. 평범한 시민의 입장에서 어떻게 서비스를 사용하는 것이 편리한지, 또 이미 많은 문제제기가 이루어진 서울, 고학력자, 도시인 중심이 아니라 무엇이 문제인지조차 논의되지 않는 농촌, 소외지역, 주변인들이 참여할 수 있는 진정한 의미의 상향식 서비스에 대한 고민도 필요하다는 의견을 제시했다. 디지털 사회혁신의 정당성과 온라인 청원, 공공문제 해결 사례 발전에 있어서 고려해야 할 논의들은 조희정 외(2016) 참조.

고민하고 실천해야 하는 이유이다.

더 나은 민주주의를 위해서는 누가 또는 어떤 정책이 몇 퍼센트의 지지를 받느냐는 여론조사 결과보다, 우리가 어떤 삶을 원하는지 우리 사회가 어느 방향으로 나아갈 것인지 이야기를 나누는 것이 중요하게 여겨져야 한다. 선거제도나 권력구조 개편은 분명 중요한 문제이지만, 우리 사회에서 중요한 가치 혹은 지향하는 가치는 무엇인지, 그리고 그러한 삶을 가능하게 하는 정치공동체의 모습은 어떠해야 하는지 먼저 이야기해야 한다. 그 다음에 권력구조와 그 구조에 적합한 대표를 뽑는 선거제도를 논의하고 결정할 수 있을 것이다(이관후, 2016). 희망제작소가 그동안 진행해 온 새로운 실험들을 통해 우리가 내린 결론은 위기에 처한 대의민주주의 극복을 위하여 “토의민주주의”가 필요하다는 사실이며, 따라서 이제 우리는 “토의민주주의”를 제안한다. 대의민주주의는 위기에 처했고 시민의 정치적 무관심이 문제라고 하지만, 위기의 순간 촛불을 들고 나와 광장을 가득 채운 시민들을 보면 현실정치에 대한 실망이 큰 만큼 더 나은 민주주의, 좋은 정치에 대한 열망도 크다는 것을 알 수 있다. 2008년 촛불집회에서 그랬던 것처럼 2016년 광화문 광장은 물론 촛불집회가 열린 전국의 거리 곳곳에서, 온라인에서 크고 작은 공론장이 열리고 있다.

시민들은 자신들의 목소리로 이야기하고, 다른 동료 시민들과 소통하고 있다. 그러나 우리가 고단한 일상의 삶에도 불구하고 이렇듯 적극적으로 정치에 참여하고 목소리를 내는 “민주적 순간은 ‘초일상’이라는 찰나의 순간”이다(김만권, 2013:127).

“토의민주주의”는 여론조사나 언론 기사에는 담기지 않는, 진짜 시민의 목소리에 주목한다. 시민 동료들과 우리의 미래가 어떤 것이어야 하는지 대화와 논의를 이어나갈 수 있는 공론의 장을 여는 것이야말로 우리 삶을 변화시킬 정치를 실현하는 방법이다. 그리고 시민들의 이야기가 정치제도에 투입될 수 있는 다양한 참여의 경로를 확보하는 과정으로 이어져야 한다. 우리가 토의민주주의 확산을 위해 시민들과 현실정치의 문제점을 짚어보고, 새로운 참여의 경로를 토론한 이유이다.

‘정치잇수다’ 참가자들은 민주주의와 참여의 의미에 대해 다시 생각해볼 수 있는 계기가 되었다고 소감을 밝혔다. 그동안 학교나 직장에서 정치 이야기 하는 걸 피해왔다는 한 참가자는 정치잇수다를 통해 정치토론에 대한 두려움이 사라졌다며, 다른 사람들과 정치 이야기를 나누는 것부터 좋은 정치가 시작될 수 있을 것 같다고 답했다. 또 다른 참가자는 공감의 중요성을 강조하며, “내가 사회를 바꿔야 한다고 하면 어렵지만, 나의 일상에서 내 주변 사람들이 불편해하는 것들을 함께 조금씩 바꿔나간다고 생각해보면 어떨까. 그렇게 좋은 정책, 좋은 정치가 가능할 것 같다”는 소감을 남겼다. 공감의 표현과 대화는 지금 여기에 우리가 함께 살아가야 할 세계와 더 나은 민주주의에 대해 고민하는 시민 동료의 있다는 희망의 증거라고 할 수 있다. 희망제작소는 시민의 참여로, 시민의 관점에서 사회혁신을 추진해왔고, 앞으로도 시민들의 좋은 생각을 모으고 알리는 시도를 계속할 것이다. 더 많은 시민들의 공감과 참여, 이야기가 필요한 때이다.

지금 거리를 가득 채우고 있는 시민들의 열망을 현실로 만들기 위해서는, 일상의 정치에서 구경꾼이 되어버린 시민들을 비판적 관객으로 만드는 프로젝트가 필요하다(김만권, 2013). 우리 눈앞에서 벌어지는 정치적 사건과 결정들을 그저 바라만 보는 수동적 관객이 아닌 스스로 관심 갖고 눈여겨 본 것들을 표현·해석하며, 이를 동료시민들과 연결하여 아는 것을 전하고 모르는 것을 배우는 가운데 공유된 ‘시민권력’을 찾아내는 시민이 필요한 때이다.

Ⅰ 참고문헌

[논문 · 단행본]

- 김만권. 2013. 『정치가 떠난 자리』. 서울: 그린비출판사.
- 박상규. 2016. “이상한 선거법, 이대로 대선 치러야 하나.” 시민사회단체연대회의·국회시민정치포럼 주최. 2016년 7월 7일. 선거법 개정 토론회 자료집, 『20대 국회에서 개정해야 할 선거법 과제』.
- 박상훈. 2011. 『정치의 발견』. 서울: 폴리테이아.
- 오현철. 2008. “한국민주주의의 위기? 토의민주주의적 대안.” 『시민사회와 NGO』 제6권 제1호, pp.215-241.
- 이관후·황현숙. 2016. 『(희망리포트 2016-03) 누가 좋은 국회의원인가? 노란테이블2 사업결과보고서』. 희망제작소.
- 이진순 외. 2016. 『듣도 보도 못한 정치』. 파주: 문학동네.
- 정한울. 2015. “외주민주주의 시대의 선거여론조사: 4.29 재보권 선거 여론조사의 문제점과 개선방안.” 『EAI오피니언리뷰』 제2015-05호, pp.1-11.
- 정한울. 2016. “외주민주주의 시대의 여론조사.” 『한국정당학회보』 제15권 제1호 (통권 32호), pp.63-105.
- 조희정 외. 2016. “디지털 사회혁신의 정당성과 민주주의 발전: 온라인 청원과 공공문제 해결 사례를 중심으로.” 『정보화정책』 제23권 제2호, pp.54-72.
- 최장집. 2009. 『민중에서 시민으로 - 한국 민주주의를 이해하는 하나의 방법』. 파주: 돌베개.
- 한국행정연구원. 2015. 『2015년 사회통합실태조사』.

[언론보도]

- 『경향신문』. 2014. “기초단체 무공천 파동 ‘민’의는 기만당했다.”(2014.04.12).
- 『월간중앙』. 2016. “B급 여론조사에 굴절된 한국사회의 자화상.”(2016.06)
<http://jmagazine.joins.com/monthly/view/311647>
(검색일: 2016.11.15.)
- 『한겨레21』. 2016. “경찰, 낙선운동 겨냥하다.” 제1117호.(2016.06.20.)

http://h21.hani.co.kr/arti/society/society_general/41924.html (검색일: 2016.11.15.)

『MBC뉴스』. 2015. “이재오 특임장관, 개헌 필요성 거듭 역설”(2015.05.12)

[온라인 자료 · 홈페이지]

유혜승. 2016. “(희망이슈 제11호) 넥스트 데모크라시 ‘모두 함께 디자인하다’ - 희망제작소형 숙의방법론의 분석과 확장의 기회 탐색.”

<http://www.makehope.org/?p=35169> (검색일: 2016.11.15.)

이관후. 2016. “브렉시트 투표, 개헌 논의 반면교사.” 『프레스시안』.

http://m.pressian.com/m/m_article.html?no=138285(검색일: 2016.11.18.)

황세원. 2016. “[시대정신을 묻는다⑤] 이제 정치인은 가난한 사람은 찾아가지도 않는다.”(2016.03.22.) <http://www.makehope.org/?p=33398> (검색일: 2016.11.15.)

국회톡톡 <http://toktok.io>

‘나는 알아야겠다’ 활동 연혁, 관련 기사 정리 <http://up.parti.xyz/timeline>

빠흐띠 정치실험과 서비스 소개

<https://drive.google.com/drive/folders/0B1fCwOawxlhHV2hRbEpfUS1yTGs>

업빠띠 <http://up.parti.xyz>

필리버스터닷미 <http://filibuster.me/>



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

시민들과 함께 찾은 아파트 경비직 해법 _희망제작소 <사다리포럼>의 서울시조례 입법 제안과 상생고용 가이드북 제작 과정

임주환 | 희망제작소 객원연구위원 (eyelid@makehope.org)

I 요약

- 희망제작소가 시민, 전문가집단과 함께 결성한 <사다리포럼>은 2016년의 논의주제로 '아파트 경비직 노동자'를 선정하여 2월 23일, 3월29일, 5월17일, 7월19일 총 4차례의 공개토론을 진행했다. 특히 희망제작소와 서울특별시 에스에이치공사(SH공사)가 공동주최한 7월19일 사다리포럼에서는 그동안의 논의 결과를 정리하여, 서울특별시의회에 '서울특별시 공동주택 관리 조례' 개정안을 제안하고, 희망제작소와 SH공사가 함께 제작한 '행복한 아파트 공동체를 위한 경비노동자 상생고용 가이드'를 공개했다. 사다리포럼이 제안한 조례는 2016.9.9. 본회의에서 출석의원 전원 찬성으로 통과되었다.
- 사다리포럼에 참여한 시민들과 전문가들은 우리사회 대표적 중·고령자 일자리 중 하나이지만, 열악한 처우, 잦은 해고 등으로 인하여 사회문제로 자주 대두되는 아파트 경비직 노동시장을 합

리적으로 개선할 수 있는 방안을 깊이 있게 논의했다. 그 결과 아파트라는 공간의 특수성을 반영하여 지방자치단체 조례 제정 또는 개정, 입주민들이 쉽게 접할 수 있는 가이드북 제작 등 일종의 ‘소프트 로’(Soft Law)를 시민들이 만들어내는 방식이 적절하고 효과적이라고 판단하게 됐다.

- 사다리포럼에서는 경비노동자들이 퇴직금을 제대로 지급받지 못하고 있다는 점, 명목상 휴게시간으로 규정된 시간인 새벽시간 등에 사실상 근무활동을 해야 한다는 점, 택배수령, 분리수거 등 경비 이외 업무와 관련한 원칙이 세워지지 않아 경비노동자가 ‘잡부’처럼 활용되고 있는 점 등 개선이 시급한 세 가지 문제의 해법에 초점을 맞추기로 합의했다. 또, 이러한 문제점을 입주민과 갈등 없이 해결하기 위한 가장 효율적인 수단으로 조례나 가이드북 같은 ‘소프트 로’ 만들기를 추진하기로 뜻을 모았다.
- 사다리포럼은 아파트 입주민과 경비노동자, 그리고 노동, 기업, 복지, 재정, 사회적경제 등 각 분야 전문가들이 사회적 대화기구에서 함께 머리를 맞대고 시민들의 생활 속 노동문제에 대한 사회 혁신적 해법을 발굴한 사례로서, 향후 우리 사회의 중요한 갈등조정 모델로 기능하게 될 것으로 기대된다.

키워드 사다리포럼, 사회적 대화기구, 조례, 가이드북, 생활 속 노동문제, 소프트 로

행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드

<http://www.makehope.org/?p=35211>

희망제작소는 막다른 일자리의 대안을 찾기 위해 <사다리포럼>을 개최하고 있다. 지난해 대학 청소년노동자 고용문제의 해법 모색에 이어서 올해 2월부터는 아파트 경비노동자의 고용문제 해법을 찾기 위해 총 3차례의 포럼을 개최했다. 그 결과 희망제작소와 SH공사는 ‘행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드’를 제작하고 7월19일 사다리포럼에서 공개되었다. 이 가이드는 아파트 공동체의 발전 및 경비노동자의 권익보호와 인권향상을 위하여 시민들과 함께 실천하면 좋을 방안을 제시하고 있다. 아파트 경비노동자 고용과 가장 밀접한 관련이 있는 아파트 관리사무소를 주된 배포 대상으로 작성되었지만, 입주민과 함께 만드는 경비노동자 상생고용을 위한 모범 계약서 샘플과 경비노동자 고용 및 근로환경 조사 설문지도 담고 있다. [편집자 주]

1. 사다리포럼에서 아파트 경비직 노동시장에 주목하게 된 배경

희망제작소는 2015년 4월, <사다리포럼>을 결성하여 공개 및 비공개 토론회를 두 달에 한 번 간격으로 연속 개최하고 있다. 사다리포럼은 비정규직 또는 막다른 일자리와 관련해 거시적, 당위적, 당파적인 차원에 머무르는 기존 해법을 넘어서, 실제 노동현장에서 작동 가능한 미시적, 현실적, 객관적 정책대안을 찾기 위하여 출범했다. 이를 위해 노·사는 물론 노동, 기업, 복지, 재정, 사회적경제, 여성 등 다양한 분야 전문가들이 포럼에 참여해 시민창안 및 전문가들의 융합적 논의를 통해 새 해법을 발굴하는 노사민정 사회적 대화 채널의 형식을 채택하였다. 포럼위원 중 상시패널로는 김상조 경제개혁연대 소장(한성대 교수), 김태일 좋은예산센터 소장(고려대 교수), 배규식 한국노동연구원 선임연구위원, 박태주 노사정 서울모델협의회 위원장, 오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장, 이원재 전 희망제작소 소장 등이 참여하고 있

다.

사다리포럼이 2016년의 논의주제로 ‘아파트 경비노동자 고용문제 해법’을 선정한 것은, 아파트 경비노동자가 고령자 재취업 비중이 매우 높은 ‘아버지들의 생애 마지막 일자리’인데 그 일자리의 질이 매우 낮다는 문제의식 때문이었다. 아파트 경비노동자는 아파트 동수를 기준으로 추산할 때 전국 23만1,954명, 서울 5만5,000명에 이른다. 서울노동권익센터가 2015년 12월에 실시한 서울 25개구에서 아파트 경비노동자로 일하는 455명을 설문조사한 결과를 보면, 남성이 99.3%를 차지하고, 평균연령은 65.6세에 이른다. 연도별 평균임금은 2014년 144만1,000원, 2015년 149만2,000원이었다. 노동문제 연구자들은 처우가 열악하고 미래의 발전가능성이 없는 직업을 막다른 일자리(dead-end job)라고 부르는데, 아파트 경비노동자는 우리 사회에서 고령 남성층이 차지하고 있는 마지막 일자리이자 막다른 일자리라고 부를 만하다.

아파트 경비노동자들의 처우 수준이나 고용안정성이 매우 낮은 원인은 경비노동자들의 고용구조-감시단속적 근로자라는 지위 등에서 찾을 수 있다. 아파트 경비노동자들의 고용구조는 아파트 관리방식과 밀접한 관계를 갖고 있다. 아파트 입주자들은 공동주택을 자치관리하거나 위탁관리를 한다(주택법 제43조). 자치관리의 경우, 입주자대표회의가 선임한 관리사무소장이 모든 아파트단지 관리업무를 총괄하는데, 소장은 입주자대표회의를 대신해 경비노동자를 직접고용하거나 경비노동자를 고용하고 있는 용역회사에 경비나 미화 업무를 맡긴다. 위탁관리는 입주민들이 주택관리업자에게 공동주택 관리업무를 위탁하는 형태인데, 이 경우, 특정 아파트 단지에서 일하는 경비노동자들은 이 관리회사의 직원이거나, 관리회사가 선정한 별도 용역회사의 직원이다. 현장의 아파트 경비노동자들은 ‘사장님이 너무 많다’고 하소연하는 경우가 많은데, 자치관리든 위탁관리든 경비노동자들은 복잡한 고용구조 아래서 입주민, 관리소장, 용역회사 관계자 등의 눈치를 모두 살필 수밖에 없는 처지에 놓여있기 때문일 것이다.

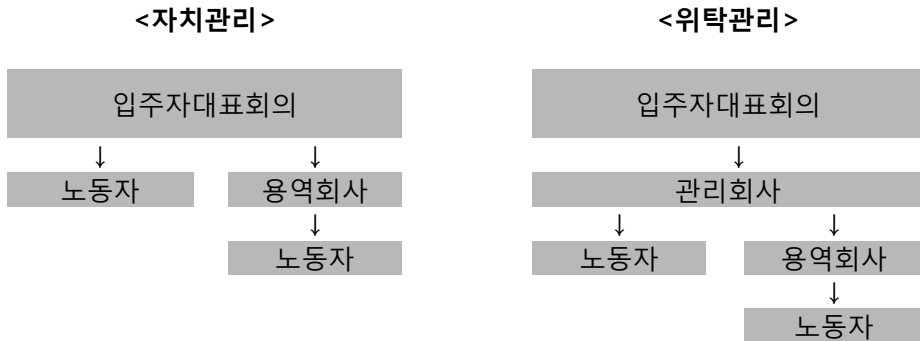


표 1. 아파트 공동주택 관리 구조 비교

아파트 경비노동자는 대표적인 감시·단속적 근로자이다. ‘감시적 근로’란 감시업무를 주 업무로 하여 정신적·육체적 피로가 적은 업무를 말하고, ‘단속적 업무’란 근로가 간헐적·단속적으로 이루어져 휴게시간이나 대기시간이 많은 업무를 가리킨다(근로기준법 제63조, 동법 시행규칙 제10조 제2항 및 제3항). 감시적 근로자인 아파트 경비노동자에게는 근로시간, 휴게와 휴일에 관한 근로기준법의 규정들이 적용되지 않는다. 이에 따라 경비노동자들은 일반적으로 24시간 교대제의 가혹한 장시간 근무를 수행한다.

아파트 경비노동자들과 관련한 최근의 주요 쟁점은 최저임금제 적용 이후 ‘무늬만 휴게시간’이 급격하게 늘어나고 있다는 점이다. 아파트 경비노동자와 같은 감시단속직에게는 2011년부터 최저임금의 80%, 2012년부터는 90%, 2015년부터는 최저임금의 100%가 적용되었다. 인건비 부담이 커지면서 상당수 아파트들에서 대량해고가 발생해 2008년부터 2014년까지 아파트 경비노동자의 숫자가 약 4만여 명 감소한 것으로 추산된다. 한편에서는 경비노동자의 휴게시간을 형식적으로 늘리는 편법으로 인건비를 줄이는 아파트도 늘어나고 있다. 노원노동복지센터가 조사한 결과를 보면, 서울 노원구 일대의 아파트 경비노동자 휴게시간은 2012년 6시간 내외에서 2015년 8시간 내외로 2시간가량 늘어났다.

아파트 경비직은 결코 단순한 구조의 고령자 노동시장이 아니다. 최종적인 사용자라

할 수 있는 입주인들이 생활과 생업 때문에 보통 고용주처럼 경비노동자들을 관리하기 힘들다는 점, 용역업체들이 매우 낮은 수준의 이윤, 관리비용 등을 받겠다며 입찰에 참여한 뒤 실제 이익은 편법적인 퇴직금 줄이기 등으로 거두어가는 경우가 많다는 점, 택배나 주차관리 같이 감시단속적 업무라고 볼 수 없는 영역까지 경비원의 업무 범위로 둘 것인가에 대해 논쟁이 있다는 점 등은 아파트 경비직 노동시장의 사회혁신적 해법을 찾아내고 실행하기 위해 넘어서야 할 까다로운 걸림돌이다. 사다리포럼이 수개월에 걸쳐 토론에 토론을 거듭한 까닭이 여기에 있다.

II. 사다리포럼에서의 논의과정

아파트 경비직을 주제로 한 첫 번째 토론회는 2016년 2월23일 서울 종로구 평창동 희망제작소에서 열렸다. 이 토론회에는 기존 상시패널들에 더하여, 김수영 공익인권법재단 공감 변호사, 심재철 석관동 두산아파트 전 입주자대표, 안성식 노원노동복지센터장, 이주연 사단법인 두루 변호사 등이 참여했다. 또한 3월29일 개최된 두 번째 토론회부터는 맹홍재 성북구청 주택행정팀장, 박운기 서울시의회 의원, 서종균 SH공사 주거복지처장, 전가영 서울사회복지공익법센터 변호사 등이 토론자로 합류했다.

2016년 2월23일 열린 첫 번째 토론회는 아파트 경비노동자의 노동실태에 대한 이해를 넓히는 것을 목표로 했다. 이 자리에서는 용역업체가 퇴직금을 지급하지 않기 위해 3개월, 6개월 단위의 '쪼개기 고용계약'을 하는 사례가 매우 흔하게 발견된다는 점, 처음부터 경비원 퇴직금을 30%나 50%만 지급하는 방식으로 단가를 낮추는 방식으로 입찰에 참여하는 용역업체들이 많다는 점, 용역업체들이 아파트 입주자대표회의와의 계약기간이 만료되기 1개월 전 관행적으로 경비원들에게 집단사직서를 받고 있다는 점, 최저임금 상승에 따른 인건비 증가를 막기 위해 편법적으로 휴게시간을 늘리는 방식이 자주 활용된다는 점 등 현장의 다양한 문제점과 사례들이 소개됐다.

첫 번째 토론회에서는 향후 사다리포럼에서의 논의가 어떤 결과를 목표로 할 것인가에 대한 의견들이 제시됐다. 심재철 전 석관동 두산아파트 입주자 대표는 “경비원들

의 휴게시간의 문제는 직무와 근무형태를 표준화하는 방식으로 해결할 수 있을 것”이라며 “우리 아파트의 경우 ‘야간 6시간 휴게시간을 책정하면 경비원분들이 퇴근해도 막을 수 없다. 따라서 야간 휴게시간은 5시간을 최대치로 하자’고 주민들을 설득했다. 서울시의 표준관리규약을 대부분의 아파트 단지들이 그대로 준용하기 때문에 이런 내용을 반영하면 효과가 있을 것”이라고 제안했다. 배규식 한국노동연구원 선임연구위원은 “퇴직금을 주지 않기 위한 목적의 쪼개기 고용계약은 반드시 없애야 할 대상”이라며 “고용노동부와 서울시가 아파트 경비직과 관련해 표준 용역계약서와 표준 근로계약서를 만들고, 지방자치단체가 이를 홍보·배포하면 현장에서 직접적인 변화가 일어날 것”이라고 전망했다.

2016년 3월29일에 열린 두 번째 토론회에서는 지방자치단체 현장에서 실행되고 있는 개선방안을 검토하는 자리였다. 맹홍재 성북구청 주택행정팀장은 성북구에서 행정지도의 형태로 진행하고 있는 아파트 경비직 근로조건 개선을 소개했고, 임주환 희망제작소 객원연구위원은 경비노동자들의 업무내용 및 휴게시간의 변화 추이를 분석하고, 희망제작소와 노원노동복지센터가 2016년 3월13일에 진행한 현직 경비노동자 대상 포커스그룹인터뷰 내용을 소개했다. 두 번째 토론회를 마칠 무렵, 사다리포럼 참여자들은 ① 아파트는 지방자치단체의 지원을 받거나 협조를 얻어야 하는 사항이 많으므로, 서울특별시 공동주택 관리 조례를 일부 개정해 상생고용을 유도할 수 있도록 하고, ② 대부분의 입주민들이 경비노동자의 근로조건 등에 대해 알게 되면 현장을 개선하기 용이하므로, 알기 쉬운 가이드북 형태로 입찰계약, 근무형태, 휴게시간 보장 등과 관련한 소개 자료를 만들어 배포하기로 합의했다.

2016년 5월17일에 열린 세 번째 토론회에서 포럼위원들은 ‘행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드’의 목차를 함께 정리하고, 기존 지방자치단체들의 조례를 분석해 서울시 조례에 포함되어야 할 내용들을 결정했다. 포럼위원인 박운기 서울시의회 의원은 서울시의회 전문위원실 등과 협의해 조례 개정안을 발의하겠다고 밝혔다. 상생고용 가이드는 포럼위원 중 일부가 태스크포스팀을 꾸려 초안을 만들고, 이를 사다리포럼 포럼위원들이 함께 수정, 보완하는 방식으로 진행하기로 했다. 포럼위원인 SH공사의 서종균 주거복지처장은 정확한 근로조건 등을 파악해야 가이드북

을 작성할 수 있는 만큼, 사전작업으로 진행될 설문조사에 SH공사가 최대한 협조할 것을 약속했다.

5개월여에 걸친 집중논의의 결과물은 2016년 7월19일 사다리포럼에서 공개되었다. 이 자리에서는 서울특별시 공동주택 관리 조례 개정 추진 계획을 발표하고, 희망제작소와 SH공사가 함께 제작한 '행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드'를 처음으로 공개하고 서울시내 아파트 단지들에 배포할 계획을 밝혔다. 한편, 사다리포럼에서 제안한 원안을 최대한 반영한 서울시 조례 개정안은 2016.9.9. 서울시의회 본회의에서 출석의원 전원 찬성으로 통과되었다. 또한 2016년 9월 현재 SH공사와 희망제작소는 서울시내 아파트 단지들에 배포할 상생고용 가이드의 내용을 수정, 보완하는 작업을 진행하고 있다.

Ⅲ. 일부 개정된 서울특별시 공동주택 관리 조례의 내용

사다리포럼의 조례 개정 추진은 아파트 단지의 경우 그 운영의 투명성 등과 관련하여 지방자치단체의 행정지도를 지속적으로 받고 있는데다, 입주민 생활불편을 해소하기 위해 지방자치단체에 다양한 민원을 제기하는 등 상호 긴밀한 협조관계에 있다는 현실에서 착안한 것이다. 사다리포럼에 참여한 입주자대표, 노동전문가 등은 지방자치단체가 적절한 인센티브를 제공하면서 아파트 단지 내 노동자들의 상생고용을 유도할 경우, 실제 현장에서 상당한 파급효과를 가져올 것이라고 내다봤다.

이런 목표 아래 개정된 서울특별시 공동주택 관리 조례는 아파트 경비원 등 공동주택 단지 내 근로자의 인권 및 복리후생 등 처우개선과 고용안정을 위한 내용 등이 추가되었다. 주요내용을 살펴보면, 조례목적에 개정하여 '상생하는 주거공동체 문화'를 조성하도록 하였고(제1조), '맑은아파트'의 정의에 '단지 내 근로자 등 이해관계자의 인권과 복지증진을 위해 노력하는 아파트'가 포함하도록 하였으며(제2조 제1호), 입주자 및 입주자대표회의, 관리주체 등의 책무로 경비원 등 단지 내 근로자의 적정 보수 지급과 처우개선, 인권존중을 위한 노력을 명시하는 규정을 신설하였다(제3조 제4

항). 또한, '서울특별시 맑은아파트만들기 종합계획 수립 시 공동주택단지 내 근로자의 근무, 고용여건, 전문성 제고방안을 계획내용에 포함하고(제4조 제2항 제4호), 경비원 등 단지 내 근로자에 대한 적정한 보수 및 처우개선, 인권존중에 대한 책무 이행정도를 평가하여 맑은아파트만들기 사업의 지원비용에 반영할 수 있도록 하였으며(제11조 제2항), 공동주택관리지원센터의 업무에 '단지 내 근로자의 처우개선 및 고용안정 지원'을 포함시켰다(제13조 제2항 제8호).

그렇다면 개정된 조례가 실제 아파트 경비직 노동시장에 변화를 가져올 수 있을까. 서울특별시의회 도시계획관리위원회의 조례안 심사보고서에 의하면 조례안이 통과될 경우, ① '상생고용'과 관련해 공동주택단지에 대한 사회적 인식을 새롭게 전환하는 계기가 될 것이고, ② 단순히 선언적 규정만 둔 것이 아니라, 매년 맑은아파트만들기 종합계획 수립 시 계획내용에 공동주택 단지 내 근로자의 근무, 고용여건 및 전문성 제고방안을 포함시키도록 하여 서울시가 단지 내 근로자의 인권과 복지 증진을 위해 필요한 조치를 권고하고, 고용 및 근로여건 개선을 위한 비용의 일부를 지원할 수 있는 근거를 마련해 실행력을 높이고, ③ 맑은아파트만들기와 관련한 시범 및 공모사업 비용 지원에 있어 단지 내 근로자를 배려하도록 하는 책무가 얼마나 이행되고 있는지를 평가에 반영함으로써 아파트단지 내 상생의 노력이 일정부분 보상될 수 있도록 하는 선순환 구조를 제도적으로 마련하게 된다고 평가했다.

Ⅳ. 행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드의 내용

사다리포럼의 결과물로 희망제작소와 SH공사가 펴낸 '행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드'는 아파트 경비노동자의 업무, 고용불안 정도, 근무환경 등을 소개하는 내용에 더하여, 고용안정과 휴게시간 보장을 위해 경비용역 계약서를 어떻게 작성해야 하는지, '무늬만 휴게시간'을 제대로 된 휴게시간으로 운용하고, 경비원들이 인격적 존중을 받으며 일하기 위해서 주민들이 지켜야 할 에티켓은 무엇인지를 소개하는 내용으로 구성되었다. 이 가이드북에서 가장 핵심적인 내용이자, 사다리

포럼 포럼위원 간에 구체적 내용과 관련해 가장 치열한 토론이 벌어진 부분은 '3장. 아파트 경비원 상생고용을 위한 근무환경 가이드'이다. 3장은 1절 고용안정을 위한 경비용역계약 가이드, 2절 휴게시간 보장을 위한 근무환경 가이드, 3절 공동체가 알아야 할 경비원 업무 가이드 등 3개의 절로 구성되었다.

3장 1절 경비용역계약 가이드는 아파트와 용역회사 간의 계약기간은 통상 1년 또는 2년인데 반해, 용역회사와 경비노동자 간의 근로계약은 3개월, 6개월짜리 초단기 계약기간이 많은 현실을 바꾸어보자는 취지로 작성됐다. 1년 미만의 고용과 해고를 반복하는 탓에 경비노동자는 퇴직금을 지급받지 못하게 되고, 입주민은 잦은 경비원 교체에 따른 불편을 입게 된다.

이에 따라 가이드에서는 ① 아파트 관리주체가 용역회사와 경비용역계약을 체결하는 계약서에 “경비원의 근로계약기간은 입주민의 편의와 용역업무의 안정적 수행 및 근로자의 고용안정을 고려하여 설정한다. 경비용역업체가 변경되는 경우, ‘관리주체’와 ‘계약상대자’는 기존 용역업체의 직원 고용이 새로운 용역업체에 승계되고, 직원의 기존 근로조건이 보장될 수 있도록 협조한다.”라는 문구를 넣을 것과, ② 용역 사업자 선정 세부 배점표에 따라 경비용역업체의 사업제안서를 평가할 때 ‘기존 경비원의 고용승계 여부, 적법한 퇴직금 지급계획, 해당 용역회사 소속 경비원의 평균 근속기간’ 등의 세부요소를 통해 최대 20점에서 최소 4점의 점수를 받도록 할 것을 제안했다.

3장 2절 휴게시간 보장을 위한 근무환경 가이드에서는 아파트 경비노동자들의 ‘무늬만 휴게시간’을 제대로 된 휴게시간으로 바꾸기 위한 구체적 실천방안을 제시했다. 이를 위해 ① 경비초소에 근무시간 및 휴게시간을 알리는 알림판을 부착하고, ② 경비노동자들에게 근무시간표를 교부하도록 하며, ③ 택배수령 등의 경우에도 입주민들이 휴게시간을 피하여 경비초소를 방문하여야 한다는 점을 고지하고, ④ 냉난방시설, 냉장고, 취사도구 등이 구비된 휴게시설을 갖춰야 한다는 점을 명시했다.

3장 3절 공동체가 알아야 할 경비원 업무 가이드에서는 연장근무수당 적용이 배제되

는 감시단속적 근로자임에도 불구하고, 장시간 근로를 수행하며 대다수 아파트 단지에서 주변청소, 분리수거, 택배관리, 주차관리 등 업무를 수행하고 있는 경비노동자들의 현실을 개선할 방안을 담았다. 사다리포럼 위원들은 전기, 보일러 등 시설관리 업무, 아파트 조경관리 업무, 공사 및 보수 업무, 건물 내 청소업무 등을 경비원이 수행하여서는 안 되며, 본연의 업무가 아닌 택배관리나 분리수거의 경우 적절한 보수를 지급해야 한다고 제안했다.

V. 사다리포럼 성과와 과제

사다리포럼은 아파트 입주민과 경비노동자, 그리고 노동, 기업, 복지, 재정, 사회적 경제 등 각 분야 전문가들이 사회적 대화기구에서 함께 머리를 맞대고 시민들의 생활 속 노동문제에 대한 사회혁신적 해법을 발굴한 사례로서, 향후에도 우리 사회의 작지만 중요한 갈등조정 모델 중 하나로 기능할 것으로 기대된다. 사다리포럼에서 내놓은 결과물은 과연 현실을 바꿀 수 있을까. 최근 개정된 서울특별시 공동주택 관리 조례에 규정한 사항들이 실제 서울시 각 부처의 사업집행과 긴밀하게 결합될 경우, 아파트 단지들의 상생고용을 자연스럽게 유도하는 계기가 될 수 있을 것이다. 또한 희망제작소와 SH공사가 함께 펴낸 ‘행복한 아파트 공동체를 위한 경비원 상생고용 가이드’가 서울시내 각 아파트단지에 배포되어 주민들에게 관련 내용이 알려지고, SH공사가 관리하는 아파트 단지에서 상생고용 가이드에서 규정한대로 용역계약의 형태를 먼저 바꾼다면 민간 아파트에게까지 광범한 파급효과가 있을 것이다.

아파트 경비노동자를 비롯한 간접고용 비정규직은 우리 사회가 좀처럼 출구를 찾지 못하고 있는 난제이다. 노사민정 사회적 대화채널을 마련해 미시적이고 부드러운 방식의 해결을 모색하는 사다리포럼 식의 해법이 비정규직 문제의 만능열쇠가 되기는 힘들다. 또한, 사회적 대화를 통해 일정한 합의점을 이끌어 내더라도, 사회적 합의의 정당성을 확보하기 위해 얼마나 많은 사람들의 참여가 이루어져야 하는지, 또 그 과정을 법제화하는 방식으로 시민들의 참여를 강제하는 것이 가능하거

나 바람직한지 등에 대해서도 다양한 의견이 있을 수 있다.

풀기 어려운 사회문제일수록 그 해법은 문제의 현실을 인정하고 대화를 시작하는 데서부터 출발한다. 사다리포럼은 이해관계자들은 물론, 시민과 전문가들이 함께 ‘현 단계에서 가장 바람직한 해결방안’을 찾아내기 위해 함께 연구하고, 고민하고, 상상하는 공간이다. 미시적인 노동시장의 주제에 대해 전문가 집단, 노동자 집단, 사용자 집단, 비정부조직, 지방자치단체 등이 서로의 ‘자원’을 교환하는 정책네트워크로 기능하게 된 사다리포럼은 새로운 사회문제 논의 방식이자 해결 방식으로서 희망제작소가 제시하는 사회혁신모델의 하나로 평가될 것이다.

II. 지역과 사회에 관심 있다면

▶ 키워드

도시형 마을공동체, 마을만들기, 커뮤니티거점공간,
주민참여형 행복한아파트만들기, 작은도서관,
중간지원조직, 거버넌스, 시민참여, 협치, 시민활동 플랫폼,
주민참여, 주민참여예산, 주민참여정책, 지방재정, 참여민주주의,
마을공동체, 지속가능성, 지역,
주민참여 확대방안, 주민자치, 주민참여, 일본 마을만들기 사례
지속가능발전, 협치, 도봉구 지속가능발전위원회,
청소년, 진로교육, 진로체험, 자유학기제, 상상학교, 재능탐색워크숍,
내일찾기 프로젝트, 내일상상 프로젝트, 한국 청소년·어린이 행복지수,
세대통합, 세대공감, 세대갈등, 시니어, 시니어드림페스티벌, 협업, 사회공헌

- II-1. 커뮤니티거점공간으로서 아파트작은도서관의
운영활성화 및 지속가능성 확립을 위한 방안
-2015 행복한 아파트공동체 만들기 사업을 중심으로
- II-2. 중간지원조직과 거버넌스
- II-3. 주민참여예산, 주민은 있는가?
- II-4. 더 많은 참여, 함께 여는 민주주의
-일본 사례를 통한 주민참여 확대방안 모색
- II-5. 작동하라! 지속가능발전위원회
-도봉구 지속가능발전시스템 운영매뉴얼 연구
주요결과를 중심으로
- II-6. 청소년 진로교육, 어떻게 하면 좋을까?
-희망제작소 <내-일상상프로젝트>를 시작하며
- II-7. 협업을 통한 세대통합의 가능성
-제3회 시니어드림페스티벌 사회공헌 프로젝트
핵심가치를 중심으로



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

커뮤니티거점공간으로서 아파트작은도서관의 운영활성화 및 지속가능성 확립을 위한 방안 _2015 주민참여형 행복한 아파트공동체 만들기 사업을 중심으로

안수정 | 지역정책팀 연구원 (sooly@makehope.org)

I 요약

- 배경 : 개인의 필요 및 문화적 접근(주민 관계 형성 및 소모임 활성화, 주민 필요가 높은 문화강좌 중심) 및 논의와 공론의 문화 형성(공공이슈로의 확장, 일상의 공론장)을 통한 아파트공동체 형성의 거점공간으로 아파트작은도서관 주목
- 진행 : 현장 조사연구 → 교육프로그램 작아도희망학교 → 과제 프로젝트 → 아파트작은도서관 컨퍼런스 → 아파트작은도서관 네트워크 축제 → 그룹인터뷰 설문조사
- 성과 : 커뮤니티거점공간으로서 아파트작은도서관의 가능성 확인
- 접근성 높은 관계형성 거점공간(누구나 무료로 활용할 수 있는 열린 공간, 주변 이웃과의 만남/정보 공유), 성장욕구 충족하는 학습의 공간(3~40대 자원활동가그룹 학습 및 성장욕구 해소, 학습 및 교육을 통해 자신의 존재 인식과 전문역량강화 및 제2의 삶 설계), 민주적 시민성 함양의 공간(열려있는 정보를 통해 공공이슈 논의 및 합의 → 공공이슈 해결)

- 제언 : 커뮤니티거점공간으로서 아파트작은도서관의 운영활성화 및 지속가능성 확립을 위한 정책/제도적 측면 : 아파트작은도서관의 특성에 맞는 평가 및 지원기준 필요, 아파트작은도서관 간 주민조직 간의 이해 도모 및 인식개선교육 및 갈등조정·중재장치 마련 필요, 아파트작은도서관의 특성과 현실을 반영한 맞춤형 인 큐베이팅 방안 마련 필요
- 제언 : 커뮤니티거점공간으로서 아파트작은도서관의 운영활성화 및 지속가능성 확립을 위한 아파트작은도서관 운영주체 측면 : 단지와 지역별 특성을 고려한 아파트작은도서관 비전 수립 필요, 지역과의 공유 및 공감대 형성 필요, 아파트작은도서관 간의 자원공유 및 네트워크 강화 필요

키워드 아파트작은도서관, 도시형 마을공동체, 커뮤니티거점공간, 주민참여형 행복한아파트만들기

소개 | 주민참여형 행복한 아파트공동체 만들기 사업

도시의 지배적인 주거형태 변화로 발생한 사회 이슈에 대응하는 주민 주도의 아파트 자치문화 형성

- 1990년대 이후 본격적으로 시행되어 온 도시개발로 지배적인 주거형태가 저층주택단지에서 아파트단지로 바뀌면서 이웃 간의 교류가 단절되고 공동체성이 사라지고 있는 실정이다.
- 이러한 이웃 간의 단절과 공동체성 결여는 최근 새로운 사회적 문제(층간소음으로 인한 살인, 고독사, 아파트관리비 분쟁 등)로 대두되고 있다. 이에 대한 새로운 대안을 모색하던 희망제작소는 2013년부터 SH공사, 한겨레신문과 협력하여 주민들이 주체적으로 참여하여 아파트문화를 바꾸는 아파트공동체사업을 진행하고 있다.
- 이 사업의 목적은 1차적으로는 주민 커뮤니티 및 공적 공간 활성화로 주민 간의 교류 및 관계망을 확대하는 것이다. 동시에, 주민 리더그룹을 발굴하고 육성하여 주민 개개인의 관심과 욕구를 넘어 아파트 단지 공통의 문제에 대한 자치적 해결 문화가 공동체에 뿌리내리도록 하는 것이다.

I. 배경

- 개인의 필요 · 문화적 접근 ▶ 논의 · 공론 문화 형성
 - 1,2차년도(2013, 2014) 행복한 아파트공동체 만들기(이하 행아공) 사업은 '개인의 필요 및 문화적 욕구 중심'으로 다양한 소모임을 활성화하고 주민의

필요가 높은 문화강좌 중심의 교육 프로그램을 진행하는 방식으로 진행되었다.

- 이는 주민들의 관심과 흥미를 쉽게 끌고 낯선 주민들 간의 교류와 관계를 유연하게 만들어 초기 주민 관계 형성 및 리더를 발굴하기에 유용한 방법이었다.
- 그러나 이질적이고 다양한 주민들이 공존하는 공동체 형성을 위해 개인적인 관심과 필요 및 관계망을 넘어 공동체 구성원으로서 공동체 전체의 문제에 관심을 가지고 공공의제로 발전해 나가거나 공론장을 형성해 나가는 데는 어려움이 있음을 발견하게 되었다.
- 이와 같은 1,2차년도 행아공 사업의 성과 및 한계를 바탕으로 3차년도 (2015)행아공 사업은 ‘지속가능한 아파트공동체 형성에 필요한 조건과 환경을 구축하기 위한 구조 마련’에 초점을 맞추기로 했다.

○ 아파트공동체 형성의 거점공간으로 아파트작은도서관에 주목 : 주민 자치 운영 공공공간, 자원활동가

- 희망제작소는 아파트 공동의 공공공간인 아파트작은도서관을 운영하고 있는 자원활동가와 그 공간에 주목하였다. 아파트작은도서관에는 자원활동을 통해 이미 관계를 형성하고 활동하고 있는 자발적인 공동체 구성원이 있고, 자체적인 회의 및 소통구조를 마련하고 있었다.
- 이는 행아공 담당 연구원 간담회를 통해 합의된 ‘지속가능한 공동체 형성’의 세 가지 조건(관계성¹⁾, 민주적 합의가능성, 공유공간)에 부합하는 곳으로 판단되었다.

1) ‘공동체 안에 드러나는 공통의 문제에 관심을 가지고 참여를 지지해 줄 수 있는 관계’로 정의함.

II. 사업진행: 커뮤니티 거점공간으로서 아파트작은도서관의 가능성 탐색

- 2015년 행아공 사업을 통해 아파트작은도서관과 같은 아파트 내 거점 공간이 아파트공동체 형성에 미치는 영향을 확인하고, 아파트작은도서관이 커뮤니티 거점 공간으로서 어떤 가능성과 시사점을 담고 있는지를 확인하는 과정을 설계했다.

■ 사업 진행 과정

사업단계	내용
조사연구	<ul style="list-style-type: none"> - 사업대상지 기초조사 - 대상지 현장인터뷰 - 전문가 자문회의 - 조사결과 분석 및 시사점 도출
교육프로그램 실행 '작지만 아름다운 아파트작은도서관 희망학교'	<ul style="list-style-type: none"> - 2015.07~11 천왕, 은평(12차시) - 2015.09~11 마곡(5차시)
과제프로젝트	<ul style="list-style-type: none"> - 지구별 과제 선정 및 구체화 - 실행프로젝트 진행
아파트작은도서관 컨퍼런스 '아파트공동체, 작은도서관을 만나다'	<ul style="list-style-type: none"> - 커뮤니티거점공간으로서 아파트작은도서관의 과제 및 대안 논의
아파트작은도서관 네트워크 축제 '아파트작은도서관 다독다독'	<ul style="list-style-type: none"> - 교육수료식 - 실행프로젝트 결과 공유 및 발표 - 지구별 네트워킹 프로그램 진행
그룹인터뷰 및 설문조사	<ul style="list-style-type: none"> - 지구별 그룹인터뷰 - 교육만족도 설문조사

III. 사업성과: 커뮤니티 거점공간으로서 아파트작은도서관의 가능성 확인

○ 접근성 높은 관계형성의 거점공간

- 같은 기존 아파트 내 주민공간은 사용할 수 있는 주민의 조건이 한정되어 있거나(경로당, 입주자대표회의실) 혹은 유료로 사용할 수 있도록 된 경우(헬스장, 카페)가 많은 실정이다.
- 이와 달리 아파트작은도서관은 누구나 무료로 활용할 수 있는 열린 공간이며, 아파트 단지 내를 오가며 주민들이 들를 수 있는 장소에 위치하고 있어 가깝고 친근하며 접근성이 높은 공간이다.
- 또한, 주민들은 책 대출 외에 이웃과의 만남의 장소나 정보 공유의 장소로 활용 가능해 아파트 내 다른 공간과는 달리 이웃과의 관계 형성이 보다 쉽고, 그 관계를 발전시키는 주요한 거점공간으로 활용이 가능하다.

○ 성장욕구를 충족할 수 있는 학습의 공간

- 아파트작은도서관의 자원활동가 그룹은 30~40대 전업주부가 대부분이다. 육아나 가사로 인해 사회활동의 영역과 범위가 제한적인 전업주부들은 아파트작은도서관의 자원활동을 통해 충족되지 않는 학습과 성장의 욕구를 해소하고 있었다.
- 책과 학습이 매개가 된 아파트작은도서관 내에서 자원활동가는 학습과 교육을 통해 '엄마'로서의 정체성 외에 자기 자신의 존재를 재인식하는 과정을 경험하고 있었다. 또한, 아파트작은도서관 자원활동을 통해 도서관 업무 및 문화프로그램 기획 등과 관련한 전문역량이 강화되어 '마을활동가'를 비롯한 새로운 직업을 찾은 사례도 발견되었다.
- 이처럼 아파트작은도서관은 자치운영 경험을 통한 주체로서의 성장과 교육 프로그램을 통한 전문성 강화 및 역량 개발이 동시에 일어날 수 있는 공간이다.

- **공동의 문제 해결 및 자치 운영을 통한 민주적 시민성 함양의 공간**
 - 주민자치 경험 - 도서관 - 민주주의 순환 구조 : 도서관은 합리적 사고와 판단에 필요한 정보 접근을 보장하고 있으며, 누구나 평등하게 도서관을 이용하면서 자신에게 필요한 내용이나 지식을 구할 수 있기 때문에 우리 사회의 민주주의 확립에 그 역할이 강조되어 왔다.
 - 은평지구의 한 주민은 그룹인터뷰를 통해 “도서관이라는 장소에서 사람들과 부딪히며 성장하고 있다. 교육 프로그램이나 책을 통해 건강하게 성장하는 것이 눈에 보이고 느껴진다”고 했다(은평지구 포커스그룹인터뷰, 2015.12). 또한 천왕지구의 주민도 “아파트작은도서관 활동을 통해 아파트 내의 이슈를 바라보는 관점이 확대되었다”고 했다. 이와 같이 아파트작은도서관 안에서 주민들은 대표 또는 총무를 맡아 한 조직을 운영하고 공동의 문제를 해결하는 과정을 겪으며 일상의 생활민주주의를 학습하고 경험할 수 있다.
 - 아파트작은도서관은 이처럼 도서관 고유의 열린 정보를 바탕으로, 자신들이 운영하고 있는 공간과 그 외의 공공 이슈에 대한 논의와 합의의 과정을 통해 공동의 문제를 해결하고 민주적 시민성을 함양하는 공간으로서의 가능성을 확인할 수 있었다.

IV. 제언

행아공 사업으로 본 커뮤니티 거점 공간으로서 아파트작은도서관의 운영활성화 및 지속가능성 확립을 위한 제언

500세대 이상 공동주택에는 작은도서관을 의무설치하게 되어 있는 현행 주택법으로 인해, 아파트작은도서관은 가파른 증가세로 양적 성장을 이룩하였다. 그러나 여전히 이 공간에 대한 주민의 이해와 지자체의 구체적인 지원방안에 대한 논의는 활발하지 않다. 이에 희망제작소는 행아공 사업을 통해 확인한 커뮤니티 거점 공간으로서 아파트작은도서관의 잠재적 가능성을 바탕으로 아파트작은도서관의 운영활성화 및 지속가능성 확립을 위한 정책적 방향을 제시하고자 한다.

제언 1. 사립작은도서관과 구별되는 아파트작은도서관의 특성을 반영한 제도 마련 필요

(1) 배경

○ 아파트작은도서관의 가파른 증가세

- 사립작은도서관의 증가세에 비해 아파트작은도서관의 수는 가파르게 증가하여, 전체 작은도서관 가운데 2012년 747개(24.4%), 2013년 945개(24.9%), 2014년 1,173개(29.8%)로 그 비중이 증가하고 있다.
- 아파트작은도서관의 증가세는 ‘주택건설기준등에 관한 규정’에 의해 500세대 이상의 공동주택에 작은도서관을 의무적으로 설립하도록 법적으로 규정된 것이 주요한 원인으로 판단된다.

전국 작은도서관 운영주체별 현황

년도	사립							공립	합계
	개인 및 단체	새마을 문고	종교 시설	법인	아파트	무응답	계		
2012	887	508	726	150	747	39	3,057	894	3,951
	29.0%	16.6%	23.7%	4.9%	24.4%	1.3%			
2013	1,068	625	835	234	945	91	3,798	888	4,686
	28.1%	16.5%	22.0%	6.2%	24.9%	2.4%			
2014	1,178	416	934	231	1,173	0	3,932	1,302	5,234
	29.9%	10.6%	23.8%	5.9%	29.8%	0			

출처: 2014 전국작은도서관실태조사, 문화체육관광부

○ 사립작은도서관과 아파트작은도서관을 동일하게 인식하고 운영함에 따른 혼란 발생

- 사립작은도서관과 아파트작은도서관은 최초의 설립목적과 취지의 차이에도 불구하고, 별도의 운영지침이나 규정 등이 미비하여 대부분의 아파트작은도서관은 사립작은도서관을 모델삼아 운영을 이어가고 있다.

- 아파트작은도서관의 경우, 아파트 입주자대표회의가 아파트작은도서관 운영에 관여하면서 겪는 갈등이 표출되기도 한다. 아파트작은도서관을 전체 입주민의 자산으로 생각하기 때문에 단지 외부로의 도서반출이나 단지 외부 주민의 이용이 제한되는 등 아파트작은도서관만이 가진 문제점이 존재한다.
- 즉, 이는 아파트작은도서관과 사립작은도서관 간의 1)물적기반, 2)공간구성, 3)인적자원, 4)SHIFT 아파트단지의 특성으로 나누어 비교해볼 수 있다.

(2) 사립작은도서관과 아파트작은도서관의 차이

○ 물적 기반에 따른 자원 조달

- 아파트작은도서관 운영은 주어진 공간과 관리비에서 시설 유지에 필요한 비용을 지원받는 곳이 많다. 따라서 해당 단지 아파트 주민들의 자산으로 인식되는 경향이 있고, 주민들에게도 투명한 운영을 요구받는 ‘공적자산’으로서의 성격이 강하다.
- 이에 아파트작은도서관은 아파트 내에 있는 주민조직이 주민들과 어떻게 관계하고 소통하느냐에 따라 활발한 운영이 가능하기도 하고, 갈등으로 인해 문을 닫기도 한다.
- 한편, 사립작은도서관들은 공간 임대료와 운영비, 때로는 상근활동가의 인건비까지 확보하기 위해 다양한 활동을 진행한다. 운영비를 확보하기 위해 기부나 후원모금, 정부기관의 도서관 지원사업이나 마을사업 등을 진행하고 있다.
- 사립작은도서관이 지원사업이나 운영평가 등을 통해 사업비를 확보하는 것에 비해, 아파트작은도서관은 입주자대표회의와의 관계를 통해 안정적인 운영비를 확보하는데 더 중점을 두고 있다.

○ 공간 구성과 생활방식

- 아파트단지는 주거를 위한 공간이고, 아파트작은도서관은 주민들의 일상생활 영역에 놓여있는 공간이다. 즉, 일상생활과 분리됨이 없는 일상생활의 연장인 곳이다. 따라서 아파트작은도서관은 내 아이를 키우는 육아 장소이자 교육 장소이며, 여성들의 취미생활 장소가 되며, 주민서재이기도 한 생활의 한 공간으로서 생활밀착적이다.
- 이에 반해, 일반 사립작은도서관은 주거와 상권 등 여러 기능이 혼합된 공간에 놓여 있어 이러한 입지적 특성은 이용자 계층의 다양성, 공간의 활용, 구성 등의 측면에서 아파트작은도서관과의 차이가 있다.
- 또한 아파트작은도서관은 단지 주민의 특성과 요구를 고스란히 반영하는 형태를 띠고 있다. 특히 SH아파트작은도서관의 경우, 사립작은도서관에 비해 이용 및 이용주체가 여성과 아동 중심으로 단일하게 구성된 경향을 보인다. 이는 사업대상지 SH지구의 입주세대 특성을 반영한 것으로 보인다.
- 즉, 현재의 아파트작은도서관은 사립작은도서관과 달리 지역의 고유한 특성을 반영한 활동이나 비전을 수립하는데 분명한 한계를 가지고 있다.

○ 인적 자원

- 아파트작은도서관의 경우, 아파트 단지별로 설립되어 각각 운영되고 있다. 특히, 30세대 미만으로 세대수가 적은 단지의 경우는 아파트작은도서관을 운영하기 위한 자원활동가의 부족 및 활동에 어려움을 토로하는 경우가 대다수다.
- 또한 아파트작은도서관의 자원활동가는 사립작은도서관의 자원활동가에 비해 전문성이나 경험이 적은 편이다. 이는 아파트작은도서관이 설립된 지 얼마 되지 않아 운영자들의 경험이 축적되지 않은 이유도 있다.
- 그러나 아파트작은도서관은 인근 단지끼리 비슷한 주거 환경과 지역 상황을 공유하고 있으며, 비교적 인접한 위치에 있어 자원 공유가 사립작은도서관에 비해 유리한 편이다.

○ SHIFT²⁾ 아파트단지의 특성

- 시프트는 장기임대 주민이 상당수를 차지하기 때문에 정주 안정성이 높아 공동체 형성에 유리한 편이다.
- 이와 같은 시프트 아파트단지의 특성을 반영하여 아파트작은도서관은 운영 주민들의 생애주기와 함께 변모해갈 전망이다. 예를 들면, 현재 영유아 자녀를 둔 주민이 많은 단지에서는 작은도서관이 보육을 위한 기능을 담당하지만, 자녀들이 청소년이 될 시기에는 독서실이나 청소년 활동시설로서 그 역할이 다시 고민될 것이다.

아파트작은도서관과 사립작은도서관의 차이

구분	아파트작은도서관	사립작은도서관
물적 기반과 자원 조달	<ul style="list-style-type: none"> • 단지에서 공간 제공, 시설 유지에 필요한 운영비는 관리비에서 지원 • 단지 주민들의 사적 자산으로 인식 • 아파트 내에 있는 조직들, 입주자 대표회의, 부녀회, 경로당과 도서관과의 관계가 물적 기반 유지에 중요 	<ul style="list-style-type: none"> • 임대료, 운영비 때로 상근 활동가의 인건비까지 확보해야하므로 다양한 활동으로 도서관을 알려 좋은 평가기준을 받아야 함 • 정부기관의 도서관 지원사업이나 마을사업 진행
공간 구성과 생활 방식	<ul style="list-style-type: none"> • 단지 주민의 특성과 요구 반영 • 주민 일상의 한 복판에 위치/생활밀착적 • 설치 후 공간 개조 및 이동 어려움 	<ul style="list-style-type: none"> • 주거와 상권 등 여러 기능이 혼합된 공간 • 이용자 층 다양 ▪ 이용자의 확대, 변화에 따라 공간도 확장 변형 가능
인적 자원	<ul style="list-style-type: none"> • 하나의 아파트작은도서관을 운영하기 위한 인적, 물적 자원이 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 자원활동가들의 전문성과 경험이 비교적 축적되어 있음
SHIFT 아파트단지 특성	<ul style="list-style-type: none"> • 높은 주거안정성 • 비슷한 주거환경과 지역상황, 단지끼리 인접한 위치에 있으므로 자원을 공유하기 유리 	

2) 시프트(SHift, 서울특별시 장기전세주택)은 서울시의 장기임대주택 프로그램으로, 주로 중대형 임대주택(59㎡, 85㎡, 115㎡)을 중산층 및 실수요 무주택자를 대상으로 임대료 납부방법을 보증부 월세가 아닌 장기전세로 임대하는 주택이다. 전세 시세의 80% 이하로 최장 20년까지 임대해준다. 이는 소유에서 거주로 주택의 패러다임 전환을 꾀하는 공공임대주택의 한 유형이다. 추진주체는 SH공사이다.

(3) 차이를 반영한 개선방향

○ 정책 및 제도적 측면

- 첫째, 현재 지자체등에서 실시하는 작은도서관 평가와 지원사업에서 아파트 작은도서관의 특성에 맞는 평가 및 지원 기준이 필요하다.
- 둘째, 아파트 내의 주민조직(입주자대표회의, 부녀회, 경로당 등)과 아파트 작은도서관간의 이해를 도모하기 위해 아파트 입주민과 함께 아파트작은도서관의 정체성을 확립해나가야 하며, 아파트 운영주체들에 대한 인식개선 교육, 갈등 조정 및 중재를 위한 장치를 마련해야 한다.
- 셋째, 아파트작은도서관의 특성과 현실을 반영한 맞춤형 인큐베이팅 방안을 마련하는 것이 필요하다. 사립작은도서관의 노하우를 그대로 가져와 일괄적용하기 보다는 아파트단지 별 상황과 특성을 고려해야 한다. 장기적으로는 아파트작은도서관에서 활동하고 있는 자원활동가들이 신규 아파트작은도서관의 인큐베이팅을 담당할 수 있도록 체계를 구축해야 한다.

○ 아파트작은도서관 운영주체 측면

- 첫째, 아파트작은도서관의 운영을 지속하기 위해서는 단지와 지역별 특성을 고려하여 운영주체가 스스로 아파트작은도서관의 비전을 수립하고 지역과 공유하여 공감대를 형성해가는 작업이 필요하다.
- 둘째, 아파트작은도서관은 비슷한 주거환경과 지역 상황을 공유하고 있고 비교적 인접한 위치에 있기 때문에 아파트작은도서관 간의 네트워크 강화와 활성화가 중요하다.

제언 2. 아파트작은도서관 정체성 확립 및 자원활동가 역량강화

○ 아파트작은도서관 공동의 방향성 수립을 위한 공론의 장 형성

- 한국사회 아파트에서 공동체는 생소한 개념이며, 구체적인 활동으로서 아파트작은도서관의 정체성 및 위상 역시 주민이나 입주자대표회의에게는 여전히 낯선 존재다.
- 아파트작은도서관은 앞서 언급한 설립근거 등의 특수성을 배제한 채 공공 혹은 사립작은도서관과 동일한 조건(9시~18시 운영, 주말 운영, 전문사서 등)으로 운영하도록 요구받고 있다. 이는 아파트작은도서관이라는 낯선 공간에 대해 주민들이 그 정체성을 인식하지 못한 상황에서 공간부터 주어졌기 때문에 발생하는 문제라고 할 수 있다.
- 아파트작은도서관에 대한 초기 세팅 단계에서 아파트단지의 주민 구성, 도서관의 활용 목적 등에 따라 의견 수렴(공간 활용, 운영 원칙 등)을 위한 주민 공론의 장을 개설하고, 아파트작은도서관의 상을 아파트 구성원들이 함께 설계하는 과정이 필요하다.
- 더불어 기존의 주민조직(경로당, 부녀회 등)과 달리 아파트작은도서관은 '책'을 매개로 한 공공의 공간이며, 전 세대가 이용할 수 있는 공간으로서 활용 범위 및 인식을 형성해가는 과정을 마련해야 한다.

○ 사람 : 자원활동가 역량 및 전문성 강화, 자원활동의 경력화

- 아파트작은도서관이 주민 자원활동가의 성장을 담보할 수 있는 공간으로 발전하기 위해서는 자원활동가 역량 및 전문성 강화를 위한 체계적인 교육 및 지원이 SH공사, 지자체 등으로부터 적절하게 제공되어야 한다.
- 나아가 대부분 30·40대 주부이자 경력단절 여성들이 제2의 삶을 준비하는 공간으로서 아파트작은도서관이 활용될 수 있도록 자원활동을 경력화하는

시스템 구축이 필요하다.

○ 네트워크 : 아파트작은도서관 간의 자원 공유와 사회적 자본 형성

- 같은 지구 내에서도 아파트의 상황이 다르고, 도서관의 개관 시기도 차이가 있다. 대규모 단지의 경우 상대적으로 예산이나 자원활동가의 수급이 안정적인 반면, 그렇지 못한 경우도 존재한다. 또한 도서관 운영체계나 장서 구성 면에서도 각각의 차이가 존재한다.
- 따라서 각 아파트작은도서관에 산재되어 있는 자원들이 지구단위 차원에서 원활한 교류가 가능한 네트워크 조직을 구축하여, 자원 공유를 비롯해 이슈를 함께 해결할 수 있는 구조를 형성해야 한다.
- 지구 차원의 네트워크를 넘어 SH아파트작은도서관 간의 네트워크로 확장을 고려해 볼 수 있다. 즉, 네트워크를 확장하여 SH아파트작은도서관 간의 정기적인 모임이나 워크숍 등을 개설하여 각자의 상황을 공유하고 연대하는 것이 운영 내실화에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 판단된다.



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

중간지원조직과 거버넌스

김지현 | 지역정책팀 선임연구원 (kimjihun@makehope.org)

I 요약

- '중간지원조직'에 대한 다양한 정의가 있지만, 간단히 정리하면 행정과 시민 또는 지역사회를 이어주는 역할이라고 할 수 있다. 중간지원조직은 행정과 시민을 비롯한 다양한 지역사회의 이해관계자들을 이어주는 거버넌스(협치)의 고리로서 다양한 시민활동을 활성화할 수 있는 플랫폼으로서의 역할을 해야 한다.
- 중간지원조직의 확산은 마을만들기를 비롯한 지역공동체사업에 많은 시민들이 참여할 수 있는 촉매가 되었고, 사회적기업과 협동조합의 양적인 성장에도 많은 기여를 했다. 반면에 중간지원조직이 거버넌스에 있어 행정과 시민을 이어주는 하나의 주체로 인식되기보다는 행정의 하부조직 중 하나로서 인식되는 경우도 생겨났다.
- 중간지원조직은 행정기관의 위탁으로 운영되므로 행정중심의 운영은 필연적이라는 한계를 지닐 수밖에 없다. 그런 가운데서도 일부 지역에서는 중간지원조직의 운영에 지역사회의 역할과

다양한 시도가 진행되고 있다.

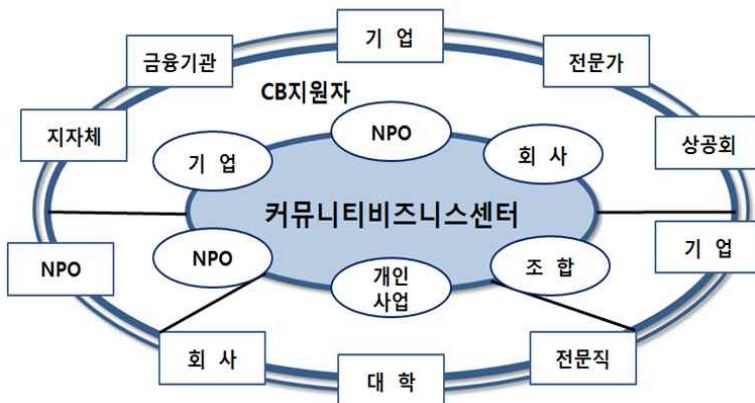
- 중간지원조직이 거버넌스의 고리로서 다양한 시민활동의 플랫폼으로서 잘 작동하려면 행정과 시민 사이에서 균형점을 찾는 것이 필요하다. 이를 위해서 중간지원조직은 지역사회의 다양한 네트워크 활성화에 더 집중하고, 행정은 중간지원조직을 행정의 보조 수단이 아닌 거버넌스를 위한 파트너로서 바라보는 것이 필요하다. 지역사회와 시민, 전문가, 대학, 행정 등 다양다종한 지역사회의 역량과 요구를 이어주는 플랫폼으로서 중간지원조직이 해야 할 역할을 찾고 강화하는 것이 필요하다.

키워드 중간지원조직, 거버넌스, 시민참여, 협치, 시민활동 플랫폼

I. 중간지원조직이란?

I 중간지원조직의 개념

- ‘중간지원조직’에 대한 다양한 정의가 있지만, 간단히 정리하자면 행정과 시민 또는 지역사회를 이어주는 역할이라고 할 수 있다. 희망제작소는 행정과 시민을 비롯한 다양한 지역사회의 이해관계자들을 이어주는 거버넌스(협치)의 고리로서 중간지원조직을 제안했고, 중간지원조직에게 다양한 시민활동을 활성화할 수 있는 플랫폼으로서의 역할을 기대했다.
- 희망제작소는 완주커뮤니티비즈니스센터, 광주 광산구 공익활동지원센터 등의 중간지원조직 설립과 관련한 연구를 진행해왔다. 이를 통해 희망제작소는 지역사회를 위한 인재양성, 지역공동체를 위한 사업 발굴과 지원, 지역사회 네트워크의 활성화, 지역사회 의제의 연구와 정책화 등 다양한 활동을 전개할 수 있는 곳으로서 중간지원조직을 제안했다.



완주 커뮤니티비즈니스센터의 네트워크 구성

Ⅰ 중간지원조직의 활성화와 그늘

- ‘중간지원조직’이라는 단어가 소개되기 이전에도 우리나라에는 자생적인 협의회와 네트워크를 통해서 중간지원조직의 역할이 수행되고 있었다. 하지만 완주커뮤니티비즈니스센터를 비롯한 민-관협력 형태의 중간지원조직이 주목을 받고, 마을만들기와 사회적경제의 활성화정책이 시행되면서 많은 마을만들기지원센터, 사회적경제지원센터 등의 중간지원조직들이 설립되었다.
- 서울시의 경우에는 광역차원에서 마을공동체와 사회적경제를 지원하는 중간지원조직의 활성화를 위해서 ‘마을만들기 생태계 조성지원사업’, ‘사회적경제생태계지원사업’이 시행하면서 각 자치구마다 중간지원조직이 생겨났다.
- 중간지원조직의 확산은 마을만들기를 비롯한 지역공동체 사업에 많은 시민들이 참여할 수 있는 촉매가 되었고, 사회적기업과 협동조합의 양적인 성장에도 많은 기여를 했다. 서울시 마을공동체종합지원센터에 따르면 서울시 전역에서 약 500곳의 공동체모임이 활동하고 있다. 협동조합의 경우에도 전국적으로 9,296곳의 협동조합이 활동하고 있다.¹⁾
- 반면에 중간지원조직이 급속하게 확산되고 행정에게 운영재원을 의존하는 경우가 많아졌다. 이는 지속가능한 운영의 측면에서도 문제를 야기하였으며, 조례를 통해서 비교적 안정적으로 예산을 지원받는 중간지원조직의 경우에도 행정으로부터의 위탁사무에 중간지원조직의 역량이 집중되는 문제가 발생했다.
- 따라서 중간지원조직이 거버넌스에 있어 행정과 시민을 이어주는 하나의 주체로 인식되기보다는 행정의 하부조직의 하나로서 인식되는 경우도 생겨났다.

1) 이는 2012년 말에 제정된 협동조합기본법에 따른 협동조합의 수만 집계한 것으로, 자료는 협동조합 홈페이지에서 확인할 수 있다.



커뮤니티맵, 서울 마을 자라나다 (출처: 서울시 마을공동체종합지원센터)

II. 중간지원조직을 향한 변화의 요구

■ 중간지원조직의 통합

- 최근 마을만들기와 사회적경제로 크게 나누어진 중간지원조직을 통합 운영하는 의견과 논의들이 진행되고 있다. 예산을 지원하는 행정의 입장에서는 예산 절감에 대한 기대와 함께 정책의 중복집행 해소 측면에서 중간지원조직 통합 운영을 제기한다.
- 중간지원조직들의 입장에서도 마을공동체와 사회적경제는 상호연계의 가능성이 많음에도 불구하고 서로 협력이 강화되기 보다는 행정 체계에 의해 분절되는 현상을 개선해야 하는 측면이 있다. 시민들과 지역사회의 입장에서 유사한 지원제도와 공모사업, 교육에 대한 불만이 누적되어 왔다.

Ⅰ 행정에서 지역사회로 운영의 중심을 이동

- 시민과 지역사회에서 중간지원조직에 대해 가지고 있는 불만 중의 하나는 중간지원조직이 자신들의 성과 혹은 행정의 성과를 위해서 시민과 지역사회의 역량을 동원한다는 느낌을 준다는 것이다. 이는 중간지원조직에서 진행되는 교육프로그램과 공모사업 등 다양한 활동들이 시민과 지역사회의 요구를 반영하기보다 행정으로부터 부여된 과업을 수행하는 과정에서 빚어지는 결과라고 볼 수 있다.
- 행정기관으로부터 위탁을 받아 중간지원조직을 운영하는 경우라면 행정중심의 운영은 필연적이라는 한계 속에서도 일부 지역에서는 중간지원조직의 운영에 있어서 지역사회의 역할과 목소리를 어떻게 더 반영할 것인가에 대한 고민과 시도가 진행되고 있다.

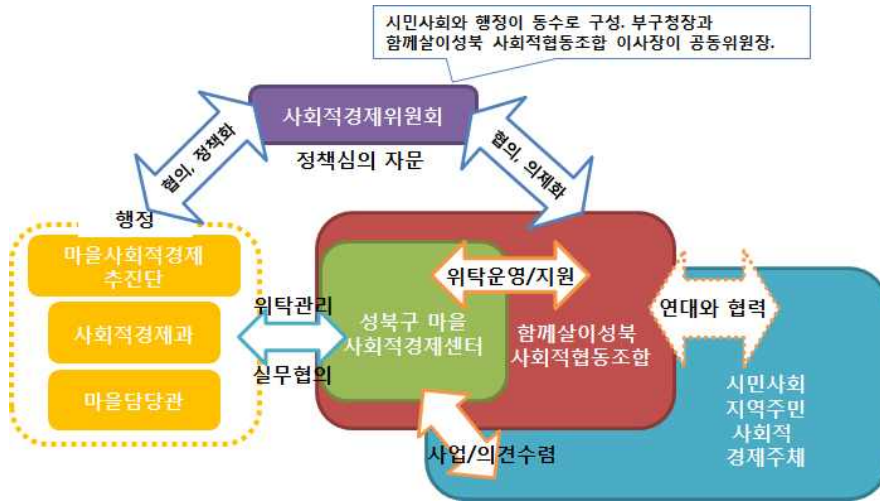
Ⅲ. 성북구 마을·사회적경제센터의 새로운 실험

Ⅰ 성북구의 새로운 실험

- 2015년 4월 성북구는 서울시의 지방자치단체 중에서는 최초로 마을만들기와 사회적경제의 중간지원조직을 통합하여 성북구 마을·사회적경제센터를 설립하고 이를 시민사회의 주체인 ‘함께살이성북 사회적협동조합’에 위탁하여 운영하고 있다.
- 성북구는 이러한 시도를 뒷받침하기 위해서 ‘성북구 사회적가치 실현을 위한 사회적경제 기본조례’를 제정하고, 이를 바탕으로 성북구 마을·사회적경제센터를 설립하고 성북구 사회적경제위원회를 구성하였다. 성북구 시민사회에서도 56개에 이르는 단체와 개인이 모여 ‘함께살이성북 사회적협동조합’이라는 지역사회 법인을 설립했다.

■ 성북구 마을·사회적경제센터의 거버넌스 구조

- 함께살이성북 사회적협동조합은 마을공동체, 사회적기업, 협동조합, 시민사회단체, 개인 등 다양한 형태의 조합원이 참여하고 있으며, 조합원들의 활동영역도 교육, 문화, 복지, 환경 등으로 다양하다. 이러한 다양한 조합원 구성은 성북구의 시민사회 내부에서 거버넌스를 위한 협의를 진행할 수 있는 틀을 가지고 있다고 할 수 있다.
- 또한 성북구 사회적경제위원회에 함께살이성북 사회적협동조합의 이사장과 성북구 부구청장이 공동위원장으로 참여하는 등 행정과의 거버넌스 차원에서도 시민사회의 목소리를 적극적으로 반영할 수 있는 구조와 위상을 만들었다.
- 함께살이성북 사회적협동조합은 성북구 마을·사회적경제센터의 운영에 있어서 행정으로부터 부여된 위탁사무를 수행하는 것에서 넘어서 성북지역에서 필요한 정책의제를 발굴하고 지역공동체의 기반으로서 확대하는 것을 위탁운영의 목표로 삼고 있다.
- 함께살이성북 사회적협동조합, 스스로도 자립을 위한 수익구조를 모색하면서 행정에 의존하는 구조에서 변화를 추구하고 있다.



성북구 마을·사회적경제센터의 거버넌스 구조

IV. 중간지원조직과 거버넌스의 이슈들

▮ 행정과 시민을 연결하는 고리의 역할

- 중간지원조직은 행정에게는 시민에게로 접근할 수 있는 통로이자, 행정의 정책을 원활하게 집행할 수 있게 해주는 수단이다. 교육을 통해서 활동가를 발굴하고 여러 교육프로그램을 통해서 마을만들기, 사회적경제, 도시재생 등 일반적인 시민에게 생소한 정책들에 대한 이해를 높여 왔다. 또한 각종 공모사업의 진행과정에서 시민사회와 직접 만나면서 공모사업의 전달자와 조연자, 관리자로서 다양한 역할을 수행했다.
- 반면에 시민과 지역사회의 필요가 행정으로 전달되는 역할에서는 미흡했다. 이는 시민과 지역사회 역할의 부재에서 기인하기도 하지만 중간지원조직이 행정에서 요구하는 정책의 전달자 또는 행정이 필요한 전문성을 제공하는 역할의 비중이 높았기 때문이다.

- 다수의 중간지원조직에 지역사회 활동가가 참여하기도 하고, 수년간의 중간지원조직 활동을 통해서 지역사회의 활동가로 발전하기도 한다. 이러한 중간지원조직의 강점을 살릴 필요가 있다. 지역사회에 대한 접근성과 네트워크를 바탕으로 지역사회와 시민의 요구를 행정에 전달하거나 지역사회를 위한 정책의제를 발굴하는 것이 필요하다.
- 중간지원조직이 거버넌스의 고리로서 다양한 시민활동의 플랫폼으로서 잘 작동하려면 행정과 시민사이에서 균형점을 찾는 것이 필요하다. 이를 위해 중간지원조직 스스로는 지역의 다양한 네트워크를 활성화하는 것에 더 집중하고, 나아가 행정 보조 역할을 줄이면서 시민과 지역의 역량과 요구에 기반한 역할을 찾는 것이 필요하다.

■ 정책 제안자로서의 중간지원조직

- 정책의 전달자로 인식되던 중간지원조직이라는 한계에서 벗어나 정책의 제안자로 변화하기 위한 시도가 필요하다. 최근 사용자주도형 혁신모델로 도시재생, 지역공동체 활성화 등 사회문제해결을 위한 시도로서 주목받고 리빙랩(Living Lab)도 중간지원조직이 시민참여를 통해 지역정책의 제안자로 변화하기 위해 시도해 볼 수 있는 사례이다.
- 중간지원조직은 지역사회와 시민의 필요를 대학, 전문가, 기업과 연계하는 플랫폼으로서 역할을 기대할 수 있다. 실제로 대학, 행정, 전문가, 사회적 경제 주체들은 시민들의 참여에 기반하고 지역사회에 밀접한 정책과 연구, 사업을 하고 싶지만 접근할 수 있는 통로가 부재한 실정이다. 중간지원조직은 지역사회와 전문가를 이어줄 수 있는 기반이 될 수 있고, 지역사회, 시민과 전문가를 이어줌으로써 지역에 밀착된 정책제안을 이끌어 낼 수 있다.

■ 거버넌스 발전을 위한 행정의 변화 필요

- 최근 중간지원조직 통합 논의가 진행되고 있지만, 한편으로는 도시재생사업을 비롯한 새로운 정책에 중간지원조직이 만들어지고도 있다. 이와 함께 성북구 등 일부 지방자치단체에서는 참여예산제도, 마을계획, 마을민주주의 등 시민의 참여를 확대하는 방향으로 정책이 추진되고 있다.
- 앞으로의 정책 추진에 주민참여는 꼭 필요한 요소이며, 중간지원조직의 필요성도 여전히 존재한다고 할 수 있다. 다만 중간지원조직을 행정에서 필요한 일들을 수행하기 위한 수단으로 볼 것인지 아니면 지역사회와 시민들과의 거버넌스 파트너로 볼 것인지에 따라 중간지원조직의 역할은 달라질 수 있다.
- 많은 중간지원조직들이 행정으로부터 예산을 지원받고 있는 것이 현실이다. 따라서 중간지원조직이 지역사회와 시민들의 참여를 이끌어낼 수 있는 거버넌스의 매개체로서 적극적으로 활동하기 위해서는 행정으로부터 부여되는 업무를 줄이고 중간지원조직이 지역사회와 주민들의 네트워크 속에서 역할을 할 수 있도록 자율성을 부여하는 것이 필요하다.



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

주민참여예산, 주민은 있는가?

오지은 | 지역정책팀 선임연구원 (agnes@makehope.org)

I 요약

- 주민참여예산제는 시민참여예산 조례제정운동의 일환으로 2003년 광주 북구에서 시작돼, 2011년 지방재정법 개정 이후 의무화되어 전국에서 실시되고 있는 주민참여제도이다. 희망제작소는 2011년부터 현재까지 서울시 성북구, 은평구, 강동구, 노원구, 종로구, 고양시, 시흥시, 충청북도, 제천시, 청양군 등 여러 지역에서 이를 확산하기 위한 교육과 컨설팅을 진행하고 있다.
- 지방재정이 악화되고 있는 시점에 의무시행 5년차에 접어든 주민참여예산제는 각 지역의 상황과 여건에 따라 그 내용에 큰 차이를 보이고 있다. 이에 운영과정에서 제기된 문제의식과 쟁점사항을 바탕으로 앞으로의 방향을 제안해 본다.
- 참여예산의 운영목적은 예산편성과정에 주민참여를 보장함으로써 예산의 투명성과 민주성을 증대하고 참여민주주의를 활성화하는 것이다. 참여예산제도의 운영방식이 이와 같은 목적을 달성하기에 적합한지 점검해봐야 할 사항은 다음과 같은 네 가지 사항으로, ①사업제안방식이 경쟁식이 아닌가, ②얼마나 많은 사람들이 알

고 있고, 참여할 수 있는 기회가 주어지는가, ③주민들의 어떤 역량강화를 원하는가, ④주민과 행정의 소통 과정이 체계적으로 고려되고 있는가로 파악된다.

- 이러한 점검을 바탕으로 참여예산제도가 한 단계 더 나아가기 위해서는 주민들의 실질적 참여를 높여야만 하는데, 각 운영단계의 '주민 관점' 구성을 그 전제로 한다. 더불어 도출된 내용을 현실화하기 위해서는 각 방법들을 '조례'에 반영시키고, 현재 시행되고 있는 다양한 '주민참여정책'과 참여예산과의 연계 지점을 고려해야 한다.
- 마지막으로, 참여민주주의를 활성화하는 형태로 참여예산제도가 지속가능하기 위해서는 사업'심의자'에서 사업'제안자'로 주민참여 예산위원들의 적극적인 역할변화 또한 필요하다. 이를 위한 운영 방법으로 참여주민 모집부터 사업선정까지의 과정을 제로베이스에서 제안해본다.

I 키워드 주민참여, 주민참여예산, 주민참여정책, 지방재정, 참여민주주의, 거버넌스, 마을공동체, 지속가능성

지방재정 파탄?! 주민들이 지역에서 참여할 수 있는 기회가 줄어들다

누리과정에 대한 예산편성을 필두로 지방재정이 악화되고 있는 가운데, 정부는 지난 4월22일 '지방재정 개편안'을 발표했다. 이에 몇몇 자치단체장은 재정개편안 철회를 촉구하며 단식투쟁을 감행하고 시민들은 행정자치부에 반대서명부를 제출했다. 이런 상황 속에서 다시금 돌아보게 하는 제도가 있다. 바로 2011년 지방재정법 개정으로 의무화되어 전국에서 실시하고 있는 '주민참여예산제'이다. 누리과정과 같이 국가사무인 복지를 지방정부에 떠맡기는 것은 주민들이 함께 참여하고 결정할 수 있는 지방재정의 자율성을 크게 위축시킨다.¹⁾ 이는 자치단체장이 가용할 수 있는 예산 범위 안에서 주민들에게 예산편성권을 부여하는 주민참여예산제의 규모에도 영향을 미칠 수 있다. 즉, 지방재정의 악화로 자치단체장이 자체적으로 사용할 수 있는 예산이 줄고, 이는 주민들의 참여범위가 축소될 가능성이 높아지는 것이다. 국가의 정책결정으로 주민들의 참여 폭이 줄어들어 가는 것을 막기 위해서라도 행정이 아닌 주민의 의지로 예산을 편성하는 '참여예산제도'를 제대로 내실화 할 필요가 있는 시점이다. 이에 주민참여예산을 돌아보고 새롭게 나아갈 방향을 모색해보고자 한다.

1. 주민참여예산 현황 : 주민참여예산 어떻게 진행되고 있나

우리나라의 참여예산제도는 2003년부터 논의가 시작돼 2011년 의무화를 기점으로 본격적으로 활성화되었다. 의무화 이전에 시작한 1세대(광주광역시 북구, 울산광역시 동구 등)는 2004년 처음 조례를 제정하고 이후 지역회의 신설, 지역회의 추천위원 조항 등의 개정을 이어가며 주민들의 참여를 확대하려고 노력했다.²⁾ 그

1) 송정복 (2016), 희망이슈 제3호: 20대 국회의원 선거와 지방분권 7대 과제.

럼에도 주민들의 참여로 채택된 전체 예산 액수에는 큰 변화가 없었다. 이는 주민들의 사업제안수의 변화추이와 최종 편성되는 채택비율과 관계가 있다. 주민들의 사업제안건수는 조금씩 상승했지만 최종 편성되는 예산은 크게 늘지 않은 것이다. 이 시기에는 주민들의 역할이 예산을 제안하는 것에 초점이 맞춰져 있었고 예산편성 안에 대한 최종결정권한이 주어지지 않았다. 이런 흐름은 시간이 지날수록 더욱 뚜렷하게 나타났고, 2010년에는 시민들의 권한이 대폭 후퇴하는 형태를 보이기도 했다.

이런 현상은 제도 의무화 전후인 2010년~2012년, 조례를 제정하고 운영하기 시작한 2세대 지자체의 활동 안에서 고민이 이어지고 있다. 이들의 가장 눈에 띄는 특징은 제도를 운영하기 위한 법적 기반을 거의 다 갖추었다는 것이다. 현재 참여예산 조례와 규칙은 성남시를 제외하고 전국의 모든 지방자치단체(17개 광역자치단체, 226개 기초자치단체)가 제정하고 있다.³⁾ 그러나 이들의 운영내용을 들여다 보면 지역 간 편차가 상당히 크다. 대다수는 법적으로만 형식적으로 충족하려는 형태를 보여주고 있으며, 참여예산제도의 의미와 도입취지에 충실하고자 노력하는 자치단체는 손에 꼽을 정도이다.⁴⁾ 참여예산은 재정이 열악한 환경에서 시작한 제도이다. 예산이 적을수록 주민들의 의견을 바탕으로 예산을 편성하는 과정이 그 상황을 헤쳐갈 수 있는 유일한 '키(Key)'가 될 수 있다. 이 키를 잡고 어떤 방향으로 나아가야 할지, 현재 적극적으로 운영하고 있는 지역의 운영과정에서 제기된 문제의식과 쟁점사항을 바탕으로 방향을 제안하고자 한다.

II. 주민참여예산 돌아보기 : 참여예산 목적을 상기하자

참여예산은 기본적으로 해당 자치단체장이 자체적으로 편성할 수 있는 예산의 범

2) 이는 광주광역시 북구와 울산광역시 동구의 참여예산 조례 개정내용과 운영계획을 통해 알 수 있다.

3) 국가법령정보센터 2016년 7월 기준, 성남시는 참여예산조례는 없지만 현재 제도를 운영하고 있다.

4) 임성일(2015), 주민참여예산제도의 운영 실태와 개선방향.

위 내에서 운영되는데 일반적으로 지역회의에서 의견을 수렴하는 부분과 해당 자치단체 전체를 대상으로 제안을 받는 부분으로 구성된다. 예를 들어, 서울시의 경우 500억 원 예산 중 구 지역사업으로 125억 원, 시 전체 공동사업으로 375억 원을 편성하고 있으며, 시흥시는 50억 원 예산 중 동 단위 지역사업으로 34억 원, 시 단위 정책사업으로 16억 원을 편성하고 있다.

이 예산을 편성하는 과정에서 간과하고 있는 것이 있다. 바로 행정과 주민들의 활동이 한정된 예산 안에 갇히고 있다는 점이다. 일례로, 서울시는 2012년 제도를 시작할 때의 500억 원 예산이 현재까지 이어지고 있다. 문제는 서울시의 지역회의로 갈음되는 각 자치구의 재정이 악화될수록 서울시 참여예산에서의 예산 확보에 민감하게 반응하고 있는 것이다. 그러다보니 실제 그 지역주민들의 욕구보다 행정에서의 필요가 사업제안에 담기는 경우가 암암리에 이루어지곤 했다. 이는 서울시 뿐만 아니라 예산이 부족한 자치구 참여예산에서도 사정은 비슷하다. 매년 어느 동이 얼마를 획득했는가 가장 중요한 관심사가 되어 있는 것이다. 이렇다보니 행정은 정해진 예산을 지역별로 얼마나 어떻게 잘 분배할지 고민하고, 또 주민들은 주어진 예산 안에서 자신의 거주지역에 무조건 많은 예산을 가져오는 것에만 집중하고 있다. 여기서 다시 살펴봐야 할 것이 참여예산제의 목적이다.

참여예산의 목적은 무엇일까. 실제로 제도의 목적은 해당 지역의 운영조례에 각각 제시되어 있다. 가장 선진화 된 조례로 알려져 있는 서울시 참여예산조례를 살펴보면, “예산편성과정에 ①주민참여를 보장함으로써 ②시 예산의 투명성·민주성을 증대하고 ③참여민주주의를 활성화하기 위하여 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다”로 되어있다.

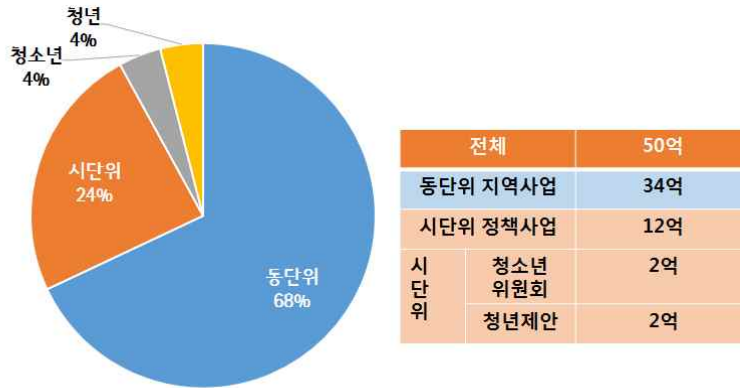


그림 1. 2016년도 시흥시 참여예산 규모

(출처 : 2016 시흥시 참여예산 운영계획 재가공)

여기서 알 수 있듯이 참여예산제는 기본적으로 예산의 투명성과 민주성 증대를 목적으로 한다. 주민들이 예산을 들여다보고 필요한 것들을 적극적으로 요구하는 과정을 통해 예산이 투명해지고 민주성이 증대되는 것이다. 그러나 현재 진행되고 있는 참여예산은 전체 예산 중 극히 일부분을 가지고 진행하기 때문에 예산의 투명성과 민주성을 가져오기에 어려움이 있다. 다시 말해 서울시 전체 25조 원 예산 중 500억 원 참여예산이 차지하는 비중은 0.2%에 불과하고, 이 부분에서의 변화가 전체 예산에 영향을 미치기는 쉽지 않은 상황인 것이다.

1) 어떤 사업제안방식을 채택하고 있는가

그럼 예산을 무조건 많이 확보하는 것만이 '투명성'과 '민주성'을 높일 수 있는 방법일까. 그렇지 않다. 주민들이 참여예산에 참여함으로써 자신이 살고 있는 지역의 예산에 관심을 갖고 자유로운 의견을 내어놓을 수 있어야 한다. 참여하는 만큼 투명성이 올라가기 때문이다. 이 역할이 제대로 되기 위해서는 현재 지역별로 할당된 예산을 주민들의 거주지역에 가져오기 위한 형태로 운영되는 경쟁식 사업제안 방식이 바뀌어야만 한다. 한정된 예산안에서 나눠갖기식 경쟁이 아닌, 열린 예산안에서 합리적인 사업들이 다수의 주민 의견을 통해 결정되고, 그에 맞는 예산이

주어져야 한다.

시흥시에서는 경쟁식 사업제안방식의 위험성을 낮추고 주민들의 참여역량을 높이기 위해 '동별 실링제'⁵⁾를 운영하고 있다. 17개 동별로 각각 2억 원씩 지급해 그 안에서 예산을 편성, 실제 예산에 반영한다. 동별 지역회의에서 2억 원의 예산을 편성하기 위한 참여예산을 자체적으로 운영하도록 한 것이다. 나아가 시 전체에 영향을 미치는 사업은 시 정책사업과 청소년, 청년으로 분류해 제안을 받아 예산을 편성하고 있다. 시흥시는 처음 시작할 당시 25억 원이었던 참여예산이 제도의 발전과정과 함께 점차 늘어나 현재 50억 원으로 확대된 꽤 고무적인 사례라고 할 수 있다.

이와 같이 경쟁이 아닌 민주성을 높이기 위해서는 무엇보다 자신의 동에만 매몰되는 것이 아니라 지자체 전체를 보는 관점을 키울 수 있는 것이 중요하다. 이를 위해서는 지역 전체를 고려한 주제 안에서 다양한 주민의견을 제안받고, 그 제안에 대한 일반 주민들의 의견을 광범위하게 수렴해 가장 많은 공감을 받은 사업들로 예산을 편성하는 접근이 필요하다. 즉, 현재의 참여예산이 한정 예산(limited budget)이라면, 앞으로는 열린 예산(open budget)으로 가야하는 것이다. 이 열린 예산의 운영에 대한 구체적 방식은 뒤에서 제안하고자 한다.

2) 얼마나 많은 사람들이 알고, 참여기회가 주어지는가

참여예산의 또 다른 목적은 '참여민주주의 활성화'이다. 이는 얼마나 많은 사람들이 참여예산을 알고 있고, 주민들에게 얼마나 참여할 수 있는 기회가 주어지는가를 들여다봐야 하는 대목이다.

2015~2016년 희망제작소에서 운영한 <참여예산 교육>에 참석한 주민들을 대상으로 한 지역활동 여부 조사결과를 살펴보면, 74%가 본인이 사는 지역에서 활동을 하고 있었다. 가장 많이 활동하고 있는 역할은 통장이었으며, 그 외 주민자치위원,

5) 동별 주민결정 금액, 동별 배분 (참고: 실링제; ceiling制; 대출한도제).

참여예산위원, 새마을문고회장, 상담단체 활동, 거리모니터링, 기동대·자율방범대, 아파트상가관리원 등 지역활동의 내용은 다양했다.⁶⁾



그림 2. 참여예산 참여 주민들의 마을활동 여부

(출처: 희망제작소 2015~2016 <참여예산 교육> 참가자 대상 조사)

이렇듯 현재 참여예산제에 참여하고 있는 주민들은 관변단체에서 활동하거나 통반장 및 주민자치위원으로 활동하는 주민들이 다수를 차지하고 있다. 지역에 관심 갖고 활동하는 주민들이기 때문에 참여예산제도에 대해 보다 많은 정보를 접해 상대적으로 참여율이 높을 수는 있지만, 참여예산 참여 주민이 행정과 친밀한 관계를 갖고 있는 사람들 위주로만 구성된다는 지적은 이 제도 운영의 문제점으로 지속적으로 대두되는 실정이다. 따라서 참여 주민 구성에 대한 점검과 대안 모색이 이루어져야 한다.

실제로 이를 해결하기 위한 방안으로 성북구에서는 ①참여예산위원 후보를 무작위로 추출하는 방안을 올해부터 적용하고 있다. 이는 무작위로 성북구에 거주하는 주민들에게 ARS를 걸어 참여를 원하는 주민 300 명을 선정하고, 이들을 대상으

6) 모집단은 2015성북구 참여예산학교(입문/심화), 2016시흥시 참여예산학교, 2015충청북도 참여예산 워크숍 참석자

로 전화심층면접을 실행해 참여예산위원으로 적극적으로 활동할 의지를 보인 후보자 35 명을 최종선정하는 방식이다.)

이렇게 적극적으로 일반 주민들의 참여를 끌어내기 어렵다면 다음과 같은 점을 고려해 보면 좋다. ②참여예산제도의 홍보 방법이 새로운 시민들의 참여를 이끌 수 있는 방법과 연계되어 있는가에 대한 점검이다. 일반적으로 가장 널리 사용되는 참여예산 홍보 방법은 홈페이지 및 동주민센터 정보안내이다. 이는 기본적으로 홈페이지와 동주민센터에 자주 방문하는(행정에 관심이 많거나 또는 익숙한) 사람들 위주로 정보가 소통되는 것이다. 일반 주민들이 이 제도를 알고 참여하기 위해서는 주민들의 일상에서 제도가 자주 노출되고 정보를 쉽게 찾아볼 수 있도록 해야 한다. 그런데 정작 주민들이 자주 지나다는 곳인 버스정거장이나 지하철역 등에는 홍보를 하지 못하고 있다. 현실적인 문제로 이 같은 장소를 활용한 홍보가 어렵다면 기존에 진행된 참여예산 사업을 안내하는 표시를 눈에 띄게 해두는 것도 좋다. 이는 참여예산제도가 어느 정도 진행된 상태인 현재 가장 먼저 개선할 수 있는 방법이다.

그렇다면, ③세대별 참여는 어떻게 끌어 올릴 것인가. 참여예산은 나이 제한 없이 지역에 살고 있는 주민이라면 누구나 참여가능하다. 그럼에도 참여하는 주민들을 분석해보면 50대의 참여율이 가장 높은 반면, 청소년은 보기 어렵고, 청년들의 참여는 저조함을 알 수 있다.

2012년 서울시에서 처음 참여예산제도 도입 당시 초등학교 6학년 학생이 최연소 예산위원으로 참여하였다. 그러나 그는 어른들 사이에서 본인의 의사를 전달하기 쉽지 않았고, 제도 전반에 참여가 확장되지 못했다. 이런 문제점을 해결하기 위해 일부 지자체에서는 청소년 참여예산위원회⁸⁾를 별도로 두고 운영하고 있다. 청소년들이 자신들이 필요한 사업을 직접 제안하고 선정하는 것이다. 또한 최근에는 시민권의 주체로 청년들이 떠오르며 이들의 참여통로를 별도 고려하기도 한다.⁹⁾ 이

7) 아시아경제 (2016), “성북구, 전국 최초 주민참여예산위원 후보자 무작위 추출 선발”
<http://www.asiae.co.kr/news/view.htm?idxno=2016011207372283411>

8) 대표적인 사례로 은평구와 시흥시, 수원시 등이 있다.

9) 시흥시는 2017년도 참여예산액 중 2억을 청년예산으로 배정하였으며, 서울시의 경우 청소년과 청년 분과를 운영하고 있다.

렇게 청소년과 청년의 참여예산 참여를 고려하는 것은 장기적으로 참여예산제도에 참여할 수 있는 주민들의 폭을 확대하는 것에도 영향을 미친다. 지금까지 청소년과 청년들의 문제를 어른들이 판단하고 그들의 시각에서 사업을 제안해 그 대상자인 청소년과 청년들의 공감과 참여를 얻기 쉽지 않았다면, 직접 필요에 의해 사업을 제안하고 실행하는 과정을 겪은 이들은 지역에 대한 관심을 지속적으로 유지하며 잠정적으로 참여를 확대시켜주는 주민으로 성장할 수 있기 때문이다.

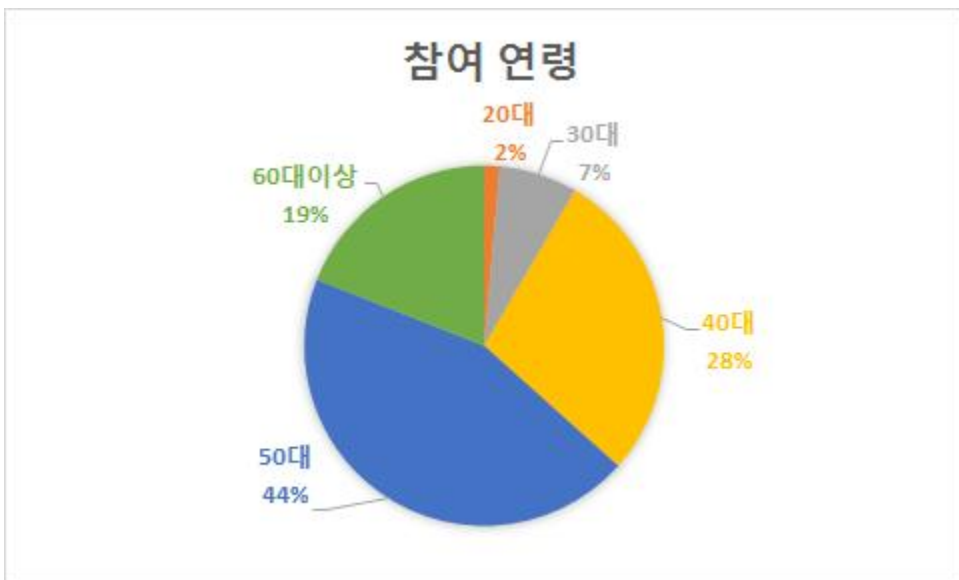


그림 3. 2015~2016 희망제작소 <참여예산 교육> 참가자 참여연령 분포도

(출처: 희망제작소 2015~2016 <참여예산 교육> 참가자 대상 조사)

3) 주민들의 어떤 역량이 강화되기를 원하는가

참여예산제도를 추진하고 있는 자치단체들은 이 제도에 참여할 주민들을 위한 교육을 운영하고 있다. 2011년부터 지금까지 다양한 자치단체와 함께 교육을 진행한 결과, 현재 진행되고 있는 교육들은 교육 운영형태별로 그 특징이 다르게 나타난다. 일반적으로 대다수의 자치단체에서는 참여예산 교육을 집체교육의 강의형태로 1회 진행한다. 반면에 적극적으로 제도를 운영하는 자치단체는 2회~6회까지 세

분화된 교육을 제공한다. 교육운영 형태는 그 내용에도 영향을 미친다. 1회 교육은 참여예산제도가 무엇인지 알리는 형태의 개론교육만을 진행할 수 있다면, 세분화된 교육에서는 개론과 함께 예산에 대한 이해, 사업제안서 작성 등을 진행해 볼 수 있다. 조금 더 들어가 교육한다면, 일반주민, 참여예산위원과 지역회의위원, 참여예산 시민강사로 대상을 세분화 시킬 수 있다. 이런 특징을 가지고 있는 현재의 교육은 제도가 성숙해가면서 다음과 같은 질문을 갖게 한다. **“우리는 교육을 왜 하는 것일까? 주민들의 어떤 역량이 강화되기를 원하는 것일까?”** 이 질문들에 대한 답은 참여예산위원들이 어려워하는 부분을 들여다봄으로써 그 실마리를 찾을 수 있다. 2015년 성북구참여예산학교 심화과정에 참석한 참여예산위원들의 경우, ‘주민의견듣기’를 가장 어려워했다. 또한 사업제안과 사업심의, 홍보, 회의진행 순으로 어려움을 느끼고 있었다.

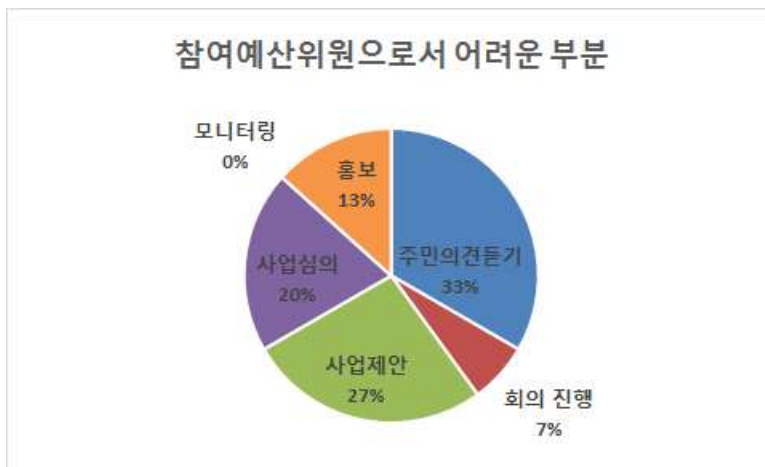


그림 4. 2015 성북구참여예산학교(심화)에 참여한 주민참여예산위원의 어려운 부분

위에서 언급된 어려움은 기본적으로 주민들이 참여예산을 운영할 때 필요한 방법들이다. 앞으로 참여민주주의를 활성화시키는 참여예산의 본 목적에 부합하기 위하여 <표 1>의 목표들과 연결된 교육내용이 고려되어야 한다.

어려움	목표	교육내용
홍보, 주민의견 듣기	① 지역사회에 대한 관심을 높여, 지역활동에 참여하는 주민 형성	공동체의 중요성, 사회적 자본, 시민의식
사업제안, 사업심의, 회의진행	② 민주적 의사결정능력 형성	경청, 회의, 소통, 토론방법 학습 및 실습
사업제안	③ 주체적 사업제안서 작성	문제발견, 지역알기, 사업제안서 작성
사업제안, 사업심의, 모니터링	④ 지역 전체를 바라보는 관점 형성	지속가능성, 우선순위 기준 설정
모니터링	⑤ 지속적인 지역에 대한 관심	모니터링(실행사업, 전체예산)

표 1. 참여예산교육 목표와 교육내용

〈표 1〉의 목표는 비단 참여예산제도에서만 고려되어야 할 점은 아니다. 구체적인 제도운영과정에 필요한 방법 학습을 제외하면, 우리가 살아가는 지역과 삶에 근간이 되는 관점과 역량들이기에 때문에 민주시민교육으로써 지역의 평생학습과 연계해 일상에서 지속적으로 진행할 수도 있다.¹⁰⁾

4) 거버넌스? 행정과의 소통과정이 체계적으로 고려되고 있는가

참여예산제도가 중요한 또 다른 이유는 그 발전과정 자체가 ‘거버넌스의 실현’이기 때문이다. 제도가 의무화된 이후 지속적으로 그 내용이 강화되고 있는 것은 행정의 집행 방식에도 많은 변화가 생기고 있음을 간접적으로 보여준다. 하향식 형태의 행정운영 방식에서 벗어나 상향식 형태의 다양한 정책들이 주민들의 참여를 기반으로 시행되고 있는 것이다. 이 일련의 과정을 거버넌스로 본다면, 참여예산제는 주민들이 직접 다양한 주민들의 의견을 들어 사업을 제안하고 이를 행정에서 실현

10) 서울시에서는 ‘시민대학’을 통해 ‘시민공동체과정’, ‘시민교육론’, ‘시민정치론’, ‘시민실천론’ 등의 교육을 하고 있다.

할 수 있도록 모니터링하는 실질적 과정이라고 할 수 있다. 교육을 통해 성장한 주민들이 제도에 온전히 스며들어 주체적으로 운영하기 위해서는 제도를 집행하고 있는 행정과의 소통이 무척 중요하다.

하지만 이들이 소통할 수 있는 체계를 잘 갖추고 있는 지역을 찾기란 쉽지 않다. 참여예산제의 운영목표 중 하나인 '예산의 투명성'을 높이기 위해서는 이 거버넌스 시스템이 상시적으로 이루어져 있어야 한다. 구체적으로 참여예산 각 단계별로 행정과 논의 협의하는 구조가 갖추어져 있어야 한다. 그러나 일반적으로 참여예산을 담당하고 있는 부서와 주민 간, 운영을 위한 최소한의 소통 정도만 간신히 이루어지고 있는 실정이다. 그러다보니 예산을 편성해 사업을 집행해야 하는 단계에서 문제가 발생하고 있다. 주민들이 제안한 사업들이 제안된 내용 그대로 집행이 잘 되지 않는 것이다. 이는 사업을 제안하고 검토 확정하는 과정에서 실행부서와 소통이 잘 되지 않기 때문이다. 이를 해결하기 위해서는 처음 제도가 설계 운영되는 시점부터 각 행정부서의 업무협조가 체계적으로 연동 설계되어야 한다.

은평구의 경우, 제안자와 시행부서 간 지속적 교류 및 협력, 활동하기 위해 올해 초 주민참여예산 사업제안자와 행정이 상호교류협약을 체결, 운영하고 있다.¹¹⁾ 은평구와 같이 공식적으로 협약을 맺는 방식이 아니라면, 구체적으로 각 실국별로 연중 사업예산의 일정 부분을 참여예산 사업으로 할당해 놓는 방법도 고려해 볼 수 있다. 지역마다 편차가 있을 수 있겠지만, 약 5~10% 정도가 현실적인 도입수위가 될 수 있다.¹²⁾

참여예산 사업 자체를 신규사업으로 인정해주고 운영 담당자를 정해 주는 것도 방법이다. 더 나아가 공무원들의 역할 설정도 수정될 필요가 있다. 공무원들이 제안된 사업에 검토의견을 주는 역할만 하는 것이 아니라 실제로 같이 학습하고 협의해가는 중재자로서의 역할을 설정해주는 것이 필요하다. 그래야 주민들이 사업제안을 고민하는 순간부터 행정에 문의할 수 있고 이를 통해 지역에 대한 관심을 구체적으로 확장 시킬 수 있으며, 실현가능한 사업을 제안할 수 있는 확률이 높아지기 때문이다.

11) 시사경제신문, “은평구 주민참여예산, 제안자 목소리 담아”, 2016.

12) 시흥시 2016년 청소년건강교육에 관한 세출 예산은 약 60억5천2백만 원이 편성되었으며, 참여예산으로 편성된 청소년 관련 사업은 약3억7천8백만 원으로 약 6%가 편성되었다.

Ⅲ. 새롭게 나아가기

1) '주민 관점'으로 점검해보자

앞에서 살펴본 것과 같이 참여예산제도는 단순히 자치단체장이 가지고 있던 예산 편성권의 일부를 돌려받아 주민들이 편성하는 경험을 해보는 것에 머무는 것이 아니라, 보다 큰 가치인 '직접민주주의를 실현하기 위한 기반을 형성하는 장'으로서의 역할이 있다. 이를 구체적으로 실현하기 위해서는 주민들의 실질적 참여를 높이는 것이 중요하고, 이는 주민참여예산제도가 진행되는 전체 과정을 '주민 관점'에서 살펴볼 필요가 있다.

조례제정에서부터 참여예산위원회 구성, 운영계획 수립, 홍보 및 교육 진행, 사업 발굴 및 제안서 공모, 사업 심의, 예산편성, 사업 실행, 모니터링 및 평가까지가 매년 운영되어야 하는 이 제도는 1년 동안 꾸준한 활동을 그 전제로 한다. 이 일련의 과정들은 지자체 전체예산 편성과 함께 의회에서 심의를 받는 11월까지의 마무리 되어야 한다. 따라서 제도 운영과정에서 문제점들을 개선하고 질적으로 성숙시키기 위한 고민하기란 쉬운 일은 아니다. 그럼에도 잊지 말아야 할 것이 바로 '주민들의 입장'에서 점검해보는 일이다.

제도를 보다 잘 운영하고자 하는 의지가 분명한 자치단체들은 주민들의 참여 정도를 가장 먼저 고려한다. 참여예산위원 지원자 수는 물론 제안사업의 수도 많기를 바란다. 그렇지만 제도 자체가 시민들에게 많이 알려져 있지 않기 때문에 제도 운영이 수월하지 않은 실정이다. 게다가 참여예산위원 지원자들의 경쟁률이 높다고 제안 사업의 수가 많은 것도 아니다. 통합적으로 주민참여예산제는 주민들의 참여가 가장 중요한 요소인데, 이를 위한 기반이 정비되어 있지 않기 때문이다. 이를 해결하기 위해 주민들의 참여를 높일 수 있는 방향으로 그 시작점인 '조례'를 꼼꼼히 살펴볼 필요가 있다.

조례는 일반적으로 1)전체 운영과정을 언급한 총칙과 2)참여예산위원회와 관련한 내용, 3)지역회의의 부분으로 나누어져 있다. '참여예산제도가 무엇이고, 주민들은 무엇을 어떻게 해야 한다'라는 내용들로 구성되어 있다. 주민들의 참여를 확장시키기 위해서는 주민들이 참여할 수 있는 통로의 기반부터 형성해주는 것이 선제되어야

한다. 따라서 홍보는 물론, 사업을 제안하고 선정하며 모니터링하는 과정까지 주민들이 참여하기 쉬운 구조와 방법으로 제공되고 있는지 검토하고, 행정은 이를 위한 기반을 제공해야 한다는 내용이 추가되어야 한다. 법으로 각 단계를 구체적으로 명시 해놓는 것이 오히려 골레가 될 수도 있다. 법은 최소한의 조항으로 앞으로의 변화와 확장가능성을 열어 두어야 한다. 그럼에도 조례를 다시 검토해야 한다고 주장하는 것은 조례가 제시하고 있는 최소한의 정도만 운영하는 곳이 많고, 행정이 주도하는 주민참여의 적극적 확대 노력이 결코 쉬운 일이 아니기 때문이다.

2) 주민참여정책의 통합적 접근이 필요하다 : 마을공동체와 주민참여예산 연계

제도의 각 운영단계를 ‘주민 관점’으로 점검하다보면, 주민들이 지역에서 참여하는 다양한 활동들이 동일한 문제의식들로 연결되어 있음을 알 수 있다. 마을공동체, 사회적경제, 주민참여예산제도, 주민자치회 등 모두 주민들이 지역에 살면서 불편하거나 필요한 부분을 발견하는 것에서부터 출발, 이를 해결하기 위해 다양한 지역자원들을 발굴해 사업을 제안, 실행하고 있다는 점이다. 각 정책마다 구현방법에는 차이가 있지만 모두 ‘마을’을 공간적 배경으로 ‘주민들의 필요’에서 시작된다는 공통점을 가진다. 따라서 운영하는 부서는 다르지만, 실제 참여하는 주민들이 중첩되는 경우가 많다.

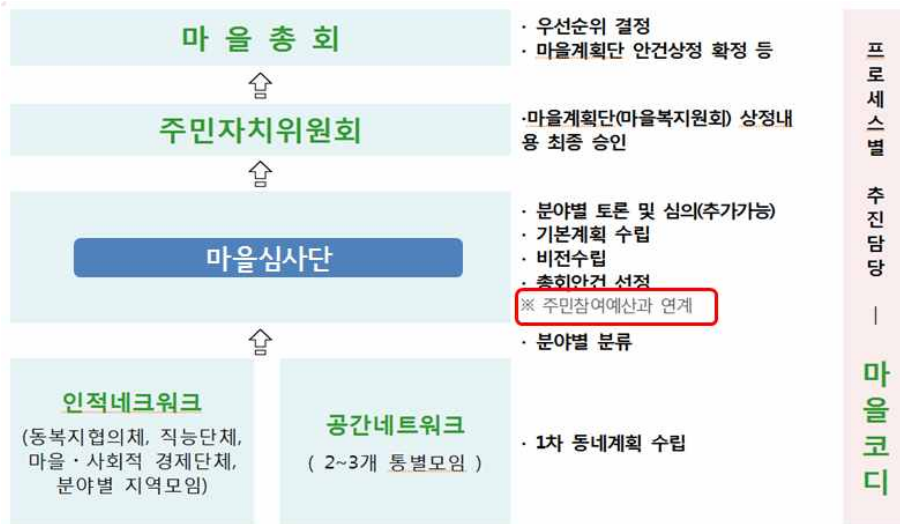


그림 5. 성북구 마을계획 프로세스 (출처: 2015 서울마을박람회 자료집)

이와 같은 문제의식을 바탕으로 성북구에서는 ‘마을민주주의’를 구정이념으로 정하고 ‘참여예산’과 ‘마을계획’을 연계해 운영하고 있다. 이를 통해 주민들은 마을에 대한 이야기를 함께 나누고 필요한 사업특성에 따라 제안 통로를 분류한다. 즉, 내년에 즉시 진행이 필요한 사업은 참여예산사업으로, 다년간 지속적으로 운영해야 하거나 직접 실행할 사업들은 마을계획으로 분류 제안하는 것이다. 성북구 사례가 보여주듯이 마을공동체와 주민참여예산은 그 목적과 방법에 유사한 부분이 많아 연계해 운영했을 경우, 절차적 중복을 피하고 효과의 지속성을 높일 수 있다.

이와 같이 주민의 입장에서 각 제도들을 연계 운영하면, 그 활용과 효과는 지금보다 크고 오랫동안 지속될 것이다. 다양한 주민참여정책이 지향하는 목표는 모두 주민들의 행복한 삶을 위해 삶의 질이 높은 함께 살아가는 마을을 만드는 것이기 때문이다.

3) 참여예산위원의 역할 변화가 필요하다 : 사업‘심의자’에서 사업‘제안자’로

주민들이 참여할 수 있는 운영기틀이 형성되면 그 다음은 주민의 역할이 중요해진다. 일반적으로 주민의 참여가 어느 정도 이루어지고 나면, 제안되는 사업내용에

대한 고려가 시작된다. 이 단계적 흐름을 읽고 ‘참여예산위원’의 역할변화를 짚어 보기로 한다.

참여예산제도를 처음 운영하는 단계에서 제안되는 사업내용은 오랫동안 해당 지역의 숙원사업인 시설개보수사업이 대부분을 차지한다. 이와 같은 사업내용을 보고 있으면 참여예산제도가 그저 행정에서 진행해야 하는 시설보수사업의 예산을 더 편성해주는 역할만 하는 것 같다. 참여예산위원의 역할 또한 차별성이 없는 제안 사업을 심의하는 역할에만 치우치기 십상이다. 이 같은 구조에서는 사업을 제안하는 주민들은 물론이고, 이를 심의하는 참여예산위원들도 지속적인 관심을 갖기 어렵다. 제도에 참여하는 주민들이 그 가치를 느끼고 주체적으로 참여의지에 동력을 받아야 하는데 지금은 그럴만한 사업내용이 제안되지도 선정되지도 못하는 실정이다. 물론 공동체를 위한 사업제안으로 다양한 방법들이 시도되고는 있지만, 선정되는 사업 수는 극히 드물다. 이를 해결하기 위한 방법으로 현재 운영되고 있는 참여예산위원의 역할과 운영방법에 대해 제로베이스부터 다시 생각해보기를 제안해 본다. 이는 참여예산위원 역할의 중심을 사업‘심의자’에서 사업‘제안자’로 변화시키는 운영을 해보는 것이다.

4) ‘열린 예산 운영방안’ 도입

주민들이 제안자가 되어 참여예산제에 주체적이며 적극적으로 참여하기 위해서는 먼저 주민의 관심과 재미를 이끌어내는 내용으로 활동할 수 있어야 한다. 이는 앞에서 언급한 ‘열린 예산(open budget) 운영방안’으로 진행할 수 있다. 그 방법을 간략하게 소개해 본다.

우선, 지속가능한¹³⁾ 우리 지역을 만들기 위한 사업을 제안해보고 싶은 주민들을 공개적으로 모집한다. 이 때 인원수는 제한두지 않는다. 개인 또는 팀을 만들어 참여할 수 있도록 한다. 참여 의지가 있는 주민이면 누구나 아무런 제한 없이 참여할 수 있도록 열어둔다. 다음은, 참여하고 싶은 주민들이 모이면 주민들이 자신의

13) 여기서 말하는 ‘지속가능성’이란 현재 세대의 필요를 충족시키기 위하여 미래세대가 경제·사회·환경 등의 자원을 낭비하거나 저하시키지 아니하고 서로 조화와 균형을 이루는 것을 말한다(지속가능발전법 제2조1항).

아이디어를 갖고 닦을 수 있는 교육과 프로그램을 제공한다. 이 과정에는 그 지역을 제대로 알아보는 시간(지역이해)과 신청 주제를 학습하는 시간, 아이디어숙성 워크숍이 기본적으로 구성될 수 있다. 무엇보다 중요한 것은 서로 관심있는 주제들을 나누고 심화시키는 과정을 설계하고 함께 사업을 제안할 팀을 구성할 수 있도록 장을 마련해주는 것이다. 그 이후에 관련부서와 연계해 사업을 숙성할 수 있게 해줌으로써 실현가능성을 높여줄 필요가 있다. 이렇게 만들어진 사업제안서를 지역주민들이 최종 선정하는 투표를 진행한다. 이는 현재 주민들이 투표해 사업을 선정하는 ‘참여예산 한마당’과 비슷한 방식으로 진행 될 수 있다. 차이점은 한정된 예산을 두고 우선순위를 결정하는 투표가 아니라, 주민들이 사업내용을 면밀히 살펴보고 다음해에 꼭 진행했으면 하는 사업들은 모두 선정하는 것이다. 이를 위해서는 사업의 선정기준에 대한 학습이 상시적으로 진행되어야 한다. 또한 최대한 많은 주민들이 투표에 참여할 수 있도록 독려해야한다. 무엇보다 선정된 사업들을 모두 예산에 편성하는 열린예산 구조이기 때문에 단순히 사업 인지도가 아니라 그 사업이 가져올 기대효과가 중요한 선택기준이 될 수 있도록 설계해야 한다.

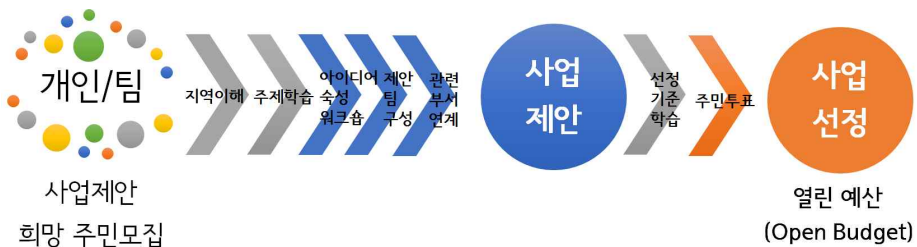


그림 6. 열린 예산 주민참여예산 운영도(안)

‘열린 예산 운영방안’으로 참여예산을 운영하면, 이슈에 관심을 갖고 사업을 제안하고 싶어 하는 주민들이 여러 지역에서 모여 오픈된 형태로 팀을 구성, 사업을 제안하므로 지역이기주의의 위험성을 낮출 수 있다. 또한 사업을 제안하는 단계에서부터 관련 부서와 숙성과정을 거쳤기 때문에 해당부서가 다음 연도 예산으로 사업을 편성하기도 훨씬 수월하다. 이런 방식으로 제안되는 사업을 선정한다면 따로 참여예산위원을 둘 필요도 없어진다. 주민 모두가 사업의 제안자이자 심의자가 되

는 것이다.

현재 운영되는 구조 안에 이를 적용한다면, 해당 지자체에서 집중하고 있는 정책과 분과별 주제를 오픈해 이와 관련한 사업을 제안하고 싶은 사람들을 모집하는 형태로 운영할 수 있을 것이다. 참여예산위원들도 사업제안자로서 참여하는 것이다. 일반주민과 참여예산위원 모두 주제를 중심으로 다시 재편성해 교육을 이수하고 사업을 제안하는 과정을 거친다. 사업제안 외의 참여예산위원들의 역할은 각동의 주민의견을 수렴하여 해당년도 운영주제를 선정하고 진행과정에 대한 평가로 들 수 있다. 참여예산제도 운영계획을 행정과 함께 세우는 중심역할이 될 수 있다.

IV. 무엇이든 주민과 함께 시도해보자

지금까지 살펴본 바와 같이 지방자치 시행 21년차인 우리 사회에서 ‘참여예산제도’가 갖는 상징성은 크다. 중앙집권적 정책운영이 주민중심으로 옮겨지고, 주민이 제안한 내용들이 현장에서 실행되는 과정을 통해 주체적인 시민들이 양성되고 민주성이 증진되고 있는 과정인 것이다.

이제 막 걸음마를 댄 참여예산제도가 멈추지 않고 지속·확대되기 위해서는 현재를 있는 그대로 직시하는 것이 중요하다. 지금 ‘참여예산제’ 운영에 대해 고민하고 있는 다양한 주체들이 있다면, 이 제도의 운영목적을 다시 한 번 돌아보며 이 과정을 통해 무엇을 얻고자 하는지 명확히 해야 한다. 또한 그 목적을 실현하기 위해 제도가 어떻게 진행되며 잘 운영되고 있는지에 대한 면밀한 점검이 필요하다. 혹시 이 과정이 너무 부담스럽다면, 이 질문만은 기억해 주길 바란다.

“주민들은 더 나은 삶을 위해 행복하게 참여하고 있는가?”

이 질문을 놓치지 않고 제도를 바라보아야 한다. 그 응시가 다음 걸어야 할 길을 안내할 것이다. 그리고 무엇이든 열어놓고 함께 시도해보자. 참여하고자 하는 주민들만 있다면, 참여예산제도의 가능성은 무한대로 열린다. 주민들이 즐겁게 참여할 수 있는 참여예산제도가 되길 기대한다.

Ⅰ 참고문헌

- 희망제작소 (2012), 성북구 주민참여예산 길라잡이
- 희망제작소 (2013), 주민과 함께 만드는 참여거버넌스를 이야기하다
- 희망제작소 (2015), 성북구 주민참여예산학교 결과보고서
- 희망제작소 (2015), 충청북도 주민참여예산학교 자료집
- 희망제작소 (2016), 시흥시 주민참여예산학교 자료집
- 한국도시행정정학회 (2015), 주민참여와 도시행정
- 임성일 (2015), 주민참여예산제도 운영실태와 개선방안
- 플뿌리자치연구소 이음 (2011), 참여예산을 상상하라
- 오지은 (2016), 주민참여예산 활동가를 위한 참고자료
- 인은숙 (2016), 희망이슈 제7호, 지속가능발전 패러다임으로의 전환, UN SDGs
와 지방정부 차원의 추진방향
- 송정복 (2016), 희망이슈 제3호, 20대 국회의원 선거와 지방분권 7대 과제
- 성북구청 (2015), 2015 서울마을박람회 자료집
- 이호, 하승우, 진경아, 제갈임주 (2016), 서울시 참여민주주의 활성화 방안 연구
- 서울시 주민참여예산 백서편집위원회 (2013-2015), 주민참여예산제 들여다보기
- 국가법령정보센터(자치단체 조례) : www.law.go.kr
- 광주광역시 북구 주민참여예산 조례 및 운영계획
- 울산광역시 동구 주민참여예산 조례 및 운영계획
- 서울특별시 주민참여예산 조례 및 운영계획
- 시흥시 주민참여예산 조례 및 운영계획
- 성북구 주민참여예산 조례 및 운영계획
- 은평구 주민참여예산 조례 및 운영계획
- 서울시평생학습포털 : <http://sll.seoul.go.kr/>
- 한국일보 (2016), [누리과정 해법 전문가 10인 진단]“지방정부에 복지사업 이관
땀 예산·재원도 함께 넘겨야”
- 한겨레 (2016), “시·군 격차해소”-“지방자치 파탄” 정부-지자체 ‘재정 개편안’ 갈등
- 연합뉴스 (2016), 성남·화성시 “국가 위임사무 거부하겠다” 선언
- 시사경제신문 (2016), “은평구 주민참여예산, 제안자 목소리 담아”
- 아시아경제 (2016), “성북구, 전국 최초 주민참여예산위원 후보자 무작위 추출 선발”



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

더 많은 참여, 함께 여는 민주주의 _일본 사례를 통한 주민참여 확대방안 모색

임은영 | 지역정책팀 선임연구원 (ley@makehope.org)

I 요약

- 최근 여러 지방자치단체에서 마을공동체, 시민토론회 등 여러 정책을 적극적으로 시도하면서 주민참여의 폭을 넓히고 주민자치로 나아가는 성과를 보였다. 그러나 참여하는 시민들이 중복되거나 정보 제한 및 실제적 권한 부재 등으로 인해 시민들이 적극적으로 참여하는 거버넌스를 실현하기에는 한계가 있었다. 이런 문제 의식을 바탕으로 이 글에서는 주민주도적으로 정책의제를 설정하고 실행하는 일본 사례를 통해 주민참여의 확대를 위해 어떤 조건들이 충족되어야 하는지 살펴보고자 한다.
- 주민참여란 주민들이 정책결정이나 집행과정에 개입하여 영향력을 행사하는 행위로 실질적 참여, 형식적 참여, 비참여 등 다양한 층위가 존재한다. 교토시는 주민들이 스스로 마을만들기의 의제를 정하고 실행까지 참여하는 '교토 미래마을만들기 100인 위원회'를 운영하고 있다. 도쿄도 세타가야구는 주민밀착형 행정을 위해 행정을 위해 행정체계를 3단계로 구축하여 운영하고 있다.

또한 구청의 권한을 하부행정체계로 이양하는 동시에 구청 공직 자라면 누구나 자신의 마을만들기에 참여하도록 제도화하였다.

- 실질적 주민참여 확대를 위해서는 새로운 주민들의 지속적인 유입을 위한 무작위 추천, 주민친화적인 홍보수단과 문구 등의 제도적 설계가 필요하다. 또한 정책단계별, 주제별 참여방식을 다양화함으로써 주민들이 원하는 주제에서 원하는 만큼 참여할 수 있도록 하는 동시에 예산과 권한도 주민들에게 점차 이양함으로써 실제적인 영향력을 행사할 수 있도록 해야 한다.
- 이와 함께 참여를 가능하게 만드는 사회적 구조에도 관심을 가져야 한다. 소득이 낮고 불안정한 저소득층은 참여할 시간을 내기 어려울 뿐 아니라 굳이 참여할 이유도 찾기 어려운 것이 현실이다. 주민참여가 민주주의 사회에 중요하다는데 공감한다면 이를 지속가능하지 못하게 만드는 경제적 불평등과 긴 노동시간 등의 문제도 해결하고자 노력해야 한다.
- 마지막으로 주민참여의 주체는 주민이라는 사실을 잊지 않아야 한다. 주민참여는 외부로부터 주어지는 것이 아니라 주민 스스로 자발적으로 노력하고 찾을 때 얻어질 수 있다. 무관심과 냉소에서 벗어나 자발적으로 책임감을 갖고 문제해결을 위해 실천할 때, 이에 공감하는 주민들과 함께 소통할 때 지역을 넘어 더 큰 참여로 이어질 수 있을 것이다.

I 키워드 주민참여 확대방안, 주민자치, 거버넌스, 일본 마을만들기 사례

1. 주민참여란 무엇인가?

1) 주민참여의 개념과 필요성

주민참여란 주민들이 정책결정이나 집행과정에 개입하여 영향력을 행사하는 행위¹⁾를 말한다. 사실 대의민주주의는 선거를 통해 자신의 권리를 대표에게 위임하여 통치를 맡기는 방식으로 우리나라 정치제도의 근간을 이루고 있으나 '우리는 스스로가 자유롭다고 생각하지만 오직 의원을 뽑는 기간만 자유롭고 선거가 끝나는 순간부터 다시 노예가 되어버린다'는 루소의 말처럼 민의와 결정권이 분리된다는 한계도 내포하고 있다. 한 예로, 1995년 지방자치제의 부활과 함께 단체장과 지방의원을 주민들이 직접 선출하게 되었으나 4년에 1번 실시되는 선거의 특성과 지역에 따른 특정 정당 선호 등으로 인해 주민들의 의견이 지역정책으로 연결되지 못하고 있는 실정이다.

희망제작소는 주민 스스로 정책의 주체로 인식하고 정책결정 및 평가 과정에 참여할 수 있도록 주민참여예산교육, 주민토론회 등 다양한 주민교육을 제안하는 동시에 더 많은 주민들에게 권한과 예산을 이양하고 함께 정책을 만들어야한다는 점을 강조해 왔다. 이미 여러 지방자치단체에서도 다양한 주민교육프로그램, 마을계획, 참여예산제도, 주민토론회 등 다양한 주민참여정책을 진행하고 있으나 중복참여, 정보제한과 실제적 권한의 부재, 주민자치의 경험부족 등 주민참여의 한계지점도 나타나고 있다.

이에 대응하고자 희망제작소는 지난 10월, '더 많은 참여, 함께 여는 민주주의'라는

1) Verba and Nie(1972)는 '일반시민이 공적 권한이 부여된 사람들에게 영향력을 행사하기 위해 정책결정 과정에 참여하는 것'이라고 정의했는데 이는 일반시민에게 알리기 위한 행진이나 이익집단 참여처럼 정치적으로 볼 수 없는 참여, 정부를 지지할 목적의 참여, 비제도적 참여는 제외하고 있다. 반면, Martin(2006)은 '선거부터 정책집행에 이르는 정치와 정책의 전 과정에서 일어나는 지역주민의 모든 정치적 행위'를 주민참여로 간주하여 정부뿐 아니라 노동조합과 시민단체 활동까지 포함하고 있다. 여기서 주민은 시민과 유사하나 지역과 관련성을 강조한 개념으로 특수계층이나 엘리트가 아닌, 보통사람을 말한다.

주제로 지속가능한 마을만들기 정책포럼²⁾을 열고, 현재 주민참여의 현황과 앞으로의 방향에 대해 깊이 있는 논의를 진행하였다.

2) 주민참여의 단계

주민참여와 관련된 대표적 이론으로는 주민들의 영향력을 기준으로 비참여와 형식적 참여, 실질적 참여로 분류하고 세분화한 Arnstein(1969)의 연구를 들 수 있다. 참여의 권한이 행정에만 집중된 경우, 주민들은 계도와 교정의 대상으로 전락하게 되는데 이를 ‘비참여’ 상태라고 할 수 있다. 그 다음으로는 주민들의 참여를 유도하나 여전히 행정이 주도성을 갖고 주민들의 의견 수용여부를 결정하는 형식적 참여단계가 있으며 최종적으로 주민들과 행정이 함께 결정하고 책임지거나 오히려 주민들이 행정보다 더 많은 권한을 가지는 실질적 참여가 있다. 이 이론은 많은 주민들이 참여한다고 해서 무조건 좋은 것이 아니라 행정의 권한이 주민에게 위임되어 정책결정 및 집행 과정에서 실질적으로 영향력을 행사할 수 있어야 진정한 참여라는 논점을 제시한다.

179개의 행정기관에서 수집한 631개의 주민참여정책 사례를 바탕으로 우리나라 행정체계의 주민참여에 대해 분석한 연구³⁾에 따르면, 중앙정부에서는 전문가의 조언이나 심의를 위한 위원회 형식으로, 지방자치단체에서는 현업에 종사하는 사람들이 협의회를 구성하거나 갈등사안에 대해 현장 경험과 의견을 제시하는 형식이 많은 반면, 상대적으로 정책 제안이나 실행 활동은 상대적으로 저조한 것으로 나타나 실질적 참여까지는 이르지 못하고 있다는 점을 알 수 있다. 지역에 따라 시민이 참여하는 도시계획단, 주민참여예산제, 마을공동체 등 주민이 주체가 된 사업을 진행하고

-
- 2) 지속가능한 마을만들기 정책포럼은 2016 서울마을주간의 일환으로 서울마을만들기종합지원센터와 희망제작소의 공동주관으로 2016년 10월 12일부터 13일까지 개최되었으며, 박원순 서울시장을 비롯하여 김영배 성북구청장, 민형배 광산구청장, 염태영 수원시장 등 기초자치단체장과 일본과 스위스에서 초청한 해외강연자가 참석하였다.
 - 3) 정정화 외(2014)는 중앙부처 38개, 광역자치단체 13개, 기초자치단체 128개를 대상으로 한국 행정 현장에서 관찰되는 주민참여의 정도와 내용을 분석하면서 전통적인 관료제적 관점에서 주민참여를 비효율의 근원으로 보는 공무원의 인식을 지속적으로 개선해야 한다고 주장하였다.

있으나 아직은 단체장의 의지와 주민역량 등 지역 여건에 따라 다양하게 운영되고 있을 뿐 아니라 단체장 교체에 따라 사업지속 여부가 불확실한 곳도 있어 제도적으로 정착되었다고 보기는 어려운 실정이다.

구 분	단 계	내 용
실질적 참여	시민통제 (Citizen Control)	주민이 원할 때 자발적, 적극적으로 정책에 개입할 수 있는 권리 보장(주민투표, 감사, 소환 등)
	권한위임 (Delegated Power)	주민들이 공무원보다 지배적 의사결정권을 갖는 경우 ex) 주민들의 정책거부권 보장
	동반자 (Partnership)	시민과 협상을 통한 공동결정 및 책임 ex) 협의회, 공동위원회 등
형식적 참여	유화 (Placation)	시민참여적 기획 ex) 주민대표를 포함한 민관정책위원회 구성 및 정책반영
	의견수렴 (Consultation)	숙의적 자문 ex) 시민배심원제, 정책자문위원
	정보제공 (Informing)	일시적 주민 대상의 자문 ex) 여론조사, 패널조사 등
비참여	교정(Therapy)	쌍방향 정보소통 ex) 공청회, SNS 홍보 및 반응채집을 통한 반영 등
	계도 (Manipulation)	일방향 정보소통/일방적 소통 ex) 대중캠페인, 웹사이트 홍보 등

Arnstein의 주민참여사다리

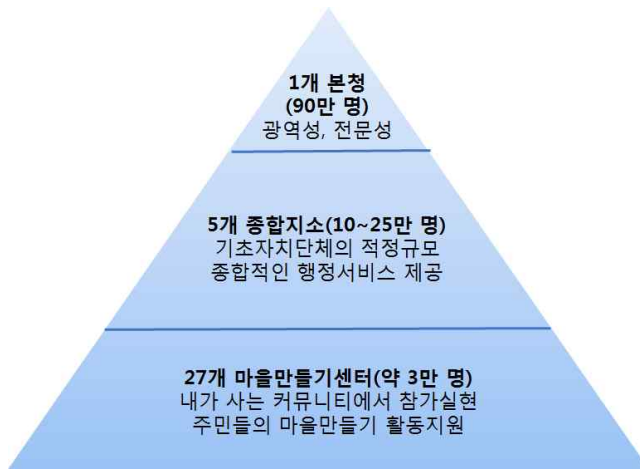
II. 일본의 주민참여 사례

1) 주민참여 확대를 위한 행정의 노력: 세타가야구 사례

도쿄 23구 중 서쪽에 위치한 세타가야 구는 인구 약 890,927명(2016년)으로 도쿄 도의 기초자치단체 중 가장 큰 자치구이자 주민참여를 언급할 때 자주 언급되는 사

례지역이다. 세타가야구는 1975년 일본 지방자치법에 따라 선거로 구청장을 선출하기 시작하면서 ‘주민참여와 공동체 만들기’를 구정의 가장 중요한 주제로 설정하고 다양한 정책을 추진하고 있다. 1978년에는 시민들의 의견을 바탕으로 ‘구의 기본구상’을, 1979년에는 기본계획을 책정하였으며 1982년 ‘마을만들기 조례’를 제정하여 구민들과 행정이 협력하여 마을만들기를 추진하도록 하였다.

또한 주민과 가까운 곳에서 행정서비스를 제공하는 동시에 주민자치를 실현하고자 1991년부터 세타가야구 특유의 3단계 행정을 시행하고 있다. 90만 명 구민에게 하나의 구청이 있고, 그 아래 10~25만 명 정도를 관할하는 5개 지역으로 나누어 종합지소를, 다시 지역커뮤니티 단위로 약 3만 명 정도를 관할하는 마을만들기센터를 설립하였다. 이는 중앙의 행정개혁 방향과는 역행하는 것이었지만, 구에서부터 분권화를 실현하고 구민에게 더 가까이 다가서야한다는 생각에서 고유의 제도를 유지하고 있다.



세타가야구의 3단계 구정

또한 2009년부터는 세타가야구의 모든 과장 및 경력기간 3~5년 된 직원 전원이 27개 마을만들기센터에서 자신의 고유 업무와는 별도로 담당지역을 하나씩 정하고 해당 지역 내 주민들의 마을만들기를 함께 하도록 하였다. 이와 함께 학교를 지역커

뮤니티의 주요핵심으로 설정하여 2000년 시민활동 추진과 학교, 지역 간의 연계를 위한 '지역학교연계과'를 개설하고 학부모 중심의 커뮤니티 활동을 전개하고 있다. 1994년부터 구민이 참여하는 도시마스터플랜 수립을 위해 4개월에 걸쳐 강좌를 개최한 것을 시작으로 주민제안 발표회, 워크숍과 타운홀 미팅, 공모 등 다양한 참여방식을 조합하여 주민의견을 들으면서 이를 바탕으로 기본계획을 도출하고 있다. 이 외에도 무작위 추출과 NPO와의 협력 등을 통해 주민참여의 틀을 넓히고자 노력하고 있으며 구민들이 구민참여에 대해 스스로 평가하는 방안에도 대해서도 고민하고 있다.

1970년대부터 시작된 주민참여는 시간이 흐르면서 그 주제가 확대되고 심화되었다. 기존에는 동주민회와 학교운영위원회 정도에 참여하던 주민들이 이제는 NPO와 시민단체, 방재, 안전, 도시계획 등에 이르기까지 폭넓은 주제를 논의하게 되었으며 공모와 무작위 추출 등의 방식을 통해 다양한 주민참여가 가능해졌다. 행정이 다양한 주민들의 의견수렴을 통해 정책을 마련한 결과, 신뢰를 통해 협치의 기반을 쌓을 수 있었으며 2016년의 경우, 321건의 시민단체 연계 협력사업을 진행하였다. 주민참여 과정에서 여러 어려움에 직면하기도 하지만 주민 스스로 참여하고 성공하는 경험을 통해 주민참여 프로세스는 반드시 필요하다는 인식을 확산시키는 것이 중요하다. 이를 위해서는 주민들에게 정책 관련 정보를 적극적으로 제공하는 한편, 분권화가 선행되어야 한다.⁴⁾

2) 정책 제안부터 실행까지 담당하는 주민: 교토 미래마을만들기 100인 위원회

약 140만 명이 거주하는 교토시는 주민들이 직접 마을만들기에 참여한 역사가 오래된 자치도시라고 할 수 있다. 한 예로 1998년 NPO시민활동촉진법이 신설된 이후, 현재 1,200개의 NPO법인이 등록되어있으며 법인격 없는 봉사활동단체까지 포함하면 수천 개가 존재할 정도로 시민활동이 열심히 이루어지는 지역이다.

4) 지속가능한 마을만들기 정책포럼 2일차 자료집 중 세타가야구 발표자료 참조.

교토 미래마을만들기 100인 위원회(이하 100인 위원회)는 주민 스스로 지역 내 해결과제부터 결정하고자 2008년 교토시가 설립한 시민조직으로써 매년 100명 정도의 주민들이 참여하였다. 이미 설정된 주제가 아닌, 백지 상태에서 교토의 과제가 무엇인지 논의하는 것부터 시작하여 행정과 시민이 할 수 있는 역할을 각각 구분한 다음, 각 과제 해결을 위한 프로젝트를 진행하였다. 100인 위원회의 60%는 처음 참여하는 주민들로 구성되어 있으며 10% 정도는 시의원과 공무원으로 구성되어 주민의 의견을 함께 들어보고 제도적으로 검토, 지원하는 역할을 맡았다. 보통 주민들이 위원회에 참여하게 되면 행정에 대한 불만이나 민원을 제기하는 경우가 많으나 100인 위원회는 그보다는 교토의 미래가 어떻게 달라지면 좋을지 논의하였다. 프로젝트 실행에는 위원뿐 아니라 이에 공감하는 주민들도 참여할 수 있도록 아이디어 발표회, 마을만들기 미트업(Meet-up) 미팅, 성과 발표회 등 다양한 장치를 마련하였으며 미디어 및 SNS 홍보, 기업과 시민단체와의 연계 이벤트 등을 통해 활동규모를 키우고 있다. 이를 통해 의견을 수렴하는 소극적 주민참여에서 벗어나 실제 지역을 변화시키는 활동에 참여하고 시민성을 학습함으로써 더 적극적인 참여로 이어지고 있다.

2012년부터 2014년까지 활동한 5기 100인 위원회에서는 ‘커뮤니티 자전거’, ‘빈 집 활용센터’, ‘전통산업 리스펙트(respect)’ 등 15개의 프로젝트가 진행되었는데 임기 종료 후에도 10개의 프로젝트 활동이 지속되고 있다. 또한 교토시에 소속된 13개 구 자체적으로도 100인 위원회를 시도하려는 움직임이 확산되고 있으며, 100인 위원회 참여로 시민활동의 방법을 학습한 주민들이 독자적인 프로젝트를 전개하는 등 지역 내 주민주체로 성장하였다.

Ⅲ. 실질적 주민참여를 위한 제안

1) 다양한 참여를 위한 제도 마련

행정에서는 주민참여를 위한 마을공동체, 주민참여예산, 도시재생과 마을계획에 이르기까지 주민들이 참여할 수 있는 범위는 늘어나고 있으며 그만큼 더 많은 주민들의 참여가 요구되고 있다. 일본의 세타가야구와 교토시 미래마을만들기 100인 위원회에서 활용하고 있는 무작위 추출을 통한 주민참여는 성북구, 수원시, 광주 광산구 등 국내의 지방자치단체에서도 실행되고 있다. 무작위 추출방식은 기존의 중복 참여를 방지하고 발언할 기회가 없던 다양한 주민들을 참여시킴으로써 논의내용을 풍부하게 만들 수 있다. 새로운 주민의 지속적인 유입을 위하여 무작위 추출과 함께 주민들의 관심에 따라 주제별, 단계별로 참여방법을 다양화해야 한다. 한 예로, 한 번의 클릭이나 QR코드 등을 통해 누구나 쉽고 가볍게 참여하는 것부터 교육을 받고 실제 사업에 참여하는 등 구체적인 실행에 이르기까지 참여방식을 세분화하고 각 단계별로 해당 과정에서 필요한 정보 및 교육을 제공해야한다.⁵⁾

주민들이 참여할 수 있는 정책분야는 확대되고 있지만 우리 주변에는 이런 주민참여 정책들 있다는 것과 참여할 수 있다는 것을 모르는 주민들이 여전히 많이 존재한다. 행정 홈페이지 및 동사무소, 행정기관 등 기존의 홍보 루트를 관례적으로 반복하다 보니 행정에 관심이 있거나 상대적으로 가까운 위치에 있는 관변단체, 직능단체 등에 가입한 주민들이 참여하게 되고 모집이 안 되면 동원으로 대응하면서 다시 참여하는 주민만 참여하는 악순환이 반복되기 때문이다.⁶⁾ 이를 방지하기 위해서는 주민

5) 세타가야구의 시모무라 아키라 구청장실장은 무작위 추첨으로 참여하는 주민들은 상황이 나 맥락을 잘 모를 수 있기 때문에 이러한 정보 차이를 극복하기 위해서는 견학과 교육 등 다양한 방식을 통해 사전학습하는 과정이 필요하다고 강조하였다.

6) 성북구 주민참여예산위원으로 활동한 김준용 씨는 희망제작소와 진행한 인터뷰에서 주민 참여방식에 대해 “버스정류장이나 일상에서 쉽게 정보를 접할 수 있는 곳에 노출되어야 한다. 문구를 눈에 띄게 하는 것도 좋지만 무엇보다 일반 주민들이 참여하고 싶도록 홍보 문구와 방법에 대한 고민이 필요하다. 구청 홈페이지 중심의 홍보는 이를 이용하는 주민들, 관변단체에서만 참여하게 되는 경향이 있다”고 언급하였다. 또한 현재의 주민참여체계는 참여를 통해 이익을 얻으려는 사람들이나 이미 행정과 관계망을 형성한 사람들이 주로

들이 어려워하는 행정, 법률용어를 보다 쉽게 이해할 수 있도록 하고 다양하고 쉬운 참여방식, 세타가야구의 마을만들기센터와 같이 주민참여를 활성화할 수 있는 행정 체계의 마련 등이 필요하다.

무엇보다 주민참여 확대를 위해서는 실제적인 예산과 권한이 이양되어 주민들의 의견이 정책에 반영될 수 있어야 한다. 현재 상당수의 지방자치단체가 시행하는 공청회, 토론회 등은 이미 주제와 예산, 결과 등이 이미 결정된 다음, 주민들의 의견을 조사하여 참고하는 수준이 머무는 경우가 많다. 현재 주민들에게 예산과 권한을 제도적으로 보장하는 참여정책으로는 주민참여예산제와 마을공동체 사업 등이 있으나 여전히 행정의 역할이 큰 실정이다. 교토시 미래마을만들기 100인 위원회가 의제를 선정하고 실행까지 이어지는 적극적인 주민참여가 가능했던 것은 위원회에 적절한 예산과 권한이 보장되어 있기 때문이라는 것을 고려해볼 필요가 있다. 향후 주민들이 관심있는 정책에 대해 더 많이 학습하고 참여할 수 있는 역할과 권한이 주어져야 한다.⁷⁾ 이와 함께 주민들이 참여하거나 제안한 사업에 대해 홍보하면서 ‘내가 참여하면 무언가 달라질 수 있다’는 정책효능감을 높이는 노력도 동반되어야 할 것이다.

2) 지속가능한 참여를 뒷받침하는 사회적 안전망

주민들에게 참여의 당위성을 강조하기에 앞서 기본적으로 참여가 가능한 구조를 만들기 위해서는 지역의 범위를 넘어 다양한 주체가 참여하는 사회적 논의장이 마련되어야 한다. 누구나 참여할 수 있다고 하지만 기본적으로 일터에서 대부분의 시간을 보내는 저소득층이나 지역에 안정적으로 거주하기 어려운 청년층 등은 지역 내에서 유의미한 관계를 만들거나 참여할 시간을 내기가 쉽지 않다. 그러다보니 정책의도와는 달리 참여 기회 자체가 지역 내 자산을 소유하거나 기반이 있는 주민에게만 제공

참여하고, 새로운 사람들을 참여하게 만드는 홍보전략에 대한 의지는 없는 것 같다고 지적했다.

- 7) 10월 12일 포럼에서 김형배 성북구청장은 무작위추첨제도로 운영한 주민참여예산제 라운드테이블에서 만난 주민들이 끝까지 자리를 지키셨던 것에 놀라움을 표하며 주민에게 그 이유를 물어보니 ‘이런 기회가 없어서 못 왔던 것이지 관심이 있다’며 앞으로도 불러달라고 말한 사례를 소개했다. 민형배 광산구청장 역시 ‘어떻게 하면 더 많은 기회를 보장할 것인가’에 대한 정책적 고민이 이루어지는 것이 중요하다고며 동원된 주민보다 자발적으로 참여하신 분들이 훨씬 적극적이고 아이디어도 많다고 언급하였다.

되는 것은 아닌가하는 의견이 제기되기도 한다.⁸⁾

그러나 이러한 불균형을 마을과 그 안에서 가능한 범위의 주민참여 방식으로 해결하는 데는 한계가 있다. 마을 단위에서 해결가능한 미시적 문제도 있지만 민주적 정치와 복지가 부재한 상황에서는 공동체와 참여를 강조해도 일정 수준 이상으로 나아가기 어렵기 때문이다. 소외계층이나 지역 기반이 약한 청년층도 생계에 대한 걱정이 참여하기 위해서는 마을이나 기초자치단체 수준을 넘어서 노동과 임금문제, 사회적 불평등 완화를 위한 분배구조 개선 등 사회 전체를 변화시키는 운동과 결합할 필요가 있다.⁹⁾

3) 정책 주체로서의 주민

행정과 사회구조도 중요하지만 무엇보다 참여의 주체는 바로 주민이라는 사실을 잊어서는 안 된다. 그럼에도 불구하고 여전히 대다수의 주민들은 정책의 주체를 행정이나 전문가라고 생각하면서 그들에게 모든 것을 위임한 채 정책을 소비만 하려는 경우가 많다.

“일반적으로 주민이라고 하면 그 동네에 살고 있는 사람을 말합니다. 그런데 동네에 살고 있지만 활동을 하지 않습니다. 발언권이 있지만 침묵하고 있으며 유일하게 발언하는 경우는 집값에 영향을 주는 요소에 대한 반대운동일 뿐입니다. 예전에는 한 마을 주민의 구성이 비슷하고 소통도 잘되었지만, 지금은 파약도, 예측도 안 되고 파

8) 김상철은 ‘모두를 위한 마을은 없다(2014)’에서 서울의 마을만들기 사업이 오래 머무를 수 있는 (자산)소유자들의 배타적인 마을만들기는 아닌지 문제점을 제기한다.

9) 하승창 서울시 정무부시장은 주민참여의 조건 중 가장 근본적인 부분은 노동과 임금문제라고 지적하면서 다양한 주민참여를 위한 조건이 마련되어야 한다고 강조했다. 예를 들어 주민모임시간을 공무원들의 업무시간에 맞출 것인지, 혹은 주민들이 모이기 쉬운 저녁이나 주말에 할 것인지에 따라 공무원들의 노동시간을 어떻게 변화시키면 좋을지 등 고민해 볼 수 있을 것이라고 보았다. 또한 다양한 주민참여가 민주주의에 있어 중요한 문제라면 진지하게 고민하고 해결법을 논의해야 한다고 주장하였다. 최근 사회적 이슈로 등장한 기본소득 및 청년배당 역시 불평등과 실업이 구조화된 현대사회 속에서 저소득층과 취약계층의 소득을 보장하여 모두가 인간답게 살아갈 수 있어야 한다는 논리를 내세우고 있다.

편화되어 소통도 어려운데다 마을에 관심있는 주민도 많지 않습니다.”(2016년 2월 18일 달팽이공부방, 김찬호 성공회대 교수)

시민들의 수준에 따라 민주주의 사회의 수준은 달라진다. 이제 주민 스스로 자신을 정책의 주체로 인식하고 권리뿐 아니라 참여할 의무도 있음을 기억해야 한다. 한 예로 지역축제의 쓰레기 문제를 해결해야한다고 생각한 교토시민들은 자발적으로 1회용 식기를 재활용 식기로 바꾸자는 아이디어를 실행하기 위해 약 1억 원이 넘는 사업비를 모금하였으며 2천 명 이상의 주민들이 자원봉사자가 참여한 끝에 쓰레기를 절반 가까이 감축할 수 있었다. 행정에게 일방적으로 해달라고 요구하거나 불만을 제기하기 전에 자신은 무엇을 할 수 있는지 찾아보고 자발적으로 실천에 옮기려는 노력도 필요하다.

마지막으로 우리 지역 혹은 내가 속한 공동체를 넘어 무엇이 더 많은 사람에게 어떤 도움이 될지에 대해 ‘공공선’에 대해 고민하는 책임감이 있어야 한다. 그러나 여전히 주민들의 의견수렴을 위한 공청회와 토론회 등에서 다른 주민들의 의견을 무시하거나 자신의 이익만을 내세우는 모습을 볼 수 있다. 주민참여를 위한 사업과 모임의 활동 재원은 모두 세금에서 나오며 주민들의 발언은 모두 공적인 의견으로 취합된다. 그러므로 개인이 아닌, 주민의 한 사람으로서 책임감을 갖고 참여해야 할 것이다. 참여는 누군가로부터 주어지는 것이 아니라 주민 스스로의 힘으로 얻어지는 것으로 각자가 성숙한 민주시민으로 성장하면서 연대하는 것이 주민참여가 일상화된 사회로 가는 첫걸음이 될 것이다.

Ⅰ 참고문헌

- 희망제작소 외(2016), “지속가능한 마을만들기 정책포럼: 주민자치의 길을 찾다. 단
체장과 해외연사가 함께 이야기하는 주민참여사례”
- 희망제작소 외(2016), “지속가능한 마을만들기 정책포럼: 마을공동체로 살펴보는 참
여정책과 시민정치”
- 정정화 외(2014), 한국행정의 주민참여정책 과정 연구, 한국사회와 행정연구 제24권
제4호
- 김찬동 외(2014), 지방자치시대 주민참여 제도화 방안, 서울연구원
- 하승우 외(2014), 모두를 위한 마을은 없다, 삶이 보이는 창



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여 희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께 공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

작동하라! 지속가능발전위원회

_도봉구 지속가능발전시스템 운영매뉴얼 연구 주요결과를 중심으로

인은숙 | 지속가능발전팀 연구위원 (bada999@makehope.org)

| 요약

- 최근 지진과 원전문제 등 복잡하고 어려운 사회문제들이 속속 발생하고 있다. 그러나 그에 대한 해법을 한 영역에서만 제시하는 것으로 문제를 해결하기란 어렵다. 또한 이러한 문제들은 정부 홀로 해결하기도 어렵다. 지역사회 공통의 문제(안전, 환경, 경제 등)는 지속가능발전 측면에서 바라보고 시민참여와 민관협력을 통해 풀어가야 한다.
- 희망제작소는 이러한 관점을 중심으로 2016년 3월부터 9월까지 6개월에 걸쳐 컨설팅을 통한 서울특별시 도봉구 지속가능발전시스템 운영매뉴얼 연구를 진행하였다. 지역사회 공통문제(안전, 환경, 경제 등)를 해결하기 위한 협치는 다양한 방식으로 실현되는데, 위원회 방식은 그 중 하나이다. 본 이슈에서는 현장 중심의 연구결과물을 바탕으로 도봉구 지속가능발전위원회 운영시스템 사례를 소개한다.

- ‘지속가능발전’이 가치와 시스템을 포함하고 있다면, ‘협치’(거버넌스)는 그것을 추진하고 작동하기 위한 다양한 방식이라고 할 수 있다. 도봉구 지속가능발전시스템은 지속가능발전위원회라는 협치기구를 통해 작동한다. 도봉구 지속가능발전위원회는 지자체 단위 최초로 기구 설치·운영조례가 아닌 지속가능발전 조례에 근거해서 운영되며, 심의 및 자문 기능을 수행한다.
- 도봉구 지속가능발전 추진은 3단계로 진행되고 있다. 초기운영단계에서는 지속가능발전 조례 제정, 위원회 출범·운영, 지속가능발전 가치 공유를 위한 공동학습, 지속가능발전 비전 선포, 지속가능성 검토원칙 설정, 신규사업 발굴, 현안 자문 등의 과제가 있다. 본격화 및 실행단계에서는 지속가능발전 기본계획 및 이행계획 수립, 지속가능성 검토·평가 내실화, 신규사업 실행, 공무원 교육 내실화, 지속가능발전지표 개발·평가가 있다. 안정화 및 도약 준비단계로는 국내외 지속가능발전 성공모델 창출이 있다.
- 앞으로 지역사회 혁신을 위한 좋은 협치 모델을 구축하기 위해서는 몇 가지 노력할 과제가 있다. 지속가능발전 개념과 가치에 대한 다양한 구성원들 간 인식공유를 바탕으로 지속가능성 검토원칙과 기준을 설정해야 한다. 아울러 시민들의 인식 확산과 참여, 공감과 협력을 촉진할 수 있는 플랫폼이 필요하다. 또한 민관 파트너십을 바탕으로 지속가능발전위원회가 잘 작동하기 위해서는 민관의 신뢰 형성이 매우 중요하다. 당연직위원들의 적극적인 위원회활동 참여와 민관이 함께할 수 있는 공동의 학습과 토론의 장도 필요하다. 내실 있는 위원회 활동을 통해 상호 파트너십을 바탕으로 한 신뢰 구축이 무엇보다 우선되어야 한다. 협치는 서로에 대한 믿음이다.

키워드 지속가능발전, 협치, 지속가능발전위원회, 도봉구

I. 여는 글

희망제작소는 2016년 3월부터 9월까지 6개월에 걸쳐 서울특별시 도봉구 지속가능발전시스템 운영매뉴얼 개발 연구를 진행하였다. 본 개발 연구는 기존의 국내외 지속가능발전 추진 사례분석과 도봉구 지속가능발전위원회 운영에 대한 현장 모니터링, 교육, 평가, 인식진단 등의 다양한 컨설팅 방법으로 진행하였다. 연구결과물은 협치를 바탕으로 지속가능발전을 추진하고 실현하는데 중심적인 역할을 하는 지속가능발전위원회의 운영방향과 정책자문 프로세스, 의사결정 프로세스, 지속가능발전 추진 로드맵 등을 포함하고 있다.

본 이슈에서는 현장 중심의 주요 연구결과물을 바탕으로 도봉구 지속가능발전위원회 운영시스템 사례를 소개하고자 한다. 또한 이러한 운영시스템이 민관협치를 통해 지역사회의 문제를 해결해 나가고 지역사회를 혁신할 수 있도록 하기 위해서는 어떤 과제와 대안이 있는지 살펴보고자 한다.

II. 지속가능발전, 협치로 실현하다

1) 시민참여와 민관협치가 필요하다

최근 지진과 원전문제 등 복잡하고 어려운 사회문제들이 발생하고 있다. 그러나 그에 대한 해법을 한 영역에서만 제시하는 것으로 문제를 해결하기란 어렵다. 또한 이러한 문제들은 정부 홀로 해결하기도 어렵다. 이러한 지역사회 공통의 문제(안전, 환경, 경제 등)는 지속가능발전 측면에서의 바라보고 시민참여와 민관협력을 통해 풀어가야 한다. 서울시는 '지역사회혁신계획'이라는 이름으로 자치구에 지원하는 사업들을 진행하고 있다. 그 일환으로 제작된 『지역사회혁신계획안내서』에는 협치의 필요성을 다음과 같이 제시하고 있다. “고령화, 출산율 저하, 자살률 증가, 실업률 증가 등 갈수록 복잡해지는 사회문제는 행정이나 의회의 힘만으로는 해결하기 어려워지고 있다. 때문에 정책집행 과정에 적극적인 주민참여와 다양한 분야

간 협력을 도모해야 한다. 현재의 부서 간, 분야 간 칸막이는 협업을 가로막는 장애가 되고 있다. 행정의 부서별 칸막이는 유사한 사업이 중복적으로 이루어지고 있음에도 부서간의 협업을 가로막고 있으며, 사업에 참여하는 시민주체들 또한 예산 집행의 칸막이 별로 사업을 전개하게 되어 분야 간 협업을 이루어지지 않고 있다. 민관이 함께 정책을 결정하고 공동으로 집행, 평가할 수 있는 시스템이 필요하다.”¹⁾

2) 지속가능발전시스템은 협치기구로 작동한다

지속가능발전 조례 제정은 지속가능발전을 추진하기 위한 첫 걸음이다. 도봉구는 지난해 <서울특별시 도봉구 지속가능발전 조례, 2015.11.12, 조례 제1105호>를 제정하였다. 조례는 도봉의 지속가능발전 이행계획 수립, 지속가능발전지표의 작성 및 평가, 본위원회 · 분과위원회 · 특별위원회 설치 등의 규정을 담고 있다. 도봉구 지속가능발전위원회는 지자체 단위 최초로 기구 설치 · 운영조례가 아닌 <서울특별시 도봉구 지속가능발전 조례>에 근거해서 운영되며, 심의 및 자문 기능을 수행한다. ‘지속가능발전’이 가치와 시스템을 포함하고 있다면, ‘협치’(거버넌스)는 그것을 추진하고 작동하기 위한 다양한 방식이라고 할 수 있다. 도봉구 지속가능발전시스템은 지속가능발전위원회라는 협치기구를 통해 작동한다.

Ⅲ. 도봉구 지속가능발전위원회, 긴 여정을 시작하다

1) 지속가능발전 인식 진단

연구팀은 2016년 4월부터 6월까지 도봉구 지속가능발전위원회 위원과 도봉구청 6급 이상 공무원 대상으로 ‘지속가능발전 인식조사’를 실시하였다. 지속가능발전시스템이 잘 작동되기 위해서는 협치 핵심 주체들 사이에 지속가능발전에 대한 인식

1) 서울특별시 (2016), 『지역사회혁신계획안내서』.

이 폭넓게 공유되어야한다. 이러한 문제의식을 기반으로, 협치에 필요한 수준의 인식이 현재 도봉구에 공유되어 있는지 현실을 진단하였다. 주요 결과를 살펴보면 다음과 같다.

- 지속가능발전의 개념에 대한 친숙도와 이해도 : 지속가능발전위원회 민간위원과 공무원 모두 높게 나타났다. 용어에 대한 친숙도는 공무원들이 민간위원들에 비해 높은 반면, 용어에 대한 이해도는 민간위원들이 더 높은 것으로 나타났다.
- 지속가능발전 의미에 대한 파악 정도 : 지속가능발전 개념이 '경제성장과 환경보전, 사회적형평성이 조화와 균형을 이루는 발전'에 가깝다고 응답한 비율이 높게 나타났다. 이는 도봉구 지속가능발전위원회 위원들과 공무원들의 지속가능발전 인식기반이 어느 정도 갖추어져 있으며, 통합적 접근을 하고 있다고 긍정적으로 평가할 수 있다.
- 하지만 공무원들이 민간위원에 비해 친숙도는 높으나 용어에 대한 이해나 의미 파악 정도가 상대적으로 낮은 것은, 이후 지속가능발전위원회의 운영과 지속가능발전 정책 추진 시 민관협력과 소통에 있어 장애가 될 수 있다. 이에 대한 다각도의 대안이 필요하다.

2) 도봉구 지속가능발전위원회 기능과 구성

도봉구 지속가능발전위원회는 구청장 소속의 심의적 자문기구이다. 위원회 구조는 본위원회, 분과위원회, 운영위원로 구성되어 있다. 위원은 민관협치를 구현할 수 있도록 위촉위원과 공무원 당연직위원으로 구성되어 있다. 당연직위원은 도봉구 각 국소장, 단실장이며, 위촉위원으로 구의원, 학계, 산업계, 시민사회단체 등에서 지속가능발전에 관한 지식과 경험이 풍부한 사람 중에서 구청장이 위촉하였다. 1기 위원회는 도봉구 홈페이지를 통해 공개모집 등의 열린 방식도 접목하여 위촉하였다.

분과위원회는 교육문화, 기후환경, 경제산업, 사회복지, 제도행정의 5개 분과위원회

로 설치되어 있다. 분과위별 주요 정책자문 분야를 살펴보면 다음과 같다.

표 1. 도봉구 지속가능발전위원회 분과위원회 주요 자문분야 (예시)

분과위원회	주요 정책자문 분야
교육문화	교육, 평생학습, 문화, 청소년, 체육 등
기후환경	방학천, 대기, 자원순환, 생태, 기후변화 등
경제산업	일자리, 중소기업, 사회적경제, 신경제, 도시재생 등
사회복지	보건, 복지, 안전망, 여성, 교통, 보행권 등
제도행정	주민자치, 거버넌스, 행정혁신, 행정서비스, 참여예산 등

3) 도봉구 지속가능발전위원회 운영방향과 주요과제

도봉구 지속가능발전위원회 운영과정은 타 지자체에 비해 몇 가지 특별한 점이 있다. 아래와 같은 진화된 기반은 향후 지속가능발전 추진과 협치의 좋은 사례가 될 수 있다.

첫째, 위촉직 위원으로 구의회 의원들이 분과별로 참여하여 촉진자 역할을 한다는 점이다. 기존의 사례를 분석해보면, 지속가능발전 추진 시 의회의 공감대 부족과 인식의 차이는 커다란 장애물로 작용한다. 그러한 측면에서 볼 때 도봉구 구의회 의원들의 적극적인 지속가능발전위원회 활동은 향후 도봉구 지속가능발전 실현과 추진 성과에 큰 보탬이 될 것이다.

둘째, 안정적인 지속가능발전 추진체계 구축을 위해 <도봉구 지속가능발전추진단>을 올 8월 신설했다. 도봉구 지속가능발전추진단은 지속가능발전과, 신경제사업과 2과 6팀으로 구성됐다. 지속가능발전위원회의 사무기구인 지속가능발전추진단 내 '지속가능발전과'가 맡아 지속가능발전 추진의 완결성을 높였다.

셋째, 도봉구 지속가능발전위원회는 협치를 바탕으로 소통과 공론의 과정을 거쳐 지역의 지속가능성을 높이고 궁극적으로 도봉구 지속가능발전을 달성하고자 하는 목표를 갖고 있다. 이를 위하여 실행해야 할 분야별 주요과제를 살펴보면 다음과

같다.

- ① 추진체계 강화 : 도봉구 지속가능발전 조례 운용, 협치를 통한 지속가능발전위원회의 성공적 운영
- ② 실천역량 강화 : 공무원 교육의 도입 및 역량강화, 민관협치의 활성화 및 인식확산
- ③ 이행계획 수립 : 기본계획의 수립, 기본계획에 따른 국과별 추진계획 수립
- ④ 평가체계 운용 : 지속가능발전 지표 개발 및 확정, 도봉구 정책·계획·사업에 대한 지속가능성 평가

4) 정책자문 프로세스

지속가능발전위원회 정책자문은 과제선정, 과제검토, 과제심의, 과제이행의 4단계를 거친다.

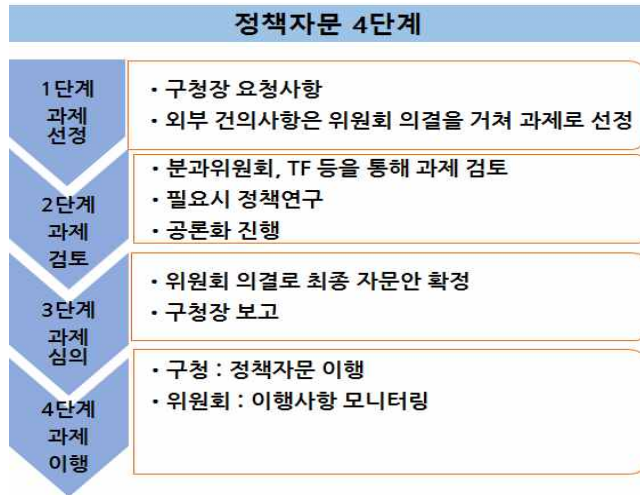
1단계인 과제선정 단계에서는 구청장 요청사항 또는 외부 건의사항이 있을 시 위원회의 의결을 거쳐 과제로 선정한다. 정책과제 선정기준은 예를 들면, 사회적 갈등이 예상되는 정책이나 사업, 집행부 발의 조례, 지속가능발전에 중요한 영향을 미칠 수 있는 정책과 사업 · 계획 · 조례, 여러 부서가 관련되어 있어서 수립 및 추진에 어려움이 많은 정책이나 사업, 구청 내 한 팀 소관으로 지엽적인 사항은 가급적 배제할 필요가 있다.

2단계 과제검토 단계에서는 분과위원회, TFT 등을 통해 과제를 검토하고 필요 시에는 정책연구를 하거나 현장방문, 토론회 등의 공론화 과정을 통해 진행한다. 분과위원회 심의과정에서 만 · 관 공론의 장이 형성되는 것이 바람직하다.

3단계 과제심의 단계는 위원회 의결로 최종자문안을 확정하고 구청장 보고 단계이다.

4단계는 과제이행 단계로서 정책자문 이후에는 도봉구청에서 정책을 이행하는 단계로 전환된다. 정책이나 사업이 당초 지속가능발전위원회에서 자문하거나 결정한 방향으로 원활히 추진되는지 모니터링을 실시한다.

표 2. 정책자문 프로세스 (예시)



5) 다함께 만드는 지속가능성보고서

2년마다 발간되는 도봉구 <지속가능성보고서>은 도봉구 이행계획의 추진실적 검토 결과, 지표에 의한 도봉구 지속가능성 평가 결과, 분야별 지속가능성에 대한 현황, 문제점과 향후과제, 기타 필요한 사항 등이 주요 내용이다. 지속가능성보고서는 2년 주기 발간이나, 도봉구 이행계획의 추진실적은 매년 점검한다. 또한 도봉구의 지속가능발전지표 평가 결과를 종합하여 작성한 후 공표한다. 기존의 규정백서를 보완하여 민관이 함께 만드는 지속가능성 보고서로 활용하는 방안도 있다.

6) 지속가능발전 추진 로드맵

도봉구 지속가능발전 추진 로드맵은 3단계로 추진되며 과제 중심으로 살펴보면 다음과 같다. 초기운영단계에서는 지속가능발전 조례 제정, 지속가능발전위원회 출범과 운영, 지속가능발전 가치 공유를 위한 공동학습, 지속가능발전 비전 선포, 지속가능성 검토원칙 설정, 신규사업 발굴, 현안 자문 등의 과제가 있다. 본격화 및 실행단계에서는 지속가능발전 기본계획 수립, 이행계획 수립, 지속가능성 검토·평가 내실화, 신규사업 실행, 공무원교육 내실화, 지속가능발전지표 개발 및 평가의

과제가 있다. 안정화 및 도약단계로는 이전의 과정을 통해 국내외 지속가능발전 성공모델로 만드는 것이다.

Ⅲ. 정책적 과제 및 시사점

연구팀은 지난 6개월 간 도봉구 지속가능발전위원회 운영 초기단계부터 현장 모니터링, 촉진, 교육, 평가, 인식조사 등의 다양한 컨설팅 방법을 적용한 현장기반 연구를 진행하였다. 민관이 함께 정책을 결정하고 공동으로 집행, 평가할 수 있는 민관협치기구인 지속가능발전위원회가 잘 작동하기 위한 정책과제 및 시사점을 다음과 같이 도출하였다.

그림 1. 도봉구 지속가능발전 인식조사 향후과제 키워드 빈도





먼저 도봉구 지속가능발전 인식조사 향후과제 키워드 빈도를 살펴보면, 1)교육과 전문성 확보, 2)소통과 민관협력이 앞으로 지역의 지속가능발전에 가장 많이 필요한 것임을 알 수 있다. 향후 지역사회 혁신을 위한 좋은 협치 모델을 구축하기 위한 세 가지 노력과제를 제안한다.

1) 지속가능발전 가치 공유와 지속가능성 검토 원칙과 기준 설정

민관이 함께 정책을 결정하고 공동으로 집행, 평가할 수 있는 시스템이 잘 정착하기 위해서는 지속가능발전에 대한 인식이 먼저 바탕이 되어야 한다. 그러기 위해서는 지속가능발전을 공동의 목표로 설정해야 한다. 지속가능발전 가치 공유를 위해서는 체계적인 대상별 지속가능발전 교육 또한 필요하다. 더불어 지속가능성의 관점에서 정책, 사업 등을 평가하기 위한 공통의 지속가능성 검토 원칙과 기준(경제적 측면, 사회적 측면, 환경적 측면)을 설정해야 한다. 이러한 기준을 바탕으로 의사결정 프로세스에 따라 숙의의 과정을 거쳐 결정하고 집행, 평가해야 한다.

2) 시민참여 확대, 전문성확보, 지역사회 현안 파악

지속가능발전 확산의 어려움을 극복하기 위해서는 시민들의 인식 확산과 참여, 공감과 협력을 촉진할 수 있는 플랫폼-교육, 참여프로그램 등 개발-과 홍보에 대한 정책수립이 필요하다. 또한 지속가능발전위원회 위원들의 전문성 확보를 위한 모집 절차의 개선과 이후 위원회 관리 및 지원의 확대가 필요하다. 아울러 지역사회 공통의 과제와 현안에 대해 공유하고 토론하며 상호 학습할 수 있는 기회의 장이 마련되어야 한다.

3) 참여 촉진과 민관 신뢰 형성

민관 파트너십을 바탕으로 지속가능발전위원회가 잘 작동하기 위해서는 민관의 신뢰 형성이 매우 중요하다. 그러나 협치를 실현하는 위원회 위원들은 바쁜 일정으로 인해 절대적으로 참여시간이 부족하고, 이는 내실 있는 위원회 활동에 제약이 된다. 따라서 지속가능발전위원회 참여의지를 촉진할 수 있도록 참여방식의 다양화가 필요하다. 아울러 당연직위원들의 적극적인 위원회 활동이 민관의 신뢰 형성에 크게 작용한다는 사실을 먼저 인식해야 한다. 공무원과 민간위원 간의 상호교류의 장(공동학습, 토론 등)도 마련해야 한다. 내실 있는 위원회 활동을 통해 상호 파트너십을 바탕으로 한 신뢰 구축이 무엇보다 우선되어야 한다. 협치는 서로에 대한 믿음이다.



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

청소년 진로교육, 어떻게 하면 좋을까? _희망제작소 <내-일상상프로젝트>를 시작하며

최호진 | 전 시민사업팀 선임연구원

조현진 | 시민사업팀 연구원 (heyjayzo@makehope.org)

I 요약

- 희망제작소는 2016년 하반기 <내-일상상프로젝트>라는 이름의 '청소년 진로탐색 프로그램'을 전북 전주와 완주에서 진행하고 있다. 6월에는 1단계: 상상학교를 진행하였고, 2·3단계: 재능탐색워크숍·내-일상상프로젝트를 7~11월 진행할 예정이다. 이는 청소년들이 스스로 삶의 가치와 내일을 생각하며, 반기만 해왔던 대상이 아니라 사회와 이웃에게 어떻게 기여할 수 있을지를 고민하는 자리가 될 것이다. 나아가 학교를 넘어서 지역의 다양한 어른들과 함께 '삶'을 상상하는 시간이 될 것이다.
- 본 프로젝트의 대상지로 지역을 선택한 이유는 일반적으로 지역이 서울 등 대도시권에 비해 진로교육 및 진로체험인프라가 빈약하다고 판단했기 때문이다. 적절한 활동을 기반으로 청소년들을 위한 다양한 진로교육을 고민하고 있는 지역 기관들과의 협업으로 완주 및 전주 지역에서 사업을 진행하기로 결정하였다.

- 이 프로그램의 진행은 2015년에 제정된 『진로교육법』의 힘을 빌린다. 본 법은 “‘진로는 곧 진학’이었던 시대를 마감하고, 청소년들 개개인의 ‘꿈과 끼’를 살릴 수 있는 진로교육을 실행”하기 위해 제정되었다. 우리는 먼저 청소년들의 ‘꿈과 끼’를 파악하기 위해 <상상학교>에서 기초적인 설문조사를 진행하였고 그 중 몇 가지를 소개하면 다음과 같다.
- 첫째, 청소년들이 인생에서 가장 중요하게 생각하는 가치는 ‘행복’(43.8%)이며, 인생의 성공요인으로 꼽은 것은 ‘노력’(40.4%)이다. 두 질문에서 ‘돈’은 10% 정도로 3위를 차지했다. 둘째, 청소년들이 공무원, 대기업 회사원, 전문직을 선호하는 이유로 청소년 당사자들은 돈이나 사회적 인정보다 ‘안정성’(50.6%)을 가장 많이 선택했다. 셋째, 진로를 이야기하거나 결정할 때 부모님, 선생님 등의 어른들 또는 환경적 제약보다는 ‘자신의 의견’(84.3%)을 가장 중요시 했으며, 그럼에도 불구하고 넷째, 진로를 준비하는데 있어 가장 어려운 점으로 ‘나 자신을 잘 모르겠다’(47.4%)고 답했다.
- ‘진로’는 평생의 과제고 인생의 생각거리다. 희망제작소는 청소년들과 함께하는 진로탐색을 통해 인생의 행복과 안정, 가치와 조건들을 생각해보고자 한다. ‘나’를 잘 모르는 청소년들이 다 같이 모여 내-일을 상상하는 시간을 통해 자신만의 나침반을 만들 수 있기를 기대해본다.

키워드 청소년, 진로교육, 진로체험, 자유학기제, 상상학교, 재능탐색워크숍, 내일찾기프로젝트, 내일상상프로젝트

1. 내일(tomorrow)의 내 일(my job)이 두려운 시대

“공부 잘해야 SKY같은 ‘좋은 대학’ 들어가고, 졸업하고 대기업 회사원이나 공무원도 될 수 있지. 그러면 결혼도 하고 행복하게 살 수 있어.”

진로와 미래를 고민하는 청소년에게 기성세대가 되뇌던 이 말은 청소년들에게는 SKY 혹은 어떤 대학이든 돌진할 수밖에 없는 마법의 주문이었다. 그리고 몇 년이 지나 대학의 졸업식에서 강력했던 마법의 주문은 한 현수막 앞에서 맥없이 풀리고 만다.

‘연대 나오면 뭐해. 백수인데.’¹⁾

2000년 이후 대학진학률은 70%를 넘어섰고 대졸이상 학력자는 80%가 넘는다. 그러나 15~29세 고용률은 40% 수준으로, 2014년 기준 경제협력개발기구(OECD) 평균보다 10%포인트 정도 낮다²⁾. 더 이상 대학이라는 간판으로 ‘개천에서 용 나던’ 시대는 존재하지 않는다. 구직단념자³⁾가 50만 명에 육박하는 2016년 지금, 이제 한국의 청소년들을 세뇌했던 마법 같은 주문은 감쪽같이 사라지고, ‘내일(tomorrow)의 내 일(my job)이 두려운 시대’가 찾아왔다. 최고의 대학을 졸업하는 것은 더 이상 괜찮은 삶을 살 수 있는 충분조건이 되지 않고, ‘오늘은 뭐 먹지?’ 못지않게 ‘오늘은 뭐 하지?’를 고민하는 시간이 늘어나고 있다.

지금껏 한국의 청소년은 무엇을 할 것인가 혹은 뭐해서 먹고 살 것인가에 대해 제대로 배우지 못했다. 흔히 아는 ‘좋은 대학-좋은 직장’의 경로가 한국사회 청소년이 갈 길이고, 할 일이고, 먹고사는 수단이었다. 그러나 이 경로대로 나아갈 수 없는 상황에서 오로지 ‘입시’와 ‘취업’이라는 두 가지 목표만을 향해 12년에서 16년

1) 2015.02.25., 시사위크, “연세대 나오면 뭐해, 백수인데” 웃픈 청년들
<http://www.sisaweek.com/news/articleView.html?idxno=37544>

2) 2016.06.22., 조선비즈, [리뷰팅 코리아]⑦ 청년고용률, OECD 평균보다 10%P 낮아... '정규직 청년' 증가해야 성장한다
http://biz.chosun.com/site/data/html_dir/2015/01/04/2015010401049.html

3) 취업의사와 능력이 있음에도 아예 구직에 나서지 않는 구직단념자가 비경제활동인구 중 취업의사와 능력은 있으며 지난 1년간 구직경험이 있으나 자기에게 맞는 일거리를 찾지 못해 지난 4주간 구직활동을 하지 않은 사람을 말한다.

이상을 달려왔으니 시야는 좁아질 대로 좁아진 뒤다. ‘나’의 능력과 적성에 대한 고려 없이 ‘일과 직업’에 대한 다양한 가치관을 정립하지도 못하고 정보도 제대로 얻지 못한 채 앞만 보고 달려온 결과다. 그러나 이것은 결코 개인의 잘못이 아니다. 고학력청년층의 구직난, 중소기업의 인력난이라는 노동시장의 구조적 문제를 두고서, 젊은이들이 눈만 높아서 취업하지 않는다고 말하는 한국사회의 총체적 문제인 것이다. 하고 싶은 것을 하면서 살 수 있는 삶을 그리지 못하게 하고, 정형화된 성공적인 삶을 따라가도록 만든 우리사회의 잘못된 것이다.

대한민국 청소년 진로에는 ‘방향’이 아닌 입시 또는 취업의 두 가지 ‘선택지’만 존재한다. ‘진로(進路)’의 사전적 의미는 ‘앞으로 나아갈 길’이다. 길은 돌아갈 수 있고 힘들지만 새로 만들어낼 수도 있다. 잘못된 선택이 되더라도 ‘방향’이 있다면 그 ‘방향’에 따라 선택한 길은 다시 돌아가기가 쉽다. 즉 회복하기가 쉽다는 것이다. 이것이 청소년이 진로를 고민할 때 ‘대학’보다는 ‘전공’을 선택해야 하고, 확신이 없다면 진학하지 않거나 기다려도 되는 선택을 할 수 있어야 하는 이유다. 그들이 정한 진로의 ‘방향’에 다양한 선택지가 존재할 수 있도록 환경을 조성하는 일이 희망제작소가 바라는 청소년 진로교육의 방향이다.

희망제작소는 2015년부터 청소년 진로교육의 선택지를 넓히고자 여러 가지 실험을 진행했다. 세상을 바꾸고 싶은 청소년과 함께하는 사회혁신 프로젝트인 <OO실험실>⁴⁾, 청소년에게 자신의 미래를 능동적으로 생각해 볼 수 있는 기회를 주고 자기가 살고 있는 지역의 문제를 발견하고 기획하고 완성해 보는 과정을 통해 청소년의 내일(Tomorrow) 속 내-일(My Job)을 상상해 보는 <내-일상상프로젝트>를 기획했다.

한편, 지난해 국회에서는 『진로교육법』이 통과되었다. 청소년의 소질과 적성을 최대한 실현하여 국민의 행복한 삶과 경제 사회 발전에 기여함을 그 목적으로 하며, 학생들이 자신의 ‘꿈’과 ‘끼’를 살려 소질과 적성에 맞춰 진로를 설계할 수 있도록 지원한다. 이러한 목적과 방향을 가진 진로교육법의 등장은 조금이나마 ‘내가 하고

4) 2015년 8월부터 2016년 1월까지 사회에 관심을 가진 청소년들이 자신들이 살고 싶은 사회를 그려보고 이를 위해 필요한 프로젝트를 스스로 기획하고 실현하는 프로젝트. <OO실험실> 결과보고서 다운로드 <http://www.makehope.org/?p=34174>

싫은 일과 좋아하는 일'을 하면서 살아가는 삶이 가능할 수도 있음을 꿈꾸게 한다. 청소년 저마다 다양한 길을 걷고 스스로 새 길을 만들기도 하며 살아갈 수 있도록 돕는 교육이 가능한 현실이 열리기를 기대해본다.

II. 진로교육, 그 깊은 뿌리

1) 진로교육, 왜 필요할까?

진로교육은 한 개인의 선택으로 그치는 것이 아니다. 삶의 '방향'이 결핍된 채 진로를 탐색하고, 직업을 선택하고, 일을 한다는 것은 개인적으로 불행한 것은 물론, 국가생산성 저하와 사회적 갈등을 유발해 막대한 사회적비용을 치르게 한다. 진로에 의해 만나는 사람과 사귀는 친구들이 달라지며, 인생에 대한 가치관과 태도까지 달라질 수 있다(Tolbert, 1974; 김원중, 1984). 특히 이는 인생의 전 단계에 걸쳐 지속적으로 발달하는 연속적인 과정으로, 최초로 진로에 대해 구체적인 준비를 하는 청소년기에 자신이 타고난 잠재력과 특성을 찾을 수 있도록 돕는 교육이 체계적이고 지속적으로 이루어져야 한다.

청소년 개개인이 자신의 흥미, 적성, 능력, 의욕, 환경에 알맞은 진로계획을 세울 수 있도록 도와주는 활동은 학교가 담당해야 할 중요한 교육기능 중 하나이지만 청소년은 자신들이 원하는 수준의 진로교육을 제대로 제공받지 못하고 충분히 만족하지 못하고 있는 것이 현실이다⁵⁾. 그로 인해 많은 청소년들이 자신에 대한 충분한 인식과 삶의 방향을 설정하지 못한 채 사회 분위기에 휩쓸려 입시에 몰입하거나 사회로 진출하고 있다. 이러한 현상은 대학입시 원서접수 현장에서 여실히 드러난다. 눈치작전으로 경쟁률 낮은 학과에 원서를 접수하는 사례는 20세기나 21세기나 별 차이가 없다. 자기가 무엇을 잘 할 수 있는지도, 무슨 일에 흥미나 관심이 있는지도 알지 못한 채 그저 점수에 맞춰 대학을 진학하니 대학생살에 불만이 있을 수밖에 없다. 이러한 현상이 반복되고 있는 것은 교육현장에서 실시되고

5) 한국직업능력개발원(2009). "진로교육지표 조사".

있는 진로교육과 우리의 진로의식이 아직은 형식적인 수준에 머무르고 있음을 말해주는 것이라 할 수 있다. 다양한 세계관과 사회를 경험할 수 있는 진로교육을 통해 청소년의 꿈과 새로운 가능성을 발견할 수 있도록 가정과 학교, 지역사회 모두가 공동의 노력을 기울여야 할 때다. 이제는 삶의 '방향'을 세울 수 있는 진로교육으로 바뀌어야 한다.

2) 대한민국 진로교육 역사: 경쟁의 서막

한국의 공교육 시작은 1945년 광복 이후로 거슬러 올라간다. 1940년대와 50년대는 광복과 한국전쟁을 겪은 후 공교육의 필요성을 인지하고 수립하는 동시에 민주주의 정신에 바탕 한 '새 교육' 운동을 활발히 전개하던 때였다. 특히 1950년대는 해방직후 64%에 불과했던 초등학교취학률이 1950년대 말에는 95% 이상 늘어나는 등 교육의 비약적인 양적성장기였다. 이처럼 급격하게 늘어난 교육인구는 학교 교육에 많은 변화를 가져왔다(교육부, 1997). 이 시기는 상급학교 진학과 취업 및 생활지도 등 부분적 진로지도를 시도했던 첫 시기라 할 수 있다.

대한민국의 1960년대는 정치·사회적으로 큰 변화를 가져온 시기다. 군사독재시절, 1960~1969년까지 평균 8.5%의 성장을 기록하며 경제수준은 크게 향상되었지만, 여전히 경제적 어려움이 남아있던 시기로 초등학교졸업생의 반 이상이, 중학교졸업생의 약 35%, 고등학교졸업생의 약 70%가 상급학교로의 진학을 하지 못한 채 사회에 진출했다(문교부, 문교통계요람, 1963).

이 시기는 급격하게 변하는 산업구조 속에서 인력양성의 문제가 대두되었고 '인간 교육'보다는 '직업인'의 양성에 주력하는 진로교육이 실시되었다. '경제개발5개년계획'의 추진에 필요한 기술인력 양성을 위해 1963년에 『산업교육진흥법』이 제정되었다. 그러나 이러한 법의 보호대상이 성인근로자 혹은 구직자로 제한되어 있어 직업선택단계 이전의 초·중등학생들의 직업탐색, 자기이해, 직업의식 함양과

6) 1962~1986년까지 진행된 국민경제발전을 목적으로 5년 단위로 짜여 추진되었던 경제계획.

7) 산업교육진흥법 제3조 제5항의 '졸업생의 취업알선과 기술향상을 위한 보충교육에 관한 계획의 수립과 실시'로 볼 때 '산업교육'이라는 말은 당시의 진로교육 또는 진로지도를 대신했던 말로 볼 수 있을 것이다(홍기형; 이승우, 1975).

같은 포괄적인 진로지도가 펼쳐졌다고 보기에는 한계가 있어 '진로교육이론'이 막 싹텄던 새싹기라고 볼 수 있다.

1970년대는 개발과 경제발전의 결과가 축적된 시기일 뿐 아니라, 20세기가 시작된 이후 축적되어온 배움을 향한 대중의 열망과 욕망이 가장 광범위하게 발현된 시기라 할 수 있다. 대한민국 내에서는 경제가 모든 영역을 압도하면서 가장 중요한 차원으로 상승했고, 이는 '경제적 욕망의 정치'가 대중 사이에서도 작동하기 시작했음을 알리는 것이었다. 전근대사회가 신분제를 통해 '안정'과 '금욕' 등을 추구했다면, 근대사회는 만인은 평등하다는 가정 하에 '많이 배우고 좋은 대학을 가면 성공할 수 있다'며 경쟁을 통한 신분상승의 가능성을 강조했다. 바로 이 시기, 대한민국을 관통하는 '경쟁을 통한 성장' 패러다임이 국민의 삶과 가치관으로 깊숙이 침투하기 시작했고 이는 상하관계가 분명한 수직적인 모델을 성공한 삶의 모습으로 제시하기에 이르렀다. '경쟁을 통한 성장'이란 기치 하에 중·고교입시의 평준화⁸⁾의 등장은 '대학입시'로 경쟁을 집중시켰고, 청소년들은 '경쟁'이 곧 학교생활의 기본문법이 되어버린 확고한 체제에 포섭되었다. 아직까지도 대한민국을 지배하고 있는 '입시전쟁'의 서막이 열리게 된 것이다.

정부도 이러한 심각성을 인지하고 교육문제를 해소하기 위해 진로지도의 중요성과 필요성을 강조하기에 이르렀다. 그러나 70년대 후반까지도 진로교육은 그 용어 자체가 생소하고 전혀 관심을 못 받거나 등한시되어 왔고 용어의 정립도 제대로 이루어지지 못했다(김충기, 1996). 대학입시 과열로 인한 학부모들의 사교육비 증가와 그에 따른 계층 간 위화감 조성 등의 사회문제와 입시위주 교육의 폐단을 해소하기 위한 방안으로 진학위주의 진로지도가 대부분 이루어졌다.

8) 1974년부터 도입된 제도로, 암기식·주입식 입시위주 교육의 폐단을 개선하고, 고등학교 간 학력차를 줄이는 한편, 대도시에 집중되는 일류 고등학교 현상의 폐단을 없앨 목적으로 도입되었다. 비평준화로 인한 중학생들의 과중한 학습 부담, 명문 고등학교로 집중되는 입시경쟁의 과열과 그로 인한 학생들의 부담감, 인구의 도시집중 등을 막기 위해 도입된 제도이다. 쉽게 말해 일정 규모 이상의 지역에서 총 5,000명의 일반계고등학교 입학생을 뽑을 경우, 일정한 방식의 추첨을 통해 5,000명의 학생을 해당 지역에 있는 모든 일반계 고등학교에 나누어 배정하는 방식이다. 지역별로 입학생을 뽑기 때문에 학교별로 시험을 치러 학생을 뽑는 방식과 다르다. 전자가 바로 고교평준화제도이고, 후자가 고교선발제이다. 고교입시를 위한 과열경쟁 해소, 평균 학력의 증가, 학교시설의 향상, 재수생 감소를 비롯한 각종 사회문제 해소 등이 장점으로 꼽힌다. 반면 고교교육의 하향평준화, 교육의 질적 저하, 경쟁원리 말살, 우수학생들의 학습의욕 상실 등이 단점으로 지적된다(두산백과).

1980년대에 들어선 새로운 군사 독재정권은 억압된 체제 하에 아이러니하게도 확대와 개방의 교육정책을 시행했다. 본고사 폐지, 고등학교 내신성적과 예비고사를 통한 대학입시, 과외전면금지, 대학졸업정원제⁹⁾ 등이 대표적인 정책이다. 얼핏 보면 빈부격차에 따른 과외집중 현상을 규제하고 어려운 본고사가 아닌 예비고사의 실시로 당시의 근본적인 문제를 해결하는 것처럼 보이나, 오히려 이러한 국가의 억압적인 교육정책 속에서 대학을 사회적 지위 획득의 최종선발단계로 보는 고학력 출세지상주의는 그 기반을 더 공고히 다지며 사회의 보편적 가치관으로 굳건히 자리 잡게 된다.

이러한 상황 아래, 관련 학계에서는 문제를 직시해 학교교육의 정상화를 도모하고 교육 현안들을 해결할 수 있는 방안으로 '진로교육의 필요성'을 역설하게 되었다(김충기, 1996). 특히 한국교육개발원이 문교부와 주한 유니세프의 지원을 받아 1982년부터 1986년까지 5개년 동안 '진로교육 연구사업'을 수행하였고, 1987년~1989년도에는 초·중·고 총 54개의 학교를 시범학교로 운영하기도 하였다(한국교육개발원, 1987). 이 시기부터 진로지도 대신, 진로교육(Career Education)이라는 용어가 쓰이기 시작했다. 하지만 현행 교육과정에서는 진로교육 내용이 체계적이고 충실하게 반영되고 있지 못해, 1990년 전국 모든 초·중·고등학교에서 일제히 진로교육을 도입·실시하는 데 많은 어려움을 겪어야 했으며, 당시 사회에 만연해 있던 입시 과열 현상은 더욱 치열해졌다(한국교육개발원, 1989).

1990년도 초·중반에는 시·도 교육위원회 조례가 개정되는 등 진로교육이 법적·제도적으로 학교현장에 정착되는 단계였다. 그러나 이러한 조례와 법의 구속

9) 입학 시에는 학생선별을 하지 않고 졸업 시 학생정원을 설정하는 제도. 즉, 졸업정원제는 학생선별을 고교졸업 당시에 하는 것이 아니라 대학과정 이수기간 중의 학업성취도에 따라 학생을 선별하여 배출케 함으로써 대학입시에 따른 치열한 경쟁을 완화시키자는 뜻이다. 그러나 졸업정원제 실시는 교수요원과 시설 등의 수용능력을 확충해야 한다는 전제 조건이 필요하고, 대학과정에서의 치열한 경쟁도 배제할 수 없을 것이다. 이러한 졸업정원제가 세계 주요 국가에서 그대로 실시되고는 있지 않으나, 미국처럼 대학진학의 기회를 기본적 능력을 갖춘 학생들에게 개방하여 대학에서 엄격한 교육을 시키는 것은 이와 유사한 제도라고도 하겠다. 우리나라에서는 1970년대에 대학입시 경쟁을 해소하기 위해 실행되었다가, 제도 운영에서 경직된 대학운영, 중도수료자 구제의 어려움 등의 여러 문제점들이 나타남에 따라 1990년(의학, 치의학, 한의학과는 1992년) 졸업자까지만 적용되었고 지금은 폐지되었다(교육학용어사전, 1995.6.29).

력은 제한적이었고, 정부나 정권이 바뀌는 경우 상대적 위치가 달라지기도 해 일관성을 갖지 못했다. 무엇보다 큰 문제는 대학입시 과열로 인한 과도한 사교육비 지출에 따른 위화감 조성, 입시탈락 청소년문제 등 더 이상 방치할 수 없는 교육 문제를 해결하기 위한 방안으로 추진했던 진로교육 정책이 입시교육으로 인해 일선학교에서는 외면당하고 있었다는 점이다.

3) 저성장 그리고 진로교육의 암흑기

1999년부터 2000년대 후반까지는 IMF 외환위기를 겪으며 평생직장이 사라지는 현상을 목도하면서 교육계에도 극도의 혼란이 찾아왔다. 교원 정년단축과 명예퇴직 바람으로 1998년과 1999년도에만 무려 3만5천여 명 이상의 교사가 교직을 떠났고 학생들 사이에도 집단따돌림이 성행하는 등 학교현장은 많은 혼란을 겪게 되어 '교실붕괴' 또는 '학교붕괴'라는 말이 나돌면서 공교육은 심각한 위기에 처했다.¹⁰⁾ 이 시기는 그 어떤 때보다도 진로교육이 확산되어야 할 시기였다. 상시 구조조정 체제와 고용제도의 유연성, 정년 단축 등 시시각각으로 근로환경이 변화하는 상황은 '평생직장'이 아닌 '평생직업'으로의 인식 전환을 요구했고, 지식기반산업사회로 빠르게 변화하며 직업세계에도 엄청난 변화가 실제로 시작된 시기였기 때문이다. 그러나 안타깝게도 이 시기의 대한민국 진로교육은 암흑기와도 같았다. 외환위기의 여파로 기존의 '진로교육부'도 해체 및 축소되었고 인력과 예산의 감축으로 진로교육은 한계를 맞았다. 중앙단위에서 진로지도정책을 수립·운영할 구심체가 마련되어 있지 않은 상태에서 일선 학교의 진로지도 활동이 원활하게 진행되는 것은 매우 어려운 일이었다. 그것이 가장 필요하고 절실할 시점에 진로교육은 일부교사들의 사명감에 의해 산발적으로 실시되고 있는 실정이었다.

10) 1999.04.07, 동아일보, 위기의 교육현장(下) 떨어진 명예...떠나는 선생님
<http://newslibrary.naver.com/viewer/index.nhn?articleId=1999040700209123001&edtNo=45&printCount=1&publishDate=1999-04-07&officeId=00020&pageNo=23&printNo=24163&publishType=00010>

4) 변해야 한다: 진로교육의 재정립기

2000년대 후반부터 현재까지 전세계적으로 지속되는 경제위기와 저성장, 청년실업을 및 취업난의 심화는 대한민국의 침체된 진로교육에도 새로운 변화를 요구하고 있다. 우선 대학진학 후 초기노동시장 진입이 늦어지거나 어려워지면서 아예 실패하는 비율도 높아져 대학졸업을 유예하는 등 새로운 현상이 등장하기 시작했다. 또한 1990년대 후반부터 야기된 학업중단, 학교 내 왕따, 공부 부적응 등의 현상은 여전히 입시위주의 패러다임을 고수하는 현행 공교육체계에 변화를 요구하기에 이르렀다. 과도한 '점수'경쟁은 주요 교과목 중심 및 지식전달수업으로 치달아 청소년의 체력저하와 행복도 하락으로 이어지고 있고 청소년의 창의력 등 미래지향적 능력의 저하로도 이어지고 있다(임언, 2012).

또한, 다양화 · 다변화(외국인, 귀화, 다문화가정, 장애 등 특수교육 대상자)되고 있는 초중등단계 학생구성엔 저출산으로 인한 학령기인원 감소와 함께 한국교육의 중요한 변화 중 하나로 꼽을 수 있다. 이러한 특화된 교육수요는 진로교육에 있어서도 변화된 형태의 접근을 요구한다. 특화된 진로교육에 대한 수요는 도시와의 격차가 커지고 있는 농어촌지역 학생이나 인문 · 자연계열 외에 예체능계열 혹은 직업계열에 속하는 학생들의 경우에도 해당된다. 사회변화는 복잡하고 그 속도는 빨라지고 있으며, 직업세계의 변동은 더욱 심화되고 있어 진로교육이 변해야 한다는 목소리에 사회적 공감대 역시 높아졌다. 이러한 분위기 속에서 중앙정부의 진로교육 강화 움직임 또한 본격화되어 '꿈과 끼를 살리는 행복교육'을 표어로 개인맞춤형 진로설계 지원, 자유학기제, 진로교육법 제정 등 다양한 공교육 강화정책을 실시하고 있다.

『진로교육법』은 청소년의 기본권으로서 진로교육을 받을 권리를 강조하고 지속가능한 진로교육을 위한 국가 및 지자체의 진로교육 운영 및 지원을 위한 법적근거가 마련된 것이라 할 수 있다. 이 외에도 법제정이 가지는 큰 의미는 '진로교육뿐만 아니라 교육 전반의 변화와 개혁의 관점'을 가지고 있다는 것이다. 청소년의 진로 개발을 지원하는 단편적인 의미를 넘어서서 그들의 교육을 위해 학교뿐만 아니라 지역사회, 산업체, 지자체 등 다양한 사회 영역과 구성원들이 함께 노력해야 함을 강조한다(진미석, 2015). 즉 『진로교육법』을 학교교육 전반의 개선을 가져올 수

있는 종합적인 변화의 구심점으로 활용할 수 있는 것이다.

5) 진짜 위기는 무엇인가

엄기호 · 하지현은 저서 『공부 중독: 공부만이 답이라고 믿는 이들에게』(2015)에서 이렇게 말한다. "배우기는 배우는데 뭘 배우는지 모르겠고, 배웠기는 배웠는데 할 줄 아는 건 없다. 배워서 알면 그 아는 것을 익혀서 할 줄 아는 것으로 만들어야 하는데 할 줄 아는 것으로 만드는 익힘의 과정은 공부에서 실종된 지 오래다. (중략) 이런 공부의 과정은 삶의 무능력자들만 체계적으로 양산하고 있다. 똑똑하되 멍청하며, 언변은 좋되 무능하다. 시험 문제는 잘 풀되 삶의 문제를 대처하는 능력은 형편없으며, 남을 품평하는 데는 날카로운 날을 세우되 자신을 성찰하는 데는 무디기 짝이 없다. 하나를 배워 다른 하나에 적용할 줄 아는 게 아니라 다른 하나가 내가 배운 하나와 다르면 멘붕하고 열폭한다. 그건 배운 적이 없기 때문이다. 그래서 우리는 배울수록 무능해지고, 배울수록 화만 내는 처지가 된 것인지도 모른다. 이럴수록 사람들은 더 '공부'한다. 공부만 한 것이 문제의 근원인데 그 문제를 해결하기 위해 다시 공부를 하는 격이다."

이런 현실 속 청년과 청소년이 가진 불안감의 수위는 해방 이후 그 어떤 세대보다 높다. 청소년들은 제도교육 안에서 자아를 잃고 흥미와 재능을 포기하며 학교와 배움 자체를 포기한다. 학교에 앉아 수업을 듣고 졸업장을 받았다고 해서 더 이상 무언가를 배운(웠)다고 생각하지 않는다. 더 많은 임금은 물론, 사회에 대한 참여와 만족스러운 삶을 포기하고, 무언가를 생각하지 않고 시도하지도 않는다. 그저 이 시간이 지나가기만을 바라고 있다. 불투명한 다음단계로의 진입을 위해 현재를 포기하고 있는 것이다. 진짜 위기는 여기에 있다.

Ⅲ. 포기와 시도 앞에 서성이는 청소년

1) 청소년들의 일상 · 비일상

춧볼로 대한민국이 떠들썩하던 2008년, 광장에 모였던 청소년들은 어느새 집으로 돌아갔다. 집에서 학교로, 학원으로, 그리고 다시 집으로 반복되는 삶으로 들어가 버렸다. '입시'라는 일상과 '사회참여'라는 비일상의 경계에서 보다 나은 내일을 위해 일상이라는 선택지를 향한 것이다. 지난해 희망제작소에서 진행한 청소년 사회혁신 프로젝트 <oo실험실>은 청소년들을 다시 거리로 불러냈다. 그들은 이제 자신들 동네의 구석구석으로, 어려운 이웃의 현실 안으로 들어갔다. 학교교육의 틀을 벗어나 청소년들 스스로 바로 자신이 필요한 곳에 손을 내밀고, 자신이 꿈꾸고 욕망하는 것을 향해 발을 내딛었다. 146일이란 시간 동안 청소년들은 자신이 살고 싶은 사회를 그려보고 이를 위해 필요한 프로젝트를 스스로 기획하고 실현하였다. 그 시간의 끝에는 프로젝트를 완수했다는 성공의 웃음도 있었고, 기획과 진행과정에서 맞본 한계와 반성도 있었다.

무엇보다 중요한 것은, 결코 성공과 실패라는 이분법으로 설명될 수 없는 '삶'에 대한 성찰과 세계관의 확장, 자신감을 맛보는 경험의 감축이다. 장래희망을 정할 때도, 어떤 일을 할 때도 항상 다른 이들의 이목이 굉장히 중요했다는 한 청소년은, <oo실험실>을 통해 자신이 지금까지 살아왔던 삶과 다른 다양한 삶의 모습들을 보았고, 지금까지 자신이 추구했던 목표들이 사실은 다른 사람들의 것이었다는 것을 깨달으며, 처음으로 제대로 자신에 대해 고민할 수 있는 시간을 가지게 되었다고 말했다.¹¹⁾ 더 이상 대학 졸업장이 좋은 직장에 들어갈 수 있는 열쇠가 되어 주지 않는 사회에서 자신에 대해 단 한 번도 진득하게 고민하지 못한 채 좋은 대학에 들어가기 위해 입시라는 일상의 굴레에만 빠져있던 청소년들이었다. 그들이 사회참여라는 비일상을 경험함으로써 자신에 대한 깨달음과 우리가 살아야 할 삶, 스스로 만들어갈 우리사회를 생각하고 그려볼 수 있는 세계가 열린 것이다.

올해 희망제작소는 전북 전주와 완주에서 청소년들에게 비일상의 경험을 제공하고 자 <내-일상상프로젝트>¹²⁾를 진행하고 있다. 지역이 서울 등 대도시권에 비해 진로교육 및 진로체험인프라가 빈약하다고 판단, 적정한 활동을 기반으로 청소년들을 위한 다양한 진로교육을 고민하고 있는 지역기관-전주 YMCA, 씨앗문화예술협동

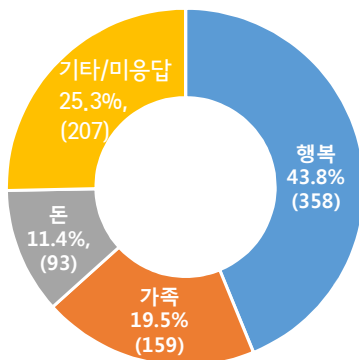
11) 우성희·허보나(2016), <청소년 사회혁신 프로젝트 oo실험실 결과보고서>, 희망제작소, 희망리포트 2016-04, p.112.

12) <내-일상상프로젝트>는 아름다운재단의 '2016 청소년 진로탐색 지원사업'을 통해 지원, 진행되는 프로젝트다.

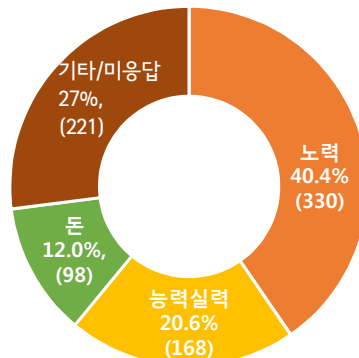
조합-과의 협업으로 진행하고 있다. 이를 위한 첫단계로 지난 6월, 전주와 완주에서 <상상학교>가 진행되었다. 학교의 정규수업 시간을 빌려 학교밖 사람들과 이야기를 나누는 시간이 시작된 것이다. 총 5회에 걸쳐 817명의 청소년을 대상으로 진행된 상상학교는 '강연'과 '휴먼라이브러리'의 두 가지 형태로 진행되었다. 강연은 미래사회에 일자리의 변화가 예정된 가운데, 사람만이 가질 수 있는 능력으로 어떻게 우리 지역과 이 사회에서 살아갈 수 있을지 함께 생각해보자는 내용이었다. 휴먼라이브러리에서는 총 5회 동안 22명의 '사람책'이 청소년들에게 소개되었고, 학생들의 규모를 고려하여 기존의 휴먼라이브러리와는 약간의 변형된 형태로 진행했다. 사람책의 삶을 중심으로 진로와 인생 찾기 이야기가 진행되는 중간중간 자유롭게 질문과 소통이 이루어질 수 있도록 구성했다. 이후 청소년들의 현재 관심사를 알아보고 진로교육 및 상상학교에 대한 만족도를 묻는 기초 설문조사가 진행되었는데, 본 장에서는 기초 설문조사 결과를 토대로 희망제작소가 만난 청소년들을 이야기해 보고자 한다.

2) '행복은 성적순이 아니잖아요'

Q. 인생에서 가장 중요하게 생각하는
가치는 무엇인가?

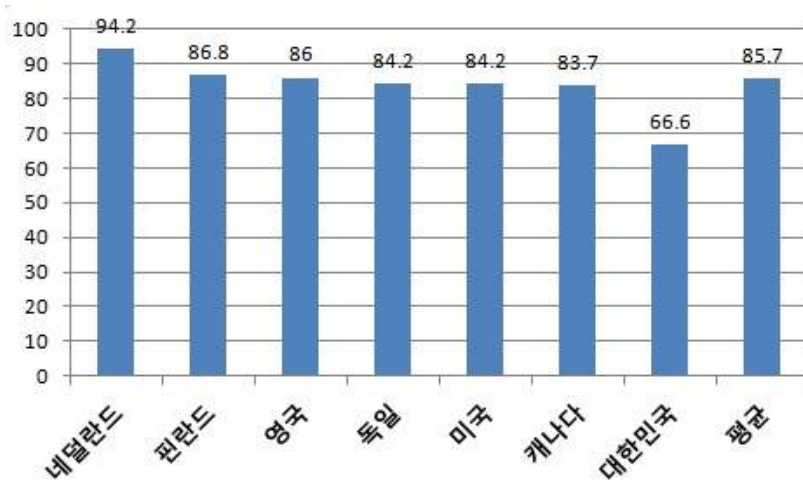


Q. 인생의 성공요인은 무엇이라고
생각하는가?



청소년들에게 ‘인생에서 가장 중요하게 생각하는 가치와 성공요인이 무엇’이라는 질문에 43.8%의 청소년이 ‘행복’을 인생에서 가장 중요한 가치로 꼽았으며, 그 다음은 ‘가족’(19.5%)을 선택했다. 두 질문 모두 ‘돈’이 3위를 차지하긴 했지만, 돈을 선택한 이들의 비중은 10%를 겨우 넘는 수준에 불과했다. 인생의 성공요인으로 40.4%의 청소년들이 ‘노력’을 꼽은 것도 의외의 결과였다. 청년들의 삶이 팍팍한 이유로 ‘노오력’¹³⁾이 부족하기 때문이라는 말장난이 한국사회를 휩쓸고 지나감에도 불구하고 청소년들이 성공요인으로 ‘노력’을 선택한 것은 과연 어떤 이유 때문일까.

한국 어린이-청소년 행복지수



자료: 2013년도 한국 어린이-청소년 행복지수 국제비교연구 조사결과보고서, 염유식 외(2013).

한국 청소년의 행복지수가 OECD 회원국 중 꼴찌이고, 연령대가 높아질수록 행복의 조건으로 ‘돈’을 꼽는 청소년이 늘어난다는 연구결과¹⁴⁾와 본 설문조사 결과를 함께 놓고 생각해 볼 때, 청소년에게 ‘행복한 삶’이란 무엇인지, 그들이 말하는 ‘노

13) 노력보다 더 큰 노력을 하라는 말로 사회가 혼란하니 노력 가지고는 되지도 않는다는 것을 풍자한 말.

14) 염유식(2016), “2016 제8차 어린이 · 청소년 행복지수 국제비교 연구”.

력'은 어떤 것인지, 나아가 우리사회와 학교는 청소년들에게 인생의 가치와 성공에 대해 무엇을 가르치고 있는지 되짚어 볼 필요가 있다.

'2016 청소년통계'에 따르면 13세~24세 청소년은 직업선택 시 적성과 흥미, 수입, 안정성 순으로 고려하는 것으로 나타났다. 이들이 가장 근무하고 싶은 직장으로 꼽은 것은 1위가 국가기관, 2위가 대기업, 3위가 공기업이었다. 자영업과 전문직이 그 뒤를 이었다.¹⁵⁾ 이에 설문조사에서는 다음과 같은 질문으로 왜 청소년들이 이러한 직업을 선호하는지를 물어보았고, 50.6%의 청소년들로부터 '안정적인 직업이라서'라는 이유를 들었다. 통계청의 사회조사 결과 직업선택 요인으로 '안정성'은 13~19세 청소년들에게서 19.9%의 비율로 3위를 차지했다. 이들은 20~24세의 청소년들에 비해 9%p 이상 높은 37%의 비율로 '적성과 흥미'를 직업선택의 1순위로 꼽았다. 그럼에도 불구하고 그들이 근무하고 싶은 직장은 국가기관과 대기업과 공기업이라는 비교적 안정적이며 틀에 박힌 직업영역이었다.

**Q. 2016년 설문조사에서 발표한 청소년이 선호하는 직업은
1위 공무원, 2위 대기업 회사원, 3위 전문직으로 나타났다.
청소년들은 왜 이런 직업을 좋아한다고 생각하는가?**

	답변	(명)	(%)
1위	안정적인 직업이라서	413	50.6
2위	돈을 많이 벌 수 있어서	254	31.1
3위	사회(가족, 친구 등)가 인정해주어서	33	4.0

대상: 전주 및 완주 지역 중·고생 817명

희망제작소의 설문조사 결과를 살펴보면, 청소년들 스스로도 해당 직업을 선택하는 이유는 돈이나 사회의 인정보다는 '안정성' 때문이라고 생각한다는 것을 알 수 있다. '행복'이라는 가치가 '돈'이라는 가치보다 앞서고, '안정'이라는 선택이 '돈'이라는 선택보다 앞서고 있다. 돈이 있어야 행복하고 안정적일 수 있다는 우리의 고정관념적 성장신화는 이미 저성장사회로의 변화와 함께 조금씩 허물어지고 있음을

15) 2016 청소년 통계, 통계청 · 여성가족부(2016).

보여준다. ‘건물주’가 초등학생의 장래희망이 되어버린 오늘날, 그 꿈의 목적이 ‘돈’이 아니라 ‘행복과 안정’이라면, 친구를 이기고 올라서 높은 곳을 지향해 온 지금까지와는 다른 교육을 해야 하지 않을까. 그런 의미에서 지난해 제정된 진로교육법은 다양한 진로교육 기회가 제공된다는 점에서 의미가 크다.

3) 나 자신을 잘 모르겠다

다양하게 변화할 진로교육의 현실을 앞두고 현재 청소년들이 진로에 대해 어떠한 생각을 갖고 있는지 간단히 질문해 보았다.

Q. ‘진로’라는 말을 들으면 무엇이 떠오르는가?

	답변	(명)	(%)
1위	장래희망	449	55.0
2위	직업	190	23.3
3위	고등학교 · 대학교 진학	95	11.6

대상: 전주 및 완주 지역 중·고생 817명

총 817 명의 청소년 중 55%가 ‘진로’에 대해 ‘장래희망’이라고 답변했다. 23.3%는 진로를 직업이라고 답변했고, 상급학교 진학을 진로라고 생각하는 청소년들도 11.6%를 차지했다. 나아가 한자어 그대로 ‘나아갈 길’이라고 적어준 이들도 몇 명 있었으며, ‘자신의 열정이 가리키는 방향’이라고 해석한 이도 있었다. 종합해보면, ‘진로’는 각자의 길을 나아가며 무엇을 할 것인지 꿈꾸며, 열정이 동반되어 자신의 삶을 선택할 수 있는 것이라고 해석할 수 있다.

‘장래희망’에 대한 질문에는 25%의 청소년이 무응답 내지는 불확실하다고 했다. 이 답변은 9.3%에 해당되는 ‘일과 직업에 대한 사회적 편견 및 분위기가 신경 쓰인다’는 답변과 함께 해석할 수 있다. 과연 ‘이 일로 살아갈 수 있을지’에 대한 두려움과 ‘내가 정말로 좋아하는 것인가’에 대한 두려움은 의식되는 다른 사람들의 시선과 함께 현재의 청소년들은 단순화되고 추상화된 사회를 경험하고 있는 것이다. 그렇기에 자신의 꿈을 명확하게 입 밖으로 내기 어려워하는 모습을 보인다. 꿈

을 이루기는커녕 꿈꾸는 것조차 어려운 현실 속 한국사회 청소년의 모습이다. 그러나 75%에 해당하는 609명의 청소년들은 공무원이나 대기업과 같은 틀로 묶여 지지는 않는 각자의 언어로-‘청소년들을 위한 심리상담사’와 같은-꿈을 적었다.

Q. 진로를 이야기하거나 결정할 때, 누구의 의견이 가장 중요한가?

	답변	(명)	(%)
1위	내 의견이 중요하다	689	84.3
2위	내 주변 어른(가족, 선생님 등)들의 의견이 중요하다	62	7.6
3위	내 주변과 나의 의견은 별로 중요하지 않다 (성적, 환경 등 중요)	29	3.5

대상: 전주 및 완주 지역 중·고생 817명

보다 주목할 점은 ‘진로 결정과 준비’에 대한 의견이다. ‘진로를 이야기하거나 결정할 때 누구의 의견이 가장 중요한가’라는 질문에 ‘나의 의견이 가장 중요하다’(84.3%)고 말하면서도, 진로를 준비하면서 어려운 점으로 ‘나 자신을 잘 모르겠다’(47.4%)고 답하는 것이 청소년의 현실이라는 점이다. 규격화된 삶 속에서 주도권을 가지고 있는 개념들과 맞서고 싶어 하면서도 삶의 문제를 홀로 해결하지 못하는 현실과 정체성에 대한 갈등을 말해준다. ‘진로를 준비하는데 어려운 점은 무엇인가’라는 질문에 ‘일과 직업에 대한 사회적 편견 및 분위기가 신경 쓰인다’(9.3%)는 답변을 외면할 수 없는 이유도 바로 이것이다. 직업세계 ‘안’에서 살아가고 있는 기성세대들과 직업세계 ‘밖’에서 바라보는 청소년들은 똑같이 사회에서 주도권을 잡고 있는 좋은 직업과 좋지 않은 직업을 나누고, 눈치보고 신경쓰며 살아가고 있다.

“아직 어떤 것이 사회에 도움이 되고, 나에게 도움이 되는지는 잘 모르겠지만, 열심히 조사해보고 알아봐서 진로에 대해 생각해 보겠다” (중3_사회적기업가 사람책 독자)

“아직 진로를 결정하지 못했지만 공부만이 중요한 것은 아니라는 것을 알았다” (중3_소셜게스트하우스 운영자 사람책 독자)

“내가 하고 싶은 것, 그것에 대한 확신이 안서서 불안한데 강연을 듣고 나니 내게 용기가 좀 생긴 것 같다”(중3, 지역대안문화공동체 청년기획자 사람책 독자)

“남들을 도울 수 있는 직업도 나를 괜찮은 것 같다”, “좀 더 새롭게 알아볼 것 같다” (중3_학교밖학교 청년교장 사람책 독자)

“불확실한 현실과 미래에 살아갈 우리는 항상 그 불확실성 때문에 괴로워했다. 하지만 이번 상상학교를 통해 꼭 공무원, 의사 같은 직업이 아니더라도 자신의 신념에 맞춰 살아가는 삶에 대해 깊이 생각해볼 수 있었다” (중3_학교밖학교 청년교장 사람책 독자)

Q. 진로를 준비하는데 어려운 점은 무엇인가?

	답변	(명)	(%)
1위	나 자신을 잘 모르겠다	387	47.4
2위	시간이 부족하다	112	13.7
3위	일과 직업에 대한 사회적 편견 및 분위기가 신경 쓰인다	76	9.3

대상: 전주 및 완주 지역 중·고생 817명

진로나 직업을 선택할 때 하는 고려사항은 ‘좋아하는 일을 할 것인가’ 혹은 ‘잘하는 일을 할 것인가’이다. 둘 중 하나를 선택해야 하는 상황에 놓인 사람은 적어도 자신을 아는 사람일 것이다. ‘나를 잘 모르겠다’고 말하는 청소년들, 쉽사리 꿈을 이야기하지 못하고 꿈을 꾸지도 못하는 (25%에 해당하는) 청소년들을 위해 한국사회는 무엇보다 먼저 ‘나를 알 수 있는’ 과정을 만들어줘야 한다. 자신이 누구인지, 자신이 놓여있는 현실은 어떠한지, 앞으로 ‘나’의 역량으로 혹은 주위 환경의 도움으로 무엇을 어디까지 할 수 있을 지에 대한 진지한 고민과 알아가는 과정을 통해 좋아하는 것과 잘하는 것을 알게 되는 순간 또한 만날 수 있기 때문이다.

‘나를 잘 모르겠다’는 청소년들에게 우리가 전해야 할 것은 멋들어진 꿈을 꾸는 법도, 나는 이리이렇게 성공했다는 이야기가 아니다.

〈상상학교〉에서 청소년들이 읽은 22명의 사람책은 사회가 규정한 성공의 범위에 걸쳐있거나 훨씬 더 밖에 있는 이들이다. 그러나 이들의 삶을 읽는 시간 동안 청소년들은 ‘보통의 다른 삶’을 통해 스스로에 대해 좀 더 생각해 볼 수 있었다. 청소년들은 상상학교가 끝난 후 아래와 같은 말을 남겼다. 나를 알아가는 과정은 이렇게 시작되는 것이다.

Ⅳ. ‘나’를 알고 나아가는 길을 위해

희망제작소의 지역을 기반으로 한 청소년 진로탐색 프로그램 〈내-일상상프로젝트〉는 한국사회의 당면문제-저성장, 노동시장의 이중구조, 지역인재 유출, 고령화-가배경이 되었다. 청소년이라는 이른 시기부터 안정을 추구하는 것이 이러한 문제들에서 기인하는 것이라면, 혹은 ‘안정’이라는 가치가 앞으로의 우리사회 변화에 지배적인 가치로 자리잡게 된다면, 청소년들 스스로 각자의 삶에서 추구하고자 하는 ‘가치’와 ‘내일’을 고민해봐야 한다는 생각이었다.

‘내가 살고 있는 지역에서 받고 싶은 〈진로교육〉은 무엇인가’라는 질문(전주 · 완주 지역 중·고생 총 817명 대상)에 32.3%의 학생이 ‘지역에 있는 일터 체험/인턴십’을 원했다. 한편, ‘지역에 관심이 없어서 잘 모르겠다’고 답한 청소년이 4분의 1에 가까운 수치(23.9%)를 보였다. 내가 살고 있는 지역에 대해 모르고 있는 청소년이 4명 중 1명꼴인 것이다. 청소년들의 내일에 대한 교육이 학교 안에서만 행해져야 할 것이 아니라 『진로교육법』의 힘을 빌려 학교안과 밖, 보다 많은 사람들의 지원과 지지를 동반하며 행해져야 할 때와 마주했음을 증명한다.

Q. 내가 살고 있는 지역에서 받고 싶은 '진로교육'은 무엇인가?

	답변	(명)	(%)
1위	지역에 있는 일터(협동조합, 어린이집, 카페, 동물병원, 공방 등) 체험 혹은 인턴십	264	32.3
2위	지역에 관심이 없어서 잘 모르겠다	195	23.9
3위	지역에 위치한 대기업 견학 또는 인턴십	164	20.1
4위	지역에서 자립할 수 있는 교육(적정기술, 농업, 목공, 전기 등) 교육	107	13.1

대상: 전주 및 완주 지역 중·고생 817명

세상을 넓게 보는 눈은 중요하다. 더 넓은 세상에서 활약하고 싶다는 청소년들의 의지도 응원한다. 내 지역을 지키고 가꿔나가겠다는 꿈도 소중하다. 이렇듯 꿈을 키워나갈 수 있도록 시민사회가 청소년들을 위해 할 수 있는 것은, 내가 살고 있는 곳에서 보고 배우고 경험하는 것이다. 지역의 고령화가 날로 심각해지는 현재, 지역으로 내려가 새롭게 뿌리내린 이들과 자신의 지역에 깊게 뿌리박고 살아온 이들과 함께 청소년들의 '내일'을 찾기 위한 발걸음을 떼려고 한다. 서울이든 전주든, 완주든 각 지역에는 각기 나름의 일터가 있고 삶이 있다. 설문조사가 이루어진 전주와 완주 지역의 청소년들은 자신들이 살아가고 있는 그 곳에서 경험을 쌓아보기를 희망했고, 희망제작소의 <내-일상상프로젝트>는 그 경험을 함께 만들어가고자 한다.

이 프로젝트를 통해 '행복'과 '안정'을 추구하는 이 시대의 청소년들에게 '내일의 나는 어떤 내 일을 하고 있을까'를 상상하고 실험해볼 수 있는 장을 제공하고자 한다. 나를 알아가며, 내가 좋아하는 것과 잘하는 것을 찾아가는 시간을 통해 '나는 무엇을 하면서 행복한 삶을 살 수 있을까', '나에게 행복이란, 안정이란 무엇일까' 그리고 '내 삶의 가치는, 지켜야 할 조건들은 무엇일까'를 생각할 수 있는 시간이 되기를 기대한다.

* 본 프로젝트가 종료된 후, 2017년 3월에 <희망리포트>가 발행될 예정입니다.

보다 상세한 프로젝트 내용이 실릴 예정입니다.



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

협업을 통한 세대통합의 가능성

제3회 시니어드림페스티벌 사회공헌프로젝트의 핵심가치를 중심으로

백희원 | 시민사업팀 연구원 (baekheewon@makehope.org)

I 요약

- 올해로 3회를 맞은 <시니어드림페스티벌>은 한국사회의 고령화를 준비하며 은퇴 이후 삶의 방향을 제안하는 희망제작소의 다양한 사업 중 하나로 기획된 '시니어 사회공헌 아이디어 공모전'이다. 시니어드림페스티벌의 특징은 시니어의 사회공헌 아이디어를 청년이 결합해 함께 실행하는 것으로 1, 2회를 거치며 사회공헌 활동의 의미만큼 '세대공감'의 의미도 중요해졌다.
- 한편 사회적으로도 세대갈등이 이슈화 되면서 세대통합의 사회적 필요성이 증대되었으며, 선행연구를 통해 시니어의 세대 간 소통의 필요성을 확인할 수 있었다. 이에 본 이슈에서는 제3회 시니어드림페스티벌을 개략적으로 소개한 뒤, 참가팀의 협업 과정을 세대통합의 측면에서 분석하고 세대공감 프로젝트의 발전을 위한 시사점을 도출한다.

- 제3회 시니어드림페스티벌은 2016년 4월 11일부터 9월 10일까지 진행되었다. 총 72개의 시니어 아이디어가 접수되어 심사 결과, 6개의 아이디어가 본선에 진출했다. 각 아이디어 별로 청년이 결합해 팀을 결성한 후, 10주 간 성공적으로 프로젝트를 실행했다.
- 이 중 세 팀의 사례를 비교분석한 결과, 프로젝트의 핵심가치에 따라 ①서로 다른 이해관계자들 간의 균형을 통한 세대통합, ② 공통의 가치공유와 분업을 통한 세대통합, ③시니어와 청년이 상호보완적 역할로 결합된 세대통합으로 협업을 통한 다양한 세대통합이 가능함을 확인했다.
- 기능적 협업에 의한 세대통합이 지속가능한 인식과 행동의 변화로 이어지기 위해서는 개선되어야 할 사항도 있다. 첫째, 시니어드림페스티벌의 시니어의 사회공헌활동과 세대통합이라는 두 갈래의 사업목적이 유기적으로 연결되고, 사업 프로세스에도 반영되어야 한다. 둘째, 두 세대가 서로를 이해하기 위한 세대공감이 프로그램을 개발해야 한다. 셋째, 화이트칼라 베이비부머 은퇴자라는 기존 시니어 대상층을 사회적 수요에 맞게 세분화해야 한다.

키워드 세대통합, 세대공감, 세대갈등, 시니어드림페스티벌, 협업, 사회공헌

1. 배경

2000년 고령화사회에 진입해 2018년 고령사회 진입을 앞둔 한국은 전례 없이 가장 빠르게 고령화가 진행 중인 국가이다.¹⁾ 이에 희망제작소는 2006년부터 고령사회에 대한 대안으로 새로운 시니어의 상을 제시하고, 은퇴 이후의 삶의 방향을 제안하는 다양한 사업 및 연구를 지속적으로 진행해왔다. 특히 고령화의 사회적 영향력을 주도할 베이비붐 세대를 대상으로 비영리 활동 및 사회공헌 활동을 제안해왔다. 2013년 시작해 올해로 3회를 맞은 시니어드림페스티벌은 이 일환으로 실행된 시니어 사회공헌 아이디어 공모전 사업이다.

시니어 사회공헌 아이디어 공모전으로서 시니어드림페스티벌의 독특한 점은 시니어의 아이디어를 실행하는 과정에 청년이 파트너로 참여한다는 점이다. 이에 시니어의 사회공헌활동 참여 및 확산이라는 본 목적만큼 세대공감의 의미도 중요하게 다뤄지게 되었다. 사회공헌 프로젝트를 수월히 완수하는 것과 성공적인 팀 내 협업이 분리될 수 없는 과정과 결과이기 때문일 것이다. 그 결과, 올해 진행된 제3회 시니어드림페스티벌에서는 최종 결선대회 심사기준에 ‘공감’ 및 ‘협력’이 추가되었다. 또한 프로그램의 세부에서 세대공감적 측면을 고려했다.

세대통합의 부상은 시니어드림페스티벌에서만 벌어진 상황은 아니다. 사회적으로도 불황으로 인해 임금피크제 정책이 제시되는 등 청년과 시니어가 일자리를 두고 벌이는 세대갈등이 주요 이슈로 떠올랐다. 대통령 소속 국민대통합위원회는 올해 의제를 ‘세대 상생’으로 정했다. 사회뿐 아니라 개인적 차원에서 수직적인 조직에서 오랜 시간 생활해 온 시니어가 은퇴 후 위계가 사라진 관계에 적응하며 느끼는 어려움은 보편적인 경험이다. 이처럼 가족, 지역에서 관계 맺기에 어려움을 느끼는 은퇴자들에게 필요한 것은 세대 간 소통을 시도해보고, 다른 세대에 대해 학습할 수 있는 장이다. 이러한 사회경험은 시니어의 인식을 변화시킴으로써 스스로 가까운 관계에 대해 성찰하고 고쳐나갈 기회를 주기 때문이다(배영순 외, 2015).

1) 고령화사회는 총 인구수에서 65세 이상 인구가 7% 이상을 차지하는 사회, 고령사회는 14% 이상을 차지하는 사회이다.

이에 희망제작소 시민사업팀에서는 제3회 시니어드림페스티벌을 사회공헌 활동을 매개로 한 세대공감 프로젝트라는 의미에서 진행했다. 이 글의 목적은 제3회 시니어드림페스티벌에서 관찰한 세대 간 협업의 결과를 세대통합의 측면에서 분석하고 세대공감 사업의 발전을 위한 시사점을 도출하는 것이다. 분석에 앞서 시니어드림페스티벌의 사업 내용을 요약해 전달한다. 본 이슈는 담당 연구원의 참여관찰, 참가자 대상 사전 설문조사, 총 2회의 참가자 인터뷰와 1회의 반구조화된 참가자 FGI, 1차 문서자료에 기반해 작성되었다.

II. 시니어드림페스티벌

1) 사업목적과 운영모델

시니어드림페스티벌의 목적은 1)시니어의 사회공헌활동 참여기회 제공, 2)시니어사 회공헌모델 발굴, 3)세대통합 문화 확산이다. 이에 시니어와 청년이 파트너십을 이뤄 한 팀으로 사회공헌 프로젝트를 실행하도록 설계되었다. 시니어드림페스티벌에서는 일반적 통념과 달리 시니어가 아이디어를 제시한다. 시니어가 살면서 축적해 온 다양한 경험과 전문성에 기반해 아이디어를 제안하면, 아이디어에 공감하는 청년이 참여해 함께 현실화 한다.

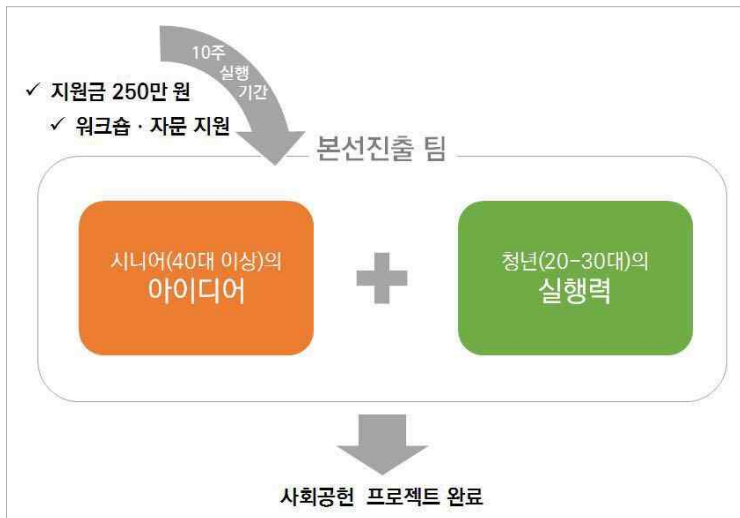
① 시니어의 아이디어 제안

시니어드림페스티벌에서 상정하는 아이디어는 어렵고 완전히 새로운 것이 아니라, 누구나 평소 자신의 관심사와 주변 관계에서 발견할 수 있는 것들이다. 아이디어 모집 과정에서는 아직 사회공헌활동의 세계가 낯선 이도 쉽게 참여할 수 있도록 500자 내외의 간단한 아이디어 서술만을 받는다.

일례로 제1회 시니어드림페스티벌 참가팀인 Hidden Teller의 '성북동 문화유산 알리미 프로젝트'에서는 은퇴 전 영자신문사에 근무했던 시니어가 자신이 사는 지

역의 문화유산이 알려지지 않는 걸 안타깝게 여겨 영자로 관광책자를 제작했다. 지역의 가치에 자신의 경험을 연결한 것이다. 씨공감팀의 ‘공감영화제 프로젝트’ 역시 평소 영화를 좋아하는 직장인이었던 시니어가 상영기회가 적은 좋은 영화들을 공유하고 싶다는 데서 시작해 올해까지 계속 이어지고 있다.

[그림 1] 시니어드림페스티벌 운영모델

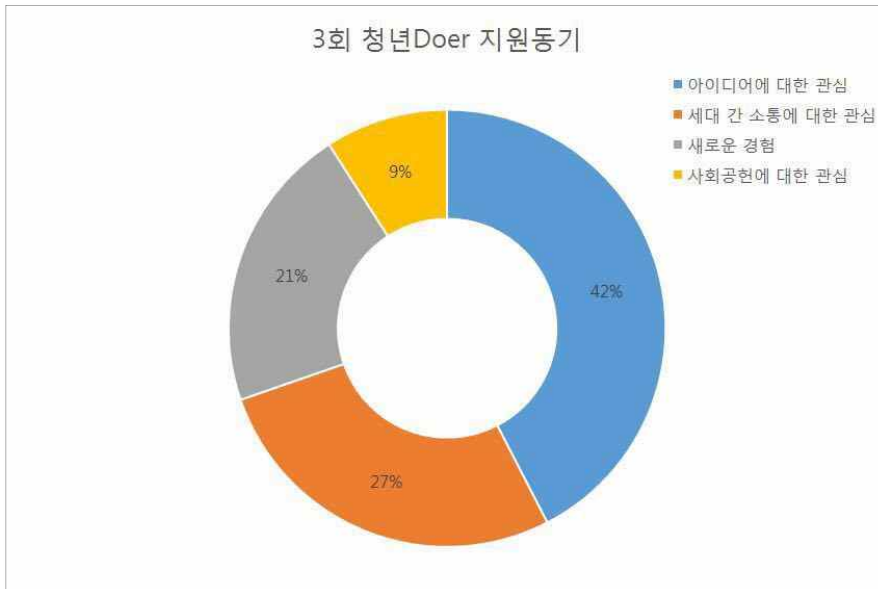


② 청년의 실행력

이러한 프로젝트들은 시니어 단독의 역량만으로 완성하기는 어렵다. 여기에 청년의 실행력이 더해진다. 시니어와 청년을 이어주는 것은 바로 시니어의 아이디어이다. 2~30대 청년들이 웹사이트에 공개된 6개의 아이디어를 보고 각 아이디어에 자발적으로 지원하여 프로젝트의 한 축인 ‘청년Doer’로 참여한다. 청년Doer는 시니어의 협업 파트너로서, 아직 구체화되지 않은 아이디어의 실행계획에 참여하고 업무 역할을 나눠 가지게 된다.

올해 청년Doer의 지원동기를 살펴봤을 때, 아이디어 자체에 대한 관심으로 참여한 경우가 가장 많았다. 다음으로 세대 간 소통에 대한 관심과 자신의 역량을 활용해 새로운 경험을 쌓고자 하는 욕구가 뒤를 이었다.

[그림 2] 청년Doer 지원동기



③ 희망제작소의 역할

희망제작소는 [그림 1]과 같이 아이디어를 실제로 사업화하고 실행할 수 있도록 각 팀에 지원금 250만 원과 전문가의 자문, 강연, 워크숍 프로그램을 지원한다. 구체적인 프로젝트 수행 과정에는 개입하지 않지만, 사회공헌 아이디어에 대한 공감 외에 아직 접점이 없는 시니어와 청년이 파트너십을 맺고 프로젝트를 무사히 완수하도록 촉진하고, 만남의 장을 제공하는 것이 희망제작소의 역할이다. 시니어 드림페스티벌의 명시적인 결과는 여섯 개의 사회공헌 프로젝트이지만, 그 결과가 가능하기 위해서는 협력의 과정이 필수적이다. 이에 희망제작소는 교육 과정의 세 부과정 및 팀빌딩 과정에서 세대 간 통합을 강조한다.

2) 사업 프로세스

시니어사회공헌 아이디어대회인 시니어드림페스티벌의 전체 프로세스는 1)아이디어를 모집, 선발하고, 2)팀을 결성하고, 3)실행 후 4)결선대회에서 평가받는 순서를

따른다. 올해는 4월 11일 홈페이지(sdf.makehope.org) 오픈부터 시작해 결선대회인 9월 10일까지로, 공식적인 행사 일정은 총 5개월 간 진행되었다.

[표 1] 제3회 시니어드림페스티벌 프로세스 및 일정

프로세스	주요 일정	설명
① 제안 시니어 아이디어 모집	4/11 ~ 5/20 아이디어 모집	웹사이트 통해 시니어 아이디어 모 집
	5/24 예선 통과 아이디어 발 표	본선진출팀 3배수로 1차 아이디어 선발
	5/27 아이디어 숙성워크숍	1차 심사 통과한 시니어 아이디어 제안자 대상으로 실행계획서 작성을 위한 워크숍 진행
	6/2 본선 진출 아이디어 발 표	실행계획서 심사를 통해 본선 진출 아이디어 6건 발표
② 팀 결성 청년과 시니어 팀 결합	6/3 ~ 6/27 청년Doer 모집	본선 진출 아이디어 6건 웹사이트에 게재, 아이디어 실행 함께할 청년 모 집 후 선발
	6/17 중간 워크숍	시니어 대상으로 사회공헌활동을 위 한 워크숍 진행
	7/2 본선 오리엔테이션	시니어와 청년Doer가 처음 만나 인 사하고 팀 빌딩 및 팀 별 아이덴티 티 구축 지원금 지원 시작
	7/9 본선워크숍	1회 참가자 강연 팀별 사업계획 구체화 논의
③ 실행 10주 간 아이디어 실행	7/18 스마트폰 영상 제작 워 크숍	결선대회 발표를 위한 영상제작 강 의 지원
	7/27 1차 중간 자문지원	전문자문단의 프로젝트 진행상황 점 검 및 자문
	8/19 2차 중간 자문지원	전문자문단의 프로젝트 진행상황 점 검 및 자문
④ 축제 최종 결선	9/10 결선대회 및 시상	결과물 발표 및 시상식

① 제안

시니어 아이디어 모집은 시니어드림페스티벌 웹사이트를 통해 온라인으로 5주 간 접수되었다. “이웃(옆집, 동네, 지역사회)을 풍요롭게 하는 아이디어”가 공모 주제로, 40대 이상 시니어면 누구나 지원가능하며, 한 팀당 세 명까지 참여할 수 있다. 온라인 웹포스터, 오프라인 포스터 및 리플릿을 통해 모집 활동을 홍보했다.

접수된 아이디어 중 ①공익성, ②실현가능성, ③창의성을 기준으로 본선 진출 아이디어의 3배수인 18개 아이디어를 선발했다. 1차 심사를 통과한 18팀은 속성워크숍에 참여했다. 이 자리에서는 사회혁신과 고령화시대를 맞아 시니어가 갖게 된 새로운 역할에 대한 강연과 자문 지원이 이뤄졌다. 참가자들은 자문을 통해 아이디어를 발전시켜 실행계획서를 제출했다. 이 중에서 ①혁신성, ②실현가능성, ③사회파급성을 기준으로 심사하여 이 중 총 6개 아이디어가 본선에 진출했다.

② 팀 결성

아이디어가 선정되면 청년Doer 모집을 시작한다. 청년 지원자는 자신이 선택한 아이디어 팀에 배정되며, 청년Doer 선정이 끝나면 본선 오리엔테이션과 본선 워크숍을 주말에 두 차례 연 달아 진행한다. 올해는 청년Doer 모집기간 동안 시니어 참가자들을 위한 중간워크숍을 기획했다. 이 자리에서는 프로젝트 실행에 도움이 되는 콘텐츠를 제공한다. 올해는 특별히 사회공헌활동의 펀드레이징에 대한 강연을 기획, 진행했다.

본선 오리엔테이션은 시니어와 청년Doer가 처음 만나는 자리로, 프로젝트를 시작하기 전에 두 세대가 서로 인사하고 알아가기 위한 시간이다. 세대 간 협업을 위한 그라운드 룰을 만들고, 팀빌딩을 진행했다. 본선 워크숍은 한 팀이 된 시니어와 청년Doer가 일을 시작하기 위한 자리이다. 구체적인 조언을 줄 수 있는 역대 참가자의 강연을 듣고, 각 팀 별로 긴 시간 동안 팀 비전, 미션, 일정, 예산 등 사업 계획을 세웠다. 그리고 이 내용을 팀 별로 발표했다.

③ 실행

본선 오리엔테이션부터 결선대회까지 10주 간 프로젝트 실행기간이 이어진다. 대체로 대학생들이 참여하는 프로젝트의 특성상 여름방학 기간과 겹친다. 이 기간 동안 참가팀들은 자율적으로 프로젝트를 진행한다. 중간에 두 차례 자문단과의 만남을 통해 프로젝트 진행 과정에서의 어려움은 없는 지 점검하고, 있다면 개선방향에 조언을 구했다. 또한 페이스북 그룹을 통해 활동과 예산 사용 내역 등을 프로젝트 담당자에게 공유했다. 일반적으로 8월 마지막 주, 9월 첫째 주에 프로젝트가 완료됐다.

④ 축제

최종 결선대회는 10주 간 진행해 온 사회공헌 프로젝트의 성과를 발표하는 자리이다. 많은 시민들이 참여할 수 있도록 공개된 장소에서 진행하며 누구나 참석할 수 있다. 가장 중요한 팀별 발표를 진행했고, 당일 참석한 시민들의 인기투표도 진행했다. 올해는 세대공감과 관련된 캠페인과 사진전을 진행하여 시민과의 접촉면을 넓혔다. 예년에 비해 많은 수의 시민청중이 참석해, 세대공감에 대해 높아진 관심을 느낄 수 있었다.

사회공헌 공모전으로 시상식도 함께 진행했다. 시니어 및 사회공헌활동과 관련된 각계 명사로 구성된 심사위원단에서 ①적합성 및 실행력, ②공감 및 협력, ③확장성 및 사회파급성, ④혁신성, ⑤전달력을 기준으로 심사한다. 1등, 2등, 3등은 각각 300만 원, 200만 원, 100만 원의 상금을 수여받으며 장려상 세 팀과 인기상은 부상을 받는다.

3) 프로젝트 결과

올해에는 시니어 참가자 중 여성이 10명, 남성은 2명으로 여성의 참여가 압도적으로 높았다. 청년Doer 역시 여성이 12명으로 남성 참가자 수에 비해 3배 많았다. 시니어 연령대와 직업의 경우, 3개 팀은 40대의 시니어 프리랜서 여성이 주도했

고, 1개 팀은 은퇴한 전문직 50대 남성, 1개 팀은 은퇴한 전문직 60대 혼성, 1개 팀은 60대 이상 주부 및 식당운영 경력 여성이 주도했다. 적은 표본이지만, 기존 시니어사업 대상층으로 설정된 은퇴한 화이트칼라 베이비부머세대 남성이라는 상이 다변화될 필요가 있음을 시사했다.

[표 2] 제3회 시니어드림페스티벌 참가팀 및 프로젝트 결과

팀명	프로젝트	실행내용 및 결과
내.들.노	인성토크뮤지컬콘서트	인성토크뮤지컬콘서트 <내 안의 아이에게 들려주는 노래> 상연
토큰과 티머니	세대갈등, 청소년 진로 문제 해결을 위한 창작 연극	창작극 <따로 삽시다!> 상연
시(時)수다! 시(詩)수다! 시(實)수다!	여성 시니어들이 대화하기 위한 플랫폼 만들기	시니어 인터뷰를 진행하고 소책자 발행
오dience	시니어를 위한 비즈니스 모델 워크숍 드림 텔링 프로젝트	시니어를 위한 비즈니스 모델 워크숍 DIVE in your life 실행
마마푸드	여성 시니어들의 청년을 위한 요리 재능기부 프로젝트	시니어 김치 판매 대학교 식당에서 <집밥 페스티벌> 개최
2242	스마일 힐링 사진 캠페인	시민 대상으로 움직이는 벽화 웃음꽃밭 앞에서 사진 촬영 후 인화해 선물하는 <웃음꽃핀데이> 캠페인 진행

올해는 총 72개의 아이디어가 접수되었다. 그 중 6개 아이디어가 선정되어 12명의 시니어와 16명의 청년이 6개 팀을 결성했다. 참가 팀과 완료된 프로젝트 내용은 위와 같다. 지역이나 사회적인 문제보다는 개인의 심리, 집밥, 웃음, 창작 등 개인적이고 친근한 주제의 프로젝트들이 진행되는 경향을 보였다.

Ⅲ. 협업과 세대통합

1) 세대통합

제3회 시니어드림페스티벌의 6개 프로젝트는 모두 성공적으로 수행되었다. 이는 프로젝트 실행기간 동안 세대 간 협업이 무사히 이루어졌다는 것을 보여준다. 하지만 이것이 곧 수평적 협업을 통한 세대통합으로 이어진다고 결론지을 수는 없다. 희망이슈 제13호 “다(多)세대사회의 세대통합: 세대공감은 어떻게 이루어지는가” (허세나, 2016)에서 세대통합은 “살아온 시대와 경험이 다른 세대들이 사회구성원임을 인지하고 선의의 공동목표를 설정, 각자 역할을 맡아 협력하며 이를 통해 각 개인의 욕구충족과 공존이 가능한 상태”로 정의된다. 이 정의에 적합하게 시니어드림페스티벌의 운영모델은 시니어의 경험과 전문성이란 잠재력, 청년의 실행력과 기술이 수평적 협업을 통해 결합되면서 시너지를 만들어 내리라는 가정 하에 설계되었다.

시니어드림페스티벌이 종료된 후 참가자들과 대면하여 이야기를 들어본 결과,²⁾ 이러한 가정대로 매끄럽게 결합되지 않은 않았다. 세대 간 협업이 이루어진 10주 동안 시니어와 청년은 긴장 속에 균형을 이루기도 하고, 자연스럽게 통합되기도 하며, 한 쪽이 주도권을 잡는 과정에서 내적, 외적 갈등이 일어나기도 했다. 결과적으로 두 세대 간 시너지가 일어나기도 하고, 그렇지 않은 경우도 있었다. 이는 물론 세대차이뿐 아니라, 성별, 지역, 개인의 성격 등 다양한 요소가 복잡하게 작용한 결과일 것이다. 하지만 여기서는 다른 요소들을 차치하고, 프로젝트의 핵심가치라는 요소로 ‘협업을 통한 세대통합의 다양한 양태’를 설명하고자 한다. 프로젝트의 핵심가치는 프로젝트 성립 여부에 필수조건이며 결정적인 요소이다.

2) 시니어드림페스티벌 참가자 간담회 2016.12.07.

2) 프로젝트의 핵심가치와 세대통합

여기서는 제3회 시니어드림페스티벌에서 실행된 프로젝트 중 세 가지 사례를 다룬다. 서로 비교했을 때 시사점이 있는 프로젝트, 그리고 참가자와 대면해서 설명을 들을 수 있었던 프로젝트들을 선정했다. 프로젝트의 핵심가치에 따라 아이디어 기획과 실행 과정의 기획 및 활동의 비중이 달라지면서 시니어 아이디어 제안자와 청년Doer의 협업 관계가 어떻게 달라지는 지 살펴보았다.

① 비즈니스모델 워크숍 프로젝트

‘DIVE in your life’는 시니어가 자신의 성격과 인생에 들어맞는 비즈니스모델을 찾아 창작에 참여할 수 있도록 하기 위한 워크숍이다. 인생을 깊이 반추하며 ‘스토리필름’이라 명명된 영상을 제작하고, 이 이야기를 만드는 과정에서 워크숍 참가자 개인의 꿈과 소질, 성격에 걸맞는 비즈니스모델을 구상해내고자 하는 것이다. 아이디어 제안자인 시니어가 해외의 프레임을 빌려오지 않고, 한국문화에 적합하게 자체적으로 개발한 프로그램으로 시니어드림페스티벌에서 파일럿 실행을 진행했다.

비즈니스모델 워크숍은 교육 프로그램으로 일종의 지식콘텐츠이므로 연구와 기획 활동이 핵심가치를 만들어낸다. 핵심가치가 아이디어에 담긴 개념에 직결되어 있는 셈이다. 물론 프로젝트를 실현하려면 참가자들에게 전달하는 활동, 장소 세팅 등 지원활동, 그리고 기록활동 등이 필요하다. 하지만 이 과정에서도 참가자들에게 정보를 원활히 전달하고, 촉진하는 활동이 다른 활동에 비해 상대적으로 중요하다. 따라서 워크숍에 대해 가장 잘 이해하는 팀원으로서 아이디어 제안자인 시니어가 프로젝트에서 핵심적인 역할을 하게 되는 구조이다. 가장 중요한 연구, 기획, 워크숍 진행자 역할을 다른 팀원이 분담하거나 대체하기 어려운 프로젝트이기 때문이다. 행사지원활동과 기록활동은 상대적으로 보조적인 역할로 주어지게 된다.

[그림 3] 시니어 비즈니스모델 워크숍 설명



비즈니스모델 워크숍 프로젝트는 애초에 실행력과 기술이란 역량이 경험과 전문성에 비해 상대적으로 덜 중요하게 설계된 프로젝트라고 할 수 있다. 이는 사회공헌 프로젝트를 완료하는 데는 문제가 되지 않을 수 있지만, 수평적인 세대 간 협업을 통한 세대통합이라는 목적에 있어서는 도전적인 상황이라고 볼 수 있다.

이에 팀원들은 공통의 목표에 집중하는 대신 각자 이 워크숍 프로젝트에 대한 서로 다른 목표를 설정했다. 시니어는 원래의 목표대로 파일럿 실행을 통해 비즈니스모델 워크숍을 발전시켰고, 한 청년은 시니어 참가자들의 ‘스토리필름’ 제작 과정을 도우며 전체 과정을 자신의 다큐멘터리 프로젝트로 다뤘다. 고령화산업 관련 전공을 계기로 참여한 청년은 연구자의 입장에서 참여했다. 또한 시니어드림페스티벌의 중요한 과제인 결과 발표를 청년들이 도맡아 진행했다. 이처럼 시니어가 제안한 프로젝트를 구심점으로 서로 독립적인 활동들이 균형을 이루며 협업이 이루어졌다고 볼 수 있다.

② 사진캠페인 프로젝트

‘웃음꽃핀데이’는 힘든 세상에 잠시라도 웃을 수 있는 순간을 선사하고, 이를 사진으로 남겨 제공하는 캠페인 프로젝트이다. 즐거움과 추억이라는 가치를 시민들에게 퍼뜨리는 프로젝트로, 일반적인 사진캠페인 프로젝트들에 비해 두 가지 차별성을 지닌다. 하나는 참가자들에게 사진을 인화해서 액자에 담아 선물하는 것이고, 또 하나는 벽화로 잘 알려진 젊은 예술가의 작품인 ‘웃음꽃밭’ 캔버스를 포토월로 사용한다는 것이다.

이 차별점들은 시니어의 아이디어에 담겨있었던 것이다. 따라서 시니어의 아이디어에 핵심가치가 담겨있다. 웃음꽃핀데이 캠페인은 시각적이고, 쉽게 공감할 수 있는 소재를 다루며, 실행 프로세스도 복잡하지 않아 아이디어를 공유하기 수월한 편이다. 또한 웃음꽃핀데이 프로젝트가 실행되기 위해서는 구체적인 캠페인 행사를 위한 기획, 행사가 열리는 현장에서의 장소 세팅과 시민들을 대상으로 한 캠페인 설명, 사진 촬영, 시민 인터뷰 등의 다양한 진행 활동, 행사를 알리고 갈무리하는 홍보활동도 핵심활동이 된다. 실행과 홍보활동 과정에 새로운 아이디어가 개입해 원래의 아이디어를 발전시킬 여지 또한 있다. 기획과 실행이 요구하는 역량이 서로 다르며, 실행 현장에서는 기획 과정에 요구되지 않는 개방성과 소통 역량, 사진촬영 기술이 필요하다.

[그림 4] 웃음꽃핀데이 프로젝트 설명



이에 ‘웃음꽃핀데이’ 프로젝트 팀은 각자 ‘잘 할 수 있는 것을 잘 하자’는 취지로 시니어와 청년의 구분 없이 업무와 역할을 분담했다. 협력적으로 분업하기 위해서는 공통의 목표가 필요하다. 이 프로젝트에서 팀원들이 공유하는 핵심가치는 재미와 의미였다. 기본적으로 팀원들에게도 캠페인 참가자들에게도 재미있는 활동을 실행하고자 했다. 청년은 가족들을 대상으로 사진을 촬영하며 자신의 가족에 대해 다시 생각해보게 되었고, 시니어는 많은 사람들을 만나면서 내면에 긍정적인 변화를 경험했다.

③ 요리 재능기부 프로젝트

요리 재능기부의 아이디어는 간단하다. 집에서, 식당에서 오랫동안 식사를 차려온 6,70대 여성 시니어들이 자취하는 청년들에게 집밥을 제공한다는 것이다. 시니어는 재능기부를 통해 활기와 보람을 찾고, 제대로 된 끼니를 챙겨먹기 어려운 청년들은 건강하고 맛있는 식사를 대접받을 수 있다.

‘집밥 제공’은 구체적이고 쉽게 공감할 수 있지만 누구를 대상으로 어디서 어떻게 실행할 지는 정해져 있지 않다. 이 아이디어에 담긴 핵심가치가 실현되기 위해서는 집밥을 제공받을 대상자를 모집하고, 제공받을 수 있는 장을 기획하는 활동들이 반드시 동반되어야 한다. 즉, 시니어의 아이디어에 실행 아이디어가 결합되어야 핵심가치가 창출될 수 있다. 이는 청년들이 기여할 수 있는 활동의 영역이 더 뚜렷하고 넓다는 것을 의미한다.

이에 시니어는 맛있는 집밥을 책임지고 제공했고, 청년들은 ‘마마푸드’, ‘집밥 페스티벌’이라는 브랜딩과 행사를 기획했다. 또한 식사를 대접받을 청년들을 모으고, 수요를 조사하며, 접근성이 높은 학교 식당을 대관하는 등 프로젝트의 구체적인 부분들을 채워나가는 활동을 수행했다. 많은 노동력을 필요로 하는 행사 당일에는 청년들뿐 아니라 시니어들의 지역네트워크가 활용되어 다른 시니어들이 함께 참여해 행사를 성공적으로 수행했다.

[그림 5] 집밥 페스티벌 홍보물



이 프로젝트는 수월한 협업이 이루어진 만큼 서로의 관계에 대한 만족도 또한 높았다. 청년들은 시니어의 맛있는 음식솜씨와 포용력에, 시니어는 청년들의 적극성과 기술적이며 경영적인 전문성에 대해 거듭 감탄하는 모습을 보였다.

3) 결론

시니어드림페스티벌 세 개 사례의 세대통합을 프로젝트의 핵심가치와 연결지어 분석했다. 지나친 단순화의 위험을 무릅쓰고 각 사례들을 요약해보자면, ①프로젝트의 핵심가치가 아이디어에 담긴 지식이었던 비즈니스모델 워크숍 프로젝트의 경우 서로 다른 이해관계자 간의 균형을 통한 세대통합이 일어났다. ②시니어의 아이디어에 담겨있는 재미와 나눔 활동이 핵심가치였던 사진캠페인 프로젝트에서는 가치를 공유함으로써 팀원들 간의 분업을 통한 세대통합이 일어났다. ③시니어의 아이디어에 담긴 핵심가치가 실행 기획과 홍보 활동과 결합되어야만 창출되는 요리 재능 기부 프로젝트에서는 시니어와 청년이 서로 대체할 수 없는 뚜렷하게 다른 역할을

감당하면서, 서로의 부족한 점을 보완하며 세대통합이 일어났다. 이 과정에서 신뢰와 친밀함 같은 긍정적인 관계도 형성되었다.

Ⅳ. 시니어드림페스티벌 발전방향에 대한 제언

청년의 불성실을 염려했던 시니어들과, 익숙지 않은 시니어와의 의사소통을 염려했던 청년들이 만나 6개의 프로젝트를 무사히 완료했다.³⁾ 제 3회 시니어드림페스티벌은 사회공헌 프로젝트를 통한 협업이 시니어와 청년에게 공통의 목표를 부여하며 기능적 차원에서 수평적 세대통합을 이루어낼 수 있음을 보여주었다.

참가자 대부분은 다른 세대와의 협업 경험을 긍정적으로 평가했다. 하지만 성공적으로 프로젝트를 완료했음에도 ‘세대통합이 주요한 목적인 줄 알았다면 시니어드림페스티벌에 참가하지 않았을 것’이라고 대답한 참가자도 있었다. 협업의 성공이 지속적인 세대통합을 완전히 담보하지는 않는 것이다. 생각해보면 다른 세대와 위계적 관계가 아닌, 수평적 파트너 관계로 협업하는 과정에 변화와 새로운 학습이라는 비용이 드는 것은 당연하다. 따라서 참가자들이 이를 비용으로 인식하지 않고 지속적인 세대통합을 이룰 수 있도록 하기 위해 시니어드림페스티벌의 추가적인 개선이 필요하다.

첫 번째로, 시니어드림페스티벌 사업목적의 통합이 필요하다. 시니어드림페스티벌의 세 가지 목적은 ①시니어의 사회공헌활동 참여기회 제공, ②시니어사회공헌 모델 발굴, ③세대통합 문화 확산이다. 이 글에서는 주로 ③에 초점을 맞췄으나 시니어드림페스티벌이라는 행사명과 운영 모델은 ①, ②에 적합하게 구축된 것이다. 참가자들은 이에 혼란을 느끼며 세대통합을 사회공헌활동을 위해 감내해야 할 비용으로 받아들이기도 한다. 따라서 ‘세대통합을 통한 성공적인 사회공헌활동 실행’이라는 맥락으로 사업목적을 유기적으로 통합해야 한다. 구체적으로 사업 프로세스에

3) 사전 참가자 설문조사 결과, 협업 과정에서 우려하는 바를 묻는 개방형 질문에 시니어는 상대적으로 "약속 파기, 불성실"을, 청년은 "세대 차로 인한 갈등"을 꼽았다.

도 반영되어야 한다. 예컨대 제안 단계부터 청년 참가자를 개입시키거나, 팀 결성 단계에서 서로에 대한 사전정보를 더 많이 제공함으로써 세대 간 이해를 위한 접촉면을 확장시킬 수 있다.

또한 협업을 통해 일어난 세대통합이 지속되도록 보완하기 위해서는 기능적인 세대통합 뿐 아니라 서로의 입장을 이해하는 세대공감도 필요하다. 이에 두 번째로, 디테일한 세대공감 프로그램 개발이 필요하다. 시니어드림페스티벌에서는 팀 오리엔테이션과 팀 워크숍이 세대공감 프로그램의 역할을 하고 있으나, 일반적인 팀 빌딩 워크숍과 유사한 내용으로 구성되어 있다. 이에 세대공감에 특화된 대화 툴킷이나 프로그램을 개발해 적용시키고 사회적으로 전파할 필요가 있다. 이때, 개발 과정에서 프로젝트의 핵심가치에 따라 적합한 협업 방식을 고려해 세대통합의 상을 제안하는 실험을 해볼 수 있을 것이다.

세 번째로, 시니어 대상층의 세분화가 요구된다. 올해 시니어드림페스티벌 본선 참가자 중 기존 희망제작소 시니어사업의 대상층인 화이트칼라 베이비부머 은퇴자의 상에 부합하는 참가자는 전체 12명 중 4명에 불과했다. 직업 경험이 풍부한 프리랜서 여성과 활발히 사회활동에 참여하는 여성 주부 참가자가 본선과 예선에서 큰 비중을 차지했다. 이는 사회적 수요를 반영한다. 이에 시니어 대상층을 세분화하고 모집 채널에 반영할 필요가 있다. 또한 새로운 시니어 대상층은 세대공감의 과정에서 기존 시니어 대상층과 또 다른 상호작용을 일으키므로, 세대공감 프로그램 개발에도 세분화 된 시니어 대상층이 반영되어야 할 것이다.

마지막으로 향후 진행되는 시니어드림페스티벌 사업분석이 결과 분석 뿐 아니라, 실제 프로젝트가 진행되는 10주 동안 시니어와 청년 간에 일어나는 역동성을 포착한다면 세대공감의 측면에서 더욱 유의미한 내용이 될 것으로 기대된다.

Ⅰ 참고문헌

- 배영순·최호진·허새나 (2015), "100세 시대 새로운 생애주기 제안: New Life Cycle", 희망리포트 2015-02, 희망제작소
- 허새나 (2016), "다세대 사회의 세대통합: 세대공감은 어떻게 이루어지는가", 희망이슈 제13호, 희망제작소
- 희망제작소 (2013), "2013년도 시니어 사회공헌 아이디어 공모전 시니어드림페스티벌 결과보고서"
- 희망제작소 (2014), "2014년도 시니어 사회공헌 아이디어 공모전 시니어드림페스티벌 결과보고서"

[기사]

- "늙어가는 한국, 34년 뒤면 세계2위 고령화국가 된다", 「중앙일보」, 2016.03.30.
- "[정치-세대갈등] 갈등해결 위한 '대통합정책'의 허실", 「포커스뉴스」, 2016.11.18.

III. 시대에 관심 있다면

▶ 키워드

청년정책, 일자리, 주거, 청년기본조례, 지방정부, 민주주의, 시민, 토론, 노란테이블, 토론툴킷, 국회의원, 총선, 지방자치, 지방분권, 개헌, 목민관클럽, 지속가능발전, SDGs, 지속가능발전목표, 지속가능발전실천, 거버넌스, 시대정신, 사회적 타협, 지속가능한 삶, 공동체주도, 지속가능발전 모델, 사회혁신, 속의민주주의, 속의방법론, 시민참여형 토론, 동아시아사회혁신네트워크, EASII, 국제교류, 사회혁신 네트워크, 세대통합, 시니어, 청년, 세대공감, 세대소통, 세대갈등, 사회갈등, 고령화,

- Ⅲ-1. 2016 지방정부 청년정책의 풍향계는?
- Ⅲ-2. 4·13 총선, 시민이 바라는 국회의원은?
-노란테이블 2 '누가 좋은 국회의원인가?' 토론가이드
- Ⅲ-3. 20대 국회의원 선거와 지방분권 7대 과제
- Ⅲ-4. 지속가능발전 패러다임으로의 전환,
UN SDGs와 지방정부 차원의 추진방향
- Ⅲ-5. 우리사회가 지향해야 할 미래가치는
〈안전한 '놀이터'와 지속가능한 삶〉
- Ⅲ-6. 넥스트 데모크라시 “모두 함께 디자인하다”
-희망제작소형 숙의방법론의 분석과 확장의 기회 탐색
- Ⅲ-7. 다세대 사회의 세대통합: 세대공감은 어떻게 이루어지는가
-희망제작소 세대공감 시리즈를 중심으로
- Ⅲ-8. 동아시아 사회혁신, 집중 탐구의 장
-EASII 2015~2016 워크숍 활동보고



The Hope Issue

<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

2016 지방정부 청년정책의 풍향계는?

정창기 | 목민관클럽팀 연구위원 (mayday3@makehope.org)

I 요약

- 2016년 대한민국의 청년들을 호명하는 말은 다양하다. 88만원세대, 이태백, NEET족, 3포세대부터 N포세대까지 그 의미는 다양하지만 대체로 지금의 청년세대를 암울하게 보고 있다는 점에서 비슷하다. 다른 한편으로 낙관적이라고 까지 하기는 힘들지만, 현재 한국사회가 갖고 있는 도전과 과제를 해결할 수 있는 주체를 청년들에게서 찾는 논의도 있다. 아마도 현실의 청년들은 이러한 호명의 중간 또는 과정의 어디쯤에 있을 것이다.
- 체감실업률에 따르면, 청년 4명중 1명이 실업상태이다. 어렵사리 일자리를 얻었다고 해서 상황이 크게 나아지지는 않는다. 일자리와 임금의 불안정은 바로 주거의 불안정으로 이어지고, 주거 불안정은 다시 가처분소득과 금융의 불안정으로 이어져서 청년들의 삶을 황폐화시킨다. 또한 지금의 청년들은 미래에 대한 꿈을 박탈당했다. 그리고 이는 결국 사회의 지속가능성의 문제로 이어진다.

- 중앙정부와 다른 시각에서 청년문제에 접근한 서울시와 성남시가 내놓은 청년수당(청년배당) 정책을 둘러싸고 시작된 대치관계는 아직도 진행형이지만, 그 가운데서 성과도 만만치 않다. 또한 주체의 형성과 발굴로부터 출발한 청년정책, 청년창업과 전통시장(상권) 부활이라는 두 마리 토끼를 잡으려는 여러 지방정부의 정책, 청년-지역-지방정부 거버넌스를 통한 청년정책 추진, 네트워크 플랫폼을 통해 청년(단체) 활동을 지원하는 청년정책 사례 그리고 지역의 현안과 특징에 밀착해서 문제를 풀어가려는 노력 등에서 2016년 지방정부의 청년정책의 현재와 성과를 확인할 수 있다.
- 지방정부 청년정책의 방향성을 정리하여 제안하면 다음과 같다. 첫째, 원칙과 기본에서 출발하자. 청년문제의 복합성을 이해해야 하며, 객체가 아닌 주체로서 청년을 인정해야 하고, 당사자 입장에서 문제를 보고 대안을 모색해야 한다. 대안은 철저하게 지역과 현장에 밀착해 만들어져야 하고, 때로는 기존 제도나 관행을 벗어나는 혁신과 상상이 필요하다. 둘째, 현장에서부터 정치를 복원하고 지방정부 역량을 강화해야 한다. 지역에서부터 정치과정에 청년들이 개입할 수 있도록 해야 한다. 지역에서부터 청년 주체를 발굴하고 그들에게 힘을 실어 줘야 한다. 주민들의 자치 역량을 강화하기 위한 방안에 지혜를 모으고, 그를 통해 지방정부의 역량을 강화할 수 있도록 해야 한다.

키워드 청년정책, 지방정부, 청년수당, 일자리, 실업, 주거, 거버넌스, 청년기본조례

I. 2016년 대한민국 청년의 단상

| 2016년 대한민국, 청년들을 불러오기[呼名]

- 청년이란 누구인가? 일반적으로 청년이란 부모에게 전적으로 의지하는 유년기와 부모로부터 완전히 독립하는 성년 사이의 기간을 말하지만, 교육·권리·의무 등 여러 맥락이 개입하면서 쉽게 정의하기는 힘들다. 실제 전세계 각국이 법률과 통념 때로는 정책기준에 따라 정의하는 청년의 범위도 다양하며, UN은 15~24세까지를 청년으로 보고 있다(피터 보겔, 2016). 우리나라의 경우 통계청은 15~29세까지의 남녀를 청년으로 보고, 대한민국 청소년법은 소년(녀)과 청년의 범위를 합친 청소년에 9~24세 남녀를 포함시키고 있으며, 청년고용촉진특별법은 청년을 OECD와 동일하게 15세 이상 29세 이하의 사람으로 규정한다. 한편으로, 2013년 출범한 대통령직속 청년위원회는 19~39세까지의 남녀 모두를 정책대상인 청년으로 보고, 정당들은 대체로 19~45세의 당원을 청년당원으로 규정한다. 그리고 여러 지방정부의 조례에 따르면 대체로 만18(19)~34(39)세의 남녀를 청년으로 보고 있다. 결국 청년의 개념과 범위는 국가와 지역별로 다를 수 있으며, 그것의 정책적 대상과 효과의 측면에 따라서도 달라진다.
- 대한민국의 청년들을 호명하는 말은 다양하다. 우선 2007년 우석훈과 박권일은 20대에서 30대 중반 월 88만 원정도의 소득을 갖고 비정규직으로 살아가는 대한민국의 청년들을 '88만원세대'라고 불렀다. 그 이후 2016년 현재에 이르기까지, 청년들의 상황을 표현하는 말은 하루가 다르게 늘어났다. 이십대 태반이 백수라는 뜻의 '이태백', 대학 졸업생 4명 중 1명이 해당한다는 NEET족¹⁾, 연애·결혼·출산을 포기했다는 뜻의 3포세대 그리고 모든 것을 포기했다는 뜻의 n포세대라는 신조어까지 등장했다. 이들 호명은 그 의미는 다양하지만 대체로 지금의 청년세대를 암울하게 보고 있다는 점에서 비슷하다. 이렇게 규정된 청년들에게 2016년 대한민국은 바로 '헬 조선' 그 자체이며, 이를 이겨내는 방법은

1) Not in Employment, Education or Training의 줄임말. 학교를 졸업했지만 직업을 갖고 있지 않으면서, 직업을 구하기 위한 교육이나 훈련에 참여하지 않은 이들을 말함.

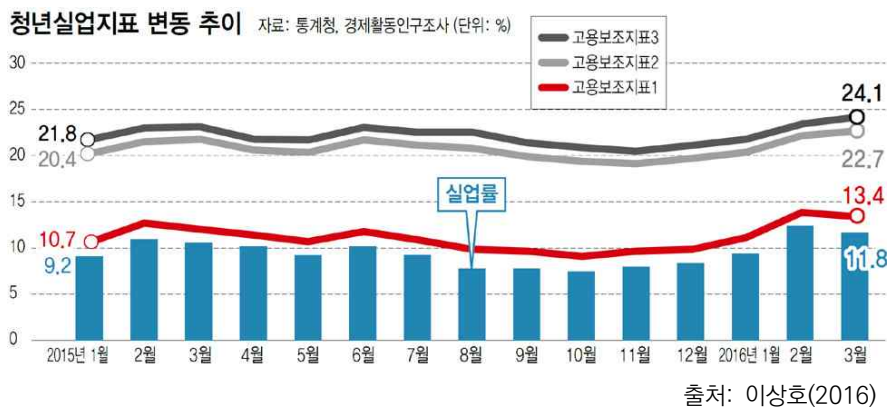
‘탈조선’밖에 없다.

- 현재 대한민국 청년들의 모습을 낙관적으로 보고 있지는 않지만, 현재 한국사회가 갖고 있는 도전과 과제를 해결할 수 있는 주체를 청년들에게서 찾는 논의도 있다. 이광재(2016)는 기성세대의 시각으로는 도저히 해결 불가능한 숙제를 청년들이 해낼 수 있으며, 그러기에 지금의 청년들은 “우연치 않게 적기를 만난 행운아”라고 부를 수 있다고 본다. 분배의 실패가 만든 한국의 불평등의 폐해를 온몸으로 느끼고 있는 이들이 바로 청년이지만, 그들이야말로 미래세대의 주역이며, 그들이 정의롭지 못한 현실에 분노하고 깨어날 때 세상이 바뀔 수 있다는 점에서, 청년세대만이 희망이라고 보는 장하성(2015)의 논의도 비슷하다.
- 아마도 2016년 대한민국을 살아가는 청년들은 이러한 호명의 중간 또는 과정의 어디쯤에 있을 것이다. 미래와 가치에 대한 고민보다 생활, 더 절박하게는 ‘살아가기’ 자체를 걱정하는 모습은 청년들에게만 발견되는 현상이 아니다. 사회전체의 부를 둘러싼 기업과 가계의 분배는 날로 기업 측으로 기울어진다. 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 원청과 하청기업의 노동자 임금격차는 날로 커지며, 경제 성장이 더 이상 고용을 창출하지 않는 ‘고용절벽’ 또는 ‘고용추락’²⁾이 공고해지고 있다. 그러기에 이 사회를 살아가는 대부분의 이들이 생존주의에 경도될 수밖에 없고, 다만 청년들의 경우 그중 가장 취약한 존재들이라고 보는 게 타당할 듯하다. 그렇기에 “청년세대를 비판하기에 앞서서, 그들에게 좀 더 청년적인 삶의 태도를 요구하거나 혹은 이들에게 값싼 위로와 힐링의 언어를 던지기에 앞서, 한국사회 전체의 생존주의적 경로의존성을 차갑게 직시해야” 한다는 김홍중(2015)의 발언은 적절해 보인다.

2) 경제성장률은 계속 올라가지만 고용증가율은 제 자리 걸음을 하거나 오히려 떨어지는 현상을 말한다. 그 둘의 차이가 마치 뱀이 입을 계속 크게 벌리는 모습처럼 보인다는 뜻에서 ‘Jaws of the snake’라고 한다.

| 2016년 대한민국 청년들의 삶

- 현재 대한민국은 청년들에게 ‘헬조선’으로 다가오고 있다. 과연 청년들은 어떤 문제와 어려움을 안고 있을까? 먼저 아무리 강조해도 지나치지 않을 일과 소득의 문제가 있다.
- 얼마 전 통계청이 발표한 4월 청년층(15~29살) 실업률은 10.9%였다. 2월 12.5%, 3월 11.8%라는 수치만을 보면 2월 최악의 기록 이후 마치 실업률이 호전되고 있는 것으로 받아들여질 수 있다. 하지만, 계절적 특수성 때문에 월별 수치가 달라질 수 있다는 점을 감안하면, 실제로는 4개월 연속해서 같은 달 기준 역대 최고 수준의 실업률을 보이고 있다. 거기에다가 이 수치는 명목상의 실업률에 불과하다. 이상호(2016)에 따르면 국제노동기구(ILO)가 권고하는 ‘고용보조지표’(Labor Underutilization Indicator)를 활용할 경우, 2016년 3월의 경우 체감실업률이 24.1%에 달하고 있다. 결국 청년 4명중 1명이 실업상태라고 볼 수 있다. 이는 실업률이라는 표현만으로는 부족해서 한국의 청년들 역시 ‘무업사회(無業社會)’로 진입하고 있음을 말한다.



- 어렵사리 일자리를 얻었다고 해서 문제가 해결되지는 않는다. 사회 전체적으로 정규직과 비정규직, 대기업과 중소기업, 원청과 하청기업 노동자간 임금격차가 커지고 있는데, 청년들 역시 그로부터 자유로울 수 없다. 학교졸업과 스펙 취득

을 위한 비용과 부채를 짊어진 채 어렵게 노동시장에 편입되어도 불안전고용이나 저임금고용인 경우가 허다하다. 2012년 기준으로 20대 청년층은 월 평균 160만4천 원의 임금을 받고 있으며, 비정규직 비율이 52.2%이고, 300인 이상 사업체에 종사하는 규모는 18.9%이다(서울시·서울시 청년허브, 2015). 한국 노동시장의 특성을 말할 때, 이중노동시장 또는 분절노동시장이라는 말을 사용한다. 어느 조건과 선택으로 노동시장에 편입했느냐에 따라 이후의 미래가 결정되는 경로의존성이 매우 강하다. 그러기에 수년간 고시와 공무원 또는 대기업 준비를 하는 청년들이 많을 수밖에 없다.

- 주거 또는 거주 문제도 매우 심각하다. 일자리와 임금의 불안정은 바로 주거의 불안정으로 이어지고, 주거의 불안정은 다시 가처분소득과 금융의 불안정으로 이어져서, 청년들의 삶을 황폐화시킨다. 전국단위와 비교했을 때, 특히 서울 지역 청년들의 주거빈곤률이 높으며, 그 중에서도 1인 청년가구 주거빈곤률이 가장 심각한 것으로 드러난다.
- 의미와 꿈의 문제이다. 지금의 청년세대에게는 내일이 없다고들 한다. 또 부모세대보다 못한 최초의 다음세대라고도 이야기한다. 비록 현재는 비관적일지라도 더 나은 미래를 꿈꿀 수 있다면 희망을 가질 수 있지만, 부모세대의 빈곤이 청년세대의 빈곤으로 이어지고 심화되는 ‘위기의 세습’을 벗어나기 힘들다. 그렇기에 연애, 결혼, 출산을 포기하는 청년들이 늘어나고 있고, 사회적관계로부터 고립된 청년들이 때로는 ‘자살’이라는 극단적인 선택을 한다.

주거빈곤 현황 (단위: 명, 괄호 안은 비율) *2010년 기준



출처: 김준영(2015)

- 완생(完生)으로 나아가는 미생(未生)이 아니라, 끝내 거기에 머물러버릴 것 같은 미생이 현재 청년들의 삶이다. 나이가 젊어서 청춘이 아니라 꿈을 꿀 수 있어서 청춘이라고 했지만, 지금의 청년들은 미래에 대한 꿈을 박탈당했다.
- 결국에는 지속가능성의 문제이다. 전국적으로 청년실업률이 높은 것은 물론이거니와, 지방의 경우 일자리의 규모나 질이 훨씬 열악하다. 그에 따라 지방에서 청년인구 유출이 계속되고 재생산이 이뤄지지 않으면서 ‘지방소멸’이 나타날 수밖에 없다.³⁾ 폴 로버츠(2016)는 “내일을 팔아 오늘을 사는 총동인류”의 현 사회를 ‘근시사회’ 또는 ‘총동사회’라고 불렀다. 폴 로버츠는 이 용어를 통해 현대 사회의 모든 병폐를 설명하려고 했는데, 청년문제에 대해서도 정확히 들어맞는다. 미래 청년들의 몫을 현재 기성세대가 그리고 권력과 자본이 무제한적으로 선취하고 포식해서 사용하는 사회가 지속할 수 있을까? 이 표현이 조금은 과격하다고 생각한다면, 2014년 기준으로 정부 예산안 규모가 355조8천억 원이었고, 그 중 노인관련 예산은 6조3천억 원 정도 되는데 청년 관련 예산은 1조3천억 원에 불과했다는 사실을 떠올려볼 필요가 있다. 청년을 포함한 미래세대에

3) 마스다 히로야의 연구를 한국에 적용한 최근 연구조사에 따르면, 전국 226개 기초 지자체 중 80군데 정도가 향후 30년 이내에 소멸할 수 있다고 나왔다.

대한 투자를 방만한 선심성 예산 낭비 심지어는 악마의 유혹으로 치부하는 사회는 결코 지속되기 어렵다.

II. 2016년 지방정부 청년정책은 진행형

- 청년의 문제는 곧 지역의 문제이자 전체 사회와 국가의 문제라는 인식이 2016년 벽두부터 모든 매체를 장식하고 나섰다(한겨레신문, 2016; 경향신문, 2016). 희망제작소 역시 59개 지방자치단체와 함께 2016년 3월에 진행된 목민관클럽 정기포럼과 5월에 발행한 『목민광장』을 통해서, 이 이슈를 다루었다. 여기서는 그 내용들을 중심으로 해서 지방정부 청년정책의 핵심적인 주장 및 쟁점을 살펴보도록 하겠다.

1) 2016년 청년수당 정책을 둘러싼 중앙정부와 지방정부의 대치

- 최근까지 중앙정부의 청년문제 대책은 철저하게 일자리 중심으로, 그것도 실업문제 해결에만 맞춰졌다. 임금피크제 도입 및 확산을 통해서 청년 고용을 늘리거나 '청년희망펀드' 조성을 통해 청년 일자리를 확충한다는 정책이 대표적이다. 하지만 이 정책들은 사전에 충분히 그 효과가 검토되지 않은 상황에서 급조되거나, 계급·계층간 문제를 세대간 문제로 호도하면서 기업과 자본의 입장에서 노동에 대한 희생을 강요했다는 비판을 받는다. 그리고 무엇보다 이 정책들은 철저하게 청년 수요자가 아니라 정책당사자 또는 정부와 기업이라는 공급자의 입장에서 짜여진 정책들이다.
- 중앙정부가 미처 갖지 못했던 시각에서 그리고 대립되는 입장에서 청년문제를 보고 정책을 제시한 지방정부가 서울시와 성남시이다. 서울시는 2015년 11월 '2020 청년정책 기본계획'을 발표했다. 서울시는 5개년 계획을 통해 사각지대에 놓여 있는 청년들을 종합지원하겠다고 밝혔다. 청년들이 직면한 문제를 일자리와 빈곤, 자존감 등 총체적 차원에서 접근하고자 했으며, 정책수립 과정에도

청년정책 컨퍼런스와 토론회 등을 통해 청년당사자와 전문가 등이 주제로 참가할 수 있도록 했다는 점에서 진일보한 시도라고 볼 수 있다. 정책은 활동(설자리), 노동(일자리), 주거(살자리), 공간(놀자리) 이렇게 4개 분야에 걸쳐 20개 항목으로 구성되어 있는데, 핵심내용은 다음 표와 같다.

분 야	설자리	일자리	살자리	놀자리
핵심사업 (5개)	청년활동지원	뉴딜일자리	청년1인 가구 주거 희망두배 청년통장	활동 공간 조성
일반사업 (15개)	·대학생 학자금 대출이자 지원 등 3개 사업	·챌린지 1000프로젝트 등 8개 사업	·금융생활 지원 등 2개 사업	·청년허브 지원 등 2개 사업
예산 (총7,136억 원)	716억 원	3,185억 원	2,890억 원	344억 원

출처: 서울시(2015)

- 하지만 정책의 취지와 의미 또는 전체 프로그램의 적합성에 대한 의미 있는 평가가 이뤄지기도 전에 중앙정부와 서울시 간의 충돌이 빚어졌다. 그중에서도 청년수당(청년활동지원사업)을 둘러싸고 서울시와 박근혜 정부의 대립이 심각하게 나타났다. 서울시는 이른바 NEET청년(not in education, employment or training) 등 정기소득이 없는 미취업자 중 활동의지를 가진 청년들이 사회참여 활동을 하고 관계망을 형성할 수 있도록, 심사를 거쳐 2개월(최소)~6개월(최대) 월 평균 50만 원을 지원한다는 입장이었다.
- 그런데 보건복지부는 서울시가 새로운 복지사업으로 청년수당 정책을 신설하면서 자신들과 사전협의를 거치지 않았다고 반대하고 나섰다. ‘사회보장기본법’에 따르면 “지자체가 사회보장제도를 신설·변경하는 경우”에 소관 부처와 협의를 거치도록 되어 있는데, 서울시가 이를 어겼다는 것이다. 더 나아가 관련 법령을 고쳐서 이런 경우 지방교부세를 삭감할 수 있도록 하고, 서울시에 적용하겠다는 입장을 보였다. 그에 대해 서울시는 청년수당이 복지사업이 아니며 일자리 사업

이라는 점을 강조하면서 그에 대해서는 중앙정부와 끝장토론이라도 할 수 있다는 유연대응과 헌법재판소를 통한 권한쟁의심판 청구라는 강경대응을 함께 내놓았다.

- 이런 대치국면은 중앙정부와 성남시, 경기도와 성남시 사이에서도 나타났다. 경기도 성남시는 2015년 3대 복지사업으로 청년배당, 무상교복, 공공산후조리원 사업을 포함한 2016년 예산안을 의결했다. 확보된 113억 원의 예산으로 성남시에 3년 이상 거주한 만 24세 시민 약 1만1천3백 명에게 분기별로 12만5천 원씩 연 50만 원을 우선 지급한다는 게 청년배당 정책의 핵심이다. 지원금 56억5천만 원은 성남시에서만 사용가능한 지역화폐로 지급함으로써 지역경제에 선순환을 가져올 수 있다고 봤다.
- 보건복지부는 앞과 같은 입장으로 반대하고 나섰다. 더 나아가 경기도는 성남시 의회를 대법원에 제소하고 예산안 집행정지 결정도 신청하고 나섰다. 성남시는 해당 정책과 관련해서 보건복지부와 사전 협의를 거쳤으나 결국 자신들의 의지를 관철시키지 못했고, 헌법재판소 청구 등 법적 투쟁에 나선다는 방침을 밝혔다.
- 그런데 같은 시기 경기도는 ‘일하는 청년통장’ 정책을 보건복지부와 협의해서 진행한다고 밝혔다. 참여 청년들이 매월 10만 원을 저축하고 3년 동안 일자리를 유지하는 경우, 경기도지원금과 민간모금액 10만 원, 5만 원을 각각 매칭 지원해 1천만 원을 받을 수 있다는 것이 골자이다. 지원액은 주택 구입이나 임대, 교육, 창업 자금 등 자립에 필요한 용도로 사용할 수 있으며, 지원 대상은 도내 거주하는 중위소득 80% 이하(1인가구 기준 125만 원)인 만 18세부터 만 34세까지의 저소득 근로청년 500명이 된다.
- 사실 청년수당은 완전히 새로운 정책이 아니다. 우리나라의 경우에도 노인들에게 이미 기초연금이라는 이름으로 일종의 수당이 지급되고 있다. 외국으로 시야를 돌리면, 여러 유럽 국가들에서 이미 청년들에게 구직수당이나 생활비 등의

이름으로 현금이 지원되고 있다.⁴⁾ 그런데도 정부는 서울시와 성남시의 청년수당(배당) 정책에 대해 ‘포퓰리즘’이라고 비판하고 나섰으며, 여당의 대표는 “나라를 파탄으로 이끄는 악마의 속삭임”이라고 까지 했다.

- 그러던 정부가 슬며시 청년에 대한 직접적인 보조금 지급 방안을 도입하고 나섰다. 4월 27일 정부가 발표한 청년취업대책 ‘취업내일공제’에 따르면, 중소기업 정규직 청년노동자 1만 명이 2년간 3백만 원을 저축하면 정부와 기업이 9백만 원을 지원해 총 1천2백만 원의 현금을 제공한다는 것이다. 이는 그동안 비판해 오던 현금 직접지원방식(수당 또는 배당)이다. 또한 정부가 제시한 매칭 적립방식은 서울시가 기왕에 실시해오다가 ‘2020 청년 기본정책’에 확대 포함시켰던 ‘희망두배 청년통장’ 방식과 동일하다. 그러기에 박원순 서울시장은 “이러고도 서울시의 청년활동지원비를 ‘악마의 속삭임’이라니! 사과라도 하거나 로열티라도 내야 하는 거 아닌지?”라고 비꼬고 나섰다(장우성, 2016). 이렇게 되면서 청년수당을 둘러싼 논쟁은 여전히 진행형이다.

2) 2016년을 바꿔가고 있는 지방정부의 청년정책

| 주체의 형성과 발굴로부터 출발한 청년정책

- 최근 지방정부의 청년정책 트렌드 중 하나는 ‘청년기본조례’ 제정이라고 봐도 무방할 듯하다. 그런데 그 중에서도 눈에 두드러지는 게 바로 시흥시 사례이다. 시흥시 사례의 특징은 그 결과보다는 과정에 있다. 시흥시의 청년기본조례는 주민발의 형태로 제정·공포되었다는 점에서 흥미롭다. 지방정부나 의회가 아니라 청년들 스스로가 문제를 해결하기 위해 나섰다. ‘시흥청년아티스트’로 대표되는 청년주체들이 중심이 되어 직접 거리로 나서서 주민들에게 활동 취지를 설명하며 공감대를 만들어내고 서명을 받아가며 그리고 결국에는 지역주민들과 함께 ‘주민청구’ 방식으로 조례를 제정했다. 어쩌면 의회나 지방정부가 정책결정으로

4) 이를테면 프랑스의 경우 청년들에게 국가장학금, 주거지원금, 활동수당, 연대소득, 이동권 보장 형태로 다양한 현금 지원이 이뤄진다(허린, 2016).

일을 처리하는 것보다는 많은 시간과 갈등이 수반되는 과정이었을지도 모르지만, 그 과정 자체가 청년문제에 대한 공감을 확산해 나가는 과정이었다는 점과 문제와 정책의 당사자들이 중심이 되었다는 점에서 긍정적인 평가를 받을 수 있다. 시흥시는 이를 ‘뒷바라지 행정’이라고 부른다.

뒷바라지 행정 “지원하되, 간섭하지 않는다”



출처: 목민관클럽 · 희망제작소(2016)

- 2016년 1월 공포된 시흥시 청년기본조례는 청년문제를 ‘사회 밖 청년’이라는 과도기적 상황에서 청년이 겪는 문제로서 개인차원에서는 해결 불가능한 것으로 본다. 또한 “시민사회 구성원으로서 객체가 아닌 주체로서 청년이 지역을 기반으로 활동하고 참여할 수 있는 공식화된 창구를 확보하고 경험으로써의 성장을 통해 지역 내 새로운 일자리 창출로 연계될 수 있는 지역기반 및 환경”(시흥시청, 2016)을 조성하는 것을 목적으로 하고 있다. 또한 그들은 청년문제를 도시의 지속가능성과 연계해서 고민하는 한편으로 “‘더불어 넘나듦’의 지혜로 세대(아동·청소년-청년-중·장년-노년)를 연결하는 삶의 Flow 형성”에 대해 고민하고 있다.
- 이 과정의 내면을 제대로 보지 못하면서 청년주체들의 부재만을 탓하는 이들에게, 청년 당사자이자 지방정부 정책담당자 중 한명인 조은주(2016)는 다음과 같

이 일갈한다. “시흥 청년아티스트 친구들처럼 시정에 적극적으로 참여할 청년이 없다고 부러워하거나 탓만 할 일이 아니다. 지역에 청년이 없는 것이 아니라, 제대로 청년이 참여할 기회의 장이 단 한 번도 마련된 적이 없기 때문에 청년이 배제되는 현상이 발생하고 있는 것이다.”

| 지역에서 시작해서 전국으로 확산되는 시장 청년들

- 문화체육관광부는 2008년 문화를 통한 전통시장 활성화(문전성시) 프로젝트를 시작했다. 기울어가는 지역상권과 영세상인들을 지원하기 위해 시작된 이 프로젝트를 통해 여러 성공사례와 실패사례가 나타났다. 수원 못골시장과 함께 대표적인 성공사례로 이야기되는 게 전주 남부시장 ‘청년몰’이다. 현재 전주 남부시장은 한옥마을과 함께 전주를 찾는 관광객들과 지역 주민들이 즐겨 찾는 공간으로 자리 잡았다. 남부시장 문전성시 프로젝트와 함께 진행된 청년몰 조성은 청년의 참여, 지역주민과 상인들의 이해와 지원 그리고 전주시의 행정적 배려가 있었기에 가능했다. 전통시장이 쇠락하면서 비어진 공간을 청년들의 아이디어와 열정이 채우고, 부족한 재정적·물리적 자원을 지역 상인과 주민들이 제공했으며, 비록 모든 것을 앞서 끌고 가지는 않았지만 행정적인 뒷받침이 어우러지면서 청년몰이 자리를 잡아갔다. 그리고 이제는 청년몰은 청년만이 아니라 기성세대와 청소년들이 함께 찾는 공간이 되었고, 남부시장의 활성화에도 기여했다는 평가를 받는다.
- 청년이 전통시장 또는 기존 상인들과 결합한 사례가 남부시장 청년몰만이 유일한 사례는 아니다. 그리고 이러한 사례들은 많은 지역으로 전파·확산되고 있다. 많은 지방정부 정책담당자들이 이곳에서 지역 상권회복과 함께 청년들의 사회활동과 일자리 창출의 새로운 가능성을 발견했으며, 자신들의 지역에 맞는 형태로 여러 정책과 사업을 진행해오고 있다. 인천 부평구는 청년문제 극복과 부평의 경제활성화를 목적으로 부평시장 로터리 지하상가에 청년문화상점 ‘부평로터리 마켓’을 조성했다. 2014년 청년문화상점 1기를 시작으로 2015년까지 3기까지 진행되면서 여러 청년 상인들이 유입되었으며, 청년허브공간 조성을 통해

지역경제 활성화에도 기여했다고 평가받는다. 그 성과를 인정받아 전통시장 청년상인 창업지원 사업으로 선정되어 1기와 2기 사업이 구비로 진행되었던데 반해서, 3기에는 2억3천만 원 정도의 비용을 전액 국비로 지원받았다.

- 인천 남구는 용현시장 내 빈 점포를 확보하고 이를 활용해서 청년상인 창업지원 사업을 진행하고 있는데, 그 운영주체로 협동조합 또는 비영리단체 형태의 청년상인회를 구상하고 있다. 구청이 주관기관으로 참여하는 한편 수행기관으로 청년상인 창업지원 사업단을 꾸리고, (지방)중소기업청과 소상공인시장진흥공단 그리고 용현시장 상인회 등의 관련기관이 주체로서 참여할 수 있도록 할 계획이다. 중소기업청이 전통시장 활성화를 위해 청년상인 창업을 지원하는데, 그를 통해 3억 원 정도의 예산을 확보한 상태이다.
- 서울 서대문구는 관내 전통시장인 영천시장에 청년가게를 유치하는 한편, 이화여대 뒷골목 상가를 중심으로 청년을 위한 ‘이화스타트업 52번가’ 사업을 추진하고 있다. 이 사업은 전통상권의 회복, 청년 스타트업 지원과 함께 젠트리피케이션(gentrification) 문제 해결을 목적으로 한다. 임대료 급상승으로 상인들이 떠나버리는 상황 속에서, 서대문구는 18명의 건물주와 5년간 임대료를 올리지 않는다는 약정을 맺고, 청년 창업가게를 유치했다. 정책의 효과성을 높이기 위해서 구는 환경개선 등을 직접 담당하는 한편, 이대 창업보육지원센터와 함께 청년 창업자들에 대한 인큐베이팅·컨설팅을 지원한다.

| 청년, 지역과 지방정부의 거버넌스를 통해 추진되는 청년정책

- 20대 총선 이후 거버넌스라는 말이 만사형통으로 사용되는 분위기다. 하지만 거버넌스는 상호간 주체성을 인정하면서, 때로는 지난한 협상과 논의를 통해서만 가능하다는 점에서 일방적 행정이나 통치보다 훨씬 어려운 일이다. 서울 성북구는 2015년 7월 전국 지방자치단체 최초로 청년 전담기구인 ‘청년지원팀’을 신설하였다. 그리고 10월에는 민관합동 거버넌스 형태로 ‘성북구 청년지원협의체’를 구성했는데, 여기에는 지역의 청년과 청년단체, 기업과 대학, 공무원과 의회

등이 참여한다. 성북구 청년정책의 기초는 바로 청년지원협의체를 중심으로 '거버넌스를 통한 해법 모색'이라고 할 수 있다. 그리고 이를 뒷받침하기 위해서 2016년 3월에는 서울시 자치구 최초로 '청년지원 기본조례'를 제정하였다.

- 현재 성북구가 진행 또는 추진 중인 청년정책들 중에서, '도전宿(도전하는 사람들의 숙소)'이라는 프로그램이 있다. 성북구 내에 많은 대학과 청년단체들이 위치해 있다는 특수성에서 시작한 프로그램이다. 청년 창업준비생들과 1인 창조기업인들에게 사무공간과 주거공간을 제공하기 위해서 직주 혼합형 공공원룸 주택을 지원하는 한편, 홍릉밸리와 성북동 역사문화지구와 연계한 맞춤형 공공주택을 지원한다. '도전하는 청년이여, 성북으로 오라'는 모토에서는 성북구만의 자신감과 방향성을 볼 수 있다.
- 수원시는 다른 지역과 구별되는 '수원형 청년정책'을 강조하는데, 정체성(정주성), 지속가능성, 독창성(창의성), 상호협력성이 그 특징으로 이야기된다. 이를 목표로 한 수원형 청년정책의 4대 전략에는 수원형 청년정책 및 거버넌스, 청년 인재양성 및 역량강화, 청년 일자리 지원사업, 청년 자립기반 확대가 포함된다. 그 맨 앞에 놓인 것이 바로 거버넌스 체계 구축이다.
- 수원시에서는 2016년 2월 25일 청년전담부서로서 '청년정책관'이 공식적으로 신설되었으며, 4월에는 '수원시 청년 기본조례'가 공포되었다. 그리고 그에 기초해서 청년정책이 발굴되고 이를 심의·의결할 청년정책위원회가 설치된다. 여기에는 청년과 전문가 그리고 지역 공무원과 의원들이 참여한다. 또한 청년사업을 수립하고 집행하며, 청년의 취업·진로·창업을 지원하기 위한 교육과 컨설팅을 담당할 청년지원센터가 상반기 내에 설치될 예정이다. 수원시 청년정책 체계는 다음의 표처럼 요약된다.

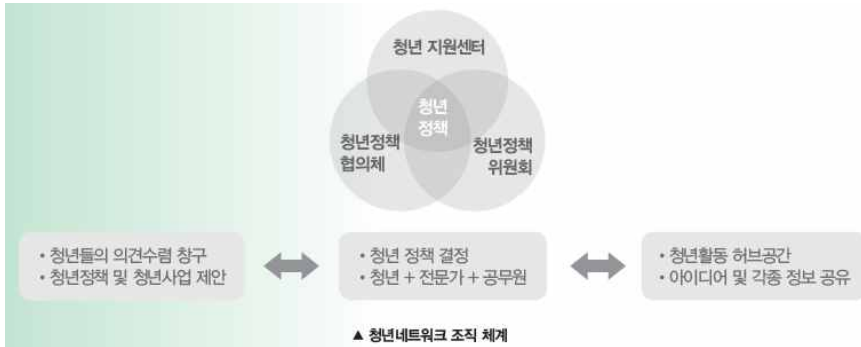


출처: 수원시청(2016)

| 네트워크 플랫폼으로 일궈가는 청년정책

- 청년문제는 결코 도시만의 문제가 아니다. 완주군 청년인구는 2015년 말 기준으로 전체 인구대비 25%를 차지해서 다른 농촌지역에 비해 높은 편이며, 꾸준히 증가추세에 있다는 점에서 특징적이다. 지금까지 완주군의 청년정책과 예산 편성 역시 다른 지방정부와 마찬가지로 중앙정부가 전개하는 일자리정책에 중심에 맞춰져 있었다. 하지만 완주군에서는 명시적인 청년 일자리 정책과 별개로, 다양한 청년 문화공동체 활동, 로컬푸드와 연계한 커뮤니티비즈니스 활동, 귀촌 청년 중심의 공동체 활동이 진행되어 왔다.
- 완주군은 향후 청년정책의 계획으로 청년활동 공간 통합 플랫폼 구축, 청년창업 및 일자리 지원, 주거 지원 등을 통해 청년 삶의 질 향상, 문화향유 프로젝트 진행, 청년교육 분야 프로그램 확충을 제시하고 있다. 하지만, 다른 지역과 가장 크게 구별되는 완주군만의 청년정책 특징은 “놀터와 삶터를 더불어 만들어 주고, 행정이 주도하기보다는 청년 스스로가 주도해 나가는 네트워크 플랫폼을 만들어가는 방식”(완주군청, 2015)에 있다. 청년들을 대상으로 해서 군이 앞장서서 모든 정책을 입안하고 펼친다기보다는 청년들의 자발적인 활동을 지원하고, 완주군에서 그들이 다양한 형태로 삶을 설계하고 만들어갈 수 있는 판을 만들어

주는데 맞춰져 있다.

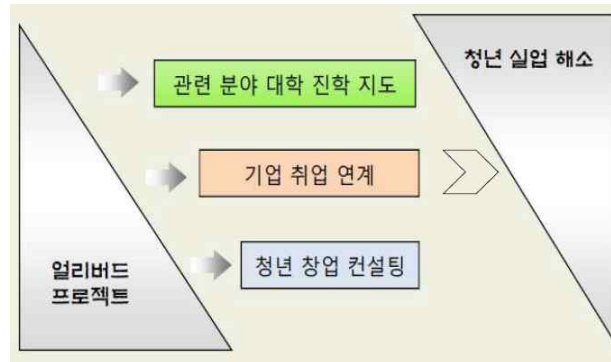


출처: 완주군청(2016)

| 우리지역에 맞는 정책이 가장 효과적일 수 있다

- 청년정책의 왕도는 있을 수 없다. 2011년부터 혁신교육지구 사업을 해오고 있는 교육도시 오산은 청년문제에 대한 해답 역시 교육혁신을 통해서 찾고 있다. 경쟁중심의 주입식 교육과 과도하다 싶을 정도의 대한진학률, 그리고 청년들의 미래를 제시하지 못하는 사회교육구조 모두가 청년문제의 원인이 될 수 있다. 그에 대한 대안으로 오산시는 중학교 1년을 대상으로 한 '미리내일학교'와 일반 고 학생을 대상으로 한 '얼리버드' 프로그램을 진행하고 있다. 미리내일학교는 자유학기제에 대비하는 프로그램으로서, 학생들이 관내 기업체나 관공서에서 미리 내일(my job)을 직접 해보는 청소년직업체험학교다.
- '얼리버드' 프로그램은 독일과 스위스의 일·학습병행제도의 장점을 살리는 동시에, 특성화고에 한정된 현행 대한민국의 일·학습병행제도를 일반고를 대상으로 수정·확대한 진로·진학교육 프로그램이다. 대학진학률이 80%에 육박하지만 상당수 학생들이 입시 위주 교육에 관심을 갖지 못하는 현실에서, 학생들이 스스로 하고 싶은 일을 찾아갈 수 있도록 지원하고 있다. 지역의 산·관·학 협력 체계를 구축한 후, 방과후거점학교에 희망하는 학생들이 모여 이론, 체험 및 실습, 실질적인 자격증 취득과정을 들을 수 있도록 했다. 프로그램의 체계와 효과

는 다음 그림처럼 요약된다.



출처: 목민관클럽 · 희망제작소(2016)

- 화성시는 2012년부터 경기도교육청과 함께 화성창의지성교육도시 사업을 진행 해오고 있다. 2015년 기준으로 전체예산 1조3,232억 원 중 교육예산이 419억 원으로 3.19%의 비중을 차지하는데, 경기도 내에서 두 번째로 많은 수치이다. 화성시는 청년문제가 단순히 일자리 확대로 해결될 수 없다고 보고, 지역공동체의 복원을 목표로 한다. 지역사회가 청년을 보듬어가고 청년이 지역사회를 이끌어가는 지역 선순환체제를 구축하겠다는 것이다.
- 청소년의 사회참여를 유도하기 위한 프로그램과 교육을 실시하고, 청년들을 지역의 사회적경제 리더로 육성하기 위한 아카데미를 진행하는 동시에 창업 및 컨설팅 프로그램을 지원하며, 공공정책과 연계해서 좋은 사회적경제 일자리를 창출한다는 계획이다. 그리고 이러한 프로그램이 진행될 수 있는 공간인 학교시설 복합화(이음터) 시설을 조성하고, 재정적이고 물리적으로 뒷받침하기 위해 608억 원 규모의 사회적경제지원기금을 형성했다.



출처: 목민관클럽 · 희망제작소(2016)

- 광주광역시 2016년 시정 방향을 ‘청년 일자리 창출’에 뒀다. 지역과 청년들이 상생 발전할 수 있도록 청년들이 ‘원하는’ 일자리를 발굴하겠다는 계획이다. 2015년 7월 마련한 광주시 청년일자리 창출 기본조례안을 기본으로 청년정책 추진을 위한 체제를 마련하고 있다. 그 한가운데 있는 것이 ‘광주형 일자리 모델’ 정책이다. 기아자동차 광주공장의 신규 노동자 연봉을 평균 4천만 원으로 하고, 생산량을 더 늘려 (청년층을 위한) 1만개의 새로운 일자리를 만들자는 구상이다. “물기도 싸고, 부동산 가격도 안정된 편이니 연봉 3천만~4천만 원만 받아도 충분하다는 말도 맞아요. 뜻대로 될지는 모르겠지만 그렇게 해서 젊은 친구들이 고향 지키면서 살고, 광주가 더 발전하면 좋은 일 아니겠어요?”(장원석, 2015). 물론 이 모델의 성사여부는 아직 불투명하다. 이해당사자라 할 수 있는 기업과 노사, 중앙정부 그리고 청년을 설득할 수 있어야 한다. 안정적인 거버넌스 체계를 위한 노사민정 협의 채널 그리고 그 결과로서의 기구 구성이 만만치 않다. 그럼에도 광주시가 가장 효과적인 청년정책을 모색하기 위해 지역의 고민과 문제로부터 출발하고 있다는 점은 분명하다.

III. 대한민국 지방정부 청년정책 방향

- 이상의 논의에 기초해서 2016년 청년정책을 고민하는 지방정부들에게 주는 의

미를 정리하면 다음과 같다.

| 원칙과 기본에서 출발하자

- 청년문제의 복합성을 이해하자. 청년문제는 결코 일자리 문제로 환원될 수 없으며, 삶의 다양한 차원과 연결되어 있는 복합적인 성격을 갖는다. 앞서도 살펴본 것처럼 청년문제는 일, 주거, 교육, 사회참여 그리고 의미 등 다차원적이며, 당사자인 청년들 역시 단일하지 않다. 문제가 복합적이며 다차원적이기에, 행정은 “얼마나 많은 청년을 당장 취업시켰느냐”의 압박에서 조금만이라도 자유로울 필요가 있다(정준영, 2016). 그리고 “청년문제 해결을 위해 오로지 일자리 숫자를 늘리는 데 혈안이 되거나, 창업시장에 ‘묻지 마’식으로 내모는 기존의 무책임한 방식”(조은주, 2016)에서 벗어나야 한다. 그리고 청년들에게 숨 쉬고 실패할 수도 있으며 꿈을 꿀 수 있는 기회를 줘야 한다.
- 객체가 아닌 주체로서 청년을 인정하자. 앞서도 인용한 바 있는 ‘무업사회’라는 표현을 사용한 구도계이와 니시다 료스케(2015)는 2010년대 일본사회를 “누구나 무업(無業)이 될 가능성이 있는” 사회라고 부르면서, “무업상태가 된 청년들에게 책임을 전가하고 외면하기보다는 이를 사회적 구조의 문제로 파악”해야 한다고 강조했다. 이는 21세기 한국사회 청년세대들의 생존주의를 한국사회 전체의 근대성과 경로의존성에서 보고자 한 김홍중(2015)의 입장과도 궤를 같이 한다. 지금 우리는 그리고 (중앙·지방) 정부는 청년들의 어깨에 또 다른 짐을 올려놓으려고도, 그렇다고 그들을 대신해서 문제를 해결해주려고도 할 필요가 없다. 단지 다시 한 번 환기해보자. “청년에게 힘내라는 말 대신 힘을 주세요.”(서울시 청년정책 슬로건)
- 그렇기에 너무나 당연하게도 당사자의 입장에서 문제를 보고 대안을 모색하자. 어쩌면 한국의 청년정책들은 여전히 청년들의 주도하에 만들어지지 못하고 있기 때문에, 그다지 새롭거나 과감하지 못한지도 모른다. 기껏해야 서울시의 청년수당 정책이나 성남시의 청년배당 정책 정도가 신선하게 다가오는 현실이다. 철저

하게 청년의 입장에서 본다면, 과연 청년들에게 제공되는 지원이 현금이나 인센티브나 등이 절대적인 관건이 될 수 있을까? 그리고 이제는 정책의 결정과정부터 문제의 당사자들인 청년들이 적극적으로 개입할 필요가 있다. 지난 19대 총선보다 청년들의 대표성이 약해진 20대 총선과정을 생각해본다면, 지방정부 차원에서라도 청년들의 주도성을 강화시킬 수 있는 방법을 모색해야 한다.⁵⁾

- 서울시의 명예 부시장제도 같은 정책을 더욱 강화해서 더욱 많은 지방정부가 채택하는 것도 그 중 한 방법일 수 있다. 또는 독일 베를린시가 실시하는 ‘노인 대변인’ 제도 사례를 벤치마킹해서, 청년 대변인 또는 청년 호민관 제도를 실시해 보는 것은 어떨까?⁶⁾ 그렇기에 조례를 준비해가는 과정에서부터 문제와 정책의 당사자들인 청년들이 중심이 되었던 시흥시의 경험은 더욱 값지게 느껴진다. 지방정부가 앞장서서 모든 정책을 준비하고 청년들이 그 혜택을 볼 수 있도록 한다는 생각을 벗어나려야 한다. 청년문제를 둘러싼 다양한 지역주체들이 지혜를 모으고, 그들이 마음껏 활동할 수 있는 장을 만들자. “청년을 응원하라.”
- 대안은 현장에서 만들어진다. 청년문제 자체가 다차원적이며 복합적이기 때문에, 그에 대한 대안 모색 역시 현장 또는 지역차원에서 이루어져야 한다. 청년의 범

5) 장하성(2015)은 청년세대만이 희망이라고 말하면서, 그래도 희망이 없는 한국 경제구조를 바꾸는 현실적인 방안은 ‘기껏 정치’가 아니라 ‘그래도 정치’라고 강조한다. 그리고 이는 단지 투표참여만으로는 불가능하며, 청년세대가 바라는 것을 구체적인 정치적 이슈로 만들고, 정치인이 선거에서 이를 공약으로 약속하게 만드는 것이 전제된 투표참여가 되어야 한다고 봤다. 그리고 한 번의 투표로 정치인과 정당이 바뀌지 않기에, 청년세대의 반복적인 심판 투표를 계속되어야 하며, 2016년 총선은 청년세대가 자신의 미래를 위해서 세상을 바꾸는 출발이라고 역설한다. 하지만, 왜 (청년) 정치와 정책의 장에 개인적 또는 집단적 주체와 당사자로서 역할을 하는 청년은 이야기하지 않을까? 그나마 19대 총선에서는 ‘청년비례대표’ 제도를 여야 할 것 없이 마케팅 차원에서라도 강조했다면, 청년문제가 더욱 큰 화두가 된 20대 총선에서는 그 제도가 슬쩍 사라지거나 축소되었다는 점은 아이러니하다 못해 서글프다.

6) 여기서 말하는 청년 호민관 제도는 서울시가 진행해온 청년 민생호민관 제도와의 결을 달리한다. 청년 호민관제도는 정책을 논의하고 심의하며, 결정해서 집행 과정에 청년들이 참여할 수 있도록 하는 ‘empowerment’ 차원의 접근이다. 반면 후자의 경우 청년들에게 새로운 일자리 또는 사회참여의 기회를 제공하기 위한 정책이었다.

위가 다양한 것도 그 맥락에서 이해 가능하다. 광주광역시처럼 철저하게 일자리를 중심으로 청년정책을 고민해야 하는 지역이 있는가하면, 교육을 중심으로 청년정책을 특성화시키는 오산시가 있을 수 있고, 특정한 청년정책이 문제가 아니라 청년층의 재생산 또는 유출 자체가 관건인 곳도 있을 수 있다. 다시금 문제는 ‘지역’과 ‘현장’이다.

- 때로는 갈등 속에서 또는 대치국면에서도 정책은 만들어지고 한걸음 나아간다. 서울시·성남시의 청년정책을 그토록 비판하던 중앙정부도 스스로 인정하지는 않고 있지만, 청년정책의 큰 흐름을 쫓아가고 있다. 또한 그러한 논쟁을 통해서 지방정부가 할 수 없는 중앙정부만의 역할, 이를테면 고용안전망과 사회안전망의 확충(이병희, 2016)같은 과제가 다시금 확인될 수 있다. 그렇기에 때로는 기존의 제도나 관행을 벗어나는 상상 그리고 주류와의 충돌을 겁내지 않는 혁신이 지금의 과제들을 해결하는 단초가 될 수 있다. “Dimidium facti qui coepit habet, Sapere aude. 시작이 반이다. 용기 있게 판단하라.”(Horatius)

| 현장에서부터 정치의 복원과 지방정부 역량강화를 고민하자

- 서울시와 성남시 그리고 경기도와 정부의 정책들을 둘러싼 논쟁은 어떻게 이해할 수 있을까? 성남시를 대법원에 제소한 경기도의 정책은 성남시의 정책과 정말 다른 것일까? 정책의 대상인 청년의 입장에서 말이다. 4월 27일 정부가 발표한 청년취업대책 ‘취업내일공제’에서 이야기한 보조금 지급 방안은 정부가 소송을 제기하면서까지 반대한 서울시, 성남시의 ‘청년수당’과 크게 다를까? 이 논쟁들은 중앙정부와 지방정부의 고유사무를 어떻게 볼 것인지, 중앙정부와 지방정부의 사무를 둘러싼 ‘협약’라는 법적 규정을 어떻게 이해해야 하는지, 그리고 궁극적으로는 정치와 행정을 둘러싸고 중앙정부와 지방정부의 역할과 권한·책임은 어떻게 조정되어야 하는가를 둘러싸고 벌어진다(정창기, 2016).

- 결국 행정의 중앙집중성은 정치의 중앙집중성과 맞닿아 있다. 제도정치의 모든 역할과 권한이 여의도 정치가 독점하면서, 지역과 지방의 정치와 행정은 철저하

게 그에 종속되어 있는 모습이다. 기초의원에서부터 광역단체장에까지 정도의 차이는 있을지언정 상황은 비슷하다. 수만 명에서 수십만 나아가 1천만 명의 시민들의 민생을 책임지는 선출직 단체장들과 지역의회 의원들의 권한이 여의도 정치권력과 행정권력에 의해 과도하게 규제되고 있다. 그래서 “지역구는 있으되 ‘지역’이 없다. 민생 민주 구호는 있으되 ‘현장’이 없다. 여의도 정치는 있으되 지역자치는 없으며, 기초지자체가 발굴한 솔한 미래 가치들은 여의도로 흘러들어가지 못하고 있다”(민형배, 2014)는 탄식이 나온다.

- (지역)단체 자치와 주민자치 모두가 중앙정치에 의해서 억압되는 현실을 개선하기 위해서는 광역 및 기초단체장과 의원들의 역할에 대해서 다시 이야기해야 한다. 지역에서부터 정치과정에 청년들이 개입할 수 있도록 해야 한다. 외국의 40대 총리나 대통령 탄생을 부러워만 할 것이 아니라, 지역에서부터 청년주체를 발굴하고 그들에게 힘을 실어 줘야 한다. 여의도와 청와대를 향한 정치만을 고민하지 말고, 주민과 함께 현장에서 정치를 복원해야 한다. 주민들의 자치역량을 강화하기 위한 방안에 지혜를 모으고, 그를 통해 지방정부의 역량을 강화할 수 있도록 해야 한다.

Ⅰ 참고문헌

- 경향신문, 2016, “부들부들 청년” 연재
- 곽상욱·채인석, 2015, “지방행정과 교육행정이 협력해 지역의 미래를 키워야”, 『목민광장』 9, 희망제작소
- 구도케이·니시다 료스케, 2015, 『무업사회』, 곽유나·오오쿠사 미노루 옮김, 펜 타그램
- 김준영, 2015, “서울 청년 5명중 1명은 ‘주거 빈곤층’”, 『세계일보』 2015/4/22
- 김홍중, 2015, “서바이벌, 생존주의, 그리고 청년세대”, 『한국사회학』 49(1)
- 로버츠, 폴(Paul Roberts), 2016, 『근시사회』, 김선영 옮김, 민음사
- 마스다 히로야, 2015, 『지방소멸』, 김정환 옮김, 와이즈베리
- 목민관클럽·희망제작소, 2016, 『청년과 함께 하는 정책, 지역의 미래를 만든다』, 희망제작소
- 민형배, 2014, “지방자치와 정치의 복원에서 길을 찾자”, 『목민광장』 7, 희망제작소
- 보겔, 피터(Peter Vogel), 2016, 『청년실업 미래보고서』, 배충호 옮김, 원더박스
- 서울시, 2015, “서울시, ‘사회 밖 청년’에 최소 사회참여활동비 지원”
- 서울시·서울시 청년허브, 2015, “청년정책의 재구성 기획연구”
- 성북구청, 2016, “청년의 미래를 열다”, 『목민광장』 10, 희망제작소
- 수원시청, 2016, “청년과 함께 만드는 더 큰 수원”, 『목민광장』 10, 희망제작소
- 시흥시청, 2016 “청년기본조례”
- 완주군청, 2016, “청년토피아 완주”, 『목민광장』 10, 희망제작소
- 우석훈·박권일, 2007, 『88만원 세대』, 레디앙미디어
- 유혜승·김지현·이민영, 2015, 『청년이 제안하는 광복100년 한국사회』, 희망제작소
- 이광재, 2016, “레짐 트랜스포메이션”, 『목민광장』 10, 희망제작소
- 이광재, 2016, 『청년경제혁명선언』, 새빛
- 이병희, 2016, “청년 고용안전망 모색”, 『월간복지동향』 2016/1, 참여연대
- 이상호, 2016, “3월 실업률 11.8% 체감실업률 24.1%... ‘숨겨진 청년층 실업자

- 들”, 『한겨레신문』 2016/5/12
- 이정우, 2016, “청년에게 숨 쉴 자유를 주자”, 『순천광장신문』, 2016/3/18
- 장우성, 2016, “‘포퓰리즘’이라더니... 정부 ‘청년공제’, 서울시 정책과 닮은 꼴”, 『뉴스1』, 2016/4/28
- 장원석, 2015, “자동차산업에 사활 건 광주, ‘광주형 일자리’ 혁신 성공할까?”, 『중앙일보』 2015/11/21
- 장하성, 2015, 『왜 분노해야 하는가』, 헤이복스
- 정준영, 2016, “청년정책, 지역 청년에게 ‘힘’을 주는 과정을 우선해야”, 『목민광장』 10, 희망제작소
- 정창기, 2016, “지방분권과 지방자치 강화는 대한민국의 경쟁력”, 『목민광장』 10, 희망제작소
- 조은주, 2016, “청년이라고 다 같은 청년이 아니다”, 『목민광장』 10, 희망제작소
- 최정은, 2016, “소득과 지출로 본 청년의 현재와 미래”, 새로운사회를여는연구원
- 한겨레신문, 2016, “청년에게 공정한 출발선을” 연재
- 허린, 2016, “아픈 청춘에 응급처치하는 정부”, 『순천광장신문』, 2016/3/1



The Hope Issue

<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

4·13 총선, 시민이 바라는 국회의원은? _노란테이블 2 '누가 좋은 국회의원인가?' 토론가이드

이관후 | 희망제작소 연구자문위원 (rainer2134@hanmail.net)

황현숙 | 사회의제팀 연구원 (sook@makehope.org)

I 요약

- 우리가 하고 있는 민주주의는 대의민주주의다. 좋은 대의민주주의는 좋은 대표를 필요로 한다. 그런데 좋은 대표는 그냥 뽑히지 않는다. 선거에 적극적으로 참여하는 시민이 필요하다. 유권자로서가 아니라 시민으로서의 참여가 필요하다.
- 시민은 유권자와 어떻게 다른가? 유권자의 역할은 투표참여에 그치지만, 시민은 좋은 대표를 뽑는 모든 과정에 관심을 갖고 참여한다. 시민들이 스스로 좋은 대표의 기준을 제시하고, 좋은 후보들을 추천하고 선정할 수 있어야 한다. 선거에 나온 후보자들을 투표 이전에 평가할 수 있는 기회가 광범위하게 주어져야 한다. 물론 그것은 수동적인 여론조사가 아니라 시민들이 말하는 정치, 토의민주주의를 통해 가능하다.

- 희망제작소는 시민들이 모여 노란테이블을 펼치고 누가 좋은 국회의원인지 토론해볼 것을 제안한다. 이제 '누가 나쁜 국회의원인가'가 아니라, '누가 좋은 국회의원인가'에 대한 답을 시민이 직접 찾아야 한다. 희망제작소는 시민들이 재미있게, 다양한 대안을 상상하고 이야기할 수 있도록 '노란테이블 토론툴킷'을 연구, 개발했다. 시민의 좋은 생각, 합리적 시민의식이 우리 정치를 변화시킬 수 있다는 게 희망제작소의 믿음이다.
- 노란테이블은 시민이 모인 자리라면 언제 어디서든 열릴 수 있다. <노란테이블 2: '누가 좋은 국회의원인가?' 토론가이드>를 따라 우리가 바라는 좋은 국회의원의 모습을 직접 그려보자. 늘 그렇듯 토론의 결과는 열려 있다.

키워드 민주주의, 시민, 토론, 노란테이블, 토론툴킷

I. 누가 좋은 국회의원인가?

○ 대의민주주의와 좋은 대표

- 대의민주주의의 위기가 일상이 된 시대, 시민이 직접 나서서 좋은 대표, 좋은 정치의 기준을 정하고 현실의 변화를 이끌어 내야 한다. 이제 나쁜 정치를 욕하기만 할 것이 아니라 시민이 바라는 좋은 정치가 무엇인지 답을 찾아야 할 때이다.
- 좋은 민주주의는 좋은 대표를 필요로 한다. 좋은 대표를 어떻게 뽑느냐에 대해 인류는 오랫동안 다양한 실험을 해왔다. 최종적으로 선택된 것은 민주적 선거다. 선거를 통해 대표자를 뽑되, 이 대표자가 유권자들의 이익과 의견에 상반되는 행위를 계속할 경우 그를 탄핵하거나 다음 선거에서 다른 대표자를 선택할 수 있다. 이것이 현대 대의민주주의의 핵심이다. 그런데 다음 선거에서도 마음에 드는 후보가 없다면, 선거는 의미가 있을까?
- 많은 대의민주주의 연구자들은 선거의 중요한 의미를 시민 교육적 차원에서 찾는다. 선거캠페인과 후보자들을 평가하는 과정을 통해 시민들이 상호 토론하면서 좋은 후보를 골라내고 기준을 정해가는 일종의 교육 과정이라는 점을 강조한다. 이런 과정이 없는 선거란 대의민주주의를 ‘대표자를 뽑는 절차’로 축소·왜곡 하는 것이다. 그리고 이것이 지금 한국에서 벌어지고 있는 정치다.

○ 왜 유권자가 아니라 시민인가?

- 공급자인 정당과 정치권이 좋은 후보를 내놓지 않는다면 유권자로서의 정치 참여의 한계는 명백하다. 그래서 지금 우리에게, 유권자가 아니라 시민이 참여하는 정치가 필요하다. 시민이 좋은 대표의 기준을 제시하고, 좋은 후보들을 추천하고 선정할 수 있어야 한다. 그것은 수동적인 여론조사가 아니라 토의를 통해, 시민이 말하는 정치를 통해 가능하다.
- 대의민주주의에 대한 시민참여의 새로운 플랫폼을 만들어내려는 노력, 투표하는 기계로 전략한 ‘시민’의 재발견이 필요하다. 그 형식은 시민 참여형 토

의민주주의다. 이 토의는 공적사안에 대한 아주 가벼운 대화에서 반드시 어떤 결정을 내려야 하는 전문적인 대화까지 그 범주가 매우 넓다. 토의에 대한 두려움을 떨쳐버리자.

- 정치에 대해 공개적으로 자유롭게 가치를 담아서 말하는 것, 이것이 지금 한국정치에서 필요한 대중들의 발화형식이다. 이 원칙은 모든 선거에서 적용되어야 하며, 항상적으로 시민교육의 일상이 되어야 한다. 학교에서, 시민사회에서, 시민이 활동하는 모든 공간에서 정치 토의는 삶의 일부가 되어야 한다. 그것이 대의민주주의가 견제와 균형, 참여와 합리성을 통해 작동할 수 있는 필수적 조건이다.

○ 누가 좋은 국회의원인가?

- 나쁜 정치인을 손가락질하고 욕하는 건 쉬운 일이다. 지역구 활동에 소홀하면 소홀하다고 욕할 수 있고, 지역구만 챙기면 국정에 관심 없다고 욕할 수 있다. 현장에 가면 전시성이라 비난하고, 현장에 안 가면 민생 안 챙긴다고 비난할 수도 있다. 하지만 이렇게 정치인은 다 나쁘다고 비난하고, 시민들이 정치의 관객으로 물러날수록 그들의 힘은 더 세질 수밖에 없다.
- 투표의 기준은 무엇인가? 지난 선거 때 어떤 기준으로 투표했는지 떠올려보자. 정당? 출신 지역? 학교? 외모? 동네 어른들이 추천하는 사람? 그렇게 투표해서 뽑힌 그 사람은 정말 좋은 국회의원이었나?
- 물갈이를 하면 좋아진다? 사실 선거 때마다 물갈이를 한다. 지난 19대 총선에서도 현역의원의 62%가 교체되었다. 초선의원은 148명에 달했다. 그런데 그렇게 물갈이를 해서 국회가 나아지고 있는가? 그 물이 그 물이라면 물갈이의 의미가 있을까? 새 물은 이런 조건을 갖추어야 한다고 시민이 먼저 말하지 않으면, 정치권은 항상 그 물이 그 물이다.
- 희망제작소는 시민들이 모여 누가 좋은 국회의원인지 토론해볼 것을 제안한다. ‘누가 나쁜 국회의원인가’가 아니라, ‘누가 좋은 국회의원인가’에 대한 답을 시민이 직접 찾아야 한다. 물갈이도, 유명인사의 깜짝 공천도, 국민 공천도 모두 반짝하는 선거용 이벤트일 뿐이다. 정치를 변화시킬 수 있는 사람

은 국회의원도 대통령도 아니다. 이 글을 읽는 우리, 시민 여러분이다.

II. 노란테이블: 토론으로 이끌어내는 우리의 희망

○ 열린 토론의 장, 노란테이블

- 노란테이블은 시민이 주인공인 자리이다. 노란테이블에서는 누구나 평등하며 자유롭게 자신의 의견을 이야기할 수 있고, 어떤 목소리든 존중한다. 희망제작소는 2014년 7월, 시민이 참여하여 함께 만드는 안전 사회, 우리가 살고 싶은 세상에 대해 토론하고 그 실현 방법을 모색하는 ‘노란테이블’ 토론캠페인을 진행했다. 2014년 7월 19일, 서울 종로의 수운회관에 300명의 시민이 모였다. 나이, 직업, 성별, 정치색도 모두 달랐지만, 시민이 직접 더 나은 사회를 만들어보자는 바람이 있었기에 가능한 자리였다. 이후 전국 곳곳에서 크고 작은 노란테이블이 계속되었다.(관련 기사: “잊지 않겠습니다” 300명이 참여한 ‘노란테이블’)

○ 두 번째 노란테이블을 열며

- 첫 번째 노란테이블로부터 1년이 더 지났다. 위기를 해결하는데 앞장서야 할 정치에 대한 국민의 실망과 불신은 매우 높다. 어떻게 해야 좋은 정치가 가능할 것인가, 희망제작소는 시민과 함께 답을 찾아보고자 두 번째 노란테이블을 기획했다.
- 2015년 가을, ‘누가 좋은 국회의원인가? 시민 100인이 함께하는 노란테이블 시즌2’가 열렸다. 20대 총선을 앞두고 좋은 대표, 좋은 국회의원의 기준을 시민들 스스로 찾아보자는 것이었다. 참가자는 2015년 9월 30일부터 한 달 간, 온오프라인을 통해 공개모집했고 총 185명이 신청했다. 시민토론회의 전후로 다음카카오 스토리펀딩 ‘어디 좋은 국회의원 없나요?’를 통해 노란테이블2의 기획 의도와 문제의식을 전달하고, 노란테이블에서 모아진 시민들의 의견을 더 많은 사람들과 공유하기 위한 활동도 진행했다.

○ 시민이 바라는 좋은 국회의원은?

- 시민토론회의 취지를 알리고 시민적 공감대를 형성하기 위해 10월 24일 ‘대의민주주의와 좋은 대표’를 주제로 공개 세미나를 열었다. 세미나에는 70여명의 시민이 참석했는데, 그동안 정치나 사회이슈와 관련된 토론회에 한 번도 참석하지 않은 분들이 절반이나 됐다.
- 11월 7일 서울 종로의 수운회관에서 열린 시민토론회에는 서울, 부산, 대구 등 전국 각지에서 70여명의 시민이 참여했다. 참가자들은 노란테이블 토론툴킷을 활용해 국회의원들의 문제를 짚어보고, 좋은 국회의원의 기준을 찾아보았다. 모의 투표를 통해 좋은 국회의원의 기준이 무엇인지 토론하고, 그 결과를 한 장의 포스터에 그려냈다. 시민토론회의 2부는 모둠 토론 결과 공유와 패널토론으로 진행되었다. 주요 정당의 신진 정치인 및 정치평론가와 함께 시민이 바라는 좋은 국회의원의 상을 공유하고 토론했다.
- 참가자들은 국회의원들의 문제로 **소통부족, 가진 자들의 국회의원, 근시안적 정책** 등을 꼽았다. 좋은 국회의원의 기준으로는 **소통 능력, 다양성, 정치소신, 상생, 전문성**이 많은 선택을 받았다(관련 글: “희망제작소가 묻고, 시민이 답했다”). 이렇게 모아낸 좋은 국회의원의 기준을 반영해 12개의 모둠이 그려낸 시민이 바라는 국회의원은 **사회문제 해결을 위해 적극적으로 활동해온 30대 후반의 여성, 엄마, 주부**라는 공통점이 있었다(관련 글: “시민이 바라는 국회의원은? 바로, 당신”).

○ 좋은 정치를 위한 희망제작소의 제안

- 집에서, 학교에서, 카페에서 노란테이블을 열어보자. 100인 토론회는 끝났지만, 노란테이블은 시민이 모인 자리라면 언제 어디서든 다시 열릴 수 있다. 여기 제시하는 ‘노란테이블 2: 누가 좋은 국회의원인가?’ 토론가이드를 따라 우리가 바라는 좋은 국회의원의 모습을 직접 그려보자.

‘노란테이블 2: 누가 좋은 국회의원인가?’ 토론가이드

노란테이블 토론 진행

노란테이블 토론가이드를 따라 시민이 바라는 국회의원의 기준을 세워보자. 노란테이블은 누구나 자유롭게 자신의 의견을 밝히고, 다양한 의견을 나누면서 서로 배우고, 공감과 합의를 이끌어 내는 토론을 지향한다.

희망제작소는 시민들이 재미있게, 다양한 대안을 상상하고 이야기할 수 있도록 노란테이블 토론툴킷을 연구, 개발했다. 토론은 ‘소개하기 - 발견하기 - 논의하기 - 상상하기 - 공유하기’ 5단계로 진행된다. 각 단계별 카드 활용 및 진행 방법은 다음 장에서 소개한다.



소개하기



발견하기



논의하기



상상하기



공유하기

노란테이블 토론툴킷은 3~8명이 참여하여 토론을 진행할 수 있다. 토론 카드를 소개하고 논의를 진행할 사회자와 토론 결과 정리 또는 공유를 위해 기록자도 필요하다. 소규모 토론이라면 참가자 중에서 사회자와 기록자를 지정하도록 한다.

○ 사회자의 역할

- 참가자들이 동등한 위치에서 발언할 수 있도록 발언 기회 및 시간의 균등한 배분에 유의한다.
- 참가자들이 스스로 좋은 국회의원의 기준을 찾을 수 있도록 발언을 독려한다.

- 토론 내용을 정리하고 참가자들이 합의점을 찾아갈 수 있도록 논의를 중재한다.

○ 발언자(참가자)의 역할

- 노란테이블은 모든 참가자가 발언을 한다. 제한시간 내에 질문에 대한 자신의 생각을 논리적으로 말한다.
- 다른 토론자의 발언에 대한 의견을 덧붙이거나 질문을 할 때는 사회자로부터 발언권을 먼저 얻는다.
- 다른 토론자들의 발언을 잘 듣고 토론의 합의점을 찾아가는 자세로 참여한다.

○ 기록자의 역할

- 시민이 여는 노란테이블은 참고 자료로 제공하는 녹취록 양식을 활용해보자. 접착식 메모지 등을 사용해 모둠별 발표 자료를 만들어도 된다. 스마트폰으로 문서 공유 프로그램이나 소셜네트워크 서비스에 기록하는 방법도 있다. 현장의 상황에 적절한 방법을 사용한다.
- 희망제작소는 100인 토론회를 위해 웹 기반의 기록 프로그램을 개발했다. 모두의 기록자는 참가자가 선택한 키워드를 기록 프로그램에서 선택하고, 관련 발언을 실시간으로 입력했다. 기록의 목적은 현장에서의 모둠별 토론 결과 공유와 토론회 이후 좋은 대표, 좋은 정치 연구의 기초자료로 활용하기 위함이었다.

○ 진행 시간

- 8명이 한 모둠을 이뤄 토론을 진행한다면 소개하기부터 상상하기까지 실질적인 토론 시간은 총 120분이 소요된다. 참여인원에 따라 전체 진행 시간은 달라질 수 있다.

〈노란테이블 2: 누가 좋은 국회의원인가?〉 진행 예시

진행 순서	발언	시간	토론 진행	응답
소개 하기	모두	15분	'투표'하면 떠오르는 나의 이야기	자기소개와 나의 투표 이야기
발견 하기	첫 번째 모두, 두 번째 희망자	25분	무엇이 문제인가? 한국 정치, 정치인의 문제 토론	발견하기 카드 1-2장 선택하고 이유 설명
			첫 번째 답변에 대한 추가 의견	선택 키워드(문제) 사이의 연관성 찾기
논의 하기	모두	40분	모의투표	투표의 기준, 지지후보 결정 기준 말하기
			좋은 국회의원의 기준 논의	상호토론으로 모둠별 좋은 국회의원 기준선정
공유하기/ 휴식				
상상 하기	모두, 자유롭게	40분	선택한 기준을 반영해 시민이 바라는 국회의원의 모습 그리기	상상하기를 통해 내가 바라는 국회의원의 구체적인 모습 그려보기
			시민의 요구 작성	좋은 정치를 위한 변화와 요구 작성
공유 하기	모둠 발표자	40분	모든 테이블에서 나온 상상과 요구를 확인	모둠별 토론 결과 공유
	자유롭게		소감 나누기	구체적으로 토론 참가 전후의 생각, 느낌 말하기

노란테이블 토론툴킷 구성

○ 토론카드

- 문제발견 카드 24장(키워드 카드 16장 + 빈 카드 8장)
- 기준발견 카드 35장(키워드 카드 27장 + 빈 카드 8장)
- 요구 카드 10장

- 참고자료
 - 사회자를 위한 토론가이드(희망이슈 2호)
 - 논의하기(모의투표)를 위한 가상 공보물
 - 녹취록 양식

- 노란테이블보
 - 노란테이블보는 언제 어디서든 함께 할 수 있는 사람만 있으면 토론을 할 수 있음을 나타내는 상징이다. 집, 교실, 공원 어디서든 노란테이블보를 펼치고 토론해 보자.

- 준비물
 - 이름표(라벨지)
 - 자기소개 카드(메모지)
 - 상상하기 작업을 위한 큰 종이(전지)와 펜, 색칠 도구

노란테이블 토론툴킷은 시민들이 한자리에 모여 우리사회를 위한 구체적인 변화와 행동을 도출하기 위한 토론을 할 수 있도록 도와주는 도구이다. 토론툴킷에는 단계별 토론 카드와 참고 자료가 포함되어 있다. **사회자를 위한 토론가이드는 지금 읽고 있는 자료이다.** 준비물인 이름표와 자기소개 카드는 참가자의 수만큼, 상상하기 작업을 위한 종이는 모둠 수만큼 준비한다.

토론툴킷이 없어도 노란테이블을 열 수 있다. 카드 대신 접착식 메모지, 노란테이블보 대신 노란 종이를 사용한다. **토론카드와 참고자료는 희망제작소 홈페이지(www.makehope.org)에서 PDF 파일로 다운받을 수 있다.**

토론카드 활용

1. 소개하기: 나의 투표 스토리

- 활동목적
 - 참가한 시민들이 서로 인사를 나누고, 토론의 규칙을 인식한다.
 - 사회자는 토론 참가자들의 성향을 파악한다.

- 진행 순서
 - ① 인사를 나누고 이름표에 자신의 이름을 써서 가슴에 부착한다.
 - ② 투표하면 생각나는 한 단어를 종이에 쓰고, 간단한 자기소개와 투표 이야기를 나눈다.
 - ③ 한 사람당 발언 시간은 1분(~1분 30초)으로 제한한다.

- 주의 사항
 - 사회자는 전체적인 토론 진행 순서와 주의사항을 다시 한 번 공지한다.
 - 발언 시간 제약은 많은 사람이 모인 자리에서 다양한 의견을 균형 있게 듣기 위한 규칙이라는 점을 충분히 이해시킨다.
 - 국회의원 선거를 중심으로 이야기한다. 키워드는 추상적인 가치를 표현할 수도 있고 구체적인 사물 혹은 문장으로 표현할 수도 있다.
 - 10대 참가자가 있다면, 민약 투표를 한다면 뽑고 싶은 국회의원 또는 가족 등 주변 사람들의 투표 모습을 보고 생각했던 바를 이야기할 수 있도록 한다.

- 사회자 진행 발언 예

<인사>

오늘 토론 진행을 맡은 000입니다. 좋은 정치를 희망하시는 분들이 한자리에 모인 것만으로도 참 기쁘고, 반갑습니다. 본격적으로

토론을 시작하기 전에 먼저 서로를 알아야겠지요.

<이름표 붙이기>

먼저 여기 있는 스티커에 이름을 써서 왼쪽 가슴에 잘 보이게 붙여 주세요.

<문제 설명>

오늘 자리가 좋은 국회의원에 대한 이야기 자리인 만큼 자기소개도 독특하게 해 보겠습니다. 나눠드린 종이에 '투표' 하면 생각나는 키워드를 적어주세요. (생각하고 적어볼 시간을 줍니다) 한 분씩 돌아가며 투표에 얹힌 이야기를 중심으로 자기소개를 진행하도록 하겠습니다.

<자기 소개>

자기소개는 1분씩 하도록 하겠습니다. 오늘 토론을 하며 꼭 지켜주세요 할 점은 발언시간입니다. 다양한 의견을 균형 있게 듣기 위한 원칙이니까 꼭 지켜주시기 바랍니다. 자기소개는 저부터 시작하도록 하겠습니다(1분을 지켜 자기소개 합니다).

2. 발견하기: 무엇이 문제인가?

- 활동목적
 - 대안을 도출하기 위해 먼저 문제를 파악하는 단계이다.
- 진행 순서
 - ① 국회 또는 국회의원들의 문제를 생각해본다.
 - ② 선택한 발견하기 카드 또는 빈 카드에 직접 적은 문제를 중심으로 1분 30초씩 발언 한다.
 - ③ 2차 발언은 앞에서 선택된 카드를 중심으로 문제 간의 관련성이나 유사점, 생각의 차이를 이야기한다.
- 주의 사항

- 문제발견 카드의 내용은 한국 정치 전반의 문제보다 국회의원, 국회에 대한 학계, 언론, 시민사회 등의 비판적 의견을 반영해 구성했다.
- 참가자들이 자신의 경험, 사례를 중심으로 이야기하며 공감을 형성할 수 있도록 한다.
- 1인당 발언 시간이 짧기 때문에, 먼저 서로의 이야기를 잘 듣고 2차 발언에서 상호 대화를 할 수 있도록 시간 배분에 주의한다.

○ 사회자 진행 발언 예

<문제 설명>

오늘 이 자리에 오신 분들은 한국 정치의 희망과 대안을 찾아오신 분들이 많으실 텐데요. 대안과 희망을 찾기 위해서는 무엇이 문제인지를 먼저 확인해야겠지요. 발견하기 시간에는 먼저 국회의원들에게 어떤 문제가 있는지를 서로의 의견을 나눠보려고 합니다.

여기 저희가 준비한 카드가 있습니다. (참가자들이 볼 수 있도록, 카드를 테이블에 놓으면서 이야기를 이어간다) 이 노란색 카드에는 국회의원들이 보이는 행태들, 문제점이 적혀있는 키워드가 있는데요. 우선 카드를 잘 살펴봐 주시기 바랍니다.

<1차 발언>

우선은 한 분 씩 자신이 생각하는 문제점을 밝히는 시간을 가지도록 하겠습니다. 자신이 생각하는 문제점이 이 카드들 중에 적혀있다면 그 카드를 선택해 이야기하시고요. 여기 없는 문제를 이야기 하고 싶으시다면 빈 카드에 적어주시면 됩니다. 잠시 생각하실 시간을 가지고 제 왼쪽 분부터 돌아가며 이야기를 들어보도록 하겠습니다. 카드는 여러 장 고르셔도 되지만 모두의 의견을 듣기 위해 한 분당 발언시간은 1분 30초로 하겠습니다.

<2차 발언>

(모두가 1회씩 발언한 다음 이야기가 나왔던 키워드만 테이블에 남깁니다.) 우리 테이블에서는 국회의원의 문제로 이런 키워드들을 선택해 주셨습니다. 여러분이 선택한 이 문제들 사이에는 혹시 어떤 관계가 있을까요. 다른 분들의 이야기를 들으며 생각나는 점들이 있거나 다른 의견이 있으시다면 이야기 해보도록 하겠습니다. 특별히 순서를 정하지는 않을 테니 발언하고 싶으신 분들은 손을 들고 이야기 해 주세요.

3. 논의하기: 누가 좋은 국회의원인가?

○ 활동 목적

- 모의투표와 좋은 국회의원 기준 찾기를 통해 나의 투표 기준을 돌아본다.
- 다양한 의견에서 차이점과 공통점을 발견하고, 설득을 통해 합의된 기준을 마련한다.
- 선택의 결과가 발견하기 단계에서 논의한 문제들을 해결하는데 도움이 되는지 생각해본다.

○ 진행 순서

- ① 만일 오늘이 선거 날이라면 어떤 후보에게 투표할지 결정한다. 발견하기 카드를 활용해 선택의 기준을
- ② 투표는 거수로 진행한다. 발견하기 카드를 내놓고 선택의 이유를 1분 30초씩 설명한다.
- ③ 모두의 의견을 듣고, 설득과 합의를 통해 좋은 국회의원의 기준 5가지를 정한다.

○ 주의 사항

- 모의투표 자체가 중요한 것은 아니다. 투표 자체에 너무 많은 시간을 사용하거나 소모적인 논쟁이 일지 않도록 주의한다.
- 가상의 후보들은 모범적인 모델이 아니다. 현실의 다양한 측면을 반영하여 구성하였다.
- 진행자는 지지후보의 결정 기준, 투표의 이유가 무엇인지 생각할 수 있도록 질문을 던진다.

○ 사회자 진행 발언 예

<문제 설명>

지금까지 참가자분들의 투표 이야기, 그리고 한국정치의 문제점에 대해 이야기해봤습니다. 이번에는 좋은 국회의원, 좋은 대표란 어떤 사람인지에 대한 기준을 찾고 논의하는 시간을 가지려고 합니다. 그런데 갑자기 좋은 대표의 기준을 이야기 하라고 하면 어려우니까 재미있는 체험을 통해 기준에 대해 생각해 보는 시간을 가져보겠습니다.

(공보물을 꺼내 나눠준다) 지금 나눠드리는 종이에선 가상의 국회의원 후보자 4명의 정보가 담겨있습니다. 오늘이 국회의원 선거 날이라고 생각하고 후보들 중 누구에게 투표할지를 생각해 주세요.

(논의하기 카드를 넣어놓으며) 특히 어떤 기준으로 그 후보를 지지하는지 혹은 지지하지 않는지에 대해 이유를 생각해 보세요. 여기 저희가 준비한 두 번째 카드를 보여드리겠습니다. 이 카드에는 사람들이 투표할 때 기준으로 삼는 요소들에 대한 키워드가 적혀있습니다. 중요하게 생각하신 기준이 이 카드에 있다면 골라서 이야기 해 주세요. 역시 키워드가 없다면 빈 카드에 적으셔도 됩니다. 카드는 한 분당 최대 2장까지 선택하실 수 있습니다.

<모의 투표>

지금부터 5분간 자료를 읽어보는 시간을 가지고 모의 투표를 진행해 보도록 하겠습니다. 후보들은 모범적인 모델이 아니라, 현실에 있을법한 인물을 가상으로

(5분 후) 다 읽어 보셨나요? 혹시 시간이 더 필요하신 분? 없으시면 투표를 진행해 보겠습니다.

<1차 발언>

그럼 이제부터 어떤 이유로 지지후보를 결정하셨는지 이유를 들어보도록 하겠습니다. 이번에도 한분씩 돌아가면서 이야기를 들겠습니다. 시간은 1분 30초입니다.

<2차 발언>

(모든 이야기를 듣고 이야기가 나온 키워드만 테이블에 놓고 나머지는 정리한다) 우리 테이블에서는 이런 기준이 중요하다고 이야기해 주셨습니다. 이제는 이 기준들 중에 모두가 중요하다고 생각하는 5가지 기준을 골라보려고 합니다. 물론 이 모든 기준을 갖춘 사람이 필요하겠지만 최소한 이 5가지만이라도 가진 사람을 뽑아보자는 최소한의 기준을 만들어 보려고 합니다.

혹시 이 중에서 모두가 동의하는 중요한 기준이 있는지 확인해 볼까요? 혹

은 이걸 그렇게까지 중요한 것은 아니라고 생각하는 것은 우선 제외해 보겠습니다. 지금부터는 자신의 키워드의 중요성을 잘 설명해서 서로를 설득하는 시간이 필요합니다. 적극적으로 의견을 주셨으면 좋겠습니다.

4. 상상하기: 우리가 바라는 국회의원

- 활동 목적
 - 시민이 바라는 국회의원의 모습을 직접 그려본다.

- 진행 순서
 - ① 발표자와 기록자를 정한다.
 - ② 논의하기 결과인 5가지 좋은 국회의원의 기준을 중심으로 우리가 바라는 좋은 국회의원 (후보의) 상을 그려본다.
 - ③ ‘우리의 요구’는 좋은 정치를 위해 우리가 할 수 있는 일상의 실천 또는 정치권에 바라는 점들을 적는다.

- 주의 사항
 - 자유롭게 토론하되, 한 사람이 발언을 독점하지 않도록 주의한다.
 - 논의가 잘 진전되지 않더라도 사회자가 무리하게 개입하지 않도록 한다. 이야기가 잘 나오지 않으면 각자 포스트잇에 생각을 적어보고 적은 내용을 모아 확인하며 합의점을 찾아간다.

- 사회자 진행 발언 예

<문제 설명>

우리가 찾은 기준을 바탕으로 우리를 대표해줄 국회의원의 모습을 상상해 보는 순서입니다. (준비된 양식 종이를 테이블에 펼치고) 자 여기 아직 백지 상태의 한 국회의원이 있습니다. 여기에 있는 내용들을 채워서 한 사람의 인물을 완성시켜 봅시다. 지금까지는 열띤 토론의 시간이었다면 마지막

이 시간은 함께 즐거운 상상을 해보는 시간입니다.

<발표자, 기록자 지정>

이야기를 시작하기에 앞서 이 종이에 우리가 합의한 의견을 기록해 주실 기록자와 마지막 시간에 결과를 발표할 발표자를 먼저 정하고 시작하려고 합니다.

<상상하기>

여기 빈칸에 먼저 우리가 정한 기준 5가지를 적어보겠습니다. 과연 이런 기준을 가진 사람은 어떤 사람일까요? 아까 기준을 정하면서 나왔던 이야기를 기억해 보시면 좋겠습니다. 먼저 가볍게 프로필부터 작성해 보겠습니다.

이런 기준을 가진 사람은 왜 국회의원이 되려고 할까요?

어떤 목표를 가진 사람일까요?

이런 기준을 가진 사람이기 위해서 필요한 경력이나 경험이 있을까요?

<요구하기>

(상상하기를 마치고 진행합니다.) 참가자들께서는 오늘 나눈 이야기들을 다시 생각해보시면서, 좋은 대표, 좋은 정치를 위해 필요한 변화, 정치권에 대한 우리의 요구를 짧게 정리해보시면 좋을 것 같습니다. 내가 생각하는 좋은 국회의원의 조건을 적어주셔도 좋고요.

5. 공유하기

○ 활동 목적

- 모든 테이블에서 나온 우리의 상상과 요구를 확인한다.

○ 진행 순서

- ① 발표하기, 논의하기 결과를 간략하게 공유한다. 상상하기를 통해 그려낸 좋은 국회의원의 모습을 소개한다.
- ② 전체 사회자는 토론 내용을 정리하고, 참가자들이 작성한 요구, 토론 참가 소감을 들어본다.
- ③ 우리의 요구를 적은 카드 인증샷을 찍고 노란테이블 페이스북 페이지에

공유한다.

○ 사회자 진행 발언 예

<문제 설명>

(상상하기 결과 공유) 오늘 토론의 결실이라고 할 수 있는 상상하기의 결과물을 함께 확인해 보도록 하겠습니다. 각 테이블의 발표자께서는 3분 정도로 발표를 준비해주시기 바랍니다. 발표는 ()번 테이블부터 하겠습니다.

<마무리>

감사합니다. 한분 한분의 이야기가 모두 우리 사회가 놓쳐서는 안되는 부분들이었던 것 같습니다. 이렇게 모여서 좋은 대표가 누구인지 함께 토론해보는 것이 좋은 정치의 시작이지 않을까 싶습니다.

당신이 희망입니다



어떻게 해야 좋은 국회의원이 만들어질까요? 시민들이 직접 바람직한 국회의원의 모습을 정의하고 공감하면서 널리 퍼트리면 가능할 것입니다. 여러분의 토론 결과를 노란테이블 희망제작소와 공유해 주시기 바랍니다(노란테이블 페이스북 페이지 <https://www.facebook.com/1000action/>).

어떻게 해야 좋은 정치가 가능할까요? 시민들이 관심을 갖고 적극적으로 참여하는 게 그 첫 걸음이 될 수 있을 것입니다. 노란테이블과 함께 한 여러분이 바로 변화의 새싹이고 희망입니다.

시민의 좋은 생각, 합리적 시민의식이 우리 사회와 정치를 변화시킬 수 있다는 게 희망제작소의 믿음입니다. 희망제작소는 앞으로도 시민들이 자유롭게 정치를 토론할 수 있는 노란테이블 토론의 장을 열고 이를 확산하기 위한 다양한 사업을 펼쳐 나갈 것입니다.



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

20대 국회의원 선거와 지방분권 7대 과제

송정복 | 목민관클럽팀 선임연구원 (wolstar@makehope.org)

I 요약

- 희망제작소는 20대 총선 후보들에게 '지속가능한 지방자치 실현을 위한 지방분권 7대 과제'를 제안하고 그 실천을 약속받는 매니페스토 실천운동을 전개하였는데, 3월14일부터 4월7일까지 118명의 후보가 서명하였다.
- 5·16쿠데타 이후 30년의 지방자치 암흑기를 지나 1987년 민주화 항쟁의 결과로 1991년 지방의회가 구성되었고, 1995년 지방자치단체장까지 직선으로 선출되면서 온전한 지방자치시대가 시작되었다.
- 지방자치 부활 이후 지난 20여 년 간 많은 어려움이 있었지만, 무엇보다 주민들이 계몽과 통치의 대상이 아닌 지방행정의 주인으로서 자리매김하였고, 생활밀착형정책, 복지정책들이 다양하게 펼쳐지면서 좋은 정책은 중앙정부의 정책으로 확산되기도 하였다.

- 희망제작소는 20대 총선 후보들에게 ‘지속가능한 지방자치 실현을 위한 지방분권 7대 과제’를 제안하고 그 실천을 약속받는 매니페스토 실천운동을 전개하였는데, 3월14일부터 4월7일까지 118명의 후보가 서명하였다.
- 5·16쿠데타 이후 30년의 지방자치 암흑기를 지나 1987년 민주화 항쟁의 결과로 1991년 지방의회가 구성되었고, 1995년 지방자치단체장까지 직선으로 선출되면서 온전한 지방자치시대가 시작되었다.
- 지방자치 부활 이후 지난 20여 년 간 많은 어려움이 있었지만, 무엇보다 주민들이 계몽과 통치의 대상이 아닌 지방행정의 주인으로서 자리매김하였고, 생활밀착형정책, 복지정책들이 다양하게 펼쳐지면서 좋은 정책은 중앙정부의 정책으로 확산되기도 하였다.
- 지방자치의 많은 변화에도 불구하고 중앙과 지방의 세입구조는 8:2로 변함이 없으며, 자치권의 범위가 법률뿐만 아니라 행정부령에 의한 시행령, 시행규칙의 범위를 넘지 못하도록 제한되어 있어 제도적 개선이 시급하다.
- 20대 총선을 맞아 제안한 지방분권 7대 과제는 ①『중앙-지방 협력회의』 설치, ②자치입법권 강화, ③기관위임사무 폐지, 사무배분 사전검토제 도입, ④자치기구, 정원 운영의 자율권 강화, ⑤국세대비 지방세 비율을 8:2에서 6:4로 확충, ⑥국회 내 상설 ‘지방분권특별위원회’ 설치, ⑦『지방분권형 헌법』 개정을 주요 내용으로 한다.

키워드 총선, 지방자치, 지방분권, 7대 과제, 개헌, 목민관클럽

I. 20대 총선과 지방분권 매니페스토 실천운동

희망제작소는 바른지역언론연대, 한국매니페스토실천본부와 함께 20대 총선을 앞두고 지속가능한 지방자치 실현을 위한 지방분권 매니페스토 운동을 전개하였다. 총선 후보 및 정당에게 '지방분권을 위한 7대 과제'를 제안하고, 그 실천약속을 받아내는 활동이다. 3월14일부터 4월7일까지 1,200여 명의 후보들에게 제안하였는데, 총 118명의 후보가 7대 과제를 20대 국회에서 풀어갈 것을 약속하였다.

지방분권 7대 과제에는

- ① 『중앙-지방 협력회의』 설치
- ② 자치입법권 강화
- ③ 기관위임사무 폐지, 사무배분 사전검토제 도입
- ④ 자치기구, 정원 운영의 자율권 강화
- ⑤ 국세대비 지방세 비율을 8:2에서 6:4로 확충
- ⑥ 국회 내 상설 '지방분권특별위원회' 설치
- ⑦ 『지방분권형 헌법』 개정 등의 내용이 포함되어 있다.

지방분권 7대 과제는 희망제작소가 사무국을 맡고 있는 전국 59개 지방자치단체장들의 모임인 '목민관클럽' 회원 자치단체장들의 연구논의 결과를 토대로 만들어졌다. 전국 시장·군수·구청장 협의회 및 전국 시·도지사 협의회에서 제안한 지방분권 과제도 일부 포함하였는데, 더욱 많은 총선후보들의 참여를 끌어내기 위하여 기초선거 정당공천제 폐지 등 찬반 의견이 팽팽한 과제는 포함하지 않았다. 지방자치 현장에서 제기된 문제를 기반으로 제안된 것인 만큼 꼭 해결해야 할 과제를 담았다.

지방분권 7대 과제는 각 후보 외에 각 정당에 '정책질의서'로 별도 제안하고 각각의 과제에 대한 입장을 확인하였는데, 민주당을 제외한 새누리당, 더불어민주당, 국민의당, 정의당, 녹색당, 노동당에서 입장을 보내왔다. 더불어민주당, 정의당, 녹

색당, 노동당은 7대 과제 모두 지지 입장을 밝혔다.

특히 녹색당은 장기적으로 개헌을 통한 분권형 연방제와 자치권 강화를 지향하며, 지방의회 구성방식의 자치권 보장, 자치관점에서의 지방행정체제와 주민참여제도 확대 및 근린의회로의 전환, 지방재정과 예산의 분권을 강조했다. 국민의당은 7대 과제에 대해 동의하되, 지방분권 개헌은 다양한 이해관계가 존재하므로 법률개정 등을 통해 우선 공감대를 형성한 후 단계적으로 추진할 필요가 있다는 입장을 밝혔다. 새누리당은 중앙-지방 협력회의 설치 및 국회 내 지방분권특별위원회 설치에는 동의하였으나, 자치법규의 법률적 효력강화, 국세대비 지방세 비율을 6:4로 확대하는 것에는 반대했다. 사무배분사전검토제 도입, 자치조직권 강화 및 지방분권형 개헌에 대해서는 전문가 및 국민의 충분한 의견 수렴을 전제로 조건부 동의 입장을 밝혔다.

지방분권 7대 과제 중 ‘중앙-지방 협력회의 설치’ 및 ‘국회 내 지방분권특별위원회 상설화’에는 6개 정당 모두 동의함에 따라, 20대 국회에서는 지방정부가 더욱 대등한 입장에서 중앙정부와 지방분권과제를 다룰 수 있게 되길 기대해본다. 희망제작소와 목민관클럽이 지방분권 7대 과제를 제안한 배경과 그 내용은 다음과 같다.

II. 왜 지방자치, 지방분권인가?

고난의 지방자치 역사

지방자치가 제대로 이뤄지려면 무엇보다 제도가 잘 설계되어야 하는데, 우리나라 지방자치의 역사는 우여곡절이 많았다. 1948년 제헌헌법에 지방자치제도를 규정하고 지방자치법도 만들었지만, 당시 이승만 정권은 치안상태가 불안하다는 이유로 지방선거를 차일피일 미루다가 한국전쟁 중이었던 1952년 4월25일 최초의 지방선거를 실시하였다. 그러나 몇 년 뒤 자유당의 독선으로 선거여론이 나빠지자 1958년에는 지방자치단체장을 임명제로 전환해버렸다. 이어서 1960년엔 4·19혁명을 통해 지방자치직선제가 도입되는가 싶더니, 또다시 5·16군사쿠데타로 인해

지방자치는 중단의 운명을 맞이한다.

그 뒤 30년의 암흑기를 지나 1987년 민주화항쟁의 결과로 1991년 지방의회가 구성되었고, 1995년 지방자치단체장까지 직선으로 선출되면서 온전한 지방자치시대가 열렸다. 우리에게 지방자치를 실시하는 것 자체가 민주화의 과정이며, 중앙의 권력을 지방으로 나누는 지방분권의 과정이었던 것이다.

지방자치 20여 년의 성과

이렇듯 고난의 과정을 거쳐 부활한 지방자치는 많은 시행착오와 문제들을 보여줬지만, 우리사회에 적지 않은 변화를 가져다주었다.

무엇보다 주민의 손에 의해 대표가 선출되면서 그동안 통치와 계몽의 대상에 머물렀던 국민이 행정의 주인으로 거듭나게 되었다. 이제 국민은 당당하게 시장, 군수, 구청장실을 드나들며 자유롭게 자신의 의견을 말하고 필요한 것들을 요구한다.

둘째, 지역주민의 일상적 삶과 밀착된 복지정책들이 다양하게 추진되면서 주민의 삶의 질이 조금씩 개선되고 있다. 골목길 청소부터 아동·노인·취약계층을 위한 복지정책, 주민자치센터나 도서관, 평생학습시설과 같은 생활문화시설 확충 등 다양한 정책들이 추진되고 있다.

셋째, 그동안 국가가 소홀하게 다루었던 보육이나 방과후활동 등 다양한 의제들이 정책 대상이 되었고, 지역에서 성과를 거둔 혁신적인 정책들은 중앙정부 정책으로 수용되어 국민복지 향상에 크게 기여하고 있다. 완주군의 '로컬푸드 정책'은 대규모 상업농 중심이던 중앙정부의 농업정책 방향까지 바꾸어 놓았다. 서울시 서대문구의 '동북지허브화 사업'은 보건복지부가 나서서 전국적인 확산을 주도하고 있을 정도이다.

아직까지 일부 지방자치단체나 지방의원의 모습이 기대에 못 미치고 있긴 하지만, 앞서 언급한 다양한 사례들은 지속적인 지방분권을 통해 지방자치를 발전시켜 나가야 하는 이유를 잘 설명해 준다.

지방자치의 현실

지방자치 부활 이후 지방정부¹⁾가 담당하는 사무의 범위나 사업의 양이 크게 확대되었고, 재정규모는 국가가 거둬들이는 세금의 60%를 지출하는 수준으로 커졌다. 그러나 이러한 성과에도 불구하고 성년이 된 지방자치가 여전히 중앙정부가 정해 놓은 틀 속에서 수많은 제약을 받으며, 어린아이 취급을 당하고 있는 현실이다.

2015년 한국사회를 악몽에 빠뜨린 ‘메르스사태’에서 보듯이 지방정부가 지역주민의 건강을 위하여 긴급조치를 취하려 해도, 국민의 기본권 제한은 법령에 의한다는 헌법조항에 막혀 지방정부가 할 수 있는 역할은 극히 제한적이다.

서울시와 성남시의 ‘청년수당’을 둘러싼 보건복지부와와의 갈등은 지방자치의 고유사무인 주민의 복리 증진을 위한 활동조차 중앙부처의 허락을 얻어야만 가능하다는 현실을 증명한다. 보건복지부는 서울시와 성남시의 청년수당에 대해 사회보장기본법 제26조를 들어 서울시의 청년수당정책은 협의를 거치지 않았고, 성남시 청년수당은 기존 정책과 중복된다는 이유로 관련 사업예산을 의결한 의회를 제소하였다.

사회보장기본법 제26조에서는 중앙행정기관의 장과 지방자치단체의 장은 사회보장제도를 신설하거나 변경할 경우 보건복지부장관과 협의토록 하고 있는데, 동법 제3조 정의에 따르면 사회보장제도는 사회보험, 공공부조와 함께 사회서비스를 포함하고 있다. 사회서비스는 "국가 · 지방자치단체 및 민간부문의 도움이 필요한 모든 국민에게 복지, 보건의료, 교육, 고용, 주거, 문화, 환경 등의 분야에서 인간다운 생활을 보장하고 상담, 재활, 돌봄, 정보의 제공, 관련 시설의 이용, 역량 개발, 사회참여 지원 등을 통하여 국민의 삶의 질이 향상되도록 지원하는 제도를 말한다"라고 규정되어 있다. 사실상 지방정부가 할 수 있는 거의 모든 주민지원사업들이 사회서비스에 해당될 수 있으며, 지방정부는 주민지원사업을 신설 또는 변경할 때는 보건복지부장관과 반드시 사전협의를 거쳐야 한다는 뜻이다. 이는 헌법 제117조에 명시된 ‘주민의 복리 증진’이라는 지방정부 고유의 자치사무를 제한하며 지방자치권을 심각하게 훼손하는 것이다.

1) 헌법상 지방자치기구는 ‘지방자치단체’이다. 이 글에서는 중앙정부와 대응한 개념으로 지방정부라는 용어를 사용하고 있다.

이렇게 지방정부가 자치에 필요한 자기결정을 하지 못하고 중앙정부의 틀 속에 갇히게 된 배경에는 지방자치가 부활할 당시 근거가 되었던 헌법 관련 법제도 때문이다. 민주화항쟁의 요구로 1988년 개정된 헌법에는 대통령직선제에만 초점을 두었을 뿐, 풀뿌리 민주주의를 실현할 지방자치에 대해서는 별다른 관심을 보이지 못했던 것이다.

결론적으로 우리나라 지방정부의 자치권은 지방자치 선진국인 독일, 일본, 프랑스, 영국, 미국 등에 비해 매우 약한 상태이다. 보충성의 원칙²⁾ 등 지방자치에 대해 강한 의지를 천명하고 있는 국가들과 달리 헌법 규정부터 지방정부의 권한을 ‘법률’이 아닌 ‘법령’의 범위 내로 묶는 등 지방정부의 자치권을 강하게 제한할 수 있는 요소를 담고 있기 때문이다.

III. 지속가능한 지방자치 실현을 위한 지방분권 7대 과제

지방정부는 하부행정기관이 아닌 중앙정부의 동반자

‘지방자치’란 일정한 지역에서 지역주민이 자치사무를 자신의 책임 하에 자신들이 선출한 기관을 통하여 직접 처리하는 제도이다. 자치를 위해서는 지방정부 스스로 재원을 마련하고, 규칙을 정하고, 조직을 운영하여 자치사무를 처리할 수 있어야 한다. 헌법과 법률은 이렇게 지방정부가 자치사무를 처리할 수 있도록 조례를 제정하고, 지방세를 부과하며, 지방행정조직을 지역 특성에 맞게 운영할 수 있도록 보장해야 한다. 이러한 질적 변화를 위해서는 지방정부를 중앙정부의 하급행정기관이 아닌 국정 운영의 동반자로 인식을 전환하는 것이 선행되어야 한다.

우리사회는 무한경쟁으로 인한 양극화 및 불평등이 그 심각성을 더해가고 있고, 이제 다양성 추구로의 전환을 요구받고 있다. 저출산 · 고령화 현상과 사회경제적

2) 주민의 삶에 직결된 서비스는 기초자치단체에게, 기초단체 간에 걸쳐 있는 서비스는 광역자치단체가, 그리고 국가는 국방, 외교, 국가경제정책 등 국가적 과제만을 수행하는 것을 의미하며, 유럽자치헌장이 모범적으로 규정하고 있다.

구조 변화는 지역공동체 단위 대응의 소중함을 각인시키고 있다. 중앙에서 지방으로 권한과 재원을 나누는 ‘지방분권’은 주민의 요구에 부응한 생활복지서비스를 제공하여 효율성을 높이고, 지역별 특성에 기초한 내생적 발전전략을 통해 국가경쟁력을 높이는 일이다. 그러나 우리의 현실은 지방자치 부활 20여 년을 맞이했음에도 불구하고 지방분권은 큰 진전을 이루지 못하고 있다. 그 이면에는 지방자치를 부활시키며 설계한 헌법과 관련 법제도의 구조적 문제와 함께 중앙집권세력의 저항과 국민적 관심 부족 등의 원인이 존재한다. 이제 지난 20여 년의 경험을 바탕으로 지방자치를 재설계해야 할 때이다.

희망제작소는 지방자치의 질적 변화를 위하여 20대 총선에 나서는 후보들에게 일곱 가지 지방분권 과제를 제안하였다. 우선, 지방정부가 중앙정부와 대등한 입장에서 지방자치와 관련된 중요 정책 결정과정에 참여할 수 있는 ‘중앙-지방 협력회’를 설치하는 일이다. 다음으로 지방정부가 자치사무 처리에 필요한 자치법규를 제정할 수 있도록 자치입법권의 법률적 효력을 강화하고, 자치기구의 자율성을 부여하는 것이다. 국가사무를 지방정부에 위임하는 기관위임사무는 원칙적으로 폐지하고 법정수탁사무로 전환하여, 재원 이전과 지방정부의 자치권을 보장해야 한다. 또한 지방재정은 지방소비세 및 지방소득세율을 인상하여 자체세원을 확대함으로써 자율과 책임을 부여한다. 마지막으로 국회 내 ‘지방분권상설위원회’를 설치하여 지방분권에 관한 법률을 상시적으로 다루도록 하며, 궁극적으로 지방분권형 헌법 개정을 통해 풀뿌리 지방자치를 혁신하고 지역주권을 실현할 수 있도록 하는 것이다.

1) ‘중앙-지방 협력회’를 설치하고 운영하자

현행 지방자치제도는 헌법 제117조 및 제118조에 의거 지방자치법, 지방세기본법 등 개별 법률에 따라 규정되어있다. 그러나 지방자치를 규정한 법률에 중앙정부와 지방정부의 역할과 사무 구분이 모호하여 중앙정부의 기획과 통제 아래 중앙정부가 부여한 범위 내에서 극히 제한된 자치만 허용되는 실정이다. 현재 지방자치제도는 지방정부가 고유의 자치사무를 수행하기보다는 중앙정부의 업무를 대행하는 하부기관에 가깝다. 이러한 구조 속에서 지역의 다양한 특성을 반영한 지방자치가

제대로 작동하기는 매우 어렵다.

지방자치법 제165조에는 지방자치단체 연합체가 지방자치에 직접적인 영향을 미치는 법령 등에 관한 의견을 행정자치부장관에게 제출할 수 있고, 제출된 의견은 중앙정부가 검토 후 적극 반영할 수 있도록 협력할 것을 명시하고 있다. 그러나 제출된 의견에 대한 수용 여부는 전적으로 중앙정부의 의지에 달려 있다. 이렇게 일방적인 전달구조로는 주민의 편의와 복리 증진을 위한 정책 결정과정에 지방정부의 의견이 제대로 반영되기 어렵고, 정책 시행과정에서 시행착오와 갈등이 발생하기 쉽다. 근본적으로 지방정부를 중앙정부의 하급행정기관이 아니라 국정운영의 동반자로 보는 인식의 전환이 절실하다.

‘중앙-지방 협력회의’는 정책 최고결정권자인 대통령과 국무총리, 행정자치부장관, 기획재정부장관 등과 지방 4대 협의체의 장 등이 참여하는 사전적 · 수평적 성격의 협의체이다. 중앙-지방간 소통과 협력을 강화하고 주민편의와 복리 증진에 관한 사항을 사전협의 및 심의 · 의결하는 기구로서 위상을 가지도록 한다.

2) 지방자치법 개정을 통해 자치입법권을 강화하자

지방자치단체가 자치사무를 처리하기 위하여 조례나 규칙으로서 자치법규를 제정할 수 있는 법적 권한을 ‘자치입법권’이라 한다. 헌법 제117조 제1항은 “지방자치단체는 법령의 범위 안에서 자치에 관한 규정을 제정할 수 있다”고 명시하고 있으며, 지방자치법 제22조, 제23조에서는 법령의 범위 안에서 자치사무에 관한 조례나 규칙을 제정할 수 있도록 규정하고 있다. 이처럼 자치입법권은 헌법에서 부여한 권한이지만 ‘법령의 범위 안’으로 제한됨으로서 많은 제약이 뒤따른다.

첫째, 지방자치단체의 조례와 규칙은 국회에서 제정하는 법률뿐만 아니라 행정부가 정하는 시행규칙 등 법령의 범위도 넘지 못한다. 즉, 주민이 직접 선출한 지방의회의 권한이 행정부의 의사에 의해 제한될 수 있다는 의미다. 제한이 구체적이면 구체적일수록 자치입법권의 범위는 더욱 축소된다. 한 가지 예로써 지방자치법 제33조에는 지방위원의 의정활동비와 여비, 월정수당을 의정비심의위원회가 결정하는

바에 따라 지급할 수 있도록 되어 있으나 하루 식대 2만5천원, 숙박비 4만6천원의 상한선을 넘을 수 없도록 시행령에 규정해 두었다. 조례를 정할 수 있는 권한을 주되 그러한 권한의 범위가 중앙정부의 의사에 의해 좌우되는 구조이다.

둘째, 현행 헌법에는 국민의 기본권을 제한하거나 조세 부과, 형벌을 부과할 경우에는 법률에 근거하도록 되어있다. 메르스(MERS)사태처럼 국가적 재난에 대응하기 위해 긴급조치를 취하거나 지역 특성에 근거한 세금을 부과하려고 해도 법률의 위임이 없는 한 조례를 제정할 수 없다.

셋째, 자치입법권은 국가의 강한 지도·감독에 의해 다시 제한을 받는다. 지방자치법 제172조 제1항에서는 주무부장관이 지방의회의 의결에 대해 위법성뿐만 아니라 ‘공익을 현저히 해친다고 판단’되면 재의를 요구할 수 있다. ‘위법성’뿐만 아니라 ‘공익성’까지 법원이 아닌 중앙정부의 ‘주무부장관’이 판단한다는 점에서 자치입법권은 크게 제약받는다. 이러한 근거로 서울시와 성남시의 청년수당에 대해서 보건복지부와 경기도는 재의를 요구하고 법원에 제소하였다.

자치입법권은 근본적으로 헌법 개정을 통해 법률적 효력을 강화해야 한다. 다만, 개헌 이전이라도 자치입법권의 범위를 법령을 위반하지 않는 범위로 명확히 하고, 조례 위반자에 대해서도 과태료부과 외에 ‘3개월 이하의 징역 또는 금고, 100만원 이하의 벌금³⁾’을 부과할 수 있도록 지방자치법에 법적 근거를 마련하도록 제안한다. 아울러, 지방자치사무와 관련하여 법률안 제·개정이 필요한 경우 지방의회의 의결로써 국회에 법률안을 제출할 수 있도록 하여 자치입법권의 법률적 실효성도 강화할 필요가 있다.

3) 기관위임사무를 폐지하고 사무배분사전검토제 도입하자

지방자치체가 제대로 작동하기 위해서는 지방정부가 독자적 사무를 중앙정부의 간섭 없이 처리할 수 있어야 한다. 물론, 국가적 사무에 대해서는 지방정부에 위임 또는 위탁하여 처리할 수 있을 것이다. 현재 지방자치법에서 지방정부가 처리하는 사무

3) ‘3개월 이하의 징역 또는 금고, 100만원 이하의 벌금’의 수준은 충분한 논의를 통해 정해야 한다. 여기서는 조례의 강제성을 부과할 수 있는 방안의 예시로서 제안한다.

는 '자치사무'와 '위임사무'로 구분되어 있으나 사무의 배분(구분)이 개별법령에 위임되어 있고, 그 권한과 책임 소재가 명확하지 않다.

안전행정부의 사무총조사에 의하면, 법령상 행정사무는 약 80%가 국가사무, 20%가 자치사무인 것으로 조사되었다. 그러나 재정지출 규모로 보면 중앙정부 사무는 약 40% 수준으로 국가사무의 40%가 지방정부에 위임되어 처리되고 있다고 볼 수 있다. 이렇게 지방자치단체의 장에게 위임된 '기관위임사무'에 대해서는 위임자인 국가가 사무에 관한 권한을 가지고 있으면서 지도감독을 한다. 따라서 지방정부는 여전히 중앙에 예속되고, 의회의 조례제정 및 감시기능이 원천적으로 차단되어 있는 등 지방자치의 자율성과 권한이 침해되므로 개선이 필요하다.

첫째, 기관위임사무를 폐지하고 '법정수임사무'를 도입⁴⁾하여 사무처리에 관한 지방의회의 관여 및 고유의 자치업무 수행을 보장받을 수 있도록 제안한다.

둘째, '사무배분사전검토제'의 도입이 필요하다. 기관위임사무를 폐지하더라도 자치사무와 법정수임사무의 구분은 필요한데, 사무구분에는 절대적 기준이 아니라 개별사무의 속성을 파악하여 조정하는 작업이 요구된다. 따라서 행정작용을 내용으로 하는 입법과정에서 국가와 지방자치단체 간 사무배분을 사전에 검토할 수 있는 제도를 도입할 필요가 있다. 사무배분사전검토제는 현재 법률안 발의 시 제출하도록 되어 있는 비용추계서와 유사한 방식으로 도입할 수 있다. 법률안 발의 시 국회입법조사처를 거쳐 '사무배분사전검토의견서'를 의무적으로 제출하도록 할 수 있다. 중앙정부가 법률안 발의 시에는 행정자치부 소속의 '사무배분심의회'를 설치하여 위원회의 심의를 거친 후 사무배분사전검토의견서를 제출하도록 한다.

4) 사무배분체계 개편 방안은 2008년에 제정된 지방분권촉진에 관한 특별법 제10조에 명시되어 있다. “국가는 사무배분원칙에 따라 권한 및 사무를 적극적으로 지방자치단체에 이양하여야 하며, 그 과정에서 위임된 사무는 원칙적으로 폐지하고 자치사무, 국가사무로 이분화하여야 한다.” 한편, 2010년 지방분권촉진위원회에서 기관위임사무 폐지, 법정수임사무 도입 방안이 의결되었고, 2012년 정부안으로 지방자치법 개정안 제출되었으나, 국회에서 19대 국회에서 계류되었다.

4) 자치기구와 정원 운영의 자율권과 주민참여제도를 강화하자

지방정부가 자치사무를 수행하기 위하여 필수적으로 요구되는 것 중 하나가 적절한 인력을 확보하여 조직을 운영하는 것이다. '자치조직권'은 지방자치단체가 행정기구, 정원, 보수, 사무분장 등을 자치단체의 조례 또는 규칙을 통해 자주적으로 정하는 권한을 의미한다. 지역 특성에 맞추어 자치행정을 추진하기 위해서는 스스로 조직과 기구를 신설하거나 폐지하고, 적절한 인력을 배치할 수 있어야 한다.

현행 지방자치단체의 기구설치와 관련한 자치조직권은 지방자치법 제112조, '지방자치단체의 행정기구와 정원기준 등에 관한 규정(대통령령)' 등에 기초하고 있다. 세부내용을 살펴보면, 기관 구성에서부터 지방의원 수 등 중요한 사항은 거의 모두 중앙정부의 소관업무나 승인사항으로 되어 있고, 그 외 많은 사항들도 '대통령령이 정하는 바'에 따르거나 '행정 자치부장관의 승인'을 필요로 하게 되어 있다. 획일화된 조직운영 체계 때문에 현장이 요구하는 다양한 행정수요에 효율적이고 탄력적으로 대응할 수 없는 실정이다.

우선, 대통령령에 의해 제한된 지방정부 행정기구의 설치와 지방공무원 정원은 총액인건비 기준을 고려하여 지방정부가 조례로 정하도록 제안한다.

아울러 부단체장 정수와 직급, 임명도 지방정부가 조례로써 결정할 수 있도록 개선한다.

이와 함께 지방정부의 조직이기주의를 견제할 수 있도록 지방의회사무국의 인사권을 지방의회로 독립시킨다.

더불어 지방정부 및 지방의회 권한 강화와 함께 그에 대한 견제방안으로 주민참여를 통한 감시체계를 구축한다. '주민감시체계'는 주민투표, 주민 조례 제정·개폐 청구, 주민감사청구, 주민소송, 주민소환제도의 청구요건 완화를 통해 활성화할 수 있을 것이다.

5) 국세 대비 지방세 비율을 8:2에서 6:4로 확충하고 자치재정권을 강화하자

지방정부가 자치사무를 처리하기 위해서는 필요한 재원을 거두어들이고 사용할 수 있어야 한다. 이러한 권한을 '자치재정권'이라고 한다. 자치재정권에는 세금이나 시설사용료 등 세외수입을 부과하고 징수할 수 있는 권한과 거두어들인 재원을 적절하게 배분하는 예산편성권이 포함된다. 핵심은 과세자주권인데, 국가나 상급자치단체의 간섭 없이 지방자치단체가 스스로의 권한과 책임 하에 해당 주민들에게 지방세 및 세외수입을 부과징수할 수 있어야 하며, 어떤 세금을 얼마만큼 거두어들일지 세목과 세율 등의 결정권한을 가져야 한다.

그러나 현행 헌법 제38조, 제59조에는 국민에게 납세의 의무를 부과하고 세목과 세율을 정하는 일 등은 법률에 의해서만 이뤄지도록 제한하고 있고, 지방정부에는 징수권 정도만 부여하고 있다. 예산편성도 중앙정부가 행정자치부령으로 '지방자치단체예산편성기준'을 작성하여 시달함에 따라 사실상 중앙정부의 일방적 통제 하에 이뤄지고 있는 실정이다.

아래 표를 참고하여 지방세입 구조를 세부적으로 살펴보면, 지방의회가 부활한 1991년도만 하더라도 지방정부가 재정활동에 필요한 재원을 지방세와 세외수입으로 70.9%를 조달하였으나, 민선6기인 2014년엔 45.9%에 불과하다. 반면, 보조금 규모는 1991년 9%에서 2014년 23.2%로 급증하여 지방자치 부활 이후 지방재정의 중앙정부 의존이 심화되고 있음을 보여준다.

이렇게 절반이상의 재원을 중앙정부에 의존하는 지방재정 구조에서는 중앙정부의 정책에 의해 지방세입이 급격하게 변동되는 등 재원의 안정성과 예측가능성에 많은 문제가 발생한다. 외부에 의존하다보니 스스로 세입증대와 세출을 줄이려는 노력을 덜하게 된다. 아울러, 재원의 원천인 중앙정부와 지역구 국회의원들에게 지방정부가 종속될 가능성이 높아 지방재정의 자율성이 크게 위축된다. 더구나 지방정부 스스로 세원을 발굴하거나 세수를 증대한 제도개선방안들은 상위법에 막혀있어 개선이 시급하다.

[표] 지방재정 세입구조의 추이

(단위 : 억원, %)

구분	지방의회부활 (1991년)	민선1기 (1995년)	민선2기 (1999년)	민선3기 (2003년)	민선4기 (2007년)	민선 5기 (2011)	민선6기 (2014)
합계	199,035 (100.0)	366,671 (100.0)	537,724 (100.0)	781,425 (100.0)	1,119,864 (100.0)	1,410,392 (100.0)	1,635,793 (100.0)
지방세	80,350 (40.4)	153,169 (41.8)	185,685 (34.5)	288,165 (36.9)	380,732 (34.0)	497,434 (35.3)	544,751 (33.3)
세외수입	60,716 (30.5)	90,324 (24.6)	157,593 (29.3)	200,363 (25.6)	278,509 (24.9)	296,349 (21.0)	206,145 (12.6)
지방교부세	34,524 (17.3)	56,713 (15.5)	69,187 (12.9)	115,196 (14.7)	214,083 (19.1)	274,085 (19.4)	316,006 (19.3)
지방양여금	5,570 (2.8)	18,701 (5.1)	29,061 (5.4)	48,504 (6.2)	-	-	-
보조금	17,875 (9.0)	32,189 (8.8)	78,912 (8.5)	106,663 (13.6)	211,590 (18.9)	305,528 (21.7)	376,584 (23.2)
지방채	-	15,575 (4.2)	17,286 (2.6)	22,639 (2.9)	34,950 (3.1)	36,996 (2.6)	48,727 (2.9)

자료 : 행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』 각 연도 : 손희준 (2014) 재구성

주 : 당초예산 순계 기준, 2014년 보전수입 등 내부거래 143,580억 원은 포함하지 않음

우선, 자율과 책임에 기초한 지방재정운영이 가능하도록 지방세 비중을 현행 8:2 구조에서 6:4 구조까지 확충하도록 한다. 지방세 확충을 위해 2009년 정부가 약속한 지방소비세 5%(약 2조원)를 우선 확대하며, 단계적으로 경제협력개발기구(OECD)국가의 부가가치세 지방이양 비율인 40%까지 확대한다. 아울러 현재, 누진세율 구조인 지방소득세를 단일비례세율로 전환하며, 현재 한계최저세율(소득세 6%+주민세0.6%)로 적용하여, 중앙정부의 감세정책에 따른 지방세 감소요인을 줄이도록 한다. 둘째, 국가 및 지방정부 사무조정을 통하여 기초연금, 장애연금, 생계급여·의료급여사업 등 국민의 기본권 보장과 관련된 사업은 전액 국비지원 사업으로 전환한다. 셋째, 지방정부가 지역실정에 맞게 세입을 확대할 수 있도록 관련 법체계를 정비하도록 한다.

6) 국회 내 ‘지방분권특별위원회’를 상설기구로 설치하자

1995년 지방의회와 더불어 지방자치단체장 주민직선제가 도입되면서 본격적인 지방자치시대가 열렸다. 30년의 긴 공백을 깨고 지방자치가 부활하였기 때문에 중앙과 지방 간 역할 및 권한 분담을 위한 논의가 확대될 수밖에 없었다. 국민의 정부 시절 ‘중앙행정권한의 지방이양 촉진 등에 관한 법률’을 제정하면서 중앙권한의 지방이양이 본격화되었다.

그런데 역대 정부에서 권한이양 및 사무구분체계의 정비, 특별지방행정기관의 정비, 지방재정의 확충, 자치조직권 강화, 자치입법권 확대, 국가와 지방자치단체의 협력체제 정립 등의 지방분권과제들을 추진해 나감에 있어, 입법과정이 문제가 되었다. 국회 내 소관 상임위원회가 여러 곳에 걸쳐 있다 보니, 상임위마다 입장이 달라 지방분권이 효율적으로 추진되지 못한 것이다. 이로 인해 중앙부처사무의 지방이양관련 법률안 심의가 지연되어 중단되는 경우가 종종 발생하였고, 제18대 국회에서는 중앙권한 지방이양과 관련된 약 70개의 법률안(391개 사무)이 폐기된 바 있다. 또한, 자치경찰제 도입, 자치입법권 범위 확대 등의 지방분권 과제는 10년 넘게 표류하고 있는 실정이다.

참여정부 시절 정부혁신지방분권위원회 및 지방이양추진위원회는 ‘(가칭)지방일관이양법’의 제정을 추진하였으나, 이를 소관할 수 있는 국회 내 상임위원회가 부재하여 입법발의조차 제대로 되지 못한 채, 추진이 무산된 바 있다. 이후 18대 국회에서 다시 추진되었으나 역시 국회 내 소관 상임위원회가 부재하다는 이유로 국회에서 발의조차 이루어 지지 못하였다. 19대 국회 역시 상황은 크게 다르지 않다⁵⁾.

이에, 입법부인 국회 내 ‘지방분권특별위원회’를 상설기구로 설치하여, 특정 부처의 이해관계를 떠나 중립적으로 지방분권 과제를 심의·의결함으로써 지방분권을 효율적으로 추진토록 한다.

5) “19대 국회 ‘지방분권’ 아무것도 못했다”, 『경남도민일보』, 2015.6.25.

7) 지방분권형 헌법을 만들자

지방자치제도는 헌법 제117조 및 제118조에 의해 보장받고 있는데, 동시에 지방 정부의 권한이 '법률'이 아닌 '법령'의 범위로 묶여 있어 자치권을 강하게 제한받고 있다. '법령'에는 국회의 심사를 거치는 '법률' 외에 헌법 제75조 및 제95조 등에 의거한 '대통령령', '총리령', 및 행정부서의 장이 정하는 '부령'과 같은 법규명령까지 포함된다. 심지어 제정형식이 법규명령이 아닌, 고시, 훈령, 예규 등과 같은 행정규칙도 상위법령의 위임이 있으면 법규명령과 동일한 구속력을 갖는다. 즉, 지역 주민에 의해 선출되어 운영되는 지방정부가 고시, 훈령, 예규와 같은 행정규칙에 의해서도 제한을 받고 있는 실정이다. 문제는 이러한 획일화된 규제들 때문에 지방정부가 지역의 다양한 특성에 기초한 정책을 추진하는데 많은 제약이 따른다는 사실이다.

헌법상 지방자치권을 제약하는 것은 지방자치를 직접 규정하고 있는 제117조와 제118조 외에도 죄형법정주의를 규정한 제12조 제1항, 기본권제한 법률주의를 규정한 제37조 제2항, 납세의무 법률주의를 규정한 제38조, 조세법률주의를 규정한 제59조 등이 있다. 이렇게 여러 법률에 의해 지방자치권은 그 범위가 더욱 좁아지고 있어 근본적으로 '지방분권형 헌법'으로 개정이 절실하다.

2015년 전국 지방자치단체 4대협의체는 공동으로 한국헌법학회에 의뢰하여 분권형 헌법개정안을 마련한 바 있다. 개정안에는 양원제도 도입 및 자치분권평의회 설치 등의 새로운 제안들이 다수 포함되어 있다. 헌법 개정은 국회 재적의원의 2/3가 찬성하고, 투표권을 가진 국민이 절반 이상 참여하여 과반 이상의 동의를 해야 가능하다. 이처럼 헌법 개정에는 다수의 합의가 필요한 만큼 20대 총선에 제안하는 '지방분권 7대 과제'에서는 과도한 중앙집권적 구조를 해소할 수 있는 최소한의 개헌 방안을 제안하였다.

먼저, 전문 및 총강에 대한민국은 '지방분권'을 추구하는 국가임을 명시한다. 지방분권은 지속가능한 지방자치를 실현하기 위한 수단이자 과정이다. 둘째, 지방분권은 국민의 기본권인 주민 자치권을 실현하는 데 그 목적이 있는 만큼 국민 기본권의 일환으로 주민으로서 자치권을 천명한다. 셋째, 국가의 통치기구로서 중앙정부와 함께 지방정부를 명시하고, 지방분권을 실현하는 수단으로서 지방정부의 자치입

법권, 자치조직권, 자치행정권, 자치재정권을 각각 다음과 같이 강화하도록 한다. 우선, ‘법령의 범위 안’으로 조례제정 범위를 직접 규정하고 있는 헌법 제117조 제1항을 법률과 조례 동일지위의 원칙을 적용하여 ‘법률에 위반되지 않는 범위에서’ 자치에 관한 규정을 조례로 제정할 수 있도록 개정하여 자치입법권을 보장해야 한다. 다만, 법률과 조례가 경합 관계에 있을 경우에는 법률을 우선하도록 한다. 또 헌법 제118조 제2항의 지방정부 기관구성, 조직과 운영에 관한 사항을 법률이 아닌 조례로 정하도록 해서 자치조직권을 강화해야 한다. 그리고 국가사무와 자치사무의 범위, 사무배분의 원칙을 헌법상의 규범으로 명시함으로써 중앙정부와 지방정부의 갈등해소에 기여할 수 있도록 자치행정권을 강화한다. 마지막으로 지방세를 조례로서 세목과 세율을 정할 수 있도록 하며, 조례가 정하는 바에 따라 납세의무를 부여함으로써 지방정부에 과세권을 부여하는 등 자치재정권을 강화한다.

IV. 보다 나은 주민의 삶을 위한 지방자치, 20대 국회에 바란다

30년의 긴 암흑기를 지나 부활한 지방자치 20여 년, 무엇보다 주민의 손에 의해 대표가 선출되면서 통치와 계몽의 대상에 머물던 국민이 행정의 주인으로 거듭나게 되었다. 일상적 삶과 밀착된 정책들이 다양하게 추진되면서 주민의 삶의 질이 조금씩 개선되고 있다. 지역 특성에 기초한 혁신적인 정책들이 다양하게 발굴되면서 중앙정부의 정책에도 변화를 주고 있다. 이렇게 실질적인 내용의 변화와 함께 지방정부가 담당하는 사무의 범위나 사업의 양도 크게 확대되었고, 재정사용액도 많이 늘었다.

그러나 지난 20여 년간 지속적으로 중앙권력을 지방으로 나누는 분권개혁이 추진되어 왔음에도 불구하고, 공고한 중앙집권체제는 그대로 남아있다. 분권의 주요한 성과로 내세우는 국가사무의 지방이양을 보면, 이양대상 3,101개의 사무 중 1,982개가 지방으로 이양⁶⁾됨으로써 정책결정권은 빼고 집행적 성격의 개별사무만 이양되었다는 비판을 받는다. 재정분권에서는 세원이양의 핵심인 지방소득세와 지

6) 지방자치발전위원회 홈페이지, “지방이양 추진현황(‘12.12월말 현재)”

방소비세를 도입하고, 2014년 지방소득세를 독립세로 전환하면서 일부 진전이 있었지만 세원의 중앙 집중은 전혀 개선되지 않고 있다. 국세와 지방세의 비율은 여전히 8:2 구조이며, 지방재정에서 의존재원인 지방교부세와 국고보조금의 비중은 오히려 높아졌다.

이러한 배경에는 지방자치를 시작할 당시 근거가 되었던 헌법과 관련 법령 등 관련 제도들이 제대로 준비되지 않았던 태생적 한계가 있다. 아울러 지난 20여 년간 중앙정부 권한을 지방으로 이양하기 위한 여러 조치들이 있었지만, 지방의 참여가 제한된 상태에서 중앙정부에 의해 추진되었던 근본적인 문제가 있었다.

이제 지난 20여 년의 경험을 바탕으로 지방자치를 재설계해야 할 때이다. 현행 법체계상 지방자치제도를 설계하는

일은 중앙권력의 일부인 국회가 담당해야 한다. 우리 사회는 무한경쟁으로 인한 양극화 및 불평등이 그 심각성을 더해가고 있고, 이제 다양성 추구로의 전환을 요구받는다. 저출산 · 고령화 현상과 사회경제적 구조 변화는 지역공동체 단위 대응의 소중함을 각인시키고 있다. 중앙의 획일화된 정책과 제도로는 현장의 다양성을 담을 수 없으며, 시대적 변화에 능동적으로 대응할 수 없다. 중앙에서 지방으로 권한과 재원을 나누는 '지방분권'은 주민의 요구에 부응한 생활복지서비스를 제공하여 효율성을 높이고, 지역별 특성에 기초한 내생적 발전전략을 통해 국가경쟁력을 높이는 일이다. 희망제작소와 목민관클럽은 시급히 해결해야 할 '지방분권 7대 과제'를 제시하고, 이러한 과제가 20대 국회에서 실현될 수 있기를 희망하면서 그를 위해서 이후 힘을 아끼지 않을 것이다.

Ⅰ 참고문헌

[연구논문 및 세미나자료]

- 김성호, “새정부의 지방분권추진기구 재구축 방안”, 『전국시도지사협의회 제1차 권역별 토론회 발표자료집』, 전국시도지사협의회, 2013.
- 동국대학교, 『국가사무와 지방자치단체간의 사무국분 및 사무조사 연구』, 행정자치부, 2015.
- 박인화, “법정 복지지출 결정과정 사례분석과 PAYGO 규칙의 적용 탐색”, 『예산정책연구』 제4권 제2호, 2015.
- 손희준, “민선6기 출범에 따른 지방재정 성과와 과제”, (『예산정책연구』 제3권 제2호, 2014)
- 오준근, “2015년 지방자치관련 법과 제도의 개선방향”, 한국지방자치법학회, 2015.
- 이기우, “지방행정분야 개선방향”, (『지방자치 20주년 토론회 자료집』, 2015)
- 이재은, “지방자치 혁신” (『목민광장』제6호, 2014. 하반기)
- 이창용, 안권욱, 조정, 『기초지방자치단체 지방자치의 실태와 제도개선방안』, 시흥시, 2015.
- 전국시도지사협의회, 『중앙-지방 합리적 역할 배분을 위한 국고보조사업 사무구분 연구』, 2014.
- 한국정책학회, 『국가-지방간 관계 정립을 위한 지방분권의 비전과 전략 수립』, 행정안전부, 2008.
- 『민선 지방자치 20년 회고와 전망, 전국시도지사협의회 지방분권토론회 자료집』, 전국시도지사협의회, 2015.
- 『복지지출과 재정정책 과제 토론회 자료집』, 한국재정학회, 2015.
- 『지방의회외의 분권 및 활성화 방안 세미나 자료집』, 서울연구원, 2015.
- 『지방자치 20년 평가와 과제』, 박남춘의원실, 2015.
- 『지방자치의 과거와 현재, 그리고 미래, 지방자치20주년기념 국회토론회 자료집』, 국회 지방자치포럼, 2015.

[단행본]

김병준, 『지방자치론』(서울: 법문사, 2015)

한수동, 『지방자치법강의』(서울: 법률출판사, 2015)

[통계자료]

행정자치부, 『지방세통계연감』, 각 연도

행정자치부, 『지방자치단체 통합재정 개요』, 각 연도

[기사 및 보도자료]

“경기도, 재의요구 불응 성남시의회 대법원에 제소”, 『연합뉴스』, 2016.01.18.

“교육청에 누리과정 예산 4조 있다? 진실은 이렇대!”, 『프레시안』 2016.1.29

“서울시 청년수당 '달콤한 독약'인가, '든든한 보약'인가”, 『머니투데이』,
2016.01.30.

“서울시, '사회 밖 청년'에 최소 사회참여활동비 지원”, 『서울시 보도자료』,
2015.11.5

“첫 단추 잘못 꿰 누리과정, 헌법소원 제기 가능”, 『프레시안』 2016.2.2

“청년배당 불수용…이재명 성남시장 "법적 투쟁" 강공”, 『뉴시스』, 2015.12.15.



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

지속가능발전 패러다임으로의 전환, UN SDGs와 지방정부 차원의 추진방향

인은숙 | 지속가능발전팀 연구위원 (bada999@makehope.org)

I 요약

- 국제연합(UN)이 1972년부터 시작한 지속가능발전 이슈 연구는 마침내 1987년 전 노르웨이 수상인 브룬트란트(Gro Harlem Brundtland)가 3년간에 걸쳐 세계각지의 다양한 계층의 의견을 수렴해 펴낸 보고서 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」(세계환경개발위원회 발간)에서 마침내 '지속가능한 발전'이라는 개념을 인류가 지향해야 할 방향으로 선언하기에 이르렀다.
- 2012년 Rio+20 회의에서 지속가능발전 추진시스템 강화방안으로 목표를 설정하기로 합의했다. 이에 2015년 9월, 유엔 회원국들이 모여 '지속가능발전 목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)'를 합의했다. 모든 국가는 이 약속을 지키기 위해 함께 노력해야 한다.
- SDGs의 목표 달성을 위해서는 17개 목표 · 169개의 세부목표에 대한 깊은 이해가 먼저 필요하다. 그리고 지역마다 다른 실정에 맞게 우선순위를 정해 적용하고 추진해야 한다. 성공적인 지

속가능발전 이행을 위해서는 지방자치분권구조가 전제되어야 하는데, 이는 분권적인 지속가능발전 이행구조를 통해 SDGs이행을 위한 거버넌스가 활성화될 수 있기 때문이다.

- 그러기 위해서는 지역의 지속가능발전 목표를 설정하고, 지속가능발전을 이루기 위한 수단과 정책도구가 필요하다. 조직의 목표 달성을 위한 전략과 이행계획 수립을 통해 새로운 행정프레임을 제시하고, 지속가능발전 추진시스템을 구축하기 위한 실행로드맵을 우선적으로 마련해야 한다.
- 지속가능발전 추진시스템은 행정목표 달성을 위해 경제, 사회, 환경의 통합성을 제고해야 조직 간의 조정과 협력을 통한 상승효과(시너지)를 낼 수 있다. 또한 거버넌스를 통해 주민의 행정수요를 반영하고 의사결정 과정의 투명성을 높일 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다.
- 지속가능발전의 추진에 따른 성과와 결과는 단시일 내에 가시적으로 나타나지 않는다. 더디고 오랜 시간에 걸쳐 그 효과가 나타나며, 그것은 주민들의 삶의 질 제고와 밀접하게 연결되어 있다. 동네와 마을, 그리고 지역의 지속가능발전 실현이 하나하나 모여 지속가능한 나라를 만든다. 이제는 지속가능발전 렌즈로 지역과 정책을 바라볼 시점이다.

I 키워드 지속가능발전, SDGs, 지속가능발전목표, 지속가능발전실천, 거버넌스

1. 지속가능발전 개념 등장

인류의 생산과 소비 방식에 대한 문제의식은 산업혁명 이후부터 지속되어오다 급기야 1950년대 일어난 대형 환경사고들-런던스모그 사건, 이타이이타이병, 미나마타병 등-로 인해 그 심각성이 대두, 산업활동이 인간과 생태계에 미치는 영향에 관심을 기울이게 되었다. 1960년대부터 1970년대 초반에는 이와 관련된 다양한 저술물이 출간되었다. 구체적으로, 생태계가 파괴되는 구체적인 과정을 보여주거나 (Carson, 1962), 지구 전체를 하나의 생태계로 보고 그 안에서 인간의 활동방식이 적절한지에 대해 검토하거나(Meadows et al., 1972), 인간사회를 중심으로 경제활동과 여타 영역과의 관계에서 오는 문제를 조명함으로써(Schumacher, 1973) 인간사회와 생태계, 인간사회와 경제활동의 긴밀한 연계성을 이해할 수 있는 기반을 마련했다. 이러한 이론들은 전세계적으로 환경운동의 붐과 함께 환경행정의 기틀이 되었다.

이후 국제연합(United Nations, 이하 UN)은 지구생태계 파괴 우려에서 제기되는 환경보전의 필요성과, 인간 삶의 기본적인 필요 충족이라는 경제적 측면을 동시에 충족시키기 위한 노력을 기울이게 되었다. 1972년에 시작된 UN의 연구는 1987년 전 노르웨이 수상 브룬트란트(Gro Harlem Brundtland)가 3년간에 걸쳐 세계각지 다양한 계층의 의견을 수렴해 펴낸 보고서 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」(세계환경개발위원회 발간)에서 마침내 '지속가능한 발전'이라는 개념을 인류가 지향해야 할 방향으로 선언하기에 이르렀다.



1) 지속가능발전 개념의 이해와 인식

지속가능한 발전은 오늘날 전세계가 직면한 핵심적인 도전 중 하나다. 전지구적으로 지속되는 빈곤과 불평등, 날로 심각해지는 기후변화, 현재의 사회·경제적 위기 등에 근거해서 볼 때 21세기를 맞은 전세계는 전환점에 있는 것으로 간주되며, 이런 도전 속에서 지속가능발전의 중요성이 더욱 부각된다.¹⁾

‘지속가능발전(sustainable development, SD)’이라는 개념은 자연과 공존하면서도 인구증가와 경제성장 속에 파생되는 전지구적인 문제를 해결하여 풍요로운 삶을 누리고자 하는 의지에서 비롯되었다. 이 용어가 공식적으로 처음 알려진 것은 1987년 개최된 세계환경개발위원회(World Commission on Environment and Development, WCED; 1983년 유엔총회에 의해 설립)에서 제시된 「우리 공동의 미래(Our Common Future)」를 통해서다. 일명 ‘브룬트란트 보고서’로 불리는 이 문서에서 처음 제시된 ‘지속가능발전’이라는 개념은 ‘미래세대가 그들의 필요를 충족할 수 있는 기반을 저해하지 않는 범위 내에서 현세대의 필요를 충족시키는 발전’으로 소개·제시되었다.²⁾ 이 개념은 국제사회의 폭넓은 지지를 얻어 도출된 하나의 정의로 현재 폭넓게 사용되고 있다.³⁾ 지속가능발전이라는 개념은 고정된 것이 아니라 끊임없이 변화하는 특성을 가지고 있다. 각 나라와 지역은 지속가능발전 개념의 형성 과정이 갖는 역사적 의미를 고려하면서 자신의 상황에 맞게 해석해 적용하고 있다.⁴⁾ 지속가능발전은 오랜 기간 다양한 논의를 통해 환경뿐 아니라 사회, 경제 분야 전체의 지속가능성 유지와 관련된 것으로 폭넓게 해석되는 경향으로 확장되었다. 즉 인류는 경제 사회적인 발전과 환경의 질 유지 및 개선 등 사회생활의 서로 다른 측면에 가치를 부여하고 있으므로 경제적 발전과 사회적 평

1) UNESCO (2009). UN DESD Global Monitoring and Evaluation Framework (GMEF): Operational Plan. UNESCO.

2) World Commission on Environment and Development (WCED) (1987). Our Common Future. Oxford University Press.

3) Giddings, B., Hopwood, B., & O'Brien, G. (2002). Environment, economy and society: Fitting them together into sustainable development. *Sustainable Development*, 10(4), 187-196.

4) Thaman, K.H. (2002). Shifting sights: The cultural challenge of sustainability. *Higher Education Policy*, 15, 133-142.

등을 환경의 질과 조화시키는 것이 지속가능발전의 핵심이라는 것이다.

우리는 환경적으로 더 나은 것에서부터 근사한 것에 이르는 무언가를 의미하기 위해 '지속가능한(sustainable)'이라는 단어를 귀에 거슬릴 정도로 많이 사용하는 '지속가능과잉(sustainababble) 시대'에 살고 있다(Engelman, 2013). 월드워치 연구소 앵겔만(Robert Engelman) 대표는 지속가능과잉 현상이 오히려 지속가능 발전에 장애가 될 수 있다고 우려한다. '지속가능한'이라는 형용사가 본래의 의미와는 달리 '다른 방도보다는 환경에 좀 더 유익한'과 같은 의미로 변형되었다고 지적한 것이다(김은경, 2015).

이러한 현상은 지속가능발전에 대한 합의된 정의나 이해가 없어 국가별 혹은 지방자치단체별로 자신들의 필요와 형편에 따라 해석을 달리하고 있는 것이 현실 때문이다. 사회학적 입장에서 볼 때 이러한 차별화된 이해는 피할 수 없는 현상이다. 따라서 합의된 정의를 도출하는 것도 중요하지만 지속가능발전 과정에 참여하는 다양한 주체들의 인식을 파악하여 정책에 반영하는 것도 필요하다(오영석, 이근수, 2005).

2) 지속가능발전의 다섯 가지 특성

Gladwin 등(1995)은 지속가능발전 관련 선행연구 메타평가를 통해 포괄성(inclusiveness), 연계성(connectivity), 형평성(equity), 신중성(prudence), 안전성(security) 등 지속가능발전의 다섯 가지 특성을 도출하였다.

포괄성이란 시간과 공간을 넘는 인간개발을 포함하여 환경과 인간, 근린과 원거리, 현재와 미래 모두에서의 지속가능성을 말한다. 지속가능성의 인간 차원에 대한 이해는 인구변화, 경제성장, 기술변화, 정치 및 경제제도, 태도와 신념 등 지구환경 변화에 인간이 끼치고 있는 영향을 포함해야 한다는 것이다.

연계성은 상호 침해하거나 상승작용을 일으키고 있는지 여부를 묻는 것으로 생태적, 사회적, 경제적 상호의존성에 대한 수용을 말한다. 세계의 문제를 체계적으로

서로 연결되어 있고 상호의존적인 것으로 이해하는 것으로서 사회적 환경적 목표를 달성하지 않고서는 경제적 목표에 도달할 수 없다는 것이다. 이를 위해 보편적 교육과 고용기회, 보편적 건강과 재생산 배려, 자원에 대한 공평한 접근과 분배, 안정적인 인구, 자연자원의 토대를 지탱하는 것이 필요하다.

형평성은 미래 자원을 크게 훼손하거나 타인의 재산권 등 권리 침해에 대한 여부를 묻는 것이다. 이는 세대간, 세대내, 종간 공정성, 세대내, 세대간 공정한 자원 및 재산권 분배를 말하는 것이다. 또한 사회적 약자와 비인간 세계를 고려하는 인간의 의무를 강조한 것으로, 경험적으로는 발견될 수 없고 상호주관적(intersubjectivity)으로만 발견될 수 있다는 특성을 지닌다. 인간의 행동이 적절한 보상 없이 현재와 미래에 다른 인간의 이익에 비용을 전가하거나 다른 인간의 재산 또는 자원 권리를 전유해서는 안 된다는 것을 이해할 수 있어야 한다.

신중성은 불확실성에 대한 입증 여부를 밝히는 것으로, 기술적으로 과학적으로 정치적으로 주의하고 예방하는 일을 말한다. 생명을 지탱하는 생태계의 유지, 상호관련된 사회경제적 체계를 탄력성 있게 만드는 것, 비가역성을 회피하는 것, 재생 능력과 수용능력 내에서 인간 행동의 규모와 영향을 유지하는 것 등이 포함될 수 있다. 엄청난 불확실성과 예측불가능성, 체계 구성요소, 알려지지 않은 한계, 생태계 및 사회체계의 복잡한 역학 간의 비선형적인 상호작용을 고려하는 신중함과 겸손함을 고려하는 것이다.

안전성은 만성적인 위협으로부터의 안전을 확보하고 위대한 환경파괴를 방지하자는 것이다. 일반적으로는 현세대와 미래세대의 안전하고 건강하며 높은 삶의 질 확보를 위한 인간중심적인 구성체를 말한다. 그러나 이러한 인간의 기본적인 필요 충족과 함께 생태계와 사회체계의 건강, 임계 자연자본(critical natural capital), 자기조직화, 수용능력, 인간의 자유 등 종합적으로 고려되어야 한다.

3) 지속가능발전 실현을 위한 접근방법

지속가능발전은 한 분야 또는 하나의 정책을 바꾸는 것이 아닌 패러다임을 전환해야 하는 일이라는 점에서 사회 모든 영역의 참여는 필수적이다(WCED, 1987). 따라서 지속가능발전을 이루기 위한 사회 각 부문의 역할은 중요하다. 각 영역의 과제는 분절적으로 작동하는 것이 아니라 다른 영역의 목표에 부정적인 영향을 미치지 않도록 고려하거나, 다른 영역의 과제와 통합해서 적용되어야 한다. 예를 들면, 한 분야 정책의 정책적 결정과 방법의 선택 과정에서 지속가능발전에 기여하는지 판단해야 한다. 동시에 정치적으로 확대된 참여를 통해 의사결정이 이루어지도록 해야 한다. 행정은 유연하고 자기교정력을 갖추며 각 영역의 목표와 방향을 조정할 수 있어야 한다. 또한 지속가능발전을 추진하는 방법에 대해서도 기존과는 다른 접근방법-경제 사회 환경의 통합적 접근, 새로운 시스템의 창조, 영역을 넘어서는 협력, 민주적 의사결정-들이 제시되고 있다.

첫째, 경제, 사회, 환경의 통합적 접근

정책을 영역별로 나누어 기획·집행함으로써 해당 분야의 성과가 다른 분야에 문제로 전가되거나 사회 갈등을 유발하지 않도록 모든 관점을 동시에 고려하는 접근 방법이 필요하다.

둘째, 새로운 시스템의 창조

드러난 문제를 제거하는 기술적 대응과 문제를 일으키지 않은 새로운 시스템을 창조하는 근본적인 혁신은 다르다.

셋째, 영역을 넘어서는 협력

다양한 관점에서 혹은 타인의 관점에서 문제를 바라보고, 다양한 관점의 요구를 충족시킬 수 있는 방법을 찾아내고 실행하기 위한 영역을 넘는 협력이 필요하다.

넷째, 민주적 의사결정

사회, 또는 시장 권력구조의 영향을 벗어나 형평성을 높이기 위해서는 사회적 약자를 포함한 다양한 이해관계자들의 참여를 보장하는 민주적 의사결정이 필요하다는 것이 지속가능발전이 요구하는 철차이다.

출처: 김은경(2012), 『성장에서 지속가능발전으로』, pp.40~41.

4) 지속가능발전을 위한 각 부문의 역할

UN은 「우리 공동의 미래」를 통해 지속가능발전을 이루기 위한 사회 각 부문 역할을 다음과 같이 정리하고 있다. 앞서 설명했듯이 지속가능발전은 한 분야 또는 하나의 정책을 바꾸는 것이 아닌 패러다임을 전환해야 하는 일이기 때문에 사회 모든 영역의 참여가 필수적이다. 각 영역이 가져야 할 목표와 운영방식의 변화방향을 제시한 것이다.

지속가능발전을 이루기 위한 사회 각 부문 역할

- 정책결정에 시민들이 효과적으로 참여할 수 있도록 보장해주는 정치체제
- 자립적이며 지속적인 생산기반 위에서 잉여생산물과 기술적 지식을 생산할 수 있는 경제체제
- 부조화한 발전에서 발생하는 긴장을 해결할 수 있는 사회체제
- 발전을 위한 생태적 토대를 보존해야 할 의무를 존중하는 생산체제
- 끊임없이 새로운 해결책을 찾을 수 있는 기술체제
- 지속가능한 유형의 무역과 재정 흐름을 촉진시키는 국제체제
- 유연하고 자기 교정능력을 갖고 있는 행정체제

출처: 홍성태·조형준 역(2005), 『우리 공동의 미래』, p.118.

II. 국제적 합의와 새로운 목표설정

「우리 공동의 미래」는 지속가능발전을 선언한 보고서인 동시에 실천을 위한 각 분야별 과제를 제시하고 있다. 행정 분야 과제로는 ‘유연성과 자기교정능력’을 높일 것을 제시하고 있다. 이를 실현하기 위한 방안들이 이후 세 번의 세계정상회의-리우 지구정상회담(1992), 요하네스버그 세계지속가능발전정상회담(2002), Rio+20(2012)-를 통해 제안, 합의, 실천되고 있다. 1992년 브라질 리우에서 개최된 지구정상회담에서는 ‘지속가능발전’이 각국이 추구해야 할 기본방향임을 합의하였다. 그 실천을 위해 각국에 지속가능발전위원회를 구성하고 「의제21」을 작성

할 것을 권고한 바 있다(UNCED;국제연합환경개발회의, 1992). 이에 따라 지방정부 차원의 「지방의제21」 작성도 중요하게 되었다. 국가에 비해 도시들의 지속가능발전추진 성과가 높다는 점이 부각되었기 때문이다. 따라서 지방정부의 역할이 강조되기 시작했고, 지속가능발전 추진의 제도화에 대한 필요성이 제시되었다.

지속가능발전은 인류의 보편적 발전전략으로 '환경의 보전', '경제의 발전', '사회의 안정과 통합'이 균형을 이루는 포괄적 의미로 점차 확장되고 있다. 2012년 리우+20 이후 지속가능발전의 중요성이 다시 강조되었다. 이후 새천년개발목표(Millennium Development Goals, 이하 MDGs)⁵⁾를 이어받을 지속가능발전목표(SDGs)에 대한 논의가 진행되었다. 2015년 9월에는 전세계 유엔 회원국들이 모여 합의한 것이 바로 '지속가능발전 목표(Sustainable Development Goals, 이하 SDGs)'다. 모든 국가들이 2030년까지 이 약속을 지키기 위해 함께 노력해야 한다.

1) 지속가능발전목표(SDGs) 들여다보기

새천년개발목표는 2000년에 채택되고 2001년에 이행에 들어가 2015년에 종료되었다. 이를 이어받아 2016년부터 2030년까지 달성하기로 한, 전세계 차원의 새로운 발전목표가 SDGs이다. SDGs는 MDGs에 비해 포괄적이고 개발재원, 참여주체 등에서 많은 차이가 있다. MDGs는 각국의 상황을 고려하지 않는 획일적 목표를 설정한 반면에 SDGs는 다양한 이해관계자가 참여하는 상향식 접근방법을 채택하여 포괄적 목표를 설정하였다. MDGs는 빈곤퇴치 등 경제중심, SDGs는 사회경제적 불평등과 환경적 지속가능성을 모두 아우르는 발전목표를 제시한 것이다. SDGs를 만드는 과정도 MDGs와는 다르게 논의과정에 다양한 이해관계그룹들이 참여할 수 있도록 하였다.

SDGs는 17개 목표에 각각의 세부목표를 가지고 있다. 세부목표는 총 169개로 이루어져 있다. SDGs의 17개 목표는 '사회발전', '경제성장', '환경보존'의 세 가지 축을 기반으로 한다. 17개 목표 중 <목표1~6>은 사회발전 영역의 목표로, 이

5) 2000년 9월 뉴욕 국제연합 본부에서 개최된 밀레니엄서밋에서 채택된 빈곤타파에 관한 범세계적인 의제이다.

목표 달성을 통해 빈곤퇴치 및 불평등을 해소하고 인간의 존엄성을 회복하고자 하는 내용이다. <목표8~11>은 경제성장을 달성하기 위한 목표다. <목표7>과 <목표12~15>는 생태계를 보호하기 위한 목표다. 마지막으로 <목표16~17>은 <목표1>부터 <목표15>까지의 목표들을 달성하기 위한 조건 및 방법을 담은 목표라고 할 수 있다. SDGs의 달성을 위해서는 평가할 수 있는 지표 또한 중요하다. 따라서 SDGs는 17개의 목표, 169개의 세부목표와 수백 개의 지표로 이루어진다. 지표를 만드는 과정에서 고려할 중요한 점은 ‘단 한 사람도 소외되지 않게 할 것’이다. 이는 SDGs의 핵심가치다.

SDGs의 17개 목표와 주제별 구분을 표로 구성하면 다음과 같다.

지속가능발전목표(SDGs)

- 목표1.** 모든 곳에서 모든 형태의 빈곤을 종식시킨다.
- 목표2.** 기아를 종식시키고, 식량 안보를 달성하며, 개선된 영양 상태를 달성하고, 지속가능한 농업을 강화한다.
- 목표3.** 모두를 위한 전 연령층의 건강한 삶을 보장하고 웰빙(well-being)을 증진한다.
- 목표4.** 모두를 위한 포용적이고 공평한 양질의 교육 보장 및 평생교육 기회를 증진한다.
- 목표5.** 성 평등 달성 및 모든 여성과 여아들이 자신의 능력을 발휘할 수 있도록 한다.
- 목표6.** 모두가 물과 위생설비를 사용할 수 있도록 지속가능한 유지관리를 보장한다.
- 목표7.** 모두를 위한 적당한 가격이며 신뢰할 수 있고 지속 가능한 에너지의 접근을 보장한다.
- 목표8.** 모두를 위한 지속적, 포용적, 지속 가능한 경제성장을 촉진하며 생산적인 완전고용과 모두를 위한 양질의 일자리를 증진한다.
- 목표9.** 복원력이 높은 사회기반시설을 구축하고, 포용적이고 지속가능한 산업화를 증진시키며 혁신을 장려한다.
- 목표10.** 국가 내, 국가 간 불평등을 줄인다.
- 목표11.** 도시와 주거지를 포용적이며 안전하고 복원력 있고 지속가능하게 보장한다.
- 목표12.** 지속가능한 소비 및 생산양식을 보장한다.
- 목표13.** 기후변화와 그로 인한 영향에 맞서기 위한 긴급 대응을 시행한다.
- 목표14.** 지속가능발전을 위한 대양, 바다, 해양자원을 보존하고 지속가능하게 사용한다.
- 목표15.** 지속가능한 육상 생태계 이용을 보호·복원·증진하고, 삼림을 지속가능하게 관리하며, 사막화를 방지하고, 토지황폐화를 막고, 생물다양성 손실을 중단한다.
- 목표16.** 지속가능발전을 위해 평화롭고 포용적인 사회를 증진하고, 모두가 정의에 접근할 수 있도록 하고, 모든 수준에서 효과적이고 책임성 있고 포용적인 제도를 구축한다.
- 목표17.** 이행 수단을 강화하고 지속가능발전을 위한 글로벌 파트너십을 활성화한다.

UN SDGs의 주제별 구분

주제		SDGs 목표
빈곤(2목표, 15세부목표)		1. 빈곤퇴치(7)* 2. 기아 해소와 식량안보
사회발전 (5목표, 53세부목표)	보건	3. 보건증진(12)
	교육	4. 교육 보장과 평생학습(10)
	여성	5. 성평등과 여성역량 강화(9)
	사회/안보	10. 불평등 해소(10) 16. 평화로운 사회와 제도(12)
환경 (7목표, 61세부목표)	자연/자원 환경	7. 에너지(5) 13. 기후변화대응 :UNFCCC(5) 14. 해양자원
		15. 육상생태계(12)
		6. 물과 위생(8)
	사회환경	11. 도시(10) 12. 지속가능한 소비와 생산 증진(11)
		8. 경제성장과 일자리(12) 9. 인프라와 산업화(8)
경제성장 (2목표, 20세부목표)		8. 경제성장과 일자리(12) 9. 인프라와 산업화(8)
글로벌파트너십(1목표, 19세부목표)		17. 이행수단과 글로벌 파트너십(19)

 SUSTAINABLE DEVELOPMENT GOALS



2) SDGs와 지방정부 차원 추진의 중요성

UN이 2015년 9월 SDGs를 확정함에 따라 모든 UN기구들이 이를 추진하기 위한 방향을 설정하고 있다. 우리나라에서도 SDGs에 대한 준비와 합의에 적극적으로 대응해왔기 때문에 이 목표와 체계를 부합시켜 나가는 것도 필요할 전망이다. 중앙정부차원에서도 국가 SDGs 설정 시 다양한 사회구성의 참여와 의견수렴을 바탕으로 진행되어야 하며, 지방정부 차원의 추진방안에 대해서도 적극적 지원을 해야 한다. 더불어 각 지자체가 선도적으로 추진하여, 국내외에 SDGs 달성 의지를 천명할 필요가 있다. UN SDGs와 연계한 SDGs 설정범위에 대한 검토를 바탕으로 지역의 상황과 조건에 맞는 지역사회 구성원의 논의와 합의를 통해 공동의 목표를 설정할 필요가 있다.

아울러, 현행 국무총리실 산하의 녹색성장위원회와 환경부 산하의 지속가능발전위원회의 위상과 역할을 UN SDGs 수립을 계기로 재정립할 필요성이 제기되고 있다. 지속가능발전을 중심으로 기구의 위상을 바로잡아야 한다. SDGs의 17개 목표·169개의 세부목표에 대한 깊은 이해가 필요하고, 지역마다 다른 실정에 맞게 우선순위를 정하여 적용해야 한다. 지역수준의 행동이 매우 중요하고 지방정부가 충분한 권한과 역량을 갖는다면 SDGs의 성공가능성은 더욱 커질 것이다. 성공적인 지속가능발전 이행을 위해서는 지방자치분권구조가 전제되어야 하고, 분권적인 지속가능발전 이행구조를 통해 SDGs 이행을 위한 거버넌스가 활성화될 수 있다.

3) 지속가능발전 추진 동향 및 추진체계 구축의 중요성

국내에서도 거버넌스 구축을 바탕으로 지속가능발전을 행정의 핵심운영원칙으로 확립하려는 움직임과 시도들이 나타나고 있다. 중앙정부 차원에서 살펴보면, 환경부는 26개 부처 합동으로 2016년 1월 국무회의를 통해 「제3차 지속가능발전 기본계획(2016-2035)」을 수립하였다. 통계청은 UN SDGs 모니터링 지표 작성 등을 통한 국가 통계 품질제고를 위한 사업을 추진하고 있다.

민선5기부터 서울시, 충청남도, 인천 부평구, 서울 강동구, 서울 도봉구 등 일부

선도적인 지방정부를 중심으로 지속가능발전을 확산하기 위한 노력이 진행되고 있다. 지방정부들은 콘트롤타워 역할을 하는 지속가능발전위원회 설치조례를 제정하여 기본계획 수립과 지표개발을 하였다. 인천 부평구는 2012년 지속가능발전 비전 선포 이후 UN의 지속가능발전 추진 시스템을 완결성 있게 선도적으로 추진하였으며, 기본계획 수립과 지속가능발전 평가보고서를 발간하였다.⁶⁾ 서울시는 지속가능발전위원회를 운영하고 있으며, 지속가능발전 기본계획을 수립하고 지속가능발전지표 평가 모델을 개발해서 적용하고 있다.⁷⁾ 서울시 도봉구는 유일하게 기구 설치 조례가 아닌 지속가능발전 조례를 제정하였고, 지속가능발전 추진반을 설치하여 2016년 거버넌스기구로서 지속가능발전위원회를 구성, 운영을 시작하였다. 물론 선도적인 지방정부의 노력은 운영과정에서 다양한 시행착오도 포함하고 있다. 지속가능발전이 국내에서 정착되지 못하고 있는 현실과 제약요소를 진단하고 지속가능발전정책의 바람직한 방향설정과 정착을 위한 해결방안을 모색하는 것도 시급한 상황이다.

Ⅲ. 지속가능발전 실현은 지역에서부터

우리나라는 도시와 농촌 모두 지속가능성이 낮은 실정이다. 인구밀집, 생활공간의 질 저하, 환경오염과 빈부격차 심화 등에 대한 체감도가 높을 뿐만 아니라 경제협력개발기구(OECD)의 각종 통계에서도 삶의 질과 만족도 측면에서 최하위를 기록하고 있다. 지역계획, 예산배분, 조직 위상에서 지역개발 및 경제정책의 정책우선순위나 비중은 높은 편이다. 반면에 사회정책과 환경정책의 정책우선순위나 비중은 낮아 당면한 행정수요를 반영하고 있다고 볼 수 없다. 따라서 지역의 지속가능발전 목표를 설정하고, 지속가능발전을 이루기 위한 수단과 정책도구가 필요하다. 지속가능발전은 지역과 행정 측면에서 볼 때 시민이 요구하는 가치와 행정목표를 포괄하는 철학적 지향이다. 조직의 목표 달성을 위한 전략과 이행계획 수립을 통

6) 인천시 부평구(2011), 미래부평 지속가능발전전략 수립 연구

7) 서울시(2015), 서울시 지속가능발전시범평가보고서

해 새로운 행정 프레임을 제시할 수 있다는 의의를 가진다. 행정목표 달성을 위해 경제, 사회, 환경의 통합성을 제고하는 것은 조직 간의 조정과 협력을 통한 상승효과(시너지)를 낼 수 있다. 또한 거버넌스를 통해 주민의 행정수요를 반영하고 의사결정 과정의 투명성을 높일 수 있다는 점에서 큰 의의가 있다. 아울러 이러한 지속가능발전이 행정의 원리로 잘 정착되기 위해서는 추진체계 강화를 위한 지속가능발전기본조례 제정을 추진해야 한다. 실천역량 강화를 위해서는 공무원교육의 체계화와 민관산 거버넌스 활성화 노력이 필요하다. 이행계획 수립을 위해서는 지속가능발전 목표를 설정하고 기본계획에 따른 부서별 이행계획을 수립해야 한다. 이를 종합적으로 평가하고 모니터링하기 위해서는 정책·계획·사업에 대한 지속가능성 검토, 지속가능발전 평가체계를 구축해야 한다. 또한 지속가능발전 사례 발굴 및 교육자료 개발을 통해 사례를 확산할 필요가 있다. 이러한 추진체계를 토대로 거버넌스를 통한 소통과 공론으로 지속가능발전을 달성해 나가야 한다.

지속가능발전은 개념의 추상적인 측면과 구체적으로 어떻게 실행해 낼 것인가에 대해 비판적 시각이 존재한다. 또한 현실 적용의 구체성 측면에서도 한계가 많다. 지속가능발전의 추진에 따른 성과와 결과는 단시일 내에 가시적으로 나타나지도 않는다. 더디고 오랜 시간에 걸쳐 그 효과가 나타나며, 그것은 주민들의 삶의 질 제고와 밀접하게 연결되어 있다. 지방정부 차원에서의 다양한 시도와 노력을 통해서 구체화된 실행방안들이 도출되고 있다. 이러한 것들이 축적되고 교정되면서 확장될 때 공동의 약속은 삶과 현실로 지켜질 수 있다. '동네 안에 국가가 있다'라는 지자체장의 통찰력 있는 책 제목처럼 동네와 마을, 그리고 지역의 지속가능발전 실현이 하나하나 모여 지속가능한 나라를 만든다. 이제는 지속가능발전 렌즈로 지역과 정책을 바라볼 시점이다.

Ⅰ 참고문헌

- 고재경 (2012). 전문가 100인의 진단: Rio+20과 한국의 지속가능발전 과제
- 권기태 (2013). “국가의 지속가능발전을 위한 제도개선 방안”(『The Hope Report』제10호, 2013.5)
- 권기태 (2013). “지방의 지속가능발전을 위한 현황과 과제”(『The Hope Report』제13호, 2013.7)
- 김은경 (2012). 『성장에서 지속가능발전으로』, 한국미래발전연구원.
- 김은경 (2015). 기업정부NGO구성원간의 지속가능발전인식 차이에 대한 탐색적 연구, 고려대 박사학위 논문
- 대통령자문 정책기획위원회 (2008). 지속가능발전의 확산
- 대통령자문 지속가능발전위원회 (2007). 지방 지속가능발전 로드맵 및 실행방안
- 서울시 (2015). 서울시 지속가능발전시범평가보고서
- 오영석·이근수 (2005). 지속가능발전에 대한 주민인식조사. 한국정책과학학회보, 9(4), 239-257.
- 원성수 (2006). 지속가능한 발전을 위한 주민인식 및 욕구분석:공주시를 사례로, 『정책분석평가학회보』 제16권 제4호: 251-276
- 이영한 (2014). 한국의 사회적 지속가능발전 진단 연구. 지속가능연구, 5(2), 1-12.
- 이정삼 (2015). 지속가능발전 구성요소에 대한 입장차이 분석 및 환경요소 강화방안 연구, 전남대 박사학위 논문
- 이창우 (2000). 「중앙 및 지방정부의 지속가능발전 추진성과 평가」, 21세기 지속가능발전 전략 세미나 발표논문
- 이홍균 (2000). 지속가능한 발전 개념에 대한 비판. 한국사회학, 34(WIN), 807-831.
- 인천시 부평구 (2011). 미래부평 지속가능발전전략 수립 연구
- 제갈돈·박동진·최준호 (2004). 지방정부의 지속가능발전정책에 대한 주민의 인식. 한국행정학보 38(3):201-220.
- Dempsey, N., Bramley, G., Power, S., & Brown, C. (2011). The social dimension of sustainable development: Defining urban social

- sustainability. *Sustainable development*, 19(5), 289–300.
- Engelman Robert (2013), *Beyond the Flood of Sustainability, Is Sustainability Still Possible?*, 2013 World Watch Institute, 지속가능 과잉을 넘어, 지속가능성의 도전, 2013 지구환경보고서, 오수길 외 역, 도요새
- Giddings, B., Hopwood, B., & O'Brien, G. (2002). Environment, economy and society: Fitting them together into sustainable development. *Sustainable Development*, 10(4), 187–196.
- Maclaren, V. W. (Spring 1996), "Urban Sustainability Reporting". *Journal of the American Planning Association*. 62(2).
- Matt Tyrnauer (2008), *Industrial Revolution, Take Two: Entertainment & Culture*: vanityfair.com
- Pachauri, Rajendra. (2001), Policy-related Research in the Field of Sustainable Development: challenges and Choices. *International Review for Environmental Strategies* 2:1.
- Robert W. Kates, Thomas M. Parris, and Anthony A. Leiserowitz, (2005). *What Is Sustainable Development? Goals, Indicators, Values, and Practice Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, Volume 47, Number 3, pages 8-21.
- Thaman, K.H. (2002). Shifting sights: The cultural challenge of sustainability. *Higher Education Policy*, 15, 133–142.
- UN (2015), *Seventieth session Agenda items 15 and 116, 70/1. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development*
- UNCED (1987), *Our Common Future*, Oxford University Press, 조준형 흥성태 역, 2005, 우리 공동의 미래, 새물결
- UNESCO (2009). *UN DESD Global Monitoring and Evaluation Framework (GMEF): Operational Plan*. UNESCO.
- 국가 지속가능발전포털, <http://ncsd.go.kr/app/sub02/20.do>



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

우리사회가 지향해야 할 미래가치는 〈안전한 ‘놀이터’와 지속가능한 삶〉

이원재 | 전 희망제작소 소장

I 요약

- 희망제작소는 2016년 창립 10주년 기획연구 ‘시대정신을 묻는 다’를 진행했다. 이를 위해 지난 1월부터 6월까지 한국사회 오피니언리더 및 분야별 전문가 11인을 인터뷰했으며, 그 전문을 의미연결망분석(semantic network analysis)기법으로 분석하였다. 이를 통해 ‘2016년 한국사회가 요구하는 시대정신 키워드’를 도출했다. 그 결과 우리사회가 지향해야 할 미래가치로 〈안전한 ‘놀이터’와 지속가능한 삶〉이 제시되었다.
- 이는 현재 한국사회의 많은 갈등과 불안, 위험요소가 ‘국가주도 성장지상주의’(박정희 모델), ‘시장주도 성장지상주의’(IMF 모델)라는 두 개의 과거가 겹쳐진 결과라는 전제에서 출발했다. 첫 번째 과거는 경제성장을 지고지선의 가치로 삼았던 국가동원형 성장지상주의 사회, 가부장적 획일주의다. 두 번째 과거는 사회구성원 간 격차가 커지면서 더 나은 보상을 획득하기 위해 더 치열한 경쟁이 벌어지고, 그 경쟁이 사회효율성을 높일 것이라는

사회적 가치를 내포한 모델이다.

- 2008년 글로벌 금융위기 이후 두 가지 환경은 사라졌고, 그 환경으로 지탱되던 과거 모델의 전략과 목표도 합리성을 잃어버렸다. 그러나 두 개 모델 하의 전략과 목표는 여전히 우리사회에 남아 있으며, 성장과 공동체의 실패에 대한 원인으로 작동하고 있다.
- 현재의 실패를 극복하려면 새로운 모델이 필요하다. '시대정신을 묻는다' 인터뷰와 분석을 통해 도출한 '공동체주도 지속가능발전 모델'은 안전한 '놀이터'라는 제도적 환경 하에서 개인들이 생존의 위협 없이 창조적인 시도를 하며, 대화와 협력을 통해 지속가능한 삶을 추구하는 모델이다.
- 지금 우리사회에 시급한 것은, 기득권을 뚫고 제도 변화를 이끌어낼 민주적 정치 리더십, 사회적 대타협이 가능한 구조적 틀이다. 이를 위해 먼저 시민들의 자발적인 결사체, 사회 곳곳에서 '돌러앉아 이야기하는' 단위들이 나타나야 한다.
- 가장 현실적인 실천영역은 정치다. 막 문을 연 20대 국회가 합의를 통해 새로운 패러다임 모색이 가능하다는 점을 보여줘야 하고, 유권자들은 2017년 대통령선거, 2018년 전국동시 지방선거 등 임박한 선거에서 사회적 타협의 틀을 짤 수 있는 리더를 선출해야 한다.

키워드 시대정신, 사회적 타협, 공동체, 지속가능한 삶, 공동체 주도, 지속가능발전 모델

희망제작소 창립 10주년 기획연구 '시대정신을 묻는다'는 한국의 대표적인 오피니언 리더 인터뷰와 데이터 분석의 두 파트로 구성됐다. 인터뷰는 이현재 전 경제부총리, 장덕진 서울대 사회발전연구소장, 장하성 고려대 경영대 교수, 오건호 내가만드는복지국가 공동운영위원장, 박상훈 후마니타스 대표, 조한혜정 연세대 명예교수, 이정동 서울대 공대 교수, 정재승 KAIST 바이오및뇌공학과 교수, 윤순진 서울대 환경대학원 교수, 주성하 동아일보 기자, 윤영관 전 외교통상부장관 등 경제·사회·복지·정치·과학·환경·통일·외교 등 분야 전문가 총 11인을 대상으로 했다. 이들에게 공통적으로 '한국사회에 대한 진단'(한국사회에서 가장 큰 문제는?), '이대로 갈 경우 5~10년 후 한국 사회는?', '더 나은 사회를 위해 지금부터 할 일은?'이라는 세 가지 질문을 던졌다. 그리고 의미연결망분석(semantic network analysis)기법으로 인터뷰 전문을 분석했다.

이를 통해 '2016년 한국사회가 요구하는 시대정신', 지향해야 할 미래 가치로 <안전한 '놀이터'와 지속가능한 삶>이 제시되었다.

I. 과거 : 두 개의 모델

한국사회의 현재 모습은 한국사회가 겪었던 두 개의 과거가 겹쳐진 결과다. 그중 하나는 박정희 모델이고, 다른 하나는 IMF 모델이다.

박정희 모델은 '국가주도 성장지상주의' 모델이다. 이 모델은 국가가 모든 자원을 동원하고 배분하는 국가동원형 제도환경을 갖추고 있으면서 경제성장을 지고지선의 가치로 삼는 성장지상주의를 지향했다. 이 모델 아래에서의 사회적 가치는 가부장적 획일주의였다. 위에서 기획하고 결정하면 아래는 모두 다 같이 따라야 하는 사회모델이었다.

이런 환경 아래서 개인은 소득증대와 신분상승 기회를 찾아 경쟁했다. 주요한 전

약은 지대획득이었다. 국가가 자원배분의 열쇠를 쥐고 있었기 때문이다. 국가에 가까이 가야 자원을 배분받아 기회를 찾을 수 있었다. ‘정경유착’이라는 표현이 이때 등장했다. 소 팔아 고시공부시키는 부모들이 흔했던 시기이기도 하다.

이 시기 개인과 사회는 성장지상주의라는 가치를 공동으로 지향했다. 수출을 늘리면 좋은 것이었고, 월급이 늘어나면 좋은 것이었다. 그럴 수 있다면 인권과 노동권을 희생해도, 주말과 가족과 일터 안전을 희생해도 괜찮았다. 다른 욕구와 의견은 철저히 차단됐다. 다양성의 가치는 당연히 희생될 수밖에 없었다. 정치적 다양성도 경제적 다양성도 성장지상주의의 제단 앞 제물이 되었다. 정치적 반대자는 숙청됐고, 노동조합은 탄압받았다. 이런 사회가 기업가에게 요구하는 미덕은 혁신과 모험이 아니었다. 정부의 자원으로 정부의 계획에 잘 맞춰 투자하고 생산하는 순종과 근면만이 미덕이었다.

이 체제가 목표로 삼은 결과는 경제성장률의 극대화였다. 궁극적으로는 국부의 증대가 목적이었다. 나라의 부가 커지면 결국 모두가 잘 살게 되리라는 생각이 이 모델을 지탱했다. 동시에 국가가 기획한 가치 아래 획일적으로 순응하는 공동체를 지향했다. 이 체제는 그 자체에 억압을 내포할 수밖에 없었다. 그러나 ‘국부증대’라는 목표를 향해 사회를 움직이던 지배세력은 ‘성장지상주의’의 힘으로 이 억압을 우회할 수 있었다.

그림 1. 해석 모델

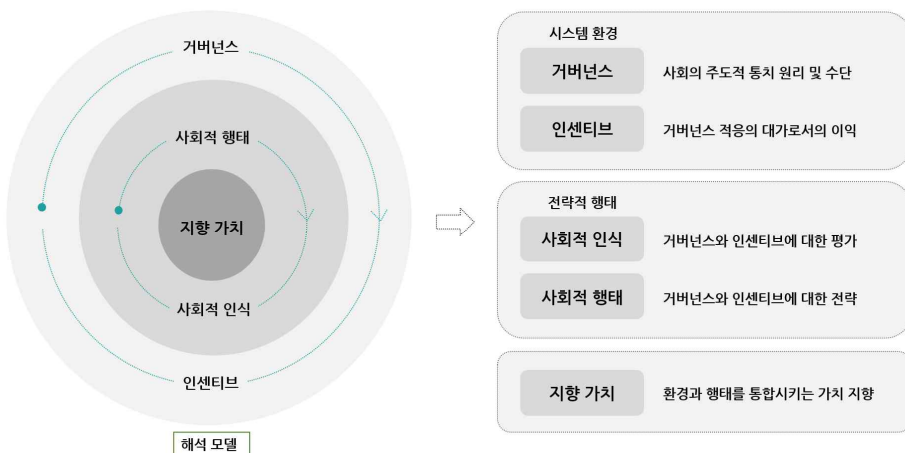


그림 2. 박정희 모델 - 국가주도 성장주의 모델

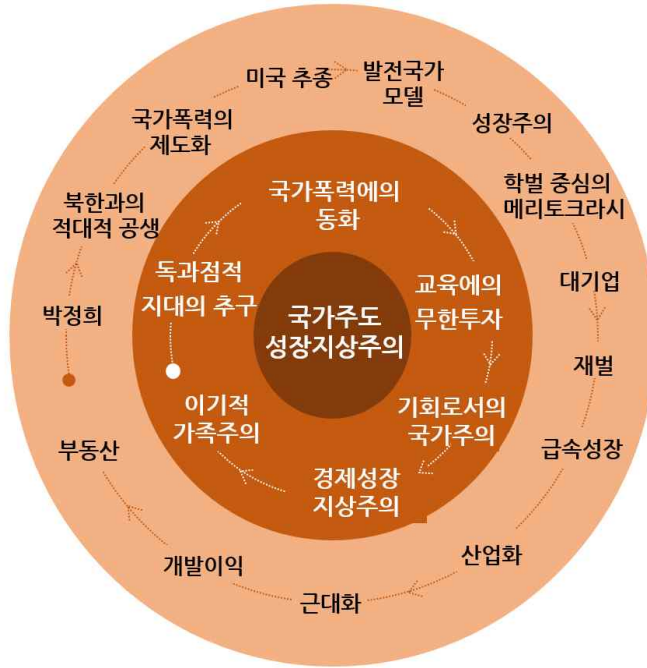


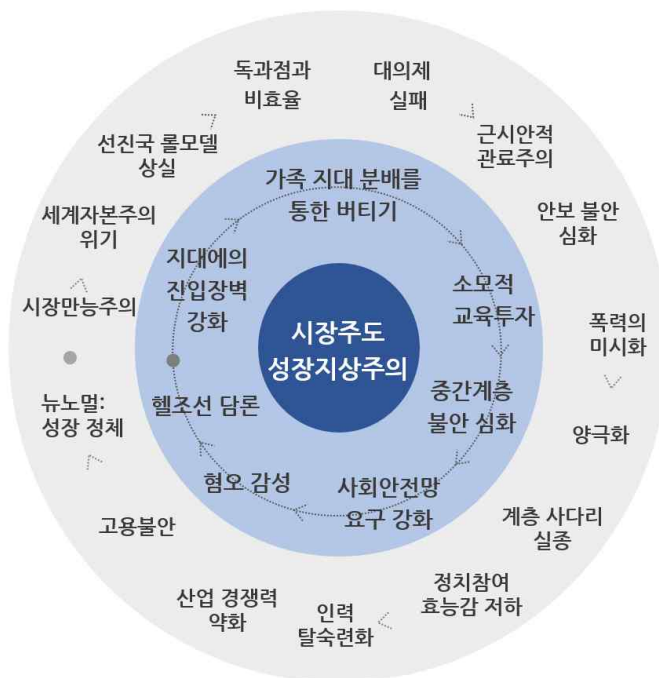
표 1. 국가주도 성장주의 모델의 환경 및 속성

환경	국가동원형 성장주의 사회
사회적 가치	가부장적 획일주의
개인의 전략	지대 획득 통한 소득증대와 신분상승 경쟁
개인의 지향가치	성장지상주의
희생된 가치	다양성
의도된 결과	경제성장률 극대화(국부 증대)
부작용	사회적 억압

IMF 모델은 격차기반 성장지상주의의 모델이었다. 시장이 주도하는 격차사회가 이 모델의 제도적 환경이었다. 사회구성원 간 격차가 커지면 더 나은 보상을 획득하기 위해 더 치열한 경쟁이 벌어지게 되고, 이런 경쟁이 사회효율성을 높일 것이라는 사회적 가치를 내포한 모델이다.

이 모델은 개인들이 시장경쟁에서 승리하기 위해 스스로에게 투자하며 경쟁력을 높여갈 것을 기대한다. 그래서 사회 전체 역량이 높아지면서 성장하는 결과를 기대했다. 그러나 개인들은 다른 전략을 채택했다. 시장 뒤에 숨어 경쟁을 피하기 위한 치열한 경쟁을 펼치기 시작했다. 공무원시험 열풍과 자격증 전성시대는 이런 모습을 상징적으로 보여준다. 격차가 너무 커져 시장에서의 생존조건 확보가 지나치게 위태로워지자, 오히려 지대를 획득해 생존조건을 확보하려는 경쟁이 커지기도 했다. 물론 상당수는 시장을 통해 생존조건을 확보하는 치열한 경쟁에 뛰어들기도 한다.

그림 3. IMF 모델 - 격차기반 성장주의 모델



이 사회에서 개인은 각자도생의 가치를 체득하게 된다. 격차기반사회에서 협력과 연대는 불필요하다. 혼자 경쟁하는 게 더 가볍고 안전하며 생존 확률도 높기 때문이다. 그래서 각자도생형 성장지상주의가 이 사회의 지향기치다.

IMF모델은 이윤극대화를 통해 사회를 성장하도록 만들겠다는 의도를 갖고 있었다. 이윤극대화는 기업가치를 높이고 사회 전체의 부를 늘리게 된다는 생각이 전제됐다. 보편적인 경쟁의 규칙 아래 각자 스스로 타자와 협력하고 경쟁하면서 각자의 경쟁력을 높이는 공동체를 구상했다. 이 체제는 참여자들에게 불안을 줄 수밖에 없었다. 각자도생하다 실패하면 혼자만 죽게 되기 때문이다. 이런 과정에서 실패할 위험을 짊어지게 된 개인들은 상시적 불안에 시달리게 됐다.

표 2. 격차기반 성장주의 모델의 환경 및 속성

환경	시장주도 격차사회
사회적 가치	경쟁을 통한 효율성 증대
개인의 전략	지대획득 및 시장경쟁을 통한 생존조건 확보경쟁
개인의 지향가치	각자도생형 성장지상주의
희생된 가치	공동체 정신
의도된 결과	이윤극대화(기업가치 증대)
부작용	내재된 불안

II. 중첩된 실패

두 가지 과거 모델은 각각의 시대적 배경이 있다. 박정희 모델은 수출중심의 고속 성장이 가능했던 1960~1970년대 세계자본주의 경제의 성장세에 얽혀 있었다. 국가가 주도해 수출을 늘리는 전략으로 경제성장률을 높이겠다는 목표가 가능한 환경이었다. IMF 모델은 1980년대 이후 레이거노믹스¹⁾, 대처리즘²⁾, 워싱턴컨센서

- 1) 미국 제40대 대통령 레이건(재임 1981~1989)에 의하여 추진된 경제정책. 이 말은 '레이건'과 '이코노믹스'의 복합어이다. 경제의 재활성화를 통하여 '힘에 의한 위대한 미국'의 재건을 기한다는 국가정책이다. 구체적으로는 세출의 삭감, 소득세의 대폭감세, 기업에 대한 정부 규제의 완화, 안정적인 금융정책으로 요약된다.
- 2) 영국 경제의 재생을 꾀한 대처 수상은 사회·경제 정책의 총칭. 1979년 총선거에서 보수당의 승리로 집권한 대처수상은 노동당 정부가 고수해 왔던 각종 국유화와 복지정책 등을 포기하고 민간의 자율적인 경제활동을 중시하는 머니터리즘(monetarism)에 입각한 강력

스³⁾로 이어지면서 세계자본주의를 휩쓸던 시장주도형 성장모델(이른바 신자유주의 모델)의 강화 흐름과 그 맥을 같이 하고 있었다. 이 시기는 개방과 경쟁강화 전략으로 효율성을 키워 경제의 질을 높인다는 목표가 합리적으로 보이는 시기였다. 그 두 가지 환경은 2008년 글로벌 금융위기 이후 사라졌다. 그 환경으로 지탱되던 과거 모델의 전략과 목표 또한 합리성을 잃어버리게 되었다. 그러나 두 개의 모델이 제시하던 전략과 목표는 여전히 한국사회 현재 안에 남아 있고, 사회의 전략과 목표가 시대와 맞지 않아 비껴거린다. 두 모델이 원래 의도하던 목표는 달성하기 어려운 것이 되어버렸다. 한국사회는 '성장의 실패'와 '공동체의 실패'라는 두 개의 거대한 실패를 경험하게 됐다.

먼저, 두 모델은 현재 한국경제에서 '성장 실패'의 원인을 제공한다. 박정희 모델은 시간이 흐르면서 특권층을 만들어 냈고, 특권층은 확일주의를 통해 사회를 지배하며 지대를 획득하려는 경향을 띠게 됐다. 이런 경향은 자본주의적 성장의 기반인 창의성을 억압한다. 창의성이 점점 더 중요한 성장의 요인이 되어가는 시대가 오면서 이 모델은 원래 의도했던 '경제성장'이라는 결과를 달성하기 어렵게 됐다. 도리어 성장을 억눌러 '성장 정체'를 가져오고 경제의 구조적 부실을 불러오는 원인으로 작용하게 됐다. 2010년 이후 현재까지 이어지는 조선·해운업 부실화 과정은 박정희 모델이 현재의 한국사회에서 어떻게 작동하는지를 보여주는 사례다. 한편, IMF 모델은 경쟁을 통한 효율화를 추구했으나, 지나친 생존경쟁이 승자독식으로 이어지면서 경쟁해서 승자가 되면 경쟁하지 않게 되는 '경쟁의 역설'을 불러오게 된다. 승자독식은 격차를 키웠을 뿐 아니라 고착화시키기도 한다. 새로운 기업이 나타나기 어려운 재벌중심 경제체제와 극심한 원·하청 갑을관계, 정규직과 비정규직의 차별 등이 그 결과다. 결과적으로 경제의 역동성이 떨어진다. 역동성이 떨어진 경제는 '성장 정체'로 이어진다.

한 경제개혁을 추진했는데, 이러한 대처의 정책을 '대처리즘'이라고 한다.

- 3) 중남미 개발도상국에 대한 미국식 자본주의 국가발전 모델. 워싱턴 컨센서스(Washington consensus)는 1990년대 미국이 중남미 국가들에 제시했던 미국식 경제체제의 대외확산 전략으로, 자율적인 시장경제체제를 바탕으로 한 무역 및 자본의 자유화, 탈규제를 통한 무한경쟁과 정부의 긴축재정, 민영화 및 정부개입 축소 등을 골자로 한다.

두 모델은 현재 한국경제에서 ‘공동체의 실패’ 원인도 제공하고 있다. 박정희 모델에는 획일주의와 가부장적 서열구조가 전제되며, 이질성은 포용의 대상이 아니라 배제와 관리의 대상이다. 사회다양성이 커질수록 이 모델은 위태로워지고, 공동체는 실패할 수밖에 없게 된다. IMF 모델은 공동체 구성원들을 생존경쟁으로 밀어 넣었다. IMF 모델의 각자도생 전략은 연대와 협력의 가치를 파괴한다. 전제조건이어야 할 ‘공정한 경쟁’의 규칙은, 지나친 승자독식 구조가 이어지면서 사라지고 만다. 공동체가 지탱될 수 있는 최소한의 조건마저 없어진 것이다.

III. 미래를 향해

현재 한국사회의 실패를 극복하려면 새로운 방향타가 필요한 시점이다. 박정희 모델과 IMF 모델을 뛰어넘는 새로운 사회운동 모델이 있어야 한다. ‘시대정신을 묻는다’ 인터뷰와 의미연결망분석을 통해 잠정적으로 도출된 새로운 모델을 우리는 ‘공동체주도 지속가능발전 모델’이라고 부른다. 현재 시효가 지난 국가주도형, 실패한 시장주도형 모델을 넘어 민간 공동체가 주도하는 사회를 지향하며, 성장지상주의를 넘어 경제성장 이외의 다른 가치를 포괄하는 발전모델이다. 개인은 이 안에서 각자도생 및 지대획득의 노력 대신 창조적 모험과 협력을 새로운 전략으로 채택할 수 있게 될 것이다.

1) 환경: 안전한 놀이터

이 새로운 모델의 환경은 ‘안전한 놀이터’로 요약될 수 있다. 즉 사회참여자들이 마음 놓고 새로운 일을 시도할 수 있는 환경으로서 마음껏 뛰어놀아도 안전하다는 ‘놀이터’의 의미와 약속이 담겨있다. 무엇을 시도하든 실패해도 생존에 위협은 받지 않는다는 사회적 메시지를 담고 있는 이러한 환경은 특히 다음세대가 맞을 시대를 생각하면 더욱 필요하다.

그림 4. 공동체주도 지속가능발전 모델

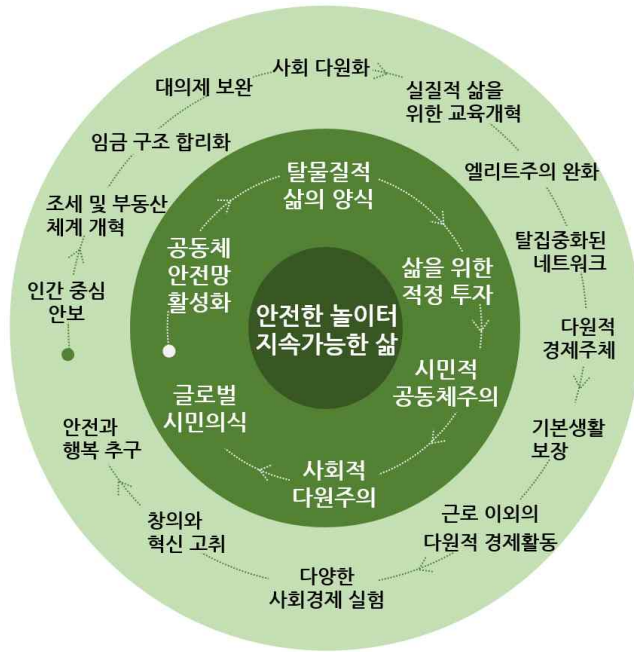


표 3. 공동체주도 지속가능발전 모델의 환경 및 속성

환경	안전한 ‘놀이터’
사회적 가치	다양성의 포용
개인의 전략	창의성을 극대화한 활동/협력을 통한 공동체 회복
개인의 지향가치	적정한/지속가능한 삶
희생될 수 있는 가치	양적 성장 속도
의도된 결과	지속가능성 극대화 (공동체 활력 증대)

인터뷰 대상자들은 이런 환경을 아래와 같이 표현했다.

(윤영관) “신자유주의나 대기업 위주의 경제모델을 대체하는 새로운 경제발전 모델을 위해서는 국가의 역할과 정의가 바뀌어야 한다고 본다. 1970년대~80년대처럼 국가가 위에서 군림하는 자세가 아니라 국가가 오히려 서비스를 제공하고 환경을

제공하고 열심히 그 안에서 뿔 수 있는 운동장을 만들어 주는 역할을 해줘야 한다.”

(이헌재) “정책은 대담하고 단순해야 한다. 젊은이들의 무한한 창의력이 펼쳐지도록, 기회가 열려있고 차별이 없는 '놀이터'를 만들어 주기만 하면 된다. (중략) 기성세대는 젊은이들이 와글와글 일할 수 있는 시장, 하나의 놀이터를 조성하는 데만 애를 써야지 '이렇게 놀아라, 저걸 갖고 놀아라' 하고 나서지 말아야 한다.”

(조한혜정) “청년들에게 시대에 맞지 않는 교육을 시키고 '무업(無業)사회'에 내던진 데 대해 국가와 부모는 책임을 져야 한다. 배상 차원에서라도 청년들에게 1년 정도 자유로운 경험을 하고 자기들끼리 작당해 볼 기회를 줬으면 한다.”

이를 위해 갖춰야 할 구체적인 제도적 변화는 다음과 같다.

- **실업급여 등 사회보험 강화** : 시장에서 실패해 바깥으로 밀려나더라도 재기할 시간을 벌 수 있어야 한다. 그래야 사회참여자들이 위험을 감수하고 혁신을 시도할 수 있다.
- **기본생활 보장 강화** : 모든 것이 잘못되어도 최후의 안전망이 있다는 인식이 있어야, 사회참여자들이 생존을 위한 각자도생과 무한경쟁 대신 다른 전략을 모색할 수 있다.
- **교육 · 보육 등 육아비용 절감** : 자녀를 낳아 기르는 비용은 공동체가 부담해야 한다. 생산활동을 감당하고 사회 역동성을 이어갈 새로운 세대에 인센티브를 제공해야 한다.
- **임금차별 해소** : 노동시장 내에서는 능력과 업적에 따라 공정하게 보상받아야 한다. 그래야 지대획득을 위한 경쟁을 멈추게 된다.

구체적인 제도적 변화에 대해 인터뷰 대상자들은 다음과 같이 표현했다.

(장하성) “기업이 극단적으로 어려워지거나 기업계가 흔들리면 정부가 개입한다.

(중략) 국민의 세금으로 메꿔주기도 하고. 자본주의 시장경제에서 정부 역할이란 게 바로 그런 거다. 내버려 두고 시장에 맡기는 게 아니라 시장이 작동 안 하거나 시장이 작동한 결과가 우리사회나 국민이 원하는 결과 아니면 그 방향으로 가도록 정부가 개입하는 게 당연하다. (중략) 1997년에 (정부가) 기업에 개입해서 150조

원 이상을 써서 구한 것이다. (따라서) 국민이 어려우면 당연히 국가가 개입해야 한다. 분배정책에 정부가 직접 개입하거나 임금조정정책에도 개입을 궁극적으로 할 수밖에 없다.”

(윤영관) “학생들에게 ‘뭘 하고 싶으냐?’고 물으면 ‘좋아하는 걸 하고 싶지만 굶어 죽지 않고 살 수 있을지 자신이 없다’고 한다. 현실에 대한 불안 때문에 학생들이 공무원시험, 로스쿨, 의대로 몰려 엄청난 에너지가 낭비되고 있다. 새로운 걸 하다가 실패해도 최소 2년은 소득의 70%는 보장받는다라는 확신이 있으면 왜 그 길로 안 가겠나. 사회가 안정되고 공동체 의식을 강하게 유지하면서 미래지향적으로 발전하는 토대를 제공하는 것이 복지시스템이다.”

(이정동) “많은 기업에서 사장님들이 퍼스트 무버⁴⁾가 되겠다고 하면서 직원들에게 ‘지금부터 1년 안에 실수 없이 퍼스트 무버가 되라’고 이야기한다. 우리 산업이 퍼스트 무버로 움직여가는 방식이 옛날 방식이다. 퍼스트 무버가 된다는 건 바로 앞이 보이지 않는 안개 속을 걷는다는 것을 뜻한다. 주춤거리고 더듬거리고 때때로 돌부리에 채이고 하는 과정은 필연적이다. 그 전제를 빼고 얘기하니까 사람들이 공허한 메시지만 늘어놓는다고 느낀다. 실수가 있을 수밖에 없다. 글로벌 선진기업들이 많이 모인 글로벌 선진국이라고 하는 곳은 그런 시행착오를 무수히 접한 곳이다. 픽사도, 스페이스엑스도, 테슬라도 그렇다.”

(장덕진) “복지 지출은 그 규모보다 ‘어디에’ 쓰이는지가 중요하다. 일본처럼 연금과 의료 복지에 쓴다면 그냥 사라지는 돈일뿐이다. 노동과 가족에 쓰면 출산율이 올라가기 때문에 20년만 기다리면 다시 세수가 늘어난다.”

2) 사회적 가치: 다양성의 포용

공동체주도 지속가능발전 모델은 획일성과 효율성을 넘어선 ‘다양성의 포용’을 새로운 사회적 가치로 삼아야 할 것이다. 놀이터에서는 다른 이와 똑같아져야 한다는 가치를 강요하지 않는다. 다른 이보다 더 빠르고 더 커야 한다며 동일한 기준

4) first mover; 신사업 개척자; 새로운 제품이나 기술을 빠르게 따라가는 전략 또는 기업을 일컫는 퍼스트 팔로어(fast follower)와 달리 산업의 변화를 주도하고 새로운 분야를 개척하는 창의적인 선도자를 말한다.

의 잣대를 들이대지도 않는다. 다양한 기준과 다양한 목적이 어우러지면서 그 전체를 포용하는 것 자체를 사회적 가치로 제시한다.

다양성의 포용이라는 사회적 가치에 대해 인터뷰 대상자는 이렇게 표현했다.

(정재승) “우리사회의 가장 큰 문제점은 다양성 존중의 문화가 부족하고 획일화되어 있는 가치관을 강요한다는 것이다. 생물학적 관점에서 봐도 하나의 시스템이 환경적 변화를 이겨낼 수 있는 건강함을 갖기 위해서는 그 안에 다양한 요소들이 공존하고 때로는 협력하고 때로는 경쟁하면서 진화해 가야 한다. 우리사회는 언젠가부터 다양성보다 더 강력한 국가적 어젠다가 있는 것처럼 생각되면서 다양성이 희생되고 그게 암묵적으로 용인되어 왔다.”

3) 개인의 전략: 창조적 실험 · 대화와 협력

다양성이 포용되는 ‘안전한 놀이터’에서 개인들은 두 가지 형태-‘창조적 실험’과 ‘대화와 협력’-의 새로운 전략을 채택할 수 있게 될 것이다.

창조적 실험이란 다시 말해 ‘매우 새로운 실험’이다. 엉뚱한 생각을 가진 이들이 자신의 생각을 구현해보는 전략이다. 한국의 산업화를 이끈 박정희 모델의 획일주의적 ‘일사불란’ 생산전략과는 대조적인 개념이다. 이 전략은 누군가 뛰어난 한 사람이 해법을 제시하고 모두가 따르는 방식의 문제해결이 불가능한 상황에서 매우 효과적일 수 있다. 대화와 협력은 다시 말해 ‘둘러앉아 이야기하기’이다. 과거의 ‘복종과 순응’ 전략과 ‘각자도생’ 전략은 한국사회 합의구조를 깨뜨렸다. 순응 전략 아래서도 각자도생 전략 아래서도 수평적인 대화와 협력은 무용하다. 시키는 대로 하거나 개인(나) 혼자 하거나 해야 하기 때문이다. 그러나 다양성을 포용하는 새로운 환경 아래서는 대화와 토론을 통해 ‘다름’을 인정하면서 컨센서스를 만들어가고, 이 과정을 통해 협력구조를 만들어 함께 성장하는 전략이 가능해진다.

인터뷰 대상자들은 다양성이 포용되는 안전한 놀이터에서 개인이 취할 수 있는 전략에 대해 이렇게 표현했다.

(이정동) “새로운 비즈니스를 창출하는 쪽으로 가지 않으면, 이건 외통수다. 시행착오를 범하는 쪽으로 가지 않으면 안 된다. 기존 비즈니스를 뜯어먹는 건 안 된다. 새로운 비즈니스를 하더라도 시행착오가 적을 수밖에 없는 비즈니스... 이런 거는

(결국 기존 비즈니스를) 뜯어먹는 거다. 지금 딥마인드⁵⁾처럼 없는 걸 만들어야지... (시행착오 적은 비즈니스는) 치킨집하고 똑같다.”

(박상훈) “시민의 이름이 여러 개여야 한다. 무정형적인 시민참여가 아니라 집단으로 참여할 수 있는 기반이 좋아져야 한다. 지역으로는 마을 단위든 구 단위든 다른 차원에서는 자영업자든 비정규직이든 결사를 통해서 이뤄져야 한다. 많은 경우 민주주의를 비교할 때 각 나라의 결사체적인 기반이 어떤가가 중요하다. 웬만한 사람은 정당의 당원이고 노동자기도 하고 우리 마을 환경 지킴이 모임도 하고 교통도 스스로 관리하고, 공동체 내용을 풍요롭게 만드는데... 다양한 결사체들이 시민 의사를 대표할 수 있어야 한다.”

(조한혜정) “한 명만 ‘아, 아니잖아’ 하면 의논을 해서 모든 사람들이 납득할 때까지 다시 토론한다... 인간 사회가 좋은 사회라고 하면 바로 그거다. 그게 되는 사회인가를 봐야 한다.”

4) 개인의 지향가치: 지속가능한 삶

새로운 모델 아래서 개인이 지향하는 가치는 ‘지속가능한 삶’으로 수렴될 수 있다. 소득을 극대화해서 자산을 축적하며 신분을 상승시키는 것이 한국인의 평균적 지향가치일 필요는 없다. 오히려 적절한 소득을 벌어들이면서 생존하며, 다양한 활동을 균형 있게 하는 삶이 평균적 한국인의 지향점이 될 것이다.

16년간의 학교 교육을 통해 노동할 준비를 한 뒤, 주 5일 48시간 30년을 조직과 운명을 같이하며 살아가다가, 일정한 나이가 지나면 은퇴해 ‘여생’을 보내며 마지막을 준비하는 생애시계는 어차피 불가능해졌다. 노동하는 시간과 노동하지 않는 시간 사이의 경계는 점점 불명확해지고 불규칙해질 수밖에 없다. 노동자로 고용되어 일하는 근로 이외의 다른 경제활동도 늘어난다. 비영리활동, 사회적경제 활동, 기부 · 자원봉사 등의 활동이 여기에 해당된다.

5) 구글 딥마인드; Google DeepMind; 구글의 자회사이자 영국의 인공지능(AI) 프로그램 개발 회사이다. 2010년에 데미스 허사비스가 영국 런던에서 ‘딥마인드 테크놀로지’라는 이름으로 설립하였고, 2014년에 구글이 4억 달러에 인수하여 현재 사명으로 바뀌었다. 인공지능 바둑 프로그램인 알파고를 개발하였고 알파고가 대한민국의 프로 바둑기사 이세돌 9단과 대국이 성사되면서 많이 알려졌다.

이런 상황에서 삶에 주어진 시간을 최대한 조직적 생산에 투입해 규율에 맞춰 살아가면서 소득을 극대화하는 사람이 ‘올바른 시민’이라는 가치는 점점 빛을 잃을 수밖에 없다. 대신 조직적 생산과 자족적 생산, 일과 여가 사이의 균형을 찾는 삶, 그런 걱정하며 지속가능한 삶이 더 가치있는 것으로 여겨지는 사회로 변화해야 한다. 이에 따라 적절한 삶에 맞는 새로운 에너지 체제도 필요해진다.

공동체 주도 지속가능발전 모델 속 개인의 지향가치에 대해 인터뷰 대상자들은 이렇게 표현했다.

(조한혜정) “국가와 시장 단위가 아니라 먼저 지역과 마을 단위로 생각하고 일해야 한다. 시민이 지혜로워져야 한다는 거다. 저쪽이 얼마나 우둔하고 약한지 알아내려면 나부터 잘 살아야 한다. 마을에서 함께 모여서 밥 먹고 아이들도 같이 키우고, 오순도순 살고, 동네 식당도 차려보고, 사회적기업·마을기업도 하면서 잘 살아 보자는 것이다.”

(윤순진) “에너지 소비, 나아가서 물질적인 소비 자체를 줄이는 방향으로 가야 한다. 이미 이 시대를 사는 우리는 지구 전체 생태용량의 1.5배를 쓰고 있다. 미래 세대가 쓸 것까지 가져와서 쓰고 있는 거다. 심지어 ‘인류세(Anthropocene)’⁶⁾라는 표현도 있다. 이 시대가 지질시대로 치면 신생대 제4기 ‘충적세’인데, 지금 우리가 지구에 미치는 영향이 너무나 커서 ‘인류세’라는 이름으로 따로 불러야 한다는 것이다. 이런 방식은 지구가 감당할 수 없고, 이제는 멈출 때라는 것을 한시라도 빨리 인정해야 한다.”

5) 희생될 수도 있는 가치

새로운 모델 아래서는 양적 성장을 최고의 가치로 여기던 사회통념은 깨어질 수밖에 없다. 생산과 성장을 사회적 가치의 최우선 순위에 놓는 과거 모델은 사라지게 될 것이다. 사회적 의사결정 과정에서 과거와 달리 성장은 여러 가지 가치들과 병

6) Anthropocene; 人類世; 네덜란드 화학자 크뤼첸(Paul Crutzen; 1995 노벨화학상)이 2000년에 처음 제안한 용어로서, 새로운 지질시대 개념이다. 인류의 자연환경 파괴로 인해 지구의 환경체계는 급격히 변하게 되었고, 그로 인해 지구환경과 맞서 싸우게 된 시대를 뜻한다. 시대 순으로는 신생대 제4기의 홍적세와 지질시대 최후의 시대이자 현재인 충적세에 이은 것이다.

렬적으로 놓이는 지위를 갖게 될 가능성이 높다.

6) 의도된 결과: 지속가능성 극대화

이 모델이 의도하는 결과는 사회의 지속가능성을 극대화하는 것이다. 성장과 효율성은 여전히 중요한 사회 성과물로 여겨지겠지만, 이제 그 지위가 바뀌어 지속가능성의 하위 범주로 흡수된다. 또한 성장도 효율성의 용법은 단순히 양적 경제성장이나 비용절감을 넘어서서, 경제 환경 사회적 가치의 균형 있는 성장과 자원의 효과적인 사용 등으로 변화한다.

지속가능성의 극대화는 공동체의 활력을 높인다. 지금까지의 획일적 사회에서 새로운 시도는 마치 범칙처럼 여겨져 왔다. 격차기반 사회에서 새로운 시도는 곧 파멸의 지름길로 여겨졌다. 하지만 ‘안전한 놀이터’에서 ‘새로운 시도’는 ‘즐거운 실험’으로 받아들여지고 권장될 것이다. 대화와 토론은 그 어느 때보다도 더 필요해지고 권장 받게 된다. 따라서 활동 측면에서도 지식교류 측면에서도, 공동체의 활력은 오히려 높아진다.

좀 더 입체적으로 살펴보자. 앞으로 만들어 가야 할 새로운 모델의 환경은 거버넌스와 인센티브 구조의 두 차원으로 보여줄 수 있다. 새로운 모델의 거버넌스는 먼저 ‘안보’로부터 시작한다. 큰 틀에서 우리 삶을 규정하는 국가안보 수준에서의 평화체제 확보는 그 출발점이 되지만, 안보 개념은 더욱 확장되어야 한다. 헌법에서도 국가가 해야 할 역할을 ‘안보’로 보고, 국토안보 · 사회안보 · 경제안보의 세 기둥을 모두 안보로 포괄하고 있다. ‘안전한 놀이터’를 만들기 위한 거버넌스는 그래서 확장된 안보인 ‘인간 중심 안보’로부터 출발한다.

이를 위한 거버넌스는 다양한 차원의 변화를 필요로 한다. 1) 조세 및 부동산 체계 · 임금 구조는 사회 참여자들이 공정성을 체감할 수 있도록 변화해야 한다. 2) 다원화된 사회의 다양한 목소리가 담기도록 대의제가 보완되어야 하며, 보완된 대의제는 다시 다양성이 확장되면서도 구성원들이 안전할 수 있는 토대가 되어야 한다. 3) 교육의 변화는 엘리트주의 완화와 사회의 탈집중화를 불러와야 하며, 이는 다원적 경제주체가 튼튼하게 설 수 있는 거버넌스가 된다.

새로운 모델의 인센티브 구조는 ‘안전한 놀이터’로 작동할 수 있도록 기본생활을

튼튼하게 보장하는 것이다. 이런 구조 아래서는 ‘직업’과 ‘근로’의 개념이 바뀌면서, 전통적 경제활동 이외의 다양한 활동이 경제활동으로 인정받을 수 있다. 새로운 형태의 기업과 비영리조직 등 다양한 사회경제 실험이 일어날 수 있게 되고, 실패를 두려워하지 않고 창의와 혁신을 추구할 수 있는 유인이 생긴다. 결과적으로 사람들은 각자도생의 경쟁을 벌이거나 권위에 순종하며 지대획득을 추구하기보다는, 공동체 안에서 협력하며 안전과 행복을 추구할 가능성이 높아진다.

이런 환경 아래서는 사람들의 행태와 인식도 달라질 수 있다. 국가에 무작정 기대지 않고 공동체 스스로 안전망을 만들고 활성화하는 연대활동을 벌일 수 있다. 삶의 양식은 좀 더 탈물질적이 되며, 과거 사교육 과잉투자 등 무한경쟁을 위한 무한투자를 하던 행태에서 벗어나 삶을 위한 적정투자를 할 수 있게 된다.

마지막으로, 이 모델 안에서는 시민적 공동체주의와 사회적 다원주의가 사람들의 주된 인식체계가 된다. 여기에 더해 국가의 경계를 넘는 글로벌 시민의식까지 가질 수 있다. 단순히 당위적으로 강조하는 게 아니다. 이런 인식체계를 가진 사람들이 긍정적 인센티브를 얻을 수 있는 구조가 만들어진 상태이니, 보편적 인식체계가 좀 더 쉽게 변화할 수 있다는 점을 강조하는 것이다.

IV. 무엇을 할 것인가

‘시대정신을 묻는다’를 통해 두 가지의 시급한 과제가 제시됐다. 하나는 제도적 변화를 만들어 낼 ‘정치적 리더십의 형성’이다. ‘안전한 놀이터’를 만들기 위한 제도 변화 아이디어는 이미 많은 부분 나와 있다. 문제는 우리사회에 이런 변화에 대한 합의를 형성하는 리더십이 부족하다는 데 있다. 정치의 역할을 주목할 수밖에 없다. 특히, 정치의 역할에서 중요한 것은 ‘리더’다. 새로운 변화의 패러다임을 체득하고 있는 리더가 등장할 필요가 있다. 또한 이 리더는 합의를 도출할 수 있는 촉진자 역할을 할 수 있어야 한다. 비전이 중요하고 혁신이 중요하지만, 그 내용이 한국사회 대다수의 합의에 기초하고 있는 것이어야 한다는 점이 더 중요하다. 그래서 사회적 타협이 가능한 정치구조를 만들어 낼 수 있어야 한다. 한편 이런 리더와 정치구조를 가능하게 만드는 정당구조를 만들어 내는 것 또한 중요한 정치적 과제다.

다른 하나는 '사회적 연대의 형성'이다. 많은 경우 정치의 진전을 가로막는 것은 시민이고, 복지의 진전을 가로막는 것은 복지 수혜자들일 때가 많다. 시민들이 주체를 형성해 자신들에게 필요한 제도적 변화를 요구하고, 여기 필요한 비용을 지불하기도 하는 적극적 역할이 필요하다. 이를 위해서는 사회 곳곳에서 '돌러앉아 이야기하는' 자발적 결사체들이 나와야 한다. 마을공동체일 수도 있고, 학부모나 노동자 같은 이해관계자 조직일 수도 있고, 취미와 관심사 모임일 수도 있다.

그렇다면 어떤 실천이 어떻게 기획되어야 할까? 정치 영역에서 이는 명백하다. 막 문을 연 20대 국회에서 합의를 통해 새로운 패러다임 모색이 가능하다는 점을 보여줄 수 있어야 한다. 2017년 대통령선거, 2018년 전국동시 지방선거 등 임박한 선거에서 사회적 타협의 틀을 짤 수 있는 리더를 선출하는 일이 필요하다. 또 아파트단지마다 학교마다 농촌 마을마다 취미활동과 정치활동 모임마다 제대로 의논하고 의사를 결정하는 과정이 구현되어야 한다. 그 과정이 쌓이고 쌓여 국가 의제에 대한 공감대도 만들어지고 확산될 수 있어야 한다. 서로 다른 의견이 이성적으로 토론되며 차례로 관철되고 타협되고 뭉쳐져야 한다. 이것이 바로 풀뿌리 민주주의다.

(장덕진) "사회적 합의, 사회적 대타협이 가능한 틀을 만드는 것이 한국사회에서 가장 시급한 일이다. 그게 우리에게 남은 7~8년 안에, 이번 또는 다음 정부가 반드시 해야 할 일이다. 그래야 장기적인 문제에 손을 댈 수 있다. (중략) 다음 대통령이 돌이킬 수 없는 사회적 타협의 틀을 만들고, 여기서 합의한 내용은 반드시 지켜야 하며, 합의 후에 따르지 않는 주체는 공공의 영역에 다시는 설 수 없다는 사회적 약속을 만들어 낸다면... 당장의 영웅은 안 될지라도 역사에 남을 대통령이 될 수 있다."

현재의 인구구조 변화와 사회 경직화 및 갈등의 확대 속도를 볼 때, 남은 시간이 그리 길지 않다는 게 '시대정신을 묻는다'에서 만난 인터뷰 대상자들의 한결같은 지적이었다. 남은 시간이 길지 않는 현재, 한국사회는 시민에게 생존을 위협받지 않으면서 마음 놓고 새로운 일을 시도할 수 있는 열린 환경인 안전한 '놀이터'를 제공해야 한다. 그리고 시민 개개인은 적정한 선 안에서 지속가능한 삶과 사회를 지향하며 시급한 두 가지 과제를 위해 행동해야 할 때다.



<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

The Hope Issue

넥스트 데모크라시 “모두 함께 디자인하다” _희망제작소형 숙의방법론의 분석과 확장의 기회 탐색

유혜승 | 희망기획팀 연구위원 (hsyoo@makehope.org)

I 요약

- 희망제작소는 시민의 관점과 참여로 대안을 만들어가는 민간 독립 싱크앤두탱크(Think & Do Tank)로, 지난 10년간 다양한 활동 속에서 사회혁신을 위한 숙의 실험 및 방법을 개발, 적용해왔다. 숙의민주주의에 대한 논의와 주제는 다양하다. 그 중 ‘토론 방법’이라는 퍼즐 한 조각에 초점을 맞춰, 본 이슈에서는 시민참여의 장을 열어 숙의방법을 적용한 사례 분석과 시사점을 제시하고자 한다. 또한, 최근 3년간 실행했던 희망제작소 시민참여 프로그램 중 대표적인 두 가지 방법론과 네 가지 워크숍 사례를 소개하고자 한다.
- 다양한 갈등사회로 진입하고 있는 한국사회에도 최근 혁신적인 숙의 실험과 방법론이 등장하기 시작했다. 높은 삶의 질이 보장되는 선진 민주사회에서는 합의회의, 공론조사, 시민배심원, 온라인 시민포럼 등 다양한 숙의민주주의 제도가 실험되고 확산해

왔다. 이러한 숙의방법론을 모아 분류해보면, 크게 다섯 가지 유형-정책도출형, 대화촉진형, 현실진단형, 과제발굴형, 토론교육형-으로 분류할 수 있다. 결과도출의 목적에 따른 이 5개 유형은 전략적 특성에 따른 유형과 교차해서 설계할 경우, 숙의의 과정을 더욱 심화시킬 수 있다. 희망제작소는 숙의방법론의 유형을 연구해 '숙의방법 경로트리(path tree)'를 도출했다.

- 숙의방법론이 단순한 방법론을 넘어 한국사회를 변화시키는 하나의 담론으로서 영향력을 행사하려면, 흩어져 있는 그동안의 다양한 숙의 실험의 성과와 한계를 정리할 필요가 있다. 이를 바탕으로 더욱 다양한 사회혁신적 숙의 토론문화를 실험해야 한다. 이어 복제·결합·변형 가능한 프로그램의 사례연구를 통한 진화된 숙의모델 발굴이 필요하다.
- 2016년 위기사회를 사는 모든 세대에게는, 우리가 행복하기 위해 필요한 요소를 함께 모여 생각할 수 있는 공론장이 필요하다. 시민 스스로 주인이 되어 공동의 관심사를 함께 논의하는 가정, 학교, 마을, 도시, 국가, 지구촌이 모여 우리의 미래를 변화시킬 수 있기 때문이다. 희망제작소는 숙의민주주의를 촉진하는 토론 방법론이 한국사회에 양적으로 확산되면, 질적으로도 연결된다는 희망을 품고 '세상은 이런 곳이고 삶은 이런 것이어야 할 것 같다'는 열망을 담은 시민들의 깊은 생각들이 모아질 수 있도록 지속적으로 실험할 것이다. 이제 모두 함께 디자인하는 시대이다.

I 키워드 숙의민주주의, 숙의방법론, 시민참여형 토론, 거버넌스, 숙의방법 경로트리(path tree)

Part 1. 희망제작소형 숙의방법론의 분석과 시사점

1. 시민참여모델 : 숙의민주주의를 촉진하는 다양한 시도들

희망제작소는 시민의 관점과 참여로 대안을 만들어가는 민간 독립 싱크앤두탱크(Think & Do Tank)로, 지난 10년간 다양한 활동 속에서 사회혁신을 위한 숙의 실험 및 방법을 개발, 적용해왔다. 숙의민주주의에 대한 논의와 주제는 다양하다. 그 중 ‘토론방법’이라는 퍼즐 한 조각에 초점을 맞춰, 본 이슈에서는 시민참여의 장을 열어 숙의방법을 적용한 사례 분석과 시사점을 제시하고자 한다. 또한, 최근 3년간 실행했던 희망제작소 시민참여 프로그램 중 대표적인 두 가지 방법론과 네 가지 워크숍 사례를 소개하고자 한다. [편집자주]

한국형 다수제 민주주의의 한계와 문제점

“아시아에서 가장 먼저 정치적 민주화를 이뤄낸 한국의 민주주의와 인권 수준이 100점 만점에 40점이다. 한국에서는 민주주의가 발전하고 있다고 생각할지 모르겠지만, 밖에서 볼 때는 그렇지 않다.”

- 바실 페르난도 아시아인권위원회(AHRC) 위원장(‘5·18 광주인권상 수상자’)
『광주일보』 인터뷰¹⁾ 중

한국형 다수제 민주주의의 한계와 문제점은 선거제도의 한계, 정당정치 후진성과 불안정성, 행정부와 입법부 간의 불균형성, 실질적 민주주의의 퇴보로 인한 사회경제적 열등 시민의 양산, 엘리트 중심 정책의 일반화 등에서 드러난다. 대의민주주의의 그 자체의 한계는 정치권 내의 게임 규칙 수정만으로 해결될 수 없다. 대의민주주의를 완전히 대체할 수는 없지만, 숙의민주주의로 이를 보완해 시민이 뽑은 시민의 ‘대표’를 본연의 임무와 역할을 할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련해야 한다.

1) 배명재, “한국 민주주의·인권 수준 40점... 현 정부, 과거 독재정권과 연관”, 「경향신문」, 2015.05.01.

독일의 철학자 위르겐 하버마스(Jurgen Habermas)에 따르면 이상적 숙의민주주의란 ‘공론장에서 이성적 주장이 정제된 여론 형성을 돕는 것’이다. 숙의는 시민의 쟁점 관련 지식과 정치적 효능, 정치적 참여를 증진시켜 민주주의를 위한 ‘더 나은 시민’을 만드는 과정으로 기능한다. 이 과정에서 숙의민주주의는 결과 중심적인 대의민주주의와 달리 논쟁을 통해 공론을 형성하는 과정 자체를 중시한다. 제도정치 영역을 넘어 자유롭고 평등한 시민사회의 공론장에서 구현되는 ‘공적 이성(public reason)’이 특별히 강조되는 것은 이 때문이다. 이러한 점에서 숙의의 조건은 시민의 정치적 지식·의식, 토론 능력, 정치적 참여로 집약할 수 있다.

공론화 과정이 배제된 국가권력의 일방적, 폐쇄적인 정책 결정과 집행은 국가권력과 시민 간의 민심 소통창구와 사회경제적 약자집단의 소통채널을 필요하게 한다. 이에 시민참여와 공론장의 필요성이 요구되는데, 한국은 시민이 중심이 된 성숙한 숙의 토론문화가 형성되어 있지 않은 실정이다. 제도적 민주화는 되었으나 시민의 일상과 삶의 질은 떨어지고 민주주의 퇴보 국면을 맞고 있는 한국의 현재는 ‘진정한 소통과 공동체의 회복, 민주주의가 발전한 사회’에 대한 욕구가 그만큼 크다. 그러나 시민참여와 공론장 형성의 가치와 프로세스 평가체제가 또한 마련되어 있지 않다. 지금 한국사회는 시민의 토론이 정책으로까지 이어지는 모두가 함께 디자인하는 시민민주주의가 절실하다.

다양한 갈등사회로 진입하고 있는 한국사회에도 최근 혁신적인 숙의 실험과 방법론이 등장하기 시작했다. 높은 삶의 질이 보장되는 선진 민주사회에서는 합의회의, 공론조사, 시민배심원, 온라인 시민포럼 등 다양한 숙의민주주의 제도가 실험되고 확산해 왔다. 이러한 숙의방법론을 모아 분류해보면, 크게 다섯 가지 유형 - 정책도출형, 대화촉진형, 현실진단형, 과제발굴형, 토론교육형 - 으로 분류할 수 있다. 결과도출의 목적에 따른 이 다섯 가지의 유형은 생활밀착형, 국가어젠다형, 아이디어 도출형, 문제인식형, 미래상상형, 교육형, 설득형, 친밀형, 참여형, 관계형, 관찰형, 직관형, 사고형, 공감형, 계획형, 상황형, 여론수렴형, 평가형, 목표수립형, 비전수립형, 전문가 논의형, 전문가-비전문가 공동형, 비전문가형, 이해당사자형, 이해관계자형, 다학제형, 공개형, 폐쇄형, 사업제안형, 계획수립형, 심화형, 시나리오형, 마을형, 도시형, 갈등해결형, 조직진단형 등의 전략적 특성에 따른 유형과 교

차해서 설계할 경우, 숙의의 과정을 더욱 심화시킬 수 있다.

숙의방법론이 단순한 방법론을 넘어 한국사회를 변화시키는 하나의 담론으로서 영향력을 행사하려면, 흩어져 있는 그동안의 다양한 숙의 실험의 성과와 한계를 정리할 필요가 있다. 그 중에서, 최근 희망제작소에서 실험한 숙의방법론을 점검해보고자 한다. 이를 바탕으로 더욱 다양한 사회혁신적 숙의 토론문화의 실험을 통해 복제 · 결합 · 변형 가능한 프로그램의 사례연구를 통한 진화한 숙의모델 개발도 희망제작소의 과제가 될 것이다.

II. 새로운(최적화된) 숙의방법론과 방향 탐구 필요

희망제작소는 사회혁신을 위한 시민참여형 모델을 연구, 실험하며 개발하고 있다. 희망제작소는 시민이 함께 모여 토론하고 숙의를 진행하는 공론장을 형성하는 것을 돕고, 방법론을 제공하는데 지속적인 관심을 가지고 있다. 공론화에 접근하는 방식과 추진 주체의 문제(동원 형태의 단발성 행사), 공론화의 기간 문제와 방법론 문제(장치 상 오픈해놓은 방법론) 등을 넘어선 최적화된 숙의방법론이 그 어느 때보다도 요구되고 필요한 때이기 때문이다. 그러기 위해서는 현재 한국사회에서 적용되고 있는 숙의방법론에 대한 진단과 방향에 대한 탐구가 선행되어야 할 것이다.

1) 숙의방법 경로트리(path tree)²⁾

선진국에서 시작되어 여러 규모의 다수의 행사로 진행된 공론화 방법론 중, 한국에서는 대표적인 사례가 있기는 하지만 이미 오래되었거나 실패한 사례들이 존재한다. 우리나라에서 성공한 사례의 경우, 정책 입안까지의 범위인지, 높은 참여율인지 ‘성공’의 기준 마련도 필요한 실정이다. 이에 희망제작소는 숙의방법론의 유형을 연구해 ‘숙의방법 경로트리(path tree)’를 도출했다.

2) 숙의방법 경로트리(path tree)는 추후 후속연구를 통해 보다 더 심화, 보완할 예정이다.

먼저, 숙의민주주의적 토론방법론은 ①숙의방법 교육 ②정책 제안(시민창안2.0)의 두 개의 큰 틀에서 이루어진다고 가정, 사례를 대상으로 가상의 니즈를 체크하고 각각의 어떤 니즈를 충족시키는지 매트릭스를 도출했다. 단, ‘주최 측의 목적과 의도’에 초점을 맞추어 진행하는 것에 집중, ①단계별 선정기준 마련 ②특성분석틀 수립(요소 포함) ③부문별/유형별 항목 도출 ④분류의 과정을 거쳐 분석했다.

[표 1] 단계별 선정기준틀 (예시)

방법론		타입 A		타입 B	
단계모듈					
문제진단	상황 파악	X	다양한 키워드들에 대해 참가자나 퍼실리테이터의 배경지식에 의존	O	폐차쿠차, 사전기획단을 통해 문제에 대한 상황파악
	이해관계 분석	X	개인이 선택한 과제에 대해 별도의 이해관계자 분석은 실시하지 않음	O	필요가 있을 때 선택적으로 시행
과제도출	문제분석원칙 수립	X	개인이 선택한 과제에 대해 스스로 문제제기	X	주어진 주제에 대해 세부적 문제의 분석 과정은 없음 또는 가벼운 수준
	취사 선택	O	관심 과제를 선택하고 사회적문제와 그 원인 간의 연결 관계를 확인	X	주어진 과제에 대해 논의
해결방법제시	의견 펼치기	O	문제들에 대한 해결방안 모색	O	근거를 가진 구체적 제안보다 자유로운 상상에 의한 제안
	다듬기	O	해결방안에 대해 상호토론을 통한 해결방안 제시	X	퍼실리테이터의 역량, 시간에 따라 유동적
문제해결	수렴	O	테이블에서 나온 이야기 중 개인적으로 해결방안을 선택	O	수렴의 과정 거치나 퍼실리테이터의 역량에 의존
	계획수립	X	별도의 계획수립 과정은 없음	X	별도의 구체적 계획수립의 단계는 없음
액트	실행확산	O	자신의 약속을 이행, 후속 테이블 개최	O	매뉴얼에 의한 확산이 가능
	평가	X	별도의 평가과정은 없음	X	별도의 평가과정 없음

결과도출의 목적별 구분에 따른 숙의방법론의 5가지 유형(정책도출형, 대화촉진형, 현실진단형, 과제발굴형, 토론교육형)을 ‘문제진단 - 과제도출 - 해결방법 제시 - 문제해결 - 원칙도출 - 액트’로 정리, 구분해 주체 측의 의도와 참여자의 의도에 맞춘 각각의 분석틀을 분류했다.

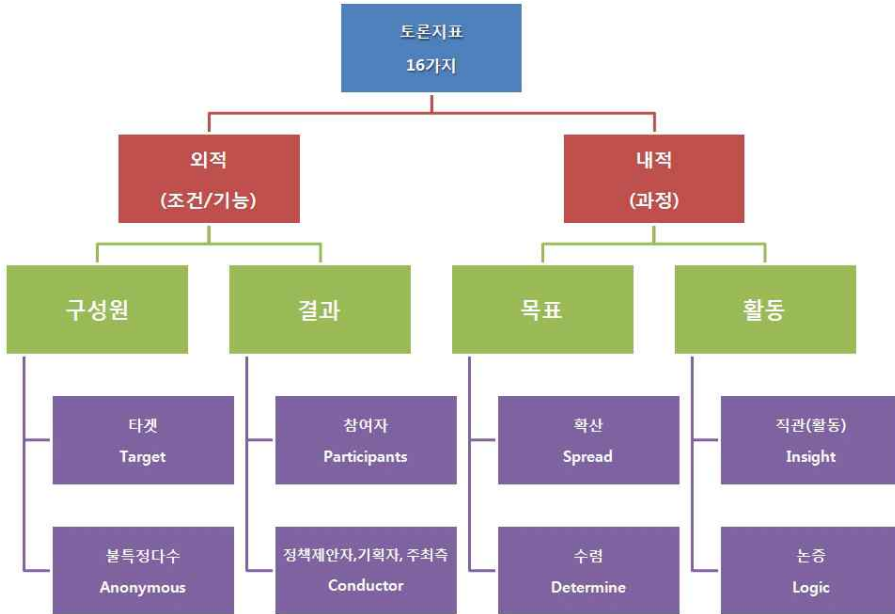
이 과정에서, 관찰형, 직관형, 사고형, 공감형, 계획형, 상황형 등의 성격유형지표 틀 평가지표의 구축도 가능하다는 사실에 주목했다. 성격유형검사에서 주의 · 인식 · 판단 · 생활양식을 하위차원으로 삼듯이, ‘개인성’과 ‘시민성’을 숙의민주주의의 전제조건과 과정 및 목표로 보는 입장에 동의해 도출한 결과이다. 이때의 하위차원을 인지 · 태도 · 행동 · 참여로 보는데, 이는 민주적 숙의는 말하기 · 듣기 · 생각하기, 성찰하기, 행동하기를 포함한다는 주장과도 일치한다.

위와 같은 과정을 거쳐 숙의방법 기획이나 설계 시 참고할 수 있는 경로트리(path tree)를 그려보면 다음과 같다. 먼저 ‘외적’ 조건과 기능, ‘내적’ 과정으로 크게 나눈다. ‘외적’ 조건과 기능은 ‘구성원’과 ‘결과’의 조건을 지니고, ‘내적’ 과정은 ‘목표’와 ‘활동’ 과정으로 구분된다. 그에 따라 ‘구성원’은 ‘타깃’과 ‘불특정다수’로, ‘결과’는 ‘참여자’ 관련과 ‘연구자나 정책결론자’ 입장에서 실천화 할 수 있는 데이터 또는 결론 여부로 구분했다. ‘목표’는 ‘확산’과 ‘수렴’으로, ‘활동’은 ‘직관’과 ‘논증’으로 구분했다. 이 경로는 5개의 목적별 유형과 접목된 ‘기능 중심 유형 경로’라고 할 수 있다. 숙의민주주의는 공유된 이해와 공동체 건설을 위한 상호협력 이 전제되어야 하는 문제로의 접근이다.

숙의민주주의를 촉진하는 토론방법론은 때와 상황, 환경에 따라 모두 다 다르며, 하나의 강력한 틀로 해결할 수는 없다. 그동안 시민의 의견을 모으는 과정에 대한 하나의 방법론이 시도되면, 그것이 유행처럼 번져 비슷한 내용과 결론을 도출하게 되는 모습도 있었지만, 한두 개의 도구나 방법론으로 우리사회가 가진 숙의 과정에 대한 모든 수요를 맞출 수는 없다. 토론을 이끌어내는 방법의 개발도 더 필요하고, 심화하는 방법과 결론을 다듬어갈 수 있는 도구 또한 필요하다. 마을만들기나 지역리더, 학부모교육 등 액션 강화를 위해서는 액션 도출과 실행 프로세스 도출 틀 개발이 필요하며, 구체적 주제나 사안에 접근이 가능하도록 설계해야 한다. 또한, 각 프로세스마다 어떤 메시지와 어떤 효과를 줄지에 대한 고민도 해야 하며, 워크숍이나 시민토론을 통해 내재화시킬 수 있는 방법도 기획되어야 한다. 더불어,

공론화에서 자주 지적되는 참여자의 대표성과 논의의 합리성 문제를 해결할 수 있도록 각종 방법론을 활용한 사례 연구도 필요하다.

[그림 1] 속의방법 경로트리(path tree)



2) 속의방법론의 확산과 방향성

논의와 의사결정은 한 번에 이루어지지 않는다. 충분한 시간을 함께 해야만 충분한 정보와 충분한 논의가 가능해진다. 이슈나 문제에 대해 찬반에 대한 이해의 '과정'을 거쳐 논의하고 결정할 때 비로소 속의민주주의라 할 수 있다. 속의민주주의에 도달하지 못하는 대한민국의 지금, 시민의 참여를 형식화한 상태에서 받아들이는 관료나 행정에도 주목해야 한다. 모든 시작과 끝은 시민의 역할과 참여라는 사실을 간과하는 행정관료의 인식수준을 높여야 한다. 그러기 위해서는 우선순위를 진단하기에 앞서 '공감도를 진단'하는 일부터 시작하는 것을 제안한다.

또한, 전체 프로세스를 관리할 수 있는 '정책의제 관리자'가 필요하다. 시민과 정

책전문가가 만나는 지점이 있어야 시민의 의견이 잘 반영될 수 있기 때문이다. 숙의민주주의가 확산되기를 바란다면, 마음이 있는 사람들을 더 많이 모아야 하고, 같은 생각을 하고 있는 사람들의 공감대를 키우는 것부터 중요하게 인식해야 한다. 확산의 경로에 대해 오해되고 있는 이 사실부터 인지해야 한다. 더불어, 온라인과 오프라인의 숙의를 별개로 생각하는 오류 또한 바로잡아야 한다.

희망제작소는 숙의민주주의를 촉진하는 방법론 연구 및 새로운 방법론 개발을 위해 한국사회에서 풀뿌리정치와 직접민주주의 및 새로운 시민운동에 관심을 가지고 활동하는 분들과 인터뷰를 진행했다.³⁾ 인터뷰에서 도출된 숙의방법론에 대한 의견과 시사점을 간단하게 요약 정리하면 다음과 같다.

숙의방법론에 대하여

- 전체 프로세스의 설계가 중요함: 왜, 어떤 사람들과 하려는가를 분명히 하는 게 중요함
- 프로토타입 설계는 재미있어야 함: 사람을 무장해제 시켜주는 방법을 사용하는 것이 좋음 - 레고시리어스플레이, 스트레스볼 등 사용
- 참여자 설계의 중요성: 다양한 이해관계자들을 빠짐없이 모이게 할 수 있도록 설계해야 함
- 3차원적인 고민이 필요함: 사람들이 만들어야 하는 것은 결국 '스토리'임. 이슈에 대해서 주제, 선택 단계에서부터 논의와 결과가 구체화되고 풍부해짐 - 랜덤카드, 색깔카드 등 영감을 줄 수 있는 비주얼라이징 자료들을 활용하면 효과적임
- 역지사지 해보는 방법을 사용: 방법/방향과 관련해서 여러 가지 질문들을 통해 그 입장이 되어보는 시스템을 사용하는 것도 도움이 됨

3) 김호(더랩에이치), 정상훈(당시 사회혁신공간 There), 정완숙(디모스), 조양호(더체인지/지리산문화공간/시민운동플랜B), 주현희(인피플), 하승창(당시 씽크카페) 씨를 2014년 10월 인터뷰했다.

- 코디네이터와 퍼실리테이터의 역량이 필요함: 처음부터 끝까지 프로세스를 전체를 관리해야 함
- 직관적인 생각들이 발전할 수 있도록 도와야 함
- 다양한 방법론들을 접목시켜 활용하는 것이 효과적임: OST, 어항대화, 퓨처서치, A.I. 휴먼라이브러리, 소셜픽션, 플레이백시어터, 카드브레인스토밍, PAY-OFF 분석, 원더링플립차트, 워크아웃 방법, 브레인라이팅 등
- 공간: 장소와 공간에서 자유로워야 함
- 테이블 논의를 '결과물'로 만드는 것에 대한 고민이 필요함: 양식을 만드는 것이 필요함
- 논의된 이야기들의 정책화 방법 이슈: 어떻게 정책화 할 수 있는가를 고민해야 함 - 전문가 결합이 필요함(사전조직화): 정책화/제안화 구조화는 그 구조를 처음부터 기획해야 함. 확산 부분을 포함

속의민주주의에 대한 경험과 한계

- 시민을 믿게 되었음
- 사람들은 자기 이야기를 하고 싶어 함
- '시민참여'라는 허울 속에 70%가 조직임
- 지속성과 일상성을 확보하지 못하는 점에서 아쉬움, 이벤트성에 대한 성찰이 필요함
- 수평적 소통의 중요함 인식: 리더와의 직접 소통, 시민 상호간의 소통 모두 중요함
- 수렴하는 과정: 생각을 혼드는 또는 혼란을 겪는 과정=속의하는 과정
- 목적을 명확하게 하는 것이 필요함
- 연구자와 결합의 형식 및 수일 진행: 방향성을 결정하기에는 성공적임

- 정책 제안과 해결방안 도출에는 전문가의 도움이 필요함
- 초기조직화의 필요성: 초기계획에 시민들이 참여하는 것이 중요함
- 온·오프라인 사이의 구조를 잘 구조화시키는 작업이 필요함: 상호작용에 대한 이해가 필요함
- 전체를 코디네이팅하는 코디네이터의 역할이 중요함
- 공유도의 문제를 중요하게 생각해야 함
- 시간을 너무 짧게 배치하는 것은 지양해야 함

속의민주주의 전망

- 지금이 다시 시작, 또 한 팀의 시작: 전체적인 정리가 필요한 시기임
- IT 진영의 생태계를 면밀하게 관찰할 필요 있음: 오픈소스 생태계를 살펴봐야 함
- 전체를 보는 눈들을 키워내는 일이 중요함: '민주주의 네비게이터'의 필요성을 깨달아야 함
- 정치적 사회적으로 의견을 모으고 참여하는 프로세스로 변화해가는 과정 중임
- 장기적 관점: 제도화될 가능성 큼
- 각종 사례들을 정리해서 제도화를 제안하는 것이 중요함
- 멀리 있는 시민이 아닌 현재 생각하는 시민들부터 계속 모아야 함
- 내부적인 행정혁신과 관료와의 관계가 해결되어야 함

Part 2. 희망제작소 시민참여 프로그램 사례

1. 노란테이블

시민참여를 통한 재난관리 해법 모색

20번 테이블에서는 우리사회의 빈부격차, 고용불안, 차별, 자살 등 <소외현상>과 각종 산업재해와 세월호 참사와 같은 해상사고의 이면에 존재하는 <관행>, 그리고 우리 주변에 상존하고 있는 에너지 문제와 함께 이와 연관된 <원전사고> 문제에 대해서 주목하였습니다. <소외현상>의 원인에 대해서는 돈만 밝히는 배금주의와 심화되는 경쟁 속에서 발생한 배려심과 관심 부족이 만들어낸 공동체의식의 상실을 주요 원인으로 말씀해 주셨습니다. <관행>이 발생하는 근본원인으로는 사람의 가치와 원칙을 지키지 않는 모습들을 지적해 주셨습니다. 그리고 <원전사고> 문제에서는 부정부패와 근시안적이고 무책임한 정부의 대처들을 언급하시면서, 한편으로는 우리 스스로도 "불편하다"는 이유로 원전이 운영되는 것을 방관하는 것은 아닌가 하는 자성의 말씀을 주신 분도 계셨습니다.

- 노란테이블 '300인 원탁회의' 20번 테이블 퍼실리테이터 김지현님 후기 중

테이블에서 주요하게 논의한 '이슈-문제'로는 <해상사고, 빈부격차, 분단국가, 어린이 학생안전> 등이 있었고, 이러한 문제에 대한 원인으로 <신뢰가 없다, 공동체 의식이 없다, 무책임하다> 등이 있었습니다. 학교생활, 직장생활, 자녀의 교통사고로 이어질 뻔한 경험 등 본인의 일상생활 속의 경험을 바탕으로 말씀해주셨고, 북한문제나 FTA, 인터넷 유해환경 등 전문분야와 연결되는 구체적인 내용도 있었습니다.

- 노란테이블 '300인 원탁회의' 5번 테이블 퍼실리테이터 장우연님 후기 중

세월호 참사는 건국 이래 한국사회가 잉태해 온 성장제일주의, 물질만능주의, 무사안일과 적당주의, 인명경시 풍조 등 모든 구조적 병폐의 집약판이라 할 수 있다. 세월호 참사 이후, 한국사회는 그동안 방조 묵인해온 모든 문제들을 수면 위로 끌어내어 논의하고 성찰적 반성 후에 새로운 재건의 전환점을 가져야 한다고 모두가 입을 모았다.

시민참여와 지역단위 거버넌스를 핵심 키워드로 삼아온 희망제작소는 세월호 사태에 대한 담론 선도와 시민참여를 통한 재난관리 해법 모색을 위해, 시민안전을 위한 직접행동 혹은 법적 제도적 요구에 초점을 두고 ‘노란테이블’을 기획했다. 2014년 7월 18일, 300여명의 시민이 함께 모여 한국사회의 안전과 ‘세월호 이후, 무엇을 할 것인가’에 대해 논의한 “한국을 바꾸는 천개의 행동, 노란테이블 300인 원탁토론”을 필두로 전국적으로 시민참여 토론테이블이 펼쳐졌다. 이후 150여명의 시민들이 <노란테이블 토론진행자(퍼실리테이터) 교육>을 수료했고, 중·고교생, 교사, 대학생, 교수, 마을공동체, 시민단체, 사회복지단체, 기업의 사회공헌팀 등 다양한 주체들이 자발적으로 노란테이블 모임을 진행하고 현재까지 이어지고 있다.

1) 시민참여의 새로운 혁신 모델 제시

‘노란테이블’은 희망제작소가 제작한 토론용 톨킷 보급을 통한 시민주도형 토론캠페인의 확산모델로, ‘시민이 만드는 안전사회’를 목적으로 기획된 숙의방법론의 하나이다. 한국사회의 안전 문제들을 해결할 수 있는 시민들의 요구를 숙성시켜 정책화 등의 방법을 통해 사회를 변화시켜 나가는 새로운 방식의 사회혁신 전략으로, 규모, 참여, 실천, 안전의 혁신을 꿈꿀 수 있다.

- 규모의 혁신 : 작은 단위의 토론이 모여 큰 논의의 흐름을 만들어내는 크라우드소싱 방식. 시간과 공간이 다른 각 노란테이블의 토론이 서로 연결되어 시너지 효과를 발휘
- 참여의 혁신 : 용이한 참여 방식으로 시민들이 일상에서 참여 가능
- 실천의 혁신 : 큰 담론과 소소한 일상의 경계를 재편. 토론을 바탕으로 스스로 일상 속에서 실천할 수 있는 ‘시민의 약속’을 정리

- 안전의 혁신 : 기존 관주도의 안전정책 수립과 수행에서 벗어나 시민참여를 통해 국가위기 관리와 시민안전의 혁신을 도모

단 계	소개하기	기억하기	발견하기	논의하기	상상하기	약속하기
내 용	자기소개 및 참석 이유와 기대 나누기	참사 혹은 함께 모인 사람들이 공유하는 기억들을 돌아보고 추모하기	이슈발견과 문제발견 카드 활용. 사회의 다양한 안전 이슈의 키워드와 문제의 키워드를 선택해 연결	발견하기를 통해 완성한 이슈-문제 연결 지도를 보며 새롭게 든 생각이 나 공감, 의문점 등을 서로 자유롭게 이야기	더 나은 우리 사회를 만들기 위한 방법을 상상해 보는 시간. 상상하기 카드 활용	변화상상 카드를 이용하여 정 부나 단체에 요구할 사안과 스스로의 약속을 정리, '요구합니다', '약속합니다' 카드 작성

[표 2] 노란테이블 실행 프로세스

노란테이블은 일방적으로 어젠다를 제시하는 탑다운(top-down) 방식을 지양하고, 어젠다 세팅 단계에서부터 시민이 주체가 되어 재난관리 대책 마련을 위한 의견을 제안하고 수렴할 수 있도록 생산적 소통의 플랫폼 역할을 감당하기 위한 사회혁신 전략이다.

2) 민주시민으로서의 역량 증진 도모

지속성 있는 토론캠페인을 통해 사회적 혼란 속에 사회참여에 눈뜬 시민들의 동력이 지속될 수 있는 계기를 마련하고 공동의 노력을 통해 위기와 갈등을 극복해나가는 경험을 제공하기 만들어진 '노란테이블'은 누구나, 언제나, 어디서나 한국사회의 안전문제에 대해 논의하고 공유할 수 있는 플랫폼을 구축하도록 했다. 숙의적 토론을 통해 시민 스스로 행동하는 사회참여 방식을 설계하고 결정할 수 있게 하고, 다양한 사회주체간의 소통과 협업을 통한 콜렉티브 임팩트(collective impact)

형성과 시민참여의 정책 제안과 관리를 통한 거버넌스 형성을 목적으로 한다. 동시에 민주시민으로서의 역량 증진을 도모한다.

세월호 참사는 단순한 사고를 넘어서서 한국사회의 행정시스템과 위기관리시스템의 취약성이 재난을 발생시킴과 동시에 그 피해를 증폭시킨 인적재난과 사회적 재난이다. 권한은 없고 책임만 지고, 전문인력과 예산도 열악한 지방정부의 현 재난관리체계에서 재난현장의 신속하고 효율적인 초기대응을 기대하기는 어렵다. 따라서 시민이 함께 주도하고, 지방자치단체가 튼튼해질 때 한국 위기관리는 새로운 시스템으로 발전할 수 있다. 시민들이 함께한 재난관리 사례를 살펴보면 다음과 같다.

시민참여형 재난관리의 다른 사례

- 우샤히디(Ushahidi), 크라이시스맵퍼(Int'l Network of Crisis Mappers) : 아이티 대지진 구호지도
- 크라이시스커먼스(CrisisCommons) : 오픈소스 기술과 기술자원봉사 그룹의 활용을 통한 재난현장 지원, 아이티와 칠레의 대지진 파키스탄의 홍수, 멕시코만 기름유출사건 등 재난 대응
- '시민공동체회의'의 '통합 뉴올리언스 계획' : 카트리나 피해 입은 뉴올리언스 재해 복구에 '21세기 타운미팅' 활용. 시민원탁회의를 통해 우선순위를 정하고 집계된 시민공동체의 의견은 뉴올리언스 재건 방안으로 채택
- '구제역 매몰지 협업지도 : '구제역 매몰지 공개불가' 정부방침에 네티즌들 크라우드매핑 제작
- 허베이 스피리트호 기름유출사고 재난복구 : 120만명 시민들의 자발적 자원봉사 네트워크 구축
- 스웨덴 에스토니아호 침몰사고 민간구조협회 : 365일 24시간 자원봉사자 및 350명 협회회원들이 교대로 근무하며 해양구조의 70%를 수행
- 독일 에쉐데 철도사건 구조작업 : 국민보호재난지원청을 중심으로 지방정부와 민간단체, 시민들의 신속한 대응과 사고 이후 철저한 조사를 통해 10년 후에 발생한 '란트루켄 터널 열차사고'에서 전원 생존의 기적을 낳음

3) 노란테이블 토론툴킷 구성

노란테이블은 우리사회의 안전과 관련된 이슈와 문제 키워드가 적힌 카드를 이용하여 토론을 진행한다. 노란테이블 토론툴킷은 토론 진행을 돕는 도구로, ①토론 자료집 ②활용가이드북 ③노란테이블보 ④토론카드 설명서 ⑤토론카드 3종 세트 ⑥원형약속요구판 ⑦소통의 벽보 ⑧스티커로 구성되어 있다.

토론자료집에는 노란테이블 토론툴킷의 주제인 우리사회의 안전과 안녕에 대한 현황과 문제점, 발전방향 등이 담겨 있다. 활용가이드북에는 토론 진행과정과 토론툴킷 사용방법 등이 자세히 소개되어 있다. 노란테이블보는 언제 어디서든 함께 할 수 있는 사람만 있다면 토론을 할 수 있음을 나타내는 ‘노란테이블’의 상징이다.



[그림 2] 노란테이블 토론툴킷 - 토론자료집

노란테이블은 테이블에 둘러앉은 사람들과 함께 그 테이블 만의 이슈-문제 지도를 만들며 각자가 가지고 있는 관심과 문제의식을 꺼내고 그려보며 이야기하는 구조로 진행된다. 각 테이블마다 혹은 그 토론을 진행하는 구성원의 의견에 따라 다양한 이슈-문제 지도가 만들어진다. 하나의 이슈에 다양한 문제점이 발견되는 경우도 있고, 전혀 다른 분야의 이슈일 것 같지만 같은 문제의식을 공유하는 경우도 있을 것이다.

노란테이블은 토론자들이 ‘요구합니다’와 ‘약속합니다’의 내용을 채우는 것으로 마무리된다. 토론한 내용을 바탕으로 내가 나 자신에게 보내는 실천의 ‘약속’과 이 사회에 보내는 해결책을 ‘요구’하는 것이다. 소통의 벽보는 토론 결과를 보다 많은 사람들에게 알리는 도구이자, 이에 대한 사람들의 생각을 알아볼 수 있도록 만든 소통의 도구이다. <노란테이블> 토론툴킷 PDF 파일은 희망제작소 홈페이지 (<http://www.makehope.org/?p=26036>)에서 내려 받을 수 있다.

4) 노란테이블의 성과와 한계, 과제

노란테이블 토론은 ‘토론’에 대한 장벽을 낮추고, 누구나 언제나 어디에서나 한국 사회의 안전과 안녕이라는 주제에 대해 이야기 나눌 수 있는 사회가 되는 것을 목적으로 시작했다. 그 목적을 이루기 위해 토론의 재료가 될 수 있는 내용을 ‘토론툴킷’에 담아 풀어냈다. 노란테이블 토론툴킷에는 다소 무거울 수 있는 ‘안전’이라는 주제를 중학생 이상 정도의 수준이면 누구나 이야기하며 문제를 발견하고 그 해결책에 대해 고민할 수 있도록 도와주는 여러 도구들이 들어 있다. 이 도구를 활용해 적게는 2명에서 많게는 10명까지 2~3시간 정도의 논의가 가능하도록 설계했다. 직접 노란테이블을 진행해본 시민들의 의견 중, 노란테이블 토론툴킷이 ‘안전’ 이슈를 심도 깊게 논의하거나 의견수렴의 도구로 활용하기에는 부족하다는 지적이 있었다. 2~3시간이라는 시간 안에 우리사회의 안전에 대해 문제를 발견하고, 논의하고, 해결책을 상상하고, 결정하기까지는 쉽지 않은 일이다.

그러나 시민이 참여하기 쉬운 토론 과정을 만들고자 했던 기획의도를 이해할 필요도 있다. 노란테이블 자체가 가진 특성이 쉽고 빠르게, 여러 문제들을 파악하고 이야기해 보는데 있기 때문이다. 사안들에 대해서 충분한 이해가 있는 상황에서 더 깊은 논의로 들어가기 위한 도구로 노란테이블을 바로 사용하기에는 무리가 있지만, 충분히 여러 상황에 맞게 응용이 가능하다. 물론 이 과정에서 전체적인 과정을 충실히 진행하기 위한 충분한 시간의 확보와 참가자들의 적극적인 참여 유도방안이 고려되어야 하는 것은 필수적인 전제조건이다.

이러한 과제를 안고 2015년에 진행한 실험이 <노란테이블2: 누가 좋은 국회의원인가?>이다. 대의민주주의의 위기가 일상이 된 시대, 시민이 직접 나서서 좋은 대표, 좋은 정치의 기준을 정하고 현실의 변화를 이끌어 내자는 취지에서 진행된 '노란테이블2'를 통해 우리사회의 다양한 이슈에 노란테이블 토론툴킷이 각각의 문제 의식에 맞게 변화, 적용, 활용 가능성을 재확인할 수 있었다. <노란테이블2: 누가 좋은 국회의원인가?> 토론툴킷 PDF 파일은 희망제작소 홈페이지 (<http://www.makehope.org/?p=33501>)에서 내려받을 수 있다.



[그림 4] 노란테이블2 토론툴킷 - 토론카드

한편, 노란테이블 토론툴킷은 경기도교육청이 발행한 검인정교과서 『더불어 사는 민주시민』(2015개정교육과정) 초·중·고편의 안전단원과 청렴투명성단원에 소개되었다. 실제로 초·중·고 교사들의 노란테이블 토론툴킷의 토론수업 활용에 대한 수요는 높았다. 더불어 지역의 센터와 도서관에서도 수요가 높았다. 이는 한국의 민주시민교육은 여전히 제도화 수준이 낮고, 지식 전달 위주로 진행되어 왔다는 점, 공교육의 틀 안에서만 진행되는 한계를 증명한다. 민주적 공동체를 운영, 발전시킬 수 있는 좋은 시민과 적극적 시민 양성을 위해 거대담론보다 구체적인 실천 방안을 살피며 풀뿌리 차원의 접근과 시도 또한 더욱 확산해야 할 것이다.

II. 소셜픽션

청년이 제안하는 2045 한국사회 · 시민이 진단하는 한국사회 ‘희망’

현재의 청년을 대상으로 삼아 이들이 직면한 문제를 분석하고 대안을 제시한 연구는 많다. 그러나 현재의 청년을 주어로 삼아 이들이 원하는 사회를 체계적으로 그린 연구는 드물다. 희망제작소는 이들의 삶과 사회에 대한 비전이 현재의 문제에 대한 적적할 해결책 제시에도 필요하다고 판단했다. 이를 위해 2015년 희망제작소는 30년 후의 미래사회를 상상하는 ‘소셜픽션 콘퍼런스: 광복 100년, 대한민국의 상상’을 기획·개최했다.

또한, 절망의 시대, 헬조선이라 불리는 ‘2015년 대한민국에 희망은 있는가’라는 질문에서 출발해 희망제작소형 시민의 관점에서 제시하는 <희망지수>를 개발하기 위해 소셜픽션을 활용한 ‘희망지수 시민자문단 워크숍’을 개최했다. 기존에 발표된 대다수의 사회측정지수들은 전문가 의견에 치중한 방법론으로 개발되어 지수 결과에 대한 시민 인식 및 체감도가 낮다는 문제가 있었다. 희망제작소는 이와 달리 시민권리 존중 관점에서 시민의 의견을 수렴하고 희망의 철학과 가치에 기초한 지표구성을 토대로 희망지수를 개발·연구 중이다.

1) 소셜픽션의 개념과 질문의 힘

- 소통, (나만 열 수 있는 문은 마을의 장애물이 될 것입니다.) 어떤 문화를 가진 마을이 주민들이 마음의 문을 열고 소통하게 할까요?
- 주거, (집이 모이면 마을이 됩니다.) 지역의 집과 주거는 어떤 모습을 가져야 할까요?
- 경제, (성장이 경제의 동의어이던 시절은 지나갔습니다.) 나누고 공유하는 문화를 가진 마을을 만들기 위한 경제의 모습은 무엇일까요?
- 육아/교육, (문화는 아이의 마음을 키웁니다.) 풍성한 마을문화 속에 자라는 아이들의 모습은 어떤 모습일까요?
- 마을공간(공공공간), (공간은 문화를 만들고 사회를 만드는 중요한 요소입니다.) 이런 모든 일들이 일어날 우리의 마을공간은 어떤 문화를 담고 가져야 할까요?
- 어린이, (아이들은 마을의 씨앗이고 새싹입니다.) 어떤 문화를 가진 마을에서 아이들이 몸도 마음도 건강하게 자랄 수 있을까요?
- 청년, (머나먼 삶의 여행을 떠나는 청년들에게) 어떤 문화를 가진 마을이 이들의 좋은 삶의 시발점이 될 수 있을까요?
- 중장년, (아마 대부분 일생 가운데 가장 바쁜 나날을 보내는 분들입니다.) 어떤 문화를 가진 마을이 중장년층에 진정한 힘이 될까요?
- 어르신, (어르신들은 가장 오래 마을을 만들어 오신 분들입니다.) 어떻게 하면 어르신들이 행복하게 지내시며 자신들의 경험을 다음세대에 물려주는 마을이 될 수 있을까요?
- 소수자, (문화를 발전시키는 것은 내가 아니라 남이 가진 것입니다.) 어떤 문화를 가지면 소수자들도 존중 받는 마을이 될 수 있을까요?

위에 열거한 질문들은 모두 ‘소셜픽션’에서 사용된, 단순하지만 명료한 질문들이다. 소셜픽션이란 사회에 대해 제약 없이 상상하고 이상적인 미래를 그리는 기획 방법이다. 이때 ‘상상’은 공상이나 예측과 달리 의지가 담긴다. ‘이런 미래가 올 것’이라는 막연한 예측이 아니라, ‘이렇게 되면 좋겠다’는 염원이다. 즉 여기서 상상이란 예언자나 공상과학 소설가가 하는 일이 아니라, 특정한 사회나 조직의 변화

를 원하는 사람들의 마음속 염원을 확인하는 일이 된다. 상상을 통해 먼 미래의 이상적인 모습을 그리고 나면, 거기서부터 현재 무엇을 해야 하는지를 차례대로 생각하고 기획하는 일이 가능하다. 소셜픽션은 사회 전체에 대한 역방향 기획을 가능하게 한다.⁴⁾

[그림 5] 소셜픽션의 그라운드룰



소셜픽션은 갈등의 원인을 확인한 후, 미래 상상을 통해 현재의 이해관계 충돌의 돌파구를 탐색하는 방법론이다. '상상'이라는 도구로 참가자들이 집단지성을 이용해 원하는 것을 탐색하게 되는데, ①뒤집어 생각하기, ②다른 언어로 같은 목표를 정할 수 없음을 인식하기, ③이미 있는 것들에 너무 얽매이지 않기, ④새로운 기획은 새로운 방법으로 평가, ⑤목표를 달성하는 데 여러 방법이 있음을 인식하기, ⑥할 수 있는 일이 아니라 해야 할 일을 하기, ⑦남기려 하지 말고 최대한 모으기, ⑧다름을 발견하는 것을 무서워하지 말기, ⑨개인보다는 '관계'를 상상하기 등 원칙을 고려하면 더욱 효과적이다. 소셜픽션이란 기획방법론을 다수의 사람과 함께 현실에서 활용하기 위해 워크숍과 콘퍼런스 형태로 토론을 진행할 수 있다. 또한, 워크숍과 콘퍼런스를 결합해 소셜픽션을 활용할 수도 있다.

4) 이원재 외(2014), "소셜픽션 지금 세계는 무엇을 상상하고 있는가", pp.13~14.

2) 소셜픽션 워크숍

소셜픽션 워크숍은 주어진 주제에 대해 현실의 제약사항을 벗어난 사고를 통해 이상적인 미래를 그리는 워크숍이다. ‘혼자 하는 상상’에서 ‘함께 하는 상상’의 순서로 참가자의 상상을 자연스럽게 모으는 과정을 거친다. 모든 결과물은 문자보다는 그림이나 콜라주와 같이 다양한 시각적 효과가 있는 매체로 구성하는 것이 더욱 폭넓은 상상을 이끌 수 있다. 참가자들의 상상 결과가 워크숍의 최종결과로 이어지도록 주최자의 개입은 최소로 한다. 뛰어난 상상이나 실현 가능한 상상을 참가자의 투표로 선정하기보다는 참가자들이 스스로 ‘토론’을 통해 다른 참여자의 상상을 받아들일도록 한다는 원칙을 고수한다. 소셜픽션 워크숍을 통해 참가자들은 자연스럽게 현실에 관해 토론할 수 있다.

3) 소셜픽션 콘퍼런스

소셜픽션 콘퍼런스는 아직 방향성이 정해지지 않은 공공 영역의 큰 주제에 대해 대규모의 인원이 함께 모여 미래를 상상하는 형식의 행사다. 소셜픽션 콘퍼런스는 구체적인 협의안을 도출하기 보다는 시민참여를 유도하고 대략적인 아이디어를 수집하며, 해당 주제에 대한 시민의 의식을 조사하는 수단으로 활용할 수 있다. 특히, 행사가 가진 자유로운 분위기와 결과물이 주는 시각적 효과는 시민참여형 정책의 홍보수단으로 유용하게 활용할 수 있다. 서울시와 함께 진행한 “소셜픽션콘퍼런스@원전하나줄이기”,⁵⁾ “소셜픽션콘퍼런스@혁신파크”⁶⁾를 통해 자발적, 비자발적 참여자를 대상으로 한 소셜픽션 콘퍼런스의 진행과 성공 가능성이 확인된 바 있다.

-
- 5) 2014년 3월 서울시청 다목적홀과 대회의실을 동시에 사용해 300명 이상이 참여한 대규모 시민행사(강연: 김산, 진행: 김승수, 이창림). 상상을 주제로 한 행사의 대중성을 확인했다. “원전하나줄이기 시즌2” 시작을 앞두고 특정 내용에 대해 시민의 반응을 측정하고 아이디어를 모으기 위한 기획을 포함해 상상 분야를 제시했고, 각 그룹이 원하는 주제를 선택해 상상게 했다.
 - 6) 2014년 5월 진행된 혁신파크의 미래를 그리는 소셜픽션 워크숍. 지역주민, 활동가 30여 명이 참석했다. 중앙집중형 워크숍이 아닌 분산형 워크숍으로 혁신파크 내 여러 포인트를 순회하며 워크숍을 진행했다. 현장성이 두드러진 워크숍으로 추상적 대상이 아닌 구체적인 지역, 건물의 미래를 상상하는 워크숍의 진행 형태를 실험할 수 있었다.

4) 소셜픽션 기획단+콘퍼런스+워크숍

‘소셜픽션적’인 방법으로 구체적인 결과를 도출할 수도 있다. 소셜픽션 워크숍과 콘퍼런스를 결합시킨 ‘소셜픽션 기획단+콘퍼런스+워크숍’ 형태로 구체적인 정책 도출을 시도하는 것이다. 소셜픽션을 요청한 주최 측과 함께 소셜픽션을 진행하고, 이후 결과를 발전시킬 기획단을 구성하는 형식으로 진행한다. 기획단은 콘퍼런스의 형식적인 내용을 주도적으로 결정하고, 콘퍼런스의 각 모둠에는 사전교육된 토론진행자(퍼실리테이터)와 기록자가 참여해 상상을 모으고 기록한다. 최종적인 결과는 기획단이 전문가와 함께 분석하고, 이 내용을 발전시켜 실제 정책·사업의 형태로 만들어가는 과정을 거친다. “소셜픽션콘퍼런스@마을중심문화도시 서울”⁷⁾, “소셜픽션콘퍼런스@최용신기념관”⁸⁾을 통해 그 가능성을 확인했다.

Ⅲ. 서울시 동북4구 100인 회의

주민의 공통관심사와 구체적인 제안이 반영되는 정책

지방행정에 주민이 정책에 참여하고 싶지만 여전히 높은 벽에 부딪히는 경우도 있다. 주민이 생존을 걸고 표명하는 의견에 대해서도 숙의나 협의가 없이 강행되고 있음을 확인하게 된다. 한국사회에서 주민참여가 성숙하지 못한 이유는 시민들이 참여에 관심이 없어서라기보다는 행정이 주민이 원하는 참여 절차를 만들지 못했거나, 정책 과정의 핵심에 주민참여 프로세스를 마련하지 못했기 때문이다.

서울시 동북구에 있는 4개 구(강북구·노원구·도봉구·성북구)는 2013년 7월, 주민

7) 2014년 8월 서울크리에이티브랩에서 개최된 소셜픽션 콘퍼런스. 서울시 정책 수립을 염두에 두고 진행했다. 분야별 전문가 중심 회의체를 구성해 행사를 진행하고, 행사 후 다시 전문가 워크숍을 통해 정책 형태로 가공해 제안할 상상과 개념, 아이디어들을 정리했다.

8) 2014년 8월 안산 최용신기념관에서 개최되었고 지역활동가의 적극적인 참여로 진행되었다. 이 행사에서 모인 아이디어는 최용신기념관을 중심으로 안산시와 지역활동가가 함께 다각적으로 구체적인 실현을 시도하고 있다.

에게 지역의 공동발전방안을 묻는 ‘100인 회의’를 개최했다. 서로 인접한 4가구가 공동으로 발전하는 방안을 한신대학교 산학협력단에 위탁해서 연구하고 있었는데, 이 가운데 주민의 의견을 수렴해 연구에 반영하는 과정을 희망제작소가 맡아서 실행했다. ‘동북4구 100인 회의’의 가장 큰 성과는 구체적이고 현실적인 제안들을 도출해냈다는 점이다.

1) 프로그램 설계

무엇보다 중요한 일은 목적에 맞는 토론의 설계이다. ‘100인 회의’는 동북4구 정책연구단이 연구 내용을 참고하여 정책에 반영하는 것이 목적이었다. 그래서 전문가들이 미처 파악하지 못했던 문제를 최대한 구체적으로 담는 것이 중요했다. 프로그램을 설계한 기준은 다음과 같다.

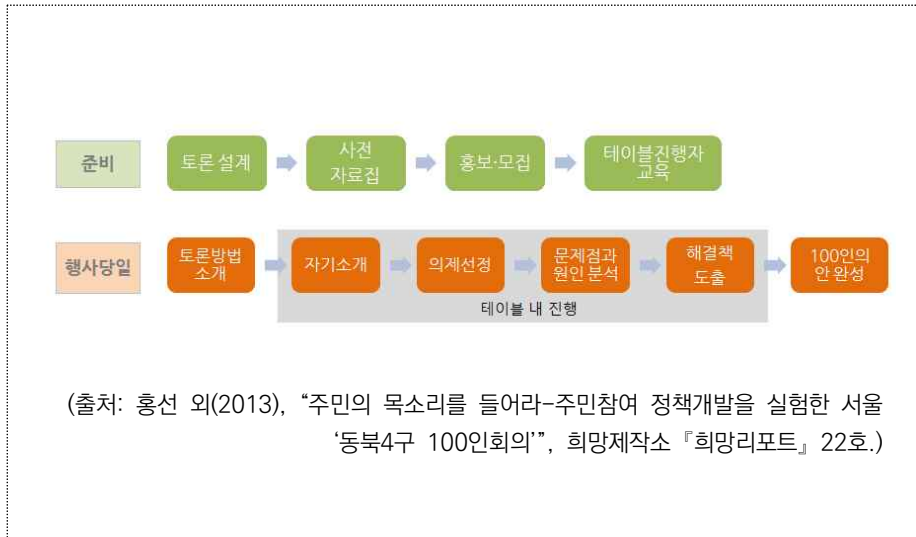
①주민 목소리를 빠짐없이 담는다 ②숙의형 토론으로 서로의 의견에 살을 덧붙여 가며 토론에 깊이를 더하도록 설계한다 ③준비된 토론자로 구성하기 위해 주민이 관심 있는 분야를 선택해 구체적으로 토론하도록 하는 기준을 두었다. 토론 설계는 기존 희망제작소가 해온 마을만들기 주민워크숍, 문화예술 사회적경제인들의 토론회 ‘별별솔루션’ 등에서 힌트를 얻었다. 또한, 오픈스페이스테크놀로지(OST)⁹⁾ 방법과 월드카페¹⁰⁾ 형식을 차용했다.

2) 의제 정하기 및 숙의를 위한 준비된 토론자

주제는 ‘동북4구 발전을 위해 공동으로 할 일’을 찾는 것이었다. 토론 참여자들이 직접 논의하고 싶은 주제를 제안하는 것이 바람직하겠으나, 인원과 시간관계상 당일에 주제를 정하는 것이 어려웠다. 따라서 기존 자료를 바탕으로 주민이 무엇에 관심을 기울이고 있는지 파악했다.

9) 토론 참여자들이 논의하고자 하는 주제를 공유할 게시판을 만들고, 테이블에서 만나 주제 별 논의를 열고 답는 방법이다.

10) 같은 주제에 대해 소그룹으로 토의하고, 다시 테이블을 이동하여 모든 토론 내용을 전체가 공유하는 방법이다.



[그림 6] 동북4구 100인 회의 진행과정

민원, 주민제안, 토론회 의견 등 동북4구 주민의 공통 관심사를 수집하여 5개 분야¹¹⁾ 50개 주제로 추려낸 후, 사전 자료집을 온·오프라인으로 미리 송부, 숙지를 여러 차례 당부했다. 그리고 당일 토론자들이 이 가운데 원하는 주제를 고르거나 후, 토론을 시작했다. 토론회 참여자 상당수가 자료집을 미리 받은 것으로 나타났다. 토론 자료를 숙지함으로써 토론자가 논의할 주제에 대해 보다 구체적이고 사실적인 발언을 할 수 있었던 것으로 파악된다.

3) 토론 진행 방법

테이블 위(테이블 수: 14개)에 논의할 의제 2~5가지를 세팅했다. 참여자가 의제를 보고 자신이 토론하고 싶은 테이블을 정하도록 했는데, 한 테이블 당 4~8명 정도 앉았다. 각 테이블에는 토론진행자(퍼실리테이터)가 토론을 이끌었다. 자기소개 후 의제 중에 토론할 주제를 정했다.

의제를 정하면 먼저 ‘지금 이 의제가 어떻게 문제가 되고 있는지’ 사례를 들어 말

11) 지역경제와 일자리, 공동체, 복지과 교육, 문화와 환경, 도시경관 디자인의 5대 토론분야로 진행되었다.

했다. 그 후 ‘이런 문제가 발생하는 원인은 무엇인지’를 논의하고, 포스트잇에 적었다. 전지를 반으로 나누어 왼쪽에는 ‘문제점’을, 오른쪽에는 ‘원인분석’을 논의한 포스트잇을 붙여두었다. 문제점과 원인을 분석한 뒤 해결책을 토론했다. 테이블 구성원들이 제안한 모든 문제를 듣고 난 후 비슷한 유형끼리 묶은 후, 가장 좋은 제안에 스티커를 붙여 2~3가지를 뽑았다. 나머지 제안도 빠짐없이 보고서에 기록해 후속 연구와 정책 구상에 참고할 수 있도록 했다. 테이블마다 2가지 의제를 선정, 같은 방법으로 문제점과 원인을 진단한 후 해결책을 제시했다. 이 내용을 프레지에 담아 사회자가 발표했다.

4) 동북4구 100인 회의 결과 및 시사점

참여자들은 지역에서 거주하면서 느낀 구체적인 경험과 사례를 들며 토론했고, 논의의 방향성은 ‘공동으로 문제를 해결할 제안’을 찾는데 집중했다. 주민의 제안은 비교적 구체적이었다. 제안 결과는 ‘4개 구청 협의회가 함께 해결할 과제’, ‘개별 구청이 해결할 문제’, ‘연구진이 연구할 차원의 과제’로 나뉘서 종류별로 다시 묶었다.

지방자치단체에서 주민참여에 관심을 가지면서 의견을 수렴하는 행사가 점차 늘고 있다. 그러나 주민 제안을 모아도 실행할지 말지는 여전히 행정의 선택에 달렸다. 참여 토론자 모두 자신들의 토론 결과가 얼마나 정책에 반영될 수 있을지 의구심을 가졌고, 향후 정책 반영 여부에 대해서 피드백 받기를 원했다.

동북4구 100인 회의를 통해 주민의 정책 제안 방법에 대해 얻은 시사점은, 주민이 발의한 제안을 실현시킬 절차를 확실하게 만드는 것이 중요하다는 점이다. 기획 과정에서 토론의 결과를 정책으로 현실화하는 방안까지 포함해 ‘프로세스’를 만드는 것이 필요하다.

또한 주민이 제안을 내고 직접 실행할 주체가 될 수 있는 계기를 만들어야 한다는 점이다. 행정의 변화에 좌우되지 않도록 주민 주도로 제안을 실현시켜 나갈 모임 만들기도 중요하다. 지속적으로 의견을 개진할 통로가 필요한데, 온·오프라인으로 논의를 숙성시키고 현실화 시킬 플랫폼과 다양한 층위의 주민참여 프로세스가 지속적으로 필요하며, 참여의 정도를 달리 할 수 있는 프로그램 또한 필요하다.

Ⅳ. 우리가 그리는 살기 좋은 시흥 워크숍

청소년이 원하는 공공서비스디자인

희망제작소는 2014년 1월, 시흥시청소년수련관에서 청소년들이 원하는 공공서비스는 무엇인지 알아보는 욕구조사 워크숍 ‘우리가 그리는 살기 좋은 시흥’을 진행했다. 시흥시청소년수련관에서 동아리 활동을 하고 있는 청소년 35명이 함께 했다.

1) 서비스디자인 방법론

지역에 필요한 인프라나 공공서비스를 마련하기 위해서는 먼저 꼼꼼한 조사가 이뤄져야 한다. 이미 청소년들에게 필요한 공공서비스를 알아보기 위해서 교사 및 청소년 지도사 대상 심층인터뷰와 청소년 설문조사가 진행되었지만, ‘우리가 그리는 살기 좋은 시흥 워크숍’에서는 ‘서비스디자인’¹²⁾ 방법론을 적용, 청소년의 이야기를 직접 들었다.

2) 서비스디자인 워크숍 - 고객여정지도 만들기

워크숍은 6개 조로 나누어서 진행했다. 본격적인 워크숍 시작에 앞서 자기소개 시간에 ‘이름 빙고’ 게임을 활용해 어색함 해소 장치로 사용했다. 본격적인 워크숍으로 들어가 가장 먼저, ‘나의 하루를 되돌아보는 시간 - 시간/어디서/무엇을/이랬으면 좋았을 걸’을 가졌다. 각자 자신의 하루를 상세히 기록하고, 아쉬웠던 점에 대해 이야기를 나눴다. 여러 동아리에서 활동하는 청소년들이 모인 만큼 일상의 모습도, 아쉬운 지점도 다양했다.

가장 공감을 많이 받은 것을 주제로 정한 후, 각 조는 가상의 인물(페르소나)인 아바타를 만들었다. 인기가 많은 아이돌 그룹 멤버들과 배우들의 사진을 직접 골라

12) 서비스디자인은 디자인적 사고를 통해 사용자 입장에서 공공서비스를 효율적으로 개선하는 방법이다.

서 성격과 스타일 등을 구체적으로 설정했다. 청소년들의 상상력이 무한 발휘되는 시간이었다. 그 후, 아바타가 앞서 정한 상황에 놓였을 때를 가정하고 아바타의 여정을 그려보는 ‘고객여정지도’를 작성했다. 청소년들은 자신이 겪은 경험을 아바타에 투영하여 직접 겪었던 어려움을 단계별로 나누어 구체적으로 풀어놓았다. 문제점의 전후 상황에서 아바타가 느낄 감정을 추측해보면서, 어떤 부분에서 가장 어려움이 있는지 찾는 시간이었다. 마지막으로 공공서비스를 이용하면서 가장 심각한 문제라고 공감했던 부분에 대해 마인드맵으로 해결책을 찾는 시간을 가진 후, 조별 발표가 이어졌다.

3) 시사점 및 과제

워크숍에 참여한 청소년들은 매우 현실적이었다. 현실적인 한계 때문에 무력하기도 하고, 사회에 요구하기보다 ‘내가 열심히 해서 극복해야 할 문제’라는 모습을 보이기도 했다. 예를 들어, 댄스동아리 청소년들은 밤에 연습할 곳을 찾지 못해 어려움을 겪고 있지만, 청소년관련법상 수련 시설을 밤 10시 이후에는 이용할 수 없기 때문에 연습시간 확충을 요구하지 못한다고 했다. 또, 청소년을 위한 문화 공간이 많이 필요하지만 과연 그런 것에 세금을 쓰겠느냐는 자조적인 비판도 있었다.

청소년들에게는 돈 문제도 중요했다. 청소년들에게 저렴한 가격으로 끼니를 해결할 수 있는 건강한 먹거리를 제공하는 식당이나, 모여서 이야기를 나눌 수 있는 안전하고 따뜻한 공간이 필요했다. 더불어 청소년들에게도 나이와 같은 나름의 위계질서가 있기 때문에 시설이나 공공서비스를 설계할 때는 이를 고려해야 한다는 시사점을 얻었다.

향후, 청소년들이 직접 작은 문제라도 개선해볼 수 있는 기회를 만들어야 할 필요성이 요구되었다. 이를 통해 공공서비스를 개선하는 효과를 얻을 뿐 아니라, 청소년들 역시 세상을 바꾸는 힘을 가지고 있음을 스스로 알게 될 것이다.

V. 마을디자인학교

주민이 디자인하는 마을만들기

희망제작소는 2014년 8월부터 9월까지 총 6회에 걸쳐 전북대 대학로의 보행환경을 개선하고, 문화공간을 조성하기 위한 ‘마을디자인학교’를 열었다. 희망제작소는 전주시의 용역을 받아 사업계획을 수립했으며, 주민설명회, 마을디자인학교 운영, 전문가 인터뷰 및 설문조사를 통해 다양한 의견 수렴의 절차를 진행했다.

전주시는 2019년까지 총 128억 원을 투입, 전북대 구정문 일대 ‘대학로’ 보행 환경을 개선하고, 사람과 생태, 문화의 가치가 담긴 대학로 조성에 주력한다고 2014년 12월 23일 발표했다. 구체적으로는 보도공간 정비, 지중화, 가로수, 플랜트, 가로등, 휴게시설을 정비해 걷고 싶은 대학로로 만들고 대학로 명소 10곳 만들기, 간판 정비, 테마골목(보행자 전용몰) 조성 등 보행환경 개선 및 문화적 경관 조성을 추진한다.

1) 강의 및 지역의 장단점 찾기

전주시 주민, 대학로 주변 상인, 전북대 학생들로 구성된 ‘마을디자인학교’의 첫날은 경기대 건축과 이영범 교수의 ‘어떻게 하면 작은 공간을 주민과 바꾸면서 살고 싶은 도시를 만들 수 있는가’와 ‘참여의 중요성’에 대한 강의로 시작했다. 어떤 문제든지 사람을 중심에 두고 소통을 통해 풀어야 한다는 내용이었다. 강의 후, 전북대 대학로의 장·단점을 찾고 그 원인을 파악하며 해결방법을 모색하는 시간으로 사전작업을 진행했다.

2) 워크숍 - 자원지도 만들기와 마을 상상스토리 만들기

각자의 관심 분야를 기준으로 새로운 팀을 구성, 팀별로 공간, 사람, 자연, 역사, 문화, 경제 파트로 나누어 ‘지역자원 조사’를 진행했다. 눈에 쉽게 띄는 자원부터

숨어있던 자원까지 꼼꼼하게 찾아 지도에 표시하는 작업으로, 자신이 좋아하는 장소를 찍어온 사진(자원 찾기)을 바탕으로 '자원지도'를 만들었다. 지도에 자원의 종류에 따라 색이 다른 스티커를 붙여 표시하면서 전주와 대학로에 대한 기억을 공유한 후, 모두의 이야기를 바탕으로 '마을상상 스토리'를 만드는 작업이었다. 마지막으로, 약 20년 후의 전북대 대학로는 어떤 모습일지 상상하는 시간을 가졌다. 전북대 학생들과 주민들이 어우러져 다양한 예술 공연을 즐기는 모습, 문전성시를 이루는 상점의 모습 등, 누구나 나이를 잊고 청춘을 즐길 수 있는 대학로의 모습을 상상했다.

3) 사업계획서 작성 및 발표

최종단계로, 그동안 진행한 지역의 장단점 파악하기, 지역자원 찾기, 마을 상상스토리 만들기를 바탕으로 사업계획서를 작성했다. 대학로의 미래를 상상하며 각자 사업 아이템을 정리하고 발표하면서 팀별로 공유하는 시간을 가졌다. 보행환경팀은 간판 정비, 주차문제 해결, 공감 연대에 초점을 맞추었고, 문화공간팀은 청년 사무실, 전북대 놀이터, 주차타워에 초점을 맞췄다. 이어서 선정된 아이템을 기반으로 사업계획서를 작성했다.

그 결과, '명륜 녹색 대학로', '주차 예술타워', '전북대 놀이터'라는 이름으로 사업계획서를 발표했다. 발표 후 자문위원들이 아쉬웠던 점과 좋았던 점을 짚어주는 시간을 가지고, 어느 팀의 발표가 가장 좋았는지 투표를 진행했다. 마을디자인학교를 시작으로 앞으로 전북대 대학로를 탈바꿈할 여러 가지 사업이 실행될 예정이다.

VI. 별난 기숙사 대학생들의 공동체 만들기

청년이 스스로 만드는 행복한 공동체

서울시 강서구 내발산동 공공기숙사는 타 지역 출신 대학생들이 서울에서 겪는 주

거문제를 해결하기 위해 서울시에서 땅을 제공하고 전남 광양 · 나주 · 고흥 · 순천, 경북 예천 · 김천 · 경산, 충남 태안 등 지방자치단체들이 공동으로 출자해서 건설한 기숙사이다. 현재 10여개의 지역에서 서울로 온 350여 명의 학생들이 모여 살고 있다.

희망제작소는 2014년 8월, ‘청년이 스스로 만드는 행복한 기숙사 공동체 만들기 공동사업’을 진행했다. ‘행복한 기숙사 공동체 만들기’는 기숙사가 단순히 잠만 자는 주거공간이 아니라 구성원들이 함께 어우러져 생활하는 공동체 공간으로 탈바꿈할 수 있도록 지원하는 사업이다.

1) 기숙사 공동체 학교, 별난 작당 별난 학교

‘기숙사 공동체 학교, 별난 작당 별난 학교’는 ‘기숙사살이’ 방법을 배우는 학교다. 오리엔테이션에 이어 강서구 소개를 통해 강서구가 서울에서도 특히 역사와 문화가 어우러진 곳이라는 것을 알게 되었다. 자기소개 시간을 겸한 명함 만들기 워크숍이 진행된 후에는 입주자 대표로서 ‘똑똑도서관’ 김승수 관장의 ‘기숙사에서 재미있게 사는 법’에 대한 강연이 이어졌다. 공동체의 대표로서 구성원들의 활동을 이끌어내기 위해서는 구성원들의 욕구를 파악하는 일이 가장 중요하다는 점과, 주민들 간의 소통을 만들어내기 위한 홈페이지 활성화, 주민 컨퍼런스, 주민 음악회 등의 온 · 오프라인 활동들을 소개하면서, 재미있는 활동을 만들어내려면 상상력이 필요하다는 내용이었다. 이어 ‘똑똑도서관’에 대한 이야기를 소개, 내발산동 공공기숙사는 다양한 지역의 다양한 전공을 가진 친구들이 한 공간에 모여 있다는 점에서 상상력을 조금만 발휘하면 무궁무진한 일을 벌일 수 있다는 점을 강조했다.

2) 다양한 청년주거공동체 엿보기

대안적인 삶의 방식으로서의 주거공동체(해방촌 빈집), 가족 중심의 주거공동체(소행주), 문화 및 대중성을 띤 주거공동체(쉐어하우스 우주)의 방식을 알아보기 위한 사전강의와 현장탐방도 진행했다.

3) 기숙사공동체 활성화를 위한 토론과 계획서 작성하기

희망제작소 ‘노란테이블 토론툴킷’을 기숙사공동체 활성화를 위한 변화상상카드로 변형하여 준비했다. 기숙사공동체 활성화 문화가 없는 원인, 기숙사공동체 활성화 문화를 생성하기 위한 변화의 키워드, 실제 액션 도출을 위한 공동의 실천과 약속 등에 관한 토론을 진행했다. 기숙사 내의 공동체 문화가 없는 원인으로는 ①필요성을 느끼지 못한다, 우선순위가 아니다 ②기숙사에 대한 주인의식이 부족하다 ③핵심 역량 주체의 부재 ④신뢰 및 문화의 부재 등을 주요 원인으로 도출해냈다. 팀별로 도출한 2가지 아이디어의 구체적인 실행 방안 기획을 위하여, 각 팀별 로드맵 작성에 들어갔다. 로드맵은 내용, 인력, 시간, 장애 및 문제점 도출을 포함시켰다.

4) 성과 및 한계, 향후 방향

행복한 기숙사 공동체 만들기 일련의 과정을 통해, 기숙사생들에게 혼자가 아닌 함께 하는 활동을 경험할 수 있는 기회를 제공했다. 공동체 형성을 위한 기본적인 태도(협동, 배려, 책임감 등)와 자세를 직접 경험함으로써 기숙사의 주체적인 그룹으로 성장할 수 있는 초석을 다졌다. 그 외의 성과로는, 기숙사생간의 관계 형성 및 교류활성화를 위한 공동체 축제 개최, 관리소와의 대화 및 공동체 특강을 통한 주인의식 함양, 지역사회와의 첫 교류 시도, 청년 커뮤니티사업 지원을 통해 자주적인 축제예산 확보를 들 수 있다.

다양한 기숙사생의 참여를 유도하기 위한 방법을 시도하였음에도 불구하고, 그룹 확장에는 분명한 한계(약 250명 기숙사생 중 고정인원 10% 정도)를 보였다. 기숙사의 경우, 정주기간이 불안정하고 짧다. 실제 기숙사 내의 문제를 해결하기 위한 주체로서 역할하기에 한계가 있었다. 기숙사생들이 제기하는 의제들이 있음에도 불구하고, 실제 어떤 구조를 거쳐 합의해야 하는지 모호한 상태다. 기숙사 내의 공적 공간 활동 및 운영을 위한 환경 조성이 필요하고, 또한 기숙사 공동체 지속가능성을 담보하기 위해 관리사무소 직원의 고용안정이 보장되어야 한다. 공동체 성장을 위해서는 필요를 해결하는 공동 활동에서 공공성을 더하여 전체의 책임을 강화하

는 방향으로 나아가야 한다.

Ⅰ 제언

숙의민주주의, 제대로 하려면

『우리사회는 어떤 삶을 원하는가』라는 질문에 답할 수 있는 방법론이 개발·활용되어야

희망제작소는 2015년, 20대 청년들과 30년 후 구현되길 바라는 한국사회를 상상했다. ‘광복 100년 대한민국의 상상 소셜픽션 콘퍼런스’의 결과물을 분석하며 한국사회에서는 ‘생활정치의 실현’이 최우선 과제를 확인할 수 있었다. 미래사회에서 청년들은 정치에 무관심하지 않았으며, 민주주의의 질적 성장을 포기하지도 않았다. 더 이상 정치를 ‘그들만의 리그’에 맡기기를 거부했으며, 청년들 스스로 참여해 다양성이 존중받는 사회를 구성하기를 희망했다. 민주화를 가능하기 위해 참여와 소통, 자율성과 투명성을 측정할 수 있는 지표들이 만들어져야 한다고 강조했다. 무엇보다 시민성을 키워야 한다고 입을 모았고, 가족 내 민주주의부터 이루어져야 한다고 강조했다. 나아가 민주주의가 일상의 영역에서 실현되려면 사회적인 것의 회복이 이루어져야 하고, 이를 위해 성찰과 토론을 가능하게 하는 교육을 바랐다.

시민들이 정치에 대해 냉소적으로 바뀌어가는 이유는 자신들이 생각하고 발언해도 변화가 일어나지 않는다는 느낌 때문이다. 시민들은 성장지상주의와 무한경쟁에 지쳐 있고 변화를 원하고 있다. ‘진정한 소통과 공동체의 회복, 민주주의가 발전한 사회’에 대한 욕구가 크다. 희망제작소는 그러한 바람이 열망으로 진화하고 ‘아이디어’로 모여져서 정책으로 이어지는 징검다리가 되는 역할을 수행해왔다. 시민의 관점(‘내 생각’)으로부터 사회혁신을 위한 ‘변화’가 일어날 수도 있다는 희망을 보여주는 것이 희망제작소가 숙의방법론에 주목하는 지점이다.

숙의민주주의는 여론조사나 인터넷 댓글 등 숙의에 기초하지 않은 피상적 국민 여론의 위험성을 극복하면서, 정확한 국민 의사의 확인과 공익을 위한 합의가 촉진되는 길을 열어줄 것이다. 이를 통해 정치권과 시민의 괴리는 점차 감소하고, 시들어가는 민주주의가 재활성화될 것이다. 비로소 정치는 한국사회의 비전을 다듬는 공간이 될 수 있을 것이다. 숙의민주주의는 단지 갈등 관리를 위한 기법이 아니라, 시민참여를 통해 갈등을 제도화하고, 더 나아가 민주정치의 성격과 그 틀 자체를 전면적으로 쇄신하는 길이다.

민주주의의 질적 실현을 위해서는 숙의민주주의를 가능케 하는 시민참여 모델과 방법론이 확산되어야 한다. 더 나은 시민과 더 나은 삶을 이루며, 자유와 평등의 사회를 만들기 위해 새로운 시민민주주의의 공론장이 마련되고 제공되어야 한다. 이를 위해 시민사회는 숙의민주주의를 가능케 하는 방법론에 대한 시도와 실험을 지속해 성숙한 토론문화를 끌어내야 한다. 각각의 상황에 맞게 활용할 수 있는 다양한 방법론에 맞춰, 토론문화 성숙을 위한 노력에 대해 희망제작소는 계속 연구를 진행하고 새로운 시도를 거듭하며, 시민의 생각과 지혜로 우리사회를 변화시키려는 노력을 이어갈 것이다.

숙의방법론이 단순한 방법론을 넘어 한국사회를 변화시키는 하나의 담론으로서 영향력을 행사하려면, 흩어져 있는 그동안의 다양한 숙의 실험의 성과와 한계를 정리할 필요가 있다. 이를 바탕으로 더욱 다양한 사회혁신적 숙의 토론문화를 실험해야 한다. 이어 복제·결합·변형 가능한 프로그램 사례 연구를 통해 새로운 숙의 모델 발굴이 필요하다. 민주주의를 구현한다는 것은 완결된 내용과 형태의 민주주의가 존재해서 그것의 실현을 추구하는 것이 아니라, 민주적인 공동체 운영의 원칙을 생활 속에서 구현하려 애쓰는 것이다. 공동체의 구성, 상황, 수준을 구성원이 함께 평가하고, 더욱 민주적인 공동체 운영의 방향 설정을 '보장'하는 것이 민주주의를 배우고 실현하는 과정이다.

한국사회의 미래정치 비전은 소수 엘리트 계급이 다수의 시민을 지배하는 엘리트주의를 거부한다. 이와 같은 미래비전은 평범한 시민이 지역공동체의 살림살이에 자발적으로 참여해 실생활을 변화시킬 수 있는 적극적이며 현실적인 대안으로서

그 의미가 크다. 이것이 참여민주주의다. 지역주민이 지방의회의 예산을 계획하고 집행하는 일에 참여하는 지역참여예산제 등 지방자치와 분권이 실현되며, 곧 민주 정치가 실현되는 길이다.

민주주의는 '연대의식'으로부터 출발한다. 세대 내 연대와 세대 간 연대를 구축하는 것이 무엇보다도 중요하다. 이를 위해 청년세대부터 기성세대와 끊임없이 소통하고, 보수와 진보를 막론하고 사회의 나아가야 할 방향에 대해 서로 의견을 나눔으로써, 모두가 동의할 수 있는 대안을 만들어가야 한다. 신자유주의 이후 국가는 자본가/투자자로 자신을 스스로 바꾸어 통치 성격을 변화시켜 왔다. '극단적' 통치 전략을 통해 국가의 문제들을 개인의 해결에 맡기며, 국가의 책임을 은폐해왔다. 이로 인해, '국가 없음'을 느끼는 국민이 증가하고 '정치 난민'도 급증하는 실정이다(김현미, 2010).¹³⁾ 용산참사 피해자, 세월호 유가족, 청년들 모두 정치 난민에 속한다고 할 수 있다. 전통적 보수적 공동체로 회귀하려는 현재의 한국사회에서 '패'의 세력이 아닌 '연대'의 세력으로 혁신을 일구어야 한다.

2016년 위기사회를 사는 모든 세대에게는, 우리가 행복하기 위해 필요한 요소를 함께 모여 생각할 수 있는 공론장이 필요하다. 시민 스스로 주인이 되어 공동의 관심사를 함께 논의하는 가정, 학교, 마을, 도시, 국가, 지구촌이 모여 우리의 미래를 변화시킬 수 있기 때문이다. 희망제작소는 숙의민주주의를 촉진하는 토론방법론이 한국사회에 양적으로 확산되면, 질적으로도 연결된다는 희망을 품고 '세상은 이런 곳이고 삶은 이런 것이어야 할 것 같다'는 열망을 담은 시민들의 깊은 생각들이 모아질 수 있도록 지속적으로 실험할 것이다. 이제 모두 함께 디자인하는 시대이다.

13) 김현미 (2010), "신자유시대의 '국가없음'의 상황과 사회권", 2010 제주인권회의: 16-22.



The Hope Issue

<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

다세대 사회의 세대통합: 세대공감은 어떻게 이루어지는가 _희망제작소 <세대공감 시리즈>를 중심으로

허세나 | 시민사업팀 연구원 (doer2048@makehope.org)

I 요약

- 고령화로 인해 고령 인구가 확대되면서 다(多)세대 사회가 현실화되고 있다. 이로 인해 해외에서는 이미 '세대통합'이 중요한 사회적 이슈로 다뤄지고 있고 우리나라도 2000년 이후 고령화 사회로 진입하게 되면서 한정된 기회나 자원을 분배하는 문제로 세대갈등이 점차 사회문제로 떠오르고 있다. 이렇듯 여러 세대가 한 사회 안에 공존함에 따라 서로 다른 세대 간 공감과 소통이 필요한 '세대통합'은 고령화의 새로운 이슈로 인식되고 있다.
- 세대통합이란, 살아온 시대와 경험이 다른 세대들이 사회구성원임을 인지하고 선의(善意)의 공동 목표를 설정, 각자 역할을 맡아 수행(협력)하며 이를 통해 개인의 욕구충족과 조화로운 공존이 가능한 상태를 말한다. 이러한 세대통합을 이루기 위한 시작점은 서로에 대한 공감에서 출발하는데 여기서 '세대공감'은 세대 간 서로 다른 경험과 특성을 존중하고 동시대인으로서 공감하는 것을 뜻한다.

- 해외의 경우, 고령사회를 대처할 새로운 전략으로 '세대통합'을 인식하고 있으며 효과적인 '세대통합'을 위해 세대 간 1)물리적 접촉 양을 늘리고(share site) 2)다양한 분야와 주제를 다룬 프로그램을 개발 및 실시하고 있다. 세대 간의 긍정적 경험은 세대 간 공감과 소통의 능력을 키우고 더 나아가 공동체의식과 시민의식을 향상시켜 올바른 시민성을 길러낼 수 있다. 우리나라의 경우 사회 전반적으로 고령화에 대한 인식은 있으나 '세대통합'을 인지하고 이해하는 단계에는 이르지 못해 관련된 인프라는 부족한 것이 현실이다.
- 희망제작소는 이러한 인구학적, 사회적 변화를 주시하면서 2013년부터 세대 통합 사업인 '세대공감 시리즈'를 진행하였다. 이 프로그램은 세대 간 대등한 관계를 설정하기 위해 노력하고 지역이슈 중심의 공동 목표를 설정하여 이를 통해 세대 간 접촉이 세대에 대한 선입견이나 고정관념을 해소할 수 있도록 기획하였다.
- 이러한 선행적 경험을 토대로 향후 세대통합 프로그램의 방향성과 새로운 모델을 제시하고자 한다.

키워드 세대통합, 시니어, 청년, 세대공감, 세대소통, 세대갈등, 사회갈등, 고령화

I. 왜 지금, 세대통합인가?

최근 영국의 브렉시트(Brexit)¹⁾사태는 그 동안 수면아래 있었던 영국의 사회문제, 즉 '세대갈등'을 가시화시켰다. EU(유럽연합) 잔류를 지지하는 청년 세대와 탈퇴를 지지하는 시니어 세대의 의견은 극명하게 엇갈린 채 팽팽한 긴장감을 조성했다. 지지 않는 태양의 나라, 영국의 독립적 영광을 경험해본 시니어 세대와 태어났을 때부터 지금까지 '유럽인'으로서 살아온 청년 세대의 경험은 국민투표 앞에서 첨예하게 대립했다. 표면적 갈등의 주원인은 경제적 이유로 비춰졌다. 한창 사회에 진출하고 일해야 하는 시기인 청년 세대는 유럽인으로서 다른 EU국에 진출해 노동, 거주, 학업을 계속해 나가는 것이 자연스럽다. 반면 시니어 세대는 EU 분담금과 이민자 증가로 인해 영국의 연금복지 재원이 고갈되는 것이 못 마땅하다. 그러나 경제적인 이유의 이면에는 각 세대의 경험과 욕구의 차이가 빚어낸 세대갈등이 크게 자리하고 있다. 청년 세대는 온·오프라인에서 시니어 세대에 대해 거침없이 혐오의 말들을 쏟아내고 시니어 세대는 다수 집단으로 조직화되어 사회의 미래를 결정하고 있다. 브렉시트 사태는 고령화가 더 이상 노인들의 문제만이 아니라는 것을 집약적으로 보여주는 한 예다. 결국 사회 전체의 문제이고 관계의 문제, 즉 세대 간의 문제인 것이다. 집단 간 힘의 균형과 방향이 현격히 편중되어 있을 때 갈등은 오히려 표면화 되지 않는다. 그러나 그 힘의 균형이 팽팽해 질 때, 그리고 힘의 균형에 변화가 올 때 갈등은 더욱 심화되어 표출된다. 바로 이것이 고령화 사회에서 세대 간 갈등이 더욱 심화되고 있는 이유다.

우리나라의 역시 세대별로 정부에 대한 신뢰도나 사회 이슈에 대해 극명하게 엇갈리는 의견을 곳곳에서 볼 수 있다. 시니어 세대²⁾는 고속성장을 경험하며 정부와 보수당에 호의적인 인식을 갖고 있는 반면 청년 세대는 이런 과실을 맛보지 못한 채 저성장시대 속에 취업난, 과도한 복지비용 지출 등으로 어려움을 겪고 있다.³⁾ 이 같은 경험 차는 특히나 우리나라에서 심각한데 이것은 고(高)성장 및

- 1) 영국(Britain)과 탈퇴(Exit)의 합성어로 영국의 유럽연합(EU) 탈퇴를 뜻하는 말. 2016년 6월 23일 진행된 브렉시트 찬반 국민투표에서 투표에 참여한 영국 국민 51.9%인 1742만 명이 브렉시트 찬성에 표를 던지면서 반대(48.1%)를 3.8%포인트 차이로 이겼다. 이에 따라 영국의 EU 탈퇴가 결정됐다.
- 2) 여기서 말하는 시니어 세대란 2016년 현재 한국인 평균 중위연령(나이 순으로 한 줄로 세웠을 때 가운데를 뜻함) 40.8세를 기준으로 40대 이상을 지칭한다.
- 3) 2016.08.18., 서울경제, "[이노베이션 코리아 2014] 세대갈등 '공존의 길'은 있다 <4>

압축 성장으로 인한 세대별 경험 차가 뚜렷하기 때문이다. 한국사회의 경우 동 시대에 절대 빈곤의 세대부터 민주화, 글로벌화 세대까지 각양각색의 세대가 존재하고 있는 것이다. 만하임(K. Mannheim)에 의하면 동일한 연령집단의 세대 개념은 계층이나 계급, 세계관적인 차이 때문이 아니라, 동일한 시간 체험에서 형성된다고 보았다. 따라서 공동의 시간 체험에서 오는 세대의 힘은 사회적인 힘을 형성하기 때문에 어떤 세대 상황에서 발생하는 세대 체험(한국전쟁, 민주화 등)은 일종의 사회적인 영역인 것이다. 4~50년의 역사 속에서 청년 세대와 시니어 세대가 비슷한 속도와 환경을 체험한 서구 선진국과는 달리 짧은 시간 동안 각 세대가 살아온 삶의 질과 체험의 차이가 확연히 다른 한국사회는 그 만큼 비동시성의 동시성⁴⁾적인 갈등 양식이 다층적이고 다양한 방식으로 나타나게 된다.

현재 한국 사회는 제로성장사회라는 동시성 속에 제한된 자원과 기회의 분배문제로 두 세대가 참여한 각을 세우고 있다. 그 대표적인 예가 일자리다. 청년 세대는 불확실한 미래로 인해 연애, 결혼, 출산 등을 포기하는 N포세대⁵⁾로 불리고 있는 상황 하에 베이비부머⁶⁾는 길어진 노년의 안녕을 위해 조금이라도 노동 시장에 더 머물 수 있는 '정년연장'을 원하고 있는 실정이다. 그러나 '정년연장'을 실행할 수 있는 규모의 기관은 대다수가 N포세대 청년들이 선망하는 일자리다. 결국 기업에서는 두 세대가 상생할 수 있는 모델을 고민하는 것 보다는 상대적으로 '쉬운' 정년연장 쪽에 손을 들어주고 있는 것이 현실이다.⁷⁾ 이처럼 세대 별 경험 차와 저성장시대라는 환경 속에 한국 사회 세대 갈등의 골은 깊어지고 있다.

고령화 사회가 이렇듯 사회 갈등을 조장하고 있지만 수명 연장은 사실 인류의

충돌하는 친구세대”, <http://www.sentv.co.kr/news/view/417213>

- 4) 다른 시대에 존재하는 사회적 요소들이 같은 시대에 공존하는 현상을 가리키는 것으로, 복합적 중층성(complex over determination) 또는 불균등연합발전(uneven and combined development)이라 할 수 있다.
- 5) 3포(연애, 결혼, 출산)와 5포(3포에 내집, 인간관계 추가)를 넘어 꿈, 희망 그리고 모든 삶의 가치를 포기한 20~30대 세대를 말한다.
- 6) 각 나라의 사정에 따라 그 연령대가 다르다. 미국의 경우 제2차 세계대전 이후인 1946년부터 1965년 사이에 출생한 세대를 지칭한다. 우리나라는 55년에서 64년 사이에 태어난 약 900만 명이 해당된다.
- 7) 2016.04.21., 뉴스1, “정년60세 의무화…신입사원 채용 축소 현실화”, <http://news1.kr/articles/?2640668>

오랜 꿈이었으며 희망이었다. 그러나 경험해 본 적 없고 준비되지 않은 인류에게 있어 고령화 사회는 축복보다는 혼란을 야기하고 있는 것이 사실이다. 고령화는 원하던 원하지 않건 간에 ‘한 지붕 밑, 4세대’⁸⁾까지 초래하게 되었고 여기에 저출산이 더해져 청년 세대와 시니어 세대 간 인구비율마저 급격한 차이가 벌어지기 시작했다. 유구한 전통 속에 삶의 지혜와 경험의 전수를 통해 존중받았던 소수의 시니어 세대는 산업사회의 발달과 고령화 앞에 더 이상 소수도 전수자로서의 역할도 상실한 지 오래다. 한국 사회에서 시니어 세대는 이제 다수의 목소리로 정치, 경제, 문화 등 사회 전 분야에 걸쳐 큰 영향력을 행사하고 있다. 그에 비해 청년 세대는 상대적으로 사회에 대한 불만과 무관심이 크고 인구 구성도에서도 그 비중이 작아 그들의 목소리가 기성 정치권에 반영되기 어려운 현실이다(서원석, 2013). 그러나 한정된 자원을 분배하는 데 있어 미래 세대인 청년의 목소리가 반영되지 않는다면 삶의 기회와 안정성을 박탈당한 청년 세대는 기성세대를 향해 불만과 갈등을 키울 수밖에 없다. 현재 논란이 되고 있는 ‘청년수당’ 역시 세대 간 갈등의 관점으로 바라 볼 수 있을 것이다. ‘불안한 미래’라는 동일한 시대 흐름 앞에 ‘청년수당’을 청년 세대의 미래에 대한 투자로 볼 것인지, 무책임하고 무분별한 소비를 조장하는 과도한 예산 낭비로 볼 것인지, 시니어 세대(혹은 사회)가 청년 세대를 어떻게 인식하고 있는지, 얼마나 신뢰하고 있는지를 대변해 줄 수 있을 것이다.

이러한 세대 간, 사회 구성원 간의 신뢰도는 사회갈등을 예방하는 안전망이며 안정적이고 탄탄한 사회적 자본을 형성하는 밑바탕이다. 한국보건사회연구원의 ‘사회갈등지수 국제비교 및 경제성장에 미치는 영향’ 보고서에 따르면 우리나라 사회갈등지수는 1.043(2011년 기준)으로 OECD에 가입된 24개국 중 5위로 심각한 사회갈등을 겪고 있으며, 이로 인해 직·간접적으로 발생하는 비용이 연간 최대 246조원에 이르는 것으로 조사되었다. 이것은 1인당 국내총생산(GDP)의 27%에 해당된다. 향후 고령사회가 심해질수록 세대갈등은 사회갈등 중 점점 큰 비중을 차지하게 될 것으로 연금, 문화, 정치적 소신, 일자리, 언어 등 다양한 분야의 세대격차는 갈수록 심화되어 사회갈등을 초래할 것이다. 특히나 세대 간 갈등은 계층 간 갈등과 맞물려 더욱 증폭될 개연성이 크다. 과거 가족과 지역사회 안에서 자연스럽게 서로 다른 세대들이 어울리고 공동체가 형성되었던

8) 2013.07.15., 동아일보, “한 지붕 4세대’ 몸살 난 대기업”, <http://news.donga.com/3/all/20130715/56448832/1>

기회마저 보장 받을 수 없는 지금, 세대 간 차이가 차별 또는 갈등이 되지 않도록 다양한 시도를 통한 효과적인 세대통합 모델을 만드는 것이 필요하다.

II. 세대통합 및 세대통합프로그램 개념과 특성

‘사회통합’은 사회 갈등을 해소하기 위한 치유적 의미로 시작된다. 사회통합은 다양하게 정의될 수 있으나 사회구성원들이 공동의 목표를 인지하고 이를 위한 각자의 역할을 수용하며, 이를 통해 각 개인의 욕구 충족이 가능한 상태로 설명될 수 있다(노대명, 2009). 앞 장에서 설명한 바와 같이 세대 갈등 역시 다양한 사회 갈등 중 하나로, 사회통합에서 세대통합 정의의 단서를 찾아보고자 한다. 이로 미루어볼 때 세대통합이란, 살아온 시대와 경험이 다른 세대들이 사회구성원임을 인지하고 선의의 공동 목표를 설정, 각자 역할을 맡아 협력하며 이를 통해 각 개인의 욕구충족과 공존이 가능한 상태로 설명할 수 있을 것이다. 다른 세대 간 선의의 공동 목표를 수행한 경험은 서로 신뢰를 쌓는 데 도움을 주고 지속성 있는 세대 공동체로 발전했을 때 가장 바람직한 세대통합 모델이 만들어졌다고 볼 수 있다.

Peacock과 Talley(1984)의 정의에 따르면 세대통합 프로그램은 영·유아에서 노인에 이르는 다양한 세대를 대상으로 계획적이고 의도된 상호작용을 촉진하고, 다양한 상황에서 친밀한 의사소통을 경험하며, 감정과 아이디어를 공유하고, 의미 있는 과업을 통해 협력을 경험하도록 해야 한다. 여기서 주목할 점은 ‘의미 있는 과업’과 ‘협력’이다. 세대통합 프로그램을 설계할 때 중점을 두어야 할 것은 각 세대별 개인적 욕구와 공익성, 두 가지 교집합에서 ‘의미 있는 목표’를 설정하는 것이다. 그리고 이러한 목표에 도달하기 위해 개인 또는 집단을 연계해 얻은 성과 안에서 협업의 가치를 확인할 수 있도록 기획하는 것이 중요하다. 세대 간 차이 속에서 만들어낸 협업의 가치와 이를 통한 성과의 극대화는 참여자에게 긍정적 경험을 선사하고 이를 바탕으로 세대 간의 공감감이 확대될 수 있다. 이렇듯 ‘세대공감’은 세대 간의 서로 다른 경험과 특성을 존중하면서 동(同)시대인으로서 서로를 공감하는 것으로 세대통합 프로그램의 중요한 시발점이 된다. 유럽이나 미국의 경우 효과적인 세대통합을 위한 전략적 접근법으로 세대공감 지수를 높이기 위해 다양한 노력을 시도하고 있다. 이러한 나라들은 오래 전부터 세대통합과 더불어 다양한 민족과 인종이 함께 하는 조화로운 공동체를 형

성하는 데 주력하고 있다. 이에 세대통합을 위한 다양한 사례를 통해 그 특성을 살펴보고자 한다.

1) 세대 간 물리적 접촉 양 늘리기(share site)

세대통합을 위해 우선 이루어져야 할 것은 물리적 ‘접촉 양 늘리기’다. 세대 간 질적 접촉을 실현하기 위해서는 세대 간 양적 접촉이 먼저 이루어져야 하기 때문이다. 접촉 양을 늘림으로써 소통과 공감의 기회를 늘리고 그 경험을 통해 또 다른 만남이 진행될 수 있기 때문이다. 이런 양적 접촉을 늘리기 위해서는 보다 자연스럽게 다른 세대를 접할 수 있는 공간을 마련해 기회를 제공해 주는 것이 중요하다.

① The Intergenerational Schools(미국)

미국 오하이오 주 클리블랜드에 위치한 The Intergenerational Schools(이하 TIS)은 세대통합 교육을 실천하고 있는 평생교육 학교다. 교육 대상자는 초등학교와 중학생 그리고 시니어 세대다. TIS의 차별점은 전통적 방식인 나이에 따른 학급 분류를 하지 않는 것과 개인의 학습 성장 단계에 맞추어 8단계로 학급을 구성한다는 것이다.

스며들기 (Emerging)	시작하기 (Beginning)	발전하기 (Developing)	가다듬기 (Refining)	적용하기 (Applying)
K1	K1~2	K3~4	K4~5	K6~8

TIS의 학습단계도

따라서 TIS의 한 교실에는 다양한 연령대의 학생들(시니어, 초등학교생 그리고 중학생)이 함께 학습하는 모습을 자연스럽게 볼 수 있다. 이것은 세대 간 다양한 상호작용이 일어날 수 있는 학습과 교류의 장이 마련되어 있는 것이다. 또한 세대 간 의미 있는 목표와 협업을 이루고자 지역사회와 연계될 수 있도록 프로그램 내용에 지역이슈를 다루고 있다는 것이 강점이다. 학생들의 우수한 학습 태도와 결과에 힘입어 지역의 큰 호응 얻고 있어 현재는 Near West Intergenerational School (NWIS)와 Lakeshore Intergenerational School(LIS)를 추가 설립해 지역 중심 세대 간 교육 커리큘럼을 운영 하고 있다.

② The Meadows School Project(캐나다)

The Meadows School Project(이하 MSP)는 캐나다 브리티시컬럼비아 콜드 스트림 지역에서 실행된 세대통합 프로젝트다. 오랫동안 사용하지 않던 마을 교회, 노인 요양 시설 등에 청소년 등 다른 세대와 함께 할 수 있는 간이 교실을 마련해 공간 공유 프로그램을 시작했다. MSP는 청년들과 시니어의 접촉이 일회적이지 않고 연속성을 갖도록 지역 공동체 기반의 학습을 실시했다. 이로 인해 아동 혹은 청소년들이 시니어와 같은 공간에서 지속적으로 상호 교류할 기회를 얻게 되었다. MSP의 목적은 세대 간 태도와 이해를 고양시켜 다양성을 존중하고, 개인·사회적 책임감을 향상시키는 데 있다. MSP의 차별점은 다른 세대통합 프로그램과 달리 '몰입'의 중요성을 강조한다. 서로 다른 두 세대가 접촉할 때, 느슨한 연대보다 양적, 질적으로 강도 높은 수준(몰입)의 상호작용이 필요하다는 것이다. 이를 위해 가을 학기에 5주, 봄 학기엔 3주 동안 집중 몰입학습을 진행하고 있다.

③ Center for Intergenerational Practice(영국)

영국의 싱크탱크 Beth Johnson Foundation(이하 BJF)의 세대 간 통합 관련 부서인 Center for Intergenerational Practice(이하 CIP)에서는 영국 중앙정부가 재정적 지원을 하고 있는 세대통합 프로젝트를 실행하고 있다. 이곳은 정부로부터 지원받은 자금으로 지방정부나 파트너기관들의 개별수요에 맞춤형된 세대통합 프로그램을 계획하고 개발하는 업무를 한다. CIP가 역점을 두고 있는 것 중 하나가 바로 세대가 공유할 수 있는 공간을 디자인하고 만드는 것이다. 그 예로 런던의 '아카시아 하우스'는 이런 필요성을 충족시키기 위해 지은 건물로 다양한 세대가 모여 활동할 수 있도록 설계해 입주자인 시니어 세대 뿐 아니라 청년 세대, 청소년 등 다양한 세대가 생활 반경이 중첩되어 생활 속에 세대통합을 할 수 있는 공공(公共)공간으로 활용되고 있다. 아래 BJF 대표의 말은 세대 간 물리적 접촉 양을 늘리기 위한 공간의 중요성을 다시 한 번 인식시켜 준다.

“좋은 공공장소는 사람들로 하여금 모여들게 만들고 서로 만날 수 있게 하는 곳이지만, 나쁜 공공장소는 사람들이 그 곳에서 각자의

영역을 만들고 보이지 않는 벽을 지게 된다.”

2) 세대 간 연결 매체 다양화하기

세대 간 접촉 빈도를 늘리는 노력과 함께 경주 돼야 할 것은 프로그램의 다양성을 확보하는 일이다. 세대 간 협력프로그램을 추진하고자 할 때에는 일반적인 내용들이나 특정 세대 위주의 프로그램 내용(스마트폰 교육, 이메일 교육, 옛날 이야기 들려주기 등)을 답습하기 보다는 참여하는 모든 세대가 흥미를 갖고 참여할 수 있는 다양한 주제와 분야를 발굴해야만 적극적 참여와 협력이 일어난다.

① Magic me(영국)

예술 활동을 매개로 하여 세대 간 통합 프로그램을 운영하는 곳으로 영국 런던에서 1989년에 만들어졌다. 지역 특성상 인종·종교·문화면에서 다양한 사람들이 모여살고 있는데, 각기 다른 시민들이 갈등을 해소하고 조화롭게 살아가는 방법을 알려주는 것이 매직미의 목표다. 현재 연극, 사진, 영화 등의 예술 활동을 매개로 다양한 프로그램을 실행해 세대 갈등 극복 및 다양성 존중을 통한 시민성 함양에 가치를 두고 있다. 참가자는 지역의 학교와 노인복지센터를 통해 모집하고 여기에 프리랜서 예술가들을 결합시키는 형태로 진행한다. Our Generations, Take Open Space, Ages and Stages, BEAUTY 등 다양한 프로그램이 있다.

② Young and old in school(독일) & 아름다운 서당(한국)

독일의 노르드라인페비트팔렌 주 하르제빈켈에 위치한 중등학교 ‘August-Class’는 세대통합적 접근을 통해 학생들에게 직업훈련 교육을 제공하고 있다. 이 교육을 시작하게 된 초기 목적은 중등학교 이상의 학력을 보유한 학생들 중 상당수가 노동시장 진입에 어려움을 겪고 있어 이를 개선하기 위해 시작되었다. 그러나 직업훈련을 제공할 인력을 확보하는데 어려움이 커, 분야별로 은퇴한 시니어 인력을 활용하기 시작한 것이 자연스럽게 세대통합 교육으로 이어지게 되었다. 다양한 분야에 걸쳐 교육이 진행되며 정원 및 조경, 석고판

설치, 자전거 수리, 목공업, 태양전력, 자동차 산업 등의 기술 기능 분야에 시니어 인력이 투입되었다. 세대통합을 우선으로 설계된 프로그램은 아니나 실행 결과 자연스러운 세대공감이 일어난 사례라 할 수 있다.

한국에도 이와 유사한 사례로 ‘아름다운 서당’⁹⁾을 들 수 있다. 아름다운 서당은 대기업, 금융계 종사자였던 시니어들이 취업에 어려움을 겪고 있는 지역 청년들을 지원하기 위해 만든 교육봉사단체다. 커리큘럼은 인문학을 중심으로 경영, 경제학 등을 청년들과 함께 학습하도록 설계돼 있다. 시니어 세대가 선생님이 되어 일방적으로 가르치는 전통적 수업방식을 지양하고 학습자가 주도적으로 배우는 방식을 강조해 청년들의 참여도가 매우 높아 세대 간 간극을 좁히고 공감하는 효과가 자연스럽게 나타난다. 아름다운 서당은 선생님이로 활동할 인력풀도 갖추었고, 학습에 참가할 학생들의 욕구도 높으나 거점이 될 만한 공간을 확보하지 못해 현재 어려움을 겪고 있는 실정이다.

III. 우리나라 세대통합 실행 현황과 한계

1) 필요성 인식 부족

세대통합교육은 우리보다 먼저 고령화를 경험한 서구사회를 중심으로 전개되었다. 서구의 경우, 고령화가 진행되면서 젊은 세대와 노인세대 간 이질감이 심화되자 이를 완화하기 위해 1960년대 노인들과 아동·청소년들이 함께 참여하는 프로그램에 관심을 가지면서 처음 시작되었으며(배현미, 2003), 이후 다양한 프로그램이 개발되어 시행되고 이에 관한 연구도 다각도로 이루어지고 있다(박미진, 2010). 그에 비해 한국 사회에서는 고령화가 급속도로 시작되고 세대 간 갈등이 지속적으로 나타나고 있으나 세대통합의 필요성과 중요성에 대해서는 잘 인지하지 못하고 있는 것이 사실이다. 이것은 우리 사회가 고령화 문제를 사회적 이슈가 아닌 개인이나 가족의 문제로 치부하는 사회적 풍토와 밀접한 관련이 있다. 서구 선진국에서 각 급 학교와 지역사회센터, 관공서 등을 중심으로 세대 공동체교육을 실시하여 세대 간 괴리현상을 최소화 하고자 노력했던 것과는 대

9) 40여명의 시니어들의 지식과 경험을 청년세대에게 물려주고자 설립한 단체로 사회진출을 앞둔 대학생들을 대상으로 1년간 강도 높은 교육을 실시한다.
<http://beautifulseodang.org/>

조를 이룬다.

한국사회의 시니어 세대는 불모지의 땅에서 높은 경제성장을 일궈내 '협업'보다는 리더의 기업가정신을 더 중시하는 시대 속에서 살아왔다. 이러한 개인 능력 중심의 성공 패러다임으로 인해 협업에 익숙하지 않은 시니어 세대는 청년 세대와의 협력이 어렵고 실제로 그들에게 많은 것을 기대하지 않는다. 이에 반해 청년 세대는 엄청난 기술의 발달로 지구촌이 지식과 정보를 서로 교류하고 협력할 수 있다는 것을 직접 목도한 세대다. 시니어가 가지고 있는 지혜로움과 풍부한 경험은 더 이상 시니어들만의 강점이 아니다. 그만큼 시니어 세대의 사회 속 역할은 점점 줄어들고 있는 것이 현실이다. 협업의 경험이 부족하고, 청년 세대에 기대하는 바가 없는 시니어 세대와 발달된 현대사회에서 더 많은 것을 빨리 경험하고 답을 찾고 있는 청년 세대. 고령화의 미래가 현실로 다가온 지금, 이런 세대 간 차이는 곧 갈등의 불씨가 될 수 있다. 특히 일자리와 정치 분야 등 주요 사회 영역에서 본격적으로 부각되고 있는 세대 간 갈등을 대처하기 위해서는 세대통합적 관점의 교육, 프로그램의 필요성에 대해 충분한 논의가 이루어져야 할 것이다.

2) 사회 인프라 부족

유럽연합은 2012년을 '적극적 노년기와 세대 간의 연대를 위한 해'(The Year for Active Aging and Solidarity between Generations)로 정해 모든 연령대가 함께 잘사는 사회를 만들기 위한 노력을 기울이고 있다. 사회통합 적 측면에서 세대통합을 바라보고 있는 유럽의 경우 이러한 사회적 흐름을 적극 수용해 평생학습기관이나 대학교가 주체적으로 세대통합 교육을 실시하고 있다. 우리나라는 사회 전반적으로 고령사회가 도래했다는 사실은 인지했으나, 고령사회를 준비하는 접근법으로 '나이 듦(Ageing)'보다 '나이든 시니어'에 집중하고, 경제적 지원과 출산 장려를 그 전략으로 삼았다. 이러한 관점은 고령화를 단순히 노인인구의 증가의 측면으로 바라보기 때문이다. 그러나 고령화는 이러한 변화를 넘어 다양하게 전개되는, 그리고 사회 전반에 걸쳐 영향을 미치는 변화인 것이다. 이것은 고령화가 단지 시니어 세대만의 문제가 아니라는 점이다. 시니어 세대가 늘어나고, 수명이 연장되고, 사회적 영향력이 증가하고, 삶의 질이 향상되는 등의 변화 뒤에는 시니어 세대와 다른 세대들 간의 새로운 관계 모색이라고

하는 과제가 남는다.

이러한 인식의 전환을 위해서는 다양한 차원의 교육 및 인식전환 프로그램이 함께 실시되어야 한다. 그러나 현재는 관련 프로그램이 절대적으로 부족하며 실제로 실시되고 있는 소수의 프로그램도 단순 체험형(제기만들기, 예절교육 등)이 대다수라 세대 간 접촉의 기회가 내실 있게 충분히 제공되지 못하는 경우가 많다. 세대통합교육을 통해 세대 간 이해와 협력의 수준을 높이기 위해서는 서로 다른 세대가 자연스럽게 교류하고 소통할 수 있는 공간과 프로그램이 마련될 필요가 있다. 앞서 소개한 TIS처럼 같은 공간을 다른 세대와 함께 활용하고 다양한 프로그램을 개발해 세대 간 지속적이고 반복적인 교류를 통해 긍정적 관계를 형성할 수 있도록 지원해야 한다. 우리나라에서 실시된 세대통합교육과 관련해서는 1995년 경북대학교에서 명예학생제도를 도입해 시니어와 청년세대가 함께 강좌를 수강하도록 했고 이어 충북대, 상명대, 전북대 등이 참여했지만 현재는 수강 인원의 부족으로 대부분 제대로 운영되지 못하고 전북대학교만이 명목을 유지하고 있다. 이러한 제도는 고령화가 가속화하면서 더욱 확산되어야 함에도 불구하고 오히려 감소되고 있는 추세이다(신미식, 2016).

IV. 희망제작소의 세대공감 프로그램 소개

희망제작소는 이러한 인구학적, 사회적 변화를 주시하면서 시니어와 관련된 사업들을 다양하게 진행해왔다. 2006년부터 시니어사회공헌센터를 설립해 '행복설계아카데미', '시니어NPO학교' 등의 교육프로그램으로 베이비부머의 제3섹터¹⁰⁾ 커리어 전환을 지원하고 다양한 성공사례를 만들었다. 이를 통해 은퇴 베이비부머들의 사회 재참여를 돕고 사회적 자본을 확충하는 데 힘쓰고 있다.

희망제작소는 시니어 대상의 교육 프로그램 운영과 지원 사업의 축적된 경험을 통해 고령화 사회의 세대 갈등에 주목하고 사회통합적 차원에서 시니어 세대와 다른 세대와의 세대통합형 모델이 필요하다는 결론을 얻게 되었다(배영순 외,

10) 주로 국가(제1섹터)와 영리활동의 경제 분야(제2섹터)를 제외한 나머지 영역, 즉 비영리영역을 말한다. 사회에서 재화와 용역의 배분에 관여하는 국가와 시장이 아닌, 제 3의 영역을 말하는 것으로 독립 섹터라고 한다.

2015). 그리하여 2013년부터 세대통합을 위한 새로운 전략으로 ‘세대공감 시리즈(Generations Together)’를 운영해왔다. 이 시리즈는 첫째, 시니어와 주니어 세대 간 대등한 관계를 설정하도록 하고 둘째, 지역이슈 중심의 공동 목표를 설정할 수 있도록 기획했다. 이를 통해 세대 간 접촉이 서로에 대한 선입견이나 고정관념을 해소할 수 있는 기회를 마련하고자 했다.

1) 시니어드림페스티벌



시니어드림페스티벌 운영 프로세스

올해로 3회에 접어든 <시니어드림페스티벌>은 ‘공공의 목적’을 이루기 위한 사회 공헌적 아이디어(장애인을 위한 도시 텃밭, 마을 소개 홈페이지 만들기 등)를 가진 시니어 세대와 청년 세대가 결합해 10주간 사업모델을 직접 실행해 보는 프로젝트다. 참가자들은 시니어의 강점인 전문성과 네트워크를 활용하고 청년의 강점인 실행력과 기술력 등을 이용해 아이디어를 실행하게 된다. 이를 통해 두 세대는 서로에 대한 부정적 인식을 긍정적으로 전환함은 물론 협업의 가능성, 비즈니스 모델 개발 등 긍정적 경험을 통해 세대가 공감할 수 있는 기회를 가지게 된다. 또한 시니어 세대는 이 프로젝트의 아이디어 제안자가 되어 이웃을 풍요롭게 하는 꿈을 현실로 실행하며 사회 재참여의 기회도 얻을 수 있다.

2) 동네한바퀴

〈동네한바퀴〉는, 시니어가 가진 지역사회 정보(지리, 위치 등)와 그 곳에서 체득한 역사적 경험을 청소년에게 전달하고 청소년은 스마트폰으로 ‘커뮤니티 매핑(Community mapping)’¹¹⁾ 기술을 활용해 시니어와 함께 동네 지도를 완성해 나가는 지역 중심 세대공감 프로젝트다. 지도의 주제는 참여자 간 대등한 관계를 설정하고 지역 이슈 중심의 공동 목표를 설정할 수 있도록 시니어와 주니어가 함께 선정한다. 예를 들면 우리 동네 오래된 곳, 어른과 청소년이 함께 쓸 수 있는 공간, 동네에서 무료로 사용 가능한 화장실 지도 등이 있다. 이후 실제로 지역을 탐방하며 주제에 맞는 장소를 탐색, 스마트폰을 활용해 정보를 기록한다.

‘고향’이란 개념이 점점 사라지고 있는 청소년들은 프로젝트를 통해 자신이 살고 있는 지역에 소속감을 갖게 되고 지역사회에 대한 관심 역시 높일 수 있다. 시니어의 경우 대부분 일 중심의 삶을 살았기 때문에 가정과 지역 내 네트워크를 구축하기가 힘들어 대부분 은퇴 후 관계의 위기가 찾아오게 된다.¹²⁾ 〈동네한바퀴〉는 관계 회복의 시발점으로 지역 커뮤니티 탐색함과 동시에 다른 세대와 소통하며 자존감을 되찾고 지역사회와의 연결점도 탐색할 수 있는 기회를 준다.

3) 사과(사랑에 빠진 과학)캠프

〈사과캠프〉는 과학, 기술계에서 은퇴한 시니어와 과학, 기술에 관심 많은 청소년이 적정기술¹³⁾을 매개로 만나 지역사회 이슈를 해결해 보는 캠프다. 보다 많은 참여를 위해 과학기술 근로자가 많은 대전의 대덕연구단지에서 시작했으며, 주니어는 대전의 거주하는 17~19세의 고등학생을 대상으로 하였다. 자신의 장래 희망인 과학자를 만나 인터뷰하고 지역사회와 해당 시니어의 이슈를 발견해 적

11) 커뮤니티매핑은 참여자들의 집단지성을 활용해 보다 좋은 지역사회를 만들어가기 위한 소통과 참여, 공유를 이행한다. 사람과 사람, 커뮤니티와 커뮤니티를 연결하여 우리 사회가 가진 문제점들을 해결하는 새로운 방법론 중 하나다. (임완수, 커뮤니티매핑센터)

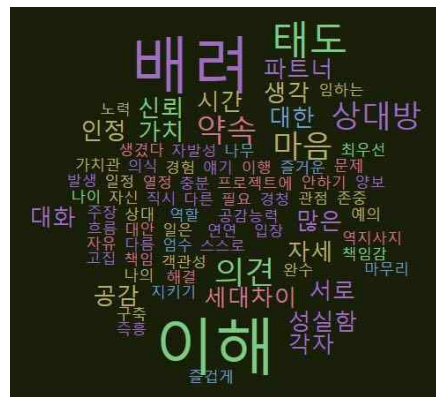
12) 〈100세 시대 새로운 생애주기 제안 : New Life Cycle〉, 관계의 재구성 p103-109

13) 적정기술은 제삼세계로 직수입된 근대 과학 기술이 그 나라의 근대화에 기여하기보다 인적·물적 환경을 파괴한 데 대한반성에서, 새로이 자립 경제의 관점에서 모색된 기술개념이다.

정기술 아이디어로 해결책을 제안한다. 주니어는 시니어를 만나 이슈를 발견해 아이디어를 제공하고 시니어는 주니어의 아이디어에 과학기술적 조언을 더해 줌으로서 실현가능성을 높여준다. 이 과정에서 세대 간 소통의 경험으로 자연스럽게 세대공감이 이루어지는 것을 그 목적으로 한다. 시니어의 경우 자기의 전문성을 발휘할 수 있는 활동을 중점으로 세대 간 연계가 이루어지고, 주니어의 경우 돌봄의 대상으로 여기던 시니어의 전문성을 발견해 세대에 대한 인식을 전환할 수 있는 계기를 마련해준다. 또 향후 주니어가 진로를 탐색하고 선택할 때 시니어 세대가 조력자가 되는 경험을 쌓을 수 있는 기회를 제공한다.

V. 세대공감 교육의 기대효과

1) 인식변화



▲ 다른 세대에 대해 어떻게 생각하나요?

(두 세대 간 접촉하기 전에 진행한 인터뷰 내용 중)

▲ 겪어본 다른 세대는 어떠했나요?

(두 세대 간 접촉 이후 진행한 인터뷰 내용 중)

세대공감 시리즈를 수행하면서 각 세대가 서로에 대해 어떻게 생각하는지 사전·사후 인터뷰를 진행했다. 사전 인터뷰에서는 전반적으로 주니어는 시니어를 사회적 약자 또는 독단적이며 다양한 의견을 수렴할 여지가 없는 세대로 여겼다. 반대로 시니어는 주니어를 책임감이 부족하고 개성이 강한 존재, 활력 넘치고 새로운 아이디어를 갖고 있는 세대로 생각했다. 그러나 프로그램 참여 후 사후

인터뷰에서 시니어는 주니어를 이해하는 데 도움을 얻었고 주니어는 시니어를 소통이 가능한 연륜을 가진 전문가로 인식하는 경우가 컸다(허새나, 2014). ‘세대공감 시리즈’는 시니어의 경우 자신의 관심사를 반영할 수 있는 프로그램으로 보다 적극적으로 참여하고 주니어의 경우 단순한 지식의 수요자 입장이 아닌 평등한 관계로 설정된 팀 활동을 통해 효과적인 세대 접촉이 이루어졌다. 이로 인해 서로에 대한 부정적인 고정관념을 깨고 긍정적 인식 전환을 할 수 있게 되었다.

2) 지역사회 공동체 형성, 돌봄 기능 활성화

영국에서 세대 간 통합 활동이 나타나게 된 배경은 지역 사회의 권력구조에서 소외된 청년 세대와 시니어 세대를 사회적 약자로 보고 이들의 권익이 실현될 수 있도록 두 세대를 연계하기 위해서였다. 청년 세대와 시니어 세대는 각기 다른 형태로 사회적 돌봄이 필요한 상태였고, 세대통합 공동체 모델의 순기능인 돌봄으로 그 일부가 해소되었다고 볼 수 있다. 해외사례를 보면, 세대통합 활동을 통해 지역사회 공동체가 활성화 되었을 때 돌봄 기능이 작동한 흔적을 볼 수 있다. 예를 들어 앞서 살펴본 TIS는 미국 내 일반 공립학교에 비해 학생들의 태도와 성적이 향상되고 비행 문제를 완화시키는 성과를 거두었다. 그리고 세대통합형 공동체 내 빈곤가정의 주니어는 시니어에게 세심한 보살핌을 받고 조금 더 안정적인 환경에서 성장할 수 있었다. 또한 어린 주니어의 경우 시니어 세대가 갖는 신체적 인지적, 기술적 한계를 극복하는데 도움을 준다. 이처럼 상호보완적인 역할을 통해 서로에게 돌봄의 역할을 수행하면서 얻게 되는 긍정적 경험을 통해 더욱 결속력 있는 공동체가 형성될 수 있다.

3) 사회문제에 대한 책임감과 올바른 시민의식 향상

세대통합 프로그램을 기획할 때 ‘지역사회 이슈’는 좋은 공동의 목표가 될 수 있다. 이러한 이슈를 통해 참가자들은 지역사회 일원으로서 책임감과 지역 공동체 의식을 키움으로서 올바른 시민의식을 향상시킬 수 있다. 〈동네한바퀴〉나 〈사과캠프〉, 〈시니어드림페스티벌〉 참가자의 후기나 설문조사, 인터뷰 내용을 보면 시니어와 주니어 모두 프로그램 참여 전에는 지역과 사회문제에 대한 관심도가 떨어지고 참여의지가 약한 것으로 보였다. 그러나 공동의 목표 설정을 통해

다른 세대와 사회에 대해 논의하고 문제를 해결할 수 있는 아이디어를 실행해 본 후에는, 참가자들이 보다 적극적인 태도로 지역이슈에 반응하고, 주체적으로 참여하려 한다는 것을 확인할 수 있었다. 미국 TIS의 학생들의 경우 마을 주변 호수에 무차별로 증식해 환경을 파괴하고 있는 말조개 퇴치 프로젝트인 'Lake Erie Shoreline Project'를 실행하였다. 이들은 지역재단연합의 후원을 받아 처치 곤란한 말조개를 퇴비로 전환하는 아이디어를 개발하여 지역사회 시니어 원예가, 농부, 농기구 상가 등과 협업을 통해 성공적으로 프로젝트를 수행했다. 프로젝트에 참여한 학생들은 지역사회 이슈를 통해 사회와 자아 간 연결성을 찾아내고 지역사회 일원과 협업의 과정을 통해 사회문제를 적극적으로 해결한 것이다. 이러한 긍정적 경험은 사회의 일원으로서 책임감을 인지하고 공동체의식과 시민의식을 향상시켜 올바른 시민성을 길러낼 수 있다. 이렇게 형성된 시민성은 사회문제를 보다 더 적극적으로 바라보고 직접 행동하는 힘을 갖게 한다.

VI. 세대공감 프로그램의 방향성 제안

우리나라에서 실시하고 있는 세대통합 교육의 경우 참여도를 높이기 위해 나이와 성별 등을 획일적으로 분류하여 교육프로그램을 운영하는 경우가 많다. 또 주요 타겟 층이 시설이나 기관 등의 실제 사용자가 아닌 경우 이를 부정적으로 인식, 평가하는 경우가 있다. 예를 들어 청소년수련관 시설의 활용자 중 고령자가 많을 경우, 이를 문제시 삼는다.¹⁴⁾ 이 같은 관점으로 세대통합을 바라보게 되면 서로 다른 세대가 함께 활용할 공공장소는 부족할 수 밖에 없고 다른 세대와 자연스럽게 만나고 접촉할 기회는 현저히 줄어들 수밖에 없다.

실제 <100세 시대 새로운 생애주기 제안: New life cycle>¹⁵⁾의 설문조사 결과에 의하면 시니어가 다른 세대와 소통할 물리적인 기회가 적다는 것을 알 수 있다. 시니어가 다른 세대와 소통하기 어려운 이유로 '서로 다른 가치관이 충돌해서'가 41.5%로 가장 높게 나타났으며, '서로 소통할 기회가 별로 없어서'

14) 박재구, "의정부 청소년 수련원, 성인들 놀이 시설 전락", 「중부일보」, 2015.4.23

15) <100세 시대 새로운 생애주기 제안: New life cycle 새로운 생애주기 관점으로 파악한 베이비부머들의 욕구 및 지원방안-사무직 중년층을 중심으로> 희망리포트 2015-02
다운로드

<http://www.makehope.org/wp-content/themes/makehope/action/download.php?id=25889>

20.4%로 나왔다. 그러나 심층인터뷰 결과, 실상 가치관이 충돌하는 경험조차 대부분 해보지 못한 것으로 나타났다. 1순위인 답변은 경험이 아닌, 추측 바탕 일 가능성이 크며 세대 간 소통의 기회가 절대적으로 부족한 즉, 서로를 모르는 상태에서 부정적 선입견이 고착돼 있다는 것을 알 수 있다.



시니어가 주니어와 소통이 어려운 이유

실제 <100세 시대 새로운 생애주기 제안: New life cycle>¹⁶⁾의 설문조사 결과에 의하면 시니어가 다른 세대와 소통할 물리적인 기회가 적다는 것을 알 수 있다. 시니어가 다른 세대와 소통하기 어려운 이유로 '서로 다른 가치관이 충돌해서'가 41.5%로 가장 높게 나타났으며, '서로 소통할 기회가 별로 없어서' 20.4%로 나왔다. 그러나 심층인터뷰 결과, 실상 가치관이 충돌하는 경험조차 대부분 해보지 못한 것으로 나타났다. 1순위인 답변은 경험이 아닌, 추측 바탕 일 가능성이 크며 세대 간 소통의 기회가 절대적으로 부족한 즉, 서로를 모르는 상태에서 부정적 선입견이 고착돼 있다는 것을 알 수 있다.

세대 간 연결고리가 되어 줄 매체가 다양하지 않다는 점도 세대 간 소통을 방해하는 요소다. 대부분의 세대통합 교육이나 프로그램에서 두 세대의 역할이 수혜자와 공여자로 고정되어 있어 전통적인 '효 사상' 중심의 접근법으로 두 세대를 한 프레임에 엮고 있다. 이런 경우 프로그램 내에서 세대 간 공감을 하기 보다

16) <100세 시대 새로운 생애주기 제안: New life cycle 새로운 생애주기 관점으로 파악한 베이비부머들의 욕구 및 지원방안-사무직 중년층을 중심으로> 희망리포트 2015-02 다운로드
<http://www.makehope.org/wp-content/themes/makehope/action/download.php?id=25889>

는 일방적 공경(주니어가 시니어에게), 또는 일방적 전승(시니어가 주니어에게)이 주로 이루어지게 된다. 주제 역시 다양화하는 데 한계점에 봉착하게 되고 효과 측면에서도 세대 간 부정적 선입견이나 고정관념을 완화하는데 효과적이지 않다.

최근 서로 다른 세대를 엮어 실행하는 프로그램 중 가장 대중적인 모델은 전문성을 가진 시니어 세대와 청년 세대가 결합하는 멘토링¹⁷⁾ 프로그램이다. 멘토링은 해외에서도 많이 이용하는 모델로 청소년 진로 상담이나 청년들의 직무 능력 향상을 위한 목적으로 활용되고 있다. 그러나 이런 멘토링 프로그램의 경우 세대통합 목표로 고안된 모델이 아니기에 세대공감은 선택적 부가효과가 되는 경우가 많다.

앞으로 우리나라는 사회 전반에 걸쳐 '세대통합'의 중요성을 인지하고 세대 간 접촉의 질을 높이는 과제를 풀어야 한다. 이를 위해서는 관련된 인프라를 구축해 세대 간 상호작용할 수 있는 기회를 더 늘리고 다채로운 프로그램 모델을 개발해야 한다. 이에 효과적인 세대통합 프로그램을 위한 방향성을 제시하고자 한다.

1) 긍정적 접촉의 경험 : 세대 간 대등한 관계 설정

첫 경험이 중요하다. 세대 별 각기 다른 선입견을 갖고 있는 것은 다양한 이유가 존재하나 미디어를 통한 간접적인 영향이 크다. 실제로 박미진(2010)이 조사한 바에 따르면 세대에 대한 이해를 얻게 되는 주요한 매체로서 신문·방송 등 대중매체를 언급한 응답이 44.4%로 가장 많았고, 인터넷을 통해 알게 되었다는 응답이 18.5%로 그 뒤를 이었다. 이렇듯 현대 사회는 세대 간 첫 경험이 직접적 접촉보다는 간접적 접촉일 가능성이 크며 이런 경우 세대 간의 '다름'을 부정적 고정관념으로 이해하기 쉽다. 세대 간 부정적 인식을 막기 위해서는 서로 직접 만나고, 겪으면서 얻은 인지적 경험이 반드시 필요하다. 이러한 경험을 위해 프로그램을 기획할 때 가장 먼저 선행되어야 할 것이 세대 간 대등한 관계 설정이다.

17) 경험과 지식이 풍부한사람이 멘티(Mentee:멘토링을 받는 사람)에게 지도와 조언을 하면서 실력과 잠재력을 개발하는 것

여기서 말하는 대등함은 똑같은 역할과 위치가 아니라 각 세대의 특색과 강점에 맞는 역할을 선정해 서로의 욕구를 충족시킬 수 있어야 한다. 예를 들어 앞서 설명한 <사과캠프>의 경우 시니어와 주니어의 역할이 명확했다. 시니어는 그들의 경험과 습득한 지식을 토대로 한 통찰력을 청년 세대에게 전달해주고, 동시에 청년 세대는 그들이 가진 기술과 에너지, 정보를 시니어와 공유함으로써 서로의 역할을 수행할 수 있었다. 서로가 공동의 목표를 이루기 위해 서로의 역할을 보완해 가며 소통할 때 세대 간에 벌어진 간극은 자연스럽게 좁혀질 수 있다.

2) 안정적이고 지속적인 접촉 위한 공간 공유

세대 간 물리적 접촉의 기회를 늘리기 위해 선행되어야 할 것이 바로 공간의 문제다. 두 세대 혹은 다(多)세대가 자연스럽게 결합될 수 있는 공공의 장소가 필요하다. 앞서 살펴본 해외 사례에서는 특히 시민을 위한 평생교육시설이나 대학교에서 앞장서서 공간을 만들고 프로젝트를 실시하고 있다. 반면 우리나라에서 다양한 세대가 어울려 활동하는 모습은 아직은 생소하며 생활 속 체육 공간, 휴식 공간, 학습 공간 등 대부분이 연령대별로 분류되어 있다. 세대 간 생활반경 속에서 더욱 적극적이고 상시적으로 활동할 수 있는 공공장소가 확보되는 것은 안정적이고 지속적인 접촉을 위한 필수적인 요소다. 새로운 공간을 설립하는 것이 어렵다면 MSP처럼 지역 내 유�휴(遊休) 공간을 활용하거나, 여러 기관에서 세대가 함께 할 공간을 일부분 확보해 소규모로 실행해보는 것 또한 혁신적인 시도가 될 것이다.

3) 생애주기 전반에 걸친 세대 간 교육(Intergenerational Education)

초고령 사회에 대한 미래 전망 아래 ‘100세 시대’의 도래를 야기하고 있다. 이제는 단순히 노인 인구의 증가와 그에 대한 대책에 초점을 맞추는 것이 아니라, 생애 전 주기에 걸쳐 사회 구성원 전체를 대상으로 포괄하는 새로운 관점을 요구하고 있다. 즉, 일정 시점, 특정 집단에 대한 관점과 기준이 아니라 시계역적으로 생애주기를 고려하면서 횡단면적으로 집단 간 공생(共生)의 관점에서 사회적 대책이 마련되어야 한다. 한국사회는 이제 다세대, 다문화 사회 속에서 다양한 사람들과 어울려 살아가야 한다. 다양한 문화와 세대가 부딪혀 갈등을 빚지

않으려면 생애주기 전반에 걸쳐 여러 세대와 상호 교류하는 연습이 필요하다. 성장과정에서 다양한 세대와의 협력 할 수 있는 환경이 조성된다면 사회(혹은 대중매체)에서 만나게 되는 소수의 사람들을 통해 각 세대에 대한 부정적인 인식을 갖게 될 가능성은 줄어들게 될 것이다.

우리나라의 경우, 사회초년생으로 진입하기 전까지 다른 세대와의 만남은 공급자와 수요자 적 관계가 대부분이다. 이렇듯 세대 간 협력 경험이 없는 사회는 다양한 문제가 발생된다. 예를 들어 청년은 사회 진출 후, 처음으로 만나는 시니어 즉 상사와 갈등을 겪는 ‘사내 세대갈등’¹⁸⁾을 경험하게 되고 시니어는 정보사회가 진전될수록 ‘정보격차 세대갈등’을 겪게 될 것이다. 이러한 갈등을 줄이기 위해서는 생애 전반에 걸쳐 보다 자연스럽게 다른 세대와 공존하는 경험을 할 수 있어야 한다.

4) 보편적 경험 공유 중심의 세대공감 프로그램 개발

세대공감 프로그램에 있어 공생과 공존이라는 사회적 합의는 특정 개인의 능력보다는 보편적 경험을 어떻게 활용하느냐에 따라 획득되어 질 수 있다. 시니어의 전문성을 나눌 수 있도록 지원하는 프로그램이 많아졌지만 특화된 과학기술 혹은 예술분야의 시니어만이 한정적으로 참여하고 있다. 30년간 일한 경험과 능력이 나눌 수 없는 것으로 규정된다면 참여할 수 있는 프로그램의 폭은 좁아질 수밖에 없다. 다음세대를 위한 재능기부의 욕구는 있으나 이 욕구를 해소할 다양한 모델이 없다는 점에서 시니어의 참여를 이끌어낼 다양한 프로그램이 필요하다. 또한 ‘전문성 나눔’ 뿐만 아니라 보편적 경험을 토대로 누구나 참여할 수 있는 세대공감 프로그램이 개발되어야 한다. 세대공감을 위해 공유할 수 있는 것은 전문성을 포함한 ‘경험’이다. 보편적 경험을 토대로 참여할 수 있는 프로그램이 많아진다면 시니어의 사회 참여율은 높아지고, 유아 및 청소년과 청년들은 생애주기 속에서 반복적으로 다른 세대와 마주할 수 있게 된다. 여러 세대 간 공감 지수를 높일 수 있는 방법을 고려했을 때 상호교류하기 가장 성공적인 주제는 예술, 요리, 자연 환경 조성 등이 있으며 이를 통해 세대가 서로 공감할 수 있는 기회의 폭은 더 넓어질 수 있다(Allen, 2010).

18) 한준규, “꼰대 임원 vs 무개념 사원… 세대 갈등에 발목 잡힌 기업” 「한국일보」, 2016.6.1

5) 세대공감 지속성 제고 : 지역중심의 공동체 형성

두 세대가 함께 하는 경험이 일회성 행사로 끝나지 않도록 그 지속성을 고려한다면 지역 공동체가 세대공감을 이끌어 나갈 수 있어야 한다. 과거의 공동체는 혈연 같은 자연발생적 원인에 의하여 엮어진 개념이었으나 현재는 한정된 시공간 속에서 이해를 같이하는 집단의 의미로 변화되었다.(한정란, 2003) 그 이해라는 것은 사진촬영이 될 수도 있고 요리가 될 수도 있다. 지역 중심의 세대 공동체는 서로에게 부족한 부분을 충족할 수 있는 시니어와 청년세대 간 연대를 맺어 상호 교류 할 수 있도록 해야 한다. 이를 위해 지자체 유관기관과 민관기관, 교육기관이 적극적인 태도로 세대 공동체 형성을 위한 분위기를 조성하고 지원하는 일을 선두로 해야 한다. 해외 사례에서 각 지역의 대학이 선도적인 역할을 하고 있는 것 역시 이러한 관점에서 시작된 것이다. 이것은 일상생활에서 직면하는 사회 문제를 세대통합적 접근을 통해 해결하려는 시도로 볼 수 있으며 개인은 물론, 가족, 지역사회에 보다 직접적인 도움을 줄 수 있기 때문이다. 이러한 프로그램들을 통해 각 세대가 지역사회 구성원으로서 공동체를 형성해 서로 협력할 수 있는 계기를 마련함으로써 지역사회의 사회적 자본 축적에 기여할 수 있다.

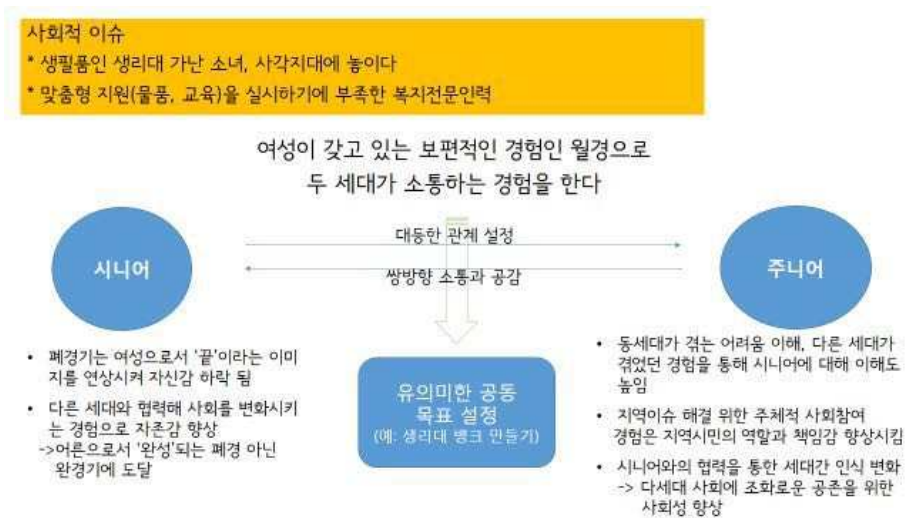
VII. 새로운 세대통합 모델 제시

앞 장에서 살펴본 기대효과에 맞추어 볼 때 성공적이고 효과적인 세대통합 프로그램을 운영하기 위한 몇 가지 시사점이 있었다. 그것은 각 세대가 직접 만나고 참여하는 활동으로 참여자들이 스스로 프로그램 참여가 도움이 된다고 느낄 수 있도록 상호 호혜적 관계를 유지하도록 구성되어 있었고, 그것이 프로그램에 지속적으로 참여하도록 이끄는 동인으로 작용하고 있었다. 또한 서구 사례의 경우, 시니어 세대를 존경과 공경의 대상으로 소개하기 보다는 노인들이 지닌 경험과 연륜, 전문성을 활용해 어린 세대가 그들의 장점을 자연스럽게 존중하도록 기회를 마련하고 있었다. 또한 학교 교육과 연계한 프로그램들이 많았고 지역사회 내 유관 기관과의 네트워크를 적극 활용함으로써 프로그램이 성공할 수 있는 기반을 조성하고 있었다. 이처럼 지역사회의 다양한 자원을 활용하고, 지역사회 내 구성원들이 프로그램에 적극적으로 참여를 유도해야 한다.

이러한 모델을 만들기 위해서는 프로그램에 대한 접근성이 높고 현실적으로 청년 세대와 시니어 세대가 공감할 만한 공통의 관심사나 접점을 찾는 것이 중요하다. 이에 보편적 경험을 통한 사회이슈 중심의 세대통합 프로그램 모델을 아래와 같이 제시하고자 한다.

1) 보편적인 신체경험과 역사를 통한 세대통합 프로그램

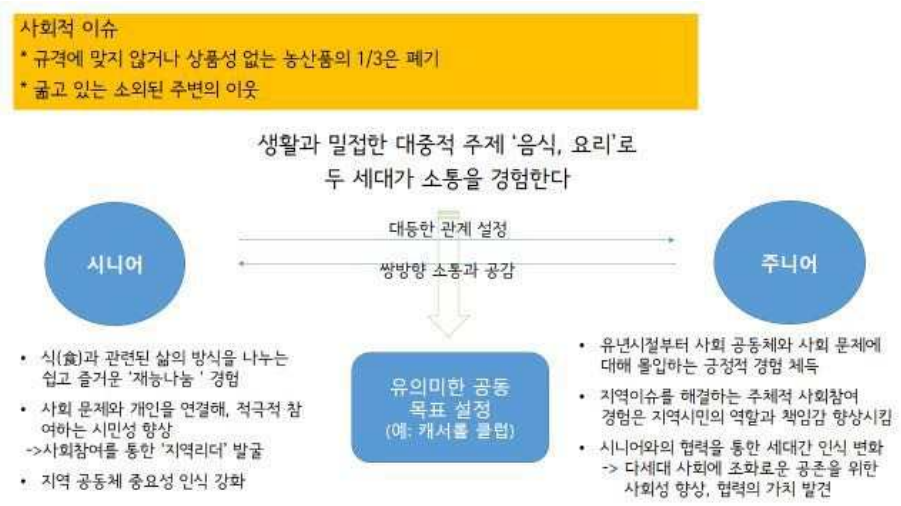
‘생리’라는 여성에게 보편적이고 특수한 신체경험을 통해 시니어와 주니어가 동등한 관계를 설정하고 유의미한 공동목표(생리대 모금, 생리대 뱅크 만들기 등)를 설정해 소통과 공감을 유도할 수 있다. 이것은 참여자 본인의 역사이자 동세대와 다른 세대가 서로 경험을 공감하며 협력을 통해 세대 간 인식을 변화할 수 있다. 이러한 프로그램은 사회참여의 기회가 부여됨과 동시에 공생과 공존이라는 사회적 합의가 기본이 된다.



2) 생활밀착형 사회이슈를 통한 세대통합 프로그램

캐서롤 클럽은 호주에서 진행되는 프로젝트다. '남는 음식으로 멋진 일을 실천하자(doing something great with an extra plate)'라는 슬로건 아래 2011년

부터 시작됐다. 주최기관인 FutureGov는 새로운 형태의 커뮤니티를 형성하기 위해, 요리하는 것을 좋아하는 사람과 그들의 이웃 중 자신을 위해 항상 요리할 수 없는 이웃을 연결하는 플랫폼을 만들었다. 현재 캐서롤 클럽은 7000명 이상의 이웃들이 참여해 서로의 집밥을 이웃과 나누고 있다.



Ⅰ 참고문헌

- 김도연 외 (2010), 「한국 청년이, 영국 시니어를 만나다」, 희망제작소
- 대한은퇴자협회 (2003), “세대차이! 현실과 해법”, 20vs50포럼
- 박미진 (2010), “중간세대의 노인교육과 세대공동체 교육에 대한 인식 및 요구 분석”, 이화여자대학교 일반대학원 석사학위 청구논문
- 박종훈 (2013), 「지상 최대의 경제 사기극: 세대전쟁」, 21세기 북스
- 배영순 · 최호진 · 허새나 (2015), “100세시대 새로운 생애주기 제안: New Life Cycle”, 희망리포트 2015-02, 희망제작소
- 배현미 (2003), “노인교육에 의한 중학생들의 노인이미지 변화에 관한 연구”, 공주대학교 대학원 석사학위 청구논문
- 서용석 (2013), “세대 간 갈등이 유발할 미래위험 관리”, KIPA 연구보고서 2013-26
- 서원석 (2014), “세대 간의 갈등과 그 해소방안”, 토지주택연구원
- 신미식 (2016), “한국의 세대간교육 활성화와 대학의 역할 : 청년세대와 노인세대를 중심으로”, 한국동북아논총
- 최호진 · 허새나 (2014), “사과캠프 결과보고서”, 희망제작소
- 카를 만하임 (2013), 「세대 문제」, 책세상
- 프랜시스 쿤로이더 외 (2015), 「세대를 뛰어넘어 함께 일하기」, 슬로비
- 한정란 (2003), “세대갈등 해소를 위한 사회공동체교육”, 현대사회연구소 연구보고서
- 허새나 (2014), “동네한바퀴in종로구 결과보고서”, 희망제작소
- 홍영란 외 (2013), “한국 사회의 세대통합 실태 진단 및 정책 방향”, 한국교육개발원 정책세미나 자료집
- 홍영란 (2013), “세대통합을 위한 교육의 역할: 해외 우수사례 분석 및 시사점”, 한국교육개발원 연구보고서
- Peacock, E. W. & Talley, W. M. (1984), “Intergenerational Contact: A Way To Counteract Ageism”, Educational Gerontology, 10(1)
- The Inetergenerational Schools (2015), “2014-2015 Annual Report”

아름다운서당 <http://www.beautifulseodang.org/>

The Inetergenerational Schools <http://tisonline.org/>

Beth Johnson Foundation

<https://www.bjf.org.uk/training-programmes/intergenerational-learning>

희망제작소 “함께 살며 함께 배우는 독일 시민들”

<http://www.makehope.org/?p=3938>



The Hope Issue

<희망이슈>는 우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여
희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를 시민들과 함께
공유하는 이슈페이퍼입니다. 매월 2회 발간합니다.

동아시아 사회혁신, 집중 탐구의 장 _EASII 2015~2016 워크숍 개요를 중심으로

이은경 | 사회의제팀 연구위원 (eklee@makehope.org)

I 요약

- 희망제작소는 2015년 아시아 사회혁신의 선도적인 네트워크인 ANIS의 느슨하고 포괄적인 역할에서 한 걸음 나아가 민간차원의 동아시아 사회혁신 연구협의체(East Asia Social Innovation Initiative, EASII)를 구성했다. 동아시아의 사회혁신을 한 단계 끌어올리기 위해서는 미시적 사례들을 관통하는 핵심적인 생각과 가치, 임팩트에 대한 통합적인 패러다임이 필요하다. EASII는 개인, 시민단체 중심의 의제영역을 넘어선 국가차원의 사회혁신 의제를 도출해내고, 각국의 사회혁신 토대와 환경을 튼튼히 해줄 정책실행 로드맵을 제안함으로써 실질적으로 사회혁신에 기여한다는 목표를 갖고 2015~2016년에 걸쳐 3차례의 워크숍을 진행했다.
- EASII 첫 워크숍은 '동아시아 사회혁신의 플랫폼 구축'이라는 주제로 2015년 7월 5~6일 도쿄에서 열렸다. 두 번째 워크숍은 2015년 11월 4~5일 서울에서 국제사회적경제협의체(GSEF:

Global Social Economy Forum)와의 파트너십을 통해 '아시아, 사회혁신을 말하다'라는 주제로 개최되었다. 세 번째 워크숍은 2016년 6월 25~27일 중국 베이징에서 '사회혁신으로 미래를 디자인하다'라는 주제로 열렸다.

- 지난 2년의 과정을 통해 한중일은 각 나라의 세부적인 편차는 존재하지만 3국이 현재 사회혁신 초기단계라는 데 의견을 모았다. 한중일 3국이 공통적으로 갖고 있는 사회혁신의 장애요인과 해결방안은 다음과 같다. 첫째, 안정적이지 않은 자금 공급과 예측하기 힘든 투자 지원의 문제. 이를 위해서는 정부에 의존하기 보다는 새로운 모델 및 민간부문의 투자를 이끌어내는 것이 필요하고 또 더 효율적이다. 둘째, 인적자원의 부족문제를 해결하기 위해서는 섹터 간 협업과 커뮤니케이션 능력을 갖춘 사회혁신가의 양성이 가장 중요하다. 셋째, 효과적인 섹터 간 거버넌스를 위한 이슈. 이를 위해서는 정부, 시민사회, 민간부문의 공통적인 관심사를 발굴해서 사회혁신의 생태계를 풍부하게 만들어야 한다.

I 키워드 동아시아, 사회혁신, 네트워크, EASII, 국제교류, 협업, 워크숍

I. 아시아 사회혁신 국제교류의 토대

‘혁신’의 전통이 산업과 기술, 경영의 진보를 이뤄왔다고 믿는 유럽과 북미에서는 ‘사회혁신’이 20세기 말 복잡하게 얽힌 현대사회 문제들을 풀기 위한 새로운 해법으로 등장했다. 때로는 대안교육운동이나 지속가능한 환경을 위한 활동으로, 때로는 사회적 기업이나 획기적인 복지서비스, 또는 소비자운동이나 공유경제모델로 확대 발전되어 왔다. 유럽연합(EU)이나 북미국가의 중앙과 지방 정부들은 사회혁신을 공공정책의 기조로 삼기도 하며, 대학과 연구기관의 주요 과제로 채택하기도 한다.

그렇다면, 아시아에서는 어떨까. 아시아에서도 사회혁신은 급속하게 확산되었다. 인도의 허니비네트워크(Honey Bee Network), 태국의 도시공동체 프로젝트(The Bann Mankong Community Upgrade Program), 방글라데시의 그라민뱅크(Grameen Bank) 등은 이미 잘 알려진 대표 사례들이다.

홍콩, 한국, 싱가포르 등의 사회혁신 열기 또한 뜨겁다. 국가주도의 경제성장에 따른 급격한 사회변화의 고질적 문제들을 시민 스스로 해결하고자 하는 열망은 사회혁신과 자연스럽게 연결되었다. 일본과 중국도 마찬가지다. 집중하는 문제들과 각기 처한 사회적 조건은 다르지만 해결하고자 하는 시민들의 요구, 해결의 주체, 협력의 지점들은 많은 부분 겹쳐진다. 저성장시대 진입과 고령화 회, 농촌의 급속한 공동화, 빈부격차와 불평등의 문제 등 사회혁신과 변화에 대한 욕구와 필요성은 아시아 국가들도 예외는 아니다.

이러한 배경에서 희망제작소는 아시아 사회혁신가들의 국제교류의 필요성을 확인하고, 아시아 지역의 사회혁신을 촉진하고 확산하기 위한 국제행사인 아니스(ANIS: Asia NGO Innovation Summit, 이하 ANIS)를 개최했다. ANIS는 ‘아시아 시민사회에 사회혁신을 뿌리내린다’는 목표 아래, 2010년부터 2014년까지 5년에 걸쳐 연례 컨퍼런스 형식으로 개최되었다. 아시아 사회혁신의 저변을 넓히고 시민사회의 역량을 강화하기 위해 아시아 전역의 사회혁신가, 혁신적 NGO와 지방정부,

연구자와 비영리 활동가들이 모여 새로운 사례를 나누고 생생한 사회혁신 지식과 정보를 교류하는 장으로서 ANIS는 중요한 역할을 다했다.

5년여의 시간을 거쳐 ANIS 참가자들은 자신들의 지역과 나라에서 사회혁신의 열정을 전파하고 치열한 실행과 진통을 거치며 성장하였다. 인접 지역 · 국가 간 네트워크를 강화하고, 공통의 이슈와 문화적 인접성을 매개로 하는 중규모 단위의 국제포럼을 만들고, 유럽 등 서구 사회혁신 지원단체의 거점사업을 중심으로 글로벌 네트워크화를 시도하는 등¹⁾ 적극적으로 사회혁신 역량을 키워갔다. 점차 확장되는 사회혁신의 토대위에서 각국의 현장과 보다 밀접하게 연결된 집중적인 교류활동의 필요성이 높아지고 있는 것이다.

II. EASII 시작

희망제작소는 2015년 아시아 사회혁신의 커다란 울타리인 ANIS의 느슨하고 포괄적인 네트워크 성격에서 한 걸음 나아가 민간차원의 동아시아 사회혁신 연구협의체(East Asia Social Innovation Initiative, 이하 EASII)를 구성해 아시아 사회혁신 연구의 국제적인 발판을 마련하고자 하였다. 특히 한국, 중국, 일본의 경우 지리적 인접성이 있으며, 여타의 사회문화적 교류 또한 활발하여 다양한 사회혁신 모델을 만들어 적용하고 비교 분석을 통해 확산시키기 좋은 조건을 갖고 있다. 따라서 EASII는 한국, 중국, 일본 간 집중 네트워크를 통해 보다 효과적이고 영향력 있는 사례를 공유하고 각국에 적용가능한 최적의 사회혁신 모델을 찾기 위한 연구를 펼치고자 했다. EASII의 핵심목표는 동아시아를 무대로 사회혁신 정책을 제안하는 것이다.

1) 인도, 방글라데시, 파키스탄 등이 참여하는 서남아시아권 사회혁신 네트워크라든지, 싱가포르, 인도네시아, 홍콩, 대만의 남부 아시아권 국가들의 활발한 교류활동, 그리고 홍콩, 태국 등을 거점으로 활발한 활동을 펼치는 식스(SIX Asia; Social Innovation Exchange), 아쇼카 등이 이러한 흐름을 잘 보여준다.

아시아벤처필란트로피네트워크(AVPN: Asian Venture Philanthropy Network), 일본 사회투자수익률 네트워크(SROI: Social Return on Investment Network), 니폰재단 (Nippon Foundation), 중국의 르핑사회적기업가재단 (LePing Foundation), 글로벌링크이니셔티브(Global Links Initiative) 등은 2015년 3월 희망제작소에서 공식 제안모임²⁾을 갖고 EASII의 결성을 추진하였다.

III. EASII 경과

1차 워크숍 : 2015.07.05~06 일본 도쿄

EASII 첫 워크숍은 ‘동아시아 사회혁신의 플랫폼 구축’이라는 주제로 2015년 7월 5~6일 도쿄에서 열렸다. 한중일 대표들은 향후 3년 동안 각국에서 워크숍을 열어 사회혁신 공동프로젝트와 방법론 개발연구를 추진하기로 했다. 오프닝세션과 총 3개의 주제세션으로 구성된 1차 워크숍에는 3국의 사회투자조직, 사회혁신 중간지원조직, 비영리재단, 연구기관과 정부기관 등에서 30여 명이 참가했다.

오프닝세션은 각국의 사회혁신이 어떤 조건과 역사, 맥락 속에서 진행되고 있는가에 대한 한중일 3국의 기초발제³⁾로 이루어졌다. 이를 통해 일본, 한국의 경우 정부와 기업сек터의 정책적 지원과 투자, 그리고 사회적기업 활동과 사회투자에 대한 관심이 활발히 증가하는 데 비해 중국은 초기 확산단계로서 사회적 기업들을 위한 인큐베이팅과 컨설팅이 집중적으로 요구되는 상황임을 확인할 수 있었다. 중국에서는 최근의 경제적 성장과 더불어 사회혁신에 관심을 갖는 재단과 개인기부자들이 속속 등장하고 있다. 또한 기부문화가 빠르게 확산되어 가면서 60만개가 넘는 비영리조직이 활동하는 등 사회혁신의 기회와 가능성이 커지고 있다.

2) 제안모임은 2015년 3월 16일 중국 르핑재단, AVPN Japan, 니폰재단, 인텔차이나&아시아, 희망제작소 등에서 대표 및 관계자 11명이 참석하여 진행되었다.

3) 오프닝세션의 기초발제자는 Tatsuaki Kobayashi 일본NPO센터 수석연구원, 이원재 당시 희망제작소 소장, Fan Li 르핑사회적기업가재단 수석자문이었다.

이어진 3개 세션은 각각 사회적 임팩트 투자와 평가, 사회혁신 정책과 지역적 협력, 기술과 사회혁신에 관한 주제로 구성되었다. 일본의 사회투자평가 지표연구 사례(Shigeru Fujita), 한국의 소셜파이낸스(김양우 교수), 임팩트투자과 소셜벤처(김재현 크레비스 대표) 현황의 공유는 한일 간 사회투자평가 비교에 관한 이해의 지평을 넓혔다. G8사회성과투자의 일본자문단 활동에 대한 공유는 중국 G8사회투자 성과포럼과 연결하여 사회투자성과 연구의 중요성과 실효성 있는 지표개발의 필요성을 재확인하게 했다. 또한 일본 휴먼계좌의 혁신적 활용방안, 중국 우버택시의 혁신기술 활용과 합법화 논란 사례, 한국의 과학기술 정책의 혁신노력, 중국의 비영리와 시민주도 기술(Civic Tech)에 대한 발표는 디지털기술과 사회혁신의 밀접한 관계에 대한 논의를 이끌어냈다.

[표 1] EASII 1차 워크숍 참가기관

국가	기관
중국	르핑 사회적기업가재단
	Stanford PACS
	중국 비교정치경제연구소
	홍콩대학교
일본	New Teacher Center
	아시아벤처필란트로피네트워크
	일본모금연합회
	닛폰재단
	일본 NPO센터
	re:terra
	일본 국제발전연구센터
	사회투자파트너
	도요타재단
	브릿지 포 후쿠시마
	일본모금연합회
	사회투자파트너
Teach for Japan	
한국	(재)희망제작소
	사회적금융개발연구원
	크레비스
	서울사회적경제네트워크
	사회기술혁신연구단

2차 워크숍 : 2015.11.04~05 한국 서울

두 번째 워크숍은 2015년 11월 4~5일 서울에서 국제사회적경제협의체(GSEF: Global Social Economy Forum)⁴⁾와의 파트너십을 통해 개최하였다. 2015 GSEF운영위원회 5개 부대행사의 하나로 열린 EASII 워크숍은 '아시아, 사회혁신을 말하다'라는 주제를 내걸고 '동아시아 사회혁신과 사회적경제', '동아시아 사회혁신과 기술'에 관한 두 개의 집중세션을 진행했다.

Ken Ito 아시아벤처필란트로피네트워크(AVPN) 동아시아지부 국장이 진행한 첫 번째 세션에서는 일본 민간기업의 사회혁신 촉진 사례(Fumi Gugeno 일본종합연구소 수석연구원), 일본의 여성사회적기업가 지원방안(Sayaka Watanabe Re:terra 대표), 중국의 사회적경제 시장 조성을 위한 중국정부의 정책(Shangshang Chen 르핑재단 수석연구원)에 대한 발표가 있었다. 또한 한국에서는 지속가능한 삶을 위한 새로운 패러다임과 사회투자(임창규 한국사회투자 사무국장), 수익창출을 통해 기부자에게 돌려주는 새로운 형태의 기부사례(황진솔 브릿지인터내셔널 대표)를 공유했다.

이 세션은 사회적경제가 동아시아 사회혁신이 가장 활발하게 이루어지고 있는 분야라는 것을 보여주었다. 또한 중국의 경우 2013년 G8사회성과투자포럼 개최 이후 정부와 시민사회로 구성된 자문위원회를 결성해 기금 조성 및 정책제안을 추진 중이며, 일본은 민간과 시민사회의 거버넌스를 통해 사회적경제에 대한 투자와 연구가 집중적으로 이루어지고 있음을 볼 때, 향후 삼국의 거시적인 사회혁신 패러다임의 핵심적 요소로서 사회적경제의 중요성을 확인하게 했다.

두 번째 세션에서는 커뮤니티 중심의 시민주도 기술(Civic Tech)에 관한 한중일 삼국의 사례를 통해 지역사회와 커뮤니티 재생이 사회혁신에서 큰 역할을 하고 있음을 확인하고 삼국의 협업가능성에 대해 토론했다. 또한 서울이 디지털 스마트 도시 구축과정에서 효과적인 실행을 위해 크라우드펀딩, 집단지성, 리빙 랩, 코드

4) 국제사회적경제협의체(GSEF)는 사회적경제 영역의 국제교류와 연대를 확대하기 위해 각국의 도시정부와 민간 사회적경제 조직들이 함께 만든 비영리 국제조직으로 2013년 11월 '서울선언'을 채택하여 창립을 결의하고, 2014년 창립총회와 함께 발족했다. 서울시가 2016년까지 초대 의장도시를 맡아 서울에 사무국을 두고 있다.

포서울과 같은 시민협업과 창안을 통해 오픈 데이터 및 빅데이터를 구축한 사례에 주목했다. 이 같은 과정에서 시민주도 기술의 가능성이 발견되고 있는 만큼 정부, 민간, 시민사회의 거버넌스와 협력이 필수적이라는 데 의견이 모아졌다.

[표 2] EASII 2차 워크숍 참가기관

국가	기관
중국	르핑 사회적기업가재단
	베이징구어쿠르인터렉티브IT
일본	아시아벤처필란트로피네트워크
	re:terra
	일본종합연구소
	코드 포 재팬
	닛폰재단
	게이오대학 SFC연구소
한국	(재)희망제작소
	한국사회투자
	브릿지인터내셔널
	코드 포 코리아
	서울시 정보기획단
	아시아공정무역네트워크
	루트임팩트

2차 워크숍에서는 서울의 사회혁신 현장을 둘러보는 현장탐방 프로그램을 진행했다. 한국 사회혁신의 선도적 역할을 하고 있는 도시정부인 서울시가 만든 사회혁신의 주요한 환경을 이해하고 일본과 중국의 도시혁신의 현장과 비교하고 논의할 수 있는 기회를 마련하고자 한 것이다. 먼저 서울사회적경제지원센터, GSEF사무국, 청년허브 등을 비롯한 다양한 사회적경제 관련조직들이 입주해 네트워크 활동을 펼치고 있는 서울혁신파크를 방문했다. 한중일 참가자들은 특히 청년사회적기업들의 활약을 눈여겨보았다. 이어 사회혁신가 커뮤니티 공간 D-well, 아시아공정무역네트워크, 코워킹스페이스 Cow&Dog, 공유서재 Innovators' Library 등 다양한 사회적기업들이 위치한 성수동 소셜벤처 골목을 방문했다⁵⁾.

3차 워크숍 : 2016.06.25~27 중국 베이징

EASII 세 번째 워크숍은 2016년 6월 25~27일 중국 베이징에서 '사회혁신으로 미래를 디자인하다'라는 주제로 열렸다. 오프닝세션은 중국 사회적기업과 투자포럼(CSEIF)에 패널로 참여해 더 많은 청중들과 함께 했다. 한중일 각국에서 어떤 정책과 제도적 방안을 통해 사회혁신이 촉진되는지에 관한 기초발제 이후 서울시의 사회혁신과 예산확보현황, 일본 사회적경제 정책의 최근 경향, 중국의 새로운 기부법의 영향에 관한 질문들과 관련 토론이 이어졌다.

26일 북경대학교 스탠포드센터에서 열린 EASII 단독 워크숍은 한중일 소셜벤처파트너스(SVP)의 활동을 통해서 시민자선운동의 현황을 살펴보는 세션 1, 사회혁신에서 문화예술디자인의 역할에 관한 세션 2, 그리고 네트워킹 활동으로 구성되었다. 비즈니스, 사회분야 전문성을 가진 개인이나 기업이 출자금을 모아 펀드를 만들어 사회적기업이나 소셜벤처 투자에 연결해주는 SVP는 현재 서울, 도쿄, 중국에서 국내파트너들과 활발히 활동하고 있다. 한중일 대표들은 각 기관의 현황과 문제들을 공유하고 협업지점을 확인했다. 또한 동아시아 지역에서 사회혁신을 증진하기 위한 파트너십을 모색하자는 데에 의견을 모았다.

세션 2에서는 문화예술과 디자인사고(Design Thinking)가 어떻게 혁신적 아이디어를 만들어내고, 사회혁신 영역 간의 벽을 허물 수 있는지에 관한 3국의 사례들이 소개되었다. 한국의 에코디자인 사회적기업, 일본 카미야마(Kamiyama) 마을, 중국의 어린이병동 디자인, 베이징 구시가지의 오래된 가옥마당의 개조 프로젝트 등 다양한 사례를 통해 사회혁신 프로젝트의 창의적 접근의 필요성과 디자인사고의 중요성, 그리고 비즈니스 모델로서 가치창출에 대한 의견들이 활발하게 펼쳐졌다. 중국의 경우 최근 사회혁신 디자인에 대한 관심이 늘고 있는데, 여기에는 주요 대학들을 중심으로 조직된 사회혁신디자인 연구네트워크의 활동이 큰 역할을 하고 있다. 이러한 흐름 속에서 주요한 디자인 프로젝트에 사회혁신의 관점을 접목하려는 시도가 늘어나고 있다.

5) 성수동을 포함한 성동구는 2015년 8월 서울시 사회적경제 특구로 지정되기도 했다.

3차 워크숍의 참가자들 역시 현장탐방의 기회를 가졌다. 방문지는 베이징 인근 Tongzhou 지역에 있는 천그루나무 어린이집(Thousand Trees Children's House)이다. 이 어린이집은 이주노동자 자녀들과 지역아동들의 교육을 위해 2011년 르핑사회적기업가 재단과 Little Oak 어린이집의 공동지원으로 설립된 곳이다. 중국은 최근 급속도의 경제발전과 함께 유아교육에 관심이 증폭되고 있지만, 여전히 저소득층 자녀들은 방치된 채로 남겨진 경우가 많아 사회문제화 되고 있다고 한다. 이곳은 혁신적인 프로그램과 양질의 교사교육을 결합하여 유치원 시설을 운영함으로써 교육문제의 사회혁신적 접근을 실험하고 있다.

[표 3] EASII 3차 워크숍 참가기관

국가	기관
중국	르핑 사회적기업가재단
	국민건축연구소
	장난대학교 디자인스쿨
	소셜벤처파트너스 베이징
	베이징현대미술재단
일본	아시아벤처필란트로피네트워크
	아사히신문
	일본종합연구소
	H.I.S. Co.,Ltd (투어리즘컴퍼니)
	소셜벤처파트너스 도쿄
	오사카대학 글로벌이니셔티브센터
	카미야마 코퍼레이션
사사카와평화재단	
한국	(재)희망제작소
	소셜벤처파트너스 서울
	에코준컴퍼니
미국	스탠포드소셜이노베이션리뷰

IV. EASII 성과와 전망

사회혁신은 사회문제들을 해결하기 위한 혁신적인 비즈니스 모델, 창의적인 기술적 실험, 시민들의 주도적인 참여, 정부와 중간지원조직의 정책적 지원과 협업, 코디네이팅 활동이 결합되어 만들어진다. 따라서 사회혁신은 일률적인 규칙이나 원리의 적용과는 거리가 멀다. 다양한 사회혁신가들의 만남과 사례를 통해 영감을 얻고, 실마리를 찾고, 대담하게 실험하고, 끊임없이 도전하는 과정에서 이루어지는 결과물이다.

동아시아의 사회혁신을 한 단계 끌어올리기 위해서는 미시적 사례들을 관통하는 핵심적인 생각과 가치, 임팩트에 대한 통합적인 패러다임이 필요하다. 여기서부터 EASII는 출발했다. 개인, 시민단체 중심의 의제영역을 넘어선 국가차원의 사회혁신 의제를 도출해내고, 각국의 사회혁신 토대와 환경을 튼튼히 해줄 정책실행 로드맵을 제안함으로써 실질적으로 사회혁신에 기여한다는 목표를 갖고 2015~2016년에 걸쳐 3차례의 워크숍을 진행했다.

지난 2년의 과정을 통해 한중일은 각 나라의 세부적인 편차는 존재하지만 3국이 현재 사회혁신 초기단계라는 데 의견을 모았다. 공통적으로 갖고 있는 사회혁신의 장애요인과 해결방안은 다음과 같다.

첫째, 안정적이지 않은 자금 공급과 예측하기 힘든 투자 지원의 문제. 이를 위해서는 정부에 의존하기 보다는 새로운 모델 및 민간부문의 투자를 이끌어내는 것이 필요하고 또 더 효율적이다. 둘째, 인적자원의 부족문제를 해결하기 위해서는 섹터 간 협업과 커뮤니케이션 능력을 갖춘 사회혁신가의 양성이 가장 중요하다. 셋째, 효과적인 섹터 간 거버넌스를 위한 이슈. 이를 위해서는 정부, 시민사회, 민간부문의 공통적인 관심사를 발굴해서 사회혁신의 생태계를 풍부하게 만들어야 한다.

EASII는 이같은 한중일 사회혁신의 과제들을 효과적으로 풀어나가기 위한 분석, 연구를 수행하고 그 결과를 전세계에 알리기 위한 활동도 기획했다. 그 기획의 일환으로 EASII 한중일 주최기관은 스탠포드 기부 및 시민사회센터(Stanford PACS: Center on Philanthropy and Civil Society)에서 발행하는 계간지 <스탠포드 사회혁신리뷰>에 동아시아 특별판 발행을 추진하여 2017년 발간을 위해 준비 중이다.

V. 앞으로의 과제

EASII는 사회혁신 국제교류가 단순한 사례들의 소개에 그치지 않고, 축적된 정보를 바탕으로 분석과 연구 활동을 더해 사회혁신 정책을 제안한다는 목표를 갖고 추진되었다. 그러나 중장기적인 계획을 면밀하게 세우지 않는 상태에서 워크숍이 진행되었기에 많은 활동들이 앞으로의 과제로 남아있다. 동아시아 3국에 적용할 수 있는 사회혁신 모델을 찾는 연구 과제를 수행해야 하고, 3국의 실질적인 사회혁신 촉진을 위한 정책을 수립, 제안하여야 한다.

또한 집중논의를 위한 워크숍과 누구나 참여가능한 사회혁신가들의 오픈네트워크를 병행할 필요성에 대해서도 고민이 필요하다. 2년 동안 함께 워크숍을 조직하고 주관했던 한중일 대표들의 바람은 신생 동아시아 사회혁신 연구협의체인 EASII에 현재 남겨진 과제들-서로 비슷하지만 또 미세한 지점에서 차이가 있는-3국의 사회혁신을 향한 열망들을 잘 보여주고 있다.

마지막으로, EASII 한중일 대표들의 제안을 통해 동아시아 사회혁신의 논의를 갈음해본다.

“우리는 사회혁신의 핵심성과지표가 필요하다. 중국의 지방정부 관료와 입법자들이 사회혁신에 점차 많은 관심을 보이고 있기에, 그들에게 어필할 수 있는 사회혁신의 아이디어들이 절실히 필요하다. EASII가 그런 아이디어의 축제, 지식 공유의 장이 되어서 실제적인 중국 사회혁신으로 이어지길 바란다.” - Jaff Shen, 중국 르핑사회적기업가재단 대표

“사회혁신은 이념적 틀이라기보다는 지속적인 과정이다. 가난한 사람들이 사회적 자본을 확충하는 것을 돕기 위해 세워진 르핑 사회적기업가재단은 EASII에 함께 함으로써 중국과 동아시아에 더 큰 임팩트를 만들기 위해 꾸준한 활동을 펼쳤으면 한다. 사회투자성과지표, 시민주도기술, 문화예술과

지역재생, 정책개발 등의 주제로 나누어 온라인플랫폼을 이용한 워킹그룹을 구성할 것을 제안한다.” - Fan Li, 중국 르핑사회적기업가재단 수석자문

“일본의 경우는 한중일 3국의 대화가 새로운 사회혁신의 아이디어를 발견하는 발판이라기보다는 일본 사회문제 해결에 충실한 사례를 전파하는 계기로 보는 시각이 많다. 그러나 정부 담당자들과 어떻게 대화를 하고, 협업을 이끌어낼 것인가 하는 부분은 일본 내에서도 다루기 어려운 문제여서 EASII와 같은 협의체를 통해 대안을 마련할 필요가 있다. - Ito Ken, 일본 AVPN 동아시아지국장

“EASII가 한중일 3국의 정책 벤치마킹을 연구, 추진할 수 있는 좋은 협의체 구도라고 생각한다. 그런 측면에서 한국에게 일본과 중국은 각기 중요한 파트너이다. 집중적인 분석과 논의가 이루어질 수 있도록 워크숍을 구성하고 성과물을 활용할 수 있는 공동의 활동도 기획해 볼 수 있을 것이다.” - 이원재, 전 희망제작소 소장

부록 | 희망리포트 365

2016 희망리포트 요약본 모음

▶ 키워드

민주주의, 불평등, 시민희망지수, 희망,
노란테이블, 시민참여, 정치, 총선, 토의민주주의,
근로, 근로계약, 좋은 일, 직장,
고용, 노동, 대학교, 사다리포럼, 청소노동자,
교육권, 대학생, 신자유주의, 청년,
OO실험실, 민주시민교육, 사회참여, 사회혁신, 청소년,
다문화정책, 다양성, 이주노동자, 이주여성

- 더 나은 삶과 더 나은 사회를 위한, 2016 시민희망지수
-시민희망인식조사 결과를 중심으로
- 누가 좋은 국회의원인가?
-노란테이블 2 사업결과보고서
- 좋은 일의 기준을 찾자
-좋은 일, 공정한 노동 1 사업결과보고서
- 대학 청소노동자의 대안고용모델 탐색
-사다리포럼을 통한 현장형 해법 발굴
- 불안한 청춘, 대학을 말하다
-바꾸자대학 프로젝트
- 청소년 사회혁신 프로젝트 00실험실
-세상을 바꾸는 청소년과 함께 한 138일
- 다문화정책 연구보고서
-새로운 모색과 현장의 목소리를 중심으로

더 나은 삶과 더 나은 사회를 위한,
2016 시민희망지수
시민희망인식조사 결과를 중심으로

연구책임 권기태 (소장권한대행/부소장 | kwonkt@makehope.org)
인은숙 (지속가능발전팀 연구위원 | bada999@makehope.org)
유혜승 (희망기획팀 연구위원 | hsyoo@makehope.org)

공동연구 안수정 (지역정책팀 연구원 | sooly@makehope.org)
정환훈 (지속가능발전팀 연구원 | hydroj90@makehope.org)
조현진 (시민사업팀 연구원 | heyjayzo@makehope.org)
이은지 (전 지속가능발전팀 연구원)

연구요약

왜 '시민희망지수' 개발 연구를 했는가

- 희망제작소 창립 10주년 기획연구 - '시민희망지수' 개발 연구는 2015년부터 '대한민국에 희망은 있는가', '더 나은 삶과 사회를 위한 희망은 무엇인가'라는 질문에서 출발하여 시민과 함께 진행해 왔다. 시민들이 느끼고 생각하는 우리사회 희망에 대한 인식을 바탕으로 개발된 '시민희망지수'를 통해 시민들의 더 나은 삶과 사회에 대한 꿈을 실현시킬 수 있는 공통의 과제와 정책목표를 도출하는 것을 목표로 했다.
- '희망'에 대해 오랜 시간 철학적으로 논의되어 왔지만, 사회적으로 '희망'은 그저 개인적 욕망 또는 바람 등이었다. 그러나 사람들의 삶의 질과 연계될 것이라 믿고 추구했던 GDP로 대표되는 경제성장은 현실적으로 삶의 질을 향상시키지 못했고, 이에 세계적으로 삶의 질과 지속가능성을 포괄하는 지표 개발을 시도해왔다. 하지만 희망이란 현재를 진단하는 행복, 삶의 질과는 다소 다른 개념으로 '미래'라는 시간적 관점의 도입이 필요하다.
- 희망에 대한 개념 정의를 위해 김홍중(2015)의 꿈자본과 블로흐의 희망의 원리를 참조하였다. 꿈과 희망은 단순히 개인적 바람에 그치는 것이 아니라 사회변화의 기반이 되는 행동과 실천을 구성하는 실질적 힘을 가진다. 따라서 희망을 더 나은 삶에 대한 꿈으로 관점을 확장하고, 본 연구에서는 '희망'을 "나 자신의 삶과 내가 속한 사회의 미래를 긍정적으로 전망하는 힘과 변화에 대한 기대"로 정

의한다. '시민희망인식조사'는 현재 주관적 삶의 질과 미래 삶이 더 나아질 것인가에 대한 인식측정으로 진행되었다.

본 연구의 영역 구분	캐나다 웰빙지수	부탄 행복지수	호주 진보척도	삶의 질 (한국)	OECD
경제상태와 소속된 사회계층	생활수준	생활수준	경제	주거/교통, 소득/소비, 노동	주거/소득/일자리
사회	건강	보건	사회	건강	건강
사회(환경)	환경	생태계	환경	환경	환경
사회(교육)	교육	교육	사회	교육	교육
공동체 지역사회	공동체 활력	지역사회 생명력		사회통합, 가족	공동체
정치(시민참여)	민주적 참여	좋은 거버넌스			거버넌스
경제(근로시간)	여가와 문화	문화		문화/여가	일-삶 균형
삶의 만족	시간사용	시간활용			삶의 만족
		심리적 웰빙		안전	안전

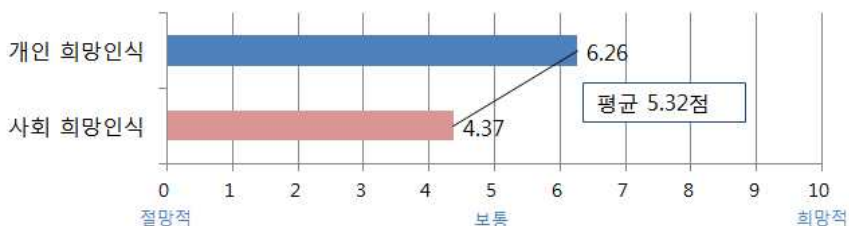
어떻게 개발했는가

- 본 연구는 2015년부터 2016년까지 1년 동안 진행되었다. 사전연구 단계로, 2015년 9월부터 연구 착수 및 연구방향 설정을 위한 탐색 과정이 있었다. 이 과정은 국내외 자료조사와 희망지수 시민 자문단 워크숍, 전문가 자문회의, 연구진 워크숍 등의 방법을 통해 연구의 방향과 한계를 정리했다. 2016년부터는 사전연구의 여러 가지 시도와 한계를 극복하기 위해 연구방법을 '시민인식조사'로 확정하고, 그에 맞춰 5단계의 연구과정을 설정하여 진행했다.
- 1단계로 일반적인 희망개념에 대한 선행연구를 검토하고, 유사개념의 관련 지표와 지수 측정방법에 대한 검토 작업을 진행하였다. 이

를 토대로 전문가와 연구진의 집중토론을 거친 후, ‘희망지수 시민 자문단’ 워크숍 결과에 대한 연계지점을 고려하며 연구를 진행하였다. 2단계에서는 연구가설 및 조작적 개념 설정을 위한 논의를 진행했다. 다양한 지표, 특히 ‘삶의 질 지표’ 구성요소를 참고하고, ‘희망지수 시민자문단’ 워크숍 결과로 도출된 각 영역별 키워드를 조사내용에 반영하였다. 3단계에서는 조사항목에 대한 신뢰성과 타당성 확보를 위해 구성된 설문문항 파일럿조사를 실시했다. 4단계에서는 최종 설문항목의 정교화를 진행했고, 지수 도출을 위한 구조를 확정지었다. 5단계에서는 설문조사를 실시, 본 연구의 최종목적인 ‘시민희망지수’를 도출하였다.

- 조사는 크게 세 영역으로 이루어졌다. 첫 번째는 개인적 삶에 대한 희망인식, 두 번째는 우리 사회 전반에 대한 희망인식, 세 번째는 사회의 다양한 차원에 대한 희망인식이며 세부적인 측정항목으로 구성되었다. 성/지역/연령별로 비례 할당 추출된 전국 15세 이상 남녀 1,000명의 표본을 대상으로 2016년 9월 1일부터 6일까지 총 6일간 설문조사를 시행했다.

어떤 결과들이 나왔는가

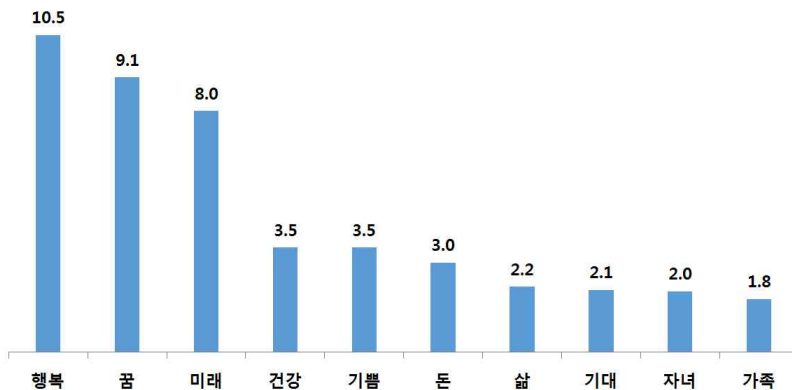


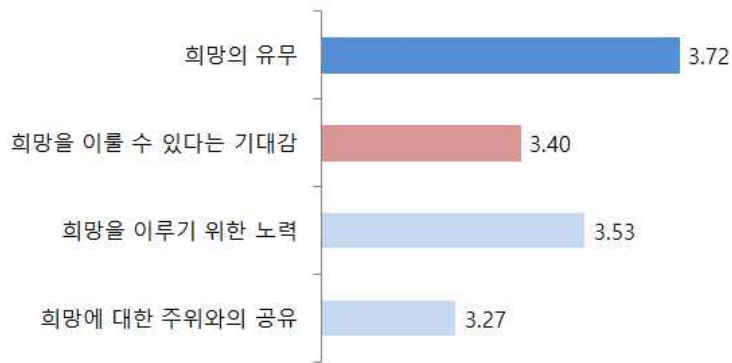
- 시민희망인식조사 결과, 개인들의 희망인식지수는 6.26점, 향후 우

리 사회에 대한 희망인식지수는 4.37점으로 나왔다. 특히, 사회경제활동의 중심이 되는 3040세대의 희망인식이 가장 낮게 나타났으며, 현 사회에 대해 양극화, 불공정, 사회갈등, 자유와 민주주의 억압 등 부정적 인식 경향이 강했다. 개인의 희망지수가 향후 우리 사회 희망인식지수보다 높게 나타나, 절망적으로 사회를 인식함에도 불구하고 개인의 삶 속에 희망의 끈을 놓고 있지 않음을 시사했다. 개인 희망인식과 사회 희망인식을 합친 시민들의 희망인식은 평균 5.32점으로, 한국사회에 희망을 품고 있지 않음을 보여준다.

개인 삶에서의 희망인식

- 희망이라는 단어를 들었을 때 연상되는 단어: 가장 많이 나온 응답은 '행복', '꿈', '미래' 순으로, 10~30대는 '꿈'을, 40대 이상은 '행복'을 가장 많이 응답했다. 이는 젊은 세대는 미래에 대한 꿈으로 '희망'을 인식하고, 40대 이상 중장년층은 현재의 행복을 '희망'으로 인식하고 있음을 시사한다. 희망과 행복의 상관관계는 인식도와 소득과 특히 연관된다.





○ **희망에 대한 태도 (5점 만점):** ‘희망이 있다’, ‘이룰 수 있다’, ‘노력한다’, ‘공유한다’ 모두 ‘보통(3점) 이상으로, 비교적 긍정적 태도로 나타났다. ‘희망이 있다’(3.72점)와 ‘노력한다’(3.53점)에 비해 ‘이룰 수 있다’는 기대감(3.40점)은 상대적으로 낮았다. 희망도 있고 노력도 하지만, 실제 이뤄질 것이라는 기대감은 상대적으로 약한 편이다. 전반적으로 50대 이상이 긍정적 태도를 보이고 있으며, 상대적으로 40대 이하의 긍정 수준은 낮은 편이다. ‘희망의 유무’는 ‘30대’, ‘기대감’은 ‘15~19세’, ‘노력’은 ‘20대’에서 가장 낮게 나타났다.

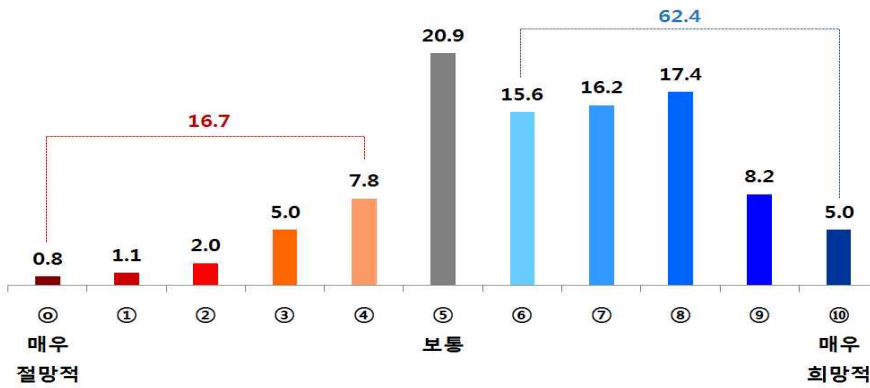
	사례수	희망의 유무	이룰 수 있다는 기대감	이루기 위한 노력	주위와의 공유	
		%	%	%	%	
전 체	1,000	3.72	3.40	3.53	3.27	
연령대	만 15 ~ 19 세	73	3.68	3.21	3.29	3.01
	만 20 ~ 29 세	150	3.67	3.37	3.22	3.21
	만 30 ~ 39 세	170	3.55	3.24	3.35	3.23
	만 40 ~ 49 세	197	3.64	3.29	3.45	3.07
	만 50 ~ 59 세	187	3.88	3.50	3.78	3.52
	만 60 세 이상	223	3.84	3.61	3.82	3.41

- **삶의 만족도 (5점 만점):** ‘경제상태’(2.79점)와 ‘사회적 지위’(2.93점)는 ‘불만족’이 우세한 반면, ‘가족·지인들과의 정서적 교류’(3.35점), ‘사회적 기여와 주위의 평가’(3.13점)는 ‘만족’이 우세했다. 전반적 만족도는 3.11점으로, ‘보통’(3점)이다. 특히, 50대 이상의 만족도가 높고 40대 이하는 상대적으로 낮았으며, 수도권이 비수도권보다 만족도가 더 낮게 나타났다. 소득 수준에 따른 개인적 삶의 만족도 차이가 발생, 소득이 많은 계층일수록 만족도가 높았다. 소득 수준이 낮을수록 정서적 측면의 만족도도 낮아져 소득에 따라 삶 전반의 만족도에 차이를 보인다.



전반적 삶의 만족도	사례 수	매우 불만족	비교적 불만족	보통	비교적 만족	매우 만족	종합평가		점수 5점	
		%	%	%	%	%	불만족	만족		
전 체	1,000	4.2	19.0	41.0	33.3	2.5	23.2	35.8	3.11	
연령대	만 15 ~ 19 세	73	9.6	23.3	26.0	37.0	4.1	32.9	41.1	3.03
	만 20 ~ 29 세	150	4.0	19.3	48.0	27.3	1.3	23.3	28.7	3.03
	만 30 ~ 39 세	170	2.4	21.2	51.8	22.4	2.4	23.5	24.7	3.01
	만 40 ~ 49 세	197	5.6	19.8	45.2	26.9	2.5	25.4	29.4	3.01
	만 50 ~ 59 세	187	3.2	17.1	38.0	38.5	3.2	20.3	41.7	3.21
	만 60 세 이상	223	3.6	16.6	31.8	45.7	2.2	20.2	48.0	3.26
지역	서울	195	3.1	23.1	43.6	28.7	1.5	26.2	30.3	3.03
	경기/인천	298	4.4	17.4	45.3	30.9	2.0	21.8	32.9	3.09
	대전/충청/세종	104	3.8	25.0	31.7	35.6	3.8	28.8	39.4	3.11
	광주/전라	103	4.9	19.4	35.0	37.9	2.9	24.3	40.8	3.15
	대구/부산/경상	255	4.3	16.5	39.6	36.1	3.5	20.8	39.6	3.18
	강원/제주	45	6.7	11.1	44.4	37.8	0.0	17.8	37.8	3.13

○ 개인 희망인식 (10점 만점): 보통을 조금 넘는 수준으로 '희망적'이라고 응답, 평균점수는 6.26점이다. 희망인식이 가장 낮은 층은 '3040세대', '수도권', '학생', '블루칼라'로 나타났다. 연령별로는 현재의 만족도가 높은 5060세대와 미래에 대한 기대감이 높은 세대인 1020세대에서 높은 희망인식을 보였다.

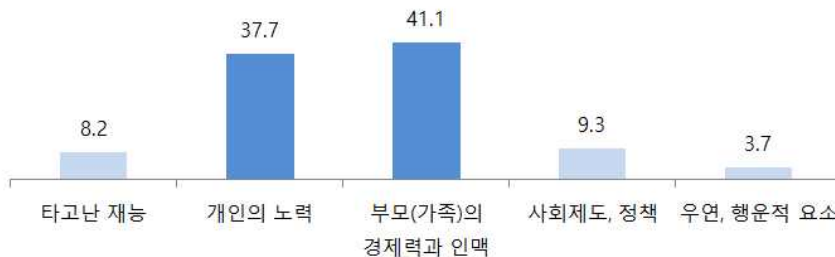


	사례 수	①	②	③	④	⑤	⑥	⑦	⑧	⑨	⑩	종합평가		점수		
		매우 절망적	①	②	③	④	보통	⑥	⑦	⑧	⑨	매우 희망적	절망적		희망적	
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	10점		
전 체		1,000	0.8	1.1	2.0	5.0	7.8	20.9	15.6	16.2	17.4	8.2	5.0	16.7	62.4	6.26
대 연령	만 15 ~ 19 세	73	1.4	1.4	1.4	11.0	6.8	12.3	15.1	17.8	23.3	4.1	5.5	21.9	65.8	6.19
	만 20 ~ 29 세	150	0.7	0.0	3.3	4.0	10.0	18.7	22.0	15.3	10.0	8.0	8.0	18.0	63.3	6.23
	만 30 ~ 39 세	170	0.0	1.8	2.4	4.7	8.2	27.1	18.2	14.1	14.1	6.5	2.9	17.1	55.9	5.98
	만 40 ~ 49 세	197	1.5	1.0	2.5	5.6	8.1	23.9	15.7	17.8	13.7	5.1	5.1	18.8	57.4	5.99
	만 50 ~ 59 세	187	0.5	0.0	1.6	4.8	5.9	19.8	13.9	13.4	19.8	13.4	7.0	12.8	67.4	6.65
	만 60 세 이상	223	0.9	2.2	0.9	3.6	7.6	18.8	10.8	18.8	24.2	9.4	2.7	15.2	65.9	6.41
지 역	서울	195	0.0	1.5	2.1	8.2	9.2	22.1	14.9	15.4	13.3	7.2	6.2	21.0	56.9	6.07
	경기/인천	298	0.3	2.0	3.0	6.7	6.4	24.8	16.8	12.8	16.4	5.4	5.4	18.5	56.7	6.01
	대전/충청/세종	104	1.0	0.0	3.8	0.0	4.8	22.1	16.3	18.3	16.3	12.5	4.8	9.6	68.3	6.55
	광주/전라	103	1.0	1.0	1.0	7.8	5.8	15.5	13.6	17.5	19.4	13.6	3.9	16.5	68.0	6.48
	대구/부산/경상	255	2.0	0.4	0.4	2.0	10.2	17.3	14.9	19.2	20.8	8.6	4.3	14.9	67.8	6.45
	강원/제주	45	0.0	0.0	2.2	2.2	8.9	20.0	17.8	17.8	20.0	6.7	4.4	13.3	66.7	6.42

- 소득 · 삶의 만족도에 따른 삶의 희망: 가구소득이 높을수록 희망에 대한 긍정적인 태도를 보이며 희망인식도 높았다. 삶의 만족도에 따라 개인 희망인식은 ‘절망적’에 가까운 4.40점에서 ‘매우 희망적’인 7.85점까지 더욱 벌어졌다.

		개인 희망 인식 (10점만점)	꿈을 이루겠다는 희망 정도 (5점만점)	꿈의 실현 가능성 정도 (5점만점)	꿈을 이루기 위한 적극적 노력 정도 (5점만점)	희망에 대한 주변과의 소통 정도 (5점만점)
전 체		6.26	3.72	3.40	3.53	3.27
월 평균 가구 소득	200만원 이하	5.61	3.55	3.16	3.35	3.05
	201~400만원	5.98	3.65	3.36	3.45	3.15
	401~600만원	6.42	3.77	3.45	3.61	3.40
	601만원 이상	7.05	3.91	3.58	3.71	3.50
삶 만족도	불만족	4.40	3.34	2.87	3.15	2.90
	보통	5.92	3.64	3.29	3.40	3.17
	만족	7.85	4.06	3.87	3.93	3.63

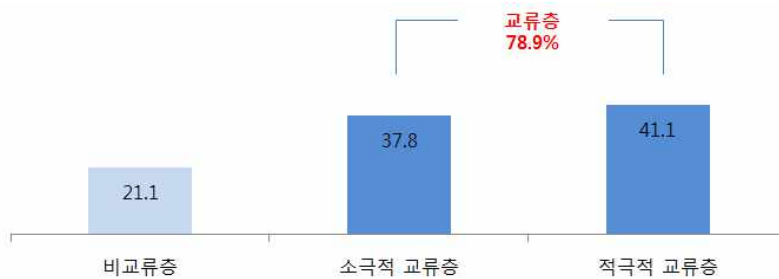
- 희망적인 삶을 사는데 영향을 미치는 요인: ‘부모(가족)의 경제력과 인맥’(41.1%), ‘개인의 노력’(37.7%)이 가장 중요하게 나타났다. 5060세대에서는 ‘개인의 노력’을, 1040세대에서는 ‘부모의 경제력과 인맥’을 가장 높게 보았다. 직장인과 학생층은 ‘부모’ 요소를 우선으로 꼽았으며, 이는 금수저사회에 대한 시민 인식을 확인할 수 있었다. 또한, 「노오력의 배신」의 시대에 사는 청년세대들과 왜 노력하지 않느냐고 청년세대를 몰아붙여온 기성세대들 간의 서로 다른 가치관과 시대관을 보여주는 듯한 모습을 나타내며, 세대통합이란 과제에 대해 여실히 증명한다.



- **시민사회 참여활동 적극도:** 관망층(관심은 있지만 실천에 옮기지 못하고 있는 상태)이 절반가량을 차지한다. 참여층(간헐적 27.9%+적극적 11.8%)은 39.7%에 해당했다. ‘적극적 참여층’은 집회, 공동체 활동, 정기적 모금, 후원 등의 활동을 하는 계층으로, 5060 고령층에서 더 높고, 지역 기반 활동에 적극적인 자영업 계층에서 상대적으로 높게 나타났다. 또한, ‘투표참여’에 적극적일수록 시민사회 참여활동도 높았다. 시민사회 참여활동에 적극적인 참여층일수록 삶의 만족도가 높고, 개인과 사회에 대한 희망적 인식을 가지고 있는 것으로 나타났다.



- **이웃과의 교류 정도:** ‘이웃과 교류하고 있다’는 응답은 78.9%로, ‘적극적 교류층’은 10명 중 4명꼴로 나타났다. 이웃과의 교류, 커뮤니티가 상대적으로 활성화되어 있는 층은 여성, 주부, 자영업, 고령층, 비수도권 거주층이며, 시민사회 참여활동에 적극적일수록 이웃과의 교류도 적극적으로 나타났다.

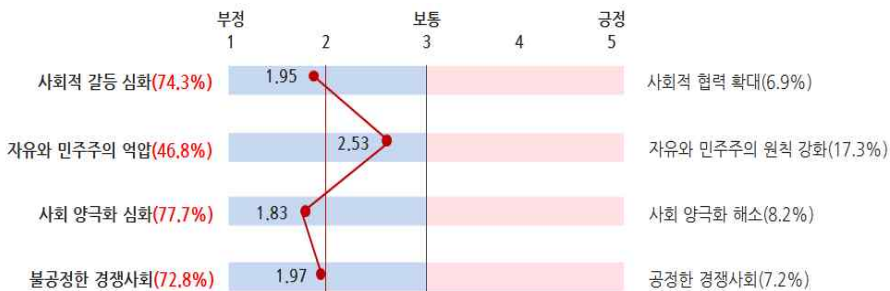


- **귀속계층 평가:** 중산층 58.1% > 저소득층 41.0%으로 지역별 인식 차이는 미미했다. 저소득층 비중이 높은 직업군은 ‘블루칼라’(60.5%)와 ‘자영업층’(45.8%)으로 나타났고, 삶의 만족도가 가장 낮은 3040세대에서 ‘저소득층’이라는 인식도 가장 높았다. 실제 중산층에 해당하는 소득 401~600만 원 계층에서도 10명 중 3명은 스스로를 ‘저소득층’이라고 인식하고 있으며, 601만 원 이상 계층에서도 16.3%가 저소득층 인식을 가졌다.

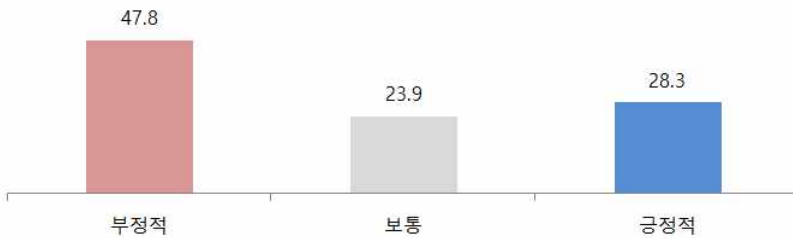


우리 사회에서의 희망인식

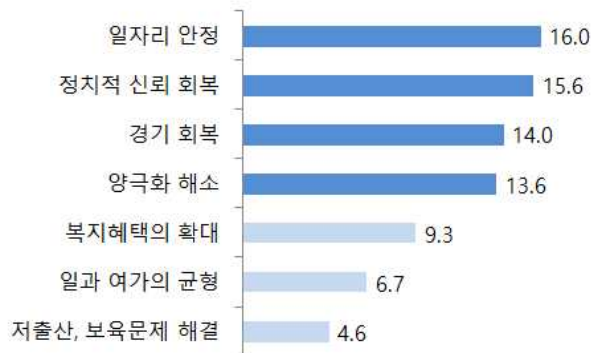
- **우리 사회 전반에 대한 인식:** 우리 사회가 갈등과 억압, 양극화와 불공정한 사회로 가고 있다는 부정적 인식이 매우 크고 확고하게 나타났다.



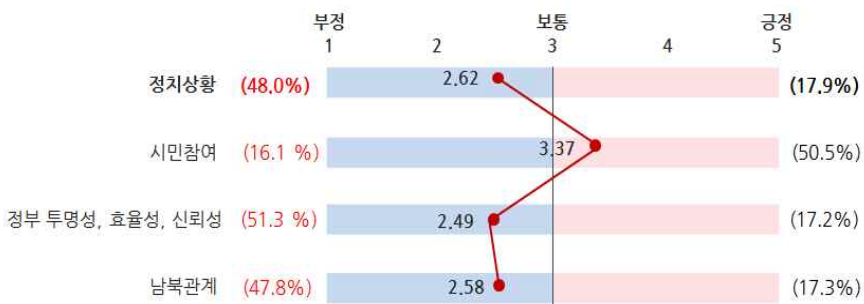
- **향후 우리 사회 희망인식 (10점 만점):** 우리 사회의 희망을 어둡게 인식(부정 47.8% > 긍정 28.3%)하고 있으며, 점수로는 4.37점으로 나타났다. 앞선 질문인 우리 사회 전반에 대한 인식과 그 맥을 같이 하고 있다.



- **희망있는 사회가 되기 위해 필요한 요소:** ①시민참여의 확대 ②정치적 신뢰 회복 ③남북 화합 ④경기 회복 ⑤일자리 안정 ⑥양극화 해소 ⑦일과 여가 균형 ⑧복지혜택의 확대 ⑨저출산, 보육 문제 해결 ⑩사교육문제 해결 ⑪사회적 다양성 ⑫깨끗하고 살기 좋은 환경 ⑬성평등 ⑭세대공감(세대통합) ⑮기타의 14가지 보기 문항(중복응답) 중 가장 많이 답한 것은, '일자리 안정'(16.0%), '정치적 신뢰 회복'(15.6%), '경기 회복'(14.0%), '양극화 해소'(13.6%) 순으로 나타났다. 경제적 해결(일자리, 경기, 양극화)과 이러한 문제를 해결할 정치에 대한 요구가 크다는 사실을 시사한다.



- **향후 우리 사회의 전망 - 정치:** '향후 5~6년간 우리나라의 정치상황'은 5점 만점에 2.62점으로, 부정적 전망이 더 크게 나타났다('나빠질 것' 48.0%, '나아질 것' 17.9%). '시민참여'(3.37점)는 긍정적 전망이, '정부투명성, 효율성, 신뢰성'(2.49점)과 '남북관계'(2.58점)는 부정적 전망이 높은 편이다.

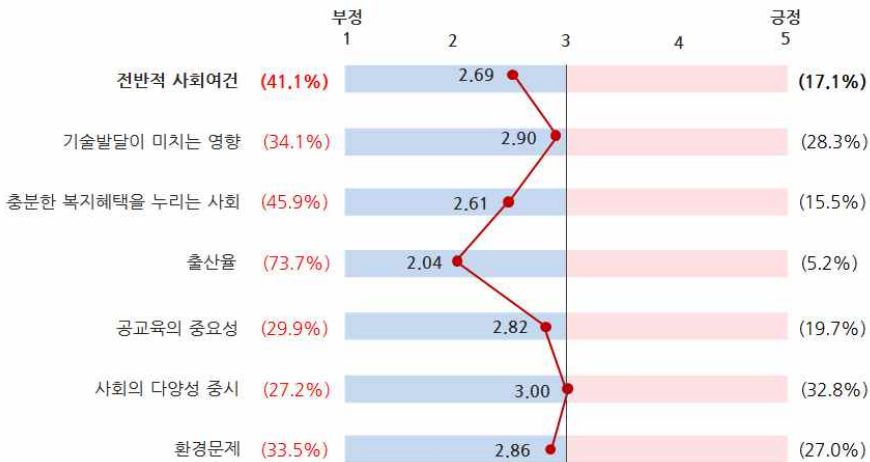


- **향후 우리 사회의 전망 - 경제:** '향후 5~6년간 우리나라의 경제상황'은 5점 만점에 2.65점으로, 부정적 전망이 더 크게 나타났다('나빠질 것' 45.4%, '나아질 것' 16.8%). '소득불평등 및 빈곤'이 가장 부정적(악화될 것 65.4%, 개선될 것 8.8%)으로 나타났다.

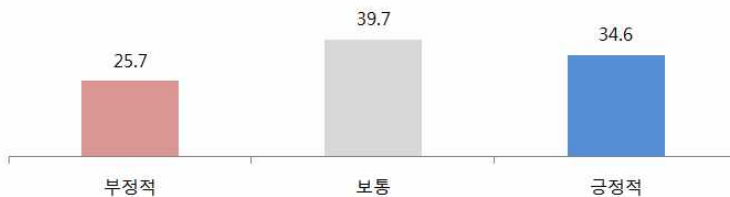


- **향후 우리 사회의 전망 - 사회:** '향후 5~6년간 우리나라의 전반적인

사회여건'은 5점 만점에 2.69점으로, 부정적 전망이 더 크게 나타났다('나빠질 것' 41.1%, '나아질 것' 17.1%). 우리 사회와 관련한 7가지 질문 중 '사회 다양성 증시'를 제외한 분야에서 모두 부정적으로 나타났다. 출산율, 복지 등 사회 전반에 대해 비관적 전망을 가지고 있다.



○ **시민단체와 시민사회활동가들의 기여:** 시민단체와 시민사회활동가들의 활동이 희망이 있는 사회를 만드는 데 기여한다고 보는 시각이 우세하게 나타났다. 특히, '시민운동에 대한 긍정 평가층'에서 우리 사회에 대한 긍정적 전망이 높고 사회 희망인식도 더 높았다.



○ **이념에 따른 사회 인식:** 진보는 우리 사회에 대해 비판적 인식이 강하고, 사회 희망인식도 낮은 경향을 보였다. 이념 성향에 따른 개

인 희망인식의 차이는 두드러지지 않았다. 향후 정치 전망 중 ‘정치일반’과 ‘시민참여 수준’에 대한 전망에서는 이념 차이가 없으나, ‘정부투명성 강화’, ‘향후 남북관계’에 대한 전망에서는 이념 성향에 따른 응답차이가 나타났다.

정치적 이념 성향		개인 희망인식 (10점)	사회 희망인식 (10점)	사회적 갈등/협력 (5점)	자유·민주 주의억압 (5점)	사회양극화 심화/해소 (5점)	경쟁불공정 /공정 (5점)
		진보	6.21	3.74	2.48	2.17	1.64
중도		6.15	4.46	2.84	2.57	1.89	2.02
보수		6.61	5.05	3.02	2.97	1.94	2.21

정치적 이념 성향		향후 정치 상황 전망	향후 시민참여 수준 전망	정부투명성/ 효율성/신뢰성 전망	향후 남북관계 전망
		진보	2.65	3.43	2.32
중도		2.61	3.32	2.50	2.54
보수		2.61	3.42	2.69	2.74
진보-보수 격차		-0.04	-0.01	0.37	0.19

‘시민희망지수’가 시사하는 바는 무엇인가

- ‘시민희망지수’는 하나의 측정도구이다. 수치 자체보다 중요한 것은 시민의 삶과 시민의 ‘희망’에 대한 이야기이다. 한 개인의 희망과 사회의 희망은 분리될 수 없고, 우리시대의 희망은 사회적 지지가

필요하다는 것이 본 연구의 결론이다.

- 2016년 11월, 대한민국 시민들의 희망은 결핍되어 가고 있다. 젊은 세대의 희망은 사라져가고, 저소득층은 삶과 희망이 동시에 무너질 위기에 처했다. 그 어느 때보다 사회적 지지가 절실한 상황이다. 우리는 그간 희망제작소의 연구를 바탕으로, 본 시민희망인식 조사의 결과로부터 우리시대 다시 희망을 찾을 수 있는 방향과 대안을 제시하고자 한다. 첫째, 희망의 주체가 되어야 할 30~40대들에게 희망을 묻고 충전하도록 해야 하고, 둘째, 청년과 청소년들이 지역과 국가의 일에 당당하게 참여할 수 있는 구조적 토대를 마련해야 하며, 셋째, 지역에서 공동체를 통한 연대와 협력 위에 희망을 배양해야 한다.

- 지방자치 민선 5기, 6기 마을과 동네에서 참여를 기반으로 공동체가 형성되고 연대를 통해 공통의 문제를 발굴, 해결하는 움직임들이 나타나기 시작했다. 지역과 농촌 문제가 심각한 상태에서 이러한 로컬단위의 움직임은 국가정책을 선도할 정도로 지역혁신 사례가 되었다. 기존의 패러다임을 전환하는 다양한 시도로 마을만들기와 사회적경제, 마을기업, 소상공인들의 연대, 작은 단위의 공유경제, 주민참여, 주민자치, 마을민주주의가 실험되고 지역혁신의 자양분이 되고 있다. 도시에서도 아파트공동체 운동을 통해 이웃과 교류하면서 작고 소소한 모임들이 변화를 만들어가고 있다. 이렇게 공동체들이 지역과 마을을 기반으로 살아난다면 개인의 희망 결핍 상태는 고립되거나 무너지지 않고 치유될 수 있다. 희망은 공동체를 통한 연대와 협력 위에서 이어질 때 비로소 변화의 에너지원이 된다.

- 희망은 1%가 아닌 99%를 위한 것이다. 꿈을 대로 꿈아있던 부정 부패라는 종기가 극적으로 터진 지금이야말로 시행착오와 오류, 자기성찰과 토론을 통해서 민주주의를 한국에 뿌리내리게 하는 희망의 연대가 필요하다. 문제의식을 가지고, 모순적이고 비상식적인 것에 대한 질문들을 인식하는 일을 통해 사회적 약자에 대한 배려가 정치가 될 수 있도록 사회철학이 갖춰지게 하는 희망에 대한 연대는 바로 현실과 미래에 대한 대응이 된다.
- 지속가능한 자치와 민주주의를 향해, 고령화사회와 불평등사회를 극복하는 새로운 대안과 새로운 사회동력 발굴이 될 수 있는 실천적 대안을 시민과 함께 실험하고 그러한 연구 성과를 어떻게 늘리고 강화시킬지 고민해야 한다. 그것이 지금 이 전환의 시대에 요구되는 우리 공동의 희망 패러다임이다. 지속불가능한 사회에서 지속가능한 사회로 변화할 때 한국사회에서 잊혀졌던 가치가 복원되고 과거의 구조적 문제점이 치유될 수 있다. 사회적 존재로서 인간답게 살 수 있는 새로운 패러다임으로서 개인과 이웃의 삶을 재구성하기 위해 희망의 연대로 대안적인 사례를 마련해야 한다. 그래서 시민이 힘이고 희망인 것이다. 시민이 만들고 구축하는 미래에 대한 희망이 모아져야 한다. 그것은 우리 스스로 만들어갈 내일의 시작과 같다. 희망은 결코 늦은 법이 없다.

누가 좋은 국회의원인가?

노란테이블 2 사업결과보고서

연구책임 이관후 (연구자문위원 | rainer2134@hanmail.net)

공동연구 황현숙 (사회의제팀 연구원 | sook@makehope.org)

연구요약

- ‘누가 좋은 국회의원인가? 시민 100인이 함께하는 노란테이블 시즌2’(이하 ‘노란테이블2’)는 2016년 4월 치러질 20대 총선을 앞두고 좋은 대표, 좋은 국회의원의 기준을 시민들 스스로 찾아보는 것을 주제로 삼고, 이를 통해 시민참여형 정치토론의 방법과 대안을 모색하는 것을 목표로 했다.
- 노란테이블은 시민이 주인공인 자리이다. 노란테이블에서는 누구나 평등하며 자유롭게 자신의 의견을 이야기할 수 있고, 어떤 목소리든 존중한다. 희망제작소는 2014년 7월, 세월호 참사 이후 시민 스스로 우리 사회의 안전과 안녕에 대해 토론하고 그 방법을 모색하는 ‘노란테이블’ 토론 캠페인을 진행했다. 이후 전국 곳곳에서 크고 작은 노란테이블이 계속되었다.
- 첫 번째 노란테이블로부터 1년이 더 지났다. 위기를 해결하는데 앞장서야 할 정치에 대한 국민의 실망과 불신은 매우 높다. 어떻게 해야 ‘좋은 정치’가 가능할 것인가, 희망제작소는 시민과 함께 답을 찾아보고자 두 번째 노란테이블을 기획했다.
- 희망제작소는 ‘노란테이블2’에서 유권자로 전략한 시민을 토의를 통해 재발견해내고자 했다. 그 형식은 시민참여형 토의민주주의다. 이 토의는 공적사안에 대한 아주 가벼운 대화에서 반드시 어떤 결정을 내려야 하는 전문적인 대화까지 그 범주가 매우 넓다. 정치에 대해 공개적으로 자유롭게 가치를 담아서 말하는 것, 이것이 지금 한국정치에서 필요한 대중들의 발화형식이다. 이 원칙은 모든 선거

에서 적용되어야 하며, 항상적으로 시민교육의 일상이 되어야 한다.

- 투표에 참여하는 것만으로는 ‘시민’의 정치참여라고 하기 어렵다. 그것은 ‘유권자’로서의 정치참여이다. 공급자인 정당과 정치권이 좋은 후보를 내놓지 않는다면 유권자로서의 정치참여 한계는 명백하다. 그래서 지금 우리에게, 유권자가 아니라 시민이 참여하는 정치가 필요하다. 시민이 좋은 대표의 기준을 제시하고, 좋은 후보들을 추천하고 선정할 수 있어야 한다. 그것은 수동적인 여론조사가 아니라 토의를 통해, 시민이 말하는 정치를 통해 가능하다. 선거를 앞두고 벌어지는 ‘시민들의 토론, 좋은 대표에 대한 비전 제시, 정당에 대한 요구, 자기 성찰’이야말로 선거를 통해 정치가 나아질 수 있는 유일한 가능성이다.
- 연구진은 2015년 8월부터 기획안을 작성하고, 노란테이블 토론틀킷을 제작했다. 참가자는 9월 30일부터 한 달 간, 온·오프라인을 통해 공개모집했고 185명이 신청했다. 시민토론회 전후로 다음카카오 스토리펀딩 ‘어디 좋은 국회의원 없나요?’를 통해 노란테이블2의 기획의도와 문제의식을 전달하고, 노란테이블에서 모아진 시민들의 의견을 더 많은 사람들과 공유하기 위한 활동도 진행했다.
- ‘좋은 대표’에 대한 논의가 주로 언론과 전문가들에 의해 주도된 반면, 시민들이 직접 참여하여 좋은 대표의 상을 논의하는 토론은 우리 사회에서 흔치 않았다. 따라서 원활한 토론을 위하여, 참가자들에게 노란테이블2의 취지를 알리고 공감대를 형성하는 자리로 사전 세미나를 기획했다. 토론회 2주 전인 2015년 10월 24일 ‘대의민주주의와 좋은 대표’를 주제로 공개 세미나를 개최하였고, 세미

나에는 70여 명의 시민이 참석했다.

- 11월 7일 서울 종로의 천도교 중앙대교당에서 열린 시민토론회에는 서울, 부산, 대구 등 전국 각지에서 70여 명의 시민이 참여했다. 참가자들은 노란테이블 토론툴킷을 활용해 국회의원들의 문제를 짚어보고, 좋은 국회의원의 기준을 찾아보았다. 모의투표를 통해 좋은 국회의원의 기준이 무엇인지 토론하고, 그 결과를 한 장의 포스터에 그려냈다. 시민토론회의 2부는 모두 토론 결과 공유와 패널 토론으로 진행되었다. 주요 정당의 신진 정치인 및 정치평론가와 함께 시민이 바라는 좋은 국회의원의 상을 공유하고 토론했다.
- 시민토론회 참가자 70명 중 남성은 48명(69%), 여성은 22명(31%)이었다. 10대부터 70대까지 다양한 연령대가 참여했는데, 20대가 25명(36%)으로 가장 많았고, 그 다음으로 40대, 30대 순이었다. 참가자 사전조사 결과(65명)를 보면, 참가자의 거주 지역은 서울, 경기 등 수도권이 다수였고, 소수이지만 대구, 부산, 강원, 경북, 전남, 충북 등도 있었다. 많은 참가자들이 평소 정치나 선거에 대한 관심이 많았다(53명, 82%)고 답했다. 본인의 이념적 지향은 진보적인 편이라는 응답이 34명(52%), 중도적이라는 답변은 20명(31%)로 나타났다. 좋아하는 한국 정치인이 있느냐는 질문에는 없다는 답변이 22명(30%)으로 가장 많았다.
- 토론은 희망제작소가 연구, 개발한 ‘노란테이블 토론툴킷’을 사용했다. 토론툴킷은 토론카드와 참고자료, 노란테이블보로 구성된다. 토론카드는 토론을 이끌고 나가는 주요 도구이다. 우리 사회의 문제를 발견하고 대안을 상상하고 행동할 수 있는 방법을 찾아보도록 문제발견 카드와 기준발견 카드로 구성되어 있다. 요구 카드는 시

민이 바라는 좋은 대표, 좋은 정치가 실현되기 위해서 변화해야 할 것들에 대한 요구를 담아내기 위한 도구이다. 노란테이블보는 언제 어디서든 함께 할 수 있는 사람들이 있다면 토론을 할 수 있다는 상징이다.

- 노란테이블은 3-8명이 참여하여 토론을 진행할 수 있다. 토론은 '소개하기 - 발견하기 - 논의하기 - 상상하기 - 공유하기' 5단계로 진행된다. 노란테이블은 모든 참가자가 토론자로 참여한다. 다양한 의견을 듣고 합의점을 찾아가는 토론을 지향하기 때문에, 모든 사람이 가급적 동등한 발언 기회와 시간을 갖도록 진행한다. 사회자는 이러한 노란테이블의 규칙에 따라 토론을 진행하고, 참가자들이 합의점을 찾아갈 수 있도록 논의를 중재하는 역할을 맡는다. 모든 참가자들은 발언자(토론자)로서 자신의 의견을 충분히 개진하되, 다른 사람들의 의견도 경청하도록 한다. 기록자는 토론 내용의 정리와 공유를 위해 기록을 맡는다.
- 토론의 첫 단계는 '자기소개'이다. '나의 투표 이야기'를 주제로 자기소개를 나눈다. 스토리 중심의 대화를 통해 주제에 대한 몰입도를 높이기 위한 구성이다. 노란테이블 토론의 규칙을 익히고, 앞으로 이야기 나눌 다른 참가자들과 인사를 나누는 단계이다.
- '발견하기'는 좋은 국회의원, 좋은 정치를 상상하고 대안을 도출하기 위해 먼저 현재의 문제를 진단하는 단계이다. 참가자들이 한국 정치의 문제로 많이 선택한 키워드는 '소통부족', '가진 자들의 국회의원', '근시안적 정책', '지역주의' 순이었다. 참가자들은 시민의 대표자인 정치인들이 시민의 목소리에 귀 기울이지 않고 고민하지 않는다고 비판했다. 특히 소통부족의 문제가 국회의원이나 정치인

개인의 태도 문제를 넘어서 지역주의나 정당 구조, 선거 제도 등 다른 문제와 연관된 것이라는 비판적 인식을 확인할 수 있었다.

- ‘논의하기’는 좋은 국회의원의 기준을 정하는 토론의 핵심 단계이다. 참가자들이 구체적으로 논의할 수 있도록 모의 국회의원 투표를 진행한다. 모두가 돌아가면서 좋은 국회의원의 선택 기준을 말한 다음에는 참가자들이 선택한 키워드 중에서 논의와 합의를 통해 모둠별로 좋은 국회의원의 기준을 합의해서 도출하도록 한다. 12개의 모둠에서 가장 많이 선택된 좋은 국회의원의 기준은 ‘소통능력’, ‘다양성’, ‘정치소신’, ‘상생’, ‘전문성’이었다. 이 기준이 절대적인 좋은 국회의원이라고 주장하기는 어렵다. 그렇지만 시민들은 토론을 통해 자신이 생각하는 좋은 국회의원의 기준을 분명히 찾았을 것이다. 또 자신과는 다른 기준을 선택한 사람들과 의견을 공유하면서 합의점을 찾는 시도를 했다는 점에서도 의미가 있다.
- ‘상상하기’는 추상적으로 제시된 좋은 국회의원의 기준을 다시 구체적으로 현실화하면서 좋은 대표에 대한 생각을 최종적으로 정리해보는 과정이다. 이 과정에서 참가자들은 자기 생각 속의 모순을 발견할 수도 있고, 선택한 기준에 대해 다른 사람들과의 공유점과 차이점을 보다 분명하게 인식하게 된다. 좋은 국회의원의 기준을 반영한 인물을 그려본 작업의 결과는 사회 문제 해결을 위해 활동해온 30대 후반의 여성, 주부, 엄마로 요약할 수 있다.
- 공유의 시간은 앞서 나눈 모둠 토론 내용을 정리하고, 전체 참가자들과 이를 공유하는 시간이다. 참가자들에게는 자신의 생각과 토론 내용을 정리하고, 더 많은 이들의 생각을 확인하는 기회가 될 것이다. 토론툴킷에 포함된 요구 카드에 좋은 국회의원, 좋은 정치에

대한 시민들의 바람과 요구, 또는 작은 실천을 적어보도록 한다. 이제 노란테이블을 마칠 순서이다. 전체 사회자는 토론 내용을 개괄적으로 정리하고, 마무리를 한다.

- ‘노란테이블2’의 논의 결과와 토론 참여 효과 등을 분석하는 작업에 있어서 토론 참여자들의 관점이 중심이 되어야 한다는 판단에 따라, 토론회 참가자를 대상으로 포커스 그룹 인터뷰를 진행했다. 대상자는 연령, 성별, 지역별 다양성을 고려하여 총 10명을 선정했다. 인터뷰는 2016년 1월 6일 저녁 7시부터 3시간 동안 서울시 마포구의 미디어카페 후에서 진행되었다.
- 참가자들은 노란테이블이 시민들이 모여 자유롭게 토론할 수 있는 공론의 장 역할을 했다고 평가했다. 기존의 투표 기준 등 정치적 선택의 기준이나 의미, 정치적 사안은 물론 일상적인 삶의 문제를 반성해보는 계기가 되었다고 답했다. 또 토론툴킷을 사용해 쉽고 재미있게 토론에 참여할 수 있었고, 모두가 동등한 토론자로서 참여하고, 발언의 독점을 막는 토론 규칙을 통해 평등한 의사소통이 가능했다고 평가했다.
- 참가자 인터뷰를 통해 시민들이 자유롭게 정치적 의견이나 정보를 공유하고 토론할 공간 또는 프로그램이 더 많이 필요하다는 것을 확인할 수 있었다. 정치에 대한 관심이 많은 편이라고 해도 주변에 함께 토론할 사람을 찾기 어렵고, 지역에서도 소통의 채널이 부재하다는 이야기를 들을 수 있었다. 개인의 정치적 무관심보다 우리 사회에 시민이 정치에 참여할 수 있는 통로가 없다는 게 문제라는 지적이었다. 토론의 과정과 결과의 측면에서, 참가자들은 정치적 정보를 해석하는 방법과 시각의 다양성을 체험했으며, 이런 토론의

장이 사회 전반으로 확산되기를 바란다는 의견을 주었다.

- 최근 우리나라의 시민적, 정치적 권리 및 언론의 자유에 대한 부정적 평가가 연이어 발표되고 있다. 이러한 사실은 모두 시민들의 정치적 자유, 곧 시민들이 두려움 없이 정치에 참여할 수 있는 폭이 제한적임을 의미한다. 그리고 이는 시민들의 공적 활동에 대한 참여가 어려워지고 있음을 의미한다.
- 이 시대에 적합한 새로운 시민 정치 캠페인이 필요하다. 희망제작소는 그 답을 시민참여형 토의민주주의(deliberation democracy)에서 찾고자 했다. 공적 사안, 정치에 대해 공개적으로 자유롭게 가치를 담아서 말하는 것은 누구라도 할 수 있는 정치참여의 방식이고, 지금 한국정치에 꼭 필요한 시민 정치참여의 방법일 것이다. 그것이 시민들의 공적 활동 활성화, 정치참여의 확산을 위한 전제 조건이다. 현재 나타나고 있는 대의민주주의의 위기를 타개하기 위해서는 물론, 장기적으로 한국정치의 발전은 시민들이 참여하는 언어적 활동, 공개적인 커뮤니케이션을 통한 상호작용을 통해서만 가능하기 때문이다.
- 시민토론은 기존 여론조사나 연구처럼 투표의 최종적인 결과보다는, 우리가 어떤 인물을 왜 선택하는지 그 이유를 설명하고 논의하는 데 중점을 둔다. '누가 좋은 국회의원인가'에 대한 답을 찾기 위한 시민토론의 기대효과는 첫째, 후보 선택의 기준을 이해하고 자기를 발견하는 것이다. 토론을 통해 타인의 선택 기준을 듣고, 타인과의 비교를 통해 자신의 선택 기준을 분명하게 정립할 수 있을 것이다. 둘째, 거리두기를 통한 성찰적 판단을 얻을 수 있다. 좋은 대표의 기준은 사람마다 또 사회마다 다를 수 있다. 셋째, 궁극적

으로 선거에 대한 시민의 적극적 참여를 기대한다.

- 노란테이블은 시민 토론의 장이면서 연대의 장이 될 수 있을 것이다. 참가자 인터뷰에서 확인 할 수 있는 바, 지금 한국 정치에 필요한 것은 대중들이 정치에 대해 공개적으로 자유롭게 가치를 담아 말하는 일이다. 학교에서, 시민사회에서, 시민이 활동하는 모든 공간에서 정치 토의가 일상적으로 이루어져야 한다. 이것이 대의민주주의가 견제와 균형, 참여와 합리성을 통해 작동할 수 있는 필수적 조건이다.
- ‘노란테이블2’는 20대 총선을 앞두고 ‘누가 좋은 국회의원인가?’를 주제로 시민들이 자유롭게 의견을 나누고, 좋은 국회의원의 상을 만드는 자리로 기획했다. 그러나 선거가 끝나도, 노란테이블은 시민이 있는 곳이라면 언제든 어디서든 다시 열릴 수 있다. 우리는 계속 누가 좋은 대표인지, 좋은 정치란 무엇인지 토론해야 한다. 20대 국회의원들이 시민이 바라는 기준에 충실하게 활동하고 있는지, 좋은 정치를 하고 있는지 지켜보기 위해서라도 말이다. 다음엔 누가 좋은 대통령인지, 그 다음엔 누가 좋은 시장인지 노란테이블 위에서 토론해볼 수 있을 것이다.

좋은 일의 기준을 찾자

좋은 일, 공정한 노동 1 사업결과보고서

연구책임 황세원 (사회익제팀 선임연구원 | joonchigirl@makehope.org)

연구요약

- ‘좋은 일, 공정한 노동’ 기획연구는 우리 사회에 좋은 일의 상(像)이 없다는 문제의식에서 시작됐다. 국제노동기구(ILO)의 ‘양질의 일자리’(Decent Work·DW) 지표 개발 등 국제 사회에서는 일자리의 질에 대한 연구와 논의가 진행돼왔지만 한국에서는 ‘좋은 일’의 개념이 명확하지 않다.
- ‘정규직’이란 기준도 법적 정의가 아니다보니 인식 차이가 나타난다. 이조차 대기업, 공공기관 등부터 눈에 띄게 줄이는 추세이며, 정규직에 있는 노동자조차도 고용불안을 느낀다. 이런 상황 인식에서 출발한 ‘좋은 일, 공정한 노동’의 1차 목적은 ‘좋은 일’의 기준을 찾아보는 것이다. 이를 통해 좋은 일의 상(像)을 제시해 본 뒤 이 확산을 위한 정책요구안을 도출해 보고자 한 것이 2차 목적이다.
- ‘좋은 일, 공정한 노동’ 연구는 좋은 일의 여러 측면에 대해 새로운 견해(insight)를 주는 탐방 및 인터뷰 콘텐츠 연재, ‘좋은 일 기준 찾기’ 온라인 설문조사, 설문조사 응답자 중 연령·성별·직군 별로 선정한 대상과의 초점그룹인터뷰(FGI), 전문가 인터뷰로 구성됐다.
- 연재 콘텐츠는 ‘좋은 일’을 구성하는 요건 중 하나씩을 주제로 삼아서 진행됐는데, ‘고용안정’, ‘근로시간’, ‘임금’, ‘노동조합’, ‘일과 삶의 균형’, ‘존중’, ‘재미’의 7가지였다. 문제의식을 던진 첫 회(어떤 일을 원하세요? 정규직이면 되나요?)를 시작으로 희망제작소 네이버 해피로그(블로그)에 2015년 11월 17일부터 2016년 1월

21일까지 일주일 간격으로 게재됐다. 총 60만 명의 네티즌이 읽었고 총 666개의 댓글이 달리는 등 상당한 반향이 있었다.

- 연재 콘텐츠 하단에 배치한 ‘좋은 일 기준 찾기’ 온라인 설문조사에는 15,400여명이 참여했다. 고용안정(정년 보장, 동일업무 보장 등), 직무-직업 특성(권한, 자율성, 적성, 가치, 인정 등), 개인의 발전(승진, 전문성, 숙련, 교육 등), 임금(급여 및 부가급여), 근무조건(근로시간, 개인 삶 존중, 스트레스 강도 등), 관계(동료와의 화합, 소통, 노동권 존중 등)의 6가지 기준과 이를 구성하는 세부 요건들에 대해 하나씩 생각해 본 뒤 6가지 기준 중에서 가장 중요한 요건을 골라보도록 한 것이다.
- 설문 참여자 총 15,399명 중 남성은 6,789명(44%), 여성이 8,601명(56%)이었으며, 연령 비율은 10대 3%, 20대 40%, 30대 42%, 50대 13%, 60대 3% 등이었다. 직종은 사무직이 64%, 서비스직이 13%, 생산직 5%, 관리직 8%, 영업판매직 4% 순으로 나타났다.
- 눈에 띄는 결과는 ‘좋은 일’의 가장 중요한 조건 하나를 묻는 질문에 ‘근로조건’(48%)을 택한 사람이 가장 많았다는 것이다. 고용안정(16%), 직무-직업 특성(13%), 임금(12%), 개인의 발전(7%), 관계(4%)의 항목이 뒤를 이었다.
- 직무-직업 특성 면에 대한 응답 중에서 ‘적성에 맞거나 재미있는 일’(52%) 응답이 절반 이상을 차지하기도 했다. 개인의 발전 측면의 세부응답 중에서 ‘전문성 확보, 숙련도 증진 등 업무 상 발전이 있는 일’을 꼽은 비율(65%)이 ‘승진, 직장 내 권한 확대의 기회가 주어지는 일’(13%) 응답보다 월등히 높은 것도 시사하는 바가 크

다.

- “만일 본인이 중요하다고 생각되는 측면(임금 제외)에서 지금보다 나은 직장으로 옮길 수 있게 되었다면, 임금이 어느 정도 변동되는 범위에서 옮기기로 결정하겠습니까?”에 대해 “임금이 하락하더라도 옮기겠다”는 응답이 총 39.9%에 달했다.
- 조사 결과 해석을 위해 초점집단인터뷰(FGI)를 실시했다. 설문 응답자 중 연령·성별·직종별로 선별된 11명을 대상으로 2016년 2월 20일 희망제작소에서 ‘좋은 일 찾기 복면 좌담회’라는 이름으로 진행됐다. 참석자 다수는 ‘좋은 일’의 가장 중요한 요건으로 ‘근로조건’이 ‘임금’보다 높은 응답을 보인 데 대해 “임금은 주어진 조건에서 크게 변할 가능성이 적기 때문에 근로조건을 택한 것”이라는 의견을 내놨다.
- 반면 “임금보다 근로조건이 중요하다”는 의견도 있었다. 적성과 재미, 인격적 대우의 중요도에 대한 의견들도 많았다. 자신이 경험한 불합리한 일 경험을 공유하는 한편 노동환경 문제를 적극적으로 지적하기도 했다. 좋은 일 창출 기업에 대한 인센티브 제도 도입, 근로기준법 위반 기업에 대한 강력한 규제 및 처벌 의견이 많았다.
- 이어서 전문가 토론회인 ‘좋은 일을 위한 단순명료한 정책요구 토론회’가 2월 24일 희망제작소에서 진행됐다. 강성태 한양대 법학전문대학원 교수, 강진구 경향신문 논설위원(공인노무사), 김민수 청년유니온 위원장, 김혜진 세종대 경영학과 교수, 배규식 한국노동연구원 선임연구위원이 참석했다. 이를 통해 도출된 정책요구안은 다음과 같다.

- 첫째, 근로계약 체결 방법 개선이다. 근로계약 체결 시 노동자가 근로기준명세서를 가까운 고용관청에 방문해서 교부 받도록 하는 방안이다. 노동자가 근로계약 내용을 모르거나 오해한 채로 체결하는 것을 방지할 수 있고, 담당 공무원으로 하여금 근로계약이 잘 이행되는지 모니터하게 함으로써 부당노동이 발생하는 것을 방지하고, 발생했을 때 호소할 수 있는 통로를 근로자에게 명확하게 인지시킬 수 있다는 등의 효과가 있다.
- 두 번째는 노동시간 단축 방안이다. 각 사업장에서의 합법적인 '최대근로시간' 근로계약서에 명시하도록 하는 방안, 퇴근 후 다음날 출근까지 최소 11~12시간 동안 근로현장을 떠나 있도록 하는 '1일 최소 휴식시간' 조항 근로기준법에 신설, 기업 노동시간 공개 의무화, 포괄임금제 규제 등 방안이 제시됐다.
- 세 번째는 차별 및 직장 내 괴롭힘 개선 방안이다. 비정규직 차별 등 동일한 업무에 대한 차별 처우가 '나쁜 일자리'를 만드는 주된 원인이므로 '동일가치노동 동일임금동일처우'의 원칙을 근로기준법 6조 내에 신설 조항으로 명시할 필요가 있다는 의견과 '직장 내 괴롭힘도 폭력'이라는 적극적 인식 확산 등이 필요하다는 의견 등이 나왔다. '좋은 일'을 만들고 유지, 확산하는 기업에 인센티브를 줄 수 있는 인증제 도입 제안도 있었다.
- '좋은 일, 공정한 노동' 연구가 제시하고자 한 것은 우리 사회에 '좋은 일'에 대한 보다 명확한 기준이 필요하며, 좋은 일을 만들고 확산시키는 데 사회적인 관심과 합의가 필요하다는 것이었다. 현실적인 정책 대안이 나오려면 시민, 유권자들이 먼저 '좋은 일'의 확고한 상을 가진 뒤 구체적으로 요구해야 한다는 데 대한 공감대를

연고자 했다.

- 이번 연구로써 '좋은 일'의 상이 충분히 섰다고 보기는 어렵다. 희망제작소는 2016년 하반기 동안 '좋은 일, 공정한 노동' 2차 연구를 통해서 세대별, 상황별 시민들에게 '좋은 일'의 기준을 더 들어보고, 노동에 대한 기본적인 지식과 정보를 전해주는 연속 워크숍을 진행할 예정이다. 그 밖에도 노동의 질에 대한 연구, 기술 발전, 등으로 바뀌어 가는 산업과 사회 환경 속에서 일이 어떻게 바뀌어갈지에 대한 연구 등도 더 필요할 것으로 보인다.

대학 청소노동자의 대안적 고용 모델 탐색

사다리포럼을 통한 현장형 해법 발굴

연구책임 조현진 (시민사업팀 연구원 | heyjayzo@makehope.org)

공동연구 임주환 (객원연구위원 | eyelid@makehope.org)

연구요약

○ 연구의 목적 및 배경

- 고용불안과 저임금에 의한 지속적인 청소노동자들의 투쟁 발생 → 현재 청소노동시장의 대다수인 용역시스템에서 기인
- 외환위기 이후 노동시장에 도입된 고용유연화 정책이 비용절감의 방식으로 간접고용시장에서 악용
- 간접고용이 필요한 부분이 있을 수 있으나, 이로 말미암아 직접 사용자가 더 나은 이익을 볼 수 없고 비용만 발생한다면 한층 더 나은 고용방식을 고려해볼 수 있을 것으로 생각됨
- 이에 비용을 크게 증가시키지 않으면서 고용안정과 임금 상승, 더 나은 노동환경을 제공하고 청소서비스의 질 또한 높일 수 있는 대안고용모델의 도입이 가능할 수 있다는 것을 본 연구를 통해 보이고자 함
- 본 연구는 문헌 연구 및 통계 분석, 사례 분석, SWOT 분석 및 정책네트워크 분석을 통해 실행 가능한 대안고용모델을 발굴하고 이를 직접 실행하는 것을 목적으로 하는 실행연구(action research)의 형태를 띠고 있음

○ 청소노동자 고용실태

- | | |
|----------------------------|---------------|
| ▪ 노동시장 특성 | ▪ 인적 특성 |
| - 막다른 일자리 | - 중·고령층 |
| - 직종 내에서의 승진 및
승급기회 제한적 | - 여성노동자 비율 높음 |
| - 저임금·저숙련 직종 | - 저학력층 비율 높음 |
| - 처우 개선 가능성 낮음 | - 가구주 비중 높음 |

- 고용구조 변화

- 2013년 상반기 지역고용조사 원자료에 의하면 청소원 및 환경미화원은 66만 3,000명으로 집계 됨. 이 중 상용근로자는 20만 2,000명으로 30.5%에 불과하고 1년 미만 계약기간의 임시근로자가 36만 4,000명으로 54.9%를 차지하고 있음
- 2014년 고용형태별근로실태조사에 의하면 청소 및 경비관련 단순노무직 종사자는 29만 2,000여 명으로 확인되었으며 이 중 청소원 및 환경미화원 종사자의 수는 약 18만 명으로 나타남
- 2014년 지역별고용조사에서 청소 및 경비관련 단순노무직의 규모는 97만 8,000명이며, 청소원 및 환경미화원의 규모는 73만 4,000명으로 집계되었음
- 고용형태별근로실태조사 및 지역별고용조사 모두에서 여성노동자의 규모가 지속적으로 증가하고 있으며 그 규모는 남성노동자의 2배 이상인 것으로 나타남

○ 대안 고용 모델 적용사례 분석 및 SWOT 분석

- 직접고용: 서울시립대학교, 부산대학교
- 자회사: 서울메트로환경
- 사회적기업: 푸른환경코리아-성공회대학교
- 협동조합: 클린광산협동조합
- SWOT 분석
 - 직접고용 모델: 직접적인 고용안정 효과를 얻을 수 있으나 장기적인 비용증가우려를 피하기 어려움
 - 자회사 모델: 모회사로부터 독립적인 임금 및 정년설계가 가능하지만 간접고용형태를 띠고 있다는 한계를 가짐
 - 사회적기업 모델: 고용불안이 완화되고 비용증가 우려가 낮

다는 장점이 있으나 이러한 효과를 낼 수 있는 검증된 사회적기업을 발굴하는데 어려움이 존재함

- 협동조합 모델: 조합원인 노동자들에 적합한 고용환경 개선, 임금설계 등이 가능하지만 협동조합에 대한 이해도 부족과 운영의 어려움으로 협동조합의 형성 및 지속가능성에 우려가 있음

○ 대안 고용 모델 도입에 대한 정책네트워크 분석

- 본 연구의 기초가 된 사다리포럼은 미시적인 노동현장에 다양한 행위자가 모여 대안적 고용모델이라는 정책을 산출하는 과정이 일어난 장으로 정책네트워크의 중심에 위치함
- 본 연구는 사다리포럼 중심의 정책네트워크분석을 통해 ‘대학 청소년노동자’라는 정책대상을 중심으로 직접고용과 간접고용이라는 노동시장의 대표적인 고용 형태부터 사회적기업과 협동조합이라는 대안경제의 모델까지 다양하게 도출될 수 있는 산출물을 향해 누가 참여하여 어떤 과정과 구조 아래 어떤 방식을 활용하여 결과물을 형성하였는지 그 동태성을 살펴볼 수 있음.
- 또한 노동시장에 형성된 구조를 미시적으로 들여다봄으로써 정책 수립 시 고려해야 할 다양한 상호작용을 찾아볼 수 있음

○ 고용 모델 전환을 위한 Road map 도출

- 희망제작소 사다리포럼은 비정규직 문제 내지 막다른 일자리 문제에 대한 해법이 한 가지 얼굴을 가질 수 없고, 다양하게 존재하는 현장의 실정에 맞는 맞춤형이 되어야 한다는 데 공감하고, 실사구시적인 비정규직 해법을 제시하는 것을 목표로 삼아 기획되었음

- 사다리포럼에서의 논의과정은 크게 정리하면, ① 대학 청소용역 노동시장의 현황 및 대안적 고용 모델의 장단점 분석 → ② 대안 모델 적용 대학들의 실태 파악 및 대안 모델에 대한 노동조합의 수용 가능성 타진 → ③ 대학의 '자회사' 모델 적용 가능성 분석 및 원사업주 대학의 수용 가능성 타진 등의 순서로 이루어졌다고 할 수 있음
- 희망제작소 사다리포럼은 경희대에 ① 한국 대학사회에서 화두가 된 대학 청소노동자의 인권과 복지 증진 ② 대학 내 일부 시설 및 공간의 문화적 관리시스템 마련 ③ 홍릉(연구단지), 경희대 앞, 이문동(외국어대), 석관동(한국예술종합학교)을 아우르는 회기동 일대를 새로운 문화예술 거리 및 평화 운동의 거점으로 조성하는 청사진 작성 등을 수행하는 소셜 벤처를 시민사회와 함께하는 자회사 형태로 설립할 것을 제안하였음
- 희망제작소는 경희대에서 시행하게 될 '소셜 벤처'라는 실험이 한국사회에서 가장 부족한 '소통'과 '혁신'이 만나서 맺게 된 결실이라는 점에 주목하며, 경희대에서의 움직임이 한국 대학사회에 새로운 물꼬를 트는 계기로 작동하기를 기대함

○ 결론 및 정책적 시사점

- 대학 청소노동자 문제는 '막다른 일자리'(dead-end job)라는 한국사회 이중노동시장 구조 말단의 문제와 '대학'이라는 독특한 공간의 문제가 중첩되며 도드라진 사회문제임
- 심각한 대학 청소용역 문제는 문혀 있다가 대학 청소용역 노동자들이 노동조합을 결성하면서 자신들의 문제를 단지 청소용역회사의 문제가 아닌 '대학-용역회사-청소노동자'들의 구조적 문제로 파업이나 농성을 통해 드러내면서 사회적 문제로

떠올랐음

- 희망제작소가 중심이 되어 구축한 사다리포럼은 ‘노동시장’과 ‘대학’의 두 가지 문제가 중첩되는 지점에서 새로운 해법이 가능할 것이라고 판단하였고 행위자들 간에 대안적 고용 모델 마련을 위한 논의를 거친 결과 최종적으로 경희대학교에 청소용역의 대안적 고용 모델 중 가장 실행 가능성이 높은 ‘사회사 모델’을 도입하는 결과물을 이끌어 내었음
- 이러한 방식의 정책네트워크 구축과 ‘사다리포럼’의 구성 및 진행, 현장형 해법 도입이 가져오는 정책적 시사점은 첫째, 사회적 자본으로서 신뢰의 중요성과 둘째, 각각의 현장에 적합한 미시적이며 실사구시적인 해법 모색의 중요성을 들 수 있음
- 본 연구는 대안적 고용 모델 도입 및 시행이라는 연구 목표를 달성하였지만 몇 가지 한계점 및 보완점을 가짐. 첫째, 시민의 적극적 참여 부족, 둘째, 경제성과 공공성의 충돌 여지가 여전히 남아있다는 점임

바꾸자대학 프로젝트

불안한 청년, 대학을 말하다

연구책임 유혜승 (희망기획팀 연구위원 | hsyoo@makehope.org)

공동연구 이은지 (전 지속가능발전팀 연구원)

연구요약

문제제기 및 연구목적

- 한국은 고등교육이 보편화 · 대중화되어 세계 최고의 대학진학률을 달성한 사회지만, 깊은 배움이 이뤄져야 할 대학공간은 최근 십여년간 신자유주의적 대학 개혁에 휩쓸려 문화적인 격변을 겪었다. 학생은 ‘소비자’로, 대학교육은 마케팅되어야 할 ‘상품’으로 규정되었다. 취업률을 절대시하는 분위기 속에서 정부주도로 ‘산업수요 · 취업중심 교육론’을 통해 대학 내 기초학문을 구조조정을 하려는 데까지 나아가고 있다. 즉, 최근의 추세는 대학이 학생들의 가치관을 넓히거나 사회적 책임을 지닌 공적 기관으로 기능하기보다는 시장의 수익과 이윤추구 논리에 맞게 재편되고 있다는 것을 보여준다.

연구질문 및 연구방법

- 이와 같은 문제의식을 바탕으로, 이 연구는 ‘대학생들은 과연 현재 한국 대학의 모습을 어떻게 바라보고 있을까’, ‘대학의 신자유주의적 구조조정, 기업화 및 상업화 추세는 어떤 문제점들을 일으키고 있을까’라는 질문에 집중했다. 대학을 나와도 취업조차 어려운 세상에서, 한국 대학이 겪고 있는 변화에 주목하지 않을 수 없다. 특히, 대학 스스로는 난관을 돌파하기 위해 발버둥 치고 있다고 하는데, 실제 청년들의 삶이 별로 나아지고 있지 않은 상황에서 ‘학생들의 이야기’를 직접 듣는 것은 매우 중요한 일이라고 판단했다. 심층면접과 초점집단면접(Focus Group Interview, FGI)을 통해

다양한 관점을 지닌 대학생들을 직접 만나봄으로써, 최근의 변화들이 대학교육의 질, 학생의 권리 및 복지, 이들의 삶과 생활세계 등 대학사회 전반에 어떠한 영향을 미치고 있는지를 살펴보고자 했다.

대학 내 교육권 실태

- 그 결과를 살펴보면, 먼저 학생 대부분은 대학교육에 대해 고등학교와 별다른 차이점을 느낄 수 없는 “알박한” 수준이라고 느끼고 있었다. 대형강의가 점점 늘어나고 수업의 다양성과 질이 보장받지 못하는 현상은 대학수업의 의미를 ‘학점 취득’으로 축소하고 있다. 대학은 고등학교 때 이들이 경험했던 입시교육만큼 치열하고 경쟁적인 곳이 되었고, 대학 안에서 교양과 학문에 대한 문제제기 자체가 사라지면서 그 역동성을 점점 잃어 가고 있다.

학생복지와 사회권 실태

- 학생들이 대학교육을 받으면서 겪는 실질적인 생활문제를 해결하기 위해 대학은 학생의 복지 증진을 위해 노력해야 할 책임이 있다. 그러나 현재 대학은 이러한 책임을 제대로 이행하고 있지 않으며, 학생복지는 대학운영에서 그리 높은 비중을 차지하고 있지 않다는 것이 학생들의 공통된 인식이었다. 대학 진학으로 인해 발생하는 높은 등록금과 주거비용, 이로 인해 각종 저임금 아르바이트를 전전하는 학생을 위해 대학은 아무런 역할도 하고 있지 않을뿐더러 오히려 복지의 문제를 학생 개개인이 해결할 수밖에 없게끔 방치하고 있다는 것이다. 또한, 협소한 복지 기회조차 단과대, 학과별로 차별적으로 이루어지고 있다는 점이 지적되었다.

- ‘학생복지’가 학생 구성원 모두가 대학 내에서 적절한 교육을 받고 일정한 생활수준과 관계를 확보할 수 있는 수단을 제공하는 정책적·제도적 체계를 의미한다면, 학생들의 지적은 현재 대학이 다양한 교육을 받고, 건강한 대학생활을 영위하고, 일상적인 삶을 지탱하는 데 필요한 어떠한 학생 복지도 제대로 제공하지 않고 있음을 말해준다.

대학 내 민주주의 실태

- 대학 내 민주주의는 어떠할까. 급격한 기업식 구조조정을 경험한 대학의 일부 학생들은, 학내 민주주의에 대해 학교 측의 ‘노조탄압식’ 학생통제로 인해 자발적인 학생활동이 곤란하다고 토로했다. 또한, 대학 내 이슈를 공론화하고 여론화할 장조차 부재하고, 학생들의 목소리가 대학 측에 제대로 전달되지 않는다는 표면적 현상보다 더욱 심각한 것은, 학생들 스스로 이러한 문제에 대해 발언해야 한다고 생각하지 않는다는 점이다. 신자유주의 시대의 대학은 점차 ‘침묵’의 공간이 되어가고 있다.

청년의 불안을 재생산하는 대학

- 무엇보다 대학은 ‘불안’의 공간이 되었다. 더는 대학이 미래를 보장해주지 않는다는 불안과 함께, 취업준비와 직결되지 않는 활동을 했을 때 갖게 되는 미래에 대한 불안과 공포는, 다양한 대학생활의 가능성과 그 폭을 제한하고 있었다. 문제는, 대학이라는 공간이 이러한 대학생들의 ‘불안’에 편승하거나 이를 재생산하면서, 개개인이 ‘각자도생’의 방식으로 이러한 불안에 대응하게끔 하고 있다는 점

이다.

학생이 꿈꾸는 대학과 현실 사이의 간극

- 우리는 앞서 언급된 여러 가지 대학의 문제-교육권, 학생복지, 사회권, 대학 내 민주주의-에 대해 학생들이 문제의식은 갖고 있지만, 이를 드러내 문제를 제기하거나 저항하지 않는 모습에 주목했다. 이러한 간극을 과연 어떻게 해석해야 할까. 취업과 아르바이트 등 먹고사는 문제에 바쁜 탓일까. '수저계급론'까지 등장한 한국사회의 현재 모습이 그들을 그저 순응하게 만들고 있는 것일까.
- 학생들이 대학문제 해결의 주체로 나서지 못하는 이유는 크게 세 가지로 집약되었다. '파편화된 학생사회'와 '취업준비로 인해 다른 문제에 눈을 돌릴 여력이 없는 현실'. 그리고 '어차피 졸업하면 그만이라는 냉소적인 태도'. 이 같은 이유들은 학생들에게 권리에 대한 인식이 부재함을 보여준다. 대학에서 학생들이 학문적 교양과 비판적 지성, 공공성에 대한 인식과 사회적 연대감을 습득하지 못한 채 오로지 개인적인 해결책만을 추구하면서, 기성질서에 대한 순응과 복종의 태도만 양산되고 있다. 효율을 앞세운 '개혁'과 자율을 중시하는 '공동체' 사이에서 학생들은 대학 내 권리에 대해서 의문을 갖거나 알려고도 하지 않고, 오로지 '취업'이라는 목표를 위해 기성 질서에 순응하며 현실을 외면하고 있는 것이다.
- 면담을 통해 뚜렷하게 드러난 이러한 현상의 배경에는 ①먹고사는 문제(취업과 학점), ②불투명한 미래에 대한 두려움, ③파편화된 개인주의, ④레드콤플렉스, ⑤무관심 · 무관계의 다섯 가지 원인이 자리 잡고 있었다. 이러한 학생사회의 탈정치화 현상은 현재 대학문

제의 '원인이자 결과'를 동시에 드러내며, 현실의 악조건이 '더' 나 빠질 수 있음을 경고하고 있다.

- 면담 대상 학생들은 대학이 시민을 양성하고 깊은 학문적 지식을 제공함으로써, 다양한 형태의 사회진출을 지원하고 삶의 가능성을 확장하는 데 도움을 주기를 간절히 원했다. 자신 역시 대학생이지만, “어떻게든 취업시켜 달라”고 외치며 이미 대학의 ‘달라진 공기’에 익숙해진 다른 학생들의 모습을 한탄했다. 그러나 이러한 문제 의식을 지닌 학생들은 한국사회에서, 대학사회에서 ‘특이’하고, “요즘 애들 같지 않은” 학생들로 취급되고 있다. 그래서 이 학생들이 대학 내부의 모습을 설명할 때는 마치 본인이 관찰자인 것처럼 설명하는 경향이 자주 발견됐다.
- 그렇다면, 한국의 대학은 더는 '희망'이 없는 것일까. 암울한 진단에도 불구하고, 대학교육의 본래 의미와 현실 사이의 괴리로 괴로워하는 수많은 '학생'들로부터 희망은 시작될 수 있지 않을까. 학생들은 오늘날의 대학은 “불안을 재생산하는 곳”이지만, 그럼에도 불안의 조건을 이해하고 고민하게 하는 교육이 필요하다고 언급했다. 대학은 사회의 다양한 '권리'를 배우는 곳이어야 한다고 말했다. 취업을 중시하는 학교 분위기로 인해 다양한 사회진출의 가능성이 획일적으로 축소되는 상황에서 많은 학생이 대안적인, 지속가능한 삶을 꿈꿀 수 있는 다양한 가능성을 대학에서 보여주는 것이 절실하게 필요하다고 강조했다.

대학 변화의 주체와 방법

- 대학의 변화를 만들어가야 하는 주체는 학생-자기 자신-이라는 공

통적인 인식에도 불구하고, 학생들은 대학의 문제를 자신이 당장 개입해야 하는 절실한 문제로 인식하지 않는 경향이 강했다. 그럼에도 불구하고, 학생자치조직과 학내 공론장을 형성하려는 자발적인 움직임, 이런 활동이 불러올 잠재적인 변화의 가능성이 존재한다는 것을 확인할 수 있었다. ‘위기의 소산물’이라고 평가받는 중앙대 학생들의 ‘자유인문캠프’와 인문학의 중요성을 강조하는 경희대의 ‘후마니타스 칼리지’ 등은 각기 운영 주체와 방식은 다르지만, 대학 구성원들이 함께 연대하고 문제의식을 나누며 대학의 공공성을 발전시키고 있는 사례라 할 수 있다.

- 마지막으로 이 연구에서는 대학 커뮤니티 내에 만연한 학생들의 불안과 답답함, 특히 ‘특별한’ 문제의식이 없는 학생들조차 획일적인 사회진출 경로에 대한 답답함을 느끼고 있다는 점을 발견하고 이 문제에 개입하는 한 가지 실천적 프로그램을 제안했다. 기존의 획일적인 사회진출 경로를 강화하는 ‘취업지원센터’가 아니라, 학생들이 대학을 다니며 다양한 사회진출 경로와 대안적인 삶을 꿈꿀 수 있게 하는 학생지원 프로그램이다.
- 대부분이 ‘다양한 가치를 중시하는 사회진출’을 꿈꾸고 있으나 대학을 다니며 다양한 직업 경로를 접할 기회가 없는 한국의 대학생들에게 이들을 위한 대학 내 장치로서, ‘직업적 상상력’을 키워주기 위한 ‘다양한 사회진출 지원 프로그램’의 기획과 신설을 제안했다. 학생들에게 확장된 직업적 상상력과 어떠한 가치를 중점적으로 추구하며 살아갈 것인지에 대한 고민이 없다면, 대학의 취업지원 프로그램은 학생들에게 실질적이고 지속적인 도움을 줄 수 있는 일자리 프로그램이 되기 어렵기 때문이다. 몇 가지 지표만 따라 대학을 구조조정하는 작금의 현실에서 ‘우리는 어떤 사회를 지향해야 하는

가'라는 질문과 함께, 지금 소용돌이에 휘말린 대학의 개혁이 과연 어떤 '사회적 가치'를 추구하고 있는지 충분히 고민해야 할 것이다.

- 이처럼 '보다 다양성 높은 사회진출 방법 탐색 기회'를 제공하는 것은 대학이 나아가야 할 방향의 측면에서 현재 추구하고 있는 맹목적인 취업교육정책과 이에 대항한 인문교양 강화 사이에서 '인문학적 상상력'을 필요로 하는 '사회진출 교육'으로서 대안적인 방향이 될 수 있을 것이다.
- 이러한 교육이 당장 청년들이 겪는 불안을 완전히 해소시켜주지는 않겠지만, 청년들의 삶의 방식을 다양화하고 그 가능성을 보여주는 것은 모두가 획일적인 경로에만 매달리고 있는 현 상황에서 취업불안을 어느 정도 상대화할 수 있는 하나의 방법일 수 있다.
- 이러한 작은 실천과 개입을 통해, 대학이 신자유주의적 경제에 적합한 인적자원을 개발하는 기능을 하는 것이 아니라, 사회적 비전을 만들어나가는 작업에 적극적으로 기여할 수 있기를 기대한다. 대학의 문제는 한국사회의 구조적인 측면과 결부되어 있으므로 그 해결이 어렵지만, 같은 이유로 대학이 사회의 구조적인 문제를 해결할 수 있는 중요한 고리가 될 수 있지 않을까. 그래서 우리는 대학 안에서 다양한 활동을 하면서 대학의 변화를 비판적으로 바라본 학생들의 입을 통해서 현재 대학의 현실은 어떠한지, 그들이 생각하는 대학의 이상적인 모습은 무엇인지 알아보고, 이상과 현실 사이의 간극을 분석했다. 대학 문제에 대한 바른 진단과 처방 없이는 청년들의 대안적 삶과 사회의 밑그림을 그릴 수 없기 때문이다.

청소년 사회혁신 프로젝트

OO실험실 결과보고서

세상을 바꾸는 청소년과 함께 한 138일

공동연구 우성희 · 허보나 (전 시민사업팀 연구원)

연구문의 조현진 (시민사업팀 연구원 | heyjayzo@makehope.org)

연구요약

- 2008년 미국산 쇠고기 수입에 반대하는 촛불문화제를 시작한 존재는 중고생들이었다. 2014년 세월호 참사 후에도 학생들은 ‘가만히 있지 않겠다’는 피켓과 함께 거리로 나왔다. 하지만 이들은 입시라는 일상으로 곧 돌아가야 하는 현실에 놓여있다. 사회혁신의 가장 강한 잠재력을 가진 주체라고 할 수 있는 청소년들은 정작 사회혁신에 참여하기는 어려운 형편이다. 우리가 만난 청소년들은 지역사회에서 자신의 삶을 가꾸어가거나, 세월호 유족을 돕고, 청소년 인권에 관심을 가지며 자신의 삶과 주변을 변화시키고 있었다. 그들은 입시라는 굴레를 벗고 자신의 욕망과 장점을 찾아가며 사회적 존재로서 자신을 탐색하고 있었다. 희망제작소는 이 사회에 관심을 가진 청소년들, 그러나 물리적 · 환경적 제약으로 인해 그러한 관심을 드러내고 행동하기 어려운 청소년들을 위한 장을 열어주고자 했다. 그렇게 시작된 <oo실험실>이라는 이름의 청소년 사회혁신 프로젝트는 우리 사회에 관심을 가진 청소년들이 자신들이 살고 싶은 사회를 그려보고 이를 위해 필요한 프로젝트를 스스로 기획하고 실현하는 하나의 장이 되었다.
- <oo실험실>은 하나의 민주시민교육으로 볼 수 있다. 우리는 이해 당사자 인터뷰 및 사전조사 등을 거쳐 새로운 청소년 민주시민교육 프로그램의 요건을 구성해 보았다. 이는 크게 사회적 요구와 제도적 과제, 교육 수요자의 동기, 교육목표로 분류된다. 사회적 요구는 청소년에게 공감과 배려, 자기인식의 기회를 제공하는 것이다. 제도적 과제는 청소년 민주시민교육에 변화가 필요하다는 것이다. 교육수요자의 동기는 ‘사회문제에 관심 있는 친구들을 만나고 싶다’.

‘세상을 알고 싶다’, ‘사회에 도움이 되고 싶다’는 것이다. 이를 바탕으로 청소년 사회혁신의 롤모델을 형성하는 것 그리고 다른 청소년들의 활동을 이끌 씨앗인재를 양성하는 것을 교육목표로 세웠다. 이와 같은 목표에 기초하여 사회문제에 관심 있는 청소년을 전국에서 모집하여 이들 스스로 사회문제를 해결하기 위한 프로젝트를 직접 기획하고 실천하는 프로그램인 <00실험실>을 기획하였다.

- 프로그램은 ‘계획하기 → 실행하기 → 성찰하기’의 3단계로 구성된다. ‘계획하기’ 단계는 다음과 같이 이루어졌다. 전국에서 지원을 받아 최종적으로 참여하게 된 23명의 청소년들은 몇 차례의 워크숍 시간 동안 다양한 토론을 통해 문제의식 구체화, 문제해결 방법 탐색 등을 경험한 후 각자 하고 싶은 아이디어 공유시간을 거쳐 팀을 구성하였다. 팀 프로젝트 진행 가이드라인 하에 청소년들은 각자의 팀 안에서 기획안을 작성하는 시간을 가졌다.
- ‘실행하기’ 단계는 팀별로 프로젝트를 자율적으로 진행하는 시간이다. 실행에 착수한 프로젝트는 ‘씨알콘서트’, ‘커북커북’, ‘호프집’ 그리고 ‘행복한동물원만들기’ 등이다. 본 단계에서는 각 팀의 자율성이 가장 큰 요소이지만, 팀 간 활동상황 공유 및 보완사항 논의를 위한 전체모임을 기간 중 2회 진행하였다. 각 팀은 지급받은 활동비 외에 필요한 자금은 크라우드펀딩 등의 방법을 통해 자체적으로 조달하였으며 별도의 멘토 없이 희망제작소 연구원이 매니저로서 조력하였다.
- 마지막 ‘성찰하기’ 단계는 프로젝트 참여자들이 전체 활동을 마친 후 자신들의 활동을 반성적으로 관찰하고 분석하기 위해 ‘결과공유회’ 자리를 마련하여 진행되었다. 이 자리에서 각 팀의 활동내용과

평가를 발표하도록 하였고 이를 준비하는 과정에서 자연스럽게 팀 내에서 팀 활동에 대한 평가가 이루어졌다. 특히 <oo실험실> 참여 청소년들의 부모님들이 함께 자리하여 자녀들의 활동사항을 지켜보고 활발한 대화도 나누는 등 자녀를 이해하는 시간이 되기도 했다.

- 우리는 모든 프로그램이 종료된 후 참여자들의 서면소감과 인터뷰를 바탕으로 프로그램에 대한 평가를 진행하였다. 참가자들의 평가 결과를 요약하면 다음과 같다. 첫째, 청소년들은 자신들을 성인과 동등하게 대우하며 민주적이고 존중받는 분위기 하에 프로젝트를 진행된 점을 긍정적으로 평가하였다. 둘째, 프로그램 구성 단계에 체계적인 교육과 지원이 있어 안정적이었다고 한다. 셋째, 전국단위에서 청소년들이 참여하게 되면서 프로젝트를 진행한 청소년들은 서울이라는 한 지역에서 팀 프로젝트를 진행하기에 한계를 느꼈다고 한다. 이밖에 팀 외의 참여자들과 친해지지 못한 아쉬움이나 프로젝트 진행과정에 있어서 역할분담이나 소통방법, 기획절차 등에 대한 좀 더 명확한 지도나 가이드라인이 있었으면 좋았을 것이라는 의견도 있었다.
- 본 프로그램을 운영하면서 연구진들이 직접 청소년들을 관찰하고 느낀 사항들과 청소년들의 자체평가 등을 결합하여 도출할 수 있는 시사점 및 한계점은 다음과 같다. 첫째, 본 프로그램에 참여한 청소년들은 프로젝트를 진행하면서 새로운 일들을 경험하고 새로운 사람들을 만나게 되면서 자기이해도가 높아지고 세계관의 확장 및 진로의식의 변화가 나타났다고 한다. 둘째, 청소년들은 직접 기획한 사회참여 프로젝트를 수행하면서 청소년이기 때문에 ‘할 수 없다’는 무력감에서 벗어나 청소년이기 때문에 할 수 있는 것을 찾고 사회참여에 대한 인식도 변화하며 사회문제에 대해 생각하고 행동

할 수 있는 사회적 자아를 발견할 수 있었다고 한다. 셋째, 프로젝트를 진행하면서 부딪친 가장 큰 난관은 시간사용의 제약이었다. 학원 또는 시험과 스케줄이 겹치면 프로그램 활동은 후순위로 밀리는 경우가 대부분이었다. 또한 기획 당시에는 프로젝트를 지속적으로 이어보자는 의견이 있었지만 학업으로 인해 프로젝트의 지속 운영은 쉽지 않았다.

- 추후 청소년 민주시민교육을 시행하거나 청소년 사회참여 프로젝트를 진행하는데 보다 도움이 될 수 있는 사항들을 정리하면 다음과 같다. 첫째, 사회참여 경험이 미약한 청소년들이 보다 낮은 단계에서 시작하여 경험을 쌓아갈 수 있도록 단계별 프로젝트 구성 프로세스를 만들 필요가 있다. ‘입문형’과 ‘실전형’으로 구성하여 청소년들이 적절한 프로그램을 선택, 참여할 수 있도록 해야 할 것이다. 둘째, 어디서든 할 수 있는 다양한 사회참여를 개발과 확산이 중요하다. 누구나 쉽게 따라해볼 수 있는 사회참여의 틀이 가정, 학교, 청소년기관 및 지역사회에 보급된다면 입문 및 실전형 사회참여의 기회가 확대될 것이다. 셋째, 청소년 사회참여 프로그램 내지 민주시민교육이 확산되기 위해서는 효과성에 대한 입증이 필요하다. 참여자의 성장이나 사회참여의 효과를 측정하고 유의미한 성장결과를 보여줄 수 있다면 청소년 사회참여활동이 확대되는 데 도움이 될 것이다. 넷째, 다양한 주체 간의 협력을 통한 청소년혁신가 양성 환경 조성이 필요하다. 청소년의 시민성 형성에는 가정과 학교의 영향이 매우 크다. 따라서 이들과 같이 청소년과 가까운 주변의 변화가 청소년의 사회참여 활성화에 열쇠를 쥐고 있다고 할 수 있다. 그러므로 사회참여 활동을 지지하고 촉발하는 환경을 조성하는 것이 매우 중요하다.

다문화정책 연구보고서

새로운 모색과 현장의 목소리를 중심으로

연구책임 이은경 (사회의제팀 연구위원 | eklee@makehope.org)

공동연구 황현숙 (사회의제팀 연구원 | sook@makehope.org)

연구요약

- 본 연구의 목표는 미래 한국사회 핵심의제인 다문화사회로의 전환에 대비할 수 있는 정책과 방향을 찾는 것이다. 이를 위해 다문화 정책 실행현장에서 활동해 온 전문가와 활동가들의 평가와 성과에 대한 논의를 바탕으로 현재 다문화정책의 문제점과 방향을 정리했다. 또한 그동안의 경험을 바탕으로 현장의 요구와 새로운 문제의식을 담아 앞으로 10년의 다문화정책 방향을 위한 제언을 도출하고자 했다.
- 본 연구는 문헌분석과 심층인터뷰에 기초하여 다문화정책을 여러 측면에서 분석했다. 현재 한국사회의 이주민 현황, 관련 정책의 성과와 문제점을 정리하고, 이주민 지원기관 및 관련 단체 전문가와 현장 활동가를 대상으로 인터뷰를 진행했다.

다문화정책 10년, 현황과 점검

- 2015년 말 기준 국내 체류 외국인인 약 190만 명으로, 2014년 대비 5.7% 증가했고 최근 5년간 매년 8.6%의 증가율을 보이고 있다. 우리나라 전체인구 대비 체류 외국인 비율은 3.69%에 이른다.
- 한국에 체류하는 이민자 중 규모가 가장 큰 집단은 이주노동자로, 2015년 말 법무부의 취업자격 체류 외국인 통계기준으로 62만5천 명이고, 그중 56만 명은 단순기능인력이다. 여기에는 방문취업 자격으로 이주한 재외동포 28만5천여 명이 포함된 것이다.

- 다문화정책의 주요 대상인 결혼이민자는 귀화자를 포함 30만5천 명이다. 다문화가족은 결혼이민자와 그 배우자를 포함하여 2015년 7월 기준 82만 명이며, 매년 지속적으로 증가해 2020년에는 100만 명에 이를 것으로 예상된다.
- 우리 사회에서 다문화정책은 국제결혼 및 외국인근로자 유입 증가에 대한 대응방안 차원에서 2000년대 중반부터 본격적으로 논의되기 시작했다. 외국인력의 관리를 위해 외국인 산업연수생(1991년) 제도가 시행된 이래로 외국인근로자의 고용 관리 및 보호를 위한 「외국인근로자의 고용 등에 관한 법률」이 2003년 제정되었다.
- 1999년에는 「재외동포 출입국과 법적 지위에 관한 법률」을 통해 대한민국 국적을 보유하고 있던 외국국적동포를 대상으로 출입국과 체류, 취업의 자유 등 여러 특례를 규정하였다. 2004년에는 법 개정을 통해 대한민국 정부 수립 이전에 해외로 강제이주한 재중동포, 재러동포 등도 외국동포의 범위에 포함되게 되었다. 재외동포 대상 취업관리제(2002년), 방문취업 자격 신설(2007년)도 이루어졌다.
- 본격적으로 다문화정책이 논의되기 시작한 것은 2006년 이후이다. 2006년 4월, "여성결혼이민자 가족의 사회통합 지원대책"이 발표되었고, 2007년 이민자와 국민의 공존과 사회통합을 목적으로 하는 「재한외국인처우기본법」, 2008년에는 「다문화가족지원법」이 제정되었다. 결혼이주여성에 대한 가정폭력, 인권문제 등이 사회문제화되면서 국제결혼 건전화를 목적으로 한 조치와 법률 제정도 이루어졌다.

- 지난 10여 년은 여러 법률과 정책 수립을 통해 다문화정책의 기본 틀을 마련했다는 성과가 있다. 특히 소극적인 차원의 통제와 관리를 벗어나 적극적인 노동인력과 인재 유치, 사회통합과 국가안전시스템 구축을 위한 공존의 방향 모색 시도가 이루어지고 있다는 점에서 긍정적이다. 여기에 공공영역과 민간영역에서 이주민의 한국 사회 정착과 적응, 역량강화를 위한 각종 사업을 전개하면서 다문화사회의 인프라를 확장한 시도가 이루어졌다.
- 그러나 이러한 성과에도 불구하고 한국의 다문화정책은 여전히 결혼이민자를 주요 대상으로 시행되고 있으며, 자민족 중심주의적 통합모형을 내포하고 있다는 점에서 비판을 받는다. 다문화가족 전체를 대상으로 하는 정책은 미흡하며, 가족결합권이 없는 이주노동자 가정은 아예 배제되고 있는 상황이기에 진정한 '다문화사회'를 위한 정책으로서는 부족하다는 지적이다. 정부 부처간 중복지원 및 이벤트성 지원 정책이 문제가 되기도 하는데, 그 근본적인 원인은 정부는 물론 우리 사회에서 '다문화'의 개념 및 범주에 대한 충분한 논의와 합의가 부재하기 때문인 것으로 파악된다.

다문화정책, 미래사회를 위한 전환과 준비

- 비전과 전략의 부재: 전문가와 현장 활동가들은 다문화정책이 국가의 미래발전전략이라는 거시적이고 종합적인 측면에서 다루어지지 못하고 있음을 지적했다. 한국사회 정책의제에서 다문화정책이 차지하는 낮은 위상, 국민의 낮은 다문화 수용성이 적극적인 비전 수립에 장애로 작용하고 있다.

- 결혼이주여성을 주요 대상으로 삼고 있는 기존의 다문화정책이 자민족중심적이고 성차별적인 측면을 내포하고 있어, 다문화주의적 통합의 관점이 제대로 실현되지 못하고 있다는 진단도 있다. 그렇지만 최근 양성평등과 인권에 관한 문제의식을 반영하여 정책 목표점을 수정하는 시도가 이루어지고 있는 점은 긍정적이다.
- 전문가와 담론의 부재: 다문화사회로의 이행이 사회 전반에 미칠 파급력에 비해 사회적 논의가 부족하고, 다문화정책의 추진방향이나 내용에 대한 논의와 합의가 이루어진 적이 없다. 2006년 이후 급격하게 증가한 다문화정책과 관련 예산은 사회적, 문화적 차원에서 다문화에 대한 논의가 성숙되기 이전에 정부주도로 이루어졌으며, 관리와 통제 지원 중심으로 전개되었다는 점에서 문제가 있다. 이 때문에 관련 전문가가 많지 않고, 정치권 또한 다문화정책에 대한 뚜렷한 비전이나 입장 차이를 관찰하기 어렵다.
- 시민인식: 다문화에 대한 시민인식의 개선은 다문화사회로의 전환과 대비에 있어서 가장 중요한 사안이다. 인식 개선이 단기간에 이루어지기 어려운 만큼 관련 사업의 추진도 쉽지 않지만, 그만큼 시민사회단체들의 활동이 필요한 영역이기도 하다. 결혼이주민, 외국인노동자에 대한 부정적 인식이나 편견이 있지만, 적극적인 인식개선 요구와 교육활동을 통해 인식개선이 가능할 것이라는 현장 활동가들의 기대도 확인할 수 있었다.
- 한국인의 세계시민으로서의 인식 수준이나 다문화수용성은 아직 낮은 수준에 머물러 있다. 2015년 우리나라 성인의 다문화수용성 지수는 53.95점, 청소년은 67.63점이었고 젊은 연령대일수록 다문화수용성이 높고, 다문화 교육이나 자원봉사 등 관련 활동 참여경험

이 긍정적인 인식 제고에 효과가 있는 것으로 나타났다. 따라서 이주민과의 자연스러운 접촉과 다문화에 대한 이해의 폭을 넓힐 수 있는 경험을 제공하는 대책이 필요하다.

- 현장의 요구: 다문화정책 현장 활동가 인터뷰를 통해 이주민의 역량강화 지원, 이를 위한 상담과 성장의 기회 제공, 다문화가정 자녀를 위한 정책 등 다문화정책의 내실화 및 실효성 강화, 곧 닥쳐올 미래에 대한 정책이 마련되어야 함을 확인할 수 있었다.
- 먼저, 이주민의 역량강화를 위한 지원 및 정책실행 과정의 개선이 이루어져야 한다. 결혼이주여성 대상 정책의 경우 결혼, 출산, 육아와 같은 생애주기별 지원 정책도 필요하지만, 정착 기간에 따른 적절한 지원이 필요하다. 초기정착 이후에 이주민들이 우리 사회에서 사회경제적 주체로서 자립할 수 있도록 관련 정책의 지속적이고 체계적인 모니터링이 이루어지고, 그에 맞춰 정책과 사업의 내용이 개선되는 과정이 필요하다.
- 역량강화와 실효성 측정은 상담 지원과도 연결된다. 이주 이후 삶의 문제 해결 및 갈등의 극복과 관계가 깊기 때문이다. 결혼이주여성의 상담은 인생의 중요한 결정인 경우가 많아 상담이 제대로 작동하고 있는지 꾸준한 검토가 필요하다.
- 현재의 다문화가족자녀정책은 학령기 이전 사업이 중심을 이루고 있다. 그렇지만 다문화정책이 본격적으로 추진된 지 10년이 지난 지금, 다문화가족의 자녀들의 교육과 진학, 취업, 그리고 성인으로서 우리 사회 구성원으로서 함께 살아가는 부분에 대해 논의하고 정책을 추진해야 할 때가 되었다. 다문화가정의 부모-자녀 관계 형

성도 중요한 문제로, 자녀훈육법의 문화적 차이와 적응, 한국 교육 환경과의 거리감 및 정보력 부족 등의 문제를 고려한 정책이 마련 되어야 한다.

새로운 시민과 함께 살아가기 위하여

- 변화하는 지형들: 지금까지 이주민들은 집단적으로 가시화되었지만, 이제는 그들이 개개의 시민, 지역주민, 이웃으로서 우리 사회와 어떻게 관계 맺을 지에 대해 고민할 시점이다. 한국사회 구성원으로서 성숙하는 것과 이주민 문화공동체의 성장이 동시에 추구되어야 한다. 또한 정착 이후의 생애주기 변화, 이주민들 내 세대 변화, 본국으로부터 받는 영향과 같은 측면도 고려해야 한다.
- 다문화가정의 자녀들은 새롭게 등장하는 잠재적 시민주체로서 가장 주목받는 정책대상이다. 다문화청소년의 종단연구(한국청소년정책연구원, 2011~2015) 결과는 대체적으로 아버지의 무관심과 어머니의 언어적 제한으로 인해 가정에서 충분한 심리, 정서 및 학습을 위한 지지를 받지 못하고 있고, 이는 학업성취에도 반영된다.
- 지역과 다문화정책: 지역은 노동, 거주, 생활의 장으로써 직접적인 다문화공간이 된다. 지원의 정당성을 둘러싸고 민간단체들과 갈등 또는 협업하거나 파트너가 되는 등 다양한 관계를 맺고, 중앙정부의 다문화정책을 지역의 수요와 특성에 맞추어 시행해야 하는 점에서 지자체의 역할은 크다.
- 참여와 관계맺기: 지원과 복지사업 중심의 다문화사업은 '참여'의

관점에서 재구성되어야 한다. 주민참여 및 주민자치에 이주민들이 참여하는 방식, 관계맺기를 통한 성장, 지속적인 교육과 멘토링 등에 대한 모색도 함께 이루어져야 한다.

- 다문화인식교육과 시민교육: 이주민들이 학교, 직장, 그리고 한국사회에서 관계와 참여의 주체로 살아가기 위해서는 다문화인식교육과 생활 · 시민교육이 중요하다. 각 사회기관에 걸쳐 교육할 수 있도록 체계적인 교육매뉴얼을 갖추고, 다양성, 인권, 양성평등의 내용이 반영된 지침과 가이드 마련이 필요하다.

결론 및 제언

- 결론: 현 정부 들어서 다문화정책에 관한 논의는 거의 사라졌다. 과거 쏟아져 나오던 다문화정책에 비해 현재는 관심 갖는 이들이 점점 줄어가고 있다. 각종 지원사업들도 중단하거나 새로운 방향을 찾기 위해 고심 중이다. 다문화가정의 아이들은 자라고 있지만, 한국사회의 다문화인식은 제자리걸음이다. 저성장 · 불평등사회가 되어가는 이런 때일수록 제대로 된 다문화와 이주정책을 논의해야 할 시점이다. 다문화주의는 어떤 가치를 담고 있고, 우리 사회는 그 가치들을 어떻게 구현할 것인지 논쟁하고 합의해야 할 기회로 만들어야 한다.
- 또한 다문화 논의가 국가의제 정책담론의 영역에서만 이뤄지는 데 그쳐서는 안되며, 삶의 현장에서 구체적 실천을 이뤄야 한다. 이주민과 선주민이 함께 어떻게 살아가야 할 것인지를 고민하고, 다문화 2세대가 우리 사회의 주인공이 될 때쯤에는 완만해진 정책으로

자리잡을 수 있도록 앞으로 10년의 다문화사회를 준비해가야 할 것이다.

- 제언: 시민들과 함께 사회혁신을 위한 우리 사회 대안을 모색하는 ‘싱크앤두(Think&Do)탱크’ 희망제작소는 다문화정책 담론 형성을 위한 논의의 장 마련이 시급하다고 판단, 다문화인식교육의 다양한 틀과 방식에 대한 연구를 제안한다. 또한, 시민들의 문화다양성에 대한 의식을 높여 우리 사회가 인종적 우월의식이나 차별, 소수자에 대한 억압에 대해 끊임없이 경계하고 도전할 수 있도록 문제의식을 발견해야 함을 상기시켜야 한다. 또한, 시민들과 함께 찾아가는 다문화 시민의식 개선 프로젝트, 다양한 문화적 배경의 사람들이 경계 없이 이웃과 주민으로 즐겁게 살아가는 방식의 커뮤니티 실험 기획을 제안한다.

희망이슈

The Hope Issue

365

희망이슈 365
우리시대 다시 희망찾기
2016 희망이슈 묶음집

발행인 박재승
편 집 희망제작소 희망기획팀
디자인 안영삼
발행일 2017년 1월 5일
발행처 희망제작소
서울시 종로구 평창문화로 27 비전빌딩 2~4층
Tel 02.3210.0909 Fax 02.3210.1026
www.makehope.org

* 출처를 밝히지 않고 이 희망이슈 365를 무단전재 또는 복제하는 것을 금합니다.



희망이슈는

우리사회의 새로운 변화와 희망을 만들기 위하여

희망제작소가 추진한 다양한 실험과 연구를

시민과 함께 공유하는 이슈페이퍼로,

매월 2회 발간합니다.



03008 서울시 종로구 평창문화로 27 비전빌딩 2~4층

Tel 02.3210.0909 Fax 02.3210.0126

www.makehope.org