



한국지방행정연구원 지방자치 이슈와 포럼 통권 제 1호 / **발행인** 한국지방행정연구원장 하혜수 / **편집위원장** 서정섭
위원 김성주 박진경 손화정 송지영 윤태섭 윤영근 주재복 최인수 / **담당부서** 교육홍보과
연락처 T 02-3488-7361 F 02-3488-7305 / **홈페이지** www.krila.re.kr / **디자인** 대유기획인쇄

- 본 지방자치 이슈와 포럼은 매월 말 발간됩니다. 정기구독을 원하시는 분은 성함, 연락처, 주소, 이메일 주소를 기입하여 메일 주소로 신청하여 주십시오.(무료) newsletter@krila.re.kr
- 한국지방행정연구원 홈페이지에서 지방자치 이슈와 포럼 원문을 보실 수 있습니다. www.krila.re.kr

◎ Part1. 지방자치실천포럼

- 지방자치와 민주시민의 정체성



「지방자치실천포럼(공동대표: 이달곤 교수, 하혜수 원장)」은 지방자치에 대한 국민적 관심을 높이고 지방자치발전에 대한 실천적 대안을 모색하는 협업의 장으로, 격월 1회 정기적으로 운영되고 있습니다.



제22회 지방자치실천포럼
발제 및 토론 요약

지방자치와 민주시민의 정체성 - 성낙인 서울대 총장

1. 발제

반갑습니다. 아침부터 이렇게 경향 각지에서 모여서 함께 공부할 수 있는 기회가 마련되어 기쁘게 생각합니다. 평소 제가 존경하는 이달곤 장관께서 지방자치실천포럼에 와서 이야기를 좀 해달라고 하셔서 왔는데 여기 보니까 법학자분들도 계시고 지방자치 전문가들도 많으시네요. 저는 헌법교수로서 헌법상 지방자치원리에 기초한 지방자치법제를 보고 있기 때문에 지방자치의 구체적 현황에 관해서는 다소 문외한이라 어떤 이야기를 할까 고민해 보았습니다.

오늘 이 자리에서는 특히 한국의 지방자치에 대해서 가지고 있던 생각들과 지방자치가 제대로 되기 위해서 기본적으로 시민들이 능동적 시민으로 좀 깨어나야 한다는 생각의 단편들을 정리하여 이야기해 보고자 합니다.

지방자치는 잘 아시다시피 참여민주주의와 맥락을 같이 한다고 할 수 있는데 중앙집권화 된 상태에서 수평적 권력분립뿐만 아니라 지방자치를 통해서 수직적 권력분립의 필요성이 강조됩니다. 그리고 지방자치 논의를 하면서 흔히 연방국가와 단일국가의 국가



체제와 관련해서 속성을 제대로 이해하지 않는 경우도 많은 것 같습니다. 엄격히 얘기하면 미국, 독일과 같은 연방국가에서는 주정부(State)나 란트(Land, 독일 주정부) 밑에 있는 단체의 자치가 지방자치단체라고 할 수 있습니다. 그걸 준거로 해서 보면 미국이나 독일의 지방자치와 단일국가인 한국, 일본, 프랑스의 지방자치를 단순 비교하는 것은 적절치 않다는 생각입니다. 연방국가와 단일국가의 국가체제와 관련해서는 전통적으로 지방(支邦), 소위 스테이트(State)나 란트(Land)를 동일한 국가의 개념, 즉 주권국가로 볼 수 있는 소지도 많이 있었습니다.

하지만 이제는 과학기술 정보통신의 발전에 따라서 더 이상 그런 시대가 아니기 때문에 단일국가들은 중앙집권에서 지방자치를 강화하는 과정에서 지방분권이 강화되고, 연방국가는 또 단일국가화 하는 경향이 있습니다. 이러한 예로 이탈리아를 들 수 있는데요. 이탈리아는 옛날 역사적으로 연방국가였지만 현재는 단일국가입니다. 그런데 이탈리아에서 지방자치가 거의 완결적인 단계에 이르자 근래 이탈리아에서는 현재 북부와 남부의 경제적 차이로 인해 부유한 북부 쪽에서 다시 연방국가로 가자는 의견도 존재하고 있습니다. 이런 상황에서 연방국가와 단일국가의 경계에 처한 지방자치의 문제도 좀 연구해볼 필요가 있다고 봅니다.

우리나라의 지방자치와 관련해서는 여기 계신 분들이 전문가이기 때문에 저보다 더 많이 알고 계시겠지만 현재의 지방자치 상황에 대해 이야기해보겠습니다. 서울시와 서울

시의회, 강서구와 강서구의회 등이 있는데 요즘같이 교통통신이 발달한 시대에 이게 다 필요한지에 대해서 생각해보게 되었습니다. 그럼 제주특별자치도의 모델을 우리가 전국적인 차원차원으로 확대 해볼 필요는 없는지 이런 문제도 생각해볼 필요의 여지가 있습니다. 그리고 줄일 경우에 단계를 어떻게 할 것인지, 서울시를 몇 개의 권역으로 나눌 것인지와 관련하여 이런 문제가 지방자치학회나 지방자치법학회에서 논의가 많았던 것으로 알고 있습니다. 다만 저는 개인적으로 지방화 시대에 부산·경남·울산, 대구·경북, 인천·경기, 대전·충남, 광주·전남의 경우처럼 지역을 쪼개는 것 보다는 행정적인 측면에 있어 중복되지 않도록 낭비의 요소를 조금 더 고려해야 하는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다. 낭비적 요인을 어떻게 해소할 것인가가 큰 문제일 것입니다.

저는 헌법학 교수로서 선거에 관심이 많다보니 지방자치 선거에 대해서 말씀드리겠습니다. 2010년 지방선거에서 투표용지가 8개였습니다. 지방의회의원을 뽑는데 기초의회의원선거도 비례대표, 광역의회의원선거에도 비례대표로 선출하고 있는데요. 이와 관련하여 제가 2009년에 새로운 제안을 했습니다. 서울특별시시장 선거, 구청장 선거, 그리고 서울특별시의회는 광역은 전부 비례대표로 한 표, 기초도 다수대표제로 한 표로 하자는 겁니다. 특히 기초의원은 풀뿌리민주주의라는 차원에서 소선거구 상대적 다수대표제가 맞습니다. 그리고 하나가 더 있는데 이게 교육감선거입니다. 교육감 선거 나오는 분들이 중고등학교 교사나 대학 교수 하시던 분이 많은데요. 한때 교육감선거 후유증으로 교육감 과반수가 구속되었던 적도 있고 교육의 정치적 중립성을 강조하고 있지만 이게 여당 후보인지 야당 후보인지 다 알 수가 있습니다. 서울시장과 서울시 교육감이 따로 선출직이 되어 있어서 비효율적인 부분이 있는데 이와 관련해서 차라리 정책 연대를 해서 교육감을 뽑는 것은 어떨지 생각해봅니다. 이렇게 되면 지방동시선거는 투표용지 4 또는 5개의 투표용지로 해결 납니다.

이것과 관련해서 여기 계신 상당수 분들도 기초자치단체가 정치화된다고 해서 기초의원, 심지어 기초자치단체장까지 정당 공천을 배제하자는 의견도 있는 것으로 알고 있습니다. 요즘 오픈프라이머리에 대해 이야기가 나오는데 정당공천제가 없는데 당원이 할 일이 무엇인지 궁금합니다. 그리고 기초의회 정당 공천 배제에 찬성하시는 분들 중에 기



초의회 의원을 선출하면서 누군지 알고 투표하시는 분이 있는지 묻고 싶습니다.

이 자리에 행자부 실장님들도 와계신데 주민참여와 정부 관여에 대해 이야기 해보려 합니다. 사실 이 부분은 어느 정도 정리된 것 같다는 생각이 드는데 강남구의 경우 권한쟁의 심판을 계속 하고 있는 상황입니다. 또한, 중복 감사 문제에 대한 논의도 많고요. 이런 부분에서 중앙정부의 관여가 부족한 부분은 없는지 하는 역설적인 생각도 듭니다. 이제 기초자치단체의 폐쇄성, 독직 우려에 대한 문제에 대해서도 생각해봐야 할 것 같습니다.

또한, 주민소송, 주민소환 제도를 도입해서 운영 중에 있는데 이런 부분이 우리나라의 실정에 맞는지에 대해서 짚고 넘어가야 할 것 같습니다. 주민소환이 기초자치단체장 중심으로 일어나고 있는데 이러한 문제를 우리나라 실정에 맞게 조금 더 깊이 생각해볼 필요가 있습니다. 제가 지방자치에서의 고비용 문제를 조금 전에 말씀드렸는데요. 여기 계신 분들이 해외사례에 대해 더 잘 아시겠지만 우리나라처럼 광역의회 뿐만 아니라 기초의회까지 지방의회 빌딩을 따로 가지고 있는 나라를 별로 보지 못했습니다. 회의 실이나 이런 부분은 공유를 할 수 있을 텐데 굳이 의장실과 의원실을 따로 할 필요가 있는지 의문이 들고 의원들의 관료화 현상에 대해서도 생각해봅니다. 유급의원에 더 나아가 유급보좌관까지 두는 게 지방자치 본래의 명예직 성격과 맞는지도 생각해 볼 일입니다. 제가 계속 지적만 하고 있는 것 같은데 원래 교수들은 칭찬보다 지적하는 경향이 있으니 오해하지는 말아주시길 바랍니다.

제가 경찰위원장을 하면서 자치경찰 문제를 생각해본 적이 있습니다. 전국적으로 통일적인 관리체계를 가지고 있는 사실상 유일한 영역이 경찰인데 경찰마저 자치경찰로 완전히 돌렸을 경우 국가적인 아젠다(agenda), 대테러 및 치안과 질서와 같은 부분을 누가 통일적으로 관리할 수 있을지에 대한 의견이 있어 이러한 부분도 숙고할 필요가 있을 것입니다.

또한, 무엇보다도 재정과 관련하여 여기 전문가분들이 더 잘 아시겠지만 방만한 지방재정의 운영 문제에 대해 우려를 표합니다. 일부 지역의 청사가 너무 화려하다거나 지역 사정에 맞지 않는 모노레일 설치, 이런 부분에 대해서 세금은 쓰고 책임지는 사람은 없으니 대책이 필요하지 않을까요?

우리나라의 경우 아시다시피 단기적으로 압축된 성장을 해왔는데 현재 세계경제 침체의 장기화, 북한의 핵실험과 미국의 사드 배치 문제 등 다양한 문제가 한반도를 둘러싸



고 벌어지고 있는데요. 이제는 이런 문제에 대해 국민들이 능동적인 시민으로 깨어나서 대한민국 국민으로서 적어도 대한민국 정부의 정체성, 대한민국 국민의 정체성에 대해서 생각해보아야 하는 시점이라고 생각합니다. 보수와 진보라는 이념 갈등을 떠나서 나라의 정체성이 무엇인가에 대해 고민해봐야 할 것입니다. 워낙 우리나라가 압축성과 근대화를 겪다보니 우리 국민들도 이제 그간 소홀히 한 민주시민으로서의 덕성을 더욱 고양할 필요가 있을 것 같습니다.

제가 서울대학교에 취임하면서 ‘선한 인재’를 강조 했는데요. 이는 공동체적 가치, 공동선과 같은 동양의 유교적 가치, 덕치(德治)를 중요시 했던 것뿐만 아니라 서양철학에서 영국의 공리주의, 칸트의 인격주의와 같은 사고와 종합적으로 연결되어 있습니다. 이러한 시민적 덕성과 선한 인재는 함께해야 할 명제라고 할 수 있습니다.

다시 한 번 말씀드리면 대한민국을 둘러싼 문제에 대해 숙고하는 과정을 필요로 한다고 생각합니다. 대한민국의 민주주의가 잘 이루어지기 위해서 대한민국 국민들이 법을 지키면 손해라는 인식이 있는 상황에 대한 대책이 마련되고 물이 위에서 아래로 흐르는 자연법의 원리에 따라 나라도 다스려져야 할 것이며 올바른 실증법도 제정되어야 합니다.

사례를 하나 들겠습니다. 혹시 해외여행 시 버스나 전철의 창문에 적혀있는 문구를 보신 적이 있는지요? 달리는 버스의 창문을 열겠다는 사람과 닫겠다는 사람 간 다툼이 있을 수도 있는데 누구에게 우선권이 있을까요? 인간이 ‘(창)문’이라는 것을 발명했습니다. 이 ‘문’의 용도를 보면, 이는 사물의 본질과 관련된 것입니다. 자연 상태에서는

그냥 열려 있고 ‘문’이 없습니다. 따라서 ‘문’의 본질은 닫기 위해 있으니까 ‘문’을 닫겠다는 사람에게 우선권이 있어야 하겠지요. 해외여행 시 버스나 전철에 자그맣게 적혀있는 글귀를 한번 살펴보시기 바랍니다. 창문을 닫겠다는 사람에게 우선권이 있다고 적혀 있습니다.

오늘 바쁘신 와중에 귀 기울여 주셔서 감사드립니다.

2. 토론



이달곤 지방자치실천포럼 대표

오늘 성낙인 총장님께서 시민의 덕성(德性)을 기반으로 한 말씀을 전해주셨는데요. 이와 관련해서 귀한 시간을 내서 오신 만큼 코멘트나 의견을 자유롭게 말씀해주시면 감사하겠습니다.



이기우 인하대학교 법학전문대학원 교수

오늘 성낙인 총장님께서 해주시는 발표를 들으니 이 자리에 참석하길 잘 한 것 같습니다. 솔직하고 열정 있는 강의에 감사를 드립니다. 우선 총장님께서 말씀하신 것 중에 시민을 활성화할 수 있는 방안이 필요하다는 말씀에 동의를 하고 있으며 교육문제에 있어 정책연대 관련된 말씀에 대해서는 전적으로 동의를 합니다.

그리고 이와 덧붙여 총장님 강의를 토대로 제 의견을 이야기해보려고 합니다. 우선, 정당공천을 하면 지방자치에 부정적 영향이 있을 수 있다는 의견에 대해 말씀드리려면 우리나라 정당이 사실은 정당이 아닙니

다. 현재 1조 8백억 이상의 정당보조금이 투입된 걸로 알고 있는데 사실 정치발전에 대한 기여보다도 지방자치의 자율성이 상실된 형태로 운영되고 있는 경우가 있습니다. 독일의 경우, 1960년도에 일어난 헌법소송의 사례를 보면 똑같은 정치단체인데 정당에만 공천권을 주고 정치적인 지역정당에 공천권을 안 주는 것은 평등권 위반이고 지방자치에 대한 위헌이라는 판결이 났던 적이 있습니다. 그리고 이후 유권자 단체에도 똑같은 공천권을 주고 있습니다. 그러나 우리나라의 경우 정당답지 못하게 특권을 많이 가지고 있는 것이 아닌가 하는 생각이 듭니다.

또한, 주민소환제도와 관련해서도 한 말씀드리겠습니다. 이는 잘못하면 선출직도 자리에서 물러날 수 있다는 상징적인 의미로 도입이 필요했는데 관련 요건을 잘못 설정하여 안타까운 마음이 있습니다. 2004년에 주민투표 부분을 어렵게 도입했는데 지금까지 실행된 것이 8건 밖에 없고 그마저 이 부분도 국가사무에 대한 부분입니다. 왜냐하면 요건을 못하도록 만들어놨기 때문입니다. 그래서 총장님의 강연대로 능동적이고 적극적인 시민을 통해 지방자치를 발전시키기 위해서는 우선 헌법부터 즉, 지방자치법, 주민투표법, 주민소환에 관한 법률 등에 있어 시민의 손발을 묶지 않는 요건을 어떻게 할 것인가에 대해 생각해 볼 필요가 있는 것 같습니다.

그리고 현재 중요한 결정사항을 중앙정부가 정하고 있는 상황입니다. 주민들이 재정문제에 대한 통제를 할 수 있도록 하는 부분이 더 필요하지 않느냐 하는 생각을 하고 있습니다.

총장님 말씀대로 국가의 통합성을 유지하기 위한 국가경찰이 유지되어야 하는 것은 맞습니다. 생활 치안

에 대한 것은 주민들이 가장 절실하게 느끼고 있기 때문에 주민들의 결정에 맡긴다는 뜻으로 이해하면 상당부분 다른 시각에서 대안을 만들 수 있지 않을까 생각해봅니다. 총장님께서도 저의 의견에 대해 마음 넓게 양해해주시면 감사하겠습니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

네 감사합니다. 교수님의 의견을 잘 들었고요. 또 다른 의견이 있으시면 자유롭게 토론을 부탁드립니다. 특히 오늘 멀리서 자리하신 분들 중에 현장 이야기를 해주실 분 계신가요?



이완섭 서산시장

오늘 총장님 강의 잘 들었고요, 공감하는 부분이 많습니다. 제가 실제로 현실적인 측면에서 말씀을 드리자면 자치경찰 문제에 대해 시기상조로 보시는 것인지 아니면 그 부분에 대해서 새로운 대안 마련이 더 필요한 부분인지 궁금합니다. 생활치안 부분에 대해서 자치가 필요하다는 의견은 동감합니다. 왜냐면 CCTV 설치나 방지턱 하나를 만들더라도 경찰과 반드시 협의를 해야 하지만 예산은 지자체가 부담하고 있습니다. 모든 부분은 지자체가 부담하고 있어 일처리에 있어 어려움을 겪기도 하고요. 다른 부분은 몰라도 생활치안에 있어 절대적으로 자치경찰제가 필요하다는 생각을 갖고 있습니다. 저는 이런 부분에 대해 의견을 말씀드리고 다른 분들의 의견도 한번 들어보고 싶습니다.



소진광 가천대학교 교수

성낙인 총장님의 강연을 너무나 잘 들었고요. 총장님의 말씀은 이 분야에서 늘 상식처럼 여겼던 것들이 편견일 수 있겠다 라고 하는 생각에서 새로운 경종을 울렸다고 생각합니다. 그리고 제가 질문을 드리고 싶은 부분은 총장님 말씀 중에 국가의 통일성과 일관성을 유지하기 위해 지방자치단체를 쪼갬다거나, 교통통신의 발달로 관리가 쉬워진 시점에서 나눌 필요가 있냐는 이야기를 해주셨는데요. 이 부분에 대해 공감도 가지만 한편으로는 중앙집권체제하고 지방분권체제 하에서 민주시민의 덕성을 어떻게 더 높여줄 수 있을까 라는 생각을 해보게 되었습니다.

민주성에 있어 구성원간의 접촉빈도가 굉장히 중요하다고 생각되고요. 혹시 아까 말씀하셨던 지방자치단체의 폐단에 있어 정부 간 관계, 분권 수준이 어느 정도 되느냐에 따라 문제를 인지하는 것이 더 바람직한 것이 아닌지 생각해 봅니다. 지방분권체제에서와 중앙집권체제에서 동일한 문제가 어떻게 나타났을 것인가 라는 비교의 기준이 없다면 조금 더 생각해봐야 할 것이 아닌가 생각합니다. 중앙정부의 경우 문제가 커도 인지가 안 되는 경우가 있지만 지방자치단체에서는 그리 큰 문제가 아님에도 입장차이로 인해 문제로 인지되는 경우가 있어서 이런 말씀을 드립니다. 이것이 비용 대비 편익의 측면에서 문제로 정의된다고 해도 이것이 중앙집권체제에서는 해결될 수 있는 것인지 지방분권이 어정정한 상태에서 나타난 것인지에 따라 해결책이 다르게 나타날 것이라고 생각합니다.

또한, 총장님은 공법학자시니까 말씀을 드려보면 제가 지방자치학회장을 하면서 해외 헌법을 비교할 기회가 있었는데요. 우리나라의 경우 지방자치에 관한 헌법규정

이 다른 나라에 비해 굉장히 허술한 편이라고 생각되었는데 이 부분에 대해 총장님의 의견도 듣고 싶습니다.



성낙인 서울대학교 총장

우선 좋은 말씀들을 해주셔서 감사드립니다. 정당공천과 관련해서 너무 많은 의견이 있기 때문에 이기우 교수님께서 말씀해주신 내용과 관련해서는 주민소환 제도가 필요한 사안이긴 한데 지방자치 차원에서 그런 문제들을 어떻게 슬기롭게 극복하느냐의 고민이 필요한 것 같습니다. 비집권 쪽에 새로운 정치투쟁의 장만 제공하게 되는 문제들에 대해 적절히 제어할 필요가 있다고 생각합니다.

그리고 자치경찰 문제에 대해서도 이 시장님께서 말씀해주셨는데요. 많은 보고서에서도 그렇고 제 생각도 어느 정도 반영해서 말씀드리면 기초자치단체까지 자치경찰을 하는 것은 아직 무리가 아닐까 생각합니다. 물론 경찰의 역할과 기능이 민생, 교통, 안전 이런 부분들이라고 할 수 있는데 제도, 조직의 문제에 있어 독립적인 조직을 만드는 것에 있어 기초자치단체까지 자치경찰 조직을 설치한 경우는 국내에서도 없었던 것으로 알고 있습니다.

소진광 교수님의 의견에 대해서는 국가적인 관여, 시민적 덕성을 통해 관여하는 부분이 인풋(Input)과 아웃풋(Output)이 적절하게 운영되면 지방자치가 발전할 수 있을 것이라는 의견을 말씀드립니다. 즉, 이와 관련된 문제에 대해서 드러낼 수 있는 문제를 어떻게 최소화할 것인가에 대해 중앙의 관여와 시민적 덕성의 조화로 해결이 될 수 있을 것이라는 말씀을 드렸던 것입니다.

그리고 우리나라의 경우 헌법에 있어 지방자치를 독립된 장으로 설정하고 있는데요. 국가의 성격을 지방분

권적인 성격으로 변모시키는 아젠다 설정이 헌법에서 어떻게 가능할 것인가에 대해서도 함께 고민해 보아야 할 문제라고 생각합니다. 여기까지 말씀드리겠습니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

오랫동안 행정 중심의 국가체제에서 지내왔기 때문에 지금 이기우 교수님이 제기한 문제처럼 제도와 정책이 잠재력이 있는 시민의 덕성을 막고 있다고 볼 수도 있고 시민의 덕성 즉, 시빅 버추(Civic Virtue)를 더 강화하기 위해서 지방분권을 하여 더 자극을 주는 의견도 있을 수 있습니다.

반면, 아직은 시기상조이니 제도를 너무 세분화, 다원화해서 비용 면에서 어려운 문제라는 측면 역시 존재할 수 있습니다. 저도 현장에서 일을 하였을 때 답답했던 경험이 있습니다. 예를 들어 마산·창원·진해가 통합이 되었는데 시민들은 시의 통합에 대해 손해 볼 것이 없었으나 반대 세력은 거의 시민 위에 자리를 차지하고 있는 조직이었던 경우가 있었습니다. 이러한 갈등을 해결하기 위해 상당한 시간과 비용이 소요되었던 경험이 있습니다. 어떻게 보면 민주적 시민에 대한 소양을 어떻게 발현할 수 있을 것인가에 대해 논의가 필요한 것 같습니다.



김유환 한국지방자치법학회 회장

오늘 총장님께서 오랜만에 이런 학문적인 대화를 해주셔서 감명 깊게 들었습니다. 지방자치에 대해서 이야기할 때마다 이념론과 현실론이 서로 섞여서 등장하며 어떤 방향을 잡아야 할지 당황스러울 때가 많이 있는 것 같습니다. 현실과 이념에 대해서 정확히 아는 것도 필요한데 중앙정부의 역할, 지방정부의 역할, 총장

님께서 말씀하신 시민의 역할이 어떻게 한계 지어지고 조화를 이룰 것인가에 대한 내용이 핵심일 것입니다.

그리고 이런 역할을 정하는데 있어서 실제로 지방자치단체나 시민사회의 현실 여건에 대해 명확히 인지하는 것이 필요합니다. 그리고 이러한 현실 인지에 지방자치가 한걸음 더 나아갈 수 있다고 생각합니다. 예를 들어 지방자치 강화에 있어서 조례를 법률 유보가 없는 것으로 만드는 것이 필요하지 않겠느냐라는 많은 의견이 있습니다. 이 부분에 있어서 사실 지방자치에 대한 의심 역시 존재하고 있습니다. 이러한 의심도 현실로 받아들이고 그렇다면 조례에 법률이 위임하는 폭을 넓히는 운동을 한다면 실질적으로 큰 틀을 바꾸지 않으면서 지방자치 역시 더 발전할 수 있지 않을까 하는 생각을 해보았습니다.

현실에 대한 냉엄한 진전을 통해서 지방자치에 대한 논의를 이어가야 하지 않을까 생각해봅니다. 따라서 방향 설정도 중요하지만 현실에 기반을 두고 지방자치 문제를 풀어나가는 것이 어떨까 라는 의견을 내게 되었습니다.



김경희 대전여성단체연합 공동대표

이 포럼에 참석하며 학계에서 제도를 연구하고 후학들을 양성하시는 학자님들을 한자리에서 볼 수 있어 참 좋은 것 같습니다. 저는 오늘 발제를 보면서 제도는 참여민주주의를 확산해나가는 방향을 설정하고 가는 것이 맞는데 한 가지 제안을 드리고 싶습니다.

민주적 시민으로 성장할 수 있는 교육적 기반이 충분치 못한 상황에서 어떤 제도가 되었든 그 제도 안에서 충분한 토론이 살아날 수 있을까 하는 생각이 듭니다. 지방자치 현장으로 가면 학자나 시민단체이거나

관심을 가진 소수들의 이야기만 이루어지고, 미니포럼이나 골목포럼이나 논의가 살아나는 장이 되고 있지는 않습니다.

그런데 요즘 총선을 앞두고 있어서인지 평소에 국회의원들이 이렇게 체계적으로 지역에서 의정보고를 하고 이런 것들이 민주주의 활성화에 어떤 의미가 있는지 아무도 설명하고 있지는 않습니다. 지금 예비후보들이 시민들 앞에서 절을 하는 행동을 왜 하는 것인지 자신들의 의견이 무엇인지 밝히기 보다는 이름만 알리고 있습니다. 국회의원들이 일상적으로 4년 임기 내에 민주주의 확산을 이끌고 민주시민 양성을 위한 행동의무를 제도적으로 갖출 수는 없는지 요즘 생각하게 됩니다.

그리고 이 자리에 계신 교수님들께 토론을 활성화시키고 민주시민을 양성할 수 있도록 여러 가지 제도들에 대해 함께 이야기할 수 있는 부분을 함께 고민해주셨으면 좋겠다고 말씀드리고 싶습니다. 제도뿐 아니라 제도 그 이면의 인간의 문제와 어떻게 연동해서 이 문제를 풀어나갈 수 있을지 함께 고민해주셨으면 좋겠습니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

지금 김경희 대표님께서 아주 중요한 이야기를 해주셨네요. 시민과 시민단체에 대한 의견확장이 아직 미미하고 진정으로 시민을 대변하는 기관이 있느냐에 대한 의문과 함께 총장님께서 말씀하신 선한 관점에서 선한 사회구조가 되어있느냐에 대해 생각해보게 됩니다.



박광국 한국환경정책평가연구원 원장

오늘 성낙인 총장님의 말씀 잘 들었고요. 성낙인 총장님께서 시민적 덕성을 이야기하신 이유가 대학교 총장을 맡고 계시다 보니 그런 고민을 현재 많이 하고 계신 것 같습니다. 저도 현재 작은 국책기관을 운영해보니 최근에 하고 있는 고민이 있습니다.

막스 베버라는 유명한 학자가 정치와 학자와 관련된 책을 썼습니다. 서양의 경우 직업 그 자체가 소명으로 인식이 됩니다. 하지만 동양의 경우 약간 다르게 직업과 소명은 뭔가 분리되어 번역되기도 합니다. 그래서 이 내용은 정치와 학자가 얼마나 많은 고민을 해야 하는지와 있습니다. 그러한 측면에서 본다면 우리 사회가 시민적 덕성을 좀 더 구체화하여 과연 시민적 덕성이 무엇인지 이에 대한 그림을 그려야 할 것 같습니다.

최근 플라톤 철학을 보았는데 이는 시대가 아무리 바뀌어도 변하지 않는 본질적인 이데아를 찾는 것입니다. 그리고 프랑스에서 최근 동일성 철학과 차이 철학이 나오고 있습니다. 이것은 과거와 현재, 그리고 미래는 계속 약동하므로 우리 사회 속 개인이 어떻게 변해가야 할 것인가 하는 차이 철학을 보여주고 있습니다. 그래서 우리도 이런 것을 학생들에게 교육시키고 학습하게 할 필요가 있다고 생각합니다. 그러면서 성낙인 총장님이 던진 화두에 대해서 계속 고민하고 해답을 찾아나가는 과정이 중요할 것입니다.

그리고 지금은 산업경제에서 정보경제로 이동하고 있습니다. 이제는 사회적 생산이 매우 중요하며 위키 피디아 같은 것을 예로 들 수 있습니다. 사회적 생산에 있어 우리가 어떻게 연대를 만들어 줘야 하는지에 대해 고민하고 있는데요. 이런 부분을 시민적 덕성과 연결하여 어떻게 교육하여 민주시민을 양성할 것인가에 대한 지속적인 논의가 필요할 것으로 봅니다.



이해식 서울시 강동구청장

지방자치가 국가적인 통제와 시민적 덕성 사이에 존재해야 한다는 말씀에 전적으로 동감합니다. 그리고 지방자치를 어떻게 해야 하는가에 대한 근본적인 고민을 하는 것이 이러한 부분과 연결되어 있을 것입니다. 지방자치단체장을 하거나 지방의원을 하게 되면 자치와 분권을 위해 노력하는 것은 아주 자연스러운 일인데 가장 중점을 두고 하는 이야기는 자치의 권한이 부족하다는 것입니다.

아까 총장님이 말씀하신 예산낭비와 관련하여 용인시와 성남시청의 경우 그 당시가 부동산 경기도 좋고 교부세도 충분하였고 보조금도 있었던 시기였습니다. 대규모의 투자 사업에 있어 사실적으로 그 결정은 제도적으로 조항에 따라 심사기구에서 하였던 것이고 재정과 관련된 적절한 책임과 권한이 있어야 하는데 부족하다는 의견도 있습니다. 또한, 제도적인 측면에서 조례가 준법률화되는 것을 말씀해 주셨는데 지방자치단체장으로서 매우 소망스러운 일이기도 합니다.

예산편성에 있어서도 행자부에서 주는 지침을 없애야 한다고 해서 없었지만 또 기준이라고 하는 것을 지방자치단체가 요구를 했고 기준을 달지 않으면 후에 책임을 묻게 됩니다. 그러므로 지방행정공무원들은 세세한 가이드라인에 따라서 업무를 하기 때문에 지방자치단체장으로서 공무원의 입장을 들어줄 수 밖에 없는 것이죠. 그래서 저는 지방자치단체가 중앙의 통제에 벗어나 있기 보다는 지방자치단체의 권한이 매우 미약하다고 생각합니다. 그래서 이런 부분에 있어 적절한 권한이 주어져야 할 것 같습니다.



이달곤 지방자치실천포럼 대표

오늘 총장님께서 헌법학자로서의 소견, 대학생 교육자의 입장에서 말씀에 감사드립니다. 최근 시빅 버추(Civic Virtue)나 시빅 네트워크(Civic Network)와 같은 이론을 보면 서양사에서는 시민을 이야기하는 내용이 정말로 많은 것을 알 수 있고 우리 사회가 진짜 민주시민으로서 일등 시민으로 발전할 수 있었으면 좋겠다는 생각이 듭니다.

그리고 오늘 포럼과 관련하여 또 다른 의견이 있으시면 언제든지 메일로 주시면 좋겠습니다. 이러한 의견은 연구원 포럼지에 지상으로 공개를 할 예정이므로 많은 의견을 부탁드립니다.



◎ Part2. 이달의 이슈와 포럼 :생활자치

- 특별대담 21세기형 최첨단 산업문화도시, 좋은 도시 편한 진주 -이창희 진주시장
- 논단
내부논단: 생활자치란 무엇인가?
외부논단: 생활자치의 실천력, 민주시민교육
-삶과 밀착된 평생학습으로 시민성 함양
- 우수사례 생활자치를 실천하는 국외 우수사례
- 지방자치단체탐방 천년의 멋이 살아있는 진주로 떠나는 여행
- 이슈 지역공동체 소유권 (community ownership)과 자산화 전략
- 연구원 동정





[이창희 진주시장]

21세기형 최첨단 산업문화도시, 좋은 도시 편한 진주

일시 및 장소: 2016년 3월 7일 / 진주시장 집무실

인터뷰 대상: 이창희 진주시장

인터뷰 진행: 박해육 한국지방행정연구원 연구위원

박해육 연구위원 시장님 안녕하십니까? 바쁘신 일정에도 불구하고시고 인터뷰에 응해주셔서 감사합니다. 시장님께서서는 일자리 창출을 위한 신성장 산업기반 확충을 위해서 많은 노력을 하신 것으로 알고 있습니다. 민선 6기 시대에 중점을 두고 추진하시는 일자리 창출 사업은 무엇인지 말씀해 주시겠습니까?

이창희 진주시장 진주시는 민선 5기부터 시정의 최우선 과제를 대기업 및 유망기업 유치를 통한 지역경제 살리기와 일자리 창출에 두고 210여개개의 유망기업 유치와 1만5,000여 개의 일자리를 창출해 왔습니다.



민선 6기에도 이러한 기초를 유지한다는 계획 하에 항공산업 국가산업단지 지정에 이어 2017년 말 준공 예정으로 뿌리산업단지를 조성하고 있습니다. 또한 한국세라믹기술원의 진주혁신도시 이전과 때맞추어 또 다른 성장 동력인 세라믹소재종합지원센터를 준공, 운영 중에 있습니다. 시는 이 세 가지 산업을 항공 및 조선, 자동차, 기계산업 등과 연계하여 시의 중추 산업으로 발전시켜 나갈 계획입니다.

또한 진주시는 항공우주산업의 전초기지로서의 입지를 다지기위해 2016년부터 혁신도시로 이전해 온 한국산업기술시험원과 함께 항공분야 시험센터 구축을 본격 추진할 계획입니다. 그 외에도 실크산업혁신센터 건립 및 해외시장 개척을 통한 실크산업 활성화, 아파트형 공장 건립 등을 통한 지역경제 활성화와 일자리 창출을 위해 노력하고 있습니다.

박해육 연구위원 신성장 산업기반으로 항공우주산업을 강조하셨는데, 항공우주 산업 발전을 위한 구상이나 계획에 대해서 좀 더 구체적으로 말씀해 주시겠습니까?

이창희 진주시장 우리시는 금년을 우주항공 도시로의 출발을 위한 원년으로 정하고 항공산업 국가산단 조성과 우주항공산업 R&D 시설유치에 전력을 다하고 있습니다. 항공산업 국가산단은 한국개발연구원(KDI)의 예비타당성 조사가 끝나는 대로 올해 상반기에 산업단지 계획을 수립하고, 2020년 준공 예정으로 차질 없이 추진하고 있습니다.

우주산업분야는 상평일반산업단지 내에 4가지 대형 프로젝트 유치를 목표로 한국항공우주산업주식회사(KAI)가 우선 협상자로 선정된 차세대 중형위성사업과 혁신도시 이전기관인 한국산업기술시험원에서 구축하는 항공분야 시험평가센터가 우선적으로 추진됩니다.

이와 더불어 정부에서 올해 공모방식으로 계획하고 있는 우주부품 시험평가센터와 무인이동체(드론) 연구센터도 유치한다는 계획으로 관련기관과 협력방안을 마련하는 등 최선을 다해 나가고 있습니다. 이 사업들은 고급일자리 창출은 물론 연관기업 유치와 지역산업의 동반성장(최첨단 고부가가치화)을 위해 반드시 필요한 사업들입니다.



항공산단 예정지



항공산단 조감도

박해육 연구위원 서부청사 개청은 경남도청이 일부분이나마 90년 만에 다시 진주로 돌아온다는 점에서 진주시민의 긍지와 자부심 양양에 기여할 수 있을 것 같습니다. 서부청사 개청 이후 진주의 발전 전망은 어떻게 보시는지요?

이창희 진주시장 이미 언론에 보도된 바와 같이 경남도청이 1925년 부산으로 이전한지 90년 만에 지난 12월 17일 진주에 경남도 서부청사를 개청하였습니다. 여기에는 서부권 개발본부를 포함한 3개국과 도 직속 기관인 인재개발원, 보건환경연구원이 이전해 330여 명이 근무하고 있습니다.

서부 대개발의 전초기지이자 컨트롤 타워역할을 하게 될 서부청사 개청으로 인해 일단 진주시는 혁신도시 이전 11개 공공기관과 더불어 남부권의 정치, 경제, 행정의 중심 기능을 갖추고 서부 경남 발전의 견인차 역할을 하게 되었습니다. 뿐만 아니라 항공과 뿌리, 세라믹 산업 등 신성장동력산업 육성과 초전신도심을 진주의 강남으로 개발할 진주부흥프로젝트 추진, 수도권과 만나질 생활권으로 서부경남의 대동맥이 될 남부내륙철도 조기 착공에도 더욱 탄력을 받게 되었습니다.

우리는 서부청사 개청으로 1만여 명의 인구증가와 더불어 연관 산업의 유치, 진주부흥프로젝트 추진, 신성장동력산업 육성, 문화발전 등 제2, 제3의 파급효과로 진주 발전에 획기적인 전기가 될 것으로 기대하고 있습니다.



서부청사 개청



박해육 연구위원 유등축제는 전국적으로 잘 알려진 지역축제로 자리매김하고 있습니다. 지난해에 유료화 이후로 유등축제 관리에 많은 변화가 예상되는데 올해 중점적으로 추진하려는 계획은 무엇이며, 앞으로 어떻게 발전시켜 나가실 계획인지요?

이창희 진주시장 유등축제는 작년에 유료화를 시행했다는 것 자체가 하나의 성과로 볼 수 있고, 특히 유료입장객 25만 명을 기록하여 앞으로의 가능성을 더욱 밝게 했다는 것이 더 큰 성과라고 할 수 있습니다.

그러나 첫 시행에서 다소 시행착오가 있었다는 점에서 우선적으로 유료화 시행에 따른 시민 불만을 최소화 하는 일이 중요한 것 같습니다. 유료화 방안에 대한 시민들의 인식 차이를 좁혀서 시민적인 공감대 속에 축제 유료화를 조속히 정착시켜 나가도록 하겠습니다.

올해의 유등축제는 전문가 자문과 시민들의 의견을 보다 폭 넓게 수렴하여 시민들과 함께하는 축제를 준비할 생각입니다. 이를 위해서 축제 운영과 관리에 대한 바람직한 기준과 방향을 설정하여 20~30대 젊은 층을 겨냥한 색다른 볼거리를 만들어 지속적으로



로 방문할 수 있는 기회를 확대하고, 외국인 관광객 확보를 위한 축제 해외 진출기반을 확대함과 동시에 인터넷을 통한 축제의 전국적인 홍보를 통하여 더 많은 관광객들이 유등축제에 참여할 수 있도록 적극적으로 노력하겠습니다.

박해육 연구위원 진주시의 증세 없는 복지를 위한 『좋은 세상』 사업은 전국적으로 매우 우수한 사례로 인정받고 있습니다. 『좋은 세상』 사업은 언제 시작되었으며, 어떻게 운영되고 있는지요?

이창희 진주시장 다 함께 잘사는 『좋은 세상』은 복지사각지대와 저소득층 등 복지서비스가 필요한 대상자를 발굴, 전국 최초로 공공예산 투입 없이 시민들의 자발적인 성금, 재능기부, 노력봉사 등 지역 내 복지자원과 자원봉사자를 활용해 복지사각지대에 있는 사람들에게 도움을 줌으로써 다 함께 잘사는 좋은 세상을 만들어가는 전국 최초, 전국 유일, 진주시만의 독특한 시책입니다.

『좋은 세상』을 실질적으로 이끌어 가는 진주시 좋은세상협의회는 2011년 8월부터 5개월간의 준비기간을 거쳐 2012년 1월 출범되었으며 900여 명의 회원들이 주축이 되어 선제적으로 위기상황에 놓인 가구를 찾아 맞춤형 서비스를 제공해 오고 있습니다.

특히, 저소득층의 주요 욕구인 집수리, 도배, 장판 교체, 방한방풍사업 등은 재료비만 들고 전문기술자들의 재능 기부를 통해 추진, 어려운 이웃의 불편사항을 해결하고 있

으며, 의료 취약계층에게는 의료지원단을 통한 진료 지원 등을 추진하고 있습니다.

2012년 1월 출범 후 그동안 『좋은 세상』을 통한 복지서비스 제공 실적은 8만 2천여 가구, 8만 5천여 건에 달하며 기부금 또한 약 18억 9천여 만 원에 이를 정도로 확대되고 있습니다.

한편 지난해 10월 30일에는 진주시의 맞춤형 복지네트워크인 『좋은 세상』이 복지재단으로 출범했습니다. 복지재단은 앞으로 좋은세상협의회와 연계해 저소득층 서민지원, 사회복지 분야조사·연구 프로그램 개발, 보급, 사회복지 증진을 위한 자원 발굴 협력, 사회복지시설 운영, 지역 기부자원 확충, 기부문화 활성화 사업 등을 중점적으로 추진하면서 지역복지 컨트롤 타워 역할을 수행하게 됩니다.

우리시의 『좋은 세상』은 일일이 열거할 수 없을 정도로 수없이 많은 맞춤형 서비스를 추진하고도 국가 예산은 1원도 투입하지 않고 시민 전체의 마음과 정성, 행동으로 이루어지고 있어 돈 안 드는 복지가 가능함을 보여주고 있습니다.

이에 따라 진주시 『좋은 세상』은 지난해 4월 ‘대한민국 복지도시 부문’대상, 10월 ‘지방자치단체 생산성 대상 문화 복지 부문’최우수, 경상남도 정부 3.0 우수사례 경진대회 대상, 2015년 지방재정개혁 예산절감분야에서 대통령상 등을 수상, 대한민국 복지의 롤 모델이 되고 있습니다.



박해육 연구위원 조금 어려운 질문이 될지도 모르겠습니다만, 앞으로 진주시가 경남의 중추도시로서 지속적으로 발전하기 위해서는 사천시와 통합이 필요하다는 의견도 있는데, 이에 대한 시장님의 견해를 말씀해주시길 부탁드립니다.

이창희 진주시장 현재 우리 진주를 둘러싼 경남 서부권은 예전과 달리 주변여건이 많이 변화했습니다. 서부 대개발의 기폭제가 될 경남도청 서부청사 개청과 11개 공공기관이 이전하는 혁신도시 완성, 진주와 사천의 항공국가산단과 진주의 우주산업, 사천의 항공 MRO사업, 진주의 뿌리산업단지 조성 등 양 지역의 전략산업이 가속화되면서 동반성장의 기회를 맞이하고 있습니다.

따라서 이 기회를 충분히 살리기 위해서는 광역경제권 형성으로 규모의 경쟁력도 확보해야 하고 관련 분야 핵심기능과 시설을 유치하여 중·동부에 준하는 수준의 광역 인프라도 구축돼야 합니다. 통합보다는 도시경쟁력을 강화하기 위한 경제적 협력이 우선이라고 봅니다.



뿌리산단 예정부지



뿌리기술지원센터

박해육 연구위원 진주시가 산업문화도시로 발전해 나가기 위해서는 계획을 착실히 실천해 나가는 것이 필요한 것 같습니다. 시장님께서 올해 가장 중점적으로 추진할 사업은 무엇인가요?

이창희 진주시장 우리시는 2016년에도 유망기업 유치를 통한 지역경제 살리기와 일자리 창출에 매진하면서 그동안 다져 놓은 성장의 기반과 변화된 여건위에 신성장동력 산업을 더해 인구 50만의 자족도시이자 전통과 현대를 아우르는 산업문화도시로 나아가겠다는 계획입니다.

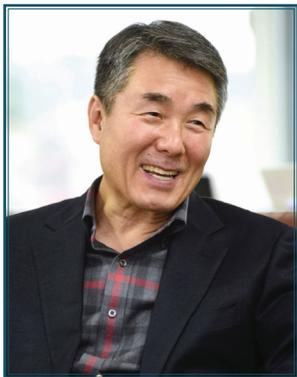
우리시는 지난해 12월 개청한 경남도 서부청사에 이어 올해는 혁신도시 완성과 뿌리·항공국가산업단지 조성, 우주산업 차세대 중형위성 개발시설 유치, 남부내륙철도 조기 건설 등 우리시의 현안과제들을 해결하는데 지혜와 역량을 결집해 나가고 있습니다.

사회복지 측면에서는 다양한 복지수요 충족과 내실 있는 생활복지 실현에 중점을 두려고 합니다. 다함께 잘사는 『좋은 세상』은 지난해 설립된 비영리 재단법인 '진주시 『좋은 세상』

복지재단'을 통해 시민의 다양한 복지수요 충족과 내실 있는 복지서비스를 제공하고 지역 복지 컨트롤 타워역할을 수행하면서 복지사각지대를 줄여 나갈 계획입니다. 그리고 모두가 편안한'무장애도시'는 도로, 공원, 건축물 등에 무장애시설 인증제를 시행할 계획입니다.

축제의 브랜드 가치 제고를 위해 축제의 자생력을 강화하고, 글로벌화를 추진해 나가겠습니다. 이를 위해서 축제 유료화의 롤 모델로 부상한 남강유등축제는 지난해 지적된 문제점들을 보완하여 프로그램의 질적 향상과 다양한 콘텐츠를 만들어 자립화 기반을 한층 강화해 나갈 계획입니다.

박해육 연구위원 마지막으로 진주시의 발전을 위해서 당부하실 말씀이나 중앙에 건의하실 말씀이 있으시면 부탁드립니다.



이창희 진주시장 남부내륙철도 조기 착공에 대한 건의입니다. 진주를 비롯한 낙후된 서부경남 발전의 중심축이 되고 서부 대개발의 화룡점정이 될 교통 핵심인프라 사업으로서 1966년 고 박정희 대통령이 김삼선의 이름으로 기공식을 하였으나 재원부족으로 중단된 이후 2013년 7월 박근혜정부 지역공약사업으로 확정돼 현재 KDI에서 예비타당성 조사가 지금까지 여전히 진행 중에 있습니다.

그동안 지역 상공인들을 중심으로 한 범도민추진협의회를 결성하여 남부내륙철도 조기 착수 촉구를 위한 원정 집회를 기획재정부와 KDI 앞에서 2차례에 걸쳐 가지면서 성명서 발표 및 전달, 삭발식 등을 통해 지역주민들의 열망과 의지를 표출하였고, 경남과 경북 남부내륙철도 노선통과 예정지역 지자체장은 기획재정부를 방문해 남부내륙철도 사업은 경남경북지역 주민숙원사업이므로 반드시 조기에 건설되어야 한다는 연대 건의 활동도 있었습니다.

남부내륙철도가 완공되면 서울~진주 간 1시간 40분대로 단축되고 진주를 비롯한 서부경남은 물론 거제 등 남부해안권의 균형발전과 남해안 관광활성화, 물류수송과 남부지역 개발 등 국가균형 발전 차원에서도 반드시 조기에 구축되어야 하는 사업입니다.

특히 대한민국 미래 성장동력산업인 우주항공산업, 해양플랜트사업을 효과적으로 육성하고 진주 혁신도시와 김천 혁신도시 간의 원활한 소통을 통한 동반성장을 위해서라도 꼭 필요한 핵심 국가기반사업으로 남부내륙철도가 조기에 착공될 수 있도록 건의를 드립니다.



김필두

한국지방행정연구원
연구위원

생활자치란 무엇인가?

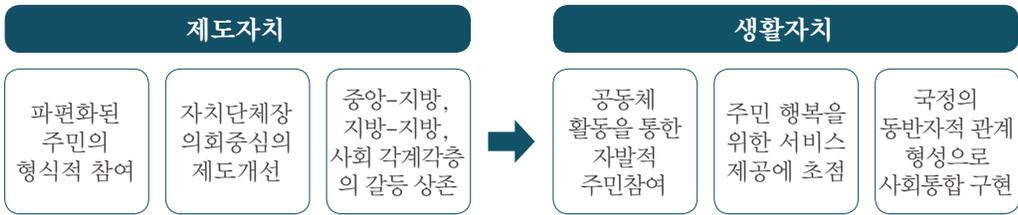
국어사전을 보면, 생활이란 ‘사람이나 동물이 일정한 환경에서 활동하며 살아가는 것’, ‘생계나 살림을 꾸려 나가는 것’, ‘조직체의 구성원으로 활동하는 것’, ‘어떤 특정한 행위를 하며 살아가는 것’ 등으로 설명하고 있다. 이상을 구체적으로 살펴보면, 생활(生活)은 사람이 살면서 생명을 유지하고 살기 위해서 행하는 필수적인 의식주와 관련된 활동 외에도 직장생활과 같은 경제활동이나 취미·여가·문화활동 등과 같은 개인적인 차원에서의 활동, 이웃과 지역사회를 위한 봉사활동, 이웃과의 교류와 상호 작용 등 모두가 생활의 범주에 속한다고 해석할 수 있다. 따라서 인간의 생활은 개인의 욕구나 욕망의 달성과 사회적인 가치나 이념의 실현을 위한 다양한 활동을 의미한다.

홍윤식 행정자치부 장관은 2016년 1월 13일 오후 장관 취임식에서 행정자치부가 올해 역점을 두고 추진해야 할 정책으로 ‘정부3.0의 생활화’, ‘생활자치의 실현’, ‘지방재정 건전성 강화’ 등을 꼽았다. 홍 장관은 지방자치의 새로운 비전인 생활자치를 구체적으로 실현하기 위하여 불필요한 지방규제 혁파, 공무원의 행태변화와 역량 강화 등과 관련된 정책을 강력하게 추진할 것이라고 강조하였다.

이에 앞서서 2014년 12월 대통령소속 지방자치발전위원회가 발표한 지방자치발전종합계획에서는 민선 지방자치 20주년을 맞이하여 성숙한 지방자치발전을 위한 4대 정책과제 중의 하나로 ‘주민중심 생활자치·근린자치의 실현’을 채택하였다. 이 정책과제의 구체적인 실현을 위하여 하위 과제로 자치경찰제도 도입, 교육자치와 지방자치 연계·통합 노력, 읍·면·동 주민자치회 도입, 지방자치단체 간 관할구역 경계조정 제도

개선, 주민직접참여제도 강화, 지방자치단체 소규모 읍·면·동 통합 등을 제시하였다.

이어서 행정자치부는 민선 지방자치 부활 20년을 맞아, 주민이 지방자치의 진정한 주인이 될 수 있도록 2015년을 지방자치의 혁신의 원년으로 만들겠다고 선포했다. 지금까지의 지방자치가 선거 방식이나 지방자치단체의 조직 설계, 중앙-지방 간 권한 배분 등 제도 정착 중심의 자치였다면, 앞으로는 주민이 일상생활에서 지방자치를 통해 자치의 효용성을 직접 체감하는 ‘생활자치’를 구현하는 것이 지방자치의 핵심이 될 것이다. 생활자치는 현장을 중심으로 하는 지방자치를 실현하는 것이다. 이러한 현장을 중심으로 주민밀착형 서비스 강화를 위해 지방조직을 현장 중심으로 개편한다. 정부는 인구



출처 : 행정자치부 보도자료(2015. 2. 5)

감소, 주거여건 변화 등 다양한 주민생활환경에 맞게 행정서비스를 현장완결형으로 제공할 수 있도록 ‘책임읍면동제’를 추진하고 있다. 책임읍면동 시행으로 시군구 본청 또는 일반구에서 담당하던 일부 기능을 읍면동에서 담당하게 되면, 주민이 구청까지 찾아가지 않고도 가까운 읍면동에서 복지서비스 등을 한 번에 해결할 수 있게 된다. 책임읍면동은 다양한 형태로 적용이 가능한 데, 규모가 큰 읍면동이나 일반구·출장소 대신 동 2~3개를 묶어 설치한 대동(大洞), 2~3개 과소 면을 통합한 행정면(行政面)을 책임읍면동으로 지정할 수 있다. 책임읍면동 시행으로 유희 청사·인력을 복지·안전 등 주민수요에 맞게 탄력적으로 운용하여, 행정의 효율성 향상과 복지·안전 사각지대 해소에도 기여할 것으로 기대된다.

이상에서 살펴 본 바에 의하면, 생활자치는 주민의 삶의 현장에서 주민이 주체가 되어서 주민의 일상적인 삶의 질 향상과 행복의 실현에 필요한 재화나 서비스의 생산과 제공을 국가-지방자치단체-주민 등이 상호 대등한 동반자적인 관계를 형성하여 추진하는 정치행정 시스템을 구성하는 이념적 가치이자 이론적인 근거라고 할 수 있다.

여기서 ‘생활자치’와 유사한 개념으로 ‘주민자치’, ‘근린자치’ 등에 대한 개념과의 유사점과 차이점을 구분하는 것이 필요하다. 이 세 개념의 공통점은 공동체의 활력을 토대로 한 주민의 행복 증진과 삶의 질 향상, 지역사회발전, 주민화합 등을 목적으로 한다는 것과 지방자치의 패러다임 전환에 따라서 지역 주민이 지방자치의 중심축이 되고 주체가

되고 행정은 이를 지원하는 민관협력적 거버넌스를 구축하는 것이다. 이들 세 개념의 차이점을 굳이 열거한다고 하면, ‘생활자치’는 서비스의 대상에 초점을 맞춘 것으로 서비스의 주된 대상이 주민의 생활현장에서 주민들에게 필요한 서비스를 주민이 직접적으로 생산하거나 국가 혹은 지방자치단체로 부터 제공받는 것을 말한다. 주민생활은 의식주와 관련된 가정생활, 직장생활, 문화체육 등 취미오락, 소통과 어울림 등이 중심을 이룬다. ‘주민자치’는 지방자치의 주체를 강조한 개념이다. 지방자치의 주체가 지방자치단체와 공무원을 중심으로 하는 단체자치에 대비되는 개념으로 시민의식이 향상됨에 따라서 대의민주주의와 간접민주주의의 취약점을 보완하기 위하여 주민이 직접 나서는 직접민주주의적인 요소의 비중을 높이자는 것이 주민자치이다. ‘근린자치’는 자치가 이루어지는 장소적 범위와 규모에 초점을 맞춘 것이다. 특히 주민자치를 효율적으로 추진하기에 적절한 장소를 근린이라고 표현하고 있다. 근린은 주민자치를 위하여 사람들이 쉽게 접근하고 모일 수 있는 장소, 사람들이 서로 대면할 수 있는 기회와 시간이 많아서 서로서로에 대하여 친밀감을 높이고 대화와 소통이 쉬운 구역 등을 근린지역 혹은 근린구역이라고 한다. 이러한 근린 구역은 아파트의 단지가 될 수도 있고, 걸어서 다닐 수 있는 초등학교를 중심으로 하는 학군이 될 수도 있으며, 재래시장이나 골목길이 중심이 되는 구역 일 수도 있다. 이러한 주민들이 쉽게 만나고 쉽게 소통할 수 있는 근린구역을 단위로 하여 이루어지는 주민의 자치를 근린자치라고 개념 규정할 수 있다.

행정자치부에서 제시하고 있는 생활자치의 구성요소는 주체인 주민, 대상사업인 주민생활 서비스, 전달시스템인 국가-지방자치단체-주민 간의 협력적 거버넌스 구축 등이 라고 할 수 있다.

첫째, 주민은 생활자치의 주체이자 대상이고 수혜자이다. 주민은 개인으로서의 주민과 공동체 구성원으로서의 주민으로 나눌 수 있다. 정부에서 지향하고 있는 생활자치의 중심은 개인으로서의 주민이 아니고 공동체의 구성원으로서의 주민을 말한다. 주민은 자발적으로 공동체를 형성하고 그 공동체를 중심으로 주민 모두가 더불어 함께 잘사는 지역사회를 구현하여야 한다. 그러기 위해서는 주민자치위원회, 아파트입주자대표회의 등과 같은 마을 단위의 크고 작은 공동체들이 활성화되어야 한다. 마을 단위 공동체가 활성화되기 위해서는 주민의 적극적이고 자발적인 참여가 필수적이다. 공동체는 일부 지역유지의 친목조직이나 특수한 사람들의 이익집단이 되어서는 안되고 모든 주민이 참여하고 모든 주민의 삶의 질 향상에 기여하는 공동체가 되어야 한다.

둘째, 생활자치의 대상은 주민생활이다. 2007년 12월부터 노무현 정부는 주민생활

을 적극적으로 지원하는 정책을 추진하였다. 주민생활지원서비스는 주로 저소득층 서민을 대상으로 주민의 다양한 복지수요를 반영하여 폭넓은 서비스를 제공하는 것으로 보건, 복지, 고용, 주거, 교육, 문화, 관광, 생활체육 등 주민 삶의 질 향상과 관련된 각종 서비스를 포괄하여 지원하는 서비스를 말한다.

자료: 행정자치부 정부 3.0 홈페이지

서비스내용	
법정복지 지원서비스	기초생활보장 급여, 의료급여 지원, 가사간병 지원, 모부자가정 지원, 기초노령연금, 장애수당, 보육료 지원, 긴급복지 등 법정급여 지원
고용지원 서비스	직업상담, 공공근로, 고용촉진훈련, 자활지원 등 고용지원서비스 제공
보건의료 서비스	건강검진, 물리치료, 보장구 지원, 방문 간호, 출산지원 등 각종 보건·의료 서비스의 안내 및 의뢰
주거복지 서비스	주거안정지원, 주거자금지원, 주거환경개선 등
시설입소 서비스	노인 양로(요양) 시설, 장애인 복지시설, 여성복지시설 등에 입소코자 할 때 안내 및 의뢰
기타	자원봉사 프로그램 안내, 지역 내 다양한 문화·생활체육, 평생교육, 관광 프로그램 안내

자료 : 행정자치부(2007), 주민생활지원서비스 전달체계 개편계획

또한, 행정자치부는 2006년도 대통령 업무보고에서 ‘정부 3.0의 생활화’를 선언하였다. 즉 정부 3.0의 서비스하는 정부는 국민생활이 보다 편리하도록 최선의 서비스를 제공하는 정부가 된다는 것이다. 이를 구체화하기 위하여 국민생활의 구체적인 내용과 범위를 확정하였다. 정부는 국민의 생활을 출생부터 사망까지 주요 생애주기별로 나누어서 각 생애주기별로 맞춤형 서비스를 제공한다는 것이다.

생애주기별 맞춤형 서비스



- 영유아 예방접종 알리미
- 학교주변 안전지도
- 학자금 대부 안내
- 소지본 창업 정보
- 노령연금 수령
- 영유아 보육비 지원
- 입시정보 종합제공
- 취업정보 안내
- 산재보험 요양비 요구
- 노인일자리 지원

국가와 지자체 등에서 제공하는 출산지원 서비스는 다양하지만, 무슨 서비스를 받을 수 있는지 알기 어렵고, 각 기관별로 별도로 신청해야하는 번거로움이 컸다. 이러한 불편을 개선하고자 양육수당, 출산지원금, 출산축하용품 등 출산 관련 서비스를 출생신고와 함께 신청하는 ‘행복출산’ 서비스를 실시한다. 적성·진로·성적에 기초하여 대입 전형 정보를 종합적으로 비교·분석할 수 있는 ‘대학입학정보 포털’ 서비스를 개시하고, 공공·민간에 분산되어 있는 구인·구직 정보를 ‘워크넷’중심으로 통합·제공함으로써 취업을 돕는다. 영업·폐업 신고를 세무서와 시군구에 각각 신고하던 불편함을 없애고 한 곳에만 신고하면 되도록 ‘간편창업’ 서비스도 확대 시행된다. 2015년부터 시작되어 매월 6천 건 이상 신청되는 ‘안심상속’ 서비스도 전국 어디서나 신청할 수 있도록 신청기관을 확대하고, 「민원24」를 통해 온라인 신청도 할 수 있게 된다.

지금까지 국가와 지방자치단체는 주민생활과 관련된 서비스의 주된 공급자의 역할을 담당하고 있었고 주민은 거의 일방적인 주민생활서비스의 대상자이자 수혜자의 역할을 담당하고 있었다. 주민생활서비스의 공급을 담당하고 있던 중앙정부와 지방자치단체의 관계에서도 사무권한의 70%와 재원의 80%를 독점하고 있는 중앙정부의 의지에 따라서 주민생활서비스의 질과 양이 좌우되었다. 주민생활서비스는 지역과 주민의 특징에 따라서 중심점이나 강조점이 달라질 수 있으므로 중앙정부가 주도하기보다는 지방자치단체가 주도하는 것이 바람직할 것이다. 따라서 지방이 주도하고 중앙이 지원하는 중앙과 지방 간 상생·협력 시스템을 강화하는 것이 필요하다. 또한, 주민생활서비스의 대상자이자 수혜자인 주민들이 주민생활서비스 생산의 한 축을 담당하는 것이 생활자치의 또 다른 목표가 되어야 한다. 지역의 사정은 그 지역에 거주하는 주민들이 가장 잘 알기 때문에 주민이 주축이 되는 생활자치를 구현하는 것은 당연하다고 생각된다.

생활자치의 시스템은 주민이 주체가 되고, 지방자치단체가 지원하고, 중앙정부가 후원하고 뒷받침하는 국가-지방-주민 등 3자의 상생·협력적 네트워크를 구축하는 것이 되어야 할 것이다.

참고/문헌

- 위키백과사전
- 전자행정학용어사전
- 네이버 백과사전
- 지방자치발전종합계획
- 주민생활지원서비스 개편계획
- 정부3.0
- 행정자치부 업무보고



김은경

인천남구평생학습관장
정치학박사

생활자치의 실천력, 민주시민교육

삶과 밀착된 평생학습으로 시민성 함양

일상의 자치

자치를 중심에 두고 지방자치, 주민자치, 마을자치, 생활자치 등 이론과 실천적 차원에서 다양하게 논의되고 있다. 자치의 논리가 민주주의에 근간을 두고 있다면, 이제는 생활자치를 보다 정치하게 얘기할 시점이다. 민주주의는 다수에 의해 선출된 정부가 특정한 결정을 수행하는 제도가 아니라, 근본적으로 공동생활의 형식이자 경험을 전달하고 공유하는 일종의 삶의 방식이다. 결국 민주주의는 인간의 삶과 생활양식의 거의 모든 것들을 결정하는 보편적 원리인 것이다. 그런 점에서 오늘의 민주주의는 일상생활과 관련된 모든 영역에 주민이 자발적으로 참여하는 생활자치와 그 내용이 같다. 주민자치에서 그 자치가 어디까지인가를 한 번 더 고민해 주민이 스스로 결정하고 책임지는 영역을 일상생활로 명명하고 구체화시킨 것이 생활자치인 것이다. 생활자치가 제대로 작동하지 않는 이유는 여러 가지가 있겠지만, 무엇보다도 주민들의 공동체에 대한 신뢰가 부족하기 때문이다. 그 지역을 함께 살아가는 사람들이 공동의 가치와 이익을 위해 서로 상호작용하고 공동의 유대관계를 형성하며 이를 바탕으로 진정한 참여를 꾀해야만 자치를 실현할 수 있다. 공동체적인 덕성을 함양하는 일이 자치의 성숙을 위해 무엇보다도 중요하다.

배움과 실천의 공동체

지역공동체가 “단일 또는 두 개 이상의 통·리 단위”라는 단지 공간적 개념으로만 정

의되기보다는 신뢰, 유대나 연대, 상호교류 및 영향관계와 같은 주민들 간의 관계성 등 사회적 자본이 강조되면서 동시에 평생학습이 중요해졌다. 마을만들기는 물리적 공간보다는 보이지는 않지만 학습을 통해 증진시켜야 하는 신뢰와 같은 사회적 자본을 키우는 일이며, 공동체 회복을 위해 선행되어야 한다는 공감대는 이미 형성되어 있다. 평생학습은 공동체, 특히 지역공동체를 이야기하면서 빼놓을 수 없는 중요한 부분이 된 것이다. 학습이 곧 실천적인 시민성을 키워 공동체를 활성화하는 과정이기 때문이다. 이것은 평생학습차원에서 공동체논의를 활성화시켜야 하는 이유이기도 하다.

“교육이란 세계에 대한 사실을 축적하는 과정이 아니다. 세계는 만들어가는 것이다. 배움은 수동적 활동으로 지식을 저장하는 활동이 아니라 삶에 유의미하게 참여하는 것이다. 그러므로 인간은 자율적이며 스스로 방향을 찾아가는 것이다”

『두려움과 배움은 함께 춤출 수 없다』의 저자이자 뉴욕의 알바니 프리스쿨(Albany Free School)의 교장을 지낸 크리스 메르코글리아노(Chris Mercogliano)의 말이다. 학습과 교육, 즉 배운다는 것은 삶에 유의미하게 참여하는 것이고 배움으로써 자율적으로 스스로의 삶을 살아가는 것이다. 스스로 참여하기 위해서 배움이 생활화되어야 하는데, 이것이 곧 평생학습이다. 평생학습을 “학교 교육이나 기업 내 교육 이외에 일반인이 참여할 수 있는 평생 교육으로서의 학습”이라고 거칠게 정의를 내리면서 자연스레 학교 밖 삶의 터전인 지역사회에 관심을 갖게 되었다. 몇몇 지방정부(경기도 수원시, 경기도 시흥시, 인천 남구 등)는 평생학습과 함께 지방자치, 주민자치를 얘기하고 있는데, 반가운 일이다. 평생학습은 이론과 실천을 묶어주는 공동체의 가교이다. “이론”(theory)은 무엇을 보기 위해 거리(distance)를 가져야 하고, 그 과정에서 정당성을 확보할 수 있다. 학습을 통해 갖게 된 정당성은 자연스럽게 “실천”(practice)으로 이어진다. 직접 무언가를 해보기 위해 거리를 두지 않고 참여하고 행동하게 되는 것이다. 이처럼 평생학습의 배움은 ‘스스로’ ‘참여’하게 하고, 이는 일상자치의 전제조건이 된다. 따라서 평생학습은 공동체회복의 시작이며 주민자치, 나아가 생활자치를 가능케 하는 열쇠인 것이다.

민주주의를 실천하는 생활자치는 어떻게 실현할 수 있을까. 자치영역이 일상의 삶, 그 자체라는 점에서 “누가 자치를 하는가” 하는 주체는 보다 중요해진다. 한두 명의 리더가 아닌 생활터전에서 일어나는 모든 일에 자발적으로 참여하고 이를 일상화하는 사람들이 있어야 한다. 즉, 시민이 있어야 한다. 시민은 누구인가.

민주시민교육, 생활자치의 실천력

아리스토텔레스는 훌륭한 시민의 미덕은 훌륭한 사람의 미덕과 같지 않으며, 훌륭한 시민은 공동체(민주정)를 이끌어가고 그러기 위해 교육이 필요하다고 강조한다. 시민과 사람은 덕을 갖추고 있다는 기준이 다르며 시민은 민주정체라는 공동체에 부합된 사람이어야 하고, 그러기 위해 시민교육이 필요하다는 것이다(Aristoteles, Politika). 이는 오늘날 시민을 정의(적극적으로 참여해 공적인 삶의 가능성을 열어가는 사람)내리는 맥락과 다르지 않다. 시민은 스스로 생각하고 자신의 의견을 자발적으로 형성할 수 있는 자유와 그 자유에 바탕을 두고 형성되는 자율적 의견에 기초하여 행동하는 사람, 일상적인 삶을 통해 공공선을 판단할 수 있는 사람, 공동체의 유지발전을 위해 그 구성원으로 가져야 할 권리와 의무에 대한 의식을 함양한 사람, 그리고 민주적으로 참여하는 합리적 의사결정자 등 다양하게 정의할 수 있는데, 결국 시민은 시민적 덕성을 갖춰 공동체에 참여하는 자이다. 이러한 시민은 태어나는 것이 아니라 만들어지는 것이다. 따라서 학습이 필요한 것이다.

평생학습차원에서 시민적 덕성(civic virtue)을 키우기 위한 교육, “민주시민교육”의 중요성이 커지고 있다. 시민교양 차원의 학습을 넘어서 공동체에서 함께 살아야 할 우리가 반드시 갖춰야 할 시민적 덕성을 키우기 위한 학습이 강조, 확대되고 있는 것이다. 시민적 덕성은 공동체의 시민으로서 가져야 할 덕목으로 각오와 의지, 공동체의 자율적이고 적극적인 참여를 가능케 하는 조건이다. 이 덕성은 스스로 자신을 다스릴 수 있고, 사회적 현상 및 갈등의 문제를 분석하고 판단하는 능력이며, 이 과정에서 상대를 설득하고 협상하여 합의점을 찾아가며, 나아가 스스로 지역문제에 대해 고민하고 연구하며 학습을 지속적으로 체계화하는 능력이다. 이 실천능력을 민주시민교육을 통해 양성해가는 것이다. 민주시민교육은 공동체에서 발생하는 여러 가지 문제에 슬기롭게 대처할 수 있는 능력과 태도를 기르는 학습과정으로, 아무리 강조해도 지나치지 않는다.

생활자치를 실현케 하는 시민성을 키우는 민주시민교육은 무엇을 담아야 하는가. 크게 두 가지인데 첫째, 성찰성이다. 민주시민교육은 기존 사회질서에 대해 무비판적이던 사고를 성찰적(reflexive), 비판적 사고로 발전시켜가는 과정이어야 한다. ‘비판적 사고’에서 비판(kritik, critique, critic)이란, 부정적이고 제한적인 의미가 아닌 “가르다/구분하다”, “결단하다”, “판단하다”의 뜻으로 시민적 판단력으로 볼 수 있다. 일상의 자치를 위해서는 시민적 판단력이 무엇보다도 중요하다. 지역문제에 대해

사실적 관점과 가치개입적 관점으로 동시에 분석하고 판단하는 것이 주민자치의 현장에서는 결정적이기 때문이다. 이 비판적 사고를 통해 “문제제기”식이 되어야 성찰적 시민성을 키울 수 있다. 민주주의는 다수결의 문제이거나 정의와 권리의 문제가 아니라 자유로운 탐구와 토론이 가능할 수 있는 시민력을 육성하는 문제인 것이다.

둘째, 행동성이다. 비판적 사고를 지녔다 할지라도 이를 실천에 옮기지 않는다면 온전한 시민성이라 할 수 없다. 이는 실천원리로서의 민주주의라는 점에서 매우 중요하다. 따라서 좋은 시민을 이야기 할 때, “지역에 대한 참여”, “공동체에 참여” 등 능동적이고 적극적인 참여를 강조한다. 민주시민교육 과정에서 시민의 역량을 강화시켜 상향식 주민참여를 유도할 수 있는 동기를 제공하고, 지역문제를 주민 스스로의 힘으로 해결해나갈 수 있는 토대를 마련해 주고 있다. 평생학습은 무관심에서 관심으로, 나아가 행동하는 주체적 참여자로 성장하게 하는 힘이며 생활자치의 실천력이 되는 것이다.

배움을 ‘묻고’ 마을을 꿈꾸다

배움을 ‘묻고’ 마을을 꿈꾸다. 이 문장은 두 가지 의미가 있다. 먼저 학문(學問)은 ‘묻고’ 답하는 과정이자 물음이 있어야 답이 있다는 의미에서 배움을 통해 묻고 답하는 과정에서 마을을 이야기한다는 것이다. 둘째, 배움이라는 것을 땅에 ‘묻고’ 그 결실로 삶의 터전인 마을을 유지하고 미래의 마을을 꿈꿀 수 있다는 의미이다. 배움이 있어 미래의 마을을 생각할 수 있는 것이다. 또한 마을이야말로 배움과 참여가 동시에 일어나는 공동체이자 좋은 시민으로 성장할 수 있는 생활터이다. 이처럼 배움과 마을은 떼어놓을 수 없는 관계이다.

주민자치력을 높이는 평생학습은 이제 학교 밖에만 머물러 있지 않는다. 공동체적 관점에서 마을의 시민들이 함께 마을 내 인적·물적 자원을 연계하고 활용해서 지역의 교육력을 회복하고 마을과 학교가 상생하는 마을교육공동체를 형성해가고 있는 것이다. 이제는 학교와 마을이 아이들을 함께 키우면서 마을이 아이들의 배움터가 되고, 아이들이 마을의 주인이 되는 미래를 꿈꾸고 있다.



윤지영

부산발전연구원
연구위원

생활자치를 실천하는 국외 우수사례

민선 지방자치가 부활이 된 지 스물한 살, 성년기에 들어섰다. 지난 20년간 지방자치의 성장은 분명 양적 성장을 이루어 냈다. 하지만 지자체가 자율적으로 자립적으로 운용하기에는 아직 미흡한 점들이 있다는 평가가 많다. 이에 지방자치에서의 미흡한 점들을 보완하고 개선해 나가는 차원에서 주민이 지역의 주인으로서 일상생활 속에서부터 자치를 실천해 나가는 ‘생활자치’를 구현해 나가고 있다.

지방자치 행보의 한 축인 생활밀착형 공동체 활성화를 통해 더불어 잘 사는 지역사회를 만들어 나가기 위해 공동체문화 정착을 유도하고 있다. 공동체문화의 확산은 발생 측면에서 보면 인구 감소나 경제적 쇠퇴의 위기감을 가지고 이를 타개하기 위하여 수익창출이 가능한 문화·관광 활성화, 삶의 질을 높이는 거주환경 개선, 지역경제 및 일자리 창출을 목적으로 하는 정책적·제도적 접근과 더불어 각종 물적·비물적 개선을 위해 추진되었다. 무엇보다도 주민으로 구성된 공동체가 중심이 되어 자생조직으로서 생활자치의 기능과 역할을 수행하기 위한 역량을 키워나가고 있는 추세이다. 주민중심의 공동체 활동은 공동체형성 단계를 거치면서 마을에 대한 인식변화와 지속적인 참여로 구축되고 있다. 마을활동 규모의 크고 작음을 떠나서 마을 내 지속적인 소통과정이 이루어지지 않는 곳은 점차적으로 관심과 참여가 줄어드는 경향을 보인 반면, 지속적으로 소통과정이 이루어지는 곳은 소모임 육성, 마을발전사업 모색, 마을기업 탄생 등 자

연스럽게 주민참여를 확대시키는 효과를 가져왔다. 이러한 마을 내의 소통과정은 마을 문화로 자리를 잡으면서 마을 공동체 육성의 원동력을 행사하여 공방운영 및 솔트카페 등 소규모 마을기업, 협동조합, 사회적 기업 등의 형태로 발전되면서 일자리창출, 소득창출, 지속적 주민참여 등의 선순환효과를 발생시키며 성장해 나가고 있다.

이처럼 주민 참여중심의 생활자치에 주목하는 이유는 여러 가지가 있지만, 그 중에서 마을만들기 사업과 관련하여 기존 도시재생사업에 대한 반성이 있었고, 이로부터 주민 중심의 공동체를 중요시하는 마을만들기 사업으로 발전하게 되었다. 선진사례들에서도 살펴보면, 물리적 공간의 재생사업을 통해서 사업지구 내 물리적 환경 개선은 이룩할 수 있으나 인근지역과의 격차, 공동체의 단절, 사회적 문제를 해소하는 데에는 현실적인 한계가 있다는 것을 경험으로부터 인지하고 반성하는 차원에서 주민 중심의 마을공동체 활동에 주목하기 시작하였다.

이에 선진사례로 협동조합을 통해 생활자치를 실천해 나가고 있는 이탈리아의 볼로냐 도시와 자급자족을 지향하는 영국의 토트네스의 사례를 통해 생활자치가 나아갈 방향에 대해서 살펴보기로 한다.

1) 협동조합을 통해 생활자치를 실천해 나가는 이탈리아 볼로냐(Italia, Bologna)¹⁾

이탈리아 북중부에 위치한 볼로냐는 인구 40만의 도시로 현재 1인당 GDP는 4만 유로를 상회하는 유럽에서도 부유한 지역이다. 1950년대까지 이탈리아에서 가장 가난한 지역 중 한 곳이었으나 현재 협동조합의 성공으로 유럽지역에서도 가장 소득이 높은 지역으로 전환하였다. 볼로냐가 속해있는 에밀리아 로마냐주에는 8천여 개의 협동조합이 있으며, 볼로냐의 경우 400여 개의 협동조합이 구성되어 협동조합의 경제비중은

1) 윤지영 외 1인, 2014, 지역자산을 기반으로 하는 지역커뮤니티 활성화 방안, 부산발전연구원 보고서 중 일부 발췌

45%, 실업률은 3%²⁾에 이른다. 협동조합은 볼로냐가 속한 에밀리아 로마냐주 모든 생산 경제 활동의 약 3분의 1을 차지하며, 임금은 이탈리아 전체 평균의 2배이며, 실업률은 3.1%에 불과하다.³⁾

볼로냐 지방에는 옛날부터 이 지역에 왕자, 백작, 공작이 거주하지 않아 전통적으로 계급 문화가 뿌리내리지 않았던 배경도 있었지만, 사회적 제도가 협동조합 발달에 큰 역할을 했다. 사기업과 달리 세제혜택이 있는 협동조합은 실업자들에 대한 협동조합 간의 상호 고용체계 구축이 잘 형성되어 있는 점 또한 협동조합의 성공 이유로 들 수 있다. 따라서 일반 시민들은 자연스럽게 고용 불안으로부터 해소된 협동조합의 틀 구조 속에서 최적의 시스템으로 운영되고 있는 환경에서 생활하고 있다. 볼로냐 주민들은 육아에서부터 내집 마련 및 식사에 이르기까지 협동조합을 통해 해결하고 있다.⁴⁾

분배와 평등, 협동을 원칙으로 하는 협동조합을 은행, 소비, 노동, 서비스 등 전 영역에 실천하고 있는 볼로냐는 협동조합이 경제력의 큰 자원으로서의 몫을 하고 있다. 주민 중심으로 운영되고 있는 협동조합은 지역 내 주민을 위한 협동공동체로서 운영되고 있기에 상업성향보다는 자급자족성향이 더 강하여 질 좋은 상품, 진정성 있는 상부상조 등의 협력 네트워크가 협동조합의 장점으로 작용하게 된다. 현재의 볼로냐의 활력은 협동조합이라는 공동체 자원이 가장 큰 자원으로 경제주체로서의 역할을 하고 있다. 볼로냐는 이탈리아 협동조합의 수도라고 말할 수 있을 정도로 협동조합이 도시의 산업과 일상의 삶에 있어 가장 큰 영향력을 행사하고 있는 곳이다.

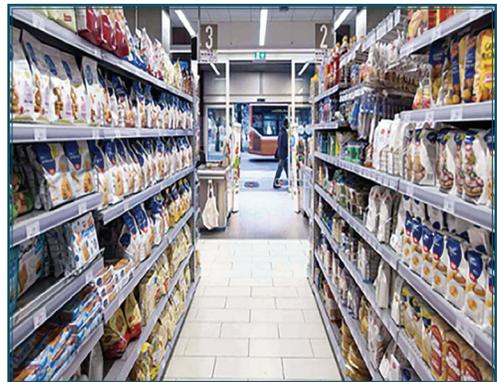
볼로냐 도시에서 흔하게 볼 수 있는 간판은 ‘coop’이라고 쓰인 슈퍼마켓이나 중소기업 브랜드가 대부분이다. 이는 협동조합에 대한 제도적 기반을 마련하고자 하는 지방 정부의 노력과 지원이 병행되었고, 실용주의를 지향하는 이곳 사람들의 문화가 어우러져 나타난 현상이다. 현재 볼로냐 지방에는 정부의 직접 지원은 없으며, 세금 공제(농협의 경우 이익의 80%까지 공제) 같은 제도상 지원하고 있는 BCC라는 지역 밀착형

2) 협동조합 성공사례-몬드라곤과 볼로냐. 한국기독교공보, 2013.04.15일자

3) 상계서

4) 남선혜, 협동조합 천국, 이탈리아 볼로냐, KDI 경제정보센터, 2013

신용협동조합이 발달해 있으며, 개별 협동조합의 컨소시엄도 발달해 있다.⁵⁾ 뿐만 아니라 볼로냐 지방의 협동조합연합회인 레가코프(Lega Coop)는 지역 공동체의 사회 경제 전반에 걸친 의사 결정과 복지 및 지역 산업과 경제까지 큰 영향을 미치는 상위 조합 형태로 구성되어 세무, 법률, 인사 분야에 이르기까지 협동조합들을 지원하고 있다. 또한 협동조합들이 지속가능한 경제 생태계를 갖추게 하여 지역연합의 발전에 밑거름이 될 수 있도록 연결고리 역할을 하고 있다. 레가코프는 다양한 업종의 협동조합으로 구성되어 있으며 상호협력적인 네트워크를 구축하고 있어 소속 조합원에 대한 교육과 신생 협동조합 설립을 지원한다. 레가코프에 가입한 협동조합이 300여 개에 이르고, 2만5,000명의 직원과 40만 명의 조합원이 있다.⁶⁾ 볼로냐 시민이 약 40만 가량을 감안하면 거의 모든 시민이 협동조합 조합원이라고 볼 수 있어 지역자체가 거대한 공동체의 협력체계를 이루고 있다고 보아도 과언이 아니다. 코프의 회원증을 가지고 있으면 코프에서 운영하는 서점이나 주택마련, 친환경식료품점 등을 보다 값싸게 이용할 수 있다. 뿐만 아니라 지역 내 노인, 어린이, 문제 청소년, 장애인, 약물중독자 등 사회적 약자에게 다양한 서비스를 제공하는 데, 그 실례로 한 해에 약 2만7,000명이 돌봄 서비스 혜택을 누린다. 또한 협동조합 간의 컨소시엄을 통하여 개별 협동조합으로 하기 어려운 프로젝트를 협동조합 간 협력을 통해 수행하고 있다.



<그림 1> 볼로냐 Lega coop(좌)과 coop매장(우)⁷⁾

5) <http://coop5.tistory.com> 참고

6) 상계서 참조

7) google.image 중 발췌 <http://www.bologna2000.com/2015/04/27/legacoop-modena-su-esclusione-cpl-concordia-da-white-list/>

2) 영국의 토트네스 마을(England, Totnes)⁸⁾

인구 2만 5천여 명의 토트네스는 전형적인 농촌소도시로 한국 농촌사회가 겪었던 인구감소와 지역쇠퇴 현상을 동일하게 겪었다. 특히 1986년 영국의 광우병으로 지역경제가 급랭하기 시작하였다. 그러나 토트네스는 사람과 동물과 자연이 조화를 이루는 방식의 전통적 목축방식을 도입하면서 활로를 찾기 시작하였다.⁹⁾ 자연주의 회복운동은 먹거리부터 시작하여 유기농산물을 지역 내에서 생산·유통하게 되면서부터 생산자와 소비자의 신뢰가 형성되었고, 이후 대형유통업체에 휘둘리지 않는 안정적 판매경로의 확보를 통하여 대규모 기업자본이 마을에 들어오는 것을 주민 스스로 막을 수 있었다.



<그림 2> 토트네스 파운드¹⁰⁾

현재 토트네스에는 지역의 자본을 외부로 유출시키는 대형자본, 즉 마트나 편의점이 없다. 대신 영국 1위 규모의 유기농 농장, 대를 이어 장사하는 정육점, 장인이 만드는 신발 공장 등 마을 주민들 서로가 서로의 제품을 사고팔면서 호혜의 경제를 만들었다.¹¹⁾ 뿐만 아니라 지역화폐 토트네스 파운드를 운영하여 토트네스 지역 어디에서나 사용가능하도록 하였다. 윤리적 상점, 공정무역 가게가 마을 공동체의 고리역할을 하고 있으며 유기농 농장은 지역민 200여 명을 고용함으로써 일자리 창출 효과도 크다.

이들 가게의 출입문에는 지역 화폐인 ‘토트네스 파운드(tp)’ 사용이 가능하다는 표시가 붙어 있다. 200m 남짓한 하이스트리트에 있는 전체 상점의 3분의 2가량이 동참하고 있다. 1토트네스 파운드는 1파운드에 해당한다.¹²⁾

이처럼 토트네스만의 공동체의식 구축으로 마을의 경제적인 면과 연결을 하여 마을에



<그림 3> 마을 숲(좌)¹³⁾과 토트네스 화폐 사용가능 표식(우)¹⁴⁾

대한 애착심과 충성도를 높이는 계획들이 추진된 사례이다.

토트네스는 지역경제 활성화를 위하여 전통적 목축방식, 유기농산물 생산, 유통구조 개선, 지역주민들이 스스로 패러다임을 변경하는 등 지역 주권성을 가지고 생활자치를 실천해 나가고 있다.

8)윤지영 외 1인, 2013. 커뮤니티디자인을 통한 마을문화 활성화 방안, 부산발전연구원 보고서 중 일부 발췌

9) 김찬동, 상계서, 2012, p.79

10) google.image 중 발췌 <http://transitionculture.org/2007/11/26/economics-in-transition-an-evening-in-totnes-exploring-the-potential-and-future-of-the-totnes-pound/>

11) 대형자본에 기대지 말고 스스로 공동체 만들게 해야, 머니투데이, 2013.2.01

12) 윤리적소비 : 지역소비의 유토피아 꽃 토트네스, 경향신문, 2008.08.24

13) google.image 중 발췌 <http://www.bbc.com/news/science-environment-19146445>

14) 자료 : 윤리적소비 : 지역소비의 유토피아 꽃 토트네스, 경향신문, 2008.08.24



천년의 멋이 살아있는 진주로 떠나는 여행

주재복(한국지방행정연구원 연구위원)

진주는 남부권의 중심도시로 일찍부터 찬란한 문화를 꽃피워 온 천년고도이다. 시내 중심을 가로지르는 남강과 대한민국의 영산인 지리산에서 발원한 경호강과 남덕유산에서 발원한 덕천강이 합류해 만든 인공호수인 진양호가 있고, 가까이에는 남해바다가 펼쳐지는 장엄한 섬들의 향연인 한려해상 국립공원 등 눈길 닿는 곳마다 아름다운 풍광이 병풍처럼 둘러싸여 있다.

진주의 상징인 진주성은 남강변 절벽위에 위용 넘치는 모습으로 솟아있는 천혜의 요새이며, 임진왜란 3대 대첩지로도 유명한 곳이다. 1592년 임진왜란 때 김시민 장군이 3,800여 명의 군사로 2만여 명의 왜적을 대파하여 진주성대첩을 이룬 역사의 현장이자 민족성지이다. 한국관광공사에서 ‘한국인이 꼭 가봐야 할 국내관광지 100선 중 1위’로 선정된 곳이기도 하다.

남강변 벼랑위에 우아하고 위엄 있게 서있는 축석루는 조선시대 3대 누각 중 하나로 남강과 의암, 진주성과 어우러져 천하의 절경을 연출하며 진주 8경중 제 1경을 자랑한다. 미국 CNN GO에서 선정한 한국방문 시 꼭 가봐야 할 곳 50선에 선정된 축석루에서는 매년 4월에서 10월 말까지 매주 토요일 오후 2시부터 한 시간 동안 진주검무를 비롯한 진주포구락무, 진주오광대, 진주교방굿거리춤, 신관용류가야금산조, 진주삼천포농악 등 진주의 무형문화재 공연이 순차적으로 펼쳐져 시민들과 관광객들에게 색다른 볼거리와 즐거움을 선사하고 있다.



진주검무

축석루를 나와 성벽을 따라 걸으면 멋진 산책로와 주변이 공원처럼 잘 꾸며져 있어 몸과 마음이 편안해지는 것을 느낄 수 있다. 이 길을 5분쯤 걸어가면 임진왜란 역사전문 박물관인 ‘국립진주박물관’이 웅장한 모습을 드러낸다.



국립진주박물관

임진왜란 3대 대첩지였던 진주성이 지닌 역사적 의미를 부각시키기 위해 설립된 국립진주박물관은 임진왜란실, 역사문화실, 두암실, 기획전시실로 구성되어 있으며 관람객을 위한 진주대첩 3D입체 애니메이션 상영과 전통문화 및 박물관 체험교실 등이 상시 운영되고 있다.



봉황교

시내를 벗어나면 힐링 숲길로 이어지고 진주의 새로운 랜드마크로 볼거리를 제공하는 선학산전망대와 봉황교를 만날 수 있다. 선학산 정상의 전망대에서는 남강을 한눈에 내려다 볼 수 있고, 진주성과 함께 진주남강유등축제장을 조망하기에 가장 적합한 장소로 등산객에게는 필수 코스가 되고 있다.



진양호



청곡사

강변도로를 따라 판문동 쪽으로 가면 진주 여행에서 빼놓을 수 없는 필수 코스인 진양호가 나온다. 진양호는 맑고 수려한 풍광을 지닌 인공호수로 아침에 피어나는 호반의 물안개와 진주 8경 중 7경인 황홀한 저녁노을이 여행객들의 마음을 설레게 하는 곳이기도 하다. 진양호 공원은 사람의 손이 닿지 않아 자연 그대로의 모습으로 엄청난 양의 피톤치드를 내뿜는 힐링숲인 양마산 편백림과 한번 걸어 올라가면 한 가지 소원은 반드시 이뤄진다고 알려진 소원계단 등 천혜의 자연경관이 어우러진 관광명소이다. 또한 휴계전망대와 동물원, 진주랜드가 있고, 주변에 물문화관, 어린이 교통공원, 진양호 일주도로 등의 다양한 볼거리가 있어 많은 이들이 찾고 있다.



강주연못

남강을 따라 금산면으로 가면 월아산 자락에 위치한 천년 고찰 청곡사가 있다. 신라 헌강왕 5년(879년) 도선국사가 창건한 사찰로 대웅전은 경남에서 가장 오래된 건물이다. 청곡사에는 국보 302호인 영산회괘불도 등 많은 보물과 문화재가 있으며, 천년고도 진주의 역사와 함께 해온 곳이다. 청곡사 주변의 또 다른 자랑거리는 울창한 송림과 수양벚꽃이 호수까지 드리워져 아름다운 경관으로 둘러싸인 호수 금호지이다.

또한, 정촌면 예하리의 강주연못은 시간마저 천천히 흐르는 고즈넉한 자연생태공원이다. 둘레 600m 면적 1만 8,000㎡의 강주연못은 이팝나무를 비롯한 수령 500년 이

상의 고목들이 연못을 둘러싸고 있고, 여름이면 연못 안에 마음이 고운 연꽃이 장관을 이룬다. 연못 주변에는 순환산책로, 자연학습원, 관찰테크, 원두막, 휴게시설, 장승 등을 설치하여 자연생태공원으로 또는 여름철 피서지로 많은 관광객이 찾아오고 있다.



경상남도수목원과 산림박물관

또 하나 진주에서 놓쳐서는 안 될 곳이 바로 경상남도수목원과 산림박물관이다. 아름다운 꽃과 숲의 향기가 가득한 경상남도 수목원은 산림과 동식물에 대한 자연생태 종합학습 교육장으로 다양한 테마시설, 가족단위의 체험시설과 생태숲 등 풍부한 볼거리와 자연 학습의 장을 갖추고 있다. 또한 국내 최대 규모인 산림박물관은 4개의 전시실과 자연 표본실, 생태체험실, 자연학습체험실 등을 갖추고 있다.

무엇보다 진주의 가장 큰 자랑거리는 축제로 진주는 우리나라의 대표적인 축제도시이다. 선조들이 즐기던 풍류의 참맛과 멋을 만끽할 수 있고 문화 예술의 도시로 손꼽히는 이곳 진주, 1년 내내 다양한 축제가 펼쳐지는 진주는 언제 어느 때 찾아도 좋을 아름다운 도시이다.



진주논개제

진주의 대표적인 봄축제인 진주논개제는 경상남도 유망 축제에 이어 대한민국 대표축제로 발돋움하였다. 매년 5월 마지막 주 금·토·일요일에 진주성에서 개최되는 진주논개제는 적장을 껴안고 남강에 투신한 의기 논개와 7만 민관군의 충절을 기리는 화려하고 매혹적인 전통문화축제이다.

진주의 10월은 축제의 물결에 휩싸인다. 10월 3일부터 10일까지 개최되는 개천예술제는 우리나라 지방종합예술제의 효시로 국내 최대·최고의 종합문화예술 축제이다. 서

제, 개제식, 가장행렬, 종아축제, 진주대 첩승전열린마당, 예술경연, 체험행사, 각종 전시회 등 다양한 문화행사가 펼쳐진다.

이와 더불어 “물·불·빛... 그리고 우리의 소망”이란 슬로건으로 10월 1일부터 11일까지(2015년 기준, 해마다 며칠씩 변동 있음) 진주남강과 진주성 일원에서 개



가장행렬

최되는 진주남강유등축제가 축제의 절정을 이룬다. 진주 유등은 임진왜란 3대 대첩중 하나인 진주성 전투 당시 군사신호와 성 밖의 가족들에게 안부를 전하는 통신수단으로 사용한 데서 기원된 진주시민의 자랑스러운 문화유산이다.



진주남강유등축제는 대한민국 최우수축제, 대한민국 대표축제, 명예대표축제, 글로벌 육성축제로 선정되었다. 세계 3대 겨울 축제로 잘 알려진 캐나다 수도 오타와에서 열린 ‘윈터루드 축제(Winterlude)’에 대한민국 축제사상 최초로 수출되었고, ‘나이야가라 겨울 빛 축제’, 미국 ‘LA한인축제’, ‘히달고시 보더축제’, ‘투산시 세계축제협회(IFEA) 총회’, 중국 ‘서안 성벽 신춘 등(燈) 축제’ 등에 잇따라 진출한 글로벌 축제이다. 진주남강유등축제는 세계축제협회(IFEA) 피너클 어워즈(Pinnacle Awards)에서 금상 7개와 은상 3개, 동상 2개를 수상하였고, 이로 인해 진주시는 세계축제협회로부터 ‘2015 세계축제도시’로 선정되었다.



진주남강유등축제

또한 진주는 천년 역사를 간직한 소싸움의 발원지로 10월 축제기간에 전국 최고·최대 규모

의 진주전국민속소싸움대회가 펼쳐진다. 판문동에 있는 진주전통소싸움경기장에서 전국의 유명싸움소 300여 두가 참가하여 6일간의 열전에 돌입하게 된다. 진주민속소싸움은 천년의 역사와 전통을 지닌 고유의 민속놀이로 매년 전국대회와 3월부터 11월까지 매주 토요일마다 상설 소싸움대회를 개최하여 진주를 찾는 관광객에게 색다른 볼거리를 제공하고 있다.



진주전국민속소싸움대회

※ 진주의 대표 먹거리

- **진주전통 한정식:** 남해바다와 지리산을 끼고 있어 재료가 다양한 것이 특징이며 바다의 싱싱한 해물과 각종 산채들로 조리하여 식도락가의 구미를 당기게 한다.
- **진주전통비빔밥:** 아름다운 꽃모양의 칠보화반이라 불리며 밥을 지을 때 사골국을 부어 기름진 밥을 짓고 그 위에 오색나물과 양념한 육회를 쓰고 선짓국을 곁들이는 것이 특징으로 균형 잡힌 영양식으로 일품인 음식이다.
- **진주냉면:** 옥수를 죽방멸치, 바지락 등의 해산물과 버섯, 쇠고기 등을 넣어 만드는데 국물 맛이 개운하고 쇠고기 편육, 쇠고기 육전, 오이, 배, 김장배추김치, 황백지단의 5색 고명과 함께 무, 석이버섯 등을 넣고 먹는 것이 특징이다.



전대욱

한국지역진흥재단
마을공동체발전센터장
경영학 박사

지역공동체 소유권 (community ownership)과 자산화 전략

1. 개요

- 최근 마을공동체의 자산 혹은 재산¹⁾과 관련된 크고 작은 다양한 사회문제들이 제기되고 있으며 지역내 유희 공유재산(公有財産)들이 증가함에 따라, 지역공동체를 위한 자산이전 및 지역공동체 소유권의 개념에 대한 정책적 관심이 높아지고 있음
- 특히 마을공동체의 형성·회복은 물론, 지역사회의 다양한 문제를 스스로 해결할 수 있는 물리적·조직적 역량을 창출하는 데에 있어서 지역공동체의 공유자산 형성이 이를 촉진시키는 핵심적인 요인²⁾이라는 인식이 확장되면서 정책적인 관심이 고조되고 있음
 - 2009년 오스트롬(E. Ostrom)의 노벨 경제학상 수상 이후, 그 핵심논리인 작은 규모의 지역단위에서 공유재를 통한 경제거버넌스로서의 지역공동체 구축의 중요성이 강조되고 있음
 - 실제적으로도 각 마을공동체의 활성화를 위해 현재와 같은 정부보조금(grants)

1) 국유(國有)의 경우 중앙부처가, 공유(公有)의 경우 지방자치단체가 소유하는 재산을 의미하며, 타인에 대한 배타성을 전제로 한 사유(私有) 중 여러 명이 동시에 소유하는 공유(公有)의 한 형태인 합유(合有)나 총유(總有)가 바로 지역공동체의 소유권이라고 볼 수 있음. 이에 대해서는 본 고의 3장에서 자세히 설명함.

2) Lewis, M., P. Connaty. 2012. Resilience Imperative. Gabriola Island, BC: New Society Publisher. 전대욱 외 번역, 2015. 전환의 키워드: 회복력, 서울: 도서출판 따비, pp58-78.

에서 탈피하여, 마을공동체의 ‘기금’이나 ‘지역공동체 재단(community foundations)’ 등을 통한 자립적 역량을 형성하려는 노력이 시도³⁾되고 있음

- 특히 최근에는 ‘젠트리피케이션(gentrification)’ 현상이 발생하기 시작하였고, 이에 대한 해결책으로서 ‘공동체 토지신탁(CLT: Community Land Trust)’과 같은 ‘지역공동체 자산화’ 전략이 대두⁴⁾되는 등 지역공동체 활성화의 측면에서 마을자산의 중요성이 커지고 있음

- 젠트리피케이션은 지역발전으로 지역의 자산가치가 높아지는 현상을 의미하는데, 최근의 의미는 그로 인한 공동체의 해체 문제에 방점을 두어 해결해야 하는 지역사회의 문제로 대두됨
- 즉 낙후된 지역에 젊고 창의적인 사람들의 유입되어 지역재생이 성공적으로 이루어진 이후 임대료가 상승하면 이러한 재생의 주체들이 그 지역을 떠날 수 밖에 없어 재생의 원천이 상실되고 지역정체성이 약화되는 현상을 의미하므로, 이에 대한 정책적 및 행태적인 노력을 통한 개선이 각 지자체에서 추진⁵⁾되고 있음

○ 특히 근대의 산업혁명 과정에서 공유재의 사유화를 통해 지역공동체가 파괴되는 “인클로저 운동(Enclosure Movement)”과, 1970~80년대 이후 현재까지 고질적인 “유럽 동맥경화증(Eurosclerosis)”에 시달리며 재정위기 하에서 지역 공공서비스의 중단사태를 겪었던 영국은 이러한 공동체로의 자산이전과 소유권에 대한 제도를 도입하였음

- 1980년대 이후 대처정부는 공공부문의 민영화와 국·공유 재산의 민간이전(asset transfer)을 정책적으로 추진하였으며, 재정악화로 중단된 공공서비스를 제3섹터형 혹은 지역공동체의 자조적 방식으로 해결하는 ‘지역공동체이익회사(Community Interest Companies)’ 등이 2004년 제도화되면서 공동체의 이익 실현을 위해 지역공동체의 소유권을 촉진시켰음

- 2011년 「지역주권법(Localism Act)」을 제정하면서 유희 공유재산 등에 대한

3) 전대욱, 2015. “국가적인 지역공동체 활성화를 위한 정책제언: 정책이슈 관련 7개의 핵심영역(7 Pillars)을 중심으로”, 공동체 정책토론회 기초발제문, 『2015 글로벌 공동체 한마당』, 김미현, 2014. “서울형 지역재단 모델개발 연구”, 서울복지재단.

4) 시사인 2015년 8월 5일자, 전은호 칼럼 “건물주가 꼭 한 명일 필요는 없잖아” 등 참조.

5) 서울경제 2016년 2월 4일자, 이재유 기자 “지자체들 도시 재생-젠트리피케이션 방지 나선다” 등 참조.

‘지역공동체 소유·관리(community ownership and management)’ 제도를 도입하였고, 이와 관련하여 ‘지역공동체 소유권’으로 불리는 일련의 권리들을 법 제화시켰음

- 본고는 이상과 같은, 유희 공유재산이나 지역공동체와 관련된 민간재산 등에 대한 지역공동체의 소유 및 활용이라는 측면에서 최근의 이슈와 정책적 동향들을 진단하고, 향후 우리나라의 제도적 도입과 관련된 논의를 제공하고자 함

2. 공유재산과 지역공동체 소유재산에 대한 이슈들

- 유희 공유재산(公有財産)과 관련해서는, 농산어촌의 인구감소 및 쇠퇴현상과 관련하여 급증한 폐교의 문제⁶⁾가 가장 대표적이라고 볼 수 있으며, 향후 미활용 폐교 등 지역의 유희 공유재산에 대한 사유화 방지와 적정 활용문제를 등에 대한 정책적 관리노력이 요구됨
 - 폐교문제를 예로 들자면, 「폐교재산의 활용촉진을 위한 특별법」에 따라 폐교재산의 소유주인 교육청은 교육·사회복지·문화·공공체육 및 소득증대 시설로 활용하려는 지역주민에게 용도와 사용기간을 지정하여 수의계약으로 폐교재산을 대부 또는 매각할 수 있도록 제도를 만들었음
 - 그러나 “대다수 폐교 땅은 수십 년 전 주민들이 교육 목적으로 써달라며 희사한 땅”이지만 용도대로 활용되지 못하거나 주민과 괴리된 채 사유재산화 되는 경향이 존재⁷⁾함
 - 따라서 마을공동체의 재산이 국·공유재산이 되는 경우 일정 시간이 지나 용도가 폐기된다면 다시 이것이 사유화되는 것이 적절한지 등에 대한 논의와 사회적 합의가 필요

6) <http://www.moe.go.kr/web/100088/ko/board/list.do>의 “2014년 폐교재산 활용 현황” 조사표에 따르면, 1982년부터 2014년 상반기까지 폐교된 전국의 초중고수는 3595개소로 대다수가 농산어촌에 소재하며, 매각이 완료된 2195곳을 제외하면 상기 특별법의 목적에 따라 기 활용되고 있는 999개소와 미활용 폐교 401개소가 존재.

7) 주간동아 제981호(2015년 3월 30일) pp32-35, 구희연 기자의 “스페셜 리포트: 흥물이 된 폐교 부실관리에 투기의혹까지” (<http://weekly.donga.com/List/3/all/11/99093/1>)

8) 국제신문 2015년 1월 4일자, 이완용 기자의 “남해 가천마을 텃세 놓고 원·이주민 갈등 증폭” 참조.

하며, 지역사회의 권한과 책임에 대한 보다 진일보한 가이드라인의 제시가 필요함

- 한편 귀농·귀촌 등 이주민이 늘어나는 마을공동체에서는 마을 공유재산(共有財産)의 활용 등에 있어서 소위 말하는 ‘텃세’가 존재하여, 이주민과 원주민의 갈등이 커지는 현상이 존재함
 - 대표적인 예로 전통적인 ‘다랭이 논’으로 유명한 남해 가천마을에서 마을상수도의 사용이나 마을 공동어장을 통한 수익분배 등에서 이주민들은 배제당했다고 주장⁹⁾하는 등 주민갈등이 불거진 사례 등을 들 수 있음
 - 따라서 마을이 공유하는 자산 혹은 재산에 대한 배타성의 문제를 포괄하여, 적절한 권리의 배분 등 주민갈등의 예방과 해소를 위한 마을공동체 공동소유의 자산 혹은 재산에 대한 사회적인 규범의 형성과 논의를 통한 제도화의 필요성이 제기되고 있음
- 마을공동체의 공유자산 문제는, 마을회 등 마을공동체의 소유이나 그 대표자가 자주 바뀌면서 관련 증서나 권리관계가 명확하지 않아 현실적으로 유휴재산으로 방치되거나 갈등 및 분쟁사례를 야기하는 등의 문제가 있음
 - 특히 우리나라에서 조상땅 찾기와 같은 권리확보를 위한 사회적 관심이 고조된 이후, 지역사회의 공유(公有 혹은 共有) 재산에 대한 사적인 인식이나 권리주장이 증가되고 있음
 - 예컨대, 경기도 양평군 용문면 다문리의 주민(1,800여 가구)들은 대대로 내려온 마을재산(다문리 산32 일대 33만여㎡, 시가 약 150억 원)이 지방자치제도의 출범 이후 공유(公有)화 된 사실에 불복하며, 경기도와 양평군을 상대로 소유권보존 등기말소 청구 소송을 추진하고 있는 등 전국적으로 마을재산에 대한 다양한 소송⁹⁾이 제기되고 있음
 - 또한 오래된 마을회관을 리모델링하여 마을기업이나 농어촌 체험휴양시설로 만들려는 경우¹⁰⁾, 공유재산(公有財産)의 한 형태로서 행정재산인 자치단체 소유의 토

9) 연합뉴스 2016년 1월 18일자, 이우성 기자의 “양평 다문리 주민 ‘마을땅 돌려달라’ 郡상대 소송추진” 등 참조. 다문리의 재산은 1912년 일제시대 토지조사령 당시 작성된 조선총독부 토지조사부에 소유주가 ‘다문리’라는 마을이름으로 명시되어 있는 등 주민재산으로 보아야 하는데, 1961년 ‘면의 모든 재산과 공부는 그 소속 군에 귀속한다’는 내용의 ‘지방자치에 관한 임시조치법’이 시행되면서 상기 소유주를 행정구역의 개념으로 해석해서 등기했다는 것이 주민들의 주장이며, 따라서 행정재산이 아닌 마을주민들의 재산이라고 주장함.

10) 마을만들기전국네트워크 권상동 공동운영위원장(강릉시 마을만들기지원센터장, isanbada@gmail.com)의 인터뷰(2015년 말 수행)에서 관련된 강릉지역의 사례를 들고 요약함.

지 위에 지어진 마을회관에 관한 임대차 계약이나 토지대장 등을 관리하던 마을회장의 잦은 교체로 이와 같은 권리관계가 문서로 남겨지지 않아, 리모델링 이후 인·허가 과정에서 발생하는 각종 문제로 인해 운영을 못하는 경우도 존재함

- 이 문제를 해결하는 과정에서 시청이 제안한 마을의 공동재산에 대한 기부채납은 재산권을 포기해야 한다는 오해 등 주민들의 민감한 반응으로 실제로 받아들여지기 어려운 실정이며, 이와 유사한 사례들이 전국적으로 많이 존재함

3. 공동체 소유재산의 속성에 대한 이해

○ 지방자치단체에서는 이러한 문제점들을 사전에 방지하여 주민들 간의 갈등과 분쟁을 최소화하려는 목적으로 마을공동체 소유재산에 대한 목록작성이나 일체조사를 통한 관리 및 감독을 하는 방안이 제기되고 있음

- 예컨대 경남 사천시 주민들의 권리를 보호하는 차원에서 관내 마을회관과 경로당 등 350곳의 총유재산에 대한 일체조사·정리를 2015년 실시¹¹⁾하여 주민들에게 행정지도를 실시한 바 있음

- 이는 마을공동체를 위한 총유재산이 마을대표 등 개인의 명이나 혹은 개인이 관리하고 있음에 따라 관리자 사망 시 상속문제, 공유자의 채무에 따른 재산권 압류 문제, 공유자간의 합의에 따른 의도적인 매매로 인한 공동재산의 사유화 분쟁 등의 문제점들을 대응하고 최소화시키기 위한 정책임
- 즉, 총유재산으로 관리되어야 할 재산 중 사유재산 혹은 공유지분 재산으로 관리되고 있는 재산들에 대한 총유재산으로 전환 등의 행정지도 및 기부채납에 의한 관리방안 등을 추진하고 있음

○ 우리나라의 『민법』 제3장에서는 공동으로 소유하는 재산의 형태를 ‘공유’, ‘합유’,

10) 마을만들기전국네트워크 권상동 공동운영위원장(강릉시 마을만들기지원센터장, isanbada@gmail.com)의 인터뷰(2015년 말 수행)에서 관련된 강릉지역의 사례를 듣고 요약함.

‘총유’의 세 가지로 구분하고 있으며, 위 사례에서와 같이 마을공동체의 자산은 단순한 ‘공유재산’이 아닌 ‘합유재산’ 혹은 ‘총유재산’으로 볼 수 있음¹²⁾

- ‘공유(共有)’는 여러 사람들이 양적으로 분할된 소유권을 갖는 것으로서, 지분소유자는 다른 공유자들의 동의를 구하지 않고 독립적으로 이를 처분할 수 있음
- 반면 ‘합유(合有)’는 특정 목적의 달성(공동사업경영, 조합)을 위해 재산을 공동소유하는 것으로서 재산소유가 목적달성을 위해 필요(즉 조합이 소유)하므로, 합유자 전원의 동의 없이 소유권을 양도하거나 공동사업이 종료할 때 까지 재산분할을 청구할 수 없는 권리(즉 조합해산 시 처분재산에 대한 배당권과 같은 잠재적 권리만 존재)를 의미함
 - 합유는 고대 게르만사회에서 가장이 사망한 후 유산에 대한 공동상속인의 단체적 소유에서 유래되었다고 하며, 예컨대 전통적인 계(契)는 조합으로서, 계를 중심으로 하는 재산은 일반적으로 합유재산으로 볼 수 있음(대법원 1962.7.26. 62다265)
 - 『부동산등기법』 제48조 제4항에 따라 공동소유 재산은 공동소유자(권리자) 전원의 명의로 등기하되 지분을 기록해야 하며(공유 및 합유 모두 해당), 합유의 경우 특히 합유의 취지를 기록해야 함
- 또한 ‘총유(總有)’는 공동소유자들이 어떤 단체(법인 아닌 사단)로 존재하여 소유자 개인이 아닌 단체가 재산을 소유하고 관리하는 것을 의미하며, 소유자 개인에게 이를 이용할 권리만 있을 뿐 관리나 처분의 권리가 없는 것을 의미함
 - 법률상 사단(社團)은 일정한 목적을 위하여 결합한 사람의 단체로서, 법인격을 취득한 사단법인 외에 실체는 있지만 법인으로서 등기가 되지 않은 법인 아닌 사단(비법인 사단 혹은 권리능력이 없는 사단)으로 구분되며, 법인인 사단은 법인이므로 민법상 권리능력자로서 법인 자체의 재산소유가 가능(관리는 정관에 따름)하나 비법인 사단의 재산은 사단의 구성원들 간 총유의 형태로 공동소유함
 - 법인 아닌 사단의 가장 전형적인 형태로서 비근하게 드는 실례는, 학술연구단체, 중중, 교회, 문중, 친목단체, 동창회 등과 함께 마을의 주민단체이며, 총유의 개념 자체가 중세게르만의 촌락공동체, 즉 자연발생적인 마을공동체에서 기원했다

11) 경남일보 2015년 12월 7일자, 이용재 기자의 “사천시 공동소유 부동산 일제조사 완료” 등 참조.

12) 남효순, 2009. 『설립등기 없는 사단·재단의 법적 규율』, pp2-5, 법무부.

는 점에서 마을공동체의 소유권을 나타내는 가장 정확한 개념으로 볼 수 있음

- 『부동산등기법』 제26조 및 제48조 제3항에 따라 법인 아닌 사단이라 할지라도, 법인격은 없지만 공유나 합유와 달리 공동소유자인 개인들의 명의로 등기하는 것이 아니라 그 단체의 명의로 등기하며, 부동산이 아니라 하더라도 예금통장 등에 대표자의 명의 뒤에 사단의 이름을 첨가하여 실제적으로 사단의 총유재산임을 표기하는 것이 관례임

○ ‘총유재산’의 개념에 따르면 마을공동체의 자산들은 소유하는 것보다는 주민들이 이를 이용하는 데에서 그 가치를 추구하게 되며, 아울러 지역을 떠날 경우 그 재산에 대한 권리를 처분할 수 없다는 특징이 존재함

- 경제학에서는 소비의 비경합성(non-rivalry)과 비배제성(non-exclusiveness)을 전제로 하는 ‘공공재(公共財, public goods)’와 달리, 소비시 비경합적이나 배제성은 존재하는 것을 ‘공유재(共有財, commons)’라고 말하며 마을공동체 공동소유 재산은 전형적인 공유재로서 주민 외의 타인(즉 공유자가 아닌 자)들에 대해서는 배타적인 특성을 지닐 수밖에 없음

- 특히 전술한 사례에서 언급한 남해 가천마을의 이주자에 대한 마을상수도 사용배제 문제와 같이, 공동체 자산의 이용이나 관련된 서비스가 생활에 필수적이며 공공성이 높은 경우에 대해서는 이주자 등에 대해서도 배타적이지 않아야 하므로, 거주자에게는 배타성이 존재하지 않도록 이용가치를 중심으로 한 총유재산으로서 마을공동체의 자산을 해석할 필요가 있음

- 다만 총유재산이라 할지라도, 실제로 공유자산의 획득과 활용에 관계된 개인의 비용부담이나 수익배분 문제에 있어서는 보다 엄밀한 논의와 상호간의 이해를 높여려는 소통노력이 필요함

- 예컨대 전술한 마을상수도 사용에 있어서 새롭게 마을주민이 된 이주자에 대한 배타성이 존재할 수밖에 없는 이유는, 상수도 설치 등 초기의 설비투자비가 큰 경우 이를 당초 공동으로 부담하지 않고 나중에 공유자로서의 자격을 획득한 것(즉 무임승차자)에 대한 페널티로 해석할 수 있음

- 따라서 이 경우 설비의 수명 등을 감안한 경제적 내구연한을 계산하여 초기투자비를

적절히 분담하는 관행¹³⁾ 등이 정착될 필요가 있으며, 이러한 주민협약과 같은 행태적인 노력과 관행들의 정착이 공동체 소유권의 제도화에 앞서 선행될 필요가 있음

- 따라서 마을공동체가 구체적인 법인격을 갖추던 그렇지 않던 간에 공유재산의 개념에 따라 소유와 이용에 대한 주민들 간의 적절한 규범·규약을 합의하고 명문화시키며, 이러한 약속을 지키려는 노력들을 통해 주민들 간의 신뢰와 유기적 관계망을 형성한다는 점에서 마을공동체의 형성과 발전에 있어서 공유재산은 매우 중요한 기제로 볼 수 있음

- 마을공동체의 공동소유 자산을 ‘공유재산’으로 볼 때, 『민법』 제275조에 따라 마을공동체는 임의의 주민모임으로서 ‘법인 아닌 사단’이되 사실상 사단법인과 마찬가지로의 실체를 지녀야 하므로, 일정한 목적과 재산을 가지고, 일정한 명칭을 사용하여, 일정한 사무소를 중심으로 선임된 기관과 사원총회(이상의 내용이 정관에 명확히 기재되어야 함)를 통하여 조직적 활동을 수행해야 함¹⁴⁾
- 마을공동체가 이미 법인격을 소유하고 있다면, 법인은 민법상 재산을 소유할 수 있는 권리능력자이므로 개인 간 공유의 형태로 공동소유하는 것이 아닌 법인의 소유가 되며 소관법률과 법인의 정관에서 정하는 바(구성원 총회에 의한 의결 등)에 따라 재산의 소유와 처분이 이루어지므로 실제적으로 합유 혹은 공유재산의 형태로 공동소유가 가능함

○ 따라서 지방자치단체는 마을공동체의 공동소유 자산의 형성을 촉진시키는 것을 장려할 필요가 있으며, 마을공동체의 공동소유 재산을 ‘공유재산’으로서 별도의 목록으로 등록하여 지도·관리하는 행정서비스를 제공할 필요가 있음

- 이상과 같이 마을공동체의 공동소유 자산들은 ‘공유재산’이며 기존의 법제 하에서 그 관리규약이나 규범 등을 형성할 수 있음을 주민들이 충분히 인지할 수 있도록 충분한 교육과 학습이 필요함

- 특히 우리나라에서는 개인 혹은 가족의 소유와 상속 등에 대한 집착이 강하므로

13) 초기투자비를 부담하지 않은 신규이주자의 경우, 총 초기투자비의 부담자가 1인 늘어났을 경우를 감안하여 기존 사용자에게는 약간의 사용자 감면을, 신규 사용자에게는 초기투자비를 분담하는 의미에서 사용자 할증을 하는 등의 차별가격제를 도입할 필요가 있음. 다만 다른 마을로 이주하는 경우에는 『민법』 제275조에 따라 주민으로 볼 수 없으므로 공유재산에 대한 권리가 소멸되어 초기투자비의 진존가치 만큼의 가치를 정산하지 않아야 함.

14)전게서.

자치단체에 공유재산으로 기부채납하거나 마을공동체의 공유자산화에 대한 인식이 희박하고, 이를 통해 달성할 수 있는 것들에 대한 이해가 부족하므로 이와 같은 인식의 확산이 무엇보다도 중요함

- 이러한 역량강화 등을 포함하여, 공유재산에 대한 주민들 간의 갈등이나 분쟁을 예방할 수 있도록 전술한 사례에서 나오는 바와 같이 자치단체가 목록을 작성하고 관리감독을 강화하는 등의 행정적인 서비스를 제공하는 것이 바람직하며, 이를 통해 다양한 자치단체의 정책적 노력들로부터 전술한 사례들에서 등장하는 관리상의 문제들을 해결 혹은 경감시킬 수 있음

4. 공동체의 공유자산화 촉진을 위한 노력들

- 우리나라에서는 앞서 이야기한 바와 같이 인식의 부족 등으로 마을공동체가 공동소유하는 자산을 만들고 활용하는 사례가 거의 없다고 볼 수 있으나, 일부 지역에서 공동체 자산에 의한 혁신적인 성과들을 창출하는 사례들이 최근 제기되고 있음
- 국·공유재산의 관리책임을 진 중앙부처와 지방자치단체는 유휴 국·공유재산에 대한 민간위탁이나 주민주도의 개발 등의 정책적 노력을 과거부터 꾸준히 수행해 오고 있음
 - 최근의 사례로, 우선 행정자치부의 『2016년 마을기업 육성사업 시행지침』을 통해 적극적인 육성의지를 보이는 ‘新유형의 마을기업’ 중 지역의 유휴 공유재산을 지역 자산으로 인식하고 이를 활용하여 공동체의 이익(community interests)을 실현하는 마을기업을 첫 번째로 제시하고 있다는 것을 들 수 있음
 - 또한 국토교통부는 『철도 유휴부지 활용지침』을 통해 지자체가 철도 유휴부지를 공원, 자전거길, 쉼터 등 주민친화적인 공간으로 활용할 경우 부지를 매입하지 않고서도 국유재산법에 따른 기부채납 요건을 갖추면 무상사용 할 수 있도록 ‘철도 유휴부지

15) 아시아투데이 2016년 2월 4일자, 이승진 기자의 “이용 저조한 서울시 공공공간 시민이용시설로 재탄생한다”

16) 한겨레 2016년 2월 4일자, 정대하·박임근 기자의 “광주시민이 만든 ‘태양광 발전소’ 첫발”에 따르면, 전국시민발전협동조합이 집계한 시민 햇빛발전 협동조합의 현황은 서울 19곳, 경기 7곳, 광주 1곳, 전남 2곳, 전북 4곳 등 50곳에 달함.

활용제한 시범사업’을 통해 2016년부터 10개의 자치단체에서 사업을 시행함

- 서울특별시 는 본래 용도대로 사용되지 않거나 활용도가 낮은 시 소유 공간들을 시민이 이용할 수 있도록 개방하는 ‘공유공간 발굴사업’을 실시해, 지저분하거나 시설이 노후한 14개소(예산지원을 통해 전격 리모델링)를 포함하여 전수조사를 통해 밝혀진 총 51개 공간을 시민에게 개방하는 것은 물론, 이미 개방되었으나 활용도가 낮은 곳에 대해 프로그램과 운영시간을 확대하는 사업을 2016년 현재 추진¹⁵⁾하고 있음
- 또한 시민협동조합 형식의 햇빛발전소의 설립을 통해 태양광 발전설비를 주민자산화하는 사례가 늘고 있는데¹⁶⁾, 이 경우 초기투자비가 높은 설비를 지역공동체가 자산화함과 동시에 공공기관의 옥상 등 유휴 공공시설을 자치단체가 무상으로 사용하도록 행정적인 협력이 필요하므로 민관 거버넌스 방식으로 주민자산을 촉진시키는 중요한 사례로 볼 수 있음

○ 한편 행정협력 없이 마을공동체 주도로 공동체 자산의 형성과 축적을 통해 지역공동체 활성화 및 지역사회 문제해결에 혁신적인 성과들을 창출하는 사례들이 최근 제기되고 있어 정책적 관심이 고조되고 있음

- 행정자치부가 주최한 ‘2015 공동체 글로벌 한마당’ 행사의 ‘마을공동체 행복한마당’에서 농어촌분야 대상을 수상한 전북 정읍시 송죽마을¹⁷⁾의 경우, 마을기업인 모시재배 영농조합법인을 통해 연간 1.65억 원의 매출을 달성하여 그 순이익금을 20년간 거주하신 80세 이상의 마을주민들에게 전국 최초로 “마을연금”을 지급하는 등 마을자산을 통한 마을의 지속가능성을 제고함
- 또한 마을공동체가 공동소유하는 마을목장이 중산간의 난개발과 함께 최근 급감하고 있는 제주도¹⁸⁾의 일반적인 추세와 달리, 서귀포시 표선면 가시리 마을 공동목장의 경우 이를 활용한 수익창출과 주민배당은 물론, 주민생활 편의시설 및 관광자원 확충, 마을만들기 등에 그 이익금을 활용하고 있음
 - 가시리 마을목장은 1970년대 일부 주민의 매각의사를 15년에 걸친 법정 소송을 통해 지켜낸 이후 마을목장에 대한 주민 간 공유의 공감대 형성, 조합원 자격과

17) 한국지역진흥재단, 2015. 우리마을 살아가는 이야기 - 행복한 마을공동체를 위하여. 한국지역진흥재단 · 행정자치부, pp34-37.

18) 제주의 소리 2016년 1월 28일자. 이승록 기자의 “마을목장 잠시 쓰개해 연9억 번는 제주 가시리” 참조.

권리에 대한 공동체성 강화 등을 통해 목장을 유지하고 있음

- 동 목장에 2012년부터 풍력발전단지의 사용허가를 통해 연간 9억 원의 수익을 창출(제주에너지공사로부터 3억 원, SK로부터 6억 원의 사용료 징수)하여 마을의 모든 가구에 전기료 및 TV수신료 부담, 부녀회·청년회 및 대학생 장학금 등을 지원하고, 연간 3억 원씩 마을기금을 적립함
- 가시리는 마을목장에서 풍력발전사업의 수익금은 물론, 농촌마을 종합 개발사업 64억 원, 신문화 공간 조성사업 20억 원, 친환경 공간조성 사업 5억 원, 휴양 체험마을 3억 원, 그 외 부수적인 사업 등 최근 6년 사이 약 100억 원을 지원¹⁹⁾받아 가시리사무소와 노인복지회관, 마을문화센터 등 공유공간을 조성하고, 다양한 마을동아리와 마을사무장 3인을 고용함은 물론, 전국 최초로 리립박물관인 '조랑말 박물관'을 조성하는 등 마을만들기의 대표적인 성공사례로 일컬어지고 있음

5. 공동체의 공유자산을 통한 지역사회 문제해결 방안

- 상기와 같은 행정과 민간의 노력들 중에서 특히 보다 정책적으로 체계화되거나 혹은 제도적으로 주목할 만한 몇 가지 사례를 추가적으로 다루고자 함
- 공유자산을 통한 지역공동체의 자립기반 마련과 공익활동에 대한 지원을 위해 마을공동체 중심의 기금마련과 지역공동체 재단(community foundations)을 설립하려는 노력이 최근 활발하게 추진되기 시작함
 - 1972년 새마을운동이 시작되면서, 마을공동체의 자조·자립역량의 강화를 위해 상호

19) 오마이뉴스 2015년 3월 20일, 신용철 기자의 "[우리 마을을 찾아서 4] 서귀포시 표선면 가시리, 어승마 뒤흔던 곳, 제주 마을만들기 롤모델로" 참조.

20) 전대욱, 2015. "지역공동체 활성화를 위한 새마을금고의 역할", 『2015 서민금융 활성화 및 소상공인 지원 포럼』, 국회 소상공인진흥포럼, 한국프레스센터 20F 국제회의장, 2015. 12. 1. 등 참조.

21) 2015년 말 현재 국회 안행위에서 계속 계류 중이며 제19대 국회의 회기가 종료되는 2016년 6월 말까지 통과되지 않고 폐기되는 대신 「(가칭)공동체 발전 기본법」으로 대체되어 제20대 국회에 재상정할 것으로 예상됨.

22) 2015년 11월에 경주에서 행정자치부가 주최한 「2015 글로벌 공동체 한마당」(<http://globalhanmadang.net>) 정책토론회 등에서 지역공동체 기금 및 재단과 관련된 글로벌 포럼과 국내 정책전문가들의 분임토의 등을 수행하였으며, 2016년 행정자치부는 지역공동체 재단에 관한 시범사업 등을 검토 중.

- 금융(금융협동조합으로서 신협외의 형태)의 필요성이 제기되었고 그 이듬해인 1973년 3월 경남지역에서 60년대부터 자생적으로 출범한 5개 신용협동조합을 모체로 새마을금고중앙회를 설립²⁰⁾하는 등 지속적으로 마을기금에 대한 중요성이 제기됨
- 2014년 『(가칭)지역공동체 활성화 지원법(안)』을 상정²¹⁾하면서 행정자치부는 ‘지역공동체 기금’의 설치 필요성을 인지하고 법안에 포함되도록 논의한 바 있으며, 2015년에는 서구권에서 활성화된 ‘지역공동체 재단(CF: Community Foundations)’의 설치를 통해 지역공동체의 기금을 구축하는 방안을 검토 중²²⁾에 있음
 - 지역공동체 재단(CF)은, 미국 클리블랜드 재단 등 미국, 캐나다 및 유럽 등에서 지역공동체 활성화를 위해 민간주도로 설치된 지역단위 기금과 이를 관리하는 단체로서, 세계기부지원정책협의회(WINGS)의 "세계 지역공동체재단 디렉토리(Community Foundation Atlas)" 따르면²³⁾ 현재 전 세계 70여 개국에서 1,800여 개의 지역재단이 설립되어 운영되고 있음
 - 우리나라에서도 최근 부천희망재단, 천안풀뿌리희망재단, 성남이로운재단, 부산창조재단 등 지역공동체재단(CF) 등이 설립되어 활발하게 운영되고 있음²⁴⁾
 - 서울특별시시는 지난 2013년 민관 거버넌스 방식으로 500~1,000억 원 규모의 ‘서울시 사회혁신기금’을 설치하여 (재)한국사회투자²⁵⁾에서 이를 운영 중인 것은 물론, 2015년부터 복지재단 등을 발전시켜 서울특별시 자치구 단위의 ‘지역공동체 재단(CF)’을 도입하려는 정책²⁶⁾을 추진 중에 있음
 - 2014년 서울시마을공동체종합지원센터 유창복 센터장²⁷⁾은 민선 6기를 맞아 마을공동체 2기의 방향으로 ‘지역사회의 공공적 재구성’을 제시하면서, 지난 2년간 마을공동체의 형성과 성장이 성과였다면 향후 지역사회에서 절실하고 시급한 과제, 즉 지역의 ‘공공의제’를 마을공동체 정책에 담아야 한다고 언급하면서 ‘마을기금의 조성’을 이를 위한 주요 수단으로 제시함

23) <http://www.wingsweb.org/?page=CommunityPhilanthro> 참조

24) 김미현, 2014. "서울형 지역재단 모델개발 연구", 서울복지재단.

25) <https://www.social-investment.kr:6014/information/story3.php> 참조.

26) 연합뉴스 2015년 12월 8일자, 최윤정 기자의 "서울형 지역재단 모색' 서울시 8일 콘퍼런스 개최" 참조.

27) 2014년 9월 27일 서울특별시청 8층 홀에서 열렸던 "2014 마을컨퍼런스 콘서트"에서 유창복 전 센터장의 강연 "지금 우리가 마을계획을 이야기하는 이유 - 서울시 마을공동체 정책 2기의 방향" 등 참조.

- 마을공동체의 발전과 마을경제의 활성화는 동전의 이면과 같으므로, 마을의 지속 가능성 제고를 위해 마을기금 등 마을이 운영하는 자산을 확충하는 시민자산화의 중요성을 강조하면서 마을의제를 발굴하는 마을계획과 함께 마을기금의 설립을 중요한 정책방향으로 제시함
- 서울의 각 자치구와 마을은 각 자치구와 마을단위에서 마을계획과 마을기금 등이 활발하게 착수되고 있으며, 특히 신협 등 지역공동체 상호금융 및 사회적금융·크라우드펀딩 등과 결합한 다양한 사례²⁸⁾들이 존재함

○ 마을공동체 주식(Community Shares)은 마을공동체가 소유하고 운영하는 사업들에 대해 주식을 발행하여 주민 혹은 이해당사자들의 출자를 받는 방식을 말하며, 다수의 국가의 민간의 자발적인 마을주식 사례들이 존재하며 영국에서는 보다 제도적인 지원 하에서 운영되고 있음

- 영국에서는 중앙의 자치행정부(DCLG: Department for Communities and Local Government)의 자금지원을 받아 민간 지원기관(Co-operatives UK 및 Locality)의 전담조직 “마을주식추진단(Community Shares Unit)²⁹⁾”에서 운영하는 “마이크로 지니어스(Microgenius)” 플랫폼을 통해 마을비즈니스에 대한 주식공모를 지원하고 있음

- 이러한 투자는 마을 등 지역공동체의 활성화를 위한 것이며, 이러한 마을주식의 공모를 통한 자금조달이 성공적이기 위해서는 무엇보다도 지역 내에 수요가 있는 비즈니스인지를 명확히 할 필요가 있음

- 이러한 플랫폼을 통해 지역공동체가 운영하는 다양한 형태의 마을기업이나 협동조합, 예컨대 재생에너지 생산을 위한 협동조합, 상점이나 펍(pub) 등 중요한 커뮤니티 서비스의 리뉴얼 사업 등에서 활발하게 적용되고 있으며, 공동체 주택이나 마을교통 등 보다 다양한 분야에서 확대되고 있음³⁰⁾

- 2009년 이후, 100개 이상의 마을주식 공모에 총 15,000명의 사람들이 출자하였

28) 대표적인 사례로 성미산 대동계, 해방촌 빈마을 금고, 성북구 삼대기마을·장수마을 등을 들 수 있음. 자세한 사항은 (사)마을의 마을기금 플랫폼 (<http://samaeul.alltheway.kr/>) 등 참조. 보다 자세한 관련사례에 대해서는 사회적금융연구소 문진수 원장(mountainmjs@gmail.com), 성북마을기금협의회 홍수만(성북구청 마을코디네이터, facenot@hanmail.net) 등 문의요망.

29) <http://communityshares.org.uk> 참조.

고 그 규모는 1,500만 파운드(환율 1750원/파운드 적용 시 약 263억 원)에 달함

- 이러한 마을주식에 대해 투자자들이 기대할 수 있는 평균적인 수익률은 6~7%로서, 지역주민들은 물론 외부투자자들의 참여도 가능하며, 특히 전환사채(loan stock)를 통한 투자도 가능함

- 젠트리피케이션의 문제는, 임대료가 높아진 부동산은 분명히 사유재산이나 쫓겨나는 임차인의 경우 지역공동체의 중요한 구성원이므로, 자치단체 혹은 지역공동체가 공유(公有 혹은 共有)하는 재산의 형성을 통해 이들에게 감당가능(affordable)한 수준의 비용으로 새로운 대안을 제공하는 노력이 새로운 해결책으로 등장하고 있음
- 즉 임차인은 (1)사회적 약자이므로 보호가 필요하며, (2)또한 지역공동체를 형성하는 중요한 구성원이자 지역재생의 활력의 주체라는 점에서, 해당 사유재산을 활용하여 그 가치상승에 기여한 만큼을 그들에게 인정 혹은 보상해줘야 한다는 논리가 가능함
 - 그러나 현행 법질서 하에서 이들을 위한 권리의 인정이나 보상을 위해 사적인 소유자들의 권리를 침해하는 것은 요원하므로, 임대인에 대한 양보의 요구³¹⁾보다는 지역사회 내의 지자체(公)나 공동체(共)의 차원에서 공유토지나 주택 등의 공유자산을 적절한 가격에 제공함으로써 지역공동체의 정체성을 보존하고 해체를 방지하는 방안 등이 실제적인 해결방안이 될 수 있음
 - 이러한 차원에서 젠트리피케이션을 해결하는 주요 방안으로서, (1)임대인들의 사회적 책임을 제고시키는 ‘착한건물주 운동’과 같은 임대료 상한 자율규제 캠페인이나, (2)임차인 및 임대인 등이 모두 참여하여 자발적인 협약 등을 통해 해결하는 방안 등과 같은 행태적인 접근법 외에 (3)지자체 소유재산 혹은 지역공동체의 공유재산 확보 및 이의 신탁관리를 통한 ‘공동체 토지신탁(CLT)’과 같은 사례들을 들 수 있음

30) Simon Birch, "Community ownership popularity rising", The Guardian, Feb 12, 2013. (Avail. on <http://www.theguardian.com/social-enterprise-network/2013/feb/12/community-ownership-enjoys-surge-popularity>)

31) 사적재산의 소유자인 임대인의 경우, 지역공동체 활성화에 기인하여 추가적인 소득을 올렸으므로 향후 이러한 소득에 대한 정당한 과세 등을 보완하는 제도개선을 통해 이러한 이익을 사회로 환원시키는 방안이 적절하다고 필자는 생각한다.

- 전은호(2015)³²⁾에 따르면, 공동체 토지신탁(CLT)은 영리를 추구하지 않는 조직이 토지를 소유하면서 토지가치를 지역공동체가 공유하게 하는 시스템으로 지불가능한 수준으로 주택가격을 컨트롤하여 거주자의 삶의 안정성을 도모하는 사회주택 모델을 일컬음
 - 즉, 공동체 주도의 토지신탁 법인을 통해 시장에서 건물가격과 토지가치의 두 가지 비용요소를 서로 분리시킴으로써 건물의 사용가치 중심으로 임대료가 책정되어 지불가능한 수준의 주택을 공급하며,
 - 토지를 시장영역 바깥으로 옮겨와 공동체 신탁형태로 운영함으로써, 이주(공동체 탈퇴)로 인한 재판매시 적절한 규제를 통해 상승한 토지가치로 인한 매매차액을 공동체의 자산으로 환수할 수 있게 함
 - 아울러 공공부문에서는 공동체 토지신탁으로 인한 주거복지 비용을 절감할 수 있어, 1984년에 설립되어 미국 버몬트(Vermont)주 Burlington시에서 자산규모 2.5억 달러(2011년 말 기준) 및 2,000호 이상의 지불가능주택을 제공하는 ‘챔플레인 하우스링 트러스트(Champlain Housing Trust: CHT)’와 같이 지방정부 혹은 자치단체와 기부금, 사회적 금융 등의 지원을 받는 모델들이 점차 확산되고 있음
 - 현재 우리나라에서의 공동체토지신탁 사례는 없지만, 2015년 서울시에서 시행한 ‘토지임대부 사회주택’ 정책³³⁾이 이와 가장 근접한 사례로 볼 수 있음

6. 새롭게 부각되는 공동체의 자산소유에 대한 권리들

- 공공부문의 공유재산(public properties)의 적절한 활용과 아울러 지역공동체의 공유자산(common)을 통한 지역공동체 활성화 논의에 관한 국제적인 동향에 있어서, 가장 주목할 만한 제도적 발전이 최근 영국의 『지역주권법(Localism Act)』을 통해 이루어졌음

32) 전은호, 2015. “[Theme & Issue] 해외 사회주택 공급사례: 공동체토지신탁 개념과 사례”, 주거(한국주거학회지) 10(1): 9-11.

33) 2015년 초 공포시행한 『서울특별시 사회주택 활성화 지원 등에 관한 조례』 및 연합뉴스 2016년 1월 18일자, 최윤정 기자의 “싸고 쉽게 짓도록” 서울시 사회주택 지원 확대” 등 참조.

34) Aiken, M., B. Cairns, and S. Thake, 2008. Community Ownership and Management of Assets. York: Joseph Rowntree Foundation. Avail on <https://www.jrf.org.uk/report/community-ownership-and-management-assets> (Jan. 31, 2016)

- 여기에서는 동 법에서 새롭게 제시된 일련의 ‘지역공동체 권리(community rights)’를 요약하여 제시하며, 특히 지역공동체의 소유권과 자산화의 맥락에서 이러한 제도의 특징과 의의에 대해 논하고자 함

○ Aiken et al. (2008)³⁴⁾에 따르면, 17세기부터 지역공동체와 협동조합의 물리적 재산소유와 활용에 대한 전통이 있었던 영국에서는, 1970년대 지역의 사회적 목표와 경제적 수익을 창출하기 위해 지역공동체 소유자산을 활용하는 새로운 형태의 공동체 경제개발 운동이 촉진되었고 2000년 이후의 영국 공동체 자산이전 및 소유 정책으로 연결됨

- 1970년대부터 영국에서는 협동조합 방식의 공동주택(co-operative housing), 개발신탁(development trusts), 도시농장 및 공동체정원, 마을회관(village halls), 공동체토지신탁(CLT) 등의 지역공동체 자산화가 이루어지기 시작함
- 2002년 이후 영국 전역에서 주민공동체 조직이 자산을 소유하고 운영하는 것을 촉진하는 정책적 노력이 활발히 수행됨
 - 2003년 스코틀랜드는 토지개혁법(Land Reform Act)을 통해 토지와 건물의 공동체 구매권리 행사가 가능해졌고,³⁵⁾
 - 2004년 영국 정부는 시세보다 낮게 평가된 200만 파운드 미만인 토지의 경우 공공기관이 시가보다 낮은 가격으로 공동체 그룹에게 팔 수 있게 함
 - 2005년 웨일즈 의회는 사회적기업에게 자산양도와 리모델링을 지원하는 사회적기업 육성전략을 채택하였으며, 2007년 북아일랜드에서는 지역공동체의 사회적경제적 발전에 필수적인 커뮤니티센터와 기타 자산에 초점을 둔 커뮤니티 지원 프로그램(CSP) 등을 추진
- 2007년에 발간된 DCLG의 Quirk Review³⁶⁾ 보고서에서는 지방자치단체와 공공기관의 지역공동체 자산양도에 대한 조건을 특수한 상황에서만 볼 것이 아니라 일반적으로 확대해야 함을 제시함

35) 서울시 마을공동체 종합지원센터의 웹진 35호(2015. 11. 24일자) 마을엔 코너의 “마을을 위협하는 젠트리피케이션과 지역 자산화 전략”에 따르면, 동 법의 제정으로 스코틀랜드 시골지역, 특히 웨스트아일랜드의 60%가 공동체 소유가 되었으며, 이를 통해 몰락하던 공동체가 성장하면서 젊은이들이 지역에 머무르게 되고 또 새로운 거주자들이 유입되는 등 공동체가 소유한 토지의 개발 성공률이 민간보다 250% 정도 효과가 있다고 함.

36) DCLG, 2007. Making Assets Work: The Quirk Review. London: DCLG.

- 과거부터 많은 성공 및 실패사례가 있는 공동체 자산소유의 활성화를 위해서는, 공공자산의 이전을 받아 활용할 주민조직이 특정되어 있다는 인식 등 잘못된 주민들의 편견을 바로잡고, 공동체 자산의 거버넌스에 대한 투명성과 이를 관리하는 주민들의 책임성 확보 등이 필요하며, 마을공동체에서 자산을 충분히 활용할 수 있을 정도의 적절한 역량을 갖추는 것은 물론, 이러한 주민들의 역할이 충분히 수행될 수 있도록 적절한 지원이 이루어져야 함을 제시함

- 또한 영국정부는 Adventure Capital Fund, Futurebuilders 및 Community Assets Fund 등 다양한 공동체 자산소유 및 운영을 위한 기금의 조성 및 지원을 수행하였으며, 그 결과로 1,000여 건 이상의 토지와 건물이 공동체 소유로 전환되는 등의 성과를 견인하였음

○ 2010년 이후 지역공동체 자산소유를 촉진하기 위한 법제개선에 관한 논의가 사회적으로 확산되면서 12월 『지역주권법안(Localism Bill)』이 발의되었고, 2011년 11월 『지역주권법(Localism Act 2011)』에 대한 여왕의 재가(Royal Assent)를 통해 지역자산에 대한 지역공동체의 권리(Community Rights to Bid, Build, Challenge 등)를 보장하였음

- 지역주권법의 지역공동체 자산소유 관련 새로운 권리의 주요내용³⁷⁾은 다음과 같음

- **매각자산에 대한 지역공동체 우선입찰권(Community Right to Bid) :**

- 동 권리는, 마을상점·펍, 커뮤니티센터, 보육시설, 공동체정원(allotment), 도서관·영화관 등 주민문화시설과 같이 주민들에게 중요한 자산을 보존할 공평한 기회를 주민공동체 조직에게 부여하는 권리로서, 사유재산과 공유재산에 모두 적용됨
- 지방자치단체는 공동체적 가치(community value)를 지닌 모든 자산들에 대한 목록을 작성·보관(동 목록의 플랫폼은 로컬리티 재단이 운영)해야 하며, 이 목록에 등재된 자산의 소유자가 이를 처분하고자 한다면 지자체에 신고해야 함
- 지자체는 관련된 이해당사자 그룹(주민 등)에게 이를 통보해야 하며, 만약 주민

37) 다음의 문헌 등 참조: Department for Communities and Local Government (2015). 2010 to 2015 government policy: localism. Policy paper (Web Document), Updated 8 May 2015. Avail on <https://www.gov.uk/government/publications/2010-to-2015-government-policy-localism/2010-to-2015-government-policy-localism>. 이종필 (2014), "마을정책마중물 시리즈(2) - 마을의 재구성, 한국의 로컬리티를 상상하자", 서울시 마을공동체 종합지원센터 웹진 19호(2014.09.16.) 등.

단체가 해당 자산을 구매하고자 한다면, 공동체의 편익을 위해 이 자산이 필요하다는 사실을 지방의회를 통해 인정받은 경우 이 권리를 활용하여 자산의 처분을 중지시키고 6개월간의 준비기간(펀딩 등)을 통해 입찰에 참여

- 2012년 9월 21일 발효, 2014년 4월 기준 3,500명의 사람들이 동 권리를 활용³⁸⁾하였으며, DCLG는 로컬리티 재단과 사회적 금융기관 등으로 하여금 지원 및 컨설팅을 수행하게 하고 있음³⁹⁾

- 공공서비스 공급·운영에 대한 지역공동체 우선참여권 (Community Right to Challenge) :

- 동 권리는 자선·자원봉사단체, 지역공동체, 사회적기업, 주민자치기구(parish councils), 지방공무원(지자체 및 소방) 등에게 그들이 독립적이며 더 효율적으로 운영할 수 있다고 판단하는 지방자치단체의 공공서비스의 전부 혹은 일부의 위탁을 신청하고, 신청 시 입찰을 통해 위탁할 수 있도록 함
- 이러한 서비스의 위탁에 관심을 갖는 단체들은 문서로 요청해야 하며, 지방자치단체는 이 제안을 받아들일 때 해당서비스의 조달과 관련된 실사를 요청할 수 있고, 이러한 실사에 관심있는 단체가 참여하여 위탁을 수행함
- 동 권리는 다음과 같은 부가적인 법제 정비를 통해 2012년 6월 27일 발효되었음: 소방구조청의 지역공동체 우선참여권과 거부권(England Regulations 2012), 지역공동체 우선참여권에 대한 서비스 위탁신청 및 위탁불가 서비스(England Regulations 2012) 등

- 지역공동체의 근린계획권(Neighbourhood Planning):

- 근린계획에 관한 권리는 지역공동체에게 적합한 유형의 개발을 하고 있는지 확인해줄 수 있는 장치로서, 새로운 주택·상점·사무공간 등의 신축 시 지역공동체가 그 입지의 선택과 디자인에 대한 의견제시를 할 수 있게 하고 아울러 지역공동체가 원하는 새로운 시설물들에 대한 계획 허가를 줄 수 있도록 함
- 주민자치기구(Parish & town councils)나 근린공동체 포럼(neighbourhood

38) 자세한 내용은 "Community Rights Pinterest board" (<https://www.pinterest.com/communitiesuk/community-rights/>) 참조.

39) 자세한 사항은 "My Community Rights" (<http://mycommunity.org.uk/>) 참조.

forums) 등은 지방자치단체 등 지역계획의 수립당국의 지원을 받아 근린생활권의 계획수립을 추진하고, 작성된 계획은 독립적으로 검증되며 주민투표를 통해 승인을 받게 됨

- 동 권리는 2012년 4월 6일 발효되었음

- **지역공동체 자산개발권(Community Right to Build) :**

- 동 권리는 지역공동체가 소규모로 특정시설과 관련된 주민주도의 개발사업을 수행할 수 있도록 보장하는 권리로서, 지역공동체가 원하는 새로운 주택, 상점, 사업체 및 시설 등을 건립하는 데에 있어서 일반적인 허가과정을 따르지 않고 자유롭게 개발할 수 있도록 함
- 계 획실행을 위해서는 우선 커뮤니티 주민투표를 통해 50% 이상의 주민들의 찬성을 전제로 하며, 국가 및 지역의 발전계획 등에 저촉되지 않는 등의 최소한의 기준만 만족시키는 경우 이러한 권리가 성립됨
- 지역공동체의 구성원들은 스스로 지역사회의 사회·경제 및 환경적 주민행복을 제고시키기 위한 목적의 개발법인(corporate body)을 결성해야 하며, 이 개발법인이 주체가 되어 개발을 추진하고, 그 이익은 지역공동체의 편익을 위해 적립되거나 혹은 활용되어야 함
- 2012년 4월 6일 ‘근린생활권 계획에 관한 규칙(Neighbourhood Planning General Regulations)’의 일환으로 발효, 지역공동체가 스스로 개발에 필요한 적절한 부지를 물색하고 계획을 수립하여, 자원조달과 주민동의를 이끌어낼 때 정부는 HCA(Homes and Communities Agency)가 운영하는 펀드(3년간 1,750만 파운드 규모 지원, 지역펀드가 존재하는 런던을 제외한 잉글랜드 지역 대상) 등을 통해 이러한 권리를 활용할 수 있도록 지역공동체를 종합적으로 지원

- **유희 공공부지에 대한 지역공동체의 사용신청권 (Community Right to Reclaim Land):**

- 영국 내 유희 공유자산의 증가로 민간매각에 대한 효율성이 강조되고 있는 가운데, 동 권리는 공공기관들이 소유한 유희 부지들(Local Government, Planning and Land Act 1980의 별표 16에 제시)에 대해 지역사회에 환원함으로써 그 활용을 촉진할 수 있게 함
- 동 권리는, DCLG부 장관(Secretary of State for Communities and Local

Government)에게 대상 유희 부지와 향후 일정기간 동안 이에 대한 활용검토 및 계획의 부재, 해당부지의 활용을 위해서 처분이 필요한 사유 등을 제출해야 함

- 이러한 신청이 접수되면 DCLG부의 장관은 그 소유자의 활용계획을 감안하여 이러한 제안을 평가하며, 이러한 과정을 거쳐 장관은 유희 혹은 저활용 부지에 대한 결정을 통해 공공기관이 해당 부지를 매각하게 하도록 하는 처분공지(disposal notice)를 게시

○ 또한 지역공동체가 이러한 권리를 원활히 행사하여 지역자산화를 촉진시킬 수 있도록 다음과 같은 지원체계를 마련하였음

- DCLG의 지원시스템: 지역공동체를 위한 공공디자인 지원(관련업계 리뷰 등), “Our Place!” 프로그램(근린공동체 예산지원 시스템), 2010년 12월 지역주민 및 공동체조직, 근린자치기구 등이 중앙정부에 대한 개선 및 건의를 위한 “장애물 제거(Barrier Busting)” 웹 사이트 신설 등
- HCA(Homes and Communities Agency)의 지역공동체 자산개발권(Community Right to Build)을 위한 기금
- 로컬리티 재단의 My Community Rights 허브 : <http://mycommunity.org.uk/>
- 매각자산 우선입찰권(Community Right to Bid)을 위한 공동체 자산소유 및 관리 보조금 지원사업
- 근린계획권(Neighbourhood Planning)을 위한 지원기관: Royal Town Planning Institute, Prince’s Foundation for Building Community, Campaign to Protect Rural England, Locality, Cabe Team at the Design Council, Action with Communities in Rural England 등

7. 맺음말

○ 이상과 같은 논의와 벤치마킹 사례들로부터 지역공동체의 공유자산의 축적은 마을 공동체의 주도성과 책임성, 역량강화는 물론 지방자치단체의 지원정책, 아울러 민관

협력과 거버넌스에 기초한 제도적, 행태적인 노력이 뒷받침되어야 한다는 것으로 요약될 수 있음

- 이러한 개념과 과정은 ‘회복력 있는 지역공동체(resilient community)의 구축’과 같은 궁극적인 목표달성을 효과적으로 촉진시킬 수 있는 기제라는 점에서 중요하며, 지역공동체의 발전을 위해서 필수적일뿐더러 시기적으로도 적절하다고 볼 수 있음
- 향후 『(가칭)공동체발전 기본법』의 마련과 정비 등을 통해 제도적으로 공동체 소유권에 대한 명확한 개념을 정의하고, 지역공동체의 공유자산의 구축과 이를 통한 거버넌스 역량의 강화, 신뢰와 유기적 관계망의 구축 등 향후 정책적으로 추진해야 할 과제들을 모색하는 노력이 필요함
 - 특히 충유재산에 대한 이해와 영국 지역주권법에서 제시한 새로운 권리 등을 포괄한 논의를 통해, 관련법제를 정비하고 정책적 추진방안을 강구할 필요가 있음

2016년 1차
타당성 조사 의뢰사업
설명회 개최

- 일시 : 2016년 1월 18일 9:30
- 장소 : 한국지방행정연구원 지하1층 대회의실
- 주최 : 한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터

한국지방행정연구원 지방투자사업관리센터는 1월 18일 오전 9시 30분부터 한국지방행정연구원 지하1층 대회의실에서 2016년 1차 타당성 조사 의뢰사업 설명회를 열었다.

참석한 지자체는 총 10곳으로 경기본청, 수원, 천안, 대구본청, 전주, 여수, 김해, 울산본청, 충남본청, 광명, 안산이었으며, 각자 의뢰한 사업을 설명하고 질의응답하는 시간을 가졌다.



한국지방행정연구원
연세대학교 원주캠퍼스
MOA 체결

- 일시 : 2016년 1월 19일
- 장소 : 연세대학교 정의관 311호
- 주최 : 한국지방행정연구원, 연세대학교 원주캠퍼스

한국지방행정연구원과 연세대학교 원주캠퍼스는 2016년 1월 19일 화요일 오후에 연세대학교 원주캠퍼스 정의관 311호에서 '창조적 글로벌 리더 양성과 공동학술연구 및 협력사업 추진을 위한 MOA'를 체결하였다.



2016년도 제1차 정책아이디어 워크숍 개최

- 일시 : 2016년 2월 4일 9:30 ~ 10:30
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 2월 4일 목요일, 연구원 5층 세미나실에서 '2016년도 제1차 정책아이디어 워크숍'을 개최하였다. 이날 열린 워크숍에서는 안영훈 한국지방행정연구원 연구위원이 '한국지방행정연구원의 연구정보, 데이터 및 교육 과정 활용 방안'을 주제로 발표하였다.



기본연구과제 착수보고회 개최

- 일시 : 2016년 3월 11일 10:00 ~ 18:00
- 장소 : 한국지방행정연구원 5층 세미나실
- 주최 : 한국지방행정연구원

한국지방행정연구원은 2016년 3월 11일 금요일, 연구원 5층 세미나실에서 2016년도 기본연구과제 착수보고회(제1차 연구자문위원회, 제4차 연구심의회)를 개최하였다.

이날 열린 회의에서는 각 분야별 2016년도 기본연구과제 착수보고에 대한 자문 및 심의가 진행되었으며, 자문위원으로 참석한 외부 전문가는 정세욱(명지대학교), 김성호(사치법연구원), 정홍상(경북대학교), 김철희(한남대학교), 박재영(서울대학교), 김안제(서울대학교), 박인권(서울시립대학교), 임경수(성결대학교), 손희준(청주대학교), 주만수(한양대학교)이다.



| 2016년 수행 기본과제 리스트

- 과소지역의 맞춤형 행정체제 정립방안 연구
- 무상복지를 둘러싼 중앙-지방 간 갈등해결 방안
- 지방자치단체의 이주민 통합정책 연구: 한국과 독일의 사례 비교
- 지방자치단체 육아휴직 대체인력 개선방안
- 지방자치단체의 정부3.0 체감도 제고방안
- 기초의원 자체역량 강화방안 연구
- 생활자치의 개념과 접근방법에 대한 연구
- 지방자치단체 재무건전성 평가모델 개발에 관한 연구
- 지방보조금 평가 및 관리체계 개선방안
- 지방자치단체 국고보조금 집행실태의 효율적 관리방안
- 인구변화에 대비한 지역발전정책연구
- 지방자치단체 지역발전사업 갈등관리방안

| 한국지방행정연구원 교육연수 [담당자: 전한규 / 02-3488-7386]

• 2/0/1/6/년/상/반기/교/육/일/정

과정명	교육기간	교육일정
창조와 소통의 정부3.0	3일(비합숙) (21시간)	제1기 2.24(수) ~ 2.26(금)
		제2기 4. 6(수) ~ 4. 8(금)
		제3기 6. 8(수) ~ 6.10(금)
		제4기 6.29(수) ~ 7. 1(금)
사업예산과 복지부기회계	3일(비합숙) (21시간)	제1기 3. 2(수) ~ 3. 4(금)
		제2기 3.23(수) ~ 3.25(금)
		제3기 4.27(수) ~ 4.29(금)
		제4기 6.15(수) ~ 6.17(금)
지방규제개혁	3일(비합숙) (19시간)	제1기 3. 9(수) ~ 3.11(금)
		제2기 5.11(수) ~ 5.13(금)
		제3기 6. 1(수) ~ 6. 3(금)
		제4기 6.22(수) ~ 6.24(금)
주민자치회 역량강화	3일(비합숙) (21시간)	제1기 3.30(수) ~ 4. 1(금)
		제2기 5.18(수) ~ 5.20(금)
		제3기 7. 6(수) ~ 7. 8(금)
주민행복 마을만들기	3일(비합숙) (21시간)	제1기 3.16(수) ~ 3.18(금)
		제2기 4.20(수) ~ 4.22(금)
		제3기 5.25(수) ~ 5.27(금)
		제4기 7.13(수) ~ 7.15(금)

젊음특권 행복주택

2016년 1만호의 행복주택을 전국 곳곳에서 누려라!



젊음특권 행복주택, 전국 23곳에서 1만호가 공급됩니다!

서울지역 가좌역 / 상계장암 / 마천3 / 기양 / 신내3 / 천왕2 1,198호	경기지역 성남단대 / 고양삼송 / 화성동탄 / 안양관양 / 파주운정 / 의정부민락2 / 의정부호원 / 포천신촌 4,212호		
인천지역 주안역 / 서창2 820호	충청지역 대전도안 / 충주첨단 478호	영남지역 대구혁신도시 / 대구테크노 / 김해진영 2,602호	호남지역 광주효천2 / 익산인화 1,514호



행복주택이란? 대학생·사회초년생·신혼부부 등 젊은층의 주거안정을 위하여 교통이 편리하거나 직장이 가까운 곳에 저렴하게 공급하는 새로운 공공임대주택입니다. (블로그 주소 <http://blog.naver.com/happyhouse2u>)

문의처 1600-1004 (LH 콜센터)



생활을 편리하게 민원24, 편리한 연말정산, 안심상속서비스 등
정부를 유능하게 고용복지+센터 등 협업조직, 스마트 오피스 등
창업을 쉽게 데이터활용 청년창업, 워크넷 고용정보시스템 등
국민에게 믿음을 선제적 정보공개, 열린재정시스템 등

국민을 향한 즐거운 변화

정부 3.0

국민 생활 맞춤서비스 정부3.0으로 국민 행복을 키워갑니다

공공정보를 적극 공개·개방하고 (투명한 정부)

부처간 칸막이를 없애 소통·협력하여 (유능한 정부)

국민 개개인을 위한 맞춤형 서비스를 제공합니다 (서비스 정부)



행정자치부
MINISTRY OF THE INTERIOR

12

지난호 포럼주제 : 마을만들기

이/슈/대/답

- 기분 좋은 변화, 활짝 웃는 아산
: 복기왕 아산시장



서울특별시 서초구 반포대로30길 12-6 (서초동)
TEL. 02-3488-7300 FAX. 02-3488-7309
<http://www.krila.re.kr>