

동네 민주주의 컨퍼런스



중앙선거관리위원회



중앙일보



사단법인
한국정치학회 KPSA

□ 행사개요

- 행사명 : 『지방선거와 ‘동네 민주주의’』 컨퍼런스
- 일시 : 2018. 4. 5.(목) 10:30 ~ 18:00
- 장소 : 대한상공회의소 국제회의장(서울 중구 세종대로 39 소재)
- 주최 : 중앙선거관리위원회·중앙일보·한국정치학회

□ 행사일정

| 구분 | 시간 | | 내용 | 참여자 | 비고 |
|------|-------|------|---------------------------------------------|----------------|--------------------|
| 사전 | 10:00 | '30 | 등록 | | |
| 개회식 | 10:30 | '5 | 개회사 | 문상부(중앙선관위상임위원) | |
| | 10:35 | '5 | 환영사 | 이하경(중앙일보 주필) | |
| | 10:40 | '10 | 기념영상 | | |
| 기조연설 | 10:50 | '20 | 동네 민주주의의 시대 | 김의영(한국정치학회장) | |
| | 11:10 | '20 | 오늘의 목민관, 옛날의 제후(諸侯) | 박석무(다산연구소이사장) | |
| | 11:30 | '20 | 동네 민주주의는 주민자치로 완성된다 | 전상직(한국자치학회장) | |
| | 11:50 | '70 | 점심식사 | | |
| 제1세션 | 13:00 | '20 | 지방선거에 있어 '동네 민주주의' 확산방안 | 이태동(연세대) | 사회 이현출 (건국대) |
| | 13:20 | '20 | '동네 민주주의'와 중앙선관위의 역할 | 정하운(이화여대) | |
| | 13:40 | '30 | 토론 최상연(중앙일보),한정훈(서울대),이재묵(한국외대),김주형(서울대) | | |
| | 14:10 | '15 | Coffee Break | | |
| 제2세션 | 14:25 | '20 | 목민심서를 통해 바라본 지방자치 | 송양섭(고려대) | 사회 김의영 (서울대) |
| | 14:45 | '20 | 다산 정약용의 정치사상과 민주주의 | 김태희(다산연구소) | |
| | 15:05 | '30 | 토론 박홍규(고려대),최주희(한국국학진흥원),소진형(성신여대) | | |
| | 15:35 | '15 | Coffee Break | | |
| 제3세션 | 15:50 | '130 | '동네 민주주의' 성공사례 발표 | 발표자 12 | 각10분 |
| | 18:00 | | 폐회 | | |

목 차

기조연설

| | |
|-------------------------------------------|----|
| -‘동네 민주주의’의 시대 / 김의영(한국정치학회장)----- | 7 |
| -오늘의 목민관, 옛날의 제후(諸侯) / 박석무(다산연구소이사장)----- | 19 |
| -동네 민주주의는 주민자치로 완성된다 / 전상직(한국자치학회장)----- | 23 |

세션1

| | |
|------------------------------------------|----|
| -지방선거에 있어 ‘동네 민주주의’ 확산방안 / 이태동(연세대)----- | 35 |
| -‘동네 민주주의’와 중앙선관위의 역할 / 정하윤(이화여대)----- | 41 |

세션2

| | |
|------------------------------------|----|
| -목민심서를 통해 바라본 지방자치 / 송양섭(고려대)----- | 57 |
| -다산의 정치사상과 민주주의 / 김태희(다산연구소)----- | 75 |

세션3

| | |
|--------------------------------------|-----|
| -행촌권 성곽마을 주민협의체(서울 종로구)----- | 91 |
| -성북동 마을계획단(서울 성북구)----- | 113 |
| -선운행복마을공동체(광주광역시)----- | 129 |
| -대전 중구 태평2동 축제추진위원회(대전광역시 중구)----- | 137 |
| -강동동주민자치위원회(울산광역시 북구)----- | 147 |
| -풍산동 주민자치회(경기 고양시)----- | 155 |
| -여기산옹심이(경기 수원시)----- | 173 |
| -청년프로젝트쓰봉&좋은관양마을만들기 기획단(경기 안양시)----- | 195 |
| -(유)선애마을보은_기대리선애빌(충청북도 보은군)----- | 209 |
| -우수영문화마을(전라남도 해남군)----- | 219 |
| -여수시중앙동주민자치위원회(전라남도 여수시)----- | 235 |
| -개들리 공동체(전라남도 진도군)----- | 253 |

기타자료

| | |
|-----------------------|-----|
| -전라북도 생생마을만들기 사업----- | 283 |
| ·황토마을(김제군)----- | 284 |
| ·노봉훈불문학마을(남원시)----- | 284 |
| ·진원반디길마을(무주군)----- | 285 |
| ·안덕마을(완주군)----- | 285 |
| ·중암마을(완주군)----- | 285 |
| ·두월마을(임실군)----- | 286 |
| ·치즈마을(임실군)----- | 286 |
| ·봉곡마을(진안군)----- | 286 |

동네 민주주의 컨퍼런스



동네 민주주의의 시대

지방선거와 동네 민주주의 컨퍼런스 발제문

2018. 4. 5.

김의영

목차

- I. 동네 민주주의란?
- II. 전 지구적 차원의 동네 민주주의 실험
- III. 동네 민주주의 성패요인 생각해보기

I. 동네 민주주의란?

‘정당’정치와 ‘대의’민주주의

- 정당 간 경쟁과 선거를 통한 민주주의 => 의사결정 방식으로서의 민주주의
- 시민의 정치참여는 정당이 준비한 지도자들과 포괄적인 정책 패키지를 선택하는 역할로 제한
- 일반 시민/유권자의 정치 능력에 대한 회의
 - “전형적인 시민이 정치의 영역에 들어서자마자 그의 지적 기능은 낮은 수준으로 떨어진다. 그 자신의 실질적인 관심의 영역 안에서는 유치하다고 인식할 만한 방식으로 주장하고 분석한다. 그는 다시 원시인 된다.”
 - “민주주의는 단지 사람들이 자신을 통치할 사람을 거부하거나 수용할 수 있는 기회를 갖는 것을 의미한다.”
 - (슘페터, Joseph Schumpeter)

‘시민’정치와 ‘시민’민주주의

- 단순한 결정 방식 혹은 수단이 아닌 이상과 목표로서의 민주주의
- **광의의 정치**: 의회, 선거, 정당 즉 정치권을 넘어 지역, 직장, 학교, **동네(삶터, 일터, 배움터)**의 정치 등 시민사회의 다양한 참여, 자치, 協治(거버넌스)의 가능성에 주목 => **정치 주체로서의 시민**
- 참여를 통한 시민 역량 강화와 계발
“참여는 참여의 실현에 필요한 바로 그 자질들을 계발하고 배양한다; 참여하면 할수록 더 잘 참여할 수 있게 되는 것이다.” (페이트만, Carole Pateman)

시민정치의 부상 배경

1. 기존 의회·선거·정당 중심의 대의 민주주의의 위기
 - 정당가입률과 투표율의 하락
 - 정치권에 대한 신뢰 저하
 - 대표의 실패와 저항의 정치(촛불집회)
2. 새로운 시민의 등장과 국가 모델의 한계
 - 식견 있는 비판적 시민(critical citizen)의 등장
 - 뉴미디어에 기반을 둔 시민참여와 직접행동의 보편화
 - 지구화, 민주화, 정보화, 복합위험 시대 국가 능력의 한계
3. 문제해결형 시민 민주주의의 부상
 - 시민이 주체가 되어 참여·자치·협치를 통해 문제해결
 - Cf. 선거형 민주주의 혹은 운동형 민주주의

참고: 시민 권력과 거버넌스

- 동아일보 칼럼 (정성희, 2008. 6. 25) -

투표율 하락은 정치 불신을 의미한다. 사람들은 왜 공휴일에 빈둥빈둥 놀면서 투표장행(行)은 마다하고 시간과 노력을 들여 거리시위엔 나서는 것일까? 정치가 국민생활과 따로 논다고 생각하기 때문이다. 현대의 시민은 통치대상으로 머무르기를 거부한다. 4년 혹은 5년 만에 한 번 하는 투표로는 만족하지 못하는 것이다. 거리에서, 학교에서, 마을에서 직접 정치과정에 참여하고 싶어 한다. 그러자면 정부는 정치적 의사결정 과정에 시민 참여를 활성화하는 수밖에 없다. 거버넌스(governance)를 상시화하는 것이다. 물론 그것이 대의제의 근간을 흔들 정도여서는 안 된다 역설적이지만 촛불을 끄려면 촛불을 통치과정으로 끌어들이는 수밖에 없다.

고전적 연구

Alexis de Tocqueville, <미국의 민주주의>

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



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

공유자원관리 연구




https://www.youtube.com/watch?v=GuY_LWLJoiaY
<https://www.ubs.com/microsites/nobel-perspectives/en/elinor-ostrom.html>

공유지의 비극을 넘어선 공동체의 특징

| | |
|-------------|------------------------------------------------------------------------|
| 명확한 경계 | 공유자원의 범위와 그 사용자가 분명해야 한다 |
| 규칙의 부합성 | 쓸 수 있는 자원의 양 등을 정한 규칙은 현지 조건에 맞아야 한다 |
| 집합적 선택장치 | 규칙에 영향을 받는 사람은 규칙 수정 과정에 참여할 수 있어야 한다 |
| 감시활동 | 공유 자원의 현황은 적극적으로 감시돼야 하고, 단속 요원은 사용자 가운데서 선발돼야 한다 |
| 점증적 제재 | 규칙을 위반한 사용자는 잘못의 경중(輕重)에 따라 차례로 강도가 높아지는 점증적 제재를 받는다 |
| 갈등 해결 장치 | 사용자 간의 분쟁을 해결하기 위한 지역 수준의 갈등 해결장치가 있으며, 당사자는 이를 저렴한 비용으로 이용할 수 있어야 한다. |
| 최소한의 자치권 보장 | 사용자들이 스스로 제도를 만들 수 있는 권리가 국가 같은 외부 권위체에 의해 도전받지 않아야 한다. |

자료: 《공유의 비극을 넘어》

Elinor Ostrom



Born: August 7, 1933
Died: June 12, 2012
Nationality: American
Institutions:
 • B.A. (with honors), Political Science, UCLA, 1954
 • M.A., Political Science, UCLA, 1962
 • Ph.D., Political Science, UCLA, 1965
Field:
 • Public Economics
 • Public Choice Theory
Contributions:
 • *Governing the Commons*
Awards:
 • 2009 Nobel Memorial Prize
 • 2004 John J. Carty Award
 • 2003 US National Academy of Sciences electee

이태리 민주주의의 연구

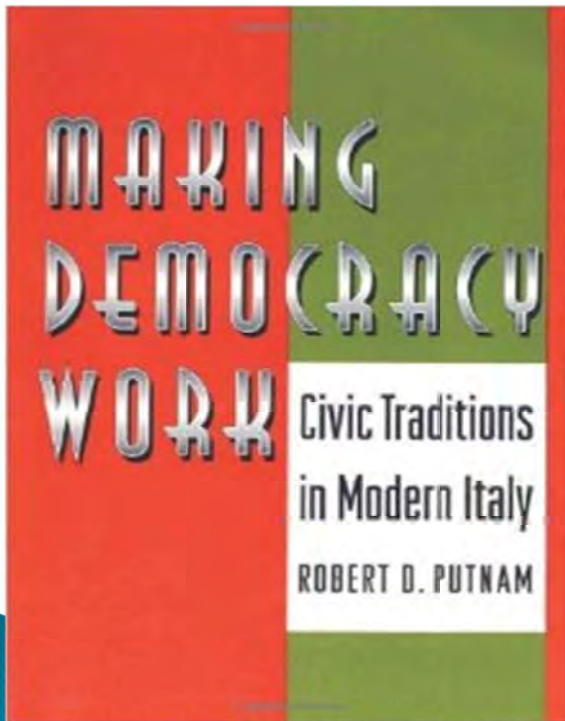


FIGURE 4.1
Institutional Performance in the Italian Regions, 1978-1985

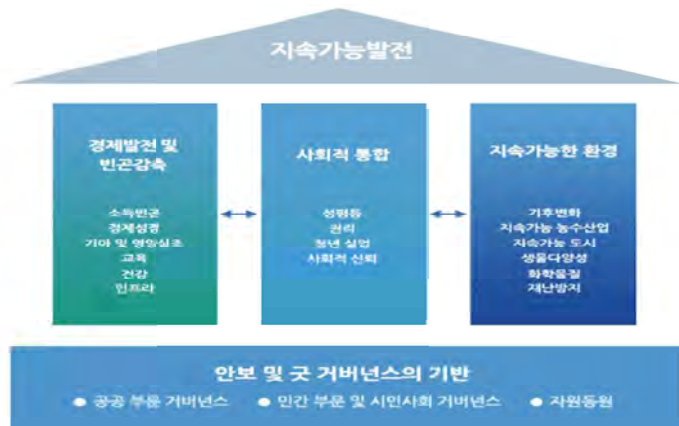


The Civic Community in the Italian Regions




II. 전지구적 차원의 실험

유엔의 보편적 시각 => 굿 거버넌스



영국과 미국의 실험

영국 캐머론 정부의
'Big Society' 정책



the WHITE HOUSE PRESIDENT BARACK OBAMA Contact Us Get Email Updates

BRIEFING ROOM ISSUES THE ADMINISTRATION PARTICIPATE 1600 PENN Search

Home • The Administration • Office of Social Innovation and Civic Participation

Office of Social Innovation and Civic Participation

Home About Staff Bios Initiatives Contact Us News

The bottom line is clear: Solutions to America's challenges are being developed every day at the grass roots – and government shouldn't be supplanting those efforts, it should be supporting those efforts.

– President Barack Obama, June 30, 2009



한국의 다양한 다층적, 다면적 실험

- ▶ 참여정부로부터 현 정부 3.0 아이디어까지
- ▶ 서울시, 경기도, 제주도 등 광역 수준
- ▶ 행정부를 넘어: 시민네트워크 정당, 시민배심원제 등



도정방침
 1. 도민, 도청, 도의회, 민간
 2. 새로운 성장
 3. 다원 제도

성북구의 실험

마을민주주의, 어렵지 않아요.
마을민주주의, 주민이 만들어요.



주민과 함께 만드는
참여 거버넌스를 이야기하다

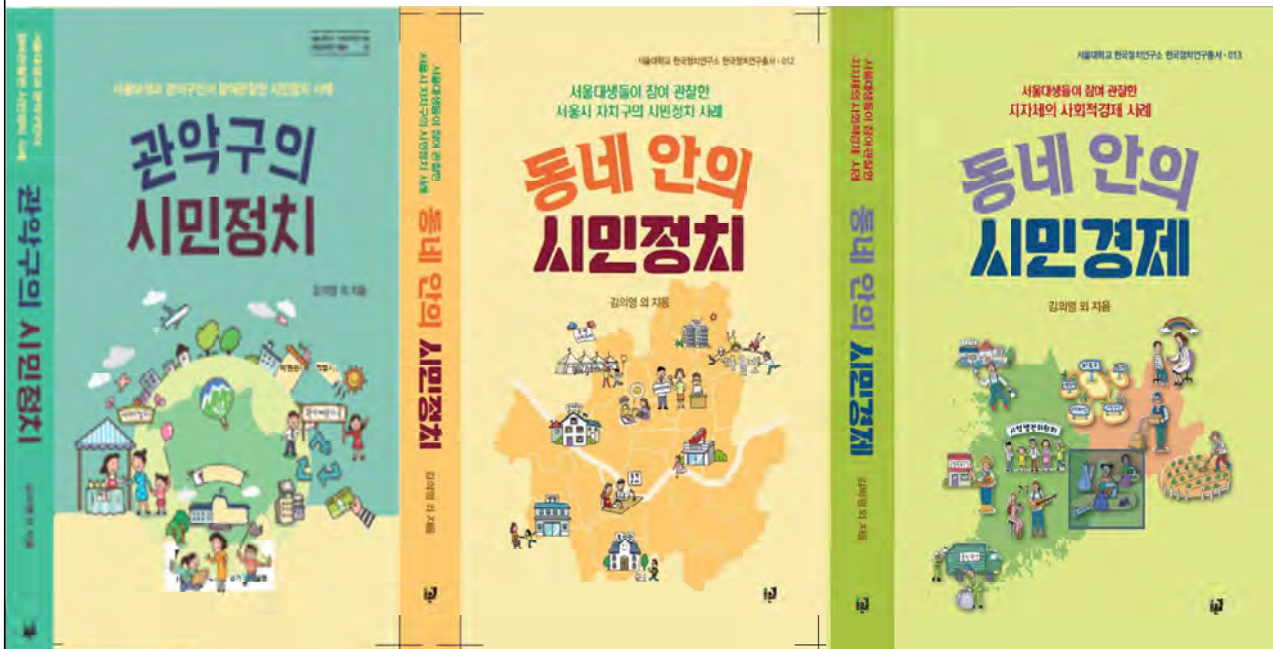
민주주의의 미래, 참여로 펼쳐진 우리 동네 실험기

Note

새로운 거버넌스란?

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

서울 및 전국 풀뿌리 실험



III. 동네 민주주의 성패요인 생각해보기!

무엇이 성공인가?

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

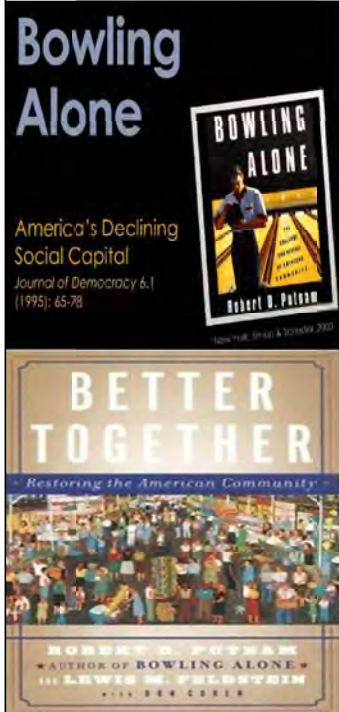
- ▶ **책임성과 공공성**
 - 결과에 책임을 물을 수 있는가?
 - 공공성에 기여하는가?

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



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

사회적 자본 (Robert Putnam)



bettertogether
CONNECT WITH OTHERS. BUILD TRUST. GET INVOLVED.

HOME BASIC BOOK REPORT WHAT CAN YOU DO SAQJIARO CONTACT US

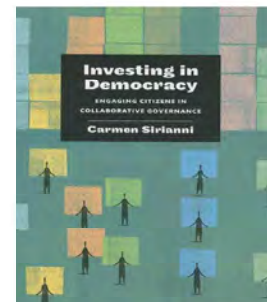
what to do: 150 THINGS YOU CAN DO TO BUILD SOCIAL CAPITAL

Social capital is built through hundreds of little and big actions we take every day. We've gotten you started with a list of nearly 150 ideas, drawn from suggestions made by many people and groups. Try some of these or try your own. We need to grow this list. If you have other ideas, email us. [A printer-friendly version is available here.]

1. Organize a social gathering to welcome a new neighbor
2. Attend town meeting
3. Register to vote and vote
4. Support local merchants
5. Volunteer your special skills to an organization
6. Donate blood (with a friend!)
7. Start a front-yard/community garden
8. Mentor someone of a different ethnic or religious group
9. Surprise a new neighbor by making a favorite dinner--and include the recipe
10. Tape record your parents' earliest recollections and share them with your children
11. Plan a vacation with friends or family
12. Avoid gossip
13. Help fix someone's flat tire
14. Organize or participate in a sports league
15. Join a gardening club
16. Attend home parties when invited
17. Become an organ donor or blood marrow donor.
18. Attend your children's athletic contests, plays and recitals
19. Get to know your children's teachers
75. Volunteer at the library
76. Form or join a bowling team
77. Return a lost wallet or appointment book
78. Use public transportation and start talking with those you regularly see
79. Ask neighbors for help and reciprocate
80. Go to a local folk or crafts festival
81. Call an old friend
82. Sign up for a class and meet your classmates
83. Accept or extend an invitation
84. Talk to your kids or parents about their day
85. Say hello to strangers
86. Log off and go to the park
87. Ask a new person to join a group for a dinner or an evening
88. Host a pot luck meal or participate in them
89. Volunteer to drive someone
90. Say hello when you spot an acquaintance in a store
91. Host a movie night
92. Exercise together or take walks with friends or family
93. Assist with or create your town or neighborhood's newsletter
94. Organize a neighborhood pick-up -- with lawn games

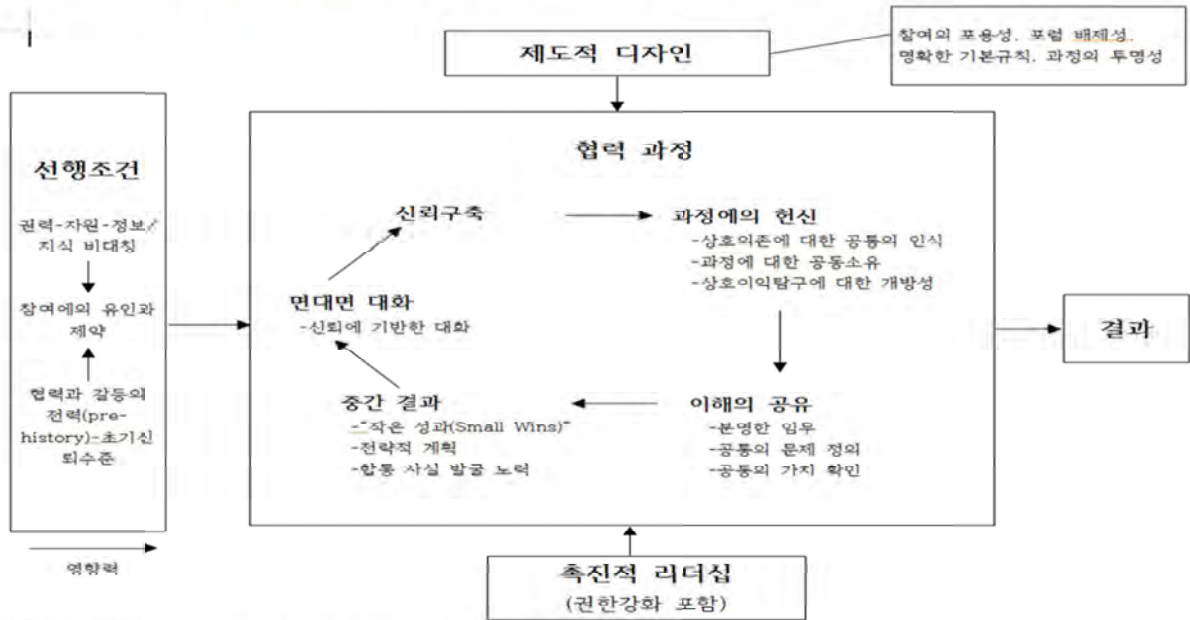
시민참여 조력자로서의 정부(Sirianni)

1. 공공재 공동 생산(coproduce public goods)
2. 공동체 자산 동원(mobilize community assets)
3. 전문 지식 공유(share professional expertise)
4. 공공 심의(ensure public deliberation)
5. 지속적 파트너십 구축(promote sustainable partnership)
6. 네트워크 거버넌스의 전략적 활용(build fields and governance networks strategically)
7. 참여 문화 확산(transform institutional culture)
8. 상호 책임성 확보(ensure reciprocal accountability)



협력적 거버넌스 (Ansell and Gash, 2007)

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



출처: Ansell and Gash(2007)

성미산 마을 자치 사례

- ▶ 자치전략: 스토리 텔링, 연방제, 리사이클링, 감성의 정치, 라디오 스타

<그림 11> 성미산마을지도

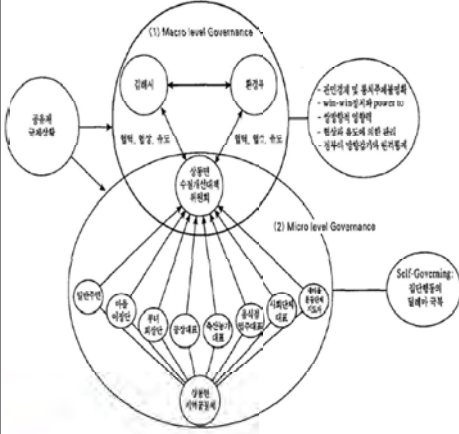


대포천 수질개선 거버넌스 사례

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

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

(그림 1): 연구의 분석모형: Multi-level governance



감사합니다!

오늘의 목민관, 옛날의 제후(諸侯)

朴 錫 武 (다산연구소 이사장)

1. 들어가며

금년은 국가적으로 매우 중요한 해다. 지방자치 선거가 있으며, 올바른 선거로 훌륭한 지방관을 선출하는 일은 국가의 대사에 속한다. 더구나 실학자 다산 정약용이 지방관인 목민관을 위해 저술한 『목민심서』가 저작된 200주년이 되는 해이다. 훌륭한 목민관이 국민을 제대로 돌봐주는 경우에만 국민은 편안하고 넉넉하게 살아갈 수 있다고 여겼는데, 훌륭한 목민관을 선출하느냐, 그렇지 못하느냐에 따라 국가의 명운이 달려있다.

다산은 『목민심서』 첫 페이지에서 모든 벼슬이야 자신이 요구해서 얻을 수 있지만 특별히 목민관의 벼슬은 절대로 자신이 요구해서 벼슬에 올라서는 안된다고 주장했다.(他官可求 牧民之官 不可求也) 그러면서 왜 목민관의 자리야 자신이 요구해서는 안되냐는 이유를 정확하게 밝혔다. “목민관이란 만백성을 주재함에 있어 하루에 만 가지의 정무(政務)를 처리함이 그 정도가 약할 뿐 본질은 나라를 다스림과 다름이 없어 천하국가를 다스리는 사람과 비록 크고 작음이야 다르지만 처지는 사실상 같은 것이다” 라고 말하여 일국의 제후와 같은 막중한 지위에 있는 벼슬을 자신이 하고 싶다고 요구해서 자리에 오른다는 것이 말이나 되는 일이나고 설명하였다. 목민관이란 옛날의 제후(諸侯)와 같다고 여기고, 인민들의 추대나 선양(禪讓)의 절차가 없이 제후란 탄생할 수 없다는 의미에서 목민관이란 구해서 되는 벼슬이 아니라고 말한 것이다. 것처럼 지방관의 역할은 중요하고 그 책임이 무겁다는 의미이기도 하다. 다행히 오늘날에는 국민의 선거로 선출하기 때문에 훌륭한 인물을 선거로 선출하는 선거의 중요성을 강조해야 한다.

『목민심서』 서문에서 다산은 자기가 살아가던 시대의 잘못된 목민관들의 실상에 개탄하면서 목민관다운 목민관이 나와 백성들의 고통을 덜어주고 나라다운 나라가 되도록 해야 한다는 간절한 뜻을 말하고 있다. “군자의 학문은 수신(修身)이 반(半)이고, 목민(牧民)이 반이다. 성인의 시대가 멀어졌고 그분들의 말씀도 없어져서 목민의 도가 점점 어두워졌으니, 오늘의 목민관들은 오직 백성들을 착취하는 데만 급급하고 백성을 양육하는 일은 알지 못한다. 이 때문에 힘없는 백성들은 여위고, 시달리고, 시들고, 병들어 서로 쓰러져 친구령을 매우는데, 그들을 양육한다는 자들은 바야흐로 고운 옷과 맛있는 음식으로 자기만 살찌우고 있으니 어찌 슬프지 아니한가” 라고 한탄의 이야기를 열거하였다.

이런 내용에서 확인하듯이, 올바른 선거로 훌륭한 목민관을 선출하는 일이 얼마나 중요한 일인가를 분명하게 알아 볼 수 있다.

2. 목민관의 임무

조선시대의 목민관의 기본적인 임무는 애초에는 5사(五事), 다섯 가지로 규정되어 있었다. 수령5사(守令五事)라 하여 고려 때부터 조선에까지 내려왔는데, 전야벽(田野闢)·호구증(戶口增)·부역균(賦役均)·사송간(詞訟簡)·도적식(盜賊息)의 다섯 항목인데, 『경국대전』에는 칠사(七事)라 해서 두 항목이 늘어났었다. 농상성(農桑盛)·호구증(戶口增)·학교흥(學校興)·군정수(軍政修)·부역균(賦役均)·사송간(詞訟簡)·간활식(姦猾息)의 7사로 목민관이라면 반드시 이행해야 할 가장 기본적인 임무였다. 옛날의 목민관은 제후와 같이 한 지역에서 입법·사법·행정의 3권을 행사해야 하는 막강한 권력의 통치자였기 때문에 그런 모든 업무를 이행해야 했다.

다산의 『목민심서』는 48권의 방대한 저서로 12편으로 편마다 6개 조항, 도합 72조항의 수령의 임무를 열거했는데, 첫 번째의 부임(赴任)과 마지막의 해관(解官)편은 임무와는 관계없으니, 10편의 6개 조항은 모두 60항목이어서 실제로 목민관은 60항목의 임무를 수행해야 한다고 생각하면 된다. 세상이 바뀌고 시대가 변하면서 목민관의 임무와 업무는 늘어날 수밖에 없다. 요즘의 목민관들의 임무와 업무는 그 정도가 훨씬 더 많으리라고 생각된다. 환경에 대한 정책, 기술개발이나 상공업의 발달정책 등 예전과는 비교되지 않을 정도로 확대되었다고 여겨진다. 근래에 확대되는 복지정책에서도 업무가 매우 많아졌을 것이다. 그러한 본업, 그런 업무를 제대로 수행하여 국민을 편안하게 섬길 수 있는 목민관을 선출할 의무는 모든 국민들에게 지워져 있다.

3. 공렴(公廉)의 목민관

다산은 28세에 문과에 급제했다. 급제하여 합격증을 받아 들고 집에 돌아온 다산은 공직자로서 해야 할 미래를 설계하면서 자신의 각오를 시로 읊었다. “둔졸란충사 공렴원효성(鈍拙亂充使 廉願效誠)” 둔하고 졸렬하여 임무 수행하기 어렵겠지만 공(公)과 염(廉)으로 온 정성 바치기를 원한다라는 마음을 공언하였다. 여기에서 다산은 일생의 목표로 ‘공렴’이라는 두 글자를 내걸었다. 사(私)와는 반대 개념인 공(公)은 공정·공평·공익 등의 많은 개념이 포함되어 있고 염은 청렴의 뜻이다. 공정함과 청렴함으로 일생의 공직 임무를 수행하겠다는 자신의 각오였는데, 다산의 일생을 살펴보면 공렴 두 글자에서 벗어난 일이 없는 삶을 살았다고 여겨진다. 목민심서의 모든 내용을 축약하면 공렴으로 귀결된다. 황해도 곡산도호부사로서 2년

가까이 지낸 목민관 생활로 공립 두 글자의 범위를 벗어난 적이 없이 생활했음을 그가 남긴 자료에서 확인할 수 있다. 새롭게 선출하는 목민관들, 공립한가, 그렇지 않은가의 기준으로 선택하는 길이 가장 올바른 선거라고 생각하면 좋겠다.

4. 애민(愛民)하는 목민관

다산의 목민심서 애민 편은 6조항으로 구성되었는데, 여섯 종류의 백성들은 모두 사회적 약자들인데다 결손의 인물들이었다. 사람은 성인이 아니고서야 불특정 다수의 모든 인류를 사랑할 수는 없다. 보통 사람으로서 공자·예수·석가처럼 만 백성을 어떻게 다 사랑할 수가 있겠는가. 그래서 다산은 애민 편에서 특정의 여섯 부류의 사람들을 사랑하라고 목민관에 요구하고 있다. 첫째 노인, 둘째 유아, 셋째 궁인(환·과·고·독), 넷째 상가(喪家), 다섯째 환자·장애인. 여섯째 재난을 당한 사람, 최소한 이런 여섯 부류의 백성들은 국가나 사회의 도움 없이 자력으로 살아갈 수 없는 사람들이기 때문에, 이들은 반드시 나라에서 보호하고 보살펴주어야 한다는 뜻이니, 바로 오늘로 보면 사회복지국가를 이루자는 뜻이었다. 복지사회의 구현, 이 얼마나 선진적인 생각이었는가. 결론은 나왔다. 이번 지방자치 선거에서 가장 크게 기억해야 할 사항은 애민하는 지방관, 즉 사회적 약자들을 하늘처럼 보살피고 받드는 그런 지도자를 선출하자는 것이다. 그런 일을 해내는 일이 우리 국민의 몫이다.

옛날로는 제후, 지금으로는 시장·군수·구청장 등, 지방관의 선출을 어떻게 하느냐에 우리 국민의 고락이 달려 있다.

‘동네 민주주의’는 ‘주민자치’로 완성이 된다

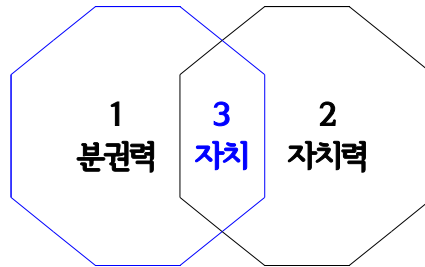
전상직 사단법인한국자치학회장

1. 자치와 분권

1-1 자치와 분권의 관계

| 구분 | 분권 | 자치 | 현상 |
|----|----|----|-----|
| 집권 | × | × | 식민지 |
| | × | ○ | 방치 |
| 분권 | ○ | × | 통치 |
| | ○ | ○ | 자 치 |

1-2 분권력-자치력 관계



1-2-1 분권력 : 정책(공공)기획력의 문제

- ㉞ 분권력이 충분한 경우 : 분권이 성립
- ㉟ 분권력이 부족한 경우 : 과소분권 혹은 과대분권 → 과오분권
- ㊱ 분권력¹⁾의 확보

1-2-2 자치력 : 공공(정책)수행력의 문제

- ㉞ 분권된 공공을 자치로 승인
- ㉟ 승인한 공공(사무·사업)을 수행하는 역량(능력·자원·절차)
- ㊱ 자치력의 형성

2. 분립과 분권

- 1) 분권력은 학술-정책-현장의 경험·지식·인력이 동시에 집중되는 체계를 필요로 한다, 학자들로는 정책에 미치지 못하고, 관료로는 현장에 미치지 못하고, 주민으로는 성공에 미치지 못하는 것으로 판단된다.

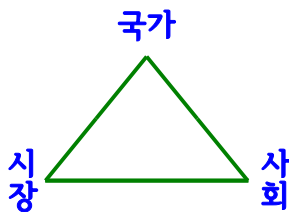
2-1 분립과 분권의 차이

- (1) 분권 : 대립
- (2) 분권 : 협력

2-2 분권의 형태

2-2-1 국가-시장-사회 간

㉞ 수평적인 분권



- 국가-시장 : 과잉분권 ▷ 국가<시장의 문제
- 국가-사회 : 과소분권 ▷ 중앙>지방의 문제
- 시장-사회 : 방임방치 ▷ 시장>사회의 문제

㉟ 수직적인 분권

- 국가 내 수직분권 : 입법부, 행정부, 사법부내의 수직분권
- 시장 내 수직분권
- 사회 내 수직분권

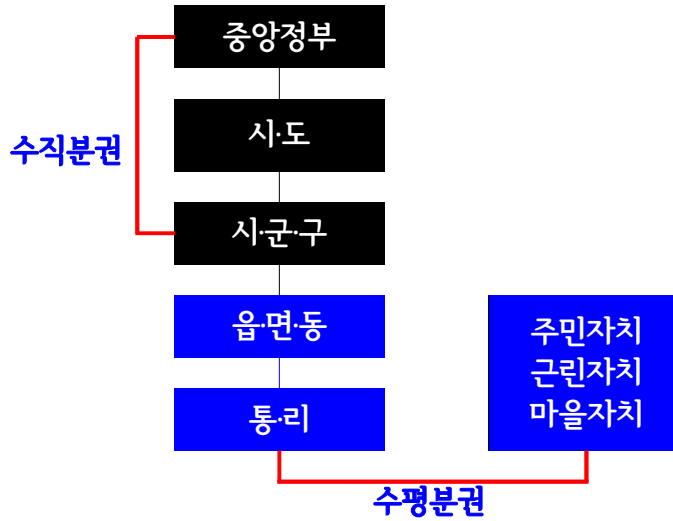
㊱ 수직분권과 수평분권

| 수평분권 수직분권 | 국가 | | | 시장 | 사회 |
|--------------|----|----|----|----|----|
| | 입법 | 행정 | 사법 | | |
| 국가 | | | | | |
| 사도 | | | | | |
| 시군구 | | | | | |
| 읍면동 | | | | | |
| 통리 | | | | | |

수평분권

수직분권

2-2-2 지방자치에서 분권의 형태



㉞ 수직분권과 수평분권은 전혀 다르다. 정부의 작동원리와 사회의 작동원리는 전혀다르기 때문이다.

㉟ 지방자치에 대한 논의에서 내용으로는 경찰자치와 교육자치를 제외할 수 없으며 주체로는 주민자치를 반드시 포함한다.

2-2-3 바람직한 주민자치의 지평

| 수평 분권 | 국가 | | | 시장 | 사회 |
|----------|----|----|-----|-----|----|
| | 입법 | 행정 | 사법 | | |
| 수직 분권 | 국가 | 시도 | 시군구 | 읍면동 | 통리 |

수평통합

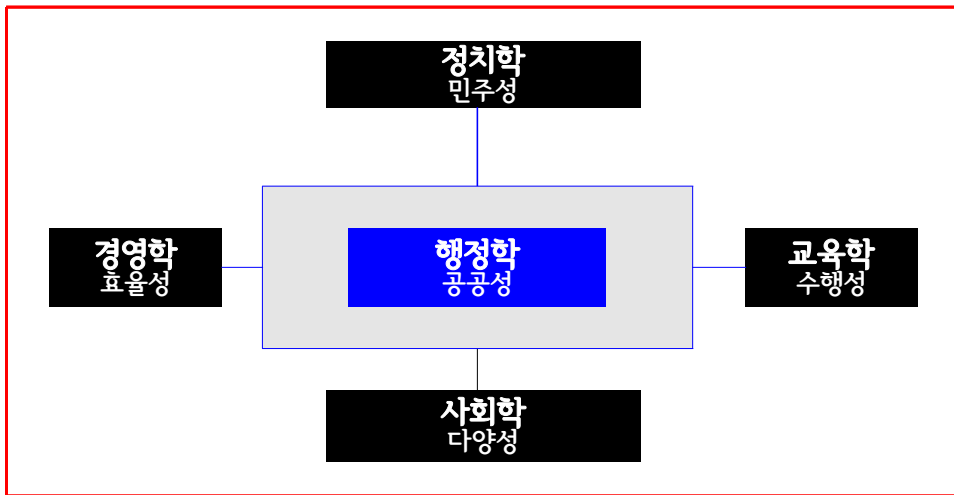
㊸ 주민자치의 지평은 현재 국가-시장-사회의 상위집권을 하위로 분권하는 것을 필요조건으로 한다.

㊹ 주민자치의 지평은 분권된 계층에서 수평적으로 국가-시장-사회를 통합하는 것을 충분조건으로 한다.

2-2-4 주민자치의 접근방법

㉞ 주민자치는 소정의 지역地域(마을, 동네, 근린)의 과제들을 지역의 주민住民(주민, 거민)들이 스스로(자발적, 자주적, 자율적)으로 수행하는 체계(조직·절차·자원)가 주민자치다.

㉟ 주민자치에 대한 논의는 다양한 학제간의 접근을 필요로 한다.



㊱ 그러나 1999년 주민자치위원회·2013년 시범 실시 주민자치회는 행정자치부가 실무적으로 정책을 수립하여, 주민도 없고 자치도 없는 그래서 주민자치에서는 완벽하게 빗나가고 현장에서는 처절하게 실패하였다. 2017년 서울형 주민자치회도 행정자치부 정책의 실패를 되풀이 하면서 주민자치를 계약직 공무원에게 맡겨서 주민의 자치가 아니라 관료의 관치를 강화하는 어리석음을 저지르고 있다.

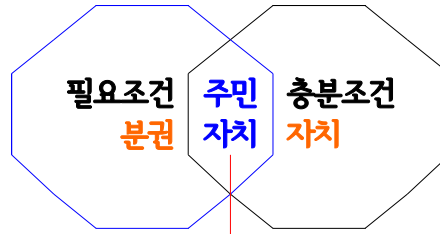
㊲ 행자부 던 서울시 던 주민자치 제도를, 주민의 합의도 없이 행정적으로 조례준칙 혹은 조례 안이라는 형식을 빌려서 하달하고, 시군구 의회로 하여금 시행하도록 하였다. 주민자치관련 조례 입법절차에서 주민자치의 주체인 주민들을 완벽하게 배제하여서 주민자치를 관료관치로 만들었으며, 지역사회의 민주성을 매우 심각하게 훼손하였다.

3. 주민자치 필요조건과 충분조건

3-1 주민자치의 요소

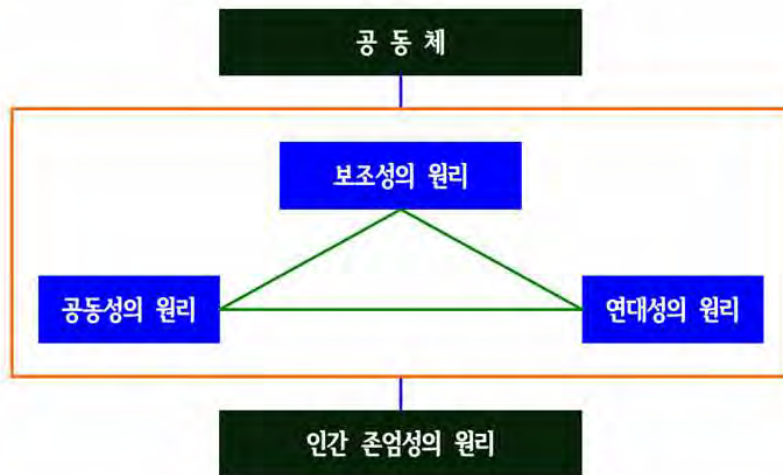
| 국가구성요소 | | 주민자치요소 |
|--------|---|--------|
| 영역 | | 마을 |
| 국민 | ▶ | 주민 |
| 주권 | | 자치 |

3-2 주민자치 성립의 조건

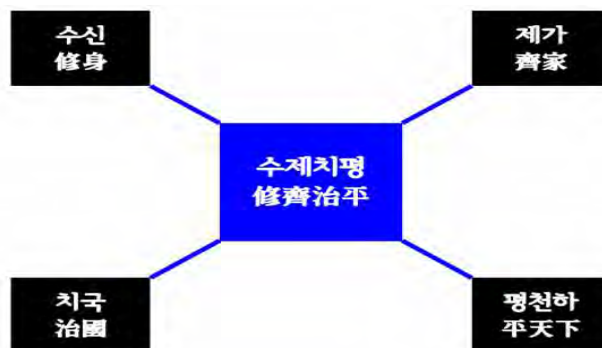


| | | |
|-------------------------|-----------|-----------------------|
| 주민들이 자발적으로 경영할 수 있는 마을로 | 마을 | 마을이 나의 마을로 승인 자발성 |
| 주민들이 이웃과 연대할 수 있는 사회로 | 주민 | 주민을 이웃으로 승인 자주성 |
| 주민들이 수행할 수 있는 사업을 | 자치 | 마을 일을 나의 일로 승인 자율성 |

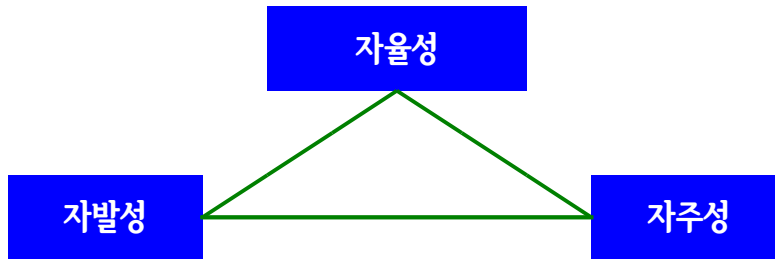
3-3-1 주민자치 성립의 원리-가톨릭의 사회교리를 중심으로



3-3-2 주민자치의 실천적 지평-대학에서 제안하는 지평



3-3-3 주민자치력 형성의 조건



㉞ ^{자발성}自發性

- 주민들이 마을을 국가에 맡기지 아니하고 주민들이 스스로 경영하려고 하는 것으로 첫째 자치인식²⁾이 있어야 하고 둘째 자치동기³⁾가 있어야 하고 셋째 자치권위⁴⁾가 있어야 한다.
- 주민들의 자발성은 자치의 추동력이며, 주민들의 자발성이 없는 자치는 주민관치가 되며, 주민의 자치할 수 있도록 자발성을 형성하는 것이 국가의 주요한 임무다.

㉟ ^{자주성}自主性

- 합리적인 주민들이 강제되지 아니한 상태에서 공동체를 위하여, 민주적 의사 결정권, 효율적인 사무 집행권, 주민과 근린의 대표권, 반 의사에 대한 거부권을 행사할 수 있어야 한다.
- 자치제도 설계는 공동체 자주권의 설계라 할 수 있으며 공동체에 대한 신뢰의 척도라 할 수 있다.

㊱ ^{자율성}自律性

- 주민들이 공동체의 원칙을 세우고 그것을 따르는 것으로, 주민들이 스스로 판단하고 결정하고 실천하면서 형성해가는 것이며, 주민들 스스로 규칙을 작성하고 그 규칙에 복종하는 것을 말한다.
- 자율성으로 비로소 지역은 공동체로 숙성해 간다.

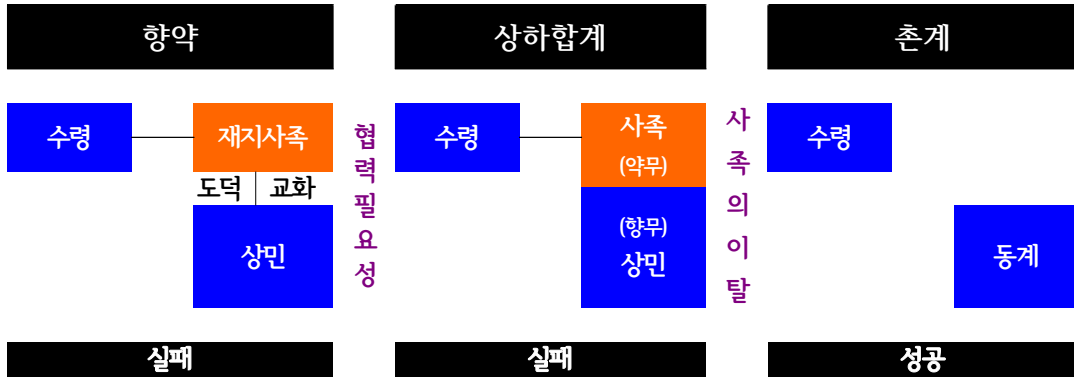
2) 자치는 공동체를 행정의 경영에 맡겨둘 것인가 자치회로 경영할 것인가에 대해서 충분히 인식을 할 수 있어야 자치에 대해서 판단을 작성할 수 있으며 그 판단에 따라서 자치가 이루어져야 비로소 자치라 할 수 있다. 자치의 성공을 위해서는 주민교육이 매우 중요하다고 할 수 있다.

3) ① 내부적 동기 : 도덕적 동기 - 주민들이 스스로 알아서 자치를 하겠다고 나서는 것으로, 실제로는 감나무 밑에서 감 떨어지기를 기다리는 것과 같다. 소인-군자 담론에서 군자도 도덕적 동기만으로 공동체를 위해서 일하지 않았다. ② 외재적 동기 : 재財-경제적 동기, 관官-정치적 동기, 인仁-사회적 동기가 있다. ③ 그러므로 주민자치제도, 주민자치사업이 공동체를 자치로 경영하겠다는 동기부여를 할 수 있도록 설계되고 운영되어야 합니다.

4) 자치는 공동체적인 질서의 수용을 가능하게 하는 정당성이 있어야 한다.

4. 한국의 향촌자치-주민자치 과정

4-1 조선의 향촌자치



4-2 일제 강점기

- (1) 일제는 조선의 행정계층에는 없던 면(1914)을 신설하여 근린을 식민지 행정으로 편입.
- (2) 조선의 향촌자치를 식민지 지배수단화.

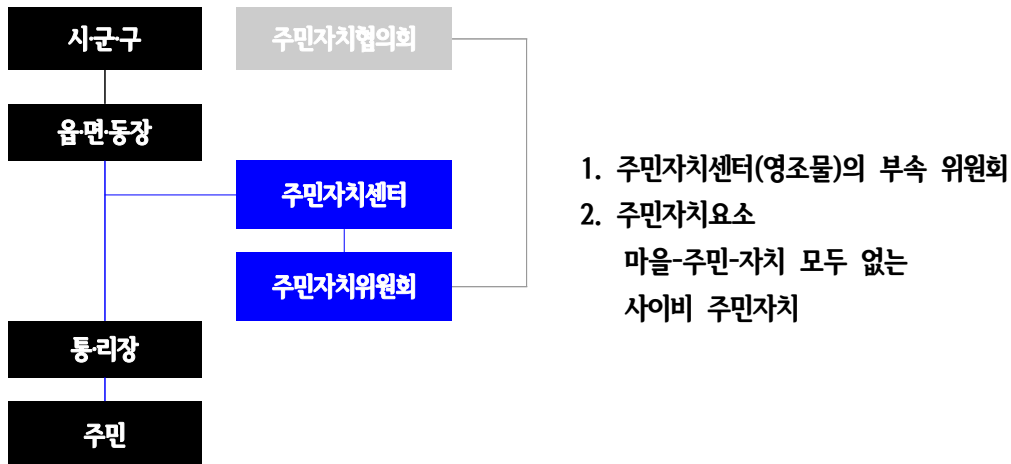
4-3 건국시기-산업화시기-민주화시기

- (1) 이촌향도 離村向都 현상으로 급격하게 농촌인구 감소, 도시인구 증가, 농어촌은 그대로 방치하여 공동체가 붕괴되었고, 도시는 인구 집적을 방치하여 공동체 형성하지 못함.
- (2) 주민자치 정책

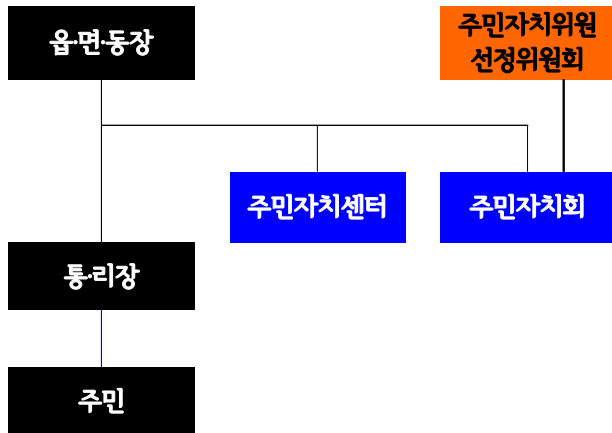
| 구분 | 건국시기 | 산업화시기 | 민주화시기 | 비고 |
|----|---------|---------|---------|----|
| 내용 | 일제체계 답습 | 주민자치 무시 | 주민자치 간과 | |

- (3) 격변기에 소외당한 주민자치

4-4 1999년 주민자치센터

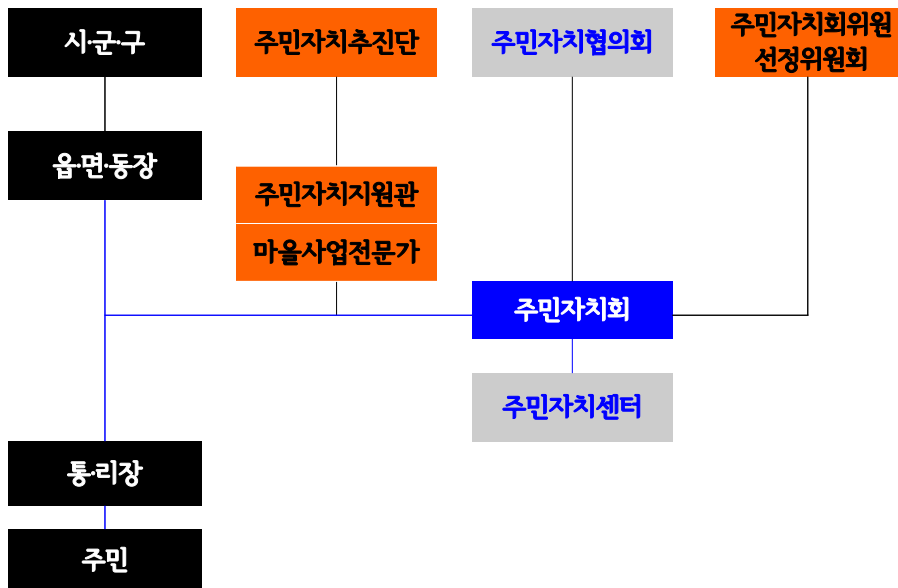


4-5 2013년 시범실시 주민자치회

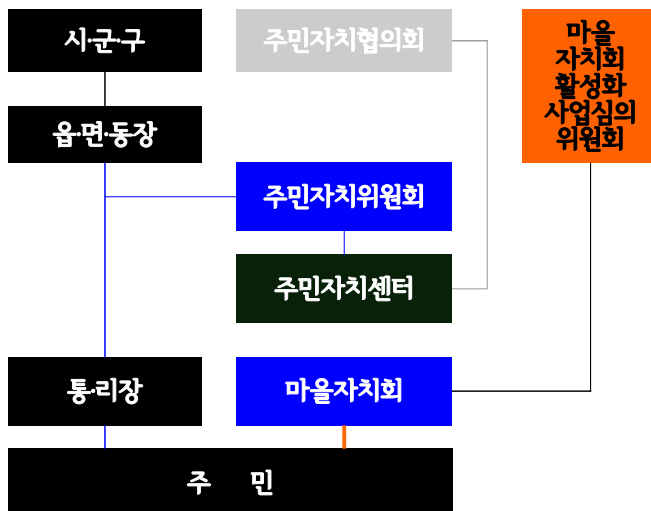


1. 명칭은 주민자치회이나 실제로는 조직-인력을 그대로 유지, 차이가 없음.
2. 주민자치요소 마을-주민-자치 모두 없는 주민자치회 아님.

4-5 2017년 서울형 주민자치회



4-6 2017 담양형 주민자치회



1. 주민자치 실질화 필요성 절감
2. 주민에 근거를 둔 주민자치회 구성에 노력
3. 주민자치회의 관리능력에 맞도록 마을자치회와 읍면 주민자치회 구분하여 기획

5. 동네민주주의를 위한 쟁점

자치는

**사람을 인격자로 만들어 주고
마을을 공동체로 만들어 줍니다.**

자치는

**사람에 있어서나 마을에 있어서나
기본적인 존재양식입니다.**

동네 민주주의 컨퍼런스

제1세션

지방선거에 있어 동네 민주주의 확산 방안

연세대학교 정치외교학과
이태동

1. 동네 민주주의란?

정치를 정의하는 방법은 여러 가지이다. 학술적으로 가장 널리 통용되는 정치의 정의는 “사회적 가치의 권위 있는 배분(authoritative allocation of societal values)” 이다(Easton 1953). 이를 달리 표현하자면 “누가, 어떤 사회적 가치를, 언제, 왜, 그리고 어떻게 갖는가” 를 권위와 제도를 통해 결정하는 행위가 바로 정치인 것이다. 정치를 이렇게 이해할 때, 동네 민주주의 역시 쉽게 이해될 수 있다. 바로 ‘동네 사람들’ 이 ‘동네에 있는 사회적 가치’ 를 언제, 어떻게 그리고 왜 갖는지를 민주적으로 형성된 권위와 제도를 통해 결정하는 것이 동네 민주주의라고 할 수 있다.

동네 민주주의를 연구한다는 의미는 1차적으로는 ‘동네의 일원’, 즉 행정 단위로서의 동, 읍, 면, 리의 주민이 정치의 주체가 되는 과정을 분석하고 설명한다는 것일 수 있다. 그러나 동네 민주주의는 인접한 동네, 큰 단위의 지역, 국가, 더 나아가 지구적 수준의 정치와 상호작용하고 있다. 예컨대 동네 민주주의의 주요 쟁점이 될 수 있는 미세먼지 문제는 국경을 넘는 초국가적 수준의 환경 문제이기도 하며, 그 대응책 역시 지역적, 국가적 수준의 정책과 상호작용할 수밖에 없다. 동네에 오랫동안 존재해왔던 전통시장은 최적의 매출을 올릴 수 있는 입지를 찾아 들어온 초국가적 기업의 대형마트가 인근에 들어서면서 그 존재를 위협받을 수 있다. 이렇듯 동네 민주주의는 동네 주민과 다양한 수준의 주체들 간의 상호작용에 영향을 받는다.

한편 동네 민주주의와 유사한 개념이 이미 존재한다. 예컨대 권력의 분권화와 시민의 직접적인 참여를 골자로 하는 지역민주주의(한국민주주의연구소: 2016)나 마을민주주의(이명진, 홍성태: 2016)가 그것이다. 그러나 이 두 개념은 지역의 주민이 아닌 대의민주주의의 한계를 보완하기 위해 고안된 여러 제도적 장치, 예컨대 “지방분권” 이나 “마을만들기 사업” 의 이론적 토대로서 기능하고 있는 것이 사실이다. 이 글에서 소개하고자 하는 동네 민주주의는 선행하는 특정 개념에 의해 고안된 것이 아닌, 필요에 의해 동네 주민들이 주체적으로 사회적 가치를 획득하고 분배하는 현상을 설명하기 위해 고안된 개념이라는 점에서 기존의 직접민주주의의 여러 모델들과는 차별화된다.

이 글은 동네 민주주의라는 개념을 소개하고 그 중요성과 함의에 대해 논한다. 우선 동네 민주주의를 동네 민주주의의 (1) 주체, (2) 주제 (대상), (3) 이유를 중심으로 설명한다. 그 다음 동네 민주주의의 실천 사례를 제시하여 그 함의에 대해서 논한다.

2. 동네 민주주의 개념의 소개

2.1. 동네 민주주의의 주체

동네 민주주의를 하는데 있어 대표적 주체는 그 동네에 살고 있는 동네주민 개인이다. 동네에 살고 있는 각 개인들은 자신들이 살아가고 있는 터전에서 발생하는 문제점에 대해 파악하고 이에 대한 해결책을 직접 제시하며 해결하는 것이다. 그리고 개인만이 동네 민주주의를 이끌어가는 것이 아니라 동네에서 여러 명의 주민들이 하나의 공동체를 형성하여 동네에서 발생하고 있는 문제점에 대해 공동으로 인식하고 이에 대한 해결방안을 찾기 위해 노력한다. 또한 동네에 살아가고 있는 개인이나 공동체가 아닌 그 동네에서 발생하고 있는 일에 대해 문제제기를 하면서 그 문제에 대한 해결방안을 정책적으로 제언하거나 직접 해결하기 위해 참여하는 여러 단체들 또한 동네 민주주의를 하는데 있어 중요한 주체가 될 수 있다. 이러한 부분으로 인해 동네 민주주의를 하는데 있어 단순히 동네의 문제를 인지하는 동네 거주민들 또는 그 동네의 문제에 대해 관심을 가지고 접근하고자 하는 기타 단체뿐만 아니라 시나 구 또는 동의 행정을 맡는 행정기관도 동네 민주주의의 주체가 될 수 있다. 또한 그 지역의 주민들을 대표하여 일을 하고 있는 구의회와 시의회, 넓은 범위에서 국회까지 모두 우리가 살아가고 있는 공간, 즉, 동네에 대해 문제를 가지고 있는 모든 사람 또는 집단들은 동네 민주주의의 주체가 될 수 있다.

시민이 동네민주주의에 있어 주체가 될 수 있다고 하였는데, 시민이 주체가 될 수 있는 것은 먼저 동네에 대한 관심이 많고 동네에 대한 이해도가 높다. 동네에 대해 관심이 많고 잘 이해하기 때문에 동네에서 발생하는 문제에 대해 잘 알고 이로 인해 동네 일에 잘 참여하게 된다. 이러한 과정 속에서 재미를 느끼게 되고 공익과 사익을 동시에 추구하게 된다. 또한 이러한 과정 속에서 다른 시민을 주체로 만들기 위한 교육에도 관심을 가지게 되고, 동네 민주주의의 주체로 만들기 위한 제도에 대한 필요성도 느끼게 된다. 그리고 이러한 과정을 통해 동네의 문제를 업다운(Up-down)의 방식이 아닌 주민들이 자체적으로 문제를 느끼고 이를 해결하였다는 점에서 정치적 효능감 또한 느끼게 된다.

2.2. 동네 민주주의의 주제

동네 민주주의는 그 동네에 살아가는 동네주민들이 주체가 되어 동네에서 느낀 문제에 대해 문제제기를 하고 해결책을 직접 제시하는 것이다. 그렇다면 구체적으로 동네 민주주의에서는 어떠한 주제를 다루는가에 대해 알아 볼 필요가 있다. 앞서 언급되었듯이, 동네 민주주의에서는 단순히 동네에서 일어나는 일 즉, 생활정치에 대한 영역으로서 삶에 밀접한 부분을 다루는 것이 주가 된다. 삶에 밀접한 관계를 가지고 있고 삶 속에서 필요하다고 느끼는 육아나 교육, 경제, 문화, 환경, 에너지 사회, 공간에 대한 부분이 그 대표적인 예이다. 하지만 동네 민주주의가 다루는 영역이 단순히 생활정치의 영역에만 한정되어 있는 것이 아니다. 생활정치 영역에서 연결되어 국가 정치와 세계 정치로 연결되는 부분까지 동네 민주주의의 영역에서 다룰 수 있다. 즉, 생활정치에서 느끼게 된 미시적인 필요를 생활정치 영역에서만 이해하는 것이 아닌, 국가 정치와 세계 정치의 맥락이라는 좀 더 확장된 범위 속에서 문제를 이해하는 것이다. 예를 들어, 에너지 자립 마을에 대한 부분인데, 생활정치의 영역에서 에너지 자립에 대해 인식하고 도시 에너지를 전환하는 방법을 통해 해결하였으나, 이것이 그 동네에만 영향을 미친 것이 아닌 국가 에너지 정책과 전 세계적 기후변화에 대응하는 선순환 효과로 전환하게 되었다.

2.3. 동네 민주주의의 방법

동네 민주주의는 동네 사람들뿐만 아니라 동네의 문제에 대해 관심을 가지고 문제제기를 하는 모든 사람이나 집단들이 생활 정치를 포함하여 국가 정치와 세계 정치로 연결하여 문제를 다루는 것이다. 이러한 문제를 가지고 어떠한 방식으로 다뤄야 하는지에 대해서는 다음과 같이 말 할 수 있다.

우선 동네 민주주의가 되기 위해서는 동네에 거주하면서 문제점을 느끼고 이를 해결하고자 하는 동네주민, 더 나아가 동네에 거주하지는 않고 있지만 그 동네에서 발생하고 있는 문제에 대해 관심 있는 기타 모든 개인이나 집단이 문제 해결을 위해 ‘자발적’으로 참여하는 것이 우선 되어야 한다. 어떤 외부에 의해 강압적이거나 수동적인 태도로 참여하는 것이 아닌, 자발적이고 능동적인 태도로 참여해야 한다는 것이다. 이러한 과정 속에서 동네 민주주의에 대한 재미를 느끼며 문제를 해결하는 것에 대한 의미가 무엇이며 왜 이러한 과정이 필요한지에 대해서도 느끼게 된다. 또한 공적이익과 사적이익을 모두 얻게 되어 정치적 효능감 또한 상승하게 된다.

그 다음 단계로는 동네 문제를 위해 자발적으로 모인 사람들이 제도권 내에서 목소리를 낼 수 있는 여러 가지 방안으로 문제해결의 실마리를 찾을 수 있도록 해야 한다. 물론 일상에서도 정치에 참여¹⁾하고 청원제도를 통해 민원을 제기하는 것이

1) 선거 공약을 분석하고 모니터링 하는 매니페스토가 대표적인 사례라고 볼 수 있다.

있지만, 우리나라는 본격적으로 지방자치제도가 시행되면서 주민들이 참여할 수 있는 제도가 많이 만들어져 있어 이를 활용하는 것이 빠른 문제해결에 도움을 주기 때문에 제도권 내에 갖춰진 방법으로 문제해결의 실마리를 찾는 것이 좋다. 따라서 기존에 만들어져있던 제도 중 주민 발안, 주민 소환, 주민참여예산제도 등을 활용하는 것이 대표적인 방법이라고 볼 수 있다.

이러한 제도를 이용하여 참여하는 방법에 대해 5가지 방법이 있다. 먼저 주민투표제이다. 주민 투표제는 지역의 공적 문제에 대한 주민 전체의 의사를 묻는 제도로서 주민들이 직접 어떠한 문제를 해결하기 위해 투표하는 제도이다. 다음으로 볼 것은 주민발의제이다. 주민발의제는 주민 의사에 따라 조례의 개정과 폐지하는 제도이다. 세 번째는 주민소환제이다. 주민소환제는 지방자치제도 내에서 결정권자의 결정이 부당하거나 옳지 못하다고 판단되는 경우 주민들이 직접 그 결정권자를 해임하는 제도이다. 하지만, 지방자치단체장과 선출직 지방의원의 경우 투표 전체 공직선거 유권자의 10%, 기초자치단체장의 경우 15%, 지방의회의 경우 20%에 해당되는 사람들이 소환을 요구할 경우 가능하며 해임을 하기 위해서는 투표권자의 1/3 이상이 참여해야하며 과반수가 찬성할 경우에 한하여 가능하기 때문에 한계점이 있는 제도라고 볼 수 있다. 4번째는 주민소송제이다. 주민소송제는 주민들에게 손해를 입힌 지방정부의 장, 공직자에게 배상을 요구하는 사법제도이다. 마지막으로 주민감사 청구제가 있다. 사무처리가 법령에 위반 하여 공일을 해한다고 인정되는 경우 감사를 청구할 수 있는 제도이다.

2.4. 동네 민주주의의 이유

앞서 언급된 내용들을 통해 동네 민주주의는 동네 주민들이 참여하여 자발적인 문제해결을 위해 행동한다고 볼 수 있으나, 이러한 동네 민주주의가 왜 필요한지에 대해서 의문을 제기 할 수 있다. 동네 민주주의가 필요한 이유는 기존에 대의민주주의가 가지고 있던 한계점을 보완할 수 있기 때문이다. 직접적으로 정치에 참여할 수 없는 현실적인 문제로 인하여 대의민주주의제도가 등장하게 되었고 이로 인해 정당과 국회를 기반으로 한 제도가 정착하게 되었다. 하지만 현재 정당과 국회는 모든 국민의 정치적 의사를 대의하기보다 자신들의 기득권 유지를 우선으로 하다 보니 그 기능이 원활하게 돌아가지 못하고 있다.²⁾ 이로 인해 모든 국민들이 참여할 수 있는 새로운 방안이 필요했고 이로 인해 동네 민주주의가 필요하다고 볼 수 있다.

또 다른 이유로는 주체 간 다양한 거버넌스를 형성 할 수 있다. 또한 사회적 자본을 형성 할 수 있으며 상호성, 자발성 등 지역사회 민주주의를 향상시키는데 도움을 주기 때문에 동네 민주주의는 필요하다고 볼 수 있다.

이를 종합해 봤을 때, 필자는 동네 민주주의를 주민들이 주체가 되어 기존의 정치

2) 윤성이. 2015. 『한국정치: 민주주의·시민사회·뉴미디어』 법문사. p. 279.

제도(행정, 입법)와 더불어 지역적, 국가적, 세계적으로 연결될 수도 있는 지역의 일상의 문제들에 대해 선거 때 뿐만 아니라 항시적으로 자발적 참여와 자치를 통해 민주주의와 삶의 질을 향상시키는 일련의 제도와 과정이라고 정의한다.

3. 동네 민주주의 실천 사례

동네 민주주의를 실천하고 있는 대표적 사례로 현재 연세대학교 정치외교학과에서 수업을 진행하고 있는 마을학개론 강의라고 볼 수 있다. 연세대학교 정치외교학과에서 진행되는 마을학개론 강의는 대학과 지역을 연계하는 정치학 수업으로서 ‘우리가 만드는 정치’라는 주제를 통해 수업을 듣는 학생들이 살고 있는 지역구의 문제점을 발견하고 문제점에 대한 해결방안을 찾은 후, 실제 2018년 6월 지방선거에 참여하는 기초자치단체나 광역자치단체 후보자들에게 정책적 제언으로 이어지게 하는 것을 목표로 한다. 즉, 수강생들이 후보자들의 공약 또는 선거를 분석하거나, 민주 시민으로서 투표 행위의 의미를 이해하고 독려하는데 그치지 않고, 선거라는 정치 과정에서 지역의 문제 해결형 아젠다를 만들어 제시하는 것이다. 또한 2018년 6월에 있을 지방 선거에 하나의 정치 공동체로서 시민 실천(Civic engagement)을 실현하여 일반적인 참여 관찰과 소셜 픽션을 넘어선 문제 해결 및 문제 해결을 위한 정책을 제시하는 것을 체험하게 해주는 것이 이 강의의 목표인 것이다. 그리고 궁극적으로 지방 선거 과정에 학생들이 직접 참여함으로써 지역의 공간과 사람들 그리고 이를 둘러싼 정치를 이해하고 영향을 끼칠 수 있다는 것을 알게 해주는 것인데, 이는 지역기반수업 (Community-based Learning 혹은 Service learning)을 넘어 시민참여수업 (Civic Engagement Learning)의 새로운 장을 여는 계기가 될 강의로 볼 수 있다.

이 교육 과정을 통해 학생들이 정책적 제언을 하는 과정으로 가기 위해 구청장 선거에 출마하는 후보자들과 구의회 의원 선거에 출마하는 후보자들을 대상으로 학생들이 주체가 되어 정책토론회를 열고 이를 통해 후보자들이 인식하고 있는 지역구에 대한 문제점과 이에 대해 어떠한 해결책을 제시할 것인지에 대해서 이야기를 들어보는 시간을 가진다. 또한 문제점을 찾고 해결하는 방안을 만들기 위해 동네에 거주하는 여러 주민들과 인터뷰 및 문헌 연구 등을 통해 기존에 보이던 수동적인 방식의 정치참여가 아닌 능동적이고 적극적인 정치참여를 하게끔 하려한다. 또한 한국 정치학회와 서울시 마을지원 종합센터, 서대문구의 지원을 통해 학생들의 동네 정치 참여를 더욱 더 활성화 될 수 있을 것이다.

3.2. 동네 민주주의의 제도화 : 응답하라, 주민 청원

앞선 사례에 대한 부분에서도 언급되었듯이, 마을학개론이라는 수업은 선거 과정에서 후보자들의 정책을 참여관찰을 통해 비교하거나, 선거 결과를 분석하기보다, 지

방선거 과정에서 지역에서 해결해야 할 문제는 무엇이고, 이를 어떻게 해결하는가를 고민하고 대안을 만드는 수업이다. 여기에 그치지 않고 수업을 통해 만들어진 대안을 지방선거 후보자들에게 제시하여 지역 정치와 삶에 실질적인 변화를 가져오려고 한다. 하지만 이 수업을 하게 되면서 알게 된 점은 수업을 통해 정책제언을 하기 위해 생활 밀착형 아젠다를 만들게 되어도 실질적으로 이 아이디어가 후보자들에게 제시할 수 있는 제도가 제한적이라는 것이다.

앞선 동네 민주주의 방법에 대한 부분에서도 언급되었듯이, 지방자치 하에서 주민의 정치 참여는 주민투표(주민 전체의 의사 투표), 주민발의(조례 개정과 폐지), 주민소환(선출직 공직자에 대한 해직 청구), 주민소송(사법적 손해배상), 주민감사청구로 제도화되어 있지만, 구성 요건에 있어 어느 하나도 쉽게 접근할 수 있는 방법은 없다. 또한 현 지방자치 주민참여제도는 주로 문제가 발생했을 때 견제와 감독을 위한 것이지, 주민들의 논의와 의견이 정책에 반영될 수 있는 통로는 극히 제한적이다. 특히 앞으로 지방자치단체의 장이 될 후보자들의 정책 어젠다 형성에 영향을 끼칠 수 있는 방법은 토론회를 개최하여 질의응답을 하는 정도에 그친다.

청와대의 국민청원 게시판은 국민들의 정치 참여에 대한 관심과 열망을 보여준다. 청와대가 해결할 수 없는 문제들과 지방자치단체에서 해결할 수 있는 문제들도 제기된다. 대통령제에서 대통령과 청와대에 문제 해결을 바라는 것은 이해할 만하다. 그러나 실질적인 지방 분권, 시민 정치 참여, 동네와 생활 민주주의를 달성하려면 주민들의 정책 어젠다 형성을 활성화할 수 있는 통로가 필요하다. 이를 위해 17개 광역단체와 226개 기초단체에 각각 주민청원의 통로를 도입하면 어떨까? 주민청원을 통해 주민들이 지역 현안으로 생각하는 것은 무엇인지, 어떤 현안이 공감을 얻는지 알 수 있을 것이다. 주민 참여를 통해 주민이 중심이 되는 지역 맞춤형 지방자치 정책이 만들어질 것으로 기대한다. 물론 주민청원이 특정 이해 관계자의 민원 해결 방법으로만 활용되거나 주민자치 문제를 정부 반응에 의존하여 해결할 수밖에 없는 청원의 문제점들은 참여예산제 등 다양한 방법을 통해 개선해 나가야 할 것이다.

동네 민주주의와 중앙선거위의 역할

정하윤 (이화여대)

I. 문제제기

동네 혹은 공동체 문제 해결의 주체는 누구인가? 중앙정부, 지자체, 시민사회단체, 기업 혹은 주민인가? 전국적으로 동네의 문제를 주민 스스로 해결하고자 하는 ‘동네 민주주의’ 논의가 확산되고 있다. 동네 민주주의는 주민들이 필요한 예산 사업을 직접 결정하거나, 마을 골목 개선사업 혹은 공원 건설을 주도하는 등 풀뿌리 차원에서 주민들의 상향식(bottom-up) 직접 참여를 통해 공동체 전체 문제를 해결하는 것을 의미한다. 주민들은 동네 생활과 밀접하게 연계된 문제해결과정에 직접 참여하여 목소리를 냈으므로써 주체로 활동하게 되고, 이를 통해 주민의 삶의 질이 향상될 뿐만 아니라 동네의 정체성도 정립할 수 있게 된다.

동네 민주주의 논의의 활성화는 시민들의 직접 민주주의에 대한 요구의 증가와도 관련성이 있다. 2016년 촛불집회를 통해 시민이 참여하고, 목소리를 내고, 시민의 의지가 반영되는 것을 경험하게 되면서 정치효능감도 상승하게 되었다. 이는 개헌과 관련된 여론조사에서도 확인된다.¹⁾

시민의 정치의식과 효능감이 상승하고, 참여가 활성화된 이 시점에서 동네 민주주의에 대한 논의가 심도 있게 이루어질 필요가 있다. 특히 2018년은 지방선거가 치러지는 해이므로 시민의 이러한 선호와 의지를 선거과정을 통해 결집시킬 필요가 있다. 2017년 12월 중앙선거위의 권순일 제 20대 위원장은 취임식에서 “지방자치시대 지방선거는 주민이 주인이 되는 선거” 여야 하며, “이번 지방선거를 진정한 동네 민주주의가 활짝 꽃피는 아름다운 선거로 만들어달라” 는 점을 강조하였다. 동네 민주주의는 선거과정의 정당성을 높이고, 선거 완결성(integrity)을 증진시킬 수 있다는 점에서 활성화될 필요가 있다.

이 글에서는 동네 민주주의 활성화에 있어 선거관리기구의 역할을 모색하는 데 중점을 둔다. 특히 한국의 중앙선거관리위원회는 자유와 공정성을 기반으로 절차적 민주주의를 확립하는 데 기여하였다. 선거위의 역할이 실질적 민주주의를 확립하는 데까지 확장된다면, 선거기간뿐만 아니라 선거기간 이외에도 역할을 담당해야 한다. 선거관리기구의 활동은 모든 시민들에게 이익이 되도록 보장할 본질적 책임을 지니기 때문이다. 이 글에서는 선거기간뿐만 아니라 선거 이외 기간의 중앙선거위의 역할과 기능을 살펴보고, 유권자 정보제공 및 교육을 중심으로 한 해외 사례 제시를

1) 국회의장실 의뢰 한국리서치 조사(NA-HRC) 결과에 의하면, 개헌에 찬성하는 응답자 중 약 28%가 ‘국민이 참여하는 직접민주주의 확대를 위해’ 개헌이 필요하다고 답하였다.- 국회입법조사처(2018). 『개헌 관련 여론조사 분석』 국회입법조사처 입법 정책보고서 제 1호.

통해 검토해야 할 쟁점을 도출하고, 향후 동네 민주주의 활성화를 위한 중앙선관위의 역할을 제시하고자 한다.

II. 선거관리위원회의 역할 및 기능

선거관리기구(Electoral Management Body, EMB)는 선거의 실행과, 국민투표·국민발안·국민소환과 같은 직접 민주주의적 수단이 법체계에 의해 보장되어 있을 경우, 그러한 수단의 실행에 필수적인 요소들의 일부 혹은 전부를 관리하는 유일한 목적을 지니며, 그에 대한 법적인 책임을 지는 조직 혹은 기구를 의미한다(IDEA 2014).

다수의 국가에서 선거관리기관은 다음과 같은 권한과 기능을 지닌다. 첫째, 누가 피선거권을 지니는지를 결정한다. 둘째, 선거 관련 참여자들(정당 및/혹은 후보자)의 등록을 수령하고 확인한다. 셋째, 투표를 실시하며, 넷째, 선거결과가 유권자의 의지를 반영하도록 투표수를 계산한다. 다섯째, 승자를 판정할 수 있도록 선거제도에 따라 개표결과를 집계한다. 여섯째, 선거의 정통성이 선거를 수행하는 자들의 행위로 인하여 손상되지 않도록 신뢰성 있는 조직을 유지한다.

이 외에도 선거관리기구의 주요 기능에는 다음이 포함된다. 유권자 정보제공 및 교육, 그리고 시민교육을 수행하고, 모두를 위한 접근성을 지원하며, 평등하고 형평성 있는 정책과 이행을 증진하고, 선거연구 기구를 제공하며, 정부와 입법부에 선거개혁 이슈에 대하여 조언하는 역할을 담당하기도 한다.

한국의 선거관리위원회는 1963년 창설된 이후 공직선거 관리뿐만 아니라 교육위원 및 교육감 선거, 주민투표, 정당 당내 경선 등 선거관리의 범위를 지속적으로 확대하면서 공정한 선거관리를 진전시켰다. 선거운동의 자유가 확대되면서 불법 사례가 급증하자, 선관위는 공정한 경쟁과 공명선거 실현을 위하여 선거법 위반행위에 대한 감시 및 단속활동도 전개하였다.²⁾ 1996년에는 중앙선관위 산하 선거연수원을 설치하여 정당, 후보자뿐만 아니라 일반 시민을 대상으로 민주시민교육을 시작하였다. 2010년 이후 선관위는 해외 선거관리기구와의 교류를 확대하면서 세계선거기관협의회(A-WEB) 창설을 주도하기도 하였다. 이와 같이 선관위는 독립된 헌법기관으로서 중립성을 바탕으로 선거의 자유를 보장하고, 공정성을 확보하였으며, 선거와 관련된 부정을 방지하면서 절차적, 실질적 민주주의 발전에 기여하였다고 볼 수 있다.

현재 선거관리위원회는 “좋은 정치를 지향하고, 국민과 함께하며, 미래를 열어가는 선거관리위원회”를 목표로 성숙한 민주주의를 위한 관리 지원, 아름다운 선거 실현을 위한 소통 및 참여, 미래가치 창조를 위한 진화 및 협력을 중점과제로 설정하였다. 이러한 목표 및 중점과제에 근거하여 선관위는 각종 선거관리, 정당 및 정치자금 사무관리, 민주시민교육, 선거 및 정치제도 연구 등을 주요 업무 범위로 하고

2) 1992년부터 선관위는 선거법위반행위에 대한 중지, 경고, 시정명령과 고발, 수사의뢰를 할 수 있는 권한을 명문화 한 이후 선거범죄 조사권한을 확대하면서 단속활동을 강화하였다.

있다.

<표 1> 선거관리위원회의 업무 범위 및 주요 내용

| 선거관리 | 정당사무관리 | 정치자금사무관리 | 민주시민정치교육 | 선거·정치제도연구 |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> 공직선거관리 (공명선거활동, 선거법위반행위 예방과 감시·단속 등) 선거비용관리 국민투표관리 위탁선거관리 주민투표관리 주민소환투표 관리 정당 당내경선사무 관리 | <ul style="list-style-type: none"> 정당 등록에 관한 사무 정책추진에 대한 실적공개 및 정책토론회 개최 정책정당 발전과 지원에 관한 사무 | <ul style="list-style-type: none"> 후원회 등록 및 모금 관련 업무 국고보조금지급 외 기탁금의 수탁 및 배분 정당 및 후원회 회계보고 접수 및 확인·조사 정치자금 모금지원 및 사무처리 | <ul style="list-style-type: none"> 시민의식 개선을 위한 홍보 선거연수원에서의 연수 민주주의 해외전파 통일대비 민주시민정치교육 준비 | <ul style="list-style-type: none"> 국제교류 및 협력 선거·정치제도 및 선거시스템 연구 |

출처: 중앙선거관리위원회 홈페이지 (nec.go.kr)

선관위가 선거기간의 선거관리와 정당 관련 기능을 제외하고, 중요한 활동으로 삼고 있는 것이 민주시민교육이다. 선거문화 개선을 위해서는 선거운동제도의 혁신, 정치자금제도 개선, 매니페스토 정책선거 활성화 등의 제도적 과제들이 추진되어야 하지만, 그 중에서도 유권자 정치의식 향상과 참여 증가를 위한 상시적, 장기적인 민주시민교육이 중요하다. 민주시민교육은 정치적 가치와 규범의 내면화를 통해 시민들이 민주주의 원리와 절차에 따라 행동할 수 있는 능력과 태도를 고양하는 것을 목표로 한다. 따라서 시민들이 정치현상에 대한 판단과 비판의식을 가지고 정치과정 참여의 권리를 행사하도록 할 뿐만 아니라 정치체제의 안정 유지를 위한 시민들의 지지를 형성하는 데에도 영향을 미칠 수 있다.

중앙선관위 산하 ‘선거연수원’은 소속 공무원에 대한 교육·훈련과 민주시민정치교육 활성화를 통해 건전한 민주시민을 양성하고, 정치발전을 위해 교육프로그램을 연구 및 개발하는 민주시민정치교육 전문기관이다. 선거연수원의 민주시민교육 과정은 선관위 직원과 선거 관련 관계자뿐만 아니라 중, 고등학생, 교사, 대학생, 시민단체 회원, 일반 유권자, 북한 이탈주민, 다문화가족 등 거의 모든 유권자 및 미래의 유권자를 대상으로 한다. 선거 관련 관계자 대상 교육에서는 교육훈련의 전문성 제고를 통한 선거사무 전문인을 양성하기 위하여 정치관계법, 온라인 선거운동 등을 주 교육 내용으로 한다. 대학생, 교원 등 유권자 과정은 선거제도 및 정당제도, 정치발전, 실제 방문교육을 실시하고 있다. 또한 미래 유권자를 대상으로는 리더십,

토론기술, 선거참여 실습 등을 교육하며, 현장에서 민주시민교육을 전담할 전문가 양성 과정에서는 참여식 교수법 등을 실시하고 있다.

<표 2> 2018년 선거연수원 민주시민교육 연수계획

| 구분 | | 횟수 | 인원 | 과정명 (과정수) | 대상 |
|--------|-------------|-------|---------|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------|
| 민주시민교육 | 선거·정당관계자 | 215 | 21,400 | 정당 사무처 간부연수, 당원연수, 정치아카데미 (3) | 정당 사무처 간부, 직원 및 일반당원, 예비정치인 |
| | 일반유권자 | 564 | 18,760 | 민주시민정치 아카데미, 여성정치참여연수, 교원연수, 시민사회단체회원 등 연수, 청년지도자 정치캠프, 대학생 학점인정과정, 대학생 정치참여과정, 가족참여민주시민캠프 (8) | 오피니언리더, 여성유권자, 학교교원, 대학생, 일반유권자 등 |
| | 미래유권자 | 1,551 | 90,150 | 미래지도자 정치캠프, 청소년리더 연수, 새내기유권자 연수, 민주주의 선거교실, 기관등협업선거교실 (5) | 초·중등학생, 학생회장, 청소년 |
| | 다문화가족 등 | 180 | 3,400 | 다문화가족 연수, 북한이탈주민연수 (2) | 다문화가족, 북한이탈주민 및 청소년 |
| | 민주시민교육 전문강사 | 6 | 240 | 민주시민교육강사 양성과정, 민주시민교육강사 역량심화과정 (2) | 전임직원·일반인, 내부 및 외부강사 |
| | 합계 | 2,516 | 133,950 | 총 20개 프로그램 운영 | |
| | | | | | |
| 사이버교육 | 민주시민교육 | 16 | 25,000 | 공정선거지원단과정, 투·개표과정 (2) | 공정선거지원단, 투·개표 사무원 등 |
| | 열린학습 | 32 | 20,000 | 공직선거법 등 이해과정 | 일반인 |
| | 협력기관학습 | 3 | 500 | 평생학습 협력과정 | 직원, 일반인 |
| | 합계 | 51 | 45,500 | 총 4개 프로그램 운영 | |

출처: 선거연수원 홈페이지 (civicedu.go.kr)

선거연수원 민주시민교육의 내용을 살펴보면, 기본 콘텐츠로서 민주시민교육의 이해, 외국의 선거와 정당, 선거과정, 선거 및 정당제도, 전자투표, 정치자금제도, 주권, 민주주의, 토론 등을 교육하고 있으며, 맞춤형 콘텐츠로서 정당정치, 선거운동, 한국 선거사, 매니페스토, 여성의 정치참여, 다문화사회 이해, 주인으로 사는 삶 등을 주요 내용으로 하고 있다. 이 외에도 선거연수원 민주시민교육에서는 교육 방식

이라고 할 수 있는 참여자 중심의 민주시민교육 방법, 강사의 이미지 메이킹, 레크레이션 기법, 스피치 트레이닝, 주도적 교사의 셀프리더십 및 비전세팅, 토론이 이해와 실습뿐만 아니라 학생을 위한 의회식 학급회의 운영, 창의적 체험학습, 학교선거 관리 및 절차 등 형식 측면에도 중점을 두고 있다.

전국의 시·도 등 각급선관위 수준에서도 민주시민교육을 비롯한 주민참여 프로그램을 운영하고 있다. 예를 들어, 서울시선관위에서는 선거 대비 모의개표 실습(용산구, 서대문구), 선거홍보 사진전 개최(서대문구), 발달장애인 대상 민주주의 선거교실 실시(노원구), 견기대회 연계 아름다운 선거 홍보활동(강동구), 정치후원금 기부 문화 조성을 위한 홍보캠페인(송파구) 등을 진행하고 있다. 충남선관위에서는 개표 절차 정형화를 위한 세미나 개최, 교실 밖에서 배우는 민주주의 선거교실 운영, 전통시장 이용 정치자금 홍보 캠페인, 정책선거 공동캠페인 등을 실시하고 있다. 지방선거가 있는 2018년도 중앙선관위의 중점과제에서는 소통강화, 참여 확대 등 선거과정의 주체로서의 유권자와 동네 민주주의 정착 등이 강조되었다.

<그림 1> 2018년도 선관위 중점과제



2018년도 선관위의 중점과제 중 ‘과제1. 유권자 중심의 완벽한 선거사무 구현’

목표에서는 유권자 선거정보 제공, 경제적 및 사회적 약자의 참정권 보장 등의 선거서비스 확대, 선거관리 전반에 대한 공정성 인식 확립, 고객 지향의 범국민서비스 제공 등을 주요 활동으로 제시하였다. 또한 ‘과제2. 국민소통 강화로 범국민적 참여분위기 조성’을 위한 ‘아름다운 선거의 가치 전파 확산을 목표’로 ‘동네 민주주의’ 인식 확산을 위한 언론사 공동 컨퍼런스를 개최하고 다큐멘터리를 제작하고 방영하는 것을 계획하였다. 또한 ‘과제 2’의 세부과제로 ‘동네 민주주의’ 정착을 위한 선거 참여분위기 확산과 생활 밀착형 매니페스토 정책선거 확산이 제시되었다.

| |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><예시> 과제 2. 국민소통 강화로 범국민적 참여분위기 조성</p> <p>1. 제7회 전국동시지방선거 참여 제고</p> <p>1-2. ‘동네 민주주의’ 정착을 위한 선거 참여분위기 확산</p> <p>□ 투표 참여분위기 조성</p> <ul style="list-style-type: none"> • 투표참여 유도 및 아름다운 선거 실현을 위한 언론사 공동 캠페인 실시 • 방송·신문, 버스·지하철 등 노출효과 높은 매체 중심 홍보 추진 • 동네 민주주의 및 지방자치 중요성에 관한 영상 제작·방영 <p>□ 소통·공감형 홍보 콘텐츠 개발 및 활용</p> <ul style="list-style-type: none"> • 외부 전문가 자문 등을 통한 유권자 중심의 홍보 추진 • 선거사진대전, 지역사랑 온라인 콘텐츠 공모전 등을 통한 창의 콘텐츠 발굴 • 문화·예술·스포츠 분야와 연계한 주민 친화형 홍보사업 추진 • 캠페인송, 카카오톡 콘텐츠 등 홍보 아이템 제작·활용 • 인문·사회분야와 선거를 접목한 스토리텔링형 콘텐츠 제작·방영 • 영상 크리에이터 제작 콘텐츠 및 국민참여 콘텐츠 방영 |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

이 외에도 ‘과제4. 성숙한 민주주의를 위한 민주시민 양성,’ ‘과제5. 사회갈등 해소를 위한 선거지원 강화,’ ‘과제6. 국민기대에 부응하는 건전한 정치문화 확산’은 선거기간 외 선관위가 지속적으로 추진하는 목표라고 할 수 있다. 이러한 목표 하에 선관위는 참여·공감형 유권자 연수 활성화를 위하여 찾아가는 공감 선거강연 실시, 강연 콘테스트를 통한 국민 참여프로그램 활성화, 양성평등 구현을 위한 여성 정치참여 연수 내실화 등을 구체적 과제로 설정하였다. 또한 아름다운 선거 확산을 위한 민주시민의식 함양을 위하여 시민의식 관심을 제고하고, 정치박람회(가칭)를 개최하며, 민주시민 토론문화 저변을 확산할 계획도 수립하였다.

이와 같이 한국 선관위는 선거관리뿐만 아니라 선거문화 개선을 위하여 민주시민교육을 통해 유권자 의식을 고취시키고, 투표참여를 촉진하면서, 시민의식을 성숙시키는 적극적 역할도 담당하고 있다. 이러한 선관위의 역할 및 기능은 선거관리의 행정관리 모델에서 민주주의 공고화에 따른 정치발전 모델로 변화하고 있다고 볼 수 있다.

Ⅲ. 해외 선거관리기구의 사례

선거관리기구는 일반적으로 투표자격 결정, 선거관련 참여자 등록, 투표실시 및 개표, 개표결과 집계와 같은 선거행정을 핵심 기능으로 한다.³⁾ 그러나 한국 선관위의 사례에서 살펴보았듯이 민주주의 촉진을 위한 책임의 측면에서 유권자 교육 및 정보제공의 기능도 담당한다. 다수의 해외 선거관리기구 역시 유권자 교육 및 정보제공 활동을 진행하고 있다.

□ 미국 선거관리위원회(Election Assistance Commission, EAC)



미국의 선거관리위원회는 2002년 미국선거지원법(Help America Vote Act, 이하 HAVA)⁴⁾에 근거하여 설립된 기관으로, 연방선거위원회(Federal Election Commission, FEC)가 선거자금 규제기관이라면 선거관리위원회는 관리로 대표되는 선거지원기구라고 할 수 있다.

선거관리위원회는 독립적이고 초당파적 위원회로서 미국선거지원법(HAVA) 요건에 맞는 지침서를 개발하며, 자율투표 시스템 가이드라인을 채택하고, 선거집행안내에 대한 국가정보센터로서의 역할을 담당한다. 또한 1993년 전국 유권자등록법에 근거하여 개발된 전국 우편 유권자 등록양식을 보존하는 책임을 지고 있다.

유권자 정보제공과 관련하여 선거관리위원회는 접근가능하고, 정확하며, 안전한 선거의 자격이 있는 미국 유권자들에게 적시의 유용한 정보를 제공하는 데 중점을 둔다. 이를 위하여 연방선거에 대한 유권자 가이드, 투표 접근성, 유권자 지원, 유권자 등록 양식 및 관련 정보, 재외국민 유권자 정보 등을 제공한다.

선거관리위원회는 선거관리를 위한 정보를 취합하고 제공하는 업무를 담당하는 데,

3) IDEA(2014)의 선거관리기구 정의에 의하면, 선거구 확정, 선거관련 분쟁의 해결, 선거관련 미디어 모니터링 혹은 유권자에 대한 교육과 정보제공을 수행하는 책임만을 담당하는 기구들에 대해서는 선거관리기구로 간주하지 않는다. 좁은 의미에서 '선거의 핵심 요소들'을 담당하지 않는다면, 선거관리기구에 해당하지 않는 것이다.

4) 2002년 미국 선거지원법은 전국 투표절차의 전면적 개혁을 위한 법이며, 2000년 대선 과정에서의 혼선 이후, 확인된 유권자 투표 통로와 투표시스템을 개선하는 데 중점을 두었다. 이 법에서는 선거집행의 몇 가지 핵심분야에서 주(states)가 의무적으로 준수해야 할 최소 기준을 제정하였고, 주가 선거시스템을 대체하고 선거집행을 개선하는 새로운 기준에 부합하도록 지원하는 기금을 제공한다.

여기에는 선거관리지침의 개발 및 유지, 선거관리 개선과 관련된 연구보고서 작성 및 배포, 주정부 및 지방정부 선거담당관 교육 및 자료 배포, 대학생 및 중등교육과정 학생을 대상으로 한 시민교육 등이 포함된다. 또한 선거관리위원회는 보조금 프로그램도 운영하는데, 선거관리에 있어 위원회가 요구하는 충족조건을 만족했을 시 지급하는 조건부 보조금과 기타 장비 연구에 대한 보조금을 비롯한 소규모 보조금이 있다. 예를 들어, The Help America Vote College Program은 낮아지고 있는 젊은 층의 투표 참여를 높이기 위해 마련된 것으로, 대학생들이 선거참관인이나 보조로 선거에 참여하도록 하는 프로그램이다(동국대 인간과 정치연구소 2017).

□ 호주선거위원회(Australian Electoral Commission, AEC)



호주선거위원회는 산하에 교육센터를 운영하고 있다. AEC for Schools은 호주 시민의 투표권을 강조하면서, 유권자 등록 및 투표 교육, 민주주의 원칙, 민주주의 체제 하 국가건설 등에 중점을 두어 교육을 진행하고 있다. 이러한 목적으로 학교 선생님과 학생을 위한 교육자료를 무료로 배포하고, 연방의회, 선거자격, 국민투표 등을 경험하기 위한 선거과정 체험 프로그램도 진행한다.

□ 영국 선거위원회 (The Electoral Commission)



영국 선거위원회는 선거를 감독하고, 정당 재정을 비롯한 정치자금을 규제하는 독립 기관이다. 선거위원회는 유권자들이 투표과정에서 알아야 할 정보를 제공하기 위하여 홍보 캠페인을 통해 투표 등록 시기 및 방법, 관련 정보를 제공함으로써 대중 인식을 제고하는 데 중점을 둔다. 예를 들어, 총선, 유럽연합 선거, 지방선거 등 각종 선거 방법과 투표결과 등의 정보를 보고서 등을 통해 제공하고 있다.

□ 기타 국가들의 유권자 교육 및 정보제공 사례

사실 유권자 교육 및 정보제공은 신흥 민주주의 국가들의 선거관리기구에서 더욱 활발하게 진행된다. 왜냐하면 선거관리는 절차적 민주주의 확립에 필수불가결한 요소이기 때문에 선거관리기구를 법적 틀에 포함시킴으로써 법적 권한 부여를 통해 교육 활동을 진행하는 것이다.

부탄, 캄보디아, 케냐, 라트비아, 리투아니아, 싱가포르, 남아프리카, 태국 등의 국가에서는 선거관리기관 법적 틀을 기반으로 유권자 정보제공 및 교육 캠페인을 제공한다. 일부 선거관리기관들은 민주적 가치(코스타리카), 민주적 과정(레소토), 선거 목적(가나), 적극적 시민권(코스타리카) 등을 증진시키기 위한 더 광범위한 권한을 지니고 있다. 교육 활동은 주로 투표할 가능성이 적거나 투표 참여에 있어 장애물에 직면한 그룹들을 대상으로 이루어진다. 네팔의 선거관리기관은 호주 교육센터에 근간을 둔 교육센터를 창설하였다. 코스타리카 선거관리기관의 Institute for Training and Education in Democracy는 관련 학술연구를 수행하고, 광범위한 교육 시스템을 지원하며, 새로운 기술을 그들의 활동에 통합시키는 역할을 담당한다 (IDEA 2014).

IV. 쟁점

한국 선관위를 비롯한 해외 선거관리기구는 선거관리와 관련한 주요 기능 외에 선거문화 개선과 민주주의 공고화를 돕기 위한 유권자교육 등의 부가적인 활동도 수행한다. 이 점에서 동네 민주주의 활성화를 위하여 선관위 역시 중요 역할을 해야 한다고 볼 수 있다. 그러나 선관위의 동네 민주주의 역할 및 기능을 설정하기 전에 다음과 같은 사항을 고려할 필요가 있다.

1. 선관위 역할의 범위 설정

본래 선거관리기구의 역할은 선거관리에 필요한 전문적 활동을 담당하는 등 선거관리에 책임을 지고 있는 조직이라고 할 수 있다. 선거관리기구는 선거가 잘 준비되고 효율적으로 관리될 수 있도록 하는 역할을 담당한다. 선거관리기구가 시민교육을 담당하는 경우, 교육의 범위 및 내용을 어디까지 할 것인가가 쟁점으로 제시될 수 있다. 또한 선관위에게 민주시민교육 등의 권한을 어디까지 부여할 것인가도 문 제시된다.

교육 대상의 경우, 선거 및 정당 관련자 혹은 공무원만 대상으로 할 것인가, 혹은 전체 유권자를 대상으로 할 것인가의 문제, 교육 내용의 경우, 선거절차, 투표방법과 같은 정보제공 및 홍보에 머무를 것인가 혹은 민주주의, 정치과정 등의 학문까지 확대할 것인가의 문제 등이 제기된다. 예를 들어, 한국 선거연수원의 교육 대상은 선거·정당 관계자뿐만 아니라 일반 유권자 및 미래 유권자까지 포함하면서 거의 국민 전체를 대상으로 한다. 교육 내용의 경우, 선거, 정당, 민주주의 등의 정치교육뿐만 아니라 토론방법, 체험학습 등도 교육하고 있다.

그런데 IDEA(2014)에서는 선거관리기구든 혹은 다른 기관이든 유권자 교육과 정보제공의 독점적 권한을 부여하는 것은 바람직하지 못하다고 권고하고 있다. 유권자 교육과 정보제공은 매우 중요한데, 선거관리기관 단독 기능으로 두기에는 특히 이행에 있어 복잡하다고 한다. 정당, 시민사회, 기업, 정부기관 모두 유권자가 원하는 정보를 제공받을 수 있도록 보충 역할을 담당해야 한다는 것이다. 선거관리기구의 유권자교육과 정보제공 책임은 시민사회단체를 포함한 다른 기관에게 일부 혹은 전체를 위임할 수 있다. 예를 들어, 가나의 경우, 선거관리기관은 유권자 정보제공만 책임지고, 자매기관이 시민교육을 책임진다. 태국 선거관리기관은 민간조직에게 유권자 교육과 정보제공을 하청하였고, 리베리아 선관위는 시민교육 관련 비정부기구를 위한 가이드라인을 지니고 있다(IDEA 2014). 이러한 사례를 볼 때, 선관위 교육 역할의 범위, 내용의 한계를 설정할 필요가 있다.

2. 하향식 방식 대 상향식 방식 및 중립성

한국의 선관위는 헌법에 명시된 헌법기관으로서 그 동안 공정하고 중립적 선거관리를 통해 절차적 민주주의 발전에 기여하였다고 평가된다. 중앙조직과 각급 선거관리위원회 조직을 구성하는 등 광범위한 조직과 권한을 지니고 있다. 한국 선관위는 헌법에 근거하여 설립되었을 뿐만 아니라 행정부로부터 제도적으로 독립되고, 자율적이며, 기관 구성원들이 행정부 외부에 있고, 자체 예산을 가지고 관리하며, 정부기관이나 장관에 대해 책임지지 않는 독립위원회 유형(Independent Model)에 속한다. 대체로 신생 민주주의 국가들의 선거관리기구가 이 유형에 속한다.⁵⁾

헌법기관이자 광범위한 권한을 지닌 선관위가 시민교육을 담당하는 경우 중립성에 문제가 제기될 수 있다. 교육과정이 개인-개인 간 수평적 관계가 아닌 국가-개인의 수직적 관계로 이루어지는 경우 국가 이념으로부터 중립적이기 어렵기 때문이다. 민주시민교육은 특정 사회를 대표하고 있는 정치체제와 밀접한 관련성을 지니면서 특정 정치이념과 가치를 지향하기 때문에 중립성은 어렵게 된다. 그러나 한편으로 중립성이 보장되지 않는다면, 다양성이 보장되지 않고, 한 편의 논리만 강조되는 방향으로 기울어질 위험성도 공존하게 된다.

5) 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 독일, 이태리, 노르웨이, 스웨덴, 스위스, 영국, 미국 등 유럽과 미국은 행정부와 지방당국이 선거를 조직하고 관리하며, 예외적인 경우를 제외하면 별도의 선거관리기관 위원(구성원)이 없으며, 예산은 장관과 지방당국의 소관인 정부위원회 유형(Governmental Model)에 속한다.

교육은 가치중립적(value-neutral) 방식으로 진행될 수도, 가치명시적(value-explicit) 방식으로 이루어질 수도 있다. 가치중립적 방식이란 교육자가 쟁점만 제시하고 쟁점에 대한 가치판단은 상대방에 맡기는 경우이고, 가치명시적 방식은 교육자의 가치판단을 상대방에게 전달하는데 중점을 두는 방식이다. 가치중립적 교육에서는 개인자율성을 중시하는 반면, 가치명시적 교육에서는 공공성(publicness)의 우선성에 중점을 둔다.

동네 민주주의의 주체가 되는 주민 혹은 시민은 시민의 권리를 기반으로 책임과 의무를 지는 비판적이고 적극적으로 참여하는 시민이다. 선관위가 교육의 주체가 되는 경우, 동네 민주주의에서 원하는 시민의 상과 충돌될 가능성이 있기 때문에, 방향식으로 이루어지는 교육방식과 중립성에 대해 고민할 필요가 있다.

3. 대의 민주주의 대 직접 민주주의

현대의 대의 민주주의 하에서 주권자인 국민은 자신들의 대표자를 직접 선출하지만, 의사결정과 정책결정은 대표자들에게 위임함으로써 결정권은 간접적으로 행사하게 된다. 선거는 대의제를 구성하는 개념요소이자 이를 실현하는 수단이 된다. 그런데 동네 민주주의는 주민 스스로 공동체 문제를 직접 참여하여 해결하는 과정을 핵심으로 하는 직접 민주주의적 요소가 강하다. 시민들의 직접 민주주의에 대한 요구는 개헌 관련 여론조사에서도 나타난다.

선거과정을 관리하고 통제하는 선거관리기구는 대의제의 핵심 기구이다. 대의제를 대표하는 기구가 직접 민주주의적 요소가 강한 동네 민주주의와 어떻게 조화를 이룰 것인가? 시민의 직접 민주주의에 대한 요구와 대의 민주주의의 선거참여를 어떻게 연계할 것인가?

예를 들어, 선관위가 동네 민주주의 활성화를 위해 교육이나 홍보를 하는 경우, 기존의 투표 참여 독려, 투표율 제고와 더불어 동네 문제 해결에 직접 참여까지 강조할 수 있다. 선관위는 선거과정 투표에 참여함으로써 정치적 의사를 표현하는 소극적 시민과 정책결정에 직접 참여하여 목소리를 내는 적극적 시민 간의 조화를 고려하면서, 시민이 정치과정의 객체가 아닌 주체가 되어야 하는 근거 및 방법까지 고안할 필요가 있다.

V. 동네 민주주의와 선관위의 역할

선관위는 선거관리를 통해 자유를 보장하고 공정성을 확보하는 역할뿐만 아니라 헌법기관으로서의 책임성을 바탕으로 민주주의 발전에 기여하고 있다. 선관위는 선거기간에는 선거관리의 행정적 역할을 주로 하지만, 선거 이외의 기간에도 시민교육, 홍보, 정보제공 등을 통해 지속적으로 활동하고 있다. 2018년 선관위는 지방선거를 앞두고 ‘동네 민주주의’ 정착을 위한 선거 참여분위기 확산을 통해 소통을 강화하고, 참여분위기를 조성한다는 목표를 설정하였다. 선관위의 동네 민주주의 활성화

를 위한 역할은 권한 및 범위를 설정하고, 하향식 보다는 상향식 방식을 통해 시민의 직접 민주주의적 요청을 고려하는 가운데 설정되어야 한다.

동네 민주주의를 위하여 선관위는 시민이 민주주의의 주체가 될 수 있도록 제도적, 환경적 맥락(context)을 구축하는 데 중점을 두어야 한다. 동네 민주주의는 비판적이고 자발적으로 참여하는 주체로서의 주민의 의식 변화에서 시작되어 제도와 구조를 변화시키는 방식으로 전개될 수 있다. 이 점에서 선관위의 활동은 공정성과 평등을 보장하는 가운데, 시민 정치활동의 자유를 확대한다는 방향과 목표를 분명하게 설정할 필요가 있으며, 모든 역할 및 기능은 이러한 방향과 목표 하에 이루어져야 한다.

첫째, 선관위의 교육 혹은 홍보활동은 적극적, 능동적, 비판적 시민이 동네 민주주의의 주체가 되어 스스로 문제를 해결할 수 있도록 역량부여(empowering)에 중점을 두어야 한다.

둘째, 시민의 자유로운 소통이 가능하도록 참여를 위한 접근성을 향상시킬 제도적 맥락을 마련할 필요가 있다. 이는 유권자의 자유를 침해하지 않는 방향으로 진행되어야 한다.

셋째, 선관위의 활동과 운영은 평등을 근간으로 모든 시민들에게 이익이 되어야 한다. 이러한 책임은 민주주의의 기본권과 자유에 대한 정보와 지식에 접근하는 데 있어 불공평한 어려움을 경험하였던 집단을 대상으로 할 필요가 있다. 즉 불공정한 대표성을 지녔던 집단이 자유롭게 참여할 수 있도록 장벽을 제거하는 데 중점을 두어야 한다.

이와 같은 목표 하에 동네 민주주의와 관련된 선관위의 구체적 역할은 다음과 같이 정리된다.

<표 3> 동네 민주주의를 위한 선관위 역할의 목표와 방식

| 목표 | |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 자유 | 공정성 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 선거과정의 유권자-후보자 간 자유로운 의사소통 보장을 위한 유권자 표현의 자유 강화 • 매니페스토 정책선거 | <ul style="list-style-type: none"> • 선거비용의 엄격한 규제 • 선거범죄의 공정한 조사 • 사회적, 경제적 소수집단의 공정한 참여 보장 |
| 방식 | |
| 내용 | 형식 |
| <ul style="list-style-type: none"> • 정치참여의 중요성 강조 • 부정방지를 위한 사전교육 • 갈등해결 방식, 민주주의 토론방식 등 일상생활에서 필요한 내용 • 사적갈등의 공적갈등 전환 방식, 공론화 | <ul style="list-style-type: none"> • 사전투표제, 이동투표소, 전자투표 등 참여 확대를 위한 기반 확보 • 시민교육 거버넌스 구축을 위한 맥락 제공 • 전국 각급 선관위 활용하여 동네 참여의식 고취 • 주민이 입안한 계획과 주민의 참여를 바탕으로 상향식의 협력 |

VI. 결론

동네 민주주의는 토크빌(Tocqueville)이 언급하였듯이, “주민들이 자유를 시민의 손에 닿을 수 있는 곳에 가져다 줄 뿐만 아니라 자유를 어떻게 누리고 활용할 수 있는지를 가르쳐 줄 수 있다.” 주민들이 동네의 문제에 관심을 가지고, 중요한 현안에 대한 의사결정과정에 직접 참여하여 의견을 개진함으로써 살기 좋은 공동체를 만드는 데 기여할 수 있다.

동네 민주주의가 가능하려면, 실질적 민주주의가 보장되어야 한다. 선관위는 공정성, 개방성, 투명성을 바탕으로 이러한 환경적, 제도적 맥락을 조성하는 데 역할을 해야 한다. 특히 선관위가 권한을 가지고 행사하기보다는 주민이 주체가 될 수 있도록 권한을 부여하는 방향으로 역할을 담당해야 할 것이다.

참고문헌

- 국회입법조사처. 2018. 『개헌 관련 여론조사 분석』 국회입법조사처 입법·정책보고서 제 1호.
- 동국대 인간과 정치연구소. 2017. 『미국의 선거기관과 중앙선거위원회 비교를 통한 개선 방안 마련 연구』 중앙선거위원회 연구용역.
- 선우정책연구원. 2017. 『선거관리위원회 중장기 발전 방안』 중앙선거위원회 연구용역.
- 조진만. 2015. “유권자의 선거품질에 대한 인식과 선거관리위원회에 대한 평가.” 『한국정당학회보』 14권 3호.
- 중앙선거위원회. 2018. 『2018년도 주요업무계획』 중앙선거위원회.
- 한국공법학회. 2014. 『선거관리위원회의 헌법적 역할과 과제에 관한 연구』 중앙선거위원회 연구용역.
- IDEA. 2014. *Electoral Management Design* (Revised Edition). International Institute for Democracy and Electoral Assistance Handbook Series.
- 미국 선거관리위원회 홈페이지 www.eac.gov
- 선거연수원 홈페이지 www.civicedu.go.kr
- 영국 선거위원회 홈페이지 www.electoralcommission.org.uk
- 중앙선거관리위원회 홈페이지 www.nec.go.kr
- 호주선거위원회 홈페이지 <http://education.aec.gov.au>

동네 민주주의 컨퍼런스

제2세션

목민심서를 통해 바라본 지방자치

송양섭

(고려대 한국사학과)

1. 머리말
2. 수령의 위상과 현실
3. 지방행정 운영의 원칙과 방향
4. ‘邑例’에 대한 태도와 개선안
5. 맺음말

1. 머리말

정약용이 60세 되던 해인 순조 21년(1821) 완성한 『목민심서』에는 목민관으로서 수령이 갖추어야 할 기본적인 소양과 업무지침이 분야별로 제시되어 있다. 스스로 지방관을 역임한데다 오랜 유배 생활을 통한 농촌현실의 체험은 『목민심서』가 정약용 개인의 머릿속 구상이 아닌 생생한 현장감을 담은 구체적인 논의로 채워지는 밑거름이 되었으리라 생각된다. 정약용은 ‘백성을 부양하는 것을 가리켜 牧이라고 하’ 며 이것이 ‘성현의 남긴 뜻’¹⁾이라고 하면서 ‘국가의 안위는 인심의 향배에 달려 있고 인심의 향배는 生民의 잘살고 못사는 데에 달렸으며, 생민의 잘살고 못사는 것은 수령의 좋고 나쁜 데에 달렸다’²⁾고 할 정도로 수령이 가지는 목민관으로서의 임무를 중시했다. 『목민심서』 저술에 정약용이 얼마나 많은 정열을 쏟아 부었는지 짐작케 하는 대목이다.

수령은 행정·사법·부세·재정·군사 등 거의 모든 부문을 관장하는 광범위한 권한을 가지고 있었지만 여기에는 군현이라는 공간적 한계와 제한된 임기라는 시간적 제약이 뒤따랐다. 이러한 점은 수령의 지방행정을 규정하는 근본적 요인이 되었다. 수령은 국왕으로부터 위임된 통치업무를 수행하기 위해 파견되었지만 여기에는 밑으로부터 지역민의 요구도 외면할 수 없었다. 원래 수령의 어의가 ‘지역을 지키고 백성을 보살피’ 며 ‘왕명을 받들어 실천한다’는 의미의 결합(守土養民曰守 奉而行之曰 守)이었거니와³⁾ 지방제도의 기능적 임무에 더하여 위로부터의 명령을 성실히 수행하면서 밑으로부터 민의 요구를 적절하게 수용하는, 유연한 정치적 역량이야말로 수령이 갖추어야 할 요건이었다.

종래 정약용 사상에 대한 연구는 주로 정치사상과 토지개혁론을 중심으로 그가 가진 생각의 시기별 차이를 추적하면서 실학담론의 잣대로 그 사상적 본령이 무엇인지 따지는 방식이 주류를 이루

1) 『역주목민심서』 I, 自序, 9~12쪽.

2) 『역주목민심서』 II, 제5부 吏典 六條 第5장 察物, 161~140쪽.

3) 『經國大典註解』, 단국대 동양학연구소, 138쪽.

었다. 차라리 혼고학적이라 해도 좋을 이같은 정약용 탐사는 방대한 그의 사상을 이해하고 설명하기에 여러모로 한계를 가질 수밖에 없다. 이 글에서 주로 살펴보고자 하는 『목민심서』에 대한 연구도 통상적인 실학연구의 흐름을 충실히 따르고 있는 바, 근대성을 추출하기 위한 노력을 멈추지 않고 있으며 일부는 교훈적 관점이 덧붙여져 정약용의 구상이 당시 사회문제를 해결할 수 있는 전지전능한 방안인 듯 예정하고 논의를 진행하는 경향조차 발견된다.

이러한 방식은 『목민심서』에 담긴 정약용의 구상에 대한 온전한 이해를 어렵게 할 뿐 아니라 그 사상 자체를 왜곡시킬 위험마저 안고 있다. 따라서 『목민심서』에 나타난 정약용의 구상에 대한 이해는 그의 사상을 당대의 사회현실 속에서 파악하고 그 역사성을 추구하는 방향으로 나아가지 않으면 안 된다. 그러한 점에서 우리가 『목민심서』의 讀法으로 잊지말아야 할 점은 그것이 철저하게 수령을 독자층으로 수령의 눈높이에 맞추어 사회현실을 바라보고 있다는 점이다. 수령의 心得書이자 지침서라는 점을 시야에서 놓친다면 『목민심서』는 개량적이고 보수적인 방안으로 치부될 수밖에 없고 정약용의 사상 또한 일관된 이해가 어려운 상황에 부딪치고 만다.

왕조정부의 정책과 당시 다양한 지방통치론의 흐름 속에 위치한 『목민심서』의 지방행정론은 수령이 가지고 있는 이념적 모델과 당대의 사회 현실의 사이에서 취해야 할 적절한 원칙과 방향이 동시대 습속에 대한 면밀한 검토와 취사선택을 통해 지극히 현실적인 형태로 개진되고 있다. 이를 보다 구체적으로 말하면 『목민심서』에 개진된 정약용의 구상은 周禮의 이상을 추구하면서 중국역대 제도 중 합리적 방안을 취사선택한 위에 18세기 국법질서를 큰 틀로 당시 지방사회 운영과정에서 현실적 효용성을 인정받아 정착된 습속을 십분 반영한, 이른바 ‘因時順俗’의 성격을 가진 것이었다.⁴⁾

이 글에서는 이상과 같은 점을 유의하면서 정약용이 제시한 수령 중심의 지방행정론과 그 성격을 살펴보고자 한다. 이를 위해 18세기~19세기 초의 기간 동안 여러 갈래로 나타난 지방통치론의 하나로 정약용의 구상을 객관화하고 그것이 당시 사회현실 속에서 가지는 의미를 보다 구체화하고자 한다. 정약용은 왕명의 대행자이자 국왕에 비견되는 지역단위의 통치자로서 수령의 위상을 크게 환기하고 수령이 처한 지역사회의 환경을 세심하게 감안하면서 지방행정을 펼치는 것을 이상적으로 생각했다. 여기에서 우리는 단순한 도덕적 원칙론자가 아닌 행정조직의 도구적 효율성을 바탕으로 정치적 역량을 갖춘 목민관의 다양한 면모를 만날 수 있을 것이다. 정약용의 구상이 가지는 역사성이 추구되어야 할 지점이다.

2. 수령의 위상과 현실

조선왕조는 일찍부터 관료제에 입각한 집권적 통치체제를 확립하고 운영해 왔다. 지역에 대한 국가의 공적 통치조직으로 지방제도 또한 꾸준히 정비되었고 그 운영의 실질적인 담당자는 수령이었다. 중앙에서 파견된 수령은 왕명을 받아 통치를 실현하는 대민지배의 첨병으로 그 중요성은 끊임 없이 강조되었다. 이같은 수령의 위상은 17세기 후반부터 여러 가지 변화를 겪게 된다. 여기에는 양란 이후 국가체제를 추스르면서 진행된 부세수취와 재정운영의 제도적 정비가 크게 작용하였다. 왕조정부는 지역지배의 기간 조직인 군현제와 면리제를 정비·강화해가면서 국가운영의 물적인 토

4) 송양섭, 『『목민심서』에 나타난 다산 정약용의 '인시순속(因時順俗)'적 지방재정운영론』 『다산과 현대』 7, 2014.

대인 인민과 토지에 대한 파악과 수취과정에 나타나는 제반 문제를 해결해 나가고자 하였다. 오가 통, 호패 등 촌락사회에 대한 강력한 통제책이 취해졌고 경자양전을 통해 삼남의 토지에 대한 대대적인 파악이 이루어졌다. 이와 함께 종래 개별 기관이 재정을 직접적으로 파악·수취하던 방식은 이제 공적인 지방제도로써 군현제와 면리기구를 거치는 형태로 수렴해갔다. 전세수취의 경차관 파견 중지, 군역의 直定 규제, 둔전·궁방전·어염선세·광업세 등의 수취에서 감관·별장의 파견 제한 등이 그것으로 이에 대한 수취업무는 대부분 수령에게 맡겨졌다. 이에 따라 지방사회에서 수령의 위치는 더욱 확고하고 강력한 것이 되어갔다. 목민관으로서 수령의 위상이 강조되고 민정지침서로서 각종 목민서가 광범위하게 유통되기 시작한 것은 이러한 상황과 맞물린 것이었다.⁵⁾

이 때문에 우수한 인재를 수령으로 파견하여 원활한 지방통치를 기하는 것은 국정의 주요 현안 중 하나였다. ‘守令七事를 修擧하고 萬民을 安堵시키는 것이 오로지 守令에 달려 있으니 반드시 마음을 두고 백성을 사랑하고 淸儉謹勤한 자라야 이 임무를 맡을 수 있다’⁶⁾라는 말과 같이 왕조 정부는 우수한 인재를 선발하여 수령으로 파견하기 위해 갖가지 방안을 끊임없이 강구하였다.⁷⁾ 왕조의 국가가 天命을 받은 국왕 정치행위의 실질적 집행자로 수령을 통해 이루고자 하는 궁극의 목적은 ‘민에 대한 교화(敎民)’였다. ‘田産을 고르게 하는 것’, ‘부세와 요역을 고르게 하는 것’, ‘형벌을 밝히고 법규를 갖추는 것’과 함께 ‘고을을 설치하고 수령을 두는 것’도 최종의 목적은 바로 교화의 실현이었던 것이다.⁸⁾ 교화를 통한 도덕국가의 건설이라는 궁극의 목적을 이루기 위해서는 변방의 구석구석까지 왕화가 미칠 수 있도록 힘쓰지 않으면 안 되는데 이를 실질적으로 담당하여 집행하는 주체가 바로 수령이었다.⁹⁾ 정약용은 수령의 위상을 다음과 같이 말하였다.

京官은 供奉을 직무로 삼거나 典守를 임무로 하기 때문에 조심스럽게 해나가면 거의 죄 되고 누우칠 일은 없다. 오직 守令은 만백성을 주재하니 하루에 萬機를 처리함이 그 정도가 약할 뿐 본질은 다름이 없어 천하 국가를 다스리는 자와 비록 大小는 다르지만 처지는 실로 같다.¹⁰⁾

정약용은 자신에게 주어진 일만 충실하면 무리없이 직무를 수행해나갈 수 있는 중앙의 관료들과는 달리 지방에 파견된 수령은 일선에서 대민통치를 담당하고 있기 때문에 ‘만백성을 주재하고’ ‘하루에 만기를 처리하는’ 것이 규모의 차이가 있을 뿐 국왕과 마찬가지로 하는 것이다. 그는 천하 국가 차원의 司牧인 국왕과 마찬가지로 수령도 자신의 관내에서 사목의 임무를 띠고 있기 때문에 군현은 중국의 옛 제후국에 비견되며¹¹⁾ 이를 다스리는 수령이야말로 해당지역의 일을 모두 관장하는 ‘一縣의 主宰’¹²⁾ 수령의 군현통치는 나라를 다스리는 것과 같다(治縣如治國)고 하였다.¹³⁾

정약용에 따르면 군현의 최고책임자로 그 영역 내에서 국왕에 비견되는 독자적 권력과 행정의 주체라는 점이야말로 중앙관료의 위상과 구분되는 수령의 고유한 성격이었다. 18세기 이후 수령의

5) 송양섭, 『조선시대 관권과 사족, 타협과 충돌』, 『역사비평』 65, 2003.

6) 『승정원일기』 2024책, 순조 13년 1월 24일 (임진).

7) 이 시기 수령에 대한 인사정책에 대해서는 윤정에, 『조선 후기 守令對策과 그 인사실태』, 『국사관논총』 17, 1990 참조.

8) 『역주목민심서』Ⅳ, 제7부 禮典 六條 第3장 敎民, 8~11쪽.

9) 『역주목민심서』Ⅳ, 제7부 禮典 六條 第3장 敎民, 30쪽.

10) 『역주목민심서』Ⅰ, 제1장 赴任 六條 第1장 除拜, 14~18쪽.

11) 『역주목민심서』Ⅳ, 제7부 禮典 六條 第3장 敎民, 8~11쪽.

12) 『역주목민심서』Ⅰ, 제2장 律己 六條 第5장 節用, 178~179쪽.

13) 『역주목민심서』Ⅰ, 제2장 律己 六條 第2장 淸心, 106~110쪽.

위상과 역할은 국가의 군현제적 지방지배 체제가 자리를 잡아감에 따라 더욱 강조되었다. 하지만 수령이 위로부터 국왕이 내리는 정령의 기계적 전달·집행자는 아니었다. 민의 요구가 적극적으로 표출되고 수령의 대민접촉면이 크게 넓어짐에 따라 수령의 평판은 지역사회의 여론에 의해 크게 좌우되었다. 이른바 ‘要譽’가 특징적인 현상으로 나타나는 것도 이 때문이었다.¹⁴⁾ 중앙의 명령과 민의 요구 사이에서 조정과 타협, 그리고 거중을 통해 ‘백성들의 興望에 응하고 임금의 은혜에 보답’¹⁵⁾하는 것이 바로 수령의 위치였다. 복잡하게 얽힌 권력과 이해관계 속에서 적정선의 타협점을 찾아 절충하는 수완이야말로 이른바 ‘유능한 수령’의 조건이었다. 하지만 현실은 이와 달랐다. 우선 ‘왕의 은혜를 받들어 흐르게 하고(承流) 덕화를 널리 퍼는(宣化)’ 본연의 임무는 제대로 구현되지 않고 있었다.

『書經』에 ‘신하는 짐의 팔다리·귀눈이 된다’고 하였다. 이는 임금인 내가 힘을 사방으로 퍼려고 하니 너희 군수현령된 자들이 따라서 사방에 힘을 퍼야 된다는 뜻이다. 조정의 恩德을 퍼서 백성들로 하여금 임금을 사모하고 받들게 하는 것을 가리켜 民牧이라고 하는데, 오늘날 수령 된 자는 스스로 학정을 해서 원망이 조정으로 돌아오게 한다.¹⁶⁾

정약용이 보기에 ‘王化’가 민에게 제대로 미치게 하는 본연의 임무를 망각한 채 학정을 자행하여 조정에 원망이 돌아오게 하는 것이 당시 수령의 실제 모습이었다. 중앙으로부터 부세징수 연가·부채탕감·병자구호 등의 명령이 내려오더라도 이를 제대로 반영하지 않을 뿐 아니라 오히려 이를 왜곡하여 중간탈루와 가징 등을 자행하는 것이 현실이었다.¹⁷⁾ 王化에 감복하기는 커녕 왕과 조정에 대한 민의 불신과 원망만 키울 뿐이었다. 정약용은 수령의 직을 중국의 제후에 비하면서 제후에게 相三卿大夫百官 등이 갖추어져 있듯이 수령에게도 통치를 위한 인력과 조직이 뒷받침되어 있다고 하였다.¹⁸⁾ 이들이 바로 실무를 담당할 아전과 군교들로 정약용은 그 위상을 다음과 같이 규정했다.

만백성은 우리 임금의 赤子요, 기민은 그 적자 중 역경에 처한 이들이다. 문무의 군교와 아전은 그 적자들의 兄長이니, 우리 아우들이 역경에 처하여 죽어 가는데 나와 너희들이 어찌 감히 힘을 다하여 구제하지 않겠는가? 너희들 문무의 군교와 아전들은 의당 이 뜻을 알아야 하고, 무릇 진흥하는 일에 속한 것은 의당 충성과 지혜를 다하여 깨끗하게 한마음으로 이 큰일을 이루어 나가야 할 것이다.¹⁹⁾

지방관이 국왕의 뜻에 부응하는 治者로서의 자세를 갖추어야 하는 것과 마찬가지로 행정실무자인 군교·아전들도 수령의 수족으로 ‘임금의 적자’에 대해 ‘兄長’의 위치에 있으므로 이들 또한 자신의 직분에 걸맞게 ‘국왕의 은혜’가 백성에게 공정하고 균등하게 미치도록 노력해야 한다는 것이다. 하지만 현실은 이와 상당한 거리가 있었다.

14) 구완희, 『조선후기의 수령제 운영과 군현지배의 성격』, 경북대 박사학위논문, 1992.

15) 『역주목민심서』 I, 제1장 赴任 六條 제3장 辭朝, 41~42쪽.

16) 『역주목민심서』 I, 제3장 奉公 六條 제1장 宣化, 214~217쪽.

17) 『역주목민심서』 I, 제3장 奉公 六條 제1장 宣化, 214~217쪽.

18) 『역주목민심서』 I, 제1장 赴任 六條 제1장 除拜, 14~18쪽.

19) 『역주목민심서』 VI, 제11부 賑荒 六條 제4장 設施, 108~109쪽.

지금의 수령은 만백성 위에 홀로 외롭게 있으면서 奸民 3인으로 佐를 삼고 교활한 아전 6·70인으로 輔를 삼고 거칠고 거센 자 몇 명으로 幕賓을 삼고 성격이 패악한 자 수십 인으로 僕隸를 삼고 있는데, 이들은 서로 패거리를 지어 굳게 뭉쳐서 수령 1인의 총명을 가려 기만하고 舞弄하며 만백성을 괴롭힌다.²⁰⁾

수령을 보좌하는 ‘간민 3명’ 이란 좌수와 좌우별감으로 구성되는 향청을 지칭했다. 뿐만 아니라 아전은 ‘교활하고’ 군교와 관노는 ‘거칠고 거세’ 며 ‘성격이 패악’ 한 것으로 표현되고 있다. 모두 수령의 참모역이자 행정조직이지만 실제로는 수령을 무력화하고 패당을 지어 자신들의 뱃속만 채우는 존재라는 것이다. 향리의 영향력은 군현 단위를 넘나들어 수령과 감사는 물론 중앙의 고위 관료까지 미칠 정도였다. 정약용은 향리들이 자신의 세력을 구축하는 대표적인 방식으로 유배 온 고위관료를 후하게 대접하여 친교를 맺는 ‘謫交’, 궁방전의 관리를 맡아 宮家와 결탁하는 ‘宮交’, 해유작성을 담당하는 이방이 이임하는 수령과 친분을 쌓아두는 ‘由交’ 등 세 가지를 제시하였다. 정약용이 보기에 향리는 ‘재상과 결탁하고 감사와 연통해 있어서 위로는 수령을 업신 여기고 아래로는 생민을 수탈하는’ 존재였다. 수령이 이들을 제압하면서 소신대로 邑政을 펴는 것은 쉬운 일이 아니었다.²¹⁾ 상당수의 수령은 ‘시나 읍고 바둑을 두거나 심지어 밤낮으로 邸吏·邑子·하인들과 馬弔江牌와 같은 투전놀음에 빠져 행정업무는 향리들 손에 맡겨두’ 는 처지였다.²²⁾ 정약용은 그 이유를 다음과 같이 설명했다.

지금의 수령은 그 임기가 길어야 혹 2년 가고, 그렇지 않으면 몇 달 만에 바뀌게 되니, 그 됃됨이가 주막에 지나가는 나그네와 같은데, 저들 佐·輔·幕賓·僕隸 등은 모두 아버가 전하고 자식이 이어받아 옛날의 세습하는 卿과 같다. 주인과 나그네란 형세가 이미 다른데다 오래고 오래지 못한 사정이 또한 다르다. 君臣의 大義도, 천지의 定分도 있는 것이 아니기 때문에 죄를 지은 자는 도피하였다가 나그네가 떠나면 주인이 자기 집에 돌아오는 것 같아서 그 부를 즐기기를 그대로 하니, 또 무엇을 겁내겠는가?²³⁾

수령은 지역사정에 어두운데다가 재임기간이 기껏해야 2년 정도에 불과한 반면 향리를 비롯한 행정실무자들은 지역에 오랫동안 뿌리내리고 살아오면서 직임을 세습해 온 부류들로 이들에게 수령은 그리 대단한 존재가 아닐 수 있었다. 정약용이 보기에 수령을 둘러싼 토착세력은 끊임없이 수령의 동태를 살피면서 자신들의 기득권을 유지하기 위해 혈안이 되어있었다.²⁴⁾ 실제로 전라도와 충청도 각 10개 군현을 대상으로 한 18세기 수령근무 실태를 밝힌 연구에 따르면 수령이 임기를 채우는 경우(瓜滿)가 7~10%에 불과하고 나머지는 移拜·罷職 등 사유로 중도에 물러나는 것이 대부분이었다.²⁵⁾ 비슷한 시기 경상도 동래·고성·양산 세 군현을 대상으로 조사한 결과에서도 수령의

20) 『역주목민심서』 I, 제1장 赴任 六條 제1장 除拜, 14~18쪽.

21) 『역주목민심서』 II, 제5부 吏典 六條 제1장 東吏, 86~91쪽. 은여결을 지방재정의 예비재원으로 활용하는 문제는 송양섭, 앞의 논문, 2014 참조.

22) 『역주목민심서』 I, 제2장 律己 六條 제1장 筋躬 106~110쪽

23) 『역주목민심서』 I, 제1장 赴任 六條 제1장 除拜, 14~18쪽.

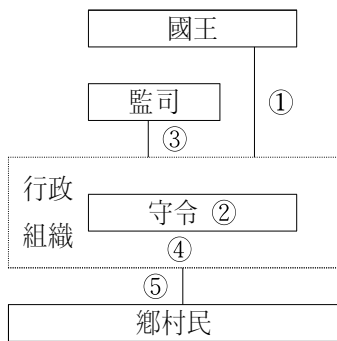
24) 『역주목민심서』 II, 제5부 吏典 六條 제5장 察物 139~140쪽

임기는 1년 6개월 미만인 66~70% 정도를 차지하는 것으로 나타난다.²⁶⁾ 짧은 임기와 취약한 지위, 그리고 지역 세력에게 둘러싸인 수령의 입지를 정약용은 ‘우뚝 고립되어 있어서’ ‘그 자리 밖은 모두 나를 속이는 자들’로 묘사했다. 그만큼 수령이 소신껏 행정을 펴기는 걸림돌이 만만치 않았다. 수령을 둘러싼 차가운 현실이었다.

3. 지방행정 운영의 원칙과 방향

정약용은 수령의 위상을 재확인하면서 지방행정에 대한 나름의 견해를 여러 부문으로 나누어 개진하였다. 여기에는 왕명의 집행자로서 ① 국왕에 대한 태도, ② 자기규율, ③ 監司에 대한 처신을 비롯하여 ④ 鄉吏를 비롯한 官屬을 효과적으로 장악하고 소신껏 업무를 추진하는 방법, ⑤ 향촌민과의 관계설정 문제 등이 망라되었다. 이는 수령을 둘러싼 이념적·정치적 환경은 물론 스스로의 마음가짐과 이를 바탕으로 한 행정실무와 조직운영의 문제를 포괄하며 나아가서는 그 궁극적인 목적인 향촌민과의 관계 속에서 다양한 통치의 내용을 구성하게 된다(〈그림〉 참조). 이를 부문별로 나

〈그림〉 수령의 위상과 관계



누어 살펴보자.

우선, ① 국왕에 대한 태도와 관련된 문제이다. 수령의 일차적인 임무는 왕명을 받아 ‘국왕의 은혜’가 가감없이 민에 도달하도록 하는 것이었다. 정약용에 따르면 당시 수령과 관속은 중앙에서 율음이 내려오더라도 형식적으로 풍헌·약정에게 전달하거나 내키지 않는 내용은 감추기까지 한다고 하였다. 약간의 과장이 있는 듯 하지만 세곡의 징수기한 연기나 환곡탕감 등과 같은 내용의 10에 8·9는 감추고 공개하지 않는다고 할 정도였다. 정약용은 자신의 경상도 귀양시절 한 마을에서 綸音閣을 만들어 중앙에서 내려온 율음을 게시하고 애경사 등 국가의 대사가 있을 때마다 절하며 주요사안을 협의하도록 한 것을 ‘천하의 아름다운 풍속’으로 높이 평가하였다. 정약용은 이를 본받아 중앙에서 율음이 내려오면 해당 군현 민들을 불러 모아 직접 이를 읽고 설명함으로써 국왕의 뜻을 온전히 전달할 것을 권고하였다.²⁷⁾

아울러 국왕을 대리했지만 국왕에 비견되는 위상이기도 했던 수령은 국왕과 유사한 규범적 행위를 踐行하여 스스로의 위상과 지위를 끊임없이 재확인하도록 하였다.²⁸⁾ 정약용은 당시 기우제가 무성의하고 무원칙하게 이루어지고 있다고 하면서 수령은 일체의 미신·무속 행위를 금하고 경건한 마음으로 재계목욕하고 신의 도움을 마음속으로 빌어야 한다고 하였다. 정약용은 수령이란 모름지기 흉년에 ‘음식을 갖추어 먹지 않고 말에게 곡식을 먹이지 않아야 하’며 이는 ‘옛날의 제왕은 재앙을 만나면 반드시 만사에 두려움을 가져 모든 일을 줄이고 깎는 것’이라는 구준의 말과 대비하면서 그것이 국왕에 비견되는 수령차원의 근신임을 분명히 하였다. 바로 天人感應·天譴論을 수령에

25) 노혜경, 『조선후기 수령 행정의 실제-황윤석의 『이재난고』를 중심으로』, 혜안, 2006, 24쪽.
 26) 김석희, 「조선중·후기 지방관료의 임기에 관한 연구」 『조선후기 지방사회사 연구』, 혜안, 2004.
 27) 『역주목민심서』 I, 제3장 奉公 六條 第1장 宣化, 214~217쪽.
 28) 수령이 주관하는 군현차원의 의례에 대해서는 신진혜, 「『목민심서』에 나타난 정약용의 군현의례 정비론」 『민족문화연구』 68, 2015 참조.

게 적용하는 형태였다. 정약용은 하늘을 공경하는(敬天) 마음가짐이야말로 자연재해에서 벗어날 수 있는 방법이며 그 관건은 무엇보다도 과도한 부세부담을 덜어주고 억울한 옥송을 판결해 주는 등 민을 위한 구체적인 통치행위에 달렸다고 하였다.²⁹⁾ 국왕의 행위를 模寫하여 군현 단위에서 축소 실행하는 형태였다.

다음은 ② 수령의 자기규율 즉, 스스로 수양과 공부에 힘쓰고 주변단속을 철저히 하는 ‘修己’와 ‘齊家’ 차원의 문제였다. 국왕이 경연을 통해 통치철학을 끊임없이 익히는 것과 마찬가지로 수령 또한 『尙書』·『魯論』·『中庸』·『大學』·『宋名臣錄』·『自警編』 등 각종 철학역사서를 꾸준히 읽음으로써 목민관의 품성과 소양을 높일 것을 주문하였다.³⁰⁾ 아울러 당시 수령이 임지에 서적이거나 자료를 거의 가지고 가지 않는 것을 비판하고 지역 사족들이나 인근 수령과의 교류·학습용 서적, 토지·부역·진휼·형옥 관련 서적, 응급용 의서, 변란에 대비한 병서 등을 갖추어 가 통치자료로 활용하도록 하였다.³¹⁾ ‘齊家’ 또한 수령이 갖추어야 할 중요한 덕목이었다. 그 요점은 수행인에 대한 규정준수, 검소한 치장, 음식 절약, 閹門 통제, 청탁 차단, 물품구입 과정의 투명성 확보 등 여섯 가지였다.³²⁾ 수령은 아무리 친한 사람이라도 공식석상에 얼씬 거리게 해서는 안 되며 사적인 만남은 철저히 통제하도록 하였다.³³⁾ 이같이 수령은 지역 단위에서는 敬天의 자세를 잃지 않음은 물론 修己의 차원에서 수양과 공부를 게을리 해서는 안 되며 齊家를 위한 주변단속을 철저히 함으로써 통치자로서 공적인 지위를 잃지 않도록 했다. 국왕에 비견되고 제후에 방불한 수령의 모범은 이상과 같았다.

이같이 정약용은 국왕과의 관계 속에서 수령의 위상을 분명히 하고 이에 걸맞는 소양과 자세를 갖추어야 하며 이를 바탕으로 수령은 자신이 포함된 행정체계 내에 뚜렷한 원칙과 철학을 가지고 업무에 임하도록 하였다. 우선 ③ 상사인 감사와의 관계이다. 그는 당시 감사의 행태에 대해서 매우 비판적이었고 이에 대한 나름의 대책을 제시하였지만³⁴⁾ 수령의 입장에서 감사로부터 가해지는 여러 형태의 지시와 명령에 대한 적절한 대응이 가지는 중요성도 잊지 않았다. 그는 정당한 명령일 경우는 물론 불합리한 지시나 명령이 내려오더라도 최대한 이를 존중하도록 하였다. 다만 감사가 해당군현의 관속을 표적삼아 위해를 가하기 위해 부당한 지시를 내린다면 직을 걸고라도 항의해야 한다고 하였다. 특히 부당한 인사상의 불이익을 당하거나 출신배경에 따라 차별대우를 할 경우 즉각 수령직에서 물러나야 한다고 하였다.³⁵⁾ 요컨대 수령이 비록 감사의 지휘통제를 받지만 그 위상은 ‘옛 제후와 같이’ 독립적인 것이므로 독자적인 정치적 책임자이자 행정의 집행자로서 자신의 위치를 확인하고 위로부터 내려오는 사안에 의연히 대응할 것을 주문하고 있는 것이다.

다음, ④ 鄉吏를 중심으로 한 官屬을 효과적으로 장악하고 소신껏 업무를 추진하는 문제이다. 정

29) 『역주목민심서』Ⅲ, 제7부 禮典 六條 제1장 祭祀 244~247쪽 ; 『역주목민심서』Ⅵ, 제11부, 賑荒 六條 제1장 備資, 9~11쪽.

30) 『역주목민심서』Ⅰ, 제2장 律己 六條 제1장 飭躬 106~110쪽. 물론 지나친 독서로 업무에 지장을 초래하는 것은 허용되지 않았다. 정약용은 ‘글만 읽고 일을 보살피지 아니하는 자는 진실로 賤下되어야 할 것이다. 내가 말하는 바는 때때로 성현의 글 한두 章씩을 읽어서 가슴 깊이 젖어들게 함으로써, 착한 마음이 느껴 일어나게 하고자 하는 것일 뿐’이라고 한계를 분명히 했다(『역주목민심서』Ⅰ, 제2장 律己 六條 제1장 飭躬, 106~110쪽).

31) 『역주목민심서』Ⅰ, 제1장 赴任 六條 제2장 治裝, 34~35쪽.

32) 『역주목민심서』Ⅰ, 제2장 律己 六條 제2장 淸心, 106~110쪽.

33) 『역주목민심서』Ⅰ, 제2장 律己 六條 제1장 飭躬, 87쪽.

34) 『목민심서』에 나타난 정약용의 감사인식과 대책에 대해서는 임성수, 「다산 정약용의 감사론」 『민족문화연구』 68 참조.

35) 『역주목민심서』Ⅰ, 제3부 奉公 六條 제3장 禮際, 244~246쪽.

약용이 지방행정 과정에서 무엇보다도 중시한 것은 실무담당자이자 토착세력인 향리와와의 관계였다. 향리의 협력없이 수령은 어떠한 일도 할 수 없었다. 실무지식과 경험이 일천한 수령은 업무과약 조차 제대로 안된 상태에서 체면 때문에 구체적인 내용을 묻지도 않고 ‘물 흐르듯 쉽게’ 업무를 처리하여 행정에 통달했다는 비웃음을 사는 경우가 다반사였다. 이러한 유형의 수령은 향리들에게 좋은 먹잇감이었다. 향리들은 조작된 문서나 회계를 들이밀고 얼렁뚱땅 재가를 얻어냈던 것이다. 정약용은 수령이라면 모름지기 아무리 사소한 일이라도 首吏와 해당아전에게 따져 물어 해당 사안을 완벽히 이해한 후 결재해야 할 뿐아니라 군현행정의 전반에 대한 상시적인 현황과악이 반드시 필요하다고 하였다. 향리의 입장에서 본다면 이러한 수령이 달가울 리 없었다.³⁶⁾

정약용에 따르면 향리·하인들이 『읍총기』를 미끼로 부정의 덮에 걸리도록 하는 것이 신임수령 길들이기의 전형적인 수법이었다.³⁷⁾ 해당군현의 재정현황과 운영지침을 담고 있는 『읍총기』의 회계조작을 통해 남긴 몫 중 일부가 수령의 차지였음은 물론이다. 하지만 이에 대한 정약용의 대응은 냉정하면서도 이성적이었다. 정약용은 즉각적으로 『읍총기』를 없애거나 향리를 엄단하는 대신 향리들을 ‘장중·화평·간결·과묵하게’ 대하면서 단지 『읍총기』를 돌려주는 정도에 그치도록 했다. 부임 초 업무과약도 제대로 되어 있지 않은 상태에서 경솔히 움직이면 오히려 향리·하인들에게 빌미를 주기 쉽기에 ‘오직 묵연히 말을 하지 않는 것이 무상의 묘법’ 이라고 하면서 신중하고 유연한 태도를 취하는 것이 상책이라고 하였다.³⁸⁾

아울러 휘하 향리에게 업무상의 약점을 잡히지 않도록 특별히 주의할 것을 당부하였다. 해당도의 감사가 감영의 邸吏를 통해 군현의 향리와 결탁하여 수령의 근무실태를 끊임없이 엿탐하기 때문이었다.³⁹⁾ 정약용의 주장은 청렴과 도덕만 강조하는 무조건적인 원칙주의와는 거리가 멀었다. 수령은 향리나 향인들의 부정이 사소할 경우, 모르는 척 용인해주고 사안이 중대할 때만 적발하여 처벌해야한다고 하였다. 군현의 책임자로 수령이 향리를 비롯한 행정실무자를 적으로 돌려서는 군현행정이 제대로 돌아가기 힘들었다. 정약용은 사소한 부정은 어느 정도 용인하거나 훈계하면서 이들이 수령을 적대시하지 않도록 하였다. ‘너그럽되 늘어지지 않고 엄격하되 가혹하지 않아 온후하게 덕이 있어 진심으로 감동하여 좋아하게 하는 것, 이것이 아랫사람을 통어하는 길’이며 ‘세세하게 심연에 숨은 고기를 살피고 경솔하게 가혹한 형벌을 가하는 것’ 은 결코 바람직한 수령의 처신이 아니었다.⁴⁰⁾ 요컨대 정약용은 수령이 향리 등 토착세력으로 구성된 행정조직을 장악하기 위해서는 ‘잘못된 관행’ 을 무조건 부정하지 않고 시간을 두고 업무과약력을 높인 후 적절한 대안을 제시하는 수순을 밟아가야 된다고 하였다. 향리의 과오에 대해서도 사소하거나 불기피한 것은 눈감아주고 명백한 범법행위로 판명될 경우 여러 경로로 취합된 자료를 다각도로 검토하고 누차의 시정기회를 부여한 후 처벌하도록 하였다. 지방관으로서 실무경험과 유배기간 동안 수령들의 갖가지 행태를

36) 『역주목민심서』Ⅱ, 제4부 愛民 六條 제1장 養老, 8~10쪽.

37) 『역주목민심서』Ⅰ, 제1장 赴任 六條 제3장 辭朝, 40~41쪽.

38) 『역주목민심서』Ⅰ, 제1장 赴任 六條 제3장 辭朝, 40~41쪽. 정약용은 『경세유표』의 제도개혁에서 향리인원수를 감축하고 녹봉을 지급하지는 주장을 제기하였지만 이는 토지제도를 중심으로 한 국가·사회의 대대적인 개혁이 선행되어야 가능한 것으로 『목민심서』와 같이 수령차원의 논의에서는 현실성이 없는 일이라고 하였다. 다만 향리의 녹봉이 전혀 불가능하지는 않은 것으로 향촌내 은닉되어 있는 은결의 반만으로도 충당하는데 문제가 없다고 하였다(『역주목민심서』Ⅱ, 제5부 吏典 六條 제1장 東吏, 86~91쪽). 은·여결을 예비재원으로 확보하여 지방재정의 수요에 충당하는 방안은 『목민심서』 곳곳에서 개진되고 있다. 이 문제에 대해서는 송양섭, 앞의 논문, 2014 참조.

39) 『역주목민심서』Ⅱ, 제5부 吏典 六條 제1장 東吏, 86~91쪽.

40) 『역주목민심서』Ⅱ, 제5부 吏典 六條 제5장 察物, 149쪽.

지켜보지 않았으면 나오기 힘든 발상이었다.

마지막으로 ⑤ 향촌민과의 관계 문제이다. 지방행정은 수령과 지방관청 조직만으로 돌아가는 것이 아니었다. 향촌사회의 여론에 끊임없이 귀 기울이고 이에 대해 적극적인 대처방안을 강구해야 했다. 이를 위해서는 지역사회의 여론 주도 세력과 손을 잡지 않으면 안 되었다. 우선, 정약용은 민의 의견을 광범위하게 청취하도록 하였다. 특히 신임 수령은 지역민에게 고통이 되는 각종 폐단을 ‘한 면의 일을 잘 아는 사람(一坊中識務者)’ 5~6명으로 하여금 보고하도록 하였다. 보고문서는 군현차원의 사안과 坊(面)·村 단위별 폐막을 가감없이 정리하여 7일내 수령에게 직접 전달되도록 하고 중간에 문서를 변경하거나 삭제하려는 자는 엄히 징계하도록 하였다. 향리·군교·토호 등의 입김을 차단하는 조치였다.⁴¹⁾ 이 때 군현 내 여러 문제점 중 개혁할 것과 관례에 따를 것을 일정한 원칙에 의해 구분하여 처리한다는 방침을 천명하여 관내 민인들이 과도한 기대에 들뜨거나 실망하는 일이 없도록 하였다.⁴²⁾

민에게 내리는 관령도 신중하게 작성하여 하나하나 검토함으로써 ‘奸計와 허위가 포함되어 있지 않다는 것’을 확인한 후 성첩하도록 하였다.⁴³⁾ 면 단위로 여론을 수렴하는 과정에서도 ‘某山坊鄉會所之印’라고 새긴 도장을 면 단위로 나누어주어 관에 올라오는 보고문건의 증빙으로 삼고 면민의 회의보고서에도 활용하여 행정계통의 공신력을 높이도록 하였다.⁴⁴⁾ 그런데 향촌민과의 관계에서 정약용이 가장 중요하게 생각한 것이 바로 사족층이었다. 정약용은 수령의 통치과정에서 중요하게 고려해야 할 대상으로 사족층을 지목하고 이들을 지배와 교화의 협력자로 삼고자 했다.

그 가르치고 훈계하는 일은 마땅히 도덕을 배우는 士에 있는 까닭에 밭고랑에서 농사짓는 농부는 그 향리에서 겨울철에 가르치되 孟子의 법대로 孝悌의 뜻을 펴게 하고 농사일을 쉬는 틈에 敎民하는 것은 伏生의 說대로 한 따름이다.⁴⁵⁾

정약용은 향촌사회 내부에서 일반농민을 가르치고 훈계하는 교화의 임무를 ‘士’ 계층에게 맡기고자 했다. 그가 지향한 교화에 입각한 도덕사회는 단순히 수령 개인의 노력만으로는 도달하기 힘들었다. 정약용은 사족층을 지적인 측면은 물론 도덕적으로도 우월한 존재로 인식했다. 하지만 향촌사회 내부의 신분질서는 크게 동요하여 사족층의 지위는 그리 안정적이라 할 수 없었다. 그가 신분간의 위계질서를 분명히 하는 ‘辨等’이야말로 ‘民志를 안정시키는 要義’라고 강조한 것은 이 때문이었다.⁴⁶⁾ 정약용은 ‘族에는 귀천이 있으니 마땅히 그 등급을 구별해야 하고 세력에는 강약이 있으니 마땅히 그 情狀을 살려야 한다’라고 하면서 천하국가를 다스리는 大義로 親親(仁), 尊尊(義), 長長(禮), 賢賢(知) 네 가지를 꼽았다. 특히 그는 ‘尊尊’을 중시하여 존귀하게 대해야 할 대상을 제시하였는데 그것은 관직에 나아가지 못한 ‘君子’의 후손, 수령을 보좌하는 鄉丞, 하층민 중 일부 신분상승자였다.⁴⁷⁾

41) 『역주목민심서』Ⅱ, 제1장 赴任 六條 제6장 莅事, 61~63쪽.

42) 『역주목민심서』Ⅰ, 제1장 赴任 六條 제6장 莅事, 61~63쪽.

43) 『역주목민심서』Ⅰ, 제1장 赴任 六條 제6장 莅事, 60~61쪽.

44) 『역주목민심서』Ⅰ, 제1장 赴任 六條 제6장 莅事, 74쪽.

45) 『역주목민심서』Ⅳ, 제7부 禮典 六條 제3장 敎民, 8~11쪽

46) 『역주목민심서』Ⅳ, 제7부 禮典 六條 제5장 辨等, 76~79쪽

47) 『역주목민심서』Ⅳ, 제7부 禮典 六條 제5장 辨等, 76~79쪽

내가 오랫동안 민간에 살면서 수령에 대한 비방과 칭찬이 모두 辨等에서 나오는 것을 알았다. 수령으로서 愛民한다는 이들이 편파적으로 강한 자를 누르고 약한 자를 도와 주는 것(抑強扶弱)을 위주로 삼아서, 귀족을 예로 대하지 않고 오로지 小民을 斗護하는 경우 원망이 비등할 뿐만 아니라, 또한 풍속도 퇴폐해지니 크게 불가하다. 그러나 辨等을 엄격하게 하는 것을 時俗에서 명분을 바르게 하는 것이라고 말하지만 이것은 지나친 말이다. 임금과 신하, 노비와 주인 사이에는 名分이 있어서 마치 하늘과 땅 사이가 뛰어오를 수 없는 것과 같이 判然하다.⁴⁸⁾

정약용은 수령의 평판이 ‘辨等’을 여하히 하는가에 크게 영향을 받는다고 하면서 많은 수령이 애민의 명분으로 취하고 있는 ‘억강부약’ 책은 지역사회의 원망과 풍속의 퇴폐만 가져올 뿐이라고 비판하였다. 따라서 임금과 신하, 노비와 주인 사이와 같이 확연한 것은 아니더라도 신분간의 일정한 구분은 반드시 필요하다고 역설하였다. 정약용은 억강부약의 정치가 전호가 지주에게 항거하고 억세고 사나운 노비가 연약한 아이나 과부주인을 업신여기고 시정의 小輩가 사족을 능욕하는 말류의 폐단이 초래될 것이라는 호태초의 말을 통해 이를 특별히 강조하였다. 물론 ‘世族大家’가 小民을 침탈하는 것은 엄중히 단속해야하고 품위를 지키지 않는 鄉員과 일종의 몰락양반인 ‘冷族’까지 보호할 필요는 없지만 아랫사람이 귀족을 능멸한 죄는 엄히 다스려야한다고 하였다.⁴⁹⁾

‘변등’에 따른 단속의 대상은 小民만이 아니었다. 그는 몰락한 사족들이 지역의 토족들에게 업신여김을 당하는데 수령이 여기에 편승하는 경우가 많다고 하면서 이 또한 징계해야한다고 하였다. 향리들이 귀족을, 연소자가 연장자를, 병졸이 대장·기충 등을, 노비가 아전·군교를 함부로 대하는 것도 마찬가지로였다.⁵⁰⁾ 여기에서 정약용이 특히 강조한 것은 노비세습제의 강화였다.

신해년(영조 7년 · 1731) 이후 한결같이 귀족은 날로 시들어가고 賤民은 날로 횡포해져서 상하의 질서가 문란하여 教令이 행해지지 않으니, 한번 變亂이 일어나면 흙더미가 무너지고 기왓장이 부스러지는 형세를 능히 막지 못할 것이다. 君王은 이미 멀리 떨어져 있고 수령은 나그네와 같아서 마을 이웃간에 어리석은 무리를 統領할 방도가 없으면 어지럽지 않고 어찌겠으며 또한 무엇으로 그 潰裂을 막을 수 있겠는가. 그러므로 내가 노비법을 복구하지 않으면 어지러움으로 망하는 것을 구할 수 없다고 하는 것이다.⁵¹⁾

정약용은 노비종모법 채택 이후 신분질서의 문란으로 천민이 횡포해졌다고 하면서 이 때문에 흥경래란과 같은 변란에서 속수무책으로 당할 수밖에 없었다고 하였다. 서울은 멀리 떨어져 있고 지역에는 별다른 자체병력이 없기 때문에 수령은 결국 재지사족층의 힘을 빌릴 수밖에 없는데 여기에서 그가 가장 중시한 것이 사족이 자체적으로 조직한 일종의 민병이었다. 노비층이야말로 이러한 민병의 주축으로 그는 노비제 강화를 통해 사족 주도하에 지역방어를 위한 실질적인 물리적 양성을 기대했던 것이다. 정약용은 자신의 주장을 정당화하기 위해 고제와 중국의 제도까지 자의적으로 해

48) 『역주목민심서』Ⅳ, 제7부 禮典 六條 第5장 辨等, 76~79쪽.

49) 『역주목민심서』Ⅳ, 제7부 禮典 六條 第5장 辨等 76~79쪽

50) 『역주목민심서』Ⅳ, 제7부 禮典 六條 第5장 辨等 76~79쪽

51) 『역주목민심서』Ⅳ, 제7부 禮典 六條 第5장 辨等 84~88쪽

석하여 장황하게 설명하였고 노비법을 복구하지 않으면 나라가 망할 것이라고까지 극언하였다. 흥경래란의 충격을 체감하고 곳곳에서 민란의 조짐을 감지한 그가 『민보의』를 저술하는 등 갖가지 향촌방어책을 강구하였는데 이 또한 같은 궤로 이해된다.⁵²⁾

이상의 내용을 정리한다. 정약용은 수령이 처한 환경을 부문별로 나누어 행정의 방향을 구체적으로 서술하였다. 중앙정부의 각종 명령을 투명하게 전달하여 王化를 온전히 하고 군현의 책임자로서 국왕에 비견되는 敬天의 규범을 행하는 한편, 수양·공부의 修己와 철저한 주변 단속을 통해 齊家의 모범을 보임으로써 公의인 지위를 잃지 않도록 했다. 또한 부정의 유혹에 빠지거나 업무상의 약점을 잡히지 않도록 항상 조심할 것을 당부하였다. 자신의 상사인 감사의 명령을 존중하되 의연히 대할 것을 주문하였으며 군현행정의 실무에 대한 완벽한 파악을 통해 향리조직을 장악하도록 하였다. 정약용은 향리의 처지와 실무자로서의 역할을 중시하여 사소한 잘못에는 너그럽게 대하는 대신 중대한 범법 행위는 신중한 검토를 통해 엄정히 처리하도록 하였다. 향촌민과의 관계에서는 관령의 공신력을 높이는 한편 항상 여론에 귀기울이고 이에 부응하는 방안을 강구하도록 하였다. 특히 지역사회의 사족층을 교화의 협력자로 삼아 이들의 신분적 지위를 공고히 해주는 동시에 노비제의 강화를 통해 자체적으로 지역방어의 물리력을 양성하도록 하였다.

4. ‘邑例’에 대한 태도와 개선안

수령이 실무를 접하면서 부딪치는 문제 중 쉽지 않은 것이 해당 군현의 행정 과정에서 관행화된 이른바 ‘邑例’와 관련된 것이었다. 정약용은 ‘읍례’를 國法과 대비하여 ‘一邑의 法’이라고 규정하고 이에 대해 적절하게 대처하도록 하였다. 이러한 ‘읍례’는 대부분 부세·재정문제와 연관되어 있었고 여기에는 향리층이 개입되어 있기 마련이었다.⁵³⁾ ‘읍례’는 각읍의 사정에 따라 강구해내 오랜 기간 정착·운영되어 왔던 것으로 애초에 부정과 횡령을 목적으로 한 것은 아니었다. ‘읍례’가 매우 복합적인 성격을 띠고 있는 만큼 수령의 대처도 신중해야 했다. 이는 정약용이 강조하는 청렴의 개념에서 엿볼 수 있다. 그는 청렴을 세 등급으로 나누었는데 최상은 ‘옛날의 廉吏’로 ‘봉급 외에 아무것도 먹지 않으며, 먹고 남는 것은 역시 가지고 집에 돌아가지 않으며, 벼슬을 그만두고 집으로 돌아가는 날에 한 필의 말로 조출하게 가는 것’이라고 하였다. 다음은 ‘中古의 廉吏’로 ‘봉급 외에 명분이 바른 것은 먹고 바르지 않은 것은 먹지 않으며, 먹고 남은 것은 집으로 보내는 것’이었다.⁵⁴⁾

52) 종래 연구에서 『목민심서』 ‘변등’의 신분제에 대한 입장이 정약용의 실학자적 면모에 훼손을 가한다고 생각하여 이를 ‘변명’ 해주거나 심지어 그 내용의 진위를 의심하는 경우까지 있었다. 이는 ‘변등’조의 내용에 당혹한 나머지 『목민심서』 전반을 관통하는 정약용의 지방통치론을 오독하거나 그 전체적 맥락을 고려하지 않은 데에서 비롯된 것으로 생각할 수밖에 없다. 앞서 언급한 바 있지만 『목민심서』의 저작 동기나 서술 관점은 철저하게 18세기 국법질서를 바탕으로 당대의 습속을 參用한 수령 중심 운영론의 성격이라는 점에서 『목민심서』 각조의 구상은 일관된 입장을 보이고 있고 여기에 대비하여 ‘변등’조에 담긴 내용이 특별히 돌출적이라고 평가할 어떠한 근거도 발견하기 힘들다. 선형적인 형태의 『목민심서』 이해는 텍스트에 대한 거리두기라는 기본적인 연구의 원칙과 배치되는 것으로 『목민심서』에 대한 총체적이고 맥락적 이해를 방해하는 결과를 가져올 우려가 있다.

53) 부세·재정 외에도 ‘읍례’는 여러 가지 형태가 있었던 듯 하다. 예컨대, 18세기 후반 충청도 목천현에서는 동지에 업무를 멈추고 殿牌禮와 問安禮를 행하였다. 전의현에서도 추석에 공무를 정지하고 吏奴들을 쉬게하였으며 동지에는 관속들에게 먹을 것을 나누어 주었다(노혜경, 앞의 책, 191~193쪽). 절기에 따른 이같은 사례는 일반적이었겠지만 그 구체적인 내용은 바로 ‘읍례’의 형태로 관행되었을 것으로 생각된다.

54) 『역주목민심서』 I, 제2장 律己 六條 제2장 淸心, 106~110쪽.

정약용 당대의 ‘廉吏’는 최하에 해당하는 것으로 정당하지 않더라도 규례가 있는 것을 가져가고 규례외의 것은 어기지 않는 형태로 給災結·곡식을 빼먹거나 訟事나 獄事に 금전을 개입시키지 않고 조세의 추가징수분을 착복하지 않는 등 적극적인 범법행위를 저지르지 않는 경우를 말했다. 정약용 당대에는 범법을 회피하는 수준의 소극적인 자세만 취해도 청렴의 평판을 얻는데 문제가 없었던 것이다. 정약용은 최상등급인 ‘옛날의 염리’가 이상적이지만 현실을 감안했을 때 차상에 해당하는 ‘중고의 염리’ 정도면 현실의 모범으로 삼을 만하다고 하였다. 당시의 ‘염리’는 ‘옛날에는 烹刑감’이라고 하면서 단호히 배격하였다.⁵⁵⁾ 여기에서 주목할 것은 규례의 명분이 가지고 있는 정당성 여부야말로 ‘중고의 염리’와 당시의 염리를 구분하는 중요한 잣대라는 점이다. ‘음례’에 대해서는 다음과 같이 말하고 있다.

살피건대 옛사람들이 요란스럽게 변경하는 일을 경계한 것은 지킬만한 법이 있었기 때문이다. 오늘날 우리나라의 군현에서 쓰고 있는 것은 도무지 국법이 아니고, 모든 賦役과 徵斂은 다 아전들의 恣意에서 나온 것이다. 마땅히 급히 개혁할 일이요 그대로 두어서는 안된다.⁵⁶⁾

정약용은 ‘음례’가 대부분 향리들이 만든 것으로 부역과 조세수취과정에서 여러 가지 문제를 드러내고 있었던 만큼 이에 대한 개혁이 시급하다고 하였다. 그는 민고의 예로 이를 설명하였다. 그는 절목의 형태로 정리되어 있는 민고의 규정이 처음부터 자의적인데다가 역대 수령들이 운영과정에서 편의적으로 고치거나 새로운 조항을 만들어 민의 부담이 가중되는 결과를 가져왔다고 하였다. 신임수령은 이들 민고의 절목을 하나하나 따져 합리적인 것은 드러내고 그렇지 않은 것은 삭제해야 할 일이었다.

여기에는 규정에 면밀한 검토와 광범위한 여론수렴이 병행되어야 했고 확정된 사항은 철저하게 지키도록 하였다. 규정이 제정된 후에는 이전 절목과 式例(謄錄)는 모조리 폐기하여 향후 악용될 소지를 없애도록 하였다. 수령의 임기가 제한된 만큼 후임수령도 이를 따를지 의문이라고 아쉬움을 표하면서도 가급적 완비된 방안을 만들어 항구적인 제도로 정착될 수 있게 노력해야한다고 하였다.⁵⁷⁾ 여기에서 그가 강조한 것은 바로 ‘절용’의 원칙이었다. 그런데 절용의 실천은 무작정 절약하는 것이 아니라 일정한 제도와 절차에 입각해 지출하는 것을 의미했다.⁵⁸⁾ 정약용은 『주례』 천관 총재의 9가지 규식을 모델로 삼았다.

저 天子의 富를 가지고도 반드시 먼저 그 법식을 정함으로써 그 용도를 절약하였거늘 하물며 소읍의 수령에게 있어서랴 법식은 정하지 않으면 안된다. 읍의 대소와 俸祿의 厚薄을 헤아려서 約定하여 恒式으로 삼아야 한다. 劉元城은 馬永卿에게 이르기를 ‘그대는 俸祿이 박하니 마땅히 수입을 헤아려서 지출하도록 하라(當量入以爲出)’라고 하였다.⁵⁹⁾

55) 『역주목민심서』 I, 제2장 律己 六條 제2장 淸心, 106~110쪽.

56) 『역주목민심서』 I, 제3부 奉公 六條 제2장 守法, 228~230쪽.

57) 『역주목민심서』 I, 제3부 奉公 六條 제2장 守法, 228~234쪽.

58) 『역주목민심서』 I, 제2장 律己 六條 제5장 節用, 178~179쪽.

59) 『역주목민심서』 I, 제2장 律己 六條 제5장 節用, 178~179쪽.

정약용은 『주례』의 ‘그 법식을 정함으로써 용도를 절약’ 하는 원칙을 본받아 읍의 재정상태를 감안, 용도의 恒式을 만들어야한다고 하면서 유원성이 말한 양입위출의 원칙을 해법으로 제시하였다. 당시 왕조정부가 표방한 ‘양입위출’의 원칙은 실제 재정운영과정에서는 대부분 문구에 그치

는 실정이었다. 정약용은 이를 다시한번 환기하면서 군현재정 운영 원칙으로 제시하고 있는 것이다.

정약용은 ‘읍례’에 대한 이러한 원칙을 지방관청의 회계방식을 통해 구체적으로 설명하였다. 그는 우선 ‘式例’을 두고 ‘下記’를 없애도록 했다. ‘式例’란 무엇일까? <표1>은 舖陳價를 사례로 정약용이 강구한 ‘式例’를 당시 쓰이던 ‘下記’와 비교하여 나타낸 것이다. 포진의 명목에는 裕席(겹석), 面席, 單席, 方席, 地衣, 隱囊 등 6개 종류가 있는데 그 구체적인 지출은 좌측의 下記 형태로 현행되었다. 하기 裕席의 경우, 총 1냥 8전의 세부내역이 白席一張價~起花時燈油價의 12개 항목으로 하나하나 제시되었다. 다른 물종의 경우도 마찬가지였다. 面席 8·9항목, 單席 8·9항목, 方席 12항목, 地衣 6·7항목, 隱囊(按席) 8·9항목으로 세세한 항목이 모두 기재되고 있었던 것이다. 이와 같이 할 경우 개별항목의 물가와 인건비는 시기와 상황에 따라 유동적일 수밖에 없는데 수령이 이를 모두 확인·검토하기는 어려웠다. 정약용은 下記에 나열된 구체적인 지출내역이야말로 ‘여러 가지 간계가 일어날 수 있는 구멍’이자 ‘온갖 농간질이 모여들 수 있는 소굴’이라고 하였다. 下記의 세부내역을 늘리거나 가격을 허위기재해 費目的 부풀려 차액을 편취하는 것이 향리들의 전형적인 수법이였다. ‘식례’가 새로운 방안으로 제시된 이유였다. 수령이 ‘식례’를 만들 때도 정밀하게 의견을 청취하고 세심하게 따지는 과정을 거치도록 하였다. 그것이 <표1>의 우측에 해당하는 부분이다. 좌측의 下記가 겹석의 12개 내역을 비롯하여 面席~隱囊의 42~46개를 포함, 총 54~58개에 이르는 내역을 모두 기재하고 있음에 반해 ‘식례’에서는 각 비목별 개수와 가격만 제시하고 구체적인 내역은 쓰지 못하도록 하였다.

<표1> 舖陳價 下記와 式例

| 비목 | 下記 | | 式例 |
|--------------|---------|------|---------------------|
| | 내역 | 값(錢) | |
| 裕席 (1兩8錢) | 白席一張價 | 3 | 裕席 1張 本錢 1兩6錢 |
| | 龍鬚草染色價 | 1 | |
| | 起花時工價 | 1 | |
| | 裕裏草席價 | 2 | |
| | 飾紬三尺價 | 3 | |
| | 飾布三尺價 | 2 | |
| | 飾紬絳染價 | 1 | |
| | 飾布靑染價 | 1 | |
| | 飾緣針線價錢 | 0.5 | |
| | 聯裕繩價 | 0.5 | |
| | 工人糧米價 | 2 | |
| | 起花時燈油價 | 1 | |
| 面席 | (8~9항목) | | 面席 1張 本錢 1兩 |
| 單席 | (8~9항목) | | 單席 1張 本錢 6錢 |
| 方席 | (12항목) | | 方席 1張 本錢 8錢 |
| 地衣 | (6~7항목) | | 地衣 4間 本錢 4兩 |
| 隱囊 | (8~9항목) | | 隱囊 1顆 本錢 1兩 |
| 계 | | | 舖陳 1部 其錢 9兩也 |

* 자료 : 『역주목민심서』 I, 제3부 奉公 六條 제2장 守法, 230~234쪽.

『식례』의 상위 규정인 절목에도 세세한 내역은 없애고 용도만 명기하도록 하였다. 이를 정약용은 ‘먼저 式例를 案出하여 그 總數를 기록한다는 뜻’이라고 요약하면서 式例를 통해 회계를 운영한다면 수령은 전체 현황을 일목요연하게 파악할 수 있고 향리들은 지출총액에 묶여 농간을 부릴 여지가 원천적으로 막힌다고 하였다. 정약용은 모든 관수품 조달에 이같은 방식을 적용할 것

을 권고하였다. 실제로 비목별 총액을 통제하고 그 한도 내에서 지출을 허용하면 이전의 下記에서 세부내역을 통해 자행되던 농간의 소지는 사실상 봉쇄되는 셈이었다. 앞서 정약용이 주장한 수입에 맞추어 지출을 통제하는 ‘양입위출’ 혹은 ‘양출제입’의 원리는 이같은 방식으로 나타났다.

정약용은 이러한 원칙을 民庫의 예를 통해 구체적으로 설명하였다. 지방차원의 각종 수용에 충당하기 위해 만들어진 민고는 補民庫·補役庫·補餉庫·補弊庫·解懸庫·息肩庫·雇馬庫·修城庫·養土庫·藏水庫·軍器庫·軍需庫·賑恤庫·傳關庫 등 다양한 명칭으로 나타나는데⁶⁰⁾ 그 운영은 ‘量出爲入’, 즉 지출을 감안하여 수입을 정하는 경우가 대부분인데다가 회계처리도 수입과 지출이 뒤섞여 일정한 기준 없어 농간의 소지가 매우 컸다.⁶¹⁾ 지출요소가 많을 경우 이에 맞추어 수입도 늘어날 수밖에 없고 이는 과도한 수취로 이어지기 십상이었다. 여기에 향리 등 실무자의 농간으로 민의 부담은 더욱 늘어났다. 정약용이 이를 개선하기 위해 제안한 회계원칙은 다름 아닌 ‘先入爲出’, 즉 먼저 수입을 기록하고 뒤에 지출을 기록하는 것이었다. 이를 위해서는 결핍이나 호령을 막론하고 수입의 총액을 산정한 후 그 범위 내에서 지출하도록 하였다.⁶²⁾ 바로 量入爲出 그것이었다.

정약용이 ‘양입위출’의 관철을 위해 제시한 또 하나의 방안은 應下와 別下 두 가지 지출방식에 따라 회계원칙을 달리 하는 것이었다.⁶³⁾ 우선 정기적인 지출인 應下는 식례에 따라 절목에 올리고 그 총액만 제시하여 별도의 下記나 會計없이 지출하도록 하였다. 매년 액수가 동일한 고정 지출이기 때문에 복잡한 회계절차가 필요없었다. 부정기·불시의 지출인 別下의 경우는 달랐다. 別下는 式例에 따라 節目에 올리는 절차는 應下와 동일하지만 지출요소가 발생할 때마다 下記에 기록하고 그 총수를 기록하여 연말에 회계를 거쳐 실제 액수를 산정하도록 하였다. 매년 지출액수가 다르기 때문에 엄격한 회계관리를 통해 지출을 통제함으로써 재정의 남용을 막고자 한 것이었다. 이같은 방안은 정약용이 곡산부사 재임시절 실행에 옮겨 향리·민인 모두에게 호응을 얻은 바 있었다. 이때의 절목은 전하지 않지만 정약용은 당시의 경험을 토대로 작성한 「금산현민고절목」을 사례로 제시하였다.

60) 『역주목민심서』 I, 제2장 律己 六條 제5장 節用 178~179쪽.

61) 『역주목민심서』 III, 호전6조 제5조 平賦 131~138쪽.

62) 『역주목민심서』 I, 제3부 奉公 六條 제2장 守法, 230~234쪽.

63) 『역주목민심서』 I, 제3부 奉公 六條 제2장 守法, 230~234쪽. 정약용은 應下로 冬至使求請, 冬至使支應, 正朝進上, 生日進上, 京司年例所納, 營門年例所徵, 官家年例所用 등을, 別下로 別使求請, 別使支應, 陳賀日進上, 慶禮日進上, 京司別求請, 營門別卜定, 官家交遞所用 등을 예로 들고 있다.

〈표2〉 琴山縣 民庫節目

| | 應入 | 應下 | | 別下 | |
|----|-------------------------------|-------|----------------|------|----------------|
| | | 액수 | 내역 | 액수 | 내역 |
| 米 | 200석 (結斂 :結當 米 5升) | 80석 | 巡營主人役價米 | | |
| | | 20석 | 兵營主人役價米 | | |
| | | 4석 | 春秋釋奠大祭 羊腥豕腥添價條 | | |
| | | 60석 | 縣司柴炭價添給 | | |
| | | 30석 | 進上節扇物種價 | | |
| | | 2석 | 本庫監官1年料米 | | |
| | | 4석 | 本庫色吏庫子1年料米 | | |
| | 소계 | 200석 | | | |
| 錢 | 1,200냥 (結斂: 結當 錢 2錢) | 100냥 | 京主人役價 | 150냥 | 進上靑大竹價 |
| | | 400냥 | 巡營主人進上添價 | 50냥 | 濟州人餼料蘇安島庫子給 |
| | | 240냥 | 傳關色脚價 | 8냥 | 濟州越海軍官路費 |
| | | 30냥 | 傳關色夏三朔農形狀脚價添給 | 8냥 | 濟州進上物種領去軍官上京路費 |
| | | 240냥 | 官用雉鷄柴炭價 | 50냥 | 漂船到泊時。支供器皿價 |
| | | 6.6냥 | 進上紫河車價 | 20냥 | 巡歷時。南禮院修理價 |
| | | 60냥 | 進上節扇價添給 | 40냥 | 巡歷時。院站支持價添給 |
| | | 75냥 | 分養馬去來浮費 및 喂養價 | 120냥 | 巡歷時。鋪陳帳幄價 |
| | | 70냥 | 統營箭竹價 | 30냥 | 別使求請皮物等價 |
| | | 60냥 | 兵營箭竹價 | 50냥 | 吏曹堂參價 |
| | | 60냥 | 水營弓巢竹價 | 60냥 | 衙舍修理價 |
| | | 60냥 | 水營旗桿竹價 | 20냥 | 閏月雉雞柴炭價 |
| | | 40냥 | 京司納竹物木物人情 | 60냥 | 先生致賻條 |
| | | 50냥 | 奎章閣冊紙壁紙價 | 20냥 | 巡營別卜定香葷20斗價 |
| | | 45.4냥 | 冬至使求請皮物鐵物價 | 2냥 | 閏月本庫紙筆墨價 |
| | | 12냥 | 本庫所用紙筆墨價 | | |
| | 1냥 | 本庫燈油價 | | | |
| 소계 | 1,550냥 | | | | |

* 『역주목민집서』 III, 호전6조 제5조 平賦 131~138쪽.

〈표2〉는 정약용이 시안으로 마련한 금산현(해남?)의 민고절목이다. 정약용은 1년 단위의 구체적인 민고운영에서 자신이 제시한 원칙이 어떠한 형태로 작동하고 있는지 보여주고자 했다. 우선 정규수입에 해당하는 ‘應入’ 부분부터 살펴보자. 토지에 부과하는 미 200석과 전 1,200냥은 해당 현의 6,000결에 결당 5승을 징수하도록 하였는데 그 액수는 풍흉에 관계없이 항상 일정했다. 흉년의 災減으로 발생한 結數減縮分은 색출한 은결이나 무토공방전의 세수잉여분으로 충당하는 식으로 일정액수를 유지할 수 있도록 했다. 또한 家戶에 부과하는 전 1,000냥은 해당 현의 戶總 4,000戶에 호당 2전 5분씩 징수하는 것인데 호총의 변동이 심하기 때문에 일단 호적의 虛實을 바로잡아 里 단위로 모두 實戶를 확보한 후 戶數에 따라 里錢을 배정하도록 하였다. 이 또한 戶數의 증감이 있더라도 里別 里錢의 액수는 고정시켜 수입에 변동이 없도록 하였다. 수입부문에 대한 정약용의 안은 應入에 해당하는 액수가 풍흉 등 외적 조건에 구애 받지 않고 매년 일정한 수준이 유지되도록 하는데 초점이 맞추어졌다. 앞서 ‘量入’ 혹은 ‘先入’으로 표현된 항상적이고 안정된 수입이야말로 지방재정의 건전성을 높일 수 있는 필요조건이자 ‘爲出’의 지출통제를 위한 전제였다.⁶⁴⁾

64) 한 가지 지적할 것은 민고운영을 담당한 色吏·庫子の 1年 料米가 4석에 불과한 점이다. 정약용은 그 이유를 이들

다음, 지출부문으로 응하와 별하이다. 정규지출 항목인 ‘應下’는 미 200석, 전 1,550냥으로 구성되었는데 米의 형태로 지출되는 巡營主人役價米(80석)~本庫色吏庫子1年料米(4석)의 7개 항목 총 200석과 전의 형태로 지출되는 京主人役價(100냥)~本庫燈油價(1냥)의 17개 항목 총 1,550냥은 절목에 규정된 액수대로 일괄 지출하고 이에 따른 下記는 만들지 않도록 했다. 반면 부정기 지출인 ‘別下’는 반드시 용도에 따라 기록하고 회계가 있어야한다고 하였다. 앞서 언급한 應下와 別下에 대한 회계원칙이다.⁶⁵⁾ 민고 절목은 튼튼히 제본하여 ‘國典’과 같이 취급하고 各面에 배포하여 군현민의 여론과 동의에 입각해 운영한다면 항구적인 대책이 되어 수령이 누가되든 쉽사리 바꿀 수 없을 것이라고 하였다.⁶⁶⁾

이상을 요약한다. 수령의 업무과정에서 부딪치는 문제 가운데 중요하면서도 어려운 것은 군현내에서 사실상 법과 다를 바 없는 이른바 ‘邑例’와 관련된 것이었다. 읍례의 정착에는 나름의 이유가 있었기 때문에 정약용은 명분의 정당성 여부를 읍례의 변개 기준으로 삼았다. 읍례의 개정은 면밀한 검토와 광범위한 여론수렴을 바탕으로 해야 하며 제정된 규정은 엄수하도록 하였다. 부세·재정운영과 관련된 부문의 원칙으로 그는 ‘절용’을 내세웠으며 이는 ‘양입위출’로 구체화되었다. 이를 위해 정약용이 내세운 式例의 방식은 수령이 전체 현황을 일목요연하게 파악한 위에 지출부문을 총액에 묶어 놓음으로써 실무자가 농간을 부릴 여지를 원천봉쇄하고자 한 것이었다. 아울러 응하와 별하에 따라 하기와 회계절차를 선택적으로 적용하여 지출을 통제함으로써 재정누출을 막고자 했다.

5. 맺음말

정약용의 지방행정에 대한 구상은 당시 여러 가지로 나타난 지방통치론과 향촌사회 운영론의 한 갈래를 이루고 있으며 여기에서 그는 왕명의 대행자이자 국왕에 비견되는 지역단위의 통치자로서 수령의 위상을 새롭게 하고 수령이 처한 지역사회의 환경을 세심하게 감안하면서 지방행정의 운영 방안을 제시하고자 했다. 정약용은 도덕적 원칙론자가 아닌 행정조직의 효율적 운영을 바탕으로 실무적·정치적 역량을 두루 갖춘 목민관의 상을 그려내고자 했다.

정약용은 수령이란 모름지기 중앙정부의 각종 명령을 투명하게 전달하여 王化를 온전히 하고 군

이 민고의 돈을 갖가지 방법으로 요리하여 ‘大賈餼料’라고 할 만큼 막대한 수입을 챙기기 때문이라고 하였다. 정약용은 이들 색리·고자가 민고의 자금을 사적으로 운용하여 이익을 챙기는 행위를 어느 정도까지는 눈감아주고 있었던 것이다.

65) 여기에 정약용은 별도의 보완장치를 두었다. 민고를 운용하여 지출하고 남은 재원은 경내에서 가장 부유한 사람에게 연 20%의 이율로 대출해주고 이로부터의 이자수입은 다시 대출하도록 하였다(1인당 100냥 초과 금지). 이는 당시 광범위하게 이루어지던 식리활동을 民庫에 적용한 것으로 이미 많은 군현의 민고에서 자금운용방식으로 정착되어 있었다. 이렇게 예비재원을 확보하여 추가 지출이 있거나 흉년으로 민결이 축소될 경우 추가징수 대신 이를 取用하도록 하였다. 이는 앞서 隱結이나 無土宮房田을 예비재원으로 활용한 것과 마찬가지로 사실상 이중의 안전장치를 마련해 놓은 셈이었다(『역주목민심서』Ⅲ, 호전6조 제5조 平賦, 131~138쪽). 이러한 정약용의 재정운영 원칙은 이미 여러 군현에서 채택되고 있을 뿐 아니라 중앙 재정운영에서도 유사한 형태가 발견되고 있는 것으로 보아 아마도 당시 관행을 충분히 참작한 위에 자신의 견해가 덧붙여져 만들어진 것으로 생각된다. 그는 박문수가 만든 병조의 일군색·이군색의 절목에도 이러한 방식이 채택되고 있었다고 하면서 이것이 ‘크고 작은 일에 통용될 수 있는 것’으로 믿는다고 하였다(『역주목민심서』Ⅰ, 제3부 奉公 六條 제2장 守法 228~234쪽). 정약용의 말대로 이러한 원칙은 하나의 흐름으로 지방재정은 물론 중앙재정 운영 개선을 위한 방안으로 자리잡아가고 있었다(『增補文獻備考』卷 155 財用考2. : 『만기요람』 재용편3 호조공물). 정약용 주장이 가지는 성격을 짐작하게 하는 대목이다.

66) 『역주목민심서』Ⅰ, 제3부 奉公 六條 제2장 守法 228~234쪽.

현의 책임자로서 국왕에 비견되는 敬天의 규범을 행하는 한편, 수양·공부의 修己와 주변에 대한 철저한 단속을 통해 齊家의 모범을 보임으로써 목민관으로서 公的인 지위를 잃지 않도록 했다. 또한 도덕적 자기규율과 철저한 업무과약을 통해 부정의 유혹에 빠지거나 업무상의 과오를 범하지 않도록 주의할 것을 당부하였다. 자신의 상사인 감사에 대해서는 그 명령을 존중하되 독자적인 행정의 책임자로서 의연히 대처할 것을 주문하였으며 군현행정의 실무에 대한 완벽한 파악을 통해 향리와 행정조직을 장악하도록 하였다. 정약용은 향리의 처지와 실무자로서의 역할을 중시하여 사소한 잘못에는 너그럽게 대하는 대신 중대한 범법 행위는 신중한 검토를 통해 엄정히 처리하도록 하였다. 향촌민과의 관계에서는 관령의 공신력을 높이는 한편 항상 여론에 귀기울이고 이에 부응하는 방안을 강구하도록 하였다. 특히 지역사회의 사족층을 교화의 협력자로 삼아 이들의 신분적 지위를 공고히 해주는 동시에 노비제의 강화를 통해 자체적으로 지역방어의 물리력을 양성하도록 하였다.

수령의 업무과정에서 부딪치는 문제 가운데 중요하면서도 어려운 것은 군현내에서 사실상 법과 다를 바 없는 지위를 가지는 이른바 ‘邑例’와 관련된 것이었다. 읍례의 정착에는 나름의 이유가 있었기 때문에 정약용은 명분의 정당성 여부를 읍례의 변개 기준으로 삼았다. 읍례의 개정은 면밀한 검토와 광범위한 여론수렴을 바탕으로 해야 하며 제정된 규정은 엄수하도록 하였다. 부세·재정 운영과 관련된 부문의 원칙으로 그는 ‘절용’을 내세웠으며 이는 ‘양입위출’로 구체화되었다. 정약용이 내세운 式例의 방식은 수령이 전체 현황을 일목요연하게 파악한 위에 지출부문을 총액에 묶어 놓은 방식으로 실무자가 농간을 부릴 여지를 원천봉쇄하고자 한 것이었다. 아울러 응하와 별하에 따라 하기와 회계절차를 선택적으로 적용하여 지출을 통제함으로써 재정누출을 막고자 했다.

송양섭(宋亮燮)

고려대학교 대학원 사학과 문학박사
 성균관대학교 동아시아학술원 연구교수
 충남대학교 국사학과 교수
 (현) 고려대학교 한국사학과 교수

주요 논저 : 「1888년 영해부 호구분쟁에 나타난 호정운영의 일단」(『조선시대사학보』82, 2017), 「19세기 부세운영과 '향중공론'의 대두」(『역사비평』116, 2016), 「19세기 거제도 구조라 촌락민의 직역변동과 가계계승 양상-『항리호적중초』를 중심으로 -」(『한국문화』67, 2014), 『18세기 조선의 공공성과 민본이념-손상익하의 정치학, 그 이상과 현실』(태학사, 2015), 『동아시아는 몇 시인가?-동아시아사의 새로운 이해를 찾아서』(너머북스, 2015, 공저), 『입술민란과 19세기 동아시아 민중운동』(성균관대 출판부, 2013, 공저)

다산의 정치사상과 민주주의

김 태 희

(다산연구소 소장, 한국정치사상)

<목차>

1. 머리말
2. 군주권의 근거(군주 권력의 정당성)
3. 민본주의 이상의 의미와 한계
4. 맺음말

1. 머리말

다산 정약용(1762~1836)의 군주론은 「원목(原牧)」과 「탕론(蕩論)」에서 피력되었다. 또한 만년에 쓴 「일주서극은편변(逸周書克殷篇辨)」(『매씨서평』)에서 그 기조는 유지되고 발전되었다. 이 논설들은 군주의 기원 내지 군주권의 근거를 밝히고 있다. 이 글들은 군주론(君主論)이면서 동시에 민론(民論)이라 할 수 있다.

그런데 다산의 군주론과 민론에는 중간자가 존재한다. 다산의 정치체제론은 ‘군주-중간 지도자 또는 신료-민’의 3단계 구조를 띠고 있는 것이다. 그래서 다산의 군주론은 민론이기도 하지만, 중간 지도자론 내지 신론(臣論)의 양상도 보인다. 이러한 3단계 구조는 단순히 군주체제론에만 머물지 않고, 현대적인 시사점을 줄 수 있다. 1인-소수-다수 사이의 관계는 동서고금의 정치론에서 중요한 문제이기 때문이다.

다산의 군주권은 근원적으로는 민에 근거하면서도 단계적인 추대의 과정에서 최종적으로는 간접적인 지도자 선출로 나타난다. 이 점을 주목하면서, 최근 지방선거에 맞추어 다산이 요구했던 지도자의 자질이 무엇이었나 음미해본다.

마지막으로 다산의 민론이 현대 민주주의 관점에서 어떻게 평가할 수 있는지 좀 더 살펴보고자 한다.

2. 군주권의 근거(군주 권력의 정당성)

「원목」은 1798년 여름에서 1799년 11월 이전 사이에, 「탕론」은 1809년 겨울에서 1810년 1월 사이에 지어졌고, 「일주서극은편변」은 1834년(73세) 겨울에 지어졌다. 이에 따르면, 「원목」은 대략 다산이 37~38세인 곡산부사 시절, 「탕론」은 40대 후반인 유배시절, 「일주서극은편변」은 해배되어 돌아와 지내다 죽기 2년 전에 쓴 것이다.¹⁾

1) 「원목」 : 목위민유(牧爲民有)

「원목(原牧)」의 ‘원(原)’이란 원래의 의미를 밝힌다는 뜻이다.²⁾ ‘목(牧)’이란 단어 자체는 ‘무리를 보호하고 이끌다’는 뜻이다. 다산은 『목민심서』에서 ‘목’이란 단어가 가축을 기른다는 말에서 연유했다고 보고, 백성을 기르는 ‘양민(養民)’을 ‘목’이라 불렀다고 했다. 「원목」에서 ‘목(牧)’은 공동체의 지도자를 일반적으로 지칭한 것이라 할 수 있다. 1인의 군주만 등장하지 않고, 공동체의 작은 단위부터 이정(里正)→당정(黨正)→주장(州長)→국군(國君)→방백(方伯)→황왕(皇王)의 ‘목’이 등장한다. ‘목’이란 단어를 통해 이미 지도자 내지 군주의 성격이나 존재의 의미를 어느 정도 드러내고 있다.

「원목」은 “목(牧)이 백성[民]을 위해 있느냐? 백성이 목(牧)을 위해 사느냐?”로 글을 시작하여, … “목이 백성을 위해 있다”로 끝맺고 있다.³⁾ 본디 ‘민’만 살고 있었던 것인데, ‘민’의 필요에 따라 자연스럽게 ‘목’이 있게 되었다는 것이다. 결국 「원목」은 군주의 근원, 군주권의 정당성 근거를 밝힌 글이다.

단위 공동체의 지도자를 선출하는 방식은 추대(推戴)였다. 지도자(里正, 黨正, 州長) 자질로 예시된 것은 ‘분쟁의 해결’과 ‘공정한 말[公言]’, ‘뛰어나고 아는 것이 많음’, ‘현명하고 덕이 있음’ 등이었다. 문제 해결능력과 공정성 등 기능적

* 본 발표문은 동방학지 제181집(2017년 12월)에 게재된 「다산 정약용의 군주론과 『경세유표』」를 민주주의론 중심으로 재구성한 것이다. 특히 2장에 해당하는 내용은 그대로 활용했다.

- 1) 조성을, 『『매씨서평』 개수본의 검토 : 문헌검토와 「일주서극은편변」을 중심으로』(『세계사 속의 다산학』 국제학술회의 발표문), 2017 참조. 「원목」·「탕론」 등은 이미 많은 연구자의 주목을 받아왔다. 임형택은 「원목」과 「탕론」이 다산의 고도의 상상력이 발휘된 것으로 그의 자율적 인간관과 역사 및 현실 인식이 뒷받침된 것이라 파악했다(임형택, 「정약용의 민주적 정치사상의 이론적·현실적 근거」, 『실사구시의 한국학』, 창작과비평사, 2002. 『민족사의 전개와 그 문화』, 1990). 안병직은 세 편의 논설이 논리적으로 일관성 있는 저작으로 판단했다(안병직, 「茶山の 侯戴論」, 『한국실학연구』 1, 1999). 백민정은 제명의 구체적 내용이 민의 원망 또는 원욕에 반영되어 있다는 점, 다산 정치의 주요 과제가 천명을 이해함으로써 원욕을 실현해줄 위정자를 추대하는 과정에 있었다는 점 등을 논했다(백민정, 「정약용 정치론에서 권력의 정당성에 관한 물음 : 제명과 후대 논의에 대한 재성찰을 중심으로」, 『철학사상』 29, 2008).
- 2) 황중희(1610~1695)는 「原君」, 「原臣」 등의 글을 썼다. 황중희는 「원군」에서 천하와 군주를 대립시켰다. 그리고 「원신」에서 천하와 군주 외에 신하를 등장시켰다.
- 3) 「原牧」. “牧爲民有乎, 民爲牧生乎? …… 牧爲民有也.” *본고에서 인용하는 정약용의 글 원문은 표점·교감한 다산학술문화재단의 《정본 여유당전서(定本 與猶堂全書)》(한국고전번역원 제공)를 이용함.

인 자질이 제시되고 있는 점이 주목된다.

백성들이 모여 살면서 한 사람이 이웃과 다투어 해결하지 못하다가, 한 어른이 공정한 말[公言]을 잘하므로 그에게 찾아가 바로잡았다. 이웃이 모두 감복하여 그를 추대하여 높이고 이름을 이정(里正)이라 했다. 여러 마을[里]의 백성이 해결하지 못한 마을의 다툼이 있었는데, 한 어른이 뛰어나고 아는 것이 많아 그에게 찾아가 바로잡았다. 여러 마을이 모두 감복하여 그를 추대하여 높이고 이름을 당정(黨正)이라 했다. 여러 향리[黨]의 백성들이 해결하지 못한 향리의 다툼이 있었는데, 한 어른이 현명하고 덕이 있어 그를 찾아가 바로잡았다. 여러 향리 사람들이 모두 감복하여 이름을 주장(州長)이라 했다.⁴⁾

그런데 다산이 추대의 양상을 설명하면서, 정치공동체의 규모에 따라 차이를 보이고 있다. 규모가 상대적으로 작은 고을 수준, 즉 이정·당정·주장 등은 모든 사람이 감복하여 추대하고 높였다. 그 이상에서는 모든 사람이 관여하지 않았다. 국군은 주장들이 모여 추대하고, 방백은 국군들이 모여 추대하고, 황왕은 방백들이 모여 추대했다.⁵⁾ 따라서 요즘식으로 보면, 구성원 전체에 의한 직접 추대와 하위 지도자에 의한 간접 추대로 구분한 셈이다. 이러한 차이가 있긴 하지만 추대의 연쇄는 본질적으로 달라질 것이 없다. “황왕(皇王)의 근본이 이정(里正)에서부터 시작하였으니, 목이 백성을 위해 있는 것이다” 고 결론짓고 있다.⁶⁾

법(法)의 기원도 같은 방식으로 설명하고 있다. ‘민망(民望)’에 따라 위로 올려(민→이정→당정→주장→국군→방백→황왕) 제정된 것이다. 요컨대 법의 본래적 기능은 백성을 불편하게 하기 위한 것이 아니라 백성을 편하게 하기 위한 것이다[便民].⁷⁾

다산은 이러한 상황을 먼 옛날[濶古之初]의 것으로 말하고, 후세(後世)에는 달라졌다고 말한다. 즉 후세에는 한 사람이 스스로 일어나 황제가 되어 가족과 추종자 등 사인(私人)을 아래 단위 지도자로 만들었다는 것이다. 법도 위에서 아래로 내려오게 되어, “그 법은 모두 군주를 높이고 백성은 낮추었으며, 아래에서 깎아서 위에다 붙였다.” 그리하여 “마치 백성이 목을 위해 사는 것과 유사하게 되었다”는 것이다.⁸⁾

4) 「原牧」. “濶古之初，民而已，豈有牧哉？民于于然聚居，有一夫與鄰閭，莫之決。有叟焉，善爲公言，就而正之，四鄰咸服，推而共尊之，名曰里正。於是數里之民，以其里閭，莫之決。有叟焉，俊而多識，就而正之，數里咸服，推而共尊之，名曰黨正。數黨之民，以其黨閭，莫之決。有叟焉，賢而有德，就而正之，數黨咸服，名之曰州長。”

5) 「原牧」. “於是數州之長，推一人以爲長，名之曰國君。數國之君，推一人以爲長，名之曰方伯。四方之伯，推一人以爲宗，名之曰皇王。”

6) 「原牧」. “皇王之本，起於里正，牧爲民有也。”

7) 「原牧」. “當是時，里正從民望而制之法，上之黨正，黨正從民望而制之法，上之州長，州上之國君，國君上之皇王，故其法皆便民。”

8) 「原牧」. “後世一人自立爲皇帝，封其子若弟，及其侍御·僕從之人，以爲諸侯，諸侯簡其私人，以爲州長，州長薦其私人，以爲黨正·里正。於是皇帝循己欲而制之法，以授諸侯，諸侯循己欲

그럼에도 불구하고 결론은 본디 목이 백성을 위해 존재한다는[牧爲民有] 것이다. 여기서 ‘위민(爲民)’이란 표현은 민(民)을 시혜의 대상으로 삼는다는 뜻이 아니라, 민이 목(牧)의 존립 근거란 의미로 해석해야 한다.⁹⁾

2) 「탕론」 : 하이상(下而上)

「원목」의 논리는 「탕론」에서 계속되었다. 군주의 존재 근거가 좀더 문제적 상황과 결부되어 설명되었다. 즉 기존의 군주를 내쫓을 수 있느냐, 그것이 정당하냐, 그 정당성의 근거는 무엇이냐는 질문이었다.

「탕론」의 시대배경은 삼대(三代)이다. 삼대의 첫 왕조인 하(夏)나라는 우(禹)가 선양(禪讓)에 의해 왕위에 올라 시작되었다. 그런데 다음의 은(殷)나라는 탕(湯)이 하나라 걸(桀)을 방벌하고 왕위에 올라 시작되었다. 다음의 주(周)나라는 무왕(武王)이 은나라 주(紂)를 방벌하고 세웠다. 「탕론」에서는 이 가운데 탕이 걸을 방벌한 것이 정당한가 묻는 것이다. 삼대 이전에 오제(五帝)시대가 있었는데, 이때 이미 방벌의 선례(황제의 사례)가 있었다. 따라서 탕왕만 문제삼을 수 없다는 변호로 「탕론」은 시작하고 있다.¹⁰⁾

「탕론」은 천자(天子)의 기원을 「원목」에서와 같은 방식으로 설명하고 있다. 지도자가 아래로부터의 추대에 의해 정해지는 것이다. 즉 5가(家)→인장(隣長)→리장(里長)→현장(縣長)→제후(諸侯)→천자(天子)이다. 각 지도자의 명칭만 「원목」과 다를 뿐이다.

대저 천자(天子)는 어찌하여 있는 것인가? 하늘에서 떨어져 천자가 된 것인가, 아니면 땅에서 솟아나 천자가 된 것인가. 5가(家)가 1린(隣)이고 5가에서 장(長)을 추대하여 인장(隣長)이 되었다. 5린(隣)이 1리(里)이고 5린에서 장으로 추대하여 리장(里長)이 되었다. 5비(鄙)가 1현(縣)이고 5비에서 장을 추대하여 현장(縣長)이 되었다. 여러 현장들이 함께 추대한 사람이 제후(諸侯)가 되었다. 제후들이 함께 추대한 사람이 천자(天子)가 되었다. 천자란 여러 사람이 추대해서 이뤄진 것이다.¹¹⁾

而制之法，以授州長，州授之黨正，黨正授之里正。故其法皆尊主而卑民，刻下而附上，壹似乎民爲牧生也。”

9) 김한식은, 성리학의 군-민 관계가 위계 관계인 데 비해, 다산의 그것은 기능상 보완관계였으며, 성리학의 위민은 군의 일방적 시혜인 데 반해, 다산의 위민은 ‘군의 마땅한 의무’라고 보았다. 김한식, 「다산 정약용」, 『정신문화연구』, 1982, 160~161쪽 참조.

10) 「탕론」. “湯放桀可乎? 臣伐君而可乎? 曰, 古之道也, 非湯紂爲之也. …… 則是臣伐君, 而黃帝爲之, 將臣伐君而罪之, 黃帝爲首惡, 而湯奚問焉?”

11) 「탕론」. “夫天子何爲而有也? 將天雨天子而立之乎, 抑涌出地爲天子乎? 五家爲鄰, 推長於五者爲隣長, 五隣爲里, 推長於五者爲里長, 五鄙爲縣, 推長於五者爲縣長, 諸縣長之所共推者爲諸侯, 諸侯之所共推者爲天子, 天子者, 衆推之而成者也.”

「원목」에서처럼 공동체의 규모에 따라 추대의 양상에 차이가 있다. 규모가 상대적으로 작은 단계인 인장·이장·현장 등은 지역 단위의 추대로 설명하는데, 그 이상에서는 하위 지도자들에 의해서 상위 지도자가 추대되는 것이다. 즉 제후는 현장들이 함께 추대하고, 천자는 제후들이 함께 추대한 것으로 설명했다.

다산은 이러한 추대의 논리에 입각하여 교체의 논리를 도출해냈다. 즉 추대할 수 있기 때문에 추대를 철회할 수 있고, 추대를 철회하여 지도자를 바꿀 수 있다는 것이다. 「탕론」은 「원목」에서와 같은 추대 논리를 재론하면서, 「원목」에서 한 걸음 더 나아가 지도자 교체라는 정치적 행위의 정당성을 도출한 것이다.¹²⁾

그런데 다산은 지도자 교체의 정당성과 함께 한계를 제시했다. 즉 천자가 교체되면 천자 노릇만 그만둘 뿐이어서 내려와 제후로 복귀할 수 있다. 당·우·하·은이 멸망되었지만 그 후손이나 인척은 제후의 자리로 돌아갔다는 것이다. 진·한 이후 제후로 돌아가지 않은 사례도 있지만 이것을 이유로 천자 방별이란 것이 불인(不仁)하다고 단정할 수 없다고 했다.¹³⁾

「탕론」에서도 「원목」에서처럼 시대를 구분했다. 즉 한대(漢代) 이후에는 윗사람이 아랫사람을 세웠다(천자→제후→현장→이장→인장).¹⁴⁾ 그리하여 옛날에는 하이상(下而上)이었으나, 한대 이후인 지금은 상이하(上而下)로 바뀌고, 이에 따라 순(順)과 역(逆)이 달라진 것이다.¹⁵⁾ 시대에 따른 차이는 그냥 사실로만 기술했을 뿐, 논리적 설명이나 평가를 부연하지 않았다. 대신 “여름만 살고 가는 쓰르라미는 봄과 가을을 모른다”는 『장자(莊子)』에 나온 문구를 빌어 인식의 한계를 지적했을 뿐이다.¹⁶⁾

3) 「일주서극은편변(逸周書克殷篇辨)」 : 제명(帝命), 후대(侯戴)

다산은 무왕(武王)이 집권하는 과정에서 잔혹한 행위를 저질렀다는 기록을 믿을 수 없다면서, 그렇게 기록한 역사서는 위서(僞書)라고 주장했다. 「일주서극은편변(逸周書克殷篇辨)」의 내용이다. 이 글 서두에서 다산은 지금의 안목으로 상황이 달랐던 진나라 이전의 역사를 보니 제대로 보지 못한다면서, 진나라 이후 달라진 것으로 ‘제명(帝命)’과 ‘후대(侯戴)’를 거론했다.¹⁷⁾

12) 「탕론」. “夫衆推之而成，亦衆不推之而不成，故五家不協，五家議之，改鄰長，五鄰不協，二十五家議之，改里長，九侯八伯不協，九侯八伯議之，改天子。九侯八伯之改天子，猶五家之改鄰長，二十五家之改里長，誰肯曰臣伐君哉？”

13) 「탕론」. “又其改之也，使不得爲天子而已，降而復于諸侯則許之。故唐侯曰朱，虞侯曰商均，夏侯曰杞子，殷侯曰宋公，其絕之而不侯之，自秦于周始也。於是秦絕不侯，漢絕不侯，人見其絕而不侯也，謂凡伐天子者不仁，豈情也哉？”

14) 「탕론」. “自漢以降，天子立諸侯，諸侯立縣長，縣長立里長，里長立鄰長，有敢不恭其名曰逆。”

15) 「탕론」. “其謂之逆者何？古者，下而上，下而上者，順也。今也，上而下，下而上者，逆也。故莽·操·懿·裕·衍之等，逆也，武王·湯·黃帝之等，王之明·帝之聖者也。”

16) 「탕론」. “不知其然，輒欲貶湯·武以卑於堯·舜，豈所謂達古今之變者哉？《莊子》曰：“螻蛄不知春秋。”

17) 「逸周書克殷篇辨」. “今人以秦以後之眼，仰視秦以前之天，其萬事·萬物無一非倒景斜光，湯

다산은 이 글이 종전에 쓴 「탕론」의 후속편임을 분명히 했다.¹⁸⁾ ‘후대(侯戴)’의 내용은 「원목」과 「탕론」을 잇는 것이다. 민의(民意)를 출발점으로 하여 아래에서부터 위로[下而上] 지도자가 선출되고, 최종적으로 제후들의 추대를 얻는 것이 ‘후대’다. 앞의 글에 비해 제후와 천자의 관계에 좀더 집중한 모습이다. 천자의 교체도 천자의 지위가 정당화되는 것과 같은 방식을 통해 정당화된다. 또한 교체의 가능성과 함께 한계도 제시하고 있다.

천자의 자손이 불초하면 제후들이 받들지 않으니, 역시 편안하게 여기고 받아들인다. 분발하여 중흥하는 자가 있으면 제후가 다시 가서 알현하니, 역시 편안하게 여기고 받아들이며 기왕의 일을 묻지 않는다. 포박하거나 주색에 빠져 정신을 차리지 못하고 만백성에 잔인하게 굴고 해치면 서로 모여 의논하여 제거하고 또 출중한 사람을 추대하여 천자로 삼는다. 그 제거된 자도 그 종사를 끊고 그 후손을 죽이는 것은 아니다. 물러나 원초의 제후 지위로 돌아갈 뿐이다.¹⁹⁾

제후들의 추대가 철회되어 천자의 지위에서 폐위된 자는 원래의 제후 지위로 복귀시킬 뿐, 당사자나 후손들을 살해하는 것까지 허용되는 것은 아니라는 것이다. 그리하여 당왕과 무왕이 천자의 지위를 얻는 과정이 잔혹했다고 묘사한 역사책을 거 것으로 판단했다. 그때의 방법은 후세에 벌어진 시역(弒逆)과 달랐다는 것이다.

「일주서극은편변」에 새로 추가된 내용은 바로 ‘제명(帝命)’이다.

‘제명’이란 무엇인가? 옛사람은 하늘 섬겨, 모두 정성으로 믿고, 정성으로 두려워했다. 후세에 왕위를 다투는 사람이 하늘을 빙자하고 가탁하여 일컫던 것과 같지 않았다. 경건한 마음으로 밝게 섬기는 사람이 있어 정성이 상제(上帝)에 이르러 몸소 밀훈(密訓)을 받아 천명(天命)을 훤히 알게 되었다. 제왕이 되는 사람은 이런 사람을 얻지 않고는 감히 나라를 경영할 수 없다. 왕업을 잇는 사람은 이런 사람을 얻은 연후에야 정치를 잘하여 중흥을 이룰 수 있고, 혁명의 시기를 맞은 사람은 이런 사람을 얻은 연후에야 천명을 받아 창업을 이룰 수 있다. 그래서 소강(少康)은 미(靡)를 얻어 우(禹)임금의 왕업을 다시 이었고, 태무(太戊)는 이척(伊陟)을 얻어 은(殷)나라의 기강을 바로잡았다. 탕(湯)은 이윤(伊尹)을 얻어 하(夏)나라의 정사를 대신했고, 문왕·무왕은 상보(尚父)를 얻어 상(商)나라의 군사를 없앴다. 그 사람의 지모(智謀)와 재술(才術)이 천하무적인 것은 아니었으니, 다만 그 신령스런 정성이 천명을 알기에 이른 것이었다. 그래서 그 사람을 스승으

· 武其最大者也。其與秦以後之法，天壤不侔者，厥有兩端，一曰帝命，一曰侯戴。”

18) 『梅氏書平』 卷四, 梅氏書平 十, 「逸周書克殷篇辨」. “余昔作〈湯論〉, 今又書此以續之.”

19) 「逸周書克殷篇辨」. “其云侯戴者, 何?… 天子之子若孫不肖, 諸侯莫之宗也, 亦安而受之, 有奮發以中興者, 諸侯復往朝之, 亦安而受之, 不問其往事也. 有暴虐淫荒, 以殘害萬民者, 則相與會議以去之, 又戴一翹楚者, 以爲天子, 其去之者, 亦未嘗殄其宗祀滅其遺胤, 不過退而復其原初之侯位而已.”

로 삼아 묻고 말을 따랐던 것이다. 그래서 군사를 출동시켜 죄를 벌할 때, 감히 큰소리로 “상제가 죽일 것을 명했노라, 감히 정벌하지 않을 수 없도다!” 라고 말하는 것이다. 이것은 상제를 속여 근거 없이 상제의 명명(明命)을 얻었다고 스스로 말한 것이 아니다. ‘상제가 문왕에게 말했다’ 하는데 참으로 그런 점이 있었다.²⁰⁾

제명은 상제(上帝), 즉 하늘의 명령이니 ‘천명(天命)’ 이라 할 수 있다. 사천(事天)과 천명을 말하지만, 이는 결국 ‘천명을 아는 사람[知天命者]’ 으로 귀착된다. 천명을 매개하는 존재가 등장한 것이다. 다산의 설명에 의하면, 그는 지모와 재술이 맞수가 없을 정도로 뛰어난 것은 아니지만, ‘경건한 마음으로 밝게 섬기는 사람[虔心昭事之人]’ 이다. 그는 하늘을 정성으로 섬겨 진정 천명을 얻었노라고 말할 수 있는 사람이다. 다산에게 천명의 존재는 하늘의 주동적인 작용에 초점이 있는 것이 아니라, 인간이 자기 행동을 돌아보게 하는 거울이며 책임 있는 행위를 하기 위해 살펴야 하는 대상이었다.²¹⁾ 즉 ‘경건한 마음으로 밝게 섬기는 사람’ 에 의해 인식 되는 것이다.²²⁾

이런 사람은 제왕이 된 사람이 나라를 경영하거나 왕업을 잇는 사람이 나라를 중흥시키거나 혁명기에 나라를 새로 세우기 위해서는 반드시 필요로 하는 존재이다. 군주나 군주가 되려는 사람에겐 천명을 아는 사람의 도움이 필요한 것이다. 그를 스승으로 모셔서 묻고 따라야 군주로서 성공할 수 있다. 여기서 제명이 관련되는 상황이 세습에 이은 중흥이나, 후대에 따른 창업 모두에 해당함을 알 수 있다. 그렇다면 제명과 후대가 다산의 ‘양단’ 이란 표현에도 불구하고, 분리하여 대립하는 개념은 아니라고 해석해야 한다.²³⁾

20) 「逸周書克殷篇辨」. “其云帝命者, 何? 古人事天, 皆誠信而忱畏之, 非如後世爭王之人, 憑依假託而稱天也. 厥有虔心昭事之人, 格于上帝, 能躬承密訓, 灼知天命, 爲帝王者, 不得此人, 不敢以爲國. 承祖考之緒者, 得此人然後, 能致治以中興, 值鼎革之際者, 得此人然後, 能受命而肇業. 故少康得靡, 以復禹緒, 太戊得陟, 以正殷綱, 湯得伊尹, 以代夏政, 文·武得尙父, 以殪商戎, 非其智謀·才術無敵於天下也. 乃其神明之衷, 能格知天命, 故立之爲師, 詢其言而順之. 故方其出師而伐罪也, 敢爲大言曰: ‘帝命殛之, 不敢不征.’ 此非矯誣上帝, 憑空自言得帝之明命也. 帝謂文王, 誠有是也.”

21) 다산의 경학론에서 상제는 두려운 존재지만 인간에 직접 개입하는 존재로 설명하기보다는 인간의 책임론으로 귀결시키고 있다. 정일균, 『茶山四書經學研究』, 일지사, 2000 참조. “상제의 명령을 깨닫는 것은 자신의 밖이 아니라 자기 내면의 도덕적 마음인 도심을 통해서이다.”(백민정, 앞의 글, 2008, 25쪽)

22) 예컨대 홍범편의 “하늘이 우임금에게 홍범구주를 내렸다”는 구절을 다산이 해석할 때도 비슷하다. 우가 천명을 받아 임금으로 있으면서 구주(九疇)를 창립한 것인데, 그 정성을 하늘이 연 것이어서 그렇게 표현한 것이라고 했다. 『尙書古訓』 卷4, 「洪範」. “天乃錫禹洪範九疇也. 豈有書自天降來乎? 特禹受天之命, 宅此皇極之位, 運智設法, 創立九疇範, 【如下文】 以爲王者建極出治之大法. 斯亦天啓其衷, 可云天錫之也, 豈有書自天降乎?”

23) 백민정, 앞의 글, 2008, 21쪽 참조. “다산이 생각했던 광의의 추대 개념은 진나라 이전 왕위를 계승할 수 있었던 모든 경우들에 폭넓게 적용되는 정치행위를 가리키며, 제명이란 그렇게 해서 만들어진 모든 정치권력들의 최종근거 혹은 정당화의 토대였다고 생각한다. 따라서 다산이 양단이라고 표현한 제명과 후대는 서로 대립적이거나 혹은 이질적인 두 가지 방식의

그런데 천명을 알 수 있는 사람으로 바로 군주를 말하지 않고, 하필 군주 외의 사람을 설정하여 군주가 그의 도움을 받아야만 한 것으로 했을까? 이는 전제적 권력자가 자의적으로 하늘을 빙자하고 가탁하여 전횡하는 사례와 비교하여 어느 정도 객관화시키는 면이 있다고 본다. 천명 또한 아래로부터 담보하는 것이다.

천명이란 무엇인가? 다산이 「원정(原政)」이란 글에서 사용한 천명이란 표현에서 유추할 수 있다. “왕정(王政)이 폐하면 백성이 곤궁해지고, 백성이 곤궁해지면 나라가 가난해지고, 나라가 가난해지면 거둬들이는 것이 번잡해지고, 거둬들이는 것이 번잡해지면 인심(人心)이 이반하고, 인심이 이반하면 천명(天命)이 떠난다.”²⁴⁾ 인심, 바로 민심이 이반하면 천명은 떠난다는 것이다. 그렇다면 천명과 민의는 서로 다른 별개의 것일 수 없다.²⁵⁾ “민심은 천심”이라는 어법과 같은 것이다. 그렇다고 민심천심론에 그친 것은 아니다.

간추려보면, 「일주서극은편변」에서 천자의 지위를 정당화시키는 경로는 두 가지다. 첫째는 상제(上帝, 天)→지천명자(知天命者)→천자(天子)이고, 둘째는 민(民)→장(長)→수(帥)→후(侯, 제후)→천자이다. 이렇게 보면, 천명과 민의가 군주권력의 근원적인 정당화 근거이며, 가깝게는 ‘지천명자(知天命者)의 도움’이나 ‘제후들의 추대’가 있어야 천자가 될 수 있는 것이다. 여기서 천명과 민의가 전혀 다른 것이 아니다. 그렇다고 단순한 민심천심론으로 그치지 않으며, 아래의 중간자에 의해 담보되는 관계이다.

「일주서극은편변」에서도 시대를 구분하여 설명하고 있다. 진나라 이후에는 하늘을 섬기지 않았다. 천명을 물을 필요도 없다. 약육강식의 세계여서 위력으로 복속시키고 제압하면 그만이었다. 그래서 제명을 믿지 않게 되었다.²⁶⁾ 진나라 이후에는 또한 제후도 사라졌다. 한 사람의 사욕을 채우기 위해 신료들을 협박하고 시역(弑逆)을 저질렀다. 그래서 후대를 믿지 못하는 세상이 되었다.²⁷⁾ 그리하여 제명과 후대의 역사를 알지 못하고 잘못 기록하는 위서가 등장하게 되었던 것이다.

3. 민본주의 이상의 의미와 한계

논의에 앞서 다산이 ‘옛날’과 진(秦)·한(漢) 이후의 ‘지금’으로 시대를 구분

선발 방법이 아니라, 서로 병행되는 정치권력의 성립요건들이었다고 본다.”

24) 「原政」. “王政廢而百姓困, 百姓困而國貧, 國貧而賦斂煩, 賦斂煩而人心離, 人心離而天命去.”

25) 백민정, 앞의 글, 2008 참조. “천명의 구체적 내용이 민의 원망과 욕구 속에서 드러난다.” (같은 글, 25쪽)

26) 「逸周書克殷篇辨」. “自秦以降, 邪說充塞, 正路榛莽, 祠五方祠后土, 以媚邪神. 事有可欲, 卽驚發以攫之, 不必仰質於天命. 弱肉強吞, 力服而威制, 天亦縱之而不理也. 眼貫於此, 何以信古之帝命乎? 此僞書之所以作也.”

27) 「逸周書克殷篇辨」. “自秦以降, 世無諸侯, 莽·操·懿·裕, 各以其一己之私欲脅群僚, 以行弑逆, 眼貫於此, 何以信古之侯戴乎? 凡黜天位以代之者, 疑其爲弑逆. 此僞書之所以作也.”

하는 것을 언급하고자 한다. 이는 방편의 성격이 강하다. 전제권력 존재 여부를 파악한 역사적 지식을 기초로 하긴 하지만, 상고주의에 편승한 타고개제의 방식인 것이다. 첫째, 현실의 좁은 인식의 한계를 넘어 현실을 지양할 수 있게 한다. 현실의 정치구조에 갇히지 않고 옛날의 본래적인 것을 밝힘으로써 이상적인 정치제도를 제시하기 위한 방법일 따름이다. 둘째, 이념형을 대립적으로 제시함으로써 바람직한 형태를 지향할 수 있게 한다. 하이상의 정치와 상이하의 정치, 제명·후대가 작동하는 정치체제와 그렇지 못한 정치체제를 양립시키지만, 그 본지는 하이상의 원칙을 밝히고 제명·후대가 이뤄지는 정치체제를 제시하여 현실의 정치를 극복하는 데 있다. 따라서 시대 구분을 지나치게 사실적 관점에서 집착할 것은 아니다. 궁극적으로 다산이 추구한 이념형에 주목하여 그 정치적 의미를 논의하고자 한다.

다산의 민론은 나라의 근본을 민에 두는 민본주의에서 더 진전되어 군주권의 근거를 민에 두는 논리로 구체화되었다. 그러나 현대적 민주주의 관점에서는 여전히 거리감도 없지 않다. 그 내용을 살펴보고자 한다.

(1) 중간자의 존재

「원목」과 「탕론」에서 공동체 규모에 따라 중간 지도자가 존재한다. ‘제명론’에서도 하늘의 뜻을 아는 신하가 존재한다. 다산의 정치론이 군주중심적이지만 결코 신료의 존재를 무시한 것은 아니다.

『경세유표』 서문에서도 보면, 신료의 존재를 부각시키고 있다. 요·순을 보좌한 인재들이 맹렬하게 분발하여 임금의 팔다리와 이목이 되었다는 점을 강조했다. 입법의 경우에도 그렇듯, 군주만이 홀로 정사를 펴는 것이 아니었다. 급선무로 여긴 전정(田政)에 관해 논의하면서, 순임금이 “분발해서 군주의 일을 빛낼 자가 있거든 총재[百揆]를 맡겨 모든 일을 밝혀 잘 처리하게 하리라” 고 했던 말을 소개하고, “아래에 있는 신하로서 능히 분발하고 협찬이 있는 다음이라야 공전하는 법을 세울 수가 있다” 고 했다.²⁸⁾ 의정부 3공의 직무는 “도를 논하고 나라를 경영하여 하늘의 일을 정성스럽게 하는 것” 이었다.²⁹⁾

신료의 존재는 두 가지에서 의의를 찾을 수 있다. 첫째 ‘제명론’에서 알 수 있듯이, 천명은 현명한 신하에 의해 알게 된다. 그러한 천명은 그러한 신하를 통해 담보되고 확인되는 것이다. 둘째, 『경세유표』에서 알 수 있듯이, 군주의 일은 하늘의 일로서 홀로 할 수 있는 것이 아니다. 신료가 군주의 사인이 아니라 하늘의 일을 분담하는 사람이다.

생각건대, 다산의 군주론은 군주중심으로 논리를 전개하지만, 신료의 존재를 매우 중요시 여기고 있다. 이는 신료를 지냈던 다산으로서는 매우 자연스러운 의식이라

28) 『經世遺表』 卷一, 地官戶曹 第二, 經田司. “有能奮庸, 熙帝之載, 使宅百揆, 亮采惠疇.” “在下之臣, 有能奮發協贊, 而後公田之法可立也.”

29) 『經世遺表』 卷一, 天官吏曹 第一, 議政府. “三公之職, 論道經邦, 寅亮天工.”

생각된다. 또한 ‘후대’에서 제후의 역할이 중요한데, 군주라는 정점의 중요성만큼이나 중간지도자도 중요한 것이다. 다산의 정치체제론을 ‘군주-중간 지도자 또는 신료-민’의 3단계 구조로 파악할 때, 외형적으로는 군과 민이 강조되지만 실질적으로는 중간자의 의미가 결코 작지 않다. 즉 정점의 천자만 있지 않고 중간 지도자도 목의 범주에 들어있다. 또 군주가 성공하기 위해 필요로 하는 존재로, ‘경건한 마음으로 하늘을 섬기는 사람’을 제시하고 있다.

(2) 지도자의 간접성

다산은 공동체의 규모에 따라 지도자 선출의 양태를 직접과 간접으로 구분했다. 단순한 표현상 차이인가? 생각건대, 의도성이 있는 표현으로, 현실적 고려를 반영한 것이라고 본다. 정당성 면에서는 민 내지 공동체 구성원 전체에 군주권의 근거를 두지만, 이미 선정된 하위 지도자들 또는 그 모임의 근거를 두는 것이 현실적인 것이다. 실제 문제상황이 될 큰 단위의 정치공동체에서는, 현실적으로 이미 일정 지위를 확보한 자들의 추대에 의해 군주가 결정되는 것이다. 현대 민주주의 관점에서 보면, 다산의 생각은 직접민주주의보다 간접민주주의에 가깝다는 면에서 시사적이다.

(3) 지도자의 소임과 자질

다산의 경학 연구에 따르면, 왕정의 내용은 ‘용인(用人)’과 ‘이재(理財)’로 집약할 수 있다. 그는 『대학공의』에서 정치의 과제를 인간의 욕구와 연관하여 설명되었다. 인간의 대표적인 욕구가 귀욕(貴欲)과 부욕(富欲)이다. 욕구에 따라 인간을 두 부류로 나누었다. 그리고 귀욕을 해결하기 위해 용인을, 부욕을 해결하기 위해 이재를 잘해야 한다.³⁰⁾ 이러한 『대학』 ‘평천하’ 절에 대한 해석은 그 연원이 『상서』의 「고요모」 편에서 비롯된 것이라고 다산은 설명했다. 바로 ‘지인(知人)’과 ‘안민(安民)’이다. 지인의 명철함과 안민의 은혜로움이 대학의 큰 뜻이라 했다.³¹⁾ 그는 『상서고훈』의 「고요모」에서 같은 내용의 설명을 했다.³²⁾

30) 『大學公議』三 “爲國者，其大政有二，一曰用人，二曰理財。大凡人生斯世，其大欲有二，一曰貴，二曰富。在上者，其所欲在貴，在下者，其所欲在富。惟其舉用之際，其賢愚邪正之升降黜陟，不違於衆心，其徵斂之日，賦稅財賄之出納收發，不違於衆心，則物情平允，邦國以安。”

31) 『大學公議』三. “引證 臯陶曰：‘都！在知人，在安民。’禹曰：‘吁！咸若時，唯帝其難之。知人則哲，能官人，安民則惠，黎民懷之。能哲而惠，何憂乎驩兜。’(『상서』의 고요모에서 인용한 구절이다.) ○鋪案 〈臯陶謨〉一篇，乃《大學》之淵源。千聖相傳之旨，始於此〈謨〉，終於《大學》，不可不察也。上云‘愼厥身修，惇叙九族，庶明勳翼，邇可遠在茲’者，《大學》之修身·齊家·治國而平天下也。此云知人之哲·安民之惠，即《大學》此章之兩大義也。…”

32) 『尙書古訓』卷二，「臯陶謨」. “知人安民者，《大學》一篇之宗旨，亦《大學》一篇之結局，其淵源在此經，遙遙其遠矣。… 知人以寶仁賢爲要務，安民以薄賦斂爲要旨。… 原夫生民有欲，其大欲有二，一曰富，二曰貴。凡君子之族，仕於王朝者，其所欲在貴。小人之族，耕於王野

『경세유표』의 내용을 바로 ‘용인’ 과 ‘이재’ 를 중심으로 파악할 수 있다. 엄격한 고적제도, 과거제 개혁안 등은 용인을 위한 것이다. 그런가 하면 정전제와 부공제는 이재를 위한 것이다. 홍범 황극론에 맞춰보면, 정전제는 백성이 먹고 살 물자를 나눠주는 것이요, 이는 거둬갈 조건을 마련하는 것이기도 하다. 부공제는 나라의 경영을 하기 위해 거둬가는 것이요, 유사시 나눠줘야 할 것을 준비하는 것이기도 하다.

이러한 지도자의 소임을 수행하기 위해 어떠한 자질이 요구되는가? 「원목」에서 보았듯이, 지도자의 자질은 문제해결능력과 공정성 등이다. 『경세유표』에서는 유위(有爲)의 정치론을 펴며, 근과 밀을 지도자에게 요구했다. 『목민심서』에서는 수령에게 덕과 위엄, 뜻과 밝음을 요구했다.

다산의 군주상은 구름 위에 군림하는 절대적 군주가 아니었다. 이는 『경세유표』의 서문에서 제시한 군주상에서 알 수 있다.³³⁾ 서문에서 위력에 의해 강제로 하게 하는 법이 아닌, 천리(天理)와 인정(人情)에 화합하는 예로 다스려야 한다고 말한 다음, 근면하고 치밀한 군주상을 제시했다. 요·순의 정치를 도가적인 무위(無爲)로 해석하는 것을 반대하고, 군주가 앞장서서 부지런히 일하는, 적극적인 유위(有爲)의 정치를 강조했다. 이러한 태도는 신료에게도 요구되었다.

“밝고 밝은 요·순이 하늘과 함께 굳건하여 일찍이 잠깐이라도 쉬지 못했다. 아울러 우(禹)·직(稷)·설(契)·익(益)·고요(皐陶) 등도 맹렬하게 분발하여 임금의 몸[股肱]과 귀·눈[耳目]의 역할을 했다.”³⁴⁾ 근면함[勤]과 치밀함[密]이 군주의 덕목이다. 위임하는 방식이 아니라 직접 치밀하게 챙기면서 독려하는 방식이었다. 대신들도 마찬가지이다. ‘큰일만 챙기는 것[持大體]’ 이 전부가 아니다. 부지런함과 치밀함은 군주를 중심으로 한 일원적인 시스템이 제대로 작동하도록 하는 것이다.

지방의 목민관도 중앙의 군주와 유사한 임무를 수행한다. 『목민심서』이 구성이 육전체제로 구성되었다는 점이 이를 시사한다. 즉 국가행정이든 지방행정이든 육전체제로 운영되는 것은 마찬가지인 것이다. 다산은 수령이 덕이 있어도 위엄이 없으면 잘할 수 없으며, 뜻이 있어도 일에 밝지 못하면 잘할 수 없다고 했다. 위엄은 스스로 청렴하여 허물이 없는 데서 비롯된다. 일에 밝은 것은 직무능력을 의미한다. 달리 말하면, 지방 수령이 부패하고 무능하면 잘할 수 없는 것이다.

4) 공적 시스템의 효율적 운영

다산이 상정하는 군주가 결코 전제적 군주는 아니었다. 무엇보다도 군주를 공적(公的)인 존재로 설정했다. 군주를 정점으로 한 관료제 시스템의 위계질서를 확보하

者, 其所欲在富. …”

33) 『경세유표』 권1, 「邦禮艸本引」.

34) 『經世遺表』 권1, 「邦禮艸本引」. “明明堯·舜與天同健, 曾不能有須臾之息. 竝其禹·稷·契·益·皐陶之等, 亦奮迅猛烈, 以作帝股肱耳目.”

고, 시스템의 공공성과 효율성을 제고하고자 했다.

또한 황극론에서 오복을 장악하는 군주의 압도적인 권한을 살펴보면, 거두고 나눠주는 것은 서로 인과관계 내지 전제조건을 이루고 있다. 또 군주의 일은 권한과 의무의 양면성을 띠고 있으며, 군주의 권력이자 책임인 것이다. 군주의 일원적인 장악을 강조하는 것은 군주에게 최종적인 책임을 부여한 것이라 할 수 있다. 이 시스템에서 신하도 자신의 지위에 따라 정사에 충실해야 한다. “왕은 관직을 설치하고 분담하여 하늘의 일을 대리한다. 3공·6경, 백집사 등의 신료들이 모두 군주의 덕을 돕고 사람의 기강을 세워서 예악·형정·재부·갑병에 이르러 진실로 긴급한 일에 마음을 다해야 한다.”³⁵⁾ 신료들도 하늘의 일을 하는 군주의 일을 분담하는 것이다. 군주가 하는 하늘의 일은 혼자 할 수 없는 것이기 때문이다. 신료들은 결코 군주의 사인(私人)이어서는 안 된다. 다산이 규장각 초계문신제도를 비판한 것도 그 때문이었다.³⁶⁾

이처럼 다산이 추구한 군주제 시스템은 민의 내지 민망과도 부합하는 것일 것이다. 그의 왕권강화론은 책임의 소재를 더욱 확실하게 하여 국가 시스템이 최대한 효율적으로 작동할 수 있게 하는 것이었다.

전제적 권력행사를 제한하기 위해, 현대의 민주주의 국가에서는 ‘견제와 균형(Checks and Balances)’의 원리가 대단히 중요하다. 다산의 ‘군주 중심의 일원적 관료 시스템’에서는 일단 이것을 기대하기 어려워 보인다. 그러나 그의 3단계 구조에서 군주는 군주대로 신료는 신료대로 적극적인 임무가 부여되어 있고, 민은 통치 권력의 근거이다. 따라서 그 사이에 아무리 조화로운 관계를 상정하더라도 그에 따른 일정한 긴장관계가 조성될 수 있다. 기대되는 각자의 소임을 다하지 못했을 때가 바로 문제적 상황이 되는 것이다.

5) 주권재민 또는 민의 정치주체성

군주론과 함께 논의되는 민론을 역사적으로 어떻게 평가할 것인가? 조성을(2017)은 「원목」에서 제시된 주권재민이라는 민주사상은 우리나라 사상사에서 민주주의의 출발점으로 유교적 전통을 갖는 것이라 평가했다.³⁷⁾

동양의 유학사상에는 이미 맹자가 말했듯이 혁명권 내지 방벌권을 인정하는 전통이 있다. 다산은 단순히 민의가 아닌 추대의 과정을 논거로 삼음으로써 더욱 구체화했다. 또한 천자의 교체를 기능적으로 파악하여 그 과정에서 이뤄지는 폭력 현상을 필요최소한으로 제한했다. 이로써 평화적 정권교체가 더욱 용이해지고 새 정권의 정당성이 강화될 수 있을 것이다.³⁸⁾

35) 『經世遺表』 卷一 春官禮曹 第三 「弘文館」, “王者設官分職, 代理天工. 三公·六卿·百執事之臣, 皆所以輔君德·立人紀, 以至禮樂刑政, 財賦甲兵, 其眞實急切之務, 在所盡心.”

36) 『經世遺表』 卷一 春官禮曹 第三, 「弘文館」, “凡一經此選者, 意氣沮蹙, 不敢抗顏論事, 終身媿媿, 便作人主之私人, 此又法制之未善者也.”

37) 조성을, 앞의 글, 2017.

그런데 다산의 민론에서 민의 지위를 현대의 권리로 관념할 수 있는가? 현대의 민주주의의 민권과 동일한가?³⁹⁾ 서구 근대의 역사에서 나온 개념을 곧바로 차용하는 것은 오해와 혼선을 초래하기 십상이다. 다산의 민론에서 민권이란 명칭을 사용한다 해도 서구적 권리라는 개념을 적용할 수 있을지 의문이다.⁴⁰⁾ ‘국가권력에 대해 개인적 권리’를 주장하는 근대 서구적 상황과는 달리, 동양의 관심은 ‘공동체에 대한 의무’ 내지 ‘공적 임무에 대한 책임’이었다.

다산이 민의 정치주체성을 인정했는가? 생각건대 부정할 수밖에 없다고 본다. 다산에게 민의 어디까지나 피치자일 뿐이었다. 민의를 반영하여 실제 정치에 종사하는 사람은 기존의 정치 시스템 내에서 결정된다. 현대 민주주의 정치와 같이 민의 정치주체성을 구현할 장치도 없었다.

그러나 왕권은 신이 부여했다는 ‘왕권신수설’이나 국가의 최고의사를 군주가 결정한다는 ‘군주주권론’과 비교하면, 군주권의 정당성이 민에게서 비롯되었다는 다산의 주장은 ‘주권재민’ 사상 내지 ‘국민주권론’으로 불러도 무방하다. 또한 다산의 주장은 ‘기관 구성권’과 ‘결정권 위임’으로 집약되는 현대의 대의제 민주주의 원리에 비추어도 손색이 없다. 기관 구성의 구체적 절차가 확보되지 못한 한계는 그 다음 문제다.

4. 맺음말

다산은 「원목」을 통해 군주의 기원을 밝히고, 그 권력의 정당성과 존립기반이 ‘민(民)’에 있음을 선언했다. 「탕론」을 통해서 ‘하이상(下而上)의 원칙’을 재천명하고, 군주가 추대에 의한 존재임을 분명히 했다. 마찬가지로 원리로 군주 교체의 정당성을 논증했다. 다만 교체에 따른 한계를 제시함으로써 명분과 질서를 부여했다. 「일주서극은편변」은 다산이 만년에도 이러한 원칙을 견지하고 있음을 보여주었다. ‘제명’을 추가했는데, 천명(天命)이라 할 수 있는 이것은 결국 ‘민’의 로 대체할 수 있다. 제명은 다른 한편 훌륭한 인재의 도움을 강조한 것이었다.

다산은 『경세유표』를 통해, ‘군주 중심의 일원적 관료 시스템’을 지향하고 있다. 그러나 이는 군주가 공적(公的) 존재임을 전제한 것이다. 다산이 비록 군주 중심적 논의를 전개하지만, 신료에게도 군주와 마찬가지로의 공적 기능과 근·밀을 요구

38) 조성을은 군주가 물러나도 제후의 위치로 되돌아가게 할 뿐 어떤 보복도 받지 않는다고 명시한 점에서 상대적으로 탄핵을 용이하게 하려는 의도라고 평가했다. 조성을, 앞의 글, 2017.

39) 이에 관해서는 조광(1976) 등의 많은 적극적 견해가 있다. 그러나 김진호(2013) 등의 비판적 견해도 있다. 김진호, 「다산 정치사상에 대한 ‘민권 이론’ 비판」, 『국학연구』 23, 2013, 350~352쪽 참조.

40) 김한식은, 서구의 시민권(civil right)이 오랜 투쟁의 경험으로 얻은 것으로 인권 사상을 바탕으로 하고 배타적 특권의식을 수반하고 있는 것과 달리, 다산의 민권 내지 민 중심사상은 공존을 전제로 기능적으로 상호보완의 성격을 담고 있다고 보았다. 김한식, 앞의 글, 1982, 161쪽 참조.

하고 있다. 다산의 정치체제론을 ‘군주-중간 지도자 또는 신료-민’의 3단계 구조로 파악할 때, 중간 지도자 또는 신료의 역할을 군주 못지않게 중요하게 여기고 있다는 점을 주목할 필요가 있다.

다산의 군과 민의 관계론은 ‘주권재민’ 사상으로서 사상사적으로 대단한 것이다. 그러나 그것은 군주의 기원이나 권력의 정당성을 밝히는 데 그쳤고, 민이 직접 정치의 주체가 되어 민권을 실현하는 민권론을 본격적으로 제시하진 않았다.⁴¹⁾ 논리적 주장은 제시했지만 제도적 장치는 제시되지 않았다. 향의하는 민의 집회를 주도한 이계심을 다산이 칭찬했다 하더라도 이계심을 위한 정치론을 전개할 여유는 없었다. 그의 민권론이 선언적인 수준에서는 손색이 없지만 구체화 수준에서는 부족한 것이 사실이다. 민의 정치주체성을 인정했다고 보기 어렵다. 근본적으로 다산의 정치론은 엘리트 중심적이다. 대중의 직접 참여보다 대표에 의한 간접 방식을 선호하고 있다.

다산은 전통에 바탕을 두면서도 시대적 인식의 한계를 뛰어넘는 정치론을 전개했다. 그의 군주론은 구성원 간의 갈등을 전제로 한 권리 배분보다는 구성원들의 공동체를 향한 의무 이행을 조화롭게 통합하는 데 주목한 것으로, 유가적 특성을 지녔다고 할 수 있다. 그래서 현대적 시각에서 볼 때 그의 정치론이나 대안에 부족함을 느낄 수 있다. 그가 제시한 일원적 시스템은 현대 민주주의에서 높이 평가하는 다원주의적 가치추구와는 거리가 있어 보인다. 특히 근현대 정치체제에서 보이는 ‘견제와 균형의 원리’ 와도 거리가 있다. 그러나 ‘일인의 대표-소수의 특별한 중간자-일반 다수’로 구성되는 다산의 3단계 구조 속에서 각자는 공적으로 적극적인 지위를 점하여 상호 긴장관계가 조성될 수 있다. 그러면서도 공동체를 위해 각자의 소임을 다하는 구조를 다산이 고민했다고 볼 수 있다. 그의 사상에서 여러 쟁점들을 재음미하고 아이디어를 발전시켜 나갈 필요가 있다.

41) 민권 실현의 예로 제시한 것으로, 「원목」의 從民望, 『목민심서』의 戴民以爭, 「身布議」의 民自權立法 등이 거론되기도 한다. 함규진(2012) 253쪽 이하 참조.

동네 민주주의의 컨퍼런스

제3세션

동네 민주주의 컨퍼런스

행촌권 성곽마을 주거환경 관리사업

제3세션

행촌권성곽마을주민협의체



문화, 자연, 주민이 함께 자라는 공동체

행촌권 성곽마을

2018. 4. 5

목 차

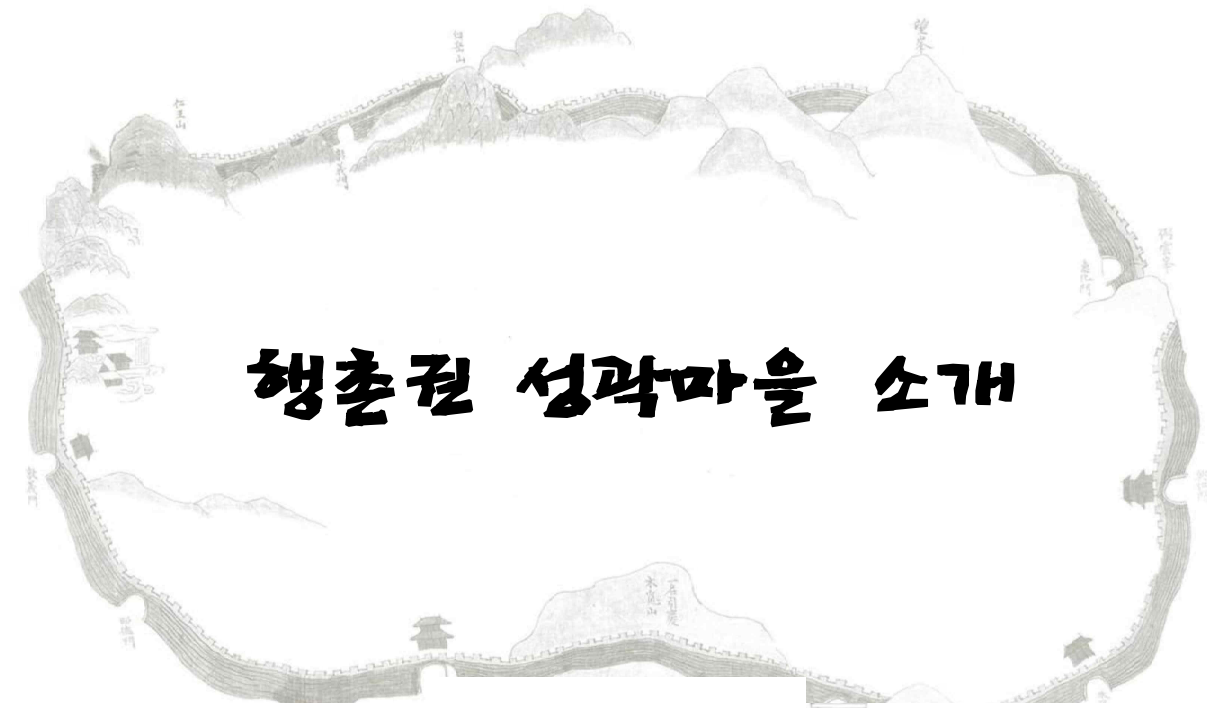
행촌마을 소개

마을공동체 만들기 활동 개론

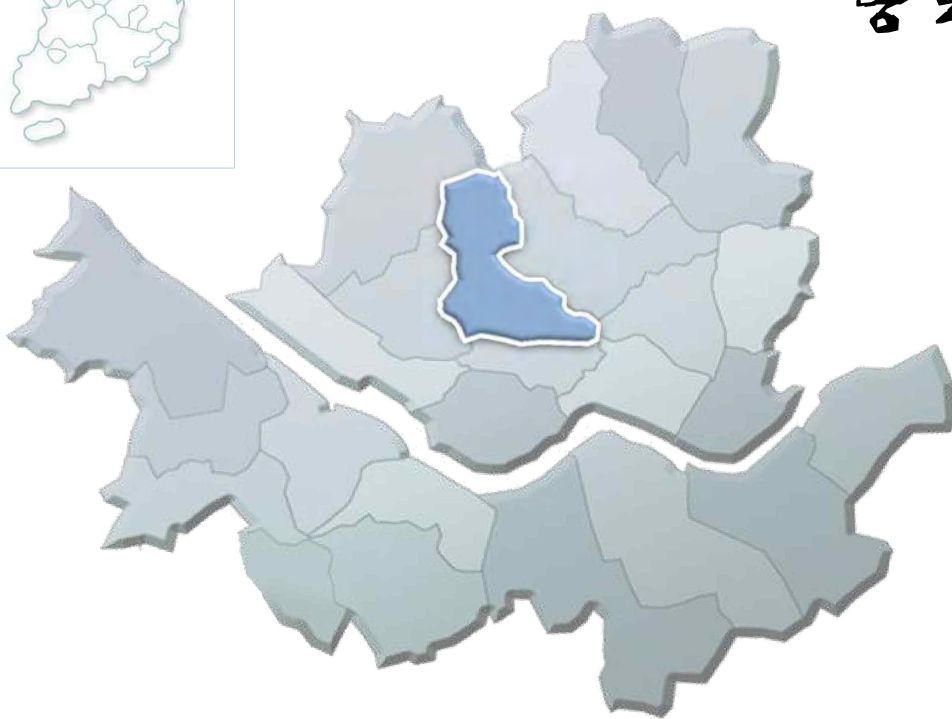
사업 성과

행촌권 성곽마을의 비전

행촌권 성곽마을 소개



서울특별시
종로구





고유한 역사와 생활문화 자원



한양도성과 어우러진 구릉지 마을 90년대 재건축 사업으로 노후 주거지 밀집

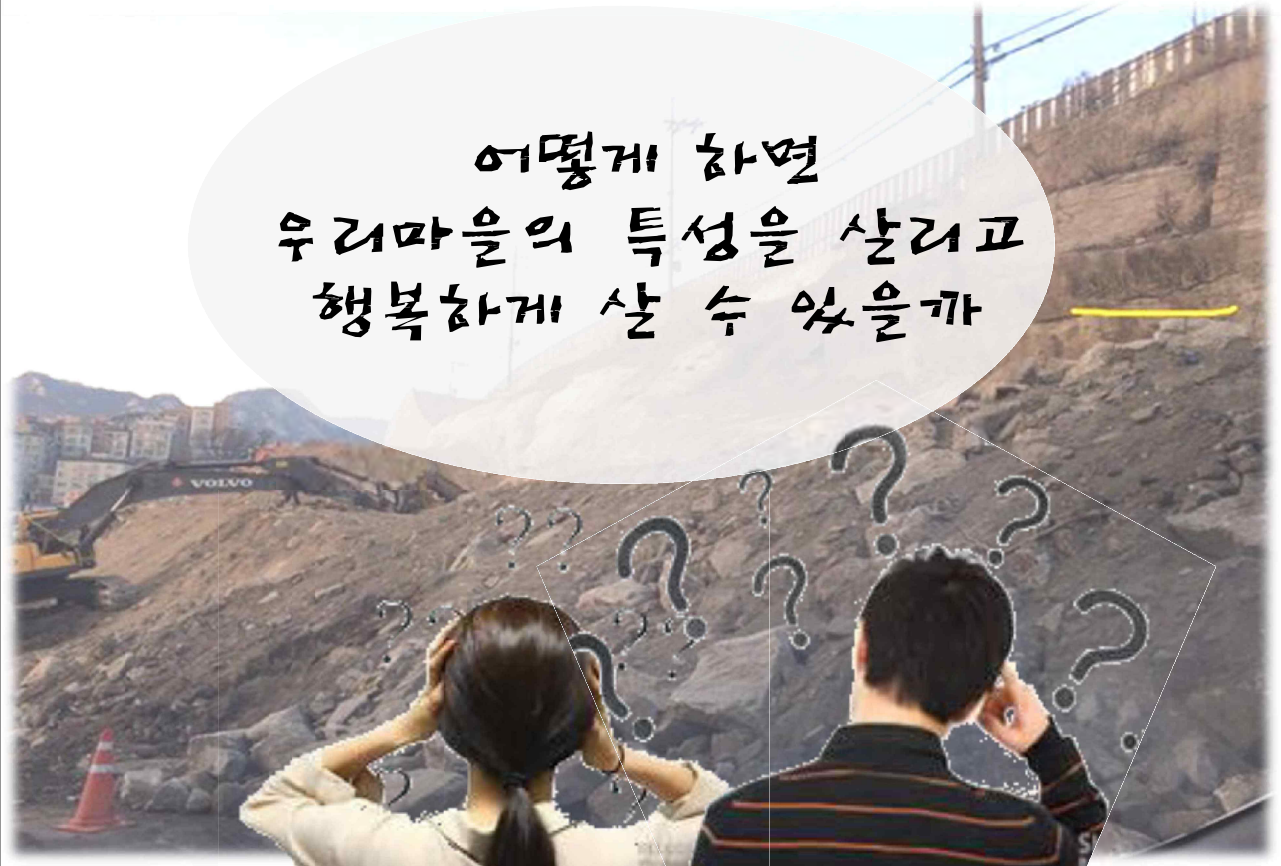


무악동
재개발

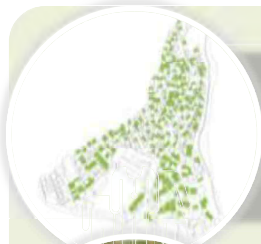
소외된 행촌동,
발전방향을
모색하다.

돈의문
뉴타운

어떻게 하면
우리마을의 특성을 살리고
행복하게 살 수 있을까



행촌권 성곽마을의 자원(도시농업)



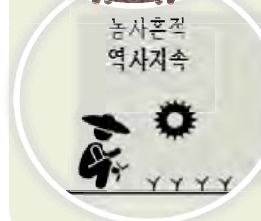
자연 경관 자원

- 풍부한 공지·텃밭, 옥상공간
- 우수한 채광과 통풍



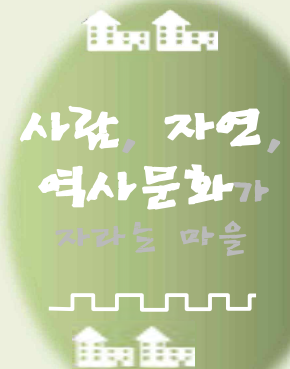
인적 자원

- 텃밭을 가꾸온 경험
- 오랫동안 거주한 주민들



문화 자원

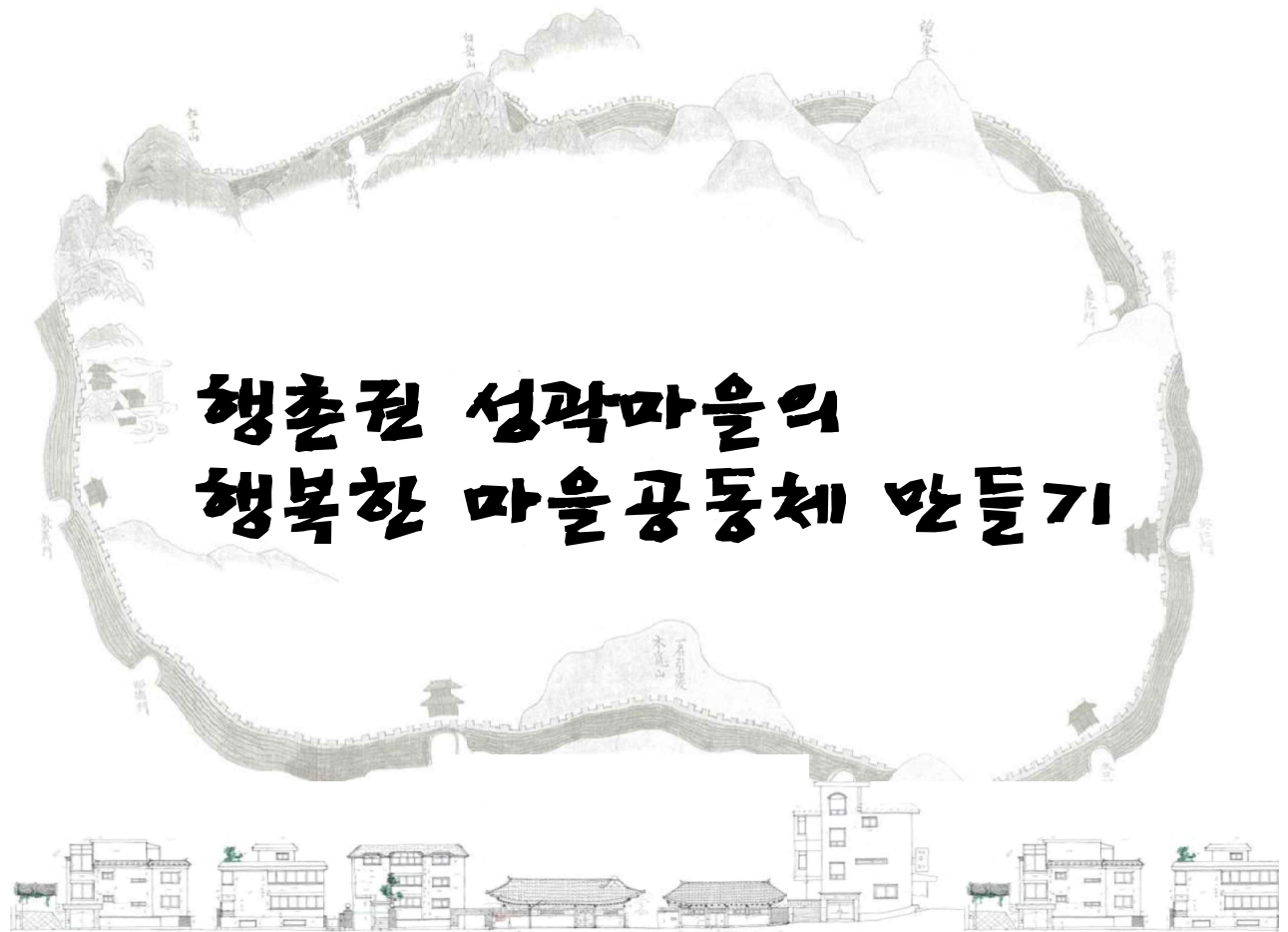
- 도심 내 채소를 공급하는
- 앎문 주변 경작지, 시장



주민공감대 형성을 위해 모이고 또 모이다.



행복권 성곽마을의 행복한 마을공동체 만들기



마을공동체 활동

01 주민이 자라나는 행촌

주민 공동체 형성 및 주민여량 강화

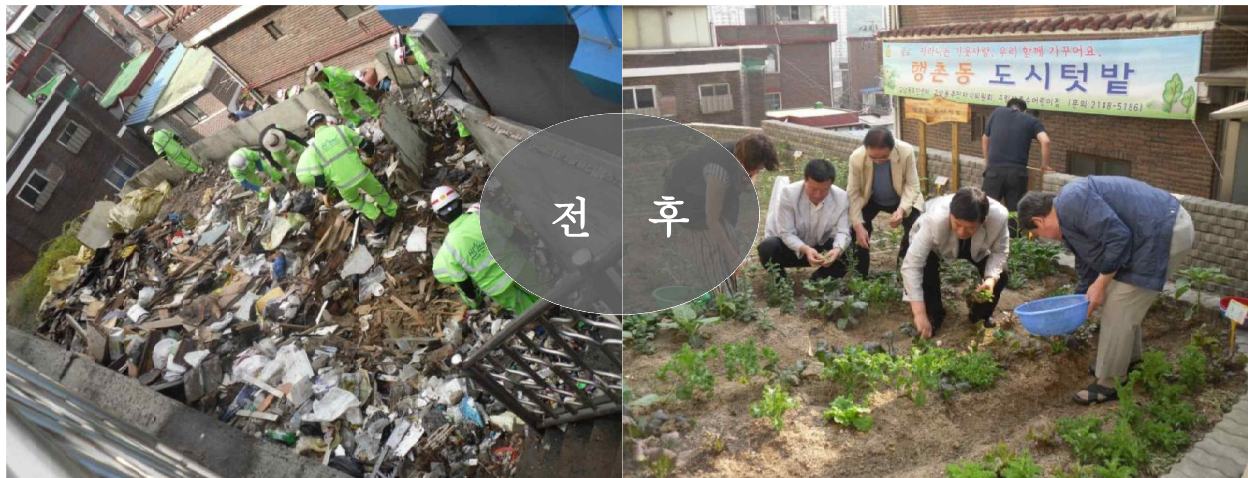


겨울

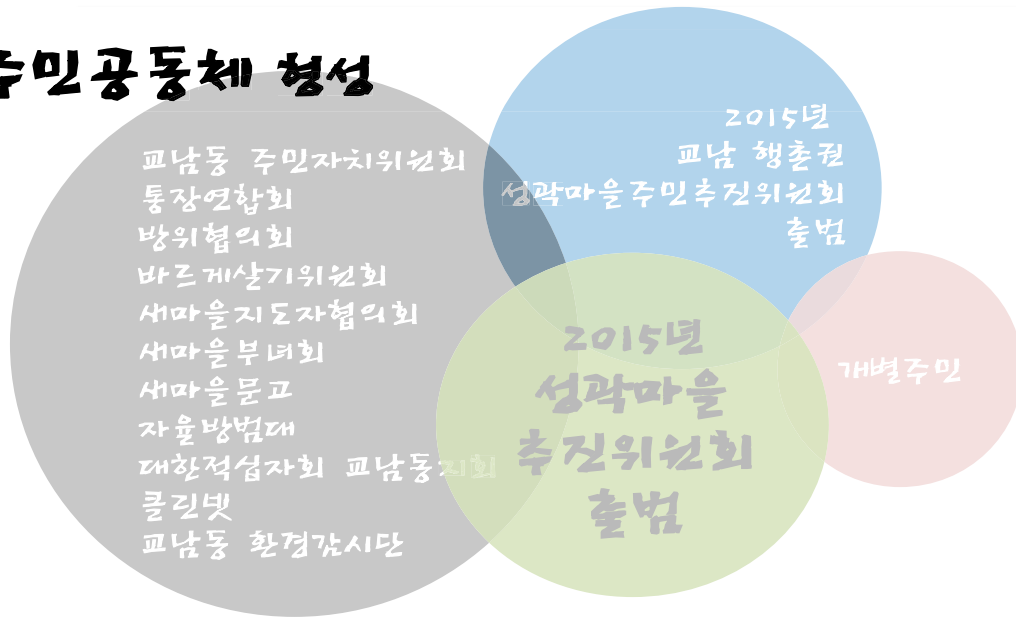
주민, 시민, 문화가 자라는 행촌권 성곽마을

2012년, 마을을 살리기 위한 주민들의 노력 시작

쓰레기 무단투기 공터를 도시텃밭으로 조성하여
교회, 단체, 주민 등 참여 주체간의 공동체 활동 시작



주민공동체 형성



▪ 2014년 9월 성곽마을 추진단 구성 의결(한양도성 가치 공유 프로그램 진행)

▪ 2015. 5월 행촌권 성곽마을주민추진 위원회 출범(도시재생사업 추진, 총 143명 가입)

▪ 2016. 2월 도시농업 공동체 등록(사업자 등록)

마을 공동체의 주인공 행촌인을 키워가는 교육 프로그램 진행



주민들의 어울림 공간 행촌^共터 1, 2, 3호점의 마걸

행촌^共터 1호점

15.9.23일 개관
마을사업 추진 본부
식물약국, 방문자안내



행촌^共터 2호점

16년 7월 개관
느린곳간(공유부엌)
주민 담소 공간,



행촌^共터 3호점

16년 7월 개관
주민 교육 및 실습장



마을공동체

공유

물건 공유
공간 공유
작업 공유

교류

지식 교류
문화 교류
관계 교류

생산

컨텐츠 생산
아이디어 생산
물품 생산

소비

문화 소비
생각 소비
물품 소비

도시농업



마을공동체 활동

02 도시농업을

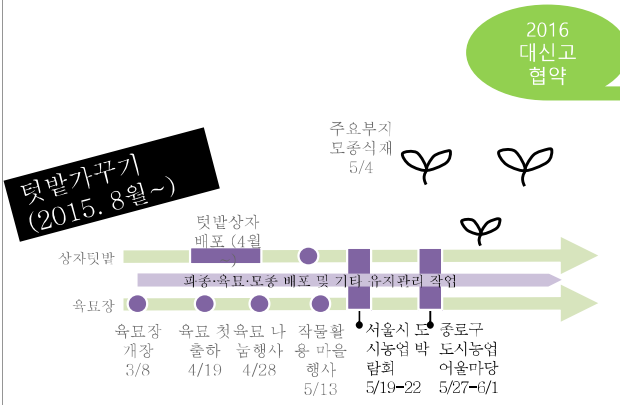
마을의 특화사업으로



겨울

자투리 공간을 텃밭으로 조성 총 5개소 노지텃밭, 600개의 상자텃밭

상록수 어린이집 텃밭, 행촌동 도시 텃밭(440㎡), 행촌공영주차장 텃밭(상자 247개), 교남동 도시 텃밭, 무악공동텃밭, 교남체육공원 텃밭(1507개), 독립문초등학교 옥상텃밭(707개), 대신중고등학교 옥상 텃밭(1507개), 원암공원 텃밭(상자 707개), 기타 주민 (2007개)

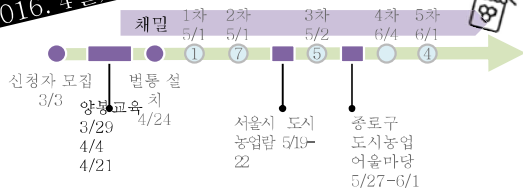


2016. 3월 옥묘장 설치로 직접 모종 재배 4만종 생산, 판매 및 이웃들과 나눔

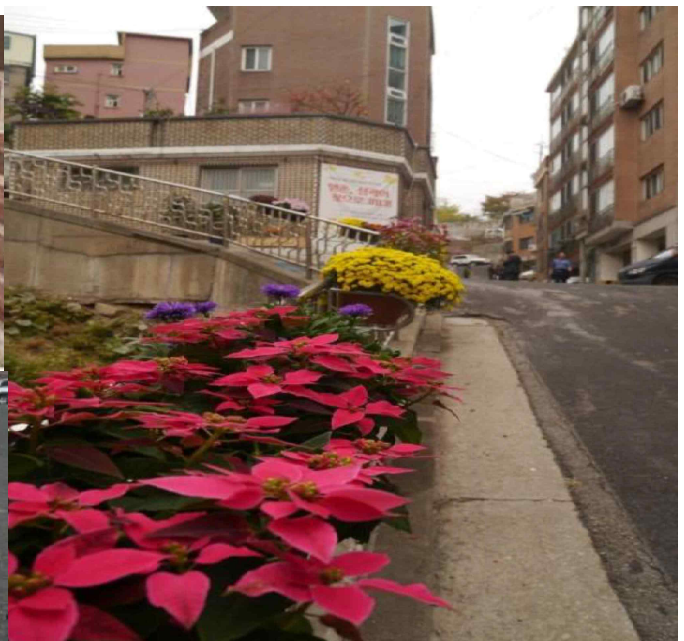


2016. 4월 꿀벌 상자 40개 설치 총 8회 800리터 채밀

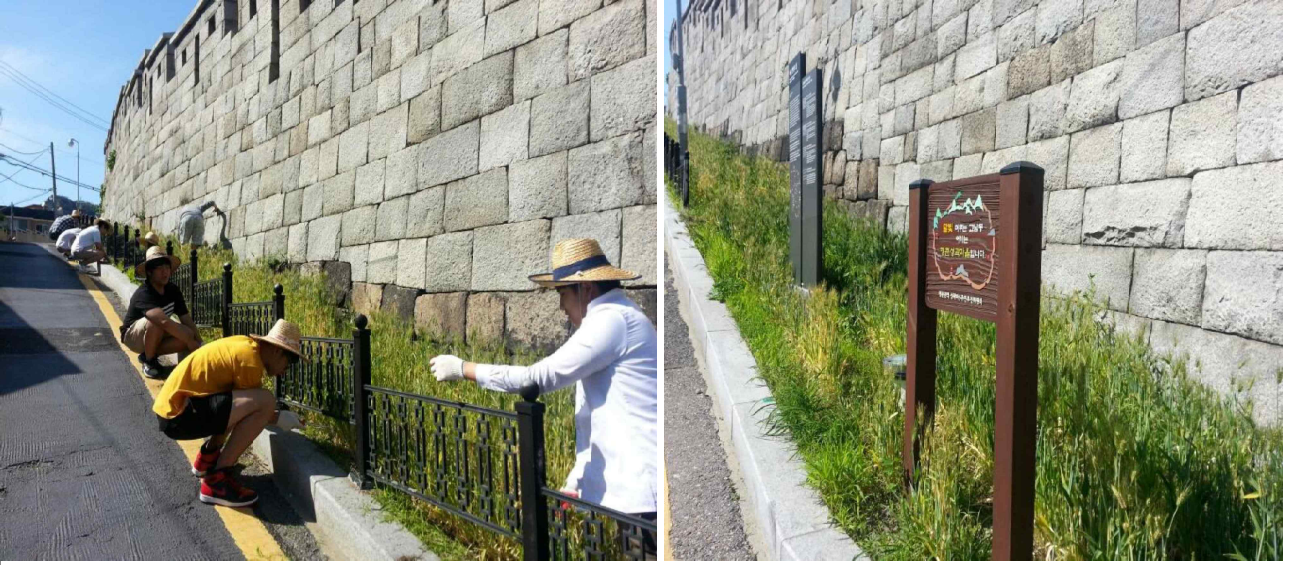
도시양봉
(2016. 4월)



정주환경 보호를 위한 마을가꾸기 성곽마을 곳곳에 꽃 나무를 심다.



정주환경 보호를 위한 마을가꾸기-한양도성 청보리 심기



마을공동체 활동

03 성곽마을의 삶, 역사, 가치에 대한 공유



마을 가치 공유 : 주민 화합축제, 마을 탐방등

달이쉬어마는 괴남동 작은 음악회

- 2015.7.23, 16, 8월, 9월 개최
- 지역예술인과 주민들의 재능기부 연주회(피아노 트리오, 대금 연주 등)



대갈이 들자 성곽 향바퀴 진행

- 2015.04 대갈이 들자 성곽 향바퀴 진행
- 2015.10.12 한양도성 역사문화탐방 (인왕사, 마애석불, 선바위, 한양도성)
- 2015.11.05 역사문화탐방(한양도성, 팔각정, 윤중주문학관)



이름, 함께 버림 마을 축제 진행

- 2016. 5. 13, 행촌공터2후진
- 벼룩시장, 마을사길전, 함께버림 (버림밥 축제), 주민워크샵




**성곽마을의 삶과
역사, 흔적에 대한
가치공유**

어머나 마추힐 전시회

- 2016. 1. 5 대신중 · 고 광장
- 추억을 담은 마을 사진 45점 전시



달빛도성과 어우러진 마을물들이기 축제



- 2015. 10.30, 월암공원
- 어릴이합창, 연놀이 봉송, 아 물들이기, 전통놀이체험, 사물놀이

마을소식 공유 - 행촌共감

마을소식지 발행 : 매월 1회, 현재까지 총 10회 발행

마을 SNS 운영 : 네이버밴드, 페이스북 (회원 500여명)

단체회의, 동 홈페이지 행촌共감 소식지 발행

2015. 10. 26 ~ 현재
총 10회 소식지 발행



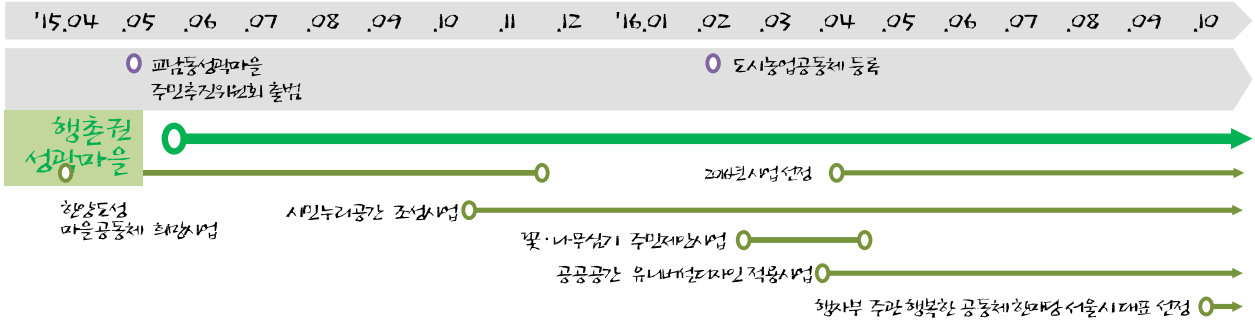
마을 SNS 운영

- 행촌권 성곽마을
네이버 BAND 운영
(가입자수 : 193명)
- 행촌共터-성곽마을재생지원센터
페이스북 운영(가입자수 : 305명)




**마을소식
공유**

주민 스스로 마을에 필요한 다양한 공모사업 지원을 통해 재원 마련



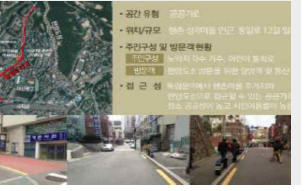
한상도성 마을공동체 회개사업
달빛도성과 어우러진
우리마을 만들기



꽃·나무심기 주민제안사업
행촌, 꽃으로 피다



공공공간 유니버설디자인 적용사업
통일리2길 행촌이유길



시민누리공간 조성공모
행촌 누리둥대만들기



행촌권 성곽마을의 성과

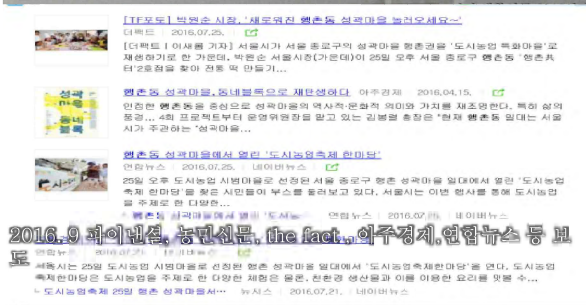
주민 4인, 문화가 시라는 행촌권 성곽마을

도시텃밭 수확물 판매 (모종 200만원, 양봉 2,000만원) 도시농업 자립마을로서의 가능성 열다

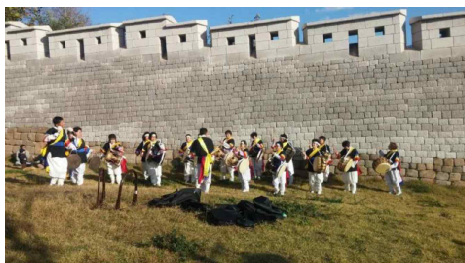


일반시민, 타지자체, 언론에서 주목하다

언론에서도 주목(방송 5회, 신문보도 20여건, 블로그 게재 40여건)



가장 중요한 성과는 마을 주민간에 더 단단해진 결속력



행촌마을의 비전

주민, 4인, 문화가 시라는 행촌권 신탁마을

1 마을의 문제를 자력으로 해결하는
자생력을 갖춘 경쟁력 있는 마을

수익
창출

교부가가치 상품 재배
판로개척

전문성
강화

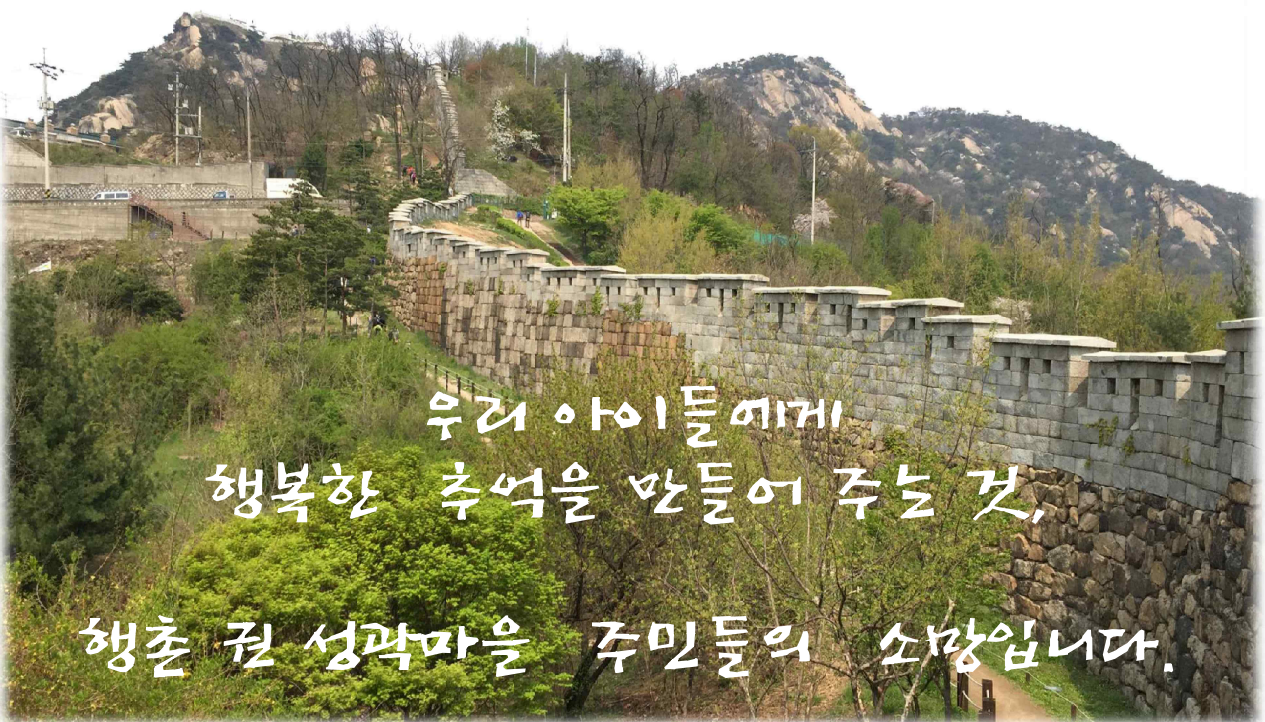
행촌공동체
주민교육 강화

마을
기업

도시농업공동체 인증



주민이 행복한 마을



우리 아이들에게
 행복한 추억을 만들어 주는 것,
 행촌 권 성곽마을 주민들의 소망입니다.



동네 민주주의 컨퍼런스

성북동주민+예술가 축제 만들기

제3세션

성북동마을계획단

예술이 흐르는 성북동 저녁

성북동 주민 + 예술가 행복한 성북동 만들기



마을 이 무대가 되고

주민 이 주인공이 되는 축제



Contents

- 1 축제, 탄생하다
- 2 축제, 막이 오르다
- 3 축제, 전시가 되다
- 4 축제, 행복을 주다

Part 1

주민의 바람이 모여
축제가 탄생하다

이런 축제 어때요?

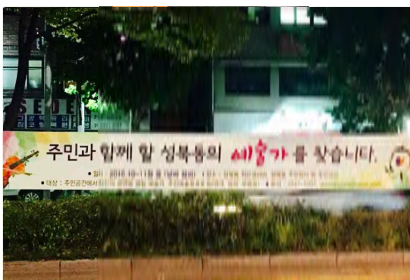
성북동에 예술인들이 많이 산다는데, 그들을 발굴해보면 어떨까요?

일상에서 가깝게 축제를 즐길 수 없을까요?

주민이 주인공이 되어 마을축제를 만들어보면 어떨까요?



이렇게 진행되었어요!



참여 예술가를 모집해요

- 모집기간 : 2016.11 ~ 2017.05
- 모집결과 : 예술가 5팀 60명 참여



축제 기획 사전회의를 해요

- 기획기간 : 2017.06 ~ 2017.07
- 참여자 : 마을계획단, 예술가, 성북초 이야기학교 대표자 등 20명



지역주민도 참여하려고요

- 축제 구성에 지역주민이 직접 공연 참여
- 주민 참여 : 어르신, 성북초 국악반 30명, 이야기학교 학생 5명 등 40명



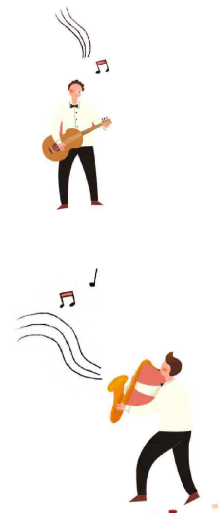
Part 2

5주간의 축제, 막이 오른다

PART 2 작은축제, 막이 오른다



| 회차 | 공연일 | 구분 | 공연명 | 참여인원 |
|-----|-------|----------|---------------------|------|
| 1회차 | 08.12 | 국악 | 함께 부르는 사랑가 | 90명 |
| 2회차 | 08.19 | 연극 | 달밤아래 경숙이 | 100명 |
| 3회차 | 08.26 | 노래자랑 | 어린이장터와 함께하는 노래파티 | 100명 |
| 4회차 | 09.02 | 밴드 | 놀이터 프로젝트와 함께하는 영화음악 | 200명 |
| 5회차 | 09.09 | 성악, 사물놀이 | 성북에서 함께 놀다 | 250명 |



1회차
08.12

국악 "함께 부르는 사랑가"

신촌-역사문화지구
제1회차
함께 부르는 사랑가



“성벽아래서 예쁜 우리소리가
흘러나오면 좋겠어요”

대를 이어 성북동에서의
50여년 인연을 국악과
이야기로 노래하는 공연

- 8월 12일(토) 19시 한양도성입구 성북심터
- 출연진 : 주민 이정자와외 1명 (이야기, 거문고)
예술가 박지현외 3명 (가야금, 대금 등)



2회차
08.19

연극 "달방아래 정숙이"

한양도성에서
연극을
연출하다

“내가 어릴 적 똥통에 배바진
이야기 한번 들어볼터~”

77세의 마을 어르신
임정숙 할머니의 소녀시절
이야기를 극화한 연극

- 8월 19일(토) 19시 한양도성입구 성북쉼터
- 출연진 : 주민 임정숙 (소재 제공)
예술가 방한솔, 이하나, 양세희, 정세현
창작집단 겁담



유지컬 공연

3회차
08.26

국악 어린이장터와 함께하는 노래파티



“오늘 축제의 주인공은 어린이
바로 나야 나~”

어린이장터에서 물건사고팔기 체험,
디즈니애니메이션 노래, 어린이가
좋아하는 동요를 성악가, 뮤지컬배우와
함께 불러보는 여름파티

- 8월 26일(토) 11시 성북동 주민센터 대강당
- 출연진 : 예술가강원정 외 4명 (피아노, 성악 등)



어린이 장터

4회차
09.02

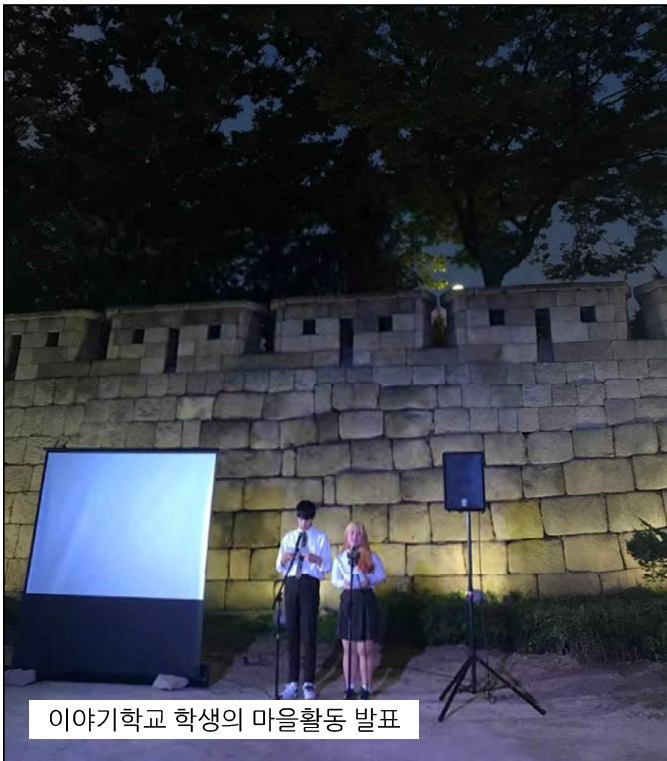
밴드 "늦이더 프로젝트와 함께하는 영화음악"

한양도성입구 마을활동
城北館 음악이야

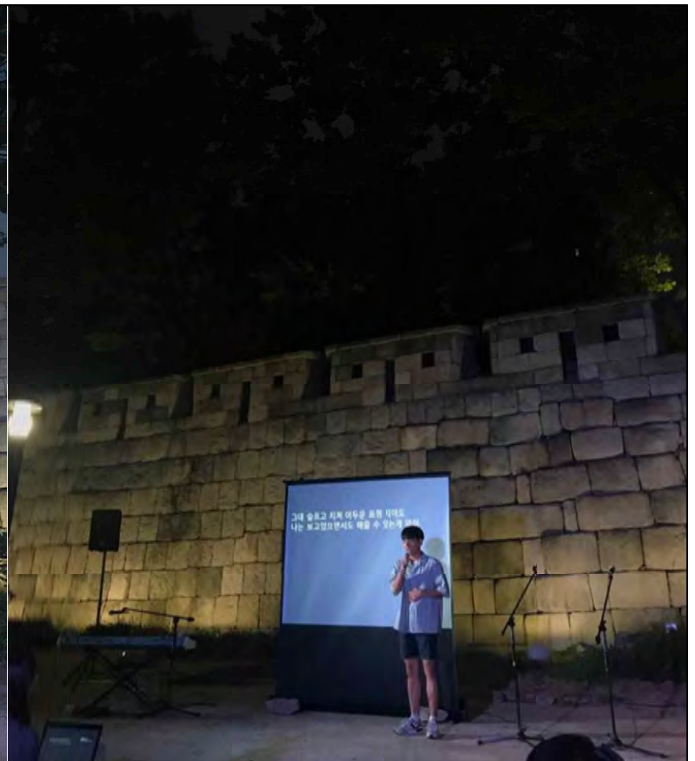
"성북동 푸른 밤, 성곽아래서
분위기 있게 영화음악 들어요~"

주민들에게 위로를 주는
잔잔한 선율의 영화음악,
청소년들의 마을활동 발표

- 9월 2일(토) 19시 한양도성입구 성북센터
- 출연진 : 학생 손창연 (프레젠테이션)
예술가강원정 (피아노)



이야기학교 학생의 마을활동 발표



5회차
09.09

성악/사물놀이 "성북동에서 함께 놀다"

성북동에서 함께 놀다
북동동행



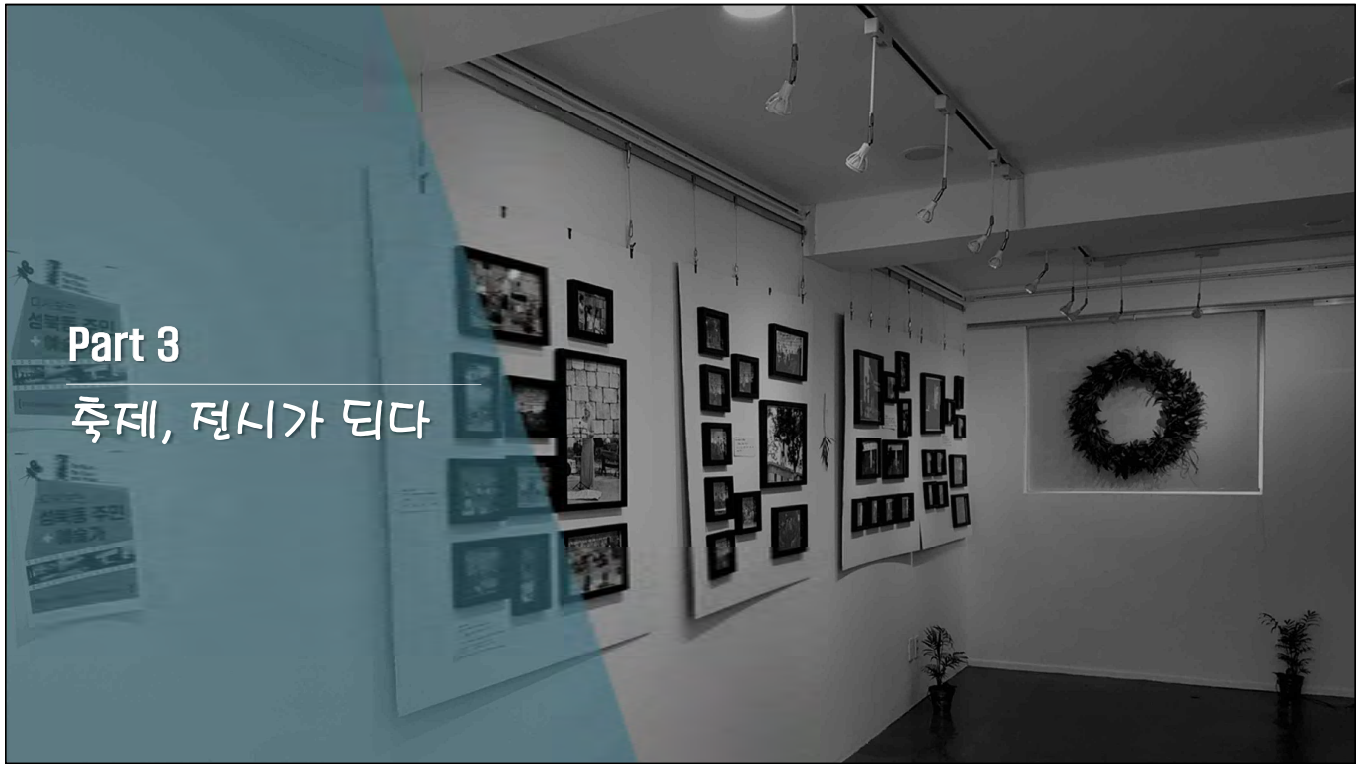
“성악과 사물놀이의 만남~
역시 성북동 스럽다!”

이문세 명곡 듣기, 성북동 해설
성북초의 흥겨운 사물놀이 한판
성악그룹 콘덴티의 콜라보 공연

- 9월 9일(토) 19시 한양도성입구 성북쉼터
- 출연진 : 주민 이순애 (성북동 해설)
성북초 국악반 30명 (사물놀이, 민요)
예술가 앙상블 콘덴티 (성악)



성북초 사물놀이 “일쑤좋다”



Part 3

축제, 전시가 된다

PART 3

다시보는 성북동 주민 + 예술가 展



다시보는
**성북동 주민
+ 예술가**



11.09(목) ~ 11.17(목)
성북동 작은 갤러리

- 주최: 성북초어린이영상팀 (7명)
- 내용: 성북동 주민과 예술가들의 공연을 UCC와 사진으로 만들어 전시해 5주간의 공연을 뒤돌아보는 시간마련





축제를 즐기고 있는 주민들

PART 4

함께 만들고 함께 즐기는 축제!



기획에서
실행까지 -
예술가와 주민
다. 함께

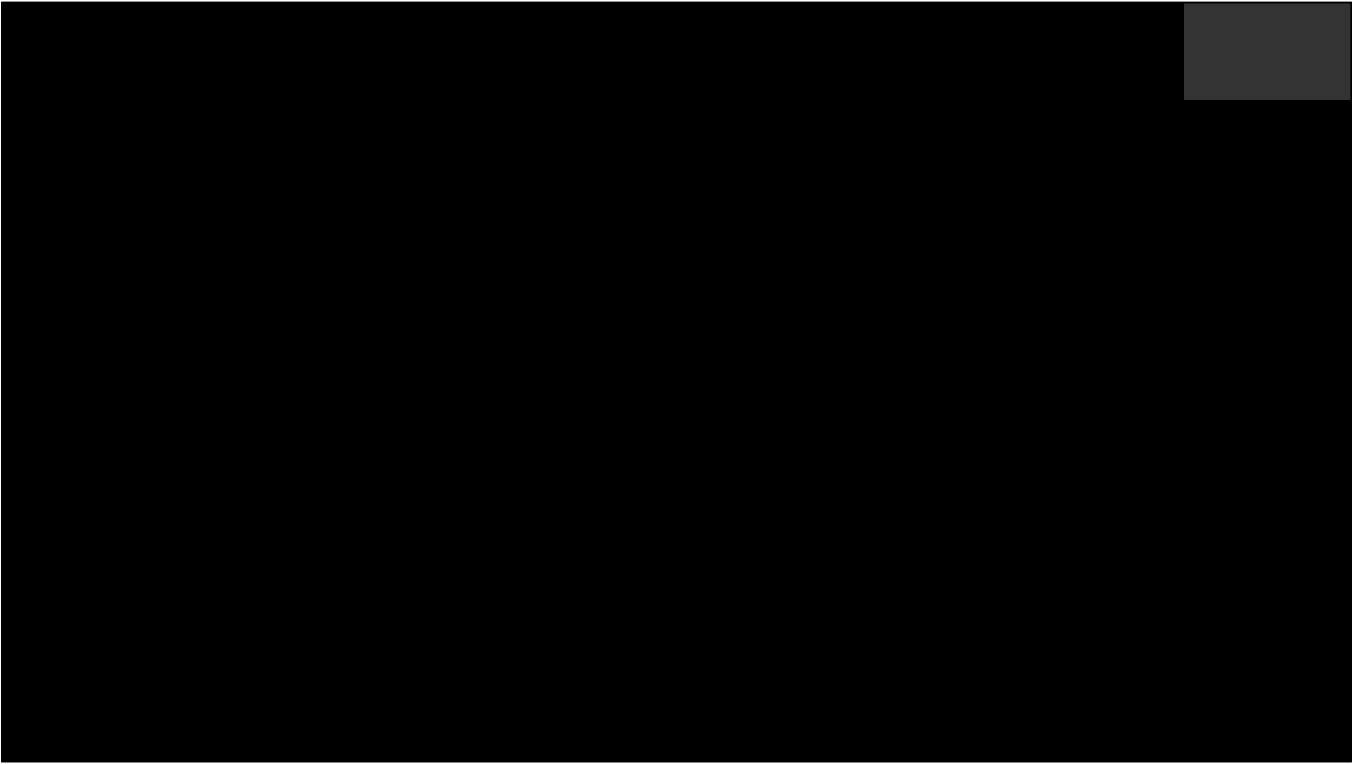
어린이에서
어르신까지 -
마을축제로
세.대.공.감

시시한 공연 NO!
높은 수준의
공연으로
오.감.만.족

=

“축제를 일상처럼
즐기는 마을 성북동
행복한 주민 ♥”

“90명에서 시작해 250명까지,, 주민들이 인정한 축제”



동네 민주주의 컨퍼런스

Vision2020! 공동체 민주주의에서 꿈을 꾸다

제3세션

선운행복마을공동체

동네 민주주의 컨퍼런스

함께해요!

선운행복마을공동체



동네 민주주의 컨퍼런스

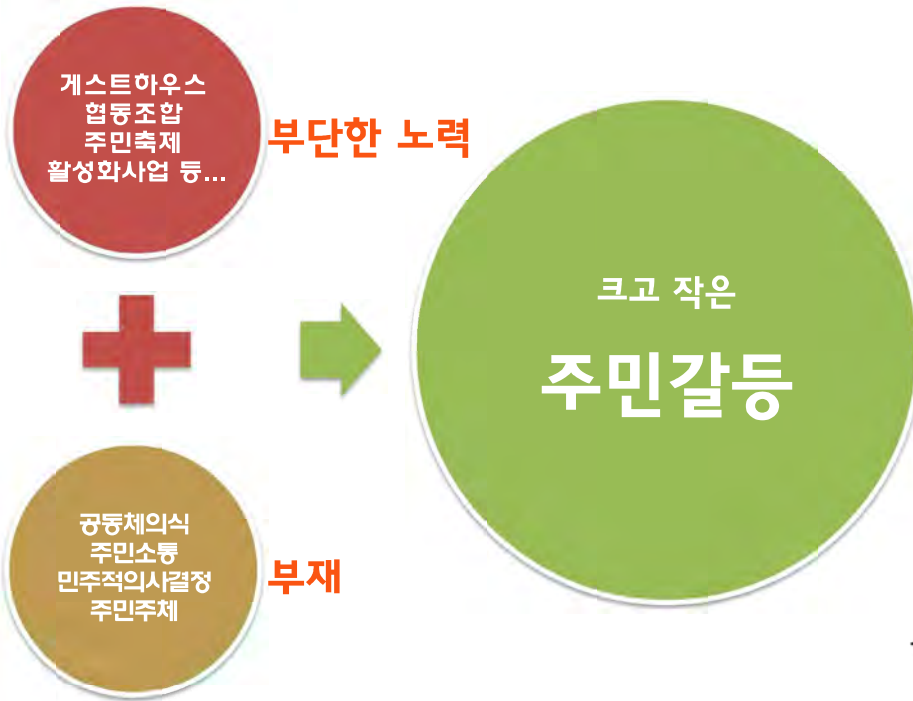
/ 선운행복마을공동체 소개

함께해요!

선운행복마을공동체



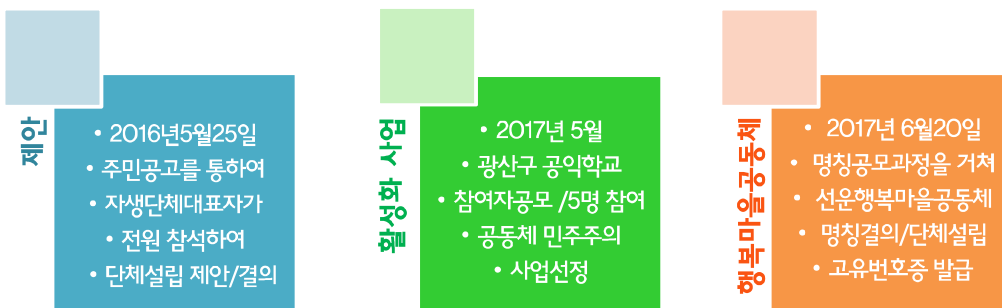
■ 돌아봄...



다시 시작하는

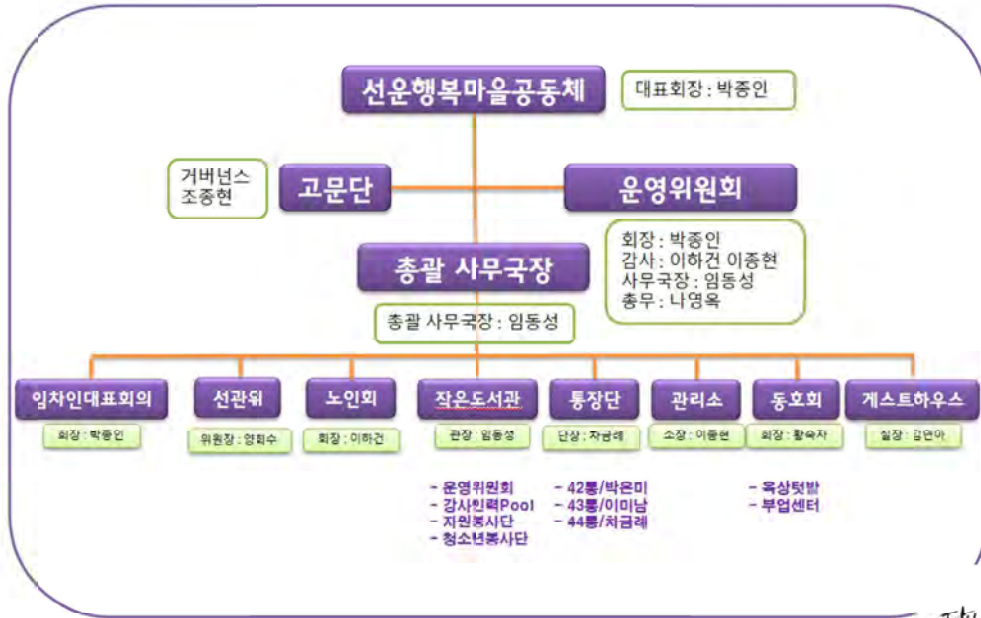
선운행복마을공동체

아파트 관리규약 제36조에 근거하여
주민들과 모든 자생단체가 참여하는
갈등을 넘어 더불어 행복한 공동체를 만들기 위한
선운휴먼시아 아파트공동체 활성화단체



함께해요!

선운행복마을공동체



함께해요!

선운행복마을공동체 광산구 아파트공동체활성화 지원사업

2017년도 광산구 오순도순마을살이 아파트공동체활성화 지원사업

Vision2020! 공동체 민주주의에서 꿈을 꾸다!

| 주최: 유스광산구 | 주관: 주민자치과 아파트공동체팀 | 후원: 선운행복마을공동체 | 협력: 시민행동공동체지원센터 | 어용동주민센터



공동체의 다양성 속에서
크고 작은 갈등을 어떻게 풀고
미래로 나아갈 것인가를 고민하며
민주주의를 선택했습니다



함께해요!

선운행복마을공동체 / 주민대동회



다함께
행복합니다

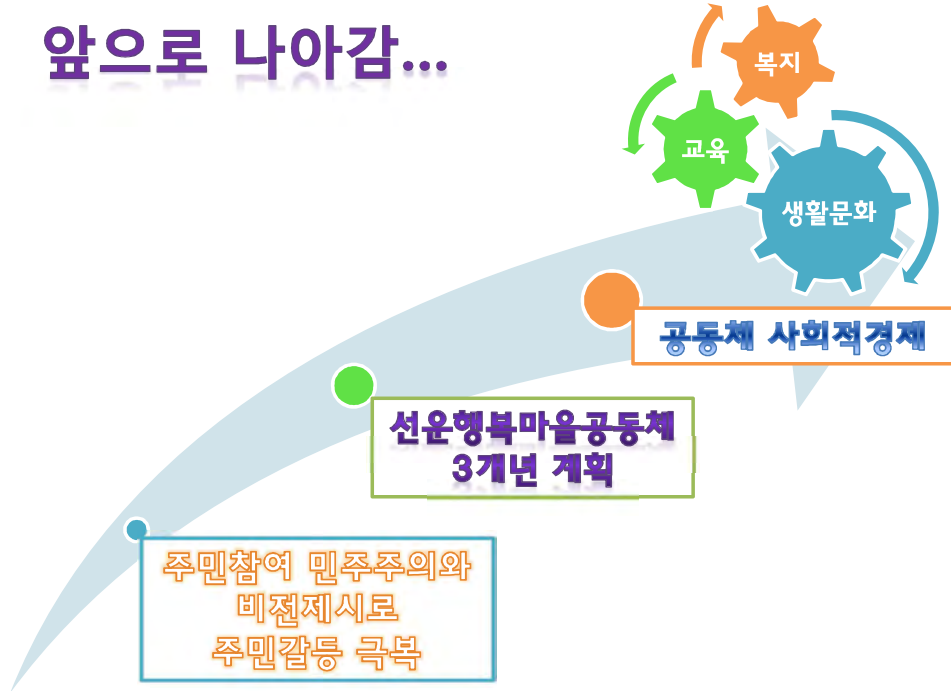
함께해요!

선운행복마을공동체 / 만민공동회



다함께
행복합니다

■ 앞으로 나아감...



동네 민주주의 컨퍼런스

함께해요!

선운행복마을공동체



동네 민주주의 컨퍼런스

주민 모두가 하나 된 "태평고을 유등천 달빛축제"

제3세션

대전 중구 태평2동 축제추진위원회



사랑해요! 풍구

순서

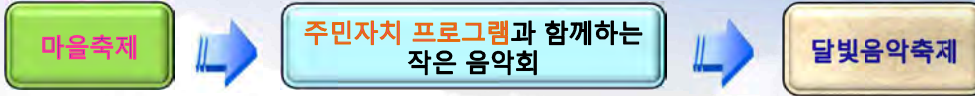
- I 추진배경 및 추진과정
- II 사업개요 및 사업내용
- III 행사주요장면 및 언론보도
- IV 사업추진성과
- V 우리동네 자랑거리

I. 추진배경 및 추진과정



추진배경

- 대전의 중심 중구, 서구의 젖줄 생태하천의 하나인 **유등천** 인접
- 아파트 밀집지역, 주민 5만여명이 함께 어울리는 문화 힐링 공간 마련



추진과정

- 2017.3월 / 지역주민과 함께하는 마을행사 기획
: 개최시기, 명칭, 장소 등 설문조사
- 2017.4월 / 찾아가는 문화예술행사 공모사업 선정
- 2017.5월~8월 / 축제추진위원회 확대구성 및 세부계획 논의
- 2017.9월 / 축제결과보고 및 간담회 개최



II. 사업개요 및 사업내용



사업개요

- 사업명 : 태평고을 유등천 달빛음악 축제
- 사업기간 : 2017.3.10~9.30(7개월간)
- 주 체 : 태평2동 축제추진위원회
- 주민자치위원회, 기관단체협의회, 통장협의회, 방위협의회, 새마을회, 복지만두레, 남,여자울방범대
- 후 원 : 대전광역시 중구, 태평2동 기관단체 및 주민

태평고을 유등천 달빛음악축제

- 사업일시 : 2017. 9.8(금) 19:00~22:00
- 장 소 : 유등천 하상(태평교)
- 참여인원 : 3,000여명
- 주요내용 : 3대가 함께 어우러진 주민화합 잔치, 전문예술인 축하공연



Ⅲ. 행사주요장면 및 언론보도

식 전 행사

주민자치센터
농악 교실의
흥겨운 놀이



버드내초
비비밴드



태평초
음악기
놀이



신평초
치어리딩



Ⅲ. 행사주요장면 및 언론보도

개막식

개회사
(축제추진
위원장)



내빈소개



환호하는
관람객



축사
(구청장)



Ⅲ. 행사주요장면 및 언론보도



본
행
사



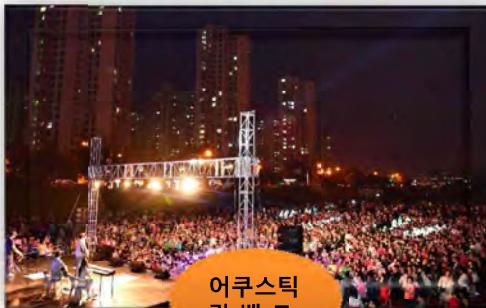
걸그룹
IF(트로
트메들리)



퓨전국악



JTBC
히든싱어



어쿠스틱
락 밴드



뽀뽀한
클래식
오페라단

Ⅲ. 행사주요장면 및 언론보도



주요일간지 및 인터넷 뉴스 게재 - 20개소

大田日報
2017년 9월 11일 월요일 020면 사략

태평고를 유등천 달빛 음악축제 대전 중구 태평2동과 축제추진 위원회는 지난 8일 오후 박동갑 구청장, 설봉호 대전시 교육감 및 주민 등 2000 여명이 참석한 가운데 '태평고를 유등천 달빛 음악축제'를 개최했다.

사략-대전 중구 제공

충청매일
2017년 9월 11일 월요일 009면 지역

가을맞이 주민 화합 한마당 잔치

중구 태평고를 달빛축제-유등천 산성한아름축제 열려

충청매일 대전 11월 11일 009면 지역

금강일보
2017년 9월 11일 월요일 018면 금강마당

유등천 수놓은 달빛 음악축제 대전 중구 태평2동과 축제추진 위원회는 지난 8일 유등천 하상에서 '태평고를 유등천 달빛 음악축제'를 개최했다 행사는 농악교실, 음악줄넘기의 오프닝 공연을 시작으로 뽀뽀한 클래식의 오페라, 뮤지컬 공연 등 다채로운 공연이 펼쳐졌다.

중구 제공

충부매일
2017년 9월 11일 월요일 012면 대전/충남

유등천 달빛 음악축제 성황리 마무리

충부매일 대전 11월 11일 012면 대전/충남

IV. 사업추진성과

주민이 계획하고 스스로 참여한 진정한 주민자치 발전에 기여



마을 축제 로 주민 화 함 도



제5회 대한민국 주민자치대 회 마을 행사 부 분 "대 상"



V. 우리동네 자랑거리

살기 좋은 주거환경 유 등 천



중구의 명 소 뿌리공원



대전갈국수축제 엄마손 맛자랑 경연대회 "대상"



V. 우리동네 자랑거리

벽화마을 꾸미고 있는 주민들



V. 우리동네 자랑거리

방범취약지역-벽화마을로 새로운 변신



V. 우리동네 자랑거리



대전 효 문화 뿌리축제



V. 우리동네 자랑거리



문화체육관광부 선정
국가 유망축제



우리의 뿌리를 찾고 효를 즐기다!
찾아孝! 뿌리를
함께해孝! 3대가
즐거孝! 축제를

제10회 대전효문화 뿌리축제



2018. 10. 5(금) ~ 7(일)

부리공원 및 원도심 일원





동네 민주주의 컨퍼런스

공모(자체)사업 발굴을 통한 주민자치 및 지역공동체 활성화

제3세션

강동동주민자치위원회

동네 민주주의 컨퍼런스 발표회

강동동 주민자치위원회

목 차

- 단체 및 지역현황
- 사업 개요
- 주요 추진내용
- 성과 및 향후계획

참여단체 및 사업추진 현황

| | | | |
|-------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------|-----------|
| 단체명 | 울산 북구 강동동 주민자치위원회 | | |
| 사업명 | 공모(자체)사업 발굴을 통한 주민자치 및 공동체활성화 도모 | | |
| 사업목적 | <ul style="list-style-type: none"> ➢ 다양한 공모사업을 통한 주민화합 및 지역공동체활성화 도모 ➢ 지역특성 및 자원을 활용한 사업발굴로 지역경제활성화 기여 | | |
| 사업기간 | 2013년 ~ 현재 | 참여자수 | 연10,000여명 |
| 사업개요 | <ul style="list-style-type: none"> ➢ 마을신문 발간을 통한 주민소통 및 갈등해소 ➢ 유휴공간을 활용한 직거래장터 개설 및 운영 ➢ 섯다리 제작, 축제를 통한 지역문제 해결 및 주민화합 도모 | | |
| 연간사업비 | 15,000천원(공모사업30%, 기금36%, 후원금27%, 기타7%) | | |

지역 현황 및 특성

지역현황

- ❖ **면적** : 60.71 km²(서울시1/10)
- ❖ **세대수및인구** : 5,869세대/ 1만오천명
- ❖ **행정구역** : 9개의법정동과 19개자연부락

특성

- ❖ '97년 광역시 승격으로 강동면이 강동동으로 개편된 전형적인 농어촌지역임.

광역권임에도 상.하수도, 도시가스 미 보급과 도로 비포장 등 도시기반시설 미비 및 문화, 경제, 복지시설 낙후

- ❖ 최근 택지개발 및 신규아파트 증가로 급격한 인구증가

강동동 주민자치위원회

공모사업 발굴을 통한 주민자치 및 공동체활성화 도모



배경

❖ 중앙 및 지방정부의 정책기조와 연계한 공모사업 발굴을 통한 주민 숙원사업 해결 및 지역공동체활성화

목적

❖ 다양한 공모사업을 통한 주민화합 및 지역공동체 활성화
❖ 지역특성 및 자원을 활용한 자치사업 발굴로 지역 경제활성화 기여

강동동 주민자치위원회

마을신문 발간을 통한 주민소통 및 갈등해소



강동 마을신문 운영

- ❖ **운영기간 및 부수** : '14. 1월 ~ 계속 / 8면 2,000부
- ❖ **참여대상** : 주민기자 및 주민
- ❖ **협력기관** : 인문학서재 몽돌, 통정회
- ❖ **주요활동내용**
 - **기자학교, 사랑방 좌담회** 등을 통한 기자발굴 및 역량강화
 - **워크숍, 간담회, 선진지 견학** 등을 통한 주민기자 사기양양
 - **신문발간**(지역소식, 주민참여코너, 현장탐방, 생활상식, 행정정보 등)
- ❖ **소요예산** : 연간5,000천원(공모사업30%, 자체기금50%, 광고20%)



강동동 주민자치위원회

유휴공간을 활용한 직거래장터 개설.운영



강동 농수산물 직거래장터 활성화

- ❖ **기 간** : 매년3월 ~ 11월(동절기 제외)
- ❖ **참여대상** : 장터회원 및 장등마을외 7개 마을주민
- ❖ **주요활동내용**
 - 장터꾸미기(청사초롱 등), 벽화조성 등을 통한 장터 환경정비
 - 장터 문화제(사생대회, 우리농산물구별하기, 재활용장터, 장터먹거리 체험 등)차별화
 - 직거래 장터를 주민소통의 장 으로 활용
- ❖ **협력기관** : 북구청, 마을기업, 아파트자치회 등



강동동 주민자치위원회

شطاد리 제작, 축제를 통한 문제해결 및 주민화합 기여



강동شطاد리 제작 및 축제

- ❖ **기 간** : '15년 ~ 현재(매년9월)
- ❖ **주최/주관** : 강동동주민협의체, 강동동주민자치위원회
- ❖ **주요 내용**
 - 슷다리 건너기, 화합의 비빔밥, 어촌체험, 소망풍등 날리기, 마당극, 사생대회 등
- ❖ **소요예산** : 연간10,000천원(공모30%, 기금30%, 후원40%)



주요성과 및 향후계획

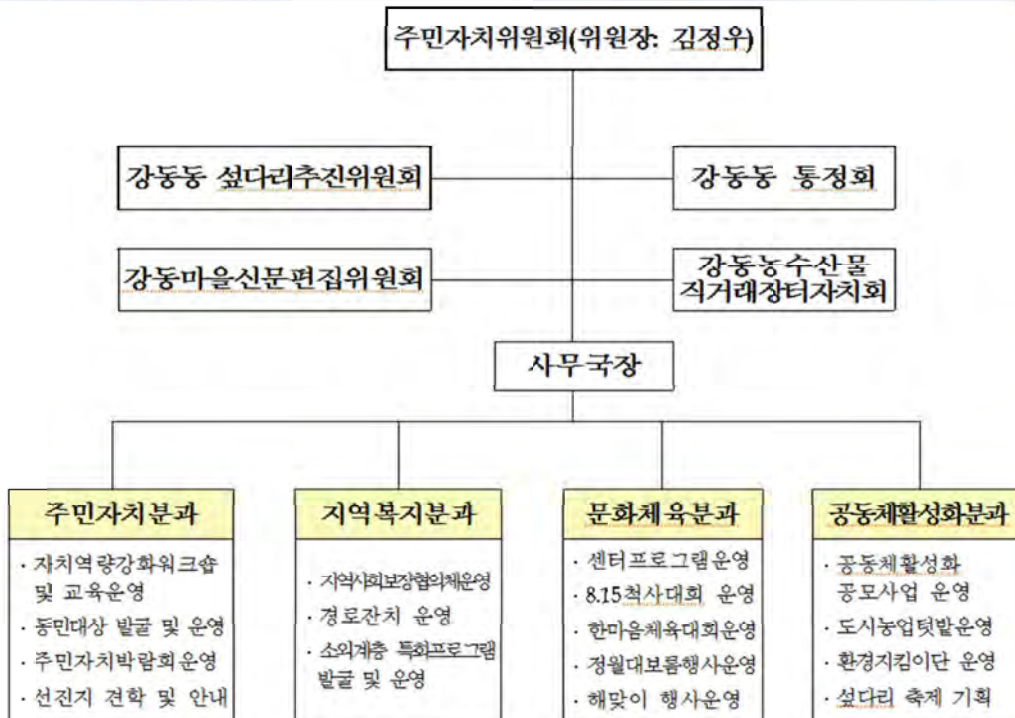
주요 성과

- ❖ 지역 현안문제를 주민소통과 공감을 통한 문제해결
- ❖ 유휴공간 활용을 통한 지역농어가 소득증대 및 지역경제 활성화 도모
- ❖ 마을문제를 축제로 승화시켜 주민 화합과 관광자원으로 개발

향후 계획

- ❖ 사회적 경제기업 창업을 통한 자립기반 조성
 - 마을신문 : 협동조합 설립.운영
 - 직거래장터 : 마을기업 설립.운영

조직도



강동동 주민자치위원회

언론 보도자료

울산사람들
울산사람들
울산 북구 강동동주민센터 벤치마킹 발걸이 이어져
2017.06.28 22:20:07

전국
울산
울산 북구, 주민자치센터 운영 평가서 강동동 '최우수'
박은보 기자 | urbi234@naver.com
2015.12.27 14:15:27

2017년 농심사립주민자치위원회 회장 워크숍
2017.6.27.(화)~28.(수) / 부산,경주,울산

- 중년남 5명중 1명은 '이것' 먹어?
- LPG차량 "5년 현찰"후 공짜로 가져가세요!

울산 북구 강동동 주민자치센터(자치위원장 김지운)를 벤치마킹하려는 발걸이 이어지고 있다.

지난 21일 부산 기장읍 주민자치위원회 위원들에게 이어 28일 전남 순천시 주민자치위원들이 강동동을 찾았다.

고은희 과 북구의회 윤치용 의장, 주민 등 300여 명이 참석한 가운데 '강동 농수산물 주말 직거래 장터' 개장식을 진행했다. 2013.10.27. (사진=울산 북구 제공)

강동동 주민자치위원회

감사 합니다.



동네 민주주의 컨퍼런스

지역화폐 그루와 단풍골 공감마루

제3세션

풍산동 주민자치회



주민 스스로, 주민과 더불어 만드는

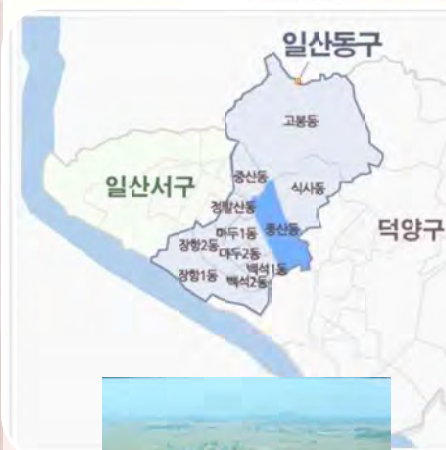
지역화폐 **그루**와 **단풍골 공감마루**

풍산동 주민자치회

Contents

1. 풍산동 소개
2. 단풍골 품앗이 그루 이야기
3. 단풍골 공감마루
4. 또 다른 시작...

풍산동 소개



- ★ 경기도 고양시 일산동구 풍산동
- ★ 법정동 : 풍동, 산황동
- ★ 인구 : 39,843명(고양시 대비 3.83%)
- ★ 면적 : 5.67km²
(고양시의 2.1%, 일산동구의 9.4%)
- ★ 특징 : 대규모 아파트단지와 상가,
 농촌이 공존하는 **도농복합동**



풍산동의 옛모습



1992년 이후 도시화



도시화에 따른 극복과제



지역간 단절

백마로가 갈라놓은
산황동 자연부락과
풍동 아파트 지역



세대간 단절

노인/부모/자녀간
소통부재



이웃간 단절

아파트 세대/사회적
약자에 대한 배려부재



쓰레기 문제

자연부락과 단독주택지
인근 무단투기 극심

03

그루의 정의 & 그루의 흐름도

지역화폐 그루란?

- 풍산동 마을공동체에서 사용하는 지역화폐
- 회원끼리 품이나 물품을 지급 후 현금이 오가는 대신 '그루'를 현금처럼 사용할 수 있는 제도
- 참여 : 회원 5,000여명/
가맹점 60개 업소
- 주요성과 : 마을의제를 해결하는
센터활성화



04

"지속가능한 선터활성화를 위해 풍산동 주민자치회가 나섰다."

단풍골 품앗이 "그루" 성장과정

2014이전

도입기

- 우리마을 자원조사 기획교육
- 재능커뮤니티 인적·물적 자료구축

2014~2015

성장기

- 사업계획 수립 주민설명회
- 지역화폐 인적·물적 자원조사
- 주민자치회 시범 동 선정
- 단풍골 품앗이 회원모집과 가맹점 모집

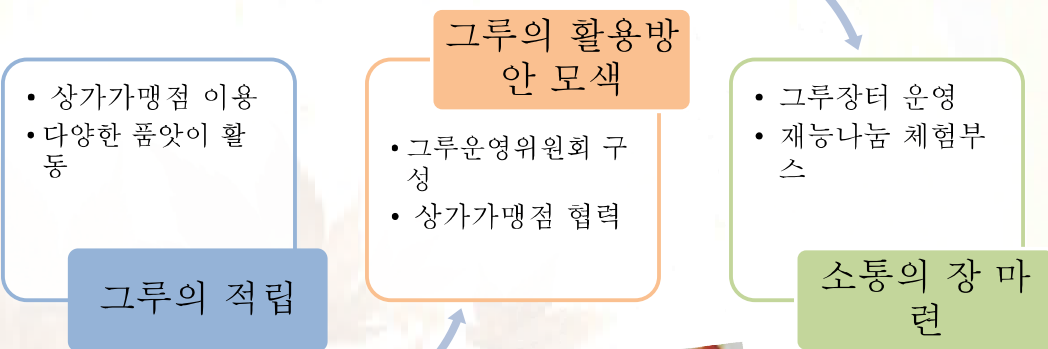
2015~현재

확산기

- 풍산동 주민자치회 출범
- 단풍골 품앗이 회원 및 가맹점 확대
- 자원센터방 공유경제 플랫폼 활성화
- "그루" 소비 촉진을 위한 "그루장터" 운영



지역화폐 '그루' 활성화-그루장터



- 그루의 적립**
- 상가가맹점 이용
 - 다양한 품앗이 활동

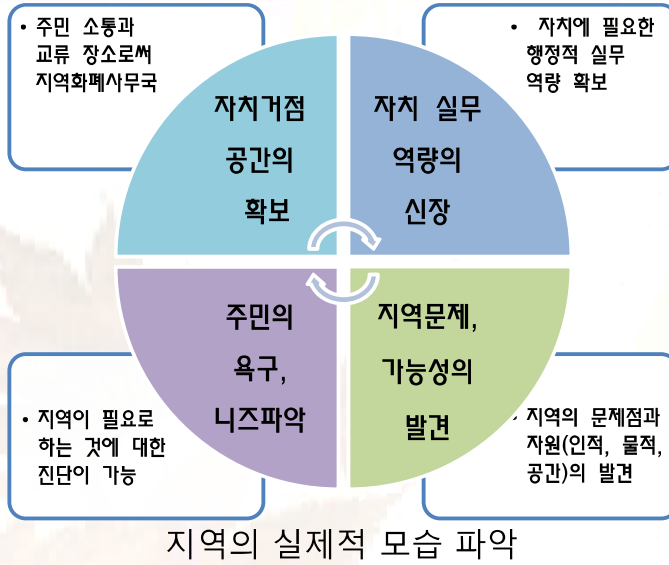
- 그루의 활용방안 모색**
- 그루운영위원회 구성
 - 상가가맹점 협력

- 소통의 장 마련**
- 그루장터 운영
 - 재능나눔 체험부스



그루장터 운영

지역화폐 '그루' 활성화-지역화폐사무국



동네 민주주의 확립

단풍길 품앗이 "그루" 다양한 활동



1. 소동마리 활동 강화



2. 저능역량 강화



단풍길 품앗이 "그루" 다양한 활동



3. 문화강좌재능나눔연계



4. 품앗이 활성화



단풍길 품앗이 "그루" 다양한 활동

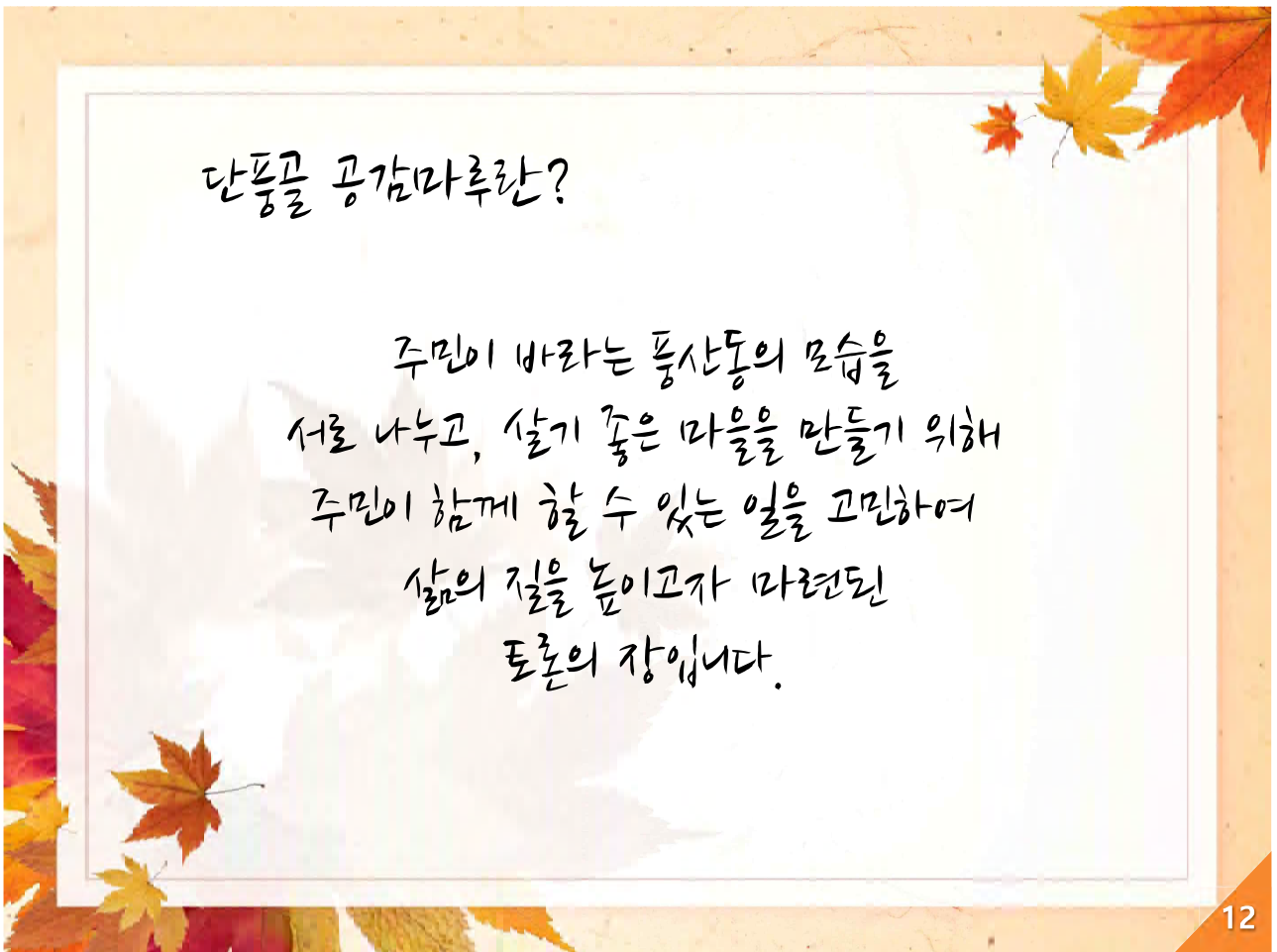


5. 클린 프로젝트



6. 마을자원 공유



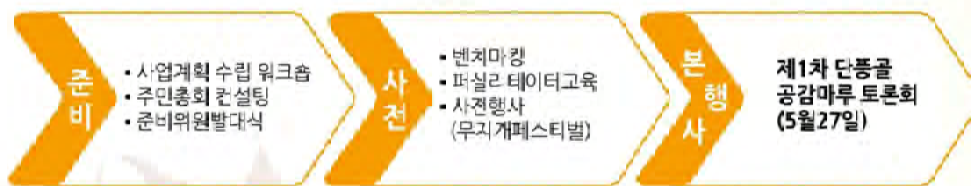


준비위원회 분과 구성



지역을 대표하는 **각계각층**의 주민들을 **준비위원회**로 구성 하여
의제 및 진행 방식 등 다양한 의견이 공감마루에 개진될 수 있도록 **노력**

단풍골 공감마루 준비 과정



단풍골 공감마루 진행과정

아이스 브레이크

간단한 게임과 워밍업 공통 질문 제시
조원들과의 어색함을 없애고, 풍산동 마을주민이라는 공감대 형성

테이블 토의

핵심 가치별 세부 의제 토의 (나눔,키움,어울림)
한 명씩 앞서 제안된 의제에 관해 의견 제시

조별 발표

소주제 모임별 의견 정리 후 조별 발표
필요시 조별 의견을 투표하여 동정 운영에 반영

공간 소모임

제안된 의견에 공감하고 추진하는 모임 구성
단풍골 공감마루 연속성 유지

15

동네 민주주의 그리고 단풍골 공감마루 주민대토론회

주민 스스로 의제 설정

상호토론을 통한 최적인 도달

민주주의를 통한 합의 도출



16

단풍골 공감마루 "풍산동 비전 세우기" 의제



"오이지, 열무김치, 된장, 떡국, 보름음식 등을 나누기"

나눔분야 - 독거어르신 방문지원



"해당부서와 담당자를 직접 찾아가서 주민들의 의견을 알림"

키움분야-주민센터 이전신속

주민센터 증축 확정

지역 시,도의원과의 간담회



시장님과의 간담회



시청담당부서와의 간담회



이웃림분야-세대공감프로그램

사전교육



유은혜의원과 청소년이 함께



KT 시모터즈 교육



관내 중학교 교장선생님의 자원봉사 교육

이웃림봄야 - 세대공감프로그램

실버공감



청소년과 함께하는 실버공감



일대일 눈높이 맞춤 교육



어르신들과 도란도란 이야기도 나누는...

이웃림봄야 - 세대공감프로그램

키즈공감



안내 초, 중, 고등학생이 어우러진 키즈공감



전문강사와 함께 네 컷 만화그리기



형들과 함께...

이웃림분야-세대공감프로그램

감성공감



전문강사 강의



촬영기법 배우기



청소년과 짝을 지어 촬영

“전문가를 초빙하여 단풍골 공감마루의 총평의 시간을 가지다”

2017년 단풍골 공감마루 총평



2017년도 공감마루 만족도 조사

본 설문 조사는 단풍골 공감마루 운영에 대한 만족도를 조사하기 위한 목적으로 실시되었습니다. 본 설문 조사는 단풍골 공감마루 운영에 대한 만족도를 조사하기 위한 목적으로 실시되었습니다. 본 설문 조사는 단풍골 공감마루 운영에 대한 만족도를 조사하기 위한 목적으로 실시되었습니다.

| 항목 | 매우 만족 | 만족 | 보통 | 불만족 | 매우 불만족 |
|----------------|-------|----|----|-----|--------|
| 1. 프로그램의 내용 | | | | | |
| 2. 프로그램의 진행 방식 | | | | | |
| 3. 프로그램의 장소 | | | | | |
| 4. 프로그램의 시간 | | | | | |
| 5. 프로그램의 강사 | | | | | |
| 6. 프로그램의 비용 | | | | | |
| 7. 프로그램의 홍보 | | | | | |
| 8. 프로그램의 기타 사항 | | | | | |



찾아가는 소그룹 토론회 & 주민역량 강화교육 강화교육

찾아가는 소그룹 주민토론회



주민역량 강화교육



주민 스스로, 주민과 더불어 만드는 마을공동체 실현

찾아가는
소그룹 주민토론회

긴밀하고 원활한
소통으로 마을자치
실현

주민역량강화
교육 실시

지역문제
해결 능력 향상

그루장터 운영

단절된
이웃관계 회복

27

감사합니다



동네 민주주의 컨퍼런스

문화와 꿈을 심는 도시 농업 공동체

제3세션

여기산 옹심이



‘여기산 옹심이 삶을 가드닝하다’

현대를 살아가는 사람들은 아름다운 자연과 함께하는 아늑한 전원생활을 꿈꾼다. 그러나 급속한 도시화로 인한 인구의 집중과 고층, 고밀도 건축물의 증가로 도심에서는 식물을 접할 수 있는 공간이 점점 사라졌다

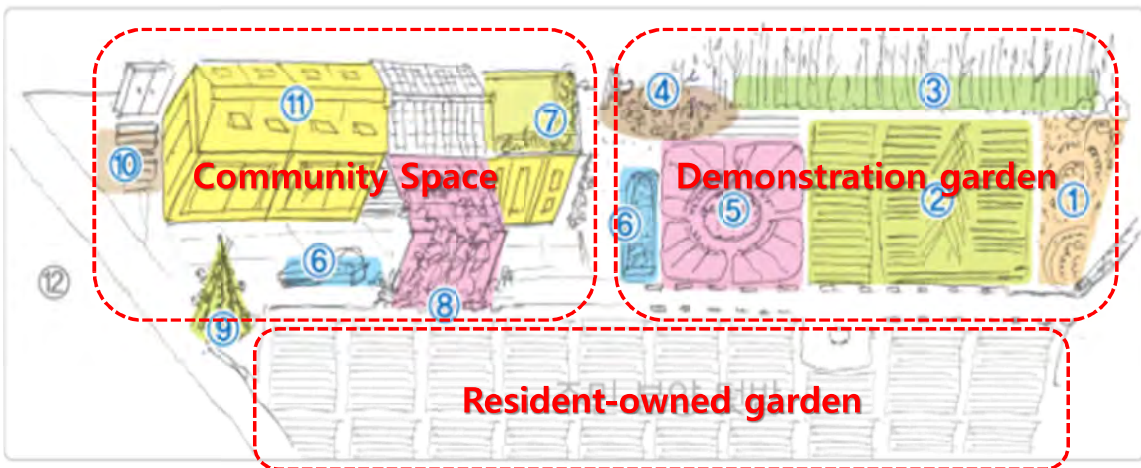


1. 추진배경



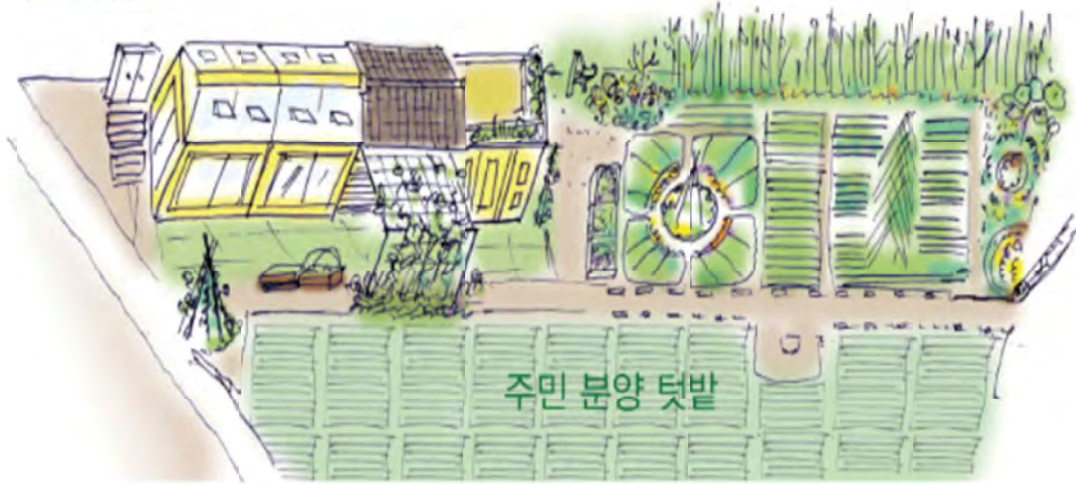
자투리땅 정비 및 활용을 통한 '아름다운 마을' 을 가꾸고
주민이 '소통'할 수 있는 장을 마련

2. 정원 설계



- ① 허브가든 ② (주민)공동텃밭 ③ 울타리텃밭 ④ 한국텃밭정원 ⑤ 텃밭정원(시범텃밭)
- ⑥ 상자텃밭 ⑦ 옥상조경 ⑧ 넝쿨그늘 ⑨ 넝쿨텐트 ⑩ 버섯텃밭 ⑪ 교육장(온실) ⑫ 퇴비장

기본구성 예시)



3. 시행계획 및 과정



시행전

- 무단 투기된 쓰레기와 잡풀이 우거졌음



조성1차
(2013)

- 100여 톤의 건축폐기물 등을 수거
- 도농문화 콘텐츠연구회에서 정원 조성
- 수도를 설치하여 32가정이 참여하여 텃밭 경작



4. 시행계획 및 과정



조성2차
(2014)

- (사)도농문화콘텐츠연구회에서 커뮤니티 공간(온실 및 기타) 기증
- 경기마스터가드너, (사)한국원예문화협회의 원예활동 전문가 참여
- 여기산커뮤니티가든 개장
- 도시농업 활성화 협력 사업 및 문화교류 협약 체결
(서둔동, 도농문화콘텐츠연구회, 서둔가드닝밸리)
- 36가정이 신청하고, 32가정이 선정되어 텃밭 경작
- 주민커뮤니티프로그램 운영(주민 교육 및 참여 체험 프로그램)



5. 참여단체



6. 조성과정



7. 조성과정



8. 조성과정



9. 활동사례 - 절기행사 Farm Party

새로운 **봄** 함께 나누는... **Farm PARTY!**

이웃과 함께 어울리는 시간을 통해 더 나은 마을을 만들고
 온 가족이 함께하는 즐거운 주말의 열매로 일상을
 살려, 건강을 잃기 쉬운 여름이 다가오세요~
 조금 더 나은 수확한 여름채소의 과일도 파종을 만들어 나누어
 함께 스낵하여 만드는 '여름절기 팡 파티'를 합니다.

[여가산커뮤니티가든 '여름절기 팡 파티'
 일시_ 7월 19일(토) 오후 4시 ~ 7시

Part 1 . 시골 뒷가슴살 채소버거 무김치콘서트
 (여름채소와 소시지를 활용한 수제버거)

Part 2 . 여름채소 & 과일 파종 레시피 & 나눔행사
 (수확한 채소로 만든 맛있는 파종을 만들거)

Part 3 . 여름채소 & 1식 1찬 Pot-luck Party
 (여름채소로 함께 만들어 나누어 먹는 밥 파티)

* 부수입출세에 세금 당근기는 **함께** 예약을 합니다.
 문의 02-940-9119~7906 (여가산커뮤니티)
 홈페이지 02-940-9119~9054 (여가산커뮤니티) www.nifon.or.kr 11272519

여가산커뮤니티가든 나눔과 나눔이신 소중히 여기며 나누어 드립니다

여가산커뮤니티가든

원한다면 함께 **하**지! **Farm PARTY**

현재(6월 22일)는 20일기를 열면서 일기로
 일년을 대안이 가장 높이 뜨고 남의 길이가 가장 긴 날입니다.
 이어져지는 온네기를 마려와 농사에 지장이 없다고 하셔도
 수확한 하지감자를 함께 나누어 먹으며 소중하는
 하지+One day (2+1) '절기팡 파티'를 합니다.

2014. 6. 22 (일요일) 여가산커뮤니티가든

Part 1 . 한병 밥만 만들기 (김속에 빠진 씨앗)
 pm 2시 ~ 4시 (어린이대상 사전예약)

Part 2 . 하지감자 & 1식 1찬 Pot-luck PARTY
 pm 4시 ~ (마을주민과 관심있는 분)

여가산커뮤니티가든에서 주최 할기여 도시농업과자원봉사자로 스폰서는 파종을
 키우기로 신청 할 예정입니다. 총500 원정비 되는 분만 300 원정비 주세요

농업이 생애 3대 안이생애 3대 **농심**

활동사례 - 절기행사 Farm Party



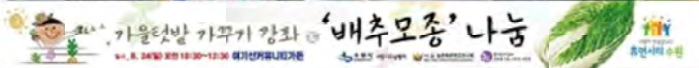
활동사례 - 절기행사 Farm Party



10. 활동사례-소통 Communication



11. 활동사례 - 나눔행사 Charity event



12. 활동사례 - 커뮤니티가든현장답사



13. 활동사례 - 국제컨퍼런스 가을절기 Farm Party

가을 **박** 을 나누자...
Farm PARTY!

가을걷이를 하고 단풍이 날리는 추분이 지나면 찬 서리가 내리고 밤이 차차 길어지는 가을의 길목네요. 곡식을 수확하고 겨우어 알려 겨울을 미리 준비하고, 텃밭 캐스와 과일로 달콤한 잼을 함께 만들고 소용하여 가을 맛나는 '가을절기 팜 파티'를 합니다.

[여기산커뮤니티가든] '가을절기 팜 파티'
일시_ 9월 27일(토) 11시 ~ 4시

Part 1 텃밭캐소 & 과일 잼 만들
(모전 11, 오후 1시, 2회 2명 / 50명 / 사진 선착순 55명)

Part 2 입화공예 체험 - 오후 1:00~2:30 / 사전신청 20~30명
(가을 단풍, 꽃잎 아한만 조계채 만들기 / 책 1, 000원)

Part 3 팜 투어 & 포트라 파티 - 오후 2:00~4:00시
(미국 미네사وتا에서 왔던 부아르 등 : 부아, 공예품 다과제공)

문의처: 김민희 010-8381-8004 / 이곳@naver.com
www.yeosu.com / www.yeosu.com / www.yeosu.com

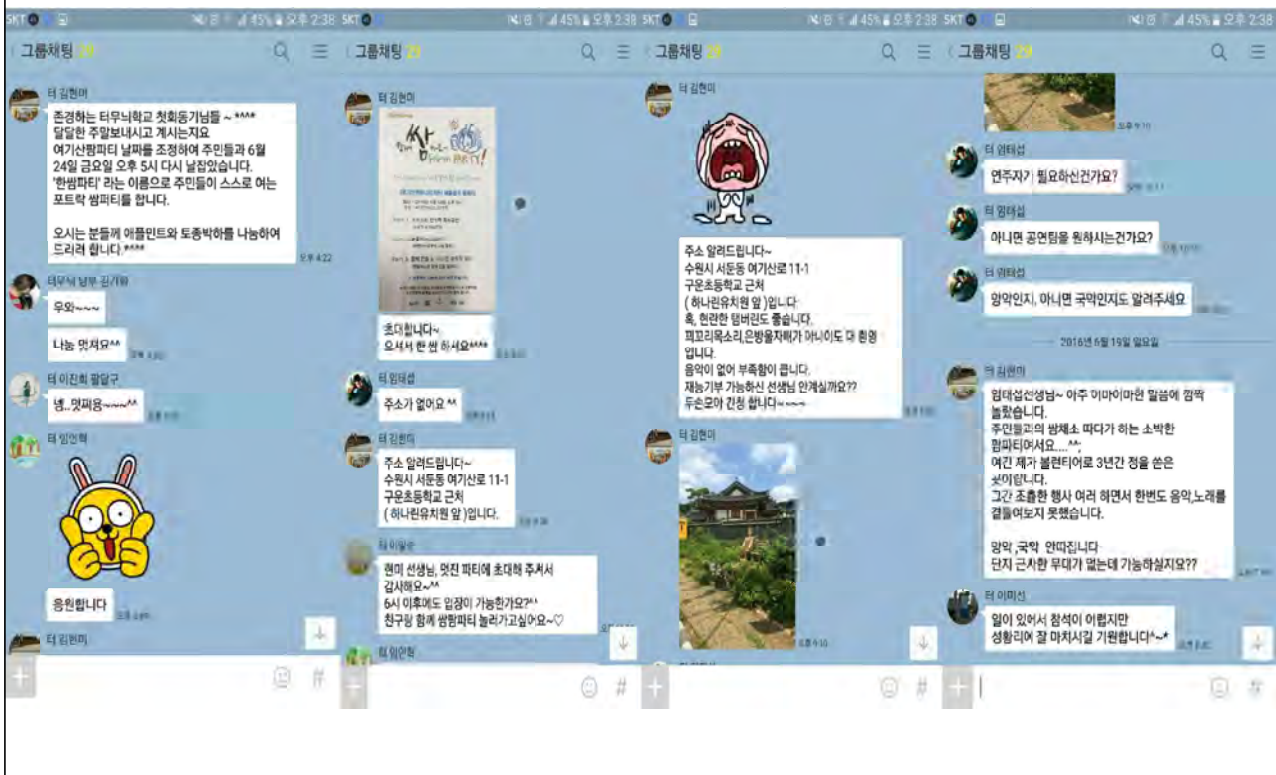
주최: 여수시, 여수시농업기술센터, 여수시농업기술센터, 여수시농업기술센터



14. 활동사례 - 주민교육 Educational Workshop



2016 주민공동체 프론티어 팜파티 <터 무늬학교> 선생님들의 도움



2016 주민공동체 프론티어 팜파티





함께 **팜** 하는... **Farm PARTY!**

함께 스윙하여 만드는 '여름절기 팜 파티'를 준비합니다.

[여기산커뮤니티가든] 여름절기 팜파티

일시 : 2016년 6월 24일 오후 5시
 장소 : 여기산커뮤니티가든

Part 1. 우리소리 한가락 축하공연
 (시조창 & 대금연주)

Part 2. 토종박하 나눔행사
 (프론티어공동체 나눔 활동)

Part 3. 함께 한쌈 & 1식1찬 포트락 파티
 (텃밭채소로 함께 한쌈 밥파티)

* 토종박하 나눔에 참여 예약 필수입니다.

여기산커뮤니티가든은 도시농업과 재실습적으로 소풍하는
 주민공동체 활동을 마스터가드니와 함께 합니다.



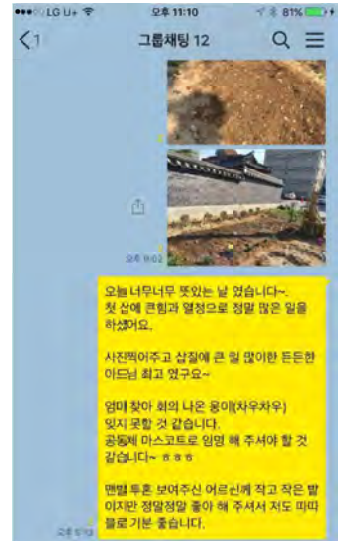
2016 주민공동체 프론티어 팜파티 여기산옹심이 팜파티를 이렇게~



2016 주민공동체 팜파티를 이렇게~



14. 프론티어 주민교육 Educational Workshop



활동사례 - 공동체 주민교육 Educational Workshop



< 여기텃밭 (여가산 커뮤니티가든) >



김현미 (남양주농업기술센터 500호 1차차)

떡볶고육관련 1박2일 워크숍에 주민분들과 마스터카드나신 생남동과 함께하고 있습니다.

함께 심고 가꾸며 나눔이 지금의 여가산커뮤니티가든이 되었음을 알릴 기회되었습니다.



활동사례 - 공동체 주민교육 Educational Workshop



따복공동체 주민공모 사업계획서

| 2017년 따복공동체 주민제안 공모사업 신청서 | | | |
|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|
| 지원분야 | 공간활동 | | |
| 활동분야 | 공공분야() - 텃밭(○) | 민간() - 마을(○) | 교육(○) - 역사() |
| 모임명 (15자 이내) | 여기산 음식이 | 대표자 | 장영호 |
| 모임소재지 주소 | 여주시 서문로 192번길 | 연락처 | 010-6473-7032 |
| 사업명 | 문화와 꿈을 심는 도시농업 공동체 | | |
| 사업내용 | ○ 사업목적 도심 속 텃밭을 토대로 다양한 농업교육을 실시하여 함께하는 도시농업 공동체를 조성하고 아름다운 커뮤니티공간을 조성해 지역주민과의 다채로운 행사를 진행하며 주민이 스스로 만들어 나가는 아름다운 우리마을 만들기의 거점 및 소통의 장을 마련 ○ 사업장소 : 여주시커뮤니티공간 (수원기, 흥남구, 서문동 111-1 등) ○ 사업기간 : 2017. 3. ~ 2017. 11. ○ 사업내용 - 토종씨앗 및 활동 전시 공간 운영, 텃밭 체험을 위한 커뮤니티 공간 마련 - 토종씨앗을 통한 도시농업교육(20회) 등, 토종 생김새를 지역당 별로 유기농 할아버지 교육(5회)을 통한 도시농업 활동에 관심 유도 - 계절별 참여프로그램을 통한 함께하는 공동체 활동 등 함께 가꾸는 아름다운 우리마을 만들기 ○ 기대효과 - 도시농업 중요성 인식 확대 - 스스로 할 수 있는 공동체 조성 - 아름다운 우리 동네 만들기 | | |
| 사업예산 | 총사업비 | 보조금 | 자부담 |
| | 6,937,000 원 | 6,604,000 원 | 333,000 원 |
| 자부담 비율 : 보조금의 5% (자부담 5%이상 필수) | | | |
| <input type="checkbox"/> 개인정보 수집, 이용에 동의합니다. | | | |
| 작성한 내용은 사실과 다름없으며, 『따복공동체 주민제안사업(공간활동)』을 신청합니다. | | | |
| 2017년 4월 3일 | | | |
| 대표제안자 : 정재환 (서명/날인) | | | |
| <첨부서류> 도시농업계획서 1부, 소모임 소개서 1부, 소모임구성원서명부 1부, 소공인소개서 1부. | | | |
| 경기도지사 귀하 | | | |

1. 지원 분야 : 공간활동
2. 모임명 : 여기산 음식이
3. 사업명 : 문화와 꿈을 심는 도시농업 공동체
4. 사업기간 : 2017. 3. 1. ~ 2017. 11. 30.
5. 사업예산 (단위:천원)

| 총사업비 | 보조금 | 자부담 | 비고 |
|--------|-------|-----|----------------------|
| 10,400 | 9,900 | 500 | 자부담 비율 : 보조금액의 5% |

6. 사업의 목적 및 필요성

도심 속 텃밭을 토대로 다양한 농업교육을 실시하여 함께하는 도시농업 공동체를 조성하고, 아름다운 커뮤니티공간을 조성해 지역주민과의 다채로운 행사를 진행해 주민이 스스로 만들어 나가는 아름다운 우리마을 만들기의 거점 및 소통의 장을 마련하고자 합니다.

7. 추진계획

| 사업명 | 일정 | 사업내용(사업대상, 프로그램 및 활동내용 등) |
|--------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 문화와 꿈을 심는 도시농업 공동체 | 3월 ~ 6월 | ○ 공간조성 - 토종씨앗 전시관 조성 - 텃밭 저금통 조성 - 흥남가든 및 활동 전시 공간 조성 |
| | 3월 ~ 11월 | ○ 도시농업 교육(5회) - 토종작물, 유기농 농업, 천연 퇴비 만들기 등 ○ 마을정원사 교육(5회) - 정원 기초, 장작정원 및 아트촌 꾸미기 등 ○ 생활환경지도자 교육(10회) - 생활환경3급 지도사 과정 수료 ○ 장미거리 교육(5회) - 유기농 복식 식생활 및 미각 교육, 전통 발효 음식, 한방 도시락 체험 등 ○ 아름다운 우리마을 만들기(수시) - 우리동네 대정소, 궁터 정원 및 화분 조성, 섬터 공간 조성 등 ○ 할기 팡파티(2회) - 함께하는 포트락 파티, 모종나눔 행사, 계절라가든 조성 등 |
| | 10월 ~ 11월 | ○ 활동 책자 발간 - 활동 결과 및 도시농업 교육 책자 발행 ○ 마무리 - 사업 평가 및 회의 |

<서식2>

사업실행계획서

1. 사업분야 : 공간활동
2. 모임명 : 여기산음식이
3. 사업명 : 문화와 꿈을 심는 도시농업 공동체
4. 사업기간 : 2017. 3. 1. ~ 2017. 11. 30. ※ 2017년 11월까지 완료
5. 사업예산 (단위 : 천원, %)

| 총사업비 | 보조금 | 자부담 | 비고 |
|-------|-------|-----|----------------------|
| 6,937 | 6,604 | 333 | 자부담 비율 : 보조금액의 5% |

6. 사업의 목적 및 필요성

도심 속 텃밭을 토대로 다양한 농업교육을 실시하여 함께하는 도시농업 공동체를 조성하고, 아름다운 커뮤니티공간을 조성해 지역주민과의 다채로운 행사를 진행해 주민이 스스로 만들어 나가는 아름다운마을 만들기의 거점 및 소통의 장을 마련하고자 합니다.

7. 추진계획

| 사업명 | 일정 | 사업내용(사업대상, 프로그램 및 활동내용 등) |
|--------------------|-----------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 문화와 꿈을 심는 도시농업 공동체 | 3월 ~ 6월 | ○ 공간조성 - 토종씨앗 전시관 조성 - 텃밭 저금통 조성 - 흥남가든 및 활동 전시 공간 조성 |
| | 3월 ~ 11월 | ○ 도시농업 교육(5회) - 토종작물, 유기농 농업, 천연 퇴비 만들기 등 ○ 마을정원사 교육(5회) - 정원 기초, 장작정원 및 아트촌 꾸미기 등 ○ 생활환경지도자 교육(10회) - 생활환경3급 지도사 과정 수료 ○ 장미거리 교육(5회) - 유기농 복식 식생활 및 미각 교육, 전통 발효 음식, 한방 도시락 체험 등 ○ 아름다운 우리마을 만들기(수시) - 우리동네 대정소, 궁터 정원 및 화분 조성, 섬터 공간 조성 등 ○ 할기 팡파티(2회) - 함께하는 포트락 파티, 모종나눔 행사, 계절라가든 조성 등 |
| | 10월 ~ 11월 | ○ 활동 책자 발간 - 활동 결과 및 도시농업 교육 책자 발행 ○ 마무리 - 사업 평가 및 회의 |

15. 2017 공간활동 따복 사업 현재 진행 중...



2017 공간활동 따복 사업 현재 진행 중...



2017. 서둔동 안전마을 공한지 조성 사례



2017. 서둔동 안전마을 공한지 조성 사례



- 용심이주민들과 커뮤니티가든 운영 및 슬로푸드 활동



커뮤니티가든의 중요성



우리들의 정원은 담장 안에 있는 것이 아니라 담장 밖에 펼쳐져 있었습니다. 여기서부터 커뮤니티가든이 시작되는 것입니다. 커뮤니티는 마을(동·洞·네) 그 자체입니다. 이 동네는 물수에 같은 동을 쓰는데, 같은 물을 먹는 사이가 동네란 뜻입니다. 항상 하나의 유역군으로 형성되어 있는 거죠. 지금이 공동체 요소를 가지고 있는 커뮤니티가든의 역할이 가장 필요할 때 라고 생각합니다.

신준환 국립수목원장과의 인터뷰 중에서(2013)

향후 계획 및 결론



향후 계획

- 서호호수와 여기산과 연결된 생태교육 공간으로 업그레이드
- 주민들이 중심되는 공동체 등록 / 공동체활성화
- 다양한 전문가집단 참여에 의한 창의적이고 독특한 Community Garden으로 지속발전
- 공동체를 위한 새로운 프로그램 개발
 - 또래, 세대간이 함께 할 수 있는 교육 콘텐츠 개발

결론

엇매이지 않는 경작활동, 환경교육과 시설 및 기금 그리고 제도적, 사회적 네트워크를 움직이는 다양한 기술과 자원으로 여기산커뮤니티가든에서의 삶을 가드닝할 수 있는 공간으로 지속 운영되어야 함



감사합니다.

The Nature teaches
beautiful lesson:
When you live in harmony with it.

동네 민주주의 컨퍼런스

관양마을100인 원탁토론 "작은 마을에서 큰 대한민국을 꿈꾸다"

제3세션

청년프로젝트쓰봉&좋은관양마을만들기 기획단

5 청년

2016 년

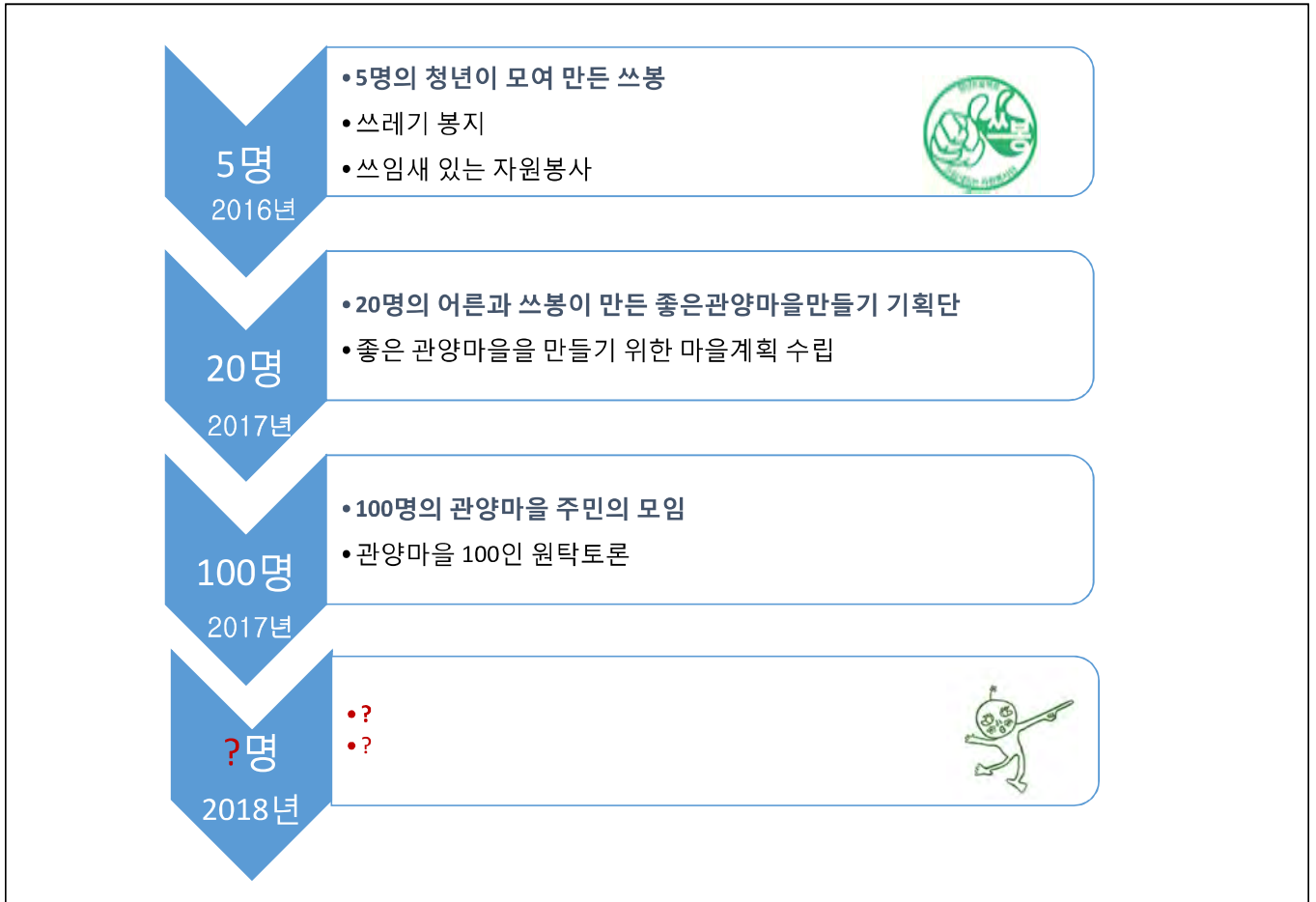


5 + 청년 =



관양마을





원탁 토론 그 7일간의 기록 (청년프로젝트 쓰봉 & 좋은관양마을만들기기획단)



P.M 정 후 교

1 Day

알다? - 회의, 전화

2 Day

없다? - 신청자



3 Day

나가다? - 길을 나서다.

마을 주민 여러분의 생각을 모아모아

“관양마을 100인 원탁토론”

제1회 원탁토론 주제

우리마을의 쓰레기 문제 어떻게 할 것인가?



• 일시 : 2017. 9. 9.(토) 15:00~17:00
• 장소 : 평촌 에이큐브(청년지원공간)
 안양시 동안구 시면대로327번길 11-41,
 안양창조경제융합센터 3층 A-cube 인텔TG랩



- 참가대상 - 마을 쓰레기 문제에 관심 있는 주민 100인
- 신청방법 - 문자 : 010-9582-2331 "OOO(참가자 이름) 원탁토론 신청합니다"
- 온라인 : bit.ly/2xqpSLh 접속 후 신청란 작성
- 신청기간 - 9월 6일(수) 까지

주최: 유은 관양마을관리기 계획단 / 쓰임새 있는 자원봉사단 "쓰부" 후원: 경기도 마북공동체지원센터, 안양시, 관이초등학교, 마더레이더(한부모가족지원센터) 네트워크

4 Day

만나다? - 사람들을 만나다.

5 Day

또 만나다? - 설득하다.

6 Day

드디어? - 우리가 만났다.



7 Day

제안하다 - ???

대한민국 최초

1. 순수한 마을주민이 직접 기획하고 진행한
2. 단일 주제로 진행한
3. 막강한 자원봉사단이 함께 한
4. 제로에 가까운 예산으로 진행한 원탁 토론



2018년


? Day

마을이 응답하다.

참여주민 서명부

아래 본인은 쓰레기 없는 좋은 관양마을을 만들기 위한
쓰레기문제 해결방안 제안에 동의함을 확인합니다.

2017년 10월 <한성동어방이16>

| 연번 | 참여자 인적사항 | | 서명 |
|----|----------|--|---------------------------------------------------------------------------------------|
| | 성명 | | |
| 1 | 환새리 | |  |
| 2 | 김관우 | | 김관우 |
| 3 | 변재남 | | 지호 |
| 4 | 박동민 | | 박동민 2명 |
| 5 | 신정범 | | 정범 |
| 6 | 김민정 | | 김민정 2명 |
| 7 | 김은찬 | | 김은찬 |
| 8 | 박소연 | | 박소연 |
| 9 | 박지현 | | 박지현 |
| 10 | 양희찬 | | 양희찬 |
| 11 | 유세민 | | 유세민 |
| 12 | 유규환 | | 유규환 |
| 13 | 이도윤 | | 이도윤 |
| 14 | 이승운 | | 이승운 |
| 15 | 이은찬 | | 이은찬 |
| 16 | 이은수 | | 이은수 |
| 17 | 전준영 | | 전준영 |
| 18 | 최재니 | | 최재니 |

누가 ?



행복을 주는 파랑새 정 후 교

연락처 : 010-5528-3500

이메일 : hutool@hanmail.com

동네 민주주의 컨퍼런스

다음 시대를 살아가는 공동체마을

제3세션

(유)선애마을보은_기대리선애빌

다음 시대를 살아가는 생태공동체

기대리 선애빌



마을소개

1. 위치: 충북 보은군 마로면 기대리

2. 주민 : 40여명

3. 가구수: 20

4. 면적: 2만평



5.설립 및 조성 경위

- 2006년 생태명상동호회 소모임활동
- 2010년 조성, 생태명상공동체
기금모집하여 조성



주민생활

1. 인식주 비용의 마을 공동운영

- 월22만원 생활비 분담으로
주거, 식사 및 각종 공과금 등 해결
- 자체 영농통한 농산물생산
- 마을자체 소득창출
- 소박한 삶의 방식 추구



2. 개인과 마을의 공존과 조화

- 개인과 마을소득창출

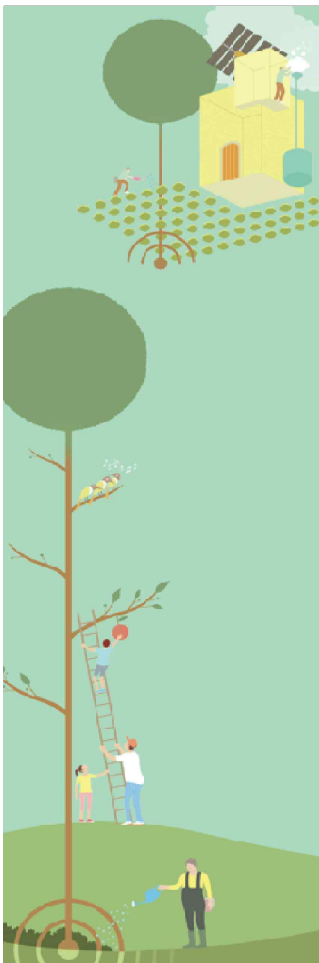
: 강사활동(체험프로그램, 견학, 행사),
식사준비, 안내

- 마을내 개인사업으로 소득창출

: 비누공방, 천연화장품, 목공제작 등

- 마을 외부에서 소득창출

: 약사, 교사, 강사, 디자인, 화가, 작가 등



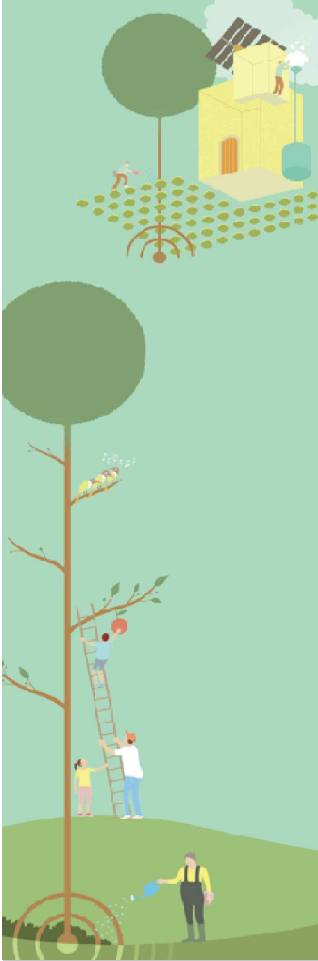
마을운영

1. 마을회의를 통한 의사결정

- 격주 수요일 전체참여

- 화백회의, 원탁회의 등 방식

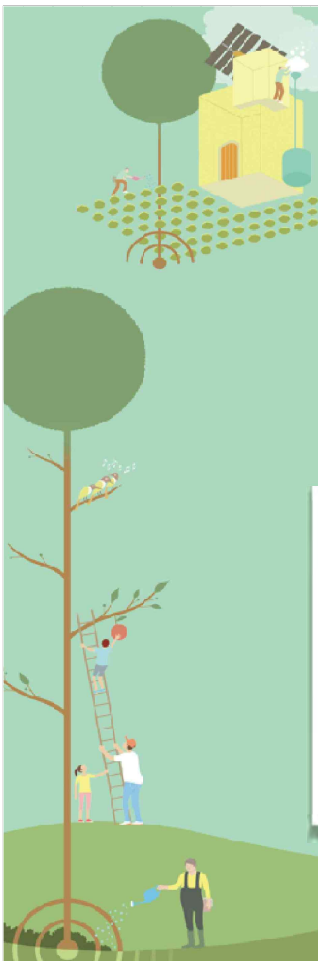




마을운영

2.어울림의 날- 공동 울력 (화목작업, 마을청소, 영농 등)

수요일 참여외에는 자율적 마을 일 참여방식



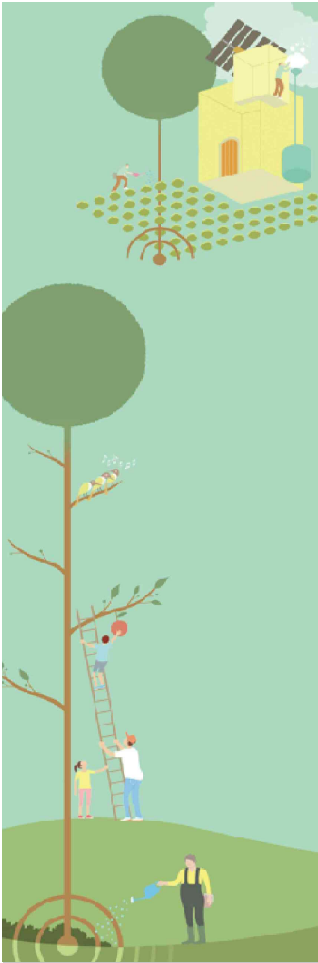
3.가족이 아닌 식구(食口)가 되는 공동취사

-매일 주 담당자와 함께 당번제로 운영

-식사를 하면서 자연스런 대화로

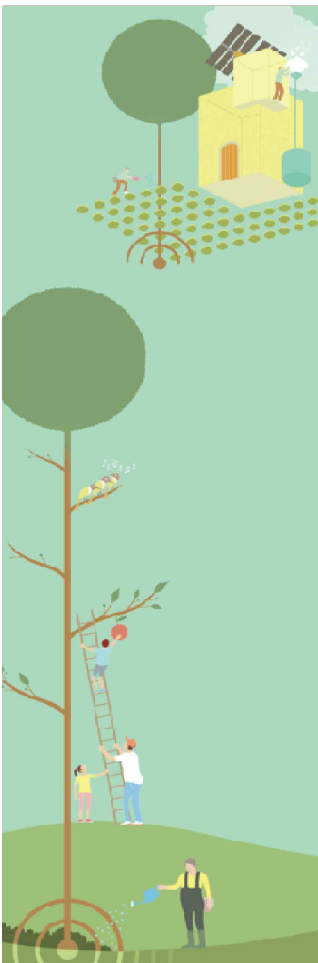
서로의 생활과 생각나눔, 마을문제 참여
및 의견개진





4.민주적 마을 운영조직

- 대표, 운영위원, 총무,낙생,문화,영농 등
- 매년 연말 마을회의에서 선거로 결정



5.다양한 마을행사 참여활동



마을주민교육



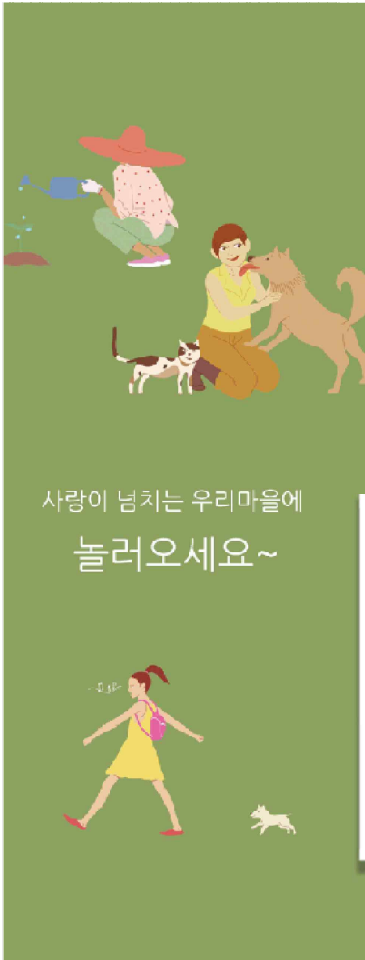
마을축제



문화가 있는 날 행사



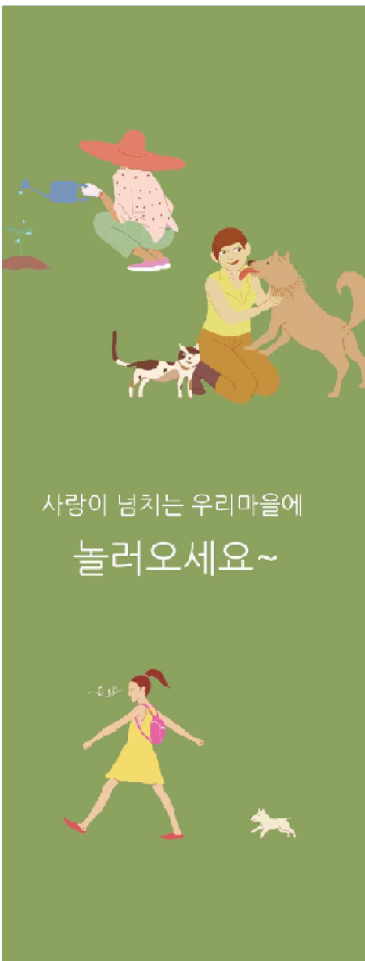
김장담는 날



마을 공동사업

1. 선애마을 보은(유)

- 각종 체험프로그램 운영,
마을투어프로그램 등



마을 공동사업

2. 게스트하우스 운영

3. 캠프장 운영

4. 마을카페 운영

감사합니다



동네 민주주의 컨퍼런스

우수영문화마을 조성


제3세션

우수영문화마을

동네 민주주의

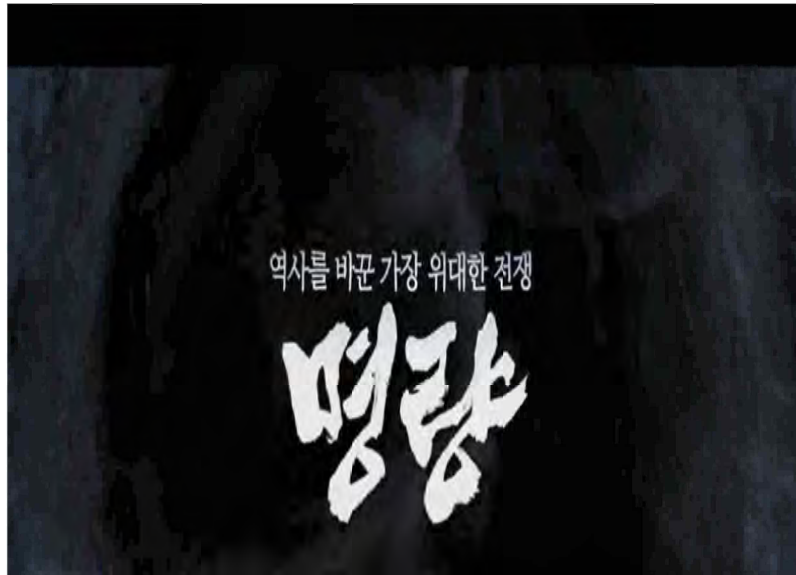
우수영 문화마을



 **해남군**



우수영문화마을



명량해전 재현 영상
(명량영화 하이라이트, 이순신장군 호령소리)

- <http://tv.kakao.com/v/60076641>

우수영문화마을 위치도



소~울 프로젝트

소울은 영문으로 soul로 정신, 혼이라는 뜻이고, 또 다른 뜻은 미소의 '笑' (웃음)와 울돌목(좁은 해로)의 '울'을 합성하여 [울돌목의 미소]

- 울돌목은 우수영마을의 자긍심이자, 한국의 정신적 공간으로 역할
- 문내면의 지역민들은 어느 지역보다 우수영에 대한 자부심이 대단하며, 늘 그 정신이 바탕 임
- 수영 설치기 주민들이 나서서 성을 직접 축성하였고, 명량대전에 대패한 다음 날 왜군에 의해 온 마을이 불바다가 되어도 아픔을 딛고 살아옴.
- 명량대첩 승전비 (숙종 14년 1688년)는 일제강점기때 일본군들이 승전비가 걸림돌이 되자 철거되어 경북궁 뜰에 묻힘. 해방 이후 주민들은 이를 찾아내어 해남으로 옮기는데 그 비용이 없어서 걸궁을 치며, 어렵게 기금을 마련해 옮김.
- 1970년대 이후 우수영마을은 저잣거리의 영외이전, 최근의 면사무소, 우체국 등 관공서와 초등학교의 영외이전으로 급격히 쇠퇴함.
- 침체되어가는 마을과 주민들의 소외감을 극복하고, 자긍심을 회복해야 할 계기가 필요하여 마을미술 프로젝트로 웃음을 잃어가는 울돌목 문내면 주민들에게 다시 한번 행복한 미소를 선사 하고자 함.



이강준 - [패전에 의한 약탈]

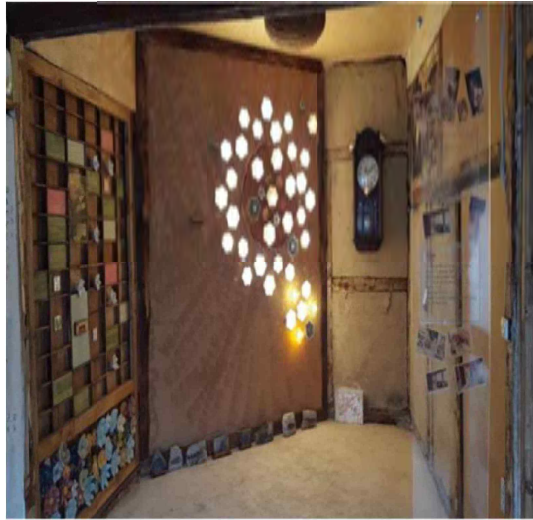
아트캠프



5.무소유

생활사갤러리 두번째이야기
2016년에 조성된 정재카페를 확장하여 쾌적한 공간을 만들고 지저분한 담장을 게비온 담장으로 바꿔 고급스러운 분위기를 연출하였다.





- 옛것과 새것이 혼용된 공간연출 작품으로 작가와 마을주민의 추억을 스토리텔링하여 작품화하였다. 이곳에서 사용되는 사투리를 표현하여 자연스럽게 수다를 떨수 있는 공간이다.

해남영창
과거 해남 우수영의 곡식 창고였던 영창의 모습을 재현했다.
당시 곡식을 운반하는 주민들의 모습과 황포돛배가 다니던 바다와 마을풍경을 묘사하였다.



발표 순서

I. 우수영문화마을이란

II. 동네민주주의 실천 내용

III. 향후 계획

우수영문화마을이란~~

위 치

- 1597년 명량대첩, 울돌목, 강강술래, 부녀농요, 법정스님 생가 등
- 면소재지에 벽화, 조형물, 아트하우스, 갤러리 등

실천과정

- 침체되어 가는 우수영마을의 명성과 자긍심을 회복
- 우수영문화마을주민협의회를 통한 작품 설치

우수영문화마을

사업개요



▪ 2015. 1. ~ 2017.(3개년)

- 문내면소재지 10개 마을
- 문화체육관광부, 마을미술프로젝트추진위원회

▪ 벽화, 조형물, 아트하우스, 갤러리 등 67점의 공공미술 작품 설치

실천내용

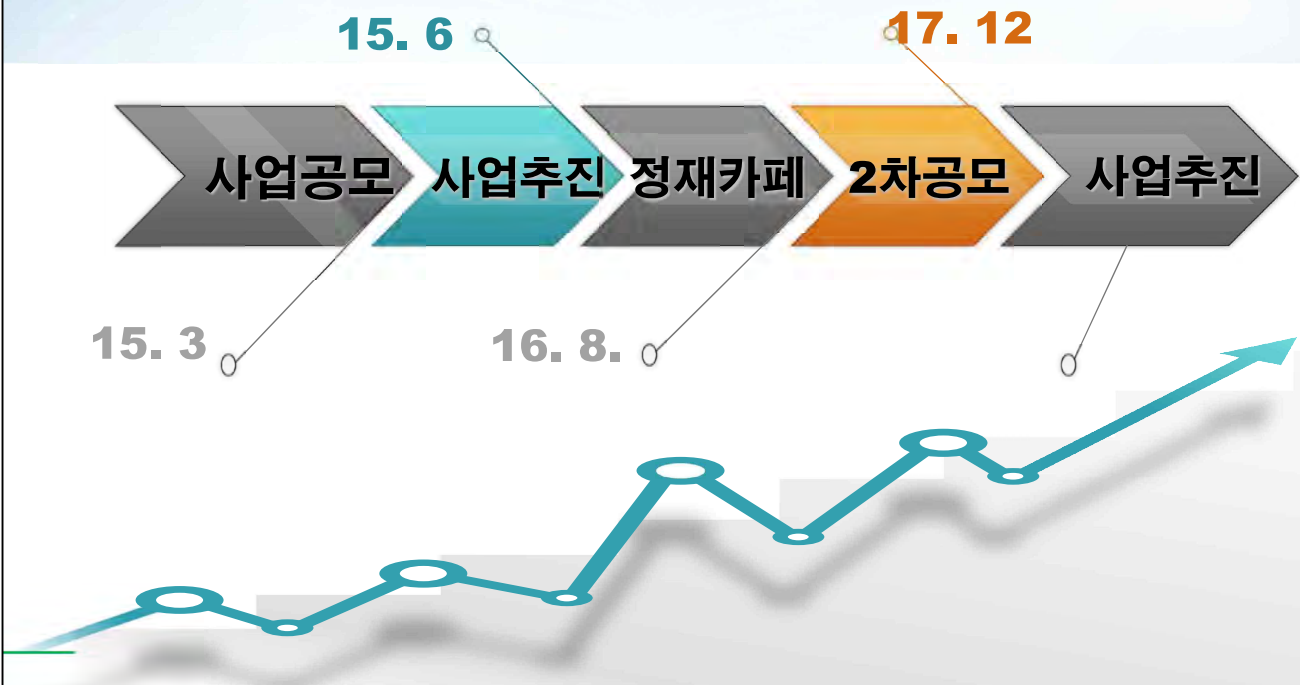
» 마을 해설사들의 헌신

일자리사업 재료비만으로 정재카페 직접 조성

- 홍보용 간판, 실내 공간 분위기 조성 등
- 추억의 학교 교실 공간에서의 교복 체험

» - 골동물 모집, 진열, 구형 가요기 등

추진과정



오해와 진실



자신들의 이익만을 추구한다는 오해

대화와 설득으로 오해 해소

주민들의 공감대 형성, 추진의지 제고

동네 민주주의 실천

주민이 함께하는, 주민이 참여하고, 주민이 주인됨

회의 개최로 소통, 공개경쟁, 투명한 예산지출,
사업추진과정 공개 등



그동안의 수상내역

- » 2016 대한민국 공간문화대상
최우수상(국무총리상) 수상
- 주민 동호회팀의 북춤, 난타 공연 등
- » 2017 마을공동체활성화 부분
최우수상 수상(행정안전부장관상) 수상
- 주민이 주인이 되는 공동체등

국무총리상 수상 심사평

»

명량대첩 축제를 준비하는 주민들은 북춤을 선보이며 이곳이 진정한 문화마을임을 자랑한다. 남도소리로 구성지게 마을을 해설하는 어르신들의 목소리는 명량대첩을 이끈 이순신의 기개를 닮은 듯 우렁차다. 훗날에도 예술가들이 마을주민들과 조우하는 활기찬 마을로 자리할 수 있을까? 오래된 마을의 문화예술 프로젝트는 언제나 기대와 우려가 교차한다. 무엇보다도 주민들의 뜨거운 열정이 인상 깊은 우수영마을이 관광객을 모으기 위한 수단으로서의 예술이 아닌, 삶을 위로하는 예술로 끊임없이 성장하길 소망한다.

»

마을해설사들이 꾸민 정재카페



동네 민주주의 실천 사진



금강저수지 경관개선사업을 위한 주민설명회



정재카페 개업 축하 공연



대한민국공간문화대상 현지심사시 북춤 공연



정재카페 개업 축하 공연



우수영문화마을 개막식때 주민공연

감사합니다



동네 민주주의 컨퍼런스

멋과 맛과 역사가 살아 숨쉬는 여수1번지! 명품 중앙동 만들기

제3세션

여수시중앙동주민자치위원회

제16회 전국주민자치박람회 우수사례
「지역활성화 분야」

맛과 멋과 역사가 살아숨쉬는 여수1번지!

명품 중앙동 만들기

 여수시 중앙동 주민자치위원회



목 차

- 일반현황
 - 기본현황
 - 주민자치위원회
- 우수사례
 - 이순신장군 역사탐방 골목길 투어
 - 여수의 핫플레이스 「고소천사벽화마을」 조성
 - 이순신장군 얼과 숨결을 느껴보는 테마 체험프로그램 운영
 - 1단체1구간 사계절 꽃동산 가꾸기
 - 중앙동민 소통의 장 한마당 행사
 - 중앙동←아산시 온양3동 교류협력 자매결연
 - 「사랑나누기 행복더하기」 아름다운 중앙동 만들기
- 파급효과 및 향후계획



일반 현황

- 기본현황
- 주민자치위원회

일반현황

기본현황

- 인구

 - 5,173명(남2,602, 여 2,571)
 - 65세이상 : 인구수대비 25.6% 차지 ⇒ 초고령화동
- 지역현황

 - 면적(0.49km²), 행정구역(3개 법정동/ 14개통), 공무원 12명, 주요기관(여수경찰서외17), 문화재(보물2점), 시장 및 상가(6개소)
- 지역특성

 - 여수밤바다(뗏), 음식문화거리(맛)과 이순신장군(역사) 살아숨쉬는 『여수의 1번지』
 - 진남관, 고소대와 연결된 고소천사벽화마을, 오포대 등으로 『명품관광 중심지』
 - 시장, 상가, 금융기관 등이 자리잡고 있어 『구도심의 중심 지역』

주민자치위원회

주민자치위원회 운영

위원 선정 및 위촉

- 추천 또는 공개모집 / 2년 임기 연임가능
- * 주민자치위원 고문 인적사항 공고(반기)

구성

- 총 인원 28명 (남 20명/여 8명)
- 소위원회 및 분과: 3개
- * 분과위원회 구성(운영지원, 기념품판매, 고소천사벽화)



우수사례

이순신장군 역사탐방 골목길 투어



이순신장군 역사탐방 골목길 투어

추진배경 및 목적

원도심 공동화로 인구감소와 지역경제침체를 이순신장군 역사탐방 골목길투어 운영으로 중앙동 관광지의 다양한 즐길거리 제공 및 지역주민 주도로 사업을 추진함으로써 지역주민의 자신감과 공동체의식 고취

주민자치위원회와 관광시설 업체간 이용할인 협약 체결

2년 연속(16년,17년) 도시재생공모사업 선정 추진

전남도 주민자치 특성화프로그램 선정 추진(2016년)

이순신장군 역사탐방 골목길 투어

추진과정 및 내용

- 이순신장군 역사체험 및 탐방길 운영
 - 이순신광장(거북선전시관) → 이순신장군의복체험 → 진남관 대첩비 → 고소천사벽화마을 → 신호연박물관 → 오포대 역사탐방길 운영
- 중앙동 주민자치위원 ↔ 해양관광업체 협약체결('17.1.20 / 30~50%할인)
 - 5개사(미남크루즈, 아쿠아플라넷, 해상케이블카, 해양레일바이크, 거북선펜션)
- 주민자치위원(고문, 위원장 등) 중앙동 여행 직접 해설 자원봉사
- 「중앙동 여행」 관광가이드북 제작 / 10,000부

이순신장군 역사탐방 골목길 투어

성과 및 지역사회 기여

- 주민자치위원회와 관광시설 업체간 이용할인 협약 체결('17.1.20)
 - 할인혜택 : 10,000천원 / 1인 평균 15,000원
- 전국 주민자치센터 우수사례 벤치마킹 대상지로 급부상
 - 주민자치위원회 (충남 천안시외 100 / 1,200명) 방문
- 도시재생을 통한 원도심 지역경제 활성화 '해양관광 여수' 브랜드 이미지 구축
 - 이순신광장 등 중앙동 관광코스 2016년 카드 매출 1위 / 17만명 방문
- 주변관광지와 연계하여 관광객을 불러 모으는 시너지 효과(진남관, 해상케이블카 등)



우수사례

여수의 핫플레이스
「고소천사벽화마을」 조성



여수의 핫플레이스 「고소천사벽화마을」 조성

추진배경 및 목적

- 2012여수세계박람회를 앞두고 관광객들을 위한 볼거리 제공 필요성 대두
- 주민자치위원회를 중심으로 1,004m 벽화골목 마을공동체사업 추진 계기
- 산동네 및 골목길에 열악한 환경을 시각적으로 개선

주민자치성금(20,120천원 / 2구간 벽화작업 시작)



여수의 핫플레이스 「고소천사벽화마을」 조성

추진과정

- '10. 11 : 주민자치위원회 타 시군 벽화마을 견학(감척, 동피랑마을 등)
- '10. 12 : 벽화골목 조성건의 및 사업추진통보
- '11.3~4 : 벽화컨셉의견수렴 및 추진위원회 구성(33명)
분과별 추진과제 발굴
천사고소벽화 골목길 조성 건의(시민과의 대화)
벽화컨셉 및 사업자 선정 간담회 개최(3회)
주민설명회 및 회의개최(2회)
- '11. 5 : **벽화기금조성 및 먹거리 장터 운영(20,120천원 조성)**
- '11. 5~ : 1~9구간 벽화조성 및 개·보수 추진



여수의 핫플레이스 「고소천사벽화마을」 조성

추진성과

- 주민자치위원회가 중심이 되어 주민들이 함께 만들어 낸 소통의 협력사례
- 산동네와 골목길의 열악한 환경을 시각적으로 개선하여 구도심권 생활 환경을 개선하고 예술적가치가 있는 마을로 조성함으로써 원도심 활성화

고소
1004 벽화마을



벽화구간(1~9구간)

1구간



환영인사, 동심의 세계

2구간



바다 이야기, 여수의 풍경

3구간



생활 이야기, 허영만 화백거리

4구간



개장골 마을 전설(역사,민화)

5구간



자연과 사람 이야기

6구간



사계절 자연 풍경, 동백꽃

7구간



이순신장군 일대기

8구간



여수8경, 신호연, 천사날개

9구간



바다 속 이야기

우수 사례

이순신장군 얼과 숨결을 느껴보는
테마 체험프로그램 운영



이순신장군 얼과 숨결을 느껴보는 테마 체험프로그램 운영

『이순신장군 장군복, 수사복 의복체험』

- 기간(매주 금,토,일), 시간(오후2시~6시)
 - 고소천사벽화 분과 책임 운영, 주민자치위원회 조별로 3명(8조/3명)
 - 도시재생공모 사업 선정('16~'17)

성과 및 지역사회 기여

- 주민 주도형 지역 공동체 중심으로 관광객들에게 볼거리 제공
- 체험 프로그램 관광객 참여 유도(자원봉사 및 홍보)



이순신장군 얼과 숨결을 느껴보는 테마 체험프로그램 운영

『신호연 아카데미』 캠프 운영

- 이순신전술 신호연 만들기, 날리기 체험, 이순신정신 아카데미
- 수료자(2,000명) / 이순신장군 리더십 함양 및 내고장 자긍심 고취

여수시 「관광기념품 판매점」 운영

- 관광기념품 판매 및 장군복 수사복 대여 등
- (주)천사벽화마을 기업 및 신호연 박물관 연계 운영



우수사례

1단체1구간 사계절 꽃동산 가꾸기

1단체1구간 사계절 꽃동산 가꾸기

추진배경 및 목적

고소천사벽화마을내에 쓰레기로 방치되어 있는 공한지나 유희지를 찾아 구간별 담당 책임제를 통해 정비함으로써 관내 자생단체의 자율적 참여로 품격있는 마을 조성

추진과정

- 주민자치 월례회의 안건 상정(2회)
- 담당 책임제 별로 고소천사벽화 마을 가꾸기 날 운영(월1회)

추진성과

- 단체별로 자발적으로 참여(6개 단체)하여 마을의 애향심을 고취하는 계기 마련
- 사계절 꽃향기 가득한 고소천사벽화 마을 조성 (유채꽃, 국화꽃, 코스모스 등)

고소천사벽화마을
1단체 1구간
사계절 꽃동산 조성

2017. 2. 16.

고소천사벽화마을 주민자치위원회

우수 사례

중앙동민 소통의 장 한마당 행사



중앙동민 소통의 장 한마당 행사

추진과정

- 『사랑의 수어문화제』 함께 동행으로 사랑을 실천
- 제1회('13.11.2) 시작 / 제4회 동민의날 개최예정('17.11.4)
- 경로위안잔치 및 체험행사 연계 실시



추진성과

2년 연속(16년,17년) 주민자치특성화사업 공모 선정



우수 사례

중앙동↔아산시 온양3동
교류협력 자매결연



중앙동↔아산시 온양3동 교류협력 자매결연

추진과정

- '10.01 : 중앙동↔온양3동 교류협력 협정 체결
- '10.12~'15.11 : 중앙동↔온양3동 4회 교류 방문
- '16.11 : 중앙동→온양3동 방문
*교류협력행사 실비 1,826천원 지원(여수시)

추진성과

- 우수시책 정보교환 및 상호화합
- '16.11 : 전술 신호연 액자 기증(중앙동→온양3동)
- '17. 3 : 아산시 온양3동 상징탑 설치(2,000천원)



우수사례

「사랑♥나누기 행복♣더하기」
아름다운 중앙동 만들기



「사랑나누기 행복더하기」 아름다운 중앙동 만들기

이웃사랑 「종잣돈 기부 릴레이」 운영

- 종잣돈 기부릴레이 모금(12,000천원)
- 2016년 연합모금 및 후원(기부) 실적 우수기관 선정
- 사각지대 발굴 및 저소득층의 긴급구호비 지원 : 37세대/13,330천원
- 중앙동민의 날 푸드점 운영 1,300천원 기부
- 좋은이웃 밝은동네 버금상 수상 1,000천원 기부(주민자치고문 서천*)
- 지역사회보장협의체 워크숍 개최(주민자치위원장 100천원, 낭만포차200천원, 서**200천원)

「행복 나눔」 어려운 이웃 의료봉사

- 주민자치운영지원분과에서 월 1회 추진
- 당뇨 및 혈압체크, 영양주사 주입(200명)



「사랑나누기 행복더하기」 아름다운 중앙동 만들기

여수수산시장화재 「십시일반」 자원봉사

- 수산시장피해상인돕기 8,500천원 통큰 기부(중앙동주민자치위원회 외)
- 텐트, 난로구입, 간식, 위로의 말 전달 등

여수밤바다 불꽃축제 생수 무료 봉사

- 생수 10,000병 무료 배부(주민자치위원회)





파급효과 및 향후계획

파급효과

- 주민자치위원회가 중심이 되어 주민이 함께 만들어낸 소통과 협력의 사례
- 전국 주민자치센터 벤치마킹 대상지로 급부상
- 산 동네와 골목길의 열악한 환경을 시각적으로 개선하여 구도심권 생활 환경 개선으로 예술적 가치가 있는 마을로 조성
- 주변관광지(진남관, 오동도, 케이블카)와 연계하여 시너지 효과 극대화
- 도시재생을 통한 원도심 활성화로 「국제해양관광의 중심 여수」 브랜드 이미지 구축

향후계획

지속적인 업그레이드로 지역 경제 활성화

- 일회성 관광이 아닌 매년 방문하고 싶은 관광지 조성(원도심권 중심 관광코스 형성)
- 고소천사 벽화 개·보수 및 콘텐츠 변화 지속 추진

주민이 주도하는 공모 사업 유치

- 연간 30만명이 방문하는 관광명소로 조성
- 2016 전라남도 경관 개선 공모 사업(90,000천원 확보)
(고소천사벽화마을 게이트·포토존 조성)

마을기업 설립을 통한 지역특화형 수익사업 추진

- 주민들의 소득창출 및 마을공동체 발전유도
- 주민 참여 기회 확대 및 지역 커뮤니티 활성화 기여
- 이순신 장군 의복 대여점, 기념품 판매점 운영 등

THANK
YOU

동네 민주주의 컨퍼런스

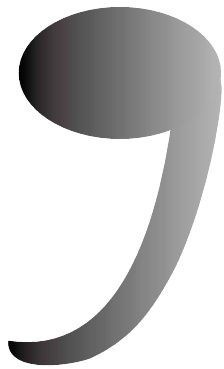
알콩달콩 콩나물 기르기

제3세션

개들리 공동체

알콩달콩 콩나물 기르기 콩나물 팜파티 콩나물 여행

목 차



- 개들리(고야리 이야기)
- 알콩당콩 콩나물 기르기
- 마을공동체와 닮은 콩나물 기르기
- 알콩달콩 콩나물 팜파티
- 알콩달콩 콩나물 여행

9 개들리(고야리) 이야기



■ 상고야리, 하고야리 마을 전경(드론 촬영)

개들리는 1970년대만 하더라도 초등학교, 교회, 약방, 이발소, 주조장, 정미소, 점빵, 한약상, 잡화를 파는 양은장시, 흑백사진사와 공동우물도 있었던 큰 마을이었다.

민물새우잡이와 소 풀 뜯기는 모습은 흔하게 볼 수 있었고, 노루사냥을 하던 진도개의 모습도 바로 눈 앞에서 볼 수 있었다.

흰 천막을 두룬 가설극장도 열렸으며, 콩쿨대회도 있었다.

곳곳에 도깨비 이야기며, 전설, 효열각, 효열비 등이 있어 요즘 화두에 오르는 스토리텔링이 될 수 있는 유무형의 자원들이 가득한 마을이었다.

하지만 시간이 흐를수록 마을은 변해갔다.

한 반이 70명도 넘던 초등학교가 1995년 폐교되고 마을에서 아이들의 모습이 사라지고 지금은 빈집과 노령인구의 증가로 마을이 침체기를 겪고 있다.

이를 극복하고 마을의 유무형 자원을 발굴하여 주민들이 화합할 수 있는 계기를 마련하기 위해 2016년에 개들리의 옛기억과 현재의 모습, 마을의 특산품, 전설, 등산로 등을 표시한 ‘개들리 기억지도’가 탄생하였다.

“마을에 대한 기억을 후대에 남기는 의미있는 일이다”고 말한 한 주민처럼 지도가 마을 사람들에게 주는 의미는 매우 큰 것이었다.



개들리 기억지도 전면

‘개들리 기억지도’에 이어 2017년에도 주민들이 함께 할 수 있는 사업이 무엇인가를 의논하였다.

마을사업을 해 본 경험이 없는 주민들을 대상으로 처음 부터 무리한 사업은 후유증이 남을 수 있다.

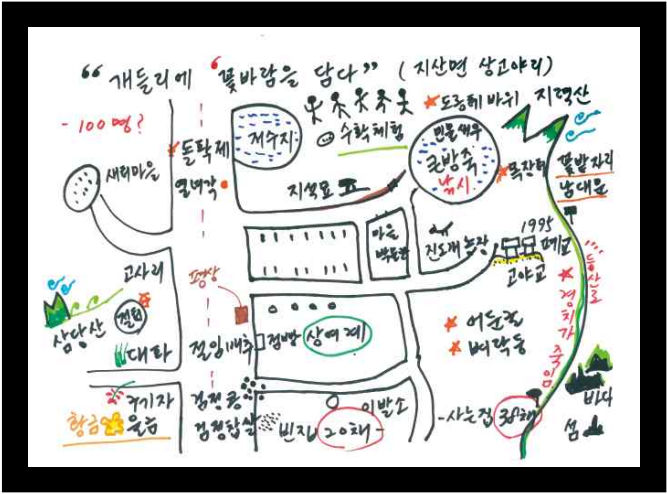
쉬운 사업 진행하면서 마을 주민이 화합할 수 있는 계기를 마련하는 것이 원칙이며, 쉽게 접근할 수 있는 사업도 주민들 스스로 결정할 수 있도록 회의를 진행하였다.

이런 저런 얘기들이 오가던중 주민 한 분이 “시장에서 사온 콩나물은 잔뿌리 생기지 마라고 약을 치는지냄새가 나서 못쓰것더라”고 얘기를 해 콩나물이 화재가 되었다.

“신장시 아짐은 젊었을 때 콩나물 장시도 했어야 옛날에는 짚 태워서 재로도 길렀제. 직접 길러서 먹어보면 좋컷타”

어려운 시절 부뚜막에서 콩나물을 직접 길러본 경험이 있는 어르신들이 ‘친환경 콩나물 기르기’를 2017년 마을사업하면 좋을 것 같다는 의견이 나와 전원 찬성으로 이를 추진하기로 결정하였다.

마침 전라남도에서 ‘2017년 마을공동체 공모사업’이 있어 주민들의 의견을 정리해서 참가해 좋은 결과를 얻었다.



알콩달콩 콩나물 기르기



콩나물콩 종자 - 오리알태

처음 시작한 콩나물콩 종자는 전북 남원에서 구한 '오리알태'였다. 종자를 보낸 분이 콩나물 기르는 방법에 대한 메모를 함께 보내 주어 도움이 되었다.



개량형 콩나물통



콩나물콩 종자 나누기



콩나물통, 콩나물 종자 나누기



수박을 먹으면서 콩나물 기르기 정보 공유



싹이 튼 콩나물콩(오리알태)



다 기른 콩나물콩

여름이라 콩나물 기르기는
싫지 않았다. 성공한 분도 있
었지만 실패한 분도 있었다.
그래도 콩나물을 통해 웃으
면서 나눌 수 있는 이야기거리
가 생겼다.

“금방 썩어 붙어야. 하룻만이
여. 아침에도 괜찮혔는디.”

“묘하더라 옛날 같이 잘 안 길
러져야.”

“그렇게 정성을 들여야 한단
말이요. 어느 정도 크면 저운
저장고에다 넣야돼라.”

“다 기르면 가지고 오쇼. 저운
저장고에다 넣어 주께라.”

이런 얘기들이 오고 갔다.



“ 나는 콩나물 무침, 콩나물 죽, 콩나물국 요새 재미보요.
라면에다 넣고 죽도 한 번 끓여 먹어본게 겁나게 맛있어라.”

“명절에 길러서 자식들 하고 같이 먹어야 것소.”

콩나물통으로 소통하다



콩나물이 소통의 매체가 되어 콩나물 기르기얘기만 나오면 서로 웃게 되는 풍경이 펼쳐졌다.



여름에 마시는 콩나물냉국처럼 사람들과의 관계가 좋아질 때 사는 맛이 느껴지는 것을 주민들 스스로 깨달을 수 있었다.



콩나물콩 종자 - 준저리

후반기에는 제주산 콩나물콩 종자 ‘준저리’로 콩나물을 길렀다.

마을에서 기른 친환경 콩나물을 마트 등에 진열하여 팔고자 준비하였으나 마트에서는 기존의 부식 거래처가 있어 마을의 콩나물이 들어오면 곤란하다는 얘기가 대부분이었다.

콩나물을 친환경으로 기르는 사실을 아는 주위 사람들이 일부 소비하였고 마을회관, 독거노인들에게 콩나물을 나누어었다. 상품이 좋아도 판로에 어려움이 있다는 것을 경험하였다.



콩나물 기르기를 통해 느낀 것은 콩나물이 지극히 서민적이고 여러 성분 때문에 몸에도 좋다는 사실이다.

콩나물에 다양한 이름을 붙이면 안되는 음식이 없다.

콩나물 황태해장국, 김치콩나물국밥, 콩나물라면, 콩나물죽, 콩나물냉국, 콩나물비빔밥, 닭날개콩나물찜, 콩나물불고기 등등 그 가지 수가 헤아릴 수 없다. 또한 ‘아스파라긴산’이라는 성분이 숙취해소를 도와주고 다이어트 등에도 좋다고 알려져 있다.

그런데 더 재미있는 것은 콩나물 기르기가 마을공동체와 너무 닮았다는 사실이다.

콩나물 키우는 법에 마을 공동체에 대한 이야기가 그대로 담겨져 있다는 것을 깨달았다.

마을공동체와 닦은 콩나물 기르기

■ 콩나물 키우는 법

콩나물콩 종류는 오리알태와 준저리가 있으며, 햇콩이 발아가 잘된다.

백태, 쥐눈이콩, 서리태는 머리가 너무 커서 맛이 없고 잘 썩는다.

햇콩은 젊음과 적극적인 도전정신을 말한다.

어느 마을이든 머리에 든 것은 많아 보이지만 잘난체 하고 자기만 제일로 알아 마을 사람들과 잘 어울리지 못하는 사람들이 있다.

1. 먼저 용기를 소독한다. 깨끗이 씻고 뜨거운 물로 씻어 내거나 베이킹소다를 물에 묻혀 깨끗이 씻어준다.

마을 일을 할 때는 주민들의 마음을 담을 수 있는 깨끗하고 좋은 생각으로 시작해야 한다.

2. 썩은콩을 골라내고 5~7시간 정도 물에 불린다, 물의 온도는 20~25도 정도가 적당하다.

마을의 부정적 요소만을 보지 말고 긍정적 요소를 찾아야 한다.

“우리 마을은 일할 사람이 없어.”

“우리 마을은 볼 것도 없고 농사도 얼마 안되고 뭘 하겠어.”

이런 생각들은 골라 내고 시간을 두고 무슨 일 부터 시작해야 하는지 생각하고 도움을 받아야 한다.

3. 콩나물콩을 용기에 넣는데 세네겍 정도의 두께로 넣는다.
이 때 바닥에 면보를 깔게 되면 썩기 쉽기 때문에 면보를 깔지 않는다.

마을 일을 하면서 마음에 다른 생각을 가지면 안된다.

자기 이익이나 몇 사람의 이익을 위해 움직이거나 주민이 원하지 않는 방향으로 사업이 진행되면 좌초하게 된다.

4. 콩나물콩을 용기에 넣고 나서 면보로 덮어줘야 가늘게 올라오지 않는다.

마을에서는 어떤 사람의 단점이 보이거나 결함이 있어도 배려하고 감싸주어야 한다.

특히 소극적인 사람들에게는 그러한 것이 더 필요하다.

5. 검은 천이나 뚜껑을 덮어 햇빛은 차단하되 통기는 되게 한다.
빛 차단이 안되면 머리가 파래지고 많이 파래지면 독성이 생긴다.

외부에서 들어오는 큰 사업들은 준비가 안되면 견잡을 수 없는 부작용이 생긴다.

마을 사람들과의 지속적인 소통을 통해 마을에 독이 되는 사업은 피해야 한다.

6. 적당한 온도에서 하루에 5~6회 이상 물을 준다.
물을 자주 안주면 잔뿌리가 많이 난다.

주민들에게 지속적인 관심과 보살핌이 필요하다.

사업에 관한 오해도 바로바로 해소하고 투명해야 잡음이 적다.

7. 온도는 20도 내외가 적당하며 25도가 넘어가면 섞기 쉽고
17도 이하에는 생장 발육이 늦다.
5일 정도 키우면 먹을 수 있다.

일정한 수준을 유지하며 지속적으로 사업을 진행하다보면
마을 주민이 함께 행복해지는 성과를 거둘 수 있다.



알콩달콩 콩나물 팜파티

2017. 11. 16.(목)



개들리 팜파티 이정표

콩나물 팜파티는 그동안의 '콩나물 기르기'를 마무리하고 마을 주민이 콩나물 음식을 나누며 즐거운 자리를 마련하기 위해 개최하게 되었다.

부대행사로 진도디지털포토클럽(회장. 정기문)의 '무빙(Moving) 바구리섬의 기억사진전'을 개최하였으며, 자연빛깔 천연염색(대표. 김명자) 고야리산 울금 천연 염색이 인기리에 진행되었다.



자연빛깔 천연염색 대표 김명자씨

9

개들리(고야리) 콩나물 팜파티

●일시: 11월 16일(목) 오후 2시
●장소: 지산면 상고야리 이종혁씨 마당 외

울금천연염색
 난타공연 외
 옛사진 전시
 콩나물 음식



■ 무빙(Moving) 바구리섬의 기억 사진전 - 진도디지털포토클럽 협찬

<무빙(moving) 바구리섬 기억사진전>은 1900년대 진도 사람들의 생활상을 볼 수 있는 스토리가 있는 사진들을 선정해 옛기억을 되살리고 과거와 현재의 모습을 연결하는 고리를 만드는 의도로 기획하여 전시하였다.

특히 전시공간이 갖는 한계에서 벗어나 관람객이 찾아오는 것이 아니라 움직이는(moving) 전시회로 관람객들을 찾아가 기억사진이 갖는 다양한 이야기거리로 전시회의 기획의도를 살리는 것은 물론 사진마다 스토리가 담겨있어 개들리 사람들과 방문객들의 많은 공감을 얻을 수 있었다.



울금 텃밭이 있는 마당에서 고야리산 울금을 사용하여 진행한 천연염색은 주민들에게 가장 인기가 있었다.

콩나물 음식도 노랑색, 무대도 노랑색, 울금도 노랑색, 염색한 머플러도 노랑색, 삼당산 단풍도 노랑색, 온통 노랑색 빛깔이었다.



이현승 개들리공동체 사무장



콩나물 팜파티 무대



이종혁 개들리공동체 대표



진도군수



진도군의회 부의장



김황희 전라남도자치행정과 팀장



진도문화예술연구회 난타팀 공연



성악가 고상은씨의 공연

낮에는 일하고 밤에는 난타 연습을 하는 자칭 ‘아줌마 걸그룹’이라 부르는 진도문화예술연구회 난타공연은 박수 소리가 끊이지 않았다.

성악가 고상은씨의 향수와 뱃노래 두 곡이 끝나자 앵콜 소리가 연이어져 트로트 버전으로 안동역을 한 곡 더하고 주민들에게 박수 갈채를 받았다.



진도 O.K음향 채형진 대표 부부의
섹소폰 연주



즐거워 하는 주민들 모습

주민 장기자랑에서 섹소폰을 연주해준 진도 O.K음향 채형진 대표 부부는 행사 후반 분위기를 무르익게 하였다. 특히 알찬 행사를 치르기 위해 여러가지 힘든 점이 있다는 것을 알고 음향을 무료로 후원해 주어 많은 도움을 받았다. 주민들도 감사의 박수를 아끼지 않았다.



신나게 노래 부르는 마을 주민들

장기자랑에서 마을주민 네 분이 노래를 불렀다.
 가수라며 추천도 들어 왔다.
 “옛날에 콩쿨대회한 이후로는 침 있는 일이다.” 하며 얼굴에 즐거움이
 가득한 모습이였다.
 이러한 모습들이 마을공동체의 진정한 표정이 아닐까 생각해 본다.



콩나물 음식을 준비하고 나누는 모습들

똑딱 한 그릇 먹어치우는 콩나물죽의 고소한 맛은 팸파티의 일미였다.
 서리태로 까망두부를 만든 주민도 있었다.
 맛있고, 푸짐하고, 웃음이 넘쳐나는 행복한 하루였다.



행사가 끝날 때까지 자리를 지켜준 주민들과 단체사진 촬영



울금 염색 체험과 공연 무대로 마당을 내 준곽정애 할머니



알콩달콩 콩나물 여행

2017. 11. 18.(토)



한 주민이 떡, 과일, 음료수 등 포장하여 나누어 줌



아침 7시 출발



강진 와보랑께 박물관에서 단체사진 촬영



김대중 노벨평화상 기념관에서 영상 시청



김대중 대통령 집무실에서 전원 개인별 사진 촬영



점심은 목포에서 전주콩나물국밥



김대중 노벨평화상 기념관에서 단체사진 촬영



함평 양서파충류 생태공원에서 체험 프로그램 참가

강진, 목포, 함평 나들이를 어르신들의 눈 높이에 맞춰 거리 이동을 줄이고 바로 관람하거나 체험할 수 있는 장소 위주로 코스를 정하였다.

헤어질 때 일일이 손을 잡고 즐거웠다고 말해 알콩달콩 콩나물 여행도 주민들이 만족하는 행사로 잘 마무리되었다.

이종혁 개들리공동체 대표는 여행을 마무리 하며 “마을 사람들 서로가 정말 알콩달콩 좋은 서로 돕고 이해하며 좋은 말만하면 행복해질 수 있다.”며 “마을 사람들의 화합이 곧 마을이 잘되고 우리가 잘 사는 길이다.”고 강조했다.

“아주 오늘
겁나게 기분이 좋타.
언제 이렇게
놀아보겠냐.”



개들리는 현재 노령인구와 빈집이 늘어가고 있는 현실에 처해 있지만 개들리가 가지고 있는 스토리텔링과 우수한 특산품, 다른 곳과 차별화 되는 소박한 경관들이 이를 극복하고 마을이 잘 될 수 있는 가능성을 점치게 해주고 있다.

콩나물처럼 마을공동체는 잘 되면 다 같이 잘되고 못 되면 다 같이 망가지게 되어있다.

콩나물 기르기를 통한 경험들이 공동체의 결속력을 강화하고 앞으로 주민이 마을을 위해 해야할 일들이 무엇인가 생각하게 하는 소중한 사업이었다.

5일 동안 정성을 들이면 길러먹을 수 있는 콩나물 처럼 5년 뒤에 개들리가 어떻게 변화할지 기대가 된다.

무궁무진한 개들의 스토리텔링

서당 절터
 점빵 공판장 고야초등학교
 공동우물터 김해김씨효열비
 이발소 공동빨래터 양은장시 정미소
 한약상 수리답공적비 가설극장
 양약방 주씨 효행비 콩쿨대회지력산
 응구터 흑백사진사 삼당산
 지식묘

담쟁이넝쿨
 도롱테바위
 목재너머
 꽃밭자리
 형제바위
 남대문
 벼락등
 박쥐굴
 안태골
 가는골
 진도개

다도해 등산로
 돌팍제방죽
 큰방죽

울금 구기자 간척지쌀 검정찹쌀 대파 서리태
 깨 고구마 감자 절임배추

동네 민주주의 컨퍼런스

기타자료

전라북도 생생마을만들기 사업

- 황토마을(김제군)
- 노봉혼불문학마을(남원시)
- 진원반디길마을(무주군)
- 안덕마을(완주군)
- 종암마을(완주군)
- 두월마을(임실군)
- 치즈마을(임실군)
- 봉곡마을(진안군)

생생마을만들기 단계별 사업

전라북도는 삼락농정을 도정의 가장 중요한 핵심과제로 추진하여 생생마을만들기를 통해 농촌 활력 창출로 '사람찾는 농촌'을 구현한다.

'생생마을'은 마을공동체가 중심이 되어 마을 고유의 체험·관광·전통·문화·경제 자원 등 고유한 이야기 거리를 활용하여 출향인, 관광객, 귀농인이 찾아오는 활력과 생기가 넘치는 마을이다. 생생마을만들기 정책은 기초단계, 활성화단계, 사후관리단계로 나누어 체계적인 지원을 하고 있다.

단계별 관리 체계

| 기초단계 | 활성화단계 | 사후관리단계 |
|----------------------------------------|------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
| 마을발전계획 수립 (의무사항) | 각종 공모 사업 (中규모) | 운영, 관리 활성화 지원 |
| 농촌현장포럼 시군역량강화 | 일반농산어촌개발 마을기업 창조적마을만들기 지특사업 | 운영관리 추가시설지원 컨설팅 원 |
| ↓ | 도자체 각종 공모사업 보조사업 (문화, 예술, 복지, 소외) | ↓ |
| 주민 주도 소규모 공동체 활동 | ↓ | 후속사업 발굴 자립화 지원 |
| 생생마을만들기 시군자체 기초단계사업 소규모사업 | 각종 공모 사업 (大규모) | 공동 중앙부처 판매장 개별공모 입주지원 개별공모 |
| 3천만원 이내 소규모공모사업 (문화, 예술, 복지) | 일반농산어촌개발 중앙부처 종합개발사업 개별공모 | 각종 인증 지원, 홍보 지원 |

전라북도 생생마을만들기 사업

■ 황토마을(김제군)

- 개요 : 김제시 용지면 황토마을은 황해도 출신의 실향민 마을로 끈끈한 공동체 의식이 높음.
- 내용
 - 마을 수익 창출로 지역경제 활성화하기 위하여 농촌 체험시설을 건립하고 꽃밭조성을 통한 경관 개선
 - 소득을 높이기 위해 절임 배추사업을 거쳐 군고구마 말랭이 사업을 시작
 - 온라인 쇼핑 등 소비자 직거래 판로를 개척하여 수익성을 높이고 소득작물 가공시설 보강
- 성과
 - 2014년과 2016년 전라북도 생생마을만들기 콘테스트에서 체험·소득분야 우수상 수상
 - 2017년 전국 마을기업 박람회의 ‘우수마을기업 경진대회’ 최우수상 수상

■ 노봉혼불문학마을(남원시)

- 개요 : 남원시 사매면 노봉마을은 최명희 작가의 대하소설 「혼불」의 배경 마을로 문학을 활용한 체험프로그램을 개발·운영함.
- 내용
 - ‘혼불 문학관’ 과 작품의 주 무대인 서도역, 종가, 청암부인 종가, 청호저수지, 새암바위 등을 활용한 마을 축제 개최
 - 2014년 시작한 신행길 축제는 ‘혼불’ 속 종가댁이 시집오는 과정을 재현한 것으로 청사초롱 소원빌기, 전통혼례, 첫날밤 단자놀이 등 다양한 농경문화 체험행사 진행
- 성과
 - 2015년 농림축산식품부 농촌축제 지원사업에 선정
 - 2016년 ‘찾아가고 싶고, 쉬고 싶은 농촌체험휴양마을’ 으뜸촌 선정

■ 진원반디길마을(무주군)

- 개요 : 무주군 안성면 진원반디길마을은 청정 자연을 활용한 관광과 먹거리를 개발하여 농촌체험마을로 특화함.
- 내용
 - 친환경 농업기법을 통한 천마, 오미자, 태양고추, 무농약 쌀, 산채 등 재배
 - 마을에서 생산되는 콩과 고추도 담근 장류를 주력상품으로 판매
 - 마을회관을 개조해 체험객을 위한 ‘반디머물촌’ 펜션을 운영
- 성과
 - 2011년, 2013년 전라북도 향토산업마을 지정
 - 2015년 농림축산식품부와 한국농어촌공사로 부터 ‘여름나기 좋은 테마별 농촌여행코스’ 선정

■ 안덕마을(완주군)

- 현황 : 완주군 구이면 안덕마을은 모악산 도립공원과 연계한 농촌체험 관광을 활성화함.
- 내용
 - 자립형 마을 공동체로 체험과 소득 두 마리 토끼를 잡는 성과
 - 영농조합을 통해 토속 한증막, 황토펜션, 황토히관, 전통문화체험장 등과 가공식품 생산, 한의원, 평생교육원 등 운영
 - 동굴, 쭉뚝, 다도, 한방향기주머니 만들기 등 마을자원을 활용한 체험 프로그램 운영
- 성과
 - 2014년 농림축산식품부 농촌관광사업장 평가에서 1등급 부여
 - 완주군 1호 마을공동체사업 선정

■ 종암마을(완주군)

- 개요 : 완주군 고산면 종암마을은 신재생 에너지 사업 전개로 농촌 에너지

자립을 도모함.

○ 내용

- 신재생에너지 설치 및 LED 전구 교체로 20% 에너지 절감 효과
- 전북 햇빛발전소 1호로 전기 판매와 탄소배출권 거래 등 지속 수입 창출

○ 성과

- 도내 최초 ‘전북형 에너지자립마을’ 조성

■ 두월마을(임실군)

○ 개요 : 임실군 삼계면 두월마을은 지역 노동요를 계승하고 이를 마을축제로 발전시킴.

○ 내용

- 이웃 간 친밀감 형성을 위해 매월 3회 마을회의 개최를 통해 ‘주민이 행복한 두월공동체’ 지향
- 삼계 노동요 ‘말천방 들노래’ 를 계승하여 마을축제로 승화

○ 성과

- 2016년 임실군 제1호 향토문화유산 지정
- 2017년 전라북도 생생마을만들기 콘테스트에서 문화·복지분야 최우수 마을 선정

■ 치즈마을(임실군)

○ 개요 : 임실군 임실읍 치즈마을은 지역 특산품을 활용한 문화행사를 통해 주민 소득 증대

○ 내용

- 국내 최초의 모짜렐라치즈 체험 시작하여 전국 대표 농촌체험마을로 발전
- 치즈체험을 기반으로 ‘농촌 6차 산업화’ 를 이뤄 노인복지, 장학금 지급, 협동조합형 은행 등 운영
- 매년 ‘치즈마을 작은 음악회 & 치즈체험축제’ 개최, 직매장 운영

○ 성과

- 2017년 제4회 생생마을만들기 콘테스트(체험·소득분야) 최우수상 수상

- 2017년 제4회 행복마을만들기 콘테스트(체험·소득분야) 대통령상 수상

■ 봉곡마을(진안군)

- 개요 : 진안군 동향면 봉곡마을은 슬로푸드 사업내실화로 향토음식 등을 상품화함.
- 내용
 - 원주민과 귀농·귀촌인의 화합을 통해 슬로푸드 특화 마을공동체 활성화
 - 지역 생산 농산물을 재료로 전통요리법과 숙성과정을 거친 슬로푸드의 판매·체험
 - 노인학교 운영을 통한 한글반, 컴퓨터 교실, 도예반 등 프로그램 운영
- 성과
 - 2015년 진안군 참살기좋은마을 사업 선정
 - 2016년 진안군 으뜸마을사업 선정