

ISSN 2672-2013

2021. **12.**

경제문화공동체

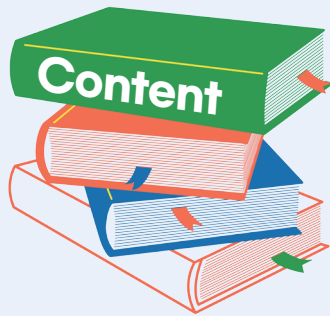
더함 포커스

The Community of Economics and Culture
DEOHAM FOCUS

Vol.3

No.4

(특집호)



경제

- | | |
|---|----|
| 1. 광주광역시 사회적경제 활성화를 위한 정책 제안_ 김종완 | 06 |
| 2. 포용사회로 가는 길 '다양성' -'다양성은 광주의 생존전략이자 발전 동력'_ 김현영 | 13 |
| 3. 광주에 모빌리티기술연구소를 설립하자_ 박용구 | 20 |
| 4. 인공지능산업과 광주주력산업_ 안수창 | 25 |
| 5. 포용사회와 노동정책_ 오창민 | 30 |

교육

- | | |
|--|----|
| 1. 혁신교육에서 포용교육으로? 포용교육의 전망과 과제_ 김권호 | 36 |
| 2. 코로나19, 학교 밖 청소년 교육 격차_ 김재희 | 42 |
| 3. 안정적인 토론/글쓰기 교육으로 포용사회 토대를 튼튼하게_ 백청일 | 47 |
| 4. 코로나19로 재조명된 계층 간 격차와 교육 불평등_ 주문희 | 53 |
| 5. 혁신적 포용국가를 위한 미래교육 거버넌스의 방향_ 하정호 | 57 |

경제문화공동체 더함 포커스

The Community of Economics and Culture DEOHAM FOCUS

2021. 12. Vol.3 No.4

도시

1. 누구의 관점에서 포용하는가? Inclusive Society는 다양한 시민들의 삶 자체가 당연한 사회이다!_ 박다현 72
2. 도시는 왜 포용해야 하는가_ 윤현석 76
3. 지속가능발전목표(SDGs)과 포용도시_ 윤희철 92
4. 팬데믹 경험은 포용도시에 긍정요인인가 부정요인인가?_ 정은주 96

문화·예술

1. 포용적 문화정책의 쟁점과 과제_ 박경동 102
2. 포용사회와 이주민 - 포용·공존의 사회로 가기 위한 탐색_ 선봉규 109
3. 지역 회복을 위한 되살림 관광: 재생과 자생을 통한 포용적 로컬관광_ 이숙영 117
4. 포용사회와 예술의 역할, 디지털 포용과 지역 예술가_ 장용석 124

복지

1. 폭력 없고 평등한 광주광역시 조성을 위한 정책제안_ 박수경 132
2. 사람, 동물, 환경이 공존하는 상생의 원=헬스(One-Health) 동물복지_ 봉영훈 136
3. 장애인에게 광주는 인간다운 삶을 살아가는 곳인가?_ 서승호 141
4. 포용과 공정_ 임남수 146
5. 포용사회 실현을 위한 청년 정책_ 최유진 151
6. 포용사회와 지속가능한 돌봄_ 장은미 156

더함 경제문화연구소에서 발간하는 『더함 포커스』는
시민활동가 샘치과 손정수원장님의 사랑하는 배우자였던
(故)장은주님을 추모하는 기금으로 제작되었습니다.

01

경제

1. 광주광역시 사회적경제 활성화를 위한 정책 제안_ 김종완 06
2. 포용사회로 가는 길 '다양성' - '다양성은 광주의 생존전략이자 발전 동력'_ 김현영 13
3. 광주에 모빌리티기술연구소를 설립하자_ 박용구 20
4. 인공지능산업과 광주주력산업_ 안수창 25
5. 포용사회와 노동정책_ 오창민 30

광주광역시 사회적경제 활성화를 위한 정책 제안

김 종 완

가치기움사회적협동조합

전 세계적으로 빈부격차·고용불안·고령화 등이 진행되면서 저성장·저고용으로 경제구조가 변화하고 있다. 사회적경제는 시장경제의 효율성을 살리면서 취약계층의 일자리를 창출하고, 실업·빈곤 등 경제·사회 문제를 극복하고 양극화를 완화할 수 있는 새로운 해결책으로 주목받고 있다. 사회적경제 활성화는 사회 전 분야에서 나타나는 양극화를 해소하고 더불어 함께 잘 사는 포용국가, 포용사회 건설에 가장 이상적인 모델이라고 할 수 있다.

키워드 : 포용사회, 사회적경제, SE혁신타운, 판로지원, 우선구매

■ 사회적경제란?

사회적경제란 사회 구성원간의 협력을 바탕으로 재화와 용역의 생산과 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간분야의 모든 경제적 활동이다. 사회적 경제는 기존 사회서비스 개선, 취약계층 일자리 창출, 지역공동체 상생 등 다양한 사회적 가치 실현을 추구한다. 경쟁중심에서 벗어나 협력과 연대를 지향해 우리 사회가 마주한 불평등 문제를 풀어나가는 데 중요한 역할을 한다. 조직 형태는 사회적 기업뿐만 아니라 협동조합, 마을기업, 자활기업 등으로 다양하다.¹⁾

• 왜 사회적경제를 주목하나?

전 세계적으로 빈부격차·고용불안·고령화 등이 진행되면서 저성장·저고용으로 경제구조가 변화하고 있다. 사회적 경제는 시장경제의 효율성을 살리면서 취약계층의 일자리를 창출하고, 실업·빈곤 등 경제·사회 문제를 극복하고 양극화를 완화할 수 있는 새로운 해결책으로 주목받고 있다. 사회적경제 활성화는 사회 전 분야에서 나타나는 양극화를 해소하고 더불어 함께 잘 사는 포용국가, 포용사회 건설에 가장 이상적인 모델이라고 할 수 있다.

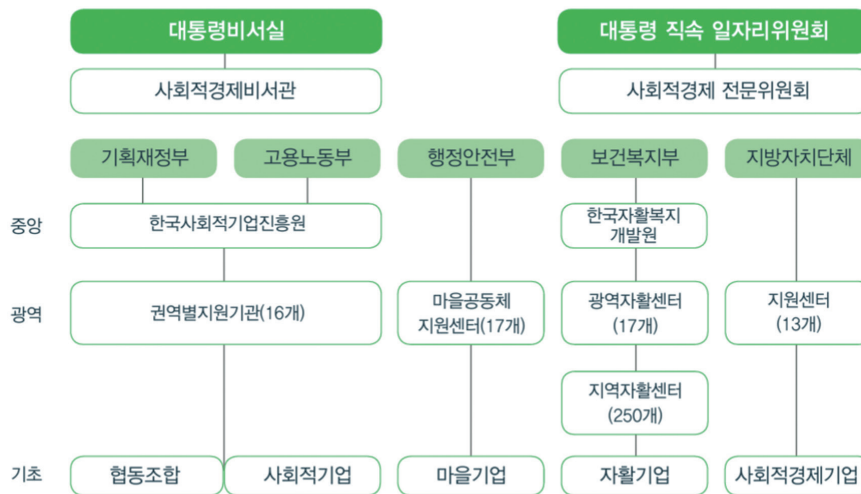
유럽 등 선진국은 오랜 시민사회의 전통을 기반으로 적극적인 사회적경제 정책을 추진해 고용·복지 등 경제의 중요한 축으로 만들어 공공부문과 시장경제 부문을 보완하고 있다.

1) 대한민국 정책브리핑(2020). 사회적경제.

문재인 정부는 사회적경제 활성화를 위해 국정지표 100대 과제 중 26번째로 사회적경제 활성화(기재부)를 설정하고 범정부 차원의 지원을 하고 있다. 또한 2019년 APEC 정상회담 발언에서도 향후 '다 함께 잘사는 혁신적 포용국가'를 대한민국 정부의 새로운 국정 비전으로 제시한 바 있다.

현재 국회에는 통합적 사회적경제 생태계 활성화를 지원하기 위하여 사회적경제 3법인 「사회적경제기본법」, 「사회적경제기업제품 구매촉진 및 판로지원에 관한 특별법」, 「공공기관의 사회적가치 실현 기본법」이 계류중에 있다.

중앙정부의 사회적경제 지원을 위한 정책 전달체계는 아래와 같다.



[그림 1] 중앙정부의 사회적경제 정책 전달체계

■ 광주광역시 사회적경제기업 현황

광주광역시 사회적경제기업은 2021년 11월말 기준 총 1,288개(중복포함) 업체가 활동중이다. 인증사회적기업은 130개소, 예비사회적기업은 30개소, 마을기업 64개소, 자활기업 47개소, 일반협동조합 896개소, 사회적협동조합 116개소, 일반협동조합연합회 4개소, 사회적협동조합연합회 1개 기업이 활동중에 있다²⁾.

2) 한국사회적기업진흥원(2021. 7월), 행정안전부 마을기업 현황(2021. 8월), 한국자활기업협회(2021. 8월) DB 참조

〈표〉 광주광역시 사회적경제기업 수

구분		기업 수		비율(%)
사회적기업	인증사회적기업	130	160	12.4
	예비사회적기업	30		
마을기업		64		5.0
자활기업		47		3.6
협동조합	일반협동조합	896	1,017	79.0
	사회적협동조합	116		
	일반협동조합연합회	4		
	사회적협동조합연합회	1		
전체		1,288		100

• 사회적경제 당사자 조직 현황

사회적경제 당사자 조직은 총 11개가 활동중에 있다. 광주사회적경제 전체를 대표하는 광주 사회적경제연합회가 있으며, 사회적기업, 협동조합, 마을기업을 대표하는 당사자 조직이 만들어져 있다. 또한 5개 자치구별로 사회적경제 연합회나 협의회가 구성되어 있다.

〈표〉 광주광역시 사회적경제 당사자 조직 현황

구분	당사자 조직	조직 수
광주광역시	광주사회적경제연합회, 광주사회적기업협의회 광주광역시협동조합협의회, 광주광역시마을기업연합회 광주자활기업협의회	5
광산구	광산구사회적기업협의회, 광산구협동조합협의회	2
남구	남구사회적경제연합회	1
동구	동구사회적경제연합회	1
북구	북구사회적경제연합회	1
서구	서구사회적경제연합회	1
합계 :		11

■ 사회적경제 정책 방향

사회적경제조직은 연대와 협력을 통해 경쟁력을 갖출 수 있다.

공공기관의 행정과 사회적경제 유관기관, 대학을 비롯한 교육과 연구기관, 사회적경제 중간지원조직, 광주사회적경제연합회를 비롯한 당사자 조직을 한데 묶어 민·관 거버넌스를 구축하고 효과적으로 상생 협력 방안을 강구해야 한다.

우리나라의 사회적경제는 민간 중심의 자체적인 성장을 한 유럽과 달리 공공기관의 지원에 의해 성장해 왔다. 이는 역설적으로 사회적경제 규모가 커질수록 행정의 지원도 더욱 커져야하는 당위성을 포함한다.

이제 사회적경제는 양적인 성장을 넘어 질적인 성장으로 넘어가야 한다.

판로지원을 위한 공공기관의 우선구매에서 사회적기업 스스로 입찰 경쟁력을 갖추어야 하며 제품 고도화를 위한 다각적인 연구와 지원이 필요하다. 또한 수출 경쟁력과 제품 혁신을 위해 실무자 역량강화와 체계적인 교육이 필요한 시점이 되었다.

• 사회적경제 행정조직 확대되어야

정부는 사회적경제 활성화를 위해 범정부³⁾차원에서 다양한 법과 제도로 지원하고 있다. 지역별 지자체도 중앙 정부 정책에 맞추어 사회적경제 행정조직을 운영하고 있다. <부록 참조>

사회적경제 혁신타운 조성사업을 진행하는 경상남도, 강원도, 대전광역시 등은 사회적경제 관련 행정지원 규모를 확대하여 지원하고 있다.

대전광역시는 사회적경제과(19명) 내에 학교급식지원센터를 두고 학교 급식에 사회적경제기업이 진출하도록 지원하고 있다. 행정에서 이렇게 지원하면 급식 관련 사회적경제기업이 학교 영역에 진출하는 것이 매우 수월해진다.

강원도는 사회적경제과(16명)에 지역 농산물 생산, 유통 확산을 위해 유통 부분에 대한 지원을 강화하고 있으며, 기업지원과(16명)에 판로지원팀을 편성하여 공공구매 관련 기관 및 단체 협의, 나라장터 입점지원, 홈쇼핑 입점 지원, 맞춤형 입찰정보시스템 운영 및 교육 지원, 혁신제품·신

3) 고용노동부, 중소벤처기업부, 문화체육관광부, 산업통상자원부, 보건복지부, 교육부, 국토교통부, 농림축산식품부, 산림청, 행정안전부, 금융위원회, 기획재정부

기술개발제품 우선구매 실적관리 등 맞춤형 지원을 하고 있다. 특히 혁신제품과 신기술개발제품 우선구매 실적은 합동평가를 통해 실적에 반영하고 있다. 경상남도도 사회적경제추진단(23명)을 두고 사회적경제 정책 및 기업지원을 위한 다양한 지원을 하고 있다.

반면, 광주광역시도 일자리정책관 아래 사회적경제팀(6명)을 운영하고 있다. 이는 다양한 영역에 있는 1,300여 사회적경제기업을 효율적으로 지원하는데 한계로 작용할 수밖에 없는 구조이다. 특히 2022년 사회적경제 혁신타운 기본계획에 따른 조성사업을 원활하게 준비하기 위해서는 타 지역처럼 사회적경제과 형태로 조직을 확대할 필요가 있다.

• 실무자 역량강화를 위한 교육환경과 체계 구축

사회적경제 실무자 역량강화를 위해 시는 지역대학과 연계하여 사회적경제 전문가 양성과정을 신설·운영할 수 있도록 지원해야 한다. 또한 사회적경제 제품 고도화나 신상품 발굴 지원을 위해 혁신타운 내 제작실험실(FabLab) 공간확보와 액션러닝 중심 교육을 진행할 전문인력 양성을 지금부터 준비할 필요가 있다.

실무자 역량강화를 체계적으로 진행하기 위해서는 특정기관 또는 단체가 매년 정기적으로 교육을 진행할 수 있는 정규 예산을 편성되는 것이 중요하며, 교육을 통한 학습자 피드백을 통해 교육과정을 매년 업그레이드해야 한다.

실무자 전문역량 확보는 일회성 교육으로 축적되지 않으며, 특히 사회적경제기업은 신제품 개발이나 완성된 제품의 품질 고도화를 위해 액션 러닝⁴⁾ 중심 교육 환경을 구축해야 한다.

• 시 산하 출자출연기관, 공사공단 우선구매 실적 경영평가 반영

광주광역시와 5개 지자체 모두 사회적경제 육성지원에 관한 조례가 있다. 이러한 조례를 근거로 2020년 서구는 사회적기업 제품 구매액이 67.8억(40.7%)으로 가장 높은 구매율을 보이고 있으며 동구 14.3억(15.6%), 남구 11.5억(14.1%), 북구 21.4억(10.5%), 광산구 16.2억(8.4%), 광주광역시 54.4억(8.1%) 순으로 사회적경제 우선구매 실적을 보이고 있다. 지자체 전국 평균 7.1%를 상회하는 수치다.

4) 4-8명의 학습자가 팀을 이루어 과제를 해결하고 대안을 개발하도록 하는 학습 방법. 액션러닝 수업을 위해서는 제작실험실 (fabrication laboratory)과 같은 교육 환경이 조성되어야 함.

〈표 4〉 2020년 광주광역시 및 5개 지자체 사회적기업 제품 우선구매 실적 현황

구분	2020년 구매실적			2021년 구매계획		
	총 구매액 (A)	사회적기업 제품 구매액 (B)	비율 (B/A)	총 구매액 (A)	사회적기업 제품 구매액 (B)	비율 (B/A)
서구	16,674,937	6,781,242	40.67	16,841,686	6,849,054	40.67
동구	9,193,974	1,429,330	15.55	9,285,914	1,443,623	15.55
남구	8,170,817	1,151,539	14.09	8,252,525	1,163,055	14.09
북구	20,490,673	2,140,415	10.45	20,695,580	2,161,819	10.45
광산구	19,298,212	1,617,567	8.38	19,491,194	1,698,446	8.71
광주광역시	67,496,692	5,437,813	8.06	68,171,659	5,492,191	8.06

경기도 성남시는 자치단체 기준 사회적경제 공공구매율 전국 최상위권을 유지하고 있다. 2019년까지 5년 연속 전국 1위를 달성하였으며, 2020년엔 경기도 화성시(89.4%, 577.5억)에 이어 전국 2위(55.4%, 602.4억)를 달성했다.

성남시가 이처럼 사회적경제 공공기관 우선구매 비율이 높은 이유는 '사회적경제 육성 지원에 관한 조례'에 사회적기업 제품 구매와 판로지원에 적극 협력해야 할 소속 산하 기관명단을 명시하고, 이들 기관에 대한 합동평가 시 구매실적을 반영하기 때문이다.

광주는 지자체 전국 평균 7.1%를 상회하는 구매비율을 보이고 있으나 현재의 구매율을 좀 더 향상하기 위해서는 성남시의 사례를 살펴볼 필요가 있다.

〈부록〉

전국 지자체별 사회적경제 지원조직 현황

기준일 : 2021년 11월말

지자체	사회적경제 조직도(명)		
서울특별시	노동공정 상생정책관	사회적경제담당관 (23)	사회적경제정책팀(9), 지역협동팀(3), 사회적경제기반조 성팀(4), 사회적경제성장지원팀(3), 사회적기업지원팀(4)
부산광역시	민생노동정책관	사회적경제담당관 (15)	사회적경제팀(7), 사회적기업팀(4) 공유경제팀(4)
대구광역시	일자리투자국	사회적경제과(17)	사회적경제육성팀(8), 사회적기업팀(3) 협동경제팀(6)
인천광역시	일자리경제본부	사회적경제과(14)	사회적경제정책담당(5), 사회적기업담당(4) 협동조합마을담당(5)
광주광역시	일자리경제실	일자리정책관	사회적경제팀(6)
대전광역시	시민공동체국	사회적경제과(19)	사회적경제정책팀(7), 경제공동체팀(3) 먹거리전략팀(4), 학교급식지원센터(5)
울산광역시	기획조정실	사회혁신담당관	사회적경제담당사무관(4)
세종특별 자치시	자치분권국	참여공동체과	사회적경제팀(6)
경기도	소통협치국	사회적경제과(28)	사회적경제정책팀(9), 협동조합팀(4) 사회적경제지원팀(4), 마케팅지원팀(11)
강원도	경제진흥국	사회적경제과(16)	사회적경제정책(5), 사회적기업(3), 지역공동체(4), 상품권 유통(4)
		기업지원과(16)	기업정책담당(5), 판로지원(3), 창업벤처(3) 노동정책(3), 공공노무(2)
충청북도	행정국	공동체협력과	사회적경제팀(5)
충청남도	공동체지원국	사회적경제과(12)	사회적경제정책팀(5), 사회적기업육성팀(4) 사회적기업지원팀(3)
전라북도	일자리경제본부	사회적경제과(14)	공동체정책팀(6), 사회적기업팀(5) 협동경제팀(3)
전라남도	일자리경제본부	사회적경제과(12)	사회적경제팀(5), 사회적기업팀(4) 마을공동체팀(3)
경상북도	일자리경제실	사회적경제과(14)	사회적경제정책팀(6), 사회적기업육성팀(3) 지역공동체팀(5)
경상남도	경제부시장	사회적경제추진단 (23)	사회적경제정책팀(7), 사회적경제기반팀(4) 사회적경제기업팀(4), 사회적경제지원팀(8)
제주특별 자치도	일자리 경제통상국	경제정책과	사회적경제팀(3)

※ 배경색 지자체는 사회적경제 혁신타운 조성사업을 진행하는 지역임.

포용사회로 가는 길 '다양성' - '다양성'은 광주의 생존전략이자 발전 동력

김 현 영
시민사회협력관

1. 짙은 그림자의 흔적에서 벗어나지 못하다

전두환과 노태우가 죽었다. 오월학살의 주범들이 사라지고 있다. 학살자들은 자연사했지만 그들의 죄를 물었던 이들은 여전히 오늘을 살고 있다. 누군가에게는 시간의 흐름과 함께 아련한 기억 저편으로 사라지겠지만, 피해 당사자들과 그들의 단죄를 요구하며 치열한 시간을 가졌던 이들은 결코 잊을 수 없다 아니 잊히지 않는다.

광주는 여전히 5·18의 상흔에서 벗어나지 못하고 있다. 직접 피해를 입은 당사자뿐 아니라 당시를 살았던 광주·전남 시·도민들의 아픔은 씻을 수가 없다. 학살자와 철저한 단죄의 역사를 만들지 못했기 때문이다. 다만 시간의 흐름으로 상처의 강도가 각기 달라졌을 뿐이다.

독재자 박정희 시대의 지역 편중 정치와 80년 5월 대학살을 겪으면서 광주는 자신만의 정체성을 만들어 왔다. 호남의 소외에 맞서 정치적으로 철저히 단합하여 반역사 세력에 대항할 수 있는 정당과 대통령을 선택해 왔다. 이러한 시대적 배경이 우리지역의 사회문화적 정체성으로 자리 잡았다.

정치적 몰표, 역사의식의 상대적 진보성으로 인해 때론 보수 세력의 표적으로, 때론 개혁 세력의 첩병으로 악용되다보니, 광주가 상대적 배타성의 이미지를 뒤집어 쓴 것이다. 다만 서울과 수도권을 제외한 지방이 전체적으로 역동성을 상실해 가고 있는 시점에서 광주의 정체성이 무거움, 사회적 변화에 덜 민감한 이미지로 더욱 덧씌워지고 있다.

광주는 폭력에 대한 직접 경험, 폭력에 맞서 저항했던 기억이 또렷한 도시이다. 은밀한 폭력이 아닌 공개된 집단 폭력, 그에 따른 집단 기억을 간직하고 있다. 그리고 일정한 민주주의 성과를 몸소 체험하였다. 하지만 피의 흔적에서 자유로울 수 없는 곳이 광주이다.

광주의 시대적 정체성 형성에서 또 하나의 배경은 수직에 익숙한 우리 사회의 특성이다. 분단의 특수성과 북한과의 경쟁, 군사문화의 정형화 그리고 빈곤에서 탈출하기 위한 집단적 몸부림이 수직적 위계질서를 구축하였다. 위계질서의 최말단 지역에 호남이 존재하였고, 지역 소외를

완전히 극복하기 전에 다른 지역과 함께 지방소멸의 위기에 빠져있다.

생각과 판단은 자신의 직간접적인 경험에 의존한다. 특히 젊은 시절의 불같은 경험은 평생을 관통해서 삶의 방향과 정치적 판단의 밑바탕이 된다. 80년 항쟁의 주역이었던 386 아니 늙어 버린 586 세대가 사회의 주류로 지역의 주류로 자리 잡은 오늘, 사람들이 광주를 들고나는데 걸림돌로 작용되지 않는지 살펴보아야 하겠다.

2. 광주정신과 공동체 그리고 고립

도시명에 정신을 붙이는 경우는 세계적으로 유례가 없다고 한다. 광주정신은 고귀한 민주주의 이상의 뜻대이다. 광주정신은 광주의 브랜드이다. 광주정신은 공동체 정신이다. 공동체 삶은 인류의 생존방식이다. 공동체 삶의 방식은 고립성과 개방성을 모두 포함하고 있다. 특히 네트워크로 연결된 시대에서 고립성과 개방성은 개인과 사회의 관계처럼 떼려야 뗄 수 없는 관계이다.

80년 5월 광주는 고립되었다. 스스로 고립을 선택한 것이 아닌 고립을 강요받았다. 고립으로 인한 두려움이 생존을 위한 다툼과 갈등으로 이어지지 않았고, 항쟁기간 오히려 범죄가 살아진 순수 공동체로 거듭났다. 박정희 시대부터 시작된 고립과 소외의 절정이 80년 5월 항쟁이었다. 지역차별과 80년 오월의 고립은 광주, 전라도를 트라우마에 신음하게 했다. 민주정부 수립(?)이라는 숙원사업을 이룩하였으나, 극복하기에는 여전히 큰 상처로 남아있다.

광주정신은 공동체 정신과 정치적 결집으로 광주의 정체성을 만든 반면, 광주의 가벼움, 익명성, 들고남의 자유로움 등의 개방성과 다양성이 수도권을 중심으로 하는 주류적 흐름에 크게 미치지 못하고 있다. 공동체의 생존은 공동의 가치를 통한 결속력을 기반으로 다양한 교류와 다종이 뿌리내릴 수 있는 풍부한 자양분을 가진 토양이 조건이다. 공동 가치의 생성은 고립된 물리적 조건으로 만들어지지 않는다. 고립을 통한 공동 가치의 생성은 배타성을 통한 독점을 만들어 머지않아 자체 소멸된다. 사회적 공동 경험, 풍부한 문화의 향유를 통해 공통분모를 생산할 때 합의가 아닌 공감으로 이루어 질 수 있다.

거미줄처럼 연결된 네트워크 사회에서, 그것의 연결자들은 의외로 외롭다. 고립되어 있다. 우리 사회의 1인 가구가 40%에 육박하고, 출산율은 0.82명(21년 3분기)으로 가족의 해체와 사회의 최소단위인 가족공동체로부터 배워야 할 공동체 가치와 규범은 사라졌다. 독립된 개인의 증

가는 다양성을 증가시키기보다 섞이지 못한 고립된 단절을 오히려 부추기고 있다.

광장이 필요한 사회이다. 1960년대를 배경으로 쓴 최인훈의 광장이 다시 필요한 시점이다. 밀실 없는 광장을 통해 통제하는 북한, 광장의 목소리를 없애고 밀실에서 통제하는 남한의 당시 현실이 오늘날 테자부 되고 있다고 느끼는 것은 나만의 착각인가? 폭력적 권력은 직접 눈으로 확인할 수 있느냐, 없느냐의 차이일 뿐 지금 우리는 밀실의 고립과 광장의 획일화를 동시에 경험하고 있다. 밀실의 개인이 자판에 의존해 생활하고, 거대 언론의 미디어 광장에서 갈 곳 없는 영혼들을 줄 세우고 있다.

광주의 정체성은 오월광주, 지역 소외, 지방소멸의 굴레를 이어오며, 상대적 박탈감과 타의에 의한 배타성 강요로 인해 이중삼중고를 겪고 있다. 광주정신-공동체 정신이 이어져 오고 있는 곳이지만 현실의 광주정신은 다양한 시각으로 해석되어야 한다. 해석의 통일성을 지향하는 시대에 뒤떨어진 발상은 재미없다. 교과서 한권으로 광주정신을 담기엔 역부족이다. 그 교과서는 집필자 이외에 아무도 펼쳐보지 않는다.

3. 1,441,970개의 광주

지금은 늘 새롭다.

지금을 느끼도록 하는 교육과 학습을 받은 적이 없는 것 같다. 지금까지 배웠던 교육은 내일을 위한 교육이었다. 지금의 포만감, 행복에 대한 교육은 받아 본적이 없다. 행복은 사는 이유를 고민할 때 홀로 찾아가는 여정쯤으로 여겨지고 있다. 사람마다 독특한 개성과 다양성은 모두 다르기 때문이다. 획일적으로 선을 그어 판단하는 기준으로 재단할 수 없다. 타인에 대한 존중 없이, 타인에 대한 소통과 공감 없이 타인을 받아들일 수 없다. 동일한 기준으로 타인을 재단하지 않으려는 시각에서부터 다양성은 시작된다.

광주의 표준시는 지금이다.

광주정신은 80년 5월에 머물러 있지 않다. 진상규명, 책임자 처벌의 과제가 41년이 흐른 지금까지 이어지고 있지만, 오늘의 광주는 지금을 흐르고 있다.

광주정신을 풍부화해야 한다.

특정 사건이 정신화 된 것은 사건 자체만이 아닌 그 사건을 만든 사람들의 삶이 녹아있기 때문이다. 광주정신을 박제화하지 말아야 한다. 광주정신이 특정 사람의 소유물이 되어선 안 된다. 광

주정신은 당시를 살았던 사람들 모두의 것이며, 오늘을 살고 있는 이들의 것이다. 다양한 광주정신의 해석을 당시의 시간과 공간으로 재단하지 말아야 한다. 오월 광주를 넘어 지금의 광주를 만들어야 한다.

1,441,970개의 광주가 만들어져야 한다. 광주정신의 큰 그릇에 1,441,970개의 광주가 담겨져야 한다. 광주 생태계의 다양성이 확보되어야 한다. 광주 생태계 다양성은 가치의 다양성, 세대의 다양성, 종교의 다양성, 능력의 차이 등을 포함할 수 있는 금지나 차별 아닌 존중하는 여건을 만들어 나가야 한다.

활력을 불어 넣는 힘의 원천은 청년이다. 청년들에 대한 존중 없이 활력 있는 도시를 만들기 어렵다. 책임성을 보다 더 강요하기보다 익명성을 바탕으로 하는 자유로운 분위기를 만들어야 한다. 뭔가 엄숙한 분위기와 무거움에 청년들은 익숙하지 않다. 많은 경험은 지혜를 만들고 질서를 구축하지만 생동감을 불어 넣지는 못한다. 광주를 변화시키기 위해서는 청년을 우대하고, 청년이 뿔뿔 수 있는 환경을 꾸며야 한다.

지역감정이 난무하고, 지역 소외가 절정이던 7,80년대 광주는 인재를 키우기 위해 교육도시를 표방하고 아이들을 서울의 유명 대학에 입학시키기 위해 백방으로 노력했다. 개혁 정부를 만들고 광주(호남)가 소외에서 벗어나기 위한 밑거름으로 호남의 인재육성 전략은 나름의 성과를 창출하였다. 하지만 지금은 호남만의 소외가 아닌 수도권을 제외한 지역소외가 사회 전체의 화두로 떠오르고 있다. 광주는 지역 소외를 완전히 극복하기도 전에 지방소멸의 위기까지 덮쳐 설상가상의 상황이다.

전체 인구의 절반이 수도권에 거주하고 있고, GDP 절반이 수도권에 집중되고 있다. 생산이 없는 도시에 사람이 드나들지 않는다, 1명 이하 출산율, 지방소멸 위기, 열악한 지역 경제 및 사회 인프라 시설의 낙후 등 광주는 활력을 잃어가고 있다. 광주 자체의 인구 감소와 외부 유입 부족은 다양성을 확보하기에 힘겨운 조건이다. 흐르지 않는 공기는 쾌쾌함만이 층층이 쌓일 뿐이다. 정체되지 않고 선순환되는 광주가 되기 위해서는 개방성과 익명성이 보장된 다양성이 확보된 공간으로 거듭나야 한다.

4. 감옥에서 탈출하기

광주가 해결해야 할 것, 해야 할 것은 광주정신을 지금으로 승화 발전시켜 나가야 한다. 광주

정신은 폐쇄성도, 지역의 이익을 위한 브랜드도 아님은 명백하다. 광주정신이 과거 지향적 포지션으로 남아 있어서는 안 된다. 역사가, 선배세대가 후배세대에게 강요하는 암기 과목으로 전락되지 않도록 노력해야 한다. 강요가 아닌 이해와 공감을 통한 경험의 교류로 시작되어야 한다. 선배세대의 역사교육이 주입식, 암기식의 경험 밖에 없어, 5·18 역사교육을 일반화하는 과정도 온통 당시의 엄혹함, 희생정신, 피로 지켜낸 민주주의 등을 강조하는 일방적이고 수직적인 교육에 머무르고 있다. 물론, 오늘의 사회가 부모님이, 형제가 가족생활 속에서 몸으로 보여주는 교육이 단절 되다 보니, 40여년 밖에 지나지 않은 광주의 오월이 아버지의 입으로 어머니의 삶의 모습으로 전해지지 않는 원인도 크다 할 수 있다.

가장 효율적인 교육은 몸소 실천을 통한 교훈이듯, 광주정신이 자꾸 왜곡되고 단절되는 것은 오늘의 광주정신을 실천하고 있지 못한 선배세대들의 문제이기도 하다. 역사를 왜곡하는 일베 등의 세력에게 문제점을 찾기보다 광주정신을 오늘로 살지 못하고, 기성세대의 세태에서 기원함을 성찰해야 한다.

광주정신은 오늘이다. 광주정신은 지금이다. 과거에 머물러 있는 정신은 과거를 대변하여 기억하고 추억할 뿐이다. 다만 당시의 정신을 왜곡하는 것에 대해서는 단호히 대처해야 하지만, 광주정신은 오늘을 사는 사람들의 것이다. 광주정신은 젊어져야 하고, 광주정신의 계승자는 젊은 윤상원과 같은 광주의 청춘들이다.

광주의 다양성을 만들어 내고 젊은 광주정신으로 승화되기 위해서는 있는 그대로를 받아들이는 것이다. 과거의 답습을 강요하는 것은 과거로의 회귀를 갈구하는 수구세력일 뿐이다. 시대는 흐른다. 흐르는 시대에서 난 자리에 든 사람이 당연히 채워지는 것이다. 그러기에 젊은 광주, 청년 광주정신은 지금을 온전히 받아들여야 한다. 4차 산업시대, 네트워크 시대로 MZ세대가 주축이 되는 광주로 거듭나야 한다. 그들의 에너지가 발휘될 수 있도록 기반을 구축하는 것이 선배들의 역할이다. 기성세대의 역할은 새로운 세대를 교육시키는 것이 주요 임무가 아닌 세대교체, 세대교체가 자유스런 분위기의 광주가 될 수 있도록 하는 것이다.

나를 버릴 수 있는 용기가 필요하다. 기성세대에 꼭 필요한 것은 진정한 용기이다. 자신의 존재, 정체성, 역동적인 민주주의 구현 과정의 과거를 본인의 자부심만으로 간직하고, 그것을 사회적 기득권으로 활용하지 말아야 한다. 모든 단절이 일시에 일어날 수는 없다지만, 주류적 흐름에서 벗어나 오늘의 다양성을 확보하기 위한 필수적 조건이다.

5. 광주정신은 광주 문화다양성 선언으로

광주가 다양성을 기반으로 하는 포용사회로 거듭나기 위해서는 문화다양성을 최우선 과제로 삼아야 한다. 모든 사회구성원은 문화표현의 자유와 권리를 가지며, 다른 사회구성원의 다양한 문화표현을 존중하고 문화적 관용을 가지도록 노력해야 한다. “문화적 관용”이란 개인이나 집단의 국적, 민족, 인종, 종교, 언어, 지역, 성별, 세대, 학력, 정신적·신체적 능력 등의 차이에 따른 문화적 표현과 문화예술 활동의 지원이나 참여를 제한하거나 금지하지 않고 다양성을 존중하는 태도를 말한다.¹⁾

합리적 이유 없이 성별, 장애, 병력, 나이, 성적지향성, 출신국가, 출신민족, 인종, 피부색, 언어 등을 이유로 고용, 교육기관의 교육 및 직업훈련 등에서 차별을 받지 않도록 하는 차별금지법이 다시 무산되었다.²⁾ 차별금지법이 24년 전에 구상되었으나 이번 21대 국회에서 또다시 2024년 5월로 심사가 연기되었다. 수많은 민주주의 과제가 수행되었으나, 20여년 이상 차별금지법이 통과되지 못했다는 것이 아이러니하다. 민주주의의 기본은 다양성이다. 얼핏 너무도 당연한 것을 법으로 제정한다는 것도, 그 법이 여러 가지 이유로 통과되지 못하고 있는 것도 이해하기 어렵다. 종교적 편향성에 기반한 성적 지향성이 가장 큰 걸림돌로 작용되고, 여기에 정치적 이해관계가 뒤섞여 제정되지 못하고 있는 것으로 보인다.

문화도시 광주를 표방하고, 광주정신은 곧 광주의 문화로 표현된다. 광주의 다양성, 광주정신으로 포용사회를 구축하기 위해서는 문화의 다양성을 실현해야 한다. 법 제도 자체는 본래 보수적일 수밖에 없지만, 이미 우리 사회에서는 다양한 소수자들이 존재하고, 주류는 늘 비주류로부터 출발함을 역사적 경험으로 알고 있다. 다양성은 소수성으로부터 출발함은 자명하다. 다수의 주류만 있는 곳은 죽은 사회이다. 모두 동일한 생각과 관점으로 통일된 사회는 전체주의 사회이다. 다만 우리의 주류 사회가 경험하지 못한 개인주의의 폭발적 증가에서 발현된 공동체주의의 위기의식은 이해할 수 있는 바이다.

소수성을 사회적 약자와 일괄적으로 등치시킬 수는 없지만, 대체로 소수자와 약자는 일맥상통하다. 먼저 소수성이 표현될 수 있는 조건을 만들어, 다수자인 시민들의 수용성이 높아질 수 있도록 하여야 한다. 그런 면에서 차별금지법은 소수성을 인정하고 표현할 수 있고, 표현될 수 있도록 하는 가장 기초적 장치인 것이다.

1) 광주광역시 문화다양성의 보호와 증진에 관한 조례 제2조(정의)

2) 네이버 환경 경제용어사전

전사회적 차원의 차별금지법의 제정 유무와 관계없이 광주는 다양성을 기반으로 하는 공동체 정신, 광주정신을 가지고 있다. 오늘의 광주정신은 다양성이다. 다양성은 누구도 배제되지 않고, 존중받고, 상호 소통하는 공동체 정신이다. 생존을 위한 집단성을 모든 인간살이에 적용하는 시대는 지나갔다. 특히 오늘의 미래세대, 젊은 세대는 1인 세대, 개인주의에 기반한 세대로 집단적 가치관 강조보다는 다름을 인정하는 존중의 가치와 이를 기반으로 한 소통과 공감의 방식을 만들어 나가야 한다.

광주가 다양성에 기반한 포용사회로 거듭나기 위해서는 이미 다양한 생활과 사고를 가진 청년(띠어쓰기) 세대를 존중하는 것으로부터 시작되어야 한다. 또한 소수자나 약자의 문화표현 방식이 일반시민에게 수용성을 높이기 위한 법 제도 장치 마련과 이를 구체화하는 사업을 진행해야 한다.

광주는 이미 지난 2018년 7월에 '광주광역시 문화다양성의 보호와 증진에 관한 조례'가 마련되어있다. 법적 근거를 마련한 만큼 보다 다양성 모색을 위해 적극적인 노력을 해야 한다. 특히 지역적 특성상(수도권에 비해) 문화다양성에 대한 인지도가 떨어지고, 소수 문화 수용도도 낮은 것도 현실이다. 문화의 다양성을 기반으로 한 포용사회로 나아가기 위해서는 보다 적극적인 인식조사 및 사업이 필요하다. 다양성에 대한 수용도와 실제 수용성을 만들어 나가기 위해 문화다양성에 대한 정확한 인식과 감수성의 확장을 위해 노력해 나가야 한다.³⁾

광주가 포용사회로 발돋움하기 위해서는 보다 다양한 구성원, 특히 젊은 세대, 이주민(노동자 포함), 소수약자 등에 대한 존중과 관용의 문화를 만들어 나가야 한다. 다양한 문화적 배경은 스스로 개발되지 않는다. 익명성이 보장되지 않는 지방에서는 새로움을 받아들이는데 익숙하지 않은 관행이 존재한다. 때문에 보다 적극적인 씨앗을 뿌리는데 행정, 시민사회, 정치권이 솔선수범해야 한다. 문화는 오랜 시간을 통해 생성되고 생활화되는 것이기에 중장기적 사업을 꾸준히 펼쳐 나가야 한다. 다만 광주는 이미 공동체 의식을 가지고 있어 그 자산을 십분 활용한다면 광주가 21세기의 관용사회의 표본으로 우뚝 설 수 있다.

3) 서울시 문화다양성 시민인식지표 개발과 정책과제(서울연구원 정책리포트) p12

광주에 모빌리티기술연구소를 설립하자

박 용 구

오늘경제 광주전남취재본부장

미래 자동차의 키워드는 전기차, 수소차, 자율주행 자동차, 플라잉카 등이 될 것이다. 이러한 시대에 세계 자동차 시장에서 제2의 자동차 메카인 광주가 우위를 선점하기 위해서는 관련 기술을 꾸준히 향상시킬 필요가 있다. 이를 위해 광주에 국가 재정이 투입되는 모빌리티기술연구소 설립을 제안해본다.

키워드 : 전기차, 수소차, 자율주행 자동차, 플라잉카, 모빌리티기술연구소

들어가는 말

광주는 적대사회다. 이해관계에 따라 이합집산이 밥 먹듯이 이뤄지고, 후일 그에 대한 반성도 없다. 자리를 차지하기 위해 선거철만 되면 신념이나 소신도 없이 유력한 후보자 캠프에 합류한다. 이렇게 해서 한 번 자리를 차지하면 그에 만족하고 뒤로 물러야 하는데, 계속 자리만 있으면 기웃거린다.

광주가 왜 이 꼴이 됐을까? 그 이유는 먹거리가 매우 부족하기 때문이다. 먹을 게 부족하니 나뉘먹을 생각조차 않는다. 경쟁자가 있을라치면 사정없이 물어뜯는다. 약육강식이 당연시되는 동물 왕국과 다름이 없다.

이같이 제로섬의 사회가 되어버린 광주를 조금이나마 변화시키기 위해선 먹거리를 키울 필요가 있다. 그래서 최근 광주에서 성공적인 출발을 한 광주글로벌모터스(이하 GGM)를 중심으로 미래 먹거리를 어떻게 키워낼 것인가를 고민해 보고, 그 방안으로 광주에 국가 재정이 투입되는 모빌리티기술연구소 설립을 제안해본다.

GGM의 성공적 출발

지역 경제 활성화와 일자리 창출을 위한 상생형 지역 일자리 첫 모델로서 현대자동차의 투자 협약 및 노사민정 상생협정서를 기반으로 출범한 GGM은 현재 빛그린국가산단에 경차 SUV 차량 생산라인을 구축하고, 지난 9월 15일 역사적인 1호 차 생산을 시작으로 본격적인 양산에 들어갔다.

GGM의 첫 양산 차량은 엔트리 SUV 모델 '캐스퍼'다. 당당함과 견고함을 바탕으로 엔트리 SUV만의 젊고 역동적인 감성을 담은 외관 디자인과 최고의 품질을 확보해 출시하자마자 소비자들의 높은 관심을 받고 있다. 지난 10월 국내 경차 4종 중 가장 많이 판매된 차량은 캐스퍼로 3965대였다.

첫 출발치고는 성공적이라는 평이다. GGM은 올해 1만 2천여 대, 2022년 7만 대 생산을 목표로 하고 있다.

GGM에 대한 우려와 과제

GGM은 캐스퍼의 흥행에도 불구하고, 경차의 국내 전체 판매량이 10만대를 밑돌고 있다는 문제에 봉착해 있다. 올 11월까지 국내 경차 판매량은 8만 5593대로 연간 10만대 판매는 어려울 전망이다.

이는 결국 경형 SUV 모델만으로는 시장의 한계를 극복하기 힘들다는 말이다.

또한 GGM은 캐스퍼가 내연기관이기 때문에 다음 모델은 친환경 자동차이어야 한다는 과제를 안고 있다. 세계 자동차 시장의 흐름이 전기나 수소자동차로 빠르게 넘어가고 있기에 이에 대한 철저한 준비가 필요하다 하겠다.

세계 친환경자동차 시장 현황

미래 자동차산업은 친환경 자동차로 빠르게 넘어가고 있다. 주요 자동차 생산국들은 자동차 연비 규정 및 이산화탄소 배출량 허용기준을 강화하면서 친환경 자동차 생산을 장려 중이다.

2020년 세계 자동차 생산대수는 약 7,800만 대이며, 우리나라는 3,506,848대를 생산하여 세계 5위를 차지하고 있다.

2020년 전 세계에서 판매된 전기차는 전년 대비 44.6% 증가한 약 294만3,172대로 나타났다. 또 전체 신차 시장에서의 전기차 판매 비중도 2.2%에서 3.6%로 확대된 것으로 전해졌다.

또 2021년 1~10월 전 세계 누적 수소전기차 판매량은 전년 대비 2배 가량 늘었다.

에너지 전문 시장조사기관 SNE리서치에 따르면, 이 기간 전 세계에 등록된 수소연료전지차의 판매 대수는 지난해 같은 기간에 비해 92.4% 증가한 1만5천대로 집계됐다. 이는 지난해 대비 약 1.9배로 늘어난 수준이다.

이 같은 수치는 세계 자동차시장이 친환경 자동차로 빠르게 대체되고 있다는 것을 보여주는 것으로, 앞으로도 친환경 자동차의 판매는 늘어날 것으로 전망된다.

친환경 자동차의 미래, 자율주행 자동차와 플라잉카

친환경 자동차의 미래는 먼저 자율주행이 열릴 것이다.

자율주행 자동차는 운전자가 차량을 운전하지 않아도 스스로 움직이는 자동차를 말한다. 자동차가 스스로 움직이기 위해서는 주변 사물을 인식할 수 있는 첨단 센서와 성능 높은 그래픽 처리 장치의 도움이 필요하다. 첨단 센서는 사람처럼 사물과 사물의 거리를 측정하고 위험을 감지하여 사각지대(보이지 않는 곳) 없이 모든 지역을 볼 수 있도록 도와준다. 그래픽 처리 장치는 여러 대의 카메라를 통해 자동차의 주변 환경을 파악하고, 그 이미지를 분석해서 자동차가 안전하게 갈 수 있도록 도와준다. 또 여러 안전 표지판의 의미를 파악한다거나, 앞의 자동차가 급정거를 하지 않는지, 갑자기 사람이나 동물이 도로에 뛰어드는 것은 아닌지 등을 파악할 수 있게 만들어 준다.

동시에 플라잉카 역시 대세가 될 전망이다.

우리나라 플라잉카와 관련 최근 민간업체와 정부가 힘을 합쳐 2인승 비행체로 3분 동안 1.2km 비행하는 한국형 도심항공교통(UAM) 운용 모델 종합 실증에 성공했다. 이로써 오는 2025년 하늘을 나는 에어택시 상용화를 위한 사전 작업이 마무리됐다.

UAM은 전기로 수직 이·착륙하는 항공기를 이용하는 도심형 친환경 교통수단이다. 활주로나 필요 없고, 작은 소음에 오염 물질도 배출하지 않는다. 인공지능(AI)은 물론 배터리·모터·소재·전자제어 칩·빅 데이터 등 다양한 첨단기술이 동원된다.

플라잉카의 세계시장 규모는 지난해 70억 달러에서 2040년 1조4740억 달러로 급성장할 전망이다. 이를 겨냥해 세계 200여 곳이 플라잉카를 개발 중이다.

언론 보도에 따르면, 국내에서도 한화시스템이 2025년 최대 시속이 320km인 에어택시를 운행할 계획이다. 서울 광화문과 경기 용인 구간을 15분이면 이동한다. 현대차도 2028년부터 다인승 여객용 플라잉카를 상용화할 예정이다.

해외에선 이미 시제품이 하늘을 날고 있다. 미국·중국·인도 등에선 내년 서비스 상용화를 목표로 추진 중인 업체도 있다. 독일 회사는 2024년 파리올림픽 때 2인승 에어택시를 계획하고 있다. 일본도 2025년부터 운행할 예정이다.

결국은 기술

앞서 살펴본 것처럼 미래 자동차의 키워드는 전기차, 수소차, 자율주행 자동차, 플라잉카 등이 될 것이다.

이러한 시대에 세계 자동차 시장에서 제2의 자동차 메카인 광주가 우위를 선점하기 위해서는

관련 기술을 꾸준히 향상시킬 필요가 있다.

이를 위해 광주에 국비로 모빌리티기술연구소를 설립하자. 고성능 배터리에 대한 연구 및 수소전지, 자율주행, 플라잉카를 위한 고효율 엔진 및 초경량 차체개발 등에 힘쓰도록 하자. 그래야만 기아나 GGM이 빠르게 기술을 적용해 경쟁력 있는 미래형 자동차를 생산할 수 있을 것이고, 지역경제를 떠받칠 수 있을 것이다.

모빌리티기술연구소 설립을 국가사업으로 해야 하는 이유는 미래의 자동차가 결국 자율주행 자동차나 플라잉카로 진화할 것이고, 이들은 앞서 살펴본 바와 같이 초고속통신, 복합 센싱, 인공지능, 소프트웨어, VR, AR, 수소에너지 등 최첨단 기술이 결합된 첨단기기로서 이를 뒷받침할 기초원천 기술의 개발이 요구되나, 이는 일반 회사에서 수행하기에는 너무 위험부담이 크기 때문이다.

아울러 보다 체계적인 핵심기술을 확보하기 위해서는 국가 주도의 선도연구기관이 필요하기 때문이다.

모빌리티기술연구소가 광주에 들어서야 하는 이유는 먼저 광주에 인공지능 관련 연구소와 기업들이 점점 늘어나고 있는 데다가 우리나라 제2의 자동차 생산도시로 기아자동차와 GGM을 비롯하여 엠코코리아, 엘지이노텍, 한국알프스 등 세계적 부품업체들이 있기 때문이다.

나아가 친환경자동차부품 클러스터 조성사업(자동차 100만대 생산사업)으로 미래자동차를 위한 지역산업기반이 빠르게 조성되고 있으며, 광주가 수소에너지 기반산업 허브도시를 추진 중에 있기도 하기 때문이다.


여기에 교수 1인당 논문인용부문 세계 2위의 우수연구기관인 광주과학기술원에 인공지능, 소프트웨어, 기계제어, 수소에너지, 초경량 구조재료, 드론 분야 등에 우수한 인재가 많다는 강점도 있다.

나오는 말

독일의 다임러가 1885년, 가볍고 강력한 가솔린 기관을 완성한 이후 140여년 동안 지배했던 내연기관의 시대가 서서히 저물어가고 있다. 앞으로 10~20년 내에 지상엔 친환경 자율주행차가 하늘엔 플라잉카가 돌아다닐 것이다.

이 같은 새로운 패러다임에 우리나라 제2의 자동차 생산도시인 광주가 뒤처질 수는 없는 일이다.

미국·유럽·중국·인도·멕시코·브라질·러시아 등 세계 주요 7대 시장을 분석해 발표한 '2020년 해외 주요 자동차시장 판매 및 정책동향' 보고서에 따르면 우리나라 브랜드는 세계 자동차 시장에서 점유율 7.5%를 기록했다.



모빌리티기술연구소를 설립해 광주가 새로운 패러다임에 적응하는 미래형 자동차 생산을 위한 준비를 철저히 한다면, 앞으로 우리나라 자동차의 세계 자동차 시장 점유율은 15% 이상으로 늘어날 수 있을 것이다.

결론적으로 이 모빌리티기술연구소는 기아자동차와 GGM의 경쟁력을 한층 강화할 것이고, 광주의 새로운 미래 먹거리와 지역경제를 살리는데 큰 힘이 될 것이다. 또 우리나라 자동차의 경쟁력을 한층 높이는 계기가 될 것이다.

인공지능산업과 광주주력산업

안수창

한국광기술원 기업성장기획실장

국가 인공지능 집적단지 착공식을 기점으로 광주는 본격적인 인공지능 산업 육성의 막을 올렸다. 부족한 예산과 수도권 대비 열악한 정보 DB 부재는 앞으로 인공지능 산업 육성에 큰 걸림돌이 될 수 있다. 더군다나 기존의 지역 주력산업들의 지원을 외면할 수 없는 상황에서 함께 공존하고 시너지를 낼 수 있는 방안을 모색해보고자 한다.

■ 들어가며

지난 11월 22일 광주 첨단3지구에서는 ‘대한민국 인공지능 혁신거점 광주’를 슬로건으로 ‘국가 인공지능 집적단지 착공식’이 열렸다. 2020년부터 5년간 4000여억 원의 대규모 예산을 투입해 인공지능 핵심 인프라구축, 연구개발, 창업지원, 인재양성 등을 통해 인공지능 생태계를 구축하는 게 골자다. 지역의 낙후된 산업환경 인프라를 개선하는 중요한 일임에 틀림없지만 기대보다는 우려의 목소리가 있는 것도 사실이다.

광주시는 민선7기 광주시정의 목표인 ‘정의롭고 풍요로운 광주’ 실현을 뒷받침할 산업비전을 ‘일자리 중심의 포용적 혁신성장’으로 설정하고 3대 추진전략과 11대 산업을 발표한 바 있다.

3대 추진전략으로 ▲노사상생도시 실현을 통한 ‘저비용 고효율 산업환경’ 조성 ▲인공지능 기반의 산업융합집적단지와 데이터 플랫폼 구축 ▲양질의 일자리 창출 중심의 산업생태계 구축을 제시했다. 또한 지역의 11대 대표산업으로 ▲친환경자동차산업 ▲에어가전 및 공기산업 ▲광융합산업 ▲에너지 및 수소산업 ▲의료 및 헬스케어산업 ▲스마트부리산업 ▲인공지능 및 드론산업 ▲5세대이동통신(5G) 기반 정보통신기술(ICT)산업 ▲문화콘텐츠산업 ▲관광산업 ▲김치 및 음식산업으로 지정하였다.

가히 우리나라를 이끌만한 산업을 모두 지정했다고 해도 과언이 아닐 정도다. 최근에는 각종 국비사업 추진에 있어 광주시의 지방비 매칭에 문제가 있다는 지적이 여기저기서 흘러나오고 있다.

과연 타 지역에 비해 비교적 낙후된 광주 산업환경을 개선하고 육성하기 위한 전략을 한정된 예산 속에서 어떻게 짜야 할지 고민이 필요한 시점이다.

■ 인공지능산업

R&D 투자를 통한 사업화 성공률은 실제 미비한 편이다. 100개를 투자해서 5개만 성공해도 대박이다. 그렇다고 R&D투자가 밑 빠진 독은 아니다. 투자를 게을리하면 뒤쳐질 수밖에 없다. 꾸준한 지원이 필요한 이유다.

필자가 속해있는 광산업 분야도 2000년도 초기 지역의 산업적 근간이 극히 부족함에도 적극적인 정부투자를 통해 산업을 부흥시킨 대표적인 산업이다. 지금은 명실상부하게 지역 내 약 2조원 대 산업매출을 기록하고 있고 벌써 상장기업을 4개나 배출하였다.

우리지역에서 인공지능 산업 발전을 위한 중앙정부 지원이 시작되었다. 앞서 서두에 설명한 것처럼 산업을 이끌기 위한 초기 플랫폼을 구축하는데 중점을 두고 있다. 데이터 센터를 만들고 지원기관을 신설하고 각종 지원사업을 펼칠 예정이다.

광산업도 그렇게 시작했다. 연구기관, 지원기관을 만들고 기업지원을 통해 기업을 육성해 나갔다. 기업이 필요한 시설과 장비를 먼저 들여왔고 이를 활용하기 위해 기업이 몰려들었다. 그렇게 성장해왔다.

지금 인공지능산업도 그렇게 시작하고 있는 것으로 보인다. 기업이 필요한 데이터를 확보하기 위해 데이터 센터를 건립하고 이 데이터를 활용하기 위한 기업들을 지원하려고 하고 있다.

그런데 좀 다르다. 광산업은 하드웨어였고 인공지능산업은 소프트웨어다. LED, LD를 만들기 위해서는 클린룸이 갖춰진 시설과 비싼 장비가 필요했다. 물리적으로 그곳에 가야만 했고 여기서 산업활동이 이루어졌다. 하지만 인공지능 데이터는 다르다. 꼭 데이터 센터에 가야만 데이터를 얻을 수 있는 게 아니다. 데이터는 곧 정보다. 사람이 많이 모이는 곳, 정보가 많이 오가는 곳에서 더 질 좋은 데이터를 얻을 수 있다.

광주 인공지능산업은 크게 자동차, 에너지, 헬스케어 분야에 대한 데이터를 중심으로 DB를 구축하고 기업지원을 진행하는 것으로 보인다. 문제는 얼마나 양질의 데이터를 꾸준히 확보할 수 있는가에 있다. 인공지능 테스트를 매년 테스트장에서만 할 수 없다. 자동차가 한적한 시골길만 다니는 건 아니고 복잡한 시내주행도 필요하듯이 인공지능 데이터는 다양한 환경에서 수집되어야만 한다. 수도권 데이터보다 양과 질 모두 우수해야만 한다. 그래야 기업이 찾아 올 수 있다고 본다. 또한 기대대로 지역의 산업들이 우수한 데이터를 공급하는데 있어 거부감 없이 제공할 지도 의문이다. 개인 정보뿐만 아니라 기업의 제조, 제품 정보등이 순수하게 공급될 수 있을지도 미지수다.

인공지능의 산업적 토대뿐만 아니라 인력양성을 해줄 전문가조차 부족한 지역의 현실에서 외부의 기업을 유치하기는 쉽지 않다. 지원사업의 단물만 빨기 위해 주소지에 사무실만 놓고 인력

도 없는 기업을 수도 없이 봐 왔다. 이러한 전철을 밟아서는 안 된다.

지역에 맞는 인공지능 산업 육성 로드맵 구축이 시급해 보인다. 소프트웨어 산업임에도 하드웨어만 만들어지고 있다는 느낌을 지울 수 없다. 인공지능 산업을 어떻게 구축하고 육성할 것인지 지금이라도 다시 고민해야 하지 않을까 싶다.

■ 광주 주력산업

그렇다면 광주의 주력산업들은 잘 육성되고 있는지도 살펴 볼 필요가 있다. 서두에서 광주는 11대 주력산업을 발표한 바 있다. 모두 중요한 산업들이다. 하나라도 놓칠 수 없는 산업들이다. 그렇다고 다 지원 할 수 없는 환경인 것도 사실이다.

당장의 국비사업에 대한 지방비 매칭도 쉽지 않은 광주의 예산 사정을 외면 할 순 없다.

대외적으로는 기후변화 대응 및 포스트 코로나 시대 글로벌 공급망 변화가 다가오고 있다. 탄소가격정책(탄소세)에 따른 생산비용 상승 및 생산위축 우려가 있고 포스트 코로나 시대 비대면·디지털 전환 산업 확산 및 글로벌 공급망 불안정에 의한 원자재 가격 상승으로 인플레이션 우려도 제기된다.

정부정책은 한국판뉴딜 및 메가시티 촉진 통한 초광역협력 확대하고자 기초를 보이고 있다. 광주의 주력산업이 이에 대응해야만 한다. 타지역에서 광주와 협력할 수 있는 대표산업이 필요한 것이다.

시작부터 육성을 해야 하는 산업이 있고 우리 지역을 대표해서 지원해야 하는 산업이 있다. 인공지능, 에너지 등은 반드시 육성해야 할 산업이지만 저변이 부족하고 생태계 조성이 필요한 분야다. 즉 대규모 투자가 필요한 분야다. 가급적 국비 지원을 통한 기반구축을 추진해야 한다. 다행히 인공지능은 예타면제를 통한 기반구축이 진행되고 있고 에너지 분야는 한전이라는 중심축이 있어 차츰차츰 그 모양새를 갖춰가고 있는 형국이다.

그나마 광주에서는 4대 주력산업이 존재한다. 지능형가전, 광융합, 스마트금융, 디지털생체의료 분야는 타 산업군들에 비하면 기반이 잘 갖춰져 있고 기업의 생산활동도 활발한 편이다. 하지만 타 지역에 비하면 영세하고 규모도 작은 편인 것은 부인할 수 없는 현실이다.

지역을 대표하고 기반을 어느 정도 보유한 산업군들은 초광역 협력 등에 있어 우선 나서야 하지만 최근 지역산업 정책을 보면 이러한 기존 산업군들이 소외되고 있다는 느낌을 받는다. 아직 기반도 갖춰지지 못한 산업에 대규모 지원책을 펼치면서 기존의 산업군들은 가뜰이나 부족한 지원예산에 힘을 쓰지 못하고 있다. 선택과 집중이라는 말은 자주 사용되지만 쉽지 않은 것 또한 사실이지만 지역의 대표산업을 11개로 늘리면서 대표산업이 아니라 one of them이 되고 말았다.

지금 시에서는 광주형 뉴딜, 규제자유특구 지정, 자율주행 자동차, 인공지능, 탄소중립, 수소경제 등 첨단을 위시한 모든 것을 지역산업에 붙이고 있다. 물론 정부예산에 반영한 사업계획은 사실 현란한 용어를 붙여서 공무원들을 어지럽게 만들어 내는 것도 사실인 듯하다. 지역의 주력산업은 이러한 인공지능에 기대서만 살 수 있게끔 구조화했다. 최근 지역 주력산업 내년도 캐치플레이어는 '그린 AI기반 주력산업의 지속가능한 생태계 강화'다. 광주광역시의 산업담당부서도 인공지능산업국으로 바뀐지 한참되었다.

이건 그동안 묵묵히 지역의 산업발전을 위해 노력해온 담당자들과 기업인들을 자괴감에 빠지게 한다. 지역이 국가 대형 프로젝트인 인공지능 산업에 올인하겠다는 의지는 중요하다. 다만 기반구축을 통한 씨드머니 성격인 사업과 지역육성형 사업과는 구분해서 지원할 필요가 있다는 것이다.

알아서 크면 더 없이 좋겠지만 지역이 지원해서 경쟁력을 키워나가면 그것이 일자리를 창출하고 다시 지역발전에 이바지 하는 선순환 구조로 가는 것이다.

주력산업 중 지능형 가전이나 광융합산업 등은 이제 본격적인 지역산업으로 발돋움하기 위한 여정을 시작했을 뿐이다. 타 지역에 비하면 기업의 규모, 매출액 등은 보잘 것 없지만 지역에서 이제 막 성과를 뽐어내는 청년나이 산업이다. 코로나 시대에 비대면 기술로 시작해서 환경, 헬스케어 등 융합을 통한 시너지가 창출되는 시점이다.

또한 스마트 금형은 단순가공형에서 R&D를 접목해가며 말 그대로 스마트한 제조 산업으로 환골탈퇴가 시작되고 있다. 디지털 생체의료도 타 지역 생체의료 산업과 다르게 치과용/정형외과용 신소재 의료기기 등 전문 특화분야를 선택해서 자리매김이 시작되고 있는 산업이다.

아직도 지역의 대표산업으로 내세울 수 있으려면 여전히 매출, 수출, 고용 등을 내세울 수 있어야 한다. 지역 내 스타기업, 선도기업, 수출기업 모두 삼성, 기아 등 대기업을 제외하면 이들 산업군에서 나오고 있다. 이들 기업을 단순히 인공지능과 묶는다고 묶여지지는 않는다. 별도의 지원프로그램이 제시되고 육성철학이 달라야 한다.

■ 결론

광주의 인공지능 산업 육성은 기초 인프라가 없는 상황에서 첫 삽을 뜨는 과정이다. 또한 기존의 산업군의 지원도 절실히 필요한 시점이다. 그러므로 차츰차츰 지원인프라를 설치하고 소프트웨어적 기업유도를 고민해야 한다.

기존의 주력산업 육성과 궤를 달리해야 함은 자명하다. 도입기의 인공지능과 도약기의 주력산업의 지원은 구분을 짓고 지원해야 한다. 또한 한정된 예산에서 선택과 집중을 위한 현명한 판단

이 필요하기도 하다.

인공지능 산업은 지역의 산업 패러다임을 바꿀 수 있는 중요한 사업임이 분명하지만 데이터의 수집, 활용에 있어 수도권에 앞선 정보와 경쟁할 수 있어야 한다. 희망찬 로드맵도 중요하지만 지역의 특성에 맞는 경쟁력 있는 로드맵이 필요한 시점이다.

더욱이 지역의 기반 주력 산업들이 잘 육성되면서 인공지능과의 시너지를 창출 할 수 있게끔 전략적 지원책이 마련되어야 한다. 기존 제조기업이 무조건 인공지능과의 결합을 강요할 순 없다. 그 활용의 시너지를 제안하고 기존의 주력산업 기업들이 어떻게 인공지능과 결합할 수 있는지를 제시하여 자연스럽게 스며들도록 해야 한다.

인공지능 산업은 별도의 산업이 아니다. 기존의 산업들이 인공지능을 활용하는 것이다. 인공지능을 통해 지역기업의 성장발판을 확장하여 광주가 인공지능의 메카가 되길 희망한다.

포용사회와 노동정책

오창민

경제문화공동체 더함 이사

정부는 그간 적극적 노동시장정책을 추진해 왔지만, 완전고용은 불가능할뿐더러, 양극화는 확대되고, 이중노동시장은 더욱 견고해졌다. 정부는 포용사회 추진을 통해 고용안전망에 다양한 취업자까지 제도적으로 포함하기로 했지만, 기존 노동정책 패러다임에서 여전히 벗어나지 못하고 있다. 향후 '기본소득제', '전국민일자리보장제'와 같은 획기적 제도의 정책화를 고려하고, '공통의 부'를 사회화하는 등 재원을 마련하여 국가의 책임이 강화된 포용사회로 나아가야 할 것이다.

키워드 : 포용사회, 노동정책, 전국민사회보험, 기본소득, 일자리보장제

‘일하지 않는 자여 먹지도 말라’는 구호는 여전히 우리 사회의 지배적 이데올로기로 작동한다. 이러한 인식은 자본가뿐만 아니라 노동자들도 그렇게 생각한다. 현실사회주의에서도 마찬가지였다. 이는 우리가 여전히 근대 노동의 패러다임(노동가치론) 속에 갇혀 있기 때문이다. 하지만 노동패러다임 속에서 보아도 실제 노동생산성만큼 노동자는 임금을 받지 않는다. 여러 논의들이 있겠지만 임금은 사실상 사회적 권력 구조 속에서 정해지는 정치적 임금의 성격이 강하다(오창민, 2016:103-104).

정부의 노동정책 예산은 대부분 일자리 창출, 취업알선, 고용보조금, 취업상담, 직업훈련 등 소위 적극적 노동시장정책(ALMP: Active Labour Market Policies)에 들어간다. 보수정권, 진보정권을 막론하고, 노동을 시장에 전적으로 맡기지 않고, 정부나 지자체가 나서서 실업률을 낮추기 위한 다양한 노동정책을 수행한다.

심지어 소극적 노동시장정책인 실업자에게 사후적으로 소득을 보장해주는 실업보험(고용보험) 급여 역시 비자발적 퇴사(정년퇴직, 계약직 노동자가 재계약이 안 된 경우, 권고사직, 해고 등)와 구직노력 유무와 같은 조건이 걸려있다. 그만큼 한국사회에서 아예 노동능력을 완전히 상실한 사람이 아니고서는 (그러한 사람들은 실업자도 아닌 ‘비경제활동인구’로 분류한다) 어찌됐든 노동을 해야만 거기에 부가해서 복지혜택을 받을 수 있다.

한국사회에서는 실업의 공포가 강하게 작용하고, 거기에 도덕적 판단까지 가해진다. 실업자는 ‘무능력자이고 무가치한 잉여인간’쯤으로 치부된다. 실업자든 비경제활동인구든 그들 대부분 자본주의적 ‘생산적’ 노동을 하지 않는다고 해서 아무것도 하지 않는 것은 아니다. 그들의 사회적

기여가 자본주의적 교환가치의 잣대인 '화폐'로 평가되지 않을 뿐이다. 자본주의적 일 중심, 생산 중심의 노동사회에서 벗어나는 길이야말로 진정한 '포용사회'로 가는 지름길이 아닐까 한다.

2019년 2월 「문재인 정부 포용국가 사회정책 추진계획(안)」에서 '포용'(Inclusiveness)을 “성장에 의한 혜택이 소수에게 독점되지 않고 모두에게 골고루 돌아가는 것”으로 정의하고 있다. 즉, 포용사회는 소득불평등 완화, 격차 해소, 노동시간 단축, 고용안전망 구축, 사회통합 등을 통해 국민의 삶을 전 생애에 걸쳐 책임지고, 포용적 성장, 포용적 번영, 포용적 민주주의까지 포괄하는 개념이다. 한마디로 우리사회가 지향하는 가치·철학으로서 '배제하지 않는 포용'을 제시하고 있다(관계부처합동, 2019: 24).

문재인 정부가 그리는 포용사회는 과거에 비해 진일보 했지만, 여전히 성장담론(소득주도성장, 혁신성장)을 버리지 못한 측면이 있다. 저출생 고령사회, 디지털 사회로의 전환과 함께 우리 사회의 포용과 상생은 이제 선택의 문제가 아니라, 사회체제의 존립과 유지의 당면한 문제로 대두되었다.

김대중 정부 시기 2000년 '국민기초생활보장제도'는 빈곤에 대한 책임이 국가에 있음을 명시화했다. 예전 '생활보호대상자'라 불렸던 당사자들은 '수급권자'로 호명된다. 문재인 정부 들어서서는 20년간 유지돼 온 '생계급여' 부양의무자 기준을 2022년까지 단계적으로 폐지¹⁾하고, '의료급여' 기준을 완화한다. 법은 국가가 국민의 '기초생활'을 보장해 주어야 할 책임이 있음을, 그리고 국민은 사회적 권리로서 그것을 누릴 수 있음을 분명히 하고 있다. 이에 따라 누구든 연령, 성별, 노동 유무에 관계없이 소득이 최저생계비 이하이면 수급권자가 될 수 있다. 하지만 여전히 부양의무자 기준이나 수급조건으로 자활노동을 강요하는 등 근대적 노동패러다임에서 벗어나지 못하고 있다. 노동을 해야만 (복지 등) 혜택을 받을 수 있다는 확고부동한 근대자본주의 신념과 단절이 필요하다. 우리는 노동을 하든, 안하든 간에 삶을 살아가고 활동하는 사람들을 '포용'해야 할 의무가 있다. 그들은 다양한 가치활동에 참여하고 있으며, 나름의 사회적 기여를 하고 있기 때문이다.

오늘날의 노동은 분산된 개인들의 활동이 아니라 전사회적이며, 전지구적이고, 공통적인 것이 엮여지면서 이루어지고 있다. 갈수록 노동의 비물질화, 지성화, 공통화로 인해 삶과 노동의 경계가 흐려지고 있다. 현대의 노동과 생산은 협업과 소통, 네트워크를 통해 이루어지고, 임금 노동 뿐만 아니라 우리의 모든 활동이 공장과 사무실을 넘어서 사회적 것(생산, 유통, 소비, 분배 등)과 연계된다는 측면에서 사회적 노동을 수행하고 그 결과물로 '공통의 부(commonwealth)'를

1) 부양의무자가 연 소득이 1억원을 넘거나 9억원을 초과하는 부동산을 가지고 있다면 여전히 부양의무자 기준이 적용되기 때문에 생계급여에서 부양의무자 기준이 '완전히' 사라지는 것은 아니다.

생산한다(네그리, 2008).

기술변화, 각 산업부문별 급속한 디지털 전환, 스마트폰 5천만대 이상 보급, 코로나19로 인한 비대면 경제의 확장 등은 플랫폼 노동, 플랫폼 자본주의를 활성화시켰다. 디지털네트워크 상에서 거래하는 플랫폼은 일종의 시장(market)이자 사업회사(firm)이며, 연결(matching)을 주된 활동으로 한다. 플랫폼 노동(새로운 노동)의 증가는 기존의 고용관계의 변화를 초래한다. 노동계약을 중심으로 한 기존의 고용관계는 개별법에 따라 노동자의 역할과 사용자의 책임이 명확했으며, 집단법에 따라 노동조합의 권리와 의무가 명시되어 있었다. 그런데 아웃소싱과 같은 간접고용에 이어 앱(App)을 기반으로 하는 플랫폼에 의해 노동력이 증대되면서 누가 사용자인지, 노사의 책임은 무엇인지가 모호해졌다(정홍준 외, 2020: 2). ‘노동자성’과 ‘사용자성’을 어떻게 명확하게 규정할 수 있을가. 플랫폼 노동은 기존의 사회적 자원을 바탕으로 ‘연결노동’을 통해 ‘공통의 부’를 생산한다(그 핵심은 빅데이터 → 알고리즘 → 인공지능(AI)로 이어지는 형태). 플랫폼 노동자는 계약노동자, 특수고용노동자, 프리랜서 등 다양한 종사상 지위를 가지고 있지만, 대체로 노동의 불안정성과 취약성을 특징으로 한다(장지연, 2020: 30).

단적인 예로 ‘플랫폼 노동’을 들었지만, 노동의 성격변화로 인해, 기존 노동정책은 한계에 봉착하게 됐다. 갈수록 물질적 생산보다는 “지식, 정보, 소통, 관계 또는 정서적 반응 등과 같은 비물질적 생산물들을 창출하는” 노동이 헤게모니를 쥐게 될 것이고, 인간 노동은 노동시간뿐만 아니라 자신의 활동시간 전체에 걸쳐서 노동이 이루어지는 것과 관계한다. 노동시간은 삶의 전체 시간으로 확대되고, 노동과 삶의 통합은 갈수록 진전된다(네그리, 2008:148). 또한 “착취는 더 이상 개별적이거나 집합적인 노동시간에 의해 측정된 가치의 강탈이 아니라 오히려 협동적인 노동에 의해 생산된 가치, 그리고 사회적 네트워크들 안에서의 순환을 통해 점점 공통적인 것이 되는 가치를 포획”한다(네그리, 2008: 150). 노동력의 사회화와 생산의 사회화.

정부는 포용사회의 노동정책으로 기업규모(대·중소기업), 고용형태(비정규직), 성별 등으로 분리된 노동시장 격차 완화, 여성의 경력단절 예방, 공공부문 비정규직의 정규직화, 사회서비스 일자리 확대, 일생활 양립 등을 제시한 바 있다(관계부처합동, 2019). 대체로 기존 노동정책과 차별성을 갖는 정책은 거의 없다.

다만 정부는 ‘전국민고용보험’을 추진하기로 했다(관계부처합동, 2020). 코로나19로 인해, 특수고용노동자, 영세자영업자, 프리랜서 등이 타격을 입었지만, 근로기준법상 노동자가 아니라서 고용보험 의무가입이 배제된 현실을 반영했다. 다시 말해 현재의 임금노동자를 중심으로 하고 있는 고용안전망을 다양한 취업자들까지 제도적으로 보호하는 방향으로 확대하기 시작한 것이다.

‘전국민고용보험’이 성공하려면, 산재보험·국민연금·건강보험 등 모든 사회보험을 종합적으

로 개편해야 할 것이다. 특히 '자격 중심'의 사회보험 체계가 아닌 소득중심으로 가야한다. 개인이 언제, 어디에서 어떤 일을 하든, 그 소득을 파악해 사회보험료를 납부하도록 해야 한다(고정된 사업장을 넘어 일하는 사람의 소득을 중심으로 관리되는 사회보험체계 도입, 국세청의 사회보험료 통합징수). 전국민고용보험이 전국민사회보험으로 확대되어야 한다.

물론, 사회보험은 성격상 사후적이다. 문재인 정부의 포용사회가 기존 패러다임에서 벗어나고자 한다면, 좀더 급진적인(포용적인) 정책을 추구하여야 한다.

첫째, 긴급재난지원금이 전국민에게 지원되면서 체감할 수 있었던 기본소득(Base Income)을 들 수 있다. 기본소득 정책은 노동과 소득, 노동과 복지를 연계시키는 사고와는 다른 개념이기 때문에 무엇보다 선별적이고 잔여적인 노동연계복지의 패러다임에서 벗어나게 할 것이다. 누구에게나 최저소득을 보장하여 개개인의 삶의 경제적 기반을 만들어 줄 수 있는 기본소득은 다른 복지 논의와 달리 자산조사에 수반되는 치욕과 실업의 공포, 빈곤의 굴레로부터 해방되고, 노동시간이 단축되어 일자리가 늘고, 창조적인 자기 활동시간이 증대되면서 새로운 가능성의 영역이 확장될 것이다.

둘째, 전국민일자리보장제(Universal Job Guarantee)에 대한 논의도 심도있게 진행할 필요가 있다. 일자리보장제(고용보장제 또는 기본일자리)는 정부가 일할 의사와 능력이 있는 모든 사람을 어떠한 유보조건도 없이 생활임금 수준으로 고용을 책임지도록 하는 것이다. 민간 고용시장에서 일자리를 찾지 못하는 사람에게 일자리를 '사회적 권리'로 보장한다는 점에서 기존 '공공근로'하고는 차원이 다르다.

기본소득제든 일자리보장제든 논란도 많고, 상호 배타적인 측면도 있다. 그러나 고용불안정과 양극화, 경기침체가 일상화된 시기, 정부의 노동정책은 (아주 넓은 의미에서) '일하는 사람들', '전국민'을 포괄하는 방향으로 나아가야 한다. 아직도 '일하지 않은 사람에게 왜 돈을 줘야 하는지', '국가가 왜 모든 국민의 삶을 책임져야 하는지' 이해가 안되는 사람이 많긴 하지만, 현실의 대증은 '공통적인 것'의 재전유로 나아갈 수밖에 없다. 노동시간단축, 생태적 산업재편은 필수불가결한 현실이 될 것이다. 막대한 재원은 소수가 독점하는 공통의 부를 어떻게 사회적으로 재전유하는가에 달려 있다. 포용사회는 공통적인 것의 재전유이다.

어떻게 보면 기술결정론 같지만, 핵심은 그것이 아닌 사회의 힘관계(계급대립)에 있다. 그것이 돌이킬 수 없는 포용사회를 추동하는 힘이 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 관계부처합동(2019), 「문제인 정부 포용국가 사회정책 추진계획(안)(2019.2.19)」.
- 관계부처합동(2020), 「모든 취업자를 실업급여로 보호하는 '전국민고용보험로드맵' 발표」
(2020.12.23). 보도자료
- 네그리, 안토니오(2008), 「다중」, 세종서적.
- 오창민(2016), 「광주, 새로운 길을 묻다: 경제문제를 중심으로」, 경제문화공동체더함.
- 장지연(2020), 「플랫폼 노동 종사자 보호방안 마련을 위한 실태조사」, 한국노동연구원.
- 정흥준·이정희·이상준·강수돌·노성철·이찬우·조규준(2020), 「플랫폼 기업의 고용·노사관계」, 한국노동연구원.

02

교육

1. 혁신교육에서 포용교육으로? 포용교육의 전망과 과제_ 김권호 36
2. 코로나19, 학교 밖 청소년 교육 격차_ 김재희 42
3. 안정적인 토론/글쓰기 교육으로 포용사회 토대를 튼튼하게_ 백청일 47
4. 코로나19로 재조명된 계층 간 격차와 교육 불평등_ 주문희 53
5. 혁신적 포용국가를 위한 미래교육 거버넌스의 방향_ 하정호 57

교육 [1]

혁신교육에서 포용교육으로? 포용교육의 전망과 과제

김 권 호

전남교육정책연구소 전임연구원

키워드 : 포용교육, 광주교육, 유·초·중·고, 학교교육, 미래교육, 교육협력, 지역교육거버넌스

급변하는 사회와 교육의 변화와 대응: 배움과 학교의 확장

2016년 3월 15일. 텔레비전 뉴스 채널마다 이세돌과 ‘알파고’란 이름의 컴퓨터가 대국하는 날이 밝았음을 알리느라 소란스러웠다. 이세돌의 손쉬운 승리를 장담하는 전문가들의 예견을 다룬 기사들로 도배된 조간신문을 뒤적이고 있던 내 곁으로 파견교사 박 선생님이 멈춰 섰다. 화분에 물을 주느라 분주하게 사무실 곳곳을 누비다가 신문 지면을 가득 채운 ‘바둑’이에게 발이 묶였던 모양이다. 신문 기사 몇 개를 빠른 속도로 훑고 다시 예쁜 화분들이 기다리는 모퉁이로 발걸음을 옮기며 박 선생님은 내게 한 마디를 건넸다.

“에이, 컴퓨터는 바둑으로 사람을 이길 수 없어!”

중등 수학 교사이자 바둑 애호가였던 박 선생님이 남긴 촌평과 함께 ‘당연히 자네도 그럴 거라고 생각하지?’라는 듯 씩긋 머금었던 미소를 나는 지금까지 잊을 수 없다. 그날 오후 그리고 며칠 동안 박 선생님의 얼굴은 당혹스러운 표정을 좀처럼 감추지 못했다. 그해 하반기부터 인공지능(AI)의 교육적 의미와 활용 방안을 다룬, 다양한 연구기관들의 보고서들이 사무실 책장을 채우기 시작했다.

사람들은 그해 1월에 열린 다보스포럼에서 클라우스 슈밥(Klaus Schwab)이 ‘4차산업혁명’이란 말을 꺼냈다는 뉴스를 기억해 내지는 못했지만, 3월 15일의 ‘알파고 충격’을 기점으로 테크놀로지의 발전 속도가 급속한 변화를 가져올 것이라는 점을 새삼 실감하기 시작한 것 같았다. 그리고 ‘미래사회’나 ‘미래교육’이라는 논의가 결코 나와 관계가 먼 어느 장래 시점의 이야기가 아닌 것 같다고 인식하기 시작했던 것으로 기억한다.

비슷한 패턴이 이어졌다. 미래교육 또는 미래학교와 관련한 연구 결과를 소개하는 자리에서 4차산업혁명, ‘미래핵심역량’과 같은 표현을 들먹이며 말머리를 시작하면 ‘어휴 또 새로운 유행어

로 시작하는군' 하는 듯 시큰둥한 표정 일색이던 청중들의 눈빛이 달라졌다. 물론 모든 이들이 '미래교육'이나 '미래학교'와 같은 대응 방식을 수긍하지는 않았다. 하지만 코로나19 대유행으로 비대면 수업이 오랫동안 이어지면서 어떤 형태로든 미래교육이 이루어지는 장면 가운데 하나라고 했던 것을 '미리 접하는' 경험을 할 수밖에 없었다. 배움이 반드시 교실이나 학교라는 물리적 공간 안에서만 일어나는 것이 아닐 수도 있다는 점을 차츰 인정할 수밖에 없었다. 유행병이 심각해지자 비대면 학습의 효과성을 길게 논할 여유가 없었다. 교실과 학교가 아닌 집안에서 온라인으로 학교교육이 이루어질 수도 있다는, 아니 그래야만 하는 상황에 처하면서 배움이 더 이상 특정한 방법과 장소로 고정될 수 없다는 미래학자들의 견해를 이해할 수 있었다.

교육복지를 넘어 포용교육으로

2010년 지방선거에서 예상치 못한 '무상급식' 논쟁은 크고 작은 이슈들을 집어삼키는 블랙홀이었다. 서울시의회의 '전면 무상급식 조례안'을 거부하며 급기야 시장 자리까지 내걸었던 오세훈이 주민투표에서 패배하는 초유의 사태가 발생했다. 이후 무상급식, 무상교복 등으로 이어지는 교육복지 시리즈는 확대하면 확대했지 결코 축소하거나 폐지할 수 없는, 선거 승리를 위한 '필수' 정책으로 자리 잡았다. 2014년 지방선거에서는 세월호 사건의 여파로 전에는 광주와 전남 등에서만 우위를 점하던 이른바 '진보교육감'의 입지가 전국으로 확대됐다. 대학입학을 위한 출세우기용 시험 준비를 위해 꽃다운 시기를 유보하도록 강요하는 것이 과연 자녀들에게 어떤 의미가 있는냐는 대각성이 이루어진 결과였다. 단순암기와 문제풀이식 지식중심 교육에서 미래사회의 주역으로 살아가는 것을 준비할 수 있도록 돕는 '미래핵심교육' 또는 '역량중심교육' 담론의 백가제명 시대가 도래했다.

2015년 5월 인천에서 '2015 세계교육 포럼'(World Education Forum, WEF)이 열렸다. 전 세계 167개국의 교육부 장·차관, 유네스코 등 유엔 산하 전문기구 대표, NGS 활동가, 언론인, 공공 및 민간교육 전문가 1,500여 명이 모여 지구촌 사회가 함께 추구해야 할 공동의 교육목표와 실천전략을 논의하는 국제회의였다. 포럼은 마지막 날(21일) '인천선언'을 통해 "모든 사람들이 포용적이고 평등한 양질의 교육을 보장하고 평생학습 기회를 촉진해야 한다"는 내용의 합의문을 채택했다.¹⁾ 그동안 담론 수준으로 소개됐던 '포용교육'이 국내에 공식 도입됐다고 보는 것이 타당하다.

1) 인천선언의 5대 핵심주제는 교육 접근성(Access), 형평성과 포용(Inclusion and Equity), 양성평등(Gender Equality), 양질의 교육(Quality Education), 평생학습기회(Lifelong Learning Opportunities) 등이다. 최정윤 외(2015), "WEF 교육의제와 한국교육의 방향", 『모두를 위한 포용적이고 평등한 양질의 교육 보장』, 한국교육개발원.

포용교육의 기원과 합의

포용교육의 핵심은 한마디로 “모두를 위한 교육”(Education for all, EFA)으로 요약할 수 있다. EFA의 출발은 1960년 유네스코의 「교육상 차별금지에 관한 협약」(Convention against Discrimination in Education)과 1990년 태국 줌티엔에서 채택된 「모두를 위한 교육 세계선언」(World Declaration on Education for All), 일명 ‘줌티엔 선언’에서 찾는다. 줌티엔 선언은 “교육에서의 동등한 대우”를 보장하고 “취약집단”에 대한 “학습 기회 접근에 대한 차별”이 없도록 조치를 취할 것을 요구했다. 1994년 스페인의 살라망카(Salamanca)에서 채택된 「특수교육을 위한 성명 및 실행계획」(Statement and Framework for Action)은 모두를 위한 학교(schools for all), 즉 “아동에게 장애가 없으면 다니는 학교”에 모든 아동이 있어야 한다는 원칙을 주장했다. 「성명 및 실행계획」이 천명한 원칙은 포용적 교육에 대한 권리를 인정하는 2006년 유엔 「장애인의 권리에 관한 협약」(Convention on the Rights of Persons with Disabilities, CRPD) 제24조(교육)의 근간이 됐다.²⁾

차별과 배제의 문제와 관련해 장애가 있는 아동을 과연 학교에서 어떻게 가르쳐야 하는지에 대한 논의에서 포용교육은 구체적인 아이디어를 보낼 수 있었다. 장애가 있는 학생을 일반학생들과 함께 가르쳐야 한다는 원리를 통합교육(integration)이라 하고 그 반대를 분리교육이라 칭한다. 특수교육대상 학생들과 일반학생들을 구분하지 않는 통합교육 방식을 정교화하기 위해 도입된 것이 포용교육(inclusion)이라는 전략이다. 경우에 따라서는 통합교육과 포용교육이 같은 의미로 통칭되곤 한다. 구별을 하자면 통합교육은 특수교육대상 학생들을 일반교육 안에서, 일반교육이 중심이 돼 특수교육대상 학생들을 가르치는 방식이다. 포용교육은 학교교육과정에서 배제되기 쉬운 특수교육대상 학생들을 비롯해 다양한 요구를 지닌 모든 학생을 대상으로 교육하는 원리를 지칭한다.³⁾ 평등(quality)보다는 형평성(equity)을 강조하는 원리를 지향한다. 통합교육이나 포용교육 모두 궁극적으로 통합교육이나 포용교육이 통합된 삶이나 공동체의 삶 또는 공동체 사회를 실현하려는 취지를 공감한다. 일반학생이든 특수교육대상 학생이든 학교라는 공간

2) 유네스코(2020), 『포용과 교육: 모두는 모든 이를 의미한다(All Means All)』, 세계교육 현황 보고서 요약본; UNESCO(1994), “The Salamanca Statement and Framework for Action on Special Needs Education”, adopted by the World Conference on Special Needs Education: Access and Quality. Salamanca, Spain, 7-10, June 1994.

3) 이와 비슷한 전략을 ‘문화다양성’과 연결해 생각할 수 있다. 흔히 이주배경(migrant-background) 자녀들에 대한 교육을 ‘다문화교육’이라고 부르지만, 부적절한 표현이다. 이주민 또는 이주배경 자녀와 같은 소집단의 정체성과 문화를 긍정적으로 바라보아야 한다는 다문화주의(multiculturalism)는 접근방법으로서는 타당하지만, 다문화인, 다문화교육, 다문화가정 등으로 지칭하는 방식은 부적절하기 때문이다. 또한 다문화주의가 대체로 공적 접근을 강조하기 때문에 국가주의나 주류집단의 동원 및 차별 전략에 포섭되는 경향이 나타난다는 비판을 받기도 한다. 이에 유네스코 등은 「문화적 표현의 다양성 보호와 증진 협약」(2005)을 통해 상이한 문화들을 존중하고 긍정하는 방식, 곧 ‘문화다양성’ 및 ‘문화다양성교육’으로 접근해야 한다는 주장이 힘을 얻고 있다. 노시훈 외(2014), 『전남에서 문화다양성 길을 묻다』(전라남도문화예술재단) 참조.

에서 ‘학습공동체’ 또는 ‘교육공동체’를 이루어 함께 배움으로써 학교생활 이후의 생애단계에서도 함께 살아가는, 공동체의 삶을 추구한다.

포용교육의 혜택에 대해 논쟁하는 것은 인권의 혜택에 대해 논쟁하는 것과 비슷하다. 포용은 지속 가능한 사회를 위한 전제 조건이다. 그것은 공정성, 정의 및 형평성에 기반한 민주주의 교육 및 민주주의를 위한 전제 조건이다. 포용은 ‘모든 학습자는 중요하며 동등하게 중요하다’ (every learner matters and matters equally)는 원칙에 따라 장애물을 제거하기 위한 체계적인 틀을 제공한다(유네스코, 2020).

또한 포용하는 범위가 넓다. 포용교육은 장애가 있는 특수교육대상 학생들뿐만 아니라 차별 받고 배제되기 쉬운 영역에 놓여 있는 이들에게까지 팔을 벌린다. “장애를 가진 사람들뿐만 아니라 성별, 연령, 거주지, 빈곤, 장애, 민족, 토착지역, 언어, 종교, 이주 또는 강제이주, 성적 지향 또는 성 정체성, 표현, 감금, 신념, 태도 등을 이유로” 다른 사람들에게 배제되는 이들을 ‘포함’한다(유네스코, 2020).

포용교육의 명암과 과제

2010년 이후 교육복지는 무상급식을 시작으로 학교 현장에 자리를 잡았다. 또한 2015년 인천선언을 계기로 보육과 돌봄의 기능 역시 학교가 담당할 것을 ‘요청’받았다. 이른바 ‘포스트 2015(WEF)’ 의제에 따른 교육정책으로 7개 과제의 목표 달성을 위한 것이었다. 실제로 학교 현장에서 돌봄교실과 방과후학교를 운영하기 시작했고, 중학교에서 자유학기제가 시작됐다. 보육을 전담하는 어린이집에서도 유아교육과정인 누리과정을 운영하기 시작했다. 포용교육의 철학적 가치와 취지에도 불구하고 구체적인 정책으로 도출돼 실제 현장에 안착하는 과정에서 반발을 사기도 했다. 몇 가지 문제가 있었다.

〈표 1〉 Post-2015 교육의제와 국내 교육정책

목표	주요 내용
1. 양질의 무상 초·중등교육 보장	<ul style="list-style-type: none"> 초등 방과후 돌봄서비스 제공 중학교 자유학기제 실시
2. 양질의 영유아 발달교육, 돌봄, 초등전 교육	<ul style="list-style-type: none"> 누리과정 실시 만 0-5세 유아 학비, 보육료, 양육수당 지원
3. 양질의 기술교육, 직업교육 및 대학과정을 포함한 고등교육 보장	<ul style="list-style-type: none"> 국가장학금 & 학자금 대출제도 대학특성화 사업 실시
4. 전문기술 및 직업기술을 포함하는 적절한 기술을 가진 청소년 및 성인의 수 증대	<ul style="list-style-type: none"> 마이스터고 운영 고교-전문대 통합교육 실시 고등직업교육 (National Competency Standards, NCS) 개발 및 운영 Leaders in Industry-University Cooperation (LINC) Program 실시
5. 교육에서의 성차별 해소 및 취약계층의 모든 수준의 교육과 직업훈련에 대한 동등한 접근성 보장	<ul style="list-style-type: none"> 특수교육 지원 확대 Wee-Center 확대 탈북학생 교육 지원 다문화 교육지원
6. 청소년 및 성인 문해력과 수리력을 성취하도록 보장	<ul style="list-style-type: none"> 국가수준학업성취도평가 실시
7. 모든 학습자들이 지속가능발전을 증진하기 위해 필요한 지식과 기술을 습득하도록 보장	<ul style="list-style-type: none"> 100세 시대 국가 평생학습체제 구축 학점은행제 운영 확산 세계시민교육선도교사 선발 및 역량 강화

*자료 : 최정윤 외(2015)에서 재구성

첫째, 현장의 공감을 얻는 노력과 시행을 위한 행재정적·인적·물적 기반이 부족했다. 일례로 학교 현장에서는 무상급식을 위한 예산과 운영을 갖춰 나가고 있는 수준이었다. 불과 5년 사이에 돌봄과 방과후학교, 자유학기제와 같은 전인미답의 사업들을 추진하기엔 운영할 주체들의 경험도 부족했고 각종 지원체계와 방식을 어디서 어떻게 해야 할지 갈피를 잡기 어려웠다.

시기도 문제였다. 당시 이명박-박근혜 정부의 신자유주의 드라이브와 (신제도주의에 가까운) 포용교육의 철학이 만났지만, 미비한 추진 방식으로 인해 현장의 불만을 사는 바람에 취지가 제대로 안내되지 못한 측면들이 많았다. 가령, 앞에서는 포용교육을 내세우면서도 효율성과 예산 절감을 이유로 농산어촌 학교들에 강력한 통폐합 드라이브를 거는 교육부의 양면적인 태도는 결코 포용적이라고 받아들일 수 없었다.

중학교 자유학기제는 아일랜드와 덴마크 등의 전환학기제처럼 중학교와 고등학교를 연결하는 시기에 자유로운 직업체험 등의 시간을 보내며 여유를 갖는, 창의적이고 선진적인 교육과정 운

영방식이다. 진보교육감의 혁신학교 정책과 접목시켰다면 입시중심교육을 바로잡는 데 기여할 수 있는 시도로 평가할 수도 있었다. 그러나 한국사회에서 고등학교 진학은 대입을 준비하는 단계로 인식되고 있었기에 이 시기에 자유로운 시간을 허용하는 것은 학부모를 비롯한 사회적 허용을 받기 어려웠다. 결국 입시에 가장 부담이 적은 1학년 1학기를 지정할 수밖에 없었고, 운영을 위한 준비나 기반도 없던 학교들은 학생들을 예산 소진을 위한 체험활동이나 체육처럼 학생들이 선호하는 예체능 교과와 수업시수를 늘려 운영함으로써 ‘학생들이 시험 걱정 없이 노는’ 학기나 학년제로 인식되고 있어 향후 축소될 것으로 예상된다.

두 번째 문제는 사회적 합의나 체계적인 계획에 따라 기능이 확장됐다고보다는 세계적인 변화 추이라는 이유로 위로부터의 하향식(top-down)으로 사업이 추가로 부과되는 양상으로 추진됐다는 점이다. 물론, 다른 한편에서는 교육복지를 비롯한 보육과 돌봄에 대한 수요자들의 강력한 요구가 결합했던 것도 사실이다. 그러나 기존 교원과 행정직원 이외의 다양한 인력이 각급 학교와 교육행정기관에서 함께 근무를 하면서 예상치 못한 문제들이 발생했다. 학교교육 영역이 예상치 못한 채 비체계적으로 확장되는 바람에 추가로 부여된 사업을 전담하는 인력들의 신분과 급여 등의 처우개선에 상당한 어려움을 겪고 있다.

그럼에도 불구하고 미래교육은 학교교육이 기존의 교실과 학교의 담장을 넘어서고 있다. 마을과 지역사회가, 학교교육과 평생교육이, 교육행정과 일반행정이 서로 만나고 일을 벌이고 있다. 노령화, 인구 및 학령인구 감소 등으로 인한 이른바 ‘지역 소멸 위기’는 더 이상 농촌만의 문제가 아니다. 도시에서도 원도심 공동화로 학교가 사라지거나 통폐합 압력에 끊임없이 시달리고 있다. 교육서비스에 만족하지 못한 주민들은 수도권으로 이주해버려 지방이 약화되는 악순환에 빠질 수 있다. 더 이상 학교와 지자체가 다른 집안이라고 손을 놓고 있을 수 없다. 주민들 역시 삶의 터전이 황폐해지는 모습을 보고만 있을 순 없다. 내 삶이, 우리의 공동체가 교육을 매개로 힘을 합해 하나의 몸뚱이를 만들어가야 한다. 그 몸뚱이를 요새 ‘지역교육협력체제’ 또는 ‘지역교육거버넌스’라고 부르고 있다. 뿐만 아니라 이주배경, 특수교육대상 학생 또는 학교 밖 아이들, 이외에도 다양한 고민과 어려움을 겪고 있는 아이들, 아니 ‘우리의’ 또다른 자녀들은 어떻게 할 것인가? 포용교육으로 갈 것인가 아니면 줄 세우기 교육으로 특권층의 삶을 좇게 할 것인가? 갈림길이 우리 앞에 놓여 있다.

코로나19, 학교 밖 청소년 교육 격차

김재희

광주광역시학교밖청소년지원센터

코로나19, 사회적 재난 상황에서 학교 밖 청소년들은 체계적인 지원을 받지 못했고 이들은 늘 교육적 차별을 체감하고 있었기에 코로나19 이전과 생활상의 큰 변화가 없었다는 실태조사를 보며, 학교 밖 청소년의 교육 격차를 줄이고 사회적 포용이라는 교육적 가치를 실현하기 위해 학교 밖 청소년의 교육 기본권 보장을 위한 '교육수당'을 생각해 본다.

키워드 : 학교 밖 청소년, 코로나19, 사회적 포용, 교육수당

1. 학교 밖 청소년 실태

“학교 밖 청소년이란 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 동법 제14조 제1항에 따라 취학의무를 유예한 청소년, 초·중등교육법 제2조의 초등학교·중학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 입학한 후 3개월 이상 결석하거나 동법 제14조1항에 따라 취학의무를 유예한 청소년, 고등학교 또는 이와 동일한 과정을 교육하는 학교에 진학하지 않은 청소년”(학교 밖 청소년 지원에 관한 법률 제2조2항)이다.

교육통계에 따르면, 전국 초·중·고 학생들의 학교중단율은 2019년 1.0%(52,261명), 2020년 0.6%(32,027명)이고, 2020년은 코로나19의 영향으로 조기유학이 줄고 비대면 수업의 확대로 학교부적응에 따른 자퇴나 퇴학도 감소해 학교중단율이 2004년 이후 15년 만에 최저였다. 광주광역시 학교중단율은 전국 평균에 비해 낮고 2019년 0.8%(1,388명), 2020년 0.5%(887명)이며, 2017~2020년 3년간 학교중단 청소년은 4,183명(연 평균 1,394명 / 비율 0.7%)이다. 코로나19 상황을 제외한다면 광주광역시에서도 연 평균 1,400여명의 학교 밖 청소년이 발생하고 있으며, 학령인구가 줄어들고 있음에도 전체적으로 학교중단율과 학교 밖 청소년 발생율은 여전히 증가하고 있는 상황이다.

여성가족부(2018)의 학교 밖 청소년 실태조사에 의하면 학교 밖 청소년들이 학교를 중단하는 이유는 학교에 다니는 게 의미가 없어서 39.4%로 가장 많았고, 공부하기 싫어서 23.8%, 다른 곳

에서 원하는 것을 배우고 싶어서 23.4%로 나타났다. 광주광역시(2018) 실태조사에서는 하고 싶은 일을 하려고 33.1%로 가장 많았고, 광주광역시(2021) 실태조사에서는 학교에 다니는 게 의미가 없어서 36.6%로 가장 많았으며, 심리적 어려움이 29.3%다. 즉, 학교 밖 청소년들은 학교에 다니는 게 의미가 없거나, 하고 싶은 일을 하기 위해서 학교를 중단하는 경우가 가장 많다고 볼 수 있다.

학교 밖 청소년들이 학교 중단 후 겪는 어려움 중 선입견/편견/무시가 가장 많았으며, 학교 중단시 가장 필요했던 도움으로 광주광역시(2021) 조사에서는 검정고시 준비 지원이 39%, 진로상담 및 미래설계 지원이 17.8%로 나타났다. 학교 밖 청소년에 대한 선입견은 청소년을 더욱 위축되게 만들지만, 청소년들은 조금씩 목소리를 내고, 정책 제안을 하며, 각자의 자리에서 다양한 배움을 이어가면서 나름의 삶을 살아가고 있다.

2. 코로나19, 학교 밖 청소년 교육 격차

좌현숙(2021)은 코로나19 시기, 학교 밖 청소년들의 일상과 배움, 교육격차 경험에 대한 질적 연구를 통해 공교육제도 내의 청소년들처럼 대인관계와 외부활동 축소로 인한 무력감, 수면장애, 식생활 부실, 부모님과의 갈등, 동영상 강의 집중 저하 등의 어려움을 겪고 있었으나, 학교 밖 청소년의 학습결손과 교육격차에 있어서는 코로나19 상황에서 공교육 체계에 비해 지원의 수준과 내용도 열악한 상황이었고, 이는 결국 우리 사회의 편견, 차별, 배제와 연결될 수밖에 없었다고 설명하였다.

송혜교 홈스쿨링생활백서 대표는 “코로나19로 모든 청소년이 보건, 교육 부문에서 위기상황을 겪고 있지만 학교 밖 청소년들이 상대적으로 더 소외받고 있는 것이 사실”이라며 “교육부 주도 하에 전국적으로 시스템을 구축해서 비대면 수업을 체계적으로 진행할 수 있는 학교 안 청소년과 달리 학교 밖 청소년이 다니는 기관에서는 해당 시스템을 지원받지 못하고 있다”고 말했다. 송 대표는 “주소지 인근의 청소년기관의 여건에 따라 교육을 전혀 받지 못하는 일도 발생할 수 있는 상황”이라고 덧붙였다(구하린, 2020).

한편, 광주광역시 학교 밖 청소년 실태조사(2021)에서는 코로나19로 인한 생활상의 변화 영역에서 친구관계, 사회에 대한 신뢰, 진로활동, 경제적 활동, 학습 및 교육 영역에서 모두 50% 이

상이 코로나19 이전과 변화없음으로 조사되었고, 단지 문화와 여가 체험활동 영역은 42.5%가 어려움을 호소하였다. 이는 평소 학교 밖 청소년들이 체감하는 교육 지원체계가 한정적이고 미흡하였기 때문에, 코로나19 상황에서도 스스로 많은 걸 해결해야 하는 학교 밖 청소년 입장에서 생활상의 큰 변화가 없다고 보여진다.

학교 밖 청소년들은 코로나19 확산으로 지역 인프라 이용에 많은 제한이 있었고, 그나마 학교 밖청소년지원센터나 미(비)인가 대안학교에 소속된 청소년은 한정된 영역에서 비대면 교육이나 일부 대면 교육을 받을 수 있었으나, 기관에 소속되지 않은 많은 학교 밖 청소년들은 더욱 속수무책으로 본인이 스스로 노력하지 않는 한 교육의 권리가 보장되지 않는다고 볼 수 있다.

즉, 학교 밖 청소년에 대한 교육 지원의 격차는 단지 코로나19 상황에 국한되지 않으며, 우리 사회의 학교 밖 청소년에 대한 편견, 차별, 배제의 내재화가(좌현숙, 2021), 일상에서의 부당한 차별과 불이익을 당함으로 인해(이지연, 조아미, 2021) 청소년들은 당사자들이 누릴 수 있는 권리에 대한 인식이 낮아지기도 했으나, 근본적으로는 학교 밖 청소년들의 교육 격차를 해소할 위해 교육기본권 보장과 함께 청소년의 다양성에 대한 인식부터 만들어 가야 할 것이다.

3. 사회적 포용이라는 교육적 가치

청소년들은 서로를 이분화 시키지 않는다. 학교 안과 밖...이 아니라, 그냥 내 친구가 학교 그만둔 것이라는 사실만 받아들일 뿐이다. 학교 안과 밖을 구분 짓고 잣대질 하는 건 오히려 우리 성인들이 아닐까? 학생이 학교를 다녀야지! 학교 그만두고 뭐가 되려고 그래!! 너가 학교 그만 두었으니, 이제 너가 알아서 해!

사회적 포용이라는 교육적 가치가 중요하다고 인정하면서도 왜 우리는 아직도 한정적인, 주관적인 포용을 강요하는가? 다양한 이유로 학교를 중단하는 그들의 삶도 인정하고, 그들이 학교라는 울타리 밖에서 다양한 배움과 삶을 살아감에 있어 가장 기본적인 지원을 하는 것이 진정한 사회적 포용이 아닐까?

그러한 차원에서 서울시교육청이 2019년부터 시행하고 있는 학교밖청소년 ‘교육참여수당’을 지지한다. 물론 이 제도에도 한계가 있는데, 학교밖청소년지원센터에 소속이 되어 있지 않아야

하고, '서울시교육청 학교 밖 청소년 도움센터 친구랑'에서 운영하는 프로그램에 일정부분 참여해야만 받을 수 있는 교육활동비는, 월 10~20만원의 지원금으로 교재도서구입과 학습 지원, 문화체험비, 증식비, 교통비로 사용할 수 있지만 조건부 현금급여라 할 수 있다. 그러나 학교 밖 청소년의 교육권을 보장하기 위한 교육수당적 측면에서는 매우 의미있는 시도라 생각한다.

서울특별시교육청 학교 밖 청소년 지원정책 실효성 연구보고서(2020)에 의하면 첫째, 친구랑 센터 등록자 수, 프로그램 참가자 수, 교육참여수당 수령자 수 등이 획기적으로 증가하여 학교 밖 청소년 발굴 효과가 탁월함이 드러났다. 둘째, 친구랑 센터 이용 만족도 및 프로그램 만족도, 교육참여수당에 대한 만족도가 높았다. 친구랑 센터 이용 만족도는 5점 만점에 4.01이었고, 교육참여수당은 3.95였다. 또 매우 만족한다는 응답과 만족한다는 응답의 합이 친구랑센터는 76.1%로, 교육참여수당은 76.2%로 나타났다. 교육참여수당에 대한 인지도는 43.3%로 다소 낮지만 참여의사는 70.2%로 높게 조사 되었다. 또 교육참여수당을 지급받은 청소년들의 경우 교육 프로그램에 대한 재참여의사가 91.2%의 수준으로 높게 나타났다. 해당 프로그램에 참여하지 않았던 학생들도 66.5%에 달하는 신규 참여 희망률을 보여 주었다. 친구랑센터 재이용희망율은 90%, 신규희망률은 55.5%에 달했다. 다른 유사 사업에 비해서 매우 높은 비율로 참여 희망 의사를 보이고 있다. 상반기 교육참여수당 수급자의 수당 내역 경향을 분석한 결과, 수당의 약 50% 정도가 식비와 교통비로 쓰이고 있었고, 저축비의 비율도 14.2%였다. 교육참여수당 수령으로 인해 여러 가지 긍정적 변화가 나타났는데, 우리 사회가 나에게 관심이 있다고 생각하게 되었다는 응답도 66.8%로 높았으며, 수당의 수령으로 알바와 학업을 병행할 수 있게 되었다는 반응도 높았다. 전반적으로 서울특별시교육청 학교 밖 청소년 지원 사업에 대해 긍정적으로 평가하고 있음을 알 수 있다.

학교 밖 청소년들은 공교육 밖에서도 청소년들이 스스로 배움을 이어갈 수 있도록 비조건적 '교육수당'을 요구하고 있다. 이들은 이 교육수당으로 문화를 향유하고, 도서 구입 및 식·간식비, 교통비 등으로 사용하길 원하고 있다. 물론 이는 공교육 제도권에 있는 청소년들에게 또 다른 차별을 야기한다고 생각할 수도 있다. 그렇지만, 공교육 제도권 내에서의 교육시설, 기자재, 다양한 공간, 전문 교육, 여행 및 식비 지원 등의 큰 맥락에서의 교육 지원비는 고등학생 1인당 연 약 1천만원으로 추정하고, 광주시에 거주하는 학교 밖 청소년의 교육 지원비는(국,시비 지원 정책 등) 1인당 연 약 120만원 정도로 추정하고 있다. 즉, 학교 밖 청소년들에 대한 교육수당은 결코 공교육 제도권내의 청소년들과의 차별적 급여는 아니라는 것이다. 교육수당은 학교 밖 청소년들이 기관에 등록하여 지원을 받음으로써, 사례관리도 받고 정보제공 및 배움 등도 함께 할 수 있는 긍정적 수단이 된다는 점에서 사회적 포용이라는 교육적 가치를 실현하기 위한 토대가 될 것이다.

〈참고문헌〉

- 구하린 (2020). 코로나 이후 갈 곳 잃은 '학교 밖 청소년'... 사회적 편견, 교육 소외 이중고, <https://futurechosun.com/archives/50891>.
- 광주광역시 (2019). 2018 광주광역시 학교 밖 청소년 실태조사, 광주광역시학교밖청소년지원센터.
- 광주광역시 (2021). 2020 광주광역시 학교 밖 청소년 실태조사, 광주광역시학교밖청소년지원센터(2021년 12월 29일 보고회 예정)
- 서울특별시교육청 학교 밖 청소년 지원정책 실효성 연구보고서 (2020).
- 여성가족부 (2019), 2018 학교 밖 청소년 실태조사, 한국청소년정책연구원.
- 이지연, 조아미(2021). 학교 밖 청소년의 낙인 경험에 대한 현상학적 연구. 청소년복지연구, 23(1), 55-82.
- 좌현숙 (2021) 코로나19가 아동·청소년에게 박탈한 교육 기회, 그리고 우리에게 남겨진 회복의 책임-학교 밖 청소년을 중심으로. 한국사회복지공동학술대회 자료집, 285-307.

교육 [3]

안정적인 토론/글쓰기 교육으로 포용사회 토대를 튼튼하게

백 청 일
논술학원장

혐오와 차별적인 배타적 문화는 학교와 학생들 사이에서도 관찰됩니다. 이를 극복하고 포용사회 토대를 튼튼히 하기 위해 이 글은 토론과 글쓰기 측면에서 접근합니다. 토론과 글쓰기에 있어 형식적 경향과 자유분방한 경향을 보이던 학생들은 안정적인 피드백 과정을 통해 자신의 꿈과 친구들과 사회에 대한 사고를 좀더 유연하게 확장하는 모습을 보여주었습니다. 토론과 글쓰기가 가지는 힘과 선한 영향력을 생각해 볼 때, 교육과정 안에 두 분야에 대한 적절하면서도 지속적인 피드백 과정을 도입하는 게 중요해 보입니다.

키워드 : 포용사회, 토론, 글쓰기, 형식적 경향, 자유분방한 경향, 안정적 피드백

문제제기

사회적으로 상대방과 상대 집단에 대한 혐오발언이 일상화되고 있습니다. 혐오발언은 증오언설, 증오발언, 차별적인 발언으로도 불리고 있습니다. 혐오발언은 성과 인종, 민족, 세대, 장애인, 노년층, 종교 등 분야를 가리지 않고 전방위적으로 일어나고 있습니다. 이러한 혐오발언은 지속적인 따돌림과 스토킹처럼 끔찍한 폭력과 급기야 살인사건으로 이어지기도 합니다. 그래서 우리 사회를 “폭력에 익숙한 사회”, “혐오 사회”로 정의하기도 합니다.

‘사회의 축소판’이라는 학교도 예외가 아닙니다. 교육부에서 발표한 <2020년 학교폭력 실태조사 결과 발표>(2021. 1.20)를 보면, 피해유형별 비중은 ‘언어폭력’과 ‘집단따돌림’, ‘사이버폭력’ 순이었는데, 이중 집단따돌림과 사이버폭력은 전년도에 비해 증가한 것으로 조사되었습니다. 학교폭력은 학교 밖에서도 이루어지고 있습니다. “우리는 초법소년이니 사람을 죽여도 교도소 안간다.”고 말하며 음식점에서 폭력을 행사하거나, 동급생을 묶어 놓고 속옷만 입힌 채 6시간 동안 폭행하며 영상을 찍고, 또 그 영상을 아무 문제의식 없이 여기저기 퍼 나르고 즐기는 모습은 청소년 폭력의 심각성을 보여주는 단적인 사례라고 할 수 있습니다.

포럼의 주제인 ‘포용사회’를 포용 학교, 포용시민으로 세분해 본다면, 반대편에는 혐오/배타적 사회, 배타적 학교, 배타적 학생이 자리 잡고 있습니다. 필자의 생각으로는 이러한 대립적인 관계/구도가 이미 우리 사회에 자리 잡은 거 같기도 합니다. 즉, 이미 우리 사회에는 ‘적/아’, ‘나, 우리/너, 너희들’, ‘선/악’ 구도로 짜여진 대립적인 이분법적 구도가 강하게 작용하고 있는 거 같습

니다.

필자의 경우, 만나고 가르치는 학생들에게 어느 정도 시간이 지나 친밀관계가 형성이 되었다 싶으면, ‘집단따돌림’문제와 ‘페미니즘’을 간략하게나마 다루어봅니다. 그렇지 않은 학생들도 있지만, 대부분 학생들은 이 주제에 대해 부정적으로 말하고 사고하는 경향을 보여줍니다. 계속해서 그들을 통해 교실 분위기와 친구들, 학교 분위기는 어떤지 파악해보곤 하는데, 훨씬 더 부정적인 분위기를 전해 줍니다.

가령, 집단따돌림 문화는 문제라고 말하면서도, 곧바로 “왕따 학생들이 왕따 짓거리”를 한다고 하거나, 상대 학생들이 “페~”자만 언급해도 비웃거나 공공연하게 공격적인 발언을 합니다. 심지어 이런저런 질문을 던지는 필자를 “선생님도 페미니스트세요?”라며 경멸어린 시선으로 흘려보거나 비아냥거리기도 합니다.

‘포용사회’ 주제는 아주 넓은 주제인데, 필자는 교육과 관련하여 이를 ‘토론과 글쓰기 교육’으로 접근하고자 합니다. 이는 학교교육의 문제를 토론과 글쓰기 교육으로 해결할 수 있다는 게 아니라, 토론과 글쓰기가 가지고 있는 힘과 선한 영향력이 학교교육과 학생들의 성장에 도움이 될 수 있다는 측면에서 접근하려는 취지입니다.

필자는 오랜 시간 동안 공교육기관, 대안교육/학교, 사교육을 받는 많은 학생들을 만났고 지금도 만나고 있습니다. 학생들을 가르치면서 토론과 글쓰기가 학생들을 변화시키는 힘을 가지고 있고 서로에게 선한 영향력을 행사한다는 걸 늘 경험하고 있습니다. 따라서 이 글은 이러한 필자의 경험에 근거하여 서술한 글이기에 주관성이 강할 수 있습니다. 그래서 가벼운 에세이 형식으로 서술하려고 합니다.

토론과 글쓰기 교육의 두 경향

여러 교육기관에서 시간이 흐르면서 토론과 글쓰기 교육을 점점 중요하게 생각하고 가르치고 있습니다. 교과서에 실려 있기도 하고, 실제 교육내용으로 다루고 있기도 하며, 학교 내 토론/글쓰기 동아리를 운영하기도 하고, 프로젝트과제라는 이름으로 함께 토론하고 글쓰기과제를 할 수 있도록 교육이 진행되고 있습니다. 시기마다 각 학교와 교육청에서 ‘○○대회’라는 이름으로 토론과 글쓰기 프로그램을 진행하고 있기도 합니다.

그러나 이러한 교육과정을 통해 토론/글쓰기 교육을 진행해도 학생들의 토론/글쓰기 실력이 쉽게 향상되지 않고 있습니다. 이는 영어교육을 초등학교 3학년에서부터 시작하는 걸 생각해보면, 10여 년 동안 영어를 공부하지만, 학생들이 영어로 ‘말하고’ ‘쓰는 게’ 쉽지 않은 것과 비슷합니다.

물론, 학생들은 자신의 생각을 토론으로, 글쓰기로 잘 표현하고 있기도 합니다. 이러한 학생들이 많기도 합니다. 그런데 그렇지 않은 학생들 또한 꽤 많다는 데 문제가 있습니다. 그렇지 않은 학생들의 표현을 자세히 관찰해 보면, 두 가지 경향을 보이고 있다는 걸 알 수 있습니다. 필자는 이를 '형식적 경향'과 '자유분방한 경향'으로 정리해 보았습니다. '형식적 경향'은 '형식'과 '틀'을 지나치게 중시하는 경향이고, '자유분방한 경향'은 '자유스러움'을 지나치게 중요시하는 경향입니다. 두 가지 경향에 대해서 좀더 자세히 서술해 보겠습니다.

〈형식적 경향〉

토론의 경우

학생들이 진행하는 토론은 여러 이름으로 불리기도 하지만, 보통 3단 또는 5단 토론이라는 이름으로 진행됩니다. 3단 토론의 경우, 입론, 교차조사(교차질의), 반박 순으로, 5단 토론의 경우, 입론, 교차조사(교차질의), 반박, 반박 교차조사, 재반박으로 진행됩니다. 토론 이후 평가가 추가되기도 합니다. 학생들은 순서를 잘 알고 있으며 순서에 따라 내용을 채워가면서 토론을 합니다.

그런데 근거를 둘 이상 만들기를 어려워하고, 교차조사도 충분하게 진행하지 못하며, 심지어 교차조사와 반박을 정확하게 구분하여 진행하지 못하곤 합니다. 반박의 경우 초점이 빗나가는 경향이 있으며, 정확하게 반박했다 할지라도 입론 모두를 반박하지 못하고는 합니다.

글쓰기의 경우

글쓰기는 형식을 제대로 갖추어 썼는지를 중요하게 생각합니다. 서론, 본론, 결론의 흐름으로 서술했는가. 그리고 글쓰기 종류에 맞는 방법을 사용했는가. 가령, 주장글은 근거를 잘 들고 있는가. 설명글은 예시를 잘 들었는가 등. 그러다보니 흐름과 맥락을 놓치고는 합니다. 왜 이렇게 전개하고 글을 쓰는지를 잘 설명하지 못하는 거지요.

고등학생의 경우 (외부에서 강사가 들어와 지도하는 경우를 제외하고) 논술글을 쓰기는 하는데, 논제해설을 먼저 하고 쓰게 합니다. 그러니 굳이 피드백(첨삭)을 하지 않습니다. 또는 논술 시간에 계속 쓰기만 합니다. 1년 또는 3년을 통틀어 피드백을 받았던 경우가 한 손으로 꼽는다는 고백이 대부분입니다. 첨삭 내용을 조금 들어가 보아도, 형식적인 요약, 요약 중심의 비교 등 일단 요구사항대로 쓰는 것에 치중하고 있습니다.

〈자유분방한 경향〉

토론의 경우

토론 순서에 맞게 자연스럽게 서로 의견을 주고받습니다. 자신의 생각을 말하는 데 자신이 있고, 어느 정도 주관도 뚜렷하게 보입니다. 그래서 '자유토론'을 지켜보는 거 같기도 합니다. 그런데 토론 순서를 무시하고 상대방의 반박에 바로 반박하려는 경향을 보이기도 하고, 감정적으로 흐르기도 합니다. 필자가 사회를 보면서 피드백을 해도 상대방의 반박에 답답하다는 표정과 발언을 숨기지 않고는 합니다. 그러다보니 초점이 빗나가거나 주제와 어긋나는 발언으로 이어지기도 합니다.

글쓰기의 경우

자유 글쓰기 형식으로 글을 서술합니다. 주제에 대한 자기주장을 강하게 제시합니다. 그러다 보니 여러 종류에 맞는 글쓰기를 연습하기보다 특정 종류의 글쓰기를 중시하기도 합니다. 자유분방하여 열린 생각을 가지고 있는 듯하지만, 익숙하지 않은 종류의 글쓰기를 의외로 어려워하는 거지요. 어떤 학생들은 굳이 배워야 하나를 애써 숨기지 않고 표현하기도 합니다. 그래서 피드백이 원활하지 않을 때도 있습니다.

고등학생 논술글의 경우 요구사항을 놓치기도 하고, 요구사항대로 글을 쓰면서도 그것에 미달하거나 자기 생각을 초과하여 드러내는 글을 쓰고는 합니다. 요약형, 비교형, 평가형, 문제해결형 등 각 유형의 특징을 배우고 학교별 응용문제들을 풀어보는데도 대학의 출제요구에 맞는 글보다는 자신의 생각을 중심으로 서술하는 것을 고집하는 경향이 강합니다.

두 경향의 문제점과 원인

형식적인 경향의 문제점

형식적 흐름과 틀을 중시하다 보니 내용에 대한 깊은 생각이 아쉽습니다. 더 깊이 들어가서 토론하고, 글쓰기를 할 수 있는데, 그게 쉽지가 않습니다. 칭찬과 격려를 하면서 이를 좀더 살릴 수 있도록 형식적 전개에 대해 묻거나 조언을 하면서 피드백을 하면 이해한다고 하면서도 좀처럼 변하지가 않습니다. 교육적 변화는 오래 걸린다, 는 차원이 아니라, 생각과 마음을 여는 데에 시간이 많이 걸린다는 겁니다. 틀과 형식에 “붙박혀 있는 거”처럼 보이기도 합니다.

자유분방한 경향의 문제점

자기 생각과 주장을 중시하다 보니 주제와 논점이 벗어나기도 합니다. 고등학생 논술글의 경

우, 요구사항을 정리해 주고, 출제의도를 해설하면서 피드백을 하면 그 피드백을 문제 삼기도 합니다. 토론과 글쓰기 모두 다루는 주제를, 연관된 주제, 하위 주제 등으로 정리해 주면 수공을 하면서도 내면적으로는 받아들이지 않는 모습을 보여주기도 합니다. 그렇게 자기만의 주장과 이해에 몰두하다 보니 상대방의 의견을 경청하기보다 일단 반대부터 하고 자기 주장을 관철시키는 걸 중요하게 여깁니다.

두 경향의 문제점이 갖는 공통점

형식적인 틀과 순서, 방법 등에 얽매어 있거나, 자신만의 주관을 뚜렷하게 드러내려고 하다 보니, 일정 기간 동안 피드백이 원활하지 않습니다. 적절한 피드백을 하면, 자존심 상해하거나 이를 상대화해서 받아들하려고 합니다. 피드백에 익숙하지 않으니 피드백을 하면 마치 자신이 무언가 잘못했으니 그 잘못을 나무라는 것처럼 이해하기도 합니다. 일부 학생들은 지금까지 해 왔던 것들을 다 바꿔야 하는 거냐고 되묻기도 합니다. 모두 자신이 해 왔던 걸 일정 기간 동안 쉽게 바꾸려 하지 않는 거지요.

참고로, 학생들이 쓴 글을 발표하면서 상호 피드백을 할 때 항상 좋은 점을 먼저 찾아서 말하게 합니다. 수정했으면 하는 부분들은 필자에게 넘기라고 합니다. 일 대 일 피드백을 할 때도 칭찬과 격려를 한 후에 수정할 부분을 피드백합니다. 그럼에도 학생들은 “99가지 칭찬을 하고 1가지 수정할 것을 말하면 수정할 거 그 1가지에 매달려 있다”는 말처럼 필자에게도 그렇게 행동합니다. 학생들에 따라 “일정 기간”은 다양하기도 합니다.

원인

여러 원인들을 들 수 있겠지만, 여기서는 피드백과 관련해서만 이야기하고자 합니다. 필자가 볼 때 이러한 두 경향은 ‘적절하면서도 지속적인 피드백 과정’이 부족해서 그렇지 않을까 생각합니다. 이것을 ‘교육 프로그램 내 안정적인 피드백 과정의 부재’로 표현할 수 있겠습니다. 필자는 수업을 하면서 학생들에게 학교/기관 내에서 진행되고 있는 토론/글쓰기 프로그램과 내용을 구체적으로 물어봅니다. 대부분의 학생들은 학교/기관에서 필자가 말한 ‘적절하면서도 지속적인 피드백’을 경험해 보지 못했다고 이야기합니다.

학생들의 사례를 들어보면, 글쓰기 수행평가를 하면 점수로 평가는 받지만, 왜 그런 점수를 받았는지 피드백을 받아보지 못했다고 합니다. 토론을 하거나 학생회 회의를 할 때도 적절한 개입과 조언 등 피드백을 받지 못했다고 합니다. 2년 동안 사설과 칼럼을 출력해서 붙이고 요약하고 생각을 쓰는 노트를 두 권이나 가지고 있는 학생도 지속적으로 봐줄 사람이 없어서 혼자 했다고 합니다. 학교에서 논술 글쓰기를 꾸준히 했지만 첨삭을 받고 피드백을 받은 경우는 한 손에

꼽는다는 학생들도 많았습니다.

일부 대안 고등학교 학생들의 경우 학교에서 이런 피드백을 충분히 경험하고 있다고도 했습니다. 가르치다 보면, 공교육기관의 학생들과는 분명 다른 경험들이 축적되어 있는 건 확인이 됩니다. 그럼에도 두 가지 경향에서 자유롭지 못한 모습을 보여주기도 하였습니다.

포용사회 토대를 튼튼하게 만드는 안정적인 피드백

‘적절하면서도 지속적인 피드백 과정’은 가르치는 사람에게 하나의 업무 이상의 무게와 짐으로 작용합니다. 이것을 가능하게 만들기 위해 준비해야 할 조건들과 수행해야 할 과제 등은 상당히 많을 거 같습니다. 이것은 다른 자리에서 이야기해야 할 주제 같습니다.

다만, 필자의 경험을 예로 들어보면, 위에서 사례로 들었던 피드백이 원활하지 않은 학생들의 경우, 그럼에도 꾸준히 격려하면서 칭찬하고 수정할 점들을 하나씩 조심스럽게 이야기하면서 피드백하고, 그 피드백을 다시 설명하면서 접근하다 보면 어느 순간 많은 향상을 보이고 있는 걸 확인하게 되었습니다.

안정적인 피드백은 학생들을 변화시키는 힘이 있습니다. 잘 하는 학생들은 더 ‘잘’ 하게 됩니다. 못한다고 야단을 맞고, 부족하다고, 뒤떨어진다고 지적을 받아 주눅이 든 학생들은 오랜 시간 동안 안정적인 피드백을 경험하면, 일정 기간이 지나 자신감을 갖게 되고 ‘잘’ 하게 됩니다.

‘잘’이라는 건 토론과 글쓰기에 국한되지 않고, 이를 통해 자신감을 갖게 되고 사고가 확장되는 데에까지 이른다는 걸 말합니다. 이를 통해 자신을 돌아보고 꿈을 생각하면서, 나만큼 소중한 사람들이 내 주변에 있고, 이들과 함께 사회에서 ‘관계’를 맺고 살아간다는 걸, 그 관계에서 무엇이 중요한지를 생각하면서 산다는 겁니다.

우리 사회가 포용사회로 가는 데 학생들의 토론과 글쓰기에 있어서 안정적인 피드백이 중요한 역할을 하는 건 확실하지 않을까 생각해 봅니다. 포용사회의 토대를 튼튼히 하기 위해 여러 교육 기관에서 교육과정 안에 안정적인 피드백 과정을 도입하는 걸 깊이 논의했으면 합니다.

교육 [4]

코로나19로 재조명된 계층 간 격차와 교육 불평등

주문희

광주교육정책연구소

코로나19는 기존의 가정 배경에 따른 계층 간 교육격차 문제를 다시 수면위로 올려놓았고, 아울러 그동안 상대적으로 주목받지 못했던 계층 간 심리정서 격차 문제까지도 전면화하였다. 코로나19가 경제적으로 취약한 계층의 학생의 온 삶에 부정적인 영향을 미치고 있는 만큼, 경제적 지원은 물론 학습·정서·관계·신체 지원을 아우르는 복합적인 지원이 필요하며, 이를 위해서는 기존에 분절적으로 추진·진행해 온 교육복지 관련 사업과 마을교육동체사업과의 연계성 강화할 필요가 있고, 더 나아가 이들이 처한 다차원적인 환경을 고려한 맞춤형 통합지원 시스템을 구축할 필요가 있다.

키워드 : 코로나19, 교육 불평등, 경제적 취약계층

2020년 전 세계를 강타한 코로나19는 모든 사람들을 위기에 빠뜨렸지만, 누군가에게는 더 가혹하였다. 코로나19로 율리히 벡(Beck)의 그 유명한 ‘빈곤은 위계적이지만 스모그는 민주적이다’라는 진단이 부적절하다는 것이 입증되고 있는 셈이다.¹⁾ 재난은 모든 사람에게 피해를 줄 수 있지만 각 집단이 재난에 대응하는 방식에서 차이가 크기 때문에 각 집단에 미치는 영향은 다르다. 때문에 재난은 자본 소유자를 더 부유하게 만들고 자본이 부족한 이들을 더 가난하게 만들어서 불평등을 더욱 심화시킬 수 있다.²⁾

재난으로 인한 불평등은 교육에도 영향을 주고 있었다. 코로나19 이후 여러 차례의 휴업과 온라인 개학은 그동안 교육의 기회와 조건을 평등화하기 위한 최소한의 공적 장치로 기능해 온 학교 교육의 역할을 축소시켰고, 그 피해는 위기에 따르는 부정적인 영향을 완충할 수 없는 자본이 부족한 학생들 특히 저소득층·취약계층 학생들에게 집중되었다.³⁾

경기도교육연구원의 연구 결과⁴⁾에 따르면, 코로나19 이후 가정의 경제 수준에 따라 다양한 격차의 양상이 포착되었다. 첫째, 가정의 경제수준에 따라 온라인 수업 환경에 차이가 나타났다. 공교육 최초로 도입된 온라인수업은 가정환경이 곧 수업 및 학습 환경이 되는 상황을 초래하였는데, 가정경제 수준이 낮은 학생일수록 온라인수업에 집중하기 어렵거나 학습에 방해가 되는 장소에서 온라인 학습을 하고 있었다. 또 온라인 수업에 필요한 온라인 학습기기(스마트기기)를 보

1) 임운택(2020), '위드 코로나 시대'에 민낯을 드러내는 불평등 사회, 경제와 사회, 127, p.6.

2) 박미희(2020), 코로나19 시대의 교육격차 실태와 교육의 과제: 경기 지역을 중심으로, 30(4), 114.

3) 황승우(2021), 코로나19 팬데믹 시대 교육 불평등 해소 정책에 대한 비판적 고찰, 이화여자대학교 석사학위논문.

4) 이정연 외(2020), 코로나19와 교육: 학교 구성원들의 생활과 인식을 중심으로, 경기도교육연구원.

유하고 있지 않거나, 낯아 수업에 방해를 받고 있었으며, 인터넷 네트워크 환경으로 인한 어려움을 경우도 많은 것으로 나타났다.

둘째, 온라인 학습 환경의 차이는 온라인수업에 대한 이해도와 학습 과정의 차이로 나타나고 있었다. 가정경제 수준이 낮은 학생일수록 온라인수업 내용에 대한 이해도가 낮았고, 온라인 수업 시 친구와 교사와의 상호작용도 활발하지 못한 것으로 나타났다. 또한, 온라인 수업에 있어서 보호자의 지지에 있어서도 가정경제 수준이 높은 학생일수록 온라인수업 내용이 이해하기 어려울 때나, 과제를 할 때 보호자의 도움을 받고 있는 반면, 가정경제 수준이 낮은 학생은 혼자 해결하거나 해결하지 못하고 넘어가는 경우가 많은 것으로 나타났다.

셋째, 돌봄 공백에서도 차이가 나타났다. 가정경제 수준이 낮을수록 낮 시간에 보호자가 부재하거나 형제/자매나 혼자 시간을 보내고 있었고, 점심식사도 형제/자매나 혼자하고 있는 경우도 많은 것으로 나타났다.

넷째, 심리정서 격차도 뚜렷해졌다. 경기도교육연구원(2021)이 전국 6개 지역(서울, 인천, 광주, 경기, 충남, 전북)의 초5~고2 학생을 대상으로 실시한 「코로나19 전후 학생들의 심리와 정서 변화」 연구 결과에 따르면, 가정경제 수준이 낮은 학생들의 경우 기본생활습관(잠자는 시간은 늘고, 식사습관은 불규칙해졌으며, 취미·여가 활동과 신체활동은 감소함)이 크게 무너졌고, 온라인·등교 수업 적응도 및 보호자/친구/교사와의 관계의 질도 낮게 나타났다. 그리고 이러한 변화는 이들의 정신건강에 부정적인 영향을 미치고 있었는데, 가정경제 수준이 낮은 학생들의 경우 코로나 전후 정신건강 어려움이 증가하고 있었고, 스트레스(숙제·과제물, 성적·시험, 진로진학 스트레스 등)와 미래 불안 또한 높은 것으로 나타났다. 반대로 긍정적 심리에 해당하는 자아존중감, 주관적 행복감, 성취도 등은 낮았다.⁵⁾

5) 이근영(2021), 코로나19 전후 학생들의 심리와 정서 변화 연구, 경기도교육연구원.

〈표 1〉 수업이 끝난 후 가장 많이 하는 일 (중복응답)

단위: 명(%)

		취미여가 활동	신체활동	게임활동	온라인 활동	친교활동	학습활동	기타	조사대상 인원
전체		5,647 (20.2)	4,461 (15.9)	11,118 (39.7)	13,335 (47.7)	3,667 (13.1)	12,888 (46.1)	907 (3.2)	27,976
가정경제 상황	상	2,119 (22.7)	1,715 (18.4)	3,574 (38.3)	3,700 (39.6)	1,287 (13.8)	4,571 (48.9)	327 (3.5)	9,340
	중	3,238 (19.3)	2,464 (14.7)	6,723 (40.1)	8,542 (51.0)	2,155 (12.9)	7,605 (45.4)	511 (3.0)	16,756
	하	290 (15.4)	282 (15.0)	821 (43.7)	1,093 (58.1)	225 (12.0)	712 (37.9)	69 (3.7)	1,880

주. 본 문항은 중복응답으로 분석하였으며, 비율은 조사대상 인원을 기준으로 산출됨

〈표 2〉 코로나19 전후 정신건강 어려움⁶⁾ 증가 항목 개수

단위: 명(%)

		정신건강 어려움 증가 항목 개수						평균 (표준편차)	T/F 사후검정
		0	1	2	3	4	5		
가정경제 상황	상	5,167 (55.3)	1,189 (12.7)	1,311 (14.0)	767 (8.2)	575 (6.2)	331 (3.5)	1.08 (1.46)	359.545 *** 하 > 중 > 상
	중	8,312 (49.6)	1,997 (11.9)	2,666 (15.9)	1,706 (10.2)	1,287 (7.7)	788 (4.7)	1.29 (1.56)	
	하	592 (31.5)	192 (10.2)	298 (15.9)	256 (13.6)	273 (14.5)	269 (14.3)	2.12 (1.83)	

* p<.05 ** p<.01 *** p<.001

이렇듯, 코로나19는 기존의 가정 배경에 따른 계층 간 교육격차 문제를 다시 수면 위로 올려 놓았고, 아울러 그동안 상대적으로 주목받지 못했던 계층 간 심리정서 격차 문제까지도 전면화 하였다. 그동안 교육공동체는 모든 학생이 개인적·사회적·경제적 배경과 무관하게 똑같은 출발 선에 배움을 시작할 수 있도록 노력해왔다. 광주광역시교육청의 경우 교육복지를 하나의 사업이 아닌 교육 본연의 영역이자 기능으로 작동하도록 ‘광주희망교실’ 운영을 통해 교육의 주체인 교사가 학생들의 교육 소외 해소에 주도적으로 나설 수 있도록 하였으며, 취약계층 학생이 공교육 안에서 가정배경에 구애받지 않고 의미 있는 교육적 경험을 할 수 있도록 학교문화를 조성하고 또 지역사회와의 협업을 통해 취약계층 학생의 온 삶을 지원하는 맞춤형 통합지원 정책을 추진 해 왔다. 교육부 또한 지난 2018년 12월 문재인 대통령이 참석한 가운데, 혁신적 포용 국가로 나

6) 코로나19 전후 정신건강 5항목(걱정, 불안한 마음, 슬프고 울적한 마음, 혼자 남겨진 것 같은 생각, 죽고 싶은 생각) 변화에 대해 ‘늘었다’고 응답한 항목을 합산하여 전반적인 어려움 증가 수준을 살펴본 것임.

아가기 위하여 평등한 교육 출발선을 보장하고, 개인의 선택과 성장을 지원하는 학생 성장 중심 교육을 실현하겠다고 밝히기도 하였다.

하지만 이러한 노력에도 불구하고, 우리는 코로나19 사태를 지나오면서 학생의 일상(가정 배경)이 학교 교육뿐만 아니라 심리정서에도 더 높은 영향을 발휘하게 되는 불편한 진실을 마주할 수밖에 없었다. 어쩌면 교육 불평등의 문제가 사회구조적 문제에 기인하고 있음에도 불구하고, 학교라는 제도적 공간에서 평등한 교육의 기회를 제공하고, 교육적 성취를 거두는 데 장애가 되는 요인을 제거하는 것에 집중함으로써 사실상 가정경제 수준이 낮은 아동·청소년의 (학교 밖) 불리한 여건 문제는 큰 관심을 두지 않았는지도 모른다.

코로나19 이후 경제적으로 취약한 계층의 학생들에게 필요한 것은 경제적 자원 지원과 함께 정서자원, 관계자원, 지적자원, 신체자원, 재정자원 등의 복합적인 지원이다. 코로나19로 인해 무너진 기본생활 습관을 바로잡을 필요가 있으며, 사회적 관계를 유지할 수 있는 일상 회복 지원과 함께 취미·여가 활동, 신체활동을 펼칠 수 있는 교육적 기회가 제공되어야 한다. 또한, 경제적인 이유로 일상 회복에 필요한 활동을 포기하지 않도록 물적 지원과 함께, 가족과 학교의 지지를 강화할 수 있는 여러 가지 활동도 동반될 필요가 있다. 그리고 이를 위해서는 기존에 분절적으로 추진·진행해 온 교육복지 관련 사업과 마을교육동체사업과의 연계성 강화하여 광범위한 사각지대를 줄이는 것이 필요하다(박상현·배현순, 2001; 이태수 외, 2021). 아울러 경제적 취약계층 학생들이 처한 다차원적인 환경을 고려한 맞춤형 통합지원시스템을 구축할 필요가 있고 이는 교육청 및 일반자치단체의 연계-협력을 중심으로 이뤄져야 할 것으로 보인다.

촛불혁명으로 들어선 문재인 정부는 '혁신적 포용국가'라는 국가 비전을 내세우며 '혁신적 포용국가 미래비전 2045'를 발표했다. 해방 100주년을 맞이하는 2045년까지 저출산으로 인한 인구감소와 고령사회의 위기를 역량강화와 사회적 일자리 창출의 기회로 삼아 사회혁신을 이루겠다는 원대한 계획이다. 포용적 혁신국가는 민주적인 문제해결 역량을 갖춘 시민 사회의 성숙 없이는 불가능한 일이다. 이는 유아부터 노년에 이르기까지 생애주기마다 각자에게 필요한 보편적 평생교육과 학교교육, 직업교육이 서로 잘 어우러질 때만 가능한 일이기도 하다. 교육의 대전환 없이 포용적 혁신국가는 없다. 일반 자치와 교육자치의 분열을 극복하고 지역교육 거버넌스를 이루어가는 방향을 모색하고자 한다.

1. 혁신적 포용국가의 꿈

문재인 정부는 2019년을 '혁신적 포용국가 원년'으로 선언하고 2월 19일 '포용국가 사회정책 추진 계획'을 발표했다. 정부의 정책브리핑에 따르면, '혁신적 포용국가'란 "국민 누구나 성별, 지역, 계층, 연령에 상관없이 차별이나 배제 받지 않고 인간다운 삶을 보장받으며 함께 잘 살 수 있도록 국가가 국민의 전 생애주기에 걸쳐 삶을 책임지며, 공정한 기회와 정의로운 결과가 보장될 수 있도록 하며, 이를 뒷받침하는 미래를 위해 혁신하는 나라"¹⁾를 말한다. '기회는 평등하고 과정은 공정하며 결과는 정의로운 것'이라던 문재인 정부의 취임 일성을 구체화한 국가 비전이다. 꿈이 크고 아름다울수록 현실은 누추해 보인다. 한 나라의 대통령이 그 꿈을 이루지 못했다고 탓하는 것은 부질없다. 어차피 5년 임기 안에 이를 수 있는 꿈도 아니었다. '혁신적 포용국가'의 꿈이 무가치하지 않다면, 이제 곧 정권이 바뀔다고 해서, 새로운 정부가 새 비전을 내놓는다고 해서 그 꿈을 헌신짝처럼 내던질 일이 아니다. 꿈은 함께 꿀수록 현실과 가까워지고, 결국 그 꿈을 실현하는 것은 꿈꾸는 사람의 몫으로 남기 때문이다. 소위 '촛불정부'에 기대했던 바람은 물거품이 되었다. 사람들이 그 촛불을 끄고 정부에 기대었기 때문이다. 다시 촛불을 들 일이야 없어야겠지만 그 염원을 어떻게 현실에서 이룰 수 있을지는 차분히 다시 생각해 보아야 한다.

우리는 고도성장의 과정에서 87년 대투쟁을 거치며 90년대까지만 해도 두터운 중산층을 형성해가고 있었다. 만일 민주정부를 이룬 이후에 노사정 대타협을 통해 복지사회로 순조롭게 이행

1) 대한민국 정책브리핑 정책위키 참고

했다면 지금과 같은 극단적인 양극화와 사회갈등은 겪지 않을 수 있었을 것이다. 하지만 해외자본의 유입에 뒤이어 구제금융의 ‘양털 깎기’와 노동시장의 이중구조를 강제당했고 그 결과 죽기살기의 경쟁체제 속에서 이념갈등, 세대갈등, 젠더갈등마저 첨예해지고 있다. 이러한 갈등을 더욱 부추기는 것은 승자독식(The winner takes all)의 정치사회 질서이다. 승자가 모든 걸 차지하면 당연히 패자는 할 말을 잃게 된다. 이런 사회구조에서 평화와 번영의 공동체를 말한다는 것은 어불성설이다. 시민들이 갈등을 다룰 줄 아는 힘을 키우고 공존과 공영의 가치를 지켜가기 위해서는 우선 ‘다수제 민주주의’의 정치질서부터 혁파해야 한다. 우리는 한 사람의 대통령에게 모든 권력을 집중시키고 사회의 자원들을 배분해 왔다. 이제는 그 권력이 시장으로 넘어갔다고는 하지만 그래도 거대양당의 정치구조는 여전하다. 단 한 사람의 표라도 더 얻으면 나머지 절반의 의사는 무시해도 괜찮다는 정치구조에서는 다양성을 존중하는 복지사회를 이루어내기 어렵다. 소수정당도 시민들의 지지만큼은 의석을 차지할 수 있도록 비례대표제를 강화해야 한다. 여러 정당 간의 연정과 협치를 통해 의회에서부터 토론과 합의의 문화를 선보여야 한다. 중앙정부의 권력도 지방정부로 대폭 옮겨서 시민사회가 주도하는 거버넌스 정부를 만들어가야 한다.

민주주의는 제도와 정치질서의 문제일 뿐만 아니라 상대를 대하는 삶의 태도 속에 녹아들어 있다. 같은 직장에서 일하면서도 비정규직과 정규직의 차별을 용인하고 살아가는 이유는, 대입 시험에서의 승자를 만들기 위해 학교 교육이 친구들을 패자로 방치하는 삶을 가르쳐왔기 때문이다. 국법은 민주시민의 양성이 교육의 목표라고 하지만, 현실의 학교는 민주주의를 배우는 곳이 아니다. 정교사와 기간제 교사, 영양교사와 영양사의 차별을 매일 보고 배우며, 미래의 자신이 어느 위치에 서게 될지를 가늠해보는 곳이다. 그러니 우리가 바라는 세상에 한 걸음이라도 다가서려면, 승자독식의 사회를 거부하고 학교와 가정, 직장에서도 ‘합의제 민주주의’ 문화를 키워가야만 한다. 저출산 고령사회로 들어선 지금, 첨예한 미중갈등의 틈바구니에 낀 채로 성장동력까지 잃어버리고 극심한 빈부격차 속에서 일자리와 복지 위기를 겪으며 살아갈 텐가? 아니면 생애 전반에 걸친 역량강화로 혁신성장의 동력을 창출하고 풀뿌리 합의제 민주주의를 바탕으로 사회적 대타협을 이루어 균형발전의 평화공동체를 이루어갈 것인가? 그 갈림길에 지금 우리가 서 있다. 아직 아무도 걸어보지 못한 그 길을 누가 이끌어갈 것인가. 노동운동을 하더라도 대학 졸업장만 있으면 대기업으로 취업하던 좋은 시절은 이제 끝났다. 해고는 죽음이다. 무한경쟁의 검은 아가리가 우리를 두렵게 한다. 어디에 가서든 먹고 살 수 있는 사람(anywhere)이, 제 땅에 불박혀서도 제대로 살 수 없는 사람들(somewhere)의 심정을 헤아리기는 쉽지 않다. 설령 그런다 하더라도 엘리트들은 조금의 동정을 내보인 후에, 그 대가로 더 많은 자기 몫을 챙겨가기 십상이다. 『엘리트가 버린 사람들』(The Road to Somewhere)에서 데이비드 굿하트는 이렇게 말한다.

따분한 일자리에서 일하는 섬웨어가 긍지와 자부심을 느끼기에는 현실은 더욱 악화하고 있다. 최근 수년 동안 기초 일자리의 상대 임금은 꾸준히 하락하고 이동성과 대학 교육의 중요성은 더욱 강조되고 있다. 대학 교육 보편화 탓에 학력 차별도 심해졌다. 게임 규칙이 불리하다고 느끼는 사람은 게임에 참여하지 않으려 하기 마련이다. 정책 결정자 즉 애니웨어는 열정과 이동성을 향상시키는 방법에는 거의 신경 쓰지 않는다. 모두를 위한, 국가를 위한, 가족을 위한 일자리와 같은 정치적 수사는 넘친다. 그러나 좋은 일자리-언제나 대졸자 몫이다-와 기초 일자리 간에 존재하는 큰 격차에 주류 정당은 언급조차 꺼린다.²⁾

대학에 진학하지 않은 청년 절반은, 대학 졸업자를 우대하는 세상을 어떻게 받아들일까? 대학 진학률이 15~20 퍼센트 수준일 때는 대학에 가지 않는다고 해서 사회적 낙인이 찍히지 않는다. 하지만 진학률이 45~50 퍼센트에 이를 경우엔 이야기가 완전히 달라진다.³⁾ 게다가 대학 진학률이 높아지면 직업 훈련 경로를 선택한 이들이 누리던 특권도 유지되기 어렵다. 특히 기술 전문대학과 같은 고등 직업 훈련 기관이 줄면 이런 현상은 가속화되기 마련이다.⁴⁾

‘너는 하고 싶은 어떤 것이든 할 수 있다’라는 오늘날 교육 시스템의 평등주의적 에토스는 청년이 실제로 무언가를 성취하기 위해 필요한 실질적 수단과는 거리가 먼 대학 진학을 부추길 뿐이다(학교와 지역 기업 간 관계 강화는 미스매치를 줄이는 데 도움이 된다).⁵⁾

이처럼 소수의 엘리트가 가난한 다수 대중을 내버려두는 정치질서와 교육의 황폐화가 비단 영국만의 문제는 아니다. 요즘 세상에서는 한 사람의 창의적인 인재가 수십만 명을 먹여 살린다고 강변할 수도 있다. 하지만 쓸모 있는 기술이 개발될수록 쓸모없는 사람이 늘어나는 게 당연하다고 치부하기에는 우리의 미래가 너무나 암담하다. 사람은 쓰고 버릴 수 있는 도구나 물건이 아니기 때문이다. 사람은 유용성보다는 그 자체로서 지니는 고유한 가치, 즉 인간성으로 존중받아야 마땅하다. 현실이 그렇지 못하더라도 그래야만 한다. ‘해야 한다’는 자연법의 영역이 아니라 도덕법의 영역이기에, 우리가 원하기만 하면 할 수 있다. 그것이 바로 민주주의이다. 우리가 그 사람의 능력이나 성별, 인종, 혈통 등을 묻지도 따지지도 않고 각자에게 한 표씩의 권리는 주는 것이기 때문이다. 동등한 그 표를 모아 승자에게 더 많은 재원을 몰아주고 그 부를 대물림하는 것을 법으로 정당화해서는 안 된다. 신분질서를 무너뜨린 민주주의의 원리가 다시 양극화와 계급질서를 정당화하는 정치적 도구로 전락하는 일을 막아야 한다.

2) 데이비드 굿하트, 김경락 옮김, 『엘리트가 버린 사람들』(2019), 294쪽.

3) 영국과 달리 우리나라의 대학 진학률은 70~80%에 이른다.

4) 앞의 책, 303쪽.

5) 앞의 책, 314쪽.

창조성은 몇몇 인재의 타고난 재능이 아니다. 설명 누군가 창조성을 지니고 태어났다 하더라도 사회가 그를 포용하지 못하면 아무 소용이 없다. 인재는 “학교에서 만들어지는 것(making)이 아니라 도시에서 자라나는 것(growing)”이라고 한다. 포용적인 사회 분위기에서 다양한 문화가 서로 어우러질 때 창조적인 결과물들이 더 많아질 것이라는 점은 당연하다. 우리가 창조적인 인재를 길러내기 위해서라도 합의제 민주주의에 기반한 포용사회로 나아가야 한다. 저출산 고령사회의 위기를 넘어설 수 있는 열쇠는 상호존중의 문화 속에서 개개인의 역량을 강화해 포용적인 사람 중심의 일자리 사회를 구축하는 데 있다. 학교와 지역사회가 서로 돕는 교육체계의 구축은 그러한 역량중심의 혁신적 포용국가로 나아가는 데 핵심적인 고리가 될 것이다.

2. 포용적 혁신국가를 위한 지역교육 거버넌스의 방향

우리나라는 교육행정을 일반행정과 구분하는 독특한 제도를 운영하고 있다. 이를 헌법이 보장한 교육의 전문성과 자주성을 구현하고자 한 것으로 이해하는 경우도 있지만(허종렬, 1997, 104), 다수의 입법자들은 교육의 자주성과 전문성을 지방자치단체의 교육행정기관과 연계를 짓기보다는 학교의 자율성으로 해석하고 있다(이기우, 2011, 39). 교육기본법 제5조 ②항에 따르면, “학교운영의 자율성은 존중되며, 교직원·학생·학부모 및 지역주민 등은 법령으로 정하는 바에 따라 학교운영에 참여할 수 있다.” 이를 근거로 학교운영의 자율성, 즉 학교자치가 곧 교육의 자주성을 의미한다고 보는 것이다. 그렇다면 교육행정과 일반행정의 분리는 헌법적인 근거가 없을 뿐만 아니라, 동법에서 법령으로 정하는 바에 따라 “교직원·학생·학부모 및 지역주민 등”이 학교운영에 참여하는 것이 학교 자치를 이루어 교육의 자주성을 실현하는 중요한 계기가 된다는 것도 알 수 있다.

일반행정과 교육행정의 구분은 국가 주도의 교육과정을 손쉽게 펼쳐가기 위한 전달체계를 만들어 농업사회에서 산업사회로 발돋움하는 데 적지 않게 기여했다. 하지만 그런 상명하복의 전달체계는 교육의 자주성을 침해하여 그 자체가 반교육적일 뿐만 아니라, 문제해결능력을 갖춘 창의적인 인재를 길러내는 데도 효율적이지 못하다. 개정될 2022 교육과정에서도 학교와 지역이 교육과정을 스스로 만들어갈 수 있는 자율권을 부여하기로 했다(교육부, 2021). 이는 학교운영위원회 참여 정도로 형식화된 현재의 한계를 넘어, 앞으로는 학생, 학부모, 지역주민들이 교사들과 함께 교육과정을 설계하는 날이 곧 오게 되리라는 기대를 낳는다. 마을과 학교가 교육과정을 함께 재구성하고 학교의 담장을 학생들이 넘나드는 것은 좋은 일이다. 하지만 그것에 대해 책

임을 지고 행정을 보는 것은 또 다른 과업이 된다. 그것을 학교가 떠맡을 것인지 지자체가 맡을 것인지, 학부모와 주민에게 책임과 권한 없이 봉사만 요구하는 것은 아닌지, 교사들에게는 또 일거리만 잔뜩 늘려주는 것은 아닌지 하는 염려가 따른다. 서로에게 힘든 일이 오래 지속되기를 바랄 수는 없다. 일반행정과 교육행정의 구별이라는 제도적 한계를 넘어서야 이 문제를 해결하는 길도 열리게 된다.

민주적인 학교 운영으로 수업을 개선하고자 한 혁신학교 운동도 ‘삶을 위한 교육’에는 이르지 못했다. 마을교육공동체는 지식 위주의 경쟁 교육에 대한 반성으로 협력적인 배움의 공동체를 이루려고 한 혁신학교 운동을 지원하는 것으로 시작했다. 마을교육공동체 운동은, 학생들이 자신이 살아가는 마을에 대해 마을 주민들을 통해서 배우며 그 결과가 마을의 변화에도 기여할 수 있는 교육이 되어야 한다고 주장한다. 혁신학교, 혁신교육지구, 마을교육공동체, 미래교육지구 등의 사업으로 이어지는 과정에서 마을과 학교, 지자체와 교육(지원)청이 협력하는 일이 잦아지고 있다. 그렇게 마을과 학교의 접촉면이 넓어질수록 서로를 이해하는 계기가 생기기도 하지만 학교의 벽에 막혀 마을 주민들이 상심하는 일도 빚어진다. 이 과정에서 얻은 큰 소득이 있다. 일반행정이 교육행정을 지원하는 것으로 시작한 혁신교육지구 사업으로 청소년을 비롯한 주민들의 교육에 대한 권리를 지자체가 깨닫게 된 것처럼, 마을교육공동체 운동 역시 학교 수업을 돕겠다고 나선 주민들로 하여금 시민 누구나 원하는 때 원하는 만큼 배우고 가르칠 수 있는 권리가 있다는 자각으로까지 이어지게 된 것이다. 단순히 학교 교육을 지원하기 위해서 마을 주민이 필요한 것이 아니라, 마을 주민은 주민대로 배우고 실천하며 마을 자체의 돌봄과 교육의 역량을 키워야 하고, 그래야만 학교와 마을이 서로에게 도움을 줄 수 있다는 것을 알게 되었다. 앞으로 스스로 배우고 실천하는 교육공동체 운동이 풀뿌리 민주주의의 토대를 닦고, 교육뿐만 아니라 사회·정치 전반을 바꾸어가게 된다면, 덴마크의 그룬트비히가 실현했던 사회 재건의 꿈을 우리 사회에서도 이루어낼 수 있다.

여기서 민간이 주도하는 마을교육공동체의 역할이 강조될 필요가 있다. 지자체나 교육(지원)청이 설계한 사업계획을 주민이 수행하는 구조가 아니라, 주민 스스로 거버넌스를 이루어 마을의 돌봄과 교육을 계획하고 그것을 행정이 지원하는 구조를 만들어야 한다. 그렇게 해서 주민의 자치역량이 커지면 일반행정과 교육행정의 분리조차도 크게 문제되지 않을 수 있다. 현행 “지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법” 제9조 ④항에서는 “국가 및 지방자치단체는 제1항부터 제3항까지의 규정에 따라 사무를 배분하는 때에는 민간부문의 자율성을 존중하여 국가 또는 지방자치단체의 관여를 최소화하여야 하며, 민간의 행정참여기회를 확대하여야 한다.”고 규

정하고 있는 바, 주민 주도의 마을교육공동체가 활성화되면 지방자치단체의 관여는 최소화되고 이를 통해 일반행정과 교육행정의 갈등도 줄어들 수 있다. 그 가능성의 근거와 구체적인 실행방안, 제도 개선책 등을 살펴보려 한다.

3. 지역교육 거버넌스를 위한 제도적 과제

일반자치와 교육자치의 관계는 시대에 따라 변화를 거듭해 왔다. 현재로서는 교육자치가 집행기관만 독립된 채로 의결기관은 일반자치에 종속되어 있다. 현행 ‘지방자치법’ 제9조 2항에서 ‘교육·체육·문화·예술의 진흥에 관한 사무’는 지방자치단체의 사무로 규정하고 있는 바, 동법 121조에서는 그 사무를 분장하기 위하여 별도의 기관을 두고 그 조직과 운영에 관하여 필요한 사항을 따로 법률로 정한다고 하였다. 1991년에 제정된 ‘지방교육자치에 관한 법률’은 옛 ‘교육법’에 근거한 것으로 ‘지방자치법’에 종속된 부속법이나 하위법은 아니지만 여러 차례 재개정을 거치는 과정에서 그런 인식이 팽배한 상태이다. 또 시·군·구와 같은 기초자치단체는 독자적인 법인격이 있지만 시·군·구 단위의 교육지원청은 시도교육청으로부터 독립적인 법적 지위와 권한이 없다. 조례제정권이나 인사권, 예산권뿐만 아니라 의사결정 권한도 없이 단위 학교를 지도·감독하는 역할만 수행하는 교육지원청이 제 역할을 다할 수 있게 하는 것은 기초단위의 교육자치를 위해 시급한 과제이다. 또한 시·군·구청과 교육지원청이 1:1로 매칭되지 못하는 문제도 연계협력을 상당히 어렵게 한다.

‘지방교육자치에 관한 법률’ 제41조는 ‘지방교육행정협의회’를 통해 교육감과 시도지사가 협력해 교육·학예에 관한 사무를 효율적으로 처리하도록 하였지만, 일 년에 한두 번 형식적으로 운영될 뿐이다. 대개의 경우 교육경비 보조와 관련한 사업을 협의하는 선에서 그친다. 최근 제정된 ‘학교복합시설 설치 및 운영·관리에 관한 법률’의 경우에는 교육청과 지자체가 구체적으로 협업할 수 있는 좋은 사례의 근거가 되지만 학교복합시설에 한한다는 아쉬움이 크다. ‘초·중등교육법’ 제11조(학교시설 등의 이용)에 따르면 “모든 국민은 학교교육에 지장을 주지 아니하는 범위에서 그 학교의 장의 결정에 따라 국립학교의 시설 등을 이용할 수 있고, 공립·사립 학교의 시설 등은 시·도의 교육규칙으로 정하는 바에 따라 이용할 수 있다.” 하지만 학생의 안전이 확보되지 않고 교사의 근무시간이 지난 후 책임 주체가 없어 실제로는 이용이 쉽지 않다. 더구나 ‘평생교육법’ 제29조(학교의 평생교육)에 따르면 ① ‘초·중등교육법’과 ‘고등교육법’에 따라 “각 급학교의 장은 평생교육을 실시하는 경우 평생교육의 이념에 따라 교육과정과 방법을 수요자 관

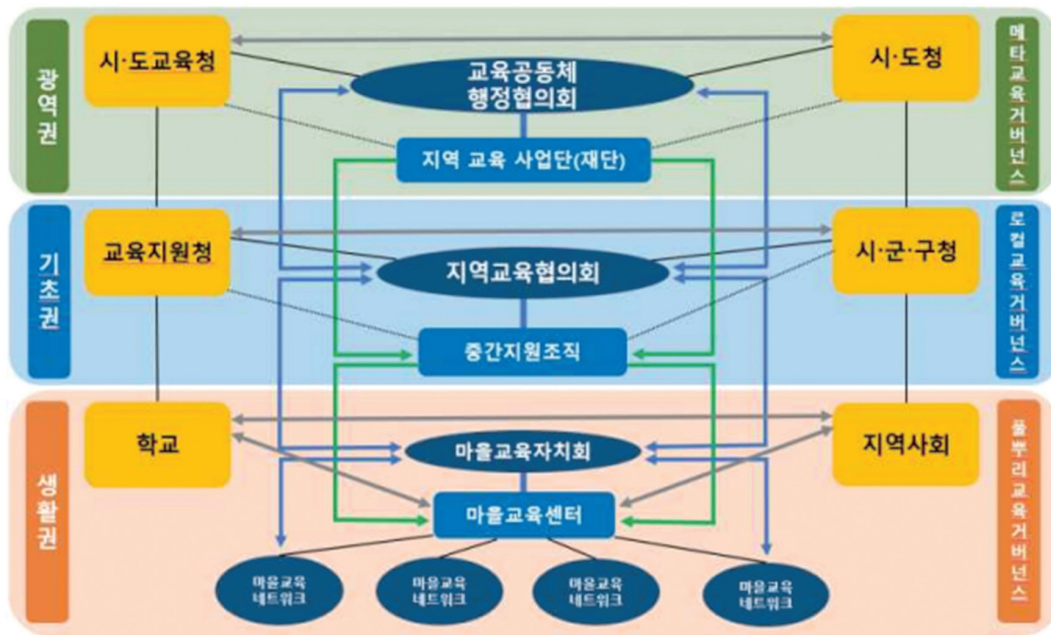
점으로 개발·시행하도록 하며, 학교를 중심으로 공동체 및 지역문화 개발에 노력하여야 한다.”고 규정되어 있다. 하지만 학교를 마을에 열고 평생교육의 장으로 개방하는 교장은 찾아보기 힘들다.

마을 주민이 학교의 담장 안으로 들어가 학교 공간을 평생교육의 장으로 활용하고 방과후나 주말에 학생들과 생활교육과정을 열어갈 수 있으면 좋겠지만, 창원의 용지초와 같이 방과후나 주말을 반납하고 그 현장을 지키는 교사가 있을 때 비로소 가능한 일이다. 학교 안 공간이 어렵다면 학교 밖 마을에라도 주민들의 배움터가 있어야 한다. ‘평생교육법’ 제21조의 3은 기초지자체장이 읍면동별로 ‘평생학습센터’를 설치·지정·운영할 수 있다고 규정하고 있다. 하지만 그럴 수 있다는 것이지 대개의 읍면동에는 ‘평생학습센터’가 없고, 있더라도 그 센터를 운영할 수 있는 인력과 예산이 제대로 지원되지 않는다. 매년 공모를 통해 몇몇 프로그램을 운영하는 것으로 경우 명맥만 유지해갈 뿐이다. 학교의 안팎을 넘나드는 청소년들을 위해서도 학교교육과 평생교육의 연계는 반드시 필요하다. 국가와 지방자치단체는 ‘청소년기본법’ 제48조에 따라 “청소년활동과 학교교육·평생교육을 연계”하는 시책을 수립·시행해야 하고, “다양한 교육 및 활동 프로그램 등을 제공하는 종합적인 지원 방안을 마련”해야 한다. 하지만 이렇게 폭넓은 안목으로 정책을 펼쳐가는 지방 공무원은 찾아보기 힘들다.

일반자치와 교육자치의 분리라는 제도적인 한계가 크지만 이를 보완할 수 있는 법률도 있고 평생교육과 학교교육, 청소년활동까지 연계하라고 분명히 법률에는 규정되어 있다. 그런데도 왜 현실은 그렇지 못할까? 무엇보다 지자체와 교육청 모두 자신들의 소관사무로 명확히 인식하지 못했기 때문이고, 지역 주민들도 양 당사자에게 그 역할을 충실히 하라고 강제해 오지 못했기 때문이다. 학교운영을 교사와 교장들에게 맡겨 둔 학교운영위원회와 ‘주민자치센터’를 차지하고 앉은 행정관료들에게 셋방살이하는 주민자치회의 한계가 여실히 드러나는 문제이다. 학교와 지역 사회에서 주민이 주도하는 거버넌스를 이룰 수 있을 때라야 비로소 지방자치단체를 제대로 움직여 일반자치와 교육자치의 분리를 극복할 수 있을 것이다. 이러한 거버넌스는 광역보다는 기초단위에서 더욱 활발해져야 한다. 그래야만 건강하게 지속될 수 있다. 교육지원청의 권한을 강화해 읍면동과 마을 단위에서 학교와 마을이 연계·협력하도록 돕는 것은 지속가능한 교육자치를 위해 시급한 과제이다. “마을의 성장을 위해서는 그들이 가진 다양한 인·물적 자원들을 중심으로 주민들의 삶과 마을의 과제가 교육적 과제로 연계되어야”⁶⁾ 하는데, 이는 학교운영위원회와 주민자치회를 유기적으로 연결하고 학교 안팎의 평생교육기관(시설)을 주민과 학생들에게 적극적으로 개방시켜줄 교육지원청과 지자체의 협력이 있을 때에야 가능하기 때문이다.

6) 양병찬 외, ‘혁신교육지구 사례 분석을 통한 마을교육공동체 체제 구축 방안 연구’, 교육부(2019), 304.

지금 우리 사회는 마을교육공동체 운동을 통해 학교교육과 평생교육이 주민자치와 연계하고 협력하는 과정에서 풀뿌리 민주주의의 새로운 가능근거를 만들어가고 있다. 학교와 마을이 손잡고 마을의 문제를 해결해가는 과정 자체가 교육과정인 것이 되는 것은, 우리의 교육이념인 '민주 시민의 양성'에 복무하는 가장 좋은 길이다. 주민들은 청소년들의 활동을 통해 '주민자치'가 어떠한지 배워가고 있다. 또 청소년들은 마을을 위해 헌신하는 동네 어른들의 모습을 보면서 자신의 진로를 설계해가는 한층 성숙한 모습을 보인다. 교육자치와 지방자치, 주민자치의 만남은 주민 주도의 거버넌스를 통해서만 가능한 일이다. 그리고 그 거버넌스는 광역권, 기초권, 생활권에서 다양한 모습으로 구현되어야 한다. 아래 그림은 교육청과 지자체가 지속가능한 협력체제 구축하기 위해 거버넌스를 어떻게 형성해야 하는지 잘 정리하고 있다.



[그림 1] 지역교육거버넌스의 모형(김용련, “지속가능한 교육청-지자체 협력체제 구축을 위한 제도적 지원 방안 연구”, 교육부(2021): 51.)

하지만 앞서 살펴본 대로 현재의 법제도에는 교육자치 거버넌스의 형성과 지자체간의 연계·협력을 어렵게 하는 장애가 많다. 지역교육행정협의회를 내실화하고 기초단위에서도 교육자치를 이루기 위해서는 '지방교육자치에 관한 법률'도 바꾸어야 한다. '지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률'도 개정해 시도교육청도 재단법인을 설립·운영할 수 있게 해야 관설민영의 교육재단 운영이 수월해진다. 주민자치법을 고쳐서 '마을교육행정협의회'와 읍면동별 교육자치

회를 운영할 수 있게 할 필요도 있다. 교사 파견을 어렵게 하는 문제를 말끔하게 해소하려면 ‘교육공무원임용령’을 개정해 마을교사나 마을장학사가 한 마을에서 장기 근무하게 하면 좋겠다. 학교시설 개방을 활성화하고 안전사고에 대한 대책도 마련하려면 ‘초·중등교육법’에서 학교시설 등의 이용에 관한 조항도 개정해야 한다. 소득세법 시행령도 바꾸어 지자체가 수행하는 방과후 과정에 대해서는 교육비를 공제받을 수 있도록 해야 사교육에 대한 적극적인 대처도 가능할 것이다. 이참에 지방자치단체의 교육경비보조에 관한 규제 조항은 삭제하는 게 낫다. 자체 수입으로 소속 공무원의 인건비를 충당하지 못하는 지자체⁷⁾는 교육경비를 보조할 수 없도록 제한하고 있는데, 이 때문에 지역 간의 교육 불균형이 심화되고 있기 때문이다. 이렇게 교육자치를 저해하고 있는 법률을 모두 개정하는 것은 너무 벅찬 일이다. 그렇기에 가칭 ‘학교와 마을의 연계·협력 촉진을 위한 특별법’을 제정해 이 문제를 해소하려는 연구결과가 있다. 이 경우 그 법조문의 구체적인 장과 조의 내용은 아래와 같다.⁸⁾

7) 2018년 기준으로 전체 243개 기초지자체 중 71개에 달하고, 특히 군의 경우에는 전체 82개 군 중 56개 군에 해당한다. (김용련 외, 2021, 166쪽.)

8) 김용련 외, 2021, 178쪽.

제1장 총칙

- 제1조(목적) : 학생과 주민을 위한 양질의 교육 환경 제공
- 제2조(정의) : '마을', '교육활동', '마을교육공동체', '지방교육자치 혁신특구' 용어 정의
- 제3조(기본원칙) : 학생과 주민의 교육적 이익 최우선의 원칙
- 제4조(책무) : 국가의 재정지원 책무, 지자체의 예산확보 책무, 연계협력의 책무 등
- 제5조(다른 법률과의 관계) : 다른 법률에 대한 우선

제2장 계획 및 추진체계

- 제6조(기본계획) : 교육부장관의 5년 단위 기본계획 수립
- 제7조(시행계획) : 시도교육감의 연도별 시행계획 수립
- 제8조(위원회의 설치 및 운영) : 시도교육청에 학교와 마을 연계협력심의위원회 설치
- 제9조(각급교육공동체행정협의회의 설치 등) : 시도, 시군구, 마을 단위에 각각 설치
공무원의 파견과 예산의 통합운용을 가능하게 하는 근거 마련(대통령령 특례 부여)
- 제10조(전문인력 확보 및 배치) : 전문인력 역량강화 사업과 지역협의체 설립 지원
연계협력 업무담당 공무원의 장기근속, 연계협력 전담부서의 지정과 직원의 우선배치

제3장 마을교육공동체 사업

- 제11조(마을교육공동체 사업 지원) : 조례에서 규정한 마을교육공동체 사업지원의 근거
- 제12조(사업자 모집 등) : 비영리 법인 또는 단체, 개인 등으로 사업자 제한
- 제13조(성과평가 등) : 시도교육감이 매년 사업을 평가하고 내년 계획에 반영하게 함
- 제14조(지원센터) : 시도교육감의 지원센터 설치·위탁·지정과 공무원 파견 근거 마련
- 제15조(민·관협력체계 등) : 기초지자체와 마을 단위의 지역교육주민협의회 구성·지원

제4장 지방교육자치 혁신 특구

- 제16조(특구의 지정 등) : 지방교육자치제도의 운영혁신을 선도할 특구의 지정
- 제17조(특구의 지정해제) : 시도교육감의 의견을 들어 교육부장관의 특구 지정해제
- 제18조(특구육성종합계획의 수립) : 교육부장관의 5년 단위 특구육성종합계획 수립
- 제19조(지방교육자치혁신특구위원회) : 특구와 관련한 사업 심의를 위한 위원회 설치
- 제20조(특구 운영계획의 수립) : 특구육성종합계획에 따른 교육감의 연차별 운영계획
- 제21조(「지방교육자치에 관한 법률」에 관한 특례) : 교육지원청의 독립된 법인격 부여
학교운영위원회 위원으로 구성된 선거인단을 통한 교육장 직선, 대통령령으로 규정
- 제22조(「초·중등교육법」에 관한 특례) : 마을교육과정의 운영 가능 근거 마련
- 제23조(국회에 대한 보고) : 특구의 지정과 운영에 관한 국회 보고

제5장 보칙

- 제24조(권한의 위임) : 교육부장관의 권한을 시도교육감에게 위임할 수 있도록 규정
- 제25조(포상 등) : 공로자에 대한 포상과 관계자 연수, 발표회 등의 근거 규정

부칙

- 제1조(시행일) : 공포 후 3개월이 경과한 날부터 시행

4. '지역사회기반교육'의 성공을 위한 몇 가지 과제

마을교육공동체 운동은 주민 주도의 교육운동을 통해 주민 스스로 지역의 문제를 해결하며 주민자치, 평생교육, 학교교육의 영역을 가로지를 수 있음을 보여주고 있다. 이는 마을교육공동체가 민주주의, 지방자치, 교육자주라는 헌법적 가치를 구현할 수 실질적인 토대가 되며, 보편적 평생학습의 권리를 실현하는 기제임을 의미한다. 또한 지역의 대학과 기업, 연구기관과 평생교육을 이으며, 지역에서 나고 자란 인재가 지역에서 성장하고 취업하며 지역사회를 발전시켜 갈 수 있도록 마을교육공동체가 성장해 가는 것은 지역소멸에 대응하는 가장 본질적인 대응책이 될 것이다. 이를 위해서는 학교에서든 마을에서든, 이제는 누구나 자신에게 필요한 것을 필요한 때에 배울 수 있는 보편적 평생학습의 권리가 보장되어야 한다. 정보통신기술의 발달로 이제는 특정한 장소, 특정한 시간에 얽매이지 않아도 그런 교육의 기회를 얻을 수 있다. 대학과 평생학습원, 학교와 마을의 곳곳에서 일어나는 교육활동을 하나의 플랫폼에서 소개받고 강의를 들으며 쌍방향 소통이 가능하다면 각 개인에게 개별화된 맞춤형 교육도 이루어질 수 있다. 또한 그 활동의 빅데이터를 활용해 AI가 각자의 수준과 희망을 고려해 진로, 진학 설계를 돕고 각자에게 다음 과제를 제시해 줄 수도 있을 것이다. 그들 각각의 학습이력을 관리해 간다면 학교에서도 학생들이 마을에서 이루어낸 성과를 살펴볼 수 있고, 마을에서는 주민들이 어떤 활동을 진행하고 있는지 손쉽게 찾아볼 수 있다. 그렇게 평생학습과 대학교육, 직업교육, 중고등학교의 포털들이 서로 연동되는 온라인플랫폼을 권역별로 구축하는 것이 필요하다. 온라인플랫폼을 개개의 지자체들이 각자 개발할 경우에는 예산 낭비가 심할 뿐만 아니라 서로 연동되지 않아 비효율적이기 마련이다. 권역별로 플랫폼을 구축하는 일은 광역지자체나 국가가 해야 한다.

마지막으로, '지역사회기반교육'이 성공하기 위해 유념해야 할 몇 가지를 정리해 보면서 이 글을 마친다.

(1) '지역사회교육운동'은 왜 실패했을까?

- '지역사회교육운동'은 한국전쟁 이후 모든 것이 무너져내린 폐허 위에서 학교를 중심으로 마을공동체를 다시 세우자는 운동이었다. 그러나 "학교를 주민의 평생교육의 장으로 개방함으로써 지역 주민의 성장을 돕고 지역 주민은 학교의 협력자가 되게 함으로써 자기 지역과 학교의 문제를 스스로 해결해 나가는 학교 중심의 교육공동체운동"이라던 지역사회교육운동은 실패했다. 왜 그랬을까? 이 물음에서 시작하자.

(2) “학교 중심의 교육공동체운동”은 실패한다. 학교가 마을 주민의 것이 아닌 한.

- 마을 주민이 자신들의 문제해결을 위해 학교를 세우고 학생들을 함께 돌보던, 학교가 마을의 일부였던 시절이 아니라, 국가가 교육과정을 주도하고 시장이 학생들을 줄 세우는 시대에는 ‘학교 중심의 교육공동체운동’이 실패할 수밖에 없다. 교육부-교육청-교육지원청-학교로 이어지는 완결된 교육정책 전달체계에서는 마을의 요구가 불필요한 개입에 불과하다. 더구나 시장질서에 편입된 대학서열체제에 근거한 국가주도의 입시제도 하에서는 더욱 그러하다. ‘산업역군의 효율적 양성’을 위해 국가와 시장이 손을 맞잡을 때 일반행정과 교육행정의 구분은 시민의 교육참여를 배제하고 국가 주도의 교육과정을 손쉽게 펼쳐가기 위한 전달체계를 만들었다. ‘교육의 전문성, 자주성, 정치적 중립성’이라는 헌법 정신은 학생, 학부모, 지역주민을 들러리세우는 것을 정당화하는 교사와 학교를 위한 이념으로 전락했다.

(3) 창의적인 인재는 만들어지지 않는다. 마을에서 자란다.

- 이제는 어떤 학교, 어떤 교사, 어떤 학생, 어떤 마을이 될 것인지 물어야 한다. 상명하복의 교육전달체계는 교육의 자주성을 침해하여 그 자체가 반교육적일 뿐만 아니라, 문제해결능력을 갖춘 창의적인 인재를 길러내는 데도 효율적이지 못하다. 학교운영위원회 참여 정도로 형식화된 현재의 한계를 넘어, 앞으로는 학생, 학부모, 지역주민들이 교사들과 함께 교육과정을 설계해야 한다. 창조성은 몇몇 인재의 타고난 재능이 아니다. 설령 누군가 창조성을 지니고 태어났다 하더라도 사회가 그를 포용하지 못하면 아무 소용이 없다. 창조적 인재가 마을을 위해 기여하지 않는 것도 문제다. 인재는 “학교에서 만들어지는 것(making)이 아니라 도시에서 자라나는 것(growing)”이라고 한다. 포용적인 사회 분위기에서 다양한 문화가 서로 어우러질 때 창조적인 결과물들이 더 많아질 것이라는 점은 당연하다. 학교와 지역사회가 서로 돕는 교육체계의 구축은 그러한 역량중심의 혁신적 포용국가로 나아가는 데 핵심적인 고리가 될 것이다.

(4) ‘지역사회기반교육’은 사회의 자기회복을 위한 이중운동이다.

- “교육”의 전문성, 자주성, 정치적 중립성이 “교사”의 전문성, 자주성, 정치적 중립성으로 곡해되어서는 안 된다. 가르치는 사람(혹은 그 사람의 행위)은 전문적이고 자주적이며 정치적으로도 중립적이어야 하지만, 그렇다고 해서 그 사람이 꼭 교사의 신분이어야 할 필요는 없다. 교사라는 신분이 그 자주성과 전문성, 정치적 중립성을 보장하는 것도 아니다. 오히려 현실의 교사는 국가 주도의 교육과정과 입시제도의 한계 때문에 전문성을 잃고 자주적이지도 못하며, 정치·사회적으로 무관심한 경우가 많다. ‘지역사회기반교육’은 학교와 교사가 원해서 일어났다고보다는 국가와 시장 체계의 억압에 저항하는 시민과 생활세계의 반격, 이중운동이라 할 수 있다. 대안교육으로

부터 시작한 탈학교운동이 혁신교육으로 받아들여져 제도적으로 편입되고, 이것이 다시 마을로 까지 나아가 마을교육공동체운동이 되었다. 결과적으로 이는 마을의 자기회복운동에 지나지 않는다.

(5) '삶을 위한 교육과정'은 삶의 회복을 위해서, 또 그것을 통해서만 가능하다.

- 마을과 학교가 교육과정을 함께 구성하고 학교의 담장을 학생들이 넘나드는 것은 좋은 일이다. 하지만 그것에 대해 책임을 지고 행정을 보는 것은 또 다른 과업이 된다. 그것을 학교가 떠맡을 것인지 지자체가 맡을 것인지, 교사나 주민에게 책임과 권한 없이 봉사만 요구하는 것은 아닌지 하는 염려가 따른다. 학생, 교사, 주민의 삶이 회복되지 않은 채로 '삶을 위한 교육과정'이 있을 수 없다. 지역사회기반교육이 교사들에게 업무부담으로 돌아가지 않고 마을의 교육력을 키워가게 하려면 '자기회복의 시간'이 필요하다. 새로운 교육생태계 조성을 위해서는 아직 많은 준비가 부족하다. 그렇다고 '전문성'이 부족하다는 이유로 지역사회기반 교육과정을 폄하해서는 안 된다. 그 전문성이 '누구'와 '무엇'을 위해 '왜' 강조되어야 하는지를 생각한다면 장기간에 걸쳐 보완해야 할 과제라고 이해될 수 있다. 자기회복을 위해서는 쉼과 여유가 반드시 있어야 한다. 유기농을 하려면 수년간 땅을 묵혀두지 않는가. 학교가 숨을 돌리는 동안 지역교육력의 회복을 위해 모든 노력을 집중할 필요가 있다. 학교가 국가와 시장에 의해 억압당해온 시간, 그래서 학생과 학부모, 교사들이 고통받아온 시간보다는 '삶을 위한 교육과정'으로의 자기회복 시간이 더 길지는 않을 것이다. 참교육운동을 시작한 지도 벌써 30년이 지났다. 그보다는 오래 걸리지 않을 것이다.

(6) '지역사회기반 교육과정'은 지역사회를 대상화하는 교육과정이 아니다.

- '삶을 위한 교육과정'은 생활세계에 근거한 교육과정이므로 국가와 시장 체계의 억압적 질서에서 보다 자유로운 곳에서부터 시작해야 한다. 그곳은 마을과 지역사회일 수밖에 없다. 지역사회의 교육자원을 연계해 학생들을 가르치거나 돌보고 교육과정을 설계하는 역할을 우선 지역사회에 맡기자. '지역사회기반 교육과정'은 학교와 교사가 지역사회라는 자원을 연구하고 그것을 교육과정 안에 편입시키는 것이 아니라, 지역사회에 기반해서, 지역사회가 주체가 되어 교육과정을 설계해가는 과정이어야 한다. '지역사회교육운동'이 "학교 중심의 교육공동체운동"이어서 실패할 수밖에 없었던 과오를 반복해서는 안 된다. '마을 중심'의, '지역사회에 기반한' 교육과정을 설계하는 데 학교와 교사가 기여한다는 발상의 전환이 필요하다. 교사가 늘 말해왔듯 학교 바깥, 지역사회가 바로 서야 올바른 교육도 가능하다. 그렇다면 이제부터라도 교사들이 지역사회를 바로 세우고 지역의 교육력을 회복시키는 데 앞장서야 한다. 이제까지는 교사들이 그 일들을 게을리 해 왔기 때문에 마을주민들이 애써 마을교육공동체를 만드는 수고를 감당해 왔다. 교사

가 학생을, 국가가 주민을 대상화하지 않고 인격적으로 대할 때 교육 주체들의 역량이 성장할 수 있다.

(7) 지역사회기반교육을 위한 지역사회 교육생태계의 재설계

- 마을주민들이 지역교육과정을 만드는 것은 결코 쉬운 일이 아니다. 지금의 마을교육공동체 운동도 초등학교나 중학교의 자유학기제 정도에 머무르고 있는 것이 현실이다. 초·중·고의 교육과정을 지역사회기반으로 연계시키기 위해서는 교사, 학교, 교육(지원)청의 '지원'이 반드시 필요하다. 이를 위해서는 지역사회의 교육거버넌스가 우선 있어야 한다. 그리고 이 교육거버넌스에서 "지역사회교육계획"을 4년 단위로 편성하고 매년 실행계획을 세워 집행하며 모니터링을 통해 보완해가는 과정을 반복할 필요가 있다. 지역사회기반교육을 위한 지역사회 교육생태계의 재설계는 앞으로 지방정부의 핵심과제가 될 것이다.

(8) 지역에서 나고 자라서 행복한 사회를 위하여

- 마지막으로, 이 모든 이야기들은 '시장과 국가 주도의 교육체제와 입시제도'를 바꾸지 못하는 한 아무 소용없는 말이다. 수도권에 과도하게 편중된 대학서열체제를 혁파하고 권역별로 기업체-연구소-대학-지자체가 연계한 신대학체제를 구축해 지역의 인재를 지역에서 선발하는 입시제도를 마련해야 한다. 지역의 청소년들이 진학하거나 취업할 때, 그리고 살 집을 마련하고 창업을 위해 돈을 빌릴 때도 우선권을 부여받아 지역공동체가 사람을 함께 키우는 세상을 만들어야 한다. '부모가 잘 살아서'나 '내가 잘나서'가 아니라 우리 마을이, 지역사회가 좋아서 서로가 행복할 수 있는 사회를 만드는 것이 그리 어려운 일은 아니다. 이제까지는 학교를 바꾸어서 그런 사회를 만들고자 했다면 앞으로는 지역사회와 제도를 바꾸려고 노력해야 한다. 이를 위해서도 주민 주도의 교육거버넌스를 구축하는 일이 무엇보다 중요하다. 지역마다 마을교육공동체를 구축해서 그 협의기구를 만들어야 하고, 전국적인 연계망도 갖추어야 한다. 국가와 교육청이 주도해 왔던 교육에서 지자체가 기여하는 교육으로 옮겨왔다면, 이제는 지역교육과정의 설계와 대학을 포함한 지역교육생태계의 구축, 입시제도의 설계에 이르기까지 주민이 주도하는 새로운 세상으로 나아가야 한다.

03

도시

1. 누구의 관점에서 포용하는가? Inclusive Society는 다양한 시민들의 삶 자체가 당연한 사회이다!_ 박다현 72
2. 도시는 왜 포용해야 하는가_ 윤현석 76
3. 지속가능발전목표(SDGs)과 포용도시_ 윤희철 92
4. 팬데믹 경험은 포용도시에 긍정요인인가 부정요인인가?_ 정은주 96

도시 [1]

누구의 관점에서 포용하는가? Inclusive Society는 다양한 시민들의 삶 자체가 당연한 사회이다!

박 다 현

광주여성민우회 정책팀장

포용사회 관점으로 광주를 포용도시로 디자인 해보는 포럼에 섭외받을 때까지 '포용사회'라는 단어를 접하지 못했다. '포용 사회'로 인터넷 검색을 해보니, '취약계층, 배려, 평등, 사회적 약자' 등의 단어가 눈에 많이 띄었다. Inclusive Society를 한글로 번역하면서 '포용'이라는 단어를 선택한 것은, 우리 사회가 정상성/비정상성을 범주화하고, 포용하는 주체가 다양한 시민을 객체로 만들어 버렸다. 모두가 주체인 사회, 자신의 권리가 당연한 사회를 상상하며 글을 이어나가보려 한다.

1. 다양한 시민들의 삶이 광주의 모습이다.

인구 140만 광주에는 누가 살고 있는가?

- 72만명의 여성과 71만명의 남성(출처: 통계청_2021)
- 2만명 이상의 다양한 성별 정체성과 성적지향을 가진 시민
- * 한국은 LGBT 관련 조사 실시하지 않아, OECD 14개 국가의 통계에 의하면 성인 인구의 2.7%가 LGBT이다.(출처: OECD, Society at a Glance 2019)
- ** LGBT: 레즈비언, 게이, 양성애자, 트랜스젠더
- 7만명의 장애인(출처: 보건복지부, 2020년도 등록장애인 현황)
- 2만1천명의 외국인(출처: 통계청_2020)
- 18만 1인 가구(출처: 광주복지플랫폼_2021)

위 통계 외에도, 광주시민은 다양한 이동수단을 이용하고, 다양한 경제활동을 하고, 다양한 주거형태와 가족형태로 살고 있다. 시민은 분야에 따라 다수에 위치하기도 하고, 소수에 위치하기도 한다. 예를 들어 '이성애자 남성 장애인'의 경우 성적지향과 성별 정체성에 있어 다수에 위치하지만, 장애/비장애에 있어서는 소수에 위치한다. 대다수 시민의 모습은 다양한 의제들을 교차하고 있기에, 다수가 소수를 포용한다기보다 다양성이 공존한다고 볼 수 있다.



<사회자만 여성인 '광주형일자리' 출범식>



<이탈리아 자동차업체 '피아트' 여성노동자>

2019년 '광주형 일자리' 논의가 한창일 때, 여성제도 논의 테이블에 함께 했지만 광주형 일자리는 결국 형들의 일자리가 되었다. 당시 논의 자리에서 “광주형 일자리는 여성시민을 고려하지 않은 광주남성형 일자리다.”라는 질의에 광주시 담당자는 “여성 배려부문에 대해 광주글로벌모터스 측에 전달하겠다.”라고 답변하였다. 여성시민의 일자리는 배려의 대상이 아닌, 당연히 고려해야 하는 것임에도 말이다.

이처럼 도시의 문제는 도시에 살고 있는 다양한 시민들을 고려하여 해결해야 한다. 다양성을 충분히 고려할 때 제도·시설·이용·안전 등에 차별받거나 배제되는 시민이 줄어들 뿐 아니라, 그로 인한 편의를 모두가 누리게 되는 것이다.

그렇다면 도시는 시민의 다양성을 어떻게 파악할 수 있는가? 결국엔 다양한 방식에서의 시민 참여가 이루어져야 한다.

2. 잊혀져선 안되는 광주 속 여성 삶의 역사

광주는 여러 지역에서 도시재생이 진행되고 있다. 그 중 '대인동 성매매집결지' 이야기를 해보려 한다. 대인동은 유리방 형태의 성매매로 광주에서 가장 성업한 집결지이다. 그곳은 여성들이 스스로 모여든 곳이 아니라, 도시의 유동인구가 많으면서도 사회와는 단절시키는 집결지 형태로 자본이 모여든 곳이다. 그렇기에 성매매집결지는 도시내 성별화된 구획¹⁾의 대표적 사례임에도, 성매매여성이 거주하였음에도 정확히 남성들을 위한 구역이었다. 또한 성매매는 '윤락행위등방지법(1961년 제정)'과 이후 '성매매특별법(2004년 제정)'으로 불법행위였으나, 정치적으로도 묵인되었다. 자본주의와 정치적 묵인은 성매매 여성의 감금과 폭력, 착취를 발생시켰다. 현재 대인

1) 추주희, 「광주 대인동, 성매매집결지의 형성과 변화」, 2017

동에서 '우리방'은 문을 닫았고, 성매매집결지의 도시재생은 성매매 역사를 삭제하는 방식으로 이야기된다. 그러나 5.18의 도시인 광주에는 어떤 것을 기억해야 하는지 잊지말아야 한다. 성매매 여성은 자본과 정치에 의한 폭력과 착취의 피해자이다. 성매매 여성은 그때도 사회로부터 단절되었고, 지금도 지워야만 하는 역사로 '비가시화'되고 있다.

일신·전남방직 부지에 대한 도시재생 역시 이와 마찬가지로이다. '일제강점기, 학동에 들어온 가네보 방적이 1935년 임동으로 옮겨오며 시작된 이 땅의 역사는 해방 후 일신전남방직으로 이어져 85년을 넘기고 있다. 일신·전남방직은 광주의 근대산업유산이자 방직공장 여성근로자들이 겪은 인권유린과 노동수탈의 아픔을 기억해야 할 장소이기도 하다.'²⁾ 광주여성가족재단이 2021년에 일신·전남 여성노동자에 대한 아카이빙을 진행하였으나 아직 발간되지 않아, 유진오의 단편 소설 《여직공》(1931)의 구절을 인용한다.

“여공의 작업시간은 12시간이고 주야 2교대였지만 13시간 이상씩 일하는 경우가 많았다. 휴식시간은 오전에 10분, 오후에 10분, 점심시간은 30분, 공휴일은 한 달에 이틀이었다.”
“사시사철 120도를 유지했는데, 실이 쉽게 끊어진다는 이유로 바깥바람도 들이지 않았다. 작업장은 수백명 젊은 여성들의 땀내와 고치 삶는 냄새로 진동했다.”

3. 평등을 고려하면 도시가 가야할 길이 보인다

기후위기와 코로나 팬데믹 시대에 우리가 공존하는 길은 '탈성장과 평등의 실현'이라고 생각한다. 기후위기와 코로나는 차별없이 누구에게나 똑같이 찾아오는 것으로 보이지만, 그것으로 인한 피해는 결코 평등하지 않다.

최근 급격하게 변화된 모습을 보이는 광주는 우리 도시가 잘사는 것이 아닌 박탈감만 부여하는 자본의 수단이 되어가는 것이다. 하늘도 가리는 아파트가 사방을 막고 있지만, 코로나 시대의 '거리두기'와 '재택'이 감옥이 되는 주거형태의 시민은 너무도 많기 때문이다.

도시가 자본의 수단이 되어버리는 성장은 늦추고, 광주의 자연과 사람이 차별과 배제되지 않는 방식으로 도시는 변화해야 한다.

광주의 내일은 다양한 폭력의 피해와 시민들의 삶을 기억하며, 그 자리에 치유와 변화의 싹이 트길 바란다. 더불어 안전하게 이동할 수 있는 도시, 삶과 일터의 거리가 멀지 않은 도시, 적당한 주거가 가능한 도시, 재미있는 도시, 비가시화 되는 시민이 없는 도시, 다양한 삶의 형태를 인정하는 광주가 되었으면 한다.

2) 조동범, '일신·전남방직 어떻게...-빛의 숲과 문화의 삼각주'_무등일보, 2020

마지막으로 광주 시민은 불의에 항거하고 정의를 실천할 때, 민주광장에 모인다. 다양한 의제들을 가지고 시민들은 광장에 선다. 광주의 광장은 민주와 인권의 상징으로서, 시민의 아픔과 기쁨을 함께 할 수 있는 곳이길 바란다.

도시는 왜 포용해야 하는가

윤현석

광주일보 정치부 부장

도시의 대표적인 기능 두 가지를 말할 때 흔히들 용기와 자석을 이야기한다. 담아내고 끌어당기는 것이야말로 도시가 그 반대편에 있는 농촌과의 비교에서 확연한 차이를 만들어낸다는 의미다. 과연 무엇을 담아야 하며, 무엇을 끌어당겨야 하는가. 답은 결국 사람이다. 사람들이 매력을 느끼고 사람의 기억과 정보가 저장되고 그것이 무엇인가 새로운 것을 창조해내면서 그 매력은 배가되고, 또 사람들이 찾는 것이다. 그렇다면 걸러내는 것의 무의미함을 이야기해야만 한다.

요새도시, 봉쇄도시, 차별도시, 차단도시 등 우리의 도시는 요즘 계층(계급)을 나누는 것에 높은 흥미를 느끼고 있다. 고급 새 아파트와 저급 오래된 아파트, 분양 아파트와 임대 아파트, 아파트와 단독주택. 우리는 역사에서 이 나누는 것, 소위 분극화라는 것이 얼마나 무의미하고 도시의 성장과 발전을 막는 것인지를 알아야 한다.

1. 도시에 던진 질문들

우리는 어떤 도시에서 살고 싶은가

우리가 이 도시에서 살고 있는 이유는 무엇인가

우리는 현재의 주거공간에 만족하는가

삶의 공간인가 부동산시장인가

주거의 질이 우선인가, 거래에 의한 수익이 먼저인가

계층의 분화가 공간에서 드러나야 하는가, 공간을 통해 계층의 화합을 유도해야 하는가

지켜야 할 경관은 무엇인가

노후한 것들에 어떠한 디자인을 입힐 것인가

새로 들어설 것들을 어떻게 설치하고, 무엇을 채울 것인가

이러한 것에 대한 논의와 협의 체계는 잘 구축돼 있는가

유지와 보존을 위해 나, 우리는 무엇을 할 것인가

2. 도시의 특징들

도시는 사람이 집적해 거주하는 공간

다양한 서비스에 신속하고 편하게 접근 가능해야 한다.

= 다양성

모든 시민이 일정 수준 이상의 서비스를 받을 수 있어야 한다.

= 보편성

도시는 역사, 문화, 형태 등에서 다름을 갖는다

= 차별성(개성)

도시는 모두의 공간이며, 일정한 규제가 필요하다

= 공공성

도시는 성쇠의 기간이 있으며, 미래지향적이어야 한다

= 지속가능성

선진도시와 후진도시의 차이는 공공성에서 비롯된다.

도시는 용도지역 중 상업이 특화된 공간이다

= 산업에서 상업으로, 공업에서 문화로

공공은 유동인구를, 민간은 고도의 서비스를

= 교육, 행정 등 공공시설이 없는 시가지는 없다.

지금의 아파트는 도대체 누구를 위한 것인가

= 저소득층? 중산층? 부유층? 투기층?

광주가 지향하는 도시의 미래는 어디에 있는가

= 시민의 의지가 반영되지 않는 도시계획, 도시개발은 특정세력의 이해 추구의 장으로 변질될 수밖에 없다.

3. 우리나라 도시의 특징

조선시대의 유교 문화 = 화려함 있을 수 없어

왕권과 신권의 상호 견제 = 강력한 왕권에 의한 토목 관개 관련 사업 불가능

선비, 농민, 공업 종사자, 상업 종사자 = 상업을 천시하면서 자본 형성 안 돼

수도 한양은 왕이 있고, 지방도시(부목군현 중심지)에는 왕의 대리인이 있는 형태

중앙집권만 있고 지방자치는 있을 수 없었던 구조적인 한계 = 다양성, 창의성, 자율성 미흡

500년 이어진 왕조 = 수도 한양에만 중심, 다른 도시는 성장 자체가 불가능
개발 자체가 없었던 도시의 암흑기, 하지만 오랜 전통과 문화는 그대로 보존돼 있다는 장점(하드웨어보다는 소프트웨어 측면)

4. 도시에 대한 이야기들

도시를 대하는 우리의 자세가 공간에 표출된 것이 현재 우리가 살고 있는 도시
광주다.

사람 중심의 도시, 즉 인본도시를 지향하는 도시인가.

사람이 살기에 편한 도시인가.

사람은 개인이 아닌 모두의 개념이다.

자동차는 왜 억제해야 하는가(ex 환경, 차별, 사회적 비용 등)

광범위한 의미의 주거복지는 왜 필요한가(ex 임대아파트, 계층 조화 주택단지 등)

주거공간에서의 공공성은 왜 높여야 하는가(안전, 경관, 일조, 지속가능성 등)

모두가 어울릴 수 있는 공간은 왜 필요한가(ex 공원, 광장, 넓은 인도 등)

걸을 수 있는 공간은 왜 충분해야 하나(ex 유동인구)

= 자동차 아닌 사람, 특정 계층이 아닌 도시 전체, 사익이 아닌 공익, 민간재가 아닌 공공재, 자원의 소비가 아닌 자원의 순환 등이 강조되는 도시가 지속가능한 도시다.

공동체 개념이 투영된 기반시설

모두가 이용할 수 있는 시설에 대한 공공의 투자

공동체, 동, 자치구, 지역, 국가, 지구의 지속가능한 시스템

거주하고 있는 주민들에게 혜택이 돌아가는 민간 개발

주민자치에 기반한 운영 관리

공동체의 파괴, 훼손, 변형 등에 대한 규제

= 이웃공동체의 복원이야말로 사람과 도시 재생의 기본이다. 이웃공동체는 개발로 유지될 수 없으며, 그 필요성을 꾸준히 강조하고, 교육하며, 보전을 위한 노력이 계속되어야 비로소 가능하다. 유럽은 물론 일본, 미국 등의 최근 도시계획은 거주하고 있는 사람이 계속 거주하는 것을 목표로 하고 있다. 인구의 유입은 신도시 외곽 개발로만 가능하다.

5. 도시에서 무엇을 재생하겠다는 것인가

공감대 형성이 도시 재생의 시작이다.

역전히 관 주도, 하향식 의사결정 구조, 주민 없는 주민 참여(공청회, 공람 등) 등 과거 관행은 존재한다.

도시에 대한 주민의 애착과 관심이 없다면 그 도시의 지속가능성은 격감하고, ‘메뚜기’ 주민(찾은 이주)으로 인해 오래된 거주지는 쇠락할 수밖에 없다.

행정은 주민 중심의 도시재생을 위해 전체적인 균형을 잡고, 예산을 지원하며, 컨설팅을 해주는 역할에 그쳐야 한다.(마치즈쿠리, 지구단위계획 등)

= 공동체의 유지와 보존을 근간에 두고, 광주의 정체성에 맞는 전체 도시공간에 대한 계획을 수립한 후 이를 지키기 위해 노력해야 한다. 모든 개발은 계획부터 실행, 완료 이후 평가까지 해당 주민의 참여를 기본으로 해야 한다.

도시는 경제와 문화로 인해 가동되며, 행정은 이를 뒷받침해야 한다.

경제와 문화는 민간의 영역이 주도해야 한다.

경제와 문화를 어떻게 발하게 할 것인가를 도시 지자체는 고민해야 한다.

도시 재생은 복합처방이다.

토목, 건축, 도시계획 등이 도시 재생을 맡는 행정시스템의 혁신이 필요하다.

경제와 문화가 없는 도시 재생은 지속될 수 없다.

행정은 주민 중심의 도시재생을 위해 전체적인 균형을 잡고, 예산을 지원하며, 컨설팅을 해주는 역할에 그쳐야 한다.(마치즈쿠리, 지구단위계획 등)

= 지금의 개발은 멈춰야 한다. 그리고 모두가 생각해 봐야 한다. 10년 후 광주, 50년 후 광주, 100년 후 광주를 고려하지 못한 현재의 도시개발, 도시재생 시스템은 분명히 부작용을 남길 것이며, 그로 인해 광주는 떠나는 도시가 될 가능성이 높다.

6. 도시의 역사에 본 도시의 개방성(이와나미 문고 도시란 무엇인가 제6장 일부 발췌)

유럽도시사 연구의 1인자 레오나르도 베네보로Leonardo Benevolo는 중세도시의 정상적인 발전을 유지한 조건으로 다음의 4가지 점을 제시하고 있다(Benevolo(1993)).

첫 번째는 가로나 광장 등 인간적인 공공공간의 존재다. 중세도시는 그 이전 로마식민도시와 같은 전체 계획에 근거해 정연하게 건설된 도시가 아니다. 공공건축이나 민간의 건물이 서로 관계하며 이어지면서 개성을 가진 공공공간의 연쇄를 낳았다. 시민 한 사람 한 사람이나 조직 집단

이 공헌으로 만들어진 공공공간이며, 정체성을 지닌 장소가 되고 있다. 둘째는 종교적·정치적·경제적 등 다양한 주체가 협동을 통해 도시를 운영해왔다는 것이다. 이들 다양한 주체가 주요 공공공간에 얼굴을 내밀고 서로 연계해 복잡한 운영체계가 공간에 체현되면서 서로의 이해를 높였다. 세 번째는 성벽으로 둘러싸여 있었다는 점이다. 물리적으로 일정한 영역으로 한정되었기 때문에 인구가 증가해도 도시는 우선 수직으로 성장하고, 밀도와 근접성이 담보되었다. 넷째는 지속적으로 변화하는 역동성을 가지고 있었다는 것이다. 중세도시에서는 많은 교회나 공공건축이 건설되고 있었으며, 따라서 민간 건물을 포함한 도시 전체가 언제나 공사중이었다. 중세도시에서는 다양한 요소가 서로 의지하며, 고밀도로 존재하고 있는 ‘도심’이었다. 베네보로는 중세도시의 이 특성에서 도시를 지속시키는 저력을 발견하고 있다.

EU도시환경녹서Green Paper는 ‘경제적·사회적·문화적·정치적 역동성의 상호작용을 통해 도시가 성장하는 것’으로 파악하고 있다. 다양한 사람·재화·정보가 근접하고 있는 도시에서는 4가지 동력의 톱니바퀴가 서로 맞물려가며 진전되어왔다. 그 핵심에는 언제나 도심이 있었다. 그러나 산업혁명 이후 경제적인 동력이 비대화하면서 폭주하고, 도시는 산업에 이끌려 성장하였다. 도시 저력이 강해지고 있다고 실감하였던 때에는 이들 4가지 동력의 균형은 이미 붕괴되고, 도심이라는 핵심은 안정되지 못하게 되었다. 도시적 집적이 도시를 지속시키기 위해 스스로 분출하였던 힘에 녹이 슬었다는 것이다.

피폐한 지구를 격리하더라도 그 장소만 문제되는 것에 그치지 않고, 장기적으로는 도시의 체력을 약화시킨다. 유럽도시는 이들 버려져있던 피폐한 지구를 포섭하고, 사회적 결속을 통해 이를 어떻게 도시의 추진력으로 변환할 것인가에 대해 도시의 역량과 지혜를 동원한다. 경쟁력 강화를 통한 경제성장의 혜택을 빈곤층에 침투시켜 사회적 결속을 높이는 종래의 방책과는 전혀 다른, 결속을 경쟁력으로 연계하는 시도인 것이다. 피폐한 지구의 광장이나 가로 등 현실 공간에 지구주민이 요구하는 사회복지시설만이 아니라 문화교육활동 등 다양한 단체의 거점을 압축시켜 지구 주민과 다른 지구의 주민이 서로 접촉하는 장을 창출해 배제라는 악순환의 고리를 끊도록 하였다.

이들 도시는 각각의 고유한 역사나 문화를 되살린 생활의 질에 중점을 두고, 도시적인 매력을 갈고 닦고 있다. 유럽에서 운영하는 기금을 통한 지역 간 불균형을 시정하려는 노력도 있었고, 그에 따라 유럽 내 도시 간 격차가 축소되었다. 이렇듯 경쟁이 서로의 매력을 향상시키는 방향으로 작용하고, 시장 통합에 의한 경제 효과와 맞물려 도시의 이미지는 꾸준히 그 광택을 더해갔다. 그러나 그 음지에서 대도시를 중심으로 도시 내 격차가 오히려 확대되어갔다. 한 국가의 수도만이 아니라 코펜하겐, 바르셀로나, 마르세유 등 생활의 질을 중점적으로 이미지 향상을 이뤄낸 도시는 장래성이 높은 IT·바이오나 문화산업을 흡수해 차세대의 발전을 담보하는 수준 높은 인적 집

적을 구축하는 데 지속적으로 성공을 거두고 있다. 반면 생활 관련 서비스 분야에서는 EU 내외로부터 이민자를 흡수해 고용하게 된다. 거기에 고소득계층이 생겨나는 반면, 젊은 장기 실업자에 대한 고용 기회는 자생적으로 창출되지 못하고, 낮은 소득을 감수한 이민자들이 증가하는 등 빈곤층이 오히려 두텁게 증가한다. 대부분의 유럽도시는 직주근접의 장점을 살린 중심시까지 번영을 추구하는 도심으로 재생되어 도시 저력 강화에 성공하였으나 그 이면에서는 사회적 분극화에 대한 대응이 한층 더 어려워지고 있다.

그럼에도 불구하고 도시 안에서 용솨음치는 저력을 지속시키기 위해서는 사회적 결속이 필수 불가결하다는 사회적 합의는 변함이 없다. 유럽도시들은 중세로부터 이어받은 대립하는 다양한 주체 간의 창의적인 관계를 지속적으로 만들어 내었던 장소인 공공공간을 신뢰하고, 보다 다양한 시민사회를 유연하게 허용하며, 새로운 단계의 사회적 결속에 도전하고 있다. 유럽시민들에게 있어서 다양한 시민이나 외부사람이 접근하는 도시의 광장이나 가로는, 도시의 번영을 보여주는 전시장만이 아니라 다양한 주체가 교류하는 역동성이 도시를 존속시키는 저력으로 작용하는 아이콘이기도 한 것이다.

도시의 저력이 경제력만을 의미하는 것은 아니다. 경제는 도시를 통해 서로 연결되는 다양한 관계 중 하나에 불과한 것이며, 도시경제를 향상시키는 매력을 계속 더해가고, 발목을 잡는 거추장스러운 것을 제거해간다고 해도, 도시 저력이 반드시 소생하는 것은 아니다. 경제적 경쟁력 강화에만 몰두하면, 다른 것은 배제되고 같은 무리만 모여드는 경향이 심해져 분극화를 조장하는 셈이 된다. 그렇게 된다면 시장원리는 분극화를 확대하는 방향으로만 작동하고, 도시는 자멸에 빠져들 수도 있다.

도시를 지속시키기 위해서는 분극화하려는 다양한 그룹을 꾸준히 연결시켜야만 한다. 그 지혜는 일본과 유럽을 불문하고, 시장경제가 확립되기 이전부터 오늘날까지 존속되어왔던 도심에 잠들어있다. 그 지혜를 발굴할 수 없도록 도시를 통째로 사장시켜버린다면, 도시는 이미 도시일 수 없을 것이다. 당연히 도시 내 역동성도, 도시 간 역동성도 생성될 수 없다.

도심에서는 남녀노소, 다양한 직업이나 문화적 배경을 가진 시민, 도시 시민과 주변 농촌 사람들, 중장기 체류인, 일시적 관광객 등이 시간과 공간을 공유해왔다. 도심에서 다양한 사람들이 연계해 얻어지는 창조적인 관계야말로 도시를 지속시키는 근원적인 저력이다.

1) 도시의 차이는 왜 생기나

인재, 역사, 종교, 전쟁, 자원, 시스템(정치), 인간(민족성), 구조(다양성), 관계, 재해, 내부 해결 능력(임기응변) 등 다양

살고 싶은 도시와 떠나고 싶은 도시의 간격

각기 다른 인간이 공통적으로 바라는 도시상 ; 자유, 시설, 안전(건강), 비전, 향유, 기회, 여가, 포용, 자급, 청결

각기 다른 인간이 공통적으로 떠나고 싶은 도시상 ; 억압, 환경, 재해, 불편, 낙후, 불공정, 강제(노동), 차별, 부정, 불결

공간의 구분, 타당한가

서양(특히 영국)의 고밀도의 단일 도심 저밀도 교외 방식, 동양의 상대적 저밀도 단일 도심(재개발, 정비 등을 통한 고밀도화 진행) 고밀도 부도심 방식

서양의 고급 단독주택과 영세 공동주택, 동양의 고급 단독 및 공동주택 영세 단독 및 공동주택 (빈부의 격차)

2) 누구를, 무엇을, 왜

도시공간과 자본주의 결합(토지와 건물에 의한 불로소득의 확대)

자본의 해방(11세기 유럽 상업과 제조업의 발달, 14~15세기 무역 분업 교환 화폐경제, 17~18세기 절대왕정과 고도화되어가는 도시 자본주의, 18~19세기 혁명과 자유 그리고 자본주의, 산업화와 규모화, 20세기 미국 주도의 자본주의 전 세계 장악)

도시는 확장, 성장하는데 시민은.....

화려한 장식, 그리고 도시의 속살

권력과 자본의 논리 생산과 소비의 논리 경관과 문화의 스펙터클 인간의 지속적인 노력(권력, 자본, 도시민들의 변증법적 역사 행위의 무대)

진정한 도시의 힘의 근원은 무엇인가

결국 사람의 문제로 귀결, 부귀와 영화를 누렸으니 희망이 죽을까(희망가 中), 사람 모두가 도시의 혜택을 받는 시스템은 불가능한가, 소기업과 성숙한(공공의 이익을 바라는) 시민(그 반대는 대기업과 사익만 바라보는 시민)

통제를 어떻게 할 것인가, 절대왕정에서의 왕권, 민주체제에서는 공동체, 민주주의의 기본은 자치 그 자치의 기본은 자신이 사는 도시공간의 방향을 함께 결정하는 것, 하지만 자본주의는 지방자치의 밑바탕 침식 돈에 약한 고리 자본은 유동적이고 이동성이 있을 때 가장 모험적 더 높은 밀도가 더 큰 이윤

빈부의 구분이나 조화냐

도시의 가난, 반드시 척결대상인가(신분 상승 및 부 증식을 위한 후천적 노력, 독특한 문화와

공동체 존속, 공간의 개선을 위한 지속적인 역동적 움직임 등의 순기능)

질병(전염병), 범죄, 혼잡 등은 오히려 도시의 업그레이드 발판으로 작용

교통 지체(사회적 비용), 오염, 경관 저해, 일조 침해

1930년 크라이슬러빌딩 319.4m 1931년 엠파이어스테이트 빌딩 102층 381m

상업시설과 달리 주거시설(공동주택)은 획일적인 경관 불가피, 주변 부조화 동반

자동차 스프롤(sprawl) 광주는 도심, 교외 모두 수직 성장 및 수평 확장

콘크리트가 아닌 인간의 체취를 느낄 수 있는 도시

협력을 통해 나오는 힘과 문명의 발전의 장소, 아이디어의 교환과 통번역을 통한 융복합(ex. 밀레토스 히포다무스, 페리클레스, 소크라테스 등, 세계의 지식 모아 아랍어로 번역한 바그다드의 지혜의 집, 아랍과 가톨릭 모두와 거래한 베네치아, 동성애 수용한 암스테르담), 사람들이 만나는 장소가 혁신의 안식처

투기적 모험과 과감한 팽창 도시 정부 적절한 개발 필요로 하는 토지에 대한 통제력 상실 매대를 위해 신속하게 표준 화폐로 환원될 수 있는 수단으로 변질 최소한의 햇빛과 공기 공급하는 직사각형 토지가 노동과 마찬가지로 단순한 상품으로 취급돼 공공목적의 소유권 매입도 어렵게 돼 토지 개발에 대한 통제 없이는 도시 성장 통제할 수 없어 사적인 이익이 공적인 이익을 넘어서는 것 자체에 대한 문제 헨리 조지와 에베니저 하워드의 토지공영제는 이를 과감히 수정하려는 시도

3) 인간의 도구화, 그리고 도시의 쇠퇴

산업도시의 시대 과거 대규모 제조업체의 문제들만 떠안을 가능성(ex. 미국 러스트벨트), 대량 생산 대량소비 시대 지속될 것인가, 기술 중심 중소기업 육성 외부와의 강력한 연계 등 과거 도시 시스템 적용 필요, 사람 대신 건물 투자하는 시대

건축은 도시 성공의 원인이 아니라 결과

인구 감소 속 수요 없는 주거지역의 조성, 거대한 건축물로 도시 재생하려는 시도 등 대부분 실패로 이어져 특징 없는 문화적 전략 역시 성공 가능성 희박=소규모 합리적 프로젝트, 소규모 창업과 상거래 장소 및 교육에 대한 투자, 공공서비스의 유지 등이 중요

도시 빈곤의 역설(빈곤 대책 빈민 증가 초래)

빈곤은 일반적으로 도시 성공의 증거, 미국 도시 내 빈곤비율 17.7% 교외 빈곤비율 9.8%, 불평등과 박탈의 장소에서 더 많은 경제적 기회와 공공서비스의 즐거움 선사해야(문제는 광주 등 지방도시의 빈곤층 대부분 고령자들이라는 것), 신분 상승이 가능한 도시 사회에서 가장 중요한 기능 수행하고 있는 것, 사람이 아니라 장소에 대한 투자는 실패 가능성

도시성장은 대표성 있는 공공기관의 관할 안에 두어야 한다는 점, 토지 소유 및 조성, 건설시기 결정, 필요한 서비스 제고 등 권한을 가지고 있어야 한다는 점, 도시 개발의 중요한 기능 민간 투자에 맡겨서는 안 돼 모든 주민에게 복지 제공하는 것은 도시의 책임

자동차 교통에 적응돼 버린 공원, 산책로, 놀이터 등은 지겹고 지저분하며 위험해 도시 밀도의 상승 공기 오염, 범죄, 교통 혼잡, 거주 환경 악화 등의 원인 도시계획에 있어 보행자의 역할 간과 반도시의 대표적인 현상 전염병과 교통 문제

사람과 그 사이를 연결해주는 도시의 가장 위대한 장점 상실, 높은 인구 밀도는 경이로운 결과를 낳을 수 있지만 그만큼 대가를 치러야, 1996년 노벨경제학상 수상 윌리엄 비크리 컬럼비아대 교수 운전의 부정적인 외부 효과 운전자에 비용 청구 주장

빈자의 범죄와 부자의 범죄

빈민이 저지르는 범죄보다 부유층의 범죄가 도시를 더 망가뜨렸다

우울한 도시와 즐거운 도시

안전한 가로, 좋은 교육제도, 치안 등과 함께 즐거움이 도시 성장의 강력한 요인, 창의성을 극대화시켜주는 것이 요리와 놀이, 패션

방부 처리된 도시와 판박이 도시

과거의 것을 무조건 보존하는 도시, 남의 것을 그대로 베끼는 도시 모두 경쟁력 없어, 도시의 역사가 도시를 구속해서는 안 되지만, 역사야말로 정체성의 기반, 불확실한 허가 과정을 단순한 요금제로 대체, 역사적 건물 및 구역 숫자 영역 의미 분명하고 구체적으로 표현

교외 즉 농촌의 건강 우월성은 주된 매력 중의 하나 교외의 계획은 도시의 계획보다 자유로워 (전통이나 문화, 강압) 교외 거주 장점 깨끗하고 건강한 근린주구 좋은 학교와 저렴한 주택 마당과 정원 교외 성장 역제는 보편적인 도시 확장 교외의 장점 사라지고 도심 공동화 현상 발생 중심은 혼잡과 혼잡으로 인해 다양한 문화 가능 중심지의 쇠락은 결국 도시 전체의 의미 가치 특징 상실 교외지역 원래 소규모 자족적인 공동체에서 출발하면서 초기 민주적 참여와 지방자치 가능성(미국의 경우) 페리의 근린주구이론 역시 정치적 목적에서 출발 근린주구 원리는 모든 시설 도보권 내 설치

주택 수요는 누가 창출하나

수요가 없는 도시에서의 건축은 백해무익(ex. 2009년 11월 채무상환유예 2019년 11월 연기 요청한 두바이), 초고층 스카이라인이 쇠퇴한 도시를 살려낼 수 있는가, 주택은 살 곳인가 상품인가(유럽과 미국, 한국의 현대도시의 차이는 여기서 도출되는 것은 아닐까)

국가의 일률적인 기준과 제도

지방자치의 중요한 가치는 다양성, 도시의 자유 역시 자치에서 기인, 도시 자치의 보장이야말로

로 도시 발전의 기폭제

교외의 특징 사라져가는 개발

15세기 르네상스 철학자 및 건축가 Leon Battista Alberti “도시에서 당신은 그 특성에 따라 자신을 조절해야 할 것이다. 하지만 시골에서는 더 자유를 누릴 것이다.” 건강의 우월성으로 인해 이미 고대도시(ex. 우르)부터 교외 존재, 대도시의 틀 그대로 옮겨 조성되고 있는 교외(구도심이 가진 역사적 특징도 없어), 다양성 없는 신도시의 지속적인 출현, 지역공동체 구성에도 실패하고 응집력 상실

자동차로 인한 공간 낭비 팽창, 속도는 인간 목적을 위한 기능이어야(ex. 500m 범위 내에 10만 명을 모이게 하는 효율적인 방법은 대중교통수단과 보행) 로스앤젤레스 도심부 3분의 1이 주차장과 도로, 차고지

도시 성장의 불로소득 독점

이윤 추구, 토지 투기 등 대도시 지배 원리, 판박이 도시의 탄생(익숙한 투자), 통일성과 균형 그리고 자족성 상실, 토지팽창 산업팽창 인구팽창

대량생산과 기계화, 문어발식 관료제 및 기업체(ex. 편의점, 스타벅스)

대도시 독점 체제, 대기업 독점 체제, 중앙정부 독점(집중) 체제

도시 용기, 도시와 농촌 경계 사라지고 녹지의 무분별한 시가화

4) 베네치아

1158년 독일 튀베크, 잉글랜드 윌트셔 카운티 솔즈베리 등에서 상품별로 각 구역을 나누는 시장 창설

아케이드나 홀은 상업 권장하는 의미, 14세기부터 경쟁적으로 설치

도시 부의 축적과 가장 손쉬운 세금 징수

반코 그라소, 반코 인 메르카토, 반코 디 페니, 환전상 등

시장 주변 부유한 상인 4~6층 주택거리 형성

상공인의 동업자 조직 Guild 형성(13세기 민중봉기 초래)

경쟁 위해 공공사업에 투자하는 도시들

늘어나는 인구 식량 비축 창고, 치안 장벽과 관세 장벽, 수도시설 및 청소, 도로 포장(12세기 파리, 피렌체 13세기), 수상 건축(11세기 베네치아), 교량 및 항만, 도로 확장 등

= 소비세, 관세, 재산세, 사용료, 벌금 등의 등장

1197년 베네치아 유럽 최초의 테라스 연립주택 등장(개발 압박, 상속에 따른 재산 분할 등의

이유)

도시 내 억압과 통제에서 벗어나기 위한 축제 개최

13~14세기 북유럽 브뤼헤와 남유럽 베네치아의 전성기

거대한 홀과 시청사, 운하 등 도시 투자, 운영, 도시 내 금융거래, 도시 건축, 예술 후원 등

시의회 길드 대표자로 구성, 제조업과 무역업의 도시, 도시계획 독창 현대 근린주 구 모델 베네치아

베네치아의 도시 운영

13~18세기 500년간 메디치 등 상인 가문이 지배

1260년 자선사업, 축제 등 관할 스쿠올레(자선단체 조합) 설립 10인 평의회 감독

25세 이상 귀족 남성 대참사회 회원

귀족 옷 색깔로 구분 ; 평귀족 검은색 원로원 자주색 콜레조 보라색이나 파란색 시뇨리아와 10인회 진홍색 도제 금색 등

상업중심지 리알토, 정치중심지 1512년 조성 산마르코광장(누적적인 도시 목적의 산물)

= 6개의 근린주구 6개의 조합 177개 운하, 변화의 연속성과 복잡한 질서의 조합, 용도지역제 도입, 토마스 모어의 유토피아의 모델, 중세 도시 실천의 최고의 산물이자 세계도시

5세기 침략자 피해 갯벌 건너 피난민들의 도시 베네치아 12세기 산마르코광장 1172년 확장 1520년 옛 시청 건설 전역 모든 사회계층 어울리는 공동주택 16~17세기 다수 신축 주택공급의 다양성과 정교함에서 유럽 선도 자동차 압박에서 자유 갯벌이 녹지의 역할 대운하가 간선도로 유기적인 질서 소광장 높은 종루 교회 상관 우물이나 샘 지구시장 노점 카페 등 만남과 결합의 가능성 부여 근린중심의 도보권 베네치아의 색깔과 활력, 음악은 문자로 전하기 어려워 구석구석에 배어 있어 근린 단위 교구 여전히 남아 있어 광장은 누적적인 도시 목적의 산물 누군가 한 명이 창조할 수 없는 유기적 산물

베네치아 지배계급 세습 1297년부터 500년동안 중간계급의 불만 누적 1260년대 스쿠올레라는 자선단체조합 구성 시민대표 성격 25세 이상 귀족 남성들은 대참사회(법령 제정, 콜레조, 원로원, 시뇨리아, 10인회 등 소위원회로 구성된 권력 집단) 회원 자격 상업중심지 리알토 정치중심지 산마르코 광장

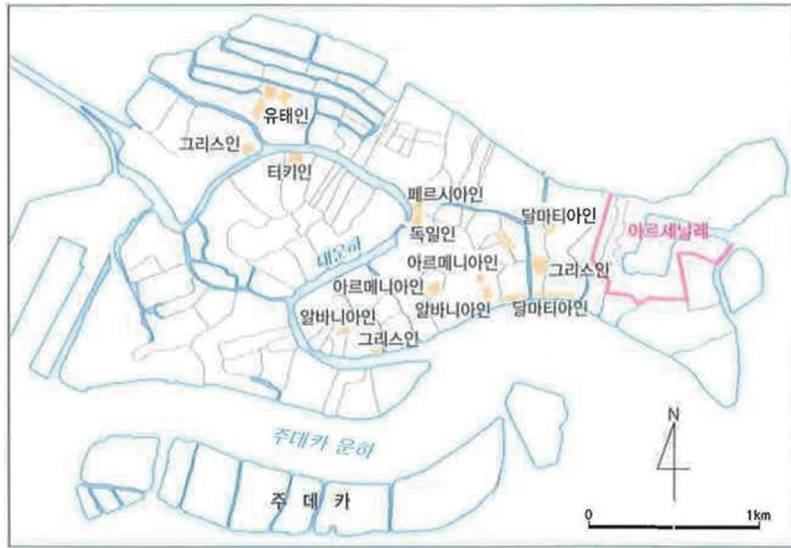


그림 1 1600년경 베네치아 민족별 주거지 분포

5) 암스테르담

북유럽 성장 배경

신생국 네덜란드 발트해 한자동맹 경쟁하며 17세기 압도, 폴란드 그단스크의 변영, 북유럽의 해운업이 지중해 운송업 접수, 1670년 네덜란드 상선단 규모 에스파냐 포르투갈 영국 프랑스 독일 등을 모두 더한 것보다 커, 17세기 말 영국의 부상

암스테르담 오로지 상업을 위한 도시, 공간과 인력의 집중, 바다와 내륙을 연결하는 수로망, 암스텔 강을 막은 담 광장을 중심으로 시청사 거래소 니우어케르크 교회 등 조성, 서인도회사(1595) 동인도회사(1602), 북유럽 최초 공공은행 비셀뱅크(1609), 3개의 운하를 중심으로 주택 단지 조성 운하가 교차하는 방사형 거리에만 상점 허용(1613~1615)

관용과 실용으로 중심이 되다 1620년대 유대인 및 이단자 수용, 금지된 작품의 출판 허용, 매춘의 공식 인정, 빈민 식량 및 토탄 제공(수위, 짐꾼, 선원으로 고용)

16세기부터 여가와 놀이 전문 구조물과 장소 등장

절대군주, 지주귀족, 젠트리 등의 사교계 형성

극장(1576, 영국의 더 시어터), 테니스코트, 오페라하우스, 투계장, 투우장, 경마장, 유원지

산책로(영국에서는 퍼레이드) 조성, 왕실 사냥터와 정원의 일반 공개, 17~18세기 영국과 프랑스의 경쟁적 유원지, 정원 등의 조성 상호 영향(중국 양식도 도입), 고급 상점가(정가 판매), = 교

류의 증가로 지식의 수집과 보급소 역할(카페, 카피하우스, 살롱, 협회, 아카데미 등) 프랑스 시민혁명은 불만을 지닌 지식인과 노동자 계급의 결합

예술가와 지식인들의 부상 이탈리아 고전문학과 고전예술의 관심과 회합이 독일, 프랑스, 영국 등으로(ex. 이탈리아 아카데미(1540), 독일 바이마르에(1617), 프랑스 아카데미 프랑세즈(1635), 런던 왕립과학원(1660) 등)

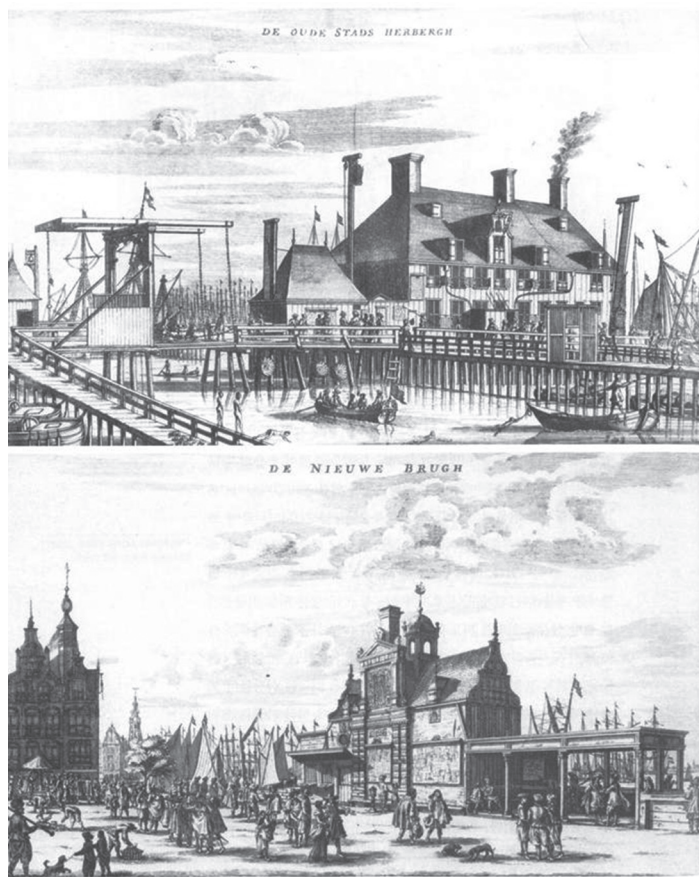


그림 2 암스테르담 시 소유 여인숙과 항구 사무실

6) 뉴욕

자본주의 도시의 상징 미국 뉴욕 1

뉴욕의 3단계 발전

1단계 1840~1880 900개 마을 400개 수차 소규모 공업도시 광범위한 교류와 활동 철도가 운

하와 도로를 보완

2단계 1880~1920 집중의 시기 주간선 교통노선 따라 대도시 발달 에리 운하 철도 전철 대도시 집중과 교외화 시작

3단계 1920~1960 대도시 혼잡과 오염 인구와 산업을 다양한 규모로 분산 지역적 균형 모색 교육과 휴식을 위한 더 풍부한 기회 고민

=1단계에 이미 센트럴파크 계획(런던 하이드파크 파리 블로냐숲 등에 영향) 1853년 공원 부지 확보 1858년 옴스테드 당선 1876년 개장, 녹색 기반은 도시 문화에 필수적인 요소 통제할 수 없는 성장 막아야

무역, 상업, 금융 등에서 세계 중심 허드슨 강을 이용한 상품 운반에서 시작 범선으로 무역 경쟁, 이리 운하(584km)를 통해 오대호로 가는 수로 갖추고 소고기, 옥수수, 모피 등 유럽 공급 1792년 증권거래소 건립 1840년대 보스턴과 필라델피아 추월 1846년 미국 재무부 지부 설립 1870년 남북전쟁(1861~1865)의 피해로 시카고가 인구 및 교역면에서 앞서나가기도, 시카고 상품의 수입 가공 포장 수출하면서 재성장 19세기 말 유럽, 남북미, 북미 내를 연결하는 핵심 고리 뉴욕항 보스턴 필라델피아 볼티모어보다 큰 선박 정박 가능 미국 전역 철도노선 종착역 1891년 미국 전체 수출량 39.2%, 수입량 63.6% 30개 대서양 횡단 정기노선 유지 경제 성장과 함께 증가한 인구 거주 지구 조성 1890년 마샬 필즈 백화점 등 쇼핑 중심지로 자리매김 허드슨 강 건너편 저지시티 19세기 말 9개 철도노선 종착지 1910년 터널로 맨해튼 롱아일랜드로 연결

브롱크스 철도수리소 오티스, 브루클린 설탕정제소 정유소, 퀸스 및 스탠포드아일랜드 조선소, 저지시티 정유소 등 1898년 시 경계 확장 흡수

1920~1930년대 맨해튼 고층 건물들, 아일랜드 독일 폴란드 슬라브 이탈리아 그리스 유대인 등 저임금 노동력 유입

어두운 조명 배수시설 전무 창문 미설치 등 초밀집 임대용 공동주택 40년 이상 인기 1900년 맨해튼 200만 인구 중 158만5,000명 거주

대규모 저임금 노동력 아일랜드, 독일, 폴란드, 슬라브, 이탈리아, 그리스, 유대인 등의 순. 뉴욕의 공동주택 외관 벽돌 견고 돌출부 풍부한 장식 창문테두리도 홀륭 화재대비용 비상계단(1867년 의무화, 1990년 프리티우먼 리처드 기어가 케달락 자동차를 타고 줄리아 로버츠에게 청혼하는 장소가 비상계단 결말) 사무실과 상업시설 중심부 주택가를 북쪽으로 밀어내(젠트리피케이션과는 다른 현상)

자본주의 도시의 상징 미국 뉴욕 2

언제나 앞서가는 도시 7~8층 공동주택 1901년까지 승강기 미설치, 1867년 화재비상용 계단 설치 의무화, 주변 거리 상업시설 진출 주거지역 북쪽으로 밀려나

1842년 새로운 상수도 개통기념식 기존 우물, 빗물 등 대체

1858년 프레드릭 L. 옴스테드 센트럴파크(1811년 뉴욕발전대계획안 포함) 모든 계급의 장소, 마차길과 산책로, 외판 숲, 호수, 음식점, 전망대, 나무 4줄 산책로 등

웨스트사이드 2개 도로 1811년 구획 격자망 깨뜨리고 강변을 따라 구부러진 리버사이드 드라이브, 중앙 잔디밭, 가로수, 화단 등 프랑스 볼르바르 모방한 브로드웨이 볼러바드

미국 최초 아파트 리처드 M. 헛트 설계 뉴욕 3번가와 어빙 광장 사이 18번 거리 1880년 신축

1880년대 뉴욕 중심부 스카이라인 교회 침탑과 돔 1891년 미 표준어 사전에 Skyscraper라는 단어 등장 1908년 싱어 1911년 올위스 1930년 크라이슬러(77층) 빌딩 1916년 도로 폭의 2배 이상 건축 금지(건축한계선) 셋백(set back)의 경우 0.3m 당 1.2m 가능 개방 공간(공원, 광장)에 면한 경우 고도제한 없어 아파트의 경우는 예외 1930년 그랜드 센트럴 역 주변 개발 맞은 편 63층 산정



그림 3 뉴욕 브루클린다리와 맨하튼

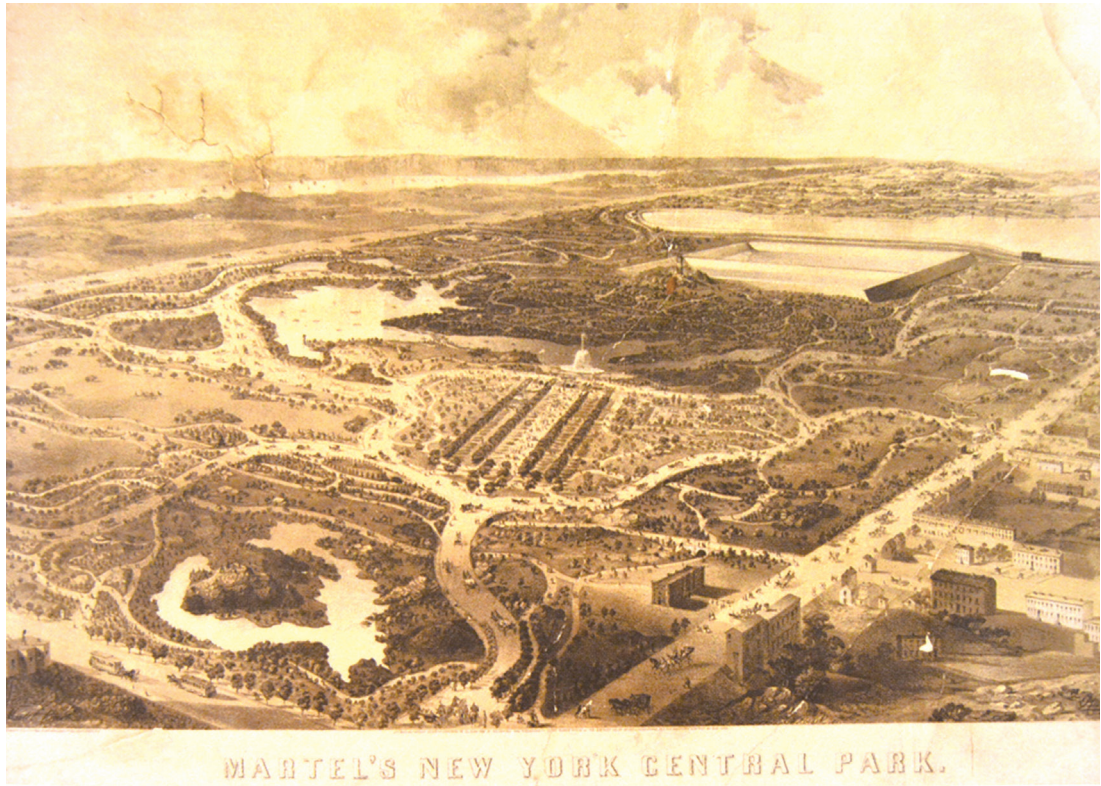


그림 4 뉴욕 센트럴파크 조성 당시

7. 포용하는 도시의 모습

공평한 경쟁과 기회의 장(Level Playing Field)

세계에 열리고, 인정하며, 수용하고, 혁신하는 분위기

양질의 교육과 인재에 대한 꾸준한 투자

효율적인 공공투자(도서관 대출시스템, 전력망 등)와 전체를 위한 민간투자의 적절성 유지

가난한 장소가 아닌 가난한 사람에 대한 지속적인 프로그램

현상 유지 편향(Status quo bias)과 영향력 편향(Impact bias) 경계

산업과 상업에 의한 도시 혁신과 부의 성장 지원

도시의 뇌졸중과 농촌의 마비증에 대한 새로운 대안 마련

다양성 개별성 최고 수준, 착취와 독점 방지

지속가능발전목표(SDGs)과 포용도시

윤 희 철

광주광역시 지속가능발전협의회 사무총장

지속가능발전목표의 등장와 의미

2015년 유엔은 2030년까지 인류와 지구의 지속불가능한 미래에 대한 변혁적 시도으로써 지속가능발전목표(SDGs, Sustainable Development Goals)를 채택했다. 지속가능발전의 논의는 이 때를 기점으로 큰 변화를 가져온다. 18세기 최초로 유럽에서 '지속가능성'이란 표현이 나타난 이후, 계속 지속가능발전에 관한 논의가 있었고, 1987년 세계환경개발위원회(WCED)의 우리 공동의 미래(Our common future)에서 지속가능발전에 관한 정의가 처음으로 명시되었다.

하지만 그동안 지속가능발전은 개념과 정의에 대한 모호성 때문에 비판을 받아왔다. 지속불가능한 미래에 대한 문제에 대해서는 모두가 동의하지만 해결하는 방식에 대한 불명확했고, 계속 문제를 제기받았다.

이 문제가 완벽하게 해소되지는 않았지만, SDGs의 등장 이후 이전보다 더 구체적으로 지속가능성의 범주에 대한 논의가 이뤄졌고, 명시적으로 지속가능발전을 위해 인류 사회가 해야 할 일들이 나타나기 시작했다. 예를 들어, 이전에는 지속가능발전에 대한 정책과 방향이 주로 환경 영역에서 나타났기 때문에 '성평등'이나 '인권'에 대한 논의를 하게 되면, 참여자들은 혼란스러워하는 경향이 강했다.

그런데 SDGs가 등장한 이후에는 각 분야별 논의와 이를 융합하는 토론의 장에서는 이전에 보이지 않았던 진귀한 풍경이 벌어졌다. SDGs의 각 목표가 소수의 전문가 중심이 아닌 다양한 이해당사자 그룹이 참여했다는 점이다. 이 과정에서 기존의 새천년개발목표(MDGs)처럼 지속가능성 문제를 개발도상국이나 최빈국의 개발협력이나 원조 문제로 국한하지 않고 우리 모두가 공동으로 풀어야 할 숙제로 생각했기 때문이었다.

따라서 과거의 MDGs와 달리 SDGs는 국가나 지역별로 특이한 형태로 받아들이는 모습도 달랐다. 우리나라는 거의 1년 동안 이해당사자 그룹의 참여 속에 2018년 12월 대한민국 지속가능발전목표를 수립해 채택했다. 지방정부는 서울, 광주, 충남 등의 광역시도를 비롯해 여러 지역에서 그 지역에 맞는 SDGs를 세웠다. 당연히 지역의 다양한 이해당사자 그룹들이 모여 라운드 테이블을 구성하고 의견을 수렴해 조정하는 과정을 거쳤다.

SDGs의 17개 목표가 갖는 다양한 특징 때문이었다. 하나의 목표를 달성했다고 지역 전체의 지속가능성을 확보했다고 볼 수 없다. 예를 들어, 경제성장 지표를 달성했지만, 지역주민의 건강이 악화되고 환경이 훼손되면 지속가능한 지역으로 판단하기 어렵다. 따라서 다양한 변수와 요인들을 함께 고려하고 각 목표에 관심을 갖는 지역의 이해당사자 그룹이 모여 논의하는 과정이 필수적으로 작용했고, 이 과정에서 거버넌스는 당연한 과정으로 귀결되었다.

인권을 기반으로 하는 지속가능발전목표

흔히 SDGs를 지방의 주요 정책으로 만들면서 지속가능발전을 주류화하기 위한 노력을 하는 주체들이 지역에 존재한다. 하지만 대부분의 지역에서 간과하는 것은 SDGs의 기반이 바로 인권이라는 사실이다.

서문 : 공통의 원칙과 약속

10. 이 새로운 의제는 국제법에 대한 완전한 존중을 포함하여 유엔 헌장의 목적과 원칙을 따른다. 이것은 세계인권선언(Universal Declaration of Human Rights), 국제인권조약, 새천년선언(Millennium Declaration) 및 2005년 세계 정상회담 결과(2005 World Summit Outcome)에 기반을 두고 있다. 이는 개발권에 관한 선언(Declaration on the Right to Development)과 같은 기타 문서들을 참조하였다.

위 내용은 SDGs 서문에서 발췌한 것이다. SDGs가 인권을 기반으로 하기에 슬로건으로 “누구도 소외되지 않게 하겠다!(No one leaves behind!)”으로 내세우는 것을 쉽게 확인할 수 있다. 이러한 배경 속에 SDGs가 얼마나 인권을 중시하고 그 기반에 삼고 있는지 알 수 있다.

구체적인 목표를 보면 더욱 자세히 이러한 내용을 볼 수 있다. 일반적으로 1번 목표 ‘빈곤퇴치’를 보면 많은 사람들이 오해한다. 이미 기아로 인한 사망이 거의 존재하지 않는 우리사회의 특성을 고려하면 빈곤퇴치는 최빈국의 상황에 맞고 우리와는 전혀 다른 문제라는 점이다. 하지만 이는 사람들을 쉽게 이해하기 위해 만든 ‘빈곤퇴치’라는 키워드가 만든 오해이다. 실제 1번 목표는 “모든 곳에서 모든 형태의 빈곤 종식”이다.

세부목표를 살펴보면 이 목표가 누구를 향하고 있는지 명확하게 보여준다. 1.3은 사회안전망, 1.4는 경제적 자원에 대한 동등권 권리와 접근성, 1.5는 기후재난에 따른 취약계층의 노출과 취약성 문제를 다룬다.

1.3 사회안전망을 포함하여 모두를 위하여 국가별로 적합한 사회적 보호체제 및 조치를 이행하고, 2030년까지 빈곤층과 취약계층에 대한 실질적 보장을 달성한다.

1.4 2030년까지 모든 남성과 여성, 특히 빈곤층과 취약계층이 경제적 자원에 대한 동등한 권리와 더불어 기초 공공서비스, 토지 및 기타 유형의 자산·유산·천연자원·적정 신기술, 소액금융을 포함한 금융서비스에 대한 오너십과 통제권에 대한 접근에 동등한 권리를 가질 것을 보장한다.

1.5 2030년까지 빈곤층과 취약계층의 회복력을 구축하고, 극한 기후에 관련된 사건이나, 기타 경제·사회·환경적 충격 및 재난에 대한 노출과 취약성을 감소한다.

이러한 사실에 입각해 보면, SDGs의 바탕에서 우리는 인권을 볼 수 있고, 인권이 제대로 구현되는 사회가 곧바로 포용사회 또는 포용도시가 될 수 있다.

포용도시를 함께 만들어가는 방법

그렇다면 어떻게 포용도시를 함께 만들어갈 것인가?

첫째, 포용도시는 서로의 다양성을 인정하고 빠르게 변화하는 현대 사회에서 융통성있게 대응할 수 있게 만드는 중요한 사회적 대응이 보편적인 공간이다. 도시가 변화하고 발전하면서 너무나도 다양한 사람들이 모인다. 모든 사람들이 각자 다른 가치와 철학을 갖고 있다. 서로의 다름을 인정하는 것은 유연한 사고 방식을 요구한다.

예를 들면, 몇 년전 도시의 패러다임 중 유명한 것이 바로 '창조도시'였다. 창조도시는 여러 방식으로 정의될 수 있지만 가장 중요한 것은 도시를 구성하는 사람들이었다. 일명 '창조계급'이라 불리는 사람들은 서로의 다양성을 존중하고 유연한 사고를 가진 사람들이었다.

포용도시에서 유연한 사고를 가진 시민은 여전히 중요하다. 왜냐하면 변화하는 사회와 더욱 심각해지는 사회문제에 대응하기 위해 매년 새로운 도시 담론이 등장한다. 하지만 언제나 가장 중요한 것은 그 도시를 이루는 시민이다.

둘째, 협력적 거버넌스와 시민참여가 중요하다. 오늘날 협력적 거버넌스에서 정부의 가장 중요한 역할을 시민의 역량을 강화하는 것이다. 학습된 시민은 거버넌스의 주체로 참여할 수 있다. 특히 이러한 시민이 필요한 이유는 현재의 사회문제가 단순하지 않기 때문이다.

예를 들어, 과거의 도시문제는 NGO를 중심으로 법제도를 통한 규제를 요구하고, 법을 제정하면서 행정의 수단으로 문제를 해결할 수 있었다. 하지만 지금은 법이 있지만, 문제는 여전히 남아 있다. 결국 문제 해결을 위해서는 무엇이 문제인지 명확하게 진단해야 하고, 다양한 이해당사자와의 참여 체계가 요구된다.

게다가 단순히 한 분야의 지식만 갖고 있다고 해결할 수 없다. 대화하고 토론하기 위한 기술적

인 방법도 서로 알아야 하고, 행정기관과 NGO의 같은 점과 다른 점도 알아야 서로를 이해하며 문제를 함께 논의하며 풀어갈 수 있다.

따라서 학습된 시민을 함께 만드는 평생학습도 중요한 역할을 할 수 있고, 딱딱한 토론문화를 문화와 결합해 부드럽게 만들어 시민들의 즐거운 참여를 통한 지역문제 해결을 만들 수 있다.

셋째, 포용도시의 수준을 함께 진단해야 한다. 이를 위해 인권을 기반으로 지역의 지속가능성을 평가해야 한다. 서울, 충남과 같은 광역지역과 당진, 화성, 수원, 전주, 담양 등의 기초자치단체는 이미 지속가능성 평가를 주기적으로 시행 중이다. 지속가능성 평가는 말 그대로 지역의 종합적인 지속가능성에 대해 확인한다. 이를 통해 지역의 취약점을 진단하고, 개선하면서 올바른 정책의 방향성을 제고하는 것이다.

민주인권평화의 도시 광주에 이미 인권지표를 만들었고, 매년 평가를 하고 있다. 그래서 인권지표를 바탕으로 광주의 지속가능성을 평가할 수 있다. 다만, 인권에서 환경에 대한 문제, 즉 자연과 인간에 대한 관계성에 대한 문제는 비교적 최근에서야 관심을 가졌기 때문에 인권지표를 만들 당시 환경에 대한 지표가 대거 누락되어 있어 보완이 필요하다. 상호 보완을 통해 지역의 지속가능성을 담보할 수 있는 방안을 찾을 수 있다.

현재 우리는 SDGs의 17개 새로운 방향을 보고 있다. 17개라는 인류 공통의 문제를 나열하고 그 해결방안을 함께 모색하도록 한 것이 바로 SDGs이다. 인권을 기반으로 하기 때문에 SDGs의 지향점은 포용성이고 이것을 구현하는 공간이 바로 포용도시이다. 민주인권평화의 도시 광주는 역사문화적으로 이 배경을 갖고 있고, 포용도시의 중요한 모델이 될 수 있다. '어떻게'라는 질문에 답은 SDGs를 인류가 함께 만들었던 것처럼 광주 시민 모두가 함께 논의하면서 답을 찾아야 한다. 이 과정이 시민참여이고 거버넌스이다. 그리고 포용도시의 모델 광주가 될 것이다.

도시 [4]

팬데믹 경험은 포용도시에 긍정요인인가 부정요인인가?

정은주

조선대 초빙객원교수

다음 세 가지 논의에 대한 의견을 기술해보고자 한다. 팬데믹으로 인한 환경변화는 포용도시에 어떤 영향을 미칠 것인가? 코로나19 이후 변화된 여건을 반영한 포용도시의 새로운 기준이 필요하다. 그렇다면, 새로운 포용도시로 나아가기 위한 어떻게 할 것인가?

1. 포용도시 논의에 더하다

2020년 세계도시보고서에 따르면 전 인류의 56.2%가 도시에 거주하는 것으로 보고하고 있다. 경이로운 숫자를 통해 알 수 있듯이 인류 대부분이 도시라는 공간에 살고 있고 기술발전으로 이들의 활동력이 높아지고 범위가 넓어지면서 가속된 도시화는 2050년 인류 70%가량이 도시에 거주하는 미래를 예고하고 있다.

한국의 도시화율(인구5만이상)은 91.8%로 전체 인구중 대략 92%가 도시에 거주하고 있다. 최근 유럽연합(EU), 유엔인간거주계획(UN-Habitat), 경제협력개발기구(OECD)에서 분석한 도시 권역별 인구 밀집정도를 분석한 결과에 따르면, 한국의 인구는 22개 권역에 집중되어 살고 있다고 하였다. 지역적으로는 수도권·강원도에 4곳, 영남에 8곳, 호남에 6곳, 충청권, 제주도의 제주 시도 도시 권역¹⁾으로 각 권역별 도시권에 인구의 92%정도가 거주하고 있다. 이는 세계주요 도시와 비교해 보더라도 도시화 역사, 인구, 국토면적 기준으로 볼 때 도시 밀집도가 심각한 수준이다. 예를 들어 유럽 주요국 영국(96곳), 스페인(81곳), 이탈리아(84곳)보다 대도시 중심의 도시화 추세가 심각한 것을 알 수 있다.

전 세계적으로 도시화율이 높아지는 추세는 어쩔 수 없는 시대적 흐름이고 국토균형발전, 지방소멸론, 수도권과 비수도권 격차문제 등을 화제로 끌어들이지 않더라도 수도권에 전체 인구의 절반이 거주하며 몇몇 도시 권역에 인구의 90%이상이 밀집되어 거주하는 현상은 세계적으로도 유례를 찾기 어렵다. 특히 코로나19라는 팬데믹 상황이 장기화되거나 새로운 전염병의 출현이 예기되고 있는 현실에서 이는 인구밀집현상으로 예측되던 그 이상의 문제가 발생할 수도 있을

1) https://www.hani.co.kr/arti/international/international_general/993761.html#csidx2f67a27e89e3228997dfe9ed2f238ee

것이라는 불안감이 들게 한다.

포용도시라는 개념이 산업화, 도시화, 경제 성장 등의 과정에서 발생하는 소수에 의한 부의 집중, 사회적 배제 등을 극복하기 위한 것으로 당면한 도시문제들을 압축적으로 보여주는 대상이 기도 하다. 포용도시를 주장하는 것 자체가 현재 도시가 포용적이지 못하는 것을 전제로 하고 있다. 사실 도시를 유기적으로 연동된 시스템적 관점에서 바라본다면 외연적으로 표출되는 문제점들은 물론이며 잠재되거나 예상되는 문제들까지 내포된 것이라 할 수 있을 것이다.

코로나19 사태가 2022년까지 이어질 것이라는 생각은 팬데믹의 영향력에 대해 비포코로나(BC, Before Corona)와 애프터코로나(AC, After Corona)로 구분해야 할 만큼 막대하다는 결론에 이르게 된다. 도시계획의 역사에서도 팬데믹 상황 이후 도시공간은 이전과는 다른 모습으로 변화되었고, 정치·경제·사회·문화 등 전 분야를 아우르는 변화를 동반했다.

도시계획적 차원에서 보면 중세 흑사병 이후 르네상스 시대가 열리면서 도시공간계획에 있어 외부공격과 감염병 확산을 막기 위한 별 모양의 이상도시 팔마노바를 건설했고, 공중위생문제에 대한 대응은 근대도시계획(modern town planning)의 기원²⁾이 되었다. 19세기 유럽에서는 콜레라 전염병에 대응하기 위해 상하수도 시스템과 수세식 화장실 의무화를 추진했다. 산업혁명을 거치는 과정에서는 질병과 감염병 극복을 위해 오염원과 주거 분리, 거리청소 의무화, 건물 내·외 쾌적한 환경조성, 현대적 공원이 시작되는 등 도시문제 해결을 위한 다양한 시도를 했다. 최근 코로나19는 인류의 팬데믹 역사를 통해 검증된 것처럼 도시문제 해결과 완화를 위한 새로운 논의의 단초가 되고 있다.

II. 팬데믹 이전과 이후의 포용도시 논의

포용도시는 철학적 포용성(Inclusivity)을 도시라는 공간에 실현하고자 하는 것으로 “모든 사람이 재산, 성별, 연령, 인종, 종교에 상관없이 도시가 제공해야 할 기회들에 생산적이고 긍정적으로 참여할 수 있는 권능을 가지고 있는 장소(UN-Habitat 2002)”로 정의되었다.

포용도시의 실질적 내용을 규정하는 차원으로는 ‘역량 형성’, ‘공간적 개방’, ‘상호 의존’, ‘참여’ 등이 제시되고 있다(박인권, 이민주 2016).

제시된 4대 차원에 대한 구체적인 내용을 살펴보면, 상호 의존은 도시민들이 공적, 사적 관계를 통해서 서로 도움을 주고받는 관계를 의미하고, 참여는 정치적 의사결정, 경제, 사회, 문화 등 여러 영역 활동에서 도시 주민들이 한 부분을 맡는다는 것을 의미한다(Gerometta et al. 2005).

2) 오미에 외 7인(2020), 공중위생과 도시계획(1), 도시정보, 대한국토도시계획학회

역량 형성은 도시민들이 참여와 상호 의존관계를 맺기 위해 필요한 실질적 능력을 형성하고 강화시키는 것을 의미하며, 공간적 개방은 이 모든 것들이 도시라는 공간에서 일어날 수 있도록 현재의 주민뿐만 아니라 미래의 거주 희망자에게까지 열려 있어야 한다는 것을 의미한다³⁾. 이상 살펴본 포용도시 4대 차원을 보면 현재의 도시문제 해결과 완화에 집중되어 있어 급격한 산업구조 변화와 팬데믹 등 예측하지 못하는 도시 스트레스 상황에 대한 대응에는 다소 미흡하다.



2000년대 들어 도시에서 발생하는 지진, 홍수, 가뭄, 화재 등과 같이 도시시스템에 부담을 주는 급격한 충격(shock)의 빈도가 증가하고 있으며, 변화와 진행에 있어 다소 점진적이지만 도시 공동체와 시스템의 대응능력을 저해하는 스트레스(stress)가 상존하고 있다.

특히 2000년대 말부터 기술발전, 기후변화, 불평등 등 급격한 변화와 함께 플랫폼 경제, 순환 경제, 디지털 전환 등 새로운 패러다임이 등장하면서 사회 전반을 아우르는 시스템적 변화까지 이루어지고 있다. 그렇다면, 4차산업혁명의 부상과 코로나19 사태라는 감염병 확산이라는 변수에 따른 포용도시 논의는 어떻게 바뀌어야 하는가? 우선 코로나 이후 급격한 변화를 보이고 있는 정치·경제·사회·기술·생태 등 분야별 변화에 대해 다음 <표 1>에서 살펴보기로 한다.

<표 1> 코로나가 가져온 변화와 특징

구분	거시적 환경변화	특징
정치/국제 관계	<ul style="list-style-type: none"> • 각국 정부의 위기대응능력시험대 • 글로벌 리더십 실종, 선진국 신화 붕괴, 국제기구 실패 • 새로운 통제사회, 스마트 국가(빅브라더)의 출현 • 공공의료체계, 질병관리(위기대응)시스템의 중요성 • 대규모 긴급지원패키지 정책, 기본소득 논의 점화 	<ul style="list-style-type: none"> • 새로운 리더십요구 • 위기대응능력
경제	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌공급사슬(GVC)단절과 변화 • 리쇼어링(Reshoring)/공급망의 재편 • 노동시장 충격(일자리 대체와 Gig노동 증가), 불평등의 심화 • 온라인/비대면 경제 (untact economy)의 부상 	<ul style="list-style-type: none"> • 글로벌에서 로컬 조달 방식, 보호무역 • 빈부격차심화

3) 박인권(2017), 포용 도시를 향한 도전과 정책과제

구분	거시적 환경변화	특징
사회	<ul style="list-style-type: none"> • 상시적 위기(재난)사회 도래, 사회적 거리두기의 일상화 • 재택근무(스마트오피스), 온라인 교육 • 홈 루덴스(Home Ludens) 문화 확산 • 안전우선, 코로나블루, 고립, 혐오와 갈등, 디지털 격차 	<ul style="list-style-type: none"> • 안전우선주의 • 포스트 코로나 新문화 형성
기술	<ul style="list-style-type: none"> • 5G 네트워크 기반 4차 산업혁명 가속화 • VR, AR 등 체험기술 강조 • 메타버스, 가상세계로 공간 확장 	<ul style="list-style-type: none"> • 4차산업혁명 고도화 • 디지털 전환가속화
생태	<ul style="list-style-type: none"> • 개발과 환경에 대한 가치 평가 재조명 • 일시멈춤으로 되살아난 환경생태계 	<ul style="list-style-type: none"> • 기후변화, 환경이슈중요성부각 • ESG관심

이상에서 살펴본 바에 의하면, 전 분야에서 코로나 이전과 이후로 구분될 만큼 엄청난 변화가 일어났고 코로나 종식이 미정인 현재까지도 변화가 지속되고 있다. 특히 분야별 급변한 환경에 능동적으로 대처하지 못하는 국가, 기업, 집단, 개인의 경우 국가 존망 위기, 기업도산, 공동체 파괴, 빈부격차, 소외, 사회적 혼란이라는 결과를 안게 되었다.

특히 코로나19 이후 디지털 전환이 가속화되면서 비대면사회(Untact Society)는 선택이 아닌 필수가 되면서 포용도시 논의에 있어서도 이러한 환경변화에 대한 대응이 절실히 요구되고 있다. 인구가 밀집된 곳은 거주환경이 취약하고 빈부격차, 범죄, 각종 사회문제 등이 빈번히 발생하지만, 인구가 집중된 곳에 고용과 서비스, 기반시설이 집중분포되어 있어 인구 유입요인이 되고 있다. K방역으로 세계적인 명성을 얻은 우리나라의 경우 도시의 인구밀집도 측면에서 몇몇 도시 권역에 인구가 집중되는 높은 인구밀도와 집중화 현상은 팬데믹 대응측면에서 공공의료시스템의 접근성을 강화시킨다는 면에서 유리한 점이 있었다. 밀집된 도시 환경에서 비대면, 디지털 전환의 일상화 현상은 물리적 거리는 가까우나 접촉의 빈도를 낮춰야 하는 상황이 발생하여 각 주체별 거리두기, 기술을 통한 대면 만남 최소화 등을 통한 안전을 우선으로 하는 환경조성이 요구된다.

최근 포용도시를 실현하기 위한 방편으로 건설, IT, 기술을 통해 도시기반시설과 서비스를 제공하고자 하는 스마트시티 전략이 시행되고 있지만, 효율성과 경제성을 기준으로 할 때 밀집도가 높은 도시와 그렇지 못한 도시 간 격차가 여전한 상황에서 전체 도시를 표본으로 했을 때 몇몇 도시가 포용도시를 표방하는 것이 적절한지에 대한 의문이 든다.

한편 개인 영역뿐 아니라 도시공간을 포함한 전 영역에 걸쳐 스마트화가 이루어지면서 기술혁명과 연계된 국가권력 강화 현상은 명약관화한 일이다. 개인과 사회 영역에서는 위험과 스트레

스 통제를 위한 감시가 일상화되면 사회적 배제와 소외현상이 증가될 수 있다. 우리는 이미 코로나19 상황을 겪으며 방역체계 구축을 위해 개인 프라이버시 침해는 물론이고 특정 집단 또는 지역에 대한 혐오와 차별 현상 등을 경험했다. 물론 공동체 이득을 위한 방역이 우선인지 개인 인권과 프라이버시가 우선인지에 대해서는 위급상황에 대한 각 공동체 대응방식에 따라 차이가 있지만, 집단적인 불안감과 두려움은 공권력 강화의 근거가 될 수 있다.

Ⅲ. 새로운 포용도시로 나아가기 위한 제언

첫째, 높은 인구밀도와 집중현상을 특징으로 하는 우리나라 도시에는 공원, 녹지 등 생태계 복원과 도시의 쉼터가 될 수 있는 공간적 배려가 요구된다. 특히 아파트 거주문화 중심의 도시 풍경은 감염병 확산과 기후변화 뿐 아니라 도시 재난에 취약하여 회복탄력성(Resilience) 있는 공간구조와 인프라를 구축해야 한다.

둘째, 기술을 통한 포용도시 실현에 있어 인간성을 배려해야 한다. 포용도시를 위한 스마트시티가 기술 만능주의에 빠지면 도시의 포용성을 담보할 수 없게 될 수 있다. 자칫 하드웨어적인 기술 중심의 서비스 제공에 집중하게 되면 다양한 주체에게 양질의 서비스를 제공해야 하는 포용도시의 기본 취지가 손상될 수 있다. 이를 위해서는 도시 공간적 접근 뿐 아니라 공간 내부에서 활동하는 사람들의 상호관계와 지역민의 의견 청취를 통해 생활과 밀접한 서비스 우선으로 이루어져야 할 것이다.

셋째, 위험 증가로 인해 감시가 일상화되는 뉴노멀 사회에서의 강한 정부는 포용성을 해칠 수 있어 이를 견제할 수 있는 주체와 역할이 필요하다. 멀지 않은 미래 코로나19와 같은 감염병, 기후변화, 혐오와 차별 등 사회적 불안요인, 기술 혁신을 활용한 신종 범죄 등 위험요인이 증가할 것이라 예측되고 있다. 이러한 상황에서 감염병 확산 방지를 위한 모니터링이 일상화되고 이를 담당할 강한 정부의 역할이 주어졌을 때, 사회의 포용성이 훼손될 수 있어 포용도시의 4가지 기준으로 제시된 역량 형성, 공간적 개방, 상호 의존, 참여의 중요성이 부각된다.

넷째, 디지털 전환 과정에서 소외된 계층이 함께 하는 포용도시가 되어야 한다. 이번 코로나19 상황을 극복하는 과정에서 드러난 연령별, 소득별, 계층별 정보획득, 문화 향유 등 일상에서 겪게 되는 디지털 격차 현상을 쉽게 발견할 수 있었다. 향후 기술발전 속도와 범위가 가속화될수록 디지털 격차 현상은 심각해질 것이다. 이를 극복하기 위한 방법으로 사회적 포용을 실현하고 이를 위해서는 시민 역량강화 모델이 필요하다. 이를 통해 개인의 인적 자본이 발달되고 교육과 재교육으로 이어질 때 효과는 더욱 커질 것이다.

04

문화·예술

- 1. 포용적 문화정책의 쟁점과 과제_ 박경동 102
- 2. 포용사회와 이주민 - 포용·공존의 사회로 가기 위한 탐색_ 선봉규 109
- 3. 지역 회복을 위한 되살림 관광: 재생과 자생을 통한 포용적 로컬관광_ 이숙영 117
- 4. 포용사회와 예술의 역할, 디지털 포용과 지역 예술가_ 장용석 124

포용적 문화정책의 쟁점과 과제

박경동

광주문화재단 지역콘텐츠팀장

‘포용적 문화정책’의 기본은 예술가의 창작활동과 표현의 자유를 보장해야 하고 더 이상 문화검열은 없어야 한다. 시민들을 위해 문화기반시설의 숫자를 늘리는 것도 중요하지만 문화시설 운영 패러다임을 ‘전시물’이 아닌 ‘관람객’ 중심으로 전환해야 하며, 도심재생에 참여한 예술가들은 쓸모가 다한 후 쫓겨나는 것이 아니라 이익 배분에서 배제되지 않는 게 중요하다.

키워드 : 포용적 문화정책, 문화검열, 관람객 중심, 문화적 도시재생, 젠트리피케이션, 예술가 배제

1. 포용국가 담론과 문화정책의 조우

2017년 7월 국정기획자문위원회에서 <문재인 정부 국정운영 5개년 계획>이 발표되었고, ‘내 삶을 책임지는 국가’(국정목표 3)의 전략과제로 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’가 제시되었다. 이후 2018년 9월 포용국가 전략회의에서는 ‘모두를 위한 나라, 다 함께 잘사는 포용국가’를 사회정책 비전으로 설정하였고¹⁾, 2018년 11월 APEC 정상회담에서 ‘다 함께 잘사는 혁신적 포용국가’를 국정 비전으로 추진한다고 선언하였다. 국민소득 3만 달러 시대 진입에도 불구하고, 성과에서 배제되어 있는 취약계층이 다수이며 국민의 전반적인 삶의 질도 낮은 수준²⁾이라는 진단이 ‘혁신적 포용국가’를 구상한 계기라고 밝혔다. 특히 기존 방식으로는 양극화, 저출산·고령화 등 구조적 문제의 심화와 4차 산업혁명과 젠더갈등, 환경문제 부각 등 사회 위기에 대응하는 데 한계가 있음을 인정하고 ‘사람중심 사회’로의 패러다임을 전환하겠다고 명시했다. 혁신적 포용국가는 현 정부의 국정비전이자 전략 목표가 되었지만, 아직까지 사회 전 영역으로 확장되지 못하고, 안착되는데 시간이 더 걸릴 것 같다³⁾.

특히 문화예술 분야는 코로나가 장기화되면서 취약성이 명확히 드러났다. 창작물 생산까지 장기간의 준비과정이 필요하고, 국제교류 활동이 많으며, 밀폐된 장소에 최대한 많은 관객을 동원

1) 대통령직속 정책기획위원회 관계부처 합동(2018.9.11.) <문재인 정부 ‘포용국가’ 비전과 전략 : 국민의 삶을 바꾸는 포용과 혁신의 사회정책> 12쪽 참조.

2) 최현수외, 2019, 「포용국가 비전 및 전략기반 사회정책 통계지표 개발」 한국보건사회연구원

3) 특히 지난 4년간 빈곤·불평등 완화, 국가돌봄 책임 확대 등 포용국가 정책의 성과도 있으나 코로나-19 장기화로 사회안전망의 약한 고리들이 노출됨에 따라 평등과 포용보다는 국민의 안전과 일상의 회복이 주된 목표로 부각되었다.

해야 수익을 얻는 구조를 가지고 있다⁴⁾는 것이 취약한 이유다. 다수의 예술인이 멸종위기에 처한 상황 속⁵⁾에서 포용정책을 논한다는 것은 시기가 적절하며 의미도 깊다고 생각된다.

그렇다면 혁신적 포용국가 비전과 전략에서 문화 관련 정책은 어떤 위상을 지닐까? 관련 자료를 살펴보면 '전략 7 : 인적자본의 창의성·다양성 증진'처럼 핵심의제가 아니라 주변부처럼 소개되고 있다. 오히려 문화 현장에서는 의제를 넘어 이미 실천으로서 다종다양한 포용정책들이 진행되어 왔다. 간략히 소개하자면 문화소외계층의 향유권 신장을 위한 통합문화이용권 사업, 지역의 문화예술회관을 통해 수준 높은 공연 관람 기회를 제공하는 방방곡곡 문화공감사업, 문화시설이 부족한 도서·산간 지역 및 문화향유가 제약된 군·부대 교정시설과 병원과 노인회관 등 사회복지시설을 순회하며 문화예술 프로그램을 제공하는 신나는 예술여행, 문화다양성을 증진하는 무지개다리 사업, 주5일제 수업의 정착됨에 따라 시행된 토요일문화학교 등 포용정책과 관련한 문화 사업은 여러 분야에서 실행되어 왔다. 다만 다종다양한 사업을 정책적으로 묶어낼 총체적인 개념이 없었고, 개별사업의 역할 이외 국가전략의 핵심적 아젠다로서 위상을 정립하진 못했던 것 같다. 이는 포용국가 담론에서 문화정책과 사업이 충분히 논의되지 않았고, 문화정책 분야에도 포용국가 개념에 대한 이해와 정책연계가 부족했음을 보여준다. 앞으로 더 많은 과제와 노력이 요구되는 지점이다. 따라서 여기서는 총체적인 삶의 양식인 문화 분야와 포용국가 정책이 어떻게 조우하는지 살펴보고 쟁점을 확인할 것이다. 이를 통해 포용적 문화정책의 한계와 가능성을 점검할 것이다.

2. 포용적 문화정책의 비판적 검토와 몇 가지 쟁점

포용(inclusion)은 사회나 집단에 속한 사람들이 타인을 너그럽게 감싸 주거나 받아들인다는 용어⁶⁾로 '배제(exclusion)⁷⁾'와 대립되는 개념이다. 문화정책은 문화적 사안을 어떻게 다룰지 구상하고 그에 따른 제도를 정비하고 재원을 분배하는 공적행위라 할 수 있다⁸⁾. 따라서 포용적 문

4) 양혜원, 2020 「위기의 시대, 문화예술의 새로운 전환모색」2020 아시아문화포럼 발표 자료집, 93-95쪽.

5) 광주 예술인 간담회 내용 "예술 활동이 아예 없거나 80~90%가량 축소된 현실에서 생활세계는 점차로 위축되고 카드 돌려막기, 신용, 담보대출도 되지 않는 퇴로가 없는 위기로 몰리면 어떤 선택을 할 것인지 모르겠다."(광주 거주, 남성, 60대, 전통공연단체 대표)

6) 국립국어원 표준국어대사전, 검색주소 <https://stdict.korean.go.kr/main/main.do>

7) 사회적 배제는 1960년대 프랑스의 경제 책임자였던 피에르 마세(Pierre Masse)가 처음으로 공식적인 언급을 한 이후 광범위한 논의가 지속되었다. 학술적으로 사회적 배제는 "어떤 개인이나 집단이 물질적·문화적·사회적 자원의 배분과 정치적 의사결정 과정, 그리고 개인 간의 사적인 호혜관계에 참여하지 못하는 상태와 그러한 상태를 만드는 과정을 모두 의미한다(박인권, 2015: 104).

8) 코토 카즈코 엮음, 2004, 『문화정책학』, 도서출판 시유시. 21쪽. 문화정책은 문화를 대상으로 하는 공공정책이다. 문화정책이

화정책은 성별, 인종, 종교, 계급, 장애유무 등 정체성의 차이나 삶의 방식의 차이로 인해 문화예술 창작과 향유 활동에서 배제되는 사람들의 기본적 권리와 능력을 증진시키는 실천이며, 증진 과정에 필요한 재원을 분배하고 관리하는 공적행위라 정의할 수 있다. 포용적 문화정책의 개념과 쟁점을 파악하기 위해서는 창작자와 향유자의 역할을 구분해서 살펴봐야 한다. 오늘날 창작자와 향유자의 경계가 약화되고, 일상이 곧 예술이 되는 현실에서 전통적 의미의 예술영역과 예술가의 입지는 매우 좁아진 게 사실이다. 특히 디지털 기반의 창작도구를 활용한 수많은 장르가 생성되고 창작물이 유통되는 현실을 볼 때 문화 예술인은 더 이상 특정장르 종사자로 한정지을 수 없다. 불편한 진실이긴 하지만 이제 예술은 장르 간 융합, 경영, 산업, 신기술, 복지, 도시재생 등과 동거하지 않으면 생존하기 힘든 형국이다. 그럼에도 불구하고 정책은 대상과 지향성이 명확하기에 창작자와 향유자를 구분해서 살펴봐야 한다. 특히 창작동기를 부여하기 위해 무엇이 선행되어야 하는지, 문화예술 향유의 포용성을 높이기 위해 무엇이 필요한지, 예술가들이 이익분배 과정에서 어떻게 배제되는지 등을 대표적인 사례를 통해 검토할 것이다.

1) 창작자를 위한 포용적 문화정책 : 문화검열은 이제 그만

예술가의 창작 동기를 부여하기 위해서는 아트마켓, 아트페어 등과 같은 유통 플랫폼의 확대를 통해 실질적인 수입이 발생하는 구조를 만드는 방법도 있고, 공공예술 프로젝트를 늘리거나 문화활동을 장려하는 사업을 늘려 예술가의 설 자리를 늘려주는 방법도 있다. 그렇지만 가장 기본은 국가나 사회가 예술가로서의 자존감을 지켜주는 것이 필요하다. 즉 예술가로서 자존의 기본이 되는 '표현의 자유와 창작의 권리'를 보장하는 것이 무엇보다 중요하다. 하지만 이러한 당위성에도 불구하고 현실에서 실천은 쉽지 않은 것 같다.

문화사적으로 예술 창작물에 대한 통치 권력의 검열은 항상 있어왔고 여전히 도처에서 지속되고 있다. 중국 진시황의 분서갱유, 조선시대 정감록 및 천주실의 등의 금서, 일제 강점기 언론검열과 탄압, 유신 및 권위주의시대 '금지곡', '불온서적' 지정, 1999년 영화 '거짓말'의 등급부여 보류 조치, 최근 박근혜 정부의 '블랙리스트 사태'까지 통치 권력은 제도적으로 혹은 불법적으로 창작물을 검열하고 관리해 왔다. 과거의 검열이 구속, 판금, 상영저지 등의 수단을 동원하여 일방적이고 폭력적인 방식으로 예술창작을 억압했다면 최근에는 청소년 유해매체 지정을 통해 제도적으로 관리하기도 하고, 1만 명의 문화예술인 블랙리스트를 작성해 예술 표현의 자유와 창작권을 침해했던 방식도 등장하였다. 통치 권력은 사회적 관계 속에서 때로는 억압적 수단을 동원하고

포괄하는 영역은 대단히 넓고, 그것은 개개인의 창조적이고 자유로운 삶의 방식과 관련될 뿐만 아니라 산업과 도시발전과 연관성이 있고 앞으로는 교육, 의료, 복지등과 접촉될 것이다.

때로는 지배이데올로기에 동의를 구하기도 하는 등 획일적이지 않고 점점 더 유연하게 검열과 통제를 수행한다.⁹⁾ 검열은 단순히 개인의 창작물에 대한 규제가 아니라 통치 권력과 밀접히 연관되어 있으며 문화적 지배를 완성해 나가는 기제이다. 그럼에도 불구하고 문화현장에서는 여전히 정치색을 드러내지 않는 것이 미덕이며 예술창작은 순수해야한다는 근본주의적 생각이 지배적이다¹⁰⁾. 이러한 분위기는 예술가의 현실 참여와 표현의 자유 그리고 창작의 권리를 제약할 수 있다. 포용적 문화정책은 가난한 예술인을 구제한다는 시혜적 지원이 아니라 창작동기를 북돋는 적극적인 정책이어야 하며 그것의 기본은 예술가의 현실참여와 표현의 자유를 보장하는 것에서 출발해야 한다.

2) 향유자를 위한 포용적 문화정책 : 문화기반시설 관람객중심으로 운영 패러다임의 전환

포용국가 사회정책 비전 전략 및 추진계획 기본방향의 주요내용을 살펴보면 문화영역은 국민의 삶 중 '쉽' 영역에 포함되며 그 내용은 “과도한 노동시간을 줄이고 문화와 여가가 있는 생활을 찾아드리겠다” “국민 누구나 동네 가까이에서 문화와 여가를 즐길 수 있는 환경을 조성하겠습니다.”라는 정책목표로 제시된다.¹¹⁾ 2019년 당시 자료는 문화예술 관람률이 대도시 85.2%, 읍면 71.7%라는 <2018 문화향유실태조사>에 근거한다. 특히 쉽이 있는 삶을 만들기 위해 국민들이 문화생활을 누릴 수 있는 여건 조성 과 문화시설 인프라에 대한 접근성 강화가 필요함을 진단한다. 또한 주요과제로 문화기반시설 건립을 지원하여 2018년 2,791개소를 2022년 3,288개소로 늘리는 것을 성과목표로 제시한다. 중간점검 차원에서 2020년 지표 현황을 살펴보면 문화기반 시설은 3,017개소로 2019년에 비해 6.8% 상승했고 전체 문화기반시설 중 박물관(897개)과 미술관(267개)이 차지하는 비율이 약 38.5%에 달한다. 지역적 분포를 살펴보면 경기지역 567개, 서울지역 410개, 강원지역 232개 순으로 나타났고, 인구 백만 명당 문화시설 수는 205.6개가 위치

9) “1980년대 예술검열은 이념적으로 문제가 되는 작품판매를 금하고 출판을 취소하거나 예술가를 정치사상범으로 간주하여 국가보안법 위반으로 구속시켰다. 블랙리스트 사태에서 드러난 최근의 검열은 전시를 못하게 하고, 지원리스트에서 배제시키고, 예술가의 존재 자체를 무력하게 만들며 윤리적 모멸감을 주는 방식을 취했다. 이러한 검열을 경험한 예술가는 공공지원을 받기 위해 자기검열을 통해 현실에 대한 비판과 풍자를 자제한다”(이동현, 2017 『세월호 이후의 한국연극』, 한국연극평론가협회, 93-97쪽)

10) 모든 문화는 순수해야 한다는 것이야말로 가장 정치적이고, 이데올로기적인 표현이다. 서구에서는 예술가의 사회적 발언이 하나의 전통으로 자리 잡고 있으며 피카소의 <게르니카>, 찰리체플린의 <위대한 독재자>와 같은 작품은 예술과 정치현실의 밀접한 관계를 설명하는 대표작이다. 하지만 우리사회에서 예술가들의 현실참여는 검열의 대상이 되어왔다. 세월호와 5.18과 같은 시국사건을 언급했다는 이유로, 독재자 아버지를 풍자했다는 이유로 검열의 대상이 됐다. 예술에 대한 정치검열은 말 그대로 예술의 공공지원과 배제의 근거를 예술성, 작품성에 두지 않고 정치성에 둔다. 그 예술가가 누구를 지지하며, 누구를 비판하는가가 지원과 배제의 중요한 기준이 된다. 그 과정에서 정치검열은 정치적 진영 혹은 편가르기의 근거를 매우 자의적으로 설정하여 정치적 입장을 드러내지 않은 채 사회적 논쟁에 말을 걸고자 하는 모든 작품을 거부한다.

11) 최현수 외 2019. 「포용국가 비전 전략기반 사회정책 통계지표 개발」 보건복지부, 29쪽.

한 제주지역이 가장 많은 것으로 조사되었다.¹²⁾

혁신적 포용국가 비전 달성을 위해 문제점을 진단하고, 정책목표를 설정하여 추진하는 것은 일견 합리적이고 타당해 보인다. 그럼에도 불구하고 문화시설을 늘려 접근성만을 강조하는 하드웨어 중심의 정책목표 설정엔 아쉬움이 남는다. 문화시설은 예술인의 창작활동을 영위하기 위한 공간이면서, 동시에 시민들을 대상으로 예술 서비스를 시연하는 공간이기에 그 중요성은 충분히 인정하지만, 문화시설 수를 늘리는 것만큼 시설운영의 패러다임 전환을 함께 고려해야 한다. 일례로 미술관과 박물관을 가보면 ‘만지지 마시오!’ ‘사진 찍지 마시오!’라는 문구와 함께 여전히 소장품과 유물 중심으로 시설이 운영되고 있으며, 관람객은 항상 행동을 규제해야 하는 존재, 또는 전시기획자의 의도를 따라가며 배워야 하는 수동적인 관람의 객체로 제한이 된다. 전시콘텐츠 또한 중앙과 왕조 중심의 역사관과 유네스코 지정 세계문화유산 중심의 가치기준으로 평가된다. 결국 지역의 역사와 고유한 문화자산은 항상 부차적이고 잔여적 범주로 취급될 소지가 다분하다. 따라서 포용적 문화정책은 문화시설 현황을 늘리는 것 못지않게, 시설관리 및 유물과 전시물 중심의 콘텐츠에서 관람객을 배려하고 열린 소통을 위한 운영의 패러다임 전환이 시급한 과제라 생각된다. 또한 중앙과 왕조 중심 지배세력의 전시 콘텐츠와 더불어 지역의 문화자산의 중요성을 함께 소개하는 전시기획이 필요하며, 사회적 약자를 배려하는 전시¹³⁾, 관람객과 관련해 인종, 언어, 성별, 장애 유무, 사회적 지위로 인한 차별과 배제가 발생하지 않도록 공간 운영 매뉴얼을 갖추는 것이 진정한 포용적 문화정책의 모습이 아닐까 생각해 본다.

3) 문화적 도시재생과 예술가의 쓸모와 배제

도시재생 사업에서 ‘문화예술’은 중요한 전략 도구로 사용되고 있고¹⁴⁾, 이미 국내외 여러 성공 사례들이 소개되고 있다. 현재 광주에서는 19개 공간에서 도시재생 사업이 추진되고 있다¹⁵⁾. 특히 역사성과 문화적 가치를 내포하고 다양한 계층이 모여 있는 구도심의 재생은 문화예술과 결합되며 더욱 효과를 발휘한다. 도시재생 과정에서 예술가들의 참여는 예술가들에겐 새로운 영역

12) 문화체육관광부, 「2020 문화기반시설 현황분석」

13) 다양한 관람객을 염두에 두며 전시해설문의 분량과 전시물의 높이를 고려하는 것부터 전시가 편안함, 힐링, 즐거움을 느낄 수 있는 장이 되기를 지향하는 인식이 포용적 문화정책의 사례이다. 엄격하고 정숙한 분위기를 조성하고, 인지적 접근에 집중하는 전시의 기존관념 즉 소통이 부족하여 재미없는 공간이란 중압감에서 탈피하여 사회적 약자를 배려하고 존중하는 접근이 중요하다.

14) 문화예술을 활용한 도시재생의 성공사례는 이미 고전이 되었다. 쇠락한 철강공업도시 빌바오가 구겐하임미술관을 통해 관광객을 유치하고 재생에 성공한 사례, 화력발전소를 재생하여 미술관을 만든 런던의 테이트모던, 한때는 예술의 거리로 명성이 있었던 뉴욕의 소호지구 등. 국내는 전통문화를 활용한 전주한옥마을, 근대유산을 활용한 인천아트플랫폼, 연초장 건물을 재생한 청주공예단지, 근대문화시설을 활용한 광주양림동, 수원 화성이 중심이 된 행궁동 도시재생이 대표 사례들 등이 있다.

15) 누리집, 도시재생종합정보 체계 2021. 12.10 검색(<https://www.city.go.kr/index.do>)

확장의 기회가 되었고, 삭막했던 토건자본 중심의 재생사업과는 다른 분위기를 연출할 것으로 기대를 받았다. 현재 예술가들의 참여로 도시재생 사업 곳곳에 문화 행사와 활동이 증가하고 있으며, 도시재생센터들은 예술가들과 연계를 희망하고 있다. 물론 예술인은 개별적인 창작활동을 추구하지만, 최근에는 다양한 영역의 전문가(건축업, 타장르 예술가, 기획자, 행정, 마을활동가...)들과 협업을 확대하고 있다. 이러한 활동이 예술가들의 생존과 지속을 위한 기회임에는 분명하지만 예술가가 소모되고 있고, 이익의 분배과정에서 배제되고 있다는 비판을 받기도 한다. 대표적인 것이 젠트리피케이션 문제이다. 임대료가 저렴한 공간에 예술가들이 모이기 시작했고, 독특한 분위기와 개성이 매력적인 공간을 형성하며 관광객이 증가했는데, 정작 임대료가 올라가며 원래 있었던 예술가들은 쫓겨나게 되는 상황을 도심재생이 일어나는 곳¹⁶⁾에서 여러 차례 목격했다. 창조도시를 주창한 리차드 플로리다는 ‘창조계급’이라 불리는 고속권의 혁신적 인재들을 도시에 유치함으로써, 엄청난 이윤 창출이 가능한 창조산업의 생태계를 도시경제의 기반이자 경쟁력으로 삼아야 한다고 했다. 그는 문화적 도시재생에서 예술가의 쓸모를 통찰력 있게 제시했지만, 창조의 이윤이 어떻게 배분되는지는 말하지 않았다. 포용적 문화정책이 개입해야 할 부분은 바로 이 지점이 아닐까 생각된다. 예술가들은 항상 도시문제를 해결하는 구원투수처럼 호명이 된다. 그러나 그 쓸모가 다한 이후엔 투명인간이 되거나 소리 없이 사라진다. 레이몬드 윌리엄스(Williams, 1984)는 근위병 교대식, 국회의 개회식 장면처럼 문화를 국가의 권력 강화에 사용하거나, 경제 발전을 위한 자원으로 활용하는 것을 ‘전시로서의 문화정책(cultural policy as display)’이라고 명명했다.¹⁷⁾ 문화적 도시재생이 ‘전시로서의 문화정책’이 되지 않기 위해서는 예술가를 존중하고, 도시재생의 이익의 분배에서 예술가가 배제되지 않고 이익을 공유하는 포용적 문화정책이 성립되어야 한다.

3. 포용적 문화정책의 지속성과 희망사항

여기에서는 현 정부의 혁신적 포용국가의 기본적 문제의식에 공감하며, 문화영역으로 확장을

16) 젠트리피케이션 문제는 국내외 문화적 도시재생 도시 곳곳에서 나타난다. 홍대거리, 경리단길 등 국내뿐 아니라 뉴욕의 대표적인 문화공간으로 자리 잡은 소호지구도 마찬가지다. 주킨(Zukin, 1995)은 소호, 브로드웨이 42번가, 브라이언트 파크 등은 모두 낙후되어 사라질 위기를 겪은 공간인데 공공 및 민간 기관이 주도하는 재생 활동을 통해 ‘아방가르드한 예술가’, ‘문화산업의 성지’, ‘도시 엘리트들의 쉼터’ 상징, 곧 이미지가 입혀졌다고 했다. 그러나 이 과정에서 낙후되었던 과거나 역사적 맥락은 모두 지워졌으며, 새롭게 입혀진 이미지만이 남게 됐고 그 결과 도시의 문화적 정체성과 역사성은 손실되며, 도시의 문화정체성 및 역사를 구성하던 원주민들을 새롭게 조성된 공간에서 배제되고, 전치되었다고 했다.

17) Williams, R. 1984. “State culture and beyond.” pp. 3–5 in (eds.) L.Appignanesi. Culture and the state. London: Institute of Contemporary Arts.

위해 필요한 것들이 무엇인지 현안을 검토하며 포용적 문화정책의 쟁점을 살펴보았다. 먼저 ‘포용적 문화정책’의 기본은 예술가의 창작활동과 표현의 자유를 보장하는 것이다. 이제는 블랙리스트의 사건을 교훈 삼아 문화검열을 폐지하는 문화가 정착되어야 한다. 또한 문화현장에서는 여전히 정치색을 드러내지 않는 것이 미덕이며 예술창작은 순수해야한다는 근본주의적 생각이 지배적인데, 이런 분위기는 예술가의 현실 참여와 표현의 자유 그리고 창작의 권리를 제약할 수 있음을 지적했다. 두 번째는 향유자를 위한 포용적 문화정책으로 문화기반시설의 숫자를 늘리는 것도 중요하지만, 소장품과 유물 중심의 시설운영이 아니라 관객 중심으로 시설운영의 패러다임 전환이 필요함을 지적했다. 아울러 지역의 문화자산의 중요성을 소개하는 전시, 사회적 약자를 배려하는 전시, 관람객과 관련해 차별과 배제가 발생하지 않도록 공간 운영 매뉴얼을 갖추는 것이 포용적 문화정책의 선행조건임을 강조했다. 셋째, 현재 전국적으로 진행되고 있는 문화적 도시재생사업에서 예술가들은 도시문제를 해결하는 구원투수처럼 호명이 되지만, 그 쓸모가 다한 이후엔 투명인간이 되거나 소리 없이 사라지고 있음을 언급했다. 포용적 문화정책은 도시재생에 참여한 예술가들이 이익 공유에서도 배제되지 않는 게 중요하다.

포용적 문화정책이 안착되기 위해서는 예술가들의 지지는 물론 시민을 대상으로 한 포용적 문화정책의 홍보, 지속적인 담론의 생산과 공유, 예산지원과 정책관리가 수반되어야 한다. 시민을 대상으로 포용적 문화정책을 가장 효과적으로 체험하는 것은 아마 축제 같은 이벤트일 것이다. 축제는 다양한 사람들뿐만 아니라 다채로운 문화예술 활동을 특정시간, 특정장소에 가장 많이 모을 수 있고 시민들의 폭넓은 예술경험을 가능케 하는 문화예술 장르이기 때문이다. 포용적 문화 축제는 과연 어떤 모습일까 상상해 본다. 또한 포용정책을 공유하는 공론장을 통해 담론을 촉발시키고, 교류행사를 통해 동료로서 서로의 우정을 나누고 연대방안을 모색하는 장이 앞으로 더욱 많아지길 희망해 본다.

포용사회와 이주민 - 포용·공존의 사회로 가기 위한 탐색 -

선봉규

전남대 글로벌디아스포라연구소

오늘날 한국사회는 다인종·다문화사회로 급속히 변화되고 있다. 이주민의 유형 또한 이주노동자, 결혼이민자, 유학생, 외국국적동포, 난민 등 다양한 층위로 구성되어 있다. 코로나19는 한국사회의 오래된 편견에 기반한 차별과 배제, 혐오 현상을 촉진시켰다. 문재인정부의 '배제하지 않는 포용'은 한국사회가 당면한 사회구성원간의 불평등, 양극화, 차별, 혐오 등의 문제를 해결하는데 최소한의 처방은 될 것이다. 더욱 중요한 것은 차별금지법과 같은 입법을 통해 사회구조를 개혁하고, 포용·공존의 공동체적 삶을 지향해나가야 한다.

키워드 : 이주민, 포용, 공존, 사회통합, 광주공동체

1. 이주민: 유형 및 체류 현황

“...이민노동자들은 불사의 존재, 끊임없이 대체 가능하므로 죽음이란 없는 존재들이다. 그들은 태어나지도 않으며, 양육되지도 않으며, 나이 먹지도 않으며, 지치지도 않으며, 죽지도 않는다. 그들은 단 하나의 기능 - 일하는 것을 가질 뿐이다.”¹⁾

위의 인용문은 1970년대 유럽사회의 이민노동자에 대한 묘사이다. 미국의 「포춘」지는 이민노동자들이 유럽경제에서 없어서는 안되는, 영구적인 필요에 가까운 것이 되었다고 평가하고 있다.²⁾ 오늘날 한국사회는 어떠한가?

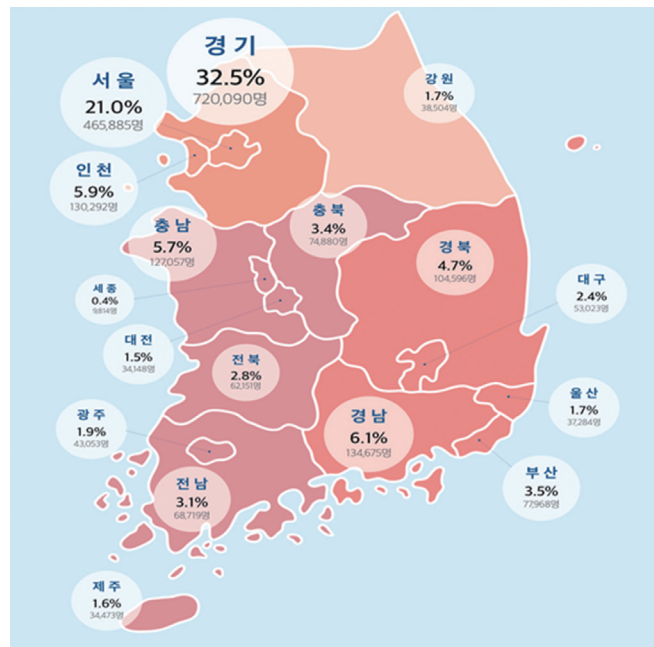
2004년 고용허가제 도입, 2007년 재한외국인 처우 기본법 제정, 2008년 다문화가족지원법 제정 이후 외국인 인력 및 다문화정책이 본격화되면서 국내 체류 외국인은 지속적인 증가 추세를 보이고 있다. 2019년 1월 기준 행정안전부의 지방자치단체 외국인주민 현황 자료에 따르면, 외국인주민은 2,216,612명이다. 외국인주민 수를 처음 조사한 해는 2006년인데, 당시 외국인주민은 536,627명으로 현재 4배 이상 증가했다. 외국인주민은 이주노동자, 결혼이민자, 외국국적

1) 존 버거, 장모르 저, 차미레 옮김(2021). 『제7의 인간』 눈빛, p.65.

2) 존 버거, 장모르 저, 차미레 옮김(2021). p.18.

동포³⁾, 유학생, 난민 등으로 구분된다. 한국국적을 가지지 않은 외국인주민이 1,778,918명, 한국국적을 취득한 외국인주민이 185,728명, 외국인주민 자녀가 251,966명이다.⁴⁾

지역별 거주 현황을 보면, 경기도 720,090명으로 전체 32.5%가 집중 거주하고 있으며, 서울 465,885명(21.0%), 인천 130,292명(5.9%)로 외국인주민의 59.4%(1,316,267명)이 수도권에 거주하고 있다. 수도권 인구는 25,892,678명으로 총인구의 50%를 차지하고 있다. 수도권 이외 지역의 거주 현황을 보면 경남 134,675명(6.1%), 충남 127,057명(5.7%), 경북 104,596명(4.7%), 부산 77,968명(3.5%), 충북 74,880명(3.4%), 전남 68,719명(3.1%), 전북 62,151명(2.8%), 대구 53,023명(2.4%), 광주 43,053명(1.9%) 순이다. 이러한 통계자료에서 확인되듯, 오늘날 한국사회는 다인종·다문화사회로 급속히 변화되고 있음을 알 수 있다.



〈그림 1〉 지역별 외국인주민 분포 현황

한국사회에 체류하고 있는 외국인주민이 1,000명 이상 되는 국가는 26개국이다. 그중 중국 출신 외국인주민이 757,037명(42.6%)로 가장 많다. 베트남 197,340(11.1%), 태국 182,160명(10.2%), 미국 78,539명(4.4%), 우즈베키스탄 62,076명(3.5%), 필리핀 50,217명(2.8%), 캄보디

3) 한국의 재외동포는 외국국적동포와 재외국민으로 구분된다. 외국국적동포는 출신국의 국적을 취득한 사람이며, 재외국민은 대한민국의 국적을 유지하고 있는 사람이다. 국내에 체류하고 있는 외국국적동포는 조선족동포, 고려인동포가 대부분이다.

4) 행정안전부(2020). 「2019 지방자치단체 외국인주민 현황」

아 45,475명(2.6%), 네팔 40,230명(2.3%), 인도네시아 396,360명(2.2%), 몽골 36,813명(2.1%), 카자흐스탄 29,009명(1.6%), 미얀마 27,592명(1.6%) 순이다. 이외에도 스리랑카, 러시아, 일본, 방글라데시, 대만, 캐나다, 파키스탄, 말레이시아, 키르기스스탄, 영국, 동티모르, 라오스 등이 있다.

광주광역시 체류 외국인주민은 2019년 현재 총 43,053명이다. 외국인주민 체류 현황을 최초로 조사한 2006년에 6,711명이었는데, 2019년에는 약 6배 이상 증가했다.

〈표 1〉 광주광역시 체류 외국인주민 연도별 현황

2006년*	2008년	2010년	2012년	2014년	2016	2018	2019년
6,711	13,077	16,632	20,649	24,466	31,162	38,698	43,053

* 2006년 최초 조사 시에는 한국 국적을 가지지 않은 자는 외국인노동자와 결혼이민자만 대상으로 시범 작성

유형별로 보면, 이주노동자 7,312명(남 5,851명, 여 1,461명)이고, 결혼이민자는 3,635명(남 510명, 여 3,125명), 유학생은 6,156명(남 3,335명, 여 2,821명), 외국국적동포는 2,944명(남 1,526명, 1,418명), 기타 외국인인 13,329명이다. 한국 국적을 취득한 외국인인 3,297명(남 254명, 여 3,043명)이며, 외국인주민자녀는 6,470명(남 3,405명, 여 3,065명)이다. 유형별 체류 규모를 보면 이주노동자, 유학생, 결혼이민자, 외국국적동포 순이다.

〈표 2〉 광주광역시 체류 외국인주민 유형별 분포 현황

구분	계	한국 국적을 가지지 않은 자					한국 국적 취득자	외국인 주민자녀 (출생)
		이주 노동자	결혼 이민자	유학생	외국국적 동포	기타 외국인		
전체	43,053	7,312	3,635	6,156	2,944	13,239	3,297	6,470
동구	2,968	185	156	1,245	81	906	121	274
서구	3,788	513	478	96	222	1,123	460	896
남구	3,263	239	402	484	125	902	322	789
북구	9,700	807	1,035	1,974	339	2,769	890	1,886
광산구	23,334	5,568	1,564	2,357	2,177	7,539	1,504	2,25

출처: 행정안전부(2020)

외국인주민 집중 거주 지역은 외국인주민 1만 명 이상 또는 총인구 대비 5% 이상 거주하는 시·군·구 지역을 말한다. 광주지역은 유일하게 광산구가 이에 해당된다. 광산구의 외국인주민은 총 23,334명으로 광주 전체의 54.2%를 차지하고 있다. 광산구에 거주하고 있는 외국인주민

은 월곡2동에 가장 많으며, 하남동, 어룡동, 월곡1동, 평동, 첨단2동, 우산동, 수완동 등에 1천명 이상 거주하고 있다. 월곡2동, 어룡동, 하남동, 평동 등은 인근의 하남공단과 평동공단, 소촌공단이 있어 이주노동자들과 고려인동포들이 집중 거주하고 있는 지역이다. 특히 월곡2동은 잘 알려져 있다시피 ‘고려인마을’이라고 하는 고려인동포 특화거리가 형성되어 있다.

2. 이주민 그리고 사회통합의 현실

국내 체류 외국인의 지속적인 증가로 선주민과 이주민 간 접촉 역시 활발해졌고, 일자리 경쟁, 위장 결혼, 문화 충돌, 외국인 범죄 등이 사회적인 이슈로 떠올랐다.⁵⁾ 이러한 이유로 최근에는 이주노동자, 결혼이주여성, 조선족동포, 난민 등에 대한 차별 및 혐오 현상이 확산되고 있다.

지난 10년(2010~2020)간 한국인의 다문화화에 대한 태도 변화의 조사 자료를 보면 아래 <표 3>과 같다. <표 3>에서 보는 바와 같이, 지난 10년간 한국 사회는 다문화사회로의 변화를 긍정적으로 인식하는 비율 (60.6%→44.4%)이 감소해왔으며, 다문화화에 대한 유보적인 태도 (2.4%→13.1%)는 증가해왔다. 반면, 단일민족·단일문화국가를 지향한다고 답한 비율은 조금씩 증가했다.

<표 3> 한국인의 다문화화에 대한 태도 변화 (2010~2020)

단위: 명(%)

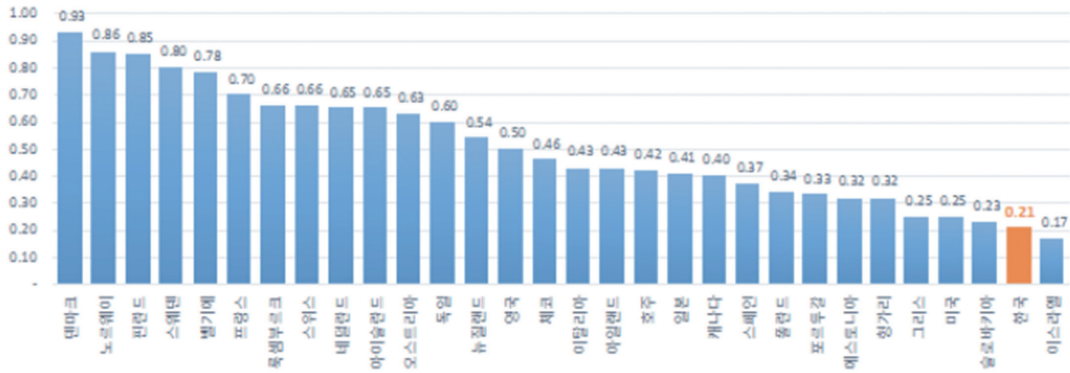
질문 보기	2010년	2015년	2020년
단일민족·단일문화국가	37.1	38.7	39.1
다민족·다문화국가	60.6	49.6	44.4
잘 모르겠다	2.4	11.7	13.1

자료: 최지혜, 조민호(2020), p.4.

한국의 사회통합수준의 실태를 보려면, 경제협력개발기구(OECD) 회원국 대상으로 5년마다 실시되는 사회통합지수(6)를 살펴보면 확인할 수 있다. <그림 1>에서 보는 바와 같이, 한국의 사회통합 수준은 1995년 이후 20년 동안 OECD 회원국 중 최하위를 벗어나지 못하고 있다.

5) 최지혜, 조민호(2020). “한국인 다문화 인식의 다양성.” 『EAI 워킹페이퍼』

6) 사회통합지수는 ‘사회적 포용’, ‘사회적 자본’, ‘사회이동’, ‘사회갈등 및 관리’ 등 4개 영역의 19개 지표 값을 근거로 산출된다.



〈그림 1〉 OECD 회원국의 사회통합지수(2015년 현재)⁷⁾

〈표 4〉에서 보는 바와 같이, 한국의 사회통합지수의 종합지수를 보면 1995년부터 2015년까지 29위를 차지하고 있다. 특히, ‘사회적 포용’ 항목은 다섯 차례 모두 꼴찌를 기록하였다. 아울러 ‘사회갈등과 관리’ 항목은 1995년 21위에서 2015년 26위로 점점 악화되고 있다. 이러한 사실에서 한국사회의 사회적 포용과 사회적 갈등 및 관리 지수를 개선하기 위한 적극적인 관심과 함께 정책적 대안을 마련해야 함을 확인할 수 있다.

〈표 4〉 한국의 사회통합지수 추이 (1995~2015)

연도	종합지수		사회적 포용 ⁸⁾		사회적 자본		사회이동		사회갈등과 관리	
	순위	지수값	순위	지수값	순위	지수값	순위	지수값	순위	지수값
1995	29	0.257	30	0.198	23	0.411	26	0.393	21	0.537
2000	29	0.228	30	0.150	23	0.469	22	0.387	25	0.482
2005	29	1.198	30	0.257	22	0.517	27	0.274	25	0.365
2010	29	0.211	30	0.253	22	0.499	26	0.294	25	0.353
2015	29	0.207	30	0.266	22	0.521	24	0.344	26	0.377

자료: 정해식 외(2016). 『사회통합지수 개발 연구』 한국보건사회연구원, p.142

7) 입소스 코리아 공식 블로그, https://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=ipsos_korea&logNo=221469804675&categoryNo=6&parentCategoryNo=&from=thumbnailList#(검색일: 2021.12.12.)

한국의 다문화정책에서 상대적으로(아시아권 국가 중) 선진적인 정책으로 평가되는 것이 있다. 바로 ‘일정한 자격’을 갖춘 외국인주민들에게 투표권을 부여하고 있다는 것이다.⁹⁾ 2005년에 공직선거법이 개정됨에 따라 ‘영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인’¹⁰⁾들은 지방선거에 한해서 투표에 참여할 수 있게 되었다. 국내 외국인 선거권자의 수는 2006년 지방선거 당시 6,726명이었으나, 2010년 12,875명, 2014년 48,428명, 2018년 지방선거에서는 106,205명으로 급격하게 증가하였다. 반면, 외국인 선거권자의 투표율은 2010년 35.2%, 2014년 16.7%, 2018년 13.5%로 지속적인 감소 추세를 보이고 있다.¹¹⁾

해외 국가들의 이민자 사회통합정책을 살펴보면 먼저, 대표적인 다인종·다문화국가인 캐나다에서는 이민자 통합프로그램인 ‘이민협의회’를 구성하여 정부와 지자체, 이주민, 지역공동체가 파트너십을 형성하여 지원체계를 마련, 운영하고 있다. 독일은 국가정책 차원에서 사회통합을 이루기 위해 2006년부터 연방수상의 주재 아래 이주민단체, 이주관련 시민단체, 실무자, 기업체 대표들이 함께 모여 ‘이민자 통합 정상회의’를 매년 개최하고, ‘국민통합계획’을 수립·발표하고 있다. 일본은 외국인비율이 높은 지방자치단체들이 중심이 되어 ‘외국인집주소시회의’라는 네트워크를 구축하여 지방정부 간 연합체로서 다문화시책을 추진하고 중앙정부에 대책을 촉구하는 활동을 전개하고 있다.¹²⁾

3. 포용·공존의 사회로 가기 위한 탐색적 제언

문재인 정부는 출범 당시 ‘모두가 누리는 포용적 복지국가’를 주요 국정전략으로 내세웠으며, 2019년을 ‘혁신적 포용국가 원년’으로 선언하면서 ‘포용국가 사회정책 추진계획’을 발표했다. 혁신적 포용국가는 양적 성장이 아닌 질적 성장을 추구하며, 배제와 독식이 아니라 공존과 상생의 사회를 도모하고, 미래를 향해 혁신하는 사회이며, 강자만을 위한 대한민국이 아니라 모두를 위

8) ‘사회적 포용’은 사회 구성원이 제도를 통해 권리를 실현하고 삶의 질 향상에 필요한 자원을 향유할 수 있게 하는 제도 역량을 측정하는 것이다. 사회적 포용 항목의 세부지표는 ‘상대 빈곤율’, ‘성별 격차’, ‘비정규직 고용 보호’, ‘비자발적 임시근로자 비율’, ‘국내총생산(GDP) 대비 노인을 위한 사회지출’ 등이다. 정해식(2016), p.222.

9) 정부는 전국의 시군구를 대상으로 인구감소지역 89곳을 처음으로 지정했다. 인구감소지역은 전남과 경북이 각각 16곳으로 가장 많고, 이어 강원 12곳, 경남 11곳, 전북 10곳, 충북 9곳, 충북 6곳 등이 지정됐다. 부산 3곳, 대구 2곳 등 일부 도심 지역도 포함되었다. 연합뉴스, 2021.10.18., <https://www.yna.co.kr/view/AKR20211017040400530>(검색일: 2021.10.15.)

10) 공직선거법 제15조(선거권) 3. 「출입국관리법」 제10조에 따른 영주의 체류자격 취득일 후 3년이 경과한 외국인으로서 같은 법 제34조에 따라 해당 지방자치단체의 외국인등록대장에 올라 있는 사람

11) 김종갑, 김유정(2021)

12) <http://www.welfarenews.net>(검색일: 2021.12.13.)

한 대한민국을 의미한다. 특히 문재인대통령은 ‘배제하지 않는 포용’은 정부의 국정비전일 뿐 아니라 우리 사회가 추구해야 할 가치라고 밝혔다.¹³⁾ 그럼에도 불구하고 현재 한국사회에서 사회구성원간의 불평등, 양극화, 차별, 혐오 등은 매우 중요한 이슈가 되고 있다. 코로나19(COVID-19)의 대유행이 지속되면서 특히, 국내에 체류하고 있는 이주민의 건강과 삶은 더욱 배제되는 양상을 보이고 있다. 정부의 ‘배제하지 않는 포용’과는 훨씬 거리가 있다. 무엇을 어떻게 할 것인가? 가장 먼저 떠오르는 것은 미국의 심리학자 고든 올포트의 해결책을 인용하면, ‘차별금지법’을 제정하는 것이다. 고든 올포트는 한 사회내 장애인, 성소수자, 비정규직, 가난한 사람, 외국인 등에 대한 적대감, 혐오, 편견을 극복하기 위해 ‘입법’을 중요한 수단으로 제시한다. 현재 한국사회에서 차별금지법 제정은 여전히 머나먼 여정에 있다. 국가인권위원회는 2006년에 차별금지법 제정을 권고했지만 21대 국회에 이르기까지 논의가 제대로 이루어지지 못하고 있다. 국회의 두 거대 정당은 21대 국회 마지막 날인 2024년 5월 29일까지 연장하기로 만장일치 의결했다.¹⁴⁾

다음은 광주정신에 기반한 공동체를 만들어가는 것이다. 2018년에 예멘 난민들이 제주도에 입국하면서 무슬림에 대한 혐오가 사회적으로 확산된 바 있다. 당시 예멘 난민 수용에 대한 여론 조사를 살펴보면, 전체적으로 찬성이 39.0%, 반대가 49.1%, 잘모르겠다가 11.9%로 나타났다. 지역별로 보면, 광주·전라지역이 다른 지역과 달리 유일하게 찬성(50.7%)이 반대(39.6%)보다 높았다.¹⁵⁾ 주지하다시피, 광주는 민주·인권·평화의 정신과 가치를 일상화, 내면화하기 위해 광주인권현장과 인권지표를 마련해 인권도시의 모델을 만들어가고 있다. 아울러 광주는 ‘아시아문화중심도시’라는 미래 비전을 실현해나가기 위해 다양한 프로젝트를 수행하고 있다. 이러한 비전을 실현해나가기 위해서는 문화의 다양성이 인정되고 공존하는 공동체가 반드시 필요하다. 지역에 체류하고 있는 이주민들은 자신의 나라의 전통명절이나 축제를 통해 지역사회 구성원들과 소통하는 장을 마련하고 있다. 몽골의 나담 축제, 캄보디아의 쫄츠남 축제, 태국의 송크란 축제, 스리랑카의 알룻아우르프 축제 등이 개최되고 그들의 전통의상과 음식, 민속공연도 함께 어우러지는 다문화 축제가 일상화되고 있다. 이렇듯 이주민들은 어느덧 지역사회의 한 축이 되어가고 있다. 세계 각국에서 각기 다른 사연을 가지고 광주에 정착한 이주민은 지역사회의 소중한 구성원으로서 존중되고 인정받아야 한다. 나아가 그들의 문화가 일상생활 속에 스며들어 제각각의 향기를 내고 함께 어우러지는 포용·공존의 공동체를 만들어나가야 한다.

13) 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148855401>(검색일: 2021.12.13.)

14) 「경향신문」 2021/11/14

15) 지역별 결과를 보면, 부산경남울산-찬성 36.7%, 반대 55.1%; 경기인천-찬성 34.1%, 반대 54.3%; 대구경북-찬성 39.6%, 반대 46.8%; 대전충청세종-찬성 39.5%, 반대 46.6%; 서울-찬성 41.4%, 반대 44.0% 등이다. 「연합뉴스」 2018/06/21

참고문헌

- 김종갑·김유정(2021). “외국인 지방참정권 현황과 시사점.”『이슈와 논점』제1824호
- 정해식 외(2016). 『사회통합지수 개발 연구』한국보건사회연구원
- 존 버거·장모르 저, 차미례 옮김(2021).『제7의 인간』눈빛
- 최지혜·조민효(2020). “한국인 다문화 인식의 다양성.”『EAI 워킹페이퍼』
- 한국행정연구원 박준 외(2021).『국가포용성지수 개발 연구』경제·인문사회연구회
- 행정안전부(2020). 『2019 지방자치단체 외국인주민 현황』
- 대한민국 정책브리핑, <https://www.korea.kr/special/policyCurationView.do?newsId=148855401>(검색일: 2021.12.13.)
- 입소스 코리아 공식 블로그, https://blog.naver.com/PostView.nhn?blogId=ipsos_korea&logNo=221469804675&categoryNo=6&parentCategoryNo=&from=thumbnailList#(검색일: 2021.12.12.)
- <http://www.welfarenews.net>(검색일: 2021.12.13.)
- 「경향신문」2021/11/14.
- 「연합뉴스」2018/06/21.

문화·예술 [3]

지역 회복을 위한 되살림 관광: 재생과 자생을 통한 포용적 로컬관광

이숙영

(주)좋은친구들 기획이사

「포용적 성장에서 지역관광은 지역균형발전의 한 축으로 자리매김하며 지역의 자립을 위한 기반을 조성하고 지역 간의 불균형 완화 등 지역발전의 유효한 전략이 되고 있다. 이에 관광을 지역의 문제를 해결하는 솔루션으로 포용적 성장과 포용관광의 의미를 살펴보고, 재생과 자생, 연결을 통한 지역에 의한, 지역을 위한 지속가능한 되살림 관광으로 포용적 로컬관광을 모색해 보고자 한다.」

키워드 : 포용적 로컬관광, 되살림 관광, 지역회복, 재생, 자생, 포용적 성장, 포용관광

1. 들어가며

우리 사회는 거의 2년이 넘는 팬데믹으로 대전환의 시기를 맞이하고 있다. ‘도대체 팬데믹은 언제 끝날까? 올해는 팬데믹 이전으로 완전히 돌아갈 수 있을까?’라는 불안으로 힘든 시기를 보내고 있다. 하지만 최근 높아진 백신 접종률에 ‘코로나 종식’에 대한 기대감과 획기적인 기술 발전으로 미래에 대한 희망을 잃지 않고 우리가 꿈꾸던 미래를 더욱 앞당기고 있다.

팬데믹 이후 경제·사회 회복에 중점을 두며 모두가 함께 잘 사는 포용적인 나라를 만들기 위한 고민이 사회 각 분야의 화두로 떠오르고 있다. 이런 패러다임 변화 속에서 지역관광에 대한 관심이 높아지고 있다. 연속된 재택근무와 막혀버린 하늘길로 인해 국내 여행에 대한 수요 증가로 이어지면서 도심을 떠나 산으로 들로 향하는 트렌드를 만들어 냈다. 이러한 여정의 도중에 그 지역의 문화와 역사, 그곳에 사는 사람들을 만나보는 여행이 큰 의미를 가지며 여행의 감동을 배가시키는 방법으로 고민이 이어졌다.

이제는 지역관광이 지역균형발전의 한 축으로 자리매김하며 지역의 자립을 위한 기반을 조성하고 지역 간의 불균형 완화 등 지역발전의 유효한 전략이 되고 있다. 이에 관광을 단순히 보고 즐기는 것이 아닌 지역의 문제를 해결하는 솔루션으로 포용적 성장과 포용관광의 의미를 살펴보고, 재생과 자생, 연결을 통한 지역에 의한, 지역을 위한 지속가능한 되살림 관광으로 포용적 관광 방안을 모색해 보고자 한다.

2. 포용적 성장과 포용관광

1) 포용적 성장과 포용관광의 개념

최근 포용적 성장(Inclusive Growth)에 대해 관심이 높아지고 있다. 세계은행(WB), OECD, 다보스포럼, 세계경제포럼(WEF), APEC, G20 등 포용적 성장에 대한 논의가 국제기구를 중심으로 활발히 진행되고 있으며, 그동안의 핵심 이슈는 일자리 창출과 빈곤감소, 구조개혁, 성 평 등, 교육정책, 사회적 경제 지원, 공공인프라 정비 등이다. 관광 분야에서는 유엔세계관광기구(UNWTO)를 통하여 포용적 성장에 대한 실천 방안에 대한 논의가 활발히 추진되고 있다. 유엔세계관광기구는 2000년대로 들어와서 지속가능한 관광에 대한 논의와 함께 최근에는 포용적 관광에 논의를 전개하고 있다. 유엔세계관광기구는 포용관광을 “관광지의 고유한 특성에 기초한 관광경험을 제공하고, 관광지의 경쟁력 강화를 위한 관광산업의 변화가 수반되며, 양질의 고용을 창출하는 동시에 사회 취약계층을 포함한 모든 계층에게 관광(산업) 활동에서 발생하는 혜택을 누릴 동등한 기회를 제공하는 것(UNWTO, 2018)”으로 규정하고 지역적 관점에서 접근하고 있다. 그리고 지역주민을 포함한 관광공급자까지 범위를 확대하고 경제적 가치와 함께 사회문화적, 환경적 가치도 적극적으로 모색하고 있다.

우리나라의 경우 포용적 성장을 위한 실천방안으로 ‘혁신적 포용국가’를 기치로 내걸고 포용과 혁신을 제시하고 있다. ‘지역이 강한 나라, 균형 잡힌 대한민국’을 비전으로 삼고 방방곡곡 생기 도는 공간, 안정되고 품격 있는 삶, 일자리가 생기는 지역혁신을 중점으로 국가균형발전 정책을 추진하고 있다. 이러한 점에서 지역관광 발전 방향도 포용적 성장의 전략을 적극적으로 수용하여 지역 주도 자립적 성장기반을 마련할 필요가 있다(국가균형발전위원회, 2018). 2019년 국가균형발전위원회의 대한민국 국가비전회의II에서 관광 부문의 핵심 과제로 포용적 성장과 지역관광의 추진방향을 모색하고 향후 지역관광 발전에 포용적 성장을 중점 전략으로 추진할 것임을 예고하고 있다.

그래서 관광산업은 포용적 성장을 위한 한 사회의 중요한 전략으로 지역의 새로운 경쟁력을 확보뿐만 아니라, 관광의 핵심 자원인 자연과 문화유산을 보존하고 포용적 사회로의 변혁을 주도할 수 있다. 관광산업의 규모가 전 세계적으로 커지고 있다는 것을 고려하면 포용적 성장 측면에서 관광은 전략적으로 중요한 수단이 될 수 있다. 그러나 아직 관광 분야에 있어서 적극적인 논의가 부족하며, 포용적 성장에 대한 개념에 대한 이해가 낮을 뿐만 아니라 이를 관광에 적용하

는 방안에 대한 공감대 형성이 미흡한 상황이다.

2) 공급자와 수요자 측면의 포용관광

2-1. 공급 측면의 포용적 관광

공급 측면에서 관광산업의 강점이자 특징은 중소기업들이 관광지의 서비스와 상품 제공에 주된 역할을 한다는 것이다. 실제로 체험, 외식 등 다양한 유형의 스타트업 기업들이 관광 활동과 연관되어 있고, 이러한 다양성은 지역에 인재를 유입하게 하여 지역의 포용성을 확대하고 관광지의 매력을 상승시키는 원동력이 된다. 이에 포용적 관광지 조성을 위한 정책적 측면에서 자신들의 생각을 사업화하는 시스템 지원뿐만 아니라 일자리와 연계한 정책이 요구된다. 예를 들면 예술가, 요리사 등 특별한 기술이나 지식을 지닌 사람들이 관광사업에 직접 참여할 수 있는 시스템을 구축하고, 교통을 통해 지식이나 기술이 갖추어지지 않은 사람들에게 관광산업에 참여할 기회를 제공하는 것이 필요하다.

2-2. 수요 측면의 포용적 관광

수요 측면에서 바라보는 포용적 관광은 관광 활동을 하나의 보편적 권리로써 개인이 지닌 특성과 무관하게 차별 없이 누구나 참여할 기회를 제공해야 한다는 것이다. 이는 다양한 특성을 가진 사람들이 관광 활동에 동등하게 참여할 수 있는 환경을 조성하며, 포용적 관광을 수요 측면에서 접근하기 위해 세 가지 이슈로 정리할 수 있다. 첫째, 경제적 취약계층이 문화적 권리로 여행할 수 있는 경제적 기반을 조성하는 것이다. 정당한 권리로 여행할 수 있는 사회적 합의가 이루어진다면 경제적 취약계층의 관광활동을 보장하는 제도가 마련되어야 한다. 둘째, 신체적인 제약요인을 지니고 있는 장애인들이 관광 활동에 비장애인들과 동등하게 참여할 수 있는 사회문화적, 물리적 환경을 조성하는 문제이다. 셋째, 사회적인 차별 없이 인종적, 문화적, 종교적 이유로 관광 활동에 참여할 수 있는 환경을 조성하는 문제이다. 이는 물리적 시설 문제가 아닌 사람들의 규범과 가치관의 변화를 도모하는 문제로 다양한 규범과 문화적 가치에 대한 시민들의 이해도를 높여 사회적 관용성을 향상 시키는 인식전환이 필요하다.

3) 지역관광 활성화를 위한 포용적 성장과 포용관광

포용적 성장이 지역관광의 현안을 해결하기 위한 최상의 방안은 아니지만, 지역관광에 있어 '포용'이 새로운 경쟁력임을 인식하는 것이 중요하다. 포용적 성장과 관광의 접목을 통해 새로운

정책 가치 창출은 물론이고 신규 시장 확대를 통해 지속가능한 관광지로 위상을 확보할 수 있다. 또한 포용적 성장이 지역관광에 중요한 이유는 지역관광 자체의 어려움을 해결할 뿐만 아니라 지역의 문제점(고용위기, 삶의 질 저하, 지역 불균형, 초고령화 등)을 해소하는데 적절하기 때문이다.

3. 지역 회복을 위한 되살림 관광: 재생과 자생을 통한 '포용적 로컬관광'

1) 지역 회복을 위한 되살림 관광

도시와 도시를 구성하는 사람과 식물, 동물 모두 다 '생명체'이며, 여러 농어촌과 도시가 모여 이루는 '지역'도 우리의 국토도 생명체이다. 생명을 다시 살리는 일인 '재생'은 아파하는 지역, 죽어가는 지역을 되살리는 일이다. 경쟁과 효율에 기초한 개발 시대의 시대정신이 국가나 지역의 성장이었다면, 재생 시대의 시대정신은 상생과 연대에 기초한 '재생'과 '되살림'이다. 팬데믹 이후 광주라는 지역의 회복을 위해 지역관광을 지역균형발전의 한 축으로 지역의 자립을 위한 기반을 조성하고 지역 간의 불균형 완화 등 지역발전의 유효한 전략으로 '재생'을 통한 '자생'과 지역의 포용성을 확대하는 '연결'의 과정을 통한 '되살림 관광'으로 모색해 볼 수 있다.

첫째, 광주의 민관협력으로 추진 중인 마을재생 사업 중 지역공동체를 기반으로 관광자원화할 수 있는 우리동네 마을관광 마켓을 통한 신규 시장의 확대이다.

우리동네 마을관광 마켓은 마을재생 사업 중 '재생'이 '자생'이 되는 관광모델을 찾고, 지역민이 주체가 되고 지역이 관광과 연결되는 관광자원화 정책으로 제안해 보는 관광플랫폼이다. 예를 들면 양동 청춘 발산마을의 할머니와 청년 콜라보 비즈니스 사업인 '쓸모아프로젝트'는 플라스틱 정류장을 통해 청년 창업과 노인일자리 문제를 함께 해결하는 프로젝트로 이를 지속가능한 힐링 여행인 '제로웨이스트' 관광으로 또 다른 비즈니스 모델을 만들어 볼 수 있다. 그리고 첨단2동 주민들이 직접 강사로 참여하는 '온 마을 배움터'는 '체험 여행'으로, 오래된 상점이 밀집한 구 양산 시장골목에서 진행 중인 예술과 문화가 공존하는 드로잉 골목재생 프로젝트는 이야기와 예술이 만나는 '예술관광여행' 등으로 지역공동체를 기반으로 하는 관광생태계를 조성해 볼 수 있다.

둘째, 포용적 측면에서 '기후위기', '생태', '배리어프리' 등 변화하는 관광시장에 대한 발 빠른 대응전략이 필요하다.

‘모두를 위한 관광’은 공동체 차원에서 중요함은 물론, 변화하는 관광시장에 대한 대응하고 관광 경쟁력 확보를 위해 적극적으로 추진할 필요가 있다. 현재 열린 관광지 선정을 통해 관광시설 개선을 추진하고 있으나 유명 관광지 중심으로 추진되고 있어 미흡한 실정이다. 그래서 마을을 중심으로 공동체 차원에서 관광환경과 서비스를 개선을 통해 실질적인 여행 장벽을 개선하고 기후위기, 생태 등 시대적 담론과 함께하는 인식전환과 실천으로 지역관광 활성화를 위한 기반 마련이 필요하다.

셋째, 지역 맞춤형 생활관광, 일상관광으로 지역 주민의 삶과 문화를 존중하는 포용적 회복이 중요하다.

최근 경제, 문화, 사회 관련 주목받는 개념으로 하이퍼로컬(hyperlocal)이 등장했다. 자신이 살고 있는 지역에 맞추어진 생활 방식으로 역세권, 슬세권, 숲세권, 스세권, 맥세권 등 지칭하지만 관광에서는 지역의 생활 방식, 마을의 생활 방식을 직접 체험하며, 지역에 사는 사람들과 역사와 문화를 만나는 로컬관광으로 접근할 수 있다. 그래서 현 정부는 관광지의 과도한 집중을 예방하며 관광 매체와 관광 주체, 관광 객체 간의 공정한 관계 형성을 통해 지속가능한 관광을 실현하는 정책을 추진 중이다. 2021년 10월에 시행된 관광진흥법 <제48의 3(지속가능한 관광활성화)>을 보면, “에너지 자원의 사용을 최소화하고 기후변화에 대응하며 환경훼손을 줄이고, 지역주민의 삶과 균형을 이루며 지역경제와 상생발전을 할 수 있는 지속가능한 관광자원의 개발을 장려”라는 길고 복잡한 문구로 포용적 성장과 포용관광에 대한 정책적 관심을 드러내고 있다. 이러한 변화와 함께 새로운 형태의 관광 모델이 나타나기 시작했다. 지역에 사는 사람들이 자신들의 생활권을 여행해 볼 수 있는 기회를 제공하고 지역민과 함께 지역, 마을의 주요 콘텐츠를 기반으로 여행자에게 새로운 라이프스타일을 제안하는 지역 맞춤형 생활관광, 일상관광에 대한 관심이 높아지고 있다. 이런 변화는 주민이 주인이 되고, 지역의 자연과 문화를 보존하고 관리하며 지역 경제 활성화에 기여하는 되살림 관광을 통해 지속가능한 관광모델로 자리매김할 것이다.

2) 지역의 재생과 자생을 통한 포용적 로컬관광

이렇게 마을재생 사업을 통한 마을관광 마켓이나 모두를 위한 생활관광, 일상관광사업 등은 지역의 경제적 개발의 원동력이 될 뿐만 아니라, 포용적 사회로의 변화를 주도할 수 있다. 포용적 성장이 지역관광의 문제해결을 위한 최상의 솔루션은 아니지만, 시대적 가치로서 지역관광의 혁신성장과 내실화를 도모할 수 있고, 개별적 사업 접근이 아닌 종합적인 관점에서 지역관광사업을 혁신하는데 유용할 수 있다. 이제는 ‘재생’에서 ‘자생’으로, 자생에서 연결을 통한 되살림을 통

해 관광과 관련된 다양한 정책적 노력과 지역의 노력이 단절되지 않고 포용적 성장의 목표와 비전에 대응할 수 있는 통합된 관점에서 설계되는 것이 필요하다.

따라서 지역관광은 '포용적 성장을 통해 모든 지역과 사람이 행복한 지역공동체를 실현'을 목표로 하는 포용적 로컬관광이 되어야 한다. 포용적 로컬관광은 배제되거나 소외됨 없이 모든 계층과 지역을 포괄하며 지역의 정체성이 담긴 자원과 콘텐츠를 바탕으로 주민의 자발적 참여를 통하여 주체적인 관광사업을 추진할 경우 관광객 만족도 제고는 물론 삶의 질 향상에 기여할 수 있다. 이렇게 지역관광에 포용적 성장과 회복을 통해 '지역공동체'를 실현하고 모두를 위한 '여행공동체' 구현하며 '포용성 회복을 통한 지역성'을 강화하고 지역의 재생과 자생을 통해 '포용적 로컬관광'의 사회화로 이어질 것이다.

〈참고문헌〉

- 관계부처합동(2017), 지역관광 활성화 방안(제2차 국가관광전략회의).
- 관계부처합동(2018), 쉽표가 있는 삶, 사람이 있는 관광(제1차 국가관광전략회의).
- 국가균형발전위원회 홈페이지(2019), <http://www.balance.go.kr/index.do>
- 국정기획자문위원회(2017), 문재인 정부 국정운영 5개년 계획.
- 김난도(2021), 트렌드코리아 2022.
- 김희수(2018), 4차 산업혁명 시대의 신성장 동력과 포용적 성장, 한국경제포럼, 11(2), 59-92.
- 문화체육관광부·한국문화관광연구원(2019), 관광지식정보시스템.
- 이익진(2019), 지역과 도시가 포용적 성장의 주역이 될 수 있을까, KDI, 나라경제(1월호).
- 장병권(2018), '관광두레사업을 고도화할 때다', '무장애 관광종합대책을 조기 추진하자', '사람 중심적 관광정책의 추진방향', '혁신성장 시대의 관광산업 육성전략' 등 칼럼, 교통신문.
- 장병권(2019), 지역관광에서 포용적 성장의 방향과 과제, 국가균형발전위원회 주최 2019 대한민국 국가비전회의II 발표자료(2019. 2. 12, 전주).
- 정석(2019), 천천히 재생.한국관광정책. 포용적 성장과 관광정책. 한국문화관광연구원, No.75. 18-51.
- OECD 대한민국 정책센터(2016), 포용적 성장의 거버넌스.
- OECD(2014), All on Board: Making Inclusive Growth Happen.
- OECD (2014), Report on the OECD Framework for Inclusive Growth.
- OECD(2018), OECD Tourism Trends and Policies 2018 Highlights.
- UNWTO(2018), Global Report on Inclusive Tourism Destinations: Model and Success Stories.
- WEF(2017), The Inclusive Growth and Development Report.

문화·예술 [4]

포용사회와 예술의 역할, 디지털 포용과 지역 예술가

장용석

전남문화재단 이사, 문화기획자

코로나 19 이후, 도래한 포용사회를 위한 예술과 예술가의 역할은, 사회가 안고 있는 문제에 대한 질문을 던지는 것, 소외된 개인과 이웃을 살피는 것, 무언가 사회적 이슈로 가시화되는 과정을 살피는 것이며, 사회가 함께 고민할 수 있는 동기를 제공하는 것이다. 예술가의 진정한 가치는 우리사회에서, 혹은 지역 커뮤니티에서 매개자의 역할을 필연적으로 수행하는 것이다.

디지털 사회혁신은, 사회적 약자, 플랫폼에 포섭된 노동자들과 예술가들을 구제하는 방안과 디지털 약자들에 대한 대안을 먼저 강구해야 한다. 이런 현실에서 지역 커뮤니티와 지역 거버넌스의 정책은 더욱 절실하다.

키워드 : 디지털사회혁신, 디지털포용, 플랫폼

1. 포용사회와 포용국가

지난 7월 한국판 뉴딜 국민보고대회에서 문재인 대통령은“불평등사회에서 포용사회로 대한민국을 근본적으로 바꾸겠다”라고 선언한 바 있다. 그런데 여기서 한 가지 의문은 불평등의 반대말은 평등인데 왜 포용사회로 표현을 했을까 라는 것이다. 포용이라는 개념은 사전적 의미로 ‘아량 있고 너그럽게 감싸 받아들이다. 남을 아량 있고 너그럽게 감싸 받아들임’ 정도의 뜻을 가지고 있다. 몇몇의 학자들은 포용이라는 개념을 ‘이질성과 다양성에 대한 관용, 수용, 변용으로 더 낫은 상태로의 진보’라고 해석하기도 한다. 엄밀히 따지면 포용(包容)은 관용(寬容)에서 나온 말이다.

‘생각·사상·종교 등이 다르다는 이유로 차별하지 않는 생활양식의 요소’라는 정도의 뜻을 가진 관용은 프랑스어로 톨레랑스(tolerance)라고 말하는데, 자신과는 다른 타인과의 차이를 자연스럽게 인정하면 그 차이에 대해서 너그러운 마음을 가지는 것을 말한다. 관용은 처음 종교에 대한 자유 개념에서 시작되었다. 종교계에 관련된 사람들은 자신이 믿고 있는 진리의 절대성과 우월성을 주장하기 때문에 자기와는 다른 종교를 거부하거나 배격하기 쉽다. 하지만 칼빈, 루터의 종교개혁 이후 타종교에 대한 관용 정신이 생겨났으며, 이후 이어진 시민혁명에 의해서 서로의 차이를 인정하는 민주주의의 기본 정신으로 자리잡게 되었다. 즉 피부 색깔, 신체, 종교, 사상, 성 등 여러 차이에 대해서 차별이나 무관심이 아닌, 서로 다른 점으로 받아들이는 정신을 말한다. 하지만 포용은 말하는 쪽과 들어야 하는 쪽 모두가 먼저 인정의 단계를 공정하게 거쳐야 한다. 공

정함에는 사실과 더불어 감성도 당연히 동반될 것이다. 포용은 주고도 기분이 좋아야 하고 받고도 기분이 상하지 않아야 하는 지극히 어려운 행위이면서 고도의 기술을 요구하는 정신적인 교감과 수평적인 소통인 것이다.

그런데 문재인 정부에서 지난 2018년 9월 포용국가 전략회의를 통해 혁신적 포용국가 실현을 위한 '3대 비전, 9대 전략'을 발표함으로써 포용사회를 위한 본격적인 발걸음을 땀 것이다. 이후, 정부는 사회관계 부처와 합동으로 '혁신적 포용국가 사회정책 추진계획'을 수립하고, 국민의 삶을 중심에 둔 혁신적 포용국가를 실현하기 위한 정책 과제를 추진한다고 밝혔다. 여기서 정부가 말하고 있는 '혁신적 포용국가'는 사회정책과 경제정책의 유기적 연계를 통해 국민의 삶의 질 개선과 지속가능한 발전을 모색하는 새로운 국가발전전략이라고 한다. '발전국가' 패러다임이 경제 성장을, 신자유주의가 시장의 기능을 강조하였다면, '혁신적 포용국가'는 국정 운영의 중심에 '사람'을 두고 일반 국민의 삶의 질 개선에 초점을 두고 있다는 것이다. 물론 국제사회도 사회의 '포용성' 향상과 '혁신능력' 배양을 장기적 국가발전에서 고려해야 할 핵심 요소로 보고 적극적인 사회정책의 중요성을 강조하고 있는 현실이다. 정부가 추진하는 9대 전략의 키워드는 돌봄, 배움, 일, 쉼, 노후, 소득, 환경·안전, 건강, 주거지역 등으로 국민의 삶의 질에 가장 밀접하게 관계있는 분야를 설정했다.

2. 포용사회에서 예술의 역할과 가치

그렇다면 포용사회에서 예술은 어떤 역할을 해야하고 지향해야 할까? 예술이란 함의에는 이미 포용의 의미가 들어있는 것은 아닐까? 예술은 매우 구체적인 행위를 동반한다. 인간이 표현하는 모든 것들이 예술의 영역이며 이것들의 행위 자체로 존재하며 의미를 갖는다. 그리는 것, 노래하는 것, 움직이는 것, 만드는 것, 쓰는 것, 소리 내는 것, 표현하는 것 등. 하지만 예술이 우리 사회에서 사랑받고 존경받는 것은 예술가가 창작의 원천을 사회로 향할 때이다. 예술의 진정한 가치는 예술가라는 개인의 삶, 혹은 예술의 지난 한 과정보다 예술이 사회적 가치를 증명해내는 다양한 현장에 더 관심을 두는 것에서부터 온다고 믿는다. 그렇다면 예술가는 포용사회에서 어떤 역할을 해야 할까. 사회문제를 해결하고, 지역 커뮤니티의 이슈 속으로 들어가 문제점을 발굴하고 구심점으로 역할을 해야 하는 것인지 말이다. 그러나 예술의 진정한 역할은 사회가 안고 있는 문제에 대한 질문을 던지는 것, 소외된 개인과 이웃을 살피는 것, 무언가 사회적 이슈로 가시화되는 과정을 살피는 것이 아닐까. 지금 떠오르고 있는 지역 커뮤니티의 이슈가 그것이 사회적으로

어떤 가치인지, 그것을 하기 위해 어떤 과정과 실행이 필요한지 고민하고 함께 고민할 수 있는 동기를 제공하는 것이 예술이 할 일이 아닐지 말이다.

그런 이유에서 예술은 적어도 우리 사회에서, 혹은 지역 커뮤니티에서 매개자의 역할을 필연적으로 수행하는 것이다. 사실 예술가가 자신의 창작활동을 온전히 지켜내는 행위야말로 가장 치열한 예술행위이자 사회적 가치를 발현하는 일이다. 왜냐면 예술가는 사회적 변화를 위한 기능인으로서가 아니라 우리 사회가 나아가는 다른 방향성을 제시하는 존재로서 중요하기 때문이다. 때문에 포용사회에서 예술의 역할과 가치는, 정책이나 사회적 해결방안이 다양성을 담을 수 있도록 자극하고, 소수의 관점에서 바라볼 수 있도록 시선을 유도하는 일에서 찾아볼 수 있을 것이다. 물론 유행하고 따뜻한 예술도 있지만 우울하고 냉소적이거나 모호한 예술도 있다. 그러나 예술이 어떤 자세를 취하든 각기 다른 사회적 가치와 의의를 지닐 것이다.

3. 포용사회를 위한 지역 커뮤니티의 정책(디지털 포용과 지역 예술가)

코로나19가 아직까지도 기승을 부리고 있는 현시점에서 분명 코로나19 이후의 세상은 뉴노멀(New Normal)의 시대가 될 것이라고 모두가 단언하고 있는 가운데, 포용사회로 가기 위한 지역 커뮤니티의 지향은 명백하게 코로나19 이후의 시대를 이겨내면서도 함께 공존을 하는 것이다.

현재 백신을 맞으면 조금 나아지리라는 예상을 깨고 새로운 변이가 출몰한 가운데 코로나19 확진이 더 늘어나고 있는 현실은 우리의 삶을 불안하게 하고 있다. 지구촌의 모든 분야의 산업과 일상이 위협을 받고 위기에 처했지만, 특히 문화예술 분야는 더욱 심각한 위기에 처해있다. 지역의 문화예술인들은 거의 생계에 위협을 받을 정도로 고사 직전에 놓여 있지만, 정부나 지자체의 지원은 체감하기 어려울 정도로 미미하다. 사람이 모여야만 일이 되는 공연산업 분야는 부도와 파산이 속출하고 있으며, 다른 분야로 이직을 하는 것이 일상이 돼버렸다.

이런 상황에서 비접촉문화의 확대에 따른 새로운 형태의 랜선 공연이라는 온라인 공연이 대두되며 플랫폼의 역할과 활용이 급격하고 떠오르고 있는 가운데, 넷플릭스, 디즈니, 아마존 같은 글로벌 거대기업들의 온라인 플랫폼과 OTT(Over the Top) 선점 싸움은 본격적으로 진행 중이다. 온라인(랜선)은 누구나 쉽게 이용할 수 있고 누구나 접근이 가능하지만 여기엔 큰 문제가 숨어있다. 이용자가 항상 접근하지 않는다는 것이다. 브랜드가 되지 않은 온라인 플랫폼, 이를테면 잘 알려지지 않았거나 혹은 비주얼적으로 디자인이 뛰어나지 않거나, 콘텐츠가 혁신적이지 않은 플

랫폼에는 유저들이 접근하지 않는 것이다. 이렇기 때문에 글로벌 플랫폼들의 온라인 독점은 심화 될 수밖에 없고 또 다른 자본의 독식 현상이 벌어지고 있는 현실이다. 이런 현실에서 영세 예술인들, 특히 지역 예술인들에겐 그들의 창작물이 랜선을 통하여 서비스되는 일은 결코 쉬운 일이 아닐 뿐만 아니라 갈수록 온라인 플랫폼의 이용은 어려운 일이 될 것이 자명하다. 물론 개인적이거나 몇몇 기관이나 단체의 플랫폼을 통하여 서비스되는 것은 어려운 일은 아니나 수익모델로 자리잡거나 브랜드를 업그레이드하는 결과를 기대하는 것은 근본적으로 한계가 있다. 왜냐면 라이브 공연장에서의 경험을 온라인, 비대면으로 전환한다는 것은 단순히 공연을 잘하는 것만으로는 부족하기 때문이다. 오프라인 공연장을 찾았던 관객들은 단순한 스트리밍 이상의 경험과 가치를 온라인 공연 관람에서 기대하기 때문이다. 물론, 예술가들이 집이나 작업실 같은 개인적 공간에서 작은 라이브 공연을 열어 팬들과 유대관계를 친밀하게 쌓는 일은 코로나 19 이전에도 하우스 콘서트 같은 방식으로 진행해왔다. 다양한 소셜 네트워크 시스템이 주요 플랫폼이 되고 있는 가운데, 유료 온라인 공연은 새로운 대안으로 떠오르고 있다고 모두 얘기를 한다. 실제로 많은 예술가들이 온라인 비대면 플랫폼에서 팬들과 만나고 있기도 한다. 그렇지만 그것은 극히 일부의 예술가에 한정되는 얘기이다. 지역을 기반으로 활동하고 있는 예술가들에겐 더욱 어려운 현실이다. 그럼에도 불구하고 이미 환경은 우리에게 새로운 삶의 변화를 요구하고 있으며 지역 예술가들 역시 새로운 환경과 변화에 직면해 있다.

그런 상황에서 작금의 디지털 기술은 사용하는 사람들의 격차 수준이 매우 가파르고, 양극화 현상으로 이미 굳어진 현실이 돼버렸다. '위드(with) 코로나'를 준비하는 지금, 디지털 양극화를 완화하고, 디지털 기술이 모두를 위한 기술로 안착할 방안을 모색해야 한다. 코로나19 상황이 장기화하면서 디지털은 단순히 편리함 이상, 사회 전반의 핵심적 시스템으로 기능하게 되었다. 사회의 모든 분야가 유기적으로 연결되어 있기 때문에 디지털 역량은 곧 생활의 질, 안전과 직결되었다. 디지털 대전환 시대에 국민 모두가 소외와 배제 없이 기술의 혜택을 누리야 하는 이유다. 그리고 우리 사회가 '디지털 포용' 사회가 되어야 하는 이유이기도 하다. 이미 디지털 포용은 글로벌 의제로 부상했다. 2019년에 OECD가 'Going Digital 프로젝트'를 통해 디지털로 가능한 혜택을 사회 구성원 모두가 균등하게 누리기 위한 디지털 통합 프레임 워크를 제시한 배경이다. 해외 주요국들 역시 '디지털 포용'의 가치와 전략을 국가 디지털 전략·정책에 반영하여 추진하고 있다.

영국은 7대 디지털 종합 전략에 디지털 포용을 포함하고, 세부 정책 과제를 추진 중이다. 지역 도서관을 거점으로 광범위한 디지털 활용 교육을 시행하며, 여기에서 소외 대상이 발생하지 않

도록 취약대상 및 미래 세대들에게 초점을 맞춘 교육을 지원하고 있다.

뉴질랜드는 유관 기관과 지역 거점기관이 연계하여 디지털 포용 자원을 맵으로 구축했다. 이 ‘디지털 포용 지도(Digital Inclusion Map)’는 컴퓨터·인터넷 사용 접근성, 교육 및 기관 정보, 연구 및 프로젝트 정보 등 약 1,170여 개의 디지털 포용 자원을 오픈하여 누구나 쉽게 접근할 수 있도록 제공한다.

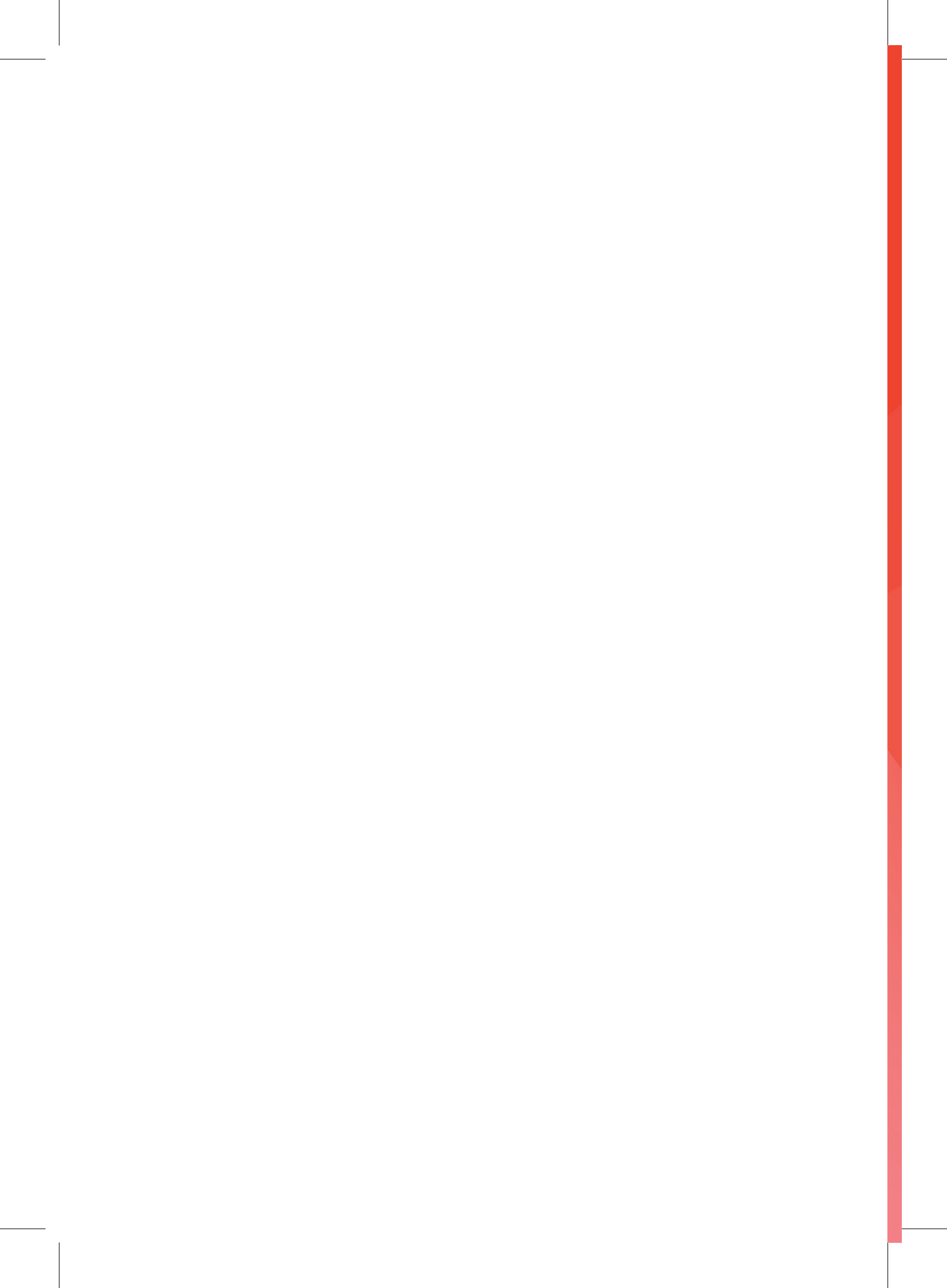
미국은 디지털 기술을 잘 다루는 청소년이 시니어 세대에게 디지털 학습을 제공하는 사이버 시니어(Cyber Seniors) 프로젝트를 추진 중이다. 디지털 활용에 대한 표준화된 교육 모델을 개발하고, 참여한 청소년과 고령층 대상자 모두에게 리워드를 제공한다. 디지털 양극화가 내포하고 있는 다양한 사회적 요인 중 세대 간 공감대 형성에 디지털을 매개한 프로젝트라고 할 수 있다. 이렇듯 각 나라별로 상황은 다르지만, 국민 모두가 디지털 혜택을 누릴 수 있도록 접근성과 활용역량을 강화하는 것을 골자로 한 디지털 포용정책을 시행하고 있는 중이다.

지난해 정부는 관계부처 합동으로 ‘디지털 포용 추진계획’을 발표한 바 있다. 코로나19 확산으로 인한 디지털 격차를 해소하고, 국민 모두가 차별이나 배제 없이 디지털 기술의 혜택을 고르게 누리기 위한 정책을 추진하겠다는 것이다. 이를 위해 디지털 역량 교육, 환경 구축, 활용 분야 확장, 법·제도 기반 조성 등 정부 주도의 4대 중점 과제를 추진하고 있다. 기존의 디지털 격차 해소를 위한 전략보다 적극적 차원의 정책으로 디지털 양극화 해소에 나선 것이다.

며칠 전 문재인 대통령은 디지털 대한민국 ‘청년과 함께 미래를 그리다’ 행사에 참석하여 “국민 모두가 격차 없이 디지털로 혜택을 누릴 때 사람 중심의 포용적인 디지털 세상이 만들어질 것”이라며 “정부는 디지털 포용법을 제정하여 디지털 취약계층, 취약지역의 디지털 접근을 넓히고, 누구도 디지털 혜택에서 소외되지 않도록 하겠다”고 밝혔다. 또한 정부는 12월 1일 서울에서 열린 글로벌 정보통신방송 장관회의에서 코로나19 이후 뉴노멀 시대에 대비하여 브로드밴드 연결성 강화와 디지털 포용사회 구축을 위한 범아시아 ICT 협력 강화 방안을 논의하면서, 임혜숙 과기정통부 장관은 “아시아 국가와 ‘포용적 사회 재건’을 위한 디지털 정책 비전을 공유하고 뉴노멀 시대 동반자로 협력 기반을 구축하기를 기대한다”고 말했다. 이렇듯 정부 차원에서도 디지털 포용사회 혹은 포용적 디지털 정책을 강력하게 드라이브하고 있지만, 문제는 현실은 그렇게 녹록치 않다는데 있다. 현재 플랫폼(기업)들은 이용자(유저)들을 포용이 아니라 포섭하고 있다고 봐야한다. 자본주의의 폐해라고 볼 수 있지만 사실 이것을 막을 방법은 없다고 생각된다. 무척 비관적인 현실인바, 오히려 우리는 진정 우리에게 필요한, 지역 커뮤니티에 절실하게 필요한 대안을

추구해야 하는 기로에 서 있다. 이대로 시장에 항복해버리면 메타거버넌스의 관점이 그대로 플랫폼 기술에 적용되면서 결국은 플랫폼 독점현상이 더 가중될 것이다. 물론 지역의 정책이나 대안이 시장을 움직이게 만들 수 있는 힘을 가진 것은 아닐 것이다. 하지만 최소한의 디지털 불균형을 보완할 방법을 필요로 하는 것은 주지의 사실이다. 공유경제나 공유사회 등등의 정책들은 매우 더디거나 성과가 다소 미흡한 현실에서 4대 주요 플랫폼(구글, 아마존, 애플, 페이스북)의 독점은 가속되고 있다.

솔직하게 얘기하면, 디지털사회혁신은 정부주도가 아니라 시민참여가 되어야 가능한 일이다. 플랫폼에 포용이 아니라 포섭된 노동자들과 예술가들을 구제하는 방안과 디지털 약자들에 대한 대안을 먼저 강구해야 한다. 지역 커뮤니티와 지역 거버넌스의 정책은 더욱 절실하다. 디지털 포용이 정책적으로 가시화되기 위한 노력들이 필요하다. 디지털포용이란 급변하는 디지털 사회에서 차별이나 배제 받지 않고 인간다운 삶을 보장받으며, 디지털 기술에 접근 가능성 및 이용 능력과 상관없이 공정한 기회와 정의로운 결과가 보장될 수 있도록 하는 것이다. 그럼에도 불구하고 지역 커뮤니티(지역 거버넌스)는 지역 예술가를 위한, 디지털 관련 정책과 혁신에 심혈을 기울여만 한다. 전술한 것처럼 공연장 대신에 거실과 안방에서 온라인 스트리밍 공연을 보는 것이 새로운 일상이 되고 있으며, 이런 현실은 대부분의 지역 예술가들에겐 그림의 떡 같은 현실인바, 구체적인 정책과 대안이 절실하게 요구되고 있는 것이다.



05

복지

1. 폭력 없고 평등한 광주광역시 조성을 위한 정책제안_ 박수경 132
2. 사람, 동물, 환경이 공존하는 상생의 원=헬스(One-Health) 동물복지_ 봉영훈 136
3. 장애인에게 광주는 인간다운 삶을 살아가는 곳인가?_ 서승호 141
4. 포용과 공정_ 임남수 146
5. 포용사회 실현을 위한 청년 정책_ 최유진 151
6. 포용사회와 지속가능한 돌봄_ 장은미 156

복지 [1]

폭력 없고 평등한 광주광역시 조성을 위한 정책제안

박수경
광주여성의전화

본 글은 광주광역시 성평등 의식 수준을 향상시키고 일상에서 성평등 실현에 기여하기 위한 방안으로 지역 내 성평등센터 설립 및 운영의 필요성을 논하기 위함이다. 성평등센터는 성 주류화 정책 및 지역정책 모니터링 등 성평등 환경 조성사업을 통합적으로 지원하는 거점기관으로 실제 정책으로 연계되어 성평등 정책 확산과 성평등 문화 형성에 기여할 것이다. 또한 광주광역시는 여성폭력방지 및 피해자 보호·지원에 관한 여성폭력방지정책에 따라 연도별 시행계획을 수립하고 적극적으로 시행해야 하는 책무성이 있다. 광주광역시는 지역성평등지수 중 낮은 수준에 위치한 여성의 인권·복지정책 영역에서 취약한 안전 분야를 점검하고 개선해야 하며 이를 위해 여성폭력방지정책 시행을 위하여 필요한 종합적 시책을 수립·시행하고, 법적, 제도적 장치 마련 및 필요한 재원을 확보해야 한다.

키워드 : 광주광역시 성평등지수, 지역성평등센터, 여성(젠더)폭력방지

I. 광주광역시 분야별 성평등 수준

여성가족부에서 매년 발표하는 지역성평등지수는 전국 16개 시도별 성평등 수준과 특성을 분석하여 정책영역의 다양한 분야에서 여성문제를 주요 의제로 다루도록 유도할 목적으로 산정된다. 지역성평등지수는 지역별로 특화된 양성평등정책을 수립할 수 있게 하여 지역 성평등을 촉진시키고 지방자치단체의 양성평등에 대한 관심을 높이는 수단이 된다. 지역성평등지수는 양성평등기본법에서 구분하고 있는 정책영역으로 1)성평등한 사회참여, 2)여성의 인권·복지, 3)성평등 의식·문화 3개의 영역과 8개 분야, 23개 지표로 측정된다.

〈표 1 지역성평등지수의 분야별 지표〉

정책영역	분야	지표
성평등한 사회참여	경제활동	경제활동참가율(15~64세)
		성별 임금격차
		상용근로자비율
	의사결정	광역 및 기초의원 비율
		5급 이상 공무원 비율
		관리직 비율

정책영역	분야	지표
성평등한 사회참여	교육·직업훈련	평균교육년수
		고등교육기관 진학률
여성의 인권·복지	복지	기초생활수급자 비율
		공적연금 가입자 비율
	보건	건강 관련 삶의 질(EQ-5D)
		건강검진수검률
		스트레스인지율
	안전	전반적인 사회 안전에 대한 인식
강력범죄(흉악범) 피해자		
성평등 인식·문화	가족	가사노동시간
		셋째아 이상 출생성비
		가족관계만족도
		육아휴직자
	문화·정보	여가시간
		여가 만족도
		인터넷 이용률

『2020년 지역성평등보고서』를 보면 2019년 광주광역시의 의사결정과 보건 분야는 16개 시도에 비해 높은 수준을 보이지만 경제활동(11위), 가족(14위), 문화정보(12위), 안전(12위)분야에서는 매우 낮은 수준으로 나타났다.

〈표 2 광주광역시 분야별 성평등 수준과 순위〉

분야별 성평등 수준	2017		2018		2019	
	점수	순위	점수	순위	점수	순위
경제활동	71.6	10	72.1	12	73.4	11
의사결정	41.9	1	46.3	1	58.0	1
교육·직업훈련	95.1	6	94.8	8	95.1	7
복지	90.8	4	89.0	6	89.2	5
보건	98.0	5	97.9	7	98.8	2
안전	67.1	15	64.9	15	72.4	12
가족	57.5	15	58.2	14	60.7	14
문화·정보	88.7	8	87.9	9	86.7	12

〈출처: 『2020년 여성가족부 지역성평등보고서』, 재구성〉

여성의 인권·복지 영역 중 안전 분야는 2018년도 15위로 하위권에 머물러 있다 2019년 12위 중하위권으로 한 단계 상승하였으나 매우 취약한 수준이다. 성평등 의식·문화영역 역시 세 영역 중 순위가 가장 낮은 영역으로 가족분야는 14위 하위권, 문화·정보는 12위 중하위권에 위치하고 있다. 2017년도부터 변화추이를 살펴보면 영역별로 성평등 수준은 대체적으로 개선되었으나, 순위에서는 성평등한 사회참여는 상위권, 여성의 인권·복지 영역에서 상승하였지만 성평등 의식·문화영역은 하위권으로 분류된다. 광주광역시 성평등 개선은 성평등 순위가 낮은 가족 분야를 점검하고 육아휴직자 지표에 대한 집중 관리가 필요하다. 또한 상용근로자, 기초생활보장자, 육아휴직자, 여가시간 등 상대적으로 성평등 수준이 낮은 지표에 대해 체계적으로 점검하여 개선방안을 찾아야 할 것이다.

광주광역시는 우리 사회가 직면한 성별 인식격차, 여성폭력 등의 사회 문제를 해결하기 위해서는 사회 전반에 성평등의 가치를 확산해 나가는 것이 중요하며, 일상생활에서 성평등을 실현하고 실천할 수 있는 중심축의 역할로 성평등센터를 설립 및 운영하여 적극 지원해야 한다.

II. 지역성평등 센터 설립 및 운영

지역성평등센터는 2019년 운영을 시작해 현재 전국 5개소로 운영되고 있다. 2019년 개소된 일반형 4개소는 경기, 경북, 인천, 전남에서 운영하고 있으며, 2021년 부산에 거점형 센터가 개소되었다. 지역성평등센터는 각 지역의 특색을 고려한 성평등 의식 및 문화 확산 사업을 통해 성평등한 지역사회 환경 조성 업무를 추진하기 위해 운영된다.

〈표 3 지역성평등센터 개요〉

- (목적) 성 주류화 및 지역정책 모니터링 등 양성평등 환경 조성 사업을 통합적으로 지원하는 거점기관으로, 지역 내 양성평등 의식 확산을 통한 양성평등 실현에 기여
- (현황) 거점형 1개소(부산, '21년부터), 일반형 4개소(경기, 경북, 인천, 전남, '19년부터)
- (사업 내용)
 - (양성평등 정책 개선) 지역 주민이 직접 성인지적 관점에서 지역 정책 전반을 모니터링하여 문제점 도출 후 실제 정책 개선으로 연계 * 주부, 지역 활동가 등으로 현장점검단(모니터링단) 구성
 - (양성평등 문화 확산) 지역 주민 주도 민·관 협력체계 구성 및 주민 참여형 홍보·캠페인 추진으로 공감도 높은 성평등 문화 형성
 - (양성평등 의식 제고) 지역 주민 대상 찾아가는 양성평등 교육 운영 지원을 통해 실생활 속 양성평등 의식 확산

〈출 처: '지역 맞춤형' 양성평등 정책 발전 토론회. 여성가족부 정책뉴스. 2021..11.25〉

Ⅲ. 여성(젠더)폭력방지정책 방향

여성가족부에서 매년 16개 시도를 대상으로 실시하는 지역성평등수준 평가결과 광주광역시 성평등 수준은 (17)중하위, (18)하위, (19)상위의 변화를 보여 왔다. 2019년 상위권으로 진입하였으나, 여성폭력 범죄 증가세 및 유형이 다변화되고 전통적 유형의 성폭력·가정폭력 등 범죄는 꾸준히 증가하고 있다. 권력에 의한 성범죄, 교제폭력 및 살인, 디지털 성범죄 등 여성폭력의 양상 역시 다변화되고 있다. 이에 체계적이고 종합적인 여성폭력 방지정책 마련이 필요하다. 광주광역시는 폭력의 대상·유형별 특성에 맞춘 종합적이고 체계적인 폭력방지 정책 및 피해자에 대한 지원책을 마련하여 지역사회 안전망 구축에 노력해야 한다. 여성폭력을 범죄로 인식하지 않는 사회적 인식 개선을 위한 성평등, 성인권 교육도 강화해야 한다.

2022년 여성폭력방지정책의 방향은 자치구 여성폭력방지 기본조례에 의거하여 시행계획을 수립하고 이행할 수 있도록 안정적 체계를 구축해야 한다. 광주광역시는 여성폭력방지기본법 제 8조에 따라 자치구별 여성폭력방지정책 시행계획을 공유하고 이행점검을 통해 추진해야 한다. 또한 여성폭력에 대한 사회인식을 제고하고 피해자를 보호·지원하는 정책을 활성화해야 한다. 실질적인 여성폭력방지 마련을 위해 1)여성폭력 방지 및 피해자 보호·지원사업 내실화 및 확대, 2)여성폭력 예방을 위한 교육 및 캠페인 실시, 3)여성폭력에 대한 예방조치 강화, 4)여성폭력방지정책 제도적 기반에 따른 종합적 대응을 추진해야 한다. 공공부문 여성폭력 예방을 위한 성평등 문화 조성, 지역기반 주민대상 폭력예방교육 강화, 지역별 여성폭력 취약지역 분석 및 환경개선 조치, 지역 사회 디지털 성범죄 대응 및 피해자 지원 강화, 여성폭력방지를 위한 우수사례 발굴 등 여성폭력방지 및 피해자 보호·지원 등을 위하여 법적, 제도적 장치 마련 및 필요한 재원을 확보하여야 한다.

광주광역시가 성평등한 공동체 실현을 위해 우리 사회 누적된 성차별 인식을 근절하고 성평등 가치가 실현되도록 평등 문화 조성 및 시민들의 인식 전환을 위해 종합적 정책을 개발하고 수립하는데 솔선수범이 되기를 바랍니다.

복지 [2]

사람, 동물, 환경이 공존하는 상생의 원-헬스(One-Health) 동물복지

본영훈

원헬스 벧 사회적협동조합 이사(동물병원장)

사람과 동물, 자연환경은 분리할 수 없고 서로의 건강을 유지하도록 도와주는 유기적인 관계를 맺고 있다. 이 세 구성원의 건강 균형이 무너지면 인류 사회는 심각한 위협을 받게 된다. 동물은 인간이 이용하기 위하여 보호하고 살아가는 공존의 대상일 뿐만 아니라 서로의 건강과 행복을 위하여 도움을 주는 상생의 대상이다. 사람과 동물이 건강하게 공존할 수 있는 상생의 원 헬스(One Health) 동물복지를 실현함으로써 건강한 사회를 유지할 수 있다.

키워드 : 원 헬스, 동물복지, 상생

원-헬스(One-Health)

#1

현재 전 세계에서 인간의 생명과 삶에 가장 큰 영향을 주고 있는 코로나바이러스-19는 비위생적이고 동물에게 고통을 주는 열악한 환경에서 야생동물을 사육하거나 거래하는 과정에서 유래되었을 것으로 추정되고 있다. 인류가 백신 개발과 예방 접종으로 감염증을 극복하고자 노력하고 있으나 변화된 환경에서 꾸준히 나타나는 변이바이러스로 인해 인간이 살아가는 사회의 근본적인 변화까지 초래하고 있다.

#2

인류에게 단백질을 공급하기 위해 키우는 소, 닭, 돼지 등의 공장식 축산 농장 사육 방식은 가축에게 많은 스트레스와 고통을 주고 있다. 이러한 스트레스로 면역력이 약해진 가축들은 인수 공통 전염병 및 동물 질병에 취약하며, 질병 예방과 성장 촉진을 위해 축산 농장에서는 많은 양의 항생제를 사용하고 있다. 이와 같은 항생제 오·남용은 항생제 내성세균의 출몰을 초래하였고 연간 70만 명에 이르는 사람이 항생제 내성균 감염으로 목숨을 잃고 있다.

#3

인구의 고령화, 1인 가구 증가 등으로 개, 고양이를 키우는 가정이 급속하게 증가하고 있으나 재개발 또는 이주에 따른 마당 개의 유기, 보호자의 경제적·감정적 변화에 의한 반려동물의 유기

는 매년 증가하고 있다. 인간으로부터 버려진 유기동물은 도심과 가까운 야산이나 폐가 등에 집단으로 서식하며 생존을 위해 사람을 공격하고, 가축 또는 야생동물을 사냥하는 등 생태계를 교란하고 있다. 도심에서 개 물림 사고, 동물 소음 등으로 인한 사회 구성원의 갈등은 날로 심화되어 주요한 사회문제가 되고 있다.

위에 언급한 사례는 사람, 가축, 반려동물, 야생동물과 그들이 살아가는 생태계가 모두 유기적으로 연결되어 있으며, 어느 한 부문에 기능이 떨어지거나 비정상 상태가 나타나면 다른 부문에도 직·간접적으로 바람직하지 못한 영향을 끼친다는 사실을 보여주고 있다. 인류의 건강과 복지를 지키기 위해서는 인간, 동물, 자연과 환경(생태계) 전체의 통합적인 건강상태를 유지하는 게 필수적이며, 이처럼 사람과 동물, 환경이 서로의 건강을 위하여 서로를 보호하고 좋은 복지를 제공하는 포용과 상생의 현상을 원-헬스(One-Health)¹⁾라고 할 수 있다.

동물복지

국제적인 동물복지 개념은 세계동물보건기구²⁾(OIE, World Organisation for Animal Health)에서 정립되었다. OIE에 따르면 ‘동물복지’(animal welfare)란 동물이 살아가는 조건에 관한 개념으로, 동물이 건강하고 편안하면서 충분한 영양을 섭취하고 안전하며 타고난 습성을 표현할 수 있고, 고통·두려움·피로움과 같은 불쾌한 상황을 겪지 않는 것을 말한다. 이러한 개념 정의는 영국 농장 동물복지위원회(Farm Animal Welfare Council)가 제안한 동물의 5대 자유, 즉 (i) 굶주림과 갈증으로부터의 자유(Freedom from hunger and thirst), (ii) 불쾌감으로부터의 자유(Freedom from discomfort), (iii) 고통·상해·질병으로부터의 자유(Freedom from pain, injury and disease), (iv) 정상적인 행동을 표현할 자유(Freedom to express normal behavior), (v) 공포와 불안으로부터의 자유(Freedom from fear and distress) 등을 바탕으로 하고 있다.

동물복지는 동물에게도 인간의 권리와 거의 동등한 권리가 있으며 사람의 이익을 위해 동물을 희생시키는 걸 원칙적으로 옳지 않다고 여기는 동물권리의 개념보다 좀 더 현실적으로 유연하게 사회에서 받아들일 수 있는 개념이다. 현대 사회에서 받아들여지고 있는 동물복지는 인간과 동

1) 원 헬스(One Health)는 사람과 동물, 환경 등 생태계의 건강이 모두 연계돼 있다는 인식 아래 모두에게 최적의 건강을 제공하기 위한 다차원적 협력 전략을 의미한다(세계보건기구, WHO).

2) 세계동물보건기구(국제수역사무국, Office International des Épizooties: 프랑스어, OIE) 가축 위생의 향상과 동물복지의 증진을 위해 1924년에 프랑스 파리에 설립된 국제기구이다.

물을 동등하게 대우해야 한다는 개념보다는 인간을 위해서 동물을 키우는 행위를 수용하는 대신 그러한 행위의 주체인 인간에게 양육하는 동물에 대한 윤리적 책임을 부과하는 개념으로 이해할 수 있다. 이에 따른 동물복지의 일반적 의미는 인간이 동물에 미치는 고통이나 스트레스 등의 고통을 최소화하며, 동물이 상해 및 질병이나 갈증, 굶주림 등에 시달리지 않고 심리적 행복한 상태에서 살아갈 수 있도록 하는 것이다. 또한, 식용으로 소비되는 소나 돼지 닭 등의 가축이 지저분하고 열악한 환경에서 자라지 않고 청결한 곳에서 적절한 보호를 받으며 행복하게 살아갈 수 있도록 하는 것으로 정의할 수 있다.

동물복지의 대상은 인간과 가장 밀접하게 생활하는 반려동물을 포함하여 농장·전시·실험동물을 일반적인 범주로 하고 있으며, 인간의 통제로부터 자유로운 야생동물은 보호의 대상이지만 인간의 생활 공간에서 공존하며 인간의 통제를 받을 수 있는 기간의 야생동물도 동물복지의 대상이다.

국내 동물복지 현황

생활 수준의 향상, 고령화·저출산, 1인 가구 증가 등의 인구 구조 변화에 따라 국내 반려동물을 키우는 가구는 매년 증가하여 2020년을 기준으로 313만 가구로 조사되었으며, 가족 또는 5인 이하 가구의 15%에³⁾ 해당한다. 반려동물 양육 가구 당 마릿수⁴⁾를 계산하면 국내 반려동물은 390만 마리로 추정할 수 있다. 그러나 반려동물 양육 인구 증가에도 불구하고 개·고양이의 잔혹 살해 등 동물 학대 범죄는 매년 발생하고 있으며, 개 식용농장은 여전히 성행하고 있다. 반려동물 증가에 따른 각종 사회적 문제도 발생하고 있다. 소유주의 경제적·감정적 변화에 따른 반려동물 유기는 매년 증가하여 2020년 기준 13만 마리의 유기동물이 발생⁵⁾하였다. 목줄 착용 등의 행위 규범에 대한 소유주의 인식 부족으로 2016년 기준 전국적으로 2,000건이 넘는 개 물림 사고가 발생⁶⁾하였다. 반려동물에 의한 층간 소음 문제, 길고양이 개체 수 증가에 따른 거주 공동 구역의 급식 및 소음 분쟁은 사회적 행위 규범이 미비하여 사회 구성원의 주요한 갈등의 원인이 되고 있다.

국내 축산업 규모는 매년 증가하여 2020년 기준으로 소 380만, 돼지 1,130만, 닭·오리 2억 5

3) 2020년 인구주택총조사(통계청) 결과 개를 키우는 가구 232만 가구(11.6%), 고양이를 키우는 가구 72만 가구(3.4%)로 조사됐다.

4) 2020년 동물보호 국민인식 조사(농림축산식품부) 결과 반려동물 양육 가구 당 마릿수는 개 1.2마리, 고양이 1.4마리이다.

5) 2020년 반려동물 보호·복지 실태조사 결과(농림축산검역본부, 2021년)

6) 반려동물 정책의 쟁점과 대안(경기연구원, 2019년)

천만 마리를 사육⁷⁾하는 것으로 추정한다. 우리나라 국민의 육류 수요는 매년 증가하여 2018년을 기준으로 1인당 연간 육류 소비량은 53.9kg이며, 우유는 80kg, 계란은 268개를 소비⁸⁾하였다. 국내 축산업은 계열화·규모화 추진을 통해 경제성·수익성 중심의 사양관리로 생산성 측면에서 일정 부분 성과를 거두었다. 산업개편을 통해 국민은 저렴한 가격에 축산물을 소비할 수 있게 되었지만, 이러한 과정에서 공장식 밀집 사육이 일반화됨에 따라 구제역, 조류인플루엔자와 같은 전염병의 발생, 살충제·항생제 남용, 가축분뇨 및 악취로 인한 환경오염과 지역 구성원의 갈등 발생 등 많은 부작용이 나타났으며, 살충제 계란 유통 등 국민 건강을 위협하는 사회문제로 대두되었다.

국내의 동물실험은 2017년을 기준으로 351개 기관에서 평균 8,700마리의 실험동물을 연간 사용하는 것으로 보고되었다. 2012년 전국에서 사용한 실험동물 수는 183만 4천 마리였으나, 2017년에는 308만 2천 마리를 넘어서 5년 만에 57% 증가⁹⁾하였다.

인간과 공존하는 동물의 규모는 매년 증가하고 있다. 산업의 고도화 및 인구 구조 변화에 따른 반려동물의 양육은 급격하게 증가하고 있다. 생활 수준 향상으로 고품질의 안전하고 윤리적인 축산물을 원하는 소비자가 늘어나고, 동물실험에 대한 화장품 등 미용 제품의 윤리적 소비가 증가하면서 국민의 동물복지에 대한 인식은 빠르게 변화하고 성장하였다.

국내의 동물보호 및 복지를 위한 사회적 규범과 정책은 2017년 이후 빠르게 정립되고 있다. 동물복지를 담당하는 농림축산식품부는 동물보호 전담부서를 신설하였으며, 반려견의 동물 등록제와 동물복지농장 인증제도를 도입하였다. 2020년 동물복지 종합계획을 통해 사람과 동물이 공존하는 상생의 미래 사회 로드맵을 제시하였다. 동물보호·복지 인식을 개선하기 위하여 반려동물 학대 처벌 및 관련 산업 규제를 강화하였으며, 농장 동물의 복지 기준을 사육·운송·도축 단계로 나누어 적용하도록 지침을 개정하였다. 동물실험의 윤리성 제고를 위하여 동물실험의 절차 및 심의를 강화하고, 지방자치단체에 동물복지 사회적 협의 기구 구성을 도입하였다. 이외에 동물원, 수족관의 시설기준 강화 및 허가제 시행을 통해 전시동물의 복지기반을 마련하였다.

최근에는 동물을 물건으로 규정하였던 민법이 개정되어 개·고양이 등 반려동물을 물건에서

7) 2020년 가축동향조사(통계청)

8) 농림축산식품 주요통계(농림축산식품부)

9) 동물보호·동물복지 실태에 대한 조사 및 분석에 관한 연구(농림축산검역본부, 2018년)

제외함으로써 사람이나 물건과는 다른 동물 그 자체로 제3의 법적 지위를 부여하였다. 사람과 같은 권리의 주체로써 동등한 지위를 가지는 것은 아니지만 동물과 사람을 막론하고 생명을 존중해야 한다는 의미를 법적으로 정의하였다. 이에 따라 동물 학대 범죄에 대한 처벌이나 동물 피해에 대한 배상 정도는 국민 정서에 부합하는 방향으로 개정될 수 있다. 또한, 인간이 이용을 위해 공존하는 단순 소유품의 가치를 벗어나 사회에서 같이 상생하는 제3의 존재가 됨으로써 동물 보호·복지에 대한 상생의 제도가 도입되는 계기가 마련되었다.

상생의 원-헬스 동물복지

인류 사회에서 사람은 동물을 삶과 생활에 필요한 활용수단으로 이용했다. 핵가족의 외로움을 해소하고 정서적 충족을 위하여 가정에서 동물을 키우고, 고단백 식품 소비를 위하여 농장에서 동물을 사육하였다. 실험실에서 키우던 동물을 이용하여 인간의 질병을 치료하며 보는 즐거움을 위하여 야생동물을 우리 안에 가두었다. 경제발전과 더불어 산업은 고도화되고 인구 구조가 소규모로 변화하는 과정에서 동물은 생명체의 존재 가치보다는 인간을 위해 이용되기 위하여 살아가는 소모품으로 인식되었다. 인류 사회가 진화·발전하면서 동물의 건강은 처참하게 무너지고 자연환경은 훼손되었으며, 신종 전염병의 발생으로 인간의 건강과 목숨을 위협하고 있다.

현대 사회에서 동물은 인간이 이용하기 위하여 보호하고 사육하는 대상이 아니다. 인간의 편리한 생활을 위하여 같이 살아가는 공존의 존재이며 서로에게 도움을 줄 수 있는 상생의 생명체이다. 미래의 건강사회를 위하여 사람과 동물, 자연이 서로 유기적으로 결합하여 함께 건강하게 살아갈 수 있는 원 헬스 가치를 바탕으로 상생의 동물복지를 추구해야 한다.

복지 [3]

장애인에게 광주는 인간다운 삶을 살아가는 곳인가?

서승호

(재)장애인기업종합지원센터 광주지역센터장

장애인에게 있어 포용사회는 인간다운 삶을 살아가는 사회일 것이다. 이는 장애인 당사자의 실질적인 선택권과 통제권을 보장하는 이용자 중심의 정책으로 실현될 것이며 발달장애인의 자립생활을 위해 돌봄서비스를 제공하는 시책, 장애인 고용률을 제고하기 위한 안전한 근무환경을 조성하는 시책, 장애예술인 지원 및 문화예술 향유를 증진하는 시책, 누구나 이동이 자유로운 시책 등이 토대가 될 것이다.

키워드 : 인간다운 삶, 이용자 중심 정책, 포용사회

1. 장애인 포용사회

장애인 정책에 포용의 개념이 들어간 시기는 UN장애인권리협약(CRPD)이 채택된 2006년 12월 부터이다. 장애인들의 기본적인 자유와 인권 보호를 명확하게 하도록 하는 총 50개의 조항으로 구성된 문서로서 장애인들이 소외당하지 않고 지역사회에서 함께 공부하고 일하면서 살아갈 권리를 포용하고 있다. 우리나라는 2008년 12월 유엔장애인권리협약을 비준하였다. 이후 포용사회에 대한 사회적 논의는 2017년 문재인 정부가 출범하기까지 이어지지 못했고, 2018년이 되어 서야 “모두가 누리는 포용적 복지국가” 국정기조를 안에 장애인 포용이란 단어가 다시 등장했다. 더불어 ‘98년부터 5년마다 수립 중인 제5차 장애인정책종합계획(‘18~’22)에 “장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회”란 비전이 세워졌다.

〈표〉 제1차~5차 장애인정책종합계획

구분	1차(98~03)	2차(03~07)	3차(08~12)	4차(13~17)	5차(18~22)
목표	‘장애인의 완전한 사회 참여와 평등보장’	‘장애인이 대등한 시민으로 통합적 사회실현’	‘장애인의 권리에 기반한 참여확대와 통합사회 실현’	‘장애인과 비장애인이 더불어 행복한 사회 실현’	‘장애인의 자립생활이 이루어지는 포용사회’
주요 정책	장애범주 확대, 장애인고용지원	장애수당 확대, 장애아 무상보육, 문화바우처 도입	장애인연금 도입, 장애인활동지원서비스 도입	장애등급제 개편 및 맞춤형서비스 지원체계 시범사업	돌봄, 사회참여를 위한 복지서비스 확대, 장애인 고용확대

이처럼 1998년부터 정부에서 수립하여 시행하여 온 장애인정책종합계획 아래 장애인 정책의 주요 성과로 장애 범주 확대, 장애수당 확대, 활동보조서비스 사업 실시, 「교통약자의 이동편의 증진법」 제정, 「장애인차별금지 및 권리구제 등에 관한 법률」 제정, 장애인연금 도입, 「장애인활동지원에 관한 법률」 제정, 「장애아동 복지지원법」 제정, 「장애인·고령자 등 주거약자 지원에 관한 법률」 제정, 장애등급제 폐지, 발달장애인 대책, 탈시설-자립지원, 「장애인·노인 등을 위한 보조기기 지원 및 활용촉진에 관한 법률」 제정, 「한국수화언어법」 제정, 「발달장애인권리보장 및 지원에 관한 법률」 제정, 「장애인 건강권 및 의료접근성 보장에 관한 법률」 제정 등이 있다. 정말 많은 발전과 성장을 하였으나 중앙정부를 중심으로 획일적인 장애인정책이 시행되다 보니 장애인 권리의식에 기반한 다양한 복지수요가 급증되는 장애인 환경의 변화 속에 많은 한계와 문제점을 낳았다. 지역마다 등록된 장애인 수와 장애 범주가 다르고 주요 산업이 다르며 문화예술 관련 시설 및 이동 교통 수단 등 처한 현실이 다르다. 또다른 문제는 지역사회 주도의 촘촘한 서비스의 부재이다. 지역사회 주도로 장애인 특성에 맞는 서비스를 개발하고 제공해야 한다.

2. 광주시 장애인 정책 현황 및 사례 <광주광역시 장애인정책 2019~2022>

- 장애인 인구 규모는 유지되고 있으나 고령화 추세
 - 광주광역시의 장애인구 수는 2018년 12월말 기준 69,884명으로 광주시 주민등록인구의 4.78%
 - 광주광역시 등록 장애인 중 60세 이상의 장애인 수는 37,289명으로 전체 장애인의 약 53.3%
- 장애인 경제적 현황
 - 광주광역시 장애인 중 국민기초생활보장 수급 비율은 2017년 15.9%로 나타남
 - 광주광역시 장애인의 취업 인구 및 취업률에 대해 살펴보면, 2014년에 비해 2017년에는 경제활동 참가율, 취업률, 취업자 비율이 상대적으로 감소한 것으로 나타남

<표> 취업 인구 및 취업률

구분	15세이상 인구	경제활동 인구			비경제 활동인구	경제활동 참가율	취업률	실업률	취업자 비율
		계	취업	실업					
2014	64,393	28,607	28,032	575	35,786	44.43	97.99	2.01	43.53
2017	69,660	21,998	21,266	732	47,662	31.58	96.67	3.33	30.53

- 교통수단 이용 시 어려움 여부 및 이유에 대해 살펴본 결과, 교통수단 이용 시 어렵다고 응답한 비율은 2017년 31.7%로 나타남
 - 어려움이 주된 이유로 버스, 택시의 불편을 든 비율이 69.9%로 가장 높게 나타남
- 광주 장애인 문화예술 현황<2019년 광주광역시 장애예술인 실태조사, 광주문화재단>
 - 광주에 등록된 장애예술인은 216명으로 주요 활동 영역은 미술(37.7%), 공예(21.3%), 문학 및 대중음악(14.8%) 4개 영역에 집중되어 있음

〈표〉 광주광역시 장애예술인 주요 현황

구분	광주 장애예술인 주요 현황
장애유형	• 지체장애(52.5%) 과반이상, 발달장애(18%) 순
문화예술 분야	• 미술(37.7%), 공예(21.3%), 문학 및 대중음악(14.8%) 순
활동형태	• 출판, 발표, 공연, 전시 등 창작 및 실연 중심 활동(78.7%) 대다수
연평균 수익	• 112만원(응답자의 71.7%는 수익 없음)
교육 애로사항	• 교육기관부족(31.3%), 교육장비부족(24.6%), 장애예술 전문 인력 부족(23%) 순
필요공간	• 연습공간(36.1%), 창작공간(27.9%) 순
창작 애로사항	• 연습 및 창작공간 부족(44.3%), 창작에 필요한 도구 구입비용(31.1%) 순

• 광주시 장애인 사례(1)

지난 해 6월 광주에서는 발달장애인과 가족이 고통을 호소하며 극단적 선택을 했다. 코로나-19라는 국가적 재난상황에서 장애인 당사자 그리고 가족은 속수무책으로 무너져 갔다. 코로나19로 인해 각종 돌봄 사업들이 중단되거나 축소된 상황에서 발생한 사건이었다. 코로나19가 장애인에게 미치는 영향을 파악하기 위하여 국립재활원에서 2020년 11월 조사한 장애인의 코로나19 경험과 문제점 연구의 주요 결과에 의하면 코로나19 이후 돌봄서비스 관련 전체 장애인 중 32.0%가 돌봄서비스를 받은 적이 있으며, 돌봄서비스를 받는 장애인 중 18.2%는 코로나19로 인해 돌봄서비스가 중단된 경험이 있었다, 중단 시 어려웠던 점으로 '가족의 돌봄부담이 늘어남'(58.7%), '외출이 어려움'(36.4%), '식사준비 어려움'(25.9%) 순이었다.

〈기사 전문〉

몇년 전 남편과 이혼한 뒤 발달장애인 아들과 생활하면서, 장애인 주간보호센터에 아들을 맡겨왔지만 코로나19로 인해 2020년 2월부터 광주지역 복지시설이 일괄 폐쇄돼 집에서 홀로 아들을 돌봐온 것이다. 장성한 아들을 가정에서 돌보는 데 한계를 느끼고 정신병원에 3개월여 입원을 시켰지만 병원에 적응하지 못하고 몸무게가 10kg 이상 줄어들자 죄책감을 느낀 어머니는 아들을 퇴원시켰다. 이후 아들을 돌봐줄 복지시설을 수소문했지만 찾지 못했으며 아들이 내는 소음 등으로 인해 이웃들 항의를 자주 받게 된 어머니는 주변에 ‘성인이 된 아들을 집에서 돌보는 게 너무 힘들다’며 고통을 호소하며 극단적 선택을 한 것이다.

“2020.6.5. 한겨레, 김용희기자”

이 일을 계기로 광주광역시에서는 돌봄 사각지대에 있는 최중증 발달장애인과 가족을 지원하기 위해 2020년9월 ‘광주광역시 최중증 발달장애인 지원계획’을 수립하여 긴급 돌봄센터 운영, 24시간 돌봄서비스사업, 주간활동 다중지원사업 등의 지원 시책을 추진하고 있다.

• 광주시 장애인 사례(2)

또 다른 사건으로 지난해 5월 광주 하남산단 폐기물처리업체에서 발생한 산재사망사고를 들 수 있다. 법적 근로환경조차 지키지 못하는 열악한 공장에서 죽음을 맞이해야 했던 장애인 노동자는 죽음을 피할 수 없었다. 장애인 고용률을 높이기 위해 정부에서는 장애인 의무고용률 상향 조정과 복지일자리 확대 노력은 필요하지만 안전하고 건강한 일터, 근로환경 조성이 우선되어야 할 것이다.

〈조사 결과〉

지적장애인인 고인은 2인1조의 작업을 혼자서 비상 정지 리모컨 없이 했으며, 업체는 작업 전 사전 조사와 유해 위험 요인을 제거하는 의무 등도 준수하지 않았다고 한다. 안전교육도 받지 못했고, 기본적인 안전모나 안전화, 보호장구도 지급받지 못했다. 전형적인 산재 사망사건으로 안전하지 못한 작업 환경의 일터였다. 2019년 장애인고용공단이 발표한 ‘기업체 장애인 고용실태조사’에 따르면 2018년 기준 일하다 사고를 당하거나 질병이 생긴 장애인 노동자는 1,426명이다. 5인 미만 사업주와 응답을 거부한 사업주는 포함되지 않아 산재 장애인 노동자 수는 더 많을 것이다.

3. 광주광역시 장애인 포용정책 의제

- 광주시 장애인정책위원회(가칭) 설치
 - 국비 예산 및 지자체 내 장애 관련 정책을 조정·관리하는 컨트롤타워 전담기구 필요
 - 광주지역 장애인 기초 실태조사 수행

- 발달장애인의 자립생활을 위해 돌봄서비스를 제공하는 시책
 - 광주시 최중증 발달장애인 돌봄 지원사업 개선 및 확대
- 장애인 고용률을 제고하기 위한 안전한 근무환경을 조성하는 시책
 - 지방정부 주도의 지역 상생형 장애인 취업, 창업 일자리 창출
- 장애예술인 지원 및 문화예술 향유를 증진하는 시책
 - 광주장애문화예술인지원센터(가칭) 설립
 - 장애예술인 일자리 창출
- 누구나 이동이 자유로운 사회
 - 저상버스 확대 도입, 유니버설 디자인 택시 도입
- 광주형 장애인 복지 개인예산제 도입
 - 서비스 이용자 중심의 장애인 선택권 강화를 목적으로 지자체 자체 사업에 시범 적용

포용과 공정

임 남 수

협동조합 정향 이사장

현재 정부는 포용, 정의, 공정, 불공평을 주로 말하고 있다. 현재의 우리 사회상을 정확히 판단하고 있는 것이고, 젊은이들 또한 공정한 것은 포용하고, 공정하지 않은 것은 포용하지 않고 있다. 이러한 시각은 소득불평등, 기회와 권한의 불공정, 지역 불균형, 일자리 문제와 관련하여 더 도드라지게 나타난다. 포용을 사회문제로 연관하여 사고 있다. 이에 대한 해결 없이는 포용사회로 가는 것이 먼 이야기인 듯하다. 본인이 노력한 만큼 그 만큼 대우를 받을 수 있는 사회, 이것이 포용으로 가는 길이다.

키워드: 포용, 공정, 불공정, 정의

문재인 대통령은 2019년 신년기자회견 연설에서, “포용적 성장”, “혁신적 포용국가”, 2020년 예산안 시정연설에서는 “혁신적이고, 포용적이고, 공정하고, 평화적인 경제”, “더 따뜻한 사회를 위한 포용, 더 정의로운 나라를 위한 공정”, “공정은 혁신과 포용을 가능하게 하는 기반”, “우리 사회의 포용의 힘과 공정의 힘을 더욱 키워야 한다.”, 21대 국회 개원연설에서는 “불평등 사회에서 포용사회로”라는 표현을 사용한다. 전체 연설문의 구체적인 내용은 차치하고, 여기서 눈에 띄는 것은 “포용”, “정의”, “공정”, “불평등”이고, 이들 단어가 함께 사용되고 있다는 점이다. 현재의 우리 사회는 “정의롭지 않은 것은, 공정하지 않은 것은, 평등하지 않은 것은 ‘포용’하지 않는다.”라고 결론 지을 수 있지 않을까?

그리고, 2018년 11월 APEC 정상회담에서 새로운 국정 비전으로 ‘다 함께 잘사는 혁신적 포용국가’를 소개하고 이를 적극 추진해나갈 것을 대외적으로 천명하였다. 혁신적 포용국가는 포용과 함께 혁신을 강조함으로써 지금까지의 양적 성장과의 차별화를 추구하고 있다. 즉 포용국가를 실현하기 위한 사회 비전으로 ‘사회통합 강화’, ‘사회적 지속가능성 확보’ 및 ‘혁신능력 배양 및 구현’이라는 3대 비전을 제시하고, 포용국가 실현을 위한 9대 전략 — ①소득불평등 완화를 위한 소득보장제도 개혁, ②공정사회를 위한 기회와 권한의 공평한 배분, ③사회통합을 위한 지역균형발전 추진, ④저출산, 고령사회 대비 능동적 사회 시스템 구축, ⑤사회서비스의 공공성·신뢰성 강화 및 일자리 창출, ⑥일상생활의 안전 보장과 생명존중, ⑦인적자본의 창의성·다양성 증진, ⑧성인기 인적 역량 강화와 사람 중심의 일터 혁신, ⑨경제·일자리 선순환을 위한 고용안전망 구축 — 을 설정하였다. 문재인 정부의 포용국가 비전은 경제 및 사회 전 분야에 걸쳐 양극화와 불

평등을 개선하고 보다 공정한 사회로 나아가야 한다는 문제의식에 기초하고 있다.¹⁾

현재 우리 사회가 안고 있는 문제점은 정치·경제·사회·문화 등 다양한 영역에 걸쳐 있다. 정치적 양극화 심화로 인한 정치적 갈등, 경제적 불평등으로 인한 가진 자와 그렇지 않은 자의 대립 그리고 학력, 정규직과 비정규직, 지방대학과 서울소재 대학의 차별 내지 불평등한 대우 등은 좋은 예이다. 또한, 현재 사용하고 있는 의미로 언제부터 사용하기 시작한 것인지는 알 수 없지만, “흙수저, 금수저”라는 단어는 현재의 우리 사회상을 정확하게 표현하고 있다는 점에서 포용할 것인지, 포용하지 않을 것인지를 공정과 불공정으로 재단하는 것이 무리는 아닌 듯하다.

그럼 젊은이들에게 있어 포용은 무엇일까? 단언하건대, 포용은 공정한 것이고 포용할 수 없는 것은 불공정한 것이다. 나를 포함한 기성세대가 생각하는 포용은 ‘남을 아랑 있고 너그럽게 감싸 받아들이다’라는 단어의 사전적 의미²⁾로 인식하고 있다. 그러나 현재의 우리 사회는 정적인 측면을 넘어서 포용을 공정과 불공정으로 봄으로써 감싸 줄 것인지, 그렇지 않을 것인지 이성적인 판단의 기준으로 사용하고 있다. 포용을 사전적 의미가 아닌 공정과 불공정으로 보는 이유는 무엇일까? 또한, 공정하면 포용하고 불공정하면 포용하지 않는 현상은 어디에서 온 것일까? 과거에도 공정과 불공정 현상은 있었을 것이다. 그러나 포용을 공정과 불공정으로 인식하지 않았는데 왜 현재의 젊은이들은 공정은 포용하고 불공정은 포용하지 않는 것이라고 생각할까? 이러한 현상의 원인은 무엇일까?

젊은이들이 생각하는 포용은 정부의 포용국가 실현 9대 전략을 통하여 알 수 있다. 첫째, 소득 불평등 완화이다. 전체 소득의 46.5%를 차지하는 상위 10%의 1인당 소득은 1억 7천850만 원인데 비해 전체 소득에서 16%를 번 하위 50%는 1천233만 원으로 나타나 둘 사이의 격차가 14배에 이른다. 주식과 부동산을 포함하는 부의 불평등은 더 심각하다. 상위 10%는 1인당 평균 12억 2천500만 원을 보유해 전체 부의 58.5%를 차지한 반면 하위 50%는 2천354만 원으로 전체의 5.6%를 가지고 있다. 상·하위 간 격차가 52배나 된다. 이런 결과는 프랑스 파리에 본부를 둔 세계불평등연구소가 4년 만에 발간한 세계불평등보고서 2022(World Inequality Report 2022)를 통해 밝힌 내용이다.³⁾ 이 보고서에 따르면, 한국인의 평균소득 및 부(富)는 서유럽권에 근접하고 아시아에서 최상위권이지만, 하위 50%의 소득은 전체 소득의 1/5에 크게 못 미칠 정도로 낮다고 보고 있다. 나라는 부강하여 선진국이지만 상대적 박탈감이 큰 국민이 절반가량을 차지하는 것이다. 개개인의 능력이 아닌 부모의 재력이 나의 재력이 되고, 부모의 재력이 나의 능력이 되는 출발 선상에서부터 공정하지 못한 이유에 의한 불평등을 말한다. 가난한 자는 계속 가난을

1) 유재원 외 7인, 포용적 통상국가 실현을 위한 추진전략 연구, 중장기통상전략연구 19-04, 2019. 10. 30., 33면.

2) 표준국어대사전

3) <https://news.v.daum.net/v/20211208214211538?f=o>(기사 검색, 2021. 12. 9.)

벗어나지 못하는 것, 불로소득으로 부를 축적하는 것이 해소하지 않는다면 우리 사회는 포용 사회로 갈 수 없다는 것이다.

둘째, 기회와 권한의 공평이 공정사회이다. 기회와 권한의 공평의 문제는 소득불평등과 매우 밀접한 관련이 있다. 관련하여, 가구소득에 따라 대학수학능력시험 성적에 격차가 있는 것으로 분석되었다.⁴⁾ 특히 외국어 영역의 경우 저소득 학생 상위 10% 평균 점수가 고소득 학생 상위 30%의 점수에 미치지 못했으며, 저소득 학생 상위 30%의 평균 점수는 고소득 학생 상위 과반의 평균 점수에도 못 미치는 것으로 나타났다. 성적 분포에서 나타나는 기회 불평등은 고소득 가구 학생과 저소득 가구 학생 간 ‘혼자 공부하는 시간’과 ‘사교육비’의 차이에서 나타나는 것으로 보고 있으며, 기회 불평등을 줄이려면 열악한 환경에 있는 학생들이 혼자 공부하는 시간을 늘릴 수 있도록 하는 방안을 마련하거나 사교육 혹은 이와 같은 효과를 갖는 교육의 도입이 필요하다고 지적하고 있다.⁵⁾

기회와 권한의 공평은 즉 공정사회는 노동시간, 교육, 주거 등에 있어 기회균등이고, 기회균등이 포용이다. 그러나 비정규직이라는 이유만으로 동일 노동임에도 임금 및 처우에 있어 공평하지 않고 기회는 균등하지 않으며, 권한도 공평하지 않다는 것이다. 정규직과 비정규직의 차이를 포용할 수 없는 불공정한 것이라는 인식은 교육의 불평등에 의한 교육격차 그리고 최근 심각한 수준에 다다른 주택 문제와 함께 포용할 수 없는 불공정한 사회인 것이다.

셋째, 지역 불균형의 해소이다. 국토교통부가 최근 20년간 확정된 예비타당성조사 사업비의 24.2%가 수도권에 집중된 것으로 나타나 그동안 역대 정권이 빠짐없이 외쳐온 지역균형발전 공약이 허상이었음을 보여주고 있다. 더불어민주당 조오섭 국회의원(광주 북갑, 국토위·예결위)이 국토해양부로부터 제출받은 국정감사 자료에 의하면 예비타당성 조사(약칭 예타)가 시행된 1999년부터 2020년까지 국토부 소관 예타사업을 분석한 결과 총 327개가 추진되었다. 이 가운데 201개가 통과되고 110개는 미통과, 16개는 진행 중으로 3분의 1이 예타 문턱을 넘지 못한 것으로 집계됐다. 각 자치단체가 요구한 총사업비는 435조 1,833억 원이었고 확정된 사업비는 231조 839억 원으로 53% 수준이었다. 또한, 2019년 통계청 자료에 의하면 수도권의 면적은 전 국토의 11.8%를 차지하면서 인구는 50%, GRDP(지역내총생산)는 1천조 원을 돌파하면서 51.9%를, 지방세는 56.6%를 차지하고 있고, 100대 기업 가운데 86개가 수도권에 몰려있다. 우리나라의 수도권집중화가 얼마나 심각한가를 여실히 보여주고 있다.⁶⁾

정치·사회·문화·경제 등 모든 면에서 집중되어 있는 수도권, 여기서 발생하는 수도권과 비수

4) 소득·기회의 불평등 심화, 재정학회 정책토론회, 2014. 9.14.; 한국노동연구원 재인용.

5) <http://news.kmbi.co.kr/article/view.asp?arcid=0922791573&code=11151100&cp=nv>(기사 검색, 2021. 12. 9.)

6) <https://blog.naver.com/soonn518/222565528585>(기사 검색, 2021. 12. 9.)

도권의 격차는 사회통합의 저해 요소이며 젊은이들이 갖는 상대적 박탈감은 포용할 수 없는 것이라고 본다. 공공기관의 지방 이전 등 정부의 노력에도 불구하고 해소되지 않는 지역 불균형 그리고 이에 따른 집값 상승과 젊은이들의 상실감은 포용할 수 없다는 것이다.

넷째, 일자리 문제와 사람 중심의 일터 혁신이다. 산업의 고도화와 과학기술의 발달에 따른 노동시장의 변화는 젊은이들에게 있어서는 공정의 문제를 넘어 생계, 미래에 대한 문제로 매우 불공정한 문제가 되고 있다.

코로나-19 위기 이전에는 청년고용률이 2016년 41.7%에서 2019년 43.5%로 점차 개선되고 있었다. 하지만 2020년 글로벌 팬데믹 위기는 다른 연령대보다 2030 세대의 고용률을 가장 크게 하락시켰다. 청년 신규채용 감소, 대면서비스업 등의 침체, 팬데믹으로 심화된 경제 불확실성 등으로 단기에 회복은 어려울 것으로 예견된다. 2020년 청년 취업자 수는 376.3만 명으로 코로나-19 이후 감소 추세가 지속되고 있으며, 청년실업률은 9.0%로 전년 대비 0.1%p 증가했다. 불안전 취업상태에서 제대로 된 직장을 찾는 청년을 포함한 체감실업률은 25.1%로 전년 대비 2.2%p 증가했다. 청년층 중 경제활동을 하지 않거나 못하는 비경제활동인구가 지속적으로 증가하고, 특히 이 중 구직단념 등으로 '쉬었음' 상황에 있는 청년이 2021년 1월 49만 5천 명으로 전년 대비 11만 2천 명이 증가했다. 노동시장 진입이 늦으면 청년기 경력 공백이 발생하면서 임금손실과 사회적 격차가 확대될 우려가 있다. 또한 청년의 불안정한 고용 상황은 저출산·고령화 등의 문제와 겹쳐 미래 성장잠재력이 저하되거나 미래 핵심근로계층의 부양 부담을 가중시킬 우려도 가져온다. 청년고용의 문제는 청년기 경제적 활동과 자산 형성에 중대한 문제가 돼 이후 안정적 주거환경 마련, 결혼 및 가정의 형성 등 청년기 이후의 생애문제에 영향을 미친다는 것이다.⁷⁾

이상에서 젊은이들이 생각하는 포용에 대하여 살펴보았다. 이 이외에도 많은 점에서 포용을 공정과 불공정을 얘기할 수 있을 것이다. 그러나 무엇보다 근본적인 불공정의 해결은 포용할 수 있는 사회로의 전환은 기회의 공정, 절차의 공정이 우선시 되어야 포용사회를 갈 수 있는 것이 아닌가 생각한다. (흙수저니 금수저니 하는 말은 별로 사용하고 싶지 않지만) 최근 가장 많이 회자되는 단어인 태어날 때부터 흙수저와 금수저로 나누어진 것이 아니라 본인이 노력한 만큼의 수저를 가질 수 있는 사회, 본인의 노력으로 본인이 원하는 수저를 가질 수 있는 사회 시스템이 갖추어진 사회가 공정하고 이를 포용할 수 있다고 인식하고 있는 것이다.

7) 변정현, 청년 일자리, 중앙정부정책과 지자체사업의 발전방향, 월간 공공정책, 2021. 7., 20면.

〈참고문헌〉

표준국어대사전

유재원 외 7인, 포용적 통상국가 실현을 위한 추진전략 연구, 중장기통상전략연구, 2019.

소득·기회의 불평등 심화, 재정학회 정책토론회 자료집, 2014.

변정현, 청년 일자리, 중앙정부정책과 지자체사업의 발전방향, 월간 공공정책, 2021.

<https://news.v.daum.net/v/20211208214211538?f=o>(기사 검색, 2021. 12. 9.)

<http://news.kmib.co.kr/article/view.asp?arcid=0922791573&code=11151100&cp=nv>
(기사 검색, 2021. 12. 9.)

<https://blog.naver.com/soonn518/222565528585>(기사 검색, 2021. 12. 9.)

복지 [5]

포용사회 실현을 위한 청년 정책

최유진

광주북구사회적경제연합회 사무국장

정부의 포용국가 사회정책은 기본적으로 수요자 중심을 접근하며, 국민의 전 생애 기본생활보장 관점에서 재구조화하는 방향으로 설정되었다. 포용적 사회정책이 각 정책의 목적과 내용을 중심으로 구성된 것과 달리 청년정책은 '청년'이라는 특정 대상을 목표 집단으로 하고 있다. 이 글에서는 포용정책 실현에 있어 청년이 우리 사회에서 어떤 의미인지, 청년이 처한 현실에 대한 검토, 그리고 청년정책의 중요성을 얘기하고자 한다.

키워드 : 포용국가, 청년, 청년정책, 이행기, 사회통합, 민주시민

포용국가 사회정책의 기본 개념과 선행 연구

국제사회에서는 OECD, IMF, WEF 등을 중심으로 2008년 금융위기 이후 신자유주의 성장 전략에 대한 재검토가 이루어졌고, 그간 심화되어온 불평등을 해소해야 경제성장이 가능하다는 경제성장의 패러다임이 '포용적 성장(inclusive development)'으로 향하는 변화가 이루어졌다(OECD, 2014; 정책기획위원회·관계부처합동, 2018.09.11.; 정책브리핑 정책위키 2019.02.19.). OECD는 2018년 사회정책장관회의에서 '공동의 번영을 위한 사회정책: 포용적 미래'라는 정책선언문을 발표하기도 하였는데, 이 회의에서 335개 회원국들이 포용적 사회정책이 경제적 경쟁력을 향상시킬 수 있으며, 지속가능한 성장을 촉진할 수 있다는 인식을 같이하였다(OECD, 2018.05.15.).

그와 같은 국제사회의 성장패러다임의 변화과정에서 기존의 경제성장 주요지표였던 GDP(국내총생산)뿐만 아니라 환경, 고용, 문화와 같은 사회정책 지표의 중요성이 재조명되고, 사회정책을 통한 이들 지표의 개선이 경제성장을 위한 포용적 성장과 성장을 위한 혁신능력 배양의 핵심으로 부상하게 된 것이다(OECD, 2014; 청년기획위원회·관계부처합동, 2018.09.11.).

2018년 9월 문재인 정부의 사회정책분야 최초의 전략회의인 '포용국가전략회의'를 통해 국가비전으로 '포용국가'를 발표하고, 포용과 혁신에 기반한 사회정책 비전과 전략을 제시하였다.

포용국가 전략은 질적성장, 공존과 상생, 미래를 향한 혁신사회, 모두를 위한 대한민국을 의미하며, 전통적 사회문제가 아닌 새로운 사회문제에 대응하기 위한 적극적 사회정책으로서 3가지 비전(사회통합 강화, 사회적 지속가능성 확보, 사회혁신능력 배양)과 9가지 전략(소득 불평등 완

화를 위한 소득보장제도의 개혁, 공정사회를 위한 기회와 권한의 공평한 배분, 지역균형발전, 저출산·고령사회를 대비한 능동적 사회시스템 구축, 사회서비스의 공공성·신뢰성 강화 및 일자리 창출, 일상생활의 안전 보장과 생명의 존중, 인적자본의 창의성·다양성 증진, 성인기 인적역량 강화와 사람 중심의 일터 혁신, 경제-일자리 선순환을 위한 고용 안전망 구축)을 주요 골자로 하고 있다(정책기획위원회·교육부·보건복지부·고용노동부, 2018.09.06., pp.1-3; 관계부처합동, 2019.02.19., p.4).

김지경 외(2019)는 「포용국가 실현을 위한 청년정책 개선방안」이라는 연구보고를 통해 포용국가 사회정책이 가장 적극적으로 발취되어야 할 시기와 대상이 생애주기의 불평등이 중첩되고 집중되어 나타나는 청년기 그리고 청년을 위한 정책영역이라는 문제의식을 배경으로, 청년정책의 과거와 현재를 진단하고, 포용국가를 실현하기 위한 청년정책의 개선방안과 추진 방향 및 전략을 도출하였다.

중앙정부와 지방자치단체가 수많은 청년 정책을 시행하고 있음에도 불구하고, 청년문제는 점차 심화되고, 정작 청년들은 정책의 실효성을 크게 느끼지 못하고 있다.

불평등한 사회구조에서 청년들이 감내하는 우리 사회의 문제는 일자리 문제를 넘어 주거, 복지, 젠더, 심리·정서적 측면 등 삶의 전 영역으로 확대되었으나, 지난 십수 년간 청년문제에 대한 정책적 대응은 청년실업률 완화를 위한 일자리정책의 연정선상에서 이뤄져왔다. 현안이 발생할 때마다 관계부처에서는 기존 정책지원 사업의 대상을 청년으로 확대하거나 사업을 추가하는 방식으로 대응해왔기 때문이다.

단편적 현안 대응만으로는 구조적으로 연계되어 발생하는 문제를 원활하게 해결하고, 청년들이 삶을 지지하는 종합적이고 포괄적인 정책으로 기능하기 어렵다. 청년정책 기본계획 수립을 바탕으로 청년 문제가 정책화되는 과정에서 청년당사자들의 정책 결정과정에서의 참여 기회도 확대되었으나, 청년정책의 개념 부재와 대상에 대한 몰이해로 인해 청년정책에서 배제되는 청년이 여전히 존재하고, 고용정책 중심에서 벗어나지 못한다는 문제도 여전하다.

포용과 혁신의 사회정책으로써 청년 정책이 안착되기 위해서는 청년정책의 한계와 개선점이 무엇인지 명확하게 파악하고, 국가 사회정책 비전을 달성하기 위해 필요한 사항을 확인할 필요가 있다.

포용국가 사회정책의 핵심 주체로서의 청년

청년은 포용국가 사회정책 비전인 사회통합, 사회지속 가능성, 사회혁신의 핵심 주체이다. 청년은 아동에서 성인으로 이행하는 중간단계에 위치하며, 청년기는 생애초기라는 점에서 전생애

불평등 구조를 형성하는데 큰 영향을 미치고, 다양한 경험을 통해 혁신 역량을 발휘할 수 있는 최적의 시기이다. 또한 청년은 비생산인구를 부양하는 핵심적 생산인구이며 사회적 지속가능성을 뒷받침하는 사회재생산 기능을 담당한다.

그러나 오늘날의 청년은 노동시장 불안정성 증대와 이중구조로 안정적인 노동시장 이행에 어려움을 겪고 있으며, 이는 인구사회학적 측면에서 사회적 재생산 역할의 약화를 초래하였다. 사회구조적 불평등의 심화는 청년의 세대 내 격차를 심화시키고, 경제적 영역에서 뿐만 아니라 심리·정서적 청년의 세대 내 격차를 심화시키고, 경제적 영역에서뿐만 아니라 심리·정서적 건강과 공정성 인식도 계층적으로 분화되는데 핵심요인으로 자리 잡고 있다.

포용국가 사회정책 비전을 기본 틀로 하여 선정된 12개의 청년정책에 대해 청년 당사자들이 어느 정도 중요하다고 인식하는지, 그리고 각각의 정책들이 본인의 삶에 어느 정도 도움이 된다고 인식하고 있는가를 분석한 결과(김지경 외, 2019)를 살펴보면, 청년들은 생활안전망에 대한 정책(일하는 청년 소득지원, 주거지원, 일터 안정보장 정책)의 중요도를 높게 인식하였다. 미취업자, 대졸 미만 저학력 집단이 청년정책에 대한 중요도와 도움 정도가 낮다고 인식하였고, 재학생, 대학졸업 이상, 거버넌스 참여 집단은 상대적으로 높게 인식하였다. 이는 청년정책에 대한 기본적인 인지도가 정책에 대한 중요성과 도움 정도 인식에 영향을 미치고 있음이 실증적으로 확인된 결과이다.

또한 정책 인지여부와 수혜경험, 청년정책 거버넌스 차명의 영향력이 큰 것으로 밝혀졌으며, 특히 거버넌스 참여의 영향력은 인지도, 수혜율이 낮은 정책(일하는 청년 소득지원, 기업 인센티브, 활동공간, 역량개발)에서 크게 나타났다.

포용적 사회정책에 대한 청년의 실증적 인식 차이와 정책 배제

생활안전망과 관련된 정책의 중요도 인식은 경제여건 인식이 낮을수록 높았으며, 가구소득수준이 높을수록 ①역량개발, ②일터안전 정책의 중요도 인식 수준이 높은 것으로 나타나, 청년들의 정책욕구가 경제적 계층에 따라 차이가 있다는 것 또한 실증적으로 확인되었다.

현행 청년정책 당사자 의견조사의 마지막 단계로 포용국가 사회정책 3대 비전과 9대 전략에 대한 청년들의 동의수준과 중요도에 대한 분석을 살펴보면, 포용국가 사회정책 3대 비전에 대한 중요도 인식을 확인한 결과, 사회적 지속가능성 비전, 소득불평등 완화를 위한 소득보장제도 개혁, 고용안전망, 기회공정배분 전략에 대한 인식이 높았다.

해당 연구는 다항로지스틱 모형을 통해 추진정책의 우선순위 결정요인을 분석하였는데, 그 결과 남성은 소득불평등 완화를 위한 소득보장제도 개혁이 시급하다고 인식하는 경향이 컸고, 미

취업자는 소득보장제도 개혁보다는 고용안전망 구축이나 사회서비스 일자리 창출이 더 시급하다고 응답할 가능성이 높았다. 경제여건을 낮게 인식하는 청년들은 고용안전망 구축보다는 소득보장제도 개혁이 더 시급하다고 인식하고, 경제여건을 높게 인식하는 경우에는 소득보장제도 개혁보다는 다른 여타의 정책(저출산 고령사회 능동적 사회시스템, 창의성과 다양성 증진, 사회통합 위한 지역균형 발전, 역량강화와 일터 혁신)이 더 시급하다고 인식하는 차이를 보였다.

오랫동안 사회정책에서 배제되어온 청년이 '청년정책'에서조차 배제되는 것이 실증적으로 확인되었다. 청년 대다수가 대학에 진학하고 있는 상황에서, 대학에 진학하지 않는 고등학교 졸업 이하의 저학력 청년들이 청년정책으로부터 배제되고 있다는 것이다. 이는 청년정책 대상이 대졸 이상 청년을 중심으로 설계된 것(제도 설계의 편향성), 그리고 청년정책에 대한 정보가 대학(원) 재학생을 중심으로 공유되는 것(정책리터러시 제약)에서 기인한다. 이 같은 결과는 정책텔파이 조사에서도 일관되게 확인되었다. '청년을 배제하지 않고 포용적으로 이뤄지고 있다'에 대한 동의 수준은 3.69점으로 청년정책 평가에 관한 4개 문항 중 가장 낮았다. 이러한 발견은 청년정책의 인지도와 수혜율 분석결과에서도 재차 확인되었다. 청년 당사자들의 청년정책에 대한 인지도와 수혜율은 전반적으로 낮았고, 집단 차이가 뚜렷했다. 인지도와 수혜율에서 나타난 정책의 배제는 두 가지 측면(①정책 대상 편향성으로 인한 정보접근성 제약, ②청년 당사자 욕구와 정책 대응의 미스매치)으로 설명되는데, 첫째로는 정책 대상 편향으로 인한 정보접근성 제약을 들 수 있다. 고등학교 졸업자, 비정규직의 정책 인지도와 수혜율이 낮았다. 이는 청년 대다수가 대학에 진학하는 경향이 반영된 결과이기도 하지만, 대학에 진학하지 않고 바로 취업하는 고등학교 졸업 청년, 진학 후 학업을 중단하는 청년들이 청년정책에서 배제될 수 있음을 재확인하게 해준다. 둘째로는 욕구와 정책의 불일치에서 비롯되는 배제이다. 다양한 청년정책이 마련되어 추진되고 있으나, 실제 청년들이 놓여있는 다양한 상태와 정책 욕구를 충분히 반영하지 못하고 있다. 일하는 청년을 위한 소득지원, 주거지원, 신용회복 정책, 고용안전망 정책은 인지도는 높았지만 수혜율이 낮았다. 이는 청년정책이 청년들의 증가한 수요만큼 확대되지 못했음을 보여준다.

미래사회정책으로서의 포용적 청년정책 접근 필요

이를 바탕으로 결론을 도출해 보면, 성인으로 이행하는 과정에서 다양한 영역과 층위에 놓인 청년을 지원하기 위해 청년 모두를 위한 보편적 정책을 추진할 필요가 있으며, 무엇보다 현안 대응형의 정책이 아닌 현재의 청년세대가 앞으로의 청년세대가 살아가는 사회를 만들어 나가는 미래사회정책으로써 추진되어야 할 것이다.

이전과 같이 교육이나 고용 등의 측면에서 단순히 어려운 상황에 있는 청년들을 지원하는 정

책으로 청년정책의 성격을 규정한다거나, 그것의 연정선상에서 청년을 단지 '수혜자'로 간주하여 지원하는 데 그치는 것이 아니라, 청년들 스스로가 앞으로의 사회를 그려나갈 수 있도록 만드는 정책이 되어야 한다는 의미를 담아야 한다는 설명이다.

특히, 청년정책을 수립하고 추진하는데 있어 정책대상으로서 청년이라는 존재가 생애과정 중 '이행기(transition period)'에 있다는 사실을 이해한다는 것은 국가정책으로서 청년정책이 갖는 성격은 물론 청년정책이 지향하는바, 그리고 그 지향하는 바를 위한 정책의 추진 방향을 설정하는데 중요한 요인이 된다.

예컨대, 2019년 정부 역사상 처음으로 청년정책을 수립한 트뤼도 총리가 발표한 캐나다 청년정책(Canada's Youth Policy)의 내용을 살펴보면, 정책대상인 '청년'을 어떻게 이해하고 있는가를 한눈에 파악할 수 있다. 캐나다 정부 공식 홈페이지(2019)에 따르면 캐나다 청년 정책 추진의 기본 원칙을 "①청년은 자신의 목소리를 내고 존중받을 권리가 있다. ②청년은 동등한 기회와 지원을 받을 권리가 있다. ③청년의 잠재력이 발휘되는 것은 모든 캐나다 국민을 이롭게 한다."로 명확하게 제시하고 있다.

정책대상자인 청년을 이해하는 바탕을 이행기라는 관점에서 본다면, 청년을 지원하는 정책이 우리 사회의 구성원들과 대립하거나 갈등을 야기하는 선별적 지원정책으로 왜곡되어 인식되지 않을 것이다. 불필요한 세대 갈등이나 배척이 아닌 사회구조 변화 속에서의 특성을 세밀하게 이해하는 것이야말로 포용국가 실현을 위한 기본 사항이라 할 수 있다.

덧붙여, 지난 2020년 청년기본법이 제정되고, 한시법인 청년고용촉진특별법의 일몰 기한이 연장되는 등 여타의 국내 청년 정책 현황을 비추어볼 때, 청년기본법이 타법의 모범으로 기능할 수 있도록 세부적인 제도적 기반 구축을 시급하게 고려할 필요가 있다.

앞서 청년문제 및 정책이슈에 대한 이해나 의제 설정 및 실현의 과정에서 청년 간의 배제가 일어나고 있음을 실증적으로 확인하였는데, 이는 현시대의 화두인 '공정성'의 문제와도 직결되는 중대 사안이다.

청년기본법을 바탕으로 지자체는 청년정책 기본계획의 체계적 수립과 이행을 집행함으로써 세대 간, 성별 간, 소득차이 및 수도권-지방의 격차에 따른 불평등 심화를 소거시킬 수 있도록 노력해야 한다. 미래사회정책으로써의 사회통합 수단을 강화하고, 민주시민정책으로써의 청년 당사자의 참여와 주도성을 확장시킬 수 있는 지역 사회의 노력이 수반 된다면 비로소 포용 사회로써 한걸음 나아갈 수 있을 것이다.

포용사회와 지속가능한 돌봄

장은미
광산구 가족센터장

키워드 : 돌봄, 가족, 세대통합, 이주민

정부의 '혁신적 포용국가'는 국민의 삶의 질 개선과 지속가능한 발전을 모색하는 국가발전전략이며 국민의 삶의 생애주기에서 '돌봄'은 핵심적인 영역이다.

돌봄은 우리의 일상과 사회를 유지하는 가장 중요한 뿌리며, 가족과 여성의 부담에서 사회화되어 가고 있는 과정이다. 포용 사회에서 지속가능한 돌봄사회를 만들기 위한 시스템 점검, 사회경제적 가치를 재조명해야 한다고 생각한다.

가족 형태의 다양화, 결혼 가족에 대한 관점의 변화 등 가족환경, 사회환경이 변화하고 있으나, 세부 제도나 정책의 구체성 부족 및 지역단위까지 충분한 공감대가 형성되지 못하고 있다.

특히 세대 특성에 따른 행동규범이나, 다양한 가치관의 변화들을 현장에서 수용하기 어려우며 반영되지 못하기에 계층간·지역간·성별간 관심 및 가치관 차이로 인한 갈등이 증가하고 있다.

이러한 문제 인식과 갈등 해소를 기반으로 하지 않으면 돌봄에 대한 정책과 제안 들의 실효성을 거두기 어려울 것으로 보이며, 이에 아래와 같이 사회통합을 통한 공감대가 형성되어야 한다고 본다.

첫째, 지방자치단체의 적극적인 돌봄모델 개발이 필요하다.

광주광역시에는 타 광역시에 비해 돌봄기관수가 많음에도 불구하고 여전히 돌봄의 공백이 발생하는 이유는 취약계층에 집중되어 있고, 돌봄기관 등이 도심에 집중되어 있어, 지역편중을 해소할 필요가 있으며, 민·관의 적극적인 협업과 마을 안 공유돌봄 네트워크 구축방안이 필요하다.

돌봄공백이 가장 나타나는 학령기 아동돌봄의 '광주형 온종일돌봄 모형(안)'

(여성가족재단-2020 현안과제 연구보고서)요약

누구나 내 집 앞에서 안심하고 아이를 맡길 수 있는 마을 안 공유돌봄체계 구축을 목표로 '마을 안 공유돌봄센터' 구축 현재의 지역사회 돌봄기간 간 경쟁구도와 비효율적인 운영방식에서 벗어나 상호 연계하에 협력체계 구축을 통해 입소현황, 운영방식 등의 모든 정보를 돌봄기관 간

상호 공유하고 협력가능하며, 또한 센터마다의 프로그램 질이나 교사 역량강화 교육 또한 공유 돌봄센터를 통해 함께 협력하여 온종일 돌봄의 서비스 질 향상을 운영방향으로 설정 초등돌봄의 사각지대를 해소하여 양적, 질적 기능을 향상시킨다.

이와 같은 적극적인 돌봄 정책 제안 및 프로그램 개발이 필요하다.

아울러 지역적 특성 및 인구학적 특성을 고려하여 5개 자치구 특성에 맞는 사업개발을 확대 추진 수요자 중심으로 시스템을 재점검하여, SOC(social overhead capital) 생활밀착형 사회 기반시설 기능을 확장해야 한다.

둘째, 출산 정책 중심보다 아동보육 및 가족정책의 비중 강화해야 한다.

지금까지의 출산 정책의 증점은 결혼 장려와 출산 비용지원 정책에 초점을 두고 있으나 사회적 효과는 미비해 보이며 이에 아동 보육을 포함한 가족의 기능을 강화하는 정책으로 비중을 높일 필요가 있어 보인다.

결혼을 기피하거나 포기하는 이유가 출산으로 인한 양육비용, 교육비, 주거부담, 직장여성의 일가정 양립의 어려움 등으로 인한 경제적 이유도 크기 때문에 이에 대한 현실적인 대안이 필요하다.

셋째, 돌봄의 공공성 확보 및 가치에 대한 인식의 전환이 필요하다.

기존의 민간 돌봄기관들을 공공 및 협동형 돌봄의 형태로 변화되어, 돌봄인력의 전문성 증진 및 고용안정 및 처우개선을 통해 돌봄의 사회화와 공공성 확보가 무엇보다 중요하다고 본다.

2018년 서울대 국제이주와 포용사회센터의 「한국의 노인 및 아동 돌봄조사」에 따르면 돌봄노동자에 대한 돌봄의 경험을 토대로 한 내용에 따르면 ‘돌봄의 대상에게서 한시도 눈을 땄 수 없을 만큼’ 업무의 높은 강도와 불안한 처우가 가장 힘든 부분이며, 돌봄전문가로서의 인정 및 지원이 절대적으로 필요하다는 의견이 지배적이며 돌봄의 경험에 대한 세심한 고찰이 필요하다는 것이다.

이는 돌봄자체나 개인의 문제라기보다는 돌봄활동과 근무조건에 따라 체감의 난이도가 다르고, 근무처에 따라 근무조건이 달라서 어려움을 느낀다고 봄에 따라 근무환경, 업무조건 그에 따른 개선책이 필요하다고 볼 수 있다.

돌봄의 일자리가 양질의 일자리로 거듭날 수 있도록 하는 정책개발 및 돌봄의 가치에 대한 사

회적 인식 전환도 필요하다.

넷째, 가족의 다양성 인식 및 사회적 모성지수를 높여야 한다.

결혼 기피가 개인주의적 삶을 중시하는 가치관 변화에 기인한 것이기도 하여 가족 및 공동체의 중요성을 일깨우는 인식개선 운동이 시급하다고 생각된다.

여성가족부 「제4차 건강가정기본계획」에 따르면 가족 개념이 전통적인 혼인·혈연 중심에서 확장되고 있고 비혼·출산·동거 등 가족 형성의 다양한 수용도가 높아지는 경향은 있으나, 현장에서 다양한 가족 구성원에 대한 사회적, 개인적 감수성을 높이는 지원 및 실천 등이 필요하다.

가족 유형별 경제적 격차는 여전하고, 가족의 부양기능이 약화되고 있어, 돌봄공동체 사회화에 대한 인식 홍보, 정부 차원의 파격적인 정책개발 및 적극적이고 창의적인 홍보가 무엇보다도 절실하다.

다섯째, 사회통합 정책이 강화되어야 한다.

21세기 청년 세대는 다른 문화 배경에서 성장, 행동규범이나 가치관이 다양하나 청년 세대의 특성을 여전히 전통적인 인식 틀로 규정하는 경향이 있으며, 생애 주기별 빈곤, 젠더 관점, 차별화된 교육 및 지원시스템 부재하다.

이에 계층간, 지역간, 성별간, 세대간 관심과 가치관 차이로 인한 갈등 해소를 하기 위한 다양한 프로그램 개발과 보급이 시급하다.

글로벌 인구이동 확산으로 결혼이주민, 외국인 노동자의 증가는 인권, 생활보장, 정주여건 개선 등의 욕구가 확대되어가고 있고, 다문화 지원책의 현실화를 위한 대안찾기 프로젝트로 한국 사회에 초기 정착을 넘어선 가정화 단계 과정에서 겪는 이주여성들의 현실적인 어려움과 이유, 정부지원 정책 등에 대한 인식, 그들의 안정적인 정착을 위한 지원 방향은 어떻게 되어야 하는가 등에 과제가 남겨졌다.

결혼이주민 2세의 성장에 따라 한국문화의 적응에 어려움이 많이 나타나기 때문에 적응프로그램을 통한 현실적인 사회통합정책이 강화되어야 한다.

마치며

젠더, 계층, 다문화, 세대 등 우리의 인구현상이 전통적 경계를 넘어 다양한 변화를 거치고 있다.

청년일자리, 연금 등 한정된 자원과 공정한 기회의 분배를 두고 세대 간의 갈등, 고령화에 따른 노인들의 정치 및 사회참여 욕구와 이해집단으로서의 영향도 커지며, 경쟁이 격화되어 사회 계층간, 지역 간에도 부의 격차가 심해지며, 상대적 박탈감도 커질 것이다.

또한, 성별 간에도 여성 노동자 참여와 돌봄 부담의 공평성을 요구하며 갈등이 발생할 것이다. 사회통합을 통한 이해와 공감을 통한 갈등 해소를 바탕으로 한 사회적 포용어인 '돌봄이 가능하리라' 기대된다.

우리 사회의 안전망은 국가의 정책이나 시스템으로 지원하는 데는 한계가 있다고 본다. 지자체, 마을 단위, 개인들이 사회적 소명 의식을 가지고 각자의 역할을 해낼 때 큰 효과를 낼 것이다.

〈참고문헌〉

- 박태순·김승희(2020) 초등돌봄 사각지대 해소를 위한 광주형 온종일 돌봄 생태계 구축방안
(광주여성가족재단)
- 전진원·차승은(2018) 한국의 노인 및 아동 돌봄 유급제공자 조사를 통해 본 돌봄의 경험(서울
대 국제이주와 포용사회센터)
- 여성가족부 제4차 건강가정기본계획(2021~2025)



집단지성 포럼 '포용사회'를 말한다


더함 '집단지성' 포럼

집단지성 '포용사회'를 말한다



포럼 개요

포럼 주제
집단지성 '포용사회'를 말한다 - 집단지성이 좋고, 지역사회가 답이다-

* 종합세션 및 4개의 부분세션 의제를 집단지성이 장시간에 좋고, 지역 정치인이 자기의 견해를 주장하거나 정책화를 주문하는 형태의 종합포론

1부 종합세션 <small>(지속가능한 광주를 위한 도시계획)</small>	2부 4개의 부분세션 <small>(복지, 경제, 문화·예술, 교육)</small>	3부 종합포론 <small>(집단지성이 좋고, 지역사회가 답이다)</small>
--	--	--

포럼일차
2021년 12월 17일(금) 오전 10시 ~ 16시30분

개최장소
전남대학교 G&R Hub 1층 세미나실

주최
전남대학교 LINC+사업단 **전남대학교** 대학원혁신본부

주관
더함 더함 경제문화연구소

주최기관
더함 더함 경제문화연구소

협력방법
[▶ Youtube 검색](#) 광주의 집단지성 '포용사회'를 말한다



포럼 진행

진행	시간	프로그램	비 고
1부	10:00	개회식	인사말, 축사, 내빈 소개 좌장 백미경 시의원
	10:10~12:00	종합세션 (포용도시)	발표 및 토론 박경환 (전남대 교수) 윤현석 (광주일보 기자) 박다현 (광주여성인우회 정책팀장) 윤화철 (광주·속가농발달협의회 사무총장) 정동주 (전산회 초·중·고교 교사) 신재욱 (광주광역시 도시계획 과장)
	12:00~13:30	점심	
2부	13:30~15:00	부분 세션1 (복지)	좌장 김정혜 (전남대학교 학술연구교수/경제문화연구소 전문위원) 박수경 (광주여성인우회 생활동·교육실 원장) 남영호 (영광스 벵 사회적협동조합 이사) 발표 토론 사승호 (재정정책간담회홍익원센터 광주지역 센터장) 임남수 (협동조합 정책 이사장) 장문미 (광산구건강가정·다문화가족지원센터 센터장) 최유진 (광주북구사회복지공동체 사무국장)
		부분 세션2 (경제)	좌장 이철승 (광주지역사업장간담회/경제문화연구소 전문위원) 김중원 (가치카툰사회적협동조합 부장) 발표 토론 김한영 (광주시 시민사회협력관) 박영구 (안동경제 광주지점장부장)
		부분 세션3 (문화·예술)	좌장 김희영 (전남대학교 기초교육원/경제문화연구소 전문위원) 박경동 (광주문화재단 지역콘텐츠 팀장) 살연수 (광주과학기술원 한국문화기술연구소 선임연구원) 발표 토론 이숙영 (광주중문진구를 기획이사) 신봉규 (전남대 글로멀미디어스프라이연구소 연구교수) 장성진 (국립아시아문화전당 정책적 전문위원) 정용석 (전남문화재단 이사)
		부분 세션4 (교육)	좌장 정미근 (전남대 교수/경제문화연구소 소장) 김원호 (전남교육정책연구소 선임연구원) 김태희 (광주사립고등학교장/영광소년지원센터 센터장) 발표 토론 백필일 (논술학원장) 주봉희 (광주교육정책연구소 연구원) 이철호 (전, 광주광역시 광산구 교육협력관)
3부	15:00~16:30	종합포론	집단지성이 좋고 지역사회가 답이다
	16:30~16:40	폐회	기 념 할 영



집단지성 포럼 '포용사회'를 말하다





주최: 전남대학교 LINC+사업단 | 후원: 한국과학기술연구원, 전남대학교대학원, 전남대학교자연대, 더함, LINC+사업단, LINC+사업단, LINC+사업단, LINC+사업단, LINC+사업단

| 경제문화공동체 더함 포커스 전문위원 |

정대근	문헌정보학 박사, 더함 경제문화연구소 소장, 광주대학교 문헌정보학과 교수
권은비	생활과학 박사, 전남대학교 생활복지학과 강사, 사회복지법인 권동식아벤티노재단 사무국장
김경례	사회학 박사, (사)경제문화공동체 더함 전문위원
김란희	여성학석사, (사)광주여성인권지원센터 상임이사
김수환	도시계획 박사, 광주남구도시재생지원센터장
김영미	호텔관광경영학 박사, 동신대학교 관광경영학과 교수
김종완	평생교육학 석사, (사)광주광역시평생교육사협회 사무처장
김태호	행정학 박사수료, 국제기후환경센터 전략기획실장
김허경	미술학 박사, 전남대학교 기초교육원 강의교수, 광주미술문화연구소 연구원
김 현	철학 박사, 전남대학교 철학연구교육센터 학술연구교수
박경동	사회학 박사수료, 광주문화재단 정책연구교류팀장
박철희	경제학 박사, 전남대학교 경제학과 BK사업팀 학술연구교수
서승호	사회복지학 학사, (재)장애인기업종합지원센터 광주센터 총괄매니저
서현희	지구환경과학 박사, (사)경제문화공동체 더함 전문위원
선봉규	정치학 박사, 광주전남지역혁신플랫폼 책임연구원
안수창	공학 박사, 한국광기술원 기업성장기획실장
오창민	사회학 박사수료, (사)경제문화공동체 더함 이사
윤영선	경제학 박사수료, (사)경제문화공동체 더함 이사장/대표
윤희철	도시지역개발학 박사, 광주지속가능발전협의회 사무총장
이숙영	호텔관광경영학 박사, (주)좋은친구들 기획이사
이철승	경영학 박사, 광주지역사업평가단 단장
임남수	법학 박사, 전남대학교 공익인권법센터 책임연구원
전창진	도시지역개발학 부동산학 박사, 광주송정역세권도시재생현장지원센터 센터장
정은주	도시지역개발학 박사, 조선대학교 문화학과 초빙객원교수
주문희	교육학박사, 광주시교육청 교육정책연구소 연구원
최지혜	경제학 박사, 전남대학교 지역개발연구소 연구교수
최혜원	전기공학 박사, (재)녹색에너지연구원 풍력해양연구실 선임연구원
홍성운	행정학 박사, 광주대학교 경찰법행정학부 교수
황철호	국제기후환경센터 탄소중립도시연구지원단장



경제문화공동체

더함 포커스(특집호)

2021.12. Vol.3, No.4

The Community of Economics and Culture
DEOHAM FOCUS

발행처 더함 경제문화연구소(북더함)

발행일 2021.12.16

발행인 윤영선

편집인 정대근, 김정훈

디자인 전남대학교출판문화원

주소 광주광역시 북구 필문대로 101-6

전화 062.431.6339 FAX 062.262.6340

<http://www.eccplus.co.kr>

ISSN 2672-2013