ISSN 2672-2013
2021. 09.

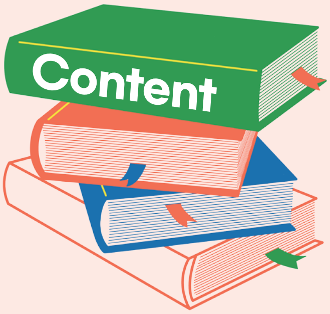
경제문화공동체

더함 포커스

The Community of Economics and Culture
DEOHAM FOCUS

Vol.3
No. 3

경제문화공동체
더함 경제문화연구소
DEOHAM INSTITUTE OF ECONOMICS AND CULTURE



더함 포커스_ 정책칼럼

08 플랫폼: 지역혁신의 아이콘이 되다!_ 선봉규

22 위드 코로나시대, 문화유산관광 활성화를 통한 지속가능한 로컬관광(G-관광) 생태계 조성_ 이숙영

32 광주광역시 청년프리랜서 실태와 권익개선 방안_ 오창민

44 로컬 거버넌스의 표상과 실상_ 서정훈

경제문화공동체 **더함 포커스** / 정책칼럼

The Community of Economics and Culture **DEOHAM FOCUS**

2021. 09. **Vol.3** No.3

01 플랫폼: 지역혁신의 아이콘이 되다!_ 선봉규

최근 플랫폼이라는 용어가 비즈니스 세계뿐만 아니라 사회혁신을 위한 아이콘으로써 적극 활용되고 있음. 대표적으로 행정안전부의 지역문제해결플랫폼, 교육부의 지역혁신플랫폼이 출범하면서 지역문제 해결 및 지역위기 극복을 위한 혁신의 새로운 패러다임으로 자리 잡아 가고 있음. 플랫폼이 지역혁신의 아이콘이 되기 위해서는 무엇보다 개방·공유·협업의 가치에 기반한 참여 주체 간의 협력과 소통이 원활히 이루어져야 함. 이를 통해 각각 지향하는 지역 문제해결과 지역혁신 역량을 강화하는데 기여할 수 있을 것임.

02 위드 코로나시대, 문화유산관광 활성화를 통한 지속가능한 로컬관광(G-관광) 생태계 조성_ 이숙영

위드 코로나시대 관광수요 증가와 새로운 패러다임에 맞춘 여행 수요가 높아질 것이라는 전망 속에서 지역의 특색 있는 관광콘텐츠가 주목을 받고 있다. 지역의 DNA 측면에서 문화유산은 국가 및 지역의 관광 활성화와 관광브랜드 향상에 기여할 수 있는 핵심적인 문화관광자원이며 우리나라의 고유한 관광콘텐츠로 관광에 활용할 수 있는 잠재력이 크다고 할 수 있다. 그래서 관광적 측면에서 문화유산의 적극 활용을 통해 지속가능한 광주관광의 생태계 조성 방안을 모색해 보고자 한다.

03 광주광역시 청년프리랜서 실태와 권익개선 방안_ 오창민

청년프리랜서는 부당계약, 불공정 과업, 보수 미지급, 저작권 침해 등에 있어 보호받기 어려운 위치에 있는데, 이를 개인의 역량 부족으로만 다루는 것은 문제이다. 광주 청년프리랜서들은 자신의 권익을 보호할 수 있는 업종별 표준계약서 작성, 적정 단가 산정 및 보장 방안 마련, 인권침해나 계약 관련 법률상담, 피해구제 지원 등이 이루어지길 원하나, 현재 지역에서 프리랜서 이익을 보호하고 대변할 기관이 없는 것이 사실이다. 향후 프리랜서의 노동조건을 개선하고 공정거래를 지원하기 위한 전담기관 설치, 프리랜서 조직화 지원, 프리랜서 전문성 제고 및 경력형성 지원, 사회안전망 제공 등 다양한 노력이 이루어져야 할 것이다.

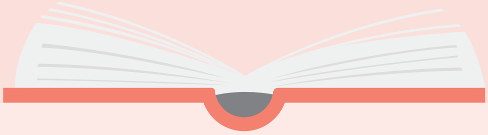
04 로컬 거버넌스의 표상과 실상_ 서정훈

로컬 거버넌스가 추구하는 궁극적인 목표는 참여 그 자체에 있지 않고, '지속가능한 지역공동체 발전'에 있다. 로컬 거버넌스가 파트너십에 기초한 대등한 입장에서 참여하는 시민과 협력하는 것이라는 인식이 지역사회에 정착될 필요가 있다.

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

경제문화공동체 더함 포커스

정책칼럼



1. 플랫폼: 지역혁신의 아이콘이 되다!_ 선봉규

2. 위드 코로나시대, 문화유산관광 활성화를 통한
지속가능한 로컬관광(G-관광) 생태계 조성_ 이숙영

3. 광주광역시 청년프리랜서 실태와 권익개선 방안_ 오창민

4. 로컬 거버넌스의 표상과 실상_ 서정훈

01

플랫폼: 지역혁신의 아이콘이 되다!

–

선봉규(Sun Bong-kyu)
전남대 글로벌디아스포라연구소/연구교수
polisun@jnu.ac.kr

최근 플랫폼이라는 용어가 비즈니스 세계뿐만 아니라 사회혁신을 위한 아이콘으로써 적극 활용되고 있음. 대표적으로 행정안전부의 지역문제해결플랫폼, 교육부의 지역혁신플랫폼이 출범하면서 지역문제 해결 및 지역위기 극복을 위한 혁신의 새로운 패러다임으로 자리 잡아 가고 있음. 플랫폼이 지역혁신의 아이콘이 되기 위해서는 무엇보다 개방·공유·협업의 가치에 기반한 참여 주체 간의 협력과 소통이 원활히 이루어져야 함. 이를 통해 각각 지향하는 지역문제 해결과 지역혁신 역량을 강화하는데 기여할 수 있을 것임.

키워드 : 플랫폼, 지역 문제해결, 지역혁신, 광주지역문제해결플랫폼, 광주전남지역혁신 플랫폼

1. 플랫폼 이해

1) 플랫폼의 개념

- 최근 플랫폼(platform)이라는 용어가 사회 전반적으로 활용되고 있음. 국립국어원에 따르면 플랫폼의 사전적 의미는 ① 역에서 기차를 타고 내리는 곳, ② 역도에서 플랫폼은 바벨을 드는 사방 4미터의 각재로 만든 대, ③ 다이빙에서는 5~10미터 높이의 준비대, ④ 조정에서는 출발 전 배의 정렬을 돕는 출발대, ⑤ 컴퓨터 시스템에서 사용되는 것으로 하드웨어나 소프트웨어 프레임 워크의 하나(구조, 운영체제, 프로그래밍언어 등), ⑥ 정보 시스템 환경을 구축하고 개방하여 누구나 다양하고 방대한 정보를 쉽게 활용할 수 있도록 제공하는 기반 서비스 등임.[1)]

2) 플랫폼의 의미 확장

- 사전적 정의에서 보듯, 플랫폼은 일반적으로 지하철, 기차, 버스 등 승강장을 의미함. 승강장은 여러 사람이 편리하게 이용할 수 있도록 만든 특정한 곳에 구획된 장소로서 의미를 가짐. 즉, '용도에 따라 다양한 형태로 활용될 수 있는 공간'을 상징적으로 표현되고 있음.[2)]
- IT분야를 중심으로 플랫폼을 활용한 비즈니스 모델을 창출하여 전 세계적인 트렌드로 확산되어 가고 있음. 우리에게 너무나도 익숙한 해외의 구글, 애플, 페이스북, 아마존, 알리바바; 국내의 쿠팡, 카카오, 네이버, 야놀자, 배달의민족 등이 대표적임.
- 이와같이 플랫폼은 비즈니스 세계의 새로운 성장 아이콘이 되었음. 플랫폼은 공급자, 수요자 등 복수 그룹이 참여하여 각 그룹이 얻고자 하는 가치를 공정한 거래를 통해 교환할 수 있도록 구축하는 환경이라고 할 수 있음.[3)] 즉, 플랫폼은 공통의 사안을 해결하기 위해 공급자와 수요자 등 다양한 관계자들이 참여하여 서로 연결되어 관계를 맺으며 네트워크를 기반으로 새로운 가치와 생태계를 창조하는 데 장점을 가지고 있음. 최근에는 우리 사회의 혁신과 지역 위기 극복의 모델로서 더욱 확장되고 있는 추세임.
- 문재인정부에서는 사회혁신, 지역혁신, 대학혁신 등의 차원에서 플랫폼의 강점을 적극 활용하고 있음. 행정안전부에서는 기존의 읍면동 주민센터를 주민에 의한, 주민을 위한 공공서비스 플랫폼 사업, 지역문제해결플랫폼 사업을 추진하고 있음. 교육부에서는 지자체와 대학

---

1) 국립국어원, https://opendict.korean.go.kr/main(검색일: 2021.10.05.)
2) 제주일보, http://www.jejunews.com(검색일: 2021.10.05.)
3) 서울NPO지원센터, http://www.snpo.kr/bbs/board.php?bo_table=npo_aca&wr_id=146(검색일: 2021.10.7.)

이 협력한 지역혁신플랫폼 사업을 추진. 여기에서는 지역문제해결플랫폼과 지역혁신플랫폼의 활동에 대해 살펴보고자 함.

2. 행정안전부: 민·관·공 협업형 지역문제해결플랫폼

1) 지역문제해결플랫폼의 출범

- 지역문제해결플랫폼은 지역의 주민들이 스스로 참여하여 지역 문제를 발굴하고 의제를 선정하여 공공기관과 지자체 등이 다양한 자원을 연계해 해결 방법을 모색하는데 목표를 두고 있음. 기존의 관 주도, 중앙정부 중심, 예산 투입 위주의 해결방식에서 탈피해 민간사회가 주도하고, 정부·지자체가 지원, 공공기관 등의 자원을 연계하는 민·관·공 협업형 문제해결 방식임. 즉 지역문제해결플랫폼은 지역주민과 지자체, 공공기관, 기업, 학술연구기관, 사회혁신기관 등 다양한 주체들이 참여해 협업을 통해 지역혁신역량을 향상시키는 것임. 무엇보다 지역의 주민이 일상생활 속에서 느끼는 지역문제 해결을 위한 주민 주도의 새로운 실험과 상호학습·확산이 이루어지는 문제해결 복합플랫폼이라는 특징을 가지고 있음.
- 지역문제해결플랫폼 사업은 크게 3단계 과정을 통해 추진되고 있음. 1단계는 지역 문제 발굴 및 선정: 온·오프라인을 통해 다양한 주민과 공동체로부터 지역 문제 발굴 및 수렴과정을 진행. 2단계는 민·관 협업을 통한 의제선정: 수렴된 의제 해결 방안 마련을 위해 주민, 전문가, 공공기관, 지자체가 참여해 집중토론을 거쳐 문제해결 협약식을 진행. 3단계는 협업의제 실행: 선정된 의제에 대해 컨설팅, 기술 및 예산 지원을 통해 주민, 전문가, 공공기관, 지자체 등이 협업하여 의제 해결을 추진함.[4)]

2) 지역문제해결플랫폼의 현황

- 지역문제해결플랫폼은 2018년도 대구광역시와 강원도의 시범 운영을 시작으로 출발하였으며, 2019년도에는 광주광역시, 충청북도, 대전광역시, 경상남도, 2020년도에는 전라남도와 충청남도, 2021년도에는 울산광역시와 부산광역시가 추가로 선정되어 현재 총 10개 지역에서 운영 중임.
  - 2019년도에 6개 플랫폼에서 292개 기관(67개 공공기관 포함)이 참여해 지역추진위를 구성, 플랫폼이 출범하였고, 94개 협업 의제를 선정해 총 72개 과제를 실행함.

4) 영남일보, https://www.yeongnam.com/web/view.php?key=20211003010000235(검색일: 2021.10.08.)

〈지역문제해결플랫폼 현황〉

년도	지역별 플랫폼
2018	대구혁신포럼 출범
	강원혁신포럼 출범
2019	광주사회혁신플랫폼 출범
	충북사회혁신플랫폼 출범
	대전사회혁신플랫폼 출범
	경남사회혁신플랫폼 출범
2020	전남지역문제해결플랫폼 출범
	충남지역문제해결플랫폼 출범
2021	울산지역문제해결플랫폼 출범
	부산지역문제해결플랫폼 출범

3) 광주지역문제해결플랫폼의 의제 추진 활동

■ 광주지역문제해결플랫폼은 2019년 7월에 광주광역시와 시의회, 한국전력공사, 전력거래소 등 광주전남공동혁신도시 공공기관 12곳, 광주시 산하 6개 공공기관, 시민사회단체·중간지원조직 등 35개 기관이 참여한 추진위원회를 구성하여 활동해오고 있음. 2020년 45개 기관 참여, 2021년 51개 기관으로 확대됨. 광주지역문제해결플랫폼 추진위원회 회의를 통해 주요 의제에 대해 논의를 진행함.

■ 2019년 의제 발굴 활동: 원탁회의, 온라인 의제 제안, 소셜 캠페이너 캠프 등을 통해 26개의 의제 발굴, 15개 실행 의제 선정

- 15개 실행 의제: 마을과 학교가 함께 만드는 햇빛발전소; 광주·대구 고속도로에 햇빛발전을; 청소년 자치배움터를 만들자(방과후 사교육비 줄여요); 어린이부터 어르신까지 온마을학교; 대중교통 이용률을 높여라; 폐현수막 소각 매립 제로도시 광주; 부메랑백(비닐봉투 대산 에코백 공유); 공익활동가를 지원하는 펀딩플랫폼; 채식, 비거니즘 장벽을 낮춰라; 장애인 기업, 여성기업, 사회적 기업 생산품의 판매를 늘리자; '행복주택'을 행복한 주택으로; 월산동 친구네집을 살리자; 용봉동 쓰레기 없는 마을; 영구임대아파트 공실과 청년주거 대안; 우리 마을 쓰레기 우리가 해결하자 등[5)]

■ 2020년 의제 발굴[6)]: 기후위기 대응, 코로나 19 이후 위기 극복을 위해 시민의 의견을 적극

5) 행정안전부 보도자료, 2019.07.02

6) 광주드림, 2020.10.15. https://www.gjdream.com/news/articleView.html?idxno=603386(검색일: 2021.10.11.)

반영해 온라인 의제 제안, 협업기관 제안, 사회공헌 매칭 제안, 현장탐방, 원탁회의 등 다양한 경로를 거쳐 70개의 새로운 의제를 발굴, 25개 실행 의제 추진

- 25개 실행 의제: 기후위기 대응 시민실천; 학교 밖 청소년 교육지원; 지역아동센터 소독·방역; 사랑의 안심마스크 제작; 농산물꾸러미; 공공기관·기업이 함께 만드는 사회공헌 혁신 ‘사회공헌매칭데이’; 광주형 일거리 프로젝트; 마을 기반 사회적경제 리빙랩; 불법 주정차문제 해결; 영구임대아파트 마을돌봄주택; 성폭력 피해 여성 주거 및 자립지원; 부메랑 에코백; 청년들의 독립을 실험하는 ‘청년작업장학교’ 조성; 시민참여형 햇빛발전소; 자전거라도(羅道); 발달장애인 가족창업 특화사업장 스마트팜 구축; 지산마을 관광자원 연계 다복마을 일자리 프로젝트; 중년 남성들의 원룸 탈출, 나비남 프로젝트; 일회용품 없는 일상 만들기 제로웨이스트 리빙랩 운영; 크라우드 펀딩을 활용한 농산물 판매 시스템 구축; 스마트한 전력서비스 시스템 구축 미래형 스마트그리드 등

■ 2021년 의제 발굴: 2021년 6월 광주지역문제해결플랫폼 추진위원회 회의를 통해 의제 실행 협약식을 진행, 46개 의제 발굴, 추진기관 협의와 집행위원회 통해 18개 실행 의제 선정

- 18개 실행 의제: 탄소중립 전환! 마을이 변해야 도시가 바뀐다; 에너지전환 전문인력 양성 및 그린뉴딜 일자리 육성; RE100시민클럽; 자전거 및 전동킥보드 안전한 전용도로 설치를 위한 조례 주민발의; 시민의 힘으로 불법주정차 없는 도로만들기(시내버스 노선 중심으로); 채식인들도 불편하지 않는 도시, 기후미식도시; 기술 기반 시민참여 에너지 효율화 모델화 만들기; 친환경 축제 전환을 위한 리빙랩; 코로나19 취약계층 아동 학습지원을 위한 한전 대학생 교육봉사단; 은둔형 청년들의 독립을 위한 주거 및 작업장 지원; 아동 돌봄 공백 해소와 50+세대 일자리 연계 마을돌봄센터 모델 만들기; 자전거라도 시즌 2 ‘방치자전거 업사이클링 학교 밖 청소년 작업장’; 공공기관 사회적경제기업 우선구매확대(2019년 추진); 폐지수거 어르신들의 삶의 무게를 줄인다, 손수레광고 두 번째 이야기(2020년 추진); 마을 기반 사회적경제 모델 만들기(2020년 추진); 지역사회혁신 시민공감대 확산을 위한 미디어 제작 및 사회적가치 매칭데이 ‘가치 on 같이 go’(2019년 추진); 2022~2025년 전면시행, 고교학점제 대비 지역사회학습장 만들기; 시민주도 평생학습마을 만들기(2020년 추진) 등[7]

7) 광주지역문제해결플랫폼 추진위원회 회의 유튜브 자료, https://happychange.kr/news/visual/9440/(검색일: 2021.10.10.)

▣ 디지털 주민직접참여 플랫폼(가칭) 사업 추진[8]

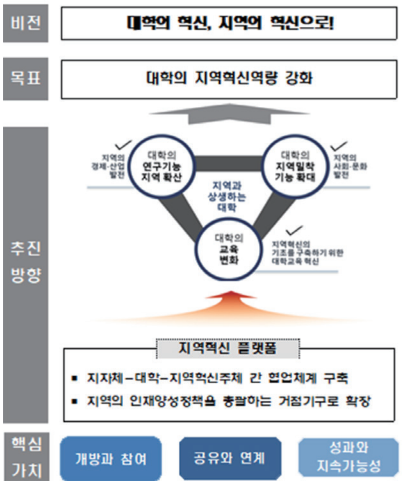
■ 행정안전부는 주민이 주민센터 등 행정기관에 방문하지 않고 비대면, 온라인으로 지역 정책 결정에 참여할 수 있도록 주민 조례 발안, 주민투표 청구, 주민소환투표 청구 서비스 등을 제공하는 시스템 구축 추진

- 디지털 주민직접참여 플랫폼에서는 주민 조례 발안, 주민투표 청구, 주민소환투표 청구 뿐만이 아니라 청구 건에 대한 전자서명, 결과조회, 각종 증명서 발급도 가능
- 현재 행정안전부와 17개 시도가 공동 구축 중으로 2020년 1월부터 서비스 예정

3. 교육부: 지자체-대학 협력기반 지역혁신플랫폼

1) 지역혁신플랫폼의 출범

■ 교육부의 지역혁신플랫폼은 지자체와 대학 간 협력을 기반으로 지역혁신체계를 구축하고, 지방대학의 혁신을 통해 지역혁신을 추진하는데 목표를 두고 있음. 지자체와 대학, 지역혁신기관들이 플랫폼을 구축하여 지역의 중장기발전 목표에 부합하는 지역의 핵심산업 분야를 선정하고, 지역 내 대학들이 핵심산업 분야와 연계하여 교육체계를 개편하고, 지역혁신기관과 협업하여 사업과제를 수행



〈지자체–대학 협력기반 지역혁신사업 청사진〉[9]

8) 행정안전부, “디지털주민참여 플랫폼(가칭)의 이름을 지어주세요!”, https://www.mois.go.kr/frt/bbs/type010/commonSelectBoardArticle.do?bbsId=BBSMSTR_000000000008&nttId=87236#none(검색일: 2021.10.10.)

9) 교육부, “2021년 지자체–대학 협력기반 지역혁신 사업 기본계획”, 2021, p.6.

■ 지역혁신플랫폼은 크게 세 가지 배경에 기반을 두고 있음.[10] 첫째, 학령인구 감소, 지역인재의 수도권 유출, 지역경제 침체 등으로 지방대학이 가장 먼저 위기에 직면하게 됨. 대학은 지역의 경제·산업·사회·문화 발전의 기초가 되는 인적·물적 자원의 집약기관으로써, 대학의 위기는 곧 지역의 위기와 직결됨; 둘째, 현재 진행되고 있는 개별대학 위주의 위기 극복 노력으로는 지역 전체의 수요와 발전을 고려한 대학의 책임감 있는 역할과 교육혁신을 기대하기 어려움. 따라서 지역 내 대학들이 각각의 강점을 결집하고 역할 분담을 통해 지역인재를 양성하고 대학의 혁신을 통해 지역 위기를 극복하는 방안 모색이 필요함; 셋째, 지자체-대학-지역혁신기관 간 협력체계를 구축하여 지역의 경제·산업 발전을 촉진하는 지속가능한 인재양성과 일자리 창출이 요구됨.

■ 따라서 이러한 추진배경을 바탕으로 지역의 청년들이 수도권 등 타 지역으로 유출되지 않고 지역 내 기업의 취업 및 창업을 통해 지역 정주로 이어지는 지역혁신의 선순환 구조를 구축

2) 지역혁신플랫폼의 현황

■ 2020년 기본계획 수립을 통해 3개 플랫폼(광주전남, 경남, 충북)을 선정했으며, 2021년에는 대전·세종·충남지역을 추가로 선정하여 현재 총 4개 지역혁신플랫폼이 구축, 운영되고 있음.

■ 지역혁신플랫폼은 국비와 지방비(전체 사업비의 30% 이상 부담)로 구성하여 5년간 진행되는 대형 국책사업임.

■ 지자체-대학 협력기반 지역혁신플랫폼은 대학교육혁신과 핵심산업 분야 인재육성을 중점적으로 추진. 현재 총 4개의 플랫폼이 선정되어 사업과제를 수행하고 있음.

〈지자체-대학 협력기반 지역혁신플랫폼 현황〉

플랫폼	핵심분야	참여기관	선정연도
울산·경남[11]	• 제조엔지니어링 • 제조ICT • 스마트공동체	• 2개 지자체 • 13개 대학 • 62개 혁신기관	2020
충북	• 제약바이오 • 정밀의료·기기 • 화장품·천연물	• 1개 지자체 • 13개 대학 • 44개 혁신기관	2020

10) 교육부(2021), p.6.
11) 울산·경남지역혁신플랫폼은 2020년에 경남지역만 참여하는 단수형 플랫폼이었다가, 2021년에 울산광역시까지 참여하는 복수형 플랫폼으로 선정되었다.

플랫폼	핵심분야	참여기관	선정연도
광주·전남	• 에너지신산업 • 미래형운송기기	• 2개 지자체 • 15개 대학 • 51개 혁신기관	2020
대전·세종·충남	• 모빌리티 ICT • 모빌리티 소재부품장비	• 3개 지자체 • 24개 대학 • 63개 혁신기관	2021

3) 광주전남지역혁신플랫폼의 활동

▣ 광주전남지역의 위기 상황

■ 지역의 인구감소 및 유출로 인한 소멸 위기 직면

- 광주전남지역 모두 인구감소 및 인구유출이 지속적으로 진행되고 있음. 호남지방통계청이 발표한 ‘2020년 광주전남지역 국내 인구 이동현황’에 따르면 전입자 대비 전출 인구는 광주 6,000명, 전남 1만 명 등 총 1만 6,000명으로 집계됨.
- 전남의 인구감소 위기 지역은 16개 군(강진군, 고흥군, 곡성군, 구례군, 담양군, 보성군, 신안군, 영광군, 영암군, 완도군, 장성군, 장흥군, 진도군, 함평군, 해남군, 화순군), 전국 지자체 중 경북과 함께 가장 많은 지역이 지정됨.[12]

〈2020년 광주전남 국내 인구이동 현황〉[13]

12) 정부는 전국의 시군구를 대상으로 인구감소지역 89곳을 처음으로 지정했다. 인구감소지역은 전남과 경북이 각각 16곳으로 가장 많고, 이어 강원 12곳, 경남 11곳, 전북 10곳, 충남 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.)

13) NEWSIS, 2021.03.22., https://mnews.sarangbang.com/detail/article/2751669(검색일: 2021.10.10.)

■ 광주전남지역 청년의 역외 유출 심각

- 광주지역 청년은 최근 10년 동안 전체 인구 중 청년인구(15~29세)가 2010년 22.27%에서 2020년 20.10%로 2.17% 감소. 전남은 2010년 청년인구 비율이 18.04%에서 2020년 15.55%로 2.49% 감소함. 중요한 것은 2010년 이후 매년 감소가 진행되고 있다는 점.
- 광주전남지역 청년의 고용률은 전국 평균에 못 미치고 있음(2013년 전국 평균 39.5% vs 광주 33.9%, 전남 38.0% : 2020년 전국 평균 42.2% vs 광주 39.6%, 전남 37.9%)[14)]
- 광주전남지역 청년의 순 유출 현황: 광주는 2010년 156명, 2015년 6,390명, 2020년 3,137명임. 전남은 2010년 8,909명, 2015년 2,918명, 2020년 1만 2,168명임.
- 청년 인력 유출로 인한 광주지역 경제적 손실은 2014년 1,127억 원, 2015년 2,304억 원, 2016년 2,969억 원, 2017년 1,973억 원, 2018년 2,150억 원으로 추산됨. 전남은 2014년 1,476억 원, 2015년 1,477억 원, 2016년 993억 원, 2017년 846억 원, 2018년 1,117억 원으로 파악됨.[15)]

▣ 광주전남지역혁신플랫폼의 청사진

■ 광주전남지역혁신플랫폼은 2020년 복수형(광주광역시, 전라남도 등 2개 지자체 참여) 플랫폼으로 선정되어 향후 5년간 지역혁신 사업과제를 수행

- 참여기관은 광주광역시와 전라남도 2개 지자체, 광주전남지역 15개 대학(광주대, 광주여대, 남부대, 동강대, 동신대, 목포대, 목포해양대, 순천대, 순천제일대, 전남대, 전남과학대, 전남도립대, 조선대, 초당대, 호남대), 광주·전남테크노파크 및 지역기업 114개 기관이 참여하고 있음. 전남대학교가 플랫폼 사업과제의 총괄대학으로서 역할을 담당하고, 목포대는 중심대학의 역할을 담당함.

■ 광주전남지역혁신플랫폼의 목표는 대학의 혁신역량 극대화, 핵심산업 경쟁력 강화, 청년 지역정착 유도이며, 지역협업시스템 구축, 현장맞춤형 지원 강화, 취업창업 기회 확대, 개방형 교육혁신 등 4가지 전략을 제시

14) 광주일보, 2021.08.11., http://m.kwangju.co.kr/article.php?aid=1628686200724922329(검색일: 2021.10.10.)
15) 시민의소리, 2021.03.09., https://www.siminsori.com/news/articleView.html?idxno=225405(검색일: 2021.10.10.)

〈광주전남 지역혁신플랫폼의 비전·목표〉[16]

▣ 광주전남지역혁신플랫폼의 주요 활동

■ 광주전남지역혁신플랫폼은 대학교육혁신본부, 지역사회혁신본부, 에너지신산업육성사업단, 미래형운송기기육성사업단으로 구성하여 사업과제 추진[17]

- 대학교육혁신본부: 대학 간 융합전공과 학점인정제도 등 미래형 학사제도 도입을 통한 대학의 혁신역량 강화, 수요자(기업) 중심의 교육과정 개편 및 문제해결 중심의 현장실무 교수법 혁신을 통한 지역기업 수요에 맞는 인재양성, iU-GJ(innovation University-Gwangju·Jeonnam) 공유대학 구축 등의 사업과제를 추진
- 지역사회혁신본부: 지역의 대학생들이 지역사회 및 기업에 대한 이해 및 관심을 제고하여 지역사회에 정착하는 것으로 목표로 함. 이를 위해 지역사회 혁신의 주체로 성장하기 위한 기업가정신 함양, 지역혁신기관 및 지역주민과 협업하여 지역사회 문제해결 역량 강화, 대학과 지역기업 간 연계사업을 통해 청년의 취업·창업 역량 강화 등의 사업과제를 수행
- 에너지신산업 육성사업단: 신재생에너지·농업에너지 분야의 인력양성, 에너지 특화기업 육성, 에너지 효율화 기술개발, 수요맞춤형 창의융합 전문 기술인력 양성, 사업화 품목개발 및 창업지원 체계 확립, 고부가가치 사업화 품목개발 및 지역산업 활성화, 창업지원으

16) 광주전남지역혁신플랫폼 홈페이지, https://www.gjrip.or.kr/contentsView.do?pageId=www136(검색일: 2021.10.10.)

17) 이하의 내용은 광주전남지역혁신플랫폼 홈페이지에 게시된 내용을 부분적으로 발췌하여 정리함. https://www.gjrip.or.kr(검색일: 2021.10.13.)

로 일자리 질 향상 및 공급 확대를 위한 사업과제 추진

- 미래형 운송기기 육성사업단: 조선해양산업의 새로운 기회로 주목받고 있는 친환경 스마트 선박, 자율주행과 인공지능이 접목된 미래지능형 모빌리티 신산업, 미래산업을 주도해 나갈 첨단 부품·소재를 핵심분야로 하여, 각 분야별 인력양성과 사업화 기술개발, 기업지원 등을 중점적으로 추진

▣ 대학생 에너지전환 아카데미 및 에너지전환마을 리빙랩 추진

■ 광주전남지역혁신플랫폼과 광주지역문제해결플랫폼, (재)국제기후환경센터, 전남대 지역개발연구소가 협업하여, 광주전남지역 15개 대학에 재학 및 졸업한 대학생들을 대상으로 〈대학생 에너지전환 아카데미〉, 〈에너지전환 마을 디자인〉, 〈에너지전환마을 리빙랩〉 등의 프로그램을 운영함.

4. 시사점 및 제언

■ 복잡·다변화한 지역 문제 및 위기 극복 모델로서 민·관·공 간 협업체계 구축

- 오늘날 사회는 정보통신기술의 발달과 정치의식의 증대, 법제도적 환경 개선 등으로 주민의 직접 참여가 일상화, 전면화되고 있음.
- 한국 사회는 오랫동안 중앙집중화(수도권 초일극주의)로 중앙과 지방 간 심각한 기형화 현상을 겪고 있음. 특히, 최근에는 지방소멸의 위기에 직면해 있을 정도로 지방의 위기 극복과제가 대두되고 있음.
- 따라서 이러한 변화된 사회에 대한 적극적인 조응과 지방소멸의 위기를 극복하기 위해서는 관 중심·중앙 중심의 패러다임에서 벗어나 정부(중앙정부, 지방정부), 공공기관, 시민사회와 함께 지역 문제를 해결하고 지역 위기를 극복해나가는 협업체계 구축이 중요해지고 있음.

■ 다양한 참여 주체 간 협력과 소통을 통한 지역혁신 역량 강화

- 광주지역문제해결플랫폼은 광주광역시, 광주광역시의회, 광주광역시교육청 등 지방정부, 광주전남공동혁신도시 내 공공기관, 시민사회단체, 전문가 및 마을활동가 등이 참여하고

있어 주체의 다양성을 보장하고 있다는 것이 특징적임. 이는 곧 플랫폼이 갖는 강점으로써 참여 주체 상호 간 협력과 소통을 통해 실질적인 지역 문제해결의 가능성을 높인다고 할 수 있음.

- 광주전남지역혁신플랫폼 또한 광주광역시와 전라남도, 광주전남지역 15개 대학, 지역혁신기관 및 기업 114개가 참여하여 플랫폼을 구축하여 지역인재 양성 및 핵심산업 경쟁력 강화를 촉진하여 지역혁신 생태계 구축을 위한 기반을 마련해가고 있음.

■ 지역 내 플랫폼 간 사업 연계·협업 시스템 구축 및 활성화

- 지역 문제 해결 및 지역 위기 극복을 위해 플랫폼 간 연계·협업할 수 있는 시스템을 만들어가는 활동이 필요함. 예를 들면, 광주전남지역혁신플랫폼과 광주지역문제해결플랫폼이 공동으로 광주지역의 주요 사안인 '에너지전환 정책' 활성화를 위해 대학생의 에너지전환에 대한 이해와 관심을 제고하기 위해 공동 프로그램을 개발, 운영하였음. 이 프로그램은 대학생들이 에너지전환 강의를 듣고, 광주지역의 에너지전환 마을에 직접 방문하여 태양광 설계와 설치하는 리빙랩을 통해 지역의 에너지전환 실태를 파악하고 지역에 대한 애착심을 갖게 하는데 기여를 함.

■ 사회적 공감대 형성 및 언론과의 협력 강화

- 지역 문제 해결 및 지역 위기 극복을 위해서는 무엇보다 지역사회 구성원의 공감대를 형성, 확대해가는 것이 중요함. 특히 이 과정에서 지역 내 언론기관과의 협력체계를 구축하여 플랫폼의 존재와 플랫폼 사업의 성과를 홍보, 공유해나가야 함. 지속가능한 플랫폼이 되기 위해서는 사회적으로 넓고 깊게 뿌리 내리고 더불어 숲을 이루어 나가야 함.

02

위드 코로나시대, 문화유산관광 활성화를 통한 지속가능한 로컬관광(G-관광) 생태계 조성

-
이숙영(LEE SUK YEONG)
㈜좋은친구들/기획이사
yeong9858@daum.net

위드 코로나시대 관광수요 증가와 새로운 패러다임에 맞춘 여행 수요가 높아질 것이라는 전망 속에서 지역의 특색 있는 관광콘텐츠가 주목을 받고 있다. 지역의 DNA 측면에서 문화유산은 국가 및 지역의 관광 활성화와 관광브랜드 향상에 기여할 수 있는 핵심적인 문화관광자원이며 우리나라의 고유한 관광콘텐츠로 관광에 활용할 수 있는 잠재력이 크다고 할 수 있다. 그래서 관광적 측면에서 문화유산의 적극 활용을 통해 지속가능한 광주관광의 생태계 조성 방안을 모색해 보고자 한다.

키워드 : 지역 관광자원, 문화유산관광, 로컬관광, G-관광, 지속가능한 광주관광 생태계 조성

1. 들어가며

코로나 19 장기화로 사회 곳곳의 풍경이 달라지고 있다. 거리두기 방역수칙을 준수하며 지역 간 이동 감소, 외출 자제 및 집에서 보내는 시간 증가, 영화관 등 다중이용시설 출입 자제, 인터넷 쇼핑 증가, 재택근무 및 유연근무 확대 등 비대면 문화가 확산되고 있다.

하지만 코로나 19 상황에서도 희망하는 활동 1위로 여행을 선호하며, 코로나 시대 속 여행자들은 가까운 곳 여행 선호, 농촌관광, 도로여행, 자연 등 야외활동 선호, 건강에 대한 관심 증가, 로컬관광에 더 많은 관심을 갖는 사람들이 증가하고 있다.[1)]

그런데 관광산업은 코로나 19 발생과 전 세계적 대유행으로 힘든 시기를 보내고 있다.[2)] 세계관광기구(UNWTO)에 따르면 세계 관광에 있어서 2020년은 역사상 '최악의 해'로 기록되고 있으며, 국제관광객은 2019년 14억 5,900만 명에서 84%인 10억 명 이상 급감하여 3억 7,900만 명에 불과한 것으로 나타나고 있다.[3)] 이에 따른 세계 관광업계의 코로나 19로 인한 피해액은 1조 3,000억 달러에 달하고 있으며, 코로나 백신과 트래블 버블 등의 대책에도 불구하고 세계 관광시장 회복은 2023년 이후부터 가능하다고 예측하고 있다.[4)]

[그림 1] 세계관광기구 국제 관광산업 전망 보고서

출처 : 세계관광기구(UNWTO), 2021.

1) "위드 코로나 시대, 관광 패턴 확 바뀐다? 제주의 대안은?", 제주의소리, 2021. 09. 19.
2) 황희(2021), 코로나 19 극복과 미래 관광전략 준비에 집중: 2021년 관광정책 중점 추진 방향, 『한국관광정책』, NO.83.
3) 송재호(2021), 국회 관광산업포럼 출범의 의의와 방향: 코로나 시대 지속가능한 관광산업의 미래, 『한국관광정책』, NO.84.
4) "UNWTO, 코로나 인한 세계 관광산업 손실 '4조 달러'", 뉴스비전, 2021. 07. 01.

이런 침체 위기 속에서도 회복탄력성이 큰 관광산업의 특성상 집단면역이 형성되면 격리와 봉쇄에 시달렸던 사람들이 보복 관광에 나서면서 관광수요가 폭증할 것이라는 전망이 나오고 있다.

이에 광주시에서도 코로나 이후 국내 관광수요의 급격한 회복에 선제적으로 대응하기 위해 국비예산 확보, 전략적 관광자원 인프라 개발에 한창이다. 지난해 코로나의 전 세계적 확산에 따라 위축됐던 관광수요가 올해부터 국내관광을 중심으로 회복될 조심을 보이자 국내관광객을 대상으로 한 광주관광 붐 조성을 위해 적극적인 홍보마케팅을 추진하겠다는 방침을 세웠다. 그래서 호수생태원과 증심사 일대를 중심으로 한 무등산권과 아시아문화전당이 소재한 도심권, 비엔날레와 시립미술관이 소재한 중외공원권, 근대 선교사와 광주 예술인들의 숨결이 살아 있는 양림동 역사문화마을 등 권역별 관광자원을 중심으로 지역 곳곳에 산재한 다양한 문화관광자원을 엮어 포스트 코로나 시대 국제관광도시로 도약하기 위한 문화 관광 인프라 조성에 집중하고 있다. 또 지역 문화관광 인프라 개발 집중 투자로 매력 넘치는 관광도시를 건설하기 위해 2천166억 원 규모의 예산을 2023년까지 투입할 예정이다.[5]

이렇듯 위드 코로나 시대 관광수요 증가와 새로운 여행 패러다임에 맞춘 여행에 대한 수요가 높아질 것이라는 전망 속에서 지속가능한 광주관광의 생태계를 조성하는 방안을 모색해 보고자 한다.

2. 위드 코로나시대, 관광정책 방향

1) 왜 관광은 더 중요해지는가?

관광은 무한한 잠재력을 가지며 국가 경제에서 중요한 비중을 차지하는 산업이다. 관광시장 규모는 2019년 기준 107조 9천억 원이었으며, 이에 따른 파급효과로 취업유발효과 95.4만 명, 생산유발효과 171조 원이었다. 특히 관광산업은 2015년~2019년 연평균 24.8%가 성장하는 유망서비스업으로서, 관광 수입을 단순 수출산업으로 보았을 때는 2019년 기준 215억 1천만 달러로 주요 수출상품인 철강(186억 달러), 디스플레이(206억 6천만 달러)보다도 더 높은 수출 규모를 달성했을 정도로 국가재정에 기여하는 부분도 크다.

여행으로 관광을 구체화하면 시장 수요는 금방 체감된다. 남녀노소 누구나 가장 원하는 여가활동으로 단연코 여행이 1위(통계청, 2017년)로, 실제 1인당 GDP가 평균 3만 달러를 넘기면서 경험 소비형의 여행수요가 급속도로 증가했다. 코로나 19 이후 해외여행이 멈추면서 상대적으로

5) “[포스트 코로나시대 광주 관광산업 돌파구를 찾자](1) 프롤로그-포스트 코로나 지역관광 산업 현실. 광주매일신문, 2021. 04. 07.

국내 여행이 보완재로 자리매김하고, 주 52시간 근무제에 힘입어 일과 삶의 균형을 중시하는 생활 트렌드가 정착되어 문화와 여가활동을 즐기려는 욕구가 늘어났다.

2) 변화하는 트렌드: 지역 브랜딩이 핵심

대도시만큼 많은 자원이 없어도 관광객들에게 고품질 관광상품과 서비스를 제공하기 때문에 글로벌 관광객의 흐름이 대도시에서 지역으로 이동하고 있다(Richards & Duif, 2019). 호텔스닷컴에서 조사한 여행 버킷리스트 자료에 의하면, 전 세계 밀레니얼 6,788명 중 35%가 관광지보다는 작은 지방 도시를 방문하고 싶다고 응답했다(이코노미조선, 2017). 뿐만 아니라 지역에 대한 높은 관심은 코로나19로 더욱 증가됐다. 2020년 에어비앤비에서 발표한 2021년 여행 트렌드에 따르면, 사람들과 거리두기가 가능한 중소도시 여행을 선호하며 응답자 25%가 집과 가까운 지역을 선호하는 것으로 나타났다.

지역에 대한 높은 관심만큼 지역관광에서 중요한 이슈는 지역의 차별성과 정체성을 지속적으로 보여 줄 수 있느냐에 따라 달려 있다. 테르와(terroir)라 불리는 지역의 독특한 향미를 관광객들이 향유해야만 경쟁력을 가질 수 있다(오익근, 2021). 하지만 대부분의 지역이 유사한 자연자원이나 문화를 기반으로 경쟁하고 있어 차별성을 갖기 어렵다. 따라서 마케팅 차원을 넘어서 지역 고유의 DNA를 발견하는 지역 브랜딩 전략이 중요하다. 지역만의 특별한 경험을 선사하며, 결과적으로 지역에 대한 좋은 인상을 남겨 지역의 경쟁력을 확보해야 한다. 그래서 지역 주도 로컬관광은 문화유산, 문화자원, 자연경관 등 지역을 새로운 자원으로 바라보고 있다.[6)]

뿐만 아니라 지역의 DNA 측면에서 문화유산은 국가 및 지역의 관광 활성화와 관광브랜드 향상에 기여할 수 있는 핵심적인 문화관광자원이며, 우리나라의 고유한 관광콘텐츠이자 지역의 특색 있는 관광콘텐츠로서 관광에 활용할 수 있는 잠재력이 크다고 할 수 있다.

3) 지역 핵심문화 자원: 문화유산

문화관광(Cultural Tourism)은 문화적 환경과 문화에 초점을 맞춘 관광 형태로, 가치, 라이프스타일, 전통, 산업 등이 포함된다. 문화관광의 한 유형인 문화유산관광(Cultural Heritage Tourism)은 지역을 찾은 관광객에게 즐겁고 의미 있는 경험과 문화유산 보존에 기여하는 관광활동이다. 전 세계적 중산층 성장으로 문화유산관광은 상류층 전유물이었던 문화유산과 박물관에 대한 관심이 높아지면서 다양한 문화를 학습하고 체험하고 싶은 관광객의 욕구와 수요가 커

6) 오익근(2021), 지역 주도 관광의 로드맵, 『한국관광정책』, NO.83.

지면서 성장하게 되었다(한국문화관광연구원, 2007).

문화유산관광은 문화유산을 관광 매개수단으로 국가와 지역의 경제발전과 활성화를 도모하고, 관광객에게 문화유산의 가치를 체험하고 이해함으로써 정신적 풍요로움을 고양시키는데 그 목적이 있다고 할 수 있다. 이는 문화유산 공급자인 문화재 관리자와 소유자는 문화유산의 공개·관광 프로그램을 통해 입장료 등 직접 수입과 숙박, 쇼핑, 음식 등 간접 수입 확대로 지역과 주민, 나아가 국가의 재정수입을 증대시킬 수 있다. 관광객은 휴식이나 기분전환을 통해 새로운 환경과 접촉함으로써 고품질의 고양과 경험을 축적하며 휴식을 취할 수 있다(문화재청, 2008). 국내관광(domestic tourism)에서는 역사에 대한 자부심을 고양시키며, 국제관광(international tourism)에서는 타 문화에 대한 이해와 존중을 제고시켜 결과적으로 이해와 평화를 촉진시키는데 기여한다(UNWTO, 2001).

국민의 역사문화에 대한 향유 욕구가 높아지고 삶의 수준이 향상되면서 문화유산 활용에 대한 다양한 정책 요구가 대두되고 있다. 이러한 배경 하에 주무부처인 문화재청과 유관부처인 문화체육관광부에서는 문화유산 관광 활용에 대한 정책 사업을 추진 중에 있다. <표 1>과 같이 문화재청은 문화유산 관광자원 개발, 지역문화재 활용사업, 문화유산과 세계유산 활용 및 홍보사업 등을 진행하고 있으며, 문화체육관광부는 전통문화 관광활성화 사업, 체험시설 지원 등을 추진하고 있다.

<표 1> 정부 지원 문화유산 활용사업

구분	내용		유형	기간	세부내용
문화체육관광부	전통문화 체험지원	템플스테이	관광	2004년~	전통 불교문화 체험 프로그램
		전통문화 체험시설	관광	2004년~	전통사찰 관광상품화, 서원향교 문화관광프로그램
		전통문화 관광활성화	관광	2004년~	체험, 상설문화관광프로그램, 관광콘텐츠 개발·홍보
문화재청	문화재 안내판 정비		인프라	1983년~	안내판 정비(녹슬거나 오·탈자 정비)
	궁궐 활용사업		관광	1995년~	4대 궁궐과 종묘 관광
	문화유산 관광자원 개발		인프라	2005년~	문화유산 관광자원 기반 구축
	지역 문화재 활용사업	생생문화재	교육	2008년~	문화재 활용 교육프로그램
		향교·서원	교육	2014년~	문화재 향유 프로그램
		문화재야행	관광	2016년~	야간문화 향유 프로그램
		전통산사문화재	교육/향유	2017년~	문화재 향유 프로그램
		고택·종갓집	관광	2020년~	전통문화 향유 프로그램
	세계유산 활용 및 홍보		홍보	2013년~	세계문화유산·기록문화유산 홍보

출처: 문화재청(2004, 2020), 문화체육관광부(2019) 자료를 토대로 정리

문화재청은 궁궐, 지역문화재 등을 콘텐츠 개발하거나 직접적으로 활용하는 반면, 문화체육관광부는 서원, 향교, 전통사찰 등 문화관광 체험과 홍보를 중심으로 추진 중에 있으며 문화유산 활용 체험 프로그램을 공통적으로 진행하고 있다. 문화재청은 문화유산을 문화적 가치와 교육적으로 접근하고 있으며 문화체육관광부는 문화유산의 직접 체험, 관광자원 등에 중점을 두고 있음을 알 수 있다.[7)]

광주지역에서 문화재청 후원으로 추진 중인 문화유산 활용사업은 〈표 2〉와 같다.

[표 2] 2021년 문화재청 지원 광주지역 문화유산관광 활용사업

구분	내용	지역	사업명
문화재청	생생문화재	전역	문화재를 새롭게, 해현경장(解弦更張)
		동구	2021 광주 동구 생생문화재 오감만족 풍류산책
		서구	서창(西倉) 들녘에 부는 바람
		남구	신나는 고싸움놀이로 고고
		북구	무등의 의병장을 만나는 시간여행 〈김덕령 장군과 함께 놀자Ⅲ〉
	향교·서원	남구	광주향교에서 현대적 선비의 향기를 만나다
		광산구	무양 in the city
			월봉, 선(線)을 넘다
	문화재야행	동구	2021 광주문화재야행 '동구 달빛걸음'
	전통산사문화재	북구	산사에서 찾는 소확행, 더 힐링 스토리 Ⅱ
	고택·종갓집	남구	고원희 가옥 1592 의병 종가의 이야기
		광산구	광산사계몽–한날의 고전

출처: 문화재청 2021년 지역문화재 활용사업 400선 문화유산 유유자적 토대로 정리

내외국인 관광객의 문화유산관광 수요 현황을 살펴보면, 2018년 국민여행조사 발표에 의하면 여행 시 관광지에서의 활동은 '풍경과 자연 감상'이 68.2%로 높았으며, 두 번째로 '식도락관광'(57.0%), '휴양/휴식'(54.7%) 등으로 나타났으며, 문화유산관광 활동인 '유적지/고궁 방문'은 9.5%에 불과했다. 그리고 2018년 외래관광객 조사 자료에 따르면, 외래관광객 방한기간 중 관광활동으로는 문화유산관광 활동인 '유적지/고궁 방문'(42.6%)이 '쇼핑'(92.5%), '음식관광'(71.3%), '자연경관 감상'(54.4%)에 이어 네 번째로 높은 비중을 차지했다.

이렇듯 문화유산을 통해 관광객은 지역과 국가의 전통과 역사, 문화를 이해하고 체험하며 즐길 수 있으며, 지역과 국가는 문화유산 관광 활용으로 지속가능한 경제적·경제적·문화적 발전을 도모할 수 있다. 이에 지역 핵심문화 자원으로 문화유산의 가치를 재발견하고 이를 통해 내외국

7) 최경은·오훈성(2019), 문화유산을 활용한 관광 활성화 방안, 한국문화관광연구원

인 관광객들의 수요 창출 확대를 도모할 필요가 있다.

3. 문화유산관광 활성화를 통한 지속가능한 로컬관광(G-관광) 생태계 조성

관광적 측면에서 현재 추진 중인 문화유산 활용사업은 관광자원 또는 관광콘텐츠로서 문화유산 고유의 관광적 매력을 제고하거나 문화유산 향유기회를 통해 관광수요 창출에 기여하고 있다. 그러나 2019년 문화재청의 문화유산 미래 정책비전에서 문화유산의 관광적 잠재력에도 불구하고 문화유산관광을 보다 활성화하고 이를 통해 경제적·사회적 가치를 적극적으로 창출하는데 미흡한 것으로 지적하였다. 이는 부처별 고유 업무영역에 따른 사업 추진으로 문화유산 관광 활용 정책을 추진하는데 제한적이며, 관광자원으로 개별 문화유산만의 매력을 제고하는 정책사업이 주를 이루면서 공간전략 마련의 한계, 그리고 공급자적 관점의 정책사업이 주를 이루면서 수요자의 관광욕구에 대한 이해 부족을 이유로 들었다.

기존 문화유산 정책사업의 한계를 개선하고 이러한 문제점을 해소하기 위해 다음과 같은 문화유산의 관광적 가치를 재조명하는 전략적인 접근이 필요하다.

첫째, 개별 문화유산 단위에서 선(線)적 또는 면(面)적 접근 강화가 필요하다. 현재 문화유산 활용 정책사업들 대부분은 지역 문화재 단위로 사업들이 추진되고 있다. 이는 문화재청 지원으로 추진 중인 광주지역의 문화유산 활용사업을 통해서도 쉽게 알 수 있다. 그래서 관광적 잠재력이 큰 문화유산의 특징을 고려할 때 문화유산 간의 연계를 통해 관광수요 창출을 추구하고, 광주만의 핵심문화가 담긴 문화유산을 통해 관광활성화를 추진해야 한다.

둘째, 지속가능한 관광산업의 성장을 위해서는 지역의 특성을 반영한 지역특화산업 발굴과 지역관광경쟁력을 강화하며 관광 활용 공급자로서 추진 주체들 간의 유기적인 협력이 필요하다. 문화유산을 활용한 관광 활성화를 위해서는 지역에 분포해 있는 다양한 문화유산들을 지역에서 보다 적극적으로 참여하여 활용함으로써 지역의 특성과 실정에 맞는 로컬관광지로 형성해 나갈 필요가 있다.

셋째, 문화유산관광 정책이 수요자 중심의 정책으로 전환할 필요가 있다. 문화유산만의 매력은 큰 흡인요인이지만 내외국인 관광객 방문을 촉진하고 유치하기 위해서는 문화유산관광에 대한 욕구와 함께 접근성, 관련 정보 등 다양한 관광요소들을 고려해야 한다. 아무리 문화유산의 가치와 의미가 클지라도 관광객이 불편을 느끼거나 잘 모를 경우 관광 만족도가 낮아지며 지속적인 문화유산관광 발전가능성을 도모하기가 어렵게 된다. 특히 외국인 관광객들의 경우 언어에 대한 제약요인을 해소하여 문화유산관광을 보다 더 활성화할 필요가 있다.

마지막으로 문화유산관광 활용의 실행력 제고와 제도적 개선을 위한 지원이 필요하다. 문화유산 활용에 있어 법제도 분야의 규제가 활성화에 있어 일정 부분 한계를 드러내고 있다. 물론 문화유산의 관광 활용을 위한 법제도의 개선은 신중한 접근이 요구되나, 문화유산의 본질적 가치를 훼손시키지 않으면서 관광에 활용할 방안을 모색하는 나가는 것이 필요하다.[8)]

이를 통한 전략적 접근은 문화유산의 적극적인 관광 활용으로 내외국인 관광객 수의 증가와 만족도 향상을 가져오고 이는 관광객 체류기간과 재방문을 증가시킬 수 있다. 그리고 지역사회에 경제적 혜택을 제공함으로써 지역경제가 활성화되고 문화유산의 보존·활용에 대한 관련 주체들의 관심이 증가하게 된다. 이는 다시 문화유산의 적극적인 관광 활용으로 이어지는 선순환이 창출로 이어질 것이다.

8) 최경은·오훈성(2019), 문화유산을 활용한 관광 활성화 방안, 한국문화관광연구원.

광주광역시 청년프리랜서 실태와 권익개선 방안

-

오창민(Oh Chang Min)
경제문화공동체 더함 이사
power2people@naver.com

청년프리랜서는 부당계약, 불공정 과업, 보수 미지급, 저작권 침해 등에 있어 보호받기 어려운 위치에 있는데, 이를 개인의 역량 부족으로만 다루는 것은 문제이다. 광주 청년프리랜서들은 자신의 권익을 보호할 수 있는 업종별 표준계약서 작성, 적정 단가 산정 및 보장 방안 마련, 인권침해나 계약 관련 법률상담, 피해구제 지원 등이 이루어지길 원하나, 현재 지역에서 프리랜서 이익을 보호하고 대변할 기관이 없는 것이 사실이다. 향후 프리랜서의 노동조건을 개선하고 공정거래를 지원하기 위한 전담기관 설치, 프리랜서 조직화 지원, 프리랜서 전문성 제고 및 경력형성 지원, 사회안전망 제공 등 다양한 노력이 이루어져야 할 것이다.

키워드 : 청년프리랜서, 공정거래, 표준계약서, 고용보험 확대, 전문성 제고

1. 광주지역 청년프리랜서 실태조사 결과

■ 광주 청년프리랜서의 일반적 특성

- 2021년 7월 청년프리랜서 142명을 대상으로 한 「광주지역 청년프리랜서 실태조사」(광주비정규직지원센터) 결과, 응답자 중 여성은 66.9%, 남성은 31.7%, 20대 63.4%, 30세~34세 36.6%로 나타났다. 응답자 대부분 비혼(82.4%), 4년제 대학졸 이상(84.5%)이고, 10명 중 4명(35.2%) 가까이는 부채가 있는 것으로 파악되었다.
- 청년프리랜서는 문화·예술 분야 종사자가 전체의 66.4%로 가장 많았으며, 다음으로 IT·디자인·출판(42.3%), 강사·교육(38.7%), 영업·플랫폼(30.7%) 등의 직종에 많이 분포하며, 평균 활동 기간은 3.8년으로 나타났다.
- 사업자등록증 보유율은 16.2%이며, 남성(28.9%)의 보유비율이 여성(10.5%)보다 높았으며, 전체적으로 연령대나 경력, 학력이 높을수록 사업자등록증 보유비율이 높았다. 응답자가 가장 많은 문화·예술 분야 청년프리랜서의 보유비율은 다른 직종에 비해 가장 낮았다.
- 겸업프리랜서는 34.5%, 전업프리랜서는 65.5%였다.

■ 노동형태 및 조건

- 2020년 기준 10명 중 3명(32.4%)은 구두계약을 하거나 특별한 계약 없이 참여하는 것으로 나타났으며, 계약서를 쓰지 않고 일하는 이유는 '계약서의 필요성을 못 느껴서 계약 안함'(37.8%), '나 혼자 일하는 일이기 때문에 계약 자체가 불필요', '계약서 작성의 필요성을 느끼지만 분위기상 불가능', '관례적으로 구두 계약을 하기 때문'(각 26.7%) 등인 것으로 파악되었다.
- 계약 가운데 부적절하거나, 부당한 계약 내용이 있다고 응답한 사람은 12.0%였으며, 문화·예술(18.7%), 겸업(16.3%), 경력 5년 이상(18.4%) 프리랜서 집단에서 상대적으로 높게 나타났다. 부당계약 내용은, '부당한 수익배분·대가 지급 강요'(58.8%), '정상적인 거래 관행에 비추어 현저하게 오랜 기간 동안 경쟁업자와 계약하지 못하도록 함'(11.8%), '구입할 의사가 없는 물품, 용역 등 구입 강요'(5.9%) 등이었다.
- 정부 표준계약서 인지 또는 사용 비율은 70.4%이며, 사용만족도는 보통을 조금 넘는 3.33점을 기록하였다. 정부 표준계약서 개선사항은 '불분명한 세부조건'(62.5%), '출장비, 숙박비, 식비 등의 내용'(52.1%), '사고 예방 및 사고처리에 관한 사항'(43.8%), '작업의 범위'(33.3%), '작업자 인권 보호'(29.2%), '계약해지 및 손해배상 청구 사항'(27.1%) 등의 순으로 나타났다.
- 광주광역시 업종별 표준계약서 개발·보급의 필요성(5점 척도)은 4.18점, 사용의향은

4.11점으로 상당히 높게 나타났다.

- 광주 업종별 표준계약서 개발·보급 시 '업종 분야별, 장르별 구체적으로 적용할 수 있는 표준계약서가 되어야 함'(20.4%), '업종별 특수한 측면을 계약사항에 잘 담아야 함'(19.0%), '프리랜서 권익 보호 중심으로 계약의 내용이 담겨야 함'(17.6%), '발주처(공공기관)에서 먼저 제시하고, 시에서 사용을 적극 독려해야 함'(15.5%), '효과성을 높이기 위해 관련 단체나 조합, 협회 등에서 공식화해야 함'(12.0%), '청년프리랜서가 자신의 권익을 수호할 수 있는 계약지침으로 활용될 수 있어야 함'(10.6%) 등의 순으로 수요가 제시되었다.
- 인권침해나 부당대우 경험 비율은 '적정한 수익을 배분받지 못함'(35.2%), '일에 대한 지나친 간섭이나 방해'(33.8%), '상당 기간 동안 돈을 받지 못함'(30.3%), '소요 비용을 현저하게 불리하게 공제해서 받음'(28.9%), '언어폭력, 비인격적인 모독적인 처우를 받음'(16.9%), '개인정보를 부당하게 이용당함'(10.6%), '성희롱, 성추행, 성폭력'(9.2%) 등의 순으로 높게 나타났다.
- 인권침해나 부당대우 대처 방식은 '일은 끝마치지만, 다시는 상대방과 같이 일하지 않는다'(43.7%), '어쩔 수 없이 참고 넘기며 일한다'(32.4%), '관계기관(고용노동청, 경찰, 공정위, 인권위 등)에 신고한다'(12.0%), '바로 그만두고 상대방과 더 이상 일하거나 관계하지 않는다'(9.2%) 등의 순으로 높게 나타났다.
- 부당노동이나 부당거래 문제 발생 시 해결을 위한 법제도적 기반이 갖추어져 있는지에 대해 부정적인 평가(2.18점)가 지배적이었으며, 특히 문화·예술(1.96점), 경력 5년 이상(1.87점) 프리랜서 집단에서 부정적 평가가 많았다.
- 최근 3년간 건당 평균 계약 기간 5.4개월(중위값 3.8개월)이며, 2020년 기준, 청년프리랜서의 전체 개인수입은 평균 1,663만원(중위값 1,500만원)이며, 프리랜서일로만 받은 수입은 1,178만원(중위값 910만원)인 것으로 파악되었다. 프리랜서 일을 통한 연소득은 남성(1,285만원), 30세~34세(1,429만원), 영업·플랫폼(1,263만원), 사업자등록증있음(1,482만원), 경력 5년 이상(1,359만원) 집단에서 상대적으로 높게 나타났다.
- 작업, 활동 공간은 '계약회사(기관 등)의 사무실이나 지정된 특정 공간'(37.3%)이 가장 많아 작업장 선택의 자율성은 그리 크지 않으며, 본인 명의의 사회보험은 건강보험(86.7%), 국민연금(56.6%), 고용보험(38.1%), 산재보험(28.3%) 순으로 가입률을 보였다. 프리랜서 일 관련 협회나 단체, 노조 등에 가입된 비율은 10.6%를 기록하였다.
- 광주지역 청년프리랜서의 일 관련 만족도를 살펴보면, '직무(일의 형태 및 내용, 노동강도 등)'와 '작업의 물리적, 공간적 환경'(각 3.25), '노동시간'(3.23), '협업협력 관계'(3.11), '본인 직업으로서 장래성'(2.87), '수입'(2.71) 순으로 높게 나타났다.

- 본인이 하고 있는 일에 대한 대가, 비용 산정이 적정하고 합리적인 지에 대해 62.0%는 일에 대한 대가·비용 산정이 적정하지 않고 불합리하다고 응답하였다. 불합리한 이유는 '실제 투여된 노동시간을 반영 못 함'(30.6%), '대기 노동, 연습 시간 등을 고려 못 함'(21.2%), '경제 수준, 물가 수준을 반영 못 함'(20.0%), '전문성, 작업의 난도를 고려 못 함'(18.8%), '관련 경력을 무시하거나 낮춰 산정'(5.9%), '비용지출의 세부 분야들을 고려하지 못함'(1.2%) 등의 순으로 높게 나타났다.

■ 청년프리랜서 애로사항 및 필요사항

- 경험과 현실적인 여건 등을 충분히 고려하여 현재 본인의 일 관련 대가, 비용이 적정 수준의 몇 퍼센트 수준인지에 답변하게 한 결과 평균 59.8%(중위값 60.0%)에 불과한 것으로 나타났다. 즉, 청년프리랜서들은 100만 원의 대가를 받아야 하는데 현재 60만 원 정도만 받고 있는 것으로 평가하였다.
- 프리랜서 일 관련 애로사항은 '불안한 미래 전망'(27.5%), '일거리가 많지 않음'(23.0%), '적정 수준의 보수를 받기 힘듦'(16.9%), '불규칙한 스케줄'(15.7%), '경력증명이 힘듦'(5.2%) 등의 순으로 나타났다.
- 청년프리랜서 처우 개선 및 권익 보호를 위해 가장 역점을 두어야 할 정책으로 '청년프리랜서를 위한 경제적 지원(생활보조금 등)'(41.3%), '청년프리랜서를 위한 법률·세무·노무 상담 및 대응 지원'(14.1%), '불공정거래 피해 예방 및 구제', '청년프리랜서 창제작·협업 공간 확충', '청년프리랜서의 경력개발 지원'(각 13.9%) 등의 순으로 높게 나타났다.
- 광주지역 청년프리랜서를 위해 필요한 사업으로 '청년프리랜서 지원분야 다양화, 지속적인 지원'(37.1%), '청년프리랜서 전담 지원기관 설립'(14.6%), '전문성 제고를 위한 교육훈련 지원', '작업공간, 전문 공간 설비'(각 11.8%) 등의 순으로 높게 나타났다.

2. 청년프리랜서 실태조사 결과에 따른 시사점

- 청년프리랜서 10명 가운데 3명은 계약서 작성의 필요성을 느끼지만, 분위기상 불가능하다고 응답해, 지역 청년프리랜서가 처한 현실은 기본적인 계약서 작성마저 쉽지 않은 것으로 판단된다. 또한, 광주 업종별 프리랜서 표준계약서 마련 및 사용에 대한 응답자의 기대는 매우 높게 나타났다. 따라서 향후 지역 청년프리랜서를 대상으로 문서로 계약을 유도하고 업종별 특화된 표준계약서 교육 추진 및 계약 관련 법률상담 등을 할 필요가 있다.
- 프리랜서 인권침해나 부당대우를 예방하기 위해서는 우선적으로 광주광역시 차원에서 프리랜서와 계약 시 표준계약서를 작성토록 의무화하고, 민간부문까지 확산되도록 노력해야 할 것이다. 또한, 작업별 보수 등 프리랜서 계약현황을 파악함으로써 프리랜서 작업별 최저보수 기준(가이드라인)을 마련할 필요가 있고, 잘 드러나지 않는 청년프리랜서들의 인권침해나 부당대우를 구체적으로 파악하고, 지원을 모색하기 위해 불공정거래나 고충에 대한 상담창구를 개설, 운용할 필요도 있다.
- 모든 항목에서 20대보다는 30세~34세 응답자가, 비혼자보다는 기혼자가, 상대적으로 경력이 오래된 응답자가 부당대우나 인권침해 피해를 당한 비율이 높았다. 이는 프리랜서로서 종사경력이 길고 경험이 많을수록 인권침해나 부당대우 사례 역시 늘고 있음을 단적으로 말해준다. 즉, 청년프리랜서들이 겪는 구조적이고 고질적인 문제인 것으로 보인다.
- 특히, 문화·예술 분야 청년프리랜서들은 다른 직종에 비해 거의 모든 항목에서 인권침해나 부당대우 경험 비율이 상대적으로 매우 높게 나타났다. 문화·예술 분야 종사자의 거래환경, 노동환경이 다른 프리랜서 직종에 비해 상대적으로 더 열악하다는 것을 방증한다. 청년프리랜서들이 가장 많이 종사하고 있지만, 상대적으로 가장 문제가 많은 문화·예술 분야에 정책의 우선순위를 둘 필요가 있다.
- 문화·예술 노동정책을 적극적으로 추진하여, 문화·예술 종사자, 프리랜서들의 노동조건을 개선해야 한다. 그간 문화·예술 분야 종사자들은 노동자보다는 문화·예술인이라는 인식을 갖는 측면이 있고, 문화·예술 작업(노동) 또한 자발적인 의사를 통한 민법상 계약관계를 통해 이루어진다고 보는 경향이 강해, 노동법의 영역에 포함하지 않으려 했던 게 사실이다. 문화정책의 주된 관심 역시 문화·예술 분야 종사자들이 만들어내는 결과물에 있었지 이들의 작업(노동) 과정에 대한 관심은 적었다. 문화예술 노동을 노동정책의 주요 목표로 삼아 개선시켜 나가는 것 역시 광주지역 청년프리랜서 권익 향상과도 맞닿아 있다.
- 광주지역 청년프리랜서들은 다양한 인권침해와 부당대우를 경험하고 있지만, 참고 견디며 개인적으로 처리하거나, 소극적인 대처가 대부분인 것으로 파악된다. 그래서 관련 문제가 지

역사회에서 잘 드러나지 않는 측면도 많다. 일감제공자와 수주자라는 입장에서 불리한 위치에 있는 프리랜서가 개별적으로 대응하는 것은 한계가 있을 수밖에 없다. 따라서 프리랜서를 대상으로 한 법률, 세무, 노무 등 각종 상담 및 피해구제 지원 등이 이루어질 수 있도록 정책적 대안이 마련될 필요가 있다.

- 광주 청년프리랜서의 고용보험과 산재보험 가입률이 상대적으로 낮은 것으로 확인되었다. 프리랜서는 기업고용주가 아니기 때문에 원칙적으로 산업재해보상보험을 가입할 수가 없다. 다만 「예술인복지법」제7조(예술인의 업무상 재해에 대한 보호)에 따라 예술인들은 '예술활동증명'을 받아 한국예술인복지재단이 운영하는 산재보험에 임의가입할 수 있는 제도를 시행하고 있다. 고용보험은 2020년 12월 「고용보험법 및 산업재해보상보험료징수법」 개정안이 국회에 통과됨으로써 향후 소득에 기반하여 모든 취업자에게 단계적으로 확대할 예정으로 있다. 향후 정부의 전국민고용보험 로드맵에 맞춰 프리랜서라는 사각지대를 해소할 필요가 있다. 또한 프리랜서는 불안정한 수입과 높지 않은 소득 때문에 사회보험을 꺼리므로, 일정 소득 이하는 사회보험료 지원이 필요하다.
- 전체적으로 프리랜서 일에 대한 만족도는 3점 내외를 기록하여 보통 수준을 벗어나지 못하였다. 프리랜서 일이 갖는 장점이라 할 수 있는 일의 형태 및 내용, 노동강도 등 직무에 대한 만족도와 작업의 물리적, 공간적 환경, 노동시간에 대한 만족도 등이 상대적으로 높게 나타났지만, 그렇게 긍정적이지는 못하였다. 특히 직업으로서의 장래성이나 경제적 수입은 2점대의 부정적 평가를 보여, 청년프리랜서의 현실과 미래 전망이 그리 밝은 것만은 아닌 것으로 판단된다. 대체로 광주지역 청년프리랜서는 일과 관련하여 자신이 전문성을 갖추고 직무와 노동시간, 작업방식 등을 조절하고 자기실현(자기만족)을 해 나가는'진짜'프리랜서와 거리감이 있어 보이고, 현재의 불안과 미래에 대한 전망부재 지배적으로 작용하는 불안정노동자의 성격이 큰 것으로 추정된다.
- 청년프리랜서는 형식상 자신의 판단에 따라 독자적으로 일을 하면서 용역을 제공하고 있지만, 실질적으로는 계약상대방에 상당히 종속되어 있어, 협상력에 한계를 보일 수밖에 없다. 특히 노동시간, 즉 실제 투여된 노동시간을 과소 반영하거나, 대기시간·연습시간 등을 관행적으로 제외시키는 등 적정 대가·비용 산정에 있어 불리한 위치에서 어려움을 많이 겪는 것으로 파악된다. 프리랜서의 노동형태나 계약형태가 업종별로 매우 다양하고, 법적 정의도 부재하지만 실질적으로 피고용인의 지위에 있는 프리랜서는 노동자성을 인정하고 노동법의 보호를 받을 수 있게 해야 한다.
- 프리랜서 일이 시장에서 자신의 능력을 인정받고 정당한 보수를 받고 있다면 그나마 괜찮다고 할 수 있다. 하지만 그렇다 하더라도 대부분 '1인 도급제' 형태의 구조 속에서 '진짜' 프리

랜서처럼 완전한 자유를 누리지 못한다. 청년프리랜서는 하도급구조와 개별적 계약 형태로 인해 교섭력에서 열위를 보일 수밖에 없다. 따라서 프리랜서 일 관련 애로사항을 해소하기 위해서는 우선적으로 공정거래 측면에서 접근해야 할 것이다. 과업내용과 기간 등이 명확하게 설정된 표준계약서 체결, 적정단가 산정 및 보장, 갑질방지 등이 필요하다.

- 광주지역 청년프리랜서의 연수입은 1,500만 원(중위값) 수준이고, 업종별로 하향 평준화된 낮은 소득을 보이고 있다. 극소수의 유명 프리랜서를 제외한 대다수 청년프리랜서는 경제적 어려움과 심리적 불안감을 안고 살아가고 있다. 무엇보다 공적활동 성격을 지닌 청년프리랜서의 활동에 대한 지역사회의 지원과 후원이 필요하다. 또한, 프리랜서 간 협력과 협업을 증진하기 위한 다양한 '프리랜서 지원 공모사업'을 발굴하고 진행하는 것도 도움이 될 것이다. 물론 일자리정보 제공(일감매칭), 불공정거래 피해 예방과 구제, 새로운 전문성 습득교육을 통한 경력개발 지원, 법률, 세무, 노무 상담 실시 및 대응지원 등 다양한 형태의 정책지원도 병행 되어야 할 것이다.
- 광주지역 청년프리랜서는 항상적으로 낮은 소득, 고용(일감) 불안정, 심리적 불안감 겪고 있는 것으로 파악되었다. 이들이 지역사회 구성원으로서 기본적인 사회경제적 권리를 보장받고, 전문성을 발전시켜 나갈 수 있도록 지원분야를 다양화하고 지속적인 지원사업이 이루어져야 할 것이다. 이를 위해 청년프리랜서를 통합적으로 관리·지원하기 위한 전담 기관을 설립하여 운영하는 것도 하나의 방법일 것이다. 최근 확산하고 있는 사회적경제, 공유경제(Sharing Economy)와 연계하여 청년프리랜서의 인적·물적 네트워크 확장도 고려해 볼만하다. 공간, 시설, 장비 공유, 프리랜서와 일감(프로젝트나 일거리 정보) 매칭 등 프리랜서의 지역사회연결망을 구축하고, 가시화하는 게 필요하다.
- 청년프리랜서의 권익을 개선하기 위해서는 그들이 처해있는 분절적 직종 노동시장을 개선하고, 노동자성을 인정하며, 그들에게 더 나은 현재적 조건을 충족시켜 미래불안 해소와 발전적 경력이동을 응원하는 형태로 정책적 대안을 만들어 가야 할 것이다.

3. 청년 프리랜서 권익 개선을 위한 정책 제언

(1) 특수고용관계 프리랜서의 노동자성 인정

- 기술발전 및 산업구조 변화로 특수고용 및 플랫폼 노동자와 같은 고용인이 없는 프리랜서가 증가하고, 계약상 노동자가 아니어도 완전한 자영업자로 구분하기 어려운 노동자들('1인 도급', '가짜 사장')이 늘어나고 있다. 따라서 계약의 전속성, 상당한 수준의 사용종속성 등이 유지되는 특수고용관계의 프리랜서는 노동자성을 인정하고, 노동관련 법령에서 규정

하는 다양한 보호 규정을 적용해야 한다(노동법상 노동자 개념 확장).

- 특수고용 노동자들이 비록 「근로기준법」상 '근로자'는 아니더라도, 자신의 노무를 제공하고, 사용업체는 이를 통해 상당한 이익을 취하고 있으므로 정당한 계약관계를 위해서라도 「노동조합 및 노동관계조정법」상 '근로자'로 인정하여 노동3권을 보장하고, 이를 통해 스스로 권리를 구제하고 계약업체와의 집단적인 교섭을 통해 노동조건을 개선할 수 있도록 해야 한다.

(2) 표준계약서 실효성 제고 및 프리랜서 노동조건 개선

- 프리랜서 가운데 여전히 계약없이 노동력을 제공하는 경우가 존재하며, 계약을 했더라도 계약내용보다 업계 관행이 우선 적용되는 사례가 나타나고 있다. 최근 장르별 표준계약서가 마련되고 활용되면서 표면적으로, 형식적으로 개선된 것처럼 보이지만 실효성 측면에서는 한계가 존재한다. 표준계약서 실효성 제고를 위해 광주시를 비롯한 산하 공공기관은 사업(용역)발주 시, 해당 사업 수행업체의 인력 활용계획(프리랜서 계약 등)을 점검하고, 관련 업체의 프리랜서 계약 시 표준계약서 사용을 의무화해야 한다.
- 개별 민간 사업자 간 계약관계에 관여하는 게 한계가 있지만, 사업대상자(에이전시 등) 선정 시 표준계약서 사용을 심사항목에 반영하거나 인센티브 제공 등으로 유인책을 모색할 필요가 있다. 광주시가 일차적으로 공공기관의 프리랜서 활용실태와 보수 등 계약현황을 파악하고, 분야별, 업무작업별 '최저보수기준' (단가) 등을 제시할 필요도 있다(광주광역시 생활임금 체계가 프리랜서 생태계에 반영되도록 노력).
- 불명확한 계약관계와 다단계 산업구조는 프리랜서의 저임금, 열악한 노동환경의 문제로 이어진다. 표준계약서를 통해 계약관계를 명확히 하고, 광주시나 공공기관에서는 프리랜서의 불공정거래 피해, 불공정행위에 따른 고충 등을 상담·구제할 수 있는 창구를 마련하고, 다단계 분배구조의 불합리성을 규제하고 관리감독을 확대할 필요가 있다(공정거래 강화).
- 주기적으로 '광주광역시 업종별 프리랜서 표준계약서'를 현실에 맞게 제작·개선해 나가고, 표준계약서 이행여부, 활용률 등을 파악하고 점검해야 한다(로드맵 제시). 또한, 지자체가 의지를 가지고 프리랜서를 위한 표준계약서(공정한 노동 기준)가 민간부문에 확산되도록 적극 홍보하고 권장해야 한다.

(3) 전문성 제고 및 경력형성 지원

- 프리랜서의 기본 역량(전문성) 제고를 위한 직업교육훈련을 지원(교육강좌 개설, 직업훈련 교육비 보조 등)하고, 나아가 계약, 세무회계, 저작권, 불공정행위, 노무, 노동인권 등에 대한 교육이나 컨설팅, 법률상담 등을 지원할 필요가 있다. 광주문화재단, 광주관광재단, 광주정보문화산업진흥원, 광주디자인진흥원 등 문화예술·콘텐츠 분야 공공기관을 중심

으로, 지역 프리랜서의 이력과 경력 데이터베이스 구축, 거래 및 교류를 위한 쌍방 간 신뢰(경력) 보증(공신력을 바탕으로 4보험 비적용자도 경력 인정), 일자리 연결, 홍보/정보 포털 링크 제공 등 프리랜서를 위한 역할이 적극 요구된다 (지역프리랜서 통합인증 시스템 구축 및 운영).

- 지역 공공기관의 비어있는 공간을 활용한 프리랜서 작업실, 창작실, 회의실 등 다목적 공간제공·연결, 그리고 사회적경제, 공유경제와 결합하여 시설, 장비 등의 집적과 활용, 프리랜서 중간지원 강화(프리랜서 플랫폼)가 이루어져야 한다. 공공기관 중심으로 지역 청년 프리랜서 간 협업증진을 위한 공모사업 발굴·시행, 공동사업을 매개로 지역사회 연결망 참여 및 유대 관계 형성을 지원할 필요도 있다.

(4) 청년프리랜서(노동취약계층)의 사회안전망 구축 및 확대

- 근로기준법과 산재(산업재해보상보험법)의 사각지대에 놓여있는 청년프리랜서를 위한 보험료 지원(산재보험, 상해보험, 유급병가 등 보험료를 단계적으로 지원)이 필요하다. 사업자 등록증을 보유한 프리랜서는 본인이 희망하는 경우 고용보험에 가입하여 직업능력개발사업, 실업급여 등을 지원받을 수 있지만, 열악한 청년 프리랜서의 상황과 조건을 고려하여 1인 사업자 고용보험료 지원사업을 실시할 필요가 있다.
- 프리랜서 중 노동자성이 명확한 종사자('위장된 사업자', '가짜 사장')에게는 근로기준법상 사회안전망이 적용되도록 하고, 예술인은 기존 예술인복지재단 등을 통해 지원을 강화(기준 현실화, 대상 확대 등)해야 한다. 청년프리랜서는 지역화폐를 통한 활동 수당 제공 등도 고려해 볼만 하다. 중장기적으로 특수고용관계, 프리랜서에 대한 노동법 및 사회보장법 적용이 확대되어야 한다(4대보험 체계 개선).

(5) 프리랜서 단체 조직화 지원

- 노동법 적용을 받기 어려운 플랫폼 노동자, 프리랜서 등을 중심으로 협동조합, 공제회 등 다양한 형태의 준노조 조직 결성에 대한 지원이 필요하다. 프리랜서 조직(공제회 등 업종별 기구)은 상호부조만이 아니라 동일 업종내 일하는 사람들의 공통의 이해와 권익을 대변하기 위한 다양한 역할과 활동을 추진하는 것이 중요하다(시장 교섭력 강화).
- 정부의 전국민고용보험(실업보험의 확대) 정책에 따라 이러한 공제회 조직은 자영업(프리랜서)으로 분류되는 일하는 사람들을 위한 사회보험, 즉 고용보험의 관리주체, 전달체계로 그 역할을 할 수 있다. 광주광역시의 안정적인 예산지원과 관심, 광주비정규직지원센터의 역할과 노력 확대로 지역 취약계층의 이해를 대변하고, 조직화하는 활동을 적극 지원해야 한다.

(6) 지역 특수고용종사자, (진성) 프리랜서 규모 파악을 위한 연구·조사

- 프리랜서에 대한 공식화된 정의가 없고, 범위도 명확히 규정하기 힘들지만, 제한된 자원 속에서도 관련 정책을 추진하기 위해서는 정책수요자의 범주를 설정해야 한다. 따라서 프리랜서 모집단에 대한 과학적 추정과 조사 도구의 정확한 설계가 필요하다. 객관적 근거를 바탕으로 전체 프리랜서 규모를 파악하고, 관련 종사자들을 위한 정책 개발 및 법·제도적 보호 방안을 마련해야 함. 특히 프리랜서는 활동 분야, 직종, 숙련도에 따라 편차가 있으므로, 공통의 정책 수요 발굴과 함께 특정 분야 실태 파악도 이루어져야 분야별 맞춤형 정책대안을 구체적으로 제시할 수 있다.
- 또한, 정기적인 조사 및 연구를 통해 기초자료를 축적하고, 데이터에 기반하여 정책집행·전달체계, 정책효과 등을 측정·평가해야 한다. 더불어 특수고용 노동자, 프리랜서를 위한 다양한 노동정책 실시 및 법제도개선이 병행되어야 한다.

04

특별기고

로컬 거버넌스의 표상과 실상

서정훈(SEO JEONG HUN)
광주NGO센터장

Ⅰ. 서론

2000년 이후 우리 사회에는 거버넌스(governance)라는 용어가 빈번하게 사용되고 있다. 이제 거버넌스는 전국적으로 유행어가 되었다. 경제, 사회, 문화, 정책과 학술 분야를 막론하고 심지어 정치 분야에까지 협치 또는 거버넌스란 용어로 쉽게 사용되고 있다. 최근에는 마을공동체, 사회적경제, 사회혁신운동이 확산되면서 거버넌스에 대한 관심과 논의가 더욱 넓어지고 있다. 특히 사회문제 해결에서 거버넌스 또는 협치 방식은 실질적이고 혁신적인 방안으로 인식되기도 한다. 이 때 거버넌스는 단순한 참여자로서가 아니라, 문제 해결의 주체로서 역할을 해야 할 때 쓰는 용어로 이해된다.

거버넌스(governance)가 "함께 다스린다"라는 일반적인 의미에서 협치(協治)와 유사한 의미를 가지고 있다는 주장도 있지만 결코 학술적으로 명확하지는 않다.

거버넌스에 대한 개념상의 혼란은 지방행정에서 말하는 '시민참여' 자체를 거버넌스로 인식하면서부터 일어난다. 또한 거버넌스를 협력적 거버넌스와 동일한 개념으로 이해하고 있는 것도 문제이다. 물론 거버넌스가 협력을 바탕으로 이루어지지만 그렇다고 거버넌스가 협력적이라는 의미를 반드시 담고 있다고 하기는 어렵다. 지방자치 행정이 협력을 중심으로 거버넌스의 운영원리를 삼는 것은 긍정적이지만 지나치게 '협력적'인 것을 강조함으로써 '거버넌스 피로감'을 느끼는 부작용도 존재한다. 모든 지방자치 행정을 거버넌스로 일반화하거나 주민참여 자체를 협치 행정이라고 미화하고, 심지어 각급 위원회 제도에 참여하는 것을 두고 협치 행정을 구현하고 있다고 간주해 버리면 이건 곤란하다. 거버넌스가 정치적 홍보 수단으로 전락하고 말 것이기 때문이다. 더욱이 협력적 거버넌스를 강조하면서 실제로는 '참여' 그 자체를 최고의 가치로 삼는 민관 거버넌스가 피로감을 증가시킬 수도 있다. 시민의 입장에서 '참여'의 강조는 경우에 따라서는 참여 그 자체가 압박이고 강요를 의미할 수 있기 때문이다.

공공의 입장에서 거버넌스는 주민참여를 보장하고 실질적인 권한을 부여해 줌으로써 좋은 거버너스(good governance)에 속할 수 있다. 그럴 때 거기에는 반드시 '대등한', '파트너십'이란 조건이 전제가 되어야 한다. 진정한 거버넌스는 정부-시민사회-시장 간의 경계변화와 수평적 파트너십을 통한 다양한 새로운 협치의 형태를 의미하는 것이다.

따라서 이 글은 거버넌스 또는 협치에 대한 경험적 접근을 통해 그 의미를 분명하게 하는 데 목적을 두고 있다. 협치 조례를 중심으로 한 서울시 사례와 광주의 사례를 중심으로 각각 시정협치 측면과 지역협치 측면에서 보여 지는 상이한 특징들을 비교 분석하는데 관심을 기울였다.

Ⅱ. 로컬 거버넌스의 표상과 실상

1. 로컬 거버넌스의 개념적 표상(表象)

거버넌스는 과거 전통적 정부 패러다임에 대한 새로운 시각과 전환을 나타내는 개념으로 학문적 분야와 관심 영역에 따라 다양하게 제시되고 있다. Frahm and Martin(2009)[1)]의 개념에 따르면 거버넌스 패러다임 하에서 정부는 공공정책이나 서비스를 전달하는 다양한 행위자 중의 하나로서 간주되며 정부, 비영리 부문, 시장부문 등의 주요 행위자 간의 관계는 수평적 네트워크를 특징으로 한다.

정부 패러다임 하에서 제한적이었던 시민참여는 거버넌스 패러다임에 와서는 공공정책 결정과정의 중요한 행위자로 간주된다. 또한 거버넌스 패러다임에서의 정책은 지역사회 문제를 해결하기 위한 대안이 되며, 이는 다양하고 탈집권적인 지역사회에서 보다 민감하게 반응한다(오수길, 2016). 따라서 거버넌스는 기존의 정부(government) 개념과 달리 지역사회 문제를 해결하기 위한 수단으로서 강조되며 주요 행위자들 간의 상호 협력과 조정 기제로 이해되고 있다. 이와 같이 로컬 거버넌스는 지역사회의 목적을 달성하기 위해 다양한 이해 관계자 간 교류 협력과 상호작용을 촉진하는 추진 체계에 해당한다. 이때 로컬 거버넌스는 지역내 자원을 보유하고 있는 이해 관계자의 참여를 중시하고 사회 구성원의 합의를 강조한다.

거버넌스에 있어서 시민참여는 자신들이 속한 공동체나 지자체, 국가 차원의 활동에 스스로 참여하는 것을 말한다. 오늘날 시민참여는 민주주의의 핵심 요소가 되고 있다. 각종 주민설명회나 공청회, 설문조사, 지역사회의 이슈나 문제를 다루는 토론회, 타운홀미팅, 원탁회의, 예산편성을 공유하는 주민참여예산제 등에서 참여민주주의를 주요한 수단으로 삼고 있다. 참여 민주주의가 가지고 있는 이러한 긍정성을 중심으로 서울과 광주를 비롯한 많은 공공 행정의 가치와 지향성을 실현하고 있다.

그럼에도 불구하고 거버넌스를 말할 때 핵심 요체는 '파트너십'이란 사실을 간과할 수는 없다. 거버넌스 제도와 법규는 거버넌스를 촉진하거나 활성화를 지원하는 것일 뿐이다. 진정한 거버넌스는 정부-시민사회-시장 간의 경계변화와 수평적 파트너십을 통한 다양한 새로운 협치의 형태를 의미하는 것이다.

다양한 의미를 내포하고 있는 거버넌스는 통상 거버넌스는 정부와 민간부문간 협력을 의미한다. 정부가 조직되고 일하는 방식에서 새로운 변화를 지칭하는 것으로 이해된다. 거버넌스는 결국 주체의 문제와 밀접한 연관성을 가진다. 주체의 준비 정도가 중요하게 작용하고, 주체의 혁신

1) Frahm and Martin(2009)는 정부 패러다임과 거버넌스 패러다임을 몇 가지 차원으로 분류하여 개념적 특성을 비교하였다.

과 동떨어진 과욕은 왜곡을 낳아 퇴행과 퇴보를 낳게 된다. 이런 의미에서 거버넌스의 주체는 민주주의자가 되어야 한다. 공공부문은 관료적 일방주의에서 벗어나야 하고 시민사회는 도덕적 우월주의를 벗어야 한다. 기업영역에서는 자본 만능주의로부터 결별하려는 노력이 필요하다. 결국은 모두가 민주주의자가 되어야 한다. 주체가 파트너를 대하는 관점과 일하는 방식이 우선적 관건이 된다. 거버넌스의 지향과 조직화 방식이 수평적 연대와 협력의 가치가 확산되고 수평적 네트워크와 활동이 확장될 수 있을 때 성공적인 결과로 나타나게 된다(이형용, 2016)

거버넌스가 실패하는 경우는 흔히 추진 주체 간의 파트너십 부재, 정치적 목적에 급급한 단기적 계획, 통합적이지 못한 정책 추진 주체들의 역량, 그리고 우리 사회에 팽배한 사회적 배제에서 원인을 들 수 있다.[2] 우리는 지금 중앙정부와 지방정부 간, 지방과 지방 간, 그리고 각 행정 부서 간 협업 문화 수준을 목격하면서 거버넌스의 실상을 겪고 있다. 이를 두고 우리 사회에서 실질적 거버넌스는 아직 멀었다고 실망적인 평가를 내리기도 한다.

2. 로컬 거버넌스의 실상(實相)

1) '거버넌스 신드롬' 전성시대

최근 정부3.0, 협치, 협업, 소통과 수평적 협력 등 로컬 거버넌스 관련 담론들이 넘쳐난다. 로컬 거버넌스가 환경, 복지, 여성, 행정에서 복합적으로 나타나는 수많은 문제해결 기제로서 등장했음을 말해 준다. 로컬 거버넌스가 참여 예산제, 각종 거버넌스 위원회 및 중간지원조직 설치 등 거버넌스를 뒷받침할 관련 조례 제정 사례들이 늘어나면서 거버넌스 시대가 만개하였다. 이제 지방행정에 있어서 거버넌스가 대세이고 더욱더 큰 확장을 예고하고 있다.

이와 같이 거버넌스가 우리 사회에서 만병통치약처럼 인기를 끌게 된 원인은 먼저 공공의 비효율성과 부패 등 정부의 실패를 들 수 있다. 이와 함께 사회적 양극화, 불공정 등과 같은 시장실패로 인한 부작용이 심화되고 있기 때문이다. 이런 상황은 NGO나 NPO 등이 출현하고 구체적 활동을 하게 된 근원적인 원인이다.

그럼에도 불구하고 최근 우리나라의 전반적인 거버넌스 현실은 척박하고 해결해야 할 과제가 많은 것을 부인할 수 없다. 정치 분야는 더 이상 논의해야 할 필요가 없는 상황이니 논외로 하고,

---

2) Goldsmith and Kettle(2009)가 말한 거버넌스의 성공을 위한 여덟 가지 요소를 보면,
첫째, 당사자 간 네트워크와 협력 도출 역량(partnering). 둘째, 파트너 설득과 협상역량. 셋째, 파트너를 존중하고 배려하는 인간관계 기술(interpersonal skills). 넷째, 문제해결을 위한 창의 및 혁신역량(creativity and innovation). 다섯째, 외부변화 환경에 인지능력(external). 여섯째, 실행을 위한 기업가정신(entrepreneurship). 일곱째, 정보 선별과 문제해결 능력. 여덟째, 갈등관리 역량(conflict resolution)등의 요소를 갖추고 있는지 살펴볼 필요가 있다.

행정과 시민단체 그리고 시민들 상황은 거버넌스에 대한 개념의 혼돈상태 즉 아노미 상태에 빠져있다는 느낌을 지울 수 없다.

2) 거버넌스 행정 현장의 비판적 질문들

그동안 거버넌스를 주제로 한 활동과정에서 현장에서 제기되거나 보고 느낀 문제점을 거칠게 정리하면 다음과 같다.

(1) 거버넌스란 자문회의 등 형식적 회의체에 협력하는 것에 불과한 것 아닌가?
(2) 거버넌스란 책임 있는 의사결정이 불가능한 형식적 회의 운영 아닌가?
(3) 행정의 갑질로 중간지원조직을 2중대로 취급하고 있지 않는가?
(4) 거버넌스를 일회성 이벤트로 '하는 척' 시늉만 내고 있지 않는가?
(5) 민·관 거버넌스를 고정된 인물들이 주도하고 있다.
(6) 민간을 참여와 자원봉사라는 미명하에 헐값에 동원, 이용하는 것은 아닌가?
(7) 민간과 지방의회가 제도 기반구축에 소극적이지 않는가?
(8) 시민사회의 행·재정 역량 부족으로 행정 주도성만 강화되고 있지 않는가?
(9) 거버넌스를 명목으로 본질적인 문제해결을 회피하고 있지 않는가?
(10) 사업을 추진을 핑계로 인력·조직 투쟁만 하고 있지 않는가?

이와 같은 평가가 나타난 근본적인 원인은 거버넌스를 주요정책으로 내세운 자치단체장이나 이를 추진하는 공무원들이 거버넌스의 철학과 등장배경 등을 제대로 이해하지 못한 상태에서 추진하고 있기 때문이다. 또한 거버넌스 시류에만 편승하다보니 구체적이고 세밀한 준비와 이행점검 등을 소홀히 했기 때문이다.

특히 자치단체장의 명확한 인식과 지속적인 추진의지, 점검체계의 작동이 전제되어야만 효과가 나타나는 우리의 행정 현실을 부인할 수 없다. 보다 근본적인 요인은 지방분권의 제도적 한계로부터 작용된다는 사실이다. 지방보다는 중앙 집중적인, 민간 주도보다는 행정 주도적인 형태로 구조화된 오늘날의 지방자치 구조가 변화하지 않는 데서 기인한다. 그동안 이러한 구조하에서 시민사회 진영은 지속적인 거버넌스에 대한 변화의 필요성을 요구해 왔다. 그럼에도 불구하고 행정이 적극적으로 호응하지 않으면 별다른 효과를 기대할 수 없었다. 중앙정부나 지방정부나 관료 집단이 쌓은 철옹성을 넘기에 역부족이다. 헌법이 개정하지 않은 상태에서 지방자치에 대한 적극적인 마인드를 가지고 있는 단체장 몇 명의 선도적인 모습에 의존해야 할 정도로 미미한 상황이다.

오늘날 국가권력을 포함한 지방자치 제도상의 권력 집중 현상이 심각한 상황에서 자치분권을

위한 헌법 개정이 절실하게 요구되는 상황이다.

3. 로컬 거버넌스의 경험을 통한 표상화(表象化)

1) 서울시 '시정협치' 사례

(1) 서울시 거버넌스 체제

서울시는 민선 6기부터 '협치協治'를 시정의 가치로 설정하고 행정 시스템을 도입하였다.

협치 조례와 제도 개선을 통해 협치 기반을 마련하고 시민의 행정 참여를 확대하고, 지속가능한 추진체계 구축에 집중했다. 주목해 볼 부문은 시정 전반을 다루는 '시정 거버넌스'와 지역사회의 혁신을 추구하는 '지역 거버넌스'를 두 축으로 삼아 체계적인 협치 시정을 추진하여 왔다는 점이다.

추진 체계는 서울협치협의회를 두고 협치 역량 강화와 인식 제고를 위한 협치교육 실시와 민·관 상호간 신뢰를 확대하기 위한 소통의 장 마련, 다양한 주체들의 참여 확대를 위한 공론장을 마련하기도 하였다. 거버넌스 정책을 발전시켜서 민선 7기에 와서는 '민주주의 서울'로 진전되었고 이를 통해 거버넌스 단계를 끌어올리려고 하였다. 민주주의 서울은 시민과 서울시가 함께 일상의 제안, 일상의 토론, 일상의 정책을 만드는 '시민참여 플랫폼' 성격을 가지고 있었다.

서울협치협의회

협치시정 심의·자문
시장, 행정부시장, 시정, 지역협치분야대표, 시의원, 구청장, 전문가 등 25명

협치추진단

협치자문관, 협치전문위원, 전문가 실국장 등 15인

시-자치구 협력체계	**민간 협의체계**
시정협치지원관/ 실국본부협치지원관 시정협치 활성화 전문가 • 역할: 네트워크, 의제별 지원	**협치서울시민협의회** • 역할: 정책토론회 기획,개최 네트워크 구축 및 소통,
지역협치지원관 자치구협치조정관 (지역공채 담당관) 지역협치 활성화 전문가 • 역할: 지역네트워크 지원	**협치서울지역협의회** • 역할: 정책토론회 기획,개최 네트워크 구축 및 소통,

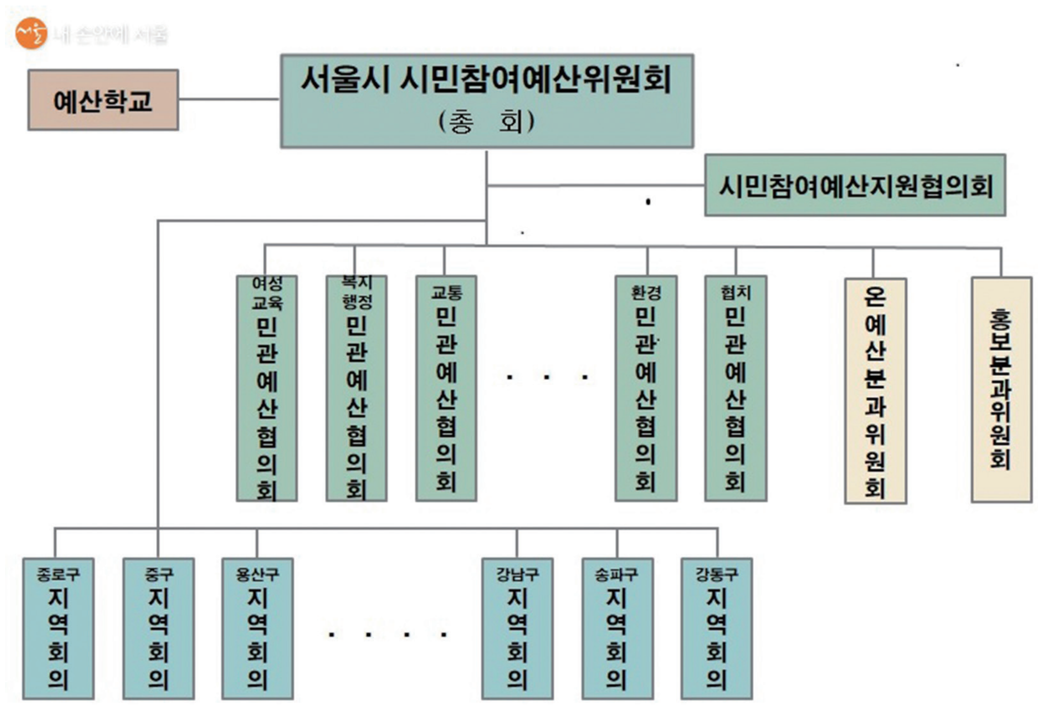
*민주주의 서울 홈페이지. 참조

(2) 주민참여 예산제

'참여예산제도'는 시민이 예산편성 과정과 내용에 직접 참여하여 공정성과 자원배분을 직접 개입하는 제도다. 즉 예산편성 권한을 시민과 공유하여 시민 스스로 공공서비스 및 사업의 우선순위 및 각종 행정활동에 의사를 반영한 지방자치 거버넌스의 한 형태이자 참여 민주주의의 중요 수단이다. 2011년 지방재정법 개정에 따라 이러한 주민참여 예산제 실시가 의무화되어 전국적으로 확산되어 시행되고 있다.

서울시는 2012년 5월 '서울특별시 주민참여예산제 운영 조례' 제정 및 공포로 시작하여, 2017년 7월 시민참여가 기반인 '시민참여예산제'로 확대 개편하여 운영하고 있다.

서울시 시민참여예산 금액은 2015년에 500억 원에서 2020년 700억 원으로 해 년마다 제안형 시민참여 예산 규모를 확대하여 시정에 반영하고 있다. 예산참여위원은 전체 시민 중에서 공개 모집하여 절차를 밟아 선정하고 있다. 시민참여예산위원회는 시민이 예산편성 과정, 내용 등에 직접 참여하여 재정운영의 투명성과 공정성을 위해 만들어졌다. 여성, 교육, 경제, 일자리, 복지, 행정, 교통, 주택, 재생 등 다양한 분야에서 시민제안 사업 심의 조정 및 의결, 시민들의 의견을 수렴하기 위한 현장 방문, 공청회, 토론회를 개최하고 있다.



출처: 민주주의 서울 홈페이지

서울시 전체예산의 0.8%에 해당하는 일부에서만 반영하며 나머지 99%는 기존 예산에서 기존대로 행정에서 편성하고 있다. 또한 주민참여 예산을 확보하기 위해 자치구간 경쟁 심화는 여전히 나타나고 있어 비효율이 존재하기도 하다. 전체예산에서 일정 정도 자치구 고유사업의 범위를 정해놓고 있지만, 실제운영에 있어서는 제한이 없이 구간 경쟁은 여전하게 이루어지고 있어 불합리성이 존재하고 있다(라미경, 2016).

서울시가 시민참여예산제를 선제적으로 제도화하여 의무적으로 행정에 반영하게 하였고, 예산 규모도 수백억 원씩 해 년마다 늘려감으로써 '시민참여'를 실질적으로 확대하였다. 동시에 행정이 가지고 있었던 예산 편성 권한을 민간과 공유함으로써 거버넌스를 실질적으로 실행에 옮겨가는 모델을 만들었다는데 의의가 크다. 이렇게 시민참여와 거버넌스라는 두 가지 의미를 동시에 갖고 있는 시민참여예산제는 하나의 흐름을 타고 전국의 지자체들이 앞다투어 제도적으로 반영해 가는 거버넌스 시류를 형성하였다.

(3) 원전 하나 줄이기

서울시 원전 하나 줄이기 정책은 시민과 함께 수립한 에너지 종합정책이다. 시민이 에너지를 절약하고 친환경 에너지 생산을 확대하여 원자력발전소 1기가 생산하는 만큼의 에너지를 대체하는 것을 목표로 한 것이다. 이를 통해 지속적으로 증가하는 에너지 소비와 이로 인한 에너지 수습 불안에 선제적으로 대응하고 서울시의 에너지 자립도를 높이고자 한 것이다.

서울시는 원전 하나 줄이기 종합 대책을 2012년 4월 수립하여 에너지 절약, 효율화 및 신재생에너지 대신 생산 확대를 통해 200만 TOE(Ton of Oil Equivalent) 에너지 절감을 달성하는 성과를 보였다. 원전 하나 줄이기 정책의 핵심 주체인 '원전 하나 줄이기 시민위원회'는 거버넌스 체계를 구축하여 정책과 사업을 실행하였다. 시민단체, 기업, 종교계 등을 중심으로 구성하여 시·자치구, 유관기관, 시민단체, 풀뿌리단체, 상공인과 협력적 네트워크를 구축하였다. 종합적인 계획을 관여하는 실행위원회와 이를 뒷받침해서 실행하는 추진단으로 구성되어 있다. 실행위원회는 에너지생산과 절약의 효율화, 시민소통 등 4개 분과로 구성하며, 시민단체, 종교, 교육, 언론, 문화계 전문가들이 참여 하는 구조이다. 추진단은 서울시 기획 환경본부 원전하나 실제로는 원전하나 줄이기 사업실행을 총괄하고 있다.

원전 하나 줄이기 시민위원회 거버넌스 체계

원전 하나 줄이기 시민위원회 시장 · 시민단체 · 기업 · 종교계 · 여성계 · 교육계 · 문화계(공동위원장: 시장 · 민간2)	
추진본부	
실행위원회 • 공동원장: 기후환경본부장 · 민간1 • 구성: 시민단체, 종교, 교육, 언론, 문화계, 서울시 • 역할: 사업총괄 · 조정 시 / 자치구 / 유관기관	**추진단** • 구성: 민관합동 • 역할: 사업실행 · 총괄정리 시민단체 / 풀뿌리 / 기업상업

출처: 원전 하나 줄이기 홈페이지

서울시는 시정의 가치를 협치에 두고 이를 위한 '시민참여'에 역점을 기울였다. 마을만들기, 사회적경제, 시민복지, 원전 하나 줄이기, 도시재생, 정책토론회, 현장 시장실 등에서 숙의절차를 도입하였다. 서울시 제도 중에서 민간이 정책에 참여하는 지배적 양식은 위원회〉 민간위탁〉 공모사업순으로 나타나며 시민들의 참여는 주로 행정정보 공람, 소식지 발간, 공청회, 주민설명회 등 정보 전달과 공유가 대부분이다. 이를 극복하기 위해 의사결정 참여와 협업의 과정을 통해 역량을 강화함으로써 권한을 부여하는 방향으로 목표를 삼았다. 행정을 통해 민주주의를 구현하겠다는 원대한 구상이자 실천이다.

2) 광주시, '지역협치' 사례

(1) 푸른길 사례와 로컬 거버넌스 의의

2000년 8월 광주 도심을 관통하던 경전선 철길이 폐선 되었다. 총 10.8km의 폐선부지의 활용 방안을 둘러싸고 광주시와 환경단체, 지역주민 간 갈등이 발생하였다. 광주시는 경전철로의 활용 방안을 주장하였고, 지역주민, 민간단체, 전문가는 푸른길 공원으로의 활용방안을 제안함으로써 대립 양상을 보였다.

이후 시의회 · 시민단체 · 전문가가 참여한 '도심철도 폐선부지 활용을 위한 위원회'가 구성되었고 푸른 길 운동본부가 2002년 3월에 결성되어 본격적인 활동에 들어갔다. 환경단체와 지역주민들은 광주시와의 3년여간의 갈등 속에서 폐선부지의 '푸른길' 공원화를 위해 각종 공청회, 토론회, 시위, 서명운동 등 다양한 방법으로 푸른길 사업을 전개하였다.

마침내 2013년 지난 10년 동안 지역주민의 참여로 7.9km의 폐선부지에 푸른길이 완성되었다. '푸른길'로 결정되기까지 조직의 구심점 역할은 '푸른길 시민회의'를 통해 민관협력의 파트

너십을 발휘하게 되었다. 지방정부·지역주민·민간단체·전문가 등 행위주체들은 폐선부지 활용 방안에 대해 각각의 다른 방안으로 네트워크를 시작하였다. 지역주민들 또한 처음부터 모두가 푸른길 공원 활용방안을 수용한 것은 아니었다. 폐선부지 안에 있던 동구지역 주민들은 무계획적으로 주택이 들어선 동구 지역의 도시 기반시설 확충을 위해 폐선부지를 활용한 도로개발을 주장했었다. 이후 행위주체들의 의사소통 및 공식적·비공식적 협의 과정을 통해 이해 당사자인 지역주민들이 폐선부지의 푸른길 공원 활용에 합의하게 된 것이다.

이로써 광주 푸른길은 폐선부지가 푸른길이라는 녹지공간으로 변화되는 것을 넘어 행위 주체들간의 소통과 협의를 통한 네트워크의 실현으로 지역 문제가 해결되어가는 과정을 보여주었다.(푸른길시민회의 2000).

행위주체들의 역할은 저마다 스스로의 정체성에 맞게 발휘되었다. 환경운동연합을 중심으로 다양한 시민단체들이 푸른길 조성을 위한 정책연대를 도모하였다. 30여 개의 다양한 시민단체가 참여한 지역 시민단체들은 선전홍보 및 캠페인 활동에 열성적인 역할을 하였다.

전문가들의 역할은 푸른길 공원 조성 과정에서 두드러졌다. 객관적·전문적 자료들을 통해 푸른길에 대한 의미와 가치, 필요성에 대한 공감대를 잘 이끌어 냈다. 전문가들은 광주 시민환경연구소를 중심으로 폐선부지 활용 방안 토론회, 전문가 정책간담회, 대중교통 활성화, 자전거 시범사업 지구 조성, 보행권 회복 등에 대한 주제의 토론회와 포럼 등을 열어 푸른길의 가치에 대해 토론하였다. 도시계획·환경·생태·조경·건축 등 푸른길 공원조성 과정에서 검토되어야 할 분야에 대해 분석하는 일을 했다. 또한 푸른길 공원조성 과정에서 시민참여가 가능한 부분을 제시하였다.

지역주민들은 푸른길 가꾸기 자원 봉사단으로 활동하고, 푸른길 어린이 지킴이 선언, 시민이 설계하는 참여의 숲, 푸른길 내 나무심기, 나눔의 숲 조성 등에 있어서 지역주민의 자발적 요구와 참여로 만들어졌다. '푸른길 100만 그루 헌수 운동'은 지역주민과 시민들이 자발적으로 헌수기금을 모금하고 헌수자가 직접 나무를 심는 방식으로 진행하면서 지역민이 푸른길 공원의 설계 및 조성 활동에 직접 참여하는 모습을 보였다. '참여의 숲'은 푸른길 공원의 일부 구간을 지역주민이 책임지고 완성하는 것으로 지역주민이 직접 나무의 종류를 결정하고 조경 등의 설계에 자발적으로 참여하였다.

이 결과 푸른길 사례는 전국 최초의 시민참여형 도심지 공원 조성 사례로 평가받고 있다.

2010년 12월에는 '광주광역시 푸른길 공원 시민참여 관리·운영조례안'이 광주시의회에서 통과되어 푸른길 공원의 관리 및 운영을 시민단체에 맡길 제도적 근거가 마련되었다. 민·관의 협력으로 철도 폐선부지를 공원으로 바꾼 것은 시민단체와 지역주민 및 지방정부가 협력한 열매라는 게 광주지역 사회의 전반적인 평가이다.

광주 푸른길의 사례는 지역사회 관점에서 지역의 특성에 맞는 로컬 거버넌스의 발전을 위한 시사점을 제시하고 있다.

첫째, 주민이 거버넌스 한 주체로서 적극적으로 참여하는 면모를 볼 수 있다. 경전철 폐선부지 주변 주민들은 주민 청원에서부터 시작하였다. 폐선부지 활용 대안으로 푸른길이 결정되기까지 제반 공청회나 토론회 등 가장 적극적으로 역할을 하였다. 푸른길 조성 과정에서도 100만 그루 헌수운동, 참여의 숲 조성에 앞장서서 힘을 확대하였다. 그리고 푸른길 공원의 조성이 완료되고 푸른길 관리에 대한 대안 모색까지 지역 주민의 자발적이고 적극적인 참여를 볼 수 있다.

둘째, 지역주민이 단순히 정부의 서비스를 제공받는 이용자의 위치에 있거나 권한(empowerment)만을 내세우는 것이 아니었다. 지역사회 공동체를 위해 서비스를 제공하고 책무(accountability)를 지는 로컬 거버넌스를 한 단계 높였다고 볼 수 있다.

셋째, 행위 주체들간의 네트워크와 파트너링(partnering)을 들수 있다. 광주 푸른길 추진과정에서 광주시, 지역주민, 푸른길 운동본부, 전문가, 집단 등의 행위주체들은 공식적 혹은 비공식적 연대와 의사소통을 통해 폐선부지 활용 방안을 해결하기 위해 지속적으로 협상을 추진하였다. 행위 주체들간의 공식적·비공식적 협의 과정을 통해 이해 당사자인 지역주민들이 폐선부지의 푸른길 공원 활용에 합의하게 되어 행위 주체 들간의 소통과 협의를 통한 네트워크의 실현으로 나타났다.

넷째, 민관협력의 파트너십을 통한 민간 상생의 협력관계 구축. 광주시와 민간 간의 갈등 관계가 엄존했지만, 갈등 관계를 넘어섬으로써 협력의 파트너십을 통해 마침내 푸른길 공원 시민참여 관리·운영 조례가 제정되게 하였다. 푸른길 공원 조성이 완성된 후 시민단체가 관리와 운영에 있어 책임을 지는 민·관 협력이 제도화되는데 기여하였다.

푸른길에 참여한 거버넌스 주체들은 사업참여가 자신들에게 이익이 된다는 합리적 선택의 판단에 근거하여 주체적으로 참여하고 있다. 그리고 참여 주체들은 공동의 어젠다가 가져다줄 사회적 가치나 지역사회에 가져다줄 공동선에 대한 인식을 가지고 사업에 참여하였다는 점에서 지역 협치의 성공적인 결과를 가져왔던 의미 있는 사례에 해당한다.

(2) 광주사회혁신플랫폼 사례는 어떤가.

사회혁신플랫폼은 지역의 문제, 사회문제를 직접 해결하고 싶은 시민이나 기관, 조직들을 위한 플랫폼이다. 한 마디로 시민주도 '사회문제해결 협업 플랫폼'으로 정의할 수 있다.

광주사회혁신플랫폼은 지역의 문제, 공공적인 사회문제를 해결하고 싶은, 해결을 사명으로 하는 조직들이 추진기관으로 참여하고 있다. 그리고 계속해서 참여자를 늘려가고 있다.

현재 참여하고 있는 기관은 광주광역시, 광주광역시의회, 광주전남 혁신도시의 12개 공공기관이다. 광주시 산하 공공기관, 시민사회의 대표적인 단체와 기관들 36곳이 추진위원회를 구성하고 있다. 2019년 7월 2일 출범식 이후 추진기관들이 서로 협업을 구성해 문제해결에 나서기도 하고, 시민주도로 협업이 구성되기도 했다. 협업을 통해 창의적인 해법을 모색하고 더 많은 자원을 모아 서로 가진 자원을 연결해 줌으로써 더 좋은 성과를 만들고, 그 성과를 나눠 갖는 협업이 사회혁신플랫폼의 핵심 가치이다.

광주사회혁신플랫폼추진위원회

구 분		기 관 명	대표자
공동 추진위원장	행정	광주광역시	이용섭 시장
	의회	광주광역시의회	김용집 의장
	시민사회	광주 NGO 시민재단	류한호 이사장
	공공기관	한국전력공사	김종갑 사장
행정(7)		* 광주광역시교육청	장휘국 교육감
		* 광주광역시광산구	김삼호 구청장
		* 광주광역시동구	임택 구청장
		* 광주광역시서구	서대석 구청장
		* 광주광역시남구	김병내 구청장
		* 광주광역시북구	문인 구청장
혁신도시 공공기관 (12)		전력거래소	조영탁 사장
		한전KPS(주)	김범년 사장
		한전KDN(주)	박성철 사장
		한국방송통신전파진흥원	정한근 원장
		한국콘텐츠진흥원	김영준 원장
		한국인터넷진흥원	김석환 원장
		한국문화예술위원회	박종관 위원장
		한국농어촌공사	김인식 사장
		한국농수산식품유통공사	이병호 사장
		한국농촌경제연구원	김홍상 원장
		사립학교교직원연금공단	주명현 이사장
광주광역시 공공기관 (8)		광주도시공사	노경수 사장
		광주도시철도공사	윤진보 사장
		광주환경공단	김강열 이사장
		김대중컨벤션센터	정종태 사장
		(재)국제기후환경센터	윤원태 대표
		(재)비엔날레	김선정 대표
		* 광주광역시자원봉사센터	채종순 센터장
		* 광주평생교육진흥원	조영풍 원장
기타 공공기관 (2)		아시아문화원	이기표 원장
		* 전남대학교병원	이삼용 원장

광주사회혁신플랫폼추진위원회		
구 분	기 관 명	대표자
대학 / 연구 (2)	광주전남연구원	박재영 원장
	* 광주교육대학교	최도성 총장
시민사회 영역 (13)	광주시민단체협의회	박재만 상임대표
	광주NGO시민센터	서정훈 센터장
	광주지속가능발전협의회	정영일 상임회장
	광주사회적경제연합회	이정일 회장
	광주사회적경제지원센터	이종국 센터장
	사회적협동조합 살림	윤봉란 이사장
	광주도시재생공동체센터	안평환 대표이사
	광주마을공동체네트워크	배철진 위원장
	광주어린이청소년친화도시추진협의회	정민기 상임대표
	광주청년센터the숲	박수민 센터장
	광주청년정책네트워크	한지성 대표
	광주복지연대	전성남 대표
	광주사회혁신가네트워크	이민철 상임대표

출처: 광주혁신플랫폼 홈페이지

2020년도에 25개의 의제가 실행에 들어갔다. 사회혁신 원탁회의와 현장탐방, 온라인플랫폼, 사무국 방문과 전화 등 다양한 통로로 50여 개의 의제가 제안되었고, 그중 실행조직과 문제해결 방법을 만들어 자원까지 연결된 의제들이다. 예상보다 많은 의제가 추진되었고, 성과가 드러나기 시작하면서 시민들과 기관, 단체들의 참여가 늘어나는 중이다. 개방성과 쓸모 있음이 커지고 있는 것이다.

〈25개 실행의제〉

번	실행의제 번 호	의제명	비고
1	2020-01	공공기관/기업이 함께 만드는 사회공헌 혁신 '사회공헌매칭데이'	가치키움 사회적협동조합
2	2020-02	광주형 일거리 프로젝트	한전KDN
3	2020-03	마을 기반 사회적경제 리빙랩	사회적경제, 마을관련기관
4	2020-04	불법 주정차문제 해결	광주녹색환경지원센터
5	2020-05	코로나 19 위기 지원 1 지역아동센터 소독, 방역	사회적경제기업(7곳)2020 실행완료
6	2020-06	코로나 19 위기 지원 2 사랑의 안심마스크 제작	한국전력공사, 2020 실행완료
7	2020-07	코로나 19 위기 지원 3 농산물꾸러미 지원	한국전력공사, 2020 실행완료
8	2020-08	영구임대아파트 마을돌봄주택	LH
9	2020-09	성폭력 피해 여성 주거 및 자립 지원	LH 비예산 협력
10	2020-10	부메랑 에코백	7개 공사공단 비예산 협력
11	2020-11	청년들의 독립을 실험하는 '청년작업장학교'를 만들자	광산구, 도시공사
12	2020-12	시민참여형 햇빛발전소	광주도시공사, 광주시
13	2020-13	자전거라도(羅道)	한국지방재정공제회
14	2020-14	발달장애인 가족창업 특화사업장 스마트팜 구축	장애인 기업종합지원센터
15	2020-15	지산마을 관광자원 연계 다복마을 일자리 프로젝트	한국지방재정공제회
16	2020-16	중년 남성들의 원룸탈출, 나비남 프로젝트	중흥건설
17	2020-17	일회용품 없는 일상 만들기 제로웨이스트 리빙랩 운영	중흥건설, 행정안전부 전국의제 지원
18	2020-18	크라우드 펀딩을 활용한 농산물 판매 시스템 구축	한국농수산식품유통공사
19	2020-19	스마트한 전력서비스 시스템 구축 미래형 스마트그리드	SK텔레콤
20	2020-20	에너지 전환마을 리빙랩	전남대학교, 광주평생교육진흥원
21	2020-21	세상에 없는 광고, 리어카 광고	SK텔레콤
22	2020-22	개발도상국(미얀마) 난민 여성들의 경제 자립을 위한 '생계기술훈련학교'	한전KPS
23	2020-23	기후위기대응 시민실천&거버넌스	전국의제
24	2020-24	코로나 19로 인한 교육격차 문제해결을 위한 학교 밖 청소년 교육지원	전국의제
25	2020-25	유튜브 사회혁신 TV	한국방송통신전파진흥원

‘사회혁신플랫폼’은 우리가 직면하고 있는 문제인지를 시민들이 숙의를 통해 결정한다. 함께 해결하겠다는 기관과 단체와 개인들을 연결해 ‘시민작업실(리빙랩)’을 구성하게 된다. 각 기관 단체에서 가지고 있는 필요한 자원과 재원을 연결해 직접 문제해결을 추진하는 모든 과정이다. 이것이 이루어지게 하는 마당이 플랫폼이다. 그렇게 보면 시민사회의 다양한 단체와 기관, 풀뿌리 모임, 사회문제 해결에 관심 있는 개인들이 많이 참여할수록 플랫폼의 힘이 커질 수 있다.

사회혁신플랫폼은 의제의 결정과 문제해결 과정을 아래에서부터 민주적으로 진행한다는 점을 특징으로 한다. Top-Down이 아니라 Bottom-Up의 아래로부터 민주주의를 강조하고 있다. 시민으로부터, 현장으로부터 일어나는 문제해결을 위한 형태이다. 이런 점에서 대표들 중심으로 결정하고 집행하는 연대 단체와는 다른 면이 있다.

참여기관이 계속해서 늘고 있다. 2020년에는 광주시교육청, 광주 5개 자치구, 광주교대, 전남대병원 등이 추가돼 모두 46곳으로 늘었다. 사회혁신플랫폼은 기후 위기 대응, 코로나 19 이후 위기 극복 등을 위해 온라인 제안, 협업기관 제안, 원탁회의 등을 통해 70개 의제를 발굴했으며 25개가 실행 중이다. 한전과 협업해 지역아동센터 소독·방역, 사랑의 안심 마스크 제작, 농산물 꾸러미 지원 등을 추진했다. 공공기관·기업이 함께하는 ‘사회공헌 매칭 데이’, 광주형 일거리 프로젝트, 불법 주정차 문제해결, 영구임대 아파트 마을 돌봄 주택, 성폭력 피해 여성 자립 지원 등 사업도 추진되고 있다.

3) 지방행정의 로컬 거버넌스에 대하여

사회가 다원화되면서 공동의 사회문제 해결에 있어서 시장, 시민사회, 전문가, 지역주민 등 다양한 이해 관계자들이 참여하는 거버넌스가 중요하게 부각되고 있다. 거버넌스는 분석수준에 따라 여러 층으로 적용되며 그중 로컬 거버넌스(local governance)는 지역적 수준의 범위에서 형성되는 거버넌스라 할 수 있다. 로컬 거버넌스는 지역사회 차원에서 자신들의 삶과 관련된 중요한 의사결정 과정에 참여하게 된다. 주요 이해관계자들과 상호협력을 통하여 지역 사회문제를 해결해 나가는 기제이다. 따라서 로컬 거버넌스는 지역주민의 일상적이고 구체적인 필요와 욕구에 부응할 가능성이 크다. 이런 점에서 로컬 거버넌스는 지역사회 이해 관계자들의 광범위한 참여가 전제된다. 즉 지역주민의 참여를 전제로 공동의 사회문제를 해결해 감으로써 지역주민의 삶의 질 향상, 공동체의 회복을 위한 생활상의 문제와 연결된다.

참여적 거버넌스와 협력적 거버넌스

	참여적 거버넌스	협력적 거버넌스
정책결정	중앙·지방정부 이해당사자(지역주민), (시민단체)	중앙·지방정부 이해당사자(지역주민), (시민단체)
정책집행	중앙지방정부, 시장, 시민단체	이해당사자(지역주민), 시장, 시민단체
정책평가	사전적	과정적
정책책임	불문명	분명
행정 투명성	중간수준	높은 수준
해당유형	– 시정협치형 – '시민참여' 제일주의 – 거버넌스 체계화 – 공공정책 일반부문 – 행정주도성	– 지역협치형 – '사회문제해결' 그 자체 – 플랫폼에 의한 협업화 – 환경, 복지, 여성 등 협치친화 분야 – 시민사회 주도적

오수길 외. 한국의 협력적 거버넌스, 2009. 일부

현재 로컬 거버넌스를 관료 체계의 과대 성장 현상으로 인식할 수 있다. 서울이 만들어 놓은 직접민주주의를 향한 시정 방향은 대단히 방대하고 이상적이다. 거버넌스 제도화라는 도구적 합리성의 지배라는 기제에서 연유할 수 있다. 어쩌면 제도화에 갇히게 될 수도 있다는 의심도 해볼 수 있다. 특히나 찾아가는 주민센터와 같은 행정 과정이 코로나로 인해 더욱더 방대해진 행정권의 연속적 거대화로 나아갈 수도 있는 상황이란 점도 작용 요소가 될 수 있다.

반면, 이러한 주장에 기반을 두고 있지만, 광주에서 보여 준 푸른길 사례와 사회혁신플랫폼은 시민사회가 주도적으로 나서는 공공성, 체계와 생활세계, 의사소통의 합리성을 한꺼번에 묶는 공동체적 통합, 그리고 평등한 의사소통에 기반을 둔 문제해결 플랫폼이 협력적 거버넌스로서 유의미성을 갖고 있음을 정리할 수 있다.

Ⅲ. 결론

지역사회 문제해결에 있어서 지역주민의 참여는 지역의 문제 진단을 용이하게 한다. 아울러 지역주민의 정책에 대한 지지 확보를 용이하게 한다. 더 나아가 지방정부의 한계를 보완하고 지역주민에 대한 서비스의 질 향상에 기여한다. 또한 실천적 측면에서 지역 주민의 참여는 주민 스스로 문제해결에 참여하고 지역사회 구성원과 소통을 통해 더 나은 해결 방안을 찾을 수 있는 자율권을 고양 시킨다.

지금까지 다루어진 경험적 거버넌스 결과를 정리하면,

첫째, 지역주민의 참여는 '제도와 법규' 속에서 수동적으로 이루어지는 것이 아니란 것을 알게

하였다. 사회적 관계를 바탕으로 지역사회의 공동체 의식 즉 지역사회에서의 '공공선'에 대한 가치 실현을 통해 이루어진다. 따라서 주민의 참여는 지역사회 문제해결을 위하는 목적에 서 있다고 할지라도 단순히 주민들의 의견과 정보를 수집하기 위한 과정으로 흘러서는 곤란하다. 또는 지방정부 활동에 협력(협조)하는 형식으로 지역주민이 정보과 아이디어를 제공 형식으로 수동적인 참여에서 벗어나야 한다. 푸른길 사례에서 보여진 것처럼 지역주민 '스스로' 지역 사회문제를 '탐색'하고 해결 방안을 '모색'하는 그리고 토론과 협의를 통해 지방정부의 정책 과정에 주민들의 '견해를 제시'하는 보다 적극적인 참여와 협력이 요구된다고 할 수 있다.

둘째, 우리 사회의 로컬 거버넌스 수준과 단계는 협력적 거버넌스를 지향하고 있지만, 여전히 참여적 거버넌스가 일반적인 대세이다. 참여적 거버넌스는 '참여'를 우선적 가치로 여기며 시정 협치 일반에서 나타나는 형태이다. 이의 실현을 위해 거버넌스 체계와 규범과 제도화가 만들어지는데, 지자체마다 참여의 수준과 정의 차이가 큰 폭으로 나타나는 양상을 보인다. 여전히 행정 주도성이 작용한다. 협력적 거버넌스는 '공공선'이 우선적으로 작용하여 지역주민, 시민사회, 기업, 행정 등 각각의 주체들로 만들어지는 지역 협치 분야에서 나타난다. 각각의 정체성에 맞는 역할이 주어지고 대등한 입장에서 참여하게 된다.

오늘날 시민참여가 곧 거버넌스라는 인식이 일반화된 이유는 '시민참여'를 행정의 최고 가치로 여기는 선출직 단체장들의 정치주의적 시각이 주효했다고 볼 수 있다. 직접민주주의를 공공행정을 통해 실현할 수 있다는 신념에서 비롯될 수 있다. 사실은 참여민주주의 확대이며 이와 거버넌스와의 관계성에 대해서는 따져봐야 한다.

셋째, 주민의 참여가 항상 긍정적인 면만 있는 것은 아니다. 지역주민의 시각이 편협하고 국지적일 경우 지역사회 전체의 이해와 충돌을 가져올 수 있으며 지역 이기주의와 집단이기주의를 유발할 위험성이 있다. 따라서 지역주민의 참여의 질을 높이기 위해서는 지방 자치단체의 정책 입안이나 지방자치 단체의 계획수립 과정에 참여하는 등 지방정부와 지역 주민 간의 네트워킹 및 연대의 방안을 모색해야 한다. 기관과의 연계 등 다양한 네트워크를 통해 지역사회에 필요한 효과적인 서비스 공급과 이용 체계를 만들어 갈 수 있기 때문이다. 로컬 거버넌스는 지역주민의 연계와 협력을 추진하는 기제로써 지역사회 공동체를 실현해나가는 역할을 하고 있음을 알 수 있다.

넷째, 결론적으로 거버넌스가 공공행정의 일 과정이란 인식에서 탈피하여야 한다. 거버넌스를 공공의 입장에서만 보면 서울시 사례에서 보듯 '더 많은 시민의 참여', '더욱더 실질적인 참여성의 부여'라는 '최상의 행정' 그 자체에 머무르는 형태로 나타난다. 로컬 거버넌스의 본질이 최상의 행정이란 이상(理想) 안에 갇히게 된다. 비록 공공행정이 '온전한 시민참여'를 보장하기 위한

최상의 행정을 펼친다 하더라도 역시나 공공의 영역 안에서 이루어지는 주관적 설정 그 자체일 수 있다. 거버넌스의 대상인 시민 또는 시민사회의 입장을 간과할 수는 없다. 시민사회에 있어서 로컬 거버넌스란 지속적이고 대등한 파트너십이 주요 관심사이고 관건이 된다. 공공행정의 투명성 제고를 위한 단순한 위원회 제도하에서 구색맞춤으로 참여하거나 아이디어 제공자로 참여하는 형식적 협조자가 되고 싶지 않은 것이다. 시민사회는 공공과의 거버넌스에서 지속적이고 대등한 파트너로서 인정받고 싶어 한다. ‘기획-의사결정-집행-평가’라는 공공 행정 과정의 참여자로서만 아니라 실천력을 가지고 공동의 의제를 운영하는 실행 주체로서 참여함을 의미한다. 로컬 거버넌스를 공공행정의 관점에서만 보지 않고 더 넓게 해석하고 가치와 의미를 정립하는 것이 필요하다.

로컬 거버넌스가 추구하는 궁극적인 목표는 참여 그 자체에 있지 않고, ‘지속가능한 지역공동체 발전’에 있다. 로컬 거버넌스가 파트너십에 기초한 대등한 입장에서 참여하는 시민과 협력하는 것이라는 인식이 지역사회에 정착될 필요가 있다.

참고문헌

은재호 · 오수길 공저(2009). 한국의 협력적 거버넌스. 한국행정연구원총서 갈등관리총서 01, 대영문화사

오수길(2016). 민관협치의쟁점과 과제. 2016한국NGO학회시민정치포럼 자료집. 75-90.

장화영(2016). 로컬거버넌스 회고와 전망 자료집. 23-37. 서울특별시의회 행정자치위원회

심미승(2016). 지역사회복지관점에서 로컬거버넌스 특성 분석. 광주 푸른길 사례를 중심으로.

한국콘텐츠학회논문지. 2016-01 16(9):94-104. 한국콘텐츠학회.

푸른길홈페이지 www.greenways.or.kr, 2015.

민주주의 서울 홈페이지. democracy.seoul.go.kr

광주사회혁신플랫폼 홈페이지 www.facebook.com/gjplatform

사단법인 푸른길 홈페이지www.greenways.or.kr

윤희철(2019), 광주2019시민사회보고서

박기관. "로컬거버넌스의실험과정책과제 지역사회실천운동을중심으로"

한국정책과학학회보 제3권 제호 pp.25-50, 2009.

| 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, 전남대 글로벌디아스포라연구소 연구교수
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, ㈜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

경제문화공동체

더함 포커스

2021.09. Vol.3, No.3

The Community of Economics and Culture

DEOHAM FOCUS

발행처 더함 경제문화연구소(북더함)

발행일 2021.09.16

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