

# 도민참여와 소통을 위한 충남형 거버넌스 구축 과제

## - 도청이전과 내포신도시를 중심으로

전성환 | 천안YMCA 사무총장

충남도청이전은 격한 사회갈등을 수반하지 않은 조용한 공간의 변화이지만 큰 사회문화적 변화의 출발점이 될 것이다.

올해 말부터 충남도청을 위시하여 대전에 있던 충남교육청, 충남경찰청 등 공공기관들이 속속들이 홍성, 예산지역에 걸쳐서 건설되고 있는 내포신도시로 입주하게 된다. 충남도청은 1930년대에 공주에서 경부선과 전라선이 교차하는 대전으로 옮긴지 80년이 지나 다시 충남 땅으로 돌아오게 되었다. 1930년 공주에서 대전으로 충남도청이 이전할 때 공주유지와 시민들의 반대가 엄청 심했던 것으로 알려져 있다. 당시 연일 500명 이상의 공주시민들이 대전에 와서 시위를 하고, 일본본토까지 원정투쟁가서 일본의회에 조선총독부의 결정을 되돌리기 위해 격렬하게 반대운동을 했고 다시 원점으로 반복되었다가 다시 추진되는 우여곡절 끝에 충남도청이 대전으로 이전된 것이다. 그에 반해 2006년 홍성군 홍북면과 예산군 삼교읍 일대로 충남도청 이전이 결정되고, 충남도청을 비롯한 주요 공공기관들의 입주를 앞두고 있는 지금 시점까지 80년 전 공주에서 대전으로 이전할 때와 다른 시·도의 청사이전에 비해 매우 조용히 진행되고 있다. 그것은 본래 충남 땅인 연기군과 공주시 일부지역으로 행정중심복합도시인 세종시가 들어오는 시점과 거의 비슷하고, 대전시, 세종시, 천안·아산신도시와 지리적으로 독립적이고, 인근 지역과의 연담권 형성을 통해 자족적 도시기능을 갖추기 위한 최적의 장소로 지금의 내포신도시로 결정되는 것에 큰 의의가 생길 수 없었던 여건이 있었기 때문에 가능했을 것이다. 그래서인지 충남도민들에게도 별로 주목받지 않고, 조용히 신도시개발이 이루어졌고, 곧 충남도청 이전을 눈앞에 두게 된 것인지도 모른다.

필자에게는 홍성과 예산지역 300만평 부지에 10만 인구를 목표로 건설되고 있는 내포신도시는 과연 자족적이며 쾌적한 도시로 만들어질 수 있을 것인지, 도시 자체의 성공여부도 많은 관심이 간다. 또한 주변 농촌형 도시들과 어떻게 어울려서 어떤 성격의 도시로 만들어질 것인지도 관심이기도 하지만 충남도청이 공간적으로 대전에서 내포신도시로 이전하게 될 때 어떤 사회문화적, 사회경제적 변화가 생겨날지 오히려 궁금해하기도 한다. 80년 동안의 대전생활, 1989년 대전광역시로 분리되고 난 후 33년간의 대

전생활이 새로운 공간환경, 사회환경, 인문환경에서 어떻게 변하게 될지 자못 기대가 된다.

### ‘참여와 소통’, ‘코디네이터(coordinator)’와 ‘거버넌스(governance)’는 새로운 충남도정의 핵심가치로 자리잡아야 한다

‘참여와 소통’, ‘코디네이터(coordinator)’와 ‘거버넌스(governance)’ 이 낱말들은 안희정 지사의 도정 운영의 핵심 키워드로 자리잡아가고 있다. 안지사는 공무원들을 대상으로 한 강연자리마다 공무원들의 역할이 ‘코디네이터(coordinator)’여야 하며, 민원인들과의 관계를 ‘갑을관계’에서 ‘거버넌스(governance)’ 관계로 바꾸어가야 함을 역설하고 있어 오랜 시간 ‘사회적 대화’를 우리 사회의 중심가치로 만들고자 활동해 온 필자에게는 반색을 하며 반길 수 있는 진정성있는 말로 들린다.

서구에서는 효율성을 중시하는 정부의 항상적 실패, 복지전달시스템의 관료화문제, 행정의 사회서비스적 기능강화, 대의민주주의에서 참여민주주의로의 확산 등으로 거버넌스에 대한 사회적 합의수준이 높아져 왔었다. 국민의 정부, 참여정부를 지나 현 정부들이 시민사회와의 거버넌스를 위한 네트워크는 사회전 영역에서 균열을 가져오고 있다. 정부의 역할에서 정부 스스로 ‘결정’하는 것이 중요시되던 것에서 ‘조정’이 더욱 중요한 가치로 부상되어 왔었다. 그것은 정부의 역할이 ‘축소’되는 것이 아니라 ‘변화’한 것으로 이해해야 할 것이다. 사실 그동안 고전적 행정행위에서는 행정은 시민사회단체 혹은 전문가를 통해 법적, 행정적 절차적 정당성의 확보(보다 낮은 수준에서는 구색맞추기, 들러리세우기)가 중요시되었다면 새로운 패러다임의 거버넌스체계에서는 정부, 시민사회, 이해당사자와의 공동의 의사결정(solution)이 더욱 중요시된다고 할 것이다. 결국 기구적 형식보다는 ‘의사결정에 참여했냐, 안했냐’의 정도, 공동의 느낌, 이런 것들이 오히려 중요한 가치가 된 것이다.

필자는 최근에 재래시장활성화, 구도심 활성화사업, 사회적기업 분야 등에서 좋은 사례를 만들어가면서 지역개발 컨설턴트로 일하고 있는 시민운동가 출신의 몇몇 지인들과 얘기하면서 시민운동가일 때 겪지 않았던 일선 공무원들과 일을 하면서 겪는 얘기들을 제법 전해 듣게 되었는데 결국 공무원이 ‘갑’이라면 자신들은 ‘을’도 ‘병’도 아니고, 아마 ‘정’쯤의 위치에 있는 것 같다는 하소연을 듣게 된다. 그동안 시민운동단체에서 활동하면서 토론회 등에서 공무원을 만나거나 각종 위원회에서 자문이나 심의 등에 응하다가 용역의 형태이거나 인건비를 받는 형태로 일을 하면서 겪는 경험들을 그렇게 얘기하고 있는 것이었다.

공무원의 행동은 대개 '감사'나 '인사'에 불이익이 없는 방향으로 행동하는 경향성이 강해 그런 모습이 복지부동의 모습이나 어떤 가치지향을 함께 나눌 수 없는 그런 부류쯤으로 비취게 하는 듯 했다. 하지만 결국 일선 공무원들이 움직이지 않으니 중요한 지역재생사업이나 창조적 지역개발 등을 제대로 할 수 없으니 이렇게 저렇게 비위맞추면서 일하다보면 결국 뭔가 사례를 만들어보고자 했던 애정이 사라지게 되고 그동안 업자라고 얘기했던 사람들이 왜 그렇게 돈만 받고 치고 빠지기를 거듭하면서 지역을 초토화시켰는지 이제 이해가 간다고 하소연을 해댔다.

한국사회에서 공무원과 지역민들의 '수평적네트워크' 사회는 참 요원하구나하는 자괴감이 드는 순간이었다.

그동안 행정주도적인 개발행위로 인한 문제점들을 지적하고 이를 바로잡아 새로운 지역만들기를 구상하는 주체적 시민의 경우 대부분 행정에 대한 불신이 깊게 깔려 있는 것이 사실이다. 그것은 공무원이 대부분 법령이나 전례에 매몰되어 있어 고정적인 행동을 고집하는 경우가 많기 때문인 것으로 짐작되며 공무원의 고정적인 행동의 원인으로는 자치단체의 부서이기주의도 한 몫을 하고 있다고 여겨진다.

예산을 수립함에 있어서도 “도로를 만들어라”, “도로를 만들지 말아라”, “하수도를 빨리 정비해라”, “하수처리장을 만들지마라”, “신호등을 만들어라”, “신호등을 만들지 말아라” 등 지역 구성원간의 반대되고 모순된 의견이 생길 수 있다. 이때 자치단체에게는 가능한 한 불공정과 모순을 줄이고 대다수 시민들의 의견을 수렴하고 전체에게 이익이 되는 행정행위를 할 능력이 요구된다. 하지만 그동안 관행적으로 그렇게 해오지 않았다. 소위 ‘큰 입을 가진 사람들(Big Mouse)’에 좌지우지 되어 왔던게 사실이다. 특히 농촌형도시의 경우 지역단위의 지방행정조직의 구성원이 지역출신인 경우가 많거나 지연, 학연으로 연계되어 있는 경우가 대부분이어서 정상적이고 공개적인 토론을 통하여 어떤 계획이 수립되는 경우가 매우 적은 것이 현실이다. 그래서 담당공무원과 잘 아는 사람을 통해서 문제제기하거나 상위공무원을 통하여 협력을 요청하는 경우가 많이 발생한다. 그러니 높은 사람(?)에게 얘기하거나, 실권자를 다시 찾는 경우가 허다하다.

그래서 ‘참여와 소통’, ‘거버넌스구축’은 좋은 가치이자 지향점이지만 현장에서는 경험있는 많은 사람들에게 의해 다시 버림받고 마는 그런 약한 깨어지기 쉬운 그릇인지도 모를 일이다.

‘거버넌스(governance)’ 기구운영의 핵심적 과제는 ‘수평적 네트워크형 구조만들기’와 ‘이행수단의 확보’인데 필자가 참여한 수많은 위원회, 회의체 등이 많은 논의와 제안들이 오고 갈 수 있지만 결과적으로 ‘이행수단의 부재’로 인해 ‘말잔치’로 전락하는 사례는 슬하게 많이 경험하였었다. 결국 참여자들의 행정불신과 상호신뢰가 깨어지는 악순환이 반복되는 형태가 생길 수 있는 것이다.

참여정부때 국가지속가능위원회 위원으로 한탄강댐 건설을 둘러싼 정부, 수자원공사, 철원군, 포천군 등 갈등을 조정하는 역할을 맡아본 적이 있었다. 정부와 수자원공사가 제출한 정보와 자료들에 대한 신빙성의 문제, 해석의 문제에서 이해당사자들, 전문가들이 참여하게 대립되었다. 하지만 술한 회의와 조정을 통하여 약간씩 양보하게 되고, 서로의 입장차를 그냥 인정하며, 이해하게 되는 폭이 커져 최종적으로 이해당사자들의 합의를 이끌어냈다. 하지만 이미 진행된 사업비지출문제, 본래 계획된 정책의 수정으로 인한 당시 정책담당자들의 인사상불이익문제, 보상받은 주민과 보상받지 않은 지역들을 위한 또다른 유인책을 통한 지역달래기 등 '이행수단의 부재'로 인해 결국 합의번복이라는 사태를 막을 수 없었다.

또 한번은 정부 9개부처, 경제계, 노동계, 종교계, 여성계, 시민사회단체, 학계 등이 망라되어 국가미래 전략에서 우선순위가 높고 너무 현안이슈 중심에 치우치지 않는 '저출산·고령화대책' 의제를 합의하기 위해 만들었던 우리나라 최대의 사회통합기구로 일컫었던 '저출산고령화대책연석회의' 실무위원으로 활동하면서 한기총과 조계종을 비롯한 비교적 보수적인 종교계와 노인회, 보수적 여성단체 등과 참여연대, YMCA, 여성단체연합 등 진보적 시민단체들이 함께 소득과 기여에 상관없이 보편적 복지제도인 기초연금을 도입하자는 기자회견을 함께 발표했던 적이 있다. 아마 이같은 경험은 해방 이후 처음일 것이다.

필자가 두 번의 경험을 통해서 느낀 것은 보수건, 진보건 세계관과 가치관의 차이는 있지만 오히려 정보의 차별이 결국 차이를 만들고 불필요한 오해를 만들기도 한다는 것이다. 정보를 해석하는 입장이나 능력의 차이는 있지만 같은 정보를 준다면 오랜 대화를 통해 결국 합의하는 능력이 높아진다는 것이었다.

### 도청이전은 새로운 충남형 거버넌스 구축의 새로운 실험대가 될 것이다.

필자가 주로 활동하고 있는 지역은 충남 서북부 천안아산권역이다. 충남도의 행정행위가 어떻게 행사되는지, 어떤 정책들이 현장에 흘러들어가는지 소상하게 알고 체감할 기회가 많지 않다. 어쩌면 현재의 행정체계에서는 기초지방자치단체에 배분(delivery)하는 사업이 대부분의 많은 몫을 차지하고, 도청 공무원들을 도청외에서는 볼 기회가 거의 없기 때문에 생긴 경험치일 것이다. 그건 충남도청이 내포신도시로 이전한다고 달라지지 않을 것처럼 보인다.

하지만 내포신도시로 이전하는 충남도 공무원들에게는 많은 변화가 있을 것이다. 우선적으로 최대의 변화는 대전을 삶의 터전으로 해서 계속 살지, 아니면 내포신도시를 삶의 터전으로 해서 살지를 고민하게 될 것이다. 당장은 자녀들 교육문제와 학연, 지연으로 얽힌 삶의 열개 때문에 가족전체가 내포신도시로 오진 않는다하더라도 전에는 대전이라는 주어진 공간속에 살고, 소비하면 그만이었지만 이제는 내포

신도시라는 공간을 만들어가는 행위주체이자 주인이 될 수밖에 없게 되었다는 점이다. 결국 일터와 삶터가 분리되었던 삶에서 일터와 삶터가 일체화되어가는 삶을 살아갈 수 밖에 없는 처지가 된 게 완전히 달라진 것이다. 내포신도시를 살고 싶은 도시로 성공시키고자하는 행정행위는 공무원으로써뿐 아니라 시민으로서, 주민으로서 책무를 어떻게 수행하는가와 연계되어 있는 것이다. 새로 만들어지는 도시에서 도청 공무원들이 '참여'와 '소통'의 가치로 어떻게 살고 싶은 도시를 만들어갈지 기대가 되고, 그 경험이어쩌면 내포신도시 시대의 새로운 충남도정을 만드는 귀중한 자산으로 사용되길 희망한다.

대전속에 있는 충남도정에 대해 대전사람들, 대전인맥 등에 의해 충남도정이 좌지우지되는 것에 대한 비판과 반감이 많았는데 그것은 상당부분 공간적 한계에서 비롯된 측면이 많아 그다지 비판이 가혹하지 않았다고 할 수 있다. 실제 대전의존도가 높은 것이 충남도정에 어떤 영향을 미쳤는지는 가능할 길이 없지만 분명한 것은 대전의 인적자원, 물적자원, 여론동향에 지나치게 의존적이었다는 것은 부인할 수 없고, 충남 곳곳의 도정현장에 대한 적극적 대응 내지 현장성이 현저히 떨어진다는 느낌을 준게 사실이었기에 내포신도시 시대는 자연스럽게 대전중심의 인적자원, 물적자원 의존도를 줄여나가는 의도적 노력들이 수반되어야 할 것이다.

공간적 변화가 사람들의 동선의 변화를 가져오고 대전의존의 양이 변하면 결국 '거버넌스' 체계의 질적변화를 가져올 수밖에 없을 것이다. 다수를 차지하고 있던 대전중심의 전문가들이 예전처럼 1~2시간 자문회의하고 식사하고 헤어지던 그런 자문·심의위원회의 형태로는 절대적 시간량을 내기도 어려울뿐더러 효율적이지도 않기에 새로운 전문가, 시민사회 등 인적자원 역량을 발굴하기 위한 노력이 매우 중요해졌다고 할 수 있을 것이다. 그동안 대전출신 학교, 지역연고를 둔 공무원들과 전문가, 시민사회와의 연계 등이 자연스러울 수 있었지만 이제는 공간적으로는 충남 서북부권 전문가, 시민사회들과 수도권 전문가들의 참여유도가 늘어날 개연성이 커졌다.

그리고 내포신도시로서의 이전으로 도민들간의 소통수단, 언론환경도 많이 달라져야 할 것이다.

대전중심의 신문, 방송매체들이 내포신도시와 서북부권을 중심으로 한 새로운 정보 전달시스템을 만들어갈 개연성이 커졌다. 사실 그동안 충남도와 관련된 언론보도들은 사실상 백화점식 나열보도 일변도였고, 시민들의 관심사를 이슈화하는 보도보다는 관공서와 정치인 중심의 기사거리를 쏟아내고 있었다. 특히 방송부문에서 공중파 방송국이 대전지역에 소재하고 있어, 충남지역 소식은 상대적으로 소외되어 있었다.

결국 도청이전은 대전중심의 인적, 물적자원 의존도에서 벗어나야 하고, 대전중심의 언론환경속에서 도민과 소통하는 체계에서 벗어나 새롭게 '충남형 거버넌스 구축'의 새로운 실험대가 될 것이다.

## 특집\_내포신도시와 도청이전 : 미래 충남의 희망을 담는다

‘참여’와 ‘소통’으로 만들어가는 ‘집단지성의 힘’을 믿어야 ‘거버넌스(Governance)’ 체계를 유지할 수 있을 것이다

민주주의는 ‘말’의 정치다. ‘말’은 그리스어로 ‘로고스(Logos)’이다. ‘이성’으로 번역하는 것은 의미전달의 구체성이 떨어진다. ‘말의 힘’은 설득에서 나온다. 설득은 재판에서 사용되는 논리적 설득과 정서적 설득이 있다. 옛날 고대 근동지역에서 직접민주주의, 만장일치제를 골간으로 한 화백제도에서 ‘말발’이 선다는 의미는 그런 의미다.

참여민주주의, 직접민주주의를 실행했던 그리스 아테네시의 최종의사결정단위는 ‘시민’의 ‘전원자유참가’라는 ‘시민집회’였다고 한다. 1년에 주요집회 10회, 작은집회 30회정도 약 6천명정도 참여(대략 30만 인구중 시민은 3만명 정도 되었다고 추정)하여 아침부터 저녁까지 정치적 결정을 했다고 한다. 아테네인들은 대부분 ‘쓰고 읽기’를 못하는 문자해독능력이 없는 사람이었고 ‘말하고 듣기’로 생활을 해내면서도 일년에 40회이상 열린 ‘시민집회’에 참가해서 ‘정책결정’을 스스로 하고, ‘재판원’으로서 재판에 임했으며, 관리도 돌아가면서 했다고 한다. 또한 몽고는 10만대군을 이끌고도 단 몇 개월만에 유럽전체를 통치권에 넣은 놀라운 의사전달체계와 합의체계를 가지고 있었다.

단언컨대 이제 우리 사회에 몇 가지 전문영역을 제외하고 전문가들의 벽이 매우 얇아졌다. 예를 들면 도시계획에 있어서도 일반시민들의 관점과 직관이 전문가들보다 훨씬 뛰어날 수 있지만 애매함이란 이름으로 무시되는 경우가 허다하다. 도로개발, 교통정책에 있어서도 기존 관행을 고집하며 생체형으로 살아가는 전문가와 전문기업들을 허다하게 만날 수 있다. 특히 일자리, 경제, 마을만들기 등에서는 이미 전문가란 범주조차 정하기 어렵게 되어 있다.

‘참여’에 의한 ‘집단지성’의 힘을 믿어야 한다. 대부분의 일반시민들은 ‘정보’를 잘 ‘소통’시키면 ‘조정’하고 ‘합의’하는 능력이 뛰어나다. 그건 ‘타운 홀 미팅(Town-Hall Meeting)’을 한번만 경험해 본 사람이라면 다 아는 일이다. 하지만 여러 가지 이유로 그것을 믿으려 하지 않는 부류들이 존재하는 것도 사실이다. 효율성의 문제, 책임성의 문제, 예산상의 문제 등 다양한 장애물이 있는게 사실이다. 하지만 대부분의 이유는 자신들의 권한을 놓기 싫어하고 일이 많아지는 것을 꺼리는데서 나온다.

내포신도시로 이전하는 이때에 공무원연수원 교육부터 ‘브레인스토밍’, ‘브레인라이팅’, ‘시나리오맵’ 등 다양한 민주시민교육을 교육하고, 일반시민들에게도 널리 확대해서 ‘충남형 거버넌스’ 체계를 실제적으로 운영할 마인드와 능력을 갖추었음 한다.

그리고 박원순 서울시장의 후보자때 사용했던 '마실유세', '경청유세'나 한국계 미국인 에나벨 박이 창립한 '커피파티' 처럼 정치나 사회문제에 무관심한 사람들을 커피 한잔을 같이 하면서 지역사회 이슈나 환경문제, 의료개혁 문제 등을 논의하는 자리를 만들어 주는 그런 프로그램을 하는 것처럼 지역현장에서 공무원, 시민사회, 전문가, 일반시민들이 함께 만들어가는 그런 '소통'과 '참여'의 장들을 곳곳에서 만들어가는 시도가 있었으면 한다.

'참여로 인해 스스로 가치있는 존재임'을 확인해가는 것. 그런 도민들이 점점 늘어나는 것. 그것이 행복충남의 핵심적 요건이 될 것이다. 네덜란드의 대사회협약을 이끌었던 네덜란드 '빔콕(Wim Kok)' 전 총리는 "모여서 합의할 수 없다는 것을 확인하는 것조차 의미있는 합의"라고 했다. 사회적 대화와 거버넌스 체계가 충남도의 모든 갈등과 현안을 해결해나가는 도깨비방망이는 아닐지라도 충남지역이 나아가야 할 방향을 확인하고, 각 주체들이 어디에 존재하는지 확인하는 계기는 만들어줄 것이다.