



대학생들은 어떻게
시민이 되었나?

교실 밖의 정치학

강우창, 강준모, 류은지 편



고려대학교 정치외교학과
Korea University Department of
Political Science & International Relations

[프롤로그] 교실 밖의 정치학: 대학생들은 어떻게 시민이 되었나?

“정치학 배워서 뭐하나요?” 학생들과 면담할 때, 흔히 받는 질문이지만, 언제나 답변이 궁색했다. 정치인? 외교관? 교수? 고시나 로스쿨을 진학할 때, 도움이 되나? 정치학이 도움이 될 만한 이런저런 직업군을 떠올려 보지만, 직업을 얻기 위한 수단으로서 정치학은 뭔가 부족한 느낌이었다. 정치학을 배우면, 우리의 현실을 더 잘 이해하고, 우리 사회를 더 좋게 만들 수 있다고 답하고 싶었지만, 막상 구체적인 예를 떠올려 보려니 딱히 생각나는 것이 없었다. 그래서 학생들이 직접 그 답을 찾을 수 있는 기회를 만들고자 했다. ‘한국정치 세미나: 2022년 지방선거 참여관찰 수업’은 이렇게 시작되었고, ‘교실 밖의 정치학: 대학생들은 어떻게 시민이 되었나’는 수업에 참여한 학생들이 정치와 정치학의 쓸모에 대한 고민을 담은 결과물이다.

막상 강의를 개설하기로 마음을 먹었지만, 강의에서 무엇을 어떻게 가르쳐야 할지 막막했다. 학생들로 하여금 현실의 문제를 직접 찾아내게 하고, 참여를 통해 정치학적인 관점에서 그 해결을 모색하도록 해야겠다는 막연한 목표 외엔 정해진 것이 없었다. 다행히 앞서 유사한 수업을 진행하신 교수님들이 계셨고, 이 분들의 조언과 경험을 바탕으로 강의계획서를 작성하고 두 가지 원칙을 세웠다. 첫째, 조별 프로젝트 진행을 위해 강의 시간을 최대한 활용할 수 있도록 했다. 학생들이 다른 강의를 많이 듣는 만큼, 조별 프로젝트에 별도로 시간을 쏟는 것이 현실적으로 어렵기 때문이다. 이를 위해서 세 시간 동안 진행되는 수업의 두 번째 세션을 온전히 그룹 활동을 위해 사용했다. 둘째, 그룹 프로젝트 진행에 대해 매주 피드백을 제공하기로 했다. 주제선정, 진행, 문제해결책 모색 등 모든 과정이 모든 가능성에 대해 열려 있는 만큼 교수자와의 긴밀한 커뮤니케이션이 필수적이다. 이를 위해서 류은지, 강준모 두 명의 조교를 섭외했다. 강의 준비와 관련하여 가장 잘한 일이었다.

실제 수업을 진행하는 과정에서는 학생들이 역할이 중요했다. 현실의 문제를 어떻게 찾을 수 있을지, 정치학적인 관점에서 해결을 모색하는 것이 무슨 의미인지, 더 나아가 실제 해결을 위해 무엇을 할 수 있을지 교수자가 알려 줄 있는 부분은 제한적이었다. 수업의 빈 곳을 메꾸는 것은 학생들의 몫이었다. 학생들의 관심사를 반영하여 12개의 조를 편성해 준 것을 제외하면, 프로젝트의 진행은 학생들에게 맡겨 두었다. 현실에서 문제를 찾아오라는 주문은 막연하기 그지 없었지만, 학생들은 흥미로운 주제들을 가져왔다. 학생들의 부담을 줄여주기 위해 한 학기 동안 두 번 수업 시간을 활용하여 현장연구를 진행하도록 했지만,

학생들은 그보다 훨씬 더 자주 현장에 나가 인터뷰를 진행했다. 학생들의 노력과 열정이 있었기에, 여러 시행착오에도 불구하고 무사히 수업을 마무리할 수 있었다.

그 밖에도 많은 분들이 수업 진행에 도움을 주셨다. 학생들의 필드활동에 기꺼이 참여해 주신 지역주민, 지역활동가, 학생들, 지역정치인들, 그리고 이분들과 인터뷰를 잡을 수 있도록 도움을 주신 평화와 민주주의연구소 이동선 소장님, 다니 알렉산드로바 박사님, 초빙 강사에 대한 강의료 및 학생들이 필드 활동 경비를 지원해 주신 정주연 학과장님께 감사드린다.

2022년 시작한 ‘교실 밖의 정치학’ 수업이 앞으로도 계속되길 기원한다.

강우창(고려대학교 정치외교학과 교수)



교실 밖의 정치학

CONTENTS

프롤로그: 교실 밖의 정치학 (강우창)

1장_청소년은 우리의 미래

‘희망교육특공대’의 교육격차 완화 프로젝트 _6

강민승 · 김수민 · 김표훈 · 임지현

성북구의 교육 복지 정책 제안: 관학 협력을 통한 지역 공동체로의 기여 _34

김세은 · 박세준 · 부소윤

청소년의 사회적 자본 형성 프로그램으로서의 지역구 청소년의회를 위한 제안 _61

김예진 · 이현웅 · 한승하

2장_청년이 살아야 정치가 산다

소극적 수혜자에서 적극적 참여자로: 서울시 대학생의 지역 청년 거버넌스 참여 증진 방안 모색 _118

김창욱 · 이다민 · 천수민

“청정 업!” 청년정치를 업그레이드하기: 서울청년정책네트워크를 통해 본 시민정치의 가능성 _150

박세희 · 이재민 · 정지연

3장_지역 사회 갈등의 뿌리를 찾아서

도시재생사업의 주민협의체: 흥릉의 생활주민, 지역재생의 주체가 되다 _174

김태희 · 윤종현 · 진현준



교실 밖의 정치학

CONTENTS

민관(民官)이 하나되는 풍납동 만들기 _206

김혜진 · 최승원 · 한지연

광화문을 다시 시민에게: 시위 소음 문제 해결을 위한 공동체 조성안 _234

이승민 · 이재환 · 이정환 · 정대영

4장_사회 문제, 우리 손으로

그 많던 목욕탕은 어디로 다 사라졌을까? _251

배여진 · 이예원 · 한다인

사(4)랑 보내기 프로젝트: 코로나 이후 종로구 노인의 디지털 리터러시 _277

김규태 · 김성재 · 이채미 · 찬청진

리:턴블러: 성수동 텀블러 공유 프로젝트 _301

이광희 · 이은지 · 이현주 · 임지은

고려대 상권 되살리기 프로젝트: 요식업 소상공인들의 피해와 그에 대한 지원을 중심으로 _316

강민준 · 이종혁 · 정찬우

부록

‘한정세’ 후배들에게 전해주고 싶은 선배들의 이야기 _336

조교가 말하는 〈한국정치세미나〉 _342

강준모

에필로그: 교실 밖으로 나아가는 우리들의 정치학 (류은지, 강준모)

1장

청소년은 우리의 미래

‘희망교육특공대’의 교육격차 완화 프로젝트

| 강민승 · 김수민 · 김표훈 · 임지현 |

성북구의 교육 복지 정책 제안:
관학 협력을 통한 지역 공동체로의 기여

| 김세은 · 박세준 · 부소윤 |

청소년의 사회적 자본 형성 프로그램으로서의
지역구 청소년의회를 위한 제안

| 김예진 · 이현웅 · 한승하 |



‘희망교육특공대’의 교육격차 완화 프로젝트

강민승 · 김수민 · 김표훈 · 임지현

- I. ‘희망교육사다리’ 사업 구상의 배경
- II. 기존 교육 격차 완화 수단 검토
 1. 공교육 현장에서의 노력
 2. 인터넷 강의 제공의 방식
- III. ‘희망교육사다리’ 사업 개괄과 그 정책적 타당성
- IV. ‘희망교육사다리’의 구성
 1. 대면 인터뷰를 통한 예상 교수자 파악(지역 사설 학원)
 2. 구글 서베이를 통한 예상 교수자 파악(대학생)
 3. 구성
- V. 실현 가능성
 1. 예산 집행에 대한 자체적 검토
 2. 성북구청 기획재정국 대상 인터뷰
 3. 성북구청 행정국 대상 인터뷰
 4. 오종균 구의원 대상 인터뷰
- VI. 결론

1. '희망교육사다리' 사업 구상의 배경

1조는 지난 2년간 지속된 코로나 상황이 소득 구간별 교육격차를 심화시켰다는 사실에 주목했다. 지난 2년 1개월간의 사회적 거리두기 및 간헐적 휴교로 인해 저소득층 학생은 가정에 방치됐고, 교육 공백을 직접 겪을 수밖에 없었다. 이 가운데 공교육 공백을 메우기 위해 사교육 시장이 성장했고, 사교육마저 받을 여유가 없는 저소득층 학생의 교육격차는 더욱 벌어졌다.

요컨대, 재난의 피해는 누구에게나 공평하게 나타나지 않았다. 거의 교육만이 유력한 계층 상승의 사다리인 오늘날, 재난은 어리고 가난한 사람들에게 미래를 빼앗는 형태로 나타났다. 고려대학교 사회통합교육연구소가 <서울도시연구>를 통해 발표한 'OECD 형평성 지표로 본 교육격차 추이'에 따르면 고소득층 자녀의 수학 점수는 초등 5학년 이후 줄곧 저소득층 자녀보다 약 26~52점 높았으며, 이는 초등교육을 마치고 중등교육을 시작하는 시기 부모 소득에 따른 수학 성취 격차가 현저히 나타나며 이러한 차이가 중학교와 고등학교 1학년까지 지속된다는 의미이다(송민섭 2022). 뿐만 아니라 한국교육과정평가원이 발표한 'OECD의 2018년도 국제학업성취도평가(PISA)를 상위국 중심으로 2009 PISA와 비교 분석한 심층 연구보고서'와 '부모의 직업과 가정 보유자산, 부모 교육수준 등 변수를 합산한 경제사회문화적지위지수(ESCS)에 따른 학생들의 영역별 평균 성취도'에 따르면, 모든 영역에서 부모의 사회경제 지위가 낮을수록 학생들의 성적이 낮은 것으로 나타났다(김지연 2022).

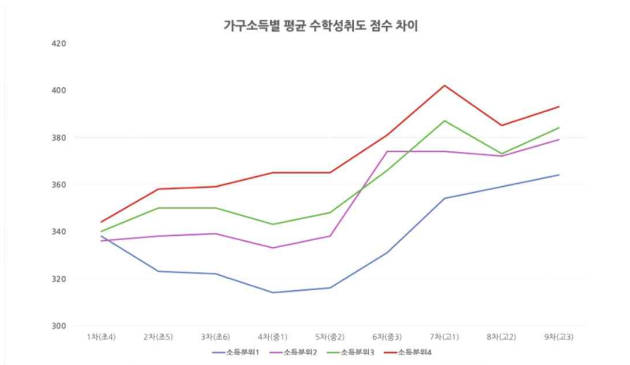


그림 1: 출처, <서울도시연구>

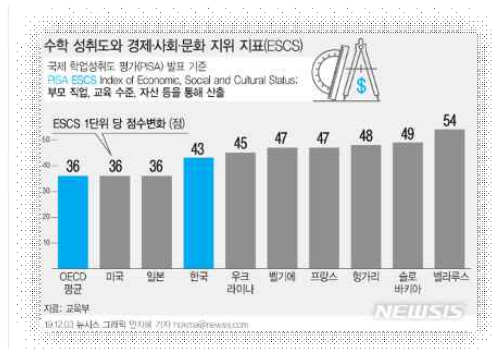


그림 2: 출처, <뉴시스>

저소득층 청소년들을 대상으로 설문조사 혹은 인터뷰를 직접 진행하여 그들이 코로나19 사태 전후로 경험하였던 교육격차의 현실을 알아보고자 하였다. 그러나 저소득층 청소년들의 접촉을 가능케 할 통로가 전무하였고, 관의 협력을 얻어 조사를 진행하고자 하였으나 성북구청에서도 저소득층 가구 비율에 대한 정보만 파악하고 있을 뿐, 저소득층 청소년과 관련된 자료는 제시해 줄 수 없다고 답변해왔다. 따라서 저소득층 청소년들이 경험한 교육격차의 실태를 간접적으로나마 알아보기 위해 저소득층 청소년들과 소통한 경험이 있는 교내 교육봉사동아리 부원들과 인터뷰를 진행하였다. 교육봉사동아리 ‘문화회’ 소속 부원들이 인터뷰에 협조해 주었다.

Survey 1. 교육봉사동아리 대상 인터뷰.

1. 코로나19 이후 교육 현장에 달라진 점이 있다면 무엇인지 적어주세요.

- 학생들의 학습량 하향평준화
 - 원인 1 : 공교육을 통해 제공받던 최소한의 학습량의 보존 실패
 - 원인 2 : 부족한 공교육을 채우는 역할로서 사교육의 역할이 확장되어 격차 확대
- 대면 수업의 감소로 인해 학생들의 전반적인 의욕 저하

2. 봉사활동 현장에서 봤을 때, 코로나 시기 저소득층 학생들이 겪은 문제가 있다면 무엇인지 궁금합니다.

- 교육 서비스 보장 기회 감소 (교육봉사동아리들의 활동 축소 및 비대면 전화)
- 부모님의 경제 활동으로 인한 사회적 관심 및 돌봄 사각지대 노출
- 코로나19로 인한 의료 인력 부족 사태로 인한 저소득층 가정 내 의료 및 상담 서비스 감소
- 대면 활동 시에 보장 받았던 교재비, 활동비 등의 지원과 교재수급 등의 교육 복지 프로그램 감소

3. 실제 교육 현장에 비춰봤을 때, 인터넷 강의 수강이 학업격차를 해결하는 데 도움

이 된다고 생각하시는지 여쭙고 싶습니다. 도움이 되지 않는다면 왜 도움이 안 되는지 적어주시면 감사하겠습니다.

- 학생의 참여도 및 학습 의지에 따라 효과가 큰 차이를 보임
- 비교적 낮은 재정적 부담을 고려했을 때, 참여도와 학습 의지가 담보되는 상황에서 효과가 기대

4. 저소득층 학생들의 과외에 대한 수요가 있는지 궁금합니다. 관련 주제로 대화를 나눠본 경험이 있으시다면, 공유해주시면 감사하겠습니다.

- 과외비를 지급하기 힘든 상황의 학생들이 많아 과외 수요는 적음
- 학원 및 공부방 프로그램으로 사교육

해당 Survey를 통해 파악한 정보는 다음과 같다. 사교육이 현재 공교육의 보조재로서, 부족한 학습량을 채워주고 있는 역할을 수행하고 있다는 점을 고려했을 때, 공교육에 큰 혁신 및 투자가 선행되지 않는다면, 본 희망교육사다리 프로그램의 관련 정책이 효과를 가질 것으로 사료된다. 또한 교육과 더불어 정신·신체적 지원이 감소한 상황 속에서 가정 내 어려움까지 증첩되는 상황에 있어, 희망교육사다리는 학습량 보충 및 사회적 교류 보장이 라는 두 가지 목적을 해소하는데 도움이 될 것으로 판단된다. 한편 인터넷 강의 수강의 학습 방식은 실질적으로 비대면 수업의 한계를 고려했을 때, 학생의 참여도와 학습 의지를 담보할 기제가 부족할 것으로 판단되기에 학업 격차를 해소하는 데에 기여는 할 수 있겠으나, 보조하는 역할로서만 적절하다고 볼 수 있겠다. 실제 저소득층 학생들은 과외비를 지급하기 힘든 상황에 놓여있어 실질적으로 과외 수요는 적게 나타나며, 학원 및 공부방 프로그램 등으로 사교육을 받는다. 공교육의 한계로 인해 발생한 학습량 및 교육격차 해소를 위해 학원 및 지역 대학생들과의 제휴를 제시하는 본 ‘희망교육사다리’ 공공 사업은 저소득층의 학습량 보존 및 증대를 실현시킬 수 있을 것이다.

따라서 코로나19 사태를 겪으며 보다 여실히 드러나게 된 사회 문제인 부의 불평등과 이에 따른 계층 고착화를 완화하기 위한 가장 효율적이며 근본적인 수단은 교육이라 할 수 있다. 국가의 존재 의의가 국민 개개인에게 절망을 부여하는 데 있지 않다면, 국가는 저소득층의 ‘교육격차’ 해소에 주력해야 한다. 일시적인 지원금은 단편적인 해결책에 불과

하다. 금전적 차원으로만 접근해서는 저소득층의 교육격차 문제를 근본적으로 해결하지는 못하기 때문이다. 모두 사후적 조치일 뿐, 교육격차를 줄이는 선제적 조치가 아니기 때문이다. 따라서 교육격차 해소를 당면 과제로 인식하고, 소득-교육의 악순환을 단절하는 것을 목표로 복지 정책을 고민해 본 결과, 1조는 ‘희망교육사다리’라는 이름의 공공사업을 고안해낼 수 있었다. 이후 1조는 사업실현 가능성을 검토하고 보완하는 과정을 거쳐 해당 정책을 이번 지방선거 출마자들에게 제안하고자 했다.

II. 기존 교육 격차 완화 수단 검토

1. 공교육 현장에서의 노력

현재 공교육 현장에서 진행되고 있는 교육격차 해소 프로그램들에는 어떤 것이 있으며, 공교육 현장에서 교원들이 직접 확인한 교육격차의 문제는 어떠한 양상으로 나타나고 있는지 알아보기 위해 서울, 인천, 대구, 경북 지역 초, 중등학교에서 근무하는 교사들을 대상으로 인터뷰를 진행하였다.

Survey 2. 초/중등학교 교원 대상 인터뷰.

(서울 조모 선생님, 인천 김모 선생님, 대구 김모 선생님, 경북 이모 선생님)

1. 코로나19 시기 수업하면서 겪은 어려움이 있다면 무엇인가요?

- 마스크로 인한 목소리 전달의 어려움(발음이 부정확하고, 발표 수업에 부정적 영향을 끼침)
- 지속적인 원격수업(1.5년)으로 인한 학업 부진 발생
- 짝 및 모둠활동 등의 부재로 인성교육(협동·배려) 기반 부재
- 학기 초 아이들과의 라포 형성의 어려움
- 학기 초 업무의 절반이 코로나 관련, 업무 과중
- 방역 가이드라인의 불규칙성과 관리의 어려움(나이스 출결, 증빙자료, 학부모 문자, 줌 수업 등)

- 학업격차의 심화

2. 코로나19 시기 학생들의 학력 저하가 체감 되었나요? 체감 되었다면, 소득 계층 별로 해당 현상이 다르게 나타났나요?

- 저소득층 및 차상위계층은 사실상 학교교육(공교육)이 유일하여, 기본 수업 외에도 보충수업이 필수적이나 코로나로 인해 미 실시됨
- 학부모의 관심이 부재한 가정의 경우, 학생들은 줌 수업을 그쳐 틀어놓고 다른 일을 하는 경우가 허다하며 이를 방지할 방법이 없음 → 결국 학업이 심각하게 저하되는 상황 발생
- 중산층 및 고소득층은 학부모의 관심도에 따른 학업격차 차이만 존재
- 중산층 및 고소득층은 학원이나 가정학습을 통한 대면수업의 부재를 대부분 해결 → 학업격차 사실상 X, 단 인성교육 및 사회성 형성 등에 대한 문제만 발생
- 고소득층 가정 학생들은 학원을 통해 좋은 학업 성과도를 나타냄

3. 코로나로 인한 교육격차를 보완하기 위해 학교 현장에서 진행되고 있는 노력에는 어떤 것들이 있나요?

- 교육격차를 극복하기 위해 현장(경북기준)에서는 ‘희망사다리’ 또는 ‘온학교 수업’(온라인) 등 기존의 보충 수업을 더욱 강화하고자 함. → 이에 대한 예산 투자를 점차 확대비교적 낮은 재정적 부담을 고려했을 때, 참여도와 학습 의지가 담보되는 상황에서 효과가 기대
- 방과 후 교과 보충 프로그램에 참가 중(학급 당 2명, 주 2회 - 80분) → 그러나 해당 프로그램으로 극복하는데 한계 존재
- 본 학교에서는 메이저 과목(국영수) 교사들이 방과 후 ‘학습집중 채움 프로그램’ 운영 → 성적이 낮고 미달인 학생들을 대상으로 추가적인 수업 진행(교육청 예산 - 무료 진행)
- 학교 자체적으로는 실시되는 프로그램도 있음(야자처럼 저녁까지 식사 제공하며 자습 진행).

4. 키다리샘 사업 등 기초학력예산에 대해서 잘 알고 있나요? (키다리샘 사업: 서울 시교육청의 공공 사업. 초등학교 담임 및 교과 선생님이 정서 및 학습에서 어려움을 겪는 학생을 6명 이하 소규모 집단으로 구성해 맞춤형으로 지도한다. 공모 과정을 통해 '키다리샘'을 선정하고, 336교의 키다리샘은 6,500여 명의 학생을 대상으로 학습 및 심리, 정서 등의 지원 활동을 한다. '키다리샘' 활동을 통해 기초학력 보장 지원이 필요한 학생들은 학기 중 방과 후, 토, 일요일(휴일), 방학 기간에 소그룹으로 맞춤형 지도를 받을 수 있다.)

- 인지하고 있음.

4-1. 기초학력예산 프로그램에 자발적으로 참여할 의향(혹은 현재 참여 중)이 있으신가요?

- 매주 월, 화에 참여 중이다. 예산도 막대하고 수당도 높아서 많은 교사들이 참여한다. 수당이 적더라도 학교 수업을 진행할 때 학업격차가 심화되면 수업 진행 자체가 힘들어서 대부분의 교사들은 보충 수업에 대해 긍정적으로 생각한다.
- 참여에 관심 없다. 교과 보충 프로그램은 참여하나, 해당 사업에는 참여하고 있지 않다.
- 참여에 관심 없다. 자발적으로 참여할 의사는 없지만 시키면 할 예정.

4-2. 기초학력예산 프로그램이 지닌 단점이 있다면 무엇일까요?

- 보충 수업에 참여하는 학생에 대한 타 학생들의 시선을 걱정하는 학생들이 있다. (타 학생의 시선: 해당 수업에 참여하는 학생들이 저소득층이라는 인식, 학원 다닐 돈이 없어서 남아서 공부하는 불쌍한 학생이라는 인식)
- 효용 및 실효성에 의문이 든다. 해당 프로그램은 단기성이기 때문에 학생들의 동기부여 및 성적에 대한 의지를 높일 수 있는지 의문이다.
- 기초학력예산 프로그램이 잘 구축되더라도 선생님들의 업무 과중이 우려된다.

해당 인터뷰를 통해 다음과 같은 사실을 확인할 수 있었다. 코로나19를 거치며 교사들의 교육 관리의 어려움이 가중되었고, 라포 및 사회성 등을 극복하는 데에 어려움이 커졌으며, 특히 코로나로 인한 학생들 간 학업격차 등은 현격히 심화되었다. 예컨대, 가정환경에 따른 학업 수준 차이가 확인되었다고 교사들은 응답하였다. 학구열이 강하거나 집안 사정이 좋은 가정은 학원을 통해 수업을 추가적으로 진행하여 교육량 부족 문제를 해결하였으나 그 반대의 경우에는 학업 수준이 심각하게 저하되었다고 한다. 2년 간의 코로나 상황 속 학생들의 학업격차는 상당히 심화된 것인데, 특히 원격수업이 제대로 자리 잡기 전에는 사실상 방치되었다. 아이들의 단어 이해 능력이 부족한 것에 대해 특히 심각성을 인지하고 있다 하였다. 중상위층 이상의 학생들에 비해 저소득층 학생들의 학업 능력은 코로나 이전보다 현저히 저하되었고, 중상위층 ~ 고소득층 학생들의 학업 능력은 건재한 편이다.

교육청 및 학교 현장에서도 이러한 코로나19 전후의 학업격차 문제의 심각성을 인지하며 여러가지 프로그램을 운영 중이나, 공교육 현장에서 진행 중인 프로그램들로 교육격차를 극복하는 데에는 교사들이 한계를 느끼고 있었다. 교육 프로그램에 대부분의 교사들이 참여하고는 있지만, 교사들은 교육청에서 내려오는 공문 및 학교에서 활용하라는 예산을 통해 간접적으로 프로그램을 편성할 뿐이다. 따라서 교사들은 예산에 대한 투명성 및 실질적인 활용에 대해서는 인지가 어렵다고 응답하였다. 이러한 기초학력예산 프로그램들에 대한 선생님들의 참여도는 선생님들의 성향, 상황 등에 따라 상당한 차이를 보였는데, 타 학생들의 시선과 기존 선생님들의 업무 과중이라는 측면에서 기초학력예산 프로그램은 근본적인 한계가 존재하였다. 정규 수업을 다하고 남아서 추가로 진행하는 수업에 대한 피로도가 커, 열정적으로 기초학력예산 프로그램을 진행하지 않는 교사들이 상당한 것이 현실이다. 이러한 현실을 극복하기 위해 교사들은 다른 대안을 희망하였다.

현재 관 주도로 집행 중인 기초학력 관련 예산은 주먹구구식이라는 비판이 끊이질 않고 있다. 교육부가 전체 초중고교생의 1/3 수준인 203만 명을 대상으로 방과 후 및 ‘방학 공부반’ 정책에 8,000억원의 예산을 편성한 사례가 대표적이다. 학생들의 학력 수준을 파악하지 않은 채 추진되었기 때문이다. “보충수업이 내실 있게 이뤄졌는지, 예산을 허투루 쓰지는 않았는지 검증할 방법”이 없어 실효성과 재정 낭비의 문제가 지적되었고, 예산 중복의 경우도 발생했다(동아일보 21/07/30). 실제로 시도교육청에서 학생 개별지도 수당을 지급하거나 도서구매 비용으로 쓰라고 예산을 배정해주지만, 이미 도서 구매 예산은 책정

되어 있는 식이다(장재훈 2021). 또한 기초학력 예산이 학교장 의사에 따라 다른 용도로 활용되기도 한다. 가령 학교장이 “담임이 자기 반 학생 가르치는 건 수당을 줄 수 없다”며 본래 취지와는 다르게 강사를 채용하여 프로그램 운영을 지시한 것이 바로 그 예시이다(장재훈 2021). 이와 같은 문제점을 비추어볼 때, 기초학력 관련 예산을 ‘희망교육사다리’ 공공 사업 예산으로 전환하여 활용한다면 이러한 주먹구구식 운영의 문제를 보완하고 예산 낭비를 줄여 교육복지 예산 활용의 효율성을 증대시킬 수 있을 것이라 판단하였다.

2. 인터넷 강의 제공의 방식

1) 한국교육방송공사 EBS

‘교육의 힘으로 세상의 차이를 좁혀갑니다. 차이가 차별로 이어지지 않는 미래를 위해 EBS가 가장 든든한 친구가 되겠습니다.’

한국교육방송공사(이하 EBS)의 설립 이념은 1조가 집중 분석한 사회 의제이기도 한 ‘교육 격차 해소’다. EBS는 접근성이 높고, 초·중등 교육과정을 아우르는 커리큘럼을 포함했다는 점에서 강점을 가진다. 기초부터 심화 과정까지 다양한 난이도로 구성되어 있으므로 개인별 학력 차이를 보완할 수 있다. 그러나 낮은 완강률, 비대면 방식이라는 인터넷 강의의 한계, 타 인터넷 강의의 보조 역할을 하는 데에 그친다는 것이 EBS가 마주한 현실이다. 실제로도 사설 인터넷 강의 사이트의 수능 전문 인기 강사들의 커리큘럼에는 EBS의 강좌 내용, EBS의 연계 교재를 분석하는 강좌가 필수적으로 포함되어있으며, 근무조건 등의 이해관계에 따라 EBS에서 무료 강의를 제공하던 강사들이 사설 인터넷 강의 플랫폼을 비롯한 사교육 시장으로 빠져나가는 추세이기도 하다(전지현 2022). EBS가 교육 격차를 줄이는 데에 기여할 수 있지만, 그 정도가 충분치 못하다는 지적에서 자유로울 수는 없는 것이다.

2) 서울시 자치 교육 플랫폼, ‘서울런(Seoullearn)’

‘차별 없는 교육환경을 위해 온라인 강의와 멘토링을 지원하는 서울런(Seoul Learn).’

서울시의 ‘서울런(Seoul-learn)’은 교육격차 해소를 위해 학교 밖 청소년 및 저소득층 학생(서울특별시 거주 기초생활수급자, 차상위계층, 학교 밖 청소년, 다문화가정 청소년)을

대상으로 하여 2021년에 만들어진 인터넷 강의 교육지원 플랫폼이다. 서울런은 인기 사설 인터넷 강의 서비스(현우진, 한석원, 이명학 등의 스타 강사들이 강의를 제공)를 무료로, 무제한으로 활용 가능하다는 장점이 있다. 30%라는 비교적 높은 완강률을 보이고 있고, 수강생의 만족도 및 재수강 희망 비율도 높다. 그러나 무료 강의에도 불구하고, 높은 교재비에 비해 교재비 지원(약 2만원)이 적은 것이 걸림돌이다(이밖음 2022). 아울러 예산 활용의 비효율성이 문제점으로 지적되기도 한다. 등록 및 일부 수강에 대한 전체 비용마저 사기업 업체가 부담하는 구조이기 때문이다. 게다가 EBS와 마찬가지로 일방향 소통이 주를 이루는 비대면 방식의 인터넷 강의라는 점에서 태생적 한계를 내포하고 있다.

3) 강남구청인터넷수능방송

‘강남구청인터넷수능방송(이하 강남인강)’은 2004년부터 강남구청에서 제공하는 고등 전문 인터넷 강의 플랫폼이다. 2000년대 초, 사설 인터넷 강의 플랫폼이 유행하고, 2004년 정부의 EBS를 수능에 연계 반영하겠다는 취지 등의 사회적 분위기에 따라 사교육 열풍을 줄이고자 하는 목표 의식에 따라 강남구청에서 설립하였다. 강남구청 관할 고등학교를 다니거나 주소지를 강남구에 두고 있지 않더라도 연 5만원만 지급하면 해당 사이트의 모든 강좌를 수강할 수 있다. 최근에는 타 지방자치단체와 협약을 맺고 강남인강 서비스를 제공하기도 한다. 그러나 ‘서울런’의 운영 방식과 유사하게 ‘강남인강’ 또한 점차 사설 인터넷 강의 플랫폼에서 인기가 높은 스타 강사들을 영입해가고 있으며, 학원가 출신의 강사들이 주로 강의를 제공하고 있다.

한국교육방송공사(EBS), 서울런(Seoul-learn), 그리고 강남구청인터넷수능방송(강남인강)은 기존에 시행된 ‘교육격차 해소’ 시스템 중 인지도와 이용도 측면에서 가장 높은 수준을 기록한 플랫폼들이다. 그러나 이 세 가지 플랫폼 모두 인터넷 강의의 형식으로 제공되고 있어 전자 학습 기기를 소유하지 못한 저소득층 청소년들에게는 오히려 교육격차를 심화시키는 결과를 초래할 수 있다. 게다가 수요자와 공급자의 의사가 명확하게 반영되지 않았기 때문에 교육 공급자들이 오히려 사교육 시장으로 진출하기 위한 발판으로서 위 플랫폼들이 활용되기도 하고, 플랫폼 운영에 있어 사교육 시장에서 활발히 활동하고 있는 스타강사들에 대한 의존도가 높다. 또한 저소득층 청소년들에게 평등한 교육의 기회를 제공하여 교육격차를 줄이기 위해서는 교수자와 학습자가 면대면 방식으로 소통하며 학습자에 대한 체계적 관리가 이루어져야 그 효과를 거두기 쉽다. 특히 면대면 방식이 거둘 수 있는 또

다른 효과는 학습이 이루어지는 과정에서 단순한 학업 습득 그 이상의 교감(예: 학습에 대한 동기부여 및 라포 형성) 등이 있을 것인데, 비대면 방식에 갇힌 기존의 교육 격차 해소 시스템에서는 위와 같은 정신적 효과를 기대하기 어렵다. 코로나19로 인한 기초 학력 미달 및 교육 격차의 문제는 교육 현장에 떨어진 폭탄과 같다는 점에서, 당면한 문제를 ‘방안의 꼬끼리’처럼 방치해서는 안 될 것이다. 사교육 완화 정책과 병행하여, 임시적·유예적 학력 격차 완화 수단으로서 ‘희망교육사다리’ 사업을 고려해야 한다.

4) School Voucher(미국)

ed Choice(n.d.)에 따르면, School Voucher는 미국 28개주 및 유럽 일부 국가에서 시행 중인 교육 바우처 시스템이다. School voucher는 일정 소득 분위에 속해 있는 가구 및 장애 아동 양육 가구에 4,000~8,000\$를 주별로 상이하게 지원해주는 제도이다. 학권(學券) 단위로 편성된 예산은 해당 바우처 시스템에 참여하는 가구에 바우처 형태로 할당되고, 사립학교 학비에 대한 부분적 혹은 전액 등록금을 지원해준다. School voucher는 교육을 받고 싶은 개인에게 선택권을 주는 정책이라는 점에서, ‘희망교육사다리’의 정책 목적과 유사하다. 다만 한국 사회에서의 교육 격차는 방과후 학습 시스템의 활용 여부에서 발생하지만, 미국의 School Voucher 시스템은 학원, 사설 과외 등 방과 후 학습에 대한 지원이 아닌 ‘학교’ 등록금 자체에 대한 지원이라는 점에서 차이가 존재하므로 운영 방식 측면을 벤치마킹한다면 정책 수립에 도움이 될 것이다.

Ⅲ. ‘희망교육사다리’ 사업 개괄과 그 정책적 타당성

‘희망교육사다리’ 사업의 운영은 크게 두 가지 방식으로 나뉜다. 하나는 관내 사설 학원과의 협업이고, 다른 하나는 관내 대학생과의 협업이다. 관내 사설 학원과의 협업은 관내에서 ‘희망교육사다리’ 사업 참여를 희망하는 사교육 업체를 공모의 방식으로 선정하여 학원이 교수자의 역할을 하게 되고, 관내 대학생과의 협업은 한국장학재단, 관내 대학교, 그리고 관(구청 혹은 시청)이 주체가 되어 대학생 멘토를 모집하여 대학생들이 교수자가 된다. 해당 사업에 참여하는 사설 학원들은 관에 의해 저소득층 가구에 지급된 바우처를 교육비로써 납부받고, 납부된 바우처는 현금으로 교환 가능하다. 한국장학재단 및 대학이 주체가 되어 선정된 대학생 교수자들은 근로장학금의 형태로 등록금을 공제받으며, 성북구청

이 주체가 되어 선정된 대학생 교수자들은 사설 학원이 교육비를 지급받는 방식과 마찬가지로 저소득층이 지급한 바우처를 현금으로 교환할 수 있다.

사설 학원들을 교수자로 선정하는 것에 대해, 일부 반대 의견이 제시될 수 있다. 가령 해당 정책이 사교육 완화에 대한 정치·사회적 추세에 반하며 오히려 사교육을 주장할 수 있다는 것이다. 하지만 ‘희망교육사다리’ 사업은 과도한 학업 경쟁에 따른 사교육 시장의 성장을 촉진하는 것이 아니라, 오히려 사교육을 공공사업의 영역으로 끌어들이으로써 사설 학원 교육의 강점을 살려 교육격차를 효율적으로 해소할 수 있게 한다. 저소득층 및 차상위계층 청소년들에 대한 교육격차는 모든 청소년 국민을 대상으로 한 공교육에서 발생하는 것이 아니라 사교육 수혜 여부에서 발생하는 것이기에 사교육과의 협력이 불가피한 것이다. 기존 서울시 및 여러 관에서 시행한 바 있는 교육격차 해소를 위한 공공사업 또한 위에서 언급한 것처럼 서울런, 강남인강, EBS 등을 통해 사교육의 강점을 적극적으로 활용한 바 있다. 그러나 상당한 인지도와 활용도를 자랑하였던 EBS, 서울런, 강남인강 등은 앞선 2장에서 언급하였듯 미디어 리터러시 및 미디어 교육환경이 전제되어야 했다는 점에서 또 다른 교육격차를 발생시켰다. 사설 학원에서의 학습 지도 방식과 대학생 멘토링 또는 과외 형식의 학습 지도는 저소득층 및 차상위계층의 청소년들이 교수자와의 면대면 소통을 통해 체계적으로 학습 관리를 받을 수 있게 한다.

‘희망교육사다리’ 사업으로의 기존 기초학력 예산 배당이 탁월한 선택인 이유는 첫째, 저소득층 학생들을 해당 정책의 대상으로 한정하여 예산의 낭비를 줄임으로써 교육격차 해소라는 정책적 목표를 효율적으로 달성할 수 있다. 둘째, 교수자와 학습자를 직접적으로 연결한다는 점에서 학습자에 대한 체계적 관리가 이루어지며, 관의 주도로 운영된다는 점에서 예산집행의 투명한 관리가 용이하다.

IV. ‘희망교육사다리’의 구성

프로그램의 구성을 결정하는 데에 있어, 예상 교수자들의 아이디어를 얻고자 관내 사설 학원과 대학생 멘토들을 대상으로 인터뷰 및 설문조사를 진행하였다. 관내 사설 학원들에 대하여서는 사업계획서 제시 후, 대면 및 비대면 인터뷰를 실시하였고, 대학생 멘토들에 대하여서는 구글 독스를 활용한 온라인 설문 조사를 실시하였다.

1. 대면 인터뷰를 통한 예상 교수자 파악(지역 사설 학원)

Survey 3. 관내 사설 학원 대상 인터뷰.

(‘ㄱ’종합학원, ‘스’수학학원, ‘오’보습학원)

1. 코로나19로 인한 공교육 공백이 공론화된 바 있는데, 학원 수강생들 중에서도 코로나19 이후로 학업에 어려움을 겪는 학생들이 있었습니까?

- ‘ㄱ’종합학원: 코로나가 심할 때 비대면 수업이 진행되며, 학생들의 집중력이 떨어지는 등의 어려움이 있었다.
- ‘스’수학학원: 코로나 이후 인간관계 문제로 공황장애가 온 학생이 있었다. 학업에 지장이 갈 정도로 피해가 심한 학생이었다.
- ‘오’보습학원(관외): 학부모들도 공교육의 미흡함을 알고 등록하는 학생이 늘고는 있는데 그 신입 학원생의 수준이 매우 낮아졌다.

2. 만약 구청에서 학원에 돈을 지원해주고, 학업에 어려움을 겪는 학생들에게 학원 교육의 혜택을 제공해주는 정책이 있다고 했을 때, 이 같은 정책에 참여할 의사가 있으십니까?

- ‘ㄱ’종합학원: 참여할 의사가 있다. 학원 자체적으로도 장학금을 지급하고 있는데, 그러한 국가 정책이 있다면 적극 지원할 의향이 있다.
- ‘스’수학학원: 참여할 의사가 있다.
- ‘오’보습학원(관외): 학원비가 동일하다면 같은 시스템으로 하겠지만 원비에 차별을 둔다면 봉사의 문제보다 다른 학원생들과의 형평성의 문제로 해당 학생들은 따로 관리해 기초수업을 진행할 의사는 있다. 하지만 현재 기초학력강사, 학습도우미 등 교육청에서 20년 전부터 지원을 이미 하고 있고 그 강사의 스펙 중 현직 학원강사도 있기 때문에 저소득층의 학생에게 학원의 수업의 기회를 제공한다는 의미면 이미 실행되고 있기 때문에 굳이 사교육시장에 돈을 지원하지는 않을 것 같다.

3. 학원의 한 달 학원비는 어느 정도인지 여쭙고 싶습니다.

- ‘ㄱ’종합학원: 종합학원이라 여러 정규 과목이 들어가서 50만원 내외이다.
- ‘스’수학학원: 일주일에 2시간씩 3번씩 하면 한 달에 30만원이다. 일주일에 한 번 하면 10만원이다.
- ‘ㅇ’보습학원(관외): 기본 수업시 인당 25~40만원이다.

4. 저소득층 학생 한 명당 어느 정도의 수익을 거두면 참여할 의향이 있는지 궁금합니다.

- ‘ㄱ’종합학원: 금액을 특정하긴 힘들지만, 기존 학원비의 70% 정도를 지원받는다고 하면, 나머지 30%는 학원 차원에서 장학 혜택이라 생각하고 협조할 수도 있다.
- ‘스’수학학원: 학원의 강의비가 비싸다고 생각하지 않아서, 원금을 그대로 받았으면 한다.
- ‘ㅇ’보습학원(관외): 현재 강사 통상 최저시급이 30000원인데 70퍼센트까지 가능하다.

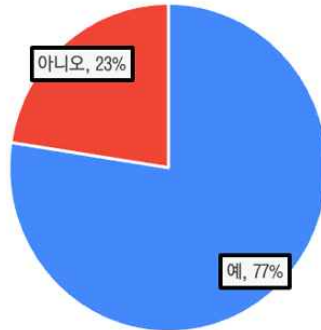
5. 만약 구청으로부터 지원을 받는다면, 한 달 학원비(N만원)를 현금으로 받는 걸 선호하십니까 혹은 N+10%를 지역화폐나 제로페이로 받는 걸 선호하십니까?

- ‘ㄱ’종합학원: 현금으로 받는 걸 선호한다.
- ‘스’수학학원: 현금으로 받는 걸 선호한다.
- ‘ㅇ’보습학원(관외): 현금으로 받는 걸 선호한다. 원장, 직원의 지역이 다르기 때문이다.

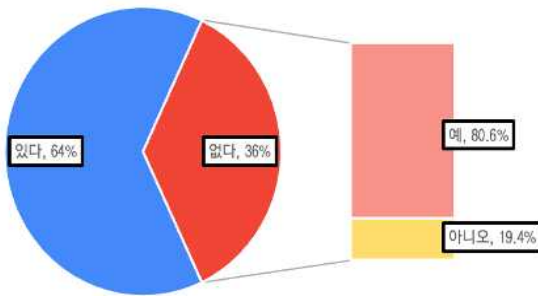
2. 구글 서베이를 통한 예상 교수자 파악(대학생)

Survey 4. 대학생 멘토 대상 구글 서베이

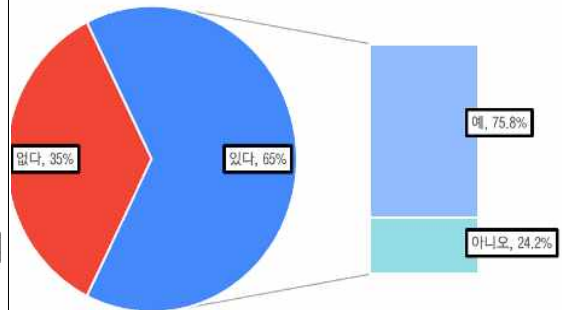
희망교육사다리 프로그램에 대한 참여 의사



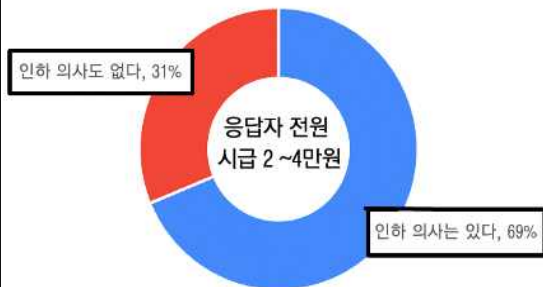
과외 경험이 없는 응답자 중 희망교육사다리 프로그램에 대한 참여 의사



과외 경험이 있는 응답자 중 희망교육사다리 프로그램에 대한 참여 의사



"참여하지 않겠다" 응답자들의 시급 인하 의사



참여 의향자들의 희망 시급



1조는 희망교육사다리 프로그램 공급자의 한 축을 담당하는 대학생들의 정책 참여 의사를 알아보기 위해 설문을 진행했다. 총 102명의 응답자가 설문 참여했다. 이중 희망교

육사다리 프로그램에 참여할 의사가 있다고 응답한 수치는 77.5%로 높았다.

희망교육사다리 프로그램 참여를 희망하는 비율은 과외 경험이 있는 학생보다 과외 경험이 없는 학생이 더 높았다. 과외 경험이 있다고 응답한 66명 중 50명(75.8%)이 희망교육사다리 정책에 대한 참여의사를 밝혔다. 반면 과외 경험이 없다고 응답한 36명 중 29명(80.6%)이 정책 참여에 긍정적 반응을 보였다.

경미한 차이가 발생한 까닭은 과외 경험이 있다고 응답한 학생들의 경제적 고려가 있었기 때문이다. 과외 경험이 있음에도 희망교육사다리 정책에 참여하지 않겠다고 응답한 16명의 학생들은 모두 기존 과외료가 2~4만원이라 답했다. 그러나 “저소득층 청소년을 대상으로 하는 학업 지도 프로그램에 참여한다면, 어느 정도의 시급을 받고 싶으십니까?”라는 질문에 대해, 11명(68.9%)이 본인이 원래 받던 시급보다 낮은 시급으로 응답했다. 이는 응답자들이 저소득층 지원이라는 정책의 목적에 따라 선의로 받을 수 있는 낮은 시급을 선택했을 뿐, 기존의 소득을 포기하고 희망교육사다리 정책에 참여할 의사는 없는 것으로 해석할 수 있다.

그럼에도 이미 과반수 이상은 희망교육사다리 프로그램에 참여하고 싶다는 의견을 밝혔다는 점에서 수요가 충분하다고 볼 수 있다. 더욱 긍정적인 점은 프로그램에 참여 의사를 밝힌 다수의 응답자들이 낮은 시급을 감내하겠다고 응답한 것이다. 프로그램 참여에 긍정적인 답변을 준 79명 중 무료~2만원이라고 응답한 인원은 54명(68.4%)이었다. 이를 무료~3만원이라고 응답한 인원으로도 늘릴 경우 73명(92.4%)이 된다.

이상의 설문 결과를 요약하면, 1조의 희망교육사다리 프로그램에 대한 대학생 수요는 높고, 상당수는 시급이 낮아도 참여할 용의가 있다. 이는 희망교육사다리 프로그램의 수요층이 탄탄하며, 예산의 부담이 크지 않다는 점을 시사한다.

3. 구성

대면 인터뷰와 구글 서베이를 통해 얻은 데이터를 기반으로 고안해 낸 교수자 선정, 프로그램 운영, 결제 등의 ‘희망교육사다리’ 사업의 구성을 나열하면 다음과 같다.

1. 사설학원과의 연계

- 1) 교수자 선정: 공모제의 방식으로 지역 내 ‘희망교육사다리’ 사업 참여를 희망하는

사교육 업체 선정

- ① 학원의 설립, 운영 및 과외교습에 관한 법률(학원법)을 충족하며, 지자체(교육청 또는 매출액 기준) 판단 상 중소형 이하 학원.
- ② 적정 규모 초과 시, '쿼터제' 적용 시행(+다음 분기 모집 시 선정 과정에서 가점 부여)
- ③ 해당 사업에 참여하는 업체들에 대하여 '희망교육업체' 인증 마크 부여 및 관 주도 홍보의 인센티브 부여

2) 프로그램 운영

- ① 분기별 운영: 1·2·3·4 분기 운영(매 3개월 주기)
- ② 1인 1선택제: 1인당 한 개의 업체를 선정하는 방식.
- ③ 학생은 '바우처' 방식으로 최소 2분기에서 최대 12분기를 수강 등록 가능.
- ④ 교수자 및 학습자의 과실 여부에 따라 각 주체의 프로그램 참여를 중단 또는 배제 가능

3) 프로그램 조기 중단(또는 연장 후 중도 중단) 경우

- ① 수강생의 자의적 선택
- ② 교수자 과실 또는 학원 폐업 등
- ③ 그 밖 부처 판단에 따른 예외적 상황(교수자 또는 학습자의 질병, 업체 이사(타 지역구), 수강생 이사 등)
= 주무 부처에선 프로그램 조기 중단의 상황을 적절히 판단하여 프로그램 재참여 또는 불허를 결정할 수 있음.

4) 프로그램 관리·감독

- ① '희망교육사다리' 담당팀이 분기별로 운영 관리 및 체크
- ② 분기(3개월)마다 교수자 및 학습자 상호 평가를 통해 학습이 잘 이루어지고 있는지 확인.
- ③ 각 참여자 별 활동이 불량할 경우 one-out 적용.

5) 결제 및 지급 프로세스: 저소득층 가구에 지급된 바우처로 수업료 결제 → 학원은 바우처를 현금화 가능.

2. 지역 내 대학생(교) 협업 메커니즘

1) 교수자 선정

- (1) 한국장학재단: 관내 주소지를 둔 참여자 모집
 - 간단한 자소서 및 이력서 / 소득분위 (비율 배합 선발)
- (2) 대학교 자체 선발: 관내에 위치한 대학교에 위임 후 선발
 - 학교 내 자체 프로세스를 통한 선발(권한 위임)
- (3) 관 주도 선발: ex) 성북구청 관내 지역 ‘희망교육사다리’ 참여 대학생 모집
 - 간단한 자소서 및 이력서 / 소득분위 (비율 배합 선발)

2) 프로그램 운영

- (1) 희망교육교실 개설
 - ① 대학교와 협약을 통한 강의실(수업장소) 2~3개 확보
 - ② 학교 협업을 통한 과외실(스터디룸) 3~4개 확보
 - ③ 해당 교실은 17~22시 운용하되, 자유로운 협의체(해당 사업 참여 대학생들)를 통한 시간 조율
 - ④ 학습자의 방문수업(학습자가 대학교에 방문하여 학습실시)
 - ⑤ 사업 담당 교직원 주관하에 협의체(대학생들 - 카톡방) 개설 및 교육실시
- (2) 대상 교과목: 국어, 논술, 영어, 수학, 과학, 사회, 제 2외국어(한정적 운용)
- (3) 과외식 운영(1대1, 1대 2)
 - ① 해당 사업에 참여하는 학습자들에 대한 선행 평가(내신성적, 모의고사성적, 면담 등)을 통한 학습능력 측정
 - ② 희망 과목, 수준 등을 종합적으로 고려하여 그룹 편성
 - ③ 시간당 2만원(1대 1)~3.5만원(1대 2) 책정
 - ④ 1일 2시간, 주당 최대 4시간, 매달 16시간 운영

(4) 그룹식 운영(1대 3~5)

- ① 해당 사업에 참여하는 학습자들에 대한 선행 평가(내신성적, 모의고사성적, 면담 등)을 통한 학습능력 측정
- ② 희망 과목, 수준 등을 종합적으로 고려하여 그룹 편성 시간당 N만원

3) 프로그램 조기 중단(또는 연장 후 중도 중단) 경우

- ① 수강생의 자의적 선택
 - ② 교수자 과실 또는 학원 폐업 등
 - ③ 그 밖 부처 판단에 따른 예외적 상황(교수자 또는 학습자의 질병, 업체 이사(타지역구), 수강생 이사 등)
- = 주무 부처에선 프로그램 조기 중단의 상황을 적절히 판단하여 프로그램 재참여 또는 불허를 결정할 수 있음.

4) 프로그램 관리·감독

- ① ‘희망교육사다리’ 담당팀이 분기별로 운영 관리 및 체크
- ② 분기(3개월)마다 교수자 및 학습자 상호 평가를 통해 학습이 잘 이루어지고 있는지 확인.
- ③ 각 참여자 별 활동이 불량할 경우 one-out 적용.

5) 결제 및 지급 프로세스: 저소득층 가구에 지급된 바우처로 수업료 결제 -> 학원은 바우처를 현금화 가능.

V. 실현 가능성

1. 예산 집행에 대한 자체적 검토

‘희망교육사다리 프로그램’이 교육 격차 해소를 목표로 하는 복지 정책 제언인 만큼, 운

용 가능 예산에 대한 검토가 필수적으로 수반되어야 한다. 성북구청이 제공하는 통계에 따른 운용 가능 예산을 예측해 본 결과는 다음과 같았다.

성북구는 현재 대부분 지자체의 예산 운용 방식과 유사하게 복지 비중이 가장 높고, 교육 부문에 배치된 예산 비율도 높은 편이다. 주민참여예산제도 또한 활발히 시행되고 있으며, 교육지원과에서의 주민제안 프로그램은 올해(2022년) 총 60개의 주민제안 프로그램 중 2개에 해당된다. 교육 부문에 배치된 예산의 전체 비율은 높으나, 주민제안으로 운영되는 교육 프로그램에 대한 예산 비율은 낮음을 확인할 수 있다. 따라서 우리 팀의 정책 제안이 받아들여 질 수 있도록 사업의 장기적 효용을 극대화할 수 있는 방안을 보다 구체적으로 고안해낼 필요가 있을 것이다.

또한 지방교부세 인센티브 현황을 확인함으로써 성북구청이 지자체 평가에서 어떤 위상을 갖고 있는지 확인할 수 있었다. 우리나라 지자체 229개 중 30개 내외로 '주민참여예산제도 우수 사례'가 선정되는데, 성북구청이 올해 이에 해당하여 중앙으로부터 지방교부세 인센티브를 받게 되었다. 주민참여예산제도 및 주민제안 정책 채택에 대해 성북구청이 취할 포용적인 태도를 기대할 수 있다.

기금운영현황을 통하여서는 성북구청이 총 18개의 항목 중 '저소득주민장학계정' 항목에 대해 세번째로 많은 재원을 갖고 있음을 확인하였다. 성북구청 또한 저소득층 교육 불평등 실태에 대해 유의미한 고민을 진행하고 있으며, 우리 프로젝트가 저소득층 청소년에 대한 교육 격차 해소인 만큼, 성북구청이 우리 팀의 정책 제안에 대해 수용적인 태도를 보일 것을 기대할 수 있다.

- ◆ 성북구 2022년 예산규모(세입예산): 9,939억원
- ◆ 전년 대비 1,101억원 증가
- ◆ 동일 유형 지방자치단체 평균액(10,502억원)보다 563억원이 적은 수준
- ◆ 성북구의 재정은 채무가 없어 건전하게 운영
- ◆ 지역 여건 및 코로나19의 장기화로 자체수입(지방세 및 세외수입)은 더디게 증가, 복지정책 등의 확대로 이전재원(지방교부세, 조정교부금, 보조금)은 크게 증가, 재

정자립도 등의 지표 약화

- ◆ 사회복지 사업 확대에 따른 국, 시비 교부액 증가로 인한 세입예산 증가, 2021년에 2020년에 비해 증가한 이유도 사회복지 사업 확대에 따른 예산 증가임(2021년 예산 보고서 참고)
- ◆ 서울특별시 재정: 사회복지 분야의 예산 및 저소득 지원 예산의 절대적 수치는 높아지고 있으나 그 비율의 측면에서는 오히려 줄어들고 있음을 확인할 수 있다. 우리 팀에서 제안할 교육 격차 해소의 방식은 지역사회 내부의 사교육 시장(민)과의 관(지자체)의 협력인데, 구 단위(성북구) 시스템에서 점차적으로 서울특별시 전체 수준에 확대해 나가는 방식이 바람직하다고 판단된다.

그러나 위의 수집 자료는 대외적으로 공개된 것을 바탕으로 조사 분석하여 예측한 결과일 뿐이므로 예산이 정확히 얼마나 우리 사업에 배정될 수 있는지, 올해 새롭게 시행되는 교육 복지 분야에서의 주민참여제도에는 얼마만큼의 예산을 배정할 용의가 있는지 등을 정확히 파악하기 어렵다. 또한 예상 학습자의 수를 파악하기 위해 서울시 국민기초생활보장 연령별 일반수급자(구별) 통계를 공개 자료로써 확보하였으나, 실제 가구별 '희망교육사다리' 공공 사업을 활용할 용의가 있는 가구별 청소년의 수에 대한 정보 등에는 접근할 수 없었다. 해당 사업에 대한 예산 집행 및 행정적 집행과 관련하여서는 성북구청 행정국에 문의하여 서면 인터뷰를 진행할 수 있었다.

2. 성북구청 기획재정국 대상 인터뷰

Survey 5. 성북구청 기획재정국 기획예산과 예산팀 대상 인터뷰

박진영(익명) 주무관

1. 먼저 1조 팀원(강민승, 김수민, 김표훈, 임지현)들이 공유하는 문제의식과 사업에 대한 평가부터 부탁드립니다.

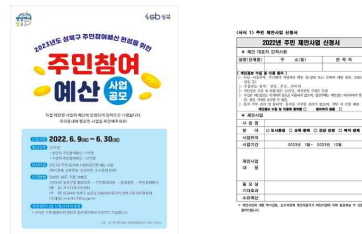
- 코로나 이전에도 소득이 많을수록 사교육비 지출이 커 소득 구간별 교육격차가 심했었고, 코로나19에 따른 방역, 사회적 거리두기, 휴교 등으로 가정형편상 사교육을 받을 수 없는 저소득층 학생일수록 교육의 사각지대에 놓여 학습격차가 더욱 심해졌다는 문제의식에 대해 동의합니다. 다만, <희망교육사다리> 사업은 다소 보완 및 수정이 필요하다고 생각합니다.

2. 사업을 시행한다고 하면 구체적으로 예산을 어떻게 계획해야 하는지 여쭙고 싶습니다.

- 우선, 공공에서 예산을 투입하기 위해서는 법령이나 조례상에 근거가 있어야 합니다. 예를 들어, 8세 미만의 아동에게 매월 10만원의 아동수당을 지급하는 것은 ‘아동수당법’에 근거를 두고 있습니다. 법적 근거 마련이 선행되어야 합니다.
- 구체적인 비용 산출에 대해서는 기준이 명확하게 정해져야 합니다. 저소득층을 기초생활수급자만을 대상으로 할 것인지, 차상위계층이나 한부모가정도 포함할 것인지 등에 따라 대상인원은 크게 달라질 것으로 생각되며, 대학생 협업의 경우 시간당 금액을 사업계획서에 제시하였지만, 사설학원의 경우에는 해당 업체의 수강료를 어느 정도 수준까지 반영할 것인지, 어느 정도 반영해야 사설학원의 참여를 이끌어낼 수 있는지 등 면밀한 검토가 필요합니다.

3. 시범 수준으로 해당 사업을 진행한다면 어느 정도의 예산을 지원 받을 수 있는지 설명 부탁드립니다.

- 현재 우리 구에서 주민참여예산사업 공모를 하고 있습니다. 해당 내용은 별도로 첨부하겠습니다.



4. 해당 사업을 실행하는 것에 관하여 관 차원의 재정적 부담이 있다면 어떤 것이 있을지 의견 부탁드립니다.

- 재정이 투입되는 모든 사업은 재정부담이 수반됩니다. 다만, 사업계획서 상 우리구의 재정 수준을 여유로운 상황으로 적시하였으나, 이는 사실과 다릅니다. 우리구의 올해 일반회계 예산규모 대비 자체수입의 비율인 ‘재정자립도’는 19.93%이며, 자체수입에 자주재원을 더하여 계산한 비율인 ‘재정자주도’는 45.54%입니다. 강남구를 제외한 서울시 24개 자치구는 자체수입 만으로는 운영이 어려워 서울시 재정교부금이나 국·시비 보조금에 의존하는 부분이 큼니다.
- 세출 분야에서도 사회복지 비용 등 국·시비 부담 비율에 따라 집행되는 부분이 많아 자체적으로 수행할 수 있는 사업비의 비중은 크지 않습니다.

5. 해당 사업에 허점이 있다면 어떤 것이 있을지 의견 부탁드립니다.

- 첫째, 사교육비의 차이가 소득에 따른 교육격차를 만들었고, 코로나19 상황에서 공교육의 공백으로 교육격차가 더 벌어졌다고, 저소득층까지 사교육을 받게 하는 것이 공공의 해법이 되는지, 방향이 맞는지에 대해 근본적인 고민이 필요합니다. 우리나라의 과도한 사교육은 사회적 문제로 거론되며, 대체적으로 공교육의 내실화, 사교육비 부담 완화를 정책목표로 삼는 상황입니다. <희망교육사다리> 사업은 공교육 정책 방향과도 맞지 않으며, 공공이 사교육 시장에 예산을 투입 하는 것은 비판의 소지가 큼니다.
- 둘째, 흔히 일타 강사들의 강의는 수강료가 고액인데도 불구하고 강의 좌석이 부족한 경우가 많을 겁니다. 그에 반해 사설학원에서 공공과 연계하려는 강의는 소위 비인기강의 위주일 가능성이 있습니다. 결국 수요와 공급이 불일치하여 유명무실해질 수 있습니다.

박진영(가명) 주무관의 허점 지적에 대하여 이에 대한 논박을 위해 새로운 소통을 시도하지는 못하였으나, 자체적으로 반박을 진행해 보았다.

먼저, 공교육의 공백으로 인해 교육격차가 증가했다는 비판에 대해서는, 교육격차는 공교육 이전에도 존재하였고, 코로나19 사태로 심화된 것이며, 공교육 현장에서도 교육격차 완화를 위한 노력을 하고 있으나 꺾임이 예산 사용 문제 등 실질적인 효과를 보지 못하고 있는 상황이다. 다음, 저소득층을 대상으로 사교육 수강을 장려하는 정책이 될 수 있다는 우려점에 대해서는, 분명 본 정책이 사교육 수강을 장려하는 것은 맞나, ‘조장’의 영역이 아닌, 부족한 학습량을 보충해주는 공공정책의 영역으로서 고려해야 한다고 판단했다. 또한, 비슷한 해석에 기초해 본 정책을 공교육 예산을 사교육 시장에 투입하는 것이 아닌, 사교육의 공공사업화라고 본 정책을 고려할 수 있다고 판단했다. 마지막으로, 정책에서 제공되는 수업에 대한 수요와 직결되는 수업의 인기를 고려했을 때, 일반 학원에서 진행되는 수업들이 비교 정책들에 비해 “비인기강의”로서, 수요가 부족할 수도 있다는 지적이 있었다. 이에 대해, 본 정책의 학습 제공자인 학원들이 현재 같은 프로그램을 활용해 충분한 수강생들을 통해 수익을 올리고 있기에, 이 부분에 대해서는 충분한 수요가 존재하고, 과외 시장을 고려했을 때, 공급과 균형을 이룰 수 있을 것으로 판단되었다.

3. 성북구청 행정국 대상 인터뷰

Survey 6. 성북구청 행정국 교육지원과 청소년미래지원팀 대상 인터뷰
김미소(익명) 주무관

1. 문제의식과 사업에 대한 평가

- 코로나19 장기화로 소득격차에 따른 학력격차가 심화됨에 따라, 지역교육격차 해소를 위한 방안 모색이 필요한 시점이며, 이러한 문제의식을 갖고 교수자와 학습자가 면대면 방식으로 소통하는 사업을 제안하는 것으로 보임.
- 고려대의 사업 제안 취지가 저소득층 청소년들에게 평등한 교육의 기회 제공 및 학습에 대한 동기부여 등 단순 학습 그 이상의 교감 제공에 있다면 학원 교습이 아닌 대학생 교수자의 1:1 또는 1:N 멘토링이 적절할 것으로 판단됨.
- 이미, 서울시에서도 학력격차 해소를 위해 ‘서울런’ 온라인교육플랫폼을 통해 저소득층, 학교 밖 청소년, 다문화 가정 등에게 학습지원을 하고 있으며, 인기

사설 인터넷 강의를 무료로 무제한 들을 수 있는 이점이 있는데 중소형 학원 수강이 면대면 학습 이외에 어떠한 이점이 있는지 의문.

- 중소형 학원과 연계해서 해야한다면, 일부 학원만 선정하기보다 일정 기준을 넘으면 모두 참여가 가능하도록 해서 청소년의 선택 폭을 넓히거나 아동청소년동행카드와 유사한 형태로 운영하는 것도 생각해 보면 좋을 것 같음.

2. 구체적으로 예산을 어떻게 계획해야 하는지

- 예산의 경우, 사업규모와 추진방법을 어떻게 설정하냐에 따라 예산규모와 예산 집행방법이 달라짐.
- 사업규모에 따라 전문학적인 예산 편성이 예상됨에 따라 자원 확보의 문제가 있음
- *저소득주민장학계정은 주관부서가 교육지원과가 아니고 타 부서 소관인데 장학금 주는 대상이 정해져있다고 알고 있음

3. 관 차원의 행정적 부담

- 관이 주체가 되어 사업을 추진해야 한다면, 프로그램 운영을 위한 공간 확보의 문제 (각 학교와 협의를 해야 함)
- 주 참여자들의 선발, 매칭, 관리 부담 (기준이 명확해야할 것으로 보임)
- 예산 확보의 문제
- 인증마크제로 운영하게 되면 모니터링/점검 등 관리 부담

4. 해당 사업의 허점

- 유사사업 분석에서 서울런의 경우 인터넷 강의에 한정하여 일방향 소통이 주를 이룬다고 분석하였는데, 서울런도 대학생 멘토링을 운영하고 있으며 대면·비대면 병행하여 운영하고 있어, 대면 학습형태가 없는 것이 아님
- 희망교육사다리 사업 총괄 운영 주체가 어디인지 불분명
- 바우처 금액이 불명확함 (최대 얼마까지 지원해 줄 것인지)
- 관내 사설학원과 연계하여 프로그램을 운영할 경우, 바우처로 살 수 있는 학

원 수강권이 원래의 학원비 금액인지, 구와 협상한 금액인 것인지가 나타나있지 않음

- 저소득층 학생을 어떻게 모집하고 매칭 할 것인지에 대한 내용은 없음
- 학교 추천을 받을 것인지 / 지자체 추천을 받을 것인지
- 대학생 멘토링의 경우 학생이 대학생 교수자 현황을 보고 선택하게 할 것인지 / 총괄 운영 주체가 임의 매칭할 것인지
- 대학생 교수자 선발과 관련하여, 한국장학재단에서 대학생 멘토를 모집하고 활동비를 지급할 때, 지급기준이 있는 것으로 알고 있는데, 하나의 사업에서 한국장학재단/지자체 차원에서 동시에 모집을 하게 된다면, 활동비 지급 기준을 맞춰야 할 것으로 보이며, 굳이 다른 주체가 대학생을 모집하는 것이 효율적인 것인지는 의문
- 한 학생에게 바우처를 주고 학원을 선택하게 한다면, 전과목을 다 수강할 수 있는 것인지 ?
- 학생이 학원과 대학생 멘토링 두가지의 혜택을 동시에 볼 수 있는 것인지?
- 사설 학원 선정 기준이 모호함, 매출액 기준으로만 학원을 선정해도 될지 의문
- 관내에 학원 설립 기간, 규모(강사 수, 학원생 수 등), 매출액 등 여러 세부 기준이 필요해 보이며, 공모를 통해 몇 개의 학원을 선정하기 보다 중소형 학원 기준에 부합하면 제휴 또는 협약을 맺고 학생이 바우처로 원하는 학원을 수강할 수 있는 형태가 낫지 않을까하는 생각도 듭
- 이 사업에 참여하는 사설학원에게 주는 인증마크제도는, 역으로 인증마크를 유지할 수 있는 최소한으로만 교육기부를 할 가능성 배제할 수 없으며, 관주도의 홍보와 인증마크제도로 학원들이 참여를 희망할지 의문

현재 교육부에서 실시하는 진로체험기관 인증제 사업 방향을 참고 바람.

(<https://www.ggoomgil.go.kr/front/cert/expPlaceCertificationInfo.do>)

4. 오중균 구의원 대상 인터뷰

Survey 7. 성북구의회 오중균 의원 대상 인터뷰

1. 문제의식, 사업 방향성에 공감하시는지?

사교육 열풍 현상은 바람직하다고 볼 수 없지만, 사교육 시장은 어쩔 수 없는 상황이다. 안 할 수 없고, 금지하는 것이 불가능. 사교육이 존재할 수밖에 없는 현실적인 부분 인정하기 때문에 사업 방향성에 공감함.

2. 예산 배당 가능성?

성북구의 경우, 지자체에서 가용할 수 있는 예산이 없다. 성북구는 재정자립도가 20%에 밖에 못미친다. 서울시 주도로 해당 사업을 진행한다면 모를까, 예산은 현재 많이 어려운 상황. 예산 문제만 아니라면 추진해 볼 의향 있다.

3. 예산 배당이 가능하다면, 여론은 어떨까?

실제로 어려운 학생들도 많고, 해당 문제 의식에 공감하는 사람들이 많기 때문에 의원들도 대체적으로 지지해 줄 것이라 생각한다. 본인도 교육 정책에 대해 관심이 많고, 실제로 교육격차 해소 공공 사업에 대해 관내 학교 교장선생님들의 참여도도 높은 편. But, 이걸 구 차원이 아니라 시 차원, 국가적 차원으로 진행하는 것이 바람직해 보인다.

VI. 결론

지금까지 프로젝트를 진행해오며 우리 조는 많은 어려움에 직면했다. 특히 학원가 인터뷰는 번번이 거절당하기 일쑤였고, 구청 인터뷰 역시 2주간의 끊임없는 전화독촉을 통해 겨우 얻어내는 등 프로젝트에 대한 입증에 관한 외부의 목소리를 듣는 것에 있어 상당히 애를 먹었기 때문이다. 그럼에도 불구하고 ‘희망교육사다리’에 대한 102명의 설문조사, 실제 교육현장에 종사하는 교사들 인터뷰, 교육봉사동아리 인터뷰 등 팀원들의 각고의 노력 끝에 다양한 자료들을 확보할 수 있었다. 이를 토대로 우리 조의 ‘희망교육사다리’를 구체

화하며, 사업방향성 및 실현가능성 역시 강화하여 중간평가 때보다 진일보한 성과를 도출할 수 있었다. 가령 우리 조는 해당 통계 및 인터뷰 등 정리된 자료를 토대로 외부인원들과 인터뷰를 할 수 있었는데 이는 프로젝트의 실질적 실현에 결정적으로 기여했기 때문이다. 가령 박진영(가명) 주무관의 제안에 따라 성북구 ‘주민참여예산’에 대한 예산 신청을 준비할 수 있었고(추후 예정), 성북구 오중균 의원이 제시한 바처럼 해당 사업을 서울시에 진행할 시 얼마의 예산을 확보할 수 있는지 파악하기 위해 ‘광역제안형 사업 신청서’ 또한 서울시응답소에 제출할 계획을 수립할 수 있었다.

물론 우리 조의 ‘희망교육바우처’가 완벽하게 구체화된 것이 아니며, 아직 미흡한 점도 존재한다. 그러나 앞으로의 계획을 실현해나가며 특히 프로세스의 실질적 구동을 위한 요소들을 수립하는데 주력하고자 한다. 더불어 해당 정책을 100% 균일한 목적을 달성하기 위한 실현이 아닌, 소규모 사업 단위 규모로 진행할 예정이기에 앞으로의 발전이 더욱 기대가 된다.

참고문헌

- 김지연. 2022. “부모 지위, 경제력 따른 학습격차 크다… 10년간 격차↑.” <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220101033700530?input=1195m>(검색일: 2021.05.31).
- 송민섭. 2020. “부모 소득에 따라 교육격차 벌어져… 중학교 1학년 때 최정점.” <https://m.segye.com/view/20201014520237>(검색일: 2022.05.31.)
- 이밝음. 2021. “시의회 “서울런 진도율 30%밖에” …오세훈 “교육목적으로 평가.” <https://www.news1.kr/articles/?4494506>(검색일: 2022.05.07.).
- 장재훈. 2021. “퍼주기 교육예산.. “교사는 괴롭다.” <http://www.edupress.kr/news/articleView.html?idxno=8089>(검색일: 2021.05.11).
- 전지현. 2021. “사교육에 무너지는 공교육, 줄줄이 이적하는 EBS ‘1타 강사’.” <https://www.econovill.com/news/articleView.html?idxno=515313>(검색일: 2022.05.09).
- ed Choice. n.d. “School Vouchers.” <https://www.edchoice.org/school-choice/types-of-school-choice/what-are-school-vouchers-2/>(검색일: 2022.05.11).
- 동아일보. 2021. “기초학력 진단도 않고 ‘깜깜이 예산’ 뿌리는 교육부.” 『동아일보』 (7월 30일), 31.

성북구의 교육 복지 정책 제안:

관학 협력을 통한 지역 공동체로의 기여

김세은 · 박세준 · 부소윤

I. 서론

0. 들어가기에 앞서
1. 연구 설계 과정

II. 본론

1. 정책 설계
2. 인터뷰: 교육봉사 동아리 운영진을 대상으로
3. 정책 초안
4. 인터뷰를 통한 정책 검토
5. 정책 보완
6. 정책 제안

III. 결론

1. 본론 요약
2. 한계 및 의의

I. 서론

0. 들어가기에 앞서

‘지방 선거 기간 정책 제안’이라는 주제에 대한 우리 조의 한 학기 연구 과정을 서술하기 이전에, 먼저 우리 조가 이번 정책 제안 과정에 있어 가장 중요하게 여긴 가치가 정책에 대한 관련자들의 의견과 실현 가능성이었다는 점을 밝힌다. 우리는 연구 설계 과정에서 여러 의견과 구체적 사실 등의 전제를 통해 최종 정책을 개연적으로 고안해낼 수 있었다. 때문에 이 보고서는 우리가 궁극적으로 정책을 도출해 내기 위해 어떤 과정을 거쳤는지 상세히 기록하고 있으며, 독자들이 그 발자취를 그대로 따라온다면 그 과정에서 우리 조가 체감했던 의의와 최종 정책에 대한 공감을 간접적으로나마 경험할 수 있을 것이라 기대한다.

1. 연구 설계 과정

1) 지역구 특성 확인

우리 조원들은 모두 대학을 위해 서울에 자취를 시작한 사람들이었기 때문에, 서울의 지역구 중에서 오며 가며 가장 많이 접할 수 있었던 성북구를 선정했다. 그러다 보니 지역구의 주민들이 직접 생활하며 피부로 느낄 수 있는 주제를 선정하기는 어려웠지만, 이 같은 타자성은 반대로 객관적 3자의 시선에서 지역구를 분석할 수 있는 관점을 제공하기도 했다. 때문에 우리 조는 성북구의 지역 특성을 객관적으로 파악하는 것을 가장 중요한 고려 사항으로 두었다. 이러한 배경에서 조사한 결과, 우리는 성북구가 가진 두 가지 특징을 확인할 수 있었다. 이는 정리하자면 다음과 같으며, 이러한 지역의 특징은 우리 조가 정책을 설계하는 데 있어 중추적 역할을 했다.

(1) 관내 대학 다수 존재: 성북구 관내 대학은 7개에 달하며, 이는 서울 자치구 가운데 가장 많은 숫자이다.

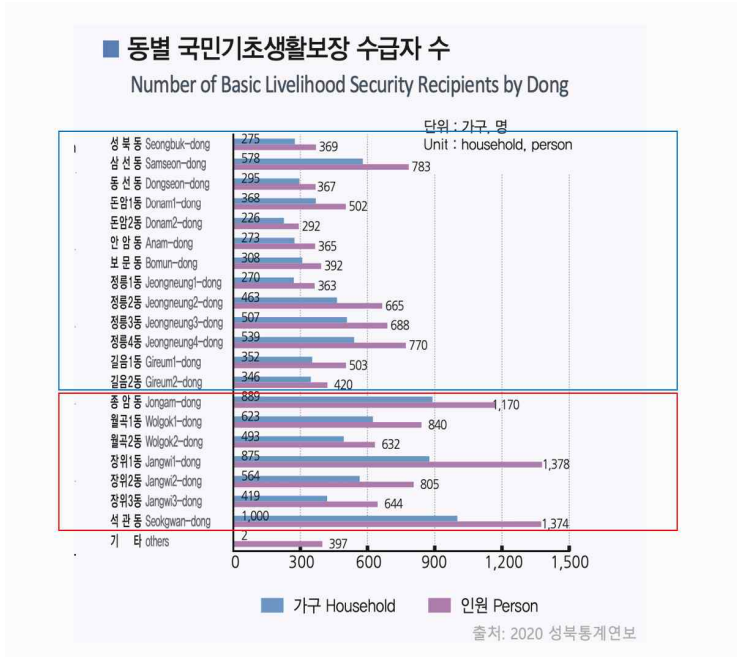
(2) 지역구 내 유의미한 소득 격차가 존재한다.

이를 통해 우리는 ‘학(學)을 통한 지역 공동체의 기여’라는 주제의 방향성을 잡을 수 있었다. 하지만 동시에 이를 구체화하기 위해서 확인해야 할 여러 선행과제가 존재함을 깨달았는데, 그 첫 번째는 성북구 내에서 소득 격차가 교육 격차를 야기하는 현상이 실재하고 있는지 확인하는 것이었고, 만약 그렇다면 현재 시행되고 있는 교육 복지 정책을 통해 효과적으로 그 교육 격차가 줄어들고 있는지를 파악하는 것이었다. 이러한 과정을 거쳐야 비로소 효율적이고 실현 가능한 정책 제안이 가능함은 당연했기 때문이다.

2) 성북구 내 교육 격차 확인

소득 격차가 곧 교육 격차를 야기함은 이미 여러 선행 논문을 통해서 수도 없이 확인된 사실이다. 소득 격차는 곧 사실상 계층 간 사회경제적 자원의 불균등 문제를 야기하며, 이는 가정 별 사교육비 지출에도 지대한 영향을 미쳐 불평등한 사교육 기회와 사교육 정도로 인한 학업 성취도 격차로 이어지는 것이다(황규성 2016). 그리고 이 같은 교육 격차가 문제가 되는 까닭은 개인의 학업 성취에 따라 사회 진출에도 차이가 발생하며, 이것이 곧 사회경제적 지위의 세대 간 재생산으로 이어질 수 있기 때문이다. 따라서 만약 구 내에서 이러한 격차가 발생하고 있는 것이 사실이라면, 이는 조속히 시정되어야 할 문제임이 당연하다.

그렇다면 성북구 내에서 ‘소득격차가 야기하는 교육격차’가 실재하는가? 이를 알아보기 위해 우리 조에서는 먼저 성북구 내 학군 별 지역 격차 존재 여부에 주목했다. 성북구의 학군은 성북 2학군과 성북 3학군으로 나뉜다. 성북 2학군에는 성북동, 길음동, 안암동 등 비교적 부유한 동이 속하며, 성북 3학군은 석관동, 장위동 등으로 이루어져 있는데, 동네 간 생활 환경의 차이를 생각했을 때 이들 간 격차가 존재함을 예상할 수 있었다. 그리고 실제로 ‘2020 성북 통계 연보’와 ‘2021 성북구 사회조사 보고서’를 통해 조사한 결과 성북 2학군과 3학군 사이에서 유의미한 지역 격차를 확인할 수 있었다. 먼저 동 별 기초 생활 보장 수급자 평균은 2학군 평균보다 3학군 평균이 2배가량 높았다. 교육 격차에 큰 영향을 미치는 권역별 월평균 교육비에 있어서도 2학군에 비해 3학군에 속한 권역에서 확연히 낮은 지출 경향을 보이는 것을 확인했으며, 월평균 가구 소득에서도 마찬가지로 경향이 이어졌다.



〈그림 1〉

학군 간 소득 격차가 실재함이 확인된 후, 다음으로 우리는 성북구 내에서 이러한 소득 격차가 교육 격차로 이어지고 있는지 파악했다. 서울시 내에서는 거주지에 따라 나뉜 학군에 따라 초, 중, 고등학교 진학이 결정되기 때문에, 만약 학군 별로 학업 성취도에서 유의미한 차이를 보인다면 이것이 곧 소득 격차에 따른 교육 격차임을 합리적으로 추론할 수 있었기 때문이다. 그리고 실제 2015~2016학년도 학업성취도 평가 결과를 분석한 결과, 2학군에 속한 중학교와 3학군에 속한 중학교가 평균적으로 10점가량의 차이를 보였으며, 이 점에서 미루어 보아 성북구 내에서 소득 격차에 따른 교육 격차가 실존하고 있음을 확인할 수 있었다.

학군	중학교	학업성취도 평가 평균	학군별 평균	절사평균
성북 2학군	고명중	81	77.3	78.9
	삼선중	80.5		
	용문중	61		
	홍익사대부중	63.5		
	개운중	84.5		
	길음중	87		
	고려사대부중	68		
	복악중	77.5		
	동구여중	85		
	성신여중	86.5		
	한성여중	76		
성북 3학군	남대문중	54.5	68	69
	장위중	74		
	월곡중	72.5		
	석관중	66		
	서울사대부중	-		
	송곡중	63.5		
	종암중	77.5		

〈그림 2〉

3) 교육 복지 정책 확인

성북구 내에서 소득 격차에 따른 유의미한 교육 격차가 실재하고 있음을 확인한 후, 우리 조는 그렇다면 현재 성북구가 이러한 격차를 해소하기 위해 어떤 교육 복지 정책을 실시하고 있는지 확인할 필요가 있었다. 조사를 통해 성북구 내에서 진행 중인 대표적 교육 복지 정책을 정리한 내용은 다음과 같다.

(1) 성북강북학습도움센터: 학습상담(기초학력) 지원, 교육복지 지원, 상담 및 심리 치유 지원 등

(2) 성북교육복지센터: 학교 적응력 향상 사업, 정서행동 지원 사업, 가족지원 사업, 일반학교 지원 등

(3) 성북청소년 미래지원센터: 대학생 멘토링, 자기주도학습센터 프로그램, 진로직업체험 지원 등

이 중 우리의 이목을 끈 것은 단연 성북청소년 미래지원센터에서 진행하고 있는 대학생 멘토링 사업이었다. 맨 처음 지역의 특성을 확인하는 과정을 통해 우리 조가 공유하고 있던 주제 방향성인 ‘학(學)을 통한 지역 공동체의 기여’와 위 사업이 일정 부분 일치하고 있는 것으로 생각되었기 때문이다. 때문에 이 정책에 대해 심층적으로 탐구하고 더 발전적 방향으로 정책을 수정, 보완해 제안할 수 있다면 교육 격차라는 심각한 문제를 성북구만이 가진 특징을 통해 해소할 수 있을 것이라고 생각했다.

4) 설문조사 설계: 성북구 중학생을 대상으로

구체적으로 정책을 조사하고 수정, 보완하기에 앞서, 우리는 실제 교육 복지 정책의 대상이 되는 학생들이 느끼고 있는 정책의 실효성 확인이 다른 무엇보다 선행되어야 한다고 생각했다. 실제로 현장의 학생들이 피부로 느낄 수 있는 정책이 아니라면, 아무리 체계적으로 설계되더라도 그 실효성에 의문이 생길 수밖에 없기 때문이다. 이에 우리는 가장 먼저 성북구 관내 중학교 일곱 군데에 공문을 발송해 실제 중학생들을 대상으로 현재 시행 중인 성북구의 교육 복지 정책의 실효성과 구체적인 실태를 파악하기 위해 ‘성북구 내의 교육 복지 정책에 대한 인식 조사’를 진행하려고 했다. 하지만 매우 안타깝게도, 한 달에 걸친 접촉 연락과 시도에도 불구하고 미성년자를 대상으로 진행하는 설문조사에 한계가 있어 이를 진행하지 못했다. 학교 앞으로 직접 현장 파견을 나가 동의를 구하고 조사하는 방법도 고려해 보고, 실제로 관련 심사까지 접촉해 보았으나 법적 문제 혹은 청소년에게 끼칠 영향들을 우려하여 무산되었다.

때문에 다른 대안을 수소문해 알아본 결과 중학생을 대상으로 직접적 설문조사를 진행하는 대신 각 학교에 파견되어 있는 지역사회교육전문가 선생님들을 대상으로 인터뷰를 진행해 현재 교육 복지 정책의 실태를 간접적으로나마 파악할 수 있었다. 이에 대해서는 구체적 정책 설계 파트에서 후술하도록 하겠다.

II. 본론

1. 정책 설계

1) 대학생 멘토링 한계

중학생 대상 설문조사에 차질이 생기면서, 어쩔 수 없이 관련 조사 결과 없이 일단 구체적인 정책 설계를 진행해야 했다. 설계의 방향성을 설정하기 위해서 우리 조는 가장 먼저 성북 청소년 미래지원센터의 ‘대학생 멘토링 사업’에 대해 조사를 진행했다. 우리 조가 가장 주목했던, 우리의 정책 방향성과 유사한 부분이 존재했던 정책이었기 때문이다.

조사 결과, 대학생 멘토링 사업은 우리 조가 처음 구상했던 것과 유사하게 ‘관학 연계를 통한 교육 격차 해소’라는 목적을 가지고 있었다. 관내 대학인 고려대, 국민대, 동덕여대, 서경대, 성신여대, 한성대 등에서 멘토를 선발하여 저소득층 등 교육 여건이 열악한 학생들과 일부 희망 학생들을 대상으로 멘토링을 진행한다. 해당 정책과 우리 조의 방향성과의 유사성을 확인한 후, 우리 조는 성북구청 관련 사업 담당자와 서면 인터뷰를 계획했다. 실제로 사업 실무를 담당 중인 담당자에게 정책에 대한 자세한 내용과 그 한계에 대해 듣는 것은 우리로 하여금 해당 사업에 대한 더욱 심층적인 이해를 가능케 할 것이라고 기대했기 때문이다. 그리고 실제로 이를 통해 다음과 같은 대학생 멘토링 사업의 한계 및 보완점을 찾을 수 있었다.

(1) 멘토의 선발은 선착순으로 이루어진다.

- 멘토 선발은 기본적으로 선착순으로 이루어진다. 때문에 90분 멘토 소양 교육을 한번 받는다면 누구나 선발될 수 있는데, 이 같은 기준을 통해 멘토의 진정성과 열의를 제대로 검증할 수 있는가?

(2) 멘토 모집 과정에서 과목에 따라 모집의 어려움이 있다.

- 수학, 과학 등 과목의 경우 멘토 모집이 어려워 멘티의 수요를 충족할 수 없는 경우가 생기는데, 이 같은 문제가 운영상의 주요 문제점으로 파악되었다.

(3) 멘토와 멘티 매칭이 한 학기 단발성으로 이루어지는 경우가 많다.

- 2학기 연속으로 매칭되는 멘토와 멘티의 비율은 약 15%로, 이 같은 비율은 곧 교육 멘토링 활동이 한 학기 단위로 단절되는 경향이 높다는 것을 의미한다. 이러한 상황에서는 멘토에게 주어지는 교육 정보나 노하우도 한정적일 수밖에 없다.

우리 조는 대학생 멘토링 사업의 공익적 목적에는 깊이 공감했지만, 위와 같은 한계로 인해 정책상 보완과 수정이 필요하다고 생각했다. 때문에 우리 조는 고심 끝에, 이러한 한계를 극복할 수 있는 방안을 제시하기 위해 ‘대학 교육 봉사 동아리’라는 단체가 가지는 특성에 주목했다.

2) 정책 설계: 대학 교육 봉사 동아리와 관 사이 연계

우리 조가 대학의 교육 봉사 동아리에 주목한 이유는, 동아리를 끌어들이므로써 기존 대학생 멘토링 사업이 가졌던 한계들을 대부분 해결할 수 있을 거라고 생각했기 때문이다. 그 근거는 다음과 같다.

(1) 성북구 내에는 대학이 7개 존재하기 때문에 각 대학에 다양하고 많은 교육 봉사 동아리가 존재하고 있다.

- 이는 곧 동아리에 속한 인력이 적지 않음을 의미하며, 따라서 과목별 멘토 모집의 어려움을 일정 부분 해소할 수 있을 것이라는 추측이 가능하다.

(2) 교육 봉사 동아리는 멘토를 선발할 때 일반적으로 서류와 면접을 통한 검증 과정을 거친다.

- 이러한 검증 과정을 통해 멘토를 선발한다면, 단순히 선착순으로 멘토를 선발하는 것보다 훨씬 더 열의 있고 진정성 있는 이들을 선별할 수 있을 것이라고 예상했다.

(3) 교육 봉사 동아리 활동은 기본 2학기~3학기 동안 이루어진다.

- 멘토의 전문성을 확보하는 데 있어서도 대학생 멘토링보다 우위를 점할 수 있으며 동아리가 이어져 오면서 쌓인 커리큘럼과 노하우, 동료 멘토 피드백을 통해 전문성을 확보할 수도 있다.

이 같은 점들에서 우리는 대학 교육 봉사 동아리가 정책의 한계를 보완하는 데 매우 효과적으로 기능할 수 있다고 본 것이다. 따라서 우리는 다음으로 실제 교육 봉사 동아리 운

영진과 만나 그들의 의견과 운영 상황을 확인하고 우리의 가설을 검증해야 했다.

2. 인터뷰: 교육 봉사 동아리 운영진을 대상으로

1) 인터뷰 과정

본격적인 정책을 구상하기 전에, 실제 현장에서 활동하는 사람들의 의견을 듣기 위해 교육 봉사 동아리 임원들을 대상으로 인터뷰를 진행하였다¹. 인터뷰를 진행하기 전 우리 조가 동아리들이 겪고 있을 것이라 예상한 가장 큰 문제점은 금전적인 어려움이었다. 동아리들이 활동하는 과정에서 재정적인 부분이 가장 큰 어려움으로 작용해 교재 구입이나 교실 대관 등에 문제를 겪고 있으리라 추측했기 때문이다. 그러나 실제로 동아리 임원진들을 대상으로 인터뷰를 진행한 결과, 우리는 대부분의 동아리에서 교재나 대관 등의 비용은 국가 보조금이나 동아리 지원금 혹은 선배들의 후원금 등으로 충당하고 있어 이들이 재정적인 부분에서 큰 어려움을 겪지 않고 있음을 확인했다. 또한 봉사 동아리에서 활동하는 선생님들은 ‘봉사’라는 활동의 특성상 금전적인 성질의 보상보다는 봉사 시간과 인증서, 혹은 봉사 활동에서 오는 성취감과 뿌듯함 등을 보상으로 삼아 활동하고 있기 때문에 인건비 역시 필요하지 않은 상황이었다.

대신 그들이 모두 입을 모아 어려운 점이라 언급했던 부분은, 학생 수의 부족 및 학생들의 참여 적극성 부족 문제였다. 동아리 자체적으로 학생을 모집하는 것이 어렵다는 언급과 함께, 학원이나 과외처럼 돈을 내고 다니는 것이 아니다 보니 학생들이 수업에 대한 적극성이 떨어져 수업에 신청을 했더라도 잘 나오지 않거나 나오더라도 수업에 대한 낮은 참여도를 보인다는 것이 주요한 문제점으로 이야기되었다. 또한 학생 모집에 있어서의 어려움은 학생보다 그를 가르치는 선생님의 수가 더 많은 상황을 발생시키기도 했는데, 이러한 경우 오히려 극소수의 학생들을 가르쳐야 하는 선생님들의 열정이 떨어지는 경향이 나타나기도 했다고 언급했다.

우리 조는 교육 봉사 동아리들이 가지는 이러한 문제점들이 정책 고안에 있어 중요 포인트가 될 것이라고 보았다. 멘토 모집에 어려움이 있었던 대학생 멘토링 사업과는 반대로

¹ 인터뷰 대상자: 고려대학교 중앙봉사동아리 문화회 전/현 회장, 고려대 연합봉사동아리 TMC 인사팀장, 서울대학교 사범 대학 소속 교육 봉사동아리, 열린 공부방 회장 신촌 연합 봉사 동아리 봄빛 회장

대학교 교육봉사 동아리들은 현재 학생 모집의 어려움으로 인해 학생 숫자가 부족한 현상을 겪고 있기 때문에, 관을 활용해 이들이 겪는 어려움을 해소할 수 있는 정책을 제안하게 될 경우 정책의 효율성을 극대화할 수 있을 것이라고 전망되었기 때문이다. 이에 더해 인터뷰를 통해 우리 조가 대학생 멘토링의 한계를 보완할 수 있다고 예측한 부분과 관련해서도 값진 정보를 얻을 수 있었는데, 먼저 동아리들이 선생님들을 선발하는 과정에 있어서 대부분 1차 지원서, 2차 면접을 통한 방식으로 진행하고 있는 것을 확인할 수 있었다. 이 같은 방식은 선생님들이 다양한 단계를 거쳐 봉사 정신 및 열정을 검증받는 과정을 의미했기 때문에, 선착순 선발이라는 대학생 멘토링의 한계를 해결할 수 있을 것이라고 예상되었다. 또한 일부 동아리들은 교육의 퀄리티 및 체계성을 높이기 위하여 수업 진행 전 연구 수업을 진행하거나 오리엔테이션 및 팀 티칭 등의 방식으로 통해 수업을 계획하고 매주 선생님들이 모여 진행하는 교무 회의와 같은 시간을 주기적으로 가졌으며, 이를 통해 수업의 체계성과 멘토로서 전문성을 극대화할 수 있을 것으로 보였다.

2) 정책의 필요성 확인 및 방향성 구상

대학 봉사 동아리들과 진행한 인터뷰를 통해서, 우리는 값진 정보들과 함께 뜻밖의 정보 또한 얻을 수 있었다. 동아리들이 금전적으로 어려움을 겪고 있을 것이라는 우리 조의 기존 예측과는 반대로 대부분 동아리가 대상 학생 모집과 연결의 측면에서 어려움을 겪고 있었기 때문이다. 따라서 우리 조는 여기서부터 시작해 구체적인 정책을 구상해 나가기로 결정했다. 이러한 정책 방향이 긍정적으로 다가왔던 것은, 인터뷰 전 정책을 구상할 당시에 금전적 어려움을 해결하기 위해 예산을 확보하는 것이 현실적으로 어려울 것이라고 생각했었기 때문이다. 때문에 금전적 지원의 필요성이 크지 않은 현 상황은 우리 조가 제안하고자 하는 정책의 실현 가능성을 더욱 높이는 요인이 될 수 있을 것이라 기대되었다. 덧붙여 금전적 지원보다는 정책의 효율성을 높임으로써, 봉사와 교육이라는 사회적 가치를 실현하고자 하는 우리의 이상과도 걸맞다고 판단하였다.

또한 인터뷰를 통해서, 우리는 동아리 내에서 체계적인 수업 피드백과 멘토 선발 과정이 이루어지고 있음을 확인했다. 그리고 이러한 점은 현재 시행 중인 대학생 멘토링 사업의 한계를 확실히 보완할 수 있는, 대학 동아리만이 제공할 수 있는 장점이 될 수 있다고 보았다. 즉, 교육 봉사 동아리를 관련 정책에 끌어들이는 것을 통해, 추가적인 예산의 요청 없이 현재 시행되고 있는 사업이 훨씬 효율적으로 이루어질 수 있는 것이다. 때문에 우리

조는 대학 봉사 동아리들이 공통적으로 어려움을 토로한 ‘학생 모집의 문제’를 해결하는 것을 정책 구상에 있어 최우선적인 과제로 삼게 되었다. 요컨대 인터뷰 후 논의한 끝에 결정한 정책의 목표는, 관의 협력을 통해 동아리 운영 상의 부담을 해결하는 것이었다.

3. 정책 초안

지속적으로 언급했듯, 정책의 골자는 대학 동아리와의 연계를 통해서 성북구에서 주관하고 있는 교육 복지 정책 사업을 보완하고 구 내의 교육격차를 줄이는 것이다. 그리고 우리 조는 그를 위해 학생 모집에 어려움을 겪고 있는 대학 동아리와 제대로 된 정보를 알지 못해서 교육받지 못하는 학생 사이의 원활한 연결에 주목했다. 서로 간 수요가 분명히 존재함에도 불구하고, 이들은 절차상의 한계 혹은 소통 문제로 인해 어려움을 겪고 있었기 때문이다. 따라서 우리 조는 이러한 문제 해결에 중점을 둔 정책을 제시하려고 하였다. 그리고 그 과정에서 중요하게 고려한 것은 관이 직접적으로 동아리 운영에 개입하는 것보다 동아리가 겪고 있는 운영상 어려움을 간접적으로 해결할 수 있도록 도움을 주는 것이다. 즉 정책을 고안하는 데 있어 관-학 사이에 수직적 관계가 형성되는 것을 경계하고 대칭적, 상호적 관계를 유지할 수 있도록 했다. 이에 따라 처음 고안했던 구체적인 정책 내용은 다음과 같다.

(1) 정책 지원 대상

① 동아리원 선발의 체계성: 1차 지원서, 2차 면접을 통한 동아리원 선발이 이루어지는 동아리를 대상으로 한다.

② 활동 일지 제출: 선발된 동아리는 활동 후 의무적으로 활동 일지를 제출해야 한다.

(2) 정책 지원 내용

① 중계 플랫폼의 제공: 학생과 선생님이 서로의 수요를 확인하고, 접촉할 수 있도록 도움.

② 멘토 교육 프로그램 제공: 멘토의 전문성과 교육의 효과를 증진시키기 위한 교육 제공

- 대부분 동아리에서 OT를 통해서 멘토로서 동아리원들의 행동 방식을 교육하고 있다.

이에 더해 전문 강사를 초빙해 체계적인 교육 프로그램을 진행한다면, 그 전문성을 더욱 향상시킬 수 있을 것으로 예상된다.

③ 동아리 연합 MT 진행: 정책 대상으로 선정된 동아리들이 참여하는 연합 MT 진행

- 현재 진행되고 있는 대학생 멘토링 사업이나 교육 봉사 동아리의 경우, 멘토가 중간에 그만두는 것은 교육을 하는 입장이나 받는 입장에서든 매우 큰 문제가 된다. 하지만 봉사의 특성상 이들을 붙잡아 둘 확실한 유인을 마련하는 것은 어려운 것이 현실이다. 때문에 이들이 중간에 이탈하는 것을 최대한 줄일 수 있는 방법은 멘토들 사이의 유대감을 형성하고, 책임감을 증진시키는 간접적 유인책을 설정하는 것이라 생각되었으며, 우리 조는 그 방법으로 관이 주관하는 연합 MT를 제안했다. 이를 통해 동아리원들의 책임감과 유대감을 증진하는 한편, 여러 동아리들이 모여 교육 관련 정보와 팁, 노하우를 교환함으로써 교육의 효율성 또한 높일 수 있을 것이라고 보았다.

우리 조는 중계 플랫폼으로서 관의 역할과 멘토의 전문성 향상, 책임감과 유대감 증진을 목적으로 하여 정책 초안을 구성했다. 하지만 아직까진 중계 플랫폼이 정확히 어떤 형태를 띠어야 할지 구체적으로 구상되지 않은 상태였고, 조원들 사이의 자체적인 아이디어였기 때문에 외부의 검토가 필요하다고 보았다. 그리고 무엇보다 정책의 대상이 되는 사람들의 의견이 가장 중요하다는 생각을 조원들 전부가 공유하고 있었기 때문에, 가능한 한 많은 정책 관련자들의 이야기를 실제로 듣고, 정책에 반영하고자 노력했다.

4. 인터뷰를 통한 정책 검토

앞서 지속적으로 언급했듯 우리 조는 정책을 제안하는 데 있어 그 실현 가능성을 높이는 것을 최우선 목표로 삼았다. 그리고 그러한 범주 안에서, 정책 대상자들이 그 효과를 직접 느낄 수 있는 정책을 고안하고자 노력했다. 하지만 이러한 목표는 우리 조 내부에서 아무리 많은 회의를 하거나 논문 조사를 한다고 해서 얻어질 수 있는 성질의 것이 아니었다. 가장 중요한 것은 '정책의 효과를 직접 누리게 될 당사자들이 어떻게 생각하는가'였기 때문이다. 즉 교육봉사 동아리의 일원도 아니고 해당 정책의 수혜를 받게 될 학생도 아닌 우리가 독단적으로 정책을 고안한다면 그것은 실현 가능성이나 효과성 측면에서 한계를 지닐 것이 분명했다. 때문에 우리 조는 제시한 정책을 가능한 한 많은 관련 당사자들에게

설명하고 그에 대한 피드백을 적극적으로 수용하는 과정이 필수적이라고 생각했고, 다음과 같은 분들의 도움을 받을 수 있었다.

1) 고려대학교 중앙교육봉사동아리 ‘문화회’ 회장

우리 조가 가장 먼저 얘기를 들으려고 한 것은 정책 당사자가 될 교육봉사 동아리의 임원진이었다. 정책이 시행될 경우 이들이 정책의 한 가운데서 그 효과를 느낄 것이기 때문이었다. 운이 좋게도 교육봉사 동아리의 실태를 파악하기 위해 앞서 진행한 인터뷰에 참여했던 고려대학교 교육봉사 동아리 ‘문화회’ 회장분과 한 번 더 인터뷰를 진행할 수 있었다.

이번에 진행된 인터뷰에서 문화회 측은 정책의 제안 취지와 내용에는 깊게 공감하고, 꼭 실현될 수 있으면 좋겠다고 말했다. 이미 제시된 정책 내용에는 수정해야 할 것이 없다는 언급과 함께, 문화회 측은 대관과 교재비에 관련된 내용이 추가되었으면 좋겠다고 이야기했다. 그 내용은 다음과 같다.

“한 가지 덧붙이고 싶은 것은 대관과 교재비에 관련된 사항입니다. 저희 동아리 같은 경우 현재는 월세를 내고 방을 빌리고 있는데, 방이 한 곳에만 위치하다 보니 현실적으로 성북구 내에 있는 학생들이 찾아오기 어려운 부분이 있는 것 같습니다. 관과 협력이 가능하다면, 학생들의 거주지 혹은 학교와 가까운 곳에 강의실을 대관할 수 있었으면 좋겠습니다. 대학 동아리 입장에서는 성북구 안에 있거나 하면 괜찮지만 학생들 입장에서는 공부방이 집/학교와 멀고 가기 불편하면 위험하기도 하고 출석률이 떨어질 수 있을 것 같기 때문입니다. 교재비나 교구비 같은 경우 동아리비에서 지출되어 부담이 없는 편이기는 하지만, 학생들의 교재를 관에서 지원해 준다면 더 좋지 않을까 하는 의견이 있습니다”

우리 조는 이러한 문화회 측의 의견에 깊이 공감할 수 있었다. 성북구 내라고 해도 비교적 먼 거리에 공부방이 위치해 있다면 어린 학생들이나 그 부모님의 입장에서는 심리적으로 꺼리는 경향이 생길 수도 있기 때문이다. 따라서 원래 제안되었던 정책 내용에 이를 추가하기로 했다.

- ① 강의실 대관: 관에서 학생들 거주지/학교에 가까운 강의실을 대관해 준다.

② 교재/교구비 지원: 학생들에게 필요한 교재를 지원해 준다.

대략적인 내용은 이렇게 설정했으며, 후에 이를 실현하기 위해 어떤 방법이 필요한지 파악하기로 하였다.

2) 성북미래지원센터 ‘대학생 멘토링 사업’ 담당자

정책 당사자인 동아리 임원진과 인터뷰를 통해 정책의 내용 전반을 검토한 후, 다음으로 성북미래지원센터의 대학생 멘토링 담당자와의 인터뷰를 진행했다. 당초 우리 정책이 ‘대학생 멘토링’ 사업을 보완하는 방향에서 시작했기 때문이다. 주요 내용은 다음과 같다.

“과목에 따라 멘티의 수요를 충족하기 어려운 상황이 종종 생기는데, 대학 동아리와 연계한다면 이러한 멘토 모집에 있어 큰 도움이 될 것 같습니다.”

“실제로 정책이 시행되어 현재의 예산이 보다 효과적으로 운용된다면 교재비, 연합 mt 정도는 가능할 것으로 보입니다. 관련 기관의 허가만 받는다면 관, 대학 동아리실 등 경우에 따라 보다 접근성이 좋고 쾌적한 장소 제공도 가능하리라 생각합니다.”

“정책 시행의 단계에 나아간다면 대학마다 어떤 교육 봉사 동아리가 있는지, 그리고 참여할 의향 혹은 역량이 있는지를 확인하는 과정이 필요할 것으로 보입니다. 이를 진행할 체계가 갖춰진다면 충분히 실현 가능하다고 생각합니다.”

우리는 대학생 멘토링 담당자로부터 위와 같은 긍정적인 답변을 받을 수 있었다. 우리 조가 보완하고자 했던 정책을 실제로 담당 중인 책임자로부터 정책의 가능성을 확인받은 것이었기 때문에, 큰 의의를 가질 수 있었던 인터뷰였다.

3) 성북강북교육지원청 교육복지조정자 & 문화회 회장

다음으로는 정책의 실현 가능성을 파악하기 위한 인터뷰를 계획했다. 아무리 좋은 정책이라도 실현 불가능하다면 탁상공론에 지나지 않기 때문이다. 때문에 성북강북교육지원청 교육협력복지과에서 교육복지를 담당 중인 교육복지조정자와 정책의 실현 가능성과 관련해

인터뷰를 진행했다. 그리고 이번 인터뷰에는 앞서 인터뷰했던 교육봉사동아리 운화회 임원진이 동행했는데, 실제 정책이 실현 가능할지를 확인하는 한편 담당 공무원과 실제 정책의 당사자가 될 대학 동아리가 한자리에서 소통할 수 있는 논의의 장을 만들기 위해서였다. 그리고 최종적으로는 이를 통해 실무자들 사이의 평등한 협력의 틀을 만들고 장기적 소통 창구를 형성하는 것을 목적으로 했다. 인터뷰에서는 많은 정보를 얻을 수 있었는데, 요약하자면 다음과 같다.

(1) 동아리의 인력을 충분히 모집할 수 있도록 해야 함.

(2) 정책 채택 시 예산을 통해 지원 가능. 만약 관 차원에서 예산 지원이 어렵더라도 학교와 연합하여 시행 시 지원 가능함. 그 경우 학교 별로 배당되는 교육복지 관련 예산을 사용할 수 있으며, 교육 장소를 대관하는 것도 가능할 것임.

(3) 홍보의 경우, 학교에 공문을 발송할 수 있음. 초, 중학교에서 대학생 선생님에 대한 수요가 많은 것으로 알고 있으며, 봉사자의 역량만 충분하다면 연결은 원활하게 진행될 것으로 보임.

(4) 봉사 동아리 인력, 교육 일정에 대한 꾸준한 관리만 이루어질 수 있다면 중계 플랫폼은 큰 역할을 할 수 있을 것으로 보임.

(5) 퀄리티를 어느 정도까지 끌어올릴 수 있을지가 중요하며, 실현 가능성 측면에서는 문제가 없을 것임.

이번 인터뷰를 통해서, 우리는 관련 예산 확보를 비롯해 정책 실현 가능성 전반에 대한 긍정적인 답변을 받을 수 있었다. 초, 중학교에서 분명한 수요가 있을 것이라는 답변과 함께, 봉사 동아리와의 연계에 대해 담당 공무원과 동아리 임원진 모두가 공감하고 있다는 사실 또한 확인할 수 있었다. 이에 더해 인터뷰를 통해 우리가 지금껏 난항을 겪어 온 중학생 대상 인식조사를 대체할 수 있는 방안 또한 마련할 수 있었는데, 바로 교육 복지 정책 담당 실무자가 파견된 '거점 학교'와 접촉하는 것이었다. 성북구 내에 존재하는 공립 거점학교는 총 4개로, 거점 학교에 상주하는 담당 실무자인 지역사회교육전문가 선생님과

인터뷰를 통해 현재 이루어지고 있는 교육 복지 정책의 실태를 파악하고, 정책 관련 보완점을 찾을 수 있을 것이라 예상했다.

4) 석관중학교 지역사회교육전문가 & 화성고등학교 교사

중학생을 대상으로 진행하려고 했던 현행 교육 복지 실태 인식 조사에 차질이 생기면서 우리 조는 관련 정보를 얻지 못하고 있었다. 그러던 와중 뜻밖에도 교육지원청 담당 공무원을 통해 거점 학교에 파견되어 있는 지역사회교육전문가를 알게 되었고, 곧바로 연락을 취해 인터뷰를 진행할 수 있었다. 이번 인터뷰는 성북구 거점중학교인 '석관중학교'에 상주하고 있는 교육전문가와 진행되었으며, 추가적인 정보는 경기도 화성시에 위치한 화성고등학교 교사분의 도움을 받아 얻을 수 있었다. 그 주요 내용은 다음과 같다.

(1) 성북구나 서울시 차원에서 진행하는 교육 복지 정책이 학생들에게 소개되는 과정

- 일반적으로는 가정통신문을 통해 학생들에게 전달, 학교에 존재하는 차상위 계층, 한부모 가정 등의 명단을 통해 개별적으로 전달되는 경우도 있음.

(2) 학생의 성적 유지 및 향상을 위한 수업 외 교육의 필요성&소외계층 학생들의 학업 수준

- 전문가분의 경우 학생들과 직접 대면해 수업을 진행하지 않아 말하기 어려움. 소외계층 학생들이 많은 것이 아니라 일반화해서 말하기도 어려움.

- 이에 대한 화성고 교사의 의견: 본인이 지켜본 바로는 어려운 배경을 가진 학생들이 학업적 측면에서 떨어지는 경향을 보이는 것 같다. 그들을 위한 효과적인 정책이 필요하다고 생각한다.

(3) 현재 시행되고 있는 교육 복지 정책에 대한 의견

- 교육지원청에서 주관하고 있는 사업들을 관리하고 있는데, 관련 사업들이 더 많아지면 좋겠음. 소외계층 학생들뿐 아니라 모든 학생들이 교육 복지의 혜택을 누릴 수 있길 바람.

(4) 동아리와 연계를 통한 교육 복지 정책에 대한 의견

- 제안 취지나 실현 가능성 측면에서 깊이 공감. 다만 중요한 것은 어떻게 하면 효율적이고 지속적으로 동아리를 관리할 것인지, 수업의 퀄리티를 어떻게 유지할 수 있을 것인지가 될 것임.

(5) 구체적인 정책의 실현 가능성

- 교재비 지원이나 장소 대관 등은 관 차원의 예산 필요 없이 학교에 배당된 교육복지 예산을 통해서 충당할 수 있을 것임. 동아리 홍보 또한 구청이나 교육지원청에서 공문을 보내면 그대로 진행하면 되는 거라 어려움이 없음.

- 다만 단순 공문을 통해서 이루어지는 홍보를 '중계 플랫폼'이라고 볼 수 있을지 의문. 또한 지속적인 선생님-학생 관리를 어떻게 효율적으로 할 것인지 고민해 볼 필요가 있음.

정책을 수정, 보완하고 실현 가능성을 높이기 위해서 우리 조는 최대한 많은 정책 관련 당사자의 의견을 듣는 것을 목표로 했다. 그리고 그 결과 다양한 입장의 다면적 검토를 통해 정책을 개선하고, 새로운 아이디어를 얻을 수 있었다.

5. 정책 보완

1) 정책 수정안

정책 관련자들과 4번의 인터뷰를 진행하면서, 우리 조는 정책 초안을 다각도에서 면밀히 검토하는 과정을 거칠 수 있었다. 인터뷰 과정에서 관련 당사자 대부분이 정책의 취지와 배경에 대해 공감해 주었기 때문에 우리 조는 정책의 기본 구조를 유지한 채로, 인터뷰를 통해 얻은 정보와 피드백을 바탕으로 정책을 보완하였다. 그 보완점을 반영한 결과는 다음과 같다.

(1) 정책 지원 대상

- ① 동아리원 선발의 체계성: 1차 지원서, 2차 면접을 통한 동아리원 선발이 이루어지는 동아리를 대상으로 한다.
- ② 활동 일지 제출: 선발된 동아리는 활동 후 의무적으로 활동 일지를 제출해야 한다.

(2) 정책 지원 내용

- ① 중계 플랫폼의 제공: 학생들과 선생님들이 서로의 수요를 확인하고, 접촉할 수 있도록 도움 → 공문 발송을 매개로 한 관-학 연계에서 그치는 것이 아닌, 구체적 실체로서 중계 플랫폼 형성
- ② 멘토 교육 프로그램 제공: 멘토의 전문성과 교육의 효과를 증진시키기 위한 교육 제공 (추가)
- ③ 강의실 대관: 관에서 학생들 거주지/학교에 가까운 강의실을 대관해 준다.
- ④ 교재/교구비 지원: 학생들에게 필요한 교재를 지원해 준다.
 - 만약 정책 예산을 따로 배정받을 수 있다면, 그를 통한 교재비 및 강의실 대관이 가능. 그 외에도 중학교와 연계를 통해 학교에 배당된 교육 복지 예산을 사용할 경우 어렵지 않게 확보할 수 있을 것으로 예상된다.

2) 구체적 플랫폼 형성 방안 모색

인터뷰를 통해 얻은 또 하나의 깨달음은 우리 정책이 가진 한 가지 중요한 문제를 파악할 수 있었다는 것이었는데, 그것은 바로 당초 우리 조가 기획한 정책의 내용에는 플랫폼의 구체적인 구상이 결여되어 있었다는 점이었다. 중계 플랫폼으로서 관의 역할을 제시하면서도, 그 플랫폼이 단순 공문 발송을 통해서 형성될 것이라는 생각에 그쳤던 탓에 그 개념이 모호한 채로 남겨둘 수밖에 없었다. 때문에 지역사회교육전문가와 인터뷰를 진행한 후 이러한 문제의식이 본격적으로 수면 위로 올라오게 되었으며 우리 조는 중계 플랫폼의 형태에 대해 고민하게 되었다.

그리고 그 결과로 우리는 웹 사이트/어플을 통한 실체적 중계 플랫폼을 고안할 수 있었다. 단순 공문 발송을 통한 홍보 대신, 편하고 직접적인 연결을 가능케 하는 사이트를 만들 수 있다면 문제를 쉽게 해결할 수 있을 것으로 보였기 때문이다.

3) 중계 플랫폼 제언 - 성북구 ‘우리 함께’

(1) 제언 배경

단순 공문 발송을 통해 관-학 사이의 연계를 이루는 방식의 중계 플랫폼이 가지는 한계는 다음과 같았다.

① 수직적인 정보 전달 체계는 그 효율성을 떨어뜨린다.

단순 공문 형식은 동아리의 효과적 홍보를 비롯해 관-학 간 소통의 어려움을 가져올 수밖에 없다. 그러한 단순 공문 전달의 비효율성은 우리 조가 중학생 대상 설문조사를 진행하면서 몸소 느낄 수 있었던 것인데, 설문조사를 위해 수차례 학교에 전화하고 팩스와 이메일로 관련 공문을 보냈음에도 불구하고 학교들로부터 제대로 된 답변을 받을 수 없었기 때문이다. 이에 더해 학생들로 하여금 직접 동아리에 연락하게 하거나 학교를 거쳐 동아리와 연결시켜주는 것은 그 과정의 복잡성과 번거로움으로 인해 효율적이지 못한 방식이라고 생각했다.

② 멘토링 일정 관리와 활동 일지를 관리하기 어렵다.

수직적 공문 체계를 통해 플랫폼을 구성할 경우, 멘토링의 전문성과 체계성을 위해 우리 동아리가 제시했던 활동 일지 작성에 어려움이 생길 수밖에 없다. 매번 동아리에서 관으로 일지를 제출하고 그 피드백을 받는 것은 번거로울 뿐 아니라 그 효율성을 떨어뜨릴 것으로 예상되었기 때문이다.

(2) 웹사이트-앱을 이용한 중계 플랫폼 고안, '우리 함께'

우리 조는 수직적 공문 체계가 가지는 이러한 문제점을 해결하고 플랫폼의 실용성을 극대화할 수 있는 대안으로 '웹사이트와 앱을 활용한 매칭, 관리 시스템'을 고안해낼 수 있었다. 스마트폰과 인터넷이 발달한 현대를 살아가고 있는 MZ 세대의 학생들은 학업이나 여가활동을 수행할 때에도 서면의 형식보다 디지털 미디어를 활용한 방식들을 더욱 선호하고 있다. 때문에 교실 게시판 한편에 잠시 게시되어 있다가 다른 수많은 안내문들로 금세 덮여버리고 마는 종이 형태의 공문 한 장보다는, 어플의 형태로 아이들의 스마트폰 속에 담겨 있는 것이 아이들이 해당 교육 복지 사업에 접근하기 훨씬 수월할 것이라 판단하였고, 그 결과 매칭 중계 플랫폼 '우리 함께'를 고안해낼 수 있었다.

① 멘토-멘티 연결

웹사이트를 통한 중계 플랫폼의 구체적 예상안은 다음과 같다. 정책 대상 동아리로 선정된 교육봉사 동아리는 자신들의 활동 내역, 멘토 프로필, 수업 과목, 수업 가능 요일과 시간 등 수업과 관련된 정보를 기재한다. 교육을 희망하는 학생들은 등록되어 있는 동아리들의 정보를 사이트와 앱을 통해 쉽게 확인할 수 있으며, 시간과 요일, 과목 등을 고려하여 매칭을 신청할 수 있다.



〈그림 3〉

② 활동 일지 작성

웹사이트와 어플을 통한 중계 플랫폼이 형성된다면 활동 일지의 작성 또한 수월하게 이루어질 수 있다. 동아리들은 사이트의 해당 게시판에 당일 학습 활동을 요약한 일지를 업로드하며, 관은 이를 확인하고 실시간으로 피드백 할 수 있다. 이러한 실시간 피드백을 통해서 수업의 질을 향상하고, 관과 동아리 사이의 원활한 소통이 이루어질 것을 기대할 수 있다.



〈그림 4〉

③ 멘토-멘티 간 Q&A 섹션

인터넷을 통한 플랫폼의 형성은 실시간 소통을 극대화할 수 있다는 장점을 갖는다. 이러

한 소통의 효율성은 수업 질 향상으로 이어질 수 있는데, 바로 Q&A 섹션을 통해 멘토와 멘티가 수업과 관련된 질문을 주고받을 수 있게 되기 때문이다. 인터넷을 통해 멘토와 멘티가 수업 관련 사항을 주고받는 것을 통해 이들 사이의 유대감을 형성하고 수업 퀄리티를 향상시킬 수 있을 것이다.



〈그림 5〉

우리는 이러한 방식의 증계 플랫폼을 형성하는 것을 통해, 학생과 동아리, 그리고 관이 모두 만족할 수 있는 결과를 도출할 수 있다고 생각했다. 단순 공문을 통해서 학생들에게 동아리를 홍보하고 이들이 학교를 통해 수업을 신청하는 것보다, 웹사이트와 어플을 이용한다면 해당 복지 사업에 대한 접근성을 획기적으로 증진시킬 수 있을 것이기 때문이다. 또한 중간 단계를 생략하고 학생과 동아리가 직접적으로 매칭될 수 있는 시스템은 곧 사용하는 행정력의 감소를 의미하기 때문에 관 입장에서도 선호할 만한 방식이라고 생각하였다. 또한 해당 플랫폼 상에서 지속적으로 멘토와 멘티 사이의 교류, 멘토와 관 사이의 소통이 수행될 수 있으므로, 교육에 있어 가장 중요하다고 여겨지는 ‘지속성’을 보장할 수 있을 것이라고 기대하고 있다.

6. 정책 제안

우리는 본 연구의 마지막 단계로서 도출해낸 정책의 배경, 내용, 그리고 기대효과를 담은 정책 제안서를 작성하였다. 해당 제안서에는 수차례의 인터뷰를 통해 보완하고 수정한 사항을 모두 반영함은 물론, 구체화한 증계 플랫폼 ‘우리 함께’ 역시 제시하였다. 이것이 기존의 대학생 멘토링 사업과는 어떤 차별점이 있으며, 이를 통해 어떠한 발전을 도모할 수 있을지에 대해 상세히 서술하였다.

고안된 정책의 제안과 그 실질적 반영을 위해 최대한 정책의 실현 가능성을 높이는 것이 본 연구의 핵심 고려 사항이었던 만큼, 본 연구의 최종 단계는 관련 공적기관에 정책 제안서를 전달하는 것이었다. 우선 제안 대상으로는 성북구의 교육 정책에 영향을 끼칠 수 있는 관을 고려하였으며, 결론적으로 서울시 교육감, 성북강북교육지원청, 성북구청을 선정하였다. 가능한 많은 관과 부서에 제안함으로써 조금이라도 실현 가능성을 높여보고자 하였다. 대변인 혹은 담당자와 유선 연결을 통해 이메일을 제공받아 정책 제안서를 전달할 수 있었다.

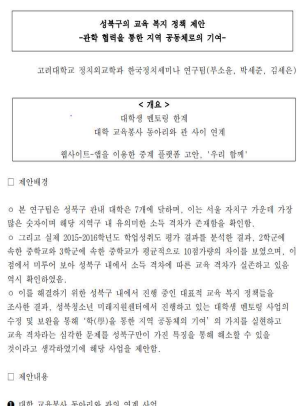
이하 결론의 한계 부분에서 후술하겠으나 시간적 한계로 인해 본 연구는 정책 제안서를 제출하는 것으로 마무리되었다. 우리 조에서는 정책 제안서를 기반으로 서울시 교육감 혹은 정책 입안자 및 정책 담당자와의 면담까지도 기대하고 있었으나, 그것이 불가해져 굉장히 아쉬울 따름이다. 그럼에도 불구하고 본 연구의 배경과 과정, 궁극적 목표를 자세히 서술한 제안서를 제출하였기 때문에 이것이 면밀히 검토되어 교육 복지 정책의 개선에 반영되길 바란다.

III. 결론

1. 본론 요약

본고는 서울시 성북구의 지역적 특성으로부터 문제의식의 발견은 물론 해결책을 고안하고, 이를 제안하는 과정을 담고 있다. 연구는 성북구에서 두드러지는 특징을 파악하는 것에서부터 출발하였다. 첫째는 7개에 달하는 관내 대학이 존재한다는 점, 둘째는 지역구 내의 소득 격차가 상당하다는 점이었다. 이를 기반으로 ‘대학과 관을 연계하여 지역 사회에 필요한 복지를 제공할 수는 없을까?’라고 하는 목표 의식을 가질 수 있었고, 요컨대 ‘학(學)을 통한 지역 공동체의 기여’라는 주제의 방향성을 설정하였다.

본격적인 단계에 들어가기 전에, 보다 구체적이고 효과적인 방안 도출을 위해서는 현재의 상황에 대한 정확한 이해가 선행되어야 한다고 판단했다. 먼저 문헌 조사로 알 수 있듯이 소득 격차가 교육 격차의 원인이 됨은 이미 여러 연구를 통해 증명되었다. 다음으로 성



<그림 6>

북구의 현황 조사를 통해 성북 2학군과 3학군 간의 지출 경향은 물론 가구 소득에서도 두드러진 지역 격차를 확인하였다. 그뿐만 아니라 학업성취도 평가 결과에서, 학군 간의 유의미한 차이를 확인함으로써 소득 격차에 따른 교육 격차를 합리적으로 추론할 수 있었다. 다음으로는 현재 시행되고 있는 교육 복지 정책을 확인하고 효과성을 검토하였다. 성북강북학습도움센터, 성북교육복지센터 등 여러 기관을 통해 시행되고 있었으나 본 고에서는 성북청소년 미래지원센터의 대학생 멘토링 사업에 집중하였다. 현재 정책의 실효성에 대해 검토하고 문제점, 한계를 파악하여 이를 수정, 보완하여 제안한다면 보다 성북구에 적합한 정책을 도출할 수 있을 것이라고 확신하였다. 이 과정에서 조원들은 설문조사를 설계, 제작하고 몇 달간 성북구 내 7개의 중학교와 전화, 메일, 공문 등 다양한 방법으로 협조를 구하였다. 하지만 미성년자인 학생들을 대상으로 설문조사를 하는 것에 어려움이 있어 답변을 받지 못하였고, 연구 후반부에 중학교 교직원을 인터뷰하는 것으로 만족해야 했다.

설문조사에서 차질을 겪으며 불가피하게 명시적인 조사 결과 없이 정책 설계에 들어갈 수밖에 없었다. 우선 현재의 대학생 멘토링 사업에 대해 조사하였고, 심층적인 이해를 위해 성북구청 관련 사업 담당자와 서면 인터뷰를 진행하였다. 현재 정책의 ‘관학 연계를 통한 교육 격차 해소’라는 공익적 목적에는 뜻이 일치했다. 하지만 멘토 모집의 어려움, 멘토의 진정성 및 교육의 질, 그리고 단발성 매칭 등의 측면에서 한계가 존재한다는 점을 확인할 수 있었다.

본 연구에서는 극복 방안으로 ‘대학 교육 봉사 동아리’에 주목하였다. 성북구 내에는 7개의 대학교가 존재하며 각 대학에는 교육 봉사 동아리가 존재한다. 동아리인 만큼 서류 검토 및 면접 과정이 선행되기에 기본적으로 봉사에 뜻이 있는, 진정성 있는 멘토를 선발할 수 있으며 활동의 연속성도 기대할 수 있다고 추측했다. 그뿐만 아니라 동아리라는 집단 내에서 경험을 공유하고 동료 멘토 피드백을 함으로써 질의 향상까지 꾀해볼 수 있을 것이라고 생각했다. 이러한 정책 구상 과정에 대해 의견을 듣기 위해 실제 교육 봉사 동아리 임원을 섭외하여 인터뷰를 진행하였다. 고려대학교 운화회 임원, TMC 인사팀장 등 여러 임원진의 이야기를 통해, 현재까지의 맥락에 대한 검토뿐만 아니라 예상과 다른 흥미로운 부분까지 발견할 수 있었다. 핵심은 동아리의 입장에서 학생을 모집하는 데 어려움이 있다는 것이었다. 시, 구 등 관 차원에서 받는 도움이 없다는 것이었다. 결론적으로 멘토가 부족한 대학생 멘토링 사업과, 멘티가 부족한 동아리를 연계하는 정책을 통해 현행 정책의 효율성을 극대화할 수 있으리라 예상할 수 있었다. 더불어 흥미로운 점은 바로 금전

적 어려움은 크게 없다는 것이었다. 경제적인 측면에서 가장 큰 어려움이 있으리라 추측했으나, 예상과 달리 국가보조금, 후원금으로 충당이 되고 있었다. 이를 통해 경제적 측면보다는 사회적 가치 실현, 연계와 협력이라는 측면에 더 집중하는 것으로 정책 제안의 방향성을 설정할 수 있었다.

인터뷰를 통해 정책의 방향성을 검토한 뒤, 본격적으로 정책 구체화 단계에 돌입하였다. 탄탄한 사전 조사를 통해 현재의 문제점 및 한계를 파악할 수 있었고 어떤 방안이 필요할지에 대해 세밀하게 고안하였다. 우선 동아리와 관 사이 연계를 통해 운영상 한계 극복이 중요하다. 동아리에서는 지원서-면접을 통해 멘토를 선발하고 동아리는 월 1회 활동 내역을 관에 제출한다. 선발된 동아리를 대상으로 관은 도움을 제공한다. 이때 관은 직접적으로 동아리 운영에 개입하는 것을 지양하고 관-학 간의 대칭적, 상호적 관계를 목표로 해야 할 것이다. 관은 '플랫폼'으로서 홍보와 연계의 역할을 할 수 있다. 나아가 관은 멘토 교육 프로그램, 장소 대관 등의 지원을 통해 교육의 질을 향상시키고 지역 동아리 간의 커뮤니티, 동아리 연합 MT 등을 제공하며 멘토 간의 유대감 증진에도 기여할 수 있다.

이렇게 구상한 정책의 실효성과 현실 가능성을 검토하기 위해, 가능한 모든 이해 당사자의 이야기를 듣는 것을 목표로 하였다. 자체적 검토를 마친 뒤 관계자를 섭외하고 인터뷰하는 데에 시간과 노력을 많이 투자하였다. 결론적으로 교육 봉사 동아리 회장, 성북강북교육지원청 교육복지정책 담당자, 성북청소년미래지원센터 대학생 멘토링 사업 담당자, 성북구 거점학교 석관중학교 지역사회교육전문가로, 고려할 수 있는 모든 관계자의 의견을 들어볼 수 있었다.

교육 봉사 동아리 회장과 논의하며 정책 제안서에 회장의 의견을 반영하였고, 동아리 회장과 함께 성북강북교육지원청에 방문하여 담당자와 인터뷰하는 시간을 가졌다. 이후 중학교 교직원에게 해당하는 지역사회교육전문가와는 대면 인터뷰를, 성북청소년미래지원센터의 담당자와는 서면 인터뷰를 진행하였다. 전반적으로 모두 시행된다면 보다 개선된 정책을 실현할 수 있을 것이라는 긍정적인 입장을 보여주셨다. 더불어 귀담아들을 피드백 역시 존재하였는데, 현재 제안된 정책은 구체성의 측면에서 보다 보충이 필요하다는 점이 그것이었다. 석관중학교 지역사회교육전문가분께서는 제안 취지나 내용에 대해서는 깊이 공감하는 한편, 단순 공문을 통한 홍보의 실효성에 대해 의문을 제기하셨다. 또한 성북미래지원센터의 대학생 멘토링 담당자분께서는 본 정책 제안의 강점은 현황에 대한 탄탄한 조사와 이를 기반으로 한 차별화된 개선점 제시라는 피드백과 함께 구체화에 대한 필요성을 짚어

주셨다.

모든 이해관계자와의 면담을 통해 현재까지의 정책 설계에 대해 검토한 이후, 다시 정책 보완의 단계에 접어들었다. 앞서 언급했듯이 기존의 아이디어에서는 중계 플랫폼에 대한 구체성이 결여되어 있었다. 공문 발송만으로는 지금까지의 방식과 크게 다르지 않고, 보다 나은 연계성을 기대하기 어렵다고 판단하였다. 이에 대한 해결책으로 ‘어플 혹은 웹사이트를 활용한 플랫폼’을 논의하였다. 사이트에서 교육 봉사 동아리의 멘토를 체계적으로 등록할 수 있으며, 학생은 사이트를 통해 동아리에 연락할 수 있는 방식을 취한다. 이는 관, 대학 동아리, 학생 간의 균형적인 협력을 가능하게 할 것이며 지속적인 소통 및 관리의 효율성도 증대될 것이라 기대할 수 있다. 논의를 바탕으로 직접 웹 사이트를 제작하였으며 이는 정책 제안의 과정에서 설득력을 높여줄 것이라 확신한다.

최종 단계는 정책 제안이었다. 본 고에서는 서울시 교육감, 성북강북교육지원청, 성북구청 등 성북구 교육 정책에 영향을 끼칠 수 있는 관을 제안의 대상으로 선정하였다. 각각 대변인 혹은 교육 복지 담당자와 유선 연결 후, 이메일을 제공받아 정책 제안서를 제출하는 과정으로 마무리되었다.

2. 한계 및 의의

우리 조가 본 프로젝트를 진행하면서 전반적으로 연구 설계 과정에서 구상했던 계획과 목표를 무리 없이 달성할 수 있었다는 점에서 연구 목표를 이뤘다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 현실적 문제로 차질이 생겼던 점이 있는데 가장 먼저 중학생 대상 설문조사가 이에 해당한다. 몇 달간 수 차례 유선 연결, 이메일, 공문 발송을 통해 연락을 지속하고, 끊임없이 양해를 구하였음에도 불구하고 결국 설문조사는 이루어지지 않았다. 미성년자를 대상으로 하는 연구는 대상이 되는 학생들의 심리에 영향을 끼칠 수 있기 때문에 더욱 유의해야 하며 법적인 문제로 번질 수 있기에 학교 측에서도 선불리 도움을 줄 수 없는 현실적 문제가 있었을 것이다. 하지만 이로 인해 시간과 체력을 많이 허비할 수밖에 없었고 연구의 후반부에는 이를 대체할 수많은 인터뷰를 섭외 및 진행해야 했다. 덧붙여 만일 구체적인 수혜자가 될 학생들의 설문조사가 가능했더라면 보다 더 효과적인 정책을 고안해 낼 수 있었을 것이었지만, 연구 과정 내내 많은 방법을 시도하였음에도 결국 불가피하게 대상을 일반화하여 진행할 수밖에 없었다. 결과적으로 이는 또 하나의 한계로 연결된다.

바로 연구 설계 과정에서는 6월 1일 지방선거를 앞둔, 후보자 캠프에 정책을 제안하는 것을 목표로 하였으나 시간적 문제로 그것이 불가능해진 것이었다. 많은 경우 당선인보다는 후보자의 경우에 소통에 대한 반응성이 높다는 점에 근거하여 후보자 캠프에 정책을 제안하고 이에 대해 이야기를 나누고자 하였으나 여러 한계에 부딪혀 선거 이후 교육감 당선인과 교육청에 제안하는 것이 최선이었다. 마지막으로 정책 제안 이후, 이렇다 할 답변을 받지 못함이 못내 아쉬움으로 남는 바이다.

그러나 이러한 시행착오를 겪고 또 다른 방법을 통해 시도하는 과정 속에서 책에서 벗어나 연구에서만 배울 수 있는 가치를 체득할 수 있었음은 분명하다. 즉 성북구의 지역 사회를 면밀히 고찰하고 이해할 수 있었다는 점에서 본 연구는 큰 의미를 갖는다고 할 수 있다. 단순히 ‘생활 주민’의 지위를 벗어나 성북구에서 나고 자란 이들의 입장이 되어 고민하고 탐구하는 것은 이 지역에 대한 이해와 공감, 애착을 형성하게 해주었다. 또한 연구를 진행하면서 정책의 수혜자만을 고려하는 것이 아니라, 정책을 제공하는 입장, 이를 담당 및 주관하는 입장, 그리고 간접적으로 연관이 있는 이들까지 널리 고려하는 시야를 경험할 수 있었음에, 그 가치는 이루 말할 수 없을 것이다. 관계가 있다고 생각되는 이들을 가능한 널리 고려하고 포함하여 이야기를 나눔으로써 배우는 것이 정말 많았다. 이론을 기반으로 하여 이를 현실에 적용하는 과정을 몸소 겪을 수 있었던 본 연구는 정치학도로서 큰 배움을 가져다주었다. 궁극적으로 이를 기반으로 설계된 정책은 실현 가능성, 효용성, 효율성 등 뛰어난 평가를 받을 수 있으리라 확신한다. 현재 정책에 대한 깊이 있는 탐구는 물론 개선점을 고안해냈다는 점에서 본 연구의 목표를 달성했다고 볼 수 있다. 이러한 프로젝트를 진행할 수 있는 좋은 기회를 가질 수 있음에 감사드리며 보고서를 마무리하고자 한다.

참고문헌

- 김경근. 2021. “한국 사회 교육격차의 실태, 배경 및 정책대안.” 『미래성장연구』 7(2), 117-129.
- 김수혜·손수경·임혜정·노연경. 2020. “OECD 형평성 지표로 본 교육격차 추이: - 서울교육종단연구 1~9차연도 자료 분석을 바탕으로 -.” 『서울도시연구』 제 21권 제2호, 127-144.
- 김순양·전기우. 2012. “우리나라 교육불평등 대처 정책의 우선순위 설정: 일반교사를 대상으로 한 Borich 요구도 분석(Needs Analysis).” 『한국정책연구』 12(3), 15-45.
- 김태희. 2021. “코로나19 시대 저소득층 교육격차 해법될까... 서울시, 취약계층 무료 인강 ‘서울런’ 27일 오

- 픈.” 『경향신문』 (8월 25일).
- 박미희. 2020. “코로나19 시대의 교육격차 실태와 교육의 과제.” 『교육사회학연구』 30(4), 113-145.
- 윤수인·이홍직. 2019. “한국의 교육 불평등에 관한 분석.” 『한국웰니스학회지』 14(1), 275-283.
- 이두휴. 2011. “도시와 농촌간 교육양극화 실태 분석.” 『교육사회학연구』 21(2), 121-148.
- 이정민·정제영. 2020. “수저계급론에 대한 비판적 담론 분석 : 교육불평등을 중심으로.” 『교육정치학연구』 27(3), 73-96.
- 황규성. 2016. “한국의 교육 불평등.” 『월간 복지동향』 (216), 12-17.
- 성북구청. 2021. 2021 성북구 사회지표조사. 성북구청 기획예산과.
- 성북구청. 2020. 2020 성북통계연보. 성북구청 기획예산과.

청소년의 사회적 자본 형성 프로그램으로서의 지역구 청소년의회를 위한 제언:

서울시 소재 지역 청소년의회 활동가의 FGI를 중심으로

김예진 · 이현웅 · 한승하

- I. 서론
- II. 이론적 배경
- III. 연구방법
- IV. 연구결과
- V. 결론

I. 서론

1. 연구동기 및 목적

본 3조 ‘청정수(청소년의 정치참여를 바라는 수정구슬)’의 연구주제는 “사회적 자본 형성 프로그램으로서의 지역구 청소년의회를 위한 제언”이다. 지역구 청소년의회는 현재 청소년이 참여할 수 있는 몇 안되는 사회참여의 기회이다. 청소년의회 활동을 통하여 자신이 해결하고자 하는 사회문제를 주체적으로 탐구하고 동료 청소년 의원과 공유하고 조정하는 과정을 거치며 ‘사회적 자본’을 형성하게 되고 정치적 역량을 기르게 된다. 본 3조는 청(소)년의 정치적 역량의 성장 요인으로 사회적 자본에 주목하며, 사회적 문제를 주체로서 해결하는 경험이 지역사회와 청년 대표성 증진에 도움이 된다는 관점에서 ‘청소년의회의 의의를 잘 살리기 위해서 보완해야 할 점을 없을까’라는 의문에서 설정한 주제이다. 이러한 연구주제를 설정하는 데는 지방동시지방선거에 반영된 선거법 개정과 꾸준히 지적되어 온 청년정치를 뒷받침할 배경과 역량의 부재가 영향을 주었다.

2022년 제8회 전국동시지방선거는 만 18세 청소년의 출마가 가능해진 첫 번째 선거이다. 이번 선거법 개정은 청년의 정치참여에 대한 장려책의 일환으로 마련된 것으로, 지방선거 기초의회 출마자 중 40세 미만 청년 후보의 비율은 지난 지방선거(6.6%)보다 증가하여 10.4%를 기록했다는 점에서 변화의 긍정적인 영향을 확인할 수 있었다. 선거 과정은 투표와 출마를 가리지 않고 대의민주주의 체제에서 자신의 의사를 전달할 수 있는 수단으로서 그 참여의 중요성이 매우 크다. 이를 고려하면 이번 선거권 개정으로 출마 연령이 하향된 것은 2019년 선거권 연령 조정에 이어, 청소년 참정권의 커다란 진전이라고 볼 수 있다.

하지만 청소년 참정권에 대한 꾸준한 목소리와 청년 정치에 대한 시대적 요구에 발맞춰 제도가 마련되었다하더라도 지금의 청(소)년들에게 정치에 참여할 배경, 역량이 충분히 뒷받침되고 있다고 볼 수 있을까? 결론부터 말하자면 그렇지 않다. 우선 한국의 거대양당과 기존 정치세력은 청년이 정치에 참여할 공간을 제공하지 않는다. 청년의 정치참여에 대한 연구들을 살펴보더라도 한국정치에서 청년의 정치참여와 대표성은 선거 시기에만 등장하는 구호라는 것이 대부분의 평가이다. 국제의원연맹에서 발표한 의회의 청년대표성은 조사대상인 147개국 중 143위로 하위권을 기록했으며, 공천을 받는 청년 후보들은 대중적 인지도가 높거나 이미 외적인 성공을 이룬 정당 외부 인사들로 당 내부에서 성장하여 실질적

인 목소리를 내는 역할을 하기보다는 이른바 ‘상징적인’ 존재에 머물러 있다고 평가받는다(윤지소·권수현 2020).

또한 청년 세대 자체적으로 정치적 역량을 충분히 갖추지 못했고, 그 이전에 역량을 기를 수 있는 기회가 부족하다는 점도 뼈아픈 지점이다. 민주시민교육의 첫 단계를 맡을 학교 교육과정에서 선거 참여의 효능감이나 대표 선택의 기준 등에 대한 내용은 상대적으로 소홀히 다루어지고 있으며, 교육의 성질도 지식 위주의 선거 교육으로 정치적 판단 능력을 향상시킬 수 있는 쟁점 토론 수업은 현실적으로 배제되어 있다(이수경·정필운 2021). 또한 청년이 자신의 삶을 둘러싼 문제들에 대해 사회적 목소리를 내고 의사결정에 참여할 수 있는 기회는 한정되어 있어 구조적인 지체 현상이 발생하고 있다(이윤주 2019). 이러한 교육과 기회의 부족은 청년층의 사회적 괴리로 인해 세대 불균형을 강화시킬 뿐만 아니라 시민으로서의 정체성을 형성하지 못하고 정치적으로 무관심하게 만든다.

- 청년들이 정치에 참여할 배경이 뒷받침되어 있지 못하다.
 - 가) 의회의 청년대표성은 전세계를 기준으로 하위권
 - 나) 공천을 받는 후보들은 외부 인사들로 ‘상징적인’ 존재에 머물러 있음
- 청년들이 정치적 역량을 충분히 갖추지 못했다.
- 청년들이 정치적 역량을 기를 기회가 부족하다.
 - 가) 학교 교육과정에서 정치적 판단 능력을 향상시킬 프로그램 부족
 - 나) 사회적 문제를 해결할 기회 한정

〈표 1〉 한국 청년정치 활성화의 장애물

그런 점에서 한국정치세미나 수업은 앞서 언급한 문제에 대하여 해결책을 찾을 좋은 기회라는 생각이 들었다. 한국정치세미나: 2022 지방선거 참여관찰수업은 지역기반의 시민 정치교육이라는 주제 의식을 가지고 진행되는 수업이다. 이때 ‘지역기반’이란 교육대상인 학생과 탐구하고자 하는 연구문제 사이의 거리가 좁다는 것을 의미하며, ‘시민정치교육’이란 청소년과 여성을 포함하는 모든 시민으로 하여금 정치현안에 대한 관심을 가지게 함으로써 적극적인 정치참여의 동기를 부여하는 교육을 뜻한다(이태동 2016). 지역사회를 ‘민-관’으로 접근하는 이분법적 분석에서 벗어나 ‘학’의 역할을 부각시킴으로써 지역사회의 문제에 주체로서 참여하는 과정이라는 점에서 큰 의의가 있다.

우선, 청년들의 정치적 역량이 부족하고, 이를 성장시킬 기회가 부족하다는 점은 당장 2030세대를 이루고 있는 우리 대학생들과 직접적으로 연결되는 문제이다. 특히 기초의회부터 광역자치단체까지 청년 대표성이 부재한 것은 당장 지역사회의 문제에 청년의 의견이 반영되기 힘든 구조를 만든다는 점에서 ‘지역기반’의 문제의식에 부합한다. 또한 해결책으로서 다양한 시민정치의 경로를 고민하는 과정에서 주체적으로 사회적 문제를 해결하는 기회를 시민들과 공유할 수 있게 된다. 이는 정치참여의 동기와 역량을 키울 기회를 제공한다. 이 점에서 ‘시민정치교육’과 ‘학’의 주체적인 사회 참여라는 수업의 주제의식을 실현할 수 있는 주제이기도 하다.

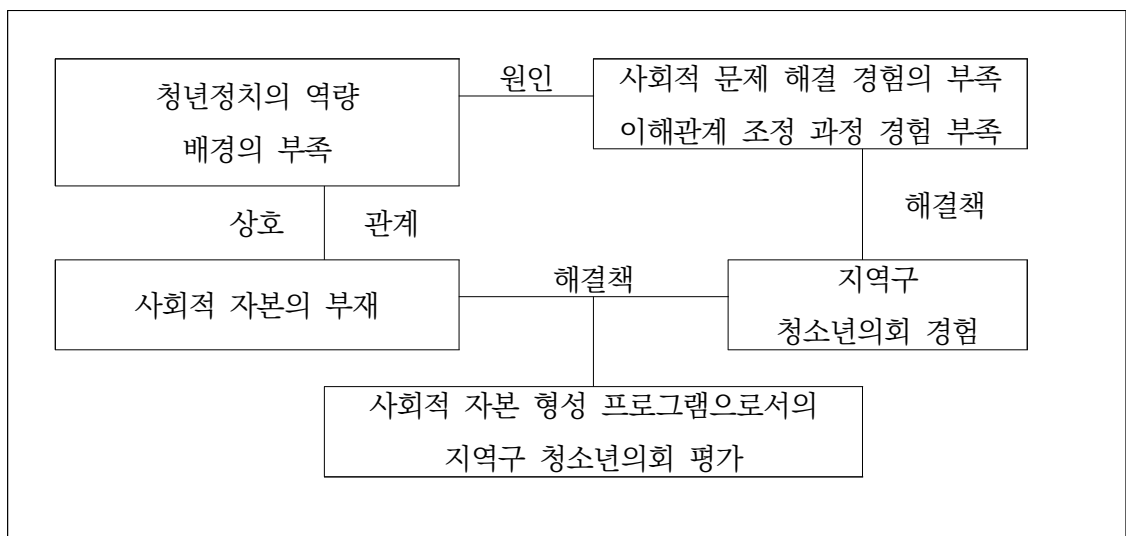
본 3조가 이처럼 ‘한국 청년정치 활성화의 장애물’을 문제점으로 주목했다면 해결책으로는 ‘사회적 자본’에 집중하였다. OECD에서 정의한 사회적 자본이란 “집단 내 또는 집단 간의 협력을 촉진하는 공유된 규범, 가치, 이해와 결합된 네트워크”로서 사회적 관계 속에 내장된 것으로 공공재적 특성을 보이며 도덕적 자본의 개념을 내포하고 있다. 즉, 사회적 문제를 해결하는 창구와 그러한 창구에 대한 시민들의 믿음으로서 한국 청년정치 활성화를 위하여 마련해야 할 정치적 역량 성장의 기회는 사회적 자본의 개념과 분리할 수 없다는 의미이다.

그러나 한국의 사회적 자본 수준은 그리 높지 않은 편이다. 코로나 팬데믹으로 ‘결집효과’가 있었음에도 불구하고 한국의 정부 신뢰도는 45%로 OECD 회원국 전체 평균인 50.7%보다 낮다(행정안전부 2021). 또한 지방의 경우에도 역사적 배경을 가지고 자발적으로 발전한 지방자치를 제도화한 미국 등과는 달리, 한국의 지방자치제도는 이른바 ‘위로부터의 개혁’을 통해 도입되었고(김경은 2011), 급속한 경제성장을 거치면서 지역공동체가 빠르게 붕괴된 것에 반해, 많은 인구를 품게 된 수도권은 환경·교통·주거 등 이해관계가 더 자주 충돌하게 되었다. 그 결과, 한국의 시민사회가 미성숙하다거나 사회적 자본이 미축적되었다는 점이 지적되어왔다(이재열 2006).

따라서 본 3조는 사회적 자본을 향상하기 위한 방안으로 지역구 청소년의회 경험을 해결책으로 제시하고자 한다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 청소년기는 개인의 정체성을 형성하는 동시에 정치사회화 과정을 통해 정치적 인간으로 성장하는 시기이다. 이 시기에 경험하는 공적 활동, 정치효능감, 사회적 불평등 인식이 복합적으로 정체성, 나아가 사회적 자본 형성에 영향을 미치리라 예상할 수 있다. 둘째, 청소년의 사회 참여 활동, 정치와 법

수업 수강 여부, 청소년의회 참여 등이 정치 참여나 사회적 자본 형성에 도움이 된다는 실증 연구가 존재(고진영 2014; 김아영 2021)한다. 셋째, 청소년의회 과정을 통해 청소년의 관점으로 지역사회의 문제를 발견하고 해결하는 과정에서 지역사회 전반에 사회적 자본 형성된다. 즉, 지역구 청소년의회는 사회적 문제를 해결하는 과정에서 이해관계의 조정을 경험하는 개인과 적절한 해결책을 수용하는 지역사회 모두에게 사회적 자본 형성에 도움이 된다는 뜻이다.

그러므로 연구자인 본 3조는 지역구 청소년의회가 사회적 자본 형성 프로그램으로서 잘 작동하고 있는지 확인할 필요가 있다. 또한 활동 과정에서 겪고 있는 실질적 어려움을 고려하여 지역구 청소년의회의 발전방향을 제안하고, 이를 교육감·구청장에게 건의함으로써 의의에 맞게 자리잡도록 하는 것이 본 연구의 목적이다. 결과적으로 지역구 청소년의회는 청소년으로 하여금 직접적으로 사회적 문제 해결의 경험을 제공함으로써 정치적 역량을 성장시키게 할 것이며, 간접적으로 사회적 자본이 축적됨에 따라서 청년뿐만 아니라 모든 시민이 정치에 참여할 배경을 만드는 계기가 될 것으로 기대한다.



〈표 2〉 연구 주제와 목적

2. 용어의 정의

연구의 목적과 내용에 부합하기 위하여 주요 용어를 다음과 같이 정의한다.

- 지역: 지역이란 사전적 의미로 ‘일정하게 구획된 어느 범위의 토지’이다. 사전적 정의에서도 볼 수 있듯이 구획의 기준도, 범위도 모호한 개념이다. 하지만 본 연구에서 다룬 지역 청소년 활동은 서울의 각 구청이나 구의회에서 운영하고 있는 청소년 센터나 청소년 의회를 중심으로 분석될 것이기 때문에 편의를 위하여 행정구역으로 구별되는 시·군·구로 기본적으로 정의할 것이다. 하지만 이러한 정의에도 불구하고 지역 청소년 활동에서 다뤄질 문제는 지역 청소년 활동가들의 생활 공간에서 발견된 경우가 많다는 점에서 반드시 일치하지는 않을 수 있다는 점을 미리 밝혀둔다.

- 청소년: 청소년이란 일반적으로 어린이와 청년의 중간 시기를 의미하는 말로, 법령이나 규범에 따라 달라지지만 대한민국의 청소년기본법에서는 9세에서 24세의 사람이라고 정의하고 있다. 하지만 후술할 지역 청소년 활동은 지역문제에 대한 인식과 해결책 도출, 법률 제정과 행정에 대한 이해가 필요하다는 점에서 어느 정도의 의사결정능력이 발달되어 있어야 한다. 이에 따라 청년심리학에서 의사결정능력 분석의 유의미한 분석 대상이 되는 청년 중기 이후(한건환·장휘숙 2002)에 논의를 집중할 의미가 있다. 그 중에서도 중·고교 시기에 해당하는 청소년 초·중기는 생애 발달과정에서 진로를 탐색하고 준비하는 중요한 시기(박가열 2008)라는 점에서 본 연구에서는 청소년을 만 14세에서 만 18세로 정의하고자 한다.

- 지역 청소년 활동: 지역 청소년 활동이란 ‘청소년’이 자신이 생활하는 공간인 ‘지역’에서 발견한 문제를 해결하기 위해 참여하는 모든 학교 외의 활동을 의미한다. 학교 구성원과 조직한 자율 동아리, 봉사활동, 정당 활동 등 다양한 종류의 지역 청소년 활동이 있으나 연구 대상자 섭외와 사례 분석, 연구 목적을 고려하여 각 구청, 구의회 등에서 운영하는 청소년 참여위원회, 청소년의회를 주된 분석 대상으로 삼고자 한다.

3. 연구의 의의와 한계

본 연구는 청년세대의 정치적 역량을 성장시킬 방안으로 사회적 자본에 집중하고 그 구체적인 방향을 청소년의회로 제시하여 “사회적 자본 형성 프로그램으로서의 지역구 청소년

의회”를 위한 제언을 제시했다는 의의를 가진다. 이는 “청소년의회를 하면 문제해결 주체를 더 자주 접할 수 있어서 좋다”는 단순한 서술에서 벗어나 사회적 자본 형성에 있어 “사회적 지도층과의 정서적 거리감을 줄일 수 있다”는 이론적 배경을 바탕으로 한 설명을 제공할 수 있을 것이다. 뿐만 아니라 ‘학생’이라는 성격을 가진 유권자에게 어떤 요인이 정치·선거 참여에 영향을 주는지 확인한다는 점에서 유권자 연구에도 일부분 기여할 수 있을 것이다. 특히 학교는 필연적으로 주변 지역사회와 밀접한 영향을 주고받는 한편, 학생들은 학교에서 대부분의 시간을 보내고 있으므로 학교-학생-지역사회 간의 관계를 살펴볼 수 있다는 점도 중요하다.

한편, 사회적 자본이 정치 참여와 선순환관계를 가진다는 것은 공통적인 의견이며, 한국에서의 연구를 검토해볼 때 실증적으로도 확인(이재현 2020; 김기동 외 2017)되고 있지만 사회적 자본의 형성요인을 개인의 의도적 투자, 공동체 수준의 제도적 자원, 사회 불평등 인식 등 다양하게 분석하는 입장이 존재한다(강철희·이상철 2013). 이러한 사회적 자본의 형성요인에 대한 입장 불일치는 사회적 자본이 가지고 있는 개념의 특이성 때문이라고 볼 수 있다. 정당일체감이 변화하는가에 대한 논쟁이 지속되었던 것처럼 개인의 심리, 인간관계, 사회 배경을 개념상 포함하고 있는 용어는 양적 연구에 의해서는 인과관계가 비교적 명확하게 확인될지라도 나아가 이해를 위해서는 독립변수가 구체적으로 어떤 방식으로 왜 종속변수에게 영향을 미치는가에 대한 기술연구가 반드시 필요하다(이상수·이명진 2016). 본 3조에서 진행한 FGI를 통해 일정부분 설명을 제공할 수 있을 것이라고 생각한다.

마지막으로 청소년의회에 대한 청소년 활동가들의 의견을 바탕으로 한 제언이라는 점에서 의의가 있다. 우선 참여자들의 경험을 “이 활동이 의미있었나요?; 이 활동에서 아쉬운 점은 무엇인가요?” 등 모호하고 피상적인 질문으로 측정하기보다 “사회적 지도층을 만난 경험이 있나요?; (경험이 있다면) 사회적 지도층에게 받은 인상은 무엇이었나요?; 사회적 지도층을 만난 경험 이후 사회적 지도층이 되고 싶다는 생각이 들었나요?”과 같이 프로빙 기법을 활용하여 심층적인 답변을 담고자 하였다. 또한 도출된 활동가들의 의견을 바탕으로만 성과나 문제점을 서술하지 않고 현장 조사를 진행하였다. 이를 통해 활동가들이 언급한 내용을 실질적으로 확인할 수 있었다. 위 과정을 통하여 청소년 활동가들의 의견을 충실히 반영하고자 하였고, 다른 연구와 차별점을 두었다.

하지만 다음과 같은 연구의 한계가 존재한다. 첫째, “청소년의회 활동이 사회적 자본에 도움이 되는가”에 대한 정당화가 문헌 연구에 의존한다. 본 연구를 통해서 확인하는 것은

그러한 전제 아래에서 “청소년의회 활동이 ‘어떻게’ 사회적 자본 형성에 기여하는가”이다. 이를 해결하고자 FGI 연구에 사용된 문항들은 이미 진행되어 검증된 선행연구의 문항을 사용하였고, 약식화된 설문지를 활용하여 그 결과를 해석한 논의를 제시하고자 한다. 둘째, FGI와 심층면접 진행 과정에서 연구자들의 역량 부족으로 충분한 답변을 이끌어내지 못하거나 매끄럽게 진행하지 못한 경우가 있었다. 이를 해결하고자 답변을 해석하여 서술한 이후 대상자들에게 검수하는 과정을 거쳤다. 또한 답변 내용을 거의 그대로 서술하여 답변의 왜곡을 줄이고자 하였다. 마지막으로 연구 비용과 시간의 문제로 인하여 대상자 섭외나 추적 연구가 미비하였다. 이는 후속 연구에서 더 많은 청소년 활동가를 인터뷰하고, 지역구 청소년의회 활동의 주기에 맞춘 패널 연구가 진행된다면 유의미한 연구가 될 것이라고 생각한다.

II. 이론적 배경

1. 사회적 자본

사회적 자본이란 경제주체 간 협력을 촉진하는 신뢰, 규범, 네트워크 등 사회적 맥락에서 발생하는 일체의 무형자산이라고 볼 수 있다. 이중 신뢰와 규범은 개인의 태도와 관련되어 있다면, 네트워크 활동은 사회 인프라적 성격을 가지는 것으로 즉, 사회적 자본은 사유재와 공공재의 특성을 동시에 지니고 있다고 볼 수 있다. 본 연구에서는 분석대상을 고려하여 개인의 태도에 관련되어 있는 사회적 자본 논의에 더 집중해볼 것이다. 한편, 신뢰는 사회적 자본을 구성하는 가장 대표적인 요소이며, 그로 인해 신뢰와 사회적 자본을 혼용하는 경우도 많다. 다만, 보편적 신뢰와 달리 사회적 자본은 ‘모집단’을 필요로 한다는 점에서 개념상의 차이가 있다(강철희·이상철 2013).

사회적 자본에 대한 논의는 미국 웨스트버지니아 주 농촌 지역을 담당하는 교육장이었던 하니판이 학교 교육의 개혁을 촉구하는 서신에서 ‘사회적 자본’이라는 용어를 처음 언급한 것에서 시작된다. 하니판은 자선과 친교, 동정심, 사회적 교류 등이 사회적 자본의 축적을 일으키고, 사회 전체의 생활수준을 향상시키는데 기여한다고 보았다. 이러한 하니판의 사회적 자본 개념은 한동안 주목 받지 못하다가 1890년대 들어 프랑스의 사회학자인 부르디외의 논의를 기점으로 주목받기 시작하였다(이동원 외, 2009). 이후 ‘사회적 자본’ 개념은 콜먼, 퍼트남, 슬래너 등 연구자들에 의하여 구체화되었다. 본 연구에서는 부르디

외의 사회자본의 개념을 먼저 다루고, 콜먼과 퍼트남의 논의를 고찰해보고자 한다. 그 이후 마지막으로 슬래너의 논의를 포함시켜볼 것이다.

부르디외는 사회자본을 “제도화되었건 혹은 제도화되지 않았건 상호 면식이 있어 알고 지내는 사이에 지속적으로 존재하는 관계의 연결망을 통해 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 자원의 총합으로 정의하였다. 부르디외의 논의는 시장에서의 이윤 추구를 위한 교환 행위와는 다른 형태의 사회적 교환에 대한 설명을 제공한다는 점에서 의의가 있다(Pierre Bourdieu·류석춘 외 2003). 예를 들어 선물을 주고 받는 행위 속에서 우리는 노력과 정성이 담긴 선물을 가격으로 평가하지 않는다. 동시에 선물을 하는 사람은 자신이 들인 정성을 상대방이 알아차릴 것이라고 믿으며 즉각적인 보상은 받을 수 없더라도 장기적으로 어떤 형태로든 상응하는 이익이 있으리라 상정한다. 이와 같이, 합리적 인간관에 기초한 세계관을 벗어나지 않으면서도 관계의 연결망에 자본이라는 성격을 부여하여 창의적인 설명을 제시한 것이다.

부르디외는 사회자본을 “제도화되었건 혹은 제도화되지 않았건 상호 면식이 있어 알고 지내는 사이에 지속적으로 존재하는 관계의 연결망을 통해 얻을 수 있는 실제적이고 잠재적인 자원의 총합으로 정의하였다. 부르디외의 논의는 시장에서의 이윤 추구를 위한 교환 행위와는 다른 형태의 사회적 교환에 대한 설명을 제공한다는 점에서 의의가 있다(Pierre Bourdieu 1955). 예를 들어 선물을 주고 받는 행위 속에서 우리는 노력과 정성이 담긴 선물을 가격으로 평가하지 않는다. 동시에 선물을 하는 사람은 자신이 들인 정성을 상대방이 알아차릴 것이라고 믿으며 즉각적인 보상은 받을 수 없더라도 장기적으로 어떤 형태로든 상응하는 이익이 있으리라 상정한다. 이와 같이, 합리적 인간관에 기초한 세계관을 벗어나지 않으면서도 관계의 연결망에 자본이라는 성격을 부여하여 창의적인 설명을 제시한 것이다.

애초 그의 논의는 문화자본이나 사회자본과 같은 은폐된 형태의 자본이 축적된다면 불평등을 재생산할 수 있다는 설명을 위한 것이었다. 하지만 미국의 사회학자 콜먼에 의하여 사회자본 개념은 사회적 자본으로 확장되어 논의되었다. 콜먼에 따르면 사회자본은 구조에 속하는 개인이나 집단으로 하여금 특정한 행위를 하도록 유도하고 촉진한다. 특히, 사회적 자본은 그것이 없으면 이룩하기 어려운 목적을 성취할 수 있도록 해준다(Coleman 1988)는 점에서 큰 의미가 있다. 그는 사회적 자본을 기능적으로 접근함으로써 신뢰나 규범, 즉 개인적 태도가 존재한다면 어느 집단에서나 존재하게 된다. 따라서 콜먼의 사회적 자본 논

의는 폐쇄적이고 전략적인 성격으로서 합리적 선택 모형에 기반한 인간관을 바탕으로 두고 있으며, 조직 내의 사회적 자본은 다리놓기나 약한 연대를 통해 연결 효과를 일으킨다는 점에서 기능을 발휘하고 있다고 본다.

이와 달리 퍼트남의 경우, 사회적 자본을 공동체의 제도적 자원에 기반하는 공동체적 특성으로 보았다. 그는 1970년대 초에 공공문제에 대한 관할권이 중앙 행정부에서 지방정부로 이전되었던 일라리아의 사례를 탐구하는 과정에서, 사회적 자본이 지역적 네트워크 간 수평적 관계에서 도출됨으로써 집합행동에 대한 win-win 해법을 찾는 데 도움이 된다고 보았다. 그는 이탈리아 북부에서는 호혜성의 규범, 시민적 참여의 네트워크, 심지어는 축구 클럽이나 문인동우회 등에 사회적 자본이 내재하였던 반면, 남부에서는 사회적 관계가 수직적으로 구조화 되어 있었고 이로 인하여 집합행동의 딜레마를 해결하는 과정이 매우 상이했다고 분석하였다. 결론적으로 국가와 시장이 시민적 유대가 형성된 상황에서 효율적으로 작동하였다는 것을 보임으로써 사회적 자본의 효과를 고찰하였다(Putnam 2000).

그는 사회적 자본을 공동체적 특성으로 분석하였음에도 불구하고, 사회적 자본의 형성 요인으로 시민적 참여를 강조하였다. 그는 저서에서 정치 참여, 단체활동, 자원봉사 뿐만 아니라 직장에서의 연계나 자선심, 정직과 신뢰 같은 요소가 사회적 자본의 요인이 된다고 보았다. 이러한 요소들은 사소한 것이 아니라 오히려 미국의 사회적 자본 감소에 큰 영향을 끼치는 것으로 전에는 일반적 호혜성에 의해 강화된 비공식적 네트워크, 즉 사회적 자본을 통해 이루어지던 것을 이제는 공식적 제도, 그중에서도 특히 법에 의존하여 달성하고 있다고 보았다(Putnam 2009). 따라서 그의 논의를 종합해보자면 사회적 자본은 시민들에게 집단적 문제들을 보다 쉽게 해결할 수 있게 하고, 공동체를 부드럽게 움직일 수 있게 해주는 윤활유 역할을 한다. 사람들이 서로 신뢰하고 신뢰받을 만한 곳으로 인식하게 한다는 것이다. 그는 이러한 사회적 자본을 단체의 회원, 봉사, 프로젝트 동참, 투표율, 사회적 신뢰 등으로 측정하고자 하였다.

마지막으로, 우슬레이너도 시민의 자발적인 사회참여를 중요하게 상정하지만, 그 이전에 사회적 불평등에 대한 인식이 사회적 자본에 영향을 끼친다고 설명한다. 사회적 불평등이 높으면 직간접적으로 보편적 신뢰를 매개로 하여 시민의 사회참여를 감소시킬 뿐만 아니라 다음과 같은 과정을 거쳐 사회적 자본 수준을 약화시킨다. 첫째, 사회적 불평등 수준이 높으면 저소득층은 정치가 더 이상 자신을 대변하지 않는다고 느끼며 사회 참여에서 배제될 것이라고 예상한다. 이에 따라 사회참여활동에 무관심해지게 된다. 둘째로 사회적 불평

등이 심화되면 부유층과 저소득층 간의 서로를 같은 공동체로 인식하지 않게 된다. 우슬레 이너는 보편적 신뢰가 낙관주의(공동체에 대한 낙관적 인식) 토대 위에서 구축된다고 보았는데 사회적 불평등은 이러한 낙관주의를 저해하는 것이다(Uslaner 2002, 강철희·이상철 2013에서 재인용).

이상의 논의를 정리하면 사회적 자본이란 집단 내 또는 집단 간의 협력을 촉진하는 공유된 규범, 가치, 이해와 결합된 네트워크로서 높은 보편적 신뢰, 높은 사회 참여 수준, 낮은 사회적 불평등 수준일 때 높은 형성 정도를 나타낸다고 정리할 수 있다. 따라서 이 각각의 요소들을 기준으로 청소년의회 활동의 효과에 대해 전체적으로 살펴볼 것이다. 또한 사회적 자본은 제도적 특성과 개인의 태도와 같은 사유재적 특성을 동시에 가지고 있는데, 본 연구에서는 청소년의회 활동가를 대상으로 한다는 점에서 제도적 특성보다는 개인적 경험이나 태도에 의해 분석이 이뤄질 것으로 보인다. 하지만 제언에 있어서는 이러한 개인적 경험의 의의를 살릴 수 있는 제도를 마련할 수 있도록 서술을 균형있게 하고자 노력하였다.

2. 청소년기의 특수성

인간은 전 생애 발달 과정 중 청소년기를 기점으로, 더 넓은 사회적 관계를 갖게 되며, 사회적 관계의 형성은 그들의 발달, 학교 및 사회적응에 상당한 영향을 미친다.(김선숙, 안재진 2012; 박성준 2015). 또한 청소년기의 발달적 단계 특징은 학교의 규칙과 체제를 이해하고, 자신이 속한 공동체와 지역사회에 대한 관심 및 참여의식이 증가한다는 점이다. 이 과정을 통해 청소년은 사회적 관계를 이해하고 사회와 소통하며 성숙한 시민이 되어가는 전인격적인 성장을 이뤄낸다(최혜경·전주성 2021). 그러므로 청소년기에 올바른 사회적 관계를 형성할 수 있도록 환경을 조성해주는 것이 중요하다.

청소년기는 사회적 관계뿐만 아니라 생물학적, 행동적 측면까지 주요 발달이 일어나는 시기이며, 발달로 인한 변화는 당시에 향후 모두에 영향을 미치는 삶의 관점을 형성한다.(송리라 2021) 또한 청년기와 유사한 정서적 경험과 감정을 갖지만, 그에 대한 자극에는 더욱 민감하게 반응하는 시기이므로(신혜정 2002), 청소년기의 경험은 성인기부터의 인생 전반을 결정짓는 토대가 될 수 있다. 그러므로 청소년기의 환경을 사회적 자본을 자연스럽게 지속적으로 쌓아갈 수 있도록 조성해줄 필요가 있다.

2009년에 실시된 청소년 시민성 및 시민의식 교육효과 국제 비교조사에 따르면, 청소년 시민 지식 수준은 최상위였음에도 불구하고, 청소년의 사회 전반에 대한 신뢰와 공동체에 대한 참여는 최하위를 면한 수준이었다. 이는 우리나라 청소년의 민주시민역량이 불균형하게 발달하고 있음을 의미했다(장근영·박수익·장지영 2011). 그렇기 때문에 현재 우리나라 청소년들의 시민성 개발 측면에서 당면한 연구 질문은 단순한 지식 교육이 아니라, 내면의 사회적 자본 형성되는 방법이며, 이것이 그들의 어떠한 참여 행위에서 비롯되는지이다. 더 나아가 요컨대 제도적 정치 참여가 제한되어 있는 청소년기에 어떠한 시민성 관련 활동이 어떠한 사회적 인식과 가치를 내면화하게 하는지 규명해 볼 필요가 있다.

실제로 청소년 시기의 교내·외 시민성 관련 활동은 정치 참여에 긍정적 영향을 미친다는 연구가 여러 차례 있었다(변길섭 2014; 이봉민 2014; 이지은 2009; 민영·노성종 2011). 또한 청소년기에 형성된 사회적 자본이 성인기까지 상당부분 지속성을 가진다는 점에서, 청소년 개개인의 내면화된 사회적 자본은 우리나라 시민사회 발전에 가장 중요한 잠재적 원동력이 될 것이다. 그러므로 본 연구에서는 현재 청소년들에게 사회적 자본이 어느 정도 형성되어 있는지, 이 형성과정에서 청소년 자치기구(청소년의회) 활동이 어떻게 기여하는지 규명해보고자 한다. 결론적으로, 본 연구는 인간의 생애 중 가장 긴 시기인 성인기의 기반이 되는 청소년기에 겪는 경험은 그 어느 시기보다 개인의 가치관과 자아정체성 형성에 많은 영향을 끼치므로, 어떠한 경험을 통해 우리 사회의 토대가 되는 사회적 자본을 어떻게 형성시킬 수 있을지 탐색하고자 하며, 이를 통해 관련 연구 발전에 기여할 수 있으리라 기대하는 바이다.

3. 청소년의 정치 참여: 독일과 영국, 미국 사례를 중심으로

전세계적으로 선거 참여 연령이 하향되고 있는 추세이며, 이 추세에 따라 많은 국가들은 청소년들이 직접 정치의 현장에 참여할 기회를 제공하고 있다. 그 중 서울시 청소년의회의 운영에 모범이 될 수 있는 몇몇 국가의 사례들을 조사하고, 조사한 자료를 바탕으로 서울시 청소년의회 운영과 관련한 제언에 참고하였다.

1) 독일

독일은 역사적 배경을 교훈으로 삼아, 독재자의 출현을 막는 방안으로 시민들의 정치교

육을 중요하게 생각하며 학교는 물론 일상의 공간에서도 정치교육이 이루어질 수 있는 환경 조성을 위해 노력하고 있다. 따라서 독일을 청소년 정치 참여 모범 국가라 할 수 있기에 사례로 선정했다. 특히 독일은 어린이와 청소년 시기부터 정치교육이 이루어져야 한다는 국가적, 사회적 합의를 바탕으로 어린이와 청소년에게 다양한 정치 참여 기회를 제공하고 있다. 그 중에서도, ‘청소년의회’를 통해 청소년들이 실제 공적 의사결정에 참여하고 정치에 실질적인 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공하고 있다. 이는 단지 성인들의 의회를 모방한 형태 혹은 모의의회, 의회 교실 등의 형태를 띠고 있는 것이 아니다. 독일 각 주들은 법률에 지방자치단체가 청소년 관련 문제의 심의 및 결정에 청소년들이 참여하도록 하는 조항을 명시하고 있으며, 실제 청소년의회를 구성하기 위한 선거가 이루어진다. 대부분의 지역구 조례에 청소년의회 조직과 운영에 관한 조항이 없고, 청소년의회를 구성하기 위한 별도의 선거를 치르지 않는 우리나라의 청소년의회와 확연한 차이를 보이는 것이다. 또한 청소년의회가 활발하게 운영될 수 있도록 지방의회에서 할당하는 공공예산뿐만 아니라 학교, 민간단체, 개인, 기업, 연구소 등의 후원도 적극적으로 이루어지고 있는 추세다. 청소년의회에서는 청소년 의원들이 진행하는 프로젝트를 평가할 수 있는 ‘체크리스트’를 제공해 프로젝트 진행의 각 단계에서 청소년 의원들이 스스로 정책의 효용을 평가할 수 있는 기회를 제공하고 있다. 특히, 정책이 실현되고 난 후 피드백 과정까지 참여하도록 독려하는 것은, 청소년의회가 단지 정책에 대한 아이디어를 제공하는 하나의 장으로만 기능하는 것이 아님을 알려준다. 이를 통해 청소년들은 자신들이 제안한 정책에 대해 책임감을 가질 수 있으며, 형식 및 실질적 정당성을 확보한 정책을 실현함으로써 정치 효능감을 느낄 수 있다(조철민 2017).

2) 영국

영국은 청소년 비행과 같은 청소년 문제를 해결하기 위해 다양한 청소년 정책을 시행하고 있다. 그 중 눈에 띄는 것은 ‘시민교육’을 통한 청소년 문제의 해결이다. 이는 청소년들에게 자신의 사회적 책임과 역할을 부여하고, 자신에 대한 책임뿐만 아니라 사회의 구성원으로서 사회에 대한 책임을 질 수 있도록 독려하려는 의도이다(박선영 2011). 시민교육의 일환으로써 국가와 주 단위의 청소년의회가 존재하며, 영국의 청소년의회는 20년 이상 운영되어 오며 청소년들이 영국 사회를 이해하고 공존할 수 있는 방법을 배우는 교육의 장이 되어왔기에 모범 사례라 생각할 수 있다. 특히, 청소년의회의 운영과 시민교육의 목적

자체가 ‘사회적 신뢰의 제고’이므로 본 연구와 밀접한 관련성을 띠고 있기에 사례로 선정하였다. 영국은 청소년의회가 법이나 조례로 규정되어 있지는 않지만, 앞서 말했듯이 중앙 정부 차원에서 청소년의 정치 참여를 독려하고 있기에 중앙정부, 지방정부, 의회, 학교, 청소년 단체 등 여러 기관들이 적극적으로 협력하여 청소년이 정치에 참여할 수 있는 기회를 보장하고 있다. 영국의 청소년의회는 한국과 마찬가지로 정부가 직접 운영하는 경우와, 사설 기관이 위탁받아 운영하는 경우로 나뉜다(모상현 외 2021). 우리나라와 차이점이 있다면, 위탁운영에서의 위탁기관은 영국청소년위원회와 같이 청소년 사업을 수행하는 자선 단체라는 것이다. 일반적인 사설 기관이 아닌 공신력 있는 기관에 운영을 맡김으로써 청소년의회의 운영이 보다 원활하게 되고 있다. 그렇기에 정부를 포함한 다양한 기관으로부터 운영 자금을 조달받는다. 또한, 영국은 독일과 마찬가지로 청소년의회의 선거가 실제 의회 선거와 같게 하며, 청소년의회에서 합의된 의견은 직접 정부로 전달된다.

3) 미국

미국은 청소년 ‘의회’라는 이름을 가진 단체의 활동은 없거나 눈에 띄지 않지만, 의회의 형태가 아니더라도, 청소년이 정치에 직접 참여할 수 있는 다양한 기회를 보장하고 있는 국가 중 하나이다. 우선 ‘자문형 청소년위원회’의 경우 ‘청소년들이 자신들에게 중요한 영향을 끼치는 핵심적인 시의 정책 결정에 참여할 수 있도록 작용하는 구조’로 운영된다. 의제 선정, 선정된 의제에 대한 현장 및 여론 조사, 해결 방안 모색, 로드맵 제시, 피드백 등 어떤 한 문제를 해결하는 전 과정에 청소년들이 직접 참여하며, 관련 정치인이나 공무원들을 직접 만나 자신들의 의견을 전달할 기회를 제공받는다. 또한 ‘청부제도형 청소년 위원단’도 존재하는데, 이는 정부가 직접 청소년의 시민적 역량을 증진하는 데 기여하는 제도라고 할 수 있다. 일부 주에서는 청소년위원회를 주 정부의 부서로 배치하며 공공기관, 기업, 비영리 단체 등과 네트워크를 형성할 수 있는 기회를 보장한다. 게다가 청소년에게 영향을 주는 모든 법안이 반드시 청소년위원단의 검토를 받아 통과될 수 있도록 하고 있다. 청소년들은 청소년에게 영향을 줄 수 있는 다양한 정책들에 참여할 수 있는 형식적, 실질적 권한을 부여받는다. 한국에 존재하는 청소년의회에 비해 훨씬 강력한 권한을 가지고 있는 것이다(모상현 외 2021).

4. 한국에서의 선행연구 검토

한국에서도 청소년기본법 제2조 1항에서는 ‘청소년이 사회구성원으로서 정당한 대우와 권익을 보장받음과 아울러 스스로 생각하고 자유롭게 활동할 수 있도록 하며 보다 나은 삶을 누리고 유해한 환경으로부터 보호될 수 있도록 함으로써 국가와 사회가 필요로 하는 건전한 민주시민으로 자랄 수 있도록’ 한다고 했으며, 제2조 2항 1호에서는 이를 위해 청소년의 참여를 보장해야 한다고 언급하고 있다. 또, 동일법령 제5조의2에서는 청소년의 자치권 확대에 대해 이야기하는데, 청소년과 관련된 의사결정에 참여할 권리, 청소년 관련 정책 수립 절차에 청소년을 참여시킬 의무, 지방자치단체가 청소년참여위원회를 운영할 의무 등을 규정함으로써 청소년들의 정치 참여 기회를 법적으로 보장하고 있다.

하지만 민주시민교육은 1997년 교육기본법이 처음 제정될 때부터 한국교육에 목표였는데도, 지금까지도 민주시민교육에 대한 무관심과 오해, 사회적 합의 부족, 지식전달 위주의 수업방식, 학생 자치활동을 통한 민주시민교육 경험 부족 등 많은 문제점에 직면해 제대로 이루어지지 못하고 있다(김상무 2021). 쉽게 말하면 한국에서의 ‘민주시민교육’은 대부분 ‘현장’에서 이루어지는 교육이 아니며, 그마저도 입시를 우선시하는 분위기에 밀려 주목받지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고 ‘현장’에서 청소년이 정치에 직접 참여할 수 있는 기회가 완전히 제한되어 있는 것은 아니다. 지방의회(혹은 지역 청소년 센터) 산하 청소년의회, 청소년 참여위원회, 청소년의회교실 (모의의회) 등의 청소년 참여 제도를 통해 청소년들은 정책 결정 과정에 직접 참여하고, 정치인들과 대면할 수 있는 기회를 제공받는다. 이러한 청소년의 사회 참여가 사회적 자본에 도움이 된다는 실증 연구가 다수 존재한다. 조남익(2009)은 청소년 집단활동의 참여를 통한 사회적 신뢰 형성이 가능하다고 보았으며, 참여 수준은 사회적 신뢰 형성에 간접효과를 보이므로 청소년집단지도방법에 대한 필요성을 제시하였다. 홍정희(2016)는 청소년들의 참여 활동 경험은 연결성 있게 이어지면서, 청소년 자신에게 다가오는 삶의 맥락 면면을 능동적이고 주체적으로 통합하는 기회로 작용하고 있다고 보았다. 또한 이러한 참여 활동의 결속체가 구성원들의 경험과 지식을 모으고 분산시키는 과정을 통해 구성원간의 간극을 메우고 있다고 평가하였다.

청소년 사회참여의 하위분류로서, 한국의 청소년의회가 사회적 자본에 도움이 된다는 직접적인 연구가 존재하는 것은 아니다. 하지만 청소년의회가 공동체 의식, 정치 참여 의식

등 사회적 자본과 선순환 관계를 이루고 있는 요소들에 긍정적인 영향을 준다는 것이 다수 연구를 통해 확인되었다. 우선, 김아영·장여옥(2021)은 서울시와 경기도에서 운영중인 어린이·청소년의회에 참여하고 있는 청소년 의원 137명을 대상으로 온라인 설문조사를 진행하였는데, 청소년의회 참여정도가 적극적이고 청소년의회에 대한 만족도가 높을수록 구성원의식, 상호영향의식, 공익추구적 태도, 사회적 참여의식이 높다고 분석하였다. 이와 유사하게 김명정(2009)는 청소년의회 참여 경험이 정치효능감과 정치적 관용에 있어 긍정적인 영향을 미친다고 설명하였다. 한편, 청소년의회가 사회적 문제해결의 창구이자, 민주시민 교육으로 작용할 수 있다고 인식한 연구도 존재하였다. 이윤주(2020)는 청소년의회가 정책대상자인 시민이 주체가 되어 의견을 제시하고 영향을 미칠 수 있는 기구라고 설명하였다. 이는 청소년에게도 해당하며 자신들의 의사를 표출하고 정책 결정을 내리는 일련의 과정을 통해 자연스럽게 정치사회화를 경험한다고 보았다.

다만 제공된 기회가 청소년들에게 실질적인 정치 참여의 기회로 이어지는지에 대해서는 별개의 논의가 필요하다. 그러한 제도적 노력에도 불구하고 아직까지 한국에서 청소년이 정치에 직접적으로 참여한다는 것은 매우 어려운 일이다. 청소년위원회의 정책연구에 따르면, 우리나라에 마련된 청소년 참여 제도는 다음과 같은 문제점을 가지고 있다. 첫째, 참여 인원이 소수에 불과하며, 실질적인 의사 결정 권한이 부여되지 않아 영향력이 미미하다. 둘째, 지방 수준의 단체의 경우 지방의회에서 전시성 행정의 수단으로 청소년 참여를 활용하고 있으며, 단순히 의견 수렴의 역할만을 담당할 뿐 청소년들에게 실질적으로 주어지는 권한은 없다. 셋째, 학교 단위의 참여는 학칙에 의해 제약을 받기에 실제 의사의 반영이 이루어지기 어렵다(청소년위원회, 2005). 청소년이 정치 결정 과정에 직접 참여하고, 나아가 그 과정 속에서 사회적 자본을 쌓아갈 수 있을 때 비로소 청소년 참여 제도는 의미가 있는 것이다. 그런 관점에서 볼 때 본 논의는 청소년의 실질적인 정치 참여를 가로막는 장애물을 사회적 자본의 관점에서 고찰하고 이에 맞는 해결책을 제시하는데 의의가 있다.

III. 연구방법

1. 연구 질문

본 3조의 연구 질문은 “사회적 자본 형성 프로그램으로서 지역구 청소년의회는 잘 작동

하고 있는가”이다. 이러한 문제의식은 청년 세대의 부족한 정치적 역량과 참여 기회로 인한 청년 대표성의 부재에서 시작된 것으로, 연구자들은 해결책으로 사회적 자본에 집중하였다. 이러한 사회적 자본은 앞서 이론적 배경에서 논의한 바와 같이 사회적 특성이면서도 개개인의 사회에 대한 태도를 기반으로 하고 있으므로, 그 형성은 개인의 경험에서 비롯될 수 밖에 없다. 특히 본 3조는 해외사례와 국내 실증 연구들을 검토한 결과, 지역구 청소년의회 활동이 자신이 해결하고자 하는 사회문제를 주체적으로 탐구하고 동료 청소년 의원과 공유하고 조정하는 과정을 거친다는 점에서 사회적 자본의 형성에 도움이 될 것이라고 생각했다. 또한 활동 과정에서 겪는 정치가·공무원과의 스킨십이 사회적 지도층과의 거리 측면에서도 긍정적으로 작용할 것으로 예상하였고, 궁극적으로 청(소)년 시기에 겪은 경험이 이후 정치 참여 의지에 유의미한 영향을 줄 것이라는 관점에서 연구 질문을 설정하였다.

이러한 연구 질문에 대한 답을 찾고자 다음과 같은 연구 방법을 사용하였다. 첫째, 연구 질문의 보다 심층적 이해를 위해서는 “지역구 청소년의회 경험이 사회적 자본 형성에 도움이 되는가”를 확인할 필요가 있다. 가장 이상적인 방법은 지역구 청소년의회 경험에 따른 사회적 자본 형성 정도를 질문지법을 사용하여 확인하는 것이다. 하지만 시간과 비용을 고려한 결과 표본을 충분히 크게 확보할 수 없었기 때문에 이를 기존 문헌 연구를 검토하는 것으로 대신하였다. 다만, 약식의 설문조사 결과를 해석하여 제시함으로써 보완하고자 한다.

둘째, 지역구 청소년의회 경험이 사회적 자본 형성에 도움이 된다면 “현행 지역구 청소년의회 활동이 사회적 자본 형성에 정말 기여하고 있는가”를 확인할 필요가 있다. 이는 단순히 양적연구를 통해 검토하는 것보다는 실제 활동가들을 대상으로 인터뷰를 진행함으로써 “지역구 청소년 경험이 왜(어떤 경험) 사회적 자본에 도움이 되는가; (효과가 미비하다면) 지역구 청소년의회의 어떤 문제점이 사회적 자본 형성을 가로막고 있는가”를 검토하는 것이 더 효과적일 것이라고 생각했다. 따라서 실제 지역구 청소년의회 활동가들을 대상으로 FGI를 진행하여 공통된 문제점을 도출하고자 하였고, FGI 중 연구자가 유의미하다고 판단한 사례가 있으면 심층면접에서 다시 한 번 확인하는 과정을 거쳤다. 한편, 심층면접에서는 개인적인 경험에 초점을 맞추어 소속된 지역구 청소년의회의 성과나 문제점을 연구에 반영하고자 하였다.

셋째, 지역구 청소년의회의 문제점과 성과를 확인한 이후에는 “사회적 자본 형성을 가로

막는 문제점의 원인은 무엇인가; 지역구 청소년의회의 의의를 살리기 위한 보완책은 무엇인가”를 답변할 필요가 있다. 이를 위해서는 FGI와 심층면접에서 도출된 문제점을 현장에 가서 확인해볼 필요가 있다. 따라서 FGI·심층면접 분석 결과를 바탕으로 평가 기준을 마련하고 서울시 소재 지역구 청소년의회의 운영 현황을 조사해볼 것이다. 또한 연구자가 연구과 정에서 확인한 사례 중 선정하여 반영 과정을 검토함으로써 “지역구 청소년의회 활동의 사회적 자본 형성 효과가 사회적 특성으로 확대될 수 있는가”를 고찰할 것이다. 이를 위해서 현장을 방문하여 시민들을 대상으로 앙케이트 조사를 진행하고자 하였다.

2. 표적집단면접 및 심층면접

1) 표적집단면접법

표적집단면접법(Focus Group Interview) 조사방식은 목적과 크기, 구성, 절차 등에 측면에서 특별한 유형의 소집단으로 구성하여 진행하는 조사방식이다. 참여자는 조사의 주제와 관련된 공통적인 특징을 가지고 있는 자로 구성되며 비슷한 유형의 참여자들이 그룹 토론을 여러 차례 실시한다. 그룹의 규모는 6~10명으로 구성되며 연구 목적에 밀접한 관계가 있으며 가장 적합한 참여자로 선별한다. 본 연구에서는 서울시 소재 지역구 청소년의회 활동 경험이 있는 활동가 7명을 연구 참여자로 선정하여 총 2회에 걸쳐 FGI를 실시하였다. 질문 내용의 이해를 돕기 위해서 본 연구의 취지를 설명하였고, 고등학생 수준에서 이해하기 어려운 문항의 경우 재차 연구자가 풀어서 설명하였다.

표적집단면접 질문의 유형은 크게 지역구 청소년의회 활동과 사회적 자본 두 파트로 나누어 선정하였다. 다른 연구와 차별점은 둔 것은 양적연구에서 활용된 질문지를 FGI 과정에 포함했다는 점이다. 참여자들은 질문지를 답변하는 과정에서 그와 관련된 경험을 떠올릴 수 있도록 하였다. 또한 답변의 이유를 물어보는 방식을 통하여 지금까지의 연구 결과를 해석할 수 있는 기반을 제공하고자 하였다. 이는 “청소년의회 경험이 사회적 자본 형성에 도움이 되는가”를 정당화하는데 도움이 되리라 생각한다. 한편, 본래 취지인 지역구 청소년의회 활동의 문제점과 성과를 확인하는데 충실할 수 있도록 지역구 청소년의회 활동의 빈도, 지속성, 실질성들을 반영하여 문항을 구성하였다. 마지막으로 정치 참여와 관련된 문항을 통하여 사회적 자본 형성의 효과를 정치적 역량으로 구체화하여 확인하였다. 연구에 사용한 질문지는 <부록 1>을 보면 알 수 있다.

집단면접을 시작하기 전에 연구 목적에 부합하는 문항을 준비하였고, 원활한 토의를 위해 질문지를 미리 전달하였다. 집단면접의 소요 시간을 100~120분 정도로 감안하여 질문지를 작성하였다. 또한 참여자가 청소년임을 고려하여 소속 학교 또는 기관을 통하여 공문을 발송하고 동의를 받았다. 1차 면접집단에서는 5명의 참여자가 이야기할 수 있고, 쉽게 찾아올 수 있는 고려대학교 정경대학 건물을 회의실로 선정하였다. 장소에 미리 도착하여 다과와 질문지를 배치하였으며, 음성 녹음이 잘 되는지 확인하였다. 1차 집단면접은 2022년 5월 6일 19시부터 연구자 3명과 참여자 5명으로 진행되었다. 2차 집단면접에서도 1차 집단면접과 동일하게 상황을 최적화하기 위해 사전에 준비하였다. 이 과정에서 서대문구 청소년의회의 도움을 받아 서대문구 청소년 센터에서 인터뷰를 진행하였다. 2차 집단면접은 2022년 5월 14일 11시부터 연구자 2명과 참여자 2명으로 진행되었다. 연구 참여자는 다음과 같다.

구분	참여자/성별	소속 지역구	연령 / 학력	기타
1차	A / 여	동작구	16 / 중3	
1차	B / 남	성북구	18 / 고2	
1차	C / 여	강북구	17 / 고1	
1차	D / 여	금천구	19 / 고3	
1차	E / 여	부산	20 / 대학생	
2차	F / 여	서대문구	17 / 고1	
2차	G / 남	서대문구	19 / 고3	

〈표 3〉 표적집단면접 참여자

2) 심층면접

심층면접법은 면접자와 제보자가 다루고자 하는 일정한 범위의 주제나 논제에 대하여 개방적이고 대화적인 형식으로 자료를 창출하는 연구 방법이다. 심층면접은 연구자가 직접 관찰할 수 없는 내용을 발견하기 위한 방법으로, 대상자의 태도나 경험, 생각을 알고자 할 때 사용한다. 본 연구에서는 FGI에서 확인된 사회적 자본 형성과 청소년의회 활동 경험을 자세히 묻고자 하였고, 이를 위하여 문항을 구성하고 반(半) 구조화 면접을 진행하였다. 연구에 사용한 질문지는 〈부록 2〉를 보면 알 수 있다.

본래 심층면접은 FGI와 따로 진행하는 것이 바람직하지만, 시간상의 이유로 같은 날 다

른 장소에서 진행하였다. FGI 이후 시간이 가능한 참여자를 대상으로 약 15분간 면접을 진행하였다. FGI와 심층면접 모두 녹음 동의를 받은 후 진행하였다. 이후 녹음 자료를 바탕으로 속기록을 작성하였으며 중요한 내용은 수시로 요약하여 기록하였다. 자료 처리 과정에서 연구자 간의 합의와 토론을 통해 자료를 처리했으며, 이후에도 해결이 어려운 경우 직접 통화하여 피드백과 확인 과정을 거쳐 신뢰성과 타당성을 확보하고자 하였다.

3. 현지 조사

1) 앙케이트 연구

앙케이트 조사는 어떤 사회현상에 대한 질문을 할 때, 일정한 지식을 갖고 대답할 준비가 된 응답자들에게 한정하는 연구 방법이다. 본 연구에서는 FGI와 심층면접에서 도출된 문제 해결 사례를 선정하여 실제 현장을 탐사하고, 시민들이 얼마나 도움을 받고 있는지 확인하고자 진행하였다. 대상지와 지역구 청소년의회에서 채택된 안건은 다음과 같다.

지역구	대상지	안건
서대문구	서울 서대문구 연세로 차없는거리 버스정류장	차없는거리 버스 우회 안내판 설치
강북구	서울 강북구 인수봉로 127 혜화여자고등학교 앞 버스정류장	버스정류장 정비 사업

〈표 4〉 앙케이트 조사 대상지와 지역구 청소년의회에서 채택된 안건

서대문구 앙케이트 조사는 5월 28일 오후 2시부터 4시까지, 연구자 2명이 차없는거리 버스정류장에서 버스를 기다리는 시민을 관찰하는 방식으로 진행하였다. 강북구 앙케이트 조사는 6월 2일 오후 5시부터 6시까지, 연구자 3명이 버스정류장 정비 사업으로 설치된 의자를 이용하는 시민들을 대상으로 진행하였다. 응답 방법은 준비된 앙케이트 판에 스티커를 붙이는 식으로 준비하였다.

2) 서울시 소재 청소년의회 운영 현황 조사

본 연구에서는 FGI와 심층면접을 통해, 다양한 문제점과 사례를 확인할 수 있었으나 모든 논의점을 직접 연구하는 것은 시간과 비용상 불가능하여, 이를 문헌 연구와 인터넷 조사로 대체하였다. 지역구 청소년의회에서 제공하는 자료를 이용하되, 청소년의회가 운영하는 SNS 페이지나 전화 인터뷰를 통하여 최대한 풍부한 서술이 될 수 있도록 노력하였다.

가. 청소년 정치 참여의 활성화

(1) 청소년 정치 참여의 제도화

청소년 정치 참여는 1998년에 시행된 제2차 청소년 육성 5개년 계획과 이 시기에 개정된 청소년 헌장을 토대로 제도화되었다. 이는 청소년의 참여권을 보장함으로써 청소년이 참여 주체로서 관련 정책을 제정, 선정할 수 있는 기회를 마련하였다. 또한 2004년 개정된 「청소년기본법」에서도 청소년육성정책의 추진방향으로서 청소년 참여 보장을 규정하면서 청소년 참여가 정책적인 차원에서 제도화될 수 있는 동력이 되었다(이윤주·정상우 2018).

초기에는 주로 중앙정부 차원에서 청소년 참여기구가 운영되었으나 시간이 흐르면서 지역자치단체를 중심으로 하는 참여 기구가 등장하기 시작했다. 우리나라에 청소년의회가 최초로 도입된 곳은 서울시 성북구로 2012년 12월에 청소년의회 설립에 대한 조례가 제정되었다. 이는 유니세프 아동친화도시 인증을 위한 목적도 포함하고 있어 타 지자체에서도 청소년의회를 도입하는 사례가 증가하였다(이윤주 2020).

(2) 자치구별 청소년자치 추진의 정책적 배경

자치구 청소년의회 추진의 정책적 배경으로는 두 가지가 있는데, 첫 번째는 서울형 혁신교육지구사업이다. 서울형 혁신교육지구 내 필수과제인 청소년 자치활동으로서 청소년의회가 등장하게 되면서, 청소년 자치활동의 범위를 마을과 지역으로 확대할 수 있는 사업으로 자치구 단위에서 청소년의회 사업을 수행하게 되었다. 두 번째는 자치구의 아동친화도시 인증이다. 아동친화도시는 아동과 청소년을 지역사회의 적극적인 주체로 인식함으로써, 적극적인 참여 지원과 지역사회 전체가 아동과 협력을 통해 유엔아동권리아동협약의 기본정신 실천을 강조한다. 서울시 자치구 중 10개 자치구가 아동친화도시 인증을 받았고 이는 자치구 청소년의회 도입과 운영에 영향을 미치고 있다(신민철·이정용 2020).

서울특별시 시민 중 청소년이 15%에 달함에도, 청소년이 지역사회 내에서 자신의 의견

을 표현하고 전달할 수 있는 기회는 매우 제한적이다. 물론 기회와 실질적 참여 의지의 괴리 또한 큰 편이다. 이렇게 청소년 참여가 미온적인 이유는 현재의 청소년 참여기구는 제한된 소수를 대상으로 하며, 일시적인 체험적 성격에서 벗어나지 못하는 점에서 비롯된다. 또한, 청소년들의 사회참여 활동에 대한 사회의 인식, 실질적 지원 부족 또한 큰 문제이다.

그렇기에 실질적으로 청소년의 의견이 정책에 반영되고 지역사회에 변화를 일으킬 수 있는 의사결정의 주체로 성장할 수 있도록 제도적으로 안정화되어 다수의 청소년이 참여할 수 있는 환경이 마련되어야 한다. 그리고 이 목적에 부합하는 공간으로서 ‘청소년의회’에 주목할 필요가 있다.

(3) 현행 관련 법규

현행 자치구 청소년의회는 공통적으로 「UN 아동권리협약」 제12조의 청소년들의 참여보장과 「청소년기본법 제5의 2」에 기재된 청소년의 권리 증진을 위한 자치권 확대를 근거로 운영된다. 더하여, 청소년의회의 실질적인 지원과 체계화를 위해 점차 청소년의회 운영 및 지원에 관한 조례를 제정하는 자치구의회가 확대되고 있다.

나. 청소년의회

(1) 자치구별 청소년의회 현황

2022년 6월 기준 서울시 자치구 25개 중 총 15개 구에서 청소년의회가 상설 체제로 운영되는 상태이다. 이외에 청소년의회가 존재하는 자치구는 명칭은 ‘청소년의회’이지만, 주로 학교 단위로 신청을 받아 모의의회 교실을 여는 형태였다.

① 자치구별 모집방식

자치구별 청소년의회 모집 방식은 각기 다양하다. 아동친화도시 인증을 받았거나 초등학교부터의 민주주의 시민교육을 강조하는 일부 자치구들은 초·중·고 모두를 대상으로 의회를 구성하거나, 초등학생 대상의 아동의회를 구성하기도 한다. 나머지 대부분의 자치구에서는 의사 일정과 청소년 간 소통을 원활히 진행할 목적으로 중·고등학생 중심의 청소년의회를 구성하고 있다(신민철·이정용 2020). 또한 대다수 자치구 청소년의회는 공개모집(선착순모집)과 학교 혹은 청소년 관련 시설의 기관추천을 병행하고, 서류·면접방식부터 토론

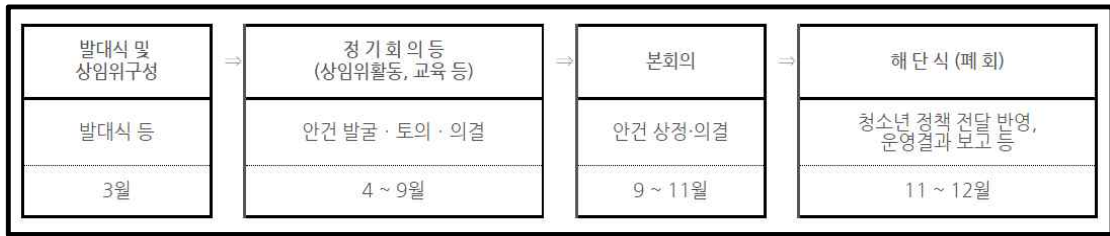
회, 직접선거까지 다양한 방식으로 청소년 의원을 선발·선출한다. 특히 직접선거는 관내 아동·청소년을 대상으로 온라인·현장 선거를 실시하여, 청소년의회가 의회 구성의 대표성과 정당성, 절차적 타당성을 갖추도록 하는 선거 방식을 활용하고 있다. 구체적으로 강동구 청소년의회는 선거관리위원회를 구성하여 강동구 내 투표장소를 지정하여 청소년들이 직접 투표를 하며, 금천구 청소년의회는 온라인 정당명부식 비례대표제 총선거 방식을 채택하고 있다. 이러한 방법을 통해 청소년 의원들의 대표성을 높이고자 하는 노력을 살펴볼 수 있었다.

② 주요 활동 내용

- 아동권리·민주시민 교육
- 정당 구성 및 총선거
- 연간 모의의정활동(상임위원회, 본회의 활동) 및 위원회별 조례제정 및 정책제안서 작성
- 아동·청소년·지역사회 정책의제 발굴, 정책사업 제안
- 지역구 청소년 참여예산사업 심의·의결
- 구의원과의 간담회 및 의회 견학
- 아동·청소년 의정 워크숍, 캠프, 토론회 참가
- 관내 청소년 축제 기획·운영 등

③ 연간 운영 커리큘럼

청소년의회의 일반적인 연간운영계획은 3월에 발대식 및 상임위 구성, 4~9월에 정기 회의(상임위활동, 교육 등)을 통한 안건 발굴·토의·의결 실시, 9~11월에 본회의에 안건 상정 및 의결, 11~12월에 해단식에서 청소년 정책 전달 반영 및 운영 결과 보고를 마지막으로 한 임기 동안의 활동을 마무리하는 순서로 구성된다.



〈표 5〉 관악구 청소년 자치의회 연간 커리큘럼

④ 활동 지원단

구청 혹은 청소년 기관 담당자만으로 청소년의회의 상임위별 정책 제안 활동을 모두 관리하긴 어렵기 때문에, 보통은 자문지원단을 모집하여 퍼실리테이터(Facilitator)나 회의 진행·피드백 역할을 수행하게 한다. 관련학과 주로 대학생이나 청년을 대상으로 모집하며, 청소년참여기구 활동 경험이나 청소년 정책에 대한 높은 이해도를 우대사항으로 모집하는 경우도 있다. 이러한 진행에 도움을 준 멘토들은 상임위별로 보통 한 명씩 담당하여 활동 진행 및 정책 피드백 역할을 수행하며, 밀착적·체계적으로 관리하고 있었다.

⑤ 실제 사회적 영향

각 지역구의 청소년의회는 올해 모집이 처음인 자치구부터, 11기를 뽑는 자치구까지 어느 정도 연차가 쌓이면서, 자치구 내 참여기구로서 안정적으로 자리잡기 시작했다. 이와 함께 청소년 의원들의 구의회·구청에 대한 지위가 높아지면서, 그간의 결실이 구체적으로 드러나고 있다. 대표적인 예로 동대문구와 서대문구청소년의회의 의결 안건 수렴결과를 살펴볼 수 있다. 2017년 서대문구청소년의회의 본회의에서 최초 의결된 ‘청소년 전용카페 조성’이 2019년 4월 남가좌동에 문을 열었고, 2018년에 의결된 ‘청소년 모의유엔 대회’도 2019년 10월 개최됐다(이완기 2019). 이외에도 자치구별로 점차 연차와 함께 노하우가 쌓이면서, 정책의 필요성과 실현 가능성 측면에서 실질적이고 구체화되어가는 경향을 발견할 수 있었다.

제2대 동대문구 아동청소년의회 의견 수렴

본회의 가결 안건 관련부서 검토

관련 부서	가결 안건	추진실적 및 검토의견
보건정책과	학교주변 금연구역 단속확대	<ul style="list-style-type: none"> ○ 학교 통학로 금연 집중 지도점검 실시 ○ 금연 홍보 캠페인 실시 ○ 통학로 금연구역 지킴이 배치
교통행정과	어린이보호구역 과속 카메라 설치	<ul style="list-style-type: none"> ○ 2020년 20대의 과속카메라를 어린이보호구역에 설치하였으며 2021년엔 6대 설치함 ○ 향후 지속적으로 설치 예정임
교통행정과	바닥신호등 설치 확충	군자초교 외 6곳을 설치하였으며 어린이보호구역 통학로 위주로 설치 예정
아동청소년과	청소년 축제 개최	코로나19의 확산으로 비대면 온라인 축제 등을 활성화할 예정임

〈표 6〉 동대문구 아동청소년의회 의견수렴 결과

(2) 자치구별 청소년의회 문제점

① 운영방식

자치구 청소년의회는 자치구 직영체제와 청소년 전문기관이나 단체에 위탁하는 두 가지 형태로 운영되고 있다. 자치구 직영체제의 경우, 지역 내 아동·청소년을 직접 대면하면서 그들의 의견과 요구를 즉각적으로 파악할 수 있다는 장점이 있다. 또한, 자치구청 내 관련 부서와 업무 협조가 쉬운 측면이 있다. 하지만 해당 부서 담당자가 의원모집부터 구성, 활동 내용 등을 직접 담당하다 보니 업무 부담이 많아 청소년 의원과 소통할 수 있는 시간이 비교적 적은 것으로 나타났다. 또한, 담당 공무원이 아동·청소년의 발달 특성에 대한 이해와 청소년의회 운영방식에 관한 전문 지식이 부족할 경우 아동·청소년과의 관계 형성이나 원활한 의회 운영에 어려움이 발생할 수 있는 것으로 조사되었다(신민철·이정용 2020).

또한 청소년 관련 기관이나 민간단체에 위탁 운영하는 경우 대체로 운영 담당자가 아동과 청소년에 대한 이해가 높아, 의회 활동을 전문성이 있게 이끌 수 있다는 장점이 있다. 하지만 행정 차원에서 청소년 의원 담당 공무원과 위탁기관 담당자 간 소통이 잘 이루어

지지 않는다면 원활한 의회 운영의 어려움이 발생할 수 있다. 또한, 위탁기관 내 실무 담당자도 자주 변경되어 안정적으로 업무를 유지하기 힘든 사례도 종종 있었다(신민철·이정용 2020). 표적집단면접에서 한 활동가는 기존에 잘 운영되던 청소년의회의 위탁기관이 변경되면서 활동이 잘 이루어지지 않는다고 아쉬움을 토로했다. 청소년의회 의원 모집이 끝났지만 실질적인 활동은 진행되지 않는다는 것이다. 2022년보다 사회적 활동이 위축되어있었던 2020-21년도에도 'ZOOM 미팅'과 같은 온라인 플랫폼을 이용한 활동이 진행되었기에 팬데믹의 영향이라고 해석하기에는 무리가 있었다. 위탁기관의 역량·의지 부족의 문제가 청소년의회 활동에 미치는 영향은 보기보다 컸다.

그렇기에 어느 한 방식이 무조건적으로 좋다고 말하기엔 각각의 장단점으로 인해 어려운 측면이 있었다. 이에 이 부문은 외국 관련 선행연구를 바탕으로 제언서에 풀어낼 예정이다.

② 관련 이해집단과의 협력체계

자치구 청소년의회는 자치구의회·학교·교육지원청 등의 다양한 이해관계들로 역할 주체가 구성된다. 먼저 자치구는 실제 의회를 직영하거나 사무국 역할을 하는 경우 대부분의 행정적 역할을 담당하며, 청소년의회와 가장 밀접하게 전담하는 것으로 나타났다. 청소년의회와 구청의 협력 관계가 긴밀한 경우 장소 제공부터 구청장·구의원과의 만남까지 청소년의회 활동을 위한 기반이 적절하게 마련되어 있고 청소년 의원들의 의견도 활발하게 반영되고 있었다. 학교와 자치구의회의 경우 주로 일차적인 역할을 맡고, 행정 차원의 부분적 협조에 그치는 것으로 나타났다. 또한 청소년의회의 경우 교육적 기능 외에도 사회 참여적 기능을 수행하게 된다. 그러나 자치구의회·학교·교육지원청 등의 관련 이해집단과의 체계적 협력 구조는 미흡한 편이다(신민철·이정용 2020). 활동가들은 대부분 인터넷을 통해 스스로 청소년의회 의원 모집에 관한 정보를 찾거나, 기존에 참여하고 있었던 다른 청소년 단체를 통해 청소년의회에 지원·가입했다. 재학 중인 학교에서 홍보물을 확인하거나, 추천을 받아 의회에 가입한 경우는 드물었다. 특히 고등학교에서는 청소년의회 모집을 홍보하거나, 의회 활동을 하는 것에 있어서 부정적인 시선을 보내는 경우가 있었다. 청소년의회에서 학교 측으로 모집 공문을 보내는 경우에도, 학교에서 홍보를 도와주지 않는 것을 목격한 활동가도 있었다. 이들은 대부분 학교에서 학생의 의회 활동을 장려하지는 않는 분위기라고 말했다.

선행연구 결과, 이에 대한 해결책은 3가지로 제시할 수 있었다. 첫째, 자치구 청소년의 회 간 협의체를 구성하는 것이다. 협의체를 통해 청소년의회 지원인력 등 실무자급의 교육 과 교류, 청소년의회 본연의 철학적 가치와 기능 공유가 가능할 것이다. 둘째, 서울시와의 행정·재정 차원에서의 협력이다. 자치구에서 여건상의 제약으로 현실화되기 어려운 안건 은 서울시 시민참여예산 사업 등과의 연계를 통해, 청소년 의원들의 정책이 자치구의 한계 내에서 무산되기보다는 더욱 실현될 가능성이 높아질 것이다. 마지막으로, 지역사회 내 단 체와의 연계이다. 지역사회 내 학교·시민단체·비영리단체·정당 등과 협력하여, 시민 대상의 정치교육의 일종으로 청소년의회에 대한 제도적이고 실질적 지원을 마련한다면, 공동체적 관점에서 지역사회 여론과 청소년의 입장을 반영할 수 있는 정책을 구현할 수 있을 것이 다(신민철·이정용 2020).

③ 의결된 안건의 피드백 시스템

자치구 청소년의회에 의결 후 시행 여부에 대한 피드백은 청소년 의원들의 효능감 증진 차원에서 중요하다. 강북구 아동·청소년의회는 청소년의회 운영 결과 간담회를 통해 의회 활동 결과 및 개선사항을 논의하고 가결안건에 대한 구청 관계자의 피드백을 받는 시간을 갖는다. 이를 통해 해당 안건의 담당자가 검토 결과를 토대로 추진 방향과 불가한 이유를 설명함으로써 아동·청소년들의 구정에 대한 이해와 참여 만족도를 높일 수 있는 마무리 단 계를 마련하고 있다. 이외에도 청소년의회 조례에 청소년의회 제안 안건을 수용하기 위한 구청장의 역할, 책무를 명시하거나 구청장과의 간담회를 마련하여 청소년의원이 정책 제안 부터 결과 공유까지 참여할 수 있도록 청소년의 참여권을 보장해야할 것이다.

다만 모든 청소년의회에서 피드백 시스템이 활성화되어 있는 것은 아니다. 표적집단면접 과 심층면접에서 활동가들은 자신이 발의한 정책이 통과되었다는 것에 자부심을 느끼고는 있었지만, 이들 전부 자신들이 발의한 정책의 진행 상황 혹은 이미 진행이 완료된 사안에 대한 시민들의 반응은 모르고 있었다. 게다가 청소년 정책 마켓을 통해 청소년의회에서 발 의한 정책들을 사간 정치인들이 왜 그 정책을 구매했는지, 구매하지 않은 정책에 대해서는 왜 구매하지 않았는지 알지 못했다. 이는 청소년 의원들의 정책이 끝까지 실현되는 과정을 당사자들이 지켜보기 어려울 정도로 피드백 시스템이 활성화되지 않았다는 것을 뜻한다.

④ 집행권한의 부재

청소년의회의 가장 큰 한계점은 1년 동안 상임위원회 내에서 계속된 논의와 수정을 거쳐 본회의에서 의결된 안건이더라도, 해당 정책을 집행할 능력이 없다는 것이다. 이에 일부 자치구는 청소년의회와 주민참여예산제가 협업하는 형태로 청소년의회에서 추진한 사업이 예산을 심사받을 수 있도록 운영한다(윤고은 2019). 혹은 청소년 의원이 주민참여예산 제안사업 중 교육·청소년 분야를 직접 심사하기도 한다(이완기 2019). 이외에도 양천구는 청소년이 지역 예산에 참여할 수 있도록 하는 조례를 마련한 바 있다(심다혜 2021).

청소년 의원들이 발의한 정책은 대부분 구청 및 구의회가 해당 정책을 ‘사가는’ 형태로 실현된다. 그러므로 청소년 의원에게는 조례 제정이나 집행과 같은 정책 실현의 장에 직접적으로 참여할 기회가 주어지지 않는다. 피드백 시스템의 부재와 마찬가지로, 집행 권한의 부재는 청소년 의원들이 발의한 정책을 끝까지 모니터링하는 데에 장애물이 된다. 결국 청소년의회는 정책 실현의 과정에 직접적으로 참여하지 않는, ‘아이디어 बैं크’의 역할만을 수행하게 되는 것이다.

구분 (연차)	구성 시기 및 임기	모집 방식	관련법규	운영기관
강동구 (6대)	매년 11월 (당년 11월 ~ 익년10월)	- 25명 - 관내 거주 만 9세~ 18세(초등포함) - 직접선거	강동구 청소년의회 구성 및 운영 조례(강동구 조례 제1231호)	시립강동청소년센터
강북구 (5대)	매년 6월 (당년 5월 ~ 12월)	- 60명 - 만10세 ~ 18세(초등 포함) - 공개모집(선착순), 기관 추천 병행	강북구 아동·청소년의회 구성 및 운영에 관한 조례	강북구청 청소년과
관악구 (7대)	매년 12월 (익년 3월 ~ 12월)	- 22명 - 예비중1 ~ 예비고2 - 공개모집(선착순), 기관 추천 병행 - 모집인원 초과시 : 기관추천과 지원신청 5:5로 선정 (선착순을 우선)		관악구청 교육지원과
광진구 (3대)	매년 9월 (당년 11월 ~ 익년 10월)	- 30명 - 9세이상 19세 미만(초등 포함) - 공개모집 및 기관추천	광진구 어린이·청소년의회 구성 및 운영에 관한 조례	- 광진구청 교육지원과 직접운영 - 협조: 시립 광진 청소년센터 ※2019년 위탁 운영: 담쟁이협동조합

구로구 (3대)	매년 4월 (당년 4월 ~ 12월)	- 45명 이내 - 만 13세 ~ 18세 이하 - 공개모집 및 기관추천		구로구청 어르신 청소년과
금천구 (11대)	매년 3월 (당년 4월 ~ 12월)	- 13세 ~ 18세 대상 - 공개모집 및 기관추천		시립금천청소년센터
도봉구 (6대)	매년 11월 (익년 1월 ~ 12월)	- 50명 이내 - 직접선거 30명(60%) + 공개모집·기관추천 20명(40%) - 만 11~19세 온라인 투표(초등 포함) - 정당별 비례대표 순번제	서울특별시 도봉구 조례 제1267호 - 도봉구 어린이, 청소년의 회 구성 및 운영에 관한 조례	주최기관: 도봉구청 주관기관: 도봉청소년 누리터워드
동대문구 (4대)	매년 1월 (당년 4월 ~ 12월)	- 60명 - 10세 이상 19세 이하 (초등 포함) - 공개 모집 및 기관추천		- 동대문구청 - 시립동대문청소년센터
동작구 (8대)	매년 3월 (당년 4월 ~ 12월)	- 45명 이내 - 14세 이상 20세 미만 - 서류심사 > 꽃길바람 토론회 > 발대식	동작구 청소년의회 운영 및 구성에 관한 조례	동작구청 교육정책과
서대문구 (8대)	매년 2월 (당년 3월 ~ 12월)	- 50명 - 13~18세 - 서류심사 > 인터뷰	서울특별시 서대문구 청소년의회 구성 및 운영에 관한 조례 제136호	서대문구 의회, 서대문 청소년센터 협업
성북구 (9대)	매년 2월 (당년 3월 ~ 12월)	- 청소년의회: 25명 (만13~18세 청소년) - 어린이의회: 25명 (만11~12세 청소년) - 공개모집 및 기관 추천	서울특별시 성북구 어린이·청소년의회 구성 및 운영에 관한 조례 전부개정조례	주최: 성북구청 주관: 성북청소년문화의집
용산구 (4대)	매년 5월 (당년 6월 ~ 12월)	- 서류 > 면접 - 14~19세 청소년 - 공개모집 및 기관 추천		용산청소년센터 청소년활동팀
은평구 (8대)	매년 3월 (당년 4월 ~ 익년 3월)	- 30명 내외 - 14~19세 - 공개모집 및 기관 추천	서울특별시 은평구 청소년활동 진흥 기본 조례	은평구청 시민교육과 청소년지원팀
종로구 (1대)	매년 7월 (당년 7월 ~ 익년 6월)	- 만 9세 이상 18세 이하 (초등 포함) - 공개모집 및 기관 추천		- 종로구의회 의회사무국 의사팀 - 운영: (사)대한민국 청소년
중구 (2018. 7 구성)	매년 7월 (당년 7월 ~ 익년 6월)	- 30명 내외 - 관내 거주 또는 재학중인 초등학생		중구청 여성가족과

〈표 7〉 서울시 내 자치구 청소년의회 개설 현황
(2022년 6월 기준, 모의의회 성격의 청소년의회 제외)

아직 청소년의회 자치기구가 설립되지 않은 다른 자치구들도 조례 제정, 간담회를 통해 청소년의회의 안정적이고 효율적인 운영을 위한 준비 과정을 거치고 있다(신민경 2019). 구의회·구·서울서부교육지원청 3자간 업무협약을 체결한 마포구도 청소년의회 도입을 시작하는 다른 자치구들에게 좋은 사례가 될 것이다(허인 2021).

VI. 연구결과

1. 표적집단면접 및 심층면접 연구 결과

지역구 청소년의회 활동가를 대상으로 실시한 표적집단면접의 연구 결과는 상위 5가지의 범주와 하위요소 14개로 분류되어 그 결과를 <표 8>로 정리하였다. 지역구 청소년의회는 사회적 자본에 단순히 긍정적인 혹은 부정적인 영향만 주는 것이 아니라 하위요소에 의하여 다양한 양태를 보여주었다. 이와 같은 인터뷰 결과들은 사회적 자본 형성 프로그램으로서의 지역구 청소년의회를 위한 제언에 있어 도움이 될 수 있는 기초적 자료가 될 것이다.

분류	범주	하위범주
1	사회적 자본 측정 도구에 대한 답변	사회 참여 정도 / 보편적 신뢰 수준 사회적 지도층과의 정서적 거리감
2	실질적 문제 해결 경험 축적	사회적 문제 인식의 기회 증진 문제해결 주체와의 접촉 기회 증가 실질적 문제 해결 경험
3	지역구 청소년의회의 운영에 대한 인식	대학생 청년 보좌관의 존재 지역구 청소년의회 프로그램에 대한 인식 코로나 팬데믹으로 인한 활동의 축소
4	지역구 청소년의회의 문제점 인식	형식적 운영으로 인한 효능감 감소 운영주체 변화에 따른 프로그램의 차이 지역 청소년 활동에 대한 냉소적 분위기
5	사회적 관계망의 형성 및 정치참여 의식	함께 추진할 조직(네트워크)의 존재 정치적 역량의 성장

<표 8> 지역구 청소년의회 활동가들의 표적집단면접과 심층면접 연구결과

1) 사회적 자본 측정도구에 대한 답변

가. 사회 참여 정도

(하나의 활동이 다른 활동을 하는데) 다 영향을 주는 게 서대문구 청소년의회로 시작해서 (다른 활동으로) 쪽 뻗어나가고 학생회장 활동하면서 학생 관련이.. 그래서 큰 걸로 보면 그냥 두 개 했는데 어찌 보면 너무 많아서 (G)

저 같은 경우는 동작구 기자단을 했었는데 기자단 국장님이 저한테 추천을 해주셔서 저는 감투 쓰는 걸 좋아해서 그걸 꼭 해야지 해서 들어간 거예요. 그렇게 접하게 되었습니다. (A)

저도 강북구에서 기자단 활동을 했었는데 거기서 이제 따로 연락을 주셔서 한번 의미있는 활동을 해보는데 어떠냐 하셔서 들어가게 됐고 청소년 참여위원회도 의회에서 같이 활동하시던 선생님분께서 추천을 해주셔서 들어가게 되었습니다. (C)

솔직히 결과도 너무 좋았고 중요했는데 제가 이런 활동을 하면서 되게 더 많은 사람들을 알게 되었고 그리고 그분들이랑 대화를 하면서 저의 성격도 조금 많이 바뀌었고 더 사람이 좋게 변해가기도 하고 그리고 또 같이 모여 있으니까 좋은 결과도 나와서 되게 보람찬 한 해를 계속 보내고 있는 것 같아요. (C)

근데 저는 자원봉사활동이라는 개념을 그냥 친구들을 도와주는 약간 그런 쪽으로도 생각을 했는데 딱히 시간이 채워지는 그런 분야 말고 친구들이 공부할 때 힘든 거라든가 그런 부분에서 알려주거나 도와주는 봉사. (B)

저는 시간 채워지는 봉사긴 했는데 도서관에서 명예 사서라는 걸 하고 있다가 아기들 책 읽는 공간에서 이제 청소년분들이 책을 읽어주는 그런 활동을 봤어요, 근데 그냥 시간 때우러 온 것처럼 앉아서 핸드폰만 하고 있고 아기가 우는데도 엄마들 옆에서 읽어달라 하는데도 안 된다 이런 식으로 해줘서 너무 불쌍하고 또 너무 안타까워서 그냥 제가 스스로 엄마한테 해보겠다 해서 신청해서 해본 적은 있어요. (C)

〈부록 3〉을 통한 질문지법 결과 지역 청소년 활동과 사회적 자본의 하위 분류 중 사회 참여 정도는 유의한 관계를 나타내었다. 이는 FGI와 심층면접에서 확인한 바와 같이 특정한 사회적 관계가 다른 사회적 관계로 연결되는 경향을 가지고 있기 때문이다. 이는 지역구 청소년의회가 하나의 사회적 관계로서 작용하며, 이후 참여자들의 사회참여정도에 긍정적인 영향을 미칠 수 있다는 의미이다. 한편, 지역구 청소년의회 활동 경험을 통하여 자기

자신에 대한 긍정적인 인식을 가지게 되며, 자원봉사를 단순히 시간을 채우기 위한 활동이 아닌 ‘남을 돕는 행위’로 폭넓게 이해하는 경향을 보여주었다. 이는 후술할 ‘공동체의 관점에서 생각하는 능력의 성장’으로 인한 것으로 보이며 결론적으로는 지역구 청소년의회 활동이 사회 참여 정도에 긍정적인 영향을 미친다는 것을 알 수 있다.

나. 사회적 지도층과의 정서적 거리감

좀 편법적인 아까 말씀하셨던 것처럼 뉴스에서 편법으로 부정 입학을 하든지 그런 뉴스를 접한 것도 있지만 이제 그와는 반대로 정말로 자기가 이제 정치인으로서 이 의원을 맡으면서 의무를 이행하겠다 하는 사람들도 보이잖아요. 아무래도 자극적인 뉴스 때문에 단편적인 모습밖에 안 보이게 되는데 실제로 의무를 이행하는 사람들도 있으니까. (D)

이런 생각은 전혀 안 들고 그냥 되게 구청장님 되게 높으신 분이구나라는 생각이 일단 먼저 들었고요. 그리고 이제 생각보다 청소년 애들인데도 엄청나게 깎듯하게 대해주시고 되게 격식 차려서 대화하는 거 보고 뭔가 이런 정치적 문제나 뭔가 그 사람의 다른 부분과는 별개로 굉장히 멋있다고 생각을 했습니다. (E)

누구나에 따라 달랐던 것 같은데 국회의원 같은 경우에는 학교에 찾아오는 횟수가 되게 많았었는데 그때는 항상 가면을 쓴 느낌이었어요. 저한테는 그냥 원래는 이런 사람이 아닌데 왜 교사분들이나 학생들이 보기에 좋으려고 웃으시나 이렇게 생각이 들었고. 표심을 더 얻으려고 학교를 많이 찾아오시나 이런 생각을 많이 들었고 의회나 이런 걸 하면서 보시는 구청장님이나 의장님 같은 경우에는 바쁘신 분들 그리고 피곤해 보이시는 분들에 가까워서 일이 정말 많으시구나 이 생각이 들었던 것 같아요. (A)

저는 약간 케이스 바이 케이스인데 줌으로 한번 국회의원분이랑 저희 구의원님인지 자세히 기억이 안 나는데 그분을 만났는데 한 의원님이 이제 직접 대면으로 이제 위촉장 같은 걸 주셨을 때 마스크를 썼는데도 불구하고 혹시 그 줌에서 봤던 그 친구 아니에요? 이렇게 알아봐주시는 이렇게 친근하게 다가와 주시는 분들도 있어서 좋은 인식을 받는 분들도 있지만 약간 다른 분들도 이제 여러분 계셨었는데 약간 카메라를 의식하고 약간 그러시는 분들도 없지 않아 있어서 (D)

저는 그 의장 분이랑 구청장분은 둘 다 만나봤는데 의장 분은 그냥 아예 대놓고 무시를 하시는 분이었고 구청장님은 되게 오래전부터 쪽 구청장을 해오셨거든요. 그래서 되게 친근하기도 하고 진짜 청소년을 좋아한다는 게 되게 눈에도 보일 정도로 그런 이미지셨던 것 같아요. (C)

저는 교육감님을 만났었는데 줌에서 토론할 때 만났는데 그때 차 안이셨거든요. 차 안에서 줌

키시고 저한테 되게 좋은 말씀을 해 주셔서. 그때 격식 차리지 않으시는구나 차가 흔들리는 상황에서도 소음이 들리는 상황에서도 말씀을 되게 많이 잘해 주시는구나 생각해서 높으신 분이라고 격식 차리시는 건 아니네. 이런 친근한 분으로 다가왔던 것 같아요. (A)

〈부록 3〉의 결과, 지역구 청소년 활동과 사회적 지도층과의 정서적 거리감은 유의미한 관계가 아닐 뿐만 아니라 예상과 다르게 경험하지 않은 집단에서 오히려 가깝게 느끼고 있었다. FGI와 심층면접의 답변에서 그 실마리를 찾을 수 있는데, 답변 결과에는 사회적 지도층에 대해 긍정적인 답변과 부정적인 답변이 혼재되어있음을 볼 수 있다. 특히 참여자들은 자신이 만난 사회적 지도층에 대한 인상을 세세히 기억하고 있었다. 이를 통해 지역구 청소년의회에서 사회적 지도층을 만나는 경험은 보다 많아질 수 있으나 대면한 사회적 지도층의 발언, 태도, 행동 등에 따라 사회적 지도층에 대한 정서적 거리감에는 상이한 영향을 줄 수 있다.

다. 보편적 신뢰 수준

(낮선 사람에게 어느 정도 도움을 줄 수 있느냐는 질문에) 상황이나 상태를 살펴서 신고하는 정도? 크게 적극적으로 개입하려고 하지 않을 것 같습니다. (F)

저희가 활동을 할 때 행정 업무를 담당하시는 구청이나 교육청 이런 분들을 주로 만나고 의회 쪽이나 국회의원분이나 구의원, 시의원 분들을 뵈는데 저는 그분들이 하셨던 말씀이나 약속을 지키느냐 안 지키느냐를 기준으로 신뢰도를 판단했습니다. (G)

저도 제가 자주 뵈는데 그런 뭐라고 하지 구청이나 구에서 일하시는 분들 일하시는 거 보면서 그냥 좀 이미지가 쌓여서 그렇게 된 것 같기도 합니다. (F)

저는 그냥 전혀 신뢰하지 않음에서 신뢰하지 않음으로 변했다. ... 그래도 정책을 사는 그런 행동들이 그래도 관심을 조금 가지고 있구나 눈길을 조금 주고 있구나 이 생각이 들어서 완벽하게 신뢰를 할 수 없지만 그렇다고 너무 신뢰를 못하지는 않는 그런 상황인 것 같아요. (A)

저는 신뢰도가 좀 올라간 것 같긴 해요. 왜냐하면 이제 의회나 이런 데 가보면서 정말 많은 사람들이 거기서 일하고 있고 많은 사람들이 되게 격식을 차리고 회의를 하는 모습을 보면서 생각보다 신뢰할 만한 조직이라는 생각을 했습니다. (E)

〈부록 3〉에서 보편적 신뢰 수준과 지역 청소년 활동 경험 여부는 유의미한 관계를 가지

지는 못했다. 다만, 미세하게나마 경험이 있는 집단에서 평균이 높게 나타났는데 이는 답변에서 확인할 수 있듯이 실제로 대상을 마주한 경험으로 답변 과정에서 이를 회상하기 때문에 비교적 신뢰도가 높아짐을 알 수 있다. 다만, 직접적으로 “활동으로 인해 변화했는가”라는 질문에는 동의하지 않았다는 점에서 크게 의미를 둘 부분은 아니다.

2) 실질적 문제 해결 경험 축적

가. 사회적 문제 인식의 기회 증진

자기 관심사 그냥 평소 관심사나 아니면 그냥 길 걸어 다니면서 보는 사소한 것들 그런 거에서 출발하는 것 같아요. 제가 작년에 했던 거는 경계선 지능인 지원 조약이거든요. 그게 뭐냐면 지적 장애인도 아니고 비장애인도 아니고 그 사이 애매한 경계에 있는 장애인 지원을 못 받는 분들을 돕자고 하는데 그래서 (G 의원님이) 평소에 관심 있으셨다고 해주셔서 저희가 했거든요. (F)

(경계선 지능인 지원 조약은) 다른 지역에서 실제 의회에서 발의되었던 조례안인데 저희 지역에는 그런 부분들이 없어서 했던게 있고 또 정치교육, 민주주의교육 관련 조례를 제가 처음 여기서 활동할 때 만들었던 게 있는데 그거는 정말 제 관심사를 반영했던 것 같아요. ... 이제 작년에 다른 데를 갖고 왔던 건데 그때 당시에 사실 시간이 많이 없어가지고 이 단시간에 뭘 해야 하지 했을 때 퍼실리티 선생님께서 그런 방법을 좀 써봐라 하셨던 것 때문에 그랬던 거고 주된 거는 평소 관심사에서의 발굴이 가장 큰 것 같아요. (G)

저는 장애인 노란색 보도블록에 요즘 관심을 가지고 있는데 끊겨져 있거나 아니면 미관상 바닥과 동일한 색깔로 지나는 경우가 많은데 노란색이 시각 장애인들에게 더 잘 보이는 색깔이고 시각 장애인이라고 다 앞이 보이지 않은 상황은 아니니까. 그게 저는 초점을 두고 있는 상태예요. (A)

저는 사회 문제 쪽에서 요즘에 캣맘이라는 게 생각보다 이슈더라고요 그냥 길고양이 밥 주시는 분들을 그렇게 부르시는 것 같은데 저는 이게 의도나 목적은 솔직히 나쁘지 않다고 생각했거든요. 길고양이 밥 주는 게 뭐가 나쁘냐 생각해봤는데 이제 학교나 그런 데는 이해할 만한데 나 개인의 사유지에 고양이 밥을 줘서 동네 주민들이나 개개인에게 피해를 주는 행위가 저는 솔직히 아니라고 생각했어요. 그래서 길거리 지나가다 보면 그런 게 좀 많이 있더라고요. 그 친구들 물론 제가 발언한 건 아니지만 친구들은 꽤 부정적으로 말하고 다니더라고요. (B)

지역 쓰레기 관련 문제를 조금 보게 되는데 주택가에 살다 보면 어느 집은 유독 다른 집 쪽에

다가 음식물 쓰레기를 버리거나 쓰레기를 버리는 걸 본 적이 있거든요. 저희 집에다가 버리는 사람들도 있고 단지에다가. 그래서 그런 사람들을 보면 예전에 단체로 버리는 쓰레기 수거장이 한번 있었었는데 거기 지나가면 이제 냄새도 나고 외관 상도 별로 보기가 안 좋더라고요 그래서 나중에는 결국에 철거를 하긴 했는데 약간 쓰레기장 같은 걸 공동으로 버릴 수 있는 그 지역마다 이렇게 설치를 하되 약간 좀 이번에는 좀 체계적으로 냄새도 안 나고 외관 상 깨끗하고 좀 다른 집별로 약간 분쟁이 없게끔 그런 게 있었으면 좋겠다는 생각이 좀 들었어요. ... 저희 학교가 좀 언덕길 쪽에 있는데 교통이 학교 들어가는 이렇게 우회전을 해야하는데 조금 위험하거든요. 차나 택시가 그냥 유턴을 할 때도 있고 이렇게 들어가는데 이제 학교 데려다 주시려고 꺾어 들어가려고 하면 학교 이제 초등학교 큰 버스가 있다보면 이제 낀기거나 나오기가 곤란한 이 사태가 벌어지는데 그런 거를 보면서 이제 길가 도로 환경 조성도 이제 한번 하면 좋지 않을까라는 생각도 들었어요. (D)

저는 저희 지역이 지금 재개발하고 있어서 그래서 재개발에 저희 아파트 빼고 이제 주변이 다 하는데 이제 소음 문제나 뭔가 약간 길을 저희 아파트 들어오는 길을 거기까지 부순다는 거예요. 그래서 그런걸 저희 아파트에서는 몰라가지고 구청에 항의하고 하고 있는데 현재는 어떻게 되고 있는지 잘 모르겠지만 그런 문제에 관심이 있습니다. (E)

FGI 및 심층면접을 통해, 지역구 청소년의회 활동이 실질적 문제 해결의 경험을 제공한다는 점도 확인할 수 있었다. 눈에 띄는 것은 관심을 가지고 있는 지역사회 문제가 있냐는 질문에 모든 참여자들이 자신이 평소에 가지고 있던 문제의식을 발언했다는 점이다. 이는 자신이 의회에서 맡은 역할에 대한 인식에서 비롯된 것으로, 지역구 청소년의회 활동이 아니면 떠올리지 않을 지역사회의 문제에 대해 관심을 가지게 되는 경우도 확인할 수 있었다. 또한 지역구 청소년의회 활동 과정에서 안건으로 이렇게 관심을 가진 지역사회의 문제를 다룬다는 점에서 의미가 있다.

나. 문제해결 주체와의 접촉 기회 증가

서울특별시 교육감님 불러와서 감사의 형식으로 여러 가지 꼬치꼬치 캐묻는 이런 활동이었는데 이제 처음에는 그냥 다 늘 하던 말 그냥 그대로 반복하시겠지라고 생각을 했는데 물론 그냥 정말 이런 걸 하시겠지 했던 말씀들을 하시긴 했지만 결과적으로는 교육감님이 저희 말씀 들으시고 실제로 변화, 서울시 교육 행정에서 변화시켜주신 부분들이 있거든요. 그런 걸 보면서 이렇게 높은 실무자한테 직접 말할 수 있는 기회가 큰 영향력을 줄 수 있구나 하면서 제 기억에 임팩트있

게 남았습니다. (G)

저희가 저희 상임위원회 하나랑 구의원 한 분이랑 이렇게 엮어가지고 같이 약간 멘토 멘티처럼 하는 게 있거든요. 제가 작년에 인권 쪽 예상 면담을 했었는데 그때 그 의원님한테 피드백도 받고 연락도 드리고 하나까 이거는 나는 잘 모르지만 구청에 실무진이 계시는데 내가 연결을 해주겠다라고 하셔서 그쪽에 같이 연결해가지고 ... 이렇게 구청분들이 잘 도와주세요. 하려고 하면 잘 도와주시고 정책 발표할 때 구청에서 오셔서 피드백도 해주시고 하시거든요. 많이 도와주시려고 노력하신 것 같아요. (F)

저 같은 경우에는 동작구 청소년뿐만 아니라 구청장과 이렇게 막 만나는 이려는 팀까지 들어갔어가지고 적극적이라고 느꼈습니다. (A)

저는 의원님, 지역구 의원이나 이제 국회의원분들 만날 때도 이제 시간을 내서 참여를 하고 이제 만나자고 할 때마다 이제 줌으로 다 빠짐없이 하고 (D)

저희 동작구 청소년의회 같은 경우에는 청소년 정치 마켓이라는 게 있어가지고 그거를 구청장이 정책을 사요. 저희가 정책을 내놓으면 사서 구청에서 그거를 산 정책을 실현시키는 그런 역할을 하고 있어서 저는 판매라고 표현을 해요. (A)

특히, 실질적 문제 해결 경험이 쌓이는 데 있어 필요한 것이 지역사회의 문제해결 주체와의 접촉 기회의 증가이다. FGI와 심층면접에서는 구청장, 교육감, 구의원 등의 문제해결 주체와의 접촉을 통해 자신의 안전이 반영되고 있다고 인식하는 경우를 확인할 수 있었다. 또한 청소년 정치 마켓과 같이 가시적으로 자신의 안전이 반영되는 과정을 확인하거나, 멘토-멘티 활동과 같이 밀접한 접촉을 진행할 때 참여자들은 자신이 '적극적으로' 참여하고 있다, 즉 참여강도가 높아짐을 느낀다고 답변하였다. 지역사회의 문제해결 주체와의 접촉 경험은 전술한 바와 같이 사회적 지도층에 대한 정서적 거리감에도 영향을 미치고 있다. —대면하는 사회적 지도층의 태도나 발언, 행동의 영향을 받고, 이를 기억하고 있기 때문에— 이를 고려하면 지역구 청소년의회에는 정기적으로 지역사회의 문제해결 주체와 접촉하는 프로그램이 포함되어야 한다.

다. 실질적 문제 해결 경험

연대랑 신촌역이라는 요즘 거기가 대중교통 전용지구잖아요. 근데 거기를 제가 학원을 다닐 때 자주 다니는데 거기가 주말마다 차 없는 거리라고 해서 차가 못 다니게 해요. 대중교통 전용지구

인데 차가 못 다니니까 그런 버스가 전부 다 우회를 하고 버스가 집중되는 지역인데 근데 그게 주말마다 노선이 바뀌는 건데 그게 안내가 똑바로 안 되거든요. (네이버) 지도에도 안 되고 그래서 길 잃은 경험이 많아서 그런 지역의 특이성을 조금 정책 제안을 반영을 해서 실제로 고친 사례가 있어요. (G)

(답변을 듣고) 그거 고쳐진 거예요? 저 주말에 거기 한참 서있다가 버스정류장 들어가서 이거.. (F)

저는 의회 활동할 때 제가 냈던 안건이 채택이 되어서 그게 실제로 지금 강북구에서 실행이 되고 있고, 그리고 청소년 참여 위원회에서 작년에 버스정류장 개선이라는 그런 안건을 냈었는데 실제로 그것도 정책제안서를 내서 실제로 받으셔서 채택을 해주셔서 지금 버스정류장 공사 중이고 이런 일이 있어서 적극적이라 체크한 것 같습니다. (C)

저는 거기에서도 학생들 교육 환경에서 스터디 카페의 비용이 학생들의 경제적 상황보다 조금 비싸다. 약간 그런 느낌을 받아서 개편하려고 제안을 했었는데 그게 지금 실제로 이뤄지고 있는 지가 조금 애매해서 보통이다라고 했습니다. (B)

그때 이제 학교 앞에 있는 버스 정류장을 교체를 하는 게 좋겠다라고 해서 그걸 정책 제안으로 냈고 그게 이제 채택이 돼서 됐거든요. 그래서 학교 친구들이 그 버스 정류장 그냥 여기가 제일 낡았으니까 여기로 하자 해서 했는데 제가 이제 입학을 하니까 저희 학교였던 거예요. 그래서 선배들한테 여쭙보니까 너무 좋았다. 그런 얘기를 들어서. (C)

저희 당이 권리와 관련된 당이라서 아무래도 조금 청소년이 누릴 수 있는데 못 누리는 게 어떤 게 있을까 해서 청소년증과 관련된 그게 조금 더 홍보가 되지 않아야 하나 생각이 들었고 청소년들 교통 경기도는 교통비를 지원해 준다고 들었는데 왜 서울은 안 할까 서울은 어느 정도 했으면 좋겠다는 생각을 또 냈었고요. 그리고 블랙 윌리 마켓이라고 해서 학교 밖 청소년이나 이제 학교에 있는 청소년들이 권리를 침해당하는 거를 이제 저희가 내고 구청이나 그런 위예분들이 이제 사는 저희가 팔고 그분들이 이제 의견을 사는 그런 의견도 이렇게 내면서 권리와 관련된 그런 거 좀 집중했었던 것 같아요. (D)

청자켓(청소년 자치마켓)은 주로 여름방학에 진행되는데 그 당시 무더위였어서 그날막이 굉장히 활성화 되던 시기였어요. 그런데 그날막이 어딘지 모르겠어서 편하게 못 다녔어서 그 위치도 알려줄 겸 복지를 증진시키는 앱을 제안했어요. ... 정책을 11개 중 5개 정도 구매해갔어요. (A)

지역구 청소년의회 활동가들은 인지한 지역사회의 문제를 자신이 생각하는 해결책을 의회에서 논의하고 통과시키는 과정에서 실질적으로 사회적 문제를 해결하는 경험을 하게

된다. 문제를 해결하는 경험은 경험에 그칠 뿐만 아니라 자신이 속한 ‘청소년의회’를 사회 문제를 주체로서 해결할 수 있는 창구로 인식하게 된다. 이는 아래에서 더 자세히 서술하겠다. 한편, FGI 과정에서 확인할 수 있듯이 그 해결책이 얼마나 효과적인지에 대한 피드백은 제대로 이뤄지지 않는 것으로 보인다. 이는 현지 조사를 통해 확인해볼 필요가 있어 보인다.

3) 지역구 청소년의회의 운영에 대한 인식

가. 대학생 청년 보좌관의 존재

(청년 보좌관이) 없으면 안 돼요. ... 대학생 서포터즈분들은 이제 정말로 실무적인 도움을 많이 주시는 분들이거든요. 조례안을 작성한다치면 조례안은 이렇게 이렇게 구성되면 좋을 것 같다. 아니면 좀 소스를 주신다든지 보통 그런 역할을 하고 계셔서 (G)

장소 대여도 해주시고 멘토분들을 세 명 당 한 명씩 계속 붙여주셔서 좀 수월하게 하게 도와 주셨던 것 같아요. (C)

저 혼자 생각하는 것도 아니고 성인인 청년 보좌관 분들이 전체를 읽어보시고 이 부분은 이렇게 고치면 어떨까 말씀도 많이 해주셔가지고 선을 넘는거나 이런 경우는 없지만 혹시나 그런 경우에는 청년 보좌관들도 다 잘 커트를 해주실 것 같아서 그렇게 느꼈습니다. (A)

저는 있으면 좋을 것 같아요. 왜냐하면 대학생이란 거 자체가 이제 고등학생을 졸업한지 얼마 안 됐는데 그 다른 보좌관 분들보다는 학생들의 마음을 잘 이해해줄 것 같고 고등학생들보다 성숙하니까 뭔가 정책을 잘 다듬어 줄 수 있을 것 같아요. (E)

그분께서는 저희 정당에서 이런 정책 가지고 만들 건데 정책 만드는 시간 이때 시간이 되냐 아니면 시간이 안 되냐 이렇게 자리를 모여주는 걸 전체적으로 잡아주시거나 아니면 이제 의견도 조금씩 도와주시고 정책별로 홍보를 할 때 노래 부르는 게 있었거든요. 공약성 같은 거 좀 잘 홍보되라고 그런 거에도 약간 적극적으로 의견 내주시고 참여도 해주시고 그러셨던 것 같아요. (D)

한편, 지역구 청소년의회의 운영에 있어 청년 보좌관의 존재는 필수적인 것으로 확인되었다. 각각 지역구에 따라 명칭은 다르지만 대학생 청년 보좌관은 주로 활동을 보조하고, 청소년들이 어려움을 겪을 때 도움을 줌으로써 운영을 원활하게 하는 역할을 맡고 있다. 또한 활동가들은 청년 보좌관이 청소년 입장을 잘 이해해줄 것이라는 기대를 가지고 있었

다. 청소년의회 경험이 있는 대학생이 멘토로서 역할을 할 수 있는 방안을 모색하는 것이 의의가 있으리라 생각된다.

나. 지역구 청소년의회 프로그램에 대한 인식

제가 생각하기에 이 기구의 역할은 실제 정치인분들은 저보다 나이가 많으신 편이라 청소년들이 볼 수 있는 시각과는 조금 다른 그림이 있잖아요. 청소년 관련 정책이나 아니면 조금 청소년들 밖에 모를 수 있는 예를 들어서 그분들은 자차가 있으시고 저희는 대중교통을 많이 이용할 수 있으니까 그런 부분에서 시선을 얘기를 드릴 수 있고 그래서 그런 부분을 조금 더 메꿔줘서 그런 부분에 대해서 제안을 드리면 그거를 의회에 실제 정치인분들이 아니면 이제 구청 같은데서 검토를 해서 반영을 해주시면 그런 역할이라고 저는 생각합니다. (G)

이제 예산이 저희 독립적으로 배정된 게 아니라서 언제 없어져도 이상하지 않은 기구였는데 의회 밑으로 들어가면서 저희만의 독립적인 조례안이 만들어지고 설립 근거 명분이 만들어지면서 재정적으로 조금 더 풍족해진 면도 있어요. (G)

청소년이 주도적으로 참여를 해서 지역사회를 이제 자기 손으로도 제 의견을 내고 참여할 수 있다. 그런 거에서 저희들이 대표가 되어서 청소년들의 의견을 들어주고 이거를 좀 해줬으면 좋겠다. 청소년을 위해서 약간 그렇게 이해를 하고 있습니다. (D)

저는 어른들이 쉽게 생각하지 못하는 거를 청소년들이 획기적인 방법 이런 거를 생각해서 직접 판매를 하고 정책을 만들어서 판매를 하는 그런 단체로 저는 이해를 하고 있습니다. (A)

저는 이거 저희 참여기구에서 교육위원회나 청소년 여가위원회 이런 분들이 좀 많았는데 아무래도 청소년 교육이나 환경 그런 거를 생각해서 더 개선해나가는 그런 기구로 알고 있어요. (B)

저희가 중구가 약간 관광 특구여가지고 사람들보다 관광객이 더 많은 남포동, 거기 있는 학교, 그래서 뭔가 그런거 위주나 아니면 학교들 단위로 모였으니까 아무래도 학교 내에 관련된 정책이 좀 많았던 것 같아요. (E)

청소년 참여위원회 같은 경우는 정당이 나뉘어졌어요. 환경 담당이든 권리 담당이든 저는 그때 권리를 담당하는 정당에서 활동을 했고요 그 정당에서 이제 정책을 내고 이제 각 정당별로 지역 청소년들한테 총선거가 실시가 돼요. 그때 총선거에서 많은 표를 받을수록 이제 그 청소년의회 의석을 이제 그거에 따라 비례대표처럼 배정을 받아서 그래서 그때 정책하는 활동도 하고 홍보하는 활동도 하고 좀 적극적으로 활동을 했었고요 그리고 청소년 운영위원회라고 청소년 센터가 있는데 그 기관에서 이제 모니터링도 하고 활동하는 축제 같은 거 모니터링 그리고 기획 같은 거

시설 관리 같은 거 잘 되어 있나 그런 거 활동을 하면서 적극적으로 참여를 했었던 것 같아요.(D)

대부분의 지역구 청소년의회 활동가들은 지역구 청소년의회를 ‘청소년’이 주체가 되어 성인의 시각으로는 발견하지 못하는 문제를 도출하고 해결하는 기구로 인식하고 있었다. 다만 선출방식에 따라서 활동가들이 주로 관심을 가지는 문제가 달라지고 있었으며, 이는 개인에 따라 장점이 될 수도, 단점이 될 수도 있다는 생각이 든다. 다만 앞서 언급한 것과 같이 참여자 자신에 대해 ‘주체’로 인식하고 기구를 이용하여 변화를 만들 수 있다는 믿음을 가지는 것은 사회적 자본의 넓은 의미에서 도움이 된다는 점에서 의의가 있다.

다. 코로나 팬데믹으로 인한 활동의 축소

집에서 그냥 보내려고 하면 뭔가 좀 적극성이 떨어지는 그런 느낌이 있어요. 뭔가 의견을 물어도 대답이 잘 안 돌아가고 한 번 해볼 사람 있나요? (해도) 지원가도 없고 근데 이제 만나서 하면 소통이 그래도 좀 되더라고요. (F)

오프라인에서는 진행의 주도권이 보통 청소년들한테 있고요. 온라인으로 진행되는 경우에는 온라인 줌 회의나 이런 거에 어쨌든 그거(발언권)를 주는 관리자 역할이 있잖아요. 그 사람이 마이크를 그런 부분 때문에 그 주도권이 성인에게 있는 느낌이 있어요. (G)

저희는 청참위가 이제 7월부터 시작을 해서 그거는 한 한 달에 한 두 번씩 만났는데, 의회는 (코로나 -추가 질문으로 확인함- 때문에)미뤄지다가 11월에 딱 한 번 만나고 지금 여태 안 만났거든요. (D)

저는 코로나 세대여서 잘 모르겠지만 한 역사들을 보면 대부분 꾸준히 연합해서 워크숍도 가고 서로 너희 구는 어때 우리 구는 이런데 이런 활동도 되게 많이 했다고 들었습니다. (A)

지역구 청소년의회 역시, 코로나 팬데믹으로 인하여 활동이 많은 부분 축소되었다는 점도 확인할 수 있었다. 답변자들은 코로나로 인하여 비대면으로 진행되는 경우, 참여 강도가 약화되었다고 인식하고 있다. 또한 코로나로 인한 활동 빈도의 감소나 의회 연합 활동 등에 대한 감소는 활동의 의미를 퇴색한다는 점에서 코로나 이후 기존 활동들의 복구가 필요할 것으로 보인다.

4) 지역구 청소년의회의 문제점 인식

가. 형식적 운영으로 인한 효능감 감소

체감상 느껴진 적은 없는 것 같아요. (F)

저는 체감적으로 느꼈는데 다만 걸리는 시간이 조금 길어요. 시간이 반영되는데 3년 넘게 걸렸죠. 실제로 체감하기는 조금 어렵습니다(본인처럼 길게 하지 않은 경우에). (G)

두 달에 한 번씩 만나가지고 실질적으로 거의 못 만난 것 같고, 되게 생산적인 활동을 하려면 좀 자주 만나야 하는데 그런 게 잘 이루어지지 못했던 것 같아요. (A)

저희도 되게 적다고 느꼈던 게 청참위는 대면이다 보니까 어쨌든 말을 계속 할 수 있고 시간을 늘릴 수도 있는데 비대면인 의회 같은 경우에는 일단 인원 수도 많았고 비대면이다보니까 소통이 잘 안 돼서 확실히 더 많은 시간을 가지고 더 많이 만났으면 좋은 결과를 낼 수 있었을텐데 작년에는 아무런 결과도 못 내고 끝내버려서 너무 아쉬웠어요. (C)

저는 제가 1대여서 뭔가 되게 준비가 미흡한 느낌도 많이 받았어요. (E)

저는 줌으로 만났었는데 지역구 국회의원 분이랑 아까 말했던 그 의원분이 있었는데 약간 인성을 다 떠나서 그 의원분께서 청소년과 관련된 이제 저희들이 당마다 말한 정책들을 조금 귀 기울이면서 들어주시는 모습이 좀 보이더라고요 그리고 좀 청소년들이 이렇구나 열린 마인드로 좀 들어주시는 느낌이 그러니까 줌 화면 상에서도 좀 느꼈었던 것 같아요. 그래서 거기 계셨던 국회의원분도 좀 들어주셨던 것 같아요. (D)

저는 되게 부정적으로 다들 포폴리스트가 돼버렸어요. 그냥 좋은 인상으로 남고 싶어 하시거나 이 생각이 들었어요. 저희가 뭘 얘기를 해도 아 이거면 이 질문이 돌아와야 할 것 같은데 이렇게 생각이 들었는데도 그냥 그렇군요 하고 넘기시더라고요. 그래서 그냥 내가 그래도 기여했다 이렇게 하려고 오시는 것 같아서 (A)

저도 비슷한 것 같아요. 듣기는 듣는데 뭔가 그 이상으로 생각을 안 해보시는 듯한 (E)

저희가 만나는 횟수가 너무 적어서 뭔가 생산적인게 없었던 것 같고, 뭔가 나오는 안건 자체들이 그러니까 뭔가 정책스러운 것보다는 캠페인 위주 아니면 뭔가 홍보 위주 로 많이 갔던 것 같아요. (E)

상술한 지역구 청소년의회의 효과에도 불구하고 미흡하고 형식적인 운영은 청소년의회의 효과를 제약하는 요소이다. 특히 비정기적인 회의와 정책이 반영되기까지 걸리는 시간은

활동가들로 하여금 실질적인 문제 해결 경험의 효과를 반감시킬 것이다. 또한 새로 시작하는 청소년의회의 경우, 멘토가 부족하여 목표와 프로그램이 부재할 수 있는데 이 경우, 참여자들은 활동의 의미를 찾지 못하고 미흡하다고 생각할 수 있다. 한편, 문제해결 주체와의 접촉 과정에서 형식적인 답변이라는 것을 활동가들은 인지하고 있었으며 이러한 발언이나 태도가 정서적 거리감에도 악영향을 주고 있다고 생각된다.

나. 운영 주체 변화에 따른 프로그램의 차이

청소년 참여위원회는 되게 지원을 많이 해주셨어요. 밥도 계속 사주시고 장소도 좀 좁다 느껴지면 바로 큰 데로 옮겨주시고 이랬는데 의회 같은 경우에는 1~3대는 그나마 괜찮았는데 작년에 굿네이버스가 이제 맡게 되면서 그냥 자기 할 일 끝났으니까 끝났다는 느낌으로 해서 (C)

근데 저희가 지금 진행하고 있는지 아닌지를 확인할 수가 없는 게 7월에 하고 나서 지금 다시 또 뽑았는데 시설이 옮겨졌는지 담당하는 기관이 옮겨져서 지금 어떻게 되고 있는지를 저도 잘 모르거든요. ... 바뀐 거 같더라고요 담당 선생님도 바뀌셔가지고 그래서 지금 원래 하던 그 위원 분들도 없는 분들도 계시고 있는 분들도 이제 새로 단톡을 뺐는데 있는 분들도 있고 없는 분들도 있어서 그게 제대로 이행되고 있는지 좀 확인을 제대로 못 해봤어요. (D)

바뀐 곳에서 너무 성실하게 안 해주다 보니까 그게 제일 문제였고 아무래도 청소년참여위원회는 센터에서 한 거라서 되게 친근한 느낌이었는데 의회는 약간 이름도 그냥 아동 청소년의회 이렇게 되니까 차이가 컸던 것 같아요. ... 약간 저희가 원하는 거는 전문적인 그런 강의나 아니면 이제 저희한테 정말 도움을 줄 수 있는, 저희의 진로를 찾아줄 수 있는 부분을 원하는건데 초등학생들은 아직 그런 게 필요가 없다고 생각을 하셔서 노래 틀어놓고 풍선 들고 이런 활동을 하니까 되게 그냥 힘없이 앉아 있을 수 밖에 없더라고요. (C)

한편, 조례에 규정이 없이 구립 청소년 센터도 아닌 외부업체에 위탁된 경우, 참여자들은 프로그램 운영이 매우 미흡하다고 느끼고 있었다. 특히 아동-청소년의회가 같은 범주로 묶이는 경우, 청소년들은 활동을 할 필요성을 전혀 느끼지 못하며 시간 낭비라고 인지하게 된다. 앞서 설명한 미흡한 운영과 연결지어 생각해보자면, 지역구 청소년의회는 조례에 바탕을 두어 적절한 수준의 예산과 구의회, 구청 담당의 기관으로 존재할 필요가 있다. 이는 지속성 측면에서도 중요한 문제이다.

다. 지역 청소년 활동에 대한 냉소적 분위기

학교에서 하지 말라고 했었어요. 저희 교칙에 학생은 정치 활동, 정치 관련 활동을 할 시 벌점 규정, 처벌 규정이 있어서 사실 하면 안 되는 것을 저는 하고 있는거 (G)

제가 느껴본 적은 없는데 같이 하는 동생 말 들어보면 봉사 시간 입력해달라고 왔는데 이거는 봉사 활동이라고 보기 좀 그렇지 않니 그냥 네 개인 활동이잖아 하고 안 주시는 분도 봤고, 홍보를 하려고 갔더니 애들한테 정치 활동을 이렇게 장려를 하시면 이거 어떡하냐고 하시는 분들도 계셨고 사실 저희 부모님도 가족끼리 시간 보낼 시간만 뺏는 그런 걸로 보시는 것 같긴 하거든요. 아직 까지도 그렇게 장려하는 분위기는 아니구나 생각해요. (F)

저희는 부모님이 작년에 이 청소년 참여위원회 하는 거 되게 반대를 하셨거든요. 근데 제가 의회 활동을 하면서 너무 재밌어서 청소년 참여위원회에 들어갔던 건데 이제 1년동안 하고 이제 그걸 토대로 위원장을 뽑는 걸 했었거든요. 그래서 올해 제가 위원장으로 뽑혀서 엄마 아빠가 결국에는 이제 되게 대단한 일이었구난 이렇게 인정을 해준 경우는 있었어요. (C)

저는 이제 청소년 네트워크라고 각 학교 대표들끼리만 하는 그런 게 있었거든요. 이제 초등학교들은 회장이 나오고 중학교도 회장이 나오는데 고등학교만 1학년 대표가 나왔단 말이에요. 고등학교 회장은 보통 2학년 아니면 3학년인데 이제 공부해야 한다고 그런 거 안 보내니까 그래서 개인적으로 고등학교 2 3학년한테는 뭔가 청소년 활동이 그렇게 장려되는 편은 아닌거 같아요. (E)

또한 FGI 및 심층면접 결과, 여전히 사회적 분위기가 지역 청소년 활동에 냉소적인 것으로 드러났다. 심지어는 학교 차원에서 징계나 벌점 조항이 있는 경우가 존재하였다. 지역구 청소년의회의 성격을 활동가들이 이해하고 있는 것과 달리 다른 시민들은 오해하고 있는 것에서 비롯된 문제라고 볼 수 있다. 이는 ‘청소년의 정치참여’에 대해 과민반응하고 있는 것으로서 의회 차원에서 성격을 지역사회에 널리 공유하고, 청소년의회를 통해 해결책이 마련되는 과정을 동네 민주주의에도 적용해보는 시도로 확장시켜볼 필요가 있다. 이는 본 연구에서의 정의와는 달리 사회적 특성으로서 사회적 자본 형성에 도움이 될 것이다.

5) 사회적 관계망 형성 및 정치 참여 의식

가. 함께 추진할 조직(네트워크)의 존재

제 생각에는 저도 작년에 제가 의장하면서 조금 친구들이랑 친해지고 제가 주도적으로 하려고 노력을 많이 했어요. 그랬더니 그 친구들이 다 같이 와서 언니 저희랑 같이 추진단해요 그런 얘기를 하더라고요. 저희 의회 시작할 수 있도록 면접도 보고 해주는 추진단이 (있는데) 같이 하자고 얘기를 해주는 걸 보면 먼저 하고 있던 사람을 어떻게 보느냐도 중요하게 작용했던 것 같습니다. (F)

저는 대학갈 때 봉사 시간도 안 보고 자소서도 안 쓰고 하기는 하지만 제가 하면서 너무 재밌었거든요. 그래서 혹시 이런 분야에 관심이 있는 친구가 있으면 같이 하도록 꼬셔서 같이 하긴 하는데 ... 정말 약간 되게 별거 아닌 듯 보람이 느껴지는 그런 느낌이 저는 좋아서 느껴봤으면 좋겠다 해서 했습니다. 인원이 많으면 저는 좋다고 생각해서 (F)

생각보다 같은 관심사를 공유하는 사람이 많다. 이거는 학교에서는 뭔가 그냥 의무적으로 갖게 된 관심사 예를 들어서 수업, 대학 이런 관심사로 모인 친구들이라면 여기는 정말 자주적으로 갖게 된 관심사를 가지고 공통적인 관심사를 갖고 모인 애들이 많다보니까 그런 거를 학교보다 좀 더 쉽게 느낄 수 있었던 것 같아요. (G)

저는 그 당시에 저처럼 이제 진로를 정치쪽으로 잡고 있는 친구들한테는 되게 도움이 될 것 같아서 매우 그렇다에 체크했습니다. (B)

저도 비슷한 관심사를 가지고 있는 친구들을 많이 사귄 수 있어서 좋았고 그런 거 아니더라도 다른 학교 친구들 만나서 되게 친해지기 좋은 기회인 것 같아서 추천할 것 같습니다. (E)

저같은 경우는 이거는 공부를 해서 얻는 성적과 달리 제가 지원을 해서 정책을 만들어서 바로 효과를 얻는 거다보니까 추천을 할 것 같고 또 성인이 돼서 만약에 국회의원이 돼서 정책을 냈어요. 근데 만약에 결과가 안 좋으면 바로 욕을 먹겠지만 여기는 청소년이라는 큰 보호막이 있기 때문에 부담없이 즐길 수 있을 것 같아서 추천할 것 같아요. (A)

저희는 2대 때 다른 구 한 세네 구 정도 다 모여서 약간 수련회 같은 거 했었어요. (C)

지역구 청소년의회의 가장 큰 장점은 함께 문제를 해결할 수 있는 네트워크가 존재한다는 것이다. 사회적 자본의 형성이 개인적으로 진행된다고 할지라도 청소년의회라는 기관에서 문제 해결이 이뤄지고 궁극적으로 사회적 특성으로 발전될 수 있다. FGI와 심층면접 결과를 살펴보면 응답자들은 활동과정에서 사회적 관계망을 형성하고 있을 뿐만 아니라 “주변 친구나 후배들에게 추천하겠나”라는 질문에도 긍정적인 반응을 보이고 있다는 점을

확인할 수 있다.

6) 정치적 역량의 성장

가. 의사 표현 능력

저는 처음에 할 때 의견 표출을 적극적으로 나서서하고 이려는 사람은 아니었거든요. 근데 이게 사실 좀 부끄럽긴한데 어떤 계기도 어떤 이유도 잘 모르겠는데 그냥 두 번째 활동할 때부터는 제가 막 나서서 막 이려고 하고 있더라고요. 그 이유가 저도 너무 궁금한데 ... 오프라인으로도 같이 공유되고 하니까 제가 나서서 회의 이끌고 구의원님한테는 전화해가지고 구청 직원들 연락처 달라고 하고 그러고 열심히 했어요. (F)

의견 표출에 대한 흥미가 길러졌다고 하는 건 맞는 말인 것 같아요. 보통 공교육에서는 발표나 이런 것 같은 거에는 그게 평가이기 때문에 거기에 대한 응답이나 호응이 잘 없는 편이고 두 번째로 평가 기준에 맞춰서 의견을 제출할 수 밖에 없거든요. 제 의견이 아니라 근데 여기 의회 이런 자치 활동에서는 응답이나 호응이 굉장히 많은 편이고요. 기본적으로 이게 실제로 작용이 되는 과정을 명시적으로 볼 수가 있으니까 자유롭다보니까 이런 의견 표출에 대한 흥미가 많이 길러졌던 것 같아요. (G)

그거는 여기가 제가 볼 때 약간 좀 외향적인 면이 있어서 그런 거 저는 약간 내향적이거든요. ... 그래서 일단 저는 약간 틀린 의견이라도 일단 내면 괜찮다는 걸 알아서 그렇게 변했던 것도 있는 것 같아요. 기회가 많다보니까 약간 악기 같은 것도 많이 치면 된다고 하잖아요. 기회가 많으니까 느끼는 것도 있었던 것 같아요. (F)

저 같은 경우에는 이렇게 이런 자리 좀 편한 자리여도 아예 말도 못하는 성격이었었어요. 근데 이제 거기 가서 직접 얘기를 해보고 의견을 이제 주고받고 하다 보니까 점점 이제 제 생각을 말하는 능력도 키워졌고 그리고 듣고 그걸 판단하고 다시 이제 얘기를 해주는 그런 능력도 키워졌던 것 같아요. (C)

저는 원래도 목소리가 큰 아이였는데 이걸 하면서 내가 이게 왜 필요한지를 사람들과 어른들에게 전달하는 입장에서 논리 정연하게 말하는 그게 터득이 됐던 것 같아요. (A)

정말 공식적인 자리에서 마이크까지 들고 이제 토론할 수 있는 기회가 청소년들한테 그렇게 많이 없다고 생각하는데 그런 경험을 통해서 뭔가 자신의 발언권을 주고 사람들에게 의견을 공식적으로 전달할 수 있는 좋은 기회였던 것 같아요. (E)

저는 제가 옳은 말을 하고 있어도 약간 자신감이나 확신을 가지고 얘기하지 못하는 약간 그

런 성향이 조금 있었는데 이런 활동하면서 좀 자신감 가지고 확신 가지고 얘기를 할 수 있는 도움이 되는 것 같아요. (B)

저는 좀 내성적이라서 약간 또 코로나 때문에 말도 안 하게 되니까 이런 걸 통해서 말을 조금 더 말문을 꺼낼 수 있게 되는 창구가 되었던 것 같고 또 제 의견을 말할 수 있겠다. 다른 사람들 이랑 이제 공유를 하고 말하고 이제 다 모르는 사이거나 아니면 서먹서먹한 사이니까 그런 상태에서 의견을 공유하고 그런 능력을 조금 길러줄 수 있게 된 것 같아요. (D)

사회적 자본의 형성 중 중요한 것은 의사를 공개하고, 조정하는 과정에 대한 믿음이라고 할 수 있다. 내향적이거나 외향적이거나를 불문하고 자신이 겪고 있는 문제를 공유하고, 집단지성으로 해결책을 찾기 위해서는 의사 표현의 능력이 반드시 필요하다. 상대를 배려하고 존중하는 말하기와 자신감 있는 말하기는 주요한 하위요소라고 볼 수 있을 것이다. FGI를 통해서 확인할 수 있듯 활동가들은 자신의 의사 표현 능력을 기를 기회로 지역구 청소년의회를 선택할 뿐만 아니라 실제로 길러졌다고 인지하고 있음을 확인할 수 있다.

나. 공동체의 관점에서 생각하는 능력

어떤 저희가 정책 제안을 할 때도 이걸로 인해서 수혜를 보는 사람뿐만 아니라 이것 때문에 귀찮아지고 곤란해질 사람이 있다는 것도 같이 고민하게 되고 하는 점에서 그런 것 같아요. (F)

아무래도 의견을 내잖아요. 그러니까 객관적으로 이제 바라봐서 우리가 정말 필요한 게 뭐가 있을까 아니면 우리가 부족한 게 뭐가 있나 그런 이야기를 할 때 객관적으로 바라봐야 아무래도 그런 의견을 더 많이 생각해내고 반영할 수 있게 되니까 (D)

저도 앞에 분이랑 똑같이 생각했었는데 객관적인 부분에서 보는 게 훨씬 더 좋았던 것 같아요. 도움이 됐던 것 같아요. (B)

약간 의견을 내기 전에 이제 청소년 입장에서는 어떤지 그리고 어른들 입장에서 어떤지 뭔가 전체적으로 고려해 볼 수 있어서 공동체적인 사고력이 많이 늘었다고 생각해요. (E)

저는 현실 가능한지. 네. 가능성을 되게 많이 생각했던 것 같아요. 뭘 하나를 생각을 해도 추진 가능한지 결제 시기는 어느 정도인지 그리고 예산은 어느 정도 나올 건지 그런 걸 생각을 하는 계기가 되어서 저는 공동체 의식이 되게 많이 강해진 것 같아요. (A)

저는 상대 그러니까 말하시는 분들의 약간 존중을 더 키우게 된 것 같아요. 제가 작년에 이제 팀 활동을 하나 했었는데 제가 되게 제 말이 다 맞다 약간 이런 식으로 살아갔다가 이렇게 이런

활동을 하다 보니까 남의 의견도 존중을 할 수 있게 됐고 그리고 한 번 더 생각해 볼 수 있게 되는 계기가 된 것 같아요. (C)

청소년과 관련된 제도나 이제 정책 같은 게 약한 게 있었지 않았나 이걸 조금 더 보완해 줬으면 좋겠다 하는 거를 이제 딱 자리를 잡고 생각했던 시간이 된 것 같았어요. 그래서 우리 지역에는 이제 청소년과 관련해서 이걸 조금 더 보완해 줬으면 좋겠다. 뭐가 더 필요할까 뭐가 좀 안 좋은 점이 있으려나 약간 더 좀 더 자세히 들여다보게 되었던 것 같고 그리고 이거 하면서 전체적으로 좀 사고를 하게 되고 이제 생각도 하게 되고 말도 하게 되고 좀 의견 전달을 어떻게 해야 좀 더 잘 할 수 있을까라는 생각도 좀 자기 발전의 시간도 됐었던 것 같아요. (D)

의사를 조정하는 과정에서는 공동체를 생각하는 능력 없이는 결론이 도출되기 매우 어렵다. FGI와 심층면접을 보면, 청소년의회 활동가들은 공동체적 사고력이 많이 성장하였다고 답변했다는 점에서 매우 큰 의미를 가진다고 할 수 있다. 이는 단순히 청소년의회가 모두에게 이익이 되는 정책만 다룰 수 있는 것이 아니라 일부 이해가 충돌하는 문제도 다룰 수 있다는 것을 시사한다. 특히 정책이나 제도를 생각하는 과정에서 현실성이나 예산, 다른 의견에 대한 존중이 성장했다는 답변은 이를 잘 드러내고 있다.

2. 현지조사 연구결과

1) 앙케트 조사 결과

앙케이트 조사 결과, 청소년의회의 정책 제안으로 제시된 ‘차없는거리 버스 우회 안내판 설치’나 ‘버스정류장 정비 사업’은 적절한 문제의식에도 불구하고 실효성 있는 해결책이라고 판단되지는 못하였다. 우선, ‘차없는거리 버스 우회 안내판 설치’의 경우 안내판이 부착된 정류장 앞에서 시민들이 안내판을 보고 이동하는 경우에 “안 온다는 사실을 알고, 우회로를 찾는데 도움이 되었냐”는 질문에 17명 중 3명만이 그렇다고 선택하였다. 이마저도 연구자들이 버스가 우회한다는 사실을 모르는 시민들에게 ‘여기에 이런 표지판이 있다’고 안내한 후에 답변이 나온 것으로서 연구자가 개입하지 않았다면 우회한다는 사실을 모르는 시민들은 안내판에서 도움을 받지 못했으리라 생각할 수 있다.

		<table border="1"> <tr> <td>도움이 되었음</td> <td>도움이 되지 않았음</td> </tr> <tr> <td>3</td> <td>14</td> </tr> </table>	도움이 되었음	도움이 되지 않았음	3	14	<p>일반적으로 보게되는 정류소 안내판 뒤쪽으로 해당 안내판이 붙어있어 잘 보이지 않는다. 또한 안내판의 크기도 작고, 이해하기 어렵게 적혀져 있어 연구자들이 존재를 알린 이후에도 여전히 '모르겠다'고 응답한 시민들도 다수 존재했다.</p>
도움이 되었음	도움이 되지 않았음						
3	14						
							

〈표 9〉 서대문구 현지 조사 사진 및 결과

‘버스정류장 정비 사업’은 앙케이트 결과를 얻을 수 없을 정도로 이용 시민이 저조하였다. 대부분의 학생들이 이용하는 혜화여고 정류소에는 의자가 설치되어있지 않고, 그늘막도 없어서 정비 사업이 필요할 것으로 생각된다. 하지만 실제 정책은 그 다음 정류소인 서울정인학교 정류소에 반영된 것으로 보인다. 이는 현지조사 결과 경사와 좁은 도보 때문으로 보이는데 이를 해결하기 위해서는 큰 비용이 들기 때문으로 예상된다.

	<table border="1"> <tr> <td data-bbox="778 312 1055 403">도움이 되었음</td> <td data-bbox="1055 312 1341 403">도움이 되지 않았음</td> </tr> <tr> <td data-bbox="778 403 1055 520">0</td> <td data-bbox="1055 403 1341 520">3</td> </tr> </table>	도움이 되었음	도움이 되지 않았음	0	3
도움이 되었음	도움이 되지 않았음				
0	3				
	<p>대부분의 학생들이 이용하는 혜화여고 정류소에는 의자가 설치되어 있지 않고, 이용하는 시민이 거의 없는 서울정인학교 정류소에 의자가 설치되어 있는 모습이다.</p>				

〈표 10〉 강북구 현지 조사 사진 및 결과

V. 결론

1. 논의 및 제언

청소년의회 활성화 방안에 관한 제언을 위해 청소년의회 운영 현황과 문제점을 바탕으로 작성한 ‘사회적 자본 형성 프로그램으로서의 지역구 청소년의회를 위한 제안서’를 서울시 교육청 및 25개 자치구 청소년 자치 단체 담당 공무원에게 보내고 답변서를 요청했다. 돌아온 답변서를 바탕으로 기존 제안서를 일부 수정했다. 앞서 언급한 다양한 연구 방법을 통해 도출 및 수정한 사회적 자본 형성프로그램으로서의 지역구 청소년의회의 문제점 및 해결 지향점은 다음과 같은 항목으로 정리할 수 있다.

1) 청소년의회 운영의 안정성 및 지속성 부족에 관한 문제

청소년 기본법에서 청소년의 정치 참여 권리를 보장하고 있는 것과는 달리, 모의의회, 의회 교실 등의 형태가 아닌, 유의미한 활동을 진행 중인 곳은 25개 자치구 중 14곳에 불과했으며 각 자치구 조례에 청소년의회 활동에 관한 조항을 명시한 곳은 8곳에 불과했다. 청소년의회 운영의 안정성을 보장하기 위해서는 청소년의회 관리를 담당하는 기관이 항시

존재해야 하며, 예산 마련의 근거가 필요하다. 영국의 사례처럼 청소년의회가 법이나 조례로 규정되어 있지 않아도 정부, 의회, 학교 차원에서 적극적인 지원을 하는 사회적 분위기가 형성되어 있지 않다면, 법(조례)을 통해 청소년들의 참정권을 보장해야 할 것이다. 다만, 실무자의 입장에서 보았을 때, 청소년의회만이 청소년 정치 참여의 유일한 방법이 아니며, 청소년의 자율성을 보장해야 한다는 점을 고려했을 때 모든 지역구에 청소년의회가 존재할 수는 없다는 조언을 받았다. 청소년의회 활동을 원하지 않거나, 청소년 참여 위원회와 같은 별도의 형태로 청소년의 참정권을 보장하는 경우를 고려해야 하므로 청소년의회 운영을 강제하지 않되, 해당 지역 청소년들이 건의한다면 언제든지 청소년의회가 활성화될 수 있도록 소년 의회 조직 및 운영에 관한 조례를 마련해야 할 것이다. 추가로, 주민참여예산제도를 통해 청소년의회 운영과 관련한 예산을 제안하여 청소년들이 안정적으로 의회 활동에 참여할 수 있도록 하는 근거 조항 또한 필요하다.

청소년의회를 담당하고 있는 기관의 의지·능력 부족은 의회 활동을 하고자 하는 청소년의 참여를 제한하며, 혼란을 가중시킨다. 따라서 청소년의회 운영 담당 기관을 일반 사설 기관이 아닌, 지역 청소년 단체 혹은 공신력 있는 기관으로 한정해야 할 것이다. 현재 모든 청소년 시설은 비영리기관이며, 법적 근거를 두고 운영이 되고 있다. 또한 청소년 시설에서 근무하는 모든 청소년지도자는 자격시험을 통과해야만 한다. 하지만 이와 같은 자격만이 청소년 참정 활동의 기반을 마련하는 기초가 되는 것은 아니다. 실제 그런 기관과 청소년지도자가 운영을 맡았음에도 불구하고, 불성실한 운영 지원에 불만을 토로하는 활동가가 존재했다. 따라서 형식적인 자격 기준만을 요구할 것이 아니라, 실질적으로 도움이 될 수 있는 기관을 선발하는 것이 중요하다. 또한, 운영을 위탁받은 기관이 성실하게 청소년의회를 지원하고 있는지 관리·감독할 수 있는 공무원의 역할도 필요하다. 답변서를 보내 주신 실무자분들은 공통적으로 이 대목에서, 공무원이 위탁 기관을 관리·감독하고, 위탁 기관이 청소년 참정 활동을 주도할 수 있도록 하는 것이 청소년의 ‘자발적인’ 참여를 중심으로 하는 청소년 자치기구의 운영 목적과 대립될 수 있다는 우려를 표했다. 본 제언의 의도는 청소년 ‘참정’ 활동이 아닌, 청소년의회 ‘운영’에 있어서 기관과 공무원이 적극적인 역할을 해야 함을 강조한 것이다. 즉, 청소년들이 자유로운 의견을 내고 자발적으로 의회 활동에 참여할 수 있도록 시스템을 마련하는 데에는 기관과 공무원의 적극적인 참여가 필요하다라는 의도이다.

2) 청소년의회 활성화를 위한 각 기관의 협업 부족에 관한 문제

청소년 참정 활동이 활발하게 이루어지는 사례들의 공통점을 보면, 중앙정부, 지방정부, 의회, 학교, 청소년 단체, 기업 등의 다양한 기관들 사이에 적극적이고 활발한 협업이 이루어진다는 것이다. 각 기관이 적극적으로 청소년의회 활동에 협력함으로써 청소년 활동가들은 안정적으로 예산을 할당받을 수 있으며, 다양한 방면으로 홍보가 이루어지기 때문에 참여와 활동에 있어 적극적이다. 또한, 실제 정치인들과의 만남과 대화가 활성화되어 있다.

그러하기에 교육청, 구의회, 대학과 같은 기관의 협업은 청소년의회 활성화를 위해 빼놓을 수 없는 요소이다. 각 자치구별로 편차가 있지만, 대부분의 청소년의회는 홍보가 잘 되고 있지 않은 것이 실정이다. 청소년의회 측에서 학교로 모집에 관한 공문을 보내도 교사들은 학업이 우선이라는 이유로 학생들에게 참여의 기회조차 제공해주지 않는 경우도 있다. 청소년들에게 청소년의회가 열린 곳이 될 수 있도록 학교와 교육청이 협업하여 홍보에 힘써야 한다. 또한, 학교 밖 청소년까지도 포괄할 수 있도록 지역 청소년 센터와 같은 곳에서도 적극적인 홍보가 이루어져야 한다. 교육청이나 중앙선거관리위원회의 경우 청소년 참정과 관련한 프로그램이 마련되어 있으나 주 업무 부서가 아니기 때문에 청소년의회의 협조요청이 없다면 정책을 함부로 제안하기는 어렵다는 실무자의 답변이 있었다. 따라서 청소년의회 및 위탁 기관은 교육청 혹은 선관위와 같은 기타 관련 기관에 적극적으로 협조요청을 할 수 있어야 한다.

청소년의회 활동 경험이 있는 청소년들은 청년 보좌관의 존재를 ‘보호막’이라고까지 표현을 할 정도로, 의회 활동 측면에서 자신들에게 조언을 해줄 수 있는 사람이 존재한다는 것에 안정감을 느낀다. 청년 보좌관들이 활동가들의 제안서나 결정에 대한 피드백을 해주는 것이 활동에 큰 도움이 되었다고 한다. 따라서 청소년의회 활동을 위한 대학생 멘토 모집을 확대하고, 대학생 멘토들이 청년 보좌관의 역할을 할 수 있도록 다양한 유인을 제공해야 할 것이다. 추가로, 대학생들이 비단 청년 보좌관의 역할만 하는 것이 아니라, 만 19세부터 만 24세까지의 ‘후기 청소년’에 해당한다면, 청소년의회의 ‘대학생 위원’으로도 참여할 수 있다. 대학생들이 성인은 청소년이 아니라고 판단하여 청소년과 관련된 모든 활동에 대해 관심을 가지지 않는 경우가 많은데, 이를 극복하기 위해 기관과 대학이 적극적으로 협력하여 청소년 활동가의 실질적 연령 범위를 확대할 필요성이 존재한다.

‘청소년의회 정책 마켓’은 청소년의회에서 발의한 정책을 구의회 차원에서 검토할 수 있도록 제안하는 장이다. ‘청소년의회 정책 마켓’의 운영이 상시화된다면 이를 통해 구청장, 구의원과 청소년의회 의원의 만남이 정기화될 수 있을 것이다. 청소년들은 구청장, 구의원 등 자신들이 활동을 하면서 만난 정치인들의 아주 사소한 태도까지도 상세하게 기억하고 있었다. 청소년 의원들의 의견에 진심으로 귀 기울이고 진지한 태도로 정책을 검토할 수 있어야 한다.

3) 청소년의회 간 교류 및 사회 참여 역할 강화를 위한 활동 부족의 문제

사회 참여는 미국의 정치학자 퍼트남이 제시한 사회적 자본의 하위 요소이다. 볼링 동호회, 주말 자원봉사 활동 등 사람을 만나는 일 자체가 그 사회로 하여금 신뢰를 만들어내게 한다는 의미이다. 지역구 청소년의회는 참여 청소년에게 있어 동료 청소년 의원과 교류하고, 다양한 사회적 관계망을 만들 수 있는 중요한 사회 참여 기회이다. 활동가들은 팬데믹 이전에는 타 지역구 의회와 연합해 워크숍을 개최하고, 본인 지역구에 대한 이야기를 나누는 시간을 가졌다고 한다. 또, 타 지역구가 아닌 같은 지역구 청소년의회 내에서도 사람들과 친해지는 경험은 더욱더 적극적인 청소년의회 활동 참여를 이끌어냈다. 심지어는 자신이 경험했던 청소년의회의 효용을 이야기하며 주변 친구들에게 권유하기도 했다. 이렇듯 청소년의회는 청소년들에게 단순한 ‘스펙 쌓기의 장’이 아니라 ‘사람을 만날 기회’가 되어 주고 있다. 이를 위하여 구의회 견학 등의 프로그램을 마련하고, 비슷한 활동을 하고 있는 지역구 청소년의회 간 교류 워크숍을 확대할 필요가 있다.

4) 지역 의회와 청소년의회 간 피드백 시스템에 관한 문제

청소년의 관점에서 문제를 발견하고, 이를 실제로 정책에 반영하는 경험은 이후 정치적 역량을 갖춘 시민이 되는 과정에서 중요하다. 독일과 영국에서 운영되는 청소년의회에서도 이를 인식하고, 본인이 발의한 정책의 마무리 단계까지 참여할 수 있도록 청소년 활동가들을 독려하고 있다. 이를 위해서는 단순히 이벤트성으로 청소년 정책 마켓 개최로 그쳐서는 안 되고, 진행 과정을 청소년이 지속적으로 확인할 수 있어야 한다. 이를 위해 구의회의원, 구청장이 청소년의회 안전에 대해 회신을 의무화하는 방안을 고려해야 한다.

서대문구 청소년의회의 경우, 신촌오거리에서 진행되는 “차 없는 거리”로 버스가 우회함에도 불구하고 안내판이 없어서 문제를 겪자, 이를 안전으로 만들어 정책을 제안했다. 현지 조사를 진행해보니 시민들이 실제로 주말에 오지 않는 버스정류장에서 기다리고 있었다는 점에서 문제 의식과 해결책 모두 훌륭한 아이디어였다. 그러나 안내판이, 일반적으로 사람들이 보는 앞면이 아닌 뒷면에 있었다는 점, 안내판의 내용이 이해하기 어렵게 작성되어 있다는 점 등으로 인해 시민들은 효과를 제대로 누리지 못하고 있었다.

또, 금천구 청소년의회는 혜화여고 앞 낡은 버스정류장을 개선하자는 내용의 안전을 제시했고, 심층면접을 진행했던 활동가는 이 정책이 실제로 실현되었다고 알고 있었다. 하지만 혜화여고 앞 버스정류장으로 직접 가 조사를 해본 결과, 혜화여고 바로 앞에 있는 버스정류장은 전혀 개선되어 있지 않았고 오히려 주변 다른 정류장에서 개선 작업이 이루어진 것을 확인할 수 있었다. 그마저도 좁은 길목으로 인해 햇빛 가림막은 없이 작은 의자만이 설치되어 있었고, 해당 정류장은 개선 작업의 효용을 확인할 수 없을 정도로 유동인구가 적었다.

이처럼 청소년의회 활동가들이 만든 정책이 결과물로 만들어지고, 활동가 본인들도 자신들이 지역사회에 실질적인 도움을 주고 있다고 느끼기 위해서는 실제 정책 반영 현장을 확인하고, 피드백 과정까지 참여함으로써 청소년의회 활동의 의의를 살릴 필요가 있다. 이를 위하여 프로그램 내에 ‘팔로우 업’ 활동을 포함해야 한다.

제언 사항을 간단하게 정리하면 다음과 같다.

1. 청소년의회 운영에 관한 조례 제정
 - 각 자치구별 청소년의회 조직 및 운영에 관한 조례
 - 주민참여예산에 청소년의회 운영 관련 예산안을 반영할 수 있는 근거 조례
 - 청소년의회 운영 담당 기관을 지역 청소년 센터 및 신뢰할 수 있는 기관으로 한정하는 조례
 - 담당 공무원이 정기적으로 청소년의회 파견 및 행정 사항을 감시할 의무에 관한 조례
2. 청소년의회와 관련된 기관 간의 협업 방안 마련
 - 청소년의회 활동 경험이 있는 대학생 멘토 모집 및 지원

- 후기 청소년(만 19세~만 24세)의 청소년의회 참여 활성화 방안 마련
 - 청소년의회 정책 마켓 운영 상시화
 - 구청장·구의원과 청소년의회 의원의 만남 정기화
 - 공공기관을 통한 청소년의회 홍보
 - 교육청, 중앙선관위의 적극적인 활동 지원
3. 청소년의회 간 교류 및 사회 참여 역할 강화를 위한 프로그램 마련
- 청소년의회 간 교류를 위한 의회 워크숍 개최
 - 구의회 견학 프로그램 확대
4. 지역 의회와 청소년의회 간 피드백 시스템 활성화
- 청소년의회 안전 회신 의무화
 - 팔로우 업(후속 조치) 활동 활성화

참고문헌

저서

- 이동원·정갑영 외. 2009. 『제3의자본 : 사회적 자본은 어떻게 증진되는가?』. 서울: 삼성경제연구소.
- Pierre Bourdieu·류석춘 외. 2003. 『사회자본 이론과 쟁점』. 류석춘 역. 파주: 그린.
- Robert D. Putnam. 2000. 『사회적 자본과 민주주의』. 안청시 역. 서울: 박영사.
- Robert D. Putnam. 2009. 『나 홀로 불링』. 정승현 역. 서울: 페이퍼로드.

학술논문

- 강철희·이상철. 2013. “한국인의 보편적 신뢰 영향 요인에 관한 연구 : 시민의 사회참여행동과 사회적 불평등 인식의 영향력 검증.” 『한국사회복지행정학』15권 4호, 1-28.
- 김기동·이정희. 2017. “한국 시민들의 신뢰수준이 정치참여에 미치는 효과 연구.” 『아태연구』24권 2호, 5-39.
- 김명정. 2009. “대한민국청소년의회 참여활동이 청소년의 민주적 태도 변화에 미치는 영향” 『정치·정보연구』 12권 2호, 120-143.
- 김상무. 2021. “한국과 독일의 학교 민주시민교육 비교 연구 - 교육과정과 공식문헌 비교를 중심으로” 『교육의 이론과 실천』 26권 1호, 1-23.
- 김아영·장여옥. 2021. “청소년의회 참여경험이 공동체의식에 미치는 영향.” 『청소년학연구』 8권 28호, 117-1

40.

- 모상현·최용환·남미자·정건희. 2021. 『청소년 정치참여 실태와 활성화 방안 연구』, 세종: 한국청소년정책연구원.
- 민영·노성중. 2009. “한국과 미국 청소년의 인터넷 이용, 정치의식, 그리고 정치참여.” 『한국언론학보』 55권 4호, 284-308.
- 박가열. 2008. “초·중기 청소년 직업체험학습이 진로계획성과 진로결정 자기효능감에 미치는 영향.” 『미래청소년학회지』 3권 5호, 115-130.
- 박선영. 2010. “영국의 청소년 정책과 시민교육고찰” 『청소년문화포럼』 제26권, 68-89.
- 박성준·김주일. 2015. “청소년기 사회적 관계의 발달궤적과 예측요인.” 『청소년복지연구』 17권 3호, 263-288.
- 송리라. 2021. “청소년기 경험과 우울궤적 형성: 역경과 또래관계 질 효과.” 『한국인구학』 44권 4호, 19-45.
- 신민철·이정용. 2020. 『서울시 자치구 청소년의회 운영현황과 개선방향』. 서울: 서울연구원.
- 윤지소·권수현. 2020. “청년의 정치참여와 대표성 : 청년당원의 인식을 중심으로.” 『현대정치연구』 13권 3호, 51-83.
- 이상수·이명진. 2016. “한국 사회에서 문화자본 연구의 가능성과 한계.” 『문화와사회』 21권, 339-380.
- 이수경·정필운. 2021. “시민교육으로서 선거교육의 목표와 문제점·개선방안.” 『법과인권교육연구』 14권 1호, 163-180.
- 이윤주. 2017. “지역사회 청소년 정치 참여를 통한 지속가능한 시민역량 활성화 방안” 『정치·정보연구』 20권 3호, 149-178.
- 이윤주·정상우. 2018. “청소년 정치참여의 소통 플랫폼으로서 청소년의회 고찰: 청소년의회 조례 분석과 평가를 중심으로.” 『교육문화연구』 24권 4호, 539-566.
- 이윤주. 2019. “인구구조 변화에 따른 청년 사회·정치참여의 필요성 및 방안.” 『법과사회』 61권 0호, 29-54.
- 이윤주. 2020. “정치사회화 공간으로서의 청소년의회 -제도를 넘어 정치문화로 자리매김을 위한 방안.” 『법과인권교육연구』 2권 13호, 75-92.
- 이재현. 2020. “신뢰는 정치참여를 촉진하는가?: 사회적 신뢰와 정치적 신뢰를 중심으로.” 『정치·정보연구』 23권 2호, 317-348.
- 이태동. 2016. “지역기반 시민정치교육의 지향, 방법론, 활성화 구조에 대한 연구: ‘마을학개론’ 사례를 중심으로.” 『한국정치연구』 25권 2호, 119-143.
- 이재열. 2006. “지역사회 공동체와 사회적 자본.” 한국사회학회심포지움논문집. 23-49.
- 장근영·박수익·장지영. 2011. “아동·청소년의 민주시민역량 국제비교 및 지원체계개발 연구 I : 총괄보고서” 『한국청소년정책연구원 연구보고서』 11-R23.
- 조남익. 2009. “청소년기의 사회적 신뢰 형성에 관한 연구 : 청소년 집단활동 참여를 중심으로.” 『한국사회연구』 1권 12호, 137-162.
- 조철민. 2017. 『독일의 청소년 정치참여를 통한 민주시민교육: ‘U18 프로젝트’와 ‘청소년의회’ 사례를 중심으로』, 충북: 한국교육개발원.
- 최혜경, 전주성. 2021. “청소년기 학생의 사회적 관계와 공동체 의식 간의 중단적 관계 분석.” 『한국교육문제

연구』 39권 1호, 25-43.

한건환·장휘숙. 2002. “청년중기, 청년후기, 및 성인기에서의 의사결정능력.” 한국심리학회연차학술발표논문집. 2002년 1호, 579-584.

학위논문

고진영. 2014. “‘법과정치’ 수업이 청소년의 정치참여의도에 미치는 영향.” 서울대학교 석사 학위논문.

김경은. 2011. “한국 지방교육자치제도의 개선방안 분석 - 미국제도와와의 비교를 중심으로 -.” 서강대학교 박사 학위논문.

김명정. 2009. “청소년 참여가 시민성 함양에 미치는 영향 : 대한민국청소년의회 참여 경험을 중심으로.” 서울대학교 박사 학위논문.

김아영. 2021. “청소년의회 참여경험이 공동체 의식에 미치는 영향 : 자아존중감의 매개효과.” 광운대학교 석사 학위논문.

홍정희. 2016. “청소년 지역사회 참여활동 경험의 교육적 의미 : ‘청소년참여위원회’ 활동을 중심으로.” 이화여자대학교 박사 학위논문.

인터넷 자료

신민경. 2019. “[우리동네 쿨보기] 중랑구의회, ‘어린이·청소년의회 구성’ 간담회 개최.” 『쿠키뉴스』 (9월 14일) <http://www.kukinews.com/newsView/kuk202109140263>(검색일: 2022. 06. 08).

심다혜. 2021. “양천구의회, 전국 최초 청소년 참여예산단 조례 통과.” 『LG헬로비전』 (10월 21일) <http://news.lghellovision.net/news/newsView.do?soCode=SC40000000&idx=321627>(검색일: 2022. 06. 08).

윤고은. 2019. “서울 서대문구, 내년 주민참여예산사업 24개 확정.” 『연합뉴스』 (9월 23일) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20190923074400004>(검색일: 2022. 06. 08).

이완기. 2019. “서대문청소년의회, 2020년 청소년 참여예산사업 의결.” 『일요서울』 (6월 27일) <http://www.lyoseoul.co.kr/news/articleView.html?idxno=318628>(검색일: 2022. 06. 08).

허인. 2021. “마포구의회, 어린이·청소년의회 설립 업무협약 체결.” 『신아일보』 (1월 26일) <http://www.shinailbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=1370568>(검색일: 2022.06.08).

행정안전부. 2021. “한국 국민 정부신뢰도 45%로 OECD 20위…역대 최고.” <https://www.korea.kr/news/policyNewsView.do?newsId=148889958>(검색일: 2022. 6. 18).

2장 청년이 살아야 정치가 산다

소극적 수혜자에서 적극적 참여자로:
서울시 대학생의 지역 청년 거버넌스 참여
증진 방안 모색

| 김창욱 · 이다민 · 천수민 |

“청정 업!” 청년정치를 업그레이드하기:
서울청년정책네트워크를 통해 본 시민정치의
가능성

| 박세희 · 이재민 · 정지연 |



소극적 수혜자에서 적극적 참여자로:

서울시 대학생의 지역 청년 거버넌스 참여 증진 방안 모색

김창욱 · 이다민 · 천수민

I. 서론

1. 연구질문과 문제의식
2. 거버넌스 이론을 통해 바라본 지역 청년 거버넌스

II. 문제현황

1. 서울시 지역 청년 거버넌스의 대학생 참여 현황

III. 원인

1. 지역 청년 거버넌스에 대한 무지
2. 효능감의 부재
3. 비용적 측면
4. 신뢰 부족

IV. 해결방안

1. 홍보 방식의 변화
2. 수업 개설 및 정책 대회
3. 피드백 창구 마련

V. 결론

I. 서론

1. 연구질문과 문제의식

본 연구는 '서울시의 지역 청년 거버넌스에 대학생의 참여율이 낮은 이유는 무엇인가'라는 연구 질문에 대해 연구한다. 서울시는 청년분야에서 행정부 및 의회, 전문가 주도의 기존 경로에서 벗어나 민관의 협력적 거버넌스를 추구해 왔다. 청년들을 위한 정책들을 발족함과 동시에, 청년 정책의 형성 및 실행 과정에서 청년들의 참여가 필요함이 고려되었다. 이에 '서울청년정책네트워크(청년정책 시민참여기구)'를 구성하고 이들의 자율적 운영을 지원하기 시작했다. 서울청년정책네트워크 내에서 1년 간 진행된 거버넌스의 결과 청년당사자들이 2014년 서울시 청년기본조례를 제안했고, 이는 서울시 의회에 의해 수용되어 2015년 제정 및 시행되었다. 청년기본조례에 따라 지역 청년정책 거버넌스의 구성 및 운영이 의무화되었고, 이러한 지역 청년정책 거버넌스는 현재까지 운영되고 있다(서복경 외 2017, 26-29).

청년정책 거버넌스를 포함해서, 청년들이 직접 참여하는 지역 청년 거버넌스가 필요한 이유는 무엇인가? 우선, 현재 한국의 청년세대가 가지고 있는 세대적 특성을 들 수 있다. 청년세대는 미성년자에서 성인이 되어 사회에 등장하는 기존에 없던 젊은 세대로, 이들은 자신의 세대적 환경 속에서 새로운 문제와 변화를 경험하며 사회에 새로운 의제를 제안하는 세대다. 또한 현재 한국의 청년들은 수많은 청년 문제들을 겪고 있다. 한국의 청년들은 경제적 장기 불황으로 인한 취업난을 겪고 있으며, 저출산 고령화로 인한 복지정책의 불균등한 배분 등으로 세대 간 갈등을 겪으며 연애, 결혼, 출산, 주택마련, 인간관계, 꿈 등 삶의 중요한 요소들을 포기하는 실정에 있다(최태욱 2017, 262-268; 최선 2020, 272에서 재인용). 이러한 상황에서 청년정책이 절실한 것이다.

또한, 대의 민주주의가 내재하고 있는 구조적 한계에 대한 대안으로서 지역 청년 거버넌스를 들 수 있다. 대의 민주주의는 대의되는 주인과 대의하는 대리인이 일치하지 않는다는 측면에서 그 자체로 불완전한 민주주의이다. 이러한 주인과 대리인의 간극을 메우기 위해서 대리되지 못하는 국민의 의견들이 대리될 수 있도록 직접 민주주의적 장치를 이용한 보완이 필요하다. 지역 청년 거버넌스는 청년정책의 수혜자인 청년이 정책을 직접 설계한다는 점에서 대의민주주의의 간극을 메울 수 있는 직접 민주주의적 장치이다.

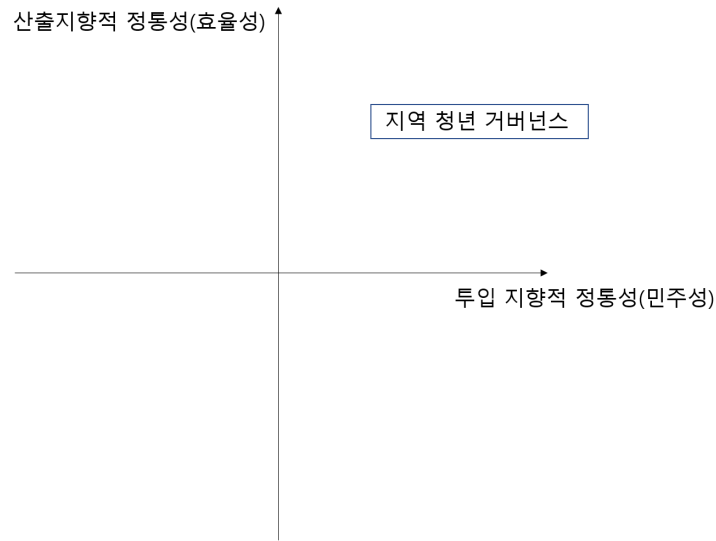
대의민주주의 하에서 청년이 정치적으로 제대로 대표되지 못한다는 측면에서 직접 민주

주의적 보완책으로서 지역 청년 거버넌스의 필요성은 더욱 부각된다. 대의 민주주의 시스템에서 한국의 청년들은 충분히 대표되지 못하고 있다. 20대 국회의 20대 의원은 1명, 30대 의원은 2명으로 전체의원 300명 중 1%만이 청년세대 의원이었으며, 21대 국회의 경우 20대 의원은 2명, 30대 의원은 11명으로 전체 의석수의 4.4%의 비율로 상승했지만(최선 2020, 272), 이 역시 청년세대의 인구 비율을 제대로 반영하지 못하고 있으며, 세계적으로 최하위에 속하는 수준이다. 이러한 대표성의 문제를 해결하기 위해 지방자치단체 차원에서의 청년의 정치 참여가 활발하게 이루어지고 있다. 서울특별시는 이를 주도하는 지자체이다. 서울특별시는 서울특별시 청년기본조례를 통해 서울청년정책네트워크와의 공조를 통해서 청년 거버넌스 체계를 형성하고 있다.

그렇다면 청년세대가 가진 문제와 대표성 문제를 해결할 수 있는 방안으로서 서울시 청년 거버넌스는 잘 기능하고 있을까? 인터뷰 결과, 참여의 측면에서 청년 거버넌스가 불균형하게 이루어지고 있는 것으로 드러났다. 서울청년정책네트워크 산하의 성북청년정책네트워크와의 인터뷰 결과, 청년 거버넌스 참여자의 대부분은 직장인이며, 대학생 참여자는 매우 적다. 이는 전체 청년 인구 중 대학생 비중에 비해 청년 거버넌스에의 대학생 참여자가 매우 적은 것으로, 대표성의 측면에서 심각한 문제이다. 청년들의 정치적 대표성을 강화하기 위해 이루어지는 청년 거버넌스에서조차 대학생들의 참여는 이루어지지 못하는 것이다.

그렇다면 대학생들이 참여하지 않는 이유는 어떻게 알 수 있을까? 이를 이해하기 위해서는 기존의 청년 거버넌스를 바라보았던 시선의 방향을 바꾸어야 한다. 기존에는 정치권, 활동가들, 청년단체들의 시선에서 청년 거버넌스에 대한 논의와 고려가 이루어져 왔고, 대학생들이 참여하지 않는다는 점에서 이러한 시선만으로는 불완전했다. 이에, 청년, 그 중에서도 대학생들 자체에 대해서 연구하며 이들이 청년 거버넌스를 바라보는 시선을 연구하는 것이 필요하다. 이 과정에서 대학생들이 참여하지 않는 이유는 무엇이고, 이들이 진정으로 바라는 참여는 무엇인지와 같은 참여에 대한 시각을 파악해야 한다. 또한 이들이 참여할 때 지불해야 하는 비용을 파악해야 한다. 이러한 과정을 통해 궁극적으로 참여를 증진시키는 방법을 알아낼 수 있을 것이다.

2. 거버넌스 이론을 통해 바라본 지역 청년 거버넌스



〈그림 1〉 Anne Mette Kjær(2007)를 재구성

본격적인 논의에 앞서, 거버넌스란 무엇일까? 키에르(Kjær, 2007)에 따르면, 기존에 이 용어는 정부(government)와 동의어로 사용되어 왔다. 여기서 거버넌스는 ‘통치행위나 방식; 통치 기구나 기능’을 의미한다. 그러나 1980년대에 들어 정치학자들은 거버넌스를 정부와는 구별되는 의미로, 시민사회 행위자들을 포함하는 의미로 사용하게 되었다.

키에르(2007)에 따르면 거버넌스에 대한 구체적인 정의는 통일되지 않은 채 다양한 상황과 범위에서 이용되고 있다. 이러한 다양한 정의를 포괄하면서, 그는 거버넌스를 ‘광범위한, 제도주의적 관점에서 거버넌스는 규칙의 제정, 규칙의 적용, 규칙의 집행을 의미하는 것’(키에르 2007, 22)이라고 말한다. 결국, 거버넌스는 기존의 정부가 행하던 규칙을 제정, 적용, 집행하는 과정을 시민사회 행위자들을 포함해서 행하는 것을 의미한다.

이 과정에서 중시되어야 하는 가치에 대해서, 키에르(2007)는 정통성, 효율성, 민주주의, 책임성을 꼽는다. 공공영역의 행위가 가지는 정통성은 산출지향적 정통성(효율성)과 투입지향적 정통성(민주성)으로 나뉜다. 시민이 직접 참여하는 거버넌스는 시민이 직접 민주적 절차를 통해서 합의를 거친 내용을 논의의 어젠다로 설정한다는 점에서 투입지향적 정통성을 가진다. 또한 문제의 당사자가 원하는 문제의 해결 방향을 제시한다는 점, 이후 정책에서 시민의 협조를 더욱 보장할 수 있다는 점에서 산출지향적 정통성 또한 가진다.

지역 청년 거버넌스의 경우에도 두 정통성을 적용할 수 있다. 지역의 청년들이 서로가

겪는 문제에 대해 대화를 나누면서 문제를 발굴하고, 해결방안을 고민한다는 점에서 투입 지향적 정통성을 가진다. 또한 지역 청년들이 해결의 방향을 제시하고 지역 정책에의 협조 가능성을 높인다는 점에서 산출지향적 정통성을 가진다.

II. 문제현황

1. 서울시 지역 청년 거버넌스의 대학생 참여 현황

1) 서울시 지역 청년 거버넌스 관리자와의 인터뷰

서울시 청년 거버넌스의 참여 현황을 이해하고 향후 인터뷰 방향을 설정하기 위해 서울시 청년 거버넌스의 관리자들과 인터뷰를 진행했다. 인터뷰의 대상 단체는 성북청년정책네트워크와 서울특별시 청년 허브(이하 청년 허브)였다. 청년정책네트워크는 지역청년들이 모여 지역의 문제를 발굴하고, 이를 정책화해서 정책 제안을 하는 활동을 하는 조직이다. 이는 청년이 문제 발견과 정책제안의 주체로서 공적문제해결에 참여하는 거버넌스의 형태를 띠다고 말할 수 있다. 서울시의 청년정책네트워크는 서울시에 의해 운영되는 서울청년정책네트워크와 각 구에 의해서 운영되는 구별 청년정책네트워크로 나뉜다. 이 중 서울시에서 가장 많은 대학교가 있는 구인 성북구의 청년정책네트워크와 인터뷰하였다.

청년 허브는 본래 청년정책네트워크와 연관된 기관이었는데, 현재는 청년들의 다양한 활동을 지원하는 조직이다. 청년 허브에서 지원하는 청년들의 다양한 활동은 공적 문제의 해결을 지향하기에 거버넌스의 문제 해결과정에 도움이 되기는 하지만, 규칙의 제정, 규칙의 적용, 규칙의 집행을 의미하는 거버넌스의 과정에 포함된다고 보기는 어렵다. 인터뷰 진행 이전에는 청년 허브가 기존처럼 청년정책네트워크에의 정책제안을 하고 있을 것이라고 생각해서 거버넌스 기관으로서 인터뷰를 요청했다. 인터뷰 결과 거버넌스와는 다른 청년 활동임을 발견했지만, 거버넌스가 아닌 활동에 대한 청년들의 참여 양상을 접하며, 청년들의 거버넌스 참여 양상에 대한 보다 심층적인 이해를 시도할 수 있었다.

(1) 성북청년정책네트워크 이민혜민 사무국장 인터뷰

지역 청년 거버넌스의 진행상황과 청년들의 참여 양상을 파악하여 주제와 문제의식을 구

체화하기 위해 지난 4월 29일 성북청년정책네트워크 이민혜민 사무국장과의 인터뷰를 진행했다. 질문지 구성은 아래와 같다.

성북청년정책네트워크 인터뷰 문항

*시민 참여(혹은 참여 활동): 지역 거버넌스에 대한 참여로 한정

1. 청년 참여자의 규모는 대략 어느 정도인가요?

2. 참여의 종류

-현재 이루어지고 있는 참여의 종류와 양상은 어떠한가요?

3. 참여의 결과

-법적/제도적으로, 혹은 정책면에서 변화시킨 부분/사례가 있었나요? 그 과정은 어떠한가요? 변화 사례가 양적으로 어느 정도로 축적되었나요?

4. 참여 과정

-일반적인 청년이 활동에 참여하기 위해선 어떤 과정을 겪어야 하고, 어떻게 홍보가 될까요?

-홍보가 잘 안 된다면, 어떤 점에서 개선이 필요할까요?

-참여에 필요한 것이 있다면 무엇이고, 참여를 통해 얻을 수 있는 것은 무엇일까요?

5. 청년 정책 관련 청년들의 인식 정도

-청년 정책 관련 청년들의 인식 정도는 어느 정도라고 생각하시나요?

-인식 정도가 낮다면, 그 이유는 무엇이라고 생각하시나요?

-인식 제고를 위해 진행하는 홍보 방식에는 어떤 게 있을까요?

6. 단체의 한계와 해결방안

-성북청년정책네트워크 및 그 속에서 이루어지고 있는 참여가 가진 한계가 있다면

무엇이라고 생각하시나요?

-이러한 한계에 대한 해결방안은 무엇이라고 생각하시나요?

이외에 참여자의 참여 동기와 참여하지 않는 청년의 불참여 이유를 추가로 질의했고, 인터뷰 결과 아래와 같은 결과를 도출했다.

첫째, 대학생 참여자는 인원이 많지 않았다. 응답자는 그 이유로 정책과의 심리적 거리감을 들었다. 실제로 대학생을 만나본 결과 정책이 자신이 다룰 수 없는 위치에 있는 것이라 생각하여 참여하지 않았다는 말을 들었다는 것이다. 오히려 직장인, 취업준비생 등이 성북청년정책네트워크의 참여자 중 다수를 차지했다. 사회활동가가 아닐 경우 정치적 무력감으로부터 벗어나기 위해 청년 참여기구를 찾은 참여자가 많았다. 반대로 청년들이 청년 참여기구에 참여하지 않는 이유는 시간과 장소의 제약이 컸다. 보통 평일 저녁에 오프라인 모임을 갖는데, 시간적 여유가 없는 청년이 평소에 참여하지 못하는 경우가 많았다.

둘째, 청년정책 중 참여와 관련한 정책의 인식 정도가 특히 낮았다. 청년정책이 전반적으로 인식이 낮지만, 그중 청년들에게 인식이 가장 높은 건 금융정책이다. 서울시의 청년정책 중 청년수당과 청년희망적금에 대한 인식도가 압도적으로 높는데, 공통적으로 경제적 어려움을 직접적으로 해소해주는 금융정책이었다. 오히려 장기적으로 청년정책의 내용과 방향성에 큰 영향을 끼칠 수 있는 참여 관련 정책은 인식이 낮았다. 예시로 서울청년의회에서 제안한 청년위원할당제 정책이 있다. 서울시에 속한 여러 위원회에 청년위원을 15퍼센트 이상 할당하도록 하는 것을 그 내용으로 한다. 응답자는 “정책을 시행하려면 청년위원이 있어야 하는데 위원을 하겠다고 하는 경우가 없”다며, “위원회에 청년이 있으면 청년대상 정책이 바뀔 수도 있는데 안타깝”다는 반응을 보였다. 참여정책에 대한 인지도를 높이는 방법으로 응답자는 서울시 청년인생설계학교와 같은 진로 탐색 프로그램의 참여자를 대상으로 쉬는 동안에 사회참여를 유도하는 방식을 제안했다. 즉, 청년인생설계학교와 같은 프로그램에 참가하여 삶의 전환을 원하는 참여자에게 사회참여도 전환 과정도 하나라는 식으로 홍보하여 더 많은 청년이 사회참여에 관심을 갖도록 해보자는 것이다.

위 인터뷰를 통하여 발견한 문제는 다음과 같다. 첫째, 서울시 내에서 대학이 가장 많은 구에서조차 대학생의 청년 거버넌스 참여율이 매우 낮다. 성북구는 관내 소재 대학이 7개로, 서대문구와 함께 서울에서 가장 대학이 많은 구이다. 대학생의 수가 많은 성북구의 대표적인 청년 참여기구인 성북청년정책네트워크에 대학생이 거의 없다는 점은 다른 지역에

서도 대학생의 정치참여도가 저조할 수 있다는 것을 시사한다. 둘째, 청년들의 정치참여에 대한 인식 정도가 확실히 낮다. 청년들이 자신의 권리에 대해 주장할수록 청년정책의 완성도가 높아지기 마련이다. 하지만 인터뷰 결과 청년에게 직접 도움을 주는 정책이 인지도가 가장 높았고, 정작 장기적으로 청년정책의 제도화에 힘을 실어주는 참여정책은 인지도가 낮았다. 청년참여정책이 인식 정도가 높지 않은 이유를 응답자로부터 직접 들을 수는 없었지만, 청년 참여기구에 참여하지 않는 이유와 유사할 것으로 추측된다. 이와 같은 문제들을 바탕으로 연구의 필요성을 인식할 수 있었다.

(2) 청년허브 강정석 팀장 및 정혜진 매니저 인터뷰

청년들의 거버넌스 참여에 대한 관리자의 데이터를 더 수집하기 위해서 청년 허브의 의제 네트워크 연결 사업 강정석 팀장과 정혜진 지원3팀 매니저와의 인터뷰를 진행했다. 성북청년정책네트워크에서의 인터뷰에서 인식했던 대학생의 부족한 참여를 문제로 인식하여 청년 허브에서의 참여 중 대학생의 참여 양상(참여 규모, 참여 이유, 참여 방식)을 파악하기 위한 인터뷰 문항을 구성했고, 다음과 같다.

청년 허브 인터뷰 문항

* 시민 참여(혹은 참여 활동): 지역 거버넌스에 대한 참여로 한정

1. 현재 청년허브를 통해 이루어지고 있는 청년 거버넌스가 실제로 관여하는 분야는 어떠한고, 서울시의 청년 거버넌스들은 전체적으로 어떻게 이루어지고 있는지 그 양상이 궁금합니다.
2. 청년허브 - 서울청년정책네트워크 - 청년정책위원회 - 서울시 내의 전담부서로 이어지는 지역 청년 거버넌스의 과정에서, 청년허브에 참여하는 참여자들의 의사는 어떻게 서울시의 정책에 반영되나요?
3. 청년 허브를 비롯한 많은 거버넌스에 참여하는 청년들은 어느 정도의 규모를 가지나요?

4. 청년 허브에 참여하는 단체의 규모는 어느 정도인가요?

- 참여하는 단체의 종류와 양상은 어떠한가요?

5. 참여하는 청년들의 인구구성이 궁금합니다. 나이와 성별, 대학 재학 여부와 같은 기준으로 분류된 청년 거버넌스 참여자의 데이터가 어떠한지 여쭙고 싶습니다.

6. 청년 거버넌스의 참여자로서 대학생이 일반 청년들과 구분되어 가지는 특성이 있다면 무엇인가요?

* 설명: 성북청년정책네트워크와의 인터뷰에서 직장인에 비해 대학생의 참여가 부족하다는 이야기를 들었습니다. 이에 저희는 대학생의 참여가 부족한 이유에 대해 연구하고자 합니다. 이를 위해 본 인터뷰를 통해 청년 허브 및 기타 청년 거버넌스에 참여하는 대학생의 비율과 청년 거버넌스의 참여자로서 대학생이 일반 청년들과 구분되어 가지는 특성 및 이 특성이 참여자 수에 미치는 영향을 알고 싶습니다.

7. 대학생의 청년 거버넌스 참여율을 높이기 위해 어떤 정책 혹은 조치가 필요하다고 생각하시나요?

* 질문지 내용만으로는 질문의 의도를 알기 어렵다는 청년 허브 측의 의견을 반영해 추가적인 설명을 첨부함.

2번 질문에서 청년 허브가 다른 서울시 거버넌스 조직과 가진 관계를 물었다. 청년 허브에서 연구 용역을 통해 만들어진 <청년정책결정 및 집행체계에 대한 경험연구> (서복경 외, 2017)보고서에 의하면 '청년 허브 - 서울청년정책네트워크 - 청년정책위원회 - 서울시 내의 전담부서'의 구조로 거버넌스가 이루어졌다. 그래서 이 구조 속에서 청년들의 의견이 어떻게 서울시 내 전담부서로 전달되는지를 질문했다. 하지만 답변자는 이 구조 자체가 달라졌음을 말했다. 청년 허브는 기존에는 시민사회의 의견을 행정에 전달하는 중간 지원조직이었지만 현재는 청년들의 활동을 지원하는 조직이라고 답했다. 이에 다른 지역 청년 거버넌스 조직들과의 교류는 거의 없다고 설명했다.

청년 허브에서 이루어지는 참여는 청년들이 공익적인 활동에 대한 계획서를 제출하고, 이에 대한 청년 허브 측의 지원금을 받아 행하는 형식이었다. 청년 허브 측에 의하면 주로

대학 재학 이상의 학력을 가진 이들이 자신이 관심을 가진 분야에서 실천하고 싶은 활동이 있을 때 청년 허브의 활동에 참여하고 있다고 답했다. 청년 허브에서 지원하는 활동들은 공익적 성격을 띄었지만 창업으로 이어지는 경우도 많은 만큼 청년들의 개인적 선호 및 이득과 진로 탐색에도 도움이 되는 경우가 많았다. 답변자는 본격적인 커리어를 시작하기 전의 청년들이 자신이 하고 싶은 일을 청년 허브의 지원을 받으며 시도해보는 일이 많다고 말했다.

대학생 참여에 관한 질문에 대해서, 답변자들은 대학생인지 여부가 참여에 부정적 영향을 끼치지 않는다고 답했다. 청년 허브에서는 참여자의 인적사항을 조사하지 않기 때문에 대학 재학 여부에 대한 정량적 데이터를 가지고 있지 않았다. 하지만 참여자들과 만난 경험을 통해서 대학생 참여자도 다른 참여자에 비해 적지 않음을 말했다. 나이에 대한 질문에서도 20대 초반부터 30대 중후반까지 다양한 연령대의 청년들이 참여하고 있다고 답했다.

청년 허브 측에서 파악한 참여하는 청년과 참여하지 않는 청년들의 차이는 '활력'이었다. 이들은 활력에 따라 전체 청년 집단을 '고활력 집단'과 '저활력 집단'으로 나누었다. 이들에 의하면 고학력의(대학 재학 이상), 소득 및 자산의 수준이 높은, 스스로 무엇을 원하는지 알고 이를 실행할 능력이 있는 청년들은 고활력 집단이었다. 반면 저학력의, 소득 및 자산의 수준이 낮은, 의지를 가지고 일정한 활동들을 해나가기 어려운 청년들은 저활력 집단이었다.

청년 허브의 강정석 팀장은 청년 허브의 활동이 고활력 청년들 위주로 운영되는 것을 우려하며 '사회 문제 해소하고자 하는 건 고활력 청년이고, 다들 대학생 이상이다. 이런 사람들은 고활력이고 열정이 있어서 적극적으로 지원하고 자기 판을 만들어 나가는 분들이 대부분인데, 계속 허브가 이런 사람들만 만나는 게 맞느냐는 고민을 가지고 있다.'라고 말했다.

청년정책네트워크들의 경우에도 그랬지만, 청년 허브 역시 참여 청년들의 연령, 성별, 학력 등과 같은 데이터는 수집하지 않고 있었다. 하지만 청년 허브에서 관리자로 활동해 오신 두 분은 인터뷰 속에서 대학생들은 참여가 많은 집단이며, 정보와 능력 바탕으로 자기가 하고 싶은 것들을 해나간다는 답변을 주었다.

두 번의 인터뷰를 바탕으로 다음과 같이 대학생 집단의 참여 양상을 정리했다.

	성북청년정책네트워크	청년 허브
대학생 참여 정도	적음	많음
활동의 종류	지역청년거버넌스	공익적 활동
활동 결과 대학생이 얻는 것	공익적 성취	공익적 성취, 평소 하고 싶던 것을 시도할 기회
참여자의 발전 가능성	정책화	사업화, 직업화

〈표 1〉 : 성북청년정책네트워크와 청년허브 대학생 참여 비교

2) 서울시 지역 청년 거버넌스 참여자 인터뷰

서울시 지역 청년 거버넌스의 참여 현황을 이해하기 위해 성북청년정책네트워크와 서대문구 청년 네트워크의 참여자를 대상으로 인터뷰를 진행했다. 인터뷰 구성은 다음과 같다.

서울시 지역 청년 거버넌스 참여자 인터뷰

1. 학과와 진로는 무엇인가요?
2. 어떤 이유로 (지역 청년 거버넌스 이름)에 참여하고 계신가요?
 - 본인이 생각하시는 지역 청년 거버넌스는 무엇이고, 그 속에서의 본인은 어떤 활동을 하시나요?
 - 지역 청년 거버넌스에의 참여가 본인의 학과 혹은 진로와 어떤 관련이 있나요?
3. 참여 과정에서 경험하신 참여의 비용에는 어떤 것이 있나요?
 - 참여시간, 이동시간, 준비시간을 포함해서 활동에 일주일 중 몇 시간 정도를 투자하시나요? 이러한 시간 사용이 부담된다고 느끼시나요?
4. 참여하지 않는 혹은 참여하지 못하는 대학생이 참여하지 않거나 못하는 이유는 무엇이라고 생각하시나요?
 - 스펙 쌓기와 진로 탐색으로 인한 시간의 부족이 대학생이 참여하지 못하는 이유가 된다고 생각하시나요? 만약 그렇다면, 정치 참여는 왜 스펙 쌓기와 진로 탐색보다

덜 우선적으로 고려될까요? (정치 참여도 스펙 쌓기와 진로 탐색 활동이 될 수 있다고 생각하는데 왜 다른 진로와 직접적인 활동보다 우선순위가 뒤로 밀릴지 궁금합니다.)

5. 참여하지 않는(혹은 못하는) 대학생들의 참여를 도모하기 위해 어떤 정책(혹은 방안)이 필요하다고 생각하시나요?
6. 한국 사회에 대한 신뢰도는 어떠한가요? 중앙정부-지방정부-일반 국민 수준으로 나누어서 설명 부탁드립니다. 국민에 대한 신뢰는 만났을 때 자기 얘기를 잘 꺼낼 수 있는지, 거버넌스에 모르는 사람 들어와도 충분히 같이 얘기할 수 있냐로 생각 해주면 됩니다.

4번 질문에 대해서, 참여자들은 전반적으로 대학생들이 스펙쌓기와 진로탐색을 중시하며, 지역 청년 거버넌스가 이러한 측면에서 대학생들에게 장점을 어필하고 있지 못하다고 말했다.

서대문구 청년 네트워크의 한 참여자는 스펙 쌓기와 진로 탐색은 사적 이익을 위한 것이고, 정치참여는 공익을 위한 것이기에 정치 참여를 스펙 쌓기와 진로 탐색의 과정에 편입하는 것이 어려움을 지적했다.

그는 지역 청년 거버넌스에 참여하는 이가 가져야 할 덕목으로 문제 해결의 성공에 대한 의지와 책임감을 꼽았다. 참여의 목적이 스펙 쌓기가 된다면 이러한 덕목이 없이 계속해서 시간과 비용의 투자를 계산하며 참여하게 될 것이라며 정치 참여가 스펙 쌓기의 수단이 되는 것에 대한 우려를 표했다. 이 인터뷰에서 또 다른 참여자는 스펙을 위한 것이 아니라면 활동가가 존재하기 힘들 것이라고 말했다.

또한, 성북청년정책네트워크의 참여자들은 대학생이 참여하지 않는 이유로, 자신이 대학을 다니고 있는 동네가 우리 동네라는 인식이 부족하기 때문이라고 말했다. 대학생은 대학 재학 기간 중에만 해당 지역에 거주하기 때문에 거주 지역에 소속감을 적게 느끼고, 지역의 이익과 자신의 이익을 동일시하기 힘들다는 것이다.

인터뷰를 통해서, 거버넌스 참여는 ‘우리를 위한 것’(서대문구 청년 네트워크 참여자 인

터뷰)이며 스펙 쌓기 및 진로 탐색이 되는 대외활동은 ‘나를 위한 것’이라는 점에서 간극이 존재함을 파악했다. 이는 보편적인 공익과 사익의 갈등 구도를 그대로 가지고 있다. 이를 해결하기 위해서는 공익과 사익이 함께 갈 수 있도록 간극을 좁히는 노력이 필요함을 발견할 수 있었다. 이 과정에서 참여하는 개인들의 일방적인 희생이 아니라 참여자의 사익을 보장하면서 공익의 발전이 이루어지도록 만들어야 한다.

또한, 지역의 청년 개개인에게 발생한 문제가 지역 청년 거버넌스에서의 숙의로 이동되지 못하는 문제도 존재하고 있었다. 서대문구 청년 네트워크의 참여자들은, 지역 사회의 문제 중 집단 내의 숙의를 통해 해결될 수 있는 문제들을 대자보 붙이기, 국민 청원 등과 같은 방식으로 해결하려는 사람들을 만난 이야기를 하며 지역 거버넌스의 숙의에 대한 시민들의 불신이 존재한다고 말했다.

III. 원인

대학생의 지역 청년 거버넌스에 대한 참여가 저조한 원인을 파악하기 위해 지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 대학생 6인을 대상으로 FGI 인터뷰 및 20인 서면 인터뷰, 지역 청년 거버넌스에 참여하고 있는 대학생 4인을 대상으로 2인씩 나누어 1,2차 FGI 인터뷰를 진행하였다. 또한, 지역 청년 거버넌스 관계자 인터뷰도 함께 진행하여 여러 관점에서 원인을 살펴보고자 하였다.

대학생을 대상으로 한 인터뷰 질문지는 다음과 같으며, 지역 청년 거버넌스 관계자 인터뷰의 경우 앞서 제시한 인터뷰 질문지와 동일하다. 인터뷰 내용을 종합한 결과, 크게 4가지의 원인을 밝혀냈다.

지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 대학생 인터뷰

* 지역 청년 거버넌스: 각 지역에서 청년들이 겪는 문제를 해결하기 위해 청년 당사자들이 모여 직접 정책을 발굴하고 개선과제를 모색하는 행위. 보통 청년 참여기구를 통해 이루어지며, 서울시에서는 구별로 청년정책네트워크를 운영중임.

1. 학과와 진로가 어떻게 되나요?

2. 대학생이 참여할 수 있는 지역 청년 거버넌스를 알고 계신가요?

- 알고 계시다면, 알고 계신 지역 청년 거버넌스에 대해 말씀해주세요.

3. 대학생들 사이 지역 청년 거버넌스에 대한 인지 정도는 어느 정도인 것 같나요?

4. 지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 혹은 참여하지 못하는 이유는 무엇인가요?

스펙 쌓기와 진로 탐색으로 인한 시간의 부족이 대학생이 참여하지 못하는 이유가 된다고 생각하시나요? 만약 그렇다면, 정치 참여는 왜 스펙 쌓기와 진로 탐색보다 덜 우선적으로 고려될까요? (정치 참여도 스펙 쌓기와 진로 탐색 활동이 될 수 있다고 생각하는데 왜 다른 진로와 직접적인 활동보다 우선순위가 뒤로 밀릴지 궁금합니다.)

5. 만약 지역 청년 거버넌스에 참여한다면, 어느 시간대에 대학생들의 가장 많은 참여를 이끌 수 있을 것이라 생각하시나요?

6. 지역 청년 거버넌스에 참여한다면, 어떤 분야에 혹은 어떤 방식으로 참여하고 싶으신가요?

7. 앞으로 지역 청년 거버넌스가 어떻게 변화해 나가야 한다고 생각하시나요?

- 원하는 방향으로 변화가 되었을 때, 참여할 의향이 있으신가요?

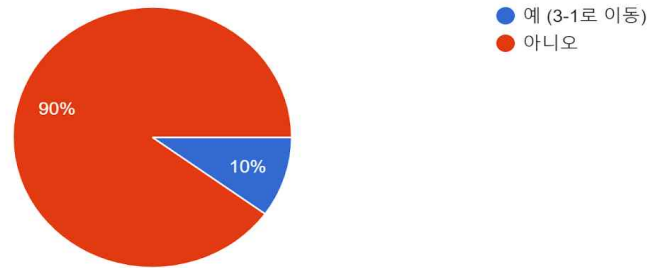
- (추가질문) 지역 청년 거버넌스에의 참여가 대학 수업으로 이루어진다면 참여하실 의향이 있으신가요?

- (추가질문) 지역 청년 거버넌스에의 참여가 본인이 취업을 하려고 하는 분야에 스펙이 된다면 참여하실 의향이 있으신가요?

1. 지역 청년 거버넌스에 대한 무지

3. 대학생이 참여할 수 있는 청년 거버넌스를 알고 계신가요?

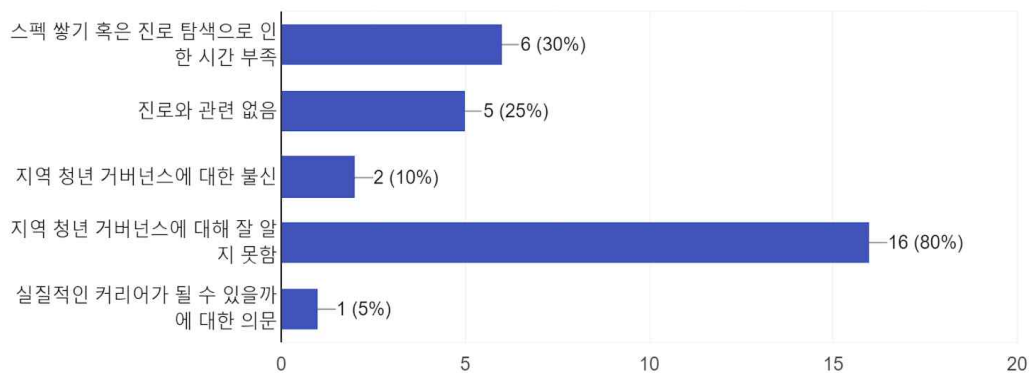
응답 20개



〈그림 2-1〉 대학생 청년 거버넌스 인식 정도

4. 지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 혹은 참여하지 못하는 이유는 무엇인가요? (복수선택 가능)

응답 20개



〈그림 2-2〉 지역 청년 거버넌스 미참여 요인

인터뷰 결과, 지역 청년 거버넌스에 대한 참여 저조의 가장 큰 원인은 지역 청년 거버넌스에 대한 무관심에서 비롯된 무지였다. 지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 대학생 6인을 대상으로 한 FGI 인터뷰에서는 처음 들어본다는 반응과 청년 정당과 지역 청년 거버넌스를 구분하지 못하는 모습을 보였다. 지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 대학생 20인을 대상으로 한 서면 인터뷰에서는 〈그림2-1〉과 같이 응답자 중 90%가 지역 청년 거버넌스를 알지 못한다고 답했으며, 〈그림2-2〉와 같이 응답자의 80%가 참여하지 않거나 못하는 이유로 지역 청년 거버넌스에 대해 잘 알지 못한다고 답했다. 즉, 대학생이 지역 청년 거

버넌스에 참여하지 않는 이유는 다른 이유 이전에 지역 청년 거버넌스를 알지 못한다는 근본적인 원인이 존재하는 것이다.

지역 청년 거버넌스에 참여하고 있는 대학생 2인 1차 FGI 인터뷰에서도 참여하지 않는 이유 중 하나로 “지역 청년 거버넌스의 존재를 인지하지 못하고 있는 경우가 많다”라는 답변이 있었으며, 참여 도모를 위한 방안으로 “대학과 연계하여 홍보를 진행하면 좋겠다”라는 의견도 있었다. 즉, 미참여의 원인을 지역 청년 거버넌스에 대한 인지 부족으로 인식하고 참여율을 높이기 위한 방안으로 홍보의 필요성을 제시한 것이라 볼 수 있다.

이러한 인터뷰 내용을 통해 다른 원인 이전에 근본적인 원인으로 지역 청년 거버넌스에 대한 무지가 작용하고 있음을 파악할 수 있었다. 이에 따라, 지역 청년 거버넌스가 대학생들에게 현재보다는 더 많이 노출될 필요성을 인식할 수 있었다.

2. 효능감의 부재

지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 대학생 6인을 대상으로 한 FGI 인터뷰에서 정치 참여가 스펙 쌓기와 진로 탐색과의 우선순위에서 밀려나는 이유를 물었을 때, 인터뷰 참여자의 대부분이 “이걸 우리가 말해봤자 얼마나 들어줄까 회의적이다, 효능감이 없고 정치 퍼포먼스에 이용당하는 느낌이다” 등과 같은 답변을 통해 정치 효능감의 부재를 미참여의 원인으로 꼽았다. 또한, 정치 효능감뿐만 아니라 참여 효능감도 부족하다는 지적도 있었다. 이는 다음에서 제시할 비용적 측면과도 관련이 있는데, 참여함으로써 얻는 이득과 경험이 다른 대외활동에 비해 상대적으로 적다는 의견이다.

이러한 의견을 종합해볼 때, 지역 청년 거버넌스를 경험해보지 않은 대학생들이 보기에 지역 청년 거버넌스의 활동이 정치 효능감과 참여 효능감에서 모두 낮은 효능감을 경험하게 될 것이라는 인식이 만연해있음을 알 수 있다.

이를 통해 지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 원인 중 하나로 효능감의 부재를 들 수 있다.

3. 비용적 측면

지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 대학생의 인터뷰 결과, 참여하지 않는 이유에 대해 공통적으로 ‘부담’을 꼽았다. 시간적 비용 측면에서의 부담과 ‘정책’이라는 주제에서 오는

부담에 비해 스펙이나 혜택 측면에서 실질적으로 얻는 것이 적다는 것이다.

특히, 대학생이라는 집단은 학업과 취업준비를 병행하고 있는 집단이자 졸업 후 취업 여부에 따라 사는 지역이 변경될 가능성이 높은 집단이다. 이에 따라, 취업 준비를 위한 스펙 쌓기를 학업과 병행하여 살아가다 보면 정책 제안에는 관심을 가지지 못할 수도 있고, 이 지역의 청년을 위해 정책을 제안한다 하더라도 대학을 졸업한 후 지역을 떠난다면 그것이 자신의 삶에 어떤 효과가 있을까 하는 의문으로 참여를 하지 않을 수 있다.

이러한 상황에서는 비용적 측면의 참여유인이 강하게 작용해야 하는데, 앞선 인터뷰 결과와 같이 비용적 측면에서 지역 청년 거버넌스의 참여유인은 빈약하다는 인식이 대부분이다. <그림 2-3>을 보면 지역 청년 거버넌스에의 참여가 스펙이 된다면 참여할 의향이 95%로 매우 높다. 즉, 스펙이 된다는 혜택이 지역 청년 거버넌스 활동을 할 때 발생하는 비용을 감수할 수 있을 정도의 참여유인을 제공해주는 것을 의미하며, 현재의 지역 청년 거버넌스는 그만큼의 혜택을 제공하고 있지 못함을 의미하기도 한다.

이는 비용적 측면에서 지역 청년 거버넌스가 충분한 혜택을 제공할 필요성을 보여주며, 현재의 지역 청년 거버넌스가 충분한 혜택을 제공해주지 못한다는 인식이 미참여의 원인임을 살펴볼 수 있다.

4. 신뢰 부족

지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 대학생의 인터뷰 결과, 지역 청년 거버넌스에 대한 불신을 미참여의 이유로 꼽기도 했다. 이는 앞선 효능감의 부재와도 관련이 있다. 활동의 의미에 대한 회의가 불신으로 이어지기도 했으며, 지역 청년 거버넌스라는 단체에 대한 무지가 안전에 대한 의문으로 작용하기도 했다.

이처럼 지역 청년 거버넌스에 대한 신뢰부족은 다른 원인과 복합적으로 작용하는 양상으로 나타났다. 이는 다른 원인이 해결되었을 때 신뢰성이 회복될 수 있음을 의미하기도 한다.

이에 따라, 지역 청년 거버넌스에 대한 불신은 다른 원인들을 해결했을 때 자연스럽게 해결될 수 있는 원인으로 볼 수 있다.

IV. 해결방안

1. 홍보 방식의 변화

지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 대학생을 대상으로 한 인터뷰와 설문조사에서 공통적으로 가장 많이 지적된 부분이 “지역 청년 거버넌스의 존재를 모른다”였다. 그러므로 대학생의 참여를 높이기 위해 이들을 대상으로 노출도를 높이는 게 필요하다. 즉, 대학생에게 지역 청년 거버넌스의 존재와 하는 일, 그리고 지역 청년 거버넌스에 참여함으로써 얻을 수 있는 이익을 더 많이 알려야 한다. 홍보 방식의 측면에서 내용과 형식 변화의 방향성을 설명하자면 다음과 같다.

1) 내용적 측면

지역 청년 거버넌스에 참여하는 대학생과 참여하지 않는 대학생의 가장 큰 차이는 정치적 효능감에 있었다. 참여하는 사람들은 자신이 제안한 정책이 실현되는 모습을 봐왔기 때문에 지역 청년 거버넌스에 참여하면서 느끼는 효능감이 굉장히 높았던 반면, 참여하지 않는 대학생은 지역 청년 거버넌스에 참여하는 과정에서 효능감을 느끼지 못할 것이라 답했다. 서대문구 청년 네트워크 참여자 대상 인터뷰에서는

“처음에는 활동 소개에 호감이 생겨서 하게 됐는데, 이후에 계속 활동하게 된 이유는 내 목소리가 정책으로 연결되는 효능감, 조금 더 다양한 사람들의 삶을 행복하게 해줄 수 있고…”

“나이 지긋하신 구의원을 상대해도 말 잘 안 통하는 사이에서 내 목소리를 낼 수 있는 공간으로서도 (서대문구 청년 네트워크가) 기능하는 것 같아요.”

“관점의 차이인데, 온전히 투자하면 이것만큼 성과 낼 수 있는 게 없는 거 같아요. 적게는 수천만 원, 많게는 몇 억짜리 활동을 하니까…”

“우리의 손과 목소리에서 실제로 (정책이) 수행된다는 게 쉽게 할 수 있는 경험은 아니잖아요.”

와 같은 답변을 통해, 성북청년정책네트워크 참여자 대상 인터뷰에서는

“대단히 바뀐다는 느낌은 받기 어렵지만, 조금씩은 변화하고 있다는 확신은 들어요. 숙의톤에서도 모은 의제가 실제로 성북구청에 가서 의견을 제시하면 반영되기도 하고…”

라는 답변을 통해 참여자의 효능감을 확인할 수 있었다. 반면, 비참여자의 경우에는

“그쪽 단체에서 물어보는 일도 없었고, 서울에 있는 학과에 설문 이런 걸 홍보를 돌릴 수 있었을 텐데 공지방에도 올라오지 않았잖아요. 청년을 묻지 않는데 청년을 대변할 수 있을지?”

“봉사라 해도 정치에 반영이 되면 하겠는데, 구에서 ‘청년들 의견을 듣고 있습니다’라는 홍보에 이용만 그칠 거 같아요.”

“우리가 말해봤자 얼마나 들어줄까?”라는 회의적인 생각? 뜬구름 잡기 같아요.”

“(내가 제안한 정책이) 실제로 반영될지 의구심이 많아요. 실제 반영이 된다면 할 거 같아요. 지금은 아니라고 생각해서 안 하고 싶고요.”

라는 답변을 통해 지역 청년 거버넌스를 통해 얻을 수 있을 것이라 예상되는 효능감이 전체적으로 낮음을 확인할 수 있었다.

이에 따라 지역 청년 거버넌스를 대학생에게 홍보할 때 이들의 정책 제안 활동으로 인해 변화한 부분을 정책의 카테고리별로 정리하는 과정이 필요하다. 이때 각 자치구 소속의 대학과 접촉하여 학생들에게 홍보 목적의 메일을 발송할 때 정책의 여러 영역 중 하나를 골라 정리하는 방식을 제안할 수 있다. 예시로, 첫 메일을 주거 측면에서의 정책 변화를 정리하여 보냈다면, 다음 메일은 환경을, 그 다음 메일은 노동 측면에서의 변화를 요약하여 보여주는 것이다. 중요한 점은 메일을 보낼 때 매번 다른 주제로 보내야 한다는 것이다. 같은 내용의 메일을 지속적으로 접하면 독자의 흥미가 떨어지기 마련이다. 그러므로 최대한 주제가 겹치지 않도록 하여 학생들이 ‘낯설다’라는 감정에서 오는 호기심을 느끼게 해야 한다.

지역 청년 거버넌스 참여자의 인터뷰를 담은 카드뉴스를 제작하는 것도 좋다. 참여자 개인의 경험을 카드뉴스의 형태로 정리하여 지역 청년 거버넌스에서 하는 일, 성취감을 느꼈던 일 등을 알리는 것이다. 단순히 홍보 목적이 다분히 보이는 인터뷰 내용을 보여주기보다 각 참여자가 느꼈던 효능감과 성취감을 강조하면 독자가 개인화된 여러 경험을 접하며 지역 청년 거버넌스를 간접 체험할 수 있을 것이다.

2) SNS 광고

기존의 메일, 현수막, 구청 홈페이지 등 접근도가 낮았던 홍보 방식에서 벗어나 대학생 을 대상으로 노출도를 높이기 위해 이들이 많이 사용하는 SNS에서 광고하는 방법도 생각 할 수 있다. 와이즈 앱에서 한국인이 가장 많이, 오래, 자주 사용하는 앱을 조사한 결과, SNS 어플 중에서는 ‘인스타그램’이 사용자 수, 사용 시간, 사용 빈도 측면을 종합적으로 판단했을 때 가장 우세했다(박현익 2022). 따라서, ‘인스타그램’의 사용자를 대상으로 앱내 광고를 해야 한다. 실제로 참여자 인터뷰와 비참여자 인터뷰에서도 SNS 활용의 필요성이 여실히 드러났다. 지역 청년 거버넌스 미참여 대학생 인터뷰에서는

“홍보 관련 문제도 결국 마케팅비를 태워야 해결할 수 있는 문제인데, 구청 홈페이지에 올린다고 누가 봐요. 학생회장이 공지방에 퍼날라도 알림 다 꺼놔서 몰라요. 지하철 광고나 버스 광고, 인 스타 광고도 태울 수 있는데. 이거 그렇게까지 돈 많이 안 들거든요. 근데 안 태우니까 문제가 발생하는 거고.”

와 같은 답변을 통해, 그리고 서대문구 청년 네트워크 참여자 인터뷰에서는

“참여자가 안 모인다고 많이 하죠. 구청 홈페이지에 홍보하니까. 근데 구청 홈페이지 그거 누 가 봐요. (홍보) 채널이 넓지가 않아요.”

“맞아요, 채널이 되게 한정되어 있어요.”

라는 답변을 통해 확인할 수 있었다.

기존 ‘인스타그램’ 홍보 방식은 각 지역 청년 거버넌스에서 공식 계정을 만든 후 해당 계정에 홍보 게시글을 올리면서 진행되었다. 그러나 이러한 방식은 계정의 팔로워만 게시 글을 접할 수 있다는 단점이 있다. 그러므로 상업용 비즈니스 계정으로의 전환을 통한 전 략적인 홍보가 필요하다. 비즈니스 계정 전환 후에 카드를 등록하면 상업용 비즈니스 계정 이 되어 대상을 타겟팅하며 계정을 홍보할 수 있다.

구체적인 홍보 방안을 제시하면 다음과 같다. 우선, 금전적 측면에서 각 지역 청년 거버 넌스의 예산 제약에 맞게 일일 예산선을 정한다. 이렇게 하면 과도한 소비 없이 광고를 진 행할 수 있다. 지역 청년 거버넌스에 참여하는 대학생들을 모으는 것이 목적이므로 시작 날 짜와 종료 날짜는 모집기간으로 설정하되, 상시모집을 진행하는 거버넌스의 경우 첫 두 달

정도 광고를 진행하여 많은 대학생이 정책 제안에 참여할 수 있도록 한다. 인구 통계학적 측면에서는 최근 위치가 대한민국 서울시인, 18~29세 사이의 사용자를 대상으로 한다. 대학생이거만 하면 인구 통계학적 조건이 충족되므로 성별은 모든 성별로 설정한다. 이외에도 상세 타겟팅을 ‘인스타그램’ 측에서 제시하는 키워드로 설정할 수 있는데, 관심사를 “대학생”, “맛집”, “카페”, “술집”, “뷰티”, “옷”, “운동”으로 정한다. 지역 청년 거버넌스의 특징을 키워드에 넣지 않은 이유는 전반적인 대학생이 관심 있어 하는 키워드를 바탕으로 상세 타겟팅 대상을 지정함으로써 지역 청년 거버넌스에 관심이 없던 대학생에게 정보를 노출시킬 수 있기 때문이다.

인터뷰에서도 “SNS를 많이, 적극적으로 활용해야 한다”라는 문제가 제기되었기 때문에 위와 같이 구체적인 타겟팅을 통해 지역 청년 거버넌스를 홍보하면 인지도를 효과적으로 높일 수 있다고 생각된다.

3) 인플루언서에 홍보 요청

자체적으로 광고하는 것 이외에도 저명한 인플루언서에게 협찬의 성격으로 광고를 의뢰하면 더 많은 사람들에게 지역 청년 거버넌스를 알릴 수 있을 것이다. ‘인스타그램’ 이외에도 ‘유튜브’가 전반적으로 한국인 사이에서 영향력이 크므로(박현익 2022) 두 플랫폼에서 대학생을 대상으로 영향력이 큰 사람들에게 홍보를 요청하는 방법을 고안했다.

‘인스타그램’에서는 일상만화를 그리는 계정과 정보공유 계정에 홍보를 요청한다. 최근 웹툰 플랫폼이 아닌 SNS에서 만화를 그리는 사람들이 늘어나고 있고, 그만큼 그들에 대한 관심도 증가하고 있다. 일반적인 일상만화가 아니라 대학생 혹은 대학원생의 이야기를 그리는 사람들에게 홍보를 요청함으로써 대학생에게 지역 청년 거버넌스의 특징과 효과를 알릴 수 있다. 계정의 예시로는 @dalmii_toon, @kkono_toon을 들 수 있다. 대학생과 대학원생의 일상을 재미있게 느끼는 사람들은 대부분 이들의 얘기에 공감하는 당사자일 것이므로 홍보 효과가 확실할 것으로 예상된다. 또한, 지역 청년 거버넌스 활동의 주제와 관련된 일상만화 계정에도 홍보를 요청할 수 있다. @sogumtoon은 고양이 관련 만화를 그리는 계정인데, 지역 청년 거버넌스에서 반려동물이나 동물권과 관련하여 활동을 했을 경우 이를 만화를 통해 홍보하는 식으로 거버넌스의 존재를 알릴 수 있다. 정보공유 목적으로 게시글을 올리는 계정을 섭외하는 것도 가능하다. @specup_official은 대학생과 취업생에

계 스펙 관련 정보를 업로드하는 계정이다. 물론 오직 스펙만을 목적으로 지역 청년 거버넌스의 일원으로 활동하는 것이 지향되어서는 안 된다. 하지만, 목적은 다를지라도 활동 과정에서 지역 청년 거버넌스 자체에 흥미를 느끼는 청년도 분명 존재할 것이므로 이 가능성을 배제할 수는 없어 보인다.

‘유튜브’에서는 대학과 관련하여 영상을 제작하는 계정을 대상으로 홍보 문의를 한다. 대표적인 예시로 ‘연고티비’와 ‘이십세들’을 들 수 있다. ‘연고티비’는 연세대와 고려대 재학생이 크리에이터가 되는 계정이며, ‘이십세들’은 학교와 관계없이 연령이 20대인 사람들이 크리에이터가 된다. 두 계정 모두 주 구독자가 대학생, 20대, 혹은 곧 성인이 될 학생들이라는 측면에서 지역 청년 거버넌스의 미래 참여자를 모집하는 데 큰 영향을 미칠 것이다. 크리에이터들이 직접 지역 청년 거버넌스의 활동을 체험하게 한 뒤 각 거버넌스에서 추가적으로 홍보할 내용을 전달하면 현실성과 내실을 충분히 부각할 만한 콘텐츠를 제작할 수 있다.

4) 대학게시판을 활용한 QR 포스터 홍보



〈그림 3-1〉 홍보 포스터 1

*실제 QR이 아님



〈그림 3-2〉 홍보 포스터 2

대학 게시판을 대자보를 통한 의견 교류나 각종 홍보가 이루어지는 대학생들의 공간이

다. 이러한 공간을 활용하여 지역 청년 거버넌스를 대학생들에게 노출시키는 방안으로 생각해낸 것이 바로 ‘QR 포스터’ 홍보이다. QR 포스터는 포스터에 QR을 삽입하여 QR코드를 스캔하면 지역 청년 거버넌스 카카오 채널(*성북청년정책네트워크를 참고하였음.)로 연결되도록 한 홍보 방식으로, 비교적 쉬운 접근을 통해 지역 청년 거버넌스의 소식을 접할 수 있다.

여기서 중요한 것은 학생들의 관심을 끌 수 있어야 한다는 것이다. 이를 위해 먼저 대학생이 관심을 가질 만한 정책 선정하고, 단순히 그 정책의 내용을 소개하는 형식이 아니라 정책에 대한 궁금증이 생기도록 학생을 현혹할 수 있을 만한 문구로 포스터를 제작한다.

보다 쉬운 이해를 위해 <그림3-1>과 <그림3-2>를 예시로 살펴보도록 하겠다. <그림3-1>의 경우, 교통비 환급 정책과 관련된 포스터이다. 포스터의 QR을 스캔하면, 지역 청년 거버넌스의 카카오 채널 내 교통비 환급 정책 소식으로 연결된다. 학생들의 관심을 끌기 위해 청년정책 중 가장 많은 참여와 관심을 받고 있는 금융정책을 선정하였고, 부수적인 내용없이 “교통비 10만원 환급 받기”라는 문구를 통해 정책의 핵심만을 제시함으로써 현혹시키고자 하였다. 또한, “하남자특, 하여자특”과 같은 유행하는 ‘뽀’ 용어를 사용하여 재미 요소도 가미하여 학생들의 참여를 촉구하고자 하였다.

<그림3-2>의 경우, 1인가구 안전도어지킴이 지원 정책과 관련된 포스터로, 포스터의 QR을 스캔하면, 지역 청년 거버넌스의 카카오 채널 내 1인가구 안전도어지킴이 지원 정책 소식으로 연결된다. 대학생 중 대다수가 자취를 하고 있는 1인가구라는 점을 고려하여 1인가구 관련 정책을 선정하였다. 문구에는 ‘혼자 사는 자취생’으로 대상을 한정하고 그 외에 다른 정보는 기재하지 않음으로써 대상에 속하는 집단의 학생들의 궁금증을 자극하고자 하였으며, 이와 함께 <그림3-1>에서와 마찬가지로 ‘뽀’ 용어를 사용해 재미 요소를 가미하여 학생들의 참여를 촉구하고자 하였다.

이와 같은 홍보 방식은 기존의 홍보방식에서 벗어난 새로운 홍보방식으로, QR을 스캔하기만 하면 바로 지역 청년 거버넌스의 카카오채널로 연결됨으로써 지역청년 거버넌스에 대한 접근성을 높이는 방식일뿐만 아니라, 해당 정책을 살펴보며 채널 내 다른 정책이나 소식들도 함께 살펴볼 가능성을 열어둔다.

5) 서포터즈

서포터즈란 영어 ‘Supporters’에서 유래된 말로써 그 뜻은 원래 지원자, 후원자, 지지

자, 지원부대 등의 뜻을 지니며 일반적으로는 개인 블로그나 SNS를 통한 기업의 홍보활동을 일컫는 말로 사용된다. 현재 대학생 서포터즈 활동은 예전에 비해 훨씬 다양한 분야로 확산되었으며 여러 방식으로 진행되고 있다(섭방방 2016, 29). 이러한 서포터즈를 지역 청년 거버넌스도 마련하여 홍보활동을 진행하는 것이다.

서포터즈를 통해 블로그 및 SNS 계정을 운영하고 동영상 및 카드뉴스, 짧은 만화 등을 제작하여 게재하는 등의 홍보 방식을 취할 수 있으며, 제작된 콘텐츠를 통해 자연스럽게 다가가갈 수 있다. 앞선 해결방안 중 일상만화 인플루언서 계정을 활용한 홍보 방안처럼, 서포터즈 계정에 지역 청년 거버넌스 활동을 인스타그램으로 제작하여 꾸준히 게시하거나 활동 브이로그를 제작하여 유튜브 계정과 인스타 릴스에 업로드하는 등의 방식을 이용하는 것이다. 실제로 환경부 탄소중립 청년 서포터즈 “에코리바디”는 인스타 계정(@ecory-body_supporters)에 “에코리바디 이야기”라는 제목의 인스타그램을 게시하고 있으며, 팔로워는 1600명이 넘는다. 이러한 친근한 방식의 홍보 방식은 지역 청년 거버넌스에 대한 인식을 높일 수 있으며, 지역 청년 거버넌스에 대한 부담을 줄이는 데에도 도움이 될 것이다. SNS 계정이 잘 운영될 경우에는 이벤트를 통해 참여 독려도 이끌어낼 수 있다. 또한, 서포터즈 공식 SNS 계정뿐만 아니라, 서포터즈를 운영하는 개인의 SNS 계정에도 게시물을 공유함으로써 개인 SNS 계정 팔로워에게도 홍보가 가능하다.

일반적인 서포터즈는 활동인증서, 서포터즈 굿즈, 콘텐츠 제작 활동비 지급, 우수 활동자 시상 등의 활동혜택이 존재한다. 이러한 활동혜택은 참여유인을 제공하고 특히 활동인증서는 하나의 스펙으로 작용할 수 있다는 점에서 참여유인으로 크게 작용할 수 있을 것이라 본다. 활동혜택이 아니더라도, 서포터즈 활동은 대학생들에게 경험과 인맥을 쌓을 수 있는 기회를 제공해주기도 한다. 이처럼 참여 유인을 충분히 제공할 수 있는 서포터즈를 마련함으로써 홍보효과와 함께 서포터즈는 곧 참여자를 의미하기도 때문에 서포터즈로서의 참여도 기대해볼 수 있다.

또한, 서포터즈는 SNS 계정의 팔로워수, 댓글수, 좋아요수 등을 통해 홍보효과를 파악할 수 있다는 장점도 존재한다.

2. 수업 개설 및 정책 대회

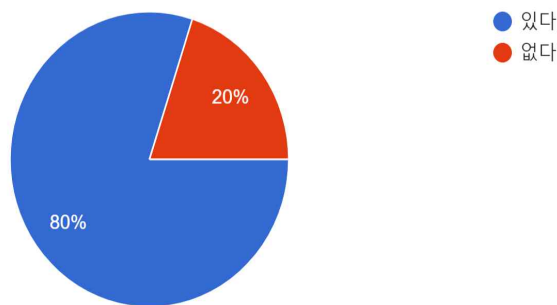
1) 수요 검증

신뢰하는 집단에 대한 질문에서 참여하지 않는 대학생들은 자신의 대학 내 공동체에 대한 신뢰를 하고 있음을 표했는데, 이를 통해서 대학생들의 정치 참여를 대학교 내에서 시도해 볼 수 있는 가능성을 포착했다. 또한, 참여하지 않는 대학생들과의 인터뷰 속에서 추출할 수 있었던 참여하지 않는 대학생들이 중시하는 바는 ‘이익’과 ‘성장’ 이었다.

대학교 공동체 내에서 ‘이익’과 ‘성장’이라는 대학생들의 요구를 충족시키기 위한 모델로 대학교 수업 내에서 지역 청년 거버넌스에 참여하는 모델의 가능성이 높다는 판단을 내렸다. <그림4>와 같이, 참여하지 않는 대학생들을 대상으로 한 FGI 인터뷰와, 에브리타임을 통해 이루어진 설문조사에서도 대학교 수업을 개설할 경우 참여할 의사가 있음을 확인할 수 있었다.

8. 지역 청년 거버넌스에의 참여가 대학 수업으로 이루어진다면 참여하실 의향이 있으신가요?

응답 20개



<그림 4> 지역 청년 거버넌스 수요 조사 - 대학 수업

2) 강의 계획

지역 청년 거버넌스와 나

학습 목표

이 수업의 목표는 지역 청년 거버넌스를 접해보지 못한 학생들이 지역 청년 거버넌스의 과정을 이해하고 참여할 수 있도록 하는 것이다. 학생들은 이 수업을 통해, 정부

중심의 의사결정에서 벗어난 민주적 거버넌스의 중요성을 이해하게 되고, 지역 및 청년의 문제를 논의하는 과정을 즐길 것이며, 자신의 삶 속에서 보다 적극적으로 지역 공동체 및 지역 거버넌스와 연결을 시도하게 될 것이다. 학생들은 거버넌스에 대해 배우고, 자신의 삶 속에서 지역사회와 가지는 상호작용에 대해 고민할 것이며, 이러한 고민들을 지역 청년 거버넌스 속에서 논의하고 해결방안을 찾는 과정을 경험할 것이다. 정책 제안의 방법을 배우고, 자신이 만든 해결방안을 정책화해서 제안하는 과정 또한 경험할 것이다.

강의 정보

3학점 교양 수업으로 진행된다. 전공 수업이 아닌 교양 수업으로 만들어 사회 문제의 발견과 논의, 해결에 관심을 가진 다양한 학생들이 참여할 수 있게 하였다.

세부 강의 계획

1주차 & 2주차: 거버넌스의 개념 및 거버넌스를 통한 문제 해결 사례 소개

3주차: 나와 지역사회에 대한 고민 글쓰기

나의 생활 반경과 관심분야에서부터 지역과의 연관성을 생각하는 글쓰기를 한다. 여기서 더 발전해서, 자신이 지역사회에 바라는 점, 지역의 문제점과 해결 방안 등에 대해 자유롭게 생각해보는 경험을 한다.

4주차: 나와 지역 사회에 대한 조별 토론을 통한 문제 발굴

조별 토의

5주차: 나와 지역 사회에 대한 조별 토론을 통한 문제 발굴2

지역 청년 거버넌스에서 논의되고 있는 문제를 알아보고, 지역 청년 거버넌스에서 논의되고 있는 문제와 우리 조가 집중하는 문제의 유사성을 탐색한다.

6주차 & 7주차: 문제 선택 후 문제에 대한 문헌 탐구 & 지역 청년 거버넌스 팀과의 문제 논의

조별로 자신과 지역 사회에 대한 토론을 하고 여기서 문제를 발굴한다. 조별로 발굴한 문제뿐만 아니라, 해당 대학이 존재하는 지역의 지역 청년 거버넌스에서 발굴하고 고민 중인 문제를 수업을 수강 중인 학생들과 공유한다. 학생들은 이러한 문제들 가운데 자신이 해결하고 싶은 문제를 선정한다. 그리고 유사한 문제를 선택한 학생팀과 지역 청년 거버넌스 팀을 연결시켜 함께 문제를 해결하도록 한다.

8주차 & 9주차: 정책 제안의 방법 강의 & 거버넌스에서 문제 해결의 방식 강의

10주차 & 11주차 & 12주차 : 정책 및 해결책 작성 & 교수자 피드백

조별로 문제를 분석하고, 이에 대한 정책 혹은 해결책을 제안한다. 그리고, 서울시가 이러한 정책과 해결책의 경연대회를 개최한다. 이 수업을 수강한 학생들은 이 대회에 필수적으로 참여한다. 자신이 수업시간에 만든 지역 문제에 대한 정책과 해결책을 온라인에 업로드하면 이를 많은 사람들이 보고 평가한다. 평가에서 우수한 점수를 받은 정책 혹은 해결책은 수상의 대상이 된다.

13주차: 조원을 섞어 서로의 프로젝트를 소개하고 피드백 주고 받기

14주차: 조별로 '문제 분석 및 정책과 해결책' 준비

15주차: 조별로 '문제 분석 및 정책과 해결책' 발표회

3) 정책 대회

각 학교에서 이러한 형식의 강의를 이루어질 수 있도록하고, 수업을 수강한 학생을 대상으로 서울시가 정책과 해결책의 경연대회를 개최한다. 이 수업을 수강한 학생들은 이 대회

에 필수적으로 참여한다. 자신이 수업시간에 만든 지역 문제에 대한 정책과 해결책을 온라인에 업로드하면 이를 많은 사람들이 보고 평가한다. 평가에서 우수한 점수를 받은 정책 혹은 해결책은 수상의 대상이 된다.

실제로 시대전환(정당)과 조정훈 의원이 주관하는 시민 참여형 입법 프로세스 ‘정책 경연의 장’¹의 경우 전국 대학생 중 행정학 수업을 듣는 학생들을 대상으로 정책 제안 대회를 열어 투표를 통해 정책을 선정하고 최종 우수 정책²은 국회의원실에 의해 법안 수립 및 발의가 이루어진다.

참여한 모든 팀에 해당 대학의 교수와 정당 측 정책 전문가의 자문이 이루어져 전문성이 더해지고, 시민들의 투표를 통해 개별 시민들이 큰 노력을 들이지 않고도 참여의 주체가 될 수 있다. 또한, 우수 정책이 아닌 정책들도 멘토링 팀이나 관심있게 지켜보는 전문가에 의해서 정책화나 입법이 될 수 있다. 정책 대안이 채택되지 않아도 시민들이 문제의식을 가지고 있는 의제가 공론화된다는 점에서 지역 청년의 의견을 정책에 반영하는 거버넌스로서의 기능을 훌륭히 한다고 볼 수 있다.

참여한 학생들에게 수료증이 주어지고, 우수 정책으로 뽑히거나 입법의 대상이 된다면 좋은 스펙으로 기능할 수 있을 것이다.

4) 예상 효과

수업의 과정 속에서, 학생들은 거버넌스에 대해 배우고, 자신의 삶 속에서 지역사회와 가지는 상호작용에 대해 고민하고, 이러한 고민들을 지역 청년 거버넌스 속에서 논의하고 해결방안을 찾는 과정을 경험할 것이다. 정책 제안의 방법을 배우고, 자신이 만든 해결방안을 정책화해서 제안하는 과정 또한 경험할 것이다.

이러한 과정을 통해 학생들은, 정부 중심의 의사결정에서 벗어난 민주적 거버넌스의 중요성을 이해하게 되고, 지역 및 청년의 문제를 논의하는 과정을 경험하며, 지역 공동체 및 지역 거버넌스와 연결을 삶의 자연스러운 일부로 받아들일 수 있게 될 것이다.

정책을 제작한다는 점에서 사회과학 전공자들에게 좋은 진로탐색의 기회가 될 것이고, 사회에 존재하는 문제를 해결한다는 점에서 다양한 전공과 진로희망을 가진 학생들이 진로

1 시대전환. 2022. “[별첨] 시대전환X청년 정책경연의 장 제안서.” <https://kapa21.or.kr/bbs/news/8308>(검색일: 2022.06.18).

2 최종 우수 정책의 예시. <https://transition.parti.xyz/front/posts/48097>(검색일: 2022.06.18).

관련 경험과 스펙을 쌓을 수 있는 기회일 것이다.

3. 피드백 창구 마련

지역 청년 거버넌스 활동에 대한 효능감에 있어서, 효능감을 높이기 위해서는 제대로 된 피드백 창구가 필요하다. 성북청년정책네트워크 관계자와의 인터뷰에서

“정책이 받아들여지고 시행되는 과정을 제대로 볼 수 있는 창구가 없다. 정책 이름이 바뀌어서 나오면 직접 찾아봐도 그 정책이 우리가 제안한 정책이 맞는지 확인할 방법이 없다.”

라는 답변은 현재 제대로 된 피드백 창구가 존재하지 않음을 의미한다. 민원을 제기하고 정책을 제안하는 창구는 많지만, 이에 대한 피드백을 제공하는 창구는 부족하다는 것이다. 피드백 창구의 부재는 효능감을 느끼지 못하게 하는 데에 한 몫을 하며, 활동에 대한 피드백이 제공되는 것만으로도 효능감을 느낄 수 있다.

이에 따라, 본고는 피드백 창구 마련이 참여 효능감을 높이는 데 기여할 것으로 보고 다음과 같은 피드백 창구를 제안한다.

각 구청 홈페이지 민원 창구와 정책 제안 창구에 피드백 창구를 함께 게시하고 민원과 정책의 진행 현황을 공유한다. 이때, 기각될 경우는 기각된 이유와 기각한 기관을 명시하고 정책이 채택되어 진행될 경우에는 진행 상황 및 후속 조치까지 하나의 창구를 통해 전달한다. 즉, 제안자들이 직접 찾아야 하는 게 아닌 제안자들에게 정책의 진행 상황을 공유함으로써 자신이 제안한 정책이 어떻게 수정되고 시행되는지를 파악할 수 있도록 피드백을 제공하는 것이다.

이러한 피드백 창구 마련을 통해 효능감 부재 문제를 해결하고 효능감을 높이는 효과를 기대한다.

V. 결론

본 연구는 지역 청년 거버넌스 활성화의 필요성을 이론적으로 고찰한 후 “서울특별시의 지역 청년 거버넌스에 대학생의 참여율이 낮은 이유는 무엇인가?”라는 질문에 대한 해결방안을 제시했다. 서울특별시 지역 청년 거버넌스에 대해 논하기 전, 지역 청년 거버넌스가

필요한 이유를 문헌연구를 통해 밝힌 후 실제적인 연구를 이어나갔다. 이론적 측면에서 그 필요성을 살펴본 결과, 지역 청년 거버넌스가 필요한 이유는 크게 세 가지였다. 현재 한국 청년세대의 특성을 반영한 정책이 필요하고, 지역 청년 거버넌스가 대의 민주주의의 간극을 좁힐 수 있으며, 기본적으로 시민이 직접 참여하는 거버넌스이기 때문에 효율성과 민주성을 모두 제고할 수 있기 때문이었다.

이후 본 연구는 지역 청년 거버넌스의 관계자를 인터뷰하며 지역 청년 거버넌스가 현재 가진 문제점을 밝혀냈다. 구 단위 지역 청년 거버넌스의 경우 대학생 참여율이 낮았던 반면, 시 단위의 청년 허브에서는 대학생 참여율이 높았다. 지역 청년 거버넌스에 대학생의 참여가 특히 저조하고, 시 단위 활동과 구 단위 활동의 간극이 발생한 원인을 파악하기 위해 지역 청년 거버넌스에 참여하지 않는 대학생과 참여하고 있는 대학생을 나누어 FGI 인터뷰 및 서면 인터뷰를 진행하였다. 그 결과 지역 청년 거버넌스에 대한 무지와 불신, 참여 효능감이 낮을 것이라는 기대, 비용적 측면에서의 참여 유인 부재가 그 원인으로 작용했다. 특히, 지역 청년 거버넌스가 있다는 사실을 모른다는 점이 미참여의 가장 큰 이유였다.

이에 본 연구는 홍보 방식의 개선과 학교 수업 개설, 정책 제안 피드백 창구 마련의 방안을 고안했다. 홍보 방식의 측면에서는 타겟팅 시스템을 기반으로 한 SNS 광고 활성화, 인플루언서의 홍보, 대학생의 관심을 끌기 위한 QR 포스터 게재, 그리고 서포터즈 활성화 방법을 구체적으로 제시했다. 학교 수업은 참여형 수업으로, 지역 사회와 학생 본인의 관계성을 고민한 뒤 지역과 관련된 정책을 제안하는 형태로 수업을 진행한다. 커리큘럼 자체를 수업 이후에도 외부 정책경연대회에 참가하도록 만들어 종강을 기점으로 지역 청년 거버넌스에 대한 관심이 끊기지 않도록 할 것이다. 마지막으로, 각 구청 홈페이지에 피드백 창구를 개설하여 정책 제안자가 자신이 제안한 정책이 어떻게 진행되고 있는지 파악할 수 있도록 하는 방안을 제안했다.

본 연구는 두 가지 측면에서 의의를 지닌다. 첫째, 직접 당사자들을 인터뷰하며 실제적인 원인을 파악하여 해결방안을 구상했다. 이전의 이론 연구는 대학생 당사자가 아닌 정치권, 시민단체 등 다른 층위의 시선에서 이루어져 정작 참여하는 대학생의 의견은 고려되지 않았다는 한계가 있었다. 하지만 본 연구는 연구 질문부터 관계자와의 인터뷰를 바탕으로 정립하였고, 지역 청년 거버넌스에 참여하는, 혹은 참여하지 않는 대학생 당사자의 의견을 바탕으로 해결방안을 제시했다는 점에서 매우 현실적인 연구였다는 의의를 가진다. 둘째,

해결방안이 정당성, 효과성, 지속가능성 측면을 모두 충족시킨다. 정당성, 효과성, 지속가능성은 정책이나 사업을 평가할 때 빈번하게 쓰이는 기준이다. 우선 본 연구는 각 자치구의 지역 청년 거버넌스의 관계자를 인터뷰하며 문제를 밝혀냈고, 대학생 당사자가 언급한 방향대로 해결방안을 제안했다는 점에서 정당성을 만족시킨다. 또한, 홍보방식과 수업 개설의 해결방안이 대학생이 관심 있어 하는 방법 - SNS, 대학 게시판, 스피크, 수업 - 을 통해 이루어졌다는 측면에서 매우 효과적이다. 피드백 창구도 지역 청년 거버넌스 관계자와 참여 대학생과의 인터뷰 내용을 바탕으로 제기한 의견으로, 참여 효능감을 효과적으로 높일 수 있다는 측면에서 효과성이 높다. 해결책을 구체적으로 제시하였고, 모두 단체에서 시행하기에 큰 비용이 들지 않는다는 점에서 위 방안이 지속적으로 이어질 가능성도 높아 보인다.

하지만 한계점과 보완할 점 역시 존재한다. 우선, 인플루언서에 홍보를 요청할 때 해당 인플루언서가 요청을 받아주지 않는다면 홍보 효과가 그만큼 떨어져 해당 해결방안의 효과성이 의심될 수 있다. 게다가 보통 기업에서 협찬 방식으로 홍보를 요청할 때에는 제품을 미리 증정하면서 인플루언서에게도 이익이 될 수 있도록 진행한다. 그런데 지역 청년 거버넌스의 경우 금전적으로 인플루언서에 이익이 되지 않으므로 홍보 요청을 받아주지 않을 가능성이 높다. 둘째, 대학 게시판을 이용하여도 코로나19 창궐과 같이 대학생이 학교에 등교할 수 없다면 가장 홍보가 필요한 시기에 효과성이 떨어지고, 주기적으로 학생이 등교하지 못하는 시기가 존재할 경우 지속가능성도 저하된다. 또한, 게시판 주변을 지나치는 학생들이 QR을 찍기보다 결눈질로 보고 지나갈 확률이 높으므로 확실하게 이목을 끌어 QR코드를 찍기까지 이어질 수 있도록 해야 한다. 셋째, 학교 수업을 진행할 때 교수자의 역량이 중요해진다. 대학생 6인 FGI 인터뷰에 따르면,

“강사 분들이 진짜 괜찮으신 경우도 있는데, 진짜 별로면 학교에 불지르고 싶을 정도거든요. 강의 능력을 검증하고 데려왔으면 좋겠어요.”

“1학점이면 1학점만큼의 값어치를 해야 돼. 아잉(Academic English)처럼 1이라 해놓고 할 거 엄청 많으면 절대 안 해. 그래야 그 과목이 존재할 수 있을 거 같아.”

라는 답변이 있었다. 학교 수업이 교양 수업으로 개설되는 만큼, 학생들이 크게 부담을 느끼지 않고 지역 청년 거버넌스에 대한 관심이 최대한 정책경연대회까지 이어질 수 있도

록 해야 한다. 학생들이 수업에 부담을 느끼게 되면 수강생 저하로 인해 강의가 폐강되고, 그 결과 효과성과 지속가능성이 0에 수렴할 수도 있기 때문이다. 하지만 이는 교수자가 누구냐에 따라 얼마든지 달라질 수 있는 문제이므로 강의 능력 편차를 줄일 수 있는 방안을 더 연구하여 제시할 필요가 있다. 또한, 지역 청년 네트워크와 학교 수업을 어느 정도 수준까지 연계하여 진행할 수 있을지 알아보지 못한 상태이기 때문에 그것에 대한 검증도 추후 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 박현익. 2022. “국내서 유튜브보다 더 많이 쓰는 앱은?” 『서울경제』 (5월 17일). <https://www.sedaily.com/NewsView/266062AH>.
- 서복경 외. 2017. “청년정책 결정 및 집행체계에 대한 경험연구 - 효율성, 참여성, 적합성의 원리에 따른 협력적 거버넌스 모델 제안.” 『2017 서울시 청년허브 기획연구 최종 보고서』.
- 섭방방. 2016. “기업의 SNS 홍보와 친구추천이 소비자 구매의도 및 만족도에 미치는 영향.” 학양대학교 석사 학위논문.
- 시대전환. 2022. “[별첨] 시대전환X청년 정책경연의 장 제안서.” <https://kapa21.or.kr/bbs/news/8308>.
- 최선. 2020. “한국 청년세대의 정치적 대표성과 정치참여.” 『대한정치학회보』 28권 4호, 271-294.
- 최태욱. 2017. “고령화 저성장·양극화 시대의 청년정치 부상 가능성.” 『민주사회와 정책연구』 통권 31호.
- 최종 우승 정책의 예시; 시대전환 공론장 홈페이지. <https://transition.parti.xyz/front/posts/48097>.
- Anne Mette Kjær 저·이유진 역. 2007. 『거버넌스』. 서울:도서출판 오름.

“청정 업!” 청년정치를 업그레이드하기:

서울청년정책네트워크를 통해 본 시민정치의 가능성

박세희 · 이재민 · 정지연

- I. 지금, 우리가 서울청년정책네트워크를 눈여겨봐야 하는 이유
- II. 서울청년정책네트워크는 어떤 단체인가
- III. 우리가 연구로 밝혀내고자 하는 것
- IV. 연구방법
- V. 기존연구 및 자료의 검토: 서울청년정책네트워크를 어떻게 이해할 것인가
- VI. 서울청년정책네트워크와 서울시청의 상호작용
- VII. 결론 및 의의: 서울청년정책네트워크와 시민정치
- VIII. 제언

1. 지금, 우리가 서울청년정책네트워크를 눈여겨보아야 하는 이유

오늘날의 민주주의 형태는 대의민주주의로, 국민에 의해 선출된 대표자가 주권자인 국민을 대신하여 정책을 결정하고 입법하는 모습이다. 하지만 이 같은 대의민주주의가 맞이한 위기는 다음의 증거들을 통해 드러난다. 광장을 통해 국민들의 저항과 불만이 표출되는 일이 잦아지고, 정치권에 대한 불신으로 인해 무당파층이 늘어나고 정치적 무관심이 높아져거나, 투표 참여율이 낮아진다. 정치적 국외자가 정당을 우회하여 정치지도자가 탄생하기도 한다. 이는 민주주의의 중요한 요소인 책임성(accountability)을 모호하게 하는 문제로까지 이어진다.

학계에서는 대의민주주의가 노출한 한계에 대한 다양한 대안이 제시되고 있다. 최장집(2010)과 박찬표(2010) 등은 정당이 제 역할을 하지 못한다는 인식에서 출발해 정당의 역할을 다시 강조해야 한다고 본다. 또 다른 학자들은 시민들이 직접 참여하는 정치의 형태에 주목한다. 시민들을 고립된 존재, 소극적인 정치의 소비자를 넘어 적극적이고 구성적인 주체, 참여자로 변모시키고자 하는 것이 '시민민주주의' 혹은 '시민정치'의 시각이다. 이러한 시민정치는 1989년대 이후 구공산권, 아시아, 남미의 민주화 과정에서 시민들의 역할이 컸다는 점에서, 그리고 비슷한 시기 선진민주주의 국가들에서 기존 대의민주주의의 위기에 대한 대안담론으로 시민의 역할이 주목받기 시작했다는 점에서 아주 최근의 담론은 아니다(김주형 2016, 27). 주민참여예산제, 마을만들기, 타운미팅, 민회, 시민 총회 등이 시민정치의 형태로 거론된다. 한국 학자의 경우 임혁백, 김의영이 대의민주주의의 한계를 극복하고 한국의 민주적 공고화를 위한 수단으로 '결사체민주주의'라는 대안을 제시하기도 하였다. 이밖에도 참여민주주의, 숙의민주주의라는 이름으로 기존 정치인들만이 아닌 시민들의 참여가 더해진 형태의 민주주의 모델이 논의되어왔다. 이러한 시민정치의 시각은, 탈산업화, 탈근대화과 탈권위주의 등의 구조적 변화와 기존 정치제도 사이의 괴리로 인해 기존 정치과정에 대한 시민들의 불만이 터져나왔다고 지적하면서 이 공백을 메우기 위한 주체로서 시민을 주목하고 있는 것이다(김주형 2016, 30).

우리는 이러한 시민정치의 필요성과 취지에 공감하면서도 한국 정치에서 늘 소외되어 왔던 청년들의 정치 참여가 시민정치의 형태를 만난다면 새로운 가능성을 보여줄 수 있을 것이라고 추측하였다. 청년의 대표성 확대와 목소리 내기에 대한 공감대는 폭넓게 형성되어 있지만 청년정치인들이 국회로 들어가는 문턱은 매우 높은 수준이고, 청년을 대변하는

정당이 존재하는 것도 아닌 한국 정치의 현실을 감안할 때, 시민정치라는 틈을 통해 현실과 이상의 공백을 메우는 것이 가능할 것이라는 문제의식에서 출발한 것이다. 이에 올해로 출범 10년 차를 맞은 민관협력 거버넌스 형태의 시정참여기구 서울청년정책네트워크(이하 서울청정넷, 청정넷)를 분석해보기로 하였다.

II. 서울청년정책네트워크는 어떤 단체인가

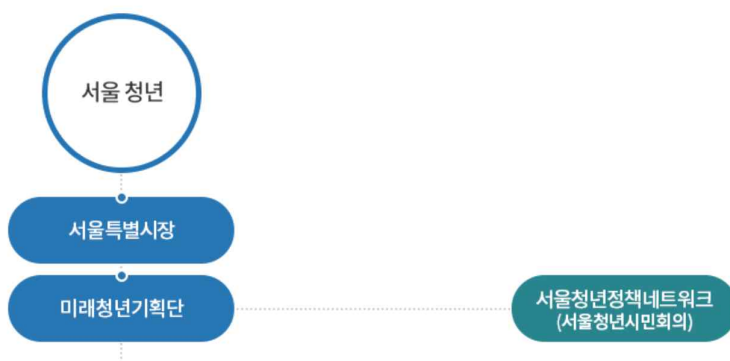
‘서울청년정책네트워크’는 “청년들이 주도하고 정부가 지방정부로 확산하여 국가단위의 정책이 수립된 사례”(서울청년정책네트워크 2021, 14:54)라 할 수 있다. 2013년, 청년 문제 해결의 객체에서 주체로 발돋움 하려는 청년들이 모인 ‘청정비빔밥’으로 시작한 ‘청년정책네트워크’는 서울에서 가장 먼저 기반을 다졌다. 청년들이 자신의 문제를 스스로 해결하고자 하는 청년 당사자들의 요구에 따라 발족한 뒤, 서울시의 청년 관련 조례(청년기본조례, 청년참여 활성화 지원 조례)를 근거로 활동해오고 있다.

2011년, 박원순 서울시장 당선 후 청년 명예부시장 위촉을 시작으로 이전까지는 정책의 명확한 타깃이 아니었던 청년층을 위한 맞춤형 정책 구상에 시동이 걸렸다. 2012년에는 서울시정 모니터링과 정책제안을 위한 ‘청년 암행어사’ 구성, 청년정담회 ‘여기, 청년이 있다’의 개최 등의 성과가 있었고 2013년에 본격적으로 청년과 서울시의 정책협력을 위한 상시 플랫폼 ‘청년정책네트워크 기획단’이 구성되어 8월 ‘청년정책네트워크’가 출범하였다. 이 때, 민달팽이 유니온과 청년 유니온 등의 청년 시민단체가 자문 및 활동 지원을 하였다. 2014년에는 서울특별시의회가 청년의 능동적인 사회참여 기회를 보장하고, 자립기반 형성을 통한 청년의 권익증진을 목적(제1조)으로 하는 「서울특별시 청년 기본조례안」을 전국 최초로 발의하였고 2015년에 청정넷을 뒷받침하는 핵심 조례인 「서울특별시 청년 기본조례」가 제정되었다. 이 조례는 “청년참여”를 “사회문제 해결을 위해 청년이 예산과 정책을 제안하고 위원회에 참여하는 등의 시정참여 방식”으로 규정하고 서울시장은 청년참여 활성화를 위한 적극적인 노력을 하여야 함을 명시하고 있다. 2020년 10월 5일에는 「서울특별시 청년참여 활성화 지원 조례」가 제정되어 청정넷의 기능, 운영에 관한 사항 등을 규정하고 있다.

지난 몇 년 간 청년정책네트워크는 전국 각 단위로 발을 넓히며 성장해왔다. 우리가 중점적으로 살펴보는 서울 지역의 ‘서울청년정책네트워크’는 서울에서 거주 만19~39세 청

년이면 누구나 참여 가능한 기구이며, 서울시청에서 모집과 홍보를 담당하고 있다. 아래의 조직도에서 볼 수 있듯이, 서울시청의 청년정책 담당 부서 '미래청년기획단'에서 서울청년정책네트워크의 운영 및 지원을 담당하고 있다.

미래청년기획단 조직도



[그림 1] 서울시청과 서울청년정책네트워크(출처: 서울시청 홈페이지)

서울청정넷에 가입한 민간 청년들은 '예비위원'이 되며, 시정교육과 1차 심화교육, 1차 분과회의에 모두 참석한 예비위원은 서울시와 예비위원의 중간에서 협업하고 각 분과회의의 진행을 주도하는 '도움지기' 피선거권을 갖는다. 도움지기 피선거권을 갖는 사람 중 스스로, 혹은 추천에 의해 후보로 출마하며, 무기명 투표를 통해 최다 득표한 사람들이 도움지기(일종의 운영지원단)로 선출된다. 가입조건에 소득이나 학력 등의 제한이 없는 만큼 위원들 간에는 수평적이고 평등한 관계를 추구하는데, 이는 매 회의 시작 때 낭독하는 약속문이나 운영 조직도에도 반영되어 있다.

청정넷은 자신들이 “지금처럼 정책을 수립하기 위한 협의와 조정이 원활하고 당연한 일이 되기까지, 행정도 청년들도 경험을 통해 학습하며 거버넌스의 근육을 키우는 일을 전담해왔다.”며 스스로를 다음과 같이 인식하고 있었다.

“첫째, 청정넷은 ”직접“ 우리 손으로 만들어 가는 시민정치의 주체적 공간이다. 둘째, 기존 사회의 굳고 단단한 인식/정책의 틀을 깨는 것에서, 스스로 붕괴하고 있는 틀을 대신할 새로운 사

회의 틀을 만들어내는 시점에 위치(서울시 2021, 18)하고 있다. 셋째, 스스로를 청년위원/청년 의회기구로 인식하는 등 청년정치의 원형질로 정체성을 규정하고 있다. 넷째, 서울시의회와 청년 집단을 매개하는 중간자 역할에 그치지 않고 정책과정 전반의 주어를 바꾸어 정책소비자에서 정책생산자로 나아가는 모습을 보인다. 다섯째, 청년을 넘어 전 세대를 아우르는 정책 지평으로의 확장 가능성을 보여주고 있다. 마지막으로 미래 세대와 앞으로 우리가 겪어 나갈 문제에 대한 범 지구적 대응 방안을 제시하는 확장성을 지닌다(서울시 2021, 37).”

청정넷은 매 시즌마다 300여명의 청년 당사자들로 구성되어 1년 동안 기존 청년정책에 대해 모니터링하고, 새로운 청년의제를 발굴하여 관련 정책을 서울시와 서울시의회에 제안 하고 있다(정용찬·하윤상 2019, 32). 이처럼 청년문제를 의제화하여 해결방안을 모색하고 모니터링하는 모든 과정에 청년 당사자가 능동적으로 참여해온 서울청정넷의 10년 간의 발자취를 살펴본 결과, 청정넷이 기존의 정부주도적 거버넌스와는 의사결정구조와 속의 과정에서 참여도 측면에서 차별적인 거버넌스 모델로 자리 잡았음을 확인할 수 있었다.

Ⅲ. 우리가 연구로 밝혀내고자 하는 것

우리가 연구를 통해 밝혀내고자 하는 것은 다음과 같다. 서울청년정책네트워크라는 집단의 특징과 역사, 목적, 활동내용 등을 알아본 다음, 청년들의 목소리를 정책과 예산으로 반영하는 데 있어서 서울시청과 어떻게 상호작용하고 있는지를 살펴본다. 민과 관이 협력 하는 거버넌스의 형태로 청년 시민들이 정치에 참여하고 있는 형태인 만큼, 서울시청과 청정넷의 관계에 주목할 때에 바람직한 시민정치의 상(像)에 서울청정넷이 얼마나 근접해있는가를 유추할 수 있다. 이는 서울청년정책네트워크와 서울시가 “각각의 이해와 자원을 근거로 그들 간의 관계와 네트워크를 형성” 하는 “상호 작용의 역동성”(곽진영 2000, 229-300) 을 파악하는 데 도움이 될 것이다. 이를 통해 최종적으로는 서울청년정책네트워크가 대의민주주의의 한계점을 보완하는 기능을 제대로 수행하고 있는 것인지 밝혀내려 한다. 이것은 직접민주주의의 요소를 더한 시민정치가 대의민주주의의 빈틈을 메울 수 있을지, 그 가능성을 확인하는 작업이다.

Ⅳ. 연구방법

일차적으로, 서울청년정책네트워크의 특징과 역사, 목적, 활동 내용 등을 알아보기 위해 서울청정넷 홈페이지와 자체 발간 활동백서 등의 내부자료를 검토하였다. 이후 해당 집단에 대한 연구를 담은 문헌을 살펴보고, 거버넌스와 시민정치의 개념 및 사례를 소개하는 논문들을 통해 거버넌스 형태로써 청정넷에 대한 이해를 넓혔다.

그리고 연구자들 모두가 2022년 서울청년정책네트워크 예비위원으로 가입하여 각자가 관심 있는 분과에 소속된 후, 교육 및 분과회의에 참석하여 참여관찰을 네 차례 진행하였다. 해당 교육 및 회의에는 청정넷에 가입한 시민, 시청 소속으로 청정넷 운영에 협력하는 주무관, 시민들과 시청 사이에서 협력하는 도움지기들이 참여했기 때문에 이들 간의 상호작용을 관찰할 수 있었다. 이후 서울시청 미래청년기획단 주무관 선필호 팀장과의 인터뷰를 통해 서울시청이 청년정책네트워크를 어떻게 이해하고 있는지에 관한 답을 얻었으며, 서울청정넷의 전현직 공동운영위원장과 인터뷰를 진행하였다. 이는 서울시청과 서울청정넷의 권력관계 내지는 민의 관에 의한 포섭 여부를 유추할 수 있는 표지를 찾기 위함이었다. 우리는 두 집단의 관계, 상호작용, 서로에 대한 인식은 직접 척도를 만들거나 양화하기는 어려운 사항이라고 판단하여, 참여관찰과 인터뷰라는 질적 접근법을 병행해 간접적으로 파악하고자 하였다.

V. 기존연구 및 자료의 검토: 서울청년정책네트워크를 어떻게 이해할 것인가

일반적으로 거버넌스는 “하나 이상의 공공 행위자가 민간의 이해당사자들과 함께 공식적, 합의 지향적, 심의적인 공동의 의사결정 과정에 직접 참여하여 공공 정책을 결정, 집행하고 공적 자산을 관리하는 체제”로 정의된다(Ansell and Gash 2008). 청정넷은 시민들이 자발적으로 정책을 제안하고 논의하는 장이지만, 논의가 정책으로 구체화 되기 위해서는 서울시청 정책 전문가 및 청년참여팀 주무관들과의 협력이 요구된다. 또한 서울시청도 청년들이 직접 필요로 하는 정책에 대한 아이디어를 수렴하며 청년들의 참여를 촉진하고 있다. 따라서 청정넷은 정부와 민간이 협력하여 공공정책을 수립하고 관리하는 거버넌스의 한 사례라고 할 수 있다.

김도형 외 5인(2017)의 연구에서는 평과 라이트가 민관 협력의 구도를 의사결정의 성격과 거버넌스의 구조에 따라 거버넌스를 4가지로 구분한 것을 알 수 있었다. 이들에 따르

면 의사결정이 ‘하향식’이고 민관이 ‘적대적’ 관계의 경우 전통적 이익집단 정치를, ‘하향식’이고 ‘협력적’인 경우 엘리트 정치를, ‘상향식’이고 ‘적대적’인 경우 일부 마을 회의를, ‘상향식’이고 ‘협력적’인 경우 협력적 거버넌스를 예로 들 수 있다. 또한 대항력의 정도와 의사결정 성격에 따라서는 거버넌스를 다음 4가지로 구분한다. 의사결정 성격이 하향식이고 대항력이 약한 경우를 ‘포획된 하위정부’, 하향식이고 대항력이 강한 경우를 ‘적대적 다원주의’, 상향식이고 약한 경우를 ‘포섭’, 또는 ‘보여주기식’, 상향식이고 강한 경우를 ‘협력적 거버넌스’라고 한다.

정용찬과 하윤상(2019)은 청정넷의 사례를 앞서 말한 ‘협력적 거버넌스’로 인식하고 서울청정넷에 대한 분석을 시도한 바 있다. 그들은, 청정넷이 단순한 민간주도적인 참여플랫폼일 뿐 협력적 거버넌스는 아니라는 비판에도 불구하고 청정넷이 Ansell and Gash(2008)가 제시한 “협력적 거버넌스” 개념에 부합하는 이유를 다음과 같이 설명한다. 청정넷에서 일어나는 상호작용은 단순히 민간의 참여에만 그치는 것이 아니라 청년문제라는 공공의 문제 해결을 위해 청년들 간의 공론을 형성한 다음, 서울시청과 서울시의회라는 공공기관과 협력하여 정책으로 만들어낸다는 특징이 있다는 것이다(정용찬·하윤상 2019, 35). 이들은 청정넷이 서울청년의회라는 공간을 통해 청년 당사자가 거버넌스의 주체가 될 수 있었고, 청년 공동체를 통해 이들의 역량이 두터워졌고, 청년 활동가가 공공부문과 시민부문을 매개한다는 특징(정용찬·하윤상 2019, 54)에 주목하기도 하였다.

하지만 이들의 연구와 달리 우리는 서울청정넷과 서울시청의 민관협력 형태를 ‘정치적으로’ 분석하는 것에 의의를 두기로 하였다. ‘협력적 거버넌스’를 활용한 기존 연구에서처럼 ‘협력’이라는 틀로 서울청정넷과 서울시청의 상호작용을 이해하기보다는 다음 두 가지에 집중하고 싶었기 때문이다. 첫째는 두 집단 간 힘의 관계에 기반한 이해를 모색하는 것이고, 둘째는 실질적인 대항력을 가진 시민정치의 행위자로서의 청정넷의 기능을 점검하는 것이다. 이는 이은주(2018)가 평과 라이트(2003)의 논의를 빌려와 “참여적 거버넌스일지라도 민의 대항력이 결여되어 있으면 정부에 포섭되거나 보여주기식 거버넌스가 될 수 있기 때문에, 민주적 거버넌스가 실질적으로 작동한다고 말할 수 있으려면 시민사회가 실질적인 힘을 가진 대항력으로 성장해야 한다”라고 말한 것에서 착안하였다.

따라서 서울청년정책네트워크를 거버넌스의 예시로 이해하되, 구체적으로 다음과 같은 조건들을 갖추어야 청정넷이 ‘실질적인 대항력을 가진 시민 정치 행위자’로서 기능한다고 말할 수 있을 것이다. 첫째, 청정넷은 서울시청과 대등한, 수평적인 의사소통을 하며 이들

은 비슷한 수준의 권력을 가지고 있어야 한다. 둘째, 시민사회에서 출발한 단체인만큼 청정넷이 행정기구의 일환으로 전락하지 않고 자율성과 독자성이 높아야 한다. 셋째, 청정넷 위원들이 제안한 정책의 실제 집행 가능성이 높아야 한다. 서울시청과의 상호작용 과정에서 해당 조건들이 충족되고 있는지를 점검하고자 하였다.

VI. 서울청년정책네트워크와 서울시청의 상호작용

(1) 참여관찰을 통해 살펴본 서울시청-청정넷 간의 관계 및 상호작용

날짜	내용	참여자
녹화본	기본교육 -단체소개, 거버넌스, 정책 및 예산 등의 기본개념 교육	박세희, 이재민, 정지연
2022.04.06	심화교육 -청정넷 역할 소개, 정책 제안서 쓰는 법 등	박세희, 이재민, 정지연
2022.04.08	제1차 분과회의 -청정넷의 연간 활동 계획 및 대표정책 성과 소개, 예비위원 자기소개, 해결하고 싶은 문제 논의	박세희, 이재민
2022.05.06	제2차 분과회의 -제출된 정책제안서 검토	정지연, 박세희

[표 1] 참여관찰한 교육 및 회의 목록

① 심화교육 관찰 결과

2022년 4월 6일, 예비 위원을 대상으로 한 2시간 가량의 비대면 실시간 심화교육에 접속해 참여관찰을 진행하였다. 심화교육 1부에서는 주거분과 도움지기가 청정넷의 역할과

정책제안서 작성법을 소개했고 2부에서는 최용환 한국청소년정책연구원 교수가 시민참여형 정책제안자로서의 청년의 역할을 강조하는 강의를 했다. 범분과적으로 진행된 심화교육에는 160여명의 예비위원이 참석했는데 채팅창을 통해 자유롭게 소통하면서 청정넷에 대한 인식을 드러냈다.

심화교육 교수자는 청정넷 위원을 준공무원으로 인식하고 거버넌스 참여자로서의 중요성을 강조한 점이 인상적이었다. 이는 “준공무원적인 행태를 해야 할 의무와 책무가 있다”라는 교수자의 발언에서 두드러졌다. 한편 예비위원들은 본인들이 제안한 정책이 시청에서 집행할 때 왜곡될 수 있다는 점을 인식하고, 이를 우려하는 모습을 보이기도 했다. 이를 통해 청정넷이라는 단체가 표방하는 공식적 권위와 예비위원 개인이 체감하는 공식적 권위에 일정한 격차가 있다는 점을 알 수 있었다. 이러한 표지들은 청정넷 위원들이 시민정치의 행위자로서 실질적인 대항력을 가지고 있다기 보다는, 관에 속한 행위자로서 역할해야 함을 교육한 것은 관 우위의 권력관계를 암시하는 것이었다.

한편, 2019년 도입된 자율예산제로 인해 청정넷이 갖는 자원의 통제성은 한층 높아진 것으로 보인다. ‘청년자율예산제’는 시장의 권한인 예산편성권한을 청년시민들에게 실질적으로 이양하여, 시민들이 약 500억 원 내외의 예산편성에 참여하는 제도이다. 이는 당해 연도 예산이 직접 교부되는 것이 아닌 차년도 서울시 예산편성에 반영되는 사업을 제안하는 과정이다(서울청년정책네트워크 n.d.). 그 전까지는 서울시에 정책을 제안하고 예산을 집행할 것을 청하는 입장이었다면, 직접 청년 정책에 필요한 예산을 편성할 권한을 갖게 된 것이다. 이에 더해 서울시 청년참여활성화 지원조례를 제정하여 청년자치를 위한 법적 근거를 갖게 되었음을 알게 되었다. 제도적으로는 자율성과 독립성, 상당한 수준의 참여도가 보장되고 있다는 것을 알 수 있는 대목이었다.

② 제 1차 분과회의의 관찰 결과

2022년 4월 8일 오후 7시 30분부터 10시까지 온라인으로 1차 분과회의가 진행되었다. 심화교육과 1차 분과회의는 도움지기 피선거권을 얻기 위해 반드시 참석해야 하는 회의였다. 또한 조례상 위촉가능한 인원인 500명보다 보다 많은 800여명의 위원이 참석했기 때문에 위촉 인원을 확정하기 위해 회의 중간에 출석 확인이 이루어졌다. 1부는 청정넷의 연간 활동 계획 및 청년수당과 같은 대표정책의 성과를 소개하는 내용으로 이루어졌으며 2부는 분과별로 모여서 자기소개를 하고 해결하고 싶은 일상 속 문제에 대해서 논의하는

것으로 구성되었다. 우리는 사회안전망과 일자리 분과 회의에 참석했다. 3부에서는 분과별 논의 내용을 전체 회의에서 공유했다.

1차 분과회의를 통해 전반적으로 청정넷에 가입한 청년들이 사회 문제에 대한 관심을 공유하고 공감하는 모습을 볼 수 있었으며 다양한 사회문제를 공론화하고 정책을 통해 해결하려는 의지를 확인할 수 있었다. 한편, 다년간 활동한 예비 위원의 경우 가용 예산을 주무관에게 문의하거나 현실성 있는 정책을 제안해야 한다는 발언을 하는 등 보다 현실적으로 정책을 제안하려는 모습을 보였다. 이는 과거 정책 제안 과정에서 겪은 서울시청과의 갈등한 경험에서 비롯되었을 가능성이 있으므로 추후 인터뷰를 통해 알아볼 필요가 있을 것으로 보였다.

③ 제 2차 분과회의의 관찰 결과

2022년 5월 6일, 온라인으로 2시간 가량 진행된 제2차 분과회의(사회안전망 분과)에 접속하여 참여관찰을 진행하였다. 도움지기의 진행 하에 전체 분과회의가 시작되었고, 이후 50명 가량의 사회안전망 분과 소속 예비위원들이 각자 희망하는 소회의실로 나뉘어 들어갔다. 우리가 관찰한 사회안전망 분과의 2소회의실의 주제는 ‘1인가구, 건강, 저출산, 외국인, 미혼, 자산형성, 참여’ 였다. 소회의실에서는 2차 분과회의 이후 예비위원들이 제출한 정책제안서에 관한 논의가 본격적으로 이뤄졌다. 1인가구의 식습관 개선을 위한 교육, 요리 교실, 푸드셰어링 등의 주제부터 고립감 해소를 위한 네트워킹을 위한 정책, 미혼부 자녀 출생신고 제도 개선, 대학생 및 대학원생의 정신건강 돌봄 서비스 개선, 청년 신체건강을 위한 스포츠클럽 등의 프로그램 제안까지 다양한 내용의 정책제안서를 검토하였다. 같은 정책제안에 팀으로 참여하고 싶은 위원은 추후 네이버카페에서 팀 합류 의사를 밝히면 되었고, 중간중간 ‘도움지기’가 정책제안자에게 도움이 될 만한-제안된 내용과 비슷하게 시행되고 있는 정책 등-정보를 제공하는 식의 피드백을 주었다.

관찰 결과, 정책제안서의 실현가능성이나 구체성이 저마다 달랐다. 그럼에도 불구하고 참여하는 시민 예비위원들이 공통적으로 자신들의 삶의 문제, 생활 속에서 마주한 문제를 해결하고자 하는 의지로 모여 활동하고 있다는 인상을 강하게 받았다. 그들이 개인의 문제를 개인의 문제로만 인식하지 않고 사회적인 문제라는 관점을 가지고 있다는 점이 두드러져 보였다. 특히, 시민들이 정책을 정교하고 치밀하게 설계하기보다는 자신의 목소리를 내고자 하는 창구로 청정넷을 심분 활용하고 있다는 점이 뚜렷해 보였다.

2차 분과회의에서는 운영지기를 선출하는 시간도 있었는데, 정책 제안 검토 시간에 적극적으로 의견을 내고 반응했던 위원들이 중국에는 운영지기로 선출되는 등, 제안하는 내용 뿐만 아니라 활동의 밀도에 있어서도 자신이 발휘하는 자율성과 적극성만큼의 권한 및 역할을 부여받게 되는 수평적이고 자율적인 단체라는 점을 알 수 있었다.

그럼에도 불구하고, 같은 정책을 제안하고자 하는 사람끼리 모여서 팀을 구성하는 방식의 한계를 엿볼 수 있었다. 관심이 덜한 주제나 여태껏 사회적으로 주목받지 못해왔던 새로운 집단을 대상으로 한 문제를 해결할 동력은 결국 얻지 못하는 구조라는 생각이 들었기 때문이다. 일례로, 제안된 정책 중에 주말에도 일해야 하는 청년 1인가구를 대상으로 하는 네트워킹 제안이 나왔으나, 이들 집단은 발제자 스스로도 '사각지대 중의 사각지대'라 칭하였다. 이밖에도 '청년'임에도 불구하고 기혼자는 청정넷에 잘 참여하지 않는 점이 미혼부를 위한 자녀 출생신고 제도 개선을 제안한 발제자에 의해 지적되었다. 이렇게 그 대상이 사회적으로 혹은 청정넷 구성원 사이에서 소수자에 국한된 정책의 경우 그 수적 한계로 인해 보다 적은 동의율과 참여율을 얻어 정책 선정에서 탈락할 가능성을 암시하는 듯했다. 하지만 이는 어떠한 사회문제의 해결을 시도하는 세력이 당사자로만 제한되는 것이 아니라 더욱 넓은 공감대를 형성할 다른 계기가 있다면 문제되지 않는 점으로, 추후 서울시청과의 실무 협의 단계에서 정책이 어떤 기준으로 선정되어 추진되는지를 추적할 필요성을 말해주는 것으로 보였다.

(2) 인터뷰를 통해 살펴본 서울시청-청정넷 간의 관계 및 상호작용

우리는 세 차례에 걸친 인터뷰로 서울시청과, 청정넷이 서로에 대해 그리고 둘의 거버넌스에 대해 어떤 인식을 가지고 있는지, 어떤 방식으로 상호작용하고 있는지를 알아보았다.

날짜	인터뷰이	참여자
2022.05.18	서울시청 미래청년기획단 주무관- 선필호 팀장	박세희
2022.06.02	서울청년정책네트워크 (현) 공동운영위원장 최지원,	박세희, 이재민, 정지연

서울청년정책네트워크
(전) 공동운영위원장 원장
이지선

2022.06.04

서울청년정책네트워크
예비위원 (도움지기) 오동건

서면 진행

[표 2] 인터뷰이 목록 및 진행 날짜

① 서울시청 미래청년기획단 주무관 인터뷰 결과

서울시청의 미래청년기획단이 청년정책네트워크를 운영 및 지원하고, 청정넷 위원들이 자율적으로 의논하고 제안한 정책이 이 곳으로 수렴되며, 해당 부서에서 실국 협의 및 정책 선정 등의 전반적인 담당이 이뤄지는 만큼 미래청년기획단의 의견을 듣는 것은 중요했다. 우리는 서울시청의 청정넷에 대한 지원이나 태도, 연대의식은 어떠한지, 서울시가 평가하는 청정넷의 의미와 성과, 단체의 특징은 어떠한지, 청정넷이 서울시청과 협력하게 된 계기는 무엇인지, 정책 논의를 위한 세부 분과는 서울시청의 필요에 따라 갈라지는 것인지, 시장에 따라 청정넷의 성격이나 활동내용이 달라지는 것은 아닌지, 제안된 정책들이 평가되고 선정되는 기준은 무엇인지에 관해 질문했다.

미래청년기획단 선필호 팀장은 청정넷이 별도의 시민단체나, 시청과 분리된 별개의 단체가 아니기 때문에 청정넷에 대한 시청의 태도를 묻는 것은 옳지 않다는 시각을 내비쳤다. 청정넷은 '시청의 기구'라며 정책을 만드는 역할을 담당한다고 답했다. 시청과 청정넷은 청년들의 정책을 반영하기 위해 '함께' 노력한다는 점을 강조한 것은 이들 간의 '협력' 관계를 강조하는 관의 인식이었다. 한편, 이전부터 청년들의 목소리가 반영되어야 한다는 사회적 필요에 의해 서울시 청년 조례가 만들어진 것을 계기로 출범했기 때문에 이 조례에 근거를 두고 활동하는 이상 시장에 따라 좌우되는 단체는 아니라고 하였다. 서울특별시 청년참여 활성화 지원 조례의 제4조 1항은 "서울특별시(이하 "시장"이라 한다)은 청년참여 활성화를 위하여 정책을 수립·시행하여야 하며, 지속가능한 청년참여 환경 조성을 위해 노력하여야 한다."고 규정하고 있다. 이렇게 시장의 성향에 따라 청정넷에 대한 기조나 태도가 변하지 않는다는 점은 청정넷의 제도적 안정성 및 탄탄한 기반을 말해주었다. 하지만

이러한 답변들은 청년정책네트워크의 활동이 청년 당사자의 ‘운동’이나 시민의 실질적인 ‘정치’라기보다는 행정 ‘제도’로의 완전한 포섭 및 제도와의 일치를 가늠케 했다.

한편, 선 팀장은 서울청정넷 위원들이 논의하여 제안한 정책은 해당 정책을 소관하는 부처별로 검토하여 실행할 것인지 말 것인지를 판단한다고 알려주었다. 정책 제안은 정책제안 접수, 검토, 최종선정, 예산 집행 등의 단계를 거치며 이 과정에 따라 평가, 검토된다. 이러한 정책형성과정은 정책제안으로 상징되는 청년 당사자들의 정치참여가 왜곡변질될 수 있는 가능성을 시사하는 것이기도 하다. 서울시청의 관련 부서가 정책의 필요성을 판단하고 실제 집행 여부를 결정한다는 것은 서울시청이 청정넷보다 더 큰 권력을 가지고 있음을 뜻한다. 실제로 청정넷 홈페이지에서 ‘청년자율예산 제안사업 및 심사결과’의 단계를 연도별로 따라가보면, 2019년에서 2021년 사이 접수된 정책(76개) 중 최종선정 되어 예산집행으로까지 이뤄진 정책(완료, 추진중:25개)은 그리 많지 않다. 물론, 현대 행정 국가의 정책 선정 및 집행 과정에서 관의 우위라는 현실을 완전히 벗어나기는 어려울 것이다. 전문가들과 담당 공무원들의 역할을 시민들이 완전히 대체하기는 어려워도, 이들에게 얼마만큼의 권력과 권한을 이양하고 어떤 비율로 시민의 목소리를 수용할 것인지는 지방정부의 ‘정치’의 역할일 것이다. 그런 점에서 서울시의 사례는 청년정책네트워크를 제도에 편입해 적극적으로 활용하고 있음에도 불구하고 한계를 드러내고 있었다.

② 서울청정넷 운영위원장 인터뷰 결과

서울시청의 서울청정넷 홈페이지는 “정책발굴 및 제안 과정은 청년의 자발적인 참여에 입각한 논의와 숙의과정을 통해 이루어진다”라고 소개하고 있음에도 불구하고 실질적인 힘을 발휘하는 것은 시청의 선택과 결정이었다. 이는 청정넷이 과연 실질적인 대항력을 가진 시민정치의 행위자인가를 의심하게 만들었다. 다시 말해, 서울시청과 청정넷의 거버넌스 과정에서 시민들의 참여가 중요하긴 하나, 시민들이 그 안에서 동등한 행위능력이나 힘을 가졌다고보다는 포섭된 행위자로서 역할하고 있는 것일지도 모른다는 의문을 품게 했다. 이에 우리는 청정넷 위원들에게 다음의 인터뷰 질문들을 통해 청정넷 내부에서는 어떤 인식을 공유하고 활동하고 있는지를 알아보고자 했다. 우리는 최지원 현 공동운영위원장과 이지선 전 공동운영위원장과 진행한 FGI(focus group interview)를 유의미하게 분석하였다.

- 청정넷 위원으로서 서울시청에 대해 느끼는 감정이나 이미지는 어떠합니까?
- 성공적인 정책제안을 위해서는 서울시청과 예비위원 중 누구와의 협력이 더 중요하다고 생각하십니까? (누구의 의견을 더 크게 중시하는지, 존중하는지)
- 본인이 시청과의 협력에서 어느 정도의 영향력을 행사한다고 느끼십니까? (조작-치유-정보제공-의견조사-달래기-공동협력-권한위임-시민통제: 아래 첨부된 그림 설명을 참고해 주십시오)
- (2019년 이전부터 활동한 경우) 청년자율예산제가 있던데 정말 자율적인 예산이라고 생각하십니까?
- (운영지기 경험이 있는 경우) 청정넷 활동을 하면서 부담을 느낀 적이 있습니까? 예를 들어 청정넷에서 성과를 내야 한다는 부담감을 느끼셨습니까? 참신한 정책을 제안해야 한다는거나 일정 개수 이상의 정책을 제안해야 한다는 부담을 느낀 적이 있습니까?
- (초창기 활동 멤버 한정 질문) 서울시청과의 협업/거버넌스 이전과 이후 청정넷은 어떻게 변화했습니까?
- 제안된 정책들이 어떤 기준으로 선정되는지, 그리고 그 기준에 정책 추진의 “중요성”이나 “필요성”은 누구에 의해 어떻게 평가되고 있습니까?

[표 3] 서울청정넷 운영위원장 인터뷰 질문 갈무리

먼저, 청정넷 위원으로서 서울시청에 대해서 느끼는 감정은 ‘복합적’이라며, 서울시를 벗어나서 다른 단위와 비교해보면 서울청정넷에 대한 지원 체계가 튼튼하고 지원이 적극적이라는 점을 느낄 수 있지만 아쉬운 점도 분명 있다고 답하였다. 특히 아쉬운 점은, 서울시청에서는 청정넷이 논의한 결과물이 ‘되는’ 방향보다는 ‘안 되는’ 방향으로 끌고 가려는 태도를 보인다는 점이었다. 행정이라는 것은 규칙, 규범, 관례, 관습을 지키는 게 중요해서 예외를 많이 허용하지 않다보니, 시민들의 지지를 얻어서 정책이나 예산안으로 제안했음에도 예산이 조정, 삭감되는 등의 결과가 나오면 지난 합의 과정이 무시되는 기분이 든다고 답하였다. 이와 관련하여, 청년자율예산제 도입 이후에도 사실상의 통제성은 낮은 것 같다고 답하였다. 서울시의 예산과가 가장 큰 권한을 가지고 있고 그 다음으로 사업실행부서에 권한이 있어서, 청정넷 내부의 논의는 그리 큰 힘을 가지지 않는다는 것이다. 하지만 예산

권한 자체가 없을 때, 서울시청으로 논의 결과가 넘어간 이후 수용/불수용 기준이 모호했던 때와 비교하면 상당한 발전이라고 평가하였다. 한편으로는 시민참여기구 중에 예산까지 관여하는 곳은 서울청정넷이 유일하다는 자부심을 내비치기도 하였다.

정책의 선정 과정과 기준에 대해서는 다음과 같은 대화가 오갔다.

이: 그 필요성에 대해 그 부서가... 월세지원사업 같은 경우에는 시장이 엄청 동의했어요. 의사결정에 되게 큰 권한을 가진 사람이 내 정책에 동의하면 예산과를 뛰어넘는 의사결정이 되어요. 그러니까 당연히 엄청 밀어붙일 수 있는데, 정책 시기와 뭐 그런 것들이 다 맞아떨어져야 해서 매번 하긴 어렵죠. 근데 (최종제안된 정책이) 21년도의 경우 10개 정도가 있으면 그 중에 어떤 정책이 더 우월하다는 건 아니고, 그냥 니즈에 맞았던 것 같아요. 우리가 제안했고 부서의 니즈에 맞았다는 순서가 맞겠죠? 그게 핵심인 것 같은데, 지원님 분과에서도 잘했다고 생각되는 부분이 매번 만나서 필요성을 따진 것이었어요. 제안서 자체가 너무 멋졌다기보다 부서의 니즈에 맞거나, 지원님 분과처럼 계속 설득을 했거나! 그런 게 아닐까요?

최: (최종 선정된 정책의 하나의 예시로) 집단 내 괴롭힘 부분과 서울시 산재 지침 마련에 관한 거였는데, 20년도와 21년도 각각 통과됐던 부분은 이걸 가지고 이슈화가 많이 돼서 그랬던 것이예요. 그래서 서울시의 사업적 공감이가 있어야 하고, 우리도 정책제안을 그런 데 중점을 두고 진행할 때 합의가 되는 것 같아요.

위의 대화에서 알 수 있는 점은 앞서 분석한대로, 서울시청이 가지고 있는 권한이 더 크며 청년 시민들의 대항력은 한계가 있다는 점이다. 이는 2018년을 기점으로, 기존의 청년의회 방식에서 정책제안서 제출의 방식으로 시청에 요구를 전달하는 것으로 일종의 변화를 겪으며 청정넷 위원들이 느꼈다는 한계와도 맞닿은 인식이었다. 이지선 전 운영위원장은 청년의회 시절에는 있었던 '살아있는 움직임' 혹은 '운동성'이 정책제안서에 들어가면서 좀 사라진 것 같고, 정책이라는 틀에 갇힌 느낌이 든다고 하였다. 거버넌스를 거부할 수는 없으니 이 안에서의 활력을 고민하는 것이 자신들의 과제라고도 하였다. 하지만 운영위원장으로서는 성공적인 정책 제안을 위해서는, 시청의 의중보다는 청정넷 청년위원들의 의사를 더 많이 고려하고 존중하며 이들의 의견을 시청에 설득하려는 노력을 최대한 한다고 답변하였다. 이는 청정넷 스스로가 서울시청과의 관계를 인정하고 자신들의 한계를 인식하면서도 그 안에서 최대한 시민들의 자율성과 대항력을 잃지 않으려는 노력을 부단히 하고 있다는 점을 말해준다.

최종적으로, 두 위원 모두 아래의 참여사다리 그림에서 서울청정넷이 '시민권력'에 해당하는 사례라는 인식을 밝혔다. 먼저 이지선 위원은 시청과 시민들이 같은 테이블에 앉아서 협상할 수 있다는 점에서 '공동협력'이며, 2019년 청년자율예산제의 도입으로 입법까지는 아니어도 서울시의 행정의 권한 중 일부를 이양받은 것이므로 '권한위임'까지 생각해볼 수 있다고 답하였다. 최지원 위원은 서울시의 다른 청년단체들과 달리, 청정넷은 '명목참여'로 느낀 적이 단 한 번도 없으며 '권한위임'까지 이뤄진 '공동협력'의 단계라고 생각한다고 답하였다. 그리고 현재는 '시민통제'까지는 아니지만 계속 노력하다보면 가능성을 볼 수 있고 그 단계까지 성장할 수 있을 것이라는 희망적인 전망을 내비쳤다.

참여수준			시민의 결정권 정도
8	Citizen Control 시민통제	<ul style="list-style-type: none"> 공공계획이나 제도를 만드는데 있어서 시민들이 자신들의 조건에 대해 협상하고 지배하는 상황. 시민통제는 가지지 못한 사람들(사회적 약자)이 그들의 삶을 직접 통제하는 힘을 길러줌. 	citizen power 시민권력
7	Delegated Power 권한위임	<ul style="list-style-type: none"> 특정한 계획이나 프로젝트에서 시민과 공무원의 협상 과정에서 시민측이 지배적인 의사결정권을 행사함. 	
6	Partnership 공동협력	<ul style="list-style-type: none"> 시민과 힘 있는 사람들 사이에 협상의 과정을 통하여 권력이 재분배되는 수준. 위원회 등을 통해 기획, 의사결정의 책임을 공유. 시민공동체 대표가 전문가로 위촉되어 시민들은 공공계획의 성과물에 대한 협상력을 보유하게 됨. 	
5	Placation 달래기	<ul style="list-style-type: none"> 대표적 예는 취약계층 명명을 골라 공공위원회의 위원으로 앉히는 것. 약자들의 참여를 실질적으로 보장하는 것처럼 보이지만, 실제로 이들이 위원회에서 소수자에 머물러 다수결에 의한 최종 의사결정에 아무런 영향을 못미치고 참여의 결과 그들이 실제로 얻어간 이익이 없음. 	tokenism 명목참여
4	Consultation 의견조사	<ul style="list-style-type: none"> 정보제공과 함께 실질적 참여의 중요한 발걸음으로 의식조사, 반사회, 공청회 등이 있음. 그러나 의견조사를 정책에 반영하지 않으면 형식적 참여일 뿐임. 	
3	Informing 정보제공	<ul style="list-style-type: none"> 정보제공은 시민참여의 중요한 기초가 되지만, 피드백을 받거나 협상의 기회를 주지 않고 정보만을 제공하는 것 대체로 계획의 마지막 단계에서 정보를 제공하여 시민들이 자신의 이익을 지킬 수 있도록 계획을 인양하는데 영향을 끼칠 기회 차단 	
2	Therapy 치유	<ul style="list-style-type: none"> 사회적 약자를 정신병자와 동일시하여 약자의 문제를 해결하기보다는 치유하려함 	nonparticipation 비참여
1	Manipulation 조작	<ul style="list-style-type: none"> 지역유지들이 참여하는 동정자문위원회. 공무원들은 자문위원을 가르치거나 설득하거나 충고하려함 	

〈그림 1〉 셰리 아른슈타인(Sherry Arnstein)의 '참여사다리'

[그림 2] 참여사다리 (출처: 이은주 2018)

Ⅶ. 결론 및 의의: 서울청년정책네트워크와 시민정치

우리는 연구를 통해 서울청년정책네트워크가 서울시청과 어떻게 상호작용하고 있는지를 다방면으로 살핌으로써 시민들이 직접 서울시의 청년 관련 정책과 예산을 숙의하는 과정에 참여하는 민주주의의 한 형태를 살펴보았다. 이는 글의 서두에서 언급한 대의민주주의의 한계점을 시민이 직접 나서서 보완하는 시민의 참여 혹은 정치로, 구체적으로는 그동안 소외되었던 청년 시민의 목소리를 직접 제도에 반영할 수 있는 창구인 동시에 지방정부 자체로 시민들을 포섭하여 그들에게 예산편성 등의 권한을 일부 이양하는 모습이었다. 청년정책네트워크의 활동은 서울특별시 조례로 법적 근거가 마련되어 있는 안정적인 제도로 안착하였고, 서울시청에서는 미래청년기획단이라는 청년 담당 부서를 통해 청정넷에 대한 행정적인 지원과 운영을 맡고 있었다. 모든 정보를 종합해보았을 때, 위의 참여사다리 그림에서 청정넷은 5단계 달래기와 6단계 공동협력의 중간 단계에 위치시킬 수 있는 것으로 파악하였다.

우리 연구의 한계는 다음과 같이 요약할 수 있다. 서울시청과 청정넷의 실국 협의는 6월 이후로 예정되어 있어 이를 직접 관찰하지 못한 것이 첫번째 한계점이다. 인터뷰나 청정넷 내부의 분과회의 등 다양한 간접적인 지표들을 활용하긴 했지만, 두 집단의 상호작용이 가장 직접적으로 드러나는 양상을 분석 대상으로 삼지 못하였다. 다음으로, 인터뷰와 관찰의 대상의 범위가 좁았다는 점도 한계이다. 청정넷에 참여하지 않는 시민들, 보다 다양한 분과에 소속된 청년 위원들, 서울시청 내 여타 다른 부서 소속 공무원 등에 대한 인터뷰나 설문조사는 미처 하지 못하였다.

그럼에도 불구하고 ‘권력 관계’에 집중하여 거버넌스를 정치적인 관점에서 살폈다는 점, 현재 성공적으로 평가되는 시민정치의 사례를 연구함으로써 그 이면의 실태를 파악하려 했다는 점은 우리 연구의 큰 의의라 할 것이다.

관찰 결과, 서울청년정책네트워크는 자발적으로 참여한 청년 시민들이 주체가 되어 기존의 제도와 정치과정이 수용하지 못한 의제를 제시하고, 지방정부의 관련 정책 실현을 자극함으로써 시민정치의 가능성을 보여주었다. 물론 정책 숙의 이후의 선정, 집행 과정에서 예산권, 결정권 등에 주목해보면, 서울시청이 시민 위원들에 비해 훨씬 더 큰 권력을 가지고 있고 청정넷이 시민사회 영역에서 별도로 활동하는 단체가 아닌 만큼 (서울)시에 대한 자율성과 대항력이 떨어지는 한계가 있었다. 연구 초기의 가정과는 달리 청정넷은 서울시

청과 완전히 결합한 형태의 단체였기에 ‘제도 속의 시민 참여’인 만큼, 제도적인 제약이 있는 것은 당연했다. 하지만 그러한 한계점에도 불구하고, 서울청년정책네트워크는 청년 시민들이 직접 의견을 제시하고 협상 과정에 참여함으로써 자신들의 삶의 문제를 스스로 해결하는 기능을 최대한으로 수행하고 있었다. 청정넷 위원들이 자신의 위치나 역할에 대한 한계, 제도적인 제약을 스스로 인식하고 시청과 협상, 협의할 의지를 가지고 있었다는 것도 확인하였다.

또한 서울청년정책네트워크는 대의민주주의의 한계점으로 거론되는 시민들의 낮은 정치 효능감을 적극 해소하고 있는 것으로 밝혀졌다. 서울청정넷 위원들에 대한 인터뷰 결과, 모든 이들이 자신의 정치효능감이 청정넷 참여 이후 높아졌다고 답변하였다. 인터뷰이들은 자신들이 정책 전문가만큼의 전문성이나 선출된 대표로서의 국회의원만큼의 대표성은 갖지 못하더라도, 그들이 발굴하지 못하는 사각지대와 일상 속 문제들을 발견하면서 성장을 느꼈다고 했으며, ‘당사자성’으로 대의민주주의의 한계를 보완하고 있다는 이야기를 하기도 하였다. 이는 자기지배와 자기주권의 원리를 직접 실현하는 직접민주주의의 요소를 더한 시민정치로서 서울청년정책네트워크가 대의민주주의의 빈틈을 메우는 좋은 사례로 기능하고 있음을 말해준다.

이와 동시에 우리는 현재의 서울청년정책네트워크의 운영 방식, 특히 서울시청과의 관계 맺음에 있어서는 각종 한계들이 자리하고 있다는 점을 알게 되었다. 따라서 보다 적극적인 시민정치의 행위자로서 서울청년정책네트워크가 기능하기 위한 기틀을 마련할 조례 개정을 제안하며 글을 마치려고 한다.

VIII. 제언

우리는 주민조례발안 제도를 활용해 다음과 같은 조례 개정안을 직접 제안하기로 하였다. 개정의 대상이 되는 조례는 2020년 10월 5일 제정된 「서울특별시 청년참여 활성화 지원 조례」이며, 개정안에는 ‘청년참여기구’가 가리키는 서울청정넷의 권한을 보다 확대하는 내용을 담았다.

현행

개정 제안

제6조(청년참여 활성화)

시장은 청년참여 활성화를 위하여 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업을 추진하거나 지원할 수 있다.

- 1. 교육, 홍보, 인력양성
- 2. 정책 및 사례 연구 조사
- 3. 청년 생태계 구축 및 지원
- 4. 청년의 민관 네트워크 구축

5. 그 밖에 청년참여 활성화를 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

제7조(청년참여기구의 운영)

- ① 시장은 청년참여 활성화를 위해 청년참여 기구를 운영한다.
- ② 청년참여기구의 원활한 운영을 위해 운영 위원회 및 분과를 운영할 수 있다.
- ③ 청년참여기구는 청년단체, 이해당사자, 청년 전문가 및 자치구 청년참여기구 등과 협력할 수 있다.
- ④ 청년참여기구의 각종 사무를 처리하기 위하여 청년참여기구 운영을 담당하는 부서에 간사를 둔다.
- ⑤ 그 밖에 청년참여기구의 운영에 관한 사항은 규칙으로 정한다.

제8조(청년참여기구의 기능)

- ① 청년참여기구는 다음 각 호의 기능을 수행

제6조(청년참여 활성화)

시장은 청년참여 활성화를 위하여 예산의 범위에서 다음 각 호의 사업을 추진하거나 지원할 수 있다.

- 1. 교육, 홍보, 인력양성
- 2. 정책 및 사례 연구 조사
- 3. 청년 생태계 구축 및 지원
- 4. 청년의 민관 네트워크 구축

〈신설〉5.청년참여기구가 제안하는 사업

6. 그 밖에 청년참여 활성화를 위하여 시장이 필요하다고 인정하는 사업

제7조(청년참여기구의 운영)

- ① 시장은 청년참여 활성화를 위해 청년참여 기구를 운영한다. 이 기구는 시민들에게 행정의 권한 중 정책 제안과 예산 편성에 관한 권한을 일부 이양하는 것을 목적으로 한다.
- ② 청년참여기구의 원활한 운영을 위해 운영 위원회 및 분과를 운영할 수 있다.
- ③ 청년참여기구는 청년단체, 이해당사자, 청년 전문가 및 자치구 청년참여기구 등과 협력할 수 있다.
- ④ 청년참여기구의 각종 사무를 처리하기 위하여 청년참여기구 운영을 담당하는 부서에 간사를 둔다.
- ⑤ 그 밖에 청년참여기구의 운영에 관한 사항은 규칙으로 정한다.

제8조(청년참여기구의 기능과 시청의 의무)

- ① 청년참여기구는 다음 각 호의 기능을 수

한다.

1. 청년과 시민의 삶 개선을 위한 신규 정책 및 정책 개선에 관한 사항 건의
 2. 청년참여 활성화를 위해 필요한 제도 개선 사항 건의
 3. 청년자율예산안 편성에 관한 사항 심의·조정
- ② 청년참여기구는 시정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 합의사항을 시장에게 건의할 수 있다.

제14조(청년자율예산 심사기준)
청정넷은 다음 각 호의 원칙에 따라 청년자율 예산을 심의하여야 한다.

1. 협업과 합의가 촉진될 수 있는 정책의 예산을 우선으로 한다.
2. 미래대응에 필요한 실험적 정책의 예산이 포함될 수 있도록 한다.
3. 그 밖의 예산편성 기준과 절차를 피할 목적으로 제안된 정책의 예산은 제외한다.

제15조(청년 참여자문회의)
① 시장은 본 조례의 원활한 운영을 위해 청년참여자문회의(이하 “자문회의”라 한다)를 열 수 있다.
② 자문회의는 청년 정책 전문가, 청년 단체 활동가, 청년참여기구의 추천자를 포함하여 관련 공무원 등 20명 내외로 구성한

행한다.

1. 청년과 시민의 삶 개선을 위한 신규 정책 및 정책 개선에 관한 사항 건의
 2. 청년참여 활성화를 위해 필요한 제도 개선 사항 건의
 3. 청년자율예산안 편성에 관한 사항 심의·조정
- ② 청년참여기구는 시정활동에 대한 평가 및 공론화 절차를 통해 이루어진 합의사항을 시장에게 건의할 수 있다.
③ 서울시의 청년 관련 부서는 청년참여기구가 건의한 정책의 시행을 위해 적극 노력하여야 한다.

제14조(청년자율예산 심사기준)

- ① 청정넷은 다음 각 호의 원칙에 따라 청년자율예산을 심의하여야 한다. **젼**
1. 협업과 합의가 촉진될 수 있는 정책의 예산을 우선으로 한다.
 2. 미래대응에 필요한 실험적 정책의 예산이 포함될 수 있도록 한다.
 3. 그 밖의 예산편성 기준과 절차를 피할 목적으로 제안된 정책의 예산은 제외한다.
- ② 시청은 청년참여기구에 의해 심의된 예산안을 최대한 반영하도록 노력해야 하며, 최종 심사 결과와 그 이유를 청년참여기구에 통보하여야 한다.
③ 시에 의해 심사된 청년자율예산안은 청년참여기구의 재심의를 거쳐 확정된다.

제15조(청년 참여자문회의)
① 시장은 본 조례의 원활한 운영을 위해 청년참여자문회의(이하 “자문회의”라 한다)를 열 수 있다.
② 자문회의는 청년 정책 전문가, 청년 단체 활동가, 청년참여기구의 추천자를 포함하여 관련 공무원 등 20명 내외로 구성한

다.

다. 단, 청년 정책 전문가, 청년 단체 활동가, 청년참여기구의 추천자를 전체 참여자의 40% 이상으로 구성하여야 한다.

참고문헌

논문 및 단행본

- 김상돈·김태준. 2008. “자발적 결사체 가입이 정치참여에 미치는 영향: 정치효능감과 시민권 덕목의 매개효과 분석.” 『사회과학연구』 16권 1호, 68-112.
- 김주형. 2016. “시민정치와 민주주의.” 『한국정치학회보』 50집 5호, 25-47.
- 곽진영. 2002. “정당 쇠퇴론에 대한 대안적 설명 틀로서의 거버넌스.” 『한국정당학회보』 1권 1호, 65-88.
- 이은주. 2018. “민주적 거버넌스의 실질화를 위한 핵심 요인으로 시민사회의 ‘협력적 대항력’에 대한 고찰.” 『시민과세계』, 173-199.
- 정용찬·하윤상. 2019. “시민주도적인 협력적 거버넌스의 운영에 관한 연구: 서울청년정책네트워크 사례를 중심으로.” 『한국행정학보』 53권 1호, 31-63.
- 한선희·정용찬·김성훈. 2021. “역세권 2030 청년주택의 정책도입과 변동에 관한 연구: 정책형성과정에서 '협력'은 어떠한 영향을 미치는가?” 『국가정책연구』 35권 4호, 1-36.
- Ansell, Chris and Alison Gash. 2008. “Collaborative Governance in Theory and Practice.” *Journal of Public Administration Theory and Practice* 18(4): 543-571.

웹페이지

- 서울청년정책네트워크, n.d. “소개.” 서울청정넷 홈페이지. <https://youth.seoul.go.kr/site/youthnet/content/NET010-01>(검색일: 2022. 5. 10).
- 서울청년정책네트워크, n.d. “약속문.” 서울청정넷 홈페이지. <https://youth.seoul.go.kr/site/youthnet/content/NET010-01>(검색일: 2022. 5. 10).

시청각자료

- 서울청년정책네트워크, “2021 서울청년정책네트워크 시정참여 교육”, 2021. 8. 31., 동영상, 14:55, <https://www.youtube.com/watch?v=Ek2sQAsPprU>.

기타자료

“서울청년정책네트워크 활동백서(2013~2020) '반응의 기록'”

“2022 서울청정넷 1차 심화교육 2부. 정책개발의 과정과 이해”

“2022 서울청정넷 1차 심화교육 1부. 청정넷 안내 및 정책제안서 작성하는법”

3장 지역 사회 갈등의 뿌리를 찾아서

도시재생사업의 주민협의체:
홍릉의 생활주민, 지역재생의 주체가 되다

| 김태희·윤종현·진현준 |

민관(民官)이 하나되는 풍납동 만들기

| 김혜진·최승원·한지연 |

광화문을 다시 시민에게:
시위 소음 문제 해결을 위한 공동체 조성안

| 이승민·이재환·이정환·정대영 |



도시재생사업의 주민협약체:

홍릉의 생활주민, 지역재생의 주체가 되다

김태희 · 윤종현 · 진현준

I. 들어가며

II. 이론적 틀 제시 및 주요개념 정의

III. 다시·세운시민협약체의 실패와 교훈

IV. 홍릉 일대 도시재생뉴딜사업의 주민협약체

V. 주민협약체 활성화를 위한 개선방안

VI. 결론

I. 들어가며

1. 연구 개요

본 연구의 목적은 서울시 도시재생사업에 존재하는 주민협의체 내에서 생활주민들이 의사결정과정에 제대로 참여하지 못하는 현실을 극복하고 해결방안을 마련하는 데 있다. 특히 주위에 9개의 대학, 8개의 연구기관, 3개의 대학병원이 있는 입지 조건상 생활주민이 매우 많으며 2020년에 경제 기반형 도시재생활성화 지역으로 고시돼 현재 사업의 중반부에 접어든 홍릉 일대 도시재생사업의 주민협의체에 주목하여 연구를 진행했다.

우리는 지금까지 홍릉 일대 도시재생 주민협의체가 운영된 방식과 내용을 분석하여 주민협의체를 앞으로 더욱 활성화하고, 도시재생사업이 마무리된 이후에도 연속성을 갖고 해당 지역에 선순환을 일으킬 수 있는 지속가능한 보완 방안을 제시하고자 하였다. 건설적 해결방안 마련을 위해 주민협의체 실패 사례로 꼽히는 세운상가군 도시재생사업의 ‘다시·세운시민협의체’의 실패 요인을 분석했다. 더 나아가 홍릉에 제안하는 이 도시재생 주민협의체의 모델을 통해 앞으로의 도시재생 전반과 동네 민주주의에서 생활주민들의 의견이 더 잘 반영될 수 있도록 하는 정책의 방향성을 제시하는 것이 연구의 궁극적인 목적이다.

2. 연구과정 및 시행착오

처음에 우리는 세운상가 도시재생사업의 일환이었던 공중보행교 아래의 거리에 관심을 가졌다. 2017년 9월 세운상가와 청계상가, 대림상가의 각 3층을 연결한 일명 ‘다시·세운보행교’가 개장했다. 개장 이후 보행교로 연결된 3층 상가들은 이전보다 활기를 찾았다. 하지만 상대적으로 보행교 아래 1층 거리는 활기를 잃었다. 거리는 빛이 잘 들지 않고 매연이 보행교에 가로막히는 등 환경적인 문제를 겪고 있었다. 또한 3층 보행교에 행인이 집중되며 1층 상가거리의 유동인구 감소가 우려됐고, 이에 따른 상가들의 심각한 경제적 손실과 슬럼화가 예상되는 상황이었다.

우리는 다시·세운프로젝트 매거진과 보행교 관련 보도 등 기초자료 조사를 진행했다. 자료조사를 통해 다시·세운보행교 재건 당시, 여러 이해당사자 간 의견차이가 있었음에도 공식적 의견 수렴 및 조율 절차가 없었음을 파악했다. 이후 실제 세운상가군을 방문해 세운상가의 주요 주체인 상인들과 소공업자들을 인터뷰했다. 이들의 말을 종합해 본 결과, 공

중보행교 조성으로 많은 변화에 직면함에도 불구하고 이에 대한 본인들의 견해는 사업에 반영되지 않았다는 문제의식과 불만이 있었다. 이들은 특히 세운상가군에 주소지를 두고 정주하는 거주민이 아닌 생활주민이기 때문에 자신들의 의사를 피력할 기회를 얻기 어려웠다. 지역의 기능적 분화와 교통의 발전으로 인해 시민들이 거주지가 아닌 지역에서 직장 생활, 학교생활, 문화생활을 하며 일상을 영위하는 현대사회의 특성을 고려하면, 이러한 생활주민의 정치참여 과정에 대한 연구는 필수적이다.

연구를 진행하던 중 2022년 4월 22일에 오세훈 시장이 ‘서울 녹지생태도심 재창조전략’을 발표하며 본 연구는 새로운 국면을 맞이했다. 세운상가의 공중보행교 철거에 대한 계획과 세운상가 재개발 추진 의지를 밝힌 것이다. 본래 우리는 1차 현장 답사 이후 다시·세운보행교를 중심으로 생활주민의 정치적 의사표현 과정을 살펴보고 관련 공론장을 만드는 것을 연구 목표로 설정했다. 하지만 오세훈 시장의 재개발 계획 발표 이후, 우리는 도시재생사업이 중단된 상황에서 사업 과정에 생활주민이 참여하는 공론장을 형성하는 것은 더 이상 의미가 없다고 판단했다. 다시 만나본 세운상가의 상인 대부분도 공중보행교보다 재개발에 더 큰 관심을 보였고, 이에 연구 방향 수정이 불가피했다.

문제는 재개발로 도시계획의 방향성이 변화했음에도 불구하고, 생활 주민들에게는 여전히 당면한 재개발 이슈에 대해 의사를 표현할 법적인 권리나 통로가 없었다는 점이다. 따라서 우리는 앞으로의 세운상가 재개발 추진 과정에서 생활주민이 목소리를 낼 수 있는 공론장을 만들어 기존의 Top-down식 행정을 보완하는 것으로 연구 방향을 수정했다.

공론장의 구체적인 목표와 형태 등에 대한 내부적 고민을 거친 후, 세운상가군 재개발 문제에 대한 이해관계자들의 의견 수렴이 시 차원에서 어떻게 이루어지고 있는지를 파악했다. 이후 공론장 설계 및 형성 과정에 대한 도움과 조언을 얻기 위해 서울시의회 도시계획관리위원회 위원장인 김희걸 의원과 인터뷰를 진행했다. 다음은 김희걸 의원과 4월 진행한 인터뷰 질문지의 전문이다.

1. 세운상가군 도시재생프로젝트 및 재개발에 대한 세부설명을 듣고 싶습니다.

-박원순 시장 시절부터 도시재생 및 재개발이 본격 시행된 것으로 알고 있습니다. 구상 과정과 추진 경위에 대해 상세히 듣고 싶습니다.

-도시재생사업에 따른 효과에는 어떤 것들이 있었으며, 현 시점에서 해결해야 할 과

제에는 무엇이 있는지 궁금합니다.

-향후 진행 예정인 잔여 사업들에는 무엇이 있으며, 앞으로 어떻게 진행될 예정인지 궁금합니다.

2. 세운상가군 도시재생사업 및 재개발 문제에 대해 상인 및 주민들, 직접적인 관계가 없는 시민들의 견해가 각각 어떤 방식으로 수렴되고 있는지 궁금합니다.

-사업에 대해 주민들 간 이해관계 충돌과 불만도 있었던 것 같은데, 구체적으로 어떤 부분에서 갈등이 존재했는지 궁금합니다.

-사업에 대한 주민 만족도는 어느 정도로 파악하고 계신지 궁금합니다.

3. 최근 오세훈 시장이 “상반기 중에 세운지구 발전계획을 마련하겠다”며 재개발, 재건축을 시도하겠다는 식의 계획을 내놓고 있는 것으로 파악됩니다. 이에 대한 전반적으로 의원님께서 파악하고 계신 바와, 그에 대한 의원님의 의견이 궁금합니다.

-도시계획적 측면에서 세운상가군의 재개발이 중요하고 필요하다고 생각하시는지, 그렇게 생각하신다면 그 이유가 무엇인지 여쭙보고 싶습니다.

4. 공론장 설계 및 형성 과정에서 의원님께서 도움과 조언을 주실 수 있을지 여쭙보고 싶습니다.

저희는 세운상가군 도시재생사업, 재개발 사업을 추진할 때 주민 및 상인들의 의견이 충분히 수렴되는 과정이 필요하다고 생각합니다. 때문에 주민들의 의견을 취합해 구체적인 요구 사항을 시장이나 의회에 전달하고자 합니다. 이 과정에서 서로 다른 입장에 처한 주민들과 상인들이 토의하고 의견을 모아가는 과정이 중요하다고 사료됩니다. 이에 따라 이해관계자들이 모여 토의할 수 있는 공론장을 마련하고자 하는데, 의원님의 도움을 통해 추진력을 얻고 싶습니다. 공론장 설계 및 형성 과정에서 의원님께서 도움과 조언을 주실 수 있으실지 여쭙보고 싶습니다.

아쉽게도 공론장 형성에 대해서는 직접적으로 정치권이 관여하고 도움을 주는 것은 여러 가지 현실적인 한계가 있다는 답변을 받았다. 또한, 재개발로 인해 일터를 잃거나 피해를 보는 세입자 상인들에게는 기존에 마련되어 있는 기준에 따라 적절한 보상을 해주면

된다는 입장이었다. 이들에 대한 공식적 의견 수렴은 아직 실시된 것도 계획된 것도 없다는 취지의 답변을 통해 생활주민들이 정치적으로 배제되는 상황을 다시 한번 인지했다. 결과적으로 공론장을 만드는 것보다는 세운상가군의 도시재생사업과 재개발 사업의 의사결정 과정에서 생활주민의 정치적 의사표현이 배제돼 온 상황을 구체적으로 파악하고, 그 원인을 찾아 해결책을 제시하는 것이 근본적인 문제 해결이라고 판단해 이 점에 주목해 연구를 진행하였다.

이후 우리는 문제해결을 위한 해결 방안을 고민했다. 고민의 과정에서 생활주민 관련 연구의 권위자인 이태동 교수와 인터뷰를 진행해, 생활주민의 지역 정치 참여를 위한 법적, 제도적 해결 방안에 대해 질문을 던졌다. 하지만 인터뷰를 통해 얻은 결론은 법적, 제도적 방법으로 생활주민의 정치참여 기회를 보장하는 방법에는 많은 리스크가 존재한다는 것이었다. 특히 생활주민에게 투표 지역을 선택할 기회를 제공하는 등 직접적 권리를 부여하는 방법은 사회적 혼란을 야기할 수 있기 때문에 현실적으로 어렵다는 이야기가 있었다. 우리는 이러한 답변을 통해 생활주민의 정치적 의사표현을 활성화하기 위한 현실적 방안은 주민협의체와 같은 주민참여의 장을 활성화하는 것이라는 결론을 내릴 수 있었다. 연구를 통해 주민협의체라는 법적 근거 위에서 생활주민의 참여를 더욱 활성화하고 이들의 의사가 사업에 반영되기 쉬운 구조를 제시한다면 탁상공론이 아닌 현실에 도움이 될 거라 판단했다.

주민협의체는 특히 도시재생사업의 국비지원이 끊기는 일몰시점 이후에도 도시재생기업(CRC)¹이나 협동조합 등의 방식으로 지속적인 도시재생의 구심점이 될 수 있으며 생활주민들이 정치적 의견을 표현할 수 있는 거의 유일한 통로²라는 점에서 중요하다. 하지만 주민협의체가 제대로 작동하지 못해 의견 수렴이나 문제 해결이 잘 이루어지지 않는 사례는 쉽게 발견할 수 있다. 앞서 언급한 세운상가 도시재생사업의 공중보행교 관련 의사결정 과정이 대표적이다.

따라서 본 연구는 세운상가의 도시재생 주민협의체가 겪은 여러 현실적인 문제와 시행

¹ CRC는 Community Regeneration Corporation'의 약자로 도시재생사업을 진행한 지역의 주민과 지역사회에 의해 탄생, 활동하는 '도시재생기업'을 뜻한다. 도시재생기업은 주거지 관리, 지역 인프라 활용, 민간협의체 파트너십 구축, 지역 주거복지 실현 등의 목적사업을 수행하는 '지역관리형 도시재생기업'과 지역관리형 사업 외 지역 의제 및 주민 필요를 해결하는 재화의 생산·판매, 공동구매, 사회서비스 등 다양한 커뮤니티 비즈니스를 수행하는 '지역사업형 도시재생기업'으로 나뉜다.

² 생활주민은 민원이나 주민공모사업 등을 통해 의사를 표현할 수는 있으나 민원은 수동적인 문제해결에 그치고 지속성을 갖기 어려우며, 주민공모사업은 시비 지원이나 자문의 부족, 주민 역량 부족 등으로 가시적인 결과물을 내지 못하는 경향이 있으므로 생활주민이 의사를 표현하고 동네의 정치활동에 참여할 수 있는 제도적 수단은 도시재생사업 시의 주민협의체가 거의 유일하다.

착오를 분석하고 이를 교훈 삼아 세운상가처럼 생활주민이 많으면서도 도시재생사업이 활발히 진행 중인 홍릉 일대 도시재생 주민협의체가 나아갈 방향을 제시하는 것을 최종 주체로 선정하였다.

3. 연구방법론

우리는 각종 논문, 법령, 기사를 통해 생활주민과 주민협의체 등 연구의 기본 개념부터 정확히 했다. 생활주민에 대한 이해를 위해 이태동 연세대 정치외교학과 교수에게 자문을 구했으며, 서울시 도시계획관리위원장 김희걸 의원에게는 주민협의체와 공론장, 도시재생 사업에 대한 견해를 청취했다.

다음으로 서울균형발전포털의 자료를 활용해 서울형 도시재생의 전반적인 방향성과 사업 현황을 파악했다. 특히 연구 대상지인 세운상가 일대와 홍릉 일대에 대한 정보를 수집하기 위해 각각의 사업 주체들이 발간한 매거진과 사업계획 보고서를 상세히 분석했다. 세운상가 일대 도시재생사업에 대한 자료로는 ‘세운상가일대 도시재생 활성화 계획 보고서’, ‘다시 세운 프로젝트’ 홈페이지, 매거진 <시민플랜 2.0>을 활용했다. 메인 연구 대상지인 홍릉 일대 도시재생뉴딜사업에 대한 이해를 위해서는 ‘홍릉일대 도시재생 활성화 계획 보고서’와 홍릉도시재생센터 홈페이지를 활용했다.

특히 생활주민과 주민협의체의 활동 현황과 문제점을 파악하기 위해 홍릉 도시재생 주민협의체 간부진과 김윤식 홍릉도시재생센터 수석 코디네이터, 홍릉 일대 생활주민들을 만나 인터뷰를 진행했다. 이처럼 다양한 1, 2차 자료를 바탕으로, 우리는 홍릉 지역 생활주민이 참여하는 도시재생 주민협의체의 한계를 밝히고, 그 해결 방안을 제시했다. 마지막으로 우리는 새롭게 고안한 주민협의체 모델을 홍릉 주민협의체와 홍릉 일대 도시재생센터에 전달했으며, 서울특별시 시민제안에 접수해 홍릉 뿐 아니라 서울시 전체의 도시재생에 해당 방안이 활용될 수 있도록 노력했다.

II. 이론적 틀 제시 및 주요개념 정의

1. 생활주민의 개념

주민(住民)은 글자 그대로 일정 지역에 거주하는 사람을 뜻한다. 하지만 산업화와 교통의

발달로 현대 사회에서는 실제 주거지와 직장, 학교 등이 있는 ‘생활공간’의 분화가 일반화됐다. 이에 따라 깨어있는 대부분의 시간을 생활공간에서 보내며 지역 현안과 변화에 큰 영향을 받는 사람들이 많아졌다. 두산백과에 따르면, 특히 서울과 같은 대도시는 각종 업무기능이 발달한 지역과 주거지역의 공간적 분화가 뚜렷하게 나타난다. 대한민국의 장시간 통근통학인구비율 추이³와 평균 통근시간 지표⁴는 이러한 변화의 간접적 증거가 된다. 따라서 거주 여부에 따른 주민의 구분은 현대사회 도시의 특성에 대한 고려가 부족한 것이다. 이런 맥락에서 우리는 ‘생활주민’ 개념이 주목한다. 이태동(2018)은 생활주민의 개념을 ‘주소지도 거주도 하지 않지만 특정 지역(주로 대학 근처)에서 일정 기간동안 생활하는 주민들’이라 정의했다.

기존 생활주민에 대한 연구가 부족하므로 생활주민과 유사한 ‘생활권자’라는 개념에도 주목했다. 우선 오병록(2012)에 따르면, 도시계획 영역에서 생활권은 ‘반복적으로 활동하는 공간적 범위’를 뜻하는 단어다. 따라서 생활권자는 해당 지역에 집, 직장, 학교 등이 위치해 반복적으로 그곳에서 활동하는 사람들을 일컫는다고 이해할 수 있다. 생활권자는 주소나 거주 여부와는 상관없이 지역에서 활동하고 생활하는 모든 사람을 포함하므로 의미적으로는 거주주민과 생활주민을 포괄하는 보다 넓은 개념이라고 볼 수 있다. 하지만 다수의 지자체 사업⁵에서 생활권자라는 용어를 거주주민이나 시민과는 구별되는 개념으로 사용하는 경향이 있어 실생활에서는 생활주민을 지칭하는 의미로 주로 이용된다.

우리는 이러한 생활주민에 대한 기존 설명을 바탕으로 생활주민을 ‘해당 지역에 주소지가 미등록되어 투표권이 없으나 그곳에서 생활하며 정치적 목소리를 내려고 시도하는 주민들’로 재정의해 생활주민의 정치적 권리에 주목했다. 정치적 권리의 가장 기본적인 형태인 투표권은 대한민국의 법률상 주소지를 기반으로 하고있다. 따라서 생활주민은 지역 현안에 대해 정치적 목소리를 낼 통로가 극히 적은 실정이다. 하지만 생활주민은 지역에서 오랜 시간 생활하고 지역의 경제와 문화의 주체가 되는 만큼 지역의 다양한 이슈에 관심이 많은 중요한 발화주체이다.

3 통계청의 <인구총조사>를 기반으로 한 국가지표체계 자료에 따르면 1시간 이상 통근인구의 비율은 1995년 9.5%에서 2020년 15.3%로 증가하였고, 1시간 이상 통학인구의 비율은 같은 기간에 8.3%에서 10.7%로 증가하였다.

4 2016년 발표된 OECD 주요국의 평균 통근시간 조사에 따르면 한국인의 통근시간은 OECD 국가의 평균 통근시간의 2배 이상인 58분으로 OECD 국가들 중 가장 길다.

5 서울시 아리수 미디어 크리에이터 홍보물에는 신청대상으로 ‘서울 거주중이거나 서울 소재 직장, 학교에 다니는 서울권자’라는 표현이 사용되었으며, 구리시 SNS 서포터즈의 경우 ‘구리시민 및 생활권자(직장, 학교 등)’로 모집대상을 명시하였다.

2. 주민협의체의 개념 및 사례

서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례에 따르면 주민협의체는 해당 지역의 도시재생사업의 자발적 주민 협력조직을 말한다. 주민협의체가 도시재생사업 시행 과정에 참여할 수 있도록 기회를 보장하는 건 시장의 의무 사항으로 규정돼 있다. 또한, 해당 조례의 시행규칙에 따르면 주민협의체에는 도시재생 활성화 지역 내의 다양한 이해당사자들이 참여할 수 있도록 규정돼 있다. 각 도시재생 지역마다 세부 기준의 차이는 있으나 생활주민도 동네의 일에 의사를 표현하고 참여할 수 있는 법적인 근거가 마련돼 있는 셈이다. 주민협의체는 주민의 자율적 참여 유도 및 지역 공감대 형성, 주민 갈등조정과 다양한 주민의견 수렴, 도시재생의 주체 등의 역할을 수행한다. 다음은 주민협의체의 기능과 구성에 대한 설명이 담겨 있는 '서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례'와 그 시행규칙의 일부이다.

서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례

제3조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 뜻은 다음과 같다.

1. "주민협의체"라 함은 해당지역의 도시재생 계획수립 및 사업시행 과정에 참여하고 적극적으로 의견을 제시하기 위하여 구성된 자발적인 주민 협력조직을 말한다.

서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례 시행규칙

제2조(주민협의체의 구성)

- ① 주민협의체는 도시재생활성화지역 내의 토지·건물소유자, 세입자, 상인 등 다양한 이해당사자들이 참여할 수 있도록 구성한다.
- ② 제1항에 따른 주민협의체를 구성하는 경우 해당지역에서 활동하고 있는 기존 주민 조직을 활용할 수 있다.
- ③ 주민협의체는 도시재생활성화지역의 특성에 따라 단수 또는 복수로 구성할 수 있다.

제3조(주민협의체의 역할) 주민협의체의 역할은 다음 각 호와 같다.

- ① 공동체 활동을 통한 주민의 자율적 참여 유도 및 지역 공감대 형성
- ② 합의 도출을 위한 주민 갈등조정과 다양한 주민의견 수렴
- ③ 도시재생의 주체로서 사업의 발굴, 계획수립에의 참여 및 재생사업의 추진...(후략)

추가적으로 생활주민에 대한 이태동 교수와의 인터뷰에서, 이 교수는 “생활주민의 의사가 수용되기 위해서는 그들이 지역사회 활성화에 도움을 주는 다양한 경험의 축적을 통해 생활주민이 동네의 중요한 구성원이라는 점에 대한 사회적 합의가 선행되어야 한다”고 강조하기도 했다. 도시재생사업에서 생활주민이 참여할 수 있는 주민협의체는 그러한 경험의 통로가 될 수 있다는 점에서 주목할 가치가 있다. 한 마디로 주민협의체는 지금까지 법적, 정치적 영역에서 소외되었던 생활주민의 역할과 중요성에 대한 인식을 재고하고, 거주민과 생활주민 간의 소통과 연대를 통해 동네의 문제를 해결할 수 있도록 한다는 점에서 의의가 있다.

주민협의체의 활동은 서울시에서부터 다양한 사례를 찾아볼 수 있다. 대표적으로 관악구 은청동 도시재생 주민협의체는 서울시가 추진한 2022 시민주도 도시녹화사업에 주민협의체 이름으로 신청, 참여하여 직접 동네의 녹화 지역을 선정하고 조성하는 역할을 했다. 동작구 사당4동 도시재생 주민협의체도 2021년부터 2년 연속으로 주민 참여형 친환경, 업사이클링 활동을 진행했다. 우리의 연구 대상인 홍릉일대 도시재생 주민협의체의 경우 2021년에 도시재생 주민공모사업에 참여, 선정되어 ‘홍릉 숲속 전시회’를 진행하기도 했다. 실제로 홍릉일대 도시재생 주민협의체의 간부진과 진행한 인터뷰에서 강경선 주민협의체 회장은 해당 사업이 주민의 참여도와 관심이 높았고 동시에 홍릉의 명소인 홍릉숲을 알릴 기회였다고 주민협의체의 큰 결실로 꼽았다. 이러한 성취에도 불구하고 현재의 도시재생 주민협의체는 진정한 동네 민주주의를 실현하기 어려운 여러 본질적인 한계를 지니고 있으며, 이를 해결하기 위해 고안한 주민협의체의 새로운 모델에 대해서는 후술할 예정이다.

3. 도시재생사업의 유형과 기능

도시재생사업은 크게는 ‘도시경제기반형’과 ‘근린재생형’의 두 가지 사업 유형으로 나뉜

다. 우선 도시경제기반형은 산업단지, 항만, 공항, 철도, 일반국도, 하천 등 국가의 핵심적인 기능을 담당하는 도시·군계획시설의 정비 및 개발과 연계를 통해 도시의 새로운 기능부여 및 고용기반 창출을 목표로 하는 도시재생사업이다. 서울시 및 수도권에 파급효과를 미치는 철도 역세권, 공공기관 이전지 등 핵심시설과 그 주변지역을 대상으로 하며, 서울형 도시재생 유형 중에는 ‘일자리거점 육성형’이 이에 해당한다.

반면 근린재생형은 생활권 단위의 생활환경 개선, 기초생활인프라 확충, 공동체 활성화, 지역 산업경제 재활성화 등을 목표로 한다. 국토교통부 도시재생 뉴딜사업신청 가이드라인에 따라 중심시가지형과 일반근린형, 주거지지원형, 우리동네살리기로 구분한다.

‘중심시가지형’은 과거 산업·상업·역사·문화 기능중심으로 성장을 견인하였으나, 현재 활력이 저하돼 재활성화가 필요한 지역이 대상이 된다. 서울형 도시재생 유형 중에서는 ‘생활중심지 특화형’이 해당된다.

나머지 세 개 유형은 모두 서울형 도시재생 유형 중 ‘주거지 재생형’에 해당된다. ‘일반근린형’은 주거지와 골목상권이 혼재된 지역을 대상으로 주민공동체 활성화와 골목상권 활력 증진을 목표로 주민 공동체 거점 조성, 마을가게운영, 보행환경 개선 등을 지원한다. 근린지역 주거환경의 질 향상, 주민공동체 활성화를 위한 주민참여 기반의 사업을 추진하므로 서울시 차원의 선정 또는 자치구(주민) 공모를 통해 선정한다.

주거지지원형’은 원활한 주택개량을 위해 골목길 정비 등 소규모 주택정비의 기반을 마련하고, 소규모주택 정비사업 및 기초생활인프라 공급 등으로 주거지 전반의 여건을 개선한다. 마지막으로 ‘우리동네살리기형’은 생활권 내에 도로 등 기초 기반시설은 갖추고 있으나 인구유출, 주거지 노후화로 활력을 상실한 지역에 대해 소규모주택정비사업 및 기초생활인프라 공급 등으로 마을공동체를 회복하는 게 목표다.

구분	도시경제 기반형	근린재생형			
		중심시가지형	일반근린형	주거지지원형	우리동네살리기
서울형도시 재생유형	일자리거점 육성형	생활중심지 특화형	주거지 재생형		
사업규모	산업, 국가 (지역)경제	지역특화산업, 지역상권	주상혼재, 골목상권	주거	소규모 주거

대상지역	역세권, 산단, 항만, 공공기관 이전적지 등 기반시설기능 고도화가 필요한 지역	지역특화산업, 창업, 역사, 관광, 문화예술 특화지역	골목상권과 주거지	저층 주거밀집지역	소규모 저층 주거밀집지역
기반시설 도입	중규모 이상 공공·복지·편의시설	중규모 공공·복지·편의시설	소규모 공공·복지·편의시설	골목길정비 및 주차장, 공동이용시설 등 기초생활인프라	주차장, 공동이용시설 등 기초생활인프라
권장면적	50만㎡ 내외	20만㎡ 내외	10~15만㎡ 내외	5~10만㎡ 내외	5만㎡ 내외
파급범위	서울시전체	서울시 또는 권역단위	자치구 또는 지역 단위		
선정방법	서울시 차원의 공모 선정		자치구(주민) 공모 선정		

〈표 1〉 서울시 도시재생 유형별 특성

(출처 : 서울균형발전포털)

Ⅲ. 다시·세운 시민협의체의 실패와 교훈

1. 세운상가군 도시재생사업 ‘다시·세운 프로젝트’

서두에서 언급했듯 우리는 연구 초기 과정에서 세운상가군에 신축된 3층 보행교로 인한 인근 주민들의 갈등과 젠트리피케이션 문제에 주목했다. 보행교의 정식 명칭은 ‘다시·세운 보행교’로, 서울시가 추진하던 세운상가군 도시재생사업인 ‘다시·세운 프로젝트’의 일환으로 지어진 시설이었다. 이에 우리는 보행교 신축에 주민들의 의견이 반영되는 과정을 연구하고 거리를 개선할 방안을 마련하고자 해당 지역 거주민 및 생활주민들의 의견을 청취하고 다시·세운시민협의회에서 발간한 매거진 ‘시민플랜 2.0’을 분석했다. 동시에 세운상가군 도시재생사업의 비전과 현황에 대해 면밀히 조사해 사업에 대해 완벽히 이해하고자 했다.

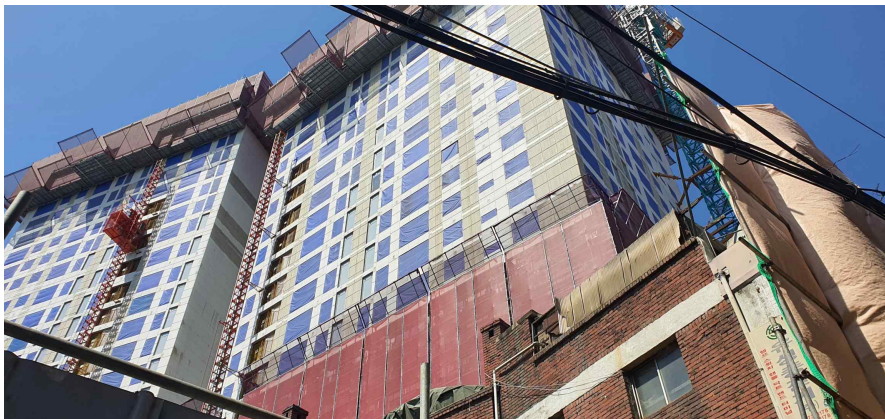
우선 세운상가군 도시재생사업은 다양한 분야의 기술인들이 모여 활동하는 복합산업(전기전자, 조명, 영상/통신, 음향 등) 밀집 지역은 세운상가군의 속성을 살려 제조업 혁신을

일으키는 것을 목표로 서울시에서 시작한 도시재생사업이다. 주변에 심각하게 낙후된 공업지구의 경우 재정비를 추진하고, 세운상가를 포함한 상가들은 존치하는 ‘재정비촉진지구 분리개발’ 방식을 택하고 있다. 박원순



〈사진 1〉 다시·세운보행교와 세운상가 후문 근방의 전경

전 시장 재임 시절 재개발, 재건축 대상으로 꼽히던 서울 곳곳의 노후화된 지역들에 대한 개발계획이 재개발 대신 도시재생으로 바뀌었는데, 세운상가군도 그 영향을 받은 것이다.



〈사진 2〉 세운재정비촉진지구 3-1구역 주거시설

도시재생사업 계획이 세워지기 전까지 세운상가군은 오래 전부터 재개발 대상지로 여겨져 왔다. 세운상가는 국내 최초의 주상복합 건물로, 준공 이후 서울의 주거 중심, 유통 중심으로 주목받아 왔지만, 원도심 과밀 억제 정책이 이어지면서 위기의 길을 걷기 시작했다. 1990년대부터는 세운상가 내 유통과 제조업이 도심 부적격 업종이라는 인식 하에 지속적으로 전면 철거가 논의됐다. 2006년에는 오세훈 시장의 서울시가 세운상가 일대를 재정비촉진지구로 지정해 세운상가군 전체 상가를 철거한 후 공원을 조성하고, 주변 일대를 고밀도로 개발하는 계획을 세우기도 했다.

실제로 이 계획에 따라 상가군 복단에 있는 현대상가 1개동이 철거되기도 했다. 하지만 보상 문제와 2008년 금융위기의 여파로 사업성이 악화돼 전면철거 계획은 보류됐으며, 2014년 박원순 시장의 서울시가 세운상가 존치 결정을 공식화하면서 도시재생사업이 시행되게 됐다.

서울시에서 2017년 배포한 ‘세운상가일대 도시재생 활성화 계획’에 따르면 세운상가군을 ‘보행으로 연결되는 도심 창의제조산업 혁신처로 재탄생’시키는 것이 사업의 목표였다. 목표를 달성하기 위한 세부 목표는 크게 세 가지로 다음과 같다(표 2 참고).

산업재생	보행재생	공동체 재생
4차 산업혁명을 이끄는 도심창의산업의 중심으로 육성	보행중심공간으로 도심 내 대표 명소화 공간 조성	주민 삶의 방식과 역사를 존중하는 도시재생 추진
1) 세운협업지원센터 운영 2) 세운 메이커스큐브 운영 3) 전략기관 유치 4) 세운상가 공간사용협약 공간 조성	1) 세운상가군 1단계구간 공공 공간 조성 (다시·세운 광장 조성 및 광복횡단보도 조성, 공중 보행 교 설치, 데크 정비 및 플랫폼 셀 설치) 2) 세운상가군 2단계구간 공공공 간 조성 (1단계구간에 연장되는 공중보행교, 데크 신설, 종묘에서 부터 남산까지의 보행로 연결) 3) 세운상가군 주변 보행네트워크 구축	1) 다시·세운 시민협의회 : 주민 협의체, 문화예술인, 기술장인, 사 회적 경제조직, 전문가 등 2) 주민역량 강화 : 세운대학, 기 술 전문대안학교 등 세운상가는 대학 (상인대학, 시민대학, 청소년 기술대안학교) 3) 주민공모 사업 : 세운상가를 주제로 공모전 시행

〈표 2〉 세운상가일대 도시재생 활성화 계획 세부목표

(출처 : 세운상가일대 도시재생 활성화 계획,
서울특별시고시 제 2017-198호(2017.6.1.))

앞서 설명했듯 세운상가군에 대한 우리의 관심은 두 번째 목표인 ‘보행재생’에 대한 관심으로부터 출발했다. 하지만 연구를 진행하며 보행교 신축 사업 등 여러 프로젝트를 추진하는 과정에 주민들이 능동적으로 참여하지 못했던 상황을 발견했다. 특히 생활주민들은 거주민이나 토지/건물주에 비해 많은 발언권을 얻지 못했다. 이에 문제의식을 갖고 ‘공동체 재생’을 위한 다시·세운시민협의회의 활성화에 대해 고민하던 중, 오세훈 서울시장이

언론을 통해 “세운상가군의 보행교를 철거하고 재개발을 재추진하겠다”는 계획을 밝혔다. 이는 우리들이 예상치 못한 변수였다.

오세훈 서울시장의 장기적으로 세운상가를 철거하고 일대를 고밀도 재개발하겠다고 밝혔다. 주변을 연결한 공중 보행길도 걷어낸다. 고 박원순 시장이 상가 보전을 중점에 두고 추진했던 재생 사업을 완전히 뒤집은 것이다. 지난 수십 년간 서울시의 정책에 따라 흔들린 세운상가가 다시 한번 혼돈에 빠지지 않을까 우려가 커지고 있다. ... 세운상가와 함께 청계천 위쪽으로 세운·청계·대림상가를 잇는 350m 공중보행로도 철거된다. 2017년 시작해 막바지 연결 작업 중인 이 보행로에는 지금까지 1000억원이 투입됐다. 오 시장은 “이제 겨우 완성돼 활용을 앞두고 있어 (철거한다는 것이) 민망하지만 철거돼야 할 운명”이라며 “(녹지)계획에서 공중 보행로가 대못이 될 수밖에 없다. 대못은 뽑아야 한다”고 설명했다. (세운상가군 재개발 관련 오세훈 시장 발언 중)

안타깝게도 재개발이 확정돼 가는 상황에서 더 이상 도시재생사업을 위한 시민협의회는 존재할 수 없게 됐다. 하지만 본 우리들은 ‘다시·세운시민협의회’에서 발견할 수 있었던 한계와 문제점을 기반으로 다른 도시재생사업의 주민협의체 활성화와 생활주민의 참여 촉진을 위한 방안을 연구해 보기로 결정했고, 이에 생활주민이 많은 도시재생사업지역인 홍릉 일대를 연구 대상으로 정했다.

2. 다시·세운시민협의회의 탄생 과정

홍릉 일대 도시재생사업과 주민협의체에 대해 알아보기 전, 먼저 ‘다시·세운시민협의회’가 어떻게 탄생했고, 왜 실패했는지를 알아봤다. 우선 짚고 넘어가야 할 것은 사업 시작과 함께 ‘다시·세운시민협의회’가 인위적으로 만들어진 것이 아니라는 점이다. 본격적인 협의회 구성 전, 협의회에 참여할 주체를 모으기 위해 사업을 운영하는 ‘세운협업지원센터’가 주축이 돼 1년 반 동안 420명을 대상으로 ‘초상화인터뷰’ 프로그램을 실시했다. 이 프로그램을 통해 쌓은 유대감을 기반으로 기술인들을 대상으로 한 교육프로그램을 실시했고, 기술인들은 뜻을 모아 ‘수리수리협동조합’이라는 전자제품 수리 협동조합을 만들기도 했다.

오랜 시간 함께 일해온 기술인들은 유대감을 바탕으로 ‘마이스터회’라는 조직을 결성했는데, 이를 기반으로 2017년 11월에 이르러서는 주민협의체인 ‘시민협의회’가 세워졌다. 따라서 ‘시민협의회’의 초기 주축은 기술인들이었다. 여기서 눈여겨보아야 할 점은 도시재생

의 원리와 비전에 대한 하향식 주민교육이 아니라, 기술인들이 갖고 있던 기술을 활용할 수 있는 프로젝트가 주민참여를 이끌어냈다는 점이다. 이 참여가 협의체 결성으로 이어졌다는 점도 인상적이다.

“기술인들이 ‘메이커시티’의 비전에 이르는 경로에 참여하기 위해서 필요한 것은 도시재생 일반론이 아니라, 이들이 가진 기술을 드러낼 수 있는 기회였기 때문이다. 즉, 도시재생과 거버넌스에 대한 학습보다는 수리 기술 장인이 강사가 되어 수리 기술을 시민들에게 가르쳐주는 ‘수리수리워크숍’이 ‘메이커시티 세운’의 비전과 기술인을 동기화 시키는데 접착제 역할을 했던 것이다.” (시민플랜 2.0 중 발췌)

하지만 시에 의해 결정된 도시재생사업의 비전이 주민들에게 공유되는 건 어려운 일이었다. 기본적으로 다시·세운프로젝트의 비전은 주민참여에 의한 것이 아니라, 행정과 전문가 집단의 ‘기획’이었다. 이것이 하향식으로 현장에 전달되었기에 주민들에게 전파하고 이 해시키는 데 ‘지연’은 필연이었다.

이를 보완하기 위해 주민공모사업과 ‘세운메이드’ 공모사업을 실시하고 기술자들이 도시재생사업에 참여할 수 있도록 지원금을 제공하기도 했다. 하지만 여전히 여러 주체들이 비전을 공유할 수 있는 경로는 부족했다. 단순히 공모사업에 대한 자금 지원을 통해 참여 기회를 제공하는 것만으로는 사업 비전을 공유하기 어려웠다는 의미다. 이 때문에 사업구역 전체를 포괄하는 통일된 협의체 마련은 요원해 보였다.

하지만 도시재생사업의 비전보다 더 중요한 이슈가 사람들을 모이게 만들었다. 바로 보행교 이슈였다. ‘다시·세운보행교’ 신축은 세운상가군을 ‘보행재생을 통한 창의제조사업 혁신지’로 만들겠다는 사업 비전과 맞닿은 만큼 세운상가군 도시재생사업에서 가장 비중있는 사업이었다. 하지만 주민들과 생활주민들 사이에서 보행교 건설을 두고 의견이 엇갈렸다.

“1단계 상가군 내의 상가 상인과 아파트 주민들은 다시·세운프로젝트의 보행로 재생 공사로 인해 행정과 참여한 갈등을 빚었고, 이를 해소하기 위한 지속적인 노력 끝에 ‘다시·세운시민협의회’라는 협의체를 결성하였다. 협의체 결성 이후 다시·세운프로젝트의 단일한 협의기구로서 역할을 지속하고 있다.” (시민플랜 2.0 중 발췌)

이러한 의견충돌을 해소하기 위해 기존 ‘시민협의체’를 넘어 세운상가군 전체를 포괄하는 대표성을 갖춘 ‘다시·세운시민협의회’가 탄생했다. 다시·세운프로젝트 시행 구역에서 가장 핵심이 됐던 주체들은 세운, 청계, 대림 상가 내에 정주한 기술인이었던 만큼, 초기에 이들은 ‘다시·세운시민협의회’의 핵심 주체가 됐다. 실제로 기술인들은 다시·세운프로젝트의 비전인 ‘메이커시티 세운’의 중추로서 도시재생 초기부터 지금까지 가장 많은 행정의 투자가 집중되고, 참여가 이뤄졌던 대상이다. 그밖에 상가 상인, 아파트 주민들도 중요한 주체로 시민협의회에 참여하기 시작했다.



〈사진 3〉 다시·세운시민협의회 발대식(2017.11)

(출처 : 다시·세운프로젝트 홈페이지)

3. 다시·세운시민협의회의 문제점

하지만 ‘다시·세운시민협의회’는 탄생 배경에서부터 한계를 안고 있었다. 애초부터 공간의 변화로 인한 문제를 해결하는 것이 이 협의회의 가장 중요한 이슈였기 때문이다. 이로 인해 협의회 조직의 유연성은 부족했고, 주민들이 서로 협력하는 관계를 형성하는 장이 되기보다는 견제하고 다투는 곳이 됐다.

따라서 협의회 내 인원 구성은 가장 민감한 문제가 됐는데, 전체 구성원 32명 중 16명이 세운, 청계, 대림상가 관리회 임원과 상인회 임원으로 구성됐다. 나머지 16명은 마이스

터 장인 대표와 큐브 입주자 대표, 예술인 대표 등으로 구성됐다. 양측의 균형잡힌 의견을 수렴하기 위한 조치라고 볼 수도 있지만, 한편으로 조직의 경직성을 고스란히 보여주는 조치이기도 하다. 투표를 통해 의결해야 할 사안이 있을 때 한쪽이 불리할 일이 없도록 기계적인 균형을 맞춰둔 것이기 때문이다.

문제는 이 기계적인 균형도 파고 들어가 보면 기울어진 운동장이었다는 사실이다. 16명씩 기계적으로 인원을 나눈 것은 친구 세운의 주체들을 고루 안배한 결과이지만, 실제 협의회 운영에 있어서는 관리회에 많은 권한이 기울어질 수밖에 없었다. 각기 다른 주체들이 공동으로 논의할 의제가 부족한 상황에서 자연스럽게 건물 관리권을 가진 관리회가 많은 의사결정을 좌우하면서 상대적으로 다른 주체들이 소외됐기 때문이다.

이런 가운데 회의의 주도권을 잡은 관리회 측이 회의 의제를 공간 문제, 조직 운영에 국한해 끌고 가는 문제가 발생했다. 정작 중요한 사업 비전에 대한 토의는 시민협의회 운영 기간 동안 단 1회에 그쳤다. 대부분은 조직 운영과 공간 및 시설 관리에 대한 토의였다.

“2017년 11월 창립총회 이후 2년간 진행한 시민협의회 운영회의 (가운데 정리된 9개) 회의록을 살펴보면 전체 32개 안건 중에서 도시재생으로 구축한 공간에 대한 민원이나 관리에 대한 내용이 25%, 조직 운영에 관한 내용이 25%로 전체 안건의 절반을 차지했다. 반면 비전과 관련된 내용은 1회 1건으로 전체의 3.13%에 그쳤다.” (시민플랜 2.0 중 발췌)

의제가 협소해지면서 자연스레 아파트 및 상가 관리회를 제외한 구성원들은 순차적으로 이탈했다. 공간을 소유한 관리회의 속성상 공간에 대한 민원을 우선해서 적극 제기하는 게 당연했다. 공간 관련 의제가 우선 제기되다 보니, 정주하지 않는 예술인들, 공간을 소유하지 않은 기술인들 그리고 상인회의 순서로 회의에서 이탈하기 시작했다.

엮힌 데 덮친 격으로 협의회 내 가장 큰 이슈였던 보행로재생공사 문제가 일단락되며 구성원의 50%를 차지한 아파트, 상가 관리회와 상인회가 관심을 가질 만한 의제가 사라져 버렸다. 메이커시티의 비전은 관리회와 상인회와는 거리가 멀었고, 결국 협의회는 쇠퇴의 길을 걸었다. 이를 통해 의제 하나로 뭉친 협의체는 의제가 사라지는 순간 쉽게 동력을 잃을 수 있다는 점을 알 수 있다. 동시에 평상시 비전에 대한 토의 부족이 결국 상호간 유대감 및 협력관계 형성을 어렵게 했다는 점도 눈여겨보아야 한다.

이런 문제를 개선하고 협의회를 되살리려는 움직임도 있었다. 2019년 12월 협의회는

총회를 거쳐 '지역관리위원회'와 '지역산업위원회' 등 분과 위원회 체제로 개편됐다. 하지만 2020년부터 시작된 코로나19로 인해 제대로 가동해보지 못했다. 설령 분과 체제가 본격 운영된다 하더라도 각각 위원회가 별도의 예산을 확보하지 못한 상황에서 '지역산업위원회'에 참여할 기술인들의 참여와 영향력은 제한될 것이라 예측됐다.

4. 다시·세운시민협의회 의 실패 이유

결과적으로 다시·세운시민협의회는 동력을 잃었고, 오세훈 시장의 재개발 선언으로 존재의 기로에 섰다. 실패로 끝난 가장 큰 이유는 재개발 때문이었지만, 그 외에도 반면교사로 삼아야 할 부분은 많다. 협의회가 실패한 또 하나의 이유는 이해와 설득에 필요한 시간과 노력이 부족했다는 점이다. 추상적인 계획일수록 작은 실천으로 가능성의 실현을 체감하며, 실천의 규모를 점증시키는 세부 과정이 필요하다. 그에 앞서 실천의 맥락인 비전이 공동체 내에 공유되어야 함은 물론이다. 하지만 인터뷰 과정에서 기술집약지로서의 비전, 새로운 세대와 새로운 파트너를 초대하는 학습의 장으로서 비전이 당사자들에게 수용되기 어렵다는 것을 느꼈고, 이해와 설득에 긴 시간이 필요함을 체감했다.

사업 비전 자체의 문제도 있었다. 세운상가의 80%를 차지한 도소매 상인들은 사업 비전 자체에 공감하지 않았다. “‘기술인’들이 다시·세운프로젝트의 주요 주체로 부상하는 사이, 세운상가군의 80%를 차지하는 도소매 상인들의 상대적 박탈감은 점점 늘어갔다. 이들의 불만은 일면 근거가 있다. 2년에 걸친 보행로 공사로 인한 불편을 감내할 수밖에 없었던 반면, 보행로 개장 후 임대료는 올랐고, 유동인구가 늘어나면서 발생하는 편익은 3층을 중심으로 새로 입점한 F&B가 누렸다. 거기에 공모사업을 비롯한 지원사업은 이들과는 거리가 멀었던 것이 사실이다.

그 외중 비전에 대한 시민의 계획도 부족했다. 행정이 제시한 '활성화 계획'은 보행로 재생과 거점 공간 등 인프라 위주였다. 공동체 활성화 계획으로 거버넌스 운영 용역 팀의 활동이 언급되기는 하지만, 조성된 거점 공간이 어떻게 시민과 만나게 되고 어떤 과정을 거쳐 비전에 수렴되는지에 대한 경로가 제시되지 않고 있다. 이 때문에 행정의 계획이 아닌 시민이 도시재생의 주체로 나설 수 있는 '시민의 계획'이 필요했지만 협의체 내에서 비전에 대한 논의는 단 한 번에 그쳤다.

IV. 홍릉 일대 도시재생뉴딜사업의 주민협의체

1. 홍릉일대 도시재생사업의 특성

거듭 밝히지만 ‘다시·세운시민협의회’의 실패를 교훈삼아 홍릉의 도시재생사업에서 주민들이 적극적, 지속적으로 참여할 수 있는 협의체가 유지될 수 있도록 만드는 것이 우리들의 목표였다.

1) 홍릉 일대 도시재생뉴딜사업이란

홍릉에서 진행되고 있는 도시재생사업의 정식명칭은 ‘홍릉 일대 도시재생뉴딜사업’이다. 2020년부터 진행된 이 사업은 총 사업비만 5,043억원이 투자되는 초대형 사업으로, 물리적 환경개선과 창의 환경 조성을 통한 바이오 산업역량 강화를 목표로 삼고 2025년까지 진행될 예정이다.

홍릉일대는 의릉, 홍릉 등 역사적 장소성을 배경으로 1922년 임업시험장을 필두로 1966년 국내 1호연구단지 등 국가주도의 연구단지화를 통해 조성된 지역이다. 이를 바탕으로 2000년도 초반까지 과학기술 역량 기반구축을 통해 국가발전의 초석을 닦은 성장엔진 역할을 수행해왔으며, 대학, 연구기관, 대학병원 등이 입지하여 다양한 분야의 풍부한 연구인력과 연구역량을 보유하고 있다. 하지만 대덕연구단지의 조성 및 지방이전정책으로 인해 연구단지로서의 정체성 및 기능은 약화됐으며, 연구기관과 지역주민의 상이한 생활패턴 및 공간활용 등으로 인한 상호소통의 부재로 재생이 필요한 지역이 됐다. 다만 이 사업 범위로 지정된 도시재생사업 지역은 서울바이오허브, 홍릉수목원 등이 위치한 청량리동 일대뿐 아니라, 경희대 및 경희대 근처 상권이 위치한 회기동까지도 포함된다는 특징이 있다.

2) 홍릉 일대 도시재생뉴딜사업의 목표

홍릉 일대 도시재생뉴딜사업의 특징은 ‘도시경제 기반형’ 사업이라는 점이다. 따라서 홍릉 일대 도시재생뉴딜사업은 기본적으로 지역 주민 및 생활주민의 삶에 대한 고민보다는 국가기반시설인 바이오허브 등 연구시설의 활성화와 바이오 산업의 부흥을 통한 일자리

창출에 대한 관심으로부터 출발했다. 미리 살펴본 세운상가군의 도시재생사업이 중심시가 지형에 가까운 특성을 갖고 있는 것과 대조적이다.

사업의 특성에 따라 사업의 기본 목표도 설정됐다. 목표는 크게 세 가지다. 각각 지속 가능한 R&D 혁신 인프라를 구축하는 것, R&D 맞춤형 다양한 생활환경을 조성하는 것, 역사, 자연, 지역이 함께 소통하는 공간을 창출하는 것이다. 재생사업은 기본적으로 ‘홍릉 일대 도시재생 현장지원센터’를 중심으로 도시재생추진단, 동대문구, SH공사 등이 참여하고, 이에 주민협의체, 도시재생추진협의회, 전문가 자문단 등을 통해 참여주체간 원활한 협력과 소통을 만들어내겠다는 청사진을 갖고 있었다.

타 도시재생사업보다 주민협의 기구의 필요성이 강조되는 사업은 아니지만, 그럼에도 홍릉 도시재생뉴딜사업의 세 가지 목표 중 하나는 홍릉지역을 역사, 자연, 지역이 함께 소통하는 공간을 창출하는 것이다. 이상적이고 추상적으로 느껴지는 이 구호에 대해 ‘홍릉 일대 도시재생활성화계획’ 보고서는 구체적으로 주민협의체를 구성해 지역주민의 의견을 수렴하겠다는 계획을 밝히고 있다. 보고서에 따르면 주민협의체는 도시재생사업에 대한 주민들의 공감대를 형성하고 다양한 의견 및 갈등을 조정하는 역할을 수행하게 된다. 지역의 의견을 수렴해 도시재생현장지원센터에 전달함으로써 가교역할을 수행하는 것도 주민협의체의 몫이다. 의제 해소를 위해 지속적인 정보 공유와 논의 체계를 구축하는 것, 도시재생대학 등 주민교육을 통해 역량을 강화하는 것도 주민협의체의 목표다. 마지막으로 보고서는 주민협의체가 도시재생현장지원센터와 연계하여 효율적이고 체계적인 조직으로 발전하는 것이 가장 중요하다고 설명한다.

3) 홍릉일대 도시재생사업 주민협의체의 장단점 분석

실제 주민협의체는 도시재생사업 시작과 함께 ‘홍릉 일대 도시재생현장지원센터’ 주도에 형성됐다. 주민이 센터에 지원하는 방식으로 회원이 모였다. 2~3주에 한 번 정기총회와 간부진 회의를 번갈아 하며 운영되는 주민협의체는 최근 조직 개편에 돌입했다. 우리들은 주민협의체 내부에 현재 어떤 문제가 있는지, 개선해야 할 부분은 무엇인지, 조직개편은 어떻게 이뤄지고 있고, 왜 조직개편이 필요한 상황인지 관계자에게 질문을 통해 직접 이야기를 들어봤다. 2022년 6월 1~2주차에 걸쳐 도시재생현장지원센터 수석 코디네이터와 주민협의체 회장, 부회장, 총무 등 관계자들과 직접 만나 인터뷰를 진행했고, 이를 바탕으로 현재 주민협의체 운영방식의 장점, 단점에 대해 파악했다.

(1) 조직개편과 준회원제 도입 시도

우선 현재 주민협의체는 기존 운영방식에 문제를 느끼고 조직개편을 준비중에 있었다. 조직개편의 큰 틀은 분과별 개편과 준회원제 도입이다. 전체 구성원 중 90% 정도가 상인으로 구성된 현재의 주민협의체 구조를 바꾸고 다양성을 확보하기 위한 조치다. 현재 조직개편은 마무리 단계에 있어 아직까지는 그 효과를 체감하고 장단점을 분석하기에는 이른 감이 있다. 하지만 기존 조직의 문제를 해결하기 위해 노력하고 변화를 꾀하고 있다는 점에서 조직개편은 분명한 장점으로 와닿았다.

(2) 간부진 구성의 다양성

다채로운 구성의 간부진이 조직의 다양성을 확보하는 데 도움을 줄 수 있다는 측면도 기회로 와닿았다. 다시·세운시민협의회의 실패 과정을 반추해 보면 기계적으로 양 분파로 나뉜 상태에서 상호 간 친밀감 형성, 비전 공유에 어려움을 겪은 탓에 협의체를 이탈하는 이들이 생겼다. 다행히 흥릉의 주민협의체는 전체 구성원 90%가 상인임에도 불구하고, 회장, 부회장, 총무 등 주요 간부진의 직업적 속성이 다채로웠다. 회장은 상인이지만, 부회장은 강사 출신, 총무는 회사원 출신이다. 이러한 다양성이 서로에 대한 이해를 돕고 조직의 경직을 막을 수 있다는 점에서 분명한 강점이라 할 수 있다.

”간부진 구성이 다채로워요. 저도 다른 일을 했고 총무님도 회사원 출신이시고. 때로는 의견충돌이 있고, 쉽지 않을 때도 있지만, 저는 지금 간부 구성이 참 맘에 들어요.“ (2022.06, 이경미 흥릉 일대 도시재생주민협의체 부회장)

(3) 까다로운 참여조건의 문제

하지만 이러한 강점과 기회에도 불구하고 현재 주민협의체에는 해결이 필요한 문제가 수두룩하게 쌓여 있다. 제일 중요한 문제는 참여 조건과 연관돼 있다. 현재 주민협의체는 ‘흥릉 일대 도시재생활성화 지역 내 주민 및 생활주민’이라면 주민협의체에 참여할 수 있게 하고 있다. 실제 세부요건을 들여다봐도 꽤 넓은 범위의 시민들을 생활주민으로 인정해 주고 있다. 모집공고에 따르면 ‘주민등록거주자, 토지/건물 등 소유자, 세입자, 생활원자

(직장, 학교 등), 상인 등'이 참여할 수 있다. 하지만 실상 참여요건은 다소 협소하고 배타적이었다. 사업 지역 바깥에 거주하는 주민 및 생활주민들의 경우 참여가 어렵기도 했다. 이경미 씨는 현재는 주민협의체 부회장 직을 맡고 있지만, 사업지역 밖에 거주했던 관계로 주민협의체에 가입조차 하지 못할 뻔하기도 했다. 이러한 문제는 학생, 우리 등 다양한 생활주민들의 참여를 어렵게 만들고 조직의 다양성, 유연성을 해친다.

(4) 대표성 부족 문제

이와 함께 대표성의 문제도 대두된다. 앞서 언급했듯 현재 주민협의체 구성원의 90%가 상인이다 보니 나머지 주체들이 상인들의 관심사와 무관한 이슈를 협의체의 중심 의제로 끌고 나오기에는 무리가 있는 게 현실이다. 이는 향후 준회원제와 분과제를 통한 구성원의 다양성 확보 과정에서도 상당한 걸림돌이 될 수 있다. 이미 상인 중심으로 운영되며 굳어진 조직의 성격을 '굴러온 돌' 몇 명이 바꾸기 쉽지 않기 때문이다. 결국 다양성이 확보되지 못한 상태에서 주민협의체는 흥릉 지역 전체를 대표하지 못하는 '제 2의 상인회'가 될 뿐 그 이상, 이하의 역할도 수행하지 못한다.

더 나아가 이미 기존에 오랜 시간 동안 지역사회에 자리잡고 있던 기존 협의체들과의 대표성 문제도 대두되고 있다. 특히 주민자치회의 경우 주민협의체보다 구성원의 수도 많고 조직력도 강하다. 이렇다 보니 주민협의체는 주민자치회에게는 갑자기 나타난 눈엣가시 같은 조직처럼 여겨질 수 있다. 익명의 주민협의체 관계자는 "주민협의체와 주민자치회 간 오해가 있는 부분도 있다. 주민협의체에서 하는 일에 공감하지 않는 경우도 있고 서로 입장 차이가 있을 때도 있다"고 설명했다.

주민의 목소리를 듣는 입장인 도시재생현장지원센터 입장에서도 곤란한 상황이 펼쳐진다. 도시재생사업과 관련해 대표성을 갖춰야 할 주민협의체가 충분한 대표성을 갖지 못하고 있기 때문이다. 자연스럽게 센터가 지역에서 가장 큰 영향력을 가진 협의체인 주민자치회나 상인회의 의견을 주민협의체 의견과 동시에 청취하게 되는 문제가 생긴다. 주민협의체의 대표성이 위협받는 것이다.

(5) 도시재생사업에 대한 정보 공유 및 공감대 형성의 부족

- 도시재생사업과 주민협의체 간의 의제 괴리

위에서도 언급했듯 홍릉도시재생사업은 경제형 도시재생 사업이다. 때문에 홍릉에서는 기업과 연구소가 재생사업의 중심에 있었다. 문제는 도시재생사업의 기본 목적과는 달리 홍릉도시재생사업은 주민들의 의견이 반영되지 않고, 참여 또한 이뤄지기 힘든 구조라는 것이다. 기업과 연구소와 함께 진행하는 사업이 무엇인지 주민들과 공유되지 않고 있었으며, 실질적으로 주민들과 지역에 어떤 이점을 주는지 조차 불명확했다. 이에 더해 주민협의체를 비롯해 주민들의 삶에 직접적인 영향을 미칠 수 있는 현안들에 대한 관심도 부족했다. 결국 도시재생사업이라는 명목 하에 진행되고 있는 사업이지만, 주민들이 배제된 채, 사업의 주체와 주민, 서로가 원하는 의제가 달라 논의가 진전되지 않고 있는 형국이었다.

- 협의체-센터 간 갈등

직접적인 원인을 인터뷰를 통해 알아내긴 힘들었다. 이야기하기를 꺼린다는 생각이 들었다. 다만, 의제 괴리가 협의체와 센터 간의 갈등을 불러일으켰다는 추측을 할 수 있었다. 앞서 말했듯, 갈등의 원인은 불분명했지만, 양측의 인터뷰를 모두 진행한 결과, 갈등의 골이 꽤나 깊어져있다는 판단이 가능했다. 서로의 의사표현 방식에 불만이 있었으며, 서로에 대한 긍정적인 피드백은 없었다. 이런 상황이 지속된다면 사업 진행은 어려울 것이다.

(6) 예산부족의 문제

더 현실적인 이야기로 넘어가서, 예산 문제는 어떤 사업을 진행하던 최우선적으로 해결해야 할 가장 중요한 문제다. 주민들이 직접 지역의 문제를 해결하고 제대로 된 사업을 시도해 보기 위해서는 자금 확보가 선행되어야 한다. 하지만 도시경제 기반형 모델로 진행되고 있는 홍릉 일대 도시재생뉴딜사업에서 주민에게 사업 기회를 제공하기 위해 배정된 예산은 전체 예산에 비해 턱없이 부족하다.

이는 주민들이 시도하는 사업의 지속성, 자율성, 독립성을 흔든다. 실제 주민협의체는 작년 학생들의 그림작품을 거리에 깃발 형태로 전시하는 문화 프로젝트를 진행했으나, 비용 문제로 올해는 수포로 돌아갔다. 심한 경우 사업을 시작하기조차 어려운 상황이 펼쳐지기도 한다. 관계자들에 따르면 상인들이 힘을 모아 만들어보려 시도하고 있는 상권 활성화 시범골목도 예산 문제로 난항을 겪고 있다. 이런 상황이 반복되면 참여자들은 사업 참여 동기를 잃고 참여하지 않게 될 수 있다는 점에서 예산 부족은 심각한 문제다.

(7) 주민공모사업의 문제

주민공모사업은 예산이 부족한 현실에서 사실상 유일한 사업 재원이다. 하지만 그 중요도에 비해 주민공모사업은 너무나도 많은 문제점을 안고 있었다.

먼저 주민공모사업의 평가 기준은 명확하지 않다. 정부의 예산을 다루고, 주민들의 필요에 의한 의견을 평가하는 사업인 만큼 그 기준은 명확해야 마땅하다. 하지만 주민공모사업의 평가기준은 사업 계획을 세우는 데에 있어 도움이 될 만큼 명확하지 못했으며, 더욱이 공모전에 불합격한 이후에도 어떤 점이 부족했는지, 무엇을 보충해야하는지 어떠한 피드백도 없었다. 또한 한번 불합격한 이후에는 재공모 또한 불가능하다. 주민들이 꼭 필요해 제안한 사업인 만큼, 명확한 기준과 다각적인 피드백, 전문적인 develop이 필요하지만 이 중 어느 것도 이뤄지지 않은 것이다.

(8) 조직 구성원의 잦은 교체로 인한 안정성 부족

주민협의체는 조직 안정성이 떨어진다는 문제점 또한 있었다. 주민협의체는 활동하지 않는 인원에 대한 제약이 없다. 자발적인 참여가 강조된 만큼, 그 참여에 강제성이 없는 것이다. 이는 결국 조직 구성원의 이탈로 이어졌다. 각자 자신의 이득이 관여된 분야가 아니라면 참여하지 않으며, 무책임한 모습을 보인 것이다.

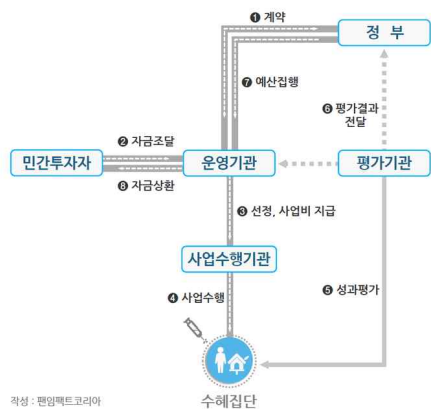
상권의 불안정성 또한 조직 안정성에 부정적인 영향을 끼쳤다. 상권은 트렌드에 의해 1-2년 마다 점포가 바뀐다. 곧, 상인들의 구성 또한 바뀐다는 것이다. 지역의 구성원이 지속적으로 바뀌는 것은, 지역의 이해관계가 바뀐다는 것이고, 사업의 연속성에 문제를 일으킬 수 있다는 뜻이다. 결국 어차피 떠나갈 사람인 상인들이 지역의 문제에 깊은 관심을 갖고 협의체에 참여하는 것은 어렵다는 것이다.

V. 주민협의체 활성화를 위한 개선방안

위에서 살펴보았듯, 흥릉 도시재생사업에는 다양한 문제들이 산재해있었다. 연구진은 이에 대한 솔루션으로 새로운 사업구조를 제시한다.

1. 'SIB 모델' 응용을 통한 주민협의체의 사업구조 개편

우리가 제시하는 새로운 사업구조는 민간이 투자를 받아 사회적 성과를 창출하고, 정부가 민간이 달성한 사회적 성과를 사후에 구매하는 ‘사회성과보상사업(SIB)’을 참조했다. 사회성과보상사업은 정부 예산효율 증가 및 사회적 투자 활성화 등에 기여하는 만큼, 이를 참조하여 주민협의체가 갖는 예산 부족과 행정상 문제를 해결하고 주민들의 의사가 더욱 잘 반영될 수 있는 효율적인 시스템을 만들 수 있었다.



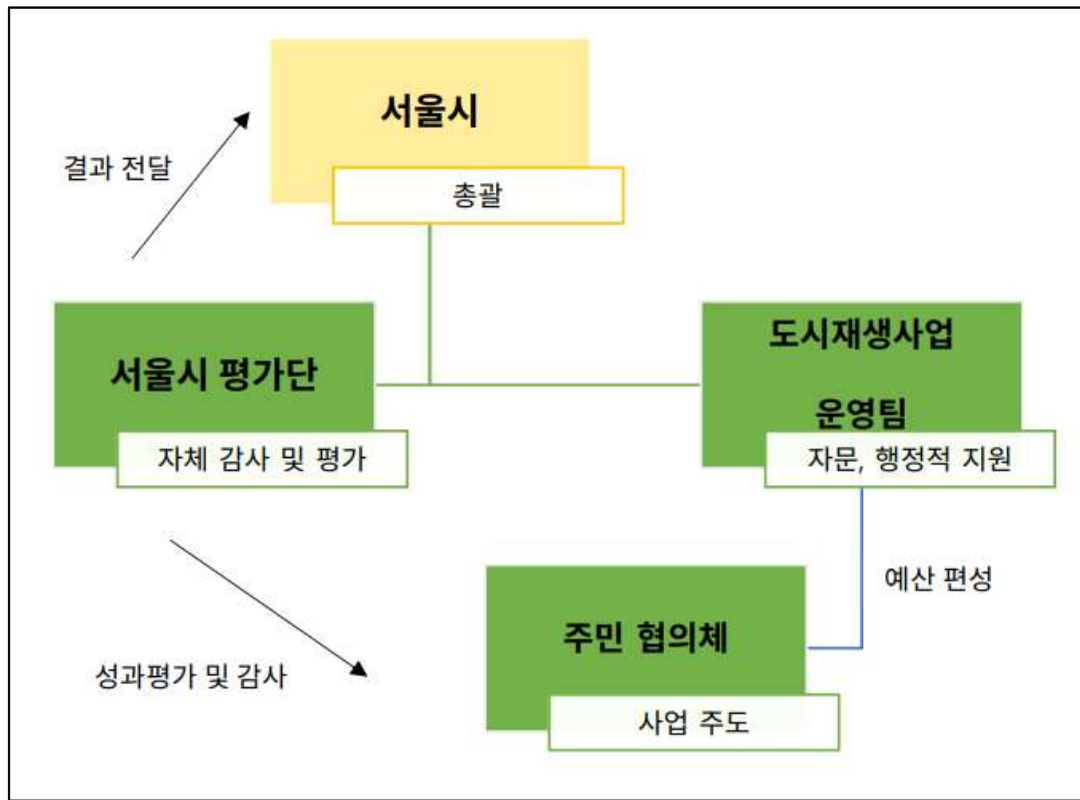
〈사진 4〉 사회성과보상사업 구조도
(출처: 편입팩트 코리아)

우리의 주민협의체 모델은 기존 SIB 모델 중 민간투자자를 제외한 나머지 운영기관과 사업수행기관, 평가기관, 정부로 이루어진 구성을 그대로 가져온다. 주민협의체는 사업수행기관으로서 전체적인 사업을 주도하며, 의제에 따른 전문 인력으로 구성되는 서울시 평가단이 평가와 감사를 맡는다. 또한, 도시재생현장지원센터가 전반적 사업 운영을 맡으면서 주민협의체에 자문과 행정적 지원을 제공한다. 서울시 평가단과 도시재생지원센터는 각각 협의체 활동에 대한 평가 결과 전달과 사업의 비전 형성

및 예산 하달의 측면에서 주민협의체와 서울시를 연결하는 역할을 한다.

주목할 점은 SIB의 시작이 되는 민간투자자가 우리의 모델에는 존재하지 않는다는 점이다. 대신 우리는 도시재생사업에서 주민공모사업 운영에 배정되어 있는 예산을 주민협의체가 이용할 수 있도록 함으로써 자금을 대한 문제를 해결했다. 홍릉 주민협의체 구성원과 생활주민을 대상으로 이루어진 인터뷰에서 여러 문제가 확인된 주민공모사업을 폐지하고 주민협의체 주최의 공모전 형태로 바꿈으로써 새로운 모델의 자금 조달 문제와 기존 주민공모사업의 문제점을 동시에 해결하고자 했다. 이후 주민협의체의 사업이 성과를 낼 경우 이를 평가해 정부 차원의 추가 보조금 지급이나 민간 기업의 투자가 이루어질 수 있다는 점에서 SIB의 사회적 투자 확대 효과를 기대했다.

2. 공모사업 폐지와 예산자율성 확보



〈사진 5〉 SIB를 변형해 직접 설계한 주민협의체 구조도

현재 흥릉 도시재생사업 주민협의체가 맞닥뜨린 한계의 주 원인은 결국 예산 문제와 맞닿아 있다. 도시재생사업의 목적과 의도를 고려했을 때, 주민협의체 내에서 협의를 통해 도출된 의견은 어떤 형태로든 사업에 반영할 필요가 있다. 사업을 위해 가장 필요한 기반은 역시 예산이다. 하지만 현재 주민협의체의 예산구조는 도시재생현장지원센터로부터 한 달에 한 번 지원받는 지원금이 전부다. 지원금은 1개월 당 100만 원에 불과해 어떤 사업을 진행하기에도 매우 부족한 금액이다.

사실 도시재생현장지원센터가 운영하고 SH공사의 심사를 거쳐 진행되고 있는 주민공모 사업은 주민협의체에게 유일한 자금창구로서 작동할 가능성이 있었다. 하지만 앞서 설명했듯 주민공모사업에는 다양한 문제가 있었다. 특히 주민들이 필요로 하는 사업임에도 평가 기준의 모호함, 피드백의 부족으로 제대로 된 사업진행이 어렵다는 점은 가장 큰 한계였다. 공모전에 통과하지 못한 사업의 경우 사업안에 대한 최소한의 피드백이 없다는 점, 같은 종류의 사업으로는 재공모조차 불가능하다는 점에서 사업의 지속가능성 또한 부족했다.

이에 우리는 공모사업을 폐지하고 공모사업에 할당된 고액의 예산을 주민협의체의 고정 재원으로 편성함으로써 주민협의체에게 예산 자율성을 부여하고, 주민이 원하는 사업을 보다 적극적, 능동적으로 진행할 수 있는 기회를 제공해야 한다고 봤다. 보고서에 따르면, 주민공모사업에는 사업 첫 해에 1억 2천만원, 이후 5년간 8천 5백만원의 예산이 투입돼 총액 5억 4천 5백만원의 상당한 액수가 투자된다. 주민협의체가 원하는 사업을 시도해볼 수 있는 충분한 예산이다

3. 감사 및 자문제도 도입을 통한 주민협의체 전문성, 투명성 확보

하지만 주민협의체가 예산을 자율적으로 집행할 경우 발생할 수 있는 예산운영의 전문성, 투명성의 문제를 예방하고 사업의 시행착오를 줄이기 위해 행정적, 재정적 전문성을 갖춰야 할 필요가 있다. 따라서 전문성과 투명성을 갖춘 행정력의 도움을 통해 이 문제를 해결하고자 했다. 서울시 전문위원으로 구성된 평가단을 창설, 사업을 평가하고 감사하는 방식을 고안했다. 이 때 사업의 유형에 따라 해당 분야 전문인력이 평가단을 구성하고 평가와 감사에 참여해야 한다고 봤다. 기존의 비효율적, 비전문적 피드백으로 인한 문제를 해소하고 참여 주민들에게 납득할 만한 피드백 결과를 제공하기 위함이다.

기존 주민공모사업에도 자문 절차는 존재했지만, 문제는 자문, 예산집행, 행정처리의 과정이 일원화돼 있지 않아 비효율성을 낳았다는 점이었다. 자문은 사회혁신센터가, 기본 예산 지원은 도시재생지원센터가, 실질적 재원은 공모전을 통해 마련하는 이상한 구조를 개선할 필요가 있었다. 우리는 도시재생지원센터에 예산집행과 행정지원, 자문을 맡기고, 서울시 전문위원들로 구성된 평가단이 도시재생지원센터에 파견되는 방식으로 자문과 예산집행, 행정처리의 주체를 통일해 주민과 행정 간의 소통 과정을 원활히 하고자 했다.

4. 주민협의체 주최로 공모전 실시

주민협의체의 예산 독립성 확보를 위해 주민공모사업을 삭제했으나, 공모전은 지역문제에 대한 주민의 관심을 유도하고, 주민이 느끼는 문제에 대한 창의적 해결방안을 행정이 청취할 수 있는 통로라는 점에서 여전히 중요하다. 따라서 우리는 공모전 형식을 유지하면서도 예산 배정과 운영의 주체가 되는 책임기관을 도시재생현장지원센터가 아닌 주민협의체로 바꿔 주민공모전을 실시하는 구상을 마련했다.

주민공모전은 기존 공모사업의 틀을 유지하지만, 진행 방식은 일부 수정해 기존에 진행되던 주민공모사업의 문제점을 해결하고자 했다. 먼저, 공모전의 객관적 평가 기준을 마련해 참여자들에게 명시할 예정이다. 이를 통해 주민들의 참여 효능감을 증진하고 사업 구상에도 도움을 줄 수 있다. 또한 참여자가 원할 경우 공모전에 통과하지 못했다 하더라도 주민협의체와 도시재생지원센터의 피드백을 받을 수 있도록 할 계획이다. 참여자들이 부족한 아이디어를 발전시킬 동기를 부여하기 위해, 피드백을 받은 참여자에게는 같은 아이디어라도 다음 공모전에 재참여할 기회를 부여하는 것도 방법이다.

주민협의체 주최로 공모전을 실시하는 것은 같은 주민의 입장에서 공감대를 형성하며 사업을 바라볼 수 있다는 점에서 의의가 있다. 또한 기존 공모사업이 갖고 있던 평가 기준과 피드백 문제를 해결해 주민들의 의견 개진 창구 역할도 성공적으로 수행할 수 있을 것이다.

5. 정회원-준회원 제도

주민공모전을 협의체 주최 방식으로 전환해 참여를 유도한다 하더라도, 협의체에 속하지 않은 일반 시민들은 여전히 협의체에 참여하고 도시발전에 기여하는 행위에 부담을 느낀다는 문제는 해결되지 않는다. 주민공모전 자체가 직접 아이디어를 제안하고 적극적으로 사업에 참여하는 고비용 정치참여 행위에 속하기 때문이다. 우리는 사업 지역 내에서 길거리 인터뷰를 진행해 주민들의 참여를 증진하기 위한 방법을 고민했다. 그 과정에서 경희대 학생을 인터뷰했는데, 이 인터뷰를 통해 해결방안에 대한 힌트를 얻을 수 있었다.

“정기적으로 회의에 참여하는 것은 부담이 된다. 부담 없이 지역에 대한 의견을 제시할 수 있는 장이 있으면 좋겠다”

준회원 제도의 아이디어는 여기서 시작된다. 우리는 현재 흥릉 주민협의체에서 도입을 논의 중인 정회원-준회원 제도를 활성화해 시민 참여 문제를 해결하고자 했다. 정회원의 조건은 기존과 같이 1차 혹은 2차 거주지가 사업지역 내인 사람들이다. 이들은 투표권을 비롯한 주요 의사결정 권한을 갖게 된다. 준회원에게는 투표권과 주요 의사결정이 주어지지 않지만, 가입을 위한 특별한 자격 조건도 없다. 지역에 대한 관심과 아이디어가 있는

사람이라면 누구나 자유롭게 의견을 제시할 수 있고, 사업에 참여할 수 있다. 이를 통해 주민협의체에 참여하는 사람에게 ‘협의체 내에서 큰 역할을 해야 한다’는 막연한 부담을 덜고 유연하고 자발적인 참여를 활성화할 수 있을 것으로 기대한다.

동시에 다양한 회원들이 협의체에 참여하면서 협의체 규모가 확대되고 대표성의 문제가 해소되는 효과도 기대할 수 있다. 그동안 주민협의체에는 상인들이 절대적으로 많았고, 이 때문에 주민협의체 내 주요 의제도 상권 활성화에 대한 내용으로 점철됐다. 세운상가군 도시재생사업의 ‘다시·세운시민협의체’가 ‘다시·세운보행교’ 관련 의제에만 집중한 나머지 사업 비전에 대한 구성원 간 공감과 유대감 형성에 실패하고 구성원이 이탈했던 사례를 반면교사 삼아야 한다. 준회원제를 통해 협의체 구성원의 다양성을 확보할 수 있다면 협소한 의제로 인한 구성원의 이탈과 협의체의 조직력 약화 문제를 예방할 수 있다.

6. 분과체제 하 ‘아메바 조직 성격의 TF’ 구성

지금까지 흥릉 일대 도시재생사업의 주민협의체는 참여하는 주민들에게 의무가 부여되지 않고, 주민들이 각자 이해관계에 따라 행동하기 때문에 쉽게 이탈할 수 있다는 문제가 있었다. 이를 방지하기 위해 의제의 다양성은 협의체에게 중요한 문제로 다가온다. 세운상가 사례를 통해서도 의제 하나로 뭉친 협의체는 의제가 사라지는 순간 쉽게 동력을 잃을 수 있다는 점을 알 수 있다. 우리는 이 문제를 조직 구조 개편을 통해 해결하고자 했다.

먼저 현재 조직개편을 통해 구성되고 있는 다양한 분과를 체계화해 구성원들이 관심있는 분야에 집중하게 만듦으로써 효율성을 강화하고 참여를 증진시키고자 했다. 분과장은 협의체의 임원 혹은 정회원에서 선발할 것이다. 하지만 이 경우 서로 다른 분과 간 이해관계 충돌의 문제, 상호간 이해의 부족 문제 등이 부각될 수 있고, 예산의 독립성이 확보되지 않을 경우 유명무실해질 수 있다는 문제도 상존한다. ‘다시·세운시민협의회’의 사례에서도 구성원의 참여 저하와 이탈 문제를 해소하고 협의체 내 권력 균형을 위해 기계적 인원 분배와 분과 마련을 시도했지만, 이 방법만으로는 근본적인 갈등을 해소하고 협의체를 재 활성화시킬 수 없었다.

이에 우리는 각 분과마다 사업 아이디어가 등장할 때마다 의제별과 TF팀을 구성해 해당 의제에 집중하는 형태의 ‘아메바 조직 성격의 TF’ 구성을 고안했다. 이 때 TF팀에는 분과와 관계없이 주민협의체 내 다양한 구성원들이 참여해 프로젝트의 비전을 공유하고 협력

한다. 각 분과장이 TF팀에 필요한 인력을 선발해 필요한 인력을 보충하는 방식을 택할 것이다.

의제별 TF팀 운영은 비전을 공유하는 사람들이 모여 프로젝트를 진행하게 함으로써, 단순히 자금 지원을 통한 참여 기회 제공을 넘어서, 사업에 대한 적극적인 참여를 유도하고 ‘내 사업’이라는 주인의식을 갖게 한다는 장점이 있다. 또 소극적 형태의 참여를 증진해 창의적 아이디어를 보충하기 위해 구글 폼이나 SNS 플랫폼을 이용해 많은 사람들이 참여할 수 있는 창구를 여는 것도 TF 운영에 큰 도움이 될 것이다.

VI. 결론

본 연구의 목적은 서울시 도시재생사업에 존재하는 주민협의체 내에서 생활주민들이 의사결정과정에 제대로 참여하지 못하는 현실을 극복하고 해결방안을 마련하는 데 있었다.

연구된 내용이 적은 생활주민의 개념은 선행연구 검토와 인터뷰 끝에 ‘해당 지역에 주소지가 미등록되어 투표권이 없으나 그곳에서 생활하며 정치적 목소리를 내려고 시도하는 주민들’로 재정의하여 연구를 진행했다. 또한 생활주민들이 적극적으로 참여할 수 있는 도시재생 주민협의체의 개념을 검토했다. 이후 직접 발로 뛰며 주민, 상인, 전문가, 의원 등과 인터뷰한 내용을 통해 세운상가군과 홍릉일대 도시재생사업의 주민협의체 사례를 조사했다.

세운상가군의 도시재생사업에서 생활주민의 참여는 ‘다시·세운시민협의회’를 중심으로 이루어졌다. ‘다시·세운시민협의회’는 도시재생의 원리와 비전에 대한 하향식 주민교육이 아니라, 기술인들이 갖고 있던 기술을 활용할 수 있는 프로젝트가 주민참여를 이끌어냈다는 점에서 의의가 있었다. 다만, 협의회 조직의 유연성이 부족한 나머지 주민들이 서로 견제하고 다투는 공간이 됐다는 점에서 한계가 분명했다. 결국 의제 하나로 뭉친 협의체는 의제가 사라지는 순간 쉽게 동력을 잃을 수 있다는 점을 알 수 있었고, 평상시 비전에 대한 토의 부족이 상호간 유대감 및 협력관계 형성에 어려움을 줬다는 점이 눈에 띄었다.

홍릉일대 도시재생사업은 ‘홍릉 일대 도시재생현장지원센터’ 주도 하에 진행되었다. 우리는 이 사업에서 주민협의체에 집중했다. 현재 주민협의체는 조직개편을 준비 중에 있었다. 조직 개편을 준비 중이라는 건 기존 조직 구조에 문제가 있었다는 것을 의미한다고 판단한 우리는 인터뷰를 통해서 자세한 내막을 들었고, 곧이어 주민협의체 조직의 장단점을 상

세히 분석했다. 흥릉의 주민협의체는 다채로운 간부진 구성으로, 세운상가군에서 보였던 조직의 경직성 문제에서 비교적 자유롭다는 장점이 있었다.

하지만 협의체의 장점보다는 문제점이 더 눈에 띄었다. 주민협의체의 가입조건이 까다로워 조직의 다양성 유연성 등에 문제가 발생했고, 조직원이 상인 중심으로 구성돼 대표성 문제도 갖고 있었다. 기존 지역사회에 자리 잡고 있던 주민자치회 등 각종 협의체와의 대표성 문제도 피할 수 없었다. 더 현실적으로는 주민협의체가 재정적으로 사업을 계획하고 시행하는 데에 있어 자율성을 갖지 못했다. 재정적으로 독립하지 못한 만큼 사업의 지속성, 자율성, 독립성도 확보하기 어려웠다.

이런 문제들을 해결하기 위해 우리는 새로운 주민협의체 사업구조를 제시했다. 공모전을 삭제하고, 공모전에 배당된 예산을 협의체의 고정 예산으로 편성해 주민들에게 자율성을 부여했다. 행정력을 통해서는 전문성과 투명성을 확보하고자 했다. 추가적으로 협의체 내 공모전, 정회원-준회원 제도, 분과+아메바 조직 형태를 통해 협의체 조직의 안정성과 효율성을 강화했다.

하지만 우리가 고안한 방법에도 한계는 존재한다. 현재의 주민협의체는 언급했듯 기존 주민자치회와 갈등을 겪고 있다. 이들은 생활주민에 대한 거부감을 갖고 있고, 이는 주민협의체 활동에 걸림돌이 될 수 있다. 하지만 주민자치회는 해당 지역에 오랜 기간 거주한 법적 주민들로 구성되어있으며, 이들의 권리와 목소리 또한 중요하다. 때문에 주민협의체와 생활주민에 대한 심리적 거부감은 장기적으로 해결해나가야 할 중요한 과제다.

조직의 불안정성 역시 문제로 남아있다. 주민협의체는 그 성격상 참여에 의무적인 성격을 부여하기 힘들다. 또한 상권에 의해 시장 트렌드나 개인의 사정에 따라 언제든지 구성원이 이탈할 수 있다는 리스크를 안고 있다. 물론 분과+아메바 조직 형성을 통해 적극적인 참여를 유도해 문제 발생을 예방하고자 했다. 다만, 상권의 불안정성은 본 연구에서는 해결하기 힘든 문제다. 때문에 상인들의 이탈에도 사업의 연속성을 유지할 수 있도록 교육과 아카이빙 측면의 보완도 필요하다.

이러한 한계에도 불구하고 본 연구는 지금까지 연구가 미비했던 생활주민의 정치적 의사표현에 대해 관심을 기울였고, 이를 협의체와 도시재생현장지원센터, 서울시에 직간접적으로 전달했다는 점에서 그 의미가 크다 할 수 있다. 더해서 도시재생사업에서 주민협의체를 활성화하기 위한 새로운 모델을 제시하여 생활주민의 정치적 권리 향상 방안에 대해 고민했다는 의의가 있다. 이에 우리는 현재까지 우리의 연구 내용을 기반으로 주민협의체 구성원

들의 의견을 추가적으로 수렴하고 지속적으로 관심을 경주할 계획이다. 이를 통해 더 정교한 주민협의체 활성화 계획을 수립하고 향후 홍릉 지역의 도시재생사업에서 주민협의체가 더 자율성을 갖는 데 보탬이 되고자 한다.

참고문헌

- 김보미. 2022. “오세훈 “세운상가 철거하고 녹지 만들겠다”…다시 혼돈 속 세운.”<https://m.khan.co.kr/local/Seoul/article/202204211657001>(검색일: 2022.6.18).
- 김태형·조은호·최대혁·최영금. 2020. 『시민플랜 2.0』. 00은대학연구소(사단법인 공공네트워크).
- 국가지표체계. 장시간 통근통학 인구비율. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=5080>(검색일: 2022.06.17).
- 국가지표체계. 통근시간. <https://www.index.go.kr/unify/idx-info.do?idxCd=4260>(검색일: 2022.06.17).
- 다시·세운프로젝트 홈페이지. <http://sewoon.org/sewoon-community/2700>(검색일: 2022.06.18).
- 두산백과. 상주인구. <https://terms.naver.com/entry.naver?docId=1110027&cid=40942&categoryId=31612>(검색일: 2022.6.17).
- 서울균형발전포털. 도시재생 유형별 특성. <https://uri.seoul.go.kr/surc/seoulInfo/businessTypeProperty.do>(검색일:2022.06.18).
- 서울특별시 도시재생지원센터. 서울 도시재생사업. <https://www.surc.or.kr/crc>(검색일: 2022.06.18).
- 서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례 제3조 제1항.
- 서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례 시행규칙 제2조.
- 서울특별시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례 시행규칙 제3조.
- 이태동. 2016. “지역기반 시민정치교육의 지향, 방법론, 활성화 구조에 대한 연구: ‘마을학개론’ 사례를 중심으로.” 『한국정치연구』 25권 2호, 119-143.
- 오병록, 2012. “생활권 이론과 생활권계획 실태 분석 연구”. 『서울도시연구』 13권 4호, 1-20.
- 곽재훈, 2018. 소셜임팩트본드 매거진. 팬임팩트코리아.

민관(民官)이 하나되는 풍납동 만들기

김혜진 · 최승원 · 한지연

I. 서론

1. 연구배경
2. 연구방법

II. 풍납동 공공 갈등 양상

1. 전략적 선택이론
2. 갈등 원인

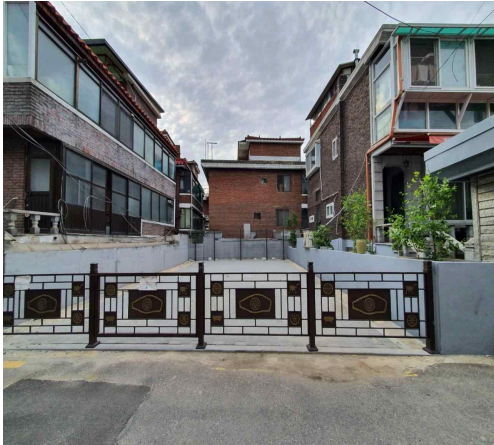
III. 해결방안: 민-관협상

1. 협상 준비 단계
2. 협상 진행 단계
3. 제안 및 피드백

IV. 결론

I. 서론

1. 연구배경



〈그림 1〉 주택들 사이의 사적지



〈그림 2〉 낙후된 주택가

본 연구는 풍납토성 발굴 문제를 둘러싼 주민과 관리 당국 간 갈등을 어떻게 해결할 것인지에 초점을 둔다. 학계와 문화재청 등 발굴 주체가 풍납토성을 백제 초기 왕성인 위례성으로 비정한 후 각종 건축 규제 및 주거 환경의 열악화로 지역 주민 측은 심신 및 재산상의 피해를 제기해 왔다. 그러나 자원 부족 및 여러 현실적인 이유로 주민 측의 요구안을 행정 당국이 수락할 수 없게 되자 풍납동은 간격이 좁혀지지 않는 극심한 대립을 겪어 왔다. 이로 인해 지역 경제가 침체되고 대다수의 인구가 풍납동을 떠나는 등 공동체의 파편화가 매우 우려되는 상황이다. 실제로 풍납토성 부지가 동 면적의 대다수를 차지하는 풍납1동의 경우 2012년 1만 9천여 명이었던 인구가 2021년 1만 2천여 명으로 크게 줄었다(통계청 2022).

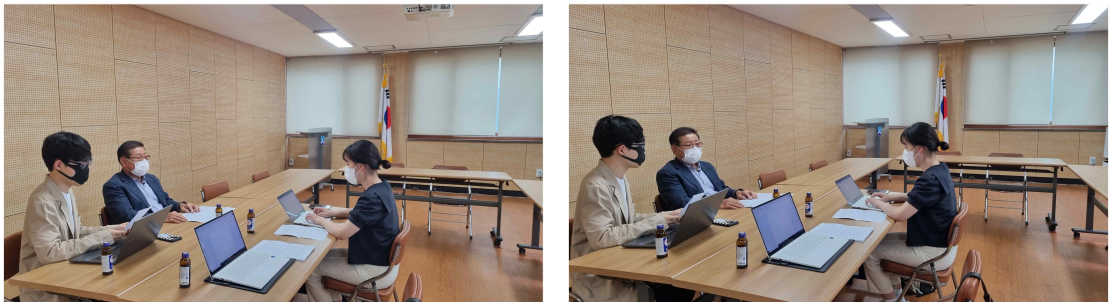
한국의 공공갈등은 대부분 정부 혹은 지자체의 대민 보상으로 종결돼왔다. 권경득·임동진(2017)에 따르면, 2000년대 이후 한국 공공갈등 사례 중 48.1%는 ‘대화와 타협, 사회적 합의에 의한 해결 또는 이해당사자간 해결’을 통한 ‘이익에 의한 방식’으로 해결됐다. 그러나 풍납토성을 둘러싼 민관 갈등은 보상을 통한 해결 가능성이 희박하다. 지금까지 보존이 시급한 지역 및 보상을 원하는 주민을 우선 대상으로 단계적인 보상 절차가 이어져 왔으나, 풍납동이 강남 3구에 속한 탓에 지대가 높아 완전한 보상을 위해서는 천문화적인

액수가 필요할 것으로 예상된다. 이에 문화재청은 풍납토성 내지 전역에 대한 매입을 포기하고 문화재 매장 가능성이 높은 2권역만을 대부분의 단기적인 보상 목표로 설정했다(문화재청 2022). 하지만 3권역을 비롯한 다른 구역도 실질적인 건축 규제와 분진 등 발굴 조사로 인한 어려움을 감수하고 있기에 보상 규모 축소는 오히려 민관 간 갈등을 악화할 수 있는 불안 요소로 작용할 수 있다는 것이 중론이다.

이에 풍납동 갈등 사례의 정확한 진단과 해결을 위해서는 각 행위자들이 처한 입장을 면밀히 분석하고, 그에 맞춰 적절한 갈등 해결 모델을 제시하는 것이 절실한 상황이다. 본문에서는 풍납동 공공갈등과 관련된 행위자들의 특성을 전략적 선택이론으로 정리하고, 대립을 효과적으로 해결할 수 있는 각종 방안을 제안해 보고자 한다. 또한 본문에서 탐구한 갈등 해결 방안을 보편적인 공공갈등에 확대 적용할 여지를 모색함으로써 비슷한 조건을 가진 다른 공공갈등 해결에도 긍정적인 영향을 미칠 수 있으리라 기대해본다.

2. 연구방법

본 연구는 주민 및 현장 참여자를 밀접하게 관찰해 갈등 양상을 정확하게 파악하는 것을 1차 목표로 두었다. 이를 위해 5월 10일 풍납1동 주민자치위원회장 인터뷰 및 5월 17일 문화재청 주최로 진행된 ‘풍납토성보존관리종합계획안’ 주민설명회를 참관하였으며, 이외에도 각종 비대면 인터뷰 및 풍납동 주민들이 운영하는 인터넷 카페 및 단체채팅방 여론 관찰을 통해 현장 상황이 어떠한지를 면밀히 분석하고자 했다. 현장 자료 수집을 마친 후에는 분석 및 갈등 해결 모델 수립에 착수했다. 문헌 연구를 바탕으로 한 활동이 주를 이루었으며, 풍납동 공공갈등을 해결하는 데 적합하다고 판단되는 이론을 선정한 뒤 풍납동 행위자들의 양상에 이론을 적용할 수 있는 부분이 없을지 탐구하는 과정을 거쳤다.



〈그림 3, 4〉 풍납1동 주민자치위원회장 인터뷰



〈그림 5, 6〉 ‘풍납토성보존관리종합계획안’ 주민설명회

II. 풍납동 공공 갈등 양상

1. 전략적 선택이론

갈등 양상을 보다 정확히 파악하기 위해 본 연구는 ‘전략적 선택이론’이라는 거시적인 정치 분석 모델을 지역 유지와 주민 집단, 행정 당국 등이 얽힌 작은 정치 공동체인 풍납동에 적용해보았다. 전략적 선택이론이란 행정학에서 처음 출발한 이론으로, 조직이 같은 목표를 달성하기 위해서라도 이에 도달할 수 있는 방법은 다양하다는 것이 그 요지다. 이는 정치학에서 결과가 환경과 조건에 의해 사전에 결정되지 않으며 행위자 간 이해관계와 선택에 따라 문제 해결 양상을 다르게 풀어나갈 수 있다는 갈등 관찰 모델로 이어진다 (임혁백 1990).

전략적 선택이론 하 갈등 관리 모델은 다음 두 가지 단계를 중요한 협상 타결 조건으로 분석한다. 첫 번째는 협상에 임하는 두 세력을 조직력과 자원을 가진 ‘관리자 세력’과 그에 대비되는 이해관계를 가진 ‘반대 세력’으로 나눌 때, 반대 세력이 정치적인 의제를 형성하고 스스로를 조직화할 수 있는지 여부다. 기본적으로 협상에 임할 수 있는 여력을 가지고 있는 관리자들에 비해 반대 세력이 단순한 개인들의 집합에 불과하다면 협상 성립 자체가 불가능하다는 이유에서다. 풍납동 사례에서 관리자 세력은 ‘문화재청 및 행정 당국의 유관 부서’, 반대 세력은 충분한 보상 및 대책을 요구하는 현지 주민들이라고 볼 수 있다. 풍납동 주민들은 자체적인 주민대책위원회를 구성하고 정치권과의 대응 연계를 모색, 또한 충분한 보상, 건축규제 완화, 도시재생 사업 등 자체적인 정책 대안을 구상하여 관측에 지속적인 수용을 요청해 왔으므로(이대우 2018), 자체적인 조직화가 상당한 단계에

이르렀다고 볼 수 있다.

전략적 선택이론이 제시하는 협상 타결의 두 번째 중요 요건은, 관리자 세력과 반대 세력 내부의 각 온건파가 협상을 주도하는 것이다. 이는 각 세력 내부의 강경파가 협상에 미칠 수 있는 영향이 제한되어야 함을 의미한다. 만약 강경파가 협상의 주도권을 잡는다면 합의는 실패하고 보다 과격한 결과로 이행하거나 지지부진한 대치 상태만이 이어진다. 즉 관리자 집단이 온건파적인 정책 추진 의지를 보이고, 반대 세력 내 온건파가 강경파의 극단적 입장 관철을 통제하며 상황을 효과적으로 통제할 수 있어야 한다. 궁극적으로 전략적 선택이론 하에서 공공갈등 해결 방향은 온건파의 협상 능력을 촉진할 수 있는 환경 조성이 된다.

그렇다면 풍납토성 공공갈등을 둘러싼 행위자들이 어떤 입장을 가지고 있는지 확인하는 것이 갈등 해결을 위한 선결 조건이라 볼 수 있다. 다음은 조사 활동을 통해 파악한 행위자들의 입장을 정리한 것으로, 주민 대표자와의 심층 인터뷰, 관-민 간담회 참석, 현지 주민이 활용하는 온라인 플랫폼 참여 관찰을 통한 여론 수집 등을 통해 파악한 정보가 주 출처가 됐다. 풍납토성은 문화재 유존 가능성 및 그 중요도에 따라 문화재청이 구획한 1~5권역으로 나뉘어 있으며 현재 당국의 관리 방침은 1권역은 현재 관리 당국이 소유한 구역, 2권역은 주민이 거주하고 있으나 문화재 유존 가능성이 높아 시급한 보상 및 이주 대책이 필요한 구역, 3권역은 주민이 거주하나 상대적인 보존 중요성이 낮아 장기적인 관리 대상으로 설정된 곳, 4권역은 고층 아파트 등이 들어서 문화재 유존 가능성이 매우 낮은 곳, 5권역은 토성 성벽 구간으로 각각 정의된다.

1) 온건파 민

온건파 민은 재개발 후 풍납동에서 거주를 계속할 수 있기를 바라는 점은 강경파 민과 같으나, 당국과의 협상 여지가 상대적으로 넓다는 점에서 차이를 보인다. 문화재 발굴을 완전히 철회하거나 무작정 주거 구역을 존치할 수는 없다는 점을 인지하고 있어 다음 보상 혹은 주거권 중 하나의 대안을 확실히 요구하고자 하는 기초를 취한다. 첫째, 보상의 현실화이다. 현재 풍납동 주민들은 장기적인 건축 규제로 인해 풍납동의 지가가 하락해 액면가로 보상을 받을 경우 멀리 떨어진 경기도 외곽으로 이사 갈 수밖에 없는 상황이다. 따라서 근처 지역이나 송파구 내에서 새로 주거지를 구할 수 있는 현실적인 보상을 요구한다. 둘째, 3권역 건축 활성화 및 도시재생사업 추진이다. 발굴 속도가 더디고 유적 중요도

가 상대적으로 떨어지는 3권역에 문화재청이 허용하는 범위 내(지하 2m x 지상 21m)에서 공동주택을 지어 풍납동 주민들의 주거권을 확보하고자 한다. 현재 풍납동 주거 구역은 연식이 오래된 단독주택이 주를 이뤄 생활적 측면에 지장이 발생하는 상태이기에, 이를 해결하는데 초점을 맞춘다.

2) 강경파 민

일부 주민의 경우 잠실 진주아파트·춘천 레고랜드 등의 사례를 들어 문화재 발굴을 일부 희생하더라도 재개발이 가능한 것 아니냐는 주장을 제기한다. 재개발 외 타협의 여지가 적은 주민군으로, 도시재생사업을 도입한 서울 내 다른 자치구의 재개발이 번번히 미뤄진 점을 들어 도시재생사업을 반대하는 입장을 보이고 있다(정석환 2021). 2권역의 주민을 3권역으로 옮기는 최소한의 주거 대책은 반값계 여기지 않으며, 문화재청이 당초 조기 보상을 약속했던 점¹과 풍납동은 지반이 약해 공동주택을 짓기 어렵다는 주장 등을 들어 전면 재개발 혹은 전면 보상을 요구한다. 이는 재원이 부족한 상황에서 문화재를 포기할 수 없는 문화재 당국 특성상 받아들이기 어려운, 즉 협상에 이르기 힘든 조건이라고 볼 수 있다.

3) 관

한정된 예산과 행정력으로 문화재 훼손을 막겠다는 입장이다. 2030년대까지 문화재 보호가 시급한 토지구역의 보상을 완료하고 향후 5년 간 소규모 주택 정비사업을 통해 주민 주거권을 개선한다는 대안을 세웠다. 이 중 소규모 주택정비사업은 건축 규제 정도가 상대적으로 낮은 3권역에 공동 주택을 구축해 발굴 중요도가 높은 2권역 주민들에게 공급하겠다는 취지이다(문화재청 2022). 다만 서울시, 송파구청, 문화재청 등 유관 부서의 이해관계가 저마다 달라 강한 정책 추진력이 필요한 시점에서 사업의 영속성이 떨어지는 모습을 보인 바 있다. 당국은 2015년 3권역 건축 규제를 완화하고 주민 주거 대책을 수립한 바 있으나 신규 공동주택 건립은 지금까지 1건에 불과했다. 주민 측 인터뷰에 따르면 주택 건립 시도는 여러 차례 존재했으나 주민마다 의견이 다른 와중 공권력을 가진 당국의 중

¹ 2015년 문화재청은 5년 내 조기 보상을 약속했으나 재원 부족 등의 문제로 무산된 바가 있다.

재가 없어 사업이 번번이 무산되었다고 증언하였다. 이에 대한 대책이 요구되는 상황이다.

2. 갈등 원인

다음은 상술한 풍납동의 현재 여건을 바탕으로 분석한 공공갈등 및 해결이 어려운 원인이다. 총체적으로는 관리자 세력인 행정 당국이 유의미한 대안을 제시하지 못한 상태에서, 주민집단 내 강경파가 힘을 얻은 것이 소통방식의 한계로 이어진다는 점을 파악하였다.

1) 관리자 세력 내 컨트롤타워 부재

풍납토성 관리 및 주민 재산권 문제에 대한 대응은 문화재 보존 및 발굴을 담당하는 문화재청, 주민 생활을 관할하는 지자체인 서울시와 송파구, 주민 보상액에 대한 예산을 관리하는 기획재정부 등 다양한 기관의 분담으로 집행되고 있다. 이 중 풍납동 공공 갈등을 근원적으로 해결할 수 있었던 기회는 수도권 도심 지가가 상대적으로 낮았던 2000년대 초반 보상 조기 집행을 완료하는 것이었다. 그러나 예산 할당이 상대적으로 더뎠던 데다 각 부처가 서로의 예산을 주민 보상액으로 투입해야 한다며 논쟁을 이어왔다(최영창 2003). 그 결과 조기 보상안은 십여 년 후인 2015년에야 본격적으로 입안됐으며, 2010년대 후반 서울시 부동산 가격 상승이 촉발되자 행정 당국은 조기 보상안을 사실상 백지화할 수밖에 없었다.

행정 당국이 사실상의 코마(coma) 상태에 빠졌다면 정당 혹은 정치권이 나서서 이를 수습해야 했지만 현재의 지역 정치권은 풍납동 갈등을 해결하기 위한 대안을 제시하지 못하고 있다. 특히 최근 치러진 6.1 지방선거 풍납동 지역 선거 추세를 살펴보면 동일한 정당이라 할지라도 정책 구성이 후보자별로 파편화되는 경향이 짙었다. 일례로 A 당 소속으로 송파구 구의원에 출마한 윤 모 후보는 풍납동 일대 주거권 개선과 주민에 대한 체계적인 보상을 공약으로 내세웠으나, 같은 당 소속으로 송파구청장에 출마한 박 모 후보는 후보자 토론회에서 다른 지역의 문화재까지 풍납동에서 함께 관리해야 한다는 주장을 펼쳤다. 체계적인 정책 구성 및 현안 대응이 이뤄지지 못한 것이다. 이러한 당국의 모습은 주민들이 관 측이 제시하는 의견에 대한 신뢰를 저하하는 결과와 혼란 증대를 불러 왔다.

2) 주민집단 내 비대칭적 권력 구조

원만한 갈등 해결을 위해서는 주민집단 내에서 온건파의 목소리가 일정한 지지를 얻는 것이 필수이나, 현재 풍납동 공동체의 상황은 강경파가 힘을 얻기 쉬운 구조를 띠고 있다. 먼저 행정 당국이 주민 주거 여건 개선을 위한 실질적인 대응책을 내놓지 못하는 상황에서 주민 측은 당국을 적대시하기 쉽다. 문화재 발굴이 장기화하는 가운데 주민들은 집값이 하락하여 주택 거래가 어려워진 특성상 주택담보대출 조건 악화 등 재산권의 측면에서 큰 피해를 보고 있기 때문이다. 발굴 조사로 주거지 주변에 방치된 대지가 늘어나고 작업으로 인한 분진 등 생활권 침해가 유발되는 점도 희생을 요하는 부분이었다. 주민집단 중 온건파라 할지라도 가능하다면 주택 재개발과 최대한 높은 수준의 토지 보상을 선호하는 상황에서 이는 행정 당국 측과 타협하기 어려운 상황을 만들었다.

3) 소통방식의 한계

현재 풍납동을 둘러싼 민관 간 갈등은 주민 재산권 측면에서 매우 중대하고, 기간의 측면에서도 장기화한 사안임에도 불구하고 체계적인 소통 시도가 적었다. 성공적인 공공갈등 불식 사례들이 십여 차례 이상 주민 간담회를 개최하거나 대표자 간 협상 타결을 위한 상설 기구를 설치했던 점과는 대조적이다. 지금껏 풍납토성 문제를 둘러싼 주민 간담회가 몇 차례 개최되었으나, 정치권, 문화재청, 지자체 등 관리자 세력에 속하는 행위자 중 한 가지 주체만이 개최해 주민과 1:1로 문답을 주고 받는 경우가 대다수였다. 이는 행위자 간 서로 다른 입장을 조율하는 데는 한계가 있었고 결국 갈등 해결이 지지부진해지는 영향을 가져왔다. 그 결과 지난 5월 17일 개최된 문화재청-주민 간담회에서는 ‘문화재청 폐지하라’, ‘문화재 보호구역 해제하고 아파트를 지어야 한다’와 같은 과격한 주장이 자리하게 되었으며, 강경한 주민들의 입장에 문화재청도 제대로 대응하지 못하는 현실만을 불러 왔다.

III. 해결방안: 민-관 협상

앞서 풍납동 민관 공공 갈등의 고착화 원인으로 주민집단 내 비대칭적 권력 구조, 관리자 세력 분열, 소통방식 한계를 도출하였다. 이러한 원인은 관에 대한 주민들의 신뢰 저하로 이어졌고, 이는 풍납동 민관 공공 갈등을 해결하는 데 있어서 근본적인 해결방안인 보

상 완료 및 이주 대책 시행 이전에 민관의 신뢰와 소통을 증진시켜 민관협상이라는 새로운 장의 마련이 선행되어야 함을 의미한다.

따라서 본 장에서는 협상 준비 단계와 협상 진행 단계로 나누어, 각 단계에서 앞서 지적된 문제점들에 대해 해결방안을 제시하고자 한다. 협상 준비 단계에서는 원활한 협상이 이루어지기 위한 대내외적 조건들을 조성할 방안들에 대해서, 협상 진행 단계에서는 협상과 직접적으로 관련된 협상 당사자, 협상 과정, 협상 결과의 측면에서 준수되어야 할 절차들에 대해 구체적으로 언급하고자 한다.

1. 협상 준비 단계

1) 민관 협력 홍보 프로젝트

(1) 제안배경

현재 주민집단 내에서는 풍납토성의 역사·문화적 가치에 대한 의견이 분열되어 있음을 풍납1동 주민자치위원장 인터뷰와 주민설명회 참관, 풍납동 인터넷 카페 등을 통해 확인할 수 있었다. 풍납동 주민들이 모여 있는 한 인터넷 카페에 따르면, “왕성은 아직도 못 찾았고, 추정지라는 이유로 몇 만 주민들이 몇 십 년 고생했고, 앞으로도 계속 고생할 예정이다.”라며, 풍납토성의 역사·문화적 가치는 불확실한 데 비해 주민들이 받은 피해는 어마어마하다고 한탄하고 있다.

“정부에서 풍납토성을 한성백제 왕궁 터로 몰고 가고 있기 때문에, 주민들은 정부와 싸워서 이길 수 없다는 것을 너무 잘 알고, 시간을 끌수록 손해를 본다는 것을 잘 알기 때문에, 왕궁 터가 맞다면 빨리 보상이든, 이주 대책이든 해결을 해달라는 쪽이 대다수예요.”

(주민자치위원장 인터뷰 中)

쟁점은 풍납토성이 한성백제 왕궁 터인지의 여부로, 주민들 사이에서는 그렇다는 긍정적 의견과 그렇다고 확신할 수는 없다는 중도적 의견, 아예 다른 곳에 있다는 부정적 의견으로 갈리고 있다. 그러나 대부분의 역사학계는 장기적인 연구를 통해 풍납토성이 한성백제 왕궁 터라는 데 동의하고 있고, 그에 따라 문화재청은 풍납토성 일대를 문화재 보존 및 관

리 구역으로 지정하여 세계문화유산 등재라는 궁극적인 목표를 위해 여러 발굴 조사를 진행하고 있다.

이러한 상황에서 주민들이 풍납토성의 역사·문화적 가치를 인정하지 않는 이유는 무엇인가? 우리는 그 원인 중 하나로 주민들의 전략적 선택을 꼽았다. 특히, 풍납토성이 아직 한성백제 왕궁 터의 추정지에 불과하다는 현재의 연구적 한계는 재개발을 주장하는 강경파 주민들의 주장에 힘을 실어주는 근거로 작용하고 있다. 이러한 분열은 보상 및 이주 대책에 대한 민관 소통을 어렵게 하며, 결과적으로는 풍납토성 발굴 조사도 더뎠지 않게 하여, 주민들이 계속해서 재개발을 주장할 수 있게 하는 악순환을 낳는다.

(2) 내용

이러한 풍납동의 내부적 상황을 타개하기 위한 해결방안으로 본 연구팀은 풍납토성의 역사·문화적 가치에 대한 민관 협력 홍보 프로젝트를 제안하고자 한다. 프로젝트의 구체적인 시안을 몇 가지 제시하자면, 구청과 주민협의체의 협력을 기반으로 풍납동 도깨비 시장 상인들, 인근 자영업자들과 제휴하여 풍납토성의 문화재적 가치에 대한 홍보 이벤트를 정기적으로 개최할 수 있다. 또는 협의체 내 분과 소속 주민들이 풍납토성 일대 산책로 및 골목 등 마을 구석구석에 대해, 주민들이기에 가능한 정감 있는 설명이 담긴 안내 책자나 홍보물을 제작하면, 이를 활용해 구청은 다양한 온라인 플랫폼에서 특색 있는 홍보를 할 수 있다. 한편, 문화재청이나 서울시청, 송파구청이 외부인을 대상으로 풍납토성 서포터즈를 정기적으로 모집하고, 비교적 짧은 시간, 많은 사람들이 서포터즈로 활동할 수 있는 기회를 제공하는 방안도 있다.²

(3) 기대효과

이 프로젝트는 주민들이 자신이 살고 있는 지역에 대한 홍보 활동에 직접 참여하게 함으로써 풍납토성에 대한 그들의 인식이 긍정적으로 변화하는 데 기여할 것이다. 진보라·이상호(2018)에 따르면, 관광 서포터즈로 활동했던 학생들을 대상으로 설문조사를 시행한 결과, 지역에 대한 인식 제고를 확인할 수 있었다고 한다. 마찬가지로, 풍납동 주민들도 이

² 물론 이 세 번째 시안은 서포터즈와 주민의 연결고리를 재고해야 민관 협력 홍보 프로젝트에 속할 수 있다는 한계가 있지만, 풍납토성의 역사·문화적 가치에 대한 외부인의 인식 제고 효과를 거둘 수 있다는 점에서 앞서 언급한 한계를 극복할 가치가 있다고 판단된다.

프로젝트에 참여한다면, 지역의 문화유산에 대한 인식 변화를 찾아볼 수 있을 것이다.

더 나아가, 이 프로젝트는 풍납동 주민들이 풍납토성의 역사·문화적 가치를 인정하는 방향으로 주민공동체의 속성을 변화시켜 원만한 협상을 위한 기반의 역할을 할 것으로 기대된다. 공동체의 속성 변화가 성공적인 합의에 이르는 데 유의미한 영향을 준다는 것은 부산 구포가축시장 갈등 조정 사례를 통해 입증된 바 있다. 구포가축시장 개선 사업에 대한 논의는 시간이 흐르면서 동물에 대한 시민들의 인식이 변함에 따라 시작되었고, 이는 가축시장에 대해 동물 학대 프레임을 씌우며 가축시장의 존립을 흔들었다. 연구에 따르면, 사업의 협상 과정에 이러한 압박이 유의미한 영향을 미쳤다고 한다. 따라서 민관 협력 홍보 프로젝트 또한 협상을 원활하게 진행하는 데 도움이 되는 주민집단 내 환경을 조성하는데 기여할 것으로 예상된다. 또한 이 프로젝트는 민관 협력 네트워크 구축의 계기를 제공하여 민관 간의 관계를 기존의 갈등 관계에서 협력 관계로 전환할 수 있을 것으로 기대된다.

2) 주민의견 실질화 제도

(1) 제안배경

‘풍납토성보존및관리에대한특별법’ 제5조 3항은 ‘문화재청장은 종합계획을 수립하고자 하는 경우에는 지역주민 및 전문가 등으로부터 의견을 듣고, 이를 반영하기 위하여 노력하여야 한다’고 명시하고 있다. 그러나 실상은 형식적인 의견 수렴에 그치는 경우가 대다수였다.

지난 5월 17일, 본 연구팀은 문화재청이 주관하는 풍납토성 보존·관리 종합계획안 주민 설명회에 참석하였다. 설명회 자리는 문화재청의 계획안 설명 후, 질의응답 시간으로 진행되었다. 질의응답 내내 소통은 민에서 관, 오직 일방향으로만 이루어질 뿐이었다. 왜 대답을 해주지 않느냐는 어느 주민의 일침에, 문화재청은 추후에 의견서로 제출해주시면 한 번에 대답하겠습니다며 얼버무리는 태도를 일관했다. 이에 주민들은 분노를 표출했고, 공무원들을 향한 비방이 공공연하게 이어지면서 설명회의 분위기는 아수라장이 되었다.

주민설명회 이후 한 주민은 “본 설명회에서는 문화재청이 지난 몇 년 동안 일 안 한 것에 대해 본인들 커버치기와 주민들이 혹할 만한 내용들을 말하며 지난 과거에 대한 책임과 사과는 없는 알맹이 없는 설명회였다고 생각합니다.”라며 관에 대한 실망을 드러낸 카

폐 글을 작성한 것으로 미루어 보아, 문화재청의 대응이 관에 대한 민의 불신을 증가시켰다는 것을 짐작할 수 있었다. 주민자치위원들에게서도 위 주민과 같이 의견 표출에 답답함을 호소하는 듯한 답변을 들을 수 있었다.

“문화재청장, 서울시장.. 나름대로는 여러 차례 만났어요. 면담 요청 어렵게 해서 6개월, 1년 걸려서 했는데.. 돌아오는 말은 풍납동 앞으로 좋아질 거라는 말뿐이에요. 소통할 수 있는 창구가 없어요.” (주민자치위원장 인터뷰 中)

(2) 내용

본 연구팀은 공공갈등 관리 제도를 통해 이러한 소통 방식의 한계를 극복한 해외 사례 중 프랑스의 CNDP 제도³를 벤치마킹하여 해결방안을 제시하고자 한다. CNDP는 프랑스에서 국가사업 진행 시 반드시 거쳐야 하는 공공 토론 절차로서, 입법부, 사법부, 시민단체 추천인들 21인으로 구성되어 국가사업에 대해 토론을 진행한 후, 그 결과를 사업자에게 6전달한다. 이 제도는 비록, “법적 구속력은 없지만, 사업 진행에 실질적인 영향력을 행사하고” 있다고 평가된다. CNDP가 이러한 효과를 가지게 된 가장 중요한 원인은 사업에 관한 정보 제공이 충분히 이루어진다는 점과 의사 표현의 장이 제도적으로 마련되어 있다는 점이다. 이러한 프랑스의 CNDP의 제도적 효과에 비해 풍납토성 특별법의 제도적 효과가 적은 이유는 위에서도 분석했듯이, 주민 의견 반영을 실질화하려는 관 차원의 노력이 부재하기 때문이라고 볼 수 있다.

풍납토성특별법에도 공공 토론 및 그 결과 반영을 의무화하는 법적 개정이 이루어져야 한다. 구체적으로, 문화재청, 서울시청, 송파구청이 보상 및 이·정주 대책, 도시재생사업 계획 등을 진행하고자 할 때, 일정 기간 동안의 공공 토론 절차를 반드시 거치고, 그 공공 토론의 결과를 반드시 반영해야 한다. 공공 토론 결과의 전문성, 적절성, 실현가능성 등을 담보하기 위해 공공 토론 참여자로 주민 대표들뿐만 아니라 관련 분야들의 전문가들을 포함시키고, 정해진 기간 내에 정기적으로 공공 토론이 이루어질 수 있도록 별도 규정을 통해 보장해야 한다.

³ 박주민(2014)을 참조.

(3) 기대효과

이러한 법적 제도적 개선은 주민 대표들이 공공 토론을 거치면서 사업이나 대책, 계획에 대한 충분한 정보를 습득하게 하며 각기 다른 입장들이 모여 있는 주민설명회 때보다 합리성이 보장된 논의의 장을 마련할 수 있게 한다. 또한, 주민들의 의견이 공공 정책에 반영되어야 한다는 제도적 조건을 조성함으로써 관이 민의 의견을 수용해야 할 범위가 증가함에 따라 관에 대한 민의 불만이 감소하고, 신뢰가 향상될 것으로 기대된다.

3) 주민집단 내 의견 필터링 절차

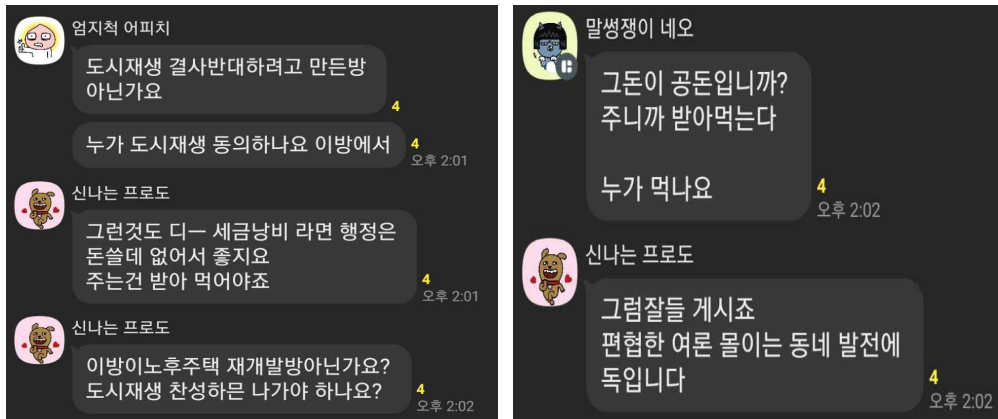
(1) 제안배경

위의 두 번째 해결방안처럼 주민들의 의견이 실제 공공정책 수립에 반영되어야 한다는 제도적 개선이 소기의 목적을 거두기 위해서는 주민 집단 내에서의 의견 필터링 절차 마련도 함께 이루어져야 한다.

현재 풍납동 주민들 간의 소통을 담당하는 주요 매체는 ‘풍납동 마을사랑’이라는 인터넷 카페와 단체채팅방이다. 인터넷 카페의 가입자 수는 총 1682명, 즐겨 찾는 가입자 수는 119명에 불과하고, ‘한강변 풍납동 노후주택 재개발’ 단체채팅방 참여자 수는 총 132명, ‘풍납동 소통공간’ 단체채팅방 참여자 수는 총 196명이다. 그나마 제일 많은 가입자 수를 보유한 인터넷 카페 가입자 수치는 2022년 1월 4일 기준 37,430명으로 집계된 풍납동 전체 인구⁴의 5%에도 못 미치는 수치이며, 풍납동 문제에 직접적으로 연관되어 있으면서 인터넷 매체에 익숙한 연령대를 20-64세라 본다고 해도, 6% 정도일 뿐이다. 이는 아직 온라인 소통의 장을 풍납동 주민의 입장을 모두 아우르는 장이라고 보기는 어렵다는 것을 의미한다.

카페나 채팅방과 같은 소통의 장이 갖는 또 다른 한계는 대부분 비슷한 의견을 가진 소수들의 여론이 형성되고 강화되고 있음을 의미한다. 이러한 한계는 다음과 같은 대화에서 잘 드러난다. 아래 대화에서는 도시재생에 관해 다른 생각을 가진 주민들을 배제함으로써 소통을 차단하고 있는 모습을 볼 수 있다.

4 서울열린데이터 광장. (2022.01.04.) 서울시 주민등록인구 (연령별/동별) 통계
<http://data.seoul.go.kr/dataList/10727/S/2/datasetView.do>



〈그림 7, 8〉 풍납동 주민 단체카톡방 중 발췌

이러한 한계를 가진 장에서 형성된 여론은 비판적 검증을 거치지 않은 것이다. 그럼에도 불구하고, 그러한 여론은 주민설명회와 같은 공식적인 논의의 장에서 공유되고 있고, 이에 일부 주민들은 격하게 동의한 나머지 흥분하여 소통의 질을 저하시킴으로써 민주적 토론이 이루어지기 어려운 분위기를 조성하고 있다.

(2) 내용

이러한 문제를 해결하기 위해 현재 활발히 운영되고 있는 인터넷 카페와 단체채팅방에서 주민 집단 내 서로 다른 의견을 자유롭게 교환하고 비판적으로 검증할 수 있는 절차나 장을 마련하여야 한다. 이와 관련한 움직임이 최근 단체채팅방에서 행해지고 있는데, 최근 조사 결과, 단체채팅방에는 주민협의체의 주도 하에 주민 간의 투명한 소통을 위해 익명성을 없애고 실명으로만 채팅해야 하는 규정을 도입하여 주민 간 수준 있는 소통을 유도하고 있다. 반면, 인터넷 카페는 아직 이와 관련된 어떤 조치도 이루어지지 않았을 뿐만 아니라, 대표성을 가지는 매체라고 볼 수도 없기 때문에 비판적 검증이 더더욱 필요하다. 이를 위해서는 서로 다른 의견을 가진 주민들에게도 카페 가입을 적극 유도하여, 주민 집단 내 여론이 자체적으로 검증될 수 있도록 해야 한다. 그리고 이러한 의견 필터링 절차에 따라 검증된 여론이 공식적인 논의의 장에 전달되기 위해서 대표성을 가진 주민을 거쳐야 한다.

(3) 기대효과

이러한 절차적 개선은 주민과 주민 간의 비공식적 소통의 양과 질을 모두 증진시킨다는 장점이 있다. 특히, 주민들 간의 소통 창구로서 인터넷 카페가 대표성을 가지게 되면, 협상이나 주민설명회, 공청회 같은 관과 소통하는 공식적인 자리에서 관을 향해 각자 다른 입장을 쏟아내는 데 급급할 필요가 없어지게 되기 때문이다. 청계천 복원 사업에서 서울시와 상인 간 협상의 성공 요인 중 하나는 비공식적 상시 의사소통 채널 가동이었다. 박명현(2006)에 따르면, “비공식적인 채널은 공식적인 채널에서 다루기 힘든 내용을 토의하고, 상호 간의 의견 차이를 좁히는 유익한 대화의 장”이다.

이렇듯, 민-민의 소통 측면에서는, 공식적인 협의 이전에 비공식적 채널인 온라인 카페를 통해 공식적인 채널에서 다루기 힘든 내용들을 토의할 수 있게 되고, 상호 간의 의견 차이를 좁히는 유익한 대화가 오갈 수 있고, 결과적으로 주민들 간의 내부 결속력 또한 증진시킬 수 있을 것이다. 이는 협상력에서 우위를 점하는 전략적 요인이기도 하다.

이러한 과정을 통해 주민들 간의 소통이 활성화되면, 민-관의 소통에서도 긍정적인 결과를 거둘 가능성이 높아지게 된다. 필터링 절차에 의해 극단적, 비현실적 요구가 걸러짐으로써 공식적인 의견 공유의 장이 감정적 싸움의 장으로 전락할 가능성이 감소하기 때문이다. 또한, 주민들의 의견의 설득력이 증가함에 따라 관이 민의 의견을 정책 및 대안 수립에 반영할 유인이 증가하게 되고, 이는 양질의 협상과 소통을 위한 중요한 조건이기도 하다.

4) 문화재보호법 개정

(1) 제안배경

풍납토성 공공갈등 사례를 타산지석으로 삼아 앞으로 문화재 발굴 시 현지 주민과의 갈등을 최소화하기 위해 문화재보호법 개정 필요성이 대두된다.

(2) 내용

첫째, 문화재보호에 있어 지자체와 문화재청 간 명확한 역할 분담이다. 현재 문화재 보호는 국가지정문화재와 시·도지정문화재로 나뉘어 관리하고 있으며 전자의 경우 중앙 부처가

관리 주체가 되는 것이 원칙이다. 그러나 풍납토성의 경우 국가지정문화재임에도 불구하고 토지 보상을 받아야 하는 대상은 서울시민·송파구민이었던 관계로 문화재청과 지자체 중 어느 기관의 예산을 보상액으로 사용해야 하는지를 두고 힘 싸움이 존재했다. 이는 서울 부동산 가격이 낮았던 2000년대 초반 대응 시기를 놓침으로써 갈등 장기화를 초래했다. 현재는 문화재청이 매년 예산 중 일정액을 분담하고 모자라는 부분은 서울시가 지방채를 발행하여 보상 예산을 마련하고 있으나, 향후 비슷한 일이 벌어지지 않도록 법을 개정하여 예방책을 설정할 필요가 있다.

둘째, 문화재 발굴에 있어 행정 당국의 보상 강화다. 현재 문화재보호법 제12조에 따르면 건설 공사 과정에서 문화재가 발견될 경우 그 발굴 비용은 시행자가 부담하는 것을 원칙으로 한다. 이는 상당한 부작용을 낳는 규정으로, 90년대부터 법학계에서 개정 요구가 존재해왔으나(오세탁 1997), 아직도 입법 개정 절차가 제대로 착수되지 않은 상태다. 풍납동 사례에 적용해볼 경우 주택 재건축 과정에서 유물이 나오면 그 비용을 현지 주민이 부담해야 하는 것으로, 이는 풍납동 주민들이 건축 규제 내에서도 주거환경 개선 사업을 꺼리게 되는 결과로 나타났다. 결국 현재 풍납동은 단독주택 지구가 상당히 슬럼화된 상태로 남아 있다. 주민과 당국 간 협상도 건축 규제 내에서의 도시 환경 개선사업 추진과 같은 온건한 타협안 대신 보상 또는 이주라는 극단적 대안만이 자리하게 만든 것이다.

셋째, 문화재보호구역 지정으로 인한 재산상의 심각한 피해를 입을 경우 토지 소유자의 매수청구권을 보장하는 조항의 삽입이다(우성기 2011). 매수청구권은 본디 국가 그린벨트 지정 정책이 위헌인지를 두고 발생한 개념이다. 그린벨트 지정으로 토지 소유자들이 재산상의 피해를 입자 위헌 소송을 제기하여 그린벨트 해제 또는 정부 보상을 요구한 것이다. 헌법재판소는 1998년 그린벨트가 합헌이지만 일부 위헌의 소지가 있다고 판결하면서, “토지를 기존의 목적으로 사용할 수 없게 된 소유주에 한해서는 국가가 책임지고 그린벨트 구역을 매입해줄 필요가 있다”며 처음으로 매수청구권을 구체화했다(매일경제 1998). 현재 문화재보호법 83조에 따르면 문화재 발굴 사업 등으로 주민 보상이 필요할 때의 가이드라인으로 토지보상법을 들고 있다. 그러나 풍납토성의 경우 행정 당국이 문화재 보호구역 설정 후 아무 조치도 취하지 않는 상태가 장기화하고 있어 주민은 그저 동결 상태로 꼼짝할 수 없는 것이 현실이다. 이는 행정 당국의 구체적인 행위나 사업으로 말미암은 손실에 대해서만 보상을 규정하는 토지보상법 및 문화재보호법의 허점이라 할 수 있는 부분으로, 추가 입법 절차가 권장된다.

(3) 기대효과

문화재보호법 개정으로 문화재 발굴 조사에 대한 인식을 개선하고 명확하지 않았던 부담 배분을 더욱 확실히 할 수 있을 것으로 기대된다. 무엇보다 재산상의 피해를 입고도 조치를 취할 수 없었던 주민 측이 반론할 수 있는 조항을 포함함에 따라 갈등 장기화를 막고 규정에 따른 문화재 관리를 확대할 수 있을 것으로 보인다.

2. 협상 진행 단계

1) 제안배경

협상은 일종의 행동경제학적 게임이다. 크로포드(Crawford 2016)에 따르면 플레이어가 무한반복 협조게임에서 상호 간의 소통과 협력을 통해 신뢰를 확인하는 과정을 거치면 죄수의 딜레마를 극복하는 결과를 도출할 수 있다. 즉, 반복되는 협상을 통한 협상 당사자 간 상호작용으로 ‘장기적 관계’가 형성되면 신뢰가 축적되고 모두의 협상 이익이 커진다. 샬리(Sally 2004)는 개인은 상대의 선호를 고려하여 자신의 선호를 결정하는 ‘사회적 선호(social preference)’를 가지며, 이에 기반한 생산적인 협상이 오랜 기간 동안 이루어지면 협상 당사자간 사회적 거리를 줄여나갈 수 있다고 하였다.

위와 같은 연구 내용을 고려할 때, 민관 간 신뢰수준이 매우 낮음과 소통의 장의 부재로 인해 갈등이 고착화된 풍납동 사례를 해결하기 위해서는 소통을 통해 신뢰수준을 제고할 수 있는 지속적인 협상이 필요하다. 이것이 갈등 해결의 시작이 될 것이다.

2) 내용

(1) 협상당사자

협상당사자는 협상에 참여하는 사람이기 이전에 한 개인으로서 ‘정의의 법을 어기지 않는 한(the law of justice)’ 자기이익추구와 타인의 행복을 고려하는 상호성을 갖는다.

애덤 스미스가 제시한 자기이익추구(own interest)는 이기적(selfish)인 행위가 아니라 사회를 발전시키는 동인이며, 이는 ‘인간이 사회에 대하여 타고난 애정, 같은 인간에 대한

동류의식'에 기반한 공감을 전제로 한 정당한 행위이다. 풍납동 갈등의 이해관계자들도 기본적으로 자기이익추구의 특성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이들은 무조건적으로 개인의 이익만을 추구하는 이기적인 특성이 아니라, 합리적 근거에 기반하여 자신의 이익을 극대화하려는 특성을 갖는다. 민은 자신의 주거권 보장이라는 헌법상 권리를 수호하기 위하여 협상에 임할 것이고, 관은 국가의 유산인 문화재를 보존하고 헌법상 명시된 인간다운 생활을 국민들에게 보장하기 위하여 협상에 임할 것이다(조주은 2018).

멜조프와 고프닉(Melzof and Gopnik 1998)에 따르면, 뇌과학적 관점에서 볼 때 인간의 뇌는 자신과 타인을 연결하는 구조로 이루어져있고, 경제학적 관점에서 게임이론에 따르면 자신의 효용에는 타인의 효용이 반영된다. 즉, 인간은 인간으로서 존재하게 되는 순간부터 타인의 행복을 자신의 행복에 반영하는 상호성을 가지는 심리학적 특성을 가지는 것이다. 상호성은 위의 자기이익추구 특성과는 모순되는 것처럼 보이지만, 자기이익추구 특성 역시 공동체에 대한 애정에서 비롯되는 것임을 고려할 때, 두 가지 특성은 상통한다. 풍납동 갈등의 이해관계자들도 상호성의 특성을 가지고 있다고 볼 수 있다. 이들은 더불어 살아가는 공동체의 행복을 꾀할 수 있는 이익을 추구하고자 한다. 온건파 민은 도시재생을 통해 주거지를 개선하여 풍납동 주민공동체가 쾌적한 보금자리에서 살 수 있기를 원하고, 강경파 민은 하루 빨리 재개발을 통해 모두에게 안정적인 주거지가 마련되기를 원하고, 관은 대한민국이라는 국가의 미래가치인 풍납토성의 정체성과 역사를 지킴으로써 헌법에 의거하여 국민들의 '문화 영역에 있어서 각인의 기회를 균등히 하고'자 하는 입장을 갖는다.

한편 이소연·박지혜(2020)에 따르면, 협상당사자들이 이기적 동기보다 협동적 동기를 가지고 협상에 임할 때 협상이 원활하게 이루어지고 모두가 만족하는 win-win적 협상결과를 만들어낼 수 있다. 이기적 동기는 자신만의 이익을 극대화하려는 것인 반면, 협동적 동기는 모두의 이익을 극대화하려는 것으로 상대에 대한 높은 신뢰에서 비롯된다. 풍납동 갈등에서 이해관계자들은 서로에 대한 신뢰수준이 매우 낮은 상태이므로 협상이 진행될 경우 협동적 동기보다는 이기적 동기가 발현될 가능성이 더 높다. 즉, 협동적 동기가 원활한 협상으로 이어질 만큼 강력하게 발휘되기 어려운 상황이다. 따라서 협상에 이르기 전 앞서 제시한 민관 협력 홍보 캠페인, 주민의견 실질화 제도, 주민집단 내 의견 필터링 절차 등을 통해 소통함으로써 신뢰수준을 어느 정도 제고시키고, 사안의 해결 난이도에 따라 여러 차례의 협상을 거침으로써 신뢰수준을 더욱 끌어올려 협동적 동기가 점차 강력하게 발휘될 수 있도록 노력해야 한다. 그렇다면 가장 해결하기 어려운 사안에 대한 협상도 원활하

게 이루어지고 win-win적 협상결과에 도달할 수 있을 것이다.

한영위·박호환(2005)에 따르면, 협상은 '상대방과 함께 성과를 창출해야 하는 작업'이므로 개인의 특성이 협상결과에 영향을 미치기 때문에 협상당사자를 선정하는 방식에 있어서도 개인의 특성에 기반한 정확한 기준이 마련되어야 한다. 한영위·박호환(2005)의 실험 결과에 따르면, 쌍방의 성실성 수준이 높을수록 협상의 합리적인 계획과 실행은 물론, 마무리에 가장 만족할만한 수준의 영향력을 미칠 수 있다. 따라서 풍납동 갈등에서도 협상당사자를 선정하는 하나의 기준으로 성실성을 고려해야 한다. 성실성을 가진 사람은 규율을 잘 지키고 주어진 목표에 몰입하여 책임감을 가지고 맡은 일을 수행한다. '풍납동 문제 해결을 위해 지금까지 노력을 해온 바가 있는가?', '시간과 비용이 많이 드는 협상에 대한 자기희생의지와 봉사정신을 갖는가?' 등이 성실성을 판단하는 척도가 될 수 있을 것이다.

(2) 협상과정

풍납동 갈등에서 신뢰부족의 문제는 갈등 고착화의 주요 원인임은 명백하다. 신뢰수준을 높이는 방법으로는 협상이 있으며, 동시에 높은 신뢰는 협상의 가장 중요한 성공요인이기도 하다. 즉 협상과정에서 어떻게 신뢰수준을 점차 높일 수 있는지에 대한 방법이 성공적인 협상의 결정적인 영향을 미칠 것이다. 그 방법으로서 본 연구는 협상당사자들 간 협상가능영역을 탐색하여 합의에 용이한 사안부터 협상하는 경험을 축적하는 것을 제안한다.

조주은(2018)에 따르면, 협상을 준비하는 과정에서 자신의 협상가능영역(Zone of Possible Agreement)를 탐색하는 것은 물론, 상대의 협상가능영역을 탐색하는 것이 협상의 성과에 지대한 영향을 미친다. 협상의 결렬이라는 최악의 결과보다는 win-win적 합의라는 최선의 결과를 도출하기 위하여 서로의 협상가능영역을 탐색하여야 한다. 협상가능영역이 존재함에도 불구하고 존재하지 않는다고 생각하거나 win-set을 찾지 못하면 협상 자체가 성립하지 않거나 협상이 결렬되어 전체의 협상이익이 손실되는 결과를 낳는다.

특히 풍납동 갈등은 이해관계가 복잡하고 주민들 내부에서도 입장의 차이가 존재하여 상당히 복잡한 협상구조를 가지게 되므로, 시간과 비용이 낭비되지 않도록 협상가능영역을 파악하는 것은, 협상과정에 있어서 매우 중요한 단계이다. 다층적인 이해관계자들의 이면적인 입장까지 고려하여 협상가능영역을 파악해야 하는데, 이를테면 온건파 민의 경우 재개발이 가능하다면 도시재생 대신 재개발을 선호하는 강경파 민에 의지할 잠재적 가능성이 있다는 이면도 고려해야 한다는 것이다. 이렇게 내부적인 문제까지 고려하여 서로 간

협상가능영역을 탐구한다면 합의에 용이한 사안이 무엇인지 파악할 수 있다. 보상의 현실화 가능성이 왜 낮은가에 대한 문제부터 시작하여 각 사안마다 협상을 여러 번 거침으로써 신뢰수준을 차츰 높일 수 있다. 이렇게 하여 원활한 합의가 이루어질 수 있을 만큼 신뢰가 형성되면 최종 목표인 문화재 보존과 주민들의 주거권 보장 실현 방안에 대한 마지막 협상이 성공적으로 이루어질 것이다.

(3) 협상결과

프뤼트와 카네베일(Pruitt and Carnevale 1993)에 따르면 협상결과는 다음의 4가지로 분류된다. 한쪽의 협상당사자가 다른 협상당사자들보다 월등히 많은 이익을 취하는 '일방적 승리', 각 협상당사자들이 요구한 수준의 중간지점에서 합의를 하는 '타협', 협상당사자 모두에게 이익이 되는 'win-win적 합의', 협상당사자 중 일부가 협상을 그만두는 '협상결렬'로 구분할 수 있다. 성공적인 협상결과의 기준이 가장 큰 공동이익을 달성하는 것일 경우, 위의 4가지 중에서 win-win적 합의가 가장 큰 공동이익을 달성하는 협상결과이다. 풍납동 갈등의 최종 협상 결과 역시 문화재 보존과 주민의 주거권 보장이 전제되는 win-win적 합의에 도달하는 것으로 마무리되면 좋을 것이라고 예상된다. 또한 도출된 합의안을 실행함에 있어서도 신뢰를 유지·발전시키고 협상의 유효성을 실현할 수 있는 방향으로 나아가야 할 것이다.

3) 기대효과

풍납동 갈등은 기본적으로 경제적 이해관계가 깊숙이 자리 잡힌 문제이다. 그래서 신뢰와 소통이 과연 경제적인 문제 해결에 영향을 미칠 수 있느냐에 대한 의문이 제기될 수 있다. 그러나 지금까지의 분석을 통해 풍납동 갈등은 소통을 통한 신뢰 제고가 선행되어야 경제적 문제 해결에 접근을 할 수 있는 갈등구조라는 점을 알 수 있었으며, 신뢰와 소통에 기반한 협상을 통해 경제적 문제까지 해결된 사례도 분명히 존재한다는 점을 고려했을 때, 본 연구에서 제안한 협상모델은 갈등 해결에 대하여 영향력을 가진다. 앞선 사례로 청계천 복원사업을 둘러싼 서울시와 상인 간 갈등과, 청주 원흥이 두꺼비 생태공원 조성을 둘러싼 환경단체와 토지공사 간 갈등을 들 수 있다.

서울시설공단에 따르면 청계천 복원사업은 낡은 구조물과 도로 등을 철거하는 단순한

토목공사가 아니라 자연과 공존하는 서울도심을 만들기 위한 개발 사업이었다. 서울시의 목표는 사업을 통해 자연환경복원과 삶의 질 향상, 역사문화 복원, 경제의 활성화, 지속가능한 발전의 구현으로 미래지향적 도시환경을 창출하고자 하는 것이었다. 하지만 이 사업이 큰 의의를 가지고 시작되었음에도 불구하고 그 이전에 관과 상인 간의 마찰이 있었다. 상인들은 도로를 철거할 경우 유동인구가 줄어들어 청계천 상권이 무너지고 생계가 어려워진다는 입장이었다. 이에 서울시와 청계천상권수호대책위원회는 협상을 시도하였고 성공적인 마무리에 이를 수 있었다. 박명현(2006)은 협상의 성공요인으로 상호신뢰의 형성을 들었다. 서울시는 청계천 상권에 대하여 정밀조사를 실시하고, 1년 동안 약 4,200회 정도의 상인 면담을 진행했으며, 상시 의사소통 채널을 가동하여 아주 유대적인 친분관계를 형성하였다. 이러한 진정성이 있는 소통을 통해 상호신뢰가 구축되었고, 협상당사자 모두에게 이익이 되는 합의안을 도출할 수 있었다.

청주 원흥이 두꺼비 생태공원 조성에 대한 갈등은 2003년 한 환경단체가 청주의 택지개발지구에서 두꺼비의 집단 산란지를 발견함으로써 시작되었다. 경제적 목적을 위해 택지개발의 진행을 원했던 한국토지주택공사와 환경 보호를 위해 택지개발을 막고자 했던 시민단체 간 갈등이었다. 박지혜·권성우(2016)에 따르면, 시민단체가 지속적으로 두꺼비 서식지를 모니터링하고, 생태공원과 생태문화관 조성에 시민단체의 의견이 공식적으로 반영될 수 있는 창구를 확보하는 등 민의 참여를 공식적으로 보장함으로써 민의 관에 대한 신뢰수준을 높게 끌어올린 덕분에 합의가 이루어질 수 있었다. 또한 양 당사자는 협상이 마무리된 후 합의 이행 과정에서도 신뢰를 바탕으로 협력관계를 유지해왔다. 이는 합의안을 마련하는 데 있어서도 신뢰의 중요성을 강조할 뿐만 아니라, 합의 내용을 이행하는 과정에서도 상호 신뢰의 공고함이 성공적인 협상을 판단하는 조건이 됨을 시사한다.

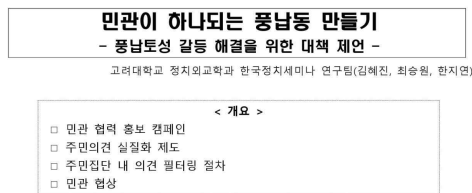
위의 두 사례가 보여주듯, 풍납동 갈등도 갈등 고착화의 근본적인 원인인 신뢰부족 문제와 소통의 부재 문제를 협상을 통해 해결할 수 있다. 또한 도출된 win-win적 합의안을 이행하는 과정도 협상을 통해 구축된 신뢰 덕분에 성공적인 마무리가 될 것이다. 나아가 이 경험은 앞으로의 민관 협력이 원활하게 이루어질 수 있는 밑바탕이 될 것이고, 본 연구의 최종목표인 “민관이 하나되는 풍납동”을 실현할 수 있을 것이다.

3. 제안 및 피드백

앞서 소개한 해결방안이 풍납동 문제에 조금이라도 도움이 될 수 있기를 바라며 관에 메일을 통하여 전달하였다. 각 해결방안의 제안배경, 내용, 기대효과를 “민관이 하나되는 풍납동 만들기”라는 제목의 4페이지 제안서로 간단히 정리하였다(그림9, 그림10 참고). 제안서는 풍납동 갈등과 관련된 이해관계자 중에서도 관에 해당하는 분들을 대상으로 전달할 것을 결정하였고, 서울시장 오세훈, 송파구청장 서강석, 문화재청 역사문화재과 담당자, 국회의원 김웅(송파구갑 당선자), 서울시의원 김규남(송파구 제1선거구 당선자), 송파구의원 김정열에게 전달하였다.

다만 ‘문화재보호법 개정’ 해결방안은 제안서를 보낸 후와 최종발표회 후 받은 피드백을 바탕으로 새롭게 마련한 것이므로 제안서에는 담지 못하였다.

조금 아쉽게도, 제안서에 대한 피드백은 문화재청 역사문화재과 담당자와 서울시의원 김규남으로부터만 받을 수 있었지만, 두 분께서 친절한 응답과 유의미한 피드백을 주셔서 감사한 마음을 가지고 피드백 분석에 임하였다.



- 제안배경
 - 1997년 풍납토성에서 처음으로 유물이 대규모 발견된 이후, 풍납토성 일대 사적지 매입을 위한 일원화된 보상 예산이 집행되지 않음에 따라 보상 집행이 장기화됨. 이에 더해 서울 부동산 가격 상승으로 보상지가 현실화도 어려워짐.
 - 본 연구팀은 풍납토성을 둘러싼 민관 갈등의 고착화 원인을 탐구하고자 김홍제 풍납동주민협의회회장을 대상으로 한 심층 인터뷰 진행 풍납동 주민설명회 참관, 문헌조사를 실시함. 그 결과 소통방식의 한계를 문제점으로 도출함.
 - 소통방식 개선을 통해 풍납동 갈등이 해결될 수 있는 환경을 조성 하자는 목표로, 풍납동에 필요한 변화에 관한 '민관이 하나되는 풍납동 만들기'를 제안함.

- 제안내용
 - 1. 민관 협력 홍보 캠페인
 - 배경
 - 풍납토성의 역사문화적 가치에 대한 주민집단 내 의견이 분열됨. 그 원인 중 하나는 재산권 회복을 위해 제개발을 요구하는 주민들의 전략적 선택. 이는 풍납동 갈등 고착화로 이어짐. 따라서 풍납토성의 역사문화적 가치에 대한 홍보를 통해 외부공론화의 필요성이 제기됨.
 - 기존의 홍보는 한성백제박물관 중심의 프로그램 기획이나 문화재

청이 제작 계획 중인 디지털 콘텐츠 등 주로 관 차원에서만 이루어짐. 풍납동 주민들은 홍보 주제에서 배제되어 풍납토성의 역사문화적 가치에 대한 내부 공론화조차도 달성되지 않음. 따라서 민관 협력 홍보 캠페인 추진이 필요함.

- 내용
 - 풍납동 시장 상인들, 인근 자영업자들과 제휴하여 풍납토성 홍보 이벤트, 캠페인 정기 개최, 온라인 플랫폼을 활용한 풍납토성 일대 산책로 및 골목 등 마을 홍보, 풍납토성 홍보 콘텐츠 공모전을 통해 외부의 관심 유도.
- 기대효과
 - 일반 국민들뿐만 아니라 풍납동 주민들의 풍납토성의 역사문화적 가치에 대한 긍정적 인식 확산
 - 인식 변화에 따라 원만한 협상에 이르는 방향으로 풍납동 주민 공동체의 속성 변화
 - 민관 협력 네트워크 마련을 통해 주민들과 주무관청 간의 관계를 협력적 관계로 전환 가능
- 2. 주민 의견 실질화 제도
 - 배경
 - '풍납토성보존및관리에대한특별법' 제5조 3항은 '문화재청장은 종합계획을 수립하고자 하는 경우에는 지역주민 및 전문가 등으로부터 의견을 듣고, 이를 반영하기 위하여 노력하여야 한다'고 명시하고 있으나, 실상은 형식적인 의견수렴에 그치는 경우가 대다수.
 - 내용
 - 문화재청, 서울시장, 송파구청이 보상 및 이·정주 대책, 도시재생 사업 계획 등을 진행하고자 할 때, 일정기간 동안의 공공토론 절차를 반드시 거치고 공공토론의 결과를 반드시 반영해야 하는 것으로 법적 개정이 이루어져야 함.
 - 공공토론 결과의 전문성, 적절성, 실현가능성 등을 담보하기 위해 공공토론 참여자 자격, 진행 주기 등의 규정도 마련해야 함.
 - 기대효과
 - 주민들의 의견이 공공정책에 반영될 수 있는 제도적 조건 조성

〈그림 9〉 제안서 중 1~2p

을 통해 민에 대한 관의 책임성 증대, 관에 대한 민의 불만 해소 및 신뢰 향상.

● 주민집단 내 의견 필터링 절차 마련

○ 배경

- 현재 풍납동 주민들 간의 소통을 담당하는 주요 매체는 인터넷 카페와 단체채팅방임. 이를 통해 형성된 여론은 비판적 검증을 거치지 않은 것이 대다수. 이러한 여론이 공식적인 논의의 장에서 공유될 경우, 민주적 토론과 합의가 이루어지기 어려움.

○ 내용

- 현재 활발히 운영되고 있는 인터넷 카페와 단체채팅방에서 주민 집단 내 서로 다른 의견을 자유롭게 교환하고 비판적으로 검증할 수 있는 시스템 마련.
- 주민대표가 의견 필터링 절차에 따라 검증된 여론만을 전달.

○ 기대효과

- 주민과 주민 간의 소통 증진.
- 극단적, 비현실적 요구가 필터링 절차에 의해 걸러짐으로써 감정적 싸움으로 변질 가능성 감소.
- 주민들 의견의 설득력 증가에 따라 관이 민의 의견을 정책 및 대안 수립에 반영할 유인 증가. 이는 양질의 협상과 소통에 있는 중요한 조건임.

● 민관 협상

○ 배경

- 민관 간 신뢰수준이 매우 낮으며 소통의 장이 거의 존재하지 않음에 따라 갈등이 고착화되어 왔음. 신뢰수준을 제고할 수 있는 지속적인 협상을 통해 소통의 장을 확대해 나가야 함.

○ 내용

① 협상당사자
- 민관 대표자는 협상당사자이기 전에 개인으로서 정의의 범을 어기지 않는 한 자기이익추구와 타인의 행복을 고려하는 상호성에 기반하여 입장을 설정했음을 확인할 수 있었음. 민의 일부는 도시재생을 통해, 다른 일부는 재개발을 통해 공동체의 주거권 보장을

원하며, 관은 국민들의 미래유산인 문화재 보존을 원함.

- 협동적 동기는 협상의 성공요인 중 하나이다. 그러나 현재 민관 간 신뢰수준이 현저히 낮은 상태이므로 약한 협동적 동기를 가지고 있음. 협상이라는 소통의 장이 지속적으로 마련되면 신뢰수준이 높아질 것이고 협동적 동기가 강해질 것. 이에 따라 협상은 점차 원활하게 이루어져 win-win적 합의에 도달할 것.

- 협상은 상대방과 함께 성과를 창출하는 작업으로 협상당사자의 성실성이 협상결과에 긍정적 영향을 미침. 협상당사자를 선정하는 기준으로 성실성이 포함되어야 함. 풍납동 문제 해결을 위해 지금까지 해온 활동들, 시간과 비용이 많이 드는 협상에 대한 자기희생의지와 봉사정신의 여부 등이 성실성을 판단하는 척도가 될 것.

② 협상과정

- 풍납동 사례에서 신뢰부족의 문제는 갈등의 주요 원인이므로 반복적인 협상을 통해 협상의 가장 중요한 성공요인인 신뢰를 제고해야함.

- 풍납동 갈등 해결의 궁극적 목표는 문화재 보존 및 주민들의 주거권 보장임. 협상당사자들이 서로의 협상가능영역을 탐색하고 합의에 용이한 사안부터 협상하는 경험을 거침으로써 신뢰수준을 차츰 높여갈 수 있을 것.

③ 협상결과

- 최선의 협상결과는 win-win적 합의에 이르는 것이며, 이로써 가장 큰 공동이익을 달성할 수 있음. 풍납동 갈등도 협상당사자 모두가 만족할 만한 합의를 도출하여 합의를 실행함에 있어서도 신뢰를 유지 발전시키고 협상의 유효성을 실현할 수 있는 방향으로 해결되어야 함.

○ 기대효과

- 민관 간 신뢰수준 제고를 통해 앞으로의 협력도 원활하게 이루어질 것으로 예상됨.

- 협상을 통해 성공적으로 합의안이 도출된다면 이를 이행함으로써 갈등의 근본적인 원인을 해소할 수 있고, 민관이 하나되는 풍납동을 실현할 수 있음.

〈그림 10〉 제안서 중 3~4p

○안녕하세요. 공부에 도움을 드리면 좋겠는데 특별하게 말씀드릴게 없네요.

○종합계획안 수립 관련하여 의견 수렴과정이고, 말씀주신것 처럼 주민 의견에 대해 실질적으로 소통, 검증, 협상을 위한 주민협의체를 송파구에서 구성 준비중에 있습니다.

주민 대표를 공개적으로 모집, 선정하여 다양한 해결방안에 대한 논의가 이루어질 것으로 기대합니다.

○참고로, 문화재는 문화재보호법 제3조에 원형유지를 원칙으로 명시하고 있는 것처럼 기본적으로 협상의 대상으로 바라보아서는 안된다고 생각합니다.

감사합니다.

〈그림 11〉 문화재청 역사문화재과 담당자 피드백 발췌

〈그림11〉에서 알 수 있듯이, 문화재청은 현재 종합계획안 수립과 관련하여 의견 수렴 과정에 있다. 본 연구에서도 2022년 5월 17일 ‘풍납토성보존관리종합계획안’주민설명회에

다녀온 바가 있고, 의견 수렴 현장을 목격하였다. 송파구청 측에서 답변을 받지 못했으나 문화재청의 답변을 통해 송파구청에서 주민협의회를 구성 계획 중에 있음을 알게 되었다. 주민협의회는 본 연구에서 제안한 해결방안 중 하나인 ‘주민의견 실질화 제도’ 및 ‘주민집단 내 의견 필터링 절차’가 절충된 내용과 비슷한 것으로 판단된다. 다만 문화재는 문화재보호법 제3조에서 원형유지를 원칙으로 명시하고 있는 것처럼 기본적으로 협상의 대상으로 바라보아서는 안 된다는 중요한 피드백을 얻었고, 협상 외에 다른 소통의 장을 고안해 볼 필요가 있음을 깨달았다.

안녕하십니까? 서울시의원 당선인 김규남입니다. 답장이 늦어서 너무 송구스럽습니다.
그리고 우리 풍납동에 대해서 애정어린 관심을 가져주셔서 감사합니다.

말씀하신 민관협력 홍보캠페인, 주민의견 실질화제도, 주민집단내 의견 필터링 절차, 민관협상의 내용은 굉장히 훌륭하다고 생각합니다.
특히 소통방식의 문제가 있는 것도 사실입니다. 앞으로 주민과 지방정부, 관이 활발히 소통할 수 있도록 노력하겠습니다.

조금 청언을 드린다면, 민관협력의 방점으로 보는 것도 좋지만, 현실적인 문제는 학계와 주민들의 갈등입니다.
얼마전 문화재청과 면담시에도 관에서는 학계와 주민들의 갈등이 개발이나 보존이냐의 문제를 결정짓지 못하고 있는 큰 요인이라고 하였습니다.
그리고 보고서들 워낙 잘 쓰셨지만, 협상당사자에 학계도 포함이 되면 좋을 것 같습니다^^

아래는 지난달 발표된 풍납토성 보존관리 종합계획입니다. 보고서 작성시 참고하시면 될 것 같습니다.
혹시 관련건이 아니어도 여쭙볼께 있으시면 언제든지 핸드폰으로 연락주세요~!
답장이 늦어서 다시한번 송구합니다.

〈그림 12〉 서울시의원 김규남 피드백 중 발췌

〈그림12〉에서 알 수 있듯이, 풍납1·2동 담당 서울시의원 김규남은 갈등의 주요 원인이 소통 방식의 문제임에 동의하였고, 본 연구에서 제안한 해결방안에 대해 긍정적인 입장을 밝혔다. 추가로 김규남 의원은 민관 간의 문제로만 바라보는 것에서 나아가, 학계에서 풍납토성을 왕궁 터로 인정하는가의 문제가 주민집단 내의 갈등과 관련되어 있으므로, 협상당사자에 학계를 포함시킬 것을 제안하였다.

이 부분과 관련하여 본 연구에서도 학계의 상반된 주장과 주민집단의 분열을 살펴본 바가 있었다. 온건파 민은 학계에서 풍납토성을 왕궁 터로 인정하는가의 여부와 상관없이 문화재이므로 보존할 필요가 있음을 인지하고 있고 도시재생을 통해 문화재보존과 주민들의 주거권 보장이 동시에 이루어져야 함을 주장한다. 그러나 강경파 민은 학계에서 풍납토성을 왕궁 터로 인정하지 않는다는 주장만을 근거로 삼아 문화재 자체로서의 가치를 무시하고 재개발이 시급함을 요구한다.

본 연구팀은 김규남 의원이 조연한 학계의 협상 개입 필요성보다는 주민 집단 내부의 협상을 통해 하나의 입장으로 모으는 것이 중요하다고 판단하였다. 확실한 증거가 없는 이상 왕궁 터라고 단언할 수 없는 것이 사학의 본래적 특성이므로 왕궁 터임이 밝혀지기까지는 굉장히 오랜 시간이 걸릴 것으로 예상되고, 왕궁 터가 아니라고 밝혀지더라도 문화재는 문화재 그 자체로서 존재 가치를 가지며 미래의 국가유산이므로 보존할 필요성이 무궁무진하다. 따라서 주민 집단 내부에서 온건파와 강경파가 적절히 입장을 조정하여 관과의 협상에 임하는 것이 훨씬 효율적인 갈등 해결 방향이라고 생각한다.

IV. 결론

본 연구는 한 학기 동안 풍납토성을 둘러싼 민관의 갈등 양상을 파악하고 해결방안을 고안하여 정책에 반영되기를 희망하며 관에 제안하였다.

풍납동 갈등의 이해관계자는 크게 온건파 민, 강경파 민, 관으로 나뉘고, 이들은 전략적 선택이론에 따라 주어진 한계 하에서 자신의 이익을 극대화하는 입장을 가지고 있었다. 온건파와 강경파 민 모두 보상 또는 주거권 보장을 원했지만 보상이 현실적으로 어려워지는 한계에 직면하게 되어 주거권 보장을 목표로 삼고 있고, 관은 보상을 해주기에 터무니없이 부족한 예산 한계에 직면하여 문화재를 보존하면서 주민들의 주거지를 개선해줄 수 있는 도시재생을 해야 한다는 입장을 취하고 있다. 이와 더불어, 민은 문화재의 가치를 인정하고 도시재생을 주장하는 온건파와 문화재의 가치를 무시하고 재개발을 주장하는 강경파로 분류할 수 있다.

이렇게 충돌하는 이해관계를 가진 세 당사자들 간 갈등이 약 20년의 시간동안 지속된 원인을 주민자치위원장과 인터뷰 및 문화재청 주최 주민설명회 참관을 통해 규명한 결과, 서로에 대한 신뢰 부족과 소통 부족이 주요 원인이라고 판단하였다. 주민집단 내에서 강경파가 온건파에 비해 우세하였고 온건파의 강경파 편승 가능성이 있으므로 민 내부에서조차 원활한 소통이 이루어지기 어렵다는 점, 하나의 사안을 분담하여 처리하는 행정상 구조와 공무원의 잦은 부서 이동으로 인해 관의 문제해결 의지가 부족하고 민의 관에 대한 신뢰수준이 낮다는 점, 민관의 소통방식은 매우 미성숙하고 일방향적이라는 점이 갈등 고착화의 원인이었다.

그래서 이 원인들을 해결하기 위한 방안 4가지를 고안하였다. 첫째, 풍납토성의 역사·문

화적 가치에 대한 긍정적 인식을 확산시키고 민관 네트워크를 구축할 수 있는 ‘민관 협력 홍보 프로젝트’이다. 둘째, 관이 주민의견 수렴 과정에서 공공토론을 거치고 그 결과를 반영하도록 하는 ‘주민의견 실질화 제도’를 법적으로 명시하는 것이다. 셋째, 서로 다른 의견의 자유로운 교환과 비판적 검증이 이루어진 후의 여론이 주민대표에게 전달되도록 하는 ‘주민집단 내 의견 필터링 절차’이다. 넷째, 문화재뿐만 아니라 주민도 보호할 수 있는 방향으로의 ‘문화재보호법 개정’이다. 다섯째, 신뢰수준을 제고하고 소통이 원활하게 이루어질 수 있는 ‘민·관 협상’이다. 이러한 해결방안들은 모두 민관 상호간 신뢰를 제고하고 소통을 원활하게 할 수 있다는 공통점을 갖는다.

위의 해결방안을 서울시장 오세훈, 송파구청장 서강석, 문화재청 역사문화재과 담당자, 국회의원 김웅(송파구갑 당선자), 서울시의원 김규남(송파구 제1선거구 당선자), 송파구의원 김정열에게 4페이지 분량의 제안서로 정리하여 전달하였고, 문화재청과 서울시의원으로부터 긍정적인 답변과 일부 조언을 얻을 수 있었다.

본 연구의 의의는 신뢰와 소통 부족이라는 갈등의 고착화 원인을 꼬집어내어 학생이라는 제3자의 관점에서 원인을 해결할 수 있는 방안을 제시하였다는 점이다. 또한 이러한 해결방안들은 비슷한 유형의 다른 공공갈등에 대해서도 충분히 적용 가능한 방안이 될 것이다. 그러나 연구과정에서 문화재청, 서울시청, 송파구청 대상 인터뷰가 불발되어 연구가 주민 대상 인터뷰와 주민설명회 참관 및 2차 자료에 근거할 수밖에 없었다는 점, 제안서에 대한 피드백을 모두 받지 못했다는 점, 문화재가 협상의 대상이 되어서는 안 된다는 기본 전제를 뒤늦게 깨달았다는 점, 경제적 문제를 신뢰와 소통에 기반한 방식으로만 해결하려고 한 점이 연구의 한계로 남아 아쉬웠다.

끝으로 본 연구가 “민관이 하나되는 풍납동”이 실현되는 데 조금이라도 도움이 된다면, 하는 작은 소망을 가져본다.

참고문헌

- 권경득·임동진. 2017. “한국의 공공갈등 발생현황 및 해결방법에 관한 연구.” 『한국정책학회보』제26권 제2호, 167-200.
- 김창수. 2020. “공공갈등 조정의 성공조건: 구포가축시장 갈등 조정 사례의 분석.” 『지방정부연구』 24(3), 47

- 박명현. 2006. “청계천복원사업에서 서울시와 상인간 협상의 성공요인 고찰.” 『협상연구』제12권 제1호, 3-50.
- 박주민. 2014. “공공갈등 예방과 해결을 위한 새로운 입법적 모색.” 『민주법학』 54(0), 275-316.
- 박지혜·권성우. 2016. “환경보전과 개발, 두 평행선의 만남: 청주 원흥이 두꺼비 생태공원 조성 갈등 해결 사례.” 『한국협상학회』 제19권 2호, 5-31.
- 오세탁. 1997. “문화재보호법과 그 문제점.” 『문화재』 제30권. 31-44.
- 우성기. 2011. “문화재의 지속가능한 보호를 위한 법제의 개선방안.” 『행정법연구』 제31호. 1-22.
- 이소연·박지혜. 2020. “협상자의 사회적 동기의 역할: 협상자의 기만 행동 의도에 미치는 사회적 동기와 신뢰의 효과.” 『한국협상학회』제23권 2호, 31-51.
- 임혁백. 1990. “한국에서의 민주화 과정 분석.” 『한국정치학회보』 제24권 제1호. 51-77.
- 조주은. 2018. “통합적 협상모델에 기반한 사회적 합의 방법론의 적용 - 청년실업과 노인빈곤 문제에 대한 구조적 접근을 중심으로.” 『한국협상학회』제21권 2호, 1-71.
- 진보라·이상호. 2018. “관광자원봉사자의 Sns 홍보과정에 대한 근거이론적 접근 - 대학생 Sns 관광홍보 서포터즈를 대상으로 -.” 『관광학연구』 42(5), 97.
- 한영위·박호환. 2005. “Win-Win타결에 협상인의 성격과 갈등해결스타일이 미치는 영향에 관한 탐색적 연구.” 『협상연구』제11권 제2호, 85-110.
- Crawford, V. P. 2016. “New Directions for Modeling Strategic Behavior: Game-Theoretic Models of Communication, Coordination, and Cooperation in Economic Relationships.” *Journal of Economic Perspectives*, Vol.30 No.4.
- Pruitt, D. G., Carnevale, P. J. 1993. “Negotiation in social conflict.” Pacific Grove, CA: Brook/Cole.
- Sally, D. F. 2004. “Game Theory Behaves.” *Marquette Law Review*, Vol.87.
- Gopnik, A., Meltzoff, A. N. 1998. “Words, Thoughts, and Theories”. MIT Press.
- 김성민. 2015. “국회의원 박인숙, 「풍납토성 보존 및 주민대책 정책간담회」 개최.” 『시사매거진』. <http://www.sisamagazine.co.kr/news/articleView.html?idxno=212627>.
- 김영윤. 2019. “노승재 부위원장, 풍납동 한가람로 도로개설 주민간담회 개최.” 『아시아타임즈』. <https://www.asiatime.co.kr/244722>.
- 매일경제. 1998. “그린벨트 위헌결정 의미와 배경.” <https://mk.co.kr/news/economy/view/1998/12/87106/>
- 이대우. 2018. “노승재 서울시의원, 문화재청장 면담 ... 풍납토성 이주대책 요청.” 『시민일보』. <http://www.siminilbo.co.kr/news/articleView.html?idxno=594809>.
- 정석환. 2021. “서울 풍납·불광동도 “도시재생 폐기” 합류.” 『매일경제』. <https://www.mk.co.kr/news/realestate/view/2021/04/376494/>
- 최영창. 2003. ““풍납토성 보존” 물거품 되나.” 『문화일보』. <https://n.news.naver.com/mnews/article/021/0000042447?sid=103>

문화재청. 2022. 풍납토성 보존·관리 종합계획(안) 및 보존·관리구역 지정(안).

서울시설공단. <https://www.sisul.or.kr/>.

서울열린데이터 광장. 2022. 서울시 주민등록인구 (연령별/동별) 통계. <http://data.seoul.go.kr/dataList/10727/S/2/datasetView.do>.

통계청. 2022. 주민등록인구현황 : 행정구역(읍면동)별/5세별 주민등록인구(2011년~). <https://c11.kr/10gm0>.

광화문을 다시 시민에게:

시위 소음 문제 해결을 위한 공동체 조성안

이승민 · 이재환 · 이정환 · 정대영

I. 서론

1. 연구동기
2. 연구대상

II. 연구 배경

1. 동네민주주의
2. 집시법 시행과 문제점
3. 광화문 내 시위 문제 주민행동
4. 광화문 주민 인터뷰

III. 해결방안 모색: 주민특별위원회

1. 주민특별위원회의 필요성
2. 주민특별위원회의 세부 구성
3. 지방선거 후보자 및 당선자 제언과 조례 제출

IV. 결론

I. 서론

1. 연구동기

광화문은 시민들의 정치적 의사 표출을 위한 공공의 장으로 기능해왔다. 헌정 이래 4.19 혁명부터 6월 민주항쟁까지 대한민국 정치사의 중대한 변동의 한 복판이었으며, 2000년대부터는 광화문이 공공 의견 표출의 장으로 기능해왔다. 2004년 대통령 탄핵 반대 시위부터 2017년 촛불집회와 태극기 집회까지, 광화문의 광장정치는 더욱 활성화되어 왔다. 그러나 이런 광장 정치의 활성화는 광화문이라는 공간을 정치 대결의 장으로만 기능하도록 변모시켰다. ‘광화문의 정치화’는 공간의 의미를 제한하여, 시민 생활 영역과 괴리되었고, 이 과정에서 종로구 주민 등 실제 광화문을 삶의 공간으로 영유하는 시민들의 의견은 위축되기도 하였다.



〈사진 1〉 현재 광화문 광장의 시위 양상
출처: 3월 26일 광화문 광장의 모습, 직접 촬영

사진에서 보다시피, 2022년 현재에도 매주 토요일마다 광화문 광장은 정쟁의 공간으로 변화하며, 광장 곳곳에서 통행이 제한되며, 오후 내내 소음을 발생시킨다.

또한 여러 차례에 거친 시민 간담회에도 불구하고 시위 소음 대책이 세워지지 않은 채 광화문 확장 공사가 단행되는 등, 시민들의 의견이 중앙정치에 의해 묵살된 것이다. 이런 광화문의 모습은 광화문을 향유하는 시민들과 주민들의 '동네 민주주의'가 사회 분열과 정치 담론에 의해 파괴된 결과이기도 하다. 이런 문제 의식하에, 우리는 다시 동네 민주주의의 관점에서, 광화문 광장의 시위 소음 문제를 해결하기 위한 주민들의 노력과 이것이 어떻게 반영되어 왔는지 검토하고, 나아가 위축되어왔던 시민 참여 문제의 해결방안을 모색하여, 이를 지방 선거 공약과 조례 제출, 공론화 등의 방식을 통해 극복하고자 한다.

2. 연구대상

본 연구는 광화문 광장의 집회 시위 소음 문제가 광장의 거주주민에게 끼치는 문제점과 이러한 지역 문제에 대해 주민의 의견이 전달되지 못한 이유를 종합적으로 파악하고, 나아가 이에 대한 해결책을 모색하여 제시하는 것을 목적으로 한다. 따라서, 광화문이라는 공간과 시위, 집회 참가자와 생활, 거주 주민 등 이해관계자, 그리고 현행 집회, 시위 소음 문제를 연구의 대상으로 한다. 첫째, 광화문이라는 공간의 의의와 시위 소음 문제의 현황을 소음으로 인해 직접적인 피해를 입고 있는 종로구 거주 주민과, 광화문 광장이 삶의 터전인 상인을 중심으로 분석한다. 광화문에서 일어나는 집회, 시위 양상을 직접 살펴보고, 시위 소음이 주민들의 삶에 어떤 영향을 끼치는지 종합적으로 분석해볼 예정이다. 둘째, 현행 집시법이 시위 소음 문제에 대한 대응 방식을 조사하고, 주민들의 집단행동을 특히 지난 2019년 서울시 광장문화포럼 등 광화문 광장 재조성 과정과 관련하여 조사하고, 당시 시민 행동의 한계점을 조사한다. 셋째, 조사를 토대로 광화문에서의 동네 민주주의와 연계한 대안을 탐색하여 이를 지방선거 후보자에게 제언하고, 지방선거 이후에도 주민 조례 제출과 공약 공모에 제출한다. 또한 오마이뉴스 등 언론 매체를 통해 시위 소음 문제와 주민 행동 미비의 공론화를 모색한다.

II. 연구배경

1. 동네 민주주의

본 레포트의 목적은 궁극적으로 ‘동네 민주주의를 통한 광화문 광장의 시위 소음 문제 해결’을 목표로 하고 있다. 해결 방안을 본격적으로 찾기에 앞서 본 레포트는 우선적으로 동네 민주주의에 대한 정의와 모델을 분석해서 이를 광화문의 사례에 어떻게 적용할 수 있는지에 대한 선행 연구를 진행할 것이다. 용어들의 사전적 정의는 「동네 민주주의 개념과 적용 연구」를 따른다. 동네 민주주의의 사전적 정의는 주민들이 주체가 되어 정치 제도(행정, 입법)와 함께 지역적, 국가적, 세계적으로 연결될 수 있는 지역의 일상의 문제들에 대해 대의제 선거뿐만 아니라 일상적으로 자발적 참여와 자치를 통해 민주주의와 삶의 질을 향상시키는 제도와 과정이다(이태동 등 2018).

‘일상’의 문제를 다루는 것은 다른 민주주의 제도와 달리 동네 민주주의가 가지고 있는 가장 큰 무기이다. 사실, 동네에서 벌어지는 미시적인 일상의 문제는 대의민주주의 체제의 제도권 정치에서 효과적으로 다루기 힘든 문제이다. 거시적인 차원에서의 지방자치단체나 지역구 국회의원 등의 정치기관이 세세한 ‘동네’ 수준의 현안을 모두 파악하고 주민들의 의견을 항상 수렴하기에는 여러 제약이 따르기도 한다. 광화문 광장의 사례 역시 마찬가지이다. 어떠한 시위가 일어났는지에 대해서만 주목하게 되고, 시위로 인해서 생기는 소음과 인근 주민들의 피해에는 상대적으로 주목도가 떨어진다. 일상이 되어버린 소음 문제를 돌아보고 해결책을 강구하는 것은 동네 민주주의의 방식을 통해 해결하는 것이 효과적일 수 있다는 것이다. 그 뿐 아니라 동네 민주주의는 ‘자발적 참여와 자치’를 통해서 이뤄진다는 측면에서 큰 강점을 지니고 있다. 문제해결을 수직적인 의사결정이 아닌 이해관계를 가진 당사자들이 자발적으로 참여하여 동네의 현안을 협의를 통해 해결한다. 복잡·다원화된 현대 사회에서는 한 현안에도 여러 이해관계 당사자들이 개입되어 있고 이에 따라 갈등이 발생하기 쉽다. 광화문 광장의 사례에 동네 민주주의를 적용한다면 이해 당사자는 인근 거주민, 주변 상인, 시위 참가자들 등이 될 수 있다. 동네 민주주의를 통해 이해 당사자들 간의 자발적 참여와 조율을 통한 소음 문제 해결은 풀뿌리 민주주의가 확산될 수 있는 좋은 기회가 될 것이다.

2. 집시법 시행과 문제점

1) 집회 소음 규제의 목적

우리나라에서는 집회의 자유를 헌법 제21조 1항으로 보장하고 있으나, 집회가 초래하는 소음은 과도할 경우 인근 주민들의 환경권, 즉 ‘건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리’(헌법 제35조)를 침해할 수 있으므로 우리나라는 일정 소음 이상의 확성기 등의 사용을 제한하는 ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제14등을 통해 최소한의 범위에서 집회의 자유를 제한하고 있다.

2) ‘집회 및 시위에 관한 법률’ 제 14조

집시법 제14조는 집회 또는 시위의 주최자가 확성기, 북, 징, 팽과리 등의 기계·기구를 사용하여 타인에게 심각한 피해를 주는 소음을 발생시키는 것을 금지한다. 관할경찰관서장은 집회 또는 시위의 주최자가 기준을 초과하는 소음을 발생시켜 타인에게 피해를 주는 경우 기준 이하의 소음 유지 또는 확성기 등의 사용 중지를 명하거나 확성기 등의 일시보관 등 필요한 조치를 할 수 있으며, 명령에 불응하는 경우 6개월 이하 징역 또는 50만 원 이하 벌금·구류·과태료 처분이 가능하다. 동법의 대통령령에서는 확성기 등의 기준을 구체적으로 명시했다. 비교적 최근인 2020년 9월 1일 개정된 시행령은 확성기 등의 소음 기준을 더 강화했다. 우선 야간과 심야를 구분하여 시간대를 세분화했고, 심야 시간대 주거지역, 학교, 종합병원의 소음 기준도 강화하였다. 또한 최고소음도 제한을 도입했다. 기존 10분 간 평균값을 측정하는 ‘등가 소음도’ 기준에서는 큰 소음을 반복하면서 강도를 조정해 평균값을 넘지 않게 악용하는 문제가 있어, 최고소음도 기준에서는 1시간 내 최고소음이 3차례 이상 75~95dB을 넘지 않도록 규제된다.

3) 집회 소음 문제의 법률적 해결이 지닌 한계

개정된 시행령은 실효성이 낮다는 비판을 받는다. 소음피해가 접수되는 건수에 비해 실제 수사로 이어지는 경우가 드물고, 피해를 입증하기도 쉽지 않다는 것이다. 실제로 2020년 8월 경찰에 접수된 집회·시위 소음 민원은 1290건이었지만 2021년 6월엔 3187건으로 급증했다. 민원 중 대부분은 소음 문제에 관한 내용이었으나, 집시법을 통한 해결은 한계를 드러내고 있다. 일부 악의적·조직적인 집회는 경찰이 출동하면 음량을 일시적으로 줄이

거나 확성기 방향을 돌리는 등 소음 기준을 교묘하게 회피한다. 이런 경우 소음기준의 강화나 최고소음도 같은 각종 법적 규제들은 무용지물이 되어버린다. 집회 규제를 지속적으로 강화해도 일부 악성 시위집단들은 규제의 허점과 공권력의 공백을 노려 소음 문제를 일으키는 양상이 계속되는 상황이다. 이는 지역 내 집회 소음문제가 법적 규제 강화가 아닌 다른 차원에서 접근해야 한다는 점을 시사한다.

3. 광화문 내 시위 문제 주민행동

1) 2019년 광화문 재조성 관련 주민 행동

2017년 8월에도 시위 소음 문제에 대해서 주민들의 소규모 집단행동이 나타나긴 하였으나, 본격적인 집단행동이 나타난 것은 2019년이다. 2018년 4월 박원순 시장의 광화문 재조성안이 발표되자, 광화문 인근 주민들은 즉각 집단행동에 돌입하였다. 당시 제기된 초기안은 현재 진행중인 안과 같이 왕복 10차선 도로를 6차선으로 줄이고, 광화문 삼거리를 줄이자는 내용을 담고 있었는데, 교통, 소음 문제에 대한 해결책이 전혀 포함되지 않아 주민들의 거센 반대가 나타났다. 특히 지난 2016년 대법원을 통해 효자동 파출소까지 시위가 허용되면서, 종로구 주민들은 기존보다 더 심한 시위 소음에 시달리고 있었으며, 주중 내내 시위 소음 문제에 시달리고 있던 상황이었다. 광화문 광장이 조성안대로 확대된다면, 해당 공간이 특정 단체들의 집회, 시위 공간으로만 이용될 가능성이 높았고, 이로 인한 소음 문제에 대한 대책이 존재하지 않았다. 이렇게 서울시가 주민들의 의견을 적절히 반영하지 못하고 광화문 광장 재개편을 추진하자, 2019년 2월 종로 주민들이 반대 서명을 진행하였으며, 같은 해 7월에는 계속되는 시위에 대한 반대 청원이 제기되기도 하였다. 8월 28일 서울 청운 효자동, 사직동, 부암동, 평창동 집회 및 시위 금지 주민대책위원회의 주도로 청운 효자동 주민센터에서 주민총회와 함께 시위 금지를 요구하는 침묵시위를 단행하였다. 이에 박원순 시장은 2019년 11월 1일부터 종로구 삼청동, 사직동에서 주민토론회를 주최하여 의견을 청취했다(김지현 2019).

이어 11월 27일에 경복궁 고궁박물관에서 <새로운 광화문 조성 3차 토론회>를 주최하여, 주민들의 참여 아래 서울시의 입장과 주민 대표간 토론을 진행하기도 하였다. 그러나 2020년 코로나 19 상황이 시작되며 대면 토론회를 통한 주민 의견 수렴이 흐지부지되고, 서정협 권한 대행, 다시 오세훈 시장으로 서울시장이 교체되는 동안 광화문 광장 재조성

프로젝트는 그대로 진행되어, 결과적으로 집회 시위 확대와 소음 문제에 대한 어떠한 고려 없이 진행되게 되었다.

2) 2019~2020년 신교동 맹학교 학부모 집단행동

광화문 광장의 시위 소음 문제는 거주주민만이 아니라 생활주민에게도 고충이었으며, 특히 청운 효자동에 위치한 맹학교 학생들과 학부모들에게 치명적인 문제였다. 맹학교 학생들은 특성상 소리 문제에 매우 민감할 수밖에 없으며, 이들에게 소음 문제는 생존과 직결된 문제이기도 하다. 학습권만이 아니라 이동권과 같은 기본적인 문제에 대해서 침해받기 때문이다. 2020년 2월 8일, 장애학생의 학부모들이 태극기혁명국민운동본부의 행진을 저지하며, 직접적인 충돌이 나타나기도 하였다. 또한 전직 맹학교 교사가 참여연대에 칼럼을 기고하여, 장애인의 학습권, 생활권 침해 문제에 대한 해결을 호소하였다(양만석 2020).

이들의 행동은 맹학교 인근 범투본의 시위 금지와 2020년 11월 영부인의 맹학교 방문으로 이어졌지만, 결과적으로 맹학교 인근에서의 산발적인 시위에 대한 해결책은 내놓지 못하였다.

3) 한계와 시사점

두 집단행동은 각각 광화문 재조성 공사와 인근 집회 문제에 의하여 발생하였으며, 특히 광화문 일대를 직접적으로 향유하는 주민과 시민들이 주체가 되었다는 점에서 의의를 지닌다. 그러나, 결과적으로 광화문 재조성 문제는 집회, 시위 문제에 대한 방안 없이 공사에 돌입하였으며, 시민들의 집단 행동은 큰 영향을 끼치지 못하였고 시정의 변화에도 불구하고, 매몰비용의 이유로 광화문 재조성 사업은 원안 그대로 진행되고 있다. 마찬가지로 신교동 맹학교 학부모 집단행동의 경우, 장애인 학생들의 생존권과 직결되는 심각한 문제에도 불구하고 집회, 시위에 대해 즉각적인 효과를 거두기 어려웠다는 점에서 여전히 한계를 지닌다. 두 사례는 동네 민주주의의 실현에 있어서 특정 안전에 대한 임시적인 대응 방안 방식으로는 가시적인 효과를 거두기 어려움을 보여준다.

4. 광화문 주민 인터뷰

1) 신교동 거주 주민 인터뷰

광화문 광장에서의 시위 소음 문제의 현황을 파악하고, 또한 이를 해결하기 위한 주민 행동이 어떻게 이루어졌는지 확인하기 위해, 우리는 두명의 주민에 대한 대면 인터뷰를 진행하였다. 첫번째 인터뷰 대상은 현재 신교동에 거주하고 있는 대학생 주민 김OO씨로, 약 10여년간 초등학교부터 고등학교까지 다니며, 시위 문제의 변화 양상을 지켜보았고, 현재도 대학까지 통학하며 시위 문제에 대해 다양하게 인식하고 있었다.

김OO씨가 가장 강조한 것은 교통 문제였는데, 특히 2014년 세월호 당시 경복궁역 -청와대 방향 양 도로가 점거되어 통행 자체가 불가능해졌던 것, 촛불집회 당시 매주 대규모 집회가 열렸던점, 그리고 주기적으로 열리는 철야 집회 등을 제시하였다. 소음 문제의 경우, 이사 온 당시부터 지속적으로 문제화되었는데, 10여년간 매번 시달리다보니 일상화된 수준이라는 점을 서술하였다. 특히 심할 때에는 창문을 닫아도 소음이 뚫고 들어온다는 점을 강조하였다. 즉, 가족을 비롯한 인근 주민들은 특정 시간대에 소음이 발생하고, 집중 등 일상 생활이 불편한 것을 이미 당연시하고 있었다는 것이다.

여러 차례 진행된 주민 행동에 대해서, 본인을 비롯한 가족의 인식이 전무했다는 점을 확인할 수 있었다. 간혹 경복고등학교 방향 4거리에 집회 금지를 요구하는 현수막을 보거나, 집회 금지를 위한 집회를 마주친적은 있었으나, 2019년 당시 광화문 광장 조성을 위한 토론회나 주민행동 임시 위원회 활동에 대해서는 인식할 수 없었고, 가족과 인근 주민들도 이에 대해 명확히 인식하지 못했음을 강조하였다.

김OO씨는 확성기 금지가 가장 시급하고, 이를 위해서 주민의 목소리가 더욱 시정에 반영되어야 한다고 의견을 제시하며 인터뷰를 마무리하였다. 집시법 특성상, 그리고 헌법상 집회 시위의 자유를 고려하면 확성기 규제는 어려울 수 있음은 알지만, 주민들의 목소리가 반영되어 협의가 진행된다면, 정당성을 확보할 수 있다는 것이었다.

2) 현직 초등학교 교사 인터뷰

두번째 인터뷰 대상은 현직 초등학교 교사이신 최OO 선생님이신데, 지난 5월까지 당주동에 거주하셨고, 현재는 타 지역으로 이사하셨으나, 6년간 광화문 광장에서 생활하며 덕수초등학교에서 근무를 하시고 생활하시면서 느꼈던 피해에 대해 서술해주셨다.

최 선생님께서는 2016년 촛불집회 당시 일반 가정집 내부에서도 소리가 넘어왔던 것을

지적하셨는데, 가장 큰 문제는 당시의 촛불시위가 종료된 이후에도 태극기 집회 등 여러 집회로 인하여 매주 토요일마다 비슷한 수준의 소음에 시달렸다는 점이다. 또한, 가장 피해가 컸던 사례로 금호 노조 시위 당시 철야집회로 인하여 새벽 내내 숙면에 취할 수 없었던 예시를 들어주셨다. 또한 시위 소음은 토요일에 국한되지 않았는데, 평일 초등학교 수업 당시 시민단체의 집회로 수업 진행이 방해받고 학생들이 집중하지 못했다는 점을 지적하셨다.

2019년~2021년의 여러 집단행동의 경우, 김OO씨와 마찬가지로 인지하지 못하였다고 서술하셨다. 특히 대대적으로 진행된 광화문 광장 신축 토론회도 딱히 공지받지 못하였는데, 만약 인지가 가능했다면 특히 철야집회 금지에 대하여 의견을 제시하였을 것이라 말씀하셨다.

최 선생님은 거주 당시 인근 주민들은 교통, 소음 등 다양한 문제에 복합적으로 시달리고 있었고, 오히려 이 때문에 선불리 시위 소음문제 해결에 접근하기 어려웠다고 말씀해주셨다. 너무 많은 문제가 함께 제시되었기에 시위 당시의 경찰서 신고 이외의 뚜렷한 해결책을 도출할 수 없었다는 것이다. 따라서 문제의 해결을 위해서는 소음 문제 등 특정 문제에 집중하여 주민 참여가 이루어져야 한다고 의견을 제시하였다.

III. 해결방안 모색: 주민특별위원회

1. 주민특별위원회의 필요성

선행연구 검토와 기존 주민 행동 분석, 인터뷰를 통해, 시위 소음 문제는 과거부터 현재까지 지속적으로 진행중인 고질적인 문제이며, 현행 집회, 시위법의 대응만으로는 필연적인 한계가 존재한다는 점을 확인하였다. 그러면서도 주민 행동은 여러 차례 임시적으로 진행되었으나, 주민들의 인지도가 떨어졌으며, 일시적인 서명운동과 시위 금지 시위 수준에 그쳤다. 이는 최 선생님의 인터뷰에서 나타났듯이, 여러 문제가 복합적으로 얽혀있어 해결책을 모색할 뚜렷한 방향이 나타나기 어려웠음에 기한다고 생각한다. 또한, 주민들의 해결 의지가 존재함에도 불구하고, 지역 문제에 대해 주민의 의견을 전달할 창구가 부족하다는 점을 확인할 수 있었다. ‘종로구 자치위원회’는 자치회관의 문화산업 운영에 주력하고 있었으며, 25인 이내의 소규모 인원으로 구성되어 민원이나 지역 공동체 형성에 대한 논의가 미력하였다. 특히 평창동, 혜화동의 경우 1기 주민자치회 임기가 종료되고 7개월가량

2기가 구성되지 않아 마을공동체 지원센터 주도의 서명운동을 진행할 정도로, 주민 참여에 소극적이었다. 마을공동체 지원센터의 경우 주민 자치 강의와 마을 기록 사업 등을 통해 주민 자치회 운영 홍보와 촉진에 주력하며 주민 자치회를 보조하는 역할에 그쳤다. 종합하면, 시위 소음 문제와 같은 지역 문제가 명확히 존재하고, 주민들의 협의를 통해 이를 해결하려는 시도도 존재하였으나, 명확한 의견 취합 기구의 부존재로 인하여 번번히 실패하였다는 것이다. 우리는 여기에서 동네민주주의의 활성화를 위해, 지역 문제 해결 등에 있어 주민 자치가 활성화될 필요성을 인식하였고, 따라서 '주민특별위원회'를 해결방안으로 구상하였다.

2. 주민특별위원회의 세부 구성

1) 지방 정부 산하 지역 문제 대응 주민특별위원회 설치

종로구 직속의 특별위원회 설치를 통해, 지속적인 지역 문제 대응 방안을 마련한다. 기존 주민자치회의 자치회관 운영과 문화생활 정책을 총괄하였는데, 주민특별위원회는 오직 지역 문제의 민주적 해결을 전담하여, 주민들의 의견을 더욱 효율적으로 반영하는 것을 목표로 한다. 현행 주민자치회는 <지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법> 제27조에 의해 구성되어, 28조에 의해 관계 법령 및 조례, 규칙으로 지방자치단체 사무의 일부가 위임, 위탁되는데, 현재 종로구의 주민자치회는 자치회관 운영, 문화, 복지, 편익 증진과 자치활동 강화, 지역공동체 형성에 대해 심의하도록 되어있다. 주민 자치회의 저조한 참여율과 자치회관 운영이라는 업무의 특성상, 지역문제의 민주적 의사 결정은 자치회의 기능으로는 한계가 존재하기에, 조례와 같은 방식을 통하여 주민특별위원회를 신설하여, 지역문제를 전담할 필요성이 존재한다. 또한 현행 주민 자치회의 경우 의무적으로 전문가를 배당하고 있긴하지만 참여 인원이 특정 연령의 단체장에 편중되는 경향이 있는데, 이는 후술할 유찬중 종로구청장 후보와의 간담회에서도 지적된 바 있다. 따라서 모집 요건에 있어서 청년, 여성 등 더 다양한 구성원을 목표로 한다.

2) 주민 참여 플랫폼 마련

주민특별위원회를 구성함에 있어서 가장 중요한 요소는 주민들의 참여율이다. 현행 주민

자치회 또한 저조한 주민 참여율이 주된 문제인데, 이를 극복하기 위해서는 접근이 더욱 용이하여야 한다. 우리는 접근성의 문제를 해결하기 위해, 특별위원회 소속 새로운 온라인 플랫폼을 구축할 것을 제안한다. 파편화된 주민 참여 시스템을 통합하여, 접근성을 향상하고, 이를 통해 주민들의 참여를 유인하려 한다. 기존에는 종로구 홈페이지, 시의회에 주민 청원게시판이 따로 나누어져 있었으며, 이마저도 저조한 참여율로 인해 특정 이용자가 게시판을 도배하는 등, 정상적인 소통이 이루어지고 있지 않았다. 따라서, 주민의 부담이 없이 쉽게 접근할 수 있는 플랫폼이 마련되어 참여율이 향상되어야, 특별위원회의 운영이 가능하리라 생각한다. 또한 주민 정책 참여 창구를 구축하여, 특별위원회의 의사결정과정에 적극적으로 참여하도록 하여, 지속적인 관심을 유도한다.

3) 지역 정부의 지원과 정기적 소통 절차

상술한 플랫폼 운영 등 주민특별위원회의 운영에 있어서, 지역 정부의 지속적인 지원과 협업이 필수적이다. 특히 지역 정부와의 정기적 소통 절차를 통해 주민의 의견이 실제 행정에 반영되어야 한다. 따라서 우리는 주민들의 월례회의와 보고만이 아니라, 지역정부와의 공식적인 의견 절차를 마련하려한다. 가능하다면 단체장이 직접 주민들에게 브리핑하고, 주민과 행정간 의견이 첨예하게 갈리는 사안에 대해서는 특별위원회 주관의 주민과의 참여 토론회가 제도화되어야 한다. 기존에는 시장 등 단체장의 주도하에 비정기적 간담회가 나타났다면, 특별위원회에서는 주민들의 주도로 토론회를 주최하여 정부에 시민들의 의견이 직접적으로 반영될 수 있어야 한다.

3. 지방선거 후보자 및 당선자 제언과 조례 제출

우리 조는 지방선거를 앞두고 광화문 시위 소음 문제 해결을 위한 특별위원회 설치를 현실화하기 위하여 지방선거에 출마한 후보자들과 접촉을 시도하였으며, 광화문 시위 소음 문제에 대해 전달하고, 이를 해결하기 위해 주민 자치가 더욱 활성화되어야 한다는 점, 그리고 궁극적으로는 특별위원회의 설치에 대해 건의하였다. 결과적으로 더불어민주당 서울시장 송영길 후보, 종로구청장 후보 유찬중 후보와의 간담회에 참석할 수 있었으나, 국민의 힘 서울시장 오세훈 후보, 종로구청장 후보 정문헌 후보와는 접촉할 수 없었다. 지방선거 종료 후에는 신임 정문헌 종로구청장이 주도하는 종.달.새 2022 정책 아이디어 공모전

에 참여하였으며, 주민조례청구 절차를 통해 조례를 제출하였다.

1) 송영길 후보 간담회

먼저, 조원 중 이재환, 이정환이 5월 17일 고려대학교 학생회관에서 열린 송영길 후보 토크 콘서트에 참여하여 해당 사안에 대해 질의하였다. 광화문 광장 시위 소음 문제에 대해서, 송영길 후보는 광장의 민주주의적 특성을 강조하며, 시위 소음 문제에 대해 직접적인 해결책은 제시하지 않았다. 주민 자치에 대해서도, 그 중요성은 인정하는 반면, 구체적인 확장안에 대해서는 특별한 안건을 제시하지 못하였다. 다만, 공무원의 개입 없이, 모든 분야에 있어서의 주민 자치 확장이 필요하다는 점을 답변하였다.

우리는 이후 고려대학교 총학생회 주관의 정책 제언서 발송에서 우리 조의 특별위원회 구상을 함께 송영길 후보에게 발송하였다. 다만 해당 제언에 대한 명확한 피드백을 받을 수 없었다.

2) 유찬종 후보 간담회



〈사진 2〉 유찬종 후보 간담회

출처: 유찬종 후보 간담회 장면, 직접 촬영

유찬종 후보 청년 간담회는 5월 22일 종로구에 소재한 유찬종 후보 캠프 내부에서 진행

되었으며, 조원 중 이재환이 참석하여 해당 사안에 대해 질의하였다. 유찬중 후보의 경우, 광화문 시위 소음 문제에 대해 인지하고 있었으나, 우리 측 연구 배경 조사와 같이 집회, 시위의 자유 등 헌법적 요소로 인하여 구 차원의 직접적인 규제 마련은 어렵다는 점을 확인하였다. 다만, 새로 확장될 광화문 광장의 문화적 활용을 통하여, 집회, 시위의 공간이 아닌 역사, 문화 향유를 통해 해당 문제를 점진적으로 개선할 것을 공약하였다. 또 주민 자치 확대와 관련하여, 후보측에서 현행 주민 자치회의 회원이 일부 연령대에 편중되어 있고, 활발한 논의보다는 친목 도모 위주로 운영되고 있음을 지적하였다. 이를 타파하기 위해 청년, 전문가 위주의 더욱 확대된 위원회를 구상하고 있으며, 당선 시 시행할 것을 공약하였다. 우리 조에서는 해당 공약이 우리측의 해결안과 맞는 부분이 있다고 생각하였고, 간담회 종료 이후 보좌진과의 연락을 통해 우리측의 제언서를 발송하였다. 다만, 제언서 발송 당시 이미 공식 선거 활동 기간이었기에, 명확한 피드백은 힘들 수 있으며, 해당 제언서를 공약에 반영하겠다고 당시 보좌진 측에게 전달받았다.

3) 종로 종.달.새 프로젝트 참여

우리 조가 제언서를 발송한 후보 2명이 모두 낙선하였기에, 후속 조치로 정문헌 구청장이 개최한 2022 종로 정책 공모전에 특별위원회 구성을 제출하였다. 해당 공모전은 주민들의 정책 참여를 목표로 제안심의회에서 채택하여 8월 말 발표하기로 되어있다.

4) 조례 제출

지역 정부와의 또 다른 소통 창구인 주민 조례 제출을 통해 우리 측의 제언서를 구체화하여 조례로 제출하였다. 기존의 주민 자치회나 타 지역의 공론화 위원회 방안에서 더욱 나아가 주민 주도의 지역 자치를 운영할 수 있도록 자율적인 조항을 마련하였다.

IV. 결론

1. 활동의 의의와 한계

광화문 시위 소음 문제와 주민행동에 대해 탐구하며, '정치 1번지'로 불리는 종로구가

오히려 주민 자치 등 동네 민주주의와 생활 속 정치에 있어서 매우 위축되어 있음을 확인할 수 있었다. 특히 주민자치회의 경우 기존의 예상과 달리 매우 제한적인 범위 내에서 기능하고 있었으며, 광화문 광장 신축 관련하여 수많은 논의가 진행되고 있었던 와중에도 공식적인 회의 속에서 이와 관련된 내용은 단 1번, 그것도 회의록의 마지막 첨언에서 한 회원의 반대 서명운동 참여 제안 정도로 그쳤다. 제한된 범위내에서 주민들이 마을 문화행사를 주최하는 기능은 활발히 유지되었으나, 정치의 역할이 제약되어 실제 마을내 거버넌스의 운영에 큰 역할을 하지 못하고 있었다. 이는 자치회의 특성상 본업이 존재하는 30명 내외의 인원으로 구성되고, 본질적인 목표가 문화, 복지에 맞추어져 있는 만큼 공동체 내부의 문제를 논의하기엔 적절하지 않을 수 있다는 점에서 기인한다. 10여년간 광화문 광장은 소음 문제로 고통받고 있지만, 주민들의 밀접한 생활문제가 해결되지 못하였던 이유는 종로구와 광화문 광장의 정치적 상징성과, 위축된 주민 참여 아래 행정 상 집회, 시위에 대해 제약을 이끌어낼 정당성이 부족하였음이 주된 원인일 것이다. 헌법상 권리와 맞닿아 있는 만큼, 실제 주민의 의견이 강력하게 반영되지 못한다면, 정부 측에서 규제하기 어려울 수 있다는 것이다. 이러한 점에서, 우리 조의 특별위원회 구상은 실제 주민들의 참여를 유도하여, 지역 문제에 대한 협의를 이끌어내기에 적절한 방안이 될 것이다.

또한, 프로젝트를 진행하며 광화문 광장의 시위 소음 문제는 대통령실 이전 이후에도 여전히 진행되고 있음을 확인할 수 있었다. 매주 토요일마다 광화문 광장에서 시위가 반복되고 있으며, 특히 6월5일 ~ 6일 의 경우 코로나 19 이래 거의 나타나지 않았던 철야집회가 지속되어, 자정까지 집회 소음이 지속되기도 하였다. 또 청와대 방향으로의 행진과 일부 노조들의 청와대 앞 점거는 사라졌으나, 관광 소음이 새롭게 부각되며 오히려 더 큰 소음 문제에 직면하기도 하였다. 따라서 시위 소음 문제는 정치적 상황과 연관된 일시적 문제라기보다는, 대한민국에서 종로구가 가지는 정치적, 전통적 함의를 고려할 때 지역적으로 특수한 문제임을 인식하였다.

다만, 지방선거 제언을 목표로 시작한 프로젝트가 결과적으로 제언을 전달한 후보의 낙선으로 이어져 다소 좌절된 바가 존재한다. 특히 유찬종 후보는 후보 측에서 먼저 새로운 주민 자치위원회 구상을 제시하였다는 점에서 주민 자치 활성화 구상안에 우리 조의 의견이 반영될 수 있었다는 점에서 다소 아쉬움이 남는다. 또한, 종로구의 주민 자치가 중앙 정치에 눌러 지속적으로 위축되어왔다는 점에서, 다시 생활 정치를 활성화하기 위해서는 특별위원회만이 아닌 시와 구 차원의 지속적인 관심과 지원이 필요하다는 점에서 우리 조

의 구상은 일정한 한계를 지닌다.

2. 느낀 점과 제언

그동안 동네에서 이루어지는 많은 일들에 대해서 개선이 부족했던 것은 대의제 민주주의가 가지고 있는 한계라는 생각이 들었다. 주민들의 목소리가 직접 반영되어, 가장 확실한 정당성을 가지는 동네 민주주의가 이러한 문제를 해결할 수 있는 좋은 대안이라는 것을 이번 연구를 통해 알 수 있었다. 그러나 종로구 지역의 지역 문제를 해결하고자 하는 노력들이 실패하는 사례를 보며 시민들의 정치적 요구가 실현될 수 있는 조건에 관해 생각해 보는 계기가 됐다. 시민들의 요구가 정치 의제로 집약되고 논의되기 위해서는 시민들의 노력도 중요하지만 다양한 수준의 정치 참여를 확대할 제도적 기반이 있어야 한다고 생각했다. 좋은 정치가 좋은 시민을 만드는 것임을 다시금 깨닫게 되는 활동이었다.

수업 진행 과정에서 후보자 간담회와 의견 수렴 절차를 진행하며, 실제 제언의 반영 등에 대해 한계를 느끼기도 하였다. 특히 후보자 측에서 우리측이 제시한 문제에 대해 다른 생각을 가지거나, 문제의 심각성에 대해 인식이 부족하다고 느끼기도 하였다. 또한 정치적 참여 자체가 매우 위축되어있었던 종로구의 특성상, ‘동네 민주주의’의 관점에서 접근하기 상대적으로 어렵기도 하였다. 그러나, 생각보다 정치적 참여의 수단이 열려있으며, 특히 정치인과의 만남도 기존의 편견보다 크게 어렵지 않았다는 점도 알 수 있었다. 정치인들이 우리 측의 제언에 전적으로 협조적이진 않더라도, 우리의 의견에 대해 나름의 해법을 제시하거나, 기성 정치권의 관점에서 우리가 간과하였던 문제를 지적하기도 하였다. 이런 점에서, 수업을 진행하며 언제나 현장에 참여하는 것이 필수적이라고 느끼게 되었다. 다음 수업에서도, 어쩌면 직접적인 제언활동이나 만남이 막연해보이더라도, 다양한 제도를 더 적극적으로 활용하여 해결을 모색하는 것이 바람직할 것이다. 또한 주민과의 인터뷰 과정에서 소음문제의 구체적 양상과, 주민들의 인식을 통해 소음 문제의 중요한 특징을 확인할 수 있었는데, 특히 이미 소음에 인한 침해가 일상화되어, 문제의식은 가지고 있더라도 실제 공론화 참여 수준이 매우 낮았음을 확인할 수 있었다. 우리 조와 같이 지역 문제를 다루게 된다면, 해당 지역에서 가장 부각되는 문제에 대해 파악하는 것도 좋겠지만, 광화문 광장의 소음 문제와 같이, 무심코 지나치는, 하지만 결코 가볍지 않은 일상의 불편함에 주목하는 것이 중요할 수 있다고 생각한다. 어차피 해결되지 못할 것이라고 단정하지 말고,

왜 문제가 일상화될 수 밖에 없었는지, 해결을 위한 시도에서 부족한 점이 무엇이었는지 파악하는 것이 중요할 것이다.

참고문헌

- 이태동·김한샘·고인환. 2018. “동네 민주주의 개념과 적용 연구.” 『한국정치연구』 27(2), 143-171.
- 김지현. 2019. “박원순 시장이 찾아가던 광화문 주민들 “광장 확장 결사반대.” 『연합뉴스』 (1월 11일)
<https://www.yna.co.kr/view/AKR20191101174300004>(검색일: 2022. 4. 10).
- 양만석. 2020. “청와대 인근 집회로 인한 장애인의 학습권·생활권 침해 문제.” 『월간복지동향』 (256), 26-30.

4장 사회 문제, 우리 손으로

그 많던 목욕탕은 어디로 다 사라졌을까?

| 배여진 · 이예원 · 한다인 |

사(4)랑 보내기 프로젝트:

코로나 이후 종로구 노인의 디지털 리터러시

| 김규태 · 김성재 · 이채미 · 찬청진 |

고려대 상권 되살리기 프로젝트:

요식업 소상공인들의 피해와 그에 대한 지원을
중심으로

| 강민준 · 이종혁 · 정찬우 |



그 많던 목욕탕은 어디로 다 사라졌을까?

배여진 · 이예원 · 한다인

I. 서론

1. 연구배경
2. 연구목적
3. 연구방법

II. 본론

1. 선행 연구 조사
2. 지역 선정 과정
3. 목욕업 실태 조사
4. 목욕탕의 필요성 파악
5. 목욕탕 모델 구상
6. 대안

III. 결론

1. 연구 요약
2. 한계 및 제언

I. 서론

1. 연구배경

1) '목욕탕'이라는 공간

1940년 처음 등장한 목욕탕은 2000년대 들어서기 전까지 개인위생 관리 공간으로서 독점적인 입지를 가지고 있었다. 주택마다 양질의 목욕시설이 완전하게 보급되지 않았으며, 열악한 배관 시설로 인해 겨울이 되면 온수 사용이 어려웠으므로 목욕탕을 찾는 발걸음은 끊이지 않았다. 게다가 동네마다 한 곳 이상 존재하는 목욕탕은 마을의 중심지에 위치하여 어디서든 볼 수 있는 높은 굴뚝과 함께 동네 상징물 역할을 해왔다. 높은 접근성 덕에 목욕탕은 지역 커뮤니티를 구성하는 공간으로 발전했고 자연스럽게 모든 가족 구성원들이 같이 목욕하고 이웃들과 소통하는 경험이 생성되었다. 이러한 문화적 맥락 속에서 목욕탕은 '동네 사랑방'으로 자리매김하였고, 위생뿐만 아니라 소통하기 위해 목욕탕에 가는 문화가 형성되었다. 이러한 관점에서 바라봤을 때, 목욕탕은 단순한 개인 사업장이 아닌 위생 공간과 지역 소통 공간이라는 공공성을 가진다는 사실을 파악할 수 있다.

오늘날 공중목욕탕은 여전히 취약계층을 위한 복지에 필수적이다. 경제발전과 도시화가 진전되며 주택 위생 공간이 향상되어 위생 공간으로서 목욕탕의 중요성이 감소하였으나, 여전히 주택 내부에 양질의 목욕 시설이 갖춰지지 않은 이들이 존재한다. 경기일보에서 진행한 인터뷰에서는, “지난겨울에는 주전자로 물을 끓여서 씻기도 했다”라며 “목욕탕이 사라지는 게 샤워기 하나 변변치 않은 나 같은 사람들에게는 큰일”이라고 진술한 주민도 있었다.¹ 이처럼 취약계층에 목욕탕은 필수적임을 알 수 있다. 더불어 사회활동이 상당히 축소된 노인세대에 목욕탕은 이웃과 소통하며 공동체의 유대감을 느낄 수 있는 공간이었다. 따라서 노인 복지와 취약계층 위생권 보장이라는 공익을 증진하는 공간으로 보아야 할 것이다.

2) 비극적인 상황에 놓인 목욕탕

¹ 김지혜. 2022. “[세대공감, 이야기 세상] ‘동네 사랑방’ 그 시절 목욕탕… 이젠 빛바랜 추억.” 경기일보. [https://www.kyeonggi.com/article/20220509580155\(검색일: 2022.06.18.\)](https://www.kyeonggi.com/article/20220509580155(검색일: 2022.06.18.)).

1970년대 이후 한국 사회는 급진적인 경제 성장과 함께 도시화를 겪으며 많은 변화를 이루어 냈다. 이 과정에서 목욕시설이 잘 갖춰진 고급 주택이 널리 보급되면서 대부분 시민들은 더 이상 위생 공간으로서 목욕탕을 찾지 않았다. 그 대신에 소통 공간으로서 목욕탕을 찾았지만, 그마저도 사회발전과 함께 찾아온 개인주의 경향 때문에 목욕탕을 찾는 발길은 더욱더 줄어들었다.

게다가, 전례 없는 바이러스인 코로나19가 발생하면서 한국 산업에 막대한 영향을 주게 되었다. 이는 특히 점차 쇠락하는 목욕탕 산업에 상당한 타격으로 찾아왔는데, 목욕업 특성상 코로나19 예방 규제가 아주 강력한 것이 첫 번째 이유이다. 본 연구에서 진행한 목욕업주 인터뷰에 의하면, 정부의 지나친 규제로 인해 개인 사업자들은 방역에 필요한 각종 물품을 사비로 갖춰야 했으며 특히 목욕탕 인원 규제가 많은 손실을 발생시켰다고 주장했다. 또한, 두 번째 이유는 비용 문제였다. 목욕탕 폐업 비용이 많이 발생하여 쉽게 폐업을 결정할 수도 없는데, 영업 유지 역시 수도세와 전기세, 그리고 인건비 등 많은 비용이 발생하였다. 이러한 진퇴양난의 상황에서 대부분의 목욕탕이 ‘영업 중지’라는 애매한 상태에 놓이게 되었다. 코로나19 사태 이후 사회적 거리두기 규제가 완화되었음에도 불구하고 “매출은 반의 반의 반”이라 주장하며 여전히 목욕업주들은 더딘 일상회복에 힘겨워 하고 코로나19 여파를 체감하고 있다는 것을 알 수 있다.²

이러한 비극적 상황에도 불구하고 목욕업은 정치적 주목을 받지 못하고 있다. 단지 ‘소상공인 지원 정책’ 등 목욕업의 특수성을 고려하지 못한 포괄적인 정책으로만 지원을 받으며, 그마저도 목욕업 관계자에게 실질적인 도움이 되지 않는 실정이다. 턱없이 부족한 정부의 지원에 대다수의 운영자들은 불가피하게 폐업을 고려하고 있으며, 이는 곧 취약계층의 위생권을 보장할 수단이 없어지는 결과를 초래하고 있다. 홍능탕 일대에 답사를 나갔을 때 우리는 제8대 지방선거 동대문구 나선지구 국민의 힘 한지엽 후보와의 인터뷰에서 ‘목욕탕 의제는 처음 들어본다’는 답변을 받았고, 그의 노인 복지 정책에서 위생과 관련된 정책은 찾아볼 수 없었다. 위 인터뷰를 통해 현재 목욕탕과 관련된 취약계층의 위생권이 정책적 조명을 받지 못함을 재확인할 수 있었다.

2. 연구목적

² 김술. 2022. “‘물값도 안 남아요’...목욕탕 찜질방은 여전히 ‘코로나 한파’.” 연합뉴스. [https://www.yna.co.kr/view/AKR20220614132400061?input=1195m\(검색일: 2022.06.18\)](https://www.yna.co.kr/view/AKR20220614132400061?input=1195m(검색일: 2022.06.18)).

본 연구의 목적은 목욕탕이 복지 차원에서 요구되는데도 불구하고 여전히 정책적으로 조명 받지 못하고 있다는 문제에 대해 사회적 관심을 유도하는 것에 있다. 주목받지 못하는 지역 사회 문제를 수면 위로 드러냄으로써 이에 대한 문제의식을 형성하고, 궁극적으로 각종 해결방안을 검토 및 실행해 볼 수 있을 것이다. 그리고 두 번째 목적은 현재 포스트 코로나 논의가 활발히 진행되는 상황을 적극적으로 활용해 목욕탕 의제가 정부 정책에 보다 긴밀히 반영될 수 있도록 하는 것이다. 최근 사회적 거리두기가 점차 완화되며, 코로나19로 인해 영업에 큰 타격을 받은 자영업자들의 재기 방안이 큰 화두로 떠올랐으며, 신체적 접촉에 대한 규제 및 기피 현상 역시 완화되는 추세에 있다. 이러한 사회적 흐름에 발맞춰 변화하는 정부 정책에 위 의제가 포섭될 수 있도록 제시하는 것이 두 번째 목적이다. 더불어 목욕업을 재활성화함으로써 지역사회 커뮤니티 활성화에 기여하는 것도 우리의 목적이다. 코로나19 상황으로 축소된 물리적 접촉의 기회는 사회적 유대의 감소로 이어졌는데, 코로나 이후 단순히 사회적 거리두기 규제를 완화하는 것이 아닌, 지역 커뮤니티가 물리적으로 함께하는 대면 만남을 이끌어 내어 다시 사회적 유대감을 회복할 정책이 필요하다.

정리하자면, 주목받지 못하고 있던 목욕탕 의제를 포스트 코로나 시대의 논의에 맞추어 정부 정책에 적극적으로 반영하도록 하며, 이를 통해 궁극적으로 제기된 취약 계층이 더 나은 위생 복지 서비스를 누릴 수 있도록 하고, 한국에서 사라졌던 지역 소통 공간으로서의 목욕탕을 재활성화하는 것이 우리의 목적이다.

3. 연구방법

본 연구는 문헌 연구법과 면접법을 이용하여 진행하였다. 문헌 연구법에서는 주로 목욕탕 현황과 관련된 뉴스 기사와 정부 통계 자료를 이용했다. 그러나 아직까지 목욕업에 대한 원활한 사회적 논의가 이루어지지 않은 상황이기에 관련 연구가 매우 부족하였다. 따라서 면접법을 이용하여, 해당 지역사회의 구체적인 실정을 파악함과 동시에 이해관계자의 상황을 심층적으로 이해하기 위해 연구방법을 채택하였다.

II. 본론

1. 선행 연구 조사

보건복지부 ‘공중영업업소 실태보고’에 의하면 2000년에만 해도 9,823개에 달했던 전국 목욕 업장 숫자는 2022년 기준 6,286개로 줄었다.³ 전국 목욕탕 문화를 연구하는 이인혜 국립민속박물관 학예연구사는 “목욕업소 수는 1990년대 후반부터 감소하기 시작하여 20년 사이에 3,000여 곳이 문을 닫았다.”라고 설명하였다.⁴ 이러한 목욕업의 감소세는 코로나19로 더욱 두드러지고 있다. 한국목욕업중앙회에서 발행하는 월간 목욕 위생 소식지에 의하면 코로나19 발생 시점으로부터 2년 동안 동네 목욕탕 5곳 중 1곳이 사라졌으며, 목욕탕의 물 사용량이 40%나 급감하여 목욕탕의 존립 자체가 위협받는 상황이다.⁵

2. 지역 선정 과정

심층적인 취재와 효율적인 프로젝트를 위해 하나의 자치구를 지정했다. <서울 공중위생업 현황 통계>를 참고하여 2018년과 2021년 사이 공중위생영업소의 증감률을 기준으로 두되, 추가적인 사항들을 고려하여 선정하였다([자료1] 참고). 서대문구의 감소 폭이 -27%로 가장 컸고 서초구는 17%로 오히려 증가한 양상을 보였지만, 해당 데이터는 통계상 오류로 의심되었기에 제외했다. 결과적으로 전체 자치구 평균 증감률인 -7%보다 더 큰 폭으로 감소한 자치구 중 거리상 정보 수집이 가장 수월한 동대문구로 선정하였다.⁶

³ 보건복지부. 2022. 『공중위생영업소실태보고』.

⁴ 박성준. 2020. 동네 목욕탕 “오늘도 목욕합니다”. 세계일보. <http://m.segye.com/view/20200117510815>(검색일: 2022.06.18).

⁵ 양낙진. 2022. “코로나19에 목욕탕 물 사용량 40% 급감”, 월간목욕위생 제436호. p.3.

⁶ 서울특별시. 2022. “서울 공중위생업 현황 통계”. 서울 열린데이터 광장. <https://data.seoul.go.kr/dataList/32/S/2/datasetView.do#none>(검색일: 2022.04.08).

기간	자치구	공중위생영업소 증감률					
		2017	2018	2019	2020	2021	
2021	계	977	951	891	820	773	-7%
	중동구	33	32	32	31	28	-4%
	중구	44	43	43	44	42	-1%
	동산구	39	38	37	32	31	-7%
	성동구	23	22	22	22	21	-2%
	광진구	30	30	28	28	25	-6%
	동대문구	42	37	31	27	26	-11%
	중랑구	30	30	25	24	21	-11%
	성북구	32	29	28	26	24	-6%
	강북구	32	32	30	29	27	-6%
	도봉구	25	23	22	21	19	-6%
	노원구	31	31	30	24	23	-9%
	은평구	37	33	32	28	28	-5%
	서대문구	29	58	28	25	23	-27%
	마포구	36	33	32	30	26	-8%
	양천구	36	34	33	32	29	-5%
	강서구	40	40	42	38	38	-2%
	구로구	41	41	37	29	28	-12%
	금천구	19	19	19	19	20	2%
	영등포구	45	45	42	40	41	-3%
홍성구	35	37	32	30	22	-16%	
관악구	39	38	35	29	27	-11%	
서초구	59	29	55	50	46	17%	
강남구	111	111	96	90	88	-7%	
송파구	56	54	51	45	45	-6%	
강동구	33	32	29	27	25	-8%	

[자료1] 서울시 공중위생영업소 증감률 (2018-2021)

자료출처: 서울특별시. 2020. “서울 공중위생업 현황 통계”. 서울 열린데이터 광장.

3. 목욕업 실태 조사

1) 대한목욕업중앙회 서울북부지회 인터뷰

대상 지역으로 설정한 동대문구에서의 목욕업 현황을 자세하게 알아보기 위해 대한목욕업중앙회 중 서울북부지회에 인터뷰를 요청했다. 대한목욕업중앙회는 목욕탕의 이익집단으로 주기적으로 목욕탕의 교육을 관할하고 의견을 모아 정부에 전달하는 역할을 한다. 서울북부지회는 원래 도봉구 내 목욕업을 관할했는데 목욕탕의 수가 지속해서 줄어 10년 전에

강북구, 노원구, 동대문구, 도봉구, 성북구까지 관할하게 되어 현재는 명칭을 서울북부지회로 변경했다.

사전 조사에서 알 수 있었던 것처럼 “목욕탕의 수가 절반으로 줄었을 정도”로 폐업이 많이 이루어졌다. 지회장님의 말씀에 따르면 코로나의 영향도 있지만 현재 집에서 씻을 수 있는 환경이 매우 잘 갖추어졌기 때문에 목욕탕의 필요성이 크지 않다는 것이다. 폐업하지 않고 영업 중지를 한 곳도 10%가량 된다고 한다. 명절이나 겨울에 손님이 많이 찾는 목욕업의 특성상 여름에는 30%의 업소가营业을 중지한다. 목욕업의 특성상 100평부터 1,000평까지 넓은 공간을 사용하기 때문에 임대료가 매우 큰 단위일 수밖에 없다. 따라서 목욕탕 사업자가 건물 주인이고 가족 등이 함께 경영해서 인건비가 나가지 않는 곳은 적자는 있을 수 있지만 적어도 유지가 되고, 임대료를 내며 종업원까지 쓰는 곳은 운영을 안 하는 것이 훨씬 적은 기회비용이 드는 상황이다. 폐업에 드는 비용이 억 단위임에도 불구하고 임대료, 인건비, 가스비, 전기세, 물세를 부담하며 운영하는 것은 하루하루가 손해라고 말씀해주셨다.

국가에서 지원해줄 수 있는 부분이나 개선해야 할 점을 여쭙보았다. 첫째, 각종 정부 규제에 있어서 탁상공론이 이루어진다는 점이다. 실제 현장의 상황이나 전문가의 의견을 듣지 않고 결정하는 경향이 있다는 것이다. 현장의 의견을 전달할 수 있는 경로가 필요하다고 말씀하셨다. 둘째, 목욕탕이 소외계층에 대한 복지로 인식되어야 한다는 것이다. 목욕탕은 서민, 노인, 달동네 사람들 등 개인적으로 씻을 수 있는 환경이 없는 사람들이 주로 이용한다. 따라서 목욕탕이 복지의 개념으로 사용되어야 하며 국가에서 전기세, 물세, 가스비 감면이 더 파격적으로 이루어져야 한다는 말씀이었다. 셋째, 무의미한 규제를 하지 말아야 한다는 것이다. 특히 코로나로 인해 다른 산업보다 목욕탕이 과도한 규제가 이루어져 영업에 큰 타격이 있었다.



〈사진 1〉 서울목욕지회, 2022.04 현장조사

2) 동대문구 목욕업주 인터뷰

〈서울시 동대문구 목욕장업 인허가 정보〉를 참고하여 운영한 지 20년 이상 된 자가(흥능탕)와 임대(동원대중목욕탕), 운영한 지 20년보다 안 된 자가(수안보사우나)와 임대(MJ24불가마)를 조사 대상으로 선정하였다. 다만 흥능탕이 데이터에 명시된 것과 다르게 실질적으로 임대로 운영되고 있었다. 목욕탕 운영주가 주로 연령대가 높으신 점을 고려하여 전화나 문서상의 면접보다는 방문 면접법을 이용하였다.

방문 면접을 통해 개별적인 목욕탕에서 영업에 영향을 미치는 몇 가지 요인들을 확인할 수 있었다. 우선 MJ24불가마는 비교적 젊은 사람들이 많이 이용하는 헬스장과 함께 운영하고 있었기 때문에 코로나 이후에 회복이 빨랐다.

실질적인 자가는 수안보 사우나 한 곳뿐이었는데, “자가가 아니었으면 이렇게 오래 버티지도 못했을 것”이라고 말씀해 주셨다. MJ24불가마는 집주인이 지원을 어느 정도 해줬기 때문에 다른 곳보다 코로나 시기에 버틸 수 있었다고 말씀하셨다. 이처럼 자가로 운영하는 곳, 집주인의 지원이 있는 곳은 영업 지속에 있어서 상대적으로 유리함을 확인할 수 있었다.

흥능탕은 지속해서 적자이지만 종업원을 쓰지 않아 인건비 지출 없이 임대료만을 내고 있고 “재개발이 될 것을 기다리기 위해서 버티고” 있다고 말씀해 주셨다. 특징적이었던 부분은 흥능탕 인근 주택들이 집에 목욕할 수 있는 공간이 없거나 겨울에 따뜻한 물이 나오

지 않는 집들이 많았고 손님 역시 그러한 주택에 거주 중인 주민 위주로 구성되었다는 것이었다.

네 곳의 목욕탕에서 공통으로 언급해주셨던 부분은 목욕탕 산업의 전망이 낙관적이지 않다는 점이었다. 그 원인은 다양했는데, 목욕탕에 대한 세대 간의 인식 차이, 환경적 변화로 인해 감소한 목욕탕 수요, 코로나19로 인한 목욕탕 인식 변화 등은 네 곳이 모두 공감했던 부분이다. 특히 목욕탕 이용자 대부분이 노년층이었다는 점도 공통점으로 파악되었다. 이 외에도 업소별로 시설 노후화 등을 원인으로 제시하기도 하였다. 적자를 벗어났다는 MJ24불가마를 제외한 세 곳은 폐업에 대해서도 고려해보았다고 하였다. “일단 되는 데까지 해보고, 안 되면 문 닫는 게 나으면 닫아야죠.”(수안보 사우나)와 같은 반응이었다.

“자본주의가 그렇지 않습니까? 이익이 없으면 그만둬야죠. 그게 옳은 소리거든요? 근데 (목욕탕을) 저버리고 못 가는 것은 얼마나 억울합니까?” 흥능탕에서 인터뷰한 내용이다. 목욕탕이 사양산업이라는 것을 알고 있음에도 불구하고 이들은 각자의 희망을 품으면서 소위 ‘버티고’ 있다. 폐업하고 다른 업종으로 전환하고 싶더라도 높은 나이로 인해 새로운 시도가 더욱 망설여졌을 것이다.

각 목욕탕과의 인터뷰를 통해 목욕탕을 영업할 때 고려해야 하는 현실적인 부분들을 파악할 수 있었다. 목욕탕 업주들은 목욕지회와는 달리 폐업을 적극적으로 염두에 두고 있었다. 당장 폐업을 고민하는 입장에서 물세, 전기세, 가스비 등 각종 세금을 감면해주는 것으로 해결할 수 있는 부분이 크지 않았을 것이다. 또한, 현재의 공공요금 감면 사업이 상대적으로 규모와 범위가 작았던 점도 폐업을 더욱 고려하게 만든 요인 중 하나이다. 목욕업주들이 목욕지회와 같은 입장을 표한 부분은, 정부 차원에서 뉴스 등의 공식적인 경로를 통해 목욕탕을 코로나 확산에 치명적인 장소로 지목하는 것에 반대한다는 것이다. 이미 목욕탕이 필요하다는 인식이 감소하고 있는 상황에서 코로나로 사람들이 더욱 목욕탕에 가기를 꺼리는 것을 두려워하는 것이었다.

인터뷰를 마치고 팀원들이 모두 공감한 부분은 목욕탕이 저소득층과 노인층의 위생 측면에서 꽤 중요한 역할을 하고 있다는 것이다. 특히 흥능탕의 사례를 통해 가정 내에 씻을 수 있는 시설이 갖춰지지 않았을 때 목욕탕의 역할이 더욱 커짐을 알 수 있었다. 따라서 저소득층 및 노인층이 많이 거주하는 곳일수록 목욕탕이 복지의 역할을 할 수 있을 것으로 판단했다.



〈사진 2〉 동대문구 목욕탕, 2022.05 현장조사

4. 목욕탕의 필요성 파악

1) 흥능탕 인근 주민 인터뷰

흥능탕 주변에 거주하는 주민들에게 목욕탕 공간이 가지는 의미를 알아보기 위해 인터뷰를 진행하였다. 흥능탕 인근(제기동) 거리에서 진행된 인터뷰이기 때문에 최대한 간단한 질문 위주로 구성하였다. 총 6명의 주민이 인터뷰에 응해주었다.

‘코로나 전후로 목욕탕을 얼마나 자주 이용하였는지’, ‘코로나가 점차 완화되고 있는 현재 상황에서 목욕탕을 자주 찾지 않는 이유는 무엇인지’, ‘목욕탕을 선택하는 데에 기준이 무엇인지’ 등의 질문으로 인터뷰를 구성하였다. 대부분 비슷한 응답이 나타났다. 코로나19 이전에는 목욕탕을 자주 갔었는데 현재는 마스크를 끼고 목욕탕에 가는 것이 불편하다는 것이었다. 또한, 목욕탕을 가고 싶어도 코로나19 이전에 이용하던 목욕탕이 대부분 사라졌다는 응답이었다. 또한, 흥능탕을 찾지 않는 이유는 흥능탕의 시설이 매우 노후화되었기

때문이었다. 정리하자면 목욕탕에 가고 싶은 마음이 크지만, 대부분의 목욕탕이 코로나19로 폐업했고, 남아있는 목욕탕은 시설이 노후화되어 가기가 꺼려진다는 것이었다.

인터뷰를 통해 새로운 정보를 얻을 수 있었다. 주민들이 목욕탕을 단순히 씻는 공간이 아니라 마을 사람들을 만나서 소통할 수 있는 공간으로 인식하고 있다는 것이다. 혼자 목욕탕에 가기보다는 함께 가고, 혼자 가더라도 목욕탕 안에서 마을 주민들을 만난다고 했다. 즉, 목욕탕은 특히 노년층을 중심으로 마을의 커뮤니티 기능을 함께 수행하고 있었다. 현재는 그런 공간이 없어서 답답한 심경임을 알 수 있었다.

주민 인터뷰를 하던 도중 우연히 제8회 전국동시지방선거를 위해 선거 운동을 하는 국민의힘 소속 한지엽 후보의원(동대문구 나 선거구)을 만났다. 목욕탕 산업이 복지 정책으로 고려될 수 있는지 질문을 드렸다. 소상공인 지원 등의 경제적인 지원으로 목욕탕 업주가 더욱 실질적인 지원을 받을 수 있도록 해야 한다는 부분에는 공감해주었지만 한지엽 후보의원의 공약은 목욕탕을 통한 위생 복지와 겹치는 부분이 없어 도움이 되는 답변을 기대하기 어려웠다. 목욕탕의 어려운 상황과 지역 내에서의 목욕탕의 역할이 현재 논의되지 않고 있으며 정책적 관심 밖에 있음을 확인할 수 있었다.



〈사진 3〉 정치인 인터뷰, 2022.05 현장조사



〈사진 4〉 청량리동 거리, 2022.05 현장조사

2) 사회복지사 인터뷰

목욕탕이 복지의 차원으로 여겨질 수 있는지 조언을 구하기 위해 동대문종합사회복지관 맞춤형복지팀의 박진주 사회복지사님께 인터뷰를 요청하였다. 과거에는 방문 목욕 서비스가 있었지만, 현재는 코로나19 상황으로 인해 중단되었으며 현재는 어르신 무료 급식 서비스를 담당하고 계셨다.

목욕탕은 복지의 측면에서 하나의 자원으로 볼 수 있고, 저소득층이 이용할 수 있는 자원이다. 또한, 청결이라는 부분은 일상생활에서 기본적으로 필요한 부분이기 때문에 저소득층이 많이 거주하는 환경에는 공중목욕탕이 복지 차원으로 이용될 수 있을 것 같다는 의견을 피력해주셨다.

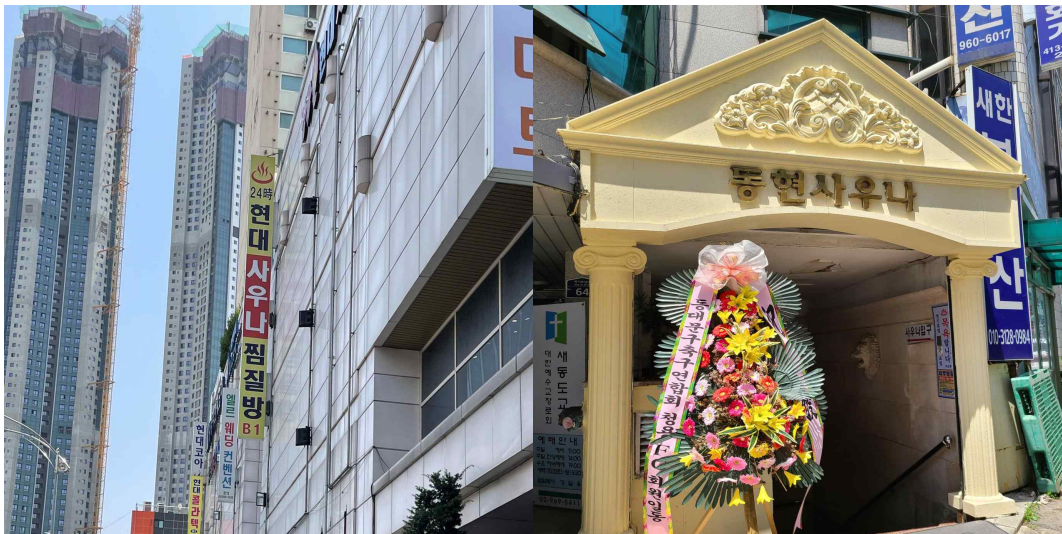
동대문구 지역의 저소득층과 노인층 분포에 대한 정보도 얻을 수 있었다. 동대문구에 있는 고시원, 오래된 여관, 옥탑방, 옛날 한옥에는 화장실이 제대로 갖춰있지 않아 공동화장실을 사용하거나 세면시설의 미비로 불편함을 겪는다고 한다. 이러한 지역에 특히 목욕탕이 필요하다고 말씀하셨다. 또한 동대문사회복지관이 담당하고 있는 1권역(제기동, 청량리동, 회기동, 용신동, 이문 1·2동) 중에서는 저소득층 어르신이 많이 거주하고 저소득층의 비율이 높은 용신동, 제기동, 전농1동에 특히 목욕시설의 확충이 필요하다고 말씀해주셨다.

이후 제기동 지역으로 연구 지역을 좁히는 것을 논의하였고, 제기동에는 목욕탕이 없는 것을 확인하였다. 따라서 제기동과 인접해 있는 청량리동까지 함께 대상 지역으로 선정하게 되었다.

5. 목욕탕 모델 구상

1) 제기동/청량리 목욕탕 방문 및 이용객 인터뷰

제기동 및 청량리동 내에 기존 목욕탕 시설을 개선하거나 새로운 목욕탕을 건립하기 위해 영업 중인 목욕탕을 알아보았다. <서울특별시 동대문구 공중위생업소현황(2022년 4월 13일 기준)>에 따르면 청량리동에는 이전에 인터뷰했던 ‘홍능탕’과 ‘현대대중사우나’, ‘동현사우나’가 있었으며, 제기동에는 영업 중인 목욕탕이 없고 모두 철거까지 마무리된 상태였다. 직접 방문하여 이용객 인터뷰를 한 결과 홍능탕과 동현사우나는 이용객이 적었고 이용하는 분들은 주로 연령대가 높은 어르신 분들이었다. 현대대중사우나는 상대적으로 규모가 크고 청결하며, 이용객이 많은 곳이었다. 이용객들은 “이 주변에 다른 곳(목욕탕)이 없어요” 등 시설을 평가하기에는 비교 대상이 없다는 반응을 보였다.



〈사진 5〉 제기동, 청량리동 목욕탕, 2022.05 현장조사

2) 수요 확보를 위한 목욕탕 기준 설정

홍능탕 주변 주민들의 인터뷰와 제기동/청량리에 있는 목욕탕 이용객 인터뷰를 종합하여 청결함과 어느 정도의 규모를 갖춘 목욕탕만이 수요가 있다고 판단하였다. 하지만 멀리 이

동하는 것이 불편하신 어르신일수록 가까운 목욕탕을 찾으시는 경향이 있었다. 이러한 기준을 기존 목욕탕의 시설을 개선하거나 새로운 목욕탕을 건립했을 때, 해당 목욕탕이 지속할 수 있는 기준으로 두었다.

3) 시설 개선의 대상: 흥능탕

새로운 목욕탕을 건립하는 것은 비용 부담이 매우 크기 때문에 기존 목욕탕을 개선하는 방안을 중심으로 검토하였다. 그 결과 흥능탕을 리모델링 했을 때 가장 큰 효용을 가져올 수 있다고 판단하였다. 흥능탕은 대상 지역이었던 청량리동과 제기동의 가운데에 있었으며, 이전에 목욕탕이 있었던 곳이라는 인식이 주민들에게 있으므로 더욱 접근성이 좋을 것으로 예측하였다. 우선 흥능탕을 중심으로 우리의 프로젝트를 시범 진행해본 후, 동대문구에 있는 다른 노후화된 목욕탕을 대상으로 사업을 확대하는 안을 구상해 보았다.

6. 대안

여전히 공중목욕탕을 필요로 하는 사람들이 존재함에도 영업 부진으로 인해 목욕탕이 폐업하는 현 추세를 바꾸기 위해 우리는 총 네 가지의 대안을 떠올려 보았다. 정부 차원에서 소상공인 지원 사업의 일환으로 공공요금을 감면하는 것, 목욕탕들에 폐업 지원금을 지급하는 것, 폐업했거나 폐업 위기에 놓인 목욕탕을 업사이클링하는 것, SIB 사업을 통해 노후화된 목욕탕 시설을 개선하는 것이 우리가 고안했던 대안들이다. 그 중에서 마지막, 노후화된 목욕탕 시설 개선을 우리의 대안으로 채택하게 된 이유는 앞선 세 가지가 가지는 한계 때문이다. 수업을 통해 배웠던 프로젝트 평가 기준인 적절성, 효과성, 그리고 지속가능성을 바탕으로 각각의 대안을 평가해 보았다.

1) 프로젝트 대안 평가 기준

우선 적절성은 이해관계자의 수요와 우선순위에 상응여부로, 우리는 목욕탕 업주와 이용객을 이해관계자로 상정하였다. 목욕탕 업주의 경우, 정말로 폐업하기를 원한다기보다는 영업 상황이 개선되어 영업을 지속하기를 원하는 경우가 많다는 사실을 인터뷰를 통해 파악할 수 있었다. 목욕탕 이용객의 경우, 특히 노인층으로부터 수요가 존재한다는 것을 알

수 있었고, 사회복지사와의 인터뷰를 통해 가정의 위생 시설이 열악한 저소득층도 목욕탕이 필요함을 파악할 수 있었다. 이때, 목욕탕 시설이 노후화되고 열악한 경우 이용 수요가 현저히 줄어든다는 것이 특기할 점이었다.⁷

효과성은 프로그램을 통해 기대 효과를 얻을 수 있을지 그 실현 가능성을 중심으로 보았다. 우리는 ‘공중목욕탕의 폐업’이라는, 현재 조명 받지 못하고 있는 지역사회 문제에 관심을 유도함으로써, 궁극적으로 취약 계층이 더 나은 복지 서비스를 누릴 수 있도록 기여하는 것을 목적으로 삼았다. 따라서 실제로 이러한 문제에 관심을 유도할 수 있을지, 목욕탕의 영업 상황을 개선하는 데에 기여할 수 있을지가 우리의 평가 기준이 되었다.

지속가능성은 프로그램 운영을 지속할 수 있는 여부인데, 우리는 ‘목욕업의 장기적인 지속가능성’을 논하는 것은 다소 부적절한 것으로 판단하였다. 왜냐하면 현재 주택 상황이 개선되고 있으며, 세대 간에 뚜렷하게 존재하는 목욕탕 공간에 대한 인식의 차이로 인해서 실제로 목욕업이 현재의 청년세대가 노인 세대가 되었을 때까지 지속될 것이라 보기도 어려우며 그래야 한다는 당위성을 찾기도 어려웠기 때문이다. 다만 현재 노인 세대와 저소득층에게 목욕탕이 필요하기에, 이들의 수요가 사라질 때까지만 목욕탕 산업이 유지될 수 있도록 한다는 것에 초점을 맞추기로 하였다. 이와 더불어, 지역 공동체의 활성화라는 기존 목욕탕의 역할을 바탕으로, 목욕탕 공간 자체는 사라지더라도 지역 공동체에서 사람들이 물리적으로 함께하고 소통하는 문화를 형성하는 데에 기여하는 것도 지속가능성의 측면에서 바라볼 수 있다고 보았다.

2) 정부 차원의 공공요금 감면 혜택 확대

첫 번째로, 소상공인 지원 사업의 일환으로 이루어지고 있던 정부 차원의 공공요금 감면 혜택에 대해 평가해 보았다. 수도요금, 가스요금, 전기요금 중 수도요금은 수도 사용량의 50%를 감면하는 사업이 작년 7월부터 이루어지고 있었다.⁸ 우리가 방문한 대한목욕업중앙회 도봉지회 지회장님께서서는 이러한 공공요금 사업을 더욱 확대하길 바란다는 요구를 강하게 피력하셨다. 지회장님은 목욕탕 업주들과 지속해서 소통하며 그들의 입장을 청취하였으므로, 그들의 필요가 반영된 요구사항이라고 볼 수 있다. 또한 목욕탕은 손님이 올 때를

⁷ 본 보고서의 ‘4. 면접법을 이용한 목욕탕의 필요성 파악’ ‘1) 흥능탕 인근 주민 인터뷰’ 부분 참고.

⁸ 상수도사업본부. 2022. “소상공인 수도요금 감면 6월까지 연장…330억 추가 지원.” 서울특별시. <https://news.seoul.go.kr/env/archives/517665>(검색일: 2022.06.16).

대비하여 상시 물을 채우고 데우는 등 고정적으로 지출되는 비용이 매우 크므로, 우리는 전기요금과 가스요금을 감면한다면 고정 지출 규모가 줄어들어 운영 적자를 줄이는 데에 도움이 될 것으로 판단하였다. 따라서 공공요금 감면 정책은 영업 상황 개선을 원하는 목욕탕 업주의 수요에는 상응한다고 볼 수 있었다. 그러나 목욕탕 이용객의 경우, 시설이 좋은 목욕탕을 이용하고 싶어 했기에 목욕탕 운영에 들어가는 각종 요금을 감면하는 것은 이들의 수요에 상응하지 못할 것이다. 그러므로 적절성은 낮다고 볼 수 있다. 다음으로 효과성의 경우, 공공요금 감면 사업은 이미 시행되고 있던 정부 정책의 연장선에 불과하며, 정부가 여러 자영업 중 목욕업에 집중적으로 혜택을 부여하는 것은 오히려 사회적 갈등을 일으킬 수 있기에 목욕탕 폐업 상황에 대한 건설적인 관심을 유도하는 데에는 적합하지 못할 것이다. 다만 실제 영업 적자를 메우는 데에 도움은 될 것이기에 효과성이 아예 없지는 않지만 낮다고 볼 수 있다. 효과성 중 실현 가능성의 측면 역시 부족한데, 현재 gas와 전기요금의 경우 오히려 인상되는 추세에 있으므로 목욕탕만을 대상으로 이를 별도로 감면하는 정책을 실시하기는 어려울 것이다. 기타 업종과의 형평성 측면에서뿐 아니라, 정부 재정적 측면에서도 지원 규모가 상당해질 것이기에 실현 가능성이 작을 것으로 판단된다. 지속가능성의 경우, 수도요금 감면 사업이 코로나 상황으로 시작된 것이었기에 포스트 코로나 논의가 오가는 시점에서 이를 지속하기는 어려울 가능성이 크다. 목욕업에 대한 긍정적인 방향으로의 인식의 전환이 이루어지지 않는 한 지속가능성을 확보하기는 어려울 것이다.

3) 폐업 지원 사업 확대

두 번째로, 폐업 지원 사업은 이미 정부에서 실시하고 있던 폐업 지원 사업⁹의 지원 규모를 확대하는 안이다. 초기에 우리는 자료조사를 통해 목욕탕이 각종 구조물과 전기 시설, 보일러 등의 공간적 특성으로 인해 규모가 작은 경우에도 수천만 원에 달하는 폐업 비용이 발생¹⁰한다는 사실을 알게 되었다. 또한 이처럼 폐업에 드는 자금으로 인해 지속적인 영업 적자가 발생함에도 폐업하지 못한 채 운영하고 있는 경우도 많다는 것을 알게 되었다. 따라서 우리는 폐업을 원하는 목욕업주들에게 폐업 지원금을 제공하는 안을 떠올렸고,

⁹ 내 손안에 서울. 2022. “다시 일어설 수 있도록! 폐업 소상공인 3,000명에 300만원.” <https://mediahub.seoul.go.kr/archives/2004606>(검색일: 2022.06.18).

¹⁰ 박신. 2022. “목욕탕 폐업 비용 수 억원... 업주 ‘버틸 수밖에...’” [경남도민일보. https://www.idomin.com/news/article-View.html?idxno=786159](https://www.idomin.com/news/article-View.html?idxno=786159)(검색일: 2022.06.17).

이미 존재하는 폐업 지원금 사업의 규모를 확대하는 방향을 고안하였다. 그러나 실제로 인터뷰를 진행한 결과, 목욕업주들은 폐업을 진정으로 원하기보다는 영업 상황이 개선되어 영업을 지속하고자 하는 의지가 컸고, 노인층과 저소득층을 중심으로 이러한 목욕탕 이용에 대한 수요 역시 존재하였다. 따라서 폐업을 지원하는 것은 이해관계자들의 진정한 필요에 상응하지 못하기에 적절성이 낮다고 할 수 있다. 목욕탕 폐업 문제에 관한 관심을 유도하고 취약계층의 복지를 증진한다는 효과성 역시 낮으며, 현실적으로 유의미한 도움이 될 만큼의 폐업 지원금을 정부 재원으로부터 마련하기도 어렵다는 한계가 있다. 현재 서울에서 코로나19로 인해 이미 폐업했거나 폐업 예정인 소상공인에게 제공하는 재기지원금은 300만 원 수준이기에 이를 확대하는 데에는 분명 한계가 존재할 것이다. 지속가능성의 경우, 앞선 공공요금 감면과 유사하게 코로나 상황의 특수성에 기반해 진행된 사업이기에 그 규모를 더욱 확대하기 어려우며, 지속적으로 긍정적인 효과를 얻기도 어렵다는 점에서 낮다고 볼 수 있다.

4) 목욕탕 업사이클링

세 번째로, 폐업하였거나 폐업 위기인 목욕탕을 다른 용도로 업사이클링하는 것도 우리가 고안했던 대안 중 하나였다. 이를 떠올렸던 이유는 우선, 제대로 영업을 이루어지지 못하고 있는 목욕탕을 일종의 유휴공간으로 인식하였기 때문에 공간 활용의 측면에서 새로운 용도로의 전환이 필요하다고 보았기 때문이다. 또한 목욕탕 규모가 큰 경우, 일부 공간을 카페 등으로 개조하여 현재 주 수요층인 노인 세대 외에도 다양한 사회 계층의 관심과 수요를 유도할 수 있다고 보았고, 나아가 폐업 및 철거에 드는 비용을 절감할 수 있을 것이라 기대하였다. 그러나 이는 우선 적절성 측면에서 볼 때, 우리가 인터뷰했던 목욕탕 업주 중 누구도 원하지 않았던 제안이었다는 점에서 이해관계자들의 수요에 상응하지 못하였다. 그리고 시설이 개선된 목욕탕을 이용하고 싶어 하던 목욕탕 이용객들의 수요에도 맞지 않았다. 효과성 측면에서 본다면, 해당 공간을 어떤 업종으로 전환하고, 건물의 어떤 부분을 그대로 두고 어떤 부분을 바꿀지 등을 결정하기 위한 인력이 필요한데 여기에 비용이 많이 들 것으로 예상되어 실현 가능성이 다소 낮으리라 생각하였다. 지속가능성의 경우, 목욕탕 공간 자체에 대해 지속적인 수요를 창출해낼 수는 있다는 점에서 다소 높게 평가할 수도 있겠으나, 우리가 의도하였듯이 ‘목욕탕’에 대한 수요가 존재하는 한 해당 업종의 영업을 유지될 수 있도록 하는 데에는 적합하지 못한 방법이기에 지속가능성이 높다고 평가하기도

어려웠다.

5) 사회성과보상사업(SIB)을 통해 낙후된 목욕탕 시설 개선

이에 우리가 최종적으로 채택하게 된 대안은 사회성과보상사업(SIB)을 이용해 지역사회 의 낙후된 목욕탕 시설을 개선하고, 복지의 공간으로서 운영될 수 있도록 한다는 것이다. 자세한 사업구상안을 제시하기 전 먼저 SIB의 간단한 개념을 설명하고자 한다. 행정안전부 가 2017년 발표한 <사회성과보상사업(SIB) 추진 안내서>에 따르면, SIB 사업은 “사회성과 연계채권(Social Impact Bond)을 활용하여, 민간이 투자받아 사회적 성과를 창출하고 정 부가 민간이 달성한 사회적 성과를 사후에 구매하는 사업”이다.¹¹ 이는 최근 몇 년 간 많 은 정책적 관심을 받는 방법으로, 정부 예산 효율을 증가시키고 민간의 사회적 투자를 활 성화하는 등 다양한 이점이 있다.

여기서 제시하는 ‘사회성과’란 지역사회 문제를 예방하거나 해결함으로써 증진되는 사회 적 편익을 일컫는데, 복지, 문화부터 주거, 환경까지 다양한 분야를 아우른다.¹² SIB는 사 후적으로 발생한 편익을 측정하여 이에 대해 정부가 보상하는 방식이므로 객관적이고 정량 적인 성과지표를 설정하는 것이 중요하다. 이에 우리는 ‘양질의 위생 시설에 대한 접근성’ 을 우리의 성과지표로 설정하고자 한다.

UNDP에서 발행한 “2021 Global Multidimensional poverty index(MPI)”에서는 빈 곤 실태를 측정하기 위해 고려해야 하는 다양한 항목들을 나타내는데, 그중 하나인 삶의 질(Standard of living)의 지표 중 하나가 위생(sanitation)이다. 이때 가정의 위생 시설이 SDG 가이드라인에 따라 개선된 상태가 아니거나, 개선되었지만 다른 가정집들과 공유하는 형태라면 ‘deprived(부족)한 상태라고 제시하였다.¹³ 우리가 직접 홍능탕 주변과 제기동 일대를 방문해서 보았던 주거 환경과, 동대문구의 열악한 주거시설에 대한 동대문구 사회 복지사님의 말씀을 고려해볼 때, 위생시설 상태도 충분히 개선되지 않았을 것이라는 추론 을 할 수 있었다. 따라서 ‘양질의 위생 시설에 대한 접근성 향상’을 우리가 프로젝트를 통

¹¹ 행정안전부. 2017. “사회성과보상사업(SIB) 추진 안내서.” 3.

¹² 행정안전부. 2017. 위 안내서. 4.

¹³ UNDP (United Nations Development Programme). 2021. “Global Multidimensional Poverty Index(MPI).”<https://hdr.undp.org/content/2021-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI>(검색일: 2022.06.09).

해 얻고자 하는 사회 성과로 설정하였다.

Standard of living	Cooking Fuel	The household cooks with dung, wood, charcoal or coal.	1/18
	Sanitation	The household's sanitation facility is not improved (according to SDG guidelines) or it is improved but shared with other households.-	1/18
	Drinking Water	The household does not have access to improved drinking water (according to SDG guidelines) or improved drinking water is at least a 30-minute walk from home, round trip.-	1/18
	Electricity	The household has no electricity.-	1/18
	Housing	At least one of the three housing materials for roof, walls and floor are inadequate: the floor is of natural materials and/or the roof and/or walls are of natural or rudimentary materials.-	1/18
	Assets	The household does not own more than one of these assets: radio, television, telephone, computer, animal cart, bicycle, motorbike or refrigerator, and does not own a car or truck.-	1/18

〈그림 1〉 양질의 위생 시설에 대한 접근성, 2022.06.

자료 출처: UNDP(2021)

이를 측정하기 위한 구체적인 지표와 측정 방법은 다음과 같다.

(1) 제기동, 청량리동에 있는 주택들과 목욕탕과의 거리

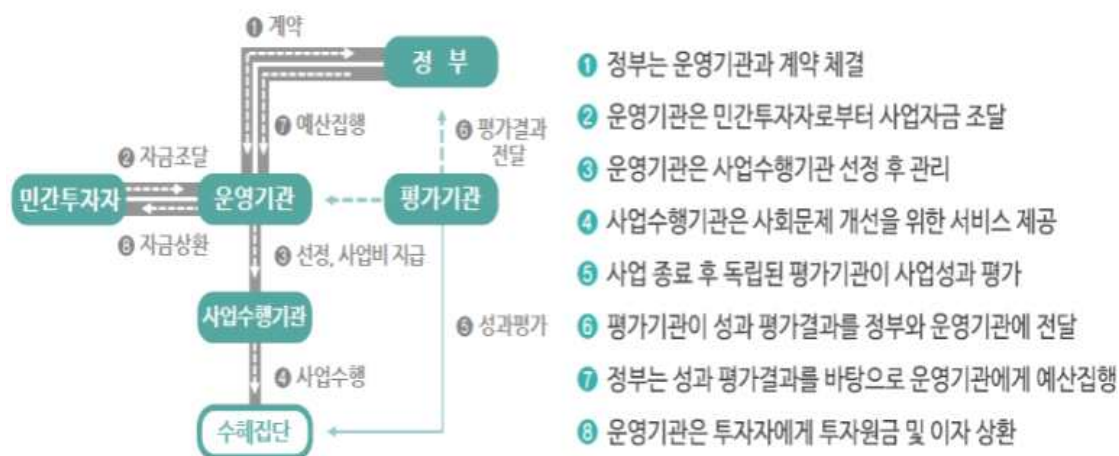
주택들과 목욕탕의 물리적인 거리를 측정할 때는, 거리 단위뿐 아니라 실제 거주민들이 이동할 때 소요되는 시간도 측정하는 것이 좋을 것이다. T-map 등 지도 서비스에서 제공되는 오픈 API를 이용해 일반적인 주민들이 거주지에서 목욕탕까지 이동하는 데에 드는 시간 자료를 수집할 수 있다. 노인들의 경우 상대적으로 소요 시간이 길 것이기에, 사회복지관, 노인복지관 등으로부터 자문을 얻거나 실제 소요 시간을 측정해봄으로써 데이터셋에

보정을 거친 버전도 마련한다. 이후, 이를 이용해 GIS (Geographic Information System) 분석을 수행해 접근성 지수를 산출한다.¹⁴

(2) 주민들의 목욕탕 이용률

물리적인 거리가 가깝다고 할지라도 실제 이용률이 증가하지 않는다면 성과를 산출하지 못했다고 볼 수 있다. 따라서 목욕탕 업주들에게 매달 이용객 현황 데이터를 받고, ‘월별 손님 수 총계 / 지역 거주민 수 x 한 달(예: 30일)’과 같은 식으로 이용률을 산출한다.

구체적인 사업 성공 기준에 대해서는 서울시 측과의 협의가 필요하겠지만, 위와 같은 방식으로 성과를 측정한다면 취약계층에 대한 양질의 위생시설 보급이라는 소기의 목적을 달성하고 이를 평가하는 데에 유용할 것이다.



〈그림 2〉 사회성과보상사업(SIB) 추진 과정, 2022.06.

자료 출처: 행정안전부. 2017. “사회성과보상사업(SIB) 추진 안내서.” 3.

더욱 구체적인 사업 구상안은 다음과 같다. 우선 ‘팬임팩트코리아’와 같은 SIB 사업 기획 및 운영기관의 사업 공모에 지원한다. 이들은 사회적금융 자문 법인으로서, 자금의 유통과 전반적인 사업 관리를 담당하여 프로젝트가 원활히 진행되는 데에 구심점 역할을 할

¹⁴ 공간의 접근성 평가 지표 산출 방법은 다음의 논문을 참고하였다. 이하연, 김성표, & 강상혁. 2020. “생활인프라 공급계획을 위한 접근성 평가 방법.” Korean Journal of Construction Engineering and Management 21(1), 26. doi:10.6106/KJCEM.2020.21.1.021.(검색일: 2022.06.18).

것이다. 사업에 필요한 자금을 제공할 민간투자자는 'KT&G 복지재단'과 같은 기업의 복지재단 또는 임팩트 투자 기관이다. 그리고 사업 수행 기관은 대한목욕업중앙회 도봉지회와 목욕탕 업주들이 될 것이다. 동대문구 사회복지관과 노인복지관 등으로부터의 자문도 필요할 것이며, 운영기관과의 협업을 통해 지역 저소득층 및 노인층이라는 수혜집단에 진정으로 사회 성과가 창출될 수 있도록 할 것이다. 이후 평가는 고려대학교 산학협력단과 동대문구 보건소 등이 담당하여, 위에서 제시한 방법에 따라 사회성과가 어느 정도 발생했는지 측정할 것이다. 그리고 서울시는 이러한 평가를 검토하여 민간 투자자에 대해 사후적으로 보상을 제공한다.

이러한 사회성과보상사업(SIB)을 통한 시설 개선 사업이 적절한 대안인 이유를 앞선 세 가지 평가 기준을 바탕으로 설명하고자 한다. 우선 적절성의 경우, 노후화된 목욕탕 시설을 개선함으로써 영업 상황을 개선할 수 있다는 점에서 목욕탕 업주와 이용객 모두의 수요에 상응하는 안이라고 볼 수 있다. 그리고 효과성의 경우, 가장 문제가 되었던 예산 확보 방안이 마련되었으며 시설 리모델링 사업은 폐업이나 업종 전환보다 상대적으로 비용이 많이 들지 않을 것이기에 실현 가능성도 큰 편이라고 볼 수 있다. 또한, SIB는 2015년 제정된 '서울특별시 사회성과보상사업 운영 조례'를 통해 법적 근거도 마련되어 있으며 행정안전부 등 정부 부처로부터 관련 연구도 이루어지고 있으므로 정책적 관심을 유도하고 프로젝트가 안정적으로 운영될 가능성이 크다. 이를 통해 궁극적으로 프로젝트가 성공하여 취약계층의 위생시설 접근성을 높일 수 있을 것으로 기대되므로, 효과성도 전반적으로 높다고 볼 수 있다. 마지막으로 지속가능성의 경우, 자금 확보 방안이 마련되었으며 정부 정책에 포섭될 가능성도 커졌으므로 우리가 목표하던 '수요가 존재하는 한 목욕업을 유지'하는 것이 가능할 것으로 보인다. 더불어, 이렇게 목욕탕 문화를 재활성화함으로써 노인 세대가 원하던 커뮤니티의 기능도 재활성화할 수 있을 것으로 기대된다. 이를 전반적으로 종합해 볼 때, SIB를 통한 시설 개선 사업은 적절성, 효과성, 실현가능성 측면에서 모두 강점을 나타내기에 우리 프로젝트에 적합한 방식이라고 볼 수 있다.

다음은 사업 구상을 바탕으로 작성해본 사업기획서이다.

구분	내용
수혜집단	<p>제기동, 청량리동 지역 내 저소득층 및 노년층 주민</p> <p>목욕시설에 대한 접근성이 낮음 (추후 보건소의 자문과 접근성 지수 산출을 거쳐 구체적으로 수치화 예정)</p> <p>코로나19로 급격한 사업 피해를 본 소상공인 구제라는 부수적인 효과</p>
사회문제	<p>동대문구가 전반적으로 주거환경이 열악하며 양질의 위생시설에 대한 접근성이 부족한 가정집들이 남아있음.</p> <p>이들의 기본적인 위생권 보장을 위해서는 공중목욕탕이 필요하나, 영업난으로 인해 여러 곳이 폐업하고 있음.</p> <p>영업난이 심화된 원인은 코로나19로 인한 정부 규제 강화와 사회적 인식이 악화임. 그러나 목욕탕 폐업 문제는 정책적 관심의 사각지대에 놓여 있으며 적절한 지원이 이루어지지 못하는 실정임.</p>
목표	<p>공중목욕탕 시설 개선을 통해 양질의 위생시설에 대한 취약계층의 접근성을 향상시킴</p>
성과보상자	서울특별시
운영기관	팬임팩트코리아(Pan-Impact Korea)
민간투자자	KT&G
사업 수행기관	홍능탕 목욕업주 및 대한목욕업중앙회 중 서울북부지회
평가기관	고려대학교 산학협력단
사업기간	5년

III. 결론

1. 연구요약

공중목욕탕은 과거 위생 공간, 소통 공간의 역할을 수행하며 한국 사회에 많은 영향을 미쳤다. 그러나 경제발전과 도시화로 인한 주택시설의 발전은 곧 개별 가정집에 대한 목욕 시설 공급 보편화로 이어졌고, 이는 사람들이 목욕탕을 찾지 않게 하였다. 게다가 급격한 도시화로 인해 사회에 전반적으로 개인주의 문화가 형성되었고, 목욕탕은 젊은 세대에게 소통 공간의 지위를 잃으며 세대 간의 인식 차이가 발생하였다. 이와 같은 사회문화적 맥락은 코로나19라는 특수한 상황과 맞물려 목욕탕의 영업난을 심화하였다. 목욕지회 및 동대문구 목욕업주들과의 인터뷰에 따르면, 대부분 목욕탕이 심각한 영업난을 겪고 있으며 현재 폐업 위기에 처해있지만, 폐업 비용이 없어 버티는 상황까지 도달했다.

그러나 여전히 위생 및 소통의 목적으로 목욕탕을 필요로 하는 이들은 존재한다. 동대문 종합사회복지관 박진주 사회복지사와의 인터뷰에서 파악할 수 있듯이 목욕탕은 취약계층을 위한 ‘자원’으로 활용할 수 있다. 특히 ‘위생’은 UNDP가 제시하는 빈곤 지표 중 ‘삶의 질’에 해당하는 중요한 사항 중 하나이며, 공중목욕탕은 가정 내 위생시설이 열악한 취약계층의 위생권을 보장하며 복지의 공간으로서 기능한다고 볼 수 있다.

특정 계층의 필요에 따라 목욕탕 시설을 확충하는 것은 목욕탕 문화를 어렸을 적에 짧게 스쳐 갔거나 경험해 보지 않은 이들에게 어불성설로 여겨질 수 있다. 그러나 위 주민 인터뷰를 통해 체감했듯이 목욕탕은 여전히 저소득층과 노인층에 중요한 공간이고, 주거 취약계층의 기본적인 위생권을 보장할 뿐 아니라 노인층에는 사회적 유대감을 강화함으로써 높은 삶의 질을 영위할 수 있게 하는 소중한 공간이다. 이처럼 여전히 목욕탕에 대한 수요와 필요가 명백하므로 목욕탕은 복지 공간의 기능을 지속해야 한다.

복지 공간으로서 목욕탕을 재활성화하기 위해 여러 대안 중 채택한 것은 사회성과보상사업(SIB)을 통해 목욕탕을 개선하는 것이다. SIB는 세금에 기반을 둔 정부 예산에 사업 초기부터 의존하는 것이 아닌, 기업 사회재단 등으로부터 투자를 유치한 후 사후적으로 정부의 보상을 받는 방식이기에 초기 비용 확보에 유리하다. 이는 곧 사업의 실현 가능성 및 지속 가능성을 높일 수 있다는 이점을 가진다. 특히 SIB 사업을 통한 목욕탕 재활성화는 목욕탕의 ‘공공성’을 보장받고 ‘복지 공간’으로서의 의미를 확고히 할 수 있다는 의의가 있다. 목욕탕은 공익을 위해 운영되며 그 과정에서 많은 취약계층이 혜택을 받을 것이다. 이

를 통해 목욕탕이 지역사회에서 가지는 의미가 다시금 사회적으로 환기된다면, 정부 정책을 통해서도 보다 주목받으며 그 특수성을 고려한 정책들이 설계될 수 있으리라 기대한다.

2. 한계 및 제언

본 연구의 한계점은 대안으로 채택한 사업을 관련 기관에 제안해 실행하는 단계까지 나아가지 못했다는 점이다. 여러 대안을 검토해본 결과 SIB를 통해 시설을 개선하는 것이 우리의 목적을 달성하기 위해서는 최선의 방안이라는 결론을 얻을 수 있었으나, 기업 사회재단에서 영리 사업장의 리모델링을 지원한 사례는 찾기 어려웠기 때문에 실제로 투자 유치가 이루어질 수 있을지 확신할 수 없었다. 다만 KT&G의 경우 행복네트워크 복지센터를 통해 목욕 지원 사업과 같은 건강증진사업과 주거환경 개선 사업을 시행해왔기 때문에, 목욕탕 폐업에 대한 문제의식을 잘 전달한다면 문제 해결의 필요성에 공감하고 지원을 제공할 수 있을 것이라 추론하였다.

본 연구의 근본적인 한계는 목욕탕 문제에 대한 사회적 관심의 부재에서 기인하였다. 우선 관련 선행연구가 매우 부족하였기에, 초반에 자료조사를 통해 파악했던 목욕탕의 영업 실태 및 이에 대한 인식 등이 실제 인터뷰를 통해 알게 된 사항과 불일치하여 문제의식을 정의하는 것부터 많은 어려움을 겪었다. 또한 목욕탕의 특성상, 개인 사업장으로서의 영리적 특성을 보임과 동시에, 저소득층과 노인층을 위한 복지의 공간이라는 공공성이 결합되어 문제 해결의 방향성을 결정하는 데에도 어려움이 컸다. 특히 그러한 공공성을 규명하는 데에 큰 노력이 필요했다. 코로나19로 인해 단절된 사회적 경험과 관심 역시 문제를 심화시키는 원인이었다. 현재로서 목욕업에 대한 수요자 집단이 한정적이므로, 마을 민주주의 차원에서 더욱 넓은 관심을 유도하기에는 한계가 존재했다.

또 다른 한계는 연구 방법론적인 한계이다. 앞서 언급한 선행연구 및 자료의 부족으로 인해, 정량적 연구보다는 정성적 연구에 의존했던 점이 아쉬움으로 남는다. 심층적인 인터뷰를 통해 자료조사를 통해 파악할 수 없었던 목욕업의 실정 및 주민들의 의사를 파악할 수 있었지만, 표본 집단이 한정적이었기에 이를 일반화하거나, 다른 지역에도 적용하기엔 다소 한계가 있을 것이다. 또한 관(官)으로부터 충분히 협력을 얻지 못했던 것도 연구의 어려움을 가중했다. 해결방안에 대한 조언을 얻고자 인터뷰를 요청하였으나 이에 난색을 보였던 구청 관계자분도, 친절히 인터뷰에 응해주셨던 사회복지사분도 목욕장업 자체에 대해서는 전문적으로 다루지 않아 정확한 정보를 제공하기 어렵다고 하셨다. 이처럼 선행 사례

와 관 차원에서의 정보 제공이 모두 부족하여 우리가 자체적으로 해결방안을 모색해나가야 했다는 점이 연구의 한계였다고 볼 수 있다.

그럼에도 불구하고 우리 연구가 가지는 가장 큰 의의는 그동안 관련 논의가 매우 부족했던 목욕탕 문제를 수면 위로 드러내었다는 점일 것이다. 현장을 답사하고 인터뷰를 진행하면서, 그동안 부족하게나마 언론에 노출되었던 목욕장업의 실태는 현실의 극히 일부만을 반영하고 있다는 것을 알게 되었다. 비록 ‘목욕탕’ 자체에 대한 수요가 집에 위생시설이 잘 갖춰져 있는 젊은 세대로까지 확대될 수 있을지는 확인할 수 없으나, 적어도 현재 목욕탕을 필요로 하는 이들과 폐업을 고민하지만 폐업 비용이 없어 적자를 보며 운영 중인 목욕탕 자영업자들의 목소리가 사회적으로 관심을 받을 수 있도록 하는 데에는 일조할 수 있으리라 생각한다. 또한, 해결방안에 대해서도 포괄적으로 검토해보며, 최근 주목을 받고 있는 SIB라는 방식을 접목해 대안을 제시하였다는 점도 유의미한 시도였다고 할 수 있다. 비록 직접적으로 벤치마킹할 수 있는 선행 사례가 없지만, 근본적인 지향 가치나 운영 방식 등에 있어 충분히 적용 가능성이 있다고 보았기에, 이에 관해 추가적인 연구가 이루어진다면 충분히 실행해볼 수 있는 대안이라고 생각한다.

따라서 후속연구로는, 크게 목욕장업의 현 실태에 대한 지역사회 차원의 데이터 구축 및 관련 대안의 전문적인 검토가 필요할 것이다. 목욕장업의 운영 및 폐업 현황, 이용객의 변화 추이 및 필요로 하는 지원사항 등에 대해 구청 차원의 조사가 이루어진다면 서울시가 자영업 지원 방안을 고안할 때에도 목욕탕의 특수성이 고려될 수 있을 것이다. 또한, 우리가 제안했던 SIB를 통한 시설 개선이라는 대안에 대해서도 관련 운영기관 및 투자처와의 논의를 바탕으로 면밀한 검토가 필요할 것이다. 특히 예산 확보 및 사업성과 평가 방법 구체화 등이 이루어진다면 사업의 실현 가능성이 더욱 커질 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김솔. 2022. “‘물값도 안 남아요’...목욕탕·찜질방은 여전히 ‘코로나 한파.’” 『연합뉴스』 (6월 15일) <https://www.yna.co.kr/view/AKR20220614132400061?input=1195m>(검색일: 2022.06.18).
- 김지혜. 2022. “[세대공감, 이야기 세상] ‘동네 사랑방’ 그 시절 목욕탕... 이젠 빛바랜 추억.” 『경기일보』 (5월 9일) <https://www.kyeonggi.com/article/20220509580155>(검색일: 2022.06.18).
- 내 손안에 서울. 2022. “다시 일어설 수 있도록! 폐업 소상공인 3,000명에 300만원.” (5월 18일) <https://m>

- ediahub.seoul.go.kr/archives/2004606(검색일: 2022.06.18).
- 박성준. 2020. “동네 목욕탕 “오늘도 목욕합니다.” 『세계일보』 (1월 19일) <http://m.segye.com/view/20200117510815>(검색일: 2022.06.18).
- 박신. 2022. “목욕탕 폐업 비용 수 억원... 업주 ‘버틸 수밖에...’” 『경남도민일보』 (2월 17일) <https://www.idomin.com/news/articleView.html?idxno=786159>(검색일: 2022.06.17).
- 보건복지부. 2022. 『공중위생영업소실태보고』.
- 상수도사업본부. 2022. “소상공인 수도요금 감면 6월까지 연장...330억 추가 지원.” 서울특별시. <https://news.seoul.go.kr/env/archives/517665>(검색일: 2022.06.16).
- 서울특별시. 2022. “서울 공중위생업 현황 통계”. 서울 열린데이터 광장. <https://data.seoul.go.kr/dataList/32/S/2/datasetView.do#none>(검색일: 2022.04.08).
- 양낙진. 2022. “코로나19에 목욕탕 물 사용량 40% 급감.” 『월간목욕위생』 제436호.
- 이하연, 김성표, & 강상혁. 2020, “생활인프라 공급계획을 위한 접근성 평가 방법.” *Korean Journal of Construction Engineering and Management* 21(1), 26. doi:10.6106/KJCEM.2020.21.1.021.(검색일: 2022.06.18).
- 행정안전부. 2017. “사회성과보상사업(SIB) 추진 안내서.”
- UNDP (United Nations Development Programme). 2021. “Global Multidimensional Poverty Index (MPI).” <https://hdr.undp.org/content/2021-global-multidimensional-poverty-index-mpi#/indicies/MPI>(검색일: 2022.06.09).

사(4)랑 보내기 프로젝트:

코로나 이후 종로구 노인의 디지털 리터러시

김규태 · 김성재 · 이채미 · 찬청진

- I. 연구 질문
 1. 문제 제기
 2. 종로구 설정 이유
- II. '사(4)랑 보내기' 프로젝트
 1. 관계자 인터뷰
 2. 사업 모델 및 효과
- III. 사업 제안
 1. 관련 조례 분석
 2. 사업 및 조례에 관한 제안과 검토
- IV. 결론

I. 연구 질문

1. 문제 제기

1) 디지털 리터러시와 정보 소외

현대 사회는 정보화 사회 그 자체로 정의되기도 한다. 진전된 정보화로 과학 기술 기반의 디지털 환경에서 정보를 보유하고 활용하는 능력에 따라 생활의 수준이 좌우된다는 말은, 이제 전 세계 어디서든 사람들이 손에 휴대전화를 들고 가는 광경만 보더라도 결코 과언이 아니다. 따라서, 디지털 리터러시는 현 사회에서 가장 핵심적인 능력 중 하나이다. 일반적으로 디지털 리터러시는 다양한 디지털 자료들에서 나온 정보를 이해하고 사용할 수 있는 능력으로서 정의된다(조윤희 2017). 또한, 디지털 리터러시는 물리적 접근, 이용 능력, 활용 능력으로 구분되어 단순히 디지털 기기에의 접근을 넘어, 기기를 적극적으로 활용하는 능력까지 요구한다(van Dijk 2006). 특히, 코로나19 팬데믹에 따라 인터넷, 전자기기를 통한 비대면 활동이 늘어나면서 관련 역량의 중요성은 더욱 증대했다. 예를 들어, 교육과 산업 분야에서의 비대면 시스템, QR 코드 등을 활용한 전자출입명부 작성, 가계에서의 키오스크 사용 등의 사례는 사람들에게 새로운 기술과 환경을 빠르게 이해하고 적응할 것을 요구한다. 이렇게 사회적으로 전자기기에 대한 의존도가 높아지면서 디지털 기술 및 기기를 활용하는 능력은 선택이 아닌 필수가 되었다.

하지만 이러한 급격한 사회의 변화는 역사적으로 많은 사례가 보여주듯 개인 간 격차를 심화한다. 기술의 발전은 결코 보수적이지 않으며, 모든 사람이 따라오길 기다려 줄 만큼 친절하지도 않다. 새로움에 적응하고 활용하는 것은 전적으로 사용자의 능력에 달린 문제이다. 이러한 현실과 새롭게 마주한 코로나19 팬데믹이라는 상황에 디지털 격차에 따른 고령층의 ‘정보 소외’ 문제가 특히 심각하게 대두되고 있다. 과학기술정보통신부의 “2021년 디지털 정보 격차 보고서”에 따르면, 장애인, 저소득층, 고령층, 농어민 등의 정보 소외 계층 중에서도 고령층의 디지털 정보화 수준이 69.1%로 가장 낮게 나타났다. 이러한 정보 소외는 노인의 사회 참여 기회를 앗아가고, 사회와의 단절을 유발한다. 이는 단지 우리가 흔히 그렇듯 배달 애플리케이션을 사용하고, 영상을 찾아보거나, 게임을 하는 등 ‘더 편리한’ 삶을 영위하지 못한다는 것이 아니다. 시간이 갈수록 사회의 전자기기에 대한 의존도는 식당, 편의점 등등 가장 기본적인 것까지 손을 뺀고 있다. 낮은 수준의 정보화는 노인

의 우울감과 자살 생각 등 삶 자체에 부정적인 역할을 미치기도 하는 반면(이윤정 2012) 높은 수준의 정보화는 정보화 사회에 대한 불안감을 효과적으로 해소할 수도 있게 한다(정병호, 주형근 2022). 또한, 인터넷과 디지털 자료의 이용은 높은 삶의 만족도를 높이고 삶의 활력을 가져오기도 한다(조진실 외 2021). 전자기기에 잘 적응할 수 있는 사람 혹은 세대에게 전혀 문제가 되지 않을 법한 상황이 그러지 않은 사람과 세대에는 일상생활과 삶 자체를 침범하는 심각한 문제일 수 있는 것이다. 전자기기 문제에 있어 그들은 대개 노인이며, 이러한 상황을 성찰하여 노인 관련 복지 정책의 확장과 정보화 교육의 변화가 필요한 때임을 인식하게 되었다.

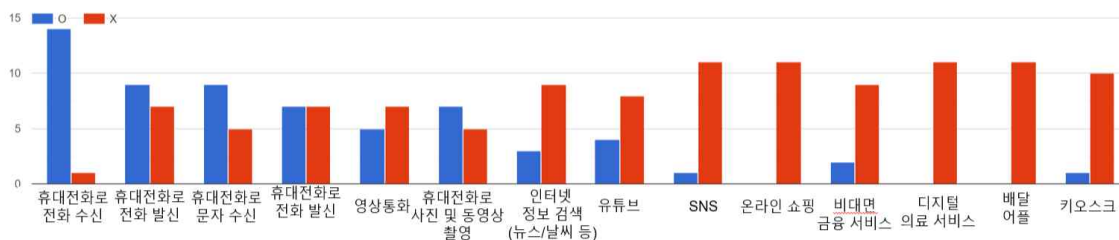
2) 종로구 노인 대상 설문

노인의 디지털 리터러시 수준을 파악하고 개선 방안의 방향성을 구체화하고자 크게 두 번의 설문을 진행하였다. 이 글은 종로구에 집중하므로, 왜 종로구에 집중했는지에 대한 이유는 이후에 서술할 것이지만, 문제의식의 적절성을 명시하기 위해 미리 종로구에서 진행한 설문 결과와 해석을 서술하고자 한다. 첫째, 종로구 거주 지역에 방문하여 광장시장, 탑골공원 및 무학동과 창신동 일대를 돌며 종로구에 거주하고 있는 노인을 대상으로 설문을 진행했다. 설문은 10분에서 20분 정도의 인터뷰를 통한 면접법의 형태로 이루어졌다. 표본의 크기는 15이며, 코로나 유행 후부터 현재까지 노인복지시설 방문 여부 및 전자기기 사용 능력에 대한 세부 사항, 빈도와 사용 시 어려움, 그리고 정보화 교육 여부 및 수강, 미수강의 이유, 사정을 위주로 응답을 수집하였다.

노인들이 휴대전화를 사용하는 빈도는 대부분 거의 쓰지 않거나 전화 기능을 이용할 때만 사용하는 비율이 86%로 가장 높았다. 휴대전화를 매일 사용한다고 응답한 사람도 있었지만, 전자기기 사용의 주된 목적을 묻는 말에서 이들 중 한 명을 제외한 나머지 모두가 휴대전화 사용이 주된 목적이 연락이라고 답했다. 이때 그렇게 답하지 않은 한 명의 응답자는 정보 탐색, 시/소설 등의 문학작품 작성, 소셜 미디어 사용이라고 답하여 상대적으로 월등히 높은 디지털 리터러시 수준을 보였는데, 이는 노인의 양극화된 휴대전화 사용 능력을 보여주고 있는 것으로, 소수의 노인은 휴대전화를 능숙하게 사용하는 반면, 노인 대다수는 전혀 그렇지 않다는 점, 그리고 그 틈을 확인할 수 있었다.

그런데 설문은 전자기기 전반에 대해 이루어졌지만, 설문에 응한 노인 모두가 전자기기를 오로지 '휴대전화/스마트폰'으로 인식하고 있었다. 이러한 점을 통해 그들의 전자기기

에 대한 이해도 및 사용 범위가 넓지 않음을 알 수 있었다.



〈차트 1〉 전자기기 사용 세부 사항 응답 결과

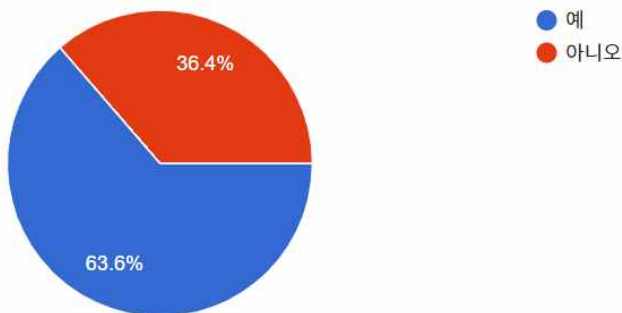
또한, 휴대전화에 국한되지 않는 ‘유튜브 보기’, ‘온라인 쇼핑하기’, ‘비대면 금융서비스/온라인 banking 사용하기’, ‘디지털 의료서비스 이용하기’, ‘키오스크로 주문하기’에 대한 질문에서 최소 0%에서 최대 18%의 응답자만이 가능하다고 답했다는 점에서 전자기기 이해도와 사용 범위가 좁다는 것을 다시 한번 확인할 수 있었다. 더구나 키오스크의 경우 최근 너무나 기본적인 당연한 전자기기이지만 이를 사용하지 못한다는 비율이 높다는 사실은 일상생활 속 노인의 미흡한 디지털 리터러시로 인한 무력감을 예상하게 해준다. 이외에 전자기기를 사용하는 데 겪는 어려움으로 문제 해결의 어려움과 복잡한 조작 방식 및 사용자 인터페이스 등을 꼽았다.

코로나 이후 현재까지 약 2년 동안 정보화 교육을 받아본 적이 있는가에 관한 질문은 이 글의 문제의식이 코로나 팬데믹에 큰 부분 기인하기에 설문을 진행하며 가장 큰 비중을 둔 질문 중 하나였다. 설문 전 그 비율이 낮을 것으로 예상했지만, 결과는 그보다 훨씬 적었다. 설문에 응한 노인 전원이 코로나 이후 현재까지 교육받아본 적이 없다고 응답하였는데, 정보화 교육을 의무적으로 혹은 자발적으로 진행하는 경로당과 노인 복지 시설이 코로나 사태로 인해 문을 열지 않았음을 그 원인으로 생각해 볼 수 있다. 설문을 진행하며 여러 차례 경로당에 방문해보았는데, 경로당은 코로나 상황으로 모두 운영하지 않고 있었다.

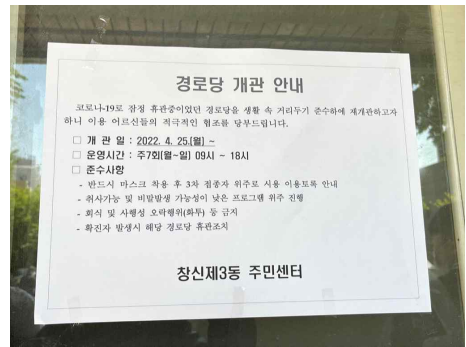
그러나 거리두기가 완화된 이후 〈그림 1〉에서 볼 수 있듯이 개관일을 명시해두었음에도, 내용대로라면 방문 당시 운영 중이어야 했던 경로당의 문이 실제로는 굳게 닫혀 있었고 관리자 또한 존재하지 않았다. 정보화 교육의 기회가 차단되었기에 접근 자체가 불가능했다는 점은 정보화 교육이 필요한 노인들의 의욕을 무력화하였을 것이다. 또한, 이러한 상황은 노인 복지 시설의 관리 대책이 미비하다는 점을 보여주기도 한다. 의료, 문화, 여

가 등의 여러 분야에서는 각각 ‘닥터나우’와 같은 공인 비대면 진료 서비스, 라이브 스트리밍을 통한 전시회나 축제, 그리고 비대면 관광 서비스와 같이 코로나 상황에 적용할 수 있는 유연한 대안들이 발굴되는 반면, 앞서 본 바와 같은 노인을 대상으로 한 복지 분야에서는 2년 동안 복지 시설의 운영 또한 제대로 이뤄지지 않는 수준에 그쳤고, 이에 따른 거대한 사각지대가 형성되었다. 단순히 ‘코로나라는 이유’로 관련 대책이 제대로 수립되지 않았다는 점은 다른 분야와 비교를 했을 때 공공기관의 관심과 문제의식이 부족하다는 점을 보여준다.

교육받지 않은 이유에 관한 질문에서는 교육 내용의 어려움과 막연한 두려움 등이 있었지만, 응답자의 50%는 교육의 필요성을 느끼지 못했다고 답하였다. 이는 앞서 교육을 받아본 사람이 없었던 이유가 단지 노인에게 정말로 교육이 필요하지 않기 때문이 아닌가 하는 의심이 들게 할 수 있을 것이다. 하지만 이후 받을 의향이 있는가를 묻은 질문에서는 60% 이상이 기회가 있을 때 받을 의향이 있다고 답하였는데, 이 두 개의 답변은 꽤 이질적이다. 하지만 앞서 실제로 노인들은 전자기기 사용, 디지털 리터러시에 있어 미흡한 모습을 보여주었고, 특히 키오스크의 경우만 보더라도 일상생활에서 큰 어려움을 가져올 수



〈차트 2〉 정보화 교육 참여 의향의 응답 결과



〈그림 1〉 사실과 맞지 않는 경로당 개관 공지. 내용과는 다르게 폐쇄되어 있었다.

있을 텐데, 교육의 필요성을 느끼지 못한다는 것은 잘 이해가 안가는 것이었다. 하지만 실제로 인터뷰 중 전자기기 사용에 대한 불편을 호소하기도 하였으며, 인터뷰 진행하며 이러한 점에 대해 의문을 가져 질문을 한 결과, 그 답변은 ‘평생 이렇게 살아서 괜찮다’라는 식이었는데, 이러한 점을 보았을 때 이는 예부터 전자기기

를 사용하지 않아 디지털 세계 속에서 꾸준히 어느 정도의 불편함을 감수하고 살아오며 이에 적응했기에 미흡한 디지털 리터러시로부터 얻는 불편함과 교육의 효용을 잘 이해하지 못하는 것으로, 일종의 학습된 무기력으로 파악된다(Maier, S. F. & Seligman, M. E. 1976). 교육을 받지 않은 이유를 묻는 말이 의향을 묻는 말에 선행하였다는 점 또한 고려했을 때, 순서가 역전된다면 서로 흐름을 함께하는 결과가 나타났을 것으로 예상해 볼 수 있다는 것이다.

결과를 종합해 보았을 때, 노인은 예상하던 바와 같이 디지털 리터러시에 전반적으로 약한 모습을 보이고 있는데, 이에 반해, 특히 코로나가 확산하면서, 정보화의 흐름에 대한 노인의 부적응성에 관한 고려가 제대로 나타나고 있지 않고, 또, 노인들이 스스로 문제를 잘 파악하고 있지 못하고 있다는 것을 볼 수 있다. 따라서 그들에게 정보화 교육의 진행을 매끄럽게 할 뿐 아니라 교육 참여의 동기를 제공하기 위한 추가적인 방안의 모색이 필요함을 알 수 있을 텐데, 사실 이러한 문제와 문제 해결 시도는 현 노인 세대를 넘어 미래의 노인 세대를 위해서도 필요한 것이다. 기술적으로 지체되는 것은 노인이 되고 난 뒤의 일만은 아니기에 정부도, 개인도 디지털 리터러시에 대한 문제의식을 인지하지 못하는 실상은 주목할 만하다.

3) 가족 대상 설문

다음으로, 노인 대상 설문이 아닌 가족 구성원을 대상으로 설문을 진행하여 노인을 외부에서 관찰하고자 했다. 즉, 이를 포함해 두 번의 설문을 한 것인데, 설문의 기본적인 목적은 두 가지였다. 하나는 노인 디지털 리터러시의 현황과 심각성을 조사하는 것이었으며, 다른 하나는 응답을 바탕으로 종로구 내 노인 디지털 리터러시 교육의 방향성을 책정하고자 함이었다. 이중 후자는 노인에게 직접 설문함으로써 이뤄졌지만, 전자의 경우, 종로구가 중심이므로 종로구에 집중하되, 능력의 차이가 지역별로 큰 차이를 보이는 것은 아니라고 판단되어 노인의 친척에게 다시 한번 설문을 하여 첫 번째 설문의 응답을 다시 한번 확인하고자 했다. 이렇게 이는 노인 대상 설문에서의 목적과 같은 목적을 공유하기도 하면서 선행된 설문을 진행할 때 나타난 우려에 따른 조치이기도 하다. 노인 대상 설문을 진행했을 때, 어려운 용어 등으로 인해 질문에 대한 이해가 부족했던 것을 보완하고 설문 결과의 신뢰도를 높이고자 외부에서 관찰한 사람들의 의견으로 모았다. 이 설문의 표본은 '에브리타임' 애플리케이션에 설문을 업로드하여 무작위로 모집하였다. 에브리타임이란 대학교

마다 존재하는 대학생 커뮤니티 서비스로, 대학생의 설문 참여 의사가 다른 플랫폼에 비해 상대적으로 높을 것으로 판단되어 해당 플랫폼을 모집단으로 설정하게 되었다. 이 설문에서 제시한 질문은 앞서 노인 대상 설문에서 했던 질문과 비슷하다. 관찰자의 관점에서 가족 구성원 중 노인을 보았을 때 얼마나 수월하게 전자기기를 다루는지와 세부 능력 사항, 사용 빈도, 사용 목적, 사용 시 어려움, 정보화 교육 여부와 각 이유, 개인적으로 가장 필요하다고 느끼는 능력, 교육 수강 의향과 이유, 그리고 정보화 교육에 대한 제언을 질문했다.



〈차트 3〉 응답자 가족 중 노인의 전반적인 디지털 기기 사용 수준의 응답 결과

이 설문에서 지난 노인 대상 설문과 비교했을 때 표본의 크기가 전 설문의 표본 크기와 근접한 14인 것부터 전반적인 결과까지 큰 차이는 보이지 않았다. 가족 구성원 중 노인이 얼마나 수월하게 디지털 기기를 다룰 수 있는가에 관한 질문에서는 총 4가지의 척도가 있는데, 각각 ‘디지털 기기를 혼자서도 수월하게 다루신다’, ‘몇몇 부분에서 힘든 모습을 보이지만 수월하게 다루신다’, ‘필수적인 부분들만 다룰 수 있다’, ‘거의 사용하지 못하신다’이다. 이 중 가장 높은 수준이라고 답한 응답자는 한 명도 없었고, 필수적인 부분들만 다루거나 거의 사용하지 못한다는 응답을 합쳐 85%가 넘어갔다. 몇몇 부분에서 힘든 모습을 보이지만 수월하게 다룬다는 응답은 14%로 세 가지 중 가장 적었다. 이전 설문과 같은 흐름으로 노인이 전자기기 사용에 있어 어려움을 다시 확인할 수 있었다. 또한 이 설문을 진행하면서 응답자들의 응답을 분석한 결과 이들 역시도 여기서 묻는 ‘전자기기’를 ‘휴대전화/스마트폰’으로 인식하는 경향을 보였다.

전자기기 사용 능력을 점검하는 항목에서는 노인 대상 설문과 마찬가지로 전자기기 기능과 기능 여부를 서술한 항목을 나열하여 응답받았는데, 휴대전화로 전화와 문자의 발신과 수신은 대부분 가능하였지만, 가능 불가능 여부에서 50:50의 응답이 나온 사진 및 동영상 촬영하기를 제외하고 영상 통화하기를 포함해 검색하기, 응용프로그램 이용하기, 키오스크로 주문하기에 관한 질문에서는 절대다수가 불가능하다는 결과를 볼 수 있었으며, 또한 디지털 기기 사용의 주된 목적은 연락의 비중이 가장 컸다.

이러한 노인의 미숙한 디지털 리터러시 수준에 대해 응답자들이 생각하는 이유로는 가장 크게는 조작 방식의 복잡함이 있었고, 두 번째, 세 번째는 각각 문제를 혼자 해결하기 어렵다는 것과 관련 교육의 기회가 적었다는 것이었다. 하지만 정보화 교육 참여 여부에 관한 질문에서 78%의 응답자의 응답이 '아니오'로, 위와 같이 교육의 부재를 실감하고 있으면서도 실제로 정보화 교육을 받은 경우는 한 사례를 제외하고는 없었다. 다만 정보화 교육에 참여했다고 응답한 한 응답자는 가족 구성원 중 노인이 주변의 권유로 복지관에서 스마트폰 사용법을 배운 적이 있다고 하였다. 반면 참여하지 않았다고 답한 응답자 중에서는 교육의 필요성을 느꼈음에도 교육에 대한 정보 부족으로 인해 받을 수 없었다는 응답의 비율이 가장 높았다.

응답자들은 전자기기를 통한 커뮤니케이션 능력, 키오스크 사용 능력, 금융서비스 등의 활용 능력에 있어 교육이 필요하다고 생각하였다. 그리고 이러한 교육이 어떤 식으로 이뤄졌으면 하는지에 관한 질문에서는, 종합하자면 노인의 학습 속도에 맞는 대면 소규모 그룹 지도와 배운 내용을 스스로 복습하여 학습하는 것이 필요하다고 하였다.

위 두 번의 설문을 통해 모은 응답과 이에 대한 해석을 위주로 현 상태의 심각성을 확인할 수 있었으며, 또 이는 해결의 방향성을 구상하는 시작점이 되었다. 결국 노인의 디지털 리터러시 수준이 낮은 것 분명하지만, 이에 대한 관의 관심은 충분하지 않으며, 노인 또한 스스로 적응된 불편함 때문에 평소 느끼는 불편함을 감내하려는 경향이 있으면서도 동시에 정보화 교육이 주어질 때 받을 의향이 있다고 밝혔다. 극복 방안으로는 개인의 수준에 맞는, 그리고 개인 수준의 교육을 추천받은 바 있다. 이러한 설문 결과를 통해 대략적인 방향성을 설정할 수 있었으며, 이후로도 다양한 측면에서 자문하며 길을 일궈나가고자 한다.

2. 종로구 설정 이유

종로구는 ‘정치 1번지’로 대표되며 외부로부터 유입되는 유동 인구가 많기에 거시적인 관점에서의 정책이 논의되고는 한다. 강남, 여의도와 함께 3대 업무지구 중 하나인 광화문 주변에는 대기업 본사, 주요 은행 본사, 언론사 등 여러 기업과 주요 행정기관이 밀집되어 있으며, 역사·문화·행정의 중심지로서 기능하고 있다. 하지만 오히려 유동 인구가 많고 거주 밀집 지역이 적은 까닭에 지난 3월 치러진 종로구 국회의원 재·보궐선거 이슈를 다뤘던 기사들이 후보자들이 전반적으로 종로구민들에 대해 충분히 고려하지 않았다는 점을 지적하기도 했듯이 종로구에서는 정치적으로 거주민들을 위한 지역 이슈가 뒷순위로 밀려나는 실정이다. 이에 종로구의 정치가 정치적 입지를 쌓기 위한 발판으로 전략한 채, 지역 거주민들의 이슈를 놓치고 있다는 우려가 제기되고 있다. 올해 4월 기준으로 종로구는 약 19.3%의 비율로 노인이 거주하고 있으며, 이는 서울시 전체 자치구의 4위에 달하는 수준이다. 종로구보다 더 많은 노인 비율을 가진 자치구로는 비율이 큰 순서로 강북구, 도봉구, 중구가 있다. 이 가운데 종로구를 선택한 이유는 한마디로 말하자면 종로구가 위 세 개 구에 비해 정보화 교육의 활성화 정도가 상대적으로 현저히 떨어지기 때문이었다.

위 세 개 구와 비교를 했을 때 종로구는 정보화 수업 개수, 인터넷 플랫폼의 활성화 정도, 영상 매체를 통한 온라인 교육 여부에서 명확히 비교되는 상황이다. 특히 강북구의 경우 노인 대상 정보화 교육의 개수가 종로구에 비해 2배가량 많으며, 강북구, 도봉구, 중구, 종로구의 정보화 교육 사이트를 조사한 결과 위 세 개 구는 공지, 활동 경과 및 결과가 짧은 주기마다, 자주 올라왔지만 종로구의 경우 2021년 5월부터 2022년 5월까지 총 5개의 모집 공고만이 올라왔으며, 심지어 실제로는 모든 공지에 대해 페이지를 찾을 수 없다는 내용과 함께 그 내용을 볼 수가 없었다. 이어 정확한 정보를 위해 강북구, 도봉구, 중구의 정보화 교육 유튜브에서 공지한 헬프데스크 연락처를 통해 관계자와 직접 통화하며 크게 세 가지 궁금증을 해결하고자 하였다. 그 질문은 아래와 같다.

1. 유튜브를 보니까 한 달 전부터 구민정보화교육이라는 이름으로 영상이 매우 빈번하고 올라오고 있던데, 그 내용과 목적이 무엇이며, 한 달 전부터 활발히 진행된 이유가 무엇인가?
2. 유튜브 영상이 올라오기 시작한 시기와 ‘주민주도 프로젝트 사업’ 공지가 올라온 시기가 비슷한데, 서로 (어떤) 관련이 있나?

3. 코로나 전/중에 정보화 교육이 진행되었는가? 만약 그렇다면 어떤 식으로 교육이 진행되었는가?

그리하여 받은 답변을 수합, 분석한 결과는 다음과 같다. 첫째로, 유튜브 채널의 영상들은 코로나로 인해 대면 수업이 어려워지자 온라인으로 교육을 하기 위해 업로드한 것이었다. 다만 6월부터는 코로나 이전과 비슷하게 정보화 교육을 시행하겠다는 계획이 있어 곧 유튜브에서의 정보화 교육 운영을 중단할 것이라고 하였는데, 구에서 코로나로 인한 수업 차질의 새로운 돌파구를 찾아 나가고자 하는 의지를 엿볼 수 있었다. 코로나 이전 정보화 교육이 어떻게 실시되었는지에 대한 물음의 답변으로는, 어쩌면 당연하게도 구가 주체가 되어 정보화 교육 신청을 받고 대면 교육을 제공하는 방식이었다는 답변을 받았다.

코로나 팬데믹 상황 중 유튜브 영상이 올라오기 전까지, 특히 올해 초 코로나 확진자가 급증할 시기에는 정보화 교육이 어떤 식으로 진행되었는지에 관한 질문에 대해서는 대면 수업이 진행된 경우는 거의, 혹은 아예 없었고, 항상 비대면으로 진행하였다는 답변을 받았다. 하지만 노인은 애초에 사이트에 접속하는 방법 등 수업 시작조차 어려워하는 경우가 많아 교육 첫날 교육장으로 불러 대면으로 조작, 시행 방법을 가르쳐 주고, 이후에는 줌 등을 통해 비대면으로 진행하는 방식으로 진행되었다고 한다. 주목할 만한 점은 강북구, 도봉구, 중구, 이 세 구에서는 놀랍게도 모두 같은 부서에서 전화를 받았는데, 그 이유는 이 부서가 서울의 모든 구 중 정보화 교육에 대해 절반 정도를 담당하고 있었기 때문이었다. 하지만 종로구는 이 부서가 담당 범위에 속하지 않았고, 이로써 종로구는 이렇게 서울시 전체의 관점에서 정보화 교육 활성화의 사각지대에 놓여있음을 알 수 있었다. 따라서 노인 대상 정보화 교육의 문제의식의 타깃을 종로구로 한 이유는 크게 두 가지이다. 하나는 구내 유동 인구수에 비해 거주 인구수가 적어 거주민 소외되기 때문이고, 하나는 높은 노인 비율이 높음에도 정보화 교육이 현저히 비활성화되어 있기 때문이다.

II. ‘사(4)랑 보내기’ 프로젝트

1. 관계자 인터뷰

1) 정보화 교육 강사와의 인터뷰

종로구 정보화 교육 실태에 대한 좀 더 구체적인 정보를 얻기 위해 종로구립 종로노인종합복지관에서 현재 정보화 교육을 전담하고 있는 두영실 정보화 교육 강사님과 인터뷰를 진행하였다. 인터뷰 주제는 크게 현재 시행 중인 정보화 교육의 실태, 개선되어야 할 부분 두 가지로 나누어 진행되었다.

우선, 정보화 교육은 문서작성, 컴퓨터 기초, 영상 제작, 스마트폰 기초 등의 과목을 통해 진행되고 있었다. 수업은 온/오프라인 두 가지 방식으로 시행되는데, 온라인의 경우 노인들이 전자기기 사용에 능숙하지 않았기에 실시간 줌 수업은 진행되기 어려웠다. 그렇기에 사전에 녹화된 영상을 기관 유튜브 채널에 업로드하는 방식으로 온라인 수업은 대체되었다. 업로드한 영상은 큰 제약 없이 원할 때 볼 수 있다는 장점이 있었지만, 앞서 살펴본 바와 마찬가지로 접근 자체에 대한 노인들의 어려움이 존재했고, 상호 소통 및 궁금한 점에 관한 질문이 불가능하다는 단점이 있었다. 그렇기에 정보화 수업은 대개 오프라인으로 이루어지며, 다양한 종류의 전자기기를 가진 노인들이 궁금한 점을 물어보면 그때마다 개별적으로 답변하는 방식으로 교육이 이루어지고 있었다.

강사님과의 인터뷰 이후 현재 진행 중인 정보화 교육에 필요한 개선점들을 확인할 수 있었다. 첫째, 위에서 진행했던 노인 대상 설문 조사의 질문 중 ‘정보화 교육의 어려움’에 대한 응답자들의 답변 결과와 유사하게, 용어가 어렵다는 점, 수업 내용을 잘 기억하지 못한다는 점, 복습이 잘 이루어지지 않는다는 점, 교재의 글씨 크기가 작아 보기 힘들다는 점 등의 한계점이 존재했다. 두 번째, 정보화 교육이 대부분 스마트폰에 집중되어 있기에 컴퓨터 등 더 다양한 전자기기들에 대한 폭넓은 교육이 필요했다. 세 번째, 각자의 수준에 맞지 않는 수업을 수강하는 경우가 많아 수강생 모집 전에 노인들 개개인의 정보화 수준을 파악하는 것이 필요했다. 네 번째, 개별적인 도움 제공이 필요하지만 한 강사가 담당하는 학생 수가 너무 많아 수업이 원활히 진행되지 않는다는 한계가 있었다. 마지막으로 거동이 불편하여 기관에 방문하기 어려운 노인들을 위한 교육 방안이 필요했다.

2) 시니어 팬텀 구성원과의 인터뷰

다음으로는 정보화 교육 사업의 방향을 구체화하기 위해 시니어 팬텀 구성원들과도 인터뷰를 진행했다. 시니어 팬텀이란 50대 후반 이상의 연령층이 주를 이뤄 형성된 팬텀을

가리키는 것으로, 2019년 방영된 트로트 경연 프로그램 ‘미스트롯’을 계기로 활성화되었다. 이들은 팬덤 활동을 하면서 음원 및 뮤직비디오 스트리밍, 콘서트 ‘티케팅(경쟁적으로 티켓 구매를 하는 행위)’, 음반 구매 등을 위해 디지털 기기의 활용법을 함께 배우고 있다. 즉, 팬덤 내에서 가수를 응원하기 위한 목적으로 그들끼리 디지털 매체에 대해 공부하는 문화가 자연스럽게 형성되었다. 이에 시니어 팬덤 내의 ‘덕질 스터디’가 정보화 교육의 한 축을 담당하고 있다고 보고, 덕질 스터디가 이루어지는 과정과 그 효과를 중심으로 인터뷰를 진행했다. 인터뷰를 통해 파악한 결과를 조에서 구상한 사업 모델과 비교하며 그 내용을 보완하고자 했다. 인터뷰는 각각 임영웅, 이찬원, 장민호의 팬 세 분과 임영웅 관련 뉴스 큐레이션 채널을 운영하는 유튜버 ‘젊은할배 59tv’와 진행되었다.

먼저 유튜버와의 인터뷰에서 가장 두드러졌던 점은 노인층의 디지털 기기 학습의 수요가 빠른 속도로 확대되고 있다는 점이다. 그에게는 하루 100명 이상의 사람들이 디지털 기기와 관련된 문의를 남기며 디지털 교육에 대한 정보를 필요로 한다고 밝혔다. 또한, 해당 채널의 시청자 연령층 중 65세 이상의 비율은 점차 늘어나 현재 47%에 이르고 있다고 한다. 여기서 노인층의 유튜브 시청 시간은 점차 늘어나고 있으나, 위에서 언급했던 접근성 문제는 여전히 해결되지 않는 모순과 앞서 지적한 양극화 현상이 드러나기도 한다. 그는 정보화 교육의 측면에서 덕질이 효과적인 동력이 되는 이유로 공통된 목표의 존재를 꼽기도 했다. 여기서는 한 명의 가수를 함께 응원하는 것처럼 공통된 관심 분야가 있다면 교육의 효과가 더 높아질 것이라고 덧붙였다.

이외에 가수 임영웅, 이찬원, 장민호의 팬분들과 각각 이야기를 나눠보며 더욱 자세한 이야기를 들어볼 수 있었다. 그들은 공통으로 이론과 실습 교육을 통해 스마트폰 사용법을 더욱 자세히 알게 되었다고 한다. 기본적으로 팬카페나 팬 커뮤니티에 올라오는 학습 자료를 통해 단계별, 주제별로 공부를 진행하고, 지역별 스터디 교실에 참여하여 교육받는 과정을 거치고 있다고 한다. 지역별 스터디 교실은 주로 팬의 개인 사업장 등에서 이루어지는데, 대면으로 이루어지는 스터디 교실은 6-70대의 참여 비율이 매우 높은 것으로 나타난다. 평균적으로 4-5명의 인원이 공통의 취미를 가지고 모인 사람들끼리 함께 공부함으로써 디지털 기기 학습 효과가 두드러지고, 인간관계의 확대로까지 이어지는 양상을 보인다고 한다.

2. 사업 모델 및 효과

이에 앞서 진행했던 연구를 바탕으로 종로구 내에서 진행 중인 정보격차 해소를 위한 사업을 개선하고 새로운 방향의 모델을 제시하고자 한다. 크게 이론적인 측면과 실습의 측면으로 나누어 사업을 구상함으로써 종로구의 노인들에게 정보화 교육의 접근성을 높이는 데 이바지하고자 한다. 또한, 여러 차례의 인터뷰를 통해 관련된 사람들이 직접 겪은 고충과 희망 사항들을 반영하여 사업의 현실화 가능성을 높이고자 한다. 본 사업은 ‘4’라는 숫자가 전체 과정을 아우르며, 이를 사랑이라는 가치에 담아 ①발송하고 ②시간을 보내고자 한다는 점에서 ‘사(4)랑 보내기 프로젝트’로 이름 붙였다.

1) 뉴스레터 발행

먼저 사랑의 ‘발송’을 통해 정보화 교육의 이론적 측면을 담당할 수 있는 뉴스레터 발행이 있다. 뉴스레터란 특정 분야와 관련된 소식을 구독하여 정기적으로 받아볼 수 있는 연속 간행물의 한 형태를 가리킨다. 이 사업에서는 디지털 기기 활용 방법 및 관련 소식의 내용을 담은 뉴스레터 발행을 목표로 한다. 이때 노인의 기억력과 인지의 한계를 고려하여 소식지는 5페이지 내외의 짧은 분량으로 구성하며, 한 번에 ‘4개’의 기능을 소개하는 방식으로 진행한다. 휴대전화 기본 조작 방법, 스마트폰 애플리케이션 설치 및 활용법, 카카오톡 기능 소개 등 구체적인 디지털 활용 방법을 소식지에 담아내고, 정보화 강의를 이루어지는 시설 소개와 관련 행사에 관한 내용을 함께 첨부하는 것으로 한다.



〈그림 2〉 발행될 뉴스레터의 가상 디자인. 큰 글자와 이미지를 통해 가독성을 높이고 어려운 용어는 자세히 풀어 설명한다. 또한, 관련 정보도 함께 소개하는 것으로 한다.

뉴스레터를 배포하는 방법으로는 크게 두 가지가 있다. 하나는 구독을 원하는 노인분들을 대상으로 신청을 받은 뒤, 한 달에 한 번씩 우편의 형태로 소식지를 배달하는 방식으로 진행한다. 기존에도 종로구를 포함한 각 자치구는 유튜브 채널을 이용해 주제별 정보화 교육을 진행하고 있으나, 유튜브 검색조차 쉽지 않은 노인들에게는 접근이 어려운 실정이다. 따라서, 종이 매체를 활용한 자료 제작과 우편을 통한 전달이 이루어진다면 교육의 접근성을 더욱 높일 수 있을 것으로 기대된다. 또한, 종로구 경로당과 복지관에 매달 뉴스레터를 구비해 두는 방법도 있다. 이는 기존에 우려를 했던 대로 뉴스레터에 대한 정보가 없거나, 알아도 구독하는 방법을 모르는 노인에게 이에 관한 정보를 전달하기 위함이다. 또한, 정보화 교육에 대한 효과적인 홍보를 진행하고, 구독의 방식만으로 사업을 진행할 때 비해 상대적으로 높은 접근성을 가지고자 함이기도 하다.

뉴스레터의 제작은 정보화 교육 자료를 제공하는 민간 기업과 협업하여 진행해볼 수 있다. 현재 주식회사 '지아이에듀테크'는 종로구를 비롯해 영등포구, 금천구, 구로구, 성북구, 서대문구의 정보화 교육 운영을 담당하고 있다. 유튜브에 업로드되는 콘텐츠뿐만 아니라 뉴스레터의 제작도 함께 진행할 수 있도록 사업을 확대할 수 있을 것이다. 관의 차원에서는 뉴스레터 구독 접수와 배포에 대해 현재 종로구민 정보화 교육을 담당하는 종로구 홍보전산과에서 진행할 수 있도록 한다. 이 글에서 추진하고자 하는 프로젝트는 무에서 유를 창조하는 것보다는 기존의 상황에 대해 문제의식을 느끼고 개선하고자 하는 것에 가까우므로, 이미 존재하는 정보화 교육 매뉴얼에서 해당 사업을 추가한다면 큰 차질 없이 진행될 수 있을 것이다.

노인분들이 느끼는 정보화 교육의 어려운 점 중 하나는 수업에서 배운 내용을 기억하기 어렵다는 문제였다. 뉴스레터는 디지털 기기 활용에 대한 내용을 대신해서 아카이빙 해주는 역할과 배운 내용을 실제로 활용할 때 쓰이는 안내 책자의 역할을 동시에 수행할 수 있다. 또한, 한 번에 많은 양의 내용을 습득하기 어려워하는 노인층의 특성과 매일 꾸준히 업데이트되는 기술의 변화 가능성을 고려했을 때, 완성된 디지털 기기 활용 매뉴얼 책자를 한 번에 제공하는 것보다 조금씩 나누어 제공하는 방식이 복습과 기술 변화에 대한 탄력적 적응에도 큰 효과를 낼 수 있을 것으로 예상된다. 또한, 뉴스레터는 노인들을 정보화 교육의 장으로 유도하는 도구로서도 기능할 수 있다. 노인들은 정보화 교육에 대한 초반의 두려움을 극복하는 것에서부터 학습의 즐거움을 느끼고 이를 생활에 활용하기 시작하므로

(최경애 2013), 그 동기를 유발하는 과정이 매우 중요하다. 이 뉴스레터는 구독하지 않더라도 경로당이나 복지관에 비치되어 있으므로 정보화 교육에 대해 낯섬을 해소하게 하고, 이를 바탕으로 노인들에게 심화한 정보화 교육을 받을 수 있도록 유도할 수 있을 것이다.

2) 멘토링 프로그램

다음으로 정보화 교육의 실습 측면을 담당할 수 있는 멘토링 프로그램 사업을 제안하고자 한다. 이는 종로구 내의 복지관 및 종로구청에서 전문 강사와 함께 진행하는 정보화 교육과는 별도로 또래 학습자들 사이에서 자체적으로 이루어지는 교육을 활성화하는 것을 의미한다. 이는 뉴스레터 사업과는 달리 여러 사람이 만나 함께 공부함으로써 만들어내는 학습의 효과를 높일 수 있도록 한다. 구 차원에서 정보화 교육 신청을 받는 방식과 동일하게, 주민들을 대상으로 ‘노인 디지털 멘토링 프로그램’사업 참가자를 모집한다. 인원이 모집되면 담당 강사 한 명과 멘토-멘티로 구성된 ‘네 개’의 조로 한 반을 구성한다. 담당 강사는 각 조의 진행 상황을 모니터링하며 전체적인 진행을 이끌어나간다. 각 조는 다시 한 명의 멘토(조장)와 ‘4명’의 멘티로 구성한다. 이때, 조 인원의 경우 앞서 소개한 시니어 팬덤 내의 덕질 스터디를 참고하여 설정한 것이며, 소수로 구성된 조와 반을 통해 활발한 커뮤니케이션을 기대해볼 수 있을 것이다.

또한, 각 팀은 디지털 기기 사용 수준과 공통의 관심사를 고려하여 조직한다. 앞서 정보화 교육 강사님이 지적한 개선 사항 중 하나였던 수준별 수업의 부재를 보완하기 위해, 개인의 사용 수준의 파악하고 이를 위해 신청 시 디지털 기기 사용 능력을 평가할 수 있도록 구성된 체크리스트를 활용하는 것으로 한다. 또한, 공통의 관심사를 팀 선정에 활용하는 것은 라포 형성을 통한 사회적 관계 형성과 교육장으로서의 유도를 도모하기 위함이다. 팬덤의 ‘덕질 스터디’가 성공적인 정보화 교육 모델이 되었다는 점에 기반하여, 팬 문화를 넘어 다양한 차원에서 관심 분야를 조사하고자 한다. 특히, 노래, 운동, 독서와 같은 취미 활동과 연계하여 실생활과 밀접한 주제로 교육을 진행하는 것을 목표로 한다. 높은 흥미 유발을 가능케 함으로써 학습의 효율성을 더욱 증대할 수 있을 것이다. 또한, 정형화된 교육 참여에 부담을 느꼈던 노인분들에게도 도움이 될 수 있을 것이다. 더불어 공통의 관심사를 바탕으로 꾸려진 팀은 종로구 노인들 사이의 새로운 네트워크 형성을 끌어낸다. 정보화 교육에 있어서 사회적 네트워크는 관련 연구에서 중요하게 지적된 바 있다. 양질의 사회적 네트워크를 형성하고 있는 노인들에게는 디지털 기기의 활용도가 높게 나타남과 동

시에 배우고 싶지만 그러한 네트워크가 형성되지 못한 노인들은 배움을 중단한다는 것이다(이금룡 2007). 따라서, 해당 사업은 여러 측면에서 '나'와 비슷한 사람들을 모아 새로운 관계를 마련해줌과 동시에 정보화 교육의 효과 향상에 기여할 수 있다. 이 외에, 멘토 선발 시 교육자 양성 과정에 관심 있는 노인분들을 위주로 선정하여 새로운 일자리의 확대를 기대해볼 수도 있을 것이다.

유사한 사업으로는 현재 진행되고 있는 일련의 도우미 사업을 떠올릴 수 있다. 예를 들어, 서울노인복지센터는 디지털 기기 사용 중 질문이 생긴 노인들을 대상으로 센터에 있는 노인 '디지털 도우미'가 그를 알려주는 사업을 진행하고 있다. 또한, 종로시니어클럽에서는 '키오스크 안내 도우미' 사업이 진행되고 있다. 그러나, 이는 한정된 주제만을 다루고, 도우미와 도움을 요청하는 사람 사이의 관계가 일회성에 그쳐 교육이 지속되기 어렵다는 단점이 있다. 이에 반해 멘토링 프로그램은 소규모 그룹을 담당하는 멘토와 이들의 적극적인 케어 및 공통의 관심사로 모인 사람들 간의 토론으로 지속 가능한 사업 효과를 누릴 수 있을 것으로 보인다.

III. 사업 제안

1. 관련 조례 분석

위에서 제시한 사업을 안정적으로 진행하고, 재정적으로 예산을 확보하기 위해서는 구 차원의 조례 마련이 필요하다고 보았다. 이에 관련 종로구의 조례를 제안하기 전, 현재 종로구의 조례 사항과 전국적으로 노인의 정보화 사업 관련 조례를 비교하고자 한다.

1) 종로구 조례

종로구 조례 중 <서울특별시 종로구 고령친화도시 조성에 관한 조례>, <서울특별시 종로구 지능정보화 기본 조례>에 노인 대상 정보화 교육에 관한 내용이 담겨있다. 먼저, <서울특별시 종로구 고령친화도시 조성에 관한 조례>에서는 종로구 내 주민들 중 노인들이 '안전하고 편리하게 생활할 수 있기 위한', 그리고 노인의 '사회, 문화 활동을 장려하기 위한' 내용이 마련되어 있다. 정보화 교육에 대한 내용은 사회, 문화 활동에 대한 항목에서 찾아볼 수 있었다. 그 내용은 다음과 같다.

제8조(노인의 사회·문화활동 장려) 구청장은 노인의 사회·문화활동을 장려하기 위하여 다음 각 호의 사업을 추진하거나 지원할 수 있다.

1. 자원봉사자단체 및 동아리 운영
2. 노인 참여 문화프로그램의 개발과 보급
3. 평생교육 및 정보화교육 등 재교육 프로그램 지원
4. 그 밖에 노인의 사회·문화 활동 참여에 필요한 사업

이 중 3항에서 구청장의 노인에 대한 평생교육 및 정보화 교육 등의 재교육 프로그램을 지원할 것을 의무화한 조항을 찾아볼 수 있다. 하지만 이 조항은 재교육 프로그램의 의무를 고지한 데 그치고, 그 구체적인 내용에 대해서는 결코 찾아볼 수 없었다. 다만, 조례는 재교육이나 문화 활동 참여에 대한 사업들을 시행할 기구에 집중되어 있다.

정보화교육에 관하여 보다 구체적으로 서술한 조례는 다음이다. <서울특별시 종로구 지능정보화 기본 조례>에서는 제3장에서 정보화교육에 대해 보다 자세하게 규정하고 있다. 이의 주된 내용은 다음과 같다.

제3장 지능정보화 정책의 추진

...

제16조(지능정보화 교육 계획의 수립·시행)

- ① 구청장은 구 소속 공무원과 주민을 대상으로 지능정보화 추진 및 지능정보이용능력을 향상하기 위하여 지능정보화 교육 계획을 수립·시행하여야 한다.
- ② 제1항에 따른 지능정보화 교육 계획에는 다음 각 호의 사항이 포함되어야 한다.

...

제17조(지능정보화 교육 실시 등)

...

- ② 구청장은 주민을 대상으로 정보격차해소 및 지능정보 활용능력의 향상 등을 위해 주민의 수요와 특성을 고려한 다양한 과정의 지능정보화 교육을 수시로 실시하여야 한다.
- ③ 구청장은 지능정보화 교육의 효율적인 실시를 위해 필요하다고 인정하는 경우 지능정보화 교육 관련 법인이나 단체에 지능정보화 교육 실시 업무의 전부 또는 일부를 위

탁하거나 대항하게 할 수 있다.

제18조(정보화 교육 활성화를 위한 행사 개최)

- ① 구청장은 주민 및 소속 공무원의 정보화 교육 참여 활성화 및 정보화에 대한 관심을 고취시키기 위해 정보화 경진대회 등 관련 행사를 개최할 수 있다.
- ② 제1항의 정보화 경진대회 등 각종 정보화 행사에서 우수한 성적을 거둔 사람과 참가한 사람에게 예산의 범위에서 상장과 상품 등을 지급할 수 있다.

이와 같이 종로구에서는 조례를 통해 기본적인 정보화 교육에 대한 내용을 담아내려 했음을 알 수 있다. 그러나, 노인의 정보화교육에 대한 구체적인 방안은 따로 마련되어 있지 않으며, 구청장의 포괄적인 의무에 집중되어 있음을 볼 수 있다. 이에 기반하여 다른 지역의 정보화교육에 관련 조례 내용을 비교하며 종로구 조례의 개선점을 알아보고자 한다.

2) 타 지역 조례

(1) 도봉구

비교 지역으로는 도봉구를 설정했다. 그 이유는 도봉구가 서울에서 노인 인구가 가장 많은 곳이기도 하며, 앞선 조사를 통해 볼 수 있듯 노인 대상 정보화교육에서 종로구에 비해 좋은 성과 혹은 원활한 진행이 이루어지고 있음을 확인할 수 있었기 때문이다. 다음 <서울특별시 도봉구 정보화 기본 조례>의 내용을 보았을 때 도봉구는 정보화교육에 관한 조례의 세분화에서부터 종로구와 큰 차이를 보인다.

제4장 정보화의 역기능 방지

제17조(정보문화의 창달) 구청장은 구민이 정보화의 편익을 누릴 수 있도록 다음 각 호의 사항을 포함한 정보문화의 창달 및 확산 시책을 마련하여야 한다.

1. 정보문화 교육과 관련 인력의 양성
2. 정보문화 교육 콘텐츠의 개발·보급

...

제19조(정보격차 해소의 추진)

- ① 구청장은 모든 구민이 정보통신서비스에 원활하게 접근하고 정보를 유익하게 활용할 수 있도록 필요한 시책을 마련하여야 한다.
- ② 구청장은 정보격차 해소를 위하여 다음 각 호의 사항을 추진할 수 있다.
 1. 정보취약계층 및 구청장이 필요하다고 인정하는 사람에 대하여 정보통신제품 및 정보통신서비스 유상 또는 무상 지원
 2. 제1호에 따라 지원되는 정보통신제품 및 정보통신서비스 사용에 따른 통신비 등 운영비의 일부 또는 전부 지원
 3. 정보격차의 해소를 위하여 필요한 교육 시행
 4. 그 밖에 정보격차 해소를 위하여 필요한 사항

도봉구는 구의 정보화 사업을 확대함과 동시에, 이로 인해 발생하는 정보 격차를 방지하고자 했다. 위 내용을 통해 조례가 정보화의 역기능을 설정하고 그를 대응할 수 있는 조례 사항을 규정하고 있으며, 담당 인력의 양성과 콘텐츠 개발에 대한 내용까지 담고 있다. 정보화교육의 한계를 규정한다는 것은 사업의 집중도를 높일 수 있다는 점에서 인상적이었다. 도봉구의 조례는 그 구체성으로 미뤄보아 현재 도봉구의 정보화교육의 수준을 이해하게 한다.

(2) 경기도

다음으로 경기도의 조례를 살펴보고자 한다. 경기도는 경상남도과 함께 정보화교육에 관한 독립적인 조례를 가지고 있는 두 지역 중 하나인데, 이 중에서도 경기도는 이를 최초로 규정했다는 점에서 주목할 만하다. 이러한 경기도의 조례를 통해 종로구 조례의 보완점을 찾아볼 것이다. <경기도 노인 스마트 기기 활용 교육 지원 조례>에 따르면,

- 제4조(노인 스마트 기기 교육 지원 계획수립)
- ① 도지사는 스마트 기기 교육을 체계적으로 추진하기 위하여 다음 각 호의 사항을 포함한 경기도 노인 스마트 기기 활용 교육 지원 계획을 3년마다 수립하여야 한다.
 1. 스마트 기기 교육의 기본방향 및 추진목표
 2. 노인 인구의 스마트 기기 이용현황에 대한 실태조사
 3. 스마트 기기 교육을 위한 사업에 관한 사항

4. 스마트 기기 교육을 위한 재정 지원에 관한 사항

5. 스마트 기기 교육을 위한 시·군 협력 체계 방안

6. 그 밖에 스마트 기기 교육을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사항

② 도지사는 제1항의 계획수립에 필요한 경우 관련 기관 또는 단체 등에 대하여 자료의 제출을 요구할 수 있다.

제5조(스마트 기기 교육을 위한 실태조사)

도지사는 스마트 기기 교육 지원 정책을 수립하기 위하여 경기도 노인인구의 스마트 기기 보급률, 활용능력, 교육현황 등에 대한 연구 또는 실태 조사를 실시할 수 있다.

제6조(스마트 기기 교육 사업)

① 도지사는 스마트 기기 교육을 위하여 다음 각 호의 사업을 시행할 수 있다.

1. 「노인복지법」 제31조에 따른 노인복지시설의 신청에 따른 방문 스마트 기기 교육

2. 주민자치센터 내 스마트 기기 활용 관련 상담인력 지원 사업

3. 그 밖에 스마트 기기 교육을 위하여 도지사가 필요하다고 인정하는 사업

② 도지사는 스마트 기기 교육 사업을 효율적으로 추진하기 위하여 제1항에 따른 사무의 일부 또는 전부를 관련 비영리 법인 및 기관·단체 등에 위탁할 수 있다.

위 내용을 보아 경기도에서는 조례로 노인의 정보화교육 자체에 대하여 구체적으로 도지사의 의무와 권한을 명시해두었다. 특히, 주기적으로 교육에 대한 계획을 수립하고자 함으로써 그 지속성의 강화를 꾀했으며 또 이는 기술을 발달과 이번 코로나 사태로 인해 나타났듯이 상황의 변화에 발맞춰 탄력적으로 교육을 시행하고 변화시키는 방안이 될 수 있을 것이다. 또한 외부 업체 위탁 가능성과 실태조사의 폭넓은 권한을 제공함으로써 교육 진행을 효율성을 확보하고자 한 것으로 보인다.

3) 종로구 조례 개선안

앞서 종로구와 도봉구의 노인 대상 정보화교육에 관한 조례를 각각 살펴보았다. 두 구의 조례는 서로 분명한 차이를 보였는데, 이는 그 구체성에 있었다. 종로구의 경우 구청장의 의무에 집중하였으며, 또 전반적으로 정보화교육 자체가 아닌 정보화 교육 사업이 이뤄지

는 상황에서 개입되는 구성원이나 구성 기구, 기관의 의무에 집중하였다. 이에 더하여 종로구에서는 정보화교육 부서가 아닌 정보화교육이 시행될 때마다 구성되고, 또 이후에는 해산되는 위원회가 정보화교육의 주축으로 묘사되어 있었다. 반면 도봉구의 경우 정보화교육을 담당하는 부서를 두고 자세히 규정하는 모습을 보여줌으로써 연속성, 지속성, 구체성 면에서 차이를 보이고 있었다. 따라서 종로구에서는 노인의 정보화교육을 시행하기 전 조례를 통해 관련 내용에 대한 기반을 구체화하는 것이 필요해 보인다. 이러한 절차 없이는 어느 좋은 사업이나 아이디어가 있더라도 그 시작과 과정에서 절차적 혼란이 야기될 것이고, 이는 곧 비효율성을 초래하여 사업의 효과는 하락할 것이다.

경기도의 사례를 참고하여, 조례에 정보화교육의 시행 자체에 대한 사항을 규정함으로써 꾸준한 기술 발달과 급속한 상황 변화에 높은 적응력을 겸비하여 지속성을 확보할 수 있을 것이다. 또한, 정보화교육에 있어서 책임자의 권한을 규정하고, 또 동시에 그 범위를 현실적으로 제시하여 교육 사업 진행에서 개방성과 효율성을 가질 필요가 있어 보인다. 이외에도 정보화교육을 담당하는 전문 부서를 구체적으로 규정하여 지속성과 연속성을 확보하는 것이 중요해 보인다.

2. 사업 및 조례에 관한 제안과 검토

구상한 프로젝트를 제안하고, 또 검토받기 위해 종로구 노인 정보화교육의 ‘관’에 해당하는 종로구 의회와 종로구청 그리고 정문헌 종로구청장 인수위원회 관계자들과 서면 인터뷰를 진행하였다. 서면 인터뷰는 크게 실무자의 관점에서 찾을 수 있는 ①보완점, ②프로젝트의 실제 수용 가능성 두 가지로 나누어 진행되었다.

1) 종로구청 사업 제안(종로구청 어르신가족과 주무관)

종로구청의 다섯 부서 중 어르신가족과는 어르신 지원 사업, 어르신 복지 시설 건립 및 운영, 양성평등 정책, 아동 관련 정책 등을 담당하고 있다. 해당 부서에서 경로당 프로그램 운영, 노인교실 지원, 사회복지법인(노인) 관리의 업무를 맡고 계시는 주무관님과 인터뷰를 진행하였다. 주무관님께서 크게 사업 자체의 보완점, 실현 가능성이라는 두 측면에서 답변해주셨다. 먼저 뉴스레터, 멘토링 프로그램의 완성도를 높이기 위해 뉴스레터의 경우 유인물을 받은 노인들이 이를 실제로 보관, 참고하는 등 지속적인 활용 가능성에 대한

방안이 필요할 것 같다고 말씀해주셨다. 멘토링 교육의 경우 자발적인 참가를 전제로 하고 있다는 점에서 노인들의 참여를 유도하는 방안의 필요성을 언급해주셨다.

실현 가능성의 측면에서 제안된 프로젝트는 기존의 존재하지 않던 새로운 사업이기에 예산 편성에서 그 필요성과 효용성에 대한 설득의 선행이 이루어져야 한다고 말씀하시며, 종로구청의 예산 편성 주기가 1년 단위이기에 사업 시행 검토와 실제 진행 및 예산 집행의 가능 시점에는 차이가 있을 수 있다는 점 또한 언급해주셨다.

2) 종로구의회 사업 및 조례 제안(종로구의회 행정문화위원장 정재호 의원)

의회는 법령의 범위 안에서 자치구 조례를 제정·개정 및 폐지할 수 있는 자치입법권, 자치재정권, 통제기능, 청원의 수리 및 처리의 기능을 갖는다. 제정·개정된 조례의 내용은 실무적인 사업의 밑바탕이 되며, 이는 앞서 살펴본 도봉구와 경기도의 사례처럼 핵심적으로 작용하기도 한다. 이러한 측면에서 앞선 종로구청에 대한 제안과는 다르게 종로구에서 현재 시행 중인 조례의 개선안에 집중하여 서면 인터뷰를 진행하였다.

의원님께서서는 노인 복지, 특히 교육의 필요성에 동감하시며, 조례의 제정·개정은 의회가 주체가 될 수 있지만, 실제 사업의 경우 집행부인 종로구청의 어르신가족과, 홍보전산과 등 관련 부서와의 면밀한 협의가 요구된다고 말씀해주셨다. 또한 경험상 프로젝트는 조례의 개정 없이도 교육 담당 주체의 명시와 교육의 개선을 통해 충분히 가능할 것으로 보이며 프로젝트가 사업부서에서 실제로 수용될 가능성이 있음을 언급해주셨다.

3) 종로구청장 인수위원회 사업 및 조례 제안(정문현 종로구청장 인수위원 복지/경제과 김기영 인수위원)

종로구청장 인수위원회는 「종로구청장의 직 인수위원회 설치 및 운영에 관한 조례」에 따르면 구의 조직/기능 및 예산 현황의 파악, 구의 정책 기조를 설정하기 위한 준비 등의 업무를 담당한다. 현재 차후 5년 동안의 종로구 정책 방향을 수립하고 있다는 점에서 종로구청장 인수위원회에 대한 제안은 의미가 있을 듯하다. 현재 정문현 종로구청장 인수위원회 복지/경제과 김기영 의원님을 통해 최종적인 제안을 마치고 답변을 기다리고 있다.

IV. 결론

지금까지 코로나 이후 종로구 노인의 디지털 리터러시 상황을 파악하고, 이를 극복할 수 있는 사업을 발굴 및 제안했다. 이를 통해, 노인 정보 소외 문제의 심각성을 느끼고 개선이 필요한 종로구의 상황을 체감할 수 있었다. 현재 진행되고 있는 정보화교육에 대한 사람들의 인식과 코로나19 팬데믹 상황이 가로막은 교육 상황을 극복할 수 있는 새로운 방안이 절실히 필요해 보였다.

특히, 직접 사람들을 마주하고 그들과 이야기를 나눴으므로, 노인 문제에 대한 편협한 시각에서 벗어나 문제를 더욱 객관적으로 바라보고 해결점에 도달할 수 있었다. 이러한 점에서 ‘사(4)랑 보내기 프로젝트’는 적절성의 측면에서 큰 효과를 보여준다. 해당 문제와 직접적으로 관련된 종로구의 노인들뿐만 아니라 관련 기관 종사자들에게도 노인 정보 소외 문제의 심각성에 대해 깊은 공감을 끌어낼 수 있었다. 또한, 이론과 실습의 측면으로 이원화된 본 사업은 두 유형이 긴밀하게 연결되어 있다는 점에서 높은 효율성을 가진다. 뉴스레터는 정보화교육의 이론적인 측면을 담당할 뿐만 아니라, 그 자체로도 정보화교육의 동기로 기능한다는 점, 그리고 높은 접근성을 보여준다는 점에서 큰 효과를 낼 수 있을 것이다. 멘토링 프로그램의 경우에는 정형화된 교육에서 벗어나 사회적 네트워크를 기반으로 한 교육 방식을 도입했다는 점에서 현행의 노인 정보화교육의 대안이 될 수 있을 것이다. 다만, 이 프로젝트가 유의미하게 지속되기 위해서는 사업의 개선이 필요하다. 뉴스레터의 경우, 기술의 변화를 계속해서 반영할 수 있다는 점에서 수요의 확대를 기대해볼 수 있지만, 늘어나는 수요에 효과적으로 대응하기 위해서는 차후 활용을 돕는 시스템을 마련하는 등의 보완이 필요해 보인다. 멘토링 프로그램의 경우에는 활동에서 다루는 주제가 한정되지 않도록 꾸준한 모니터링 방안이 도입된다면 사업의 지속성을 높일 수 있을 것으로 판단된다. 또한, 전체적으로 구 차원에서 해당 사업을 확대하고 재정적으로 지원할 수 있도록 관련 조례를 마련할 수 있어야 한다. 현실성 있는 프로젝트를 고안하려 노력하고 관련 실무자들에게 긍정적인 평가를 끌어냈지만, 해당 사업이 실제로 행해지기 위해서는 여전히 많은 단계가 남아있다. 프로젝트를 진행하면서 주민들의 이야기를 이끌어냈던 일은 무엇보다 어려웠지만 동시에 가장 소중한 경험이었다. ‘민’의 문제를 발굴하고 이를 다시 ‘관’으로 가져가는 전체 과정에서 현장에서의 경험이 연구의 중요한 이정표가 되었다. 사(4)랑 보내기 프로젝트가 종로구 노인 정보 소외 문제를 해결하는 하나의 계기가 되고, 이를 통해 노

인들이 어떠한 제약 없이 지역사회와 상호 작용할 수 있기를 기대해보며 연구를 마무리한다.

참고문헌

- 정병호·주형근. 2022. “디지털 정보 서비스와 지능정보사회에서의 세대별 디지털 격차 연구.” 『e-비즈니스연구』 2권 1호, 3-19.
- 조윤희. 2017. “디지털 리터러시 관점에서 본 고령층 정보화교육 수준 분석 - 고령층 정보화교육 교재 및 교육프로그램을 중심으로 -.” 『예술인문사회 융합 멀티미디어 논문지』 7권 4호, 509-518.
- 조진실, 송상현, 김은정, 이주영. 2021. “노년층의 디지털기술교육의 과제 : 노인수강자, 교육자, 정부관계자를 중심으로.” 『차세대융합기술학회논문지』 5권 1호, 115-123.
- 이금룡. 2007. “정보화교육을 통한 인터넷 활용이 노년기 적응과정에 미치는 영향에 대한 탐색적 연구.” 『노인복지연구』 37호, 7-30.
- 이윤정. 2012. “노인가구의 정보화 상태가 우울과 자살생각에 미치는 영향.” 『가정과삶의질학회 학술발표대회 자료집』 215-229.
- 최경애. 2013. “노인 정보화교육의 참여동기, 지속동기, 학습지속유형에 관한 연구.” 『교육연구논총』 34권 1호, 65-90.
- Van Dijk, J. A. 2006. “Digital divide research, achievements and shortcomings.” *Poetics* 34(4-5): 221-235.
- Maier, S. F., & Seligman, M. E. 1976. “Learned helplessness: theory and evidence.” *Journal of experimental psychology: general*, 105(1): 3-46.

리:턴블러

성수동 텀블러 공유 프로젝트

이광희 · 이은지 · 이현주 · 임지은

I. 서론

1. 연구 주제와 문제의식
2. 주제 선정 이유와 과정
3. 프로젝트 설명

II. 본론

1. 프로젝트 구체화 과정
2. 정책 제안서 작성
3. 구의원과의 면담

III. 결론

1. 프로젝트 핵심 쟁점
2. 향후 계획

1. 서론

1. 연구 주제와 문제의식

‘플라스틱’이라는 물질이 개발된 지 약 70년이 지난 지금, 우리 사회는 플라스틱 쓰레기로 인한 몸살을 앓고 있다. 2020년 발행된 엘렌 맥아더 재단 보고서에 따르면, 플라스틱 생산과 소비가 현재와 같이 유지된다면 2040년에는 전 세계 플라스틱 소비량이 2016년의 2배, 바다에 버려지는 플라스틱은 4배로 증가하여 총 6억 톤의 플라스틱 쓰레기가 바다로 유출될 것으로 예측된다. 심지어 코로나 19의 등장 이후, 배달문화의 확산, 마스크, 방호복 등의 방역물품의 사용 등으로 인해 플라스틱의 사용과 배출은 점점 더 심화되고 있다. 이에 서울시는 전국 최초로 종합계획과 5대 과제를 선정하여 2022년까지 서울 시내 전체 플라스틱 사용량의 50% 감축, 플라스틱 쓰레기 재활용률 70% 달성을 목표로 하고 있다.

환경부 역시 1회용품 감소를 위해 카페에서 음료 주문 시 자원순환보증금 300원이 포함된 금액을 부과하고 1회용품을 반납하면 보증금을 그대로 돌려주는 제도인 ‘1회용품 보증금제’를 올해 6월부터 실시할 계획이었다. 그러나 6월 1일 실시된 지방선거 이후 새로운 환경부 장관이 취임되고 코로나19에 따른 자영업자 피해를 고려함에 따라 1회용품 보증금제를 올해 말로 연기한 상황이다.

우리 조가 선정한 성동구는 이와 같은 상황에 대응하기 위해 2020년 ‘공공부문 1회용품 사용 ZERO’ 프로젝트를 계획하고 2021년에는 컵, 봉투 등의 1회용품 사용의 35% 감축, 2022년 이후에는 일회용품, 플라스틱 없는 성동구를 만들기 위해 노력하고 있다.

2. 주제 선정 이유와 과정

성동구 주민들이 다수였던 우리 조는 대상 지역을 성동구로 설정한 이후 이와 관련된 자료조사를 진행하기 시작했다. 성동구에 접수된 민원과 성동구 핵심 추진 정책 등을 확인하던 중 쓰레기 문제가 가장 빈번하게 제기된 민원이라는 것을 알게 되었다. 특히 우리 조는 성동구가 선정한 1회용 플라스틱 다량사용처 중 가장 큰 비중을 차지하는 커피 전문점들이 몰려 있는 성수동의 카페거리에서 1회용 플라스틱 컵의 소비를 줄일 수 있는 방법이 없을까 고민하였다. 성수동 카페거리를 구성하고 있는 다수의 카페들은 올해 말부터 시행되는 일회용품 보증금제의 적용을 받는, 즉 매장 수가 100개 이상인 프랜차이즈 카페들과

달리 자원재활용법의 적용을 받지 않기 때문에 카페들의 자발적 참여를 유도할 수 있는 형태의 프로젝트를 기획하였다.

3. 프로젝트 설명

우리 조가 기획한 프로젝트는 ‘리:텀블러 _ 성수동 텀블러 공유 프로젝트’로, 성수동 카페에서 일회용 컵 대신 기부 받은 텀블러에 음료를 제공하고, 그 텀블러는 고객이 개인적으로 가져가거나 프로젝트에 참여하는 모든 카페에 자유롭게 반납할 수 있도록 계획하였다. 본 프로젝트는 두 가지 핵심 메커니즘으로 구성된다. 먼저, 기부 받은 텀블러를 1회용 테이크아웃 컵 대신 제공하는 것이다. 두 번째는 본 프로젝트에 참여한 모든 카페들에 커피 구매 여부와 무관하게 텀블러를 반납할 수 있도록 한 것이다. 가령, A카페에서 커피를 테이크아웃으로 구매했다면 음료를 다 마신 후 남은 텀블러는 B카페에 반납할 수 있도록 한 것이다. 이러한 두 가지 메커니즘을 가지고 이와 유사한 프로젝트가 진행되고 있는 지역 혹은 단체들을 만나보았다.

II. 본론

1. 프로젝트 구체화 과정

‘텀블러 공유 프로젝트’를 구체화하는 과정에서 실제로 서울시 연남동과 대구 동성로에서 유사한 사업이 진행되었다는 점을 알게 되었다. 이에 따라 서울 연남동 사례에서 중심적인 역할을 했던 카페 ‘보틀라운지’와 대구 동성로 사례의 관계자인 보건소에 각각 연락을 시도했다. 또한, 우리 조의 프로젝트가 성수동 지역을 중심으로 행해지기 때문에 기존에 진행된 성수동 환경관련 행사인 ‘헬로 성수 플로깅’관계자들에게도 컨택해 보았다.

1) 연남동 카페 ‘보틀라운지’

(1) 보틀라운지의 ‘유어보틀워크’와 ‘보틀클럽’

먼저, 보틀라운지 카페에서 주최한 ‘유어보틀워크’행사는 2018년 9월경 홍대 인근 카페

7곳에서 일주일 간 일회용품 사용하지 않는 것을 원칙으로 하며 진행한 캠페인으로, 연남동 일대에서 제로 웨이스트 운동을 알리기 위해 시작되었다. ‘유어보틀워크’가 진행된 일주일 동안 행사에 참여하는 카페들은 매장 내에서는 머그컵을 사용하고, 플라스틱 빨대 대신 유리, 스테인리스 빨대를 제공했으며, 테이크아웃 손님들에겐 기부 받은 텀블러에 음료를 담아 판매했고 본 행사에 참여하는 카페에 반납하도록 했다. 이 행사를 기획 및 주최한 보틀라운지는 음료를 받은 텀블러를 세척하는 공간으로서 손님들이 텀블러를 개별 세척 후 행사 참여 카페에 반납할 수 있도록 하였다. 그 외에도 홍대입구 3번 출구 근처에 텀블러 세척소를 마련해 누구나 이곳에서 텀블러를 세척 및 반납할 수 있도록 하였다.

보틀라운지 카페에서 진행하고 있는 ‘보틀클럽’ 역시 1회용품 컵 사용을 줄이기 위해 지역 카페 간 다회용컵 공유 서비스를 진행하는 사업이다. 이는 캠페인성 행사인 ‘유어보틀워크’와 달리 같은 문제의식을 가지고 있는 카페들끼리 꾸준히 진행하고 있는 일종의 컵 공유 사업이다.

이 둘의 진행과정과 성과를 보며 몇 가지 궁금증과 우려되는 점들이 생겼다. 먼저 ‘유어보틀워크’에서는 행사에 참여하는 카페 점주들의 부담을 줄이기 위해 손님들이 텀블러를 자율적으로 세척하고 반납하도록 하였는데, 실제로 세척이 제대로 되었는지 어떻게 확인하고 관리하였는지 궁금하였다. 또한, 이 두 사업을 진행하면서 겪었던 기타 문제점이나 텀블러 회수율 등에 대한 궁금증이 남았다. 뿐만 아니라 아무리 깨끗하게 세척 및 살균한 텀블러라고 해도 타인이 사용했던 것을 사용한다는 것에 대한 손님들의 거부감을 어떻게 해결한 것인지가 가장 큰 의문이었다.

(2) 보틀라운지 인터뷰 진행 결과

보틀라운지 카페와 인터뷰를 진행하면서 우리 조가 얻을 수 있던 성과는 텀블러 기부 관련, 세척 관련, 반납 관련 사안으로 정리할 수 있었다.

먼저, 텀블러 기부와 관련해서는 보틀라운지 역시 ‘유어보틀워크’ 행사 초기에는 텀블러를 기부 받았지만 크기가 다른 텀블러들을 일일이 관리하는데서 어려움을 겪었다. 이후, 통일된 텀블러가 있으면 좋을 것 같다는 생각에 보틀클럽 사업 진행 시 ‘리턴미’라는 컵을 제작했고 보틀클럽 사업 참여 시 이 컵을 이용하도록 했다.

텀블러 세척과 관련해서는 ‘유어보틀워크’ 행사 진행을 위해 세척기구들을 구매했지만 세척이 잘 이뤄지지 않아 앞으로 세척소 운영 계획은 없다고 밝혔다. 다만, 카페들이 가지

고 있는 세척부담에 대해서는 공감하며 더 편리하게 세척할 수 있는 시스템을 고민 중이라고 말씀하셨다.

텀블러 반납과 관련해서는 초기에 도서관 대출 카드처럼 명단으로 작성하는 방식으로 이뤄졌지만 현재는 ‘제로클럽’이라는 애플리케이션을 통해 관리한다고 밝혔다. 애플리케이션에 이름과 전화번호를 입력하면 보틀라운지 측에서 데이터를 관리하며 카카오톡 메시지를 통해 반납 일자에 대한 공지가 전달되는 방식이다. 이 시스템을 통해 95% 정도의 회수율을 달성하고 있고 사업에 참여하고 있는 다른 카페에도 반납이 가능하다. 하지만 대부분의 손님들이 음료를 구매한 카페에 리턴미 컵을 반납하고 있다고 한다.

- 보틀라운지 인터뷰 中 -

Q. 리턴미 컵 사용 전에 기부 받은 텀블러로 사업을 진행했다고 알고 있습니다.

A. 처음엔 텀블러를 기부 받아서 여기(카페) 지하에서 세척했는데 너무 힘들었어요. 보틀라운지는 인원 규모나 사업 단위도 작아서 사람이 다 해야 되는 일인데 이에 대한 인력이 채워지지 않았던 것 같아요. 또 힘들었던 점은, 기부 받은 텀블러가 다 다르잖아요. 뚜껑 맞추는 데도 시간이 너무 걸려요. 맞는 줄 알고 짜 맞춰 놓았더니 알고 보니까 당일에 현장에서 안 맞고 이런 게 너무 많더라고요. 모양에 따라 세척 방법이랑 이런 것도 다 너무 다르고 이런 문제들이 있어서 그냥 통일된 컵으로 하면 좋을 것 같다는 생각을 한 거죠.

Q. 텀블러 공유로 인해서 찝찝함을 느끼는 손님은 없으신가요.

A. 텀블러 사용에 대한 찝찝함에 대해서는 사실 조금만 생각해 보면 유독 코로나일 때 카페 일회용품 사용에 되게 사람들이 민감했잖아요. 식당을 갈 때 자기 수저를 가져가는 것도 아니면서 유독 컵한테만 엄격했죠. 사실 해외에 있는 연구 자료나 코로나의 원인을 조금만 살펴봐도 사실 다회용 컵을 세척해서 사용했다고 코로나 걸리고 이러지는 않거든요. 사실 이 부분은 인식의 문제이고 아직 일부 사람들은 거부감을 가지고 있기도 하고 이걸 어쩔 수 없는 부분이라고 생각해요.

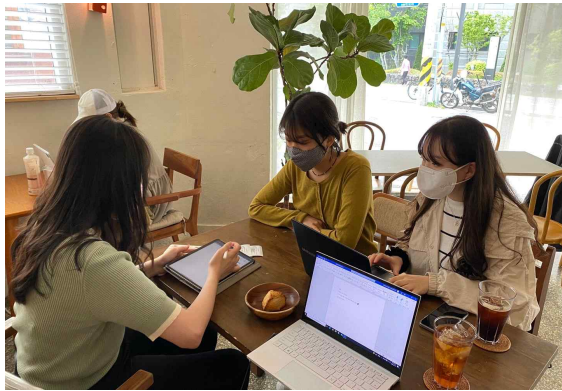
Q. 보틀클럽 사업이 실질적으로 가능했던 이유는 무엇이라고 생각하시나요

A. 저희 동네의 경우, 일단 환경 자체가 카페들끼리 네트워크가 되게 잘 돼 있어요. 그래서 이런 사업의 취지를 설명했을 때도 충분히 이해하고 시도해보자 하시는 분위기가 있었던 것 같아요

요.

Q. 텀블러 반납 또는 애플리케이션 관리는 어떻게 이루어지고 있나요

A. 사실 아직은 시스템 개발 리뉴얼 전이여서 리턴미 컵 보증금을 따로 받지 않고 있어요. 원래는 텀블러를 잃어버리면 4천원을 내야 하는데 아직 강제적으로 시행되고 있지 않아요. 어플 관리의 경우에는 제로클럽에서 100점이 쌓이면 카페에서 대나무 칫솔로 교환이 가능하다든지 하는 방식으로 나름의 혜택도 제공하고 있어요.



〈사진 1〉 보틀라운지 방문 인터뷰



〈사진 2〉 리턴미 컵

(3) 보틀클럽 참여 카페, ‘카페여름’과 ‘슬금슬금’

보틀라운지에서 현재 진행 중인 ‘보틀클럽’사업에 참여하는 카페들과도 컨택을 시도해 보았고 우리 조의 예상보다 훨씬 더 긍정적인 효과를 나타내고 있다는 것을 깨달았다. 이를 통해, 본 사업을 성수동으로 확장했을 때 얻을 수 있는 긍정적인 결과들을 기대해볼 수 있었다.

- 카페여름 인터뷰 中 -

Q. 보틀클럽 참여가 매출에 직접적인 영향을 미치는지 궁금합니다.

A. 저희 카페는 테이크아웃의 비중이 비교적 낮기 때문에 본 사업 참여가 매출에 유의미한 영향을 주지는 않습니다. 물론 1회용품을 사용하지 않는다는 것을 모르고 오신 분들이 보틀클럽에 가입하기에는 부담을 느껴 그냥 돌아가는 경우도 가끔 있습니다. 죄송한 마음이 크지만 어느 정

도 감수해야 하는 부분이라고 생각합니다.

Q. 리턴미 컵 반납과 관리는 잘 이루어지고 있나요

A. 반납이 100% 다 되는 것은 아닙니다. 이 부분은 시간이 좀 걸릴 것이라 생각합니다. 공유 컵 시스템은 운영자와 이용자 모두 책임감을 가지고 있어야 유지되기 때문에 요즘은 보틀클럽에 가입하실 때 이 부분을 강조해서 말씀드리고 있습니다.

- 슬금슬금 인터뷰 中 -

Q. 보틀클럽 사업에 대해 손님들의 반응은 어떤지 궁금합니다.

A. (저희 카페 고객분들은) 드시고 가거나 텀블러를 지참하시는 분들이 대다수세요. 그래서 이 사업에는 10명 1명 정도로 참여하는 것 같아요. 가끔 모르고 방문하시는 분들도 있는데 사업 설명드리면 ‘그럼 빌릴게요’하고 빌려가세요.

Q. 사업 참여에 있어 불편한 점이 있을까요?

A. 보틀라운지 측에서 제공하는 사이트를 통해서 손님들이 정보를 입력해서 가입하시면 저희 쪽에선 별다른 노력 없이 대여 관리가 가능해요. 시스템도 체계적이고 편해서 딱히 불편한 점은 없는 것 같아요. 리턴미 컵을 매장용 컵처럼 이용하기도 하고요.

2) 대구 동성로 사례

대구 동성로 카페거리에서 진행된 ‘1회용 플라스틱 컵 반환 사업’은 대구 중구 보건소의 주도로 동성로에 위치한 카페 점주들이 어떤 매장의 컵이건 상관없이 서로 컵을 수거해주는 방식으로 진행되었다. 큰 품이 드는 일은 아니지만 자신의 매출과 무관한 플라스틱 쓰레기를 치워야 한다는 번거로움에도 불구하고 해당 거리의 모든 점주들의 참여를 이끌었다. 대다수 카페들의 참여를 유도할 수 있었던 원인을 찾기 위해 대구 중구 보건소 담당자와 4월 25일 3차례의 통화 끝에 약 10분간 유선 인터뷰를 진행할 수 있었다.

보건소에 따르면, 컵 반환 사업이 도시 미관을 해치는 일회용 컵 쓰레기 문제를 해결하는데 효과가 있었다고 밝혔다. 다만, 코로나19 사태 이후 외부 활동이 줄어들면서 1회용 컵 사용량은 증가하고 회수량은 줄어들었다고 한다. 또한, 지자체의 지원금 등 참여 유인

이 없었음에도 가게 측의 부담이 적은 사업이기에 참여 유도가 쉬웠으며, 보건소의 직접 방문을 통해 카페 섭외가 이루어졌음을 알게 되었다.

따라서 대구 중구 보건소와의 인터뷰를 통해 개별 업체들은 이윤 추구를 목표로 영업을 하기에 참여방식이 복잡할수록 참여를 꺼린다는 것을 알 수 있었다. 따라서 우리 조의 프로젝트를 현실화하기 위해서는 참여 방식이 단순하면서도 카페 점주들 입장에서 부담스럽지 않아야 참여율을 높일 수 있으며 직접적인 방문 섭외가 참여율을 높이는데 도움이 될 것임을 알 수 있었다.

3) '헬로 성수 플로깅'

(1) '헬로우 먼데이'와 성동구 자원봉사센터

'헬로 성수 플로깅'은 '헬로우 먼데이'라는 스타트업을 주축으로 하여 성동구 자원봉사센터가 함께 진행한 환경관련 행사로, 행사 참가자들이 성수동 카페거리를 비롯한 추천 코스에서 조깅을 하며 쓰레기를 줍고 이를 인스타그램으로 인증하는 방식으로 진행되었다. 본 행사는 우리 조가 진행하려고 하는 프로젝트와 같은 지역에서 실시된 환경 캠페인이며, 일부 성수동 카페들과 협력하는 방식으로 이루어졌기 때문에 유사한 부분이 많다고 판단되어 연락을 시도해보았다.

성동구 자원봉사센터 측과 유선 통화를 진행한 결과, '헬로우 먼데이' 측이 플로깅 행사에 더 크게 관여했기 때문에 헬로우 먼데이에 연락을 시도해보라는 답변을 받았다. 이에 따라 헬로우 먼데이 측과 컨택을 시도해보았지만 연락에 응해주지 않아 아쉽게도 인터뷰를 진행하지 못하였다. '헬로 성수 플로깅'을 주최한 단체로부터 유의미한 정보를 얻지는 못하였으나, 본 행사에 참여했던 카페 4곳과 연락을 시도해 보았고 그 중 하나인 '업사이드 커피' 사장님과 인터뷰를 진행할 수 있었다.

(2) '업사이드 커피'와의 인터뷰

'헬로 성수 플로깅'에 참여한 '업사이드 커피'와의 인터뷰를 통해서 플로깅 행사의 취지에 대해 알 수 있었다. 우리 조는 본 행사의 참여 유인이 환경에 대한 관심일 것이라 예상했지만 인터뷰 결과 일종의 마케팅 수단이었다는 것을 깨달았다.

- 업사이드 커피 인터뷰 中 -

Q. 플로깅 행사 시즌 1,2를 모두 참여하신게 맞나요?

A. 네, 작년과 올해 모두 참여했어요. 주최한 헬로우먼데이라는 업체가 제가 알기로는 공유 오피스 브랜드인 걸로 알고 있거든요. 그런데 어찌 됐든 저희가 (프로젝트를) 자체적으로 참가한 건 아니고 먼저 제안을 주셨어요. 또, 이 브랜드가 성수에서 공유 오피스를 운영하는 데 있어서 사람들에게 노출하거나 친자연적인 부분들을 좀 더 노출하기 위한 하나의 마케팅 수단이라고 생각하시는 게 좋은 것 같고 그게 완전한 자연을 위한 플로깅이나 라이프스타일을 겨냥한 그런 느낌은 아니에요.

4) 성수동 카페들과의 인터뷰

동시에 리:턴블러 프로젝트에 대한 카페 점주들의 현실적인 시각이 필요하다고 판단한 우리 조는 '업사이드 커피'와 같이 플로깅 행사에 참여한 카페뿐만 아니라 성수동에 위치한 여러 일반적인 카페들 중 카페 '미아노나'와도 인터뷰를 진행했다. 이 두 카페와의 심층 인터뷰를 통해 카페 점주들 입장에서 리:턴블러 프로젝트에 대해 우려되는 점을 자세히 들을 수 있었다.

- 업사이드 커피 인터뷰 中 -

Q. 운영자 입장에서 세척 부담은 얼마나 느끼시나요?

A. 카페 운영을 하는 사람 입장에서도 1회용품이 매장에서도 사용하도록 만든 이유는 힘들어서요 쉽게 얘기하면. 사실 커피 내리는 시간은 단 30초나 1분밖에 안 걸려요. 어떤 산업이든 간에 포장하고 정리하고 다시 재정비하는 게 오래 걸리니까 다들 안 하는 거란 말이에요. 그런데 이 부분을 지원하려면 사실 막대한 지원이 필요해요. 사람 설거지하는 로봇을 만들어주거나 극단적으로 식기 세척기를 준다면. 가게에서 거의 설거지하는 사람만 뽑는 이유가 뭐겠어요. 거기서 뺏기는 시간이 많다는 뜻이에요.

Q. 리:턴블러 프로젝트에 대해 운영자 입장에서 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.

A. 그냥 노골적으로 얘기할게요. 귀찮아요. 신경 쓸 게 생기니까요. 왜냐하면 가게를 운영하는 사람 입장에서는 모든 게 다 신경이 쓰여요. 그냥 말 안 듣는 애 하나 있다고 보시면 돼요. 그거

를 신경 쓰는 에너지가 너무나 많이 들고 이런 자잘한 것들에 대해서 이제 신경 쓰고 싶지 않아 하고요.

- 미아논나 인터뷰 中 -

Q. 리:턴블러 프로젝트에 대해 운영자 입장에서 어떻게 생각하시는지 궁금합니다.

A. 좋은 사업이라고 생각하지만 성수동에 적합할지 걱정스럽긴 해요. 성수동에 브랜딩해 들어오는 카페들은 대부분 굉장히 공을 들여서 컵 하나까지 신경 쓰는데 이 사업은 카페 미관을 해치거나 비위생적으로 보일 것 같아요.

‘업사이드 커피’와 ‘미아논나’의 인터뷰를 통해서 카페 운영자 입장에서 느끼는 세척부담이 우리 조가 예상했던 것보다 훨씬 크다는 것을 알 수 있었다. 카페들의 세척부담을 덜고 실질적인 참여를 이끌어내기 위해서 지자체의 지원이 필수적이라는 것을 깨달을 수 있었다. 또한, 우리 조의 리:턴블러 프로젝트에 대해서 텀블러를 기부 받는 것이 성수동 카페 운영자들에게 부정적으로 작용할 수 있다는 것을 알았고 이 부분에 관한 수정이 필요하였다.

뿐만 아니라 이 두 카페들의 답변을 바탕으로 카페 점주들의 입장을 조금 더 일반화하기 위하여 성수동 카페거리 내 80군데의 카페들을 대상으로 설문조사를 실시했다. 우리 조의 조원들이 각자 약 20개 정도의 카페를 맡아 설문지를 배포하였지만 80곳 중 6개의 답변만 받았다. 답변을 일반화시켜 유의미한 결과를 이끌어낼 수는 없었지만 카페들의 참여를 이끌어내는 것이 본 프로젝트에서 가장 중요함과 동시에 어려운 일이라는 것을 다시 한 번 깨달을 수 있었다.

2. 정책 제안서 작성

현재 성동구는 창의적인 의견 또는 아이디어를 구정에 반영하기 위한 ‘성동구민 상상하우스’를 운영하고 있다. 우리 조는 이러한 ‘성동구민 상상하우스’의 정책제안에 참여하기 위해, 진행했던 다양한 인터뷰들을 바탕으로 성동구청에 제출할 제안서를 작성했다.

여러 인터뷰를 거치며 수정된 리:턴블러 프로젝트의 방



〈사진 3〉 카페 ‘미아논나’ 인터뷰

향성은 다음과 같다.

먼저, 기존에는 기부 받은 텀블러를 카페에 배포하여 테이크아웃 1회용 컵 대신 사용하려 하였으나 성수동 카페들의 특징과 코로나19 상황을 고려하여 지자체 측에서 다회용 컵을 구매한 뒤 카페들에게 제공하도록 한다. 또한, 텀블러 반납과 관련해서는 보틀라운지에서 사용하는 '제로클럽'과 마찬가지로 어플리케이션을 활용해 제휴 카페 확인, 포인트 적립, 대여 및 반납을 관리하도록 한다. 더불어, 텀블러 공유 서비스를 이용하는 고객들에게 음료 할인, 포인트 적립 등과 같이 적절한 혜택을 제공하려 한다. 뿐만 아니라, 회수율을 높이기 위해 텀블러 무료 대여 기간 이후에는 등록된 카드로 일정 금액이 결제되는 방식을 도입한다.

3. 구의원과의 면담

이러한 우리 조의 프로젝트가 현실화 될 수 있을지, 또한 지자체에서 어느 정도 지원이 가능한지 등에 대해 알아보기 위해 해당 제안서를 가지고 성동구 생활정책 연구단체의 회장을 맡고 있으며 성동구 1회용품 사용 저감에 관한 조례를 제정한 황선화 구의원님께 연락을 시도해 보았고 6월 2일 대면 인터뷰를 진행할 수 있었다.

우리 조가 얻을 수 있었던 가장 유의미한 성과는 서울시 성동구, 은평구, 동대문구를 중심으로 공유 텀블러 사업이 이미 구상되고 있다는 사실이었다. 지자체 차원에서 약 1000 만원을 들여 다회용 컵 개발을 마쳤고 가게 입구에 반납함을 설치하거나 카페에 반납할 수 있도록 기획하였다. 또한, 반납된 다회용 컵을 수거, 세척 및 배포하는 업체를 고용하여 일자리 창출 효과를 기대하였다고 한다. 이처럼 지자체 차원에서 텀블러 공유 사업이 꽤 구체화된 상황임에도 불구하고 박원순 전 서울시장 사망 이후 시 차원에서의 프로젝트는 중단된 상황이다. 또한, 본 사업을 추진하려 했던 관련 의원들이 6월 지방선거에서 낙선을 하거나 공천을 못 받는 등 여러 요인으로 인해 현재는 잠정적 보류 상태로 남아있다.

- 황선화 구의원 인터뷰 中 -

Q. 공유 텀블러 사업은 어떻게 구상하시게 되었는데 궁금합니다.

A. 독일 프라이부르크에는 공유 텀블러 시스템이 있어요. 그래서 우리도 보증금을 내면 쓸 수 있는 컵을 만들고 세척 시스템까지 도입해보자 해서 의원들과 젊은 청년들이 뭉쳐서 아이템을 개

발하고 공유 컵 시제품(서울 컵)까지 나온 상황이에요. 근데 박원순 전 서울시장이 일 때까지는 진행됐었다가 갑자기 돌아가시면서 서울시에서 스톱 된거죠.



〈사진 4〉 황선화 구의원 인터뷰



〈사진 5〉 ‘서울 컵’ 시제품

Q. 공유 컵 반납 및 관리는 어떤 방식으로 진행할 예정이었나요?

A. 서울 컵을 소상공인들에게 사라고 요구하는 것은 무리이고 지자체 돈을 구입을 해서 배포할 예정이었어요. 또, 서울 컵도 프라이부르크 사례와 마찬가지로 보증금 제도로 운영이 돼요. 2천원을 보증금으로 내면서 컵을 빌리고 반환 받는 방식이었어요. 근데, (11조)말씀을 들어보니까 컵 사용 포인트를 적립해주는 방식도 괜찮을 것 같고 아니면 보증금 받는 것처럼 나중에 돈을 돌려주는 걸 더 좋아하지 않을까하는 생각도 드네요.

III. 결론

1. 프로젝트 핵심 쟁점

본래 리:턴블러 프로젝트를 기획하고 정책제안을 하는 것이 목표였지만 황선화 구의원님의 인터뷰 이후 예상보다 많은 부분이 지자체 측에서 진행된 것을 알게 되었고 이에 따라 우리 조는 정책 실행방향에 대한 구체적인 제언을 하기로 하였다. 따라서 텀블러 공유 시스템을 진행하는데 나타난 핵심 쟁점을 다음과 같이 추렸고 각각의 해결 방안에 따른 장단점을 파악해보았다.

1) 텀블러 수합

리: 텀블러 프로젝트 기획 초기, 텀블러를 기부 받아 수합을 할 예정이었으나 성수동 카페들의 특성과 코로나19 상황이 끝나지 않음을 고려했을 때 텀블러를 제작하는 방식이 더 적합할 것이라 판단했다. 또한, 이미 지자체 차원에서 공유 텀블러인 ‘서울 컵’을 제작한 상황이기 때문에 텀블러 수합에 대한 문제는 쉽게 해결할 수 있을 것이라 예상된다.

2) 텀블러 반납 절차

텀블러 반납 절차에 관해서는 먼저 대여 및 반납 시스템을 어떻게 구축할 것인지에 대한 문제가 남아있다. 카페 보틀라운지와 같이 ‘제로클럽’과 같은 애플리케이션을 사용하여 시스템 관리 체계를 구축할 수 있지만 지자체는 관리 시스템 구축에 대한 구체화된 방향성이 없는 상황이다. 따라서 이 문제에 관해서는 ‘제로클럽’ 애플리케이션을 개발 및 적용시키거나 시스템 관리가 가능한 제3의 기업 컨택을 통해 일자리 창출 효과를 기대할 수 있을 것이다.

또한 텀블러 반납 활성화를 위해 보증금 제도 또는 분실비 제도를 도입할 수 있다. 보증금 제도는 일정 금액을 내고 텀블러를 가져간 후 반납할 때 보증금을 반환받는 시스템이며 분실비 제도는 무료로 텀블러를 가져갈 수 있으나 분실 시 돈을 지불하는 방식이다. 보증금제의 경우, 성동구에서 실제로 염두해두고 있는 방식일 뿐만 아니라 추후에 돈을 돌려주는 시스템이기 때문에 경제적 손실이 날 가능성이 적다. 하지만 최근 1회용품 반환금 이슈에 대한 부정적인 인식이 있어 우려스러운 부분이 있다. 반면, 분실비 제도의 경우 무료로 컵을 제공하는 것이기 때문에 본 프로젝트에 참여하는 데 있어 진입장벽이 낮다. 그러나 텀블러 분실 시 분실비를 지불하지 않을 가능성이 있어 경제적 손실이 일어날 수 있고 이에 대한 대책 마련이 필요할 것이다.

3) 텀블러 세척

텀블러 세척 문제에 대해서는 카페 측에서 부담을 하거나 설거지 전문 업체를 컨택하는 방식으로 해결할 수 있다. 텀블러 재사용 시 수반되는 세척 부담을 카페가 진다면 절차상의 편의는 있겠지만 카페 운영자들의 부담이 증가하며 본 프로젝트 특성 상 일부 매장에

서는 매출과 무관하게 설거지 부담만 증가할 수 있다. 앞선 성수동 카페 운영자들의 인터뷰를 고려해 볼 때, 카페에서 지는 부담이 늘어난다면 카페들의 참여를 활발히 이끌어내기 어려울 수 있다. 반면, 지자체에서 기획했던 방향과 같이, 설거지 전문 업체를 컨택할 경우 일자리 창출 가능성이 있다는 장점이 있다. 그러나 현재 적절한 설거지 전문 업체를 찾지 못한 상황이며 텀블러 수거부터 배포까지 컵을 사용하지 못할뿐더러 일련의 절차가 상대적으로 복잡해진다는 단점이 있다.

2. 향후 계획

우리 조는 ‘한국정치세미나’ 수업을 끝마친 이후에도 본 프로젝트를 계속 추진해 볼 예정이다. 앞서 인터뷰를 진행한 황선화 구의원께서 해당 프로젝트를 실천할 의지가 있다면 본인이 자문위원으로 있는 생활정책 연구원을 통해 진행해 볼 것을 제안하셨다. 이에 우리 조는 수업 이후에도 가능한 선까지 진행해보자는 뜻을 모았다.

따라서 우리 조는 6월 지방선거에서 당선된 의원들을 중심으로 연락을 시도해 볼 예정이다. 황선화 구의원을 포함해 서울 컵 공유 시스템과 관련된 대다수의 의원들이 지방선거에 낙선하거나 출마하지 못한 상황이기 때문에 본 프로젝트의 현실적 진행을 위해 당선 의원들과의 컨택 및 논의를 해보려 한다. 이를 통해 더욱 구체화된 방안을 마련하고 단기 캠페인성에 그치더라도 본 프로젝트를 진행해보기 위해 노력할 것이다.

3. 소감

우리 조원 모두는 한 학기 내내 본 프로젝트에 적극적으로 참여하면서 카페 내 1회용품과 관련된 다양한 관계자들을 만날 수 있었다. 수많은 연락을 시도하는 과정에서 많은 거절도 있었지만 동시에 우호적으로 협력해주는 감사한 분들도 만날 수 있었다.

특히, 이론 공부에서 벗어나 프로젝트를 구상해보고 발로 뛰면서 어떤 정책에 대해서 다양한 이해관계자들이 얽혀있고 상이한 반응들이 있기 때문에 정책이 수정되고 지연되는 등 복잡성을 띤다는 것을 깨달을 수 있었다. 또한, 주민참여 또는 풀뿌리 민주주의가 이상적인 개념에 불과하다고 생각했지만, 자세히 들여다보면 다양한 분야에서 사소한 변화라도 만들어보고자 하는 시도들이 민간과 지자체 모두에서 일어나고 있다는 것을 알게 되었다. 지자체에서 주민들의 의견 반영을 위해 노력하는 모습을 보며 주민참여 활성화에 대한 가

능성을 발견할 수 있던 소중한 경험이었다.

본 프로젝트를 발전할 수 있도록 해 주신 팀원들, 교수님, 조교님, 카페 사장님들, 구의원님 등 기획에 도움을 주신 모든 분들에게 감사함을 전하고 싶다.

참고문헌

박가영·김승인. 2020. “커피 전문점 텀블러 공유 서비스 활성화 방안 연구.” 『디지털융복합연구』 18(1), 265-270.

WWF, Ellen MacAuthur Foundation and BCG. 2020. “The business case for a UN treaty on plastic pollution.”

고려대 상권 되살리기 프로젝트:

요식업 소상공인들의 피해와 그에 대한 지원을 중심으로

강민준 · 이종혁 · 정찬우

I. 서론

1. 문제 제기: 코로나19와 소상공인
2. 코로나19와 고려대 주변 상권

II. 문제인식

1. 관련 당사자들
2. 소상공인 설문조사
3. 설문결과를 통해 본 현행정책의 문제

III. 해결책

1. 비금융지원정책
2. 기존 금융지원정책의 보완

IV. 정책 제안

1. 고려대 캠퍼스타운 심현섭 연구교수
2. 성북구청 지역경제팀 주무관

V. 결론

1. 서론

1. 문제 제기: 코로나19와 소상공인

2019년 말 발견된 COVID-19(이하 코로나19)는 지난 3년 가까운 시간 동안 전세계를 휩쓸었다. 새로운 전염병의 등장과 이에 대한 사회의 대응은 '뉴노멀(New Normal)'이라는 조어까지 만들어낼 정도로 큰 변화를 낳았다. 전지구적 유행병(Pandemic)의 영향은 우리나라도 피해갈 수 없었다. 전염병의 확산과 유행을 통제하고 차단하기 위해 고강도의 사회적 거리두기 정책이 실시되었다. 이에 따라 일부 업종들에 대한 영업 제한 및 정지 조치까지 내려지게 되었다.

사회적 거리두기 정책은 자영업 비율이 높은 우리나라 경제에 상당한 영향을 주었다 볼 수 있다. 우리나라의 전체 경제활동인구 가운데 자영업자가 차지하는 비율은 25.1%에 달한다(OECD 2018). 이는 OECD 평균인 15.3%보다 거의 10%p 가량 높은 수준이며, 그리스(33.5%), 터키(32.0%), 멕시코(31.6%), 칠레(27.1%)에 이어 5위에 해당하는 수준이다. 자영업 비중이 높은 우리나라가 코로나19로 인한 사회적 거리두기 정책을 실시하면서 입은 경제적 타격은 다른 국가들과 비교해봐도 상당히 심각할 것으로 예상해볼 수 있다.

또한 자영업 가운데 높은 비중을 차지하는 업종 형태를 살펴보자면, 1위가 도소매업(25.7%), 2위가 요식업 및 숙박업(21.2%), 3위가 운수창고업(11.6%)으로 나타난다(KB 금융그룹, 2021). 이 가운데 요식업은 진입장벽이 낮은 업종 특성상 도소매업이나 운수창고업보다 영세한 자영업자의 비중이 더 높다. 이런 사실들을 고려한다면 코로나19로 인해 영세한 요식업 소상공인들이 입은 피해는 다른 자영업자들과 비교했을 때 치명적일 가능성이 높다. 실제로 2019년 대비 2020년 가장 높은 사업자 수 감소율을 보인 업종들 가운데 간이주점(-15.3%), 호프전문점(-12.1%), 구내식당(-6.1%)이 있다(KB 금융그룹 2021). 요식업이 잦은 개·폐업을 보인다는 점을 감안하더라도, 대면 서비스 위주인 요식업계가 코로나19로 인해 다른 업계와 비교했을 때 상당한 타격을 받았다는 것을 확인할 수 있다.

2. 코로나19와 고려대 주변 상권

뉴스나 학술 자료 등을 통해 접할 수 있는 수치상의 피해 말고도 학생인 우리가 피부로 느끼는 변화도 상당하다. 코로나19로 인해 대면 수업을 하지 않게 되면서 학생들이 학교

에 오지 않게 되고 자연스럽게 학교 주변 상권들도 활기를 잃게 되었다. 우리 고려대 주변 상권도 마찬가지였다. 3-4교시나 6교시가 끝나고 나면 점심 밥약속, 저녁 밥약속을 위해 모여드는 학생들로 붐비던 정경대 후문(이하 정후), 참살이길이 더 이상 학생들이 보이지 않게 되자 을씨년스러운 풍경을 자아냈다. 이러한 모습은 사회적 거리두기 조치가 해제된 4월 18일 이후로 조금 나아지는 듯 했다. 하지만 코로나19 유행 이전과 비교해 본다면 이전 모습을 회복했다고 보기엔 힘들다고 할 수 있다.

고려대 주변 상권은 서울 내 다른 주요 대학 상권과 비교해 봤을 때, 고려대 학생들만을 수요일로 가진다는 특징이 있다. 신촌이나 건대, 홍대, 대학로, 샴수길 등 다른 대학가들은 주변 대학생들뿐만 아니라 타지역에서 유입되는 수요들도 많은 반면, 고려대 주변 상권은 고려대 학생들을 제외하고는 소수의 지역주민들만이 이용하고 있다. 특히 업체들의 비중이 식당이나 주점 위주로 구성되어 있다는 점 때문에 지역주민 뿐만 아니라 학생들도 고려대 주변을 벗어나 소비생활을 하는 경우들이 빈번하다.

이런 상황에서 고려대 주변 상권이 되살아나지 못한다면 우리와 같은 학생들은 학교 주변에서 더이상 식사를 하기 힘들거나 학우들과의 즐거운 술자리를 가지기 힘들어질 수도 있을 것이다. 또한 코로나19로 인해 정후-참살이를 공유하던 학우들 사이의 끈끈한 유대감도 사라져 가고 있다. 지난 3년간 대동제나 고연전 등 학교 행사가 개최되지 못하면서, 학교 주변에서 진행되던 뒤풀이도 자연스레 사라졌다. 학교 상권이 죽게 된다면 기차놀이와 같은 오랜 학교 문화를 더이상 보지 못하게 될지도 모른다.

이에 우리 조는 고려대 주변의 소상공인들이 코로나19 유행 동안 겪은 어려움과 그들이 받은 지원정책에 대해 알아보고, 우리 학교 앞 상권을 살리기 위해서는 어떻게 하는 것이 좋을 지에 관하여 연구해보기로 하였다. 우선 고려대 주변 상권이 침체에 관련된 당사자들을 확인하고, 그 가운데 코로나19 유행으로 인한 피해의 직접적 당사자인 요식업 소상공인들에 대한 피해와 정책 수혜에 대한 설문 조사를 진행하고자 한다. 여기서 소상공인이란, 자영업자 가운데 영세한 자영업자를 일컬으며, <중소기업기본법>에 따르면, 음식점업의 경우, 매출액이 연 10억 원 이하이면서 상시근로자수가 5인 미만인 곳이다. 현행 소상공인 지원정책과 학교 주변에서 음식점을 경영하는 소상공인들에 대한 조사를 바탕으로 학교 앞 상권을 살릴 수 있는 정책들을 제안하고자 한다.

II. 문제 인식

깨진 유리창 이론이라는 것이 있다. 자동차나 건물의 깨진 유리창과 같이 사소한 무질서를 그냥 내버려 둔다면 그것으로부터 더 큰 범죄나 무질서가 확대되어 나타날 수 있다는 이론이다. 이를 막기 위해서는 사소한 단계부터 우리가 관심을 가지고 더 큰 피해를 막을 수 있도록 대책을 마련해야 한다는 이론이다(Kelling and Catherine 1997). 이 이론을 조금만 변용한다면, 현재의 우리 사회, 우리 지역에도 적용해 볼 수 있을 것이다. 현재 고려대 주변 상권은 코로나19의 여파로 인하여 상당히 침체되어 있다. 코로나19로 인한 매출 감소 등의 피해의 직접적인 당사자는 단연 사업을 영위하고 있는 자영업자, 소상공인들일 것이다. 그러나 그들의 피해가 그들에게만 그치는 것이 아니라 지역 사회 전반으로 퍼져나갈 가능성이 높다. 이런 연유에서 코로나19로 어려움을 겪는 우리 학교 주변 상인들의 문제는 그들만의 문제가 아닌 우리 모두의 문제라고 할 수 있다. 그리고 이런 지역 현안을 해결하는 데 있어서 중앙정부의 획일적인 하향식 정책보다는 지방자치, 동네 민주주의와 같은 것들이 더 효율적이고 효과적인 문제해결에 도움이 될 것이다(이태동 외 2018). 이에 우리는 고려대 주변 상권 침체와 이를 되살리기 위한 과정을 지역 당사자들을 중심으로 살펴보고자 한다.

1. 관련 당사자들

1) 소상공인

고려대 주변 상인들, 특히 우리 연구가 타겟으로 하는 요식업 영위 소상공인들은 코로나19로 인한 경영 악화의 직접적인 피해자들이다. 한 조사에 따르면, 2019년 대비 2020년 요식업 소상공인 매출 감소는 23%에 달했으며, 이는 서비스업에 이어 2위를 기록했다(KB 금융그룹 2021). 소상공인들이 받는 피해를 어느 정도 완충해주기 위해 정부에서는 2020년부터 방역 지원금, 폐업 지원금, 각종 공과금 할인과 정부 보증 대출, 기금 대출 등의 각종 금융지원정책들을 실시해왔다. 하지만 이런 금융지원정책들은 코로나19의 유행이 어느 정도 종식되어가는 현재, 소상공인들의 사업 영위에 지속적인 도움이 되지 못하고 있다. 일회성으로 돈을 뿌리고 마는 금융지원정책들은 인플레이션과 같은 거시경제적 효과들을 유발하여 오히려 장기적으로는 소상공인들의 사업 영위에 위협이 될 가능성도 있다.¹

2) 고려대 학생들

코로나19 유행 이전부터도 고려대 주변 상권은 서울 내 주요 대학 주변 상권에 비해 발달되어 있지 못한 편이었다. 고려대 주변 상권에는 영화관이나 대형 쇼핑몰 등 복합적인 소비 활동을 위한 상업 시설보다는 식당이나 주점, 피시방, 인쇄수 등 단순 소비 위주의 상권이 자리잡고 있는 상황이다. 그렇기 때문에 고려대 학생들은 문화 생활을 즐기거나 옷 등을 사기 위해서는 거의 대부분이 고려대 주변 상권을 벗어 날 수 밖에 없었다. 이런 특징은 신촌이나 건대, 대학로 등과는 달리 고려대 주변 상권이 외부인들이 아닌 고려대 학생들만을 주 수요층으로 하고 있기 때문이라고 할 수 있다. 실제로 고려대 앞을 지나는 6호선 안암역, 고려대역의 일평균 이용객은 2021년 기준 각각 16,483명, 12,594명으로, 같은 시기 2호선 신촌역, 홍대역의 54,995명, 92,831명과 비교하면 현저하게 낮은 모습을 확인할 수 있다.² 고려대 주변 상권이 되살아나지 못하고 이대로 계속 침체에 빠지게 된다면, 우리 학교 학생들은 학교 주변에서 식사나 다과조차 쉽사리 해결하지 못하는 상황이 오게 될 수도 있다.

또한 코로나19로 인해 학우들 사이의 밥약속도 줄어들게 됨에 따라 학교 주변 식당 방문도 함께 줄어들면서 소위 ‘숨은 맛집’과 같은 학교 주변의 식문화 자본이 줄어들어 가는 모습도 보이게 되었다. 실제로 14학번부터 20학번까지 상당히 넓은 스펙트럼을 자랑하는 우리 조에서 14학번 학우가 자주 다녔던 맛집을 다른 학우들이 전혀 모르는 사례가 있었다. 학교 주변 상권이 죽는다면, 학생들이 외부로 나가야한다는 불편함 뿐만 아니라, 학교 주변 상권과 함께 했던 기차놀이와 같은 우리 학교만의 전통과 추억들 또한 함께 사라질 위험도 있다.

3) 지역자치단체

지역 상권의 침체는 지역자치단체 입장에서도 큰 문제가 되는 일이다. 우리나라 지자체

¹ 김세종. 2022. “소상공인 손실보상에 대한 단상.” 『중소기업신문』 (5월 6일). <https://smedaily.co.kr/news.articleView/html?idxno=230087>(검색일: 2022. 06. 19).

² 서울교통공사. 2022. “2021년 1~12월 서울교통공사 수송실적.” <https://seoulmetro.co.kr/kr/board.do?menuIdx=548&bbsIdx=2213468>(검색일: 2022. 06. 19).

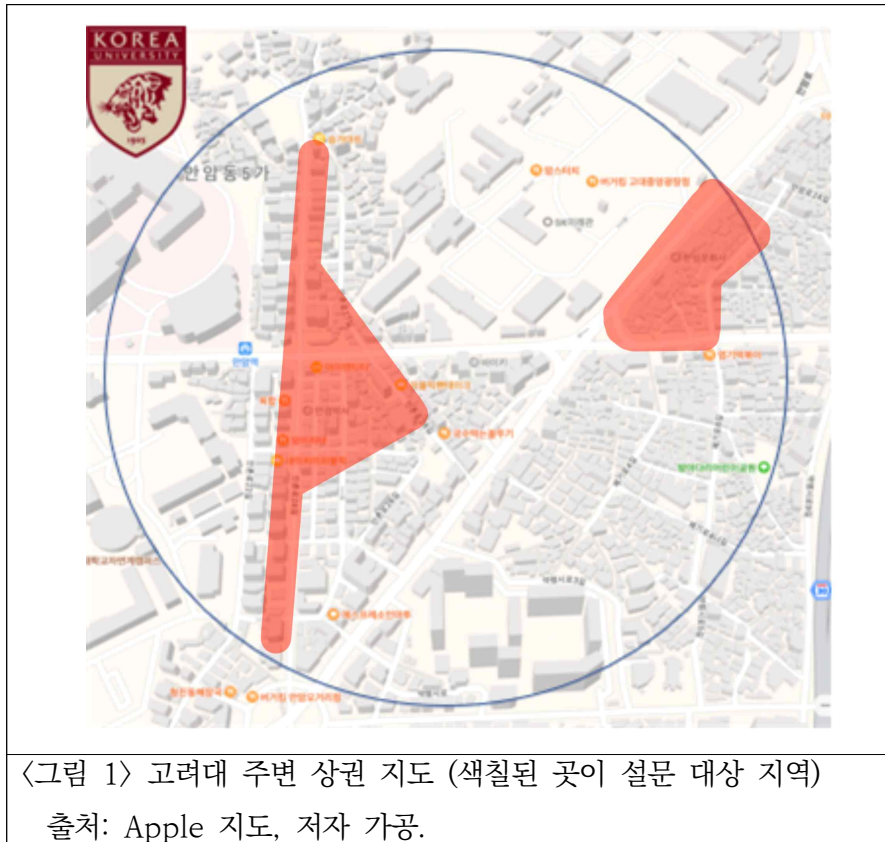
들의 재정자립도가 높은 편은 아니지만, 지자체의 자체 세수는 여전히 전체 세입에 있어서 상당한 비중을 차지한다. 실제로 성북구의 2022년 예산안을 살펴보면, 약 8,800억 원에 달하는 예산 가운데 지방세 수입만으로 약 1,200억 원의 세입을 거둔다.³ 지자체의 재정자립도가 중앙정부가 지자체에 지급하는 교부금 규모에도 영향이 있기 때문에, 지방 세수 감소로 인해 재정자립도가 낮아진다면 지자체가 예산을 집행하는데 있어서 지장이 생길 가능성이 생긴다. 실제로, 성북구 세출의 대부분이 사회복지 분야(저소득층, 차상위 계층 복지 지원 등)에 사용된다는 점(약 4,600억 원, 52.86%)을 고려한다면, 지자체가 자율적으로 집행 가능한 예산은 사실상 지자체 스스로 벌어들이는 지방 세수 등에 의존할 수 밖에 없다는 것을 유추할 수 있다. 고려대 주변 상권과 같이 지역 상권이 침체되고 세수가 줄어들면서 이런 상권을 뒷받침할 지자체의 정책도 축소되고 다시금 지역 상권이 살아나지 못하는 악순환이 반복될 가능성이 있다고 볼 수 있다.

2. 소상공인 설문조사

위와 같은 문제의식들을 토대로, 우리 조는 우선 코로나19로 인한 직접적 피해 당사자인 고려대 주변 상권의 요식업 소상공인들을 대상으로 현 상황과 정부의 소상공인 지원정책에 대한 인식을 조사하고자 하였다. 코로나19가 유행한 이후인 2020년부터 2021년까지 우리나라 전체 자영업자·소상공인들의 경영 현황과 정부 지원정책에 대한 자료는 찾을 수 있었지만, 고려대 주변 상권만을 대상으로 한 조사는 찾을 수 없었다. 그래서 우리 학교 앞 상권에 맞는 대안 정책을 수립하기 위해서는 우선적으로 정책 수요자들인 학교 주변 소상공인들의 경영 현실과 정책에 대한 인식을 조사하는 것이 우선이라는 판단을 내리게 되었다.

설문을 진행하기에 앞서 설문의 구체적인 대상과 방법, 기간을 설정했다. 우선 설문의 대상은 우리 학교 학생들이 흔히들 ‘정후’, ‘참살이’, ‘정문’으로 부르는 성북구 안암동5가와 동대문구 제기동 일부의 상권으로 했다.

³ 성북구청. 2022. “2022 예산현황_세입예산.” <https://www.sb.go.kr/PageLink.do>(검색일: 2022. 06. 19).



특히 우리가 초점을 맞추고자 한 것은 이 상권 안의 식당, 카페와 같은 요식업체들로, 소상공인만을 대상으로 하기에 프렌차이즈 업체들은 제외하게 되었다. 그리고 초기 설문 구상에서는 주점 또한 포함하고자 하였다. 하지만 4월 18일부로 사회적 거리두기 정책이 해제되면서 학교 주변 상권의 주점들의 경영 상황이 눈에 띄게 좋아진 것을 확인할 수 있었기 때문에⁴ 제외하기로 하였다.

설문의 형태는 표준화 면접을 채택했다. 학교 주변 상인들에게 설문지를 온·오프라인으로 배포하고 수거하는 방안도 고려해 보았지만, 유의미한 응답률을 기대할 수 없을 것으로 예상하여, 직접 방문하여 표준화된 질문지를 기반으로 면접을 하는 방식을 택하게 되었다. 또한 설문대상을 확률표집 혹은 할당표집 등의 방식으로 정할 수 없었기 때문에 편의표집법을 선택하게 되었다. 설문지는 총 10개의 질문으로 구성되어 있었으며, 각 인터뷰 별로

⁴ 강승혁. 2022. “거리두기 완화에 매출 가장 된 상권은 ‘이태원·고려대.’” 『Bloter』 (5월 16일) <https://bloter.net/new-View/blt202205160186>(검색일: 2022. 06. 19).

약 10분 간 진행하였다. 정후-참살이길에 이르는 상권은 4월 30일부터 5월 4일에 걸쳐 설문을 진행했으며, 정문 상권은 5월 26일 하루에 설문을 진행하였다. 설문지의 구체적인 내용은 다음과 같다.

Field Study Survey Questionnaire

안녕하세요, 본 설문은 고려대학교 정치외교학과 2022년 봄학기 POLI329 <한국정치세미나: 2022년 지방선거 참여관찰 수업> 수강생들의 연구목적으로 진행되며, 결과는 정부정책에 대한 현장조사 자료로 활용됩니다. 본 설문은 소상공인 여러분들의 코로나19로 인한 경영상 어려움과 이를 위한 정부 지원정책에 대한 의견을 묻는 문항들로 구성이 되어있습니다. 또한 이 설문조사는 무기명으로 진행되며, 언제든지 중단할 수 있습니다. 설조사 결과는 종강 후 지방선거 결과를 반영하여 출판되는 서적 및 논문에 익명처리되어 포함될 수 있습니다.

1. 사업장 운영방식

① 자가 ② 임차

2. 귀하의 사업장은 코로나19 거리두기 정책으로 인해 어려움을 겪었습니까? 겪었다면 구체적으로 어떤 어려움을 겪으셨습니까?

3. 코로나19로 인한 소상공인 지원정책의 혜택을 보신 적이 있습니까? 있다면 구체적으로 어떤 정책의 혜택을 보셨습니까?

4. 4월 18일 월요일부로 사회적 거리두기 조치가 해제되었습니다. 이후로 경영상 변화가 체감이 되셨습니까?

5. 사회적 거리두기 정책 해제 이후 금융지원정책이 유지될 것이라고 보십니까? 그 이유는?

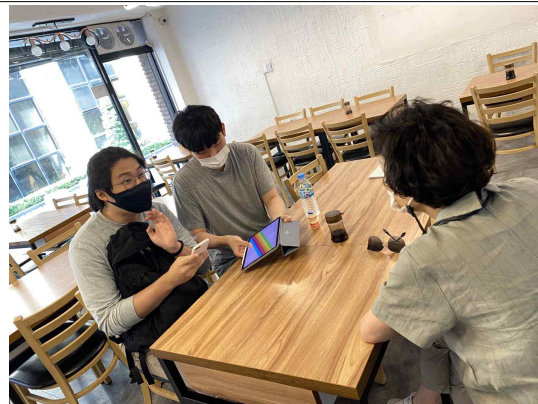
6. 비금융지원정책*의 혜택을 받으신 적이 있으십니까?

① 예 ② 아니오

7. 비금융지원정책*이 필요하거나 효과가 있다고 생각하십니까? 그 이유는?

8. 어떤 종류의 비금융지원정책*이 가장 필요하거나 효과가 있다고 생각하십니까?
9. 비금융지원정책*과 금융지원정책을 연계하여 시행하는 것-융합정책에 대하여 효과적이라고 생각하십니까?
10. 어떤 경로를 통해 정부 지원정책을 접하게 되십니까? (복수선택)
 ① 신문 ②유튜브 ③TV ④라디오 ⑤벽보/포스터 ⑥정부기관 홈페이지 ⑦인터넷 신문/검색 포털 ⑧기타:_____

*비금융지원정책: 교육, 홍보와 같이 금전적 혜택 이외의 소상공인 지원정책
 <붙임 1> 설문지



<그림 2, 3> (좌상, 우상) 정후-참살이 인터뷰
 <그림 4, 5> (좌하, 우하) 정문 인터뷰

3. 설문결과를 통해 본 현행정책의 문제점

1) 설문결과

우선 설문결과들 가운데 정책제안을 하는데 있어 유의미 한 지점들을 정리하자면 다음과 같다. 정책 정보 습득에 있어서 개인적으로 습득하는 경우보다는 요식업 협회와 같이 가입되어 있는 단체를 통해 습득하는 경로가 상당히 많았다. 그렇기 때문에 추후 정책제안에 있어서 요식업 협회나 소상공인회와 같은 지역 요식업/소상공인 관련 조직과 관련하여 정책을 제안하는 것이 효과적일 수 있을 것이라는 분석이 가능했다.

그리고 고려대 주변 상권 안에서도 세부적으로 이전 상황과 현 상황에 대한 인식이 다르다는 점을 확인할 수 있었다. 먼저 정후-참살이 상권에 비해 정문 상권의 회복 속도가 눈에 띄게 더딘 것을 확인할 수 있었다(질문 4). 이러한 차이는 두 상권의 특성 차이에서 기인하는 것으로 생각된다. 정후-참살이 상권은 우리 학교 학생들이 자연계-인문계 캠퍼스를 이동하면서, 혹은 캠퍼스-기숙사를 이동하면서 거쳐가게 되는 통로에 위치한다. 반면에, 정문 상권은 학생들의 이동경로에 있지 않아 이곳에 접근하기 위해서는 궁극적으로 정문 상권이 종착지가 되어야 하는 상황에 놓여있다. 상대적으로 유동인구가 적기 때문에 한번 끊긴 발길이 회복되는 것이 더딘 것으로 이해된다. 또한 비금융지원정책에 대한 의견도 세부 상권에 따라 차이가 있는 것을 확인할 수 있었다. 정후-참살이 상권은 비금융지원정책의 수혜를 받은 비율이 상당한 반면, 정문은 단 한 곳도 비금융지원정책의 수혜를 받지 못했다고 응답했다(질문 6). 이는 현재 진행 중인 학교 중심의 도시재생 사업인 ‘캠퍼스 타운’ 사업이 성북구 위주로 진행되다 보니, 동대문구 소속인 정문 상권이 상대적으로 소외 받기 때문이라고 추측된다. 또한 비금융지원정책에 대한 효용감이나 기대감은 정후-참살이 상권이 부정적인 반면, 정문 상권은 긍정적인 반응을 보였다(질문 7).

질문	응답	기타
1. 자가 임차 여부	① 자가 - 2 [정후-참살이(참)1, 정문(문)1] ② 임대 - 9 [참6, 정3]	-

2. 경영상 어려움	<ul style="list-style-type: none"> ● 조사 대상 전체가 매출 감소 - 11(100%) ● 일손 부족 문제 - 참2 (18.1%) ● 배달을 새로이 시작해도 매출 감소 보전 불가 - 참1 (9.1%) ● 매출 감소로 업종 변경 - 문1 (9.1%) 	-
3. 지원정책 수혜 여부와 종류	<ul style="list-style-type: none"> ① 지원금 - 11 (100%) ② 대출 - 3 [참2 문1] (27.2%) 	사적 대출도 존재.
4. 거리두기 해제 이후 경영상 변화	<ul style="list-style-type: none"> ① 변화 없음 - 4 [참2 문2] (36.4%) ② 조금 나아짐 - 3 [참1 문2] (27.2%) ③ 많이 나아짐 - 4 [참4] (36.4%) 	정문 상권의 회복이 더딤
5. 금융지원정책에 대한 예상	<ul style="list-style-type: none"> ① 유지될 것 - 4 [참4] (36.4%) ② 사라질 것 - 5 [참1 문4] (45.5%) ③ 모르겠음 - 2 [참2] (18.1%) 	정문의 예상이 비관적
6. 비금융지원정책 수혜 여부	<ul style="list-style-type: none"> ① 예 - 3 [참3] (27.3%) ② 아니오 - 8 [참4 문4] (72.7%) 	정문 상권은 비금융지원정책의 혜택을 받지 못함. 동시에 비금융지원정책에 긍정적 반응.
7. 비금융지원정책 효용감	<ul style="list-style-type: none"> ① 효과 없음 - 5 [참5] (45.5%) ② 효과 있음 - 4 [참1 문3] (36.4%) ③ 모르겠음 - 2 [참1 문1] (18.1%) 	
8. 효과적이라고 생각하는 비금융지원정책 종류	<ul style="list-style-type: none"> ① 홍보 - 4 [참2 문2] (36.4%) ② 교육 - 5 [참4 문1] (45.5%) ③ 모르겠음 - 2 [참1 문1] (18.1%) 	시간 문제로 참여가 곤란한 경우가 많음
9. 융합지원정책에 대한 의견	<ul style="list-style-type: none"> ① 효과 없음 - 4 [참2 문2] (36.4%) ② 효과 있음 - 4 [참3 문1] (36.4%) ③ 모르겠음 - 2 [참1 문1] (18.1%) 	-
10. 정책 정보 습득 경로	<ul style="list-style-type: none"> ● <u>요식업 협회 문자 안내</u> - 5 [참2 정3] ● 인터넷 - 3 [참3] ● 기타 신문, TV 지인 등으로 습득 	요식업 협회의 정책적 중요성

〈표 1〉 설문조사 결과. (조사기간: 정후-참살이 4.30-5.4, 정문 5.26) 밑줄은 저자 강조.

2) 현행정책의 문제와 개선 방안

코로나19로 어려움을 겪는 소상공인들을 위한 현행정책들은 전부 지원금이나 대출 지원의 형식 등 금융지원정책들이 전부이다.

정책명	지원 내용	지원 대상 및 방법	문제점
방역지원금	1차: 100만원 2차:300만원	21.12.15 이전 개업 온라인 신청 (전산 서류 확인)	<ul style="list-style-type: none"> ● 일회성, 단발 지원, 지속 효과 기대가 어려움 ● 모든 과정이 서류로만 진행: 수급자 영업현황에 대한 실사 불가(인력 문제 등) 부정수급의 우려 존재
방역물품비	업체당 최대 10만원	방역패스 의무적용 대상 신청 방법 上同	
집합금지·제한 업종 폐업 지원	업체당 50만원	20.03.22 이후 폐업 성북구청 홈페이지 또는 성북구청 방문 접수	
손실보상금- 손실보상 선지급	분기별 50만-1억원 선지급 250/500만원	집합금지, 영업제한 이행 으로 경영상실 발생 소기업·상공인 온라인 및 현장	
서울 입차 소상공인 지킴자급	업장별 100만원	매출 2억원 미만 업체 온라인 원칙	
성북사랑상품권 발행	가맹점 사용 가능 (10% 할인) → 소비진작	-	고려대 주변 상권 및 학생 접근성 낮음
희망대출	1천만원 (고정1%, 2년거치, 3년 분할 상환)	방역지원금 수급자 중 저 신용자 온라인 신청	<ul style="list-style-type: none"> ● 과도한 부채 증가 우려, 거시경제 지표 악화 우려(인플레이션 등) ● 지원금과 마찬가지로 일회적, 단발적. 지속 효과 기대 어려움
일상회복 특별용자	2천만원 (조건은 上同)	방역조치 이행으로 매출 감소한 업체 온라인 및 현장	
4無 안심금융 지원	최대 1억원 (이자,보증, 담보, 서류 無)	서울 소재 3개월 이상 영 업 중소기업 서울신용보증재단 신청	
소상공인 수도요금 감면	수도요금 감면	300m ² 이하 업장 자동 감면	-
공공재산 임차 소상공인 임대료 감면	임대료 감면 (최대 60%)	서울시 공공재산 임차 소상공인 (7월 이후 시행 예정)	-

〈표 2〉 성북구 주요 소상공인 지원정책. 일부 발췌.⁵

위 표를 살펴보면, 성북구 내에서 시행되는 소상공인 지원정책들 전부다 금융지원정책으로 구성되어 있는 것을 확인할 수 있다. 그 가운데 일시 지원금·보상금 지급 정책이 5건, 대출 지원이 3건, 공과금·임대료(공공재산 한정) 감면이 2건, 기타 지원정책(간접 지원: 지역사랑상품권)이 1건이 있다. 상기한 금융지원정책들 가운데 대부분을 차지하는 일시지원금과 대출 정책들은 모두 단발적, 일회적 정책들이어서 지속적인 상권 활성화 효과를 기대하기 어렵다는 문제점이 있다. 또한 일시지원금 정책들 대부분이 서류로만 신청과 지급이 처리되다 보니, 실제 사업을 영위하지 않고 사실상 폐업 상태에 있으면서 지원금만을 수급하는 부정수급 문제를 막을 수 없는 문제가 있다.

성북사랑상품권 발행과 같은 지역사랑상품권 발행 정책들이 간접적으로 지역 상권에 유입되는 현금 흐름을 늘리는 효과를 가져올 수 있지만, 발행 차수의 제한과 그 시기가 한정으로 인해 그 효과 역시 한정적이라고 할 수 있다. 또한 성북사랑상품권의 경우 성북구민만 구매가 가능하기에 고려대 학생들에 대한 홍보가 제대로 이뤄지지 않는다는 문제 또한 존재한다.

이에 우리 조는 크게 두 가지 방향으로 기존 정책에 대한 보완과 더불어 새로운 정책 제안을 시도했다. 우선 기존 정책들이 지속성이 떨어지는 금융지원정책이라는 것에 착안하여, 지속적으로 상권을 활성화하는 효과를 기대할 수 있는 비금융지원정책을 새로이 제안하고자 한다. 비금융지원정책 가운데 특히 교육 정책은 금융지원정책과의 융합을 통해 지원금 부정수급 등의 문제 또한 해결할 수 있을 것이다. 그리고 기존 금융지원정책 가운데 지역사랑상품권 발행의 홍보를 통해 고려대 주변 상권이 활성화 될 수 있는 방향으로 보완해보고자 한다.

III. 해결책

1. 비금융지원정책

앞선 설문지 각주에 나와 있듯, 우리 조는 지원금, 대출, 각종 공과금 및 세금 감면 등의 혜택을 제공하는 금융지원정책의 반대 개념으로 '비금융지원정책'이라는 개념을 새로이 도입하였다. 비금융지원정책은 직접적인 금전 지원 없이, 교육이나 홍보 등을 통하여 소상공

⁵ 성북구청. 2022. "2022년 코로나19 지원금 현황." <https://www.sb.go.kr/stimulusPackage.do>(검색일: 2022. 06. 19).

공인을 지원하는 정책을 의미한다.

1) 교육

설문결과에 드러났듯이, 소상공인들의 교육에 대한 수요는 유의미한 수준으로 존재한다고 볼 수 있다. 이러한 소상공인들의 정책 수요를 기존 금융지원정책과의 융합하여 부정수급 문제를 해결하고자 한다. 우선 소상공인에 대한 교육 정책은 크게 두 방향으로 나눌 수 있다. 하나는 초보 소상공인에 대한 기초 경영 교육이고, 다른 하나는 어느 정도 자리를 잡은 소상공인들에 대한 경영 컨설팅이다. 초보 요식업 소상공인들의 경우, 메뉴의 구성이나 원가율, 재고 관리 등의 기초적인 경영방법에 대한 교육을 제공한다. 나머지 교육의 경우, 현 사업주가 미처 발견하지 못한 부분에 대한 경영 제언 및 상권 분석 등을 통한 경영 방향성 제시 등의 컨설팅이 교육 내용의 주를 이룬다.

교육 정책을 수강할 경우, 금융지원정책의 혜택을 제공하게 되면, 교육 출석 및 이행 과정을 통해 서류상의 사업 실태와 실제 사업 현황의 실사 대조가 가능해질 것이다. 또한, 교육 정책을 시행·제공하는 관 차원의 확인뿐만 아니라, 정책 수혜자들인 소상공인들 간의 상호확인[peer check]도 가능하다.

다만, 소상공인들 대부분이 1인 사업자인 관계로 일손부족 등의 문제로 인하여 교육 정책 참여가 어려운 경우가 많은 점을 고려하여(설문결과 질문 8), 이를 뒷받침하기 위해 한 국장학재단의 국가근로장학 정책과 연계하여 소상공인들에 대한 일손부족 문제를 해결하고자 한다.

2) 홍보

고려대 주변 상권들은 고려대 학생들의 방문에만 크게 의존하고 있는 상권이다. 고려대 학생들뿐만 아니라 지역주민 및 외부인들에 대한 홍보나 유도가 부족한 것이 현실이다. 수년 전부터 진행 중인 ‘고려대 캠퍼스 타운’ 사업이 스타트업 유치 등을 통해 지역 활성화에 기여하려고 하나, 이에 대한 상인들의 효용감은 그렇게 크지 않은 상황이다(설문결과 질문 7, 정후-참살이 상인 응답). 우리 조는 이를 보완하기 위해 홍보를 통한 성공적인 상권 활성화 사례를 하나 예시로 들고자 한다. 바로 사당동의 ‘LINK 상권 사업’이 그것이다. 사당동 LINK 상권 사업은 사당동 이수역 근방의 ‘남성사계시장’부터 사당역 먹자골목

에 이르는 사당동 상권을 연계하여 홍보하는 것을 통해 유동인구의 상권 이용을 늘리고 상권을 활성화하는 사업이다. 우리는 이 사업 가운데 특히 가로변 상권 광고 및 정보 안내 LED 설치 사업, 그리고 상권 내 간판 교체 사업을 참고하려고 한다.



〈그림 6〉 간판을 건물별로 하나의 LED 패널로 통합



〈그림 7〉 가로에 설치된 벤치형 광고 및 정보 게시판

2. 기존 금융지원정책의 보완

기존에 발행되고 있는 성북사랑상품권이나 서울사랑상품권 같은 지역화폐들은 학교 주변 대부분의 상점들이 가맹하고 있다. 그러나 상점을 이용하는 학생들에 대한 홍보나 접근성이 떨어져 학교 주변 상권에서는 제대로 이용되지 못하고 있다. 우리는 이를 해결하기 위하여, 지역화폐 발행 소식을 관청과 학생회 등의 연계를 통해 학생들에게 널리 홍보하고, 주소 주민 뿐만 아니라 생활 주민도 상품권 구매를 가능하게 하는 정책을 제안하고자 한다.

IV. 정책 제안

우리는 고려대 캠퍼스타운, 성북구청, 그리고 한국장학재단까지 총 세 곳의 관련 기관의 우리의 상권 활성화 정책을 제안하고 피드백을 받았다. 그 가운데 캠퍼스타운과 성북구청의 정책 피드백은 다음과 같았다.

1. 고려대 캠퍼스타운

1) 교육 융합정책과 관련한 제안

고려대 안암동 캠퍼스타운 지원센터에서는 이미 지역-대학 연계 사업 등 다양한 교육 정책들을 운영 중에 있다. 교육 정책에 대한 운영 요령과 창업 카페 등의 활용 가능한 공간들이 많다는 점에서 교육 융합정책의 제안 대상으로 캠퍼스타운을 선정하게 되었다. 캠퍼스타운 측에서는 안암역 앞 창업카페나 앞으로 새로 지어질 캠퍼스타운 건물 등의 장소가 제공이 가능하다는 답변을 받았다.

2) LED 광고 및 간판의 설치

우리가 참고한 사당동 LINK 상권의 LED 광고판이나 간판을 이미 캠퍼스타운 측에서도 설치하려고 시도를 해보았다고 한다. 하지만 관련 법이나 제도들에 의해 설치가 무산되었다고 한다.

2. 성북구청 일자리경제과 지역경제팀

실무에서 이미 진행 중인 사업만으로 충분히 바쁠 공무원들의 상황을 고려하여, 담당 부처 주무관과의 인터뷰에서는 이미 진행되고 있는 사업들을 위주로 제안 및 질문을 시도했다.

1) 기존에 발행 중인 성북사랑상품권의 학생에 대한 홍보

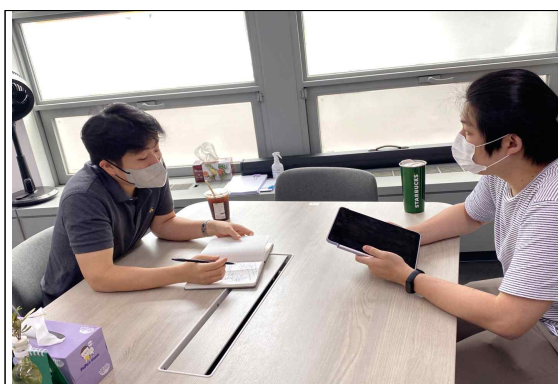
성북사랑상품권의 홍보와 관련해서는 관련 보도자료 및 학생회와의 연계에 대하여 매우

긍정적인 피드백을 받을 수 있었다. 발급 가능한 대상의 범위를 생활주민까지 넓히는 것은 힘들 수 있어도, 다음 회차에 발행될 지역상품권의 홍보에 대해서는 협조를 구할 수 있었던 점이 긍정적인 결과였다. 또한, 기존 설과 추석 2회 발행으로만 예정되어 있던 성북사랑상품권의 발행이 추경 편성 등을 통해 4회까지도 늘어날 것이란 정보도 얻을 수 있었다. 발행 회차나 금액이 늘어나게 되면 지역주민과 더불어 학생들도 구입할 기회가 많아지리라 예상된다.

또한 제로페이 앱이나 지역사랑상품권과 관련된 디지털 리터러시 교육 등이 이미 공공 일자리 등을 통해 활발히 진행되고 있었음을 알 수 있었다.

2) 기타 제안 및 질문

인터뷰를 진행했던 해당 주무관이 이전에 우리 조가 제안하고자 하는 간판 등의 설치를 관리·감독하는 건설관리과에서 근무했다는 점을 확인하고 이와 관련된 질문을 캠퍼스타운에 이어 진행하게 되었다. 하지만 옥외광고물 등의 관리와 옥외광고산업 진흥에 관한 법률 및 기타 하위 시행령들과 조례 등에 의해 현상황에서 당장 설치하는 힘들 것이라는 답변만이 돌아왔다. 거기에 더해 고려대 주변 상권 활성화에 있어 정후-참살이 상권과 정문 상권의 상생을 위한 성북구와 동대문구의 협력은 서울시나 정부 차원에서 선결되어야 할 문제라는 답변을 받았다. 마지막으로 보상금 부정수급의 문제는 행정이 결국 문서를 기준으로 이뤄져야 한다는 원론적인 답변을 받았다.



<그림 8> 캠퍼스타운 심현섭 연구교수와 인터뷰



<그림 9> 성북구청 담당 주무관과의 인터뷰

1. 목적

이번 학기 코로나19와 거리두기 정책으로 인해 피해를 입은 소상공인에 대한 지원정책을 연구하는 조별과제를 진행하던 중에, 저희 학교 정문 앞 상권이 특히나 많은 어려움을 겪고 있다는 것을 알게 되었습니다. 코로나19 유행 이후, 손님의 대부분을 차지하던 학생들의 발길이 끊어지고, 거리두기가 해제된 현재까지도 손님수와 매출이 회복되고 있지 못한 가게들이 대부분이었습니다. 또한 대부분의 소상공인들이 1인 사업을 영위하면서 일손 부족 문제를 겪고 있고, 이런 문제는 코로나 유행 이후 더욱 심화되었습니다. 국가근로장학금과 지역의 소상공인들을 연계하여 지역상권을 되살리는 정책을 제안하고자 합니다.

2. 시행내용(구체적인 내용 및 방법)

국가근로장학금의 교외 근로처를 확대하여, 학교 앞 골목상권/소상공인들과 근로장학생을 연결합니다.

3. 기대효과 및 실행성과

소상공인들은 근로장학생을 통해 부족한 일손을 해결하는 동시에, 학생들에 대한 간접적 홍보 효과도 기대할 수 있을 것입니다.

운영자답변

안녕하세요 한국장학재단 대학취업장학부 근로장학팀입니다.

평소 저희 한국장학재단을 아껴주신 사랑에 감사드립니다.

귀하의 제안사항에 대한 답변입니다.

국가근로장학금과 학교 앞 골목상권에 대한 의견 주셔서 감사합니다.

먼저, 국가근로장학금의 사업 목적과는 다름을 안내드립니다.

- 골목 및 지역상권을 되살리는 부분이 아닌, 저소득층 대학생에게 학자금(등록금과 생활비) 마련을 위한 근로 기회를 제공하고 그에 따른 대가(장학금)를 지급함으로써 안정적인 학업 여건을 조성하고 사회?직업 체험을 통해 취업 역량을 제고할 수 있도록 하고 있음을 안내드립니다.

두 번째, 학교마다 예산 및 자체선발기준이 다름을 안내드립니다.

귀하의 의견은 존중되나, 해당 부분은 각 학교 국가근로장학금 예산 및 자체선발기준에 따라 달라질 수 있음을 안내드립니다.

세 번째, 신규기관 등록시 기관의 건전성에 대한 부분이 우려됩니다.

근로장학생이 배정되는 근로기관의 건전성에 대한 심사 없이 골목 및 지역 상권에 대한 기관등록이 어려움을 안내드립니다.

※ 신규기관 등록시 업무처리 기준 안내

- 신규 근로기관(정부, 학교, 공공기관 제외) 최초 등록 시 국제, 지방세, 4대보험 원납증명서(1인 사업자의 경우 국민연금, 건강보험 원납증명서) 등 재무상태를 확인할 수 있는 서류 제출

네 번째, 골목 상권의 경우 대부분인 음식점 및 프랜차이즈 인 것으로 고려됩니다.

프랜차이즈음식점 관련 업무는 국가근로에서는 금지 하는 업무이며, 일부 예외적으로 허용(관련학과 취업역량제고)되고 있음을 안내드립니다.

제안 주셔서 감사합니다.

<그림 10> 한국장학재단 정책제안 답변

V. 결론

코로나19로 인한 고통은 우리 모두가 겪었지만, 피해 보전에 대한 정책은 여러 가지 현실적인 이유들로 인해 모두가 받지 못한다. 소상공인 인터뷰를 진행하면서 상당히 많은 사장님들이 지원금 지급 기준에 대해 불만을 가지고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 이렇듯 돈이 걸려 있는 문제는 당사자들의 이해관계가 강하게 엮여 있기 때문에 그 해결 과정을 모색하는 것이 쉽지 않다. 아무리 모두에게 공평하고 공정한 기준을 만들려 노력해도 예산의 한계와 정책 기준이라는 불연속적 개념으로 인해 필연적으로 정책의 소외자가 발생할 수밖에 없다는 사실은 정책 입안에 있어서 대단히 힘이 빠지는 사실이다.

고려대 주변 상권을 이용하는 고려대 학생들에 대한 조사가 미흡했던 점도 또다른 아쉬운 부분이다. 소상공인 지원정책, 특히 홍보 정책을 설계하는 데에 있어 홍보 정책에 노출

될 학생들의 수요를 단지 세 명뿐인 우리 조원들의 의견으로 같음하는 것이 타당치도 않고, 불완전했다.

또한, 실무자가 아닌 학생으로서 이미 존재하는 다양한 법이나 제도들을 세밀하게 조사하고 검토하지 못하면서 제안한 정책들에 구멍이 발생하였다. 앞서 소개한 고려대 캠퍼스 타운과 성북구청에 대한 정책 제안과 더불어 한국장학재단에 제안한 정책의 경우, 국가근로장학이라는 제도가 법적으로 프렌차이즈, 주점 및 음식점에 대한 연결이 아예 되지 않는 사실을 정책 제안 답변을 받은 이후에나 확인할 수 있었다. 그리고 상권 살리기라는 같은 정책을 실행하는데 있어서도 사당동 LINK 상권이나 고려대 주변 상권의 여건이 여러 부분에서 다르다는 점도 미처 확인하지 못하였다(상업지구와 주거지구 설정 문제, 옥외광고 물법 등). 하지만 연구 마무리 과정에서 LED 광고판 및 간판 설치와 관련하여, 서울시 조례나 서울시 옥외광고물관리협의회 등을 통해 해당 지역을 ‘옥외광고물 특정 구역’으로 지정한다면 설치 문제를 해결할 수 있다는 사실을 알아내는 작은 성취를 이룰 수 있었다.

참고문헌

- 강승혁. 2022. “거리두기 완화에 매출 가장 쏠 상권은 ‘이태원·고려대.’” 『Bloter』 (5월 16일). <https://bloter.net/newView/blt202205160186>(검색일: 2022. 06. 19).
- 김세중. 2022. “소상공인 손실보상에 대한 단상.” 『중소기업신문』 (5월 6일). [https://smedaily.co.kr/news.articleView/html?idxno=230087](https://smedaily.co.kr/news/articleView/html?idxno=230087)(검색일: 2022. 06. 19).
- 서울교통공사. 2022. “2021년 1~12월 서울교통공사 수송실적.” <https://seoulmetro.co.kr/kr/board.do?menuIdx=548&bbsIdx=2213468>(검색일: 2022. 06. 19).
- 성북구청. 2022. “2022 예산현황_세입예산.” <https://www.sb.go.kr/PageLink.do>(검색일: 2022. 06. 19).
- 성북구청. 2022. “2022년 코로나19 지원금 현황.” <https://www.sb.go.kr/stimulusPackage.do>(검색일: 2022. 06. 19).
- 이태동·김한샘·고인환. 2018. “동네 민주주의 개념과 적용 연구.” 『한국정치연구』 27권 2호, 143-171.
- KB금융그룹. 2021. “2021 KB 자영업 보고서: 수도권 소상공인의 코로나19 영향 조사.” <https://kbfgr.com/kbresearch/report/reportView.do?reportId=2000192>(검색일: 2022. 06. 19).
- Kelling, George L., and Catherine M. Coles. 1997. *Fixing broken windows: Restoring order and reducing crime in our communities*. NewYork: Simon and Schuster.



부록

‘한정세’ 후배들에게 전해주고 싶은 선배들의 이야기

조교가 말하는 〈한국정치세미나〉 (강준모)

‘한정세’ 후배들에게 전해주고 싶은 선배들의 이야기

- 2022학년도 1학기 <한국정치세미나> 수강생들이 후배들에게 남기는 조언 -

Q. ‘한정세’는 어떤 수업인가요?

- 지금껏 정치외교학과 전공에서 해보지 못했던 참여관찰 수업을 통해 단순한 이론 공부에서 얻을 수 없는 경험을 할 수 있어 뜻 깊은 수업입니다. 할 것도 정말 많고 신경 써야 할 것도 정말 많은 팀 프로젝트 수업이지만, 수업을 통해 배울 수 있는 것도 정말 많고 한 학기가 끝난 후 그 뿌듯함과 보람참은 다른 어떤 수업도 따라올 수 없다고 생각합니다.

- 한국정치세미나 강의는 전무후무한 전공 수업으로 기억에 남을 것 같습니다. 다른 강의들만큼 머리로 고민하는 정도가 비슷하면서, 다른 강의들에는 없는 발로 뛰는 과정까지 포함하는 커리큘럼은 오직 한국정치세미나에서만 가능하기 때문입니다. 이렇게 보면 힘들다는 얘기 같지만, 그만큼 뜻깊은 경험이니 다른 학우 분들도 꼭 한 번쯤은 겪어봤으면 좋겠다는 생각입니다.

- 한국정치세미나 강의는 품을 들인 만큼 얻어가는 것이 많은 수업이라는 것입니다. 인터넷으로 자료조사를 하고 온라인 설문지를 배부하는 것도 의미 있지만 서면보다는 전화가, 전화보다는 대면 만남을 통해서 훨씬 더 많은 것들을 느끼고 깨달을 수 있습니다. 학생 신분으로서 다양한 분야의 사람을 만나고 민관의 협치가 어떻게 이루어지는지 직접 경험할 수 있는 소중한 기회를 여러분들께서도 충분히 누리시길 진심으로 바라겠습니다.

- 협력과 소통 그리고 열정. 대학생으로서 그리고 우리 사회의 일원으로서 건전한 민주사회를 가꿔나가야할 때 가장 필요한 가치를 이번 참여관찰 수업을 통해 배웠습니다.

Q. 프로젝트의 시작, 주제는 어떻게 정해야 할까요?

- (이미 많이 진행된 연구를 선택하기 보다는) 수업과 선행연구 조사를 통해서 아직 연

구되지 않은 공간을 찾고, 학생 연구자의 입장에서 최대한 부딪혀 보는 것이 좋습니다. 다만 —아무리 자신이 특별한 것을 찾았다고 생각해도— 분명 유사한 연구가 존재합니다. 그럴때는 너무 실망하지 말고 그래도 본인의 연구는 어떤 의의를 가지는 지 고민하기 바랍니다. 멘토님과 교수님께 자신의 연구 방향을 여쭙보고 꼭 피드백을 반영하는 것이 좋습니다.

- 프로젝트 주제를 선정할 때는 너무나 규모와 범위가 큰 주제보다는 본인이 직접 답사하고 탐구할 수 있는 적당한 주제를 선정하는 것이 좋을 것 같습니다. 이왕이면 본인이 정말로 공감할 수 있는 주제라면 더욱 좋습니다. 뭔가 당위적으로 해결되어야 할 것 같긴 하나 본인의 관심사와 너무 동떨어진 주제보다는, 정말 시간과 노력을 투자해 한 번쯤 깊게 파고들어 봐도 괜찮겠다 싶은 주제를 선정하면 좋을 것 같아요.

- 저희 조가 긍정적인 피드백을 얻을 수 있던 가장 큰 이유는 거시적인 문제 보다는 작은 문제점들에 주목했기 때문인 것 같습니다. 현실적으로 학생 신분으로서 사회의 복잡한 현안들에 대해서 해결책을 마련하기에는 한계가 있다고 생각합니다. 물론 거시적 차원의 사회 현안들에 대한 이해관계들을 파악하는 것도 의미 있는 경험이지만 프로젝트가 현실화될 수 있다는 가능성을 발견하고 하나씩 구체화될 때마다 희열을 느끼시는 분들이라면 우리 사회의 작은 불편함과 문제들로부터 시작하는 것을 추천드립니다.

- 주제선정이 제일 중요합니다. 비단 이 수업뿐만이 아니라 다른 모든 공부나 과제도 마찬가지겠지만, 너무 넓은 범위의 주제는 직접 부딪치는 이런 연구 수업에서는 정말 취약이나 다름없는 것 같습니다. 시간이 다소 오래 걸리더라도 자신들이 감당할 수 있는 범위의 참신한 주제를 잘 찾을 수 있기를 바라겠습니다.

- 학생 신분의 한계를 생각하길 당부합니다. 본인의 조가 설계하는 정책의 전면적 실현을 목표로 하기 보다는 정책의 필요성과 형태를 그려, 이를 소규모로 시행할 수 있는 방안부터 접근하길 추천합니다.

- 수업 시간에 교수님, 조교님께서 제공해주시는 논문은 가볍게라도 전부 읽어보시는 것

을 추천드립니다. 저희 조는 논문을 읽으면서 연구에 사용된 개념, 연구 주제 등에 관한 아이디어를 많이 얻었습니다. 비단 연구 주제뿐 아니라 연구 방법에 관한 아이디어도 많이 얻어갈 수 있는 좋은 자료들이라 생각합니다.

Q. 생각보다 짧은 한 학기, 일정은 어떻게 관리하셨나요?

- 시간을 아주 넉넉하게 잡고 프로젝트를 진행하시기 바랍니다. 저희 조는 다른 조에 비해 인터뷰 일정도 빠르게 잡고, 그에 관한 후속 연구도 수월하게 이루어졌음에도 불구하고 학기말이 되니 다른 과목의 시험 기간과 겹쳐 조원들 간의 스케줄을 조정하기가 어려웠습니다. 선행 연구, 인터뷰 자료 정리 등은 학기 초에 그때그때 해놓으면 정말 편하실 겁니다.

- 하나의 프로젝트를 완성하고 유의미한 결과를 도출하기 위해서는 정말 많은 단계를 거쳐야 합니다. 그럼에도 팀원이 3명, 상대적으로 적다보니 각자에게 주어지는 일이 많았습니다. 처음부터 역할 배분을 명확하게 하고 시작하면 프로젝트 진행이 원활할 것입니다. 저희 조는 각자 할 일을 분명하게 나누고, 서로 활동에 대한 피드백이 잘 되어서 비교적 조별활동을 잘 마무리한 것 같습니다.

- 생각보다 한 학기라는 기간이 길지 않습니다. 그렇기에 전반적인 계획을 세우고 움직이면 좋습니다. 특히, 관계자와의 인터뷰가 필요하다면 미리 연락 드리는 걸 추천합니다.

- 주제선정이 끝나면 자료조사와 일정 관리가 매우 중요합니다. 충분한 자료조사가 있어야 그것을 바탕으로 우리가 하고픈 말을 현장으로부터 피드백을 받을 수 있고 그 피드백으로부터 다시금 연구를 발전시켜나갈 수 있습니다. 끝까지 포기하지 말고 조원들과 함께 힘을 내면 의미 있는 결과물을 만들어낼 수 있으리라 생각합니다.

Q. 으악! 프로젝트가 예상대로 진행되지 않아요 (ㅠㅠ)

- 시행착오와 계획 수정을 두려워하지 마세요. 연구 설계 과정에서 아무리 많은 논문을 참고하고 이론적인 토대를 쌓는다고 해서, 그것이 곧 프로젝트가 당초 계획대로 잘 흘러갈

것임을 보증해 주진 않습니다. 실제 지역사회를 답사하고 관련된 실무자, 대상자들을 인터뷰하게 되면서 그들의 실제 경험, 정책에 관한 가치관이 우리가 예상했던 이론적 토대와 상당히 괴리된 부분이 존재함을 확인했습니다. 그런 경우 자신들이 세웠던 이론적 토대를 과감히 버리고, 계획을 수정하는 태도를 가지는 것이 좋은 결과를 이끌어 내는 데 큰 도움을 줄 수 있을 것이라고 생각합니다.

- 때로는 제삼자의 안목에서 프로젝트를 바라봐야 합니다. 팀원들과 상의하다가 잘 풀리지 않을 때 멘토님께서 전체적으로 흐름을 봐주시고 피드백을 주시면 꼬인 실타래가 풀리는 느낌이었어요. 또한, 중간 평가 때 다른 조가 처음 프로젝트를 보는 사람의 안목으로 평가를 해준 것이 프로젝트의 허점을 파악하고 보완하는 데에 큰 도움이 되었습니다.

- 자신들이 정한 주제가 비록 나아가기 어려운 방향이라고 판단되어도 그 ‘답답한’ 과정에 초점을 맞추어서 해결방안을 찾길 바랍니다. 연구자의 확신이 없다면 그 연구주제의 매력 떨어진다고 생각합니다. 우리 연구도 또한 매 회의마다 좌절과 극복을 거듭했습니다. 그때마다 멘토님과 교수님을 통해 도움을 얻고 다시 다른 방안과 연구방법을 찾아 나갔습니다. 매번 확신을 가질 필요는 없지만, 연구 과정에서 위기를 겪고 나서도 다시 새로운 방향으로 나아갈 수 있는 태도는 확신을 가진 태도라고 생각합니다.

- 기존 예상과 다른 답변이 나오거나 생각한 방향과 다르게 흘러간다면 방향성을 틀고 현실에 맞게 수정하는 것이 이 수업의 본질과 맞닿아 있는 것 같습니다. 자료조사와 인터뷰를 거치다보면 기존 기획의 문제점이나 한계가 보이겠지만 여기서 포기하지 마시고 어떻게 하면 보완할 수 있는지, 그 상황에서 할 수 있는 최선이 무엇인지 고민해보시기를 바랍니다. 충분히 고민하고 현장에 있는 다양한 사람들을 만나다보면 해결책이 보이는 경우도 있고 예상치 못한 도움을 받는 경우도 있을 것입니다.

Q. 인터뷰는 처음인데, 어떻게 진행해야 할까요?

- 인터뷰를 기획한다면, 3주 이상의 시간을 잡을 것을 권유합니다. 오늘 인터뷰 요청문을 보낸다고 가정할 때, 인터뷰이는 요청문을 오늘 읽지 않습니다. 다음날, 인터뷰이는 인터뷰 요청문을 읽겠죠. 그리고 답장은 그 다음날 옵니다. 답장의 내용은 이번주는 인터뷰

가 불가능하다는 내용입니다. 다음주에는 상관의 결재를 받아야 한다고 합니다. 다다음주에는 인터뷰 일자를 잡자고 합니다. 다다음주 금요일로 말입니다. 그리고 금요일엔 사정이 생겨, 결국 3주 뒤에 인터뷰를 하게 됩니다. 한 가지 팁을 주자면, 인터뷰이에게 주도권을 주지 않는 것입니다. 인터뷰 요청문을 보낼 때 '이번주 금요일'에 인터뷰가 가능하냐고 물어보아야 합니다. 그럴 경우, 다음주 월요일에 가능하다는 답장을 받을 수 있을 거예요.

- 시민의 의견을 청취하기 위해 길거리 인터뷰를 하는 것에서도 큰 부담을 느꼈습니다. 사이비 종교 단체로 오해하고 말을 걸자마자 자리를 뜨는 사람이 대다수였고 일부는 경멸적 시선을 보내기도 했죠. 시행착오를 겪으면서 팁 아닌 팁도 생겼어요. 인사할 때부터 고려대 학생증을 보여주니 도망가지 않더라고요(웃음). 시의원과 교수, 관련 기관에 거부당하더라도 포기하지 않고 다시 연락을 취해 우리의 열정과 열의를 강조한다면 대체로 도움을 주시려고 하셨어요. '끈질긴 사람들 같아서 도와주기로 했다'고 얘기를 듣기도 했죠.

- 인터뷰하기 전에 연구 대상에 대해 충분히 조사를 하고 질문을 다듬을 것을 추천합니다. 민감한 질문을 하기 전에는 다소 추상적인 질문을 함으로써 응답자들이 부담감을 덜고 솔직한 답을 할 수 있도록 유도할 수 있습니다. 인터뷰 요청 과정에서 대면 인터뷰를 거절당한 경우에는 서면이나 화상 인터뷰라도 가능한지 여쭙볼 수 있습니다. 또한 기관에 연락을 할 때에는 홈페이지에 있는 대표 메일주소로 연락을 드리는 것보다는 전화가 낫고, 전화를 할 때에는 조직도에서 조사하고자 하는 주제와 연관된 업무를 맡고 있는 분의 연락처를 찾아서 전화하는 것이 좋습니다.

- 인터뷰나 방문을 요청할 때는 수락보다 거절이 많다는 점도 잊지 마세요!

Q. 청소년과 관련된 주제를 선택했는데, 교수님 표정이 어두워요!

- 미성년자를 대상으로 하는 설문조사를 계획하는 것은 매우 어렵습니다. 되도록 미성년자를 대상으로 진행하는 설문조사를 지양하는 계획을 세우는 것을 권장하고, 만약 관련된 의견이 꼭 필요하다면 학교 선생님, 학부모, 혹은 학생 대상 인터뷰를 통해 이를 확보할 수 있도록 해야 할 것입니다.

- 청소년 설문조사 참여자를 구하는 것은 생각보다 더 어려운 일이었습니다. 인터뷰 목적에 맞는 대상자를 찾는 것도 어려웠지만, 찾았음에도 연락이 닿지 않거나 인터뷰 요청을 거절당하기 일쑤였습니다. 혹시 저희처럼 청소년을 대상으로 연구를 하는 조가 있다면, 학교로 공문 발송을 하고, 학교 선생님들을 통해 연락하시는 것을 추천드립니다. 물론, 공문을 발송하기 전에는 우선 학교 행정실을 통해 해당 학생이 재학 중인지, 공문을 보내면 전달이 가능할지에 대해 먼저 여쭙어야 합니다. 청소년의회를 대상으로 메일을 보내다가, 학교를 통해 보내니 섭외가 쉬웠습니다.

- 양적연구를 하기 위해서는 청소년 대상 연구는 피할 필요가 있습니다. 전문 연구자가 아닌 경우에 학교를 대상으로 질문지법을 사용하는 것이 매우 힘듭니다. 연구윤리 측면에서도 훨씬 까다롭고, 통과해야하는 절차도 복잡해집니다.

Q. 대망의 발표 당일! 어떻게 준비해야 할까요?

- 또한 발표를 준비할 때에도 대본을 무조건 발표 4일 전까지는 만드는 게 좋은 것 같습니다. 보통 발표일이 시험과 겹치기에 직전까지 만들면 시험 벼락치기 하느라 밤을 새게 됩니다. 그래서 저는 우선 보고서를 바탕으로 PPT를 만들었는데, 덕분에 ppt가 62장이 됐습니다. 발표 시간 15분 안에 ppt 60장은 넘기기도 바쁩니다. 실제 발표 시간 15분을 기준으로 13분 정도의 대본을 쓰고, 대본을 바탕으로 PPT를 만드는 게 제일 효율이 좋을 것 같습니다. 아무리 대본 외울 시간이 없다고 해도, 대본의 중요한 키워드에는 형광펜을 쳐놓고 심사위원분들과 아이컨택하는 것도 중요합니다.

- 초기에 설정한 목표와 주제가 많이 변동되더라도, 그 과정을 잘 표현하는 것이 중요한 것 같습니다. 어떤 동기로 주제와 연구 과정이 변동되었는지, 또 어떤 과정으로 변화시켰는지 표현하는 것도 연구 과정 중 상당한 비중을 차지한다고 생각합니다. 우리 연구 또한 그랬듯, 연구 과정의 변화를 설명하는 것도 하나의 방법이 될 수 있습니다. 그리고 그 과정에서 포기하지 않고 확신을 가지고 나아가는 것이 중요합니다.

조교가 말하는 <한국정치세미나>

강준모(고려대학교 정치외교학과 대학원생)

‘참여관찰 정치수업에 관심이 있나요?’

2021년 12월 13일, 논문 작성에 필요한 설문 조사를 진행 중이던 나에게 지도교수님으로부터 한 통의 메시지가 도착하였다. 교수님과는 그해 여름부터 리빙랩(Living Lab)과 관련해 몇 가지 이야기를 나누었고, 한국 정치 및 사회의 여러 현안들에 대해 비교적 편하게 토론하였으며, 그 중 흥미로운 주제들을 연구로 발전시켜왔다. 교수님께서서는 다음 학기 <한국정치세미나> 수업 개설을 준비중이셨고, 나는 멀지 않은 시간 이후 교수님과 관련된 이야기를 나누었다. 한국 정치, 참여관찰, 학부생 멘토링. 교수님께서 말씀해주신 키워드들은 내가 수업 조교를 부탁드리기에 더할 나위없이 매력적이었다. 지금와서 생각해보건데, 교수님께서서는 내가 정말 재밌게 참여할 것임을 미리 알고 계셨을지도 모르겠다.

2022년 3월 3일. 시간은 빠르게 지나갔고, 어느덧 <한국정치세미나>의 첫 수업날이 되었다. 미리 공지한 강의 계획서는 충분히 빠빡했으며, 동시에 많은 부분이 불확실하였다. 만약 내가 학부생이라면 절대 듣지 않았을 것이라는 생각에, “수강 인원이 너무 적으면 어찌지” 라는 생각이 그 당일까지 계속 들었던 것 같다. 강의실 컴퓨터에 수업 자료를 미리 다운받고 있자니 한두명씩 학생들이 들어왔고, 기대보다도 훨씬 많은 좌석이 채워졌다. 첫 수업에서 나는 이전 학기에 참여했던 사회기여형 프로젝트의 경험담을 발표하기로 되어있었다. 교수님의 수업 소개가 끝난 후 단상 위에 올라가 발표를 시작하였다. 학창 시절 선생님들께서 '교단에 서있으면 너희가 뭐하는지 다 안다'고 하셨는데, 그 말이 어떤 말인지 그제서야 이해할 수 있었다. 나는 준비한 발표를 진행하며, 학생들을 한 명 한 명 바라보았다. 눈을 마주친 학생들도 있었고, 보잘것 없는 내 발표의 일부를 필기하는 학생도 있었다. 마흔 여 명의, 여든 여 개의 눈동자와 마주친 그 순간. 누군가 나에게 삶에서 기억에 남는 한 꼭지를 물어본다면, 나는 그 순간이 떠오를 것 같다. 이 학생들과, 그리고 강우창 교수님과 함께라면 정말 의미있고 재밌는 한 학기를 보낼 수 있을 것 같다고 기억하면서.

3월 10일, 두 번째 수업이 끝난 직후, 학생들에게 수강 이유와 기대하는 점 등을 묻는 설문조사를 진행하였다. Covid-19의 영향으로, 대부분의 학생들에게 <한국정치세미나>는 첫 대면수업이었다. 그리고 거의 모든 학생들에게 현장실습(Field Work)가 포함되어 있는 첫 수업이기도 하였다. 설문 응답을 하나씩 읽으며 수업에 대한 기대감과 흥미는 점차 책임감으로 발돋움하였다. 내가 이 학생들의 첫 대면 수업, 첫 실습 수업을 좋은 기억으로 만들어줄 수 있을까, 혹여나 나 때문에 학생들이 가진 열정이 꺼져버리면 어떡하지. 교수님께서 잘 이끌어주실 것이고, 학생들도 열심히 따라갈테지만, 그 사이에서 내가 다리 역할을 제대로 못하면 어쩌지. 이러한 걱정들은 내가 단순한 '조교'에서 '멘토'로 성장하는 계기가 되었다.

<한국정치세미나> 수업의 학생들은 매주 각 조의 프로젝트 진행 현황에 대한 게시글을 다음 수업 전까지 올려야 했다. 처음 올라온 12개 조의 12개 글을 읽고 나서 가장 먼저 든 감정은 '당혹' 이었다. 나름 현실 사회에 관심을 끊지 않고 있다고 생각했는데, 학생들이 작성해준 주제는 지금까지 대학원에서 공부해온 연구들과 하나도 연결되어있지 않았던 것이다. 내가 잘 모르는 것에 대해 학생들이 작성해준 글을 어떻게 평가하고, 어떻게 피드백해 줄 수 있을까. 이걸 어디서부터 이해하고, 어떤 방향으로 이끌어줘야 할까. 눈을 마주쳐 준 학생들에게 단순히 행정적인 업무만 진행하는 '조교'로 기억되고 싶지 않았다. 학생들이 올려준 내용과 관련된 문헌들을 찾아 공부하며, 조금이라도 더 유익한 피드백을 주고 싶다는 욕심이 들었다. 고작 대여섯 줄의 피드백이지만 도움이 되는 마음이 담기기 시작하였다. 이후 비록 열 두개 조를 교수님과 멘토 두 명이 모두 확인하는 것이 비효율적이라 조를 나누어 여섯 개 조의 프로젝트만 확인하면 되었지만, 피드백을 작성하는 것과 이를 위한 나름의 공부는 내 일주일의 중요한 일과가 되었다.

'39, 115, 10, 23.'

<한국정치세미나>의 모든 과정은 학생들의 성장에 큰 도움이 되었을 것이다. 그리고 나 역시 <한국정치세미나>를 통해, 동료 대학원생들은 좀처럼 하지 못했을 값진 경험들을 쌓아갈 수 있었다. 이하의 내용은 종강 이후 수업과 관련된 문서들을 정리하며 떠오른 기억들과 감정들이다.

39개의 토론문을 보며: 〈한국정치세미나〉 수업은 크게 두 파트로 나누어져 있었다. 전반부는 매주 정해진 문헌을 읽고 학생들이 5~6명씩 조를 나누어 토론하는 시간이었다. 사실 해당 시간은 교수님께서 소위 '하드캐리' 하셨고, 멘토들은 토론이 제대로 되고 있는지 확인하는 역할 정도였다. 하지만 동료 대학원생들에게 가장 많이 자랑했던 순간은 바로 이 시간이었다. 지금 이 순간에도 많은 대학원생들이 번아웃, 혹은 매너리즘에 빠져있을 것이다. 나 역시 대학원 생활 초기의 열정이 어느 정도 사그라든 상태였다. 그리고 매주 목요일, 학생들의 토론이 시작되고 한 발자국 뒤에서 이를 지켜보는 시간은 다시금 열정에 불을 붙일 수 있는 좋은 계기가 되었다. (비록 읽어오지 못한 학생들이 많아, 토론 시간 중 일부는 자료를 읽는데 할애되었지만) 학생들은 매주 주제에 대해 때로는 공부했던 이론을 바탕으로, 때로는 자신만의 경험을 가지고 열정적으로 토론에 참여하였다. 때로는 웃으며, 때로는 목소리를 높여가며 자신들의 이야기를 하는 학생들의 눈은 반짝반짝 빛나고 있었다. 그 싱그럽고 밝은 에너지는 내게도 큰 위로와 격려가 되었고, 다시금 일주일을 열심히 보낼 수 있는 큰 동력이 되었다.

115개의 프로젝트 진행 기록을 보며: 〈한국정치세미나〉 수업의 후반부는 각 조가 프로젝트를 진행하는 시간이었다. 이 시간에는 교수님뿐만 아니라 멘토들 역시 학생들의 토의에 참여해 같이 고민을 나눌 수 있었다. 단언컨대, 12개의 조가 진행한 12개의 프로젝트는 모두 쉽지 않은 과정을 거쳐 이 책에 실린 최종 보고서로 완성되었다. 열심히 준비하였으나 외부의 이유로 프로젝트 진행이 어려웠던 조들도 있었고, 현장 학습 결과가 준비한 이론과 달라 중간에 처음부터 다시 시작한 조들도 있었다. 일주일이라는 팀이 너무 길다고 느낄 만큼 한 주에 많은 것들을 진행한 조들도 있었다. 수업 시간에서만 피드백을 진행하기에는 부족함이 상당했다. 따라서 프로젝트 진행 기록을 보며 댓글로, 급한 경우에는 카카오톡 메신저로 학생들과 연락하며 계속해서 의견을 나누었다. 12개의 프로젝트는 오롯이 학생들의 것이고, 우리는 그저 작은 도움만 주었을 뿐이다. 하지만 '우리' 학생들이 무사히 최종 보고서를 작성하였다는 점에 감사함이 드는 이유는 이 과정에서 수업의 모든 구성원들이 함께, 치열하게 참여하였기 때문일 것이다.

10개의 현장 학습 계획서를 보며: 중간 발표회 이후 〈한국정치세미나〉 수업은 학생들에게 보다 유연한 커리큘럼을 제시하였다. 학생들이 이 수업에만 참여하는 것은 아니기 때문

에 조원 모두가 현장학습을 위한 일정을 맞추기는 어려웠을 것이다. 이에 교수님께서서는 학생들에게 필요하다면 계획서를 제출하고 현장학습을 다녀와도 됨을 허락하셨다. (지금 생각해보면 교수님의 이 선택이 최종 보고서 완성에 크게 기여한 것 같다.) 뿐만 아니라, 필요한 경우 학생들은 정해진 금액 내에서 프로젝트 진행을 위한 비용을 청구할 수 있었다. 이에 5월 중순부터 매주 두~세 팀 정도가 현장학습을 신청하였고, 관련된 비용 집행을 부탁하였다. 번거롭다면 번거로운 순간들이었다. 학생들의 계획서 중 어떤 것들은 보완이 필요하기도 하였다. 비용 집행은 법인 카드를 직접 받아 학생들이 부탁한 항목을 결제하는 방식으로 진행되었는데, 이 역시 쉽지만은 않았다. 그럼에도 불구하고 이 순간들이 좋은 기억으로 남은 이유는, 같이 비품을 구매하러 가며, 현장학습이 끝난 이후 연락을 주고 받으며 학생들과 나눈 이야기들이 좋았기 때문일 것이다. 강의실 밖에서 만나 나눈 이야기들은 조금 더 생생했고, 조금 더 개인적이었다. 고작 몇년 전의 선배지만, 후배들의 고민을 듣고 나름 조언을 해줄 수 있는 경험은 오로지 <한국정치세미나>의 멘토였기 때문에 가능한 일이었을 것이다.

23개의 공문: <한국정치세미나> 수업 특성 상, 학생들은 종종 관련 업무의 종사자 혹은 전문가와의 인터뷰를 진행할 필요가 있었다. 그리고 기관 종사자들, 특히 공공기관의 경우 인터뷰를 위해 공문을 요구하였다. 회의 끝에, 공문은 교내 연구소인 '평화와민주주의연구소' 명의로 발송하기로 결정하였다. 이 자리를 빌려 연구소에서 공문 발송을 담당해주신 다니 박사님께 감사와 사과를 드리고 싶다. 사소한 행정 절차였음에도, 공문 발송에는 생각보다 많은 품이 들었다. 수취인이 불명확한 경우, 혹은 기관 내 담당자가 누군지 불명확한 경우가 많았다. 학생들은 가능한 선에서 최대한 자세히 작성해주었으나, 종종 추가적인 확인이 필요한 경우 다니 박사님께서 많이 고생하셨다. 한편 우여곡절 끝에 제대로 발송이 되었으나, 공문에 대한 피드백을 받았다는 학생들의 연락은 극히 드물었다. 소위 '입씩'을 당한 학생들은 또다른 대안을 강구해야만 했다. 이래저래 많은 사람들이 고생했던 만큼, 종강한 지금 시점에서 해당 공문들을 다시 보니 씁쓸함과 아쉬움이 가득하다.

오프 더 레코드 : 약간의 아쉬움, 혹은 미련.

끝나고서야 여운이 남고 아름다운 기억이었지만, <한국정치세미나>는 매주 상당히 우여곡절이 많은 전쟁 같은 수업이었다. 몇 가지 아쉬움이 남는 에피소드들을 적어보고자 한

다.

‘그래서 저희 다음 주는 뭘 하죠?’: 〈한국정치세미나〉는 연세대학교 이태동 교수님의 〈마을학개론〉, 서울대학교 김의영 교수님의 〈시민정치론〉 수업을 롤모델로 시작하였다. 하지만 서대문구 및 연세대 인근으로 프로젝트의 공간적 범위를 정해두고 시작한 〈마을학개론〉, 서울의 ‘구’ 들을 각 조가 나누어 프로젝트를 진행한 〈시민정치론〉과 우리 수업은 점차 그 방향성이 달라졌다. 주제 선정에 있어 구태여 특정 지역에만 집중하지 않아도 되었으며, 학생들이 주제를 고르는 과정에서 그 자유를 최대한 보장하였다. 스스로에게 ‘재미 있는 것’을 하는 것이 가장 좋은 것이라는 강우창 교수님의 교육 철학 덕분에 (물론, 교수님께 지도를 받는 나 역시 이 철학에 깊이 매료되어 있다) 학생들의 프로젝트가 모두 성공적으로 끝날 수 있었다. 하지만 예상하지 못했던 문제가 있었다. 롤모델이었던 두 수업과 다른 방향성을 가지게 되면서, 두 수업의 강의계획서에 실린 읽기 자료들이 우리 수업과 맞지 않게 된 것이다. 후술할 특강 취소들과 맞물려, 매주 학생들에게 가장 필요한 내용을 선정하느라 고심하신 교수님께, 그리고 그 전날 읽기 자료를 받아본 학생들에게 모두 진심으로 경의를 표한다.

특강 취소, 그 아찔함에 대하여: 종강 이후 설문에서 학생들은 ‘특강’이 큰 도움이 되었다고 이야기해주었다. 〈한국정치세미나〉의 한 학기 동안, 국회의원 보좌관, 캠퍼스타운 관계자, 소셜벤처기업 대표 등 세 분의 전문가께서 특강을 진행해주셨다. 하지만 모든 특강이 계획대로 진행되지는 않았다. 특히 안타까웠던 것은 계획되었던 국회의원 특강이 연기되고, 중국에는 취소되었던 것이다. 당시의 사정을 고려하면 어쩔 수 없었지만 아쉬움이 남는 것 역시 어쩔 수 없었다. 한편 특강 일정이 꼬이며 학기 내 계획이 전체적으로 조금씩 변경되기도 하였다. 사실 나는 4월 말 학생들에게 조사방법론, 특히 설문조사 및 인터뷰와 관련된 내용을 강의할 계획이었다. 하지만 특강 일정이 꼬이며, 예정보다 3주가량 먼저 내가 강의할 기회가 생겼다. 그때는 의연한 척 준비하여 진행했지만, 사실 크게 당황하며 졸속으로 강의를 준비할 수밖에 없었다. 다행히 큰 문제 없이 내가 맡은 부분을 마무리할 수 있었지만, 교수님께 소식을 들은 그 순간의 아찔함을 생각하면, 역시 사람은 급한 순간에 더 큰 능력을 발휘할 수 있다는 생각이 든다. 부디 내년의 〈한국정치세미나〉에서는 특강이 취소되거나 변경되는 일이 없기를 바란다.

비대면 3년 차, 모두가 조금은 어색했다: 〈한국정치세미나〉 수업의 주 수강생들은 19학번, 20학번 학생들이었다. 그래도 한두 학번끼리는 서로 알고 지낸다고 생각했는데, 이 수업이 학생들의 ‘첫 대면 수업’이었다는 사실을 간과하고 있었다. 같은 학번의 학생들끼리도 서로를 잘 몰랐던 것이다. 누군가는 그게 무슨 문제냐고 할 것이다. 하지만 이제 와서 생각해보면 ‘학생들끼리 더 친했으면’ 가능했을 것들이 아쉬움으로 남는다. 대표적으로는 조끼리의 협력에 대한 것이다. 학기 중간, 그전까지 주제를 확정하지 못했던 조가 있었다. 그 조 학생들이 최종적으로 결정했던 주제는 다른 조가 이미 어느 정도 진행한 주제와 유사한 부분이 있었다. 당시에는 서로 약간의 오해가 발생하여, 중간에 그 오해를 풀기도 하였다. 또 다른 두 조의 경우, 진행하는 주제가 상당히 비슷했으나 중간 발표 이후에나 그 유사함을 서로 확인하기도 하였다. 만약 그 학생들끼리 서로 친한 사이였다면 이런 경우 서로 좋은 방식으로 협조할 수도 있었을 것이다. 혹은 내가 조금 더 경험이 있었다면 합동 조사를 제안하는 등 더 좋은 대안을 제시했을 것이다. 모두가 최선을 다한 만큼, 모두가 조금 더 어우러지지 못했던 아쉬움이 남는다.

[에필로그] 교실 밖으로 나아가는 우리들의 정치학

한 학기 동안 학생들이 보여준 역량은 조교로서 내가 품었던 처음의 기대를 훨씬 뛰어넘는 것이었다. 학생들은 청소년 교육 및 청소년 의회 운영과 관련해 의견을 전달하고, 청년의 정치 참여 증진 방안과 시민정치의 가능성을 모색하였으며, 지역 내 갈등 조정 과정에 참여하고, 목욕탕, 디지털 리터러시, 일회용품 사용, 소상공인 지원 등 구체적인 사회 문제 해결을 위한 대안을 제시하였다.

우리의 시도는 “정치와 정치학의 쓸모는 무엇인가”라는 하나의 질문에 대한 각자의 대답이었다. 교실 안의 언어가 교실 밖의 현실과 만날 때 추상적으로 보이던 학술적 논의가 형태를 가진 실체로 변형되기 시작했다. 학생들은 현실을 관찰하고 지역 문제에 관심을 쏟으며 변화의 방향을 제시하는 주체적 시민으로 변모했다.

이 수업이 정치공동체의 일원으로 살아간다는 것이 어떠한 것인지를 알려주는 하나의 이정표가 되기를, 교실 밖에서 펼쳐질 새로운 여정을 격려하는 연대의 경험이 되기를, 응원하는 마음을 담아 바라본다.

류은지(고려대학교 정치외교학과 대학원생)

정치학을 공부해보지 않은 사람을 만나면 꼭 듣는 질문들이 있다. 정치인이 될 것인가, 한국 정치는 어떻게 되는 것인가, 정치학과에서는 무엇을 하는가. 정치학 공부해서 뭐 해 먹고 살 것인가. 정치 그건 순전 나쁜 놈들만 하는 그런 것 아닌가. 정치학에 깊게 몸담을 수록 답하기 어려워지는 질문들이다.

“정치”와 “정치학” 중 어느 하나에 몸담아보았다면 현실과 이론 사이의 괴리를 느끼기는 어렵지 않을 것이다. 내가 하고 싶은 것이 정치인지, 정치학인지, 그 갈래를 정할 때 가장 좋은 방법은 둘 모두를 직접 경험해보는 것이리라. <한국정치세미나>의 지향은 이 경험에 있었다고 생각한다.

종강 이후 반년, 우리는 이 경험을 한데 묶어 『교실 밖의 정치학』으로 이름지었다. 12개 조 학생들은 교실 안에서 배운 이론들이 교실 밖 현실에서 어떻게 적용되는지 직접 확인할 수 있었을 것이다. 누군가는 이론이 현실을 설명하는 것을 보고 보람을 느꼈을 것이며, 누군가는 이론과는 너무 다른 현실의 모습에 아쉬움을 느꼈을 것이다. 그럼에도 단언할 수

있는 것은, 우리 〈한국정치세미나〉 학생들이 이론과 현실 사이의 괴리에 대한 답을 찾는 방법을 배워갔다는 것이다.

얼마 전 나는 10년의 정치학 공부에 마침표를 찍었다. 그 10년 중 가장 큰 깨달음을 준 순간은 〈한국정치세미나〉 조교로의 한 학기였다. 고민하는 청년들에게, 괴로워하는 청년 정치학도들에게 권하고 싶다. “나의 정치학”이 길을 잃었을 때는, 한 번 교실 밖으로 나가 보라고. 그 곳에 “너의 정치학”이 있을 것이라고. “교실 밖의 정치학”을 꿈꿨던 반년간의 여정이 누군가에게 이정표가 되기를 간절히 소망한다.

강준모(고려대학교 정치외교학과 대학원생)

2022 봄학기 <한국정치 세미나> 수강생

강민승	정치외교학과	21	이현웅	정치외교학과	20
강민준	정치외교학과	20	이현주	사학과	19
김규태	정치외교학과	21	임지은	정치외교학과	19
김성재	정치외교학과	21	임지현	정치외교학과	18
김세은	정치외교학과	20	정대영	정치외교학과	18
김수민	정치외교학과	20	정지연	사회학과	19
김예진	정치외교학과	20	정찬우	글로벌학부 독일학전공	18
김창욱	정치외교학과	21	진현준	미디어학부	17
김태희	정치외교학과	20	찬청진	정치외교학과	18
김표훈	경제학과	19	천수민	정치외교학과	20
김혜진	정치외교학과	20	최승원	정치외교학과	20
박세준	정치외교학과	20	한다인	정치외교학과	21
박세희	불어불문학과	17	한승하	정치외교학과	20
배여진	정치외교학과	21	한지연	정치외교학과	20
부소윤	정치외교학과	19			
윤종현	정치외교학과	18			
이광희	정치외교학과	20			
이다민	정치외교학과	20			
이승민	정치외교학과	20			
이예원	정치외교학과	21			
이은지	정치외교학과	20			
이재민	정치외교학과	20			
이재환	중어중문학과	20			
이정환	불어불문학과	18			
이종혁	정치외교학과	14			
이채미	독어독문학과	19			

교실 밖의 정치학 대학생들은 어떻게 시민이 되었나?

|편저자| 강우창, 강준모, 류은지

|발행일| 2023년 2월 27일

|발행처| 고려대학교 정치외교학과

|주 소| 서울특별시 성북구 안암로 145 고려대학교 정경관
우) 02841

|전 화| 02-3290-2180

|편집 및 디자인| 꽃피는 청춘

ISBN 979-11-982201-0-3 95340 비매품