



불통의 전환 - 지속가능성이 보인다 “정책을 바꾸는 지속가능 소통법”

경상남도



사업목적 및 배경

권위주의에서 벗어나지 못하는 지방정치

“밥 묵자”, “아(아이)는?”, “자자”.

경상도 남자가 퇴근 후 집에 들어와 한다는 세 마디. 물론 과장을 한 우스갯소리지만 경상도 사람들의 ‘무뚝뚝한’ 기질을 잘 나타낸 예다. 꾸미는 말이 부족하고 모음의 수가 전국 방언 중에서 가장 적은 경상도. 참고 참다 툭툭 던지는 말이 억세고 투박할 수밖에 없는 경상도의 언어와 기질 때문일까?

한국 사회가 권위주의에서 벗어나 탈권위와 소통을 강조하고 국민주권을 강조하던 시대로 발전했음에도 불구하고, 경상남도의 지방정치는 큰 변함없이 권위주의적 풍토가 유지되어 왔다.

불통의 시대, 거버넌스는 없다

여론조사 결과 폐업 반대 70% 이상에도 불구하고 진주의료원 강제 폐업(2013년), 무상급식 중단(2015년)은 경상남도의 권위주의



적 지방정치의 풍토를 상징하는 대표적인 두 사건이다.

강력한 권위주의적 통치는 그에 맞서는 강력한 반발과 저항을 불러오기 마련이다. 진주의료원 폐업으로 인한 사회적 갈등은 장기간에 걸친 집회와 줄소송 사태로 확산되었고, 심지어 경남 도청에 철조망까지 쳐지는 상황을 만들었다. 또한 도지사에 대한 주민소환운동본부가 출범(2015년)하고, 주민소환 서명에 참여한 학부모 2명이 구속(2016년)되는 등 경상남도의 사회적 갈등은 극에 달했다.

이런 상황에서 협력적 거버넌스에 의한 협치가 가능할 리가 없다. 지방정부와 시민사회간의 신뢰가 깨어지고 강력한 대결 구도가 형성된 상황 속에서, 지속가능성을 위한 지방의제21 거버넌스 체계는 존재의 이유를 잃고, 어느 쪽으로부터도 지지받지 못하는 상황에 몰리게 되었다.

녹색경남21추진협의회가 운영비를 제외하면 겨우 회의비 정도만 남기고 예산이 전액 삭감한 상태로 3년간 유지되고, '운영 효율화 위한 조치'를 명분으로 기존 참여위원을 전원 교체하면서, 위원수도 일방적으로 축소하기도 했다. 이 과정에서 실무책임자인 사무처장이 사퇴하고, 이후 사무처장 공석인 상태가 1년 7개월이나 지속되었다.



소통 없이는 더 이상 지속가능하지 않다

2013년부터 본격적으로 시작된 불통의 지방정치에 의한 사회적 갈등은 소통 없이는 경상남도가 더 이상 지속가능하지 않다는 결론에 이르게 되었다.

적대적 관계로 발전한 민·관의 갈등을 봉합하고, 잃어버린 상호 간의 신뢰를 우리는 어떻게 회복할 것인가?

우리에게는 다른 어떤 의제보다 소통이 최우선 과제로 다가왔다.

변화의 시작은 경남도청 서부청사 개청 1주년

꼬여있는 실타래를 풀기 위한 시작점은 갈등의 출발점인 진주 의료원이었다. 강제 폐업된 진주의료원 시설에 전국 6대 낙후지역인 서부경남의 지역균형발전을 목적으로 경남도청 서부청사가 문을 열었고, 서부청사의 과제는 지역민의 협력과 참여를 필요로 한다.

이미 회복불능의 거버넌스를 되돌리기 위한 변화의 출발점은 가장 힘들고 어려운 곳에서부터 싹트기 시작했다. 우리는 경남



도청 서부청사 개청 1주년을 계기로 소통의 전환점을 마련하자는 취지로 '진주에서 서부경남 균형발전에 대한 도민의견을 들어보자'고 전격 제안했고, 그 필요성에 대해 서로 공감대를 형성하기에 이르렀다.



사업내용

도민원탁회의. 뻔한 프로그램이 아니다

2011년 서울 청계광장에서 열렸던 '1천인 타운미팅' 개최 이후, 몇 년 사이에 '원탁회의'라는 명칭이 붙은 회의들이 전국 곳곳에서 상당히 많이 열렸다. 물론 경상남도에서는 한 번도 개최한 적이 없지만...

하지만 우리가 제안한 원탁회의는 비슷하지만 달랐다. 도민의 깨어진 신뢰감을 회복하기 위해서는, 형식적인 행사로 그쳐서는 안 된다.

그래서 우리는 원탁회의가 '정책을 바꾸는 지속가능 소통법'이 될 수 있도록 몇 가지 핵심적인 추진원칙을 정했다.

1. 참가자 의견에 대해 성실하게 피드백 할 것을 약속하자.
2. 투명한 공개모집과 블라인드 참여과정을 통해 누구나 제약 없는 참여를 보장하자.
3. 참가자 모집과정에서 사전의견 설문조사를 통해, 단순 참가자를 걸러내고 공동의 토론 키워드를 찾아내자.

쉽지 않은 준비과정, 원칙을 지키면 달라진다

당초 3주간으로 계획했던 참가자 공개모집은 생각보다 어려웠다. 서부경남지역 도민이라고는 하지만, 9개 지역(진주시, 사천시, 고성군, 남해군, 하동군, 산청군, 함양군, 거창군, 합천군)에서 참여하는 사람에게 교통비 지원 없이 참가자 본인의 시간과 비용을 들여 참여할 게다가 구체적인 의견을 가진 사람 100명을 모으기란 보통 어려운 일이 아니다.

결국 모집기간을 3주를 더 늘려, 6주간에 걸쳐서 모집을 진행하게 되었고, 그 과정에서 보다 수월하게 진행했으면 하는 유혹

“지속가능한 서부경남을 말하다”

서부경남 지속가능발전 100인 원탁회의

서부경남의 환경을 보전하고, 지속가능한 발전 방향을
모색하는 도민 참여 토론

2016. 12. 16(금) 14:00 ~ 19:00

MBC컨벤션진주 대연회장

100인 원탁회의 참가자 공개 모집

- 모집기간 : 2016. 10. 17 ~ 11. 4 [3주간]
- 주 제 : 서부경남 지속가능발전 방안
 - 1) 서부경남 자연환경 보전과 지속가능 발전방안
 - 2) 서부경남 활력증진과 조화로운 균형발전 방안
- ※ 토론분야(안) : 생활환경, 산림, 친환경농업, 해양보전, 생태관광, 친환경을 고려한 6차산업, 환경교육, 환경과 조화로운 경제개발, 환경보전을 기반으로 한 인프라 구축, 기타
- 주최/주관 : 경상남도 / 경상남도지속가능발전협의회
- 문 의 : 경상남도지속가능발전협의회 사무처 (☎ 055-761-0041, 0051)

100인 원탁회의에 참가하시려면...

- ① 참가신청서에 인적사항을 꼼꼼히 적어주세요.
- ② 토론에 말씀하실 의견을 간략히 적어주세요.
- ③ 참가신청서를 접수하시면, 휴대폰으로 접수확인문자가 발송됩니다.
- ④ 참가자 확정(11.16일 이내) 후 별도의 참가안내 문자를 받으시고, 100인 원탁회의에 참가하시면 됩니다.

을 받기도 했다. 행정체계를 통해 해당 시·군에서 참가자를 동원하는 방식을 사용하면 간단한 일이었지만, 그래서야 어렵사리 마련한 소통의 자리가 제대로 될 리가 없다.

결국 지역발전에 의견이 있는 이해당사자들을 직접 찾아다니면서, 직접 소개받기도 하고, 참여를 설득해 나가면서 결국 123명의 참가자로부터 의견 설문조사가 포함된 참가신청서를 받을 수 있었다.

‘가 봐야 들러리 아니겠냐?’는 부정적인 도민들의 인식과 ‘강성 발언자가 있으면 어떻게 하지?’라는 공무원들의 우려 사이에서, 참가자 모집 원칙을 지키는 것이야말로 성패를 가르는 중요한 부분이라는 생각에 결국 원칙을 지켜낸 것이다.

직접 일하면, 사람이 남는다

협의회 예산 총 1천만 원으로 시작한 원탁회의, 원탁회의 진행 전문업체에 의뢰하기에는 턱없이 부족한 예산, 결국 원탁회의 경험이 많은 전문가들의 도움을 받기로 하고 전 과정을 협의회에서 직접 진행하기로 했다.

대학생과 주부들로 모집된 퍼실리테이터(회의촉진자)를 교육하



고, 시뮬레이션을 통한 연습회의를 거쳐, 각 주제별 테이블에 퍼실리테이터를 배치했다.

전자투표기나 무선네트워크를 통한 실시간 의제 공유가 불가능한 회의 환경 속에서 모든 것은 직접 발로 뛰는 과정으로 진행되었다.

하지만 서로 의견을 쏟아내는 자리, 특별한 기계장치가 없어서 더욱 상대방에게 집중할 수 있었을까? ‘서부경남 도민에게 듣는다’는 원탁회의의 취지에 맞게 주어진 시간이 모자랄 정도로 모든 테이블에서 다양한 의견들이 봇물처럼 쏟아져 나왔다.

다양한 의견들을 정리하고, 통합하는 역할을 퍼실리테이터들은 부족한 경험에도 불구하고, 충분히 제 역할을 해냈다.

4시간에 걸친 회의가 마무리되고, 우리에게겐 경험과 사람이 고스란히 남아 이후 많은 회의에서 원탁회의의 경험을 활용할 수 있게 되었다.

결국 직접 일하면 사람이 남는 법이다.

스스로 모인 사람들의 내놓은

170여 가지 지속가능발전 이야기

123명의 참가신청서를 받아놓고도 혹시나 오시지 않으면 어쩌나 하는 걱정에도 또 걱정을 하지 않을 수 없었던 원탁회의 개최 일. 일체의 회의비나 교통비, 심지어 기념품 볼펜 하나 제공하지 않는 원탁회의에 시외버스로 1~2시간씩 걸리는 거리의 행사장에 참가하는 사람이 과연 얼마나 있을까?

하지만, 이런 우리의 기우에도 123명의 참가신청자 중에서 단 12명이 빠진 111명의 참가자들이 스스로의 시간과 비용을 들여서 원탁회의장을 찾아왔다.

지역도 직업도 연령도 다른 111명의 원탁회의 참가자들. 참가

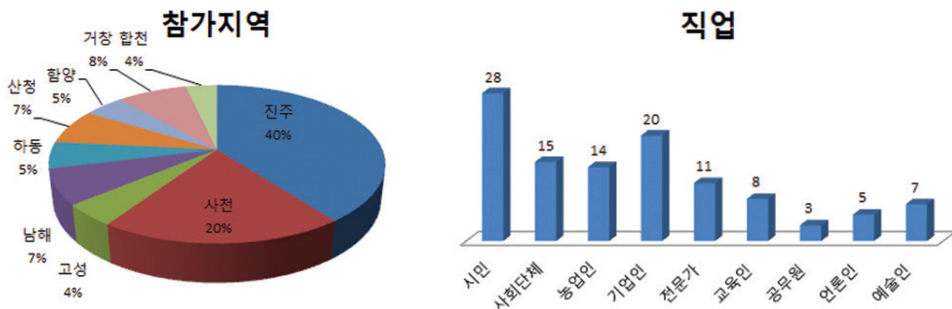
신청서를 받을 때 받아둔 사전설문 응답에 따라 각자가 토론하고자 하는 관심사항을 키워드로 정리한 것을 기준으로 10명 내외의 그룹으로 나누고, 1명의 퍼실리테이터가 함께 참여하는 형태로 모두 12개의 원탁이 만들어졌다.

원탁회의는 ‘경남미래 50년을 위한 서부경남 지속가능발전 방안’을 주제로 ‘서부경남 자연환경 보존과 지속가능 발전 방안’과 ‘서부경남 활력증진과 환경과 조화로운 발전 방안’을 제1토론과 제2토론으로 나눠 1시간에 걸쳐 진행되었다.

참가자는 누구나 환경보존과 지역개발을 함께 고민하고 얘기하도록 구성된 원탁회의는 제1토론과 제2토론 모두 참가자가 희망하는 그룹에서 토론할 수 있도록 충분히 사전 개별 전화통화를 거쳐 조율을 모두 마친 상태였다.

토론자 한 명 한 명이 무엇을 얘기할 것인가를 충분히 고민하고 오신 분들. 그들에게 각 토론별 1시간씩 모두 2시간이라는 시간은 너무도 짧은 찰나의 시간에 불과했다. 그 누구도 내용 없는 장황한 얘기를 꺼낼 수 없을 빠듯한 발언 시간. 그동안 못했던 정말 하고 싶었던 가슴 터지는 이야기들을 마음껏 얘기할 수 있는 첫 기회를 놓치고 싶은 사람은 아무도 없었다.

원탁회의의 진행과 관련해서 참가자들의 가장 큰 불평은 결국 “전체 진행자는 그만 좀 말하세요.”였다. 그랬다. 그동안 도민은



수동적인 것이 아니라, 말할 수 있는 기회를 박탈당하고 있었던 거였다.

원탁회의 참가자들이 제안했던 원탁회의의 주요 키워드와 토론 분야는 다음과 같았다.

(1) 서부경남 자연환경 보존과 지속가능 발전 방안

토론분야	사전조사 결과에 의한 토론 주요 키워드
1. 생활환경	실천 가능한 환경운동, 환경에 대한 기본 원칙 실천, 인식 개선, 대체에너지, 음식물 쓰레기, 자원순환센터, 분리수거
2. 산림	인력양성, 산지 활용 방안, 소득증대
3. 친환경농업	친환경농업 인증, 판매/마케팅, 비즈니스 모델, 청년 농부, 소득증대, 농약(화학 vs 친환경)
4. 해양보전	소득증대를 위한 수질 개선(미생물)
5. 생태관광	교육시스템, 인프라 구축, 스토리텔링, 관광 인프라, 특성화
6. 친환경을 고려한 6차산업	육성, 도농상생, 자연환경을 중심으로 한 향노화 / 헬스케어 / 관광, 6차산업, 창업, 발전과 보호, 연구기관 협업, 청년농 창업, 가공산업
7. 환경교육	교육, 환경에 대한 인식 변화, 농업인 역량강화, 생태교육, 환경과 사람이 공감할 수 있는 공감대 형성, 학부모 대상 교육, 지역화, 지역성 기반 교육, 학교 내 교육, 여성이 살아 있는 교육, 청소년을 위한 환경 프로그램 개발
8. 환경과 조화로운 경제개발	경험과 지식을 통한 보전, 임야 개발, 개발과 보존의 절충, 재해취약, 건강하고 지속가능한 발전 방안, 도시계획, 지속, 가능, 발전, 경제개발 논리, 상향식 그린플랜, 기업과 상생, 규제, 정책, 기업 인센티브
9. 환경보전을 기반으로 한 인프라 구축	하천 복원, 하천생태계 보존 환경 유지, 환경인프라 조성 유지와 보호, 보존, 복원/자원회복, 하천의 보존과 개발, 실천 독려, 탈핵, 환경 가꾸기 운동

(2) 서부경남 활력증진과 환경과 조화로운 발전 방안

토론분야	사전조사 결과에 의한 토론 주요 키워드
1. 생활환경	형평성, 관리 필요, 지역사회와 상생, 신재생에너지, 지원 확대, 분리수거, 실천 가능한 교육
2. 산림	지자체간 연계/협력, 활성화, 소득증대 방안, 일자리 창출, 경남산림환경연구원과 연계
3. 친환경농업	유통(중국), 타 지역 연계한 판매, 젊은 인구 유입, 지원 제도, 동물 복지, 농업/수산업 연계와 조화, 기후변화 대응, 신성장 동력, 화학농약 저감화, 친환경 농자재 개발
4. 해양보전	문제점, 실태조사, 대책 마련
5. 생태관광	체험 관광(지역 특색), 민물고기 양식, 약초산업, 단체 지원, 행정, 빅데이터 활용, 지역성, 역사문화
6. 친환경을 고려한 6차산업	활성화, 신경제성장 동력, SNS교육, 가공시설, 소득을 위한 행정 지원, 농업/수산업 결합/연계, 인재 활용, 인재양성, ICT활용, 바이오산업
7. 환경교육	청소년 교육, 인구 유출, 인적 인프라 확보, 생태전문가 양성, 청소년, 생태적 감수성, 체험프로그램, 지속가능한 자연, 환경, 중요성, 국가습지 지정, 환경교육센터, 단체 지원, 행정, 자율성 교육, 빅데이터 활용, 폐교 활용 문화예술 메카
8. 환경과 조화로운 경제개발	지역에 맞는 시행령, 환경기업 육성, 공공기관 연계, 벤처기업, 행정, 소비와 발전의 조화, 문화/환경/교육의 통합된 시스템, 혁신도시 기능 정상화, 문화예술기반 시설 구축, 기후변화, 바이오화학, 바이오 연료, 수질 보존, 지역별 개발 필요
9. 환경보전을 기반으로 한 인프라 구축	일자리 창출, 환경과 상생, 인프라 구축, 퇴직 후 거주, 청년층 유입, 자연 보전

응답하는 경상남도

아무런 대가없이 스스로 참가한 열정적인 참가자들의 힘은 컸다. 원탁회의를 주관한 협의회도, 주최한 경상남도 지방정부도 원탁회의 참가자들의 자발성과 열정에 부담을 가지지 않을 수 없었다. 시작 전 참가자 의견에 대해 성실하게 피드백할 것을 약속했다고는 하지만, 참가자에 대한 신속한 응답이 요구되었다.

우선 참가자들의 다양한 의견을 정리하고 제대로 이해하는 것이 급선무였다. 협의회는 퍼실리테이터들이 정리한 의견 초안을 다시 정리하여, 행정에는 답변을 준비할 것을 요청하고, ‘원탁회의 개최 결과보고서’를 제작하여, 참가자 모두에게 발송하였다.

이후 경상남도에서는 민기 힘든 극적인 일이 벌어지기 시작했다. 경상남도가 제대로 응답하기 시작한 것이다.

원탁회의에서 나온 의견에 대해 170개 과제(정책제안 27, 단순제안 143)를 도출하여 정리하고, 후속 조치계획을 수립하게 되었다. 이 후속 조치계획은 주요 검토과제에 대해 정책반영이 가능한지



소관부서에 검토를 요청하는 과정을 거쳐, 후속조치 세부실행계획을 수립하고 확정하였다.

그리고 원탁회의에 참가했던 분들을 초청하여 후속조치 추진 상황 보고회를 가지고, 참가했던 모든 분들에게 우편을 통해 그 과정과 내용을 알렸다. 경상남도 서부부지사가 직접 주관한 이 추진 상황 보고회에서 나왔던 도민들의 의견들은 후속조치 계획에 곧바로 반영되었다. 즉, 세부실행계획의 추진상황을 반기별로 분석하고 평가·조치하여 그 결과를 참가자 전원에게 서면으로 1년 동안 지속적으로 알려주기로 한 것이다. 물론 원탁회의를 매년 정기적으로 개최하기로 한 것은 물론이다.





소통이 관계를 바꾸다

경상남도의 실질적이고 적극적인 후속조치는 지방정부와의 소통에 대해 도민들의 부정적인 인식을 바꾸기 시작했다. 큰 기대를 가지지 않았던 참가자들은 도정 참여에 대해 기대를 가지고 참여하기 시작한 것이다.

특히, 회의에서 도출된 170개 과제 중 주요 검토과제 32개를 선정하여, 담당부서를 지정하고 지속적으로 관리하기 시작한 것은 경상남도에서는 처음으로 있는 일이고, 참가자들에게는 소통의 진정성을 보여주는 계기가 되었다.

그 동안 도정에 대한 불신으로 참여하지 않았던 지역 오피니언 리더들이 신뢰 회복 과정을 통해 경남도정에 적극 참여하게 되었고, 이는 ‘경상남도환경교육네트워크 창립’(2016년 12월), 경상남도지속가능발전협의회 위원 참여(2017년 1월) 등으로 도정참여로 이어지게 되었다.

거버넌스가 살아나다

소통을 통한 관계의 회복은 곧바로 개점휴업 상태였던 거버넌스 기구를 변화시키기 시작했다. 형식적으로 존재했던 녹색경남 21추진협의회를 경상남도지속가능발전협의회로 확대·개편하고, 시민사회의 의견과 추천을 적극적으로 받아들여 협의회 위원을 기존 37명에서 60명으로 늘려 위축하게 되었다.

불통의 상징이었던 도지사가 협의회 위원 위촉식에 직접 참여하여 위촉장을 수여하고, 사업수행이 거의 불가능할 정도로 불과했던 협의회 사업비를 2억 3천만 원으로 증액하여, 거버넌스 기구를 공식적으로 되살려냈다.

경상남도 지속가능발전목표(SDGs)가 시작되다

도민소통에 대한 신뢰의 회복과 지속가능성에 대한 지방정부의 자신감은 경상남도로 하여금 지속가능발전목표(SDGs)의 적극적인 추진으로까지 확장되었다. 경상남도지속가능발전협의회는 제안을 받아들여, ‘경상남도 지속가능발전목표(SDGs) 및 이행평가지표 개발 연구’ 용역(2017년 3월)이 추진되고, 경상남도 지속가능발전 비전과 목표 수립을 위한 워크숍(2017년 7월), 경상남도 지속가능 에너지 정책 포럼(2017년 8월) 등 관련 논의가 활발하게 진행되게 되었다.

지난 십여 년 간 지방의제21을 통해 지방정부와 함께 추진하고자 했던 일들이, 이번을 계기로 본격적으로 진행되기 시작한 것이다. 지방의제21 주무부서인 환경정책과가 지속가능성과 관련된 사업내용을 타 부서와 융·복합적으로 협의하고 관리하는 체계를 만들고, 원탁회의 후속조치 세부실행계획을 추진하는 과정을 경험한 것이 큰 힘이 되었다.

지속가능발전정책을 추진함에 있어 늘 뒤쳐져 왔던 경상남도가 지속가능발전목표(SDGs)의 선도적인 추진에 앞장서게 된 것이다.

지속가능 소통법의 확산과 제도와 체계를 만들어 나가야 한다

지금 경상남도에서는 그간 불통의 상징이었던 것이 믿기지 않을 만큼 많은 일들이 거의 매일 일어나고 있다. 단지 소통법 하나 바꾸었을 뿐인데...

기초지방자치단체에 지속가능발전협의회를 설립하기 위한 간담회를 경상남도가 나서서 주선하고, 기초지방자치단체에도 소통을 확산하기 위해 ‘찾아가는 타운홀 미팅’을 계획하고, 경상남도 지속가능발전 원탁회의 등 지속가능한 참여형 회의체계를 지속적으로 만들어 민·관 협력체계를 강화하기 위한 노력을 기울이고 있다.

경상남도와 경상남도지속가능발전협의회는 소통을 통한 민주적 도정참여 경험을 경상남도 전역으로 확산하고, 제도적으로 체계화하기 위한 로드맵을 구체화해 가고 있다.

금명간 전부개정 될 것으로 보이는 ‘지속가능발전법’의 개정과 대한민국 정부의 ‘지속가능발전목표’ 이행이 본격화되는 2018년은 이러한 경상남도의 변화가 큰 결실을 가져올 것으로 기대하고, 지방정부와 시민사회가 함께 힘을 모으고 있다.

지속가능한 세상은 지역의 소통에서부터 시작됩니다 - 경상남도