

지역자원의 발견과 창조적 활용

강형기(충북대학교 교수·향부숙 대표)

제1절 지역자원의 발견

지역을 새롭게 창조하는 출발은 상상력에 토대하여 새로운 자원¹⁾을 발견하는 것이다. 지역을 새롭게 창조해 나간다는 것은 그 지역이 활용할 수 있는 자원을 발견하고 이를 창조적으로 육성해 나가는 것이기 때문이다. 지역의 자원을 발견하고 발굴하여 창조적으로 활용하기 위해서는 3가지를 읽고 이를 융합해 나가야 한다. 시대의 시장을 읽어 원동력을 찾아내고, 장소를 읽고 자원을 발굴하여, 인재를 모아 그 연대와 협력으로 새로운 가치를 창조해야 하는 것이다.

I. 天의 時 : 시대를 읽어야 한다.

시대의 흐름을 읽어야 한다. 발전의 원동력은 시대의 시장에 있다. 시대의 흐름을 읽고 시대의 방향을 앞서 제시해야 한다. 이를 위해서는 시대의 구매자가 무엇을 생각하고 무엇을 필요로 하는지를 읽어야 한다. 지금 우리는 어떤 시대에 살고 있으며, 이 시대를 살아가기 위해서는 어떻게 해야 하는가. 세계의 흐름이 어떻게 전개되고, 국가정책의 기조와 시대의 주인공들은 무엇을 요구하고 있는지를 알아야 한다. 시대를 읽고 소비자가 기대하는 그 무엇을 찾아내야 한다.

우리는 말 그대로의 글로벌화한 세상을 살고 있다. 수만km 떨어진 이름도 모르는 어떤 나라의 보다 값싼 노동력이 우리 지역의 공장 문을 닫게 한다. 수송과 통신수단의 혁명적 발전은 청바지 한 벌을 만드는 데에 소요되는 부품도 여러 나라에서 납품을 받는 시

1) 자원(資源)이란 무엇을 말하는 것인가? 넓은 의미에서 볼 때, 자원이란 인간의 활동에 이용 가능한 유형·무형의 일체적 요소를 말한다. 물론 우리가 이 지구상에 존재하는 모든 자원을 활용할 수 있는 것은 아니다. 이용 기술의 상황, 인간의 욕구와 수요, 이를 둘러싼 사회경제시스템 등에 의하여 그 이용대상이 결정되는 것이다. 그렇다면 이러한 요소 중에서 지역자원이란 무엇을 의미하는가? 지역자원이란 지역의 조건과 자연자원 및 인문자원 그리고 지역의 특산적 자원과 중간생산물을 말한다.

지역조건에는 강수량, 온도, 바람 등과 같은 기후적 조건과 지질, 지세, 위치와 같은 지리적 조건 그리고 인구의 분포나 구성과 같은 인간적 조건이 있다. 자연자원에는 원생림이나 자연초지 등의 원생적 자연자원, 인공림이나 농지 등의 2차적 자연자원, 생물자원, 광물자원, 에너지, 수자원, 풍경이나 경관 등의 환경자원이 있다. 인문자원에는 역사적자원, 전통문화나 예능과 같은 사회문화적 자원, 구조물이나 가옥 또는 공원 등의 인공시설자원, 노동력이나 기술 또는 지적자원 등의 인적자원, 지혜나 노하우 등의 정보자원이 있다. 특산적 자원이란 지역에서 생산된 농수산물이나 그 가공품 등을 말하며, 중간생산물이란 산업폐기물이나 간벌재와 같은 부수적·순환적 자원을 말한다.

대를 만들었다. 할리우드에서 디자인된 월트 디즈니의 애니메이션이 아시아의 도시에서 마무리되고, 선진국의 도서관 목록을 작성하는 일거리를 따기 위해 개발도상국의 도시들이 경합한다. 아침 뉴스로 전해진 미국의 주식시장 소식은 그냥 그대로 우리의 주식가격에 연동되고, 중동에서 일어나는 사건의 무게를 출근길 주유소에서 직감한다.

지역을 새롭게 창조하여 미래를 개척하려면 세상 사람들은 지금 무엇을 바라며 앞으로는 무엇을 필요하게 될 것인가를 읽어야 한다. 그리고 동시에 미래의 세대들이 무엇을 기대하며 무엇을 꿈꾸고 있는 지도 읽어야 한다. 사람들이 품고 있는 추상적이고 막연한 수요를 구체적인 모습으로 형상화시켜야 한다. 지역과 세상에 공기처럼 퍼져있는 막연한 욕구와 희망을 결집하여 유형적인 정책으로 구체화해야 한다. 그리고 이를 고체처럼 분명한 시책으로 전환시켜 현실의 사업으로 실천할 수 있어야 한다.

앞으로 세계의 시민들은 어떠한 일을 직업으로 삼고 살아갈 전망인지, 지역의 사람들은 어떤 일을 직업으로 하여 살아갈 수 있을까도 상상해야 한다. 선진국에서는 서비스업에 종사하는 사람의 수가 늘어나고 있다. 반대로 제조업이 만들어내는 부가가치와 제조업에 종사하는 종업원의 수는 줄어들고 있다. 세계 전체를 보더라도 제조업에 종사하는 사람의 절대 수는 1995년부터 줄어들어 2007년 현재 약 20%가 제조업에 종사하고 있다.²⁾ 우리나라의 시간당 임금은 중국과 인도에 비할 때 월등히 높다. 중국과 인도에서 만들지 못하는 것을 만드는 차이화(差異化) 전략을 세우거나 그들보다는 월등히 높은 생산성을 갖는 차별성으로 경쟁해야 한다.

이러한 시대상황에서 창조라는 말은 신화처럼 우리의 마음을 끌고 있다. 우리가 문화와 창조성이라는 창문으로 정책을 탐색하고 문화와 창조성이라는 모자를 쓴 정책을 만들어야 하는 이유를 간단하다. 경제와 사회의 생산양식이 전면적으로 바뀌었기 때문이다. 매뉴얼이나 시스템에 종속된 대량생산 · 대량소비에 의하여 미증유의 도시화가 진행된 20세기가 종말을 고했다. 인간 개개인과 지역 그리고 도시가 가지고 있는 창조 작용이 작동하지 않으면 경제는 정체되고 도시는 발전하지 못하는 시대에 진입했다.

지역을 새롭게 창조해 나간다는 것은 지역의 강점은 더욱 강점으로 그리고 약점은 오히려 개성으로 승화시킨다는 것이다. 지역의 강점을 활용하고 약점을 보완하여 기회를 활용하고 위협을 줄여 나감으로써 미래의 성을 쌓아야 한다. 미래의 성은 오늘의 선택과 행동으로 쌓아가는 것이다. 그러나 우리가 현실의 문제에 소극적으로 대처한다면 그것 자체가 또 하나의 문제를 만들게 된다. 그리하여 우리는 내일의 기회가 아닌 어제의 문제를 처리하는 데에 급급하게 될 것이다.

시대의 변화를 적확(的確)히 포착하여 지금까지의 경향에 발목 잡히지 않고 또 미래의 모습을 그리면서 현재를 살아가야 한다. 이를 위해서는 고객보다 더한 고객이 되어야 한다. 고객과 마주 보고 대화하는 것으로는 부족하다. 고객에게 ‘무엇이 필요합니까?’ 하고 질문해서 문제를 해결하려 한다면 고객을 앞선 고객이 될 수 없다. 고객을 초월한 고객의 눈으로 지역을 바라보면서 선견적인 대응을 해야 한다.

2) 鹽澤由典·小長谷一之(編), 創造都市への戰略(東京 : 晃洋書房, 2007), pp.3~4.

II. 地의 利를 활용해야 한다 : 자원은 현장에 있다

현장을 읽고 현장에서 자원을 발굴해 내야 한다. 지역을 성공적으로 경영하고 있는 도시를 가보면 그곳에서 중심을 이루는 사업이나 시책에는 지역적 근거가 있다. 지역의 필연성에 토대를 두고 그 지역이 매진해야 할 사업이 무엇인지를 세밀히 음미해 나가면서 사업을 전개하고 있다. 결코 우발적이거나 충동적으로 무슨 사업을 추진하지 않고, 그 지역만이 가질 수 있는 오리지널리티가 무엇인지를 철저하게 분석하고 발굴했다.

한 지역을 활성화시킬 자원을 찾아내려면 현실을 가슴에 품고, 현장에 서서, 현물을 전제로 하는 ‘三現主義’로 임해야 한다. 현장을 토대로 발상하고 현장을 토대로 자원을 발굴하려면 무엇보다도 먼저 자신이 살고 있는 지역의 장점을 재확인하는 것으로 시작해야 한다. ‘지역의 고유가치’가 무엇인가를 파악하여 그 ‘地의 利’를 살려야 한다. 해당 지역의 고유 가치를 토대해야 하는 필연적 이유는 무엇인가. 다른 지역의 성공모델이나 차용한 지식만으로는 결코 명품을 만들 수 없기 때문이다.

지역의 구석구석을 세밀하게 조사하여 그 지역이 가지고 있는 특성을 활용하고, 지역에 내재하고 있는 자원을 토대로 개성을 연출해야 한다. 그 토지가 가지고 있는 역사와 풍토에 토대를 둔 좌표축을 설정하고, 옛날부터 지역에 있었던 기억, 그 장소가 가지고 있는 독특한 분위기를 읽을 수 있어야 한다. 앞으로 그곳이 어떤 장소가 되어야 할 것인지, 그 장소 스스로가 말하고 있는 무언의 암시에서 비전을 이끌어 내야 한다. 지역을 발전시키기 위해서는 지역을 읽고 지역을 알아야 하는 것이다.

잠재적인 원자재는 모든 곳에 존재한다. 아름다운 자연자원, 박력 있는 이야기, 오랜 세월 그 가치를 쌓은 역사, 누구나 인정하는 문화자원과 같은 것이 없어도 낙담할 필요는 없다. 지역과 연고를 가진 인물, 지역을 대표하는 산업, 스포츠 활동, 음식도 좋은 자원이다. 축제나 산 그리고 강처럼 눈에 보이는 것만이 자원인 것은 아니다. 눈에 보이지 않는 특유의 자원에도 관심을 가져야 한다. 지역사람들이 가지고 있는 심상풍경을 채색하는 것도 자원이다. 지역의 역사와 생활전통, 장소에 대한 이미지와 인지도, 시민의 자신감, 지역을 방문하는 외부 인사들에 대한 접객태도도 자원이다.

지역의 고유한 풍토에서 만들어지고 적응하면서 계승되어 온 모든 것은 그 지역의 문화자원이다. 지역의 역사가 이루어지는 가운데 축적되어온 전통문화나 생활문화 등 다양한 지역문화의 제상(諸相)과 그곳에서 회로애락을 느끼며 살아온 사람들이 갖는 기억의 표상도 소중한 자원이다. 오래된 벽들로 만들어진 창고건물, 긴 세월의 풍설에 견뎌온 전통가옥, 축제, 전통예술 등은 지역의 기억이 머무르는 곳이기에 소중한 것이다. 지역고유의 자원은 그 역사로 배양되어온 문화 속에도 녹아 있는 것이다. 지역의 문화란 ‘지역의 컨센서스’를 말한다. 그 지역에 살고 있는 사람들이 암묵적으로 공유하면서 즐기는 놀이와 그 일하는 방식을 포함한 생활방식은 지역브랜드의 제 1차적 요소가 된다.

그러나 지역의 컨센서스는 그 자체로서 고유한 개성이 되는 것은 아니다. 지역의 사실과 속성을 다른 지역의 사람들에게 그리고 미래의 세대들에게도 의미 있는 것으로 발전시켜야

한다. 지역이 추진하려는 사업이 기능적으로는 어떠한 가치가 있으며 정서적으로는 어떠한 함의를 내포하고 있는지를 검토해야 하는 것이다. 그러나 그것을 개화시키고 발전시켜도 기능적인 가치와 정서적인 가치를 공유하지 못하는 것 그리고 생활현장에서 가치를 공유할 수 없는 것이라면 그것은 자원으로서의 가치가 없다. 중요한 것은 그것이 동 시대의 사람들(내부인과 외부인)에게 약속하는 가치가 무엇인가를 정립하고 선언하는 것이다. 그리고 후세의 사람들에게는 무슨 가치를 약속하고 있는 지를 스스로 선언할 수 있어야 한다.

Ⅲ . 人의 和 : 힘은 화합과 융합에서 나온다

모든 지역은 결정적으로 중요자원을 가지고 있다. 그것은 그곳에 살고 있는 사람이다. 지역과 상상, 전통문화와 예술, 공간과 건물 등 지역자원을 활용하는 창조성은 인간의 협동을 통해서 발휘하는 것이다. 따라서 지역을 사랑하고 지역의 미래에 애착을 갖는 사람들이 생기 넘치게 살아가는 모습이야말로 지역의 미래를 보증하는 최대의 자원이다.

오늘날 많은 지역들이 교류인구를 통해 지역을 활성화시키려고 관광정책에 열심이다. 관광이란 말은 중국고전인 역경(易經)의 ‘관국지광’(觀國之光)에서 나온 말이다. 관국지광이란 그 지방의 빛을 본다는 뜻이며, 여기서의 빛(光)이란 문화자원을 말한다. 易經에는 ‘노력발국광’(努力發國光)이라는 말도 나온다. 여기서의 ‘국광’이란 유능한 인재를 말한다. 문화사업이란 유능한 인재를 발굴하고 육성하는 것이라는 뜻이다. 관광정책을 포함한 모든 문화정책의 핵심은 지역의 미래를 짊어질 인재를 발굴하고 육성하는 것임을 천명하고 있는 것이다. 지역의 자원을 활용하는 지역정책의 핵심은 지역의 인재를 지역이 주체적으로 육성하는 것이다. 지역이 발전하려면 하드웨어와 소프트웨어 그리고 이를 주체하는 휴먼웨어가 조화되어야 하는 것이다.

특산물로 경쟁하던 시대의 지역 최대 자원은 그 곳에서 조달할 수 있는 자연자원이었다. 산업사회의 지역은 광물이나 특산물과 같은 지역의 자연자본과 시설인프라와 같은 물적자본으로 경쟁했던 것이다. 그러나 브랜드 시대에 있어서 지역 최대의 자원은 물질이 아니다. 상상력과 아이디어 그리고 그곳의 역사와 풍토를 포함하는 인적자본과 문화자원이다. 21세기에 있어서 지역산업의 주역은 물(物)이 아니라 인간이기 때문이다. 따라서 21세기의 지역은 인재들이 펼치는 기량과 재능이라는 인적자본으로 차별화된다. 이러한 인적자본은 네트워크와 상호신뢰 그리고 협력이라는 사회자본을 통하여 효율을 발휘하게 된다. 토지의 이용이 아니라 사람의 존재에 초점을 두는 것이 더 중요해진 것이다.

한 지역을 발전시키려면 새로운 인적자본을 불러들이고 이들 간의 상호관계를 긴밀히 하는 것은 무엇보다도 중요하다. 창조적인 인적자본을 불러들이려면 무엇보다도 먼저 새로움을 포용하는 개방적인 문화를 구축해야 한다. 다양한 관점에서 발상하는 개방적인 시각, 경계와 영역을 뛰어넘어 종합적으로 생각하는 통찰력, 힘과 힘, 자원과 자질을 연결하는 네트워크 능력, 기업가적으로 대응하는 자세를 키워야 한다. 지역을 발전시키려면 지역의 ‘인간

개발을 통한 지역의 구조적 변화'(Based on structural transformation)도 도모해야 하는 것이다.

이러한 의미에서 우리들은 지금 까지 경험하지 못했던 새로운 무대에서 있다. 우리는 전례가 없는 미래를 향하여 전혀 새로운 도전을 해야 한다. 우리의 투자방향을 바꾸어야 하는 것이다. 물질과 시설에 대한 투자에서 우리가 어떻게 살고, 어떻게 조직하며, 서로의 관계를 어떻게 맺을 것인가에 대한 투자로 전환해야 한다.³⁾ 그리하여 지역에 창조적인 생각을 가진 사람을 발굴하고 또 육성해야 하며, 이들이 연대할 수 있는 메커니즘을 창출해야 한다.

전례가 없는 일을 추진하는 길목에서는 반드시 반대의 목소리에 직면한다. 전례가 없는 사업을 추진하려면 도전자로서의 열정과 지역에 대한 강한 애정으로 무장해야한다. 정연한 논리만이 아니라 그 정성에 감동하여 따르지 않을 수 없는 열정을 보여야 한다. 열정으로 일하는 사람에게는 반대의 목소리도 약이 된다. 반대에 직면할 때마다 관계자의 이해와 협력을 이끌어 내기 위해 세밀한 부문까지 치밀하게 점검하기 때문이다. 그러나 아무리 열정으로 뭉쳐져 있다 해도 한사람 또는 몇 사람의 힘만으로는 지역을 새롭게 할 수는 없다. 그래서 필요한 것은 열정을 가진 사람들이 연대하는 '조직과 거점'이다.

오늘날 지역사회의 문제는 어느 한 주체의 노력만으로 해결할 수 없다. 행정환경이 급변한 가운데, 행정의 힘만으로 처리할 수 없는 사무도 많아졌다. 주민, NGO, 기업 등과의 폭넓은 연대 그리고 협동을 통해 해결해야 하는 과제가 많아지고 있다. 오늘날 지역문제 해결의 키워드는 '협동'(協働)에 있다. '協働의 時代'에 생산적으로 대응하려면 법률과 조례의 뒷받침도 중요하다. 제도개혁이 필요한 것이다. 그러나 진정한 협동은 제도개정으로 실현되는 것이 아니다. 진정한 협동은 제도의 운영을 적정화할 때 달성되는 것이다.

협동(協働)이란 '함께 담당하는 것'(task together)을 의미한다. 함께 담당한다는 것은 각자의 가치관이나 판단에 따라 각각의 방식으로 대응하지만 그 목표는 같은 방향을 향해서 일하는 것이다. 오늘날과 같은 사회적 배경에서는 서로의 지향점이 다르고, 목적달성을 위한 방법론과 사고방식이 일치하지 않더라도, 서로 합치하는 공통의 목표를 달성하기 위해서는 명료한 형태로 협력관계를 구축해 나가는 것이 중요하다. 그래서 현대사회는 협동(協働)의 시대인 것이다.⁴⁾

협동이 이루어지려면 행정은 자신이 지역사회의 문제를 해결하는 여러 주체 중의 한 부분임을 인정해야 한다. 그리고 주민들도 지역사회의 주체로서 감당해야할 의무감을 인식하고 있어야 한다. 예컨대, 주민들 사이의 이해대립이 조정이 되지 않을 때, 그냥 방관자로서 존재하지 않고 이견을 조정해야할 책임 있는 주체로서 참여하는 적극성이 전제되어야 한다. 또한 그 참여에 의한 수평적 조정기능이 작동해야 한다. 행정과 주민이 협동하려면 주민 측에 일정한 수평적 조정능력이 요구되는 것이다. 주민은 이러한 조정능력을 가진 주체적 존

3) CHARLES LANDRY, The Creative City(London : COMEDA EARTHSCAN, 2004), p.17.

4) 협동(協同)이란 지향하는 바가 공통하고, 목표달성을 위한 방법이나 전체에 걸친 일치가 이루어질 경우 함께 행동하는 것, 즉 '함께 일하는 것'(work together)을 의미한다. 공동(共同)이란 같은 조직이나 행동원리로 무언가를 함께 수행하는 것, 즉 '함께 살아가는 것'(live together)을 의미한다.

재일 때 비로소 행정과 대등한 존재가 될 수 있다. 그러나 여기서 말하는 대등이란 동원할 수 있는 자원의 대등함을 말하는 것이 아니다. 공동목표를 지향하는 문제인식과 역할분담에 주체적 자세를 견지하는 정신적 대등함을 의미한다.

제2절 자원의 창조적 활용과 지역창조

시대의 원동력을 읽고, 지역이 활용할 자원을 발굴하여, 다양한 인재의 협업과 연대로 지역을 새롭게 창조하려는 과업을 수행하려면 하나의 기본 원칙을 지켜야 한다. 그것은 고유한 목표를 설정하고, 협동과 연대를 구축하여 이를 실천하는 것이다.

I. 목표의 명확화

‘창조도시를 지향합니다.’ ‘창조도시를 창조하려 합니다.’ 라고 말하려면 그 도시의 무엇을 위하여 어떠한 미래를 생각하고 있는가를 분명히 말할 수 있어야 한다. 지금 왜 그것을 해야 하며, 어떻게 해서 바람직한 방향으로 변화하게 할 것인지, 그 정책은 어느 정도의 장기예상을 하고 있는 것인지를 명확히 말할 수 있어야 한다. 근본적인 문제를 분명히 인식하면서 급변하는 환경 속에서 지역의 가능성을 탐색해야 한다.

한 지역을 새롭게 만들어 가기 위한 창조의 기준점은 어디에서 구해야 하는가? 도시의 창조성 지표를 검토하려 할 때에는 먼저 자신의 도시가 지향하고 있는 방향 제시로 시작해야 한다. 그리고 세계적으로 창조도시의 반열에 오른 도시가 가지고 있는 공통특성을 묘출하여 상대비교를 통한 벤치마킹을 하는 것도 한 가지 방법이다. 보편적인 공통지표가 아니라 자신의 도시가 지향해야 할 다면적인 가치를 일목요연하게 표출하고, 그러한 내용에 있어서 뛰어난 업적을 가진 다른 도시와의 철저한 비교를 통해 방향을 모색하는 것도 하나의 방법이다. 인간의 창조란 과거의 경험에서 미래를 만드는 것이기 때문이다.

그러나 성공한 지역의 보편적인 공통특성을 흡수하는 것만으로 창조도시를 창조할 수 있는 것은 아니다. 외부의 성공에서 차용한 경험만으로는 창조도시를 창조할 수는 없다. 세계적인 성공사례와 경험을 간접 체험하기는 쉽지만 한 지역의 특성을 반영하여 그 지역을 새롭게 창조하는 과업은 간단한 일이 아니다. 보다 많은 사람이 세계적 성공사례를 이해하면서 자신들의 명확한 목표 하에 참여하고 연대하여 역량을 모우고 힘을 결집할 때 비로소 창조도시의 창조는 가능해 진다.

명확한 목표를 가지지 않은 사람의 뇌(腦)는 무엇을 해야 좋을지를 몰라 뇌세포를 활성화시킬 수 없다. 인간은 자신이 하고 싶은 분명한 목표가 있을 때 그것을 실현하기 위해 다양한 정보와 지식을 얻으려는 의욕이 생긴다. 목표를 세워서 의욕을 갖게 되었다는 것은 그 자체로서 이미 창조활동을 시작했다는 의미다. 따라서 명확한 목표설정이야말로 창조성을

촉진하는 길이다. 소망하는 명확한 목표를 가지게 되면 뇌의 신경회로가 그 목표를 향해서 정렬하기 때문이다. 한 지역을 새롭게 창조하려는 경우에도 마찬가지다.

지역을 새롭게 만들어 나가려면 무엇보다도 그 지역의 특색을 살린 명확한 목표를 설정해야 한다. 치밀한 실천만큼 중요한 것은 담대(膽大)한 목표를 세우는 것이다. 그렇다면, 목표는 어떻게 설정해야 하는가. 목표를 어떻게 설정하는가에 따라서 창조성의 정도 그리고 목표달성을 위한 정보수집의 양식이 달라진다. 모든 창조가 다 그러하듯이, 한 도시를 새롭게 창조하려는 경우에도 그 창조의 대상을 명확히 해야 한다. 대상이 너무 광범위하여 산만하면 초점을 맞출 수 없다. 너무 막연한 목표 그리고 이것저것을 나열한 목표는 목표로서 기능하지 못한다. 이것도 저것도가 아니라 이해하기 쉽고 압축된 명확한 목표를 설정해야 한다. 너무 많은 목표를 내세우면 숨 가프고 벽차게 된다.

지역의 목표는 그 지역 사람들이 흥미를 갖는 것일수록 좋다. 지역사람들에게 매력을 끌지 못하는 목표는 추진하기 어렵다. 그래서 목표는 명쾌한 장기비전과 중기목표 그리고 당면목표로 분리해서 추진하는 것이 중요하다. 대상이 명확해지면 무엇을 위해 노력을 해야 하는지 그 목적을 명확히 해야 한다. 목적이 명확해지고 그것을 이루기 위한 목표지점을 공유하게 되면 현실이 슬로건을 뒤쫓게 된다. 따라서 이제 해야 할 남은 일은 그러한 목적의 달성도를 어떻게 무엇으로 평가할 것인지를 사전에 설정해 두는 것, 즉 성과지표를 명확히 하는 것이다.

II. 협동과 연대의 구축

목표가 명확히 설정되면 그 목표달성을 위한 구체적인 해결방안을 강구할 수 있게 된다. 명확한 목표설정이 그 해결 수단의 창조를 촉진하는 것이다. 그러나 지역을 새롭게 창조하는 과업을 일부 지도자의 힘만으로 감당할 수는 없다. 중요한 과업일수록 몇 사람의 힘만으로 할 수 없다. 공무원들이 힘을 합하는 것만으로 해결할 수가 없다. 중요하고 영향력이 큰 것일수록 참여와 연대를 구축해야 한다.

조직과 사회를 이끌어 간다는 것은 수많은 사람들의 지혜를 모우고 협력을 연출한다는 것이다. 목표가 원대하고 그 실현이 절실한 것일수록 널리 많은 사람들을 참여시켜 역량을 결집시켜야 한다. 지지를 확산시키는 기본 방법은 참여를 확대하는 것이다. 무엇보다 중요한 것은 무수한 주체들 간의 협력적 네트워크를 형성하는 것이다. 그리하여 그 연대로부터 우러나오는 힘을 발산시키는 것이다. 네트워크로 연결된 10인의 협력자와 함께 호흡하고 있다면 그것은 정보와 자원 그리고 에너지를 10배로 확대시키고 있는 것과도 같다. 그래서 토크빌은 다음과 같이 말했다.

“지상에서 가장 힘 있는 민주국가란 그들이 바라는 목표를 여러 사람들이 힘을 합해 함께 추구하는 수완이 뛰어나며, 그러한 지식과 능력을 더욱 많은 대상에 적용하는 사람들이 살고 있는 국가이다.” (Alexis De Tocqueville, *Democracy in America*).

문제는 인재를 확보하는 방법이다. 인재정보를 정비하고 인제네트워크를 구축해서 필요한 인재를 구하고 육성해야 한다. 그러면서 지역의 가능성 있는 인재의 싹도 키워나가야 하는 것이다. 지역에 공헌하고 싶지만 어떻게 접근하여 어떻게 공헌할지를 몰라 망설이는 인력도 많다. 함께 활동하고 추진해 나갈 민간그룹, NGO, 지원봉사단체, 기타 지원 그룹을 찾아 나서야 한다. 공모를 통해 인재를 구하고 강좌를 통해 계발(啓發)하고 개발(開發)할 필요도 있다. 협의회를 만들어 관련자들의 의식을 개혁하는 일련의 사업을 도모할 필요도 있다. 인재를 구하기 위해서라면 있는 방법을 다 동원해야 한다.

인재와 인재가 협동하고 협업하며 연대하게 해야 한다. 이를 위해서는 서로 속마음을 터놓고 말할 수 있는 거점도 필요하다. 공식적인 회의만이 아니라 자유롭게 의견을 교환할 수 있는 기회와 장소를 만들어야 한다. 조직이나 집단을 통한 합의형성과 문제해결 그리고 학습활동을 촉진시키기 위해서는 협동적이고 창조적인 대화가 가능해지는 기회와 장소도 만들어야 한다. 강건한 의지를 가진 주체자들이 자신들이 만들고 싶은 지역의 모습을 부단하게 발신하여 동조자들의 머리에 자신이 그린 그림을 이식해야 한다. 그리고 동조자들을 통하여 그 열기가 지역전체에 전달되어 지역전체의 분위기가 바뀌도록 해야 한다. 이를 위해서는 공식적 비공식적 대화는 물론이고 전문가를 통해 일반주민들의 마음을 모으는 심포지엄과 강습회를 실시할 필요도 있다.

Ⅲ. 실행시스템의 구축

목표가 정립되면 활동의 지원체제와 시스템을 만들고 실제로 행동할 인재를 배치해야 한다. 구체적인 실행계획을 작성해야 하는 것이다. 여기에서 가장 중요한 것은 역할분담이다. 창조도시를 창조하기 위해서는 다양한 파트너십을 구축해야 한다. 지역을 새롭게 창조하려면 어떤 이해관계자와 교섭하고 어떤 파트너와 연대해야 할 것인가를 판단하여 그 연대를 실행에 옮겨야 한다. 새로운 아이디어는 개방적인 문화와 진취적인 기상 그리고 상호신뢰와 자기책임의식으로 가꾸어진 조직문화 속에서 꽃피운다. 따라서 유연한 지도자가 이끌어 가는 강력하면서도 유연한 조직으로 실행시스템을 만들어야 한다.

실행시스템의 구축은 다음과 같은 절차로 수행하는 것이다. 먼저 그 과업을 행정이 주도할 것인지, 민간 비즈니스계가 주도하게 할 것인지, 새로운 파트너십을 고안할 것인지를 결정해야 한다. 추진주체를 결정해야 하는 것이다. 그리고 그 최종책임자를 누구로 할 것인지를 결정해야 한다. 다음에는 이러한 주체와 함께 참여하여 손을 잡고 일해 나갈 관련조직이나 사람을 결정해야 한다. 마지막으로 그 일을 성공시키는 데에 도움을 줄 수 있는 인맥과 조직 및 단체들을 파악하고 연대하도록 연출해야 한다. 이처럼 지원 그룹을 파악하고 이들 그룹과의 협조체제를 구축할 때 할 때 실행시스템이 힘을 발휘하게 되는 것이다.

창조도시의 창조는 관과 민의 절묘한 역할분담으로만 창조할 수 있다. 관이 앞장서서 길

을 닦고 제도를 정비한 다음 민이 참여하는 경우도 있을 수 있다. 민이 하는 사업에 관이 참여하여 돕는 경우도 있을 수 있다. 그러나 그 어떤 경우에도 공통적인 사항은 모든 관계자가 목표를 공유해야 한다는 것이다. 지역의 메가브랜드는 하나의 큰 원칙과 방향을 널리 공감하고 공유하는 가운데 각 주체들의 참여를 통해서 실현해 나가는 것이다.

행정서비스의 질을 높인다면서 행정의 대응능력을 높이는 것을 지상의 과제로 삼는 경우가 많다. 행정의 대응능력보다 더 중요한 것은 주어진 과제를 해결해 나가는 시스템의 총체적인 생산성이다. 주민이 기대하는 것은 행정의 대응능력이 아니라 안락하고 활력 있게 살 수 있는 조건의 실현이다. 따라서 주민도 스스로의 땀과 지혜를 보태는 자세를 갖도록 해야 한다. 행정이 모든 것을 다 할 수 있는 것도 아니고 행정이 모든 것을 다 해야 하는 것은 더욱 아니다. 행정이 해야 할 역할이 있고 민간이 해야 할 역할이 있다.

민간에도 여러 주체가 있다. 한 지역의 문제는 개인과 가정, NGO와 시민단체, 커뮤니티, 상가 번영회, 기업, 조합, 상공회의소, 학교, 기초지방자치단체, 광역지방자치단체, 국가, 기타 다양한 주체들의 협업으로 꾸려나가는 것이다. 행정의 대응능력이 높아지더라도 민간의 자발성이 떨어진다면 문제의 본질은 해결되지 않는다. 따라서 시민들이 행정의 책임을 묻고 행정의 성과를 따지려면 시민 스스로의 역할을 다했는지도 반성해야 한다. 행정측도 단지 시민의 비판만 받을 것이 아니라 시민과 민간의 활동을 환기시켜서 협력하게 할 필요가 있다.

우리나라에서 주민과 행정의 관계는 수직적인 상호의존관계로 형성된 것이 많다. NGO나 지연단체들이 자신들의 의향을 반영하거나 그 전제로서의 운영자금 확보를 위해 일을 위탁 받고 보조금을 얻으려는 노력에만 열중하는 경우도 많다. 이렇게 되면 NGO나 지연단체는 행정당국에 수직적으로 포섭된다. 주체적이지도 그리고 대등한 관계에 서지도 못하는 시민단체는 행정의 하청기관으로 전락한다. 그러나 행정과 시민이 협동한다는 것은 주민이 행정에 대해서 단순히 의견을 말한다거나 그 집행과정에 도움을 주는 것을 의미하지 않는다. 협동이란 NGO나 지연단체가 행정당국과 대등한 관계에서 정책형성과정과 집행 그리고 평가에 이르기까지 행정 그 자체의 변혁을 주도할 정도의 '자치력'을 행사하는 것이다.

주민과 기업을 앞장세우는 것만큼 중요한 것은 이들이 연대하게 하는 것이다. 확실하고도 효과적인 실행을 보증하기 위해서는 연대(連帶)를 보다 넓혀야 한다. 활동의 지원체제로서 민과 관의 특징을 살릴 수 있도록 균형 잡힌 체제를 구축하는 것도 중요하다. 행정과 전문 NGO 그리고 지연조직의 연대를 통해 문제를 해결해 나갈 필요도 있다. 연대를 통해 상승효과를 발휘할 수 있다면 손을 내밀고 손을 잡아야 한다.