

# 세계지방자치동향



## 지방재정

일본 지방자치단체의 숙박세 도입  
현황과 과제  
- 나성인 통신원(일본)

## 지역발전

뮤니시팔리즘(Municipalism)에서  
배우는 도시 공간정책  
- 박지연 통신원(독일)

## 지역발전

아스펜 시(City of Aspen)의  
재생에너지 저감 프로그램  
(Renewable Energy Mitigation  
Program; REMP)  
- 김진탁 통신원(미국)

# 뮤니시팔리즘(Municipalism)<sup>1)</sup>에서 배우는 도시 공간정책

## 개요

- 도시화 현상은 도시공간의 장점과 함께 불균형한 구조로 사회적 갈등을 유발하는 많은 고질적 (도시)문제들을 내재하고 있으나, 앞으로도 전 세계적으로 지속될 것으로 전망됨
- 생태적이고 참여적인 급진민주주의에 기반한 새로운 도시 거버넌스 ‘뮤니시팔리즘’에서 현 민주자본주의통치체제의 한계와 ‘도시에 대한 권리’ 문제의 만성화에 대한 대안을 모색하는 움직임들이 일고 있음
  - 시민 주도적 대안 정치 플랫폼 구축을 목표로 결성된 정치연대가 2015년 스페인의 주요 대도시들에서 지방선거를 승리로 이끌면서 ‘변환의 시’, ‘반란의 도시’로 세간의 이목을 끌었음
  - 단순한 시민참여를 넘어선 사회변화추구를 목표로 했던 반란의 도시들이 2019년 선거에서 대거 고배를 마시면서 이들의 추후 행보에 귀추가 주목되는 가운데, 이를 뒷받침하는 ‘아래로부터의’ 도시 거버넌스로서 ‘뮤니시팔리즘’도 함께 조명
- 스페인 ‘반란의 도시’와 ‘뮤니시팔리즘’이 ‘도시에 대한 권리’로의 도시 공간정책에 주는 시사점을 살펴보고, ‘슈퍼블록’ 모델로 확인해봄

## 배경

- 뮤니시팔리즘의 기원: ‘급진민주주의로의 정치 부활’을 주창한 사회 생태주의의 창시자 머레이 북친(Murray Bookchin)에 의해 70년대 이론화된 ‘자유 지상주의적 뮤니시팔리즘’(libertarian Municipalism)이, 시민이 자신과 지역사회 전반의 문제를 직접 결정하는 새로운 민주정치 플랫폼을 구축하는 생태체계로서의 도시(거버넌스에 대한) 접근을 뒷받침하는 사조로 주목받음
  - 차치 도시전통은 민중이 세운 첫 차치정부인 파리코핀이 출범한 18세기 말 프랑سخ혁명으로 거슬러 올라감

1) Municipalism이 역사적으로 급진민주주의, 기본권보장, 공공재보호를 위한 ‘점진적 사회변화에서 변환까지의 제반 과정’에 있어 지역민이 결정권 가지는 다양한 도시자치형태를 담고 있음에서, (도시형)지역자치 거버넌스/생태체계의 한 형태로 확장해서 접근함. Municipalism은 ‘자치도시형사회주의’라고 번역되고 있는데, 주민에게 권력을 돌려 현 체제를 대신할 정치형태(주민에 의한 아래로부터의 직접민주주의)를 구한다는 점에서 ‘아래로부터의 사회주의’와 맞닿아있으므로 이해되나 오역/오해의 소지가 있으므로 ‘뮤니시팔리즘’으로 표기함.

- 이후 자유민주주의가 국민국가를 바탕으로 성장하는 과정에서 지역적, 문화적 배경에 따라 다양한 형태로 등장한 무니시팔리즘의 변종들이 혼재/혼용되고 있음<sup>2)</sup>
- 스페인 ‘반란의 도시’와 무니시팔리즘의 부상: 도시 내 자유권과 자치권보장을 중심으로 한 민주적 정치조직으로 ‘생태적 직접민주주의’ 실현을 꾀하는 ‘무니시팔리즘’이 특히 전환기를 기점으로 하여 등장해왔음
- 2008 금융위기로 전통적으로 강한 주택 소유문화를 가진 스페인에서 주택담보 대출피해자들이 속출하며 주거 대란이 일어났고, 세계를 주목시킨 (2011년 5월 15일부터 3년간 지속되어 15-M이라고도 불리는) 건축반대 시위 ‘분노한 사람들’(los Indignados)을 불러왔음. 35000가구 이상이 강제 퇴거됨
- 도시에 대한 권리를 주민에게 돌려주는 시민주도의 수평적이고 참여적 정치(자치) 플랫폼 구축을 목표로 사회운동 세력, 좌파정당, 생태주의자들이 연대를 결성함

### 무니시팔리즘의 자치생태체계

- 새로운 정치연대로 2015 지방선거에 승리한 바르셀로나, 마드리드와 같은 스페인 ‘변환의 시’들이나 시리아의 쿠르드족 준자치구 로자바와 같은 급진적 사례들이 주목받으면서 무니시팔리즘은 국가권력 장악/전복을 목표로 한 분리주의/무정부주의 등의 사회주의혁명을 표방하는 사조로 단순분류, 경계되기도 함
- 하지만 자치전통에 근간한 많은 무니시팔리즘 사례들은 공히 신자유주의 체제(위계와 건축)에 저항하며 도시에 대한 권리 요구나, 인종차별 반대와 페미니즘 등의 사회적 가치를 중심으로 한 공동체 연대로 다양한 세력을 아우르며 사회의 정치적 역량 강화를 꾀하며 ‘아래로부터’의 새로운 접근을 적극 지지하는 자치 생태체계로서 기능하고 있음
- 스페인 반란의 도시들이 진행하고 있는 대안 정치(바르셀로나의 사회주택공급, 슈퍼블록(Superblock)시민소득실험(B-MINCOME) 프로젝트; 마드리드의 시민주도 발의제도; 마드리드와 바르셀로나의 독자적 난민수용책; 사라고사의 100% 재생에너지 전기와 참여예산 제도; 발렌시아의 지속 가능한 도시이동성 등), 스페인 안달루시아 마리넬라다의 농업협동조합, 멕시코 치아파스의 사파티스타 운동, 시리아 로자바의 쿠르드족 준자치구, 프랑스 그르

2) 코원공동체에 기초한 사회의 이론적 기반을 마련한 ‘코원주의’(Communalism); 정치적 자유주의원칙에 근간하여 지역문제와 국가간의 관계를 재정립하는 통치형태로서, 현 지방선거 형태로 나타나는 ‘자유주의적 (지방)자치주의’(Liberal Municipalism); 혁명전통에 깃든 사회주택공급과 같은 구체적 도시민생활여건개선방안으로 점진적 사회변화를 꾀하는 ‘도시 사회주의’(Municipal Socialism) -자치전통의 중요사조; 도시권한강화 목적으로 20세기 초 벨기에, 네덜란드, 프랑스에서 생겨나 세계지방정부연합(UCLG)으로 통합된 도시/지역간 초국적 네트워크 ‘도시연합주의’(Intermunicipalism); 그리고, 선거제를 활용하고 있지만 시민, 정부, 사회운동, 사회세력들간 연대로 전통적 위계체계(국가)를 대신할 ‘자율적이고 수평적 생태공동체’를 추구한다는 점에서 ‘자유주의적 지방자치주의’와 차별화되는 자유지상적 지역자치주의(Libertarian Municipalism)가 있음. (Bookchin, 1996 ; commonspolis.org).

노블의 수도 재시영화, 브라질 리우데자네이루의 차별 반대와 페미니즘, 미국 미시시피 잭슨 빌의 사회적 경제 활성화 등이 있음 (Harvey, 2012 ; occupy.com)

### 자치도시들의 세계 네트워크 현황

- Fearlesscities', 'CommonsCamp' 등 국제자치도시 교류/연합 네트워크를 통한 муницип리즘의 국제적 연대
  - 바르셀로나 엔 꼬뮤(Barcelona en Comú)의 경우, 급진 민주주의가 초래할 수 있는 폐단을 예방하고자 민주적 규제 메커니즘을 명확히 하고 공공재에 대한 일관된 입법을 가능케 할 자치시들 간의 초국가적 네트워크 플랫폼 구축에 앞장섬
  - 2017년 '바르셀로나 엔 꼬뮤'가 처음 개최한 муницип리즘 정상회담 '두려움 없는 도시들'(Fearless cities)에서 '기본권 보장, 공공재 보호, 여성화 정책, 부패 척결, 불평등 감소, 급진 민주주의'를 내걸고 시민사회, 시장, 시의원들 간 협력에 의한 '아래로부터의 연대와 희망'의 국제 네트워크 움직임 시작 (fearlesscities.com)

### 도시공간 정책으로서의 муницип리즘

- '슈퍼블록'으로 보는 바르셀로나 엔 꼬뮤의 도시OS : '슈퍼블록' 조성계획은, 도시공간에 대한 기본권리로서의 '주거권 보장'과 근린 관계에 생기 불어넣는 '공공 공간조성'을 도시기본계획의 핵심으로 두었던 바르셀로나 엔 꼬뮤의 PAH 운동가 출신인 시장 아다 콜라우(Ada Colau)의 대표 정책임. 슈퍼블록에 대한 주민의 지지 정도가 2019선거의 승패를 좌우할 것이라 예상되어 왔는데, 이번 콜라우시장의 재선으로 슈퍼블록의 성장과 발전이 주목됨



| 그림 1 | 바르셀로나 포블노우(Poblenou) 슈퍼블록(필자가 SuiteLife, Vox0이미지를 바탕으로 재구성)

- 3x3 블록 구조를 지정하여 작은 건물들을 맞대어지어 블록을 이루게 한 ‘슈퍼블록’은, 대기오염과 소음공해의 주범인 차량의 블록 내 통행을 제한(블록 내 10km/h 서행으로 통과 차량 진입금지/우회 유도)하여 ‘차량 없는 거리’를 조성함 (ajuntament.barcelona.cat)
  - 지하주차장으로 노면 주차를 대신하여 지상에 공간을 확보, 보행·자전거 친화적이고 친환경적인 공공공간을 조성
  - 시민주도적 정치 플랫폼으로서의 муниципالی즘에서 이웃 간 소통이 중요시되는 만큼, 근린관계 형성에 활기를 불어넣을 공간을 섹션에 조성
- 슈퍼블록은 특정 구역을 따로 떼어 고급화·차별화하는 전략이 아니라, 전 도시에 적용하여 모든 사람에게 도시에 대한 같은 권리를 주고자 함에 특별함이 있는 ‘수평적이고 사람 중심적인 도시 생태체계’에 기초한 공간정책임
  - 일테폰스 세르다(Ildefons Cerdà)의 격자형 ‘에삼플로 구역’(Exiample)에서 영감을 받아 살바도르 루에다(Salvador Rueda)가 설계
- 공간에 대한 공공재로의 접근이 젠트리피케이션 부동산 거품 등을 통제하는 조치 (대량/대중 관광에 대한 대책으로 관광 숙박업소를 위한 특별도시계획(PEUAT) 발표, 민간투자자금의 건물 매입능력 제한, 빈 건물에 대한 과세, 강제추방 퇴거 제한 등) 로 주거안정에 기여
- 2016년 포블노우(Poblenou) 지역에 파일럿 프로젝트로 시작된 슈퍼블록은 이후 5개가 더 조성되었고, 총 503개 슈퍼블록을 도시 전체에 조성함을 목표로 함
  - 도시 환경오염의 영향으로 바르셀로나에서 연간 3,500명의 조기사망자가 발생하는 것으로 추정되는데, 전체 슈퍼블록이 완성되면 700명 가량의 조기사망율, 24% 가량의 대기오염을 줄이는 효과와 평균 200일의 평균수명연장 및 연간 1700조 원의 경제절약의 효과를 보게 될 것이라 전망됨(2019년 9월 19일 자 ISGLOBAL 연구발표)
  - 2019년 아다 콜라우시장의 재선이 확정되면서 슈퍼블록이 더욱 확장될 것인지 눈길을 끌

### 정책으로서의 муниципالی즘에 대한 고찰

- муниципالی즘이 주민을 위한, 주민에게 귀 기울이는 정치 플랫폼으로서 보다 민주적이고 정의로운 사회환경 조성이라는 약속을 제대로 이행하고 있는지는 아직 판단하기에 이룸
- 그러나 분명한 것은, 중앙정치가 탁상공론을 거듭할 때 자치 도시생태체계를 갖춘 도시들은 지역의 ‘역량, 자율과 조율기능, 기술’ 전략에 근간한 정치적 동원으로 지역의 문제를 공론화하고 실천계획을 끌어내는 등 지역적 접근의 우위를 활용하였음
  - ‘반란의 도시들’의 생태적 직접민주주의에 대한 노력이 생활과 연결된 공공 공익사업, 도시에

대한 권리, 사회연대경제 장려와 촉진, 참여 민주주의 위한 디지털 플랫폼 개발 등의 부문에서 하향식 접근방식보다 긍정적인 결과 보였음 (lesvoiesdelademocratie.org)

- 하지만 사회민주주의나 참여 민주주의에 근간한 아래로부터의 사회생태조성 사례들과의 뚜렷한 경계가 없음도 사실임
  - 확고한 사회주의 주거정책 고수로 시장보다 저렴한 주거지를 공급하는 주거유토피아 오스트리아 빈, 주택 임대료를 5년간 동결하는 법안에 합의한 독일 베를린시의 연정, ‘태양의 도시’라고도 불리는 친환경 생태도시 독일 프라이부르크, 지역연대와 경제민주화의 시너지로 사회적 경제를 활성화한 세계 최대규모의 협동조합 스페인 바스크 지방의 몬드라곤, 빈 건물을 연대적이고 창조적인 공유공간으로 조성하여 ‘점거에 의한 공간의 민주화’ 움직임(Squat: squat+art, Artsenl: art+arsenal, Jeudi noir 등)을 일으키고 있는 프랑스 파리의 사례들은 муниципализм 사례 도시들과 함께, 세계적으로 대안적 도시재생에 영감을 주는 사례들로 꼽힘

## 전망 및 시사점

- ‘시민이 정치’가 되는 생태체계로서 муниципализм은 도시OS로서 공공(재), 정부, 정치 그리고 주민의 역할과 관계에 대한 재정립의 계기를 마련함
- 도시 환경오염 문제, 젠트리피케이션 이슈, 도시 외관 조성에 치중된 하드웨어적 도시재생 정책에 대한 우려가 이어지고 있는 한국 도시 공간정책에서, 근린관계를 생성하는 친환경적이고 인간 중심적인 муниципализм은 도시OS문화에 대한 아이디어로 활용할 수 있음
- муниципализм은 이미 도심개발이 상당 부분 진행된 대한민국뿐 아니라 통일 이후 북한이 현재 공간실정에서 활용 가능한 시나리오라는 점에서도 유의미하고, муниципализм 전통에 근간한 주민 주도적/참여적 사례들, 특히 슈퍼블록 모델 형태의 도보 친화적인 근린 지구 조성사례들은 북한의 전환기에 도시공간 정책으로 검토될 가치가 있음

## 박지연 통신원

(지속 가능한 개발/도시계획 전공, 독일 베를린 자유대 박사후과정)  
jiyeon.park@fu-berlin.de