



2012

마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안

The Strategies for Citizen Autonomy through Rebuilding the
Neighborhood Community

김 찬 동

마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안

The Strategies for Citizen Autonomy through Rebuilding
the Neighborhood Community

2012

■ 연구진 ■

연구책임 김 찬 동 • 미래사회연구실 연구위원
연구원 서 윤 정 • 미래사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

요약 및 정책건의

1. 연구개요

1) 연구배경 및 목적

- 이 연구는 마을공동체 운동으로 대표되는 마을공동체 형성과 복원이 주민자치 실현에 어떤 의미가 있는지를 살펴보고, 주민자치 실현을 위한 성공조건과 과제를 제시해보고자 함.
- 마을공동체 형성과 복원은 지역주민들이 공동체에 대한 연대감과 호혜성을 가지고 지역의 공동사항에 대해 토론하고 논의하는 과정에서 풀뿌리 민주주의를 실현하고, 주민자치의 참 기능과 가치를 회복하는 데 이바지함.

2. 연구내용 및 방법

1) 연구내용

- 이 연구는 선행연구 검토 및 자문회의 결과를 반영하여 연구계획을 수립하였고, 마을공동체와 주민자치에 관한 이론적 논의를 제시한 뒤 실제 마을공동체를 4가지 발달단계로 나누어 분석하였음.
- 이 연구의 공간적 범위는 서울시 마을공동체와 다른 대도시의 마을공동체, 그리고 해외마을공동체 사례이며, 주로 서울시 마을공동체를 중점적으로 분석함.

2) 연구방법

- 이 연구의 방법은 다음과 같음. 먼저 마을공동체와 주민자치에 관한 문헌조사와 현장사례 분석을 실시하였음. 그리고 공동체와 자치에 관한 전문가조사를 시행하였으며, 연구방향 및 내용에 대한 타당성을 확보하기 위해 실제 현장에서 활동하는 마을 활동가를 대상으로 한 자문회의와 함께 전문가 대상 토론회를 개최하여 그 결과를 연구에 반영함.

3. 마을공동체와 주민자치의 이론적 관계

1) 마을공동체의 개념

- 공동체는 대단히 신축적인 개념임. 그것은 작은 마을일 수도 있고, 지구촌 전체를 지칭할 수도 있음. 하지만 공동체란 개념을 관통하는 요소가 공통의 연대의식과 호혜적 관계라는 점은 명확함. 주관적 연대의식이나 객관적 호혜관계가 존재하지 않는 공동체는 존재하기는 어렵기 때문임.
- 최근까지 공동체에 대한 논의는 다양한 각도에서 이루어져 왔음. 사이버공동체, 정책공동체, 신앙공동체, 직능공동체 등 다양한 모습이 존재할 수 있음. 그러나 지역이라는 요소가 아직도 공동체의 다양한 모습을 규율하는 가장 강력한 변수임. 즉 지역공동체가 여전히 우리의 생활 속에 존재하는 다양한 문제들을 가장 강력하고 포괄적으로 담지하고 있음.
- 공동체를 구성하려면 공동체 의식이 있어야 함. 공동체의식은 개인이 그 공동체에 속하며 공동체의 운영을 통하여 개인과 공동체가 성장할 것이라는 사실을 인식하는 것임. 결국 공동체는 공동체 구성원들과의 밀접한 상호작용을 통해 연대의식을 가지고, 공동체 안에서 자기의 욕구를 충족하면서 공동체 활동에 참여하여, 결국 장소에 대한 애착을 느끼게 되며 지속해서 정주하고자 함.

2) 공동체의 발달단계

- 공동체의 발달단계는 다음의 네 가지로 나눌 수 있음. 첫 번째는 참여활성화 단계(네트워크 형성)이며, 두 번째는 공동체성구비 단계(호혜성과 운영체 형성), 세 번째는 준주민자치적 단계(상호작용과 사업운영), 네 번째는 준단체자치적 단계(대의기능과 지역경영)임.

〈표 1〉 공동체 발달의 네단계

공동체 발달의 단계	키워드	사업주제별 내용	Arnstein의 주민참여의 단계
참여활성화 단계	공동체에 대한 애착 네트워크	공동체에 대한 감성적 결합으로 소속감 및 집과 같은 느낌을 갖게 됨.	3,4,5
공동체성구비 단계	유대감, 호혜성, 운영체 형성	공동체를 지속하고자 하는 욕구를 구체적인 사업과 연계시킴. 공동체에 대한 자부심과 긍지를 가짐.	6
준주민자치적 단계	운영체기능, 자원, 서비스 공급	주민들의 복리증진과 생존권을 확보하고 지역가치의 재발견이나 환경개선을 통해 지역 경제를 활성화시켜 주민소득 증대를 도모하는 단계	7
준단체자치적 단계	준대의성, 시설공급, 지역경영, 행정권한 이관	주민만으로 실질적인 자치가 이루어져 행정은 촉매자로서의 기능을 하는 단계	8

- 먼저 참여활성화 단계는 주민들의 공동체에 대한 이성적 및 감성적 결합 또는 연계로 소속감을 갖게 되는 단계이다. 이 단계에서 행정은 주민들의 참여를 유도하기 위하여 정보를 제공하거나 주민의 민원사항에 상담을 해주거나 주민들이 사업이나 프로그램에 들어올 수 있도록 인센티브를 제공하여 회유함(S.R.Arnstein의 주민참여 3,4,5단계).
- 다음으로 공동체성 구비 단계는 주민들의 거주기간이 장기간이 되고, 이동이 빈번하지 않은 구성원들이 동일공간에 거주함으로써 공동체성을 가지게 되는 단계임. 즉 주민 네트워크가 지속될 수 있는 계기가 마련됨으로써 주민들은 자신과 공동체의 정체성을 명확히 가지게 되고 이로 인하여 행정과 협력을 할 수 있는 운영체가 되는 단계임(S.R.Arnstein의 주민참여 6단계). 이들은 자신의 공동체 활동 참여와 공동체의 성과로 인해 자부심과 긍지를 느끼게 되고, 이는 자신에 대한 긍정적 표현으로 이어짐.
- 이어 준주민자치적 단계는 공동체의 구성원들이 공식적, 비공식적인 형태로 그들 관계를 유지하기 위해 다양한 상호작용을 하게 되면서, 공동체 구성원들을 위하여 사업과 프로그램을 운영하게 되는 단계임. 즉 기존의 연대감, 호혜성과 같은 감성 및 이성적인 기반 위에 자신들의 재원을 자발적으로 투입함으로써 사업과 프로그램을 운영하여 자치적인 형태를 띠기 시작하는 단계임(S.R.Arnstein의 주민참여 7단계). 이 단계에서는 행정이 권한을 위임해줄 수 있을 정도로 신뢰(trust)가 형성됨.
- 마지막으로 준단체자치적 단계는 대의기능까지 구비한 공동체로서 행정시설이나 서비스를 공급할 수 있을 정도로 공동체 역량을 구비하고 이러한 경험과 능력을 바탕으로 지방행정을 통제할 수 있을 정도의 수준을 가진 단계임. 이는 기존의 지방의회를 통한 간접참여의 한계를 보완하기 위해 주민총회를 개최하고, 여기서 의결된 사항을 행정에 반영하도록 영향력을 행사하는 단계로 궁극적으로 참여민주주의하에서 공동체가 지향하고 있는 중간매개조직의 거버넌스 협력기능을 수행하는 단계라고 할 수 있음.

3) 주민자치와 주민참여

- 주민자치는 지방행정의 결정이나 집행 등의 자치과정이 직접 또는 간접으로 주민의 의사에 의해 이루어지는 것을 의미하고, 근대지방자치제도가 성립하기 위한 선결조건이며, 그것이 육성되어 있는 곳에서 지방자치가 민주주의와 결합할 수 있음. 따라서 주민자치의 개념에 주민참여는 필수적인 요소임.
- S.R.Arnstein의 주민참여 단계를 주민이 정책결정에 미치는 영향력의 정도에 따라 조작(manipulation), 치유(therapy), 정보제공(information), 상담(consultation), 회유(placation), 협

력관계(partnership), 권한위임(delegated power), 주민통제(citizen control)의 여덟 가지로 분류하였으며, 이를 다시 참여의 효과라는 측면에서 3개의 유형으로 분류하였음.

- 조작과 치유의 단계는 주민을 참여시키는 것이 아니라 단지 정부가 참여자를 교육하거나 치료하는 데 그 목적이 있으므로 비참여(non-participation)의 범주에 속함.
- 정보제공과 상담, 회유의 단계는 주민이 정보를 제공받아 권고 또는 조언하고, 공청회·심의회나 각종 위원회에 참여하여 정책과 관련된 의견을 제시할 수 있으나 정부가 이에 대한 판단결정권을 유보하고 있으므로 형식적 참여(tokenism)의 범주에 속함.
- 협력관계, 권한위임, 주민통제의 단계는 기존의 권력체계가 주민과 정부 간에 재분배되며 일정한 권한과 책임을 갖게 된 주민이 정책결정에서 주도권을 획득하는 주민권력(citizen power)의 상태에 있게 됨.

4) 공동체와 주민참여의 관계

- 공동체는 공유하고 있는 인식과 규범을 바탕으로 호혜성을 가지고 공동협력을 하는 모임이고, 자치는 자기통치의 일환으로, 공동문제를 참여기구와 제도를 통해 함께 처리하는 것을 의미함. 공동체와 자치 모두 참여는 중요한 요소임. 참여에 문제가 있을 경우, 공동체와 자치 모두에 문제가 발생하기 때문임.

4. 마을공동체 성공사례와 주민참여 발달단계 분석

1) 공동체 발달단계

- 주민참여형 마을공동체 사업은 초기에는 주로 대단위 아파트 단지나 상업지역에서 경제적인 가치 상승을 기대하는 마을만들기 사업으로 추진되었음. 그 후에는 주택가의 작은 공간을 활용한 소공원 만들기나 구성원들이 자율적으로 참여할 수 있는 시스템을 갖춘 사업으로 추진됨으로써 주민참여도면에서 성공적인 모습으로 발전하고 있다고 할 수 있음.
- 성공적인 마을공동체는 공동체의 운영을 위해 조직이 존재하고 자원을 확보하며, 이를 통해 시설이나 서비스를 공급하게 됨. 또한 민주적인 의사결정과정도 존재하며, 구성원들에게 헌신하는 리더가 필요함.
- 마을공동체를 발달단계별로 분석하면 다음의 표와 같음.

〈표 2〉 마을공동체의 발달단계별 분석

공동체 발달의 단계	마을사례	기준
참여활성화, 네트워크 형성 단계	은평구 갈현동 갈곡마을 동작구 상도동 성대골마을 도봉구 방학2동 방아골마을	공동체에 대한 애착 네트워크
공동체성구비 단계	관악구 봉천본동 임대아파트마을 종로구 가회동 북촌한옥마을 성북구 삼선동 장수마을 부산 사하구 감천동 감천문화마을	유대감, 호혜성, 운영체 형성
주민자치적 단계	성동구 금호1동 논골 마포구 성산동 성미산마을	운영체기능, 자원, 서비스 공급
준단체자치적 단계	부산 연제구 연산동 물만골마을	준대의성, 시설공급, 지역경영, 행정권한 이관

2) 마을공동체의 성공사례

- 참여활성화 단계의 마을공동체는 갈곡마을, 성대골마을, 방아골마을을 들 수 있음. 이 단계에서는 공동체 추진주체의 적극성에 사업성패가 좌우될 수 있고, 주민참여프로그램이 이 사업의 지속성에 큰 의미를 부여함. 마을공동체가 형성되기 위해 주변 환경 개선이나, 육아, 소통과 같은 공통의 목적에 대한 명확한 인식이 필요하고, 사업수요도 정확히 인식해야만, 마을주민들의 참여가 담보될 수 있음. 또한 이들 네트워크를 묶을 수 있는 추진주체가 촉매자로서의 역할을 해야 하고, 다양한 주민들의 의견을 수렴할 수 있는 환경이 조성되어야 함.
- 공동체성구비 단계의 마을공동체는 관악구 임대아파트마을, 종로구 북촌한옥마을, 장수마을, 부산 감천마을을 들 수 있음. 이 단계에서는 참여한 모든 추진주체들의 적극적인 참여가 눈에 띈. 사업인식단계부터 주민들이 참여하고, 지원주체들도 주민조직구성을 위해 매우 중요한 역할을 함. 또한 장소성이라는 점이 강조되면서 이 장소를 통해 주민이 실질적으로 참여할 수 있는 프로그램이 다양하게 마련되었고, 이를 지속할 수 있는 주민조직이 확대되면서 발전함.
- 공동체성구비 단계는 주민들의 거주기간이 장기간이 되고, 이동이 빈번하지 않은 구성원들이 동일공간에 거주함으로써 공동체성을 가지게 됨. 이들은 자신의 공동체에 자부심을 느끼고 이 공동체가 지속적으로 보전되기를 원함. 관악구 임대아파트마을은 기존의 빈민운동에서 형성된 유대감과 호혜성을 기반으로 공동체 보전운동을 하게 된 사례이고, 종로구 한옥마을이나 부산 감천마을, 장수마을도 기존 주거공간의 장기간 거주로 인해 형성된 거주민들의 공동체에 대한 자부심과 긍지가 현재의 거주공동체를 지속하고자 하는 생존권

과 결부되어 공동체성구비 단계까지 나아가게 된 사례임.

- 준주민자치적 단계의 마을공동체는 성동구 금호동 논골과 성미산마을을 들 수 있음. 이 단계는 공동체성이 안정적으로 유지되고, 호혜적인 지역경제의 기반을 만들어, 자급생산, 자급소비의 단계로 나아가는 것임. 행정의 서비스 공급기능 일부를 마을이 위탁받아 운영 하면서 마을구성원들의 만족도가 높아지고, 참여에 대한 안정적인 기반이 마련됨. 전 구성원들이 참여하여 다양한 사업이 이루어지고 마을공통의 사업으로 확대되면서, 주민들은 지역의 가치를 재발견하고 이를 다른 지역에까지 확산하여 외부와도 관계망을 구축해나가는 단계로 나아가고 있음. 성동구 논골이나 마포구 성미산마을은 기존의 연대감, 호혜성과 같은 공동체의 감성적인 기반 위에 자신들의 재원을 자발적으로 투자하여 행정의 서비스 공급기능까지 수행함으로써 준주민자치적 단계에 이르렀다고 할 수 있음.
- 준단체자치적 단계는 주민이 직접 민주주의를 실현하는 제도를 마련하면서 공공성을 가진 의제를 주민이 스스로 결정하고, 집행할 수 있는 역량과 권한을 가지게 된 단계임. 물만골공동체는 매월 25일에 주민총회가 개최되며, 27명으로 구성된 대의원회의와 함께 6명으로 구성된 운영위원회가 수시로 열림. 이 단계는 이러한 준대의적 운영체를 바탕으로 시설을 공급하거나 사업과 프로그램을 기획하여 지역을 경영해나가는 역량을 구비하는 단계임. 행정은 이러한 공동체에 대하여 행정권한의 일부도 이관할 수 있을 것임.

5. 주민자치의 공동체성 분석

1) 주민자치센터와 주민자치위원회의 현황 및 문제점분석

- 2000년부터 우리나라는 읍, 면, 동의 기능전환으로 주민자치센터와 주민자치위원회를 설치하여 지금까지 권위주의적인 정치와 행정문화를 극복하고 주민의 참여의식 향상 차원에서 주민 스스로에 의한 자치의식을 확대하고자 함. 즉 주민자치센터의 설치는 지방자치제도를 더욱 내실화하기 위한 것으로 주민참여와 주민자치의식을 높이고, 대의제의 한계를 극복하여 궁극적으로는 지역공동체의 형성이라는 큰 목적을 달성하기 위해 추진되고 있음.
- 하지만 현재 주민자치위원회와 주민자치센터에 대한 주민들의 인식이 부족해 주민자치위원을 공개 모집하여도 응모자가 거의 없는 상황임. 또한 주민자치위원의 위상이 높지 않고 인센티브가 없어 참여동기도 저조함. 더불어 주민자치센터 운영 관리자의 대부분이 공무원으로 주민자치센터 운영 및 주민자치위원회 활동이 관 주도적이고 수동적으로 운영되고

있음. 현재 서울시 25개 주민자치센터에서 운영되고 있는 ‘주민자치센터 설치 및 운영에 관한 조례’는 대부분 관 주도형이나 행정의존형의 틀 안에서 벗어나지 못함.

- 앞으로 주민자치위원의 역할은 ‘주민자치센터 운영에 관한 사항의 심의나 결정’에서 끝나는 것이 아니라, 결정된 사항에 대한 적극적 참여와 지역사회의 현안문제들을 주민들로부터 이끌어내고 해결하고자 하는 자치적 활동을 할 수 있어야 함. 이를 위해서는 주민자치에 대한 법률적 지위와 권한을 부여해주고, 주민자치재원을 확보해주는 것이 필요함. 또한 행정과 주민이 함께 지역을 만들어가는 패러다임 전환이 필요하고 주민참여예산제도를 주민자치에 연계시켜야 할 것임.
- 주민자치센터는 주민에 의한 자율적 자치기관임. 그렇기 때문에 주민자치센터에 대한 행정의 간섭은 최소화되어야 하고, 자율적 운영을 위한 권한과 책임이 이관(empowerment)되어야 함. 현재의 주민자치위원회의 역할을 강화하기 위해, 기존 조례상의 동장권한을 위원회로 대폭 이양할 필요가 있음. 특히 주민의견 제출에 대한 검토 및 반영권을 주민자치위원회의 독립적 권한으로 재구성할 필요도 있을 것임.

2) 전문가조사 결과

- 마을공동체와 주민자치에 대한 전문가의 의견조사는 2012년 6월 15일부터 6월 22일까지 8일간 서울행정학회회원을 대상으로 전자우편을 통해 시행함. 설문을 배포한 회원은 650여명이었으며, 회신을 한 27명의 의견을 바탕으로 마을공동체와 주민자치에 대한 전문가 의견을 분석함.
- 마을공동체와 주민자치에 대한 전문가들의 의견을 정리하면 다음과 같음.
- 첫째, 현재 우리나라의 마을공동체와 주민자치 수준은 상당히 미약한 것으로 보임. 마을공동체를 형성하고 주민자치를 활성화시키기 위해서는 우선적으로 지역 내 주민 간에 잦은 교류를 활성화시켜 유대감과 소속감을 갖게 하고, 관심사를 공유시키는 것이 필요해 보임.
- 둘째, 많은 전문가들은 지역 내 모임에 참여하는 것이 마을공동체와 주민자치를 활성화시킬 수 있는 것이라고 보고 있음. 따라서 지역 내 다양한 모임을 만들어 주민 간의 교류를 발생시키고 공통의 관심사를 갖게 하여 마을공동체의 형성 및 주민자치의 활성화로 연결시키려는 노력이 필요한 것으로 판단됨.
- 셋째, 현재 주민자치위원회와 통·반장 등 주민들을 대표하는 모임들이 존재하나, 이러한 조직들은 주민들을 대표한다기보다 지역의 행정기관과 더 밀접한 관계를 갖고 있음. 따라서 지역주민들과 지방정부 또는 기초자치단체 간의 원활한 소통을 위해서는 주민자치위원

회와 통·반장들이 대표성을 갖도록 선출하거나 이들 주민들의 대표성을 갖는 주민들과 행정기관이 소통할 필요가 있는 것으로 보임.

- 넷째, 주민자치를 활성화시키기 위해서 행정이 마을공동체의 형성을 돕는 것이 무엇보다도 필요함. 주민참여를 주민자치에 직접 연계시키기보다 마을공동체의 형성에 연계시키는 것이 바람직하다고 할 수 있음. 그리고 마을공동체의 형성을 위해서는 마을공동체 주민자치에 대한 교육, 마을공동체 형성을 위한 인센티브 부여, 마을공동체를 위한 자원 마련, 인재의 리더십교육과 육성이 중요함.

6. 결론 및 정책제언

1) 결론

- 마을공동체의 복원은 주민참여의 실질화에서 그 답을 찾아야 함. 주민참여의 단계는 비참여, 명목적 참여, 실질적 참여의 수준으로 구분할 수 있고, 아른슈타인(Arnstein)은 참여의 8단계를 제시하고 있는데, 참여의 수준에 따라서 마을공동체의 기능 정도가 달라지게 될 것임.
- 현재의 주민자치위원회가 주민자치성을 제대로 갖지 못하는 원인은 주민참여의 수준이 극히 낮기 때문임. 현재의 주민자치위원회 문제점은 크게 다섯 가지임. 첫째, 법률적 권한과 위상이 부여되어 있지 않고, 둘째, 대의성이 부족하며, 셋째, 자체재원을 가지고 있지 못함. 넷째, 동장 혹은 동사무소와의 관계가 의존적이고, 다섯째, 주민자치에 대한 전문지식과 전문역량이 부족함.
- 주민참여가 제대로 이루어지는 마을공동체가 존재하는 곳에서는 마을공동체 간의 협치를 통한 주민자치가 실현될 수 있을 것임. 공동체단위의 참여가 이루어지게 될 것이고, 이것은 곧 주민자치위원회의 활성화로 이어지게 됨. 즉 마을공동체단위의 대표자들로 주민자치위원회가 구성되고, 마을공동체단위의 연합체로 주민자치가 이루어질 때 마을공동체는 활성화될 것임.
- 시민단체와 전문가단체 등이 지금까지 쌓아온 노하우를 활용하여 주민자치를 지원하는 것은 중요함. 시민단체는 주민의 문제제기를 지속적으로 모니터링하고, 행정과정과 자치과정에 반영할 수 있도록 하여, 주민의 역량을 개발하는 촉진조직의 역할을 해야 함.
- 전문가는 주민들의 요구를 전문적인 용어로 정리하고, 체계화하여 행정을 견제해주어야

할 것임. 현재 마을만들기는 주민의 주거환경 정비나 마을 단위의 도시계획 사업으로 전환되고 있는데, 이 경우 도시계획이나 도시행정 및 도시자치전문가, 건축이나 조경전문가들이 주민의 요구를 전문적인 설계나 이론에 비추어 중재할 수 있어야 함. 또한 이들이 주민들을 교육하고, 현장전문가가 되도록 도와줌으로써 바람직한 주민참여형 마을 만들기가 이루어질 것임.

- 행정은 주민들이 같이 모일 계기를 제공하고, 이를 지원해주는 역할을 해야 할 것임. 또한 주민교육과 전문가 컨설팅에 관심을 가지고, 마을공동체 씨앗을 배양할 수 있는 일꾼 양성의 토대를 마련해야 함. 즉 행정은 직접 나서서 일을 하는 것이 아니라, 주민들이 자연스럽게 참여할 수 있는 토양을 만드는 일을 해야 함. 마을만들기 사업은 민관협력 혹은 권한이관을 통한 함께 만들기의 노력이 무엇보다 중요함. 현재 서울시는 다양한 마을공동체 사업을 전개하고 있지만, 무엇보다도 사업 주체가 되어야 할 시민과의 공감대 형성에 노력하여야 하며, 시민들이 자신들의 문제를 의제화하고 사업화하는 데 행정이 든든한 지원자가 되고 있음을 느낄 수 있도록 해주는 것이 필요함. 이는 행정역할에서 기존과 다른 패러다임의 전환을 요구하는 것임.

2) 정책제언

- 마을공동체의 복원은 곧 주민자치의 전제조건을 갖추는 것이라고 할 수 있음. 지금까지 행정은 주민자치를 도입하기 위하여 10여년전에 주민자치위원회를 시·도의 조례로 만들었지만, 법률적인 위상과 권한, 예산 부족 혹은 주민참여 부진과 자치문화 미성숙으로 인하여 주민자치는 여전히 형해화된 수준에 머무르고 있음. 이는 주민자치를 하려면 전제조건으로서 먼저 근린생활에 공동체가 존재해야 하기 때문임.
- 지역계획, 지역복지, 지역교육, 지역진흥, 주민참여 등 주민자치의 중요한 5요소가 균형있는 발전을 도모하지 못하고 있음. 그 원인에는 역량의 부족도 있지만, 무엇보다도 서울시와 같은 대도시 혹은 거대도시에서는 주민들의 거주기간이 외국의 주요도시에 비해 상대적으로 극히 짧아 지속적인 공동주거성을 확보하지 못하고 있기 때문임. 즉 주민참여의 전제조건인 유인이나 인센티브가 거의 존재하지 않았고, 도시민들의 프라이버시 혹은 간섭받기 싫어하는 개인적 성향으로 인하여 고립된 섬이나 원자화된 개인으로 존재하기를 선호하였음.
- 마을공동체를 복원하여 주민자치를 활성화시키기 위하여 행정은 주민참여의 기반을 조성하여야 함.

- 주민이 참여하도록 하기 위해서는 크게 세 가지가 필요함. 첫째, 행정이 먼저 독점하고 있는 권한이나 예산, 결정과정의 폐쇄성을 고쳐야 함. 즉 행정의 권한이나 사무를 동단위나 마을공동체단위로 위임하여야 함. 예산도 상응하는 수준으로 위임하여 동단위나 마을공동체단위에서 자체 회비나 세원으로 재정적 자치를 할 수 있는 기반을 만들어 주어야 함. 이를 위해서는 정치자금법 등에서 제약하고 있는 기부의 제약을 풀어주어야 하고, 주민세와 같은 재원은 주민들의 선택에 따라 시군구가 아니라 동단위나 공동체단위에서 사용할 수 있도록 지방세법의 개정도 필요할 것임.
- 둘째, 마을단위로 근린생활공동체가 형성될 수 있도록 전문적으로 지원해줄 전문지원조직이 자치구 혹은 동단위로 존재해야 함. 마을공동체의 지역계획이나 지역복지, 지역교육, 지역진흥 등의 공공의제를 다룰 수 있는 지역거주자의 협의체 혹은 공동체가 존재해야 주민자치가 활성화될 수 있을 것임. 이런 의미에서 서울시의 자치구는 동사무소단위에 마을공동체 지원조직을 두는 것이 필요함. 그리고 이 지원조직은 그 동지역에서 다양한 마을공동체의 형성을 기획하고 마을공동체 사업을 지원하며 마을공동체 프로그램을 평가하는 역할을 수행해야 할 것임.
- 마을공동체 지원조직은 기존의 공무원과 함께 주민자치나 마을만들기 전문가를 전문적으로 채용하고 일정한 기간 그 성과를 평가하는 것이 바람직할 것임. 특히 대학이나 대학원 졸업자들에게 일정한 기간의 인턴과정을 거친 후에 특정지역의 주민자치나 지역공동체 형성의 임무를 부여하여 마을공동체 전문인력으로 육성하는 것도 필요함. 자치구의 본청조직에도 마을공동체 지원조직을 종합적으로 관리하고 지원조직의 관리인력을 교육하는 마을공동체 기획조직을 두어야 할 것임.
- 셋째, 마을공동체의 복원 혹은 주민자치의 기반만들기를 위하여 주민참여를 활성화시킬 다양한 법제도적 장치를 제공하여야 함. 최근에 논의되고 있는 주민참여예산제도는 주민참여를 실질적으로 활성화시킬 수 있는 중요한 장치임. 행정은 집행과정을 내부적으로 폐쇄시키지 않고, 절차에 따라서 공개하여 투명하게 진행되어야 함.
- 행정은 주민들의 다양한 의견과 요구를 듣는 역량을 가져야 함. 즉 정책 혹은 청취의 역량이 요구됨. 행정공무원은 다양한 의견과 요구들을 공공성에 부합되게 조정하는 능력이 필요하다고 할 수 있음. 또 행정공무원은 시민중심성을 가지고 자치행정을 관리해야 하고, 시민이 주인이라고 하는 공공성에 기반하여 행정을 수행해야 함.

목 차

제1장 연구의 의의 및 목적	3
제1절 연구의 의의	3
제2절 연구의 목적	4
제3절 연구의 구조	5
1. 연구내용	5
2. 연구방법	6
제2장 마을공동체와 주민자치의 이론적 관계	9
제1절 마을공동체의 개념	9
1. 공동체의 개념 및 발달단계	9
2. 공동체 해체의 원인	15
3. 공동체와 사회자본	17
제2절 주민자치와 주민참여	19
1. 대의민주제의 한계와 참여	19
2. 주민자치와 단체자치	21
3. 주민자치의 형해화	22
4. 주민참여	24
5. 주민참여와 공동체 발달단계의 관계	26
제3절 마을공동체와 주민자치의 관계	28
1. 공동체와 자치, 참여와의 관계	28
2. 지역공동체 형성과 자치모형	29
제3장 마을공동체 성공사례의 주민참여 단계분석	35
제1절 분석의 기준	35
1. 지역별 공동체 사례	35
2. 발전단계별 사례	36
제2절 서울의 마을공동체 성공사례	41
1. 은평구 갈현동 갈곡마을	41

2. 상도동 성대골마을	44
3. 도봉구 방아골마을	46
4. 관악구 임대아파트마을	49
5. 종로구 북촌한옥마을	52
6. 성북구 장수마을	55
7. 성동구의 논골신평	59
8. 마포구의 성미산마을	61
제3절 부산의 마을공동체 성공사례	67
1. 부산 사하구 감천 문화마을	67
2. 부산 연제구의 물만골마을	71
제4절 해외의 마을공동체 성공사례	76
1. 준단체자치적 단계의 해외사례	76
2. 해외의 성공적인 마을만들기 사례	82
제4장 주민자치의 공동체성 분석	89
제1절 주민자치의 현황과 실태분석	89
제2절 성공적인 주민자치의 공동체 발달단계	99
1. 공동체성 단계 : 성산2동 주민자치센터	100
2. 시설운영 단계 : 갈현1동 주민자치센터	101
3. 사업운영 단계 : 신수동 주민자치센터	102
제3절 주민자치와 공동체관계에 대한 전문가 의견조사	104
제5장 결론 및 정책제언	119
제1절 주민자치 실현을 위한 전제조건으로서의 공동체	119
제2절 공동체 활동 참여자의 역할	122
1. 주민의 역할	122
2. 시민단체와 전문가의 역할	123
3. 행정의 역할	124

제3절 행정의 역할을 중심으로 한 정책제언	125
참고문헌	131
부 록	137
영문요약	149

표 목 차

〈표 2-1〉 학자들의 공동체의식 정의 및 구성요소	10
〈표 2-2〉 공동체 발달의 네 단계	13
〈표 2-3〉 주민자치와 단체자치의 비교	22
〈표 2-4〉 주민참여와 공동체 발달의 단계	28
〈표 2-5〉 학자들의 공동체의식 정의 및 구성요소 : 지역공동체 형성과 자치모형	30
〈표 3-1〉 마을공동체의 발달단계별 분석	37
〈표 3-2〉 참여활성화 단계에서의 마을공동체 요소 분석	38
〈표 3-3〉 공동체성구비 단계에서의 마을공동체 요소 분석	39
〈표 3-4〉 준주민자치적 단계에서의 마을공동체 요소 분석	40
〈표 3-5〉 준단체자치적 단계에서의 마을공동체 요소 분석	40
〈표 3-6〉 장수마을 마을사업의 목표와 기본방향	56
〈표 3-7〉 마을발전에 따른 가치의 전개와 조직원리의 변화	62
〈표 3-8〉 마포두레 생협과 관련된 사업체	63
〈표 3-9〉 감천문화마을 추진사업비	69
〈표 4-1〉 주민자치위원회 모집방법	91
〈표 4-2〉 주민자치위원회 직종별 구성현황	92
〈표 4-3〉 주민자치위원회 연령별 구성현황	93
〈표 4-4〉 주민자치위원회 성별 구성현황	93
〈표 4-5〉 주민자치위원회 소속단체별 구성현황	94
〈표 4-6〉 주민자치센터 프로그램 현황	95
〈표 4-7〉 조사개요	104
〈표 4-8〉 일반적 특성	105
〈표 4-9〉 현재 참여하고 있는 공동체	105
〈표 4-10〉 도시민들의 활동시간 · 노력의 투입	106
〈표 4-11〉 공동체의 핵심요소	106
〈표 4-12〉 현재 우리나라 도시지역의 마을공동체 해체 여부	106
〈표 4-13〉 마을공동체 해체 원인	107
〈표 4-14〉 도시지역의 마을공동체 형성 및 활성화를 위한 주요 요소	107

〈표 4-15〉 도시지역의 마을공동체 복원을 위해 필요한 행정지원	108
〈표 4-16〉 현 거주지에서 마을공동체가 발달할 수 있는 환경	108
〈표 4-17〉 현 거주지의 마을공동체 발달 저해 요인	108
〈표 4-18〉 현 거주지 주민자치의 Arnstein 참여단계 수준	109
〈표 4-19〉 현재 존재하고 있는 마을공동체의 Arnstein 참여단계 수준	109
〈표 4-20〉 비공식 모임 참여의 마을공동체의 형성 및 활성화에 대한 영향	110
〈표 4-21〉 비공식 모임 참여의 마을공동체의 형성 및 활성화에 대한 영향의 이유	110
〈표 4-22〉 비공식 모임 참여의 주민자치에 대한 기여	110
〈표 4-23〉 모임 및 네트워크 형성이 마을공동체 형성과 주민자치 활성화에 주는 영향에 대한 비교	111
〈표 4-24〉 마을공동체 활성화의 주민참여에 대한 기여	111
〈표 4-25〉 현 거주지역의 마을 단위 공동체 형성 정도	112
〈표 4-26〉 현 거주지역의 주민자치 활성화 정도	112
〈표 4-27〉 주민자치가 잘 이루어지지 않는 이유	113
〈표 4-28〉 주민자치 활성화를 위한 전제 요소	113
〈표 4-29〉 마을공동체의 운영이 주민자치에 기여하기 위해 필요한 것	114
〈표 5-1〉 공동체발달의 단계	120

그림 목 차

〈그림 1-1〉 연구의 구조	5
〈그림 2-1〉 공동체 · 자치 · 참여의 단계	28
〈그림 3-1〉 서울의 마을공동체 사례소개	35
〈그림 3-2〉 부산의 마을공동체 사례소개	36
〈그림 3-3〉 마을공동체의 발달단계별 분석	37
〈그림 3-4〉 주민과 함께 한 갈곡리 놀이터 벽화만들기	43
〈그림 3-5〉 갈곡리 놀이터 마을영화상연제	43
〈그림 3-6〉 성대골 마을도서관	45
〈그림 3-7〉 방학동 도깨비시장 도깨비방	48
〈그림 3-8〉 봉천본동 두산임대아파트 열린공부방	51
〈그림 3-9〉 북촌한옥마을	53
〈그림 3-10〉 지붕공사를 하고 있는 동네목수	57
〈그림 3-11〉 논골주민문화마당	61
〈그림 3-12〉 성미산마을지도	62
〈그림 3-13〉 성미산의 다양한 커뮤니티	64
〈그림 3-14〉 성미산 마을축제	65
〈그림 3-15〉 감천문화마을 전경	68
〈그림 3-16〉 감천문화마을 아트숍	71
〈그림 3-17〉 물만골 마을회관	72
〈그림 3-18〉 물만골 표지판	75
〈그림 3-19〉 부산의료원 진료소	75
〈그림 3-20〉 미국 로체스터 위치와 전경	77
〈그림 3-21〉 영국 토트네스 위치	79
〈그림 3-22〉 토트네스 지역화폐	80
〈그림 4-1〉 주민자치위원회 모집방법	92
〈그림 4-2〉 주민자치위원회 직종별 구성현황	92
〈그림 4-3〉 주민자치위원회 연령별 구성현황	93
〈그림 4-4〉 주민자치위원회 성별 구성현황	94

〈그림 4-5〉 주민자치위원회 소속단체별 구성현황	94
〈그림 4-6〉 주민자치센터 프로그램 현황	95
〈그림 4-7〉 성산2동 책나눔장터	101
〈그림 4-8〉 갈현1동 녹색가게	102
〈그림 4-9〉 신수동행복마을주식회사 마을장터	103
〈그림 5-1〉 주민자치센터 프로그램 현황	120

제1장 연구의 의의 및 목적

제1절 연구의 의의

제2절 연구의 목적

제3절 연구의 구조

제1장

연구의 의의 및 목적

제1절 연구의 의의

지방자치의 중요한 전제조건은 참여와 분권이라고 할 수 있다. 분권이 없는 자치는 이야기하기 어렵고 참여가 없는 자치는 성립되기 어렵다. 그렇지만 한국의 지방자치는 20년전에 제대로 된 지방자치를 도입했다기보다 엉겁결에 마지못해 지방자치를 도입한 측면이 있고, 지방자치 제도를 가능한 늦게 도입하려는 흔적들이 도입역사를 살펴보면 나타나고 있다. 또한 당시의 강력한 중앙집권적 행정체제 속에서 중앙정부의 권한이나 예산, 조직을 지방정부에 이양하지 않고 중앙에서 통제하려는 구조와 제도를 잔존시키고 있었다고 할 수 있다. 물론 당시 한국사회는 자치의 역량이 지방차원에서 갖춰지지 않았고, 참여의 교육이나 훈련, 문화, 생활습관이 미성숙하였다는 점이 고려되어야 하지만, 지방에 대한 권한 이양은 아주 한정적인 것이었다고 할 수 있다. 다시 말해, 지방의 주민들이 행정에 참여하거나 다양한 지역공동체의 참여를 통하여 행정과정과 정책과정에 참여하도록 지방자치를 도입한 것이다. 선거제도를 중심으로 지방의회의 단체장 선거를 통한 선출이 주된 것이었다고 할 수 있다.

아울러 현대사회는 산업화에 따라 날이 갈수록 복잡해지고, 개인화하려는 경향이 많다. 특히 도시에서의 공동체는 핵가족화, 공동주택 거주, 잦은 이주, 익명화 등의 사회적 특성을 지니게 되었고, 이에 따라 같은 생활권 내에서 거주하더라도 주민들 간의 상호교류가 단절되고, 공동 관심사와 공동유대감의 상실로 전통적인 지역공동체는 점점 붕괴하였다.

하지만 현대사회에서 공동체의 존재는 다시 두각을 나타내고 있다. 지역공동체는 지역주민의 일상생활을 담는 그릇의 역할을 하기 때문에, 주민들의 자발적인 참여와 활동이 이루어질 수 있는 기본토양이 되기 때문이다. 또한 지역주민들은 공동체에 대한 연대감과 호혜성을 가지

고, 지역의 공동사안에 대해 토론하고 논의하는 과정에서 풀뿌리민주주의를 실현하고, 주민자치의 참 기능을 회복할 수 있다. 따라서 지역공동체는 지방자치에 필수적인 주민의 참여를 실질적으로 가능케 할 수 있다.

즉, 지역사회의 차원에서 공동체를 복원하는 일은 결국 한국에서 지방정치를 성숙시키는 가장 핵심적인 과제일 수 있다.

이런 원칙에 따라 공공성을 확대하고, 공동체적 덕성을 함양하는 일이 지방자치의 성숙을 위해 무엇보다 중요하다. 그 지역을 함께 살아가는 사람들은 공동의 가치와 이익을 위해 서로 상호 작용하고 공동의 유대관계를 형성하며, 이를 바탕으로 진정한 참여를 기반으로 한 주민자치를 실현할 수 있다.

제2절 연구의 목적

이 연구는 마을공동체 운동으로 대표되는 마을공동체 복원운동이 주민자치 실현에 어떤 의미가 있는지를 살펴보고, 주민자치 실현을 위한 성공조건과 과제를 제시해보고자 한다.

최근 서울은 주민주도형 마을만들기 운동을 통해 주민 스스로 자신들의 지역이나 마을을 살기 좋은 곳으로 만들기 위한 노력을 기울이고 있다. 이는 기존에 자족적인 주민들의 문제의식과 참여, 관심을 통한 자발적 성격을 띤 경우도 있으나, 현재 서울시가 마을만들기 사업이라는 공동체 형성 사업을 지원하면서 더욱 시너지 효과를 내고 있다. 즉 주민들이 자발적으로 만들었던 마을넷이나 마을기업, 마을방송 등에 서울시가 관심을 가지면서 이를 좀 더 조직적이고 지속적으로 지원하고자 하는 것이다. 하지만 아직 마을공동체 형성을 통한 주민자치 실현방안은 갈 길이 멀다. 마을공동체에 대한 이해와 공감대의 부재, 이를 유지 관리할 수 있는 주민조직의 부재, 공공행정 조직의 체계적 지원 미비 등의 이유로 아직은 단발적인 마을만들기 사업 등에 그치고 있는 실정이다.

지방자치를 활성화하기 위해서는 주민참여가 활성화되어야 한다. 지방자치와 주민참여는 반드시 상보적인 관계이기 때문이다. 주민자치 없는 지방자치는 본래 의미를 잃은 채 지방자치단체만의 자치, 단체자치로 전락할 우려가 있다. 하지만 현재 한국의 주민참여 현실은 기대에 못 미치고 있다. 그동안 주민참여를 활성화하기 위해 2000년부터 조례제정개폐청구권, 주민감사청구, 주민투표, 주민소송, 참여예산제 등 다양한 제도들이 도입되었지만, 실질적인 주민생활 중심적인 참여가 부족하다. 또한 이를 위해, 정보공유와 진지한 토의를 토대로 하는 주민형 회

의가 필수적이고, 다양화되어야 하지만, 아직도 주민자치의 이상에 접근하기에는 갈 길이 멀다.

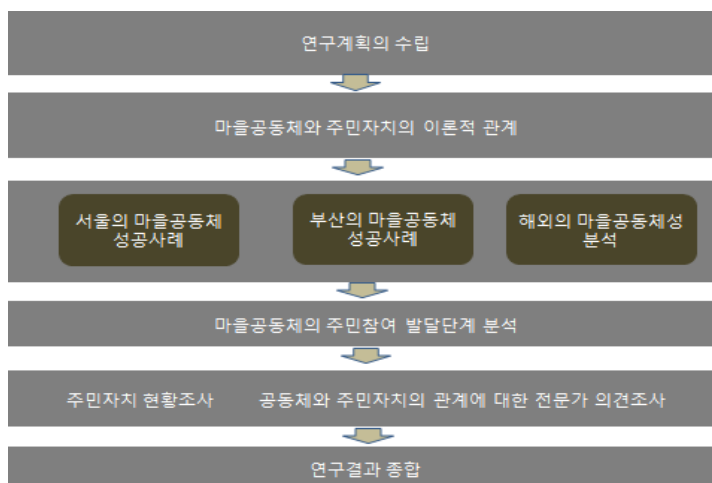
인터넷과 소셜네트워크 등 정보통신 기술발달이 이를 좀 더 현실적으로 만들어줄 수 있다는 기대감을 증폭시키고 있지만, 온라인 소통 역시 그 부작용이 만만치 않다.

이하에서는 마을공동체 복원이 진정한 주민자치 실현을 위한 방안이 될 수 있는지를 구체적으로 살펴보고자 한다. 앞서서도 밝혔듯이, 공동체 복원은 지역주민들이 공동체에 대한 연대감과 호혜성을 가지고, 지역의 공동사안에 대해 토론하고 논의하는 과정에서 풀뿌리민주주의를 실현하고, 주민자치의 참 기능을 회복하는 데 이바지한다.

제3절 연구의 구조

1. 연구내용

이 연구는 선행연구 검토 및 자문회의 결과를 반영하여 연구계획을 수립하고 마을공동체와 주민자치와의 관계에 대한 이론적 논의를 한 뒤, 서울의 마을공동체 사례 8가지와 지방의 마을공동체 사례 2가지, 해외의 마을공동체 사례를 공동체 발달 단계별로 분석하였다. 그리고 실제 서울시 주민자치위원회 현황을 분석하고, 마을공동체와 주민자치에 관한 전문가조사를 통해서 마을공동체 형성을 통해 주민자치를 실현하려면 행정의 어떤 역할을 해야 하는지에 대한 정책적 방안을 도출하였다.



〈그림 1-1〉 연구의 구조

2. 연구방법

이 연구의 방법은 다음과 같다. 먼저 마을공동체와 주민자치에 관한 이론적 관계를 밝히기 위해 선행연구를 조사하였다. 마을공동체와 주민자치, 그리고 주민참여에 대한 개념적 연구와 성공사례, 그리고 해외의 마을공동체 마을만들기에 대한 조사를 통하여 자료를 수집하였다. 또한 마을공동체와 주민자치에 대한 전문가 설문조사를 2012년 6월 15일부터 약 일주일간 서울 행정학회 회원들을 대상으로 시행하였다. 설문을 배포한 회원은 약 650명이었으며, 회신을 받은 27명의 의견을 바탕으로 마을공동체와 주민자치에 대한 전문가의견을 분석하였다. 아울러 연구방향 및 내용에 대한 타당성을 확보하기 위해 지방자치 전문가 및 마을 활동가를 대상으로 자문회의 및 토론회를 개최하여 그 결과를 연구에 반영하였다.

제2장 마을공동체와 주민자치의 이론적 관계

제1절 마을공동체의 개념

제2절 주민자치와 주민참여

제3절 마을공동체와 주민자치의 관계

제2장

마을공동체와 주민자치의 이론적 관계

제1절 마을공동체의 개념

1. 공동체의 개념 및 발달단계

1) 공동체 및 공동체 의식의 개념

공동체는 대단히 신축적인 개념(이종수, 2008)이다. 그것은 작은 마을일 수도 있고, 지구촌 전체를 지칭할 수도 있다. 하지만 공동체란 개념을 관통하는 요소가 공통의 연대의식과 호혜적 관계라는 점은 명확하다.

주관적 연대의식이나 객관적 호혜관계가 존재하지 않는 공동체는 존재하기는 어렵다.

최근까지 공동체에 대한 논의는 다양한 각도에서 이루어져 왔다. 사이버공동체, 정책공동체, 신앙공동체, 직능공동체 등 다양한 모습이 존재할 수 있다. 그러나 지역이라는 요소가 아직도 공동체의 다양한 모습을 규율하는 가장 강력한 변수이다. 즉 지역공동체가 여전히 우리의 생활 속에 존재하는 다양한 문제들을 가장 강력하고 포괄적으로 담지하고 있다.

근대적 공동체론은 정치적인 측면에서 ‘개인의 발견’으로 인해 부각되기 시작한 사회적 문제를 주목하고, 개인을 넘어서는 일차적 결사체로 공동체를 주목한 셈이다. 개인의 단위를 초월하는 결사들이 모여 사회를 이루는 것으로 파악하고, 이런 결사들 가운데서 공동체적 요소를 추출하고자 한 것이다.

공동체의식에 대한 정의도 학자에 따라 다양하지만 대체로 공동의식, 유대감을 포함하는 개념으로 사용되고 있다(성희자·전보경, 2006 : 153). 그리고 고전적인 지역사회공동체는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에서 살면서 상호 간에 자신들이 살고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가진 사람들’로 정의된다(강용배, 2004 : 7). 즉, 일정한 공간적 영역에서 ‘우

리'라는 상호 간의 신뢰와 끈끈한 유대감을 가지고 서로 간의 상호작용이 이루어지고 있는 주민집단의 단위를 지역공동체라고 할 수 있는 것이다. 반면에 니스벳(Nisbet)에 의하면 공동체의식은 '서로의 상호작용이 가능한 영역을 공동체로 전제하고 함께 일하면서 겪어 온 집단의식'이라고 할 수 있다(성희자 외, 2006 : 153). 맥밀란과 채비스(McMillan & Chavis, 1986 : 8)는 공동체의 개념에 도시와 농촌과 같은 지리적(geographic), 지역적(territorial) 특징과 인간관계의 상호작용을 의미하는 관계적인(relational) 생각을 포함시키고 있다. 그러므로 공동체의식은 '구성원들이 가지는 소속감, 구성원들이 집단으로부터 영향을 받고 있으며 일정한 영향력을 행사하고 있다는 느낌, 구성원들의 욕구가 함께 헌신적인 노력을 통하여 충족된다는 공유된 믿음, 그리고 구성원들이 역사와 장소, 시간 및 경험을 공유하고 있고 공유하게 될 것이라는 믿음, 또한 헌신'이라고 정의할 수 있다(김경준, 1999). 공동체의식은 사람뿐만 아니라 장소에도 적용되는 개념이며, 지역공동체는 상호작용이 가능한 경계 내에서 형성되는 특성이 있다고 할 수 있다(성희자·전보경, 2006 : 155).

공동체의식의 구성요소는 지역사회 구성원으로 소속되어 있음으로 인해 받게 되는 충만함, 욕구의 충족과 통합, 지역사회 주민들과 함께 한다는 구성원 연대의식, 지역사회와의 일체감 및 지역사회와 구성원 상호 간에 중요한 의미를 가지며 영향을 미치고 있는 상호영향의식, 그리고 지역사회 및 구성원들과 친밀한 느낌을 가지는 정서적 친밀감으로 정의할 수 있다(성희자·전보경, 2006 : 155). 공동체의식을 조작화하거나 행동수준을 파악하려는 연구는 Glynn(1981)의 연구 이후 측정도구가 개발되어 사용되기 시작했다. 그는 공동체의식을 공동체 구조의 객관적인 평가, 공동체 내의 지원적인 관계, 공동체주민들의 유사성 및 관계 유형, 공동체의 참여, 공동체 안전의 6개 차원으로 측정하였다(김경준, 1998).

이상의 공동체의식을 정리하면 개인이 그 공동체에 속하며 공동체의 운영을 통하여 개인과 공동체가 성장할 것이라고 하는 인식하에 공동체 구성원들과의 밀접한 상호작용을 통해 연대의식을 가지고, 공동체 안에서 자기의 욕구를 충족하면서 공동체 활동에 참여하여, 결국 장소에 대한 애착을 느끼게 되며 지속해서 정주하고자 하는 것으로 정의할 수 있다.

〈표 2-1〉 학자들의 공동체의식 정의 및 구성요소

학자	공동체 정의	구성요소
성희자, 전보경 ¹⁾	공동의식, 유대감을 포함하며 사람뿐만 아니라 장소에도 적용되는 개념으로서 공동의식, 유대감을 나타내는 것임.	충만함, 연대의식, 일체감, 정서적 친밀감
임우현 ²⁾	공동의 목적과 가치체계를 가진 모임을 공동체로 보고, 공동체의식은 그러한 가치를 추구하는 활동을 함께 하면서 경험하는 정신적·정서적 유대관계로 봄.	친밀성, 관계지향성, 배려, 일체감

〈표 계속〉 학자들의 공동체의식 정의 및 구성요소

학자	공동체 정의	구성요소
김경준 ³⁾	지역사회에 소속함으로써 느끼는 충만감, 연대의식, 지역사회와의 일체감, 지역사회 및 구성원들과의 친밀한 느낌 등임.	충족감, 연대감, 소속감 및 상호영향의식, 정서적 친밀감
Nisbet, R.A. ⁴⁾	서로의 상호작용이 가능한 영역을 공동체로 전제하고 공동체의식을 함께 일하면서 겪어 온 집단의식으로 봄.	구성원 감정, 상호영향의식, 욕구와 충족의 통합, 정서적 연계
McMillan, D.W. ⁵⁾	소속감, 영향력 행사 느낌, 욕구 충족에 대한 가능성 공유 느낌, 역사, 경험 등에 대한 공유 느낌 등으로 봄.	충족감, 연대감, 소속감 및 상호영향의식, 정서적 친밀감

2) 공동체의 유형 및 도시지역공동체

(1) 공동체의 유형

공동체의 모형은 지역별, 주제별로 구분할 수 있다. 지역별로는 대도시공동체, 중소도시공동체, 농촌공동체가 있다. 공동체는 본래 전근대 사회의 촌락공동체를 가리키는 개념으로 출발했다. 촌락공동체로 대표되는 기존의 커뮤니티는 지역사회가 요구하는 모든 기능을 복합적으로 수행하는 커뮤니티였다. 이 공동체는 대면적 접촉이 이루어지는 좁은 지역을 단위로 한 전통적인 형태로서 유기체적인 속성을 지니므로 소수의 주민이 주체가 되어 자신들의 활동을 벌이는 지역적인 공동체이다.

지역의 범위가 넓어지면서 중소도시공동체, 대도시공동체, 국가공동체, 인류공동체가 등장하게 된다.

또한 공동체를 주제별로 분류하면, 생태공동체, 교육공동체, 주거공동체, 문화공동체 등이 있다.

생태공동체란 현대문명이 가져온 생태계의 파괴와 인간성 상실로부터 벗어나기 위한 대안사회의 한 형태로 등장했다. 생태공동체의 운영원리는 지속가능한 삶을 목표로 한다. 지속가능한 삶이란 인간과 자연이 선순환을 이루는 삶이다. 따라서 생태공동체는 인간이 자연으로부터 필요한 자원과 먹거리를 얻고 자연과의 공존의 계기도 마련하여 서로 돕는 체제를 의미한다.

교육공동체는 학교와 학부모의 유기적인 네트워크를 통해 다양한 교육문제를 극복하기 위한 문화를 만들기 위해 등장하였다. 기존의 학교가 공급자 중심의 권위주의적인 문화였다면, 교육공동체는 신뢰를 기반으로 함께 교육서비스를 만들어가는 문화를 꽃피운다.

1) 성희자·전보경, 2006, 『농촌지역 주민의 공동체의식에 관한 연구』, 한국사회복지정책연구원

2) 임우현, 2006, “공동체의식 강화를 위한 사회복지관의 후원자 관리방안”, 대구대학교 석사학위논문

3) 김경준, 1998, “지역사회 주민의 공동체의식에 관한 연구”, 서울대학교 박사학위논문

4) Nisbet, R.A., 1985, 『공동체이론의 역사, 공동체이론』, 문학과 지성사

5) McMillan, D.W. Sense of Community. Journal of Community Psychology. 24(4)

주거공동체는 주거유형별로 다양한 형태로 존재한다. 주거유형은 단독주택, 연립주택, 다세대주택, 아파트단지 등으로 구분할 수 있고, 주상복합과 같은 주거형태도 나타나고 있다. 아파트는 기존자원을 활용하여 공동체를 형성하는 프로그램 또는 단지 특성을 고려한 프로그램을 발굴할 수 있다. 이미 아파트 단지에는 주택법에 의하여 입주자대표회의와 아파트 관리소가 있고 이 조직에 의하여 방법, 조정, 청소, 환경 등의 관리가 이루어지고 있다. 즉 시설로서의 마을만들기가 이미 이루어지고 있는데, 문제는 사람만들기 혹은 공동체 만들기가 어렵다는 점이다.

단독, 다세대, 다가구 주택지역은 공동체 형성기반이 약한 지역특성상 마을만들기사업을 통해 공동체가 활성화될 수 있다.

문화공동체는 지속가능한 경제체제의 유지를 전제로 한다. 이는 경제생활을 영위하는 인간들이 문화적 역량을 가지고 있어야 함을 의미한다. 이 공동체는 정신적인 구심점이 없는 지속가능한 경제체제를 유지할 수 없다는 문제의식에서 시작된 공동체이다.

현대사회에서 요구되는 공동체의 모습이 분야별 공동체로 국한되는 것은 아니다. 사이버공동체, 정책공동체, 신앙공동체, 직능공동체 등 다양한 모습이 존재할 수 있다. 그러나 지역이라는 요소가 아직도 공동체의 다양한 모습을 규율하는 가장 강력한 변수이기 때문에 지역공동체에 대한 관심이 커지고 있다.

(2) 도시지역의 공동체

현대사회에서 나타나는 가족구조의 변화와 인간의 삶의 변화가 새로운 각도에서 공동체를 요구하고 있다. 특히 대가족에 대한 절실한 필요성은 점점 커지고 있다.

현재 서울시 65세 이상 노인수는 약 100만(2010년)명이며 이중 독거노인은 21만명으로 전체 노인수의 21.5%를 차지하고 있다. 이는 2001년 8만 4천명에서 3배 가까이 증가한 것이다. 현재 서울시는 출산율이 1명 정도로, 더 이상 자녀부양을 기대할 수 없는 현실 속에서 누구나 사망하기 전 몇 년간을 독거노인으로 살게 되는 시대를 맞게 될 것이다. 따라서 이제 모두에게 대체가족이 필요하게 될 것이고, 이런 역할 때문에 공동체는 반드시 필요하다. 최근까지 공동체의 복지 관련 역할은 과소평가되었다. 특히 보수주의 전통 속에서 공동체 모델이 평가절하되었고, 한국 등에서 가족을 중심으로 하는 복지모델은 주목받지 못했다. 이제 한국에서는 소외와 고독의 문제를 삶의 위협 문제로까지 받아들이게 되면서, 공동체를 통해 이런 문제를 해결하자는 인식이 빠르게 확산되고 있다. 즉 공동체를 대안적 복지 및 상호부조의 방식으로 이해하는 것이다.

또한 도시지역의 공동체는 풀뿌리자치를 활성화시킬 수 있다. 지역사회에 존재하는 주민의

의식성숙과 발전이 지방자치를 활성화시키고, 그와 함께 지역공동체의 중요성이 강조되고 있다. 즉 공동체는 시민성(citizenship)을 키워내는 토양으로서의 가치가 중요해지고 있다. 현대국가가 직면하고 있는 정당성위기를 극복하는 돌파구로 풀뿌리 자치를 지목하고, 공동체를 통해 이를 실현할 수 있다는 것이다.

이것은 공동체가 가지는 이념적 성격 때문이다. 공동체는 상호성, 연계성, 호혜성을 도모하는 방향을 지향하고 있는 만큼 공동체를 통해 풀뿌리 자치를 활성화시키고, 이 자치를 통해 주민행복을 실질적으로 실현할 수 있다는 믿음이 민주주의 토대를 지역사회에 존재하는 풀뿌리 조직과 활동에서 찾으려고 하는 것이다.

도시지역의 공동체는 사회적 자본이 될 수 있다. 정치사회적 발전을 촉진하는 건강한 사회자본과 동네효과⁶⁾(곽현근, 2007)의 원천으로서 지역공동체를 조명하고 있다. 사회자본은 어떤 단일의 실체가 아니라 정서적인 느낌과 지각적인 인식, 제도화된 관계가 만들어내는 어떤 행동을 촉발시키는 다양한 요소들이다. 사회자본의 효과는 개인이나 집단행위자들에게 현재나 잠재적으로 나타날 수 있다. 특히 지역공동체는 사회자본의 산실이다. 지역사회에 존재하는 자발적 결사체, 주민의 참여, 사회적 규범, 연결망이 지역사회의 발전을 결정하기 때문이다.

(3) 공동체의 발달단계

모임이라는 수준에 장소적 개념이 덧붙여져, 개인적 역사, 역사와 전통, 가족환경 특성을 상기시키면 공동체에 속한 사람들은 공동체에 대한 소유의식을 더 가지게 된다. 이런 소유의식이 장기화되면서 공동체가 공공성과 개방성을 갖게 되면 공동체는 사회통합적 단계로 나갈 수 있다.

우선 공동체가 시작되려면 구성원들 간의 감성적인 연계가 필요하다. 아래에서는 공동체 발달단계를 참여활성화 단계(이성 및 감성적 결합), 공동체성구비 단계(공동체 정체성 보전단계), 준주민자치적 단계(상호작용과 투자), 준단체자치적 단계(대의기능포함) 등 네 가지로 나누어 보았다.

〈표 2-2〉 공동체 발달의 네 단계

공동체 발달의 단계	키워드	사업주제별 내용	Arnstein의 주민참여의 단계 ⁷⁾
참여활성화 단계	공동체에 대한 애착	공동체에 대한 감성적 결합으로 소속감 및 집과 같은 느낌을 갖게 됨.	3,4,5

6) 곽현근, 2007, “지방정치 참여의 영향요인에 관한 다수준분석 : 동네의 사회경제적 지위에 따른 동네효과를 중심으로”, 『한국행정학보』 제41권 제4호, 2007

〈표 계속〉 공동체 발달의 네 단계

공동체 발달의 단계	키워드	사업주제별 내용	Arnstein의 주민참여의 단계 ⁷⁾
공동체성구비 단계	유대감, 호혜성, 응집력	공동체를 지속하고자 하는 욕구를 구체적인 사업과 연계시킴. 공동체에 대한 자부심과 긍지를 가짐.	6
준주민자치적 단계	운영체, 자원, 서비스 공급	주민들의 복리증진과 생존권을 확보하고 지역가치의 재발견이나 환경개선을 통해 지역 경제를 활성화시켜 주민소득 증대를 도모하는 단계	7
준단체자치적 단계	준대의성, 시설공급, 행정권한 이관	주민만으로 실질적인 자치가 이루어져 행정은 촉매자로서의 기능을 하는 단계	8

먼저 참여활성화 단계는 주민들의 공동체에 대한 이성적 및 감성적 결합 또는 연계로 소속감을 갖게 되는 단계이다. 이 단계에서 행정은 주민들의 참여를 종국적으로 유도하기 위하여 정보를 제공하거나 주민의 민원사항에 상담을 해주거나 주민들이 사업이나 프로그램에 들어올 수 있도록 인센티브를 제공하여 회유하는 것이다.

다음으로 공동체성구비 단계는 주민들의 거주기간이 장기간이 되고, 이동이 빈번하지 않은 구성원들이 동일공간에 거주함으로써 공동체성을 가지게 되는 단계이다. 즉 주민의 과거와 현재의 환경이 연계됨으로써 그들 자신과 공동체의 정체성을 명확히 가지게 되고 이로 인하여 행정과 협력을 할 수 있는 운영체가 되는 단계이다. 이들은 자신의 공동체 활동 참여와 공동체의 성과로 인해 자부심과 긍지를 느끼게 되고, 이는 자신에 대한 긍정적 표현으로 이어진다.

이어 준주민자치적 단계는 공동체의 구성원들이 공식적, 비공식적인 형태로 그들 관계를 유지하기 위해 다양한 상호작용을 하게 되면서, 공동체 구성원들을 위하여 사업과 프로그램을 운영하게 되는 단계이다. 즉 기존의 연대감, 호혜성과 같은 감성적인 기반 위에 자신들의 재원을 자발적으로 투자함으로써 주민자치위원회가 가지고 있는 시나 구의 조례상, 법령상의 지위를 가지는 것은 아니지만, 그와 같은 영향력을 행사하는 주민자치적 단계까지 가는 것이다. 이 단계에서는 행정이 권한을 위임해줄 수 있을 정도로 신뢰(trust)가 형성된다.

마지막으로 준단체자치적 단계는 대의기능까지 구비한 공동체로서 행정시설이나 서비스를 공급할 수 있을 정도로 공동체 역량을 구비하고 이러한 경험과 능력을 바탕으로 지방행정을 통제할 수 있을 정도의 수준을 가진 단계이다. 이는 기존의 지방의회를 통한 간접참여의 한계를 보완하기 위해 주민총회를 개최하고, 여기서 의결된 사항을 행정에 반영하도록 영향력을 행사하

7) S.R.Arnstein의 주민참여 단계를 주민이 정책결정에 미치는 영향력의 정도에 따라 조작(manipulation) 치유(therapy), 정보제공(information), 상담(consultation), 회유(placation), 협동관계(partnership), 권한위임(delegated power), 주민통제(citizen control)의 여덟 가지로 분류한다.

는 단계로 궁극적으로 참여민주주의하에서 공동체가 지향하고 있는 단계라고 할 수 있다.

2. 공동체 해체의 원인

공동체가 인간의 삶의 질을 높일 수 있는 제도이지만, 공동체의 형성은 쉽지 않다. 특히 근대 산업화와 도시화로 인하여 전통적인 촌락공동체가 해체되어 핵가족화, 개인주의화, 자본주의, 금전만능주의가 되면서, 공적인 공동체 형성은 용이하지 않다. 그렇지만 행정의 입장에서는 행정행위의 정당성을 확보하기 위해서라도 지역단위의 주민활동을 활성화시켜야 할 필요성을 느끼게 된다. 이에 따라 우리나라는 지역공동체의 해체를 막기 위한 방안들(새마을운동, 바르게살기 운동 등)을 모색해 왔지만, 도시지역 공동체 해체라고 하는 문제의 유발원인을 제대로 파악하지 못한 채 관주도적인 하향식 정책에 의존하거나 실질적 내용이 부실하여 실패할 수밖에 없었다.

1) 급속한 산업화와 도시화

급속한 도시화, 산업화는 전통적인 의미의 공동사회를 점차 파괴하게 되었다. 특히 산업화와 도시화로 인한 기술과 교통발달, 그리고 직주분리는 공간적 확대와 분극화를 심화시켰다. 도시민들은 가정, 직장, 여가라는 세 가지 공간을 분리하여 행동하는 경향이 있으며, 공간적으로도 상당한 거리를 두고 반복적으로 이 세 가지의 생활양태에 서로 차이를 두고 있다. 또한 모든 일을 계획하여, 조직, 운영되는 비인격화 현상이 심화되면서, 공동체의 가치나, 호혜성, 신뢰성이 붕괴한다. 따라서 산업화로 인해 획일화되고 기계적인 사고방식을 극복하고, 주민들 간의 교류를 통한 연대감 형성 및 인간성 회복은 현대사회에서 무엇보다도 중요하게 되었다.

2) 시장공급 중심의 주택정책

지난 30여년간 급속한 도시개발과정에서 주택을 주거가 아니라 재산증식의 수단으로 인식하도록 함으로써 주택가격 상승에 따른 자산증식 욕구 또는 저소득 세입자들의 전세폭등으로 인해 빈번하게 주거를 이동하게 됨에 따라 이웃과의 안정된 근린관계를 형성하기 어려웠다. 따라서 우리 동네, 우리 지역사회라는 공동체 의식이 형성되기 어려웠다. 대부분의 사람들이 너무 바쁜 생활패턴에 시달려 지역의 일에 관심을 쏟을 여유가 없었고, 잦은 이주율은 지역사회에 정을 붙이기도 어렵게 만들었다.

3) 신자유주의(NPM)의 팽배 : 상호, 신뢰, 호혜성에 대한 무시

지속적으로 제기되어온 정부실패 반성과 함께 1980년대 초 시작된 경제위기 속에서 탄생한 신공공관리는 효율성과 경제성에 초점을 두고 예산절약을 최우선 가치로 강조하였다. 특히 신공공관리의 핵심 아이디어 중 하나는 공공서비스 이용자를 ‘고객’(customer)으로 간주하는 것이다. 고객은 시장서비스의 공급자와 구매자 사이의 사적이고 개별적인 교환관계에서 유래된 개념이다. 하지만 공공부문과 민간부문의 유사성에 대한 지나친 강조, 시민을 고객으로 특성화 하며 계량적인 성과에 대한 강조, 비경제적이고 측정 불가능한 가치들에 대한 소홀함 등이 상호, 신뢰, 호혜성과 같은 공동체적 가치를 무시하면서 비판받고 있다. 특히 신공공관리가 지나치게 조직내부에 초점을 둔 관리주의와 도구적 효율성에 집착하게 되면서 민주성과 책임성 같은 행정의 중요한 정치적 측면을 간과해 온 점이 지적되고 있다.

서구사회도 공유가치와 규범에 기초한 공동체적 관계의 해체나 쇠퇴를 경험하면서 지역사회 삶의 질 저하뿐만 아니라 미래의 사회경제적 발전을 보장할 수 없게 되었다.

4) 이기주의

개인과 사회의 관계가 적용된 개인주의와 공동체주의 중에서 공동체주의는 사회가 개인보다 더 중요하고 우선한다고 보는 것이 일반적이다. 그렇기 때문에 공동체주의는 전체의 이익이라는 명분하에 개인의 희생을 강요할 수 있는 위험성을 여전히 가지고 있다. 실제로 과거 우리 사회의 공동체 문화는 개인의 자유보다 가족이나 소속 단체에 대한 충성이, 수평적 관계보다 수직적 관계가, 개인의 재능보다 조직의 연합과 화합이 우선시됐다.

하지만 극단적인 개인주의 역시 공동체를 파괴하고 있다. 현대사회에서 개인은 혼자서 살아가기 힘들다. 자신이 속한 공동체의 발전으로 개인도 발전할 수 있다는 점을 알아야 한다. 공동체는 더불어 같이 산다는 의미로, 다른 사람의 희생을 담보로 하는 것이 아니기 때문이다.

이기적인 ‘나중심주의’에서 벗어나는 것이 중요하다. 현재, 공동체 문화보다 개인주의로, 개인주의보다 개인이기주의로 변질하는 강도가 세지고 있다. 이때, 개인의 행복 및 이익과 공동체 가치의 공존이 우리 사회 삶의 질적 수준을 높이고, 진정한 의미의 행복을 가져올 수 있다는 믿음이 필요하다.

3. 공동체와 사회자본

한국은 지방자치를 실시한 지 20년이 되었고 주민자치를 시도한 지 10여년이 되었다. 그럼에도 불구하고 지방자치는 물론 주민자치가 제대로 이루어지지 않고 있어 행정의 비효율과 낭비가 문제시되고 있다. 행정이 진정한 사회적 효율성을 달성하기 위해서는 주민의 참여와 지역공동체와의 협치가 필요하다. 지방자치의 가치와 본질을 제대로 구현하기 위해서는 공공관리의 영역에 행정만이 아니라 주민들의 참여와 주민들의 다양한 공동체의 참여가 필요하다. 지방자치이든 주민참여이든 공적권한을 행정이 독점하거나 과점해선 안되고 이를 분권 혹은 이양시켜주어야 한다. 지방분권을 통하여 공동체와 지방자치가 제대로 활성화될 수 있는 것이다. 지방분권은 지역의 여건과 특성에 맞는 지역의 미래 모습을 그릴 수 있는 제도적 여건을 만들어 주는 것이다. 즉, 지역주민 스스로가 자신들의 욕구를 해결해 나감으로써 전체 사회의 발전에 기여하는 방식인 셈이다. 따라서 지역 주민 스스로가 지역 차원의 정책 결정 및 문제 해결에 실질적인 영향력을 행사하게 될 때, 진정한 지방분권이 완성된다.

이는 최근 사회과학계에 화두가 되고 있는 사회자본 및 역량 강화와 관련이 있다. 한 사회의 정치·경제·사회적 어떤 영역이 되었던 협동적이고 집합적인 문제 해결이 요구되는 상황에서 사회자본의 존재는 집합적 협력행위를 촉진시켜 문제 해결에 기여한다고 본다⁸⁾(곽현근·유현숙, 2005 : 348). 사회자본은 구조적 측면에서 지역사회 구성원 사이의 네트워크를 강조하고, 문화적 측면에서 그러한 네트워크를 기반으로 생성되는 신뢰와 상호부조의 규범을 강조한다. 이러한 사회자본의 중요한 기제가 지역공동체의식이라고 할 수 있다.

사회자본이 형성되려면 무엇보다 시민들 간의 참여와 신뢰가 필요하다. 시민참여는 참여하는 시민들에게 공동체의식을 배양하게 한다. 시민들은 연습을 통해 ‘좋은 시민’이 되는 것을 배운다. 다른 사람들과 함께 공동의 목표를 추구하는 과정에서 독불장군식의 일방주의는 서로에 도움이 되지 못한다는 것을 알게 되며, 공동의 문제 해결을 위해 상대방의 입장을 이해하고 관용하며 사적 이익의 일부를 희생해야 한다는 것을 배우게 된다. 이러한 이타적이고 양보적인 태도가 확산되면, 사회구성원들 간의 단결과 협력이 촉진되고, 상호이익이 되는 공동선의 발견이 쉬워지며, 이렇게 발견된 공동선을 함께 추구하는 과정에서 공동체의 유대가 강화된다. 공동체의식이 발달한 사회에서 사람들은 자신의 사익만을 추구하는 개인주의적이고 자기중심적인 존재가 아니라 사회집단 구성원으로서의 소속감, 연대감, 그리고 책임감이 강하여 공동의

8) 곽현근·유현숙, 2005, “지역사회 주민조직 참여의 영향요인과 집합적 효능감 : 충북청원군을 대상으로”, 『한국사회와 행정연구』

문제를 함께 해결하려는 집단주의적인 성향이 강하며, 공동체의 이익을 위해 개인의 이익을 희생할 준비가 되어 있다. 이러한 사회에서는 공동체의 문제를 자신의 문제로 인식하기 때문에 공공의 문제에 적극적으로 참여하게 되며, ‘내가 없더라도 누군가가 그 문제를 해결해 주겠지’라는 생각에서 공동 노력에 불참하려는 무임승차의 욕구가 자리를 잡기 어렵다. 그리고 무임승차 욕구가 감소하다 보니 사회구성원들 간의 협력적 노력이 촉진되며, 집단행동의 딜레마가 사라지고 공공재의 원활한 공급이 가능해지게 된다⁹⁾(유재원, 2003 : 106-116).

이에 반해 공동체 의식이 강하지 못한 사회에서의 사람들은 원자화, 파편화되어 개별적으로 행동하며, 공동의 문제 해결을 위해 협력하려는 성향이 약화되어 집단행동의 딜레마를 유발하고 무임승차의 욕구를 유발하여 공공재의 원활한 공급을 방해한다(유재원, 2003 : 116). 일반시민들은 자신의 이해와 무관한 공동의 문제에 함께 참여하여 해결하려는 성향이 약하다. 많은 시민들은 자신들과 직접적인 이해관계를 가진 사안을 제외하고는 미래에 자신에게 영향을 줄 정책에 참여하지 않으려고 한다고 할 수 있다. 이처럼 권리는 향유하되 책임을 지지 않으려 하며, 선거참여를 제외하고는 공공영역에 참여하지 않으려 하는 시민들의 의식을 ‘가족개인화 문화’라고 할 수 있다¹⁰⁾(조현연·조희연, 2001 : 360).

사회자본론의 제창자인 퍼트남(Putnam, 1995 : 664-665)교수는 사회자본을 사회구성원들이 협력하도록 함으로써 공유한 목적을 보다 효과적으로 성취하도록 만드는 사회생활의 특질로 정의하고 있다. 그리고 사회자본의 구체적인 형태로 사회신뢰, 호혜주의(reciprocity)의 규범, 그리고 협력적 네트워크를 제시하였다. 이러한 요소로 구성된 사회자본은 사회적 의무감 또는 사회의식이 없이 사익을 추구하는 이기적이고 자기 중심적인 개인을 공동의 이익과 공동선을 지향하는 시민공동체의 구성원으로 탈바꿈시킴으로써 사회를 하나로 묶어주는 사회적 접착제의 역할을 수행한다(Newton, 1994 : 4). 따라서 사회자본이 발달한 사회에서는 공동체의식이 발전하여 공동체 형성이 촉진된다. 그리하여 공동체 구성원들로 하여금 공통의 문제에 관심을 갖도록 하며, 이의 해결을 위해 적극적으로 협력하도록 만든다. 사회자본이 축적된 사회에서는 ‘수준 높은 지방민주주의(high - quality local democracy)도 가능하다. 사회자본은 사회구성원들로 하여금 공동체 문제에 관심을 갖고 이의 해결을 위해 적극적으로 참여하도록 만들며, 상대방을 존중하고 타인을 배려하는 마음을 조장하며 사회적 갈등을 평화롭고 건설적으로 해결하는 능력을 배양하게 하기 때문이다¹¹⁾.

9) 유재원, “시민참여의 확대방안 : 참여민주주의 시각에서”, 『한국정책과학학회보』, 제7(2)

10) 조현연·조희연, 2001, “민주주의 이행시대의 시민사회와 운동정치”, 한국민주주의와 사회운동의 동학

11) 양덕순·강영순, “지역공동체의식이 주민참여에 미치는 영향 분석”, 『한국지방자치학회보』, 제20권 1호

요컨대 한국의 지방자치가 제대로 운영되기 위해서는 사회자본으로서의 지역공동체가 활성화되어야 한다. 그러나 공동체가 형성되려면 유대감을 가질 수 있는 강력한 요소가 있어야 하고 이로 인하여 형성된 네트워크가 지속성을 가지려면 호혜성을 구비하여야 하는 것이다. 현대 도시사회에서는 이러한 유대감을 갖기도 어렵고, 더 나아가 개별화된 주민들이 호혜성을 가지고 하나의 운명공동체라는 의식을 가지기는 용이하지 않다.

이러한 상황 속에서 행정이 이러한 사회자본을 인위적으로 형성하는 것은 쉽지 않고, 그렇다고 자생적으로 이러한 공동체가 형성되도록 기다리는 것도 해답이 아닌 것 같다. 어디서인가 방법을 찾아야 하는데, 그것이 바로 주민자치일 수 있을 것 같다. 다음 절에서는 주민자치의 개념과 주민참여와의 관계를 살펴보도록 하자.

제2절 주민자치와 주민참여

1. 대의민주제의 한계와 참여

민주주의는 우리의 정치적 삶을 이해하기 위한 가장 기본적인 전제이며, 그 이념은 개인존재의 근거, 사회관계 구성의 원리, 정치체제의 제도적 형성과 집행 등 다양한 차원을 포괄하고 있다. 그리고 민주주의는 역사적 상황과 조건에 따라 다른 형태로 실현되었다. 즉, 민주주의의 원형이라고 할 수 있는 고대 아테네의 직접민주주의는 시민들의 자유, 평등, 연대의 원리에 기초한 자치와 자율의 이념이었다. 하지만 민족국가와 같은 대규모의 정치단위 등장으로 직접 민주주의는 어렵게 되었다. 따라서 근대 민주주의는 한편으로는 시민권의 보장을 위한 법의 지배를 강조하는 자유주의적 이상과 정치적 평등을 강조하는 민주주의적 이상이 결합된 자유민주주의로 전환되었으며, 그것의 현실적인 정치체제 구성 및 운영원리로서 대의제민주주의로 발전한 것이다(보비오, 1989 : 40-41).

스튜어트 밀(John Stuart Mill)이나 버크(Edmund Burke)와 같은 고전적 사상가로부터 다운즈(Anthony Downs)와 같은 현대 이론가들로 이어져 오는 자유주의적 대의민주주의 이론의 가장 큰 특징은 엘리트주의 혹은 전문가주의라고 할 수 있다. 이들은 현대사회에서 정치적 권위의 원천이 궁극적으로는 일반시민들에게 있다고 믿지만 일반시민들의 직접적인 정치참여가 정치적 혼란이나 우민정치로 귀결될 가능성이 높다는 현실 인식 아래 선거를 통해 인구 비례적으로 선출된 시민대표들이 정책적 쟁점을 논의해야만 실질적인 민주주의를 보장할 수 있다고 주장

했다(다운즈, 1997 ; 박희제, 2007 : 152-153 재인용).

하지만 대의제민주제는 시민들을 정치의 장에서 몰아내고 사적 영역에 안주하는 수동적인 소비자로 만족하게 만들었다. 그리고 그 자리에 엘리트와 기술관료들만이 의미 있는 정치적 행위자로 간주케 함으로써 중요한 정치적 쟁점에 대한 공적 토론과 시민의 집합적 의사 형성이 불가능케 하여 민주주의의 활력을 소진케 하였다(염정민, 2005 : 48). 특히, 현대에 대의제민주주의는 공개적 토론의 붕괴, 엘리트 정치의 타락, 대표기관의 대표성 저하, 정당의 헌법상 지위의 강화와 활동의 증대, 대중사회화, 이익집단·압력단체의 증대와 영향력의 강화, 국민의 직접참여 요구의 증대 등으로 많은 문제점을 나타내고 있다(허영, 1989 : 97-106). 이런 근대 민주주의의 위기에 대한 중요한 대안으로 간주할 수 있는 것이 참여민주주의이다. 이는 참여민주주의가 민주주의의 ‘다스리는 자와 다스림을 받은 자의 동등성’에 기초한 자치와 자율성의 원리에 근거하여 시민들의 참여에 의한 공적 의사 형성과 집행을 핵심으로 하고 참여과정을 통한 정치적 주체 형성을 강조하기 때문이다.

지방자치는 민주정치의 요체이며 국민주권의 기본원리에서 출발하여 주권의 지역적 주체인 주민에 의한 자치를 실현하는 것이다. 즉, 지방자치의 제도적 목적은 풀뿌리민주주의를 이념적 배경으로 하여 각 지역의 주민이 직접 또는 대표자로 하여금 지역의 공적 문제를 지역의 실정에 맞게 자주적으로 처리함으로써 국민주권주의와 민주주의의 이념을 실현하는 데 있다. 지방자치를 통한 지역단위의 민주주의의 실현은 국민자치를 지방적 차원에서 실현하는 것으로 국가단위의 민주주의의 실현을 위한 전제 조건이 된다(정일섭, 2006 : 5).

지방자치제는 ‘분권’과 ‘참여’라는 두 개의 축으로 운영된다. 전자가 지방자치의 필요조건이라면, 후자는 충분조건이다. 양자 모두 지방자치제에 없어서는 안 될 중요한 요소이나, 지방자치제를 통해 진정한 지역민주주의가 이룩되고 궁극적으로 시민사회가 성립되려면 특히 주민참여가 무엇보다 중요하다. 주민참여가 활성화되지 않은 상태에서 시도된 지방분권은 지방으로 이양된 권력이 소수의 지역 엘리트에게 독점됨으로써 지역전제주의가 발생할 위험이 매우 크기 때문이다(김익식, 2003 : 48-49). 그만큼 중앙정부로부터의 권한이양도 필요하지만 이양된 권한의 지역 내 분권도 매우 중요한 과제이다. 이런 지역 내의 지방분권은 주민참여를 통해 확보될 수 있을 것이다. 그리고 이를 통해 참여민주주의가 실현될 수 있다. 그런데 이러한 자치에는 밑에서부터 위로의 참여인 주민자치와 위로부터 아래로의 참여인 단체자치가 있는데 이를 좀 더 자세히 살펴보자.

2. 주민자치와 단체자치

1) 주민자치

주민자치의 원리가 실제 지방자치에서 어떻게 구체화되고 있는지는 시대와 국가에 따라서 다르지만, 일반적으로는 주민에 의해서 선출된 대표자를 통해 간접적으로 지방의 정치를 시행하는 ‘간접민주주의’ 또는 ‘대표민주주의’의 방식을 원칙으로 하고, 직접 주민에 의해서 시행하는 ‘직접민주주의’ 방식을 가미하는 것이 통상적이다.

주민자치의 사상은 영국에서 발달되었으며, 영국의 자치의식에 뿌리내린 사상이다. 이 사상은 그 후에 미국, 유럽대륙을 비롯해서 전 세계의 지방자치제도에 영향을 끼쳤다.

주민자치는 지방행정의 결정이나 감독 등의 모든 것을 직접 또는 간접으로 주민의 의사에 의해 이루어지는 것을 의미하고, 또 이러한 것은 근대지방자치제도가 성립하기 위한 선결문제이며, 그것이 육성되는 곳에 지방자치가 민주주의와 결합할 수 있다.

2) 단체자치

단체자치의 사상은 주로 독일의 공법학에서 출발하였다. 이 사상은 지방자치의 관념이 국가 권력의 범위 내에서 육성되고, 국가의 목적을 달성하기 위한 수단으로 발전한 독일의 역사에서 발생하여 유럽대륙은 물론 전 세계에 영향을 끼치게 되었다.

단체자치의 원리란 일정한 지역을 기초로 하는 독립된 단체(공공단체)가 국가로부터 독립한 인격체로 자기의 목적과 사무와 기능을 가지고 가능한 한 자주적 경비, 그리고 가능한 한 국가의 감독을 배제하고 그 지역의 행정을 담당하는 것을 말한다. 특히 단체자치는 국가와 지방정부 간에 사무를 어떻게 배분하고, 재원을 어떻게 배분할 것인가 하는 문제와 국가의 지방자치 단체에 대한 감독 등의 규제를 어느 정도로 할 것인가 하는 문제로 집약될 수 있다. 단체자치는 지방자치단체가 국가로부터 독립된 지위와 권한을 부여받아 독자적으로 지방의 정치·행정사무를 처리하는 제도를 말한다. 유럽대륙에서의 지방자치는 중앙집권적이며 지방자치에 대한 기본관념은 국가권력하에서 국가목표의 달성을 위해 필요한 수단적 성격을 지닌다. 따라서 지방자치단체가 자치사무를 처리하는 경우에도 그것이 국가로부터의 수여물이라는 이론적 토대 위에서 중앙정부의 통제를 받도록 하고 있는 것이다. 이러한 단체자치의 개념은 지방주민이 주체가 되어 지방의 공공사무를 결정하고 처리하는 주민참여에 중점을 두는 주민자치의 개념과 대립된다.

3) 상호 관계

주민자치와 단체자치는 각각 독립적인 자기완결적인 것이 아니고, 상호보완적인 관계에서 발전해 왔다. 즉 전자는 주민을 지방자치의 주체로 보고, 후자는 지방자치단체의 권한은 근본적으로 국가로부터 수탁한 것으로 본다. 따라서 지방자치단체의 모든 기관은 국가권력의 범위 내에서 존재하는 것이고, 중앙정부가 지방자치의 주가 되는 것이다. 그러나 양자는 상호보완적인 관계에서 발전하는 것이고, 최근의 지방자치의 동향은 양자의 상호학습이라고 하는 현상이 빈번하게 나타나고 있다.

〈표 2-3〉 주민자치와 단체자치의 비교

구분	주민자치(영미형)	단체자치(대륙형)
자치권의 인식	국가이전의 권리 (지방자치의 고유설)	국가제도 내에서의 권리 (지방자치의 수탁설=전래설)
자치의 초점	지방정부와 주민과의 관계	중앙과 지방과의 관계
기능의 배분정도	자치기능과 국가기능의 구분이 불명확	자치기능과 국가기능의 구분이 명확함
자치권의 범위	자치권의 범위가 특정적 (개별적 수권주의)	자치권의 범위가 포괄적 (포괄적 수권주의)

출처 : 이종수 · 윤영진 외, 2011, 「새행정학」, 대영문화사

3. 주민자치의 형해화

주민자치는 주민참여의 문화와 기반이 충분히 존재하는 곳에서 가능한 것이다. 그러나 이러한 기반이 미비한 상태에서 주민자치는 형해화되어 겉은 주민자치적인 면을 가지고 있으나 속은 중앙집권적이고 중앙통제적인 면이 강하게 남아있게 된다.

1) 관치 중심의 행정

관치행정은 자치행정과 상반되는 개념으로, 모든 지방의 행정사무를 중앙정부가 그 일선기관을 통하여 직접 수행하는 것을 원칙으로 하고, 지방자치단체를 통해 수행하더라도 중앙정부의 엄격한 통제를 받는 행정방식이다.

관치행정의 특징은 지방행정에서 지역주민의 참여를 인정하지 않는다는 점이다. 따라서 지방행정의 결과적 책임을 중앙정부에 대해서만 지고, 지역주민에 대해서는 지지 않는다. 관치중심 행정의 가장 큰 문제점은 실질적인 주민참여가 없다는 것이다. 시민들은 자신의 의사나 결

정으로 시행정에 참여하는 것이 아니라, 공무원들이 실적위주로 펴는 행정을 수동적으로 소비하는 것이기 때문에 행정에 대한 만족도가 낮고 행정에 참여함으로써 얻을 수 있는 시민다움의 만족을 얻기 어렵다.

2) 공동체 의식 없는 공동체

공동체 의식 없는 공동체의 형성은 정책이 지역주민들의 요구를 통해 만들어지는 것이 아니라, 파워엘리트나 규모가 있는 사회조직에 의해 좌우될 수 있다는 문제점을 가지고 있다. 즉 같은 지역에 존재한다는 것만으로 공동체가 되는 것이 아니다. 공동체로서의 의식과 신뢰를 가지고 있어야 진정한 공동체인 것이다. 공동체가 되려면 구성원들이 대등한 인격과 역량을 가지고 참여할 때 가능하다. 지역적으로 동일한 거주지에 살고 있지만 특정한 엘리트만 참여하거나 종합적인 기능을 가지지 못한 지역공동체의 기능만을 가지고 있을 경우에는 공동체의식이나 공동체의 신뢰가 생기기 어렵다. 또한 주민자치에 참여하는 공동체가 주로 관변단체라고 하면, 진정한 주민자치는 이루어지기 어렵다.

(1) 지역엘리트의 존재

지역에는 막강한 영향력을 행사하는 엘리트가 존재한다. 이들은 지역사회의 각종 공식, 비공식 조직에 관계하면서 지방선거에 개입하기도 하고, 엘리트 간의 연합을 통해 영향력을 행사한다. 청년회의소, 로타리, 라이온즈클럽 등 대규모 향우회나 동창회 등은 사적 네트워크를 확장하고 자신의 영향력과 권력을 유지하는 데 이용되기도 한다. 또한, 각종 공식, 비공식 모임을 통해 지역의 자치단체장을 비롯한 지방의원, 검찰지청, 언론사, 기업인 등과의 사적 네트워크를 구축하고 있다. 이는 실제 지역주민들을 소외시키고, 진정한 의사를 반영하기보다 이들 지역엘리트들이 문지기(gatekeeper) 역할을 하여, 지역주민들의 의사를 왜곡시키고, 자신들의 이익을 추구할 가능성이 높아진다.

(2) 아파트 임대위의 제한적 기능

아파트 공동체는 형식적으로 주민 간 접촉을 통해 공동체성을 획득하고 있지만, 지가 상승을 위한 담합 등을 최우선적 가치로 삼고 있는 경우가 적지 않다. 지금까지 아파트 운동은 관리비 절감, 부정비리 해소, 하자보수 등 주로 아파트 입주자의 당면한 문제에 대응해왔다. 양적보급률을 올리는 과정에서 일어난 아파트 건설상의 하자와 급격한 공급일변도로 인하여, 이를 관리할 전문관리인이 제대로 없는 문제를 처리하기 위해, 아파트 공동체 운동이 시작된

것이다. 하지만 진정한 주민참여를 위해서는 주민참여의 양적 확대도 필요하지만, 현존하는 제도의 질적 개선 또한 중요하다. 현재의 아파트 입주자 대표위원회(입대위)는 질적인 변화가 필요하다. 기존의 문제해결 차원을 넘어, 이웃 간의 교류를 통해 인간성, 신뢰성, 상호성을 회복할 수 있는 공동의 공간으로 활용되어야 할 것이다. 주거를 매개로 형성되는 정주공동체를 활성화시키는 것은 가장 큰 의미가 있다. 주거는 인간의 안식처인 동시에 사회문화의 기초가 되기 때문이다.

(3) 관변단체의 활동 : 시민 없는 시민운동

현재 한국에는 한국예총, 대한노인회, 한국소비자연맹, 체육회, 보훈단체(상이군경회, 전몰군경유족회, 전몰군경미망인회, 대한무공수훈자회), 지방문화원, 광복회, 새마을단체, 바르게살기운동단체, 한국자유총연맹 등의 단체들이 관련 법률을 통해 자금을 지원받고 있다. 특히 새마을, 바르게살기, 자유총연맹 등 3개 단체가 전체 지원보조금의 약 30%인 340억원가량을 지원받았다(하승우 외, 2009).

이들 관변단체는 과거 정부나 기관의 필요에 의해, 정부기관으로부터 지원을 받으면서, 진정한 주민의 의사를 반영하기보다 정부의 정책에 옹호하고, 이를 홍보하기 위해 역으로 이용당하는 경우가 많다. 특히 관변단체는 점차 방대해지고 관료화되면서 정치화되고 있으면서, 전통적인 권위주의로 인해 규제와 운영의 균형이 미비한 상태이다. 이들은 소수의 명망가를 중심으로 조직되고 시민 없는 시민운동이라는 비판을 받는다. 이들 운동가들의 상당수는 단체에서의 활동을 중앙정치에 참여하기 위한 준비단계로 삼고 있거나 진정한 시민의 의사를 반영하는 시민운동의 취지와 맞지 않는 활동을 하고 있다.

4. 주민참여

1) 주민참여의 의미

지방자치가 실시된 이후 가장 중요한 논의 중 하나로 제기된 것이 주민참여의 문제이지만, 주민참여의 개념이 명확히 규정되고 있는 것은 아니다. 이는 국가별 상황에 따라 주민참여의 형태가 다를 뿐만 아니라 주민참여의 실제적 유형도 매우 다양하기 때문이다.¹²⁾

첫째, 주민참여는 1960년대 이후 정치과정에서 소외되어 온 빈곤계층과 소수인종집단 등을

12) 김병국, 2001, 『주민참여만족방안』, 국가전문행정연수원

정치행정과정에 참여시키는 것에서 출발한 것이며, 아른슈타인(Sharrt R.Arnstein)은 주민참여를 정치적·경제적 과정에서 배제되고 있는 무산주민(have-not citizens)을 정치과정에 포함시키는 것을 가능케 하는 권력의 재분배라고 기술하고 있다.

둘째, 주민참여는 정책결정으로 인해 영향을 받는 사람들의 발언권을 널리 인정하는 것이며, 에드먼드 버크(Edmund M. Burke)는 주민참여를 주민의사가 지역과 관련한 의사결정에 절대적인 영향력을 발휘하는 것이라고 보고, 동시에 주민은 그들의 운명에 영향을 미치는 결정을 분담해야 한다고 주장한다.

셋째, 주민참여는 보다 많은 대응성, 공개성, 접근성, 책임성을 정부에 대하여 요구하는 것이며, 클리포드 그레이브스(Clifford W. Graves)는 주민참여를 본질적으로 모든 사람들, 특히 정부의 공식적인 정책 결정과정에서 제외된 사람들의 요구에 정부가 응답하도록 하기 위한 장치라고 밝히고 있다.

한편 이와 같이 주장되는 주민참여의 개념은 주민, 정부, 참여동기, 참여방법 등 4가지 요소로 구성되어 있다.

첫째, 주민참여에서 「주민」은 참여의 주체라고 할 수 있다. 여기서 주민은 개개의 주민을 지칭하는 것이 아니라 행정조직으로부터 특정 권력을 부여받지 않고 공권력에 따른 직책이나 정보와 같은 특별한 혜택을 받지 않은 보통사람들이라 말할 수 있다.

둘째, 「정부」는 참여주체인 주민의 참여영역이라고 할 수 있다. 구체적으로 참여영역으로서의 정부는 행정관리과정과 정책관리과정을 의미한다. 실제로 주민의사는 정부의 정책과정(policy process)인 정책결정, 정책집행 및 정책평가 등 구체적 과정에 반영되어야 하기 때문이다. 다만, 다수의 학자들이 주민참여를 정책결정과정에서의 참여만을 인정하려 하고 있으나, 상기한 바와 같이 주민참여는 행정의 전 과정에서 이루어지는 것으로 보는 것이 타당하다.

셋째, 「참여동기」는 행정과 정책과정에 대한 주민의 참여행동을 유발하게 하는 요인이라고 할 수 있다. 그 요인 중 하나는 주민자신이 시민성을 가지고 시민다움(arete of citizenship)을 능동적으로 행사하는 것에서 찾고 있다. 다른 하나는 주로 지방자치단체의 비대표성, 비대응성, 주민의 소외감, 비인간적 관료제, 사회적인 생존 등을 들고 있다.

넷째, 「참여의 방법」은 행정과정과 정책과정에 어떻게 참여하는가 하는 문제이다. 참여의 방법에는 주민투표, 주민발의, 주민소환, 주민감사와 같은 직접적 참여·선거, 위원회의 자문, 공론조사와 같은 간접적 참여가 있다. 그 외의 참여방법으로는 개인적 참여와 집단적 참여, 공식적 참여와 비공식적 참여, 능동적 참여와 수동적 참여로 나눌 수 있다.

앞에서 논의된 바와 같이 대의민주주의의 한계를 극복하고자 이론적 측면에서 직접민주주의의 참여적 요소를 도입하는 모델이 제시되고 있다. 그러나 이러한 이론적 논의가 현실적 차원에서 제대로 적용되기에는 아직 많은 한계가 있다. 왜냐하면 이론적 모델이 적용되기 위해서 충족되어야 하는 전제조건이 상당히 많기 때문이다. 그럼에도 불구하고 현실적 차원에서 직접민주주의 요소를 도입하려는 노력은 지속되고 있다. 그와 동시에 대의민주주의제도의 한계를 보완하기 위해서 참여민주주의적 요소를 도입하려는 노력이 병행되고 있다고 할 수 있다.

2) 주민참여의 발달단계

아른슈타인의 주민참여 단계를 주민이 정책결정에 미치는 영향력의 정도에 따라 조작(manipulation) 치유(therapy), 정보제공(information), 상담(consultation), 회유(placation), 협동관계(partnership), 권한위임(delegated power), 주민통제(citizen control)의 여덟 가지로 분류하였으며, 이를 다시 참여의 효과라는 측면에서 3개의 유형으로 분류하고 있다. 조작과 치유의 단계는 주민을 참여시키는 것이 아니라 단지 정부가 참여자를 교육하거나 치료하는데 그 목적이 있으므로 비참여(non-participation)의 범주에 속한다. 정보제공과 상담, 회유의 단계는 주민이 정보를 제공받아 권고 또는 조언하고, 공청회·심의회나 각종 위원회에 참여하여 정책과 관련된 의견을 제시할 수 있으나 정부가 이에 대한 판단결정권을 유보하고 있으므로 형식적 참여(tokenism)의 범주에 속한다. 협력관계, 권한위임, 주민통제의 단계는 기존의 권력체계가 주민과 정부 간에 재분배되며 일정한 권한과 책임을 갖게 된 주민이 정책결정에서 주도권을 획득하는 주민권력(citizen power)의 상태에 있게 된다.

5. 주민참여와 공동체 발달단계의 관계

주민참여와 공동체발달단계와의 관계를 살펴보면, 공동체는 주민참여의 단계에 따라 다음의 4가지 발달단계로 구분할 수 있다.

첫 번째는 주민참여가 명목적으로 이루어지기 때문에 공동체가 형성되지 않아 단지 네트워크 단계에 있는 것이다. 따라서 행정은 이러한 네트워크에 대해 정보제공, 상담, 회유를 하게 되는 참여활성화 단계 혹은 네트워크 형성단계이다. 네트워크 형성단계는 주민들의 공동체에 대한 감성적 결합 또는 연계로 소속감을 갖게 되는 단계이다. 이 단계에서 행정은 주민들의 참여를 유도하기 위하여 정보를 제공하거나 주민의 민원사항에 상담을 해주거나 주민들이 사

업이나 프로그램에 들어올 수 있도록 인센티브를 제공하여 회유하기 때문에 3단계인 정보제공, 4단계인 상담, 5단계인 회유의 주민참여와 연결된다.

다음으로 주민참여가 6단계인 협동관계에 있다는 것은 주민들이 공동체를 이루고 공동체로 행정에 참여할 수 있는 역량을 구비하여 행정의 파트너가 될 수 있다는 것을 의미한다. 즉 이 단계의 공동체는 공동체 구성을 넘어 행정과 협력할 수 있는 자질인 공동체성을 구비했다고 할 수 있다. 또한 이 단계에서는 주민들의 거주기간이 장기간이 되고, 이동이 빈번하지 않은 구성원들이 동일공간에 거주함으로써 신뢰가 형성되어 공동체성을 가지게 된다. 즉 주민의 과거와 현재 환경이 연계됨으로써 그들 자신과 공동체의 정체성을 확보하여, 공동체로 기능하게 되는 것이다. 이들은 자신의 공동체에 자부심과 긍지를 느끼게 되고, 이는 자신에 대한 긍정적 표현으로 이어진다. 공동체성구비 단계는 주민참여의 발달단계에서는 6단계의 협동단계와 짝을 지을 수 있다. 어느 정도 지역공동체에 정체성을 가지고 이를 보전하는데 고민하는 지역주민들은 행정과 협동관계를 형성하면서 이 문제를 함께 고민하고 해결하길 원한다.

그리고 주민참여의 7단계인 권한위임단계는 행정이 주민참여에 권한을 위임할 수 있음을 의미하고 이는 공동체의 발달단계가 준주민자치적 단계여야 함을 뜻한다. 이 단계는 공동체로서의 정체성과 기능을 가지고 일정한 정도의 사업을 위탁받아 성과를 냄으로써 사업과 프로그램 운영의 역량을 검증받을 수 있는 단계이다. 따라서 이런 정도의 공동체는 행정이 일정한 정도의 행정사무를 위임할 수 있을 정도의 역량을 갖추게 된다. 공동체로서의 기능과 운영을 위한 결정기구와 집행기구를 가지고 있는 일정한 정도의 회비를 바탕으로 재정력을 확보하고 있는 것이다. 여기서는 행정권한의 일부위임이 일어날 수 있기 때문에 주민참여의 7단계인 권한 위임과 연결된다.

마지막으로 주민참여의 8단계인 주민통제는 행정에 대한 주민참여의 수준이 행정통제를 할 수 있을 정도의 역량을 가진 것을 의미하고 이는 공동체의 발달단계로 준단체자치적 역량을 가지고 있어야 할 것이다. 즉 공동체가 스스로의 대의기구와 집행기구를 가지고 재원을 확보하여 사업과 프로그램을 기획하며 필요에 따라서는 시설을 설치하고 운영하기까지 하는 것이다. 이 정도의 주민참여 역량을 가진 공동체는 지방행정을 통제할 수 있다. 이처럼 준단체자치적 단계는 대의기능까지 일부 주민자치영역에 포함시켜, 직접민주주의를 실현하는 단계이다. 이는 기존의 지방의회를 통한 간접참여의 수준에서 벗어나 주민총회를 개최하고, 여기서 의결된 사항을 행정에 반영하는 영향력을 행사하는 단계로 궁극적으로 참여민주주의하에서 공동체가 지향하고 있는 단계라고 할 수 있다. 따라서 행정에 대한 실질적인 통제가 이루어지는 8단계의 주민참여와 연결된다.

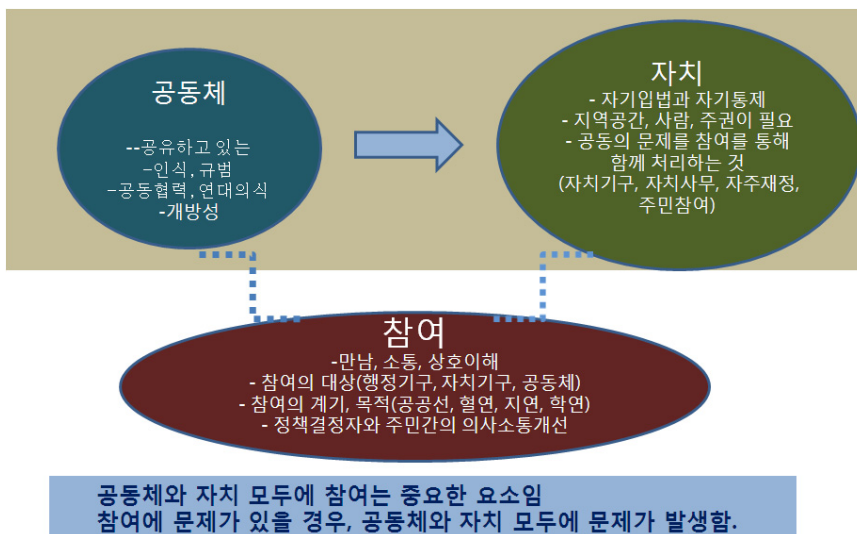
〈표 2-4〉 주민참여와 공동체 발달의 단계

참여의 8단계	내용	공동체발달의 4단계
8단계	주민통제	준단체자치적 단계
7단계	권한위임	준주민자치적 단계
6단계	협동관계	공동체성구비 단계
5단계	회유	네트워크형성(참여활성화) 단계
4단계	상담	
3단계	정보제공	
2단계	치유	비참여
1단계	조작	

제3절 마을공동체와 주민자치의 관계

1. 공동체와 자치, 참여와의 관계

공동체는 공유하고 있는 인식과 규범을 바탕으로 호혜성을 가지고 공동협력을 하는 모임이고, 자치는 자기통치의 일환으로 공동문제를 참여기구와 제도를 통해 함께 처리하는 것을 의미한다. 자치에는 자치기구, 자치사무, 자주재정, 주민참여가 필요하다. 공동체와 자치 모두에 참여는 중요한 요소이다. 참여에 문제가 있으면 공동체와 자치 모두에 문제가 발생하기 때문이다.



〈그림 2-1〉 공동체 · 자치 · 참여의 단계

자치는 자기입법과 자기통제를 주된 개념요소로 구성한다. 자치는 일정한 지역공간이 필요하고 사람이 필요하며 무엇보다도 주권이 있어야 자치라고 할 수 있다. 사람과 지역은 있는데 주권이 없는 경우에 이는 식민이라고 한다. 자치를 위해서는 공동의 문제를 참여기구와 제도를 만들어 그 규범에 따라 처리할 수 있어야 한다. 따라서 자치는 인치(人治)가 아니라 법치(法治)라고 할 수 있다. 자치는 행정에 의한 관치(官治)와 대조되는 개념이다. 자치가 잘 이루어지기 위해서는 첫째, 공동체가 활성화되어 있어야 할 것이고, 둘째, 주민참여가 활성화되어 있어야 할 것이다. 그런데 공동체 활성화 역시 주민참여가 활성화되지 않으면 어려운 것이다. 이 점에서 주민참여는 공동체 활성화에도 기여하고 자치에도 이바지하는 핵심요소가 된다. 공동체의 개념에 대해 이미 앞에서 살펴보았는데, 참여에 대해서는 조금 더 살펴볼 필요가 있다. 참여는 만남, 소통을 의미하고 상호이해를 바탕으로 가능하다. 참여의 대상으로는 행정기구나 자치기구, 그리고 공동체를 들 수 있다. 참여의 계기나 목적으로는 공공선(public good)이나 공동의 이해, 혈연, 지연, 학연 등의 다양한 요소를 들 수 있다. 참여는 무엇보다도 정책결정자와 주민간의 의사소통의 개선에 기여하는 것이다. 세 개념 간의 관계를 정리하면 다음과 같다.

- ① 참여(P) -> 자치(A)
- ② 참여(P) -> 공동체(C)
- ③ 참여(P) -> 공동체(C) -> 자치(A)

따라서 참여는 공동체와 자치 모두에 대해서 중요한 독립변수이고, 참여에 문제가 생길 때는 공동체와 자치 모두에 문제가 발생하게 된다. 주민참여는 공동체 형성의 전제조건이다.

2. 지역공동체 형성과 자치모형

지방자치는 지방자치단체가 그 지역공동체 내의 공동관심사를 국가의 간섭 없이 고유업무를 분장하여 스스로의 책임아래 자치와 자율에 의해 처리하는 것이다. 이때 자치는 ‘자기통치(self-government)’를 보다 중시하는데 이는 민주주의 실현의 토대를 확립하게 하고 아래에서 위로의 민주주의의 발전을 통해 국민적 합의가 모아지는 것을 용이하게 할 수 있기 때문이다.

특히 공동체주의가 주민자치를 강조하는 이유는 타 공동체구성원과 공동선에 대해 토론하고 이를 통해 공동목표와 공동선 개념을 정의할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 이런 의미에서 자치제도가 주민들의 협의를 통해 자기통치를 지향함으로써 자유롭고 독립적인 지방공동체를 형성할 수 있도록 도와주며, 주민자치를 위해 지방의회와 지방자치단체장의 선거권, 주민투표, 주민발안, 주민소환 등에 권리를 부여함으로써 지역공동체의 의사결정방식에 직접적으로 주민

이 참여할 수 있는 기회를 넓혀주게 된다.

구체적으로 지역공동체 형성과 자치와의 관계를 살펴보면 다음과 같다.

〈표 2-5〉 학자들의 공동체의식 정의 및 구성요소 : 지역공동체 형성과 자치모형

구분	관리주의 모형 (managerial model)	파트너십 모형 (partnership model)	주민협치 모형 (citizen governance model)
초점	서비스전달체계의 중요성	민관공동생산을 위한 주민참여	주민에게 동네문제 해결을 위한 실질적 영향력 행사권한 부여
주민의 역할	고객으로서의 시민	공동생산자, 동반자	협치자로서의 시민
행정의 역할	공급자	공동생산자, 동반자	촉매자, 촉진자
주민자치센터 기능	문화여가 및 편의	민관협력 네트워크 구축, 지역복지	주민자치
동네의 중요성	복지서비스 혜택의 장, 공동소비와 여가향유	대의민주주의 실천의 장, 공동체 의식함양	참여민주주의 실천의 장, 자치공동체 의식함양
사례	한국의 주민자치센터, 일본의 공민관, 서양의 커뮤니티센터	일본의 마치즈쿠리운동, 영국의 이슬링턴구의 동네포럼	스위스 준직접민주제(주민총회 및 주민투표제)

자치의 모형은 관리주의 모형, 파트너십 모형 그리고 주민협치 모형으로 구분할 수 있고, 공동체의 활성화 정도에 따라 파트너십 모형과 주민협치 모형으로 구분할 수 있다. 파트너십 모형은 공동체성구비 단계에 해당하고 주민협치 모형은 준주민자치적 단계 혹은 준단체자치적 단계에 해당하는 것이라고 할 수 있다.

지금까지 행정은 관리주의 모형으로 정부가 수행하는 행정서비스 전달체계의 효율성을 높이기 위해 지역주민들을 고객으로 간주하고, 이들이 원하는 방식으로 주민자치센터의 프로그램이나 공동체 관련시설들을 제공하는 방식으로 수행했다고 할 수 있다. 이 모형에서 지방정부가 마련한 주민자치센터는 주민들의 문화여가와 편의를 제공하며, 주민들은 단지 이렇게 제공된 시설이나 서비스를 향유하는 것에 만족하게 된다. 동네의 의미는 주민자치센터 시설의 이용을 통해 제공되는 복지서비스를 공동으로 소비하고 향유하는 장이 된다. 이 모형은 행정의 일방적 유도와 주민들의 피동적 동원으로 인해 실질적인 공동체 형성과 거리가 멀었다.

파트너십 모형은 민관공동생산을 위한 주민참여를 인정하며, 행정은 공동생산자 및 동반자로서의 역할을 하게 된다. 주민을 행정의 파트너(partner)로 인식하는 것이다. 이 모형에서 동네는 대의민주주의 실천의 장으로서 역할을 하고, 주민자치센터는 민관협력 네트워크를 구축하여 지역사회복지를 구현하는 기구로 활용된다.

반면, 주민협치 모형은 지역주민들이 지역문제에 대한 실질적인 권한을 행사하는 협치자(governor)의 역할을 담당하고, 행정은 동네 주민들이 자신들의 문제에 보다 많은 관심을 가지도록 유도 또는 지원하는 촉매자의 역할을 수행하는 경우이다. 주민자치센터는 지역주민들이

자신들의 문제를 해결하기 위한 정책결정이나 집행에 실질적인 영향력을 행사하기 위한 주민 자치기구로 활용된다.

이 모형에서 동네는 주민들의 소속감, 연대감, 정체의식을 형성하고 유지하는 차원뿐만 아니라 공유된 관심사를 다른 행정체계와 협상할 수 있는 기반을 제공한다. 이 모형은 지역공동체의 복원에서 가장 발달한 형태로 지역주민들에 의한 완전한 자치를 전제로 하고 있다. 물론 현대사회에서 일반 행정체계로서 지방정부나 국가, 그리고 세계적 기구들의 역할을 완전히 무시할 수는 없다. 그러나 주민자치에 기초한 지역공동체는 이런 외적 기구나 제도들의 규정하에서도 상대적으로 강한 자율성을 가질 수 있다고 할 수 있다.

주민자치는 단순한 주민참여가 아니라 주민을 주체로 경영하는 정치·경제·사회 생활의 재조직을 의미한다. 결국 공동체운동을 비롯해 지역정치의 궁극적 목표는 주민자치를 통해서만 실현될 수 있다.

우리나라에서도 최근 다양한 유형의 공동체를 지향하는 현장운동들이 전개되고 있다. 아파트 공동체운동, 문화공동체운동, 생태공동체운동, 정치공동체운동, 경제공동체운동 등 다양한 공동체운동들이 여러 지역에서 이루어지고 있는 것이다. 이 운동들은 지역사회의 공유된 가치나 이해관계를 실현하면서 지역사회 규범과 자치, 공동의 삶의 질 향상 등을 추구하고 있다는 점에서 공동체 운동의 발전가능성을 보여주고 있다.

특히 개개의 주민운동은 개개인의 이해관계에서 출발하지만, 운동과정에서 이해관계를 뛰어넘는 연대의식이 형성되면, 나의 문제를 ‘우리의 문제’로 인식하게 만든다. 즉 공동의 목표를 해결하기 위한 공동결사체라는 인식을 만들어내는 것이다. 이것이 가능해지면 주민운동은 공동체운동으로 전환될 수 있다.

마을공동체가 활성화되면 주민자치가 제대로 이루어질 수 있다. 마을공동체가 복원되어 있지 않은 상태에서 주민자치를 하려고 하면, 주민자치가 형해화될 위험성이 있다. 즉 인위적인 주민자치는 관변적인 단체들이 주로 참여하게 되고, 시군의 행정이 예산을 지원해야만 존립하는 주민자치가 되기 쉽다. 즉 주민들의 자발적이고 자생적인 주민자치가 이루어지기 어렵다.

또한 비참여나 형식적 참여를 하고 있는 상태에서 마을공동체는 실질적으로 작동하기 어렵다. 비참여란 계도단계(manipulation), 교정단계(therapy)를 의미하고, 형식적 참여란 정보제공 단계(informing), 의견수렴단계(consultation), 유화단계(placation)를 뜻한다. 실질적 참여를 의미하는 단계가 되면, 마을공동체도 아주 활성화되고, 주민자치도 실질적으로 이루어질 수 있을 것이다. 즉 실질적 참여에서는 동반자적이거나 충분히 위임된 권한을 가지고 있으며, 행정에 대한 자치적 통제의 단계까지 이를 수 있는 것이다.

다시 말해, 주민자치가 제대로 이루어지기 위해서는 참여의 수준이 실질적 참여의 수준이 되어야 할 것이고, 마을공동체가 제대로 운영되어야 할 것이다. 주민의 개별적인 참여만으로는 주민자치가 제대로 이루어지고 있다고 하기 어렵다. 주민들의 개별적인 참여에 더하여 주민들이 마을공동체에 참여하여야 할 것이다. 그리고 마을공동체는 개념으로만 존재하는 것이 아니라, 실질적인 공동체로서의 기능과 역할을 수행할 때, 주민자치가 이루어지는 것이다. 여기에는 마을공동체의 성공적인 요소가 구비되어야 할 것이다.

성공적인 마을공동체는 다양한 기능을 수행한다. 성공적인 마을공동체는 공동체의 운영을 위하여 조직이 존재하고, 자원을 확보하며, 이를 통해 시설이나 서비스를 공급하게 된다. 그리고 공동체 구성원의 만족도를 높이고, 삶의 질을 높이게 된다. 성공적인 마을공동체는 구성원들 간에 민주적 의사결정을 수행하게 된다. 즉 구성원들이 대부분 참여하여 의사결정과정에서 참여하고, 이들의 의사를 존중하면서 결정이 이루어진다.

또한 성공적인 마을공동체는 헌신된 리더의 존재가 필요하다. 공공의 필요와 공공의 이익을 위하여 자신의 시간과 노력, 전문성과 열정을 투입하는 리더가 있어야 하고, 이 리더는 구성원들의 입장과 이해관계를 조정하고 조율하여 공동체 전체의 입장에서 생각하고 판단할 수 있도록 구성원들의 참여를 이끌어낼 수 있어야 한다.

마지막으로 성공적인 마을 공동체는 자신의 마을공동체 외부의 공동체나 조직, 혹은 시군구와의 개방적 네트워크를 형성하고, 이들과 협력적 관계를 가질 수 있어야 한다.

제3장 마을공동체 성공사례의 주민참여 단계분석

제1절 분석의 기준

제2절 서울의 마을공동체 성공사례

제3절 부산의 마을공동체 성공사례

제4절 해외의 마을공동체 성공사례

제 3 장

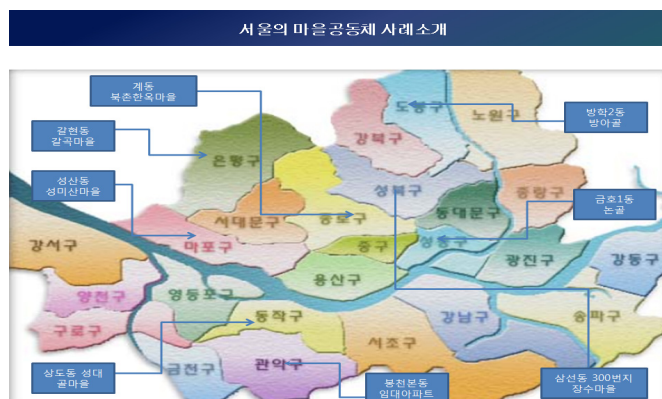
마을공동체 성공사례의 주민참여 단계분석

제1절 분석의 기준

앞에서 살펴보았듯이 이하에서는 실제 마을공동체 사례를 지역별, 발전단계별, 공동체구성 요소별로 살펴보고자 한다.

1. 지역별 공동체 사례

우선 서울의 마을공동체 사례로 ① 은평구 갈현동 갈곡마을, ② 동작구 상도동 성대골, ③ 도봉구 방학2동 방아골, ④ 관악구 봉천본동 임대아파트, ⑤ 종로구 가회동 북촌한옥마을, ⑥ 성북구 삼선동 장수마을, ⑦ 성동구 금호1동 논골, ⑧ 마포구 성산동 성미산마을을 살펴보았다.



〈그림 3-1〉 서울의 마을공동체 사례소개

다음으로 부산의 마을공동체 사례로 사하구 감천동 감천문화마을과 연제구 연산동 물만골마을을 살펴보았다.

부산의 마을공동체 사례소개



〈그림 3-2〉 부산의 마을공동체 사례소개

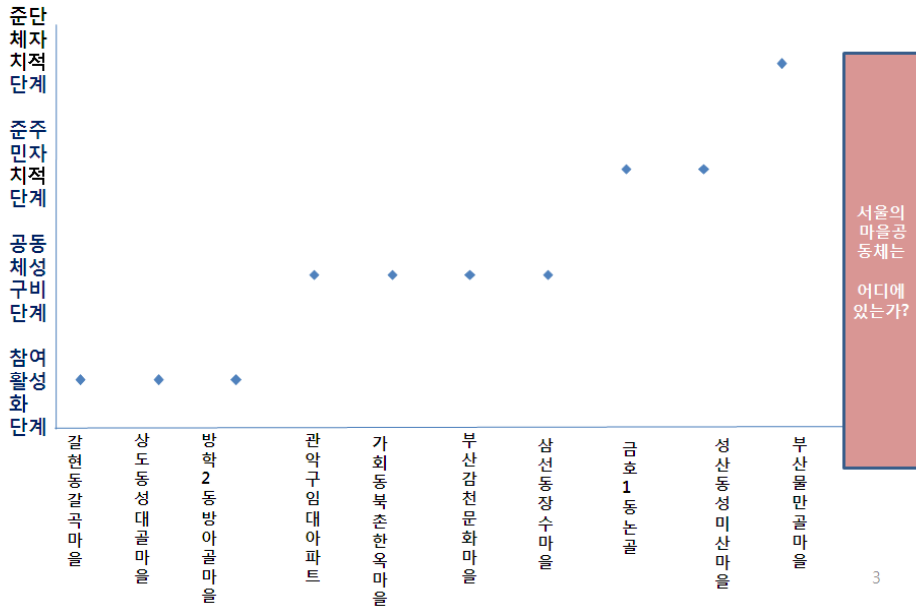
2. 발전단계별 사례

지금까지 주민참여형 마을공동체 사업은 초기에는 주로 대단위 아파트 단지나 상업지역에서 경제적인 가치 상승을 기대하는 마을만들기 사업으로 추진되었다가 그 후에는 주택가의 작은 공간을 활용한 소공원 만들기나 구성원들이 자율적으로 참여할 수 있는 시스템을 갖춘 사업으로 추진됨으로써 주민참여도 면에서 성공적인 모습으로 발전하고 있다고 할 수 있다.

이 연구에서는 이런 변화 속에서 주민이 주축이 되어 진행된 마을만들기 사례를 공동체 형성 단계별로 구분하고 이를 통해 주민자치실현의 정책적 방안을 제시하고자 한다.

우선 앞서서도 제시하였듯이, 성공적인 마을 공동체는 공동체의 운영을 위해 조직이 존재하고, 자원을 확보하며, 이를 통해 시설이나 서비스를 공급하게 된다. 또한 민주적인 의사결정과정이 있으며, 구성원들에게 헌신하는 리더가 필요하다. 이 조건에 따라 위의 사례를 구체적으로 좌표와 표로 정리하면 다음과 같다.

마을공동체의 발달단계별 분석



〈그림 3-3〉 마을공동체의 발달단계별 분석

〈표 3-1〉 마을공동체의 발달단계별 분석

공동체 발달의 단계	마을사례	기준
참여활성화, 네트워크 형성 단계	은평구 갈현동 갈곡마을 동작구 상도동 성대골마을 도봉구 방학2동 방아골마을	공동체에 대한 애착
공동체성구비 단계	관악구 봉천본동 임대아파트마을 종로구 가회동 북촌한옥마을 성북구 삼선동 장수마을 부산사하구 감천동 감천문화마을	유대감, 호혜성, 응집력
주민자치적 단계	성동구 금호1동 논골 마포구 성산동 성미산마을	운영체, 자원, 서비스 공급
준단체자치적 단계	부산 연제구 연산동 물만골마을	준대의성, 시설공급

1) 참여활성화 단계

아래 사례 중 참여활성화 단계의 마을공동체는 갈곡마을, 성대골마을, 방아골마을을 들 수 있다. 이 단계에서는 공동체 추진주체의 적극성에 따라 사업성패가 좌우될 수 있다. 또한 주민 참여프로그램이 이 사업의 지속성에 큰 의미를 부여한다.

마을공동체가 형성되기 위해서는 주변 환경 개선이나 육아, 소통과 같은 공통의 목적을 명확하게 인식하고, 사업수요도 정확히 인식해야만 마을주민들의 참여가 담보될 수 있다.

또한 이들 네트워크를 묶을 수 있는 추진주체가 촉매자로서의 역할을 해야 하고, 다양한 주민들의 의견을 수렴할 수 있는 환경을 조성해야 한다. 참여활성화 단계에서의 마을공동체를 공동체의 목적, 조직, 자원, 리더십, 민주성요소로 분석하면 다음 표와 같다. 참여활성화 단계는 주민들의 공동체에 대한 감성적 결합 또는 연계로 소속감이 중요하기 때문에 공동체의 목적이 무엇보다도 중요하다.

갈곡마을은 버려진 공터를 모두가 어울릴 수 있는 마당으로 만들겠다는 목적이 중요했고, 성대골마을은 어린이 도서관을 설립하겠다는 취지에 주민들이 결합할 수 있었다. 방학2동의 방아골마을은 일회적인 마을축제보다 일상적인 골목문화를 만들어 지속해서 공동체와 연계하겠다는 목적을 중심으로 공동체가 형성될 수 있었다.

〈표 3-2〉 참여활성화 단계에서의 마을공동체 요소 분석

사례명	공동체의 목적	조직	자원	리더십	민주성요소
갈현동 갈곡	버려진 공터를 모두가 어울릴 수 있는 마당으로	내적 자원 : 열린사회 시민연합 은평시민회 외적 자원 : 갈곡리 주민모임준비위원회	동주민센터의 지원과 녹색가게의 운영수익	시민단체 갈현1동 주민자치위원회	지역에 사는 주부들이 문제의식을 가지고 스스로 참여
상도동 성대골	성대골어린이 도서관 설립	희망나눔 동작네트워크 설립 마을카페 “사이시옷” (2010.12) 성대골 별난목공소 (2011.3)	지역주민의 모금, 일일호프 티켓 등의 주민참여, 지역주민 200여명이 월 5,000~20,000원 회비 납부로 운영	희망동작네트워크	지역주민들과 지역풀뿌리단체의 협동
방학2동 방아골	일회적인 마을축제에서 일상적인 골목문화제로	주민조직화를 통한 문화복지사업 : 문화마을, 동북시민학교(도봉시민회, 덕성여대와 네트워크 사업), 놀이터와 자전거를 활용한 마을지도만들기 ‘터전’	도봉구 내 시민사회복지단체들의 네트워크 구축활동을 통해 지역사회 생태복지공동체를 위한 토대마련(2007~2009년 사회복지공동모금회 지원)	방학2동 복지관 ‘문화마을’청년회	지역주민들과 복지관의 협력

2) 공동체성구비 단계

아래 사례중 공동체성구비 단계의 마을공동체는 관악구 임대아파트마을, 종로구 북촌한옥마을, 장수마을, 부산 감천마을을 들 수 있다. 이 단계에서는 참여한 모든 추진주체들의 적극적인 참여가 눈에 띈다. 사업인식단계부터 주민들이 참여하고, 지원주체들도 주민조직구성을 위한

매우 중요한 역할을 하였다. 또한 장소성이라는 점이 강조되면서 이 장소를 통해 주민이 실질적으로 참여할 수 있는 프로그램이 다양하게 마련되었고, 이를 지속할 수 있는 주민조직이 확대되면서 발전하였다. 공동체성구비 단계에서의 마을 공동체를 공동체의 목적, 조직, 자원, 리더십, 민주성요소로 분석하면 다음 표와 같다.

공동체성구비 단계는 주민들의 거주기간이 장기간이 되고, 이동이 빈번하지 않은 구성원들이 동일공간에 거주함으로써 공동체성을 가지게 되는 단계이다. 주민들은 자신의 공동체에 자부심을 느끼고 이 공동체가 지속적으로 보전되기를 원한다. 관악구 임대아파트마을은 기존의 빈민운동에서 형성된 유대감과 호혜성을 기반으로 공동체 보전운동을 하게 된 사례이고, 북촌한옥마을이나 부산 감천마을, 장수마을도 기존 주거공간의 장기간 거주로 인해 형성된 거주민들의 공동체에 대한 자부심과 긍지가 현재의 거주공동체를 지속하고자 하는 한옥만들기와 결부되어 공동체성구비 단계까지 나아가게 된 사례이다.

〈표 3-3〉 공동체성구비 단계에서의 마을공동체 요소분석

사례명	공동체의 목적	조직	자원	리더십	민주성요소
관악구 임대아파트	희망을 나누며 하나되는 우리동네	관악주민연대 임차인대표회 꿈마을도서관	시민단체의 후원 및 공부방 사업 등에 대한 주민 각출	관악주민연대	시민단체빈민운동과 의 연합
종로구 북촌 한옥마을	한옥지킴과 생존권	한옥마을지킴이 연대 북촌문화포럼	정부지원 및 시민단체의 후원, 주민각출	(사)종로북촌가꾸기 회가 정부와 함께 파트너십을 형성	정부와 시민단체의 연합
삼선동 장수마을	지속적인 주거	동네목수 나눔과 미래 주거권운동네트워크	행안부의 마을기업공모당선으 로 초기 사업 5000만원으로 시작	동네목수와 주거운동 활동가모임의 연합	지역주민 참여형 대안개발계획
부산 감천마을	주민의 직접 참여로 예술과 이야기가 있는 마을	감천문화마을운영협 의회	국비, 시비, 구비로 총 136억 1225만원이 투입	마을운영협의회와 지역원주민예술가	다양한 공모사업의 직접참여

3) 준주민자치적 단계

아래 사례 중 준주민자치적 단계의 마을공동체는 성동구 금호동 논골과 마포구 성미산마을을 들 수 있다. 이 단계는 공동체성이 안정적으로 유지되고, 호혜적인 지역경제를 토대로, 자급생산, 자급소비의 단계로 나아가는 것이다. 행정의 서비스 공급기능을 마을이 대신하게 되면서, 마을구성원들의 만족도가 높아지고, 참여에 대한 안정적인 기반이 마련되었다. 전 구성원들의 참여가 다양한 사업에서 이루어지고 마을공통의 사업으로 확대되면서, 주민들은 지역의 가치를 재발견하고 이를 다른 지역에까지 확산하여 외부와도 관계망을 구축하였다. 여기서 주목할

것은 사업을 위한 재원확보를 자생적으로 시도하였다는 점이다. 주민자치의 관점은 재정적 자립에 있다고 보인다. 준주민자치적 단계에서의 마을 공동체를 공동체의 목적, 조직, 재원, 리더십, 민주성요소로 분석하면 다음 표와 같다. 성동구 논골이나 마포구 성미산마을은 기존의 연대감, 호혜성과 같은 공동체의 감성적인 기반 위에 자신들의 재원을 자발적으로 투자하여 행정의 서비스공급기능까지 함으로써 준주민자치적 단계에 이르렀음을 알 수 있다.

〈표 3-4〉 준주민자치적 단계에서의 마을공동체 요소 분석

사례명	공동체의 목적	조직	재원	리더십	민주성요소
성동구 논골	함께 사는 공동체	성동주민회	논골신탁을 통한 지속적인 출자사업	성동주민회의 강력한 주민지도자와 외부활동가의 리더십	철거운동 때부터 함께 한 강력한 공동체기반으로 준주민자치적 단계
마포구 성미산마을	행복한 지역공동체 호혜적인 지역경제	(사)사람과 마을 마포두레소비자생활 협동조합	출자/사업수익(두레 생협, 되살림가게, 동네부엌 등)	각종 공동체사업의 마을활동가들(되살림 가게, 성미산학교, 성미산마을극장, 동네두레)	다양한 가족중심의 커뮤니티로 준주민자치적 단계

4) 준단체자치적 단계

준단체자치적 단계는 주민이 직접 민주주의를 실현하는 제도를 마련하면서 공공성을 가진 의제를 주민이 스스로 결정하고, 집행할 수 있는 역량과 권한을 가지게 된 단계이다. 물만골공동체는 매월 25일에 주민총회가 개최되며, 27명으로 구성된 대의원회의와 함께 6명으로 구성된 운영위원회가 수시로 열린다. 우리가 마을 공동체를 통해 지향하고자 하는 자치 이념도 바로 이런 권한과 역량, 재원을 마을 스스로 생성하고 발전시켜야 한다. 이 단계는 지역이 가지고 있는 내적자원의 활용을 극대화한다. 물만골마을 공동체를 공동체의 목적, 조직, 재원, 리더십, 민주성요소로 분석하면 다음 표와 같다.

〈표 3-5〉 준단체자치적 단계에서의 마을공동체 요소 분석

사례명	공동체의 목적	조직	재원	리더십	민주성요소
물만골 공동체 사례	도시생태마을 만들기	재개발반대를 위한 물만골 공동체출범 (99년2월)	출자/사업수익 (음식쓰레기 자원화사업, 자원재활용사업수익)	마을주민이 모두 참여하는 물만골공동체 주민총회	매월 25일에 주민총회를 개최하고, 자치조직이 활발하게 활동하여 준 단체자치적 모습을 보임

제2절 서울의 마을공동체 성공사례

이제부터 서울의 9개 마을공동체 사례를 구체적으로 살펴보고자 한다.

우선 공동체 발달단계별로 살펴보면 크게 3가지로 나눌 수 있다. 첫째, 참여활성화 단계에서는 은평구 갈현동 갈곡마을 사례와 동작구 상도동 성대골마을 사례, 그리고 도봉구 방학2동 방아골마을 사례를 살펴본다.

둘째, 공동체성구비 단계에서는 관악구 봉천동 임대아파트 사례와 종로구 가회동 북촌한옥마을 사례, 그리고 성북구 삼선동 장수마을 사례를 살펴본다.

셋째, 주민자치적 단계에서는 성동구 금호1동 논골 사례와 마포구 성산동 성미산마을 사례를 살펴본다.

1. 은평구 갈현동 갈곡마을

1) 놀이터 공원화 사업의 의미와 배경

마을만들기에 대한 사회적 관심이 높아지면서 다양한 사례들을 재조명하려는 노력이 일어나고 있다. 특히 주민참여를 통한 마을만들기 사례는 지방자치에서 주민과 행정의 역할을 살펴볼 수 있는 중요한 의미가 있다. 이는 기존의 조작된 주민참여, 급조된 주민협의체를 벗어나, 다양한 의사소통적 구조를 만들어 진정한 주민의 참여와 관심으로 마을공동체를 만들 수 있는 기회이기 때문이다. 이런 점에서 서울 은평구 갈현동 갈곡마을 놀이터 사업은 시사하는 바가 크다. 특히 갈현동 사례는 주민들 스스로의 힘으로 놀이터를 가꾸어, 마을잔치를 비롯한 문화·체육행사가 열리는 주민 화합의 공간으로 만들었으며, 현재 동네축제와 도시텃밭 등 다양한 사업들로 확장을 시도하고 있다.

이곳 역시 2000년에만 해도 악취 내뿜는 쓰레기와 유리병 조각이 예사로 널려 있던 ‘버려진’ 공터에 불과했다. 부모들은 놀이터에 아이들을 내보낼 수가 없었다. 하지만 현재 이곳은 마을축제를 여는 등 지역 놀이터와 공원으로 자리매김을 하였고, “모두가 어울릴 수 있는 마당”으로 변신해 마을 주민들로 하여금 ‘우리는 하나’라는 의식을 갖게 하였다.

2) 도시 공원사업 전개 과정

① 열린사회 시민연합

열린사회 시민연합(openc.or.kr)은 1987년 6·10 민주화 운동을 이끌었던 서울 민주통일 민중운동연합과 민주쟁취 국민운동 서울시본부가 모태가 되어 1998년에 창립됐다. ‘사람을 존중하는 희망 공동체’란 슬로건을 내걸고 있는 이 단체는 ‘시민 없는 시민운동’을 넘어서 시민 개개인이 자신이 살고 있는 작은 공간에서 피부에 와닿는 실질적 참여를 꾀하도록 하는 데 주력하고 있다.

현재 서울에 북부시민회·송파시민회 등 9개 지부가 활동하고 있고, 각 지부는 지역 실정에 맞는 독자적 공동체 운동을 하고 있다. 이 단체 최홍재 기획국장은 “저소득층이 많은 지부는 방과후학교 운영이나 무료 집수리 사업을 하고, 도림천·중랑천 등 한강의 샹그라리를 끼고 있는 지부는 하천 살리기 운동을 하는 식”이라 말한다.

9개 지부 중 하나인 은평시민회가 갈곡리 주민과 함께, 갈곡리 놀이터가꾸기 운동을 주도하였다. 은평시민회는 2000년부터 오랫동안 재활용 적환장으로 방치되어 있던 이곳을 공원다운 모습으로 가꾸고, 주민과 아이들이 함께 쉴 수 있는 쉼터로 만드는 활동을 전개해 왔다.

② 구체적인 추진단계

열린사회 시민연합 은평지부는 지역 주민들과 함께 ‘갈곡리 주민모임’을 만들고 2000년 5월에 ‘갈곡리 주민모임 준비위원회’를 만들고 결성식을 가졌다.

이후, 열린사회 시민연합 은평지부와 주민모임은 하나가 되어 갈곡리 공원의 상황을 홍보하고, 적환장 이전을 위한 주민서명운동, 구청장 면담, 동장 면담, 홍보판 설치, 정례 회의 등의 활동을 전개하였다.

애초 구청민원에 매달리던 엄마들도 “우리 힘으로 해보자”며 서명운동을 통해 적환장을 없앴고, 구청의 놀이터 개조작업에 직접 참여했다.

2001년 7월 1일자로 적환장 문제가 해결되면서 갈곡리 공원은 제 모습을 찾을 수 있게 되었으며, 주민의 쾌적한 쉼터로서의 역할을 새롭게 시작하게 되었다.

이후 주민들과 함께 놀이터의 타일 벽화 그리기, 영화제, 작은 문화제, 마을신문 제작, 아동 및 주부 교육 프로그램 등을 진행하여 자기 마을을 스스로 가꾸고 보살피면서 마을의 공동체 의식과 참여 의식을 높여 나가고 있다.

③ 현재의 모습



〈그림 3-4〉 주민과 함께 한 갈곡리 놀이터 벽화만들기



〈그림 3-5〉 갈곡리 놀이터 마을영화상연제

갈현동 주민들은 마을축제 · 영화제 · 역사유적기행 · 마을신문 만들기 · 주부 교육프로그램 등을 은평시민회와 함께 지속적으로 진행하고 있다.

주민 자치모임에서 일정한 성과를 거두면서 청소년 자원봉사활동에도 뛰어 들었다. 아동 방

과후 사업으로 ‘열린 학교’를 시작했고, 이곳에서 성장한 학생들이 청소년이 되면서 청소년 자원봉사단체인 ‘더불어 아름다운 사람들(더아사)’을 만들었다.

현재 갈현1동 주민자치위원회는 ‘갈현1동 녹색가게’를 운영하고 있다. 이는 의류·신발·가방·소형가전제품, 책 등 각 가정에서 쓰지 않는 물품을 주민들로부터 기부받아 판매하고 교환하는 것인데, 녹색가게의 수익금 전액은 저소득가정에 생활비 지원, 교복 사주기, 김장 나누기 등 이웃돕기에 쓰인다. 현재, 녹색가게는 23명의 자원봉사자가 운영하고 있으며, 갈현1동 주민자치센터 1층에 있다.

기존의 주민자치위원회가 관주도의 형식상 참여 역할에 지나지 않았다면 은평구의 주민자치위원회는 기존의 마을공동체 사업과 연계하여 수익도 창출하고, 주민들과 함께하는 좀 더 생활 밀착형 사업을 프로그램화하고, 주민자원봉사를 통해 실현한다는 점에서 의미가 있다.

3) 공동체 발달단계 및 요인분석

갈곡마을 사례는 공동체 발달단계에서 참여활성화 단계에 해당한다. 이 사례는 주민들 간에 자신이 사는 주거공간에 대한 애착이 있었고, 이를 공동체가 함께 가꾸어야 한다는 의식이 있었다. 따라서 마을주민들은 공원의 쓰레기 처리문제를 공공 이슈화하여 주민들의 참여가 활성화되었으며, 이 문제를 처리하는 과정에서 주민들이 스스로 문제해결을 위한 의사를 표명하고 지역의 시민단체와 연계해 자치단체에 해결책을 제시한 것이다.

갈곡마을 사례는 우선 버려진 공터를 모두가 어울릴 수 있는 마당으로 만들겠다는 공동체의 목적의식이 명확하였고, 열린사회 시민연합이라는 시민단체의 도움으로 주민모임준비위원회를 설립할 수 있었다. 이 주민모임은 동주민센터의 지원하에 놀이터 개선사업을 성공적으로 수행하였으며, 이를 토대로 녹색가게와 같은 주민자치사업으로까지 확장할 수 있었다. 하지만, 갈곡마을 사례가 성공할 수 있었던 중요한 요인은 무엇보다 지역에 사는 주부들이 문제의식을 가지고 스스로 문제를 해결하겠다고 참여했기 때문이다.

2. 상도동 성대골마을

1) 마을의 연혁

성대골마을은 동작구 상도 3동과 4동의 경계에 위치한 성대골어린이도서관을 중심으로 구성된 마을공동체이다.

국사봉을 중심으로 오르막길이 많은 상도 3동과 4동 일대에는 아파트가 없고 저층의 빌라들이 모여 있다. 빌라는 아파트에 비해 세입자들이 많을 수밖에 없고, 상도 3동은 초등학교도 없다 보니 이사도 잦은 편이다. 경제적으로 넉넉하지 않기 때문에 오히려 같이 하면 해결되는 문제들이 하나둘 모이게 마련이고, 공동체는 그 해결책이 되었던 것이다.

2) 성대골 어린이도서관의 설립

성대골 어린이도서관은 처음 희망동네(희망동작네트워크)라는 풀뿌리단체에서 작은도서관만들기 운동을 시작하면서 비롯됐다. 희망동네가 도서관의 필요성을 알리고, 주민의 참여를 이끌어냈지만, 그 이후 전개과정에서는 주민들이 전면으로 나섰다. 지역의 아이들을 위해 어린이도서관이 필요하다면서 직접 모금운동을 하고 장소를 정하며 아이들을 모은 것은 모두 주민이었다.

2010년 10월에 만들어진 성대골 어린이도서관에는 210여 가구가 회원으로 있다. 부모와 아이 모두 이용할 수 있으니 숫자로만 따지면 이보다 몇 배수이고, 자연스레 동네의 책 사랑방이 되었다.



〈그림 3-6〉 성대골 마을도서관

3) 마을 학교로의 도약

성대골마을공동체의 최근 핫 이슈는 ‘마을학교’다. 마을을 배우는 학교가 아니고, 마을의 어린이를 위한 방과후학교이다. 학교를 만드는 일은 주부 15명이 직접 하고 있다. 페인트를 칠하거나 칠판을 마련하거나 책장을 들여 자리를 배치하는 몸 쓰는 일도 모두 이들이 하고 있다. 이들은 마을학교를 위한 출자금을 마련했고, 5명의 명예교사를 찾아 위촉했으며, 50명가량의

아이들 뜻도 모았다. 마을 일이고, 아이들 일이라고 설득해 매달 감당해야 될 비용을 기부금으로 충당하고 있다.

공동체는 큰 돈을 들여 공간을 만들고, 그 안에 주민이 모두 모인다고 만들어지는 것이 아니다. 마을의 문제를 함께 고민해 해결방법을 찾고, 그들 스스로 할 수 있는 범위 내에서 하나하나 해결해가는 과정 자체가 공동체가 회복되어 가는 것임을 성대골마을은 보여주고 있다.

방과후 학교 형태의 마을학교도 그들의 최종 목표는 아니다. 목표로 가기 위해 우선 할 수 있는 행동을 실천으로 옮긴 것이 방과후학교였을 뿐이다. 마을학교는 그들의 꿈이 모인 학교다. 성대골 마을학교는 “관계에 대해 배려하고 인성이 성장하고 어울림을 아는 아이들로 키우는” 학교에 대한 그들의 꿈이 이뤄질 꿈터이다. 우선 오후 1시부터 5시까지 마을에 있는 연극연출가와 숲해설가, 시인 등이 아이들에게 연극과 풍물, 시와 숲, 발도로프¹³⁾를 가르치는 5개의 방과후 과정이 개설된다. 마을주민이 만든 공간에서 마을어른이 교사가 되어 마을아이들을 가르치는 진짜 마을학교가 성대골 마을학교인 셈이다.

4) 공동체 발달단계 및 요인분석

성대골 사례는 공동체 발달단계에서 참여활성화단계에 해당한다. 마을살이를 통해 스스로 경험한 지역문제와 스스로 찾은 해소방안을 통해 공동체가 단단해지는 이 모든 과정은 주민들의 노력 없이 행정의 노력만으로는 불가능한 일이다. 행정은 이들 주민의 민원을 상담해주고, 정보를 제공하는 역할에 그친다. 직접적으로 이런 일들이 가능하게 된 것은 마을을 사랑하는 주민들의 노력 때문이다. 이는 주민들이 자발적으로 모금하고 일일 호프 티켓을 판매하여 재원을 마련하는 등 스스로 문제의식을 가지고 활동했기 때문에 가능했다. 따라서 공동의 문제의식과 지역에 대한 애착심을 가지고 있었던 점이 성공의 주요요인으로 분석된다.

3. 도봉구 방아골마을

1) 위치

방아골마을은 서울시의 북쪽 끝, 서울과 경기도의 경계에 위치하고 있다. 행정적 명칭은 방학2동이지만 사람들은 안방학동, 방아골이라고 부른다. 도봉산 자락아래 위치한 이 마을은 대

13) 자신의 학년에 맞는 교육을 미술 등을 이용하여, 예술적으로 학생들이 흥미를 느낄수 있게 하는 교육

부분 다세대, 다가구주택이다. 방아골의 가장 큰 특징은 60대 이상의 노인들이 많이 살고 있다는 점이다. 노인인구는 도봉구 평균(6%)를 훨씬 웃도는 16.8%의 비율을 차지하고 있는데, 특히 방아골 안에 있는 큰 기와집은 조선시대부터 자리하고 있던 집이다.

방학2동은 도봉산 자락에 위치하여 고도제한 때문에 4층 이하의 다세대, 단독 저층주택에 밀집한 지역으로 몇 년전부터 지자체의 녹색주차마을(그린파킹)사업이 활발히 진행되고 있다. 일반 주거지역인 만큼 주차문제 해결을 위해 걷고 싶은 골목길을 조성하는 담장허물기 사업으로 담을 허물고 주차장을 만들어 놓은 집들이 곳곳에 있다.

2) 일회적인 마을축제에서 일상적인 골목문화제로의 변화

복지관은 다양한 사업을 많이 벌이지만 일회성에 그치기 쉬운 행사로는 행사 후에도 공허함이 남고, 주민들과의 긴밀한 유대감을 조성하기 어려웠다. 따라서 마을축제는 주민들이 1년에 한 번이라도 만나는 장이 되어야 한다는 생각으로 이어졌다. 방아골은 주민들이 마을축제를 처음부터 함께 준비하기 위해, 주민들을 중심으로 ‘마을축제준비위원회’를 만들었고, 주민들과 함께 만든 ‘골목대장터’가 자리잡게 되었다. 그러나 이 행사도 몇회를 거듭하면서 주민모임의 회원들이 참여에 부담을 느끼는 경우가 있었고, 주민들이 진행하는 마을축제도 일 년에 한 번 만나는 것으로는 사람들 관계의 깊이에 한계가 있다는 것을 알게 되었다. 이 때문에 지역주민들이 일상적으로 만나는 마을의 문화에 대해 고민하다가 골목문화제를 만들게 되었다. 골목문화제에서는 자전거 수리를 무료로 해주고, 폐건전지와 꽃씨를 교환하기도 하며 대형장기판을 설치해 여러 명이 함께 장기를 둘 수 있게 했다.

3) 문화마을

동네놀이터에서 시작한 골목문화제를 주도적으로 진행하는 사람들은 ‘문화마을’이라는 동네 청년모임의 회원들이었다.

문화마을은 복지관에서 실습했던 대학생, 동네에서 일하는 청년, 고등학생 등이 복지관의 도움을 받아 만든 주민모임으로 동네에 대한 애착심을 갖기 위해 동네 곳곳의 유적지, 관광지를 둘러보며 기록하고 산책하면서 그 내용을 묶어 자료집을 만들기도 했다.

4) 도깨비방의 생성

방학동의 대표적인 재래시장인 방학동 도깨비시장에 ‘도깨비방’이 만들어졌다.

이 방은 4평 남짓한 공간에 골목에 버려진 목재를 이용해 지역주민과 공공예술가가 함께 디자인한 업사이클(upcycle)방식으로 꾸며졌으며 재활용품에 실용적 가치를 부여하였다. 이곳은 이웃과 만나 담소를 나누면서 차를 마실 수도 있고, 누군가를 기다리면서 책을 읽는 것도 가능해 주민들을 위한 쉼터로서의 역할을 하며, 목공예가 가능한 공방의 모습도 하고 있다.

이처럼 방학2동 마을만들기 사업의 일환으로 추진된 도깨비방은 관계망으로서의 기능을 하고, 주민들이 재능과 자원을 나누며 더불어 살아가는 마을을 지속적으로 가꾸어나가는 새로운 매개자 역할을 해주고 있다.



〈그림 3-7〉 방학동 도깨비시장 도깨비방

5)공동체 발달단계 및 요인분석

방아골 사례는 공동체 발달단계에서 참여활성화단계에 해당한다. 이 사례 역시 장기 거주를 통해 형성된 주민들의 공동체성 의식에 복지관과 같은 행정의 정보제공 및 사업에 대한 인센티

브와 같은 당근책이 더해져 다양한 문화축제를 마련할 수 있었다. 기존의 행정사업이 주민들에 대한 일회성에 그칠 경우 지속적인 공동체 형성에 어려움이 있다는 문제의식에 근거하여, 일상적으로 개최되는 골목문화제를 고안한 것이다. 방아골 사례는 지역주민들이 지역에 대한 애착을 가지고 정기적으로 참여할 수 있는 방안을 마련하는 것이 필요함을 보여준다.

방아골 사례의 특징은 문제의식이 명확하기도 했지만 다양한 주민조직화를 통한 문화복지 사업을 추진할 수 있는 원동력을 구비했다는 점이다. 특히 도봉시민회나 도봉구 내 시민사회복지단체들이 네트워크를 구축해 다양한 활동을 벌였다. 또한 방아골에 살고 있는 문화마을청년회의 역할도 무시할 수 없다. 이런 다양한 조직과 리더십을 가진 단체들의 네트워크 형성이 방아골을 성장하는 공동체로 만들 수 있게 한 요인이다.

4. 관악구 임대아파트마을

1) 지역적 특성과 관악주민연대의 시작

서울시 관악구는 2만여명이 달동네를 이루며 살던 전형적인 빈민지역이다. 1990년대에 대대적인 철거로 인해 지금은 임대아파트가 일반아파트와 함께 지역을 구성하고 있다. 임대아파트는 일반아파트와 평수, 위치, 자치조직의 부분에서 차이가 있다. 또한 일반아파트와 임대아파트 사이에는 바리케이트가 설치되어 쌍방 간의 차량소통이 이루어지지 못하고, 놀이터 사이에는 오갈 수 없는 높은 벽이 경계를 이루고 있다. 임대아파트를 중심으로 한 활동은 이런 차별이 사회적 문제로 확대되는 것을 차단하기 위한 주민들의 움직임에서 시작되었다.

이 지역에서는 1970~1980년대부터 빈민운동이 지속되어 왔으며, 1995년 관악주민연대가 출범한 당시에는 봉천3, 6동과 봉천5, 9동 쪽에서 철거싸움이 한창이었다. 그때 구청장을 민선으로 뽑는 첫 선거를 치르게 되었는데, 구청에서 재개발과 관련된 인허가권을 확보하기 위해 동네주민들은 세입자 지원조직을 만들었다. 그리고 구 단위에서 영향력을 발휘하기 위해 관악지역 활동가들과 당시 조직되었던 세입자 조직들이 함께 모여 관악주민연대를 만들게 되었다.

관악주민연대의 임대아파트에서의 마을만들기는 차별이라는 문제인식에서 출발한다. 임대아파트 주민들에게 부여된 법적인 권한과 자율권이 미약한 상황에서 지역에 대한 주민들의 관심과 참여를 높이는 것은 어려운 일이었다. 주민들은 대부분 생계를 위해 시간을 투자할 수 없었고, 자신들의 존재가 밖으로 드러나는 것을 싫어했다. 관악주민연대는 주민들이 스스로의 문제를 인식하고 자치적 역량을 길러야 한다고 의견을 모으고, 주민들을 직접 만나기 시작했다.

2) 교육문제의 해결

관악주민연대는 주민들의 관심을 유도하기 위한 매개체로 교육문제 해결을 최우선 과제로 삼았다. 우선 부모와 아이가 함께 참여할 수 있는 공간을 마련하기 위해 열린교실과 농촌체험 활동을 진행하였다. 열린교실은 서울대 사범대학과 인근 공부방을 운영하는 민간단체가 미리 준비하여 아이들을 모집하였고, 아이들에게 다양한 교육적 경험을 통해 상상력과 창의력을 제 공하기 위한 단기성 프로젝트를 운영하였다.

3) 아이들에게 꿈을 주는 벽화그리기

임대아파트 단지 벽에는 낙서도 많고 쉽게 더러워진다. 사방이 콘크리트인데다가 벽보와 광고지를 붙인 자국이 갈수록 임대아파트를 흉물스럽게 만든다. 관악주민연대는 이 벽을 바꿔보 기로 하였다. 벽화를 그려서 아이들에게 꿈을 주고 주민들의 마음을 변화시키기 위해서이다. 부모와 아이들이 함께 참여하여 벽화를 그리면, 주민들의 관심이 생긴다는 믿음 때문이다.

4) 우리마을 영화제

임대아파트에는 일회성 프로그램보다 상시적 프로그램이 필요하다. 주민들과의 꾸준한 만남 을 도모하기 위해서이다. 관악주민연대는 우리마을영화제라는 것을 만들어, 관악구 임대아파 트를 매주 1회 순회하면서 특정한 장소에서 영화를 상영하기 시작했다. 영화는 매주 금요일 밤 8시에서 10시까지 동네의 농구장, 배드민턴장, 길거리 등지에서 기존에 상영되지 않은 애니 메이션을 중심으로 진행되었다. 더불어 춤공연, 매직풍선만들기 등으로 아이들의 호기심을 유 도하기도 하였다.

5) 공부방 개소

임대아파트 내 관리사무소 건물에 7~10평 정도의 규모로 공부방을 만들었다. 공부방은 주로 초등학생을 대상으로 하지만 사교육을 할 수 없는 중학생들도 이용할 수 있다. 인근대학교의 자원봉사자들이 아이들을 돌보는데, 매번 사용하는 비용은 자체수익사업으로 충당하거나 주요 프로그램마다 지원프로젝트를 활용하여 해결한다.



〈그림 3-8〉 봉천본동 두산임대아파트 열린공부방

6) 지역사회단체와의 네트워크를 통해 임대아파트 문제에 접근

관악주민연대는 오랫동안 빈민지역을 중심으로 활동해 온 지역의 비영리민간단체들과 연대하여 임대아파트 지원네트워크를 형성하였고, 이 네트워크를 통해 각 임대아파트 단지에 주민 복리시설로서 공부방과 녹색가게를 만들어 임대아파트 문제에 공동으로 대응할 수 있는 구조를 마련하였다.

이는 지난 몇 년 동안 개별적인 활동에만 머물러 있던 지역의 비영리민간단체들이 다시 지역 운동에 관심을 가지고 참여할 수 있는 계기를 제공하였고, 작은 범위에서나마 연대의 틀을 만들었던 것이다. 또한 임대아파트에 거주하는 여성들을 자원봉사자로 조직하여, 이웃을 도울 수 있도록 교육하고 양성하였다.

또한 각 임대아파트 임차인대표들이 그동안의 활동 경험을 통해 임대아파트 문제를 공동으로 해결하려는 의지를 갖게 되었다. 예를 들면 외부의 지원이 있는 경우 이를 어떻게 나눌 것인가에 대해 함께 고민할 수 있게 되었다. 또 각 단지에서 개별적으로 대응하는 것보다 관악구 단위로 조직화되어 있는 것이 매우 큰 힘을 가진다는 사실도 경험하게 되었다.

7) 공동체 발달단계 및 요인분석

관악구 임대아파트마을 사례는 공동체 발달단계 중 공동체성구비 단계에 해당한다. 철거운동을 함께하며, 장기간 거주한 공간에서 형성된 공동체라는 연대의식과 호혜성에 기반하고, 오랫동안 빈민지역을 중심으로 활동해 온 지역의 비영리민간단체들과 연대하게 되면서, 강한 응집력을 마련하게 되었다. 그리고 공동체를 지속하고자 하는 욕구를 다양한 사업과 연계시킴으로써 공동체에 대한 자부심과 긍지를 보전할 수 있었다. 이 사례는 더불어 함께 살고자 하는 공동체의 목적 속에 관악주민연대라는 든든한 지원조직이 있었기 때문에 가능하였다. 관악주민연대는 이후 임대아파트의 임차인 대표회의 조직을 도와 공부방이나 마을영화제와 같은 사업을 주도하게 되는데, 재원은 주로 시민단체의 후원이나 해당사업에 자발적으로 참여한 주민들의 각출로 이루어지게 되었다. 이 사례는 빈민운동을 후원하는 시민단체와 거주지역주민이 구축한 네트워크의 성공 사례로 평가될 수 있다.

5. 종로구 북촌한옥마을

1) 북촌마을 소개

북촌지역은 경복궁과 창덕궁, 종묘 사이에 위치한 지역으로 서울 600년 역사와 함께 한 전통 거주 지역이다. 그러나 1978년에 휘문고, 1989년에 창덕여고가 강남으로 이전하면서 현대사옥과 헌법재판소와 같은 거대한 규모의 건축물이 들어서게 되었고, 대규모의 개발이 점차 확산되기 시작했다.

이런 거대규모의 개발이 북촌 고유의 경관을 심각하게 훼손함에 따라 서울시는 이를 보존하기 위한 한옥보존정책을 시행하였다. 1970년대 최고고도지구 지정을 시작으로 1983년 북촌전역을 제4종 미관지구로 지정하는 등의 규제를 본격화한 것이다.

그러나 이런 경직된 규제방식은 주민들의 극심한 반발을 초래하였다. 주민들은 한옥보존지구 지정의 해제를 위해 ‘가회동 한옥보존지구지정 해제추진위원회’를 결성하는 등 조직적인 반대운동을 펼치며 규제에 크게 반대하였다.

서울시는 이런 주민의 거센 반발로 인해 결국 1991년 이후부터 규제를 완화하게 되었다. 규제완화 이후 한옥을 철거하고 다세대주택, 다가구주택을 건설하려는 움직임이 확산되었다. 이로 인해 다수의 한옥이 철거되고, 1985년 당시 1,500여동에 이르던 북촌의 한옥이 2000년에는 900여동만이 남았고, 그 자리에 수많은 다세대주택이 들어서 북촌고유의 모습이 훼손되었다.

이대로라면 북촌이 사라질 수도 있다는 위기감 때문에 1999년 9월 한옥보전정책에 반대하던 주민들이 결성한 ‘사단법인 종로북촌가꾸기회’가 서울시장과의 토요데이트라는 대화창구를 통해 북촌마을 현안 해결 및 보전대책 수립을 공식요청하면서 북촌지역은 새로운 전기를 맞았다.

이들이 한옥보전을 요구하게 된 이유는 크게 두 가지이다. 첫째, 1500여동에 이르던 한옥이 900여동 남짓으로 감소하였고, 이 자리에 건설된 다세대주택들이 동네의 외관을 흉하게 만들고 환경도 악화시켰기 때문이다. 둘째, 이런 다세대주택 건설이 IMF금융위기와 맞물리면서 주택건설로 인한 개발이익의 기대가 실현되지 않은 가운데, 북촌의 미래와 경제적 가치에 대한 발상의 전환을 자극하였기 때문이다.

하지만 반대의견도 만만치 않았다. 북촌의 한옥이 대부분 낡고 변형되어 보전가치가 없으므로 주민들이 자유롭게 개발할 수 있도록 규제를 전면 해제할 것을 요구한 것이다. 이런 상황에서 한옥지원조치와 한옥의 멸실과 난개발 방지를 위한 최소한의 규제조치를 병행하는 것을 근간으로 한 한옥등록제의 도입과 서울시의 한옥매입을 골자로 한 정책이 수립되었다.



〈그림 3-9〉 북촌한옥마을

2) 북촌가꾸기 사업추진에 대한 주민과 시민단체의 대응

사업초기 극심했던 주민반발 조직은 자체적으로 해산되거나 이합집산하여 2002년 가회동 지역주민이 중심이 되어 ‘한옥마을지킴이연대’라는 주민조직을 결성하게 되었으며, 이 조직이 가회동 일대의 전통한옥마을 경관유지를 위한 감시 및 개선활동을 펼치게 되었다. 이제 사업자체에 대한 반발이기보다 사업 추진의 구체적인 사안에 대한 반발의 형태를 띠게 된 것이다.

그런데 북촌마을만들기 사업이 약 5년간 진행되면서 서울시에 이를 요구하였던 지역주민들 간에도 다양한 갈등양상이 나타나게 되었다. 서로의 이해관계가 상반되었기 때문이다. 예를 들어, 살고 싶은 북촌가꾸기 사업의 일환으로 주차장 정비의 경우 ‘북촌가꾸기회’는 대형공동주차장 건립을 주장한 반면, ‘한옥지킴이 연대’는 소형주차장건립을 주장하는 등 사안별로 대립하게 되었다.

북촌의 사례에서 보면, 지역주민단체는 마을만들기 사업을 발의하고 행정으로 하여금 이를 추진하게 할 수 있지만, 마을만들기를 단순히 거리 조성사업이나 미화사업 이상의 지역공동체 형성과정으로 승화시켜 이를 지속시켜 나가게 하는 것은 시민단체의 사람만들기에 의해서이다. 시민단체는 보존문제 등을 이슈화하여 개인공간에만 집착하던 개개인들을 공유공간에 관심을 갖게 하고 이웃과 더불어 공동의 문제를 해결하는 과정을 학습하고 체험하게 함으로써 진정한 주민이자 책임감 있고 자격 있는 마을 사람들을 양성하려고 한다.

북촌 지역의 문화예술인들로 구성된 북촌문화포럼은 북촌을 한옥민속마을로 바라보는 시각이 주거공동체인 북촌을 저급한 관광상품지로 만들 우려가 있다며, 관찰자 시각에서 벗어나 내부생활자 중심의 일상문화 형성을 통해 마을공동체라는 정체성을 살려나갈 필요가 있음을 지적하였다. 특히 공간문화센터도 서울시의 북촌가꾸기 사업이 외부관광객을 위한 활성화 방향으로 수정되고 있는 경향을 고려해 주민이 북촌문화를 삶 속으로 내부화할 수 있는 프로그램이 우선되어야 한다고 지적하였다.

3) 행정의 역할

등록한옥의 개보수 및 건축비용 지원의 법적 근거를 마련하기 위한 조치로 서울시 건축조례가 2001년 1월 개정되었고, 한옥등록제의 시행에 따른 개보수 지원 절차 및 세부규정을 담은 ‘한옥수선을 위한 자금지원에 관한 규칙’이 2001년 4월 제정되었다. 규칙에는 한옥개보수 기준을 비롯해 등록절차, 보조 또는 융자신청 절차, 한옥심사위원회 운영규칙 등이 포함되었다. 2001년 4월에는 자금지원에 대한 규칙이 공포되었고, 2002년 5월에 독자적인 한옥지원조례가 제정되었다. 이런 근거법의 마련으로 북촌가꾸기는 안정적인 추진이 가능할 수 있었다.

또한 서울시의 한옥매입은 북촌가꾸기를 시작하는 서울시의 의지를 표명한 것이었다. 북촌가꾸기 시행 첫 해에 서울시는 북촌 한옥 7채를 현실거래가 기준으로 매입한 뒤 북촌 문화센터, 한옥게스트 하우스, 박물관 등으로 고쳐 문을 열었다. 이들 공간을 중심으로 북촌사랑방 개최, 한옥문화체험 프로그램 등 시민단체와 주민들의 활발한 활동이 벌어졌다.

북촌주민단체는 주민활동의 주체가 되어 북촌마을잔치, 공연 등을 개최하여 지역주민 및 북

촌을 방문한 관광객들이 북촌을 알고 즐길 수 있도록 도왔다. 북촌문화센터의 이용객과 북촌투어프로그램 이용자, 그리고 개방형 한옥의 방문객은 꾸준히 증가하여, 북촌가꾸기 이후 연간 2-3만명이 북촌을 방문하였다. 우려와 기대 속에서 시작된 북촌가꾸기가 시행과정을 거치면서 상당한 성과와 가능성을 확인하게 되었고, 실제로 잘 고쳐지고 활용되고 있는 한옥사례들이 소개되면서 일반시민들의 관심을 받았다. 또한 효과적으로 진행됨에 따라 주민뿐만 아니라 방문객도 사업을 긍정적으로 평가하고 있으며, 북촌 가꾸기 지원에 대한 사회적인 공감대도 형성되었다.

4) 공동체 발달단계 및 요인분석

북촌마을 사례는 공동체 발달단계 중 공동체성구비 단계에 해당한다. 북촌마을은 오랫동안 거주한 공간에서 형성된 공동체라는 연대의식과 호혜성에 기반하고, 거주공간의 환경변화에 반대하는 주민들의 자발적인 조직이 강한 응집력을 갖게 되면서, 공동체활동을 지속하게 되어 행정과의 협동관계를 가지게 된 것이다.

북촌마을은 한옥을 지키는 것이 거주민의 생존권을 지키는 것이라는 공동체의 목적하에 북촌문화포럼과 같은 전문가 조직의 도움을 받았다. 또한 북촌을 가꾸는 것이 서울관광자원을 살리는 것이라는 정부의 지원 및 각종 시민단체의 후원도 있었기 때문에 지금의 한옥마을이 보전될 수 있었다. 정부와 시민단체의 지원이 기존의 마을을 보전하는 데 중요한 역할을 할 수 있음을 보여주는 사례이다.

6. 성북구 장수마을

1) 장수마을(삼선4구역) 소개

장수마을은 서울 성북구 삼선동 300번지 일대에 자리 잡고 있다. 166채의 낡은 집들이 마치 1970년대로 시간을 되돌려 놓듯한 풍경을 간직한 채 웅기종기 모여있다. 이곳은 2004년 재개발예정구역으로 지정되었지만, 인근에 사적10호 한양도성과 서울시 유형문화재 37호인 삼군부총무당이 있으며 위치도 좁고 경사가 심한데다 지반이 약해 용적률을 많이 확보할 수 없기 때문에 개발업자의 관심에서 벗어나 있다. 마을토지의 약 64%가 국공유지이고 무허가 주택도 많으며 빈집도 군데군데 눈에 띄는 이 지역이 개발구역으로 묶이다 보니 집주인이 수리를 꺼려 동네는 갈수록 퇴화했다.

그러한 장수마을이 지금은 마을공동체 만들기 사업의 모범사례로 꼽히게 되었으며, 일본, 홍콩 등 도시문제 전문가들도 성공비결을 배워가는 마을이 되었다.

주민의 65% 이상이 60살이 넘는 고령인 이 작은 마을이 새롭게 거듭나게 된 배경은 2008년부터 활동한 시민운동가들이 만든 ‘동네 목수’라는 마을기업 때문이다. 동네목수는 도시대안 개발에 열정을 지닌 박학룡대표가 주도하는 일종의 실내건축업체이다. 이 업체는 새로운 고층 아파트를 올리는 뉴타운식 개발 대신 주민들이 참여하여 기존의 있는 집을 고쳐 말끔하게 단장하는 과정에서 공동체의식을 회복하는 일석이조를 노리는 구상을 하였다.

2) 장수마을 마을사업의 실행계획¹⁴⁾

장수마을 마을사업의 목표는 정든 이웃과 함께 계속해서 살 수 있는 마을을 만드는 것이다. 그리고 이를 위한 기본방향은 첫째, 계속 거주할 수 있는 주택정비, 둘째, 사회적 약자를 배려한 주거환경 정비, 셋째, 공동체 활동을 지원하는 주민공동시설 정비라고 할 수 있다.

〈표 3-6〉 장수마을 마을사업의 목표와 기본방향

목표	정든 이웃과 함께 계속해서 살 수 있는 장수마을 만들기
기본방향	계속 거주할 수 있는 주택정비
	사회적 약자를 배려한 주거환경 정비
	공동체 활동을 지원하는 주민공동시설 정비

또한 장수마을의 마을사업 실행원칙은 다음과 같다. 첫째, 주민참여가 전제되었다. 장수마을 대안개발계획은 ‘내가 살고 있는 곳에서 계속해서 살고 싶다’라는 욕구를 충족할 수 있는 방법을 찾고자 하는 것에서 시작되었다. 따라서 주민이 주체가 되어야 하고, 주체인 주민들의 참여를 기본바탕으로 하는 최종적인 목표는 주민협의회가 물리적인 주거환경 정비 및 사회경제적 여건 개선 등 전반을 주도하고 관련 전문가 및 민간단체가 이를 지원하는 것이다.

둘째, 소득 및 일자리 창출이었다. 장수마을은 고령자 비율이 높기 때문에 이런 지역사회 현실을 감안하여 노인 및 여성에게 적합한 일자리를 창출하여 생계 해결에 도움을 주어야 했다.

셋째, 사회적 재정비의 추구였다. 단순히 물리적인 주거환경, 즉 도로를 넓히고 주택을 건축하는 것에 그치지 않고 주민들의 사회, 경제적 여건도 개선하는 종합적인 사회적 재정비를 추구하였다. 물리적인 환경개선이 주민들의 사회경제적 여건개선으로 연결되지 않으면, 지역이

14) 박학룡, 2011, “성북구 장수마을의 주민참여 계획과 진행”, 대한국토·도시계획학회

다시 침체되고 주민들의 삶의 질도 나아지지 않기 때문이다. 이를 기반으로 마을기업인 ‘동네목수’가 출현하게 되었다.

3) 동네목수의 성공

‘동네목수’는 장수마을 핵심문제인 주거환경을 개선하기 위해 주민역량을 활용한 시도였다. 2008년 당시 삼선 3구역에서 10여년간 살고 있던 녹색사회연구소의 목수 박학룡씨와 주거운동 활동가모임인 주거권운동네트워크, 도시연구소, 성북 나눔과 미래, 인권운동사랑방, 한국해비타트 사랑의 집짓기, 성북주거복지센터 등 시민단체들이 삼선4구역 재개발지역에서 원주민들이 계속 잘 살 수 있는 방법이 없을까를 고민한 끝에 탄생한 산물이었다. 동네목수는 행정안전부의 마을기업 공모에 당선되어 초기 사업자금으로 5000만원을 지원받아 2008년 8월부터 본격적으로 사업을 시작하였다. 즉 오래 방치된 빈집을 리모델링하여 세입자가 거주하게 하거나, 마을 공동이용시설로 활용하는 일을 핵심사업으로 추진하고 있다. 한 해에 2~3개의 빈집을 리모델링하고 있으며, 세입자와 집주인이 마을기업¹⁵⁾에 소속되어 실제 집수리에 참여하고 있다.



〈그림 3-10〉 지붕공사를 하고 있는 동네목수

2008년 5월부터 함께 모인 시민단체들은 주말과 저녁시간을 이용해 마을주민들을 대상으로 장수마을 재개발에 대한 설문조사를 하고 주민설명회를 열었다. 시민단체들은 재개발사업의

15) 시급 : 5천원 이상

제도 변화와 사업 전망의 불투명한 상황 등에 대한 상세 정보를 제공했고, 재개발방식을 적용해 실제로 장수마을에 테라스하우스나 다가구하우스를 짓게 된다면 비용이 얼마가 드는지 계산해 주민들에게 제시했다. 장수마을은 급경사지이므로 집짓기도 쉽지 않을 뿐 아니라 용적률도 많이 나오지 않았다. 국공유지인 토지 구입비를 계산에 넣고, 그간의 토지 임대비용도 제하는 등 여러 가지 요건을 감안해 최대 수익률을 산정한 장수마을 재개발안은 비용이 너무 많이 들어 현실성이 없었다. 약 2년간 ‘개발’에 대한 주민 의견을 모아나가는 과정에서 결국 주민들과 시민단체들은 형편에 맞게 고쳐서 사는 것이 가장 현실적이라는 데 의견을 모았다.

장수마을에서 주민들과의 접촉은 주로 골목길 커뮤니티를 중심으로 이루어졌다. 마을내에 주민회, 부녀회 등 공식적인 주민조직이 없고, 골목길에 있는 몇 개의 평상이 주민들의 일상적인 교류와 소통이 이루어지는 커뮤니티 공간역할을 하고 있다. 골목길 커뮤니티들은 각각 길게는 30-40년의 이웃관계에 기초한 연대의식이 있었다. 주민들과의 집단적인 접촉과 소통은 주민 설명회와 워크숍을 통해 진행되었다. 본격적으로 주민조직의 필요성을 인식해 주민조직 결성을 위한 초동모임을 구성한 것은 2009년 1월 14일 2차 주민설명회를 전후한 시기였다. 이때 참석한 주민들은 대안개발의 구체적인 미래상과 실현가능성에 대해 가장 궁금해했다. 주거나 환경개선사업은 어떤 내용이며 실현가능성이 있는지에 대해서도 확신을 달라는 주문을 했다. ‘동네목수’는 참석자들에게 프로젝트의 취지와 주민조직의 필요성에 대해 다시 설명하고, 주거환경개선사업으로 사업방식을 변경할 경우, 재개발사업보다 다양한 정비수법을 도입할 수 있다는 점과 변상금문제를 해결하는데도 유리하다는 점을 설명했다. 동네목수를 중심으로 한 마을공동체 회복은 집수리에 그치지 않는다. 공동체라는 울타리 안에서 주민들이 만족하는 주거환경을 만들기 위해 마을 벼룩시장, 골목디자인(벽화), 텃밭분양, 목공교실 등 다양한 사업을 전개했다. 이를 통해, 평소에는 2~3명이 일하지만 성수기에는 주민 10여명이 함께 일한다. 따라서 주거환경개선과 주민일자리, 소득창출이 동시에 이루어질 수 있는 것이다.

4) 주민에 대한 신뢰에 기반한 주민참여형 대안개발계획

장수마을 사례는 국내외 여러 사례를 검토하고 전문가들의 지원을 받으면서, 현행제도 속에서도 나름대로의 해법을 모색해 나간 것이라고 할 수 있다. 기존 재개발사업의 문제에 대한 대안을 연구하고 상당히 구체적인 구상을 가진 전문가나 공무원도 존재했다. 그러나 막상 문제의식을 가진 도시계획 전문가나 공무원은 오히려 주민과 공공을 연결하는 코디네이터 그룹의 부재를 더욱 안타까워했다. 즉 큰 틀에서의 법과 제도를 바꾸는 일도 중요하지만, 주민들 속에 내재해 있는 마을공간과 공동체에 대한 애정과 아이디어를 끄집어내어 계획에 반영하려는 구

체적인 노력이 필요하였던 것이다.

주민들은 전문가들이 이야기하기 전에 이미 개발의 문제를 정확히 인식하고 있었으며, 전문가들은 가르치거나 알려주는 것이 아니라 주민 스스로 말하게 하는 방식을 취하였다. 즉 전문가들은 주민들이 문제의 해결방안과 계획을 이미 가지고 있는데, 아직 충분히 기관을 신뢰하지 못해서 꺼내지 않는 경우가 있다는 것을 알았다. 주민들에게 정작 필요한 것은 그럴듯한 계획이나 그림보다 진정으로 주민들의 미래를 함께 고민할 수 있는 신뢰였다. 주민들은 동정이나 시혜의 대상이 아니라 마을과 도시를 가꾸고 바꾸어나갈 주체인 것이다. 과거에는 단지 공공이 이를 인정하지 않고 전횡을 했을 뿐이었다.

5) 공동체 발달단계 및 요인분석

성북구 장수마을 사례는 공동체성구비 단계에 해당한다. 장수마을은 거주민들이 30년 이상이나 같은 지역에서 살고 있었기 때문에 무엇보다도 골목길 커뮤니티가 가능한 사례였다. 또한 뉴타운식 개발환경의 변화에 주민들이 거주지역을 지키지 못할 수 있다는 위기감이 주민들에게 강한 응집력을 갖게 하면서, 공동체를 지속하고자 하는 욕구를 사업을 통하여 실현하게 되었다. 무엇보다 동네목수라는 마을기업의 성공은 공동체의 유지에 가장 큰 요인이 되었다. 처음 재원은 행안부의 5천만원으로 시작했지만, 장수마을이 동네목수와 함께 지역주민이 참여하는 참여대안개발계획으로 발전함에 따라 이 마을의 주거공동체운동은 서울시의 마을만들기 사업의 모범사례로 평가받고 있고, 여러 자치구가 대안개발계획의 사례로 벤치마킹하고 있다.

7. 성동구의 논골신흥

1) ‘생명·자치·살림 성동주민회’의 대두

철거민운동으로 움튼 공동체정신을 17년 가까운 시간에 걸쳐 다양한 협동조합의 모습으로 풀어낸 단체가 있다. 서울 성동구 금호동, 행당동, 하왕십리동이 맞닿은 곳에 자리잡은 ‘생명·자치·살림 성동주민회’가 바로 그것이다. 준주민자치적 운영을 하는 마을공동체인 이 단체의 시작은 1987년으로 거슬러 올라간다. 이 지역은 서울 북부의 미아리, 남부의 신림과 더불어 대표적인 ‘달동네’였다. 산업화와 더불어 도시로 유입된 농촌 인구가 자연스레 자리잡은 이곳에선 아동 공부방을 중심으로 빈민 운동이 활발했다. 그런 가운데 1992년 이 지역에 재개발 열풍이 불어닥쳤다. 주민들은 자신들의 보금자리를 지키기 위해 세입자 투쟁을 벌인 끝에 임시 주거단지를

얻는 데 성공했고 그곳에 모여 산 주민들 사이에선 자연스럽게 공동체 의식이 싹텄다.

1995년에 ‘주민협동공동체 실현을 위한 금호·행당·하왕지역 기획단’이 조직되었다. 27명의 주민 지도자와 외부 활동가들이 머리를 맞대고 꾸린 이 기획단은 협동 방식의 주민공동체를 지향했다. 노동자가 주인이 된 봉제공장을 주민들이 직접 운영하고, 생협을 꾸려 우리농산물 소비운동을 벌였다. 1997년에 지역 주민들의 쌈짓돈 3억을 모아 꾸린 ‘논골신협’은 지금 자본금 160여억원의 지역경제 틀거리로 자리 잡았다.

이 기획단은 공부방 등 기존의 역할을 유지하면서 일자리 개발 강좌를 열고, 달마다 한 차례 어르신 국수 잔치를 연다. 또한 ‘논골 주민 문화마당’과 같은 지역 축제를 여는 등 다양한 활동을 펼쳐 왔다.

2) 논골신협의 탄생

논골신협은 1997년 11월에 정부로부터 인가를 받은 후 10여 년간 한 해도 거르지 않고 신장세를 보였다. 3억원으로 시작된 자산이 100억원이 넘고 조합원수도 2700여명에 달하는 논골신협은 이제 명실상부한 지역사회 서민금융의 파수꾼으로 당당히 자리매김하게 된 것이다.

맨 처음 출발한 게 신협이었고 그다음은 생산자협동조합이었다. 철거민운동은 협동운동으로 진화했다. 논골신협은 그 성과다. 신협은 불특정 다수가 이용하는 금융기관과 달리 가입한 조합원만이 이용하는 기관이다. 조합원이 출자한 돈으로 조합원에게 대출해 주는 것이다. 따라서 철저하게 지역사회 내에서 참여하는 이들이 서로 도움을 주고받게 된다. 신협인가에 필요한 3억원을 만들기 위해 바구니를 들고 다니면서 몇백원, 몇천원씩 모으는 과정을 거쳤는데, 95년 말부터 인가날 때까지 쉬지 않고 모았던 것이다.

이렇게 힘겹게 창립된 신협은 그 후 지속적인 성장을 거듭하여 자산이 2008년에 100억원을 넘었고, 지금은 200억원을 넘어서고 있다. 은행권보다 유리한 신협의 예금조건도 이러한 성장의 한 요인이라고 본다. 앞으로 더욱 안정적으로 운영되면 서민들에게 소규모 신용대출을 할 수 있고, 지역 활동에 큰 역할을 할 수 있을 것이다.

2007년 신협은 자체건물을 마련하여 아래층을 성동우리생협 매장으로 활용하고 있다. 또한 신협은 지역사회를 위한 다양한 활동을 펼치고 있다. 동네 어르신들께 매월 공원에서 국수로 점심을 대접하고 있으며 단오 때에는 지역 단체들과 함께 주민잔치를 크게 열고 있다. 한편, 신협과 생협, 종교단체와 주민회 등이 함께 지역자치 네트워크 활동을 해 오고 있는데, 이번에 8,000여만원을 모아 지역 활동을 위한 사랑방을 마련하였다. 여기에서 북카페, 놀이방, 소극장, 동아리 등 문화 활동을 할 예정이다. 더불어 사회적기업 형태로 급식사업도 추진하고 있다.



〈그림 3-11〉 논골주민문화마당

3) 공동체 발달단계 및 요인분석

성동구 논골 사례는 준주민자치적 단계로 평가할 수 있다. 이 사례는 공동체의 구성원들이 스스로의 재원을 마련하여 일자리를 창출하고 협동조합을 만들어 주민자치활동을 전개한 것이다. 처음 철거운동을 함께 하면서 강하게 응집된 공동체가 자발적인 투자를 바탕으로 지역경제를 활성화시키고 있는 것이다. 논골 사례는 성동주민회라는 강한 응집력을 가진 조직이 함께사는 공동체라는 목표아래 신탁을 창립하였고, 지역에 지속적인 출자사업을 벌이면서 지역의 경제진흥을 도모하는 주민자치의 단계에까지 이르게 되었다. 그 외에도 놀이방 운영, 소극장 운영, 무료급식 제공 등의 주민복지, 지역문화와 관련된 주민자치활동을 전개하였다. 성공적인 공동체 활동을 위해서는 자발적인 재원확보가 필요함을 알 수 있다.

8. 마포구의 성미산마을

1) 마을개요와 네트워크 형성단계

성미산마을은 서울 마포구의 서부지역에 있으며 1994년과 1995년에 두 개의 공동육아협동

2) 지역주민을 위한 공동체성 형성단계 : 마포두레 생활협동조합

성미산에서는 마을에 자연스레 다가설 수 있고 마을주민들이 손쉽게 참여할 수 있는 ‘유기농 먹거리’ 공동구매 사업을 떠올리게 된다. 그래서 ‘마포두레 생협’이 만들어진다.

생협의 시도와 성공은 성미산 커뮤니티 형성의 역사에서 중요한 의미를 갖는다. 생협은 공동 육아어린이집의 조합원 몇십가구라는 소수의 특정한 필요를 매개로 한 집단이 아니라, 먹거리라고 하는 누구에게나 일반적인 욕구를 내걸었으며, 누구라도 가입할 수 있는 주민조직이다. 이는 성미산 커뮤니티가 대안적 육아를 매개로 하는 특정한 소수자 그룹에서 탈피하여, 지역주민의 공동체로 전환하게 되는 중요한 계기가 된다. 실제로 생협 설립 직후 시작된 성미산지기 운동에서 생협은 주요한 조직적 구심역할을 담당하였으며, 성공 이후 마을공동체 확산의 중요한 교두보 역할을 하게 된다. 생협은 2003년 300가구를 넘으면서 법인조직으로 개편되었고, 2010년 2월 4천여가구, 총 매출 약 40억원 규모로 성장하였다. 마포두레생협은 마을만들기를 생협의 주요한 사업으로 구상했기 때문에 설립한 지 얼마되지 않아 생협과 연계된 사업체들을 만들어 냈다.

〈표 3-8〉 마포두레 생협과 관련된 사업체

영역	구체적인 사업	경영방식	재원
유기농먹거리/생활용품	마포두레생협(2001)	협동조합	출자/사업수익
지역교육	우리마을꿈터(2002)	생협부설	생협출연/사업수익
반찬가게	동네부엌(2002)	협동사업체	출자/사업수익
재활용	되살림가게(2008)	일공동체(두레)	출자/사업수익
바느질	한땀두레(2008)	일공동체(두레)	출자/사업수익
비누/수공예	비누두레(2008)	일공동체(두레)	출자/사업수익
지역화폐	품앗이'선물'(2009)	온라인네트워크 (4개생협)	두레지원센터 출연
노인요양사업	돌봄두레-어깨동무 (2009)	일공동체	생협출연/사업수입
일공동체지원	두레지원센터(2008)	협의체(4개생협)	출자/회비

출처 : 유창복, 2009, “도시속의 마을공동체운동의 형성과 전개에 대한 사례연구”, 성공회대 석사학위논문



1 | 작은나무 카페 / 풀방구리

마을 소식이 다 모이는 사랑방 역할을 하는 카페로 남녀노소 주민들이 자유롭게 드나든다. 또한, 마을 주민들의 창의력과 노력이 깃든 친환경 물건들을 판매하는 풀방구리가 입점해 있다. 마을 주민들의 따뜻한 마음이 한데 모여 있는 곳이다.



2 | 두레생협

친환경 유기농 농산물을 안심하게 먹을 수 있도록 만들어진 협동조합으로 친환경 유기농에 생산지 검증은 거친 국산재료, 항생제를 먹이지 않고 키운 돼지고기, 유기농 과일 등이 가득해 마을에서 가장 인기가 있다.



3 | 되살림가게

의류나 생활용품, 문구류 등을 싸게 재사용하는 동네 장터로서 판매 수익의 일부를 마을로 되돌린다. 두루라는 지역화폐를 이용하며 매장은 자원활동가로 운영된다. 지역 주민들의 이용이 매우 높은 편이다.



4 | 동네부엌 / 성미산밥상

동네부엌은 마을 여성 8명이 공동출자하여 만든 친환경 유기농 반찬가게. 한달에 8만원을 내면 일주일에 세 번 두 가지 반찬을 만들어 주어 맞벌이 부부의 반찬고민을 덜어 준다. 반면, 성미산밥상은 계절 친환경재료를 사용하여 한식 위주의 상차림을 선보이는 유기농 식당이다.

〈그림 3-13〉 성미산의 다양한 커뮤니티

3) 주민자치사업의 전개 : 성미산 학교의 설립

성미산 학교는 어린이집에서부터 이어져 온 대안교육의 실험을 초등·중등까지 계속 일관되게 이어갈 수 있다는 의미를 갖는다. 취학 전에서부터 초중고 과정까지 교육적으로 일관된 원

칙과 방침으로 아이를 돌보고, 그 결과를 지속적으로 살필 수 있게 된 것이다. 이로써 성미산마을은 대학교육 이전까지의 교육시스템을 갖추고, 대안교육과 공교육의 이중적인 교육시스템을 구축하게 됨으로써 이를 종합적으로 연계하고 운용해 갈 수 있는 토대를 가지게 된다.

4) 행정통제와 공공성확보 : 마포연대와 마포FM

마포연대는 성미산의 성과를 발전시켜 가기 위한 의도적인 기획아래 설립되었다. 즉 마포연대는 다음의 두가지 목적에 맞는 활동을 위한 것이다. 첫째는 성미산을 제대로 된 생태림으로 가꾸어 가가고, 둘째는 구정모니터링과 정책대안의 제시 등을 통한 행정통제적 활동이다.

주민들은 구정일반에 대한 모니터링을 구체적인 활동으로 잡고, 활동의 대상을 지역사회로 잡게 되었다. 즉 마포연대의 설립취지는 커뮤니티가 지역사회로 발전해가는 데 있어 교두보의 역할이나 일상의 생활적 요구를 정치적, 제도적 요구로 전환해가는 고리의 역할을 기대하는 것이다.

마포FM은 2005년 5월에 개국했고, 방송국이라는 공공적 성격을 활용하여, 지역사회의 제반 문제를 공공의 영역으로 끌어들이려 논의함으로써 지역차원의 공론화 기지의 역할을 한다는 데에 의미가 있다.

특히 장애인, 노인, 결혼가정의 아이들 등 사회적으로 돌봄을 받지 못하는 소수자들의 문제를 지역사회에 환기시키는 역할을 한다. 아울러 방송제작에 주민들이 직접 참여함으로써 주민소통의 새로운 패러다임을 창출할 수 있다. 이는 미디어시대의 시민참여를 통해 미디어민주주의를 지향한다.



〈그림 3-14〉 성미산 마을축제

5) 마을공동체의 종합조정조직 형성 : (사) 사람과 마을

성미산의 다양한 시도들은 각기 독립적인 사업체나 기관을 만들면서 진행되었다. 즉 모두 독립기관이었기 때문에 서로의 경영에 개입하지 않았으며, 주민들은 자신의 필요와 관심사에 따라 참여하는 단체의 상황만 알 수 있을 뿐이었다. 성미산싸움이 진행될 때까지 집중되었던 마을활동에 대한 구심력은 여러 단위가 생기고 참가인원이 늘어남에 따라 개별화되는 과정을 밟았다. 이에 따라 각각의 기관과 활동들을 네트워크하고자 하는 필요가 제기되어 마을활동단 체로서 사단법인 사람과 마을을 만들어냈다. 사단법인 사람과 마을은 독립성을 유지하면서 ‘마을’이라는 활동으로 연결할 지점을 찾고, ‘마을소식’을 발간하거나 마을자료를 정리하고 공유하며, 외부에서 찾아오는 손님들을 안내하는 역할을 한다.

6) 성미산 마을공동체의 기능영역 확산¹⁶⁾

성미산마을은 지역에 이미 존재하는 사업들을 사적경영에서 협동경영으로 바꾸고 개인의 이윤추구에서 생명, 생태, 돌봄, 협동, 연대라는 가치를 실현하는 사업으로 전환하였다. 이 마을은 이러한 전환을 통해 생명가치의 존중과 돌봄, 생태적 삶, 연대라는 환경적 가치를 가진 사업과 활동으로 발전시켰다. 이러한 환경생태적 가치를 가지고 동일한 가치를 공유하는 여러 단체와 사업체들과의 협력관계를 형성하게 되었다. 개별 사업체들이 서로 관계망을 구축하게 된 것이다. 이와 같이 마을공간과 주민생활에서 가치를 공유한 주민들이 밀집해 살게 되면서, 자신의 문제를 협동해서 해결하는 문화가 일상화되어 있고, 이것이 바로 성미산마을의 강점이다. 성미산마을이 주민의 협동으로 이루어낸 협동적 경제주체를 만들어낼 수 있었던 배경은 육아를 함께 해오면서 서로 신뢰관계를 형성하고, 일상적인 협동조합교육을 통해 공통의 생활감각과 지향점을 공유할 수 있었던 주체들이 있었기 때문이다.

성미산마을의 관계망은 마을 밖으로 확대되고 있다. 두레지원센터로 결합한 4개의 생협과는 일자리공동체 지원과 지역통화 네트워크를 구축하게 되었다. 공동육아협동조합 어린이집과 성미산학교는 전국적인 대안교육망에 속해 있다. 이 관계를 활용하여 공동육아와 대안교육의 내용을 충실하게 하고, 교사충원에도 도움을 받는다.

그리고 마포 FM이나 마을축제, 마을극장 활동을 통해 전문 문화활동가들과 결집하고 있다. 그와 더불어 문화콘텐츠가 늘어나면서 양질의 저렴한 문화프로그램이 공급되고, 그것을 자신의 일로 삼는 문화활동가들이 일자리를 가질 수 있는 바탕이 되었다.

16) 이경란, 2010, “도시속 협동적 연대를 통한 마을 경제관계망 만들기”, 『한국협동조합연구』 제28집

7) 공동체 발달단계 및 요인분석

성미산 사례는 공동체 발달단계 중 준주민자치적 단계 사례로 평가할 수 있다. 성미산마을은 성미산개발계획에 대한 반대운동을 함께 하면서 강하게 응집된 공동체가 지역의 자치적인 경제활동에서 나아가 자치자족형 마을단계에까지 이르렀다. 이 마을은 다양한 사업활동이 무엇보다 활발한 공동체이다. 각종 공동체 사업의 아이디어 장이라고 할 수 있을 정도로 주민들 개개인이 마을 활동가이고 지역리더이다. 성미산 학교, 되살림가게, 성미산 마을극장, 동네두레 등 다양한 자치활동의 커뮤니티가 모여 종합적인 지역자치활동을 수행함으로써 행정서비스 기능을 위탁받을 수 있는 준주민자치적 단계로 볼 수 있다. 성미산마을의 공동체 활동이 준주민자치적 단계까지 발달할 수 있었던 요인은 이 마을이 주민들의 자발성과 자원봉사를 통한 자치서비스의 공급역량을 가지고 있었기 때문이다. 이러한 공급역량은 서비스 공급에 필요한 자원과 전문성을 가지고 있었기 때문에 가능했다.

제3절 부산의 마을공동체 성공사례

1. 부산 사하구 감천문화마을

1) 마을소개 : 예술과 이야기가 있는 마을

감천문화마을은 사하구 창조도시 조성사업 중 하나로 지정되어 마을재생사업 중 성공적인 사례로 평가된다. 예술과 이야기가 있는 관광마을을 모토로 지난 2009년 문화체육관광부가 주최하는 공모사업에 예술작가들과 마을주민들이 뜻을 모아 응모한 것이 계기가 된 감천문화마을은 2010년 ‘미로미로 골목길 가꾸기 사업’, 2010년 ‘자립형 공동체 사업’, 2010년 ‘사회적기업 지원사업’, 2011~2012년 생활환경 개선사업 등을 벌이며 연 3만 5천여명의 국내외 관광객이 방문하는 부산의 마추픽추로 주목받고 있다. 6.25전쟁의 애환을 간직하고 있는 산동네가 연간 관광객 3만5천여명이 찾는 문화예술마을로 탈바꿈하게 된 것이다.

전국 각지에서 감천문화마을에 대한 벤치마킹도 잇따르고 있다. 2010년 3월부터 최근까지 이 마을을 방문한 외부 손님이 68만명에 달한다. 전북 전주 평생학습센터, 하나투어, 일본 규슈 산업대, 중국 둥지대 관계자 등이 마을 운영 실태를 배우기 위해 이 마을을 방문했다.

2) 주민의 직접참여로 인한 마을의 변화

설치작품 10개 가운데 4개는 주민들이 직접 만들었다. 인근 감천초등학교 학생들이 채색한 도자기 벽화 ‘우리가 가꾸는 꽃길’과 우리누리공부방 학생들이 저마다 장래 소망을 그린 ‘내 마음을 풍선에 담아’는 사람이 희망임을 보여준다. 주민들이 가져다준 빈 병으로 만든 ‘무지개가 피어나는 마을’과 ‘달콤한 민들레의 속삭임’에는 주민의 소원과 꿈이 담겨 있다.

초록색 2층집 옥상 난간에 놓인 ‘사람 그리고 새’, 푸른빛 조명이 환상적인 ‘희망의 노래를 담은 풍선’, 바람이 불면 여러 마리 잠자리 날개가 돌아가는 ‘가을여행’, 곤충 형태의 노란색 날개가 움직이는 ‘굿모닝’, 버스정류장 벤치를 작품화한 ‘꿈꾸는 물고기’, 웅벽을 꽃동산으로 바꾼 ‘하늘 계단’은 낙후된 마을을 예술 정취가 물씬 풍기는 문화마을로 확 바꿨다.

이 마을 노인 60여명도 화분 받침대, 창문 장식, 옥상 녹화, 빈집 가꾸기 사업에 참여해 결과적으로 노인 일자리도 생겨났다. 주민과 예술작가들이 함께 문화마을 재정비에 참여해 마을이 새롭게 변화할 수 있었던 것도 중요한 성과라고 할 수 있다. 지금도 마을 운영위원회가 매월 회의를 개최해 주민 의견을 듣고 프로젝트 내용을 수정·보완한다.



〈그림 3-15〉 감천문화마을 전경

〈표 3-9〉 감천문화마을 추진사업비

사업명	추진년도	사업비(국, 시, 구비)
미로미로골목길 (평화의집)조성	2010년	2억 2000만원
동네문화마당 조성	2011년 7월	9000만원
마을지도 및 감천문화마을이야기 발간	2011년 2월	1425만원
영화의 집 3호점 개설	2011년	1억3000만원
셋바람 신바람 프로젝트	2011년 5-11월	17억5000만원
방가방가 프로젝트	2010년 2월-2011년 9월	15억원
홈이홈 프로젝트	2011년 1월-2015년	45억원
커뮤니티센터 조성	2011년 6월	8억800만원
공영주차장 조성 등	2011년 1월-2014년	46억원
합계		136억 1225만원

출처 : 방성성 · 이명희, 2011, “지역활성화를 위한 문화콘텐츠 서비스 디자인-감천문화마을의 창조적 커뮤니티디자인을 위한 문화콘텐츠개발을 중심으로-”, 「기초조형학연구」 12권 4호

3) 마을 기업사업(커뮤니티 비즈니스)의 활동

감천문화마을운영협의회는 부산시가 추진하는 산복도로 마을기업 공모사업에 ‘향기가 있는 감천문화마을 커피숍 조성’사업이 당선되면서 시비 5000만원을 지원받게 됐다. 이에 따라 마을운영협의회는 감천문화마을 입구의 단독주택을 매입하고 리모델링 공사를 거쳐 커피숍을 개점하였다. 이 커피숍이 그리스 관광도시 산토리니를 닮았다고 해서 ‘한국의 산토리니’로 불리기도 한다. 커피숍 운영자는 주민들 가운데 뽑고 바리스타 교육을 거쳐 커피, 주스 등 각종 음료와 기념품을 판매하며, 감천문화마을 안내도 할 예정이다. 커피숍 수익금은 인건비와 재료비 등으로 지출되고 남은 경우 문화마을 기금으로 적립해 지역사업에 다시 환원하는 방식으로 운용된다.

감천문화마을에는 행정안전부의 공모사업인 ‘자립형 지역공동체사업’으로 주민사업단 13명이 아트숍을 운영하고 있다. 이곳은 도자기, 스카프, 손수건, 액세서리 등 창작공예품을 생산 판매한다. 마을공동체는 앞으로 마을 내 주민들과 함께 문화체험교실, 마을지도 그리기, 문화상품만들기, 마을벽화그리기 등의 활동을 진행하면서 감천문화마을을 전 세계에 홍보할 계획이다.

감천문화마을운영협의회는 2010년 부산시 자립형공동체사업의 하나로 1425만원을 들여 백영제 동명대 교수, 김다희 부산시인협회 편집국장, 이명희 동서대 교수 공동 집필로 ‘감천문화마을 이야기’를 펴냈다. 이 책은 관광지를 나열한 관광홍보책자가 아니라 문화마을에 설치된 예술작품 작가들과 주민들의 이야기가 고스란히 담겨 있는 문화마을 안내서이자 ‘주민들이 만

든 주민들을 위한 책'이다.

이 책은 감천동 이야기, 문화마을 만들기, 꿈을 꾸는 부산의 마추픽추, 미로미로 골목길 프로젝트, 마을을 가꾼 작가들, 문화마을 사람들, 감천문화마을 활성화를 위한 콘텐츠 개발 등 총 7장 255쪽으로 되어 있다. '꿈을 꾸는 부산의 마추픽추'와 '미로미로 골목길 프로젝트'에서는 예술작품 제작 과정과 의미에 대한 작가들의 이야기를 적었다. 또한 문화마을이 이뤄지기까지 주민과 작가, 공무원들의 고민과 열정도 그렸으며, 문화지도, 아트숍, 심벌마크 제작과 상품화 등 문화콘텐츠 개발 흔적도 상세하게 실렸다.

마을운영협의회는 우선 500권을 발간해 100권을 관광업체와 관공서 등에 보내고 400권을 감천문화마을 아트숍에서 판다. 아트숍은 감천문화마을 곳곳 풍경을 담은 엽서와 노트도 만들어 판매하고 있다. 아트숍 수익금은 인건비와 마을 공공사업에 재투자하고 있다.

4) 공동체 발단단계와 요인분석

감천문화마을 사례는 공동체성구비 단계에 해당한다. 감천문화마을은 6.25전쟁 이후 태극도를 수행하는 주민들이 대거 정착하였고, 강한 유대감과 호혜성을 기반으로 공동체 자체의 자긍심을 유지하고 표명하고자 다양한 공모사업에 직접 참여하게 되었다. 마을운영협의회와 지역에 거주하는 주민예술가들의 활동으로 지금의 예술과 이야기가 있는 마을로 거듭날 수 있었고, 부산의 관광자원 중 하나인 명소로 자리매김하게 되었다. 향후 감천문화마을은 다양한 문화콘텐츠개발을 통해 지역경제를 활성화하고, 이를 통해 공동체의 준주민자치적 단계로 성장하는 길을 모색하고 있다. 감천문화마을은 상당한 정도의 주민자치적 사업을 벌이고 있기 때문에 주민자치적 단계에 이른 것으로 생각할 수도 있으나 자체재원을 바탕으로 하기보다 행정의 재정적 지원에 의존하고 있는 측면이 강해서 주민자치단계보다 낮은 공동체성을 구비한 정도로 평가된다. 공동체성의 요인은 지역성과 문화와 예술이라고 하는 유대감을 들 수 있다.



〈그림 3-16〉 감천문화마을 아트숍

2. 부산 연제구의 물만골마을

1) 마을소개

부산의 대표적인 빈민지역인 물만골은 주민들이 공동체를 만들어 현재 도시지역에서 생태마을 만들기에 도전하여 성공한 사례로 주목받고 있다.

물만골공동체는 부산광역시 연제구 연산2동 산 176번지 일대, 황령산 남서방향 분지 13만평에 위치하고 있으며, 430세대, 1,580명이 살고 있다. 이곳은 1953년 농장(방목장) 설치로 마을이 형성되기 시작하여 1960년대 초에는 25세대였으나, 1970년대의 초량지역 철거민 유입과 1980년대 초 공업화 진행과정에서 농촌인구 유입 등으로 주민수가 급증하여 280세대에 이르렀으며, 1992년 10일간의 철거투쟁 당시에는 385세대까지 늘어났다.

1987년 마을 안쪽에 폭 3.2m의 도로를 건설하고 1993년 마을회관을 지었으며, 1994년에는 4개의 지하수 관정을 개발하여 수도시설 설치를 완료하는 등 생활에 필요한 기반시설을 주민

들이 스스로 만들어 내면서 주민자치가 이루어졌다.

1980년 초 철거문제와 마을의 현안문제를 해결하기 위하여 마을의 1세대를 축으로 마을 협동회를 구성함으로써 초보적인 자치가 이루어졌고, 1995년 인근 하마정 지역의 재개발사업 등 재개발 붐을 타고 협동회 체제에서 개발조합으로 발전하였다.

1997~1998년 아파트방식의 대규모 재개발에 반대하는 주민들은 비상대책위를 구성하고 환경마을과 황령산 생태계 복원을 축으로 하는 주거문제 해결방안을 기획하였다.

1999년 2월 14일 마을 주민총회가 소집되어 마을을 대표하는 권한과 개발조합의 재정사업 일체를 비상대책위로 이관할 것을 의결하였다. 이어 19일에는 비상대책위와 자생단체, 통·반조직을 하나로 묶어 물만골공동체가 출범하였으며, 2월 25일에는 주민총회에서 초대 위원장을 선출하고 운영위원회를 구성하였다.



〈그림 3-17〉 물만골 마을회관

2) 물만골공동체 운영방식

물만골공동체는 매월 25일 주민총회를 개최하고 있으며, 27명으로 구성된 대의원회의는 매월 열리고, 6명으로 구성된 운영위원회는 수시로 열리고 있다. 마을에는 노인회, 부녀회, 청년

회 등의 자치조직이 있으며, 물만골공동체의 직할부서로 자활사업단, 풍물패(솟을오름), 주민 학교 청소년 환경 지킴이 ‘반딧불이’ 등이 있다. 이외에 지역의 부산의료원 의사 2명이 결합된 의료복지 상담소도 운영되고 있다.

3) 물만골공동체의 주민자치적 역할

물만골공동체는 다양한 마을행사로 주민들의 결속을 다지고 있는데 신년하례회, 정월대보름 산신제 및 마을풍물놀이, 지신밧기 행사, 대동제, 경로잔치, 추석 무렵의 마을노래자랑과 함께 수련회 등 기타 행사도 개최하고 있다.

물만골공동체는 생태마을로의 전환을 위하여 황령산 생태계 복원과 쓰레기 배출 없는 마을 만들기, 그리고 자활사업과 부지매입사업 등을 진행하고 있다. 먼저, 황령산 생태계 복원사업은 황령산 도로와 봉수대주변 순환도로에 버려진 폐가구, 폐자재 수거사업 및 임도 주변 녹화사업 등을 시행하고, 우리 들꽃 토착식물군 복원과 군락지 조성사업, 자연정화 활동을 실시하고 있다.

음식물 쓰레기 자원화사업은 배출되는 쓰레기의 80%에 이르는 음식물 쓰레기를 자원화하는 것이 자원 재활용에서 중요하다는 인식에서 출발하였다. 그 방안을 검토하던 중 3차 기획단 회의에서 퇴비화와 사료화 방안이 제시되었고, 유정란 생산과 토끼사육 등 수익성 있는 사업을 하기로 하였다. 우선 마을의 가운데에 위치하여 음식물 찌꺼기 수집이 쉬운 마을회관 채소밭터를 닭과 토끼 사육장 부지로 선정하고, 음식물 쓰레기로 가축(칠면조, 거위, 오골계 등)을 시험 사육하였다.

사료배합에 필요한 황토, 미강, 깻묵, 약찌꺼기, 채소 발효제 등은 마을사람들과 연산시장의 어물전, 방앗간 중탕집, 채소전 등의 도움으로 구했고, 발효제는 연제구청의 협조로 구입하는 등 각계의 협조를 받았다. 그러나 음식물 쓰레기를 수집하는 수거용기, 사육장 설치·관리, 가축사육에 대한 전문적 경험부족, 닭과 토끼의 판매망 확보, 김장철과 여름철에 발생하는 음식물 쓰레기 처리문제 등으로 어려움을 겪었다.

자원 재활용사업은 헌옷, 폐지, 고철, 중고가구 등을 수거하여 분류해 판매하는 것이다. 수집된 헌옷은 선별하여 쓸만한 옷가지는 수선하고 세탁하여 알뜰장터와 재활용 매장에서 팔고 있다. 폐지, 고철 등은 분류하여 판매하고, 중고가구 등은 수거 후 수리하여 재활용 센터 등을 통해 팔고 있다. 이 사업은 주로 노인들이 공동체에서 마련한 트럭을 이용하여 운영함으로써 1인당 월 20~30만원의 수입을 나누고 있는데 수입보다 고령인구의 사회참여와 경제활동 등을 통하여 최소한의 품위유지비를 확보하는 고용창출 효과도 누리고 있다.

의류봉제사업은 마을 부녀자의 30% 정도가 재봉을 해보았다는 장점을 살린 사업이다. 사업 운영은 초기에 노임 가공업 형태로 출발하여 운영자금을 장비에 재투자하고 있으며, 주부 노동력을 적극 활용하여야 하기 때문에 마을 놀이방과도 긴밀히 협조해 운영되고 있다. 현재는 재봉틀 등 일부 시설에 투자가 필요한 상태다.

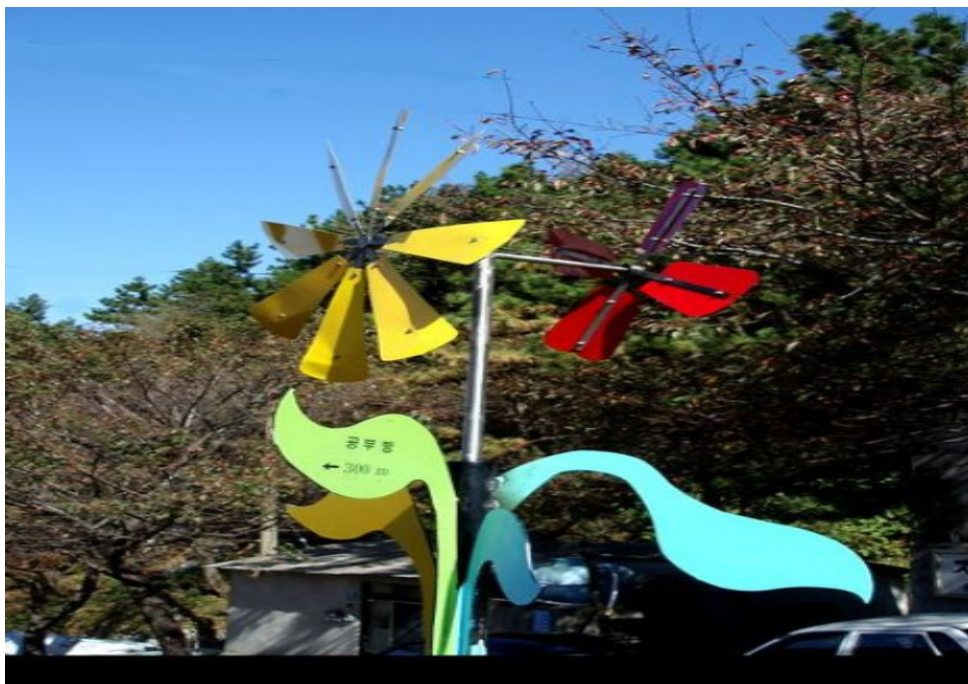
물만골공동체는 현재 11만여평에 산재해 있는 마을을 7~8만 평으로 축소배치하고 훼손된 자연환경을 복원함과 아울러 생태환경에 어울리는 기반시설을 구축하여 자연과 공생하는 마을 만들기를 계획하고 있다. 따라서 이 지역에는 복지시설 및 회의장으로 사용될 마을회관, 노인성 질환을 전문으로 하는 30~40병상 규모의 공동체병원, 대안학교, 노인복지시설, 근세생활사 전시관, 환경생태 체험장, 600kw급 풍력발전기 시범단지 등이 점차적으로 들어설 것이다.

4) 물만골공동체의 생태가치에 기반한 지역자치

물만골공동체는 마을을 생태마을로 새로이 가꾸고 주변지역을 생태공원으로 꾸미고자 현재도 노력하고 있다. 오늘날 지역운동 혹은 주민운동이라고 표현되는 공동체운동은 자본주의의 예정된 문제점과 심각한 개인주의, 개발주도형 관치구조에서 나타나는 가족과 이웃의 해체 문제를 해소하기 위한 유대감회복운동이고, 환경과괴로 오염에 노출된 도시인들의 삶을 복원하는 생명의 운동이기도 하다. 물만골공동체는 1980년 이후 침체기를 거듭한 주민운동진영이 새로운 대안을 제시하고자 하면서 나타난 것이며 기존의 이슈 중심이던 주민운동의 한계를 넘어 지속성과 연속성을 담아 내는 동시에 인간을 중심으로 하는 생태공동체운동으로 전환되었던 산물이다.

현대도시의 재개발·재건축은 계획단계에서부터 장소성을 무시한 자본 의존성과 종속성의 한계를 가지고 있었다. 하지만 물만골공동체는 경제적 논리를 배제하여 단순한 삶을 살고, 인간다운 생활, 자연과의 조화를 이루는 삶, 넉넉한 삶을 살 수 있도록 물질을 배격하고 이웃과 함께 나누는 것이다.

물만골공동체는 이제 부산의 대표적인 도시빈민지역이 아닌 대표적인 생태환경 마을이라는 장소성을 가지고 현안인 주거문제를 해결하고, 환경과 생태, 그리고 인간이라는 주제가 어울리는 마을이 되었고, 도시빈민의 손으로 만들어지는 생명이 있는 삶터 공동체의 모범을 이루려고 한다.



〈그림 3-18〉 물만골 표지판



〈그림 3-19〉 부산의료원 진료소

5) 공동체 발달단계와 요인분석

물만골공동체 사례는 준단체자치적 단계로 평가할 수 있다. 준단체자치적 단계는 주민자치적인 다양한 활동을 전개하는 조직과 역량을 구비한 단계에서 일보 진전된 것으로 주민전체가 참여하는 주민총회를 통하여 의사결정이 이루어지고 운영위원회라고 하는 집행조직이 구성되어 지역자치를 시스템적으로 운영하고 있는 단계이다. 물만골공동체를 준주민자치보다 한 단계 높은 공동체 발달단계로 보는 것은 주민총회의 개최에 있다. 그리고 물만골공동체가 지향하는 가치가 생태적 지역을 만들고자 하는 자치의 새로운 지역주권성을 가지려 하고 있기 때문이다. 특히 행정의 보호하에서 주민자치를 하는 단계를 넘어 행정과 대등한 주민자치를 지향하고 있다고 평가된다. 물만골공동체는 매월 25일에 마을주민이 모두 참여하는 주민총회를 개최하고 있다. 또한 물만골 공동체의 직할부서인 자활사업단, 풍물패(솟을오름), 주민학교 청소년 환경 지킴이 ‘반딧불이’ 등의 자치조직이 활발하게 활동하고 있다. 음식쓰레기 자원화사업이나, 자원재활용사업의 수익 등으로 재원을 스스로 마련하고 있으며, 이를 통해 행정과는 별도의 자급자족형 마을을 건립 중이다. 물만골공동체는 기존의 황령산 개발반대에서 생태마을로의 전환을 성공적으로 수행한 사례로 평가된다.

제4절 해외의 마을공동체 성공사례

1. 준단체자치적 단계의 해외사례

마을공동체에서 준주민자치단계는 공동체성이 구비된 주민들이 스스로 지역의 가치를 재발견하고, 환경변화 및 지역경제 활성화를 위해 자신의 물질·인적자원을 투입하여 서비스를 공급하는 단계이다. 즉 행정의 권한 위임이 일어난 단계인데, 지역에서 이루어지는 생산, 소비, 서비스 공급 등의 모든 활동이 지역주민들에 의해 이루어지게 된다. 다음에서는 성공적인 마을공동체 사례로 평가받고 있는 미국 로체스터마을, 영국 토트네스마을, 일본 아만토마을을 구체적으로 살펴본다.

1) 미국의 로체스터마을

(1) 로체스터마을의 NBN(Neighbors Building Neighborhood) 추진¹⁷⁾



〈그림 3-20〉 미국 로체스터 위치

미국 뉴욕주 북부에 있는 로체스터는 5대호의 하나인 온타리오호로 연결된 운하 덕에 교통의 요지로 변형하였으며, 특히 세계적 필름회사인 코닥의 본사가 위치하여 뉴욕주에서 2~3위를 다투는 대도시로 성장하였다.

그러나 지난 30여년간 인구의 28%가 감소한 로체스터는 시민의 25.9%가 빈곤층으로(1999년 기준) 구성되어 있어, 도시 소득이 미국 도시평균 소득에 한참 못 미친다. 6만명을 고용하던 코닥이 디카의 대중화로 인한 영업부진으로 현재 7천명만 고용하게 된 것도 도시사회에 결정적인 영향을 미쳤다. 로체스터는 인구가 줄고 고용이 줄면서 빈곤이 심화되었고 1990년대 10년 동안 9억달러의 세수가 감소되었다.

이러한 상황 속에서 1994년 시장에 당선된 흑인인권운동가 존슨은 로체스터의 위기를 선출된 정치인과 직업 공무원의 힘만으로는 극복할 수 없다는 것을 알고, 주민의 에너지를 공공적 영역으로 끌어내기 위해 노력하였다.

즉, 20만명의 도시를 10개 섹터로 나누고 섹터마다 섹터위원회를 조직하였으며, 섹터위원회는 Neighborhood의 리더들로 구성했는데 Neighborhood는 서울로 치면 중소규모 아파트 단지마다 구성된 자생적 주민모임 정도라고 할 수 있다. 즉 Neighborhood는 아이들이 같은 학교에

17) 도봉시민회자료, 2011

다니고, 동네 수퍼를 같이 이용하고, 술집에서 가끔 만나는 수준의 동네 생활권인 셈이다.

이 섹터위원회가 6개월 동안 자기 지역의 발전 계획을 세우고, 설문조사, 이해관계가 걸린 여러 기관들의 의견수렴, 마을총회, 각종 미디어를 통한 여론조사 등으로 광범위하게 주민의견을 수렴해서 발전계획을 만들면 시정부와 시의회는 10개 섹터의 발전계획을 통째로 받아들여 시의 종합재생계획으로 확정한다. 그리고 1년 6개월 동안 시정부와 각 섹터가 적절히 분담하여 이 재생계획을 실행한다. 각 섹터위원회는 6개월간의 계획수립이 끝나면 계획의 실행에 착수한다. 지역주민이 자원봉사자로 참여하고 주민의 기부와 기업의 후원, 재단과 연방정부 프로젝트 등을 통해 재원을 마련하여 직접 행정을 하는 것이다.

가령, 섹터위원회는 다른 방식으로 직접 작은 공원을 만든다. 관내에 범죄자들이 들끓는 버려진 집을 헐어서 공원으로 만들기로 결정한다. 섹터위원들은 가옥주를 면담하여 집을 헐고 일정 기간 공원으로 사용하도록 허락받는다. 그리고 나면 주민들과 동네에 거주하는 미술가가 공동으로 공원을 설계하고 철강회사와 페인트회사 등에서 관련 자재를 기부받아 주민이 직접 공원을 만든다. 물론 만들어진 공원도 주민들이 자발적으로 관리한다.

각 섹터위원회는 이런 방식으로 빈민촌 아이들의 학력 신장을 위해 차터스쿨(Charter School)을 직접 신청하였고, 동네 축제를 개최하였다. 또한 CDC(Community Development Corporation 지역개발조합)라는 지역개발 사회적기업을 만들어 호텔을 짓고 커피숍을 만들어 지역경제를 활성화시켰다.

시정부는 이들을 돕고 지원하며 격려하는 역할에 그치고, 아주 큰 사업만 직접 실행한다. 지난 10년간 3회의 NBN 과정을 통해 시민이 직접 만든 1,665개의 도시재생계획 중 77%가 달성됐는데 그중 80%를 시정부가 아닌 10개의 섹터가 자율적으로 주도하여 수행했다. 섹터가 자기 계획을 수행하는 데 있어 시정부의 예산은 약 30% 정도에 불과하고 나머지는 스스로 개발한 기부, 프로젝트, 투자로 충당했다. 이 과정에서 700명의 주민이 계획위원으로 참여했고, 실행과정에는 7,000명의 자원봉사자와 수많은 시민단체, 기업, 대학, 병원이 동참했으며, 돈과 현물을 포함하여 480만달러의 지역재원과 1,000만달러의 외부재원이 동원됐다.

(2) 공동체 발달단계와 요인분석

로체스터는 마을공동체 발달단계에서 준단체자치적 단계로 평가된다. 1990년대 이후 로체스터 시장이 코닥의 위기를 극복하기 위해 현재 보유한 자원에 중점을 두고, 시민참여를 통해 지역사회문제를 해결해보고자 하는 생각에서 Neighborhood라는 지역적 공동체를 구성하였고, 시민들은 섹터위원회를 중심으로 지역발전계획의 수립 및 집행까지 하게 되면서, 행정의 권한

을 이양받아 지역자치를 직접 수행한 단계이기 때문이다. 섹터위원회는 동네축제를 개최하고, 지역개발을 위한 사회적기업을 만들어 지역경제를 활성화하고 있는 상태이며, 시정부는 단지 촉매자로 이들을 지원하고 돕는 역할만 하고 있다. 또한 섹터가 자기 계획을 수립하고 집행할 때 재원의 70%를 스스로 개발한 기부나 투자로 충당하고 있기 때문에, 주민자치성은 물론 단체자치성까지 구비하고 있다고 할 수 있다. 즉 로체스터의 NBN 사례는 행정의 권한과 재원을 이관하여 지역공동체가 행정을 통제하는 단계까지 이른 주민참여의 단계인 것이다.

2) 영국의 토트네스마을

(1) 토트네스마을의 자연주의 가치 만들기

인구 2만 5천명의 영국의 전형적인 농촌 소도시인 토트네스는 런던에서 자동차로 3시간 반 떨어진 자연경관이 아름답기로 유명한 영국의 남서부 끝단에 위치해 있다. 하지만 토트네스도 한국 농촌이 겪는 풍랑을 그대로 겪었다. 젊은이들은 계속해서 토트네스를 떠나 도시로 갔고, 그 와중인 1986년에 영국에 광우병 파동이 일어나면서 지역경제가 휘청거렸다.



〈그림 3-21〉 영국 토트네스 위치와 전경

토트네스는 회복할 수 없을 것 같던 지역경제에 대한 해답을 전통적인 목축방식으로 풀었다. 사람과 동물과 자연이 조화를 이루는 목축방식으로 마을이 다시 활기를 찾기 시작했다. 즉 자연주의 회복운동은 먹거리부터 시작되었는데, 지역순환형 유기 농산물을 서로 생산하고 소비하면서 생산자와 소비자 사이에 신뢰가 형성되었다. 이런 순환형 지역경제는 수요와 공급을 안정화시켜, 가격파동, 수입파동, 농산물파동 등 외부경제에 영향을 받지 않은 지역경제를 형성할 수 있었다.

토트네스에서 나오는 대부분의 식자재는 도시주변 20km 내외의 농장에서 직접 생산되는 것

들이다. 따라서 시내에는 흔한 슈퍼마켓 체인이 하나도 없다. 토트네스 주민들은 대형 유통업체에 휘둘리지 않을 안정적인 유통망을 확보하고 있기 때문에 판매되는 모든 상품이 유기농으로 길러질 수 있다.

토트네스는 주민의 돈독한 유대관계를 상징하는 지역화폐(토트네스 파운드)를 사용하고 있다. 토트네스 파운드는 일반 영국 파운드와 같은 단위로 표기되며 토트네스 지역 어디에서나 사용이 가능하다. 윤리적 상점, 공정무역 가게가 마을공동체의 고리역할을 하고 있으며, 유럽의 대표적 유기농 농장인 리버포드 농장과 함께 치즈·그린슈즈 생산으로 유명하다. 이 농장은 지역민을 200명 넘게 고용하고 있어 일자리 창출효과도 크다.



〈그림 3-22〉 토트네스 지역화폐

(2) 공동체 발달단계와 요인분석

토트네스마을 사례는 공동체 발달단계에서 준단체자치적 단계로 평가된다. 이 사례는 광우병과 같은 물리적 환경변화를 해결하고, 지역경제 활성화를 위해 지역주민들이 스스로 패러다임을 변경하여 지역경제를 활성화하고자 하는 지역주권성을 가지고 있다고 평가된다. 더구나, 지역화폐를 사용하고, 유통구조를 개선함으로써 대규모 기업자본이 마을에 들어오는 것을 주민들 스스로 막을 수 있었다. 토트네스마을은 개발시대에 새로운 대안형 마을만들기의 성공적인 사례로 평가될 수 있다.

3) 일본의 아만토마을

(1) 아만토마을의 지역화폐 운영·자치

일본 아만토마을은 오사카역에서 전철로 두 정거장 떨어진 작은 마을이다. 아만토는 ‘스스로

하고 싶은 일을 하는 것이 곧 행복한 공동체를 만드는 사람이라는 뜻'이다. 아만토마을은 일본의 젊은 예술가들이 지역사회에 뿌리 내리면서 그들만의 새로운 삶의 길을 모색하며 살아가는 곳이다.

아만토마을은 2001년 당시 120년 된 옛날 2층 주택을 개조해 카페 “살롱 드 아만토”를 만들면서 시작되었다. 이 카페를 거점 삼아 인근의 주택 1층 점포를 차례로 빌려 리노베이션하여 여러 가게를 냈고, 극장도 만들었다. 50여명에 달하는 아만토마을의 주민들은 이 가게에서 나오는 수익으로 생활을 하고 있었다. 이 마을의 인테리어에는 원칙이 존재하는데 그것은 바로 재활용이다. 주변에서 버려지거나 쓸모없는 것들을 활용하여 인테리어를 꾸민다.

아만토마을은 전체회의를 하는데, 전체회의에 ‘공동경영자-공동운영자-스텝’의 3단계 자격자가 참가해, 마을의 대소사를 의논하고 결정한다. 하지만 스텝은 어떤 의제에 대해서도 자유로이 의견을 개진할 수 있지만 결정에는 참여할 수 없다. 공동운영자와 공동경영자만이 1인 1표의 결정권을 가진다. 공동경영자는 홀수로 구성되는데, 공동운영자와 달리 거부권을 행사할 수 있다. 스텝은 아만토마을에서 근무하는 사람으로 전체회의에 참여할 수 있다. 유급스텝이건 무급자원활동스텝이건 아만토마을의 네트워크에 참여하여 일하는 사람은 아만토마을의 주민으로 인정되며, 마을의 대소사를 결정하는 전체회의에 참여할 권리를 준다.

아만토마을에는 아만토화폐가 있다. 점포에서 근무하는 스텝들에게 지급되는 월급여, 레슨이나 워크숍의 수강료, 공간대여료 등에도 아만토화폐가 사용된다. 그래서 아만토 마을 주민들은 엔화가 없어도 끼니를 해결하고, 필요한 강좌를 수강할 수 있다. 서로 소비하면서 동시에 공급하는 것이다. 이른바 마을 내부의 순환적인 자급자족적 거래가 이루어지고 있다. 아만토화폐는 유효기간이 1개월로 발행된 지 1달이 지나면 자동적으로 효력이 없어지고 휴지조각이 된다. 이는 자연히 지역통화의 순환을 촉진시키게 된다.

(2) 공동체 발달단계와 요인분석

아만토마을 사례는 공동체 발달단계 중 준단체자치적 단계로 볼 수 있다. 지역공동체에 전체회의가 있고 이 회의에서 의사결정이 이루어진다. 또한 지역화폐를 만들어서 이용할 정도의 신뢰, 즉 사회자본이 구축되어 있다. 즉 아만토마을에 실제 거주하는 마을예술가 50여명이 전체회의에 참가하고, 그 회의를 통해 모든 마을의 일을 계획하고 결정한다. 공동체의 구성원들이 공식적, 비공식적인 형태로 그들 관계를 유지하기 위해 다양한 상호작용을 하는 동시에 지역경제를 유지하기 위한 활동을 하고 있다. 아만토마을은 마을주민들이 필요한 것을 스스로 만들어 사용한다. 카페와 식당, 영화관과 공연장을 만들어 직접 운영한다. 비록 동네에서 버려진 폐건축자재

와 가구들을 주워 만들었지만 훌륭한 관광자원이 되고 있다. 또한 주민들의 참여가 열성적이다. 의식주는 물론 놀이와 문화적인 것까지 마을에서 지역사회의 주민들이 함께 만들어간다. 이것이 가능했던 이유는 젊은예술가 계층이 중심이 되어 기존의 기업이나 자본에 대한 도움 없이 단지 살고 싶은 마을을 만들겠다는 목표아래, 개방성을 가지고 마을을 형성했기 때문이다. 아만토마을이 성공할 수 있었던 요인은 마을구성원들의 전문성이라고 할 수 있다. 그리고 마을운영에서 총회와 같은 전체회의를 민주적인 의사결정을 하는 시스템으로 이용한 것도 들 수 있다. 아만토 마을은 앞으로 서울의 마을공동체형성에서 젊은층이 지역사회에 어떻게 뿌리를 내리면서 그들의 새로운 삶의 길을 모색할 수 있는지를 보여주는 사례로 평가된다.

2. 해외의 성공적인 마을만들기 사례

1) 영국 리버풀의 엘도니안 마을만들기¹⁸⁾

(1) 엘도니안마을의 소개

영국 리버풀 도심가에는 거대한 저층주거단지인 엘도니안마을이 있다. 2004년 UN세계거주상을 수상한 이 마을은 1970년대 리버풀재개발 방침에 따라 모두 철거되고 고층빌딩숲으로 조성될 예정이었다. 하지만 그곳에 살고 있던 주민들이 이주에 반대하며 30년간 투쟁한 끝에 마을을 지켜낼 수 있었다. 이 마을은 인구가 2,000명, 주택400호이며, 과거 물자의 수출입에 이용했던 운하를 따라 지어진 저층저밀주택지를 형성하고 있다. 마을의 담장은 없거나 낮으며, 아이들은 자유롭게 이웃의 집마당을 공용놀이터로 쓰고 있다.

(2) 주민중심의 도심재생 마을만들기

산업혁명 후 영국을 번영으로 이끈 공업도시 리버풀은 전후 산업구조를 전환하지 못해 1960년대 이후 쇠퇴의 길을 걸었다. 도심주변의 물적 황폐와 인구감소, 높은 실업률, 청소년 범죄, 이민 문제 등 황폐한 상황은 극에 달했지만, 엘도니안 마을에서는 주민들이 주도하여 도시재생을 시작한 후 30여년의 시행착오를 겪으면서 눈부신 성과를 일구어냈다. 현재는 엘도니안 마을만들기 사업체(Eldonian Community Trust)가 거주 커뮤니티를 자체관리하고 있다. 이 사업체의 재정상황은 이미 주택지 관리비를 주택관련 수입(집세와 고령자 보호시설 이용료)으로 충당할 수 있는 단계에 이르렀으며, 스포츠 센터, 보육소, 빌리지 홀 건물과 운영서비스를 독자적인

18) 김영훈·김기수·최광복 역, 2009, 『영국의 거버넌스형 마을만들기』, 기문당

재원으로 전개하고 있다. 시설건설비는 지자체가 부담하고, 관리경영은 외부전문조직과 협력하여 엘도니안 마을만들기 사업체가 맡는 형태이며 각 시설은 독립채산제로 운영되고 있다. 또한 적극적으로 외부영리사업을 펼쳐 수익을 만들어내고, 이를 사업체 활동에 활용하고 있다.

(3) 엘도니안 마을만들기의 특징

① 거주자에 의한 커뮤니티 만들기

엘도니안 마을만들기 사업체는 1978년에 활동을 시작했는데, 이는 대처정부의 수립(1979-1990)과 때를 같이 한 것이다. 대처정부가 복지서비스를 축소하자 이에 이의를 제기하듯 지역커뮤니티 차원에서 대항적인 거주지 재생사업이 진행되었다. 엘도니안 사례는 마을만들기 사업체가 주거커뮤니티 경영을 통해 거주자에게 권한을 이관(empower)하여 주체적 생활인으로 변용시키며 커뮤니티 전체를 자체관리한다는 새로운 커뮤니티론을 제시하고 있다. 기존의 거버먼트(government)형 도시계획 수립인 근린주구 이론을 바탕으로 한 시설계획이 커뮤니티 거버넌스에 의한 커뮤니티 참여형 자치계획으로 전환한 것이다. 즉 커뮤니티가 직접 참여하여 지역경영을 수행한 것이다.

커뮤니티 거버넌스에서 거주자는 서비스를 받는 입장에 그치지 않고, 계획, 건설, 관리를 담당하는 주체로 참가하고 있다. 활동의 중심축은 주택지개발·경영을 담당하는 엘도니안 커뮤니티 주택협회인데, 이 조직은 이사회(이사 12명, 그중 8명은 임차인, 4명은 외부전문가)와 사무국(8명은 상근, 4명은 비상근직원)으로 구성되어 있다. 이 협회는 주민을 중심으로 한 경영조직이라고 할 수 있다.

엘도니안 지구의 계획, 건설, 관리는 엘도니안 마을만들기 사업체가 인수했고, 이 사업체의 회원은 약 600명에 달한다. 이러한 마을만들기를 유지할 수 있는 것은 엘도니안 마을만들기 사업체 맥건 이사장의 리더십과 에반스 주택부장을 비롯한 전문가 집단의 기술적 지원이 있기 때문에 가능하다. 정부의 도시주택계획에 영향을 받기 쉬운 빈곤지역의 커뮤니티 만들기를 주민 스스로가 참여하고 경영한 엘도니안 사례는 정부주도적인 도시계획의 한계를 타파하려 한 것이라고 할 수 있다.

② 재정적 자립

엘도니안 마을만들기 사업체는 사업화단계에서 주택과 거주 관련시설을 공적자금에 의존하였지만 집세와 시설수입 등으로 관리비로 충당할 수 있었다. 기업화단계에서는 적극적인 고용 창출과 새로운 거주관련서비스를 제공하려고 노력했다. 그리고 사업화단계와 기업화단계에서 공통적으로 영리 및 비영리사업을 통해 수입을 확보하여 마을만들기를 진행시켰다.

엘도니안 마을만들기 사업체는 주택지에서도 주택과 거주관련시설 또는 관련사업을 연결시켜 거주지 복합체로 만듦으로써 재정적으로 자립경영을 할 수 있음을 보여주었다.

즉 엘도니안의 경우 우선 주민주도의 파트너십이 형성되어 사업화가 추진되었고, 이후에는 엘도니안 마을만들기 사업체가 중심이 되어 정부의 파트너십 정책을 이용하였으며, 민간기업과 연계해 기업화를 추진하는 것으로 발전하였다.

③ 주변지역과의 협력체제 구축

엘도니안 지구에서는 주택을 시민복지 커뮤니티의 중요한 요소로 보고, 거주자가 경영에 참가하는 사업체가 거주관련 서비스를 독자적으로 제공하고 있다. 여기에는 ‘건설한 주택은 생활의 기본’이라는 전후 영국식 복지국가의 가치관이 계승되어 있다. 그리고 사업을 담당하는 자원봉사 섹터는 ‘작은 시스템’을 추구하고 있으며, 이를 통해 거버넌스형 마을만들기의 모습을 보여준다.

또한 엘도니안 마을만들기 사업체의 활동은 사업체가 소유한 커뮤니티 내에 그치지 않고 주변지역으로 확대되고 있다. 우선 리버풀 북부시가지 재개발계획안과 고용계획안을 입안하는 등 지자체 민간기업과의 협력과 연계를 강화하고 있다. 그 외에도 고령자용 주택지와 일반주택지의 관리수탁 등 지자체 및 주택협회와의 파트너십 형성을 통하여 사업체의 사회적 역할과 활동영역을 넓히고 있다.

이와 같이 정부와 기업섹터를 넘나드는 파트너십을 구축할 수 있었던 이유는 자원봉사조직으로서의 경영력과 오랫동안 지구정비를 위해 일해 온 신용을 인정받았기 때문이라고 할 수 있다. 마을만들기 사업체가 중심이 되어 리더십을 발휘하고 정부섹터 및 시장섹터와 연계하여 커뮤니티를 경영하는 모습에서 엘도니안 마을만들기 사업체는 더 넓은 범위의 거버넌스 형성 주체로 성장했다고 할 수 있다.

2) 일본 세타가야구의 마을만들기

(1) 세타가야구의 소개

일본 도쿄도의 23개 구 중 하나인 세타가야구는 지난 20여년 동안 여러 지방자치혁신들을 추진해왔다. 그 중에서 마을만들기는 주민에 대한 구정의 대응성을 높이고, 주민참여를 활성화 시킨 사례로 평가된다. 세타가야구는 총 인구 81만명으로 도쿄 중심으로부터 서남쪽에 위치하고 있으면서 쾌적한 주거환경을 자랑한다.

1975년 구청장 직선제가 부활되면서 구청장으로 당선된 오오바는 이후 20여년동안 ‘주민참

여의 구정구현'이라고 하는 구정운영의 기본방침을 세우고, 마을만들기를 통한 지역사회개발 운동을 전개해왔다.

(2) 세타가야구의 마을만들기

마을만들기의 중요성은 「세타가야구 신기본계획」에 다음과 같이 표현되고 있다. 「세타가야구 신기본계획」은 “구정이 구민의 주체성과 책임에 기초한 주민자치의 확립을 위해 노력”할 것이며 “마을만들기를 추진하는 데 있어 구민을 단순한 서비스의 수혜자들로만 여기지 않고 자신들의 동네를 자신들의 손으로 만들어가는 자발성과 책임을 자각하여 주체성을 가지고 구정에 참여하는” 동반자로 삼을 것을 천명하고 있다.

1975년 세타가야구는 지역의 목조주택 재정비 사업을 추진했으나 재산상 손실 등을 걱정하는 주민들의 반대로 사업은 난관에 봉착했고, 5년이 흐른 뒤에 구청은 주민들에게 스스로 재정비안을 만들어보라고 제안했다. 주민들은 처음에는 스스로 지역정비계획을 만든다는 것에 한계도 느꼈지만 주민이 참여하는 과정을 거치면서 주민들의 안을 제안할 수 있게 되었다. 이에 따라 구청은 그 안을 그대로 따랐고 무리없이 사업이 추진되자 일본전역이 이를 주목하기 시작했고, 이후 마을만들기사업이 본격적으로 진행되기 시작했다.

(3) 마을만들기 사업의 운영

2006년 4월 (재)세타가야 트러스터 협회와 (재)세타가야구 도시정비공사의 마을만들기센터 등 두 개의 재단을 통합해서 (재)세타가야 트러스트 마을만들기가 새롭게 발족하면서 마을만들기를 지원하고 있다.

마을만들기 사업의 운영시스템은 세타가야구가 공익사업으로 1992년에 설립한 (재)세타가야 트러스트 마을만들기가 기술적인 지원과 조정을 담당하고 공익신탁 세타가야 마을만들기 펀드 운영위원회가 금전적인 지원을 맡아 유기적인 협력을 하도록 되어 있다.

(재)세타가야 트러스트 마을만들기는 주민들의 상담을 받고 구청과 주민들의 의견을 조정해 주는데, 이를 통해 행정과 주민 간의 가교역할을 하고 있다. 이 재단은 3자 간의 정기적인 회의가 없지만, 워크숍을 진행하고 신문이나 자료를 발간하고 있다. 이때 구청에서 지원하는 역할만 담당한다. 사업제안은 구청과 주민 둘 다 할 수 있지만 (재)세타가야 트러스트 마을만들기는 제안하지 않는다. 철저히 조정역할만 하는 셈이다.

세타가야구의 5개 지구에는 구민센터운영협의회와 유사한 마을만들기협의회, 지구계획협의회 등 주민 5,000명당 1개꼴인 약 160개의 협의회들이 활동하고 있다. 적게는 5-6명, 많게는

수십명이 모여 머리를 맞대고 동네의 발전문제를 논의하며 아이디어를 제안하고 있다. 지난 26년동안 세타가야구에서 주민제안으로 이루어진 사업은 수천건에 달한다. 구청은 주민들의 마을만들기 활동을 적극적이고 체계적으로 지원하기 위해 마을만들기센터도 설립하였다.

(4) 세타가야구의 마을만들기 효과

세타가야구 사례는 다음과 같이 동네민주주의 구현에 기여한 것으로 평가받는다(김기성, 1999). 첫째, 도시화과정을 거치면서 파편화·원자화된 개인들로 하여금 협동과 상생의 동네공동체를 체험할 수 있는 소중한 기회를 제공함으로써 주민의 자치의식을 고양하는데 크게 기여하였고, 둘째, 주민과 주민, 주민과 행정사이에 의사소통을 촉진하여 동네에 공론장을 형성하고, 행정의 대응성을 높이는데 크게 이바지했다.

제4장 주민자치의 공동체성 분석

제1절 주민자치의 현황과 실태분석

제2절 성공적인주민자치의 공동체 발달단계

제3절 주민자치와 공동체성 관계에 대한 전문가
의견조사

제 4 장

주민자치의 공동체성 분석

제1절 주민자치의 현황과 실태분석

1. 주민자치센터의 개념과 기능

우리나라에서 본격적으로 지역문제를 스스로 해결하고자 하는 주민들의 주체적인 움직임이 고조되었던 시기는 1991년 지방의원선거와 1995년 지방자치단체장 선거를 계기로 지방자치가 제도적으로 안착하게 되면서부터였다. 이 시기는 주민들이 바로 지역사회의 주인공이라는 주인의식을 일깨우는 한편, 주민운동이 활발하게 전개되는 전환점이 되었다.

특히 2000년부터 우리나라는 읍, 면, 동의 기능전환으로 주민자치센터와 주민자치위원회를 설치하여 지금까지 권위주의적인 정치와 행정문화를 극복하고 주민의 주권의식 향상 차원에서 주민 스스로에 의한 자치의식을 확대하고자 하였다. 즉 주민자치센터의 설치는 지방자치제도를 더욱 내실화하기 위한 것으로 주민참여와 주민자치의식을 높이고, 대의제의 한계를 극복하여 궁극적으로는 지역공동체의 형성이라는 큰 목적을 달성하기 위해 추진되었던 것이다. 특히 이는 주민자치의 실질화, 주민이 주체가 되도록 공개행정과 참여행정을 이루고 주민공동의 기초적인 활동공간인 동(洞)을 공동체 공간으로 만들어 나가는 것을 목표로 제도화된 것이다.

1) 주민자치센터의 개념

주민자치센터란 주민편익 및 복리증진을 도모하고 주민자치 기능을 강화함으로써 지역공동체 형성에 기여하기 위해 주민이 이용할 수 있는 읍·면·동 주민센터에 설치된 각종 문화·복지·편의시설과 프로그램의 총칭이라고 할 수 있다. 주민자치센터를 운영하는 운영주체인 주

민자치위원회는 지방자치제도의 확대와 주민자치운동의 활성화에 부합하기 위해 지방자치단체별 조례를 통하여 제도화되었다. 지방자치에 대한 주민참여의 확대, 주민중심의 행정체제를 이루어야 한다는 요구가 높아진 가운데, 읍·면·동 기능을 주민자치센터로 전환하는 것이 주민중심의 행정실현이라는 측면에서 바람직하다는 판단하에 주민자치센터를 설치하게 되었다.

2) 주민자치센터의 기능과 구성

(1) 주민자치센터의 기능

주민자치센터의 주요기능으로는 주민자치 활동의 장 기능, 사회복지 지원기능, 주민편익 지원기능, 문화지원기능, 민간협력 지원기능 등이 있다.

이 중에서 주민자치 활동의 기능은 가장 핵심적인 기능으로, 동일지역에 살고 있는 주민들 스스로가 공동체의식과 연대감을 가지고 주체적으로 지역의 문제를 해결하려는 것이다. 즉, 주민자치센터는 주민 스스로 지역의 문제를 풀어가는 자치기능의 구심체이고, 주민참여에 의하여 주민자치사업을 추진해나가는 지역사회의 중심거점으로 이해할 수 있다. 또한 민간협력 지원기능은 지역 내 주민조직과 단체활동의 중심이 되어 주민자치가 체계적으로 이루어질 수 있도록 하는 기능이다. 이러한 기능의 수행에서 주민자치위원회의 역할이 중요하다.

(2) 주민자치위원회의 성격

주민자치위원회는 각계각층의 주민대표 10~25명 내외로 구성되고, 위원들은 주민자치센터의 운영에서 주민들을 위한 봉사자 역할을 수행한다. 주민자치위원회는 주민자치센터의 설치·운영에 관한 사항, 주민의 문화·복지·편익증진에 관한 사항, 주민의 자치활동 강화에 관한 사항, 지역공동체 형성에 관한 사항, 기타 주민자치센터 운영 등에 관하여 필요한 사항을 심의하도록 되어 있어 주민자치센터의 실질적인 운영주체가 된다.

주민자치위원회의 역할은 ‘주민자치센터운영에 관한 사항의 심의나 결정’에서 끝나는 것이 아니라, 결정된 사항에 대한 적극적 참여와 지역사회의 현안문제들을 주민들로부터 이끌어내고 해결하고자 하는 활동도 수행하는 것이다. 이런 활동방식은 주민의 대표자로서의 위치와 주민자치위원으로서의 활동에 정당성을 획득할 때 나타날 수 있다. 하지만 ‘주민자치센터의 설치 및 운영에 관한 조례’를 살펴보면 주민자치센터의 제도상 운영에 많은 문제점들이 내재되어 있음을 알 수 있다. 아래에서 서울시 주민자치위원회의 구체적인 현황을 분석하고 문제점을 살펴보고자 한다.

여기서 한가지 언급할 것은 주민자치위원회의 역할에 대한 재설계가 진행되고 있다. 즉 주민

자치위원회의 한계를 극복하기 위하여 주민자치회의의 설치를 논의하고 있다. 이러한 논의는 특별법의 제정을 통하여 모색하고 있는데, 2010년 9월 16일 여·야 합의로 ‘지방행정체제 개편에 관한 특별법’이 제정되어, 같은 해 10월 1일부터 시행되었다. 그간 논의수준에서만 검토되었던 지방행정체제 개편추진의 법적 근거가 마련된 것이다. 지방행정체제 개편에 관한 특별법의 주요내용을 살펴보면, 동법 20조¹⁹⁾는 주민자치회의의 설치를 규정하고 있다. 그리고 동법 21조²⁰⁾는 주민자치회가 주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항, 지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항, 그밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항을 처리하도록 하고 있다.

3) 서울시 주민자치위원회의 현황분석²¹⁾

(1) 주민자치위원회 모집방법

현재 서울시 25개 자치구에 424개의 주민자치센터가 있으며, 이 주민자치센터에 10,646명의 주민자치위원이 있다.

현재 주민자치위원의 모집방법을 보면 추천이 55%로 가장 많았고, 공개모집이 32%, 당연직이 9% 순으로 되어 있다.

〈표 4-1〉 주민자치위원회 모집방법

구분	공개모집	추천	당연직	기타
명	3,434	5,850	994	368
비율(%)	32	55	9	4

19) 제20조(주민자치회의의 설치) 풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍·면·동에 해당 행정구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다.

20) 제21조(주민자치회의의 기능) ① 제20조에 따라 주민자치회가 설치되는 경우 읍·면·동의 행정기능을 지방자치단체가 직접 수행하되, 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 정하는 바에 따라 지방자치단체 사무의 일부를 주민자치회에 위임 또는 위탁할 수 있다.

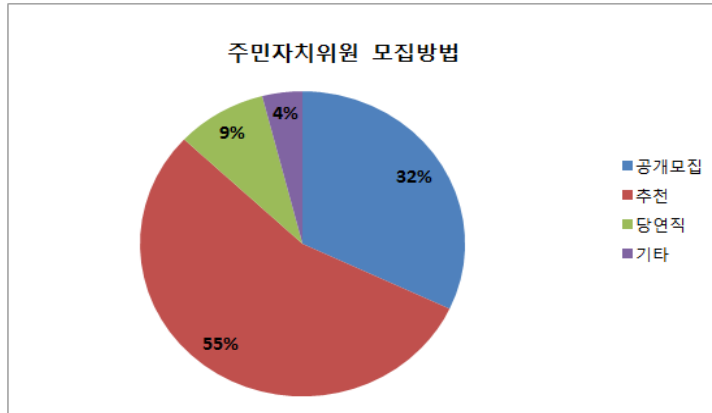
② 주민자치회는 다음 각 호의 업무를 수행한다.

주민자치회 구역 내의 주민화합 및 발전을 위한 사항

지방자치단체가 위임 또는 위탁하는 사무의 처리에 관한 사항

그밖에 관계 법령, 조례 또는 규칙으로 위임 또는 위탁한 사항

21) 서울특별시, 2010, 『서울형 자치회관운영모델 연구보고서』



〈그림 4-1〉 주민자치위원회 모집방법

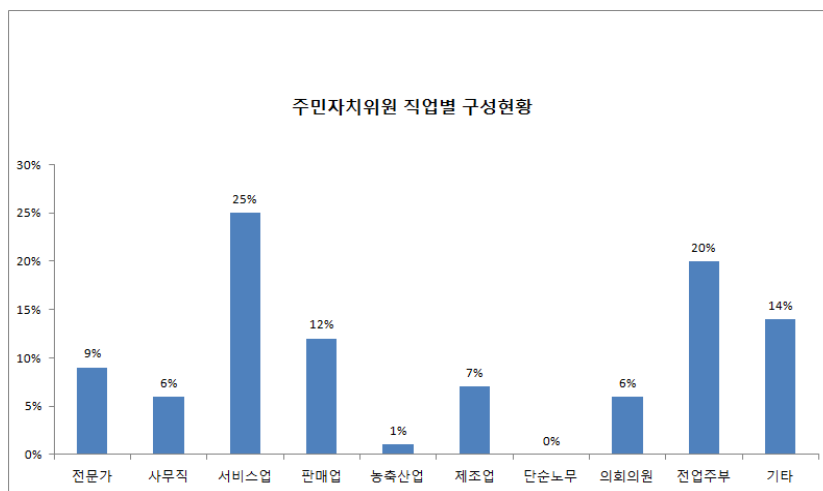
(2) 주민자치위원회의 구성

① 직종별

주민자치위원의 직종별 구성현황을 살펴보면 서비스업이 25%, 전업주부가 20%, 판매업이 12% 등 순으로 서비스업에 종사하고 있는 위원이 가장 많은 것으로 나타났다.

〈표 4-2〉 주민자치위원회 직종별 구성현황

구분	전문가	사무직	서비스업	판매업	농축산업	제조업	단순노무	의회의원	전업주부	기타
명	974	620	2,700	1,237	54	762	11	691	2,127	1,470
비율	9	6	25	12	1	7	0	6	20	14



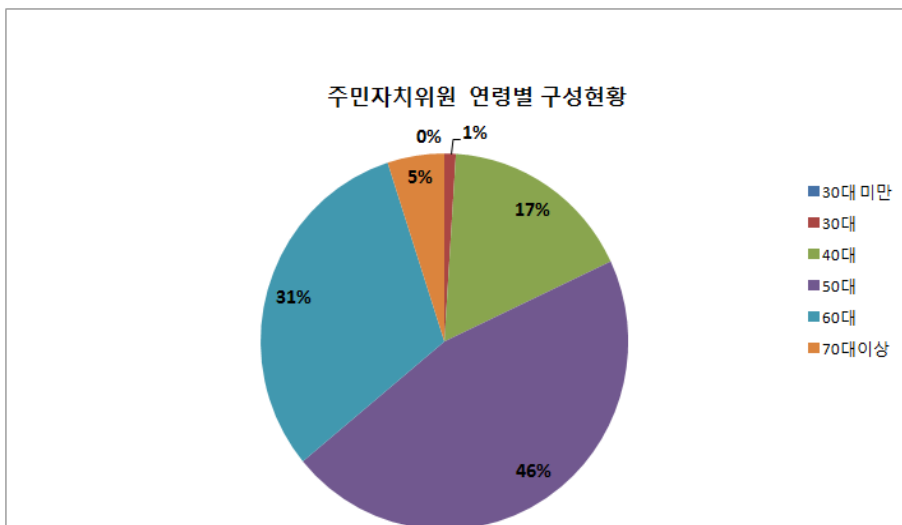
〈그림 4-2〉 주민자치위원회 직종별 구성현황

② 연령별

주민자치위원의 연령별 구성현황을 살펴보면, 50대가 46%, 60대 31%로 50~60대가 77%로 가장 많고, 30~40대는 18%로 가장 적은 것으로 나타났다. 이를 통해 30대 미만의 젊은 층의 참여가 매우 낮음을 알 수 있다.

〈표 4-3〉 주민자치위원회 연령별 구성현황

구분	30대 미만	30대	40대	50대	60대	70대 이상
명	1	147	1,758	4,925	3,282	533
비율	0	1	17	46	31	5



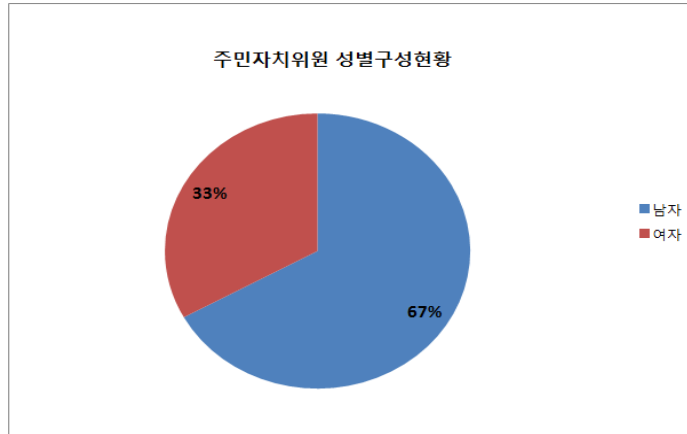
〈그림 4-3〉 주민자치위원회 연령별 구성현황

③ 성별

주민자치위원의 성별 구성현황을 살펴보면, 남성이 67%, 여성이 33%로 남성이 여성에 비해 2배 가까이 많음을 알 수 있다.

〈표 4-4〉 주민자치위원회 성별 구성현황

구분	남자	여자
명	7,107	3,539
비율	67	33



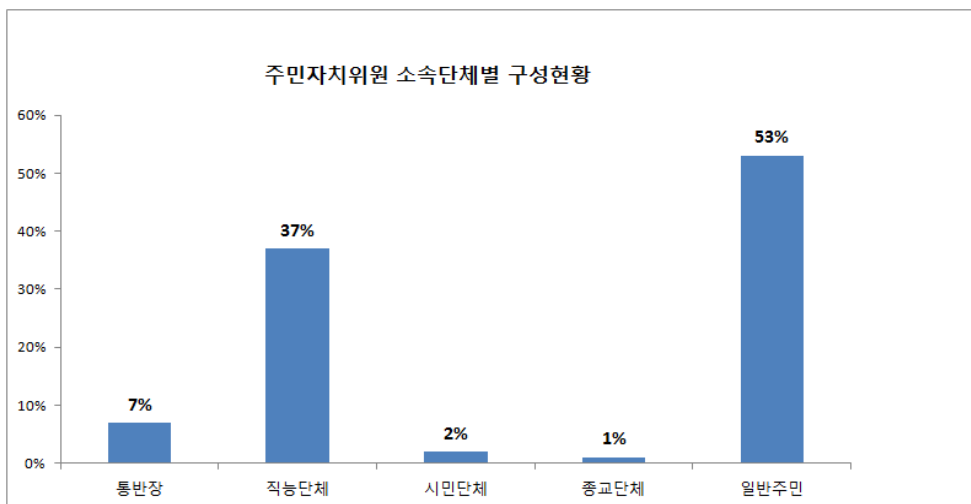
〈그림 4-4〉 주민자치위원회 성별 구성현황

④ 소속단체

주민자치위원의 소속단체별 구성현황을 살펴보면, 일반주민이 53%, 직능단체가 37% 순으로 많음을 확인할 수 있다.

〈표 4-5〉 주민자치위원회 소속단체별 구성현황

구분	통반장	직능단체	시민단체	종교단체	일반주민
명	697	3,962	203	88	5,696
비율	7	37	2	1	53



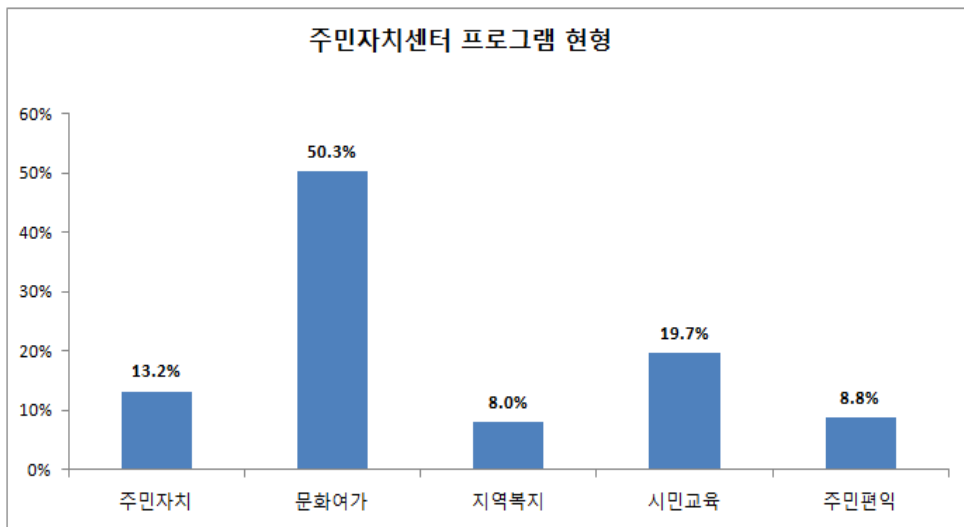
〈그림 4-5〉 주민자치위원회 소속단체별 구성현황

(3) 주민자치위원회의 운영프로그램

서울시 424개소 주민자치센터 프로그램 운영현황을 보면 다음과 같다. 일반 주민자치센터의 프로그램 운영은 단순한 여가활용을 위한 문화프로그램 중심으로 편중되어 있고, 주민자치위원회가 주도하는 지역문제토론, 환경가꾸기, 자율방재 등을 포함하는 주민자치프로그램은 13.2%의 낮은 운영률을 보이고 있다. 앞으로 마을 만들기 사업에서 주민자치위원회는 지역적 특성에 맞는 마을 사업을 추진하여, 주민들의 의견수렴과 참여확대를 꾀할 필요가 있다. 즉 현재의 주민자치위원회는 공동체형성에 기여하는 프로그램에 주된 우선순위가 있는 것으로 보인다. 이는 현재의 지역실정에서 주민들이 모이기도 어려운 현실을 반영한 것이다. 지역단위에서 먼저 사람들이 네트워크화되고 공동체적 유대감을 가지고 모여야 그다음으로 지역문제를 토론하거나 마을의 환경을 가꾸는 사업을 벌이거나 지역의 방법을 위한 활동에 자원봉사를 할 수 있게 되는 것이다. 따라서 현재의 주민자치활동은 주로 공동체를 형성하게 하는 데 주된 목적이 있는 것이다. 이는 주민자치의 발달단계에서는 가장 초보적인 단계에 해당한다고 할 수 있다.

〈표 4-6〉 주민자치센터 프로그램 현황

구분	계	주민자치*	문화여가	지역복지	시민교육	주민편익
서울시	7621	1003	3833	614	1501	670
동평균(개)	17.8	2.3	9	1.4	3.5	1.6
비율(%)	100	13.2	50.3	8.0	19.7	8.8



*주민자치 : 지역공동체사업, 사회안전, 지역문화행사, 마을가꾸기 등을 지칭함

〈그림 4-6〉 주민자치센터 프로그램 현황

4) 주민자치위원회 운영의 문제점 및 개선방안

(1) 현행 주민자치센터의 문제점

① 주민자치위원 구성 시 공정성, 민주성, 대표성의 부족

주민자치위원회와 주민자치센터에 대한 주민들의 인식이 부족해 주민자치위원을 공개 모집 하여도 응모자가 거의 없는 상황이다. 또한 주민자치위원의 위상이 높지 않고 인센티브가 없어 참여동기도 저조하다. 더불어 주민자치센터 운영 관리자의 대부분이 공무원으로 주민자치센터 운영 및 주민자치위원회 활동이 관 주도적이고 수동적으로 운영되고 있다고 할 수 있다.

앞의 현황에서 살펴보았듯이, 자치위원의 모집방법으로서 공개모집은 형식적으로 시행되는 측면이 강하고, 대부분 추천으로 주민자치위원을 위촉하고 있다. 그러다 보니 동장이 주민자치위원을 관변단체들에서 활동하는 인물들로 구성하게 되어 주민자치위원회의 주민대표성이 부족한 실정이다.

서울시 주민자치위원 중 과반수인 55%가 동장이나 주민자치위원회 추천을 통하여 위촉되고, 32%만 공개모집을 통하여 위촉되는 것으로 나타났다. 또한 문제가 되는 것은 지방의원 등 정치인들의 참여가 9%를 차지하고 있다는 점이다. 이는 주민자치가 정치적 중립성을 견지하여야 한다는 시각에서는 절제되어야 할 부분이다. 소속별로 보면, 일반주민이 53%로 과반수를 구성하고 있고, 대부분 직능단체나 동장의 추천으로 지원하기 때문에 실질적으로 본인의 의사에 의해 자발적으로 참여하는 위원은 8% 정도로 추정되고 있다.

또한 직능단체원들(바르게살기위원회, 새마을지회, 적십자 봉사단, 마을문고, 방위협의회, 자율방범대, 통반장 등의 회장단)이 44%로 나타나는 반면, 시민단체구성원 등의 참여는 극히 미미한 것으로 보인다.

이처럼 주민자치위원을 위촉할 때 동장이 추천하고 주민자치위원회가 승인하는 형식을 취하고 있는데, 이런 행태는 주민자치위원회가 관 의존적으로 운영될 수밖에 없는 이유가 되고 있다. 아울러 추천에 의한 위촉은 주민자치위원의 주민 대표성 및 자발성 결여로 인해 형식적으로 운영될 수밖에 없으며, 다양한 주민참여를 방해하는 요소로 작용한다. 이러한 직능단체원들의 주민자치위원회 참여는 지방정부, 지방의원, 동장 등의 영향력에서 벗어날 수 없게 되고, 관주도적 정책에 의존하는 성향을 나타내어 주민자치위원회의 자율적 운영을 훼손하는 주된 이유가 되고 있다. 또한 50대 후반의 권위적인 남성중심 문화로 인해, 청년, 장애인, 여성의 관심을 반영할 수 있는 기제가 부족하다.

② 주민자치위원의 권한과 책임이 불분명함

서울시 25개 주민자치센터에서 운영되고 있는 ‘주민자치센터 설치 및 운영에 관한 조례’는

대부분 관 주도형이나 행정 의존형의 틀 안에서 벗어나지 못하고 있다. 그 운영과 활동에서 동장의 허가 및 승인을 받도록 함으로써 주민자치센터 운영에 대해 행정적인 간섭을 할 수 있는 구조를 잔존시키고 있다. 한편, 주민자치위원의 역할은 ‘주민자치센터 운영에 관한 사항의 심의나 결정’에서 끝나는 것이 아니라, 결정된 사항에 대한 적극적 참여와 지역사회의 현안문제들을 주민들로부터 이끌어낼 수 있어야 하는데 이것이 가능한 자치관리의 구조나 역량이 갖추어 있지 않다. 동(洞)의 사무나 기능에 대하여 주민자치위원의 권한이 미비하고 기능도 보조적인 것에 그치고 있다.

주민자치센터는 주민에 의한 자율적 자치기관이어야 한다. 그렇기 때문에 주민자치센터에 대한 행정의 간섭은 최소화되어야 하고, 자율적 운영을 위한 권한과 책임이 수반되어야 한다. 이때에 비로소 주민자치위원회가 제 기능을 할 수 있게 될 것이다. 현재의 주민자치위원회의 역할을 강화하기 위해, 기존의 동장권한을 주민자치위원회로 대폭 이양할 필요가 있다. 특히 주민의견제출에 대한 검토 및 반영권을 주민자치위원회의 독립적 권한으로 재구성할 필요가 있다.

③ 재정상의 문제점

주민자치센터의 독립적인 운영의 기초가 되고 있는 재정수입은 교양강좌 프로그램 수강료 수입, 주민자치센터 수익사업(일일찻집, 농산물직거래, 재활용장터, 생산판매사업 등), 찬조금, 구지원금 등으로 구분할 수 있으며, 재정수입 중 가장 큰 비중을 차지하고 있는 것은 교양강좌 프로그램의 수강료 수입이고, 나머지 수입은 극히 미미한 실정이다.

재정상의 문제점은 다음과 같다. 우선, 수입과 지출구조가 편중되어 있다. 그리하여 주민의 자발적인 참여와 마을발전을 위한 사업비 지출이나 독립적인 주민자치센터 운영을 위한 수익사업, 찬조금 등의 기부사업 등은 극히 미미한 것이다.

또한 담당공무원과 주민자치위원회의 프로그램에 대한 기획력과 전문성이 부족하고, 지역자원 및 지역유구에 대한 조사가 미흡하여, 지역유형에 관계 없는 천편일률적인 프로그램이 운영되고 있다. 따라서 다양한 주민욕구 조사 및 마을공동체 사업의 프로그램을 개발하여 주민들이 수용 가능한 재원을 발굴할 수 있어야 할 것이다.

(2) 현행 주민자치센터의 개선방안

① 주민대표성 개선

주민자치위원회의 구성을 다양화해 주민대표성을 확보한다. 이를 위해 다음의 세 가지를 모

색한다. 첫째, 주민자치위원의 모집방법을 개선한다. 즉 공개모집비율을 50% 이상으로 늘리고 직능단체 대표자와 2개 이상 직능단체 회원겸직자를 배제하여, 직능단체 회원의 위축을 제한한다. 또한 주민자치위원 모집을 정례화하여, 모집시기, 모집인원, 모집대상, 모집방법 등을 공식화하여 주민들의 관심도를 제고시킨다.

둘째, 다양한 계층의 주민참여를 유도하여 전문가의 참여를 확대시킨다. 특히 마을공동체사업을 해왔던 지역 풀뿌리단체의 리더들을 주민자치위원으로 영입하여 긍정적인 외부효과를 일으키는 것도 하나의 방안이 될 수 있다.

전문가 참여비율을 현재 4.6%에서 10%까지 상향조정하고, 30-40대인 젊은 층의 참여비율을 현행 14% 정도에서 25%까지 상향조정 한다. 또한 여성의 참여폭을 대폭 확대하여 40%까지 상향조정한다.

셋째, 주민자치위원회가 지역의 대표로 인정받기 위해 주민자치위원 선정 시 공정성과 투명성을 확보할 수 있도록 자치구 단위로 외부전문가로 구성된 선정위원회를 구성하는 것도 고려해 볼 수 있다.

② 주민의 자발적 참여와 행정공개

주민자치조직으로서 위상을 제대로 세우기 위해서는 주민자치위원회 및 주민자치센터 프로그램에 주민들의 자발적인 참여가 필수적이다. 하지만 무조건 강요한다고 해서 가능한 것이 아니므로 사전에 적극적인 노력을 통해 충분한 동기부여가 필요하다. 특히 주민참여를 적극적으로 유도할 수 있는 프로그램을 운영하는 과정이 필요하다.

자치구 내 3개 동을 1개 권역으로 묶거나 지역특성 및 물리적 거리를 고려해 4~5개 권역으로 나누어, 주민자치센터 권역별 조정위원회를 통해, 유사, 중복 프로그램을 조정하는 등 상호협력체계를 구축한다.

특히 마을만들기 사업과 관련하여, 주민자치위원회가 추진내용과 방법에 대한 운영시스템을 구축하는 것도 필요하다. 이를 위해서는 다음의 두 가지가 충족되어야 한다.

첫째, 주민욕구조사 및 사업공모를 통해, 사업을 발굴하고, 현장답사 및 유사사례를 통해 사업내용을 분석하며, 선정보고회 및 공개설문조사를 통해 주민들의 의견을 반영하여 사업을 선정하도록 한다.

둘째, 구체적인 사업계획을 민간단체 및 기관관계자를 참여시켜 수립하고, 주민들을 대상으로 사업계획, 예산지원, 사업추진, 사업평가 등 마을만들기 사업의 전 단계를 설명하고, 보고회 등을 통해 투명하고 공개적으로 사업을 추진해야 한다.

③ 네트워크의 공간적 허브

지역시설자원을 효율적으로 사용하고 주민에게 정보를 제공하려면 지역시설자원의 중심점 역할을 하는 기관이 필요하다. 주민자치위원회가 각 동에 있는 근린공원, 경로당 등의 타 시설 및 유사시설의 현황을 조사하고, 네트워크 구성을 통해 주민자치센터가 중심점(허브)역할을 하도록 해야 한다.

또한 주민자치센터가 운영하는 프로그램과 프로그램 사이의 공강시간을 활용하여, 주민동아리활동에 시설사용을 자유롭게 할 수 있도록 해야 한다. 더불어 야간 및 주말에는 지역주민을 위한 생일모임, 친목회, 마을행사 등을 위한 공간으로 활용할 수 있어야 할 것이다.

그리고 마을도서관이나 녹색가게 등을 설치하여 다수의 주민들이 유대관계를 맺으며, 활동에 참여할 수 있는 계기를 만드는 것도 필요하다. 이는 지역공동체 형성을 유도하기 위한 시설을 마련하는 것으로, 주민의견수렴의 교두보로 활용할 수 있다.

④ 재원확보의 다양화

주민자치조직에 필요한 운영 경비 및 사업비는 주민자치조직에 의해 자치적으로 조달되는 것이 바람직하다. 즉 주민자치센터 운영에 주민이 회원으로 등록하여 회비를 내는 형식이 바람직하며, 공동체 사업 명분에 맞는 다양한 자치기금 조성이 필요하다. 마을자치회비 모금 같은 것도 생각해 볼 수 있다. 지역주민이 마을회원으로 등록하고 이들이 내는 마을자치회비를 통하여, 지역공동체 사업비 등의 자체재원으로 사용하는 것이다. 이를 통해 마을공동체 사업을 활성화시키고, 지역주민에게 골고루 다양한 공적 혜택이 돌아갈 수 있도록 마을사업에 대한 공동 참여, 공동비용부담, 그리고 공동혜택으로 주민자치의 정당성을 확보한다.

지역특성에 맞는 다양한 공동체 수익사업이 진행되는 곳도 있으며, 일일찻집, 직거래 장터, 푸드코트, 실버택배 등 지역주민에 기반을 두고 지역자원을 활용하는 다양한 마을공동체 사업을 벌여 새로운 수입을 창출하고 재투자하여 주민자치의 재정운영 역량을 키워나가는 곳도 있다.

제2절 성공적인 주민자치의 공동체 발달단계

이 절에서는 서울시 주민자치위원회의 우수사례를 살펴보고, 주민자치가 공동체 발달의 어느 단계에 있는지를 분석하고자 한다. 주목할 만한 것은 주민자치위원회의 자치활동이 단순한

취미여가프로그램을 운영하는 수준이지만, 복지와 교육봉사, 마을조경을 넘어서, 커뮤니티 비즈니스라고 할 수 있는 사회적기업인 ‘마을주식회사’를 만들어서 수익을 창출하고, 이 수익을 마을의 일자리창출에 활용해 자립적 복지마을을 조성하려는 장기적 계획과 비전을 가지는 주민자치위원회까지 나타난 것이다. 지역단위에서의 자치가 활성화되고, 복지교육, 환경문화 서비스가 자생적으로 공급된다고 하면, 서울시나 자치구청과 같은 공공기관은 행정서비스의 공급범위나 예산, 공급방식을 지역중심적으로 바꿀 수 있을 것이다. 그리고 행정은 지원역할과 보조역할을 함으로써, 작은 정부를 구현할 수 있을 것이다. 행정이 점증하는 복지, 교육, 환경 서비스를 직접 공급하는 것은 용이하지 않다. 또한 관료제는 그 속성상 획일적인 대응을 할 수밖에 없다. 따라서 개성이 강조되고 지역의 브랜드를 찾아서 자율적인 참여 속에서 진행되어야 할 마을만들기는 주민들이 주도적으로 참여해야 할 것이다. 그리하여 주민자치센터가 주민 자치와 지역자치를 위한 자율성과 책임성을 발휘할 수 있도록 성장해야 할 것이다.

1. 공동체성단계 : 성산2동 주민자치센터

성산2동 주민자치센터는 어린이들이 도서관을 가까이 하고 부모의 독서에 대한 관심을 유발하기 위해 북스타트사업을 계획하였다. 하지만 구 예산으로 위와 같은 사업의 시행이 불가능하자, 북스타트사업에 대한 수익금을 마련하기 위해 각 가정으로부터 도서를 기증받고, 기증받은 도서를 책 나눔 장터를 개설하여 판매함으로써 북스타트사업의 재원을 마련하고자 하였다. 이렇게 성산2동 주민자치센터는 북나눔장터를 기획하여 약 5천권의 중고 및 신간도서를 기증받을 수 있었고, 이를 재판매하여 북스타트사업 재원을 마련하였다.

이 과정에서 주민자치위원회는 현수막, 포스터 등을 다량제작하여 아파트 단지 내 엘리베이터 앞에 부착하였고, 아파트관리사무소와 교회를 도서 기증의 거점장소로 활용하였다. 그밖에 학교나 출판사 등에 공문을 발송하여 신간도서의 기증을 유도하였다.

도서기증운동 및 책나눔장터가 성공할 수 있었던 요인은 우선 도서기증의 필요성에 대해 전 주민의 공감대가 형성되었고, 각 가정에서는 불필요한 책을 기증하여 서가를 정리하고 동화책, 소설책, 전집, 절판도서 등 다양한 책을 저렴한 가격으로 구입할 수 있었기 때문이다. 또한 책나눔 장터에서 도서판매, 먹거리 판매 등 자원봉사자의 활동으로 지역내 봉사의식이 확대될 수 있었다.

책나눔장터는 13일간 운영되었는데, 매일 20여명의 자원봉사자들이 활동하였고 마을주민 351명이 참가하였다.



책을 고르는 주민들



맘껏 책을 읽어 보는 아이들

〈그림 4-7〉 성산2동 책나눔장터

여기서 공동체의 공유하는 목적이 명확하고 직접적일수록 공동체 형성이 용이하고, 주민의 직접참여가 활발할수록 사업수립 및 집행 시 사업성과를 더 효율적으로 달성할 수 있음을 알 수 있다.

2. 시설운영단계 : 갈현1동 주민자치센터

갈현1동 주민자치위원회는 ‘녹색가게’(회장 김미경)를 운영한다. 의류·신발·가방·소형가전제품, 책 등 각 가정에서 쓰지 않는 물품을 주민들로부터 기부받아 판매도 하고 서로 교환하는 것이다. 녹색가게의 수익금 전액은 저소득가정에 생활비 지원, 교복 사주기, 김장 나누기 등 이웃돕기에 쓴다. 물건들의 가격은 대개 1,000원에서 5,000원 내외로 저렴하다. 또한 기증받은 물건은 검사를 마치고 판매하기 때문에 품질도 믿을 수 있다.

당초 녹색가게의 운영취지는 자원을 아끼는 친환경 소비를 통해 이웃사랑도 실천하고 녹색가게가 주민들에게 널리 알려져 더불어 사는 따뜻한 동네를 만드는 것에 있었다. 녹색가게는 그 취지에 공감하는 마을주민들이 갈현1동 주민자치센터 1층의 공간을 받아 자원봉사제로 운영하게 된 것이다. 현재 23명의 자원봉사자가 운영하는 ‘녹색가게’는 주말(토·일)을 제외한 평일 오전 11시부터 오후 5시까지 열린다.



〈그림 4-8〉 갈현1동 녹색가게

이뿐만 아니라 갈현1동 주민자치위원회는 프리머스 녹색극장 연신내점과 손잡고 두 달에 1번씩 관내 어린이들을 대상으로 어린이 영화제를 개최하고 있다. 또한 지역의 인적, 물적 네트워크를 활용하여 지역사회 어린이들에게 문화체험의 기회를 줄 뿐만아니라 참여아동 보호자를 자원봉사 인솔자로 영입하여 자원봉사를 활성화시키는 데 기여하였다.

갈현1동 주민자치센터 사례를 보면, 주민자치센터가 녹색가게라는 시설공간을 활용하여 더욱 발달된 공동체로 성장하고 있는 것을 알 수 있다.

3. 사업운영단계 : 신수동 주민자치센터

지역주민들이 함께 하면서 이윤을 내는 것은 도시에서는 쉽지 않은 일이다. 하지만 95%가 주거지역인 조용한 동네인 마포구 신수동은 사회적기업인 ‘신수동 행복마을 주식회사’를 운영하고 있다. 처음 이 아이디어를 낸 사람은 신수동 주민이면서 신수동주민자치센터 공무원인 최국모씨였다. 그는 미국 뉴욕의 야시장처럼 마을이 주도적으로 생산과 소비를 담당하는 곳으로 만들고 싶다는 계획아래, 주민총회를 거쳐 설명회를 가졌다. 그의 생각에 동참한 마을주민 30명의 출자로 ‘신수동 행복마을 주식회사’가 탄생하게 되었다. 이 기업은 ‘서울형 예비사회적기업’에 선정되어 서울시에서 사업을 위한 자금의 일정부분을 지원받을 수 있었다.

우선 주민자치센터 옥상에 상자로 텃밭을 만들기 시작하여, 각 다세대가구의 옥상에 200여 개의 텃밭상자를 만들게 되었다. 여기에서 두부와 콩나물을 재배하여 주민이 직접 판매와 소비를 겸하는 커뮤니티 비즈니스형태로 전개하였다.

도시 텃밭을 시작한 가장 큰 이유는 이웃 간 ‘소통’의 장이 되기 때문이다. 다세대가구의 옥상에서 함께 상자 텃밭을 가꾸며 대화할 수 있고, 사람들이 골목으로 나올 수 있기 때문이다.

주민자치위원회는 주민들의 참여를 유도하고, 마을 자원조사를 통해 인적, 물적 자원을 찾아 내 구매층을 파악하는 역할을 맡았고 신수동 행복마을은 그에 맞는 아이템을 개발할 수 있도록 도왔다. 그러다가 주민들은 2010년 4월 21일 신수동 행복마을 주식회사를 설립하게 되었다. 마을주민이 주주로 참여하는 사회적기업을 창업하여 경제적 자립의 마을을 만들게 된 것이다.

신수동 행복마을 주식회사의 장터는 격주 화요일에 열린다. 장터가 열리면 주민들은 주황색 단체티를 입고, 동사무소 직원은 천막을 치고, 회사 사원들은 동사무소 3층에서 가마솥 두부를 만들고 남은 콩비지로 도넛을 만든다. 직접 재배한 시루콩나물이 인기 품목이지만 자급할 수 있는 상품 종류가 적어 장터가 열릴 때마다 외부에서 들여온 상품을 판매하기도 한다. 이처럼 신수동 주민자치센터는 주민자치위원들이 중심이 되어 지역자원을 활용한 지역사업을 운영한 사례이다. 주민자치위원들이 지역사업 혹은 커뮤니티 비즈니스를 운영하기 위해서는 기업을 경영할 수 있는 정도의 기획력, 조직력, 재정력, 마케팅능력이 구비되어야 할 것이다. 이러한 역량은 주민자치위원 중에서 민간기업체를 경영해본 경험과 역량을 구비한 사람이 있는 경우에 확보될 수 있을 것이다. 또한 외부전문가의 자문과 지도를 통하여 사업운영의 역량을 구비할 수도 있을 것이다. 주민자치리더의 역량과 함께 지역주민들의 참여도 중요한 요소이다. 지역주민들이 주주로 참여하게 됨으로써 참여에 대한 자발성과 책임감을 가지게 했다는 것이 사업성공의 지혜라고 할 수 있다. 더불어 이러한 사업운영에서 주민센터 공무원과의 협력적 파트너십도 성공요인 중의 하나였다. 주민자치활동이 행정과 협력할 때 성공적인 시너지 효과를 낼 수 있는 것이다.



〈그림 4-9〉 신수동 행복마을주식회사 마을장터

앞으로, 신수동마을은 직주일체형 마을일자리 창출로 경제적 자립의 마을을 추구할 계획이다. 도시 농업을 전 지역에 확산하여 안전한 먹거리 해결은 물론, 집수리 사업, 육아사업 등 다양한 사업아이템 발굴로, 전 주민이 주주로 참여하는 마을기업의 창업을 목표로 하고 있다.

제3절 주민자치와 공동체관계에 대한 전문가 의견조사

1. 전문가 의견조사

1) 의견조사 개요

마을공동체와 주민자치에 대한 전문가 의견조사는 2012년 6월 15일부터 6월 22일까지 8일간 서울행정학회 회원을 대상으로 전자우편을 통해 실시하였다. 설문을 배포한 회원은 약 650명이었으며, 회신을 한 27명의 의견을 바탕으로 마을공동체와 주민자치에 대한 전문가의 의견을 분석하였다.

〈표 4-7〉 조사개요

구분	내용
조사대상	서울행정학회 회원(약 650명) 중 회신자 27명
조사시점	2012년 6월 15일 ~ 2012년 6월 22일, 8일간
조사방법	구조화된 설문지로 전자우편을 통한 조사

2) 의견조사 분석

(1) 응답자 일반현황

응답자의 연령은 40세~49세가 10명(37.0%)으로 가장 많았으며, 이어 50세~59세(9명, 33.3%), 20세~39세(5명, 18.5%), 60세 이상(3명, 11.1%) 순으로 조사되었다. 성별은 남성이 21명으로 전체 응답자의 80.7%를 차지하였으며, 여성은 5명(19.2%)로 나타났다. 직업은 대학교수가 16명(59.3%)으로 가장 많았으며, 그다음으로 연구원(6명, 22.2%), 공무원(3명, 11.1%) 순으로 조사되었다. 거주지는 서울·인천·경기가 11명으로 가장 많았으며, 이어 대전·충청이 7명, 대구·울산·부산·경상이 5명, 광주·전라가 4명 순이었다.

〈표 4-8〉 일반적 특성

(단위 : 명, ()안은 %)

구분		응답자 수	비율
연령	20세~39세	5	(18.5)
	40세~49세	10	(37.0)
	50세~59세	9	(33.3)
	60세 이상	3	(11.1)
	계	27	(100.0)
	평균	47.0세	
성별	남성	21	(80.7)
	여성	5	(19.2)
	계	26	(100.0)
직업	공무원	3	(11.1)
	교수	16	(59.3)
	연구원	6	(22.2)
	기타	2	(7.4)
	계	27	(100.0)
거주지	서울 · 인천 · 경기	11	(40.7)
	대전 · 충청	7	(25.9)
	광주 · 전라	4	(14.8)
	대구 · 울산 · 부산 · 경상	5	(18.5)
	계	27	(100.0)

(2) 공동체 일반에 대한 사항

현재 참여하고 있는 공동체에 대한 질문에는 학교모임이 32.9%로 가장 많았으며, 그다음으로 직장(20.0%), 시민활동(15.7%) 순으로 나타났다. 마을만들기 관련 지역모임에 참여하고 있는 전문가는 2명에 불과한 것으로 조사되었다.

〈표 4-9〉 현재 참여하고 있는 공동체

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	취미공유	출신 학교	고향	지역 (마을만들기)	직장	시민활동	종교	계
응답자 수	7 (10.0)	23 (32.9)	7 (10.0)	2 (2.9)	14 (20.0)	11 (15.7)	6 (8.6)	70 (100.0)

주 : 복수응답 항목임.

현대사회의 도시민들이 시간을 가장 할애하지 않는 영역으로 주민자치(34.6%)라고 응답한 비율이 가장 높았다. 그다음으로는 공동체(25.0%), 국정 참여(21.2%), 지방자치 참여(19.2%) 순으로 조사되었으며, 개인 활동 또는 가족 활동이라고 응답한 전문가는 없었다.²²⁾

〈표 4-10〉 도시민들의 활동시간 · 노력의 투입

(단위 · 명, ()안은 %)

구분	공동체	주민자치	지방자치	국정	계
응답자수	13 (25.0)	18 (34.6)	10 (19.2)	11 (21.2)	52 (100.0)

주 : 복수응답 항목임.

전문가들이 생각하고 있는 공동체의 핵심요소로는 공통의 관심사(15명, 27.8%), 유대감(13명, 24.1%), 소속감(10명, 18.5%) 등의 응답률이 높았다. 지역(가까운 거리)이라고 응답한 전문가 3명에 불과한 것으로 나타났다.

〈표 4-11〉 공동체의 핵심요소

(단위 · 명, ()안은 %)

구분	공통의 관심사	가까운 거리	소속감	유대감	친밀감	호혜성	공공성에 대한 교육	운영 조직	규범의 존재	계
응답자수	15 (27.8)	3 (5.6)	10 (18.5)	13 (24.1)	4 (7.4)	4 (7.4)	2 (3.7)	1 (1.9)	2 (3.7)	54 (100.0)

주 : 복수응답 항목임.

(3) 공동체 일반에 대한 사항

도시지역의 마을공동체 해체에 대한 질문에 19명의 전문가가 해체되었다고 생각한다고 응답하였다. 그러나 20세~49세의 비교적 젊은 층에서는 조사에 응한 전문가 중 38.5%가 ‘해체되었다고 생각하지 않는다’고 응답하였다.

〈표 4-12〉 현재 우리나라 도시지역의 마을공동체 해체 여부

(단위 · 명, ()안은 %)

구분	해체되었다고 생각한다	해체되었다고 생각하지 않는다	계
20세 ~ 39세	2 (40.0)	3 (60.0)	5 (100.0)
40세 ~ 49세	6 (75.0)	2 (25.0)	8 (100.0)
50세 ~ 59세	8 (88.9)	-	8 (100.0)

22) 본 의견조사에서 ‘지방자치’는 시의회와 시장선거, 구의회와 구청장선거 등 투표행위와 주민들이 거주하는 시·도와 시·군·구 등의 정책결정과정에서의 직·간접적인 참여를 의미하며, ‘주민자치’는 현재 주민자치위원회와 같이 주민들의 대표가 주민들의 의견을 듣고 시·도와 시·군·구 등의 지방정부나 지역의회에 전달하는 활동을 의미한다고 정의하였다.

〈표 계속〉 현재 우리나라 도시지역의 마을공동체 해체 여부

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	해체되었다고 생각한다	해체되었다고 생각하지 않는다	계
60세 이상	3 (100,0)	-	3 (100,0)
전 체	19 (79,2)	5 (20,0)	24 (100,0)

주 : chi square = 7,6295, p=0,054

해체된 원인으로 개인주의 문화를 꼽은 전문가가 16명으로 가장 많았으며, 이어 잦은 이사(9명), 아파트 생활(8명) 순으로 응답하였다.

〈표 4-13〉 마을공동체 해체 원인

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	아파트 생활	잦은 이사	개인주의 문화	지역 내 공동의 관심사 부재	공동체 교육의 부재	부족한 여가시간	경쟁적인 사회 분위기	기타	계
응답자수	8 (18,2)	9 (20,5)	16 (36,4)	5 (11,4)	2 (4,6)	1 (2,3)	2 (4,6)	1 (2,3)	44 (100,0)

주 : 복수응답 항목임. 기타의견으로 “무관심” 이 있었음.

도시지역의 마을공동체 형성 및 활성화를 위한 주요 요소로 다양한 주제와 형태의 비공식 주민모임의 존재가 21.6%로 가장 높게 나타났으며, 그 다음으로 주민이 참여할 수 있는 다양한 프로그램(15.7%), 관심사의 공유(13.7%) 순으로 조사되었다.

〈표 4-14〉 도시지역의 마을공동체 형성 및 활성화를 위한 주요 요소

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	계
응답자 수	2 (3,9)	8 (15,7)	11 (21,6)	1 (2,0)	7 (13,7)	2 (3,9)	5 (9,8)	1 (2,0)	4 (7,8)	5 (9,8)	2 (3,9)	1 (2,0)	2 (3,9)	51 (100,0)

주1 : 복수응답 항목임. 1=주민이 모일 수 있는 공간, 2=주민이 참여할 수 있는 다양한 프로그램, 3=다양한 주제와 형태의 비공식 주민모임, 4=공식적·정기적 주민 모임, 5=관심사의 공유, 6=공동의 위협, 7=지역 모임 참여로 인한 경제적인 혜택, 8=여가시간의 확보, 9=지역에 대한 정보의 공유, 10=지역 내 리더십, 11=지역과 공동체에 대한 주민교육, 12=지역 행정과정에 참여 및 의견반영, 13=기타

주2 : 기타의견으로 “①내 주변 공동체에 대한 관심 ②이해 관계자, 전문가, 학생 등 협력자의 공동참여” 등이 있었음.

도시지역의 마을공동체 복원을 위해 필요한 행정지원으로는 지역 내 주민이 참여하는 프로그램의 개설 및 확대(32.8%)라고 응답한 전문가가 가장 많았다. 그다음으로는 공동체 참여 및 주민 자치에 대한 재정 지원(15.1%), 정기적인 주민회의 개최 및 의견 반영(11.3%) 순으로 조사되었다.

〈표 4-15〉 도시지역의 마을공동체 복원을 위해 필요한 행정지원

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	계
응답자 수	3 (5.6)	17 (32.8)	2 (3.8)	6 (11.3)	1 (1.9)	4 (7.6)	2 (3.8)	4 (7.6)	2 (3.8)	2 (3.8)	8 (15.1)	1 (1.9)	1 (1.9)	53 (100.0)

주1 : 복수응답 항목임. 1=지역 내 주민 공간 마련, 2=지역 내 주민 참여 프로그램 개설·확대, 3=주민 모임 운영비 지원, 4=정기적인 주민회의 개최 및 의견 반영, 5=지역 내 소외계층 돌봄을 위한 봉사활동, 6=마을활동가 육성, 7=주민에 대한 마을공동체 교육, 8=행정과정에 주민참여 및 정보공개, 9=주민참여에 대한 인센티브 부여, 10=마을공동체에 대한 자치사무의 위탁, 11=공동체 참여·주민자치에 대한 재정 지원, 12=주민참여 및 마을만들기 조례 제정, 13=기타

주2 : 기타의견으로 "민원처리 우선순위에 대한 배려"이 있었음.

전문가들 중 61.5%는 현재 거주하고 있는 지역에서 마을공동체가 형성되고 활성화될 수 있는 환경이라고 생각하지 않는다고 응답하였다. 대전·충청지역에 거주하고 있는 전문가들이 비교적 마을공동체가 발달할 수 있는 환경이라고 응답한 것으로 조사되었다.

〈표 4-16〉 현 거주지에 대한 마을공동체가 발달할 수 있는 환경

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	매우 그렇다	평균	계
서울·인천·경기	2 (20.0)	6 (60.0)	2 (20.0)	-	-	2.00점	10 (100.0)
대전·충청	1 (14.3)	1 (14.3)	3 (42.9)	2 (28.6)	-	2.85점	7 (100.0)
광주·전라		1 (25.0)	2 (50.0)	-	1 (25.0)	3.25점	4 (100.0)
대구·울산·부산·경상	1 (20.0)	4 (80.0)	-	-	-	1.80점	5 (100.0)
전체	4 (15.4)	12 (46.2)	7 (26.9)	2 (7.7)	1 (3.9)	2.38점	26 (100.0)

주 : 5점 척도 항목으로 점수는 '1=전혀 그렇지 않다, 2=그렇지 않다, 3=보통이다, 4=그렇다, 5=매우 그렇다'로 했을 때의 평균값임.

도시지역 전반에 대한 응답과 마찬가지로 현재 거주하고 있는 곳 역시 개인주의 문화(28.1%), 짧은 정주기간(21.9%), 아파트 생활(18.8%) 등이 마을공동체의 형성 및 활성화를 저해하는 주요 요인으로 보고 있는 것으로 조사되었다.

〈표 4-17〉 현 거주지의 마을공동체 발달 저해 요인

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	아파트 생활	짧은 정주 기간	개인주의 문화	지역 내 공통의 관심사 부재	공동의 공간 부재	도시민의 바쁜 삶	계
응답자수	6 (18.8)	7 (21.9)	9 (28.1)	4 (12.5)	1 (3.1)	5 (15.6)	32 (100.0)

주 : 복수응답 항목임.

(4) 마을공동체와 주민자치에 대한 사항

거주지역에 상관없이 아른슈타인의 참여단계 수준에 비추어 보았을 때, 현재 거주하고 있는 지역의 지방행정 및 주민자치(주민자치위원회)에 대한 참여단계 수준은 평균 2.78단계로 나타났다. 3단계라고 응답한 전문가가 10명으로 가장 많았으며, 1단계와 2단계 모두 5명씩 응답하였다. 전문가들의 의견에 근거하였을 경우, 현재 지방행정과 주민자치에 대한 참여단계 수준은 상당히 낮은 단계로 짐작할 수 있다.

〈표 4-18〉 현 거주지 주민자치의 Arnstein 참여단계 수준

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	1단계	2단계	3단계	4단계	7단계	8단계	평균	계
응답자수	5 (21.7)	5 (21.7)	10 (43.5)	1 (4.4)	1 (4.4)	1 (4.4)	2.78단계	23 (100.0)

〈참고〉 Arnstein의 참여단계

단계	구분	내용	비고
8단계	시민통제(Citizen Control)	실질적 영향력	상위 단계
7단계	권력 위임(Delegated Power)		
6단계	동업자 관계(Partnership)		
5단계	회유(Placation)	상징적 참여의 상이한 수준	중간 단계
4단계	상담(Consultation)		
3단계	정보 제공(Informing)		
2단계	심리적 치유(Therapy)	실질적 비참여	하위 단계
1단계	조작(Manipulation)		

현재 존재하고 있는 마을공동체에 대한 참여단계 수준은 평균 3.07단계로, 주민자치에 대한 질문에 비해 마을공동체에 대한 문항에서 4단계 이상이라고 응답한 전문가가 배 이상(3명→7명) 늘어난 것으로 보아 전문가들은 마을공동체의 참여단계 수준이 일반지역에 비해 다소 높은 단계에 있는 것으로 본다고 할 수 있다.

〈표 4-19〉 현재 존재하고 있는 마을공동체의 Arnstein 참여단계 수준

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	1단계	2단계	3단계	4단계	5단계	6단계	7단계	평균	계
응답자수	5 (19.2)	3 (11.5)	11 (42.3)	3 (11.5)	1 (3.9)	2 (7.7)	1 (3.9)	3.07단계	26 (100.0)

조사대상 전문가 18명(69.2%)은 지역 내 비공식 모임에 참여하는 것이 마을공동체의 형성

및 활성화에 영향을 줄 것이라고 응답하였다. 리커트 척도로 환산하였을 경우 3.50점으로 전문가들은 비공식 모임에 참여하는 것이 마을공동체의 형성 및 활성화에 영향을 줄 것이라고 생각하는 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-20〉 비공식 모임 참여의 마을공동체 형성 및 활성화에 대한 영향

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	영향을 주지 않을 것이다	영향을 줄 것이다	매우 영향을 줄 것이다	평균	계
응답자수	8 (30,8)	15 (57,7)	3 (11,5)	3,50점	26 (100,0)

주 : 5점 척도 항목으로 점수는 '1=전혀 영향을 주지 않을 것이다, 2=영향을 주지 않을 것이다, 3=보통이다, 4=영향을 줄 것이다, 5=매우 영향을 줄 것이다'로 했을 때의 평균값임.

그 이유에 대해서는 구성원 간 교류가 존재하기 때문에(33.3%), 구성원 간 관심사를 공유할 수 있기 때문에(30.8%), 구성원 간 호혜성을 경험할 가능성이 있기 때문에(25.6%)라고 응답한 비율이 높게 나타났다.

〈표 4-21〉 비공식 모임 참여의 마을공동체 형성 및 활성화에 대한 영향의 이유

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	구성원 내 관심사의 공유	구성원 간 교류의 존재	구성원 간 호혜성의 경험	운영체의 형성	계
응답자수	12 (30,8)	13 (33,3)	10 (25,6)	4 (10,3)	39 (100,0)

주 : 복수응답 항목임.

14명의 전문가는 비공식 모임에 참여하는 것이 주민자치에 기여할 것이라고 응답하였다. 리커트 척도로 환산하였을 경우 3.54점으로 전문가들은 비공식 모임 참여가 주민자치에 기여할 것이라고 보는 것으로 판단된다.

〈표 4-22〉 비공식 모임 참여의 주민자치에 대한 기여

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	기여하지 않을 것이다	보통이다	기여할 것이다	매우 기여할 것이다	평균	Total
응답자수	5 (22,7)	3 (13,6)	11 (50,0)	3 (13,6)	3,54점	22 (100,0)

주 : 5점 척도 항목으로 점수는 '1=전혀 기여하지 않을 것이다, 2=기여하지 않을 것이다, 3=보통이다, 4=기여할 것이다, 5=매우 기여할 것이다'로 했을 때의 평균값임.

(비공식)모임에 참여하는 것 또는 네트워크가 형성되는 것이 마을공동체의 형성과 주민자치 활성화 중 어느 부분에 좀 더 영향을 줄 것인가에 대한 질문에 마을공동체 형성이라고 응답한 전문가가 17명으로 주민자치가 활성화될 것이라고 응답한 전문가(7명)보다 많았다.

〈표 4-23〉 모임 및 네트워크 형성이 마을공동체 형성과 주민자치 활성화에 주는 영향에 대한 비교

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	마을공동체의 형성	주민자치 활성화	모름	계
응답자수	17 (68.0)	7 (28.0)	1 (4.0)	25 (100.0)

마을공동체 활성화의 주민참여 기여에 대한 질문에 전문가 27명 중 24명이 ‘마을공동체의 활성화가 주민참여에 기여할 것(기여할 것이다 18명, 매우 기여할 것이다 6명)’이라고 응답하였다. 리커트 척도로 환산하였을 경우 4.03점으로 전문가들은 마을공동체의 활성화가 주민자치에 기여할 가능성이 높다고 보는 것으로 판단된다.

〈표 4-24〉 마을공동체 활성화의 주민참여에 대한 기여

구분	전혀 기여하지 않을 것이다	기여하지 않을 것이다	보통이다	기여할 것이다	매우 기여할 것이다	평균	계
응답자수	-	2 (7.4)	1 (3.7)	18 (66.7)	6 (22.2)	4.03점	27 (100.0)

주 : 5점 척도 항목으로 점수는 ‘1=전혀 기여하지 않을 것이다, 2=기여하지 않을 것이다, 3=보통이다, 4=기여할 것이다, 5=매우 기여할 것이다’로 했을 때의 평균값임.

현재 거주하고 있는 지역의 마을 단위 공동체의 형성에 대해 ‘관심사의 공유’, ‘찾은 교류’, ‘호혜성의 발생’, ‘규범의 형성’, ‘운영체의 존재’, ‘지역 행정 서비스와의 연결’ 등으로 질문하였다. 대체적으로 현재의 수준은 매우 미흡하거나 미흡하다고 응답하였다. 주민자치위원회가 형성되어 있기 때문에 6가지의 분류 중 운영체의 존재는 점수가 2.33점으로 가장 높은 것으로 조사되었다. 지역별로 보면 서울·인천·경기는 규범의 형성(2.54점), 운영체의 존재(2.64점)의 점수가 비교적 높았으며, 대전·충청은 운영체의 존재(2.57점), 지역 행정 서비스와의 연결(2.71점) 등의 점수가 높았다. 광주·전라는 관심사의 공유(2.75점), 호혜성의 발생(2.50점), 규범의 형성(2.50점), 운영체의 존재(2.50점), 지역 행정 서비스와의 연결(2.75점) 등의 점수가 비교적 높게 조사되었다.

〈표 4-25〉 현 거주지역의 마을 단위 공동체 형성 정도

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	매우 미흡하다	미흡하다	보통이다	우수하다	매우 우수하다	평균	계
관심사의 공유	7 (25.9)	14 (51.9)	4 (14.8)	2 (7.4)	-	2.04점	27 (100.0)
맞은 교류	7 (25.9)	17 (63.0)	2 (7.4)	1 (3.7)	-	1.89점	27 (100.0)
호혜성의 발생	7 (25.9)	14 (51.9)	6 (22.2)	-	-	1.96점	27 (100.0)
규범의 형성	8 (29.6)	10 (37.0)	6 (22.2)	3 (11.1)	-	2.15점	27 (100.0)
운영체의 존재	5 (18.5)	10 (37.0)	10 (37.0)	2 (7.4)	-	2.33점	27 (100.0)
지역 행정서비스와의 연결	7 (25.9)	10 (37.0)	9 (33.3)	1 (3.7)	-	2.14점	27 (100.0)

주 : 5점 척도 항목으로 점수는 '1=매우 미흡하다, 2=미흡하다, 3=보통이다, 4=우수하다, 5=매우 우수하다'로 했을 때의 평균값임.

현재 거주하고 있는 지역의 주민자치 활성화 정도는 2.07점으로 낮은 것으로 조사되었다. 1명(서울·인천·경기)의 전문가만 현재 거주하고 있는 지역이 주민자치가 활성화되었다고 응답하였으며, 대부분의 지역에서 '전혀 그렇지 않다' 또는 '그렇지 않다'고 응답한 전문가의 비율이 76.9%에 달하는 것으로 나타났다.

〈표 4-26〉 현 거주지역의 주민자치 활성화 정도

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	전혀 그렇지 않다	그렇지 않다	보통이다	그렇다	평균	계
서울·인천·경기	2 (20.0)	6 (60.0)	1 (10.0)	1 (10.0)	2.10점	10 (100.0)
대전·충청	-	5 (71.4)	2 (28.6)	-	2.29점	7 (100.0)
광주·전라	-	2 (50.0)	2 (50.0)	-	2.50점	4 (100.0)
대구·울산·부산 ·경상	3 (60.0)	2 (40.0)	-	-	1.40점	5 (100.0)
전 체	5 (19.2)	15 (57.7)	5 (19.2)	1 (3.9)	2.07점	26 (100.0)

주1 : 5점 척도 항목으로 점수는 '1=전혀 그렇지 않다, 2=그렇지 않다, 3=보통이다, 4=그렇다, 5=매우 그렇다'로 했을 때의 평균값임.

주2 : chi square = 12.2819, p=0.198

주민자치가 잘 이루어지지 않는 이유로는 주민 간 유대감 부족이라고 응답한 전문가(12명)가 가장 많았으며, 이어 공통의 관심사 및 위협요소의 부재(9명), 지역에 대한 소속감 부재(7명),

주민자치를 위한 유인책 부족(6명) 순으로 조사되었다. 지역별로는 서울·인천·경기는 ‘주민 간 유대감 부족이 6명으로’ 가장 많았으며, 대전·충청은 ‘주민 간 유대감 부족’과 ‘공통의 관심사 및 위협요소의 부재’가 각각 4명으로 가장 많았다. 광주·전라는 ‘주민자치를 위한 유인책 부족’(2명)이 가장 높은 응답 비율을 보였고, 대구·울산·부산·경상은 ‘지역에 대한 소속감 부재’(3명)가 가장 높은 응답 비율을 보였다.

〈표 4-27〉 주민자치가 잘 이루어지지 않는 이유

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	주민 간 유대감 부족	지역에 대한 소속감 부재	공통의 관심사 · 위협요소의 부재	지역 내 리더십 부족	여가시간의 부족	주민자치를 위한 유인책 부족	계
서울 · 인천 · 경기	6 (37,5)	4 (25,0)	2 (12,5)	1 (6,3)	2 (12,5)	1 (6,3)	16 (100,0)
대전 · 충청	4 (40,0)		4 (40,0)	1 (10,0)		1 (10,0)	10 (100,0)
광주 · 전라			1 (25,0)	1 (25,0)		2 (50,0)	4 (100,0)
대구 · 울산 · 부산 · 경상	2 (20,0)	3 (30,0)	2 (20,0)			2 (20,0)	10 (100,0)
전 체	12 (31,0)	7 (17,5)	9 (22,5)	3 (7,5)	3 (7,5)	6 (15,0)	40 (100,0)

주 : 복수응답 항목임.

주민자치 활성화를 위한 전제 요소로 전문가의 27명 중 18명(복수응답)이 풀뿌리 마을공동체 육성이라고 응답하였다. 그다음으로 주민 대표성의 확보(11명), 주민자치위원회에 법적 권한 및 사무의 부여(9명) 순으로 조사되었다.

〈표 4-28〉 주민자치 활성화를 위한 전제 요소

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	주민자치 위원회에 법적 권한 · 사무 부여	자치 재원의 확보	주민 대표성의 확보	자치관리의 전문성 확보	풀뿌리 마을공동체 육성	기타	계
응답자수	9 (19,2)	4 (8,5)	11 (23,4)	3 (6,4)	18 (38,3)	2 (4,3)	47 (100,0)

주1 : 복수응답 항목임.

주2 : 기타의견으로 “①리더십 필요, ②기존 자치위원의 배제” 등이 있었음.

마을공동체가 주민자치에 기여하기 위해서는 마을공동체 단위의 주민참여 확대라고 응답한

전문가가 18명(복수응답)으로 가장 많았다. 그다음으로는 마을공동체·주민자치에 대한 교육(8명), 마을공동체를 위한 인센티브의 부여(7명), 지역 리더십 교육 및 육성(6명), 마을공동체를 위한 재원 마련(6명) 순으로 나타났다. 이처럼 다양한 항목으로 응답 분포가 나타난 것은 마을공동체가 주민자치에 기여하기 위해서 다양한 부분에서 육성 및 지원이 필요한 것으로 볼 수 있다.

〈표 4-29〉 마을공동체의 운영이 주민자치에 기여하기 위해 필요한 것

(단위 : 명, ()안은 %)

구분	마을공동체 주민자치 교육	마을공동체 단위 주민참여 확대	지역 리더십 교육 및 육성	마을공동체 위한 인센티브 부여	마을공동체 위한 재원 마련	마을공동체 위한 법·제도 구축	기타	계
응답자수	8 (15.7)	18 (35.3)	6 (11.8)	7 (13.7)	6 (11.8)	3 (5.9)	3 (5.9)	51 (100.0)

주1 : 복수응답 항목임.

주2 : 기타의견으로 “①모일 수 있는 계기가 필요함. 젊은 사람들의 경우 육아문제의 해결을 위한 공동육아의 제안 혹은 부분 육아 등 실질적인 필요에 의해서 결집될 것임. 재원을 투자하는 것만이 능사는 아니며, ‘웹(카페나 트윗 등) 공간에서 실질적인 이니셔티브가 생기면 오프라인에서 만나게 되면서 자연스럽게 공동체가 형성될 것임. ②행정 당국자, 의회의원에 의한 현장방문 및 언론소개가 필요함. ③주민자치가 여전히 소위 동네의 유지라고 할 수 있는 사람들이 관여를 하고 있기 때문에 자신들에게 불리한 의견이나 제안들이 묵살될 가능성이 여전히 상존함. 따라서 주민자치는 주민자치위원회의 관여없이 순수하게 주민들의 동의로 구성되어야 함. 이때 다소간 마찰이 있더라도 기존의 기득권을 향유하고 있던 자치위원들을 배제시켜야 하고, 순수하게 자치위원으로 선정된 사람들에 한하여 지역 리더십에 관한 교육과 관리가 이루어져야 함.” 등이 있었음.

(5) 소결

마을공동체와 주민자치에 대한 전문가들의 의견을 정리하면 다음과 같다.

첫째, 현재 우리나라의 마을공동체와 주민자치 수준은 상당히 미약한 것으로 보인다. 마을공동체를 형성하고 주민자치를 활성화시키기 위해서는 우선적으로 지역 내 주민 간에 잦은 교류를 활성화시켜 유대감과 소속감을 갖게 하고, 관심사를 공유시키는 것이 필요해 보인다.

둘째, 많은 전문가들은 지역 내 모임에 참여하는 것이 마을공동체와 주민자치를 활성화시킬 수 있는 것이라고 보고 있다. 따라서 지역 내 다양한 모임을 만들어 주민 간의 교류를 발생시키고 공통의 관심사를 갖게 하여 마을공동체의 형성 및 주민자치의 활성화로 연결시키려는 노력이 필요한 것으로 판단된다.

셋째, 현재 주민자치위원회와 통·반장 등 주민들을 대표하는 모임들이 존재한다. 그러나 이러한 조직들은 주민들을 대표한다기보다 지역의 행정기관과 더 밀접한 관계를 갖고 있다. 따라서 지역주민들과 지방정부 또는 기초자치단체 간의 원활한 소통을 위해서는 주민자치위원회와 통·반장들을 대표성을 갖도록 선출하거나 주민들의 대표성을 갖는 주민들과 행정기관이 소통할 필요가 있는 것으로 보인다.

넷째, 주민자치를 활성화시키기 위해서 행정이 마을공동체의 형성을 돕는 것이 무엇보다도 필요하다. 주민참여를 주민자치에 직접 연계시키기보다 마을공동체의 형성에 연계시키는 것이 바람직하다고 할 수 있다. 그리고 마을공동체의 형성을 위해서는 마을공동체 주민자치에 대한 교육, 마을공동체 형성을 위한 인센티브 부여, 마을공동체를 위한 자원 마련, 지역의 리더십교육과 육성이 중요하다고 할 수 있다. 다시 말해, 주민자치의 활성화를 위해 주민자치위원회에 법적 권한과 사무를 부여하고 주민대표성을 확보하는 것이 중요하지만, 더 중요한 것은 풀뿌리 마을공동체를 육성해야 한다는 점이다.

제5장 결론 및 정책제언

제1절 주민자치 실현을 위한 전제조건으로서의
공동체

제2절 공동체활동 참여자의 역할

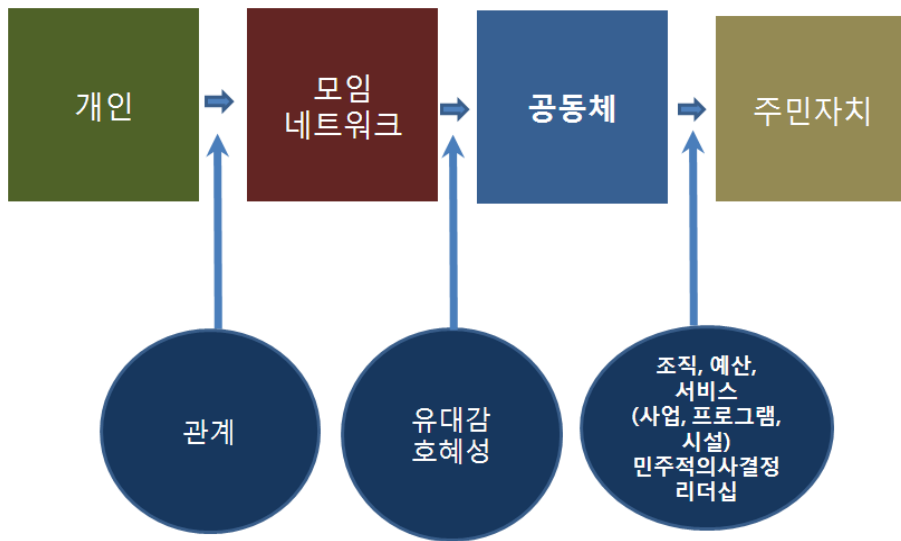
제3절 행정의 역할을 중심으로 한 정책제언

제1절 주민자치 실현을 위한 전제조건으로서의 공동체

마을공동체를 복원하게 되면, 주민자치가 활성화될 수 있을 것이다. 마을공동체의 복원은 주민참여의 실질화에서 그 답을 찾아야 할 것이다. 주민참여의 단계는 비참여, 명목적 참여, 실질적 참여의 수준으로 구분할 수 있고, 아른슈타인은 참여의 8단계를 제시하고 있는데, 참여의 수준에 따라서 마을공동체의 기능 정도가 달라지게 될 것이다. 즉 마을공동체의 기능 정도에 따라서 주민자치가 제대로 이루어지는 수준이 달라지게 될 것이다.

주민자치가 제대로 작동하지 않는 이유는 여러 가지가 있지만, 무엇보다도 주민들의 공동체에 대한 신뢰(trust)가 부족하기 때문일 것이다. 행정이 주민자치를 신뢰하지 않기 때문에 주민자치에 대한 법률적 권한이나 예산을 부여하지 않고 있는 것이다. 또한 주민참여적 시각에서 보면, 주민자치에 대한 법률적 권한이나 기능이 거의 부재하기 때문에 참여의 가치나 보람을 가지기 어렵다고 할 수 있다. 주민자치에 참여하기보다 오히려 참여의 영향력이 강한 행정(단체자치)에 자문위원으로 활동하는 것이 낫다고 판단할 수도 있는 것이다.

주민참여가 활발하여 주민들이 모임에 자주 나타나고 관계가 형성되면, 공동체가 형성되기 쉽다. 즉 빈번한 모임과 지속적인 관계형성을 통하여 네트워크가 마련되고, 이러한 네트워크에 유대감과 호혜성이 생기면 바로 공동체가 되기 때문이다.



〈그림 5-1〉 주민자치센터 프로그램 현황

공동체의 성공사례를 분석해보면, 참여가 활성화된 단계, 공동체성을 구비하고 있는 단계, 준주민자치적 수준을 가지고 있는 단계, 준단체자치성을 가지고 있는 단계로 구분할 수 있다. 공동체의 발달 4단계를 보면 다음과 같다.

〈표 5-1〉 공동체발달의 단계

공동체발달의 단계	핵심요소
참여활성화 단계	네트워크
공동체성구비 단계	유대감, 호혜성
준주민자치적 단계	운영체, 자원, 서비스공급
준단체자치적 단계	준대의성, 시설공급, 행정권한 이관

공동체의 성공사례를 분석해 보면, 특정한 이유와 필요에 의하여 참여가 활성화되면서 지역 내에서 일정한 관계가 형성된다. 즉 네트워크가 활성화된다. 갈곡마을은 바로 공원의 쓰레기 처리문제에 대한 공공이슈로 인하여 주민들의 참여가 활성화되어, 이 문제를 해결한 사례라고 할 수 있다. 즉 사회이슈를 처리하는 과정에서 주민들의 모임과 외부 NGO단체의 도움을 받으면서 문제해결을 위한 주민들의 의사수렴과 표명, 그리고 지역 주민자치단체와의 연계에 의하여 자치단체에 주요한 공공의제로 채택되어 해결을 모색한 것이다.

공동체성구비 단계의 대표적인 성공사례로는 장수마을을 들고 있다. 이 마을은 주민들의 거주기간이 장기간이 되고, 이동이 빈번하지 않은 구성원들이 동일공간에서 거주함으로써 공동

체성을 가지고 있었다. 장기적인 거주로 인하여 가지는 유대감을 바탕으로 지역의 현안문제인 노후화된 주거공간을 고치거나 보수하는 데 있어 마을기업인 동네목수는 시장가격에 비하여 낮은 가격으로 주거보수를 해주거나 자원봉사를 통하여 어려운 주민을 돕는 역할을 수행한 것이다. 그리하여 지역주민들이 마을로서의 공동체성을 가지게 된 경우이다.

준주민자치적 단계의 대표적인 성공사례로는 성미산마을을 들 수 있다. 이 마을은 육아공동체로 시작하여, 생협공동체, 생태공동체로 발전하고, 이어 교육공동체 성격도 구비하면서 발전하게 되었다. 그리고 최근에는 사회적기업이나 문화공동체로서도 그 기능을 추가하고 있다. 생협은 구성원이 1000여명에 이를 정도로 공동체의 규모도 확대되고 있다.

즉 성미산마을은 다양한 운영체를 가지고 있고, 자체의 재원과 자발적 봉사를 통하여 서비스 공급을 수행하고 있다. 즉 유대감과 호혜성을 바탕으로 하여, 경제적 활동과 환경보호적 활동을 전개하였고, 지역학교교육을 공급하는 수준까지 발전한 것이다. 물론 성미산마을은 주민자치위원회와 불편한 관계를 가지기도 하고, 아직 공동체의 활동범위나 활동수준이 동자치에 이를 정도는 아니라고 할 수 있다.

또한 주민자치위원회처럼 시나 구의 조례나 법령상의 지위를 가지고 있는 것도 아니고, 주민들의 자발성과 자체재원으로 이루어진 주민자치라고 할 수 있다. 따라서 성미산마을은 준주민자치적 단계에 해당하는 것이다.

그리고 만덕골은 마을지구에 한정된 것이기는 하지만, 다양한 대의기구를 가지고 있다. 주민들의 대표로 선출된 사람들에 의하여 마을지구에서 필요한 시설을 직접 짓기까지 하였다. 중규모의 도서관을 건립한 것이 대표적인 사례이다. 이 도서관은 시자치단체 행정의 지원을 받기는 하였지만, 대부분 주민들의 기부와 기금으로 충당했다. 일정한 정도의 준대의성을 가지고 있기 때문에 자치구나 시자치단체는 환경사무나 복지사무의 일정한 부분을 위탁하거나 위임하여 협치적인 거버넌스로서 행정사무를 처리할 수 있는 수준이라고 할 수 있다. 더불어 대의적 조직을 가지고 있기 때문에 행정에 대해서는 총체적 역할을 할 수 있는 가능성을 이미 가지고 있다고 보인다.

한편, 현재의 주민자치위원회가 주민자치성을 제대로 구비하지 못하는 원인은 무엇일까? 여러 가지를 들 수 있지만, 가장 근본적인 원인은 주민참여의 수준이 극히 낮다는 점일 것이다. 현재의 주민자치위원회의 문제점은 크게 다섯 가지이다. 첫째, 법률적 권한과 위상이 부여되어 있지 않고, 둘째, 대의성이 부족하고, 셋째, 자체재원을 가지고 있지 않다. 넷째, 동장 혹은 동사무소와의 역할분담이 의존적이고, 다섯째, 주민자치의 전문지식과 전문역량이 부족하다.

통상적으로 언급하고 있지 않지만, 주민자치위원회가 제대로 기능하지 못하는 이유로 동단

위의 지역에서 주민참여가 바탕이 된 지역공동체가 발달되어 있지 않고 이러한 마을공동체와의 연계 속에서 주민자치가 기능하지 못하고 유리되어 있음을 지적하지 않을 수 없다. 즉 주민참여가 제대로 이루어지는 마을공동체가 존재하는 곳에서는 마을공동체 간의 협치를 통한 주민자치를 실현하기 위하여 공동체단위의 참여가 이루어지게 될 것이고, 이것은 곧 주민자치위원회의 활성화로 이어지게 된다는 점이다. 또한 마을공동체단위의 참여의 장으로서 주민자치위원회가 구성되고 마을공동체단위의 연합체로 마을자치가 이루어질 때 주민자치위원회는 활성화될 것이다.

마을공동체단위의 연합체가 지역문제, 지역시설, 지역서비스, 지역정책 등을 다룰 수 있는 권한과 책임감을 가지고 자치를 수행하게 될 때 주민자치는 활성화될 것이다. 이를 위해서는 동단위의 공공의제, 즉 공공성을 가지는 의제를 다룰 수 있어야 한다. 단지 공동체내부의 이기적인 목적과 이해관계만을 주민자치위원회가 다루게 된다면, 이는 실패한 주민자치가 될 것이다. 즉 마을공동체 형성을 통하여 성공적인 주민자치가 되기 위해서는 마을공동체가 개방성을 가지고 있어야 하고, 다루는 의제가 공공성을 가지고 있어야 할 것이다.

주민자치의 성공을 위해서는 주민자치위원회가 동단위의 지역공간에 대한 공공성을 가진 의제와 시설, 서비스, 정책을 다룰 수 있는 권한과 역량, 재원을 가지고 있어야 한다. 지방자치가 성공하기 위해서도 바로 이러한 권한과 역량, 재원을 가지고 있어야 가능하듯이, 동단위의 주민자치에도 동일한 내용을 말할 수 있는 것이다.

제2절 공동체 활동 참여자의 역할

1. 주민의 역할

공동체활동은 먼저 공동체가 구성되어야 하고 그 공동체가 자치적으로 활동하여야 한다. 그리고 공동체활동은 마을만들기와 사람만들기로 표현될 것이고, 궁극적으로는 가치만들기로 이어져야 할 것이다. 공동체로 구성하기 위해서는 유대감과 호혜성이 중요하다고 했지만 공동체로 활동하는 데 있어서는 조직력, 재정력, 그리고 리더십이 있어야 하고, 이러한 역량을 바탕으로 사업이나 시설을 운영하여 서비스나 프로그램을 공급하게 된다. 지역적인 공동체의 형성 및 복원을 위해서는 다음의 사항을 유념하여야 한다.

첫째, 주민들 간에 마을 만들기 목표와 중요성에 대한 합의와 인식, 마을 문제에 대한 관심의

확산이 중요하다. 주민들이 마을의 현안에 대해 얼마만큼 관심을 갖고 마을만들기에 참여하느냐가 가장 중요한 요인이며, 지역문제 해결과 주민공동체 형성이라는 마을 만들기의 근본목적을 확인하고 주민자치의 실천이라는 공감대를 확산시켜야 한다.

둘째, 자기 마을에 맞는 특성화된 마을 만들기 유형과 마을의 미래상 및 운동방향을 설정해야 한다.

셋째, 지역리더들의 활약이 중요하다. 마을만들기는 사람만들기라는 말처럼 마을을 아끼고 헌신하는 인재양성을 통해 마을만들기 추진주체를 키우고 이를 주민전체에 확산해야 한다.

2. 시민단체와 전문가의 역할

공동체 활동을 수행하는 데 있어, 자생적인 지역활동가나 자원봉사적 지역리더가 있을 때까지는 전문가나 시민단체의 도움이 필요하다. 공동체활동의 지원에 관해 유념할 부분은 다음과 같다.

첫째, 시민단체 등의 지금까지 쌓아온 노하우를 활용하는 것이 중요하다. 시민단체는 주민의 문제제기를 지속적으로 모니터링하고 이를 지원할 수 있는 역할과 범위를 설정하여 주민의 역량을 개발하는 지원의 중간단계 역할을 해야 한다.

둘째, 전문가는 주민들의 요구를 전문적인 용어로 정리하고 체계화하는 것이 필요하다. 현재 마을만들기는 주민의 주거환경 정비나 마을 단위 도시계획 사업으로 확대되고 있는데, 이 경우 도시계획가나 도시행정과 도시자치 전문가, 건축이나 조경전문가들이 주민의 요구를 전문적인 설계나 이론으로 바꿀 수 있어야 한다. 또한 이들이 주민들을 교육하고, 이 분야의 현장전문가가 되도록 도움으로써 바람직한 주민참여형 마을 만들기가 이루어질 것이다.

시민활동가들은 현재 구 행정에 활력 있는 목소리가 많이 부족하다고 말한다. 구는 명예행정관, 명예구민 등을 임명해 시 행정에 참여시키고 있는데, 대부분 시의 입맛에 맞는 사람들로 임명해 단순히 거수기 역할에 머물고 있다고 지적한다. 따라서 마을만들기의 주체가 시민임에도 불구하고, 공무원과의 진정한 소통이 부재하다는 문제가 제기된다.

앞으로 행정은 주민들이 같이 모일 계기를 제공하고, 이를 지원해주는 역할을 해야 할 것이다. 또한 주민교육과 전문가 컨설팅에 관심을 가지고, 마을공동체 씨앗을 배양할 수 있는 일꾼 양성의 토대를 마련해야 할 것이다.

다시 말해 행정은 직접 나서서 일을 하는 것이 아니라 주민들이 자연스럽게 참여할 수 있는 토양을 만드는 일을 해야 한다. 마을만들기 사업은 민관협력의 노력이 무엇보다 중요하다. 현

재 서울시는 다양한 마을공동체 사업을 전개하고 있지만, 무엇보다도 사업의 주체가 되어 할 시민과의 공감대 형성에 노력하여 시민들이 자신들의 문제를 의제화하고 사업화하는 데 행정 이 든든한 지원자가 되고 있음을 느낄 수 있게 기존과 다른 패러다임의 전환과 환경적 변화가 필요하다.

3. 행정의 역할

공동체활동을 통해 주민자치로 나아가는 데 있어 행정의 패러다임이 전환되어야 한다. 공동체활동은 주민자치의 기반적 요소이므로 행정의 권한이관(empowerment)이 무엇보다 중요하고 행정의 자원과 정보를 능동적으로 공개하는 일하는 방식의 전환이 요청된다. 이를 위해 유념할 요소를 정리해 보면 다음과 같다.

첫째, 주민참여형 마을 만들기의 활성화를 위해 마을만들기의 발단에서는 마을만들기를 널리 보급하고, 마을만들기의 전개상황에서는 재정이나 노하우의 도움을 주는 등 마을만들기를 제도적으로 지원해야 한다. 둘째, 각종 마을 만들기 관련 정보를 공개해야 한다. 셋째, 주민 교육프로그램 확대 등을 통해 주민참여의 동기부여를 강화해야 한다. 마지막으로 마을 간 경쟁을 유도하기 위한 행정차원의 전략도 마련해야 한다.

1) 제도화 요소 · 법과 행정조직

마을만들기에서 전체적인 틀에 해당하는 부분인 제도화 요소는 마을만들기 현장처럼 전체적인 방향을 설정하고, 그에 따른 법이나 조례와 같은 법령을 제정하는 것과 관련된다.

2) 재정의요인

재정의요인은 정부 보조금, 지방자치단체 지원금, 순수 민간자본 중 어느 것을 가지고 운영하는가에 따라 달라진다. 이때 자금지원을 씨앗자금(seed money)의 관점에서 보는 것이 옳다.

3) 사회문화적 요인 · 행정과 주민의 의사소통의 문제

마을만들기 운동은 처음부터 많은 주민들이 호응을 한 경우가 드물다. 거의 대부분 처음에는 시민단체나, 행정기관, 일부 시민들의 주도로 이루어지지만 나중에는 주민들의 호응을 이끌어

내는 데 성공한다. 따라서 끊임없이 주민과 접촉을 할 수 있는 워크숍이나 교육이 필수적이다. 또한 자원봉사인력을 발굴하는 것도 필요하다. 이를 위해 자원봉사 신청양식을 각 주민자치센터에 비치해두고, 인터넷이나 마을신문에 올리는 등 신청자를 공개모집하여 자원봉사자 명부를 작성관리한다. 특히 행정부서 간의 예산이나 권한 등에서 갈등이 생길 경우 이를 해결할 수 있는 창구를 개설하는 것도 중요하다.

제3절 행정의 역할을 중심으로 한 정책제언

마을공동체의 복원은 곧 주민자치의 전제조건을 구비하는 것이라고 할 수 있다. 지금까지 행정은 주민자치를 도입하기 위하여 10여년전에 주민자치위원회를 시·도의 조례로 만들었지만, 법률적인 위상과 권한, 예산의 부족 혹은 주민참여의 부진과 자치문화의 미성숙으로 인하여 주민자치는 여전히 형해화된 수준에 머무르고 있다. 지난 12년동안 주민자치위원회는 주로 문화취미프로그램을 운영하고, 주민자치센터의 수강료를 관리하는 수준의 주민자치를 하는데 그치고 있다. 즉 지역의 공동체성을 형성하려는 노력에 치중하였다. 이는 주민자치를 하려면 전제조건으로 먼저 지역단위의 공동체가 존재해야 하기 때문이다. 즉 공동체가 존재해야 자치사업이나 자치서비스를 공급할 수 있다. 공동체가 공동체다움을 가지지 못할 때 주민자치는 형해화되는 것이다. 지역계획, 지역복지, 지역교육, 지역진흥, 주민참여 등 주민자치의 중요한 5요소가 균형있는 발전을 도모하지 못하였다. 그 원인에는 역량의 부족도 있지만, 무엇보다도 서울시와 같은 대도시 혹은 거대도시에서는 주민들의 거주기간이 외국의 주요도시에 비해 상대적으로 극히 짧아, 지속적 공동주거성을 확보하지 못했기 때문이었다. 즉 주민참여의 전제조건으로서의 유인이나 인센티브가 거의 존재하지 않았고, 도시민들의 프라이버시 혹은 간섭받기 싫어하는 개인적 성향으로 인하여 고립된 섬이나 원자화된 개인으로 존재하기를 선호하였다. 가족구성단위도 핵가족화 혹은 1~2인가족의 비율증대로 인하여 거주하고 있는 지역문제에 관심을 가질 필요나 여력이 상당히 줄어들었다.

마을공동체를 복원하여 주민자치를 활성화시키기 위하여 행정은 주민참여의 기반을 조성하여야 한다. 주민이 참여하도록 하기 위해서는 크게 세 가지가 필요하다. 첫째, 행정이 먼저 독점하고 있는 권한이나 예산, 결정과정의 폐쇄성을 고쳐야 한다. 즉 행정의 권한이나 사무를 동단위나 공동체단위로 위임하여야 한다. 일본 도쿄도는 이미 15년전에 지역행정시스템을 도입하

여 구청의 하위에 지소를 두고 지역에 조직과 인력, 지역사업을 이관하였다. 예산도 상응하는 수준으로 위임하여 동단위나 공동체단위에서 자체의 회비나 세원으로 재정적 자치를 할 수 있는 기반을 만들어 주어야 한다. 이를 위해서는 정치자금법 등에서 제약하고 있는 기부금의 제약을 풀어주어야 하고, 주민세와 같은 재원은 주민들의 선택에 따라 시군구가 아니라 동단위나 공동체단위에서 사용할 수 있도록 지방세법의 개정도 필요할 것이다.

더불어 시군구단위에서 지역단위나 지구단위로 위임할 수 있는 사무를 담당하는 팀이나 과를 축소하거나 폐지하여야 할 것이고, 장기적인 관점에서 지역적 사무를 담당하는 직류나 직위를 채용하도록 하며, 기존의 전통적 행정직류 중 퇴직하는 인력은 추가 채용을 하지 않아야 할 것이다.

둘째, 마을공동체단위의 중간매개조직이 생기고 활동하며 발전할 수 있도록 법제도적 틀을 제공하여야 한다. 동단위 이하의 지역 혹은 지구단위에 존재하는 공동체로는 아파트입주자회의와 학교운영위원회가 있으나, 이들은 주로 아파트 소유권의 공동유지를 목적으로 하거나 학교운영의 의사결정에 참여하는 것을 목적으로 하고 있다.

마을단위의 거주자를 중심으로 마을전체의 주민이 요구하는 거주자의 삶의 질을 높이기 위한 공공의제를 다루거나 거주자들의 분야별 서비스수준의 향상을 위한 종합적인 의사결정에 참여할 수 있는 지역매개조직은 그다지 존재하지 않는다고 할 수 있다.

마을공동체의 지역계획이나 지역복지, 지역교육, 지역진흥 등의 공공의제를 종합적으로 다룰수 있는 지역거주자의 협의체 혹은 공동체가 존재해야 주민자치가 활성화될 수 있을 것이다. 그리고 자치구는 이러한 마을공동체들과 협치적으로 혹은 지역발전을 위하여 협력적으로 단체자치를 할 수 있어야 할 것이다.

이런 의미에서 서울시의 자치구는 동사무소단위에 마을공동체 지원조직을 두는 것이 필요하다. 그리고 이 지원조직이 그 동지역에서 다양한 마을공동체의 형성을 기획하고 마을공동체 사업을 지원하며 마을공동체 프로그램을 평가하는 역할을 수행해야 할 것이다. 마을공동체지원조직은 기존의 공무원과 함께 주민자치나 마을만들기 전문가를 전문직으로 채용하고 일정한 기간 그 성과를 평가하는 것이 바람직할 것이다. 특히 대학이나 대학원졸업자들에게 일정한 기간의 인턴과정을 거친 후에 특정지역의 주민자치나 지역공동체 형성의 임무를 부여하여 마을공동체 전문인력으로 육성하는 것도 필요할 것이다. 또한 마을공동체의 활동가나 전문가를 발굴하고 지역의 자원을 활용하여 지역주민들의 삶의 질을 높일 수 있는 방안을 강구해야 할 것이다.

자치구의 본청조직에도 마을공동체 지원조직을 종합적으로 관리하고 지원조직의 관리인력

을 교육하는 마을공동체 기획조직을 두어야 할 것이다. 마을공동체 기획조직은 자치구단위의 다양한 복지서비스, 환경서비스, 도시계획서비스 등에 대하여 권역별(자치구당 3~5개로 나눌 수 있을 것임)로 우선순위를 종합적으로 조정하는 기능을 수행할 것이고, 이를 권역별로 담당할 수 있는 근린생활 권역국을 둘 수 있을 것이다.

서울시에도 자치구에 설치된 마을공동체 기획조직의 담당공무원 역량강화를 위한 마을공동체교육조직을 두거나 마을공동체 관련 최신 선진기법이나 동향을 조사하고 분석하는 연구조직을 둘 수 있을 것이다. 주민자치를 강조하고 마을공동체의 자율성을 강조하는 시대에는 행정의 패러다임은 효율성보다 민주성에 있어야 할 것이고, 이는 곧 자치성의 가치를 우선하는 것을 의미한다. 자치의 강조는 행정의 역할이 지원과 협력, 자치의 공간만들기, 혹은 법제도적 기반 제공 등으로 전환되어야 한다는 것을 의미한다.

셋째 마을공동체의 복원 혹은 주민자치의 기반만들기를 위하여 주민참여를 활성화시킬 다양한 법제도적 장치를 제공하여야 한다. 최근에 논의되고 있는 주민참여예산제도는 주민참여를 실질적으로 활성화시킬 수 있는 주요한 장치이다. 즉 주민참여예산제도는 서울시나 자치구의 예산편성과정에서 주민들의 참여를 허용하는 것으로, 이는 자연적으로 행정의 정보공개를 요구하고 예산편성에 관련된 다양한 정보를 주민들이 입수할 수 있다는 것을 의미한다. 또한 주민들이 자신이 거주하고 있는 마을단위나 동단위 혹은 생활권역 단위와 자치구단위에서 필요한 행정서비스의 선호를 표시할 수 있다는 것을 뜻하고, 예산편성 시 행정은 이러한 거주주민들의 요구를 듣고 반영하고 수렴하며 조정하여야 한다는 것을 의미한다.

주민참여를 제도화하기 위하여 선진국은 정보공개뿐만 아니라 행정절차법도 제정해 놓았다. 즉 행정이 의사결정을 하는 과정이나 절차를 명확히 하고, 이에 대하여 시민들이 참여할 수 있도록 한 것이다. 행정은 폐쇄적이지 않고 절차에 따라서 공개하여 투명하게 진행되어야 한다는 것이다.

주민참여를 활성화시키기 위하여 행정의 결산자료를 구체적인 내용까지 공개하는 것이 필요하고, 사업이나 프로그램의 평가도 다양한 시민들의 참여로 이루어질 필요가 있다. 즉 자치구 단위만이 아니라 동단위 혹은 권역단위별로 사업이나 프로그램의 수혜여부를 비교할 필요도 있고, 시설의 설치에 대해서도 동단위나 권역단위별로 설치의 적정성에 대한 평가도 필요하다. 최근에 서울시가 500억원 이상의 사업에 대해서는 타당성분석을 하는 것처럼, 동단위나 권역단위 사업이나 시설 등의 적정성이나 우선순위에 대하여 주민대표들이 참여하여 토론하는 것이 바람직하다. 이것이 가능할 수 있는 공식적인 토론의 공간이 동단위별로 혹은 공동체단위별로 제공되어야 할 것이다.

이때 행정은 주민들의 다양한 의견과 요구를 듣는 역량이 구비되어야 한다. 즉 정책 혹은 청취의 역량이 요구된다. 행정공무원은 다양한 의견과 요구들을 공공성에 부합되게 조정하는 능력이 필요하다고 할 수 있다. 즉 기존의 행정이 목표달성을 위하여 예산과 조직, 인력을 투입하여 일정한 기간 내에 가시적인 성과물을 내는 것이었다고 하면, 자치공동체시대의 행정은 시민들의 의견과 마을단위의 의견을 체계적으로 듣고 자치구단위에서 가용 가능한 자원, 인재, 자원을 개발하여 양자를 연결하며, 창의적으로 전달체계를 갖추어 시민들의 삶의 질을 높이고 지역경쟁력을 향상하는 것이어야 한다. 다시 말해 행정공무원은 청취역량과 조정역량, 그리고 행정관리 혹은 자치관리의 전문성이 필요한 것이다. 또한 행정공무원은 시민중심성을 가지고 자치행정을 관리해야 하고, 시민이 주인이라고 하는 공공성에 기반하여 행정을 수행해야 할 것이다.

특히 주민참여의 활성화를 위하여 기존의 주민자치위원회의 주민참여수준을 보다 높여 나가야 할 것이다. 또한 주민자치위원회가 공동체성을 구비하게 되면 공동체의 기능발달단계를 늘려나가게 해야 한다. 공동체 운영체의 역량을 키우기 위해 그 사업이나 서비스 공급의 내용이나 수준을 높여나가면서 이에 대한 주민과의 소통, 투명성, 결과에 대한 책임감을 가져야 할 것이다. 더불어 공동체가 준대의성을 가지는 단계가 된다면, 행정은 이 공동체에 대해 시설공급이나 행정권한의 일부를 이관해 줄 수도 있을 것이다. 물론 이 경우에 행정은 슬림화가 동시에 진행되어야 하고, 정책기획과 조정기능을 보다 강화해야 할 것이다. 행정은 동주민자치보다 풀뿌리에 해당하는 지역매개조직으로서의 마을공동체가 형성되도록 기획하고 법제도를 만들어야 할 것이다. 무엇보다도 마을공동체의 활동가나 전문적 인재가 육성될 수 있도록 인력교육과 인력양성에 행정자원을 투입해야 할 것이다

참 고 문 헌



참고 문헌

- 곽현근·유현숙, 2005, “지역사회 주민조직 참여의 영향요인과 집합적 효능감·충북 청원군을 대상으로”, 『한국사회와 행정연구』, 16(1), 348.
- 권순복, 2001, “읍·면·동 기능전환과 주민자치센터·문제점과 발전방향”, 『2001년도 한국지방자치학회 동계학술세미나 자료집』.
- 김경준, 1999, “지역사회 주민의 공동체의식에 관한 연구”, 서울대박사학위논문.
- 김경준·김성수, 1998, “지역사회 주민의 공동체의식에 관한 연구”, 『지역사회개발연구』, 23(2), 213.
- 김성준·김찬동, 2004, 『커뮤니티활성화를 통한 뉴거버넌스 실현방안』, 서울시정개발연구원.
- 김영훈·김기수·최광복역, 『영국의 거너번스형 마을만들기』, 기문당.
- 김주호, 2007, 『주민자치센터 활성화 방안』, 경기대학교 행정대학원.
- 김필두, 1998, 『읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구』, 한국지방행정연구원.
- 박세정, 2007, “주민참여 관점에서 본 주민자치센터-현실과 과제”, 하계학술대회발표자료, 한국지방자치학회보.
- 박원순, 2009, 『마을에서 희망을 만나다』, 검둥소.
- 박원순, 2010, 『마을 생태가 답이다』, 검둥소.
- 박원순, 2010, 『마을이 학교다』, 검둥소.
- 박원순, 2010, 『마을회사』, 검둥소.
- 박학룡, 2011, “성북구 장수마을의 주민참여 계획과 진행”, 대한국토·도시계획학회, 2011.
- 박희제, 2007, “사회영향평가에 대한 정치사회학적 이해”, 『사회이론』, 32, 152-153.
- 성희자·전보경, 2006, “농촌지역 주민의 공동체의식에 관한 연구”, 『사회복지정책』, (27), 153-155.
- 심익섭, 2002, “주민자치센터의 운영활성화 방안”, 『한국지방자치학회보』, 제14권 제2호(통권38호).
- 어수영·곽진영, 2001, “한국인이 정치참여의 변화와 지속성·남성과 여성의 참여 변화를 중심으로”, 『한국정치학회보』, 35(4).
- 염정민, 2005, “풀뿌리 민주주의에 대한 탐색·풀뿌리 민주주의의 조건과 가능성”, 『시민사회와 NGO』, 3(2), 48.
- 유재원, 2003, “시민참여의 확대방안·참여민주주의 시각에서”, 『한국정책과학학회보』, 제7(2), 106-116.

- 유창복, 2009, “도시속의 마을공동체운동의 형성과 전개에 대한 사례연구”, 성공회대 석사학위논문.
- 이양수, 2007, “읍·면·동 기능전환에 따른 주민자치센터 활성화 방안-도시·농촌 지역의 비교를 중심으로”, 춘계학술대회발표자료, 한국지방자치학회보.
- 이정미, 2005, “주민자치센터 운영성과에 미치는 영향요인에 관한 연구, 서울특별시 사례를 중심으로”, 서울시립대학교 도시과학대학원 석사논문.
- 이종수, 2011, 『새행정학』, 대영문화사.
- 이춘옥, 2001, “공동체의 우리의식과 노년기 삶의 질 - 노인생산공동체의 사례를 중심으로”, 경북대 박사학위논문.
- 임광현, 2010, “지역공동체 형성을 위한 자치회관의 운영방안에 관한 연구-서울시 중구를 중심으로”, 한양대학교 행정대학원.
- 임우현, 2006, “공동체의식 강화를 위한 사회복지관의 후원자 관리방안”, 대구대학교 석사학위논문.
- 정일섭, 2006, “주민투표제도에 대한 평가”, 『한국지방자치학회보』, 18(4), 5.
- 제주도, 2005, 『제주특별자치도 기본계획안』.
- 조현연·조희연, 2001, “민주주의 이행시대의 시민사회와 운동정치”, 조희연편, 『한국 민주주의와 사회운동의 동학』, 360.
- 최병두, 2011, 『다문화공생』, 푸른길.
- 최홍석, 2001, “기초자치단체의 시민정치참여 연구·부천시를 중심으로”, 『지방정부연구』, 제 5(3).
- 허영, 1989, 『헌법이론과 헌법(하)』, 서울·박영사.
- 2010 서울형 자치회관운영모델 연구보고서, 서울특별시 내부자료.

- Carey Lee J., 1970, Community Development as a Process(Missouri·University of Missouri), 146.
- Cunningham, James. V., 1972, Citizen Participation in Public Affairs, Public Administration Review, Vol. 32, Special Issue.
- Geraint Parry, G. Moyser and N. Day, 1992, Political Participation and Democracy in Britain (Cambridge·Cambridge University Press), 21.
- Hillery, G.A. Jr., 1995, Definition of Community; Areas of Agreement, Rural Sociology.

- Jewell Bellus and M. Haushnecht, 1990, Planning Participation and Urban Renewal, inJ. Bellus and M. Haushnecht(eds). Urban Renewa, People, Politics and Planning, Garden City(N.Y · Doubleday), 318.
- Lester W. Milbrath and M. L. Goel, 1977, Political Participation · How and Why Do People Get Involved In Politics?(Chicago · Rand McNally College Publishing Co), 67.
- Nisbet, R.A., 1985, 『공동체이론의 역사, 공동체이론』, 문학과 지성사
- McMillian, D.W., Sense of Community. Journal of Community Psychology, 24(4)
- Newton, Kenneth, 1999, Social and Political Trust in Established Democracies, in Pippa Noris(ed.), Critical Citizens · Global Support for Democratic Government(Oxford · Oxford niversity Press), 4.
- Putnam, Robert D., 1995, Tuning in, tuning out · The Strange Disapperance of Social Capital in American, PS, December, 664-665.
- Samuel P. Huntington & John M. Nelson, 1976, Political Participation in Developing Countries (Boston., Harvard Univ. Press).
- Thomas Smiths, 1973, The Police Implement Process. Policy Science, Vol.4, 202.
- Wandersman A. P. Florin, 2000, Citizen Participation and Community Organization, In J. Rappaport & E. Seidman(eds.), Handbook of Community Psychology(New York · Kluwer Academic).

부 록

설문지

마을공동체와 주민자치에 관한 전문가 설문조사

안녕하십니까?

서울시정개발연구원에서는 현재 「마을공동체를 통한 주민자치 활성화방안」이라는 주제로 연구를 진행하고 있습니다.

본 설문을 통해 전문가들의 의견을 조사하여 향후 마을공동체를 통한 주민자치 활성화방안을 제시하는 데 있어 소중하게 활용하고자 합니다. 본 설문조사를 통하여 얻어진 자료는 연구를 위한 귀중한 자료로만 사용되며, 통계법(제33조)에 의해 비밀이 보장됩니다.

본 설문지를 작성하는데 걸리는 시간은 약 5분 정도 소요됩니다. 귀하의 소중한 답변을 부탁드리며, 본 설문지와 관련하여 의문사항이 있으시면 아래 연락처로 문의하여 주시기 바랍니다.

2012. 6.

서울시정개발연구원 미래사회연구실

연구책임 김찬동 연구위원 (02 2149 1214, chandong99@sdi.re.kr)

서윤정 연구원 (02 2149 1295, seoyoung1@sdi.re.kr)

김정욱 연구원 (02 2149 1082, drexxidd@sdi.re.kr)

응답자 분류

연령	만 ()세	성별	1) 남자 2) 여자
직업	1) 공무원 2) 교수 3) 연구원 4) 기타 ()		
학력	1) 박사 2) 석사 3) 학사 4) 고졸 이하		
거주지	1) 서울 2) 인천·경기 3) 강원 4) 대전·충청 5) 광주·호남 6) 대구·울산·경북 7) 부산·경남 8) 제주		

마을 공동체에 대한 사항

4. 귀하께서는 우리나라의 도시지역에 마을공동체가 해체되었다고 생각하십니까? ()

- ① 그렇다 → 4-1 문항으로 갈 것 ② 아니다 → 5 문항으로 갈 것

4-1. 그렇다면, 마을공동체가 해체된 가장 근본적인 원인은 무엇이라고 생각하십니까? 두 가지만 말씀해 주십시오. (), ()

- | | |
|------------------------------|-------------|
| ① 아파트 거주 · 생활 | |
| ② 정주기간의 단축 (찾은 이사) | |
| ③ 개인주의 문화 | |
| ④ 지역 내 공통의 관심사의 부재 | |
| ⑤ 반상회 등 주민 모임의 폐지 · 부재 | ⑥ 공동의 공간 부재 |
| ⑦ 공동체 교육의 부재 | ⑧ 부족한 여가시간 |
| ⑨ 경쟁적인 사회 분위기 | |
| ⑩ 과도한 행정의 서비스 제공 | |
| ⑪ 기타() | |

5. 귀하께서는 도시지역의 마을공동체(지역 공동체) 형성 및 활성화에서 중요한 요소는 무엇이라고 생각하십니까? 가장 중요하다고 생각하는 것 두 가지만 말씀해 주십시오.

(), ()

- | | |
|------------------------------|-------------------|
| ① 주민이 모일 수 있는 공간 | |
| ② 주민이 참여할 수 있는 다양한 프로그램 | |
| ③ 다양한 주제와 형태의 비공식 주민모임 | ④ 공식적 · 정기적 주민 모임 |
| ⑤ 관심사의 공유 | ⑥ 공동의 위협 |
| ⑦ 지역 모임 참여로 인한 경제적인 혜택 | ⑧ 여가시간의 확보 |
| ⑨ 지역에 대한 정보의 공유 | ⑩ 지역 내 소외계층 돌봄 |
| ⑪ 지역 내 리더십 | |
| ⑫ 지역과 공동체에 대한 주민교육 | |
| ⑬ 지역 행정과정에 참여 및 의견 반영 | ⑭ 지방정부의 관심과 지원 |
| ⑮ 기타() | |

6. 귀하께서는 도시지역의 마을공동체의 복원을 위하여 가장 필요한 행정적인 지원은 무엇이라고 생각하십니까? 두 가지만 말씀해 주십시오. (), ()

- ① 지역 내 주민 공간 마련
- ② 지역 내 주민 참여 프로그램 개설·확대
- ③ 주민 모임 운영비 지원
- ④ 정기적인 주민회의 개최 및 의견 반영
- ⑤ 지역 내 소외계층 돌봄을 위한 봉사활동
- ⑥ 마을활동가 육성
- ⑦ 주민에 대한 마을공동체 교육
- ⑧ 행정과정에 주민참여 및 정보공개
- ⑨ 주민참여에 대한 인센티브 부여
- ⑩ 마을공동체에 대한 자치사무의 위탁
- ⑪ 공동체 참여·주민자치에 대한 재정 지원
- ⑫ 주민참여 및 마을만들기 조례 제정
- ⑬ 기타()

7. 귀하께서는 현재 주로 거주하시는 곳의 마을공동체가 잘 발달할 수 있는 환경이라고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
- ⑤ 매우 그렇다

→ ①, ②로 응답하였을 경우 7-1 문항으로 갈 것

→ ③, ④, ⑤로 응답하였을 경우 8 문항으로 갈 것

7-1. 그렇다면, 서울시 내에 마을공동체가 발달되기 힘든 이유는 무엇이라고 생각하십니까? 두 가지만 말씀해 주십시오. (), ()

- ① 아파트 생활·거주
- ② 짧은 평균 정주기간
- ③ 개인주의 문화
- ④ 지역 내 공통의 관심사 부재
- ⑤ 반상회 등 주민모임의 폐지·부재
- ⑥ 공동의 공간 부재
- ⑦ 공동체 교육의 부재
- ⑧ 서울시민의 바쁜 삶
- ⑨ 경쟁적인 사회 분위기

⑩ 과도한 행정의 서비스 제공

⑪ 행정의 관료주의화와 집권성

⑫ 기타 ()

8. 귀하께서 알고 계시는 서울시 내에 마을공동체의 성공사례가 있으십니까? 있다면 어떤 곳인지 지역이름과 공동체 이름을 말씀해 주십시오.

지역이름 · ()구, ()동

마을공동체 이름 · ()

마을 공동체와 주민자치에 대한 사항

9. 귀하께서는 현재 귀하께서 주로 거주하시는 지역의 주민자치(주민자치위원회)는 Arnstein의 참여단계 중 어느 단계가 된다고 생각하십니까?

()단계

9-1. 귀하께서는 현재 존재하고 있는 서울시의 마을공동체 활동은 Arnstein의 참여단계 중 어느 단계가 된다고 생각하십니까? ()단계

〈참고〉 Arnstein의 참여단계

단계	구분	내용	비고
8단계	시민통제(Citizen Control)	실질적 영향력	상위 단계
7단계	권력 위임(Delegated Power)		
6단계	동업자 관계(Partnership)		
5단계	회유(Placation)	상징적 참여의 상이한 수준	중간 단계
4단계	상담(Consultation)		
3단계	정보 제공(Informing)		
2단계	심리적 치유(Therapy)	실질적 비참여	하위 단계
1단계	조작(Manipulation)		

9-2. 귀하께서는 비공식·공식 등 모임의 성격에 상관없이 사람들이 다양한 모임에 참여하는 것이 마을공동체 형성·활성화에 영향을 미친다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

→ ①, ②로 응답하였을 경우 9-3 문항으로 갈 것

→ ③, ④, ⑤로 응답하였을 경우 9-4문항으로 갈 것

9-3. 모임에 참여하는 것이 마을공동체의 형성·활성화에 영향을 미친다고 생각하시는 이유는 무엇입니까? 복수응답 가능항목입니다. (), (), (), ()

- ① 구성원 내 관심사가 공유되어 있어서
② 구성원 간 교류가 이루어지고 있기 때문에
③ 구성원 간 호혜성을 경험했을 가능성이 있어서
④ 운영체가 형성되어 있기 때문에
⑤ 기타()

9-4. 귀하께서는 비공식·공식 등 모임의 성격에 상관없이 주민들이 지역 내 다양한 모임에 참여한다면 ‘주민자치 활동에 기여할 것’이라고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

9-5. 귀하께서는 모임과 네트워크의 형성 및 활성화가 마을공동체의 형성과 주민자치활성화 중 어느 쪽에 우선적으로 기여할 것으로 생각하십니까? ()

- ① 마을공동체의 형성
② 주민자치 활성화
③ 모름

9-6. 귀하께서는 마을공동체의 활성화가 주민자치에 기여할 것이라고 생각하십니까?
()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다
⑤ 매우 그렇다

10. 이 연구에서는 주민참여의 발달단계를 ‘모임 참여 - 공동체 활성화 - 주민자치’로 보고 있습니다. 귀하께서는 현재 귀하께서 주로 거주하시는 지역의 마을 단위 지역은 각 항목에 대해서 어느 정도의 단계에 있다고 생각하십니까?

구분	매우 미흡하다	미흡하다	보통이다	우수하다	매우 우수하다
① 관심사의 공유	①	②	③	④	⑤
② 잦은 교류	①	②	③	④	⑤
③ 호혜성의 발생	①	②	③	④	⑤
④ 규범 형성	①	②	③	④	⑤
⑤ 운영체의 존재	①	②	③	④	⑤
⑥ 지역 행정 서비스와의 연결	①	②	③	④	⑤

11. 귀하께서는 현재 귀하께서 거주하고 계시는 지역의 ‘시·도’와 ‘시·군·구’에서 주민자치가 잘 이루어지고 있다고 생각하십니까? ()

- ① 전혀 그렇지 않다 ② 그렇지 않다 ③ 보통이다 ④ 그렇다

→ ③, ④, ⑤로 응답하였을 경우 12문항으로 갈 것

- ① 주민 공간의 부족
- ② 주민 간 유대감 부재
- ③ 지역에 대한 소속감 부재
- ④ 공통의 관심사·위협요소의 부재
- ⑤ 지역 내 리더십 부족
- ⑥ 주민자치를 위한 여가시간 부족
- ⑦ 주민자치를 위한 유인책 부재
- ⑧ 자원 부족
- ⑨ 법·제도 미비
- ⑩ 기타 ()

- ① 주민자치위원회에 법적 권한 · 사무 부여
- ② 자치 재원의 확보
- ③ 주민 대표성의 확보
- ④ 자치관리의 전문성 확보
- ⑤ 풀뿌리 마을공동체 육성
- ⑥ 기타 ()

- ① 마을공동체 및 주민자치 교육
- ② 지역의 행정 절차·과정에 마을공동체 단위의 주민참여 확대
- ③ 지역 리더십에 대한 교육·육성
- ④ 마을공동체를 위한 인센티브 부여
- ⑤ 마을공동체를 위한 자원 마련

⑥ 마을공동체를 위한 법·제도의 구축

⑦ 기타()

※ 바쁘신 와중에도, 귀중한 시간을 내어 끝까지 응답해 주셔서 진심으로 감사합니다.

영문 요약 (Abstract)



The Strategies for Citizen Autonomy through Rebuilding the Neighborhood Community

Chan-Dong Kim · Yun-Jung Seo

This study aims to show the significance of neighborhood community rebuilding movement, which is represented by neighborhood community movement, and to suggest tasks and prerequisites for the success of the citizen autonomy. Rebuilding community, in the process of discussion among local residents with a sense of solidarity and reciprocity, can improve the grass-root democracy and recover the true function of citizen autonomy.

Community is a group of members who collaborate with reciprocity based on shared understanding and norms. Autonomy is a part of self-governance, and addresses common issues together through organizations and institution. Participation is a critical factor on both community and autonomy.

This study is planned based on the literature review and the results of advisory meeting, and suggests theoretical background of neighborhood community and citizen autonomy, and finally, analyzes several practical cases of neighborhood communities by 4 development stages.

The development stage of community can be divided as follows · The first stage is the facilitating participation, the second stage is the preserving community identity, the third stage is the semi-citizen autonomy (interaction and investment), and finally, the fourth stage is semi-group autonomy (including the representative function).

Since the function of neighborhood community may depend on the level of participation, facilitating citizen participation can be a solution for rebuilding neighborhood community. The external support using tacit knowledge cumulated by civic organizations is an important factor as well. Civic organizations should have an intermediary role in that supporting process by monitoring resident's demands continuously and developing their ability. Professionals are needed for arranging and systemizing resident's demands using technical terms and sentences. Furthermore, the good public participatory community building will be realized by that professionals educate residents and assist them to be a field professional. Public administration should provide plenty of chances for residents to meet together, and support those meetings.

That is, administrative officers and staff should not appear in the limelight, but should establish the foundation of easy public participation. The public-private partnership is the most important factor in community building project.

Table of Contents

Chapter 1 Significance and Objective

1. Significance
2. Research Objective
3. Research Framework

Chapter 2 Theoretical Relationship between Neighborhood Community and Citizen Autonomy

1. Concept of Neighborhood Community
2. Citizen Autonomy and Public Participation
3. Relationship between Neighborhood Community and Citizen Autonomy

Chapter 3 Analyzing the Level of Public Participation of Success Cases of Neighborhood Community

1. Criteria of Analysis
2. Success Cases of Seoul
3. Success Cases of Busan
4. Success Cases of Other Countries

Chapter 4 Analyzing the Community of Citizen Autonomy

1. Analyzing the Status quo of Citizen Autonomy
2. Participatory Level of Successful Citizen Autonomy Committee
3. Results Expert of Survey

Chapter 5 Conclusion and Suggestions

1. Community as a Prerequisite of Citizen Autonomy
2. Role of Participants of Citizen Autonomy
3. Suggestions Focused on the Role of Public Administration

References

Appendices

시정연 2012-PR-12

마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안

발 행 인 이 창 현

발 행 일 2012년 6월 30일

발 행 처 서울시정개발연구원

137-071 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

전화 (02)2149-1234 팩스 (02)2149-1025

값 6,000원 ISBN 978-89-8052-875-2 93350

본 출판물의 판권은 서울시정개발연구원에 속합니다.