

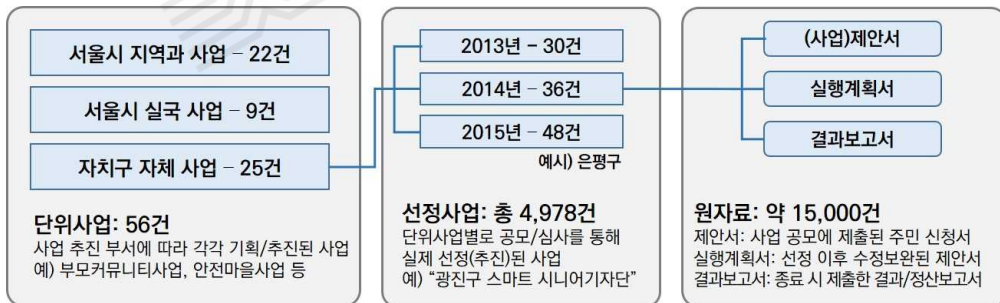
요약

지원사업 참여자 양적 확대·질적 성장 확인 단계적 지원전략, 자치구별 특화모델 필요

2012~2015년 서울시·자치구 마을공동체 지원사업 총 4,937건 분석

마을공동체 지원사업(이하 마을사업)은 2012년부터 서울시가 추진한 마을공동체 정책의 대표적인 직접지원 수단이다. 하지만 서울시 11개 사업부서와 25개 자치구가 각자 단위사업을 추진 하면서 사업 데이터가 분산되고, 체계적으로 관리되지 못한 문제점이 있었다. 이 연구는 1기(2012~2015년) 서울시와 자치구 마을사업의 통합 데이터베이스를 구축하고 주요 추진결과와 정책 목표의 실현 양상을 분석하였다. 이를 통해 2017년 수립 중인 서울시 2기 마을공동체 기본계획(이하 기본계획)을 위한 기초자료와 정책적 시사점을 얻고자 하였다.

1기 서울시 및 자치구 지원사업은 56개의 단위사업으로 구성되어 있고, 이에 따른 선정사업은 총 4,978건이다. 이 중 4,937건(99.2%)의 주민 제안서와 결과보고서에서 참여자, 사업, 예산 관련 정보를 수집해서 데이터베이스를 구축하였다. 분석 항목과 쟁점은 1기 정책의 주요 계획과 평가를 바탕으로 참여자, 사업 및 인프라, 자치구별 추진결과로 나눠 도출하였다.



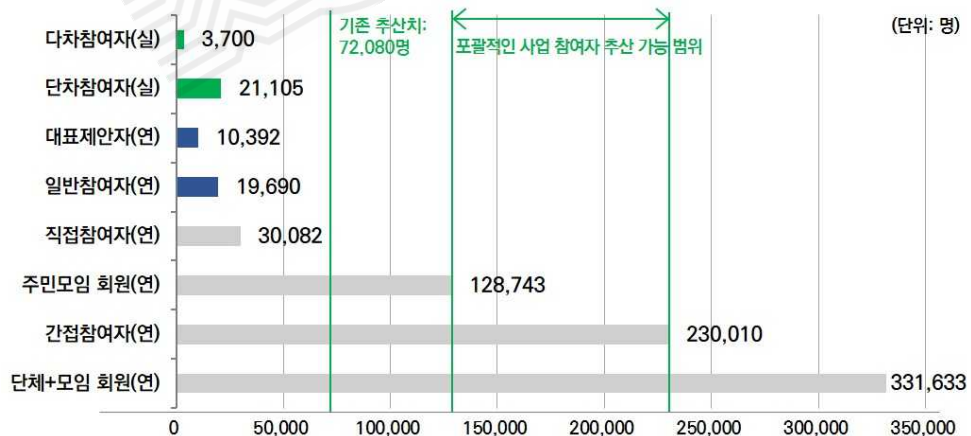
[그림 1] 분석 대상의 구성과 원자료

4년간 참여자 최소 12.8만 명 최대 23만 명 ‘마을공동체 저변 확대’

참여자 부문에서는 마을사업을 통해 공동체 활동을 경험한 사람들의 양적 확대와 질적 성장, 적극적 참여집단을 확인하고 정책적 시사점을 도출하였다.

1기 정책의 핵심 목표는 마을공동체의 저변 확대였다. 2012년 정책을 시작하던 당시 82개의 마을과 240여 개의 맹아적 활동이 존재했지만, 서울 전체로 보면 미약한 초기 단계라고 진단했기 때문이다. 마을공동체는 가치와 필요에 동의하는 개인들이 늘어나고 집단을 이뤄 형성, 발전한다는 점에서 얼마나 많은 시민이 마을사업을 통해 공동체 활동을 경험했는지는 중요한 추진 결과로 볼 수 있다.

4년 동안 사업 참여자는 최소 128,743명에서 최대 230,010명으로 조사되었다. 최소값은 사업 참여를 위해 만들어진 주민모임 회원 수, 최대값은 결과보고서의 최종 참여자 수가 집계 기준이다. 약 13만 명은 2016년 청책토론회에서 발표된 추산치보다 5만 명기량 늘어난 결과다. 유사한 주민참여사업에 비해 적은 예산과 짧은 기간에도 마을공동체의 저변 확대를 위한 참여자의 양적 증가를 충실하게 달성했다고 볼 수 있다. 앞으로는 새로운 참여자를 지속적으로 늘리는 것 못지않게 1기 참여자의 후속 관리와 지원이 중요하며, 이를 위한 공적 자원 투입을 2016년 추산치 기준보다 더 늘릴 필요가 있다.



[그림 2] 집계기준별 사업참여자 수

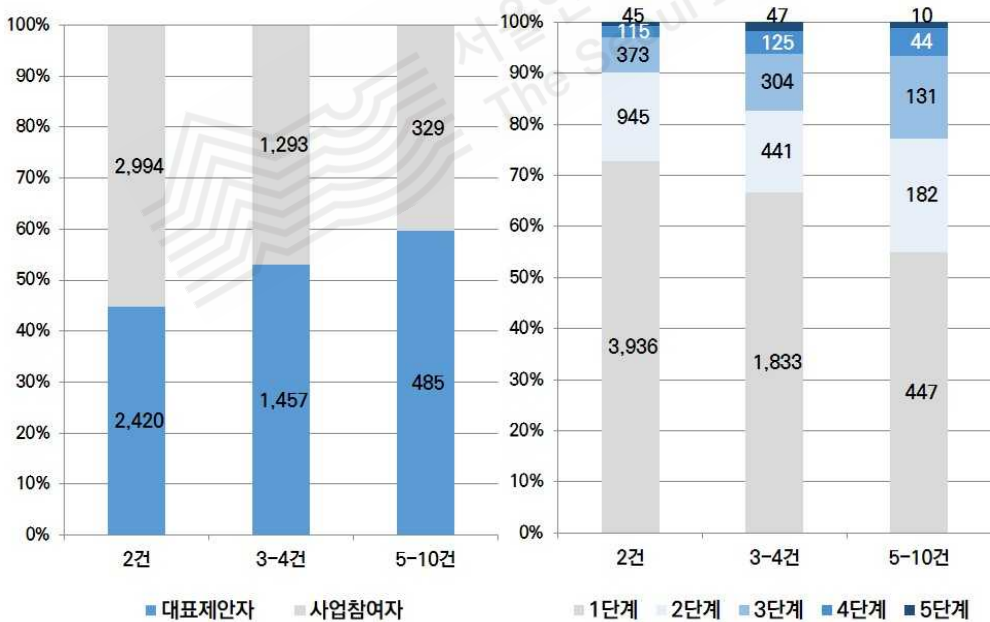
주1) (실): 중복으로 참여한 인원수를 제외한 참여자 실인원

주2) (연): 중복으로 참여한 인원수를 포함한 참여자 연인원

다차참여자는 3,700명... 참여횟수 늘수록 더 어려운 역할·사업 맡아

참여자의 질적 성장은 양적 확대만큼 중요한 정책 목표였다. 서울시는 마을사업을 작고 쉬운 유형부터 크고 어려운 유형까지 단계적으로 구성해서 참여한 개인과 모임이 점진적으로 성장하여 최종적으로는 자립적인 마을공동체를 이루기를 의도했다.

이러한 참여자의 질적 성장은 다차참여자를 통해 확인할 수 있다. 다차참여자는 일회성 참여가 아니라 여러 해에 걸쳐 여러 사업에 참여한 활동 지속층으로 총 3,700명이 확인되었다. 다차참여자의 79.6%는 1단계 사업부터 시작했고, 2013년부터 대폭 늘어나 매년 증가했다. 참여횟수가 많을수록 대표제안자를 더 많이 맡고, 난이도가 높은 수준의 사업에 더 많이 참여한 것으로 나타났다. 이 결과는 지속적인 사업 참여로 주체의 성장이 이뤄졌음을 의미한다. 이런 점에서 다차참여자는 향후 정책 심화평가, 활동가 및 전문가 양성을 위한 핵심 정책집단으로 주목할 필요가 있다.



[그림 3] 다차참여자의 참여 건수에 따른 대표제안자 비율(연인원, 명)

[그림 4] 다차참여자의 참여 건수에 따른 참여사업 단계 비율(연인원, 명)

사업 적극 참여층은 정책 수요·호응도 높은 여성, 30~40대, 중산층

마을사업에 적극적으로 참여한 집단이 누구인지는 사업 평가의 중요한 쟁점이었다. 1기 기본계획은 여성, 노인, 청년, 저소득층 등 마을공동체의 필요성이 높은 사회적 약자의 참여 촉진을 주요 과제로 설정했다. 반면 2015년 이뤄진 1기 정책 평가에서는 직장인, 저소득층 등 ‘주변화된 집단의 참여를 확대하는 적극적인 조치’가 요구되었다.

조사 결과 적극적인 참여층은 여성, 3~40대, 중산층인 것으로 나타났다. 참여자 중 여성 비율은 73%로, 대표제안자와 다차참여자에서는 그 비율이 조금 더 높았다. 참여자 연령대는 서울 인구 전체의 구성 비율과 비교했을 때 3~40대는 더 많고, 5~60대는 비슷하며, 20대 이하는 절반 가까이 적었다. 경제 수준은 참여자의 소득 및 자산 정보가 없어 주택 표준지 공시지가를 대체 자료로 활용했다. 선정사업 건수가 많은 행정동은 평당 4~8백만 원(10.0건), 8~12백만 원(8.6건), 12~16백만 원(8.4건) 순으로 중산층 거주지역으로 추정할 수 있는 곳들이었다.



[그림 5] 사업참여자 연령대 비율

이러한 결과는 그동안 현장 경험으로 추측했던 여성, 3~40대, 중산층의 적극적인 참여를 실증적으로 확인한 것이다. 마을공동체 정책은 참여자의 자발성을 중요시한다는 점에서 정책 수요와 호응도가 높은 집단이 주도적으로 참여한 것은 긍정적으로 볼 수 있다. 또한 남성, 청년, 상류층은 각자 정책 수요가 낮을 수밖에 없는 사회구조적 원인이 있기 때문에 인위적으로 참여를 늘리려는 것은 적절치 않다. 다만, 마을공동체 정책에 대한 시민 전반의 공감대 확산, 지역 사회와 일상이 유리된 청년과 중년 남성의 포용 등 전략적인 목표를 위해서라면 해당 집단의 사회/공간적 정보를 활용한 마이크로 타겟팅(micro-targeting)을 도입해볼 여지가 있다.

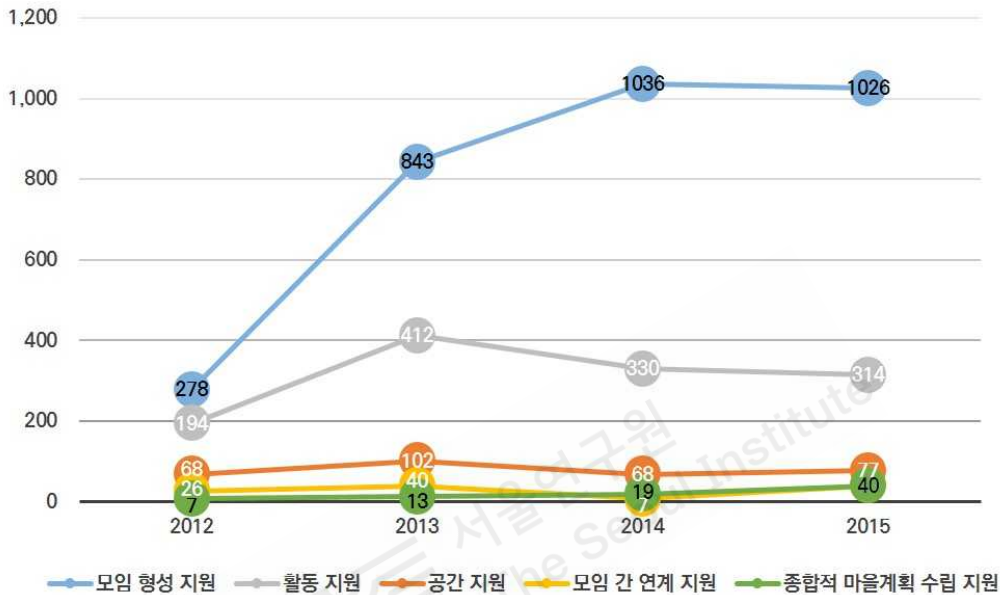
사업 중 참여자 확대 목적 모임형성지원이 압도적, 단계 높아질수록 줄어들어

사업과 인프라 부문에서는 1기 정책의 지원 원칙과 전략이 사업 추진, 예산 집행, 공동체공간 조성에서 관철되었는지 여부를 분석하고 개선 방향과 아이디어를 제시하였다. 서울시는 마을공동체가 미약한 상황에서 작고 쉬운 사업을 통해 저변 확대에 주력하고, 이렇게 등장한 주체들이 점진적으로 높은 사업을 통해 성장하는 단계적 지원 전략을 채택했다. 이 연구는 서울시와 자치구 마을사업을 구성하는 56개 단위사업을 1)모임 형성 지원, 2)활동 지원, 3)공간 지원, 4)모임 간 연계 지원, 5)종합적 마을계획 수립 지원 등 5단계에 따라 재분류했다. 이를 통해 개별 단위사업의 추진실적이 아니라, 전체 단위사업들이 단계적 지원 전략에 따라 운용되었는지를 확인하고자 하였다.

선정사업 비율은 단계적 지원 전략에 부합하는 양상으로 나타났다. 참여자 확대를 위한 모임 형성 지원의 선정사업 수가 압도적으로 많았고, 단계가 높아질수록 점차 줄어들었다. 총괄부서인 지역공동체담당관이 여러 사업부서의 단위사업을 재정비해서 마을사업을 본격적으로 시작한 2013년부터 이러한 경향이 뚜렷해진 것은 서울시의 정책적 노력이 중요한 원인으로 작용했다고 해석할 수 있는 대목이다.

하지만 모임 형성 지원에 비해 상위 단계 사업들의 추진이 저조하거나 감소하고 있는 것은 원인 파악이 필요해 보인다. 활동지원과 공간지원은 2013년 이후로 정체 또는 감소하고 있다. 작은 주민모임이 서로 연대해서 더 높은 단계로 진전하도록 돕는 모임 간 연계 지원은 전체 기간에 걸쳐 추진이 저조했다. 종합적 마을계획 수립 지원은 매년 늘어났지만, 대부분 활동 지원에 가까운 단위사업들로 실질적인 증가로 보기 어렵다. 선정사업 건수만으로 판단하는 것

은 한계가 있지만, 모임 형성 지원으로 참여자의 양적 확대가 이뤄지더라도 더 다양하고 높은 욕구에 부응하는 사업들이 적절하게 제공되지 않으면 활동의 지속과 성장에 제약이 된다. 그러므로 상위 단계 사업 추진을 보강하고, 특히 모임 간 연계 지원과 종합적 마을계획 수립 지원을 활성화해서 단계 간 연계 효과를 높일 필요가 있다.



[그림 6] 단계별 마을사업 선정 건수(연도별)

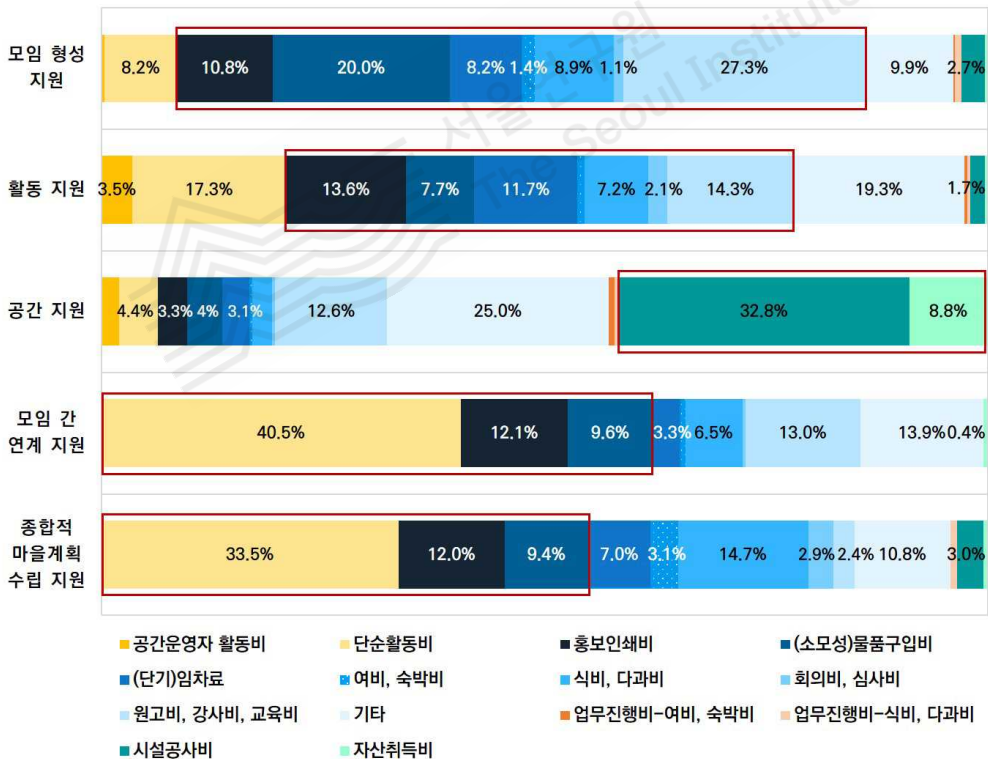
예산 실제 자부담률은 18%...자립 지원·맞춤형 지원 ‘두 원칙’ 모두 미흡

마을사업의 예산 집행 원칙은 자립 지원과 맞춤형 지원이다. 자립 지원은 당사자주의와 보충성의 원리로, 참여자들이 먼저 필요한 자원을 최대한 모으고 부족분을 공공이 보충한다는 것이다. 맞춤형 지원은 단계별로 필요한 지원을 차별화해서 제공하는 것을 말한다. 예컨대 모임 형성 지원은 참여자 교류 촉진을 위한 소모성 경비, 공간 지원은 시설비, 종합적 마을계획 수립 지원은 계획수립 비용을 중심으로 보조금을 지원하겠다는 것이다.

선정사업의 예산집행액을 분석한 결과 실제 자부담률은 18%였다. 대부분의 단위사업에서 정하고 있는 10% 이상 의무 요건보다는 높지만, 의존도가 낮다고 볼 수도 없는 수준이었다.

맞춤형 지원은 공간 지원 단계를 제외하고는 대체로 해당 단계에서 필요한 항목의 비중이 확연하게 높았다. 공간 지원은 시설공사비, 자산취득비 등 고정자산 항목은 높았지만(41.6%), 인건비와 임대료 등 공간 운영에 필요한 소모성 경비 항목은 거의 없다시피 했다(5.1%). 무엇보다 보조금과 자부담의 세부 지출 항목을 비교했을 때 보조금을 쓸 수 없는 인건비, 물품구입비, 임대료 등을 자부담으로 충당하는 ‘보충성의 원리가 역전된 현상’이 감지되었다.

마을사업의 예산집행은 자립 지원과 맞춤형 지원 두 가지 원칙 모두에서 미흡한 점이 있었다. 이를 개선하기 위해서는 첫째로 인건비와 임대료 등 활동에 긴요하지만 보조금 집행이 제한된 항목의 지원 여부를 재검토해서 맞춤형 지원의 실효성을 높일 필요가 있다. 둘째는 자부담의 범위를 현금 이외의 공동체 자원까지로 넓히는 것이다. 시애틀시가 1989년부터 운영 중인 네이버후드 매칭 펀드(Neighborhood Matching Fund)는 주민들의 노동, 재능기부, 현물을 환산해서 자부담으로 인정하고 있다. 이로 인해 공동체의 자원 확보 노력과 역량을 촉진했고, 매년 보조금보다 자부담 규모가 더 큰 결과를 낳았다고 평가받는다.

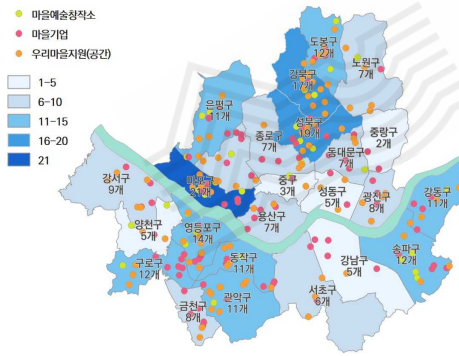


[그림 7] 사업단계별 보조금 소분류 비율

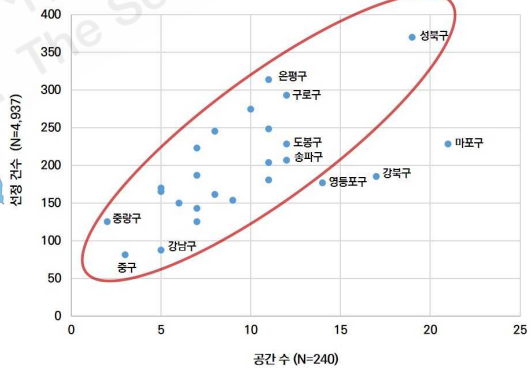
주민주도 공동체공간은 총 240개소... 선정사업이 많은 자치구에 더 많아

서울시는 공동체공간이 마을활동의 중요한 물적 기반임을 인식하고서, 1기 기본계획에 ‘현장밀착형 마을인프라 구축’을 10대 전략의 하나로 설정했다. 이에 따른 실행의제는 크게 공공주도와 주민주도 방식으로 구분된다. 주어진 공간보다는 스스로 만든 공간일 때 주민들의 자율성과 주인의식이 높다는 점에서 주민주도 공동체공간이 정책 취지에 더 부합한다.

공간 지원에 해당하는 3개 단위사업의 지원을 받은 주민주도 공동체공간은 총 240개소로 조사되었다. 사업별로는 우리마을지원(공간), 마을기업, 마을예술창작소 순으로 많았다. 자치구별로는 마포구가 21개소로 가장 많고, 중구가 3개소로 가장 적었다. 이는 선정사업 수가 많은 자치구일수록 공간 개수도 많은 것으로 나타나 마을 인프라로서 적합한 배치가 이뤄지고 있음을 알 수 있었다. 하지만 예산 분석에서 확인했듯이 대다수의 공동체공간들은 임대료, 인건비 등 재정적 어려움이 큰 실정이다. 현재 서울시는 공공주도 방식을 더욱 강화하는 추세인데, 주민주도 공간의 지속적 운영을 지원하는 것이 더 중요하고 효과적일 수 있다.



[그림 8] 주민주도 공동체공간의 자치구별 분포

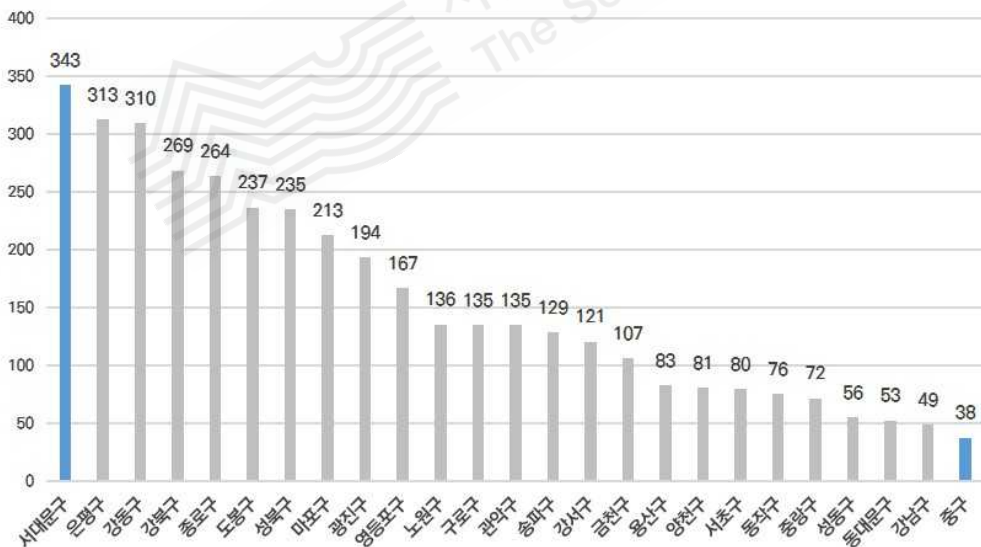


[그림 9] 자치구별 공동체공간 개소와 선정사업 건수 비교

자치구 자율운영 체계는 자치구별 특성 반영한 개별모델 개발이 바람직

2016년 박원순 시장과 마을활동가들이 만난 청책토론회에서는 이러한 추진체계를 서울시 주도에서 자치구 주도로 전환한다는 중대한 결정이 내려졌다. 서울시 사업 일부를 자치구로 이관해서 자치구가 자율적으로 통합 운영하고, 자치구 중간지원조직의 인력과 기능을 확대해서 참여자의 지원과 후속 관리도 자치구 단위로 하겠다는 것이다. 2017년에는 이와 같은 추진체계 개편이 ‘자치구 마을생태계 조성’ 사업으로 실행되고 있다.

자치구 주도의 자율운영 체계로 전환하기 위해서는 우선 자치구별 차이가 확인되어야 한다. 분석 결과로는 자치구별 1기 사업 추진 결과의 차이가 상당히 컸다. 선정사업 건수는 최대 4.5배, 직접참여자 수는 최대 8.7배, 다차참여자 수는 최대 9배 차이가 났다. 이러한 점에서 마을생태계조성사업은 형평성보다는 다양성에 입각해서 자치구 특성을 반영한 개별 모델을 개발하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 특히 1기 사업참여자의 규모와 구성 차이는 자치구 중간지원조직의 인력 규모와 전문성의 차등화가 필요하다는 점을 시사한다.



[그림 10] 자치구별 다차참여자(실인원) 수 비교(명)

DB 시스템 대폭 개선해 자료 지속 수집, 상시 정책평가개선에 활용 필요

이 연구는 1기 서울시 및 자치구 마을공동체 지원사업의 통합 데이터베이스를 구축하여 정량적으로 추진 결과를 분석하고 정책 목표와 전략의 실현 양상을 해석했다는 데 의의가 있다. 특히 마이크로 데이터를 이용하여 참여자, 사업, 예산 등 주요 분야에서 선행연구보다 한층 더 정교한 결과를 제시한 것이 큰 차별점이다. 이러한 연구가 이전에 진행되지 못한 것은 데이터 수집과 활용이 현실적으로 대단히 어렵기 때문이다.

따라서 앞으로도 마을사업 데이터를 지속적으로 모으고 상시적인 정책 평가 및 개선에 활용하기 위해서는 DB 구축 및 활용 시스템을 대대적으로 개선하는 것이 시급하다. 데이터의 수집은 총괄부서인 지역공동체담당관을 중심으로 서울시와 자치구 사업부서들이 정례적이고 체계적으로 자료를 제공하는 협력체계가 갖춰져야 한다. 데이터의 활용은 기존 DB 시스템의 분석 및 활용 기능을 개선해야 한다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 정량적인 산출 위주의 분석이라는 점에서 마을사업의 종합적인 성과(outcome) 평가를 위한 일부분에 가깝다. 참여자의 인식 변화와 만족도 조사, 공동체 관계망 변화 분석 등 현재 수행 중인 다른 평가 연구와 합쳐져 보다 종합적인 평가 결과를 도출하는 것이 향후 과제이다. 이러한 결과가 서울시 2기 마을공동체 기본계획에 활용되어 정책 개선과 발전에 유용하게 쓰이기를 기대한다.