

마을포럼

# 마을공동체, 서울의 현장은 강화되고 있는가?

■일시 : 2018년 4월 27일(금) 16시

■장소 : 공공그라운드 지하1층 001스튜디오

□주최 : 내가만드는복지국가 | 서울복지시민연대 | (사)일촌공동체 | 인천평화복지연대 | 희망나눔동작네트워크

□주관 : 서울시 마을공동체 평가토론 준비모임 '민들레 홀씨'

## -목차-

|           |       |    |
|-----------|-------|----|
| 일정표       | ..... | 3  |
| 참석자/내빈 소개 | ..... | 4  |
| 대표발제1     | ..... | 5  |
| 대표발제2     | ..... | 24 |
| 주제토론1     | ..... | 38 |
| 주제토론2     | ..... | 44 |
| 주제토론3     | ..... | 45 |
| 전체토론      | ..... | 61 |
| 토론참여방법    | ..... | 62 |

# 일정표

| 시간          | 프로그램      |                                         | 발표자                              |
|-------------|-----------|-----------------------------------------|----------------------------------|
| 14:00~14:05 | 참석자/내빈 소개 |                                         | <b>전체진행_송건</b><br>(도봉지역자활센터 센터장) |
| 14:05~14:25 | 대표발제      | 서울시가 말하는<br>'마을공동체, 서울의 현장은 강화되고 있는가?'  | <b>최순옥</b><br>(서울마을공동체종합지원센터장)   |
| 14:25~14:45 |           | 외부에서 바라보는<br>'마을공동체, 서울의 현장은 강화되고 있는가?' | <b>전대욱</b><br>(한국지방행정연구원 수석연구원)  |
| 14:45~15:05 | 주제토론      | 공모사업이 만든 마을공동체의 성과주의                    | <b>문종석</b><br>((사)푸른사람들 대표)      |
| 15:05~15:25 |           | 마을공동체사업의 경계,<br>확장, 통합의 한계와 가능성         | <b>조경민</b><br>((사)서울산책 대표)       |
| 15:25~15:45 |           | 중간지원조직 전성시대, 중간지원조직은<br>독인가? 약인가?       | <b>유호근</b><br>(희망나눔동작네트워크 사무국장)  |
| 15:45~16:00 | 전체토론      |                                         | <b>사회자(좌장)</b>                   |

# **참석자/내빈 소개**

**전체진행\_송건**  
(도봉지역자활센터 센터장)

서울시가 말하는  
‘마을공동체, 서울의 현장은 강화되고 있는가?’

최순옥\_서울시 마을공동체종합지원센터장

## 서울시 마을공동체정책, 주민역량 강화를 위한 시도와 과제

최순옥

(서울시마을공동체종합지원센터장)

### 1. 마을공동체 정책은 무엇을 지향하는가?

#### 1) 마을공동체 조례에 근거한 목적

마을공동체 조례는 주민자치의 실현과 민주주의 발전에 기여하는 것을 목적으로 마을공동체 지원이 필요하다고 서술한다. 마을공동체는 ‘개인은 자유와 권리를 보장받으며, 주민간의 상호대등한 관계와 더불어 행정과의 대등한 거버넌스’까지 염두해야 한다. 그리고 마을에 관한 일에 대한 결정권한은 주민에게 있음을 명시하는 민주주의에 기반 하는 공동체이다.

제1조(목적) 이 조례는 주민자치의 실현과 민주주의의 발전에 기여하기 위하여 주민이 주도하는 마을공동체 만들기를 지원하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.

제2조(정의) 이 조례에서 사용하는 용어의 정의는 다음 각 호와 같다.

1. “마을”이란 주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위를 말한다.
2. “마을공동체”란 주민 개인의 자유와 권리가 존중되며 상호대등한 관계 속에서 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치 공동체를 말한다.
3. “마을공동체 만들기”란 지역의 전통과 특성을 계승 발전시키고 지역의 인적·물적 자원을 활용해 주민의 삶의 질을 높이는 활동을 말한다.

표 5 서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례

#### 2) 주민 자치의 실현

마을공동체를 지원하는 목적의 가장 큰 2가지 미션은 주민자치 실현과 민주주의의 발전이다. 이는 마을공동체의 성과를 평가할 때 가장 기본적인 근간이다. 마을공동체 1기에서는 공동체 회복의 토대 마련한 시기라고 한다면 다음 2기에서는 본격적인 자치의 실험이 요구된다.

#### 3) 이웃공동체의 회복

마을공동체의 회복은 ‘사람’중심의 가치회복과 ‘신뢰의 관계망’을 재구축하는 것을 의미하며 주민이 행정의 단순 수혜자가 아닌 공동 생산자 및 주도적 참여자로서의 역할을 인식하고 서로 협력하는 상황을 의미한다.<sup>1)</sup>

즉 마을공동체 만들기란 물리적 범주의 마을이 우선이 아닌 파편화된 개인, 지역과 유리된 개인에서 이웃간의 관계를 가지고 자기 생활의 영역에서 필요한 것을 요구하고 계획하고 실행하는 주민으로서 참여의 권리를 가지고 궁극적으로 사람의 가치를 회복하는 것을 의미한다.

#### 4) 공동체와 개인의 삶의 질 향상

1) 마을공동체기본계획\_서울연구원\_서울특별시\_2012

삶의 질을 높인다는 것은 인간의 능력을 풍부하게 하고 주체적 활동으로 다양한 지적·육체적 능력 고양과 삶의 풍부한 영위 또는 인간의 필요욕구와 재능의 발현이다.

마을공동체가 지원하는 사업은 주민의 필요에 기반하여 주민들이 문제를 해결하는 과정에서 자신의 필요를 구체적으로 인지하고 재능을 찾는 과정을 지원하며 마을공동체 활동으로 개인의 모든 재능과 능력을 자본으로 치환하는 경제체제 내에서 개인의 필요에 기반한 사회적 참여, 참여의 권리 부여, 지역사회에서 주민으로서 권한을 갖도록 촉진한다.

## 5) 주민 참여

조례 제3조(기본원칙) 2항에 ‘마을공동체 만들기는 주민의 참여를 기반으로 주민이 주도 한다.’ 라고 명시하고 있다. 마을공동체 사업의 핵심은 주민의 참여이며, 이 참여의 정도는 주민이 주도한다는 점이다. 주민이 주도한다는 것은 책임과 권한을 행정이 주민에게 이양하는 것을 의미한다.

## 2. 현장이 강화된다는 것은 무엇을 의미하는가?

### 1) 지역에 기반을 둔 건강한 공동체 형성

마을공동체 조례와 비전을 함축해보면 이런 정도의 정의가 가능해 보인다. ‘지역현장에 기반을 둔 건강한 공동체 형성’이고 이를 위해 서울마을센터는 주민 주도과 민관 협치로 마을공동체 회복과 주민자치를 촉진하고 지원하는 전문기관으로 미션을 설정하였다. 이 정의를 2개로 나누어 보면 ‘지역현장’, ‘건강한 공동체’이다. 이 각자를 강화하고 활성화되면 우리의 정책은 일정한 성과를 이루는 것으로 보았다.

### 2) 지역현장 지원체계 구축

지역 현장을 강화한다는 것은 탑다운이 아닌 버텀업을 힘을 키우는 과정이다. 서울시의 정책은 이를 위해 민관 전달체계를 광역에서 자치구로 다시 동으로 그리고 궁극적으로 주민이 활동의 주인으로 활동할 수 있도록 지원하여왔다. 그 첫 번째가 자치구생태계 강화이고 다음이 찾아가는 동주민센터 그리고 최근 주민자치시범사업까지 그러한 정책의 흐름이 이어오고 있다.

#### (1) 자치구 중간지원조직

##### ① 자치구 생태계 조성의 배경과 목적

2012년 8월 서울시마을공동체종합지원센터가 설립되었고, ‘주민 주도 마을공동체’를 위한 사업으로 공모사업을 지원하는 활동을 주로 펼쳤다. 광역에서 직접 마을상담원을 선발·교육하였고, 주민모임이 등장하도록 사업계획서를 작성하고 모니터링과 컨설팅을 진행했다.

주민 3인이면 누구나 참여가능한 지원방식과 현장밀착형 지원으로 서울 전역에서 새로운 주민이 등장하였고 마을공동체 사업이 확대되고 참여하는 주민이 점차 증가함에 따라 광역 조직이 마을현장에서 필요한 지원을 원활하게 할 수 없는 상황에 이르렀다.

공모사업 선정 모임은 매년 1,500모임 이상이 접수를 하고 700모임 이상이 선정된다. 광역에 존재하는 서울시마을공동체종합지원센터에서 이 모임 전부를 상담하고 마을에 정착할 수 있도록 밀착해서 지원하는 것은 불가능한 일이었다. 주민모임을 밀착해서 지원하고 마을 형성을 도모하기 위하여 자치구별 지원시스템을 구축하는 작업이 요구되었다.

마을공동체를 안정화하고 지속화하기 위한 뿌리를 튼튼하게 하기 위해서는 마을현장의 밀착 지원의 요구와 필요가 더 강해졌고, 이는 자치구 생태계기반 조성을 위한 사업으로 이어졌다. 이 사업의 핵심은 자치구 마을생태계 지원단의 구성과 지원이었다.

서울시마을공동체종합지원센터는 2013년부터 자치구 마을생태계 조성에 대한 지원을 계획하고 2014

년부터 본격적으로 지원을 확대 강화하면서 광역과 자치구의 역할을 세분화하면서 협업을 이루어왔다. 자치구 단위에서는 주민을 발굴하고 성장과 네트워킹을 통하여 지역의 마을공동체 생태계를 조성하고, 광역센터는 자치구 중간지원조직을 지원하는 단계별, 역할 구분을 통하여 광역에서 주민을 지원할 때보다 미시적인 주민 발굴과 네트워킹이 가능해졌다.

자치구 마을생태계 조성사업은 주민의 마을 등장과 성장, 안착화와 주민 스스로 마을의 문제를 해결하는 자치력을 높이기 위해 현장 중심 지원 시스템을 구축하는 데 목적이 있다. 이를 위해 민간 주도의 지원 시스템을 구축하고 지원 민간의 역량을 강화하는데 목표를 두었다.

## ② 자치구 생태계 조성 추진경과

### ㉠ 2013년 \_ 광역 공모사업 중심 마을활동가 워크숍, 자치구 지원단 시범사업 추진

2013년에는 마을공동체 공모사업 중심으로 선정모임 교육, 마을상담원 선정과 양성을 통한 지원을 통해 자치구 마을생태계 조성의 기반을 다졌다. 자치구 마을주민의 촘촘한 지원망을 구축하기 위한 자치구 마을센터의 효과성을 검증하는 서울시 시범사업도 2013년에 시작되었다. 강동구, 강북구, 도봉구, 성동구, 서대문구, 은평구 6개 자치구에서 민간 마을공동체 네트워크를 중심으로 마을활동가, 마을사업지기, 일반주민 간의 네트워크 형성을 위한 시범운영 경험을 가지게 되었다. 이 시범운영을 통해 서대문구, 강동구, 은평구는 자치구 마을지원센터 설립 예산이 의회를 통과하는 성과를 가져왔다.

### ㉢ 2014년\_자치구 순회 마을활동가 워크숍, 자치구마을센터 확대 분위기

2013년 시범사업을 바탕으로 2014년 자치구별 마을공동체 지원시스템을 확대해 자치구생태계지원단을 만들었다.

자치구 마을생태계 조성사업은 광역 중간지원조직에서 추구하는 큰 방향에서 주민 간의 관계망을 형성하는 측면과 광역에서는 시도하기 어려운 지역의 미시적인 접근과 섬세한 지원의 기반이 되는 동네 마을넷의 기초를 마련하는 활동이 주요 사업으로 설정되었다. 조직 차원에서는 자치구 중간지원조직의 활동이 아직 검증되지 못한 상황이기에 이들의 활동과 효과를 실험하고 검증하는 과정이었다.

자치구별 지원시스템은 자치구에서 자체적으로 구축하는 것이 바람직하나 자치구 예산 문제로 서울시가 적극적으로 지원할 수밖에 없는 실정이었기에 서울시 공모사업 방식으로 지원단을 꾸렸다. 자치구 마을지원단은 대부분 민간의 자유로운 네트워크인 자치구 마을넷이 운영하였고, 18개 자치구에서 자치구생태계지원단이 구성되었다. 이중 성북구, 서대문구가 민간위탁형으로, 도봉구, 은평구, 금천구, 강동구 4개 자치구는 직영형으로 마을지원센터로 설립하였고, 나머지 12개 자치구는 마을지원센터는 아니지만 마을지원센터에 준하는 역할을 하는 민간네트워크로 자치구 마을지원단을 구성되었다.

### ㉤ 2015년\_ 자생단 본격적 활동, 방향 고민 심화

서울시마을공동체종합지원센터는 2015년 핵심과제로 '마을생태계 강화를 위한 융합적 지원시스템 마련'을 선정하고 자치구마을생태계 집중 조성에 힘을 기울였다. 2015년에는 중구, 중랑구, 강남구, 송파구, 동대문구 등 5개 자치구에 추가로 자치구 마을생태계 지원단이 설립되어 총 23개 자치구에서 자치구 마을생태계지원단이 설립되었다.

2015년 자치구 마을생태계 지원단을 지원하는 또 다른 기본 방향은 민간역량을 강화하고 민간의 자생력을 확보할 수 있도록 자치구의 책임을 점차 강화하는 것이다. 이를 위해서 자치구 매칭으로 자치구 예산 확보를 유도하고자 차등지원 전략을 펼쳤고, 마을지원센터형의 경우 자치구 사회적경제센터와의 협력 사업계획서를 추가로 제출하면 심사 후 최대 3천만 원까지 추가 지원하였는데, 이는 자



치구 차원에서 마을센터와 사회적경제센터의 융합을 유도하기 위한 것이었다.

㉔ 2016년\_ 전문성 강화, 광역과 자치구 소통 강화, 형편별 발전전략 연구 진행

2016년에는 용산구와 서초구를 제외한 23개 자치구에 마을공동체지원단이 꾸려져 2015년보다 1곳이 증가했고, 서울시 25개 전 자치구에 중간지원조직 구성에 한걸음 가까이 다가섰다.

수의 증가와 더불어 전문성, 역량에 대한 요구도 높아졌다. 5년차에 접어든 마을공동체 활동이 활발해지고 안정화되면서 마을의제와 분야도 확장되었다. 찾아가는 동주민센터, 도시재생, 사회적경제, 복지, 혁신교육, 공동육아, 부모커뮤니티 등 다양한 분야에서 의제별 주민욕구가 구체적으로 드러났다. 또 마을현장에서 이루어지는 다양한 의제 영역에 주요 주체로 자치구 마을활동가와 지원단이 참여하기 시작하면서 실무자 전문성의 강화에 대한 요구도 높아졌다.

이를 위한 서울시마을공동체지원센터의 역할과 지원 방향도 변화를 가져왔다. 전문성 강화를 위한 교육 강화, 자치구와 광역의 소통 강화, 자치구 형편과 유형에 맞는 발전전략 모색 등이 그것이었다.

㉕ 2017년\_ 자치분권 강화, 민관협력, 통합공모사업

2017년은 마을공동체가 자치분권의 핵심역량이자 동력으로서 역할을 하기 위한 초석을 다지는데 집중하고 있다. 그간 서울시 주도였던 마을공동체 정책 사업에서 자치구 주도로 권한을 이양하고, 자치구 민간과 행정이 협력하여 자치구 특성에 맞는 마을공동체 발전과 성장 전략을 구상, 실현하는 방향으로 자치구 마을생태계조성사업 전환되었다. 자치구 마을생태계 지원단 선정으로 자치구를 지원했던 데서 자치구를 지원하는 방식으로 변화되었고, 그간 서울시가 가지고 있던 자치구 마을생태계 지원단 선정권한을 자치구로 이관해 자치구 민-관의 협력 기회를 공식적으로 부여했다. 그리고 자치구 민간 활동가와 행정이 함께 자치구 사업방향과 계획을 논의하여 사업계획서를 제출하도록 하였다.

마을공동체 사업의 핵심 지원제도인 공모사업에서도 변화를 가져왔다. 서울시 지역공동체담당관과 서울시종합지원센터가 직접 수행했던 공모사업 예산을 자치구 사업비와 통합하여 자치구 특성에 맞게 예산 규모와 지원내용, 방식을 설계하도록 하였다.

③ 지원 전략

㉖ 주민 지향 지원체계 구축

자치구 중심의 지원시스템은 등장 주민들이 마을에 정착화할 수 있도록 다각적이고 중층적인 밀착 지원을 가능하게 했다. 주민 지향 지원체계, 마을 지향 행정을 검증하는 시스템도 갖추게 되었다.

㉗ 마을생태계 활동의 무게중심을 자치구로 이동

서울시 주도로 시작되었던 마을공동체 정책과 사업은 자치구 생태계 조성사업을 통해 자치구로 시야를 확대하고 자치구 특성과 현황에 맞는 비전과 발전 방향을 갖도록 사업 방향의 전환을 가져올 수 있었다.

㉘ 광역과 자치구 역할 정립과 소통 기반 협력 관계

자치구 마을생태계 지원단 구성을 통해 현장 민간 역량이 등장 성장하는 기반이 마련되었다. 역할의 구분과 정립을 통해 마을공동체 정책 주체를 구조화하는 성과를 낳았다. 광역조직이 정책 개발과 제도개선, 사례 확산과 연구의 역할을 한다면 자치구 조직은 지역에서 주민을 밀착 지원하여 주민관계망이 실제적으로 확장토록 돕는 상담, 교육, 네트워크 활동을 수행하고 있다. 아울러 자치구 민간 마을넷 구성과 역량 강화, 활동가 교육도 자치구 마을생태계지원단의 역할로 자리매김하고 있다.

또한 광역과 자치구 지원조직간 소통을 기반으로 한 협력관계도 안정적이다. 매달 정기협의회, 연석 회의를 통해 일상적인 소통을 하고 있고, 정책 결정 과정에서 자치구 지원조직의 목소리를 적극적으로 반영하고 있다.

## (2) 찾아가는 동주민센터

### ① 취지

서울시는 2014년 복지사각지대해소, 보편복지, 복지생태계 구축을 위해 찾아가는 복지 사업을 계획하였다. 그러나 구체적으로 사업을 기획하는 과정에서 전통적 복지 영역 이외에도 자치, 마을 영역이 중요하게 결합되면서 찾아가는 복지사업은 ‘찾아가는 동주민센터’(이하 찾동) 사업으로 복지건강, 자치, 마을공동체, 여성<sup>2)</sup> 영역이 융합된 사업으로 변화되어 2015년부터 2017년까지 서울시 25개 자치구의 점진적 확대 실행을 목표로 시행 중이다.

찾동사업의 마을공동체 영역은 동 단위 마을생태계조성과 주민자치 실현을 위한 대안적 시도로 정서적 관계망을 주요시하던 지난 서울시마을공동체사업의 대안적 시도로 볼 수 있다. 2012년부터 2014년까지 서울시마을공동체지원사업은 마을공동체 활동에 대한 주민참여의 문턱을 낮추기 위해 주민3인의 마을공동체활동을 지원하여 주민의 등장과 마을공동체 형성을 위한 토대를 다지는 성과를 거두었다. 그와 동시에 마을공동체사업은 보다 많은 주민의 참여, 마을의 다수 주민이 공감하는 문제 발굴 및 문제해결, 다수 주민이 함께 숙의하고 결정하는 공론장 형성에 대한 과제를 안고 있었다.

서울시마을공동체사업이 주민 등장 이후의 과정을 고민하던 시점에 찾동사업은 지난 마을공동체사업의 과제를 해결하는 한 방법으로 모색된 것이라 볼 수 있다. 찾동사업은 행정동을 중심으로 주민의 일상생활에 가장 가까운 행정기관인 ‘동주민센터’의 인적·물적자원을 활용하여 주민의 마을공동체활동을 지원한다.

찾동 마을공동체사업은 동 단위 마을생태계조성과 주민자치 실현을 미션으로 주민자치력 강화, 지역사회 공공성 실현, 지속가능한 마을공동체 조성을 비전으로 한다. 이를 실현하기 위해 찾동 마을사업은 크게 4가지 사업으로 구성하였다. 마을사업의 전동 실행을 목표로 하나, 각 동주민센터의 역량과 주민의 마을공동체 활동 경험 및 역량을 고려하여 4가지 마을사업을 차등 실행한다. 기초적인 주민참여의 경험을 쌓기 위해 주민참여지원사업과 마을기금을 실행하며, 마을계획과 마을활력소사업은 경험과 의지가 높은 일부동에서 실행한다.

### ② 추진체계

---

2) 여성분야는 2016년부터 찾동사업의 한 영역으로 결합하여 사업 추진중임.



기반을 마련하였다.

또한, 2016년 주민참여지원사업 참여자는 사업시작 시점 동평균 29.2명이었으나 사업종료시점에는 동평균 42명으로 증가하여 총2,920명이 증가하였으며 143.9%의 변화율이 나타나 주민참여지원사업을 통해 동단위 마을공동체활동이 확산되었다고 볼 수 있다.

#### ㉞ 마을기금

2016년 마을기금이 추진된 14개구 22개동에서는 동평균 16.8명 총 369명의 주민이 마을기금 주민운영위원회로 참여하여 지역 문제 발굴, 모금 및 배분 과정에 참여하였다. 주민운영위원회는 지역 문제를 발굴하기 위한 의제개발 워크숍과 모금 및 배분 기획회의, 모금활동에 참여하였다. 그 결과 동 평균 2.7회, 총 56회의 모금활동이 진행되었으며, 모금에 참여한 주민 수는 동 평균 201.7명, 총 4,236명으로 많은 주민이 참여하였고 동평균 약210만원, 총 약4,730만원이 모금되어 저소득계층 지원을 위한 모금활동 이외 새로운 방식과 내용의 모금이 이루어졌다.

#### ㉟ 마을계획

마을계획은 지역의 다수 주민이 필요를 느끼고 공감대를 형성할 수 있는 마을의 문제를 주민이 직접 발굴하고 계획을 수립하여 문제해결을 실행해보는 사업이다. 마을계획의 공공성과 다양성을 확보하기 위해 마을계획을 추진하는 동주민센터에서는 다양한 연령대의 다수 주민이 참여할 수 있는 마을계획단을 구성, 운영한다. 1,2단계 마을계획동 운영 결과, 49개 마을계획동에서 동평균 101.2명 총 4,960명의 주민이 마을계획단으로 참여하였으며, 1단계 마을계획단이 동 평균 77.6명이었으나 2단계 마을계획에서는 동평균 110.7명으로 참여주민 수가 증가하였다.

마을계획단 참여자 성별을 살펴보면, 여성이 3,397명(68.5%), 남성이 1,561명(31.5%)으로 여성이 남성보다 37% 높은 비율로 참여하였다. 또한, 마을계획단에는 10대부터 70대이상까지 다양한 연령대 주민이 참여하여 지역에 거주하는 여러 주민이 공감할 수 있는 마을의제 발굴과 의사결정 과정에 다양한 주민이 참여할 수 있는 계기를 만들었다. 참여자 연령대를 살펴보면, 마을공동체활동에 참여가 저조하던 10대~30대가 총 925명(18.6%)으로 아동, 청소년, 청년세대가 마을계획단에 참여하여 마을공동체 일원으로서 역할을 수행하고 동단위에서 다양한 세대가 융합되고 있음을 알 수 있다. 또한, 1단계 마을계획 이후 2단계 마을계획에서 10대, 20대 참여자 비율이 1.4%, 1.6% 소폭 증가함에 따라 아동, 청소년, 청년세대의 마을공동체활동이 확대되고 있음을 알 수 있다.

마을계획을 통해 발굴된 의제를 분류해보면 위 표와 같이 총 8개 영역(기타제외)으로 나눌 수 있다. 발굴된 의제는 생활/안전, 건강/복지, 문화/역사, 교육/돌봄, 공유/경제, 자연/생태, 소통/미디어, 인프라/마화 등 주민의 일상생활과 밀접한 대다수의 주제가 포함되어 있다. 1,2단계 마을계획을 통해 발굴된 의제는 총730건이며, 인프라/미화분야가 총177건으로 전체에서 가장 높은 비율인 24.2% 차지하며, 생활/안전이 143건 19.6%, 소통/미디어가 115건 15.8%로 나타났다.

1단계 마을계획동 기준으로 수립된 마을계획 실행 정도를 살펴보면 총262건의 마을계획 중 188건이 추진중이거나 추진 완료되어 71.8%의 높은 의제 실행률을 나타낸다.

#### ㊱ 마을활력소

마을활력소 사업은 2015년 1기 4곳, 2016년 3곳 총 7곳에서 공간개선이 완료되었다. 마을활력소 사업을 통해 동주민센터의 유휴공간을 찾고, 효율적인 공간 재구성을 통해 주민공간을 기존 대비 147.6% 증가시켰다. 1,2기 마을활력소 주민공간 변화율을 살펴보면 1기 마을활력소가 2기 마을활력소보다 주민공간 변화율이 22% 높게 나타났는데, 이는 1기 마을활력소는 행정민원공간 개선 전 시

행되었고, 2기 마을활력소는 행정민원공간 개선이 완료된 후 사업이 실행되어 1기가 2기보다 개선 가능 면적이 넓었기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 2기 마을활력소 역시 공간 개선전-후를 비교해보면 행정공간은 줄어들고(245→161), 주민공간은 대폭 증가(629→859)한 것을 알 수 있다.

동주민센터 공간 개선 후 마을활력소에서는 주민운영진을 구성하여 마을활력소 자율운영을 도입. 시행하고 있다. 마을활력소 자율운영자는 총199명, 동평균 30명이며 세부적으로 살펴보면 운영진이 평균 18.7명, 자원봉사자가 11.3명으로 비교적 안정적인 주민운영진이 마을활력소를 운영하고 있다. 또한, 일 평균 개방 시간은 평균 11.7시간이며, 이 중 운영진의 마을활력소 관리시간은 4.7시간으로 운영진이 마을활력소에 상주하여 공간 운영 및 관리를 진행하고 있다.

5개동 마을활력소의 월 평균 방문자 수는 1,332명이며, 누적 방문객 수는 4개월 간 동평균 6,889명으로 높은 수치를 나타낸다. 주민운영진에 의해 기획, 운영되는 자율운영프로그램은 총33개, 동평균 6.6개로 주민욕구를 반영한 프로그램 운영을 통해 지역주민의 마을활력소 이용 증가에 기여하고 있다.

#### ㉔ 향후과제

찾동의 복지, 건강, 여성, 행정 분야의 경우 사업이 시행 후 지속 진행되는 것에 반해 찾동 마을사업은 사업별로 일정한 기간 동안 진행된다. 주민의 발굴 및 등장에 주력하는 주민참여지원사업과 마을기금사업은 약 6개월, 한 동에서 2년간만 진행된다. 주민참여지원사업의 경우 공모사업 경험이 없는 주민만을 대상으로 하기에 본 공모사업에 반복 참여할 수 없다.

따라서 주민참여지원사업과 마을기금사업은 기존의 마을지원사업과 연계하여 등장한 주민들이 마을활동을 지속할 수 있도록 하는 것이 중요한데 이를 위해서는 마을 안에서 자존이 가능하도록 도울 수 있는 자치구 단위의 마을생태계가 구축되어야 한다.

마을계획은 중·단기적으로 마을의 가야할 방향을 제시하는 좌표로서, 주민이 직접 수립하고 실행하는 프로세스다. 이 사업으로 주민들은 마을의 문제를 직접 발굴하고, 문제해결을 위한 계획을 직접 수립, 실천함으로써 주민자치의 경험을 축적해 나가고 있다. 따라서 마을계획 역시 새로운 주민이 유입되어 주민자치의 경험을 다수 주민이 체험하고 등장한 주민이 마을공동체 활동을 지속해 주민자치력이 강화될 수 있도록 보다 확장된 사업으로 전환해야 한다.

마을활력소는 공간개선 뿐만 아니라 개선된 공간을 주민주도의 자율운영관리를 지속적으로 해나가는 것이 중요한 사업이다. 개선된 공간에 대한 주민 만족과 이용률이 높은 편이나 자율운영관리에 참여하는 주민들은 많은 시간과 에너지를 활력소에 쏟아야 해서 이로 인한 부담과 피로도가 높다. 또한, 마을활력소 운영을 위해서는 대관료 등 자체 수입이 필요하지만 대관료 수입이 자치구 세입으로 처리되어 자율 운영에 어려움이 발생하고 있다. 이에, 주민운영진의 활동을 지원할 수 있는 방안과 마을활력소 수입을 활용할 수 있게 하는 대안 마련이 필요하다.

### (3) 마을과 자치로의 융합

#### ①서울시 주민자치 활성화 시범사업의 시작

2017년 찾아가는동주민센터 마을계획의 3년차 발전 방향으로 ‘주민의 대표성이 인정되는 실질적 주민자치회 구축’을 목표로 하는 ‘서울시 주민자치 활성화 시범사업’이 시작되었다.

시범사업은 단순히 찾아가는동주민센터 마을계획의 진화 방향만을 위해 구상된 것은 아니다. 마을과 자치 개념의 상호관계성과 관련 정책의 상호 융합, 민간 활동·활동가의 융합, 행정동단위에서의 마을구상, 주민의 공공성 등 다양한 차원에서 논의되어 왔던, 지난 마을정책의 경험적 과정의 산물이라

고 할 수 있다. 마을계획의 연속선상에서 시범사업이 만들어지지만, 지난 시간의 서울시 마을정책의 성과를 기반으로 한단계 변화 발전하고자 하는 시도의 핵심축이라고 할 수 있다. 따라서, ‘마을과 자치정책 융합’은 2012년 서울시의 마을공동체만들기 정책이 등장 한 이후 끊임없이 논의되어 왔던 과제였다.(사업시도 포함)

‘서울시 마을공동체 만들기’의 목적은 ‘주민자치’, 주민자치회의 운영원칙은 ‘지역공동체의 형성 촉진’, 마을과 주민자치는 꿈꾸는 미래가 동일하고, 서로가 서로를 자신의 범주 내에 포함하고 있다.

## ② 마을, 자치 정책과 관련한 사회적 변화

### ㉠ 주민자치 정책의 변화

1999년 자치회관이 설치되고, 주민자치는 정책의 일환으로 꾸준히 발전해 왔다. 읍면동 단위 주민대표기구로서의 인지도는 매우 높아졌고, 주요한 민관협력의 민간파트너로서 자리 잡은 지 오래되었다. 이러한 성과는 지방자치제도의 강화 흐름과 엮이면서 지방정부의 자치권을 강화하는 단체자치와 주민의 민주주의 실천의 장으로서의 주민자치로 구분되어 그 중요성이 부각되어 왔다. 그럼에도 불구하고 주민자치에 대한 전반적인 평가가 그리 긍정적이지만은 않다. 행정과 전문가들의 평가를 포함하여, 마을과 일상의 현장에서는 주민자치가 주민에 의한 자치로서, 주민을 위한 자치로 인정되지 못했고, 일부 주민리더들끼리의 생활정치 현장으로, 또는 행정의 보조적 역할 정도로 인식 된지는 이미 오래되었다. 제도화된 주민자치 활동은 자치회관을 중심으로 운영되었고, 그 안의 자치활동은 대부분 문화·복지기능에 편중되었다. 그마저도 동(洞)행정 주도로 운영되어 주민이 자치주체로서의 책임과 권한을 경험하거나 누리지 못했다. 또한, 이를 지원하는 주민자치위원회는 자치구 조례에 의거, 자치회관 운영 자문·의견 기구로 자치회관을 관리·운영하는 보조적 역할만 수행할 수 있는 법적 기반의 취약성도 문제가 되었다. 주민들의 의사를 수렴하고 이를 지역사회의 아젠더로 만들어가는 플랫폼과 허브의 역할로서 주민자치위원회가 자리 잡지 못하였다.

이러한 반성을 통해 행정자치부는 2013년부터 지금까지 전국 49개 읍·면·동에 주민자치회 시범사업을 도입하게 된다. 주민자치회 시범사업의 개요는 아래와 같다.

- 주민생활과 밀접하게 관련된 모든 사무와 안전을 동행정과 협의하고 심의하여, 동행정의 대등적 동반자로서 협력적 민관협력관계 구축(협의기능, 위탁기능, 자치기능)
- 동단위 위원선정위원회를 통해 동별 20~30명 구성(구청장 위촉)
- 분과 활성화를 통한 주민 참여의 확대

실질적 주민자치의 기능을 활성화하기 위한 노력으로 만들어진 주민자치회 시범사업은 전방위 확대를 목표로 하였으나, 결국 확대 계획을 내놓지는 못했다. 2016년에 몇 개의 추가 지역을 선정하는데 그쳤고, 이는 전국 확대를 할 만큼의 실질적 변화를 만들지 못했다는 평가결과 와 이를 지지하는 현장의 목소리가 있었기 때문이다.

그럼에도 불구하고 주민자치는 우리사회가 안고 있는 복잡다단한 문제를 해결하는 주요한 대안으로 급부상하였고, 이를 뒷받침하는 민관협력(협치, 거버넌스)은 주요 정책의 핵심 가치로서 자리 잡게 되었다. 결국, 2017년 2월 행정자치부는 지방자치단체가 필요하다면 주민자치회 시범사업을 자체적으로 실시 가능토록 한 표준조례를 전국 지방자치단체에 제공하게 된다.

### ㉡ 마을공동체 정책이 지역공공성과 연관하여 변화

마을공동체정책 실시이래(2012년) 생활권 단위의 주민모임 형성 사업은 상당한 사회적 효과를 만들어냈다. ‘주민등장’이라는 말을 통해 개인에서 이웃과 지역사회에 관심을 갖는 새로운 시민층이 나타나게 되었다는 것은 그 동안의 마을공동체정책의 주요한 성과로 인식된다.

하지만, ‘주민등장’은 개인의 필요를 해결하는 것을 동기화 한 것이기에 자신의 필요를 넘어 지역사

회의 필요를 바라보고 활동영역으로의 전환이 쉽게 만들어지지 않는다는 사실. 자신의 필요를 기반으로 활동을 하다보면, 자연스럽게 좀 더 넓은 범위의 지역사회의 필요를 바라보게 되고, 그러한 활동에 참여하게 될 것이라는 상상은, 가능한 일이었지만, 기대보다 상당히 더딘 일이었다.

이러한 반성에 기반하여, 2015년 찾아가는동주민센터 내 마을공동체조성 사업을 통해 행정동 중심 마을공동체 정을책 도입하게 된다.

- 행정동별 마을사업담당 공무원 배정 후, 동주민센터를 중심으로 주민 3인이상의 소모임 활동 지원

- ‘마을계획’ 사업을 통해 행정동별 평균 100명의 마을계획단 운영하고 지역사회공론장을 강화하고 주민총회 진행

찾아가는동주민센터의 활동은 행정동별로 좀 더 촘촘하게 주민등장을 지원하였다는 성과와 동단위 소규모지역사회에서 주민의 공론장형성과 공공성 강화의 목표가 실현가능하다는 경험적 근거를 만드는 데 매우 유용하게 작용되었다. 결국, 이러한 성과는 동단위를 기본대상으로 하는 제도적 주민자치와의 융합을 외면할 수 없는 상황을 만들게 되었다.

마을, 자치 제도는 각각 별도의 제도로 성장해 왔다. 변화와 발전을 거듭하면서도 정책간의 거리는 상당히 멀게 진행되었다. 그러나 중요한 것은 별도의 2가지 정책의 목적이 유사하다는 것이다. 유사성을 넘어 각각의 제도적 근거 속에서 서로를 지향하는 것은 분명하다.

더욱 중요한 것은 정책과 예산 그리고 행정이 분리되어 있다고 해서, 일상에서의 마을과 자치정책이 분리되지 않는다는 것이다. 이것이 정책의 효율성, 효과성보다 마을과 자치의 융합을 다뤄야 하는 가장 중요한 이유이기도 하다.

**\* 현장에서의 자치와 마을 정책의 자발적 융합**

‘서울시 자치회관 우수사례3)’의 약90%이상이 마을공동체 공모사업과 연관 상당수의 주민자치위원이 마을공동체공모사업에 참여 상당수의 마을공동체활동가가 주민자치위원회에 들어가거나 들어갈 준비를 하고 있음.

**\* 우리마을프로젝트 사업에서 주민자치위원들의 심사 참여 현황(12~13년)**

- 우리마을프로젝트 : 주민모임형성기 사업으로 주민3인이 신청할 수 있으며, 최대 150만원을 지원하는 마을공동체 씨앗기 주민공모사업

| 구분        | 제안사업 |      |
|-----------|------|------|
| 주민자치위원회 등 | 31   | 7%   |
| 시민단체(ngo) | 32   | 8%   |
| 주민3인      | 360  | 85%  |
| 합계        | 423  | 100% |

- 2013년 응암3동 주민자치위원회와 새마을부녀회의 협업 사업 ‘참다래장독대’는 우수사례로 선정

- 주민3인의 신청비율이 탁월하게 높지만, 시민단체와 주민자치위원 등의 접수 비율 유사

**\* 찾아가는동주민센터 마을공동체조성사업에서 주민자치위원의 활동**

- 마을계획단에서의 주민자치위원+통장 비율 22.82%

마을공동체사업의 경험자들이 주민자치위원회로 진입

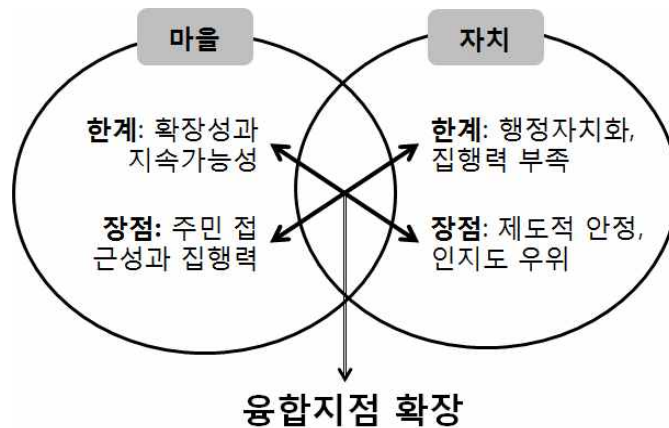
- ‘16년 찾아가는동주민센터 마을계획단의 40여명이(14개동, 총 1,053명) 주민자치위원회

및 통장에 진입

- 주민참여지원사업의 주민참여심사의 전문심사위원으로 주민자치위원 참여

마을, 자치 정책은 이러한 현장의 융합을 기획하거나 의도하지 않고 있다. 그런데 현장에서는 두 가지 제도가 융합되고 있고, 융합되어야 한다고 모두 이야기 하고 있다. 이유는 단순하다. 현장에서 필요하기 때문이다. 이론과 개념의 정의와는 상관없이 현장에 마을과 자치가 융합될 때 나, 지역, 사회의 복잡다단한 어려움들을 접근하고 해결해 볼 수 있기 때문이다.

그렇다면 마을과 자치 정책으로 만들어진 주민력은 왜 융합을 시도하고 있는 것일까?



주민자치영역은 제도적 안정성이 있고, 행정으로부터 권위를 부여받고 있으나, 지역사회 문제에 대응하는 집행력과 주민과의 공감력이 높지 않음.

마을영역은 개인의 필요에 기반함으로써 집행력과 기획력이 높지만, 지역사회로부터의 권위와 관계 확장력이 미비함.

마을과 자치 정책의 지원을 받는 주민력은 성장과정과 민관협력의 관계, 정책의 지원 방식에 따라 각각의 한계를 가지고 있고, 그 한계를 극복하기 위해 서로의 융합을 시도하고 있다. 작은 행정동이라는 소지역사회에서 자연스레 서로를 바라보며 시너지(synergy)를 만들어 가고 있다.

#### ◎ ‘자발적이고 민주적인 주민의 자치’를 위한 정책의 방향

찾아가는동주센터의 마을공동체조성사업으로 소중한 경험을 축적하기는 했지만, 마을정책 관점에서 보면 행정동이라는 마을범위는 매우 생소하다. 동단위 활동의 경험도, 민관협력의 경험도 충분하지는 않다. 자치정책 입장에서 보면, 20여년을 주민의 자치라는 비전을 향해 노력해 왔음에도 불구하고, 외부 요인에 의해(타영역에 의해, 다른 사람들에 의해) 급격한 변화를 요구 받는 다는 느낌을 가질 수밖에 없는 상황이다.

민간의 입장에서 보면, 마을과 자치활동이 함께 해야 한다는 방향은 분명했음에도, 쉽게 어울리지 못했던 이유가 있는 것 인데, 정책으로부터 강제되는 것에 대한 근본적인 비판이 일어날 수밖에 없기도 하다. 행정의 입장에서 보면 마을부서를 지속적으로 확대 강화해 오던 중, 자치부서와 마을부서의 관계를 어떻게 정리해야 할지 혼란스러울 수밖에 없을 것이다.

그럼에도 불구하고, 자치와 마을정책이 지향하는 ‘자발적이고 민주적인 주민의 자치’는 분리된 정책으로 지속가능하기 힘들다는 현장의 목소리를 외면할 수는 없다.



앞으로 많은 어려움이 있을 수 있을 것이지만, 마을과 자치 정책의 융합에 대해 진지하게 논의해야 하고, 적극적으로 시도해야 한다. 절대 급하지 않게, 하지만 필요한 곳이 있다면 신속하게 움직일 수 있도록 해야 하고, 마을과 자치정책의 발전 역사를 충분히 존중하지만, 서로의 관습을 답습하지는 않도록 해야 하며, 주민주도라는 이름으로 주민에게만 무한책임이 넘겨져 왔던 경험이 반복되지 않도록 준비하고 시도해야 할 것이다. 현장의 목소리와 필요에 기반 한다면 될 것이고, 융합이라는 갈등이 우리에게 중요한 과정임을 합의 할 수 있지 않을까 싶다.

### 3) 건강한 공동체

건강하다는 것은 무엇을 의미하는가? 그 대상은 서울시의 시민이다. 마을공동체정책은 조례에서 명시하였듯이 민주주의 기여한다.

민주사회가 된다는 것은 누구나 타인아 아닌 자신의 삶의 주인으로서 자기의견을 낼 수 있고, 존중받을 수 있는 사회의 일원이 되는 것이고 우리는 마을에서 공론장이 그러한 역할을 할 수 있도록 지원하여왔다. 경제적인 논리에 따라 경쟁을 통해서 다른사람을 이겨야만 내가 살아남을 수 있는 각자도생의 시대에 마을공동체는 서로의 다름을 인정하고 존중하고 경쟁이 아닌 협력과 협동의 마인드를 가지도록 사업을 설계하였다. 물론 완벽하지는 않지만 그 단계를 차차 높여왔다. 경쟁에 익숙한 삶을 살아온 이들에게 협동과 협력을 통한 상생은 생소하고 낯선 경험이지만 이 경험들이 모여 민주시민이 되는 것을 바랐고 이 경험을 지원사업이라는 방식으로 정책으로 담았다.

그리고 마을공동체를 정의는 장소성에 대한 부분도 있지만 현실에서 가장 적절한 정의내리는 관계에 기반한 공동체라고 할 수 있다. 관계와 네트워크를 넓히는 것은 내가 여러 연구에서도 나와 있듯이 삶의 매우 중요한 부분이지만 현재사회는 공동체의 최소단위인 가족마저도 해체시키고 있다. 공동체 전략은 다소 인위적이긴 하지만 지원사업을 통해서 작은 단위의 모임에서 여러 단위의 공동체로 확장하고자 하였다. 관계를 확장한다는 것을 구체적으로 대면, 인지, 신뢰의 과정을 전후로 조사하여 관계의 확장과 함께 공동체내의 신뢰가 높아지는 가능성 또한 확인해 볼수 있었다.

#### (1) 마을공동체 지원사업

##### ① 초기 지원 프로세스

마을공동체 사업은 초기 2012년 성장단계를 고려하여 씨앗기, 새싹기, 희망기로 구분하였다. 그 당시에는 의제의 수로 마을의 성장 단계를 구별하였는데, 씨앗기는 의제가 발굴되기 전의 단계이고, 새싹기는 하나의 의제가 발굴된 단계이며, 희망기는 복수의 의제가 발굴된 단계이다.<sup>4)</sup> 하지만 이는 주민의 성장을 고려하기보다는 마을공동체사업의 모델이었던 성미산 마을의 결과를 추적한 모형으로 사업으로 이는 마을형성을 전제로 하는 단계설정이지만 실제 사업은 주민 모임 단위로 지원되었다. 그래서 2013년에 주민모임의 성장단계로 구분하여 1)주민모임 형성지원, 2) 실행지원, 3) 공간지원 사업으로 구분하였다. 2014년부터는 복수의 모임이 마을의 의제를 계획하는 마을계획 지원사업과 그 전단계인 모임간 연계를 강화하는 주민모임 연합사업이 등장하면서 공간지원사업 다음단계의 사업이 추가 배치되었다.

##### ② 점선면 전략

서마종이 처음 생각한 것은 주민의 등장과 연결이었다. 마을공동체를 만들어 보고 싶은 욕구를 가진 주민들이 등장하고 그 등장한 주민들이 서로 연결되어 마을을 만들어 갈 수 있도록 하는 것이었다. 그래서 다양한 욕구를 가진 주민들이 우후죽순처럼 많이 등장 할 수 있도록 문턱이 낮은 공모사업을 설계하였다. 그것이 <우리마을프로젝트 1유형> 이었다.

4) 서울시마을공동체지원사업 성과연구보고서 「마을3년의 변화 그리고」\_서울시마을공동체종합지원센터\_2014

<우리마을프로젝트 1유형>으로 처음 등장한 주민 3명의 관계망은 이제 막 주민모임을 형성하는 수준, 즉 점의 수준이었다. 이러한 점이 연결되어 선이 되기 위해서는 다른 주민모임과의 네트워크를 통해 새로운 마을공동체 사업을 해보는 경험이 필요했다. 그래서 주민모임간의 연결을 위해 2개 이상의 주민모임이 참여하는 <우리마을프로젝트 2유형>, <주민모임연합사업 네트워크형> 등의 공모사업이 설계되었다.

2014년까지 다양한 지원사업이 서울시에 시행되었고 자치구마다 적게는 50개에서 많게는 100개가 넘는 지원사업들이 실행되었다. 2012년부터 2014년까지의 지원사업을 자치구별 데이터를 입력해보니 여러 지원사업들을 연결하는 매개자가 있었고, 이들을 통해 개별 사업들로 마을에서 자연스럽게 연결되고 있는 것이 확인되었다.

그리고 이렇게 주민모임이 등장하고 연결되면서 함께 살아가야 할 마을의 필요를 느끼고, 마을에서 협동하며 이웃관계망을 촘촘히 만들어가면서 마을이 만들어 질 것이라고 생각했다. 그러기 위해서는 점(등장)-선(연결) 다음의 성장 전략이 필요했다.

그래서 주민모임 3개 이상이 모여 일정지역(2~3개동 이하의 근린지역 또는 동보다 작은 골목지역)에서 같은 지역에 사는 다른 주민들과 함께 마을 의제를 발굴하고 실행하는 공모사업을 설계하게 되었고, 그것이 바로 <우리마을프로젝트 3유형>, <우리동네 마을계획>, <주민모임연합사업 의제 발굴 실행형>, <찾아가는 동주민센터(이하 찾동) 마을계획>, <우리동네 행복한 골목만들기> 등의 사업이었다.

#### 4) 주민의 권한을 높이는 정책 방식

(1) 조례 제3조(기본원칙) 2항에 ‘마을공동체 만들기는 주민의 참여를 기반으로 주민이 주도 한다.’라고 명시하고 있다. 마을공동체 사업의 핵심은 주민의 참여이며, 이 참여의 정도는 주민이 주도한다는 점이다. 주민이 주도한다는 것은 책임과 권한을 행정이 주민에게 이양하는 것을 의미하며 아른스타인(Arnstein)은 시민참여의 사다리 모형에서 주민참여의 수준을 비참여, 명목참여, 시민권력의 3수준과 다시 8단계의 세부 내역으로 구분하였다. 주민참여는 행정으로부터 주민에게 얼마나 권한을 부여하였는가에 따라서 참여의 본질이 달라진다. 주민참여에서 이러한 권한의 본질을 다루는 모형이 아른스타인의 이론이다.<sup>5)</sup>

각 단계의 구체적인 참여유형에서 조작과 처방단계는 비참여 단계에 해당하고, 정보제공, 협의, 회유 단계는 명목참여 단계에 해당하며, 파트너십, 권한위임, 시민자치 단계는 시민권력 단계에 해당한다.<sup>6)</sup>

5) 지방자치시대 주민참여 제도화 방안\_김찬동\_서울연구원\_2014

6) 주민참여 촉진을 위한 민간참여 현황 분석\_(사)뉴거버넌스연구센터\_행정자치부\_2007

| 번호 | 참여 단계      | 단계 속성                   | 내용                                                                              |
|----|------------|-------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| 8  | 시 민 권 력 단계 | Citizen Control (시민 자치) | 주민들이 스스로 입안하고 결정에서 집행 그리고 평가단계에까지 주민이 자치하는 단계                                   |
| 7  |            | Delegated Power (권한 위임) | 주민들이 특정한 계획에 관해서 우월한 결정권을 행사하고 집행단계에 있어서도 강력한 권한을 행사함                           |
| 6  |            | Partnership (파트너십)      | 행정기관이 최종결정권을 가지고 있지만 주민들이 필요한 경우 그들의 주장을 협상으로 유도함                               |
| 5  | 명 목 참 여 단계 | Placation (회유)          | 각종 위원회 등을 통해 주민의 참여범위가 확대되지만 최종적인 판단은 행정기관이 한다는 점에서 제한적임                        |
| 4  |            | Consultation (협의, 상담)   | 공청회나 집회 등의 방법으로 행정 참여를 유도하고 있으나 형식적인 단계에 그침.                                    |
| 3  |            | Informing (정보제공)        | 행정이 주민에게 일방적으로 정보를 제공하며 환류는 잘 일어나지 않음.                                          |
| 2  | 비참여 단계     | Therapy (교정)            | 주민의 욕구불만을 일정한 사업에 분출시켜서 치료하는 단계로서 행정의 일방적인 지도에 그침.                              |
| 1  |            | Manipulation (조작, 계도)   | 행정과 주민이 서로 간의 관계를 확인한다는 데서 의의를 찾을 수 있으며, 공무원이 일방적으로 교육, 설득시키고 주민은 단순히 참석하는 데 그침 |

표 7 시민참여의 사다리

## (2) 마을공동체사업의 주민 주권을 높이는 방식

마을공동체지원사업의 과정을 시민참여의 사다리에 대입하여 본다면, 초기 마을공동체센터 및 사업을 준비과정에서부터 행정과 풀뿌리 시민활동가들이 풀뿌리집담회라는 방식으로 행정은 판을 깔아주고 시민이 주도하는 협업의 방식으로 준비하였으며(파트너십), 초기 마을공동체에 대한 홍보(정보제공), 새로운 지원사업의 형식을 시민에게 소개하였으며, 사업의 목적과 필요지점이 주민의 필요에 의해 사업내용을 작성하고 실제 주민이 집행하는(일부 권한위임) 방식으로 추진되었다. 그리고 사업을 선정하는 방식에 있어서도 초기에는 선정의 권한을 행정과 전문가에게 있던 것을(회유), 주민참여선정방식으로 변경하면서 선정의 권한까지 주민들에게 확대(권한 위임)하고 있음. 그리고 시민참여의 사다리 마지막 지점인 시민자치 방식인 시민이 스스로 입안하고 결정하는 방식을 마을회의라는 방식으로 실험하고 있다.

특히 주민 3인이면 서울시민 누구나 사업에 참여할 수 있도록 설계한것과 전문가심사방식에 주민참여 심사, 사업별 운영위원회에 마을사업지기지기 참여 비율을 높이고 있는 것들은 주민에게 참여에서 권한으로 그 주도성을 시민에게 높이는 것이다.

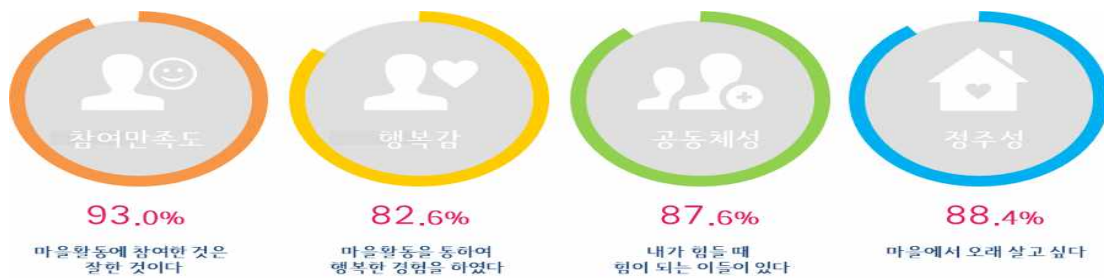
## (3) 지원사업의 성과

### ① 마을공동체 활동 주체의 양적 확대

마을공동체 지원사업을 수행한 주민(모임)은 128,743명이며, 주민(모임)이 개최한 축제, 장터 등의 대규모 행사의 참여자를 포함하면 230,010명이 마을공동체 활동을 경험 하였다.<sup>7)</sup>

### ② 공동체성의 증가<sup>8)</sup>

마을공동체사업 참여경험으로 행복감, 공동체성, 주민주도성 등의 사회적 인식이 향상되어 참여주민 성장을 확인할수 있었다.



참여 주민의 공동체 의식 회복과 함양(85.9%)되었고, 마을공동체 사업은 주민들의 공동체 의식 회복에 매우 긍정적인 영향력을 미친 것을 확인할 수 있었다.

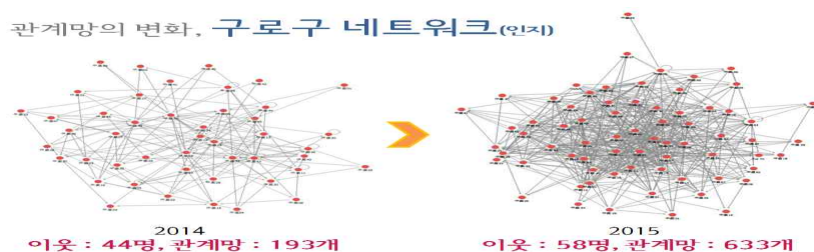
특히 이웃에 대한 이해, 친밀·신뢰하는 이웃의 증가, 관계의 질 향상, 소속감 등의 인식 증대에 기여하였다.

그리고 마을공동체 지원 사업 참여주민은 81.4%로 OECD ‘2016 Better Life Index’ 중 한국의 공동체지수 75.8%에 비하여 5.6% 높음 것을 확인할수 있었다.

지역을 넘어 사회적 문제에 대한 인식 확장(75.9%)되고 있으며 마을공동체 지원사업을 통해 마을에 관심이 생기고, 마을을 넘어 지역사회와 일반사회의 관심으로 인식 확장되고 있는 것을 확인하였다. 주민들은 마을공동체 활동이 더 좋은 사회를 만드는데 기여하고 도움이 되고 있다고 인식하고 있다.

### ③ 이웃과의 관계형성 및 관계망의 확장<sup>9)</sup>

구로구의 이웃 간 서로 얹(인지) 관계망은 193개에서 633개로 확장되었다. 그 외 다양한 지역에서 공동체사업참여자가 네트워크가 강화되고 있다.



## 5. 마을공동체 정책 시행의 과제

### 1) 현재까지의 정책의 방향과 드러나는 문제들

#### (1) 마을공동체 정책의 현재 방향

7) 「서울시 마을공동체 지원사업의 추진결과와 개선방향」, 서울연구원, 2017, 활용자료는 2012~15년까지 주민들이 제출한 제안서, 실행계획서, 결과보고서 내용을 입력한 DB임

8) 「2016 서울시 마을공동체 지원사업 성과연구」, 서울시마을공동체종합지원센터, 2016

9) 「서울특별시 마을공동체 지원사업 성과 확인 기초 연구보고서」, 서울시마을공동체종합지원센터, 2015

마을공동체 연차별 목표를 추적해보면 마을공동체 정책은 초기 준비하던 2012년부터 지역 풀뿌리 활동가들과 함께 방향을 준비하고 실행한 사업으로 기존 행정에서 추진하던 사업들과는 확연하게 다르다고 할 수 있겠다. 그리고 햇수가 지나면서 그 진면목을 거시적인 관점과 미시적인 사업에서 특징적으로 드러난다.

2012년 지원사업의 틀을 깨고 주민 3명이상이면 서울시민 누구나 참여 가능한 사업을 추진하여 주민을 방관자에서 주도로 등장시켰으며 2013년 주민 참여 심사를 도입하면서 행정과 전문가들이 독점하고 있던 선발의 권한을 주민들에게 돌려주었다. 2014년부터는 광역센터 전문적인 지원기관으로 주민을 더 밀착지원하기 위하여 자치구중간지원조직을 동네단위 그리고 그 보다 더 작은 단위 미시적인 단위로 참여의 네트워크를 지원하면서 성과가 사업이나 광역센터에 남도록 하지 않고 지역과 주민들의 성과가 될 수 있도록 지원을 강화하고 있다. 그리고 마침내 자치구에서 지역의 필요에 맞도록 지원 사업을 운용할 수 있도록 까지 설계하고 있다.

## (2) 주민참여에서 주민주도로 가는 과정에서 드러난 문제들

지난 5년간은 다양한 성과도 있었지만 의욕적으로 추진한 주민지향행정은 민관협력/협치적 방식으로 지원체계를 구축하고자 노력한 것과는 별개로 일부의 개선 정도로 머물렀다. 행정은 공동체운동과 방식을 사업으로 안착시키고 주민 편익을 증진하는 방식을 채택하려 노력하지만 자치구나 주무부서 담당자들에 따라 태도와 방식이 좌우된다.

의욕적으로 행정의 칸막이를 타파하려던 노력이 무색하게 여전히 높은 벽이다. 중간지원조직의 역할을 좀더 비중있게 설정한 것도 이런 한계로부터 기인한 바 크다.

민간영역은 어떠한가. 마을공동체 초기부터 지역에서 함께 준비하던 마을네트워크(마을넷)은 몇 자치구에서는 마을넷 구성원들을 기반으로 협동조합·사단법인으로 전환하여 자치구지원센터(또는 자생단)을 수탁운영하는 형태로 진전되고 있고 큰 변화가 없는 마을넷들도 여럿이다. 마을공동체들의 자발적 네트워크로서 마을넷의 발전방향은 주민 당사자 조직으로 지역의 다양한 필요를 자유롭게 논의하고 계획하는 단위는 자치구 안에서의 필요와 역할로 재정립되어야 할 과제를 스스로 안고 있다.

그럼 중간지원조직은 어떠한가. 광역중간지원조직인 서울시마을공동체종합지원센터는 정책연구와 전략사업 개발의 기능과 자치구 지원과 서울시와 자치구 공동정책(찾동과 자치 등)을 추진 지원하는 역할을 하고 있다. 행정을 지원과 주민지원, 자치구중간지원조직 지원 역할이 중첩되면서 거대지원조직화 되고 있는 어려움과 문제점도 동시에 안고 있다.

## (3) 주민에게 권한을 위임하는 과정을 설계

이러한 문제에도 불구하고 마을공동체는 새로운 주민의 등장과 성장과 연결을 지원하고 광역에서 자치구로 그리고 동네단위로 주민이 주도하는 마을공동체가 형성되도록 노력하고 있다. 마을공동체사업과 지원이 형편없다고 하더라도 이견 높은 수준의 주민 참여를 담보하기 위한 이상적인 목표에 한해서이다. 현재 마을공동체사업은 주민의 참여를 촉진하기 위한 지원을 하고 있으며 그 결과로 주민주도로 진행되는 활동은 만족도가 높은 편이다. 하지만 우리의 궁극적 목표는 사업 이후 사업이 남는 것이 아니라 주민이 등장하고 남는 것이기에 사업과 지원이라는 도구를 사용하여 주민이 주도하고 행정의 권한이 주민에게 이양되도록 더 노력하여야 한다.

그런 측면에서 현재 공동체는 이미 시민권력 단계의 파트너십 단계를 경험하고 있다. 공동체사업이 초기 준비되고 시작될 시점부터 행정과 시민영역은 일정한 긴장관계 속에서 서로가 잘할 수 있는 분야에 집중하면서 마을공동체사업을 추진하여 왔다. 다만 이것이 행정에서 지원하는 사업이다 보니 최종 결정은 행정에서 가지고 운영하고 있다. 그리고 행정적인 측면만 보자면 아직까지 시민영역에게 이 부분에 대한 권한을 넘기기는 시기상조라고 할 수 있다. 이는 시민영역의 준비 부족보다는 중간지원조직의 역량이 아직까지 시민에게 권한이 넘어서 운영할 수 있는 프로세스를 만들지 못한

때문이다. 하지만 주민참여 심사 등 행정의 권한이 서서히 넘어오는 과정은 있었지만 일관적으로 모든 분야에 적용되지는 못하고 있다. 이는 광역중간지원조직이 이후 사업과 운영의 방향성을 설정할 때 매우 중요한 부분이라 할 수 있다. 그리고 주민이 주도하고 권한을 가지기 위해서는 그에 합당한 현장의 움직임을 미세하게 관찰하지 않으면 주민의 준비정도를 제대로 파악할 수 없다. 아무리 현장이 준비가 되어 있다고 하더라도 행정에게 행정의 언어로 증명하고 설득하지 않으며 파트너십은 커녕 과거로 회귀할 수밖에 없게 된다.

#### (4) 형식화에서 현장 실천으로

마을공동체는 분명 파트너십을 기본으로 주민에게 권한을 이양하고 궁극적으로 주민이 직접 계획하고 실행하는 시민자치의 단계를 지향한다. 하지만 파트너십의 과정이 정교화되기 보다는 형식화되어 가는 지점은 매우 경계해야 하는 지점이다. 중간지원조직의 특성상 경직화되고 행정화되면서 현장의 목소리를 경청하는 기회가 수준이 점차 떨어지고 있다.

행정과의 관계 또한 전방위적으로 행정과 소통하기 보다는 이들의 칸막이를 인정하고 수궁하려고 하는 경향이 나타난다. 이를 타개하기 위해서는 우리가 추구하는 공동체의 방향과 비전을 다시 설정하고 모든 사업의 귀결지점을 주민이 주도하는 마을공동체 두고 사업에 임하는 것이 필요하다. 주민모임에서 공론장, 민주주의까지 일관적으로 주민이 주도하는 과정을 사업과 사업을 넘나들면서 현장의 의미를 발견하고, 주민의 활동이 잘되지 않으면 주민의 수준을 논하기 전에 지원의 프로세스를 더 디테일하게 설계하는 노력이 필요하다.

그리고 광역과 자치구 중간지원조직은 대상을 다르게 설정하는 것이 아니라 같은 대상을 지원하는 방식과 역할을 다르게 설정하여야 한다. 가령 주민을 발굴하고 등장시키는 것이 자치구의 역할이라면 광역은 주민이 더 쉽게 등장할 수 있도록 지원체계와 프로세스를 손보고 촉진하기 위한 방법을 함께 고민하고 현장에 적용시키는 과정을 해야 한다. 지원사업을 자치구에서 실행하면 광역은 주민의 권한을 높이는 과정을 프로세스에 적용하고 실제 주민의 권한이 높아졌는지를 측정해야 한다.

#### (5) 마을공동체 정책은 현장의 힘을 키우고 있는가?

마을공동체는 처음부터 행정이 가지고 있던 권한을 주민에게 위임하면서 주민이 주도하는 과정으로 설계되었다. 이것이 다양한 형태의 사업들로 표현되어 지역의 필요에 맞게 추진되었다. 이 과정에서 중간지원조직의 역할이 지원하고 촉진하는 과정에서 과도하거나 방임의 형태가 나타나긴 했지만 일관적인 방향은 주민주도의 실현이었다.

다시 본래의 문제의식으로 돌아와 마을공동체정책은 주민의 힘과 현장을 강화하는데 기여하고 있는가?

우리가 마을공동체 사업과 지원의 토대가 주민의 대한 신뢰에서 출발하고 있다면 마을공동체정책은 분명 주민의 힘을 키우고 있다. 우리는 이 주민들이 행정의 권한을 넘겨받는 경험을 지속적으로 제공하고 있고 동시에 의미를 찾고 가시화하고 있다. 부족한 것은 참여의 경험의 부재이지 시민성이나 공공성의 부재가 아니다. 주민 주도는 행정의 권한을 위임하는 만큼 신장되고, 신뢰는 믿는 만큼 커진다.

마을공동체정책을 통해서 성장하고 배워야 하는 주체는 주민이 아니라 중간지원조직과 행정이다. 참여의 권리와 권한을 이미 주민들이 가지고 있으며 중간지원조직은 이를 경험하지 못한 주민들을 찾아서 잃어버린 권리를 회복되도록 돕는 역할이다. 서울의 마을공동체 정책은 그 과정을 충실하게 이행하고 있다고 볼 수 있다.

마을(동네) 단위로 주민공동체가 형성된 곳은 ‘공동체 역량’에 따른 지원전략으로 ‘성장 4 단계(형

성기, 발전기, 정착기, 확산기)'로 구분하여 제시하는데

- 형성기 단계(마을공동체 기반 구축 단계): 마을공동체 구성, 관계망 형성, 교육·역량강화 등
- 발전기 단계(마을공동체 사업 체계화 단계): 의제 발굴, 지자체 공동체사업 실행, 마을(발전) 계획 수립 등
- 정착기 단계(마을공동체 사업 안정화 단계): 정부·외부컨설팅 사업추진, 사업실무교육, 공동체 자산화·지적재산권 구축 등
- 확산기 단계(마을공동체 가치 확산 단계): 공동체 네트워킹, 협력적 거버넌스 관련 주민자치 실행 사업 등

이 과정을 도식화해서는 안되지만 서울시 마을정책에서 민간의 역량을 측정할 척도는 '공동체 역량'의 성장 정도를 가늠해보는 기준을 갖추는 것이 아닌가 생각한다.

그런 점에서 현재까지 서울의 마을정책은 '형성기(관계망형성)와 발전기' 단계의 주민지원이 다수를 이루고 이제 몇몇 자치구에서는 동 단위 마을네트워킹을 구성하는 시도들이 부분적으로 추진되고 있다. 서울은 창동의 시작으로 위와 같은 성장단계에 따른 동 단위 마을계획과 주민자치 계획을 입안한 것이 아니므로 본질적으로 주민역량이 충분히 성장하지 못한 상태로 제도화 과제를 시행하고 있다고 볼 수 있다. 17년 정도의 동 단위 주민자치 활동의 경험들이 있고 민선 5.6기를 거치면 주민참여예산제, 지역사회보장협의체, 자원봉사단 등 '개인 시민역량'을 높이는데 기여한 동별 주민활동체들이 동 단위 주민공동체로서 정체성을 갖고 '주민자치력'으로 전환되고 역할하도록 '가장 현실적으로 필요한 지원'을 만들고 갖추는 것이 시·자치구 / 행정과 중간지원조직 / 주민과 민간영역 활동가들의 공동의 관심사나 지원과제가 될 것이다.

#### 4. 마을공동체가 사업이 아닌 문화가 될 수 있도록

마을공동체 정책이 큰 방향에서 주민의 주도와 권한을 확대하기 위하여 다양한 시도들이 있어왔다. 그리고 그에 대한 성과도 분명히 있다. 하지만 6년이 넘는 기간 동안 정신없이 정책이 수행되는 과정에서 여러 가지 문제점들이 보이는 것도 사실이다. 그 첫 번째가 급격한 제도 변화에 따른 현장 활동가들의 피로감이다. 두 번째는 정책이 확대됨에 따라 본래의 가치와 의미보다는 그 형식만을 차용하여 현장에 적용하는 사례와 조직의 경직화이다. 그리고 세 번째는 다양한 영역에서 공동체의 모임과 주민을 목적이 아닌 수단으로 활용하려는 행정의 움직임이다.

하지만 마을공동체 정책은 이제 6년 정도 지난 시점이고 우리는 여전히 처음 공동체 정책을 통해서 추구하고자 한 가치는 현재도 유효하고 또 진행 중이다. 마을공동체2기에서는 다시금 본래의 목적에 더 집중하고 현장을 더 섬세한 시선으로 바라보아야 한다. 이는 광역센터 혼자 할 수 있는 아니다. 마을의 방식은 참여와 협력이고, 어떤 문제가 있을 때 민과 관의 대화를 통한 소통과 합의의 과정을 중요하게 여기고 대부분의 사업과정을 이러한 프로세스를 적용하려고 노력하고자 한다.

그리고 향후 마을 공동체정책은 지원사업을 넘어 일상적으로 주민들이 삶에서 경험할 수 있도록 새로운 전략이 필요하다. 일부만 참여하고 혜택을 받는 방식에서 작은 참여 쉬운 참여 열린 참여의 방식의 실험이 병행되어야 한다. 궁극적으로 마을공동체는 사업에서 삶의 문화로 정착해야한다. 이를 위한서는 건강한 비판과 함께하고자하는 의지가 필요하다.

오늘 이 자리 또한 그러한 연장선상이라고 본다.

**외부에서 바라보는  
'마을공동체, 서울의 현장은 강화되고 있는가?'**

**전대욱\_한국지방행정연구원 수석연구원**





서울특별시 마을공동체 정책 7년의 평가를 위한 토론회

## 외부의 시각에서 본 마을공동체, 서울의 현장은 강화되고 있는가?

전 대 욱 · 經博, 한국지방행정연구원 수석연구원  
(前한국지역진흥재단 마을공동체발전센터장)

2

### OUTLINE..

- 서울시의 선도적인 마을공동체 정책 7년, “서울의 마을 현장은 강화되고 있는가?”라는 질문에 대한 관찰자적 입장의 논의
  - [A] 민간의 자발적인 마을만들기 운동은 왜 서울특별시에서 정책적인 관심을 받게 되었는가? 서울의 정책목적과 지향하는 성과는?
    - 정부의 목적과 주민들의 목적의 불일치성, 기대효과와 사회적 임팩트
  - [B] 도시에서의 마을만들기, 무엇이 문제이고 어떻게 추진하는 것이 바람직한가? 서울의 마을만들기가 취했던 방법론은 효과적이었나?
    - B1. 도시에서의 마을만들기, 공동체를 바라보는 정책입안자의 시각
    - B2. 정부의 정책레짐과 공모사업의 한계, 정책목표와 방법론의 미스매치
    - B3. 중간지원조직의 역할론, 생태계의 조성은 이루어졌는가?
  - [C] 정책의 추진결과 : 마을의 현장은 강화되었는가?
    - 서울 마을공동체 정책 7년이 남긴 것들에 대한 외부의 시각 정리

## [A] 정책형성: 정책의 목표

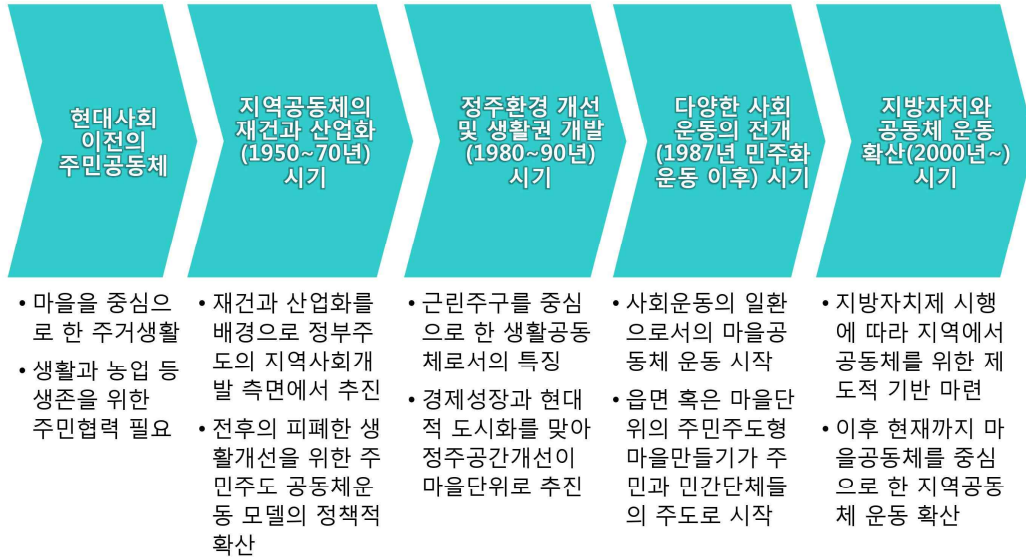
- 주민주도의 마을만들기 운동은 왜 서울시 정책이 되었는가?
  - 민관협치 혹은 제3섹터의 대두, 저성장과 장기불황, 기후변화 등 대응, 뉴타운 출구전략 필요, 간접·대의 민주주의의 극복 등
- 주민주도의 마을만들기 운동과 서울 마을공동체 정책의 합치성?
  - 마을만들기: 연대와 자조, 정주성·지역성의 강화, 주민행복 추구
  - 마을공동체 정책은 같은 목표와 '성과(outcome)'를 지향하나, 이를 정책적으로 추진하면서 "예산사업"으로 변질되어 '산출(output)'에 집착
    - 사업 lifecycle : 정책형성 – 정책집행 혹은 투입(input) – 과정산출(throughput) – 단기 산출(output) – 장기 성과(outcome)와 파급효과(impact)
    - 주민의 인식 및 역량 등 현실과 이상의 괴리가 너무 크다는 현실적 제약
  - 정책의 부산물(by-output)에 대한 비판 : 정책의 순수성?
    - 주민조직화를 통한 지방선거 등 정치적 이득, 지원의 편향성 등

## 참고. 마을·지역공동체 정책의 필요성

- 거시적 흐름 : 21세기 세계적인 시대배경과 공동체의 필요성
  - **유럽**의 동맥경화증(euroclerosis)과 재정위기 → 지방재정의 축소와 정부 실패 → 작은 정부론(small government)과 민영화 → **제3섹터와 지역공동체의 사회혁신** → **큰 사회론(Big Society)**과 **소지역주의(Localism)**
    - 협동조합 전통에 기반, 지역공동체이익회사(CICs) 등 국정의 주민주체 등장
  - **일본**의 버블경제와 하향식 지역발전 → 고령화와 지역쇠퇴 vs 내발적 발전론 → 지방재정의 축소와 정부 실패 (+ 대형 자연재난) → **비영리 활동(NPO) 및 마을공동체의 중요성 증대** → 지역재생과 지방창생전략
    - 지역재생과 지속가능성을 위한 혁신 : NPO 비즈니스화, 비즈니스 사회화
  - **한국**의 고도성장기 → **지역간 사회경제적 격차 확대**, 시장실패 → **저성장시대 돌입** → 지역쇠퇴와 **정부실패** (→ 지역경제 쇠퇴, 고령화 및 인구절벽, 자연재난, 버블붕괴 위기감) → **지역공동체와 사회적경제** 대두
    - 저성장기, 경제의 글로벌화에 따른 지역경제 몰락과 지역쇠퇴에 대한 대응

## 참고. 마을만들기 운동과 정책확산

### ○ 우리나라의 주민주도적 마을공동체 운동의 시대적 흐름



## [B1] 정책형성: 대상 설정의 적절성

### ○ 도시에서의 마을공동체, 무엇을 어떻게 왜?

- 자연부락이 뚜렷한 농촌과 다른 특성 : 경제권과 생활권의 구분이 뚜렷하지 않고 이주가 잦은 문제, 연대와 자조의 필요성은?
  - 취약계층 밀집주거지 외에는, 교육과 종교로부터 출발한 주민모임이 대부분이며 거주지 중심이 아닌 처한 입장과 환경이 동일한 계층중심 모임
- 기존의 다양한 주민조직에 대한 문제 : 차별성? 포괄성?
  - 소위 '관변조직'이라고 불리우는, 행정의 필요성에 의해 만들어진 주민조직들과의 적절한 관계설정 미흡으로 지역내 헤게모니 다툼과 경쟁관계 형성

### ○ 정책으로서 마을공동체 : 로드맵은? 지역성, 공동체성, 공익성은?

- '사단(社團)'으로서의 실체성 : 3인 혹은 5인 이상의 주민모임?
  - 공동체 '모임의 형성'에 집착 → 초기의 쉬운 조건들 → 오히려 공동체성 형성과 지역성·공익성 강화에 도움이 되지 않을 수 있음

## 참고. 도시와 농산어촌의 마을공동체

- “마을”의 정의와 행정구역의 매칭 문제 : 동 vs 리?
  - ‘마을공동체’ 정의 : 주민모임·관계망을 의미, 지역을 중심으로 정의X
    - 소지역 기반의 사적 결사체, 유대감(연대감)과 운명공동체, 소속감과 애착심, 신뢰와 수평적 거버넌스 등
  - 농촌의 행정구역 ‘리’는 자연부락을 기준으로 형성, 도시는?
    - 자연부락 보다는 도시계획에 의한 주구기준, 원도심의 ‘통’과 신도시의 ‘공동주택 단지’가 실질적인 마을의 기준으로 볼 수 있음
- 도·농의 특성 : 주민 구성의 사회경제적 동질성과 이동 특성
  - 농촌 동질성 vs 도시 다양함 : 농촌은 1리 1마을, 도시는 1동 다마을?
    - 농림부는 수십년 전부터 가족농·소농 → 마을단위 기업농 정책 추진
  - 도시에서의 교통과 잦은 이동 : ‘마을’이라는 전통적 공간영역의 확장
    - 읍·면·동과 같은 근린생활권에서 가치·이해에 따른 다수의 마을공동체 존재

## 참고. 도시 마을만들기의 전형적 사례

| 구분       | 성미산 마을만들기                          | 삼덕동 마을만들기                                                | 석수골 마을만들기                       | 서원마을                              | 행궁동 벽화마을                    |
|----------|------------------------------------|----------------------------------------------------------|---------------------------------|-----------------------------------|-----------------------------|
| 지역       | 서울시 마포구 성산동                        | 대구광역시 삼덕동                                                | 경기도 안산시 단원구 선부동                 | 서울특별시 강동구 암사동                     | 경기도 수원시 행궁동                 |
| 테마       | 도시속의 마을만들기                         | 골목공원 만들기                                                 | 정원이 있는 마을만들기                    | 주민과 함께 만드는 도심속 전원마을               | 예술마을 만들기(작은공간의 힘)           |
| 취지       | 공동육아를 통해 이웃과 소통                    | 담장허물기를 통한 공동체 활성화                                        | 정주의식 고취를 위한 주거환경개선              | 주거환경 개선을 위한 새로운 대안                | 주거환경 개선으로 거주성 증대            |
| 실행주체     | 주민                                 | 주민, 대구YMCA                                               | 주민, 안산 YMCA(마을만들기 지원센터)         | 주민                                | 주민, 예술가, 수원마을르네상스 센터        |
| 추진비용     | 마을기업 운영 수입                         | 시민회 지원, 마을기업 운영 수입                                       | 지자체 지원                          | 지자체 지원                            | 지자체 지원, 마을기업 운영 수입          |
| 시설조성     | 어린이집, 두레생협, 성미산학교 (대안학교), 마을극장, 공방 | 청소년 쉼터, 벽화 그리기, 마을 미술관, 마을 국악원, 무료 보육시설, 이동 도서관, 자전거 제작소 | 마을도서관, 마을청원 가꾸기, 석수초교 담장가꾸기     | 보행환경 개선, 주민편의시설, 골목환경 개선, 마을경관 특화 | 비영리 전시, 커뮤니티공간, 창작공간, 벽화그리기 |
| 공동체 프로그램 | 마을기업, 마을축제, 작은음악회, 가을운동회           | 마을잔치, 환경그림대회, 김장나누기, 마을학교운영, 인형마임축제                      | 주민대학, 문화마당, 마을축제, 어린이 마을 문화예술교육 | 주민간담회, 주민워크숍, 디자인가이드라인 작성         | 주민이 참여하는 지역일자리 창출           |
| 의의       | 공동기금을 통한 자족적 공동체 운영                | 주민참여로 지역문화 콘텐츠 개발                                        | 장기적 계획과 실천이 주민의 인식을 변화          | 주민의 참여 유도를 통한 신뢰 형성               | 주거환경개선을 통한 공동체 회복           |

## 참고. 마을·지역공동체 정책의 대상

- 마을·지역공동체 정책의 대상은 누구인가?
  - 마을·지역공동체 정책의 목적을 “주민공동체 형성 지원과 활성화”라고 할 때, 다양한 형태의 주민조직들을 우리는 어떻게 봐야 하나?
- 주민조직은 크게 3가지로 구분, 정책과 사업에 따른 포커스 필요하며 궁극적으로 [1] → [2-1] 혹은 [2-2]로 발전 가능, 다양성 필요
  - [1] 주민동호회 및 봉사모임, 친목모임 등 : 주로 임의단체
    - 임의단체는 정부·공공부문의 재정지원 대상이 될 수 있나?
  - [2-1] 경제적 수익이나 공익(사회적 편익)을 위한 사적 결사체로서 조합형·기업형 주민조직 : 마을기업, 생협, 지역기반 NPO 등
  - [2-2] 행정과 연계된 법적·공식적 주민조직 (다음 슬라이드 표 참조)
    - 행정의 입장 vs 주민의 입장에서 각기 본 주민대표성이 상이함
    - 행정의 입장 : 지역공동체 중심조직(Anchor Community Organization) 필요

## 참고. 법적·공식적 주민조직 종류와 특징

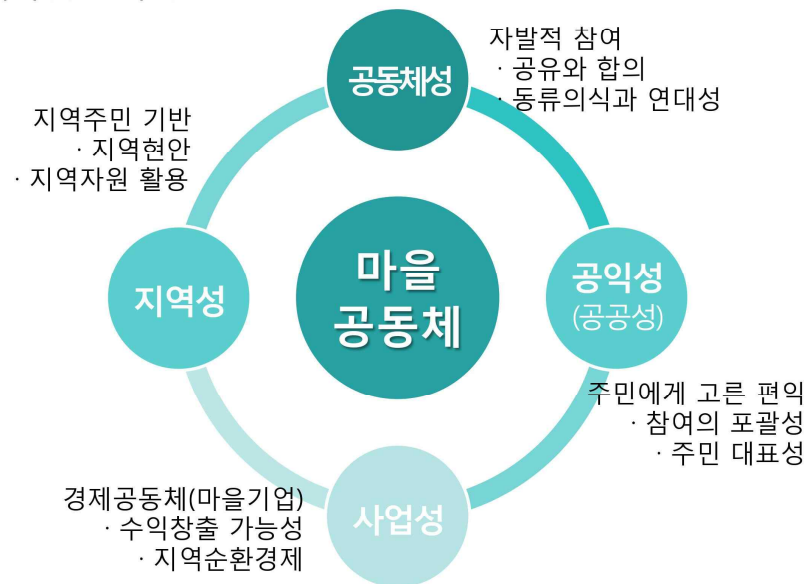
| 법적 근거                                |                                                                      | 주요내용                                                                                                   | 공적지원 및 자산                                                                                                      |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 반상회 및 이·통장(협의회),<br>산하 청년회·부녀회·노인회 등 | 시·군·구 조례, 예규,<br>그리고/또는 훈령                                           | 통·반의 모든 주민 대상, 시군구·읍면동<br>협조사항(정부시책 홍보 등)                                                              | 담당공무원 반상회 참석 및 안전제시·자료<br>지원, 이·통장 수당지급 및 공공시설 활용                                                              |
| 주민자치(위원)회                            | 주민자치회 시범사업은 지방분권 및 지<br>방행정체제개편특별법 제27조~제29<br>조, 주민자치위원회의는 법적 근거 없음 | 읍·면·동 주민대표조직, 행정과 협의업무, 공적자산의 위<br>탁업무, 자치업무(마을활동, 축제운영 등) 등 → 혁신 읍<br>·면·동(찾동사업 포함)                   | 주민센터 운영, 주민자치회 시범사업 대상<br>지 보조금(특별교부금) 등                                                                       |
| 공동주택임주자대표회의 및 산<br>하 주민모임(아파트부녀회 등)  | 공동주택관리법 제14조~제17조                                                    | 아파트 등 공동주택 관리를 위해 동대표 등으로 구성, 선<br>거에 의해 선출되며 산하에 관리사무소를 운영                                            | 대표회의의 구성원에 대한 교육 시군구 지원,<br>교육 아파트 공동시설 및 매달 징수하는 아<br>파트관리비 등 관리                                              |
| 읍면(동)·(동)리 개발위원회·<br>지역발전협의회         | 법적 근거 없음, 일부 시군구 조례                                                  | 읍·면·동 혹은 통리 거주자 중 시·군·구청장 혹은 읍·면·<br>동장이 선임한 위원으로 구성, 읍·면 개발 및 행정시책의<br>주민의견 수렴·협의 등                   | 위원의 수당지급 등, 최근 주민자치위원회<br>가 설립된 곳에서는 이를 폐지하기도 함                                                                |
| 국민운동단체                               | 새마을지도자<br>회 및 부녀회·<br>문고 등                                           | 새마을운동조직 육성법 제2조                                                                                        | (A) 국가·지자체 출연금·보조금 지급가능,<br>(B) 기부 및 적립금 운영가능, (C) 국·공유<br>재산 무상임대 가능, (D) 조세감면, (E) 공<br>공기관 등 운동관련 자료요청 가능 등 |
|                                      | 바르게살기운<br>동본부 지부·<br>지회                                              | 바르게살기운동조직 육성법 제2조                                                                                      | (A), (C), (E)                                                                                                  |
|                                      | 한국자유총연<br>맹 지부·지회                                                    | 한국자유총연맹 육성에 관한 법률 제1조                                                                                  | (A), (C), (E)                                                                                                  |
| 자율방범대·의용소방대 및 생활<br>안전협의회            | 의용소방대 설치 및 운영에 관한 법률 시<br>행령 제22조, 자율방범대는 법적 근거없<br>음(일부 지자체 지원조례)   | 의용소방대 시·도 및 시·읍·면 설치, 자율방범대는 약 4,5<br>00개 조직 11만명 활동 중, 생활안전협의회는 시·도 및<br>시·군·구 경찰서를 중심으로 한 민관거버넌스 협의체 | 의용소방대는 소방관서에서 교육·훈련, 지<br>자체장 운영경비 및 수당지급·재해보상,<br>자율방범대는 조례가 있는 지역의 경우 경<br>비 일부 지원 등                         |
| 녹색어머니회                               | 법적 근거 없음(일부 지자체 지원조례)                                                | 초등학교 단위의 민간자원봉사단체, 등하교 시 통학로에<br>서 어린이 안전을 위한 교통지도 활동 및 안전교육 실시                                        | 장비 일부 지원, 조례가 있는 지역의 경우<br>경비 일부 지원 등                                                                          |

자료원: 전대옥, 2018. “주민자치와 마을공동체 활성화에 관한 다양한 주민조직들의 권한과 역할”, 정책웹진 ‘서울마을’ 제3호.



## 참고. 마을·지역공동체 정책추진 원칙

### ○ 정책 의사결정 기준



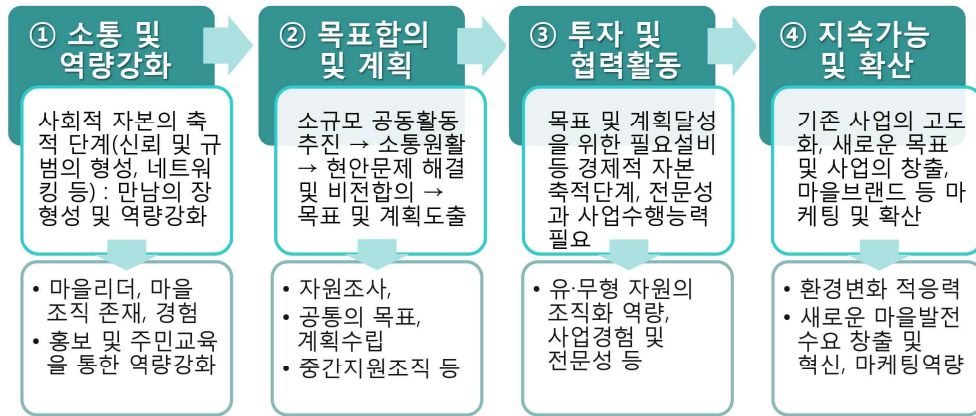
## [B2] 정책집행: 지원방식의 적절성

### ○ 기존 지원방식을 마을공동체 육성·지원에 적용?

- 행정 역량의 한계: 단년도 예산제 하에서 보조금 지원방식을 답습
  - 관에서 민을 지원하는 전통적 방식: 기존의 법제로 구체화 → 새로운 법제?
    - 재정지원(자금, 자산, 금융, 세제감면 등) vs 비재정지원(특례, 교육, 행정지원 등)
  - 마중물은 과연 큰 물줄기를 건인?: 제도적 경직성과 획일성의 한계
    - 공급자 중심적 : 용도 특정, 연초 공모, 연내 집행, 연말 정산(영수증 첨부) → 전문성 없는 마을주민들을 정부의 보조금 사업자로 환원, 마을의제보다 관의 사업취지가 중요, 보조금 사냥(grant hunting) 등 도덕적 해이와 주민갈등 촉발 등
    - 마을공동체 발전단계에 따른 맞춤형 지원?: 지원액수의 차등만 존재. **학습공동체의 구성부터 마을의제의 발굴과 사업추진까지, 길고 긴 정책호흡 필요...**
  - 민간의 활동가·전문가 영입("어공"의 탄생) → 악화가 양화를 구축
    - 마인드있는 임기제 공무원 개인이 예산제 등 법제와 규정을 넘기 어려움
    - 어공 일자리(+중간지원조직)와 보조금 중심으로 마을공동체 생태계가 조성되는 결과를 초래하며, 마을 현장에 있어야 할 활동가가 공무원이 되는 문제..

## 참고. 마을·지역공동체 정책추진 원칙

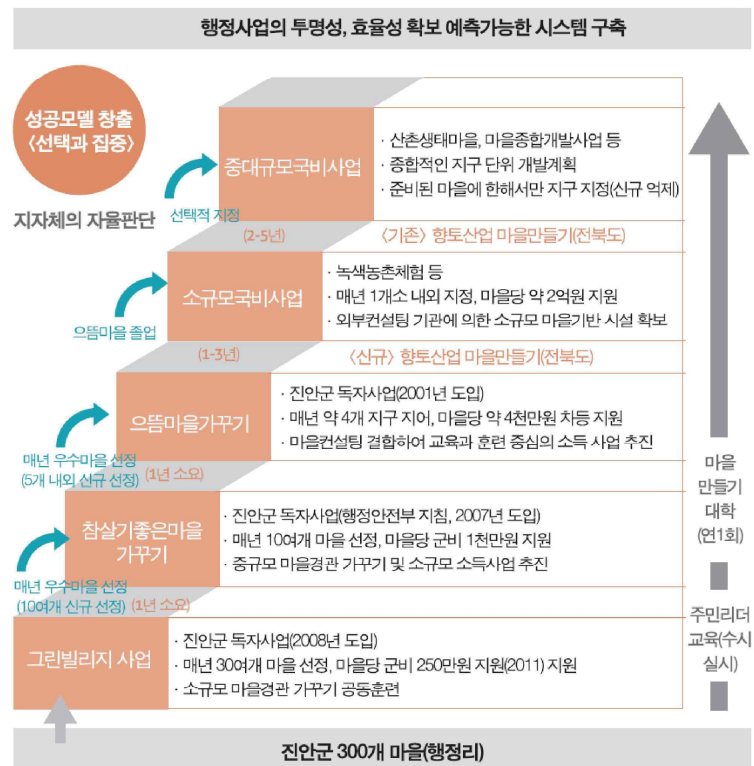
- 마을·지역공동체의 성장단계에 맞는 지원 필요 : 주민주도성



- 사업수행시 유의사항 : (1) 정책≠사업, (2) 재정지원 이전에 간단한 주민봉사활동부터 시작, (3) 역량강화≠교육, (4) 보조금은 공급자중심적

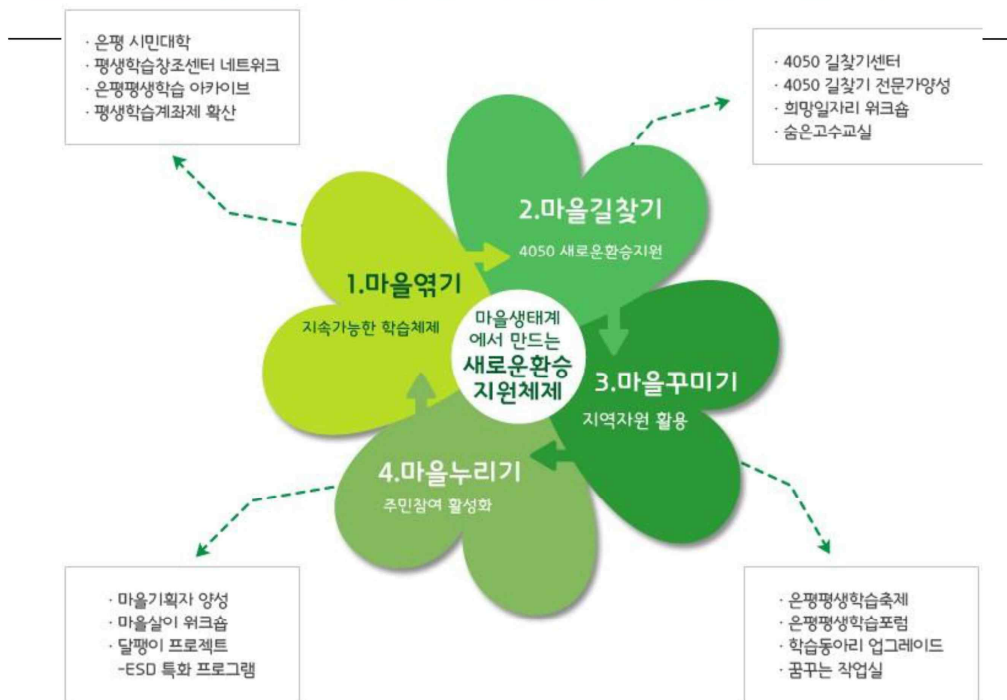
## 참고. 진안군 마을만들기 10년의 사례

→ 농촌과 달리, 서울의 마을공동체는 경제적, 사회적 다양성이 존재하므로 로드맵을 어떻게 설정해야 할지 고민 필요



자료원: 구자인 외(2012, 국토연구원)

## 참고. 은평구의 평생학습형 마을만들기



## [B3] 정책집행: 정책 추진·전달 체계

### ○ 행정 5개년 계획과 의사결정 체계

- 마을공동체 '계획(plan)'? : 행정 계획, 비전과 목표, 전략과 세부사업
  - 계획적 vs 적응적? 행정의 관점 vs 주민의 관점? → 메타적 지원정책 필요
- 전담부서와 민관위원회 : 형식적 협치를 넘는 노력 vs 제도적 한계

### ○ 중간지원조직은 정책 전달체계? → 관계형 중간지원조직 필요

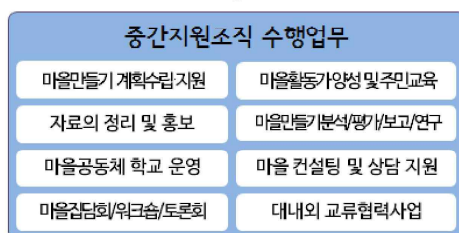
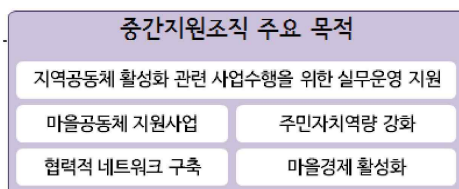
- 전달형 중간지원조직 : 정책의 예산사업화 → 예산집행 대행기관화
  - 전달형은 지극히 행정의 관점, 민간의 관점에서는 관계형, 즉 platform(유기적 이해관계망 구축)이자 anchor(spin-off를 전제)로서의 기능 필요
    - 현실은 오히려 그 반대로 블랙홀(attractor) : 활동가의 공공일자리화
- 광역(서마중) → 기초(자생단→센터)로의 확산 전략, 역할분담은?
  - 중간지원조직은 임시조직(interim organization)으로서, 환경변화에 따라 형태와 역할, 기능 등이 동태적으로 변화를 전제로 함



## 참고. 서울 마을공동체 1기 계획(2012-2016)

| 3대 과제                                   | 10대 전략                           | 26개 실행의제                                   |
|-----------------------------------------|----------------------------------|--------------------------------------------|
| 1. 마을사람 키우기(사람)                         | 1-1. 창의적 마을활동가 양성                | 1-1-1. 마을아카데미로 마을활동가 양성                    |
|                                         | 1-2. 청년의 활력과 역량 활용               | 1-2-1. 마을활동가 활용 및 일자리 지원                   |
|                                         |                                  | 1-2-2. 중장기적으로 청년 창업 지원                     |
|                                         | 1-3. 여성의 활동, 역량 강화               | 1-3-1. 돌봄공동체 운영 지원(공동육아)                   |
|                                         |                                  | 1-3-2. 부모커뮤니티 지원                           |
| 1-3-3. 여성 관련 프로그램 개발                    |                                  |                                            |
| 1-3-4. 여성 참여 확대를 통한 거버넌스 강화(여성 참여율 확대)  |                                  |                                            |
| 2. 마을살이 함께하기(살)                         | 2-1. 함께 사는 재미가 있는 공동체문화 조성       | 2-1-1. 작은 공동체 활동 활성화(모임형성지원/아파트마을공동체)      |
|                                         | 2-2. 이웃돌봄 활성화                    | 2-2-1. 취약계층 지원                             |
|                                         |                                  | 2-2-2. 노인에게 일거리 제공                         |
|                                         | 2-3. 마을경제 활성화                    | 2-3-1. 협력적 소비활동 육성(협동조합 설립 지원, e품앗이 활성화)   |
|                                         |                                  | 2-3-2. 서비스형 사업발굴 및 컨설팅(의료, 복지, 교육, 돌봄 서비스) |
| 2-3-3. 마을공동체기업 지원(마을기업)                 |                                  |                                            |
| 2-4. 에너지 절감마을 조성                        | 2-4-1. 에너지 관련 공동체 활동 지원, 성공사례 전파 |                                            |
| 3. 마을지향적인 민관협력 만들기(협력)                  | 3-1. 주민주도 민관 협력체계 구축             | 3-1-1. 주민주도 마을계획 수립 지원                     |
|                                         |                                  | 3-1-2. 실질적 민관협력을 보장하는 시스템 구축(주민상시제안방식)     |
|                                         |                                  | 3-1-3. 서울마을센터의 현장지원 활성화                    |
|                                         | 3-2. 현장밀착형 마을인프라 구축              | 3-2-1. 10분 도보권에 주민주도 다목적 커뮤니티 공간 운영        |
|                                         |                                  | 3-2-2. 북카페 조성 지원                           |
|                                         |                                  | 3-2-3. 마을예술창작소 설치, 운영 지원                   |
|                                         |                                  | 3-2-4. 청소년 휴카페 설치 지원                       |
|                                         |                                  | 3-2-5. 작은도서관 운영 지원                         |
|                                         |                                  | 3-2-6. 공공시설 유휴공간 개방                        |
|                                         | 3-3. 마을지향 행정시스템 정착               | 3-3-1. 마을단위로 종합 지원이 가능한 행정체계 정착            |
| 3-3-2. 마을지향적 공무원 육성(마을친화성과평가, 순환근무제 개선) |                                  |                                            |
| 3-3-3. 장기적으로 마을지향적 도시계획 정착              |                                  |                                            |
| 자료원: 안현찬 외(2017)                        |                                  |                                            |

## 참고. 중간지원조직의 역할과 기능



- **중간지원조직(interim org.) :** 행정에서는 전달체계로 인식(전달형)하나, 실제로는 지역생태계의 앵커이자 플랫폼으로 기능(관계형)해야 함
- Platform 기능 : 관계망의 형성
- Anchor 기능 : 지역내 주축조직으로서 다양한 공동체조직의 spinoff

참고: 일반적인 민관협력 정책을 위한 관계형 중간지원조직의 역할과 기능

| 기능                  | 주요 내용                                                                                                                            |
|---------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 지역의 단체에 대한 지원서비스 기능 | 지역사회 혹은 이해관계자의 수요를 파악하여 비영리기관, 주민조직, 정부기관 등이 필요로 하는 서비스 제공 및 지원으로 운영자금 및 사업자금 지원, 관련 정보, 기술, 전문적 지식 제공, 사무적 지원 등 포함              |
| 역량강화 기능             | 역량강화 관련 교육 및 훈련프로그램 운영함으로써 조직구성원 개인의 역량강화 뿐만 아니라 조직차원의 컨설팅, 네트워크 형성 및 매칭, 인적조직적 자원개발 등 포함                                        |
| 옹호 기능               | 중간지원조직은 주민조직 및 관련 단체 등의 입장과 요구를 대변하고 옹호하는 기능을 함. 아울러 양측의 다양한 견해와 정보를 전달하는 역할을 수행하며, 주민조직 및 관련 단체의 활동에 필요한 법제도적 기반 마련을 위한 활동을 추진함 |
| 조정 기능               | 기존의 단체나 지역의 이해관계자의 매우 다양한 자원을 연결하고 조정하여 이 과정에서 부가가치를 창출하는 코디네이터 역할을 담당함                                                          |
| 자원동원 및 네트워킹 기능      | 중간지원조직은 목표가 동일한 단체들을 결합하여 교류와 협력을 촉진하고 정보와 아이디어를 공유하고 공동의 활동을 위해 조직화 할 수 있는 기회를 제공하며 네트워크 형성을 지원함                                |
| 정책효과성 제고            | 관련 단체 및 조직의 활동에 있어서 중복을 방지하고 이러한 활동의 사각지대에 존재하는 지역을 발굴하여 필요한 사업을 제안하며, 단체 활동에 대한 평가 및 모니터링과 피드백을 제공하여 정책의 효과성을 극대화할 수 있도록 지원함    |

자료원 : 고재경(2012: 48)에서 재구성

## [C] 정책추진 결과: 산출과 성과

- 산출(output) 중심의 정책평가 체계의 극복 필요
  - 성과에 대한 이해당사자 간의 인식 차이 극복 : 객관적 지표에 의한 정량적 측정을 추구하기 보다는 사회적 공론화 및 합의방식 필요
    - 주민편익 혹은 지역 사회후생의 측정 : 공공지출(예산)의 절감분 측정
    - 주민주도의 의제지표 운동과 같은 방식의 혼용(e.g. Seattle의 지속가능발전 지표 등)을 통해 성과측정을 연례적인 주민주도 축제의 장으로 발전 필요
- 마을 현장은 강화되었는가? → 주민들을 끌어당길 매력은?
  - 마을공동체 모임의 조직학습과 지속가능성의 관점에서의 평가 필요
    - 공동체성의 강화 : 주민간 연대의 필요성과 성과(bonding capital), 네트워크와 자원연계(linking capital), 마을자치 역량의 강화(bridging capital)
  - "주민의 등장"이라는 표현이 반증하는 것처럼, 장기간의 정책호흡 필요
    - 주민의 등장과 성장보다, 학습공동체의 등장과 성장이 생태계 구성에 중요

- 서울 마을공동체 1기 계획의 성과평가 : 지원체계 측면

### ▲ 종합적인 행정지원체계 구축



### ▼ 주민친화적이고 역량강화 중심의 지원체계 운영 부족

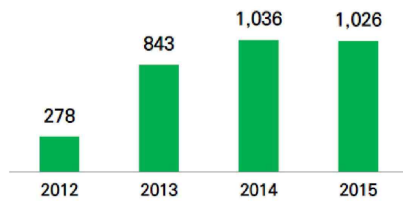


자료원: 안현찬 외(2017)

## ○ 서울 마을만들기 1기 계획의 성과평가 : 활동 측면

### ▲ 공동체 문화 형성을 위한 작고 쉬운 사업 주력

모임형성지원 단계 사업, '13년 급증 후 매년 1,000건대 유지



### ▼ 모임 간 교류, 협력 지원 미흡

모임형성 지원보다 높은 단계 사업 저조, 2013년 이후 정체



### ▲ 육아부터 자치까지 다양한 주제 활동 지원

2017년 현재 서울시 8개 부서가 12개 단위사업 운영 중

**육아/교육** 부모커뮤니티, 공동육아, 마을과학교

**문화/예술** 마을예술창작소, 마을미디어

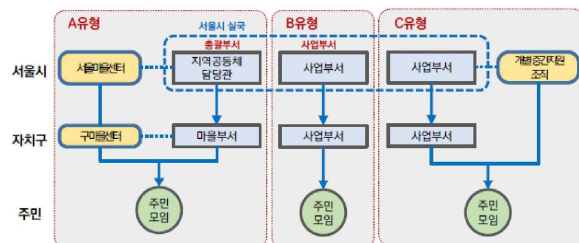
**주거/안전** 아파트마을공동체, 안전마을

**경제** 마을기업, 상가마을

**마을계획/자치** 찾동 마을계획, 주민자치회

### ▼ 단위사업 간, 단계 간 연계 부족

사업부서 간 칸막이 존재, 별도 중간지원조직 운영

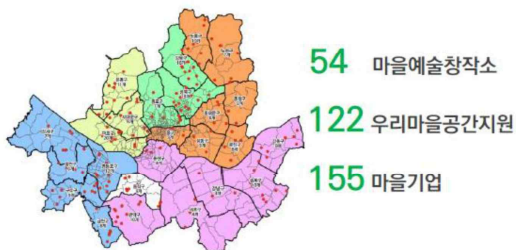


자료원: 안현찬 외(2017)

## ○ 서울 마을공동체 1기 계획의 성과평가 : 지원체계 측면

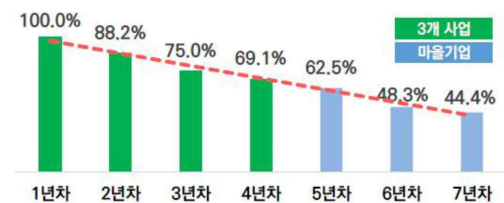
### ▲ 주민주도 공동체공간 331개소 조성 지원

'16년까지 총 331개소 지원, 사업 활발한 곳에 공간도 많아



### ▼ 성장기 지원 부족으로 운영 어려움 겪는 곳 많아

연차별 운영유지를 하락, 2017년 현재 240개소 운영 중



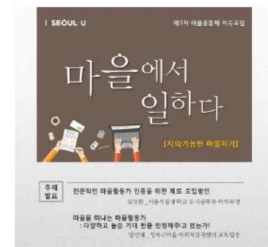
### ▲ 시 주도 공동체공간(마을활력소) 9개소 조성

찾동(동주민센터) 7개소, 가압장 2개소 조성



### ▼ 기금, 일자리 등 공간 이외의 인프라 구축 지원 부족

공동체공간 자립 지원기금 부재, 마을활동가를 위한 보상 미흡

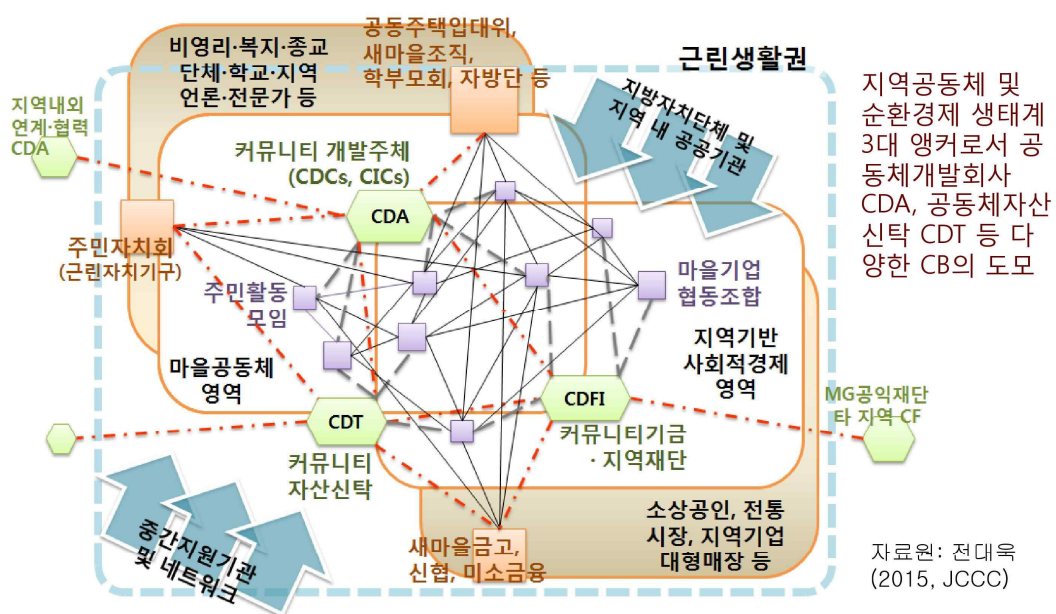


자료원: 안현찬 외(2017)

## CLOSING COMMENTS..

- 서울의 마을공동체 정책은 선도적·혁신적이었음을 부정할 수 없음
  - 특히, 청년·시니어 및 사경, 시민자산화 및 도시재생, 마을자치 등 2기의 지속적인 이슈확장과 연계, 지속적 정책드라이브 필요
- 다만 주민공동체와 마을현장으로 관점을 더 둘 필요가 있음
  - 마을 현장은 어려움을 호소, 그러나 아직도 진행형 : 정책의 화려한 성공보다, 피부에 와 닿는 성과를 창출하고 느낄 수 있는 구조가 필요함
  - 2기에 맞는 새로운 정책 레짐과 행정의 근본적 한계를 넘는 노력 필요
    - 주민의 목적·지향점과 행정기관의 목적·지향점 간 간극의 지속적 해소
    - “정책 ≠ 재정사업” 및 “지원 ≠ 보조금(예산투입)”이 되도록 지원방식 혁신
    - “역량강화 ≠ 교육”을 인지하고, 장기간의 학습조직화를 진정한 성과로 인식
    - “중간지원조직 ≠ 정책 전달체계”라는 인식 하에서, 중간지원조직이 생태계의 중심적인 앵커로서, 지속적으로 spinoff 될 수 있도록 지원...

## 참고. 지역생태계의 활성화





## 감사합니다. Thanks.

---

관련된 문의는 다음의 연락처로 부탁드립니다.

Any questions and comments to the following contact point:

**전대욱 (全大旭) · 經博**

한국지방행정연구원 수석연구원, 前한국지역진흥재단 마을공동체발전센터장

**Dae Uk JEON**, Ph.D. in Mgmt. Eng.,

Research Fellow, Korea Research Institute for Local Administration

Mobile. +82-10-4310-8928 / Email. [dujeon@krila.re.kr](mailto:dujeon@krila.re.kr)

## 공모사업이 만든 마을공동체의 성과주의

문종석\_(사)푸른사람들 대표



# 공모사업이 만든 마을공동체의 성과주의

문종석 (사)푸른사람들 대표

마을만들기 사업인가?

마을공동체 지원사업인가? 활성화 사업인가?

마을은 만드는 것인가? 만들 수 있는 것인가? 아니라면 어떻게 지원하고 활성화 시킬 수 있는가?

하지만 서울에 마을이라고, 공동체라고 할 수 있는 초동주체들이라도 있는가? 있다면 어떤 유형이고 어떻게 지원해야하는가?

마을공동체 사업을 구상하던 초기에는 많은 의문점과 현실상황을 점검하는 것부터 구상이 시작되었다. 마을은 만들 수 없는 것이지만 그 시도나 주체가 부족한 상황이니 없는 주체는 만들어 질 수 있도록 지원하고(씨앗기), 공동체의 존재가 있다면 그 유형에 따라 지원이나 활성화가 가능하도록 설계하자는 구상이 진행되었다.

또 하나는 마을을 의견이나 가치가 같은 사람들의 모임으로 볼 것인가?, 일정한 공간의 집합체의 유형으로 볼 것인가? 도 논의의 주제였지만 이 지점에 대한 명확한 결론을 어떻게 정리했는지는 정확히 기억나지 않는다.

마을의 현 상황을 해석하고 규정하는 상황 다음에는 어떻게 지원할 수 있는가의 문제가 따라왔다. 상황을 분석하는 것보다 어떻게 지원하고 활성화를 돕는 것이야말로 마을공동체 활성화 과제를 사업화하여 진행하게 되는 주체들에게는 매우 중요한 문제였다.

서울시 뿐 아니라 중앙정부에서 민간에게 사업을 지원하는 방식은 크게 2가지 형태로 존재한다. 하는 보조금사업이고 다른 하나는 교부금사업이라고 할 수 있을 것이다.

보조금은 그 성질상 정치적으로 이용되기 쉽고 정실이나 부정이 개입되기 쉬우며, 국고 낭비의 우려도 있어서 그 지급대상·지급결정 및 절차 등을 규제하기 위하여 보조금관리법과 보조금관리법시행령이 제정되어 있다.<sup>10)</sup> 한마디로 사업을 보조하는 성격의 예산으로 부정이 발생할 위험이 많아 그 사용처가 매우 한정적이고, 관리관청의 엄격한 감독이 강하게 진행된다는 뜻이다. 그래서 결국 3년 이상의 지속적 지원이 어려운 것이 기본이다. 마을사업에서도 흔히들 ‘3년 일몰제’라는 표현으로 사용되고는 하는데 그것을 말하는 방식이다.

또 하나의 방식은 교부금인데 국가 또는 지방자치단체가 특정한 목적을 위해 교

10) 네이버 지식백과

부하는 금전을 총칭해 교부금이라고 한다. 교부금은 국가가 지방자치단체의 재정을 지원하기 위한 것, 국가 또는 지방자치단체가 그 사무의 일부를 위임하고 이에 소요되는 비용을 충당해주기 위해 지급하는 것, 국가 등이 특정한 행정목적을 위해 지급하는 것 등으로 구분된다.<sup>11)</sup> 교부금 사업은 보통 지자체등이 진행해야하는 사업을 민간에게 위임, 위탁하여 협약을 통해 사업을 지원하는 방식을 말한다.

이상과 같은 예산 지원방식의 설명을 설명하는 것은 마을공동체 발굴과 활성화 과제를 서울시가 진행해야하는 본래의 사업이면 교부금이 되어야하고, 단지 주민들의 자발성을 높이기 위해 단발적인 지원을 통해 자립적으로 운영해야한다면 보조금 방식의 예산지원이 되어야할 것이다. 문제는 서울시가 마을공동체사업을 어떻게 해석하는가에 따라 예산지원 항목과 지원방식의 차이가 생기게 된다.

사업초기 마을사업의 중간지원조직인 서울시마을공동체종합지원센터(이하 서마종) 구성원들은 이 사업예산을 포괄예산으로 만들 필요가 있다고 주장했었다. 포괄예산을 주장한 배경에는 보조금사업의 경우 불가피하게 공모사업방식으로 사업을 선정할 수밖에 없고, 앞서 언급했듯이 예산의 부정사용에 대한 관리감독을 강화하는 방식이기에 마을공동체를 지원 또는 활성화하는 방식에는 걸맞지 않다고 생각했을 것이다. 하지만 포괄예산이라는 예산 방식은 더더욱 어려운 방식이었다. 결국 마을공동체 예산은 보조금사업의 규정을 받는 사업으로 한계를 갖게 되었다. 이러한 예산 방식을 확보하기 위해 서마종과 1기서울시마을공동체위원회도 문제제기를 했지만 결국 행정을 설득하지 못한 채 마을사업이 공모사업으로 진행될 수밖에 없게 되었다.

### 마을공동체 활성화 과제는 민간의 과제인가? 행정의 과제인가?

이러한 과정을 되돌아보면 우선 서마종과 마을공동체사업 주체들은 마을공동체 활성화과제의 목표를 어떻게 설정했는가에 대해 점검해볼 필요가 있다. 이러한 문제점 출발은 마을공동체 활성화의 과제가 목표하는 방향과 성과가 민간의 과제가 아니라 행정의 과제라는 점을 분명히 못한 것에서 기인한다고 본다. 마을공동체 활성화는 결국 주민참여와 자치의 과제를 해결하는 풀뿌리민주주의의 성장의 목표를 가지고 있다. 이는 거버넌스(협치)의 필요성을 주장하는 주요 이론인 제3섹터의 필요성을 배경으로 하는데 이는 그동안의 국가나 지방정부의 운영을 제1섹터인 정부와 제2섹터인 시장이 갖고 있는 한계로 인해 더 이상의 발전을 하지 못함으로 제3섹터인 시민사회의 참여가 필요하다는 논리다. 마을공동체 사업의 사례가 되는 일본은 마을공동체의 성장을 통해 기존에 행정이 과도하게 가지고 있던 권한과 사업을 마을의 주민들에게 이관해서 주민들의 만족도와 지속가능성을 확보해 나가고 있

---

11) 매일경제 용어사전



음을 잘 알고 있다. 마을이라고 부르는 공동체는 자신들끼리 하고 싶은 일을 하고, 즐기는 단순한 과제가 아닌 공동체가 활성화되는 과정과 성과에서 이타적이고, 공공적인 성과를 내야하고 그것은 주민이 직접 지방자치에 참여하는 풀뿌리민주주의의 확장에 다다라야한다. 그렇다면 이 사업의 목표는 분명 행정의 과제이어야 하고 그 예산 또한 초기 씨앗기에는 보조금으로 발굴하고, 공동체가 구성되어가는 지역에는 교부금방식으로 참여와 자치를 향해 추진되어야 했었다. 하지만 초기 마을사업은 그러한 정확한 목표설정도 못했고, 행정과의 사업합의도 성공하지 못했다고 평가할 수 있다. 이러한 과정이 마을사업을 보조금사업으로 진행할 수밖에 없는 한계로 만든 근본적 원인이 아닌가 생각한다.

물론 서울시는 마을공동체사업 외에 협치사업과 찾동사업으로 그 본래적 의미를 찾아가고 있는 결과적 흐름을 만들어낸 있지만 이 또한 그 주체들이 발전하여 이어지는 방식이 아니라 개별적으로 논의되거나 추진되어가고 있다고 볼 수 있다. 결국 충분한 숙의가 부족했다는 것이고, 이러한 과정을 잘 설계하고 컨트롤할 컨트롤타워의 부재도 문제라고 할 수 있다.

### 공모사업의 폐해 극복할 방안은 없었나?

공모사업 방식의 사업방식은 보조금사업이 갖는 한계이다. 공모라는 것은 불가피한 경쟁과 구체적이지 못한 성과예측을 동반한다. 씨앗기의 경우 함께 힘을 합해 공공의 과제 또는 자신들의 문제를 해결하는 시도를 돕는 것이 되어야한다. 그렇다면 그 사업은 실패해도 된다는 격려와 지지를 해줄 수 있는 방식이 뒤따라야하는데 앞서 설명한 것처럼 보조금이라는 것 자체가 기본적으로 민간에 대한 불신이 바탕에 깔려있다는 점과 민간을 돕고 있다는 ‘지원’의 관점이 바탕이 되어있다. 더불어 새싹기, 성장기의 경우는 사업을 공모하여 경쟁하게하기 보다는 서울시와 공동체의 주체가 머리를 맞대 더 나은 목표를 향해 사업을 펼쳐나갈 수 있도록 전략을 가졌어야 했다. 설령 보조금사업의 한계를 넘지 못했다 하더라도 그 한계 안에서 해결방안을 찾아내야하는 것이 서마종의 역할이었을 것이다. 이 지점에 대한 문제점은 중간지원조직의 한계를 평가하는 영역에서 다루어지겠지만 서마종은 이러한 컨설팅과 협업의 과제를 소홀히 했다. 컨설턴트의 역할도 초기에는 지역과 협업하여 진행했지만 시간이 지날수록 컨설턴트까지도 공모하여 선정하고 교육시키는 방식으로 진행해나갔다. 그렇게 만들어진 컨설턴트가 과연 마을을 충분히 이해하고 협의해나가고 그 성장을 지원해 나갈 수 있었을지 의문이 든다. 이러한 사업방식은 결국 진행될수록 공모사업의 한계를 더욱 강화시켰고, 사마종의 해결방안을 찾으려는 노력은 더더욱 발견하기 어려웠다. 서마종의 자체 인력운영 또한 사업이 진행될수록 현장을 지원하는 방식으로 인력배치가 개편되기 보다는 서마종 자체를 강화하는 기획과 관리중심으로 강화했던 것도 이러한 공모사업의 한계를 극복하지 못한 책임에서

자유롭지 못할 것이다.

### 공모사업의 한계가 성과주의를 낳았다

보조금사업은 공모사업의 한계를 낳고, 공모사업은 과도한 성과를 만들어 내도록 요구한다. 서울시의 마을공동체사업은 서울시 안팎으로 공격을 받은 사업이었다. 서울시의회 뿐 아니라 보수적 정치세력 전체에게도 공격의 대상이었고, 공모사업에만 익숙한 시의회에서조차 그 성과가 무엇인가에 대한 문제제기가 해가 바뀔수록 더 해갔다. 주민체감도가 없다는 지적에 홍보의 문제라고 방향을 잡아 홍보에 열을 올린적도 있었지만 돌아보면 결국 마을공동체사업이 여러 한계로 인해 확장성을 담보하지 못한 문제 때문이었다고 평가할 수 있다. 이러한 안팎의 문제제기의 압박은 서마종이 가장 심하게 느꼈을 것이다.

이는 6기 지방선거를 전후해서 더 심해졌고, 마을공동체위원회에서는 이러한 요구를 정량적으로 표현하지 말고, 정성적인 평가, 스토리를 설명하는 방식으로 평가하자는 의견을 논의하기도 했다. 그 과정에서 마을공동체 사업의 현황을 ‘점-선-면’으로 설명하여 마을공동체사업의 성과가 현재진행중임을 부각하는 것이 좋겠다는 제안이 있었다. 어렴풋한 기억을 더듬어보면 그 시점 서마종은 ‘점-선-면’이 갖는 현재진행형의 지점을 있는 그대로 평가해내지 못했고, 점-선-면 모두를 성과로 과장해내어 표출하기 시작했던 것 같다.

자치구 차원에서 진행되는 사업들은 사업의 주체를 더 찾아내고, 성장하는 주민들과는 숙의하여 한 발짝 더 나아가는 방식의 사업을 진행하지 못했다. 이는 이러한 사업을 추진하거나 지원할 수 있는 역량의 한계와 사업을 잘 못하면 다음 해 예산을 받을 수 없고, 그러면 안되니 성과라고 볼 수 없는 것도 때론 문제가 있는 사업조차도 성과로 포장되어 보고되는 행정의 기본인식들이 더해지면서 모든 사업들은 모두 성과를 남기는 방식으로 연장해나가게 되었다.

과도한 성과주의는 하루아침에 만들어지는 것이 아니다. 문제제기와 견제를 성과로만 대응하려는 주체들의 의지와 행정의 보조금사업=예산확보로 보는 관성이 만들어낸 결과가 아니었나 생각된다.

한번 과장된 성과는 뒤로 물릴 수 없었을 것이다. 성과는 또 다른, 더 나은 성과를 만들어내게 되어있다. 중간지원조직은 어느덧 불합리한 서울시 행정의 제도적 관행적 한계를 대상으로 문제제기하고 마을공동체 활성화 과제를 위한 변화된 제도와 운영을 관철시키는 것은 포기하고 오히려 민간의 문제제기를 향해 변명하고 이 해시키려는 합리화의 노력을 하지 않았나 보여진다. 마을공동체 사업은 과정에서도 성찰과 평가가 만들어졌어야 하고, 다른 사업들과는 달리 성과와 한계, 실패와 성공의 모든 과정이 현재진행형으로 나타나는 ‘점-선-면’의 정성적평가가 그 자체로 마을공동체사업의 성과로 공유되고 인정되는 상황을 만들어 냈어야 했다.

얼마전 발표된 2기 마을공동체사업계획을 보면 마을공동체 활성화의 목표가 참여와 자치로 나아가야한다는 비전제시는 매우 공감된다. 하지만 그러한 비전이 성공적으로 발전해나가기 위해서는 현재의 마을공동체의 현황을 13만명의 참여자와 1,000여개의 모임등의 성과로 표현되는 것은 여전히 모래사장위에 집을 짓는 것과 같은 잘못을 반복할 가능성이 크다고 판단된다.

2기 마을공동체사업은 공모사업 방식의 지원방식을 바꾸어야하고, 동시에 주민들의 참여와 성장을 지원하는 지원체계와 방식의 근본적인 변화를 관철시켜야 할 것이다. 그리고 무엇보다도 현재 마을공동체사업의 성과를 냉철하게 평가하는 숙의과정과 추진계획을 논의해야 할 것이라 생각한다.

**마을공동체사업의 경계,  
확장, 통합의 한계와 가능성**

**조경민\_(사)서울산책 대표**

## 중간지원조직 전성시대, 중간지원조직은 독인가? 약인가?

유호근\_희망나눔동작네트워크 사무국장

# 중간지원조직 전성시대, 중간지원조직은 독인가? 약인가?

유호근(희망나눔동작네트워크 사무국장)

바야흐로 중간지원조직 전성시대다.

공무원들조차 “새로운 일을 하려면 중간지원조직부터 만들어라”는 우스개소리가 나올 정도다. 그런데 중간지원조직이 넘쳐나는 상황이지만 정작 “중간지원조직이 무엇인가?”라는 질문에 명확하게 답을 할 수 있는 이는 거의 없어 보인다. 현재 우리사회의 ‘중간지원조직 홍수’현상은 철저히 한국적인 현상이라 할 수 있다.

작은 실험, 시도가 반복되면서 성공과 실패가 누적되고 이중 유의미한 사업, 정책들이 충분한 숙의를 거쳐 제도화된 후 점진적으로 확산되는 것이 아니라 하나의 좋은 사례가 나타나면 지역의 여건은 고려하지 않고 일거에 복제되어 유행처럼 전국화되는 현상 말이다. 농촌 마을마다 건립된 마을회관 혹은 정보화센터 등이 대표적인 사례다.

희망제작소에서 제작/배포하는 이슈페이퍼 <희망이슈(2016.05.11)>에 실린 김지현 지역정책팀 선임연구원의 『중간지원조직과 거버넌스』의 글에 따르면 “‘중간지원조직’에 대한 다양한 정의가 있지만, 간단히 정리하면 행정과 시민 또는 지역사회를 이어주는 역할을 하는 곳”이라고 정의하고 있다. 그나마 ‘중간지원조직’의 실체를 정의하고 있는 몇 안되는 자료 중 하나다. 언뜻 그럴싸해 보이지만 자세히 들여다보면 이 하나의 문장에서도 여러 가지 질문이 발생한다.

첫째, 중간지원조직이 넘쳐나는 현시점까지도 중간지원조직에 대한 정의가 다양한 이유는 무엇인가? 사실상 그 정체성이 모호하다는 반증이 아닌가? 둘째, 왜 중간지원조직이 행정과 시민 또는 지역사회를 연결해야만 하는가? 셋째, 중간지원조직은 실제로 그 연결자의 역할을 충실히 하고 있는가? 넷째, 도대체 그래서 중간지원조직의 존재이유는 무엇이란 말인가? 등등...

마치 선문답처럼 질문이 돌고 돈다. 그것은 결국 ‘중간지원조직’과 관련해 제시되고 있는 개념이 모호하고, 개념이 모호하니 운영하는 조직들마다 형태가 다르고 결국 제각각인 중간지원조직이 난립하고 있는 현실이다. 왜(Why)는 사라지고 무엇을(What)과 어떻게(How to)만 고민해서 만들어진 중간지원조직들만 넘쳐나고 있는 것이다. 나는 이것을 한국사회 중간지원조직이 안고 있는 태생적인 한계라고 판단한다.

## 중간지원조직의 유형

이 글의 목적이 중간지원조직에 대한 심도깊은 연구가 아니기 때문에 세부적이고 엄밀한 분석은 아니지만 존재 형태별 중간지원조직의 유형을 네가지 정도로 간략하게 나눠보면 전달체계형 중간지원조직, 민관연결형 중간지원조직, 서비스제공형 중간지원조직, 민간주도형 중간지원조직 등으로 구분해 볼 수 있지 않을까 싶다.

|      | 자원전달형               | 민관연계형                       | 서비스제공형   | 민간주도형             |
|------|---------------------|-----------------------------|----------|-------------------|
| 재원조달 | 전액보조금               | 전액보조금                       | 보조금+수익금  | 자부담+보조금           |
| 법적지위 | 민간위탁, 공식            | 민간위탁, 공식                    | 민간위탁, 공식 | 독자 or 민간위탁<br>비공식 |
| 주요역할 | 행정지원                | 제도설계, 민관연계 등                | 서비스제공    | 사회문제대응            |
| 정책전달 | 하향식                 | 수평형(?)                      | 하향식      | 상향식               |
| 유형사례 | 서울복지재단,<br>자원봉사센터 등 | 마을공동체종합지원센터,<br>사회적경제지원센터 등 | 50플러스    | 참여연대              |

<표1> 중간지원조직 유형분석

위와 같이 현존하는 중간지원조직들의 경우 불리는 명칭은 같아도 하는 역할과 위상은 천차만별이다. 문제는 철학적, 가치적 정의가 불명확한데다 재원의 대부분을 행정으로부터 지원받다보니 점차 스스로 살아남기 위해 자기 존재를 확인시킬 수 있는 과도한 사업을 벌이거나 아예 행정의 하부조직으로 자리매김하는 현상이 발생하고 있다는 점이다.(ex 마을자치센터)

앞에서 인용한 <희망이슈(2016.05.11)>의『중간지원조직과 거버넌스』에도 “상당수의 중간지원조직이 행정으로부터 위탁받아 운영되면서 행정중심의 운영은 필연적일 수밖에 없다”

## 법인의 기능, 역량, 역할 부재

최근 서울시 안팎에서 서울의 중간지원조직 위탁과 관련한 문제가 불거지고 있다. “서울시가 역량이 검증되지도 않은 신설법인에 엄청나게 큰 사업을 몰아주었다”며 비판의 목소리를 높이고 있다. 비판하는 이들의 정치적 의도에 어이가 없기도 하지만 사실 이 지적은 어느정도 타당한 면이 존재한다.

따지고 보면 서울시의 대표적 중간지원조직인 <서울마을공동체종합지원센터>의 모법인인 (사)마을, <서울NPO지원센터>의 모법인인 (사)시민, <서울혁신센터>의 초대 운영법인이었던 <사회혁신공간 데어>까지 사실상 중간지원조직의 수탁을 위해 만들어졌거나, 위탁받는 사업의 사이즈에 비해 실제 역량보다 과도한 사업을 위탁받았음은 부인하기 힘들다. 개인적으로는 위에 언급한 3개 법인 중 2개 법인의 설립이사로 참여했었다.

현실적으로 해당 법인이 각 민간위탁업무에 적임자임에는 동의하지만 행정적으로 신설법인에게 막대한 예산과 막중한 권한과 책임이 부여되는 사업을 맡기는 것은 이례적이라 하지 않을 수 없다.

다른 한편 해당 사업의 민간위탁을 전제로 법인을 만들다 보니 실질적으로 법인이 법인으로서의 역할을 하지 못하고 실무조직이 법인을 압도하는 경향이 존재했다. 사실상 법인은 형식적 승인조직이 되었고 법인 역시 민간위탁사업에 대한 조율과 통제기능을 포기하게 되

었다.

이러한 과정을 거치며 중간지원조직은 순식간에 법인을 압도하게 되었고, 지금은 중간지원조직이 사실상 모든 것을 결정하는 구조가 만들어지고 있다. 이 부분에 대해서는 바라보는 시각과 위치에 따라 약간의 이견이 있을수도 모르겠으나 법인이 법인의 역할을 충분히 하지 못하고 있는 상황만큼은 충분히 공감할 것이라 생각한다.

## ‘중간지원조직은 사라지기 위해 일하는 조직’

이런 상황을 인정하더라도 중간지원조직의 존재가 ‘현장’을 강화시키고 있다는 확신이 있다면 지금과 같은 문제의식을 갖고 있지는 않을 것이다. 그러나 나는 단언컨대 중간지원조직의 팽창, 확대와 함께 현장의 체질이 약화되고 있다고 확신하고 있다.

중간지원조직의 존재이유는 무엇인가? 이 역시 여러 가지 의견이 있을 수 있겠지만 나는 중간지원조직은 ‘현장’을 위해 존재한다고 판단하고 있다. ‘현장’을 위해 존재하지 않는다면 중간지원조직은 전혀 필요하지 않다. 직접 공공과 민간이 만나 사업을 하면 될 일이다. 그러나 공공의 막강한 권한과 정보력에 비해 민간의 역량과 경험이 부족하다보니 중간지원조직이 중간에 끼어들어 그 관계를 원활하게 할 수 있는 여러 가지 활동을 하는 것이다. 가장 최선의 형태는 중간지원조직의 활동을 통해 민간의 역량이 성장해 중간지원조직 없이 민과 관이 대등하게 협력하는 것에 있다. 따라서 중간지원조직은 민간, 현장을 위해 존재하고 그 역할을 해야 한다.

이 논의를 발전시켜보면 ‘중간지원조직은 사라지기 위해 일하는 조직’이라는 정체성을 가져야 한다. 지금은 고인이 된 이근호 전 <수원마을르네상스센터장>은 2015년 희망제작소 ‘목민관클럽 6차 정기포럼’에서 “저한테 중간지원조직은 없어지기 위해 활동하는 조직입니다. 행정과 민간의 요구에는 차이가 있는데요. 이를 전문가 몇 사람이 해결하는 것이 아니라 다양한 네트워크를 활용해 자발적으로 문제를 해결할 수 있게 되었을 때, 중간지원조직은 그 역할을 다했다고 볼 수 있다고 생각합니다.”라고 발표했다. 사실 이 부분은 중요한 관점이다.

존재론적으로 ‘현장’을 위해 존재하고, 그 존재의 소멸을 전제로 활동한다는 것은 필연적으로 현장의 강화, 성장으로 귀결되기 때문이다. 그러나 이 관점이 사라진 중간지원조직은 스스로 성장, 팽창은 당위로 삼게 된다. 점점 사업을 키워가고 역할과 권한을 키워가려 한다. 결국 현장은 의존적이고 수동적인 존재가 되고 만다.

## 대형마트가 되어버린 중간지원조직

이와 같이 철학적 기반이 부재한 중간지원조직은 일종의 대형마트의 모습과 비교할 수 있다. 한동안 우리사회에 대형마트가 늘어났다. 넓고 쾌적한 시설, 다양한 상품, 친절 서비스, 편안한 주차공간을 제공하는 그곳에 많은 소비자들이 열광했고, 너도 나도 대형마트로 향했다.

그렇게 대형마트를 이용하는 사이 동네 골목에서 장사하던 가게들이 문을 닫기 시작했다. 도저히 그들과 경쟁할 수 없었기 때문이다. 대형마트에 피해를 입은 골목가게 사장님들과 종업원들은 하나, 둘 대형마트의 직원으로 취업하기 시작한다.



통계에 따르면 대형마트가 하나 들어오면 인근 자영업자 150명이 문을 닫는다고 한다. 이렇게 거대한 상위 포식자의 등장과 함께 생태계는 교란된다. 뒤늦게 이 문제를 해결하기 위해 정부, 지자체, 학계, 시민단체 등이 나서보지만 이미 들어선 대형마트를 제어하기는 힘들다. 후발적으로 격주 일요일 영업제한, 신규 대형마트 입점 규제 등의 대책을 내놓지만 이미 망가진 생태계는 복구되지 않는다.

지금 서울시의 중간지원조직과 현장의 관계가 마치 대형마트와 골목가게의 관계와 비슷하다. 전제로 해야 할 것은 내가 하고 있는 주장이 '중간지원조직 무용론'을 말하는 것은 아니라는 점이다. 그러나 생태계안에 특정 종이 과잉이 될 경우 '생태계가 파괴되었다'라고 이야기 하는 것처럼 현재 서울시에서 나타나고 있는 중간지원조직과잉 현상은 서울의 풀뿌리, 현장을 파괴하는 포식자로 등장하고 있다.

박원순 등장이전 풀뿌리 활동가들이 100만원 이상의 급여를 받는 경우는 드물었다. 그러나 지금 중간지원조직에서 300만원대의 급여를 받는 이들이 넘쳐난다. 오히려 이런 조건에서도 '사람이 없다'며 구인난을 호소하는 경우를 심심찮게 발견한다. 역시 미리 밝히지만 활동가들의 급여를 올리는 것을 반대하는 것도 아니다. 그러나 현실적으로 정부/지자체의 지원금에 의존하지 않고 최저임금을 넘겨 줄 수 있는 사업장이 얼마나 되는가? 비즈니스 조직 스스로 물건을 팔아서 마련하거나 비영리단체로서 온전히 후원금으로 줄수 있는 급여수준은 얼마나 되는가?

자연스레 그나마 많지 않던 현장의 활동가들이 급여조건이 좋은 중간지원조직으로 빨려들어가고 있다. 현장조직들은 이중 구인난에 허덕이게 된다. 마치 대형마트가 골목가게 사장들을 빨아들인 것과 유사한 형태다.

이 과정에서 일자리를 둘러싼 갈등도 늘어나고 있다. 활동을 가지고 싸우는 게 아니라 일자리를 놓고 싸우는 일은 이전에는 없던 일이다. 일자리(먹고사는) 문제로 싸우니 그 싸움의 양상도 훨씬 복잡해진다. 그런데 그런 상황을 만든 이들은 나몰라라하며 저 멀리서 뒷집지고 심판질이나 하려고 한다. 그러고 보니 그들도 이미 생활인으로 '급여생활자'가 되어 있다.

건강한 생태계 피라미드에는 당연히 하부(현장)의 양이 많고, 상부(정치, 행정, 리더 등)의 수가 적은 삼각형 구조를 갖는다.

그러나 지금 서울시가 보여주고 있는 이 생태계는 하부가 급격하게 줄어들고 중간이 과대하게 비대해지는 양상을 보이고 있다. 그나마 아래를 지키던 이들도 먹고살기위해 중간계층으로 뛰어오른다.

이건 마치 염소가 중간포식자가 되기 위해 물고기를 잡아먹는 것과 유사한 형상이다. 지금은 비정상적인 상황이다. 자신의 상황만 놓고 본다면 '어쩔 수 없다', '그럴 수도 있지'하고 넘어갈지 모르지만 생태계적 접근을 해보면 그 문제점을 쉽게 이해할 수 있다.

모든 중간지원조직을 없애자는 것이 아니다. 그러나 지금과 같이 마구잡이로 중간지원조직을 늘리는 일은 중단해야 한다는 것이다. 중간지원조직의 의미와 역할에 대해 돌아보고 재정립하는 노력이 필요하다. What이나 How to에서 출발하는 중간지원조직이 아니라 Why에서 출발하는 중간지원조직이 필요하다.

특히 정책설계의 역할을 하는 광역중간지원조직은 시한부로 운영하고 주민과 관을 연결하는 통로인 기초단위 중간지원조직은 유지, 강화할 필요가 있어보인다. 혁신형 사업의 경우

공무원들에게만 맡겨서는 제대로 자리매김하기 어려우니 일종의 중간지원조직을 통해 행정 내부에서 혁신을 도모할 수 있지만 어느정도 제도, 사업 설계가 마무리 된 이후에는 사실상 역할이 없다. 이 시점부터 왜곡이 시작된다. 남아도는 인력으로 보이지 않기 위해 새로운 사업을 기획하고 더 많은 예산을 확보하려고 애쓰게 된다. 이 시점부터는 기획의 과잉이 만들어지게 된다. 대표적인 사례가 서울시의 ‘협치’와 ‘마을자치센터’사업이라 할 수 있다.

마트를 허물어야 골목상권이 살아나듯 중간지원조직이 해소되어야 현장이 살아난다. 아니 중간지원조직 스스로 해소되기 위해 현장을 강화시켜나가는 것을 소명으로 삼아야 한다.

## 마무리하며

지금까지 했던 이야기를 요약해서 정리하면

- 묻지마(?)식 중간지원조직 양산의 중단(현장여건중심, 규모의 적정성 등)
  - 중간지원조직의 위상, 역할에 대한 재정립(현장중심관점 등)
  - 수탁법인의 역량, 역할 강화(사업책임강화, 법인전입금 등)
  - 광역단위 중간지원조직 일몰제 및 광역-기초 순환보직제(관료화 방지)
- 등으로 나열할 수 있다.

다시한번 묻는다. ‘마을공동체, 서울의 현장은 강화되고 있는가?’

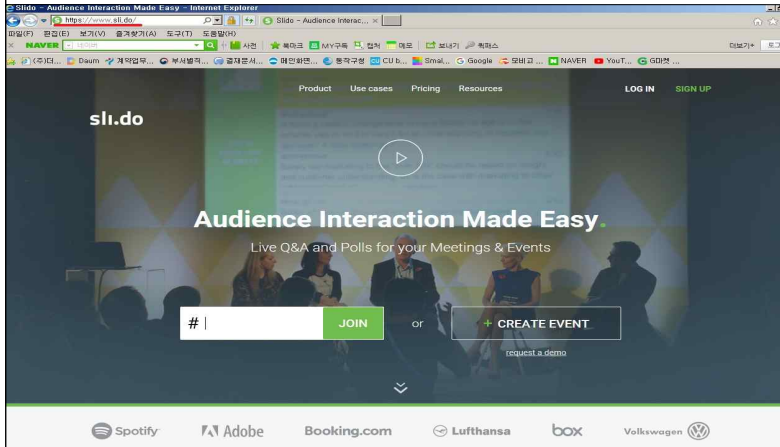
## 참여자 토론

모두가 함께 참여하는 열린 토론

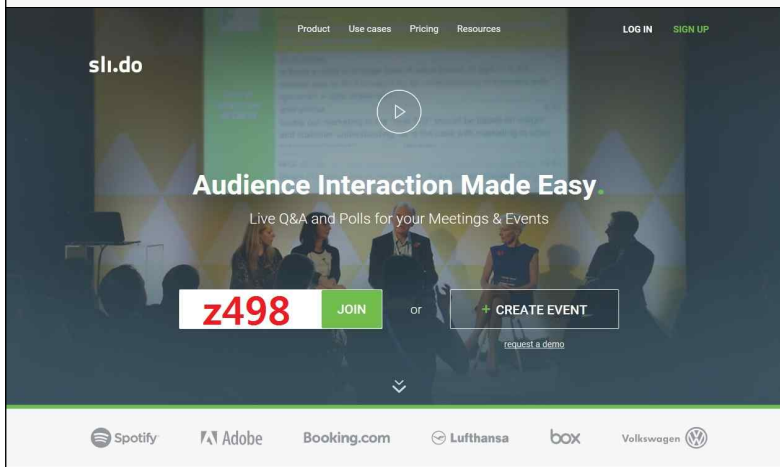
# 토론참여방법

## 1. 온라인 사전질문남기기

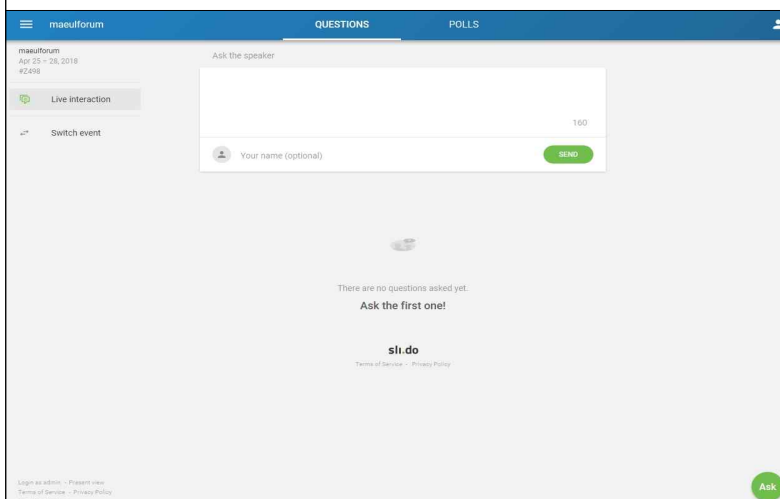
-휴대폰 혹은 노트북에서 sli.do로 접속



슬리도  
메일화면  
접속  
(url창에 sli.do 입력)



코드입력창에  
maeulforum  
혹은  
z498입력



대화창에  
발표를 들으며  
궁금한 점  
실시간 입력

## 2. 현장참여

-참여자토론 시간에 손을 들고 사회자의 지정을 받아 질문/토론 참여