

공동체 활성화를 위한 정책과 향후 과제

마을공동체 및 주민참여형 정책을 중심으로

이다현 연구사업본부 연구원
mangkkong2@makehope.org

No. 62

2021.10.28.

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

*
희망이슈

모든 시민이 연구자입니다

희망제작소는 정부나 기업의 출연금 없이
설립된 민간독립연구소입니다.
시민의 아이디어 제안과 후원, 활동 참여로
열린 연구와 실천을 지향하는
싱크앤두탱크 Think & Do Tank 로서
우리 사회 곳곳에서 변화의 원동력을
만들고 있습니다.

희망제작소는 모든 시민이 자신의 일상에서
문제를 발견하고, 대안을 찾고,
문제를 해결하는 시대를 열고자 합니다.

세대와 나이를 불문하고 누구나 참여하는
강연과 워크숍을 열며, 1인 연구자와
사회혁신가를 성장시키고,
지원하는 시민참여형 연구소로
거듭나고자 합니다.

우리 사회의 마을공동체 정책은 성숙기에 접어들었다고 해도 과언이 아니다. 전국 205개의 지방정부에서 관련 조례를 제정하여 마을공동체 정책을 적극적으로 추진하고 있으며, 이를 통해 '주민 삶의 질 향상'과 '주민자치 강화' 등의 목적을 실현해나가고 있다.

이러한 정책 목적은 마을공동체 정책 외에 다양한 정책에서도 중요한 의제이다. 주민자치, 도시재생, 사회적경제, 교육, 평생학습, 복지, 문화예술, 자원봉사 등의 정책에서도 주민의 참여와 협력, 공동체의 형성을 강조하고 있다. 이는 지역에 대한 높은 이해와 자원을 활용하고, 관계망 형성을 통해 정책의 목적을 실현할 수 있다는 점에서 정책의 효과를 높이는 전략이라 할 수 있다.

다양한 정책에서도 공동체 활성화를 촉진하고 있으나 마을공동체 정책은 여전히 자신만의 의미를 가진다. 마을공동체 정책이 가진 개방성, 확장성, 지역사회 주체로의 성장 견인 등이다. 즉, 마을공동체 정책은 낮은 참여 문턱으로 참여주민의 기반을 넓히고, 다른 공동체와 네트워크를 통해 활동을 확장하면서 지역의 적극적인 혁신 주체로 성장해나가는 과정을 지원하고 있다.

마을공동체 정책이 해결해야 할 과제도 남아있다. 첫 번째는 마을공동체 참여자 확대를 통해 주민참여의 저변을 확대해야 한다. 두 번째는 주민참여형 정책 간의 연계를 강화해야 한다. 마을은 다양한 정책이 복합적으로 추진되고 실현되는 현장이라는 점에서 주민참여형 정책 간의 원활한 협력으로 상승효과를 내야 한다. 주민참여형 정책의 융합을 위해서 수원시, 청양군 등 지방정부는 통합형 중간지원조직 설치로 이에 접근하고 있다.

공동체 활성화는 우리 사회 전반에 걸친 복잡한 문제를 지속가능하게 풀어나갈 수 있는 토양이다. 마을공동체 정책은 정치적 논리와 관계없이 시대적 필요와 정책 패러다임 전환의 과정에서 시작하고 발전해왔다. 정책이 주민 삶의 미시적 문제를 반영하고 삶의 질을 높여야 한다는 점에서 공동체 활성화는 효과적 접근 방법의 하나이다. 이런 점에서 마을공동체 정책이 사회변화를 견인할 수 있도록 적극적으로 연결하는 방안 모색이 필요하다.

키워드

공동체, 마을공동체, 주민참여형 정책, 민관협치, 협치 활성화

우리사회에서 ‘마을공동체’는 이제 낯선 단어가 아니다. 2012년 서울시의 마을만들기 사업을 시작으로, 각 지방정부는 마을만들기 조례를 제정하고 관련 기본계획을 수립하여 다양한 공동체 사업을 추진하고 있다. 마을공동체 정책은 지역에서 자생적으로 활동하던 주민과 결합하면서 시너지효과를 내었고, 이웃 관계가 단절된 주민도 공동체 활동을 시작해볼 수 있는 매중물 역할을 하였다. 이와 같은 적극적 정책 추진으로 공동체의 양적 성장은 물론, 우리 사회에 산재해있는 여러 문제에 대한 새로운 접근 방식으로도 큰 관심을 받았다.

이렇게 마을공동체 정책이 주목받게 되면서, 공동체 활성화라는 시대적 요구 실현을 마을공동체 정책만의 고유 목적으로 인식하는 경향도 생긴 것으로 보인다. 이는 한국사회가 상실한 공동체적 가치 회복에 정부 주도의 마을공동체 사업 확대와 전담부서가 만들어진 상황과 무관하지 않다. 그러나 주민이 살아가는 마을 영역에서 공동체는 여러 정책의제와 융합하여 자연스럽게 형성되고 활성화된다. 이런 측면에서 공동체 활성화는 다양한 정책에서도 추구하는 주요 목적이자 선결 조건이기도 하다.

이번 글에서는 마을공동체 정책의 현황과 주요 목적을 살펴보고, 주민자치, 도시재생, 사회적경제, 교육, 평생학습 등의 다른 다양한 주민참여형 정책들이 공동체성 회복과 활동 촉진에 어떻게 접근하고 있는지 알아본다. 이를 통해 마을공동체 정책이 향후 추구해야 할 방향성도 짚어보고자 한다.

II.

마을공동체 정책 현황

전국적으로 마을공동체 만들기 정책은 안정기에 접어든 것으로 보인다. 2012년 서울시의 마을만들기 사업이 큰 주목을 받으면서 마을공동체 정책은 전국 지방정부로 확대되었다. 광역 지방정부는 2019년 11월 경상남도를 마지막으로 공동체 관련 조례 제정을 완료하였고, 2021년 10월 기준 전국 205개 지방정부에서 관련 조례를 제정한 상황이다. 마을공동체 조례는 지방정부 차원의 주민공동체 형성 촉진과 지원을 위한 근거로, 단체장과 주민의 책무, 마을공동체 활성화 기본계획, 사업지원, 지원체계 등의 내용을 담고 있다. 조례 제정 현황은 마을공동체 사업의 확산 정도와 더불어 해당 정책이 우리 사회에 어느 정도 안착되어 있음을 보여주는 지표로 이해할 수 있다.

지방정부가 마을공동체 활성화를 통해 실현하려는 목적은 조례에 나타나 있다. 표현의 차이는 존재하지만 대체로 ‘주민 삶의 질 향상’과 ‘주민자치 강화’를 공통으로 강조하고 있다. 먼저 ‘주민 삶의 질 향상’은 공동체 활동의 효과를 정책지원을 통해 확산하려는 것으로 이해할 수 있다. 정책 대상으로 주목받기 전부터 마을공동체는 주민 협력을 통해 공동의 목적을 추구하며 사회서비스 틈새를 충족해나갔다. 많은 마을공동체 사례 연구는 육아공동체, 작은도서관 건립 등을 통해 혼자서 감당하기 어려운 생활의 고민을 해결해나가는 모습을 보여준다(조유성·한창근 2019, 이성산·성희자·이세나 2018). 즉, 마을공동체는 주민이 혼자 해결하기 어려운 일상적 문제를 해소하는 효과적 방법의 하나인 것이다.

이렇게 자생적으로 형성된 마을공동체와 그들의 실천은 정부 정책의 틈새를 보완할 수 있음을 경험적으로 보여준다. 그리고 주민의 일상과 밀접한 문제를 해결해나감으로써 삶의 만족도를 높일 수 있음을 시사한다. 생활방식과 사회서비스의 수요가 다양해지면서 정부 정책만으로 주민의 만족도 충족에 한계가 발생할 수 있다. 이런 점에서 공동체 활성화를 통해 주민이 생활에서 필요한 욕구를 중심으로 협력하여 해결하는 방식을 촉진하여 삶의 질을 높이는 방안이 될 수 있다.

또 다른 목적인 ‘주민자치 강화’는 주민이 자신의 삶과 관련된 정책에 주도적으로 참여하는 자발적 실천을 의미한다. 주민이 일상에서 필요한 정책에 예산을 편성하고 집행하는 권한을 행사할 수 있다는 점에서 보다 직접적인 변화를 기대할 수 있다. 주민의 적극적 참여를 위해서는 주민 스스로가 지역사회 주체임을 인식하고, 이웃에도 관심을 가지는 공동체적 인식이 필요하다. 주민의 공동체성은 지역을 중심으로 한 상호협력을 촉진할 수 있으며, 나아가 적극적이고 민주적인 실천인 주민자치 활성화로 연결될 수 있다.

주민자치는 지방자치분권 강화 추세 속에서 그 필요성도 증대되는 상황이다. 우리 사회의 오랜 과제인 지방자치분권은 중앙정부에서 지방정부로, 지방정부에서 주민으로 연결되는 2단계 분권구조로 구성되어 있다. 먼저 중앙정부는 행정, 재정 권한을 지방정부로 이양하여 지방정부의 권한을 높이고, 지방정부는 주민참여 확대를 통해 풀뿌리 주민자치를 강화함으로써 지방자치분권을 실현해나갈 수 있다¹. 중앙정부-지방정부-주민으로 연결되는 지방자치분권 구조는 지역 기반의 주민자치가 지방자치분권 실현의 기초적 뿌리임을 보여주며, 이 과정에서 주민의 공동체성 회복은 주민자치의 동력으로 작용할 수 있다.

마을공동체 정책이 추구하는 주민 삶의 질 향상과 주민자치 강화, 그리고 공동체의 활성화는 타 정책에서도 강조하는 키워드이다. 정책을 추진

1 행정안전부. 지방자치분권 5년 밑그림 나왔다, 2017.10.27. 보도자료.

하는 과정에서 공동체의 형성은 해당 정책의 효과성과 지속성을 높일 수 있기 때문이다. 다음으로는 공동체 활성화를 강조하는 다양한 주민참여형 정책에 대해서 살펴보고자 한다.

III.

주민참여형 정책과 공동체 활성화

주민참여의 강조 추세에 따라, 다양한 정책에서도 공동체 활성화 사업을 진행하고 있다. 특히 주민 삶과 직접 연관되거나, 동 단위를 중심으로 추진되는 주민자치, 도시재생, 사회적경제, 교육, 평생학습 등의 정책에서 공동체 활성화를 적극 추진하고 있다.

가. 주민자치 정책

주민자치는 주민이 주체가 되어 지역사회의 문제를 직접 해결해나가는 적극적인 참여 과정이다. 소수가 아닌, 주민 다수에게 적용되는 공익적 관점을 견지해야 한다는 점에서 더 많은 주민의 참여, 소통을 통한 공공의 과제 발굴, 상호협력적 실행 등이 중요한 과제가 된다.

주민자치의 필요성과 직접 참여의 요구가 증가함에 따라, 전국적으로 '주민자치회' 전환이 확대되고 있다. 주민자치회는 풀뿌리 자치 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍면동 단위에 설치하는 주민참여기구로², 기존 주민자치위원회보다 대표성과 권한을 강화한 실질적인 주민자치 기구라 할 수 있다. 주민자치회는 2013년 7월 주민자치회 시범실시를 시작하여, 2021년 10월 기준 전국 820개 읍면동에서 시범운영³중이다.

지방정부는 주민자치회로의 전환과 안착을 위하여 자치계획 수립 과정을 지원하고 있다. 자치계획은 주민의 요구를 반영한 지역의제 발굴, 지역

2 행정안전부 보도자료. '주민자치회, 600개 읍면동으로 확산되고 참여주체도 다양화된다'. 2020.1.31.

3 「지방자치분권 및 지방행정체제개편에 관한 특별법(약칭 지방분권법)」에서 주민자치회는 '풀뿌리자치의 활성화와 민주적 참여의식 고양을 위하여 읍면동에 대한 구역의 주민으로 구성되는 주민자치회를 둘 수 있다'고 명시하고 있다. 행정안전부의 시범사업으로 운영되던 주민자치회는 2020년 전부개정된 지방자치법에 명시하여 법적 지위를 부여하고자 하였으나, 결과적으로 주민자치회 관련 조항은 통째로 삭제되고 말았다.

자원의 조사와 적용으로 실현가능한 계획 수립, 많은 주민이 함께 결정하고 공론장을 통해 더 많은 주민과 의견을 나눌 수 있는 주민총회 개최 등을 포함하고 있다.⁴ 주민자치회는 주민세 개인균등분, 참여예산, 특별회계 등 공적 예산에 대한 권한을 가지고 있다는 점에서 지역 주민 다수의 이익에 부합하는 계획을 수립해야 한다.

주민자치회는 예산 권한이 부여된다는 점에서 실행력이 높은 주민참여 방식이라고 할 수 있다. 이러한 권한을 보다 공익적 관점에서 활용할 수 있도록 지방정부는 공동체 의식 교육을 강화하고, 주민총회 등 주민참여 과정을 강화하고 있다. 마을공동체 정책과 운영과정 및 권한에서 차이가 있지만, 주민자치회에서도 주민의 실생활에서 발굴한 ‘마을 의제’를 중심으로 한 주민협력을 강조하고 있다.

주민자치회가 자치를 위한 실질적 권한을 가진 조직이라는 점에서, 이를 중심으로 한 읍면동 단위의 주민조직 간 협력도 주요 과제 중 하나이다. 마을공동체 정책에서도 마을자치 교육으로 자치인식을 강화하거나, 공동체 간의 네트워크 형성, 마을의 변화를 견인해나갈 수 있는 마을계획 수립 등을 지원하고 있다. 이를 통해 주민의 자치 인식과 역량을 축적하여 주민자치회 참여로 연결될 수 있도록 촉진하고 있다.

나. 도시재생 정책

도시재생도 주민의 공동체 형성이 중요한 정책 분야 중 하나이다. 과거에는 도시로의 급격한 인구유입과 경제성장으로 물리적 환경 개선에 치중한 도시개발이 진행되었다. 이 시기 도시개발은 원주민의 낮은 재정착률, 일자리 유실, 기존 커뮤니티 장소성과 공동체 파괴, 기존 상권의 약화와 기형적 변화 등 사회적, 경제적 문제를 야기하였다(김영, 2014). 특히 낙후된 지역에 대규모 주택재개발을 추진하는 도시재정비촉진사업에서 보여준 기존 거주자의 내몰림 문제와 폭력적 철거 과정은 사회적 이슈가 되기도 하였다.

4 행정안전부. 2020년 주민자치형공공서비스 구축사업. 주민자치 분야 매뉴얼.

물리적 환경 개선의 도시개발로 인한 문제가 불거지면서 도시사회학 영역에서는 경제적, 사회적, 문화적 측면을 함께 고려한 ‘도시재생’의 패러다임을 강조하고 있다. 도시재생은 기존 거주자의 삶과 관계망이 유지되도록 도시재생 과정의 주민참여를 강조하고 있다. 도시재생 사업에서 주민참여는 사업의 지속성과 실행력 제고, 사업 종료 이후 성과를 자생적으로 유지할 수 있는 능력 배양 등의 장점이 있으며, 이런 점에서 쇠퇴한 지역의 활력을 부여하고 지역의 자립 기틀을 마련할 수 있다는 점에서 과거 도시개발과 명확한 차이를 가진다(김선태, 2019). 즉, 도시재생 패러다임의 전환은 사람을 중심으로 한 도시환경 개선으로 이해할 수 있으며, 이에 따라 거주하는 주민의 참여와 공동체적 운영 방식이 강조되고 있다.

도시재생에서 공동체에 대한 강조는 ‘국가도시재생 기본방침(이하 기본방침)’에도 명확하게 드러난다. 이는 도시재생을 종합적·계획적·효율적으로 추진하기 위하여 국토교통부 장관이 수립하는 국가도시 재생전략으로, 도시재생에 대한 국가의 관점이 반영되어 있다. 기본방침에 명시된 국가 도시재생의 비전은 “국민이 행복한 경쟁력 있는 도시 재창조”로, 지역 정체성의 유지와 역량있는 주민의 육성, 참여하는 주민공동체 구현 등을 목표로 한다.⁵ 따라서 도시재생에서 주민참여는 정책 추진의 주요 과정 중 하나이며, 이에 지역을 잘 아는 주민, 민간단체, 기업, 지방정부의 협조체계를 통해 자율적 재생을 추진해야 한다. 이 과정에서 주민은 지역의 주요 주체로 지역자원 발굴, 아이디어 제안, 사업시행·운영·유지관리 과정에 적극적으로 참여하고, 주민협의체를 구성하여 지방정부 등 다른 주체와 협력체계를 구축해야 한다. 지방정부는 주민이 적극적 역할을 할 수 있도록 지원해야 하며, 도시재생지원기구 또는 도시재생지원센터는 주민교육 프로그램 개발, 주민의 도시재생 역량 증진, 주민의 아이디어를 반영한 계획 수립 등을 지원하도록 명시하고 있다.

도시재생에서 주민참여는 지역 주민의 관계망을 형성하고, 협력을 통해 주민이 필요로 하는 정주 여건을 함께 도출해냄으로써 지역 기반의 공동체

5 국토교통부, 국가도시재생기본방침, 국토교통부 공고 제 2013-1094호.

를 만들기 위한 접근이라고 할 수 있다. 따라서 도시재생에서 공동체는 원활한 도시재생 추진을 위한 선결 조건이자 결과물이기도 하다. 이를 위하여 도시재생 정책은 주민공동체 회복을 위한 공모사업, 주민 역량강화 교육, 도시재생 활동가 육성, 협력적 지역 과제 도출 등을 강조하고 있다.

다. 사회적경제 정책

사회적경제는 시장경제의 효율성을 살리면서도 사회서비스 개선, 취약계층 일자리 창출, 지역공동체 상생 등 다양한 사회적 가치 실현을 추구하고 있다. 특히 저성장·저고용의 경제 구조 변화 속에서 경제적 측면과 사회적 문제를 동시에 접근할 수 있다는 점은 고도화된 자본주의 체제 내에서 대안적인 경제 모델로 주목받고 있다.

사회적경제는 나라마다 역사적, 문화적, 사회적 배경에 따라 다르게 정의된다. 국제개발협력기구(OECD)는 “국가와 시장 사이에 존재하는 조직에 내재한 것으로 사회적 요소와 경제적 요소를 동시에 추구하는 것”으로, 유럽연합(EU)는 “참여적 경영시스템을 갖춘 협동조합, 공제조합, 사단법인, 재단법인 등이 사회적 목적을 추구하기 위해 경제적 활동”으로 정의하고 있다. 우리나라는 2017년 일자리위원회의 「사회적경제 활성화 방안」에서 “구성원간 협력·자조를 바탕으로 재화·용역 생산 및 판매를 통해 사회적 가치를 창출하는 민간의 모든 경제적 활동”으로 정의하고 있다. 나라별 정의는 다양하지만, 구성원의 참여를 바탕으로 국가와 시장의 경계에서 사회적 가치를 추구하는 경제활동을 강조한다는 점에서 공통성을 가진다.⁶

한국의 사회적경제는 1970년대 빈민운동, 철거 반대 투쟁, 노동자(생산자) 협동조합운동 등에서 출발하여 1997년 외환위기 때 자활공동체로 성장하며 현재의 사회적경제 모습을 띄게 되었다(칼폴라니사회경제연구소, 2017). 김정원·황덕순(2016)은 한국의 사회적 기업 개념은 외환위기 시절 빈곤과 실업극복을 위한 시민사회 진영의 실천 속에서 제 3섹터형 일자리라는 개

6 한국사회적기업진흥원 홈페이지. www.socialenterprise.or.kr

념을 빌려 일종의 ‘정책적 대안’으로 등장했다고 설명한다. 이러한 움직임에 정부에서도 사회적기업육성법(2007), 마을기업 육성사업 시행지침(2011), 협동조합기본법(2012), 국민기초생활보장법(2012) 등 관련 법 제정과 제도적 지원을 통해 사회적경제 주체의 성장을 지원하고 있다. 이런 점에서 한국사회의 사회적경제가 위로부터의 주도라는 지적도 있으나, 그 동력은 시민사회 영역의 상호호혜의 가치에 뿌리가 닿아있는 것으로 이해할 수 있다.

사회적경제의 4대 주체인 사회적기업, 협동조합, 마을기업, 자활기업은 사회적 가치를 실현하는 경제모델을 추구하고 있으며, 돈보다 사람을, 경쟁보다 협동을, 개인적 이익보다 공동체에 대한 공헌을 우선한다. 사회적경제의 사례를 살펴보면 돌봄 등 주민의 삶과 밀접한 사회서비스를 제공하는 기업이 많은데, 이는 한국 사회 사회적경제 담론 초기 형성에서 사회서비스가 핵심이었던 것과 연관된다(김정원, 남궁명희, 2021). 마을공동체 영역에서도 활동이 성숙함에 따라 주민은 활동의 지속성을 담보하기 위하여 마을에서 필요로 하는 서비스를 고도화하여 사회적경제 영역으로 진입하기도 한다. 즉, 사회적경제는 그 기반을 시민사회에 두면서, 주민의 삶 속에서 요구되는 다양한 서비스를 중심으로 형성되고 발전하는 모습을 확인할 수 있다.

라. 교육, 평생학습 정책

교육과 평생학습 정책은 주민의 일상에서 정책 체감도가 높은 영역 중 하나이다. 사회의 양극화 해소를 위한 교육의 공공성 강화, 빠른 미래변화 대응을 위한 전 생애에 걸친 평생학습의 중요성은 현재 우리가 직면한 사회문제 해결에 중요한 정책이기도 하다. 그리고 교육과 평생학습 정책에서도 주민참여와 공동체적 접근 방식을 강조하고 있다.

먼저 교육 정책은 경쟁 위주의 교육방식 전환과 현장 맞춤형 교육 콘텐츠 발굴 및 진행을 위해 마을과 연결을 강화해나가고 있다. 특히, 정부의 교육정책은 현장 중심의 교육 혁신, 입시경쟁 위주의 교육 완화, 미래사회 변화 대응을 위한 학생 맞춤형 교육과 인력 개발 등을 강조하고 있으며(고영중, 2017), 이런 상황에서 지방정부는 지역 특성에 부합하는 혁신교육 정책

을 추진하고 있다.⁷ 혁신교육 정책은 미래변화 대응과 함께 교육의 공공성을 강화하는 방법으로 지역사회와 협력을 강조한다는 점을 특징으로 꼽을 수 있다. 학교와 지역사회의 연결을 통해 현장에 밀착한 교육 수요를 발굴하고, 지역이 가진 자원과 연결하여 풀어나가는 방식으로 마을교육공동체를 형성하고 대안을 만들어가고 있다.

교육 의제를 지역사회 공동의제로 상정하면서 학교, 학부모, 학생, 지역주민의 협력으로 공공성을 담보한 다양한 사업이 추진되고 있다. 저소득층, 다문화 가정 아동, 학교 밖 청소년을 대상으로 한 교육안전망을 구축하여 교육 사각지대 해소, 방과 후 프로그램으로 지역에서 활동하는 문화예술인과 협력하여 진로체험 프로그램 개발, 마을탐방이나 마을신문 등을 통해 지역에 대한 이해를 높여가는 방법 등이다. 지역사회에서 학교가 섬처럼 울타리 쳐진 것이 아닌 주민의 소통과 참여를 통해 보다 지역에 맞는 교육 수요를 반영해나가는 것이다.

평생학습 정책에서는 주민이 수동적인 학습자의 역할에서 벗어나, 능동적으로 학습에 참여하고 공동체 형성을 통해 스스로 학습을 지속할 수 있는 주민주도성을 강조하고 있다. 이는 평생학습이 여가, 취미생활을 통한 삶의 질 향상뿐 아니라, 사회변화에 대한 주민의 역량을 강화하고, 일자리 변화 대응, 학습을 통한 주민 관계망의 형성 등 사회 여러 영역에서 그 필요성이 높아지고 있는 것과 연결된다. 삶의 전반적인 영역과 전 생애에 걸친 학습의 지속을 위해서는 주민이 학습의 생산자가 되고, 공동체를 형성하여 자발적인 학습을 이끌고 나가는 것이 강조되고 있다.

교육부의 제4차 평생교육진흥 기본계획(2018-2022)는 ‘개인과 사회가 함께 성장하는 지속가능한 평생학습 사회 실현’을 비전으로, 4P(People, Participation, Prosperity, Partnership) 전략을 제시하고 있다. 이 전략은 학습자(사람) 중심의 패러다임 전환, 지속적이고 자발적인 참여 확대, 개인과 사회의 동반 번영 지원 등을 주요 내용으로 한다. 교육부의 주요 사업인

7 서울시 서울형혁신교육지구, 경기도 혁신교육지구, 대전시 대전혁신미래교육, 부산시 다행복교육지구, 광주시 빛고을혁신학교 등으로 운영하고 있다.

‘평생학습도시’에서도 개인의 자아실현에서 나아가 사회적 통합과 경쟁력을 제고하여 개인과 도시가 동반 성장할 수 있는 학습공동체 건설을 강조하고 있다. 평생학습은 개인적인 역량성장에서 그치지 않고, 지역주민과 성장의 결실을 나누며 공동체 내에서 지속해나갈 수 있도록 지원하고 있다.

마. 복지, 문화예술, 자원봉사

복지 정책에서도 사회서비스의 틈새 보완을 위하여 공동체 활성화를 촉진하고 있다. 고령화·저출생 문제 해소를 위한 맞춤형 돌봄 수요가 증가하는 상황에서, 기존 시설 중심의 돌봄 서비스 전환이 요구되는 상황이다. 이에 지역사회 내에서 원하는 돌봄 서비스를 받을 수 있도록 주민참여가 요구되고 있다. 노인 돌봄은 ‘지역사회 통합돌봄(커뮤니티 케어)’을 통해 사는 곳과 단절되지 않고 복지 서비스를 받을 수 있도록 하고 있으며, 아동 돌봄은 방과 후 아동에게 지역사회 내 공공시설이나 마을 자원과 연계하여 맞춤형 서비스를 제공하는 방식으로 돌봄의 공공성을 강화하고 있다. 이러한 복지 서비스는 관련 인프라 확충과 더불어 민·관 협력형 서비스 제공을 통해 지역 주체의 참여와 협력을 강조하고 있다.

문화예술 정책도 지역사회와 연결을 강화해나가는 추세이다. 문화예술이 전문가만의 독립된 영역이 아니라, 주민이 참여하고 소통하는 과정을 통해 주민 삶의 질을 높일 수 있도록 생활예술 활성화를 촉진하고 있다. 이를 위하여 지역 기반의 문화예술 공동체 활성화, 문화예술공동체 공간 조성, 민관협력형 거버넌스 구축을 통한 생활문화예술의 확대 등을 추진해 나가고 있다. 또한 학교와 연계하여 학생의 진로·직업체험에 지역 문화예술 자원을 활용할 수 있도록 연계하고 있다.

자원봉사는 이웃 간의 호혜와 나눔을 실천하는 주민참여 방안 중 하나이다. 자원봉사는 지역사회 약자를 대상으로 하는 서비스 제공 활동이 많다는 점에서 복지 정책의 틈새를 채우는 주요 과정이기도 하다. 이웃이 소외되지 않도록 관계망을 형성하고, 주민이 필요로 하는 생활서비스를 발굴하여 나누는 과정에서 공동체성에 기반한 주민참여와 실천이 강조되는 영역이라고 할 수 있다.

IV.

마을공동체 정책의 의의

이상에서 주민의 참여와 협력, 그리고 공동체 의식 회복은 마을공동체 정책 외에 여러 정책분야에서 강조하고 있음을 확인하였다. 다양한 정책에서 공동체를 강조하는 목적은 정부 정책의 효과를 높이고, 정책의 미시적 틈새를 보완하기 위한 전략적 선택이라는 측면도 반영된 것으로 보인다. 주민참여와 협력으로 실생활과 밀접한 의제가 발굴되고, 지역에 대한 높은 이해와 자원을 활용하여 실현 가능한 활동이 추진된다는 점, 그리고 관계망 형성을 통해 정책의 목적을 실현할 수 있다는 점에서 이는 효과적 전략으로 보인다.

한편으로 여러 정책에서 공동체 활성화를 적극적으로 추진하고 있다면, 마을공동체 정책을 별도로 구분하여 추진해야 하는 이유에 의문이 생길 수 있다. 주민자치회와 같이 권한이 높은 주민 조직을 중심으로 공동체를 활성화해나가는 것이 효과적인 방법이 아닐까? 또는 도시재생이나 사회적 경제, 교육, 평생학습과 같이 특정한 의제를 중심으로 공동체를 촉진해나가는 것이 공동체 활동의 구체성을 부여할 수 있지 않을까?

이러한 질문에 대해 먼저 마을공동체 정책이 가진 개방성을 강조할 수 있다. 마을공동체 사업에 처음 참여하는 주민은 취미나 가벼운 대화모임 등을 통해 대략 3~5명 정도의 이웃과 관계 맺음으로 사업을 시작할 수 있다. 이는 단절되어 있던 주민 간 대화의 물꼬를 틀 수 있도록 촉진하는 것으로, 사업참여의 문턱을 낮추는 방안 중 하나이다. 누구나 쉽게 도전할 수 있고, 공통적으로 관심있는 일상적인 주제를 통해 마을공동체 정책에 진입할 수 있도록 유도하는 것이다.

두 번째는 공동체가 가진 확장성을 들 수 있다. 초기 소수로 시작한 마을공동체는 활동 과정에서 점차 관계망과 활동 주제를 넓혀나간다. 서울시 마을공동체종합지원센터가 2019년 서울시 마을공동체 실국·자치구 공모사업 참여자 1,957명을 대상으로 설문 조사한 결과⁸, 공모사업 참여 후 다른 주민 모임 또는 지역 행사 참여횟수가 증가했다는 응답이 63.2%, 다른 모임이나 단체와 협력빈도가 증가했다는 응답도 53.5%로 나타났다. 이는 마을공동체 참여자가 초기 모임에서 활동이 끝나는 것이 아니라, 이후에도 관계망과 활동을 확대해나가고 있으며 주민 간의 협력 정도도 높아지고 있음을 보여준다.

세 번째는 지역사회 주체의 성장이다. 같은 설문조사에서 공모사업을 통해 마을(동네) 소속감이 높아졌다는 의견이 77.6%로 나타났고, 공모사업 이후 마을(동네) 불편사항 발생 시 대처 방안으로 ‘비슷한 문제를 해결하려는 단체나 모임에 동참한다’가 36.6%, ‘통장, 동주민센터, 구청 등에 민원을 제기한다’ 33.5%, 이웃을 모으고 모임을 조직하여 문제해결을 위해 적극 노력한다’가 20.6% 등으로 나타났다. 이는 가볍게 시작한 마을공동체 참여자가 활동 과정에서 습득한 정책 정보와 축적된 활동역량, 참여에 대한 자신감을 등을 토대로 더욱 적극적인 지역사회 주체로 역할 하고 있음을 보여준다.

즉, 마을공동체 정책은 낮은 참여 문턱으로 정책에 참여하는 주민 기반을 넓히고, 참여 과정에서 확장되는 관계망과 활동역량의 성숙을 통해 지역사회의 주체로 성장하는 과정을 지원한다. 그리고 마을을 기반으로 한 공동체의 형성과 성장은 다른 정책의 효과도 견인해나가는 요소로 작용할 수 있다.

8 서울시마을공동체종합지원센터. 2020. 서울시 마을공동체 공모사업 성과측정에 관한 연구.

마을공동체 정책의 남은 과제

마을공동체 정책의 성숙기인 현재에도 여전히 해결해야 할 과제가 있다. 첫 번째로 마을공동체 참여자의 저변 확대이다. 마을공동체 사업의 확산과 성숙에도 불구하고, 참여자 수가 저조한 점은 아쉬운 지점이다. 2012~2015년 서울시 마을공동체 사업 참여자 수는 최소 12만 8천 명에서 최대 23만 명으로 추정되며, 이는 서울시 인구의 약 1.3% 수준에 불과한 수준이다.⁹ 마을공동체 정책이 고도화 될수록 정책에 대한 인지도는 높아지지만, 이것이 실제 참여로 연결되도록 적극적인 유인 정책이 필요한 부분이다. 마을공동체 정책의 효과를 높이고, 이를 통해 다른 정책의 활성화를 견인하기 위해서는 마을공동체 정책의 주민참여를 높이는 것은 중요한 과제일 것이다.

두 번째로는 주민참여형 정책 간의 연계이다. 마을은 다양한 의제가 매우 복잡적이고 중첩적으로 나타나는 삶의 공간이다. 이런 점에서 마을 단위의 현장은 각 정책 영역이 구분되지 않고 그 경계가 희미해진다. 그러나 정책이 전담부서의 사업 경계로 나뉘어 추진되면서 현장에서는 활동의 단절과 중복의 문제가 발생한다.¹⁰ 이런 문제의 해소를 위해서는 마을 단위에서 실현되는 주민참여형 정책에 참여하는 주민 간의 원활한 협력으로 상승효과를 낼 수 있도록 정책의 연계를 강화해야 한다.

주민참여형 정책의 융합을 위해서 몇몇 지방정부에서는 통합형 중간지원조직으로 문제에 접근하고 있다. 수원시 지속가능도시재단은 마을공동체, 도시재생, 사회적경제, 창업, 청년, 생태환경 등 지속가능한 도시발전과 관련된 사업을 통합적으로 지원하는 통합형 재단을 설립하였다. 이를 통해 도시공동체를 중심으로 한 거점별, 영역별 사업을 융합적으로 지원하고 사

9 서울연구원. 2019. 서울시 마을공동체 사업의 성과평가와 정책 과제. 정책리포트 제268호.

10 이다현. 2020. 서울시 주민참여정책의 개선방향 -동 단위 주민참여과정을 중심으로. 희망이슈 56호.

업의 중복 방지와 사업의 효율성을 높이고 있다. 청양군은 마을만들기, 사회적경제, 도시재생 등을 지원하는 마을공동체지원센터와 푸드플랜, 가공지원, 공공급식을 지원하는 먹거리통합지원센터를 융합한 ‘청양군 지역활성화재단’을 2020년에 출범했다. 지역농민의 소득격차 해소와 지역경제 활성화, 마을공동체 회복을 융합적으로 지원함으로써 농업문제와 농촌문제를 동시에 접근하고 있다.

그 외에 많은 지방정부가 마을공동체와 주민자치, 도시재생, 사회적경제, 공익활동 등을 융합적으로 지원하고 있다. 이는 기초 지방정부가 영역별 중간지원조직을 별도로 설치하기 어렵다는 현실적 이유도 있으나, 생활영역에서 정책 간의 구분이 어렵다는 현장의 문제의식에 기인한 접근 방안이기도 하다. 이런 융합시도에도 불구하고 여전히 행정조직의 단절이 활동의 칸막이로 연결되는 한계도 있으나, 현장의 사업연계가 보다 윗 단위의 정책융합을 견인하는 촉매제가 될 수 있다는 점에서 긍정적 시도라 할 수 있다.

공동체 활성화는 우리 사회 전반에 걸쳐져 있는 복잡한 문제를 지속가능하게 풀어나갈 수 있는 토양이다. 마을 단위에서 주민의 참여와 호혜적인 관계망 형성은 미시적으로 접근하기 어려운 정책을 보완하는 효과적인 접근방법임을 경험적으로 증명해나가고 있다. 주민의 마을공동체 참여를 확대하고, 활동 과정에서 성장한 주민이 지역사회의 주체로 자리매김하여 지역사회 활성화를 견인해나갈 수 있도록 마을공동체 정책의 지속적인 추진과 확장이 필요하다.

최근 마을만들기 사업을 선도적으로 추진해온 서울시가 마을공동체 정책을 포함한 주민참여형 사업을 원색적으로 비난하면서 대대적인 변화를 예고했다. 민간위탁과 민간보조 사업의 문제를 지적하며 마을공동체 사업에 대한 비효율성을 지적한 것이다. 그리고 협치 관련 예산도 대폭 삭감하는 등 주민참여형 사업의 전면적인 축소를 추진하고 있다. 이는 마을공동체를 포함한 주민참여형 정책을 정치 진영의 논리로 해석하는 것으로 보인다.

지난 약 10여 년간 마을공동체 정책이 전국적으로 호응을 받았던 이유는 단절된 관계망으로 인한 사회문제, 그리고 행정 일방적으로 추진되었던 정책의 효과성에 대한 문제의식의 발로였다. 그래서 마을공동체 정책은 보수와 진보의 영역과 관계없이 시대적 필요와 정책 패러다임 전환의 과정에서 시작하고 발전해왔다. 정책이 주민 삶의 미시적 문제를 반영하고, 삶의 질을 높여나가야 한다는 점에서 주민 공동체 활성화는 효과적인 접근 방법의 하나이다. 마을공동체 정책이 안정기에 접어든 현재 시점에서 마을공동체 정책의 의미와 성과를 살펴보고, 이를 우리사회 변화에 더욱 적극적으로 연결하는 방안 모색이 필요할 것이다.

국내문헌

단행본

김정원·황덕순. 2016. “한국 사회적기업의 역사와 현실.” 『한국 사회적경제의 역사』. 한울.

논문

김선덕. 2019. “도시재생과 마을공동체 이야기”. 충북 Issue&Trend(36), 36-41.

김영. 2014. “우리나라 도시 관리의 패러다임 변화와 도시재생.” 건축, 58(6), 12-17.

김정원·남궁명희. 2021. “한국의 돌봄사회서비스와 사회적경제: 공급장의 성격과 사회적경제의 대응을 중심으로 한 고찰.” 경제와사회, 279-316.

이성신·성희자·이세나. 2018. “지역사회 공동체 중심으로서의 작은도서관.” 한국도서관정보학회지, 49(1), 77-97.

조유성·한창근. 2019. “육아공동체 참여 경험에 관한 연구: 서울시 공동육아 활성화사업을 중심으로.” 한국아동복지학(67), 61-90.

연구보고서

강문수. 2013. “도시개발사업 패러다임 변화에 따른 법제개선방안 연구.” 한국법제연구원, 2013-12.

서울시마을공동체종합지원센터. 2020. “서울시 마을공동체 공모사업 성과추정에 관한 연구.”

서울연구원. 2019. “서울시 마을공동체 사업의 성과평가와 정책 과제.” 정책리포트 제268호.

이다현. 2020. “서울시 주민참여정책의 개선방향-동 단위 주민참여과정을 중심으로.” 희망이슈 56호.

칼폴라니사회경제연구소. 2017. 한국 사회적경제 발전 전략 연구.

기타

고영종. 2017. 현 정부의 주요 교육정책 방향과 과제. 한국교육개발원 교육개발 웹진. 44(4).

교육부. 제4차 평생교육진흥 기본계획(2018-2022)

국토교통부. 국가도시재생기본방침. 국토교통부 공고 제 2013-1094호.

일자리위원회. 사회적경제 활성화 방안.

행정안전부. 지방자치분권 5년 밑그림 나왔다. 2017.10.27. 보도자료.

행정안전부. 2020년 주민자치형공공서비스 구축사업. 주민자치 분야 매뉴얼.

인터넷 문서

한국사회적기업진흥원 홈페이지. www.socialenterprise.or.kr

더 많은 꿈이 현실이 될 수 있도록,
당신의 희망을 나눠주세요.

Asia NGO innovation summit
희망제작소를 일사아를할하라
The Young Foundation 2차원의 재발견
저정 ANIS 은갈문제총서
기술 시대 정신을
social innovation 물든다
리원집단지성포럼
아시아 사회혁신
어워드

호혜와연대
HAPPY SENIOR AWARDS
아름다운 시니어
사회적
·기원
여력이 함께 시민사회
두번째 인생살기
social innovation

호혜
와연
좋은 일
fund
공정한 노동
good
fund
raiser

세상을 바꾸는 36시간
시민참여형 사회적 | 저아저씨,
매니페스트 기업가 | 이상혜오.

후먼라이브러리
문화예술교육 희망할사대
김지희개인이 학원ICT 강상에
희망자리
만들기
NGO
상대결
사민교
귀농 귀촌 아카 데 미 크라우드펀딩
노란테이블
한국의 바라는 마음
창의의 해
좋은 서울만들기 대학생·공공디자인센터

사회적기업인포럼 도시재생
귀농 귀촌 아카 데 미
마음이 학교다
커뮤니티
비즈니스
학인포럼
O416
상상 마를 기업
프로젝트
HOPE
찾지않았습니다

협동조합 사회적
기업
시민희망지수
사회적경제
리포트
렛츠쿨
위키토크
@서울
공유경제
사회적
기업
시민
상생
네트워크
청소
노동
교육

지혜로운학교 좋은 일에도 경음이 필요하다
Think & Do Tank
행동한방
이파트너
공동체
만들기
도시농업 NGO 해피시어
누가 좋은 어워드
국회의원이가
학원ICT

천개의 직업 1000
수원평생학습관 다락수다 주아오
거버넌스 목민관
출판 : 시장지
학교 방
목민관 자
학교 치
국민교육
프로젝트

Together

▶ 후원회원 신청

02-6395-1415
give@makehope.org

▶ 후원계좌

하나은행 271-910002-36004
예금주: 희망제작소

▶ 희망제작소는

- 시민과 함께 사회혁신을 실천하는 싱크앤두탱크 Think & Do Tank 입니다.
- 우리 사회의 크고 작은 의제의 정책적 대안을 연구하고 실천하는 민간독립연구소입니다.

- www.makehope.org
- facebook @ hopeinstitute
- 02-3210-0909

THE HOPE ISSUE

희망이슈는 우리 사회의 새로운 변화와 희망을
만들기 위해 다양한 실험과 연구를 시민에게 공유하는
이슈페이퍼입니다.

No. 62
2021. 10. 28.