「지방정부연구」 제24권 제4호(2021 겨울): 369-388
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.24 No.4 (2021 Winter)
http://dx.doi.org/10.20484/klog.24.4.15

마을공동체 만들기 조례분석:
부산지역 14개 사례를 중심으로*

노 주 은**
박 병 현***
유 영 미****

국문요약

환경문제, 전염병 예방, 양극화 같은 이슈와 공동육아, 돌봄 서비스 같은 욕구에 대응하여 공동체 개념이 주목받고 있다. 개인 관계망은 축소되고 고독사, 복지사각지대 등의 문제가 가시화되었지만 공공의 개입만으로는 이러한 지역사회의 문제를 해결하는 것에 한계가 있다. 본 연구는 이를 해결하기 위한 제도로서 마을공동체에 주목하였다. 특히 마을공동체 만들기 관련 조례는 마을과 주민 중심으로 성공적인 사업을 이끌어갈 수 있는 중요한 기반이 된다. 이에 본 연구는 부산지역 조례 중 14건을 연구 대상으로 하여 현황을 파악하고 각 항목을 비교하는 내용분석을 실시하였다. 분석 결과 사업이 성공적으로 유지되기 위해서는 조례가 주민, 지역, 평가와 관련된 요소에 초점을 두고 사업 개념과 내용이 재정립될 필요가 있다. 사업 주체에 해당하는 지역사회 주민으로부터 문제와 욕구를 확인하고 이를 바탕으로 공동의 목표가 제기되어야 하며, 지역의 정체성을 지닌 사업이 마련되어야 한다. 평가에 있어서도 현재와 같은 양적 성과와 더불어 질적 성과도 확인하여 사업의 효과성을 확인하고 반영할 수 있어야 한다. 마을공동체 만들기 사업 진행에 있어 본 연구가 긍정적 변화의 시작이 되기를 바란다.

주제어: 마을공동체, 주민, 조례, 내용분석, 연대의식

Ⅰ. 서론

최근 공동육아, 돌봄 서비스 등의 욕구와 환경, 전염병, 양극화 등의 사회적 이슈에 대응하는 차원으로 공동체 개념이 주목받고 있다. 집단 이기주의, 개인주의가 만연하던 이전의 현대사회와는 또 다른 양상을 보이는 것이다. 사람들의 인식이 변화함에 따라 삶의 공간과 환경 또한 변화가 필요한 시점이다. 제도적인 측면에서 삶의 공간, 환경에 대한 고민은 도시재생 사업과 마을공동체

---

* 본 연구는 제1저자의 석사학위논문을 수정 및 보완하였음을 밝힘
** 제1저자
*** 교신저자
**** 공동저자

만들기 사업으로 실현되었다. 지역적 경계로 구분되던 마을이라는 요소와 유대감을 바탕으로 하는 공동체라는 요소가 결합된 마을공동체라는 개념은 현대사회에서는 다소 생소하게 느껴질 수 있다. 하지만 마을공동체는 정책적으로도 제도적으로도 여전히 유효하다.

한국은 급속한 경제개발을 경험하여 표면적인 물질생활의 수준은 대폭 개선되었지만, 사회적 신뢰의 수준은 낮고 개인 간 갈등의 수준은 높다는 조사 결과들이 연속적으로 제시되어 왔다(이종수, 2016). 고독사나 아동, 노인, 장애인의 돌봄, 복지사각지대와 같은 문제도 이미 사회적으로 가시화되었다. 특히 보건복지부 자료에 따르면 고독사의 경우, 무연고 사망자가 2012년 1,021명에서 2016년 1,833명으로 5년 사이 80% 가까이 증가하였고, 이 수치는 매년 증가하고 있는 실정이다(임유진·박미현, 2018). 이에 고독사 예방 및 관리에 관한 법률(약칭: 고독사예방법)이 2020년 3월 31일에 제정되기도 하였다. 고독한 인간관계, 사회적 배제와 단절로 인한 문제는 개인의 시각이 아닌, 공동체의 제도적 시각에서 바라보고 해결할 수 있어야 한다.

우리나라의 마을공동체 만들기 관련 조례는 2000년대 이후부터 제정되기 시작하였고, 각 지방자치단체에서도 마을공동체를 구성하기 위한 정책이 수립되었다. 마을공동체 만들기의 사업유형과 지원체계는 양적인 발전을 이루고 있는 반면, 진행사업 내용은 각 마을마다 자체적으로 가지고 있는 지역자원의 활용과 주민의 생활 수요를 기반으로 하기보다는 획일화된 모습들을 볼 수 있다(여관현·계기석, 2013; 신화경 외, 2017). 현재 운영되고 있는 마을공동체 관련 사업은 기존에 진행되고 있는 다른 지역의 사업을 단순히 차용함으로써 마을 자체적인 목표나 특성화된 사업의 내용을 갖고 있지 않거나, 주민들의 자발적인 참여를 도모하기 어려운 체계를 갖추고 있는 경우가 많다.

마을공동체 만들기 사업은 공공주도의 하향식(Top-down) 방식에서 주민 주도의 상향식(Bottom-up) 방식으로의 전환을 제도적으로 시도하고 있지만, 실제 진행이 되는 사업은 지역에 삶의 뿌리를 두고 주민들의 참여와 협력에 기반을 둔 거버넌스 구축, 지역공동체 회복이라는 목표와는 다소 거리가 있다. 실제로는 지역주민들이 사업의 참여에 있어 정치적인 이유 또는 행정적 절차를 위해 동원되는 형태에 그치는 경우가 많기 때문이다. 또한 현실적 제약과 준비의 부족으로 인해 주민의 자율적 기획, 주민과 행정 및 전문가 상호 간의 긴밀한 협력을 통한 거버넌스적 실천이 제대로 이루어지지 않기 때문이기도 하다(정규호, 2007). 마을공동체 만들기는 무엇보다도 지역이 밑바탕이 되어야 하며, 그 지역에 살고 있는 주민이 단순 수혜자를 넘어 전문가이자 참여자가 되어야 한다. 마을공동체 만들기 사업에 있어서 주민과 마을이 사업의 중심에 놓여야 그 지속성과 효과성을 기대할 수 있다.

이러한 맥락에서 본 연구에서는 마을공동체 만들기 조례를 분석하였다. 구체적으로 「부산광역시 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례」가 제정된 본청을 포함하여 마을공동체 만들기 조례를 제정한 부산지역 14개 조례를 대상으로 하여 조항의 존재 유무 확인 및 현황을 파악하고, 조례의 각 항목을 비교하는 내용분석(content analysis)을 통해 사업의 기본 개념부터 사업내용, 평가 및 포상 등의 내용에 이르기까지 관련 조례의 세부적인 내용을 유형별로 분석하였다. 본 연구는 마을공동체 만들기 사업의 효과적인 방향성을 제시하여 향후 마을공동체를 기반으로 한 지역사회

발전에 기여할 것으로 기대된다.

Ⅱ. 이론적 배경

1. 마을공동체 만들기의 개념 및 필요성

1) 마을공동체 만들기의 개념

공동체는 대부분이 마을과 같이 일정한 지역을 중심으로 형성이 된다. 고전적인 의미에서의 지역공동체는 '지리적으로 한정된 일정한 공간에서 상호 간에 자신들이 거주하고 있는 장소에 대하여 사회적이고 심리적인 유대를 가진 사람들'로 정의된다. 즉, 일정한 공간에서 '우리'라는 상호 간의 신뢰와 유대감을 형성하여 서로 상호작용이 이루어지는 주민 집단의 단위를 지역공동체라 할 수 있다(김찬동·서윤정, 2012).

현재 한국의 커뮤니티 곳곳에서 진행되고 있는 마을공동체는 '사람, 삶, 터'의 관계를 사람 중심으로 회복시키는 사람 중심의 발전 양식이다. 물리적 환경개선 사업이 아니라 사람·마을 중심의 사업으로 다양한 자원의 활용, 관계망의 새로운 구축 등 자원발굴형 재생적 발전 양식이기도 하다. 이는 새로운 사회 발전과 사회관계를 보여 주고 있는 것으로, 자율적이고 공동체적 관계를 도모한다는 점에서 사회적으로 큰 의미를 지닌다(김성균·이창언, 2015). 역사적으로 마을공동체 만들기는 지역주민들의 자치운동, 생활운동에서 출발하였다. 이는 지역주민의 참여와 지자체와의 협력을 통해 삶의 터전을 만들고 가꾸어나가는 일본의 참여형 도시계획인 '마치즈쿠리'가 우리나라에 소개되면서 정착된 용어로(이은지, 2013), 마을공동체 만들기의 정의는 학자마다 '마을만들기', '지역만들기', '마을 가꾸기', '마을공동체 만들기' 등의 단어와 개념으로 정의된 바 있다.

본 연구에서는 지역 기반으로서의 '마을'과 주민들의 심리적, 물질적 네트워크를 상징하는 '공동체'적 상징을 함께 나타내기 위해, 유사 용어들을 '마을공동체'와 '마을공동체 만들기'로 통일하고, 마을공동체 만들기라는 용어를 구체적으로 "마을의 공통된 문제와 욕구를 해결해가는 과정에 있어 일부 주민의 의견에 편향되지 않으며, 주민 이해당사자들의 참여와 소통을 바탕으로 지역 연대의식을 확립하고 전체 주민의 삶의 질을 향상하기 위한 모든 활동"이라고 정의하고자 한다.

2) 마을공동체 만들기의 주요 요인

마을공동체 만들기 사업은 지역마다 다양한 형태로 나타나지만 몇 가지 공통된 주요 요인들이 있다. 본 연구에서는 주요 요인을 주민, 공통의 문제 및 비전, 리더, 네트워크, 정책 및 관련 법, 지역 중심의 행정체계로 구분하여 다음과 같이 살펴보았다.

첫 번째로 주민은 마을을 가장 잘 알고 있는 사람들이므로 외부인이 알 수 없는 문제점을 도출

하고 해결 방법을 제시할 수 있다. 마을공동체 만들기 사업에 있어서 주민의 참여는 그 어떤 실천적 요소보다도 우선적인 요인이 된다. 단, 예전 사업에서의 주민을 단순히 지역적 근거로만 판단하였다면 앞으로의 주민은 지역적 근거 이상으로 사회적, 심리적 유대관계를 바탕으로 그 개념을 이해할 필요가 있다. 두 번째는 공통의 문제와 비전이다. 아무리 자신이 살고 있는 마을을 위한 일이라 할지라도 주민 자신에게 직접적으로 영향이 미치는 일이 아니라면 마을의 일에 지속적으로 관심을 갖는 일은 쉽지 않다. 그러므로 주민들의 협의를 통해 공통의 문제와 비전을 정하는 것은 마을공동체 만들기가 성공적으로 진행되는 데 있어 중요한 원동력이 될 수 있다. 세 번째는 리더다. 마을공동체 사업이 지역과 주민 중심으로 일관성 있고 꾸준하게 진행되기 위해서는 리더의 역할이 중요하다. 리더는 단순히 나이나 권력, 재력 여부를 통해 결정이 되어서는 안 되며, 이해관계에 있는 주민들의 의견을 공평하게 듣고 이를 사업에 반영할 수 있는 능력을 갖추어야 한다. 즉 소외된 주민들의 의견까지도 아우르고 그 목소리를 대변할 수 있는 리더가 선정되어야 한다는 것이다. 네 번째는 네트워크다. 공동체라는 의미 자체에도 네트워크가 포함되어 있듯이 하나의 마을을 만들어 가기 위해서는 지역주민뿐만 아니라 사업으로써의 마을공동체 만들기를 이해하고 있는 전문가, 사업을 체계적으로 보조할 수 있는 행정까지도 포함된 포괄적인 네트워크가 마련되어야 한다. 다섯 번째는 정책 및 관련법이다. 마을공동체의 지향성과 현장성의 시작과 토대는 결국 각 지방자치단체의 조례로 실현될 수 있는 역량을 가진다(우수명·김태동, 2019). 마을공동체 만들기가 활성화되어 있는 것으로 유명한 일본의 경우, 관련 조례의 수가 3,000개에 달하며 그 내용도 지역마다 특징을 살려서 제정되어 있다. 그만큼 정책과 법은 사업에 있어서 중요한 요소이며 주민의 참여와 활동을 보장하여 사업을 체계적으로 추진하고 활성화하는 기반이 된다(이장원, 2013). 마을공동체의 제도화를 기점으로 마을공동체 만들기 사업의 수가 증가하는 형태를 보이고 있는(목정훈·박종현, 2008; 장유미 외, 2019) 것 또한 마을공동체 만들기 사업이 '조례'라는 제도에 영향을 받는다는 것을 확인할 수 있다(장유미 외, 2019). 마을공동체 사업은 실천성과 활동성이 높은 사업인 만큼 사업의 기반이 되는 정책과 법 또한 사업의 실질적인 성격을 반영할 수 있어야 할 것이다. 마지막 요인은 마을공동체 만들기 사업 진행에 있어 지역 중심의 행정체계가 마련되어야 한다는 것이다. 마을공동체 만들기 사업은 주민이 주체가 되는 사업이지만, 사업이 보다 성공적으로 진행되기 위해서는 행정체계가 동행되어야 한다. 행정체계와 주민이 갑과 을로서 사업에 참여하는 것이 아니라, 행정체계는 주민들의 이해관계를 조정하고 효율적으로 사업을 추진하여 효과성을 높이고 이것을 원동력으로 삼아 주민들이 살기 좋은 마을공동체를 만들 수 있도록 주민들의 자발적인 참여를 높이는 역할을 수행해야 한다.

본 연구에서는 이상의 주요 요인을 통합적으로 분석할 수 있도록 항목을 구체화하였다. 신화경·조인숙·지예진(2017)의 연구에서는 조례의 주요 분석 요소를 총칙과 마을만들기 계획 수립, 위원회 구성 등으로 살펴보았으며 신창훈·김선직(2013)의 연구에서는 개념, 목적, 구성, 지원 대상 및 내용을 분석틀로 하여 각 요소들을 비교 및 분석한 바 있다. 여관현(2013)은 12건의 조례를 선정하고 전문가 인터뷰를 통해 지방자치단체 마을만들기 조례의 내용을 분석하였다. 이들 연구에서는 마을공동체 만들기 사업이 성공적으로 진행되기 위해서 마을 특성을 고려한 실현 가능한 목

표를 수립하고 주민이 주도할 수 있는 사업을 조례에 반영하는 것이 중요하며 지역마다 차별적인 조례가 제정되어야 한다고 보았다. 다만 마을공동체 만들기 사업은 지속적으로 진행되고 있음에도 불구하고 이와 관련된 연구는 많이 진행되지 않았다. 특히 서울 외 특정 지역을 중심으로 마을공동체 만들기 관련 조례를 분석한 연구는 찾아보기 힘들었다. 이에 본 연구는 최근 마을교육공동체 확대 등을 통해 공동체를 활성화하며 매해 역량강화사업을 추진하여 사업 발전을 도모하고 있는 부산지역의 마을공동체 만들기 사업을 바탕으로 지역사회 문제를 해결하고 지역사회 복지를 구현하기 위하여 마을공동체 만들기 사업의 근간이 되는 조례에 접근하고자 한다. 구체적으로는 마을공동체 만들기 관련 조례에서 주민 등 주요 개념을 살펴보고, 공통의 문제 및 비전이라 할 수 있는 목적과 사업 주체로서의 리더, 네트워크 및 정책, 행정체계 등을 자원과 네트워크라는 항목으로 나누어 분석하고자 한다.

3) 지역사회를 중심으로 한 마을공동체 만들기의 필요성

마을공동체 만들기 사업은 빈곤이나 고독사와 같은 사회문제를 해결하는 지역사회복지 매개체로서의 역할을 수행할 수 있다. 마을공동체 만들기는 주민이 마을의 주인으로서 지역의 정체성을 확립하고, 공동체를 회복하여 주민들과 더불어 행복하게 살기 위한 지역을 만드는 방법의 일환이다. 또한 주민조직체를 구성하여 자발적이고 주도적으로 지역을 가꾸고 만들어 가는 활동으로써 지역사회복지의 한 영역이라고도 볼 수 있다(김선미, 2016).

마을공동체는 전달 체계에 있어서 중요한 역할을 한다. 복지서비스의 대부분은 공급자 중심으로 진행되고 있는데 이는 긍정적으로 평가할 수 있는 부분도 있지만, 전병관(2015)에 따르면 공급자 중심의 일방적인 체계는 수혜자를 수동적인 대상으로 고착시켜 지역사회에서 주민이 주체적으로 참여할 기회를 박탈한다는 문제를 발생시킨다. 이는 곧 복지수혜자가 생활주체가 되어 문제를 스스로 해결해 나가지 못하도록 만든다는 의미다. 그런 점에서 복지전달 체계의 재구성이 요구되며, 지역사회 관계망 속에서 복지서비스가 제공될 수 있도록 고려해야 한다(전병관, 2015). 이때 마을공동체는 그 관계망의 기반이 될 수 있다.

마을공동체는 이렇듯 복지서비스와 상호작용한다. 마을은 한정된 공간이지만, 그곳에 얽혀있는 문제들은 한정적이지 않다. 마을공동체 또한 수많은 이해관계와 갈등이 뒤얽히게 된다. 그러므로 마을공동체 구성원은 지역 자원에 대한 정보를 파악하고 주민 개개인의 기술, 재능, 잠재력 등을 평가하여 서로 연계될 수 있는 시스템을 만들어야 한다. 또한 우리 지역에서 차별을 겪거나 소외된 주민은 없는지, 사업의 진행에 있어 직·간접적인 피해를 겪게 된 주민은 없는지 등에 대해 살펴보고, 필요하다면 그들을 옹호할 수 있어야 한다. 또한 주민 복지인식교육 등을 통해 소외된 이웃들에 대한 배려와 인식 개선을 도모할 수 있어야 할 것이다.

2. 마을공동체 만들기와 조례

우리는 지역 내 주권 의식을 회복하고자 하는 시대에 있으므로, 지방자치단체가 법령 범위 안에서 그 사무에 관하여 의회 의결을 거쳐 제정하는 자치에 관한 규정, 즉 조례에 주목할 필요가 있다(천다솜·유영미, 2019). 조례는 불특정 다수인을 대상으로 하는 일반성과 모든 사건에 적용되어야 하는 추상성을 가지는 것이 원칙이다(송종원, 2012). 그러나 조례는 지역사회의 룰인 이상, 지역의 실정을 꼼꼼히 반영하고 주민과의 사이에 신뢰관계를 구축(차현숙·최혜선, 2013)하는 역할을 하는 것도 중요하다. 마을공동체 만들기도 특정 지역 내에서 국가로부터 위임받은 행정 업무를 수행하는 사업이므로 조례가 사업의 주요한 기반이 되며 지역의 실정이 반영되어야 한다. 조례에서 나타난 마을공동체 만들기는 주민이 주체가 되어 공동체를 형성하고 이를 통해 주민 자치를 실현하고 민주주의를 발전시키며 자치역량을 강화하는 것이다. 즉 지속 가능한 지역공동체를 구축하는 것이 마을공동체 만들기의 조례상 궁극적인 목적이며 조례가 효과적인 개념과 방향을 제시할 수 있어야 사업의 지속성과 구체성, 공식성 나아가 지역주민의 자발성까지도 도모할 수 있다.

현재의 조례는 마을공동체 만들기의 지속적 운영에 있어서 주민의 자발성 향상, 주민·행정·전문가 등 주체 간 협력 시스템 구축 및 전문적인 지원 시스템 등이 미흡하며, 지속 가능한 사업방식의 요구가 높아지고 있는 상황이다(양재섭·남선희, 2015). 그러므로 지금이 마을공동체 만들기 관련 조례를 구성하는 데 있어 그 특징을 파악함과 동시에 조례가 사업의 지원체계로서의 역할을 검토할 시점이라고 할 수 있다(신화경 외, 2017).

3. 부산지역 마을공동체 만들기 조례

2010년부터 본격적으로 추진되고 있는 부산지역 마을공동체 만들기는 대부분이 중앙 정부 또는 부산시에서 정책을 수립하고 공모를 거쳐 시범사업을 지원하여 적극 권장하고 있다. 부산시는 각종 마을공동체 만들기 사업의 제도적 근거를 마련하고 각 부서에서 산발적으로 추진하던 마을공동체 만들기 사업의 종합적인 지원체계 구축을 위해 제220회 시의회 정례회 본 회의에 상정되어 원안 가결된 「부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례」를 2012년 7월 11일 공포하고 본격적인 시행에 들어갔으며(방경숙, 2015), 현재 부산광역시 본청을 비롯한 14개 지역에서 마을공동체 및 도시재생과 관련된 사업을 운영하고 있다.

한편 김명옥(2017)은 부산시의 마을공동체 만들기 사업의 문제점에 대해 지적한 바 있다. 지원기관에서 일방통행식으로 진행하는 사업방식으로 행정절차가 복잡하고, 사람보다는 사업과 실적 위주로 진행되는 사업이라는 것이 주된 문제였다. 이에 부산시는 마을공동체 만들기 사업의 원활한 지원을 위해 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」를 개정(2014.1.17.)하고, 전국 최초로 재단법인 부산광역시 도시재생지원센터를 개원하였다(김영옥, 2018). 이를 바탕으로 도시재생지원센터를 공공과 주민의 중간지원조직체계로써 활용하여 공동체 활성화 및 도시재생사업의 기반을 구축하고, 주민소통을 활성화하는 등 하향식으로는 행정을 추진하여 효율성을 높이고 상향식으로

는 주민이 사업을 제안하여 효과성을 높이면서 다양한 사업을 추진하고 있다((재)부산광역시 도시재생지원센터; http://www.urcb.or.kr). 이후 「부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례」는 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」와 중복되는 사항에 대해 정비하고 공동체 활성화에 초점을 두어 2016년 7월 13일(조례 제 5380호) 「부산광역시 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례」로 전부개정하였다.

하지만 여전히 마을공동체 만들기 사업은 주민과 지역사회의 문제와 욕구를 고려하기보다는 단기적으로 눈에 보이는 성과 위주로, 실천적인 영역이 아닌 행정 중심으로 사업을 운영하게 된다. 마을공동체 만들기 사업은 무엇보다도 마을 주민들의 자발적인 참여가 중요한 사업이다. 그러므로 사업을 성공적으로 지속하기 위해서는 사업의 근간이 되는 조례에서 또한 가치 및 평가체계 등에 있어 마을과 주민 중심으로의 변화를 주는 것이 중요하다.

Ⅲ. 연구방법

1. 분석방법

지역의 성숙한 지방자치 실현과 주민 행복 증진을 위해 「부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례」가 제정된 이후, 이를 기반으로 각 지방자치단체에서 조례가 제정되었다. 최근에는 특수한 목적을 지닌 공동체를 만들기 위한 사업의 조례로도 나타나고 있다. 마을 교육공동체 만들기와 관련한 사업이 대표적인데, 「부산광역시 북구 마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례」와 「부산광역시 연제구 마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례」가 2019년에 제정된 바 있다.

본 연구의 범위는 공통적으로 마을공동체 및 마을만들기에 대한 것이다. 부산광역시 본청을 포함한 14개 조례에 포함된 조항의 존재 유무 확인 및 현황을 파악하고 기술적 연구(descriptive study)에 따른 내용분석(content analysis) 방법을 사용하여(이익섭·이윤로, 2004) 조례를 분석하고 효과적인 사업의 방향성을 제시하고자 하였다. 본 연구를 위해 국가법령정보센터(www.law.go.kr), 자치법규 정보시스템(www.elis.go.kr)을 통하여 현재 시행되고 있는 조례를 대상으로 부산지역 내 조례 제정 현황을 파악하고, 조례의 각 항목을 분석하는 과정을 수행하였다.

2. 연구 범위

국가법령정보센터(www.law.go.kr), 자치법규 정보시스템(www.elis.go.kr)에서 '도시재생(21)', '마을공동체(13)', '마을만들기(4)', '마을(48)', '행복(7)'의 5가지 키워드로 부산광역시 내 총 조례 93건의 결과를 도출하였다.[1] 이후, 키워드 중복 및 마을공동체 만들기와 직접적인 연관성이 없는

1) 2021년 1월 4일 기준

조례를 배제하여 최종적으로 본청의 「부산광역시 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례」를 포함한 부산 내 26개의 조례를 도출하였다. 26개의 조례 중 마을공동체 개념이 부재하고, 도시재생 활성화에만 초점을 두고 있는 조례는 연구 대상에서 제외하였다. 또한 「부산광역시 동구 마을만들기 지원 등에 관한 조례」의 경우, 존치 필요성이 없어 폐지되었으며 「부산광역시 해운대구 행복마을 만들기 조례」의 경우, 「부산광역시 해운대구 도시재생 활성화 및 마을만들기 사업 지원에 관한 조례」의 제정으로 인해 폐지되었고 이에 이상의 조례들은 연구 대상에서 제외하였다. 부산광역시 내 마을공동체 만들기와 관련된 조례는 구·군별로 명칭이 다르게 나타났지만 크게 '마을만들기 지원 등에 관한 조례', '마을[공동체] 활성화 지원 등에 관한 조례', '도시재생 및 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례', '마을교육 활성화 지원에 관한 조례'이며 〈표 1〉과 같이 정리할 수 있다.

〈표 1〉 마을공동체 만들기 관련 조례의 구·군별 분류

조례의 분류	해당 지역
마을만들기 지원 등에 관한 조례 (1)	영도구
마을[공동체] 활성화 지원 등에 관한 조례 (5)	강서구, 기장군, 부산시(본청), 북구, 사상구
도시재생 및 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례 (6)	금정구, 남구, 부산진구, 사하구, 서구, 해운대구
마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례 (2)	북구, 연제구
최종 연구대상 (14)	부산시, 강서구, 금정구, 기장군, 남구, 부산진구, 북구(2), 사상구, 사하구, 서구, 연제구, 영도구, 해운대구

3. 주요 분석요소

본 연구에서는 마을공동체 만들기 관련 조례의 구성요인을 주요 요소별로 내용분석을 실시하였다. 신화경·조인숙·지예진(2017)의 연구에서는 조례의 일반적인 특성과 지원내용으로 분석 도구를 구성하였고 신창훈·김선직(2013)의 연구에서는 조례의 개념이나 목적, 구성, 지원 대상 및 내용을 분석틀로 하여 연구를 진행한 바 있다. 본 연구에서는 이러한 선행연구를 바탕으로 관련 조례의 구성요인을 〈표 2〉와 같이 주요 개념 및 정의, 공동 목표의 추구, 사업 주체, 자원, 네트워크로 구분하여 마을공동체 만들기 관련 조례 주요 요소의 현 상황을 파악하고, 조례의 방향을 제시하고자 한다.

〈표 2〉 마을공동체 만들기 관련 조례의 주요 분석 요소

분석 항목		주요 요소
주요 개념 및 정의		-마을공동체 만들기 관련 주요 개념 및 정의 (마을공동체, 주민)
공동 목표의 추구	목적	-마을공동체 만들기 관련 조례의 목적 규정 -기본 원칙
	사업 진행	-사업의 기본계획 -사업의 내용
사업 주체	개념 및 책무	-사업 주체의 규정 -사업 주체의 책무
자원	자원 및 재정	-재정 지원대상 규정 -평가 및 포상
네트워크	구성	-사업 관련 조직 규정 -사업 관련 전담조직 등에 관한 항목 규정

Ⅳ. 분석 결과

1. 부산시 마을공동체 만들기 조례 구성

1) 주요 개념 및 정의

'마을공동체'의 정의는 크게 두 가지로 분류되었는데 공통적으로 '문제를 해결하기 위한 지역 조직'을 나타내고 있었다. 조례에서 제시된 '마을공동체'는 주민, 지역의 문제와 욕구의 해결, 주민자치에 관해서 논하고 있었지만 마을공동체의 기본 바탕이라 할 수 있는 네트워크, 지역 연대와 관련된 개념은 부재하였다. 그러나 2019년에 제정된 북구와 연제구의 '마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례'에서는 마을에 대해 '사회적·심리적 유대관계를 바탕'으로 한다는 연대의식과 관련된 개념을 포함하고 있었다.

사업의 중요한 또 다른 요소인 '주민'은 일반적으로 '지역에 살고 있는 사람'이라고 생각되지만, 조례에서 정의된 '주민'은 지역마다 차이가 있었다. '지역에 주소를 가지는' 개념은 동일하나 북구, 사상구, 영도구의 경우 '지역에 소재한 사업장에 근무하거나 학교 등에 재학하는 사람'이라고 명시되어 있었다. 이는 실제 해당 지역에 거주하거나 사업 진행 시 직접적인 영향이 있는 사람들을 주민으로 보고 있는 것이다. 그러나 강서구의 경우 '구 관내에 있는 토지 및 건축물의 소유자 또는 그 사용할 권리를 가지고 있는 사람'으로 주민의 개념을 제시하고 있었는데 이는 지역에 문서상의 권리를 가지고 있는 사람만을 주민으로 본다는 것이다. 또한 주체로서의 주민의 역할이 명확하게 드러나지 않은 한계도 있었다.

〈표 3〉 주요 개념 및 정의

주요 요소		내용
마을 공동체 개념	유사성	-주민, 지역의 문제와 욕구의 해결, 주민 자치에 초점을 둠
	차별성	-교육공동체 관련 조례의 경우, '주민이 일상생활을 영위하면서 사회적·심리적 유대관계를 바탕으로 교육·경제·문화 등을 공유하는 공간적·사회적 범위'로써 연대의식과 관련한 개념을 둠
	긍정적 측면	-주민, 지역의 문제와 욕구의 해결, 주민 자치의 개념을 반영함
	개선 방향	-심리적, 사회적 유대관계를 포함한 주민과 지역의 공동체, 네트워크의 개념을 반영할 필요가 있음
주민 개념	유사성	-지역에 주소지를 가지고 있는 사람을 주민으로 봄
	차별성	-지역 소재 사업장 및 학교에 다니는 사람을 주민으로 보는 지역이 있음
	긍정적 측면	-사업 시 실질적인 영향을 받을 수 있는 사람을 주민으로 보는 지역이 있음
	개선 방향	-주민의 개념 자체가 수립되어 있지 않은 지역이 많음 -과거와 달리 현재 주민은 유동성이 강하므로 주체성을 가지고 현안을 제시할 수 있는 심리적, 사회적 주민의 의미와 역할이 제시될 필요가 있음

2) 목적 및 기본원칙

주민들의 공동 목표는 조례상 목적 혹은 기본원칙으로 구체화된다. 조례 제정의 목적은 지역마다 다르지만 가장 많이 나타나는 표현은 '주민의 삶의 질 향상'이었다. 그 외에도 '마을공동체 만들기', 그리고 '주민이 주도[참여]하는' 혹은 '주민자치의'와 같이 주민을 주체로 한 표현이 나타났다. '마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례'에서는 '지역사회가 연대하고 협력하는 교육생태계 조성'하는 것을 목적으로 두고 있었다. 연대와 협력이라는 단어를 통해 교육을 중심에 둔 마을공동체의 성격과 방향을 제시하고 있었다.

조례상 사업의 기본 원칙을 제시하고 있는 지역은 마을교육공동체를 포함하여 총 9곳이었다. '공동체 회복을 지향', '주민과 행정기관의 상호 신뢰와 협력 추진', '주민 참여를 기반', '지역의 개성 및 다양성을 존중'한다는 것은 동일하게 나타났다. 본청, 기장군, 해운대구의 경우 이를 통해 '생활 자치를 실현하고, 주민의 삶의 질을 향상'하는 것을 원칙을 두고 있었지만 강서구, 북구, 사상구, 영도구는 이를 기반으로 '주민이 주도'한다는 원칙으로 두고 있어, 주민을 중심으로 사업을 진행하는 것에 좀 더 초점을 두고 있음을 추측할 수 있었다.

마을교육공동체의 경우 이전 마을공동체 기본원칙의 성격과 유사한 방향을 나타내고 있었다. 주된 용어는 '구성원의 자발적 참여', '개성 및 문화의 다양성 존중', '주민과 행정기관의 상호 신뢰와 협력', '조화로운 발전', '지속가능한 교육생태계'였고, 이를 통해 주민과 네트워크, 지속적인 발전을 바탕으로 공동체가 운영될 것임을 기대할 수 있는 요소였다.

〈표 4〉 목적 및 기본원칙

주요 요소		내용
목적	유사성	-'주민의 삶의 질 향상', '마을공동체 만들기', '주민이 주도하는' 등의 표현이 나타남
	차별성	-교육공동체의 경우, '지역사회가 연대하고 협력'하는 등 지역 연대의 개념과 사업의 방향이 드러남
	긍정적 측면	-주민을 주체로 한 표현을 목적에서 드러내고 있음
	개선 방향	-상위법에서 규정된 사업을 추진하는 그 자체가 목적이 되는 경우도 있음 -주민을 주체로 하되, 이를 중심으로 한 사업의 방향이 목적에서 명확하게 드러날 필요가 있음
기본 원칙	유사성	-'공동체 회복을 지향', '주민과 행정기관의 상호신뢰와 협력 추진', '주민 참여 기반', '지역의 개성 및 다양성을 존중'이 동일하게 제시됨
	차별성	-강서구 외 3개 지역은 이를 기반으로 '주민이 주도'한다는 원칙을 두어 주민 중심 사업을 진행하는 것에 초점을 두고 있음을 추측할 수 있음 -마을교육공동체는 협력과 조화, 지속과 발전이라는 내용이 제시됨
	긍정적 측면	-주민과 지역의 상호협력과 공동체 회복을 지향한다는 점이 제시됨
	개선 방향	-주민 참여를 기반으로 한다는 점은 긍정적이나 다만'사회적 약자를 배려한다' 등의 원칙을 통해 어느 주민 집단 한 쪽의 의견에 치우치지 않는 균형적인 지역발전이 필요하며, 지역의 특성을 반영하는 사업 진행 방향이 제시될 필요가 있음

3) 사업의 기본계획 및 내용

마을공동체 만들기 관련 기본 계획은 5년 단위로 수립되어야 한다. 계획을 수립할 때 구청장은 주민의 의견을 적극적으로 수렴해야 하며, 필요한 경우 전문가 혹은 전문기관의 자문을 받을 수 있어야 한다. 이는 마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례에도 유사하게 나타났는데 계획 수립 시 교육지원청, 교직원, 학부모, 마을 주민 및 전문가 등의 의견 뿐 아니라 학생 의견 또한 수렴해야 한다는 점이 주목할 부분이다. 기본계획은 마을교육공동체 및 본청의 조례를 비롯한 총 9개 조례에서 나타났는데, '기본 정책 방향', '협력체계 구축', '지원센터 설치 운영' 등 대부분 동일하였다. 강서구, 사상구의 경우 마을종합발전계획의 추진방향을 결정할 때 '주민주도로 수립'한다는 점이 타 지역과 구분되었다. 영도구는 마을공동체 관련 교육을 진행하거나 마을리더 육성 사항을 별도로 제시하고 있었다. 부산시 본청에서는 사업 추진에 필요한 재원조달에 관한 사항을 기본 요소로 두고 있었으며 사업에 대한 인식 제고와 교육, 홍보에 대한 사항을 별도로 두고 있는 점은 해운대구와 동일했다.

사업의 내용은 14개 조례 모두에서 제시되었으며 대부분 동일한 요소를 가지고 있었다. 그중에서도 상이한 요소들을 지닌 지역들이 있었는데, 북구의 마을학교 운영, 부산진구의 주민 참여형 마을공동체 역량강화사업 진행 및 지역 청년 인재 양성, 서구와 해운대구의 사업 무료강좌 진행, 영도구의 경우 마을 전통 계승 사업 및 마을 일꾼 육성에 관한 사항 등이 타지역과 차이가 있었다. 마을교육공동체의 경우 사업의 내용은 기존 마을공동체 만들기 사업과 유사하였으나, 공동체에서 중요한 역할을 수행하는 지도자와 활동가를 양성하는 사업과 교육협동조합을 지원하는 사업이 조례상 두드러지게 나타났다.

〈표 5〉 사업의 기본계획 및 내용

주요 요소	내용	
기본 계획	유사성	-기본계획은 5년 단위로 수립되어야 하며 계획 수립 시 구청장은 주민의 의견을 적극적으로 수렴하여야 한다는 내용이 포함 -기본 정책 방향, 협력체계, 지원센터 등의 내용이 제시됨
	차별성	-'주민주도로 수립', '마을리더 육성에 관한 사항' 등에 대해 기본계획으로 제시하고 있는 지역이 있음
	긍정적 측면	-'인식제고를 위한 교육과 홍보에 관한 사항', '교육 및 마을 리더 육성에 관한 사항' 등 기본계획의 내용이 조례상으로도 명확히 드러나는 지역의 조례가 있음
	개선 방향	-기본계획 자체가 조례상에 수립되어 있지 않은 지역이 많음 -주민 주체적 활동과 마을공동체의 역량을 강화할 수 있는 요소가 제시되어야 하며 기본계획 수립 후에 주민들에게 공식적으로 공포하는 내용 또한 조례상 제시되어야 신뢰성을 도모할 수 있을 것으로 사료됨
사업 내용	유사성	-14개 연구대상 모두에서 제시되었으며 대부분 동일한 사업요소를 가지고 있었음
	차별성	-마을학교 운영, 주민참여형 역량강화 사업 진행, 청년 인재양성에 관한 사항, 마을 전통계승 사업 등을 사업의 내용으로 두고 있는 지역이 있음
	긍정적 측면	-타지역과 차별성을 두고 해당 지역의 특성에 맞는 사업내용을 제시한 지역의 조례가 있음
	개선 방향	-주민 주체적인 활동과 주민 공동 추진 항목들을 명시할 필요가 있음 -사업의 추진력 및 장기적 진행을 위하여 주민 및 리더의 역량강화와 관련된 사업내용이 보강되어야 함

4) 사업 주체규정 및 책무

사업 주체에 관한 개념은 부산진구, 영도구를 비롯한 총 7곳에서 제시하고 있었다. 대부분 지역에서 말하는 사업 주체는 '주민협의체, 협동조합, 직능단체, 행정기관, 협력기관' 등을 아우르고 있었는데, 부산진구는 마을활동가의 개념까지도 포함하여 마을과 주민 중심의 사업이 진행될 수 있도록 하고 있었다. 영도구는 사업의 주체를 공공기관이 아닌 지역의 주민과 비영리단체, 자발적인 주민 조직으로 두고 있는 점이 다른 지역과는 차이가 있었다.

사업의 책무 관련 요소는 금정구, 부산진구를 제외한 총 12개 지역에서 제시되었다. 남구와 사하구, 마을교육공동체의 경우 사업의 책무를 구청장에게 일임하고 있었지만 대부분은 구청장과 주민으로 나누어져 있었다. 사상구는 '주민은 누구나 스스로 마을주체라는 의식을 가지고'라고 명시하였지만 그 외 지역은 사업의 주체를 구체적으로 명시하고 있지 않았다. 대부분 주민에 대해 사업을 추진할 권리와 적극적으로 협조 및 지원할 책임이 있다는 등의 표현으로 사업의 책무를 규정하고 있었다.

〈표 6〉 사업 주체규정 및 책무

주요 요소		내용
사업 주체	유사성	-대부분 사업의 주체로써 '주민협의체, 협동조합, 직능단체, 행정기관, 협력기관' 등을 제시하고 있음
	차별성	-마을활동가 및 비영리단체, 자발적인 주민조직과 같은 단체에 있어서도 사업의 주체로서의 역할을 부여한 지역이 있음
	긍정적 측면	-사업의 주체를 공공기관으로만 보는 것이 아닌 주민, 협동조합, 비영리단체 등 실무 활동가들에게도 주체로서의 역할을 제시하고 있음
	개선 방향	-사업주체로서의 주민은 단순 지역거주민이나 권리자가 아닌 정서적 유대관계 및 일상을 공유하는 사람들까지 주민으로 인정하여 실제로 마을의 문제와 욕구를 해결하는데 역할을 할 수 있도록 하는 것 또한 검토할 필요가 있음
책무	유사성	-대부분 조례에서의 책무는 구청장과 주민으로 나누어 제시하고 있음
	차별성	-일부 지역의 경우 주민의 책무에 있어 '스스로 마을주체라는 의식을 가지고'라며 명시하는 부분이 있었음
	긍정적 측면	-주민에게 사업 추진의 권리와 협조, 지원에 대한 책무를 규정하고 있음
	개선 방향	-주민의 책무를 구체적으로 제시할 필요가 있음

5) 재정 지원대상 및 평가·포상

사업 진행에 있어 자원, 재정에 관한 부분도 중요하다. 재정의 지원 요소를 세부적으로 제시하고 있는 조례는 부재하였지만 지원대상에 관한 항목은 14개의 연구 대상 전부에서 나타났다. 그중 주거환경 및 공공시설 개선, 마을 문화예술 및 역사 보전, 전통의 계승발전 사업에 관한 항목이 가장 높은 빈도로 나타났다. 금정구, 남구, 부산진구, 서구, 해운대구에서는 사업의 지원대상을 조례상 구체적으로 명시하지 않고 있었다. 마을교육공동체의 경우 재정지원의 대상이라는 항목을 별도로 제시하지는 않았으나 전문 인력의 지원, 역량강화 지원 등을 각 항목에서 지원내용으로 명시하였다.

평가와 포상과 관련한 항목 또한 본청을 포함한 14개 연구 대상 전부에서 명시되어 있었다. 다만 평가와 포상이 어떤 기준에 의해 진행되는지 구체적으로 나타나 있지는 않았는데, 구체적인 질적 기준이 없이는 사업이 양적 평가를 위한 보여주기식의 사업 진행으로 이어지지 않을지, 악용될 경우가 발생하지는 않을지에 대한 우려가 되는 부분이었다. 실제로 해당 사업의 평가와 보상이 어떤 방식으로 진행되는지에 대한 구체적인 명시가 필요할 것이다.

〈표 7〉 재정 지원대상 및 평가·포상

주요 요소	내용	
지원 대상	유사성	-주거환경 및 공공시설 개선, 마을 문화예술 및 역사 보전, 전통의 계승발전 사업에 관한 항목이 가장 높은 빈도로 나타났으나 구체적으로 명시하지 않은 지역도 있었음
	긍정적 측면	-마을의 환경을 개선하는 것뿐 아니라 지역 예술 및 역사 보전 등 마을의 성격을 지속화할 수 있는 부분이 명시됨
	개선 방향	-지역의 특성을 반영한 구체적인 지원대상이 명시될 필요가 있음 -사회적 약자를 위한 지원내용 및 주민의 이해관계를 최소화할 수 있는 기반을 마련할 필요가 있음
평가와 포상	유사성	-14개 연구대상 전부에서 나타났으나, 기준에 대해서는 명시되어 있지 않음
	차별성	-마을교육공동체의 경우 '전문기관에 분석·평가를 의뢰'할 수 있다는 항목이 제시됨
	긍정적 측면	-평가와 포상에 관한 항목 자체는 연구대상 전부에서 명시되어 있음
	개선 방향	-'마을공동체 활성화에 이바지한 공적인 탁월한 단체에 대하여 포상' 등과 같이 평가와 포상의 기준과 방식의 내용이 명시될 필요가 있음

6) 네트워크

마을공동체 만들기에 있어서 네트워크는 특히 사업의 중점적인 요소이다. 조례상 나타난 네트워크에 관한 항목은 대표적으로 위원회, 주민, 지원센터 등에 관한 부분이며 그중 위원회는 전문적이고 세부적인 사전심의를 위한 기구이다. 지방의회는 조례로 정하는 바에 따라 위원회를 둘 수 있다(지자법 제56조 제1항; 홍정선, 2013). 위원회 제도는 지방의회의 부담 완화에 기여하고 의사운영의 능률성과 전문성의 제고에 기여한다(홍정선, 2013). 마을공동체 만들기 관련 위원회에 관한 항목은 강서구, 북구, 영도구, 사상구의 4개 지역과 마을교육공동체 조례에서 나타났다.

강서구와 북구, 영도구의 경우 위원을 15명 이내로, 사상구는 20명 이내로 제한하였다. 부산광역시청 공공데이터포털의 2018년 12월 기준 주민등록인구통계에 따르면 사상구는 12개동, 96,698세대이며 이는 각 11개동 55,312세대와 8개동 50,488세대로 구성된 영도구와 강서구에 비해 사업의 범위가 크기 때문에 위원회 또한 그 규모에 차이가 있는 것으로 보인다. 북구의 경우 13개동, 120,036세대로 사상구보다 사업의 규모는 크지만 강서구, 영도구와 위원회의 규모는 동일하였다. 북구를 제외한 강서구, 영도구, 사상구에서는 위원회의 여성 구성 비율을 제시하고 있었다. 이것이 실제 사업에서도 영향을 미치고 있는지에 대해서도 분석을 할 필요가 있을 것이다. '주민'이나 '주민대표', '지역활동가' 등 표현은 다르지만 지역주민이 위원회에 포함될 가능성이 있음을 제시하고 있는 것도 주목할 만한 부분이다. 북구는 사업 관련 부서들을 중심으로 한 마을공동체협의회를, 남구와 사하구는 현장지원센터와 주민협의체, 공공기관 및 행정기관을 중심으로 한 사업추진협의회를 구성하는 것이 조례상 명시되어 있었다. 즉 사업추진협의회는 사업을 진행하는데 있어 필요한 네트워크 구성과 운영에 대한 항목을 구체화한 것이다.

마을교육공동체의 경우 네트워크 구성에 있어 기본적으로 위원회의 기능이나 구성, 임기, 직무 및 회의 등 위원회와 관련된 기본적인 요소뿐 아니라 간사에 관한 항목 또한 제시하고 있었다. 마

을교육공동체의 위원회의 위원장은 부구청장이 맡으며 부위원장은 복지교육국장, 교육지원과장 등의 위원 중 호선된다. 위원회의 위촉직 위원에는 '공동체 관련 전문지식 및 경험이 풍부한 사람'이라는 항목을 두고 있지만 대부분 교육지원국장, 구의원 등 교육 대상 중심이 아닌 행정 중심의 네트워크로 구성하고 있었다.

주민협의체 및 주민협의회와 관련한 조례 항목은 공통적으로 사업 시행에 있어 주민협의체가 적극적으로 참여할 수 있도록 하고 있었으며, 네트워크상에서도 중간조직으로서의 중요한 역할을 수행하고 있지만 대체적으로 조례상 그 구체적인 사항이 드러나지 않았다. 실제 북구, 사상구, 영도구 세 지역과 마을교육공동체에서는 조례상 전문 지원센터와 그 역할에 관한 내용을 명시하고 있었는데 마을공동체 만들기 지원센터의 역할은 대체로 공동체 조사 및 연구, 사업 계획의 수립 및 실행, 네트워크 사업 지원, 교육이나 자원관리 등으로 유사하였다.

〈표 8〉 네트워크

주요 요소	내용	
구성	유사성	-대표적으로 위원회, 주민, 지원센터 등을 네트워크 요소로 명시함
	차별성	-지역별로 사업의 규모 차이에 따라 네트워크의 규모 또한 차이가 있음
	긍정적 측면	-'주민'이나 '주민대표', '지역활동가' 등 표현은 다르지만 지역주민이 위원회에 포함될 가능성이 있음을 제시하고 있음
	개선 방향	-위원회 구성 시 공동체사업 관련 전문가를 위원으로 선정하는 것을 검토할 필요가 있음 -민관의 협업사항에 대해 구체적으로 명시할 필요가 있음

V. 결론

1. 소결

본 연구에서는 부산 지역 내 마을공동체 만들기 관련 조례를 분석하였다. 마을공동체와 주민과 같은 개념부터 사업내용, 평가 및 포상 등의 내용에 이르기까지 관련 조례 내용을 주요 요소별로 살펴보았다. 조례는 사업에 있어 행정과 예산 집행의 근거가 되며 사업의 근간과 추진방향을 결정짓는다. 예산을 지원하는 방식이나 평가, 보상 또한 조례에 근거하여 진행이 된다. 마을공동체 만들기 관련 조례는 사업의 방향성을 구체적으로 보여주는 근거가 된다. 본 연구 또한 이러한 관점을 토대로 연구의 필요성을 생각하게 되었다.

마을공동체 만들기 사업 조례가 현재 지니고 있는 문제점은 '주민', '지역', '평가'라는 키워드로 정리할 수 있었다. 마을공동체 만들기 사업과 관련된 최초 조례가 제정되었던 당시와 현재는 주민과 지역의 의미가 변화해왔다. 과거의 주민은 단순히 '지역에 소재지를 두고 있는 사람' 정도였다면 현재는 '주민의식과 주체의식을 갖고 있는 사람', '공간적인 반경 이상의 사회적, 심리적 유대관

계를 가지고 있는 사람'까지도 주민으로 볼 수 있다. 현대사회에서 공동체의 주민은 마을과 자신의 복지를 위해 목소리를 내는 경우도 많지만 조례에 나타난 주민은 여전히 수혜자나 단순 참여자에 가까웠다. 평가와 관련된 항목에서는 구체적으로 질적 발전을 위한 요소가 부재하였는데 이는 곧 산출적 요인만을 중시하게 될 수 있다는 위험성이 있다.

마을공동체 만들기 사업이 목적에 부합하는 방향으로 구성되기 위해서는 '주민', '지역' 등의 기본적인 개념 정의부터 시대와 지역에 맞게 되어야 한다. 주민이라는 개념은 이제 주인의식과 주체성을 가지고 해당 지역에 현안을 제시할 수 있는 심리적, 사회적 연대의식을 가진 사람들을 주민으로 보아야 한다. 주민에게 직접적이고 자발적인 주체로서의 역할을 부여하는 것 또한 중요하다. 당사자로서의 지역주민이 사회적으로 배제되지 않고 주어진 권리를 적극적으로 행사할(유영미, 2016) 수 있는 여건이 마련되어야 진정한 의미에서의 공동체가 실현될 수 있을 것이다. 장유미·유한별·하연섭(2019)의 연구에서도 아래로부터(bottom-up)의 제도 확산이 일어날 수 있는 가능성과 주민들이 직접 정책 도입을 요구할 가능성이 높다는 결론을 도출한 바 있는 만큼 마을공동체 만들기 사업에 있어서 주민의 역할을 명확히 제시하고 확대하는 것이 필요하다.

주민들이 인정할 수 있는 공통 문제를 이끌어내는 것도 중요한 요소다. 마을공동체 만들기는 사업의 대상과 주체인 마을 주민들의 자발적인 노력이 필수이므로 주민들이 공통의 현안과 목표를 가지고 사업을 진행해가는 것이 중요하다. 이를 위해서는 조례에서도 마을 주민들의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 기틀 또한 마련하여야 한다. 이는 '교육'이라는 공동의 목표를 가지고 있는 마을교육공동체 활성화 사업이 모범적인 예시라고 할 수 있다. 이러한 공동체 사업에 힘입어 부산교육청은 '온 마을이 나서서 아이를 함께 키운다'는 비전으로, 한 마을에서 아이들의 교육을 책임지는 다행복교육지구 지정을 확대하고 있다.

평가에 관한 항목에서는 사업 전체적인 양적 성과뿐 아니라 주민의 참여 실적과 같은 주민 중심의 성과와 별도의 모니터링 척도를 마련하여 분석할 수 있는 질적 성과 또한 포함하는 방식을 도입하는 것이 필요할 것이다. 전문기관에 분석과 평가를 의뢰하는 시스템을 조례상에 명시할 수도 있다. 마을공동체 만들기 사업은 주민 생각의 변화, 공동체 의식의 함양 등 질적 평가가 중요한 사업이다. 주민들의 인식이 얼마나 변하였는지, 마을의 공동체는 얼마나 견고해졌는지 등이 함께 평가되어야 사업의 효과성을 제대로 확인할 수 있을 것이다.

마을의 정체성을 유지하고 사업의 안정성을 마련하는 것은 마을공동체 사업이 일회성으로 끝나지 않고 꾸준하게 유지될 수 있는 바탕이 된다. 한그루·하현상(2019) 또한 지역사회가 스스로 자생력을 가질 수 있도록 마을공동체 사업을 활성화하는 과정을 통해 주민들의 마을에 대한 정체성을 강화시키고 공동체 결속을 높이면서 사회적 가치를 창출할 수 있다고 말한 바 있다. 그러므로 마을공동체 사업이 단순하게 마을을 발전시키는 것을 넘어 마을의 정체성인 자원과 유산을 보전하고, 마을의 특성을 활용한 자체적이고 안정적인 재정구조를 마련하기 위해 노력하는 것이 필요하다. 지원센터의 역할 등에서 사업의 안정성을 마련할 수 있는 구조와 같은 요소들을 조례의 일부로 포함하여 행정적, 재정적으로 지원을 하는 것도 공동체 사업이 성공적으로 유지되는 데 있어 중요한 요인이 될 것이다.

본 연구는 마을공동체의 회복과 사회문제 해결에 있어 조례에서 그 실마리를 확인하고자 하였다. 한 마을에는 다양한 이해관계가 상충하는 주민들이 살고 있으므로 사업을 추진하는 데 있어서 사회적 약자를 배려하고 존중한다는 기본원칙을 조례상에 제시하는 것도 중요한 부분이다. 이러한 기본원칙이 수립된다면 사업의 내용이나 네트워크 구성, 지원 및 평가와 같은 항목까지 사업 운영 전반에 있어 사회적 약자를 비롯한 주민 모두의 욕구와 문제를 해결할 수 있는 조례상 기반이 마련될 수 있을 것이다. 나아가 궁극적으로는 마을공동체를 통해 사회적으로 복지사각지대 문제를 해결하는 것 또한 가능할 것이라 생각한다.

다만 본 연구는 부산지역 조례에 한정되어 진행되었다는 한계가 있다. 부산 외 지역의 조례에서도 본 연구에서 문제점이라고 제시한 요소들을 확인할 수 있었는데, 실제 한 지역에서 조례안이 마련되면 주변 지역도 이와 비슷하게 구성하는 경우가 많았다. 추후 연구가 진행된다면 부산 외 지역으로 연구 대상의 범위를 넓혀 진행하는 것도 의미 있는 결과를 도출할 수 있을 것이라 생각한다.

2. 정책적 제언

헌법 제2장 제10조에 의하면 모든 국민은 인간으로서의 존엄과 가치를 가지며 행복을 추구할 권리를 가지고, 제35조 1항에 의하면 모든 국민은 건강하고 쾌적한 환경에서 생활할 권리를 가지며 국가와 국민은 환경보전을 위하여 노력하여야 한다. 헌법에 제시된 행복하고 건강하며 쾌적한 환경을 만드는 것은 국민 자신이 살고 있는 지역사회의 안녕과 구성원 간의 연대가 기반이 되어야 한다. 국민의 자유와 권리가 경시되지 않을 환경을 만드는 국가의 의무, 그리고 서로의 자유와 권리를 침해하지 않을 국민의 의무를 가시적으로 반영한 것이 바로 마을공동체 만들기 사업이라 할 수 있다.

이에 본 연구의 정책적인 제언은 다음과 같다. 우선 마을공동체 관련 조례에 있어서 주민과 마을공동체 등에 대한 개념과 기준의 정리가 필요하다. 또한 마을 주체로서 주민들의 의견, 특히 사회적 약자의 의견도 수렴할 수 있는 구조를 마련해야 한다. 마지막으로 사업이 지속될 수 있도록 실질적인 평가 기준과 안정적인 자원 체계를 마련하는 것도 필요하다. 궁극적으로는 안정적인 구조가 마련되어 주민들이 직접 마을공동체를 만들어갈 수 있도록 하는 것이 중요하다.

부산은 2010년부터 마을공동체 만들기 사업이 본격적으로 진행되어 점차 전문가 및 민관협력을 주축으로 사업의 기틀이 마련되었고, 이를 기준으로 우수 사례들이 발굴되었으며 교육공동체와 같이 설립 목적이 뚜렷한 공동체 또한 생성되고 있다. 사업이 성공적으로 이루어지기 위해서는 여러 가지 요소들이 조화를 이루어야 하지만 무엇보다도 사업의 근간이 될 수 있는 조례를 시대와 지역의 상황에 맞도록 검토하고 구성하는 것이 중요하다. 사업이 지역주민 어느 한 쪽의 이해관계에 치우치지 않고, 주민 공동의 행복을 추구하여 자발적인 주민 참여를 도모할 수 있도록 본 연구가 마을공동체 만들기 사업을 진행하고, 주민 중심의 자치 행정을 재평가하고 정비함에 있어 바람직한 변화의 단초가 될 수 있기를 바란다.

참고문헌

김명옥. (2017). 주민조직 중심의 마을 만들기 사업 지속가능성에 관한 연구-부산지역을 중심으로, 동의대학교 석사학위논문

김선미. (2016). 마을 공동체 참여자들이 인식하는 마을만들기 성공유형에 관한 연구, 경남대학교 석사학위논문

김성균·이창언. (2015). 「함께 만드는 마을, 함께 누리는 삶: 한국형 마을만들기의 역사·이론·실제」. 서울: 지식의 날개

김영옥. (2018). 마을만들기 사업의 주민참여와 사회적자본이 생활만족도에 미치는 영향-부산광역시 마을 만들기 사업을 중심으로, 부경대학교 석사학위논문

김찬동·서윤정. (2012). 「마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안」. 서울: 서울시정개발연구원

노주은. (2020). 마을공동체 만들기 조례 분석, 부산대학교 석사학위논문

목정훈·박종현. (2008). "마을만들기 운영사례 비교연구". 「한국도시설계학회」. 9(4): 19-38

방경숙. (2015). 지역사회복지 관점에서 본 부산의 마을만들기 사례연구, 가야대학교 석사학위논문

송종원. (2012). "처분적 조례와 집행적 조례". 「법학논총」. 25(1): 9-35

신창훈·김선직. (2013). 한국과 일본의 마을만들기 관련조례 분석연구, 「지역사회발전학회논문집」. 38(1): 3-11

신화경·조인숙·지예진. (2017). 마을만들기 활성화 관점에서 본 서울시 마을만들기 조례 특성에 관한 연구. 「한국주거학회」. 28(3): 23-33

양재섭·남선희. (2015). 주민참여 마을만들기 활성화를 위한 지자체의 역할. 「대한건축학회」. 59(6): 57-62

여관현. (2013). 지방차지단체 마을만들기 조례의 제정 방향 연구. 「지방정부학회 2013 추계학술대회 발표논문집」. 753-778

여관현·계기석. (2013). 지방자치단체 마을만들기 조례의 제정 방향 연구. 「도시행정 학보」. 26(4): 241-270

우수명·김태동. (2019). 서울시 25개 자치구의 마을공동체 관련 조례 분석. 「사회복지법제연구」. 10(2): 3-31

유영미. (2016). 공공부조법의 절차적 권리에 관한 연구-사회복지급여쟁송권을 중심으로. 「가천법학」. 9(3): 183-202

이은지. (2013). 지역사회개발을 위한 상향식 커뮤니티 개발 모델에 관한 연구- 서대문구 마을만들기 사례를 중심으로-, 명지대학교 석사학위논문

이익섭·이윤로. (2004). 「사회복지조사방법의 이해」. 서울: 학지사

이장원. (2013). 지속가능한 마을만들기를 위한 마을만들기 지원센터의 역할에 관한 연구, 성균관대학교 석사학위논문

이종수. (2016). 「공동체-유토피아에서 마을만들기까지-」. 서울: 박영사

임유진·박미현. (2018). 기초자치단체의 고독사 예방 조례 분석-서울특별시 자치구 조례를 중심으로-. 「사회복지법제연구」. 9(2): 3-29

장유미·유한별·하연섭. (2019). 지방자치단체의 '마을만들기' 사업 관련 조례의 확산요인 연구: 제도주의 이론에 근거한 사회적 압력을 중심으로.「지방정부연구」. 23(2): 97-116
전병관. (2015).「국가복지에서 동네복지로」. 서울: 우물이 있는 집
정규호. (2007). 풀뿌리 거버넌스와 주민참여적 지역 만들기.「한국사회학연구 ECO」. 11(1): 99-131
차현숙·최혜선. (2013).「지방의회 조례 입법평가 도입을 위한 표준조례안 연구」. 한국법제연구원
천다솜·유영미. (2019). 부산광역시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례 분석.「사회복지법제연구」. 10(2): 75-94
한그루·하현상. (2019). 마을공동체 사업의 지속성에 대한 영향요인 분석: 리질리언스 시각을 통한 체계적 접근의 시도.「지방정부연구」. 23(1): 209-240
홍정선. (2013).「신지방자치법 제2판」. 서울: 박영사

국가법령정보센터(http://www.law.go.kr)
부산광역시청 공공데이터포털(http://data.busan.go.kr/dataSet/detail.nm?contentId=10&publicdatapk=3076607)
자치법규정보시스템(http://www.elis.go.kr)
(재)부산광역시도시재생지원센터(http://www.urcb.or.kr)

노주은(盧姝恩): 부산대학교에서 "마을공동체 만들기 조례 분석(2020)"이란 논문으로 사회복지학 석사학위를 취득하고, 부산대학교병원 부산중독관리통합지원센터에서 사회복지사로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회복지정책, 지역사회 공동체 등이다(june_noh@pusan.ac.kr).

박병현(朴炳鉉): 미국 펜실베니아 대학교(University of Pennsylvania)에서 "The development of social welfare institutions in East Asia: Case studies of Japan, Korea, and the People's Republic of China, 1945-1989(1990)"이란 논문으로 사회복지 전공 박사학위를 받았다. 동대학 사회사업대학원 연구교수 및 일본 동지사대학교 객원교수를 역임하였고 현재 부산대학교 사회복지학과 교수로 재직 중이며, 주요 관심분야는 사회복지정책 등이다. 주요 단행본으로는「복지국가의 비교(2017)」,「사회복지정책론(2019)」,「끝나지 않은 여정(2020)」등이며 주요 논문으로는 "빈곤의 지속기간에 관한 연구(1997)", "복지국가 발달의 문화적 분석(2005)", "영국의 스핀햄랜드제도, 미국의 가족지원계획(FAP), 한국의 국민기초생활보장제도의 비교(2016) 등이 있다(bhpark@pusan.ac.kr).

유영미(柳永美): 부산대학교에서 사회복지학 박사를 받고 현재 부산대학교 사회복지학과 부교수로 재직 중이다. 주요 관심분야는 사회적 약자, 권리, 공동체, 사회복지법·행정 등이며, 주요 논문으로는 "생활문화 관련 조례분석(2020)", "범죄예방 환경설계(CPTED) 구성요소별 현장조사 연구(2020)", "정신건강복지법의 문제점과 지역사회 탈원화를 위한 개선방안(2020)", "한국인 원자폭탄 피해자 지원 조례 분석(2020)", "Comparative Study on an Education System for Collaborative Governance in Disaster Management(2019)", "부산광역시 사회복지사 등의 처우 및 지위향상에 관한 조례 분석(2019)", "장애인의 지역사회 돌봄실현을 위한 지역사회 주거지원 분석(2019)" 등이 있다(prolight@pusan.ac.kr).

〈논문접수일: 2021. 1. 10 / 심사개시일: 2021. 1. 12 / 심사완료일: 2021. 2. 8〉

Abstract

A Study on the Analysis of Village Community Building Regulations: Focusing on 14 cases in Busan area

Noh, Jooeun

Park, Byunghyun

Yoo, Youngmi

The concept of community has been drawing attention with issues in response to environmental problems, epidemic prevention, social polarization and desires like co-parenting, care services. As the personal relationship network is reduced and problems such as solitude death, welfare blind spots become visible, it is hard to solve these problems only with public intervention. This study focused on the village community building as the system for solving these problems. Especially, the regulation is important foundation for leading successful projects centered on villages and residents. Therefore, in this study, we grasped the research target and the current situation of 14 cases in the Busan area regulations, and analyzed the contents to compare each item. As a result of the analysis, in order for the project to remain successful, the regulations are needed to reestablish the concept and content focusing on the elements related to residents, regions and assessments. It should make common goals which based on problems and desires from residents of the local community corresponding to the project entity and be prepared for the project with local identity. In assessment, not only current quantitative assessment but qualitative assessment should be checked to confirm and reflect the effectiveness of the project. We hope this study will be the beginning of a positive change in the Village community building project in the future.

Key Words: Village Community Building, Residents, Regulations, Content Analysis, Community Solidarity