

서울시 마을공동체 사업의 제도주의적 분석: B아파트 2단지 옥상 텃밭 가꾸기 사례를 중심으로*

최 지 민**
황 선 영
김 순 은***

국문요약

본 연구는 서울시의 마을공동체 사업을 B아파트의 2단지 사례를 통해 비판적으로 분석하였다. 지역 공동체 회복을 위한 집합적 행위가 텃밭 가꾸기로 구현되었다고 보고 이를 심층적으로 분석하기 위해 제도분석틀(Institutional Analysis and Development framework)을 활용하였다. 분석은 크게 외생변수(물리적 특징, 공동체 속성, 작동규칙)과 내생변수(행위의 상황)를 중심으로 이뤄졌다. 분석결과 공동텃밭 내 상호작용은 물리적·사회적으로 고립된 임대 아파트의 상황 하에, 탈북자와 노인과 같은 이질적인 사회취약계층으로 구성된 공동체가 서울시의 사업규칙에 영향을 받고 있는 형태로 발생했다. 서울시의 일률적 사업방식은 참여주민의 주체적이고 자발적인 참여 대신, 텃밭운영의 모든 사항을 리더(임차인대표회장)에게 집중시키는 결과를 가져왔다. 행위의 상황에서 작동하는 7가지 작동규칙은 주민에 의해 내생적으로 구축되는 대신, 사업운영에 실질적 책임을 지는 리더에 의해 일괄적으로 설정된다. 이는 서울시 지원이 완전히 종료된 이후, 공동텃밭이 유지되기 어려울 것이라는 부정적인 전망을 가능케 한다. 연구결과를 토대로 현재 서울시 마을공동체 사업에 대한 개선방안을 결론에 제시하였다.

주제어: 마을공동체 사업, 집합행위의 분석, 제도분석틀, 정책평가, 사회자본

I. 서론

서울시는 공동체회복을 가장 적극적으로 추진하고 있는 지방정부이다. 2012년 국내 최초로 마을공동체를 육성하기 위한 조례가 제정되었고 중간지원조직을 신설함으로써 도시 내 공동체 육성을 위한 제도적 인프라가 구축되었다. 서울시가 공동체를 육성하기 위해 진행한 다양한 사업들의 정책목표는 대동소이한데, 이를 관통하는 핵심적인 논리는 공동체를 통한 지역문제의 극복이다¹⁾.

* 이 연구는 2013년 정부(교육과학기술부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구이다 (NRF-2013-S1A3A-2043223). 본 논문을 심사해주신 익명의 심사위원분들께 감사드린다.

** 제 1저자

*** 교신저자

1) 정책취지를 밝히는 자리에서 박원순 시장은 명시적으로 사회문제의 발생 원인이 공동체 붕괴라고 지적하

서울시는 공동체를 시장과 정부 실패를 극복하고 지역 간 발전격차를 줄이는 등, 지역 내 각종 문제를 스스로 해결하는 ‘이상적 체제’의 한 형태로 간주한다. 이러한 시각에서 서울시는 대면관계에 기초한 소통, 주민의 주체적인 참여를 통해 삶의 형태와 방식을 근본적으로 재구성하려는 것이다. 이러한 노력은 시민들로 하여금 공동체의 필요성을 환기시키고 다양한 풀뿌리 조직들이 지역을 중심으로 태동하고 활동하도록 기여했다. 그 결과 마을공동체 육성사업으로 3,500개의 모임과 13만 명의 참여자를 발굴하는 등의 가시적 성과를 거둘 수 있었다²⁾.

그러나 동시에 사업의 한계도 존재한다. 재정적으로 자립한 주민모임의 비율은 과반수에도 미치지 못하고 나머지 절반은 자생력을 갖추지 못한 채 지원종료 후 소멸되었다(손우정 외2, 2015). 풀뿌리 조직의 의존성 문제는 사업시행 초부터 우려된 사안이었지만 그 원인을 수혜조직의 도덕적 해이로 돌리는 경우가 많았다(조석주, 2013). 참여자들이 예산을 눈먼 돈으로 취급하고, 사명감을 갖지 않았기 때문에 발전된 공동체로 안착하지 못했다는 것이다. 이러한 주장은 실패의 책임을 참여자에게만 전가시킴으로써 사업자체가 가지고 있는 제도적 한계를 도외시한다. 실제 공동체 육성사업은 공동체를 사업이 지향해야 하는 이상적 상태로 설정하고 참여자들이 처한 다양한 상황적 맥락을 무시한 채, 이들의 선한 의도에 지나치게 기대고 있다. 또한 사업 참여자들이 자택을 소유할 수 있는 중산층에 몰려있다는 사실은 ‘누구를 위한 공동체인가’라는 질문에서 자유로울 수 없다³⁾.

본 연구는 서울시의 공동체 육성사업의 외형적 성장에 이면에 존재하는 한계를 포착하기 위해 성공한 마을 공동체 사업으로 인정받고 있는 B아파트 2단지 내 공동텃밭 활동을 비판적으로 분석하고자 한다. 해당사례는 현재 서울시가 추진하고 있는 마을공동체 사업의 정책 프레임의 한계를 드러내주는 동시에 제도개선의 시사점을 명확히 제시해 줄 수 있다. 그 이유는 최초로 임대아파트 주민들에 의해 마을공동체 사업이 오랜 기간 유지되고 있기 때문이다. 서울시의 의도대로 사업이 시행되었다면 텃밭활동은 참여자들의 자발적 규범을 촉진하고 호혜적인 관계가 형성되어 마을공동체의 중요한 매개체로 작동할 것이다. 그러나 만약 텃밭운영행태 과정이 완전히 자율적이거나 민주적이지 않다면 해당텃밭의 존속은 누군가의 희생 없이는 안정적으로 유지되기 힘들 것이다. 이러한 문제의식을 바탕으로 본 연구는 금천구 B아파트 2단지의 텃밭 가꾸기 활동을 오스트롬(E. Ostrom)이 개발한 제도분석틀(Institutional Analysis and Development framework)을 활용하여 분석하였다. 제도분석틀의 가장 큰 장점은 사회적 맥락(social setting)을 매우 다양한 범위에서 포괄적으로 접근하고 있다는 점이며, 이것이 개인수준의 행동에 미치는 영향력을 종합적으로 고려할 수 있다는 점이다. 본 연구에서는 서울시의 지원을 받아 시작된 텃밭 가꾸기 활동이 유지·관리되는 과정을 제도분석틀 상에서 나타나는 행위의 상황(action situation)이라고 간주하고, 지역의 물

면서 문제해결을 위해 공동체 복원이 필요하다고 보았다(오마이뉴스, 2012).

- 2) 마을공동체의 경우, 2012~2015년까지의 3개년을 1기, 2016년 동안 1기 사업에 대한 평가를 거친 후 2017년부터 2기 사업이 추진될 계획이다(손우정 외2, 2015).
- 3) 마을공동체 사업 성과연구보고서(2014)에 의하면, 가장 적극적인 참여연령대는 여성의 경우 40대(76.3%), 남성의 경우 60대(53.6%)이다. 이는 생계문제로부터 자유로운 집단의 사업 참여 비율이 높다는 것을 뜻한다.

리적 특성, 공동체의 속성, 제도의 특성들이 이에 미치는 영향을 확인하였다.

지금까지의 연구들은 공동체사업에 대한 분명한 문제의식을 통해 제도개선의 방향을 제시하고 있지만 지나치게 공동체사업의 구조적인 측면만 다루고 있다. 서울시가 공동체를 정의하는 방식이 실제 사업과정에서 어떻게 반영되고 있으며 공동체 내부에 어떠한 영향을 미쳤는지에 대한 논의는 종합적으로 이뤄지지 않았다. 특정사업의 발전과정을 다루고 있는 연구들도 사업조직 내부의 갈등, 행정의 개입의 효과성, 지원이 완전히 종료된 이후 공동체의 성장가능성에 대한 사항을 포괄적으로 고려하지 못한다는 한계를 가진다. 그러므로 풀뿌리 지원 사업이 공동체로 성장하는 과정에서 행정의 개입이 어떻게 구성원의 행태를 변화시키는지에 대해 살펴보고 이를 정책적으로 활용하기 위해선 제도와 행위자의 맥락을 동시에 고려하는 다수준 접근(multi-level analysis)이 효과적이다. 이에 본 연구의 접근 방식은 기존 연구가 포착하지 못한 현장의 역동을 상세하게 드러내 줄 수 있다는 데에 연구의 의의와 차별성을 가진다. 이러한 분석결과를 토대로 행정주도의 공동체 육성사업의 한계를 도출하고 이를 극복하기 위한 제도적 개선방안을 제공하는 것을 목적으로 삼는다.

II. 서울시 공동체 사업에 관한 논의

1. 공동체를 정의하는 방식

공동체는 물리적 공간을 기반으로 하여 공동의 목표와 유대감을 공유하는 단위체(박병춘, 2012), 상호의존적인 사람들의 집단(Bellah et al., 1996) 혹은 가상공간에서 발생할 수 있는 네트워크(강대기, 2003) 등으로 다양하게 정의된다. 공동체가 무엇인지에 대한 일관된 정의가 부재한 이유는 공동체가 “가치나 이념으로서의 윤리학”과 “규범적 담론”, 그리고 “규범적 사회과학”의 개념들을 포괄하기 때문이다(김미영, 2015: 185).

공동체는 기대되는 편익에 의해 다양하게 호명될 수 있다. 예를 들어 경제공동체에서 기대되는 편익은 풀뿌리 조직을 통한 고용창출과 대안적 경제체제인 사회적 경제의 구축이다. 한편 자치공동체의 경우, 미시적 참여를 통한 자치능력 배양이라는 편익을 기대할 수 있다. 공동체는 스스로 유지되는 속성(자기영속성)을 가지고 있기 때문에 형성되기만 하면 이를 통해 누릴 수 있는 편익은 비교적 안정적으로 창출된다. 서울시가 공동체를 주목한 것도 공동체가 가져올 수 있는 다양한 편익 때문이다. 그러나 이와 같이 편익을 중심으로 공동체를 파악하려는 서울시의 입장에는 심각한 논리적 오류가 존재한다. 사회문제를 해결하기 위해서 공동체를 육성하자는 주장이 사회문제가 공동체 해체에서 비롯되었다는 주장의 동어반복(tautology)에 불과하기 때문이다. 한 지역의 공동체가 복원되어야 하는 이유를 공동체의 부재에서 찾고 있는 것이다. 그러나 공동체의 구축이 문제 상황의 해결이나 편익의 창출로 단순 연결되지 않는다.

서울시가 공동체를 정의하는 방식에서 주목할 점은 물리적 공간과 장소인 “마을”을 공동체와 결

합함으로써 공동체의 구축형태를 영역이 아닌 지역으로 특정하였다는 점이다. 지금까지 추진된 공동체육성사업은 공동체와 마을을 구분한다. 마을공동체가 태동한 2012년에는 서울시 역시 마을을 물리적 단위보다는 주민 간 네트워킹을 통해 구축된 정서적 연대의 공간이라고 추상적으로 접근하고 있다(서울특별시, 2013). 그러나 현재는 공동체가 구축되는 공간을 동(洞) 단위의 동네개념(10~15분 이동거리)으로 특정함으로써 물리적인 공간을 정책영역에서 구체화하고 있다(서울특별시, 2016).

2. 마을공동체 사업의 추진현황

공동체 육성을 통해 서울시가 궁극적으로 실현하고자 한 것은 주민들 스스로가 마을의 문제를 발굴하고 해결하는 “실질적 주민자치”다(서울특별시, 2013)⁴⁾. 주민주도형 사업이 서울시가 내건 기치라는 점은 사업이 시행되기 전, 사업 준비 활동과정을 통해 분명하게 확인할 수 있다. 사업의 큰 방향과 구체적 정책내용을 성미산 마을과 같은 풀뿌리 마을공동체 사업을 성공적으로 일궈낸 시민활동가들에게 위임하여 결정하게 한 것이다. 이를 토대로 사업의 문제점(칸막이 행정, 전시행정, 공동체 사업의 성과측정 문제, 공공에 대한 사적 영역의 포획 가능성)을 도출하였고 극복을 위한 제도적 개선방안을 사전에 마련하였다⁵⁾. <표 1>에서 이를 확인할 수 있는데, 조례 마련과 거의 동시에 사업의 담당체제와 실행조직이 신설·운영되었다.

〈표 1〉 서울시 마을공동체 사업의 주요추진 내용

| 연도 | 실행내용 | 예산(백만원) |
|------|---|---------|
| 2012 | <ul style="list-style-type: none"> 서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례제정(2월) 민관협치기구 마을공동체 위원회 구성(2월) 광역집행기관 서울시 마을담당관 설치(3월) 자치구 집행기관 자치구 마을과(팀) 생성(3월) 중간지원조직 서울시 마을공동체 종합지원센터 신설(3월) 자치구 중간지원조직 마을생태지원단 구축('15년 기준 22개구) 1,187건 지원(주민대상: 161건, 단체대상: 1,026건) | - |
| 2013 | <ul style="list-style-type: none"> 주민커뮤니티 공간운영 지원, 주민공동체 활동지원, 마을계획수립, 교육 등 973건 지원(주민대상: 582건, 단체대상: 391건) | 5,452 |
| 2014 | <ul style="list-style-type: none"> 상동 714건 지원(주민대상: 445건, 단체대상: 269건) | 7,560 |
| 2015 | <ul style="list-style-type: none"> 상동 | 9,846 |

자료: 서울시 마을공동체 종합지원센터(www.seoulmaeul.org), 서울특별시(2015a)를 재구성

4) 동 조례는 정책목표를 주민자치라고 명시적으로 밝히고 있다(제2조2항). 또한 마을공동체 위원회 신설 이후 동 위원회에서 마을공동체 사업계획 및 실행계획을 수립하도록 위임한다(제14조).

5) 주무부서로 혁신기획관 내 마을공동체 지원과를 신설하고 영역별로 각 실·국에서 실제 업무를 집행토록 하였다. 또한 중간지원조직을 광역·기초자치단체 단위로 마련하였는데 광역조직의 경우 서울시 마을공동체 종합지원센터를 민간단체에 위탁하였다(서울특별시, 2012b)

사업은 주민 3인 이상의 모임 혹은 단체 등에 의한 사업 공모를 거쳐 예산을 지원하는 방식으로 추진된다. 그러나 당초 계획과는 달리 지원 사업은 마을이 아닌 모임단위로 이뤄지고 있다. 마을을 단계별로 나누고 차등 지원하는 것이 현실적으로 어렵기 때문에 현재는 모임의 성장단계별 지원방식을 고수하고 있다(서울시 마을공동체 종합지원센터, 2014). 사업의 내용은 기반조성 사업과 지원 사업으로 구분된다. 먼저 기반조성 사업의 경우, 중간지원 조직 지원, 사례확산, 마을공동체 교육 등이 포함된다. 한편 지원 사업은 주민모임형성을 위한 사업(부모커뮤니티), 공동체 활성화 사업(공동육아, 아파트 마을공동체, 에너지자립마을, 다문화 마을공동체), 공동체 공간운영 사업(마을과 함께하는 학교, 마을예술 창작소, 마을미디어)으로 나눌 수 있으며 그 외 마을기업과 주민 제안 사업 등이 포함되어 있다(서울특별시, 2016). 사업영역 내의 각 지원 사업들은 각 실국에서 실질적인 집행을 담당하고 있다. 이외에도 어르신 복지과에서 ‘어르신 복지공동체’ 사업을 실시하기도 하며(서울특별시, 2015b), 각 자치구별로 시범사업과 마을 계획단을 활용한 사업을 발굴하는 등, 공동체라는 큰 틀 내에서 다양한 사업들이 시행되고 있다.

지원 사업의 일반적인 추진절차는 다음과 같다. 먼저 서울시에서 사업별 협력체계와 지원단을 구성한 이후에 사업계획에 따른 공고를 낸다. 공고 후, 접수된 주민제안을 일정 기준에 의해 심사하여 사업을 선정한다. 사업이 선정되면 사전 오리엔테이션과 회계교육을 거쳐 주민들이 실행계획을 수립하게 되고 이후 결과보고를 진행하게 된다. 사업실행과정에서는 자치구 내 ‘마을과’가 과정을 모니터링하고 지원단에서는 컨설팅을 제공한다. 특히, 금년(2016년)부터는 서울시 주거형태의 60%를 차지하는 아파트 공동체 활성화 전략이 미흡했다는 평가 하에, 본 사업을 핵심과제로 내세우고 있다(서울특별시, 2016). 아파트 공동체 활성화 사업에서는 아파트 주민단체가 사업주체가 되어 맞춤형 커뮤니티 사업을 추진하게 된다. 본 사업을 통해 입주민이 직접 커뮤니티 사업을 기획하고 시행해보는 기회를 갖게 되어 아파트 공동체 회복을 돕고자 하는 취지이다.

3. 마을 공동체사업에 관한 선행연구

공동체 사업을 다룬 기존 연구들은 대부분 사업시행으로 인한 공동체의 형성여부를 비판적으로 평가한다. 크게 일반적인 사업의 문제점을 진단하고 개선방안을 도출한 연구와(손우정 외2, 2015; 김찬동·서윤정, 2012; 문석진, 2013; 오완석, 2013), 공동체 형성을 둘러싼 제도적 구조를 중심으로 문제를 파악한 연구(이기태·하현상, 2016; 유창복, 2013; 김민수, 2015; 고광용, 2014), 그리고 공동체 형성을 위한 성공요인을 도출한 연구(김수영 외3, 2014; 김홍순·원준혁, 2013; 여관현, 2013; 기영화 외2, 2013)들로 구분할 수 있다(〈표 2〉 참조).

〈표 2〉 서울시 공동체에 관한 선행 연구

| 연구유형 | 연구자 | 분석대상 | 연구방법 | 주요내용 |
|--------------------------------|-------------------|----------------------------------|------------------------|--|
| 일반적 사업평가 | 손우정 외2(2015) | 서울시 마을공동체 사업 | 문헌연구 설문 및 인식조사 | 1기 마을공동체 사업을 평가하고 2기 사업의 정책적 방향 제시함 |
| | 문석진 (2013) | 서울시·자치구 (서대문구) 마을공동체 사업 | 사례분석 | 주민주도의 사업운영과 지속가능한 공동체 구축을 위 한 제도개선안 제시함 |
| | 김찬동·서윤정 (2012) | 국내·외 마을공동체 사례 | 사례분석, 자문 및 인식 조사 | 주민자치의 관점에서 현재 공동체사업의 문제점을 비 판하고 개선대안을 제시함 |
| 구조적 측면의 문제와 개선안 제시 | 이기태·하현상 (2016) | 성북구·진안군 마을공동체 중간지원조직 | 사례분석 | 거래비용이론에 입각해 마을공동체에서 중간지원조 직이 거래비용을 줄이는 과정을 통해 마을공동체에 기여함을 보임 |
| | 김민수 (2015) | 광진구 마을공동체 사업 | 사례분석 | 주민들의 (결속적) 연결망의 부작용을 고려한 공론장 의 형성 방식 제안함 |
| | 고광용 (2014) | 동대문구·성북 구 중간지원조직 | 네트워크 분석 | 성북구와 동대문구를 비교하여 중간지원조직 주도형 네트워크가 지방정부 주도형에 비해 유리함을 발견함 |
| | 유창복 (2013) | 서울시 마을공동체 사업 | 사례분석 | 주민주도와 주민자립에 기반을 둔 맞춤형 지원, 당사 자주의와 보충성의 원리를 통해 대안을 제시 |
| | 오완석 (2013) | 마을공동체 사업 | 사례분석 | 공동체 활성화를 위한 행정기관 간, 제도 간의 유기적 인 협력방식을 제안함 |
| 구체적 성공요인 도출 | 김수영 외3 (2014) | 마을공동체 사업 | 시스템 다이나믹스 | 지역사회자본 형성, 마을만들기의 물적 기반조성과 같은 성공요인을 제안함 |
| | 김홍순·원준혁 (2013) | 서울시 마을만들기 3개 시범지역 | 상관분석 | 애착심이 사업참여 활성화에 영향을 미치는 것을 발 견함 |
| | 여관현 (2013) | 성북구 장수마을 | 사례연구 | 성공요인으로 다채로운 프로그램, 마을현안에 대한 주민의 관심과 참여, 지속적 소통·교류의 장, 다양한 형태의 자생적 주민조직 등을 도출함 |
| | 기영화 외2 (2013) | 마포구 성미산 마을 | 성미산마을 근거이론 | 마을생활의 필요, 잦은 회의 및 구성원 역량강화, 공 동체의 정체성 발견, 내·외부 갈등 극복과정, 단체 간 리더십 순환, 주민의 재능기부활동을 분석하고 시사 점을 도출함 |

먼저 일반적인 관점에서 공동체 사업을 평가한 연구들은 손우정 외2(2015)의 연구를 제외하고 대부분이 비판적 입장을 취하고 있다. 가장 큰 문제로 지적되고 있는 것은 행정주도의 사업시행방식이다(문석진, 2013). 특히 공모 및 추천에 의해 사업대상을 선정하는 방식은 대표성과 공정성의 문제를 야기했으며 지역 내 갈등으로 이어지기도 했다(김찬동·서윤정, 2012; 문석진, 2013). 사업의 평가도 공무원의 전문성 부족과 사전조사 미비로 인한 불필요한 재정지출과 같은 문제점들이 발생하였다(오완석, 2013). 아울러 차별화되지 못한 지원방식이 풀뿌리 조직이 성장할 수 있는 기회를 조기에 꺾는다는 한계도 지적되고 있다(문석진, 2013). 이러한 문제들은 사업시행 전부터 예

상되었고 이를 방지하기 위한 제도 역시 존재한다(유창복, 2013). 그러나 제도의 효과는 제한적이었다. ‘주민참여적 마을(도시)만들기’라는 목표와는 달리, 지역주민들의 의견은 구속력 없는 권고 사항으로만 치부되는 경우가 빈번하였다.

한편 사업에서 발생하는 여러 문제점을 실제 사업추진 주체들 간의 관계구조 측면에서 접근하는 연구들은 현 공동체사업의 문제를 민-관 간, 관 내부조직 간 협력의 부재로 보았다. 따라서 공동체사업이 주민중심으로 재구성될 것을 주문하고 있다. 특히 중간조직의 역할이 실질적으로 회복되어야 한다는 점을 강조한다(고광용, 2014). 정부기관이 직접 공동체를 지원하는 것이 아니라 공동체사업을 담당하는 중간조직을 중심으로 민-관이 협력하는 방식으로 사업추진방식이 재편되어야 한다는 것이다(이기태·하현상, 2016). 더불어 민간의 의사를 조율하고 관과 중간기관에 전달, 협력할 수 있는 공론장의 필요성이 제기되었다(유창복, 2013). 그러나 공론장이 제대로 정착되기 전까지는 공동체 내부의 하위 풀뿌리 조직들이 가진 결속적 사회자본이 조직 간의 연대를 형성하는데 장애물로 작동한다는 우려도 존재한다(김민수, 2015).

앞서 공동체사업의 문제점을 중심으로 전개된 두 유형의 연구들과는 달리 세 번째 유형의 연구들은 성공한 마을 만들기 사례를 통해 사업의 성공을 위한 구체적 요인들을 도출하려는 특징을 보인다. 본질적으로 마을활동은 주민이 마을살이 과정에서 경험한 문제들을 중심으로 전개된다. 물론 이 과정은 순탄치 않는데 마을활동은 곧 다양한 주민의 의견들이 대립되고 타협되는 과정이기 때문이다. 주민 간의 내부 갈등이 불거질 수도 있으며 외부의 간섭과 개입으로부터 위기가 도래할 수 있다. 그러나 갈등을 관리하고 극복하는 가운데 마을 정체성은 더욱 구체적인 방식으로 구현된다. 이처럼 마을과 공동체는 끊임없이 재구성되는 역동적인 주관적 실체임에도 불구하고 서울시는 이를 규범적, 정태적 관점에서 설정하였으며 공동체의 양적인 확대에만 관심을 기울일 뿐 내부의 갈등관리와 같은 공동체 유지에 대해선 관심을 두지 않는다고 비판한다(강상구, 2014).

공동체는 이상향으로서 목적, 지향점이라기보다 구성원의 전반적 규범과 규율이 내재화된 상태에 가깝다. 따라서 공동체 복원이 이뤄지는 마을 단위의 현장에서는 사업을 전반적으로 아우르는 서울시와 풀뿌리 조직의 맥락과 관계구조뿐 아니라 참여주민의 상황과 그로 인한 선택을 통합적으로 고려하는 다수준 접근이 필요하다. 이에 본 연구는 제도분석틀을 공동체 분석에 적용하고자 한다.

4. 제도분석틀을 통한 다수준 제도 분석

1) 제도분석틀의 특징과 구성요소

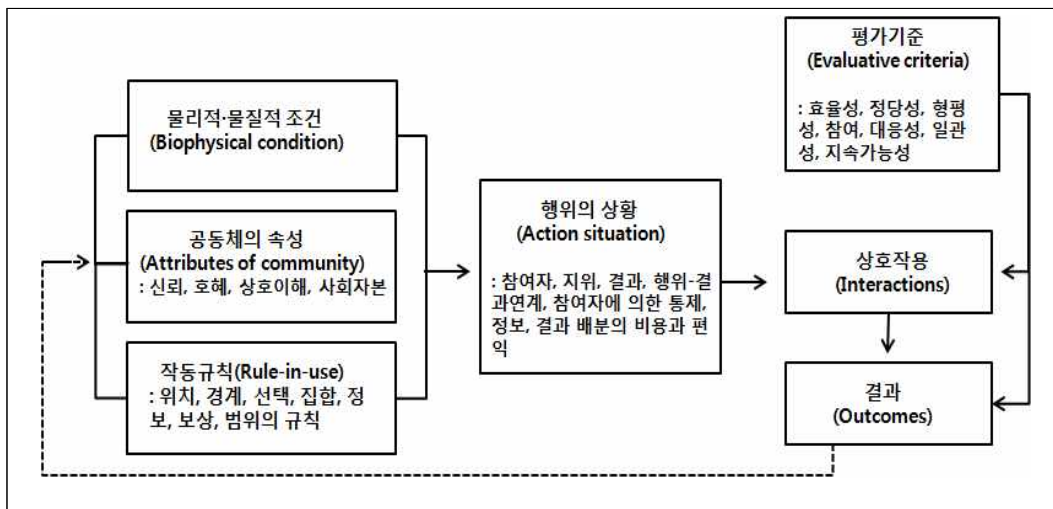
공유재 문제를 오랜 기간 천착해 온 오스트롬(E. Ostrom)은 제도를 여러 차원에서의 ‘규칙의 집합’으로 파악하고 있다. 제도분석틀의 가장 큰 장점은 폭넓은 범위의 상황적 맥락과 거래비용을 분석에 포함시킴으로써 많은 제도적 접근법이 직면하는 한계를 극복했다는 점이다⁶⁾(Cole, 2014).

6) 제도분석틀은 이론과 현상, 정책분석을 위한 가장 세밀하게 발전된 시도로 일컬어진다(Aligica, 2006: 89).

제도분석틀의 적용범위는 시장·법정·기업주주총회·의원회 미팅에서 가족 저녁식사 자리까지 매우 넓으며, 제도의 수준은 헌법부터 실제 행위의 장에서 나타나는 작동규칙까지 다양하다.

사회 현상의 본질을 이해하는 데 필요한 변수들은 개념틀 내에서 다음의 <그림 1>과 같이 구성된다. 외생적 변수로 간주되는 물리적·물질적 조건(Biophysical condition), 공동체 속성(Attributes of community) 그리고 작동규칙(Rules-in-use)의 세 가지 변수가 행위의 상황(Action situation) 내 행위자들의 유인 구조를 결정한다. 그러나 동시에 외생적 환경은 행위의 상황에서 도출된 결론이 환류되어 수정된다⁷⁾. 물리적·물질적 조건은 해당 지역의 자연환경, 지리적 조건을 뜻한다. 공동체의 속성은 행위자들의 집단적 특성이 얼마나 호혜적이며 친밀한지를 결정짓는 사회문화적 맥락이다. 작동규칙(Rule-in-use)은 행위의 상황을 실질적으로 규율하는 수단으로 헌법수준, 정책수준, 작동수준으로 구분되며 행위자의 지위, 정보와 통제, 전략, 선택에 대한 비용편의 계산방식 등에 영향을 미친다. 개인의 행위에 대한 의사결정 시 실제 사용되는 규칙으로 실행규칙(Working rule)이라고도 불리며 특성에 따라 지위규칙(Position rules), 경계규칙(Boundary rules), 선택규칙(Choice rules), 집합규칙(Aggregation rules), 범위규칙(Scope rules), 정보의 규칙(Information rules), 보상규칙(Payoff rules)으로 구분된다.

<그림 1> 제도분석틀의 구성요소 및 관계



자료: Ostrom(2005: 15), Ostrom(2010: 646) 내용을 종합하여 저자가 재구성

행위의 상황(Action situation)은 제도분석틀의 핵심이다. 외생적 변수가 행위의 상황에서 영향

여기서 프레임워크는 특정 현상을 이해하기 위해 다양한 요소들을 확인하고, 유형화하고, 조직화한 구조를 의미한다. Nowell(2011: 44)는 제도분석틀이 제도를 기반으로 한 유일한 정책이론 또는 프레임워크라고 보았으며 Imperial & Yandle(2000: 500-503)은 개도국과 선진국의 모든 맥락에서 발생하는 제도를 이해하는 데에 유용하다고 평가한다(Cole, 2014).

7) 이와 같은 이유로 현재의 분석틀에서 외생적으로 간주되고 있지만, 지속적으로 구성되는 사회 생태학적 맥락 또는 사전조건 등으로 해석하는 것이 바람직하다는 견해가 있다(Cole, 2014).

을 미치며 행위자들의 상호작용 행태, 정보교류 방식, 특정행동에 대한 편익과 비용에 대한 인식이 반영된 결과, 상호작용(Interactions) 또는 결과(Outcomes)가 발생한다. 오스트롬은 행위의 상황이 집합적 행동으로 수렴되는 경우를 제도가 내생적으로 형성되었다고 설명한다(Ostrom, 1999; 2005). 행위의 상황에서 행위자는 작동규칙(Rule-in-use)에 의해 자신의 고유한 위치, 정보와 통제 전략, 선택에 대한 비용편익의 할인율을 할당받는다. 여기에서 '규칙'은 특정 행동에 대한 요구(Require), 금지(Prohibit) 그리고 허용(Permit)에 대한 구성원의 공통된 이해에 근간을 둔다. 이들 규칙은 일련의 행위들을 구분함으로써 개인의 행동을 결정짓고 인간관계에 질서와 예측 가능성을 부여한다. 규칙은 두 가지 조건을 만족시켜야 하는데 이 중 하나만 충족시키면 규칙이라고 할 수 없다. 반드시 하거나, 또는 하지 말아야 할 행동에 대한 의무가 명시되어야 하고, 동시에 강제성을 판단할 수 있는 최소한의 수준이 존재해야 한다. 강제성이 없이 행동의무만 나열된 경우는 권고나 표준지침에 불과하다(Crawford & E. Ostrom, 1995; E. Ostrom, 2005). 이렇게 발생한 상호작용과 결과는 평가규칙(Evaluative criteria)에 의해 평가되고 이것이 환류되어 행위의 장에 선행하는 3가지 외생변수에 영향을 준다.

국내 연구들은 제도분석틀을 주로 자연에서 발생하는 공유자원문제의 효율적 관리방안(최재송 외2, 2001; 안성민, 2000)과 관리제도의 신설 이후의 갈등관리 과정(우양호, 2008)을 중심으로 적용했다. 그러나 공동체로 발전할 수 있는 집합적 행위가 발생하는 과정도 제도분석틀을 적용하여 분석하는 것이 가능하다. 행정의 기획에 의해 복원되는 공동체라도 구체적인 영역에서 발생하는 협력행위는 공동의 문제를 해결하기 위한 일련의 규칙을 따르는 집합행동에 가깝다. 정주공간 내에서 발생하는 문제를 주민의 노력으로 개선하고자 하는 목적이 존재하며 이러한 목적이 달성될 수 있도록 협력적 행동이 수렴되는 것은 제도가 내생적으로 형성되는 과정과 동일한 전개방식을 보인다. 따라서 제도분석틀은 공동체를 구성하는 다양한 집합행위의 특징을 분석하는 데에도 효과적이다.

Ⅲ. 연구대상과 연구의 분석틀

1. 연구대상

1) 분석 사례

2단지에서 운영하고 있는 텃밭은 서울시 공동주택 공동체 활성화 공모사업의 일환으로서 2011년에 시작되었다. 텃밭의 운영비용의 마련방식과 운영상의 주요 특징을 고려할 때, B단지의 공동 텃밭은 공유재의 특성을 가지고 있는 것으로 보인다. 참여자가 자의적으로 작물을 가져가는 것을 통제하기 어려운 반면(비배제성), 생산되는 작물의 양은 많지 않기 때문에 모든 사람이 조금씩이라도 매일 가져간다면 텃밭을 유지하기 힘들다(경합성). 그러므로 생산된 작물을 어려운 이웃에게

전달한다는 원칙하에 자발적으로 개개인이 가져갈 수 있는 수확물의 양을 줄이고 공동생산에 손해를 끼치지 않는 선에서 협력해야 한다⁸⁾.

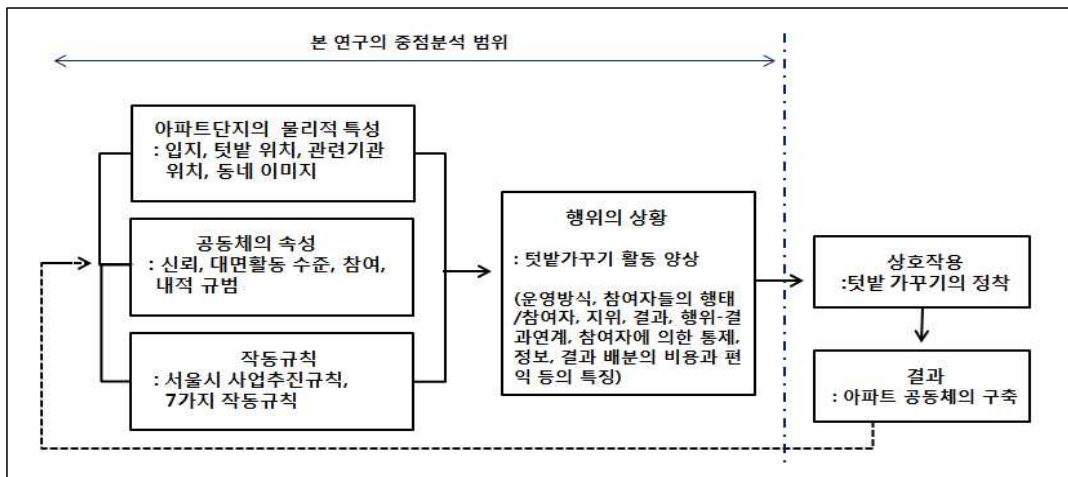
주목할 점은 2015년에 매년 지급받던 지원금이 중단되었음에도 불구하고, 계속해서 유지되었다는 점이다. 지원금의 중단은 '3년 연속 지원금지' 조항이 사업 중에 신설되었기 때문이다. 2015년의 텃밭운영은 자체사업비(쓰레기 재활용 잡비수입)와 임차인대표회장의 사비를 통해 조달했지만 김장비용을 마련할 방법이 요원하였다. 이에 모금을 통해 310만 원을 조성하여 김장을 마쳤고 예년과 같이 전량을 기부할 수 있었다.

〈표 3〉 B아파트 2단지의 텃밭 가꾸기 활동 연혁

| 연혁 | 추진 내용 | 사업규모 |
|------|--|--|
| 2011 | 사업공모에 참여하라는 금천구청의 권유에 의해 시작 4층 높이의 2단지 관리동 옥상에 공동 텃밭조성 | 서울시 지원금 300만원 구청 지원금 200만원 2단지 자체사업비 300만원 |
| 2012 | 텃밭운영 수익을 둘러싼 2단지 주민 간 갈등과 대립 생산된 배추 전량을 인근 양로원과 고아원에 기증 | 서울시 및 구청지원금 350만원 2단지 자체사업비 300만원 |
| 2013 | 2013년 공동주택 공동체활성화사업 우수사례 경연대회 대상수상 SH 공사 표창 | 상동 |
| 2014 | 금천구청 표창장 | 상동 |
| 2015 | 서울시 지원금 중단 (3년 연속 지원 금지조항 신설) 자체 사업비 모금으로 김장, 양로원과 고아원에 기증 금천구청민상 수상 | 자체 사업비 310만원 모금 |
| 2016 | 서울시 지원 재개 | 서울시 및 구청 지원금 500만원 2단지 자체사업비 500만원 |

2) 연구의 분석틀과 측정지표

〈그림 2〉 본 연구의 분석틀 개관



8) 원칙적으로 텃밭에서 생산되는 작물은 기부도지만 당일 수확한 작물은 참여자들이 같이 먹기도 하고 텃밭의 생산량을 크게 저해하지 않는 선에서 나누어 가져가기도 한다.

본 연구는 사업의 집행과정을 시점별로 나열하는 데에 그치지 않고 풀뿌리사업이 전개되는 과정을 다수준에서 살펴보고자 한다. 텃밭 가꾸기를 집합행위로 상정하고 이 과정에 영향을 미치는 제도와 환경의 거시적 특성을 상기 <그림 2>와 같은 분석틀로 통합적으로 정리·분석하였다. 특히 외생변수들과 행위의 상황을 연구의 '중점분석 범위'로 설정하고 제도분석틀의 각 요소별 세부특징을 <표 4>와 같은 측정지표를 중심으로 살펴보았다. 이를 통해 사업이 시작되는 아파트단지의 물리적 특성과 공동체의 속성이 텃밭 가꾸기라는 행위의 상황에서 어떠한 작동규칙으로 구현되고 있는지 분석하고자 한다.

<표 4> 제도분석틀의 3가지 외생 요소의 측정지표

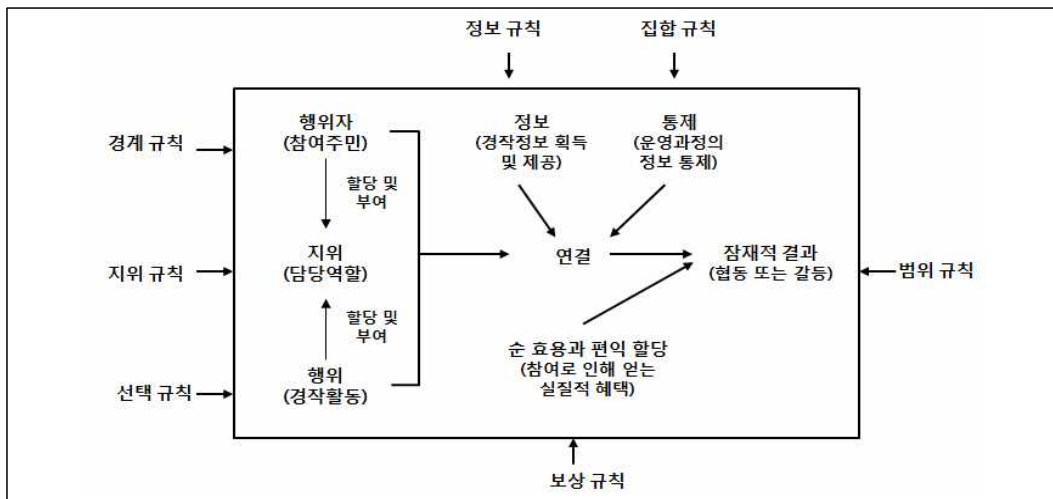
| 요소 | 세부요소 | 측정 내용 |
|--------|------------|--|
| 물리적 특성 | 단지의 입지 | 분양 단지와의 고립 정도 |
| | 위치 | 텃밭의 위치와 동선 |
| | 동네이미지 | 2단지의 이미지(내부, 외부 인식) |
| 공동체 속성 | 신뢰 | 아파트 주민 상호간의 관계 회장과 자생조직 구성원과의 관계 |
| | 대면활동 수준 | 아파트주민들의 평균 거주 기간 아파트단지 내 자생조직의 수 아파트단지 내 자생조직 활동 현황 |
| | 참여 | 주민의 아파트 행사 참여 정도 주민의 집단행동/시위 참여 |
| | 내적 규범 | 아파트 단지 내 범죄 아파트 단지 내 쓰레기 및 주차질서 이웃돕기 정도 |
| 작동 규칙 | 서울시 사업추진규칙 | 서울시의 정책프레임 지원 절차 및 시행 규정 통제방식 |
| | 지위규칙 | 행위자가 담당해야 할 지위(직위)의 종류 직위의 위치를 설정, 진입과 구성에 대한 사항의 결정 방식 |
| | 경계규칙 | 각 행위자가 담당해야 할 역할 역할설정사항을 규정하는 방식 |
| | 선택규칙 | 텃밭 가꾸기 과정에서 발생하는 다양한 행동에 대한 대처 방식 |
| | 집합규칙 | 집합적 의사결정 방식의 빈도 행위자의 수, 행위자 자격 등을 결정하는 기준 |
| | 정보규칙 | 참여자에게 가용한 정보채널의 내용과 종류 정보 통제와 공유의 주체 |
| | 보상규칙 | 행동에 대한 처벌과 보상의 내용 |
| | 범위규칙 | 텃밭 가꾸기 사업의 영역과 범위 |

먼저 아파트 단지의 물리적 특성을 측정하는 세부지표로 ①단지가 위치한 입지의 공간적 특성, ②공용 텃밭의 위치와 단지와의 동선, ③동네에 대한 이미지를 선정하였다. 텃밭 가꾸기 활동에 대한 물리적 조건뿐만 아니라 동네의 이미지와 같은 인식적 속성도 포함시켰다. 이는 집합적 행동

을 통해 얻고자 하는 편익이 임대주택거주로 인한 사회적 배제와 차별의식을 해소하고 분양단지 주민과의 거리감을 좁히는데 있다고 보았기 때문이다. 다음으로 공동체의 속성의 경우 측정요소는 김순은·권보경(2016)의 연구에서 활용된 지표를 사용하여 재구성하였다. 제도분석틀에서 공동체의 특성으로 언급되고 있는 요소는 한 지역 내 사회자본의 일반적인 특징이다. 이를 측정하기 위해 ①아파트 주민 간의 상호관계의 질적인 특성을 포착하는 신뢰와 ②실제 주민 간 대면활동의 수준, ③단지 주민들의 참여형태, ④이웃과 동네에 대한 스스로의 내적 규범으로 구분하였다. 그리고 작동규칙은 서울시와 주민 차원으로 구분하여 설정하였다. 제도분석틀에서 상정하는 작동규칙은 헌법적 수준, 정책수준, 실제 행위의 상황에서 적용되는 규칙 등의 다층적 수준으로 나뉜다. 행위의 상황에 직접적으로 영향을 미치는 ①조례에 의해 규정되는 서울시의 사업추진 규칙과 ②제도분석틀에서 구별하고 있는 7가지 작동규칙을 분석하였다.

이상의 3가지 외생 요소가 실제 텃밭 가꾸기 활동에 어떻게 드러나는지를 살펴보기 위해 행위의 상황을 하기 <그림 3>의 박스 안에 제시된 구성요소의 특징을 중심으로 살펴보고자 한다. 마지막으로 제도분석틀에 제시된 상호작용과 그 결과에 대한 내용은 앞선 행위의 상황에서 전개된 논의를 바탕으로 종합적으로 평가하고자 한다.

〈그림 3〉 행위의 상황을 구성하는 요소와 작동규칙의 관계



3) 자료수집 방법

자료수집은 세 차례에 걸친 아파트입주자대표회의 회장, 아파트 관리소장 및 직원 그리고 일반 주민들과의 면접과 문헌조사를 통하여 이루어졌다. 앞의 <표 4>의 내용을 중심으로 질문하거나, 필요한 경우 대상자가 직접 기입하여 표기하도록 요청하였다.

IV. 텃밭 가꾸기 사업의 제도분석틀 분석 결과

1. 외생변수 분석

1) 아파트 단지의 물리적 특성

〈그림 4〉에서 확인할 수 있듯, 2단지(붉은색 점선)는 다른 아파트 단지와 산에 의해 고립되어 있다. 전면은 녹색 점선으로 표시된 분양단지로, 후면은 관악산으로 둘러싸여 있다. 아파트 진입로에서도 2단지를 나타내는 안내표기는 누락되어 단지 주민이 아니고선 2단지가 위치하고 있다는 것을 알기 어렵다. 일반적으로 임대아파트에 주거하고 있는 주민들은 물리적 격리와 더불어 사회적 배제로 인한 심리적 고통, 우울, 주거 불만족을 경험한다(최정민, 2005). 2단지 주민도 이와 동일한 감정을 경험했을 가능성이 크다⁹⁾.

〈그림 4〉 B아파트 2단지의 입지



자료: 네이버 부동산지도를 활용하여 재구성

입주 초창기에는 분양단지 주민의 요청으로 2단지와 분양단지의 경계에 사람 1명이 가까스로 다닐 정도의 출입구만 허용된 펜스가 설치되었다. 아파트를 거주 개념이 아니라 투자의 개념으로 접근하는 풍토로 인해 영구임대주택을 집값 하락을 가져오는 혐오시설로 인식했기 때문이다. 펜스는 십 년 이상 유지되다 2011년 2단지 임차인대표회의가 구성된 후 양측의 합의에 의해 철거

9) 임차인대표회장에 따르면, 최근 2년 전까지 단지 주민의 투신자살, 잦은 음주, 고독사 등이 빈번하게 발생하였다.

되었다.

텃밭은 2단지 정중앙에 위치한 상가 옥상에 자리 잡고 있다. 흙을 직접 다지는 방식 대신, 천연 개의 플라스틱 화분으로 조성되었다. 상가는 4층 높이의 건물이기 때문에 5층 이상 거주하는 주민들은 베란다를 통해 텃밭을 내려다볼 수 있다. 그러므로 별다른 홍보 없이도 참여자들을 모집할 수 있다는 장점이 있다. 다만 상가에 엘리베이터가 설치되지 않았기 때문에 거동이 불편한 노인과 장애인의 참여가 제한된다는 단점도 있다.

입주 초부터 줄곧 2단지의 주민들은 자신들에게 투영된 빈곤의 이미지로부터 자유롭지 못했다. 임대아파트가 보편적 주거형태로 발전하지 못한 채, 한계계층을 특정지역으로 고립시켜 빈곤계층으로 낙인을 찍기 때문이다. 그러나 텃밭 가꾸기 사업의 취지가 언론과 행정의 주목을 받기 시작한 2011년 이후 2단지의 이미지는 극적으로 변화하였다. 특히 인근 분양단지도 자체적으로 텃밭 조성에 동참하기 시작했는데 이들이 운영정보를 얻기 위해 2단지 임차인대표회장과 적극적으로 교류하게 된 것이다. 이 같은 활동을 통해 2단지 주민의 자긍심이 신장되었으며 분양단지 주민들과의 정서적 거리감을 좁힐 수 있었다. 지금까지 논의된 물리적 상황의 내용을 정리하면 다음의 <표 5>와 같다.

<표 5> 물리적 상황의 구성요소 별 세부내용

| 구성요소 | 요소별 세부 내용 |
|--------|---|
| 단지의 입지 | <ul style="list-style-type: none"> • 금천구 산지에 위치하고 다른 분양 단지들로 둘러싸여 있음 • 단지 내 가장 안쪽 영역에 은폐되듯 조성됨 • 펜스가 설치되어 입주 초부터 분양단지와 격리되었으나 2011년에 펜스 철거 |
| 텃밭의 위치 | <ul style="list-style-type: none"> • 2단지 중앙에 위치한 상가건물 4층(옥상)에 텃밭(100평 규모)이 조성됨 • 아파트 베란다를 통해 텃밭을 쉽게 확인 가능 • 엘리베이터 없이 계단으로 이동해야 하므로 노인들의 접근성이 낮음 |
| 동네 이미지 | <ul style="list-style-type: none"> • (텃밭 가꾸기 이전) 단지 주민의 자괴감(우울, 고독사, 자살, 주민 간 갈등, 범죄의 온상), 분양단지 주민의 부정적 평가(열시와 비난, 무시의 대상, 아파트값 하락의 주범) • (텃밭 가꾸기 이후) 단지 주민의 자긍심(평화의 상징, 우울 극복, 만남의 광장), 분양단지 주민의 긍정적 평가(부러움과 동경, 자기반성의 기회를 제공) |

2) 공동체의 속성

단지 내 주민 간 신뢰수준은 평균 수준이다. 주민이 탈북자와 저소득층, 고령 노인으로 다소 이질적으로 구성되었기 때문에 지속적인 교류가 이어지기 쉽지 않다. 다만 지원자가 없어서 6년째 임차인대표회의를 이끌고 있는 대표회장에 대한 신망이 두텁다. 텃밭 가꾸기 사업에 적극적으로 참여하지 않는 주민들이라도 대표회의 활동을 지지하는 편이다. 주민 구성의 이질성은 주민 간 대면활동을 어렵게 하는 주요 원인이다. 주민 대부분이 초기 입주주민으로서 20년 가까이 거주하고 있으므로, 서로 일면식은 있는 편이다. 그에 반해 동호회 및 체육회와 같은 주민의 자발적 모임이 부재하다. 부녀회와 노인회가 있지만 상대적으로 많은 주민들이 빈곤과 질병문제를 경험하고 있으

므로 활발한 참여가 이뤄지지 않는 실정이다.

주차시설이 협소하여 주차문제를 경험하고 있지만 분양단지와 별 차이 없이 깨끗하게 관리되고 있다. 임대아파트의 특성상 SH공사가 직접 시설관리를 담당한다. 소유와 주거가 분리되기 때문에 단지 내 현안을 자신의 일이라고 받아들이고 애착을 형성하기 힘들다. 다만 재활용쓰레기 처리에서 얻는 비용의 일부를 텃밭 가꾸기의 매칭비로 지출하는 것에 찬성했다는 점에서 주민들이 공동체 사업의 필요성에 공감했었음을 추론할 수 있다.¹⁰⁾ 공동체의 속성에 대한 구체적인 내용은 다음의 <표 6>로 제시하였다.

<표 6> 공동체속성의 구성요소 별 세부내용

| 규칙유형 | 기입 |
|---------|---|
| 신뢰 | <ul style="list-style-type: none"> • 주민 간 이질성으로 인해 (적응문제를 경험하고 있는 탈북자와 심리적·정서적 문제를 겪고 있는 주민) 주민 간 갈등요소가 존재 • 임차인대표회장에 대한 신망이 두터움 |
| 대면활동 수준 | <ul style="list-style-type: none"> • 주민 대부분이 초기 입주민으로 오랜 기간 거주(초기 입주자의 70% 이상이 거주 중) • 텃밭조성 전까지 정기적인 주민모임이 부재하였음 • 빈곤과 질병의 문제를 경험하고 있기 때문에 공식적 모임(부녀회, 노인회, 아파트연합회)이 존재함에도 이를 통한 공식적 활동은 저조한 편 • 텃밭 정상화 과정 및 이후 주민 간 교류가 증가함(하루 평균 1~3회 공동작업) |
| 참여 | <ul style="list-style-type: none"> • 교육수준이 높지 않고 사회적 배제경험으로 인해 위축되어 있음 • 일부 주민들만 텃밭 가꾸기에 참여할 뿐 주민 간 공식 행사가 거의 없음 • 노인회 주최 점심식사와 같은 행사가 있는 경우에만 단순 참석함 |
| 내적 규범 | <ul style="list-style-type: none"> • SH공사에 의해 시설관리가 주도적으로 이뤄지므로 범죄나 쓰레기 문제는 낮은 편 • 임대주택의 특성상 동네에 대한 애착형성이 쉽지 않은 환경 • 주목할 점은 임차인 아파트 잡비수익(쓰레기재활용)으로 텃밭 가꾸기 매칭비를 조달할 정도의 의식과 책임감을 공유함 |

3) 작동규칙

작동규칙은 분석수준에 따라 헌법적 수준, 정책적 수준, 작동수준으로 구별되는데 서울시의 사업추진규칙은 정책적 수준이며 그 외 7가지 작동규칙은 상위 규칙과 공동체 속성의 영향을 받아 행위의 상황을 결정한다. 서울시는 모든 지역에 공동체로 성장할 충분한 역량과 자원이 존재한다고 가정하고 있다. 텃밭 가꾸기에 필요한 교육, 영농지식을 별도의 지원망을 통해 제공하는 것이 아니라 참여자 스스로가 직접 결정하고 선택해야 한다. 서울시 농협은 비료를 유통하지 않기 때문에 모든 참여자가 별도의 판매처를 개척한다. 사업이 시행된 지 6년이 넘었는데 여전히 서울시는 비료나 기타 도시 농업을 실질적으로 지원하지 못하는 것이다. 또한 행정기관의 순환배치에 따른 인사이동으로 사업추진의 연속성을 확보하기가 어렵다는 한계도 존재한다.

10) 서울시 지원금과 이를 지원받는 지역의 자체조성금을 1대 1의 비율로 책정한다. 자체조성금은 2단지 잡비수익은 재활용쓰레기 처리비용에서 조성되며 SH공사로부터 수익의 일부(30%)를 임차인대표회의, 노인회, 부녀회의 활동비로 사용하기도 한다.

“관리소장은 6명 바뀌었고, 구청 주택과장만 4명 바뀌었어요. 주무관은 2년마다 바뀌어요. 주무관도 지금까지 4명 바뀌었네요. 새로운 사람들은 텃밭업무에 대해 모르니까 처음부터 다시 시작해야죠.”- 2단지 임차인대표회장 (70세, 남)

〈표 7〉의 텃밭조성과 관련된 다양한 행위주체 간의 관계구조를 살펴보면 텃밭 가꾸기 과정에 기타기관의 운영지원은 거의 이뤄지지 않음을 알 수 있다.

〈표 7〉 사업추진 주체의 역할

| 관계기관 | 구성 | 텃밭 운영 및 관리 | | 기타 지원 |
|--------------|---|---|--|---|
| | 사전준비 | 경작 | 수확 및 배분 | 활동 및 교육 |
| 서울시 | <ul style="list-style-type: none"> 초기 사업조성 위한 예산지원 구청으로 예산 및 관련 지침 하달 | - | - | - |
| 금천구청 | <ul style="list-style-type: none"> 예산배분(15년에 시청에서 구청으로 업무 이관) | <ul style="list-style-type: none"> 월 2회 감독 및 시찰(경작현황 기록) | <ul style="list-style-type: none"> 수확량 및 용처에 관한 영수증 처리/감독 | <ul style="list-style-type: none"> 예산 배정 전에 임차인 대표회의 관리실 직원교육(연 1회 2시간) |
| 2단지 임차인 대표회의 | <ul style="list-style-type: none"> 5인의 대표로 구성되어 월 1회 회의를 주최하나 대표회장 1인이 모든 사항 전담 동대표 구성은 요식행위에 그쳐 실질적 도움을 받기 어려움 임대아파트의 경우 임차인대표회의에 대한 운영비 지원규정이 부재 비료구입 및 시설관리의 모든 경작활동과 관련된 정보를 개별적으로 탐색 대표회장에게 권한과 책임이 집중되며 활동비로 연 300만원이상 자비 지출 | | | |
| 부녀회 | - | <ul style="list-style-type: none"> 임대위와 협의하여 텃밭활동 참여 | - | - |
| 관리소 | <ul style="list-style-type: none"> 금천세무서에 등록된 고유번호(혁신2단지) 임대 | - | - | - |

자료: 텃밭가꾸기 사업 안내공문(2015), 임차인대표회장 인터뷰를 종합하여 재구성

서울시는 사업을 통해 지역 내 잠재되어 있던 시민의 역량을 배양하고 참여자 간 호혜와 신뢰를 발판으로 삼아 마을 수준의 공동체로 성장할 것으로 기대한다. 그러나 소수 참여자의 일방적 희생 없이는 텃밭조성 단계부터 어려움을 겪을 가능성이 크다. 아울러 풀뿌리 단체의 발전수준에 따른 차등적 지원은 존재하지만 조직이 태동하는 지역의 특성에 대한 고려는 찾아보기 힘들다. 특히 2단지의 아파트 공동체 활성화사업은 통상적인 분양아파트를 중심으로 설계되었다. 임대아파트의 보유자원, 아파트 구성원의 가계소득·인구학적 특성이 분양아파트와 차이가 난다는 점을 고려하지 않고 동일한 지원절차와 사후통제를 거친다. 예를 들어 분양아파트와 달리 임차인대표회의의 운영 적립금이 없는 임대아파트의 경우 사업비 매칭을 위한 보증보험의 책임을 대표회의가 아닌 회장 개인이 질 수밖에 없다. 분양단지처럼 관리소를 통한 운영지원도 받을 수 없다¹¹⁾.

11) 분양아파트의 입주자대표회의의 특성과 주민자치기구로서의 위상에 관한 김순은·권보경(2016)의 연구에는 임대아파트와 분양아파트의 대표회의 운영의 특징이 자세하게 제시되어 있다.

“분양아파트는 행정 지원, 월급 지급, 법인카드도 제공하는 것으로 알고 있어요. 그러나 임대아파트의 경우는 관리소장을 제외하고 임대주민들의 참여에 대한 활동비 지원이 없어요. 순수한 봉사직입니다” - 2단지 임차인대표회장 (70세, 남)

서울시의 사업추진 규칙은 행위의 상황을 규율하는 작동규칙에 영향을 미친다. <표 8>을 살펴보면 7가지 작동규칙의 주된 설정 주체는 대표회장에게 집중되고 있으며 참여주민 간 자발적 협력과 상향적 의견수렴은 거의 이뤄지지 않는다. 텃밭에서 경작된 모든 작물은 인근 경로당과 고아원에 기부하는 것을 원칙으로 삼고 기부의 취지에 어긋나는 주민의 행위를 통제하고 있다. 사업 첫해인 2011년에는 다양한 작물을 경작했지만 참여자들이 다른 참여자의 작물을 몰래 가져가는 등 문제가 발생했다. 이후 공동소유의 일괄관리 방식으로 전환하였는데, 운영상의 중대한 규칙을 설정하고 수정하는 것도 대표회장의 주도하에 이뤄진다. 이는 최초시행당시 사업자격요건을 충족하는 과정에서 대표회장이 모든 법적책임을 지고 추진했기 때문이다. 서울보증보험의 가입책임자가 대표회장으로 특정됨에 따라, 텃밭 운영상의 반대의견을 통제하고 조율할 법적 정당성을 가지게 되었다.

<표 8> 작동규칙 별 세부내용

| 규칙유형 | 기입 |
|-------------|---|
| 서울시 사업추진 규칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 지원을 통해 참여자간 협력적 관계가 자연스럽게 생길 것이라고 가정 • 분양아파트 위주의 정책설계 • 과정통제방식과 실질적 지원수단 부재 |
| 지위규칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 임차인대표회장이 역할 설정과 분담의 모든 과정을 직접 통제함 • 참여자의 활동 내역을 매일 기록하여 관리 • 역할: 물주기, 물 뿌리기, 씨 뿌리기, 비료주기, 솎아주기, 김장하기 등 |
| 경계규칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 명시적 규정은 없으나, 임차인대표회장의 판단 하에 참여 자격이 부여됨 • 참여조건: 지속적 참여, 희생정신 |
| 선택규칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 일 1~3회 임차인대표회장이 통솔하여 텃밭으로 일괄이동 • 참여: 헌신적 참여, 간헐적 참여 • 비참여: 참여 중단, 적극적 방식으로 갈등 표출 |
| 집합규칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 임차인대표회장 1인에 의존한 운영 형태 • 참여자는 독자적 결정 내용에 대한 수용만 허용 |
| 정보규칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 공식적 정보채널: 서울시, 구청 주택과, 동장, 관리사무소, 교회, 인터넷 • 공식적 정보채널을 사용하는 유일한 주체는 임차인대표회장임 • 임차인대표회장에서 부녀회로 정보와 운영계획이 일방적으로 제공 |
| 보상규칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 구두로 계도하지만 적극적인 형태의 참여 배제는 이뤄지지 않음 • 농작물을 훔쳐가거나 싸움과 갈등이 지속될 시, 텃밭폐쇄 방침이 존재 • 보상 조건: 소정의 생산물이 분배되지만 원칙적으로 생산된 채소는 양로원, 고아원 등에 기증, 참여자가 얻는 것은 만족감과 주민 간 교류 |
| 범위규칙 | <ul style="list-style-type: none"> • 양로원(지역 내), 2, 6단지 경로당에 기증 • 동장 요청으로 동 내 편부모, 탈북자 단체 120가구에 김장김치 분배 • 구청과 동사무소가 수혜범위의 일부를 결정(150가구 정도) |

“참여주민들은 그냥 일손만 보태주는 거예요. 비료가 뭐지 품종이 뭐지 전혀 신경도 안 쓰고 관여하지 않아요. 내가 사라지면 텃밭도 사라지는 거예요. 그래서 내가 후계자 키우려고 시켜보려 했는데 6년 동안 단 한 명도 없었어요.” - 2단지 임차인대표회장 (70세, 남)

요약하면 텃밭 가꾸기에서 적용되는 작동규칙은 주민 간 상호작용을 통해 내생적으로 형성되기보다 대표회장 1인의 전문성과 합법적 권한에 의해 일괄적으로 설정·하달되는 양상을 보인다. 그럼에도 불구하고 참여자들이 큰 반발 없이 규범을 수용하고 있다. 경작물을 일부 몰래 가져가더라도 텃밭 전체를 망치지 않는 수준만큼 가져간다는 원칙에 동의하고 있는 것이다. 이는 텃밭활동을 통해 얻는 편익이 경작물에 한정되기보다, 사회의 구성원으로서 남을 돕는다는 자긍심과 참여자들 간의 사회적 연대가 작동하기 때문이다.

2. 행위의 상황

1) 시기별 특징

텃밭 가꾸기의 행위의 상황이 어떻게 변화하였는지 연대기별-사업초기(2011~2012년), 사업정착기(2013~2014년), 자체운영기(2015년), 사업안정기(2016년~)-로 살펴보고자 한다.

먼저 사업초기(2011~2012년)는 텃밭의 관리와 경작을 둘러싼 갈등이 존재하던 시기이다. 공동체 활성화 사업을 준비하면서 서울시는 관할구청에 사업에 참여할 수 있는 단체 모집에 대한 협조를 구하고, 금천구청은 B아파트 2단지에 참여를 제안하였다. 농사경험이 전무했던 대표회장은 서적과 인터넷 등을 통해 농업기술을 익혀나갔다. 모종·씨앗·비료 등을 구매하는 과정에서 알게 된 판매인과 전문농업인들로부터 텃밭경작에 대한 지식을 전수받았다. 처음에는 각 동별로 구획을 정해 화분을 분양하였으나, 작물의 일관성이 없는데다 경작물 배분을 두고 다툼이 발생하였다. 심지어 작물을 훔쳐가는 사람까지 나타나자 대표회장은 다음과 같은 규칙을 제정하였다. 첫째, 텃밭 출입문에 자물쇠를 채워 상시개방에서 허가제로 바꾸었다. 둘째, 경작대상을 김장 관련 작물(배추, 고추, 무 등)로 통일하고 모종 등을 대표회장이 직접 구매한 후 참여주민에게 분배하였다. 마지막으로 작물은 공동생산·공동분배를 원칙으로 하되 공동분배의 양은 양로원과 고아원에 기부하는 범위를 벗어나지 않도록 하였다. 텃밭 경작에 참여하는 사람들의 갈등과 다툼 이외에 비참여인의 방해도 존재하였다. 일부 주민들이 텃밭 가꾸기 활동이 서울시 및 관할구청에서 금전적 지원을 받는다는 것을 알고 지원금 운용에 대해 음해를 하거나 자신과도 나눠 갖자며 행패를 부리는 경우도 있었다. 대표회장은 외부의 위협에 대해 대처하는 유일한 행위자로서 직접적인 충돌 대신 텃밭 가꾸기 사업 자체에 집중하는 전략을 택했다. 사비를 털어 텃밭경작과 수확물 기부를 꾸준히 실행하였고 사업 첫해부터 참여자들의 만족도가 높았다.

사업정착기인 2013~2014년은 텃밭을 통한 사업의 성과가 가시적으로 나타난 시기이다. 임대아파트 최초로 ‘2013년 공동주택 공동체활성화사업 우수사례 경연대회’에서 대상을 수상하게 된 것이다. 텃밭운영의 성공에 대해 반신반의하던 사람들도 적극적으로 참여하기 시작하였다. 사업

초기 3년 동안 대표회장이 축적한 작물기술은 다른 분양단지 사업의 벤치마킹의 대상이 되었고, 구청장의 요청에 따라 타 분양아파트 단지에 기술을 전수해 주기도 하였다. 이 시기 부녀회를 중심으로 정기적으로 참여하는 사람들이 대거 등장하였지만 비정기적·간헐적 참여자의 비중이 높아 참여주민의 교체빈도가 높았다¹²⁾. 김장기에 일손이 부족하게 되었는데, 모자라는 일손은 기부를 받는 양로원 행정직원들의 도움을 받을 수 있었다. 이 시기에는 텃밭 경작의 긍정적인 결과를 가시적으로 확인할 수 있었지만 텃밭을 통해 공동체의 결속행위가 창출되었다기보다 대표회장과 부녀회를 위시한 일부의 적극적인 헌신이 텃밭을 이끌었다고 보는 것이 적절할 것이다.

2015년에는 마을공동체 사업의 지원 규정이 변경됨에 따라, 서울시의 사업운영비 지원이 전면 중단되었다¹³⁾ 이에 대표회장은 항암배추를 심은 사진을 지역활동가, 공무원, 시민단체들에게 보내며 텃밭의 상황을 적극적으로 알리고 운영자금에 대한 기부를 요청하였다. 그러나 반응은 냉담했고 오히려 한부모가정, 노점상들과 같이 텃밭 사정을 잘 아는 어려운 이웃들이 각축하여 약 300만 원의 김장자금을 마련할 수 있었다. 이 시기에 임차인대표회장은 사업의 지속가능성에 대한 한계를 절감하고 후임자를 선출하려고 시도했지만 실패했다.

2016년에는 서울시의 사업비 지원이 재개되었다. 그러나 여전히 2011년 당시 선출된 대표가 6년째 사업을 지속해오고 있다. 또한 부녀회를 중심으로 한 소수의 사람들을 제외하고 여전히 다수는 생계 등의 이유로 인해 적극적으로 활동에 참여하지 않는 편이다. 어려운 여건에도 불구하고 주민 스스로 텃밭 가꾸기를 포기하지 않았고 6년 동안 기부를 지속했다는 것에 상당한 자부심을 갖고 있었다. 그러나 공무원들의 순환보직으로 인해 담당자에게 정보를 새로 설명해야 하는 등 정책의 긴밀성·일관성이 떨어지는 문제는 아직 진행 중이다.

2) 시기별 행위의 상황

작동규칙이 각 행위의 상황에 어떻게 영향을 미치고 있는지를 정리하면 다음의 <표 9>과 같이 정리할 수 있다.

<표 9> 시기별 행위의 상황

| 구성요소 | 사업초기 (2011~2012) | 사업정착기 (2013~2014) | 자체적 운영기 (2015) | 사업안정기 (2016~) |
|--------------|---------------------|------------------------|------------------------|------------------------|
| 참여자 (행위자) | 별다른 진입과 퇴출규정 부재 | 참여자자격조건 구비 (암묵적 규범) | 참여자자격조건 구비 (암묵적 규범) | 참여자자격조건 구비 (암묵적 규범) |
| 지위 | 역할 미분화 (대표회장) | 경작시스템 구축, 역할 분화 | 역할 정착 | 역할 정착 |
| 행위 | 참여자의 잦은 교체, | 적극적 참여자의 등장, | 적극적 참여자 | 적극적 참여자 |

12) 그 이유를 두고 대표회장은 생계로 인해 취업을 해야 하는 사람들이 많고 참여를 통해 얻을 수 있는 물질적 보상이 적기 때문이라고 지적하고 있다.

13) 실제 서울시 마을공동체 지원사업은 궁극적으로는 단체들의 자활을 목적으로 하고 있기 때문에 지원연한을 3년으로 제한하고 있다.

| | 간헐적 참여 | 느슨한 참여 | 비중증가, 느슨한 참여 행태유지 | 비중증가, 느슨한 참여 행태유지 |
|--------------|----------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------|------------------------------|
| 정보 | 대표회장에 의한 정보제시 | 대표회장에 의한 정보제시, 참여자의 수용 | 대표회장에 의한 정보제시, 참여자의 수용 | 대표회장에 의한 정보제시, 참여자의 수용 |
| 통제 | 대표회장에 의한 통제 | 대표회장에 의한 통제, 참여자의 순응 | 대표회장에 의한 통제, 참여자의 순응 및 운영비 기부 | 대표회장에 의한 통제, 참여자의 순응 |
| 순효용과 편익할당 | 물질적 보상에 대한 높은 기대 | 심리적 보상과 자긍심 형성 | 심리적 보상과 자긍심 | 심리적 보상과 자긍심 |
| 잠재적 결과 | 소량의 작물기부 동네이미지 개선 참여주민의 만족 | 안정적 작물기부 동네이미지 개선 참여주민의 만족 | 안정적 작물기부 참여주민의 만족 | 안정적 작물기부 참여주민의 만족 |

〈표 9〉의 내용을 종합적으로 살펴보면 텃밭 가꾸기라는 집합행위가 제도적 수준으로 정착되었다고 결론 내리기 힘들다. 참여자의 역할이 분화되고 참여의 자격조건과 의무가 규정되어 운영에 반영되고 있지만 이는 주민과의 상호작용을 통한 타협의 결과라기보다 대표회장의 독자적 의견이 반영된 것에 가깝다. 특히 사업에 참여한 전 기간 동안 작물품종과 경작방식의 선택, 경작기술 보급, 그리고 행정 처리에 관한 모든 사항을 대표회장 1인이 도맡아 하고 있다. 하지만 이러한 결과는 대표회장이 일반 참여자에게 권한위임을 꺼리거나 의사결정권을 독점하려는 독선 때문이 아니다. 오히려 6년이나 사업이 진행되었음에도 불구하고, 참여자들이 대표회장과 같은 수준의 책임감과 헌신을 가지고 텃밭운영에 개입하려 하지 않았기 때문이다. 텃밭 가꾸기의 좋은 취지가 주변에 알려지고 실제 2단지에 대한 인식이 크게 개선되어 참여자 스스로도 참여를 통한 만족을 느끼고 있지만 ‘공동경작 후 일괄 기부’라는 운영원칙으로 인해 스스로를 텃밭의 주인이 아니라 단순 참여자로 규정하고 있다.

V. 결론

본 연구의 결과를 요약하면 다음과 같다. B아파트 2단지 주민들은 임대아파트 주민으로서 본인들에게 부여된 사회적 낙인을 극복하기 위해 집합적 행위에 참여하고 있다. 사업 전에는 같은 단지 주민들 간의 정기적인 교류가 없었지만 동네이미지 개선을 위해 적극적으로 나설 수 있다는 연대의식과 참여의지가 바탕에 존재하고 있었다. 이를 실현할 수 있었던 계기는 임차인대표회의의 구성과 서울시의 사업지원이었다. 이를 통해 풀뿌리 조직이 태동하기 위해서는 ‘행정의 기획’이라는 촉발기제가 필수적임을 알 수 있다. 만약 임차인대표회의가 구성되지 않았다면 사업을 적극적으로 추진할 원동력을 얻지 못했을 것이다. 동시에 사업지원금이 없었다면 구체적 행동으로 이어지기 어려웠을 것이다.

그러나 2단지 공동텃밭 운영의 성공은 참여주민의 주체적이고 자발적인 참여, 마을공동체 사업

의 지원기관의 적극적 협조에 기인한다고 보기 힘들다. 외부의 주도에 의한 사업은 상호 대등한 관계에서 형성되는 호혜와 규범을 기반으로 한 공동체로 확장되지 못했다. 이는 텃밭 가꾸기라는 활동을 결정하는 작동규칙들이 임차인대표회장에 의해 설정되고 있기 때문이다. 서울시의 지침과 임차인대표회의의 운영방식이 상호작용하여 텃밭 가꾸기에서 발생하는 역할, 정보의 제공과 통제, 산출물의 배분 방식을 왜곡하고 있다. 2단지 텃밭에는 일반적인 공유관리제도의 형성과정에서 관찰되는 참여자의 상향적 정보제공, 편익수준의 조정과 같은 역동이 존재하지 않는다. 따라서 대표회장이 사업에 관여하지 않는 순간 텃밭운영은 전면 중단될 가능성이 크다.

이러한 결과는 동일한 2단지 사례를 질적으로 분석한 김순은·권보경(2016)의 주장과 다른 것처럼 보인다¹⁴⁾. 그러나 두 연구는 임차인대표회장의 역할이 주민들에게 중요하다는 사실을 다른 분석틀을 사용하여 입증한 것이다. 김순은·권보경(2016)은 현존하는 임차인대표회의라는 제도와 사회자본의 세부요인들이 상호 영향을 주고받는 수평적 관계로 가정한다. 입주자대표회의를 중심으로 동네의 사회자본 요소를 재배치하고 제도의 영향력을 확인하고 있다. 반면 본 연구는 아파트의 물리적 특성과 공동체의 특성 그리고 작동규칙이 외생적으로 주민의 행태를 결정하는 ‘단선적 관계’를 가정한다. 이러한 가정 하에, 서울시가 사업을 추진하는 방식이 임차인대표회장에게 과도한 책임을 지도록 강제함으로써 진정한 의미의 자발적 참여를 저해한다고 해석한 것이다. 김순은·권보경(2016)의 연구가 사회자본의 효용성과 생성에 관한 연구라면 본 연구는 사회자본의 수준을 분석한 연구라 할 수 있다. 따라서 본 연구의 의의는 대상지역이 지닌 사회자본의 수준이 마을 공동체로서의 자생력을 갖추기에는 미흡하다는 점을 발견한 데에 있다.

이와 더불어 2단지 텃밭 가꾸기 사업이 행정당국과 언론으로부터 긍정적인 평가를 받고 있음에도 향후 전망이 밝지 않다는 예측은 다음과 같은 이유에서다. 현재의 사업진행 방식은 임대아파트에 매우 불리하게 설정되었다. 모임을 형성할 때 넘어야 할 진입장벽의 차이가 서울시가 추진하는 마을공동체 사업에선 고려되지 않고 있다. 사업운영상의 문제가 발생하여 지원금을 환수하는 경우, 분양아파트는 입주자대표회의의 적립금과 배당금으로 손실을 보전할 수 있는 대안을 선택할 수 있다. 그러나 애초에 적립금이 없는 임대아파트의 경우, 모든 운영상의 리스크를 사업을 기획한 주체(2단지의 경우 임차인대표회장)가 지게 된다. 공모단계부터 특정한 소수에게 책임이 전가되기 때문에 사업현장에서 일반주민 간의 수평적 관계에 근거한 상호작용이 발생하기 어렵다. 그러므로 사업 운영의 책임을 직접적으로 지고 있는 소수의 강력한 권한 하에 활동이 통제되고 관리되는 형태를 보인다. 이러한 운영방식이 몇 년 동안 유지되었다 하더라도 이를 공동체가 형성되었다고 판단하기는 힘들다. 서울시가 추진하는 마을공동체 사업을 통해 형성된 수많은 풀뿌리 조직들이 사실상 제도에 가로막혀, 소수의 지나친 희생을 발판 삼아 간신히 유지되는 것과 같은 구조적 문제로부터 자유롭지 못할 가능성이 크다.

공동체를 회복함으로써 주민의 행복과 삶이 질이 높아진다고 보고 있지만 실제 주민이 원하는

14) 해당 연구에서는 2단지의 사회자본(신뢰, 호혜성 및 규범, 네트워크)이 높다고 보고, 자원동원론적 관점에서 임차인대표회장의 리더십이 사회자본을 축적하는데 중요한 역할을 담당했다고 평가한다(김순은·권보경, 2016: 71).

공동체가 무엇인지, 이들의 요구를 사업에 어떻게 반영해야 하는지에 대한 논의는 도외시되었다. 그 결과 공동체의 구축이 실제 행정현장에서 어떻게 이뤄져야 하는지에 대한 '내용적' 측면 대신 공동체를 구성하는 풀뿌리 조직의 양적 규모 확대라는 '사업' 시행과 통제에 치중하게 되었다. 무형의 공동체를 형성하기 위한 구성요소로서 풀뿌리 조직을 육성하는 '지원사업'의 형태를 취하게 되며 창출된 조직의 수, 고용(수혜)인원 등의 정량적 수준으로 공동체를 간접적으로 파악하고 있는 것이다. 즉 '사업'으로서의 공동체만 존재할 뿐 육성하려는 공동체의 본질은 보이지 않게 되었다(김상철, 2012; 전대욱 외2, 2012). 비록 국내 최초로 '마을공동체'란 용어가 정책에 직접적으로 등장하였지만 공동체를 정의하는 방식과 사업 시행의 세부적인 방향은 기존의 행정프레임에서 크게 벗어나지 못하고 있다. 그러나 서울시가 본 사업을 통해 회복하려고 하는 것은 지역 내 문제를 근본적으로 해결할 수 있는 민간 자원이다. 공동체가 과연 현재의 서울시민이 경험하는 다양한 문제를 완화하는지에 대한 논리적 근거 제시는 부차적인 문제이다. 정작 중요한 것은 회복되어야 하는 공동체가 과연 존재하는지, 그것이 존재한다면 그 실체는 무엇인가에 대한 진지한 논의이다. 서울시는 사회문제를 해결하는 공동체의 실체가 무엇인지에 대한 논의는 뒤로한 채, 공동체라는 무형의 실체가 창출될 것이라고 기대하고 이를 통해 얻을 수 있는 편익을 근거로 공동체 육성을 주요 현안으로 내세운 것이다. 따라서 사업의 추진방식은 풀뿌리 조직 확대를 위한 물량적 지원과 같은 피상적인 형태만을 취하게 된다.

현 서울시의 마을공동체 사업이 실제 공동체 육성으로 나아가기 위해서 다음과 같은 정책적 개선방안을 제안한다. 주민의 자발적 참여는 사업 시행의 실질적 지원이 뒷받침되는 경우에만 가능하다. 현재 지원금 사용처에 대한 회계 관리에만 그치는 중간지원방식을 지양하고 대신 실제 참여 활동과 관련된 타 사업 간 연계, 사업 추진과정별 맞춤형 지원과 같은 실질적 지원이 이루어져야 할 것이다. 예를 들어 텃밭 가꾸기의 경우 마을공동체 사업뿐 아니라 도시농업 활성화 사업과의 연계가 이루어지면 큰 시너지를 얻을 수 있다. 현재 서울시 자치구는 도시농업을 활성화하기 위한 조례를 제정하고 도시농부학교, 도시농업전문가 교육과 같은 활동을 전개하고 있다. 그러나 전형적인 칸막이 행정으로 인해 2단지 텃밭 가꾸기 활동 참여자들이 이러한 제도가 있었는지조차 모른 채 스스로 농업 관련 정보를 찾아다니는 등 이중의 노력을 기울였던 것이다.

다음으로 참여자 간 왜곡된 상호작용의 행태를 개선하기 위한 제도 정비가 필요하다. 수평적인 관계에 입각한 호혜와 상호신뢰가 공동체 형성의 기본적 조건이라면 현재 2단지의 경우 대표회장에게 지나친 책임과 권한이 편중된 것은 공동체 구축과 형성의 걸림돌로 작용할 수 있다. 앞서도 논의하였지만 이러한 양상이 나타나게 된 것은 임대아파트의 특성을 고려하지 못한 사업시행으로 인해 사업을 계획한 주민에게 지나친 운영부담이 주어졌기 때문이다. 주민 전체가 사업에 대한 책임을 공유하고 자신의 사업이라는 주인의식을 갖기 위해서는 사업공모규정에서 임대아파트와 분양아파트를 구분하는 것이 요구된다. 이러한 제도 정비 없이 마을공동체 리더를 양성하는 것은 소수의 개인에게 불합리한 책임을 지우는 임시방편에 불과할 것이다.

다만 본 연구는 사례 연구가 지닌 한계로 인해 각 차원별 분석에 자의성이 존재한다. 분석의 자의성문제를 최소화하기 위해, 신문자료를 활용하고 구조화된 인터뷰 문항을 사용하는 등의 삼각

검증을 실시하였지만 이를 완전히 배제하지 못하고 있다. 이러한 한계는 추후 텃밭가꾸기 참여자 전수, 인근단지 주민, 그리고 텃밭 생산물을 기부 받는 양로원과 고아원 담당자의 설문조사를 포함한 후속연구를 통해 극복하고자 한다.

참고문헌

- 강대기. (2003). 농촌을 넘어, 패러다임의 전환을 향해; 패러다임 변화와 공동체의 통합개념 구축. 「농촌사회」, 13(2): 7-40.
- 강상구. (2014). 서울시 마을공동체 사업 평가. 「진보평론」, (60): 49-70.
- 고광용. (2014). 자치구 마을공동체 네트워크와 중간지원조직의 역할 비교연구: 서울시 동대문구와 성북구의 비교를 중심으로. 「사회과학연구」, 26(2): 131-159.
- 기영화·김승현·김남숙. (2013). 성미산 지역공동체 커뮤니티웰빙의 패러다임 모형분석: Strauss 와 Corbin 의 근거이론. 「한국행정학보」, 47(1): 295-320.
- 김미영. (2015). 현대사회에 존재하는 공동체의 여러 형식. 「사회와이론」, 27: 181-218.
- 김민수. (2015). 마을공론장 형성에서 나타난 난제들과 시사점. 「국토」, 400: 86-92.
- 김상철. (2012). 「서울시 마을만들기 사업, 제대로 가고 있나? -문화정책의 관점에서 본 서울시 마을정책-」. 서울시 문화정책 토론회 발제문. 문화연대 문화정책센터.
- 김수영·오찬옥·문경주·류지선. (2014). 마을공동체 형성의 인과구조 분석. 「한국지역사회복지학」, 49: 337-381.
- 김순은·권보경. (2016). 도시공동체의 주민자치와 사회자본: 입주자대표회의의 사례분석을 중심으로. 「지방행정연구」, 30(1): 41-76.
- 김찬동·서윤정. (2012). 「마을공동체 복원을 통한 주민자치 실현방안」. 서울: 서울시정개발연구원.
- 김흥순·원준혁. (2013). 주민참여 및 인식도에 있어서 인구통계학적 요인의 특성에 대한 고찰. 「서울도시연구」, 14(1): 93-111.
- 문석진. (2013). 지속가능한 마을공동체를 위한 지방자치단체의 역할. 「공공사회연구」, 3(2): 36-48.
- 박병춘. (2012). 지역공동체 성공요인 및 정책적 시사점. 지역사회연구, 20(4): 1-26.
- 서울시 마을공동체 종합지원센터. (2014). 「3년의 변화 그리고, 서울시 마을공동체 지원사업 성과 연구 보고서」. 서울: 서울시 마을공동체 종합지원센터.
- 서울특별시. (2012a). 「서울특별시 마을공동체 기본계획」. 서울: 서울특별시.
- _____. (2012b). 「서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례」. 법제처(www.law.go.kr)
- _____. (2013). 「서울에서 함께 마을하기, 서울마을공동체 사업활용설명서」. 서울: 서울특별시.
- _____. (2015a). 「2015년 마을공동체사업 추진계획」. 서울: 서울특별시.
- _____. (2015b). 서울시 보도자료-서울시, 세대통합 '어르신 복지공동체 사업공모. 서울시 홈페이지

- 이지(www.seoul.go.kr).
- _____. (2016). 「2016년 마을공동체사업 추진계획」. 서울: 서울특별시.
- 손우정·김수경·나도삼. (2015). 「새로운 서울 마을공동체 정책수립을 위한 어젠다 연구」. 서울: 서울연구원.
- 안성민. (2000). 공유재와 갈등관리의 제도화. 윤건수 외. 「딜레마와 행정」, 115-142. 서울: 나남출판.
- 여관현. (2013). 마을 만들기를 통한 공동체 성장과정 연구. 「도시행정학보」, 26(1): 53-87.
- 오마이뉴스. (2012). “박시장님, 마을공동체 사업 너무 덤비지 마세요”. 5. 8:
http://www.ohmynews.com/nws_web/view/at_pg.aspx?CNTN_CD=A0001729919
- 오완석. (2013). 마을공동체회복사업과 주민자치를 위한 정부, 지방자치단체의 역할. 「공공사회연구」, 3(2): 104-125.
- 우양호. (2008). 공유자원 관리를 위한 제도적 장치의 성공과 실패요인: 부산 가덕도 어촌계의 사례비교. 「행정논총」, 46(3): 173-205.
- 유창복. (2013). 서울시 마을공동체 지원 사업의 배경과 과제 -서울시 마을공동체 종합지원센터의 개설에 즈음하여-. 「환경철학」, 15: 173-226.
- 이기태·하현상. (2016). 마을공동체 활성화를 위한 중간지원조직의 역할: 거래비용이론 관점에서. 「한국정책학회보」, 25(1): 455-491.
- 전대욱·박승규·최인수. (2012). 「지역공동체 주도의 발전전략 연구」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 조석주. (2013). 「새마을운동 재조명을 통한 마을공동체 활성화 방안」. 서울 : 한국지방행정연구원.
- 최재송·이명석·배인명. (2001) 공유재 문제의 자치적 해결: 충남 보령시 장고도 어촌계의 사례를 중심으로. 「한국행정연구」, 10(2): 152-172.
- 최정민. (2005). 영구임대아파트에 대한 불만도 및 인식 평가. 「대한건축학회논문집」, 21(12): 235-246.
- Aligica, P. D. (2006). Institutional and stakeholder mapping: frameworks for policy analysis and institutional change. *Public Organization Review*, 6(1): 79-90.
- Bellah, R., Madsen, R., Sullivan, W. M., Swidler, A., & Tipton, S. M. (1996). Individualism and the crisis of civic membership. *Christian Century*, 113(16): 510-16.
- Cole, D., H. (2014). Formal Institutions and the IAD Framework: Bringing the Law Back In, Indiana University Maurer School of Law; Indiana University School of Public and Environmental Affairs; Indiana University Bloomington - *Workshop in Political Theory and Policy Analysis*.
- Crawford, S. E., & Ostrom, E. (1995). A grammar of institutions. *American Political Science Review*, 89(03): 582-600.
- Imperial, M. T. and Yandle, T. (2005). Taking Institutions Seriously: Using the IAD Framework to Analyze Fisheries Policy. *Society & Natural Resources*. 18: 493-509.
- Nowell, Matthew C. (2011). Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging

Trends. *Policy Studies Journal*. 39: 41-60.

Ostrom, E. (1999). Coping with tragedies of the commons. *Annual review of political science*, 2(1): 493-535.

_____. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

_____. (2010). Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *Transnational Corporations Review*, 2(2): 1-12.

최지민(崔志敏): 서울대학교에서 정책학 박사학위를 취득하였으며 현재 서울대학교 SSK단 사업(NRF-2013-S1A3A-2043223) 신진연구 인력으로 재직 중이다. 주요관심 분야는 지역 내 사회자본, 주민참여제도, 정부 성과, 중앙-지방간 관계이다(obongy80@snu.ac.kr).

황선영(黃善映): 서울대학교에서 정책학 석사학위를 취득하고, 동 대학원 박사과정을 수료하였다. 주요관심 분야는 지방자치제도, 중앙-지방간 관계, 사회자본의 효과 등이다(sunyoung78@gmail.com),

김순은(金順殷): 서울대학교 법과대학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 정치행정학 박사('91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 한국지방자치학회 및 한국지방정부학회 고문. 한국행정학회 연구부회장 역임. 캠프리지대학교('95), 런던정경대학(London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교('00) 객원교수 역임. 일본 게이오대학교 특별교수('11)(역), 교토 리츠메이칸 특별연구교수(역), 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수(현) 겸 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 겸무연구원(현)(sekim0313@snu.ac.kr),

〈논문접수일: 2016. 5. 20 / 심사개시일: 2016. 5. 26 / 심사완료일: 2016. 6. 23〉

Abstract

An Institutional Analysis of Seoul City's Village Community Project: A Case Study of the Rooftop Gardening Project of B Apartment Complex 2

Choi, Ji Min

Hwang, Sun Young

Kim, Soon Eun

This paper critically analyzed the Seoul city's village community project by conducting a case study about the complex 2 of B apartment. This apartment is physically and socially isolated and composed of heterogeneous and vulnerable members such as North Korean defectors and older people. We assumed that a collective action for recovering the local community has been implemented through a cooperative rooftop gardening development project. We used the IAD framework (Institutional Analysis and Development framework) to analyze this. The analysis was performed on two different factors: the exogenous(physical characteristics, community attributes, behavior rules) and an endogenous aspect(status of the act). From analysis, we found that the official rules of primary local government affect rental apartment's rooftop gardening project. The unitary support policy for village community building of Seoul has resulted in shifting responsibility of rooftop gardening management to the leader(a tenant representative), instead of a proactive voluntary participation of community members. Seven operation rules that operate in the context of the action is set unilaterally by the leader who is substantially responsible for business operations, not by residents in an endogenous manner. This negative evaluation indicates the possibility that the cooperative project will not survive after the end of local government's support. All findings take together, we suggested the alternatives to improve current Seoul city's village community project.

Key Words: village community project, analysis of collective action, Institutional Analysis and Development framework, policy evaluation, social capital