

# 마을만들기의 추진단계별 로컬거버넌스 형성에 관한 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로\*

여 관 현

## 국문요약

본 연구는 성북구 장수마을을 사례로 마을만들기 추진단계별 로컬거버넌스의 형성과정을 살펴보고, 마을만들기 실천을 위한 정책적 함의를 도출하였다. 이를 위해서 마을만들기의 추진과정을 초기단계, 성숙단계, 발전단계로 구분하고, 마을만들기의 로컬거버넌스 분석요소를 사회적 요인, 지역적 요인, 제도적 요인 등의 환경요인과 주요 행위자, 상호작용, 연계구조 등의 네트워크로 구성하였다. 분석결과, 주요 행위자들이 마을만들기 추진단계에 따라 급격하게 증가되며, 주도집단이 추진단계마다 지속적으로 변화하였다. 또한, 마을만들기가 추진되면서 행정과 마을주민과의 관계구도가 상호갈등 관계에서 상호협력의 관계로 변화되었다. 그리고 마을만들기가 추진되면서 협력적 거버넌스의 관계를 형성하는 주요 행위자들이 증가되었다.

마을만들기의 추진과정에서 주요 행위자간 로컬거버넌스 형성과 마을만들기의 실천을 위한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 마을만들기 및 마을주민에 대한 행정의 변화가 마을만들기에서의 로컬거버넌스 형성에서 중요하다. 둘째, 지역에서 마을리더 및 주민협의회를 적극적으로 발굴 및 양성하기 위해 지방자치단체의 재정적 지원과 주민역량강화 교육이 필요하다. 셋째, 지방자치단체장의 마을만들기에 대한 관심과 의지는 마을만들기에서 참여주체간 로컬거버넌스 형성에 중요하게 작용한다.

주제어: 마을만들기, 추진단계, 로컬거버넌스, 장수마을, 성북구

## I. 서론

최근 마을만들기가 전국적인 현안 행정과제로 등장하면서 지방자치단체에서 깊은 관심을 보이고 있다. 특히, 비물리적 주거환경개선 중심의 각종 도시재정비 사업이 한계에 직면하면서 새로운 출구전략으로 거주자 중심, 사람 중심의 마을공동체에 대한 관심이 커지고 있다(김성균, 2014: 238). 마을만들기는 지역주민들 간의 공동체 형성이 무엇보다 중요한 사업으로서, 서울시를 비롯한

\* 본 논문은 저자가 2008년부터 2015년까지 '장수마을 대안개발연구회'에 참여자(관찰자)로 직접 경험한 내용들을 중심으로 작성되었다.

대부분의 지방자치단체에서 활발하게 전개되고 있다. 이는 각종 도시재정비 사업으로 사라져가는 마을공동체와 노후·불량 주거지의 종합적인 접근방식이 제기되고 있기 때문이다(여관현, 2013: 54). 이제는 도시재정비 사업도 단순히 마을에서 필요로 하는 물리적인 시설만을 공급하는 차원이 아닌 마을공동체를 회복하고 마을의 자족성을 확립시키는 지속가능한 마을만들기 등의 도시계획 패러다임으로 변화되고 있다(서성태, 2002). 이러한 마을만들기의 패러다임 변화와 함께 정부의 역할과 기능이 중앙에서 지방으로, 정부부문에서 비정부 부문으로 이양되고 분산되면서 통치 구조를 둘러싼 환경들이 급격히 변모하고 있다. 이러한 환경변화는 로컬거버넌스(local governance) 확산으로 설명되는데, 로컬거버넌스는 글로벌·국가적·지역적 등의 다차원적으로 작용하고 있다(김정희, 2014: 135).

한편, 지역적 차원에서의 로컬거버넌스는 주민자치 확립 및 참여 민주주의 확산과 더불어 최근 주목받고 있다. 왜냐하면 지방정부의 행정에 있어서 주민참여는 주민 개개인의 정치적 무관심을 극복하며, 정책과정의 투명성과 민주성 확보 및 정책신뢰를 제고하기 때문이다. 따라서 지방행정은 과거의 관료중심에서 벗어나 주민참여형 로컬거버넌스 형태로 그 움직임이 빠르게 확산되고 있다. 이렇게 변화하는 도시의 패러다임에 대응하기 위해서는 관주도가 아닌 지역사회의 다양한 이해관계자들의 참여와 협력을 통한 로컬거버넌스 형성이 매우 중요하다. 무엇보다 주민 스스로 주거환경을 개선하려는 마을만들기의 성공적 실천을 위해서는 참여주체들 사이의 신뢰를 바탕으로 한 로컬거버넌스 구축과 네트워크 형성은 더욱 중요한 요소이다(박소연·변병설, 2015: 134). 그러나 각 지방정부에서 마을만들기를 원활히 실천하기 위한 로컬거버넌스 형성의 표방과는 다르게 실제로는 마을만들기 실천과정에서는 주민들의 실질적인 참여가 아닌 형식적인 주민참여에 그치고 있다는 비판이 지속되고 있다(김정희, 2014: 136). 이러한 내용들이 지방정부 차원에서 시행되는 마을만들기에서의 로컬거버넌스 형성에 관한 심층적 연구가 필요한 이유이다.

이러한 측면에서 볼 때, 장수마을에서는 마을의 현안문제를 스스로 도출하고 이를 해결하기 위한 다양한 주민참여 프로그램들이 실천되면서 마을만들기 참여주체들 간의 로컬거버넌스를 형성하고 있는 대표적 사례지이다. 장수마을 만들기 초기에는 관심과 지원에 소홀히 하던 행정(성북구, 서울시 등)이 적극적으로 개입하면서 마을주민과 행정의 새로운 형태의 거버넌스를 형성하게 된다. 또한, 장수마을은 마을기업인 동네목수가 설립되면서 마을주민과 협력적 또는 갈등적 관계를 형성하면서 마을만들기의 추진과정에서 로컬거버넌스를 형성하고 있다. 이렇게 장수마을은 마을만들기 추진단계별 로컬거버넌스를 형성해 나가면서 주민들 스스로 물리적, 경제적, 사회적 마을환경을 참여주체들 간 협의를 통해 실천하고 있다. 본 연구에서는 마을만들기에서의 참여주체 간 로컬거버넌스 형성과 관련하여 다음과 같은 연구 질문을 하게 되었다. “마을만들기에서의 참여주체 간 로컬거버넌스 형성 메커니즘은 무엇인가?” “마을만들기 추진단계별 로컬거버넌스 관계가 어떻게 변화되는가?” 이러한 연구 질문에 대한 대답을 찾아봄으로써, 마을만들기에서의 로컬거버넌스 형성과정의 맥락과 로컬거버넌스 구조를 밝히고자 한다.

이러한 배경에서, 본 연구는 성북구 장수마을을 대상으로 마을만들기 추진단계별 로컬거버넌스 형성을 분석하고 정책적 함의를 도출하고자 한다. 연구의 시간적 범위는 대안개발연구회가 결

성되어 마을만들기를 시작하는 2008년 7월부터 주민협의회가 구성되어 주민스스로 주민협정을 체결하고 운영하는 2016년 3월까지이다. 공간적 범위는 다양한 마을만들기 참여주체들이 로컬거버넌스를 형성하고 있는 “성북구 삼전동 1가 300번지 장수마을 일대”로 한정한다. 연구에서 활용된 자료는 장수마을 주민대표를 비롯한 마을주민과 성북구 담당자 등을 대상으로 2016년 5월 7일부터 13일까지 일대일 대면조사 한 인터뷰 내용이다. 또한, 장수마을에서 월1회 주기적으로 발행되는 60여 편의 마을소식지를 비롯한 마을회의 및 홈페이지 자료 등을 활용하였다. 본 연구 결과는 향후 지방자치단체에서 지속적으로 실행될 마을만들기에서 참여주체별 협력적 관계로의 회복과 마을단위의 로컬거버넌스 구축을 위한 시사점을 제공하게 될 것이다.

## II. 이론적 고찰 및 선행연구 검토

### 1. 마을만들기와 로컬거버넌스의 관계

로컬거버넌스는 1970년대까지 국가적 차원에서 정부의 의미로 사용되었으며, 경제적, 사회적 발전을 위한 공공서비스의 배분과 관련하여 추진되는 공식적 또는 제도적인 체계와 과정들로 이해되었다(Stoker, 1998). 그러나 1970년대 말부터 국가중심의 관리체계에 대한 위상과 역할이 한계점을 드러내고 중앙집권적 관료주의의 폐해에 대한 반성이 일어남에 따라 로컬거버넌스는 중앙정부 위주의 통치체제에서 분리되면서 정부의 역할을 보완하거나 대체하는 개념으로 자리하게 된다. 본격적인 논의는 1980년대 중반부터 World Bank, IMF, OECD 등의 국제기구를 중심으로 제3세계 국가 발전 관리를 위한 사회통합체계의 구축과 국가관리 능력을 강화하는 방안들이 논의되었다.

1990년대에는 시민사회의 영역으로 그 적용범위를 확장시켜 의사결정 과정에 대한 시민사회의 참여와 합의형성 등을 포함하는 민주주의적 특성이 강조되었다(김영 외, 2008). 2000년대 이후에 로컬거버넌스는 다양한 주체들 간의 단순한 네트워크 활동뿐만 아니라 행위주체들 간에 국가정책을 상호 조율함으로써, 공공문제를 해결하는 통치시스템으로 변화되었다(Goss, 2001). 즉, 2000년대 이후에 변화되는 세계화와 정보화가 급속한 변화 속에서 로컬거버넌스는 국가운영의 기틀을 재구축하는 이론적 기반으로 활용되었다(안성호·배응환, 2004). 이러한 로컬거버넌스 개념의 시대별 변천과정은 다음의 <표 1>과 같다.

〈표 1〉 로컬거버넌스 개념의 시대별 변천과정

| 구분      | 1970년대  | 1980년대   | 1990년대   | 2000년대 이후  |
|---------|---|--|--|--|
| 개념 및 초점 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 정부와 동일한 의미</li> <li>- 국가수준에서의 관리 능력에 대한 관심</li> <li>- 경제·사회발전의 동력으로서 공공서비스 공급체계에 대한 관심</li> <li>- 정부내부, 국가수준 중시</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 로컬거버넌스에 대한 국제 사회의 관심 증대</li> <li>- 국가차원의 사회통합과 발전을 관리하는 능력에 초점</li> <li>- 지역사회 활성화를 위한 민·관 파트너십 강조</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민사회를 포함한 참여, 합의형성 등 로컬거버넌스의 민주주의적 특성 강조</li> <li>- NGO의 역할인식 중시</li> <li>- 새로운 제도와 기능 및 과정 개발의 필요성 인식</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 새로운 문제유형에 대한 대안적인 해결 기제로 주목</li> <li>- 다양한 주체들의 참여와 협력을 통한 문제해결 강조</li> </ul> |
| 관련 이론   | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가중심이론</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 국가중심이론</li> <li>- 레짐이론</li> <li>- 성장연합이론</li> <li>- 네트워크 이론</li> </ul>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 시민사회 및 시장중심 이론의 대두</li> <li>- 굿 거버넌스(good governance)</li> <li>- 인터넷 거버넌스(internet governance)</li> </ul>         |  |

자료: 김석준 외(2000: 56); 김영 외(2008: 90)

로컬거버넌스(local governance)는 전통적으로 통치를 의미하는 것으로 ‘국정운동을 위한 정치적인 권력행사’ 또는 ‘한 국가의 경제·사회적인 자원을 관리하는 권력행사의 한 방식’으로 정의되고 있다(World Bank, 1992). 하지만 최근 사용되는 로컬거버넌스의 의미는 이러한 전통적인 로컬거버넌스의 개념인 통치 자체의 의미변화, 통치과정의 변화, 통치조건 변화 등을 반영하면서 국가, 시민사회, 시장(market) 사이의 구분이 점점 모호해지고 있다(Rhodes, 1997). 오늘날 로컬거버넌스는 여러 학문분야의 학자들마다 조금씩 다른 의미로 사용되고 있어서 다양한 의미와 해석이 부여될 수 있다. 하지만 로컬거버넌스에서 공통적으로 강조되는 부분은 ‘조직간 상호 의존성’ 또는 ‘정부조직과 비정부조직 간의 협력’ 등이다. 즉, 로컬거버넌스는 자기 조직적 또는 상호 구성적 네트워크이며(Rhodes, 1996), 시장(market)과 정부라는 이분법적인 사고방식에서 탈피하여 정부, 시장(market), 시민사회 등 상호의존적인 이해당사자 간의 수평적 또는 협력적 조직이자, 정부의 직접개입을 지양하고 사회적인 하위체제 간 의사소통을 중시하는 분권화되고 다중심의 네트워크(Jessop, 2000) 사회로 이해할 수 있다.

마을만들기 추진과정에서 로컬거버넌스의 중요성을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 마을만들기는 다양한 주체들이 함께 참여하면서 성과를 창출하기 때문에 로컬거버넌스가 중요하다. 마을만들기는 핵심 주체인 주민모임, 주민자치위원, 부녀회, 세입자 등 마을주민을 비롯하여, 중앙 및 지방정부, 지원센터 등 중간지원조직, 구의회 및 구의원, 민간법인과 단체, 복지기관, 사회적기업, 마을기업, 일반기업, 대학, 전문가 등의 다양한 참여주체들이 등장하게 된다. 따라서 이러한 참여주체들 간 입장차이가 서로 다르고 이해관계가 상이하기 때문에, 이들이 지역의 자원과 지혜를 모아서 마을만들기를 협력적으로 실천하기 위해서는 참여주체 간 로컬거버넌스가 형성되어야 마을만들기가 순조롭게 진행될 수 있다.

둘째, 마을만들기 추진과정에서 형성되는 이해관계자들 간의 갈등을 해소하면서 원활한 사업을 진행하기 위해서 로컬거버넌스가 중요하다. 마을만들기는 토지 및 주택소유자와 세입자, 원주민과 외지인, 청년세대와 노인세대, 재개발 찬성주민과 반대주민 등 서로 판이한 입장차이로 인하여, 마을의 문제를 논의하고 이를 해결하기 위한 마을계획을 세우고 그 해결방안을 도출하는 과정

에서 극심한 갈등이 야기되고 있다. 따라서 상이한 이해당사자간의 의견 및 입장 차이를 논의와 협상을 통해서 이를 원만히 해결하기 위해서는 참여주체들 간의 로컬거버넌스 형성이 무엇보다 중요하다.

셋째, 로컬거버넌스는 마을만들기 추진과정에서 공동체를 형성하는 핵심 요인으로 작용하기 때문에 마을만들기에서 중요하다. 마을만들기의 궁극적인 목표 중 하나는 마을만들기 추진 과정에서 마을공동체가 형성되는 것이다. 즉, 마을만들기 추진과정에서 로컬거버넌스는 다양한 참여주체간의 관계형성을 유도하며, 다양한 형태의 공동체들이 형성되도록 작용하게 된다. 따라서 마을만들기 추진과정에서 공동체를 형성하는데 중요한 역할을 하는 로컬거버넌스가 마을만들기의 추진과정에서 중요한 요소인 것이다.

## 2. 선행연구 검토

본 연구의 대상이 되는 마을만들기에서의 로컬거버넌스 분석과 관련된 최근까지의 연구들은 크게 특정분야 또는 특정사업에서의 갈등을 로컬거버넌스의 분석틀로 적용한 연구(김규환, 2003; 서순탁·민보경, 2005; 문채·김광구, 2006; 이명석 외, 2008; 김성주, 2009; 이흥권·서순탁, 2010; 강현철·서순탁, 2012; 김진수·서순탁, 2012; 여관현·최근희, 2012)와 마을만들기에서의 로컬거버넌스를 구조적으로 분석한 연구(김영 외, 2008; 박세훈 외, 2009; 김정희, 2015; 박수진 외, 2015) 등으로 구분된다(〈표 2〉 참조). 우선, 특정분야 또는 특정사업에서의 갈등을 로컬거버넌스의 분석틀로 적용한 연구로 이명석 외(2008)는 씨프린스호와 허베이 스피리트호 원유유출사고의 재난대응 과정을 네트워크 거버넌스의 분석틀로 분석함으로써, 효과적인 재난관리를 위한 정부와 민간의 각 주체별 역할을 살펴보았다. 분석결과, 공식적인 제도를 통해서 운영되는 계층제적 로컬거버넌스 만으로는 효과적인 재난관리가 어려우며, 각 참여주체간의 네트워크를 활용하여 사회문제 해결방식을 보다 효과적으로 도출해야 한다고 주장하였다.

이흥권·서순탁(2010)은 ‘북항 재개발계획’의 정책형성 과정을 분석하여 공공갈등의 조정을 위한 기제로서 협력적 계획의 적용가능성을 탐색하고자 하였다. 분석결과, 재개발사업의 추진과정에서 참여주체들 간의 협력적 계획은 그들의 포괄적인 참여와 소통을 전제로 한 방식이므로, 협력적 계획은 공공갈등의 기제로 작동되고 있음을 사례분석을 통해서 제시하였다. 강현철·서순탁(2012)은 구리시 소수력발전소 사례를 로컬거버넌스의 관점인 네트워크, 리더십, 환경요인 등을 분석의 틀로 설정하여 분석하였다. 분석결과, 소수력발전 건설과정에서 나타난 갈등을 해소하기 위해서 각 참여주체 간의 로컬거버넌스적 합의와 동의가 필요함을 도출하였다. 또한, 참여주체의 리더십과 환경적 요인 등이 로컬거버넌스 형성에 영향을 미치고 있었다. 여관현·최근희(2012)는 용산4구역을 사례로 도시재개발과정의 갈등구조를 정책네트워크 관점에서 분석하고, 정책적 함의를 도출하였다. 분석결과, 공동의 목표를 가지는 재개발사업 주체들 간에는 협력적 관계를 형성하는 반면, 이해관계에서 입장차이가 판이한 재개발조합과 상가세입자 간에는 극심한 갈등관계가 형성됨을 제시하였다.

〈표 2〉 선행연구에서 나타난 로컬거버넌스의 분석요소

| 구분                     | 연구자           | 연구주제(사례)                 | 분석요소   |
|------------------------|---------------|--------------------------|--|
| 특정분야에 대한<br>로컬거버넌스     | 김규환(2003)     | 지방의제21                   | 배경, 구조, 과정, 성과                                   |
|                        | 서순탁·민보경(2005) | 죽전-분당 도로연결               | 네트워크, 의사소통, 경제적 수단                               |
|                        | 문채·김광구(2006)  | 기무사 과천 이전사업              | 상호작용, 리더십, 제도적 기반                                |
|                        | 김성주(2009)     | 순천만 보전사례                 | 네트워크, 파트너와 리더십, 사회자본                             |
|                        | 강현철·서순탁(2012) | 구리시 신재생에너지사업             | 환경요인, 리더십, 네트워크                                  |
|                        | 김진수·서순탁(2012) | 수도권 대중교통체계 사례분석          | 행위자, 상호작용, 리더십, 정책환경                             |
|                        | 여관현·최근희(2012) | 용산4구역 재개발사업 사례           | 주요 행위자, 상호작용, 네트워크                               |
| 마을만들기에<br>대한<br>로컬거버넌스 | 김영 외(2008)    | 순천시 마을만들기 사례             | 참여성, 자율성, 책임성, 네트워크                              |
|                        | 박세훈 외(2009)   | 서울 북촌, 광주 북구<br>마을만들기 사례 | 참여주체와 구조, 참여성, 자율성,<br>상호의존성                     |
|                        | 김정희(2015)     | 부산시, 서울시 마을만들기<br>지원정책   | 참여성, 책임성, 반응성, 제도화                               |
|                        | 박수진 외(2015)   | 지방의제21 마을만들기             | 자율성 및 참여, 책임성, 네트워크                              |
|                        | 본 연구(2017)    | 서울시 성북구 장수마을 만들기<br>사례   | 환경요인(사회적, 지역적, 제도적),<br>네트워크(주요 행위자, 상호작용, 연계구조) |

마을만들기에서의 로컬거버넌스를 구조적으로 분석한 김영 외(2008)는 순천시 사례를 중심으로 마을만들기 로컬거버넌스의 특성과 평가 등을 진행하였다. 이 연구는 로컬거버넌스의 평가에 관한 구성요소를 참여성, 자율성, 책임성, 네트워크와 같이 4가지의 범주로 구분하여 분석을 실시하였다. 박세훈 외(2009)는 서울 북촌과 광주 북구 문화동의 마을만들기 참여 로컬거버넌스를 분석하였다. 연구 방법은 마을만들기에서의 행위주체와 구조(거시적 분석) 및 과정이라는 미시적 분석(참여성, 자율성, 상호의존성) 등을 시도하였다. 김정희(2015)는 부산시와 서울시 두 광역시를 대상으로 마을만들기 정책단계에서 로컬거버넌스가 어떻게 작용하는지를 비교 분석하였다. ‘굿 거버넌스’의 측정지표는 참여성, 책임성, 반응성, 제도화 등 4가지로 구분하였다. 박수진 외(2015)는 푸른광주21협의회 내 집마을가꾸기사업을 사례로 지방의제21의 의제수립 및 실천의 시사점을 도출하였다. 여기서는 로컬거버넌스의 속성을 네트워크, 자율성 및 참여, 책임성 등의 3가지 차원으로 마을만들기 로컬거버넌스를 분석하였다.

이상에서 살펴본 것처럼, 그동안의 선행연구는 주로 신재생에너지사업, 지방의제21, 대중교통 등 특정 분야에서 형성되는 로컬거버넌스를 분석 대상으로 진행되었다. 그리고 마을만들기에서의 로컬거버넌스 관련 연구들도 특정 마을만들기 사례지역을 중심으로 시도된 것들이 대다수이다. 즉, 마을만들기의 정책사업 또는 주민주도의 마을만들기 갈등이나 문제점 등을 개선하려는 연구들이 수행되었다. 그러나 그동안 진행된 연구들은 마을만들기 추진단계별 로컬거버넌스의 형성과정 및 형성구조를 마을만들기 추진단계별로 구체적으로 밝히지는 못하고 있다. 따라서 본 연구는 마을만들기 추진과정을 로컬거버넌스적 기법을 적용하여 마을만들기 추진단계별로 로컬거버넌스 형성과정을 분석한다는 점에서 선행연구와의 차별성을 보인다. 본 연구 결과는 구체적인 마을만들기 추진과정을 분석해 정책적으로 반영된 사례이기 때문에, 향후 지방자치단체에서 진행될 마

을만들기 추진과정에서 정책적 함의를 제공할 것이다.

### Ⅲ. 연구의 방법론

#### 1. 마을만들기 추진단계의 구분

지금까지 진행된 마을만들기 추진과정 관련 연구들을 살펴보면(여관현, 2015), 진안군(2008)은 마을만들기의 활동내용에 따라서 기초형성기(1단계), 기반구축기(2단계), 발전기(3단계) 등의 3단계로 구분하였다. 그리고 마을만들기 활동단계별 추진 전략과 조직형성 과정 등을 기술하고 있다. 김선기·이소영(2007)은 마을만들기 사업에 대한 주민의 참여수준과 역할 변화에 따라서 주민참가단계(1단계), 주민기획단계(2단계), 주민주도단계(3단계) 등의 3단계로 구분하였다. 신중진·신효진(2008)은 마을의 여건과 행위주체의 특성 및 역할 등에 따른 마을만들기 사업의 진행 속도에 대한 차이를 말하면서 준비단계(1단계), 구상단계(2단계), 실천단계(3단계), 관리단계(4단계) 등으로 구분하였다.

Arnstein(1969)은 주민참여 사다리 이론에서 주민참여의 정도에 따라 8단계로 구분하고, 그 중에서 6단계부터 8단계를 실질적인 주민참여의 단계라고 일컫고 있다. 비참여 단계는 조작(manipulation), 치료(therapy)의 단계로, 형식적 참여단계는 일방적 정보제공(informing), 협의(consultation), 회유(placation)의 단계로, 실질적 참여단계는 파트너십(partnership), 권한위임(delegated power), 시민통제(citizen control)의 단계로 구분하고 있다. 이규선 외(2012)는 행위주체와 사업전략 및 성격에 따라 마을만들기의 활동단계를 설정하였다. 즉, 주민조직과 행정이 중심이 되어 물리적 환경정비 사업을 수립한 도입기(1단계), 전문가가 투입되어 체계적인 마을만들기의 마스터플랜을 제작하는 시기인 형성기(2단계), 행위주체의 영역이 확장되고 주민 공동체 회복을 통한 마을커뮤니티의 기반을 형성하는 발전기(3단계) 등으로 구분된다(〈표 3〉 참조).

본 연구에서는 기존의 마을만들기 추진과정을 참조(이규선 외, 2012; 여관현, 2014; Arnstein, 1969; 松尾匡, 2003)하여, 장수마을 마을만들기의 추진과정을 다음의 3단계로 구분하였다. 1단계는 대안개발연구회가 중심이 되어 재개발사업이 아닌 다양한 마을만들기 실천 프로그램들을 구상하는 초기단계(2008년 7월~2011년 6월), 2단계는 마을기업인 동네목수와 마을카페가 설립되면서 주민일자리 창출을 통한 주거환경개선이 지역주민 자체적으로 시도되는 성숙단계(2011년 7월~2013년 6월), 3단계는 주민협의회 및 운영위원회를 주민총회에서 주민이 직접 선출하며, 주민협정을 통한 마을규약과 마을기금을 운영하면서 주민자치가 실천되고 있는 발전단계(2013년 7월~2016년 3월) 등이다.

〈표 3〉 마을만들기 추진단계 구분

| 구분             | 마을만들기 추진단계                      |                                 |                                 |      | 분류기준                 |
|----------------|---------------------------------|---------------------------------|---------------------------------|------|----------------------|
|                | 1단계                             | 2단계                             | 3단계                             |      |                      |
| Arnstein(1969) | 비참여단계                           | 형식적 참여단계                        | 실질적 참여단계                        |      | 주민참여의 정도             |
| 진안군(2008)      | 기초형성기                           | 기반구축기                           | 발전기                             |      | 사업내용, 행위주체           |
| 김선기·이소영(2007)  | 주민참가단계                          | 주민기획단계                          | 주민주도단계                          |      | 주민참여의 수준별            |
| 신중진·신효진(2008)  | 준비단계                            | 구상단계                            | 실천단계                            | 관리단계 | 참여프로그램, 행위주체의 지원사항   |
| 이규선 외(2012)    | 도입기                             | 형성기                             | 발전기                             |      | 행위주체, 사업전략 및 성격      |
| 여관현(2014)      | 준비기                             | 실행기                             | 발전기                             |      | 행위주체, 사업내용, 참여프로그램 등 |
| 松尾匡(2003)      | 초기단계                            | 성숙단계                            | 발전단계                            |      | 행위주체별                |
| 본 연구(2016)     | 1단계: 초기단계<br>(2008.7.~ 2011.6.) | 2단계: 성숙단계<br>(2011.7.~ 2013.6.) | 3단계: 발전단계<br>(2013.7.~ 2016.3.) |      | 행위주체, 활동내용           |

자료: 이규선 외(2012: 148), 여관현(2014: 165) 재구성

## 2. 연구의 분석 틀

마을만들기에서의 이해관계자들 간 로컬거버넌스를 분석하기 위해서는 분석요소의 구성과 기준을 분명히 정의하는 것이 필요하다. 왜냐하면, 로컬거버넌스의 분석단위에 의해서 그 분석결과가 매우 달라질 수 있기 때문이다. 즉, 마을만들기 로컬거버넌스 분석에서 분석단위의 선정은 주요 행위자 간 인과관계 분석의 핵심이라 할 수 있다. 선행연구에서 공통적으로 제시되는 로컬거버넌스의 분석 단위를 살펴보면 환경요인, 네트워크, 리더십, 상호작용, 주요행위자 등이 해당된다(서순탁·민보경, 2005; 문채·김광구, 2006; 김성주, 2009; 강현철·서순탁, 2012; 여관현·최근희, 2012; 김진수·서순탁, 2012; 김영 외, 2008; 박수진 외, 2015). 본 연구에서는 장수마을의 추진단계별 로컬거버넌스 구조를 분석하기 위한 분석단위로서 환경요인과 네트워크 등 2가지의 구성요소를 설정하였다(〈표 4〉 참조).

〈표 4〉 마을만들기 로컬거버넌스의 분석요소

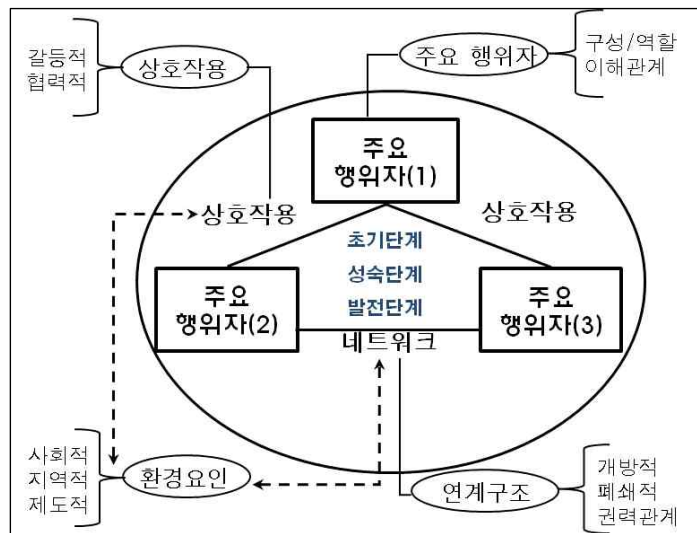
| 분석기준 | 세부기준   | 세부 요소                          |
|------|--------|--------------------------------|
| 환경요인 | 사회적 요인 | 마을만들기 관련 사회적 변화 및 정책           |
|      | 지역적 요인 | 지역적 측면에서 대상지의 특성 및 장단점(지역자원 등) |
|      | 제도적 요인 | 제도적 측면에서의 현황 및 문제점             |
| 네트워크 | 주요 행위자 | 주요 행위자 구성, 역할, 목적 및 이해관계       |
|      | 상호작용   | 협력정도(적극적, 소극적), 갈등강도(강한, 약한)   |
|      | 연계구조   | 개방정도(개방적, 폐쇄적), 수평정도(수평적, 수직적) |

우선, 환경요인은 마을만들기 로컬거버넌스 분석에서 핵심적인 요소이다. 왜냐하면 특정한 마



을만들기의 추진과정을 분석하는데 행위주체 간 로컬거버넌스 형성에 영향을 미치는 사회적, 제도적, 지역적 환경과 그 환경이 로컬거버넌스 형성에서 주고받는 상호작용 관계의 분석이 필요하기 때문이다. 즉, 로컬거버넌스 형성 요인 중 지역사회의 특성을 형성하는 다양한 환경요인을 분석하는 이유는 로컬거버넌스를 작동시키는 문제의 출현과 해결방식을 지역사회 또는 지역자원이 가지고 있는 특수성에 의해서 영향을 받기 때문이다(김성주, 2009). 마을만들기에서 지역의 특수한 여건은 중요한 분석 요소이며, 지역의 특성 및 자원을 발굴하여 주민들의 의견을 구체적으로 파악하는 것이 최근 지역사업에서의 성공 요인으로 제시된다(강현철·서순탁(2012)).

〈그림 5〉 연구의 분석 틀



네트워크는 서순탁·민보경(2005), 김성주(2009), 강현철·서순탁(2012), 여관현·최근희(2012), 김영 외(2008), 박수진 외(2015) 등 거의 모든 로컬거버넌스 관련 논문에서 분석요소로 선정하고 있다. 네트워크 분석은 주요 행위자간에 어떤 형태로 로컬거버넌스가 형성되는지 그 구조를 의미하는 것으로, 주요 행위자간 상호작용의 기본 틀에 해당 된다.<sup>1)</sup> 따라서 네트워크 분석은 주요 행위자와 상호작용 및 연계구조 등을 포함하게 되며, 주요 행위자와 상호작용에 또 다시 영향을 미치게 된다(Kenis & Schneider, 1991). 이러한 네트워크는 주요 행위자간 개방성을 기반으로 그들 간의 네트워크 형태와 권력 및 갈등구조가 어떠한지 등을 분석하게 된다. 따라서 본 연구에서는 네트워크 특성이 반영되는 주요 행위자, 상호작용, 연계구조 등을 네트워크 분석의 구성요소로 선정하였다. 마을만들기에서의 추진단계별 로컬거버넌스 분석을 위한 연구의 분석 틀은 다음의 〈그림 1〉과 같다.

1) 네트워크 구조는 연결양식과 상호작용이 결합된 형태라고 할 수 있다. 즉, 네트워크 구조는 네트워크의 관계구조와 관행이 반복적으로 상호작용하는 역동적인 전개과정으로서 다섯 단계로 구분된다(방민석, 2002). 첫째, 각 행위자 혹은 조직들이 활용할 수 있는 전략적인 자원문제이다. 둘째, '전략적으로 선택된 맥락' 혹은 '구조화된 맥락'이다. 셋째, 행위자들이 공유하고 있는 이해의 정도이다. 넷째, 전략이 형성되는 시간적인 여유이며, 마지막은 전략실행의 결과이다(여관현·최근희, 2012).

## Ⅳ. 성북구 장수마을의 로컬거버넌스 분석

### 1. 추진배경 및 실천과정

장수마을에서는 주택재개발사업이 장기화되면서 내부적인 사회기반시설 노후화와 함께 공가(空家)증가, 인구감소, 주거환경의 악화 등 복합적인 문제가 발생하였다. 이와 함께 서울시에서 진행되던 전면철거방식의 주택재개발사업에 대한 반성이 이루어지면서 장수마을에서는 주택재개발사업의 대안을 주민참여를 통해서 찾으려는 시도로써, 2008년도에 여러 단체들이 참여하여 대안개발연구회를 결성하였다.<sup>2)</sup> 대안개발연구회는 장수마을을 대안적인 주택재개발사업의 대상지로 선정하고 다양한 활동들을 전개하기 시작하였다. 또한, 주민협의회를 구성하고 3회의 주민총회, 3회의 주민워크숍을 통해 순환식 재개발에 의한 테라스하우스형 공동주택 방안을 검토한 결과 주민들의 재정적 부담 때문에 공동주택방식을 대안에서 제외하기로 결정하였다. 그 대안으로서 필지단위의 신축방안과 개보수방안을 주거환경개선사업과 경관협정사업으로 진행할 경우로 구분하여 검토하는 등 전면철거방식이 아닌 마을만들기 방식을 추진하기로 결정하게 되었다(여관현, 2013).

〈표 5〉 장수마을의 추진단계별 실천과정

| 구분    | 초기단계: 1단계<br>(2008.7~2011.6)  | 성숙단계: 2단계<br>(2011.7~2013.6)   | 발전단계: 3단계<br>(2013.7~2016.3)   |
|-------|---|--|--|
| 핵심 내용 | 대안개발연구회 중심의 다양한 마을만들기 실천 프로그램 구성  | 동네목수를 설립하여 주민 스스로 마을의 물리적 주거환경을 개선   | 주민협의회를 구성하여 마을자치 공간 확보 및 마을자치 실천   |
| 주요 사업 | 주민참여활동<br>마을가꾸기 실천<br>커뮤니티 공간 만들기   | 노후주택 집수리 및 리모델링<br>커뮤니티 공간 만들기<br>주민참여 및 주민역량강화  | 공공기반시설 보수공사<br>주민자치 공간 확보<br>주민자치 활동 실천  |
| 세부 활동 | 마을현황조사/주민워크숍<br>주민총회/주민설명회<br>작은 미술관/상자텃밭<br>벽화 그리기/ 집수리교실<br>어린이 사진교실<br>벼룩시장/마을잔치 | 동네목수 창업<br>공방개소/마을카페 개업<br>마을쉼터 조성/마을학교<br>마을회의/주민소모임<br>골목통신원 모임/세입자 모임<br>재개발예정구역 해제 | 도시가스설치/골목길정비<br>마을박물관/주민사랑방<br>주민협의회/운영위원회<br>주거안정을 위한<br>주민협정/주민협의회 회칙<br>주거환경관리사업 전환 |
| 행위 주체 | 대안개발연구회, <sup>3)</sup> 전문기관 <sup>4)</sup>   | 동네목수(주), 대안개발연구회,<br>주민조직, <sup>5)</sup> 전문기관, 행정조직 <sup>6)</sup>                      | 주민협의회, 동네목수, 전문기관,<br>행정조직   |

자료: 여관현(2013: 66); 여관현(2015: 274) 재구성

- 2008년에 결성된 최초의 대안개발연구회는 녹색사회연구소, 성북주거복지센터, 주거권운동네트워크, 한국도시연구소, 한국해비타트, 고려대 건축학과 등의 다양한 시민단체 및 연구소에서 참여하였다. 이 단체들을 처음에 '대안개발계획 기획팀'을 결성하였고, 그 이후에 대안개발연구회로 명칭을 변경하였다.
- 대안개발연구회는 두꺼비하우징, 환경정의 시민연대, 인권운동 사랑방, 포이동 재건위원회, 파랑새공부방, 안양대학교 마을만들기 연구센터 등이 구성원으로 참여하고 있다.
- 장수마을 만들기의 전문기관으로는 대안개발연구회, 동네목수(주), 한국도시연구소, 온공간연구소 등이 구성원으로 참여하고 있다.
- 장수마을 만들기의 주민조직은 주민협의회, 골목통신원, 소모임(골목모임, 늑대모임, 여우들의 수다 등), 주체별 주민모임(외지 가옥주, 국공유지 가옥주, 세입자 등)이 있다.
- 장수마을 만들기의 행정조직은 서울시 주거환경과, 성북구 사회적경제과 및 도시디자인과, 성북구 마을만들기 지원센터 등이 참여하고 있다.

마을만들기를 진행하기로 결정한 장수마을에서는 주민현황조사와 함께 다양한 주민참여 프로그램들이 본격적으로 진행되었다. 즉, 장수마을 주민실태조사와 골목길 현황조사 등을 실시하여 마을의 문제점을 조사하였으며, 마을 내 공가를 개보수하여 주민 공동이용시설로 활용할 수 있는 주민사랑방을 개소하였다. 2010년 4월부터 정기적으로 매달 장수마을 소식지를 발행하여 마을의 통신원처럼 활용하였고, 빈집 앞의 공터에 미술관을 설치 운영하여 마을 주민들의 커뮤니티 공간으로써 다양한 용도로 사용하였다. 2009년 10월에는 한성대학교 미술전공 학생들을 중심으로 100여명의 벽화봉사단이 구성되어 20여개의 가옥을 대상으로 장수마을 벽화작업을 실시하였다. 성북구에서는 2010년 4월부터 11월까지 골목길 계단의 손잡이를 설치하는 등 다양한 지원이 시작되었으며, 2010년 10월에는 마을학교가 개최되어 장수마을 주민들에게 집수리 방법, 방수 및 방충망 설치요령 등을 마을학교를 통해서 교육하였다.

지난 2011년 7월에는 마을기업인 동네목수가 성북구와 사업지원을 체결하면서 출범하여 활동을 시작한 결과 빈집 리모델링을 통해 마을카페가 운영되고 있으며, 경로당 지하의 빈 공간을 활용하여 목조공방을 설치하게 되었다. 그리고 골목디자인교실과 연계한 쉼터공간을 조성하는 등 마을커뮤니티 공간의 구성에 동네목수가 큰 역할을 하면서 마을의 모습을 하나씩 변화시키고 있다. 한편, 동네목수의 집수리 및 빈집 리모델링 활동은 2012년에 더욱 활발해졌으며, 2012년 4월부터 8월까지 장수마을 주변의 20여 가구가 동네목수를 통해 집수리시공을 마쳤다. 동네목수로 고용된 정규직 4명과 일용직 27명은 모두 주민들이며, 주민들이 마을의 집수리 및 리모델링 작업에 참여함으로써 주민일자리와 소득창출 활동 등의 성과를 얻고 있다. 이러한 장수마을만들기의 추진과정을 시간적 흐름에 따라 초기단계, 성숙단계, 발전단계로 구분하면 다음의 <표 5>와 같다.

## 2. 환경요인 분석

### 1) 사회적·제도적 요인

장수마을 만들기의 추진과정에서 로컬거버넌스 형성에 영향을 미친 사회적 및 제도적 요인은 서울시와 성북구의 마을만들기 관련 정책이 해당된다. 최근 국내의 지방자치단체에서는 마을만들기 조례와 시행규칙 등 지역특성에 적합한 제도적 기틀을 마련하기 위해 노력하고 있다. 이러한 성공적인 마을만들기의 실천을 위한 사회적 요구변화에 발맞추어 성북구와 서울시에서도 마을만들기 조례 제정과 마을만들기 지원센터를 개소하여 정책적으로 지원하게 된다. 성북구는 2011년 10월 21일 '성북구 마을만들기 지원 조례'를 제정하여 법적 체계를 마련하였으며, 2011년 12월 29일 '성북구 마을만들기 지원 센터'를 개소하였다. 서울시는 '서울시 마을공동체 만들기 지원조례'를 2012년 3월 15일에 제정한다. 서울시는 이러한 마을만들기 조례를 근거로 '서울시 마을공동체 종합지원센터'를 2012년 8월 24일 개소하여 서울시 마을만들기 사업을 지원하고 있다.

장수마을은 2004년 주택재개발예정구역으로 지정되었으며, 2013년 6월에 장수마을이 '주거환경관리사업' 지구로 변경되면서 적용된 '도시및주거환경정비법'이 해당된다. 또한, 2012년 03월

‘서울시 지역특성화 마을만들기 시범사업’ 지구선정 이후 진행된 2013년 06월 주거환경관리사업에 따른 ‘공공시설 정비기반공사’ 등이 추진되었다. 즉, 정비사업 추진과정에서 사회기반시설 등을 마을주민 등의 민간부문에서 스스로 해결하는 방식으로 진행하게 된다. 반면, 주거환경관리사업은 공공부문과 민간부문이 공동으로 정비계획을 수립하고 공공에서는 사회기반시설을, 민간에서는 개별건축물 개보수 등의 주거환경 부문의 역할을 담당하는 것이다. 장수마을 주민들은 주민동의를 통해 2013년 6월에 주택재개발사업에서 주거환경관리사업으로 전환함으로써, 2013년 12월까지 도시가스 설치 등 기반시설 설치 및 가로정비 등 ‘공공시설 정비기반공사’를 서울시가 주관하여 진행하게 된다.

장수마을은 ‘장수마을 역사·문화보전정비 종합계획수립’은 2012년 05월에 서울시가 주관하여 진행하였다. 주요 내용은 장수마을 재개발예정구역 해제 이후 공공환경정비와 주택개량 등을 위한 제도적 틀(주거환경관리사업)을 정비하고, 지역주민의 특성과 지역여건 등 성곽마을인 장수마을의 특성을 반영한 종합계획을 수립하는 것이다. 그리고 ‘장수마을 주민협정’은 장수마을 주민들 스스로 주민협의회를 구성하여 운영위원회의 운영과 주민총회를 개최하면서, 마을에서 필요한 주민협정을 2013년 7월에 제정하게 된다. ‘장수마을 주민협정’의 주요 내용은 주택개량에 관한 사항, 마을의 주거환경에 관한 사항, 마을주민의 주거안정에 관한사항, 마을공동체 형성 등이다. ‘장수마을 주민협정’은 비법정제도 이므로 주민협정 내용을 위반하는 경우라도 법적인 제제는 불가능하지만, 주민스스로 마을주민으로서 지켜야 할 사항 등을 주민협정으로 규정하고 운영하여 마을의 주거환경개선을 실천하고 있다.

## 2) 지역적 요인

장수마을의 지역적 요인은 다음과 같이 공간적 측면과 물리적 측면으로 구분할 수 있다(여관현, 2013). 공간적 측면에서 장수마을은 근대도시의 서민주거지 형성의 역사성을 고스란히 간직하고 있는 공간이다. 서울시는 도시화 과정에서 저소득계층이 국·공유지에 집단적으로 거주하거나 산지주변에 밀집해서 정착하게 되었는데, 이러한 과정에서 형성되었다. 6·25전쟁발발 이후 서울로 모여든 대규모 서민들은 저렴한 주거공간이 필요해지면서, 1960년대에 무허가 판자촌이 들어선다. 이와 함께 1968년경 정부에 의해 무허가주택 양성화 조치가 있었고(녹색사회연구소 외, 2008), 이를 전후하여 장수마을에서도 소규모 다가구 주택이 공급되면서 주거지 밀집지역으로 형성되었다. 또한, 공동체적 개방공간과 골목길의 공존을 보여주고 있다는 것이 하나의 특성이다. 도로는 기능적으로 한 영역과 다른 영역을 구분하는 역할과 함께 연결하는 복합적인 기능을 가진다. 또한, 거주하는 주민들에게 도로는 다양한 사람들을 접함으로써 정보를 획득하고 관계망 형성 및 개선키는 중요한 의사소통의 수단으로 활용되고 있다.

그리고 장수마을은 사적 제10호인 한양도성과 서울시 유형문화재 제37호 삼군부 총무당 등에 바로 인접해 있다. 따라서 장수마을은 문화재보호구역에 지정되었으며, 서울시 문화재보호법 조례에 따라 보호구역 경계로부터 한양도성 100m와 삼군부 총무당 50m 영역이「역사문화환경 보존

구역」으로 설정되어 있다. 이러한 문화재보호구역 내에서는 건축물의 신축, 개축, 이축 또는 용도 변경 등 행위 규제가 적용되며, 건축물의 건축행위 시 건축 인허가와와는 별도로 문화재 형질변경을 위한 심의절차가 진행된다. 한양도성 및 삼군부 총무당은 장수마을의 중요한 지역자산일 뿐만 아니라, 이러한 문화재와 조화되는 마을경관을 유지하기 위해 주민들이 지켜야할 엄격한 규제를 만드는 지역적 요인이다(서울특별시, 2013: 12).

물리적 측면에서 장수마을은 고지대 및 경사지의 수려한 환경적 경관으로서의 가치가 있다. 장수마을은 북동향의 급경사 구릉지라는 지리적 특성으로 제공되는 고유의 풍경과 전망을 창출하고 있다. 특히, 구불구불한 골목길과 옥상, 담벼락, 길모퉁이 등의 이미지와 경관은 장수마을의 독특한 분위기를 형성한다. 또한, 주택의 대부분이 40~50년이 지난 노후·불량주택이 밀집해 있으며, 도로는 매우 가파르고 좁은 계단골목으로 되어 있다. 최근까지 사회기반시설이 상당히 열악하여 주거생활의 불편을 넘어 안전사고의 우려까지도 심각하여 도로정비 및 기반시설 확충을 포함한 주거환경관리가 필요한 지역이다. 그리고 현재 거주인구는 약 700명 내외로 추정되며, 절반 이상이 65세 이상의 고령자들로 구성되어 있다. 전체 세대수는 모두 317세대가 거주하며 주택 수는 160여 채가 위치한다. 이곳은 주택가격이나 임대료가 주변지역에 비해서 저렴하기 때문에 열악한 주거환경이다(〈표 6〉 참조).

〈표 6〉 장수마을의 지역적 요인

| 구분     | 장수마을의 지역적 특성   |
|--------|--|
| 공간적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 근대도시의 서민주거지 형성의 역사성을 간직한 공간</li> <li>· 공동체적 개방공간과 골목길이 공존하고 있는 장소</li> <li>· 고지대 및 경사지의 수려한 경관의 가치를 보유(문화재 보호구역)</li> </ul>   |
| 물리적 측면 | <ul style="list-style-type: none"> <li>· 국공유지가 102필지(78.5%)로 사유지인 47필지(21.5%)보다 많음</li> <li>· 주택의 대부분이 40~50년이 지난 노후·불량주택으로 안전상 위험함</li> <li>· 경사도가 심하여 도로가 매우 가파르며, 좁은 계단골목이 많음</li> <li>· 상주인구 중 65세 이상의 고령자가 절반이상을 차지하고 있음</li> </ul> |

이러한 장수마을의 지역적 환경은 대안개발연구회와 지역주민의 협력적 관계를 형성하면서 재개발사업이 아닌 마을만들기를 통한 주거환경개선으로 전환하게 된다. 즉, 장수마을의 사회적 환경요인은 주민들이 마을만들기를 추진하도록 이해당사자들 사이의 상호작용을 촉진하게 된다. 최근에는 관광객이 급증하면서 한양도성 및 삼군부 총무당은 장수마을의 중요한 마을자원으로 활용되고 있다. 즉, 장수마을 주민들은 직접 만든 한지 등과 같은 공예품을 한양도성 방문객들에게 직접 판매하고 그 수익금의 일부를 마을기금으로도 활용하고 있다. 이러한 마을만들기 추진과정 속에서 장수마을 주민조직을 비롯한 전문기관 및 행정조직과의 소통이 증가하면서 협력적 관계가 형성되고 있다.

### 3. 네트워크 분석

#### 1) 주요 행위자

장수마을 만들기의 주요 행위자는 크게 주민조직, 전문기관, 행정조직 등 3가지로 구분할 수 있다. 주민조직은 주민협의회, 주민소모임(골목모임, 늑대모임, 여우들의 수다, 골목통신원 등), 이해관계자 주민모임(토지등소유자, 세입자, 국공유지 거주자, 외지 가족주) 등이 해당된다. 행정조직은 성북구, 성북구 마을만들기 지원센터, 서울시 등이다. 전문기관은 대안개발연구회, 동네목수(주), 온공간연구소, 한국도시연구소 등이다. 그 중에서 대안개발연구회는 녹색사회연구소, 성북 주거복지센터, 주거권운동네트워크, 두꺼비하우징, 환경정의시민연대, 인권운동 사랑방, 포이동 재건위원회, 파랑새공부방 등으로 구성된다.

성북구와 한국도시연구소는 초기단계부터 발전단계까지 지속적으로 참여하고 있으며, 대안개발연구회는 초기단계부터 참여하여 성숙단계까지 마을만들기에 참여하지만 발전단계에서는 참여하지 않게 변화된다. 이렇게 대안개발연구회가 발전단계에서 나타나지 않게 되는데, 그 이유는 대안개발연구회가 성숙단계에서 스스로 해체되었기 때문이다. 대안개발연구회의 역할은 초기단계에서 마을주민에게 정보 전달과 주민 의견수렴 등이 해당되는데, 성숙단계에서는 다양한 마을만들기 프로그램을 기획하는 역할로 변화된다. 그리고 대안개발연구회가 해체된 것은 그들의 역할을 주민협의회에게 이전함으로써, 주민협의회 중심의 주민자치 실현과 마을만들기의 정착을 위하여 회원들의 내린 결정이었다. 이렇게 추진단계별 주요 행위자의 역할이 변화되고 있는데, 초기단계와 성숙단계에서 맡았던 대안개발연구회 역할은 발전단계에서 주민협의회와 동네목수(주) 등이 그 역할을 대신하도록 변화된다.

한편, 동네목수(주), 골목통신원, 주민소모임, 이해관계자 주민모임, 서울시 등은 성숙단계부터 마을만들기에 참여하기 시작하여 발전단계까지 지속적으로 활동하게 된다. 동네목수(주)의 역할은 대안개발연구회가 주로 맡고 있는 주민의견수렴을 비롯하여 마을의 문제를 함께 주민들과 논의하고 성북구에 필요한 사항을 요청하고 제안하는 행정과 주민들 간의 소통을 담당한다. 또한, 마을의 노후화된 불량주택을 개보수하거나 빈집을 리모델링 하는 등 물리적 주거환경 개선의 역할도 수행하게 된다. 서울시의 역할은 '지역특성화 마을만들기 시범사업' 및 '장수마을 역사문화 보전정비 종합계획 수립' 등 용역을 추진하는 것이다. 주민협의회는 발전단계에 마을만들기 주요 행위자로 참여하고 있다. 주민협의회는 운영위원회를 통해 마을의 현안문제를 주민들과 의논하여 해결하고 있다. 이러한 장수마을의 추진단계별 주요 행위자의 참여시기를 정리하면 다음의 <표 7>과 같다.

〈표 7〉 장수마을의 추진단계별 주요 행위자 참여시기

| 주요 행위자         | 참여시기 |      |      |
|----------------|------|------|------|
|                | 초기단계 | 성숙단계 | 발전단계 |
| 대안개발연구회        | ○    | ○    | ×    |
| 성북구            | ○    | ○    | ○    |
| 한국도시연구소        | ○    | ○    | ○    |
| 동네목수(주)        | ×    | ○    | ○    |
| 주민소모임          | ×    | ○    | ○    |
| 이해관계자 주민모임     | ×    | ○    | ○    |
| 서울시            | ×    | ○    | ○    |
| 성북구 마을만들기 지원센터 | ×    | ○    | ○    |
| 온공간연구소         | ×    | ○    | ×    |
| 주민협의회          | ×    | ×    | ○    |

이러한 장수마을 만들기의 행위자들은 각기 개별적이고 독립적으로 존재하는 것이 아니라, 상호 연계성을 가지고 활동하게 된다. 즉, 동네목수(주), 대안개발연구회, 주민조직, 행정조직, 전문기관 등의 행위자들 간에는 밀접하든 아니든 협력 또는 갈등적 관계를 형성하면서 마을만들기 활동에 참여하고 있다. 행위주체별 주요활동 내용을 살펴보면, 주민조직 중 주민소모임(골목모임, 늑대모임, 여우들의 수다, 골목통신원 등)은 주민의 의견수렴 및 소통, 마을공동체 형성 및 주민교육 등을 스스로 실천하고 있다. 이해관계자 주민모임(세입자, 국공유지, 외지 가옥주)은 급격한 전세금 상승 및 국공유지 토지에 대한 임대료 및 토지불하 등의 문제점을 논의하기 위해 자발적으로 구성 되었다. 주민협의회에서는 마을의 현안문제를 해결하기 위해 운영위원회를 운영하는 것을 비롯하여 각종 마을의 자치활동 등을 실천하고 있다. 이러한 주민협의회는 마을에 관심을 가지는 지역주민을 중심으로 운영위원회를 운영한다. 이러한 장수마을의 주요 행위자와 참여시기 및 주요활동은 다음의 〈표 8〉과 같다.

성북구는 ‘계단 손잡이 설치’, “다섯이 모이면 골목이 바뀐다” 등 다양한 마을환경 개선사업을 지원하고 있으며, 성북구 마을만들기 지원센터는 마을공동체 사업 및 지역기관과 연계한 지원에 관계하고 있다. 서울시는 장수마을에서 서울시 지역특성화 마을만들기 시범사업 선정 등을 통하여 마을만들기의 주요 행위자 역할을 수행한다. 대안개발연구회는 다양한 마을만들기 실천 프로그램 구상, 장수마을 주거환경 실태조사 등에 참여하고 있는데, 이들은 재능기부의 방식으로 마을만들기에 자발적으로 참여하고 있다. 동네목수(주)와 온공간연구소, 한국도시연구소 등은 주택개보수 및 리모델링 등 물리적인 주거환경 개선과 ‘장수마을 역사문화 보전정비 종합계획 수립’, ‘장수마을 주거환경 실태조사’ 등을 수행한다.

〈표 8〉 장수마을의 주요 행위자와 주요활동

| 주요 행위자 | 참여시기           | 세부 행위자       | 주요 활동   |
|--------|----------------|--------------|---|
| 주민 조직  | 주민소모임          | 성숙, 발전단계     | 골목모임, 늑대모임, 여우들의 수다, 골목통신원 등  |
|        | 이해관계자 주민모임     | 성숙, 발전단계     | 토지등소유자, 세입자, 국공유지 거주자, 옥외 가옥주 등   |
|        | 주민협의회          | 발전단계         | 회장, 부회장, 총무, 위원   |
| 행정 조직  | 성북구            | 초기, 성숙, 발전단계 | -   |
|        | 성북구 마을만들기 지원센터 | 성숙, 발전단계     | -   |
|        | 서울시            | 성숙, 발전단계     | -   |
| 전문 기관  | 대안개발 연구회       | 초기, 성숙단계     | 녹색사회연구소, 성북주거복지센터, 주거권운동네트워크, 두꺼비하우징, 환경정의시민연대, 인권운동 사랑방, 포이동 재건위원회, 파랑새공부방 등 |
|        | 동네목수 (주)       | 성숙, 발전단계     | -   |
|        | 온공간 연구소        | 성숙단계         | -   |
|        | 한국도시 연구소       | 초기, 성숙, 발전단계 | -   |

## 2) 상호작용 및 연계구조

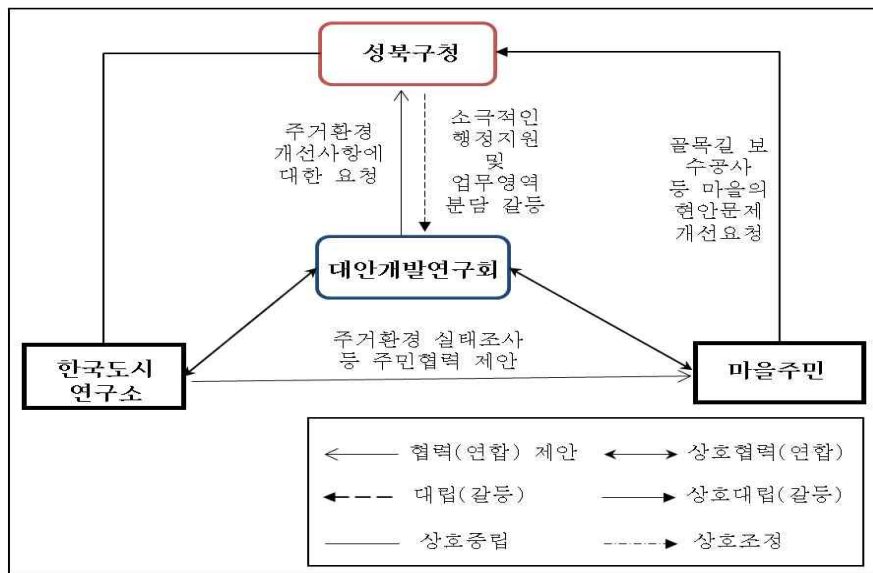
로컬거버넌스 네트워크에서 주요 행위자들 사이의 기본적인 관계 형성의 부분이 주요 행위자 간 상호작용이다. 여기서는 마을만들기의 전개과정을 3단계로 구분하여, 앞서 설정하였던 네트워크의 구성요소를 적용한 주요 행위자간 상호작용을 분석하였다. 장수마을에서 마을만들기의 추진 단계를 살펴보면 다음과 같이 3단계로 구분된다. 1단계는 대안개발연구회가 중심이 되어 재개발 사업이 아닌 다양한 마을만들기 실천 프로그램들이 구상되는 초기단계(2008년 7월~2011년 6월), 2단계는 마을기업인 동네목수와 마을카페가 설립되면서 주민일자리 창출을 통한 주거환경관리가 시도되는 성숙단계(2011년 7월~2013년 6월), 3단계는 주민협의회의 운영위원회를 통해 주민협정 등 마을규약과 마을기금을 운영하면서 주거환경관리를 실천하는 발전단계(2013년 7월~2016년 3월) 등이다. 이러한 마을만들기의 추진단계별 주요 행위자간 각자의 목표나 전략 및 실현수단 등이 다양하며, 이들은 서로 협력적 또는 갈등적 상호작용의 관계를 통한 개방적 또는 폐쇄적 연계구조를 형성함으로써 상호 네트워크 관계를 구축하게 된다. 장수마을에서 추진단계별 주요 행위자 상호간의 상호작용 및 연계구조 형성과정은 다음과 같다.



### (1) 초기단계

장수마을 만들기의 초기단계는 마을주민들이 마을의 다양한 마을현안 문제에 대하여 관심을 갖게 되는 시기이다. 이 시기는 2008년 7월에 대안개발연구회가 구성되고 이들을 중심으로 마을의 현안문제에 대하여 마을주민들과 함께 논의하면서 해결책을 마련해가는 과정들로 진행되고 있다. 즉, 대안개발연구회가 주도하여 마을주민들의 관심과 참여를 유도하기 위한 주민설명회, 주민총회, 주민워크숍 등을 추진하게 된다(여관현, 2015). 이렇게 자발적으로 구성된 대안개발연구회가 주도하여 마을만들기 프로그램 및 주민참여를 유도하기 위한 아이템 등을 구상하고 기획해 나가면서 장수마을 주민들을 통합하고 마을주민들이 참여하여 마을의 현안문제가 무엇인지 논의할 수 있는 공론의 장을 마련하고 있다. 장수마을 만들기의 초기단계는 재개발사업이 아닌 다양한 마을만들기 실천 프로그램들이 구상되는 시기로서, 마을만들기 초기단계의 주요 행위자간 상호관계는 다음의 <그림 2>와 같다.

<그림 6> 초기단계의 주요 행위자간 상호작용 관계도



이 시기의 주요 행위자간 상호작용 및 연계구조를 살펴보면 우선, 대안개발연구회는 마을주민과 상호협력(연합)의 관계를 형성하면서 마을의 현안문제를 함께 논의하고 해결방안을 마을주민에게 제안하는 연대구조를 형성하고 있다. 왜냐하면 이 시기는 장수마을 주민들이 재개발방식이 아닌 마을만들기 방식으로 주거환경을 개선하기로 결정하는 과정에서 대안개발연구회는 전문가로서 장수마을 주민에게 다양한 의견중재 및 컨설턴트 역할을 해왔기 때문이다. 이것이 마을주민과 대안개발연구회의 협력적인 관계구도가 형성될 수 있는 상호신뢰의 구축 요인으로 작용하게 된다. 대안개발연구회는 마을만들기 방식의 주거환경개선에 익숙하지 않고 전문적인 지식이 부재하기 때문에 주민워크숍이나 주민설명회 및 마을회의 등을 개최하여 주민들에게 정보전달을 비롯하

여 주민교육 및 주민과의 소통을 추진하면서 주민들과의 믿음을 쌓아가는 과정을 진행하였다. 이러한 대안개발연구회는 장수마을의 주거환경 개선을 위해 마을주민과 상호협력의 관계를 유지하면서 다양한 주민참여 프로그램 기획 및 마을의 현안문제 해결 방안 등을 함께 논의하고 실행하는 협력적 관계를 형성하게 된다. 다음은 이러한 마을주민과 대안개발연구회의 협력적 상호관계 형성을 확인할 수 있는 장수마을 주민대표의 인터뷰 내용이다.

장수마을은 재개발예정구역으로 지정되었지만 순조롭게 추진되지 않게 되었고 당시 주민들도 순조롭지 않은 주거환경개선을 위한 마을의 어려 상황에 대해서 조금해하기 시작하였고 행정이 어떠한 방향을 제시해주길 바랬었지요. 그런데 그러지 못하고 계속 시간만 흘러가다가 이러한 부분에 대해서 새로운 외부의 시민단체 전문가 분들이 들어오면서 조금씩 변화가 생긴 것 같아요. 이 사람들이 조금씩 마을주민들을 만나고 이러저러한 주민워크숍이나 주민설명회 등을 진행하면서 여러 가지 재개발사업이 아닌 대안적인 정비사업에 대해서 다양한 방식들을 제시해 주었어요. 그러면서 주민들은 처음에는 그렇게 이분들을 신뢰한다거나 하지 않았는데 시간이 지나면서 그 분들을 믿거나 의지하면서 따르게 되었고 행정에 민원을 이야기하기보다 이분들에게 더 많은 이야기를 하게 되었어요. <마을대표 B모씨>

한편, 대안개발연구회는 성북구에 협력(연합)을 다양한 형태로 제안하고 요청을 하지만 성북구는 다소 소극적인 행정지원과 업무영역에 대한 부처 간의 역할분담 등으로 인하여 대안개발연구회와 대립(갈등)의 관계를 형성하게 된다. 왜냐하면 성북구는 장수마을의 주거환경개선에 대한 관심이나 협력적 차원의 관계구도가 형성되지 못하였을 뿐만 아니라, 대안개발연구회의 장수마을 주거환경개선을 위한 요청사항 등을 마을주민의 민원이나 마을사업의 하나로 받아들이기 때문이다. 이러한 성북구와 대안개발연구회의 연계구조는 성북구와 장수마을의 상호작용 관계구조도 상호대립의 갈등구조를 형성하는 중요한 요인으로 작용하게 된다. 다음은 이러한 성북구와 마을주민의 상호대립 갈등구조를 확인할 수 있는 장수마을 주민이 성북구에 골목길 보수공사를 요청하는 인터뷰 내용이다.

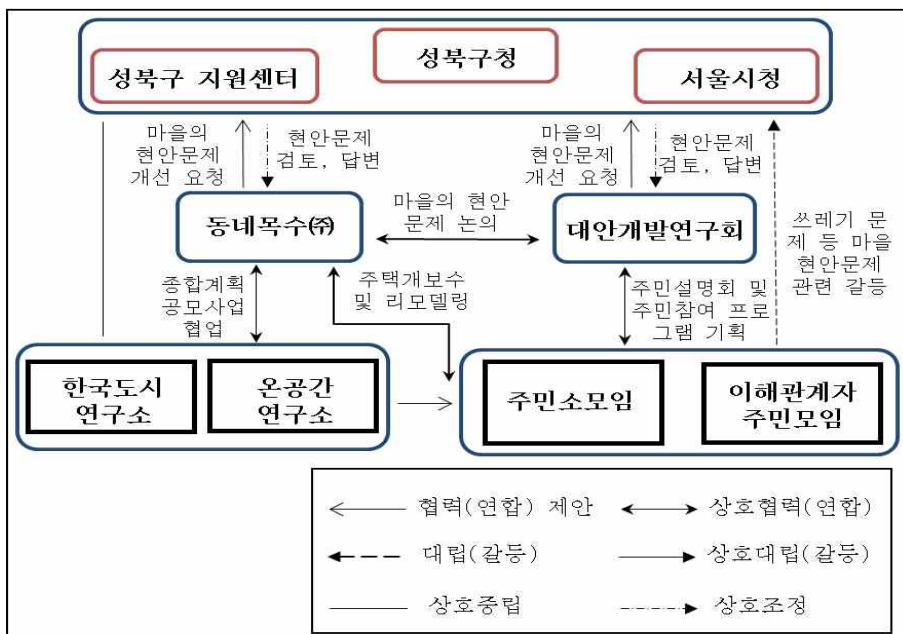
2010년 상반기 성북구청 토목과에서 진행된 일부 골목길 보수공사로 인하여 장수마을의 계단을 오르내리기가 수월해졌다. 그러나 계단공사가 아직 진행되지 않은 곳이 많아서 개선이 필요하다. 그리고 아직까지 깨지거나 높낮이가 들쭉날쭉하고 울퉁불퉁한 곳들이 있어서 계단을 오르내리기가 어려운 곳이 많이 있다. 장수마을은 노인들이 많아서 계단통행 시 안전사고의 위험이 크며, 실제로 계단에서 넘어져 입원한 사례도 발생하고 있다. 이에, 좀 더 안전하고 편리하게 마을에서 생활하기 위해서는 추가로 골목길 보수공사가 필요함을 요청하는 바이다. <마을주민 L모씨>

## (2) 성숙단계

장수마을 만들기의 성숙단계는 다양한 주민모임이 활성화되면서 마을만들기에 대한 마을주민들의 관심과 참여가 이루어지는 시기이다. 이 시기는 2013년 7월 마을기업인 동네목수(주)가 설립되면서 장수마을의 노후주택을 개보수하거나 빈집을 리모델링하면서 물리적 주거환경을 조금씩 개선하게 된다. 즉, 동네목수는 장수마을 만들기의 성숙단계에서 주요 행위자로 등장하여 마을의 현안 문제 및 마을만들기 프로그램 등에 주민참여를 유도하고 빈집을 리모델링하여 마을카페를 개업하도록 지원한다. 따라서 마을주민에게 동네목수는 마을의 주거환경을 해결하는 협력적 거버넌스의 주요 행위자로 역할을 수행하는 시기이다.

이 단계의 특징으로는 주민들이 마을의 현안문제들을 조금씩 인식하고 주민스스로 이를 해결하기 위한 노력으로 마을주민 소모임 등이 구성되었다는 것이다. 즉, 이러한 마을주민의 주거환경에 대한 관심의 변화와 노력들은 골목통신원 및 세입자 모임, 마을회의 등과 같은 다양한 형태로 나타나게 된다. 따라서 이 단계에서 장수마을 만들기의 로컬거버넌스 형성은 주민 소모임 등을 통해서 마을의 현안 문제들에 대한 논의가 진행되면서 협력적 관계가 형성되지만, 이를 해결하기 위한 실천적인 노력들은 마을기업인 동네목수와와의 협력적 관계 형성을 통해서 실질적으로 이루어지게 된다. 이러한 장수마을 만들기의 성숙단계의 주요 행위자간 상호관계는 다음의 <그림 3>과 같다.

<그림 7> 성숙단계의 주요 행위자간 상호작용 관계도



이 시기의 주요 행위자간 상호작용 및 연계구조를 살펴보면 우선, 초기단계에서 존재하지 않았지만 이 단계에서 주요 행위주체로 새롭게 등장하게 된 동네목수(주)와 주민소모임, 이해관계자 주민모임 등과 초기단계부터 존재하던 대안개발연구회 상호간의 관계형성이 상호협력적인 로컬거버넌스 관계를 형성하고 있다. 즉, 마을만들기 성숙단계에서 주민소모임 등을 비롯한 다양한 주요 행위자들이 확장되면서 밀접하고 협력적인 연계구조가 형성되는 부분이 초기단계와는 변화된 양상이다. 이러한 다양한 행위자들의 협력적 상호작용 관계를 바탕으로 대안개발연구회와 동네목수(주)는 성북구를 비롯한 서울시 등의 행정에 대하여 다양한 경로를 통해 장수마을 주거환경개선의 요구사항을 전달하도록 작동한다.

따라서 성북구 등 행정에서도 이러한 요청사항 등에 대해서 지원이 가능한 부분이 있는 성북구 등 행정의 마을주민과 상호조정 관계로 변화하게 된 배경에는 동네목수(주)가 검토하고 마을주민에게 의견사항을 전달하면서 상호조정의 관계구도가 형성되고 있다. 이러한 결과는 동네목수

(주)의 행정과 마을주민 사이에서의 정보전달 및 조정자 역할과 성북구 자치단체장의 변화 등이 작용한 것으로 나타났다. 이러한 성북구 등 행정과 장수마을 주민들의 상호적 관계구조가 변화되면서 성북구는 장수마을 벼룩시장이나 마을잔치 등의 프로그램 등에 대한 관심과 참여가 증가되었으며, ‘골목길 개선사업’, ‘다섯이모이면 골목이 바뀐다’, ‘마을식당’, ‘생태공예교실’ 등의 마을 만들기 공모사업을 추진하도록 적극적으로 지원하게 된다. 성숙단계에서의 주요 행위자간의 이러한 로컬거버넌스 변화는 다음의 성북구 담당자와 장수마을 주민대표의 인터뷰 내용에서도 확인되었다.

현재 구청장이 2010년에 새롭게 바뀌면서 그 때부터 마을만들기에 대한 관심이 조금 더 변화가 생긴 것 같아요. 사실 구청장이 바뀌기 이전에는 여기 구청장이 한나라당인가 그랬는데, 담당자가 이야기 해도 잘 받아들여지지 않았어요. 그 당시에는 구청장이 마을만들기나 마을공동체에 대해서 관심이 없었는데 구청장이 바뀌고난 뒤 마을만들기나 이런 형태의 활동들에 대해서 구청사업의 하나로서 구청장의 핵심사업으로 추진을하기 시작하게 되었어요. 이미 다른마을의 경우는 좀 다르겠지만 장수마을 같은 경우에는 어느 정도 마을주민들이 대안개발연구회가 다양한 제안을 제시하게 되면서 끊임없이 구청과 협의하였던 경험이 있었지요. 그리고 서울시하고 관계도 계속 마을의 요구사항을 제안하면서 이야기를 했던것들이 있어서 그 이후에 구청장이 바뀐 뒤에 탄력을 받게 된 것죠. 마을만들기 업무나 공모사업 등에서 성북구청의 협이나 지원이 이루어진 것이고 그 과정에서 2011년에는 마을공방이 경로당 지하에 새롭게 만들어져요. <마을대표 B모씨>

장수마을은 오래 전부터 주택재개발사업을 추진하려고 이러한 부분에서 많은 논의들이 진행되었는데, 2009년에 대안개발연구회라는 것이 생겨서 그분들이 적극적으로 구청이나 시청에 마을 문제들을 이야기하고 하면서 장수마을에 관심을 가지게 되었죠. 우리들이 장수마을의 이야기를 들어 줄테니 이야기를 해보라고 한 것이 아니라 대안개발연구회에서 먼저 서울시나 성북구에 적극적으로 이러이러한 지원이나 마을사업이 필요하니 지원을 해주어야 한다고 요청을 했던 거지요. 그러한 대안개발연구회의 요청들로 인해서 구리 구에서 적극적인 검토를 시작하게 되었고 그 다음부터는 실질적인 마을사업에 대한 지원이 이루어지고 장수마을에 관심을 가지고 마을행사에도 참여하게 됐어요. <성북구청 J모씨>

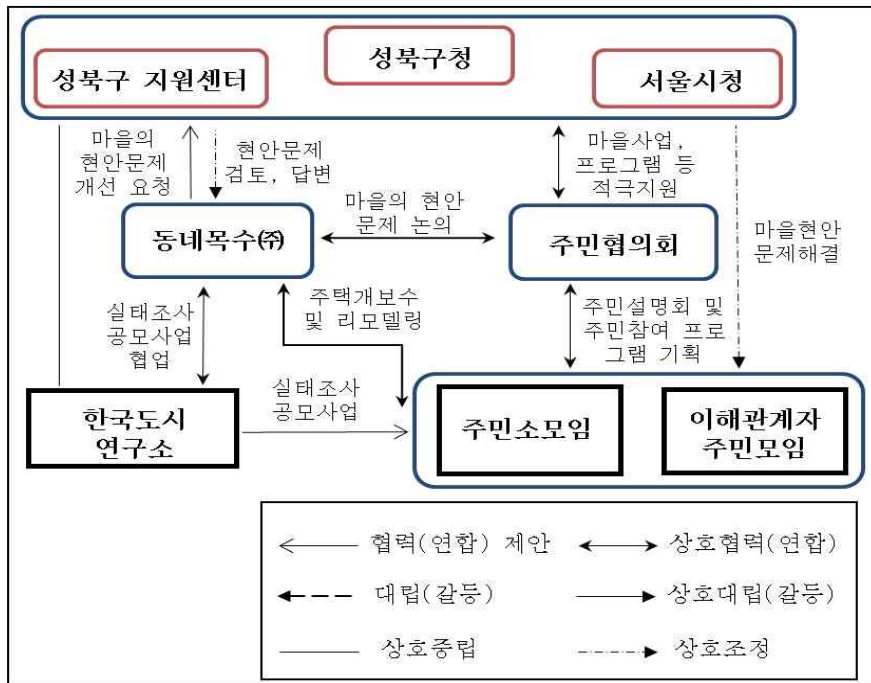
### (3) 발전단계

장수마을 만들기의 발전단계는 마을주민들이 마을의 중요한 현안문제들을 주민조직을 중심으로 마을주민과 함께 논의하면서 주민스스로 결정하는 시기에 해당한다. 이 시기는 2013년 7월에 장수마을 주민총회를 개최하여 주민협의회가 구성되어 지면서 마을주민들 스스로 또는 마을주민들이 주체적으로 운영위원회를 운영하면서 마을만들기를 실천하게 된다. 이 단계의 특징으로는 마을만들기 초기단계부터 성숙단계에 이르기까지 다양하게 진행된 주민공동체 및 주민참여 활동들을 경험하면서 장수마을의 주민역량이 강화되었다는 점이다. 이렇게 강화된 주민역량을 바탕으로, 주민들이 모여서 운영위원회를 개최하고 동네목수와 함께 마을의 현안문제를 함께 논의하면서 해결방안을 도출하게 된다. 뿐만 아니라, 장수마을의 지속적이고 자치적인 주거환경을 실천하기 위하여 마을기금을 마련하고 주민협정을 체결하였으며 이를 끊임없이 실천해가고 있다. 이러한 장수마을 만들기의 발전단계의 주요 행위자간 상호관계는 다음의 <그림 4>와 같다.

이 시기의 주요 행위자간 상호작용 및 연계구조를 살펴보면 우선, 성장단계에서는 존재하지 않았지만 이 단계에서 주요 행위주체로 새롭게 등장하게 된 주민협의회와 성장단계부터 존재하였던

동네목수(주)가 상호 협력적인 관계구조가 이 시기에 새롭게 나타나게 된다. 그러면서 이들은 주민소모임, 이해관계자 주민모임 등 장수마을 주민들을 비롯한 한국도시연구소 등의 주요 행위자들과 함께 신뢰를 바탕으로 한 협력적 거버넌스 관계를 형성한다. 이러한 과정에서 동네목수(주)는 주민 대표기구인 주민협의회와 함께 마을의 현안 문제를 논의하고 주민들의 의견을 수렴하여 성북구나 서울시 등 행정에 다양한 형태로 마을의 현안문제 개선 요청을 시도하게 된다.

〈그림 8〉 발전단계의 주요 행위자간 상호작용 관계도



이 시기에서는 이렇게 새로운 주민기구로 구성된 주민협의회가 중심이 되고 동네목수(주)가 지원하는 새로운 협력관계로의 연계구조가 형성되는 것이 특징이다. 성북구의 입장도 성장단계와는 다르게 주민협의회에 상호협력의 관계로 변화되고 있음을 알 수 있다. 이러한 행정의 변화는 대안 개발연구회와 동네목수(주)가 초기단계부터 성숙단계에서 이르기까지 이미 부단히 성북구와의 대화와 요청들이 시도되었기 때문이다. 이러한 노력들이 바탕으로 되어 발전단계에까지 지속되면서 성북구 담당자와 장수마을 주민협의회 관계에서 상호신뢰가 형성된다. 이들 주요 행위자들 사이에 형성된 상호신뢰를 바탕으로, 서로에 대한 관심도가 증가되었으며, 이러한 관계구조의 변화는 결과적으로 이들의 관계를 협력적인 상호작용 관계구도 형성의 원동력으로 작동한다. 발전단계에서의 이러한 주요 행위자간의 로컬거버넌스 변화는 다음의 장수마을 주민대표의 인터뷰에서도 확인할 수 있다.

장수마을은 오래 전부터 주택재개발사업을 추진하려고 이러한 부분에서 많은 논의들이 진행되었는데, 2009년에 대안개발연구회라는 것이 생겨서 그분들이 적극적으로 구청이나 시청에 마을 문제들을 이야기하고 하면서 장수마을에 관심을 가지게 되었죠. 우리들이 장수마을의 이야기를 들어 줄테니 이야기를 해보라고 한 것이 아니라 대안개발연구회에서 먼저 서울시나 성북구에 적극적으로 이리이러한 지원이나 마을사업이 필요하니 지원을 해주어야 한다고 요청을 했던 거지요. 그러한 대안개발연구회의 요청들로 인해서 우리 구에서 적극적인 검토를 시작하게 되었고, 그 이후로는 실질적으로 마을사업의 지원이 이루어졌고 장수마을에 대한 관심 증대와 마을행사에도 참여하게 됐어요. <마을대표 B모씨>

#### 4. 분석종합

장수마을 만들기에서의 추진단계별 로컬거버넌스 형성에 대한 분석결과는 다음과 같다(〈표 9〉 참조). 첫째, 주요 행위자들이 마을만들기 추진단계에 따라 급격하게 증가되며, 주도집단이 추진단계마다 계속적으로 변화하고 있다. 초기단계에서는 마을만들기 주요 행위자가 대안개발연구회를 중심으로 마을주민, 성북구, 한국도시연구소 등으로 나타났다. 그러나 마을만들기가 추진되면서 마을주민이 주민소모임, 이해관계자 주민모임, 주민협의회 등으로 확정되었다. 또한, 행정의 경우도 초기단계에는 성북구만 관여하던 것에서 서울시와 성북구 마을만들기 지원센터 등이 주요 행위자로 합류하게 된다. 그리고 동네목수(주), 한국도시연구소, 온공간연구소 등도 주요 행위자로 마을만들기에 참여하게 된다.

이러한 주요 행위자들의 확장 현상은 마을만들기가 추진되면서 마을만들기에 참여하게 되는 행위주체들이 증가하고 있음을 의미하는 것이다. 따라서 마을만들기가 성숙단계와 발전단계로 진행될수록 주요 행위자 간의 이해관계가 더욱 복잡해지면서 그들 간의 갈등 요인이 증가하게 된다. 그리고 장수마을에서는 마을만들기 추진단계별로 주도집단이 변경되고 있는데, 초기단계에서는 대안개발연구회가 성숙단계에서는 동네목수(주)가 발전단계에서는 주민협의회가 마을만들기를 주도하게 된다. 이렇게 마을만들기를 주도하는 주요 행위주체가 변경되면서 각 행위주체간의 협력관계나 갈등관계 등의 로컬거버넌스 형성에 대한 관계구도가 크게 변화된다.

둘째, 마을만들기가 추진되면서 행정과 마을주민의 관계구도가 상호갈등 관계에서 상호협력의 관계로 변화되었다. 행정과 마을주민의 상호관계가 협력적 거버넌스 관계로 변화된 요인으로서는 초기단계와 성숙단계를 거치면서 대안개발연구회와 동네목수(주) 등이 지속적으로 성북구 및 서울시와 상호교류 및 소통과정을 유지하면서 마을주민의 의견사항을 전달하는 중간자 역할을 수행하였기 때문이다. 또한, 대안개발연구회와 동네목수(주)가 주민워크숍, 주민설명회, 마을회의 등 다양한 형태로 마을주민들이 마을만들기를 이해하고 여러 프로그램에 참여하도록 유도함으로써, 마을주민과의 신뢰가 형성되었다는 부분이다. 그리고 행정과 마을주민의 관계 변화의 또 다른 요인으로서는 새로운 성북구청장의 선출로 인한 성북구의 마을만들기에 대한 관심과 추진 의지 등이 형성되었다는 점이다.

셋째, 마을만들기가 추진되면서 협력적 거버넌스의 관계를 형성하는 주요 행위자들이 다양화되고 증가되었다. 마을만들기 초기단계에서는 마을주민과 대안개발연구회, 한국도시연구소 등이 협력적 연대구조를 형성하고 있었다. 그러나 성숙단계와 발전단계를 지나면서 협력적 거버넌스의 관계를 형성하는 주요 행위자들이 대안개발연구회, 동네목수(주), 주민협의회, 주민소모임, 이해

관계자 주민모임, 한국도시연구소, 온공간연구소, 성북구, 서울시 등 비교할 수 없을 정도로 주요 행위자들이 증가한다. 물론 협력적 거버넌스 연대구조가 형성되면서도 내부적으로는 갈등이 일부에서는 발생되기도 있지만, 그러한 부분들은 다양한 참여주체들 간의 협력적 연대구조의 관계 속에서 갈등관계를 개선하고 마을의 현안문제를 해결해나가게 된다. 또한, 이러한 협력적 거버넌스의 관계가 형성되면서 그들 간에 마을의 현안문제를 논의하고 해결책이나 대안을 마련해나가는 공론의 장이 형성되고 있다.

〈표 9〉 마을만들기에서 로컬거버넌스의 종합분석

| 분석 기준 |        | 로컬거버넌스 분석의 주요내용                                |                        |                      |  |       |  |       |
|-------|--------|--|------------------------|----------------------|--|-------|--|-------|
| 환경 요인 | 사회적 요인 | 마을만들기 활성화(마을만들기 지원 조례 제정 및 마을만들기 지원센터 개소)      |                        |                      |  |       |  |       |
|       | 지역적 요인 | 공간적 측면   |                        | 문화재 보호구역, 근대도시 역사성   |  |       |  |       |
|       |        | 물리적 측면   |                        | 노후·불량주택지, 수려한 경관적 가치 |  |       |  |       |
|       | 제도적 요인 | 도시및주거환경정비법, 주거환경관리사업, 장수마을 역사문화보존정비 종합계획, 주민협정 |                        |                      |  |       |  |       |
| 네트워크  | 주요 행위자 | 대안개발 연구회                                       | 초기단계                   |                      | 성숙단계   |       | 발전단계   |       |
|       |        |  | ○                      |                      | ○  |       | ×  |       |
|       |        | 동네목수(주)  | ×                      |                      | ○  |       | ○  |       |
|       |        | 주민협의회  | ×                      |                      | ×  |       | ○  |       |
|       | 상호 작용  | 협력적 관계   | 대안개발연구회, 마을주민, 한국도시연구소 | 강함                   | 동네목수(주), 대안개발연구회, 주민소모임, 이해관계자 주민모임, 한국도시연구소, 온공간연구소 | 강함    | 주민협의회, 동네목수(주), 주민소모임, 이해관계자 주민모임, 한국도시연구소, 온공간연구소 | 강함    |
|       |        |  | 성북구, 대안개발연구회           | 상호 조정                | 동네목수(주), 대안개발연구회, 성북구, 서울시                           | 상호 조정 | 동네목수(주), 성북구, 서울시                                  | 상호 조정 |
|       |        | 갈등적 관계   | 마을주민, 성북구              | 약함                   | 성북구, 서울시, 주민소모임, 이해관계자 주민모임                          | 약함    | 주민협의회, 주민소모임, 이해관계자 주민모임, 성북구, 서울시                 | 강함    |
|       |        |  | 성북구, 대안개발연구회           | 상호 조정                | 성북구, 서울시, 동네목수(주), 대안개발연구회                           | 상호 조정 | 동네목수(주), 성북구, 서울시                                  | 상호 조정 |
|       | 연계 구조  | 폐쇄적 /개방적                                       | 폐쇄적·수직적                |                      | 폐쇄적·수직적 / 개방적·수평적                                    |       | 개방적·수평적  |       |

## V. 결론 및 정책적 시사점

본 연구는 성북구 장수마을을 사례로 마을만들기 추진단계별 로컬거버넌스의 형성과정을 살펴

보고, 마을만들기의 실천을 위한 정책적 함의를 도출하였다. 이를 위해서 마을만들기의 추진과정을 초기단계, 성숙단계, 발전단계로 구분하고, 마을만들기의 로컬거버넌스 분석요소를 사회적 요인, 지역적 요인, 제도적 요인 등의 환경요인과 주요 행위자, 상호작용, 연계구조 등의 네트워크로 구성하였다. 분석결과, 주요 행위자들이 마을만들기 추진단계에 따라 급격하게 증가되며, 주도집단이 추진단계마다 계속적으로 변화하고 있음을 발견하였다. 또한, 마을만들기가 추진되면서 행정과 마을주민의 관계구도가 상호갈등 관계에서 상호협력의 관계를 형성하게 되었다. 그리고 마을만들기가 추진되면서 협력적 거버넌스의 관계를 형성하는 주요 행위자들이 다양화되고 점진적으로 증가됨을 확인하였다.

마을만들기의 추진과정에서 주요 행위자간 로컬거버넌스 형성과 마을만들기의 성공적인 실천을 위한 정책적 시사점은 다음과 같다. 첫째, 마을만들기 및 마을주민에 대한 행정의 변화가 마을만들기에서의 로컬거버넌스 형성을 위해 중요하다. 장수마을 사례에서도 확인된 것처럼, 마을주민은 마을의 현안 문제에 대한 개선을 요청하고 행정은 마을주민이 요청한 현안 문제를 검토하고 답변을 주는 관계에서 마을사업 및 마을만들기 프로그램 등에 적극 참여하고 지원하는 협력적 관계구도로 행정과 마을주민의 관계가 변화되어야 한다는 것이다. 행정은 일반적으로 하향식적이고 수동적인 방식으로 지역주민의 민원에 대처하는 방식으로 업무를 수행한다. 그러나 성공적인 마을만들기를 수행하기 위해서는 행정의 이러한 방식으로는 마을주민이나 주민협의체 등과 협력적 거버넌스 관계를 형성하는 것은 요원한 일이다. 장수마을에서도 초기단계의 행정과 마을주민 및 대안개발연구회의 관계가 이러하였고 서로 형식적인 상호관계를 형성하다 보니 마을주민들은 해결되거나 처리되지 않는 행정의 업무처리에 대한 불만과 갈등이 커지게 됨을 알 수 있다. 따라서 마을만들기 추진단계에서 마을주민이나 현안문제 등에 대한 행정의 접근방식이 형식적이고 성과중심이 아닌 관심과 참여라는 마음가짐의 변화가 수반되어야 한다. 그러기 위해서는 마을만들기 담당 공무원과 마을주민들 간의 믿음과 신뢰관계가 우선적으로 형성되어야 하겠다.

둘째, 지역에서 마을리더 및 주민협의회를 적극적으로 발굴 및 양성하기 위한 지방자치단체의 재정적 지원과 주민역량강화 교육이 필요하다. 장수마을 만들기 사례에서도 확인한 것처럼, 지역에서 다양한 행위 주체들이 협력적 관계를 형성하고 마을만들기를 성공적으로 실천하기 위해서는 동네목수(주)나 대안개발연구회 등의 리더역할을 수행할 마을의 인재가 무엇보다 필요하다. 그리고 마을주민들과 소통하고 현안문제를 논의할 주민협의회 또한 중요한 행위주체이다. 이들을 마을만들기를 실천하기 위한 지역에서 발굴하고 역량을 키워나가면서 마을만들기가 실천되어야 한다. 이를 실천하기 위해서는 지역에서 마을리더를 양성하고 주민협의회를 구성하도록 지방자치단체 차원에서 다양한 형태의 재정적 지원과 주민역량강화 교육 등이 지속적으로 진행되어야 한다.

셋째, 지방자치단체장의 마을만들기에 대한 관심과 의지가 마을만들기에서의 참여주체 간 거버넌스 형성에 중요하게 작용한다. 장수마을 사례에서도 살펴본 것처럼, 성북구의 자치단체장이 바뀌면서 장수마을의 담당 공무원에게 자체단체장의 의견이 전달됨으로써, 마을만들기가 추진되는 지역의 주민들에 대한 관심이나 재정적 지원 등에 대한 변화가 생기게 된다. 이러한 담당 공무원의 마을주민들기에 대한 변화는 마을주민과의 접촉이나 상호소통이 증가되고, 이것이 결과적으



로는 이들의 관계를 협력적인 구도로 변화시키는 요인으로 작동될 수 있다. 따라서 지역에서 주요 행위자들 간의 협력적 거버넌스 형성을 통한 성공적인 마을만들기의 실천을 위해서는 자치단체장의 마을만들기에 대한 관심이나 의지가 중요하게 작용될 수 있다.

본 연구의 한계점은 무엇보다 사례연구 방법상의 한계일 것이다. 본 연구는 성북구 장수마을을 대상으로 한 사례 분석으로서, 다른 지역의 마을만들기거나 마을공동체 사례에서는 본 연구의 결과와는 다른 내용이 도출될 수 있다. 따라서 이상의 한계점을 보완할 수 있는 후속 연구들이 지속적으로 이루어져야 한다. 이러한 한계에도 불구하고, 본 연구는 마을만들기에서의 참여주체 간 협력체계를 강화시키고 마을만들기에서 로컬거버넌스 구축을 실천하기 위한 시사점을 제공할 것이다. 또한, 마을에서 공동체가 살아있는 보다 실천적인 마을만들기의 기초자료로서 유용하게 활용될 수 있기를 기대해 본다.

## 참고문헌

- 강현철·서순탁. (2012). 신재생에너지사업의 로컬거버넌스 분석. 『한국행정연구』, 21(1): 95-124.
- 김경화·반영운·손철희. (2014). 마을만들기의 주민참여 활성화 요인 도출. 『한국도시행정학회 동계학술대회 논문집』, 93-102.
- 김규환(2003). 거버넌스로서 지방의제21의 추진체계에 관한 연구. 『한국거버넌스학회보』, 10: 213-243.
- 김석준·곽진영·이선우. (2000). 『뉴거버넌스 연구』. 대영문화사.
- 김선기·이소영. (2007). 「주민주도형 지역 만들기 추진 모형」. 한국지방행정연구원.
- 김선직. (2009). 「마을만들기의 전략적 실천방안에 관한 연구」. 안양대학교 박사학위논문.
- 김성균. (2014). 「마을만들기 네트워크 전개과정과 그 의미: 서울시를 중심으로」. 국토연구원.
- 김성주. (2009). 「도시계획 의사결정과정의 거버넌스 형성요인에 관한 연구: 순천만 보전사례의 과정분석을 중심으로」. 서울시립대학교 박사학위논문.
- 김영·이필용·김남룡·정규식. (2008). 마을 만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구: 순천시 사례를 중심으로. 『도시행정학보』, 21(3): 87-108.
- 김은희·김경민. (2010). 「그들이 허문 것이 담장뿐이었을까?: 대구 삼덕동 마을만들기」. 파주: 도서출판 한울.
- 김정희. (2014). 주민참여조례를 통해서 본 주민참여와 거버넌스의 특징 연구. 『지방정부연구』, 18(1): 267-290.
- 김정희. (2015). 굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민참여형 비교연구: 부산시와 서울시의 마을 만들기 지원정책을 중심으로. 『지방정부연구』, 19(4): 135-170.
- 김진수·서순탁. (2012). 협력적 거버넌스 관점에서 본 광역행정 사례분석: 수도권 대중교통체계 개편을 중심으로. 『국토연구』, 74: 93-109.
- 녹색사회연구소 외. (2008). 「삼선4구역 주민참여형 대안개발계획 1차보고서」
- 문채·김광구. (2006). 협력적 거버넌스 구축에 관한 연구. 『국토연구』, 41(6): 177-193.

- 박세훈·천현숙·전성제. (2009). 마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석: 제도주의적 접근. 「국토연구」, 44(3): 207-220.
- 박소연·변병설. (2015). 주거환경개선사업의 거버넌스 체계 연구: 인천광역시 팽이부리마을을 중심으로. 「국토지리학회지」, 49(1): 133-145.
- 박수진·윤희철·나주몽. (2015). 로컬거버넌스 관점에서 지방의제21 마을만들기 실천사업의 고찰: 푸른광주21협의회와 내집앞마을가꾸기사업을 중심으로. 「한국거버넌스학회보」, 22(2): 337-359
- 방민석. (2002). 「전자정부 구축과정의 정책네트워크 분석: 정책패러다임의 변동을 중심으로」, 성균관대학교 박사학위논문.
- 서성태. (2002). 「주민참여를 통한 지역개발사업의 효율적 추진방안 연구: 일본의 사례와 시사점을 중심으로」, 국토연구원.
- 서순탁·민보경. (2005). 지역발전을 위한 협력적 거버넌스에 관한 연구: 분당-죽전 도로 연결을 중심으로. 「지역사회발전연구」, 30(2): 25-44
- 서울특별시. (2013). 「서울특별시 주민참여형 재생사업」
- 신중진·신효진. (2008). 주민참여 마을만들기 계획과정에 관한 사례 연구: 독산3동 문화마을만들기 사업을 중심으로. 「대한건축학회 논문집」, 24(2): 109-121.
- 안성호·배응환. (2004). 「지방거버넌스와 지방정책」, 대전대학교 지역협력연구원.
- 여관현. (2015). 마을만들기 추진단계별 주민자치의 실천에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 29(2): 263-291.
- 여관현. (2014). 마을만들기를 통한 전통시장 활성화 방안 연구: 시흥시 도일시장 사례를 중심으로. 「도시행정학보」, 27(4): 161-188.
- 여관현. (2013). 마을만들기를 통한 공동체 성장과정 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로. 「도시행정학보」, 26(1): 135-170.
- 여관현·최근희. (2012). 도시환경정비사업의 갈등구조와 갈등요인 연구: 서울시 용산4구역 사례를 중심으로. 「한국지역개발학회지」, 24(2): 67-88
- 이규선·성순아·황희연. (2012). 청주시 사직2동 마을만들기 단계별 특성연구: 추진사업 및 참여주체를 중심으로. 「국토계획」, 47(4): 145-157
- 이명석·오수길·배재현·양세진. (2008). 재난대응 거버넌스 분석: 민간자원봉사네트워크를 중심으로. 「한국정책학회지」, 17(3): 163-189
- 이흥권·서순탁. (2010). 공공갈등 조정기재로서 협력적 계획의 적용 가능성에 관한 연구. 「국토계획」, 45(5): 5-25.
- 정 석. (1999). 「마을단위 도시계획 실현 기본방향(1): 주민참여형 마을 만들기 사례연구」, 서울시정개발연구원.
- 정재희. (2012). 커뮤니티의 관점에서 본 마을 만들기. 「대한건축학회지」, 56(6): 57-60
- 진안군. (2008). 「진안 마을만들기 2단계 발전기본계획」
- Arnstein, S. R. (1969). A Ladder of Citizen Participation. Journal of the American Institute of Planners. 35(4): 216-224.
- Goss, S. (2001). Making Local Governance Work. Hampshire: PALGRAVE.

- Jessop, B. (2000). *Governance Failure*. In Gerry Stoker(ed.). *The New Politics of British Local Governance*. New York: Macmillan Press.
- Kenis, P. and Schneider, V. (1991). *Policy Networks and Policy Analysis: Scrutinizing a New Analytical Analysis*. in B. Martin and R. Mayntz(eds) *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Campus Verlag: Westview Press.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*, Buckingham. Open University.
- Rhodes, R. (1996). The New Governance: Governing Without Governance. *Political Studies*. 44: 652-667.
- Stoker, G. (1998). *Public-Private Partnerships and Urban Governance*. in Jon Pierre(ed.). *Partnerships and Urban Governance*. London: Macmillan Press Ltd.
- World Bank. (1992). *Governance and Development*. Washington D. C.
- 松尾匡. (2003). *市民参加のまちづくり*. 創成社

여관현(呂官鉉): 서울시립대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고, 현재 안양대학교 공공행정학과 조교수로 재직 중이다. 안양대학교 부설 스마트도시공간연구소의 부센터장으로 도시재생 및 마을만들기 등의 연구에 매진하고 있다. 주요 관심분야는 도시재생, 마을만들기, 도시공동체, 사회적경제 등이며, 저서로는 “세계도시의 이해”(한국학술정보, 2014)가 있다. 주요 논문으로는 “도보권 근린공원의 최적입지 선정에 관한 연구”(주거환경, 2016), “주거환경관리사업에서 공동체의식 형성에 관한 연구”(서울도시연구, 2015), “마을만들기 추진단계별 주민자치의 실천에 관한 연구”(한국자치행정학보, 2015), “마을만들기를 통한 전통시장 활성화 방안 연구”(도시행정학보, 2014) 등이다(motelkh@anyang.ac.kr).

### Abstract

## A Study on the Local Governance Formation for Steps of the Community Planning: Focused on the Jangsu Village, Seongbuk-gu

Yeo, Kwan-Hyun

This study aims at analyzing the Jangsu village community planning and then looking for implications for the local governance formation for steps of the community planning. This study suggests, the following policy implications for the local governance formation for steps of the community planning.

First, it is important to change about the public administration to towns and residents in order to form local governance in community planning. Second, it is necessary to provide financial support and capacity building for local residents in order to positively discover and cultivate village leaders and residents' councils in the region. Third, The interest and willingness of the local governor's head for town development plays an important role in the formation of local governance among the participants in the community planning.

**Key Words:** Community Planning, Local Governance, Jangsu Village, Seongbuk-gu