「지방정부연구」 제18권 제4호(2015 겨울): 135-170
The Korean Journal of Local Government Studies, Vol.18 No.4 (2015 Winter)

굿 거버넌스 실현을 위한 대도시의 주민참여행정 비교연구
: 부산시와 서울시의 마을만들기지원정책을 중심으로*

김 정 희

국문요약

지방정부들이 거버넌스를 표방한 '마을만들기'를 주요정책으로 시행하고 있으나 성과주의에 치우쳐 형식적 거버넌스에 그치거나, 주민의 자발적 참여와 공동체 회복으로 이어지지 못하는 경우가 많다. 본 연구에서는 마을만들기 지원정책을 역점사업으로 펼치고 있는 부산시와 서울시 두 광역도시를 대상으로 하여 각 정책단계에서 거버넌스가 어떻게 작용하였는지 질적연구 방법을 통해 비교분석하였다. '굿 거버넌스'의 측정지표로 참여성, 책임성, 반응성, 제도화 네 가지를 설정하고, 이를 의제설정, 정책결정, 정책집행, 평가·환류의 각 단계에서 평가하여 도시 거버넌스의 특징과 유형을 밝혔다. 지표에 따른 분석 결과 부산시는 '형식적 거버넌스', 서울시는 '불안정한 거버넌스'의 특징을 보였다. 굿 거버넌스 실현을 위한 과제로서 '주민주도 마을계획 수립과 기초·광역 도시계획과 연계', '의제설정부터 평가·환류까지 모든 단계의 주민참여 실질적 보장', '훈련된 마을시민 육성 위한 자치역량강화교육 확대'를 제시하였다.

주제어: 굿 거버넌스, 마을만들기, 주민참여행정

Ⅰ. 서론

정부의 역할과 기능이 중앙에서 지방으로, 정부 부문에서 비정부 부문으로 이양되고 분산되면서 통치구조를 둘러싼 환경이 급격히 변화하고 있다. 이는 곧 거버넌스(governance)의 확산으로 설명할 수 있다. 거버넌스는 글로벌·국가적·지역적 등 다차원적 수준에서 작용하고 있으며, 지역적 차원의 로컬 거버넌스가 참여민주주의의 확대와 더불어 특히 주목받고 있다. 이에 따라 지방정부의 역량은 곧 거버넌스 역량이라는 등치가 성립되고 있으며 거버넌스의 한 축으로서 주민참여가 핵심과제로 부상하고 있다. 지방정부 행정에 대한 주민들의 참여는 주민 개개인의 탈정치화와 정치적 무관심을 극복하는 것은 물론 정책과정의 투명성과 민주성 확보, 이를 통한 정책

* 이 논문은 2014년 정부재원(교육부)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음 (NRF-2014S1A5B5A02010881).

신뢰 제고에도 도움을 주기 때문이다. 이 같은 흐름과 관련, 과거의 관료제 중심에서 주민참여형 거버넌스 체제로 지방행정의 패러다임을 전환하려는 움직임이 확산되고 있다.

또한 최근 마을만들기[1]가 지방정부의 주요정책으로 자리매김하면서 마을만들기에서 거버넌스에 대한 논의도 활발하다. 마을만들기는 이전의 '국가주도', '물리적 개발중심'에서 '지역과 주민주도', '삶의 질 중심'으로 전환을 꾀하고 있으며, 그만큼 거버넌스의 성공여부가 정책의 성패와 직결되어 있다고 할 수 있다. 즉, 최근의 마을 만들기는 새로운 패러다임으로서의 도시재생(urban regeneration)과 공동체 회복 차원에서 진행되고 있다. 이는 과거의 물리적 환경개선 중심이 아니라 마을단위 경제적 재생과 문화·복지·교육·환경이 어우러진 지속가능한 공동체 조성과 같은 종합적 접근방식을 취하고 있다. 이렇게 변화하는 패러다임에 대응하기 위해서는 관 주도가 아니라 지역사회의 다양한 이해관계자들의 참여와 협력이라는 로컬 거버넌스가 매우 중요하다고 하겠다.

그러나 아직까지 마을만들기가 관 중심의 단기성 사업으로 추진되고 있는 지역이 적지 않으며, 성과주의에 치우쳐 주민의 자발적 참여와 공동체 회복으로 이어지지 못하는 경우가 많다. 즉 지방정부의 거버넌스 표방과 달리 실제 정책과정에서는 시민들의 실질적 참여가 아닌 형식적 참여에 그치고 있다는 비판이 적지 않다. 이는 지방정부 마을만들기 거버넌스에 대한 심층적 분석이 필요한 이유이다.

마을만들기 관련 연구들이 늘고 있으나 성공사례들의 비교연구나 성과 및 평가에 관한 연구가 주를 이루고 있고, 정책의 과정을 거버넌스의 분석틀로 분석한 연구는 극소수에 불과하다. 특히 대다수 연구들이 연구의 방법에서 양적연구를 적용함으로써, 제도 및 참여현장에서의 종합적·복합적 맥락을 파악하는 데는 한계가 있다. 개별사업에 대한 질적연구가 일부 있지만 광역단위의 대도시 사례연구나 광역도시 간 사례비교 연구는 아직 시도되지 않았다.

이 연구에서는 중앙정부 마을만들기와 별개로 지방정부 주도의 마을만들기를 역점사업으로 펼치고 있는 부산시와 서울시 두 광역도시를 분석대상으로 하였다. 두 도시의 정책사례를 질적 연구 방법을 통해 비교분석함으로서 거버넌스의 특징과 유형을 밝히는 것이 이 연구의 목적이다. 특히 정책의 성과보다 과정에 초점을 두어야 하는 거버넌스 연구의 취지를 살리기 위해 각 정책단계에서 실제로 거버넌스가 어떻게 작용하였는지를 분석하고자 하였다. 이를 통해 문제점과 한계를 고찰하고, 사례에서 찾은 시사점을 바탕으로 '굿 거버넌스'실현에 필요한 제도적·실천적 과제를 제시하고자 한다.

1) 여기에서 '마을'이란 단지 공간적으로 가까운 거리의 단위를 뜻하는 것이 아니다. 행정구역 등 공간과 인구수 등으로 구분되는 물리적 특성 보다, 그 안에서 살아가는 사람들의 긴밀한 공동체적 관계망을 더 중요시하는 용어이다. 서울시는 마을에 대해 "주민이 일상생활을 영위하면서 경제·문화·환경 등을 공유하는 공간적·사회적 범위"로, 마을공동체 만들기는 "지역의 전통과 특성을 계승 발전시키고 지역의 인적·물적 자원을 활용해 주민의 삶의 질을 높이는 활동"으로 정의하였다(서울특별시 마을공동체만들기지원등에 관한 조례). 부산시는 "마을만들기란 주민이 지역의 전통과 특성, 자원 등을 활용하여 물리적 환경개선, 사회적·경제적·문화적 활성화를 도모함으로써 더불어 살아가는 마을공동체 형성과 주민의 삶의 질을 높이기 위한 일련의 활동"이라고 정의하고 있다(부산광역시 마을만들기지원등에 관한 조례).

Ⅱ. 굿 거버넌스의 이론적 논의와 선행연구 검토

1. 거버넌스(governance)와 굿 거버넌스(good governance)의 개념

거버넌스의 개념은 바라보는 시각에 따라 다양하고 다의적인 의미를 내포하고 있으나, 일반적으로 정부의 위계적·통치적 질서(government)와 달리 정부와 시민사회 행위자간 네트워크와 파트너십, 그리고 대화·협상·조정의 방식에 의해 문제를 해결하는 것을 지칭한다. 거버넌스의 등장은 세계화, 민주화, 분권화 등 3대 메가트랜드를 배경으로 하고 있다. 먼저 세계화의 영향으로 전통적인 정부 역할이 약화되고 있다. 국제자본시장과 EU와 같은 초국가적 기구, 글로벌 NGO 등이 정부에 대한 압력을 행사하고 있으며, 이에 따라 국가의 권력은 상대적으로 크게 쇠퇴하고 있다. 정책결정에서 소외된 계층의 정치참여 확대와 IT혁명이 가져다 준 민주적 정책결정 등 민주화의 흐름 역시 거버넌스를 확대시키는 배경이다.

이와 함께 중앙정부 중심의 하향식 모델이 한계에 봉착, 전 지구적 차원의 지방분권화(decentralization)가 진행되면서 거버넌스의 중요성은 더욱 확대되고 있다. 분권화는 정부프로그램과 서비스의 지방분권화 및 정부권위의 분산, 즉 중앙에서 지방으로의 권력이동을 포함한다. 분권화가 갖고 있는 중요한 의미는, 지역차원에서 시민의 폭넓은 정책과정 참여를 가능하게 하며 지방정부의 투명하고 민주적인 의사결정을 유도하는 데 있다. 이런 의미에서 분권화는 거버넌스와 밀접한 관계가 있다. 또한, 거버넌스 가운데 굿 거버넌스에 대한 논의는 행정개혁 역사와 함께 변천해왔다. 1980년대 초반 이후 등장한 '기업가적 정부' 또는 '작은 정부 이론'에서 굿 거버넌스는 고객중심과 수익창출, 임무중심적이었다면 최근의 행정패러다임에서 강조하는 굿 거버넌스는 시민중심, 과정중심이다. 정부예산을 배분하는 방식에서도 시장주의적 성과 보다 주민들의 참여에 의한 선택과 배분을 강조한다. 행정의 주체, 방식, 활동, 관리의 중심에 시민이 있으며, 시민자치역량에 의해 굿 거버넌스는 정의된다(장수찬, 2013: 6).

학자들은 물론 국제기구에서도 굿 거버넌스의 가치 및 구성요소와 관련된 논의가 다양하다. 학자들 가운데 Stoker(1998)는 "거버넌스의 가치는 결과보다는 결과에 이르는 과정의 차이에 있으며, 지배과정의 변화를 이해하는 틀을 제공하는데 있다"고 주장함으로써 굿 거버넌스가 '기업가적 정부'에서 강조하는 임무·수익창출 중심 모델과 차이가 있음을 강조한다. Fung과 Wright(2003)는 지역의 실제적인 문제해결에 있어서 참여, 심의, 분권 등 시민의 권한강화와 참여의 원칙을 중시하는 '권한부여 참여 거버넌스'(empowered participatory governance)를 굿 거버넌스의 모델로 제시하고 있다.

Somerville(2008)은 정부와 거리를 두고 정부에 압박을 가하는 방식의 시민참여와 차별되는 개념으로 '공동 거버넌스'를 고안했는데, 이는 굿 거버넌스와 맥락을 같이 하는 개념이다. 공동 거버넌스는 기존의 '공동생산'(co-production) 문헌에서 보여주는 '탈정치화된 참여' 또는 특정의 지역서비스 집행단계에 한정된 사회적 행위의 단계를 넘어서서 사회적 행위자들이 정부의 핵심기능에 직접 참여할 것을 주장한다. 곽현근(2011)은 이에 대해 "자율 거버넌스가 국가로부터 독립된 결사체에 대한 주민참여를 강조한다면, 공동 거버넌스는 정부와 대등한 관계에서 공공의사

결정에 참여하는 주민을 강조하므로 지역단위, 특히 동네단위 거버넌스는 두 가지를 동시에 고려해야 한다" 주장한다(곽현근, 2012: 13).

Sirianni(2009)도 '협력적 거버넌스' 모델을 통해 굿 거버넌스의 핵심원칙들을 제시하였다. 그는 지방정부가 주민들의 권한을 강화하고 참여를 유도하며, 역량을 배양하는 시민적 지원자(civic enabler)의 역할을 수행하기 위해 고안한 정책디자인으로 협력적 거버넌스를 정의하고, 공공재의 공동생산, 지역공동체 자산의 동원, 전문지식의 공유, 주민심의기제의 활용, 지속적인 파트너십 구축, 전략적인 네트워크 강화, 지방정부의 문화적 변혁, 상호책임성의 확보 등 8가지 원칙을 제시하였다(김의영, 2011: 211).

유엔(UN Development Program)의 굿 거버넌스 논의에서도 참여, 반응성, 합의, 책임성, 지속가능한 발전, 포용성 등의 사회적 목표들을 제시하고 있으며(Bevir, 2007, 359-361), 아시아개발은행(ADB: Asian Development Bank)은 굿 거버넌스의 요건으로 책임성, 투명성, 예측성, 참여성을 제시하고 있다. '민주주의와 거버넌스를 위한 유럽위원회'(CDDG: European Committee on Democracy and Governance)를 구성한 유럽의회는 로컬 거버넌스의 목적에 대해 '시민이 모든 민주적 제도와 과정에 중심적 위치를 차지해야 함'을 강조하고 공개성과 투명성, 효율성과 효과성, 변화에 대한 열린 자세와 혁신, 지속성과 장기적 관점의 유지 등 굿 거버넌스를 위한 12가지 원칙을 제시하였다.

경제협력개발기구(OECD)가 강조하는 굿 거버넌스의 주요 측정지표도 '정책과정의 투명성과 책임성'이다. OECD가 2012년부터 발표하고 있는 '더 나은 삶 지수(Better Life Index)'는 34개 회원국을 대상으로 주거, 소득, 건강, 교육, 시민참여와 거버넌스 등을 포함한 총 11개 영역을 평가하는 지수인데, 이 가운데 '시민참여와 거버넌스'(civic engagement and governance)는 투표참여율 및 정책결정과정의 투명성과 책임성 등을 평가하는 항목이다(OECD, 2013: 71). 세계 거버넌스 지수(World Governance Indicator, WGI)는 굿 거버넌스를 주민의견과 책임성, 정치적 안정, 규제능력, 법의 지배와 부패의 통제, 정책수행능력으로 지칭한다. 즉, 굿 거버넌스의 첫 번째 요소가 '주민의견과 책임성'임을 강조하고 있다.

2. 마을만들기 선행연구 검토

마을만들기 선행연구들은 추진주체-추진과정-추진성과에 관한 연구 등으로 구분할 수 있다. 이 가운데 주체에 관한 연구와 과정에 관한 일부 연구를 제외하고는 대부분 양적연구 방법을 적용하였으며, 과정에 관한 연구 중 거버넌스의 분석틀을 이용한 사례연구는 김영 외 3인(2008), 박세훈 외 2인(2009) 등 극소수에 불과하다.

먼저 추진주체에 관한 연구 가운데 전원식 외 2인(2008)은 주민 또는 주민조직이 주축이 되어 진행한 사업에 대해 분류기준을 제시하고 대표사례 분석을 통해 사업추진의 성공적 추진방안을 검토하였다. 신중진·송승현(2010)은 마을만들기 주민조직 및 추진주체가 3년 이상 지속되고 있는 곳을 대상으로 사업진행 단계에 따른 관계구도와 특성을 분석하였으며, 이석현·채진해(2013)의 연구는 마을만들기 추진주체를 지역공동체주도형, 주민자치위원회주도형, 지역전문단체주도

형의 3유형으로 분류하여 주체별 성과특성을 비교분석하고 있다.

추진과정에 관한 연구로서 신중진·송승현(2008)은 행정기관의 지원사업을 통해 진행된 일반 주거지에서의 주민참여 마을만들기 계획과정에 대한 사례분석을 진행, 계획과정의 유효성 측면에서 시사점을 도출하였다. 장준호·서수빈(2013)은 문헌조사와 현장조사, 인터뷰 등을 통해 수원시 행궁동의 마을만들기 과정의 문제점을 검토하고 적극적인 주민참여를 이끌어내기 위한 대안을 검토하였다. 추진성과에 관한 연구 가운데 송혜승 외 2인(2008)은 광주 북구 문화동에서 진행되고 있는 마을만들기 계획사업의 유형을 분석하고 그에 대한 평가를 통해 향후 마을만들기 계획에 있어서 지역에 필요한 사업을 선택할 수 있는 기준을 제시하였다. 김영 외 3인(2008)은 순천시 사례를 중심으로 마을만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구를 진행하였다. 이 연구는 거버넌스 평가에 대한 변인을 참여성, 자율성, 책임성, 네트워크 등 4종류의 범주로 구분하고 이를 각각 세분화한 뒤 각 변인들의 만족도와 중요도를 정량적으로 산출하여 통계적 수법으로 사업을 평가하였다

이지혜 외 2인(2009)은 민관 파트너십, 효과도, 인지도, 만족도 등을 변수로 설정하고 설문조사를 통해 요인들 간의 영향관계를 파악하였으며, 이석현(2011)은 시흥시 희망마을 만들기를 대상으로 마을만들기 지원시스템이 사업추진 성과와 주민의 만족도 등에 미치는 영향을 분석하였다. 양재혁(2012)은 부산광역시의 2012년도 행복마을만들기 사업에 참여했던 주민들을 대상으로 만족도 조사를 실시해 이 사업에 대한 양적평가를 시도하였고, 이재완(2014)은 초기단계인 서울시 마을공동체 사업의 내용에 대해 일반시민들이 인지하고 있는 정도가 참여에 미치는 영향을 실증적으로 분석하였다.

마을만들기 정책사례에 관한 정성적 연구로는 김태란·인태정(2009), 박세훈 외 2인(2009), 양재혁(2010), 이상훈 외 3인(2013)의 연구가 있다. 김태란·인태정(2009)은 부산지역의 시범마을을 주체와 사업내용에 따라 세 가지 대표적인 유형(행정주도형, 시민단체 또는 전문가 주도형, 주민주도형)으로 분류하고 그 특성들을 분석하였다. 서울 북촌과 광주 문화동 마을만들기 참여거버넌스를 비교분석한 박세훈 외 2인(2009)의 연구는 제도주의적 접근방법에 의해 주체와 구조(거시적 분석) 및 과정이라는 미시적 분석(참여성, 자율성, 상호의존성)을 동시에 시도하였다. 양재혁(2010)은 부산 산성마을만들기 사업을 대상으로 다양한 참여주체들이 파트너십을 맺어 사업을 추진하는 과정을 정성적으로 분석하였으며, 이를 통해 참여주체간의 파트너십 과정과 운영체계, 파트너십의 가치 등에 대한 성공과 교훈을 평가하였다. 또 이상훈 외 3인(2013)은 다양한 마을만들기 사업을 추진하고 있는 서울 성북구 정릉1동을 연구대상지로 선정, 교육관계자 심층인터뷰를 통해 사업추진과정의 성과와 효과를 분석하였다.

그러나 선행연구의 다수를 차지하는 양적연구와 일부의 질적연구들은 특정 마을만들기 사업의 사례를 분석한 것으로, 광역도시의 마을만들기 거버넌스 특징을 종합적으로 파악하는 데는 한계가 있다. 본 연구는 개별 사례를 넘어 광역 대도시의 마을만들기 정책과 마을사업의 추진과정을 거버넌스 지표를 통해 정성적으로 평가한 것으로서, 연구대상과 연구방법에서 선행연구와 차별성을 가진다.

Ⅲ. 연구의 분석틀과 연구방법

1. 연구의 분석틀

정부역할을 중심으로 '정부에 의한 거버넌스(governance by government)', '정부와 함께 하는 거버넌스(governance with government)', '정부 없는 거버넌스(governance without government)' 로 구분한다면 굿 거버넌스는 '정부와 함께 하는', 그리고 '주민권한이 강화되는' 거버넌스이다. 2장 1절에서 고찰한 굿 거버넌스에 관한 여러 논의들 가운데 지역단위의 주민참여행정에서 중요하다고 판단되는 요소들, 특히 거버넌스의 성과(outcome)가 아닌 과정적(process) 특성을 파악할 수 있는 요소들을 선택적으로 추출하여 참여성, 책임성, 반응성, 제도화 등 4가지 지표를 설정하였다.

분석틀은 의제설정, 정책결정, 정책집행, 평가·환류라는 '정책과정'의 축과, 참여성, 책임성, 반응성, 제도화 네 가지 평가지표로 구성된 '거버넌스'의 축 등 두개의 축으로 이루어져 있다. 이를 통해 주체와 구조 등 제도적 차원과 각 주체들의 행위(상호작용)를 함께 고찰하고자 한다. 즉 정책과정의 각 단계에서 참여성, 책임성, 반응성이 어떻게 작용하였는지, 그리고 제도화의 유무 및 제도화의 수준은 어떠한지를 분석하고 거버넌스의 특징과 유형을 밝히고자 한다.

네 가지 분석지표 가운데 '참여성'은 참여의 양 뿐 아니라 질의 문제도 포함한다. 아무리 많은 주민들이 참여하더라도 특정계층의 주민들이 과대 대표되는 경우 굿 거버넌스의 목표에 이르지 못한다고 판단하기 때문이다. 따라서 참여성은 마을만들기 정책에 누가 참여하며 성별·직업별 비례성이 지켜지고 있는가, 모든 정책단계에 주민참여가 이뤄지고 있으며 각 주체의 영향력은 균등한가 등 참여에서의 민주성과 형평성을 측정한다. '책임성'은 주민들의 권한행사 정도 및 권한과 책임의 제도적 보장 유무(주민책임성), 전담 행정조직·중간지원조직 등의 유무 및 운영현황(지방정부 책임성)을 살펴본다. 각 주체들의 역할에 따른 권한과 책임이 명확히 설정되어야 하고, 이에 대한 법적·제도적 장치가 뒷받침되어야 책임성이 실효성 있게 발휘될 수 있다고 보기 때문이다. '반응성'은 지방정부가 주민이 의견을 제시할 수 있는 공식장치를 만들고 주민요구에 신속하게 대응하는지, 그리고 정책과정에서 주민들이 제기한 의견 및 안건이 어느 수준으로 수용되었는지 등 소통과 수용 정도에 대해 검토하는 지표이다. 마지막으로 '제도화'는 해당 정책이 일회적이고 임시적인 것인지, 아니면 조례나 규정에 의거한 것인지 등 제도화의 수준과 실행수준을 함께 고찰한다. 정책단계별 네 가지 지표 분석은 지방정부의 마을만들기정책과 개별 마을사업에 공동적용된다.

위와 같은 분석을 바탕으로 표방과 실제내용이 일치하는 '굿 거버넌스', 거버넌스를 지향하고 있으나 아직은 제도 및 운영상 미흡한 형태의 '불안정한 거버넌스', 거버넌스를 표방하고 있으나 내용적으로는 관치에 가까운 '형식적 거버넌스' 등 세 가지 유형[2] 가운데 어디에 해당되는지 밝혀낼 계획이다. 4개 분야 8개의 세부지표를 정책단계별로 마을정책과 마을사업에 각각 적용, 총 32개 항목(표1, 그림1 참조)에 대해 높음, 보통, 낮음 수준으로 구별하고 각 수준의 총합이 과반

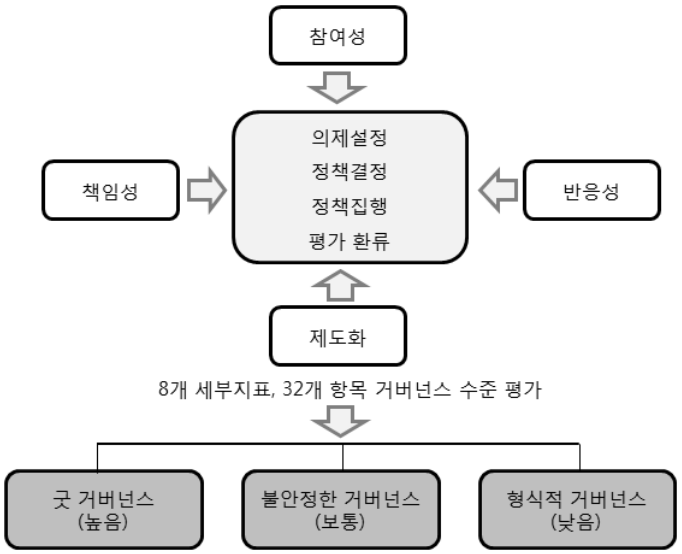
2) 이론적 논의를 종합하여 이상적인 형태를 '굿 거버넌스'라고 했을 때, 이에 미치지 못하는 거버넌스를 그 정도에 따라 '불안정한' 또는 '형식적' 거버넌스로 저자가 구분하였다.

수를 차지(16개 이상)할 경우 거버넌스가 그 수준에 위치해있다고 평가한다. 즉, 높음이 16개 이상일 경우 굿 거버넌스, 보통이 16개 이상일 경우 불안정한 거버넌스, 낮음이 16개 이상일 경우 형식적인 거버넌스로 분류한다.

〈표 1〉 굿 거버넌스의 분석지표

분석지표	주요내용	세부지표(정책과 사업 대상 32개 항목)
참여성 (participation)	주민참여의 민주성과 형평성	모든 주민이 고루 참여하는가(성별·직업별 비례성이 지켜지고 있는가)
		모든 정책단계에 주민참여가 이뤄지고 있으며 지방정부·전문가·주민 등 참여주체의 영향력은 균등한가
책임성 (accountability)	지방정부와 주민의 상호책임성	주민이 어느 정도의 권한을 행사할 수 있는가 및 권한과 책임의 제도적 보장 유무(주민 책임성)
		지방정부의 책임성 제고를 위한 행정조직, 중간지원조직 등의 유무 및 운영에서의 책임성 확보(지방정부 책임성)
반응성 (responsiveness)	소통과 수용의 정도	지방정부가 주민이 의견을 제시할 수 있는 공식장치를 만들고 주민요구에 대해 신속하게 대응하는가
		정책과정에서 주민들이 제기한 의견 및 안건이 (어느 수준으로) 수용되었는가
제도화 (institutionalization)	제도화 유무 및 제도화 수준	해당 정책이 일회적이고 임시적인 것인가, 아니면 조례나 규정에 의거한 것인가
		제도화의 수준(참여성, 책임성, 반응성 차원) 및 실행수준

〈그림 1〉 연구의 분석틀



2. 연구방법

대부분의 선행연구가 적용하고 있는 양적연구 대신 질적연구를 주된 연구방법으로 사용했으며 일부 계량적 자료들을 보충적으로 활용하였다. 현상의 사소하거나 예외적인 특성을 배제하고 일반적인 경향성, 즉 확률의 논리 속에서 실태를 규명하는 양적연구가 제도수립·운영 및 참여현장의 복잡한 맥락을 이해하는 데는 적합하지 않다고 판단하기 때문이다.

먼저, 분석대상인 부산시와 서울시의 마을만들기 관련 논문·저서, 정책보고서, 정책평가자료, 회의자료, 백서 등 다양한 문헌연구를 통해 정책과정에서 '굿 거버넌스' 모델이 지향하는 가치의 실현정도를 파악하였다. 다음으로 정책설명회·토론회 등에 참가해 현장의 분위기를 파악하고, 정책전문가·활동가·주민·공무원 등 12명을 대상으로 한 포커스그룹 인터뷰(FGI)와 개별 인터뷰를 거쳐 종합적인 분석을 시도하였다. 이를 통해 정책과정에서 주민들의 참여 및 주민과 지방정부 간의 소통이 어떻게 이루어졌는지, 주민들의 반응은 어떠한지 등을 파악하였다. 마지막으로, 문헌연구와 인터뷰를 통한 질적연구가 지닌 한계를 보완하기 위해 선행연구의 계량자료들을 활용하였다.

Ⅳ. 마을만들기 지원정책에서의 거버넌스 특징 비교

1. 부산광역시 마을만들기

1) 정책 개요

부산시는 핵심 시책의 하나로 2011년부터 마을만들기정책(이하 마을정책)을 시행하고 있다. 부산시 마을정책의 특징은 취약지역을 지원대상으로 하며, 주민 스스로 지역문제를 해결할 수 있도록 마을공동체 형성을 통해 공간적·사회적·경제적 재생을 추진하는 종합적 재생사업이라는 것이다. 중앙정부에서 추진하는 3개 사업[3]과 시에서 독자적으로 추진하는 산복도로르네상스, 행복마을만들기, 커뮤니티뉴딜 등 총 6개의 공간·문화·복지 복합형 마을만들기 사업을 추진하고 있다. 본 연구에서는 중앙정부 사업을 제외하고 부산시가 조례에 근거해 역점사업으로 추진하고 있는 산복도로르네상스 프로젝트(이하 산복도로 사업)와 행복마을만들기 사업(이하 행복마을 사업)을 분석대상으로 하였다.

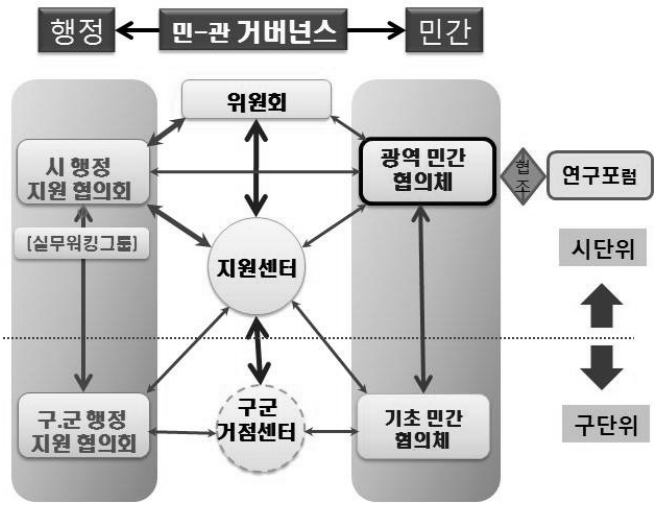
민선5기 시장의 공약사업으로 추진중인 산복도로 사업은 일제강점기부터 한국전쟁 과정에서 형성된 근·현대사의 역사적 산물인 원도심 산복도로 일원 주거지역의 마을종합재생 프로젝트이다. 물리적 환경개선과 역사·문화·자연경관 등 문화 인프라 확충, 지역공동체 활성화를 통한 '창조도시'[4] 구축을 목표로 하고 있다. 대상지역은 원도심 산복도로 일원 주거지역인 중구, 서구,

3) 지역행복생활권협력사업(농축산부), 도시활력증진사업(국토교통부), 희망마을만들기사업(안전행정부)이다.
4) 부산시는 '문화적·자연친화적·예술적으로 조화로운 도시경관을 지니고, 고용·복지·교육환경 등 주민 생활의

동구, 부산진구, 사하구, 사상구 등 6개 자치구의 6개 권역, 9개 사업구역이며, 2011년부터 2020년까지 10년간 1,500억원, 매년 150억원의 사업비를 투입한다.

행복마을 사업은 시의 정비대상에서 제외된 40개 마을을 대상으로 기존 재건축·재개발 방식을 지양하고, 낙후지역의 마을공동체를 복원해 문화·경제적 자립을 할 수 있도록 지원하는 도시재생 사업이다. 2010년부터 2014년까지 사업비 247억원을 투입하였다. 공모방식으로 진행되고 있으며 공간기반조성, 주민역량강화, 마을 경제력 증대를 목표로 한다.[5] 행복마을로 지정되면 3년 동안 평균 2~3억 원에서 최대 10억원씩 지원받는다. 2014년 말 기준 산복도로에는 19개, 행복마을에는 30개의 마을공동체가 활동 중이다.

〈그림 2〉 부산시 마을만들기 지원정책 거버넌스 체계도



자료: 부산시광역시 창조도시본부(2014: 9)

2) 거버넌스의 특징

(1) 참여성

부산시 마을정책은 도시재생정책의 일환으로 시작되었기 때문에 의제설정과 정책결정 단계에서 모두 행정기관과 전문가가 거버넌스의 중심을 차지하고 있다. 산복도로 사업의 경우 부산발전연구원의 선임연구위원이 부산시 창조도시본부장으로 위촉되면서 전문가조직인 산복도로 포럼의 의견이 주로 반영되었다. 행복마을 사업 역시 창조도시본부가 건축사사무소의 자문을 통해 사업을 구상하고 결정하는 과정을 거치면서 행정기관과 전문가가 주도적 역할을 하였다.

질이 보장된 곳'을 창조도시로 칭하고 있으며, 마을만들기 사업은 창조도시국에서 업무를 총괄하고 있다.

5) '공간기반조성사업'은 마을의 공공공간 조성을 통해 주민들의 생활을 개선하는 것이며, '주민역량강화사업'은 지역정체성 회복을 통해 주민화합을 높이고 마을리더를 양성하는 것이다. '마을 경제력 증대'는 주민 스스로 경제력 자활에 이룰 수 있도록 유도하는 사업이다.

마을정책 집행단계에서는 주민이 행위자로 등장하지만 거버넌스에서 차지하는 비중이 낮다. 정책심의·자문 기구인 마을만들기위원회의 구성을 살펴보자. 위원회는 행정부시장 포함 당연직 공무원 7명, 시의원 2명, 분야별 전문가 8명, 시민단체 3명 등 총 20명으로 구성되어 있다. 이 가운데 마을활동가는 2명에 불과해 행정기관·전문가 중심의 거버넌스임을 알 수 있다. 더욱이 행정부시장이 위원장직을 맡고 있어 관 주도성이 강한 것으로 평가된다. 평가·환류 단계의 주민권한도 낮은 것으로 나타났다. 마을정책 전반에 대한 체계적 평가시스템이 부재하며 따라서 주민들이 정책을 평가할 수 있는 길도 마련되어 있지 않다. 개별사업의 경우도 지방정부는 주민사업을 평가할 수 있으나 주민이 평가에 참여할 방법은 없다. 마을만들기지원센터가 사업 시행지역 주민들을 대상으로 한 여론조사와 주민대토론회[6] 형태로 의견을 수렴, 정책에 반영하는 정도이다.

개별 마을사업의 경우 추진일정과 단계가 정해진 상태에서 공모형태로 진행되므로 주민참여는 정책집행단계에 치중되어 있다. 이 단계에서는 부산시만의 독특한 사업 추진방식이 적용되고 있는데, 마을만들기 전문가들이 계획가와 활동가의 직책으로 투입되어 사업의 주요주체로 참여한다는 점이다. 예를 들어 마을계획가는 마을자원 조사와 사업구상을 하고, 마을활동가는 주민의견 수렴과 주민리더 발굴, 마을소식지 등 홍보자료의 기획·제작을 한다. 그리고 각 마을에는 주민대표들로 구성된 주민협의회가 있는데, 주민교육과 워크숍에 참가한 주민자치위원, 통장, 부녀회, 청년회 등 기존 조직 회원들과 마을만들기에 참여의지가 있는 주민들로 구성된다. 따라서 행정기관(시, 자치구, 주민자치센터 공무원)과 전문가(계획가, 활동가), 주민 등 3자가 사업집행단계의 주요행위자로 등장하고 있다. 이밖에 중간지원조직인 마을만들기지원센터, 정책제안그룹인 마을공동체정책포럼, 민간조직인 기초 및 광역민간협의체가 거버넌스의 참여주체를 형성하고 있다(표 2).

〈표 2〉 부산시 마을만들기 지원정책 및 마을사업의 참여주체와 역할

구분	주체	구성 및 역할
행정기관	부산시 창조도시기획과	마을만들기정책 수립 및 관련사업 지원, 관리
	자치구	마을만들기사업 지원, 관리
	시 및 구군 행정지원협의회	마을만들기사업 부서 업무담당자들로 구성/ 부서간 협업을 위한 실무 워킹그룹(결재권자 부재로 운영 미흡)
중간지원조직	부산시마을만들기지원센터	사업 총괄지원, 주민·활동가·행정기관간 중간지원
민관거버넌스 조직	부산시마을만들기위원회	당연직 공무원, 시의원, 분야별 전문가, 시민단체 등 총 20명 / 마을정책 수립·변경 심의·자문, 사업 점검·평가
	부산시마을공동체정책포럼	교수, 활동가, 공무원, 주민대표, 관련기관 등 28명/ 마을공동체 활성화 논의를 통한 정책대안과 비전 제시

6) 센터는 2014년 12월4일 '주민이 말하는 마을만들기'라는 주제로 지난 5년간의 마을만들기사업 평가 및 향후 사업방향을 모색하는 원탁토론회를 열었다. 이 토론회에는 마을공동체 주민 100명이 참석하였다.

민간조직	기초 민간협의체	공동체의 모임, 기초행정기관과 파트너십을 갖고 사업진행 (현재 9개 협의체 구성)
	광역 민간협의체	기초단위 민간협의체 임원들로 구성/ 역량강화 및 기초협의회 활동지원 등
마을활동가 (전문가)	마을계획가	마을자원 조사와 사업구상
	마을활동가(코디네이터)	주민의견 수렴과 주민리더 발굴, 마을소속지 등 홍보자료의 기획, 제작
마을활동가 (일반주민)	예비활동가, 주민활동가, 마을코디네이터전문가 등	예비활동가(활동가육성교육 기초단계 이수자), 주민활동가(심화단계 이수자, 마을활동 경력자), 마을코디네이터전문가(전문과정 이수자, 마을활동 우수경력자) 등의 단계적 인증시스템 도입
주민대표	주민협의회	마을만들기 주민교육과 워크숍에 참가한 주민자치위원, 통장, 부녀회, 청년회 등 기존 조직 회원들과 마을만들기에 참여의지가 있는 주민들로 구성/ 마을사업 추진

이처럼 개별사업에서의 주민참여는 집행단계에 치중되어 있지만 집행단계의 참여에서도 예산집행의 자율성은 상대적으로 낮다. 다만 '주민공동체 제안공모사업'은 주민이 스스로 계획을 수립, 제안, 실행하는 사업으로 의제설정부터 집행까지 주민주도성이 발휘된다. 5인 이상의 주민모임이 결성돼 공동체 활동에 필요한 사업제안서를 신청하면 내부심사 및 심의를 통해 대상마을을 선정한다. 취약지역 뿐 아니라 전 지역 주민을 대상으로 하며 2013년 33개(4,000만원), 2014년 115개 공동체(7억여원)를 선정, 지원하였다(부산광역시마을만들기지원센터, 2014). 그러나 전체 사업에서 차지하는 비중이 매우 낮다는 점[7]을 볼 때 전반적으로 관과 주민의 영향력이 균등하지 못함을 알 수 있다.

변화가 있다면, 2013년 이후 산복도로와 행복마을에서의 세부사업 기획이나 결정이 점차 주민에게로 이전되고 있다는 것이다. 주민들이 스스로 발굴한 사업을 추진하기 위해 설문 및 심층인터뷰를 실시하고 주민토론회, 공동체 프로그램, 마을축제 등을 종합적으로 운영하고 있는 것이 그 한 예이다. 주민교육 및 인증시스템을 통한 주민활동가 발굴·육성도 주민주도성을 제고하기 위한 수단이다. 시는 2013년 부산시마을만들기지원센터 개소 후 교육을 통한 활동가인증시스템을 도입했는데, 예비활동가(활동가육성교육 기초단계 이수자), 주민활동가(심화단계 이수자, 마을활동 경력자), 마을코디네이터전문가(전문과정 이수자, 마을활동 우수경력자) 등의 단계적 인증이 그것이다. 이는 외부의 전문 활동가에 의존하는 현재의 시스템을 주민주도적 마을만들기 시스템으로 전환하는데 도움을 줄 것으로 보인다. 관건은 마을별 특성 및 주민역량에 기초한 맞춤화된 커리큘럼과 강사진 확보를 통해 교육의 질과 체계성을 높이는 일이다.[8]

7) 마을만들기정책 전체 지원예산의 100분의 1, 산복도로와 행복마을 지원예산의 10분 1 수준이다.

한편, 마을사업에서의 참여가 모든 주민에게 개방되어 있으나 실제 참여범위가 넓은 것은 아니다. 해당지역 주민들은 마을공동체의 첫 번째 당면과제로 '주민참여 확대의 어려움'을 꼽을 만큼 주민참여성은 큰 한계를 가지고 있다. 부산마을공동체 정책포럼 창립세미나에서는 부산지역 마을공동체 117곳에 대한 실태조사결과가 공개되었는데, 이에 따르면 산복도로 마을과 행복마을 주민들 모두 당면과제로 '신규회원 및 주민참여 확대의 어려움'을 1순위로 꼽았다. 사업별 회원 수 증감여부를 파악한 또 다른 조사에 따르면, 산복도로마을 18개 가운데 8개(44.4%)와 행복마을 24개 가운데 16개(66.7%)가 회원 수가 감소 또는 정체 상태인 것으로 나타났다(부산광역시 부산마을만들기정책포럼 준비위원회, 2014: 32). 주민협의체에 대한 주민참여가 일부에 그치고 있음을 반증하는 자료들로, 이는 주민들 간 신뢰형성과 거버넌스 구축 측면에서 부정적이다.

"산복도로 사업의 경우 1년여의 짧은 기간동안 주민의견을 모으고 사업을 완료해야 하는 행정절차 때문에 다양한 지역주민의 참여를 이끌어내지 못하는 한계가 있다. 더욱이 주민협의회 대표단을 구성할 때 이제 막 지역에 들어간 활동가와 지역주민들 간 긍정적 관계가 형성되기도 전에 몇 번의 모임만으로 주민협의회 대표단을 구성, 다른 주민의 참여를 배제하게 되는 문제도 있다"(산복도로르네상스 활동가 인터뷰, 부산시마을만들기지원센터 소식지 Vol. 1, 25에서 인용)

그런가 하면 행복마을에서는 논의구조 자체의 문제점이 지적되었다.

"마을사업에 청년들이 참여할 수 있는 구조가 아예 없거나 참여해도 청년들의 의견이 반영되지 않는다. 이 때문에 청년들은 자신을 마을의 주인이라고 여기지 않는다. 세대 간 갈등과 소통부재를 절실히 느낀다"(행복마을만들기 코디네이터 인터뷰).

종합하자면, 부산시 마을정책은 낙후지역을 대상으로 광역시의 주도아래 외부 전문가를 투입, 공동체 형성을 지원하는 형태로 시작되었기 때문에 초기부터 주민들이 거버넌스의 보조적 행위자에 머물렀고 그 결과 주민참여성이 낮다. 따라서 거버넌스에 참여하는 주체들 간 힘의 균형이 이뤄졌다고 보기 어렵고 관 주도형 거버넌스의 특징을 보인다.

8) 마을강사들은 현재의 주민교육에 대해 마을특성이 반영되지 않은 천편일률적인 교육프로그램과 교육 참가자의 편중 등으로 효과를 거두지 못하고 있다고 지적하고 있다. "비슷비슷한 주제와 강사진으로 구성돼 주민들 사이에서는 사업비 집행을 위한 형식적 과정으로 인식되고 있다", "교육시간도 주로 강의장소 대여가 용이한 낮시간대이다 보니 중장년층 여성 위주로 참여가 이뤄지고 있다", "주민역량에 기초한 맞춤교육이 이뤄지지 않고 있다"(마을코디네이터·마을강사 포커스그룹 인터뷰).

〈표 3〉 참여성 분석

평가내용 \ 정책단계		의제설정	정책결정	정책집행	평가환류
모든 주민들이 고루 참여하는가 (성별 직업별 비례성이 지켜지고 있는가)	마을 만들기 정책	- 의제설정이 행정과 전문가 주도로 이뤄짐 **(낮음)**	- 정책결정이 행정기관과 전문가 주도로 이뤄짐 **(낮음)**	- 주민이 거버넌스 행위자로 등장하나행정기관, 전문가에 비해 비중이 낮음 - 마을만들기위원회에서 행정기관과 전문가의 참여 높고 주민참여 낮음 **(낮음)**	- 마을정책전반에 대한 평가시스템 부재 - 따라서 주민이 정책을 평가할 수 있는 길 없음 **(낮음)**
	개별 마을 공동체 사업	- 주민공동체제안 공모사업을 제외한 대다수 사업은 의제설정단계에서 관이 사업내용을 결정함 - 2013년 이후 세부사업기획 권한이 점차 주민에게로 이전되는 추세임 **(보통)**	- 주민공동체제안 공모사업을 제외한 대다수 사업은 정책결정단계에서 관이 사업내용, 추진일정, 과정 등을 결정함 - 2013년 이후 세부사업 결정권이 점차 주민에게로 이전되는 주체임 **(보통)**	- 관, 전문가, 주민 3자가 행위자로 등장하며, 주민활동가 발굴을 위한 교육인증제도 실시 - 참여에 제한은 없으나 실제 참여수준은 고르지 못하며 비례성이 지켜지지 않음 - 주민들의 예산집행의 자율성 낮음 **(보통)**	- 행정기관이 주민사업 평가하는 시스템 있으나 주민이 평가할 수 있는 권한은 부재 **(낮음)**
모든 정책단계에 주민참여가 이뤄지고 있으며 관·전문가·주민의 영향력은 균등한가	마을 만들기 정책 **(낮음)**	- 의제설정과 정책결정이 행정기관과 전문가 주도로 이뤄짐 - 주민참여는 정책집행단계에 치중되어 있음 - 따라서 각 주체의 영향력이 균등하지 못함			
	개별 마을 공동체 사업 **(보통)**	- 주민공동체 제안공모사업은 의제설정, 정책결정, 정책집행단계의 주민참여가 이뤄지고 있음 - 나머지 대다수 마을사업은 집행단계의 참여가 주를 이루며 따라서 각 주체의 영향력은 불균등함. 2013년 이후 세부사업 기획, 결정권이 조금씩 주민에게 이전되는 추세임 - 그러나 평가환류단계에는 주민 미참여			

(2) 책임성

먼저, 지방정부의 책임성 제고를 위한 행정조직과 함께 행정기관·주민의 상호책임성 확보를 위한 거버넌스·중간지원·주민상설 조직의 유무 및 운영실태를 살펴보자.

시가 '창조도시' 실현을 위해 신설한 창조도시본부의 창조도시기획과에서 마을만들기 업무를 총괄하고 있는 것과, 마을사업 부서 업무담당자들로 행정지원협의회를 구성한 것은 행정의 전문성과 책임성 확보를 위한 노력으로 보인다. 또한 마을만들기지원조례에 근거한 지원센터 설립, 마을만들기

위원회 운영을 비롯해 광역 및 기초단위 민간협의체, 마을공동체 정책포럼 등을 각각 운영하고 있어 외형적으로는 민관의 상호책임성 제고를 위한 기반이 마련되어 있다. 그러나 기초자치단체인 구군단위의 지원센터와 전담조직이 없다는 것은 마을중심성이 강조되어야 이 사업의 특성으로 볼 때 일정 부분 한계를 가질 수밖에 없다. 특히 행복마을사업은 구군청내 전담조직 대신 기존 조직이 사업을 담당하고 있어 마을만들기 이해와 전문성, 관련부서간의 조율, 구군청과 주민자치센터간의 관계설정 등에서 행정역량이 부족하다는 지적이 제기되고 있다. 부서 간 협업을 위해 13개 부서 업무담당자들로 구성된 행정지원협의회 역시 결재권자의 부재로 운영이 미흡한 실정이다.

또한 마을만들기지원센터는 마을사업을 총괄·지원하고, 주민·활동가·행정기관 간 중간지원역할을 하며, 마을네트워크 구축과 지원을 체계화하기 위한 조직이다. 성격상 민간에서 독립적으로 운영하는 것이 바람직하나 현재는 시 출연기관인 (재)부산발전연구원이 위탁운영하고 있어 자율성과 책임성이 떨어질 수 있다.[9] 조례상 규정된 마을만들기위원회의 역할 역시 기본계획과 연도별 시행계획 수립·변경, 마을만들기사업의 추진실적 점검 및 평가 등에 관한 사항을 심의·자문하는 것으로, 결정권한이 부여되지 않아 책임성 확보에는 근본적인 한계가 있다. 2012년 10월 위원회 구성 이후 사업추진 성과보고와 사업심사 등을 위해 5차례의 위원회가 열렸으나 자문기구의 성격상 심도 있는 토론이 이뤄지기 어려웠다.

거버넌스의 민간대표 역할을 수행하고 주민책임성을 제고하기 위한 조직으로는 광역 및 기초단위의 민간협의체가 있다. 기초협의체는 마을공동체별 정보공유, 공동사업과 현안 발굴 및 정책 제안을, 광역협의체는 기초협의체 지원을 목표로 한다. 9개 구에서 기초협의회가 구성되었으며 2014년 11월에는 광역협의체가 발족되었다. 16개 구군에서 모두 기초협의체 구성이 완료되면 주민의 권한 및 책임성 강화에 기여할 것으로 기대된다.

그렇다면 각 지역별 주민조직은 의사결정과 예산집행권 등에서 자율성을 가지고 있을까? 이런 권한이 제도적으로 보장되어 있는가? 마을사업에서 주민결정권은 대단히 미약하며, 이에 따라 행정기관의 일방적 결정방식을 비판하고 적극적으로 목소리를 내고 있는 지역도 적지 않다.

"산복도로 르네상스의 경우 주어진 사업비를 감안해 단일사업으로 하는 경우가 많기 때문에 테마를 정할 때도 주민의견 수렴 없이 행정기관에서 일방적으로 진행하는 경우가 많았다. 예를 들어 안창마을에서는 '오색빛깔 마을만들기''라는 테마로 사업을 진행했는데, 주민협의회에서는 마을의 지리적, 역사적, 인문적 배경을 바탕으로 한 호랑이를 주제로 정하자는 의견이 지배적이었다. 주민들은 마을축제에서 '안창 호랭이마을 선언문'을 낭독하면서 이제부터 안창의 여러 사업들은 호랭이 마을조성이라는 큰 틀에서 디자인되고 실행될 것임을 선언했다. 이는 주민들이 행정기관에 보내는 강력한 메시지였다."(산복도로르네상스 활동가 인터뷰).

주민조직 운영에 관한 통계자료들도 주민 책임성을 담보하기 위한 조치들이 미비함을 보여준다. 2014년 부산시마을만들기정책포럼의 조사에 따르면 산복도로마을 18곳, 행복마을 29곳 가운데 사무국

9) 이 점을 감안, 센터는 2016년 법인 전환을 목표로 하고 있다.

이 설치되어 있는 마을은 산복마을 7곳(39.0%), 행복마을 1곳(3.4%)에 불과하다.[10] 양재혁(2014)의 연구에서도 주민협의회의 정기회의 운영과 정기회비 납부, 자체사업 운영 등의 실적이 저조함을 알 수 있다. 이 연구에 따르면 조사대상 마을 가운데 전체회의 및 임원회의가 모두 정기적으로 운영되고 있는 곳은 산복마을 4곳(22.2%), 행복마을 11곳(40.7%)으로 절반이 되지 않았다. 회비 납부현황을 보면 정기회비를 납부하는 곳이 산복마을 3곳(21.4%) 행복마을 5곳(20.0%)에 불과하며, 자체예산으로 사업을 진행하고 있는 곳도 산복마을 1곳(5.6%), 행복마을 3곳(10.3%)에 지나지 않는다. 절반이 넘는 다수(29곳, 61.7%)가 초창기 매개사업으로 행정예산을 지원받아 사업을 진행하고 있으나 지원이 중단될 경우 자생을 장담할 수 없는 것으로 나타났다(양재혁, 2014: 41-42).

한편, 법인이나 협동조합을 통한 사업추진방식은 주민조직의 자생력 확보를 통한 책임성 제고의 가능성을 보여준다. 일부 주민공동체는 마을거점시설, 공동작업장, 마을기업 등을 운영하고 있는데, 이는 주민공동체에 법인격이 부여된다는 사실 외에 그동안 지적되어온 관 주도의 마을사업이 주민주도 사업으로 전환할 수 있다는 점에서 의미가 있다. 예를 들어 (사)감천문화마을 주민협의회는 일자리 창출을 위한 카페와 맛집 운영, 마을축제 개최 등 다양한 사업을 펼치고 있다. 사하구는 이렇게 자생하고 있는 마을공동체를 지원하기 위해 '감천문화마을 조성 및 마을공동체 지원 등에 관한 조례'를 제정하였다. 중구 영주동을 기반으로 설립된 S협동조합도 참나무 원목화분 제작, 천일염 사업, 농산물 직거래 장터운영 등 주민일자리 창출과 소득증대 사업을 추진하고 있다.

그러나, 평가·환류단계의 경우 부산시마을정책과 개별사업 양자에 있어 주민들의 권한과 책임이 제도적으로 보장되어 있지 않다. 지원센터가 매년 구 단위 사업을 평가하고 있으나 주민들의 직접참여는 이뤄지지 않고 있다. 종합하자면, 행정기관 및 주민책임성 제고를 위한 조직들이 있으나 실제 운영에서의 한계가 존재하며, 권한의 편중으로 인해 주민 책임성 수준이 지방정부 책임성에 비해 낮다. 민간협의체의 확대와 공동체내 법인 및 협동조합 설립 확대 등은 주민책임성 제고를 위해 고안된 것으로, 향후 주민권한 확대에 도움이 될 것으로 평가된다.

〈표 4〉 책임성 분석

평가내용 \ 정책단계		의제설정	정책결정	정책집행	평가환류
주민이 어느정도 권한행사할 수 있는가/ 권한·책임제도적보장 (주민 책임성)	마을 만들기 정책	- 행정기관과 전문가 주도임 **(낮음)**	- 기본계획과 연도별 시행계획을 결정하는 거버넌스 기구인 마을만들기위원회가 자문기구에 불과, 책임성 낮음 **(낮음)**	- 마을만들기지원센터를 부산시 출연기관인 부산발전연구원이 위탁운영, 완전한 독립성과 자율성 누리지못함 - 광역 및 민간협의체 구성 확대로 책임성 강화 추진 **(보통)**	- 마을정책의 평가환류단계에서 주민들의 권한과 책임이 제도적으로 보장되어 있지 않음 **(낮음)**

10) 사업별 조직형태는 산복도로마을의 경우 협동조합 4개, 주민협의회 13개, 기타 1개이며 행복마을은 비영리민간단체 1개, 협동조합 2개, 임의단체 1개, 주민협의회 22개, 기타 3개 등이다.

	개별 마을 공동체 사업	- 주민공동체제안공모사업을 제외하고는 주민들의 의제설정 권한과 책임이 보장되어 있지 않음 **(낮음)**	- 주민공동체제안공모사업을 제외하고는 주민들의 사업결정권한과 책임이 보장되어 있지 않음. **(낮음)**	- 예산집행권이 행정에 집중되어 있어 주민책임성 부족함 - 주민상설조직 있으나 사무국 설치, 정기회의 운영, 정기회비 납부 등 책임성 있게 운영되는 곳 적음 - 법인, 협동조합 설립 통해 사업집행권한과 책임성 부여 추진중 **(보통)**	- 개별사업의 평가환류단계에서 주민들의 권한과 책임이 제도적으로 보장되어 있지 않음 **(낮음)**
행정·중간지원조직 의 유무 및 운영에서의 책임성확보 (지방정부 책임성)	마을만들기정책 (보통)	- 광역단위에 마을만들기 전담부서, 행정지원협의회, 지원센터 등이 설치됨 - 행정지원협의회는 결재권자 부재로 형식적 운영			
	개별 마을공동체사업 (낮음)	- 마을중심성이 강조되어야 할 사업인데도 불구, 자치구 단위 전담부서와 중간지원조직 부재			

(3) 반응성

부산시의 마을정책과 개별사업 모두 주민의 의견을 반영할 수 있는 공식적인 장치를 두고 있지 않으며 주민제안 자체에 대한 부정적 시각이 존재한다.[11] 주민협의체가 있지만 주민의견의 수용정도는 극히 미미하며, 이에 따라 행정서비스에 대한 주민만족도도 낮은 편이다. 다만 기초단위 민간협의체 설립이 전 지역으로 확대되면 향후 반응성 제고에 도움이 될 것으로 주민들은 기대하고 있다. 기초민간협의체는 광역민간협의체와 네트워크를 구축, 정보공유는 물론 주민제안창구 등 민간 구심체 역할을 수행한다는 계획이다.

주민들이 제기한 의견과 안건의 수용 및 소통정도를 알아보기 위해 먼저 주민만족도 조사를 실시한 선행연구를 살펴보자. 행복마을 사업에 참여한 주민들을 대상으로 사업추진과정에서의 만족도 조사를 한 양재혁(2013)의 연구에 따르면 '주민들의 의견수렴과 반영'에 대한 만족도가 매우 낮은 것을 알 수 있다. 주민들은 사업목표 결정시 주민들과의 합의, 참여주체들 간의 소통, 의사결정과정의 합리성 등에서 모두 낮은 평가를 내렸으며[12], 사업종료 후 관, 주민, 전문가의 협력체계의 지속성에 대한 만족도도 낮았다(양재혁, 2013: 107).

11) 마을활동가들은 현장으로 갈수록 이에 대한 부정적 시각이 더 강하다고 지적하였다(마을활동가 포커스그룹 인터뷰).

12) 일부 마을의 경우 활동가와 주민이 협의한 사업내용을 주민자치센터가 거부하는 사례가 빈번히 발생해 일방적으로 사업을 추진한 주민자치센터 공무원에 대한 만족도가 낮게 나타났다(양재혁, 2013: 106).

부산시의 협조사항에 대해 질문한 또 다른 설문조사에서는 다수의 주민들이 “사업에 대한 컨설팅과 비전을 제시해주면 좋겠다”, “다양한 행정지원이 강화되어야 한다”, “행정주도 행사시 주민참여를 고려한 시간대 조정이 필요하다” 등의 의견을 피력해, 주민요구에 대한 관의 반응성이 취약함을 알 수 있다. 이에 따라 행복마을사업은 민관협치를 통한 파트너십을 전면에 내세우고 활동가인 마을 코디네이터에 대한 적극적 지원 등을 약속하였다. 그러나 현장의 코디네이터들은 정책시행 4년이 지난 시점에서 여러 가지 한계를 지적한다.

“연초에 마을별로 마을사업 계획서를 올리면 부산시와 계획가가 타당성과 적절성을 검토해 마을별 사업비를 책정하였다. 그러나 사업계획서를 작성할 때 주민들의 의견이 제대로 반영되지 않는다는 점이다. 주민들은 자기마을 사업에 대해 잘 모르고 있는 경우가 많고 관에서 주민들과 충분한 협의를 거치지 않은 채 계획서를 작성해서 올리기도 한다. 민관거버넌스로 운영되는 마을만들기라고 하지만 여전히 관 중심으로 사업이 진행되고 있으며 주민들은 관의 행사에 보여주기 식으로 동원되기도 한다”(행복마을만들기 코디네이터 인터뷰).

마을만들기지원센터 설립 이후 변화의 움직임이 있는 것은 사실이다. 마을순회 설명회를 통해 지역적 숙원사업, 문제점과 발전방안 등을 파악하는 것은 평가환류단계에서의 반응성 제고를 위한 노력으로 평가할 수 있다. 또한 사업 및 인력현황, 마을기업, 거점시설 등 마을만들기 관련 현황을 지속적으로 업데이트하고 각 사업별 모니터링을 실시하는 일 등이 그것이다.

“관의 실적쌓기, 개별부서 중심, 광역과 기초의 연계부족, 그리고 소수 주민에 의한 의견개진 등으로 인한 주민불만이 존재한다. 프로그램 보다는 시설사업에 치중되고 있는 것도 한계로 작용한다. 따라서 마을만들기 시행지역 주민여론조사와 라운드테이블 토론회, 타운미팅 등을 통한 보다 광범위한 여론수렴을 추진 중이다(부산시 마을만들기지원센터 관계자 인터뷰).

한편, 마을여건에 따라 지원방식을 차별화하지 않는 현재의 지원체계도 주민 반응성에 대한 저해요소로 지적된다. 시는 현재 취약·일반지역, 공동체 미형성·형성지역 등으로 사업유형을 차별화하지 않고 일괄평가해 지원하고 있다. 이는 일반지역과 공동체형성지역에 대한 지원 소홀로 이어져 이 지역 주민들의 요구에 부응하지 못하는 결과를 낳고 있다. 또, 부산마을공동체 정책포럼의 한 위원은 “산복도로와 행복마을처럼 주민조직화에서 사업계획, 사업실행까지의 일체형(One Stop Line) 사업은 과정과 내용에 상관없이 예산이 모두 지원되므로 주민들은 마을공동체보다 사업에 더 관심을 갖게 된다. 이러한 한계를 극복하기 위해서라도 사업의 규모와 내용을 유형별로 나누고, 취약지역 외에 일반지역에도 적용될 수 있는 마을사업을 더 강화할 필요가 있다”고 지적한다.

종합하자면, 마을정책에서 주민이 의견을 제시할 수 있는 공식적 장치가 존재하지 않는 등 제도적 폐쇄성을 보여주고 있다. 지원센터의 주민토론회와 사업별 모니터링 등을 통해 주민의견을 수렴하는 정도이며, 개별사업 역시 의제설정과 결정 등의 과정에서 주민들과의 합의수준이 낮은 것으로 분석되었다.

〈표 5〉 반응성 분석

평가내용 \ 정책단계		의제설정	정책결정	정책집행	평가환류
지방정부가 주민이 의견제시할 수 있는 공식장치를 만들고 주민요구에 신속하게 대응하는가	마을 만들기 정책	- 행정기관과 전문가 주도이므로 주민의견에 대한 수용성 낮음 - 주민의견제시 공식장치 없음 **(낮음)**	- 행정기관과 전문가 주도이므로 주민의견에 대한 수용성 낮음 - 주민의견제시 공식장치 없음 **(낮음)**	- 지원유형을 취약·일반지역, 공동체형성·미형성 지역 등으로 구분하지 않아 정책집행과정의 반응성 취약 **(낮음)**	- 주민의견제시 공식장치 없음 **(낮음)**
	개별 마을 공동체 사업	- 주민의견제시 공식장치 없음 - 사업의제 및 목표 설정시 주민들과의 합의·소통수준이 낮음 **(낮음)**	- 주민의견제시 공식장치 없음 - 사업결정과정에서 주민들과의 합의·소통수준이 낮음 **(낮음)**	- 주민의견제시 공식장치 없음 - 민간구심체역할을 하는 기초단위 민간협의체를 전 지역으로 확대설치, 반응성 제고를 추진중임 **(보통)**	- 사업평가단계에서 주민의견 반영할 공식장치 없음 - 마을만들기지원센터의 주민토론회, 모니터링 등을 통해 반응성을 제고함 **(보통)**
주민들이 제기한 의견이 (어느수준) 수용됐는가	마을만들기정책 (낮음)	- 주민이 의견을 제시할 수 있는 공식장치 없으므로 제기한 의견의 수용도 낮음			
	개별 마을공동체사업 (낮음)	- 주민제안에 대해 부정적 인식 존재함 - 주민의견 수렴 및 반영도 조사결과 만족도가 낮음			

(4) 제도화

제도화는 '해당정책이 일회적이고 임시적인 것인가, 아니면 조례나 규정에 의거한 것인가'와 함께 제도화 수준 및 실행수준을 함께 고찰하였다.

부산시 마을정책의 제도화는 '부산광역시 마을만들기 지원등에 관한 조례' 제정(2012.7) →마을만들기 위원회 구성(2012.10)→컨트롤타워 기능을 수행할 창조도시본부 내에 창조도시협력담당 신설(2013.1)→마을만들기지원센터 설치(2013.5)→마을만들기기본계획 수립(2013.12)의 단계를 거쳐 왔다.

마을사업지원의 근거가 되는 조례의 내용을 살펴보자. '마을만들기 사업'에 대해 마을공동체 형성 및 활성화, 역사와 문화보존 등 특성화, 마을자원을 활용한 일자리창출 등을 열거하고 있으나 주민이 행정기관과 함께 종합적이고 장기적인 마을계획을 수립할 수 있는 '마을종합계획 수립'은 빠져있다.[13] 즉, 의제설정과정에서의 주민참여를 조례에서는 보장하지 않고 있는 것이다.

13) 마을단위의 계획수립이 아닌 부산시 전체 마을만들기 기본계획 역시 지역주민의 의견을 수렴하여 시장이 수립하는 것으로 되어있다(부산광역시 마을만들기지원조례).

마을만들기 위원회 역시 그 역할에 대해 심의와 자문 기능만 부여하고 있어 책임성 확보에 한계가 있다. 또한 조례에는 위원장과 부위원장을 호선하도록 되어 있으나 행정부시장이 위원장직을 맡고 있어 민간주도성이 약화될 가능성이 있다. 지원센터는 광역시에만 설치, 운영되고 있고 자치구 단위 센터가 부재한 상황이다. 종합적으로 볼 때 제도화는 실현되어 있으나 제도화 및 실행수준은 낮은 것으로 분석된다.

〈표 6〉 부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례 주요 내용 및 실행수준

구분		조례의 세부내용	제도화 및 실행수준
마을만들기 사업		- 마을공동체 형성 및 활성화 사업 - 역사와 문화보존 등 특성화사업 - 마을자원을 활용한 일자리창출사업 - 쾌적한 주거환경 및 마을공간조성사업 - 주민교류와 교육통한 마을정체성강화사업 - 그밖에 주민의 삶의 질 향상 위한 사업	- 주민과 행정기관이 함께 종합적이고 장기적인 마을계획을 수립할 수 있는 '마을종합계획수립'이 빠져있음. - 즉, 의제설정과정에서의 주민참여를 조례에서는 보장하지 않음
마을 만들기 위원회	역할	다음 각 호의 심의·자문 - 기본계획 및 연도별 시행계획의 수립·변경에 관한 사항 - 마을만들기 사업의 추진실적 점검 및 평가에 관한 사항 - 시범사업의 선정에 관한 사항 - 마을만들기지원센터의 관리·운영에 관한 사항 - 그 밖에 마을만들기에 관하여 위원장이 회의에 부치는 사항	- 심의와 자문역할에 그치고 있어 책임성에 한계가 있음
	구성	- 위원장과 부위원장 각 1명: 위원중 호선 - 총 위원수 및 자격: 20명 이내(부산광역시 소속 3급이상 공무원, 시의회 추천자, 마을만들기 관련 학식과 경험 풍부한 자 중) 시장이 임명 또는 위촉 - 임기: 위촉직 2년, 1회에 한해 연임	- 조례에는 위원장과 부위원장을 호선하도록 되어 있으나, 행정부시장이 위원장직을 맡고 있어 민간주도성이 약화될 가능성이 있음 - 시장임명 또는 위촉은 공모제에 비해 주민참여성을 약화시킴
마을 만들기 지원 센터	역할	- 지원센터 사업계획 수립 및 시행 - 마을별 마을만들기 계획수립 또는 활동에 주도적으로 참여하는 전문인력의 양성 및 활동 지원 - 마을만들기 프로그램 개발 및 보급 - 마을만들기 연구·분석 및 평가 - 마을만들기 컨설팅 지원 및 모니터링 - -주민 교육·홍보 및 네트워크 구축 운영 - 마을공동체 관련 단체·기관의 지원사업 - 그 밖에 마을만들기와 관련 필요한사항	- 현재 광역단위 센터는 운영되고 있으나 자치구단위 센터가 부재함.
	관리 운영	- 관련 법인이나 단체 등에 위탁가능 - 위탁기간: 3년 이내 및 갱신 가능	

〈표 7〉 제도화 분석

해당 정책이 일회적이고 임시적인 것인가, 아니면 조례나 규정에 의거한 것인가	제도화의 수준(참여성, 책임성, 반응성) 및 실행수준
높음 부산광역시마을만들기지원조례 제정	**낮음**

2. 서울특별시 마을공동체만들기[14)]

1) 정책 개요

서울시의 마을공동체만들기정책(이하 마을정책)은 부산시와 달리 취약·낙후지역 중심이 아니라 서울 전역을 대상으로 하며 사람·현장·과정 중심이라는 3대 원칙 아래 진행되고 있다.[15)] 2012년부터 2014년까지 연차별 투자계획과 2020년까지 장기투자계획으로 구성되어 있으며 예산은 2012년 724억원, 2013년 198억 6,800만원, 2014년 156억원 등이다.[16)]

지원사업은 크게 예산지원사업과 교육·상담·컨설팅 등 간접지원사업으로 나뉘며, 공모와 심사 후 선정을 통해 예산을 지원하는 예산지원사업은 다시 우리마을프로젝트, 돌봄·경제·문화·주거 공동체 사업, 주민제안사업으로 세분된다. 돌봄사업에는 부모커뮤니티·공동육아·다문화마을사업 등이, 경제사업에는 상가마을공동체 사업이, 문화사업에는 마을미디어·예술창작소사업이, 주거사업에는 에너지자립마을·안전마을·공동주택마을공동체사업이 각각 세부사업으로 포함되어 있다. 사업내용이 정해져 있는 이들 공모사업과 달리 주민제안사업은 활동지원, 공간조성, 마을생태계 조성 영역에서 주민들이 자유롭게 사업을 제안하는 공모사업이다. 또한 서울시마을공동체종합지원센터가 시행하는 마을의 성장단계별 맞춤지원인 '우리마을 프로젝트'는 3개 유형으로 구분된다.

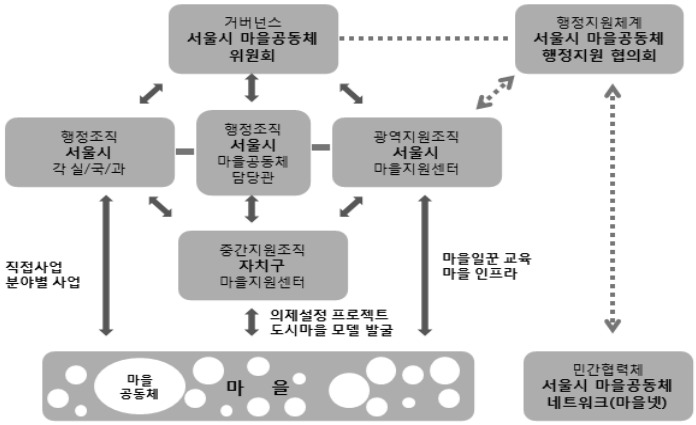
서울시 마을공동체사업(이하 마을사업)과 기존 도시재생사업의 차이점은 주민 3인 이상이면 누구나 사업신청의 주체가 될 수 있다는 점과 예산지원에 그치지 않고 사전상담과 선정 후 컨설팅 등 필요에 따른 단계별 지원시스템을 구축하고 있다는 점이다.

14) 서울시는 조례에서 마을공동체만들기라는 용어를 쓰고 있어 본 논문에서도 이를 그대로 사용하였다.

15) '사람중심'은 '마을은 사람들의 생활과 역사와 관계망이 모인 곳으로 마을일꾼이 곧 마을'이라는 관점을 담고 있으며, '현장중심'은 의제설정부터 평가까지 전 과정을 마을 스스로 결정하는 도시마을 모델을 발굴한다는 원칙이다. 또 '과정중심' 원칙은 '마을만들기는 과정 그 자체이고 마을일꾼과 다양한 커뮤니티의 성장과정이 곧 마을의 역사'라는 관점에 입각해 있다(서울시, 2014a: 220)

16) 해마다 예산이 감소하고 있는 이유는 사업 자체의 축소가 아니라 초창기 마을사업으로 분류되던 사업들이 점차, 복지사업·교육사업 등으로 분화되었기 때문이다(서울시마을공동체지원센터 관계자 인터뷰).

〈그림 3〉 서울시 마을공동체만들기 지원정책 거버넌스 체계도



자료: 서울특별시(2014a: 224)

2) 거버넌스의 특징

(1) 참여성

서울시의 마을정책은 시민운동가 출신 박원순 시장의 핵심공약이었으며, 2011년 당선 직후 시민사회운동 진영에 마을공동체 복원사업 제안요청을 하면서부터 본격화하였다. 그리고 2012년 2월부터 각 구별로 풀뿌리단체 활동가들로 구성된 다양한 형태의 마을네트워크(이후 마을넷)가 만들어지기 시작하였다. 마을넷은 공무원·주민 교육, 자치구 거버넌스 참여, 주민상담과 지원 등 마을공동체에서 공론장 역할을 수행하였으며 이 네트워크를 기반으로 '사단법인 마을'이 창립되었다.[17] 이와 같이 서울시의 경우 마을만들기 의제설정단계에서부터 시민사회가 주도적인 역할을 수행하였다.

그러나 마을넷 초기에 일반 주민들의 참여는 미흡하였다. 즉, 마을넷 등의 풀뿌리조직이 서울시민 전체를 대표하는 조직은 아니며, 지역 내 보수단체 등과의 연계도 이뤄지지 않은 점은 참여성의 한계로 지적된다(서울시, 2014b: 277). 이 같은 초창기 참여성의 한계는 2012년 하반기부터 지역 내 다양한 부문과 협력네트워크를 형성하면서 다소 극복되었다. 마을넷은 이 시기부터 복지재단, 문화재단, 자원봉사센터, 자활센터, 사회적경제 네트워크 등 지역 내 각 기관들과 정책협의를 진행해 오고 있다. 정책결정단계에서는 시민사회와 함께 서울시의회가 주요 행위자로 등장하였다. 2012년 시의회 의원연구단체인 사람중심서울포럼과 (사)마을이 공동정책토론회를 한 것을 시작으로, 2013년에는 마을지원센터와 합동토론회 등을 이어갔다. 서울시의회는 서울시장이 제출한 '서울특별시 마을공동체 종합지원센터 민간위탁 동의안'을 원안 그대로 가결하였다(서울시, 2014b: 267-268).

정책집행단계의 참여성은 위원회 구성을 중심으로 살펴본다. 시는 2012년 '서울특별시 마을공동체만들기 지원 등에 관한 조례'를 제정하고, 이에 근거해 당연직(마을관련 실국장) 7명, 위촉직 13명(시의원 2명, 민간위원 11명) 등 20명으로 위원회를 구성하였다. 이 중 주민자치관련 위

17) 2012년 3월 탄생했다. 같은 해 4월 서울시로부터 공식인가를 받고 7월 서울시 마을공동체종합지원센터를 위탁받으면서 서울시 마을공동체 사업의 민관협력의 중심에 서게 되었다.

원은 3명으로, 위원회가 마을정책 관련 최상위 거버넌스 기구임을 감안할 때 주민비율이 낮다. 공모가 아닌 위촉을 통한 구성방식도 참여성의 한계로 작용한다. 또 마을정책 전반에 대한 평가·환류단계에 주민들이 참여할 수 있는 장치는 마련되어 있지 않다.

다음으로, 개별 마을사업의 참여성을 분석하기 위해 누가 참여할 수 있는지, 어느 정책 단계에서 어떤 역할이 부여되는 지 등을 살펴본다. 서울시 분석자료에 따르면 주민제안사업의 신청자가 단체나 기관 중심에서 주민모임으로 옮겨가고 있으며,[18]신생모임의 선정비율도 점차 높아가고 있다.[19] 또한 선정된 모임들이 추진하는 사업범위를 보면, 동(洞) 및 동의 하위 단위가 절반 이상을 차지한다(서울시, 2014a: 235). 4가지 사업영역에서 2년여 동안 마을사업 참여자수는 총 54,626명, 25개 자치구에 1,035개의 마을공동체가 형성되었다. 이는 혈연·지연·학연을 매개로 하는 종친회·향우회·동문회나, 산악회·스포츠클럽 등 취미모임, 자영업자 직능단체 등 기존 커뮤니티들 외에 마을사업을 통해 새로 만들어진 커뮤니티들이 증가하고 있다는 반증이다. 그러나 참여의 주류층이 30~40대 여성이어서 아직 모든 계층의 주민들이 고루 참여하고 있다고 보기는 어렵다. 주민교육을 통해 강사, 상담원, 연구자, 컨설턴트, 사업지기 등 마을에서 다양한 역할을 수행할 수 있도록 길을 열어놓은 것은 주민참여성 제고를 위한 정책적 고려로 판단된다(표 8).

〈표 8〉 서울시 마을만들기 지원정책 및 마을사업의 참여주체와 역할

구분	주체	구성 및 역할
행정기관	서울시 마을담당관실 자치구 마을과(팀)	마을공동체정책 수립 및 관련사업 지원, 관리
민관거버넌스 조직	서울시마을공동체위원회	당연직 공무원, 시의원, 민간위원 등 총 20명/ 마을공동체만들기 기본·시행계획 수립, 마을사업 지원 등
중간지원조직	서울시마을공동체지원센터	마을공동체 상담, 교육, 컨설팅, 주민제안사업 접수 등 종합지원
	자치구지원센터	서울시-서울시지원센터-자치구와 주민을 연계해 지원
	자치구생태지원단	지원센터가 없는 자치구의 중간지원그룹
	마을공동체회계지원단	마을현장에서 회계처리 지원
마을활동가 (주민교육 받은 사람들이 각각의 역할 수행)	마을강사	마을공동체 필요와 이해, 참여방법, 사례분석 등 교육
	마을상담원	지원사업의 개념, 사례, 제안서작성법 등 상담지원
	마을연구자	마을활동 기록
	마을컨설턴트	지원사업에 선정된 마을사업지기가 사업실행과정에서 부딪치는 어려움에 대해 조언과 교육
	마을사업지기	마을공동체사업을 직접 기획, 제안, 실행하는 행정파트너(공모사업 실무책임자)
주민	일반주민	3인 이상이면 마을공동체사업 참여
활동가와 주민 네트워크	마을네트워크	각 자치구별로 형성된 마을활동가 및 사업참여자들간의 네트워크(마을에서 필요한 것과 해결방법 논의)

자료: 서울시마을공동체종합지원센터(2013b: 10-11)의 재구성.

18) 주민제안사업의 주민모임 참여는 2012년 27.7%였으나 2013년에는 67.6%로 증가하였다(서울특별시, 2014a: 27).
19) 참여자중 공동체활동 경력이 3년 이하인 이들이 높은 비율(61.9%)을 보이는 것은 마을사업이 주민참여의 문턱을 낮춰 생활단위 기반의 새로운 조직 탄생에 기여하고 있음을 알 수 있다.

그렇다면 각 정책단계에서 주민들의 역할과 책임은 무엇일까? 마을사업은 담당 실국에서 사업계획을 수립한 후 시민들에게 공표·공모하는 방식으로 진행된다. 즉 서울시→자치구 마을팀→자치구 사업부서→주민으로 이어지는 수직적 지원체계이다. 이처럼 소수 행정가의 관점에서 수립된 계획은 주민들에게 사업의 정체성을 명확하게 보여주지 못함으로써 때때로 혼란을 유발하기도 하였다. 이 문제를 해결하기 위해 도입한 것이 '우리마을 프로젝트'이다. 관이 결정한 특정사업을 집행하기 위한 지원이 아니라, 마을에 필요한 것이 무엇인지 스스로 찾아내는 과정을 지원하는 것으로 의제설정단계에서부터 주민주도성이 강조된다. 또한, 우리마을 프로젝트 선정과정에 주민이 참여하는 '주민참여심사제' 역시 참여성의 한계를 보완하는 제도이다.

반면, 평가단계에서는 주민들이 여전히 주변적 역할에 그치고 있다. 평가의 목적·방식 등이 주민과의 소통을 통해 결정되는 것이 아니라, 관의 결정에 따라 주민은 일방적인 평가의 대상이 되고 있기 때문이다. 마을지원사업의 절차상 행정은 주민사업을 평가하는 시스템을 갖추고 있지만 주민에게는 서울시 실국과 정책 및 개별 마을사업을 평가할 수 있는 권한이 없다.

"2013년 서울시의 여러 부서는 지역에서 진행중인 마을사업들을 불시에 반복적으로 방문해 사업이 어떻게 진행되고 있는지, 성과는 얼마나 도출되고 있는지를 평가했다. 이런 방식의 평가는 마을지원사업에 참여하는 주민을 적극적 시정참여자가 아닌 보조금을 지원받은 보조사업자로 생각하기 때문이다."(서울시마을공동체종합지원센터 관계자 인터뷰)

종합하자면, 서울시 마을정책은 시장의 공약→공약실현을 위한 풀뿌리 활동가와의 연계 →풀뿌리 마을조직 네트워크 형성→마을공동체 생태계 구축의 과정을 밟았다. 즉 의제설정단계부터 시민사회의 주도성이 강조된 것이 특징이다. 그러나 개별사업의 경우 관이 이미 설계, 결정한 사업에 대해 주민은 공모를 통해 사후적으로 참여하고 있어 관과 주민의 영향력이 균등하다고 보기 어렵다. 의제설정부터 주민이 참여하는 '우리마을 프로젝트'와 사업결정권이 보장되는 '주민참여심사제'는 주민참여성 제고를 위해 고안된 것으로 현재 이의 확대를 추진하고 있어 주목할 필요가 있다.

〈표 9〉 참여성 분석

평가내용 \ 정책단계		의제설정	정책결정	정책집행	평가환류
모든 주민들이 고루 참여 하는가 (성별 직업별 비례성이 지켜지고 있는가)	마을만들기정책	- 초기에는 시민사회 단체가 주도적 역할, 점차 지역의 다양한 주체들로 확대 **(높음)**	- 시민사회, 전문가조직, 시의회 등이 주요 행위자로 등장함 - 주민참여는 미약 **(보통)**	- 위원회 위원 구성에서 주민비율이 낮은 편이며 성별, 직업별 등 비례성은 지켜지고 있음 **(보통)**	- 주민이 마을정책을 평가할 수 있는 제도적 장치 없음 **(낮음)**

	개별 마을공동체사업	- 행정기관이 설계한 사업에 대해 주민은 공모를 통해 사후참여 - 주민이 의제설정부터 참여하는 우리마을프로젝트 점차 확대 **(보통)**	- 행정기관이 결정한 사업에 대해 주민은 공모를 통해 사후참여 - 주민참여심사제 도입으로 결정단계의 주민참여 확대추진 **(보통)**	- 참여자가 단체·기관중심에서 주민모임으로 옮겨가고 생활단위 기반의 새 공동체 확산 - 참여에 제한은 없으나 30~40대 여성이 주류층 이룸 **(보통)**	- 평가환류단계의 주민참여 장치 없음 **(낮음)**
모든 정책 단계에 주민참여가 이뤄지고 있으며 관·전문가·주민의 영향력은 균등한가	마을만들기정책 **(보통)**	- 의제설정에서 정책결정 및 집행까지 전문가와 주민들의 참여가 보장되어 있으나 평가환류단계에는 미참여 - 따라서 영향력이 균등하다고 보기는 어려움			
	개별 마을공동체사업 **(보통)**	- 우리마을프로젝트는 모든 단계, 주민참여심사제는 결정과 집행단계에서 참여가 보장되고 영향력도 균등하나 나머지 사업의 경우 집행단계에서만 참여 - 평가환류단계의 주민참여 장치는 없으므로 영향력 불균등			

(2) 책임성

서울시는 의제설정 단계에서 마을공동체 관련 전반적인 프로세스를 지역의 풀뿌리조직인 정책TF에 위임함으로서 시민사회의 책임성을 제고하였다. 시와 정책TF가 합의한 정책의 핵심원칙은 '주민주도형' 마을만들기이며 이를 위해 '마을지향 행정 1.0'을 수립했는데 그 핵심은 맞춤형 지원, 당사자주의, 보충성의 원리이다.[20]

마을정책은 민간의 주도성과 행정의 책임성이 결합될 때 그 효과를 제대로 발휘할 수 있다. 그런 점에서 지방정부와 주민 간 상호책임성 제고를 위한 행정조직과 중간지원조직 운영은 필수적이다. 시는 정책결정단계에서 행정조직을 개편, 혁신기획관 아래 마을사업 추진부서로 마을공동체담당관을 신설하고 민간인 공모를 실시하였다. 또한 각 부서별 업무조율과 협력을 위한 '핵심사업 행정협의회'를 구성하였다. 이어 마을공동체 기본계획 수립, 마을만들기 조례 제정, 마을공동체위원회 구성 등을 단행하였으며, 중간지원조직인 마을공동체종합지원센터를 설치하였다. 중간지원조직은 지방정부가 설립하되, 운영은 민간에 위탁하여 인사, 조직, 사업 등 운영상의 자율성을 보장한다는 원칙 아래 (사)마을이 위탁운영하고 있다.

반면, 우리나라 행정의 고질적 문제인 '칸막이 행정'은 서울시 마을정책에도 적용돼 책임성 확보에 걸림돌이 되고 있다. 시 지원센터는 "각 실국들은 개별부서 상황과 사업을 중심으로 계획을 수립·진행함에 따라 주민과 공무원으로부터 사업의 연계성과 연속성이 부족하다는 지적을 들었다. 마을사업은 상황변화와 마을의 성장에 따라 다른 지원사업으로 이동이 가능하다는 점에서 칸막이 행정은 주민의 장기적 마을계획 수립에 장애물이 될 수 있다"고 자체평가하고 있다.

20) 맞춤형지원이란 마을의 준비와 열의, 조달가능한 자원을 살펴 맞춤으로 지원한다는 것이다. 당사자주의와 보충성의 원리는 마을에 필요한 사업을 시행할 때 그 필요를 느끼는 당사자가 스스로 자원을 모아야 하며, 부족한 부분만 정부가 보충적으로 지원해야 한다는 원칙이다(유창복, 2012: 182).

칸막이 행정과 함께 지적되는 것이 시와 자치구의 협력체계 미흡이다. 자치구 사업부서의 경우 마을사업은 어쩔 수 없이 수행해야 하는 추가업무로 인식하는 경향이 강하다. 공무원의 마을공동체에 대한 이해 및 정보 부족, 비협조적 태도 등이 사업의 원활한 추진을 방해하는 원인이 된다는 것이다. 다음의 주민 인터뷰 내용이 이 같은 현실을 보여준다.

"구청이 서울시 마을사업을 담당하게 될 때 자기사업으로 생각을 안 하는 것 같다. '원래 서울시 사업인데…'라고 말한다. 그래서 시 업무를 구청이 대신해준다는 느낌이 드는데 예산이나 사업변경 신청할 때는 구청에서 해결해야 하니 갑갑하다."(주민 인터뷰, 서울시마을공동체종합지원센터, 2013a, 69에서 인용).

조례에 명시된 마을공동체위원회 역시 시정부의 다른 위원회와 마찬가지로 권한과 책임성의 한계를 노정하고 있다. 마을정책의 전반적인 방향을 논의하고 결정하는 최상위단위 거버넌스 기구임에도 불구, 계획수립과 평가에 관한 의사결정이 아닌 자문정도의 제한적 역할에 그치고 있는 것이다. 이는 위원회가 실질적인 심의기구로서 실국에 대한 지배력을 갖지 못함을 의미한다. 위원회의 한 위원은 "위원회의 제안 내용은 행정의 집행단계를 거치면서 그 의미가 희석되거나 유실되기 일쑤이다. 반대로 현장의 목소리는 위원회로 직접 전달될 기회가 별로 없다"고 지적하였다.

개별 마을사업의 경우, 지방정부 책임성 강화 차원에서 운영중인 6개 자치구지원센터, 자치구생태지원단, 마을공동체회계지원단 등이 돋보인다. 자치구지원센터는 시와 주민을 연계하는 역할, 생태계지원단은 지원센터가 없는 자치구의 중간지원역할, 회계지원단은 마을현장에서 주민들이 부딪치는 회계처리의 어려움을 해결하는 역할을 각각 담당한다. 개별사업에서의 지방정부 책임성은 높은 반면 주민 책임성은 상대적으로 낮은 편이다. 관이 설계한 사업에 대해 주민이 공모를 통해 참여하는 방식은 주민을 거버넌스의 보조자로 머물게 만든다. 의제선정단계부터 주민이 직접 참여하는 '우리마을프로젝트'의 확대가 해결방안이다. 이 프로젝트는 3인 이상 주민이 스스로 마을의 비전을 세우고 실현에 필요한 계획을 수립하는 것으로, 마을계획에는 단일의제 뿐 아니라 중장기적인 종합계획도 포함된다. 2013년 기준, 우리마을프로젝트의 선정건수는 163건으로 전체사업 선정건수의 21%를 차지하였으며(서울시마을공동체종합지원센터, 2013a: 20), 점차 비율을 높인다는 계획이다. 또한 지원센터는 계획수립 과정에 주민들이 쉽게 참여하고 원활한 소통이 이뤄질 수 있도록 민주적인 토론기법 등 사전교육을 진행하고 집합컨설팅을 실시한다.

주민 책임성 제고에 도움을 주는 또 다른 수단은 주민들 간 네트워크, 즉 자치구별로 구성되어 있는 마을넷이다. 마을넷에서는 지원사업 참여주민들이 함께 모여 다른 사업을 보고 배우는 상호작용이 이루어진다. 또한 참여자들 간 민주적인 소통 확대, 자치구 공무원들과 공식적인 파트너로서의 역할 등을 맡고 있다(유창복, 2012: 193). 공모사업 참여주민들이 상호심사를 할 수 있도록 2013년 3차 공모부터 도입한 '주민참여심사제도'도 주민이 주변적 행위자가 아닌 주도적 행위자로서 책임감을 가질 수 있도록 돕는 제도적 장치이다. 전문 심사위원 50%, 참여주민 50%로 심사권을 나눠 갖는데, 주민들은 자신들이 제안한 사업을 제외한 나머지 사업에 대해 심사한다. "정책평가의 경우 지역사회 현실을 고려하지 않은 외부전문가 중심으로 이뤄지는 것이 관례

이다. 이러한 평가과정에서 지역주민은 을의 위치에 있을 수밖에 없다. 마을사업에서 전문가 평가와 주민평가를 병행하는 것은 을의 위치에 있는 주민의 위상을 끌어올리고 책임감을 부여하기 위한 것이다."(서울시 공무원 인터뷰).

종합하자면, 전담부서 설치와 광역 및 기초단위의 중간지원조직 운영 등으로 마을정책과 개별 마을사업에서의 지방정부 책임성은 다소 높은 반면, 주민들은 관이 이미 설계·결정한 사업에 대해 공모를 통해 참여하고 있어 책임성의 한계를 가진다.

〈표 10〉 책임성 분석

평가내용 \ 정책단계		의제설정	정책결정	정책집행	평가환류
주민이 어느정도 권한행사할 수 있는가/ 권한·책임 제도적보장 (주민 책임성)	마을만들기정책	- 마을공동체 관련 전반적인 프로세스를 지역의 풀뿌리조직들인 TF팀에 위임하고 '주민주도 마을만들기' 원칙에 합의함 **(높음)**	- 마을공동체담당관을 신설하고 민간인 공모 실시함 - 마을공동체지원센터를 민간에 위탁해 인사,조직,사업 등 운영의 자율성·책임성 보장함 **(높음)**	- 마을공동체위원회가 의사결정기구 아닌 자문기구에 그침 - 실국에 지배력 갖는 실질적 심의기구 되지 못함 **(낮음)**	- 위원회 위원이나 주민이 마을정책을 평가할 수 있는 제도적 장치 없음 **(낮음)**
	개별 마을공동체사업	- 관이 설계한 사업에 대해 주민은 공모를 통해 참여, 책임성에 한계 - 의제선정부터 주민이 참여하는 우리마을프로젝트 확대 **(보통)**	- 관이 결정한 사업에 대해 주민은 공모를 통해 참여, 책임성에 한계 - 사업결정단계에 주민이 참여하는 주민참여심사제 도입 **(보통)**	- 마을넷, 집합컨설팅 등을 통해 책임성 강화함 - 예산집행에서의 자율성 높음 **(높음)**	- 주민 미참여 **(낮음)**
행정·중간지원조직 의 유무 및 운영에서의 책임성확보 (지방정부 책임성)	마을만들기정책 (보통)	- 마을공동체추진부서 신설, 행정협의회 구성, 지원센터 설치 등으로 책임성 확보 - 그러나 칸막이행정으로 사업연계성이 부족하고 서울시와 자치구의 협력체계 등이 미흡함			
	개별 마을공동체사업 (보통)	- 자치구지원센터, 자치구생태지원단, 마을공동체회계지원단 운영을 통해 지방정부 책임성 제고함 - 자치구지원센터는 아직 6개소에 불과, 확대설치가 요구됨			

(3) 반응성

서울시는 마을정책 시행 전 의제설정단계에서 시민사회의 의견을 적극 수용하였다. 무엇보다 풀뿌리활동가들로 구성된 정책TF팀이 제안한 핵심원칙을 수용하였는데 그것은 '주민주도형 마을만들기'이다. 이 같은 원칙에 따라 TF팀이 제안한 마을공동체생태계 구축과 중간지원조직 설립안 등은 수차례의 집담회와 토론회 등을 거치면서 정책결정단계에서 구체화되었다. 그러나 정책집행 초기(2012년 2/4분기)에는 서울시의 실국이 이전의 공모방식, 즉 각 실국별 사업집행을

추진하려 함으로써 낮은 반응성을 보였다. 당시는 각 마을현장에서 새로운 마을계획을 수립하기 위해 주민과 활동가들이 활발한 모임을 진행하고 있던 때였다. 그런데 서울시 실국과 자치구가 마을사업을 기존 방식으로 집행하려 하자 마을현장에서는 비판의 목소리가 높아졌다. TF팀은 사업을 일시중단하고 집행방식의 개선을 요청하였으며, 마침내 시는 이를 수용함으로써 '마을지향행정 1.0'을 수립하게 된다(유창복, 2012: 180). 이후 시는 민관협의를 통해 예정된 마을사업의 유형을 구분하고 구분된 유형에 맞추어 집행방침을 정하기로 하였다.

TF팀이 2012년 하반기 제안한 핵심사업은 주민이 직접 자신들의 마을계획을 수립하는'우리마을 프로젝트'였다. 중앙정부, 지방정부 할 것이 관이 시행하는 사업절차의 기본적 형태는 공모방식이다. 정부가 사업의 목적과 성격, 대상을 정하고 공개모집으로 사업주체를 공모하고 사전에 정한 요건에 부합하는 신청자에게 자원을 제공하는 방식이다. 그러나 우리마을 프로젝트의 경우 시민사회의 요청을 받아들여 이 같은 공모프로세스를 바꾸었다. 또, 단 1회 공모방식을 수시접수와 수시공모로, 공모대상을 단체등록이 가능한 조직 뿐 아니라 3인 이상의 공동체로 확대하여 문턱을 낮추었다. 접수에서 선정결과 공고까지의 시간을 2개월에서 1개월 이내로, 사업 및 예산 변경 시간을 주민요청으로부터 1주일 내로 각각 단축한 것도 주민 편의성을 높여 관의 반응성 제고를 실현한 사례로 꼽을 수 있다. 풀뿌리활동가들이 마을현장방문 보고서를 작성하고, 주민이 제안한 프로젝트에 대한 컨설팅 등의 지원활동도 할 수 있도록 제도적 틀을 만든 것도 특징적이다. 활동가들은 현장조사, 상담, 심사, 컨설팅 등 각 단계마다 요구되는 지원을 하고 있으며, 마을상담원과 마을활동가가 현장조사를 하면서 동시에 상담이 이루어지기도 한다. 이는 마을사업단위에서 발생할 수 있는 요구를 신속하게 처리함으로써 주민 반응성을 높이기 위한 것이다.

그러나, 마을정책에 대해 주민이 직접 의견을 제시할 수 있는 공식기구는 없으며 이는 개별 마을사업에 대해서도 마찬가지이다. 주민제안사업과 우리마을프로젝트의 경우 의제설정·결정에서의 주민주도성이 발휘되므로 직접적 의견이 반영되나 다른 사업의 경우 마을지원센터가 주민과 행정을 잇는 중간지원기구로서 주민의 요구를 파악하고 해결방안을 마련한다. 센터는 자치구 공무원과 주민들을 대상으로 한 설문조사 및 FGI와 주민대상 심층인터뷰를 진행하였다.[21] FGI와 심층인터뷰에 참여한 주민들은 센터가 마을현장의 목소리를 전달하고 행정의 변화를 이끌어내기를 기대했으나 이에 미치지 못하고 있다고 지적하였다. 광역센터의 특성상 주민들의 욕구를 충족시키기에는 한계가 있다는 지적이었다. 밀착지원을 통해 마을의 형성과 성장을 독려해야 한다는 점에서 자치구 단위의 지원센터 확산이 시급해 보인다(서울시마을공동체종합지원센터, 2013a: 71).

지원정책 및 사업의 평가시스템 역시 반응성 제고 차원에서 개선해야 할 점이 많은 것으로 지적되었다. 서울시 실국이 가장 난감해 하는 부분 중 하나가 평가 문제이다. 자원이 투입된 만큼 평가는 이루어져야 하나 아직까지 마을사업을 평가할 수 있는 지표나 주체가 부족하여 평가를 진행하는 것이 쉽지 않다는 것이다. 마을사업은 단기간의 실적만으로 평가할 수 없음에도 불구, 행정의 평가시스템은 양적평가가 중심이 되고 사업의 성장단계를 고려하기보다는 일괄적용되기

21) FGI의 인터뷰 항목은 마을지원절차 운영, 주체별 서비스 만족도, 보조금 집행지침, 행정주체 간의 협력 수준 등으로 구성되었으며, 심층인터뷰를 통해서는 자치구별 마을공동체의 형성 정도와 형성 가능성에 대해 집중 파악하였다(서울시마을공동체종합지원센터 관계자 인터뷰).

때문에 주민과 공무원 모두 평가 방법에 대한 개선을 요구하고 있다.

"마을사업 평가의 요점은 '마을차원의 사회적 자본을 강화시켰는가'이다. 따라서 마을단위의 사회적 자본을 측정하는 방법이 강구되어야 한다. 마을공공성, 주민들의 관계망, 사업의 주민주도성과 자립성, 장소성 등 다양한 요소들에 대한 합리적인 측정과 평가기준을 조속히 마련해야 한다."(서울시마을공동체종합지원센터 관계자 인터뷰).

또한 앞서 지적하였듯이 주민들이 정책이나 개별 마을사업을 평가할 수 있는 방안이 마련되어 있지 않아 이에 대한 불만도 적지 않다.

"서울시는 주민들을 평가하는데 우리는 서울시 마을사업을 어떻게 평가할 수 있나? 말로는 협력사업이라고 하면서 주민들만 일방적으로 평가받는 건 모순이다"(마을사업 참여주민 인터뷰).

〈표 11〉 반응성 분석

평가내용 \ 정책단계		의제설정	정책결정	정책집행	평가환류
지방정부가 주민이 의견제시할 수 있는 공식장치를 만들고 주민요구에 신속하게 대응하는가	마을만들기정책	- 공식조직인 풀뿌리활동가TF팀을 만들고 여기서 제안한 핵심원칙과 핵심사업(우리마을프로젝트)을 수용함 **(높음)**	- 풀뿌리활동가 TF팀이 제안한 마을공동체생태계 구축과 중간지원조직 설립안 등을 수용함 **(높음)**	- 집행초기에는 이전의 공모방식을 추진하다 마을현장의 비판에 봉착함. - 이후 TF팀 통해 주민들의 비판의견을 수용, 집행방식을 개선함. **(보통)**	- 마을정책 평가단계에서 주민이 직접 의견제시할 수 있는 공식기구 없음 **(낮음)**
	개별 마을공동체사업	- 주민의견제시 공식장치 없음 **(낮음)**	- 주민의견제시 공식장치 없음 **(낮음)**	- 마을상담원·활동가들의 현장조사와 상담활동을 통해 각 단계마다 요구되는 지원제공 - 수시접수 수시공모제, 공모대상 확대, 지원절차의 신속성 통해 반응성 제고함 **(높음)**	- 지원센터의 주민설문,심층인터뷰 통해 주민의견 수용 - 반면, 사업의 성장단계 고려하기 보다 양적평가가 중심이 되어 반응성 낮음 **(보통)**
주민들이 제기한 의견이 (어느수준) 수용됐는가	마을만들기정책 **(보통)**	- 풀뿌리활동가 TF팀이 제안한 핵심원칙과 핵심사업을 수용함 - 집행 및 평가환류 단계에서 주민이 직접 의견제시할 수 있는 공식기구 없으므로 의견의 수용도는 낮음			
	개별 마을공동체사업 **(보통)**	- 중간지원조직 통해 주민의견을 수용, 지원절차 등 개선함 - 그러나 현장의 목소리가 잘 반영되지 않는다는 불만 제기됨			

종합하자면, 의제설정 단계에서부터 서울시는 시민사회의 제안을 적극 수용함으로써 반응성을 높였으나 마을정책과 개별사업에 대한 주민 직접평가시스템의 미비, 질적 평가지표 부재 등은 반응성의 한계로 지적된다.

(4) 제도화

서울시 마을공동체사업은 시장의 공약제시에서 출발해 시민사회 담론화 과정을 거치면서 제도화의 길을 걸었다. 제도화과정은 조례제정과 마을공동체위원회 구성(2012.2)→광역 집행기관(서울시 마을담당관실) 및 자치구 집행기관(자치구 마을과(팀) 설치(2012.3)→중간지원조직(서울시 마을공동체종합지원센터) 개소(2012.8)의 절차를 밟았다.

2012년 3월 제정된 '서울특별시 마을공동체만들기 지원 조례'는 '주민자치 실현과 민주주의 발전에 기여하기 위해 주민이 주도하는 마을공동체 만들기를 지원하는데 필요한 사항을 규정하는 것'을 목적으로 하고 있다. '주민주도성'을 강조하고 있으며, 내용으로 주거환경 및 공공시설 개선, 마을기업 육성, 마을공동체 복지증진 등을 언급하고 있으나 부산시 조례와 마찬가지로 주민과 행정기관이 함께 종합적이고 장기적인 마을계획을 수립할 수 있는 '마을종합계획수립'은 포함되어 있지 않다.[22] 마을만들기위원회의 역할도 심의와 자문 기능에 머물러 있다. 부산시와 차이가 있다면 위원회 운영에 있어 정무부시장과 위촉직 위원을 공동위원장으로 하여 거버넌스 실행수준을 높인 점과, 광역 뿐 아니라 자치구 지원센터가 6곳(2014년 말 기준) 설치되어 있는 점이다.

〈표 12〉 서울특별시 마을공동체만들기 지원 등에 관한 조례 주요 내용 및 실행수준

구분		조례의 세부내용	제도화 및 실행수준
마을공동체 만들기 사업		- 주거환경 및 공공시설 개선 - 마을기업 육성 - 환경·경관의 보전 및 개선 - 마을자원을 활용한 호혜적 협동조합 - 마을공동체 복지증진 - 마을공동체와 관련된 단체·기관 지원 - 마을 문화예술 및 역사보전 - 마을학교 운영 - 마을공동체와 관련된 연구·조사 - 그 밖에 마을공동체 만들기에 적합하다고 인정되는 사업	- 조례에서 주민주도성을 강조함. - 그러나 주민과 행정기관이 함께 종합적이고 장기적인 마을계획을 수립할 수 있는 '마을종합계획수립'이 빠져있음. 즉, 의제설정과정에서의 주민참여를 조례에서는 보장하지 않음.
마을공동체위원회	역할	다음 각 호의 심의·자문 - 마을공동체 만들기 기본계획 및 시행계획 수립 - 마을공동체 만들기 사업의 지원 - 서울시 마을공동체 종합지원센터 위탁(재계약을 포함) 및 운영 - 종합지원센터의 연도별 사업계획 수립 - 그 밖에 마을공동체 만들기에 필요하다고 인정되는 사항	- 심의와 자문역할에 그치고 있어 책임성에 한계가 있음

22) 부산시와 마찬가지로 서울시 전체 마을만들기 기본계획도 지역주민의 의견을 수렴하여 시장이 수립하는 것으로 되어있다(서울특별시 마을공동체만들기지원조례).

	구성	- 공동위원장 2명: 정무부시장 및 위촉직 위원중 1인 - 부위원장 1명: 위원중 호선 - 총 위원수 및 자격: 20명으로 구성되며, 서울시의장 추천 시의원 2명 및 마을공동체만들기 활동가 및 전문가, 주민 - 임기: 3년, 1회에 한해 연임	- 정무부시장과 위촉직 위원을 공동위원장으로 하여 거버넌스 실행수준을 높임 - 단, 위촉은 공모제에 비해 주민참여성을 약화시킴
마을공동체종합지원센터	역할	- 종합지원센터 사업계획의 수립 및 시행 - 마을공동체 기초조사, 사업분석·평가·연구 - 마을공동체의 사업계획 수립·실행 지원 - 마을공동체 민간단체의 네트워크 사업 - 마을공동체 일꾼 발굴 및 육성 - 마을공동체 만들기 관련 교육·홍보·전파 - 마을공동체 만들기 자원관리 그 밖에 마을공동체 만들기 지원에 필요하다고 인정되는 사항	- 센터설치 단위를 서울특별시로 제한하지 않고 있으며 2014년 말 기준 자치구단위 센터 6개소가 운영 중임.
	관리운영	- 관련법인이나 단체 등에 위탁가능 - 위탁기간: 3년, 심의후 재계약가능	

〈표 13〉 제도화 분석

해당 정책이 일회적이고 임시적인 것인가, 아니면 조례나 규정에 의거한 것인가	제도화의 수준(참여성, 책임성, 반응성) 및 실행수준
높음 서울특별시마을공동체만들기지원조례 제정	**보통**

〈표 14〉 부산과 서울의 마을만들기 거버넌스 분석 종합

구분		부산		서울	
		마을정책	마을사업	마을정책	마을사업
참여성(1)	의제설정	○	◐	●	◐
	정책결정	○	◐	◐	◐
	정책집행	○	◐	◐	◐
	평가환류	○	○	○	○
참여성(2)		○	◐	◐	◐
책임성(1)	의제설정	○	○	●	◐
	정책결정	○	○	●	◐
	정책집행	◐	◐	○	●
	평가환류	○	○	○	○

책임성(2)		◐	○	◐	◐
반응성(1)	의제설정	○	○	●	○
	정책결정	○	○	●	○
	정책집행	○	◐	◐	●
	평가환류	○	◐	○	◐
반응성(2)		○	○	◐	◐
제도화(1)		●		●	
제도화(2)		○		◐	

주) 거버넌스 정도: ● 높음, ◐보통, ○ 낮음

Ⅴ. 결론 및 제언

부산시의 마을만들기 정책은 낙후지역 활성화를 위한 정책적 고민에서부터 시작되었으며 물리적·환경적 도시재생의 관점에서 추진되고 있다. 반면 서울시는 도시에서 점점 해체되고 있는 '마을'의 관계망과 공유공간을 복원한다는 목표를 가지고 있다. 그러나 두 지역 모두 추진방법에서 '주민주도형' 또는 '거버넌스형' 마을만들기를 표방하고 있으며 외형적으로는 행정기관·전문가·활동가·주민 간의 수평적 거버넌스 체계가 구축되어 있다. 그러나 참여성, 책임성, 반응성, 제도화 영역 8개 지표 32개 항목을 통한 거버넌스 실태를 분석한 결과 부산은 높음 1개, 보통 9개, 낮음 22개이며, 서울은 높음 8개, 보통 16개, 낮음 8개로 나타났다(표 14). 따라서 본 연구의 분석틀에 따라 부산은 '형식적인 거버넌스', 서울은 '불안정한 거버넌스'의 상태에 놓여 있음을 알 수 있다.

부산시의 경우 1년 단위의 사업기간 내 주민협의체 결성, 사업내용 수립과 집행 등을 모두 끝내야하므로 과정 보다는 가시적 성과 위주로 사업이 진행될 수밖에 없는 구조적 한계가 있다. 또한 사업내용, 추진일정과 과정, 예산집행 항목 등에서 행정기관이 주도하여 참여주체들의 자율성과 주체성이 떨어지는 '관 주도형 거버넌스'의 특징을 보여준다. '주민주도형'을 강조하는 서울시도 대다수 마을사업의 경우 시에서 사업계획을 수립한 후 공모하는 방식으로 진행되고 있어 거버넌스의 주도권을 행정이 쥐고 있다. 다만 부산시의 주민공동체제안공모사업과 서울시의 우리마을프로젝트사업은 주민 스스로 사업계획을 수립할 수 있어 자율성이 높은 편이나 아직 전체 사업에서 차지하는 비중이 낮다. 향후 이들 사업의 확대여부에 따라 행정기관과 주민의 영향력에 변화를 가져올 수도 있다는 점에서 지켜볼 필요가 있다.

마을만들기는 행정과 민간의 역량 어느 하나만으로는 부족하다. 즉 민과 관의 거버넌스가 제대로 구축될 때 효과가 배가되며, 특히 관은 주도하기 보다 지원하는 데 주력해야 '굿 거버넌스'를 실현할 수 있다. 이 같은 관점에서 다음과 같은 정책과제를 제안한다.

첫째, 누가 계획할 것인가의 문제이다. 현재 두 도시의 마을사업은 광역시가 전문가의 자문을

얻어 전체 그림을 그리고 주민들이 이 그림의 일부에 참여하는 구조이다. 즉 시가 이미 정해놓은 공모사업에 응모해 지원금을 받아 사업을 진행하는 형식이다. 주민이 계획, 결정하는 주민공동체제안사업과 우리마을프로젝트사업도 지역의 도시계획과 상호연계성을 갖는 것이 아니며 단편적·단기적 사업에 일부 권한을 부여한 것에 불과하다. 개별적이고 단기적인 사업 중심의 마을활동은 형식적 주민참여 나아가 형식적 주민자치의 결과를 초래할 수밖에 없다. 따라서 마을에 대한 기획·설계과정에서부터 주민이 주도해야 하며 이 계획은 종합적이고 장기적인 도시계획과 긴밀히 연계되어야 한다. 즉, 마을공동체의 작은 사업에서부터 동-자치구-광역시 단위의 도시계획이 상호연계되도록 종합적인 주민참여체계가 구축되어야 하며 이 모든 계획과 비전수립, 즉 의제설정 단계에서부터 주민이 주도할 수 있어야 한다.

둘째, 주민이 거버넌스의 행위자가 되기 위해서는 사업결정, 예산배분 및 집행 전반에 걸친 실질적 참여가 대폭 보장되어야 한다. 현재는 사업내용 결정권과 예산집행권에서 주민들의 권한이 대단히 취약하다. 부산시의 경우 사업 결정권과 일정범위의 예산집행권을 주민협의체에 위임하고 관은 집행내역에 대해 회계감사만 담당하는 형태로 역할분담이 이뤄져야 할 것이다. 서울시도 결정과 집행에서 서울시→자치구 마을팀→자치구 사업부서→ 주민으로 이어지는 수직적 지원체계를 개선하여 주민-자치구 사업부서-자치구 마을팀-서울시 간의 수평적 거버넌스 체계를 마련하는 것이 필요하다. 현재 자치단체장의 예산편성권을 위임받는 형식으로 추진되고 있는 주민참여예산제와 마을사업을 연계추진하는 것도 한 방법이다.

셋째, 평가에서의 주민참여가 보장되어야 하며 양적평가 못지않게 질적평가가 중시되어야 한다. 현재 두 도시 마을사업의 평가과정에 주민들은 철저히 비주체가 되고 있다. 평가의 목적과 방식이 주민과의 소통을 통해 결정되는 것이 아니라 관의 결정에 따라 주민은 일방적인 평가의 대상이 되고 있기 때문이다. 즉 지방정부는 주민사업을 평가하는 시스템을 갖추고 있지만 주민은 지방정부의 마을정책 및 마을사업을 평가할 수 있는 권한이 없다. 또한 서울시의 경우 마을정책에서 결과보다 '과정 중심' 원칙을 강조하고 있지만 이를 판단할 수 있는 질적 평가지표가 개발되어 있지 않아 구두선에 그치고 있다. 따라서 주민들의 관계망, 사업의 주민주도성과 자립성, 마을 공공성 등 질적 평가지표를 평가과정에 도입하는 등 '과정평가'의 실질적 운영이 필요하다.

마지막으로, 자치역량 강화교육을 확대해 훈련된 마을시민을 늘리는 일이다. 마을은 행정기관이 주민을 '초대'하는 공간이 아니라 주민이 주체로 참여하는 '자치'의 공간이며[23] 상호학습과 토론을 통해 합의의 민주주의를 익히는 현장이 되어야 한다. 이를 위해서는 주민들이 역량을 갖추어야 하며 지방정부의 지속적·체계적 교육시스템이 뒷받침되어야 한다. 현재 부산시는 일반주민이 예비활동가→주민활동가→마을코디네이터 전문가로, 서울시는 마을강사·상담원→마을컨설턴트→마을사업지기 등으로 성장할 수 있는 단계적 교육시스템을 도입하였다. 그러나 부산시의 경우 마을특성이 반영되지 않은 교육프로그램이나 교육 참가자 편중 등의 문제를 드러내고 있다. 따라서 마을별 특성 및 주민역량에 기초한 맞춤화된 커리큘럼과 강사진 확보를 통해 교육의

23) 서울시 마을공동체만들기지원조례에서는 "마을공동체는 마을에 관한 일을 주민이 결정하고 추진하는 주민자치공동체"임을 분명히 밝히고 있다(조례 제2조 2항).

질과 체계성을 높여야 한다. 마을사업을 통해 지역사회에 새로운 공동체와 활동주체가 증가하는 등 가시적 성과를 보이고 있는 서울시도 보다 많은 주민들이 자치의 공간에 등장할 수 있도록 교육을 확대해야 할 것이다.

참고문헌

곽현근. (2012). 동네자치를 위한 동네거버넌스 형성의 방향과 과제: 영국 동네거버넌스 제도실험의 교훈.「한국 행정학회 하계학술대회 자료집」.

국토연구원. (2013).「마을만들기지원센터의 전국적 현황과 전망. 경기: 국토연구원」.

권진휘. (2014). 마을만들기 지원센터의 주민공동체 활성화 지원사업.「부산시 마을만들기 지원센터 활동가 세미나 자료집」.

김영외 3인. (2008). 마을만들기 거버넌스 특성과 평가에 관한 연구: 순천시 사례를 중심으로.「도시행정학보」. 21(3): 87-108.

김의영.(2011). 굿 거버넌스 연구분석틀: 로컬 거버넌스를 중심으로.「한국정치연구」. 20(2). 209-234.

박세훈 외 2인. (2009). 마을만들기 참여 거버넌스의 비교분석: 제도주의적 접근.「국토계획」. 44(3): 207-220.

부산광역시. (2014). 산복도로 르네상스 프로젝트.

부산광역시 마을만들기지원등에 관한 조례.

부산광역시마을만들기위원회 회의자료. 2013. 2-2014. 9

부산광역시마을만들기지원센터. (2013).「꿈, 부산마을」vol.1.

부산광역시마을만들기지원센터. (2014).「꿈, 부산마을」vol.2.

부산광역시마을만들기지원센터. (2014). 내부자료

부산광역시 부산마을만들기정책포럼준비위원회.(2014).「부산마을공동체정책포럼 창립세미나자료집」.

부산광역시 창조도시본부 도시재생과. (2014). 행복마을 소식지.「행복소식」.

부산광역시 창조도시본부 창조도시기획과. (2014). 2014년 마을만들기 활성화 계획.

서울시마을공동체종합지원센터. (2013a).「마을은 형성되고 있는가: 마을공동체 지원사업의 현황과 가능성」.

서울시마을공동체종합지원센터. (2013b).「2013 인포그래픽스로 보는 서울시 마을공동체종합지원센터 성과자료집」.

서울시마을공동체종합지원센터. (2014).「2014 마을컨퍼런스 콘서트 자료집」.

서울특별시. (2011). 주민이 주도하는 '마을공동체'로 '사람가치' 회복. 서울시 보도자료

서울특별시. (2012). 서울특별시 마을공동체 기본계획.

서울특별시. (2014a).「~2013 서울시 마을공동체 백서 서울·삶·사람」.

서울특별시. (2014b).「서울시 시민참여행정의 성과와 과제」.

서울특별시 마을공동체만들기지원등에 관한 조례.

서울특별시 서울혁신기획관. (2014).「제17회~제18회 마을공동체 위원회 회의록」.

신중진·송승현. (2010). 지속가능한 마을만들기를 위한 추진주체의 관계구도 특성 연구.「대한건축학회 논문집 계획계」. 26(1). 295-307.

신중진·신효진. (2008). 주민참여 마을만들기 계획과정에 관한 사례 연구.「대한건축학회 논문집 계획계」. 24(2): 109-120.

양재혁. (2013). 부산 마을공동체 현황 및 특성.「2013 대한민국 지역희망박람회 컨퍼런스 자료집」.

양재혁. (2014). 부산시 마을공동체 현황과 특성, 그리고 제언.「부산시 마을만들기지원센터 자료집」.

양재혁·한영숙. (2013). 행정지원 마을만들기 사업 평가에 관한 연구: 부산광역시 2012년도 행복마을만들기 사업을 중심으로.「대한건축학회연합논문집」.15(3): 101-110.

유창복. (2012). 서울시 마을공동체지원사업의 배경과 과제.「한국환경철학회 동계학술대회 자료집」.

이석현·채진해. (2013). 참여주체에 따른 마을만들기 성과에 관한 연구: 시흥시 희망마을만들기 사업을 대상으로.「대한건축학회 논문집계획계」. 29(9): 187-194.

이재완. (2014). 서울시 마을공동체 사업의 주민참여 결정요인에 관한 연구: 정책인지도를 중심으로.「지방정부연구」. 17(4): 409-437.

장수찬. (2013). 시민사회 역량강화와 지방정부 역할: 중간지원기관 전략을 중심으로.「NGO연구」. 8(1). 1-33.

장준호·서수빈. (2013). 주민 참여형 마을만들기 과정에서의 문제점 및 개선방안에 관한 연구: 수원시 행궁동을 중심으로.「지역사회개발연구」. 38(2): 39-45.

전원식 외 2인. (2008). 주민참여 마을만들기 사업의 사업주체 및 추진주체 분석.「한국도시설계학회지」. 9(4): 131-148.

최인수·전대욱. (2012). 지역공동체 주도적 마을만들기사업의 정책추진방안 연구.「한국지방정부학회 추계공동학술대회 자료집」.

한승욱. (2012). 부산의 마을만들기와 지원체계 구축.「마을만들기 세미나 자료집」.

부산광역시마을만들기지원센터 홈페이지 http://www.busanmaeul.or.kr.

서울시마을공동체종합지원센터 홈페이지 http://www.seoulmaeul.org.

Alford, J. (2011). *Co-production in the public sector? What, who, when and how*. The Australian and New Zealand School of Government.

Arnstein, S. (1969). A Ladder of Citizen Participation. *Journal of the American Institute of Planners.* 35(2): 216-224.

Bevir, Mark. ed. (2007). *Encyclopedia of Governance.* London: Sage.

Cornwall, A. (2004), New Democratic Spaces? The Politics and Dynamics of Institutionalized Participation. *Institute of Development Bulletin.* 35(2): 1-10.

European Committee on Democracy and Governance. (2014). The Strategy for Innovation and Good Governance at Local Level. CDDG, 2014, May 12th.

Fung, A. and Wright, E. (2003). *Deepening Democracy: Institutional Innovations in Empowered Participatory Governance.* London: Verso.

Martin, P. P. (2006). Virtual Environments for Citizen Participation: Principal Bases for Design,

a paper presented at the 6th European Conference on e-Government, Marburg, Germany.

OECD. (2013). *How's Life? 2013: Measuring Well-being*. OECD publishing.

Siriani, Carmen. (2009). *Investing in Democracy: Engaging Citizens in Collaborative Governance*. Washiongton, D.C: Brookings Institution Press.

Somerville, P. (2008). Prospects for Local Co-governance. *Local Government Studies*. 34(1): 61-79.

Stoker, G. (1998)., Governance as Theory: Five Prospositions. *International Social Science Journal*. 50(1): 17-28.

UN. (2009). What is Good Governance?. UNESCAP. 2009, July.10th.

김정희(金正姬): 부산대학교에서 "한국 지방분권운동의 전개과정과 특징에 관한 연구"로 NGO학 박사학위를 취득하였으며(2011년), 현재 부산대학교 경제통상연구원 연구교수로 재직하고 있다. 관심분야는 시민사회와 시민운동, 지방자치, 로컬 거버넌스 등이며, 최근 연구로는 "주민참여조례를 통해서 본 주민참여와 거버넌스의 특징 연구"(2014년), "중앙정부 재정지원사업을 통해서 본 지방대학 육성정책의 한계와 과제: 수도권과 동남권을 중심으로"(2013), "공동지방정부 로컬 거버넌스의 새로운 시도와 한계"(2012) 등이 있다. 한국NGO학회 이사로 활동하고 있다(hts21@hanmail.net).

〈논문접수일: 2015. 01. 02 / 심사개시일: 2015. 01. 23 / 심사완료일: 2015. 02. 16〉

Abstract

A Comparative Research on Citizen Participation Administration for Good Governance in Large Cities: Focusing on Supporting Policies for Community Building Projects in Busan and Seoul

Kim, Jung-hee

Although each local government has carried out ‘Community Building Projects’ as part of governance, the outcomes haven't frequently led to voluntary participation of citizens or restoration of communities or the projects have just remained as formal governance resulted from performance-oriented implementation. This paper, therefore, conducted a qualitative research on how the governance has operated at each policy stage in Busan and Seoul that have carried out the community building projects as key schemes. Participation, accountability, responsiveness, and institutionalization were selected as measuring indicators and examined at each stage of agenda setting, policy making, policy implementation and policy evaluation·feedback to figure out characteristics and types of urban governance. It turned out that Busan showed a characteristic of 'formal governance' while Seoul an 'unstable governance.' It was suggested that 'resident initiative planning and connecting the community projects with basic local-local government planning', 'actual guaranteeing the participation of citizens in all stages from agenda setting to evaluation·feedback', and 'expanding autonomy capacity building education to nurture further trained citizens' are needed to realize good governance.

Key Words: good governance, community building projects, citizen participation administration