

서울시 마을공동체 지원사업 성과평가와 정책과제

안현찬 구아영

Analysis and Implication of Community Support Program in Seoul



서울연구원
The Seoul Institute

서울시
마을공동체 지원사업
성과평가와 정책과제

\ 연구책임

안현찬 도시사회연구실 부연구위원

\ 연구진

구아영 도시사회연구실 연구원

이 보고서의 내용은 연구진의 견해로서
서울특별시의 정책과는 다를 수도 있습니다.

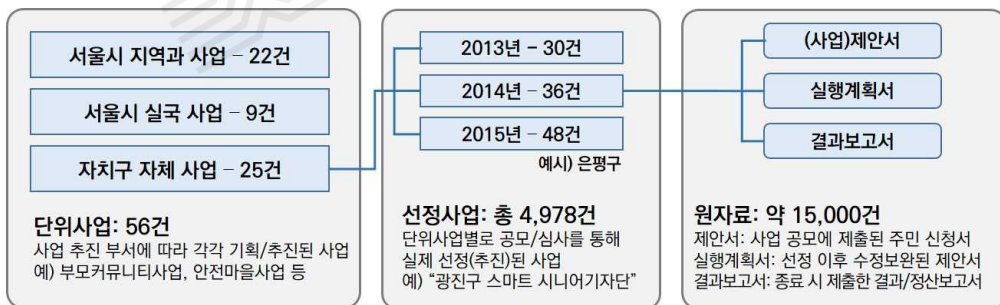
요약

지원사업 참여자 양적 확대·질적 성장 확인 단계적 지원전략, 자치구별 특화모델 필요

2012~2015년 서울시·자치구 마을공동체 지원사업 총 4,937건 분석

마을공동체 지원사업(이하 마을사업)은 2012년부터 서울시가 추진한 마을공동체 정책의 대표적인 직접지원 수단이다. 하지만 서울시 11개 사업부서와 25개 자치구가 각자 단위사업을 추진 하면서 사업 데이터가 분산되고, 체계적으로 관리되지 못한 문제점이 있었다. 이 연구는 1기(2012~2015년) 서울시와 자치구 마을사업의 통합 데이터베이스를 구축하고 주요 추진결과와 정책 목표의 실현 양상을 분석하였다. 이를 통해 2017년 수립 중인 서울시 2기 마을공동체 기본계획(이하 기본계획)을 위한 기초자료와 정책적 시사점을 얻고자 하였다.

1기 서울시 및 자치구 지원사업은 56개의 단위사업으로 구성되어 있고, 이에 따른 선정사업은 총 4,978건이다. 이 중 4,937건(99.2%)의 주민 제안서와 결과보고서에서 참여자, 사업, 예산 관련 정보를 수집해서 데이터베이스를 구축하였다. 분석 항목과 쟁점은 1기 정책의 주요 계획과 평가를 바탕으로 참여자, 사업 및 인프라, 자치구별 추진결과로 나눠 도출하였다.



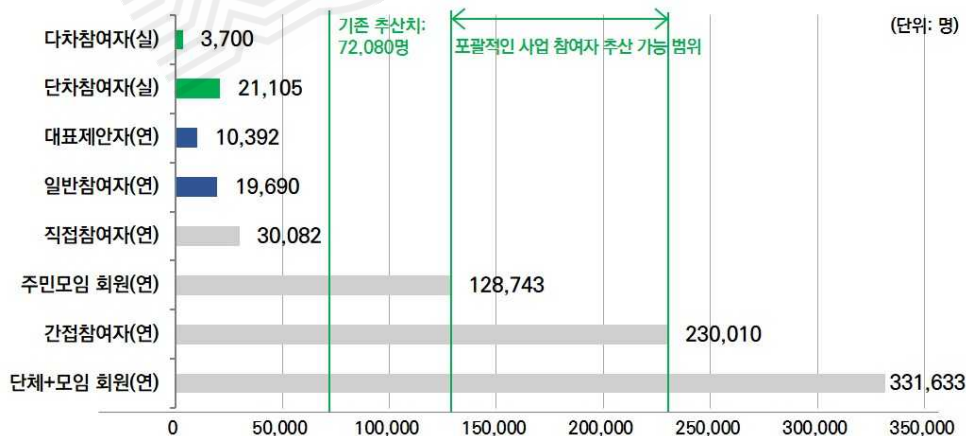
[그림 1] 분석 대상의 구성과 원자료

4년간 참여자 최소 12.8만 명 최대 23만 명 ‘마을공동체 저변 확대’

참여자 부문에서는 마을사업을 통해 공동체 활동을 경험한 사람들의 양적 확대와 질적 성장, 적극적 참여집단을 확인하고 정책적 시사점을 도출하였다.

1기 정책의 핵심 목표는 마을공동체의 저변 확대였다. 2012년 정책을 시작하던 당시 82개의 마을과 240여 개의 맹아적 활동이 존재했지만, 서울 전체로 보면 미약한 초기 단계라고 진단했기 때문이다. 마을공동체는 가치와 필요에 동의하는 개인들이 늘어나고 집단을 이뤄 형성, 발전한다는 점에서 얼마나 많은 시민이 마을사업을 통해 공동체 활동을 경험했는지는 중요한 추진 결과로 볼 수 있다.

4년 동안 사업 참여자는 최소 128,743명에서 최대 230,010명인 것으로 조사되었다. 최소값은 사업 참여를 위해 만들어진 주민모임 회원 수, 최대값은 결과보고서의 최종 참여자 수가 집계 기준이다. 약 13만 명은 2016년 청책토론회에서 발표된 추산치보다 5만 명기량 늘어난 결과다. 유사한 주민참여사업에 비해 적은 예산과 짧은 기간에도 마을공동체의 저변 확대를 위한 참여자의 양적 증가를 충실하게 달성했다고 볼 수 있다. 앞으로는 새로운 참여자를 지속적으로 늘리는 것 못지않게 1기 참여자의 후속 관리와 지원이 중요하며, 이를 위한 공적 자원 투입을 2016년 추산치 기준보다 더 늘릴 필요가 있다.



[그림 2] 집계기준별 사업참여자 수

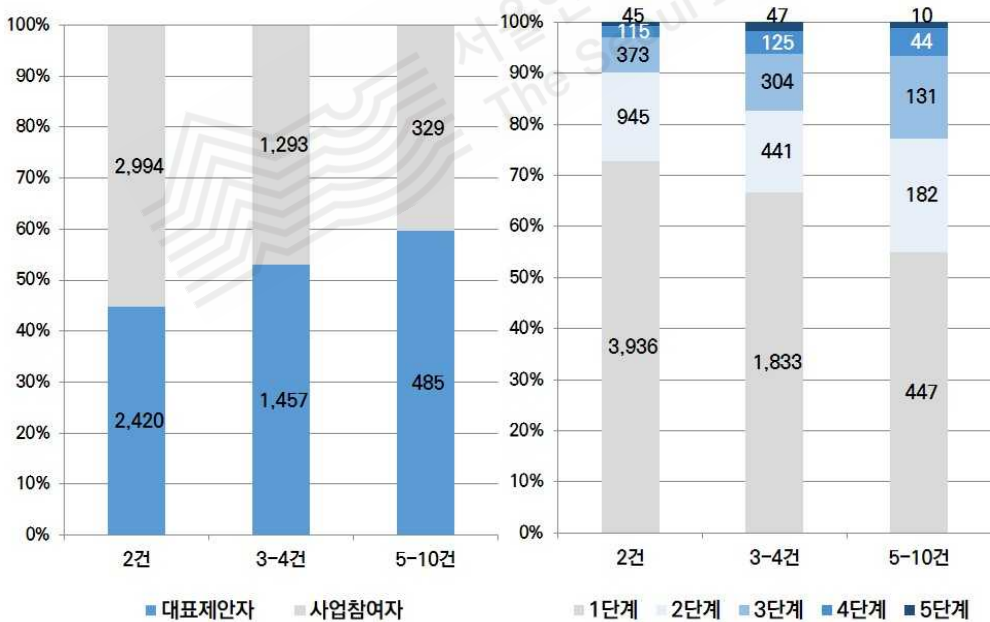
주1) (실): 중복으로 참여한 인원수를 제외한 참여자 실인원

주2) (연): 중복으로 참여한 인원수를 포함한 참여자 연인원

다차참여자는 3,700명... 참여횟수 늘수록 더 어려운 역할·사업 맡아

참여자의 질적 성장은 양적 확대만큼 중요한 정책 목표였다. 서울시는 마을사업을 작고 쉬운 유형부터 크고 어려운 유형까지 단계적으로 구성해서 참여한 개인과 모임이 점진적으로 성장하여 최종적으로는 자립적인 마을공동체를 이루기를 의도했다.

이러한 참여자의 질적 성장은 다차참여자를 통해 확인할 수 있다. 다차참여자는 일회성 참여가 아니라 여러 해에 걸쳐 여러 사업에 참여한 활동 지속층으로 총 3,700명이 확인되었다. 다차참여자의 79.6%는 1단계 사업부터 시작했고, 2013년부터 대폭 늘어나 매년 증가했다. 참여횟수가 많을수록 대표제안자를 더 많이 맡고, 난이도가 높은 수준의 사업에 더 많이 참여한 것으로 나타났다. 이 결과는 지속적인 사업 참여로 주체의 성장이 이뤄졌음을 의미한다. 이런 점에서 다차참여자는 향후 정책 심화평가, 활동가 및 전문가 양성을 위한 핵심 정책집단으로 주목할 필요가 있다.



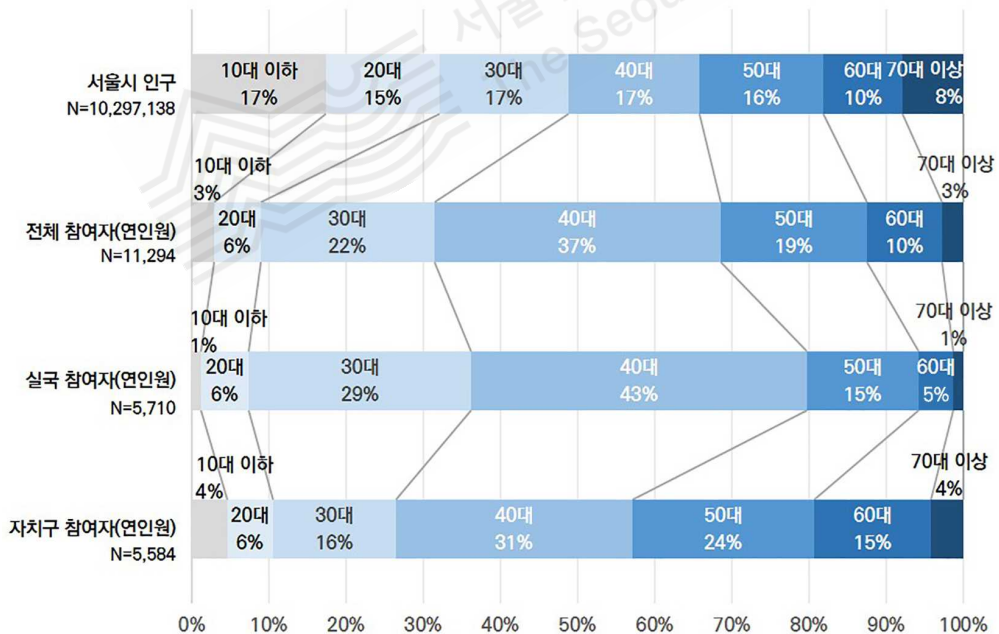
[그림 3] 다차참여자의 참여 건수에 따른 대표제안자 비율(연인원, 명)

[그림 4] 다차참여자의 참여 건수에 따른 참여사업 단계 비율(연인원, 명)

사업 적극 참여층은 정책 수요·호응도 높은 여성, 30~40대, 중산층

마을사업에 적극적으로 참여한 집단이 누구인지는 사업 평가의 중요한 쟁점이었다. 1기 기본계획은 여성, 노인, 청년, 저소득층 등 마을공동체의 필요성이 높은 사회적 약자의 참여 촉진을 주요 과제로 설정했다. 반면 2015년 이뤄진 1기 정책 평가에서는 직장인, 저소득층 등 ‘주변화된 집단의 참여를 확대하는 적극적인 조치’가 요구되었다.

조사 결과 적극적인 참여층은 여성, 3~40대, 중산층인 것으로 나타났다. 참여자 중 여성 비율은 73%로, 대표제안자와 다차참여자에서는 그 비율이 조금 더 높았다. 참여자 연령대는 서울 인구 전체의 구성 비율과 비교했을 때 3~40대는 더 많고, 5~60대는 비슷하며, 20대 이하는 절반 가까이 적었다. 경제 수준은 참여자의 소득 및 자산 정보가 없어 주택 표준지 공시지가를 대체 자료로 활용했다. 선정사업 건수가 많은 행정동은 평당 4~8백만 원(10.0건), 8~12백만 원(8.6건), 12~16백만 원(8.4건) 순으로 중산층 거주지역으로 추정할 수 있는 곳들이었다.



[그림 5] 사업참여자 연령대 비율

이러한 결과는 그동안 현장 경험으로 추측했던 여성, 3~40대, 중산층의 적극적인 참여를 실증적으로 확인한 것이다. 마을공동체 정책은 참여자의 자발성을 중요시한다는 점에서 정책 수요와 호응도가 높은 집단이 주도적으로 참여한 것은 긍정적으로 볼 수 있다. 또한 남성, 청년, 상류층은 각자 정책 수요가 낮을 수밖에 없는 사회구조적 원인이 있기 때문에 인위적으로 참여를 늘리려는 것은 적절치 않다. 다만, 마을공동체 정책에 대한 시민 전반의 공감대 확산, 지역 사회와 일상이 유리된 청년과 중년 남성의 포용 등 전략적인 목표를 위해서라면 해당 집단의 사회/공간적 정보를 활용한 마이크로 타겟팅(micro-targeting)을 도입해볼 여지가 있다.

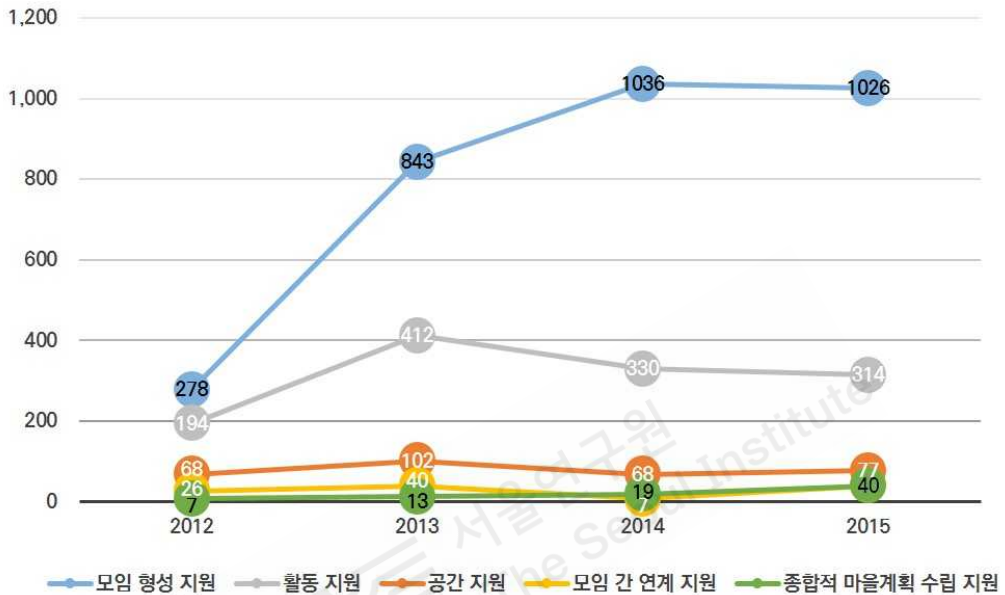
사업 중 참여자 확대 목적 모임형성지원이 압도적, 단계 높아질수록 줄어들어

사업과 인프라 부문에서는 1기 정책의 지원 원칙과 전략이 사업 추진, 예산 집행, 공동체공간 조성에서 관철되었는지 여부를 분석하고 개선 방향과 아이디어를 제시하였다. 서울시는 마을공동체가 미약한 상황에서 작고 쉬운 사업을 통해 저변 확대에 주력하고, 이렇게 등장한 주체들이 점진적으로 높은 사업을 통해 성장하는 단계적 지원 전략을 채택했다. 이 연구는 서울시와 자치구 마을사업을 구성하는 56개 단위사업을 1)모임 형성 지원, 2)활동 지원, 3)공간 지원, 4)모임 간 연계 지원, 5)종합적 마을계획 수립 지원 등 5단계에 따라 재분류했다. 이를 통해 개별 단위사업의 추진실적이 아니라, 전체 단위사업들이 단계적 지원 전략에 따라 운용되었는지를 확인하고자 하였다.

선정사업 비율은 단계적 지원 전략에 부합하는 양상으로 나타났다. 참여자 확대를 위한 모임 형성 지원의 선정사업 수가 압도적으로 많았고, 단계가 높아질수록 점차 줄어들었다. 총괄부서인 지역공동체담당관이 여러 사업부서의 단위사업을 재정비해서 마을사업을 본격적으로 시작한 2013년부터 이러한 경향이 뚜렷해진 것은 서울시의 정책적 노력이 중요한 원인으로 작용했다고 해석할 수 있는 대목이다.

하지만 모임 형성 지원에 비해 상위 단계 사업들의 추진이 저조하거나 감소하고 있는 것은 원인 파악이 필요해 보인다. 활동지원과 공간지원은 2013년 이후로 정체 또는 감소하고 있다. 작은 주민모임이 서로 연대해서 더 높은 단계로 진전하도록 돕는 모임 간 연계 지원은 전체 기간에 걸쳐 추진이 저조했다. 종합적 마을계획 수립 지원은 매년 늘어났지만, 대부분 활동 지원에 가까운 단위사업들로 실질적인 증가로 보기 어렵다. 선정사업 건수만으로 판단하는 것

은 한계가 있지만, 모임 형성 지원으로 참여자의 양적 확대가 이뤄지더라도 더 다양하고 높은 욕구에 부응하는 사업들이 적절하게 제공되지 않으면 활동의 지속과 성장에 제약이 된다. 그러므로 상위 단계 사업 추진을 보강하고, 특히 모임 간 연계 지원과 종합적 마을계획 수립 지원을 활성화해서 단계 간 연계 효과를 높일 필요가 있다.



[그림 6] 단계별 마을사업 선정 건수(연도별)

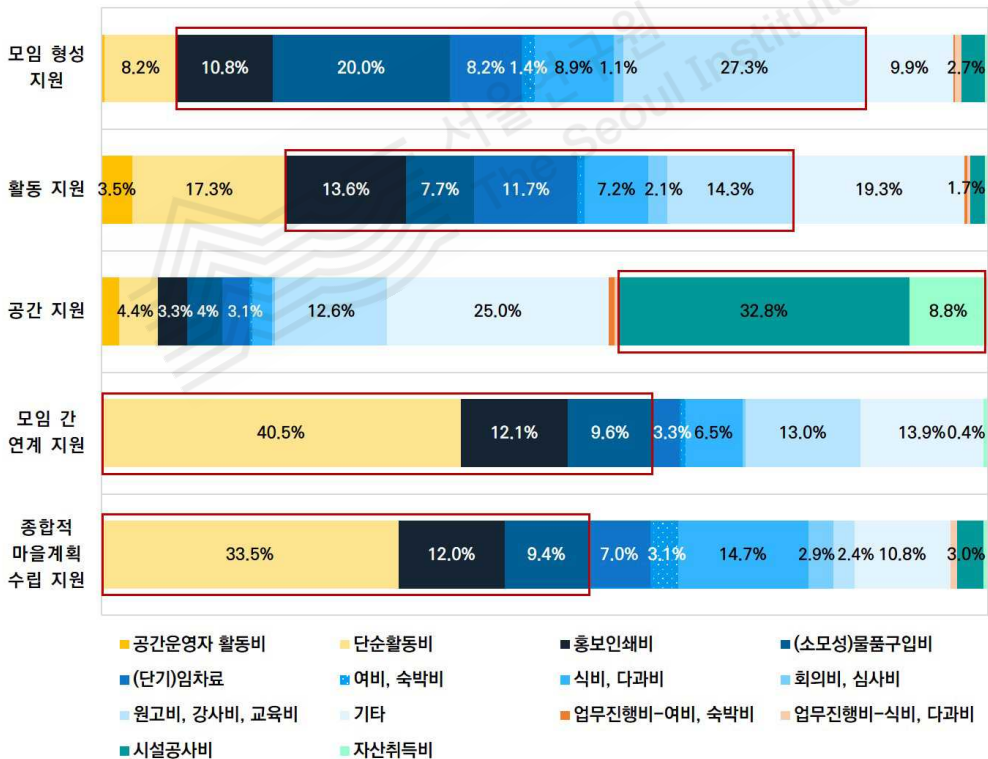
예산 실제 자부담률은 18%...자립 지원·맞춤형 지원 ‘두 원칙’ 모두 미흡

마을사업의 예산 집행 원칙은 자립 지원과 맞춤형 지원이다. 자립 지원은 당사자주의와 보충성의 원리로, 참여자들이 먼저 필요한 자원을 최대한 모으고 부족분을 공공이 보충한다는 것이다. 맞춤형 지원은 단계별로 필요한 지원을 차별화해서 제공하는 것을 말한다. 예컨대 모임 형성 지원은 참여자 교류 촉진을 위한 소모성 경비, 공간 지원은 시설비, 종합적 마을계획 수립 지원은 계획수립 비용을 중심으로 보조금을 지원하겠다는 것이다.

선정사업의 예산집행액을 분석한 결과 실제 자부담률은 18%였다. 대부분의 단위사업에서 정하고 있는 10% 이상 의무 요건보다는 높지만, 의존도가 낮다고 볼 수도 없는 수준이었다.

맞춤형 지원은 공간 지원 단계를 제외하고는 대체로 해당 단계에서 필요한 항목의 비중이 확연하게 높았다. 공간 지원은 시설공사비, 자산취득비 등 고정자산 항목은 높았지만(41.6%), 인건비와 임대료 등 공간 운영에 필요한 소모성 경비 항목은 거의 없다시피 했다(5.1%). 무엇보다 보조금과 자부담의 세부 지출 항목을 비교했을 때 보조금을 쓸 수 없는 인건비, 물품구입비, 임대료 등을 자부담으로 충당하는 ‘보충성의 원리가 역전된 현상’이 감지되었다.

마을사업의 예산집행은 자립 지원과 맞춤형 지원 두 가지 원칙 모두에서 미흡한 점이 있었다. 이를 개선하기 위해서는 첫째로 인건비와 임대료 등 활동에 긴요하지만 보조금 집행이 제한된 항목의 지원 여부를 재검토해서 맞춤형 지원의 실효성을 높일 필요가 있다. 둘째는 자부담의 범위를 현금 이외의 공동체 자원까지로 넓히는 것이다. 시애틀시가 1989년부터 운영 중인 네이버후드 매칭 펀드(Neighborhood Matching Fund)는 주민들의 노동, 재능기부, 현물을 환산해서 자부담으로 인정하고 있다. 이로 인해 공동체의 자원 확보 노력과 역량을 촉진했고, 매년 보조금보다 자부담 규모가 더 큰 결과를 낳았다고 평가받는다.

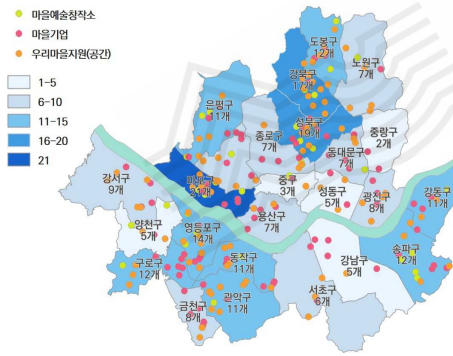


[그림 7] 사업단계별 보조금 소분류 비율

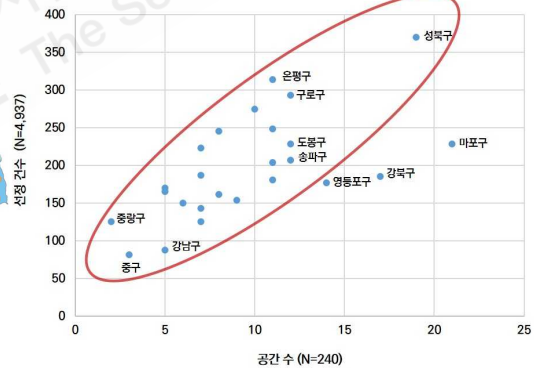
주민주도 공동체공간은 총 240개소... 선정사업이 많은 자치구에 더 많아

서울시는 공동체공간이 마을활동의 중요한 물적 기반임을 인식하고서, 1기 기본계획에 ‘현장밀착형 마을인프라 구축’을 10대 전략의 하나로 설정했다. 이에 따른 실행의제는 크게 공공주도와 주민주도 방식으로 구분된다. 주어진 공간보다는 스스로 만든 공간일 때 주민들의 자율성과 주인의식이 높다는 점에서 주민주도 공동체공간이 정책 취지에 더 부합한다.

공간 지원에 해당하는 3개 단위사업의 지원을 받은 주민주도 공동체공간은 총 240개소로 조사되었다. 사업별로는 우리마을지원(공간), 마을기업, 마을예술창작소 순으로 많았다. 자치구별로는 마포구가 21개소로 가장 많고, 중구가 3개소로 가장 적었다. 이는 선정사업 수가 많은 자치구일수록 공간 개수도 많은 것으로 나타나 마을 인프라로서 적합한 배치가 이뤄지고 있음을 알 수 있었다. 하지만 예산 분석에서 확인했듯이 대다수의 공동체공간들은 임대료, 인건비 등 재정적 어려움이 큰 실정이다. 현재 서울시는 공공주도 방식을 더욱 강화하는 추세인데, 주민주도 공간의 지속적 운영을 지원하는 것이 더 중요하고 효과적일 수 있다.



[그림 8] 주민주도 공동체공간의 자치구별 분포

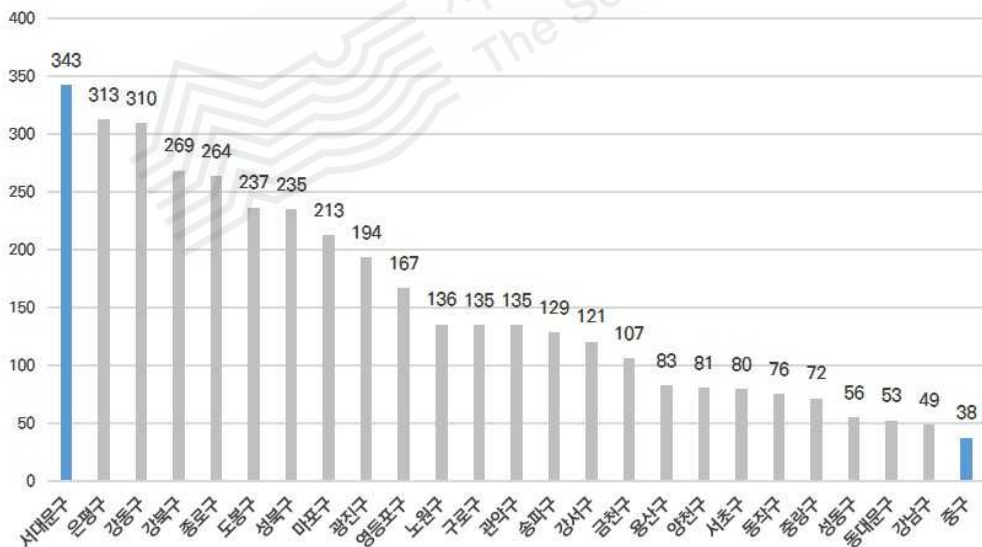


[그림 9] 자치구별 공동체공간 개소와 선정사업 건수 비교

자치구 자율운영 체계는 자치구별 특성 반영한 개별모델 개발이 바람직

2016년 박원순 시장과 마을활동가들이 만난 청책토론회에서는 이러한 추진체계를 서울시 주도에서 자치구 주도로 전환한다는 중대한 결정이 내려졌다. 서울시 사업 일부를 자치구로 이관해서 자치구가 자율적으로 통합 운영하고, 자치구 중간지원조직의 인력과 기능을 확대해서 참여자의 지원과 후속 관리도 자치구 단위로 하겠다는 것이다. 2017년에는 이와 같은 추진체계 개편이 ‘자치구 마을생태계 조성’ 사업으로 실행되고 있다.

자치구 주도의 자율운영 체계로 전환하기 위해서는 우선 자치구별 차이가 확인되어야 한다. 분석 결과로는 자치구별 1기 사업 추진 결과의 차이가 상당히 컸다. 선정사업 건수는 최대 4.5배, 직접참여자 수는 최대 8.7배, 다차참여자 수는 최대 9배 차이가 났다. 이러한 점에서 마을생태계조성사업은 형평성보다는 다양성에 입각해서 자치구 특성을 반영한 개별 모델을 개발하는 방향으로 진행되어야 할 것이다. 특히 1기 사업참여자의 규모와 구성 차이는 자치구 중간지원조직의 인력 규모와 전문성의 차등화가 필요하다는 점을 시사한다.



[그림 10] 자치구별 다차참여자(실인원) 수 비교(명)

DB 시스템 대폭 개선해 자료 지속 수집, 상시 정책평가개선에 활용 필요

이 연구는 1기 서울시 및 자치구 마을공동체 지원사업의 통합 데이터베이스를 구축하여 정량적으로 추진 결과를 분석하고 정책 목표와 전략의 실현 양상을 해석했다는 데 의의가 있다. 특히 마이크로 데이터를 이용하여 참여자, 사업, 예산 등 주요 분야에서 선행연구보다 한층 더 정교한 결과를 제시한 것이 큰 차별점이다. 이러한 연구가 이전에 진행되지 못한 것은 데이터 수집과 활용이 현실적으로 대단히 어렵기 때문이다.

따라서 앞으로도 마을사업 데이터를 지속적으로 모으고 상시적인 정책 평가 및 개선에 활용하기 위해서는 DB 구축 및 활용 시스템을 대대적으로 개선하는 것이 시급하다. 데이터의 수집은 총괄부서인 지역공동체담당관을 중심으로 서울시와 자치구 사업부서들이 정례적이고 체계적으로 자료를 제공하는 협력체계가 갖춰져야 한다. 데이터의 활용은 기존 DB 시스템의 분석 및 활용 기능을 개선해야 한다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 정량적인 산출 위주의 분석이라는 점에서 마을사업의 종합적인 성과(outcome) 평가를 위한 일부분에 가깝다. 참여자의 인식 변화와 만족도 조사, 공동체 관계망 변화 분석 등 현재 수행 중인 다른 평가 연구와 합쳐져 보다 종합적인 평가 결과를 도출하는 것이 향후 과제이다. 이러한 결과가 서울시 2기 마을공동체 기본계획에 활용되어 정책 개선과 발전에 유용하게 쓰이기를 기대한다.

목차

01 연구개요	2
1_연구배경 및 목적	2
2_연구내용 및 방법	3
02 마을공동체 지원사업의 주요 내용과 쟁점	6
1_마을공동체 지원사업의 특징과 현황	6
2_기존 사업 평가와 개선방안 검토	13
3_분석틀과 데이터 구축	22
03 참여자 분석	34
1_참여자의 양적 확대	34
2_참여자의 질적 성장	37
3_적극적 참여집단	41
04 사업 및 인프라 분석	48
1_단계적 지원 전략의 실현	48
2_자립 지원 원칙에 따른 예산 집행	56
3_공동체공간 조성의 공간적 분포	62
05 자치구별 추진결과 분석	68
1_자치구별 선정사업 비교	68
2_자치구별 참여자 비교	71

06 결론과 제언	76
1_분석 종합과 정책 제언	76
2_분석의 한계와 향후 과제	80
참고문헌	81
Abstract	83



표

[표 2-1] 서울시 마을공동체 지원의 3대 원칙	7
[표 2-2] 1기 기본계획 3대 과제, 10대 전략, 25개 실행의제	9
[표 2-3] 마을공동체 형성 단계	10
[표 2-4] 2013년 서울시 마을공동체 지원사업 추진 현황	13
[표 2-5] 2014년 서울시 마을공동체 지원사업의 성과와 어려움	15
[표 2-6] 2014년 주민모임 성장단계별 마을사업 분류	16
[표 2-7] 새로운 서울 마을공동체 정책 수립을 위한 어젠다 연구 의제	18
[표 2-8] 2015년 서울시 마을공동체 지원사업 성과확인 연구 결과	19
[표 2-9] 2017년 자치구 마을생태계 조성사업 세부 내용	21
[표 2-10] 2015년 기준 서울시와 자치구 마을공동체 지원사업 목록	24
[표 2-11] 단계별 단위사업 분류	26
[표 2-12] 분석 질문	28
[표 2-13] 데이터베이스 구성 항목	29
[표 2-14] 선정사업 코드화 방법과 예시	30
[표 2-15] 데이터 입력 건수와 비율	31
[표 3-1] 참여자 집계 기준	34
[표 4-1] 모임 형성 지원(1단계) 단위사업의 연도별 선정 건수	49
[표 4-2] 활동 지원(2단계) 단위사업의 연도별 선정 건수	50
[표 4-3] 공간 지원(3단계) 단위사업의 연도별 선정 건수	51
[표 4-4] 공간 지원(3단계) 단위사업의 연도별 보조금 집행액	52

[표 4-5] 종합적 마을계획 수립 지원(5단계) 단위사업의 연도별 선정 건수	54
[표 4-6] 마을사업 단계별 예산집행액 구성 비율(소분류 기준)	59
[표 4-7] 시애틀 네이버후드 매칭 펀드의 보조금과 자부담 가이드라인	61
[표 5-1] 자치구별 직접참여자 수 비교(명)	72



그림

[그림 1-1] 서울시 마을공동체 지원사업 추진결과와 개선방향 솔루션포럼	4
[그림 2-1] 마을공동체 지원사업의 진행 절차	11
[그림 2-2] 마을공동체 지원사업의 추진 및 지원 체계	12
[그림 2-3] 자치구 중간지원조직의 인력과 기능 확대	20
[그림 2-4] 단위사업 히스토리 정리	23
[그림 2-5] 마을공동체 형성 단계에 따른 마을사업 분류	25
[그림 2-6] 분석 대상의 구성과 원자료	28
[그림 3-1] 집계기준별 사업참여자 수	35
[그림 3-2] 참여횟수별 다차참여자 수와 하위집단 구분	38
[그림 3-3] 연도별 다차참여자 수(명), 다차참여자의 첫 참여사업의 단계(명)	39
[그림 3-4] 다차참여자의 참여 건수에 따른 대표제안자 비율(연인원, 명)	40
[그림 3-5] 다차참여자의 참여 건수에 따른 참여사업 단계 비율(연인원, 명)	40
[그림 3-6] 사업참여자 성별 비율(참여수준별, 참여횟수별)	42
[그림 3-7] 사업참여자 연령대 비교	43
[그림 3-8] 행정동별 주거용 표준지 공시지가 평균가격(원/㎡)	44
[그림 3-9] 행정동 평균 주택가격 구간별 선정사업 건수 비교	45
[그림 4-1] 모임 간 연계 지원(4단계) 단위사업의 연도별 선정 건수	53
[그림 4-2] 단계별 마을사업 선정 건수(연도별)	55
[그림 4-3] 단계별 마을사업의 증감 추이(연도별, %)	56
[그림 4-4] 마을사업 단계별 자부담 비율(천 원)	57

[그림 4-5] 시애틀 네이버후드 매칭 펀드의 연도별 보조금과 자부담 비율	61
[그림 4-6] 주민주도 공동체공간의 자치구별 분포	63
[그림 4-7] 자치구별 공동체공간 개소와 선정사업 건수 비교	64
[그림 4-8] 행정동별 공동체공간 개소와 선정사업 건수 비교	65
[그림 5-1] 자치구별 선정사업 규모 비교(건)	69
[그림 5-2] 자치구별 선정사업의 추진주체 비율(서울시-자치구)	70
[그림 5-3] 자치구별 다차참여자(실인원) 수 비교(명)	73



01

연구개요

1_연구배경 및 목적

2_연구내용 및 방법

01 | 연구개요

1_연구배경 및 목적

1) 서울시와 25개 자치구, 4년간 약 5천 건의 마을사업 추진

2012년 서울시는 주민들의 이웃관계망 회복과 호혜적인 생활문제 해결을 지원하기 위해 마을공동체 정책을 시작했다. 정책 수단은 크게 간접 지원과 직접 지원으로 나뉜다. 간접 지원은 교육과 상담을 통해 공동체 활동에 유용한 정보, 콘텐츠, 전문가 등을 제공하는 것이다. 직접 지원은 마을공동체 지원사업(이하 마을사업)으로 주민들이 제안한 공동체 활동에 필요한 자원을 보조금으로 제공하는 것이다.

마을공동체 정책 1기로 분류되는 2012년부터 2015년까지 4년간 서울시는 총 3,422건의 마을사업에 약 433억 원을 지원했다. 같은 기간 정책 전체 예산의 48.3%에 달한다. 사업 참여자는 약 7만 2천 명으로 추산하는데, 같은 기간 교육과 상담을 받은 5만 7천 명을 훨씬 웃돈다. 이렇듯 마을사업은 서울시 마을공동체 정책의 가장 대표적이고 비중이 큰 지원수단이라고 할 수 있다.

2) 데이터의 부족과 분산으로 제대로 된 추진 결과 점검 미흡

그런데 마을사업은 담당부서인 지역공동체담당관이 전담하는 단일사업이 아니다. 여러 사업부서가 각자 추진하는 사업들까지 통틀어 부르는 것이다. 2016년 현재 마을사업은 서울시 11개 부서(과급)와 25개 자치구의 단위사업으로 구성되어 있다. 모든 단위사업은 기본적인 사업 방식과 절차를 공유하지만 사업 규모와 주제가 각기 다르고, 집행 절차와 관리도 분리되어 있다.

이로 인해 지금까지 마을사업의 추진결과는 주로 단위사업별로 점검해왔다. 해당부서의 의지에 따라 점검 내용과 수준도 제각각 달랐다. 2014년 서울시 마을공동체 종합지원센터(이하 서울마을센터)는 서울시 단위사업의 통합 점검을 시도한 적이 있지만, 데이터 수

집의 어려움으로 분석 범위와 수준이 제한적이었다.

주민들은 자신의 관심과 필요에 따라 다양한 단위사업을 넘나들며 참여한다는 점에서 분절된 사업 추진, 관리, 점검은 온전한 정책 평가와 개선에 큰 한계로 작용한다. 서울시 마을공동체 정책이 제대로 추진되었는지 판단하고 개선방향을 도출하기 위해서는 가장 주요한 정책수단인 마을사업이 어떻게 운용되었고 어떤 결과를 낳았는지 통합적이고 면밀한 파악이 이뤄질 필요가 있다.

3) 정량적 산출 분석으로 1기 정책 종합 평가의 기초자료 마련

이 연구는 1기(2012~2015) 서울시와 자치구 마을사업의 통합 데이터베이스를 구축하여 주요 추진결과와 정책 목표의 실현 양상을 분석하는 것을 목적으로 한다. 마을사업의 정량적인 산출 분석은 그동안 마을공동체 정책 평가에서 가장 부족했던 부분으로 종합적인 성과를 진단하는 데 일조할 것이다. 사업 데이터에는 참여자, 예산, 공동체공간 등에 관한 정보도 다수 포함되어 있어 1기 정책의 다양한 목표와 쟁점을 폭넓게 점검하는 데도 유용하다. 이와 같은 분석 결과와 정책적 시사점은 2017년에 수립 중인 서울시 2기 마을공동체 기본계획을 위한 중요한 기초자료로 활용될 것으로 기대한다.

2_연구내용 및 방법

연구 내용과 방법은 다음과 같다.

첫째, 1기 서울시 마을공동체 정책의 구상과 평가, 2기 정책의 주요 방향에 관한 문헌 분석으로 마을공동체 지원사업 추진결과 분석 쟁점을 도출하였다. 2012년 수립된 서울시 1기 마을공동체 기본계획의 3대 과제인 주체(참여자와 활동가), 사업(활동, 인프라), 시스템(행정혁신과 중간지원조직)은 이후 행정계획과 정책 평가들이 공유하는 기본틀이었다. 이러한 경향을 반영하여 이 연구에서도 분석 질문을 참여자, 사업과 인프라, 추진체계로 구성하였다.

둘째, 분석 대상을 설정하고 이에 따라 데이터베이스를 구축하였다. 서울시와 자치구 마을사업에 속한 다양한 단위사업을 2016년 기준으로 체계화하고, 선행연구 검토 결과에 따라 5단계로 분류하였다. 분석 대상으로 선정된 56개 단위사업을 대상으로 총 4,937개 선정사업의 원자료를 수집해서 참여자, 예산, 사업결과 등의 데이터베이스를 구축하였다.

셋째, 데이터베이스를 분석해서 1기 서울시 마을사업 추진결과를 도출하였다. 마을사업 추진결과에 참여자, 사업과 인프라, 추진체계 등 3개 분석 항목의 세부 질문에 따라 구체적인 수치, 연도별 변화, 자치구 간 차이 등을 확인하였다. 참여자의 소득 수준, 공동체공간 분포 등 일부 항목은 행정동 단위까지 세밀하게 분석하였다.

넷째, 이러한 결과의 해석과 정책 제언을 위해 서울시와 자치구 공무원, 중간지원조직 활동가 등 일선에서 마을사업을 직접 담당했던 핵심 관계자들이 참여하는 솔루션포럼을 개최했다. 관계자 집단 토론은 정량적인 데이터 분석 결과에 대한 가치판단, 원인 규명, 실현가능한 개선점 제시 등에 많은 도움을 제공했다.



[그림 1-1] 서울시 마을공동체 지원사업 추진결과와 개선방향 솔루션포럼

02

마을공동체 지원사업의 주요 내용과 쟁점

- 1_마을공동체 지원사업의 특징과 현황
- 2_기존 사업 평가와 개선방안 검토
- 3_분석틀과 데이터 구축

02 마을공동체 지원사업의 주요 내용과 쟁점

1_마을공동체 지원사업의 특징과 현황

1) 정책적 배경과 지원 원칙

2012년 시작된 서울시 마을공동체 정책은 급격한 도시화에 따른 여러 사회문제 해결의 대안으로 마을공동체의 회복과 활성화를 지원하는 것을 목적으로 한다. 주민들의 자원과 역량이 취약한 한국 현실에서 정부 지원은 필요하지만 신중하게 이뤄져야 한다. 서울시는 마을공동체 형성에 필요한 자원을 지원하되, 주민주도와 이를 뒷받침하는 행정혁신을 정책의 주요 방향으로 설정했다(유창복, 2014: 205-208).

이러한 정책 방향은 다음의 세 가지 원칙으로 구체화되었다(안현찬 외, 2016: 29-32). 첫 번째 원칙은 자립 지원이다. 자립 지원은 당사자주의와 보충성의 원리로 이뤄져 있다. 당사자주의는 주민들이 먼저 자신과 주변 이웃들의 자원을 끌어모으는 것으로 활동의 주도성, 성취감, 지속력을 확보하려는 것이다. 보충성의 원리는 주민이 조달한 자원의 부족분을 정부가 보충한다는 것으로 자립성을 훼손하지 않으면서도 지원 효과도 더 높아진다는 것이다.

두 번째 원칙은 맞춤형 지원이다. 이는 보충적 지원이 마을공동체의 다양한 여건과 역량에 맞게 차별화된 방식으로 제공되어야 한다는 것이다. 유창복(2014: 214-219)에 따르면 서울시 마을공동체 정책은 맞춤형 지원을 세 가지 단계로 구분하였다. 우선 '마중물 지원'은 마을공동체의 기초가 없거나 있어도 아직 미약한 경우로 작은 활동들이 촉발될 수 있도록 성과 목표가 높지 않은 소액 규모의 지원을 다양하게 제공한다. '불쏘시개 지원'은 어느 정도 주민 스스로 활동을 하고 있는 경우로 이러한 활동이 탄력을 받아 현실적인 어려움을 넘어서고 더 큰 성취로 이어질 수 있도록 지원한다. 마지막인 '다지기 지원'은 마을공동체가 형성되어 그 안에서 여러 모임과 활동이 서로 연결되어 활발한 경우로 장기적인 발전을 위해 마을계획 수립, 마을기금, 공동체공간 등 인프라를 갖추도록 지원한다.

세 번째 원칙은 인큐베이팅 지원이다. 정부 지원이 주민친화적으로 이뤄지려면 이를 보조하는 다양한 간접 지원이 적절하게 결합되어야 하고, 사업 과정과 평가도 기존의 정부 보조사업과 같은 하향적 관리와 통제가 아니라 주민 관점으로 재조정될 필요가 있다는 것이다. 이에 따라 인큐베이팅 지원은 사전 지원, 실행 및 사후 지원, 평가 모니터링으로 구분된다.

[표 2-1] 서울시 마을공동체 지원의 3대 원칙

원칙	유형	내용
자립 지원	당사자주의	주민 스스로 자원 조달
	보충성의 원리	주민 당사자의 자기 조달 이후 부족분에 대한 정부 지원
맞춤형 지원	마중물 지원	마을에 기초가 없거나 미약한 경우의 지원
	불쏘시개 지원	주민 스스로 씨앗을 뿌리고 마을활동을 하는 경우 지원
	다지기 지원	마을 관계망이 이미 형성되어 있어 장기적인 마을인프라가 필요한 경우 지원
인큐베이팅 지원	사전 지원	사업 신청 전 '찾아가는 상담제' 운영
	실행 및 사후 지원	마을활동가와 분야별 전문가의 합동 컨설팅 시스템
	평가 모니터링	자기주도적 평가, 상시적 모니터링 시스템

출처: 안현찬 외(2016: 31)

2) 서울시 1기 마을공동체 기본계획

서울시는 '1기 마을공동체 기본계획'(이하 1기 기본계획)을 통해 이러한 방향과 원칙을 구체적인 정책 추진 전략과 방안으로 만들었다. 1기 기본계획은 2012년 2월 제정된 "서울시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례"(이하 지원조례)를 근거로 수립하는 5년 단위 정책 최상위 계획이다.

(1) 기본계획의 전략과 과제

1기 기본계획은 정책의 출발점을 설정하기 위해 2012년 당시 서울시 마을공동체 현황을 조사했다. 그 결과 서울에는 성미산마을(마포구), 삼각산재미난마을(강북구), 성대골(동

작구) 등 자생적으로 형성된 마을공동체가 이미 85곳이 있었고, 돌봄과 육아 중심의 맹아적인 주민모임도 약 240개가 확인되었다. 인구 천만의 서울 전체로 본다면 아직 미약한 초기 단계이지만, 마을공동체로 발전할 수 있는 동네와 활동이 곳곳에 존재했던 것이다.

기초조사를 바탕으로 기본계획은 “마을의 씨앗을 육성하고 마을로 가는 다양한 길을 제시하는 5개년 중장기계획”으로 성격을 정하고, 정책 비전과 그에 따른 3대 과제와 10대 전략을 제시했다. 3대 과제는 “마을사람 키우기”, “마을살이 함께하기”, “마을지향적인 민관협력 만들기”로 정책의 핵심 요소가 주체, 활동, 시스템이라는 점을 강조하고 있다.

주체 측면에서는 참여자의 양적 확대와 질적 성장을 강조했다. 이를 위한 주요 전략은 작은 공동체 활동(모임) 활성화, 마을활동가(리더)의 양성과 활용, 여성과 청년 등 마을공동체의 필요성이 높은 사회적 약자 집단의 참여 촉진 등이었다.

활동 측면에서는 육아, 문화, 복지, 에너지 절감, 청년, 사회적경제 등 지역에서 제기될 수 있는 다양한 주제의 활동을 지원할 것을 제시했다¹⁾. 이러한 활동 지원은 주제별 마을 사업을 통해 추진하도록 했다.

시스템 측면은 행정혁신과 마을인프라 조성으로 나뉜다. 행정혁신은 공무원, 행정절차, 민관협력 등 마을공동체 행정 전반을 주민친화적으로 개선하고 중간지원조직의 현장 지원을 강화하는 것이다. 마을인프라는 다양한 종류의 작은 공동체공간을 주민들의 일상생활권에 대폭 늘리는 것이다. 이러한 주체, 활동, 시스템은 이후 연도별 행정계획, 정책 연구와 평가 등에서도 기본틀(framework)로 공유되었다.

1) 1기 기본계획이 민선 5기 초기에 수립되면서 사회적경제, 청년 등 유관 분야까지 포괄하고 있었는데, 현재는 독립된 시장 분야로 분화되었다.

[표 2-2] 1기 기본계획 3대 과제, 10대 전략, 25개 실행의제

3대 과제	10대 전략	25개 실행의제
1. 마을사람 키우기 (사람-주체)	1-1. 창의적 마을활동가 양성	1-1-1. 마을아카데미로 마을활동가 양성
	1-2. 청년의 활력과 역량 활용	1-2-1. 마을활동가 활용 및 일자리 지원
		1-2-2. 중장기적으로 청년 창업 지원
	1-3. 여성의 활동역량 강화	1-3-1. 돌봄공동체 운영 지원(+부모커뮤니티 지원)
		1-3-2. 여성 관련 프로그램 개발
		1-3-3. 여성 참여 확대를 통한 거버넌스 강화 (여성 참여율 확대)
2. 마을살이 함께하기 (삶-활동)	2-1. 함께 사는 재미가 있는 공동체 문화 조성	2-1-1. 작은 공동체 활동 활성화 (모임 형성 지원, 아파트마을공동체 등)
	2-2. 이웃돌봄 활성화	2-2-1. 취약계층 지원
		2-2-2. 노인에게 일거리 제공
	2-3. 마을경제 활성화	2-3-1. 협력적 소비활동 육성 (협동조합 설립 지원, e마켓이 활성화)
		2-3-2. 서비스형 사업발굴 및 컨설팅(의료, 복지, 교육, 돌봄 서비스)
		2-3-3. 마을공동체기업 지원(마을기업)
	2-4. 에너지 절감마을 조성	2-4-1. 에너지 관련 공동체 활동 지원, 성공사례 전파
	3. 마을지향적인 민관협력 만들기 (협력-인프라와 행정혁신)	3-1. 주민주도 민관 협력체계 구축
3-1-2. 실질적 민관협력을 보장하는 시스템 구축 (주민 상시제안 방식 등)		
3-1-3. 서울마을센터의 현장지원 활성화		
3-2. 현장밀착형 마을인프라 구축		3-2-1. 10분 도보권에 주민주도 다목적 커뮤니티 공간 운영
		3-2-2. 북카페 조성 지원
		3-2-3. 마을예술창작소 설치, 운영 지원
		3-2-4. 청소년 휴카페 설치 지원
		3-2-5. 작은도서관 운영 지원
		3-2-6. 공공시설 유희공간 개방
3-3. 마을지향 행정시스템 정착		3-3-1. 마을단위로 종합 지원이 가능한 행정체계 정착
	3-3-2. 마을지향적 공무원 육성 (마을친화성과평가, 순환근무제 개선)	
	3-3-3. 장기적으로 마을지향적 도시계획 정착	

(2) 마을공동체 형성 단계에 따른 지원사업 추진 전략

3대 전략과 10대 과제와 함께 기본계획은 마을공동체 형성 단계를 제시했다. 이 단계 구분은 마을공동체의 성장 정도에 따라 필요한 지원을 제공하기 위한 것으로, 아래 표와 같이 씨앗, 새싹, 희망, 자립단계로 나뉜다.

[표 2-3] 마을공동체 형성 단계

마을단계	분류 기준
씨앗단계	다양한 주민모임이 마을을 형성하기 위해 공동의 요구를 개발하고 실현하기 위해 노력하는 단계
새싹단계	씨앗단계가 발전하여 공동의 요구를 마을활동으로 시작한 단계
희망단계	새싹단계가 발전하여 2개 이상의 공동 요구를 가지고 마을활동을 전개하고 있는 단계
자립단계	행정지원이 필요하지 않고, 마을에서 삶의 거의 모든 영역이 해결되는 단계

출처: 안현찬 외(2016: 43)를 재작성

기본계획은 마을공동체 지원사업의 추진 방안도 마을 형성 단계에 맞춰 설계했다. 마을사업은 사전 상담과 교육, 공모, 선정, 공공예산 지원, 활동, 평가와 정산으로 이어지는 절차를 기본적으로 따르도록 했다. 그리고 마을 형성 단계별로 필요한 자원을 목록화하고 그 가운데 주민이 직접 마련해야 할 것과 행정에서 지원해야 할 것을 분류했다.

이에 따라 마을공동체 지원사업을 씨앗단계 이전에 주민모임이 등장할 수 있도록 지원하는 것부터, 공동의 요구와 필요한 자원을 찾고 실행하는 활동을 지원하는 것, 종합적인 마을계획의 수립과 실행을 지원하는 것까지 지원 목적과 제공하는 자원에 따라 다양하게 마련할 것을 제안했다. 기본계획의 이와 같은 구상은 서울시 마을공동체 정책의 3가지 원칙 중 맞춤형 지원을 마을 형성 단계와 이에 따른 지원방안으로 구체화한 것으로 볼 수 있다.

3) 사업 방식과 절차

1기 기본계획은 주민제안 공모방식을 마을사업의 기본 전제로 설정했다. 사업 목적과 성격이 유사하더라도, 관이 사업을 기획하고 대상지를 선정하는 경우는 마을사업에 포함하지 않았다. 주민이 스스로 활동을 기획하고 제안해야 자율성과 주도성이 확보된다고 판단했던 것이다. 이에 따라 서울시와 자치구의 단위사업들은 아래와 같은 사업 절차를 공통적으로 채택하고 있다.



[그림 2-1] 마을공동체 지원사업의 진행 절차

공모제 방식을 기본으로 서울시는 3가지 주요한 주민친화적 개선을 추가했다. 첫째는 주민 3인 이상 모임이면 누구나 사업에 참여할 수 있도록 했다. 기존 공모사업은 회계와 실무 역량이 확인된 법인격의 단체와 기관만을 대상으로 한 경우가 많았다. 하지만 이러한 요건은 마을공동체 활동을 처음 시작하는 주민들에게는 상당한 진입장벽이 된다. 그래서 신청 자격을 완화하되 지원금 규모를 100만 원 내외로 정해 주민 부담과 행정적 위험을 함께 낮췄다.

둘째는 주민들이 충분한 준비를 거쳐 제안할 수 있도록 수시 공모제를 도입했다. 신청 기회가 제한적이면 부족한 제안이 들어오고 사업 진행이 무리하게 이뤄질 가능성이 높다. 이에 따라 현재 소규모 사업은 1년에 서너 차례, 그 외는 보통 두 차례 정도 공모를 진행하고 있다.

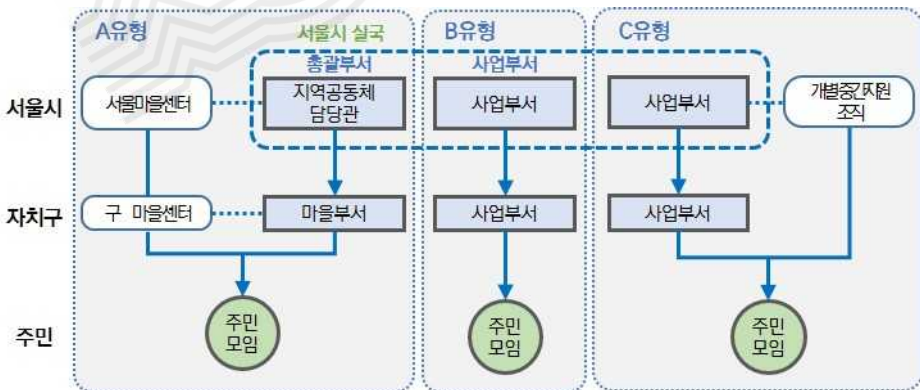
셋째는 포괄예산제를 도입했다. 기존 공모사업은 정부가 예산 용도를 미리 정해놓고 그에 해당하는 사업 신청만 지원하는 방식이었다. 포괄예산제는 미리 용도를 정해놓지 않고 일정 규모의 예산을 따로 떼어놓아 필요에 맞춰 보조금을 신청할 수 있는 방식이다. 서울시 마을사업은 2013년에 소규모 사업부터 포괄예산제를 도입했고, 연차별로 늘려갔다. 그리고 보완책으로 보조금 지출이 가능한 항목과 그렇지 않은 항목을 제시하였고, 대부분의 단위사업에서 자부담을 보조금의 10% 이상으로 의무화했다.

4) 추진 및 지원체계

1기 기본계획은 서울시와 자치구의 사업부서와 중간지원조직 등 총 4개 민관주체가 협력하여 마을사업을 추진하고 주민을 지원하도록 설계했다. 하지만 이러한 원론적인 모델은 총괄부서인 지역공동체담당관의 소관 사업 정도에서만 제대로 구현되었다(A유형). 범부처 사업이다 보니 다른 사업부서의 추진방식에 깊이 개입하고 조정하는 데 한계가 컸다.

다른 부서의 단위사업들은 주로 각자의 광역 중간지원조직을 운영하는 방식으로 추진되었다(C유형). 마을미디어(서울시마을미디어센터), 마을기업(서울시 사회적경제지원센터/마을기업단), 마을예술창작소(운영위원회), 아파트마을공동체(공동주택플래너) 등이 여기에 해당한다.

중간지원조직 없이 서울시와 자치구 사업부서만으로 추진된 사업도 있다(B유형). 안전마을, 에너지자립마을, 다문화마을공동체 등이 여기에 해당한다. 이 사업들은 주로 전문성이 높다는 이유에서 전문가나 연구자와 단기 계약하여 사업 추진과 주민 지원을 맡겼다. 하지만 원론적인 추진체계가 아닌 경우에는 주민 지원의 경험 축적과 연속성 확보, 자치구 차원의 현장밀착 지원 등에 한계가 있었으며, 무엇보다 범부처 사업이지만 단위사업은 실제로 분산 추진되는 문제가 크다고 지적되었다.



[그림 2-2] 마을공동체 지원사업의 추진 및 지원 체계

2_기존 사업 평가와 개선방안 검토

다음으로는 이러한 1기 서울시 마을공동체 지원사업 추진을 평가하고 개선점을 제시한 선행연구들을 살펴보았다.

1) 지방자치시대 주민참여 제도화 방안 연구

김찬동(2014)은 자치(autonomy)와 협치(governance)를 바탕으로 서울시 주민참여 제도화 방안을 제시하고자 이미 추진 중인 주요 시책의 현황과 성과를 분석하였다. 분석 대상에는 청책토론회, 주민참여예산제와 함께 마을공동체 지원사업이 포함되었다.

[표 2-4] 2013년 서울시 마을공동체 지원사업 추진 현황

구분	단위사업	사업 내용	누적 건수
경제 공동체	마을기업 상가마을공동체	마을기업 육성사업 성인, 주민, 이용고객의 공동체 형성	33
문화 공동체	마을미디어 마을예술창작소 마을북카페 한옥마을공동체	미디어 제작과 활용 교육, 전문가 양성 문화예술공간 조성 및 활동 지원 생활밀착형 공동체공간 조성 한옥마을 및 한양도성 인근마을 가꾸기	273
주거 공동체	안전마을 아파트마을공동체 에너지자립마을	재난, 재해, 범죄 등의 예방, 해결 아파트 마을공동체 발굴, 지원, 확산 도시형 에너지 자립마을 발굴, 확산	224
돌봄 공동체	공동육아 다문화마을 청소년휴카페 부모커뮤니티	가족, 보육시설, 지역사회의 연계 돌봄 내외국인 공존 및 화합 활동 지원 청소년과 지역주민의 문화휴식 공간 조성 자녀문제 해결을 위한 부모모임 지원	556
통합형	우리마을프로젝트	주민주도 마을계획 수립 지원	423
	주민제안사업	소규모 주민공동체 활동 공동체 공간운영 지원 5월 마을로의 초대(축제) 지원	426

출처: 김찬동(2014: 65-68)을 재작성

이 연구는 서울시가 마을공동체 정책을 추진하게 된 배경과 과정을 서술하고 2013년까지의 마을사업 추진 현황을 분석했다. 2013년 기준으로 15개의 단위사업을 4개의 주제별

공동체와 1개의 통합형 사업으로 구분하고 지원예산과 누적 추진실적을 조사하였다. 또한 2013년에 한정하여 참여자의 연령대와 직업군, 자치구별 분포, 참여단체의 유형별 비율 등을 분석하였다. 이런 점에서 이 연구는 서울시 마을사업에 관한 최초의 통합적인 성과 분석이라 할 수 있다.

추진 현황 분석과 함께 이 연구는 마을사업의 집행 방식과 과정을 평가하여 ‘행정 혁신의 부족’을 주요한 한계로 지적했다. 행정 운영 패러다임 차원에서 주민주도적인 마을공동체 회복은 “작은 정부와 큰 사회(big society)”를 의미하며, 이는 하향적인 행정관료제의 혁신을 요구한다(김찬동, 2014: 69). 하지만 서울시 부서 간, 서울시와 주민 간의 사업 운영 방식이 기존 모습을 크게 벗어나지 못했다는 것이다. 서울시 사업부서 사이에는 칸막이가 존재했고, 주민 지원은 기존 하향적인 관리 방식으로 이뤄졌다는 것이다. 이에 따라 “마을 사업의 성패는 사업을 운영하고 관리하는 방식, 즉 ‘프로세스’를 전환하는 것”에 달려있다고 강조했다(김찬동, 2014: 67-74).

1기 기본계획의 분류에 따르면, 주민참여의 제도화 측면에서 마을사업의 집행체계와 방식에 주목한 김찬동의 연구는 ‘시스템’의 점검과 평가에 집중한 것이다. 하지만 이러한 적실한 평가와 제언이 마을사업 추진결과의 섬세한 분석에서 도출되지 못한 한계가 있다. 우선 마을사업의 범위가 불분명하여 통상적인 분류에는 없는 단위사업들이 포함되어 있다²⁾. 사업 건수, 예산, 참여자 정보 등도 2차 자료를 활용했기 때문에 정확도와 구체성이 부족한 면이 없지 않다. 그래서 사업 추진결과는 기본적인 현황 점검에 머물렀고, 문제 진단과 개선책도 원칙적인 선에서 제시될 수밖에 없었다.

2) 대표적인 예로 “도시농업 활성화를 위한 아그로시티 조성” 사업을 들 수 있다. 이 사업은 2012년부터 서울시 행정계획과 의회보고 자료에 마을사업으로 분류된 적이 없지만, 이 연구에는 포함되어 있다. 특히 이 사업은 2013년 예산이 524억 원으로 마을사업 전체 예산 규모를 실제보다 훨씬 크게 인식하게 하는 문제가 있다.

2) 2014년 서울시 마을공동체 지원사업 성과연구

서울시 마을사업의 공식적인 성과연구는 2014년 서울시 마을공동체 종합지원센터(이하 서울마을센터)가 수행하였다. 민선 5기가 완료되는 시점에 맞춰 3년간 시행된 마을사업의 추진결과를 살펴보고, 참여자와 지역사회의 변화를 확인하며, 향후 제도 개선방안을 제시하고자 했다(서울마을센터, 2014: 15).

연구는 크게 자료분석, 설문조사, 면담조사를 통해 이뤄졌다. 자료분석은 서울마을센터 홈페이지를 통해 접수된 마을사업 입력 정보를 이용하여 주요 추진결과를 분석하였다. 설문조사는 2012~13년 마을사업 참여자 467명을, 면담조사는 사업참여자와 마을지원활동가 41명을 대상으로 진행하였다. 그 결과로 이 연구가 제시한 1기 마을사업의 성과와 과제는 아래 표와 같다.

[표 2-5] 2014년 서울시 마을공동체 지원사업의 성과와 어려움

분류	평가	세부 내용
1. 주민이 본 마을사업의 성과	1-1. 마을활동 주체의 등장과 성장	1-1-1. 운영주체(대표제안자)의 등장과 성장
		1-1-2. 주민의 등장과 성장
	1-2. 마을활동의 체계화	1-2-1. 주민 욕구를 반영한 마을활동
		1-2-2. 다양한 마을활동의 내실화
	1-3. 민관거버넌스 기반 마련	1-3-1. 관에 대한 주민 인식 변화
		1-3-2. 민관협력의 성과와 신뢰감 형성
	1-4. 마을활동의 공공성 확대	1-4-1. 마을활동의 공공성 인식
		1-4-2. 마을공간을 중심으로 한 공공성 확대
	1-5. 마을활동 확대와 가치 확산	1-5-1. 마을활동의 확대
		1-5-2. 주민과 마을활동의 네트워크 형성
1-5-3. 마을과 사회에 대한 인식 변화		
1-5-4. 지역사회 내 자원의 재순환		
2. 주민이 본 마을사업의 어려움	2-1. 지속적인 활동을 위한 간접 지원 부족	
	2-2. 공동체공간의 안정성 부족	
	2-3. 지원횟수 제한에 따른 지속적 활동 기반 마련의 어려움	
	2-4. 원칙 수준에 머물러 있는 민관협력	
	2-5. 마을활동 평가 시기와 방법에 대한 행정적 조급함	
	2-6. 마을사업을 추진하는 범부처의 통합 시스템 필요	

출처: 서울시 마을공동체 종합지원센터(2014: 61-110)를 재작성

이 연구가 밝힌 주요 성과 역시 1기 기본계획의 3대 과제를 바탕으로 도출되었다. 주체의 등장과 성장(1-1), 마을활동의 체계화(1-2), 민관거버넌스 기반 마련(1-3)은 각각 주체, 활동, 시스템에 관한 평가이고, 공공성 확대(1-4)와 가치 확산(1-5)은 이를 바탕으로 얻은 사회적 성과를 진단한 것으로 볼 수 있다.

그리고 1기 기본계획에 따른 마을사업 평가 체계를 처음으로 제시했다는 의의도 있다. 대표적으로 '맞춤형 지원'에 따라 마을사업을 3단계로 구분한 것을 들 수 있다. 각 단위사업의 목적과 지원금 규모에 따라 1)주민모임 형성지원, 2)실행 지원, 3)공간 지원으로 분류하였고, 단계별 전체 참여자와 신규회원 수를 비교하여 실질적인 차이가 부족하다고 진단했다(서울마을센터, 2014: 32-35). 이러한 접근과 방법은 본 연구의 분석 방법을 설정하는 데도 많은 도움이 되었다.

[표 2-6] 2014년 주민모임 성장단계별 마을사업 분류

구분	목적	특징	지원그룹
주민모임 형성 지원	소규모 주민모임 형성 지원	소액 다수 지원	자치구
실행 지원	주민모임이 전문성을 갖고 마을로 확장	주제별 사업	전문 지원단
공간 지원	지역 네트워크 거점 공간 형성 지원	시설비 지원	전문 지원단

출처: 서울시 마을공동체 종합지원센터(2014: 32)

하지만 이 연구 역시 김찬동(2014)과 마찬가지로 마을사업의 성과와 과제를 도출하는 데 추진결과 분석이 핵심적인 근거로 활용되지 못한 한계가 있다. 홈페이지 입력정보 분석은 선정사업, 참여자와 모임에 관한 기본 현황과 연도별 추이를 파악하는 정도에 그쳤다. 마을사업의 성과와 과제는 설문조사와 면담조사에서 도출한 바가 크다.

이러한 한계의 원인은 데이터 부족에 있다. 서울마을센터 홈페이지를 통한 사업 접수는 의무사항이 아니었기 때문에 서울시 단위사업 일부와 자치구 자체사업은 전혀 입력되어 있지 않았다. 그 결과 이 연구에서 분석한 선정사업은 총 2,100건으로 2014년까지 누적 건수인 3,437건의 61.1% 정도였다.

또한 필수 항목만 입력하면 제안서, 결과보고서 등 원자료를 첨부하지 않아도 접수 처리가 완료되었기 때문에 정교한 분석에 필요한 데이터도 충분하지 않았다. 이에 따라 참여

자의 성별, 연령, 거주지 등은 입력정보가 정확한 대표제안자만을 대상으로 분석했고, 전체 규모는 이를 근거로 추산할 수밖에 없었다. 사업예산도 정산 시점의 집행 내역을 확인할 수 없어 분석 내용에 포함하지 못했다. 마을사업의 향후 과제로 “마을사업을 추진하는 범부처 통합 시스템의 필요성”(2-6)을 언급한 것은 이러한 한계와 어려움 때문이었다.

3) 새로운 서울 마을공동체 정책 수립을 위한 어젠다 연구

2015년 민선 6기가 시작하면서 서울마을센터는 서울연구원과 공동으로 1기 마을공동체 정책 평가를 통한 새로운 정책 수립 어젠다를 도출하는 연구를 수행하였다. 이 연구는 자료분석, 집담회(Focus Group Discussion), 설문조사를 통해 13개 어젠다와 26개 실행 의제를 제시하였다. 여기서도 평가 체계는 1기 기본계획의 3대 과제인 주체, 사업, 협치(시스템)를 채택하였다.

그중 마을사업에 관해서는 5개의 어젠다와 11개의 실행 의제가 도출되었다. 주요하게는 “1기 사업 성과의 연계”(1-2), “주변화된 주체의 참여 촉진”(2-3), “주민친화적인 예산 지원과 보조금 의존성 해소”(3-2/3-5)로 요약할 수 있다. 이전 연구에 비해 눈에 띄는 점은 “주변화된 주체의 참여 촉진”이다. 집담회 참석자들은 경험상 참여층이 여성과 3~40대에 편중되어 있어 청년, 노인, 남성 등이 상대적으로 주변화된 점이 마을공동체의 대중적 확산을 어렵게 한다고 진단했다. “온라인을 활용한 마을사업 개발”(3-4)도 청년과 직장인을 고려한 전략적 제안이라고 할 수 있다.

이 연구는 마을사업뿐만 아니라 1기 마을공동체 정책 전반에 대한 종합 평가라는 의미를 갖는다. 하지만 선행연구들이 갖는 마을사업 추진결과 분석의 한계가 이어지는 문제가 있다. 이 연구는 서울마을센터(2014)의 마을사업 추진결과 분석을 인용하여 기본 현황 점검에 활용하였고, 어젠다와 실행의제는 대부분 집담회와 설문조사를 통해 도출하였다.

결론적으로 서울시 마을사업은 2014년부터 몇 차례 성과 분석이 이뤄져 왔지만, 사업 추진결과를 상세하게 분석한 일종의 산출(output) 평가는 상당히 미흡했다. 그 대신 설문조사, 인터뷰, 집담회 등의 방법으로 사업 평가와 개선점을 도출했는데, 이러한 결과가 실제 정책 개선에 효과적으로 활용되려면 분석을 통해 구체적으로 점검, 보완될 필요가 있다.

[표 2-기] 새로운 서울 마을공동체 정책 수립을 위한 어젠다 연구 의제

분류	어젠다	정책과제
1. 3대 핵심 어젠다	1-1. 마을사업의 목표와 지향 정립	1-1-1. 마을공동체 사업의 목표를 주민자치와의 연계성 하에 구성
		1-1-2. 장기 목표에 따른 시기별 프로세스 마련(1기 사업 주요 성과 : 주민의 등장)
	1-2. 마을사업 간 연계 강화	1-2-1. 1기 마을사업의 성과 활용 방안 마련
		1-2-2. 1기와 2기 사업/주체 간 연계 구조 확립
	1-3. 지역 공론장 구축과 '마을 의회' 모델 정립	1-3-1. 실질적 권한을 갖춘 마을 공론장 구축
		1-3-2. 마을의회 모델의 구성과 추진
1-3-3. 주민대표성이 반영된 협치기관인 '마을공동체위원회' 구성		
2. 주체	2-1. 마을 활동 주체의 지속가능한 활동 보장	2-1-1. 필수 활동가의 지속가능한 활동 보장
		2-1-2. 단기적 지원, 장기적 자립의 기초하에 지원 정책 수립
	2-2. 마을 교육의 풍부화, 다양화, 체계화	2-2-1. 마을사업에 발굴된 주체를 활용한 실무 교육 강화
		2-2-2. 주민의 시민력 향상을 위한 교육 강화
	2-3. 새로운 주체의 참여 보장	2-3-1. 주변화된 주체의 참여를 위한 정책 기획
		2-3-2. 주변화된 주체나 사업에 대한 "적극적 조치" 모색
3. 사업	3-1. 정책 성격에 부합하는 평가지표/시스템	3-1-1. 마을공동체 특성을 반영한 '마을평가지표'와 '마을공동체 지수' 개발
		3-1-2. '마을 패널' 조사 등 정기적 종합 평가 시스템 마련
	3-2. 주민에게 최적화된 사업 프로세스	3-2-1. 지속적인 절차 개선 모니터링 시스템 운영
		3-2-2. <예산 배정-공모>에서 <공모-예산 배정>으로 시스템 전환 시도
		3-2-3. 주민에게 최적화된 용어 사용
	3-3. 마을공동체 사업의 적극적 홍보와 확장	3-3-1. 마을사업에 대한 주민홍보
		3-3-2. 1기 사업에서 배제된 주체와 사업에 대한 타겟팅 홍보
	3-4. 온라인을 활용한 마을공동체 지원사업 개발	3-4-1. 마을 외 근무자, 청년세대 등을 핵심 대상으로 한 온라인 사업 공모
		3-4-2. 온라인 마을 공론장 만들기
	3-5. 보조금 없는 마을사업의 협력적 추진	3-5-1. 보조금 없이 진행되는 마을사업의 협력적 기획 및 추진
4. 협치	4-1. 주민친화적 행정 과정 혁신	4-1-1. 마을 담당 공무원 주민추천제 도입과 업무 주기 유연화
		4-1-2. 각 단위 마을공동체위원회 구성에 주민 대표성 확보 모색
		4-1-3. 민관협치기구의 통합적/체계적/일관적 기능 강화
		4-1-4. 행정과 민간의 역할과 권한을 명확하게 조정
	4-2. 중간지원조직 위상과 역할 재정립	4-2-1. <민-민 협치> 구현을 우선 과제로 설정
		4-2-2. 중간지원조직의 현장성 강화와 업무 프로세스 조정

4) 2기 마을공동체 정책 추진 방향

(1) 2016년 청책토론회

청책토론회는 서울시의 주요 정책에 대해 박원순 시장과 다양한 관계자들이 직접 만나 소통하고 개선 방향을 도출하는 제도이다. 2016년 7월 27일에는 “마을! 1%의 등장과 99%의 희망”이라는 제목으로 마을공동체 정책에 관한 청책토론회가 열렸다.

청책토론회의 내용은 1기 정책의 주요한 평가를 공유하고, 2기 정책의 방향을 설정하는 것이었다. 우선 1기 정책 평가로는 참여자의 규모와 만족도 등 양적, 질적인 결과가 주로 발표되었다. 서울마을센터의 조사에 따르면, 2012년부터 2015년까지 4년 동안 마을공동체 정책에 참여한 사람은 총 129,584명인 것으로 추산되었다. 다양한 마을 교육에 참여한 25,530명, 마을 활동을 상담받은 31,974명, 마을사업에 직접 참여한 72,080명이 이에 해당한다. 마을공동체 정책은 주민이 자유의사로 참여하는 방식이라는 점에서 4년이라는 짧은 기간에 거둔 성과로 보면 괄목할 만한 수준이라는 평가가 내려졌다(안현찬 외, 2016: 115-116).

질적 성과로는 2015년 서울마을센터가 조사한 사업참여자의 인식 변화와 만족도가 발표되었다. 응답자들의 참여 만족도는 93.0%, 행복감은 82.6%, 공동체성은 87.6%, 정주성은 88.4%로 주요 지표의 결과값이 매우 높게 나타났다. 특히 공동체성은 문항이 유사한 통계청 ‘국민 삶의 질 지표’의 사회적 관계망(82.3%), OECD ‘삶의 질 지수’의 공동체 지표(75.8%)보다 높게 나와 정책성과가 있었음이 확인되었다.

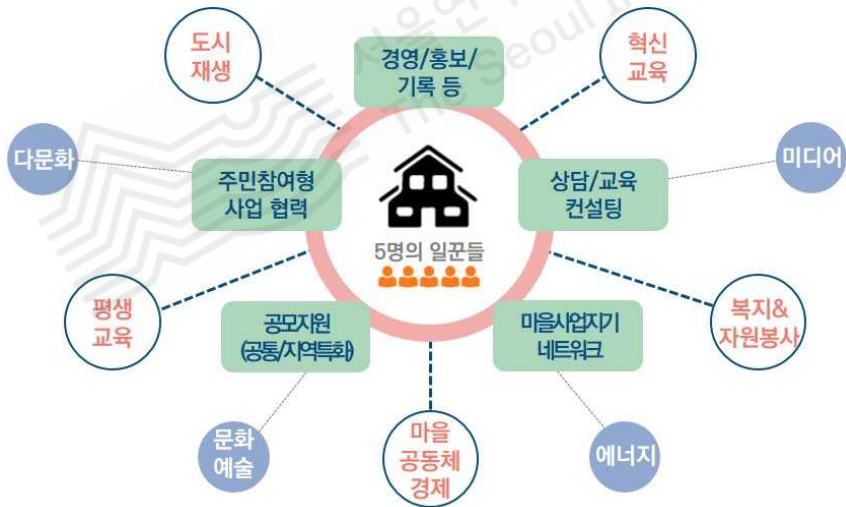
[표 2-8] 2015년 서울시 마을공동체 지원사업 성과확인 연구 결과

지표	문항	긍정적 응답 결과
참여만족도	마을활동에 참여한 것은 잘한 것이다	93.0%
행복감	마을활동을 통해 행복한 경험을 하였다	82.6%
공동체성	내가 힘들 때 힘이 되는 신뢰할 수 있는 이웃이 있다	87.6%
정주성	이 마을에 오래 살고 싶다	88.4%

출처: 안현찬 외(2016: 115)를 표로 재작성

2기 정책 방향은 이러한 1기 성과를 더욱 확대하는 한편, 이를 위한 전략으로 자치구 단위의 추진체계를 강화하자는 결정이 내려졌다. 이를 위해서는 민선 5, 6기 동안 쌓아온 서울시와 자치구의 협력체계를 더 강화하고, 자치구 단위의 현장밀착 지원을 전면화할 필요가 있다. 구체적인 과제로는 자치구 중간지원조직 인력과 기능 확대가 제안되었다. 2016년 현재 자치구 중간지원조직은 평균 인원 2.8명이고, 15곳은 고용이 불안정한 민간조직형이었다.

청책토론회에 참여한 민간 주체들은 자치구 중간지원조직을 안정적인 직영형 또는 민간위탁형으로 모두 전환하고 인원을 평균 5명까지 늘리라고 제안했다. 이를 통해 현장밀착형 주민 지원 강화, 중간지원조직 없이 운영되는 단위사업의 통합 지원, 도시재생 등 주민참여형 정책의 연계 등으로 기능과 역할을 확대하자는 것이었다. 박원순 시장은 이러한 제안을 받아들여 2017년부터 서울시와 민간주체들이 함께 실행할 수 있도록 지원책을 마련하겠다고 약속했다.



[그림 2-3] 자치구 중간지원조직의 인력과 기능 확대

(2) 2017년 자치구 마을생태계 조성사업

2017년 서울시 지역공동체담당관은 청책토론회 결과를 실행하기 위해 ‘자치구 마을생태계 조성사업’을 추진하고 있다. 이 사업은 민관협력을 통해 지역별 특성과 상황에 맞게

자치구가 자율적으로 마을공동체 사업을 추진하도록 지원하는 것을 목적으로, 자치구가 제출한 사업계획을 심사하여 1년간 1~4억 원의 시비를 보조한다.

자치구 중간지원조직 지원은 2013년부터 있었는데, 이번 사업이 다른 점은 다음과 같다. 첫째, 자치구 민관주체가 협력해서 종합계획을 수립, 제출하도록 했다. 둘째, 서울시가 이관한 사업을 포함해서 자치구 통합공모사업을 자율적으로 기획하도록 했다. 자치구 단위의 자율성 부여와 민관협력 활성화를 강조한 것이다. 다만 서울시는 자치구 종합계획에 대한 심사 방식과 기준(안)만 제시하고 있어 전체적인 전략과 목표점이 불분명하고, 이관 사업이 서울시 지역공동체담당관과 서울마을센터 소관 사업에만 한정된 한계가 있다.

[표 2-9] 2017년 자치구 마을생태계 조성사업 세부 내용

구분	항목	세부 내용
필수 사업	중간지원조직 운영	마을공동체 교육, 상담, 컨설팅, 자원조사, 마을사업 지원 등의 역할을 하는 자치구 중간지원조직 운영
	통합공모사업	자치구비로 편성된 단위사업과 서울시에서 이관한 단위사업을 통합하여 자율적으로 편성, 운영하는 공모사업
	마을 아카데미	지역주민, 공무원 대상 마을사업의 원리, 목표, 관련 제도, 이용 절차 등에 관한 전반적인 교육
선택 사업	마을생태계 특화사업	자치구 특성에 맞는 지역문제 해결, 지역주민의 삶의 질 향상을 목적으로 하는 지역주민의 자발적이고 적극적인 참여와 활동이 필요한 사업
이관 사업	이웃만들기 우리마을지원(활동) 우리마을지원(공간) (운영비 지원에 한함)	기존 서울시(지역공동체담당관)에서 공모 시행하던 사업으로 연속지원 기한이 남아 있는 경우를 포함하여 주민에게 적극적으로 홍보 필요
	주민모임연합사업 행복한 골목만들기 마을과 학교(주민모임)	기존 서울시 마을센터에서 공모 시행하던 사업으로 연속 지원 대상이 아니므로, 자치구의 필요에 따라 자율적으로 설계하여 집행

3_분석틀과 데이터 구축

앞서 살펴본 1기 서울시 마을공동체 정책의 추진 방향과 평가를 바탕으로 마을공동체 지원사업 추진 결과를 분석하기 위한 분석틀과 질문을 다음과 같이 설정하였다.

1) 분석단위 설정: 단위사업의 단계별 분류

서울시 마을사업의 큰 특징 중 하나는 담당부서인 지역공동체담당관의 ‘단일사업’(single program)이 아니라 여러 사업부서의 단위사업들까지 통틀어 부르는 일종의 ‘범부처 사업’(interagency program)이라는 것이다. 마을공동체 정책이 출범한 2012년에는 총 30개 사업부서(과급)의 39개 단위사업이 존재했다. 그 이후 단위사업들이 단종, 통합, 명칭 변경 등 다양한 변화를 겪었지만, 행정계획과 기존 연구에서 이를 체계적으로 정리한 경우는 드물었다.

(1) 단위사업의 체계적인 정리

단위사업은 참여자, 사업결과, 예산 집행 등을 분석하는 기본 단위이기 때문에 마을사업 추진실적을 분석하기 위해서는 반드시 단위사업의 체계적인 정리가 필요하다. 그래서 이 연구는 다음과 같은 기준과 방법으로 서울시와 자치구의 마을사업을 정리하였다. 우선 1~2년 내에 단종되었거나 다른 사업에 통합된 경우, 특수하거나 한시적인 목적으로 추진한 경우는 단위사업에서 제외했다. 사업 명칭이 바뀌었거나 다른 사업으로 연결된 경우는 같은 사업으로 처리하였다. 마지막으로 하나의 단위사업 안에서 지원 목적과 규모가 다른 세부 유형이 존재하는 경우는 분리하였다.

이러한 기준으로 각 단위사업의 행정계획, 사업공고 등 문서자료를 검토하여 1차 정리를 한 후, 지역공동체담당관과 서울마을센터의 관계자 의견 수렴과 확인을 거쳐 최종 확정하였다. 그 결과 마을사업은 2015년 기준으로 서울시 11개 사업부서와 25개 자치구가 추진하는 총 56개 단위사업³⁾으로 구성되었다.

³⁾ 이 중 서울시 사업은 31개, 자치구 자체사업은 25개다. 자치구 사업은 1개 자치구당 1개 단위사업으로 처리하였다.

구분	주제/유형	2012	2013	2014	2015	2016		
서울시	실국 사업 (주제형)	교육/돌봄	부모커뮤니티					
			마을공동체 돌봄지원		공동육아(씨앗단계)			
					공동육아(새싹/줄기단계)			
				다문화마을공동체				
		문화	마을예술창작소(주민자율형)		마을예술창작소(프로그래프지원)			마을예술창작소 (주민자율+프로그래프지원)
			마을예술창작소(민관협력형)					
			마을미디어(문화교실)	마을미디어(교육형)				
				마을미디어(아이템형)				
				마을미디어(매체형)				
		주거	아파트 관리비 내리기		아파트마을공동체			
	마을안전망사업		안전마을(지역맞춤형)					
			안전마을(통합형)					
	에너지자립마을							
	마을기업(행자부)							
	경제	마을기업(서울시)						
		상가마을공동체						
	마을과 + 센터 (단계형)	모임 형성 지원	우리마을프로젝트(1유형)			이웃만들기		
		활동 지원				마을과 학교(모임지원)		
		공간 지원	주민제안사업(활동지원)			우리마을지원(활동)		
		주민제안사업(공간지원)			우리마을지원(공간)			
		마을독카페						
모임 간 연계 지원		우리마을프로젝트(2유형)			마을연계망(주민모임 연계 및 확장)			
종합적 마을계획 수립 지원					동네단위 마을계획(수립)			
	주민제안사업(시정공모)			동네단위 마을계획(실행)				
					마을과 학교(상생)			
					주민연합(네트워크형)			
					주민연합(수립형)			
					주민연합(실행형)			

범례
 최종 사업명
 이전 사업명
 합병된 사업명

[그림 2-4] 단위사업 히스토리 정리

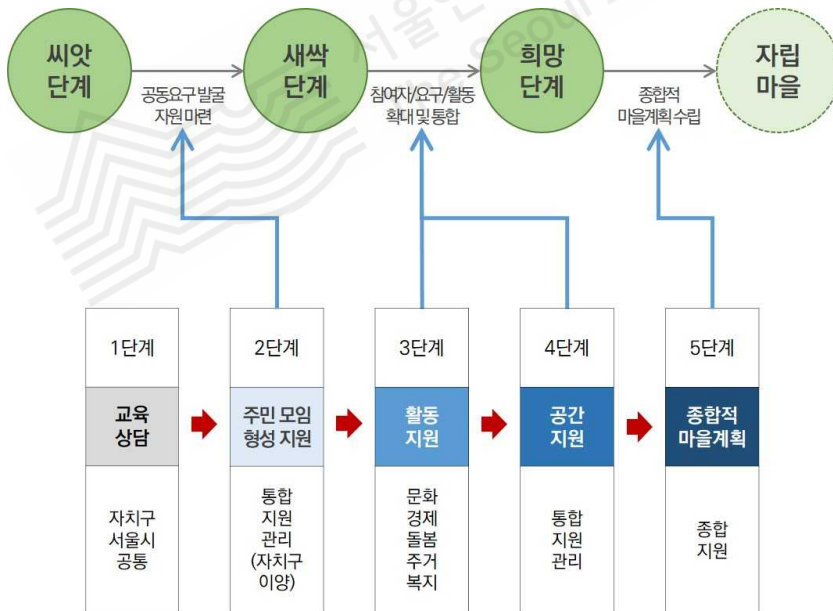
[표 2-10] 2015년 기준 서울시와 자치구 마을공동체 지원사업 목록

연번	지원사업 목록	사업부서	시작연도	연간 보조금 상한(백만 원)
1	부모커뮤니티	여성가족정책담당관	2012	2
2	마을예술창작소(주민자율)	문화정책과	2012	20
3	마을예술창작소(민관협력)		2012	100
4	마을예술창작소(프로그램지원)		2015	10
5	에너지자립마을	에너지시민협력과	2012	30
6	공동육아(씨앗단계)	출산육아담당관	2012	5
7	공동육아(새싹/줄기단계)		2013	30
8	마을미디어(교육형)	문화예술과	2012	6
9	마을미디어(아이템형)		2013	5
10	마을미디어(매체형)		2013	20
11	마을미디어(복합형)		2014	9
12	마을미디어(체험형)		2015	1
13	마을미디어(거점형)		2015	25
14	다문화마을공동체	외국인다문화담당관	2013	7
15	마을북카페	서울도서관	2013	50
16	상가마을공동체	소상공인지원과	2013	50
17	안전마을(지역맞춤형)	안전총괄과	2013	10
18	안전마을(통합형)		2013	280
19	아파트마을공동체	공동주택과	2012	8
20	마을기업(행자부)	사회적경제과	2012	50
21	마을기업(서울시)		2012	100
22	우리마을지원(활동)	지역공동체담당관	2013	6
23	우리마을지원(공간)		2013	35
24	이웃만들기	마을공동체지원센터 (지역공동체담당관)	2014	1
25	우리마을프로젝트(1유형)		2012	2
26	우리마을프로젝트(2유형)		2012	5
27	마을연계망		2012	7
28	동네단위 마을계획(수립)		2014	15
29	동네단위 마을계획(실행)		2015	40
30	마을과 학교(모임지원)		2015	5
31	마을과 학교(상생)		2015	50
32	자치구 자체사업	자치구 마을부서	2013	1~3

(2) 단계적 지원 전략에 따른 단위사업 분류

단위사업을 정리한 다음으로는 단계적 지원 전략에 따라 유형을 구분하였다. 앞서 살펴봤듯이 1기 기본계획은 마을공동체 지원 원칙 중 ‘맞춤형 지원’을 구체화하여 마을공동체의 형성 단계에 따른 단계적 지원 전략을 설정하였다. 이는 마을사업의 추진과 점검은 개별 단위사업이 아닌 단계별 구분에 따라 이뤄질 필요가 있다는 의미이다.

하지만 기존 행정계획과 연구들은 이러한 단계 구분을 하지 않거나 불안정한 형태에 머물러 있었다. 이 연구는 1기 기본계획의 마을공동체 형성 단계(씨앗-새싹-희망-자립)와 2014년 마을사업의 전략적 재구성(유창복, 2013: 66)을 종합하여 마을사업을 5단계로 구분하였다. 5단계는 1)모임 형성 지원, 2)활동 지원, 3)공간 지원, 4)모임 간 연계 지원, 5)종합적 마을계획 수립 지원이다. 그리고 각 단위사업의 목적과 내용, 지원금 규모 등을 검토하여 해당 단계를 배정하였다. 이 분류 역시 지역공동체담당관과 서울마을센터 관계자의 검토와 협의를 거쳐 최종 확정하였다.



[그림 2-5] 마을공동체 형성 단계에 따른 마을사업 분류

[표 2-11] 단계별 단위사업 분류

단계	단위사업	보조금/연	상한(백만 원)
모임 형성 지원	부모커뮤니티	2	1~6
	공동육아(씨앗)	5	
	마을과 학교(모임지원)	5	
	마을미디어(체험형)	6	
	마을미디어(교육형)	5	
	마을미디어(아이템형)	1	
	이웃만들기+우리마을프로젝트(1유형)	2	
	자치구 자체사업	1~3	
활동 지원	우리마을지원(활동)	6	6~50
	다문화마을공동체	7	
	아파트마을공동체	8	
	안전마을(지역맞춤형)	10	
	마을미디어(복합형)	9	
	마을미디어(매체형)	20	
	공동육아(새싹/줄기단계)	30	
	상가마을공동체	50	
	마을기업(행자부)	50	
공간 지원	우리마을지원(공간)+마을북카페	50	25~100
	마을미디어(거점형)	25	
	마을예술창작소(3개 세부사업)	100	
	마을기업(서울시)	100	
모임 간 연계 지원	마을연계망+우리마을프로젝트(2유형)	7	5~7
종합적 마을계획 수립 지원	동네단위 마을계획(수립)	15	15~280
	동네단위 마을계획(실행)	40	
	마을과 학교(상생)	50	
	에너지자립마을	30	
	안전마을(통합형)	280	

2) 분석 질문

마을공동체 지원사업에 관한 정책 구상, 기존 평가, 2기 정책 방향을 종합적으로 검토하여 이 연구의 분석 질문은 참여자, 사업, 추진체계에 따라 다음과 같이 설정하였다.

(1) 참여자 분석

참여자 부문에서는 마을사업을 통해 마을공동체 활동을 경험한 사람들의 양적 확대와 질적 성장, 적극적 참여집단을 확인하고 정책적 시사점을 도출하였다. 양적 확대는 참여 수준과 횟수 등에 따라 여러 집계기준을 설정하여 참여자 규모를 다층적으로 파악하였다. 질적 성장은 집계기준 중 다차참여자를 대상으로 지속적인 사업 참여가 활동 수준에 어떤 영향을 주었는지 분석하였다. 적극적 참여집단은 성별, 연령대, 경제수준 등에서 참여자의 편중과 소외가 어느 정도인지를 실증적으로 확인하였다.

(2) 사업과 인프라 분석

사업과 인프라 부문에서는 1기 정책의 지원 원칙과 전략이 사업 추진, 예산 집행, 공동체 공간 조성에서 관철되었는지 여부를 분석하였다. 사업 추진은 56개 단위사업을 5단계로 분류하여 단계적 지원 전략이 실제로 구현되었는지, 어떤 문제가 있었는지를 살펴보았다. 예산 집행은 자부담 비율, 보조금과 자부담 지출 항목을 분석하여 자립 지원과 맞춤형 지원 원칙에 맞게 이뤄졌는지 분석하고 개선방안을 제시하였다. 1기 정책이 가장 중요한 마을인프라로 간주한 공동체공간은 3개 공간지원 사업에 따른 주민주도 공동체공간의 개수와 지리적 분포를 확인하여 양적, 질적으로 적절하게 조성되었는지를 진단하였다.

(3) 추진체계

추진체계 부문에서는 2016년 박원순 시장과 마을공동체 관계자들이 가진 청책토론회에서 결정된 ‘자치구 주도의 자율운영체계 전환’을 고려하여 자치구별 추진결과와 특성 차이를 비교분석하였다. 자치구 간 차이가 크고 작음에 따라 자율운영 모델을 특수해와 일반해 중 어느 쪽으로 정하는 게 바람직한지 가늠할 수 있기 때문이다. 이를 위해 자치구별 선정 사업과 참여자의 규모와 구성비율 차이를 확인하였다.

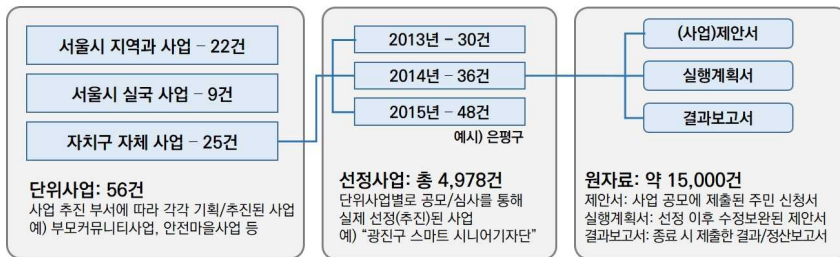
[표 2-12] 분석 질문

구분	분석 내용	분석 질문
참여자	양적 확대	얼마나 많은 시민이 마을사업에 참여했는가?
	질적 성장	마을사업으로 시민의 성장이 이뤄졌는가?
	적극적 참여집단	적극적으로 참여한 집단의 성별, 연령, 소득 특성은?
사업과 인프라	단계적 지원 전략	사업은 맞춤형 지원 원칙에 맞게 운영되었는가?
	예산 집행	예산은 자립지원 원칙에 맞게 집행되었는가?
	공동체공간	공동체공간은 양적, 질적으로 적절하게 조성되었는가?
추진체계	구별 선정사업 비교	자치구별 통합사업 기획에서 고려해야 할 기존 사업 규모와 구성 차이는?
	구별 참여자 비교	자치구별 중간지원조직이 담당해야 할 기존 참여자의 규모와 구성 차이는?

3) 데이터 수집과 구성

(1) 데이터 수집 대상과 범위

단위사업 분류 결과와 분석 질문에 따라 분석 자료는 2012년부터 2015년까지 선정사업 데이터를 수집하였다⁴⁾. 하나의 단위사업에는 실제 선정된 개별 사업들이 있고(선정사업), 선정사업에는 주민들이 제출한 제안서, 실행계획서, 결과보고서와 같은 원자료들이 있다. 이 연구의 분석 대상은 총 56개 단위사업의 총 4,978개 선정사업으로, 약 15,000건의 원 자료에서 사업개요, 예산집행정보, 추진결과, 참여자 정보를 추출하여 데이터베이스를 구축하였다. 원자료 확보가 어려운 단위사업은 담당부서의 집계자료를 활용했다.



[그림 2-6] 분석 대상의 구성과 원자료

4) 2016년 자료는 수집 시점에 사업이 진행 중이어서 확보가 불가능했다.

(2) 데이터의 구성

데이터 구성 항목은 원자료 3종의 서울시 표준양식과 25개 자치구별 양식을 비교하여 공통 항목을 추출하였다. 그 결과 선정사업, 지원주체, 참여자, 세부사업, 운영결과, 예산정보 등 6개 대분류로 구성된 실제 항목의 세부 내용은 다음 표와 같다.

[표 2-13] 데이터베이스 구성 항목

대분류	중분류	세부항목
선정사업	구분	단위사업
	사업개요	선정사업(코드 부여)
		사업연도, 사업기간, 사업대상지(자치구, 행정동)
	지원형태	단체구분(단체/주민모임)
연속지원(신규/연속)		
지원주체	구분	단체, 주민모임
	단체정보	단체유형, 단체명, 대표자이름, 임원(운영진) 수, 회원 수, 단체설립일자, 등록번호, 연락처, 이메일, 주소
	주민모임정보	모임명, 설립일자, 운영진 수, 회원 수
참여자	구분	대표제안자, 일반참여자
	개인정보	이름(비식별 처리)
		생년월일, 성별, 핸드폰, 이메일, 주소
세부사업	사업개요	사업명, 실행기간
	실행결과	실행횟수, 참여자 수
운영결과	참여자 규모	사업참여자 수, 운영진 수, 회원 수, 소모임 수
	회의운영	회의횟수, 평균 참여자 수
예산정보	구분	보조금, 자부담
	활동비	인건비(공간운영자 활동비), 단순활동비
	사업운영비	홍보인쇄비, 물품구입비, 단기 임차료, 여비, 숙박비, 식비, 다과비, 회의비, 심사비, 원고비, 강사비, 교육비
	업무진행비	여비, 숙박비, 식비, 다과비
	시설비	시설공사비, 자산취득비

(3) 데이터 처리

데이터 구성 항목에 따라 원자료에서 정보를 추출하여 입력했고, 이 과정에서 참여자와 선정사업에 코드를 부여했다. 참여자 코드는 개인정보 보호를 위한 비식별 처리와 함께 여러 선정사업에 참여한 이력을 종합적으로 확인하기 위한 목적으로 부여했다. 국가 전문 기관⁵⁾의 자문에 따라 비식별 처리 방법과 절차를 적법하게 진행했으며, 세부 정보 부족으로 동일한 파악이 어려운 경우는 개인정보 이용 권한이 있는 자치구 담당부서와 중간지원 조직의 협조를 구했다. 사업코드는 원자료별로 분산된 각각의 정보들을 통합하는 데 활용했고, 아래 표와 같이 사업연도, 단위사업별 코드, 자치구 코드, 선정사업별 목록 연번을 조합해서 생성했다.

[표 2-14] 선정사업 코드화 방법과 예시

사업코드	2012년도 종로구 부모커뮤니티 8번 선정사업						
	12	-	pc1	-	110	-	00008
구분	사업연도		단위사업		자치구		사업연번
코드화	두자리표현 2012->12	-	사업별코드 (부모커뮤니티)	-	구별 코드 (종로구)	-	5자리 (사업목록 8번)

정보 입력과 코드 부여를 완료한 이후에는 데이터 클리닝을 진행했다. 잘못 입력된 정보를 바로잡고, 행정문서 등 2차 자료를 통해 결측값을 보충하였으며, 분석 가능한 형태로 데이터를 수정했다. 이러한 전체적인 데이터베이스 구축에는 1차 입력에 3개월, 2차 입력 및 데이터 수정에 3개월, 최종 데이터 클리닝에 2개월 등 총 8개월가량이 소요되었다.

(4) 데이터 입력 결과

전체 4,978건의 사업 중 데이터가 입력된 사업은 4,937건(99.2%)이다. 전체 입력률은 높은 편이지만, 사업정보의 신규/연속 여부(52%), 예산정보의 소분류별 금액(35%), 참여자 정보의 연령대(38%) 등 일부 데이터는 원자료 부족으로 입력률이 낮은 한계가 있다.

⁵⁾ 인터넷진흥원 개인정보 비식별 조치 지원센터

[표 2-15] 데이터 입력 건수와 비율

구분		서울시		자치구		합계	
		입력 건수	입력 비율	입력 건수	입력 비율	입력 건수	입력 비율
전체 사업		3,422		1,556		4,978	
사업	입력 사업	3,386	98.9%	1,551	99.7%	4,937	99.2%
	신규/연속	2,721	80%	804	52%	3,525	71%
	단체/모임	3,386	99%	1,397	90%	4,783	96%
	행정동	2,634	77%	1,179	76%	3,813	77%
예산	대분류	2,214	65%	1,482	95%	3,696	74%
	중분류	1,079	32%	1,063	68%	2,142	43%
	소분류	915	27%	837	54%	1,752	35%
전체 참여자		15,566		14,516		30,082	
참여자	성별	12,346	79%	10,543	73%	22,889	76%
	나이	5,710	37%	5,584	38%	11,294	38%
	행정동	9,811	63%	10,683	74%	20,494	68%

03

참여자 분석

- 1_참여자의 양적 확대
- 2_참여자의 질적 성장
- 3_적극적 참여집단

03 참여자 분석

1_참여자의 양적 확대

1) 참여자의 다양성을 반영한 집계기준 설정

그동안 마을사업의 참여자 규모는 참여수준을 기준으로만 집계해왔다. 사업 제안서의 참여자 명단을 근거로 ‘대표제안자’와 그 외의 ‘일반참여자’를 파악한 것이다. 이는 사업에 직접 참여한 사람에게 가장 가까운 동시에 적극적 참여자인 대표제안자를 분별할 수 있는 집계기준이지만 몇 가지 단점이 있다.

첫째는 원자료 부족으로 실제 규모를 정확하게 파악하는 데 한계가 크다. 이 연구의 데이터 수집 과정에서도 원자료를 구하지 못하거나, 구했더라도 입력이 누락된 경우가 많았다. 둘째는 사업에 따른 교육, 동아리, 축제, 총회 등 세부 행사와 프로그램에 참석했지만 명단에는 없는 사람들을 폭넓게 파악할 수 없다. 마지막으로 활동 지속성과 사업 종료자 등 참여수준 이외의 중요한 질적 속성을 확인할 수 없다.

참여자 집계기준을 다양하게 설정하는 것은 1기 마을사업 참여자의 규모와 속성을 풍부하게 확인하고, 세분화된 지원 전략과 방안을 수립하는 데 효과적이다. 이를 위해 이 연구에서는 다음과 같은 참여자 집계기준을 추가로 설정하였다.

[표 3-1] 참여자 집계 기준

기준	유형	내용	집계방식
참여 수준	대표제안자	대표제안자로 명시된 3~5명의 주민	참여자 명단 확인
	일반참여자	대표제안자가 아닌 주민	
참여 범위	직접참여자	제안서 작성과 실행에 직접 참여한 주민	대표제안자+일반참여자
	간접참여자	단체/주민모임 회원, 세부 행사 참석자	결과보고서의 최종 참여자 수 합산
참여 횟수	다차참여자	여러 해에 걸쳐 여러 선정사업에 참여	직접참여자 중 2건 이상 참여자
	단차참여자	여러 해 동안 1건의 선정사업에만 참여	직접참여자 중 1건 참여자

2) 사업참여자는 최소 13만 명, 최대 23만 명

4년간 서울시와 자치구 마을사업에 참여한 인원은 집계기준별로 다음과 같다. 직접참여자(연인원)는 총 30,082명으로 이 중 대표제안자는 10,392명, 일반참여자(연인원)는 19,690명이다. 직접참여자 중 다차참여자(실인원)는 3,700명이고, 단차참여자(실인원)는 21,105명으로 확인되었다. 간접참여자(연인원)는 결과보고서의 최종 참여자 수 합산 결과 230,010명이었다. 그런데 간접참여자에 해당한다고 볼 수 있는 참여 단체와 주민모임 회원 수를 합산하면 무려 331,633명이었다. 이는 마을사업에 실제로 참여하지 않는 단체 회원들까지 포함된 것으로 보고⁶⁾, 사업 참여를 목적으로 새롭게 만들어진 주민모임 회원 수만 합산했을 때는 128,743명이었다.



[그림 3-1] 집계기준별 사업참여자 수

이러한 집계결과를 바탕으로 4년간 서울시와 자치구 마을사업에 참여한 인원은 최소 128,743명에서 최대 230,010명이라고 말할 수 있다. 최소값은 사업 참여를 위해 새롭게 만들어진 주민모임 회원 수(연인원), 최대값은 간접참여자 수(연인원)가 집계기준이다⁷⁾.

6) 이 집계값이 대폭 커진 이유는 참여 단체 중 마을사업 동참 여부와 관계없이 전체 회원 수를 적은 경우가 적지 않았기 때문인 것으로 보인다. 33만 명은 그 중에서도 회원 수가 5,000명 이상이라고 적은 경우는 제외하고 합산한 결과이다.

7) 집계기준을 이렇게 정한 이유는 다음과 같다. 최소 기준인 주민모임은 마을사업 참여를 위해 새롭게 만들어진 임의단체이다. 따라서 회원 수는 곧 실제 사업참여자 수로 간주할 수 있다. 대표제안자 3명만 확실하다면 회원 수가 많다고 해서 선정에 유리한 게 아니기 때문에 허수도 별로 없다. 더군다나 허수가 많은 단체 참여의 경우는 모두 제외했다는 점에서 약 13만

약 13만 명은 2016년 7월 청책토론회에서 발표된 공식 추산치인 72,080명보다 약 5만 명이 늘어난 결과다. 예상보다 규모가 늘어났을 뿐 아니라 추산치가 집계치로 더 정확해졌다는 데도 의미가 있다.

4년간 13만 명이면 참여자의 양적 확대라는 정책 목표가 충분히 달성되었다고 볼 수 있는지는 판단하기 쉽지 않다. 1기 기본계획에서 구체적인 성과 목표치를 설정하지 않았고, 유사 사례에서도 적절한 비교 기준을 얻기 어렵기 때문이다. 다만 이 규모의 성과와 한계를 단편적인 수준에서 짚어볼 수는 있다.

먼저 긍정적인 성과로는, 2012년 정책을 시작하던 시점에 서울에는 82개의 마을과 240여 개의 망아적 모임이 있던 것과 비교하면 상당한 증가를 이뤘다⁸⁾. 또한 주민자치(주민자치위원회), 참여예산(참여예산위원회와 동지역회의), 도시재생(주민협의체) 등 유사한 주민 참여 정책과 비교하면 짧은 기간과 적은 예산에도 불구하고 더 많은 참여자를 배출했다고 볼 수 있다.

아쉬운 한계는 서울시 전체로 봤을 때 13만 명은 여전히 미약한 규모라는 점이다. 특히 마을공동체는 특성상 13만 명이 하나의 집단이 아니라 거주지별로 분산된 작은 네트워크를 이뤄 교류하고 활동한다는 점에서 곳곳의 마을공동체가 더 탄탄해지려면 더 많은 참여자의 확대가 필요하다⁹⁾.

따라서 2기 마을공동체 정책에서는 두 가지의 참여자 확대 전략이 병행될 필요가 있다. 첫째는 1기 정책의 연장선상에서 모임 형성 지원에 속하는 단위사업을 적극적으로 운영해서 새로운 참여자의 유입을 지속적으로 촉진해야 한다. 둘째는 이와 동시에 1기 마을사업

명이라는 규모는 보수적인 관점에서도 충분히 설득력 있는 결과이다. 최대 기준인 간접참여자 수는 결과보고서의 최종 참여자 수를 집계한 것으로, 보조금 정산 시 담당부서에서 실적으로 간주하기 때문에 허수가 있을 가능성이 높다. 그러나 참여한 단체와 주민모임 회원 수보다는 허수가 적고 실제 참여자에 가까워 최대 기준으로 정했다.

8) 2016년 서울시의 참여자 추산 기준은 마을당 100명, 주민모임당 10명이었다. 이를 2012년 당시 82개의 마을과 240여 개의 망아적 모임에 적용하면, 마을공동체 활동 참여자는 3,200명 정도였다고 추산할 수 있다. 이와 비교하면 128,743명은 약 40배 증가한 규모인 셈이다.

9) 같은 맥락에서 최순옥 서울시 마을공동체 종합지원센터장은 2016년 청책토론회에서 “서울시가 혼자 가면 10만이지만, 자치구가 함께 하면 100만이 됩니다”라고 제안했다. 100만 명은 상징적인 수치이지만, 2기 정책에서는 자치구가 현장에 보다 밀착하는 방식으로 참여자의 양적 확대가 지속되어야 한다는 방향 설정으로 볼 수 있다.

의 간접참여자와 단차참여자들이 직접참여자와 다차참여자로 전환될 수 있도록 하는 새로운 지원 방안을 도입하는 것도 중요하다. 이를 위해서는 사업참여자의 지원과 사후 관리를 담당하는 중간지원조직에 공적 자원이 투입되어야 하는데, 현재 2016년 추산치를 기준으로 책정되어 있다면 늘어난 규모에 맞춰 증액할 필요가 있다.

2_참여자의 질적 성장

1) 활동 지속층인 다차참여자 3,700명 확인

마을사업을 통한 참여자의 질적 성장은 다차참여자를 통해 확인할 수 있다. 다차참여자는 활동 지속층이라는 점에서 그 자체로 단차참여자에 비해 질적 수준이 높아진 집단으로 볼 수 있다. 또한 여러 해에 걸쳐 여러 사업에 참여한 이력을 분석함으로써 활동 수준의 변화도 확인이 가능하다.

다차참여자는 총 3,700명이 확인되었고, 참여횟수는 최소 2회부터 최대 10회까지였다. 4년 동안 10회까지 참여가 가능했던 것은 한 해에 여러 사업을 동시에 참여한 경우도 많았기 때문이다. 현재 서울시는 조례에서 ‘활동 지원은 3년 이내 3회까지, 공간 지원은 5년 이내 5회까지’¹⁰⁾로 참여횟수를 제한하고 있는 반면에 자치구 중에는 제한을 두지 않은 곳들도 많다. 그리고 서울시와 자치구 모두 사업 내용이 다르다면 한 해에 복수 사업에 참여하는 것을 허용하고 있다.

그러나 이러한 참여횟수의 차이는 같은 다차참여자라도 지속 참여의 이유와 수준을 구분할 필요가 있음을 시사한다. 마을사업의 운영과 지원을 장기간 담당해온 공무원과 중간지원조직 활동가의 의견을 수렴하여 다차참여자를 ① 연속참여자, ② 적극참여자, ③ 지역리더 등 3가지 하위집단으로 분류하였다.

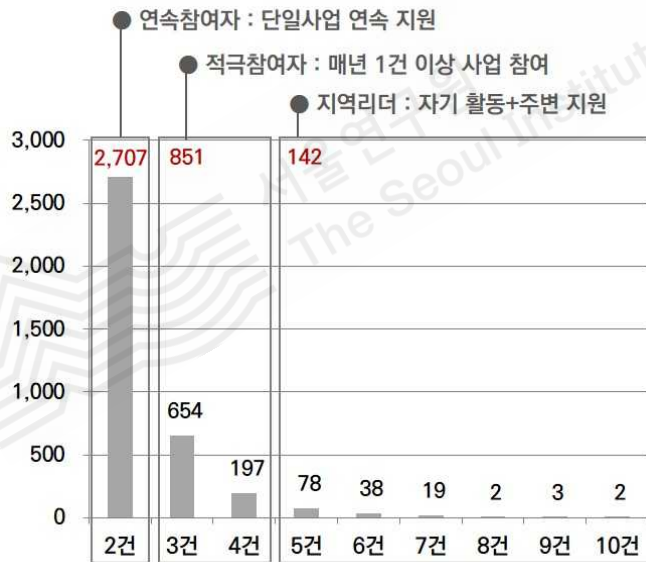
연속참여자는 2회 참여한 사람들로, 주로 처음 선정된 사업을 한 해 더 연속 지원한 집단

¹⁰⁾ 서울시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례 시행규칙 제5조 제1항

이다. 인원 수는 총 2,707명으로 다차참여자의 대다수(73.2%)가 여기에 해당한다.

적극참여자는 총 3~4회, 매년 1건꼴로 참여한 사람들이다. 이 경우는 처음 시작한 사업을 꾸준히 지속하거나, 관심과 필요의 변화에 따라 다른 단위사업을 추가로 하거나 복수로 참여하는 등 다양한 경로로 활동이 고도화된 집단이다. 적극참여자는 총 851명으로 다차참여자의 23.0%였다.

지역리더는 5회 이상 참여한 사람들로 본인이 주도하는 공동체 활동이 다수이거나, 주변 모임의 활동에도 직접 동참하여 지원하는 리더 또는 풀뿌리활동가 수준의 집단이다¹¹⁾. 앞으로 마을공동체의 중심점 역할을 하거나, 전문가 또는 활동가로도 성장할 수 있는 가능성이 높다. 하지만 지역리더는 총 142명으로 다차참여자의 3.8%에 불과했다.



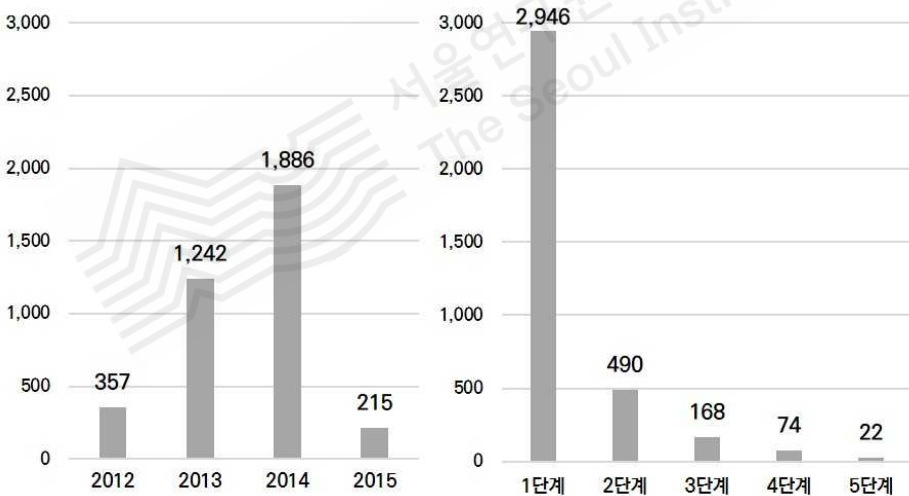
[그림 3-2] 참여횟수별 다차참여자와 하위집단 구분

11) 지역리더 집단이 마을사업을 통해 성장한 것인지, 아니면 이전부터 이미 이러한 역량을 갖춘 사람들이었는지는 참여자의 경력 정보가 없어 확인할 수 없었다. 다만 후자의 경우는 “마을지원활동가” 제도를 통해 상당히 걸러졌을 것으로 추측할 수 있다. 마을지원활동가는 기존 풀뿌리활동가 중 사업참여자의 교육과 상담 지원을 공식적으로 수행하는 사람들을 서울시가 등록, 운영하는 제도이다. 서울시는 형평성과 공정성 문제로 마을지원활동가의 마을사업 참여를 원천적으로 제한하고 관리하고 있다.

2) 낮은 단계 사업부터 참여했고, 규모는 매년 지속적으로 증가

먼저 다차참여자라는 활동 지속층 전체가 언제부터 어떻게 형성되었는지를 마을사업에 진입한 시점과 경로를 통해 분석하였다. 다차참여자들의 첫 선정사업 시점을 연도별로 조사한 결과, 2013년 1,242명으로 대폭 증가해서 매년 지속적으로 증가하는 추세를 보였다. 이는 지역공동체담당관이 여러 사업부서의 단위사업을 재정비해서 마을사업 추진계획을 발표하고, 자치구가 자체사업을 시작한 시점과 일치한다.

다차참여자들의 첫 선정사업이 어느 단계에 해당하는지 분석한 결과, 대다수가 1단계인 모임 형성 지원(79.6%)부터 시작했고, 높은 단계로 갈수록 인원수가 뚜렷하게 줄어들었다. 이는 이미 어느 정도 역량을 갖춘 주민들이 처음부터 높은 단계를 시작하기보다는, 낮은 단계부터 출발해서 활동을 지속하거나 승격한 경향이 더 강한 것으로 볼 수 있는 결과다. 마을사업을 통한 참여자의 성장 지원 전략이 유효했던 것이다.



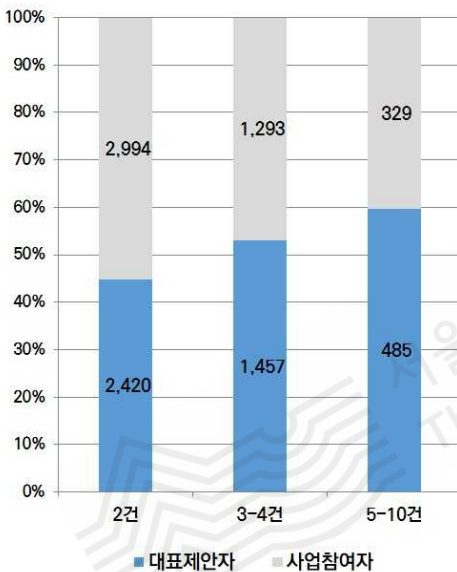
[그림 3-3] 연도별 다차참여자 수(명), 다차참여자의 첫 참여사업의 단계(명)

3) 참여횟수가 많을수록 대표제안자, 고난이도 사업 더 많이 맡아

참여횟수에 따라 활동 수준이 어떻게 변화했는지 알아보기 위해 하위집단별 대표제안자 비율과 선정사업의 단계별 비율을 비교분석하였다. 하위집단별 대표제안자 비율은 지역리

더(59.6%), 적극참여자(52.9%), 연속참여자(44.7%) 순으로 높아, 참여횟수가 많을수록 대표제안자를 더 많이 맡은 것으로 나타났다.

선정사업 단계별 비율에서는 참여횟수가 많을수록 높은 단계의 사업에 더 많이 참여한 것으로 나타났다. 연속참여자에서 주민리더로 갈수록 1단계인 모임 형성 지원의 비율이 확연하게 줄어들었고, 주민리더는 2~4단계인 활동 지원, 공간 지원, 모임 간 연계 지원의 비율이 다른 하위집단에 비해 뚜렷하게 더 높았다.



[그림 3-4] 다차참여자의 참여 건수에 따른 대표제안자 비율(연인원 명)



[그림 3-5] 다차참여자의 참여 건수에 따른 참여사업 단계 비율(연인원 명)

이처럼 참여횟수가 많을수록 더 어려운 역할을 많이 맡고, 난이도가 높은 사업에 더 많이 참여한 결과는 지속적인 사업 참여가 주체의 성장에 기여했음을 의미한다. 또한 세간에는 역량이 높은 주민이 낮은 단계의 사업을 쉽게 선정 받고 거기에 안주한다는 비판이 있는데, 이 결과는 그와는 반대되는 경향을 보여주고 있어 심각한 문제로 여길 정도는 아니라는 진단을 내릴 수 있다.

오히려 직접참여자 중 다차참여자가 14.9%에 불과한 점이 더 우려할 만하다. 1년 남짓의

사업에 한 번 참여한 것으로 개인과 모임의 성장, 마을공동체의 형성을 기대하기는 어렵다. 여기에는 상당한 시간과 지원이 필요하며, 그래서 서울시는 마을공동체 형성 수준에 맞춰 단계별로 마을사업을 배치하고, 연속 참여를 허용했던 것이다. 다만 공적 지원에 대한 과도한 의존이나 공정성 문제를 예방하기 위해 참여횟수에 제한을 뒀다. 그런데 다차 참여자의 비율이 매우 낮은 결과는 이러한 정책적 의도가 충분히 발휘되지 못한 것은 아닌지 의문을 갖게 한다.

물론 단차참여자는 마을사업을 종료한 것이지, 공동체 활동 자체를 중단한 것으로 단정할 수는 없다. 사업 데이터로는 이들이 마을사업을 종료한 이유에 대해 확인이 불가능하다. 그러므로 다른 방식의 조사를 통해 단차참여자의 종료 사유와 다차참여자의 지속 사유를 확인하여 연속 참여를 통한 주체의 질적 성장이라는 정책적 전략에 어떤 문제점이 있는지 점검이 필요해 보인다.

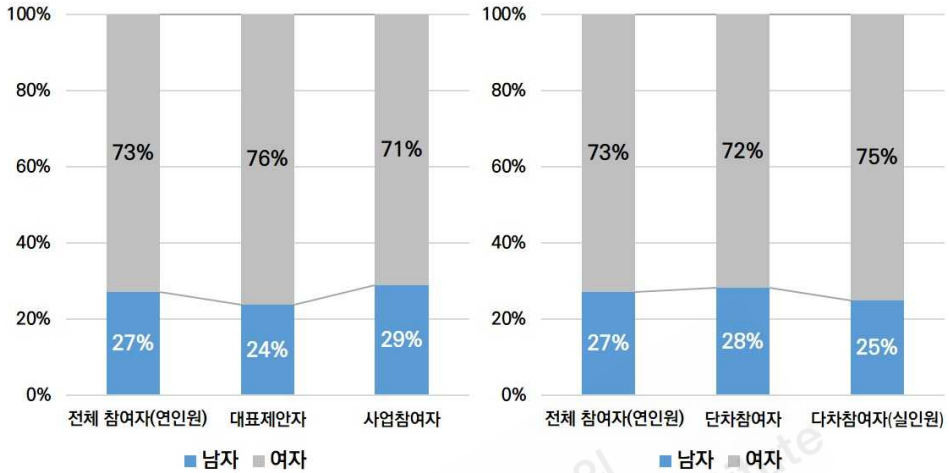
동시에 그동안 실체를 파악하지 못하고 있었던 다차참여자에 대한 정책적 관심을 높이는 것도 중요하다. 어떤 면에서 다차참여자는 대표제안자보다 더 중요한 정책초점집단일 수 있다. 다차참여자의 사업 이력을 세밀하게 분석하면, 단위사업 간의 연계 효과를 높이거나 가로막는 요인들을 찾아낼 수 있다. 참여횟수, 범위, 수준 등 사업 관련 경험이 다양하기 때문에 다차참여자는 마을공동체 지원 활동가나 전문가로 양성하기에도 매우 적합한 대상일 수 있다.

3_적극적 참여집단

1) 성별: 참여자 중 여성이 73%로 압도적으로 높아

1기 기본계획은 “여성의 활동과 역량 강화”(1-3)를 10대 전략 중 하나로 설정할 만큼 여성 참여 확대를 중요한 정책 목표로 삼았다. 직접참여자 중 성별 정보를 확보한 22,889명을 대상으로 분석한 결과, 여성 비율은 73%로 압도적으로 높았다. 여성 참여자 중에서도 3~40대가 67%로 나타나, 마을공동체 정책의 주도층은 ‘젊은 엄마 또는 전업주부’라는 통설을 실증적으로 확인할 수 있었다.

여성 참여율은 질적으로도 높았다. 대표제안자와 다차참여자와 등 핵심 참여집단에서 여성 비율은 각각 76%, 75%로 전체 비율보다 조금 더 높게 나왔다. 이는 여성 참여가 단순히 양적으로만 많은 게 아니라, 대표성과 지속성 등 질적 측면에서도 높다는 것을 의미한다.

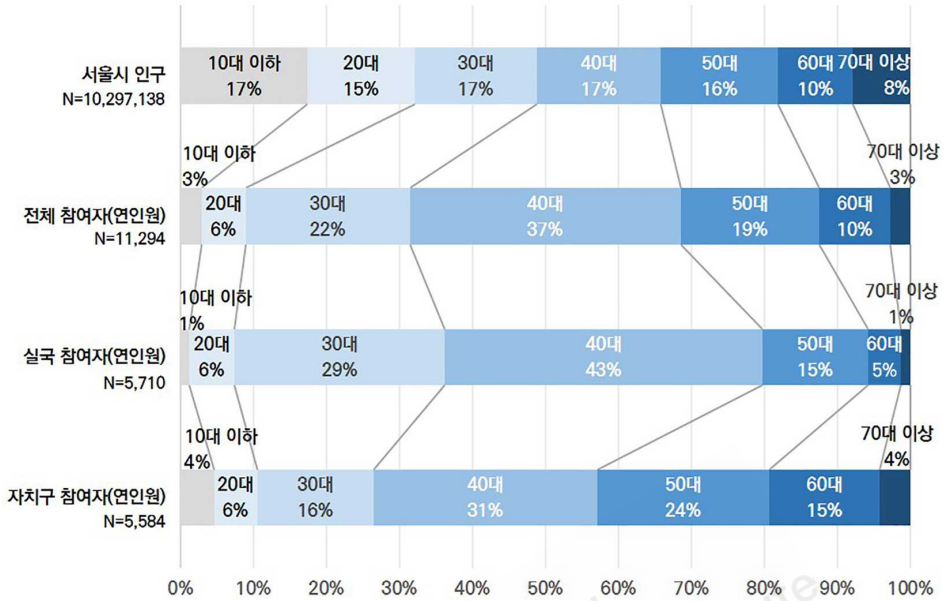


[그림 3-6] 사업참여자와 성별 비율(참여수준별, 참여횟수별)

2) 연령대: 3~40대는 활발, 20대 이하는 매우 저조

1기 기본계획은 청년과 노인의 참여와 지원에도 관심을 기울였다. 청년은 10대 과제 중 하나로 “청년의 활력과 역량 활용”(1-2)을, 노인은 “이웃돌봄 활성화” 과제에서 “노인 일거리 제공”(2-2-2)을 제시했다. 연령대별 참여율을 구체적인 목표로 정하지는 않았지만, 특정 연령대가 소외되지 않는 고른 참여를 의도했다고 볼 수 있다.

참여자의 연령대 분석은 직접참여자 중 나이 정보가 있는 11,294명을 대상으로 10세 단위로 비율을 파악하고, 서울시 전체 인구의 구성비율과 비교하였다. 그 결과, 3~40대는 더 많고, 5~60대는 비슷하게, 20대 이하는 훨씬 적게 참여한 것으로 나타났다. 3~40대 비율은 59%로 절반을 훌쩍 넘었고, 그중에서도 40대(37%)는 서울시민 전체 비율보다 20%가 높아 가장 적극적인 참여 연령대로 확인되었다. 5~60대 비율은 29%로 서울시민 전체 비율(26%)과 비슷한 수준이었다. 이에 반해 20대는 6%로 서울시민 전체 비율(15%)의 절반이 채 못되었다.



[그림 3-7] 사업참여자 연령대 비교

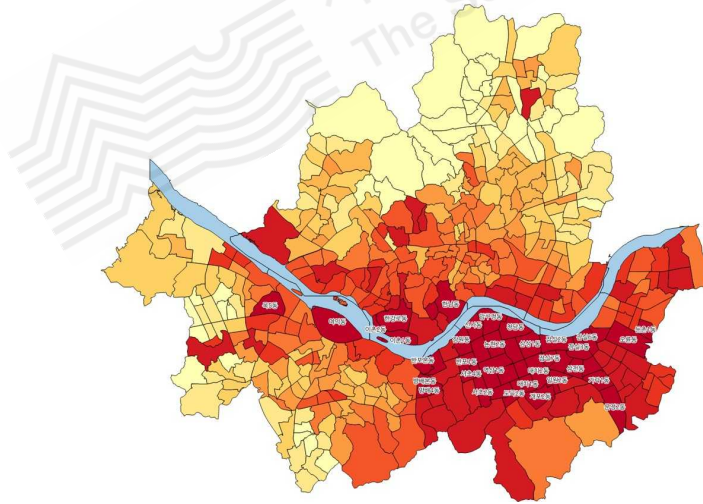
주목할 만한 점은 서울시 사업과 자치구 자체 사업의 참여자 연령대 비율이 상당히 다르다는 것이다. 서울시 사업참여자 3~40대 비율이 72%까지 높아졌고, 5~60대 비율은 19%로 줄었다. 반면에 자치구 사업참여자는 3~40대 비율이 47%로 줄었고, 5~60대 비율은 39%까지 늘었다. 20대 참여율은 서울시와 자치구 모두 6%로 차이가 없었다.

이러한 차이는 참여주체의 역량과 추진주체의 현장 밀착도에서 비롯된 것으로 본다. 서울시 사업은 종류가 다양하고 보조금도 더 많지만, 온라인으로만 제안서를 접수받기 때문에 정보력과 제안서 작성 능력을 갖춘 3~40대가 더 많이 참여했을 여지가 크다. 반면에 자치구 사업은 서울시에 비해 작고 쉬운 사업 위주로 구성되어 있고 지역주민과의 관계도 훨씬 가깝기 때문에 5~60대에게 정보 전달과 참여 독려가 더 활발하게 이뤄졌을 가능성이 있다. 반면 일상생활이 지역사회와 유리된 청년층은 서울시와 자치구 사업 어디에도 관심과 참여 동기를 갖지 못했던 것으로 보인다.

3) 경제수준: 공시지가 4~8백만 원/평인 행정동이 가장 활발

참여자의 양적 확대에도 불구하고 1기 정책의 주요한 한계로 ‘사회적 공감 부족’이 거론되는 이유에는 “여유 있는 중산층의 자기만족적 호사”(유창복, 2014: 274)라는 비판이 존재한다. 사회경제적으로 어려운 계층에 비해 정책적 지원의 우선순위가 낮은 집단에게 혜택이 집중되었다는 문제인식인 것이다. 마을공동체 정책은 사회복지, 공중보건 등과 성격이 다르기 때문에 취약계층을 우선시하거나 보편적 접근을 추구해야 하지는 않는다. 하지만 경제적으로 특정 계층에 지나치게 편중되어 있는지를 점검하는 것이 필요하다.

중산층의 정의는 다양한데, 경제적인 차원에서는 ‘중위소득의 50~150% 미만’이 일반적인 기준으로 쓰이고 있다²⁾. 그런데 우리나라 국가통계는 소득 자료를 개인이나 소규모 공간 단위로 제공하지 않고, 마을사업 원자료에도 참여자의 소득 정보는 없었다. 이러한 한계로 이 연구는 소득 수준을 분석한 다른 연구들을 참고하여 표준지 공시지가를 대체 자료로 활용했다. 구체적으로 ‘2016년 서울시 표준지 공시지가 자료’에서 주거용도 19,394건을 추출하여 행정동별 평균가격을 구하고³⁾ 선정사업 건수와의 관련성을 분석하였다.



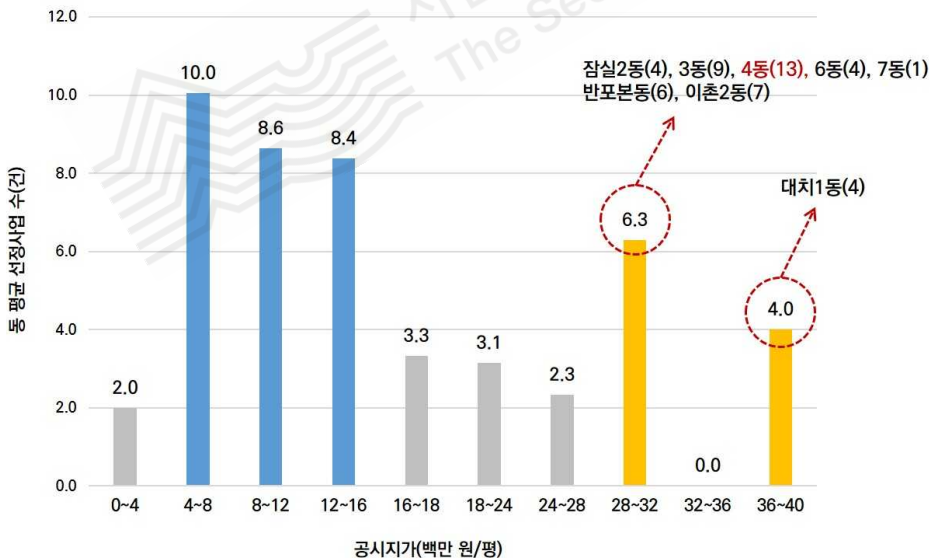
[그림 3-8] 행정동별 주거용 표준지 공시지가 평균가격(원/㎡)

2) 조권중, 2016, “중산층, 흔들리는 신화”, 서울연구원, p.17

3) 주거용도 표준지가 없는 행정동은 2가지 방법으로 데이터를 보완했다. 첫째는 행정동이 대규모 아파트단지로 이뤄진 경우로 개별 공시지가를 직접 확인하였다. 둘째는 단독주택 밀집지역인 경우로 인접 동의 평균가격을 재평균해서 입력하였다.

분석 결과 행정동의 공시지가가 커질수록 선정사업 건수는 줄어드는 것으로 나타났다. 이 같은 경향을 보다 명료하게 확인하기 위해 공시지가를 4백만 원/평 단위로 구간을 나눠 해당 행정동들의 평균 선정사업 건수를 비교하였다. 그래프는 4~8백만 원/평(10.0건) 구간을 최고점으로 8~12백만 원/평(8.6건)과 12~16백만 원/평(8.4건) 구간이 연달아 상위권을 형성했으며, 양옆으로 확연하게 선정사업 건수가 줄어드는 형태를 보였다. 다시 말해, 주택가격(공시지가)이 4~16백만 원/평인 지역 거주자의 마을사업 참여가 다른 지역에 비해 뚜렷하게 활발했고, 서울에서 이러한 지역은 중산층 거주지라고 간주할만하다.

특이한 점은 주택가격이 28~32백만 원/평과 36~40백만 원/평인 행정동의 평균 선정사업 건수가 각각 6.3건과 4.0건으로 높게 나타났다. 이 구간에 해당하는 행정동을 직접 확인한 결과 대부분 강남의 대규모 아파트단지가 소재한 곳들이었다¹⁴⁾. 여기서 진행된 마을사업은 부모커뮤니티, 아파트마을공동체 등으로 육아, 돌봄, 아파트 공동생활 등을 주제로 한 활동이 많았다. 즉, 주택가격이 상당히 비싼 지역이지만 실제 참여자들은 임대 거주하는 중산층 수준의 3~40대 부부들이라고 짐작할 수 있다.



[그림 3-9] 행정동 평균 주택가격 구간별 선정사업 건수 비교

14) 28~32백만 원/평인 행정동(선정사업 건수)은 용산구 이촌2동(7), 서초구 반포본동(6), 송파구 잠실2동(4), 3동(9), 4동(13), 6동(4), 7동(1)이었다. 36~40백만 원/평인 행정동은 강남구 대치1동(4)이었다.

적극적인 참여집단의 분석 결과는 그동안 현장 경험으로 추측했던 여성, 3~40대, 중산층의 참여 정도를 실증적으로 확인한 것이다. 마을공동체 정책은 참여자의 자발성을 중요시 한다는 점에서 정책 수요와 호응도가 높은 집단이 주도적으로 참여한 것은 긍정적으로 볼 수 있다. 또한 남성, 청년, 상류층 등은 각자 정책 수요가 낮을 수밖에 없는 사회구조적 원인이 있다. 남성 직장인과 청년은 일상생활이 지역사회와 유리되어 있고, 상류층들은 공동체 활동에 필요한 자원을 외부에서 지원받을 필요와 유인이 낮다. 따라서 이들의 참여를 인위적으로 늘리려는 것은 효과가 미미할뿐더러 자율성 측면에서 적절하지도 않다.

다만, 마을공동체 정책이 요구받고 있는 과제를 해결하기 위한 목적에서는 전략적인 개입이 가능해 보인다. 2014년 서울서베이 결과에 따르면, 마을공동체 정책은 대시민 인지도에 비해 지지도와 참여의사가 낮았다. 이는 참여층이 편중되어 시민 전반의 공감대가 부족한 탓일 수 있다. 또한 청년과 남성들의 일상생활이 지역사회와 더 가까워지는 것은 중요한 사회문제 해결의 한 방안이고, 마을공동체 활성화에도 큰 기회가 된다. 이러한 전략적 목표를 위해서는 데이터베이스를 통해 확보한 해당 집단의 정보를 활용하여 사회공간적인 마이크로 타겟팅(micro-targeting)을 도입해볼 여지가 있다.



04

사업 및 인프라 분석

- 1_단계적 지원 전략의 실현
- 2_자립 지원 원칙에 따른 예산 집행
- 3_공동체공간 조성 및 공간적 분포

04 | 사업 및 인프라 분석

1_단계적 지원 전략의 실현

앞서 살펴본 바와 같이 서울시는 여러 사업부서의 단위사업들을 통합하는 ‘단계적 구성’을 중요한 추진 전략으로 설정하였다. 마을공동체가 미약한 상황에서 작고 쉬운 사업을 통해 저변 확대에 주력하는 한편, 이렇게 참여한 주민들이 점진적으로 높은 사업을 통해 성장하여 자립적인 마을공동체 형성까지 도달할 수 있기를 의도한 것이다.

따라서 개별 단위사업의 추진실적이 아니라 전체 단위사업들이 단계적 지원 전략에 따라 운용되었는지를 확인하기 위해서는 5단계 구분을 분석 단위로 삼는 것이 더 적합하다. 이에 따라 먼저 단계별로 추진 실적과 양상을 분석하고, 단계 간 비교를 통해 종합적인 시사점을 도출하였다.

1) 모임 형성 지원... 시와 구가 협력하는 주력 단계로 연 1,000건대 유지

1단계인 모임 형성 지원은 6백만 원 이하의 소규모 예산지원으로, 일반 주민들이 부담없이 쉽게 참여할 수 있는 입문기 사업이다. 마을공동체의 저변 확대를 위해서는 사전 경험이 전혀 없는 일반 주민들의 참여를 늘리는 것이 중요하다고 보았고, 이를 촉진하기 위해 이미 경험이 풍부한 풀뿌리 활동가나 시민단체들과의 경쟁에서 자유로운 “작고 만만한 사업”을 전면에 배치했던 것이다(유창복, 2014: 244).

모임 형성 지원에 속하는 단위사업은 총 8개다¹⁵⁾. 부모커뮤니티, 마을미디어 등 6개 사업은 육아, 미디어, 교육 등 주제가 정해진 단위사업이고, 지역공동체담당관이 추진한 이웃만들기, 우리마을프로젝트(1유형)는 주제 제한이 없는 통합형 사업이다.

15) 자치구 자체 사업도 모임 형성 지원에 해당하지만, 이 장에서는 1기 기본계획의 추진 목표와 비교하기 위해 제외하였다.

[표 4-1] 모임 형성 지원(1단계) 단위사업의 연도별 선정 건수

구분	2012	2013	2014	2015	합계	
계획	424	404	404	404	1,636	
실행	합계	251	375	552	454	1,632
	부모커뮤니티	140	212	146	152	650
	공동육아(씨앗단계)	3	2	4	10	19
	마을과 학교(모임지원)	-	-	-	61	61
	마을미디어(교육형)	52	33	15	15	115
	마을미디어(아이템형)	-	12	5	5	22
	마을미디어(체험형)	-	-	-	10	10
	이웃만들기	-	-	282	201	483
	우리마을프로젝트(1유형)	56	116	100	-	272

8개 단위사업의 4년간 추진실적은 총 1,632건으로 1기 기본계획 목표의 99.7%에 달한다. 마을사업을 처음 시작한 2012년을 빼고는 매년 목표치와 비슷하거나 웃도는 실적을 보였다. 이렇게 추진 실적이 높은 이유는 크게 두 가지가 있다. 첫째는 정책 총괄부서인 지역공동체담당관이 모임 형성 지원의 중요성을 인식하고 초기부터 통합형 사업을 적극적으로 추진했기 때문이다. 둘째는 2013년부터 자치구 자체사업이 본격 시작되었는데, 대부분이 모임 형성 지원에 해당한다. 그 결과 2014년부터 모임 형성 지원의 총 선정사업 건수는 매년 1,000건대 이상을 유지하고 있다. 모임 형성 지원은 1기 정책의 주요 목표인 참여자의 양적 확대(마을공동체 활동 진입)를 위해 가장 활발하게 추진된 단계라고 할 수 있다.

2) 활동 지원... 주제별 단위사업 개수가 가장 많으나, 2013년 이후 감소세

2단계인 활동 지원은 서울시 사업부서들이 추진하는 주제별 단위사업들로, 지원금 규모는 6~50백만 원 범위이다. 주민 모임이 형성되고 공동의 관심과 필요에 따라 활동 의제를 찾았을 때 이용할 수 있는 사업이다.

활동 지원에 속한 단위사업은 총 9개로 가장 많다. 주민모임의 다양한 활동을 지원하기

위해 폭넓은 주제로 단위사업들이 구성되어 있기 때문이다. 다문화마을공동체, 아파트마을공동체, 상가마을공동체 등 8개 단위사업은 주제형 사업이고, 지역공동체담당관이 직접 추진한 우리마을지원(활동)은 주제 제한이 없는 유일한 통합형 사업이다.

[표 4-2] 활동 지원(2단계) 단위사업의 연도별 선정 건수

연도별	2012	2013	2014	2015	합계
합계	194	412	330	314	1,250
우리마을지원(활동)	-	116	79	54	249
다문화마을공동체	-	10	5	12	27
아파트마을공동체	119	177	176	191	663
안전마을(지역맞춤형)	52	53	-	-	105
마을미디어(복합형)	-	-	10	9	19
마을미디어(매체형)	-	7	11	12	30
공동육아(새싹/줄기단계)	11	18	25	32	86
상가마을공동체	-	5	11	-	16
마을기업(행자부)	12	26	13	4	55

4년간 9개 단위사업의 추진실적은 총 1,250건이었고, 1기 기본계획에서 목표치를 정하지 않아 계획 대비 실행률을 확인할 수는 없었다. 단위사업별 선정 건수는 아파트마을공동체가 연 평균 165건으로 압도적으로 많았고, 우리마을지원(활동), 안전마을(지역맞춤형) 순이었다.

연도별로는 지역공동체담당관이 마을사업 전반을 재정비한 2013년이 가장 많았고, 이후로는 매년 줄어들고 있다. 전체적인 감소세에도 아파트공동체, 공동육아(새싹/줄기단계) 등 일부 단위사업은 매년 지속적으로 늘고 있다. 활동 지원은 주민모임이 단순한 친분 교류를 넘어서 공동 활동을 모색하는 중요한 시점을 지원한다는 점에서 선정사업 건수가 감소하는 원인을 확인할 필요가 있다.

3) 공간 지원... 목표 대비 선정 건수는 많지만 지원금은 적어

3단계인 공간 지원은 다양한 공동체 활동이 마을이라는 지역에 착근하는 물리적 거점인 공동체공간 조성을 지원하는 사업이다(유창복, 2013: 67). 시설공사와 물품 취득을 지원하기 때문에 지원금 규모는 25~100백만 원으로 상당히 크다.

공간 지원에 속하는 단위사업은 총 5개였다. 마을예술창작소, 마을기업은 각각 생활문화 예술, 마을경제를 위한 공간을 지원하는 주제형 사업이고, 지역공동체담당관이 직접 추진하는 우리마을지원(공간)은 공간 용도에 제한을 두지 않는 통합형 사업이다. 마을북카페와 청소년 휴카페는 2015년 성격이 유사한 우리마을지원(공간)으로 통합되어 현재는 총 3개 단위사업이 존재한다.

[표 4-3] 공간 지원(3단계) 단위사업의 연도별 선정 건수

구분		2012	2013	2014	2015	합계
계획	합계	53	56	60	57	226
	마을예술창작소	17	21	25	40	103
	청소년휴카페	11	10	10	10	41
	마을북카페	25	25	25	7	82
	우리마을지원(공간)	-	-	-	-	-
실행	합계	68	102	68	77	315
	마을예술창작소	22	26	6	26	80
	청소년휴카페	16	23	-	-	39
	마을북카페	30	18	-	-	48
	우리마을지원(공간)	0	35	62	51	148

4년간 공간 지원에 속한 선정사업은 총 312건으로, 1기 기본계획 목표를 상회한 결과다(6). 이 사업들은 서울시나 지치구가 직접 공간을 조성하고 운영하는 게 아니라, 주민들

16) 추진 실적 분석은 1기 기본계획의 목표치와 비교하기 위해 청소년 휴카페, 마을북카페를 다시 분별해내고 마을기업은 제외하였다. 마을기업을 포함했을 때는 계획 대비 실행률이 100% 이하였다.

의 자율적인 공간 조성을 지원한다는 점에서 312건은 결코 적지 않은 결과라고 할 수 있다. 단위사업별로는 우리마을지원(공간), 마을예술창작소, 마을북카페 순으로 많았다. 연도별로는 활동 지원과 마찬가지로 지역공동체담당관이 마을사업을 재정비한 2013년에 최고점이었고, 이후로는 대폭 줄어들어 79건 내외를 유지하고 있다. 주제형 단위사업들은 점차 줄어드는 반면에 통합형 단위사업은 점차 활성화되면서 전체적으로는 추진실적이 일정선에서 유지되고 있었다.

주목할 점은 1기 기본계획 대비 선정 건수는 많지만, 지원금은 매우 적다는 것이다. 공동체공간의 조성과 운영에는 시설공사, 고가의 자산취득, 인건비, 임대료 등 상당한 비용이 필요하다. 그래서 1기 기본계획은 공간 지원의 예산 집행 목표를 다른 단계에 비해 상대적으로 높게 책정했지만, 실제로는 1/3 이하로 보조금이 집행되었다. 이는 주민주도 공동체공간들이 운영의 어려움을 겪고 있는 문제의 한 원인일 가능성이 높다.

[표 4-4] 공간 지원(3단계) 단위사업의 연도별 보조금 집행액

구분		2012	2013	2014	2015	합계
계획	합계	7,980	7,484	7,984	6,184	29,632
	마을예술창작소	4,980	3,984	3,984	3,984	16,932
	청소년 휴카페	500	1,000	1,500	1,500	4,500
	마을북카페	2,500	2,500	2,500	700	8,200
	우리마을지원(공간)	-	-	-	-	-
실행	합계	3,445	2,376	862	786	7,469
	마을예술창작소	1,319	1,015	350	406	3,090
	청소년 휴카페	470	379	-	-	849
	마을북카페	1,656	696	-	-	2,352
	우리마을지원(공간)	-	286	512	380	1,178

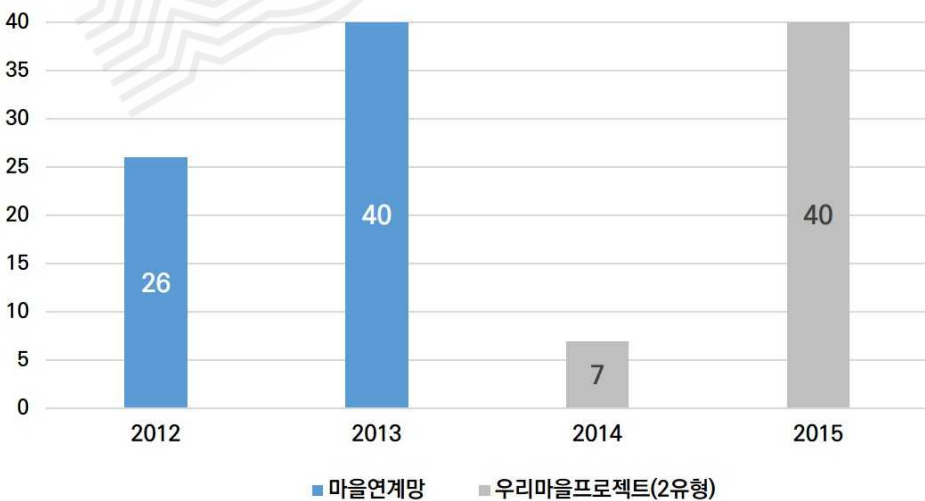
4) 모임 간 연계 지원... 전략적 가치가 높으나 추진이 가장 저조

4단계인 모임 간 연계 지원은 마을사업에 참여한 주민과 모임들 간의 교류와 협력 기회를 제공하는 사업이다. 다른 단계의 사업들이 어떤 구체적인 활동을 목표로 한다면, 모임 간 연계 지원은 주민과 모임이 서로 연합해서 마을공동체의 구성원과 활동이 확대되는 과정 자체를 촉진하는 전략적 성격이 강하다.

모임 간 연계 지원에 속하는 단위사업은 우리마을프로젝트(2유형)와 주민연계망이다. 두 사업 모두 지역공동체담당관이 직접 추진하는 사업으로 2014년에 사업 명칭과 내용이 수 정보완된 하나의 사업으로 봐야 한다.

4년간 모임 간 연계 지원의 추진실적은 총 113건이다. 이 역시 1기 기본계획에서 추진 목표를 정하지 않았기 때문에 계획 대비 실행률을 분석할 수는 없었다. 하지만 전체 선정 사업 건수의 규모, 마을사업 경험이 있는 주민모임 3개 이상이면 누구나 참여할 수 있는 신청 요건을 고려했을 때 매우 저조한 결과라고 할 수 있다.

전략적 성격이 강한 단계임에도 추진이 저조했던 이유는 행정과 현장 두 가지 차원에서 찾을 수 있다. 첫째, 행정적인 측면에서 모임 간 연계 지원은 다른 단계와 다르게 2014년 이후에 그 필요성이 제기되어 뒤늦게 신설되었다. 2013년까지의 우리마을프로젝트(2유형)는 앞서 언급한 전략적 성격이 분명하지 않은 채 막연하게 참여자들의 친교에 초점을 두고 있었다. 그리고 사업 목적과 내용이 구체적인 활동보다는 관계 형성에 초점을 두고 있다 보니 무엇을 목표로 어떻게 교류와 협력을 해야 할지 불분명했고, 이는 사업을 적극적으로 추진하기 어려운 원인이 되었다. 같은 이유로 현장에서도 주민모임들이 이 단계의 필요성과 활용 방안을 크게 공감하지 못했기 때문에 참여율이 낮았던 것이다.



[그림 4-1] 모임 간 연계 지원(4단계) 단위사업의 연도별 선정 건수

5) 종합적 마을계획 수립 지원… 단계의 성격과 다른 단위사업 비중이 커

5단계인 종합적 마을계획 수립 지원은 비교적 성숙한 마을공동체를 위한 사업이다. 성숙한 마을공동체라고 하더라도, 그 안에는 크고 작은 어려움과 과제가 있기 마련이다. 마을계획은 중장기적인 관점에서 이러한 문제를 어떻게 해결하고, 여기에 필요한 자원 중 내부에서 조달가능한 것과 외부에서 지원받아야 하는 것은 무엇인지를 종합적으로 진단하고 계획을 세워 실행하는 것이다(유창복, 2013: 67).

종합적 마을계획 수립 지원에 속하는 단위사업은 총 6개이다. 에너지자립마을, 안전마을(통합형), 마을과 학교(상생) 등은 에너지, 안전, 교육 등 주제형 사업이고, 지역공동체담당관이 추진하는 동네단위 마을계획(수립/실행)은 주제 제한이 없는 통합형 사업이다. 이 사업들은 모두 참여자 규모 50명 내외, 마을조사 수행, 2~3개년 종합계획 수립, 비교적 다양한 항목에 집행 가능한 고액 보조금 제공 등의 공통점이 있다.

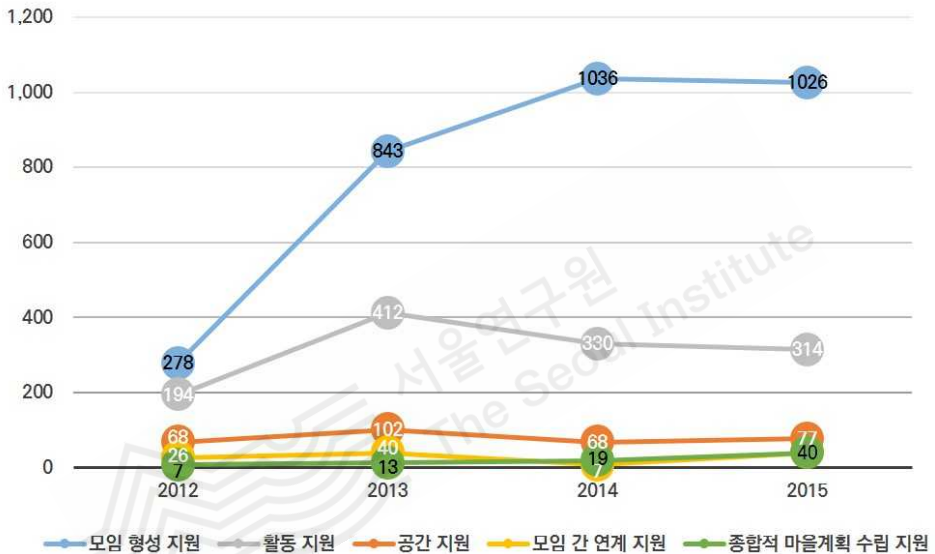
[표 4-5] 종합적 마을계획 수립 지원(5단계) 단위사업의 연도별 선정 건수

구분		2012	2013	2014	2015	합계
계획		20	25	10	5	60
실행	합계	7	13	19	40	79
	동네단위 마을계획(수립)	-	-	2	4	6
	동네단위 마을계획(실행)	-	-	-	1	1
	마을과 학교(상생)	-	-	-	6	6
	에너지자립마을	7	11	15	29	62
	안전마을(통합형)	-	2	2	-	4

4년간 6개 단위사업 추진실적은 총 79건으로 1기 기본계획 목표인 60건보다 많았다. 5단계는 일정 수준 이상의 성숙한 마을공동체를 지원한다는 점에서 이 결과는 높은 수치다. 단위사업별로는 에너지자립마을이 62건으로 전체의 78.5%를 차지했다. 연도별로는 2012년 7건을 시작으로 2015년 40건까지 매년 지속적으로 증가했다. 하지만 선정사업의 다수를 차지하는 에너지자립마을, 안전마을(통합형) 등은 내용과 운영에 있어서 2단계인 활동 지원에 가깝기 때문에 정책 취지에 맞는 실질적인 증가라고 보기 어려운 한계가 있다.

6) 단계 간 비교: 1단계는 활발한 반면, 상위 단계 사업은 추진 저조

앞서 살펴본 단계별 분석을 종합한 결과, 선정사업의 양적 비율은 단계가 높아질수록 점차 줄어들어 단계적 지원 전략에 부합하는 양상으로 나타났다. 총괄부서인 지역공동체담당관이 여러 사업부서의 단위사업을 재정비해서 마을사업을 본격적으로 시작한 2013년부터 이러한 경향이 뚜렷해진 것은 서울시의 정책적 노력이 중요한 원인으로 작용했다고 해석할 수 있는 대목이다.

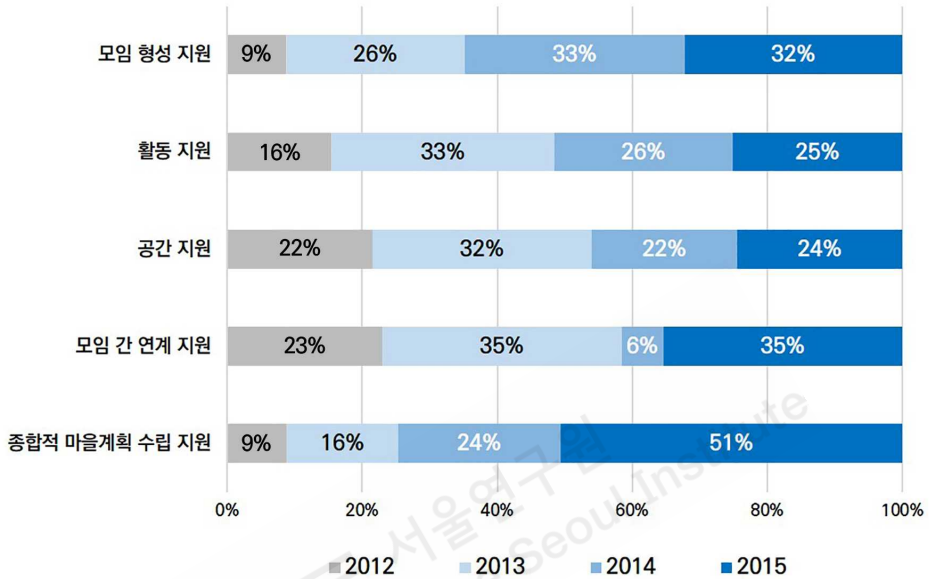


[그림 4-2] 단계별 마을사업 선정 건수(연도별)

하지만 모임 형성 지원에 비해 상위 단계 사업들의 추진이 저조하거나 감소하고 있는 것은 원인 파악이 필요해 보인다. 활동 지원과 공간 지원은 2013년 이후로 정체 또는 감소하고 있다. 작은 주민모임이 서로 연대해서 더 높은 단계로 진전하도록 돕는 모임 간 연계 지원은 전체 기간에 걸쳐 추진이 저조했다. 종합적 마을계획 수립 지원은 매년 늘어났지만, 대부분 활동 지원에 가까운 단위사업들로 실질적인 증가로 보기 어렵다.

선정사업 건수만으로 판단하는 것은 한계가 있지만, 모임 형성 지원으로 참여자의 양적 확대가 이뤄지더라도 더 다양하고 높은 욕구에 부응하는 사업들이 적절하게 제공되지 않

으면 활동의 지속과 성장에 제약이 된다. 그러므로 상위 단계의 사업 추진을 보강하고, 특히 모임 간 연계 지원과 종합적 마을계획 수립 지원을 활성화해서 단계 간 연계 효과를 높일 필요가 있다.



[그림 4-3] 단계별 마을사업의 증감 추이(연도별, %)

2_자립 지원 원칙에 따른 예산 집행

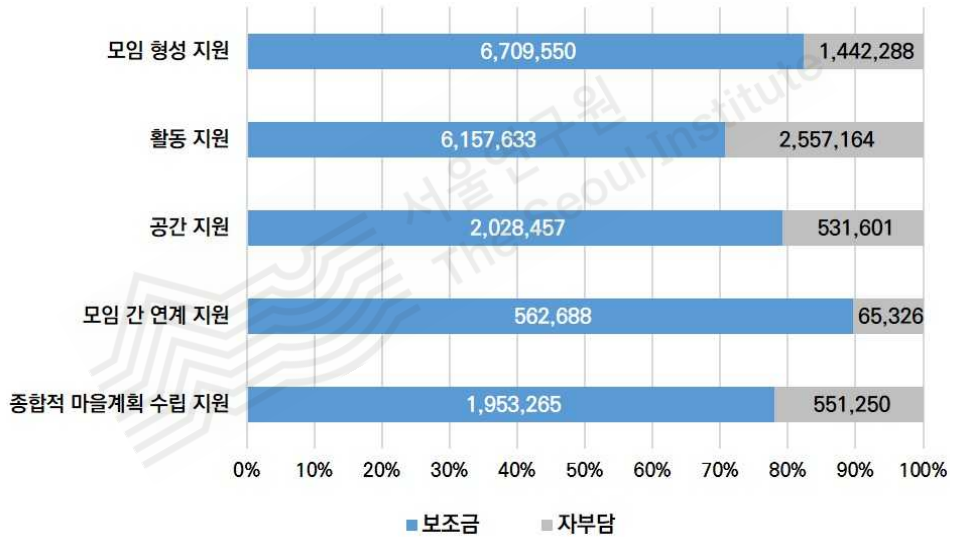
마을사업의 예산 집행 원칙은 자립 지원과 맞춤형 지원이었다. 하지만 1기 정책 평가에서는 보조금 위주의 지원으로 주민들의 의존도가 높아졌다는 비판이 컸고, 이에 따라 “보조금 없는 마을사업의 협력적 추진”(3-5)이 13개 어젠다 중 하나로 제시되었다(서울마을센터, 2015). 따라서 마을사업에서 보조금이 얼마나, 어디에 쓰였는지 확인하는 것은 이 이슈를 점검하는 데 중요한 부분이다.

그런데 지금까지 마을사업 예산 점검은 데이터 부족으로 대부분인 보조금과 자부담 총액으로만 이뤄졌다. 이것으로는 자부담률을 양적으로 확인하는 것 외에 세부적인 속성을 들

여다보기 어렵다. 이 연구는 선정사업 1,752건(입력률 35%)의 예산집행 내역을 소분류 단위로 추출하였다. 이를 이용하여 집행기준 자부담률, 보조금과 자부담이 주로 지출된 항목과 비율 등을 분석하였다.

1) 자부담률 18%, 의존도가 낮지 않은 편

예산집행액 기준으로 실제 자부담률은 18%였다. 대부분의 단위사업들이 갖고 있는 ‘자부담 10% 이상 의무’ 요건보다는 높지만 의존도가 낮다고 보기도 어려웠다. 좀 더 세부적으로 마을사업 단계별로 자부담률을 나눠서 살펴보면, 낮은 단계 사업들은 맞춤형 지원 원칙에 부합하는 양상으로, 높은 단계 사업들은 그렇지 않은 것으로 나타났다.



[그림 4-4] 마을사업 단계별 자부담 비율(천 원)

모임 형성 지원, 활동 지원, 공간 지원 단계는 지원 목적과 자부담률이 부합하는 것으로 판단된다. 모임 형성 지원은 일반 주민이 쉽고 만만하게 시작할 수 있는 사업을 표방한 만큼 자부담률(18%)이 그리 높지 않은 것이 타당하다. 활동 지원은 “자립 지원 원칙이 가장 잘 적용되고 시너지 효과가 잘 드러나는” 단계인데(유창복, 2014: 216), 자부담률도 30%로 가장 높았다. 반면 공간 지원은 시설공사, 설비, 고가장비 등 자산을 확보하는 데 많은

비용이 소요되고 이를 지원하는 게 목적이기 때문에 자부담률(21%)이 낮을 수밖에 없다.

반면에 모임 간 연계 지원과 종합적 마을계획 수립 지원은 참여자와 모임의 역량이 높은 단계임에도 자부담률이 각각 10%, 23%로 높지 않았다. 이는 사업 추진 분석에서 확인했듯이 높은 단계의 사업 추진이 사실상 저조한 것이 원인으로 보인다. 그러므로 맞춤형 지원 원칙 중 마중물 지원, 불쏘시개 지원은 자부담률이 단계의 성격과 어느 정도 부합하는 한편, 다지기 지원은 그렇지 않은 결과로 볼 수 있다.

2) 보조금 지원, 공간 지원을 제외하고 지원 전략에 부합

맞춤형 지원 원칙의 구현 여부를 보다 세부적으로 확인하기 위해 마을사업 단계별로 예산이 어떤 항목에 집행되었는지를 분석하였다. 소분류 항목별 집행액을 비교한 결과, 공간 지원을 제외하고는, 1기 기본계획에서 단계별로 제공해야 하는 자원으로 제시한 항목에 지출이 집중되어 있었다.

모임 형성 지원과 활동 지원은 소모성 경비의 비중이 각각 51%, 44%로 가장 많았다¹⁷⁾. 소모성 경비에는 물품구입비, 식비/다과비, 회의비 등 모임의 형성, 교류, 공동의제 발굴 등의 활동에 필요한 경비들이 포함되어 있다.

공간 지원은 시설공사비와 자산취득비 등 시설비가 42.8%로 가장 많았다. 하지만 1기 기본계획에서는 (공간운영자) 인건비와 임대료 등 운영비용 지원도 언급했지만 그 비율은 5%에 불과했다.

모임 간 연계 지원과, 종합적 마을계획 수립 지원은 모임 간 공동의제를 찾거나 마을계획을 수립하는 등 다수가 참여하는 공론장의 운영을 집중적으로 지원해야 하는데, 이에 해당하는 단순활동비(퍼실리테이터 섭외), 홍보인쇄비, 물품구입비 등의 비율이 각각 63%, 55%로 가장 많았다.

17) 소모성경비는 서울시 보조금 집행기준 중분류 중 사업운영비에서 강사비를 제외하여 구했다. 강사비를 제외한 이유는 서울시 단위사업에서 마을공동체 교육을 의무화하면서 강사비가 필수로 들어갔기 때문이다. 강사비를 포함할 경우 모임 형성 지원과 활동 지원의 소모성 경비는 각각 78%, 57%이다.

[표 4-6] 마을사업 단계별 예산집행액 구성 비율(소분류 기준)

구분		모임 형성 지원	활동 지원	공간 지원	모임 간 연계 지원	종합적 마을계획 수립 지원	합계
활동비	공간운영자 활동비	0.3%	3.5%	2.0%	-	-	1.1%
	단순활동비	8.2%	17.3%	4.4%	40.5%	33.5%	11.2%
사업 운영비	홍보인쇄비	10.8%	13.6%	3.3%	12.1%	12.0%	9.9%
	(소모성)물품구입비	20.0%	7.7%	4.0%	9.6%	9.4%	14.3%
	(단기)임차료	8.2%	11.7%	3.1%	3.3%	7.0%	7.5%
	여비, 숙박비	1.4%	0.8%	0.2%	0.4%	3.1%	1.1%
	식비, 다과비	8.9%	7.2%	2.2%	6.5%	14.7%	7.5%
	회의비, 심사비	1.1%	2.1%	0.4%	0.3%	2.9%	1.2%
	원고비, 강사비, 교육비	27.3%	14.3%	12.6%	13.0%	2.4%	21.0%
	기타	9.9%	19.3%	25.0%	13.9%	10.8%	14.4%
업무 진행비	여비, 숙박비	0.1%	0.3%	0.6%	-	-	0.2%
	식비, 다과비	0.7%	0.4%	0.5%	-	0.7%	0.6%
시설비	시설공사비	2.7%	1.7%	32.8%	-	3.0%	8.2%
	자산취득비	0.3%	0.3%	8.8%	0.4%	0.4%	1.9%

3) 자부담으로 보조금 지출 제한 항목을 보충하는 역전 현상 감지

전체 예산 집행은 마을사업 단계별로 맞춤형 지원 원칙에 맞게 이뤄진 것으로 나타났지만, 자부담 지출 항목은 전반적으로 인건비성 지출이 눈에 띄게 높아지는 공통점을 보였다. 모임 형성 지원, 활동 지원, 모임 간 연계 지원은 일시적으로 필요한 인력에게 제공하는 단순활동비가 늘었고, 공간 지원은 여기에 운영자 인건비(3.4%)와 임대료(28%)가 추가로 늘었다. 종합적 마을계획 수립은 인건비 대신 시설공사비가 45%로 대폭 늘어났다. 이는 주로 에너지자립마을에서 가정용 태양광 발전기 설치에 드는 개인 부담금으로, 공동체 공간과 같은 공동 자산과는 거리가 멀다.

자부담금이 공통적으로 인건비에 많이 쓰인 이유는 공동체 활동에 긴요한 지출임에도 보조금 지출이 제한되어 있기 때문이다. 공간 지원에서 임대료 비율이 늘어난 것도 같은 이

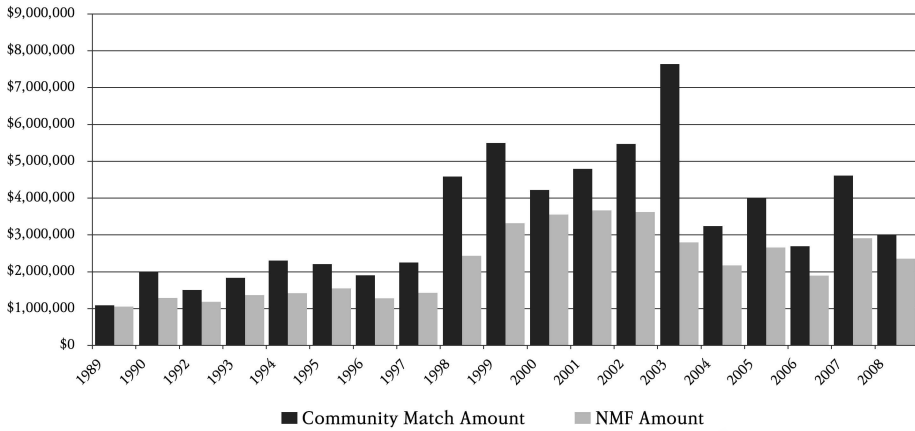
유다. 이러한 결과는 주민들이 먼저 조달 가능한 자원을 확보하고 부족분을 공공 재원으로 보충한다는 ‘자립 지원 원칙이 역전된 현상’으로 해석할 수 있다.

마을사업의 예산집행은 자립 지원과 맞춤형 지원 두 가지 원칙 모두 미흡한 점이 있었다. 역량을 갖춘 마을공동체가 참여하는 상위 단계 사업에서 오히려 자부담률이 더 낮았고, 공동체 활동에 긴요하지만 보조금을 쓸 수 없는 항목을 자부담으로 보충하는 역전 현상이 모든 단계에 걸쳐 감지되었다. 지출 항목을 소분류 단위로 검토함으로써 기존에는 알 수 없었던 현상을 확인한 것이다.

이를 개선하기 위해서는 두 가지 방안을 검토할 만하다. 첫째는 인건비와 임대료 등 공동체 활동에 긴요하지만 보조금 집행이 제한된 항목의 허용 여부를 재검토해서 맞춤형 지원의 실효성을 높일 수 있다. 인건비와 임대료는 특정 개인이 수령해 부정의 소지가 크다는 이유로 보조금 지급을 제한하고 있다. 하지만 현장에서는 인건비와 활동비를 받지 않는 비공식적인 노동이 공동체 활동을 뒷받침하고 있다. 이러한 상황에서는 공동체 활동의 지속성과 안정성을 담보하기 어려우므로 보조금 집행 제한을 완화하되, 엄격한 관리 기준을 함께 마련하면 될 것이다.

둘째는 자부담의 범위를 현금에서 공동체 자원으로 확대하는 것이다. 실제 현장에서 사업 참여자들은 인건비를 받지 않는 노동(자원봉사), 재능, 현물 등 공동체적 성격이 강한 자원들을 자신들의 활동에 투입하고 있다. 하지만 지금까지 자부담은 오로지 주민들이 내놓은 현금만을 인정하고 있기 때문에 그 외의 공동체적 자원은 간과되고 있다.

이에 반해 1989년부터 미국 시애틀시가 운영 중인 네이버후드매칭펀드(Neighborhood Matching Fund/NMF)는 참여자들의 노동, 재능기부, 현물 등을 환산하여 자부담으로 인정해주고 있다. 2017년 현재 노동(Volunteer time)은 시간당 20불, 재능기부(Donated professional services)는 시간당 최대 100불, 현물(Donated material and supplies)은 물품별 시세와 임대료를 기준으로 환산한다. 그 결과 매년 보조금 총액(NMF amount)보다 자부담 총액(community matching amount)이 더 많은 성과를 얻었다(Kobber, 2009: 108). 이는 공동체의 다양한 노력과 투입을 공식적으로 인정하여 자립성과 자원 조달 역량 강화에 기여했다고 평가받는다(Diers, 2004).



출처: Kobber(2009: 108)

[그림 4-5] 시애틀 네이버후드 매칭 펀드의 연도별 보조금과 자부담 비율

[표 4-7] 시애틀 네이버후드 매칭 펀드의 보조금과 자부담 가이드라인

구분	항목	세부 내용	
보조금	개인	- 사업을 운영하는 직원(staff)과 보조자(interns) 관련 지출 - 운영비 한도는 보조금 총액의 10% 이내	
	물품	- 사업에 필요한 물품(material) 관련 지출 - 식비 한도는 보조금 총액의 20% 이내(최대 5천 달러)	
	전문서비스	- 컨설턴트, 판매자(vendor), 예술가, 서비스 등 관련 지출	
	시설공사 및 자산	- 공원, 시설, 기타 공공공간 공사 및 개선 관련 지출	
자부담	인정 요건	- 자부담의 상당량은 혜택(impact)을 받는 공동체가 조달 - 자부담 총액은 보조금 신청액의 절반 이상이어야 함 - 공무원, 시설, 기타 지원금 등 공공자원은 인정하지 않음 - 보조금을 제공받은 개인과 단체는 제외될 수 있음	
	인정 자원	노동/참여 (volunteer time)	- 개인은 다양한 방식의 시간으로 사업에 기여할 수 있음 - 계획위원회 참석, 행사 참여, 사업 홍보 등 - 참여시간은 시간당 20달러로 인정
		전문 서비스	- 전문가는 사업 관련 서비스를 기부할 수 있음 - 서비스 제공 사실은 기부자에게 확인 - 재능기부는 최대 시간당 100달러까지 인정
		현금	- 개인, 기업, 조직의 기부금, 다른 보조금 등 - 현금기부 사실은 기부자 또는 모금계획을 통해 직접 확인
		현물	- 모든 현물은 시세 또는 임대비용으로 인정 - 현물기부 사실은 기부자에게 직접 확인

3_공동체공간 조성의 공간적 분포

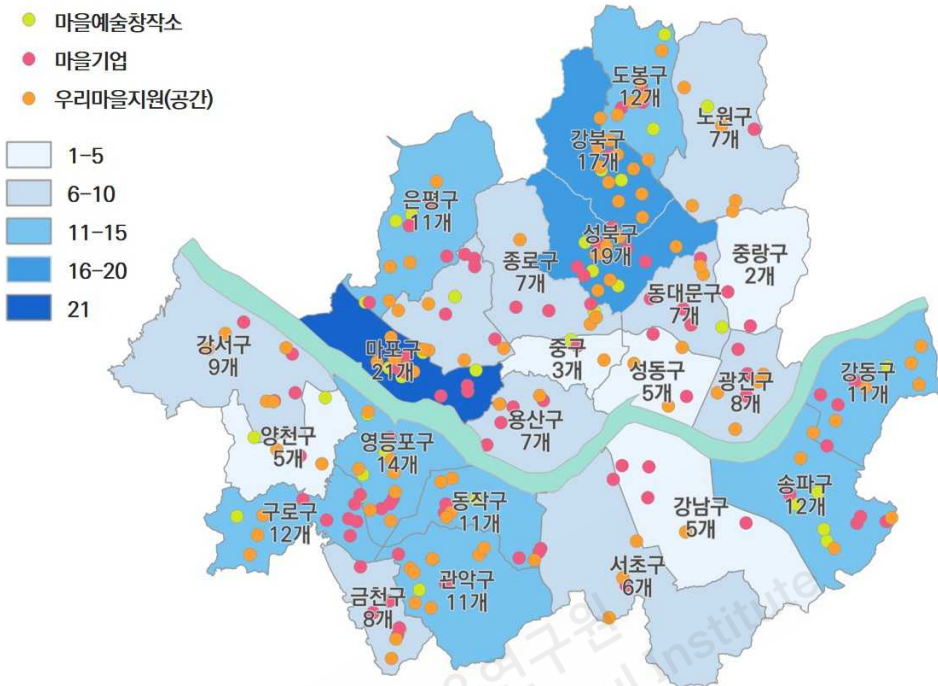
1) 주민주도 공동체공간 총 240개소 조성 지원

마을사업 중 공간 지원에 해당하는 단위사업은 마을예술창작소, 마을기업, 우리마을지원(공간)사업이다. 마을예술창작소와 마을기업은 각각 문화와 경제로 특화된 주제형 사업인 반면, 우리마을지원(공간)사업은 다양한 주제의 공동체공간을 지원하는 통합형 사업이다. 하지만 이 사업들은 모두 서울시와 자치구가 공공 소유의 공동체공간을 직접 조성하는 게 아니라, 주민주도의 공동체공간 조성을 지원한다는 공통점이 있다.

그러므로 이 사업들의 결과는 지자체의 계획과 결정보다는 실제 주민의 필요와 활동에 따라 조성된 공동체공간을 파악하는 데 더 적합하다. 하지만 지금까지 3개 사업의 공간 조성 결과를 통합적으로 파악한 적은 없었다. 또한 지원횟수가 아닌 공간 개소를 집계하고, 지리적 위치와 분포를 통해 다른 선정사업이나 참여자와의 관련성을 살펴본 경우도 없었다.

분석 결과, 1기 동안 3개 사업이 지원한 주민주도 공동체공간은 총 240개소였다. 사업별로는 우리마을지원(공간)사업이 105개소, 마을기업 97개소, 마을예술창작소 38개소 순으로 많았다. 주민주도로 조성된다는 점에서 연평균 60개소는 상당한 실적이라고 할 수 있다. 1기 기본계획에서 정한 목표치인 226개소를 넘어서는 결과이기도 하다.

하지만 240개소가 양적으로 충분한 정도라고 말하긴 어렵다. 우선 1기 기본계획의 공동체공간 관련 실행의제였던 “10분 도보권에 주민주도 다목적 커뮤니티 공간 운영”(3-2-1)에는 한참 미치지 못한다. 주민자치 차원에서 행정동별로 1개씩 운영 중인 주민공간인 ‘자치회관’이 총 423개소인 것에 비해도 절반을 조금 넘는 수준이다.

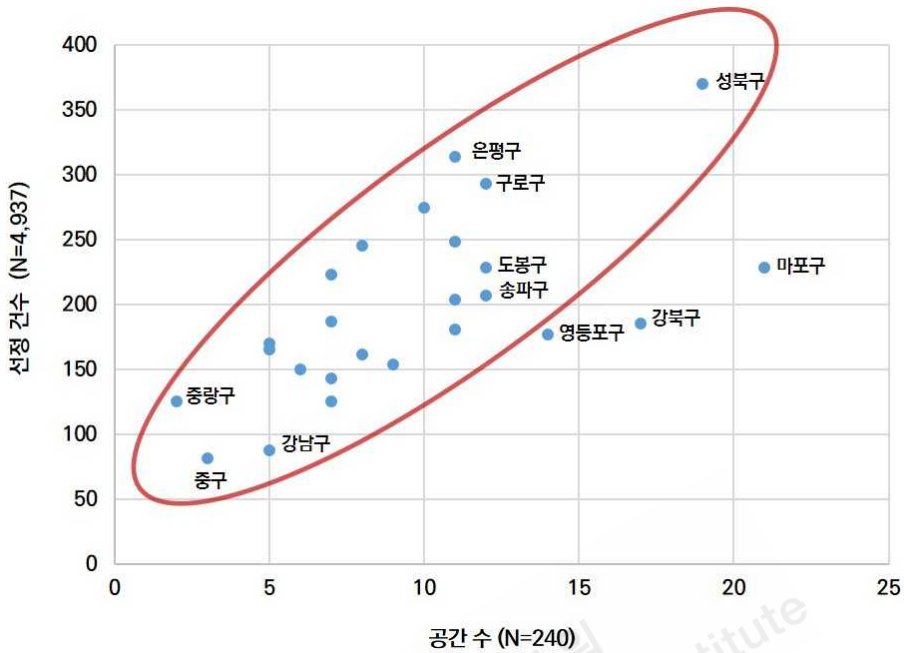


[그림 4-6] 주민주도 공동체공간의 자치구별 분포

2) 선정사업이 더 많은 곳에 더 많은 공간 생겨

공동체공간의 위치를 분석한 결과, 자치구별 개소 수의 차이가 컸다. 공동체공간이 많은 자치구는 마포구(21곳), 성북구(19곳), 강북구(17곳)였고, 적은 자치구는 중랑구(2곳), 중구(3곳)였다. 가장 많은 마포구와 가장 적은 중랑구의 차이는 10배 이상이었다.

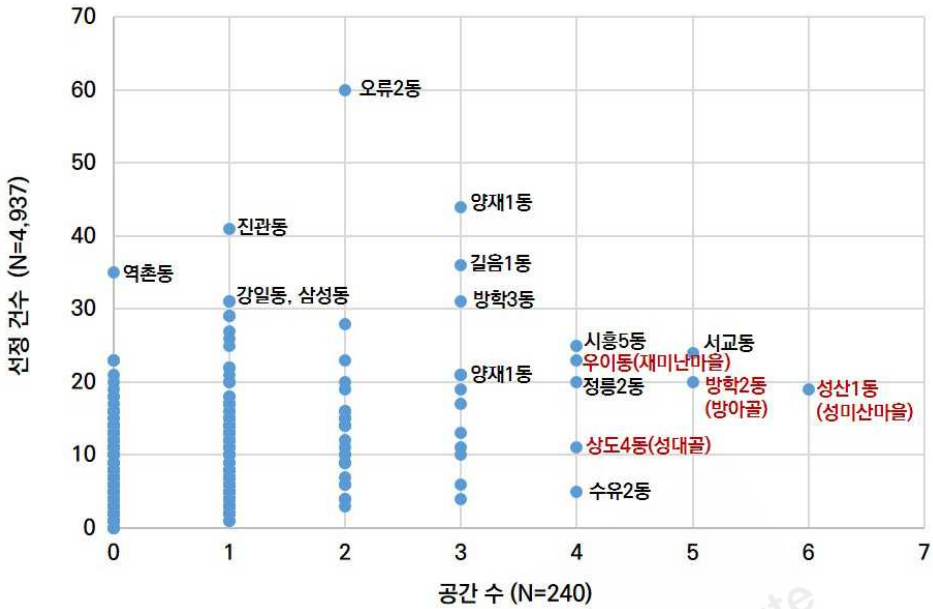
이러한 차이가 마을공동체 활동의 활발한 정도와 관련이 있는지 확인하기 위해 자치구별 선정사업 건수와 공동체공간 수를 비교하였다. 분석 결과, 대체로 선정사업 건수가 많은 자치구가 공동체공간도 많은 것으로 나타났다. 공간 수요와 공급이 비례하는 바람직한 결과로 볼 수 있다. 그런데 이러한 전체적인 경향을 조금씩 벗어나는 자치구들도 있었다. 마포구, 강북구, 영등포구는 선정사업 수에 비해 상대적으로 공동체공간이 많았다. 반면에 구로구, 은평구는 선정사업 수에 비해 공동체공간이 적었다.



[그림 4-7] 자치구별 공동체공간 개소와 선정사업 건수 비교

이러한 특이함의 원인은 행정동 단위 분석으로 확인할 수 있었다. 우선 공동체공간이 많은 행정동은 오래되고 유명한 마을이 소재한 곳들이 많았고, 마포구와 강북구가 이러한 행정동을 다수 포함하고 있었다. 마포구 성산1동(6개소)과 서교동(5개소)은 성미산마을 권역이고, 강북구 우이동(4개소)과 수유2동(4개소)은 삼각산재미난마을 권역이다. 그 밖에 도봉구 방학2동(5개소)과 동작구 사당4동(4개소) 역시 각각 방아골과 성대골이라는 유명한 마을공동체가 소재한 곳들이다. 이는 공식적인 사업 데이터에 잡히진 않지만 마을 활동과 역량이 풍부한 곳에 더 많은 공동체공간이 생긴 긍정적인 결과로 해석할 수 있다.

반면 선정사업이 활발하더라도 아파트단지가 많은 행정동은 상대적으로 공동체공간이 적었고 구로구와 은평구가 이러한 행정동을 포함하고 있었다. 구로구 오류2동은 SH공사가 지은 천왕 이펜하우스 단지가 있는 곳으로 선정사업은 60건으로 가장 많지만, 공동체공간은 2개였다. 은평구 진관동은 은평뉴타운이 있는 곳으로 선정사업은 42건으로 세 번째로 많았지만 공동체공간은 1개소였다.



[그림 4-8] 행정동별 공동체공간 개소와 선정사업 건수 비교

이러한 결과는 두 가지 상반된 해석이 가능하다. 첫째는 대규모 아파트단지는 주택법에 의해 주민공동시설, 문고(작은도서관) 등을 의무적으로 설치하도록 되어 있어 공동체공간의 수요가 상대적으로 적었을 수 있다. 둘째는 아파트단지에 공동체공간을 조성하기 위해 입주자대표회의와 관리사무소의 허가를 얻기가 현실적으로 어렵기 때문이라는 것이다¹⁸⁾. 두 가지 의견 모두 일리가 있지만 사업 데이터 분석으로 실제 원인을 확인하기 어려우므로, 현장조사 또는 참여자 인터뷰 등의 추가 조사가 뒤따를 필요가 있다.

공동체공간의 개소와 분포는 서울시의 조성 지원이 양적, 질적으로 양호한 결과로 이어졌다는 것을 보여준다. 하지만 앞서 예산 집행 분석에서 확인했듯이, 대부분의 주민주도 공동체공간은 임대료, 인건비 등 운영상의 재정적 어려움이 큰 실정이다. 서울시 지원이 시설 공사, 자산취득 등 공간의 ‘조성’에만 집중되었던 탓이다.

그런데 서울시는 최근 젠트리피케이션에 대응하는 차원에서 직접 건물을 짓거나 매입해서

18) 솔루션포럼에 참석한 조옥분 은평마을공동체지원센터장 의견

공동체공간을 만드는 공공주도 방식을 확대 추진하고 있다. 서울시 지역공동체담당관 사업계획에 따르면 2017년에만 18개소를 추진할 예정이다¹⁹⁾. 이러한 공공 소유 공동체공간은 상대적으로 안정성이 높은 대신에 주민들의 주도적인 운영에 한계가 있다. 공간의 위치도 공동체 활동이 활발하거나 주민들이 원하는 곳과 일치하지 않을 수 있다. 따라서 공공주도 방식을 과도하게 확대하는 것보다는, 주민주도 공간의 지속적이고 안정적인 운영을 지원하는 것이 더 중요하고 효과적일 수 있다.



¹⁹⁾ 서울시 지역공동체담당관, 2017.1, “2017년 마을공동체 사업 추진계획”, p.11

05

자치구별 추진결과 분석

1_자치구별 선정사업 비교

2_자치구별 참여자 비교

05. 자치구별 추진결과 분석

2016년 7월 청책토론회를 계기로 서울시 마을공동체 정책의 추진 방향은 ‘자치구 주도의 자율운영 체계’로 전환되었다. 서울시 마을사업과 중간지원조직 기능 일부를 이관해서 자치구별 특성에 맞게 자율운영하고, 현장에 더 가까운 행정과 지원을 펼치겠다는 것이다. 이에 따라 2017년 서울시 지역공동체담당관은 ‘마을생태계조성사업’을 추진하고 있다. 각 자치구가 마을사업 통합과 중간지원조직 운영에 관한 계획을 제출하면, 심사를 통해 연간 1~4억 원을 지원하는 것이다.

자치구의 계획수립과 서울시의 합리적인 지원금 배정을 위해서는 자치구별 차이가 우선 확인되어야 한다. 마을공동체 정책 1기 동안 자치구별 추진결과와 특성의 차이가 크지 않다면, 자율운영 체계는 합리적 단일 모델(일반해)을 적용하고 지원금을 고르게 배정하는 것이 바람직하다. 반면에 자치구간 차이가 크다면, 다양한 개별 모델(특수해) 개발을 권장하고 지원금도 차등적으로 배정할 필요가 있다.

이 연구는 자치구 자율운영 체계의 핵심 요소인 마을사업과 중간지원조직에 관련된 사업 데이터를 분석하였다. 마을사업은 자치구별 선정사업 규모와 구성의 차이를 살펴보았다. 이는 자치구가 통합 마을사업을 기획하는 데 유용한 시사점을 제공할 것이다. 중간지원조직과 관련해서는 유형별 사업참여자의 규모를 비교하였다. 이는 현장밀착형 주민 지원이 주된 역할인 자치구 중간지원조직의 인력 충원과 전문성 확충에 관한 참고점으로 활용할 수 있다.

1_자치구별 선정사업 비교

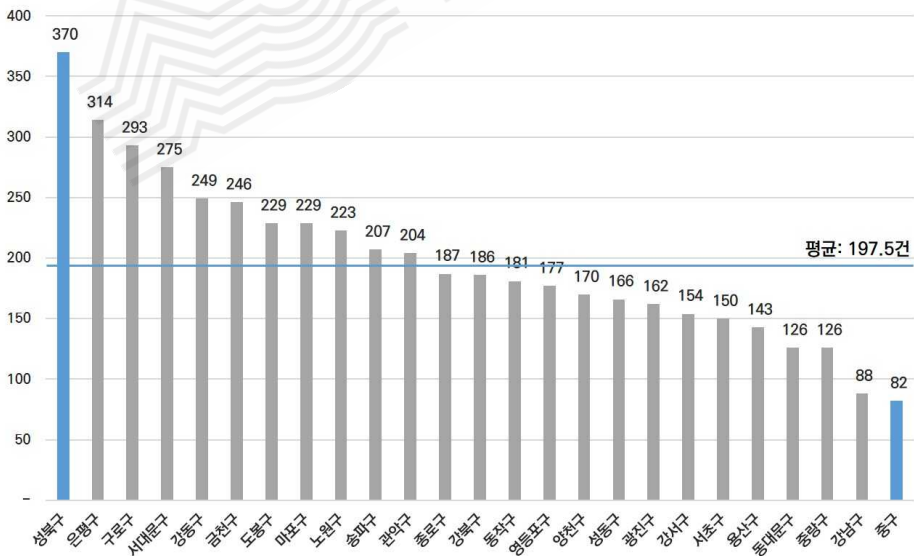
1) 선정사업 건수 최대 4.5배 차이, 자치구별 마을생태계 규모 차이 가늠

마을사업 규모는 데이터베이스에 입력된 4,937건의 선정사업을 25개 자치구별로 분류하여 비교하였다. 그동안 서울시 단위사업은 데이터 취합이 어려워서 자치구 단위로 제대로

집계된 적이 없었다. 이번 분석이 서울시와 자치구의 모든 단위사업을 자치구 단위로 통합 집계한 최초의 결과라고 할 수 있다.

분석 결과, 자치구별 선정사업 건수는 최대 4.5배 차이가 났다. 성북구가 370건으로 가장 많았고, 중구가 82건으로 가장 적었다. 선정사업 건수가 높은 성북구, 은평구, 구로구 등은 오래전부터 비교적 마을공동체 또는 지역활동이 활발했고, 중간지원조직도 일찍부터 지역형 또는 민간위탁형 등 안정적인 형태로 운영한 자치구들이었다. 반면에 선정사업 건수가 적은 중구, 강남구, 중랑구 등은 1기 기본계획에서 마을공동체 활동이 미약하다고 평가된 곳들이었고, 중간지원조직도 늦게 만들어지거나 불안정한 민간조직형으로 운영한 자치구들이었다.

이 결과는 자치구 면적, 인구, 그 밖의 특성이 반영되지 않은 단순 비교이기 때문에 자치구별 추진실적과 성과 차이로 볼 수 없다. 하지만 선정사업 규모는 1기 정책 기간 동안 투입된 자원, 참여한 개인과 모임, 축적된 경험과 네트워크 등 이른바 ‘마을생태계’의 규모를 가늠하게 한다. 즉, 25개 자치구의 마을생태계는 현재 그 차이가 크기 때문에 다양하고 차별화된 자율운영 모델을 도입하는 방향이 바람직하다.

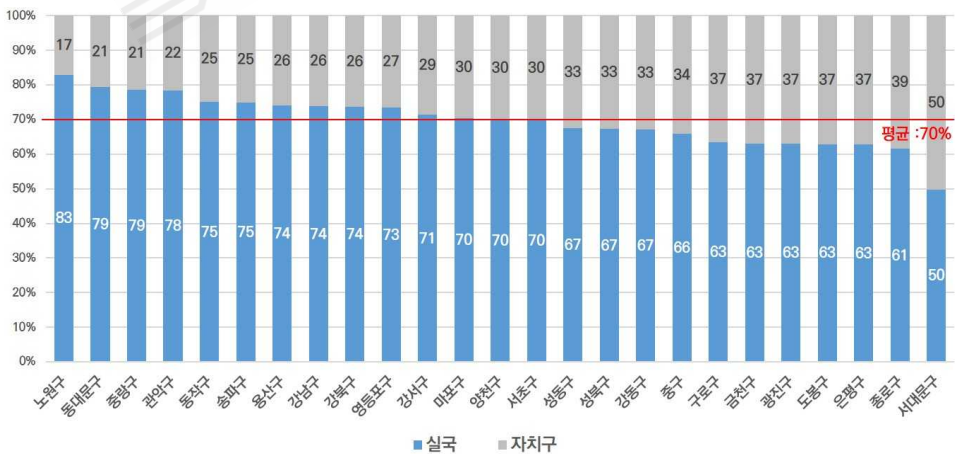


[그림 5-1] 자치구별 선정사업 규모 비교(건)

2) 서울시 사업 비율이 평균 70%... 앞으로는 자치구 부서 간 협력 중요

자치구별 선정사업 추진결과의 질적 속성을 파악하기 위해 서울시와 자치구 사업 비율을 분석하였다. 자치구로 이관되는 서울시 단위사업은 대부분 지역공동체담당관 소관으로, 다른 사업부서의 단위사업은 현재까지와 같은 방식(서울시 추진-자치구 관리)으로 추진된다. 많은 경우 한 번 선정된 사업은 3~5년간 연속 지원으로 이어진다. 따라서 서울시 사업 비율이 높은 자치구의 통합마을사업은 마을부서만의 자체 기획보다는 서울시 단위사업을 관리하는 자치구 사업부서와의 협력이 중요하다. 반면 자체사업 비율이 높은 자치구는 다양한 주제의 서울시 단위사업을 대체하는 적극적인 수준으로 통합마을사업을 개편할 필요가 있다.

분석 결과, 25개 자치구의 서울시 사업 비율은 평균 70%로 매우 높았다. 노원구가 83%로 가장 높았고, 서대문구가 50%로 가장 낮았다. 이 결과는 대부분의 자치구에는 서울시가 이관하지 않은 사업부서별 단위사업이 상당수 추진되고 있다는 것을 의미한다. 따라서 자치구별 통합마을사업은 마을부서가 직접 추진하는 단위사업의 자체 기획에만 초점을 맞춰서는 곤란하다. 여전히 서울시 사업부서가 추진하고 자치구 해당부서가 관리하는 단위사업들은 어떻게 통합마을사업과 연계할 것인지도 중요하게 다뤄져야 한다. 근본적으로는 서울시 차원에서 여러 사업부서의 단위사업 추진 방식을 자치구 자율운영 체계에 맞게 재조정하는 조치가 빠른 시일 내에 이뤄질 필요가 있다.



[그림 5-2] 자치구별 선정사업의 추진주체 비율(서울시-자치구)

2_자치구별 참여자 비교

1) 참여자 규모, 직접참여자 수 차이는 최대 8.7배

사업참여자 규모는 직접참여자 30,082명의 주소 정보를 이용하여 자치구 단위로 집계하였다²⁰⁾. 직접참여자는 중간지원조직이 밀착 지원해야할 대상에 가장 가깝기 때문에 인력 충원 규모를 가늠하는 적합한 기준이 된다. 더불어 자치구별 대표제안자와 일반참여자의 비율도 확인하였다.

분석 결과, 자치구별 직접참여자 수 차이는 최대 8.7배였다. 은평구가 2,571명으로 가장 많았고, 용산구가 296명으로 가장 적었다. 대표제안자 수도 은평구가 785명, 용산구가 139명으로 5.6배 차이가 났다. 이는 단순하게 말해 은평구 중간지원조직이 직접 관리하고 지원할 인원수가 용산구보다 적게는 5.6배에서 많게는 8.7배까지 차이가 나는 것으로 해석할 수 있다. 따라서 자치구 중간지원조직의 인력 확대는 지원해야 할 사업참여자 규모를 근거로 차등화할 필요가 있다.

²⁰⁾ 성북구는 선정사업 규모에 비해 참여자 규모가 매우 작게 나타나는데, 이는 데이터베이스에 성북구 직접참여자 정보 입력률이 매우 낮기 때문이다.

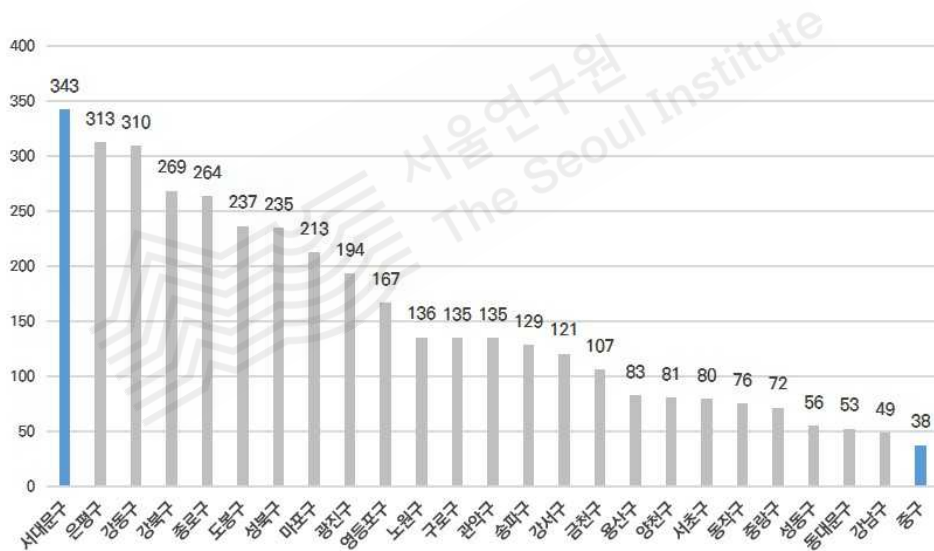
[표 5-1] 자치구별 직접참여자 수 비교(명)

구분	대표제안자		일반참여자		합계
	참여자 수(명)	비율	참여자 수(명)	비율	
합계	10,392		19,690		30,082
은평구	785	31%	1,786	69%	2,571
영등포구	591	27%	1,596	73%	2,187
서초구	560	27%	1,527	73%	2,087
강서구	560	28%	1,408	72%	1,968
구로구	532	29%	1,294	71%	1,826
성동구	531	33%	1,094	67%	1,625
동작구	530	33%	1,092	67%	1,622
양천구	505	32%	1,070	68%	1,575
중구	492	33%	1,003	67%	1,495
금천구	474	35%	872	65%	1,346
마포구	459	35%	868	65%	1,327
송파구	432	35%	801	65%	1,233
강동구	408	34%	787	66%	1,195
종랑구	388	35%	710	65%	1,098
강남구	373	37%	641	63%	1,014
광진구	358	39%	566	61%	924
종로구	335	41%	475	59%	810
노원구	330	46%	393	54%	723
서대문구	313	48%	345	52%	658
도봉구	306	49%	320	51%	626
관악구	291	49%	303	51%	594
강북구	287	57%	215	43%	502
성북구	209	51%	203	49%	412
동대문구	204	55%	164	45%	368
용산구	139	47%	157	53%	296

2) 참여자 구성, 다차참여자 수 차이는 최대 9.0배

위에서 분석한 대표제안자 규모와 함께 다차참여자의 규모 차이를 확인하였다. 대표제안자와 다차참여자는 활동 수준과 역량이 상대적으로 높은 집단이기 때문에 이들에 대한 지원도 높은 수준의 역량과 전문성이 요구된다. 또한 다차참여자 중 주민리더는 자치구 중간지원조직이 채용하거나 지원활동가로 양성할 수 있는 우선적인 인적 자원이기도 하다.

자치구별 다차참여자 수를 비교분석한 결과 최대 9배 차이가 났다. 서대문구가 343명으로 가장 많았고, 중구가 38명으로 가장 적었다. 서대문구, 은평구, 강동구 등이 다차참여자가 많은 그룹을 형성하고 있었고, 중구, 강남구, 동대문구 등이 다차참여자가 적은 그룹을 형성하고 있었다. 자치구별 대표제안자와 다차참여자 규모 차이가 모두 큰 것은 중간지원조직이 충원할 인력의 전문성 구성에도 차등화가 필요하다는 것을 시사한다.



[그림 5-3] 자치구별 다차참여자(실인원) 수 비교(명)

이와 같은 자치구별 차이는 향후 2기 서울시 마을공동체 정책의 주요한 추진 전략인 ‘자치구 자율운영 체계’가 형평성보다는 다양성에 입각해서 자치구 특성을 반영한 개별 모델을 개발하는 방향으로 진행되어야 한다는 것을 시사한다. 서울시가 마을생태계조성사업으로 교부하는 지원예산도 자치구별 마을사업 수요, 중간지원조직이 관리해야 할 참여자 규모

를 감안해서 합리적으로 차등화할 필요가 있다.

사업 수요가 높고 기존 참여자가 많은 자치구에는 축적된 결과를 2기 정책으로 연계할 수 있도록 충분한 예산을 지원하는 것이 효과적이다. 반면 사업 수요가 낮고 기존 참여자가 부족한 곳은 예산 규모를 늘리는 것이 아니라, 모임 형성 지원 사업들과 간접 지원을 적극적으로 추진해서 저변을 확대하는 것이 장기적으로 정책 성과를 높일 것이다.

자치구 중간지원조직의 인력도 이러한 전략에 맞춰 확충해야 한다. 새로운 참여자의 확대만큼 중요한 것이 기존 사업참여자들의 사후 지원이다. 사후 지원의 주요한 과제는 마을 사업을 계기로 등장한 주민과 모임들이 서로 교류하고 협력하는 과정을 통해 하나의 마을 공동체를 이루도록 촉진하는 것이다. 이는 사업 지원보다 더 어렵고 전문적인 일로, 이를 고려하여 자치구 중간지원조직의 인력 규모와 전문성을 늘릴 수 있도록 지원해야 한다.



06

결론과 제언

1_분석 종합과 정책 제언

2_분석의 한계와 향후 과제

06 | 결론과 제언

1_분석 종합과 정책 제언

1) 참여자 분석

참여자 부문에서는 마을사업을 통해 공동체 활동을 경험한 사람들의 양적 확대, 질적 성장, 적극적 참여집단을 확인하고 정책적 시사점을 도출하였다.

첫째, 참여자의 양적 확대를 통한 마을공동체의 저변 확대가 이뤄졌다. 4년 동안 사업 참여자는 최소 128,743명에서 최대 230,010명인 것으로 조사되었다. 최소값은 사업 참여를 위해 만들어진 주민모임 회원 수, 최대값은 결과보고서의 최종 참여자 수가 집계 기준이다. 약 13만 명은 2016년 청책토론회에서 발표된 추산치보다 5만 명가량 늘어난 결과다. 유사한 주민참여사업에 비해 적은 예산과 짧은 기간에도 마을공동체의 저변 확대를 위한 참여자의 양적 증가를 충실하게 달성했다고 볼 수 있다. 앞으로는 새로운 참여자를 지속적으로 늘리는 것 못지않게 1기 참여자의 후속 관리와 지원이 중요하며, 이를 위한 공적 자원 투입을 2016년 추산치 기준보다 더 늘릴 필요가 있다.

둘째, 지속적인 마을사업 참여를 통한 질적 성장이 이뤄졌음이 확인되었지만, 활동 지속층을 더 늘리기 위한 노력이 필요하다. 참여자의 질적 성장은 다차참여자를 통해 확인할 수 있다. 다차참여자는 일회성 참여가 아니라, 여러 해에 걸쳐 여러 사업에 참여한 활동 지속층으로 총 3,700명이 확인되었다. 다차참여자의 79.6%는 1단계 사업부터 시작했고, 2013년에 대폭 늘어나 매년 증가했다. 참여횟수가 많을수록 대표제안자를 더 많이 맡고, 난이도가 높은 수준의 사업에 더 많이 참여한 것으로 나타났다. 이 결과는 지속적인 사업 참여로 주체의 성장이 이뤄졌음을 의미한다. 이런 점에서 다차참여자는 향후 정책 심화평가, 활동가 및 전문가 양성을 위한 핵심 정책집단으로 주목할 필요가 있다.

셋째, 마을사업에 적극적으로 참여한 집단은 정책 수요와 호응도가 높은 집단이었음을 실증적으로 확인하였다. 적극적인 참여층은 여성, 3~40대, 중산층인 것으로 나타났다. 참여자 중 여성 비율은 73%로, 대표제안자와 다차참여자에게서는 그 비율이 조금 더 높았다. 참여자 연령대는 서울 인구 전체의 구성 비율과 비교했을 때 3~40대는 더 많고, 5~60대는 비슷하며, 20대 이하는 절반 가까이 적었다. 경제 수준은 참여자의 소득 및 자산 정보가 없어 주택 표준지 공시지가를 대체 자료로 활용했다. 선정사업 건수가 많은 행정동은 평당 4~8백만 원(10.0건), 8~12백만 원(8.6건), 12~16백만 원(8.4건) 순으로 중산층 거주지역으로 추정할 수 있는 곳들이었다.

이러한 결과는 그동안 현장 경험으로 추측했던 여성, 3~40대, 중산층의 적극적인 참여를 실증적으로 확인한 것이다. 마을공동체 정책은 참여자의 자발성을 중요시한다는 점에서 정책 수요와 호응도가 높은 집단이 주도적으로 참여한 것은 긍정적으로 볼 수 있다. 또한 남성, 청년, 상류층은 각자 정책 수요가 낮을 수밖에 없는 사회구조적 원인이 있기 때문에 인위적으로 참여를 늘리려는 것은 적절치 않다. 다만, 마을공동체 정책에 대한 시민 전반의 공감대 확산, 지역사회와 일상이 유리된 청년과 중년 남성의 포용 등 전략적인 목표를 위해서라면 해당 집단의 사회/공간적 정보를 활용한 마이크로 타겟팅(micro-targeting)을 도입해볼 여지가 있다.

2) 사업과 인프라 분석

사업과 인프라 부문에서는 1기 정책의 지원 원칙과 전략이 사업 추진, 예산 집행, 공동체 공간 조성에서 관철되었는지 여부를 분석하고, 개선 방향과 아이디어를 제시하였다.

첫째, 마을사업은 단계적 지원 전략에 따라 추진되었으나, 상위 단계의 사업들을 적극 추진하여 단계 간 연계 효과를 높일 필요가 있다. 선정사업 비율은 단계적 지원 전략에 부합하는 양상으로 나타났다. 참여자 확대를 위한 모임 형성 지원의 선정사업 수가 압도적으로 많았고, 단계가 높아질수록 점차 줄어들었다. 총괄부서인 지역공동체담당관이 여러 사업부서의 단위사업을 재정부해서 마을사업을 본격적으로 시작한 2013년부터 이러한 경향이 뚜렷해진 것은 서울시의 정책적 노력이 중요한 원인으로 작용했다고 해석할 수 있는

대목이다.

하지만 모임 형성 지원에 비해 상위 단계의 사업 추진이 저조하거나 감소하고 있는 것은 원인 파악이 필요해 보인다. 활동지원과 공간지원은 2013년 이후로 정체 또는 감소하고 있다. 작은 주민모임이 서로 연대해서 더 높은 단계로 진전하도록 돕는 모임 간 연계 지원은 전체 기간에 걸쳐 추진이 저조했다. 종합적 마을계획 수립 지원은 매년 늘어났지만, 대부분 활동 지원에 가까운 단위사업들로 실질적인 증가로 보기 어렵다. 선정사업 건수만으로 판단하는 것은 한계가 있지만, 모임 형성 지원으로 참여자의 양적 확대가 이뤄지더라도 더 다양하고 높은 욕구에 부응하는 사업들이 적절하게 제공되지 않으면 활동의 지속과 성장에 제약이 된다. 그러므로 상위 단계 사업 추진을 보강하고, 특히 모임 간 연계 지원과 종합적 마을계획 수립 지원을 활성화해서 단계 간 연계 효과를 높일 필요가 있다.

둘째, 예산 집행은 자립 지원과 맞춤형 지원 원칙의 실현이 다소 미흡했고, 개선책으로 보조금 지원 항목의 재검토와 공동체 자원의 자부담 인정을 검토할 것을 제안했다. 선정사업의 예산집행액을 분석한 결과 실제 자부담률은 18%였다. 대부분의 단위사업에서 정하고 있는 10% 이상 의무 요건보다는 높지만, 의존도가 낮다고 볼 수도 없는 수준이었다. 맞춤형 지원은 공간 지원 단계를 제외하고는 대체로 해당 단계에서 필요한 항목의 비중이 확연하게 높았다. 공간 지원은 시설공사비, 자산취득비 등 고정자산 항목은 높았지만(42.8%), 인건비와 임대료 등 공간 운영에 필요한 소모성 경비 항목은 거의 없었(5.0%)다. 무엇보다 보조금과 자부담의 세부 지출 항목을 비교했을 때 보조금을 쓸 수 없는 인건비, 물품구입비, 임대료 등을 자부담으로 충당하는 ‘보충성의 원리가 역전된 현상’이 감지되었다.

이를 개선하기 위해서는 첫째로 인건비와 임대료 등 활동에 긴요하지만 보조금 집행이 제한된 항목의 지원 여부를 재검토해서 맞춤형 지원의 실효성을 높일 필요가 있다. 둘째는 자부담의 범위를 현금이 아닌 공동체 자원으로 넓히는 것이다. 시애틀시가 1989년부터 운영 중인 네이버후드 매칭 펀드(Neighborhood Matching Fund)는 주민들의 노동, 재능기부, 현물을 환산해서 자부담으로 인정하고 있다. 이로 인해 공동체의 자원 확보 노력과 역량을 촉진했고, 매년 보조금보다 자부담 규모가 더 큰 결과를 낳았다고 평가받는다.

셋째, 주민주도 공동체공간의 조성 지원은 양적, 질적으로 적절하게 이뤄졌으며, 이들의 안정적인 운영을 지원할 필요가 있다. 공간 지원에 해당하는 3개 단위사업의 지원을 받은 주민주도 공동체공간은 총 240개소로 조사되었다. 사업별로는 우리마을지원(공간), 마을기업, 마을예술창작소 순으로 많았다. 자치구별로는 마포구가 21개소로 가장 많고, 중구가 3개소로 가장 적었다. 이는 선정사업 수가 많은 자치구일수록 공간 개수도 많은 것으로 나타나 마을 인프라로서 적합한 배치가 이뤄지고 있음을 알 수 있었다. 하지만 예산 분석에서 확인했듯이 대다수의 공동체공간들은 임대료, 인건비 등 재정적 어려움이 큰 실정이다. 현재 서울시는 공공주도 방식을 더욱 강화하는 추세인데, 주민주도 공간의 지속적 운영을 지원하는 것이 더 중요하고 효과적일 수 있다.

3) 지원체계 분석

마을사업을 주민친화적으로 추진하는 행정체계는 1기 평가에서 가장 미흡했다고 비판받은 부분이었다. 서울시 사업부서 간에는 칸막이가 존재했고, 서울시와 자치구의 관계도 일방향이였다. 이 여파로 중간지원조직도 제각각 운영되거나 부재한 단위사업도 있었다. 서울시, 자치구, 광역 및 자치구 중간지원조직이 상호협력한다는 정책 구상은 지역공동체담당관 소관 사업 정도에서 그나마 작동했다.

2016년 박원순 시장과 마을활동가들이 만난 청책토론회에서는 이러한 추진체계를 서울시 주도에서 자치구 주도로 전환한다는 중대한 결정이 내려졌다. 서울시 사업 일부를 자치구로 이관해서 자치구가 자율적으로 통합 운영하고, 자치구 중간지원조직의 인력과 기능을 확대해서 참여자의 지원과 후속 관리도 자치구 단위로 하겠다는 것이다. 2017년에는 이와 같은 추진체계 개편이 ‘자치구 마을생태계 조성’ 사업으로 실행되고 있다.

자치구 주도의 자율운영 체계로 전환하기 위해서는 우선 자치구별 차이가 확인되어야 한다. 분석 결과 자치구별 1기 사업 추진 결과의 차이가 상당히 컸다. 선정사업 건수는 최대 4.5배, 직접참여자 수는 최대 8.7배, 다차참여자 수는 최대 9배 차이가 났다. 이러한 점에서 마을생태계조성사업은 형평성보다는 다양성에 입각해서 자치구 특성을 반영한 개별 모델을 추가하는 것이 효과적일 것이다. 특히 1기 사업참여자의 규모와 구성 차이는 자치구 중간지원조직의 인력 규모와 전문성의 차등화가 필요하다는 점을 시사한다.

2_분석의 한계와 향후 과제

이 연구는 1기 서울시와 자치구 마을공동체 지원사업의 통합 데이터베이스를 구축하여 추진 결과를 정량적으로 분석하고 정책 목표와 전략의 실현 양상을 해석했다는 데 의의가 있다. 마이크로 데이터를 이용하여 참여자, 사업, 예산 등 주요 쟁점에 대해 선행연구보다 한층 정교한 결과를 제시한 것 역시 중요한 차별점이다.

지금까지 이러한 연구가 진행되지 못했던 것은 자료 수집의 어려움 때문이다. 사업 제안서와 결과보고서에는 정책 평가 및 개선에 유용한 정보가 많이 담겨 있음에도 제대로 취합, 전산화, 정리되어 있지 않았기 때문이다. 이 연구는 지자체와 중간지원조직의 적극적인 도움을 얻었음에도 데이터 수집과 정리에 8개월이 걸렸다. 공식적이고 상시적인 정책 점검 및 개선 시스템으로 채택할 수 없는 이례적인 방식인 것이다.

따라서 앞으로는 마을사업 데이터를 체계적이고 지속적으로 모아서 상시적인 정책 평가 및 개선에 활용하기 위해서는 DB 구축 및 활용 시스템을 대대적으로 개선하는 것이 시급하다. 데이터 수집은 총괄부서인 시 지역공동체담당관을 중심으로 서울시와 자치구 사업 부서들이 사업 진행 과정에서 원자료가 생성되는 시점마다 데이터를 제공하는 협력체계가 갖춰져야 한다. 데이터의 활용은 기존 DB시스템의 분석 및 활용 기능을 대폭 개선해야 하며, 특히 자치구 단위의 접근과 활용이 용이해져야 한다.

그럼에도 불구하고 이 연구는 마을사업의 추진 결과를 정량적으로 파악했다는 점에서 산출(output) 분석에 가깝다. 투입, 과정(활동), 성과에 관한 데이터와 다른 연구와 합쳐져서 마을사업에 관한 종합적인 성과(outcome) 평가를 도출하는 것이 중요한 후속 과제이다. 이러한 결과가 서울시 2기 마을공동체 기본계획 수립에 활용되어 정책 개선과 발전에 유용하게 쓰이기를 기대한다.

참고문헌

- 김민경 · 양재섭 · 김진아, 2015, 「서울시 에너지자립마을 조성방안 및 운영 매뉴얼, 서울연구원.
- 김찬동, 2014, 「지방자치시대 주민참여제도화 방안, 서울연구원.
- 서울마을미디어지원센터, 2013, 「2013 마을미디어 활성화 사업 결과자료집.
- 서울마을미디어지원센터, 2014, 「2014 마을미디어 활성화 사업 결과자료집.
- 서울시 마을공동체 종합지원센터, 2013, 「우리마을프로젝트 사업해설서.
- 서울시 마을공동체 종합지원센터, 2014, 「마을, 3년의 변화 그리고-서울시 마을공동체 지원사업 성과연구.
- 서울시 마을공동체 종합지원센터, 2015, 「2015 마을과 학교 상생프로젝트 모니터링 및 사례연구 보고서.
- 서울시 마을기업 사업단, 2015, 「서울시 마을기업, 1056일의 기록, 서울시 사회적경제과.
- 서울시 에너지시민협력과, 2015a, 「2015 에너지자립마을 만들기 매뉴얼.
- 서울연구원 · 서울시 마을공동체 종합지원센터, 2015, 「새로운 서울 마을공동체 정책 수립을 위한 어젠다 연구.
- 서울특별시, 2012, 「서울시 마을공동체 기본계획」.
- 안현찬 · 유창복 · 위성남, 2016, 「마을공동체, 서울을 바꾸는 정책 시리즈, 서울연구원.
- 원준혁 · 박현영, 2016, 「서울시 마을공동체 지원사업 성과연구, 서울시 마을공동체 종합지원센터.
- 유창복, 2013, 「마을이 혁신이다, 사단법인 마을.
- 유창복, 2014, 「도시에서 행복한 마을은 가능한가: 마을과 행정 사이를 오가며 짱가가 들려주는 마을살이의 모든 것, 휴머니스트, 서울.
- 이유진, 2015, 「전환도시 서울과 에너지자립마을 만들기」, 「세계와 도시」, 제8호, pp.41~47.
- 이진아 · 구자민, 2016, 「서울시 에너지자립마을: 주민들의 ‘자발적 실천사례’를 통한 지속가능한 에너지 정책제언, 서울연구원 작은연구.
- 조권중 · 최지원, 2016, 「중산층, 흔들리는 신화」, 서울연구원.
- 조막래 · 김한별, 2015, 「서울시 공동육아지원사업의 지속가능성 방안연구, 서울시여성가족재단.
- 행정자치부 · 한국정보화진흥원, 2014, 「개인정보 비식별화에 대한 적정성 자율평가 안내서」.
- Jim Diers, 2004, *Neighbor Power-Building Community The Seattle Way*, University of Washington Press.

Kobber, 2009, *Building Community Capacity: how collaborative planning is changing the culture of governance in Seattle*, Iowa State University.

서울시 행정문서

마을공동체담당관, 2013, 「2013년 마을공동체 사업 추진계획」.

안전총괄과, 2016, 「2016년 안전마을사업 기본계획」.

에너지시민협력과, 2015b, 「2015 에너지자립마을사업 설명회 자료집」.

서울혁신기획관, 2016, 「제266회 시의회 주요업무보고 자료」.

지역공동체담당관, 2017, 「2017년 서울시 마을공동체 지원사업 추진계획」.

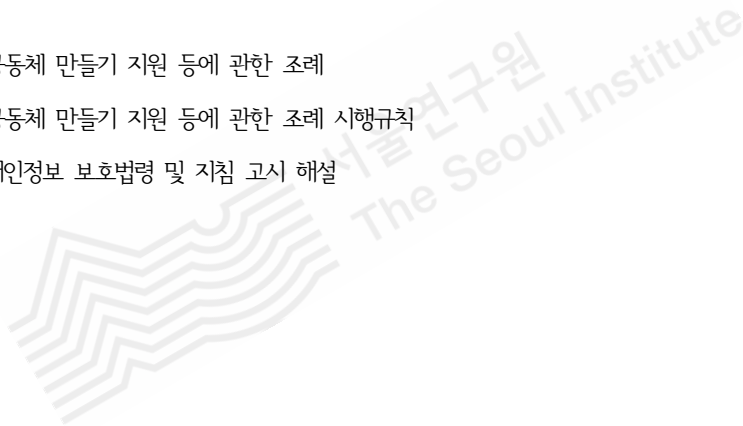
지역공동체담당관, 2017, 「2017년 자치구 마을생태계 조성사업 선정계획」.

관련 법령

서울시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례

서울시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례 시행규칙

행정안전부 개인정보 보호법령 및 지침 고시 해설



Abstract

Analysis and Implication of Community Support Program in Seoul

Hyun-Chan Ahn · Ayoung Gu

The Community Support Program (CSP) has been a major measure in the Community Empowerment Policy (CEP) of the Seoul Metropolitan Government (SMG) since 2012. The CSP is a package of 56 sub-programs operated by 11 divisions of SMG and 25 Autonomous District Governments (ADG:Gu). However, due to the lack of data management, the SMG has not examined outputs of the program comprehensively. This research analyzes the database of 4,937 projects in the CSP and their policy strategies and goals.

The analysis consists of three parts: participant, program and infrastructure, and program operating model.

In the participant part, the analysis results present the quantitative increase and qualitative growth of participants. The minimum number of participants was 128,743 for 4 years. As the number of participation increased, the more they tended to take part as representatives and participate in higher levels of CSP. Major participatory groups were females, the middle class, and persons in their 30s and 40s, which corresponded to the categories of gender, level of income, and age group, respectively. It is positive that participants became autonomous citizens; however, the methods for expanding and diversifying participation are needed.

In the program and infrastructure part, CSP operated based on gradual support strategies. The 56 sub-programs were constructed into five support levels: 1) seed formation, 2) activity, 3) space, 4) community network, and 5) community planning. The first level of the program had

the most participation. As levels progressed, there was less participation. It is therefore necessary to reinforce support strategies of higher-level programs, as well as enhance the connectivity among levels.

The self-supporting rate was 18% of the budget execution amount. The budget execution of the CSP had shortcomings in self-supporting and customizing support principles. Thus, it is necessary to consider expanding self-supporting categories and diversifying ways.

There are 240 Community Spaces in Seoul, and the community space distribution shows the more the ADG has selected projects, the more community space it has. This proves that the local infrastructure is placed properly. However, most of these communities suffer from financial difficulties in paying rent and personnel expenses. Thus, a proper support plan to rectify these difficulties is needed.

In the program operating model part, SMG made an important decision in 2016 that it would transfer the local community support system from Seoul-si-lead to district-lead. By administrative districts, the number of selected projects differed by a max of 4.5 times, and the number of participants by 9 times. These differences imply that it is necessary to differentiate the size of intermediate workforce group and expertise. This research has a significance on database construction for projects in the First Community Empowerment Policy Plan, providing a quantitative analysis of the result, and interpreting the policy goal and the aspect of realization of the strategies. This study is especially significant for using micro data and suggesting exquisite results in participants, projects, and budget, when compared to preceding research.

Database construction and application systems are required for regular policy evaluation and improvement. This analysis is more close to a quantitative assessment. It is needed to provide more comprehensive evaluation results on the changed in perceptions of participants, community networks, and satisfaction surveys.

Contents

01 Introduction

- 1_Background and Purpose
- 2_Content and Research Methods

02 Features and Issues of the Community Support Programs

- 1_Features and Current Status of the Programs
- 2_Literature Review of Existing Evaluation and Suggestions
- 3_Evaluation Framework and Database

03 Participant

- 1_Quantitative Increase of Participants
- 2_Qualitative Growth of Participants
- 3_Major Participatory Group

04 Program and Infrastructure

- 1_Program Operation by Gradual Support Strategy
- 2_Budget Execution by Self-supporting Principle
- 3_Community Spaces and Spatial Distribution

05 Execution Results by Autonomous Districts

- 1_Selected Projects by Autonomous Districts
- 2_Participants by Autonomous Districts

06 Conclusion

1_Summary and Policy Suggestions

2_Limitation and Assignment

References

Abstract



서울연 2016-BR-26

서울시
마을공동체 지원사업
성과평가와 정책과제

발행인 _ 서왕진

발행일 _ 2017년 5월 31일

발행처 _ 서울연구원

ISBN 979-11-5700-245-0 93320 6,000원

06756 서울특별시 서초구 남부순환로 340길 57

본 출판물의 판권은 서울연구원에 속합니다.