



## 민주주의의 풀뿌리, 마을공론의 형성 과정<sup>1)</sup>

2016.4.11 | 강세진\_새사연 연구이사 | wisemaninspace@daum.net

2015년, <서울시 마을공동체 종합지원센터>는 <주민주도형 마을계획을 위한 관계망 확장과 공론장 형성과정 연구<sup>2)</sup>>를 수행하였다. 서울시에서 자치조례까지 마련하여 마을공동체를 활성화하고자 하는 이유 중 하나는 민주주의의 풀뿌리가 마을이기 때문이다. 마을에서 마을공론이 형성되는 구조를 간략히 추려서 정리하였다.

### 마을공론에 주목하는 이유

최근 마을공동체 지원정책에서 가장 뜨거운 키워드는 공론장, 마을계획, 거버넌스이다. 이 세 단어의 뜻을 풀어보면 결국은 같은 의미이다. 다만 초점이 조금 다르다. 공론장은 ‘소통의 장소’를, 마을계획은 ‘소통의 결과’를, 거버넌스는 ‘공론(소통)과 계획이 지속적으로 이루어지는 시스템’에 초점을 둔다.

<서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례 제1조>에는 “이 조례는 주민자치의 실현과 민주주의의 발전에 기여하기 위하여 주민이 주도하는 마을공동체 만들기를 지원하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다.”고 규정되어 있다.

이러한 목적을 달성을 위해 마을공론의 자유롭고 활발한 형성을 돕는 것은 당연한 공공의 책무이다. 마을계획의 수립을 지원하는 주요 이유이다. 최근 서울시에서 관심을 두고 있는 협치(거버넌스)의 활성화도 마을공론의 활발한 형성과 관계가 깊을 수밖에 없다.

1) 이 글은 2016년 4월 12일에 <서울시 마을공동체 종합지원센터>가 주최한 <2015 마을계획 연구결과 공유회: 마을에서 만나는 마을>에 발표한 <주민주도형 마을계획을 위한 관계망 확장과 공론장 형성과정 연구>의 요약보고서이다.

2) 서울시 마을공동체 종합지원센터(2015), 「주민주도형 마을계획을 위한 관계망 확장과 공론장 형성과정 연구」



이 연구는 주민들 스스로 마을계획을 수립하는 과정에서 어떤 공론이 어떻게 형성되고, 마을 관계망과 어떤 관계가 있는지 관찰하고 기록하여 마을공동체 활성화 지원정책에 대한 시사점을 얻고자 수행되었다. 주로 살펴본 것은 다음과 같다.

- 공론이 어떻게 형성되고 변화되는가?
- 공론의 형성과 변화는 마을관계망과 어떤 관계가 있는가?

### 마을계획과 공론장

계획이란 일에 대해 절차, 방법, 규모 따위를 미리 정하는 과정.

즉, 소통의 결과.

결과보다 과정이 더 중요.

공동체 지원정책에서는 마을계획이 관계망 확산의 계기가 되기를 기대함.

### 공론장의 의미

공론이 형성되는 생활영역. 즉, 소통의 장소.

달리 표현하면 마을의 관계망.



### 거버넌스

명확하게 합의된 정의는 없지만, 우리나라에서는 행정과 상대되는 개념인 협치라는 뜻으로 쓰임.

즉, 지속적으로 공론이 형성되고 계획이 이뤄지는 시스템.



## 연구의 대상과 방법

2015년 5월부터 12월까지, <서울특별시 마을공동체 종합지원센터>는 <동네단위 마을계획 수립 지원사업>을 실시하였다. <동네단위 마을계획 수립 지원사업>은 ‘지역사회 문제와 해결방안을 주민 스스로 결정하고 실천하여 주체적 주민 발굴 및 주민역량을 강화’하는 사업이다. 2015년 지원대상은 다음과 같았다.

- 마을공동체 활동 범위로서, 洞보다 작거나 2개동 이하 범위로
- 마을공동체 사업이 4개 이상 이루어지고 있고
- 마을공동체 주민 관계망 확장에 대한 역량과 의지가 있는 마을

지원의 제안자격은 다음과 같았다.

- 신청자격 : 4개 이상의 주민모임 + 자치구 중간지원조직(대표제안자 3인 이상)
- 2012~2014년 자치구 및 서울시 공모사업 선정된 마을활동 경험자

마을계획을 수립하는 주체는 주민, 마을간사, 자생단(중간지원조직)으로 구성되며, 각자의 역할은 다음과 같았다.

- 주민 : 마을계획 수립, 인적·물적 자원조사, 주민교육(워크숍, 회의, 탐방 등), 계획실행추진위원회 모집·운영, 마을간사, 자생단과의 정기회의 참석
- 마을간사 : 회계, 기록 및 실무 담당, 주민·중간지원조직 소통, 광역센터 정기 워크숍 참석 (※ 4개 주민모임 중 주민 간 합의에 의해 선출)
- 자생단 : 광역센터·행정과의 소통, 계획수립과정 실무지원, 마을자원 연결, 교육 및 컨설팅, 광역센터 정기 워크숍 참석

이 연구는 2015년에 지원한 동네 4곳과 2014년에 지원받아 수립한 계획을 실행하는 동네 1곳에서 이뤄진 계획과정을 2015년 7월부터 11월까지 정성조사(인류학)하고 담론구조를 세세하게 분석·기록한 결과이다.

이 연구의 본보고서에는 각 마을의 관계망과 갈등구조들이 비교적 자세히 기록되어 있다. 때문에 해당 내용의 공개를 꺼리는 주민들이 다수 존재한다. 그래서 이 요약보고서



는 모두 익명처리하고 분석결과를 도식(모델)으로 표현하였다. 본보고서가 직역(直譯)이라면 요약보고서는 의역(意譯)인 셈이다.

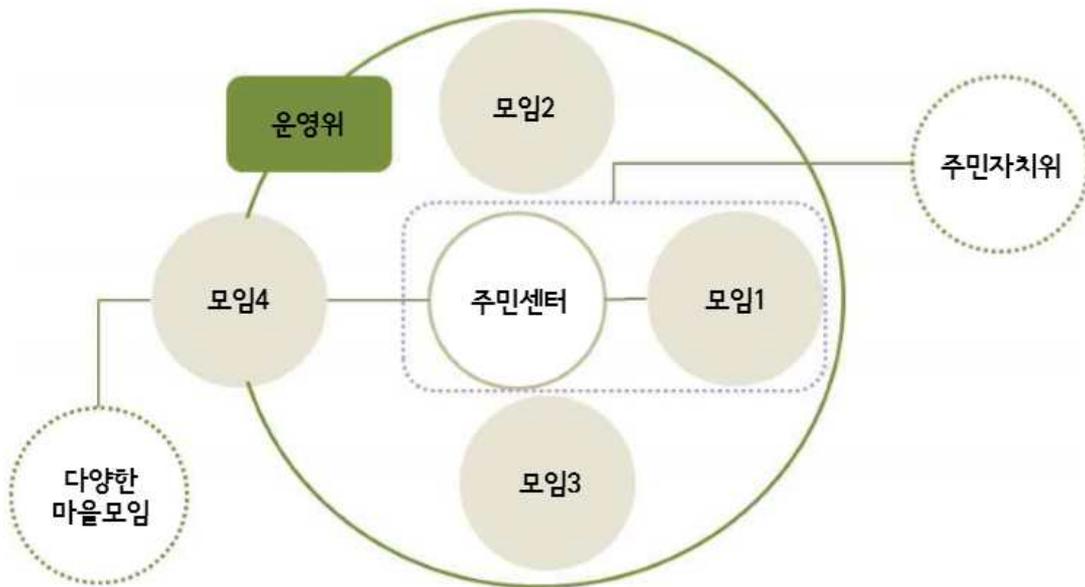
### 모델1 : 공공결합형 관계망

주민센터, 주민자치위원회 등 공공과 소통이 원활한 모임을 중심으로 공론이 형성되는 모델이다. 마을공동체 관련 공무원의 주목을 받을 모델일 수 있다.

공공결합형 관계망은 공공이 마을관계망에 많은 관심을 보이는 경우에 형성된다. 예를 들어 마을공동체 지원사업의 경험이 있는 모임1이 주민센터와 주민자치위원회와 원활하게 소통하면서 공론을 형성하는 구심점 역할을 하고, 마을 내외에 다양한 주민모임의 허브 역할을 하도록 공공주도 또는 민관협력으로 만든 모임4를 운영위에 포함하여 효율적으로 마을공동체를 촉진하는 식이다.

마을공동체 사업을 경험한 주민이 부족한 지역에서 흔하게 나타날 가능성이 있는 모델이라 할 수 있다.

그림 2. 공공결합형 관계망





### 공공결합형의 초기담론 형성

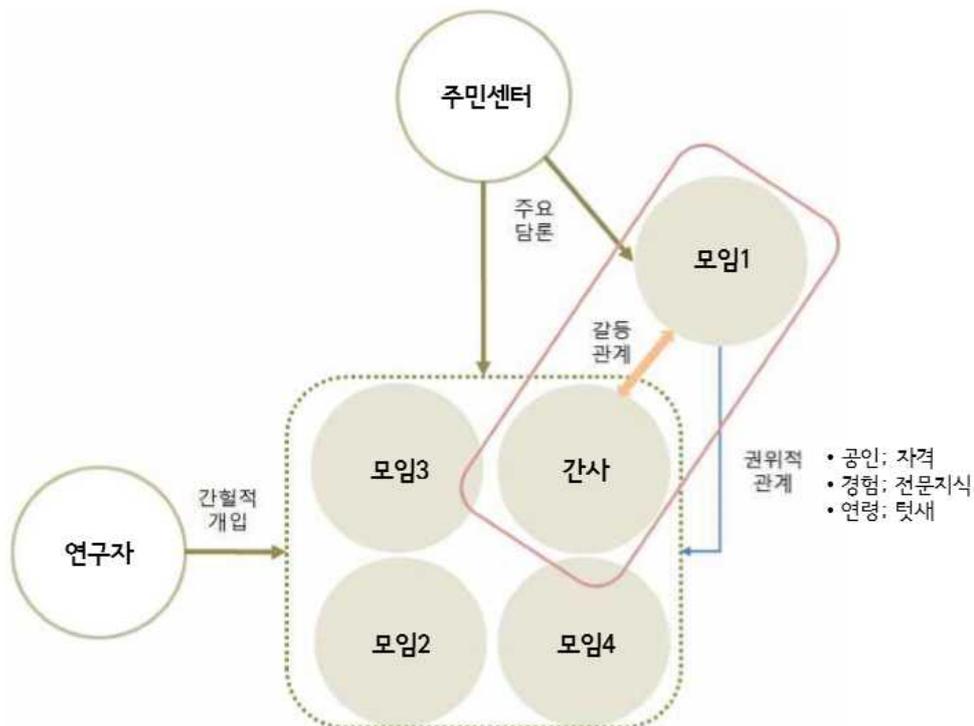
공공이 적극적으로 마을관계망에 참여함에 따라 초기 담론은 공공, 공공과 소통이 많은 모임1의 주도로 형성되는 특징을 보인다. 이 경우 일사분란하게 사업이 추진될 수 있지만 다음을 유의해야 한다.

- 이런 모델을 주민주도형이라고 볼 수 있는가?
- 주도적 역할을 하는 모임1이 다른 주민들과 원활하고 친밀하게 소통할 수 있는가?

국·내외 유사사례를 살펴보면 모임1이 다음과 같은 특성을 지닐 때 다른 구성원과 갈등을 빚을 우려가 있다.

- 공공에 의해서 공인을 받거나 특정 자격·대표성을 갖춘 경우(완장효과)
- 다른 구성원에 비해 풍부한 연륜, 경험, 전문지식을 갖춘 경우(권위주의)
- 연령차이가 크거나 해당 지역에 오랜 기간 거주한 경우(어른행세, 텃세)

그림 3. 공공결합형의 초기담론





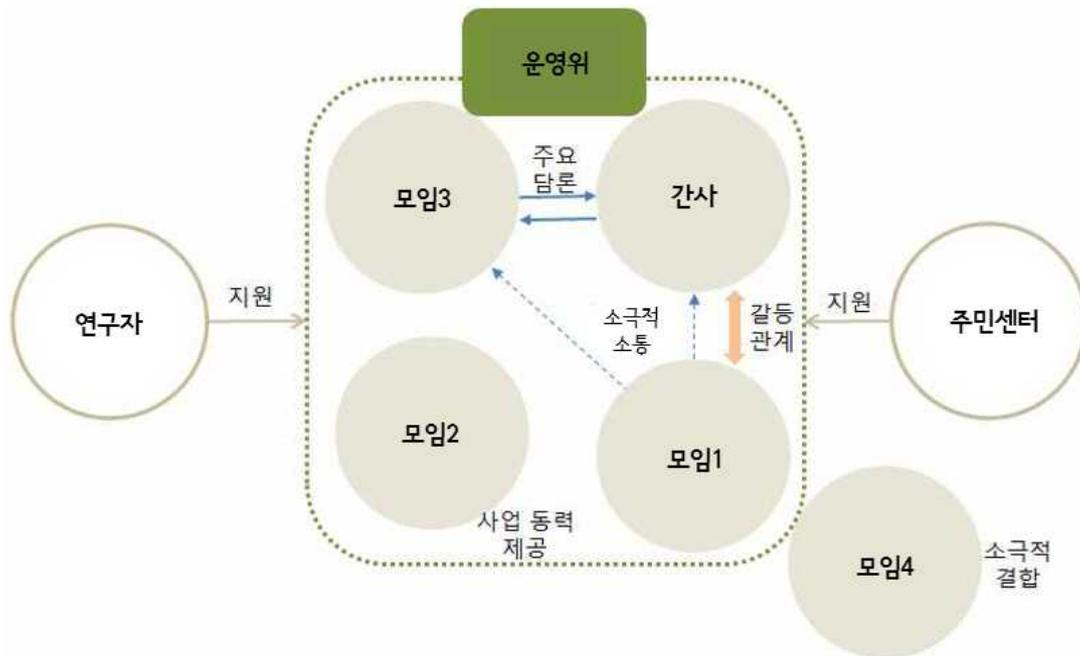
### 공공결합형의 담론구조 진화

마을공동체의 주요 특성 중에 하나는 초기 구조가 어떠한 시간이 지남에 따라 민주적인 구조로 변화하는 경우가 많다는 것이다. 공공결합형 관계망이 초기에 갈등요인을 지닌 상태나 딱딱한 수직적 소통구조로 구성되었다고 구성원들이 지속적으로 소통하면서 점차 갈등을 피하고 수평구조를 형성해 가는 것을 볼 수 있다.

예를 들면 소통의 매개인 마을간사가 갈등관계인 모임1보다 좀 더 친화적인 모임3과 적극적으로 소통하면서 주요 담론을 만들어가고, 다소 소극적이었던 모임2가 경험이 쌓이면서 지속적인 사업동력을 제공하는 식으로 변화될 수 있다. 모임1이 딱딱한 특성을 바꾸지 못할 경우 자칫 소외될 우려도 있다. 어찌 보면 인지상정이다. 여러분은 다음 중 누구와 친해지고 싶은가?

- 매사 권위적이고 비판적이며 가르치려 드는 어르신
- 내 얘기를 잘 들어주고 따뜻하게 공감해주는 편안한 친구

그림 4. 공공결합형의 담론구조 진화





## 모델2 : 거점형 관계망

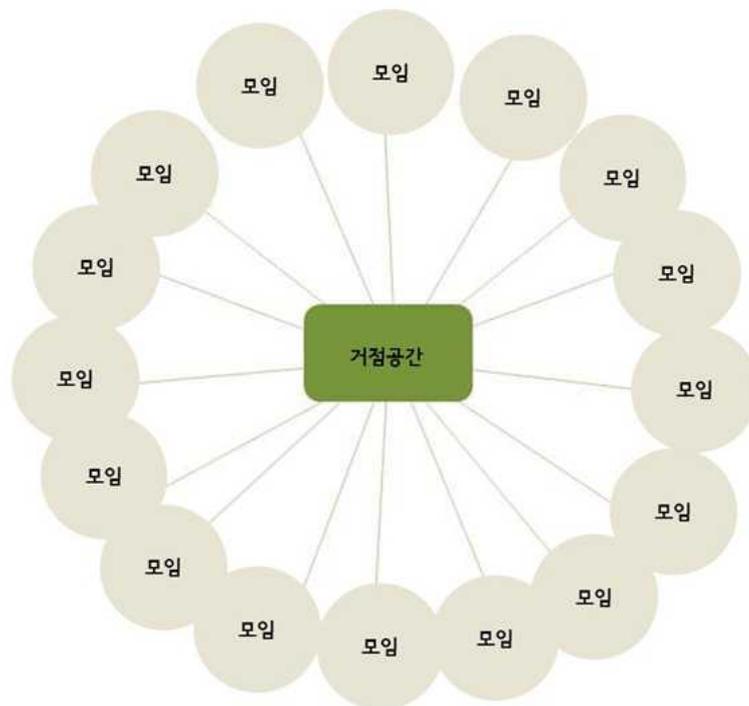
마을카페와 같은 공간이 거점 역할을 하면서 관계망을 만들고 그 속에서 공론이 형성되는 모델이다. 어쩌면 마을공동체 공간지원사업의 지향점일 수도 있다.

아마도 마을카페를 여는 많은 주민들이 자신의 공간을 중심으로 마을관계망이 펼쳐지는 아름다운 그림을 한 번쯤은 상상해봤을 것이다. 그리고 이런 공간이 있는 마을은 비교적 활발한 마을공동체가 형성되는 경우가 많다.

마을공동체의 거점이 될 잠재력을 지닌 공간에는 다음과 같은 것이 있다.

- 마을카페 : 카페는 누군가와 대화를 나누기 위한 장소로 쓰인다.
- 작은 도서관 : 아이를 대상으로 하거나 교육과 관련되면 사람들을 모으는 힘이 있다.
- 문화센터 : 마을카페 등이 문화센터 역할을 하면 거점이 되기 쉽다.
- 종교시설, 학교, 생협매장 등도 적절한 공동체 공간을 갖출 경우 거점이 될 수 있다.

그림 5. 거점형 관계망





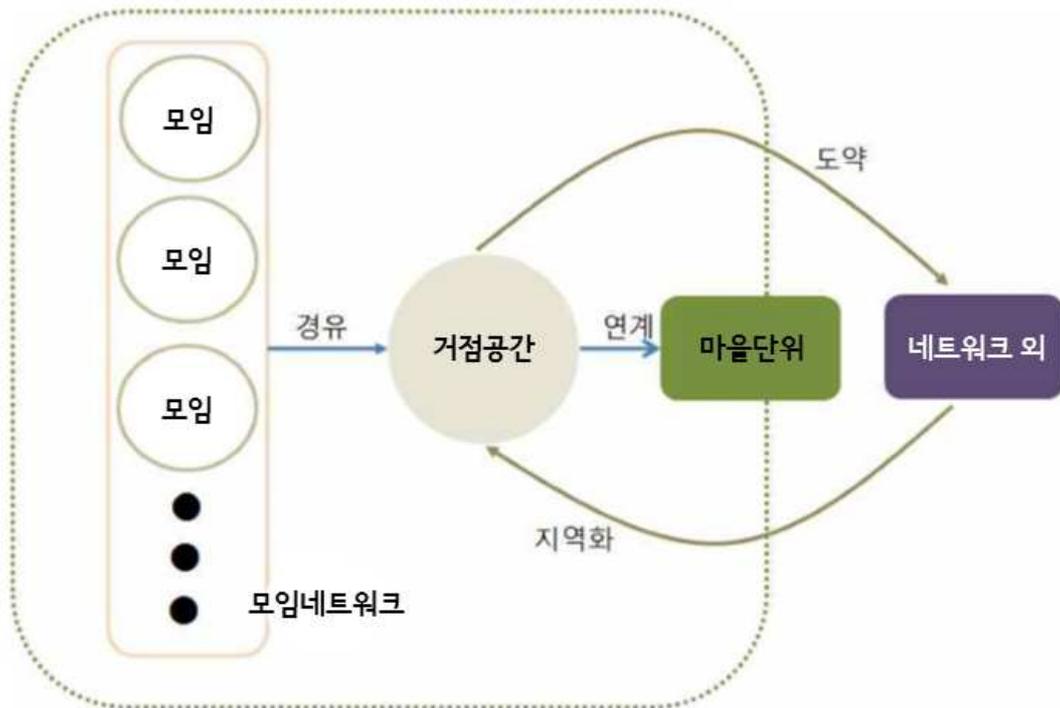
### 거점형 관계망의 진화

거점형 관계망이 형성되면 지속적으로 확장되는 특성이 있다.

거점공간의 지기가 공동체 친화적이고 적극적이며 조직화에 능력이 있다면 거점공간을 매개로 마을 내 모임들의 네트워크가 형성되고 이러한 네트워크가 마을단위를 넘어서 외부까지 도약하거나, 네트워크 밖의 모임이 거점공간을 거쳐서 모임네트워크로 결합하는 경우가 생기게 된다.

이처럼 한번 형성된 거점의 영향력이 매우 크기 때문에 공동체 공간에 대한 지원은 주민들이 선호하는 주요 정책이다.

그림 6. 거점형 관계망의 진화



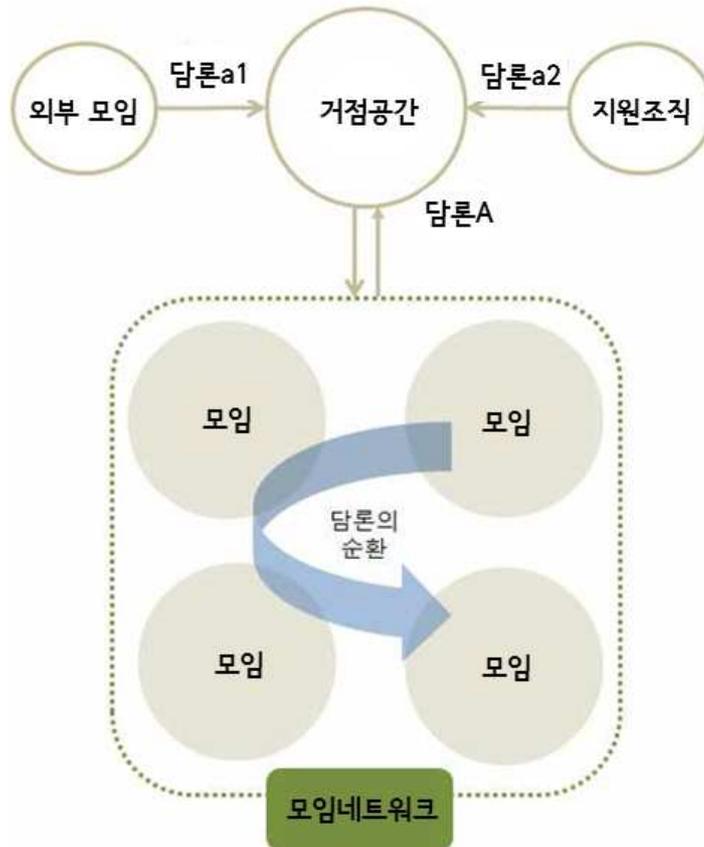


### 거점형의 담론확장·순환

공동체 거점은 내부 담론을 형성하는 곳 이상의 역할을 할 때도 있다. 마을관계망 바깥의 외부모임이나 중간지원조직·공공 등에서 형성된 담론이 거점공간을 거쳐 마을내부에서 순환되면서 융합되고 확장되는 경우도 있다.

예를 들어 공공에서 제기된 ‘에너지·환경담론’과 외부모임에서 제기된 ‘생활기술담론’이 거점공간을 매개로 마을관계망을 순환하면서 ‘공동체경제’로 융합·확장되는 사례 같은 것이다.

그림 7. 거점형의 담론확장·순환



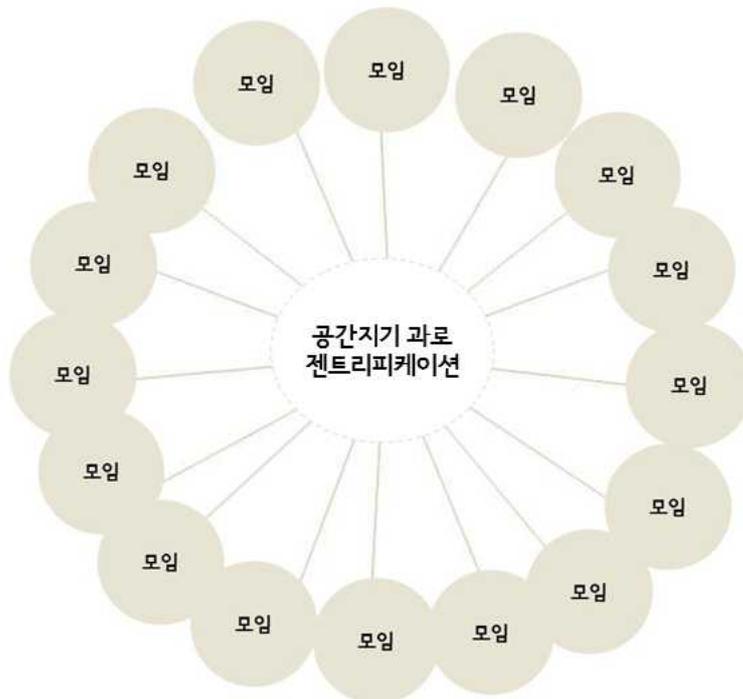


### 거점공간 소멸?

거점형 관계망의 가장 큰 위협은, 당연히 거점공간이 사라지는 것이다. 마을관계망에서 거점이 지니는 위상이 크면 클수록 거점공간이 사라진 후 마을공동체의 위기도 커질 수밖에 없다. 국내외 사례를 살펴보면 다음과 같은 요인으로 거점공간이 사라질 수 있다.

- 공간지기 : 거점형 관계망에서 그 거점의 공간지기에 중심적인 역할이 쏠리는 경우는 흔하며, 그 공간지기의 역할이 마을관계망 형성에 절대적이고 대체 불가능한 경우도 많다. 거점형 관계망의 확장과 더불어 다른 마을지기의 성장이 뒷받침 되지 못하면 공간지기의 과로, 질병, 심경변화 등의 문제가 생길 경우 큰 타격을 입을 수 있다.
- 젠트리피케이션 : 최근 마을공동체가 위협받는 주요 요인이다. 마을공동체가 활성화되어 사람이 늘어나면 임대료가 오르고, 그 임대료를 감당하지 못한 거점공간이 대체 장소를 얻지 못하는 경우가 비일비재하다. 심지어 공공의 지원을 받아 꾸민 공간을 임대기간 종료 후 소유자가 가로채는 경우도 있다.

그림 8. 거점형 관계망 위협요소





### 모델3 : 자주독립형 관계망

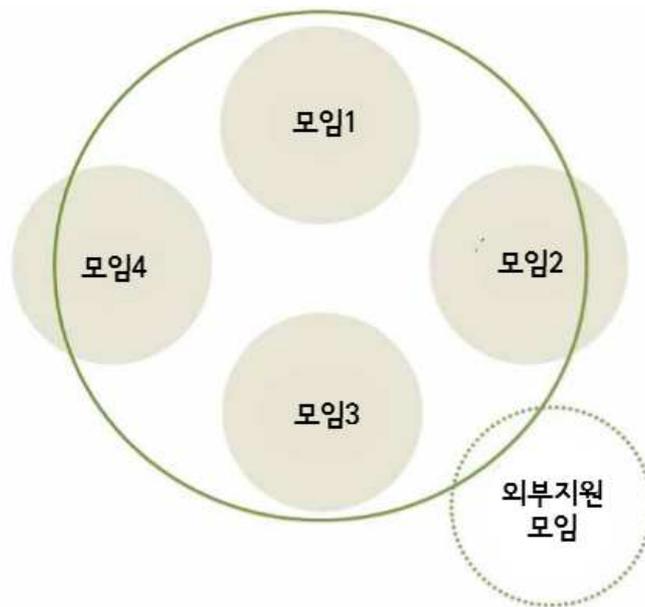
좋게 표현하면 자주독립형이지만, 솔직하게는 독자생존형 관계망이다. 어떤 요인으로 인해 중간지원을 제대로 받지 못하거나 구성원 간 내부갈등이 심한 경우에 나타난다.

다른 모델에 비해서 단순한 아래 그림이 자주독립형 관계망의 구조이다. 다음과 같은 경우에 이런 관계망이 형성될 수 있다.

- 중간지원조직과 소통 약화 : 해당 관계망이 중간지원조직의 주요 사업이 아니거나, 주민모임과 중간지원조직 사이에 갈등이 있거나, 중간지원조직이 주민들의 열정을 감당하지 못하는 경우에 이런 구조가 나타날 수 있다.
- 내부갈등 : 어떤 이유로 인해 내부 모임 간 갈등이 빚어지고, 중간지원조직이 그 갈등을 조율하는 데 어려움을 겪으면 중간지원이 사라지는 것처럼 보이는 현상이 나타날 수 있다.

따지고 보면 거점형 관계망도 자주독립형 관계망의 일종이라고 볼 수 있다. 차이가 있다면 거점형 관계망에서는 거점공간이 중간지원조직의 역할을 한다는 것이다.

그림 9. 자주독립형 관계망





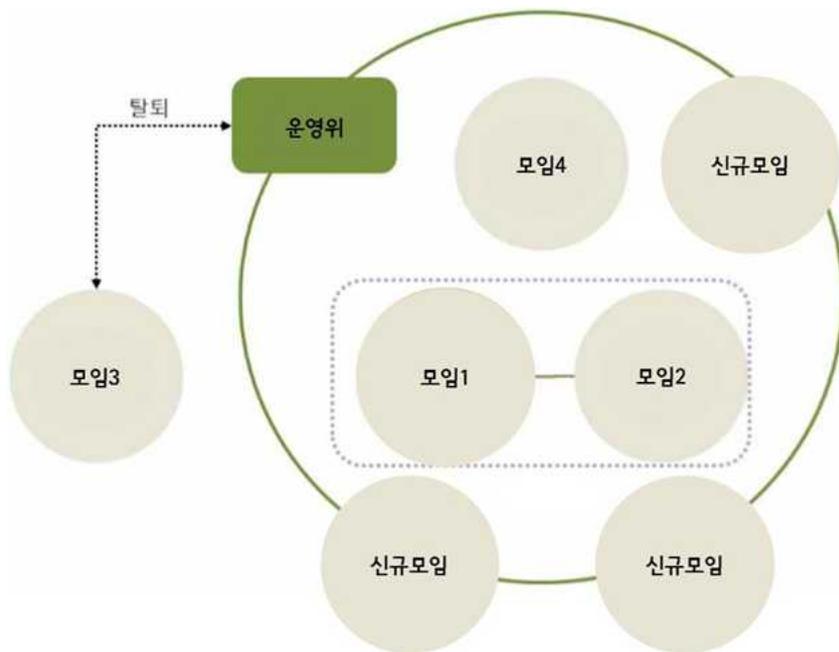
### 자주독립형 관계망의 진화

중간지원에 어려움이 많거나 내부갈등이 적지 않더라도, 많은 우여곡절을 겪으면서 자주독립형 관계망도 발전을 한다. 다만 더딜 뿐이다.

예를 들면, 모임4와 갈등을 빚던 모임3이 탈퇴하면서 모임4가 좀 더 적극적으로 활동에 참여하고, 열정은 넘치지만 자원이 부족했던 모임1과 경험이 쌓이면서 잠재되어 있던 자원을 적극적으로 활용하기 시작한 모임2가 서로 연계하여 마을관계망에 활력을 불어 넣는 식이다.

국내외 유사사례를 보면 부족한 부분을 외부에서 신규모임을 참여시키면서 메워가는 과정도 서서히 진행된다. 모든 마을공동체는 내부 구성원이 인내하고 스스로 활로를 찾으려 노력하면 조금씩 성장한다.

그림 10. 자주독립형 관계망의 진화



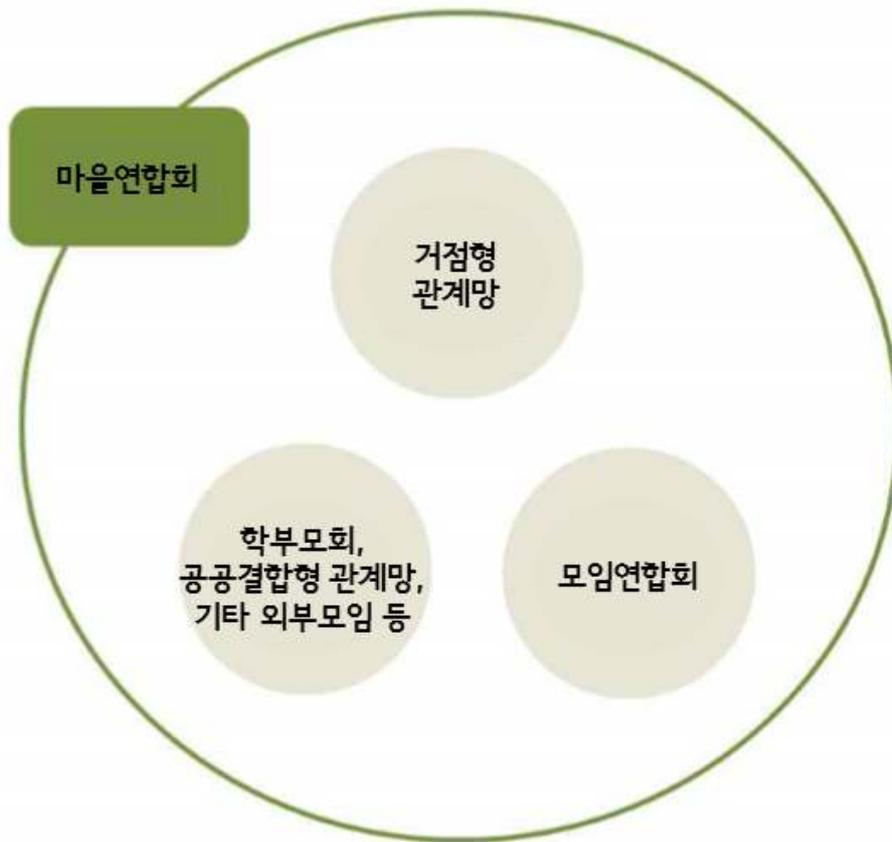


#### 모델4 : 연합형 관계망

연합형 관계망은 앞서 논의했던 공공결합형 관계망, 거점형 관계망, 학부모회, 소규모 모임연합, 기타 외부모임 등이 마을연합회를 구성하는 모델이다. 아마도 마을공동체 지원정책을 입안하고 집행하는 담당자가 구상하는 공론장 또는 거버넌스에 가장 가까운 이상적 모습일 것이다.

하지만 이런 구조가 지속가능한 것인지, 해당 지역의 특수성에 기인하는 것인지, 마을계획 수립지원과 같은 공공지원이 얼마나 도움이 되는지 등을 지속적으로 관찰하고 지원할 필요가 있다.

그림 11. 연합형 관계망





시사점 : 여유와 지속적 지원 = 민주주의의 풀뿌리

이 연구를 통해 크게 4가지 모델의 마을관계망을 확인하였다. 그리고 모든 형태의 관계망이 나름대로 발전하는 것도 확인하였다. 이에 대한 지속적인 지원과 관찰이 필요하다.

2016년에는 관찰이 필요한 동네가 비약적으로 증가할 것으로 기대된다. 이를 효과적으로 관찰하고 기록하여 다양한 마을관계망 모델을 확인 할 수 있다면 마을공동체 지원정책의 적합성을 높이는데 큰 도움이 될 것이며, 마을공동체를 기반으로 한 거버넌스 체계를 확립하는 밑거름이 될 것이다.▲

**발전하는 마을관계망**

사실 1년이란 기간은 마을의 변화를 기대하기에 턱없이 부족한 시간임.  
그럼에도 불구하고 모든 마을관계망의 발전을 살펴볼 수 있었음.  
조급하게 지원정책의 성패를 논하지 말고 인내심을 가지고 꾸준히 지원할 필요가 있음.

여유가 필요하다.

더 많은 사례가 필요하다.

**많은 사례→정책 적합성**

5개의 사례가 마을관계망의 모든 것을 포괄할 수는 없음.  
적합한 정책을 입안하기 위해서는 지속적으로 마을관계망을 기록하고 분석하여 풍부한 모델을 검토할 필요가 있음.

**지속관찰· 지원**

마을의 변화를 도모하기 위해서는 최소한 10년 이상의 지속적인 지원이 필요함.  
1~2년의 지원을 끝으로 관심을 거두지 말고 지속적으로 관찰하고 지원할 필요가 있음.  
2016년에 지원대상이 크게 증가하면 어떻게 각각의 마을관계망을 관찰하고 기록할 것인지에 대한 대책을 강구할 필요가 있음.



2016년 새사연 발간 보고서

2016년 4월 11일 현재

아젠다	발간일	제목	작성자
고용,노동	1/7	노동개혁, 노동자는 없고 기업만 있다	송민정
고용,노동	1/12	노동시장, 유연화보다 소비확대가 우선이다	새사연 노동경제팀
주거	1/15	2016 부동산 시장은 '위험한 균형' 유지할 것	권순형
정치	1/18	야당은 왜 존재하는가?	손우정
농업	1/25	농업의 지속가능성, '쌀' 과 '소득' 에 있다	장경호
주거	1/29	2016년에 대한 기대, 사회주택 활성화의 원년	강세진
복지	2/1	갈등의 복지, 불평등에 '응답하라'	최정은
고용,노동	2/5	지표와 정책으로 본 청년 고용의 현황과 과제	송민정
미디어	2/12	'사이비' 로 불리는 인터넷 매체, 본질은 '여론 통제' 다	김시연
잇:북	2/18	2016 전망보고서	새사연 미디어센터
주거	2/25	서울시 사회주택종합지원센터의 역할	강세진
복지	3/14	1인 가구, '전 연령' 의 문제다	최정은
주거	3/18	공공임대주택을 관리하는, 임차인들의 협동조합 ① : 서울시 협동조합형 공공주택 들여다보기	황서연, 진남영
주거	4/4	공공임대주택을 관리하는, 임차인들의 협동조합 ② 영미권 임차인관리협동조합 염탐하기	황서연, 진남영
사회적 경제	4/11	민주주의의 풀뿌리, 마을공론의 형성 과정	강세진