



다가오는 선거의 계절, 마을살이의 운명은?

2017. 02. 06 | 강세진_새사연 이사 | wisdomcity@saesayon.org

새사연은 2008년부터 매 년 진보 정책 연구소 최초로 <전망 보고서>를 발간하고 있습니다. 경제, 주거, 노동, 복지 분야를 중심으로 세계의 흐름 속에서 한국 사회를 진단하여 사회를 바라보는 시야를 넓히고 새로운 사회로의 이정표를 제시하고 있습니다.

후대에 마을살이, 마을공동체 활성화와 같은 마을운동을 연구할 학자들은 2012년을 흥미롭게 관찰할 듯하다. 여러 지자체에서 ‘마을(공동체) 만들기(활성화) 지원 조례’라는 명칭의 자치법규 제정이 크게 늘어난 시기이기 때문이다. 이는 1990년대부터 이어져 온 공동육아, 방과후학교와 같은 마을살이에 대한 관심의 증대와 지방선거 등에서 드러난 민심(전형적 개발공약 및 선심성 공약에 대한 거부감, 연대와 주민참여에 대한 열망)이 반영된 결과일 것이다.

2017년은 대선, 2018년은 지방선거를 치르게 된다. 제도적 지원근거가 마련되기 시작한 지 4~5년차에 접어드는 마을살이가 여러 사회·경제·정치 변수에도 불구하고 한 차례의 유행이 아니라 당연한 정책 영역으로 남을 수 있을지 자못 궁금하다.

2012년, 조용한(?) 마을에 무슨 일이 있었나

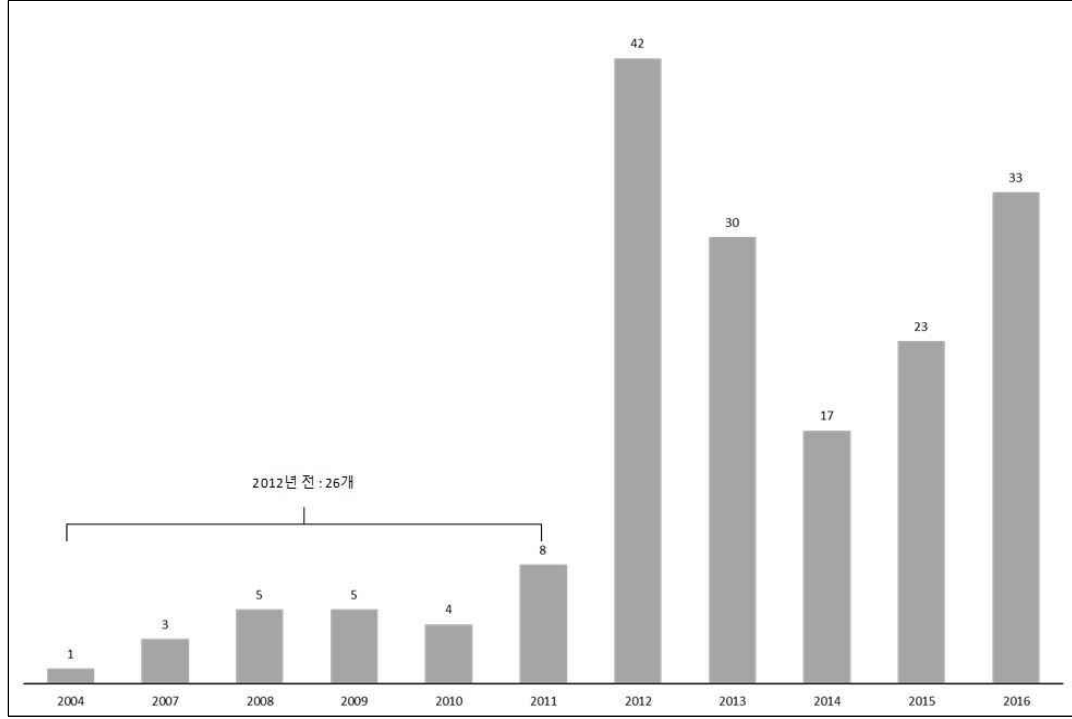
마을만들기, 마을공동체, 지역공동체, 지역만들기, 자치공동체, 도시재생과 같은 용어를 제목으로 하는 자치법규 중에서 마을이나 공동체에 대한 지원내용을 담아 제정 또는 전부 개정된 조례는 2016년 12월 말 기준으로 171개에 달한다. 제정(또는 전부개정)된 시기별로 집계하면 2004년 처음으로 관련조례가 제정된 이후 2011년까지 26개의 실적이 있었다.

2012년 이후의 실적은 2012년 42개, 2013년 30개, 2014년 17개, 2015년 23개, 2016년 33개로 2011년 이전과 비교하면 여러 지자체에서 마을살이에 많은 관심을 보이고 있음을 다음 <그림 1>과 같이 확인할 수 있다.



2017 전망 보고서

그림 1. 시기별 마을살이 관련조례 제정(전부개정) 실적



참고 : 마을만들기, 마을공동체, 지역공동체, 지역만들기, 자치공동체, 도시재생과 같은 용어를 제목으로 하는 자치
 법규 중에서 마을이나 공동체에 대한 자원내용을 담아 제정 또는 전부 개정된 조례 수
 출처 : 2016년 12월 말. 법제처 DB 기준 (www.law.go.kr)

앞서 논의했듯이 2012년부터 관련조례가 크게 늘어나기 시작한 것은 마을현장에서
 의 노력의 결실이기도 하겠지만, 연대와 협동에 대한 사회적 관심이 크게 증가하고,
 그에 따라 보편복지¹⁾와 같은 이슈가 선거에서 이기기 시작하였기 때문이라 여겨진
 다.²⁾

1) 보편복지와 마을살이는 산업화 시기에 경제적 효율성에 가려져 상대적으로 주목받지 못했던 여러 가치들
 을 중요하게 여긴다는 점에서 일맥상통하는 면이 많다. 예를 들어 '제8회 마을만들기 전국대회' 에서 발
 표된 <2015년 전국 마을선언 [초안]>은 서두를 다음과 같이 열고 있다.

우리의 현실을 돌아봅니다. 빈부의 격차, 사회적 약자에 대한 차별, 갈수록 흉폭해지는 범죄, 나날이 희망을 잃어가는 청년들의 실업, 환경파괴
 에 따른 삶의 질 저하 등. 이런 문제들이 우리가 살아가는 지역사회의 지속가능성을 어렵게 하고 있습니다. 일상을 보내는 지역사회가 희망을
 잃으면 세상 전체의 미래도 어둡습니다. 이런 문제는 근본적으로 상호부조 관계에 기반한 공동체적 관계망이 더 이상 우리 사회에서 작동되지
 않기 때문에 나타나는 현상입니다. ... 지금까지의 세상 흐름에 보다 강력하고 근본적으로 대처하는 대안적 방안으로 다시금 상호부조에 기반
 한 공동체의 중요성을 확인합니다. 근대화와 경제성장 과정에서 잃어버렸던 마을의 가치와 의미를, 풀뿌리 마을공동체의 복권을 선언하고자
 합니다. 이는 서열 중심의 사회에서 관계 중심의 사회를, 또 성과 중심의 사회에서 행복 중심의 사회를 의미합니다. ... <2015년 전국 마을선
 언 [초안]> (<http://www.koreamaeul.org/>)

2) 2011년 오세훈 서울시장은 주민투표 방식으로 무상급식 찬반투표(정확하게는 소득하위 50% 학생에게만
 무상급식 하겠다는 의견을 묻는 투표)를 실시하였다가 투표율 미달로 개표가 무산되면서 임기 도중 사퇴
 하였다. 그 결과 시민운동가로 상징되는 박원순 변호사가 2011년 10월 26일 서울시장 보궐선거에서 무소
 속 신분으로 당선되는 이변이 일어났다.

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.



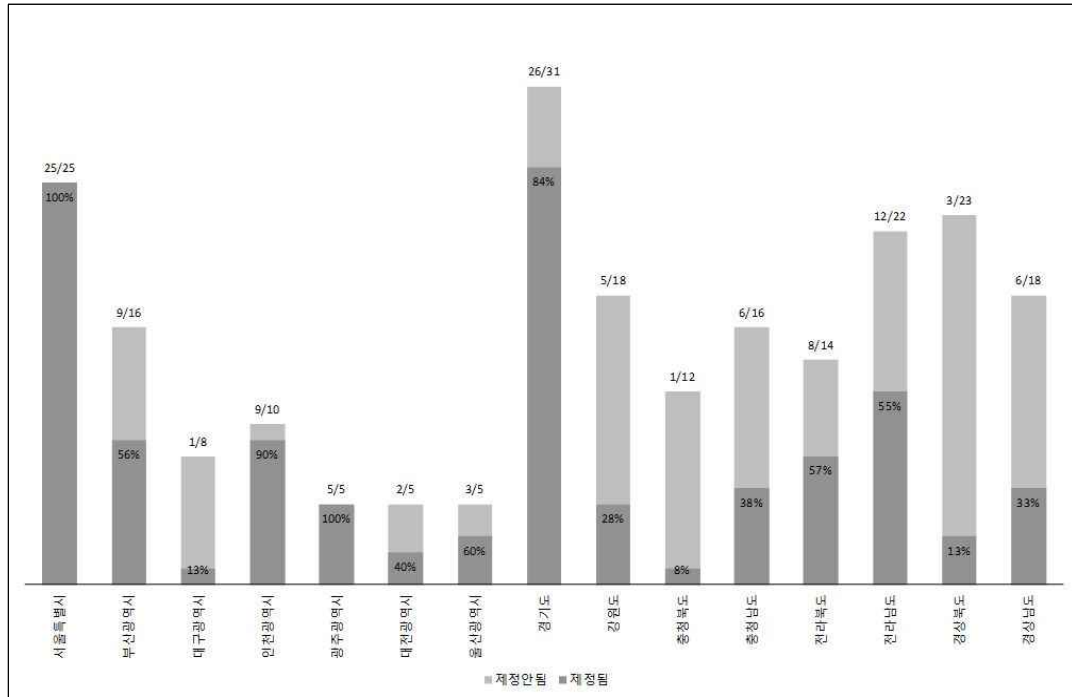
2017 전망 보고서

마을이 중한 지역?

마을살이 관련 조례가 지정된 광역지자체는 17개 광역시도 중 울산광역시, 경상북도, 경상남도 3곳을 제외한 14곳이다. 기초지자체의 제정여부를 살펴보면, 전국 228개 기초지자체 중 53%에 해당하는 121개 단체에서 관련조례가 제정되었다.

아래 <그림 2>를 참고하여 광역시도별로 보면, 서울과 광주의 경우 모든 기초지자체에서 관련조례를 제정하였다. 이밖에도 인천과 경기도의 경우 80% 이상의 기초지자체에서 관련조례를 제정한 것으로 나타났다. 대체로 수도권 지역에서 마을살이에 대한 관심이 많았음을 알 수 있다.

그림 2. 자체별 마을살이 관련조례 제정(전부개정) 여부



단위 : 제정된 기초지자체수 / 전체 기초지자체수
 참고 : 기초지자체가 없는 세종특별자치시와 제주특별자치도 제외
 출처 : 2016년 12월 말 법제처 DB 기준 (www.law.go.kr)

도시지역(자치구 및 시) 및 비도시지역(군)별로 관련조례 제정 여부를 살펴보면 <표 1>과 같다. 도시지역 114개 단체 중 65%에 해당하는 94개 지역, 비도시지역 84개 단체 중 32%에 해당하는 27개 지역에서 관련 조례가 제정되었다. 즉, 도시지역에서 마을살이에 대한 관심이 비도시지역에 비해 높다는 것을 알 수 있다.

이러한 결과가 빚어진 요인을 단정 짓기는 어렵지만 다음과 같이 유추해 볼 수 있다. 비도시지역의 경우 여전히 지역 내 관계망이 중요하게 작동되는 사회구조가 유



2017 전망 보고서

지되고 있어서 마을공동체 활성화가 주요 이슈가 아닐 수 있다. 또한 인구밀도가 공동체가 형성되기 어려울 정도로 감소한 경우도 있을 수 있다. 이 밖에도 자치단체장의 철학이나 정치적 성향과도 관계가 있을 수 있다. 이에 대해서 정확히 파악하기 위해서는 개별 지자체의 여건과 특성을 세세히 들여다볼 필요가 있다.

표 1. 도시·비도시지역별 마을살이 관련조례 제정(전부개정) 여부

시도	도시지역			비도시지역		
	제정 단체	전체 단체	%	제정 단체	전체 단체	%
서울특별시	25	25	100%	-	-	-
부산광역시	9	15	60%	0	1	0%
대구광역시	1	7	14%	0	1	0%
인천광역시	8	8	100%	1	2	50%
광주광역시	5	5	100%	-	-	-
대전광역시	2	5	40%	-	-	-
울산광역시	2	4	50%	1	1	100%
경기도	23	28	82%	3	3	100%
강원도	2	7	29%	3	11	27%
충청북도	1	4	25%	0	8	0%
충청남도	4	7	57%	2	9	22%
전라북도	5	6	83%	3	8	38%
전라남도	3	5	60%	9	17	53%
경상북도	1	10	10%	2	13	15%
경상남도	3	8	38%	3	10	30%
계	94	144	65%	27	84	32%

단위 : 도시지역 - 자치구 및 시, 비도시지역 - 군
 출처 : 2016년 12월 말. 법제처 DB 기준 (www.law.go.kr)

마을살이를 지원할 의지는 있나

2017년 2월 3일 기준으로 법제처 DB에 기록되어 있는 법령은 4,882건, 행정규칙은 14,293건, 자치법규는 98,095건에 달한다. 하지만 이러한 법령과 규칙에 규정되어 있는 지원정책이 모두 구현되지 않는다. 당연히 집행부서의 실행의지와 의회의 예산편성이 정책구현의 기본조건이다.

그런데 마을공동체 활성화처럼 주민들의 적극적인 참여가 필요한 정책의 경우에는 공공의 실행의지와 예산만으로는 제대로 구현되기 어렵다. 그래서 주민들과 직접 소통하며 공공정책과 마을현장 사이의 가교가 되는 중간지원조직이 필요하다.

<표 2>로 정리한 관련조례에 중간지원조직을 둘 수 있는 근거를 마련한 현황을 살펴보면, 17개 광역시도 중 관련조례를 제정한 14개 단체 모두 중간지원조직에 대한 규정을 마련하였다. 한편 기초단체의 경우에는 관련조례를 제정한 121개 단체 중 중



2017 전망 보고서

간지원조직에 대한 규정을 마련한 곳은 70%에 해당하는 85개 단체에 머물고 있다.

실제로 어떻게 정책을 구현해 나가고 있는지는 지자체별로 차이가 있으므로 각각의 실태를 세세하게 살펴봐야 현황을 알 수 있다. 하지만 마을살이의 특성상 중간지원조직에 대한 정책적 고려가 없다는 것은 곧 정책을 실현하겠다는 의지나 진정성이 부족하다는 것을 의미한다.

표 2. 마을살이 관련 중간지원조직 근거 마련 현황

시도	광역지원센터 근거	기초단체		
		지원센터 근거	관련조례 제정	지원센터 근거%
서울특별시	○	24	25	96%
부산광역시	○	7	9	78%
대구광역시	○	1	1	100%
인천광역시	○	7	9	78%
광주광역시	○	4	5	80%
대전광역시	○	1	2	50%
울산광역시	-	1	3	33%
세종특별자치시	○	-	-	-
경기도	○	16	26	62%
강원도	○	3	5	60%
충청북도	○	1	1	100%
충청남도	○	6	6	100%
전라북도	○	5	8	63%
전라남도	○	5	12	42%
경상북도	-	1	3	33%
경상남도	-	3	6	50%
제주특별자치도	○	-	-	-
계		85	121	70%

출처 : 2016년 12월 말 법제처 DB 기준 (www.law.go.kr)

실제로 마을살이와 관련된 중간지원조직을 운영하는 사례³⁾를 살펴보면 <표 3>과 같다. 마을공동체 지원 역할도 수행하는 도시재생지원센터⁴⁾를 포함하여 집계하면 광역지원센터는 11개 광역단체에 14개소가 운영되고 있으며, 기초지원센터는 77개소가 운영되고 있다. 도시재생지원센터를 포함하여 집계하였음에도 불구하고 마을살이 관련 지원센터에 대한 규정을 두고 있는 기초단체 수인 121개에도 미치지 못한다. 실제로 마을공동체 활성화를 정책적으로 추진하는 지자체가 많지 않다는 것을 의미한다고 여겨진다.

3) 한국마을지원센터연합의 '전국 중간지원조직 현황 정보록(<http://www.koreamaeul.org>)' 을 기초로 집계하였다.
 4) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제11조에 따라 도지사 및 구청장이 설치하는 지원조직이다. 일부 지자체의 경우 마을공동체 활성화 지원을 도시재생지원센터의 역할로 정하고 있다.



2017 전망 보고서

센터에서 활동하는 상근자의 수를 살펴보면, 서울시와 경기도의 광역센터에 각각 56인, 55인이 활동하고 있는 것을 제외하면, 광역센터에는 평균 6.3인, 기초센터에는 평균 5.5인이 활동하고 있는 것으로 집계된다. 예산 편성의 어려움 때문이겠으나, 이 정도 인원으로 모든 주민들의 마을살이를 지원한다는 것은 어려운 것이다.

표 3. 마을살이 관련 중간지원조직 운영 현황¹⁾

시도	광역지원센터		기초지원센터	
	운영 현황	평균 상근활동가	운영 현황	평균 상근활동가
서울특별시	1	56	29	6.0
부산광역시	1	9	1	미상
대구광역시	2	6	4	3.5
인천광역시	1	5	1	4.0
광주광역시	1	미상	5	5.8
대전광역시	2	6		
울산광역시			2	3.0
세종특별자치시	2	미상		
경기도	1	55	5	5.5
강원도			2	2.0
충청북도			2	11.0
충청남도	1	6	3	5.0
전라북도	1	6	8	9.2
전라남도			11	5.3
경상북도			3	미상
경상남도			1	미상
제주특별자치도	1	6		
계·평균	14	6.3²⁾	77	5.5

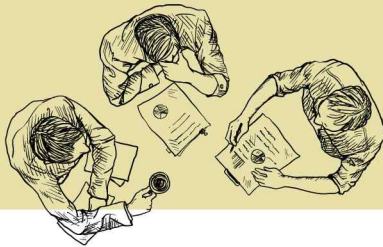
참고 1 : 마을공동체 지원 역할을 하는 도시재생지원센터도 포함하여 집계하였다.
 참고 2 : 서울과 경기도를 제외한 수치이다.
 출처 : 한국마을지원센터연합, 전국 중간지원조직 현황 정보록 (<http://www.koreamaeul.org>)

마을살이의 효과

마을공동체 활성화를 정책으로 삼는 이유에는 여러 가지가 있다. 그 중 공공입장에서 가장 중요한 목적은 풀뿌리민주주의 또는 협치의 기반을 조성하고 주민참여를 높이는 것에 있다는 것을 부정하기는 어려운 것이다.

풀뿌리민주주의나 주민참여를 이끌어 낸다는 것은 지역에 대한 주민의 관심이 높아진다는 것이다. 이에 따라 당장 나타날 효과로 예상되는 반응은 좋지 않은 행정에 대한 문제제기가 늘어나는 한편, 주민 스스로 대안과 해결책을 찾아서 공공에 의견을 표명하는 적극적인 행동이 증가하는 것이다. 다시 말해 공공에 대한 주민의 견제와 감시가 활성화되는 것이 풀뿌리민주주의와 주민참여의 1차적 효과일 것이다. 그 다음에 이어지는 효과는 당연히 공공행정의 투명성 증대와 청렴도의 개선이다.

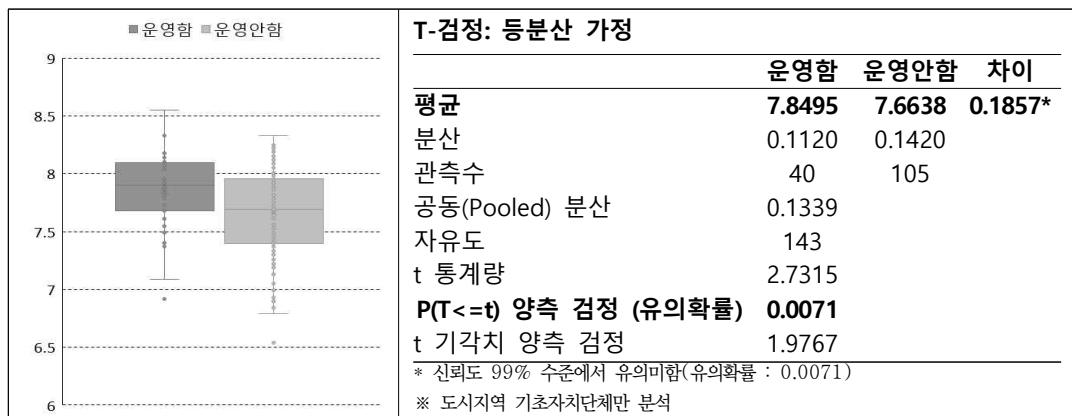
승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
 더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.



2017 전망 보고서

2016년 12월 7일 국민권익위원회는 「2016년도 공공기관 청렴도 측정 결과」를 발표하였다. 이를 살펴보면 기초자치단체의 종합청렴도 평균은 도시지역 7.72, 비도시지역 7.58이었다. 이 자료를 바탕으로 도시지역⁵⁾ 기초자치단체의 종합청렴도를 마을지원센터를 설치하여 운영하는 곳과 운영하지 않는 곳으로 구분하여 통계적 차이가 있는지 검정하였다. 그 결과 운영하는 곳의 종합청렴도 평균이 운영하지 않는 곳보다 0.19 정도 높은 것으로 나타났다(유의확률⁶⁾ 0.0071). 좀 더 세밀히 살펴볼 필요가 있으나 마을살이에 적극적인 관심을 보이는 지자체의 청렴도가 그렇지 않은 곳보다 높은 경향이 있다고 여겨질 만한 결과이다. 즉 마을공동체 활성화가 풀뿌리민주주의와 주민참여에 긍정적인 영향을 주고 있을 가능성이 높다.

그림 3. 마을지원센터 운영에 따른 도시지역 기초자치단체 종합청렴도 차이



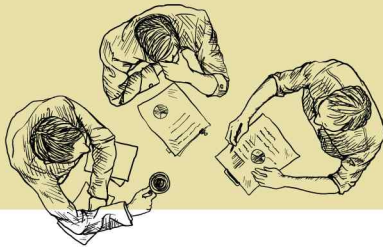
출처 : 2016년도 공공기관 청렴도 측정 결과. 기초자치단체 기준

2017년 새로운 등장이 기대되는 지자체

2016년에 마을살이 관련조례를 제정(전문개정)한 사례는 33건이었다. 전라남도가 10건으로 가장 많았으며, 경기도도 7건으로 많은 편이었다. 이 중에서 지원센터를 둘 수 있다는 근거를 마련한 사례는 15건이었다.

비록 전라남도의 경우 다른 지자체에 비해서 제도적 틀을 갖추는 것에 늦은 감은 있지만, 지금까지 타 지역의 사례를 보고 마을살이 지원의 필요성을 충분히 인식하여 나온 결과라고 여겨진다. 다가오는 지방선거를 겨냥한 단순한 ‘보여주기’에 그치지 말고, 정책적으로 해당 지역의 마을살이를 적극적으로 지원하여 좋은 사례를 만들어가기를 기원한다.

5) 비도시지역(군지역)에서 지원센터가 운영되고 있는 곳이 4곳에 불과하여 결과의 편의(bias)를 줄이기 위해 도시지역만 분석하였다.
 6) 두 평균치가 같을 확률. 낮을수록 통계적으로 의미가 있을 가능성이 높다. 일반적으로 5%(0.05) 미만인 경우 통계적으로 유의미한 결과로 해석한다.



2017 전망 보고서

표 4. 2016년 마을살이 관련조례 제정(전문개정) 사례

시도	자치법규	공포일자	지원센터 근거	
부산광역시	부산광역시 금정구 도시재생 활성화 및 마을만들기 사업 지원에 관한 조례	2016-02-26	○	
	부산광역시 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례	2016-07-13		
	부산광역시 해운대구 도시재생 활성화 및 마을만들기 사업 지원에 관한 조례	2016-12-20	○	
인천광역시	인천광역시 서구 마을공동체 만들기 지원 조례	2016-12-23	○	
대전광역시	대전광역시 대덕구 마을공동체 활성화지원 등에 관한 조례	2016-12-16		
울산광역시	울산광역시 울주군 마을공동체 만들기 지원에 관한 조례	2016-03-31		
세종시	세종마을교육공동체 활성화 지원에 관한 조례	2016-12-20		
	연천군 희망마을 만들기 지원 등에 관한 조례	2016-09-08		
	파주시 마을공동체 지원 및 운영에 관한 조례	2016-09-23		
	여주시 풍요롭고 활기찬 세종마을 만들기 지원에 관한 조례	2016-10-31		
	여주시 마을공동체 만들기 지원 조례	2016-10-31		
	안산시 마을 만들기 지원 조례	2016-11-22	○	
	군포시 마을공동체 만들기 지원조례	2016-12-12	○	
경기도	이천시 마을공동체 만들기 지원 조례	2016-12-30	○	
	강원도	원주시 마을공동체 만들기 지원 조례	2016-07-15	
	충청북도	충청북도 마을공동체 활성화 지원 조례	2016-12-30	○
충청남도	천안시 마을공동체 활성화 지원 조례	2016-05-11	○	
	예산군 행복 마을만들기 활성화 지원 조례	2016-07-15	○	
	홍성군 살기 좋은 마을 만들기 지원 조례	2016-10-06	○	
전라북도	전라북도 농어촌 종합지원센터 설치 및 운영 조례	2016-09-30	○	
	장수군 행복마을 만들기 지원 조례	2016-12-27		
	전라북도 마을공동체미디어 활성화 지원 조례	2016-12-30		
전라남도	영암군 소규모마을 만들기 지원 조례	2016-02-25		
	나주시 공익활동 활성화 및 지원에 관한 조례	2016-06-30	○	
	강진군 사회적 자본 증진 조례	2016-07-05		
	완도군 희망완도 행복마을공동체 지원 조례	2016-07-20		
	화순군 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2016-11-03		
	순천시 지속가능한 마을공동체 활성화 조례	2016-11-10	○	
	함평군 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례	2016-11-16		
	진도군 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2016-11-29		
	곡성군 마을공동체 활성화 지원 조례	2016-11-30	○	
담양군 지역공동체 활성화 지원조례	2016-12-30	○		
제주도	제주특별자치도 마을공동체미디어 육성 및 지원 조례	2016-12-30		

도시재생과의 통합 여부

여러 지자체에서 마을공동체 활성화를 도시재생의 한 부분으로 다루려는 움직임이 있다. 부산광역시의 사례를 보면 마을살이 관련 지원센터의 설치근거를 포함한 「부산광역시 마을만들기 지원 등에 관한 조례」를 2012년 7월 11일 제정하였으나, 2016년 7월 13일 「부산광역시 마을공동체 활성화 지원 등에 관한 조례」로 전문개정 하면서 중간지원조직에 대한 규정을 제외하였다. 대신 「부산광역시 도시재생 활성화 및 지원에 관한 조례」 제18조제12호에 도시재생지원센터의 역할로 “마을공동체 활성화 사업 등에 관한 사항”을 추가하였다.



2017 전망 보고서

이러한 움직임은 도시재생이 주민들의 적극적인 참여 없이 달성되기 어렵다는 점과 도시재생의 구체적인 사업과 마을공동체 지원 사업이 유사하다는 점이 고려된 것으로 보인다. 중복사업을 통일하겠다는 공공의 의지를 담은 것이겠으나 다소 우려스러운 점이 있다.

도시재생이라는 개념은 그동안 물리적 개발 위주의 정책이 더 이상 효과적이지도 않고 여러 부작용을 낳는 상황에서 논의되기 시작하였다. 그 논의의 목적은 “도시의 경제적·사회적·문화적 활력 회복을 위하여 공공의 역할과 지원을 강화함으로써 도시의 자생적 성장기반을 확충하고 도시의 경쟁력을 제고하며 지역 공동체를 회복”⁷⁾ 하는 것이다.

하지만 도시재생을 담당하는 부서 대부분이 그동안 물리적 개발을 담당하던 부서인 경우도 많고, 경제적·사회적·문화적 활력 회복과 같은 정책을 펼친 경험이 크게 부족한 실정이다. 그래서 기존의 물리적 개발과 별 차이가 없는 도시재생사업이 추진되는 경우도 적지 않다. 이런 기초가 변하지 않은 상황에서 도시재생의 한 부분으로 마을공동체 활성화를 기계적으로 끼워 넣게 된다면 제대로 된 마을살이 지원이 이루어지기 어렵다. 도시재생과 마을공동체 활성화가 유기적으로 융합되기 위해서는 ‘정부예산이 지원되니 사업을 벌여보자’는 식의 사고에서 벗어나야 할 필요가 있다. 이런 생각을 지니면 물리적 개발의 틀에서 벗어나기 어려울 것이다.

한편으로는 「국가도시재생기본방침」에 언급되어 있듯이⁸⁾ 현장의 주민이 도시재생을 주도할 수 있도록 하여야 한다. 주민의 자발적 주도를 위해서는 그간 개발 관련 이권을 누렸던 전문가나 관료들이 한발 물러서야 한다. 지금까지 지속되어 온 개발 주의를 탈피하는 분위기를 조성하고, 그에 적절한 정책 및 추진체계를 다듬어 나가야 한다. 아마도 마을살이 관련 중간지원조직이 도시재생을 담당하거나 도시재생지원센터가 마을살이 관련 중간지원조직으로 거듭나는 것이 진정한 주민주도의 도시재생을 구현할 수 있는 빠른 길일 것이다.

마을기본법, 또 하나의 도약일까

2016년 11월 21일 국회의원회관에서 ‘마을기본법 제정을 위한 입법 토론회’가 개최되었다. 한국마을지원센터연합 이사장의 발제와 지자체장, 관련 부서 담당관, 현장 활동가들의 토론이 이어졌다.

7) 「도시재생 활성화 및 지원에 관한 특별법」 제1조(목적).

8) 주민은 도시재생계획 수립 과정에서 지역 자원을 새롭게 발굴하고, 독창적이고 특색 있는 아이디어를 제안하며, 사업 시행과 이후 운영·유지관리 단계에서 적극적으로 참여한다. 또한, 주민협의체를 구성하고, 지방자치단체·정부·민간투자자 및 기업 등과 협력체계를 구축한다. <국가도시재생기본방침>



2017 전망 보고서

표 5. 마을기본법 민간안과 정부안 비교

	민간안	정부안
명칭	마을기본법	지역공동체 활성화 기본법
목적	공공의 책임과 의무 규정, 주민자치 구현	역량강화 위한 기반조성 및 지원
대상범위	마을 또는 읍면동	읍면동리
대상활동	당면문제 해결 위한 자발적 활동	소득·일자리창출, 생활환경개선, 복지향상, 지역자원개발 등
활동주체	대표성 있는 주민협의체	주민이 결성한 조직
원칙	개방성, 민주주의, 자율성, 독립성, 다양성, 편익의 공유	자율성, 투명성, 개방성, 지역사회·국가의 번영추구, 지역사회기여
공공책무	재원확보, 지역성·주민주도성·독립성 존중, 주민참여확대	활성화정책 수립·시행, 주민역량강화 지원
정책체계	마을단위 마을발전계획→지자체 단위 지역계획→국가기본계획	지자체 단위 지역공동체 활성화 계획 및 국가단위 기본계획
추진체계	행정부 정책협의회, 지자체 지역위원회	지자체 지역공동체위원회, 국무총리실 정책위원회(정부차원 심의·조정 요구)
지원방안	학습공동체로서 마을공동체, 활동가 양성·지원, 지원센터, 마을공동체 진단조사, 종합정보지원시스템, 마을공동체기금, 공공기관 우선구매 등	지역지원센터, 지역진흥원(행정부), 경제적 자립기반, 생활여건 개선, 지역공동체재단(행정부 허가), 공동체기금, 기타 행정정책 지원, 전문가양성, 전문기관활용, 국공유재산 특례, 공공기관 우선구매

출처 1 : 민간안 - 「마을기본법」 제정을 위한 입법토론회 자료집
 출처 2 : 정부안 - 지역공동체 활성화 기본법안 (발의연월일 : 2016. 11. 18.)

마을살이와 관련된 법률안은 <표 5>에서 나타나 민간안과 정부안으로 나뉘며 기준별로 상당한 차이를 보인다. 먼저 법안의 명칭부터 민간안은 ‘마을기본법’, 정부안은 ‘지역공동체 활성화 기본법’이다. 이런 차이는 정부안의 경우는 행정단위인 읍·면·동·리를 대상으로 하지만, 민간안의 경우 대상범위를 행정단위인 읍·면·동보다 작은 단위인 ‘마을’ 까지 포괄하려는 뜻이 있기 때문에 나타나는 것으로 여겨진다.

한편 법안의 목적을 기준으로 비교하면, 민간안의 경우 공공의 책임과 의무를 규정하고 주민자치를 구현하기 위함을 강조하며, 정부안은 지역공동체의 역량 강화를 위한 기반조성 및 지원을 강조하고 있다. 정부안의 경우 지역을 개발이나 발전의 대상으로 보는 시각에서 크게 벗어나지 못하여 아쉽다. 대상 활동도 정부안은 소득·일자리, 생활환경, 복지, 지역자원개발처럼 기존 정책의 틀에서 벗어나지 못한 감이 있다. 원칙 면에서도 정부안은 지역사회·국가의 번영, 지역사회 기여를 강조하고 있다. 마치 정부에서 ‘투자’ 를 하였으니 반드시 그에 합당한 ‘성과’ 를 보아야겠다는 식의 주장으로 받아들여져서 달갑지가 않다.

활동주체의 경우 민간안은 ‘대표성 있는 주민협의체’, 정부안은 ‘주민이 결성한 조직’ 으로 두고 있어서 흥미롭다. 민간안의 경우 그간 마을 현장에서의 혼돈·갈등과 같은 쓰라린 경험이 반영된 것으로 여겨진다. 그러나 마을주체의 ‘대표성’



2017 전망 보고서

saesayon.org

을 강조할 경우 결국 정부의 원칙인 ‘지역사회·국가의 번영, 지역사회 기여’ 라는 틀에 갇힐 우려가 있다. 대표성이 요구되는 활동도 있겠으나 개별주체의 여건과 특성에 맞는 ‘적합성’ 또는 ‘다양성 및 지역성’ 또한 충분히 보장할 수 있는 안이 필요하다.

정책체계 및 추진체계를 살펴보면 민간안의 경우 마을단위 마을발전계획에서 지자체 단위 지역계획으로, 지자체 단위 지역계획에서 국가기본계획로 이어지는 마을살이의 속성과 어느 정도 부합하는 상향식 체계를 추구하고 있다. 반면, 정부안의 경우 국무총리실 산하에 정책위원회를 두어 정부차원의 심의·조정에 대한 근거를 두고 있다. 그런데 정부차원에서 마을살이 정책과 관련하여 어떤 현실성 있는 심의나 조정을 할 수 있을지 의문이다. 기초단체 차원에서도 제대로 감당하기 어려운 복잡다단한 과제이다.

마지막으로 지원방안을 살펴보면 민간안의 경우 현장의 경험을 바탕으로 마을공동체 진단과 종합정보지원에 대한 필요성을 강조한 것이 두드러진다. 이에 반해 정부안의 경우 지역진흥원과 같은 기관설치, 지역공동체재단 설립, 전문가양성 및 전문기관활용 등을 강조하는 것이 눈에 띈다. 마을현장의 다양성과 역동성을 고려하여 살펴보면, 정부차원의 진흥원이나 한정된 경험과 지식을 지닌 전문가들이 할 수 있는 역할의 범위나 효과는 상당히 회의적이다. 이런 규정이 소위 전문가 및 관계자들의 자리를 만들어주려는 의도의 불필요한 일은 아닐지 우려스럽다. 지역공동체재단의 경우에도 민법에 따라 설립할 수 있는 재단법인과 차별되기 어렵다고 판단되기 때문이다.

대체로 정부안의 경우 아직까지 개발주의적인 사고에서 크게 벗어나지 못하고 있다는 느낌을 지우기 어렵다. 충분한 의견수렴과 토론을 통해 현장의 목소리가 담긴 법제정이 이루어지기를 기대한다. ✎



2017 전망 보고서

saesayon.org

2017 새사연 전망 보고서 목록

분야	날짜	제목	작성자
노동	1월 9일	노동시장 불안정성의 심화	송민정
복지	1월 16일	'불통'에 멈춰버린 사회, 안전망을 세워야 한다	최정은
국내외 정세	1월 23일	국내외 정세, 대전환을 탐색하는 2017	박세길
세계경제	2월 3일	2017년 세계경제, "공포의 해"가 될 것인가?	송중운
마을	2월 6일	다가오는 선거의 계절, 마을살이의 운명은?	강세진
부동산	2월 10일	추후 공개	권순형
보건의료	2월 13일	추후 공개	고병수
소득불평등	2월 17일	추후 공개	김창근
종합	2월 20일	추후 공개	송중운

승자독식의 신자유주의에서 벗어나 신뢰와 협동으로 함께 살아가는 사회, 새사연이 그리는 미래입니다.
더 큰 걸음으로 움직이고 성장하는 새사연. 이제 여러분이 회원이 되어 함께 해 주세요.