

문화기반 마을공동체 성장을 위한 정책집행환경 연구

송안나 · 김세준

[국문초록]

우리나라의 마을공동체는 정부의 적극적인 지원으로 늘어가고 있지만, 공동체 지속성에 대한 문제는 계속 제기되고 있다. 양적인 공동체의 증가가 아닌 질적인 측면의 공동체 성장과 공동체가 지속될 수 있는 방향성에 대한 고민이 필요한 시기이다. 따라서 본 연구는 정책집행환경을 분석하여 문화기반 마을공동체가 지속가능하며, 성숙한 공동체가 되는 방향성을 제시하고자 하였다. 연구방법으로는 질적사례연구방법을 채택하였고, 연구사례는 안산 사동 ‘감골주민회’, 안산 대부동 ‘상동공동체’, 안동 신세동 ‘그림애문화마을’로 문화기반 마을공동체의 성공사례를 선정하였다.

연구결과, 첫째, 사회·정치 요인에서 정책결정자의 정책에 대한 관심과 대중매체를 통한 인지도는 관계자의 인식을 변화시키고, 공동체의 활동이 정책적 지원을 받는데 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 둘째, 정책집행내용 요인 자체의 일관성과 명확성은 잘 드러나 있지만, 적절성 부분에서는 현장과의 괴리가 생기지 않도록 공동체가 사업내용을 잘 숙지할 수 있는 매뉴얼과 중간관리조직의 역할이 중요한 것으로 나타났다. 셋째, 정책집행자원 요인에서 공간지원은 공동체의 활용 여부에 따라 차등 지원이 필요하였으며, 인적자원은 공동체의 성장에 주요한 요인으로 나타나 다양한 정책적 지원이 요구된다. 본 연구는 문화기반 마을공동체에 대한 시스템적 접근 연구를 기반으로 정책집행 분석 모형을 도출하여, 문화기반 마을공동체의 사례를 분석함으로써 정책집행환경을 분석하고, 공동체 성장의 방향성과 실천적 함의를 제시하는 데 의의가 있다.

[주제어] 문화기반 마을공동체, 공동체 성장, 정책집행, 문화활동, 사례연구

*본 연구는 송안나의 박사학위논문을 재구성·보완한 논문이다.

투고일: 2020. 10. 10. 심사일: 2020. 11. 27. 게재 확정일: 2020. 12. 7.

<https://doi.org/10.16937/jcp.2020.34.3.121>

송안나_숙명여자대학교 문화관광학과 박사/주저자(arisong1105@gmail.com)

김세준_숙명여자대학교 문화관광학부 교수/교신저자(skim@sookmyung.ac.kr)

I. 서론

1. 연구 배경 및 필요성

우리나라에서 공동체에 대한 논의는 학술적 논의가 아닌 1980년대 실천적 차원에서 반외세, 반자본적 문화운동으로 시작되었다(정이담 외, 1985). 1997년 외환위기 이후에는 종교적, 생태적 공동체에 대한 개념이 강하였다(최협 외, 2001). 공동체라는 용어가 과거 사회주의 혹은 공산주의를 떠올리게 하여 부정적인 선입견이 있었지만, 최근에는 공동체가 개인주의가 발달한 서구사회에서 심각한 사회문제를 해결하는 방안으로 조명받으며, 우리나라에도 영향을 미치게 되었다(신예철, 2012). 2000년대에 들어서는 한국사회에서도 공동체만들기가 불평등과 갈등, 복지와 건강, 실업과 빈곤과 같은 사회적 문제에 대한 해결책으로 인식되기 시작하면서 국가차원에서 도시계획 정책으로 지방자치단체들과의 협치 체제를 도입하여 마을만들기와 마을공동체 사업을 진행하기 시작하였다(박경섭, 2018).

마을공동체 지원정책은 참여정부의 지역 균형 발전 정책 기조에 따라 행정자치부의 ‘살기 좋은 지역 만들기’, 건설교통부의 ‘살고 싶은 도시 만들기’, 문화체육관광부의 ‘가고 싶은 섬 만들기’ 등 여러 중앙부처가 관련 사업을 진행하였다(진미운 외, 2007). 이러한 과정은 정부가 추진 방향을 제시하고, 지방정부가 행정 지원을 담당하며, 주민 참여가 장려되는 한국만의 독특한 마을공동체 만들기 체계를 형성시켰다(박소현, 2012). 이와 함께 지방정부는 독자적으로 마을공동체 만들기 정책을 추진하고 있다. 서울시의 ‘마을공동체 기본계획’, 부산시의 ‘커뮤니티 뉴딜기본계획’, 광주 북구의 ‘아름다운 마을만들기 사업’ 등이 대표적이다. 사업에 따라 세부적인 집행 내용은 상이하지만 주민들이 다양한 활동을 하며 소통하여 공동체를 형성하고, 자발적으로 지역문제에 참여하도록 하는 목표는 동일하다.

한국의 마을공동체 사업의 특징은 정부의 지원정책과 밀접한 연계가 있다. 민간 주도적으로 형성되었다고 하더라도 다수의 마을공동체들이 정부의 지원을 받고 있는 실정이다. 그러나 관 주도의 지원 사업이 완료된 이후 마을공동체가 초기 목표대로 공동체 성을 유지하며 유대관계를 형성하는지에 대해서는 밝혀진 바가 많지 않다. 2012년 서울시 마을공동체 지원 사업에 참여한 주민 조직 중 1년 6개월 뒤 해당 사업을 계속하는 곳은 51.7%에 그쳤다. 정부의 마을만들기 사업에 참여한 마을공동체 중에 상당수가 사업 완료 이후 마을 활동을 중단하거나 주민 조직이 해산되는 것으로 추정된다(구경하,

2016). 이처럼 마을만들기 사업은 무엇보다 사업비 마련에 어려움을 겪으면서 공동체 유지가 힘들었고, 지원을 받아 형성된 마을공동체도 자생적으로 유지하는데 결속력과 행정적 어려움이 발생하였다(구경하, 2016; 류승한 · 정윤희, 2008). 또한 여전히 관 주도의 마을공동체 사업은 지역재생차원의 환경개선이나 공동체 개수의 양적 성장을 목표로 하는 사업 초기 단계의 접근에 많이 치중되어 있어, 질적 성장에 대한 제고가 필요한 실정이다. 하지만, 이러한 현장에 대한 문제의식이 있지만, 아직까지 많은 연구가 주민참여 수준의 정도나 공동체 사업의 효과성에만 한정되어 있다. 정부지원을 받은 마을공동체는 질적 성장을 통해 지속성과 자생력을 키우는 것이 중요하다. 이를 위해서는 주민의 참여와 역할뿐만 아니라, 제도적, 환경적, 사회적인 외부변수 역시 중요한 역할을 한다. 따라서 문화기반 마을공동체의 정책집행환경 요인을 분석하여 지속가능하고 성장할 수 있는 성숙한 공동체가 되는 방향성을 제시할 연구가 필요하다고 보았다. 더불어 방법론적으로는 관련 변수와의 관계와 그 맥락을 파악하여 문제가 야기되고, 그에 대한 해결안을 제시할 수 있는 질적사례연구가 적합하다고 보았다.

무엇보다 우리나라의 마을공동체 사업은 자생적으로 형성되어었다고 하더라도 정부의 정책사업의 지원을 받은 경우가 대다수이다. 정부의 지원을 받는 마을공동체는 ‘의도된 공동체(적 관계)’(intended community)로 자연적, 자발적으로 형성된 공동체와는 다른 ‘새로운’ 공동체를 상정한다(김세훈, 2018). 이에 본 연구는 정부지원을 받은 문화기반 마을공동체의 성장을 정부의 정책집행 과정으로 보고 정책집행이론을 활용하여 분석하였다. 정책에서의 성과는 정책기획 단계에서 세운 목표가 정책집행 단계를 거쳐 발생한 정책결과와 어느 정도 일치한다면, 이는 성공적인 정책효과를 가져온 것으로 본다. 하지만 정책목표와 그 결과가 차이가 난다면 무엇 때문에 차이가 나는지 그 원인을 정책집행 단계에서 찾아볼 수 있다(김지선 외, 2019).

정책집행단계에서는 연구에 따라 집행내용, 자원, 구조, 집행자, 집행대상자, 집행결정자 등 다양한 요인을 살펴볼 수 있다. 본 연구에서는 개인이 아무리 적극적인 참여를 한다 할지라도 구조적으로 문제가 있으면 정책이 집행되기 어렵다고 판단하여 정책집행환경을 중점적으로 보고자 하였다.

2. 연구의 목적과 연구문제

본 연구는 정책집행환경 요인을 분석하여 어떻게 문화기반 마을공동체가 효율적으

로 성장할 수 있는지 살펴보는 데 그 목적이 있다. 정책집행환경 요인에는 사회·정치요인, 정책집행자원 요인, 정책집행내용 요인(이영선, 2001; 이인희, 2016; Mazmanian & Sabatier, 1983)이 있다. 연구질문은 ‘문화기반 마을공동체의 사회·정치요인, 정책집행자원 요인, 정책집행내용 요인은 어떠한가, 공동체의 성장에 어떤 영향을 미치는가?’로 설정하고, 각 요인에 대한 분석을 통해 마을공동체 성장에 대한 이론적 함의와 정부차원의 마을공동체 사업의 효율적인 정책집행과 정책설계를 위한 실질적 함의를 제공하고자 한다.

II. 이론적 배경

1. 공동체 개념과 접근방법

공동체 개념에 대한 정의를 살펴보면, Hillery(1955)는 공동체가 지리적 영역의 공유, 사회적 상호작용, 공동유대감 3개의 차원으로 구성되며, 공동체를 한 지리적 영역 내에서 하나의 혹은 그 이상의 부가적인 공동의 유대를 통해 사회적으로 상호작용하는 사람으로 이루어진 것으로 정의하고 있다. 세부적으로는, 첫째, 지리적 영역(area of geographics)은 사회적 활동이 이루어지는 구체적인 공간, 장소이며, 사회적 상호작용을 일으키는 물리적, 상황적 조건이다. 둘째, 사회적 상호작용(social interaction)은 인간관계의 네트워크와 조직, 그리고 사회체계 및 제도를 포괄하는 개념이다. 셋째, 공동연대/유대(common ties)는 사회적 상호작용의 결과로서 나타나는 정서적, 상징적, 문화적 현상을 의미하며, 그중 가장 중요하게 다루어지는 것은 구성원들의 정서적 일치, 동질성, 협력의식으로 보고 있다. 이러한 세 차원은 독립된 현상이라기보다 일련의 공동체 과정을 말해주는 복합개념이다(강대기, 2003). 공동체에 대한 국내의 연구에서는 어떤 지역이나 장소를 함께 공유하는 물리적 환경을 기반으로 지속적인 상호작용을 통해 친밀감이나 소속감을 느끼며, 행동이나 목적을 같이하는 집단(이영애, 2007), 공동체 구성원으로서 가지게 되는 연대의식 및 소속감을 바탕으로 다른 사람과의 긍정적인 관계맺음, 참여를 통하여 공동체가 유지되고 발전하도록 하는 실천적 노력(양시내, 2014), 공유된 가치를 바탕으로 한 공동선을 추구하는 지역주민의 집단(심화섭, 2016) 등으로 정의하고 있다.

문화기반 마을공동체는 지역 내에 문화활동을 매개로 소통하는 공동체라고 볼 수 있

다. 여기서 문화활동은 음악, 미술 같은 장르적 '예술'로의 개념에 국한하는 것이 아닌 일상생활에서 자기를 계발하고 표현할 수 있는 다양한 형태의 활동, 최근의 다원예술이나 생활문화 등 구분이 어려운 새로운 형태의 문화활동을 포함할 수 있다. 이러한 문화활동의 개념은 Williams(1995)이 언급한 문화는 "지적, 정신적, 심미적 개발의 일반적 과정, 인간이나 시대 또는 집단이 지닌 특정한 생활방식, 그리고 지적인 활동 특히 예술적 활동의 실천행위"라는 정의에서 광의적 의미를 이해할 수 있다. 따라서 문화기반 마을공동체는 문화활동을 매개로 구성원이 소통하여 신뢰, 친밀감, 연대의식을 형성하고, 함께 고민을 해결하고, 상호교류하는 역량을 키워가는 공동체이다.

공동체 연구의 방법론적 기초가 되는 접근 이론으로는 구조기능론적 접근방법, 시스템적 접근방법, 갈등론적 접근방법, 생태학적 접근방법, 미시사회학적 접근방법, 사회구성론적 접근방법이 있다. 그중 시스템적 접근방법은 전체를 하나의 시스템으로 보고, 총체적인 관점에서 바라보는 접근방법이다(채혜원 · 홍형옥, 2002). 본 연구는 이러한 시스템적 관점에서 마을공동체의 정책집행환경 요인을 분석하여 어떻게 마을공동체 성장에 영향을 미치는지 파악하고자 하였다. 이는 자원을 투입하여 활용한 후 다시 산출물을 만들어내는 순환과정을 설명할 수 있는데, 지역공동체를 사회의 구성요소 중의 하나로 보는 관점이 된다. 시스템적 접근에서는 사회적 법규 및 제도, 근린지역의 규모, 형태 등의 다양한 환경적 요인이 이웃 간의 친밀관계와 공동체의 결속력 등의 결과에 영향을 미친다고 보았다. 따라서 이 접근방법이 마을공동체의 성장에 영향을 주는 정책집행 요인을 분석하는데 적절하다고 판단하였다.

2. 마을공동체의 성장과 성장단계

공동체 자체가 명확히 규정될 수 없는 복합적 다양성을 내포하고 있어 공동체 성장을 위한 논의도 주목하는 시각에 따라 복합적 요인에 따라 성장을 하게 된다. 마을공동체의 성장은 양적 성장이 아닌 질적 성장, 구체적으로는 구성원들의 성장을 말할 수 있다. 이런 구성원들의 성장에 영향을 미치는 요인에는 공동체 의식, 공동체 역량이 있으며, 공동체가 성장하는 환경 역시 이를 직간접적으로 지지해주는 역할이 필요하다.

공동체 의식은 구성원들이 가지고 있는 소속감으로 구성원들이 집단으로부터 영향을 받고, 구성원들의 욕구와 헌신적인 노력으로 충족된다는 공유된 믿음, 그리고 구성원들의 역사와 장소, 시간 및 경험을 공유하고 있으며, 공유될 것이라는 믿음 또는 헌신이

다(McMillan & Chavis, 1986). 김경준(1988)은 이를 “충족감, 연대감, 소속감 및 상호영향의식, 정서적 친밀감”이라고 정의하였다. 이러한 공동체 의식은 공동체가 결속력을 가지고 유지하고 성장하는데 중요한 역할을 한다. Serason(1974)은 공동체의식의 중요성을 거론하면서 사회 구성원들의 생활을 가장 파괴하는 것은 공동체의식의 부재 또는 약화라고 하였다.

공동체 의식이 구성원의 정서적 부분이라면 공동체 역량은 태도적인 부분이다. 공동체 역량은 공동체 구성원들이 활동을 통해 타인과 소통하고 교류하며, 개인적 변화를 경험하고, 지역사회 활동에 참여하며 관심을 가지게 되면서 일어나는 태도의 변화이다. 공동체의 성장에서는 이러한 공동체의 역량이 강화되는 것이 중요하다. 역량강화(capacity building)의 정의는 ‘어떤 적절한 기능을 효과적, 지속적으로 수행하기 위한 개인, 조직, 시스템의 능력을 향상시키는 것(박상아, 2018)’을 의미하는데, 사회복지 분야에서는 역량강화 변화의 이론적 모델로 Parsons(1998)의 모델을 가장 대표적으로 활용한다. Parsons(1998)는 개인적 변화, 대인적 변화, 사회적 변화 등의 역량강화의 주요 요인으로 제시하였다.

마을공동체 사업의 공동체는 자연발생적 공동체와는 달리 정책적 차원에서 성취하고자 하는 목표가 있다. 다양한 활동의 공유로 공동체 의식을 형성하고, 문제를 해결하는 과정에서 주민역량을 키워 궁극적으로는 주민역량을 키우고자 하는데 목표를 두고 있으며, 이것이 공동체의 성장으로 이어진다. 주민들이 자발적 의지와 참여 속에서 마을의 물리적, 사회문화적, 경제적 환경을 종합적으로 개선하여 지속가능한 마을공동체를 형성하는 것으로 이해할 수 있다(Neal, 2005).

그리고 공동체 이론에서는 공동체의 성장을 주민참여와 밀접한 연계가 있다고 보고 있다. 참여주민이 많을수록, 주민의 정책적 결정권한이 높아질수록 상위 단계라고 본다(Arnstein, 1969). 최초로 공동체의 성장단계를 주민참여 수준으로 분류한 Arnstein은 주민이 정책결정 과정에 참여하는 실질적 의미에 따라 총 8단계의 사다리모조작, 처방, 정보제공, 협의, 회유, 파트너십, 권한위임, 주민통제로 표현하였다. 이러한 Arnstein의 지표는 지역사회 현장에서 일어나고 있는 마을공동체 사업의 민관협치의 진행 정도를 알 수 있는 중요한 지표로 사용되고 있으며, 여러 학자들에 의해 이론적으로 수정·보완되며 인용되고 있다. OECD(2001)는 주민의 참여를 세 단계로 구분하여 마지막 3단계는 정책결정에 대한 권한은 행정이 가지고 있지만, 주민이 정책에보다 적극적으로

관여하는 것을 제시하였다.

국내의 마을공동체의 성장단계 및 주민참여수준에 관한 연구에서는 성장단계를 3~4단계로 구분하여, 1단계를 준비 및 도입단계, 2단계를 실행 및 형성단계, 그리고 3단계를 활성화 및 발전단계로 보았다(김선기 · 이소영, 2007; 여관현, 2013; 이재민 · 임지혜, 2016). 대부분 공동체의 성장단계를 사업의 진행정도에 초점을 맞춘 반면, 김찬동(2012)의 연구는 좀 더 공동체의 특성을 고려한 성장단계를 제시하였다. 그는 Arnstein(1969)의 마을공동체 성장단계를 한국의 마을공동체 성장단계에 맞게 변안하여 4단계로 구분하였다. 공동체가 시작되려면 구성원들 간의 감성적인 연계가 필요하며, 공동체의 성장단계는 참여활성화 단계(이성 및 감성적 결합), 공동체성 구비 단계(공동체의 정체성 보전), 준주민자치적 단계(상호작용과 투자), 준단체 자치적 단계(대의기능 포함) 등으로 구분된다고 보았다. 이러한 공동체의 성장단계는 공동체 사업을 진행하는 과정에서 고려할 수 있는 척도가 될 수 있으며, 정책집행 환경은 이러한 공동체의 단계에 따라 변화하고 유연해질 필요가 있다.

3. 정책집행이론

일반적으로 정책집행을 분석하고 평가한다는 것은 정책이 의도했던 대로 집행이 되었는지를 확인하고 점검하는 것이다. 즉, 정책의 집행이나 사업의 운영이 원래의 정책계획이나 집행설계에 따라 이루어졌는지를 확인하여 이에서 벗어난 부분을 파악한다(김지선 외, 2019). 정책집행이 성공하려면, 바람직한 방향으로 영향을 미치는 여러 가지 요인들이 정책집행에서 존재하고 있어야 하고, 이러한 요인들이 적절히 배합되어야 한다(정정길 외, 2016). 이러한 정책집행 요인은 연구의 방향성에 따라 다양하게 나타난다.

Sabatier와 Mazmanian(1983)은 이론과 기술 존재, 대상집단의 다양성 등 문제의 해결가능성 요인, 명백하고 일관성 있는 목표, 재정자원 등과 같은 7가지 요소를 포함한 법률적 요인, 그리고 사회경제적 조건과 기술, 문제에 대한 매스컴의 관심, 대중의 지지, 관련 집단의 태도와 자원 등 총 6개의 정책환경적인 요인을 제시하였다. Van Meter와 Van Horn(1975)은 정책의 기준과 목표, 자원, 조직간의 의사전달과 추진활동, 집행기관의 성격, 정치 · 사회 · 경제적 조건, 집행자의 성향 등을 제시하였다. 이영선(2001)은 선행연구를 바탕으로 연구목적에 맞게 변안하여 집행환경, 정책내용, 집행자원, 관료제적 구조, 집행자 성향 4개 변수로 분류하여 변수의 인과관계를 분석하였다. 이인희

(2016)는 집행환경, 정책내용, 집행자원, 집행구조 등의 네 가지 영향요인으로 분류하였다. 집행환경 요인으로 사회·경제적 환경, 정치적 지지, 언론의 지지, 대중의 지지, 정책내용요인으로 명확한 정책목표, 일관성, 적절성, 집행자원요인으로 재원, 시설의 지속적 관리, 전문인력, 집행구조요인으로 전달체계, 협업, 조직편제(인력 등)를 설정하였다.

본 연구에서는 다양한 정책집행 요인 중에서 마을공동체 사업의 정책집행 환경을 중점을 두고 다음과 같은 주요 요인을 살펴보았다. 첫째, 사회·정치 요인에는 사회적 여건, 정책결정자의 지지, 언론매체가 포함된다. 사회·정치 요인은 해당 정책의 집행이 정치·경제·사회적 상황에 얼마나 영향을 미치는지, 여론의 반응은 호의적인지에 따라 영향을 받을 수 있다(Van Meter & Van Horn, 1975). 우리나라의 경우, 대통령이 관심을 가지는 사업이 순조롭게 진행된다는 것은 새마을사업이나 경부고속도로 건설의 경우에서 알 수 있으며, 대통령의 담화와 지적사항은 비전 수립과 집행체제에 신속히 환류되었다(유훈, 2007). 따라서 정책집행은 정치적 지지를 저해하는 사회·경제적 조건에 변동이 없을 때 성공을 할 확률이 높아진다. 또한 언론이 어떤 사실을 크게 다루거나 작게 보도함에 따라 사회적으로 미치는 영향은 차이가 있다. 일반 국민들은 언론의 보도를 중요하게 생각하고 영향을 받는다(MaQuail, 1977). 언론은 사회의 어느 집단이나 이해관계를 긍정적으로 보도하는가에 따라 여론에 영향을 미치고, 이는 정책집행의 성공과도 연관이 있다. 따라서 언론은 사회·경제·정치적 변화에 대한 일반시민과 정부를 연결시키주는 매개변수의 역할을 담당하고 있다고 볼 수 있다(이영선, 2001).

둘째, 정책집행내용 요인은 정책목표의 명확성, 일관성, 적절성으로 구분할 수 있다(이인희, 2016; EdwardsⅢ, 1980; Van Meter & Van Horn, 1975). 정책내용이 아무리 잘 전달되더라도 정책이나 그 내용이 애매모호하면 정책관련자들, 특히 정책집행 관련자들이 그 정책내용을 실현하기가 어렵기 때문에 정책목표는 명확해야 한다. 또한 정책내용이 상호 모순·대립되는 목표와 수단으로 나열된 경우, 정책집행자들이 무엇을 해야 할지 혼돈되어 정책이 일관성을 잃었다고 볼 수 있다(정정길 외, 2016). 효과적인 정책집행을 위해서는 정책이 명확하며 일관성을 유지해야 한다(유훈, 2007). 내용적인 측면에서 정책문제의 파악, 명확한 목표설정, 정책집행환경의 변화에 적합성 등을 반영하지 않는 단기적 처방은 일관성을 저해하는 요인이 될 수 있다(김연, 2004). 적절성이란 문제해결을 위해 도입한 수단과 방법들이 바람직하게 이루어졌는지를 확인하는 것을 의미한다(최봉기, 2004). 정책내용은 개선의 대상이 되는 현실과 개선을 실현하기

위해 동원되는 수단에 대해 적절해야 한다. 본 연구에서는 적절성을 정책의 내용이 현장과 괴리되지 않는 상태라고 보았다.

셋째, 정책집행자원 요인에는 인적·물적 자원이 포함된다. 정책목표가 명확하고 집단 간 합의를 이루고 집행능력을 가진 집행기관이 정책을 담당하더라도 집행에 필요한 인적·물적 자원의 양이 충분하지 못하다면 그 정책은 의도한 대로 집행되기 어렵다(Mazmanian & Sabatier, 1983; Van Meter & Van Horn, 1975). 전통적으로 인적·물적 자원 그리고 권위를 효율적인 집행의 중요 요소로 보았지만, 최근 들어 정보 및 지식이 중요한 자원으로 부각되고 있다(이인희, 2016). 따라서 집행체계 내에서 지식·정보관리체계를 정립하고, 이를 활용할 수 있는 인적·물적 자원을 확보할수록 집행의 효율성을 높아진다고 볼 수 있다. 특히 최근 공공부분에서는 사업추진시 다양한 주체 간의 협력을 강조하고 있다(Kettl, 2000). 이로 인해 도입된 ‘거버넌스 이론’은 과거의 수직적인 관계의 정책집행이 아닌 다양한 조직들과 협력하는 ‘수평적인 관계’로 정책집행의 새로운 방향성을 제시하고 있다.

Ⅲ. 연구 방법

1. 질적 사례 연구

질적 연구는 어떠한 문제나 이슈를 탐색해야 할 때, ‘어떻게’와 ‘왜’라는 연구 질문이 생길 때 수행하게 되는 연구이다(Yin, 2009). 그중 질적 연구방법의 하나인 사례연구는 상세하고 심층적인 자료를 수집하여 사례를 서술하거나, 사례에 기반을 둔 주제들을 보고함에 따라 사례의 실재를 깊이 있게 이해하며, 사례와 관련된 맥락을 파악할 수 있는 특징을 가지고 있다(Creswell, 1998).

본 연구는 마을공동체의 정책집행환경이 문화기반 마을공동체의 성장에 어떻게 작용하는지 파악하고자 질적 연구방법인 사례연구를 채택하였다. 문화기반 마을공동체의 정책집행환경 요인의 특징은 어떠한지, 성장에 어떤 영향을 미치는 그 과정을 해석하고자 하는데, 이러한 일련의 과정은 단순히 가설을 검증하는 방법이 아닌 사례의 맥락을 이해하고, 그 이면을 파악하는 질적 연구로 접근해야 복합적인 체계를 분석할 수 있다고 판단하였다. 또한 사례연구는 문제가 야기되고, 그에 대한 해결안이 필요할 때 선택할

수 있는 접근법(Yin, 2009 재인용)이며, 사례연구를 통해 얻어진 결과는 정책, 실행 그리고 미래연구에 영향을 줄 수 있다(Stake, 1995). 마을공동체가 사업지원 이후에 지속성을 잃는 것에 대한 문제를 발견하고, 해결안을 발견하고자 하기 때문에 본 연구의 목적성과 부합한다고 보았다.

사례연구 실행의 명확한 방법은 고정되어 있지는 않다. 그러나 학자들은 대체로 사례연구의 절차를 기본적으로 ‘연구설계-자료수집-자료분석-연구결과’의 단계로 제시하고 있다. 본 연구는 Yin(2009)이 제시한 연구문제, 연구명제, 분석의 단위, 자료와 명제의 연결, 연구결과의 해석 기준에 따른 절차에 따라 연구를 진행하였다. 또한 질적 연구는 가설설정, 자료수집, 자료해석, 결론도출 등이 일방향적으로 전개되지 않고, 동시적으로(synchronic) 혹은 반복적으로(iteratively) 이루어지는 과정을 거친다(박석희 · 이종원, 2009). 따라서 본 연구에서는 자료를 수집함과 동시에 그것을 해석하고 광범위한 관념들을 검증하고, 다시 추가자료를 수집하게 하는 순환적인 과정을 거쳤다.

2. 연구대상 및 자료수집

질적 연구에서의 연구대상인 표본을 선택하는 것은 정량연구의 크고, 무작위 표본 추출과는 달리 일반적으로 작위적이며, 목적 중심이며, 소규모로 이루어진다(Merriam, 1998). 많이 사용하는 방법으로는 ‘편의표집방법’이 있는데, 이는 사회적 관계망 속에서 가장 적합한 것을 표집하는 것인데, 문제는 그 기준이 없기 때문에 정당화가 어렵다는 한계가 있다. 따라서 본 연구에서는 연구대상의 적합성을 확보하고자 다음의 단계로 연구대상을 선정하는 과정을 거쳤다. 먼저, 연구대상을 선정하기 위해 문화기반 마을공동체 사업의 범위를 좁히고자 유형을 구분하였다. 정부부처 및 서울시 마을공동체 사업 총 23개 중에서 연구에 적합한 공동체 사업을 선정하였다. 하드웨어 사업의 경우, 지역 환경 개선을 통한 공동체 형성이 중점적이라 한계가 있다고 보고, 프로그램 운영 및 콘텐츠를 통한 주민 참여를 지원하는 소프트웨어 사업을 하며, 오랫동안 사업을 지속하여 안정성과 효과성을 확보하고 있으며, 지원한 공동체가 다양한 문화활동 프로그램을 운영하고 있는지 그 성과를 살펴보았다. 그 결과, 문화체육관광부의 ‘생활문화공동체만들기 사업’¹⁾이 가장 적합한 것으로 나타났다(<표 1>).

1) ‘생활문화공동체만들기’ 사업은 지역문화진흥원이 주관으로 마을주민들이 생활문화를 매개로 일상적인 만남의 기회를 마련함으로써 공동체 활동을 확산하고, 성장한 공동체가 필요한 일상의 문화활동이 자생

〈표 1〉 연구대상 도출 기준

	구분	사업명	사업성격	사업목적	사업지속 기간	문화 프로그램
중앙 정부	행정 안전부	마을기업 육성사업			●	●
		청년공동체 활성화 교육·컨설팅 사업	●			
		마을공방 육성사업			●	
		정보화마을			●	
		특수상황지역특성화사업			●	
		인구감소지역 활성화 통합지원 사업		●		●
	문화 체육관광부	생활문화공동체만들기	●	●	●	●
		문화특화지역 조성사업		●	●	●
		관광두레	●	●	●	
		문화적 도시재생사업		●		●
		생활문화동호회활성화 지원 사업	●	●		
	농림축산 식품부	농촌공동체회사 우수사업 지원			●	●
		사회적 농업 활성화 지원사업				
		신규마을			●	
		일반농산어촌개발사업			●	
	해양수산부	자율관리어업 공동체 육성			●	
		어촌 6차산업화 지원			●	
	국토교통부	도시재생뉴딜사업				
		도시활력증진지역개발사업		●	●	
		도시재생사업		●	●	
지자체	서울시	마을예술창작소	●	●	●	●
		마을미디어활성화	●	●	●	
		마을기업육성	●		●	

* 사업성격: 소프트웨어 지원.

* 사업목적: 주민 간의 관계형성 중심.

* 사업지속기간: 3년 이상.

* 문화프로그램: 문화활동 유형 4개 이상 포함.

이후 ‘생활문화공동체만들기’ 사업의 담당자 인터뷰를 진행하고 ‘지역의 힘²⁾’ 마을 공동체 워크숍에 참여하여, 실제 사업의 방향성, 운영방식, 문화기반 공동체의 활동에

적으로 이루어질 수 있는 환경을 마련하고자 진행하는 사업이다.

2) 2019년, 지역 문화기반 마을공동체 관련 기관, 단체들이 참여한 워크숍.

대한 현장 확인을 진행하였다. 그리고 동 사업의 지원을 받은 마을공동체의 경우, 적어도 문화기반 마을공동체의 특성과 성장과정을 포함하고 있다고 판단하여 마을공동체를 직접 방문하고, 사전 실사 조사를 진행한 뒤 사례를 최종 선정하였다.

이러한 과정을 통해 안산 사동 ‘감골주민회’, 안산 대부동 ‘상동공동체’, 안동 신세동 ‘그림애문화마을’ 세 공동체를 연구사례로 채택하였다. 이러한 다수사례연구는 다수의 실험(multiple experiments)’을 한 것처럼 연구과정의 반복과 비교, 그리고 확장을 통해 다수의 사례를 분석하는 것으로, 단일사례연구와 비교했을 때보다 더 설득력이 있으며, 신뢰도와 타당도를 확보하기 용이하기 때문에 선택하게 되었다(Yin, 2009). 선정된 마을공동체는 자생적으로 형성되었다가 정부의 지원을 받으며, 공동체 활동이 활발해졌고, 지원이 종료된 이후에도 현재까지 지속되어 공동체의 자생력을 유지하고 있어 성공사례로 적합하다고 판단하였다(〈표 2〉).

〈표 2〉 연구 사례

구분	사례 1	사례 2	사례 3
	감골주민회	상동공동체	그림애문화마을
운영주체	주민	문화단체	주민+활동가
지역	경기 안산	경기 안산	경북 안동
형성시기	2006	2016	2015*
주요 대상	아동·청소년, 청년, 중장년층	청소년, 청년, 다문화여성	노년층, 청년, 아동

* 벽화마을프로젝트는 2009년부터이지만, 마을공동체 활동은 2015년 전후 활성화됨.

자료는 심층인터뷰, 문서 및 기록정보, 참여관찰을 통해 수집하였다. 심층인터뷰는 2020년 4월부터 2020년 6월까지 약 3개월 동안 진행하였고, 인터뷰 대상자는 각 공동체에 대해 가장 잘 이해하고 많은 경험이 있는 핵심인력 및 중간지원조직 및 지역활동가들 총 14명을 선정하였다. 질적 면접의 유형으로는 반구조화된(semi-structured) 면접을 사용하였다. 각 연구사례의 핵심관계자에 대한 공동체 사업의 활동기간, 활동내용, 역할 등 기본적인 사항에 대한 질문으로 시작해, 정책집행모형을 기준으로 추가적인 질문과 사례에 맞게 다양하게 다루었다. 자료분석은 Yin(2009)이 제시한 패턴매칭, 사례통합 분석으로 실행하였고, 연구의 신뢰성과 타당도를 높이고자 자료 삼각검증법, 연구자 삼각검증법을 진행하였다.

3. 연구 분석틀

마을공동체의 연구를 접근하는 방식은 다양한데, 본 연구에서는 그 중 시스템적 접근방법을 사용하였다. 이 방법은 전체를 하나의 시스템으로 보고, 총체적 관점에서 보는 연구로 자원을 투입하여 활용한 후 산출물을 만들어가는 과정을 설명할 수 있는 접근이다. 공동체 성장에 있어 정책집행환경 요인을 분석함으로써 성장에 긍정적인 요인들을 파악할 수 있다고 보았다.

본 연구에서는 최근 국내에서 수행된 연구들 중 통합적 접근법의 관점에서 분석틀을 구성한 이영선(2001), 이인희(2016), Mazmanian과 Sabatier(1983)의 연구를 참고하여, 마을공동체의 정책집행환경 분석에 적합한 정책집행 요인을 범주화하였다. 구분하면, ① 사회적 여건, 정책결정자의 지지, 언론매체 등을 포괄하는 영역(사회·정치 요인), ② 정책 내용이나 목표의 특성 영역(정책집행내용 요인), ③ 정책집행의 현장의 물적·인적 자원에 대한 영역(집행집행자원 요인)으로 제시할 수 있다.

마을공동체 사업에 적합한 정책집행 분석 모형을 도출하기 위해 하위 요인을 종합하는 과정을 거쳤다. 첫째, 용어는 다르지만 내용상 유사한 의미의 용어들은 통합하였고, 특이성이 보이는 용어는 합치지 않았다. 둘째, 특정 사업에 국한된 요인으로 마을공동체 사업 정책집행 요인으로 적합하지 않는 것은 요인에 포함시키지 않았다. 셋째, 항목에 따라 다양하고 세부적인 요인이 있을 경우, 상위요인으로 합쳤고, 세부적인 내용은 질문지를 도출할 때 참고하였다. 이와 같은 방법으로 범주화한 요인에 따라 선행연구의 하위 분석 요인들을 종합하여, 정책집행환경을 분석하기 위한 정책집행 분석틀을 [그림 1]과 같이 새롭게 구성하였다.

[그림 1] 연구 분석틀



IV. 연구결과 및 논의

1. 사회·정치 요인

정책집행이 원활하게 진행되기 위해서는 바람직한 방향으로 영향을 미치는 여러 요인이 정책집행에서 존재해야 하는데, 사례분석 결과, 세 사례 모두 이러한 필요충분조건을 충족하는 것은 아니었다. 그럼에도 사례의 마을공동체는 지속적으로 공동체 활동을 유지하고 성장해오고 있는데, 어떤 이유인지, 여러 요인들 중 어떤 부분이 더 중요한 역할을 할 수 있는지 파악하였다. 사회·정치 요인은 사회적 여건, 정책결정자의 지지, 대중매체의 지지에 따라 구분하여 살펴보았다.

1) 사회적 여건

사회적 여건을 파악하기 위해서 지역의 인구학적 특성과 지역적 특성을 살펴보았다 (<표 3>).

<표 3> 문화기반 마을공동체의 사회적 여건 특징

구분	감골주민회	상동공동체	그림애문화마을
사회적 여건	<ul style="list-style-type: none"> • 민간단체 중심 시민사회 형성 • 마을만들기지원센터 전국 첫 개소 • 다세대빌라의 장기거주 증가 • 학생들의 교육문제 	<ul style="list-style-type: none"> • 사회방조제 건립으로 생활환경 변화. 농업종사 • 섬의 특성은 남아 있음 • 문화기반시설 부족 	<ul style="list-style-type: none"> • 평균연령 75세 고령화 • 산비탈을 따라 단독주택 형성 • 주변 인프라 부족 • 2009년 벽화마을로 지역재생 진행

감골주민회는 안산시 상록구 사동에서 형성되었다. 이곳은 안산시 상록구의 행정, 문화, 병원 등의 중심지이며, 다가구 밀집지역과 신도시 아파트가 공존하는 지역이다. 공동주택이 밀집한 지역으로 아이들을 위한 교육과 돌봄에 대한 문제가 있었고, 이를 해소하면서 지역 학부모와 아이들의 적극적인 참여가 가능했다(감골주민회, 2019). 안산은 전국 최초의 계획도시로 주민들에게는 원래 고향이라기보다 이곳을 제 2의 고향이나 머물러 갈 곳이라는 인식이 있는 곳이다. 그래서 정주의식이 타지역보다 낮게 나타날 수 있는 지역적 특성이 있다. 그럼에도 안산에서 마을공동체 활동이 활발히 추진되었던 건 오랜 기간 민간단체를 중심으로 시민사회가 활성화된 지역적 특성이 있어 마을공동체 사업으로의 준비가 다른 지역에 비해 빠르고 잘 구축이 된 영향이 크다고 볼 수 있다.

상동공동체가 있는 안산 대부북동의 법정 명칭은 ‘안산시 단원구 대부북동’이지만 지역주민들은 해당 지역을 과거 지명인 ‘상동’이라고 부르며, 공동체 형성의 중심이 되는 장소로서 역할을 하고 있다. 상동거리가 지역의 인프라와 복지시설이 있는 편이긴 하지만, 폭넓은 세대를 아우르지 못하며 문화활동을 할 수 있는 기반시설도 부족한 실정이다. 주요 문화시설로 경기창작센터와 대부동문화센터가 있지만, 그 외 문화활동 공간이 부족해 청소년들의 경우, 문화생활은커녕 놀만한 장소도 없어 놀려면 인근 시화까지 나가야 한다. 또한, 주민의 경우, 여름에는 생업으로 여가활동을 할 시간이 부족하며, 문화활동에 대한 관심도 저조하였다. 그래서 상동공동체의 공동체사업을 이끌었던 지역단체는 운신의 폭이 적은 여성·청소년·청년을 대상으로 활동을 시작하였다. 또한 상동공동체 섬마을의 특성을 살려 ‘어구’와 같은 지역 특색을 가진 소재를 재발견하였다. 그 과정은 지역의 장인을 찾기 위해 수소문하고, 지역 역사를 파헤치며, 지역민들의 구술을 통한 인터뷰를 기록하는 작업을 거쳤다. 놀거리가 없고, 소통할 수 없었던 지역의 청소년, 청년, 이주여성들에게 지역에 대한 관심을 가지고 스스로를 표현할 수 있는 지역의 소재를 개발하면서 그 장점을 부각시켰다. 지역의 인구학적 특성을 고려하고, 누가 참여를 할 것인지, 이들에게 무엇이 필요한지를 고민하는 것이 환경적 약점을 오히려 강점으로 만들 수 있었다.

그림애문화마을은 안동 신세동에 있는 작을 마을이다. 옛날에 새 절이 있었다고 하여 새절골이라 불리게 되었으며, 1947년 동명 변경에 따라 신세동에 속하게 되었고, 현재는 영남산 중턱에 집을 지어 살아가는 마을이다. 평균나이가 75세인 고령화마을이며, 유동인구가 339명으로(2018년 기준) 가장 낮은 옥정동(129명) 다음으로 인구의 이동이 없는 곳이기도 하다(한국데이터산업진흥원, 2018). 지역적으로 도심에서 500m 정도 떨어진 곳에 자리 잡고있는 낙후지역이었지만, 지금은 지역민들의 협력과 노력으로 낙후를 벗어나, 도시재생의 성공사례로 손꼽히는 마을이 되었다. 지역 참여자의 범위를 넓히고자 지역장터를 기획하였고, 예술가들을 마을로 모아 지역의 인구학적 환경을 변화시켰다.

연구사례에 나타나는 특징은 마을공동체가 지역의 사회적 환경 구조와 특성을 명확히 분석하고, 그 특성에 맞는 공동체의 비전과 목표를 설정하였다는 점이다. 이미 지역의 환경은 오랜 시간 동안 구축되어 온 것이고, 물리적으로 계획적으로 바꾸는 것은 쉽지 않다. 따라서 공동체의 인구학적 특성에 따라 공동체 사업에 참여할 수 있는 주민들

을 파악하여 그들이 어떻게, 왜, 얼마나 참여할 수 있는가를 고민하는 것이 더 중요한 것으로 나타났다. 또한, 지역적 특성을 고려하여 단순히 지역의 환경적 요인들을 피상적으로 보는 것이 아닌 지역 사람들의 이야기를 바탕으로 하는 사전 작업이 중요하며, 그 기간은 사업을 시작하여 진행하는 것만큼이나 오랜 시간이 걸릴 수도 있다는 점을 알 수 있었다.

2) 정책결정자의 지지

정책결정자는 필요한 자원과 수단의 획득, 그리고 제약조건 극복에 중요한 역할을 한다는 점에서 정책결정자의 정책적 지지와 태도는 중요하다(정정길 외, 2016). 마을공동체 정책에 있어 정책결정자는 제도와 정책 수단과 자원을 결정하는 국회의원, 시·도 의원이다. 지자체는 특히, 중앙정부의 정책적 방향에 영향을 받을 수밖에 없으며, 시·도원의 정책방향성에 따라 지자체 담당자들도 의존적일 수밖에 없다. 특히, 지역의 물적·인적 자원이 부족한 상황일지라도, 정책결정자가 마을공동체, 문화도시재생, 문화도시 등의 정책에 관심을 가진다면 마을공동체 성장에 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다.

감골주민회는 2017년도 정부정책의 변화에 따라 지자체에서 지지를 받기 시작했다. 지자체의 공동체 활동에 대한 인식과 태도가 바뀌게 되면서 업무협조가 원활해졌고, 사업이 확대되고 큰 규모의 사업 지원도 가능하게 되었다. 특히, 안산시는 2018년 12월 전국 기초지자체 최초로 '안산시 협치 활성화를 위한 기본조례'를 제정해 시민들과의 정책 공유 토대를 마련하고, 2020년에는 300억원의 주민참여예산을 확보하는 등 공동체 형성과 지속에 관련한 사항에 경제적 지원을 하는 것을 볼 수 있다(안산시, 2020).

그림애문화마을은 안동시가 2014년부터 꾸준히 도시재생사업에 관심을 가지고 추진을 해오고 있고, 그 과정 속에 신세동에 대한 지원을 하게 되면서 더욱 성장할 수 있었다. 벽화마을이라는 콘텐츠를 살려 브랜드화시키고, 지역의 활동 거점이 될 수 있는 장소를 건립하면서 지원이 이뤄졌다. 이러한 성장은 안동의 다른 지역에 좋은 사례가 되었고, 지역민들이 확대될 수 없는 상황이라면 외부 활동가를 유입시키면서 활성화를 시킨 계기가 되었다.

반면, 상동공동체의 경우, 정책결정자의 태도가 공동체의 성장과는 거리가 있다. 안산 대부도는 최근 들어 개발이 활성화되면서 하드웨어적 지역재생이 중점적으로 추진

되고 있다. 마을공동체와 관련한 사업이나 지원도 미비한 상황이어서 성장에 제약이 있을 수밖에 없다. 정치적 환경 측면에서 정책에 대한 지지집단과 정치지도자의 지원이 있어야 하며, 정치적 지지를 저해하는 사회적·경제적 조건들이 변동이 없을 때 정책집행은 성공을 거둘 가능성이 높아지게 된다는 것을 보여준다(송운현, 2014).

3) 대중매체의 지지

정치적 지지와 함께 언론의 관심을 유도하는 것은 공동체 성장에 중요한 역할을 하는 것으로 나타났다. 대중은 여러 사람이 생각하는 내용이나 감정이 언론을 통해 보도된다고 생각하기 때문이다. 이러한 점에서 언론을 통해 형성된 여론은 정책의제를 통제하는 지배하는 힘이라고 볼 수 있다. 이러한 언론이 가진 영향력 때문에 대중매체가 다루는 것을 일반 사람들은 관심있게 보고 중요하다고 생각하게 된다(McQuail, 1977).

감골주민회와 그림애문화마을의 경우, 공동체 활동 관련 기사가 많이 노출되어 있다. 감골주민회는 대중매체와 외부의 긍정적인 시선으로 인해 지역 내부인들의 태도가 바뀌는 경험을 하였다. 그림애문화마을 역시 벽화마을의 우수사례로 소개되면서 많은 곳에서 선견지 견학을 오고, 안동 지역의 도시재생사업에서 마을재생의 선례로 보여지면서 지속적인 관심을 받고 있다. 이영선(2001)의 연구에서는 공무원들이 그들의 업무를 집행함에 있어 정책결장자나 국회, 정당 등의 관심보다는 대중매체나 국민들의 관심에 더 민감한 반응을 보이는 것으로 나타나, 본 연구의 결과와도 일치하는 것을 알 수 있다. 반면, 상동공동체는 마을공동체 활동에 대한 대중매체의 노출 빈도 자체가 낮게 나타나고 있어 지역민들이나 지역 관계자들에게도 공동체에 대한 인식도가 다른 두 사례에 비해 낮은 것으로 드러났다.

반면, 지나친 대중매체의 관심으로 인해 공동체 활동이 오히려 어려워지는 경우가 나타날 수 있다. 이화동벽화마을은 지나친 관광객들의 방문으로 인해 관심이 늘어나면서 집값이 오르고 전에 없던 소음, 쓰레기 문제로 마을 사람들의 일상에 피해를 주는 경우였다(한국일보, 2017.04.11). 환경개선 사업이 우선적으로 이루어졌고, 주민들의 공동체활동에 대한 이해와 주체적 활동은 결여되어 있던 상태에서 외부의 노출이 득보다 실을 가져왔다. 대중매체의 관심은 공동체가 내부적으로 구성원간의 신뢰와 친밀감이 형성되고 주체적으로 활동을 이어가고, 주민이 공동체 사업에 대한 이해와 관심이 있을 때 효과성을 얻을 수 있다. 상동공동체와 그림애문화마을 모두 인지도가 낮은 초기 단계

일지라도 모두 공동체 구성원이 적극적인 문화활동을 통해서 지역의 변화를 도모하고, 스스로 공동체 활동에 관심을 가지고 주체적인 노력을 하고 있었기에 대중매체가 긍정적인 영향을 미칠 수 있었다.

2. 정책집행내용

정책내용의 명확성과 일관성, 그리고 적절성에 대해 살펴보았다. 정책 내용은 정책 결정자로부터 나오지만 이를 실제로 집행하고 현장에 적용하는 것은 정책집행자의 역할이기 때문에, 이들이 이해할 수 있는 정책목표를 명확히 설정하는 것이 중요하다. 본 연구의 경우, 연구사례의 공동체가 참여한 마을공동체 사업을 중심으로 보았다.

감골주민회는 2012년부터 다수의 마을공동체 사업에 참여하였고, 공동체가 성장해 나가면서 그에 적합한 공모사업을 지원받게 되었다. 주요 사업으로는 안산마을만들기지원센터의 ‘마을만들기공모사업’, 지역문화진흥원의 ‘생활문화공동체만들기’ 사업, 문화체육관광부의 ‘문화특화지역 조성사업’ 등이 있다. 각 사업들의 정책목표와 내용을 살펴보면 큰 틀에서는 유사함을 드러내고 있다. ‘문화마을만들기’ 사업은 지속가능한 지역발전과 지역주민의 문화적 삶, ‘생활문화공동체만들기’ 사업은 건강한 지역문화 만들기, 그리고 안산마을만들기지원센터는 ‘주민 스스로 살고 싶은 마을만들기’를 비전으로 자치, 협치의 키워드가 좀 더 두드러지게 나타나고 있으며, 전체적으로 비전과 목표 설정이 명확하고 일관성있게 드러나 있다. 정책 내용의 일관성 측면에서도 비교적 초기부터 지금까지 큰 틀이 바뀌지 않았고, 서로 모순되거나 충돌되는 사업이나 과제 등은 없었던 것으로 보인다.

그 중에서 세 사례가 모두 참여했던 ‘생활문화공동체만들기’ 사업은 “문화를 통한 생활권을 공유하는 공동체 확산을 통해 지역에서 관계망을 형성하고, 마을 고유의 가치와 정체성을 통해 지역문화 활성화를 도모” 하는 것을 목표로 하고 있다. ‘생활문화공동체만들기’ 사업의 경우는 공동체의 활동과 그들의 관계맺음, 그 과정들을 이해하고 마을기획자와 사업담당자가 고민하고 대화를 하면서 조정하는 시간을 가진다는 특징이 있다. 프로젝트 진행기간인 총 9개월 동안 마을주민을 대상으로 중간지원조직 담당자가 4회 이상 워크숍과 컨설팅을 진행하고, 지속적인 가이드라인을 제시하고 피드백을 주고있어, 정책집행 내용은 일관성, 명확성, 적절성이 확보되었다고 볼 수 있다.

그림애문화마을이 참여한 사업은 2009년 문화체육관광부 ‘마을미술프로젝트’,

2016~2018년 ‘창조지역사업’, 2016~2019년 ‘생활문화공동체만들기’ 사업, 2018~2020년에는 ‘안동시 도시재생 사업권역’ 등이 있다. ‘창조지역사업’은 2010년부터 전국 지자체를 대상으로 하는 공모사업이었는데, 지역발전정책의 일환으로 도입이었으며, 안동시 ‘도시재생 사업 권역’은 원도심을 살리기 위해 역사문화·관광자원을 활용한 창의적 도시재생사업이다. 신세동이 속한 중구동은 약 200 억원 예산을 투입해 커뮤니티센터를 조성하고, 안동예식장을 리모델링을 해서 도시재생지원센터 운영하여 주민협의체를 총괄 관리하고, 주민자치대학 개설, 지역축제 및 지역활성화 사업을 추진하였다. 정책집행 내용과 현장에 괴리감이 없으며, 설정한 목표도 세부 추진과제들과 일치하여 일관성, 명확성, 현장의 적절성이 확보되었다고 볼 수 있다. 다만 ‘마을미술프로젝트’의 목표 설정은 현장 적절성이 결여될 수 있는 문제점이 있다. 외부에서 잠깐 작품활동을 위해 투입된 예술가가 지역민들과 공동체성을 형성하여 공동체 참여문화를 조성한다는 목표는 실상 이루어지기 어려울 수 있고, 작품이 파괴되거나 방치되는 문제점이 발생하는 경우가 있다(월간디자인, 2014.02). 신세동의 경우는 지역 주민대표가 사업 이후에도 꾸준히 지자체 사업과 연계하여 벽화마을을 홍보하고, 유지·보수에 관심을 가졌기 때문에 이러한 문제점을 극복할 수 있었다. 그럼에도 구체적인 사업의 목표를 좀 더 명확하게 설정하여 현장에 적용가능한지 지속성에 대해서도 검토할 필요가 있다.

분석결과, 세 사례 모두 다양한 공동체 관련 공모사업을 수행하였고, 공동체가 원하는 목적과 상응하는 공모사업을 선별하여 진행하였다는 특징이 있다. 정책에 나타난 목표와 내용에 대한 부분을 살펴보면, 문화를 통한 지역의 발전, 지속가능한 마을만들기, 공동체의 성장, 지역공동체 형성, 문화를 통한 삶/관계 형성 등의 키워드를 공통적으로 사용하고 있다. 다만, 마을공동체가 활동할 수 있는 분야가 매우 광범위해서 공동체가 어떤 비전을 가지고 있느냐에 따라 매우 다양하게 나타날 수 있어 장점인 동시에 중간지원조직의 입장에서는 공동체를 선정하는데 어려움이 겪는 문제가 나타나기도 한다. 하지만 정책내용을 너무 세분화하여 범위를 좁히게 되면 공동체의 활동에 제약이 될 수 있으며, 규율이나 규제가 더 촘촘해지면 될수록 더 경직되고 상상할 수 있는 범위가 좁아질 수 있기 때문에 어느 정도의 유연성을 열어두는 것은 필요하다고 볼 수 있다. 상동공동체의 경우, ‘생활문화공동체만들기 사업’에만 참여를 했는데, 공동체 활동가는 그 중에서도 사업 추진기관 담당자의 적극적인 태도가 공동체 활동을 하는데 긍정적인 결정적인 역할을 했다고 언급했다. 담당자가 집행자의 역할만하는 행정적인 수준이 아닌 활

동가들 문제와 고민을 함께 나누는 매개자의 역할을 하는 것이 정책내용의 집행에 중요하게 작용한 것으로 나타났다.

따라서 공동체 활동은 공동체의 기획의도와 공동체 문화에 따라 다양하게 나타나기 때문에, 사업의도에 맞는지 이를 조정할 수 있는 중간지원조직의 역할이 매우 중요하게 나타났다. 마을공동체 사업에 대한 인식이나 내용에 대해 중간지원조직에서 제대로 파악하고 있지 못하다면 지원사업에 참여하는 공동체도 방향성을 잃게 된다. 그래서 문화기반 마을공동체 사업은 이러한 정책내용을 잘 이해하고 집행할 수 있는 담당자의 인식교육이 필요하다는 것을 알 수 있다. 또한, 마을공동체도 본인들이 공동체 성장단계에 따른 적합한 사업유형에 지원할 수 있도록 사전 공동체 진단 메뉴얼을 배포하여 사업에 적합한 공동체인지 스스로 진단할 수 있도록 하는 것도 방법이 된다. 초기에는 마을의 활동과 사람과의 관계 및 교류를 중심으로 하는 활동 위주 프로그램 지원사업을 하고, 중기에는 경관재정비, 공간확보, 마을기업 및 협동조합 설립 등 사업내용을 확대해 성장과 목표에 맞는 선택이 필요하다. 문화기반 마을공동체 사업은 사업수단과 지원분야가 문화활동이라는 점에서 그 다양성을 인정할 수밖에 없기 때문에, 현장의 적용가능한지 그 적절성을 보는 것이 가장 적합하다고 볼 수 있다.

3. 정책집행자원

1) 물적 자원

정책집행시 물적·인적 자원이 충분하지 못하다면 그 정책은 의도한 대로 집행되기 어렵다(Mazmanian & Sabatier, 1983; Van Meter & Van Horn, 1975). 풍부한 자원의 확보는 공동체의 성장에 영향을 주지만, 대다수의 마을공동체는 이러한 물적 자원을 확보하지 못한 상태에서 사업을 진행하며, 지역으로 갈수록 그러한 현상이 더 심하게 나타난다. 대표적인 물적 자원으로는 공동체의 공간이 있다. 공동체의 활동이 원활하게 이루어지기 위해서는 공동체 활동의 거점이 될 수 있는 공간이 필요한 것은 자명하다. 감골주민회, 상동공동체, 그림애문화마을 모두 공동 공간을 가지고 있었다. 공간형성은 특히나 공동체의 지속적인 만남이나 관계형성에 중요한 역할을 차지한다. 따라서 많은 연구에서도 지속적인 공동체의 형성을 위해서 공간의 형성과 환경 유지를 중요하게 생각한다(박수현 외, 2013). 하지만 마을공동체의 활동이 모두 이러한 자원을 활용할 수 있는 것은 아니다.

중요한 점은 첫째, 언제, 어떻게 이 공간이 마련되었는지가 공동체의 지속적 성장에 중요한 역할을 하였다. 공간이 공동체의 초기, 중기 어떤 시점에 형성되었는가, 공간마련에 대해 주민들의 참여와 노력이 사전에 이루어졌는가, 주민들을 공간을 위한 어떤 고민과 활동을 이어오고 있었느냐와 같은 요인들이 공간을 지속적으로 운영하는데 효율적으로 나타났다.

감골주민회는 여러 활동을 하면서 지역의 유휴공간을 활용해 공동체 공간을 스스로 찾아서 운영하다 이후 사업지원을 받게 되었다. 처음 시작은 2006년 초등학교의 도서관 모임 활동부터였다. 도서관에서 시작한 봉사활동 모임인 ‘도서관도움어머니회’가 형성되었고, 학교 도서관이 중심이다 보니 학교의 지원을 받을 수 있었다. 축제와 같은 야외활동은 지역의 놀이터 공간을 활용하면서 시작되었다. 점차 사람이 많아지고, 활동의 영역이 다양화되면서 공동체 간 대한 고민이 생기게 되었고, 주민이 직접 본인들의 재량으로 공간을 확보해 나갔다. 이러한 과정이 있었기에 관의 지원을 받아 공간을 운영할 때 더욱 탄력을 받게 되었다. 공동체 활동을 시작한 것은 2006년도인데 공동체만의 거점공간을 만든 것을 2013년도로 시간적 준비과정이 꽤 긴 것을 볼 수 있다.

감골주민회도 방과 후 돌봄에 대한 수요가 있었지만, 돌봄센터를 통해 위탁받지 않고, 지역의 유휴공간을 활용하여 돌봄교실을 자생적으로 운영하고 있다. 그 과정에서 관과 지역의 관계자와 협조도 구했다. 관에서 행정적인 절차에 대한 문제를 해결해 주고, 돌봄활동은 주민들이 직접 관리하면서 민관협치가 적절히 이루어지고 있음을 알 수 있다. 그렇게 2019년부터 석호경로당 2층의 공간을 마을돌봄공간으로 새롭게 오픈하면서 공간적 거점 네트워크를 확장하는 계기가 되었다(감골주민회, 2019). 감골주민회는 2018년 문화체육관광부의 ‘문화특화지역 조성사업’에 ‘문화마을’로 선정되었는데, 그 시기 감골주민회의 주민들은 스스로 운영을 할 수 있는 역량이 생기고, 다양한 프로그램을 순환시킬 수 있는 인력자원과 수요가 있는 상황이었다. 더불어 공동체 공간 지원이 가능한 사업에 선정되면서 거점 공간을 재정비하여 공동체 활동은 더욱 활성화되었다. 현재 안산의 마을공동체에서 운영하고 있는 거점공간은 복합문화공간 마을숲, 청소년열정공간 99°C, 마을숲통나무공방, 마을돌봄공간이 있다(표 4).

상동공동체가 위치한 안산 대부북동의 법정 명칭은 ‘안산시 단원구 대부북동’이지만 지역주민들은 해당 지역을 과거 지명인 ‘상동’이라고 부르며, 상동은 공동체 형성의 중심이 되는 장소 역할을 하고 있다. 상동거리가 지역의 인프라와 복지시설이 있는 편이

〈표 4〉 감골주민회 운영 공간

공간명	내용
복합문화공간 마을숲	카페, 강당, 공동부엌, 밴드실 등으로 구성된 주민 소통공간이자 마을학습공간
청소년열정공간 99°C	청소년이 기획하고 마을어른들이 만든 청소년공간으로 서로 만나고 소통하고 쉬어가는 청소년 아지트
마을숲통나무공방	주민이 만든 마을목공방으로 시니어, 청년, 주부 생활목공수업 등 공동체를 위한 다양한 목공활동 공간
마을돌봄공간	방과후 마을돌봄교실을 운영하는 육아 및 돌봄 공간

* 자료: 감골주민회(2019) 참조하여 연구자 작성.

긴 하지만 폭넓은 세대를 아우르지 못하며, 문화활동을 할 수 있는 기반시설도 부족한 실정이다. 주요 문화시설은 경기문화재단에서 운영하는 경기창작센터와 대부동문화센터가 있다. 경기창작센터는 창작레지던시로 작가들을 위한 창작활동을 지원하는 곳으로 지역의 초·중고, 성인, 장애인 대상의 예술프로그램으로 도로잉, 입체조형, 사진영상, 목공, 판화 등의 장르예술 수업을 진행하고 있다(경기창작센터 홈페이지). 대부동 문화센터는 라인댄스, 탁구, 에어로빅, 풍물교실, 색소폰 등을 운영하고 있으며, 성인 중심의 프로그램이 운영되고 있다(대부동문화센터 홈페이지). 그 외에 문화활동 공간은 부족한 실정으로 청소년들의 경우에는 문화생활을 커녕 놀만한 장소도 없어 놀려면 시화까지 나가야 한다. 문화예술단체인 ‘문화공간 섬자리’가 주변에 놀거리, 볼거리가 없는 주민들을 위한 쉼터이자 생활문화공간으로서의 역할을 하며, 지역민들의 커뮤니티를 형성하는 구심점이 되고 있다. 특히 지역주민들 중에서도 청년, 이주민여성, 상인, 고등학생을 위한 프로그램을 운영하고 있다(〈표 5〉).

〈표 5〉 상동공동체의 주요 활동 프로그램

프로그램	내용
청년쌀롱	청년을 위한 문화활동 프로그램 운영
포롱섬이야기	다문화가정 부모 대상으로 동화책으로 제작, 전래동화구연 진행
동행	마을청소, 황금산 소풍, 마을축제준비워크숍, 마을책 제작, 전시 등
공유공탁	예술가와 대부상가번영회가 함께 하는 마을 디자인워크숍
시중유관	마을 청소년들이 직접 기획하고 실행하는 프로그램
그리다 섬	민화를 매개로 자신과 동네의 이야기를 담는 커뮤니티
섬누비	대부도 상인 커뮤니티 공유공탁과 지역의 청년쌀롱 커뮤니티 청년들이 공동 진행하는 대부도 전문 여행 프로그램 섬청년여행사
꽃단장	모든 공동체 구성원들이 모여 개최하는 마을 축제

* 자료: 이영라(2020) 자료와 연구자의 심층인터뷰 내용을 참조하여 재구성.

그림애문화마을은 2009년 문화체육관광부의 마을미술 프로젝트 공모사업으로 벽화마을로 환경개선을 시작하였다. 환경개선 이후 타 마을공동체 사업을 진행하면서도 마을의 노후된 공간을 수리하고 벽화를 재정비하면서 지속하고 있다. 2015년에는 ‘창조지역사업’에 선정되면서 마을공간 ‘할매네 점빵’과 벽화마을을 홍보할 수 있는 상징물을 만들었다. 마을 공터에서 진행한 ‘월영장터’를 월영교에서 개최하면서 알게 된 작가들이 마을로 들어와 벽화마을공방, 치니치니그림공방, 엘리스공방, 행복나무 공방, 모노프린트, 그림애컬처하우스 등 다양한 문화활동을 하는 공간들이 생겼다. (<표 6>).

〈표 6〉 그림애문화마을의 주요 활동 프로그램

구분	내용
공방 예술촌 프로그램	벽화마을 공방: 치니치니그림공방, 엘리스 공방, 행복나무 공방, 모노프린트, 그림애컬처하우스를 운영하여 문화프로그램 진행
신세동 벽화마을 어린이 그림대회	지역주민과 학생들의 참여 추진 프로그램
가든파티	주민들과 활동가들의 소소한 모임
마을, 학교를 품다	주민과 동부초등학교 아이들이 함께 텃밭을 가꾸기, 운동회와 학예회 등
월영장터	월영교에서 개최되는 지역 주민들과 활동가 및 예술가들의 플리마켓
직조생활문화제	‘직조놀이터 운영, 마크라메 인형 만들기, 생활 베를 및 카드 직조 워크숍 등

* 자료: 그림애문화마을 내부자료 참조.

세 사례의 공통적인 점은 오랜 시간 관계형성과 신뢰를 바탕으로 하고 있다는 것이며, 이전에 많은 활동을 함께 지속했다는 것이다. 공동체 내에서 자체적으로 활동을 이어가다가 공간에 대한 고민을 하면서 자체적인 확보방안과 대처가 우선되었다. 이후 지원을 받는다 하더라도 이러한 시도를 하는 것이 지속적 활동에 중요한 역할을 한다. 또한 공동체에 있어 공간의 의미는 단순히 보여지는 물질적 구조물이 아닌 공동체의 정체성이 담긴 공간이자 장소일 때 의미가 있고, 지속될 수 있는 것이다. 장소성이란 장소 애착이란 공동체 의식 개념과도 연관 지을 수 있는데, 공동체의 상징적인 장소는 의미는 지니며(Lukermann, 1964), 체험적이고 구체적인 활동의 기반이면서 맥락적이고 문화적인 곳이다(최병두, 2003). 공간이 이러한 의미를 잃어버리면 물리적 외관만 남게 되는 것이다. 그래서 공간이 먼저가 아니라 사람의 관계가 먼저 형성되어야 한다. 다양한 활동을 하고 프로그램을 하면서 구성원들의 참여가 늘어나면서 자연스럽게 공간에

대한 고민도 하게 되고, 스스로 공간을 찾아보게 되는 것이다.

2) 인적 자원

인적 자원은 마을공동체 사업이 현장에서 효율적으로 집행될 수 있도록 활용되는 인력을 의미한다. 인적 자원은 물적 자원과 더불어 정책의 성패를 좌우할 수 있는 중요한 요인으로(Nakamura & Smallwood, 1980), 전문기술적인 지식을 갖춘 사람을 의미한다. 공동체 사업이 효율적으로 집행되기 위해서는 마을의 다양한 프로그램과 활동을 기획하고, 운영, 지원할 수 있는 다양한 분야의 인력이 필요하다. 마을공동체 사업에서의 인적 자원은 마을사업을 지원해주는 관의 담당자, 중간지원조직 담당자, 자문위원 및 컨설팅, 기획자, 마을활동가, 주민자치위원회, 마을 직능단체, 민간단체 등이 있다. 지역에 따라 편차가 있지만 마을공동체 사업에 관심이 있는 단체나 활동가가 사업을 이끌어가지 않는다면, 주민이 직접 마을활동의 주체자가 되어야 하기 때문에 많은 부분을 익히고 경험해야 하는 경우가 많다. 그럼에도 이러한 인적 자원에 대한 체계적인 지원과 교육은 아직 부족한 단계이다.

감골주민회는 마을사업의 주동력이 3,40대 연령층이 37%, 아동 및 청소년의 비율이 23%를 차지하며, 인구 대비 가구 수의 비율이 높게 나타난다. 2009년에 형성되어 2012년부터 마을공동체 사업 활동을 본격적으로 시작하였는데, 주민이 곧 인적 자원이다. 도서관도움어머니회의 어머니들은 아이들의 교육문제를 중심으로 모여 교육프로그램으로 진행할 수 있는 것들을 고민하면서 스스로 평생교육프로그램을 들으며, 마을활동가와 교육자로서 함께 배우고 성장하게 되었다. 감골주민회가 마을에서의 활동 범위를 넓히고, 마을의 문제들을 해결하고자 관심을 가지면서 지역의 직능단체와 주민모임 등과 함께 사동주민협의회가 구성되면서 관련 인적자원은 더 넓어진다. 사동주민협의회는 관내 학부모회, 직능단체, 7개 권역별 대표, 주민모임 등으로 구성되어 마을의 제를 발굴하고 실행하는데 초점을 둔 인적 자원이 형성되었다. 감골주민회의 활동가는 이러한 현재의 인적 자원이 있기까지 많은 대화와 회의를 하면서 시간을 가지는 것이 필요했으며, 직능단체들의 협조를 얻고 갈등을 해결하며 조정하는 시간들이 필요했다고 한다. 특히, 마을공동체 사업은 이러한 인력에 대한 인건비가 따로 집행될 수 없는 예산 구조여서 마을에 애정을 가지고 시작한 마을활동가들의 업무가 과중되는 문제가 발생하기 때문에 이러한 인력에 대한 지원과 시스템이 필요함을 언급하였다.

상동공동체는 문화예술의 사각지대라고 할 만큼 주민들이 문화활동에 대한 경험이 없었고, 인력도 부족한 실정이다. 문화프로그램을 진행하고자 해도 주민들이 가을이 지나야 한시적으로 가능한데, 대부도까지 오는 강사가 없는 게 현실이다. 다문화가정을 위한 복지서비스를 시에서 제공한다 해도 인력부족으로 지자체는 운영을 할 수 없는 문제가 있다. 그럼에도 상동공동체가 이렇게 지속된 것은 프로그램을 기획하고 이끌어가는 기획자와 강사들의 고민과 실험적 태도가 큰 역할을 차지했다. 상동공동체는 공동체 활동을 기획하는 핵심인력이 상주하고 있으며, 프로그램을 운영하는 인력은 모두 외부에서 초청된 강사들이다. 문화활동이 없고 교류와 관계가 없는 이곳의 주민들에게는(청소년, 청년, 이주여성 등) 자기 발언과 스스로의 고민을 표현하면서 변화하는 계기가 되었고, 현재는 이들이 지역공동체의 핵심인력으로 변해가고 있는 단계를 겪고 있다. 또한 상동공동체의 활동가는 사업 추진기관 담당자의 적극적인 태도가 공동체 활동을 하는데 긍정적인 결정적인 역할을 하였다고 하였다. 담당자가 집행자의 역할만 하는 행정적인 수준이 아닌 활동가들 문제와 고민을 함께 나누는 매개자의 역할을 하였는데 그 점을 중요하게 보았다.

그림애문화마을의 핵심 인적 자원으로는 다누립협동조합의 활동가들과 중간지원조직인 안산시청 도시재생 담당자가 있다. 그림애문화마을을 초기에 이끌어갔던 핵심 활동가가 주축이 되어 현재 많은 활동가들이 마을로 유입되어 새로운 관계망이 형성되었다. 하지만 마을활동가는 여전히 지역의 많은 주민들이 마을공동체 사업에 참여하고 싶어도 방법을 모르는 경우가 많다고 언급하였다. 또한, 행정을 할 수 있는 사람은 있어도 기획자를 찾기는 더욱 어려워 지역에서 활동과 기획을 할 수 있는 현장전문가를 양성해야 한다고 설명하였다. 그림애문화마을 역시 전문 기획자였던 활동가가 이곳에서 활동하고 지역 분들이 참여할 수 있도록 도와주었기에 지속적인 유지가 가능했다.

이와 같이 풍부한 인적 자원은 마을공동체 사업이 원활히 운영되는데 주요한 역할을 하는데, 문화기반 마을공동체의 경우, 핵심이 되는 인물들이 리더십을 발휘해 이끌어가는 경우가 많다. 주민이거나 외부자의 경우라도 지역에 거점을 만들면서 내부로 들어와 적극적인 활동을 이어가는 것을 볼 수 있다. 중간지원조직은 이들이 공모사업에 적절히 지원하고, 행정적으로 다른 단체들과 관계를 맺을 수 있도록 연결고리의 역할을 할 때 긍정적인 결과를 가져오는 것을 알 수 있다.

V. 연구의 시사점 및 결론

본 연구는 문화기반 마을공동체의 정책집행환경이 공동체 성장에 어떤 영향을 주는 지 사회·정치 요인, 정책집행내용 요인, 정책집행자원 요인으로 구분하여 분석하였다. 마을공동체가 물질·인적 자원이 풍부하다면 원활하게 사업 진행이 되겠지만, 현재 우리나라는 산업의 구조변화와 저출산율로 인한 지역의 인구감소 현상과 지역발전의 불균형 등의 이유로 공동체 지속적 성장과 순조로운 정책집행에 어려움이 있다. 이러한 문제를 극복하기 위해서 본 연구에서는 다음과 같이 제안하고자 한다.

지역적 한계를 극복하기 위해서는 첫째, 지역의 특화성을 찾아야 함을 알 수 있었다. 누구를 대상으로, 무엇을, 어떻게 마을활동을 해야 하는지 그 목적과 방향성을 명확히 설정하는 것이 중요하다. 지역의 인적 자원을 조사하고, 지역의 역사, 문화, 경제, 사회 등 그 지역의 환경, 특징을 고려한 문화적 요인들을 발굴하는 사전작업이 요구된다.

둘째, 공동체 성장단계에 따른 적합한 사업유형에 지원할 수 있도록 사전 공동체 진단 매뉴얼이 필요하다. 공동체가 스스로 사업에 적합한 공동체인지 진단할 수 있도록 하며, 중간지원조직에서도 선정 시 이러한 부분을 고려할 필요가 있다. 마을공동체 사업은 마을만들기, 마을공동체만들기, 도시재생, 벽화마을, 문화도시, 마을기업 등 다양한 형태와 목적성을 가진 사업이 진행되고 있으므로 적절한 사업을 선정하는 것이 중요하다. 이는 중간지원조직에서의 홍보와 사전교육을 통해 정확한 정보를 주는 것도 중요하지만, 공동체가 자체적으로 공동체가 가고자 하는 명확한 방향성을 설정하고 접근하는 것 역시 필요하다.

셋째, 마을공동체 공간 지원에 대한 시기와 방법을 고려하여 지원할 필요가 있다. 공동체의 공간은 공간 그 자체를 소유하는 것이 중요한 것이 아니라, 어떤 활동을 하는지가 선행되어야 한다. 따라서 공동체 내에서 활동을 이어가다가 공간에 대해 고민을 하면서 자체적인 확보방안과 대처가 우선되어야 한다.

넷째, 대중매체의 활용은 공동체 구성원들이 공동체 사업에 대한 이해와 관심이 있고, 주체적으로 사업에 참여할 때 효과성을 얻을 수 있다. 공동체 활동에 대한 이해와 주체적 활동이 결여된 상태에서 지나친 외부노출은 득보다 실을 가져올 수 있기 때문에 주의가 필요하다. 그렇지 않은 경우, 대중매체는 지역주민들에게 공동체 활동에 관한 관심을 자극하고 참여를 이끌 수 있는 정보가 될 뿐만 아니라, 지역단체, 중간지원조직, 정책

결정자 등 관련 이해관계자들의 인식 변화를 가져온다. 특히 매스컴을 통한 외부의 긍정적인 시선들이 내부 관계자들의 협조적 태도에 영향을 주는 것으로 나타났다. 내부적으로는 지역주민들의 참여를 끌어내기 위해서 주민이 쉽게 알아볼 수 있는 홍보수단이 필요하다. 마을소식지나 거점 공간을 통한 홍보뿐만 아니라, 온라인을 활용할 수 있다. 또한, 본 연구의 사례와 같은 성공사례를 공유하면서 다른 지역과의 네트워크를 형성하여 공동체의 교류활동을 활성화하며 영향을 줄 수 있다.

마지막으로 공동체의 지속가능성 확보를 위한 인적 자원에 대한 지원과 교육이 필요하다. 이를 위해 신규 활동가 양성프로그램을 진행할 필요가 있다. 지역에는 활동가의 역할을 할 수 있는 인적 자원이 많이 부족한 실정으로 기존 활동가들의 업무가 가중되는 문제가 자주 발생하고 있다. 일반 참여자가 핵심참여자, 활동가로 성장할 수 있도록 홍보를 통해 관심을 끌고, 교육에 참여할 수 있도록 교육지원이 필요하다. 또한, 마을의 어려움과 문제를 논의할 수 있는 활동가 네트워크 지원이 요구된다. 비슷한 상황에서 같은 고민을 하는 마을공동체의 주민들과 의견을 나누고, 공동체 성장을 위한 다양한 아이디어를 나누며 서로 상생하는 구조를 형성하는 것이 필요하다. 지역은 현장의 전문가 부재가 가장 큰 문제점으로 드러났기 때문에, 지역의 활동과 기획을 할 수 있는 현장전문가, 활동가를 투입하여 이들이 권역별로 지역의 멘토가 될 수 있도록 운영하는 시스템을 도입할 필요가 있다. 그리고 정책집행대상자뿐만 아니라, 정책집행기관 담당자를 대상으로 하는 교육프로그램이 필요하다. 집행기관과 마을공동체의 인력과의 협력은 순조로운 활동에 주요한 요인이 되지만, 여전히 민관협업은 어려운 숙제로 남아 있다. 따라서 마을공동체 사업에서 공동체의 의미는 무엇이고, 주민 간의 협업은 어떻게 하며, 소통과 관계맺기, 갈등과정은 어떻게 대처해야 하는지, 소통을 통한 협업에 대한 중요성을 인식시킬 교육연수프로그램이 필요하다. 강제성 교육과 일방적인 교육의 형태보다는 성공사례를 직접 보고 이야기하는 성공 경험을 공유하는 체험활동, 선견지 견학, 소통 프로그램 등이 더 유용하다고 볼 수 있다.

VI. 이론적 함의 및 후속 연구

본 연구는 공동체 연구 접근방법으로 환경적 요인들을 분석하는 시스템적 접근으로 연구를 진행하였다. 이에 마을공동체 사업에 대한 다각적인 정책적 시사점을 제시할 수

있었다. 문화기반 마을공동체의 정책집행환경을 분석할 수 있는 정책집행 분석모형을 도출하였고, 사회·정치 요인, 정책집행자원 요인, 정책집행내용 요인을 분석하고, 공동체 성장에 어떤 작용을 하는지 그 시사점을 제시하였다. 마을공동체 사업을 정책사업의 일환으로 보고 적합한 정책집행 분석모형을 개발하여 활용하였다는 데 그 의의가 있다.

본 연구는 질적 사례연구의 한계를 극복하고, 연구의 타당성을 확보하고자 연구자 삼중검증법과 다중사례를 선택하였다. 임의의 대상을 선정한 ‘편의표집’이 아닌 연구대상을 적합성과 대표성을 확보하고자 단계를 거쳐 선정하였다. 그럼에도 향후 연구에서는 성공사례와 더불어 대조되는 사례군을 선정하여 비교연구를 하여 그 차이를 증명함으로써 연구의 타당성을 더 높이는 것을 제안한다. ○

[참고문헌]

- 감골주민회(2019), 「사동 감골문화마을, 2019년 감골문화마을 프로그램 및 주민거점공간 마련 만족도 조사」.
- 강대기(2003), 패러다임 변화와 공동체의 통합개념 구축, 「한국농촌사회학회지」, 제13집 2호, 7-40.
- 경기창작센터 홈페이지. <https://gcc.ggcf.kr/>
- 구경하(2016), 「정부 주도 마을 만들기 활동의 지속성」, 서울대학교 환경대학원 석사학위 논문.
- 구자인(1995), 국내 공동체운동의 세 가지 조류, 「환경과 생명」, 8호, 90-101.
- 김미연 · 김인설(2018), 마을지 만들기 사업의 공동체적 경험과 의미, 그리고 한계: 주민참여 수준과 공동체 의식을 중심으로, 「문화정책논총」, 제32집 제1호, 109-142.
- 김선기 · 이소영(2007), 「주민주도형 지역 만들기 추진 모형」, 한국지방행정연구원 연구보고서.
- 김성균 · 김찬수(2016), '참여의 사다리'로 본 민관협치에 관한 연구: 서울시 자치구 사례를 중심으로, 「NGO연구」, 제11권 2호, 153-187.
- 김세훈(2018), 「생활문화공동체만들기 사업: 의미와 과제」, 기획연재 11, 지역문화진흥원.
- 김연(2004), 정책 일관성의 필요성과 확보 방안, 「고시연구」, 통권358호, 403-407.
- 김지선 외(2019), 자유학기정책 집행 과정 분석을 통한 발전 방안 탐색, 「교육행정연구」, 제37권 제1호, 82-111.
- 대부동문화센터 홈페이지. Available: https://danwon-gu.ansan.go.kr/dongoffice/25_dong/index.jsp
- 류승한 · 정윤희(2008), 살고 싶은 도시 만들기 사례와 시사점: 공공의 역할을 중심으로, 「국토」, 통권321호, 36-45.
- 박경섭(2018), 공동체 만들기의 정치: 이념, 담론, 실천, 「인문학연구」, 55권, 7-34.
- 박소현(2012), Happy Korea, 행복한 마을?, 한국 마을만들기 연구회(편), 「우리, 마을 만들기」(238-239), 경기: 나무도시.
- 송안나(2020), 「문화기반 마을공동체의 성장에 대한 연구: 감골주민회, 상동공동체, 그림애 문화마을을 중심으로」, 숙명여자대학교 문화관광학과 박사학위논문.
- 신예철(2012), 「지역만들기에 있어서 지역공동체 역량이 지속적 참여와 참여확대에 미치는

- 는 영향 연구: 지역만들기공동체와 지역문화활동공동체의 역량비교분석을 중심으로」, 한양대학교 도시대학원 박사학위논문.
- 심화섭(2016), 「마을만들기가 주민의 지역공동체 의식에 미치는 영향연구」, 동국대학교 행정학과 박사학위논문.
- 안산시(2020). 「안산시 시정계획 2020」.
- 양시내(2014), 「유아 시민의식 함양 프로그램 개발 및 적용효과」, 전남대학교 대학원 유아교육학과 박사학위논문.
- 월간디자인(2014.02). 마을미술프로젝트: 지역사회와 아티스트의 공생법, Available: http://mdesign.designhouse.co.kr/article/article_view/104/65295?per_page=67&sch_txt (검색일: 2020.03.21.).
- 유훈(2007), 「정책집행론」, 서울: 대영문화사.
- 이영선(2001), 「복지정책집행과정에 미치는 영향요인 분석」, 대구대학교 대학원 행정학과 박사학위논문.
- 여관현(2013), 마을만들기를 통한 공동체 성장과정 연구: 성북구 장수마을 사례를 중심으로, 「도시행정학보」, 제26권 제1호, 53-87.
- 이영라(2020), 「지역문화정책에 나타난 주민참여 과정 연구: 생활문화공동체 만들기 사업을 중심으로」, 성균관대학교 국정전문대학원 박사학위논문.
- 이영애(2007), 「아파트 단지 내 사이버 공동체 콘텐츠 유형화와 거주자 평가」, 건국대학교 대학원 석사학위논문.
- 이인희(2016), 「주거복지 정책집행의 영향요인에 관한 연구: 집단간 인식 차이 분석을 중심으로」, 명지대학교 대학원 행정학과 박사학위 논문.
- 이재민 · 임지혜(2016), 칠곡군 어로리 인문학 마을의 공동체 형성과정 연구, 「한국지역사회생활과학회지」, 제27권 제S호(특별호), 593-608.
- 정정길 · 최종원 · 이시원 · 정준금 · 정광호(2016), 「정책학원론」, 서울: 대명출판사.
- 정이담 외(1985), 「문화운동론」, 서울: 공동체.
- 진미윤 · 이유미 · 조인숙(2007), 살고 싶은 도시 만들기를 위한 지역사회의 역할, 「한국 주거학회 논문집」, 제18권 제1호, 103-112.
- 채혜원 · 홍형욱(2002). 지역공동체에 관한 연구의 접근방법과 쟁점, 「한국가정관리학회지」, 20권 1호, 33-44.
- 최봉기(2004), 「정책학」, 서울: 박영사.

- 최협 · 윤수종 · 김명혜(2001), 「공동체론의 전개와 지향」, 서울: 선인.
- 한국데이터산업진흥원(2018), 안동시(경상북도), Available: <http://datakorea.datastore.or.kr/profile/geo/05000KR47170/#none>. (검색일: 2020.05.15).
- 한국일보(2017.04.11). 벽화 훼손 1년, 인적도 지워진 벽화마을.
- Arnstein, S. R.(1969), A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.
- Connor, D. M.(1988), A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77(3), 249 - 257.
- Edward III, G. C.(1980), Implementation in a bureaucracy, New York: St. Martin's Press.
- Hillery, G. A.(1955), Definition of community: Areas of agreement. *Rural Sociology*, 20, 111-123.
- Kanter, R.(1972), Commitment and community: Communes and utopia in sociological perspective. Harvard University Press.
- Kettl, D. F.(2000), Public administration at the millennium: The state of the field. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10(1), 7-34.
- Lipsky, M.(1980), Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage.
- Lukermann, F.(1964), Geography at a formal intellectual discipline and the way in which it contributes to human knowledge. *Canadian Geography*, 8(4), 167-172.
- Mazmanian, P., & Sabatier, D.(1983), Implementation and public policy, Glenview, Ill.: Scott, Foresman.
- McQuail, D.(1977), The influence and effects of mass media. *Mass Communication and Society*, 70-93.
- Merriam, S. B.(1998), Qualitative research and case study applications in educations, 강윤수 외 역(2005), 「정성연구방법론과 사례연구」. 서울: 敎友社.
- Nakamura, T., & Smallwood, F.(1980), The politics of policy implementation. New York: St. Martin's Press.

- Neal, P.(2005), Urban villages and the making of communities. London & New York: Spon Press.
- OECD(2001), Citizen as partners: Information, consultation and active participation in policy-making, OECD Publications.
- Stake, R. E.(1995), The art of case study research, 홍용희 · 노경주 · 심종희 역 (2000), 「질적 사례 연구」. 서울: 창지사.
- Van Meter, D. S., & Van Horn, C. E.(1975), The policy implementation process: A conceptual framework. *Administration and Society*, 6(4), 445-488.
- Williams, R.(1995), The sociology of culture, Chicago: University of Chicago Press.
- Yin, R. K. (2009), Case study research: Design and methods, 신경식 · 서아영 역 (2011), 「사례연구방법」. 서울: 한경사.

[Abstract]

A Culture-Based Community's Policy Implementation Environment for Community Development

Song, Anna · Kim, Saejune

This study identifies the necessary environment for a culture-based community to be a sustainable mature community. Based on the concept of community, community development factors and stage of development, culture and arts concept, and policy implementation theory, this study derived and analyzed policy execution analysis models suitable for culture-based community projects. A qualitative case study method was adopted as a research method, and the “Gamgol Community” in Sadong, Ansan, “Sangdong Community” in Daebudong, Ansan, and “Grimae Village” in Sinse-dong, Andong were selected as success stories of culture-based communities.

The analysis revealed that the policy execution environment of culture-based communities was insufficient to implement policies smoothly, but the goal setting and publicity of the community considering the characteristics of local culture and community participants played an important role. Second, space support in policy enforcement resources was required depending on whether the community was utilized, and human resources were a major factor in the growth of the community, indicating the need for various policy support. Third, although the consistency and clarity of the policy implementation contents itself are well revealed, the communities were found to be well aware of the project details and was in a state where its purpose was consistent.

This study is meaningful in presenting the direction and practical implications of community development by deriving the model of policy execution analysis based on the systematic study approach toward culture-based communities.

[Keywords] culture-based community, community development, policy implementation, cultural activities, case study

Song, Anna_Ph.D., Department of Culture & Tourism, The Graduate School Sookmyung Women's University / First Author(arisong1105@gmail.com)

Kim, Saejune_Professor, Department of Culture & Tourism, The Graduate School Sookmyung Women's University / Corresponding Author (skim@sookmyung.ac.kr)