

리빙랩을 통한 지역공동체 활성화 방안에 관한 연구

A System Dynamics Approach of the Introduction of Local Innovative Systems to Community Development Policies in Korea

최인수* · 김건위**

Choi, In Su · Kim, Kun Wee

Abstract

The purpose of this study is to illuminate the reason why community building policies by the Government seem to fail to work properly in Korea. The existing studies focus mainly on designing community building systems, thus they cannot provide plausible explanations about the cause of the unsuccessful outcomes from the policies.

To overcome the limitations of the existing studies, the authors examine the implementation factors to influence the policy instruments with the perspective of policy implementation. By performing the analysis, the results imply the implementation factors, such as executer's competence, supports by related interests, incentive systems, and legal-institutional instruments, are important to influence the implementation performance of the relevant policy instruments.

To make community building successful policies, The authors therefore suggest that the capacity of local administrators and residents should be raise, and one of which the way to enhance is to support research and program development by the resident-oriented living laboratory systems in localities.

Keywords: 지역공동체, 리빙랩, 마을만들기, 상하향식 정책집행, 통합모형

(community building, Living Lab, The Community Movement, Bottom-Up and Top-Down Policy Implementation, Integration Approach)

* 환경공학 박사, 한국지방행정연구원 수석연구원(ischoi@krila.re.kr)

** 행정학 박사, 한국지방행정연구원 수석연구원(cigma@krila.re.kr)

한국지방행정연구원의 연구비 지원을 받아 수행한 논문임.

I. 서론

근래 들어 마을만들기 등을 통한 우리 사회의 치유 및 회복 프로그램이 가동 중이다. 이러한 사업이 제대로 진행되고 있는지, 만일 원활히 진행이 되지 않는다면 어떻게 해야 할 것인가를 작금에 고민할 시점에 와있다고 할 수 있다. 이에 대한 최근의 연구들은 구체적인 대안제시 등은 개별 사례들을 통해 시사점만을 제시하는 수준에 있는 것으로 파악된다. 즉, 마을만들기 정책이 효과를 거둘 수 있도록 인과관계를 통한 일반화된 정책방안 해결책을 제시하고 있지 못하고 있다고 할 수 있다. 또한 현재의 마을만들기 사업을 두고 상향식 방법과 하향식 방법 중 어느 방식이 효과적인지에 대해서도 논쟁이 진행중이다.

이 연구는 기존에 상대적으로 연구가 미흡했던 이론적 토대, 즉 인과관계의 파악을 통해 마을만들기 방안에 대해 정책방향을 정립하는데 초점을 두고자 한다. 현재 마을만들기는 어느 정도 초창기를 지나 안정화를 이루는 단계에 와있는 경우로 판단된다. 이러한 시기에 민과 관은 무엇을 어떻게 해야 할 지에 대해 교착점에 와 있다. 따라서 마을만들기 초반기에 정부위주 또는 민주도로 추진되어 온 마을만들기 사업이 이제는 민과 관이 서로가 융합하여 각자의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 하는 정책 방향성을 제시하고자 한다.

연구의 전개는 2장에서 정책집행에 관한 이론적 논의를 통해 마을만들기 정책에 적합한 변수를 도출하고자 하며, 3장에서는 마을만들기에 대한 현황과 선행 사례를 통해 시사점을 도출한다. 4장에서는 이론적 논의를 토대로 도출된 변수와 선행 사례를 기초로 현재의 마을만들기에 대한 인과지도를 분석한다. 또한 이론적 정치성을 높이기 위해 기존의 문헌연구 및 전문가 자문, 그리고 마을만들기 활동가의 인터뷰를 통해 모형의 현실적합성을 높이고자 한다.

II. 이론적 논의

1. 지역공동체 및 리빙랩의 의의

1) 지역공동체

지역공동체의 개념적 정의는 ‘지리적으로 한정된 지역 안에 거주하면서 상호간 자신들이 살고 있는 장소에 대해 사회적·심리적 유대를 가지고 있는 사람들’(Mattessich, et al., 1997)로 볼 수 있다. 근래에는 마을만들기라는 개념보다는 마을공동체 혹은 지역공동체라는 용어를 사용하고 있다. 그러한 마을만들기라는 용어는 일본의 마찌즈구리에서 유래되어

1990년대 중반부터 사용되기 시작하였다. 마을은 갑자기 새롭게 만들어지는 것이 아니라는 의견 등에 따라 ‘만들기’가 아니라 복원, 가꾸기 등의 용어를 선호하기도 하였으며, 또는 마을은 기존에 존재하는 것이 아니라, 자본주의 사회에서 도시라는 공간은 마을을 파괴하고 등장, 확장되어 온 것이기에 도시에서의 마을은 새롭게 만들어져야 할 대상이라는 의미에서 ‘마을’을 다시 고찰하고, 마을의 의미를 ‘공동체’로 인식하게 되었다. 이러한 마을만들기는 마을 환경의 물리적 개선뿐만이 아니라, 마을이 공동체를 이루고 문화를 만들어 가는 등의 소프트웨어적 의미까지 포괄한다고 할 수 있다(전대욱 외, 2013).

2) 리빙랩(Living Lab)

리빙랩(Living Lab)은 사용자가 적극적으로 지역과 사회의 혁신활동에 참여를 가능하게 하는 개방형 혁신 생태계로 유럽을 중심으로 이슈화 되고 있는 개념이다. 생활현장(real-life setting)에서 사용자와 공급자가 공동으로 혁신을 만들어가는 실험실의 의미를 갖으며, 혁신 주체간 상호작용을 촉진하고, 그 결과가 모두에게 이득이 되는 개방형 혁신 네트워크의 대안적 모델이라 할 수 있다(성지은 외, 2013).

리빙랩 활동의 요소들은 사용자 중심과 ‘함께’ 라는 개념이 내포되어 있으며, 리빙랩의 혁신과정을 통해 이루어지는 활동은 탐색, 실험, 평가, 공동창조의 4가지 과정이 있다. 탐색(exploration)은 실생활에서의 아이디어와 그것의 구현을 위한 시나리오 형성, 실험(experimentation)은 실생활이 이루어지는 환경에서 리빙랩의 기술플랫폼을 활용하여 제품·서비스 프로토타입에 대한 다각적 실험 수행, 평가(evaluation)는 사용자(공동체)를 포함하여 실제 활용성을 포함한 정성적 측면의 평가, 공동창조(co-creation)는 설계·개발 과정에서 생산자와 사용자가 함께 참여하는 과정이라 할 수 있다.

2. 정책집행 이론

정책집행 이론과 관련해서는 거시적 차원에서의 접근방법을 논하고, 이후 대표적인 이론 모형에 대한 검토를 통해 이 연구의 변수를 도출한다.

1) 하향적 접근방법

하향적 접근방법은 정책의 상부에 있는 의사결정자의 입장에서 정책결정자의 목표와 집행과정의 순응에 초점을 맞추어 집행요인을 도출하고 있다(Sabatier and Mazmanian, 1979; Sabatier, 1986). 하향식 접근법의 기본적인 특징은 정부 관료에 의한 정책결정에서 출발하

여 시간이 지남에 따라 어느 정도 목적달성이 이루어졌고, 정책의 영향(impact)은 목표에 어느 정도 일치하는가? 정책산출과 결과에 영향을 미치는 주요 요소는 무엇인가? 등의 질문을 제기한다는 것이다. 하향식 집행연구들이 강조하고 있는 집행요인은 크게 정책결정단계의 변수와 정책집행단계의 변수로 나누어 볼 수 있다(Sabatier and Mazmanian, 1979). 정책결정단계의 주요 변수로 분하고 일관된 목표, 적절한 인과이론, 정책집행과정에서 집행관료들과 대상집단의 순응의 확보이다. 다음으로 정책집행단계의 주요 집행영향요인으로 헌신적이고 숙련된 관료집단¹⁾, 이해관계 집단과 통치자의 지지 등이다. 그러나 이와 같은 하향식 집행요인 연구들은 민간부문, 일선관료 및 지방의 집행담당자 등의 역할을 소홀히 취급하였으며, 정책대상집단과 집행주체 사이의 관계를 경시하였다는 비판을 면치 못하고 있다(Sabatier, 1986). 첫째, 정책결정자의 관점이 중심이 되고 다른 행위자들은 무시하는 경향이 있는데, 즉, 정책결정자 또는 설계자만이 중요한 행위자이며 다른 참여자들은 장애물이라고 간주하는 경향이 있다는 것이다. 둘째, 주도적인 정책이나 기관이 없고 다수의 정부 지시와 행위자가 존재하는 상황에서 사용하기 어려우며, 셋째, 일선관료 및 정책을 둘러싼 대상집단이 그들 자신의 목적을 위해 목표를 왜곡하는 전략을 사용한다는 사실을 무시하거나 과소평가하는 경향이 있다.

2) 상향적 접근방법

상향적 접근방법은 집행영향요인으로서 집행문제의 원천에 가까이 있는 일선관료의 지식과 전문성 등 문제해결능력을 강조하고 있다(Hjern & Hull, 1985; Berman, 1978; Lipsky, 1987). 즉, 상향적 집행연구는 일선관료와 대상집단의 집행환경, 유인구조 그리고 그들의 행태 및 전략을 분석함으로써 비로소 정책집행의 성과를 설명할 수 있다고 보고 있다. 상향식의 집행연구들은 정책결정자가 집행과정과 정책결정 결과에 지대한 관심을 가지고 있다는 생각은 하향적 접근과 같다. 그러나 정책결정자가 집행과정에 일어나는 일들은 영향력을 행사할 수 있고 그레야만 한다는 가정에 대해서 의문을 가지며, 또한 명확한 정책지침, 행정책임의 분명한 설정, 잘 정의된 결과 등이 집행의 성공가능성을 높여줄 것이라는 것에 의문을 가진다. 따라서 상향식 연구는 분석방향이 상향적(계층제 상층부)으로 이루어지면서 각 단위들이 정책대상인 행태에 영향을 주는 능력은 무엇인가?, 영향을 주기 위해 어떠한 자원이 필요로 되는가? 등의 질문을 던지고 있다.

하향식 접근법이 중앙정부의 중요성을 과도하게 강조한다면, 상향식 접근법은 주변(periphery)이 중앙을 좌절시킬 수 있는 능력을 지나치게 강조하게 된다는 한계가 있다. 또

1) Lipsky(1980)는 재량이 불가피한 원인으로 환경의 불확실성, 업무 과중 등을 들고 있다.

한, 상향식 연구는 참여자들의 인지(perception)와 행위에 지나치게 의존하여 그들의 행위에 영향을 미치는 간접적인 요소와, 참여자들이 인식하고 있지 못한 문제에 대하여 직접적으로 영향을 미치는 요소를 분석하지 못한다는 한계가 존재한다(Sabatier, 1986).

3) 통합적 접근방법

최근의 집행영향 요인 연구들은 이 두 접근방식을 통합하는 방식으로 나아가고 있다. 초기의 통합노력은 Elmore(1985)와 Sabatier(1986)의 연구에서 나타나고 있다(최종원 1998: 180). Elmore(1985)는 정책결정자들이 정책프로그램 설계시 하향적 접근방법에 의해 정책 목표를 결정하는 동시에 상향적 접근에서 제시하는 방법을 수용하여 가장 집행가능성이 높은 수단을 선택하는 방식을 제안함으로써 양 접근방식을 통합하고자 하였고, Sabatier(1986)는 상향적 접근방법의 분석단위를 채택하는 동시에 하향적 접근방법의 변수들을 결합하여 양 접근방식을 통합하고자 하였다. 이러한 통합적 접근의 장점은 기관의 자원과 능력 등을 고려할 수 있는 동시에 다양한 내부·외부 이해관계자의 반응(responsiveness)을 포괄할 수 있다는 것이다(Long and Edward, 2004). 상향식 집행연구이든 하향식 집행연구이든 각각 장점과 한계가 존재하는데, 일반적으로 하향적 접근방법은 정책의 거시적 맥락이나 기관단위에서 적용하는 것이 적절하고, 행정의 미시적 변화 유도를 연구하기에는 상향적 접근이 적절한 것으로 나타나고 있다(Thompson, 2000).²⁾

3. 지역공동체 활성화를 위한 접근방식 및 변수

지금까지 정책집행의 접근방식과 정책집행에 영향을 미치는 요인들에 관하여 대표적인 이론모형을 살펴보았다. 우선적으로는 어떠한 정책집행의 접근방식이 마을만들기 즉, 지역공동체를 활성화하는데 적합한 것인가를 검토해야 한다. 통합적 접근방식에서 언급하듯이, 가장 집행가능성이 높은 수단을 선택하는 방식을 선택해야 하는데 이 연구 역시 그러한 논의에 동의하고 그러한 방식을 차용하고자 한다.

첫째, 하향식 접근방식은 우리나라와 같이 중앙집권적인 체계에서 설명력이 나뉠 있다고 볼 수 있다. 따라서 중앙정부와 지방자치단체간의 관계에서 지역공동체 관련 집행관계를 잘 살펴볼 수 있을 것이다.

둘째, 상향식 접근방식은 현장에서의 일선 관료 및 집행담당자의 지식과 전문성 등 문제해결능력을 강조하고 있기 때문에 현장 즉, 지방자치단체와 공동체간의 관계속에서 현상을

2) 정책의 집행시 어느 한 접근법이 전적으로 바람직한 것은 아니며, 중요한 것은 집행과정에서 외부위임의 유연성 문제라고 할 수 있다.

잘 설명해줄 수 있는 장점을 살릴 수 있다고 본다.

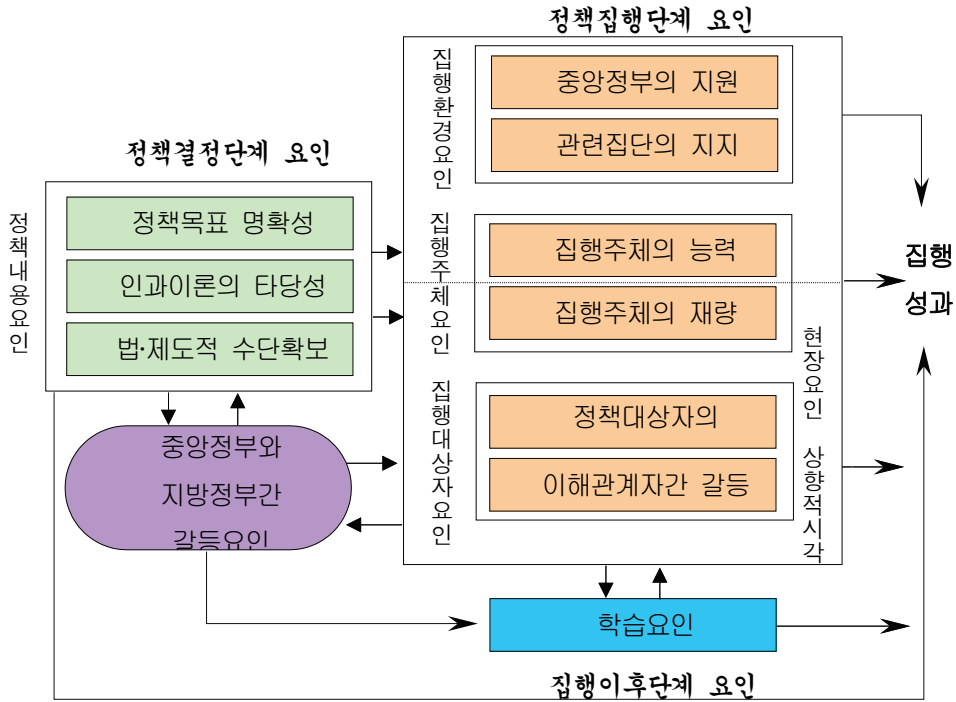
다음으로는 지금까지 이론적 논의를 토대로 마을만들기 정책집행과 관련된 요인을 도출하면 다음과 같다.

첫째, 정책결정단계의 요인, 즉 중앙부처와 지방자치단체간의 관계에 있어서는 정책목표의 명확성, 인과이론의 타당성, 법·제도적 수단의 확보 요인을 들 수 있다.

둘째, 정책집행단계의 요인은 크게 집행환경 요인과 집행주체요인, 집행대상자 요인으로 나누어 구분할 수 있는데, 집행환경요인으로는 중앙정부의 지원, 관련집단의 지지 요인이 있으며, 집행주체요인으로는 집행주체의 능력, 집행주체의 재량 요인, 집행대상자 요인으로는 정책대상자의 인센티브, 이해관계자간 갈등 요인, 중앙정부와 지방자치단체와의 갈등요인 등이 있다.

가장 문제가 되는 점은 기존의 정책집행을 다루고 있는 많은 연구들을 볼 때, 인과관계에 대한 명확한 설명 등은 그간 상대적으로 소홀해 왔다고 볼 수 있다. 즉, 인과이론의 타당성을 논의한 연구는 거의 없었다고 볼 수 있다. 인과이론(causal theory)이란 정책의 내용에 관한 사항으로서 만약 정책에 인과이론이 없다면 아무리 충실히 정책이 집행되어 집행의 산출물(output)은 나오더라도 정책목표가 지향하는 결과(outcome)를 기대할 수 없게 된다(김도훈 외, 2001: 18-25). 학자에 따라서는 이 인과이론을 기술적 타당성(technical feasibility) 또는 정책디자인(policy design)의 타당성 등의 용어로 표현하기도 한다. 따라서 연구에서는 이러한 한계를 극복하고자 SD방법론을 활용하고자 하는 것이다. 중앙-지방의 관계, 지방과 마을공동체와의 관계의 수준으로 나누어 나뉘는 하향식과 상향식 접근방법을 통합한 접근방법을 사용하고 기존 연구를 토대로 변수를 도출하여³⁾ 서로간 인과관계를 논의하면 기존의 이론적 한계를 극복하면서 마을만들기 정책집행에 대한 설명력을 높일 수 있다고 판단된다.

3) O'Toole(1986)은 100여 개의 정책집행 관련 연구를 검토한 결과, 학자들이 제시하는 집행과정에 영향을 주는 주요 변수들이 약 300여 개나 된다고 조사하였다.



[그림 1] 분석의 틀

III. 현황과 사례

1. 지역공동체 관련 현황⁴⁾

1) 관련 법령 및 조례

지역공동체와 관련된 사업을 추진하고 있는 부처를 통합적으로 지원하고 관리하는 제도나 부처는 없는 실정이다. 또한 부처별로 산재되어 있는 지역공동체 사업을 통합·운영하고, 각 지자체의 지역공동체 사업을 지원하기 위한 법적 기본근거가 되는 지역공동체와 관련된 통합된 법령도 시행되고 있는 것이 없다. 이에 각 부처에서는 지역공동체와 관련된 지원사업을 부처 특성 및 관련 지침 혹은 법령에 의거하여 추진하고 있는 것으로 파악된다. 지방자치단체에서는 지역공동체 관련 지원조례를 제정·운영하여 지역 특성에 맞춰 사업을 지원하고 있다. 전반적으로 지역공동체 관련 지원조례는 재정율이 매우 낮은 실정으

4) 지역공동체 현황 자료는 전대욱 외(2014), 최인수·전대욱(2012)(2014)를 참고하여 작성하였다.

로 파악되고 있다. 지원조례의 대부분은 최근에 제정 혹은 개정되었으며 최근 들어 조례가 본격화되기 시작하였다.

2) 중앙부처 지원사업 추진현황

행정자치부에서는 마을기업 육성사업을 비롯하여 희망마을 및 지역공동체 활성화사업 등을 추진하고 있으며, 그 외에도 부처별로 부처의 특성에 기인하여 지역공동체 지원을 위해 다양한 사업내용으로 추진하고 있다. 따라서 각 부처의 지역공동체 지원사업은 중복되어 추진되거나 유사한 내용이 존재한다. 부처별 지역공동체 지원사업은 지역공동체를 기반으로 하고 있으나 일부 단순 지역 개발 및 발전에 초점을 두는 경우가 있으며, 지역공동체로의 구분이 모호한 경우도 있다. 하지만 일부 사업은 지역공동체 활성화를 고려하지 않은 채 물리적 인프라 확충에 치중되는 경향이 있다. 지방자치단체에서는 광역 혹은 기초자치단체 단위로 공동체 수준에 따른 공모방식을 통해 이루어지며, 서울시를 비롯한 일부 자치단체별로 활발히 추진되고 있으며, 지역공동체 지원사업을 지원하기 위한 지역공동체 전담 부서를 신설하거나(서울특별시와 경기도) 전담공무원을 배치하여 추진하고 있다.

3) 지역공동체 지원체계

지역공동체 지원사업은 정부의 단년도 예산에 기초한 공모방식으로 진행되고 있다. 즉 행정의 사업계획 일정과 선정조건에 맞추어 추진되고 있어 마을단위에서 필요한 시점에 지원을 받지 못하고, 기 반영된 주어진 투자금액을 기준으로 사업지원 대상을 선정하여 사업 추진 기간 내에 이를 전액 투자 하고 있다. 이는 예산과 성과에 집중하는 전시성 행정이라는 비판과 함께 일회성 재정지원으로써 사업의 연속성에 문제가 제기된다. 실제로 지원사업의 경우 지속성을 갖기보다는 적게는 1-2년, 길어야 3-4년에 걸친 단기 또는 중기적인 사업으로 그치는 일시적 사업으로 한정되어 있다. 지역공동체가 1년내에 가시화되기 어려운 측면이 있으며, 단시간 성과창출이 아닌 장기적인 관점에서의 정책추진의 필요함을 시사한다.

4) 지역공동체 관련 중간지원조직

중간지원조직은 지역공동체 사업을 수행하는 일반주민에게 접근방법이나 추진방법, 사업수행을 위한 컨설팅 역할을 수행한다. 외적으로는 주민 및 시민단체와 중앙정부, 지방자치단체간 이해관계자들을 새롭게 융합 조절하는 가교역할을 하고 내적으로는 자생적 지역공동체 사업을 지원하고 조정하며, 사업 활동에 필요한 계획이나 경영전략 등을 조정하고

공동체가 기능을 수행함에 있어 다양한 지원을 하는 조직을 의미한다. 중간지원의 필요성이 제기되고 역할에 대한 공감대가 형성되면서, 지역공동체 발전 및 활성화를 위해 각 지자체별로 중간지원조직을 설치·운영하고 있다. 중간지원조직은 지방자치단체에 따라 상대적으로 독립적인 종합지원센터 형식의 전담부서(과 또는 팀) 형식으로 존재한다. 또한 중간지원조직의 설치·운영에 있어 지자체의 자율적인 권한에 의하며, 일부 지자체를 제외하고는 중간지원조직의 활용도가 매우 미흡한 실정이다. 중간지원조직의 역할이 체계적으로 정립되지 않아 교육 및 역량강화를 위한 역량이 미흡하며, 그로인해 본연의 역할을 수행하지 못하고 행정의 역할을 대행하는 행정기구화 되는 문제가 발생할 개연성이 높다.

5) 시사점

지역공동체 지원사업은 부처간 협력보다는 성과위주의 경쟁적인 사업 추진 양상을 보이고 있으며, 현장의 주민과 공동체의 역량에 대한 중요성을 간과하고 있다. 이러한 사업 추진은 주민주도의 상향식 사업추진을 요구하나 실질적으로 지역공동체 활성화 사업의 주체로서 사업을 추진하기 위한 기반이 조성되어 있지 않은 실정이다. 이러한 주민의 요구 및 역량, 지속가능성을 고려하지 않은 사업추진방식은 혼란가중과 비효율성, 정부와 주민간의 소통부채를 초래하게 되며 주민주도의 지속가능한 지역공동체발전은 기대하기 어렵다. 또한 앞서 살펴본 지역공동체 실태를 살펴보면 지역공동체 활성화를 지속적이고 체계적으로 지원할 법적·제도적 기반이 미흡하고, 지역별 주민조직 간의 체계적인 네트워크가 존재하지 않아 정보교환 및 교류가 어려운 실정이다. 또한 기존의 사회적 경제조직을 활용한 지역경제 및 지역공동체 활성화를 위한 다양한 사업이 추진되고 있으나 지역공동체 활성화 측면에서의 연계·융합이 미흡한 실정이다. 그리고 주민과 지역공동체의 역량강화에 대한 지속적인 관심과 학습조직화를 위한 체계적인 지원이 부족한 실정이다.

2. 리빙랩 사례⁵⁾

주민은 단지 피동적으로 정책적·기술적 원조를 받는 것이 아니라, 시민적 관점에서 무엇이 중요한 문제인가를 전문가들과 함께 문제를 스스로 해결할 수 있는 역량을 키우는 것이 중요하다.

5) 성지은 외(2013), 「리빙랩의 운영체계와 사례」을 발췌하여 재구성한 것이다.

1) 핀란드 사례

핀란드 북부는 대도시가 발달한 남부에 비해 지역인프라가 부족하고, 극지방 기후와 고령화 등으로 지속가능성에 문제가 발생하였다. 북부 지역의 자연·사회 환경에 맞춘 연구주제를 발굴하여 경제 활력 향상으로 연계하는 노력이 중요했다. 이에 상대적으로 낙후된 핀란드 북부의 경제를 활성화하려는 목표 하에 울루(Oulu), 로바니에미(Rovaniemi)를 중심으로 핀란드 북부 지역의 9개 리빙랩이 네트워크를 이뤄 NorthRULL을 형성하였다. 각 리빙랩은 독자적으로 사용자 기반 연구를 수행함과 동시에 결과물을 공유하는 생태계를 구축하였다. NorthRULL은 사용자 지향적 기술을 북부 지역 전반에 확대하여 지속가능한 발전과 개방형 혁신모델 구축에 목적을 두고 있다. 지역 대학, 기업, 지방자치단체가 참여하여 사용자인 지역 공동체의 문제해결에 초점을 맞춘 연구 수행하였으며, 각 지역 리빙랩 및 네트워크를 통하여 상호 교류하였다.

2) 브라질 사례

브라질의 빅토리아(Victoria) 시 언덕지대의 주민 대부분이 저소득층이며, 주거불안 문제가 겹쳐 건강·안전·생활의 측면에서 공동체 유지에 큰 위협이 되고 있었다. 이에 건축·토목 분야의 기술혁신으로 주거문제를 해결하기 위해 이스피리투 산투대학(Universidade Federal do Espírito Santo, UFES), 기타 민간기관과 시 정부가 상호작용하며 주거환경 개선 연구를 시작하게 되었다. 이것은 아이디어를 수집하는 장으로서 지역 공동체가 중심이 된 BEM MAIOR(Greater Good, 2006) 포럼을 만들고, 주거환경 개선 프로그램인 Living Well을 설계·시행하였다. 또한 환경친화 벽돌, 가정용 태양전지 패널 등의 구체적 성과 창출과 지역 공동체의 유지 노력이 결합되어 Habitat Living Lab으로 발전되었다.

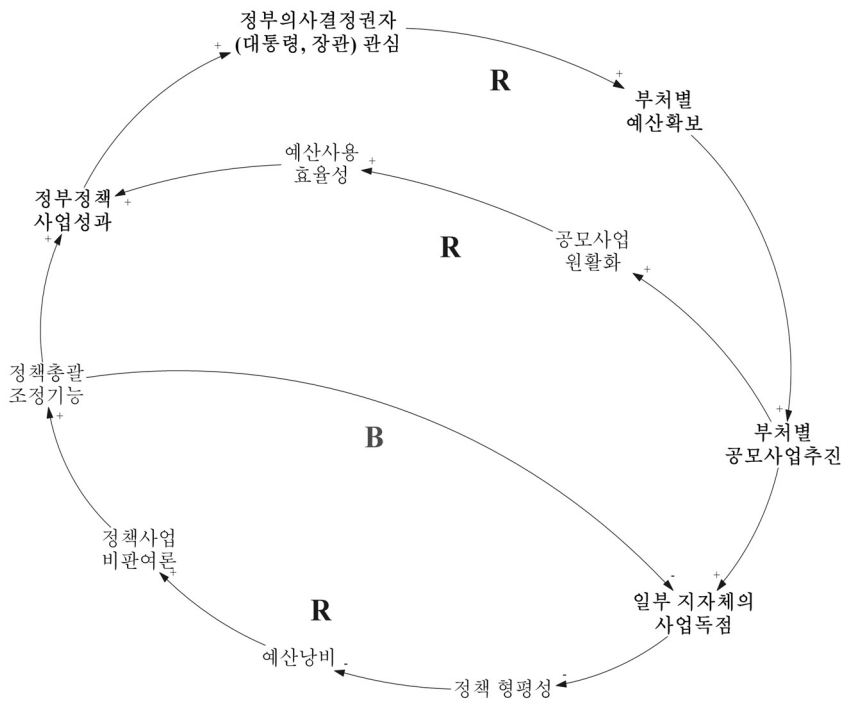
3) 시사점

리빙랩이 시사하는 바는, 공공연구부문, 민간기업, 시민사회가 협력하며 생활현장의 문제를 해결하기 위한 혁신활동인 리빙랩은 사용자(공동체) 참여와 다양한 혁신주체의 협력을 확대한다는 점이다. 참여와 혁신 강화를 통해 혁신활동의 새로운 방향성을 제시하며 수요 기반 혁신의 구체적 모델로 기능하고 이를 통해 강한 지속성을 가진 혁신네트워크가 구축된다. 리빙랩 연구활동은 지속가능성, 삶의 질(고용, 안전, 복지, 접근성 등)과 같이 사회적 가치가 강하게 반영되는 특징이 있으며 이를 통해 사회문제 해결력 향상에 기여한다. 또한 ICT 기반 협력, 개방형 혁신, 사용자(시민, 공동체) 참여, 민간 파트너십 등을 갖추고 있어 지역문제 해결과 지속가능한 개발 이슈에 더욱 유연하게 대응할 수 있다는 것이다.

IV. 지역공동체 활성화를 위한 동태적 모델구축

인과지도를 구성하는데 있어서 각각의 요소들은 그들 간의 관계를 고리로 하여 전체의 시스템 구조를 형성한다. 또한 부분적인 사실들은 맥락의 흐름 속에서 의미를 부여받는다. 시스템의 부분들은 구체성을 지니지만 이들을 연결함으로써 전체로서의 개념을 획득할 수 있다. 이렇게 함으로써 현재의 진행되고 있는 시스템의 특징이나 행태가 시스템의 어느 부분 특히 어느 피드백 구조에 의해 일어나고 있는지에 대한 근본적 이해가 가능해진다(김동환, 2009: 64-72).

1. 최고사결정자의 관심을 통한 중앙부처별 경쟁 가속화



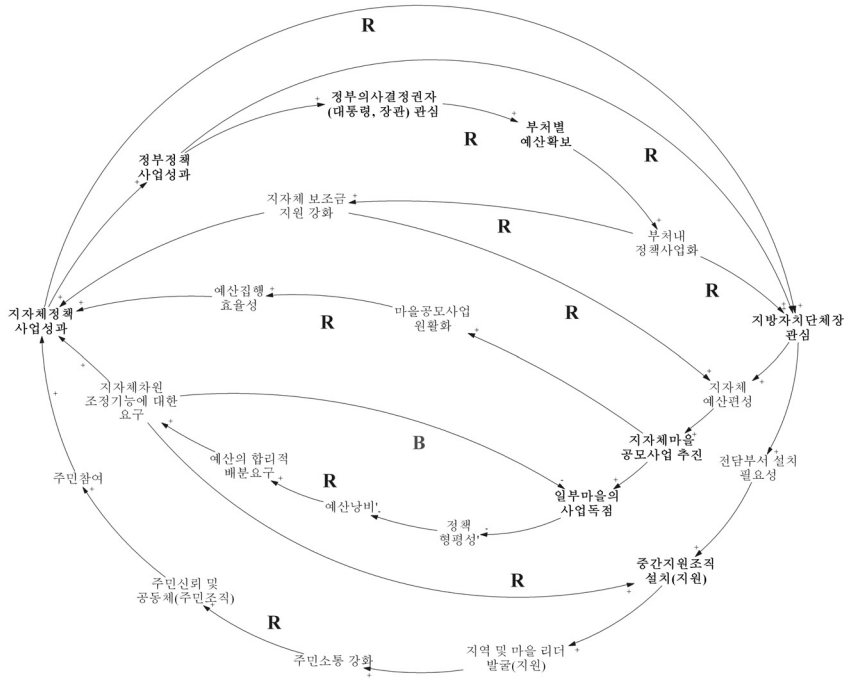
[그림 2] 최고결정권자의 관심에 의한 경쟁의 가속화

최고정책결정자의 관심은 대통령 공약을 거쳐 이에 대한 국정과제(105번; 지방분권 강화 및 시민사회·지역공동체 활성화; 담당부처 행자부)로 공식화된다. 마을만들기와 관련해서는 공동체 활성화와 견주어 생각할 수 있다. 이러한 최고정책결정자의 관심은 이와 관련된

중앙부처의 공식화 단계로 이행되게 된다. 즉, 해당 부처별 정책과 이에 수반되는 예산확보가 이루어지게 된다. 여기서 지역공동체와 관련해서는 당시 안행부만의 전유물은 아니라는 것이다. 즉, 여러 국정과제를 맡게 되는 중앙부처별로 국민행복과 같은 커다란 가치를 달성하기 위해 이와 관련해서 정책을 결정하고 이를 집행하게 되는 것이다. 중앙부처가 직접 국정과제를 시행할 수 있으나, 실질적으로는 지자체를 통해 정책을 하달하게 된다. 이러한 과정은 결국에 지자체별로 예산을 수반한 정책의 집행이 이루어지게 된다. 이러한 정책집행은 모든 정책이 성공할 수는 없듯이 지자체별로도 성공과 실패로 나누어지게 될 것이다. 이러한 지자체별 성공·실패의 결과는 결국 최고정책결정자의 관심에 영향을 미치게 된다.

최고정책결정자의 국정운영 정책에 대한 의지에 부응하기 위해서는 중앙부처간 경쟁은 필연적이라 할 수 있다. 즉, 어느 중앙부처는 다른 부처보다 우월해야 한다는 일종의 맹목적인 목표를 갖게 된다고 할 것이다. 상대방이 좋은 성과를 내면 이는 커다란 위협이 될 수 있다(김도훈 외, 2001: 93-94). 한 부처가 다른 부처보다 나은 성과를 내면 이는 다시금 상대방을 자극하여 더 많은 노력을 하게 만든다. 이러한 시스템에서 한 부처는 끊임없는 경쟁의 순환고리에 빠져 오직 경쟁에서 승리하는 데에만 몰두하게 된다. 과도한 경쟁은 서로의 발전을 가져오기 보다는 공동 파멸을 가져올 수도 있다. 이러한 중앙부처간 경쟁은 필연적으로 예산확보를 수반하게 되며, 이를 통한 부처별 사업추진이 이루어지게 된다. 이는 곧 같은 사업을 놓고 중복사업이 될 개연성이 커지게 된다. 이러한 중복사업의 개연성은 앞의 현황분석을 통해 나타나고 있다. 중복사업은 또한 예산낭비로 이루어지게 되며, 예산낭비에 따른 조정비용 역시 증가할 수밖에 없는 상황이 만들어지게 된다. 하지만 이러한 문제점에도 불구하고 기존 사업에 대한 일몰은 예산 성격상 이루어지지 않게 되며, 그 부처의 입장에서 거시적 차원의 예산낭비에도 불구하고 사업을 지속적으로 추진하게 되는 악순환이 계속되게 된다.

2. 지자체간 정책사업의 빈익빈 부익부 발생



[그림 3] 지자체간 정책사업의 빈익빈 부익부 현상

상기에서 중앙부처간 정책은 지자체를 통해 구체화되게 된다. 그 구체화란 결국 예산이 지원되는 것을 말하며 이러한 정책은 재정이 취약한 지자체 입장에서는 적극성을 띠게 될 수밖에 없게 된다. 이럴 경우 지자체 장의 입장에서는 많은 관심을 보이게 되며, 이를 구체화하기 위한 전담부서 등의 설치를 검토해 볼 수 있게 된다. 앞서 정책집행이론에서 논의되었던 바와 같이, 전담부서의 설치는 정책집행의 성공을 가져다 줄 수 있다. 하지만 이러한 부서에 대한 인력이나 예산 등의 자원확보가 여의치 않다면 오히려 정책실패의 가능성이 높아지게 된다. 즉, 이러한 자원확보는 지자체장의 의지를 통해 판단할 수 있다. 하지만 이러한 것의 기반은 결국 중앙부처의 예산 투입인데 지속적인 지원은 불가하다. 왜냐하면 앞에서 살펴보았듯이 공모사업(경쟁)의 형식으로 제안을 해서 거기서 인정받은 일종의 승자만이 지원을 받게 된다. 문제는 경쟁에서의 승자가 다음 번 경쟁에서 사용될 자원을 더 많이 획득할 가능성이 높다는 것이다. 즉, 빈익빈 부익부 현상이 발생하게 된다. 달리 말해서, 일단 실패를 한 지자체의 마을은 더욱더 실패하게 되는 것이다. 빈익빈 부익부의 메커

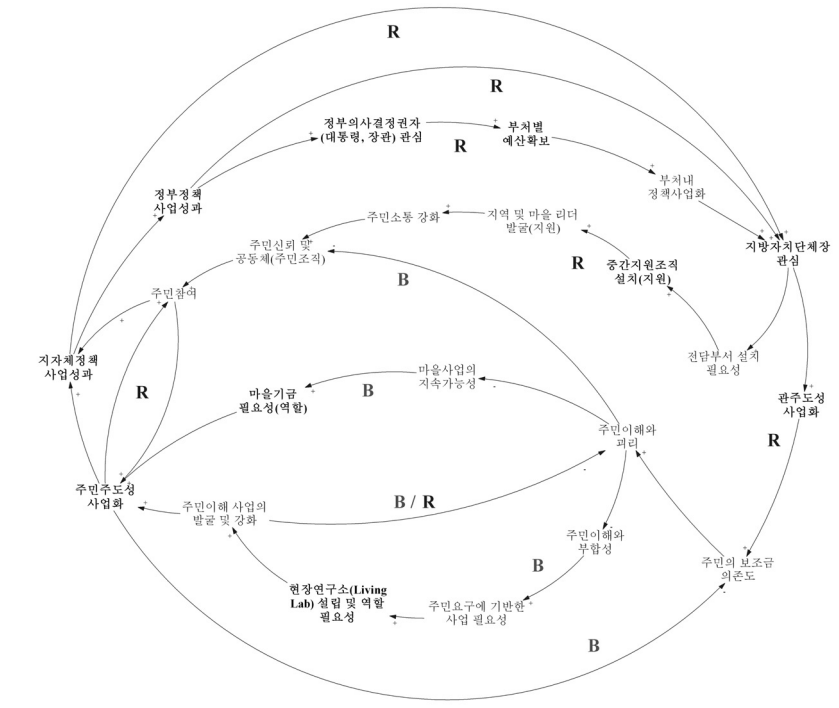
니즘은 마을만들기 정책의 소외의식을 확산시키고, 일종의 마을간 위화감을 조성시켜 정책에 대한 의욕을 상실하게 만든다. 따라서 정부에서는 의도적으로 개입하여 빈자와 부자간의 격차를 줄이는 정책을 시행할 필요가 있다(김도훈 외, 2001: 96).

3. 마을 현장에서의 공동체 행태변화 유도

중앙부처의 경쟁과 이에 따른 지자체의 빈익빈 부익부 발생 개연성이 높아지게 되면 마을만들기 정책은 실패할 가능성이 높아지게 된다는 어찌보면 단순한 선형적 논리는 맞지 않는다. 사회현상이라는 것이 단순하지 않기 때문이다. 그렇다면 중앙과 지방의 관계에서 마을 현장은 어떻게 살아남아야 할 것인가가 핵심 화두로 떠오르게 된다. 이와 관련해서 정책집행이론에서 논의하였고, 집행현장에서의 정책집행자의 전문성이나 능력 및 자질이 중요하게 된다.

우선적으로 마을의 리더(가령, 활동가)들은 정부나 지자체의 지지없이 그 역량을 발휘하기가 쉽지 않다. 지자체장의 관심은 곧 바로 마을 리더에 대한 지원, 대표적으로 신분안정 및 적정한 임금의 지불이 필요할 것이다. 이러한 중간매개집단의 안정화는 정책의 성공가능성을 높여주게 된다. 또한 이러한 중간매개집단의 안정화는 정책집행 현장에서의 주민과의 소통 및 신뢰증진이 되어 그 마을만들기 정책의 성공가능성을 높여주게 된다. 이는 마을만들기 리더뿐만이 아니라 담당하는 공무원에게도 적용되는 논리이다.

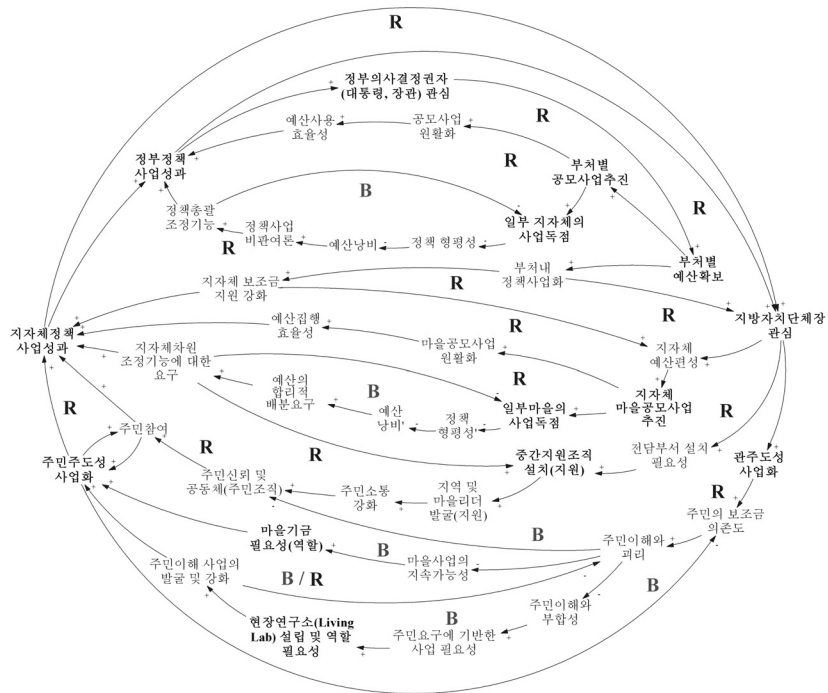
하지만 간과할 수 없는 것은 마을리더 및 담당공무원의 행태변화를 유도하더라도 마을 현장에서 주민이 피동적이거나 저항적이라면 정책은 실패하기 쉽게 될 것이다. 마을현장에서 주민이 피동적이거나 저항적이라는 것은 마을에서 진행되는 사업이 주민들의 이해와 요구에 반하여 피동적일 수 밖에 없는 것으로 이해되어야 한다. 주민들이 피동적이거나 저항적인 행태에서 능동적이고 참여적인 행태로 전환하기 위해서는 마을만들기 사업의 내용이 실제적으로 주민들의 이해와 요구에 기반한 사업으로 초기부터 계획되고 설계되어야 한다. 이러한 사업내용을 마을현장에서부터 창출해 내는 것은 상기에서 논의했던 리빙랩(Living Lab)을 통해서 가능할 것이며, 이것이 주민이해와 괴리된 사업으로부터 탈피하고 주민주도형 마을사업으로 전환되는 방안이다. 주민의 이해와 요구에 기반하는 마을사업을 위한 리빙랩(현장연구소)의 설치와 활용 및 독립적인 재정구조로서의 마을기금의 설치 및 활용은 중앙과 지방정부에 대한 재정적이고 사업내용적 의존도를 줄여 마을사업의 지속가능성을 증진시킨다.



[그림 4] 마을현장에서의 공동체 행태와 리빙랩의 역할

4. 전체 인과지도와 시스템 사고

이상과 같은 인과지도 분석을 종합하면 다음과 같다. 전체 시스템의 인과지도로부터 간단한 시스템 사고(System Thinking)를 통해 마을만들기 시스템의 운영전략을 도출해 보면, 우선, 하향적으로 정책집행 과정의 고착화되는 역학작용을 이해하고, 이러한 역기능 작용들을 회피할 것이 아니라 하향적 일방적 문제점을 해소하기 위한 적절한 조치가 필요하다. 마을현장에서의 참여적 운영과 소통 등을 통해 충분히 역기능 작용들을 완화하는 것이 가능한데, 역기능 중 마을 리더 등의 부담과 관련된 작용을 완화시키기 위해서는 마을현장에서 마을기금의 활용 및 리빙랩의 활용 등과 같은 다양한 지원을 강화해야 할 것이다.



[그림 5] 마을만들기 시스템의 운영전략

한편, 중앙정부 차원에서는 중복사업 및 조정비용의 증가문제를 해소하기 위해 법제화 작업을 서둘러야 할 것이다. 그 법제화를 통해서 마을사업의 중복성이 조정되어야 한다. 아울러 지자체 차원의 빈익빈 부익부 현상을 완화하기 위해서는 일정 정도의 선(Line)을 정하고 이에 미흡할 경우 정부차원의 지원방안을 추가적으로 검토해야 할 것이다. 다만 이러한 지원과정에서의 도덕적 해이(moral hazard) 등에 대해서는 엄밀한 조치와 적극적 예방을 통해 조절작용이 원활히 이루어지도록 해야 한다.

또한 시스템 내에는 순기능이 존재하므로 순기능을 극대화하여 역기능을 해소하는 것이 필요하다, 가령 정책성과의 모니터링 강화나 주민참여 등 정책성고가 차후 정책의 만족도에 원활히 연계될 수 있는 정책방안을 강구해야 한다. 마찬가지로 나머지 조절루프에 대해서도 시간지연 효과를 방지하며, 아울러 주민과 소통하고 참여적인 마을만들기의 운영을 통해 이러한 역학구조들의 원활한 작용을 촉진시켜야 한다. 구체적인 촉진 매개체는 조직적 기능에서는 중간지원조직의 활성화, 재정적 기능에서는 마을기금의 설치 및 활용, 사업내용적 기능에서는 리빙랩(현장연구소)의 설립 및 활용이라고 할 수 있다.

V. 결론

이 연구는 마을만들기 정책을 하나의 지역공동체 활성화 정책으로 파악하고 정책집행론적 관점에서 마을만들기 정책의 집행요인에 대해 분석하였다. 정책집행론적 관점은 어떤 요인으로 인하여 마을만들기 정책이 성공적이거나 혹은 그렇지 못한 집행성과를 확보하게 되는지, 그 집행과정과 성과에 영향을 미치는 요인을 파악할 수 있는 이론적인 틀을 제시해 주고 있다. 좀 더 구체적으로 정책결정단계요인으로 정책목표의 명확성, 인과이론의 타당성, 법·제도적 수단의 확보 요인, 집행환경 요인으로 중앙정부의 지원, 관련집단의 지지 요인, 집행주체요인으로 집행주체의 능력, 집행주체의 재량 요인, 중앙정부와 지방자치단체와의 갈등요인, 집행대상자 요인으로는 정책대상자의 인센티브, 이해관계자간 갈등 요인 등을 중심으로 마을만들기 정책의 집행영향요인을 살펴보았다.

마을만들기 시행 초기에 있어서 집행주체의 능력 요인, 관련집단의 지지 요인, 정책대상자의 인센티브 요인, 법·제도적 수단의 확보 요인 등이 마을만들기 정책 집행의 성과를 낮추는 주요한 원인이 되고 있었다. 따라서 앞으로 마을만들기 정책의 성공적인 정착을 위해서는 자치단체의 마을만들기 역량을 제고하고, 마을만들기 정책 관련 프로그램 개발과 지원이 이루어져야 한다. 또한, 마을만들기 정책에 대한 이해관계자들의 관심과 지지를 제고하여 정책의 실효성을 확보할 수 있도록 하여야 할 것이다. 이러한 주도적인 역할은 중간지원조직이 행정적 역할을 주도하고 이와 더불어 민과 관이 함께 마을단위 정책개발 및 역량강화를 위해 연구하고 참여하는 한국형 리빙랩의 역할이 필요할 것이다. 구체적으로 리빙랩을 활용한 지역공동체 주도의 지역혁신체계의 도입방안으로는 1단계, 생활 현장 기반의 실증·구현을 위한 지역단위 리빙랩 연구소의 설치 및 운영 지원을 확대한다. 2단계, 지역공동체의 구체적인 참여 방안 및 이해도를 제고하고, 나아가 지역공동체의 역량강화를 위한 프로그램을 마련해야 한다. 3단계 리빙랩을 포함한 지역공동체 활동에 법제도적 기반을 조성하고 지역공동체 활동을 위한 지원체계를 정비해야 한다.

이 연구는 집행론적 관점에서 마을만들기 정책의 집행실태를 분석하고 리빙랩을 중심으로 그 개선방향을 제시하였다는 데 의의가 있으나, 마을만들기 정책에 대한 정책집행론적 연구가 일천하며, 또한 실증적 자료들이 부족하여 집행변수간의 관계를 규명하지 못한 한계를 지니고 있다. 즉 분석에 대한 신뢰성 및 타당성을 높일 수 있는 근거가 약간 미약하다. 그리고 리빙랩이 아직 구체화된 형태를 가지지 못해 심층 분석이 이루어지지 못한 측면도 있다. 차후에는 집행변수간의 관계 및 영향정도에 대한 실증적인 후속 연구들이 이루어지길 기대한다.

【참고문헌】

- 김도훈 · 문태훈 · 김동환. (2001). 「시스템 다이나믹스」. 서울: 대영문화사.
- 김동환. (2009). 「시스템 사고: 시스템으로 생각하기」. 선학사.
- 성지은 외. (2013). “리빙랩의 운영체계와 사례”. 「STEPI INSIGHT」 제 127호, 2013.10.1.
- 전대욱 외. (2013). “주민주도적 마을만들기의 동태적 측면에 관한 연구”. 「시스템다이나믹스」 14(3).
- _____. (2014). 「선진형 지역공동체 정책적 지원방안 연구」. 행정자치부.
- 최인수 · 전대욱. (2012). 「지역공동체 마을만들기 사업 추진방안 연구」. 한국지방행정연구원.
- _____. (2014). 「지역공동체 활성화를 위한 선진형 행 · 재정적 지원체계 연구」. 한국지방행정연구원.
- 최종원. (1998). “정책집행연구의 이론적 틀에 대한 비판적 고찰”, 「한국정책학회보」. 제7권 제1호.
- Berman, Paul. (1978). The Study of Macro-and Micro-Implementation. Public Policy, 26(2).
- Elmore, Richard. (1985). “Forward and Backward Mapping: Reversible Logic in the Policy Analysis of Public Policy”, in Kenneth Hanf and Theo A.J.(eds.), Policy Implementation in Federal and Unitary System, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Hjern, Benny and Chris Hull. (1985). “Small Firm Implementation Creation: An Assistance Structure Explanation”, in Kenneth Hanf and Theo A.J.(eds.), Policy Implementation in Federal and Unitary System, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Lipsky, Michael. (1976). “Toward a Theory of Street-Level Bureaucracy”, in Willis D. Hawley and Michael Lipsky (eds.), Theoretical Perspectives in Urban Politics, Engelwoods Cliffs, N. J.: Prentice-Hall.
- Long, Edward and Aimee E. Franklin. (2004). “The Paradox of Implementing the GPRA: Top Down Direction for Bottom-Up Implementation”, Public Administration Review 64(3).
- Mattessich, P., B. Monsey & C. Roy. (1997). “Community Building: What Makes It Work? A Review of Factors Influencing Successful Community Building.” Amherst H. Wilder Foundation: St Paul, Minnesota.
- O’Toole, Laurence J. (2004). “The Theory-Practice Issue in Policy Implementation Research”, Public Administration 82(2).
- Sabatier, Paul P. (1986). “Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research:

A Critical Analysis and Suggested Synthesis”, *Journal of Public Policy* 6(1).

Sabatier, Paul P. and Daniel Mazmanian. (1979). “The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives”, *Policy Analysis* 5.

Thompson, James R. (2000). “Reinvention as Reform: Assessing the National Performance Review”, *Public Administration Review* 60(6).

▶ 접수일 : 2015. 8. 31. / 수정일 : 2015. 12. 20. / 게재확정일 : 2015. 12. 22.