

## 한국 공동체 정책의 비판적 논의

### - 통치성 이론을 중심으로 -

최조순(경기개발연구원)\*

강병준(한국행정연구원)\*\*

강현철(서울시립대학교)\*\*

최근 지방정부에서 추진하고 있는 정책 중 가장 주목받고 있는 주제가 공동체와 관련된 정책들이다. 공동체에 정책적 관심이 집중되는 이유는 지역 내에서 자생적인 회복력 증진과 삶의 공간 영위를 통해 지역의 다양한 문제들을 해결하는 대안으로 고려되고 있기 때문이다. 그러나 공동체에 관한 정책들의 대부분은 막연히 좋은 것으로 인식되어 신자유주의의 폐해를 회복하고 사회통합을 기대할 수 있는 대안으로 인식되고 있다. 이와 관련하여 본 연구에서는 공동체를 지나치게 이상화하려는 움직임에 대하여 비판적 시각으로 살펴보고자 한다. 그렇지만 본 논문에서 제기하고자 하는 비판적인 관점은 공동체 관련 정책의 정책적 적실성, 효과성, 재정의 효율적 운용 등과 같은 정책 성과적 측면보다는 도시를 관리하기 위한 다양한 담론들의 결합을 통해 창출되는 권력의 통치기술(governmental technology) 측면에서 살펴보고자 한다.

분석결과는 다음과 같다. 첫째, 새마을운동, 사회적기업, 마을공동체 관련 등 일련의 정책들은 지원이라는 정책적 명분을 통해 공공의 권한과 통제력이 더 강화되는 구조를 형성함으로써 정교화된 통치 체계를 구현하고 있는 것으로 나타났다. 둘째, 최근의 공동체 정책은 과거 새마을운동에서 활용되었던 자발성을 촉진하는 전략들을 답습하고 있으며, 정책을 옹호하는 소수자의 의식화 과정으로 자발성을 유도하는 것으로 나타났다. 셋째, 맞춤형 지원, 차등 지원 등 참여하는 주체들간의 경쟁을 촉진시켜, 참여 주체 스스로 경영자적 행위를 촉진하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 공공이 원하는 정책방향으로 참여주체의 활동을 유도하는 것으로 나타났다. 최근 중앙 및 지방정부에서 추진되고 있는 다양한 공동체 정책들은 과거의 정책을 답습하는 제도적 동형화가 발생하고 있으며, 통치 요소에 대한 제도적 동형화는 공공의 주도에 의해 발생하고 있다고 볼 수 있다. 따라서 현재의 공동체 관련 정책의 성공을 위해서는 지역사회 주도적인 정책추진, 지역주민의 자발적 참여를 유도할 수 있는 정책설계, 가치지향적인 공동체 정책 발굴, 성과평가 방법 및 지표 등이 새롭게 정립될 필요가 있다. 그리고 공동체 관련 정책에 대한 철저하고 비판적인 시각을 통해 과연 공동체의 발전과 지속가능성을 담보할 수 있는 정책적 접근과 시각이 무엇인지에 대한 고민이 필요하다.

[주제어 : 통치성, 공동체 정책, 주체화, 공동체를 위한 통치]

\* 주저자

\*\* 교신저자

\*\*\* 공동저자

## I. 서론

최근 지방정부에서 추진하고 있는 정책 중 가장 주목받고 있는 주제를 꼽으라면 단연코, ‘공동체’와 관련된 정책들을 지목할 것이다. 그 만큼 공동체와 관련된 정책들이 다양한 지역에서 다양한 명칭으로 추진되고 있는 것을 반증한다고 할 수 있다. 예를 들면 서울시의 마을공동체 만들기, 안전행정부의 마을기업 및 마을만들기 정책, 고용노동부의 사회적기업, 경기도의 따뜻하고 복된 마을공동체(이하 따복공동체) 등의 정책들은 기본적으로 공동체에 기반을 두고 있다. 이처럼 공동체에 대해 정책적 관심이 집중되는 이유는 지역 내에서 자생적인 회복력 증진과 삶의 공간 영위를 통해 지역의 다양한 문제들을 해결하는 대안으로서의 가능성을 보유하고 있기 때문이다. 특히 사회적기업, 사회적경제, 사회적 가치, 사회적 자본, 사회적 네트워크 등 ‘사회적(the social)’인 요소와 관련된 담론들이 공론화되면서(김성운, 2011), 이러한 사회적인 요소들이 실제로 계획되고 실현될 수 있는 최소한의 공간이 공동체로 인식되고 있는 것과는 무관하지 않다.

그럼에도 불구하고 이러한 공동체와 관련된 논의는 현재 시점에서의 새로운 현상이기 보다는 사회발전의 과정에서 지속적으로 논의의 대상으로 고려되어 왔다. 특히 Tönnies가 사회와 공동체의 구분을 시도한 이후 공동체는 근대사회와 대비되는 전통적인 것, 근대적 합리성과는 대비되는 인간중심적인 것, 그리고 도시적인 생활양식과 대별되는 보다 전원적인 것 등으로 인식되면서 사회, 경제, 도시공간 등 다양한 영역에서 지속적으로 논의되어 왔다(Harris, 2001). 학계에서는 공동체의 개념적 정체성과 실질적 범위와 관련된 논의(이선미, 2004), 특정 지역적 특성과 관련하여 공동체 복원 및 회복의 주요 요인 고찰(최병두, 2006), 공동체 역량강화와 사회통합을 위한 선순환 체계 고찰(변미리 외, 2010) 등의 연구를 통해 공동체의 활용 방안과 지역 문제 해결의 대안으로서의 가능성을 보여주고 있다.

그러나 지금까지 연구나 정책에서 고려된 공동체는 ‘가치 있는 것’ 또는 ‘좋은 것’이라는 막연한 가치가 밑바탕이 깔려있고, ‘공동체’와 관련된 정책들도 비판의 여지가 개입될 수 없는 ‘절대적인 선’으로 간주되어 왔다(박주형, 2014). 즉, 공동체에 기반 한 활동 및 삶은 신자유주의의 폐해를 회복하고, 지역 내 내재된 문제를 해결할 수 있는 유일한 대안으로 표명하는 것이 대표적이라고 할 수 있다. 서울의 경우 마을공동체 관련 정책과 관련하여 35개 사업에 대해 총 700억 원 이상의 예산을 투입하기로 결정하였고(서울시, 2012), 마을공동체 사업은 지난 몇 십 년 동안 지속된 경쟁의 가속화, 불균형 성장, 개발위주의 정책들로 인해 피해를진 시민의 삶을 치유하고, 잊혀져간 사람들 간의 관계망을 복원해 공동체를 회복하려는, ‘사람의 가치’와 ‘신뢰의 관계망’을 형성하려는 정책적 노력이라는 점을 강조했다(서울시, 2012). 서울시는 마을공동체 정책을 통해 최소한 작금의 위기에 빠진 서울을 살릴 수 있는 유일한 대안, 이웃과 시민을 위한 희망정책 등으로 인식시키는데 성공한 것처럼 보인다. 그리고 서울시의 이러한 정책적 성공은 중앙 및 지방정부에서 유사정책의 생성, 기존정책의 확장 등이 빠르게 추진할 수 있는 계기가 되었다.

이와 관련하여 본 연구에서는 지역발전과 관련하여 정책담론을 형성하고 있는 ‘공동체’를

지나치게 이상화하려는 움직임에 대하여 비판적인 관점으로 살펴보고자 한다. 그렇지만 본 논문에서 제기하고자 하는 비판적인 관점은 공동체 관련 정책의 정책적 적실성, 효과성, 제정의 효율적 운용 등과 같은 정책 성과적 측면보다는 도시를 관리하기 위한 다양한 담론들의 결합을 통해 창출되는 권력의 통치기술(governmental technology) 측면에서 살펴보고자 한다. 즉, 공동체 관련정책을 통치성의 관점에서 살펴보면서 다양한 형태로 추진되고 있는 공동체 관련 정책들은 신자유주의의 대안이 아니라 오히려 더욱 구조적이고 광범위한 신자유주의 통치기술의 일부로 작용하고 있는 것은 아닌지?, 그리고 최근 활발하게 진행되고 있는 공동체와 관련된 담론들은 권력의 도구로 전유하려는 것은 아닌지?와 관련된 의문을 중심으로 살펴보고자 한다.

## II. 이론적 배경

### 1. 통치성에 관한 이론적 고찰

통치성을 기반으로 하는 권력이론은 다양한 관점과 문제의식에 따라 다양한 접근이 가능하지만, 본 연구에서는 푸코의 통치성 이론을 중심으로 살펴보고자 한다. 푸코가 제시하는 통치성 이론의 핵심은 인간을 특정한 방향으로 주체화(subjectivation)시키는 것에 있다는 전제로부터 출발한다. 이와 같이 권력의 기능을 주체화에 한정하여 보는 것은 실제 정책으로 인한 권력의 주체형성 기능을 강조하는 통치성(governmentality)와의 관계가 밀접하기 때문이다(이문수, 2012).

#### 1) 통치성의 개념 및 특징

통치와 관련된 개념적 정의는 다양하지만, 최근에 이르러서는 통치에 대한 개념을 특정 계층 및 집단에 국한시키기보다는 일반시민까지 그 대상 영역을 확장시키면서 다양한 행동에 대한 개입으로 보는 시각이 대두되고 있다. 이와 관련하여 Dean(1999)은 통치란 다양한 권력 기구에 의하여 특수한 형태의 지식과 기술을 가지고 일간들의 행위를 일정한 방향으로 유도하기 위해 인간의 욕망, 기대, 이해 그리고 믿음에 작용하는 것으로 보면서 통치의 다층적 의미를 부여하고 있다. Foucault는 ‘통치’를 개인들의 책임 있는 권위 아래 일생동안 그들의 행동을 일정한 방향으로 이끄는 것으로 보고 있다. 특히, Foucault가 제시하고 있는 통치의 개념을 이해할 수 있는 가장 핵심은 ‘행위에 대한 통솔(conduct to conduct)’라고 할 수 있으며, 이는 일정한 영토 내에서 최고 권력인 주권(sovereignty)에 기초하고, 국민의 동의를 전제로 한 권력 개념으로 통치의 역사적 변천 과정이나 변화된 형태를 고찰할 수 있다고 보고 있다(Foucault, 1997). Foucault(1997)에 의하면 통치의 개념이 적용될 수 있는 영역은 개인, 가정, 공동체, 국가 등 인간의 행위 영역으로 규정함으로써 제도 혹은 정책과 관계가 있음을 시사하

고 있다. 이러한 통치의 관점에서 Foucault(1997)는 통치성의 의미를 “인구를 주요 목표로 설정하고 정치경제학을 주된 지식의 형태로 삼으며, 안전장치를 주된 기술적 도구로 이용하는 지극히 복잡하지만 아주 특수한 형태의 권력을 행사케 해주는 제도, 절차, 분석, 고찰, 계측, 전술의 총체로”로 보고 있다(Foucault, 2011). 이러한 맥락에서 볼 때, 통치성은 “통치(govern)”과 “인식(mentality)”의 결합으로 볼 수 있으며, 이는 통치성이 기본적으로 지니는 인식론적, 가치론적, 방법론적 중요성을 강조하는 개념이라고 할 수 있다(이문수, 2012). 결국 통치성은 권력관계의 불균형에 따라 필연적으로 발생하기보다는 통치 대상과 방법에 대한 특정한 사유에 기인하고 있음을 강조하는 개념이라고 할 수 있다. 그렇기 때문에 국가에 대한 통치성의 독점형태에서 신자유주의가 강조하는 가족 공동체, 사회적 네트워크, 개인으로의 통치성이 분산되는 형태 등 다양한 형태의 모습을 보이는 것은 통치대상과 주체간의 관계 변화에 의한 것으로 해석할 수 있다(Foucault, 2007; 이문수, 2012). 결국 통치성은 특정 고착화된 유형으로 파악하기보다는 대상에 따라, 실현의 목표에 따라 서로 다른 유형과 특성을 보일 수 있으며, 결과를 도출하기 위한 과정상의 합리성을 유지하기 위한 명분 내지는 도구화와 밀접한 관계가 있다고 볼 수 있다. 통치성의 관점에서 정책을 살펴본다는 것은 결국 특정한 목적의 달성을 위해 인간 행위를 의도적인 방향으로 유인하려는 합리적 기획, 프로그램, 기술, 그리고 다양한 정책적 수단의 발굴, 운영, 변형이라는 일련의 과정을 탐색하는데 유용하다.

## 2) 통치성과 공동체

1980년대 이후 ‘세계화’라는 거시적인 맥락 속에서 국가는 전통적인 공간에서의 탈영역화 뿐만 아니라 통치와 관련된 주체의 다양화 및 다층화가 전개되었다(박재욱, 2012). 이러한 과정에서 국가의 통치기능이 표면적 현상 이외에 시민사회 단체 등 국가 이외의 주체들을 동원하고, 통치의 영역의 확장 및 주체의 실제적 다양화로 인하여 국가의 통치권력을 재편하는 형태가 나타나기 시작하였다(Wolch, 1990; Swyngedouw, 2005). 이러한 국가권력이 재편되는 과정에서 다양한 주체, 시민사회의 영역의 주체들이 가장 활발한 활동이 이루어지고 있는 영역이 공동체라고 할 수 있다(김영미, 2009).

일반적으로 공동체는 일상적인 삶의 필요에 의해 맺어진 관계들이 축적되어 있고, 전통적으로 사람들의 관계를 풀어내는데 유용할(박주형, 2014) 뿐만 아니라 다양한 주체들간의 거버넌스(governance)를 형성하는 네트워크의 결절지로서의 기능을 수행하는 최소의 통치성이 부여된 공간의 역할을 수행한다. 또한, 공동체는 개인의 정체성 및 가치 등이 공동체 내에서 자연스러운 상호작용을 통해 공유될 수 있다는 장점 때문에 공동체의 자발적인 행동방식이 국가가 추구하는 목표 및 이해관계를 정책적 관리 대상으로 활용할 수 있는 최소 단위로 인식되고 있다(김영미, 2009).

이러한 공동체가 갖는 개념, 특성으로 인하여 공동체 내에서 활발하게 진행되고 있는 다양한 주체들의 활동과 영역의 확장을 둘러싼 일련의 과정은 정치적·경제적 이데올로기의 부산물이 아닌 국가차원에서 의도적이고 치밀하게 계산된 전략 차원에서 해석하는 것이 필요하다

는 의견들이 제시되고 있다(Marinetto, 2003). 뿐만 아니라 공동체는 국가권력이라는 엄중한 시선 아래 놓이게 되는 순간 비용을 최소화하려는 권력의 곡성과 결합하면서 가장 효율적인 통치 수단으로서의 역할 수행이 가능하다는 특징을 가지고 있다(Rose, 2004).

특히 공동체를 도구로 활용하려는 통치성은 대상을 억압하는 권력이 아니라 대상을 분별하고, 조사하고, 관찰하는 성찰적인 권력의 형태(서동진, 2011)라고 할 수 있으며, 이는 공동체와 관련된 끊임없는 시행착오와 조정, 학습과정을 통해 고안해 낸 가장 적절한 통치기술의 하나라고 할 수 있다. 또한 통치대상으로서 공동체는 그 속에서 생활하는 사람들의 특수한 주체성이 녹아 만들어지면서 완성된다. 이 과정에서 개인은 개인으로서가 아니라 공동체에 귀속된 개인으로 주체화되기 때문에 개인이 속한 공동체에 인간적인 애착과 동시에 강한 책임을 요구받는다. 결국 공동체는 개인의 욕구와 이해관계가 공유되는 공간이며, 권력의 통치욕망과 공생하게 되는 과정 내지는 통치의 확장(promulgation of government), 국가의 통치화(governmentalization of government)를 실현하는 과정에서의 주요 매개체라고 할 수 있다(박소진, 2009; Foucault, 2011). 이러한 관점에서 볼 때, 통치성과 공동체의 결합은 Foucault(1997)이 제시하고 있는 ‘행위에 대한 통술(conduct to conduct)’의 개념과 맥락을 같이하는 것으로 볼 수 있다.

## 2. 선행연구 고찰

공동체 관련 정책은 크게 지역공동체 문제를 해결하기 위한 공동체 중심의 전략 수립, 마을공동체 활성화를 위한 지방정부의 역할, 마을공동체 활성화 관련 주요 요인 등의 연구로 분류할 수 있다. 김학실(2014)은 단양 한드미 마을과 완주 비비정 마을을 사례로 논리모델(logic model)을 토대로 하여 분석을 실시하였으며, 분석결과 주민주도의 사업 발굴 및 실천, 외부자원과 내부 자원의 결합, 공동체주도 발전 전략을 통해 새로운 사업 영역의 발굴과 가계 소득 증대의 효과가 도출되었다고 분석하고 있다. 이재완(2013)은 서울시 마을공동체 사업을 중심으로 정책에 대한 인지도가 주민참여에 미치는 효과를 실증적으로 분석하고자 하였으며, 분석결과 정책에 대한 인지도가 높은 그룹일수록 주민참여도가 높은 것으로 나타났다. 그리고 이러한 높은 주민의 참여도는 마을공동체 정책의 활성화에 직·간접적으로 영향을 미치는 것으로 나타났으며, 마을공동체의 실질적 효과 증대를 위해서는 주민참여 활성화를 꾀할 수 있는 교육·홍보 등의 전략적 접근이 필요하다고 설명하고 있다. 송인하(2010)는 마을공동체 운동이 지역을 발전시키고 재구조화하는데 어떠한 영향을 미치는지를 살펴보고자 진안군 마을만들기 사례를 중심으로 분석하였으며, 그 결과 외부로부터의 인적자본 및 물적 자본의 유입, 마을공동체 내 구성원들의 결속력 및 사회적 신뢰, 거시적 정책과 미시적 정책과의 유기적 결합, 마을공동체 내 구성원들의 가치관의 재조직화 과정 등이 주요 요인인 것으로 도출되었다.

이문수(2012)는 푸코의 통치성 이론의 관점에서 지식-권력-주체화가 긴밀하게 연관되어 있다는 가정에서 출발하여 현대의 행정개혁에서 주체화가 가지는 의의와 한계를 비판적으로 살펴보고 있다. 특히 주체화를 주요 요인으로 고려하여 행정개혁과의 관계 및 영향력에 대해서 살

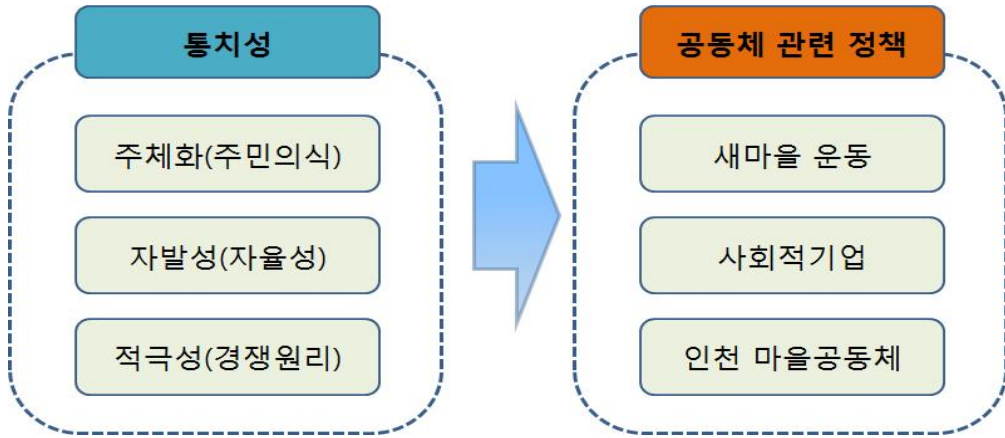
펴보고자 하였다. 박광국(2012)는 푸코의 통치성 개념을 행정학적 관점에서 재해석하고자 하였으며, 행정학 측면에서의 통치적 합리성이 어떠한 영향을 미치게 되는지에 대해서 살펴보았다. 통치성은 제도적으로 규정되는 것이 아니라 단지 주민을 통제하기 위해 작동하는 권력의 기술이라는 실체에 의해 규정된다고 보고 있다. 김병연(2014)는 윤리적 소비를 둘러싼 담론과 실천 영역들을 푸코의 통치성 관점을 통해서 살펴보려고 하였으며, 통치성은 학생들의 윤리적 소비 세계 속에서 드러나는 지식, 주체, 권력, 지배 순응과 관련된 현상들을 설명하는데 유용한 것으로 나타났다. 그리고 통치성은 학생 개인들의 선택의 자유를 일정부분 보장하기는 하나, 선택의 자유를 통해 관리하는 통치기술로 설명하고 있다.

### 3. 연구의 분석 틀

본 연구에서는 공동체 관련정책의 통치성을 살펴보기 위하여 새마을 운동, 사회적기업, 마을공동체 정책을 함께 교차적으로 살펴보려고 한다. 이를 위해 Foucault의 통치성 이론을 중심으로 살펴보려고 하며, 통치성을 구체적으로 살펴보기 위한 구성 요소는 주체화, 자발성, 경쟁원리에 의한 적극성로 설정하였다. 통치성은 사회적 메커니즘을 형성하는 과정과 주체의 자기형성 과정을 중요하게 고려한다. 이 과정에서 자유롭고 개별적인 원자(개인, 주체)를 특정한 주체성을 갖도록 창조하는 과정을 거치게 되는데, 이러한 일련의 과정을 주체화(subjectivation)이라고 할 수 있다(Burchell, 1991). 이러한 주체화 과정을 통해 개별 원자(개인, 주체)는 이성적 선택과 판단 행위를 주도적으로 추진할 수 있는 역량의 확보와 가치를 함양할 수 있으며, 내부적인 과정 진행에 대한 합리성을 확보할 수 있다.

자발성은 개인적 주체들이 자기실현을 위한 열망과 선택을 통한 변화의 원동력이 된다. 이러한 주체의 자발성은 주체의 행동을 실천화하기 위한 전제가 되며, 이를 통해 주체의 경쟁적 원리에 대한 적극적인 대응력과 주체화를 촉진시키며, 중국에는 합리성에 의해 통치 구조의 자연스러운 구조 형성을 촉진한다(Lemke, 2001). 통치성은 손익 계산의 측면에서 최적의 효율성을 발휘하기 위한 적극적 행위(aggressive conduct)를 통해서 경쟁적인 게임이 되도록 하는 법적, 기관적, 문화적 조건을 세워가는 과정이 전제가 된다. 이러한 과정을 통해 정책은 그 최초 설정된 영역에 국한되지 않고, 합리적인 행위의 모델을 넓혀나가는 원리로서 일반화되어 통치적 행위를 합리화하고 제한하는 모든 영역에서 준거가 된다(Lemke, 2001). 이를 통해 개인과 집단, 기간의 통솔을 위해 행위 및 실천적 체계들의 시장적인 모델의 도출이 가능하다. 결국 통치성의 변화는 주체화, 자율성, 적극성 등의 구성 요소들이 얼마나 더 세련되고 정교하게 진화하느냐에 따라 통치의 대상을 보다 효율적이고 체계적으로 관리할 수 있을 것이다.

<그림 1> 연구의 분석틀



### Ⅲ. 공동체 관련 정책의 통치성 분석

본 연구에서는 공동체 관련 정책의 통치성을 분석하기 위하여 마을공동체 정책을 새마을운동과 사회적기업 정책과 함께 교차적으로 살펴보고자 한다. 상기의 세 가지 정책은 상이한 정치사회적 조건과 맥락에도 불구하고 내포된 담론들은 유사한 모습을 보이고 있으며, 실행 주체의 중요성, 자발성 등을 강조하고 있다. 또한, 사회적기업 및 마을공동체 정책의 경우 참여 주체의 다양성, 시민사회 영역의 주도를 강조하고 있다. 특히 상기 정책에 내포된 정치적·정책적 의도는 공통적으로 주민들의 자발적인 참여와 자조의 노력을 동원하고 공공부문이 전유하는 방식으로 작동한 고차원적인 권력의 전략을 활용하고 있다. 이러한 관점에서 상기의 정책들을 통치성의 관점에서 파악함으로써 실제 정책들이 고차원적이 권력의 전략 차원에서 운용되고 있는지 등을 살펴봄으로써 막연한 정책에 대한 탈신비화 및 재숙의의 기회를 갖고자 한다.

#### 1. 주체화(주민의식) 측면

주체화는 대상을 자유롭고 자율적인 원자적 주체를 특정한 주체성을 가진 주체로 승화시키는 일련의 과정으로 볼 수 있다. 이러한 관점에서 새마을운동은 새마을지도자를 농촌마을의 주민의식 개혁자로서 중요한 역할 수행자로 설정하였고, 사회적기업 정책에서는 사회적기업가, 인천시 마을공동체 정책에서는 지역일꾼 및 주민을 설정하고 있다. 그리고 각각 정책에서 주체의 부각 및 자율성을 유도하는 기저에는 ‘자발적 참여’, ‘민간주도’, ‘풀뿌리 민주주의’ 등 강조함으로써 기존의 ‘관주도적’ 정책과는 차별화를 시도했다는 점을 강조하고 있다. 특히 ‘민관 파트너십’, ‘민관협력’, ‘민관 협력적 거버넌스’ 등의 용어 강조를 통해 민간과 공공이 수평적이고 동등한 위상을 시사하고 있다. 즉, 공동체 관련 정책 추진에 있어 핵심 주체는 주민,

지역일꾼이고 공공은 시너지효과를 위해 지원 역할 혹은 마중물 역할 수행으로 한정된다는 것이다. 실제 인천시에서 제정한 마을공동체 만들기 조례의 경향을 살펴보면, 주민(민간)주도의 공동체 형성이 지속적인 마을공동체 만들기 정책의 핵심임을 강조하고 공공은 관련 사업에 대한 행·재정적 지원의 역할로 한정한다는 내용을 중심으로 관련 지원 조례를 제정하고 있다.<sup>1)</sup>

새마을 운동은 주체화의 핵심대상을 ‘새마을지도자’로 설정하고, 지역의 주민들을 대상으로 지도자 양성을 위한 정책적 노력을 경주하였다. 사회적기업의 경우에는 핵심대상을 ‘사회적기업가’로 설정하고, 사회적기업 및 시민단체, 일반시민 등을 대상으로 사회적기업가 양성을 위한 정책적 노력을 하고 있다. 그리고 인천 마을공동체정책에서는 ‘마을일꾼’을 핵심주체로 설정하고, 이러한 지역인재를 양성하기 위한 프로그램을 운영하고 있다. 결국 공동체 정책에서 주체화의 대상은 주로 지역주민으로 설정하고 있고, 지역주민들의 지역인재로 활용하는 주체화에 중점을 두고 있다. 실제 공동체 관련 정책들은 정책추진의 주체들의 역량강화를 위한 주체화 과정에서 교육과 학습을 강조하며, 공동체 관련 지업사업 중 우선적으로 교육이나 학습과 관련된 사업들을 우선적으로 추진·연계하고 있다.

예를 들면, ‘새마을지도자 연수원’, ‘사회적경제 아카데미’, ‘프로보노 양성 과정’, ‘마을리더 교육’, ‘마을활동가 교육’ 등이 대표적이다. 이러한 교육과정에서 제공되는 각종 교육 자료와 매뉴얼에는 공동체가 어떠한 서비스를 제공해야 하는지, 민간과 지역의 파트너십을 어떻게 형성하고 강화할 것인지, 정부와 협력적 네트워킹이 얼마나 중요한지 등의 내용들이 담겨져 있다(고용노동부, 2013; 인천광역시, 2013). 공동체 관련 정책에서 주민, 사회적기업가 등 활동 주체들은 창의적이고 혁신적이며, 자기주도적인 대상으로 표현되고 있지만, 실제로는 정부가 정해놓은 규범과 교육의 울타리 안에서만 가능한 것이다(Miller, 2008). 즉, 공공영역에서 제공되는 교육은 개인의 역량 증진과 지역에서 필요한 인재를 양성하기 위한 목적보다는 공공이 필요로 하는 인재의 교육 및 재교육의 성격이 강하다고 할 수 있다.

그리고 사회적기업과 마을공동체 관련 정책의 핵심 주체로 지역주민을 설정하려는 공공의 노력 이면에는 관에서 민으로의 정책집행 및 추진, 업무이양 등의 형태로 사회적기업가나 지역주민이 주도적으로 결정할 수 있는 권한 등이 보장되어 있는가를 살펴보면 현실적으로는 관련 정책의 권한과 통제권이 이양되었기다가 보다는 통치권 행사의 방법이 더 고도화·세밀화된 형태로 작동하고 있다. 즉, 업무의 분산과 참여주체의 다양화를 통해 관련 권한의 이양 및 배분이 된 것처럼 보일 수 있다. 그러나 실제로 공공은 다양한 제도적 장치와 기술(감사제도, 협약제도, 평가제도, 회계제도 등)을 통해 여전히 강력한 통제력을 유지하고 있기 때문에 결국 정책에 대한 ‘게임의 룰’은 공공에 의해 결정되는 구조를 형성하고 있다(Tylor, 2007).

사회적기업 관련 정책의 세부적인 내용을 살펴보면, 정부기관이 다양한 방법을 통해 사회적기업의 활동 전반에 개입할 수 있는 여지가 있음을 알 수 있다. 먼저 사회적기업의 활동영

1) 인천시뿐만 아니라 마을공동체 만들기 관련 조례를 제정·시행하고 있는 서울시, 경기도 등 광역자치단체 및 수원시, 안산시 등 기초자치단체의 조례 제정의 목적에 민간주도 및 민간의 역할의 강조하고 있다.



역, 목적 유형, 조직운영 형태 등 사회적기업 설립 및 운영에 관한 전반적인 사항에 대해 제도적으로 규정함으로써 기준을 충족하지 못할 경우 진입 자체를 제도적으로 제한하고 있다. 즉, 정부의 이해와 가이드라인이 인정하는 범위 안에서만 조직의 활동이 인정될 수 있음을 의미한다. 다음으로 각종 계획서, 제안서, 심사, 평가, 컨설팅, 회계자료, 인증 유지 심사 등은 정부나 정부의 전문가들에 의해 심사되고 평가되며, 최종적으로 결정된다. 그리고 이 과정에서 바람직하지 않다고 여겨지는 부분에 대해서는 적극적인 지도·감독 및 컨설팅 등의 방법을 통해 교정될 수 있는 구조를 채택하고 있다.

<그림 2> 사회적기업 인증 및 보고 체계



자료: 한국사회적기업진흥원(2012) 토대로 필자 재구성

인천 마을공동체 정책의 세부내용을 들여다보면, 먼저 민·관 파트너십의 구축이 체계화되는 과정에서 주민단체가 지원센터에서 정하고 있는 양식에 맞추어 다양한 서류를 제출하는 것에서도 짐작할 수 있듯이 주민의 주도성과 자발성, 헌신 등은 정부에서 규정하고 있는 정책 수용의 범주 내에서만 인정받을 수 있다. 특히 「인천시 마을공동체 보고서」의 지원 사업 추진과 관련된 내용을 살펴보면, 각종 계획서, 제안서, 심사, 평가, 상담, 교육 등의 단어들 이 자주 사용되고 있으며, 이러한 지역주민들의 자발적인 아이디어와 제안사항은 공공기관의 양식에 의해 규격화·표준화 과정을 거쳐, 최종적으로 공공기관이 원하는 행태로 가공될 가능성이 존재한다. 그리고 사업의 진행과정에서 바람직하지 않다고 여겨지는 경우에는 컨설팅, 상담, 지도 등의 형태를 빌어 교정될 수 있는 여지도 충분히 고려된 체계를 보여주고 있다.

〈표 1〉 인천시 마을공동체 만들기 지원사업 추진 체계

사업단계		내용	담당
사전단계	연간 사업계획 발표	-연간사업 계획 및 일정 -각종 지원 및 협력 시스템 안내	안전행정국 자치행정과
	주민모임(커뮤니티) 형성 지원	-찾아가는 주민 교육	마을공동체 지원센터
	마을계획단	-마을 코디 운영	마을공동체 지원센터
진행단계	마을공동체 만들기 지원사업 공고 및 신청	-사업설명회	마을공동체 지원센터
	마을공동체 만들기 신청사업 심의	-서류심사	사업부서 마을공동체 지원센터
	마을공동체 만들기 지원사업 결정	-사업 참여자 교육	마을공동체 지원센터
		-마을활동가 전문가 교육 -지원금 지급	
마을공동체 만들기 사업 진행	-행정 지원	자치행정과	
	-전문가에 의한 마을 컨설팅	마을공동체 지원센터	
평가단계	결과보고 (추진실적 및 정산)	-사례 발표회	자치행정과 마을공동체 지원센터
		-사업평가	

자료 : 인천광역시, 2013:115-116, 필자 재구성

이처럼 사회적기업, 인천 마을공동체 만들기 등 마을공동체 정책은 각종 규칙과 제도, 절차, 기준 등에 의해 정책적인 통제가 이루어지고 있으며, 지역주민 역량 강화, 지역의 일꾼 양성 등과 같은 사전적인 지원제도를 통해 고도의 통치성이 발휘되고 있다고 볼 수 있다. 즉, 표면적으로는 마을공동체 관련 정책 과정에서 주민은 창의적이고 독립적이며, 자기주도적인 대상으로 그려지고, 공공은 이러한 역량을 함양할 수 있는 기회 제공 및 지원으로 한정하고 있다. 그렇지만 실제로는 이것이 공공이 미리 정해 놓은 가이드라인과 정책진행 과정의 영역 내에서 제한적으로만 인정됨으로써 실제 공동체 활동 과정에서 발현되어야 할 혁신, 창의, 자발적 주체화와 관련된 일련의 과정들은 제한되는 것으로 볼 수 있다.

## 2. 주체의 자발성 측면

정책의 추진 및 집행에 있어 가장 이상적인 형태는 정책 수요자가 자율적·자발적으로 참여하는 것이다. 그리고 이러한 정책 환경의 여건을 조성하기 어려운 상황에서 흔히 사용되는 방법은 정책의 수요자가 정책에 대한 옹호적 성향을 갖도록 하는 것이다. 예를 들면, 새마을 운동이든, 최근에 추진되고 있는 사회적기업 및 마을공동체 관련 정책이든 시작은 사회를 차

갑고 삭막한 것, 비인간적인 것 등으로 묘사함으로써 공동체로의 회귀가 도덕적으로 당연하고, 그 결과로 공동체 정책은 정책적 정당성을 획득한다(박주형, 2014). 이 과정에서 정책 수요자인 주체들은 점차적으로 공동체적 삶에 동조하면서 자발적으로 관련 정책을 옹호하는 성향을 갖게 된다. 즉, 공동체 정책의 초기에는 정책 순응도가 낮지만 지속적인 정책추진으로 정당성을 확보하게 되면서 정책 순응도가 높아지게 된다.

인천시는 개발 중심의 도시정책으로 외적 성장은 이루었으나, 급속한 도시화와 경쟁 심화로 다양한 갈등과 대립 그리고 소외문제를 경험하였습니다. 이러한 일련의 문제를 해결하기 위하여 공동체 회복에 있으며, 사람-마을-공동체의 연계를 통해 주민이 스스로 지역사회의 변화를 이끌어내는 것이 필요합니다.... 그리고 인천 마을공동체 만들기 의 기본적 가치는 신뢰, 지속가능, 공생을 중심으로 진행....(인천시, 2013)

이러한 정책에 대한 자발적 옹호는 정책 추진과정에서 주체들의 자발성 참여(자발성)를 이끌어내는데 용이하게 작용하였고, 이는 공동체 정책 추진 과정 내내 ‘동원-생산-재동원-재생산’과 같은 일련의 순환 과정을 형성함으로써 활동의 중요한 기저로 작용한다. 새마을운동의 경우 정책 성공을 위해 가장 중요한 원동력은 지역주민의 자발성을 강조하고 있으며, 인천 마을공동체 정책에서는 지역주민 및 관련 주체의 자발적 참여(자발성)를 통해 지역의 긍정적인 변화를 이끌어낼 수 있다고 규정하고 있다. 그리고 사회적기업 정책 역시 사회적기업 스스로의 자율성 및 역량 확보를 통해 지역사회에서의 주요 주체로서의 역할 수행을 기대하고 있다.

새마을운동의 주체는 마을의 주민이다.... 새마을운동의 주체는 어디까지나 마을 주민들이며, 행정기관이나 공무원은 이 운동의 지원자요, 협조자에 불과하다... 새마을운동은 주민 스스로의 힘을 모아 자율적으로 추진해야 한다. 새마을 운동은 누가 시키기 때문이 아니라 전 주민이 새마을 지도자를 중심으로 자율적으로 사업을 결정하고 스스로의 힘으로 추진해야 한다. 피동적이고 타율적으로 움직이는 마을이 되어서는 결코 성공할 수 없는 것이다(내무부, 1975:37-38).

사회적경제 제2차 5개년 계획 하에서 정책의 목표는 단순히 성공적인 사회적기업 모델의 창출에 있는 것이 아니라 사회적기업들의 구체적인 사회적 가치를 창출하고 지역사회에 뿌리를 내려 자생력을 가지는 사회적기업으로 지속가능할 수 있는 환경을 조성하는데 두고 있다(고용노동부, 2012)

주민자치의 실현과 지역공동체의 형성을 토대로 주민 스스로 지역사회의 변화를 통해 살기 좋은 마을을 만들어 내기 위하여 마을공동체 만들기를 지원하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(인천광역시 마을공동체 만들기 지원 조례 제1조).

공동체 내에서의 주체들의 자발성은 지역의 풀뿌리 민주주의의 발전을 위한 주요 요인으로 규정되고 있다. 특히 직접 민주주의의 대표적인 유형인 ‘시민참여’를 공동체 정책과 직접적으로 연계시킴으로써 정책에 대한 지지력을 확장하고 있다. 이러한 맥락에서 볼 때, 새마을운동은 주의주의(主意主義, volunteerism)적 생활관과 자조론(self-help)적 가치관을 농촌주민들에게 강조하였다(김보현, 2011; 김영미, 2009). 즉, 남에게 의지하거나 도움을 요청하기보다는 어

려운 일이라도 스스로의 힘으로 해결할 수 있는 능력 함양 및 역량 배양에 더 중점을 두었고, 이를 통해 지역의 발전을 견인할 수 있다고 보았다.

새마을정신은 무엇보다 하늘이 돕거나 누군가 외부에서 도와줄 것을 기다릴 것이 아니라 우리 문제를 우리가 스스로 해결하자는 것이다. 하늘은 스스로 돕는 사람을 돕는다는 자조의 정신이다. 자연을 탓하지 말고, 하늘에서 비가 오기를 기다리지만 말고 수로를 만들고 우물을 파서 천수답을 수리안전답으로 바꾸어 전천후 농업을 하자는 것이다. 근면·자조·협동의 새마을 정신은 남에게 기대지 않고 문제를 해결하며, 이웃과 협력하여 더 큰일을 이룩할 수 있도록 함으로써 뿌리 깊은 패배의식을 극복하고 자신의 운명을 스스로 개척하는 능동적인 정신을 갖도록 하는 것이다(내무부, 1980:102).

그런데 새마을운동에서의 주체의 자발성의 강조와 관련된 헤게모니적 담론들은 공동체 관련 정책에서도 유사하게 나타나고 있다(박주형, 2014). 실제로 사회적기업의 최종적인 목표는 ‘스스로의 자립을 통해 사회 내 필요한 기능과 역할을 수행하는 것’이라는 표현을 빌어 정책의 방향을 설정하고 있고, 인천시 마을공동체 정책은 ‘마을공동체 관련 정책을 통해 마을의 새로운 희망을 작성하고, 지역 내의 문제를 스스로 해결할 수 있는 하나의 토대를 형성하는 것’으로 규정하고 있다. 이와 같이 사회적기업과 마을공동체 관련 정책에서 제시하고 있는 정책의 기초 및 방향과 관련된 표현은 과거 새마을운동과 비교하여 볼 때, 보다 세련되고 정교화되었지만 본질적인 정책의 목적성 측면에서는 새마을운동과 차이가 없다고 볼 수 있다. 즉, 공공기관이 보다 정교화·고도화된 관점에서 주체의 합리성보다는 행동주의적으로 조작 가능한 존재로 인식하고, 계산적으로 환경변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 통치전략으로의 변화가 이루어졌을 뿐이며 근본적인 통치에 대한 인식이 변화된 것은 아니라고 볼 수 있다(Lemke, 2001; Read, 2009).

### 3. 적극성(경쟁원리) 측면

새마을 운동은 모든 마을을 ‘자립마을’로 만들겠다는 정책목표 하에 1971년부터 1973년까지를 기반조성단계, 1974년부터 1976년까지 생산기반시설 확충단계, 1977년부터 1979년까지 소득기반 확충단계로 구분하고 전국 촌락의 자립화 정책을 추진하였다(성공회대학교, 2011). 이와 같이 새마을운동에서 마을을 3단계로 체계적으로 분류하고 관리했던 방식과 중장기적인 발전단계를 설정했던 통치전략들은 고용노동부의 사회적기업 정책과 인천시의 마을공동체 정책에서도 비슷한 형태로 나타나고 있으며, 이러한 정책의 핵심 기저에는 적극성을 유도하기 위한 경쟁원리 요소를 활용하고 있다. 이러한 새마을운동에서의 차등적인 정부지원을 돕으로써 마을 간의 경쟁을 촉진시키고, 이를 통해 다양한 성공 사례가 도출될 수 있는 통치 전략으로 활용하였다.

<표 2> 새마을운동의 목표 및 실현 단계

1973-1973	1974-1976	1977-1979
기반조성단계 (기반조성)	생산기반시설확충단계 (자조발전)	소득기반 확충단계 (자립완성)
새마을가꾸기 시범사업 농촌마을환경 개선	농촌도로망 개선, 농업환경개선, 전기통신시설 개선	증산사업, 복차사업 농외소득산업
기초마을 : 30% 자조마을 : 60% 자립마을 : 10%	자립마을 : 60% 자립마을 : 40%	자립마을 : 100% (오직 농민들의 자조 노력에 의한 소득증대)

자료: 성공회대학교(2011)

사회적기업 정책의 경우 정책 초기에는 인증을 받은 사회적기업 영역으로 한정하였으나, 정책목표 달성 및 성과 확장을 위하여 2012년부터 사회적기업의 인증 요건 중 일정 부분이상을 충족하는 단계로 예비사회적기업 제도를 도입·활용하기 시작하였다(한국사회적기업진흥원, 2012). 이후 예비 사회적기업과 사회적기업 체계로 구분을 통해 인증 요건에 대한 합리성 및 현실성 확보, 지원의 차등화 및 자원 운용의 효율화를 실현할 수 있는 제도적 기반을 마련하였다. 특히, 2012년부터 도입된 예비사회적기업 제도는 사회적기업이 추구하고자 하는 사회적 목적을 실현하고 기업 활동을 수행하고 있다. 또한 인증요건에는 미흡한 기업에 대하여 예비사회적기업으로 지정하여 향후 사회적기업으로 전환할 수 있도록 함으로써 제도적인 차등 지원 방식을 채택하고 있다.

<표 3> 사회적기업과 예비사회적기업의 차이

구분	사회적기업	예비사회적기업
주관	고용노동부(중앙정부)	광역자치단체장, 정부부처장
요건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직형태</li> <li>- 유급근로자 고용</li> <li>- 영업활동을 통한 수입 (노무비 대비 매출액 30% 이상)</li> <li>- 사회적 목적 실현</li> <li>- 정관 및 규약 구비</li> <li>- 이해관계자가 참여하는 의사결정구조</li> <li>- 이윤의 2/3이상 사회적 목적 재투자</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 조직형태</li> <li>- 유급근로자를 고용하여 영업활동 수행 (매출규모 무관)</li> <li>- 사회적 목적 실현</li> <li>- 이윤의 2/3이상 사회적 목적 재투자 (광역자치단체에 따라 상이)</li> </ul>
신청	상시 접수	광역자치단체별 1~2회/년
지원기간	최대 3년	최대 2년

자료: 한국사회적기업진흥원, 2013:27.

사회적기업 정책의 경우 고용노동부 「사회적기업 육성 기본계획」에 의하면, 사회적기업의 운영과 설립에 필요한 전문적인 자문 및 컨설팅, 고용자 교육훈련, 재정용자, 국제 및 지방세 감면 등의 맞춤형 지원체계를 마련하고 있으며, 인증여부에 따라 사회적기업과 예비사회적기업으로 구분하고 각 단계에 따라 차등적인 지원체계를 정립하고 있다(한국사회적기업진

홍원, 2012). 특히 고용노동부는 사회적기업 및 예비사회적기업에 대한 정부 지원 및 지원 종류 이전 시점에 실태점검, 지도·감독 등을 통해 지속가능성을 증진시킬 수 있는 관리시스템을 구축하고 있다.

<표 4> 예비사회적기업과 사회적기업의 맞춤형 지원

지원제도	예비사회적기업	사회적기업
근로자 인건비	최저임금 수준의 인건비와 사업자부담 사회보험료 한도 내에서 2년간 차등지원 - 1년차 : 100% - 2년차 : 90%	최저임금 수준의 인건비와 사업자부담 사회보험료 한도 내에서 3년간 차등지원 - 1년차 : 90% - 2년차 : 80% - 3년차 : 70%
전문인력 채용 지원	해당사항 없음	200만원 한도 3년간 차등지원
경영컨설팅	연간 3백만 원, 3년간 총 5백만 원	연간 10-20백만 원, 3년간 총 20-30백만 원
사업개발비 지원	연간 3천만 원 한도	연간 7천만 원 한도
공공기관 우선구매	해당사항 없음	해당
세제지원	해당사항 없음	법인세·소득세 4년간 50% 감면 기부금 손금산입 처리 사업주 부담 4대보험료 일부 지원
시설비 등 지원	해당사항 없음	해당

자료: 한국사회적기업진흥원(2012)

인천시 마을공동체 정책은 ‘뿌릴형’, ‘피울형’, ‘맺을형’ 3단계로 분류하고, 각각 필요한 부분을 ‘맞춤형’, ‘차등형’ 방식으로 지원하는 것으로 계획을 수립하고 있다(인천광역시, 2013). 인천시 마을공동체 만들기 기본계획에 의하면, ‘뿌릴형’은 커뮤니티 기반이 아직 형성되지 않았거나 미약한 마을공동체로서 인천시에 의한 지원사업의 수혜를 받을 수 있는 자격이 없다. 대신 ‘피울형’으로 분류된 공동체들은 각종 교육과 컨설팅, 인큐베이팅 서비스를 통해서 공동체에 잠재된 문제와 아이템을 발굴하고, 실질적으로 공동체를 활성화시킬 수 있는 인재와 관련 조직을 육성해야 할 의무를 가진다. 이와 달리 ‘맺을형’은 공동체 활동이 활발한 마을로 다양한 지원을 신청할 수 있고, 새로운 공동체 형성에 촉매 역할을 수행하도록 설정하고 있다(인천광역시, 2013). 그리고 이러한 차등적 지원에 대한 정책적 기저에는 주민들의 자발적인 마을공동체 형성에 ‘촉매’ 역할을 촉진하겠다는 기본적인 입장이 반영되었고, 이러한 배경에는 마을 간의 경쟁촉진과 마을에 대한 단계적·체계적 관리를 위한 효율성의 원칙이 적용되었다고 볼 수 있다.

<표 5> 인천시 마을공동체 형성단계에 부응하는 맞춤형 지원

뿌릴형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 모임형성지원</li> <li>- 마을의 씨앗을 뿌리는 주민모임 구성</li> <li>- 마을 및 주민 수요와 의제 발견</li> </ul>
↓	
피울형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 공동체 실행지원</li> <li>- 마을 및 주민의 수요와 문제 해소</li> <li>- 마을살이 실행을 통한 주민조직 형성</li> <li>- 지속가능한 마을사업 추진</li> </ul>
↓	
맺을형	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 마을계획 수립지원</li> <li>- 마을의 뿌릴형과 피울형을 연계한 종합적인 마을계획 수립·실행</li> <li>- 새로운 뿌릴형 발굴</li> </ul>

자료: 인천광역시, 2013:114 필자가 재구성

이처럼 사회적기업과 마을공동체 정책은 ‘맞춤형’ 혹은 ‘차등적’ 지원을 통해 주체들간의 경쟁 심리를 자극하는 정책을 추진하고 있다. 이러한 경쟁의 원리를 적용하여 우선적으로 지원되는 대상은 이미 자발적인 공동체 경험이 있어 사업의 성공가능성이 높거나 안정화된 공동체에 우선적으로 정책 재원을 투입함으로써 경쟁 촉진 및 성공 촉진, 정책의 초기 정착 등의 복합적 효과를 획득하는 방법을 취하고 있다. 예를 들면, 사회적기업의 경우 6개월간의 영업 활동 및 영업이익을 창출을 지원기준에 명시하고 있고, 인천 마을공동체 만들기 정책의 경우 단순 지역사회에 대한 관심 및 자발적 활동을 기반으로 하는 조직은 지원 대상에서 제외되고, 일정 수준의 가시적인 성과를 도출되는 공동체 한하여 정책적인 지원이 이루어지고 있다. 이러한 일련의 정책적 추진 과정을 볼 때, 공공은 Burchell(1996)이 제시하고 있는 것과 같이 법적, 제도적 조건 등을 통해 참여하는 주체로 하여금 경쟁적인 게임으로 진행이 되도록 정책적으로 유도를 하고 있다고 할 수 있다. 즉, 공공은 법·제도를 통해 주체로 하여금 스스로 ‘경영자적 행위(managerial conduct)’ 혹은 ‘기업가적 행위(entrepreneurial conduct)’를 촉진하고 있다고 할 수 있다.

또한 공공은 임의적인 분류체계에 의해 자신의 행정적·정책적 관할 영역 내에 분포하고 있는 공동체 및 주체들을 수치적으로 파악할 수 있게 되고, 이를 통해 주체·공동체 등 정책 대상자에 대한 효율적인 관리 및 통제, 그리고 자원 배분이 이루어질 수 있는 토대를 제공한다. 즉, 부족한 정책적 재원 하에서 공공의 기준에 충족하거나 공공의 의도대로 활동하는 주체에 정책지원을 집중함으로써 자원 지출 및 활용에 대한 ‘효과성’을 높이고, 이를 바탕으로 정책 목표에 부합하지 못하고 있는 정책대상들도 공공이 의도하는 바람직한 방향으로 이끌 수 있는 여건을 형성하는데 ‘경쟁성’의 원리를 적극 활용하고 있다.

#### 4. 통치성 관점에서 본 공동체 정책의 논의종합

지금까지 ‘새마을운동’, ‘사회적기업’, ‘인천시 마을공동체’ 등의 공동체 정책을 통치성의 관점에서 살펴보았다. 사회적기업과 인천시 마을공동체 정책과 새마을운동과 비교 분석하여 살펴본 결과를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 주체화 측면에서 살펴보면, 새마을운동과 달리 사회적기업과 마을공동체 정책은 지역 주민을 주요 주체로 설정하고, 공공은 지역주민이 주도적으로 사업을 추진할 수 있는 지원자의 역할로 한정하는 내용을 조례, 지침 등을 통해 제도화하고 있다. 그러나 실제로는 ‘지원’이라는 정책적 명분으로 설정되는 자격기준 및 제도적 장치, 감사제도, 협약제도, 평가제도 등과 신자유주의적 성과 평가 및 체계를 통한 통제적 관리기법을 적극 활용함으로써 정책 내부적으로 공공의 권한과 통제력이 더 강화되는 구조를 형성하고 있는 것으로 나타났다. 이는 Tylor(2007)가 주장한 정책에 대한 ‘게임의 룰’은 공공에 의해 결정된다는 주장이 현실적으로 답습되고 있는 결과라고 볼 수 있다. 또한, 지역의 일꾼 내지는 인재 양성이라는 명분으로 추진되는 교육은 공공기관이 원하는 인재 양성 및 새로운 중간 관리자 양성을 목적으로 추진됨으로써 오히려 지역의 인적 자본형성과 혁신성·창의성의 발현을 제한하는 결과를 초래하고 있다. 결국 표면적으로는 ‘주민 중심’, ‘주민 주도’라는 정책수행의 주체에 대해서 강조하고 있으나, 실질적으로는 정책 운용, 제도 측면의 핵심 공공에게 주어짐으로써 선택의 가능성을 제한하고 있다.

둘째, 주체의 자발성 혹은 자발적 참여 측면에서 보면, 사회적기업과 마을공동체 정책 역시 새마을운동과 마찬가지로 자발적 참여에 대한 가치관을 지역주민들에게 강조하는 방안 및 전략을 답습하고 있는 것으로 나타났다. 그리고 주체의 자발성의 강조 과정에서 지역의 전 주민이 참여를 유도하기 보다는 정책을 적극적으로 옹호하는 소수자 중심의 의식화 과정으로 자발성을 유도하고 있다. 즉, 공공은 주체를 합리적 존재보다는 행동주의적으로 조작할 수 있는 존재로 고려함으로써 계산가능한 관리의 대상으로 보고 있다. 그리고 이러한 주체들이 발현하는 자발성은 단순히 정책의 효율성을 실현하기 위한 수단으로 고려된다는 Lemke(2001), Read(2009)의 주장과 관련이 있다고 볼 수 있다.

셋째, 적극성의 측면에서 보면, 사회적기업, 마을공동체 정책은 기존의 새마을운동과 유사한 맞춤형 지원, 차등 지원방법을 차용함으로써 정책에 참여하는 주체들 간 경쟁을 촉진시키는 것으로 나타났다. 이는 주체들 간의 경쟁적인 게임이 가능하도록 하는 법적, 제도적 조건을 세워 참여하는 주체로 하여금 스스로 경영자 혹은 기업가 행위를 촉진하고 있는 것으로 나타났다. 또한 이를 통해 실질적이고 가시적인 정책효과 및 실효성을 제시함으로써 정책대상으로 하여금 공공이 원하는 방향, 정책의 바람직한 방향으로 유도하는 전략으로 활용하고 있는 것으로 나타났다.

이러한 내용을 종합적으로 살펴볼 때, 최근 중앙 및 지방정부에서 다양하게 추진되고 있는 공동체 정책들은 공공주도의 공동체 정책의 시초라고 할 수 있는 ‘새마을 운동’의 정책 체계 및 통치성 전략을 차용·활용하고 있는 것으로 나타났다. 다만, 최근의 공동체 정책에서 활용



되고 있는 통치전략들은 지역주민 및 특정 선도자의 역할을 부각하면서 표면적으로는 ‘민간 주도’, ‘민간중심’으로 진행되는 것처럼 홍보되고 있고, 새마을 정책과 비교하여 볼 때 더 민주적이고 세련된 방식으로 추진되고 있는 것으로 나타났다. 결국 공공에 의해 새로이 대두되는 공동체 관련 정책은 새마을 운동 이후 제도적 동형화(institutional isomorphism)를 경험하면서 정책의 본질적인 부분에서의 개선이 아닌 추진 전략의 변형을 통해 공공의 통치전략을 더욱 공고히 하는 결과를 초래하였다고 할 수 있다. 즉, 최소한 지금까지의 공동체 관련 정책은 공공에 의해 통치전략이 고도화되면서 주체의 관리 및 통제에 대한 간접적 영향력을 확장시키게 되었고, 환경변화의 강·약의 여부와 상관없이 예측가능하고 통제가능한 정책을 추진하게 되었다고 볼 수 있다.

#### IV. 결론

최근 공동체를 중심으로 하는 정책은 선택이 아닌 필수로 자리 잡게 되었다. 그리고 이러한 호응을 얻게 된 기저에는 주민의 자율성과 자발성, 지역적 차원에서의 상생과 호혜의 원칙이 존용되고, 공동체 관련 정책을 통해 공동체의 복원이 가능할 것이라는 기대가 있었기 때문이다. 본 연구는 통치성의 관점에서 사회적기업, 마을공동체 등의 공동체 정책을 살펴보고자 하였다.

과거 새마을운동부터 현재의 마을공동체 정책에 이르기까지 공동체 관련 정책들은 공공이 주도를 하여왔고, 민간은 참여 주체 내지는 활동 주체로만 한정되어 고려되어왔다. 그리고 최근에 추진된 정책들 역시 정책적 비난의 대상이었던 새마을운동에서 활용된 통치 전략들을 차용·답습함으로써 실질적으로 민간 참여 확대 및 다양성 확보라는 ‘협력적 거버넌스’는 이름의 통치 메커니즘으로 재탄생되었고, 이는 과거 권위주의의 표상으로 여겨졌던 ‘명령’, ‘통제’라는 이름으로 행해지는 것보다 정교하고 세밀화된 통치전략으로 등장하였다. 그리고 공동체 관련 정책을 추진함에 있어 공동체 복원 및 사회적 가치의 확산 등의 정책 목표로 설정하고, 이를 올바르게 평가할 수 있는 체계와 지표의 개발이 이루어져야 함에도 불구하고, 여전히 단순성과 및 정량적 평가 등과 같은 계산가능한 평가 체계를 선호하고 있는 것은 정책의 목표와 효과 사이의 모순을 보여주는 대표적인 현상이라고 할 수 있다. 이러한 일련의 정책추진 현상은 진실성 및 가치실현은 배제한 채 형식적인 정책의 수립과 집행을 초래할 수 있다. 따라서 향후 공동체 관련 정책의 성공을 위해서는 지역사회 주도적인 정책추진, 지역주민의 자발적 참여를 유도할 수 있는 정책설계, 가치지향적인 공동체 정책 발굴, 성과평가 방법 및 지표 등이 새롭게 정립될 필요가 있다.

본 연구는 서두에서도 언급하였듯이 공동체 관련 정책에 대한 본격적인 분석이기보다는 공동체 관련 정책이 막연하게 좋은 것이 아니라 내재된 문제점과 정치적 교활함이 존재하고 있음을 제기하기 위한 성격이 강하기 때문에 완성된 연구로서는 많은 한계점을 지닌다. 따라서 새마을 운동, 사회적기업, 인천시 마을공동체 관련 정책이 어떠한 성격을 가진 주체들로 구성

되어 작동되는지, 이러한 정책을 통해 어떠한 계층이 수혜를 받게 되는지, 그리고 공동체 회복 및 복원을 통해 궁극적인 통치의 효과는 무엇인지 등에 대한 보다 구체화되고 계량화된 실증적인 연구가 필요하다. 더불어 공동체 관련 정책을 통해 공동체는 인위적으로 만들어지는 것이 아님에도 불구하고, 정책적으로 만들기 위한 정책적 노력이 서로 상충되고 모순되어 오히려 지역의 내재적인 자발성과 성장 잠재력을 저해하고 있는 것이 아닌지에 대하여 유심히 살펴볼 필요가 있다. 그리고 공동체 관련 정책에 대한 철저하고 비판적인 시각을 통해 과연 공동체의 발전과 지속가능성을 담보할 수 있는 정책적 접근과 시각이 무엇인지에 대한 고민이 필요하다.

## 참 고 문 헌

- 고용노동부. (2012). 「제2차 사회적기업 육성 기본계획」
- 내무부. (1975). 「새마을운동 길라잡이」
- 김병연. (2014). 신자유주의적 통치성 관점에서 본 윤리적 소비와 그 환경교육적 의미. 「환경교육」, 27(1):116-131.
- 김보현. (2011). 박정희시대 지배체제의 통치 전략과 전술: 1970년대 농촌새마을운동을 중심으로. 「사회와 역사」, 90:49-77.
- 김성윤. (2011). 우리시대의 커뮤니티. 「희망제작소 지역희망찾기 3」
- 김영미. (2009). 「그들의 새마을운동」, 푸른역사.
- 김윤희. (2014). 사회적 생산성 제고와 근대 통치성. 「아세아연구」, 57(1):202-232.
- 김학실. (2013). 사회적기업의 제도화 과정에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 27(2):187-214.
- \_\_\_\_\_. (2012). 사회적기업 업종별 지원제도 우선순위에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 26(3):359-384.
- \_\_\_\_\_. (2014). 지역공동체 우기에 대응한 공동체주도발전전략에 관한 연구. 「한국위기관리논집」, 10(5):179-201.
- 박광국. (2009). 푸코의 통치성 개념에 대한 행정학적 이해. 「한국행정학회 학술대회 논문집」
- 박소진. (2009). 자기관리와 가족경영 시대의 불안한 삶: 신자유주의와 신자유주의적 주체. 「경제와 사회」, 84:12-39.
- 박주형. (2014). 도구화되는 공동체 : 서울시 마을공동체 만들기 사업에 대한 비판적 고찰. 「공간과사회」, 23(1):5-43.
- 변미리·신경희·백선혜. (2010). 「지역공동체성 강화를 통한 소통과 통합전략」, 서울시정개발원.
- 서동진. (2011). 혁신, 자율, 민주화 그리고 경영. 「경제와 사회」, 89:71-104.
- 서울시. (2012). 「서울특별시 마을공동체 기본계획」, 서울시.
- 성공회대학교. (2011). 「1970년대 새마을운동 계통도」. 성공회대학교 민주주의연구소.
- 송인하. (2010). 마을공동체운동의 성공조건과 과제. 「지방자치연구」, 14:39-64.
- 신경희. (2012). 「서울형 마을기업을 통한 지역공동체 활성화」. 서울시정개발연구원.

- 신충식. (2010). 푸코의 계보학적 접근을 통한 통치성 연구. 「정치사상연구」, 16(2) :131-166.
- 이문수. (2010). 행정 관료에게 주체적 윤리란 무엇인가?. 「정부학연구」, 16(2):211- 239.
- \_\_\_\_\_. (2012). 통치성 관점에서 본 신자유주의적 행정개혁. 「한국행정연구」, 21(4):43-72.
- 이선미. (2008). 근대화이론에서의 공동체 의미에 대한 비판적 연구. 「한국사회학」, 42(5):101-139.
- 이정부. (2011). 새마을운동에 대한 국민의 인식에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 25(1):215-235.
- 이재완. (2013). 서울시 마을공동체 사업의 주민참여 결정요인에 관한 연구. 「지방정부연구」, 17(4):409-437.
- 이현수 · 이상엽. (2013). 로컬거버넌스의 사회적 파트너십을 위한 결정요인. 「한국자치행정학보」, 27(2):113-131.
- 인천광역시. (2013). 「인천광역시 마을공동체만들기 기본계획」, 인천광역시.
- 오재록 · 윤향미. (2014). 관료제 권력과 민주적 거버넌스. 「한국자치행정학보」, 28(1):133-157.
- 전대욱 · 박승규 · 최인수. (2012). 「지역공동체 주도의 발전전략 연구」, 한국지방행정연구원.
- 정규호. (2013). 도시공동체운동과 협동조합 지역사회 만들기. 「정신문화연구」, 36(4) :7-35.
- 주상현. (2014). 지속가능한 커뮤니티비즈니스 형성요인과 정책과제. 「한국자치행정학보」, 28(3):219-249.
- 전영욱. (2013). 사회적기업의 거버넌스 유형에 관한 사례 연구. 「한국자치행정학보」, 27(3):231-248.
- 최병두. (2006). 살기 좋은 도시를 위한 지역공동체 복원 방안. 「한국지리교육학회」, 27(1):61-92.
- 최외출. (2013). 새마을운동 연구경향과 새마을학 정립에 관한 연구. 「한국자치행정학보」, 27(1):61-92.
- 한국사회적기업진흥원. (2013). 「사회적기업 매뉴얼」. 한국사회적기업진흥원.
- 홍태영. (2012). 푸코의 자유주의적 통치성과 정치. 「한국정치학회보」, 46(2):51-70.
- Burchell, Graham. (1991). 「Peculiar Interests: Civil Society and Governing The System of Natural Liberty. In G. Burchell et al.(eds.)」, The Foucault Effect: Studies in Governmentality. Chicago: University of Chicago Press.
- \_\_\_\_\_. (1996). 「Liberal Government and techniques of the Self. in A. Barry et al.(eds.)」, Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government. Chicago: University of Chicago Press.
- Dean. M. (1999). 「Governmentality: Power and Rule in Modern Society」. Sage Publications.
- Foucault, M. (1997). 「Ethics: Subjectives and Truth」. The New Press.
- \_\_\_\_\_. (2007). 「Security, Territory, Population. Lecture at the collége de France 1977-78」. Trans. by Graham Burchell. New York: Palgrave.
- Hamann, T. H. (2009). Neoliberalism, Governmentality, and Ethics. *Foucault Studies*, 6:37-59.
- Hillery, G. A. (1955). Definitions of Community Areas of Agreement, *Rural Sociology*, 20(2):111-123.
- Lemke, T. (2001). The birth of bio-politics: Michel Foucault's lecture at the Collège de

- France on neo-liberal governmentality, *Economy and Society*, 30(2)
- Marinetti, M. (2003). Who Wants to be an Active Citizen? The Politics and Practice of Community Involvement. *Sociology*, 37(1):103-120.
- Miller, H. (2008). Governmentality, Pluralism, and Deconstruction, *Administration Theory & Praxis*, 30(3): 363-368.
- Read, J. (2009) A Genealogy of Homo-Economicus: Neoliberalism and the Production of Subjectivity. *Foucault Studies*, 6: 25-36.
- Rose, N. (2004). 「Power of Freedom: Reframing Political Thought」. Cambridge: Cambridge University Press.
- Swyngdiuw, E. (2005). Governance Innovation and the Citizen: The Janus Face of Governance-beyond-the-state. *Urban Studies*, 42(11):1991-2006.
- Taylor, M. (2007). Community Participation in the real World: opportunities and pitfalls in ew Governance Space. *Urban Studies*, 44(2):297-317.
- Wolch, J. (1990). 「Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition」. The Foundation Center.

**최조순(崔朝洵):** 서울시립대학교 도시행정학과에서 행정학 박사학위를 취득하고, 경기개발연구원에서 도시정책과 미래 등의 연구를 수행하고 있다. 주요 관심분야는 지방행정 및 정책, 정책평가, 주거복지, 공공서비스 전달체계, 사회적 경제 등이다. 주요 저서로는 “사회적기업의 지속가능성과 기업가정신”(한국학술정보, 2012), “세계도시의 이해”(한국학술정보, 2014) 등이 있으며, 주요 논문으로는 “접경지역 지원사업에 대한 도시유형론적 분석”(한국자치행정학보, 2014), “사회적 기업의 지속가능성과 지방자치단체의 역할”(시민사회와 NGO, 2012), “지역일자리 창출정책의 제도적 동형화에 관한 연구”(시민사회와 NGO, 2013), 등이 있다.<E-mail: ehjs6297@naver.com>

**강병준(姜秉準):** 서울시립대학교에서 “거버넌스 구축을 통한 사회적 기업의 활성화요인에 관한 실증적 연구”(2011)로 행정학 박사학위를 취득하고, 한국행정연구원 국정전략연구부 초청 연구위원으로 재직 중이다. 주요 관심분야는 거버넌스, 사회적 경제, 공유경제 등이다. 주요 저서로는 “사회적 기업을 말한다(편저자)”(도서출판 오름, 2012), “세계도시의 이해”(한국학술정보, 2014)이 있다. 주요 논문으로는 “공유경제의 전망과 과제 관한 탐색적 연구”(정책개발연구, 2013), “서울형 사회적 기업의 사회적 성과와 경제적 성과의 관계 및 조직형태의 조절효과”(정책분석평가학회보, 2013) 등이 있다.<E-mail: mc828@hanmail.net>

**강현철(姜縣鐵):** 서울시립대학교 도시행정학과에서 행정학 박사학위를 취득하고, 주로 대학에서 도시 관련 과목의 강의와 도시정부의 공무원 직무교육 등을 담당하고 있다. 주요 관심분야는 도시행정, 도시재생, 도시환경 및 에너지 등이다. 주요 저서로는 “신도시학개론”(형설출판사, 2013), “세계도시의 이해”(한국학술정보, 2014) 등이 있으며, 주요논문으로는 “신재생에너지사업의 거버넌스 분석”(한국행정연구, 2012), “정책네트워크관점에서 본 도시정비사업 사례 분석”(한국지방자치연구, 2013), “도시정비사업 활성화를 위한 참여형 PFV 도입방안”(부동산학보, 2013), “접경지역 지원사업에 대한 도시유형론적 분석”(한국자치행정학보, 2014), 등이 있다. <E-mail: superstarkhc@daum.net /논문접수일: 2015. 2. 23/ 논문수정일: 2015. 3. 6/ 게재 확정일: 2015. 3. 10>

## A Critical Review on The Policy of Community Building Project – Focused on Theory of Governmentality –

Choi, Jo–Soon · Kang, Byoung–Jun, Kang, Hyun–Chul

Recently, one of the most anticipated issue need to be considered in local government policies relating to community. The reason why, policy concerns focused on the community because it is being considered as an alternative to solve the various problems of the region through the conduct of space indigenous promote resilience and life in the region. However, the majority of the policy on community vaguely recognized as being a good recovery of the evils of neoliberalism and considered as an alternative to expect the social integration.

In this regard, this study explores a critical eye for the movement to overly idealized he policies about community. This is why policy attention focused on the community because it is being considered as an alternative to solve the various problems of the region through the conduct of space indigenous promote resilience and life in the region.

The analyzed result is as follows. First, the policy community should form a structure which is further enhanced authority and control by public sector. Second, the policy has followed the strategy that was used in the past to promote spontaneity Saemaetul Movement. And the public sector has been utilized as a method to induce spontaneous conscious process of minority policy advocacy. Third, the public is to promote competition among the principals involved, such as through personalized support, differential support, participating subjects were self–promoting executive actions ever. And the public been shown to induce the desired activity of the subject involved policy. Therefore, for the success of the current the community related policy, the policy enforcement, which the community is initiative policy design, inducing the spontaneous participation of the local resident community policy excavation, that is the value–oriented, result evaluation method and index, and etc. needs to be freshly established.

And it really need to worry about what the policy approach and a vision that can guarantee the growth and sustainability of the community through a thorough and critical perspectives on community–related policies.

**[Key Words : Governmentality, Community Building, Subjectivation, Government through Community]**