

도구화되는 ‘공동체’

서울시 「마을공동체 만들기 사업」에 대한 비판적 고찰*

Instrumentalizing ‘Community’: A Critical Analysis on
‘Community-Building Program’ of Seoul Metropolitan Government

박주형**

최근 서울시 도시정책에서는 ‘마을공동체’ 담론이 크게 유행하고 있다. 이러한 맥락에서 이 논문은 ‘마을’이나 ‘공동체’를 지나치게 이상화하고 낭만화하려는 전 반적인 움직임에 비판적인 관점을 제기한다. 보다 구체적으로 본 논문에서는 ‘마을만들기’를 도시를 관리하기 위한 다양하고 이질적인 실천과 담론들이 결합하면서 만들어내는 권력의 ‘통치기술’로 바라보면서 현재 서울시의 적극적인 주도로 추진되고 있는 「마을공동체 만들기 사업」은 신자유주의 도시화에 저항하는 ‘해방적 정치’라기보다는 오히려 더욱 구조적이고 광범위한 신자유주의 정치기획의 일환일 수 있음을 지적하면서, 그것은 이른바 ‘공동체를 통한 통치(government through community)’를 작동시키기 위한 사전 정치작업으로 이해될 수 있음을 주장한다.

또한 경험연구를 위한 일종의 ‘전략’으로서 본 논문은 서울시의 「마을공동체 만들기 사업」을 1970년대 박정희 정권의 「새마을운동」과 함께 교차적으로 살펴 보고, 이를 통해서 서울시의 「마을공동체 만들기 사업」을 둘러싼 실천과 담론들을 문제시하고, 탈신비화하며, 재정치화할 수 있는 계기를 마련하고자 했다.

결론적으로 본 논문은 「마을공동체 만들기 사업」을 ‘기업가주의’와 ‘컨설팅’의 모순적인 결합으로 개념화하면서, 신자유주의적 정치기획과 전술들이 도시공간에서 뻗어나가는 다양한 지형들의 궤적과 윤곽을 좀 더 예민한 시각으로 보다 비판적으로 분석할 것을 촉구한다.

주요어: 서울시, 마을공동체, 통치성, 신자유주의, 공동체를 통한 통치

* 본 논문은 2012년 11월 16일 한국공간환경학회 추계학술대회에서 발표되었습니다. 익명의 심사위원분들께 감사드립니다.

** 서울대 사회학과 석사과정(pjh817@snu.ac.kr)

1. 들어가며

최근 서울시 도시정책에서 가장 주목받고 있는 주제를 하나만 꼽으라고 한다면 대부분의 사람들은 아마도 ‘마을공동체’를 지목할 것이다. 마포구의 ‘성미산마을’에서부터 최근에 주목받고 있는 성북구의 ‘장수마을’에 이르기까지, 지역 내에서 자생적인 경제공동체를 이루며 삶의 공간을 영위해나가고 있는 이들 마을공동체들은 서울이라는 삭막한 도시 환경 속에서 새로운 공동체적 대안으로 제시되곤 한다. 특히나, 최근 유행하고 있는 각종 ‘사회적인 것들(the social)’과 관련된 담론들(김성운, 2011), 예를 들어 사회적 경제, 사회적 기업, 사회적 자본, 사회적 책임, 사회적 투자, 사회적 네트워크 등등과 함께 마을공동체는 이제 이러한 ‘사회적인 것들’이 실제로 계획되고 실현될 수 있는 ‘희망’의 공간으로 인식되고 있는 것으로 보인다.

하지만 이렇게 공동체를 낭만화하거나 우리가 돌아가야 할 이상향으로 그리는 것이 그리 새로운 현상인 것만은 아니다. 고전 사회학자인 톨니스(Tönnies)가 사회(Gesellschaft, society)와 공동체(Gemeinschaft, community)의 구분을 시도한 이래로, 공동체는 근대사회와 대비되는 전통적인 것, 근대적 합리성과는 대비되는 보다 인간적인 것, 그리고 도시적인 생활양식과는 대비되는 보다 농촌적인 것 등으로 인식되고 있다. 물론, 불균등한 권력관계와 그로 인한 정치적 과정으로 인해서 구성되는 공동체라든지, 세계화에 따라 그 정체성과 경계가 끊임없이 해체되고 재구성되는 과정으로서의 공동체가 최근에 와서 학계를 중심으로 개념화되기는 했지만(이선미, 2008), 여전히 공동체는 일반 대중에게 있어 단순히 ‘가치 있는 것’ 또는 ‘좋은 것’으로 막연하게만 상상되는 것으로 보인다. 이런 맥락에서 최근 한국에서 전개되고 있는 ‘마을’ 혹은 ‘공동체’와 관련된 담론들은 공동체를 절대로 비판할 수 없는 ‘절대선’으로 규정하고 있다. 이는 정치적으로 진보적인 노선과 보수적인 노선을 가릴 것도 없이 공통적으로 해당되는 것인데, 공동체적 삶을 지향하는 것이야말로 신자유주의적

세계화로 인해 파괴되고 있는 도시적 삶의 피폐함을 회복하는 유일한 해결책으로 제시되고 있는 것이다. 이러한 신자유주의에 대한 대중적인 관점은 농촌사회에서 오랫동안 시민운동을 전개해온 한 시민활동가의 저서에서도 찾아볼 수 있다.

우리나라는 큰 딜레마에 빠져 있다. 이른바 글로벌리제이션 흐름 속에서 세계 각국은 국경을 초월한 적자생존과 양육강식의 파고를 건지기 위해 필사적인 노력을 하고 있다. [...] 그런데 세계는 지금 미국과 일부 유럽 선진국들이 중심이 되어 WTO, IMF, 세계은행을 통해 대자본에 유리한 신자유주의 정서를 더욱 확산시키고 있다. [...] 현재 한국이 택할 수 있는 최선의 정책은, 역설적으로 들릴지 모르겠지만, 지역공동체의 활성화라고 본다(김창규, 2010: 5).

따라서 시민활동가 출신이자 자신을 ‘사회설계자(social designer)’라고 부르는 박원순 서울시장이 최근 야심차게 추진하고 있는 『마을공동체 만들기 사업』이 많은 서울시민들에 의해서 환영받는 것은 어찌 보면 상당히 자연스러운 현상이라고 볼 수 있다. 박원순 시장이 서울시장 보궐 선거에서부터 주요 정책공약으로 내세웠던 『마을공동체 만들기 사업』은 2012년 3월 15일 『마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례』가 공포·시행되면서 그 구체적인 윤곽을 드러내었다. 서울시는 마을공동체 사업을 통해서 (마을공동체) 토대 마련, 복지, 문화, 경제공동체 등 4개 시책, 35개 사업에 총 725억 원을 투입할 것이라고 밝혔다.¹⁾ 서울시는 이 정책이

1) 서울시가 2012년 3월 조례를 공포하면서 발표했던 최초 사업계획서에는 토대 마련, 주거, 복지, 문화, 경제공동체 등 5개 시책, 68개 사업에 총 1,340억 원을 투입할 것이라고 밝힌바 있다(서울시, 2011a). 그러나 서울시는 두 달 후인 5월 중순 경에 주거사업에 배정된 예산인 565억 원을 삭감하고 『마을공동체 만들기 사업』을 4개 시책, 35개 사업에 총 725억 원이 투입된 사업으로 축소했다. 이러한 변화에 대해 서울시 담당공무원은 정책의 지속가능성을 높이기 위한 ‘예산 지원 최소화 원칙’을 지키고, 뉴타운 정책과의 독립성을 보다 분명하게 하기 위한 조치였다고 밝힌바 있다.

“주거분야 뉴타운 정책의 출구전략이나 대안이 아니다.”라는 점을 명확히 밝히면서 혹시 모를 부동산 시장에서의 부정적인 영향력을 최소화하고, 『마을공동체 만들기 사업』은 “길을 닦고 새 건물을 들어서 부동산 가치를 올리려는 사업이 아니라 지난 몇 십 년 동안 이어져 온 경쟁의 가속화, 불균형 성장, 개발 위주의 정책들로 인해 파괴해진 시민의 삶을 치유하고 잊혀져간 사람 간의 관계망을 복원해 공동체를 회복하려는, ‘사람의 가치’와 ‘신뢰의 관계망’을 만들어가려는 서울시의 노력”이라는 점을 강조했다(서울시, 2011b). 이와 같이 박원순 시장은 『마을공동체 만들기 사업』을 통해서 ‘청계천 개발’, ‘동대문 디자인 파크’, ‘용산 재개발’, ‘한강 르네상스’, ‘디자인 서울’ 등등으로 기억되는 이명박식 혹은 오세훈식의 개발주의적, 기업가주의적, 혹은 엘리트주의적 도시정책으로부터 자신을 정치적으로든, 정책적으로든 차별화하는데 성공하면서 보다 인간적이고, 사람 냄새나는 시장으로 자기 자신을 자리매김했고, 사람들에게 『마을공동체 만들기 사업』을 위기에 빠진 ‘서울을 살릴 수 있는 유일한 대안’, ‘기업가와 엘리트 중심이 아닌 우리의 이웃과 서민을 위한 희망의 정책’ 등으로 인식시키는데 성공한 것으로 보인다.

하지만 본 논문은 현재 서울시의 정책담론을 지배하고 있는 ‘마을’이나 ‘공동체’를 지나치게 이상화하거나 낭만화하려는 전반적인 움직임에 비판적인 관점을 제기하고자 한다. 그렇지만 여기서 제기하고자 하는 비판의 지점은 『마을공동체 만들기 사업』의 정책적 적실성, 효과성, 재정적 효율적인 사용여부 등을 따져 묻는 식의 행정적인 차원의 문제는 아니다. 그보다 이 논문은 『마을공동체 만들기 사업』을 도시를 관리하기 위한 다양하고 이질적인 실천과 담론들이 결합하면서 만들어내는 권력의 ‘통치기술(governmental technology)’로 바라보면서 최근 서울시의 적극적인 주도로 추진되고 있는 『마을공동체 만들기 사업』을 신자유주의 도시화에 저항하는 ‘해방적 정치(emancipatory politics)’의 일환으로 일면적으로만 이해하는 태도에 대해서 문제를 제기하고자 하는 것이다.

우리가 현재 목도하고 있는 각종 ‘마을공동체 운동’들의 흥수는 신자

유주의에 대항하는 것이 아니라 오히려 더욱 구조적이고 광범위한 신자유주의 정치기획의 일부로서 기능하고 있는 것은 아닐까? 최근 서울시 도시정책에서 붓물처럼 쏟아져 나오고 있는 각종 ‘마을’이나 ‘공동체’ 따위의 담론들은 마을공동체를 권력의 도구로서 전유하려는, 이른바 ‘공동체를 통한 통치(government through community)’(Rose, 1996)를 작동시키기 위한 사전 ‘정지(整地)작업’으로 이해될 수 있는 것은 아닐까? “신자유주의 세계화가 로컬을 호출한 가장 선명한 사례가 기업주의 도시”(장세룡·류지석, 2010)라고 한다면, 좀 더 깊어지고 교묘해진 신자유주의적 정치기획이 우리의 이웃과 동네를 호출한 것이 바로 ‘마을공동체’가 아닐까? 국가공간형태의 거시적 재편과정과 마을공동체의 부상에는 어떤 필연적인 상관관계가 있는 것은 아닐까? 이와 같은 질문들이 이 글에서 내가 부분적으로나마 대답하고자 하는 것들이다.

이 글에서 나는 미셸 푸코(Michel Foucault)에 의해 그 개념이 고안되고, 이후에 니콜라스 로즈(Nikolas Rose)를 포함한 일군의 학자들에 의해 보다 정식화된 형태로 발전된 ‘통치성(governmentality)’이라는 이론적 개념(푸코, 1994, 1998, 2011; 조원광, 2009, Burcell et al., 1991)을 통해서 『마을공동체 만들기 사업』을 바라보고자 한다. 통치성 이론은 권력에 대한 기존의 국가 중심적인 고정된 사고(권력에 대한 주권적 인식)에서 탈피하여 어떻게 미시적이고 국부적인 맥락에서 권력이 작동하고 생성되는지에 대한 유용한 인식론적 틀을 제공한다. 즉, 통치성 분석이란 권력과 그에 봉사하는 지식 및 기술들의 결합체가 형성되고 변용되는 과정을 통해서 어떻게 통치의 효과가 구체화되는지를 탐구하는 것이라고 볼 수 있다(서동진, 2009). 이러한 관점에 따르면 ‘마을공동체’는 국가의 통치방식이 영역적으로, 공간적으로 새롭게 재배치되는 과정에서 하나의 ‘통치도구’로서 전면에 등장하는 것으로, 다양한 ‘장치들(dispositif),²⁾ 이를테면 각종 행정

2) ‘장치’란 권력관계 속에 있는 개인들을 특정한 방향으로 보고, 말하고, 생각하고, 행동하도록 만드는 각종 요소들을 말한다. 이 요소들에는 각종 법률, 조치, 담론, 제도, 건조환경 등을 들 수 있는데, 이들은 개별적으로 작용하기보다는 이질적

기술, 통계기술, 치안기제, 경영지식, 평가체계, 조사활동, 제도, 법률, 기관, 담론 등등이 직간접적인 방식으로 펼쳐지는 하나의 장(場)으로 볼 수 있다. 이와 같이 자연발생적으로 형성된 마을공동체는 국가권력에 의해서 적극적으로 호명되면서, ‘계산가능하고(calculable)’, ‘통치가능한(governable)’ 공간으로 변모해나가는 것이다.

경험연구를 위한 일종의 ‘전략’으로서 이 글은 서울시의 「마을공동체 만들기 사업」을 1970년대 박정희 정권의 「새마을운동」과 함께 교차적으로 살펴보고자 한다. 상이한 정치사회적 조건과 맥락에도 불구하고 「새마을운동」과 「마을공동체 만들기 사업」에서 나타나는 실천과 담론들은 매우 유사한 모습을 보이고 있다. 이는 궁극적인 정치적 의도가 무엇이었는지에 상관없이, 두 정책이 공통적으로 주민들의 자발적인 참여와 자조의 노력을 동원하고 전유하는 방식으로 작동하는 세련된 권력의 전략이었기 때문일 것이다. 비록 완전한 비교연구의 틀을 갖추는 것은 어려운 일이지만, 이 글 「마을공동체 만들기 사업」과 「새마을운동」을 모두 권력의 ‘통치기술’이라는 관점에서 파악함으로써 서울시의 「마을공동체 만들기 사업」을 둘러싼 실천과 담론들을 문제시하고, 탈신비화하며, 재정치화할 수 있는 계기를 마련하고자 했다.

특히, 본 연구에서는 「새마을운동」 및 「마을공동체 만들기 사업」과 관련된 정부자료, 사업계획서, 조례 및 법령, 언론보도자료, 시민공청회자료, 관련 연구기관의 연구보고서, 논문 및 기타 발간물 등에 나타난 담론들을 중심으로 두 사업을 조명하고자 한다. 물론 개인의 기본적인 자유와 권리를 억압한 권위주의적 군사정부의 정책과 현재의 서울시 정부의 정책을 단순 비교하는 것에는 다소 무리가 따를 수 있다. 그러나 ‘통치기술’이라는 관점에서 이 두 사업을 보았을 때, 필자는 자유민주주의의 정치체제하에서 이루어지는 통치기술들이 권위주의 정부에서의 그것과 닮았을 뿐만 아니라 오히려 훨씬 더 효과적이고 정교하며, 세련되었음을 확

인 네트워크를 구성하면서 작동한다. ‘장치’ 개념에 대해 보다 자세한 설명은 아감벤(2010)을 참조.

인할 수 있었다.

2. 이론적 배경

신자유주의에 대한 일반적인 이해는 대체로 자원배분에 있어서 시장 메커니즘이 강조되는 것(시장화 marketization), 포드주의-케인즈주의(Fordism-Keynesianism) 복지국가체제하에서 주로 정부에 의해 담당되었던 분배정책이 후퇴하고, 사회복지서비스의 많은 부분들이 지방정부나 민간부문에 이양되는 것(탈중심화/분권화 decentralization/devolution 및 민영화 privatization), 그리고 자본의 전 지구적 활동의 자유를 최대한 보장하는 것(탈규제 de-regulation) 등으로 정리될 수 있다. 대중적으로 잘 알려진 학자이자 저술가인 오마에 겐이치나 토머스 프리드먼이 성급하게 ‘국민국가의 종언(the end of the nation-state)’이나 ‘평평한 세계(flat world)’ 등의 개념들을 주창한 것에서도 볼 수 있듯이 신자유주의는 급속한 세계화에 따라 국민국가의 영향력과 규제력이 쇠퇴하고, 국가가 퇴장하고 난 빈 공간에 자본의 힘과 논리가 채워가는 것으로 묘사되곤 하는 것이다.

하지만 많은 경우에 있어서 신자유주의와 함께 국가형태가 새롭게 재편되면서 새로운 공간성과 사회성, 통치양식, 주체성 등이 재기입(re-inscribe)되고 국가의 영향력이 전면에 다시금 등장하게 되는 구체적인 과정에 대해서는 무관심한 것으로 보인다. 일군의 비판적 지리학자들은 앞에서 제시한 신자유주의에 대한 일반적이고 단순화된 이해를 ‘퇴행적 신자유주의(roll-back neoliberalism)’라고 개념화하면서 이와는 반대로 ‘전진적 신자유주의(roll-out neoliberalism)’ — 신자유주의 맥락 안에서 국민국가의 권력이 다양한 공간적 스케일에서 형성되어가는 복잡하고 갈등적인(contested) 과정 — 에 대한 구체적인 연구를 할 것을 촉구하고 있다(Brenner and Theodore, 2002; Ferguson and Gupta, 2002; Jessop, 2002). 국가권력은 신자유주의적 세계화라는 거시적인 맥락 속에서 국민국가라는 전통적인 공

간규모에서는 탈영역화(de-territorialization)되었지만 동시에 그것은 하부국을 구성하는 지역적 공간규모나 도시적 공간규모 혹은 초국가적인 공간규모에서 재영역화(re-territorialization)되었다는 것이 이들의 주요 논지인 것이다(Brenner, 2004; Sassen, 2000).

즉, 신자유주의는 일반적으로 생각하는 것보다 더욱 복잡하고 모순적인 과정을 통해서 전개된다.³⁾ 신자유주의는 통일성 있고 일관된 정치경제적 프로젝트가 위에서부터 아래로 일방향적으로 관철되는, 어떤 ‘물화된 실체(reified entity)’로 인식되어서는 곤란하다. 그것은 겉으로 보서는 서로 모순되고 충돌하는 것처럼 보이는 담론, 실천, 의미, 상상 등과 같은 다양한 통치의 기술들이 서로 덕지덕지 엉켜 붙으면서 구성되는 복합적이고 다층적인 과정으로서 하향적일 뿐만 아니라 상향적인 방식으로도 이루어지는 것이다(Larner, 2005). 다시 말해 신자유주의 맥락에서 국가는 단순히 ‘물러나는 것(rolling-back)’이 아니라 비국가적 행위자들(예를 들면 이른바 ‘시민사회’)을 동원하고 발명하며 통치의 공간으로 소환함으로써 자신의 권력을 하나의 ‘앙상블(ensemble)’의 형태로 재도입하는 것이다. 즉, 후퇴한 것처럼 ‘보이는’ 국가는 마치 ‘그림자’와도 같이(Wolch, 1990) 국가의 경계를 ‘넘어서도’(Swyngedouw, 2005) 통치할 수 있는 것이다. 따라서 최근 진행되고 있는 ‘시민사회’ 영역의 급격한 팽창 등은 신자유주의

3) 이러한 맥락에서 닐 브레너(Neil Brenner)나 제이미 펙(Jamie Peck)과 같은 학자들은 ‘신자유주의(neoliberalism)’라는 개념적 용어가 신자유주의 현상을 하나의 ‘과정(process)’이 아니라 물화되고 획일적인 단일한 ‘실체(monolithic entity)’로 이해하게 만드는 위험이 있음을 지적하면서 ‘신자유주의’ 대신에 ‘신자유주의화(neoliberalization)’라는 용어를 쓸 것을 제안했다. 또한 이와 비슷한 맥락에서 이들은 ‘자본주의의 다양성(variety of capitalism)’ 혹은 ‘신자유주의의 다양성(variety of neoliberalism)’과 같은 연구프로그램들은 대체로 자본주의와 신자유주의를 지나치게 정형화된 유형(ideal type)으로 나누려는 시도로 인해서 신자유주의 정치기획이 전개되는 역사-지리적으로 맥락적이고 구체적인 과정을 간과했다고 비판하면서 신자유주의의 누더기적이고 얼룩덜룩한 구체적인 과정(variegated capitalism/neoliberalism)에 대해 연구할 것을 요청했다(Brenner et al., 2010). 본 글에서는 그러나 편의상 ‘신자유주의화’라는 용어 대신에 ‘신자유주의’를 사용하겠다.

적 세계화에 따른 부산물이거나 수동적인 대응의 결과로 인식되어서는 안 된다. 그것은 의도적이고 치밀한 정치적 계산의 결과로 국가에 의해 전략적으로 도입된 것들이다(Marinetto, 2003).

이러한 맥락에서 (마을)공동체가 통치의 수단으로서, 통치공간을 구성하고 있는 거버넌스(governance) 네트워크의 하나의 결절(node)로서 전면에 부상하게 된다. 그렇다면 왜 그리고 어떻게 마을공동체는 통치권력 작동 메커니즘의 대상으로, 그리고 또 도구로서 부상하게 되었을까? 마을공동체는 전통적으로 사람들을 지속적인 관계의 망으로 묶어내는 공간이었다. 그것은 지극히 인간적이고도 일상적인 삶의 필요에 의해 맺어진 관계들이 켜켜이 축적된 공간이었던 것이다. 개별적인 개인의 정체성 또한 마을공동체 안에서 형성된 가치와 의미체계가 자연스러운 상호작용을 통해서 공유되는 과정에서 형성된다. 하지만, 또한 동시에 그렇기 때문에, 이러한 마을공동체는 국가에 의해서 행정적 관리의 대상으로 활용되기에 매우 적절한 대상이기도 했다. (인구를 개인별로 관리하기보다는 그 개인들을 하나로 묶어내는 마을을 단위로 관리하는 것이 훨씬 손쉬운 방법이므로) 김영미(2009)의 연구에서 상세하게 다루어졌듯이, 서울의 ‘동(洞)’ 혹은 ‘동회(洞會)’는 18세기 이래로 주민들이 일상생활의 문제를 함께 해결해 나갔던 순수한 자율적 자치의 공간으로 성장해왔다. 하지만 그것은 식민지시기, 전시체제기, 해방공간, 한국전쟁시기 등의 근대화 과정을 거치면서 권력에 의해 끊임없이 활용되는 대상이기도 했다. 하지만 권력의 지배방식은 지배대상인 마을공동체를 일방적으로 억누르고, 제압하는 방향으로만 이루어지지는 않았다. 그러한 방식의 규율적 통제에는 많은 비용이 들고 최악의 경우에는 반발이 일어날 수 있는 위험이 따르기 때문이다. 따라서 국가권력은 주민사회의 자발성과 자율성의 에너지를 활용하기에 이른다. 마을공동체의 자발적인 행동방식이 국가가 추구하는 목표와 이해관계와 잘 부합되도록 통솔되는 범위 안에서 주민의 자율성과 자치가 보장되는 것이었다(김영미, 2009: 28).

푸코는 이러한 관점에서 이를 ‘행실의 통솔(conduct of conduct)’이라고

개념화했다. 사회를 다스리는 자원을 애써 다른 데서 찾기보다는 지배하려는 사회 그 자체의 내부에서 찾는 것, 이것이야말로 비용의 최소화라고 하는 권력의 일반경제학의 원칙에 부응하는 가장 바람직한 통치방식인 것이다(김옥진, 2011: 36). 이처럼 인류의 삶이 시작된 이래로 항상 존재해왔던 공동체는 국가권력이라는 엄중한 시선 아래 놓이게 되는 순간 통치의 도구로서 기능하게 되는 것이다(Rose, 2000).⁴⁾

4) 이와 같이 통치 및 행정비용의 절감을 위해서 지역의 자발성과 자율성을 전유하려는 시도는 그리 오래된 이야기만은 아니다. 각종 정보통신기술의 발달로 인해서 행정관리기술이 과거와는 비교도 할 수 없을 정도로 발달한 현대정부에서도 행정비용과 사회서비스제공의 부담을 민간부분에게 전가시키기 위해 다양한 전략들이 동원되고 있다. 우리나라의 경우에는 1999년 동사무소를 주민자치센터로 전환시키는 전략을 상세하게 기술한 지방행정연구원 보고서에서 바로 이러한 권력의 노골적인 목적을 관찰할 수 있다.

지역주민과 지역의 자치조직을 중심으로 한 지역민주주의를 실현하고 지역주민의 적극적인 참여를 통한 지역공동체를 구축하기 위해서는 지역중심의 커뮤니티 형성이 필요하다. 그 이유는 커뮤니티를 통해서만이 지역의 문화·복지시설과 프로그램을 주민 스스로가 운영하는 것이 가능하기 때문이다(김필두 외, 1998: 11).

주민자치센터는 궁극적으로 주민이 스스로 운영해 나가야 하는 조직이 되어야 할 것이다. 따라서 주민자치센터를 책임지고 운영해 나가야 할 지역의 주민자생조직을 육성할 필요가 있다(김필두 외 1998: 161).

주민자치센터의 운영에 필요한 인력자원은 자원봉사자를 주축으로 편성하게 되는데 개인이 자원봉사자로 등록하는 것도 좋지만 조직단위로 자원봉사활동을 하는 것이 바람직할 것이다. 자신이 좋아하는 분야에서 자신과 뜻이 맞는 동호인들과 함께 일하게 되면 훨씬 적극적으로 일하게 될 것이며, 업무에 대한 책임도 개인이 아닌 조직이 지게 되므로 책임감 있게 업무처리를 할 수 있을 것이다(김필두 외 1998: 162).

당시 1997년 IMF 경제위기를 경험한 국가는 정부재정에서 충당되었던 말단 행정기관의 운영비용을 ‘주민자치’라는 기치 아래 주민들의 자발성과 봉사정신을 전유함으로써 해결하려고 했다. 이에 따라 읍면동의 유지보다는 주민자치센터로의 전환이 정부예산 면에서는 상당한 절감(약 1조 5,000억 원)이 있을 것이라고 까지 결론을 내리고 있다(김필두 외, 1998: 86). 즉, 최근 서울시 정부에 의해 주도적으로 추진되고 있는 마을공동체를 통한 주민자치 또한 부분적으로는 주민의 요청이 있기도 했지만, 무엇보다도 사회서비스와 행정의 부담을 민간에 위임하면서 주민의 자발성을 수취하려는 신자유주의적 정치기획의 일부로 이해될

따라서 최근에 부상하고 있는 ‘마을공동체’의 등장은 자연스러움을 전유하고 수취하는 방식으로 작동하는 (신)자유주의 통치성의 맥락에서 이해될 수 있다. 인간이라면 누구나 자연스럽게 가질 만한 삶의 목표, 이른바 생명의 목표인 건강, 장수, 안전, 행복 등과 같은 욕망들에 대해 국가는 지배대상에게 “하지 마!”라고 하는 대신에 “해!”라고 말하면서 통치할 수 있는 기술을 터득하게 된 것이다(푸코, 2011). 그것은 주권권력의 기술처럼 생명을 “죽게 만들고 살게 내버려두는” 것이 아니라 생명을 “살게 만들고 죽게 내버려두는” 방식으로 작동한다. 이러한 자유주의 통치가 구사하는 ‘생명에 대한 정치(biopolitics)’는 그렇기 때문에 억압적이기보다는 생산적인 것이다(Lemke, 2001). 자유롭다는 것이 통치 받는다는 것의 증거가 되는 이 엄청난게 모순적인 명제가 바로 자유주의 통치성이 작동하는 메커니즘인 것이다. 이를테면 배고파서 울고 있는 옆집 갓난아기에게 자기 젖을 물려주던 동네이웃의 정(情) 혹은 측은지심(惻隱之心)은 값싼 비용으로 육아복지서비스 제공의 의무를 처리해버리고 싶은 국가의 정치적 계산에 의해서 포획된다. 이것이야말로 『마을공동체 만들기 사업』이 지향하는 4대 목표 중의 하나인 ‘함께 돌보는 복지공동체’가 이상적으로 달성되는 구체적인 모습이라고도 볼 수 있는 것이다.

그런데 위에서 묘사한 것처럼 마을공동체를 통치의 도구로서 유용하게 사용하기 위해서 국가는 그것을 확인하고, 조사하고, 측정하고, 기록하고, 계산하고, 문서화하고, 지도화하고, 관리하고, 분류하고, 표준화시킬 수 있어야 한다. 국가는 마을공동체를 둘러싸고 있는 ‘지역적 특수성’이라는 미지의 뿌연 안개를 걷어내고 자신의 ‘가시성(可視性, visibility)’ 혹은 ‘가독성(可讀性, legibility)’을 높일 필요가 있는 것이다(스콧, 2010). 따라서 공동체를 통치가능한 공간으로 만들기 위해서 다양한 ‘전문지식(expert knowledge)’이 동원된다(Taylor, 2007). 이러한 현상을 니콜라스 로즈는 다음과 같이 간단하고 분명하게 지적했다.

수 있는 것이다.

공동체는 이제 공동체발전프로그램(Community Development Program)에 의해서 기획되어야 하는 것으로, 공동체개발담당관(Community Development Officer)에 의해서 개발되어야 하는 것으로, 공동체경찰(Community Police)에 의해서 치안유지가 되어야 하는 것으로, 공동체안전프로그램(Community Safety Program)에 의해서 보호되어야 하는 것으로, 그리고 ‘공동체 연구’를 하는 사회학자에 의해서 연구되어야 하는(rendered knowable) 것으로 변했다(Rose 1996: 332, 필자 번역).

이와 같이 마을공동체를 도구로 활용하려는 자유주의 통치성은 대상을 억압하는 권력이 아니라 대상을 분별하고, 조사하고, 관찰하고, 반성하는 성찰적인(reflexive) 권력이다(서동진, 2011: 78). 그것은 비록 통치의 대상인 하나의 거대한 자연으로서의 사회, 인구, 혹은 마을이 움직이는 작동원리를 단번에 꿰뚫고 있지는 못하지만 끊임없는 시행착오와 조정, 학습과정을 거쳐서 가장 적절한 통치기술을 고안해내는 것이다. 물론 이처럼 대상(마을)을 파악하기 위해서 통계자료 및 데이터베이스를 구축하는 과정은 절대로 중립적인 성격의 것이 아니다. 어떤 종류의 데이터를 어떻게 수집할 것인가는 미리부터 치밀하게 고안된 계획에 근거하여 이루어지는 과정이며 그것은 두말할 것도 없이 조사 대상물에 대한 통제와 전략적 개입을 목적으로 하는 것이다(Choi, 1989). 이런 과정을 거쳐서 권력자의 시선 아래 놓여진 ‘파악 가능한’ 대상물은 종종 ‘성공사례’ 또는 ‘벤치마크 모델’로 제작되어 배포된다. 이는 지식의 공유와 확산을 통해서 통치기술의 고안에 들어가는 시행착오를 최소화하는데 기여한다. 『마을공동체 만들기 사업』의 경우에 그 대표적인 사례가 바로 ‘성미산 모델’이고 ‘장수마을 모델’이다.⁵⁾

마지막으로 통치대상물로서의 마을공동체는 그 속에 사는 주민들의 특수한 주체성이 주조되면서 완결된다. 이제 개인은 개인으로서가 아니

5) “박원순 ‘제2성미산’ 15곳 만든다”, 《한겨레신문》, 2011년 11월 3일자.

라 공동체에 귀속된 개인으로 주체화된다. 따라서 개인은 이제 도덕적으로 행동해야한다. 개인은 자신을 둘러싸고 있는 환경과 이웃들에게, 자신이 속한 마을공동체에게 인간적인 애착과 동시에 강한 책임감을 가질 것을 요구받는 것이다. 이에 대해 자크 몽즐로는 “개인의 삶을 사회적인 유대로 묶어내고 책임이라는 윤리에 따라 각자가 담당할 몫을 분배함으로써 통치를 사회적인 것의 관리로 정착시키는 과정”이라고 주장했다(서동진, 2011: 80). 또한 신자유주의 통치성이 주조하는 주체성의 모습은 구체적으로 자기경영, 자기관리, 자기통치, 자기책임, 기업가주의와 같은 가치들을 내면화하는 주체이다(이득재, 2008). 이에 대해서 김홍중(2009)은 ‘육화된 신자유주의(incarnated neoliberalism)’라는 개념을 통해서 ‘생존자-모델’이라고 하는 신자유주의 운영원리를 아무런 부끄럼 없이 자신의 영혼 깊숙이 내재화한 주체, “성실하고, 실천적이며, 강한 의지와 정신력으로 스스로를 방종과 안일과 게으름에 빠지지 않도록 통제하는 자기 규율적 존재로 스스로를 조련하며, 자신의 욕망과 육체와 감정과 단점을 완벽하게 통치할 수 있는 능력을 소유한 ‘기업가적 자(entrepreneurial self)’의 특성을 갖는” 주체성을 묘사했다(김홍중, 2009: 184). 이와 같이 끊임없이 ‘자기계발하도록 강요받는 주체(entrepreneurial subject)’와 이웃에게 ‘봉사하도록 강요받는 주체(volunteering subject)’라는 이 언뜻 보기에 전혀 상관없어 보이는 두 주체들은 마을공동체라는 공간적 범주 안에서 모순적인 하나의 주체로 간단하게 결합되어버린다. 이제 개인뿐만 아니라 그 개인이 속한 마을공동체 또한 기업가적으로 변한다. 하지만 그 변신과정에서 발생하는 실패와 갈등의 위협들은 이웃 간의 따뜻한 정과 협동심, 봉사정신, 희생정신 등으로 극복되어야 하는 것이다. 이는 때때로 죄책감을 자극하는 방식으로 작동하기도 한다(Bray, 2006). 이와 같이 신자유주의 통치성은 ‘사사화(individualization)’와 ‘책임화(responsibilization)’라는 이중적인 전술들을 통해서 계산가능하고 통치가능한 마을공동체를 구성해냄과 동시에 그것에 부합하는 책임감 있고, 기업가적이며, 봉사하는 주체를 주조해내는 것이다(Cheshire and Lawrence, 2005). 그런데 주지해야할 사항은

권력은 통치대상이 되는 모든 주체들이 자신이 원하는 대로 구성될 것이라고 기대하지는 않는다는 점이다. 권력은 자신의 입맛에 맞는 삶을 사는(또는 살기를 원하는) 주체에 대해서는 한 없이 부드러운 찬사를 아끼지 않으며 자신의 품속으로 포섭하려하지만, 권력이 권장하는 삶의 방식을 거부하거나 그러한 삶을 영위할 능력이 되지 않는 주체들은 과감하게 배제시킨다(Ong, 2006).

정리하면 우리가 현재 맞닥뜨리고 있는 것은 개인의 욕망과 이해관계가 마을공동체라는 공간을 경유하여, 그리고 또한 그것을 매개로 하여 권력의 통치욕망과 공생하게 되는 과정, 다시 말해 마을공동체를 도구로 하여 ‘통치가 확장(promulgation of government)’되고(박소진, 2009: 16), ‘국가의 통치화(governmentalization of state)’(푸코, 2011: 164)가 그 모양새를 갖추어나가는 과정이라고 볼 수 있다. 다음 장에서는 「새마을운동」과 「마을공동체 만들기 사업」을 통해서 통치기술들의 구체적인 실천양상들을 파악해보도록 하겠다.

3. 「새마을운동」과 「마을공동체 만들기 사업」에 나타난 통치 기술들

1) 계산가능(calculable)하고 통치가능(governable)한 ‘마을’ 만들기

「새마을운동」은 1970년 4월 22일 박정희 대통령이 전국지방장관회의에서 ‘새마을가꾸기’를 처음 제안한 것을 기점으로 해서 국가적인 차원의 농촌개발 정책으로 발전되었다. 1970년부터 1971년에 정부는 시범적으로 ‘새마을가꾸기’사업을 시행하면서 사업성과가 우수한 촌락 1만 6,600개를 선정하여 추가적인 지원을 제공했는데 이는 차후 ‘마을의 등급화’와 ‘차등지원’이라는 「새마을운동」 정책노선의 기본원칙을 마련하는 계기가 되었다(성공회대학교, 2011: 1). 1972년부터 「새마을운동」이 본

격적으로 추진되면서 정부는 전국의 3만 4,665개의 촌락들을 기초마을(1만 8,415개), 자조마을(1만 3,943개), 자립마을(2,307개)로 분류했다(내무부, 1975). 이러한 구분을 통해서 국가는 자신의 영토 안에 분포하고 있는 마을의 특성을 수치적으로 파악할 수 있었으며 이는 마을에 대한 관리와 통제뿐만 아니라 효율적인 자원의 배분에도 도움이 되는 것이었다. 또한 박정희 정권은 이와 같은 3단계 마을분류가 행정적 편의를 위한 것일 뿐, 마을을 등급화하려는 것은 아니라고 표면적으로 말했지만 실제로 그것은 마을에 순위를 매겨 마을 간의 경쟁을 촉발시키고 그로 인해 최대한의 경제적 혹은 정치적 효과를 얻으려는 전략이었다. 다시 말해 박정희 정부는 노골적으로 국가재정의 부족을 핑계로 대면서 국가의 입맛에 맞는 역할, 예를 들면 생산기반 확충, 농가소득 증대, 복지환경 개선 등을 가장 잘 수행할 수 있는 ‘우수마을’을 위주로 정부지원을 몰아줌으로써 재정지출의 ‘투자수익률’을 높이고 ‘우수마을’이 아닌 다른 마을의 경쟁심을 촉발시켜 주민의 효과적인 동원을 이끌어낼 수 있었던 것이다.

정부가 돈이 많아서 그 부락에 돈을 많이 쥐 가지고 길도 닦고 제방도 쌓고 조림도 하고 집집마다 기와를 이는 지붕개량 보조금도 주면 되겠지만, 솔직히 말해서 정부는 그런 능력도 없을 뿐만 아니라 그런 능력이 있다고 할지라도 그러한 것이 과연 올바른 길이었느냐 할 때 나는 그렇지 않다고 생각합니다(내무부, 1975: 1085).

그리고 지금 현재 자립마을, 자조마을, 기초마을이라고 하여 1등마을, 2등마을, 3등마을이라는 관념을 가질 필요는 없다고 봅니다. [...] 따라서 지금 우리가 자립마을이 되겠다고 노력하는 것은 좋지만 지금 자립마을이 되지 않았다고 해서 실망할 필요는 없고 여러분들이 계속 노력하면 반드시 그런 수준까지 올라갈 수 있다는 것을 말씀해두고자 합니다(내무부, 1975: 1085).

앞으로 모든 정부의 지원은 이와 같은 새마을정신이 투철하여 스스로 노력하는 곳을 우선적으로 골라서 하고, 그렇지 못한 곳은 나중에 미루겠으며, 이와 같이 순위와 방법으로 하는 것이 정부의 새마을 지원정책의 기본방향임을 밝혀둔다. 그 결과 생기는 부락 간의 격차는 불가피한 현상이고 오히려 공평한 정책의 결과라 할 수 있다. 스스로 노력하는 자가 더 잘 살고, 나태하고 타성에 젖어 남에게 의존하고 불평이나 하는 자가 못살게 되는 것은 당연한 귀결이기 때문이다(내무부, 1975: 1093).

앞으로 정부는 가장 부지런하고 의욕적이고 새마을정신이 왕성하고 투철한 그런 농민과 농촌에 대해서 중점적으로 지원하겠습니다(내무부, 1975: 1095).

여기에 더하여 「새마을운동」은 최종적으로 모든 마을을 ‘자립마을’로 만들겠다는 원대한 비전아래 1971년부터 1973년까지를 기반조성단계, 1974년부터 1976년까지를 생산기반시설 확충단계, 그리고 1977년부터 1979년까지를 소득기반 확충단계로 구분하고 새마을정신의 전국화와 전국 촌락의 ‘자립마을’화를 꾀했다(성공회대학교, 2011). 그런데 새마을운동 중앙회가 편찬한 『새마을운동 30년 자료집』에 따르면 정부의 계획은 실제로 어느 정도 성공을 거두어 1972년에 7% 정도밖에 되지 않았던 자립마을의 비중은 1979년에 97%에 이르게 되었다(물론 촌락을 자립, 자조, 기초마을로 구분하는 것은 정부기준에 의한 지극히 자의적인 작업이었음은 두말할 필요도 없다).

이와 같이 「새마을운동」에서 마을을 3단계로 체계적으로 분류하고 관리했던 방식과 중장기적인 발전단계를 설정했던 통치권력들은 서울시의 「마을공동체 만들기 사업」에도 거의 비슷한 형태로, 하지만 좀 더 감성적이고 세련된 방식으로 계승되었다. 최근 서울시는 홈페이지 게시물과 언론사 공식보도자료, 그리고 2012년 5월 8일 서울시장에서 열린 시민토론회 등을 통해서 마을커뮤니티를 발전 정도에 따라서 3단계(씨앗마을,

<그림 1> 1970년대 농촌새마을운동의 목표 및 실현 단계

1971~1973	1974~1976	1977~1979
기반조성단계 (기반조성)	생산기반시설확충단계 (자조발전)	소득기반 확충단계 (자립완성)
새마을가꾸기 시범사업, 기초적인 농촌마을환경 개선	농촌도로망 개선, 농업환경 개선, 전기·통신시설 개선	증산사업, 복차사업, 농외소득사업
기초마을: 30% 자조마을: 60% 자립마을: 10%	자조마을: 60% 자립마을: 40%	자립마을: 100% (오직 농민들의 자조노력에 의한 소득증대)

자료: 성공회대학교, 2011: 7, 필자 재구성.

새싹마을, 희망마을)로 분류하고 각각 필요한 부분을 ‘맞춤형’ 방식으로 지원할 것이라고 발표했다(서울시정개발연구원, 2011; 서울시, 2011a).

이 발표문에 따르면 ‘씨앗마을’은 ‘커뮤니티 기반’이 아직 형성되지 않았거나 미약한 마을공동체로서 정부에 의한 지원사업의 수혜를 바로 받을 수 있는 자격이 없다. 대신에 ‘씨앗마을’로 분류된 마을공동체들은

<그림 2> 마을공동체 형성단계에 맞는 맞춤형 지원

씨앗마을	<ul style="list-style-type: none"> ○ 커뮤니티 형성이 미약한 마을 • 주민 모임 활성화 • 마을 사업 발굴 • 마을리더 발굴 및 투입 • 마을일꾼 양성 교육
↓	
새싹마을	<ul style="list-style-type: none"> ○ 커뮤니티 기반이 형성된 마을 • 컨설팅, 계획수립 지원 등 발굴사업 구체화 (1~2개 사업추진지원) • 주민교육, 마을일꾼 양성교육 • 마을활동 후원그룹 형성 및 연계지원
↓	
희망마을	<ul style="list-style-type: none"> ○ 커뮤니티 활동이 활발한 마을 • 보육, 문화, 경제, 환경 등 다양한 마을사업 실현 • 지속성 확보를 위해 주민교육 및 새로운 사업발굴 지원

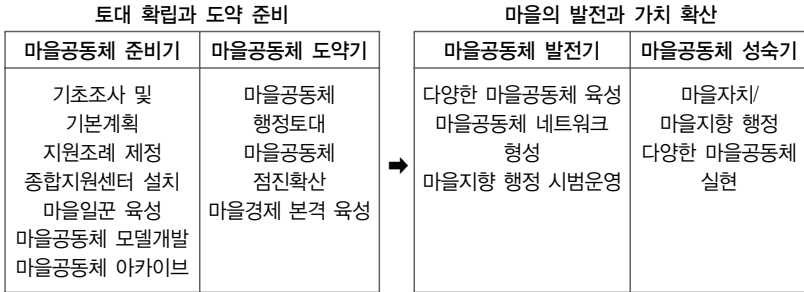
자료: 서울시정개발연구원, 2011: 23, 필자 재구성.

각종 교육과 컨설팅, 인큐베이팅 서비스를 통해서 마을공동체에 잠재된 사업아이템을 발굴해야하고 커뮤니티 정신을 고양시킬 마을일꾼들을 적극적으로 육성해야할 의무를 가진다. 이와는 달리 ‘새싹마을’과 ‘희망마을’은 정부의 지원금을 신청할 수 있는 자격을 갖춘 것으로 분류되는데 ‘새싹마을’은 커뮤니티의 ‘기초적인’ 기반이 닦여진 마을로 1~2개 정도의 사업을 신청할 수 있는 반면, ‘희망마을’은 커뮤니티 활동이 활발한 마을로 다양한 마을사업에 대한 지원금을 신청할 수 있다. 이에 대해 서울시는 “주민요구가 크고 인적 자원이 풍부해 주민 주도적으로 사업추진이 가능한 지역부터 지역특성을 고려해 사업지원을 실시함으로써 주민들의 자발적인 마을공동체 형성에 ‘촉매’역할을 하도록 한다는 계획”이라는 입장을 밝히고 있다(서울시, 2011b: 4).

이와 같이 서울시는 『새마을운동』에서처럼 차별적인 정부지원을 명시적으로 언급하고 있지는 않지만 ‘맞춤형 지원’이라는 명목으로 마을등급별로 정부지원에 있어서 차등을 두고 있다. 특히나 서울시 정부는 ‘성미산마을’이나 ‘장수마을’과 같이 이미 자발적인 공동체의 경험이 있어 사업성공이 보장된 것이나 다름없는 마을공동체에 우선적으로 정부자금을 투입할 것을 명시함으로써 『새마을운동』처럼 마을 간의 경쟁을 촉진시키고 그와 동시 성공한 사례들을 국가정책수립의 영역 안으로 전유하려는 것으로 보인다. 또한 서울시는 주민자치정신의 고양과 『마을공동체 만들기 사업』의 지속가능성을 위해서 ‘예산지원 최소화 원칙’을 제시하고 있다. 이처럼 서울시는 마을에 대한 임의적인 분류체계를 통해서 자신의 행정적 영역 내부에 분포하고 있는 마을들을 수직적으로 파악할 수 있게 되었는데, 이 또한 마을에 대한 효율적인 관리 및 통제, 그리고 자원의 배분에 기여를 한다. 즉, 부족한 예산 상황 속에서 시 정부의 입맛에 맞는 활동을 훌륭하게 수행하고 있는 마을공동체에 지원금을 집중함으로써 재정지출의 ‘효과성’을 높이고 이를 바탕으로 다른 마을들도 ‘바람직한’ 방향으로 이끌 수 있는 여건을 마련하는 것이다.

서울시가 제시하고 있는 단계별 추진계획 또한 『새마을운동』에서 제

<그림 3> 마을공동체 단계별 추진계획



자료: 서울시정개발연구원, 2011: 7, 필자 재구성

안하고 있는 것과 거의 유사한 프레임으로 제시되고 있다.

위에서 제시된 사업추진계획을 보면 1단계에 해당되는 ‘마을공동체 준비기’에 얼마나 많은 통치기술들과 장치들이 통치공간에 삽입되는지를 확인할 수가 있다. 서울시 정부의 산하연구기관인 서울시정개발연구원(현 서울연구원)은 2012년 8월까지 서울시 전역 마을공동체의 인적·물적 기반시설에 대한 기초 통계조사를 통해 지역단위를 ‘총량적’으로 파악할 수 있는 자료를 제공하고 최종적으로 마을공동체 ‘아카이브’를 구축할 것이라고 발표한바 있다(서울시정개발연구원, 2012: 9). 이러한 활동은 다름 아닌 마을의 ‘활용가능한’ 자원들을 사전적으로 탐색하는 과정으로 이해될 수 있다. 그런데 이러한 마을에 대한 조사분석활동은 「새마을운동」 당시 ‘새마을계획분석관’에 의해서 수행되었던 업무였다(성공회대학교, 2011: 1). 또한 마을공동체 사업의 진행을 총괄적으로 조율하고 담당한다고 하는 ‘종합지원센터’는 「새마을운동」에서의 ‘새마을운동 중앙협의회’와 정확하게 그 기능이 일치하며, 중앙정부(시정부)와 지역(마을공동체) 간의 중간조율역할을 수행하는 이른바 ‘중간지원조직’은 「새마을운동」에서는 ‘반상회’가, 「마을공동체 만들기 사업」에서는 ‘자치회관’이 담당하게 된다.⁶⁾ 마지막으로 마을현장에서 직접 활동할 적극적인 주도인력은 「새마을운동」에서는 ‘새마을지도자’로 「마을공동체 만들기 사업」

에서는 ‘마을일꾼’으로 각각 호명된다.

또한 이 사업추진계획을 통해 서울시가 바라는 이상적인 마을공동체의 모습이란 정부의 재정적, 행정적 도움이 없어도 아무런 문제없이 ‘스스로 알아서 잘 돌아가는’ 마을, 다르게 표현하자면 마을마다 건실한 사회적 기업이나 시민단체가 있어서 골치 아픈 장애인, 노약자, 외국인 노동자, 실업문제 등을 내부적으로 잘 해결할 수 있는 마을임을 쉽게 알 수 있다. 물론, 그러한 마을이 서울시에서 제시하고 있는 복지, 경제, 문화 부문 이외에 다른 ‘반란적인’ 공동체적 집합행동을 취해서는 안 되는 것이다.

여기에 더하여 『마을공동체 만들기 사업』에서 특기할 만한 사항으로는 서울시가 반복적으로 자신의 사업추진체계가 풀뿌리 민주주의에 기반하고 있으며 그것은 주민의 자율성에 기초한 것이므로 과거의 권위주의 정부의 ‘관 주도적’ 정책과는 크게 차별화된다는 점을 끊임없이 부각시킨다는 점이다. 이러한 고민을 다음과 같은 인터뷰 자료에서도 엿볼 수 있다.

새마을운동과 다른 점이 뭔가 하는 말을 가장 많이 듣는다. 저도 맞다고 본다. 다른 게 없다. 그런데 추진주체는 다르다. 관이 아니라 주민이 주체가 된다. 바로 그 점이 다르다. 관은 시너지효과를 위해 도와준다. 물론 초반기 관에서 끌고 간 게 없잖아 있다. 그러나 올해는 작년보다 나아지면서 주민의 다양한 의견이 접목 되더라. 관의 역할은 마중물을 해 주는 거다(《수원시민신문》, 수원시 마을만들기추진단 민원식 단장 인터뷰, 2012년 5월 10일자).

- 6) 서울시의 ‘동(洞)’은 복잡한 역사적 변천과정을 거쳤다. 일제시대에 ‘정회(町會)’라는 이름으로 관리되었던 서울의 ‘동’은 해방 이후 미군정기를 거치면서 1955년 4월 18일 『서울시 동설치조례』와 함께 행정단위로 개편되었다. 그 이후 수많은 관할구역 및 업무조정을 거치면서 존치되어온 ‘동사무소’는 1999년 읍·면·동 기능전환정책에 따라 ‘주민자치센터’라는 이름으로 변했고, 2009년 최근에는 ‘주민자치’의 기능을 대폭 강화한 형태로 ‘자치회관’이라는 이름으로 불리고 있다(임동근, 2005; 조석주, 2003).

하지만 주지하시다시피 주민의 자율성과 주체성을 강조한 것은 「새마을운동」의 가장 큰 특징 중의 하나이기도 했다.

아무튼 서울시는 「새마을운동」에서는 ‘행정지도체계’라고 명명되었던 사업추진체계 대신에 ‘협력적 거버넌스’ 또는 ‘민·관 파트너십’ 등의 이름을 사용하면서 보다 수평적이고 동등한 사업추진체계에 대한 지향을 내비치고 있다. 하지만 관에서 민으로의 업무의 이양이 권한과 통제권의 이양으로 반드시 이어지는 것이 아님은 너무나 자명한 사실이다. ‘협력적 거버넌스’라고 불리는 새로운 통치공간은 진공상태에서 탄생하지 않는다. 그것은 어디까지나 이전부터 편재해왔던 불균등한 권력관계가 반영된 형태로 나타난다. 여전히 ‘게임의 룰’은 정부기관에 의해 결정된다 (Taylor, 2007). 업무의 분산에도 불구하고 국가는 다양한 제도적 장치와 기술을 통해서(예를 들어 감사제도, 협약제도, 교육·평가제도, 회계제도 등등) 자신의 통제력을 유지할 수 있는 것이다.

이러한 ‘원격통치(governing at a distance)’의 기술들은 ‘마을공동체담당관’이라고 하는 특수한 임무를 띤 ‘인간장치’에 의해 적극적으로 수행된다. “마을공동체담당관 공개모집 공고문”에 기재된 ‘마을공동체담당관’의 주요 업무내용은 다음과 같다(서울시, 2012).

- 공동체 사업의 기획 및 비전제시, 사업조정
 - 마을공동체 복원 종합계획 수립 및 시행
 - 마을공동체 활성화를 위한 법령 및 제도 개선
 - 지역공동체 활성화 지원조례(가칭) 제정 등
 - 마을공동체 지원 총괄·조정
- 마을공동체 사업의 참여도 및 공감대 확산
 - 마을공동체 우수사례 전파 및 교육
 - 마을공동체 커뮤니티 개설 및 운영
 - 마을공동체 네트워크 강화 및 NGO 구성 지원

- 중간지원센터 설치·운영 지원
- 마을공동체 조정을 위한 민간자원의 파악 및 활용
 - 마을공동체 활성화를 위한 학술대회(세미나 등) 개최
 - 마을공동체 현황 및 실태조사
 - 마을공동체 사례연구 및 맞춤형 모델 개발
 - 마을공동체 매뉴얼 마련 및 보급

이처럼 ‘마을공동체담당관’은 마을공동체와 정부기관 사이의 네트워크와 커뮤니케이션을 조정하면서 전반적인 통치시스템의 안정을 기하는 한편, 마을공동체와 관련된 정보(예를 들어 활용 가능한 자원들의 분포 등) 들을 지속적으로 통치의 지식으로 축적하는 역할을 담당한다. 또한 정부에서 바람직하다고 여겨지는 마을공동체의 ‘모델’을 개발하고 전파하는 역할을 수행함으로써 마을공동체에 소속된 주민들을 보다 적절한 주체로 구조해나가는데 부분적인 기여를 한다. 즉, 정부기관의 사무실(종합지원센터) 안에서 근무하는 ‘마을공동체담당관’이라고 하는 파트너십 관리자는 관계적 네트워크를 관장하고, 적극적이고 자기책임의식으로 무장된 ‘마을일꾼’들은 사력을 다해 현장을 누빈다. 현장을 누비는 과정에서 부족한 인력은 아마도 ‘자원봉사’라는 명목으로 지역주민들에 의해 ‘무급’으로 충당될 수도 있다. 그 사이에 중간관리조직(예를 들면 자치회관)은 현장의 ‘마을일꾼’과 본부의 ‘마을공동체담당관’ 사이에 생겨날 수 있는 의사소통의 불일치 및 업무의 비효율을 해소하는 역할을 수행한다. 이것이야말로 도시행정가들이 그렇게도 강조하는 ‘협력적 거버넌스’ 혹은 ‘민·관 파트너십’의 이상적인 작동모습, 이른바 ‘좋은 거버넌스(good governance)’인 것은 아닐까?

『마을공동체 만들기 사업』에서 반복적으로 강조되는 ‘협력적 거버넌스’의 실체를 좀 더 구체적으로 살펴보도록 하자. 다음은 서울시 홈페이지에 게시된 “마을공동체 지원사업 추진 표준절차”의 1쪽과 2쪽을 필자

가 재구성한 것이다(<그림 4>). 주민이 주도하고 공공의 개입을 최소로 한다고 강조하는 「마을공동체 만들기 사업」의 <마을공동체 지원사업 추진 표준절차>의 세부내용을 들여다보면 그것은 정부기관이 다양한 방법을 통해서 마을공동체의 활동에 개입할 수 있는 여지가 있음을 쉽게 알 수 있다. 특히, 민·관 파트너십의 구축이 구체화되는 과정에서 주민단체(민)가 종합지원센터 또는 구청(관)에게 양식으로 정해진 회계서식과 실시보고서를 제출하는 것에서도 짐작할 수 있듯이 주민의 주도성과 자발성, 헌신 등은 정부의 이해와 가이드라인이 인정하는 범위 안에서만 인정될 수 있다. <마을공동체 지원사업 추진 표준절차>는 각종 계획서, 제안서, 심사, 평가, 상담, 교육, 검토, 컨설팅, 협의, (외부)전문기관 등의 단어로 가득 차 있다. 마을주민들의 자발적인 아이디어와 창의성은 정부가 미리 양식으로 정해놓은 사업계획서 및 제안서라는 형식으로 표준화 및 규격화되며, 그것은 마을공동체담당관이나 자치구의 전문가들에 의해서 심사되고 평가되며 최종적으로 선정된다. 그 과정에서 바람직하지 않다고 여겨지는 마을사업의 경우에는 적극적인 상담과 교육, 컨설팅 등을 통해서 교정되어야 한다.

이처럼 마을공동체는 각종 규칙과 제도, 절차, 기준 — 이른바 ‘통치기예의 종합선물세트’ — 로 포화되어버린다. 마을공동체의 성실한 일꾼들에게는 ‘역량강화(capacity building)’라는 명목으로 ‘희망제작소’, ‘아름다운재단’, ‘도시연대’ 등의 시민단체가 마련한 마을만들기 속성교육코스(예를 들면 6주짜리 ‘마을만들기 씨앗뿌리기 강좌’, 8주짜리 ‘도시아카데미’, 13주짜리 ‘마을대학 행복상상’ 등등)가 제공된다. 그곳에서 제공되는 각종 교육자료와 매뉴얼에는 마을공동체가 어떤 서비스를 제공해야할지 그리고 특히나 정부와 협력적 네트워킹이 얼마나 중요한 것인지, 거버넌스란 무엇인지 등등이 반복적으로 강조된다. 어쨌거나 교육, 교육, 그리고 또 교육의 연속이다. 즉, 마을공동체 만들기 과정에서 주민은 창의적이고 독립적이며 자기주도적인 대상으로 그려지지만 그것은 어디까지나 정부가 미리 정해놓은 가이드라인과 교과과정의 울타리 안에서만 가능한 것이다.

<그림 4> 마을공동체 지원사업 추진 표준절차

사업절차	내용	담당 (지원)	비고
연간 사업계획 발표	- 신문, 관보, 인터넷 (시, 자치구, 종합지원센터 홈페이지) - 사업제안방법, 제출서류, 심사 선정절차, 사업평가 및 정산방법 등	마을공동체담당관 사업부서 (종합지원센터)	
↓			
주민신청	종합지원센터 홈페이지 등록 사업제안, 주민교육 등 지원요청	종합지원센터	
↓			
일반상담	사업상담, 사업계획서/제안서 작성 상담 필요시 현장방문	종합지원센터 (자치구, 사업부서 전문가)	
↓			
사업제안서 제출 및 접수	사업제안서(지역거주자 활동참가율, 참여확 대방안 첨부) 종합지원센터 접수 후 마을공동체담당관에 게 이관 → 사업부서, 자치구	제출: 주민 (단체) 접수: 종합지원센터	사업제안서 (양식)
↓			
심층상담	심층상담 (또는 팀티칭)을 통한 사업계획서 보완 및 완성 필요시 현장방문, 검토보고서 작성	종합지원센터 (사업부서, 자치구 와 협의)	
↓			
심사 선정 및 협약서 작성	심사위원회 구성(평가기준표에 의거 심사), 집행 및 회계 관련 교육	사업부서 종합지원센터	
↓			
사업실행 계획 수립	법적 검토 사업비 산정 및 예산서 작성	종합지원센터(사업 부서, 자치구와 협의)	
↓			
사업비 지원	계획서 절차에 따른 사업비 교부 직접교부 혹은 간접교부 (자치구 경우)	사업부서, 자치구	
↓			
사업 집행	민·관 협력체제 구축 실시보고서 작성 집행과정 법적·예산 절차 컨설팅	주민단체 (종합지원센터, 사 업부서, 자치구)	회계서식 (양식)
↓			
사업 정산	정산시기 및 절차결정 결산서 제출 필요시 컨설팅 및 외부전문기관 감사 실시	주민단체 (종합지원센터, 사업부서)	정산보고서 (양식)
↓			
사업 평가	민·관 파트너십 평가 평가기준에 따른 사업평가결과 공개 (홈페이지)	주민단체, 종합지원 센터, 사업부서, 마 울공동체담당관	

자료: 서울시, 2012: 1~2, 필자 재구성.

2) '마을'에 적합한 자조(self-help)하는, 기업가(entrepreneurial)적인 '주체'만들기

「새마을운동」에서든, 「마을공동체 만들기 사업」에서든, 정부공식문건의 시작은 언제나 도시에 대한 비관적인 묘사로 시작한다. 그것은 도시를 차갑고 삭막한 것, 비인간적인 것 등으로 규정함으로써 공동체로의 회귀가 도덕적으로 당연한 것으로 여기게 만들고, 그 결과로 「새마을운동」과 「마을공동체 만들기 사업」은 정책적 정당성을 획득한다. 이 과정에서 개인은 점차적으로 공동체적 삶에 동조하면서 자신을 부지불식간에 정부 정책의 옹호자로 만들어지게 되는 것이다.

일반적으로 도시인은 이기적이며 배타적이다. 따라서 협동심은 약하고 모든 일에 주관적이며 폐쇄적이다. 도시인은 현재 거주지에 특별한 애착심이 없다. 따라서 내 동리라는 관념과 애착이 없고 항상 유동적이다. 이웃과 우리라는 분위기가 조성되지 않으며 사람을 멀리하는 경향이 있다 (내무부, 1975: 947).

서울시는 개발 중심의 도시정책으로 외적 성장은 이루었으나, 급속한 도시화와 경쟁심화로 다양한 갈등과 대립, 그리고 소외문제를 겪어 왔습니다. 이러한 도시문제와 사회문제의 근본적인 치유를 위한 출발은 무엇보다 공동체의 회복에 있다는 점에 공감대가 형성되고 있으며 이제 이를 실천에 옮기기 위한 노력이 요구되고 있습니다. [...] 급속한 도시화와 개발로 사라진 '사람의 가치'와 '신뢰의 관계망 회복'(서울시정개발연구원, 2011: 1).

또한 「새마을운동」과 「마을공동체 만들기 사업」 모두 공통적으로 해당 사업을 한국의 민주주의 발전에 필수불가결한 것으로 규정하고 있다는 점이 흥미롭다. 박정희는 심지어 “새마을운동의 정신(근면정신, 자조정

신, 협동정신)이 바로 ‘유신(維新)’의 정신이며 한국형 민주주의, 토착형 민주주의를 실현하는 계기”(내무부, 1975: 32)가 될 것이라고 말하기까지 했다. 이와 비슷하게 서울시 「마을공동체 만들기 사업」 추진의 법적기반이 되는 「서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례」 제1조에는 마을공동체 만들기가 주민자치와 민주주의 발전에 기여하는 사업임을 천명하고 있다.

이 운동의 주체는 마을의 주민이다. [...] 그러나 새마을운동의 주체는 어디까지나 마을 주민들이며 행정기관이나 공무원은 이 운동의 지원자요, 협조자에 불과하다. [...] 새마을운동은 주민 스스로의 힘을 모아 자율적으로 추진하여야 한다. [...] 그러나 새마을운동은 그와 같이 누가 시키기 때문에 하는 것이 아니고 전주민이 새마을 지도자를 중심으로 자율적으로 사업을 결정하고 스스로의 힘으로 추진하는 것이다. 피동적이고 타율적으로 움직이는 마을이 되어서는 결코 성공할 수가 없는 것이다(내무부, 1975: 37~38).

주민자치의 실현과 민주주의의 발전에 기여하기 위하여 주민이 주도하는 마을공동체 만들기를 지원하는데 필요한 사항을 규정함을 목적으로 한다(서울특별시 마을공동체 만들기 지원 등에 관한 조례, 제1조: 목적).

이처럼 「새마을운동」과 「마을공동체 만들기 사업」은 시민들에게 있어서 만고불변의 진리라고 여겨지는 ‘민주주의’를 자신들의 사업과 직접적으로 연관시킴으로써 자신의 사업에 동조하지 않는 것은 민주주의에 역행하는 것처럼 규정지어버렸다. 이와 같이 주체 개인의 죄의식 혹은 죄책감에 기초하여 그 효과를 극대화시키는 담론들은 특히 최근에 큰 힘을 얻고 있는 것으로 보이는데, 광주에서 8년 가까이 시민운동을 했다고 하는 한 시민활동가의 저서(희망제작소에서 출판된)를 보면 이러한 특징을 분명하게 포착할 수 있다.

5·18 때 보여준 민주, 인권, 사랑, 헌신, 나눔, 평등의 정신을 실천하는 시민참여가 바로 문화중심도시의 핵심이 되어야 한다. [...] 환경과 다음 세대를 생각하고, 이웃과 더불어 살아가기 위해 대중교통을 이용하고, 물난리 예방을 위해 노력하는 시민정신, 쓰레기를 버리지 않는 질서 의식이 모두 생활 속에서 5·18 정신을 실천하는 것이다. [...] 따뜻한 복지공동체를 만드는 것 역시 5·18 때 우리가 만든 공동체 정신의 승화된 것이다(류동훈, 2008: 29).

그 동안 하수구 청소, 하수관거공사, 배수펌프 설치 등의 예방조치를 해왔지만 예산이 부족해 마무리하지 못한 곳이 많다. [...] 주민을 ‘물난리 수호천사’로 위촉해 물난리 제보와 예방 조치에 동참할 수 있게 미리 조직하면 좋겠다. [...] 5·18 때 위기에 처한 광주를 구하기 위해 일어난 것처럼 물난리를 극복하기 위해 시민 전체가 할 수 있는 일을 찾아 행동에 옮겨 감동적인 물난리 극복의 기적을 만들어가자(류동훈, 2008: 91).

국가의 억압적인 폭력에 항거했던 5·18민주화 운동의 기억과 상처들은 어느새 광주를 문화중심도시로 탈바꿈시키는데 필요한 자원으로 가공되고 있다. 지역특수적인 전통이나 집합적 기억들 그것이 긍정적인 것이던, 부정적인 것이던 간에 상관없이 적극적으로 회고되고, 동원되고, 재생산되어 마을만들기에 활용되는 것이다. 『마을공동체 만들기 사업』에서 권장하는 각종 복지, 교육, 문화사업들을 희생정신을 가지고 적극적으로 책임감 있게 수행하는 것이야말로 5·18로 표상되는 민주주의 정신을 계승하는 것으로 인정된다.

많은 연구에서 지적되었듯이 『새마을운동』은 주의주의(主義主義, volunteerism)적 생활관과 자조론(自助論, self-help)적 가치관을 농촌주민들에게 주입한 것으로 알려져 있다(김보현, 2011; 김영미, 2010). 『새마을운동』은 남에게 의지하거나 도움을 요청하려는 ‘약한 정신상태’를 배척하고 아무리 어려운 일이라도 스스로의 힘으로 헤쳐 나갈 수 있는 강한 의지를 가

진 인간을 칭송했다.

하늘은 스스로 돕는 자를 돕는다는 교훈이 있다. 또 진인사 대천명이라 하여 사람이 할 일을 다하고 하늘의 명을 기다린다는 말도 있다. [...] 우리 스스로의 운명을 우리 스스로의 힘으로 개척해 나가야 하겠다는 강인한 정신자세의 확립 [...] 남에게 기대야 되겠다, 의지해야 하겠다, 의존하겠 다, 이런 정신을 가진 사람은 결코 잘 살 수 없다. [...] 자조정신이란 남에게 의지하지 않고 또 지금까지 잘 못 사는 것을 누구에게 탓하지 않고 아무리 어려운 일이 있더라도 우리의 앞길을 우리 스스로 헤쳐 나가는 것이 다름 아닌 자조정신이다(내무부, 1975: 47~48).

그런데 이와 같은 「새마을운동」의 헤게모니적 담론들은 최근에 여러 시민단체 및 NGO에서 발간한 보고서나 책자에서도 비슷한 방식과 형태로 전개되고 있음을 확인할 수 있다. 예를 들면 희망제작소에서 발간된 『우리시대의 커뮤니티』라든지, 박원순 시장이 직접 저술한 『마을에서 희망을 만나다』라든지, 최근에 서울시에서 발간한 『우수 자치회관 사례집』에서 소개되는 우리시대의 ‘사회적 영웅’들은 모두 한결같이 현실의 고단한 어려움 속에서도 그 특유의 창의성과 헌신성을 발휘하여 우리시대의 새로운 ‘희망’을 일궈낸 사람들로 묘사된다. 물론 그 표현의 방법은 「새마을운동」의 그것보다는 좀 더 세련되어졌다는 차이가 있는데, 그 두드러진 특징은 경영학에서 활용되는 용어(주로 영어로 된)가 적극적으로 채택되었다는 점이다. 이를테면 「새마을운동」에서 쓰였던 ‘자조’, ‘근면’, ‘협동’, ‘일꾼’ 등과 같은 단어들은 「마을공동체 만들기 사업」에서 ‘기업가정신’, ‘자기계발’, ‘임파워먼트’, ‘파트너십’, ‘커뮤니티’ 등과 같이 좀 더 세련된 느낌을 풍기는 단어들로 변화하게 된다.

커뮤니티 비즈니스란 지역 커뮤니티를 기점으로 주민이 친밀한 유대관계 속에서 주체적으로 운영하는 사업을 말한다. 또한 지역 커뮤니티에 잠

자고 있던 노동력, 원자재, 노하우, 기술 등의 자원을 활용하여 자발적으로 지역 문제의 해결에 착수하고 바로 비즈니스로 성립시키며, 커뮤니티를 활성화하는 것을 목적으로 한다(호소우치 노부타카, 2008: 15).

커뮤니티 비즈니스라는 말은 커뮤니티(지역사회)가 기업이자 창의적 사업가로서 지역 주민 공통의 이익을 추구하는 존재가 될 수 있음을 의미한다. 쉽게 말해 지역사회를 단지 지역민이 거주하는 공간으로 보는 데서 벗어나, 지역의 사회적, 경제적 문제를 해결하는 비즈니스적인 조직체의 일부로 인식하고 활용하는 것이 커뮤니티 비즈니스이다(함유근·김영수, 2010: 22).

이와 같이 마을을 비즈니스적 감수성으로 바라보는 관점은 『마을공동체 만들기 사업』을 진두지휘하고 있는 박원순 시장의 마음속에서도 어렵지 않게 찾아볼 수가 있다.

지역경제를 살리기 위해 일하는 수많은 풀뿌리 기업인들을 만나면서 나는 지역의 향토적 자산을 일구고 그것을 기초로 벌이는 사업이야말로 지역경제의 든든한 버팀목이며 그것이 동시에 마을의 일자리 창출, 마을공동체의 형성, 지역 복지의 근간임을 알게 되었다(박원순, 2011: 7).

나는 농담 반 진담 반으로 헌법 제1조를 “대한민국 모든 국민은 소기업 사장이 될 수 있다”라고 바꾸자고 말한다. [...] 우리에게 가장 절박한 것은 기업가 정신이다. 기업이 어느 누구의 전유물이 아니고 우리 모두가 할 수 있다는 사실을 인식하는 것이 중요한 것이다. [...] 대한민국 소기업 만세! 향토기업 만세! 마을기업 만세!(박원순, 2011: 9).

박원순 시장에 따르면 이제 모든 시민은 기업가가 되어야하고, 마을은 비즈니스의 대상이 된다. 마을에 숨겨진 자원과 인력들을 적극적으로 발

굴하고 계발하여 기업을 만드는 일, 그 기업을 통해서 일자리를 창출하고, 복지를 해결하고 마을의 경제를 되살리는 일. 그것이야말로 우리시대의 바람직한 마을공동체가 추구해야하는 이상향이고, 그런 일에 힘쓰는 인간이야말로 바람직한 우리시대의 영웅들인 것처럼 표상된다.

4. 나가며

토론회가 끝나자, 박원순 시장이 ‘총평’을 위해 마이크를 들었다. 박 시장은 “오늘날 일어나고 있는 모든 사회문제들은 결국 공동체가 붕괴되어 있기 때문”이라면서 “마을공동체 운동은 선택이 아닌 필수”라고 강조했다. 박 시장은 “서울에서의 마을 공동체 사업은 삶의 질을 생각하기보다는 아파트를 통해 어떻게 하면 돈을 더 벌고, 더 좋은 자동차를 탈 것인가 관심을 모았던 시대로부터 큰 변화의 첫 출발”이라면서 “풀뿌리가 중심이 되는 사업을 할 것”이라고 밝혔다(《오마이뉴스》, 2012년 5월 8일자).

“마을공동체 운동은 선택이 아닌 필수”라고 단호하게 선언하는 서울 시장의 말 속에서, ‘자유’라는 망토 안에 여태껏 숨겨왔던 통치욕망을 살짝 드러내 보인 권력자의 모습을 볼 수 있는 것은 아닐까? 박원순 시장은 “돈을 더 벌고, 더 좋은 자동차를 타고 싶은” 것과 같이 세속적인 욕망을 추구하는 사람들을 엄숙하게 꾸짖으면서 그와 동시에 일반 시민들의 도덕적 감수성도 강타한다. 이제 서울시민들은 마을공동체의 구성원이 되어 책임감 있고, 헌신적이며, 기업가적인 주체로 재탄생하지 않으면 안 되는 처지에 놓인 것 같다.

서동진이 지적했듯이, 개발연대 지배체제 시절에 극도로 억압받던 시민적 주체가 분권, 자유, 혁신, 자율, 책임 등과 같은 신자유주의적 언사와 마주치게 되었을 때 오히려 그것을 환영하고 적극적으로 옹호하는 것이 그렇게 놀랍지만은 않다. 『마을공동체 만들기 사업』에서 등장하는 달

좁하고 민주적인 낱양스를 풍기는 언사들 — 참여, 삶, 사람, 이웃 등등에 노출된 상태에서 그것을 무엇인가 부정적으로 인식한다는 것은 너무나 어려운 일임이 분명하다. 하지만 우리는 이데올로기로서의 신자유주의를 비판하면 비판할수록 자기도 모르게 스스로가 신자유주의적 논리에 포획되고 잠식당하는 상황을 경계해야 할 것이다(Cho, 2005).

마찬가지로 김보현(2011)이 주장했듯이 “민주화 이전 국가주의적 개발 연대 지배체제의 통치가 의외로, 민주화 이후 신자유주의 국면으로 불리는 현 시기 지배체제의 통치와 많은 공통점을 가지고 있음을 알게 된다.” 하지만 나는 이것이 정책의 경로의존성에 기인한 유사성이라고는 생각하지 않는다. 박원순 시장은 의도적으로, 그리고 철저하게 ‘권위’와 자신을 단절하려는 사람이기 때문이다. 따라서 나는 여기에 덧붙여 신자유주의 국면의 지배체제는 권위주의 지배체제와는 매우 비슷하지만 또 한편으로는 다르다는 점을 지적하고자 한다.

먼저 박정희의 『새마을운동』을 ‘자조(自助)’와 ‘지도(指導)’의 모순적인 결합이라고 할 수 있다면(김영미, 2009: 353), 박원순의 『마을공동체 만들기 사업』은 ‘기업가주의(entrepreneurialism)’와 ‘컨설팅(consulting)’의 모순적인 결합이라고 명명할 수 있을 것이다. 이제 마을공동체와 그 안에서 거주하는 주민들은 개별적인 기업가로서 주체화되길 요청받는다. 기업가는 성공의 과실을 전유할 수 있는 특권을 가지기도 하지만 반대로 실패의 위험을 스스로 고스란히 감수해야하는 운명에 처한 존재이다. 새마을운동의 주민들은 권력자가 시키는 대로(지도하는 대로) 열심히 일만 하면(자조하면) 되었다. 그러나 마을공동체 사업에서 주민들은 정부기관에서 제공한다고 하는 컨설팅 서비스에만 전적으로 의존해서는 안 된다. 컨설팅은 컨설팅일 뿐이다. 기업에게 자문서비스를 제공하는 컨설팅 회사가 고객기업의 사업실패에 대해서 어떠한 법적인 책임을 질 의무가 없듯이(컨설팅 회사는 계약서에 약속된 금액을 받고 거기에 맞는 보고서를 제출하는 것으로 자신의 의무를 다한다) 마을공동체에 제공되는 각종 컨설팅 서비스라든지, 인큐베이팅 서비스는 마을공동체의 운명에 아무런 책임을 지지

않는다. 마을공동체가 발전하느냐 아니면 쇠퇴하느냐는 전적으로 마을 공동체 주민의 자발적인 노력과 능력에 의해서 결정되는 것이다. 마을공동체가 망하는 이유는 대한민국 정부의 탓도 아니요, 서울시의 탓도 아니요, 종합지원센터의 탓도 아니다. 그것은 마을공동체 내부에 사회적 자본이 없기 때문에, 마을주민들이 주도적으로 일을 추진하려는 의지와 열정이 없었기 때문에, 다른 주민을 위해 희생할 줄 아는 봉사정신과 이웃 간의 따뜻한 정이 부족했기 때문이다. 마을 안에서 발생하는 문제를 마을 바깥에서 찾으려는 것은 무책임하고 비도덕적인 행동이며 풀뿌리 민주주의의 가치에 위반되는 행동인 것이다. 아무튼 마을주민들은 이제 위험을 즐길 줄 아는 기업가가 되어 자신을 둘러싼 사회를 향해 모험을 걸어야, 다른 말로 하면 ‘소셜 벤처(social venture)’를 하지 않으면 안 되는 위치에 서있는 것 같다. 그렇게 사회적 모험을 통해서 성공을 거두었다면 다행이다. 만약 실패한다면 거기에 들어간 시간과 노력, 비용 등은 고스란히 마을과 그 주민의 몫으로 돌아간다. 기업가적인 주체에게 열심히 하는 것만으로는 부족하다. 그는 ‘열심히’ 하고 또한 동시에 ‘잘’ 해야 되는 것이다. 이와 같이 개인의 ‘자유’라는 이름으로 이루어지는 통치의 메커니즘은 권위주의 체제하에서 ‘명령’이라는 이름으로 행해지는 그것보다 더 억압적일 수 있는 것이다.

두 번째는 신자유주의 통치성의 주도면밀함이다. 제임스 스콧은 그의 유명한 저서인 『국가처럼 보기(Seeing Like a State)』에서 ‘하이-모더니즘(high-modernism)’ 국가계획 혹은 국가정책이 대부분 실패할 수밖에 없었던 이유를 제시했다. 그에 따르면 국가는 통치의 대상인 사회에 대한 자신의 ‘가시성(legibility)’을 높이려는 과정에서 그것을 마치 바둑판처럼 단순화하려고만 노력했지 지역토착적인 ‘실천지식(practical knowledge)’인 ‘메티스(metis)’의 중요성을 간과했기 때문에 실패할 수밖에 없었다고 주장한다. 하지만 지금 우리가 경험하고 있는 국가는 ‘하이-모더니즘’의 국가와는 비교도 할 수 없을 만치 정교한 돋보기를 가지고 통치기술을 개량해나간다. 이른바 ‘포스트-모더니즘’ 국가라고 부를 수도 있는 신자유

주의 시대의 통치이성은 ‘하이-모더니즘’ 국가의 통치이성과는 달리 성찰적인 권력이다. 통치의 대상으로부터 멀찌감치 떨어져서 거만하고 게으른 자세로 통치의 원리를 연역적으로 만들어내기만 했던 ‘하이-모더니즘’ 국가와는 달리, ‘포스트-모던’ 국가는 겸손하고 부지런한 발걸음으로 통치의 대상에게 직접 다가가 돋보기를 바짝 들이대고, 그 자연적인 운영원리를 상세히 관찰한 이후 통치의 원리를 귀납적으로, 발견적으로 (heuristic) 도출해낸다. 이러한 방식으로 ‘포스트-모던’ 국가는 지금까지 국가의 시선 바깥에 존재했던 것으로 여겨져 왔던 ‘메티스(metis)’마저 전유할 수 있게 되었고, 이는 결과적으로 더욱 더 치밀하고 촘촘하게 엮여 지는 ‘통치기술’을 구성할 수 있는 밑거름을 제공하는 것이다.⁷⁾

“노동자의 자유를 향한 욕망은 권한위임과 팀워크, 자기주도성을 갖춘 지식근로자를 착취하려는 자본의 욕망과 마주친다. 감옥과도 같은 획일적인 훈육의 공간을 박차고 나오려는 학생의 욕망은 자기주도적 학습 주체를 형성하려는 학교의 욕망과 교차한다”(서동진, 2010: 50). 이와 비슷하게 나는 자신의 마을을 스스로 가꾸고 싶은 소박한 욕망은 마을을 행정단위 안으로 포획함으로써 관리의 효율성을 달성하려는 도시정부의 욕망과 마주치게 된다고 말하고자 한다.

물론 서울시의 『마을공동체 만들기 사업』이 시작된 지 얼마 안 되는

7) 이런 의미에서 박원순의 저작인 『마을에서 희망을 만나다』는 지역의 ‘메티스(metis)’를 통해서 ‘통치기술’을 고안해내려는 권력자의 겸손하면서도 치밀한 노력을 보여주는 것은 아닐까?

지난 2006년 4월 희망제작소의 창립 때부터 지금까지 근 3년 동안 몇몇 희망제작소 연구원과 함께 전국 방방곡곡을 돌아다녔다. [...] 절망적인 상황 속에서도 지역사회의 공동체를 복원하고 활성화하려는 집요하고도 다양하며 눈물겨운 만지 노력하는 사람들을 만났다. 그들을 보면서 답을 얻었다. 지역과 현장은 우리에게 문제의 본질과 더불어 그것을 해결하는 대안을 공급하는 원천이었다. 나는 바쁜 스케줄에서도 지역 투자를 위해 시간을 투자하고 꼼꼼하게 인터뷰했던 노력들이 본전을 충분히 뽑고도 남음이 있는 매우 생산적인 작업이었음을 확신한다. [...] 우리가 해야 할 일은 바로 이런 사례와 경험들이 다른 지역에서도 반복, 실현될 수 있도록 보편적 조건과 환경, 제도와 정책을 연구하고 구체화하는 것이다(박원순, 2009: 7~8, 필자 강조).

지금의 시점에서 그것이 가질 수도 있는 진보적 가능성을 쉽게 폄하하고 비판하는 것은 지나치게 선부른 판단일 수 있다. 하지만 다양한 정체성을 가진 사람들의 수평적이고, 자유로운 관계맺기를 통해서 이루어졌던 초기의 마을만들기가 서울시의 주요한 정책적 과제로 설정되면서 행정 단위 별로 경쟁체제가 형성되는 지금의 ‘마을만들기’로 변질되는 상황은 매우 우려할 만하다. 또한 시민사회에 기초한 민주적인 지방정부라 하더라도 정책을 추진하는 과정에서 공동체적 가치와 주민들의 자율을 지나치게 강조하면서 의도치 않게 기업가적 주체의 형성을 종용하고, 신자유주의적인 가치를 일상생활에 침투시키는 효과를 초래할 수도 있다.

본 연구는 서두에서도 언급했듯이 「마을공동체 만들기 사업」에 대한 본격적인 분석이라기보다는 ‘마을만들기’를 둘러싼 막연한 환상에 대해서 비판적인 문제제기를 하기 위한 성격이 강하기 때문에 완전한 연구로서는 많은 한계점을 지닌다. 따라서 서울시의 「마을공동체 만들기 사업」이 대체 어떤 성격을 가진 주체들로 구성되어 작동하는지, 이것을 통해 누가 수혜를 받게 되는지, 그리고 ‘마을만들기’를 통한 궁극적인 통치의 효과는 무엇인지 등에 대한 보다 구체적인 실증적인 후속연구가 필요할 것이다. 결론적으로 이 글을 통해서 나는 신자유주의적 정치기획과 전술들이 도시공간에서 뻗어나가는 다양한 지형들의 궤적과 윤곽을 좀더 예민한 시각으로 비판적으로 바라볼 필요성을 제기하고자 했다. 보다 구체적으로는 개인주의와 공동체주의의 만남, 기업가적 개인과 봉사하는 개인의 만남 등과 같이 서로 상충되고 모순되어 보이는 이데올로기와 정치적 실천들이 접합되면서 오묘한 방식으로 통치의 정당성을 획득해나가는 과정을 유심히 살펴볼 필요가 있는 것이다. 아마도 「마을공동체 만들기 사업」에 대한 철저하고도 비판적인 분절이 그러한 작업의 시작이 될 수도 있을 것이다.

❖ Abstract

Instrumentalizing ‘Community’: A Critical Analysis on
 『Community-Building Program』 of Seoul Metropolitan Government

Park, Joo-Hyung

‘Community’ has become a buzzword in the discourse of recent Seoul’s urban policy documents. In this context, this paper aims to raise critical questions on current attempts to excessively idealize or romanticize ‘community’. To be specific, this paper tries to interpret 『Community-Building Program』 of Seoul Metropolitan Government as a managerial strategy which is shaped by complex assemblage of heterogeneous governmental technologies. Thus, this paper argues that 『Community-Building Program』 which is actively initiated by Seoul Metropolitan Government is not an ‘emancipatory politics’ against neoliberal urbanization, but rather a constitutive part of more structural neoliberal political projects. In other words, 『Community-Building Program』 can be understood as a preparatory work for the operation of ‘government through community’.

As an empirical research ‘strategy’, this paper attempts to examine the practices and discourses of both 『Community-Building Program』 of Seoul Metropolitan Government and 『Saemaoul Movement』 of Park Jung Hee regime in 1970s. By doing this, this paper tries to problematize, de-mystify, and re-politicize the highly romanticized practices and discourses around 『Community-Building Program』.

In conclusion, this paper conceptualizes 『Community-Building Program』 as a contradictory combination of ‘entrepreneurialism’ and ‘consulting’. Finally, this paper urges a more critical and radical approach in excavating the com-

plex and contested landscape of trajectories and contours where neoliberal political strategies and tactics are being manifested.

Keywords: Seoul Metropolitan Government, Community, Governmentality, Neoliberalism, Government through community.

참고문헌

- 김기현. 2007. 『우리시대의 커뮤니티』. 희망제작소 지역희망찾기 03. 이매진.
- 김보현. 2011. 『박정희시대 지배체제의 통치 전략과 전술: 1970년대 농촌새마을운동을 중심으로』. 《사회와 역사》, 90, 49~77쪽.
- 김성운. 2011. 『사회적인 것의 재-구성: 사회자본론, CSR, 자원봉사활동 담론들의 집합』. 《진보평론》, 48, 188~206쪽.
- 김영미. 2009. 『그들의 새마을운동』, 푸른역사.
- _____. 2010. 『동원과 저항: 해방 이후 서울의 주민사회사』, 푸른역사.
- 김육진. 2011. 『한국 지역복지사업의 어제와 내일: 산업화, 민주화에서부터 신자유주의까지』. 《상황과 복지》, 31, 7~46쪽.
- 김홍중. 2009. 『육화된 신자유주의의 윤리적 해체』. 《사회와 이론》, 14, 173~212쪽.
- 김필두 외. 1998. 『읍면동 기능전환에 따른 주민자치센터 도입방안 연구』. 한국지방행정연구원.
- 내무부. 1975. 『새마을운동 길라잡이』.
- 류동훈. 2008. 『5·18로 끓여먹는 얼큰한 문화도시』. 희망제작소 지역희망찾기 08, 이매진.
- 박소진. 2009. 『자기관리와 가족경영 시대의 불안한 삶: 신자유주의와 신자유주의적 주체』. 《경제와 사회》, 84, 12~39쪽.
- 박원순. 2009. 『마을에서 희망을 만나다』. 검동소.
- _____. 2011. 『마을회사』. 검동소.
- 서울시. 2011a. 『마을공동체 세부추진내용』. 서울시 보도자료.
- _____. 2011b. 『주민이 주도하는 ‘마을공동체’로 ‘사람가치’ 회복』. 서울시 보도자료.
- _____. 2012. 『서울특별시 마을공동체담당관 공개모집』. 서울특별시 제1인사위원회 공고 제 2012-33호.
- 서울시정개발연구원. 2011. 『서울시 마을공동체 기본계획(안): 기본방향 및 주요내용』. 마을공동체 시민토론회 발표자료.
- 서동진. 2009. 『자유 의지, 자기개발의 의지: 신자유주의 한국사회에서 자기개발하는 주체의 탄생』. 돌베개.
- _____. 2010. 『자기개발하는 주체의 해부학 혹은 그로부터 무엇을 배울 것인가』. 《문화/과학》, 61, 37~54쪽.
- _____. 2011. 『혁신, 자율, 민주화 ... 그리고 경영: 신자유주의 비판 기회으로서 푸코의 통치성 분석』. 《경제와 사회》, 89, 71~104쪽.
- 성공회대학교. 2011. 『1970년대 새마을운동 계통도』. 성공회대학교 민주주의 연구소 새마을운동연구팀.
- 이감벤, 조르지오. 2010. 『장치란 무엇인가? 장치학을 위한 서론』. 양창렬 옮김. 난장.

- 이득재. 2008. 『신자유주의 국가의 주체화 양식: 교육과 문화를 중심으로』. 《문화/과학》, 54, 52~76쪽.
- 이선미. 2008. 『근대사회이론에서 공동체 의미에 대한 비판적 연구』. 《한국사회학》, 42(5), 101~139쪽.
- 임동근. 2005. 『서울 도시 영토의 생산: 동사무소의 형성』. 미출간 원고.
- 장세룡·류지석. 2010. 『기업주의 도시 로컬리티의 타자성: 푸코의 통치성 개념과 연관시켜』. 《인문연구》, 58, 883~928쪽.
- 조석주. 2003. 『읍면동 기능전환정책의 평가와 발전방안』. 한국지방행정연구원.
- 조원광. 2009. 『후기 푸코의 국가론 연구: 통치성(Governmentality)을 중심으로』. 서울대학교 사회학과 석사학위 논문.
- 스콧, 제임스. 2010. 『국가처럼 보기: 왜 국가는 계획에 실패하는가』. 전상인 옮김. 에코리브르.
- 푸코, 미셸. 1998. 『사회를 보호해야 한다: 1976, 콜레주드프랑스에서의 강의』. 박정자 옮김. 동문선.
- _____. 2011. 『안정, 영토, 인구: 콜레주드프랑스 강의 1977~79년』. 오트르망 옮김. 난장.
- _____. 외. 1994. 『미셸 푸코의 권력이론』. 정일준 옮김. 새물결.
- 함유근·김영수. 2010. 『커뮤니티비즈니스: 지역경제를 살리는 새로운 대안』. 삼성경제연구소.
- 호소우치 노부타카. 2008. 『우리 모두 주인공인 커뮤니티비즈니스』. 정정일 옮김. 희망제작소 커뮤니티비즈니스 총서 01. 이매진.
- Bray, D. 2006. "Building 'Community': New Strategies of Governance in Urban China." *Economy and Society*, 35(4), 530~549.
- Brenner, N. and N. Theodore. 2002. "Cities and the Geographies of Actually Existing Neoliberalism." *Antipode*, 34(3), 349~379.
- Brenner, N. 2004. *New State Space: Urban Governance and the Rescaling of Statehood*. Oxford University Press.
- Brenner, N., Peck, J. and N. Theodore. 2010. "Variegated Neoliberalization: Geographies, Modalities, Pathways." *Global Networks*, 10(2), 182~222.
- Burcell, G. Gordon, C. and P. Miller. 1991. *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. University of Chicago Press.
- Cheshire, L. and G. Lawrence. 2005. "Neoliberalism, Individualisation, and Community: Regional Restructuring in Australia." *Social Identity*, 11(5), 435~445.
- Choi, J. W. 1989. *The Rise of the Knowledge State: the Establishment of Labor Statistics in Great Britain, France, and the United States*. unpublished Ph.D Dissertation,

University of Chicago Press.

- Cho, M. Y. 2005. "From 'Power to the People' to 'Civil Empowerment': The Making of Neoliberal Governmentality in Grassroots Movements for the Urban Poor in South Korea." *East-West Center Working Papers, International Graduate Student Conference Series*, No. 13.
- Ferguson, J. and A. Gupta. 2002. "Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality." *American Ethnologist*, 29(4), 981~1002.
- Jessop, B. 2002. "Liberalism, Neoliberalism, and Urban Governance: A State~Theoretical Perspective." *Antipode*, 34(3), 452~472.
- Larner, W. 2005. "Neoliberalism in (Regional) Theory and Practice: the Stronger Communities Action Fund in New Zealand." *Geographical Research*, 43(1). 9~18.
- Marinetto, M. 2003. "Who Wants to be an Active Citizen? The Politics and Practice of Community Involvement." *Sociology*, 37(1), 103~120.
- Ong, A. 2006. *Neoliberalism as Exception: Mutation in Citizenship and Sovereignty*. Duke University Press.
- Rose, N. 1996. "The Death of the Social? Re-figuring the Territory of Government." *Economy and Society*, 25(3), 327~356.
- _____. 2000. "Community, Citizenship, and the Third Way." *American Behavioral Scientist*, 43(9), 1395~1411.
- Sassen, S. 2000. "Territory and Territoriality in the Global Economy." *International Sociology*, 15, 372~393.
- Schofield, B. 2002. "Partners in Power: Governing the Self-Sustaining Community." *Sociology*, 36(3), 663~683.
- Swyngedouw, 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 New Governance Space." *Urban Studies*, 44(2), 297~317.
- Wolch, J. 1990. *Shadow State: Government and Voluntary Sector in Transition*. The Foundation Center.