

일반논문

서울의 자치구 간 조건 차이에 따른 비정부단체(NGOs)의 분포 특성 강남·마포·도봉구 사례를 중심으로*

The characteristics of distribution of NGOs on different conditions
of districts in Seoul: Cases of Gangnam, Mapo, Dobong district

조철민**

본 연구의 목적은 서울의 지역 간 비정부단체(NGOs)의 분포특성을 비교하는 데 있다. 이를 위해 서울의 지역별 비정부단체들의 현황에 어떤 차이를 지니고 있는지 살펴봤다. 그리고 소지역 비정부단체들의 현황과 분포에 영향을 미치는 요인들 비교하기 위한 분석틀 구성을 시도했다. 이에 따라 지역별 비정부단체들의 현황과 분포를 종속변수로 놓고, 여기에 인과적 영향을 미치는 독립변수로 지역의 정치적 성향, 비정부단체 관련 지역제도와 연결망 등의 정치·사회적 조건을 설정했다. 이어서 이러한 독립변수들에 근원적으로 영향을 미치는 선행변수로서 도시계획을 중심으로 한 역사지리적 조건을 설정했다. 그리고 이러한 분석틀의 유용성을 확인하기 위해 강남구, 마포구, 도봉구를 사례 지역으로 선정해 간략한 비교분석을 시도했다. 분석결과 세 개의 사례 지역이 보유한 비정부단체들의 현황과 분포가 나타내는 차이들은 각 지역이 지닌 정치·사회적 조건에 조응했다. 또한 정치·사회적 조건의 영향은 각 지역의 역사·지리적 조건 위에서 작용하고 있다.

주요어: 서울, 비정부단체, 분포특성, 역사지리적 조건, 정치·사회적 조건

* 이 논문은 2014년도 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2014-S1A3A2044295).

** 한일장신대 NGO정책연구소 연구원(chochulmin@gmail.com)

1. 서언

최근 들어 많은 지방자치단체들은 사회적 경제, 마을만들기 등 비정부 단체를 비롯한 지역 시민사회의 활발한 협력과 참여가 필수적인 정책사업들을 왕성하게 추진하고 있다. 그 중 대표적인 지역은 서울특별시다. 서울은 사회적 경제, 마을만들기 외에도 도시재생 정책, 도시 공원녹지 조성 및 운영사업, 지역사회 복지서비스 지원정책, 녹색에너지 정책, 청년지원 정책, 베이비부머 지원정책, 생활안전 정책, 다문화 가정 지원 사업 등 주요 정책의 추진에서 거버넌스를 강조해 왔고, 여기에는 서울 지역 시민사회, 특히 비정부단체들의 활발한 참여와 협력이 연계돼 있다(정병순 외, 2015). 이렇게 시민사회와의 거버넌스에 기반을 둔 정책이 성공하기 위한 기본적인 조건은 시민사회, 그 중에서도 핵심적인 행위자인 비정부단체들에 관한 정확하고 풍부한 지식을 갖추는 것이다.

하지만 우리는 지역 시민사회나 비정부단체의 현황과 상태에 관해 아는 바가 많지 않다. 이런 상황 속에서 다음과 같은 문제의식이 제기된다. 첫째, 서울 지역 시민사회나 비정부단체에 관한 연구가 필요하다. 둘째, 서울과 같은 대도시는 균질한 공간이 아니다. 물론 서울이라는 공통적인 지역성을 내재하고 있을 터이지만, 서울은 다수의 서로 다른 공간적 특성을 지닌 소지역들—이를테면 생활권이역이나 자치구—의 집합체라 할 수 있다. 우리는 서울지역 시민사회에 관해서도 잘 알지 못하지만, 그것을 구성하는 소지역 시민사회들에 관해서는 더욱 더 알지 못한다. 서울시의 다양한 거버넌스 정책들의 구체적인 실현공간은 소지역들이므로, 이에 관한 지식은 긴요하다. 세 번째 문제의식은 특히 비정부단체와 관련해서 묘사—단지 어느 지역에 어떤 단체들이 분포하고 있다는 기술(description)—보다는 설명적 접근—해당 지역에 단체들이 그렇게 존재하는 이유에 대한 분석—이 필요하다는 것이다. 그간 비정부단체의 현황 혹은 그 추이에 관한 조사·연구들은 제출돼 왔으나, 그러한 현황에 영향을 미치는 지역적 조건들에 관한 연구는 찾아보기 힘들다. 하지만 서울 지역

시민사회의 깊은 이해를 위해서는 후자와 같은 설명적 접근이 요청된다. 물론 아직 지역 시민사회나 비정부단체에 관한 묘사적 접근의 연구조차 부족한 상황이지만, 이에 관한 설명적 연구가 활성화 될 수 있는 단초를 만들어가는 것은 매우 유의미하다. 이러한 설명을 위해서는 지역에 관한 지식과 비정부단체에 관한 지식의 결합이 필요하다. 비정부단체 연구는 흔히 사회학, 행정학, 정치학 등의 영역에서 부분적으로 다뤄져 왔는데, 지역에 관한 대표적인 학문분과인 지리학에서 비정부단체는 잘 다뤄지지 않았다. 비정부단체연구에서 지리학적 지식의 부재로 인해 비정부단체는 지역적 맥락에서 분리된 채 다뤄져 온 경향이 있다.

서울 지역 시민사회 및 비정부단체에 관한 지속적인 관심의 일환으로 실행되는 본 연구는 위와 같은 문제의식 위에서 서울 지역을 구성하는 소지역들에 분포된 비정부단체들은 그 현황에서 어떤 차이를 지니고 있는지 살펴보고자 한다. 물론 관련 연구가 일천한 상황에서 본 연구를 통해 지역별 비정부단체들의 다양한 측면들, 그리고 지역과 비정부단체라는 변수간의 관계에 관해 많은 것을 파악하기는 무리가 있다. 이에 따라 본 연구는 시론적 성격을 지니고 있다. 먼저 지역과 비정부단체의 관계의 비교분석에 관한 선행연구가 없는 상태에서 기본적인 분석틀의 구성을 위한 논의가 이루어질 것이다. 이어서 구성된 분석틀을 통해 서울 지역의 3개 자치구를 사례로 비교분석을 시도함으로써, 분석틀 구성과 비교분석의 단초를 마련하고자 한다. 분석 자료와 관련해서는 사례지역의 특성에 관해서는 관련 문헌과 통계자료를, 지역별 비정부단체의 현황에 관해서는 2012년 발간된 비영리민단단체총람에 수록된 정보를 적절하게 가공한 자료를 활용할 것이다.

2. 예비적 논의

1) 선행연구

지역사회의 공간적 특성과 비정부단체들의 분포특성간의 관계를 논의 함에서 비정부단체연구에 지리학의 이론적 자원들을 접목하는 것이 유용하다. 본 연구의 관심과 근접하는 분과학문은 도시사회지리학이라 할 수 있는데, 공간과 비정부단체간의 관계에 관한 주제는 다른 주제들에 비해 관련된 연구 성과를 찾기 어렵다(녹스·핀치, 2012: 115). 역시 많은 연구 성과가 제출된 것은 아니지만, 유사한 맥락에서 지리학의 이론적 자원들과 접목이 시도된 참조할 만한 사례는 사회운동연구 분야라 할 수 있다. 사회운동 분석에서 사회운동의 ‘공간적 기반’을 소재로 다루려는 시도들이 이어져 왔다(유이치, 2010: 119). Klandermans는 사회운동 간의 비교연구를 위한 분석틀을 구성하는 과정에서 운동주체들의 자원동원 및 연결망과 관련한 지리적 특성과 운동의 지향이나 조직구조와 같은 변수들을 도출한 바 있다(Klandermans, 1993). Painter는 모든 사회운동이 지리학적 측면을 지닌다고 역설한다. 첫째, 사회집단과 집단정체성이 발전하는 데 지리학적 차이와 편차가 존재한다. 이는 아마도 특별한 장소, 현장, 혹은 공간의 사용과 연관이 되는 특별한 정체성을 일으키는 것의 부분적인 결과라 할 수 있다. 둘째, 집단들이 자신들의 목적을 달성하기 위해 동원하고자 하는 자원의 분포에서 지리학적으로 편차가 있다. 셋째, 다른 사회운동, 정치적 기관, 경제적 환경과 문화적 이해의 분포에서 지리학적 편차가 존재한다. 그것은 특수한 운동이 특수한 장소에서의 영향력에 영향을 미친다. 넷째, 다양한 사회운동들은 서로 다른 지리적 규모 — 국제적·국가적·권역적·지역적 — 에서 작동된다(Painter, 1995: 165~166). Routledge는 한 사회운동의 형성과 전개에 영향을 미치는 지역적 특성인 사회운동의 입지(location of social movements)를 개념화하고, 이를 분석하기 위해 이해관계자들 간의 역학관계인 저항의 지형(terrains of resistance)과 운

동주체들에 영향을 미치는 특정 지역의 문화적 특성을 분석하기 위한 저항의 장소(place of resistance)라는 변수를 고안했다(Routledge, 1996). 이러한 시도는 사회운동의 양상에 영향을 미치는 지역사회라는 공간을 문화적으로 이해하는 흐름으로 이어지는데, Miller의 경우 사회운동 주체들의 인식 속에서 구성되는 지역을 이해하기 위해 장소의 감각(sense of place)이라는 개념을 제시하기도 했다. 이는 운동주체들이 자신들의 지역사회를 이해하는 일종의 의미틀인데, 지역사회라는 공간의 특성은 사회운동의 양상에 직접 영향을 미치기도 하지만, 운동주체들이 형성한 의미틀을 경유해 영향을 미친다는 것이다(Miller, 2000: 63).

한편 비정부단체들이 활동하는 ‘무대’이자, 그 지역적 분포에 영향을 미치는 구조적 조건으로서 지역 시민사회에 관한 논의들을 간략하게 살펴볼 필요가 있다.¹⁾ 지역 시민사회는 대체로 국가 시민사회에서 분화된 하위범주로 인식된다. 즉, 권력이 중앙에서 지방으로, 국가 영역에서 시장 또는 시민사회 영역으로 이동하는 것을 통해 시민사회가 형성되는 것이다. 그리고 국가·시장·시민사회의 분화는 지역적 차원의 정부·시장·시민사회로 재생산된다(조명래, 2013: 258~259). 또한 시민사회의 성격은 주로 정부나 시장과의 관계양식을 통해 설명되는데, 이와 관련해 다양한 견해들이 존재한다. ‘성장연합론’이나 ‘도시체제론’은 경제적 성장이나 권력의 독점을 위해 지역정부·기업에 시민사회의 지도층이 협력하는 활동이 두드러지는 현상을 포착해 낸다(박배균, 2006: 163~164). 이에 반해 지역 시민사회는 정부나 시장의 ‘식민화’로부터 자신을 지켜 내거나, 부당한 현실을 변화시키기 위한 저항의 공간으로 이해되기도 한다(조명래, 2013: 261~262). 이후 지역 시민사회가 성장함에 따라 권력에의 영합 혹은 저항이라는 이분법으로 설명되지 않는 성격들에 대한 논의도 제출되

1) 지역이 자연을 토대로 사람들의 사회적·문화적 관계가 형성된 일정한 지리적 영역(절대적 공간)이라면, 공간은 고정적인 물적 구성물뿐만 아니라 유동적인 사회적 관계 등을 내포하는 맥락적 세트(절대적일수도 있고 상대적일 수도 있다)라고 규정할 수 있다(조명래, 2013: 78).

고 있다. 여기에는 공공서비스의 생산·제공에서 시민사회가 정부·시장에 협력하고 적극적인 역할을 수행하는 신조합주의적 관점이나(Lee, 2009), ‘시민사회의 주체적 활성화’ 등의 개념으로 포착되는바 시민사회가 정부·시장과의 관계 보다는 시민들의 욕구충족을 위한 자율적 활동공간이라는 맥락 속에서 이해되는 흐름 등이 포함된다(조희연, 2003: 169). 지역 시민사회들은 국가 시민사회의 하위범주로서 공유하는 공통점이 있는 반면, 각 지역의 공간적 속성에 의해 서로 다른 성격 역시 존재한다. 즉, 지역 시민사회가 점차 국가 시민사회로부터의 독자적 성격이 강해지면서 지역에 따라 앞서 살펴본 ‘영합’, ‘저항’, ‘협력’, ‘자율’과 같은 맥락들이 발현되는 방식에 차이가 나타나고, 이는 각 지역 시민사회의 다양한 특성의 형성으로 이어진다.

한국에서도 비정부단체 및 시민사회에 관해 지리학적 지식을 접목한 연구들은 찾아보기 힘든 가운데 몇몇 유의미한 시도들이 이어져 왔다. 조명래(2001)는 서울 지역 시민사회에 대한 공간적 이해를 시도했고, 박인권과 이선영(2012)은 저항과 대안의 공간으로서 서울 지역 시민사회와 그 속에서 전개되는 사회운동의 변화양상을 분석했다. 조철민(2015a)은 서울 지역 시민사회를 비정부단체들의 활동이 영향을 미치는 범주인 ‘중앙’, ‘광역’, ‘기초’ 등 3가지 부문으로 구분한 뒤, 서울의 경우 중앙부문의 비정부단체들은 과도하게 발달한 반면, 기초부문은 저발전 상태에, 광역부문은 매우 열악한 상태에 머물러 있음을 드러낸 바 있다. 한편 정근식(1999)은 광주 지역의 정치경제적 맥락을 사회운동의 관점에서 풍부하게 풀어냈고, 강희경(2011)은 주민의 실제생활과 관련이 없는 개발정치에 주력하는 지방자치단체와 이를 견제할 힘이 미약한 지역 시민사회의 관계를 포착해 냈다. 김태룡(2003)은 수도권과 대비해 지역 NGO들의 실태를 분석하고, 발전방향을 제시하고 있다. 조명래(2013: 253, 265)는 지역과 같은 공간을 통해 시민사회가 어떻게 구체적인 모습으로 드러나고 또한 일상 삶과 어떻게 결합되어 존재하는지를 이해하는 ‘시민사회의 공간적 독해’의 필요성을 역설하면서 지역시민사회 이해를 위한 기초적인 관

점을 제시한 바 있다. 그러나 전반적으로 지역 시민사회나 비정부단체에 관한 본격적인 연구는 아직 미발전 상태에 머물러 있다.

2) 분석틀과 방법

본 연구는 서울의 소(小)지역별로 비정부단체들의 현황과 분포가 어떤 차이를 보이는지, 그리고 그것이 각 소지역의 공간적 특성과 어떤 상관관계를 지니는지 살펴보고자 한다. 여기서 서울을 하위의 소지역으로 구분하는 단위는 기초자치단체인 자치구를 채택한다. 자치구는 일종의 법률상 영역(De jure territories)으로 정치 및 행정구역처럼 법적 구속력이 있으며 법으로 보장된 지리적 영역으로서 사회공간 변증법의 결과물이자 틀로서 작동한다(녹스·핀치, 2012: 106). 구체적인 분석은 서로 다른 특성을 지닌 것으로 판단되는 3개의 자치구를 선정해 비교하는 사례연구를 시도한다. 사례 자치구로는 강남구, 마포구, 도봉구를 선정했는데, 이들은 비정부단체의 현황 및 분포에서 각기 다른 특성을 지니고 있다.

분석에서 종속변수에 해당하는 각 자치구별 비정부단체들의 현황 및 분포는 기본적으로 한국민간단체총람 자료를 활용해 살펴볼 것이다. 서울 지역 비정부단체의 모집단은 알려져 있지 않고, 전체 비정부단체들에 대한 완벽한 목록 역시 존재하지 않는다. 그나마 1997년부터 3년마다 조사된 한국민간단체총람이 현재로서는 가장 유용한 기초자료라 할 수 있다. 본 연구에서는 가장 최근에 조사가 이루어진 2012 한국민간단체총람(이하 ‘총람’)의 목록을 기초자료로 활용하되 다음과 같은 보정과정을 거쳤다. 첫째, 총람 목록에서 주소를 확인할 수 있는 단체들 중 서울 지역에 주소지를 둔 단체들 3,348개를 추려냈다. 그리고 총람이 담고 있는 각 단체별 정보들 중 ‘주소’, ‘설립년도’, ‘활동영역’²⁾ 등의 유의미한 항목들

2) 한국민간단체총람이 제시하는 20가지 활동영역 유형은 다음과 같다. ① 환경 ② 인권 ③ 평화/통일 ④ 여성 ⑤ 권력감시 ⑥ 정치/경제 ⑦ 교육/연구 ⑧ 문화/체육 ⑨ 복지 ⑩ 청년/아동 ⑪ 소비자권리 ⑫ 도시/가정 ⑬ 노동/빈민 ⑭ 외국인

을 취했다. 둘째, 본 연구의 취지에 맞지 않는 단체들은 목록에서 삭제해 최종적으로 2876개의 단체들이 목록에 포함됐다.³⁾ 셋째, 본 연구에서 취한 정보항목들 중 정보가 잘못 입력된 것들을 찾아내 바로잡았고, 확인이 안 되는 경우 총람의 정보를 그대로 유지하거나, 정보의 진위가 의심되는 경우 정보를 입력하지 않았다. 넷째, 보정된 목록의 각 단체별로 ‘활동부문’(중앙, 광역, 기초),⁴⁾ ‘조직구조’(본부-지부, 연대체, 단독)⁵⁾ 등 유의미하다고 판단되는 정보를 새로이 입력했다.

다음 과정은 각 지역별 비정부단체의 현황과 분포가 왜 그런 양상으로 나타나고, 왜 지역별로 차이가 나타나는지를 설명해 줄 독립변수, 즉, 각 지역의 공간적 특성들을 살펴보는 것이다. 1980년대 후반 들어 서울의 산업경제가 첨단화되면서 계층적 분화가 나타나고, 상이한 계층적 배경을 지닌 인구집단들이 지역별로 나누어져 거주하면서 사회공간적으로 계층화되는 현상(예: 서울의 강남-북 격차)도 나타난다. 지역별 차이는 지역별 자치의 역량, 주민들의 정치적 성향 등의 차이를 가져오는 조건이 되며, 거꾸로 지역 간에 공공부문의 투자, 사회문제해결의 정치적 역량

⑮ 모금 ⑯ 자원봉사 ⑰ 국제연대 ⑱ 대안사회 ⑲ 온라인 활동 ⑳ 기타.

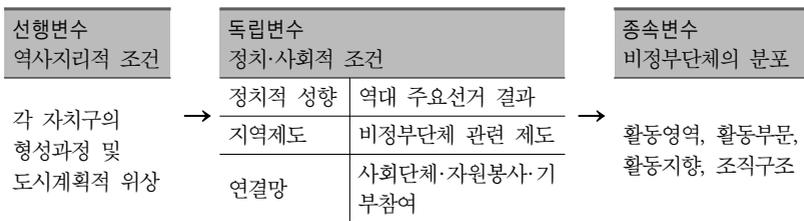
- 3) 삭제된 단체들은 다음과 같다. △중복 입력된 단체 혹은 동일단체이나 단체명이 바뀌어서 모두 입력된 경우 △주소지가 서울로 잘못 입력됐거나, 서울 이외 지역으로 주소지를 옮긴 경우 △개념규정에서 언급한 것과 같은 정부와 시장의 영역과 중첩되는 기관·단체.
- 4) 비정부단체들의 활동이 영향을 미치는 지역적 범주를 ‘중앙’, ‘광역’, ‘기초’ 등 세 가지 부문으로 구분했다. 중앙부문은 정부 및 대기업 등 중앙권력에 대응하거나, 서울이라는 지역적 맥락에서 벗어난 일반적인 의제들을 다루는 비정부단체들에 의해 구성되는 공간이다. 광역부문은 서울시 전반에 관한 의제들을, 기초부문은 자치구 및 동·의 수준과 관련된 의제들을 다루는 비정부단체들의 활동 공간이다. 구체적인 내용은 조철민(2015a: 187) 참조.
- 5) Klandermans는 조직구조를 단독조직(isolated organization)과 전국적 구조(federal structure)로 구분하고, 후자를 다시 위계적 구조(pyramid structure), 중앙집중적 구조(centralized structure), 네트워크(network)로 구분한다(Klandermans, 1993: 387). 본 연구에서는 위계적 구조와 중앙집중적 구조를 ‘본부-지부’로 통합하고, 여기에 연대체와 단독단체를 포함해 조직구조를 세 가지로 분류하고자 한다.

의 차이를 가져오기도 한다(조명래, 2001: 165~166). 이러한 과정은 각 지역에 거주하는 사람들의 일상적인 삶이 축적되면서 나타나기도 하지만, 크고 급격한 변화는 도시 전체의 중심과 주변을 구분하고, 공공시설이나 주택, 산업시설 등을 배치하는 도시계획에 의해 이루어진다.

지역별 비정부단체들의 분포특성에 영향을 미치는 주된 독립변수는 관련된 정치·사회적 조건이라 할 수 있다. 먼저 정치적 조건으로 해당 지역의 전반적인 정치적 성향을 생각해 볼 수 있다. 정치적 성향은 해당 지역 비정부단체들의 활성화 정도나, 특정 유형의 비정부단체의 출현을 억제 혹은 촉진시키는 요인이 될 수 있다. 해당 지역의 지배적인 정치적 성향을 파악하는 방식에는 여러 가지가 있겠지만, 여기서는 시론적으로 각 지역의 역대 주요 선거결과 중 당선자의 소속정당에 관한 자료를 활용한다. 사회적 조건과 관련해서는 사회적 자본(social capital)을 생각해 볼 수 있다. 많은 연구자들은 비정부단체와 같은 결사체의 활성화가 사회적 자본을 증진시킨다는 공통적인 주장을 펼친다. 하지만 이러한 인과관계의 설정에 대해 신뢰나 규범과 같은 사회적 자본이 자발적 결사체의 형성과 가입에 영향을 미친다는 주장도 있다(유재원, 2000: 245). 본 연구 역시 이러한 문제의식에 공감하면서, 사회적 자본을 비정부단체의 현황에 관한 독립변수로 설정하고자 한다. 사회적 자본에 관한 규정과 측정을 위한 조작적 정의는 다양한데, 본 연구와 관련해 Gtootaert와 Van Bastelaer가 제시한 개념들이 참조할 만하다. 이들은 사회적 자본의 차원을 구조적인(structural) 것과 인지적인(cognitive) 것으로 나누는데, 지역사회의 사회적 자본 분석에 부합하는 것은 후자다. 인지적인 차원은 다시 거시(macro)와 미시(micro) 차원으로 세분되는데 전자에는 지역제도(local institutions)나 연결망(network), 후자에는 신뢰나 지역규범, 가치 등이 포함된다(Gtootaert & Van Bastelaer, 2001: 20). 여기서는 시론적으로 인지적-거시적 차원의 요소인 지역제도—각 지역별 비정부단체 관련 제도의 양상—와 연결망—사회단체·자원봉사·기부 등에 관한 참여율—을 중심으로 살펴볼 것이다.

한편 본 연구의 주제와 관련해 이러한 독립변수들의 근원이 되는 선행변수로서 서울이 분화돼온 역사적인 과정, 그 중에서도 서울의 도시구조의 근간을 형성해 온 도시계획의 변화 등을 포함하는 역사지리적 조건을 살펴보는 것이 중요하다. 역사지리적 조건 위에서 정치·사회적 조건이 형성된다. 보통 ‘선행-독립-종속’의 변수관계에서 독립변수를 통제하면 선행변수와 종속변수간의 관계는 사라지는 것으로 상정된다. 즉, 역사지리적 조건은 비정부단체의 현황 및 분포에 직접적으로 영향을 미치지 않지만, 직접적 영향요인인 독립변수는 역사지리적 조건으로부터 영향을 받는다. 비정부단체 분포에 영향을 미치는 역사지리적 조건은 해당 지역 시민사회의 발달과정, 사회운동을 비롯한 다양한 활동의 양상 등 다양한 측면에서 살펴볼 수 있다. 여기서는 각 지역의 정치·사회적 조건의 토대를 규정하는 서울 지역 도시계획상의 위상을 중심으로 살펴보고자 한다. 각 지역의 정치·사회적 조건은 중앙 및 광역 수준의 정치·사회적 결정들과 깊은 연관을 맺고 있기 때문이다. 이상에서 논의한 분석틀을 정리하면 <그림 1>과 같다.

<그림 1> 서울의 자치구별 조건차이에 따른 비정부단체 분포특성 분석틀



3. 사례 지역별 분포특성

1) 기본현황

먼저 서울 지역 2,876개의 비정부단체 중 강남구에 155개, 마포구에 286개, 도봉구에 30개의 단체가 존재한다. 3개 자치구별 기본현황은 <표 1>과 같다.

창립연대별로 살펴보면 3개 자치구가 유사한 흐름을 나타내고 있다. 일반적으로 한국의 시민사회가 활성화되기 시작한 시기로 알려진 1990년대에 접어들면서 비정부단체들이 급격히 증가하고, 2000년대에도 증가세를 이어간다. 특히 마포구의 경우 그 성장세가 두드러진다. 아직 조사가 이루어지지 않은 2010년대에도 비정부단체들은 꾸준히 증가할 것으로 여겨진다.⁶⁾

<표 1> 사례 지역별 기본현황

	면적	행정동수	인구	단체수	백분율	1단체당 주민 수
강남구	39.50km ²	22	581,760	155	5.4	3,753
마포구	23.84km ²	16	398,351	286	9.9	1,393
도봉구	20.70km ²	14	353,241	30	1.0	11,775
서울특별시	605.21km ²	423	10,297,138	2,876	100.0	3,580

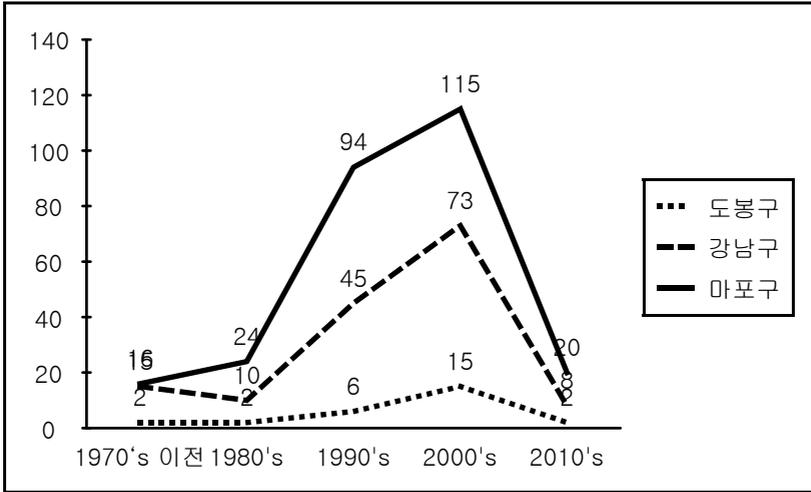
출처: 서울 통계정보 시스템(<http://stat.seoul.go.kr>).

2) 단체 유형별 특성

사례 자치구에 따라 단체유형별로 분포의 차이를 드러내고 있다. 먼저

6) 이와 관련해 비영리민간단체지원법에 의거해 중앙부처 및 광역자치단체에 등록된 단체규모가 최근까지도 꾸준히 증가하고 있다. 관련된 자료는 행정자치부 홈페이지(<http://www.moi.go.kr>) 참조.

<그림 2> 사례 지역별 단체들의 창립연대별 분포



자치구별로 각 활동영역을 다루는 단체의 비율이 가장 높은/낮은, 즉 각 자치구별로 활성화/비활성화된 활동영역을 일별해 보면 <표 2>와 같다. 강남구에서는 교육/연구, 문화/체육, 도시/가정, 국제연대, 마포구에서는 인권, 평화/통일, 권력감시, 노동/빈민, 도봉구에서는 환경, 여성, 정치/경

<표 2> 사례 지역별 활성화/비활성화된 활동영역

자치구	활성화된 활동영역(평균 이상)	비활성화된 활동영역(평균 이하)
강남구	평화/통일, 권력감시, 정치/경제, 교육/연구, 청년/아동, 도시/가정, 국제연대, 온라인활동, 기타	환경, 인권, 여성, 문화/체육, 복지, 노동/빈민, 자원봉사, 대안사회
마포구	환경, 인권, 평화/통일, 권력감시, 복지, 노동/빈민, 자원봉사, 대안사회	여성, 정치/경제, 교육/연구, 문화/체육, 청년/아동, 도시/가정, 국제연대, 온라인활동, 기타
도봉구	환경, 여성, 정치/경제, 교육/연구, 복지, 청년/아동	인권, 평화/통일, 권력감시, 문화/체육, 도시/가정, 노동/빈민, 자원봉사, 대안사회, 국제연대, 온라인활동, 기타

주: 3개 자치구를 통틀어 5개 이하의 단체들이 분포된 '소비자권리', '외국인', '모금' 영역은 제외.

제, 복지 영역을 다루는 단체들의 비율이 상대적으로 높게 나타났다.

활동부문과 관련해서는 서울 전체에서 중앙부문에서 활동하는 단체들이 79.8%로 압도적인 가운데, 강남구의 경우 중앙부문 단체들의 비중이 가장 높았고, 도봉구는 기초부문 단체들의 비중이 가장 높았다. 이는 역으로 강남구의 경우 기초 부문의 비중이 가장 낮고, 도봉구는 중앙부문 단체들이 비중이 가장 낮게 나타났다는 말과 같다.

< 표 3 > 자치구별 보유단체 대비 중앙/기초부문 단체 비율(단위: %)

순위	보유한 단체 중 중앙부문 단체의 비중이 높은 자치구		보유한 단체 중 기초부문 단체의 비중이 높은 자치구	
1	강남구	92.3	도봉구	55.6
2	종로구	90.8	강북구	52.1
3	용산구	88.5	노원구	46.3
4	서초구	87.6	중랑구	40.0
5	중구	87.1	성동구	39.0

주: 수치는 해당 자치구가 보유한 전체 단체들 중 중앙부문 단체가 차지하는 백분율을 의미함.

한편 마포구의 경우 중앙부문 단체들이 종로구—가장 많은 단체들을 보유한—다음으로 많이 입주해 있고, 기초부문 단체들은 관악구—기초 부문이 두드러지게 활성화된—다음으로 많이 입주해 있다. 이는 중앙·기초 부문의 단체들이 고루 발달했음을 의미한다—물론 서울 지역 비정부단체들이 전반적으로 중앙부문에 편중돼 있다는 점을 감안하는 한에서 그러하다.

조직구조는 마포구의 경우 ‘연대체’와 ‘단독단체’가 많았고, 도봉구의 경우 지부조직들이 많은 비중을 차지하는 것으로 나타났다.

<표 4> 서울시 전체 단체 대비 자치구별 중앙/기초부문 단체 비율(단위: %)

순위	중앙부문 단체들을 많이 보유한 자치구		기초부문 단체들을 많이 보유한 자치구	
	1	종로구	19.4	관악구
2	마포구	10.4	마포구	7.1
3	중구	9.4	강북구	7.1
4	영등포구	9.4	노원구	5.4
5	서초구	7.6	성북구	5.1
6	송파구	5.1	송파구	5.1

주: 수치는 해당 자치구가 보유한 기초부문 단체들이 서울 지역 전체 기초부문 단체들 중에서 차지하는 백분율을 의미함.

<표 5> 자치구별 보유단체 대비 조직구조별 단체 비율(단위: %)

자치구	본부지부	연단체	단독단체
강남구	30.7	3.9	65.4
마포구	19.8	9.2	71.1
도봉구	44.4	3.7	51.9
종합	24.9	7.1	68.0

주: '종합'은 3개 자치구 평균 수치임.

4. 정치·사회적 조건

1) 정치적 성향

해당 지역의 지배적인 정치성향을 파악할 수 있는 대표적인 지표는 선거결과라 할 수 있다. 해당 자치구를 지역구로 하는 역대 국회의원 및 지방선거 결과는 <표 6>과 같다.⁷⁾ 강남구의 경우 모든 선거에서 보수

7) 본 연구에서는 생략됐지만, 제3회 지방선거부터는 이루어진 지지정당 투표결과나 지방의원 투표결과 등이 추가되면 좀 더 입체적인 분석이 가능할 것이다. 또한 이러한 당선인 소속정당 결과는 해당 자치구의 지배적인 정치적 성향을 알려줄 뿐이다. 해당 자치구의 전반적인 정치성향과는 별도로 동별 통계를 보면

<표 6> 사례 지역별 역대 주요선거 당선인의 소속 정당

주요선거	년도	강남구	마포구	도봉구
제14대 국회의원선거	1992	갑/을: 민주자유당	갑/을: 민주자유당	갑/을: 민주당
제1회 지방선거	1995	민주자유당	민주당	민주당
제15대 국회의원선거	1996	갑/을: 신한국당	갑/을: 신한국당	갑/을: 새정치국민회의
제2회 지방선거	1998	한나라당	새정치국민회의	새정치국민회의
제16대 국회의원선거	2000	갑/을: 한나라당	갑/을: 한나라당	갑/을: 새천년민주당
제3회 지방선거	2002	한나라당	한나라당	한나라당
제17대 국회의원선거	2004	갑/을: 한나라당	갑/을: 열린우리당	갑/을: 열린우리당
제4회 지방선거	2006	한나라당	한나라당	한나라당
제18대 국회의원선거	2008	갑/을: 한나라당	갑/을: 한나라당	갑/을: 한나라당
제5회 지방선거	2010	한나라당	민주당	민주당
제19대 국회의원선거	2012	갑/을: 새누리당	갑/을: 민주통합당	갑/을: 민주통합당
제6회 지방선거	2014	새누리당	새정치민주연합	새정치민주연합

주: 국회의원 선거에서 각 자치구는 갑(甲)과 을(乙) 선거구로 나뉘는데, 제14대 국회의원 선거부터 지금까지 모두 갑·을 선거구에서 당선인이 같은 정당에서 배출됐다.

출처: 중앙선거관리위원회 선거정보시스템 홈페이지(<http://info.nec.go.kr>)

적인 성향을 지닌 정당—민주자유당, 신한국당, 한나라당, 새누리당—이 승리했다. 반면 도봉구의 경우 상대적으로 개혁적 성향을 지닌 정당—민주당, 새정치국민회의, 새천년민주당, 열린우리당, 민주통합당—이 우세한 가운데, 2000년대 들어 주도권이 보수정당으로 주도권이 넘어갔다가, 최근 다시 개혁정당으로 돌아온 형국이다. 마포구의 경우 어느 한 정당도 주도권을 갖지 못하고 번갈아 가며 당선되는 교착상태가 이어지고 있다.

해당 지역이 지닌 지배적인 정치적 성향이 비정부단체의 현황과 분포에 미치는 영향은 다음 두 가지로 생각해 볼 수 있다. 첫째, 어느 한 정당이 주도권을 잡지 못하는 교착적 상황은 해당 지역 비정부단체들을 활성화 시키는 요인이 될 수 있다는 가설이다. 마포구는 강남구에 비해 도시계획상 중심성이 유사하거나 혹은 낮다고 볼 수 있는데—이에 관해서는

다른 투표성향을 나타내는 곳들이 포함돼 있다. 이에 관한 구체적인 논의는 손낙구(2010) 참조.

역사지리적 조건 부분에서 다시 다를 것이다— 비정부단체의 숫자는 강남에 비해 두 배 가까이 되고, 인구규모에 대비하면 3배 정도로 활성화 돼 있다. 이와 관련한 구체적인 검증은 별도의 논문이 필요할 터인데, 해당 지역의 정치성향이 장기간 교착상태에 있는 자치구들 간의 비교를 통해 가능할 것이다. 또한 도봉구에서 비정부단체가 활성화되지 않은 데는 변방이라는 지리적 이유와 함께, 한쪽 정당이 대체로 우세한 정치지형도 상관관계가 있을 것으로 보인다. 이 역시 서울의 변방에 위치해 있으면서, 정치성향이 교착상태인 자치구와의 비교분석이 필요하다.

둘째, 해당 지역의 지배적인 정치적 성향이 비정부단체들의 구성에 영향을 미친다는 가설이다. 즉, 지역주민들의 주된 정치적 성향에 따라 특정 성향의—보수나 진보와 같은 이념, 혹은 저항과 순응과 같은 권력에 대한 대응양식 등—단체들의 형성을 촉진한다는 것이다. 이를테면 중앙부문 단체가 가장 적은 도봉구의 경우 대부분 주민자치나 생활세계 의제를 다루는 풀뿌리 단체들이다. 강남구의 경우 주로 중앙부문 단체들인데, 활동영역에서는 환경, 인권, 여성, 노동/빈민 등 주로 진보적인 의제로 이해되는 영역의 단체들이 상대적으로 비활성화돼 있다. 한편 마포구의 경우 정치적 성향의 교착상태로 인해 진보와 보수성향 단체들이 고루 발달할 수 있는 여건이 되고, 이는 전체 비정부단체 활성화의 한 요인이 될 수 있었을 것이다. 실제 마포구에 입주한 단체들의 면면을 보면 강남구에서 찾기 어려운 노동/빈민 관련 단체를 비롯해, 환경, 인권, 평화/통일, 권력 감시, 복지 등의 주요 영역들이 활성화돼 있다. 그런가 하면 2013년 발족한 보수성향 단체들의 대규모 연합체인 범시민사회단체연합—이 단체는 한국민간단체총람에는 포함돼 있지 않다—이나 시대정신과 같은 이른바 ‘뉴라이트’ 계열의 보수단체들도 존재한다.

<표 7> 사례 자치구별 비정부단체 관련 조례 현황

자치구	조례명	제정년도	비고
강남구	서울특별시 강남구 새마을장학금 지급 조례	1988	폐지 (2014)
	서울특별시 강남구 자원봉사활동 지원 조례	2001	
	서울특별시 강남구 사회단체 보조금 지원에 관한 조례	2003	
	서울특별시 강남구 마을공동체 지원 등에 관한 조례	2012	
마포구	서울특별시 마포구 새마을 장학금 지급 조례	1999	
	서울특별시 마포구 사회단체 보조금 지원에 관한 조례	2003	
	서울특별시 마포구 자원봉사활동지원 조례	2006	
	서울특별시 마포구 재향군인 예우 및 지원에 관한 조례	2008	
	서울특별시 마포구 살기 좋은 마을만들기 지원 조례	2012	
	서울특별시 마포구 새마을운동조직 육성 및 지원에 관한 조례	2015	
	서울특별시 마포구 공유 촉진 조례	2015	
	서울특별시 마포구 주민참여 기본 조례	2015	
도봉구	서울특별시 도봉구 새마을 장학금 지급 조례	2001	폐지 (2014)
	서울특별시 도봉구 사회단체보조금 지원에 관한 조례 폐지	2004	
	서울특별시 도봉구 자원봉사활동 지원 조례	2011	
	서울특별시 도봉구 마을만들기 지원 등에 관한 조례	2012	
	서울특별시 도봉구 재향군인 예우 및 지원에 관한 조례	2014	

출처: 자치법규정보시스템 홈페이지(<http://www.elis.go.kr>).

2) 지역제도

비정부단체는 헌법상 권리인 결사의 자유에 기반을 둔 시민사회에서의 자율적인 활동의 영역에 속해 있다. 모든 정부는 비정부단체에 관한 제도를 만들고 발전시켜왔다. 그리고 이러한 제도는 비정부단체들에 중대한 영향을 미친다. 그 영향은 비정부단체들의 형성과 활동을 촉진하는 것일 수도 있고, 억제하는 것일 수도 있다. 그리고 촉진이나 억제 효과가 특정 부류의 단체들에 선택적으로 미치는 경우도 있다. 지역제도는 지역의 정치적 성향과 반드시 일치하지는 않는다. 지역제도는 그것을 만드는 지방정부와 그 과정에 영향력을 행사한 지역 단체 및 세력들의 상호작용 속에서 형성된다. 이후 형성된 지역제도는 비정부단체들의 형성과 활동에 지속적인 영향을 미친다. 제도에는 여러 층위가 있지만, 여기서는 대

표적으로 사례 자치구들의 비정부단체 관련 조례들을 살펴보고자 한다.

사례 자치구에서 비정부단체 관련 조례는 대체로 지원 및 촉진에 관한 내용을 담고 있는데, 2000년대 들어 형성되기 시작했다. 마포구의 경우 다른 두 사례에 비해 다양한 비정부단체 관련 제도를 도입하고 있다. 이는 다양한 단체지원을 바라는 지역사회의 압력이 가져온 결과임과 동시에, 향후 다양한 단체들이 활성화 될 수 있는 조건으로 작용할 것이다. 비정부단체의 지역제도의 시초는 이른바 국민운동단체에 관한 지원에 관한 것이다. 세 개 자치구에서도 새마을 장학금에 관한 조례—새마을 지도자 자녀 장학금 지급을 위한 제도—가 가장 먼저 형성됐다. 이후 보수적 성향을 띠는 특정단체 지원을 위한 제도들이 만들어지는데, 재향군인 예우 및 지원에 관한 조례—재향군인회에 대한 지원이 포함된—나 마포구의 새마을운동조직 육성 및 지원에 관한 조례들이 그 예가 된다.

특정 단체가 아닌 시민사회 활동에 관한 포괄적인 제도에는 사회단체 보조금 지원, 자원봉사활동 지원 관련 조례가 있다. 눈에 띄는 것은 강남구와 도봉구에서 사회단체 보조금 지원 제도를 폐지한 것이다. 이는 2014년 지방재정법의 개정에 따른 것인데, 개정의 골자는 관련 법령에 명시적 근거가 있는 경우가 아니면 지방자치단체가 민간단체의 운영비를 지원할 수 없도록 한 것이다(조철민, 2015b: 14). 이에 대해 강남구와 도봉구는 해당 조례의 폐지로, 마포구의 경우 관련 조례의 개정을 통한 제도의 존치로 대응방향을 정했다. 더불어 마포구는 최근 주민참여 전반에 관한 좀 더 포괄적인 조례도 제정했다. 강남구와 도봉구의 경우 비정부단체들에 대한 포괄적인 지원에 관한 명시적 제도가 부재한 상태라 할 수 있다. 이러한 변화가 각 자치구의 비정부단체의 현황에 어떤 영향을 미칠지 주목된다.

한편 최근에는 2012년 재보궐 선거로 당선되고 2014년 지방선거를 통해 재선에 성공한 박원순 시장이 이끄는 서울시의 대표적인 정책사업과 연계된 조례들이 제정되고 있다. 대표적인 것이 사례 자치구 모두 운영하고 있는 마을만들기 지원에 관한 제도다. 그 외에도 마포구는 서울시

의 ‘공유서울’ 정책사업에 조응하는 공유활동 촉진에 관한 제도도 도입했다. 이러한 사업들에는 주로 풀뿌리단체라 불리는 기초부문의 단체들이 대거 참여하고 있고, 이들에 대한 재정지원도 이루어지고 있다. 이러한 흐름은 그간 보수적 성향의 단체들—주로 새마을운동조직, 바르게살기운동조직, 자유총연맹 등을 비롯한 단체들의 지부조직들—이 주류를 이뤘은 기초부문 비정부단체 생태계에 변화를 가져올 잠재력을 지니고 있다.

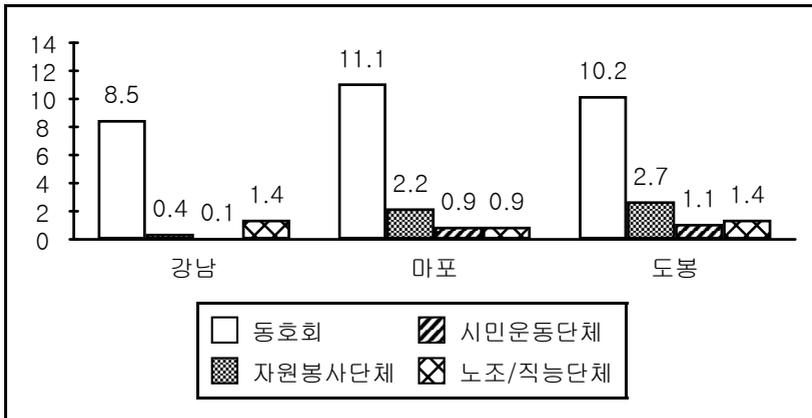
3) 연결망

사회적 자본의 구성요소로서 연결망은 크게 사람들의 사적인 관계—예를 들어 도움을 청할 이웃이 있는가와 같은—와 공적인 관계로 나눌 수 있다. 여기서 관심을 두는 것은 후자인데, 이는 주로 단체활동 참여, 자원봉사, 기부 등 사회참여 활동과 관련이 있다. 이러한 연결망은 비정부단체들이 생겨나고 활동하는 과정에 동원할 수 있는 일종의 잠재적 자원(mobilization potential)이라 할 수 있다(Klandermans, 1993: 386). 이러한 잠재적 자원은 주로 기초부문 단체들의 양상에 영향을 미칠 것이다. 중앙 및 광역부문의 단체들의 경우 자원동원의 토대가 단체가 입주해 있는 자치구에 국한되지 않기 때문이다. 서울 지역에서 기초부문의 비정부단체들이 전반적으로 활성화되지 못한 것은 잠재적 자원으로서 연결망이 취약하거나, 중앙부문에 많이 사용되기 때문이라 할 수 있다. 이런 가운데서도 각 자치구별로 기초부문 단체들의 활성화 정도에는 차이가 나타난다.

여기서는 연결망과 관련된 사회적 조건을 측정하기 위해 각 자치구 주민들의 사회단체 참여, 자원봉사 참여, 기부 참여에 관한 통계자료를 활용하고자 한다. 먼저 사회단체 참여와 관련해서는 비정부단체와 관련이 있는 동호회, 자원봉사단체, 시민운동단체, 노조·직능단체에 관한 통계자료를 취했다—관련 조사는 2008년부터 이루어졌다. <그림 3>은 2014년 현재 각 자치구별 사회단체 참여율 현황을 나타내고 있다. 사례 지역 모두 동호회 참여율이 가장 높았다. 그 밖에 강남구는 노조·직능단

체 참여율이, 마포구와 도봉구는 자원봉사단체 참여율이 상대적으로 높은 것으로 나타났다.

<그림 3> 사례 지역별, 유형별 사회단체 참여율(단위: %)

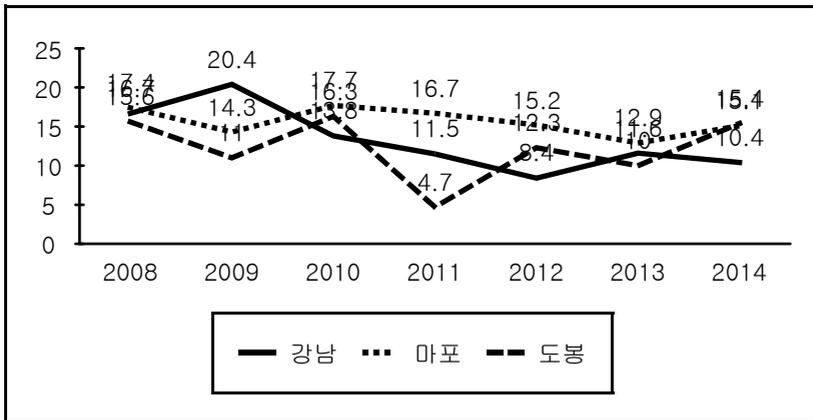


출처: 서울 통계정보 시스템(<http://stat.seoul.go.kr>).

한편 <그림 4>는 4개 유형별 사회단체 참여율을 합산한 수치로 각 구별 참여율의 변화추이를 나타내고 있다. 이에 따르면 조사대상 기간 중 강남구 13.3%, 마포구 15.6%, 도봉구 12.2%의 평균 참여율을 기록했다. 강남구의 경우 2009년 참여율이 정점에 다다른 뒤 꾸준한 하락세를 보이고 있고, 현재는 나머지 2개 자치구에 비해 낮은 참여율을 나타내고 있다. 마포구는 2010년 참여율이 정점에 이른 뒤 감소세를 보이다가 최근 다시 반등했다. 도봉구의 경우 다른 자치구에 비해 심한 부침을 보이다가 최근 반등해 마포구와 비슷한 수준을 나타냈다. 본 연구에서 활용하는 한국비영리민간단체총람 자료는 2011년 조사된 것으로, 이 시기까지의 결과와 대비해 보면 중앙부문과 기초부문 단체가 고루 발달한 마포구의 비정부단체 참여율이 높은 것을 확인할 수 있다. 반면 도봉구의 경우 기초부문 단체들의 비율은 높지만, 인구규모에 비해 전반적으로 비정부단체가 비활성화된 현황과 낮은 비정부단체 참여율이 서로 조응하고

있다. 2011년 이후 3개 자치구의 비정부단체 참여 양상에 변화가 나타나는데, 이런 변화가 비정부단체들의 현황에 어떤 영향을 미쳤는지가 향후 연구과제로 제기된다.

<그림 4> 사례 지역별 종합적 사회단체 참여율 변화 추이(단위: %)

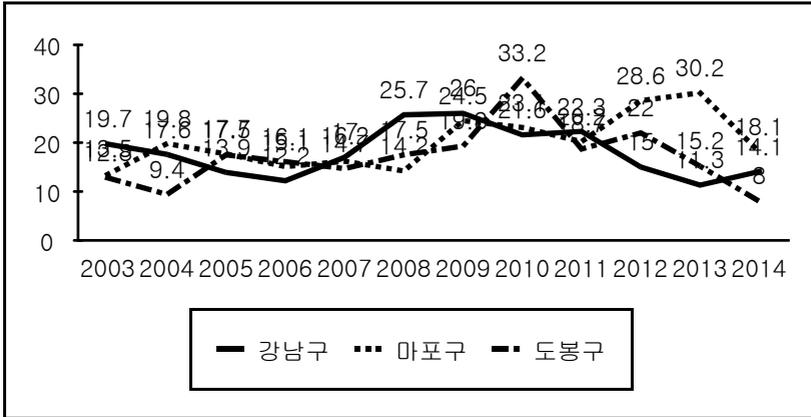


출처: 서울 통계정보 시스템(<http://stat.seoul.go.kr>).

자원봉사와 기부는 일반적으로 개인적인 행위로 여겨지지만, 현실적으로 많은 경우 모임이나 단체를 매개로 이루어진다. 또한 사회단체 참여에 비해 간접적이긴 하지만, 비정부단체들에게 있어서 자원봉사나 기부 기본적인 동원 잠재력의 원천이 된다. 자원봉사의 경우 조사대상 기간 동안 강남구 18.0%, 마포구 20.1%, 도봉구 17.0%의 평균 참여율을 나타냈다. 조사기간 동안 사례 지역들의 자원봉사 참여율은 부침을 나타내다가, 최근 들어 마포구의 경우 증가추세를 보이다가 2014년 다시 감소했다. 강남구와 도봉구의 경우 최근 들어 대체로 감소추세에 있다.

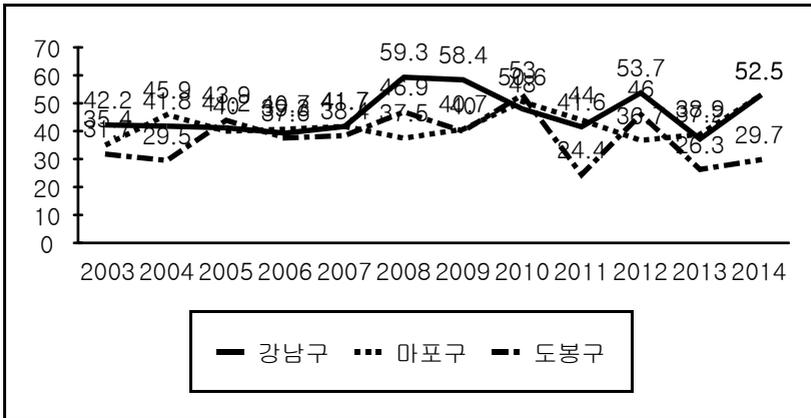
한편 기부 경험율의 경우 강남구 46.4%, 마포구 42.1%, 도봉구 37.3%로 나타났다. 조사 대상 기간 동안 사례 지역들의 기부 경험율은 부침을 겪다가, 2014년 현재 강남구와 마포구가 비슷한 수준을 보이고, 도봉구는 이들에 비해 절반가량의 수준을 나타내고 있다.

<그림 5> 사례 지역별 자원봉사 참여율 변화 추이(단위: %)



출처: 서울 통계정보 시스템(<http://stat.seoul.go.kr>).

<그림 6> 사례 지역별 자원봉사 참여율 변화 추이(단위: %)



출처: 서울 통계정보 시스템(<http://stat.seoul.go.kr>).

5. 역사지리적 조건

1) 서울 도시계획의 흐름

지역의 정치적 성향, 제도, 연결망과 같은 비정부단체들의 양상을 구

성하는 정치·사회적 조건이 진공상태에서 영향을 미치는 것은 아니다. 이러한 조건들이 영향을 미치는 기제는 어떤 가능성으로 존재하는 것으로, 해당 지역이 형성돼온 시·공간적 특수성, 즉 역사지리적 조건이라는 토대 위에서 현실화된다. 서울과 다른 지역과의 차이, 또 서울의 소지역들간의 특수성은 어떤 정치·사회적 기제들의 작용을 약화/강화시키기도 하고, 잠재상태에 놓이게도 한다. 이는 어떤 지역의 비정부단체 생태계를 온전히 이해하기 위해서는 역사지리적 조건에 대한 이해가 선행되어야 함을 의미한다.

사례 지역별 역사지리적 조건을 살펴보기에 앞서, 이들의 상위범주인 서울에 관해 살펴볼 필요가 있다. 지역의 역사지리적 조건은 주민들의 일상생활의 축적을 통해 형성되기도 하지만, 전반적이고 중대한 변화는 주로 도시계획이라는 과정을 통해 이루어진다. 일제 강점기 서울은 사대문 안과 용산으로 규정됐다. 해방 이후 ‘성저십리’(城底十里)라는 개념을 기반으로 1차 확장된다.⁸⁾ 하지만 확장된 지역들은 1960년대 초까지 개발되지 않은 전답들로 남아있었다. 이후 4·19혁명과 5·16군사정변 이후인 1962년 서울은 특별시로 승격되고, 도시계획법이 제정되면서 최초로 서울 도시계획을 위한 조사보고서가 제출됐다. 1963년 서울시의 경계가 지금과 같은 규모로 확장되고, 대대적인 행정구역 개편이 이루어졌다. 1966년에는 ‘남서울신도시계획안’이 제출됐다가, 1966년 김현옥 시장에 의한 ‘새서울백지계획’으로 대체되면서 지금의 강남 지역 개발이 시작된 다(임동근·김종배, 2015: 68, 74, 79, 82). 1974년 유신체제기 구자춘 서울시장은 강북으로부터 시청, 대법원, 검찰청 등 정부관서와 금융기관을 옮기고, 남부 서울역을 세워 기존 도심, 영등포를 능가하는 제3의 도심을 강남에 만들 구상을 굳힌다. 이는 도심, 영등포, 강남을 다중핵심으로 설

8) 성저십리(城底十里)는 조선 시대 당시 한성부에 속한 성외(城外) 외곽지역을 일컫는 지역으로, 한성부 도성으로부터 4km(10리) 이내의 지역이다. 오늘날의 서울특별시 강북구·동대문구·마포구·서대문구·성동구·성북구·용산구·은평구·여의도 일대와 종로구·중구 일부, 중랑구 면목동이 이에 해당한다.

정해 서울을 재편하는 이른바 ‘삼핵도시론’의 시작이 된다(강홍빈·주명덕, 2002: 142). 그리고 서울 ‘4대 부심권’이라 불리는 강남, 영등포, 청량리, 신촌이 발달하게 된다. 이런 일련의 과정은 서울의 기본적인 도시구조를 이루는 근간이 된다. 이후 1970년대 들어 서울시의 저변시설에 비해 인구 많아지고 사회문제가 발생함에 따라 1977년 수도권 인구 재배치 계획 발표되기도 했다.

이후 1980년대 이른바 ‘3저 호황’에 힘입은 경제성장과 민주화의 진전과 시민사회의 활성화로 서울의 도시계획은 자리를 잡아가게 된다. 이어서 1990년대에는 5·16군사정변 이후 중단된 지방자치제가 부활되면서 서울의 소지역간 공간의 분화와 각 자치구의 역사지리적 특성이 굳어지기 시작한다. 이에 따라 지방정부의 자치권이 확대되면서, 지역에서 이루어지는 개발에 대한 정책결정과 집행을 중심으로 활성화된 개발정치는 지역의 정치사회를 형성하는 중요한 배경이 됐다(조명래, 2013: 259). 이후로도 서울은 계속해서 개발되고 변모해 왔지만, 이 시기 뚜렷해진 기본적인 도시구조, 즉 다핵심도시구조는 유지되고 있다. 그리고 이러한 구조 위에 도심과 부도심 지역에 경제활동이 집중돼 있다(송미령, 1997: 224). 이러한 기본구조에 1990년대에는 첫째, 전통적인 도심핵심부는 활력이 떨어진 반면, 도심권은 확장된다. 이는 분리돼 있던 도심과 영등포 부도심이 연결되면서 나타난 변화다. 둘째, 부도심권, 청량리, 마포, 강남권의 성장이다. 반면 1980년대 도심 외곽의 독립중심지로 여겨지던 미아리, 천호·길동과 같은 지역들은 상대적으로 활력이 감소했다(하성규·김재익·전명진, 1995: 147~148).

2) 사례 지역들의 특성

강남구는 1963년 행정구역 개편 과정에서 경기도 광주군에 속했던 강남 일대를 주상복합 전원도시 개발을 목표로 기존의 성동구에 편입했다. 강남개발 과정이 마무리될 즈음인 1975년에는 성동구로부터 분리돼 강

남구로 독립했다. 이후 1979년 강동구가, 1988년에는 서초구가 분리·독립했고, 여러 차례의 행정구역 개편을 거쳐 1995년 현재의 행정구역이 확정됐다.⁹⁾ 강남구는 서울 남부 지역의 중심지라 할 수 있다. 도심에 행정부, 여의도에 입법부가, 강남에는 사법부가 입주해 있다—물론 사법부는 현재 서초구의 관할에 있다. 사법부 이전 결정은 1977년 이루어졌고, 법원(1989년), 대법원(1997년)이 자리 잡았다. 그 이전에 학술원(1987년), 중앙도서관(1988년) 등도 강남으로 옮겨 왔다(강홍빈·주명덕, 2002: 158). 하지만 강남구의 주된 정체성은 ‘경제 중심지’다. 강남대로, 압구정로, 테헤란로 주변에는 전국 1,000대 기업 중 134개의 기업의 본사가, 100대 기업 중 16개 기업의 본사가 강남구에 입주해 있다. 아울러 금융, 정보통신 관련 업체들과 한국무역협회, 대한건설협회, 건설공제조합 등과 같은 경제단체들이 다수 입주해 있다. 이에 따라 ‘말은 제주로, 돈은 강남으로’, ‘강남 8학군’, ‘사교육 1번지’라는 말처럼 부유층들의 거주지로 인식된다.¹⁰⁾ 강남의 역사지리적 특성은 1960년대 김현옥 시장이 추진한 ‘한강개발 3개년 계획’의 한강변 개발사업이 강남지역으로 확장되면서 시작됐다. 강남개발이 본격화된 것은 1967년 경부고속도로 건설사업이 시작되면서부터다. 토지보상비 없이 도로와 터미널 등의 용지로 강남지역이 지목됐기 때문이다. 이후 영동 1, 2지구 구획정리사업이 대대적으로 벌여졌다. 1975년에는 아파트 지구 제도가 도입되면서 이 지역에 대규모의 아파트 단지들이 조성되기 시작했고, ‘말죽거리 신화’라 불리는 부동산 투기 열풍도 뒤따랐다. 강남 개발은 일관성 있는 계획에 입각해 진행된 것은 아니었다. 우발적으로 시작된 것이 정부의 전횡 아래 엄청난 규모의 개발사업으로 전환됐고, 정부개입은 건설회사와 민간투자자들을 통한 시장개입으로 이어졌다(강홍빈·주명덕, 2002: 142~143, 146).

마포구는 사례 지역 중 가장 오래된 자치구로, 조선시대에는 한성부

9) 서울특별시 강남구청 홈페이지(<http://www.gangnam.go.kr>).

10) 한국학중앙연구원 한국향토문화전자대전(<http://m.grandculture.net>).

성저십리 지역으로 나루터가 있는 지역이었다. 일제강점기인 1943년 서대문구역소 및 용산구역소의 관할에 속했다가, 1944년 용산구 일부와 서대문구의 일부가 합쳐져 마포구로 독립했다. 1973년과 1975년에 마포구의 동교·서교동 일부가 서대문구에 편입되었고, 서대문구의 상암·성산·수색·중·남가좌·연희동 일부가 마포구로 편입됐다.¹¹⁾ 1980년대부터 마포구는 서울 서부권의 부도심으로 성장하기 시작했다. 마포구는 지리적 여건상 전통적인 도심과 새로운 핵심부인 여의도를 연결하면서 도심부의 영향권을 확장시키는 효과를 가져왔다(송미령, 1997: 222). 1990년대 이후에는 여의도와 인접한 강변 지역을 중심으로 재개발이 진행되어 성장이 가속화 됐다. 마포구는 도심과 여의도라는 부도심 사이에 위치하면서 사람과 자원이 모이기 좋은 여건을 지니고 있다. 여기에 인근의 대학들, 특히 ‘홍대’로 상징되는 실험적인 문화들이 1990년대 들어 융성한 곳이 됐다. 이러한 조건은 다양한 비정부단체들의 활동이 활성화되기 좋은 조건이기도 하다.

도봉구 일대의 지역은 일제 강점기 경기도 양주군에 속해 있다가, 해방 후 1949년 서울의 행정구역 확장에 따라 고양군 송인면에서 새로 편입된 지역과 동대문구 일부 지역이 합해져 성북구로 편입됐다. 서울의 행정구역 개편이 이루어진 1963년에는 양주군 노해면이 성북구에 편입됐다. 1973년에는 송인출장소와 노해출장소 관할 지역이 합해져 도봉구가 신설됐다. 1988년에는 노원구가, 1995년에는 도봉구가 분리돼 나갔다.¹²⁾ 삶의 공간으로서 도봉구의 형성과정은 다음과 같다. 1960년대 도심 재개발 사업의 추진에 따라 이주해온 철거민들이 중랑천 주변에 거주하기 시작했고, 이어서 쌍문동, 방학동, 창동, 도봉동 일대에 주택조성 사업이 추진됐다. 이 시기 도봉구에는 철거민과 농촌상경 인구의 주거지로서의 판자집촌이, 그리고 도시 영세민들의 일터로서 준공업 지대가 형성

11) 서울특별시 마포구청 홈페이지(<http://www.mapo.go.kr>).

12) 서울특별시 도봉구청 홈페이지(<http://www.dobong.go.kr>).

됐다. 이후 1980년대 수도권 정비계획의 일환으로 도봉구에 아파트 단지가 개발되면서 본격적인 주거지역으로 변모했다.¹³⁾ 도봉구는 사람과 자원의 유통경로에서 소외될 수밖에 없는 변방에 위치해 있다. 이러한 상황은 비정부단체들의 활성화와 관련해서도 근본적인 영향을 미치는 조건이다.

3) 비교분석의 확장을 위해

앞서 살펴본 독립변수로서 정치·사회적 조건, 그리고 선행변수로서 역사지리적 조건이 함께 작용함으로써 해당 지역 비정부단체의 현황과 분포의 양상에 영향을 미치게 된다. 강남구는 서울의 핵심부 중 하나로 권력과 돈에 기반을 두어 ‘만들어진’ 공간이라 할 수 있다. 이에 따라 권력에 저항하고 주민의 부족한 요구를 주창하는 시민사회가 형성되기 어려운 조건을 지니고 있다. 물론 서초동 꽃마을, 구룡마을 철거과정의 저항과 같은 예외도 있다. 이러한 사정은 비정부단체들의 현황과 분포에도 반영된다. 서울의 핵심지역 중 하나인 강남 지역에는 비싼 입주비용에도 불구하고 많은 중앙부문 단체들이 입주해 있다. 이러한 사정은 시민들의 사회단체참여와 같은 사회적 자본이나 풀뿌리단체의 비활성화로 이어진다. 여기에 보수적인 정치적 성향이 결부되면서 이 지역 비정부단체들의 주된 이념적 성향에도 영향을 미치게 된다. 하지만 핵심지역이 지닌 역사지리적 조건을 공유하더라도, 정치·사회적 조건의 차이에 따라 그것이 종속변수에 미치는 영향의 결이 달라진다. 서울의 또 다른 핵심지역인 종로구나 영등포구와의 비교는 향후 흥미로운 연구과제가 될 것이다.

마포구는 서울의 핵심지역인 종로와 영등포 사이에 위치해 있다. 이에 따라 충분한 사람과 자원의 유통경로를 지니고 있으면서도, 핵심지역으로부터 일정한 거리를 두고 있어 다원적 시민사회의 형성되기 좋은 조건

13) 한국학중앙연구원 한국향토문화전자대전(<http://m.grandculture.net>).

위에 놓여있다. 강남구와 도봉구가 주민들의 생활수준에 격차가 적은 상대적으로 균질한 공간이라면, 마포구는 다른 양상을 보여준다. 서로 다른 사회집단이 같은 지역에 섞여 있다는 것은 갈등과 대립을 겪을 일이 많아진다. 이는 지역정치와 시민사회의 활성화에 긍정적 영향요인이 될 수 있다. 실제 이런 조건 속에 마포구는 전통적으로 많은 비정부단체들이 자리 잡아 온 종로구에 이어 두 번째로 많은 비정부단체를 보유하고 있다. 이러한 흐름은 최근에도 계속되고 있고, 다른 지역에 입주해 있던 많은 비정부단체들이 마포구로 이전해 오고 있다.¹⁴⁾ 하지만 해당 지역이 지닌 지배적인 정치적 성향이나, 사회적 자본과 같은 정치·사회적 조건의 차이는 또 다른 결을 만들어 낼 수 있다. 마포구처럼 핵심지역 사이에 위치해 있는 서대문구와의 비교는 이러한 차이를 포착할 수 있게 해줄 것이다. 그 밖에도 영등포나 강남과 같은 분화된 핵심지역에 인접해 있는 지역들—양천구, 동작구, 서초구, 송파구 등—도 유사한 관점에서 분석할 수 있을 것이다.

변두리에 위치한 도봉구는 비정부단체들이 풍부한 생태계를 이루기에는 부족한 여건을 지니고 있다. 변두리는 도심으로부터 멀리 떨어져 있다는 물리적 의미뿐 아니라 사회적 의미도 지니고 있다. 1970년대 강남 지역 개발이 한창일 때, 정부는 강남지역에는 특혜를 주는 한편, 강북에는 각종 시설의 신·증축을 억제, 각종 영업시설 허가규제, 택지개발 전면 금지 등 희생을 부과했다(강홍빈·주명덕, 2002: 143). 서울 소지역 간 경제적 격차는 여타의 사회·문화적 격차로 이어진다. 변두리에 위치한 도봉구에 중앙부문 단체들은 잘 입주하지 않는다. 도봉구의 기초부문 비정부단체의 비율이 높은 것은 물론 이 지역 활동주체들의 노력의 결실이기도 하지만, 중앙부문 단체가 적은 탓도 있다. 하지만 도봉지역의 풀뿌리 단체들은 주민들의 욕구충족과 사회문제 해결을 위한 내실 있는 활동을 펼쳐왔다(김성윤, 2012). 물론 조건이 좋지 않은 경우 가장 중요한 것은 비정

14) “우리가 몰랐던 동네, 여성·평화·소수자에 인권을 더 했어요”(http://h21.hani.co.kr/arti/PRINT/34758.html).

부단체를 만들고 활동하는 주체들의 열의와 왕성한 활동이겠지만, 변방이라는 지리적 조건도 다른 정치·사회적 조건의 차이에 따라 다른 양상이 나타날 수 있다. 도봉구 외에도 변두리 지역들은 대체로 비정부단체의 숫자가 적은 순위군에 올라 있다. 하지만 관악구의 경우 변두리에 위치해 있지만, 비정부단체 숫자도 제법 많고, 서울 전체의 기초부문 단체 중 20% 가량이 관악구에 입주해 있다. 이 역시 유사한 역사지리적 맥락을 공유하는 자치구 간의 비교를 통해 확인해 볼 문제다.

6. 결론

지금까지 서울 지역을 구성하는 소지역들에 분포된 비정부단체들은 그 현황에서 어떤 차이를 지니고 있는지 살펴봤다. 그리고 소지역별 비정부단체들의 현황과 분포에 영향을 미치는 요인들 비교하기 위한 분석틀 구성을 시도했다. 이에 따라 지역별 비정부단체들의 현황과 분포를 종속변수로 놓고, 여기에 인과적 영향을 미치는 독립변수로 지역의 정치적 성향, 비정부단체 관련 지역제도와 연결망 등의 정치·사회적 조건을 설정했다. 이어서 이러한 독립변수들에 근원적으로 영향을 미치는 선행변수로서 도시계획을 중심으로 한 역사지리적 조건을 설정했다. 그리고 이러한 분석틀의 유용성을 확인하기 위해 강남구, 마포구, 도봉구를 사례 지역으로 선정해 간략한 비교분석을 시도했다. 분석 결과 3개의 사례 지역이 보유한 비정부단체들의 현황과 분포가 나타내는 차이들은 각 지역이 지닌 정치·사회적 조건에 조응하는 것이었다. 또한 각 지역의 정치·사회적 조건의 영향은 각각 역사·지리적 조건 위에서 작용하고 있다. 이러한 일련의 분석과정은 관련 연구와 실천에서 다음과 같은 시사점을 제공해 준다. 첫째, 공간에 관한 지리학적 지식과 그 공간 안에서 이루어지는 비정부단체를 둘러싼 사회 현상 간에는 밀접한 관계가 있음을 재확인했다. 하지만 비정부단체 연구에서 이러한 주제는 거의 다뤄지지 않았

다. 향후 관련 주제에 관한 활발한 후속연구가 요청된다. 둘째, 갈수록 비정부단체에 관한 이해가 중요한데, 비정부단체에 관한 온전하고 맥락적인 이해를 위해서는 그것이 활동하는 공간인 다양한 층위의 지역사회에 대한 이해가 병행돼야 한다. 특히 정책적 필요라는 관점에서 볼 때 공간적 맥락과 동떨어진 개별 단체에 대한 지식만으로 얻을 수 있는 것은 많지 않다. 셋째, 비정부단체와 관련한 상황을 개선하고자 하는 실천적 관점에서 볼 때, 역사지리적 조건과 정치·사회적 조건을 구분해서 사고하는 것이 중요하다. 역사지리적 조건은 많은 부문 이미 주어진 조건이다. 따라서 행위자, 즉 비정부단체를 만들고 활동을 펼치는 주체들이 개입할 수 있는 여지가 없다. 하지만 정치·사회적 조건은 행위를 통해 바꿀 수 있는 여지가 상대적으로 넓다. 정치·사회적 조건은 비정부단체들의 활동에 영향을 미치기도 하지만, 역으로 비정부단체들의 활동은 정치·사회적 조건을 변화시키기도 한다. 나아가 정치·사회적 조건의 변화가 커켜이 쌓이다 보면 장기적으로 역사지리적 조건의 변화로 이어지기도 한다.

아울러 본 연구는 관련 연구가 부재한 상황에서 비교분석을 위한 단초를 마련하기 위한 시론적 성격을 띠고 있음을 환기할 필요가 있다. 본 연구를 통해 구성한 분석틀은 지역적 조건과 비정부단체의 현황간의 관계를 살펴보기 위한 기본적인 단초일 뿐이다. 향후 분석틀이 좀 더 구체화 되고 확장될 필요가 있는데, 구체적으로는 다음과 같은 과제들을 설정해 볼 수 있다. 첫째, 본 연구에서 다룬 독립변수에 사용된 자료들은 2차 자료들로 심도 깊은 분석에는 한계가 있다. 또한 각 독립변수들을 설명하는데 사용된 자료간의 편차로 인해 분석의 수준이 불균형 문제도 존재한다. 추후 본 연구주제에 관한 논의의 설명력을 높여줄 수 있는 1차 자료의 수집이 필요하다. 둘째, 본 연구에서 다룬 영향요인들 외에도 각 지역의 부동산 가격, 재정수준, 주민들의 경제수준 등 경제적 조건과 주민들의 정주의식, 규범 등 문화적 조건에 관한 분석도 시도될 필요가 있다. 셋째, 분석틀이 좀 더 정교해질 필요가 있다. 이를 테면 본 연구에

서 사용한 사회적 자본이 늘 긍정적으로만 작용하지는 않는다는 점이 고려되어야 한다(이재열, 2003). 넷째, 통계지표를 넘어선 질적 접근을 통해 지역적 조건이 어떤 기제와 과정을 통해 비정부단체의 현황과 분포에 영향을 미치는지에 관해 좀 더 풍부한 설명을 도모할 필요가 있다. 이를 테면 지역 주민들이 자신들의 지역에서 비정부단체들이 활동하는 것을 어떻게 생각하는지, 혹은 어떤 유형의 비정부단체를 선호하는지, 그리고 실제 비정부단체를 운영하고 활동하는 주체들은 해당 지역을 어떻게 이해하고, 어떻게 지역사회와 관계 맺는지에 관해 살펴보는 것이다. 다섯째, 시계열 분석의 가능성을 모색할 필요성도 제기된다. 본 연구에서는 2012년 발간된 한국민간단체총람 통계만을 사용할 수 있었는데, 주기적으로 조사된 통계는 각 지역 시민사회와 비정부단체의 변화에 대한 좀 더 역동적인 파악을 가능케 할 것이다. 하지만 이를 위해서는 비정부단체들에 관한 정확한 통계조사가 선행되어야 한다. 마침 2015년은 갱신된 한국민간단체총람이 발간되어야 할 해였지만, 여러 가지 사정으로 인해 발간되지 못했다. 비정부단체들에 관한 안정적인 통계조사가 이루어지도록 할 제도적 노력도 요청된다.

원고접수일: 2016년 2월 13일

1차 심사완료일: 2016년 3월 14일

1차 수정완료일: 2016년 3월 22일

2차 심사완료일: 2016년 4월 11일

계재확정일: 2016년 4월 14일

최종원고접수일 2016년 4월 18일

❖ Abstract

The characteristics of distribution of NGOs on different conditions of districts in Seoul: Cases of Gangnam, Mapo, Dobong district

Chul-min, Cho

This study aims to compare among the characteristics of distribution of NGOs in districts of Seoul. I examine the differences among conditions of NGOs in each districts. And I try to construct the analytic frame; I define ‘conditions of NGOs’ as the subordination variable, conditions of ‘political-social conditions’, include political orientation, local institutions, networks, as the independent variables, and ‘historical-geographic conditions’ as the leading variables. Then, to examine the usefulness of the analytic frame, I try to compare among the case of three districts; Gangnam, Mapo, Dobong. In conclusion, the differences of conditions of NGOs in case districts is correspond to the political-social conditions. In each districts, the impacts of political-social conditions has an effect related with historical-geographic conditions.

Keywords: Seoul, NGOs. characteristics of distribution, historical-geographic conditions, political-social conditions

참고문헌

- 강홍빈·주명덕. 2002. 『서울 에세이: 근대화의 도시풍경, 강홍빈과 주명덕이 함께하는 서울 기행』. 열화당.
- 강희경. 2011. 『개발정치의 과잉과 미약한 시민사회』. 《지역사회학》 13권 1호, 5~40쪽.
- 김성윤. 2012. 『도봉지역 희망찾기: 지역사회복지실천기관과 풀뿌리단체의 노력』. 《시민교육》 6호, 56~61쪽.
- 김태룡. 2003. 『한국의 시민사회와 지역 NGO』. 《한국정책과학회보》 7권 3호, 5~28쪽.
- 녹스·핀치. 박경환·류연택·정현주 역. 2012. 『도시사회지리학의 이해』. 시그마프레스.
- 박배균. 2006. 『도시와 정치』. 김인·박수진. 『도시해석』. 푸른길, 156~175쪽.
- 박인권·이선영. 2012. 『서울의 저항과 대안의 공간 및 운동 변화 분석』. 《공간과 사회》 22권 4호, 5~50쪽.
- 손낙구. 2010. 『대한민국 정치 사회 지도: 수도권편』. 후마니타스
- 송미령. 1997. 『서울 공간구조의 변화와 특징: 1980~1990 고용과 사무실 공간의 분포를 중심으로』. 《국토계획》 32권 4호, 209~228쪽.
- 유이치, 가가와. 2010. 『사회운동론과 정치지리학』. 도시오, 미즈우치. 심정보 역. 『공간의 정치지리』. 푸른길, 103~124쪽.
- 유재원. 2000. 『사회적 자본과 자발적 결사체』. 《한국정책학회보》 9권 3호, 23~43쪽.
- 이재열. 2003. 『사회적 자본과 시민의식: 서울시와 자치구의 정책결정과 집행에 주는 함의』. 《지역사회학》 5권 1호, 41~81쪽.
- 임동근·김중배. 2015. 『메트로폴리스 서울의 탄생』. 반비.
- 정근식. 1999. 『집합적 사회운동, 시민사회, '지역발전': 도시체제론을 위하여』. 《지역사회학》 1권 1호, 149~168쪽.
- 정병순·김다경·김영은·이홍택. 2015. 『서울형 거버넌스 모델 구축방안』. 서울연구원.
- 조명래. 2001. 『도시 시민사회의 이해』. 《공간과 사회》 16호, 149~184쪽.
- _____. 2013. 『공간으로 사회 읽기: 개념, 쟁점과 대안』. 한울아카데미.
- 조철민. 2015a. 『비정부단체(NGOs)의 활동공간으로서 서울 지역 시민사회의 지형』. 《공간과사회》 25권 1호, 179~212쪽.
- _____. 2015b. 『시민사회 공익활동 지원제도 개선을 둘러싼 논의의 지형』. 《NGO연구》 10권 2호, 1~34쪽.
- 조희연. 2003. 『한국 민주주의의 전개와 시민운동의 변화』. 김진균. 『저항, 연대, 기억의 정치 2』. 문화과학사, 147~174쪽.

- 하성규·김재익·전명진. 1995. 『대도시 공간구조 변화패턴에 관한 연구: 서울시를 중심으로』. 《국토계획》 30권 5호. 141~152.
- Gtootaert, Christiaan & Van Bastelaer, Thierry. 2001. "Understanding and measuring social capital: A synthesis of findings and recommendations form the social capital initiative." Center for institutional reform and the informal sector(IRIS). University of Maryland working paper. No. 24.
- Klandermans, B. 1993. "A Theoretical framework for comparison of social movement Participation." *Sociological Forum*, 8(3), pp. 383~401.
- Lee, Young A. 2009. "The changing role of local civil society in Korea." Thesis (Ph.D.), University of Bristol.
- Miller, Byron A. 2000. *Geography and social movements*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Painter, Joe. 1995. *Politics, Geography, and 'Political Geography'*. London: Arnold Press.
- Routledge, Paul. 1996. "Critical geopolitics and terrains of resistance." *Political Geography*, 15(6/7), pp. 509~531.