

서울특별시 마을관리소 설치 및 운영에 관한 조례안

검 토 보 고

의안 번호	1548
----------	------

2020. 06. 16
도시계획관리위원회
수석전문위원

1. 제안경위

- 2020. 5. 25. 이상훈 의원 발의 (2020. 5. 29 회부)

2. 제안이유

- 서울형 도시재생사업은 2020년 4월 현재 189곳에서 추진되고 있으나, 사업범위 과다 등으로 지역적 특성과 주민의 수요를 반영하기에는 한계가 있으며, 재생사업 종료 후에도 사업의 지속성과 자생력을 확보할 수 있는 동력과 기반이 미흡한 실정임.
- 또한, 서울형 도시재생사업과 각종 정비사업의 경우, 일정 수준 이상의 주민참여와 사업성 확보를 전제로 추진 중에 있으나, 정작 주거환경개선 등이 시급한 저층주거지는 정책에서 소외됨으로써 도시쇠퇴를 가속화시키거나 개별 건축 등에 따른 난개발의 우려가 있음.
- 이러한 배경에서 도시쇠퇴에 대응하기 위한 새로운 도시재생 모델로서 마을 주민들이 주체적으로 지역의 문제를 진단하고 해결하는 역할을 하는 “마을관리소”를 도입함으로써, 정책사각지대를

해소하고 저층주거지에 대한 물리적 환경개선과 함께 사회·경제적 재생을 도모하기 위한 제도적 기반을 마련하고자 함.

3. 주요내용

- 마을과 마을관리소, 저층주거지를 정의함(안 제2조).
- 마을관리소의 설치와 운영을 위한 시행계획을 수립·시행할 수 있도록 함(안 제4조).
- 마을관리소의 설치·운영에 있어 우선 설치 가능지역을 정하고, 시행계획 수립 전에 시범사업을 실시할 수 있도록 함(안 제5조).
- 마을관리소의 기능을 정함(안 제6조).
- 마을관리소 설치와 운영과 관련한 지원사업의 신청과 선정 방법 등을 정함(안 제7조~제8조).
- 마을관리소 설치와 운영을 위한 행정적·재정적 지원과 운영에 필요한 정보 제공, 교육 등의 지원을 할 수 있도록 함(안 제10조~제11조).

4. 검토의견

□ 조례 제정 배경과 취지

- 서울시는 저층주거지의 노후화와 도시쇠퇴에 대응하기 위해 2013년부터 서울형 도시재생사업을 시작하여, 2020년 현재 189개소에서 사업을 추진 중에 있음. 그러나, 사업 규모와 기간, 예산 등을 고려할 때 도시쇠퇴의 속도를 따라가지 못할 뿐만

아니라, 주택재개발사업 등의 정비사업도 사업성 미확보와 주민의 경제적 부담능력의 문제로 노후 저층주거지는 정책적 사각지대로 남아 주거와 생활환경은 악화되고 있는 실정임.

- 이러한 상황에서 이 조례안은 공공영역에서 담당하기 어려운 저층주거지역에 대한 체계적 관리서비스를 제공함으로써, 주민들의 생활불편을 해소하고 노후주택에 대한 지속적 관리가 가능한 새로운 접근방식으로서, “마을관리소”의 설치·운영을 제안하고 있음.
- 마을관리소는 저층주거지에서도 공동주택 단지내 관리사무소와 같은 유사기능을 담당하여 택배보관과 집수리 문제부터 마을환경 개선 및 안전 관리 등을 통한 일자리 창출까지 마을의 문제를 주민들이 모여 스스로 진단하고 해결할 수 있게 하려는 취지에서 도입을 검토하게 된 것으로 이해됨.
- 이와 유사한 타 지자체 사례로는 경기도의 ‘행복마을관리소’, 시흥시의 ‘동네관리소’, 인천시의 ‘마을주택관리소’ 등이 있으며, 사업 초기 정책실험 단계를 거쳐 현재는 조례 제정 등 법적 기반을 마련¹⁾하여 사업을 추진해 오고 있음.

□ 제정안의 구성 체계와 주요 내용

- 제정안은 시행계획의 수립·시행, 마을관리소의 설치와 운영, 기능, 지원사업 신청과 선정 절차, 재정과 운영지원 등 총 13개의

1) 「경기도 행복마을관리소 설치 및 운영 지원에 관한 조례」(‘19.1.7 제정·시행), 「인천광역시 마을주택관리소 설치 및 운영 등에 관한 조례」(‘19.9.23 제정·시행), 「시흥시 희망마을 만들기 조례」(‘10.1.1 제정·시행).

조문으로 구성되어 있음.

제정안의 구성체계 및 주요내용
○ (목적) 마을관리소의 설치와 운영에 필요한 사항을 정하여 저층주거지내 주거환경 개선과 마을의 안전관리, 공공 일자리 창출 등을 도모
○ (책무) 마을관리소 설치와 운영 관련 예산 확보 및 마을관리소의 자율적 운영 위한 시장의 노력 의무
○ (시행계획의 수립·시행) 매년 마을관리소 설치 및 운영 시행계획 수립 및 시행
○ (마을관리소의 설치·운영) 마을별로 마을관리소를 설치·운영할 수 있으며, 마을관리소 우선 설치 지역 선정과 시범사업 실시 가능
○ (마을관리소의 기능) 주거와 마을환경관리, 주민생활시설과 지역자산 관리, 주민공동이용시설, 주차장, 공원 등 주민생활시설 또는 지역자산 관리, 택배보관, 제설함 설치와 관리, 공구대여 등 주민생활편의 제공 등
○ (지원신청) 주민 10인 이상 지원 신청서 작성 → 구청장 제출 → 시장 제출
○ (지원사업 선정) 사업선정심의위원회의 심의 거쳐 선정
○ (재정지원) 마을관리소 설치와 운영비용의 전부 또는 일부 예산 범위내 지원 가능
○ (운영지원 등) 경영·기술·세무·노무(勞務)·회계 등 전문적인 자문과 정보 제공 지원, 역량강화 교육 지원, 시장과 구청장은 주민공동이용시설, 주차장, 공원 등 관리업무를 마을관리소에 위탁하여 운영하게 할 수 있음
○ (행위의 금지) 마을관리를 목적으로 기부금품 모금 행위, 영리목적의 마을관리소 명의 사용 행위 등을 금지함

□ 주요 내용별 검토

○ 시행계획의 수립·시행 (안 제4조)

- 시장에게 매년 마을관리소의 설치와 운영을 위한 시행계획 수립 의무를 부여하여 사업 추진의 체계성과 일관성, 지속성을 확보하는 등 행정의 적극적인 역할을 주문하고 있음.
- 시행계획은 업무수행 기반 구축과 일상적이고 지속적인 서비스

제공에 필요한 정책적·재정적 안정성을 확보하는데 필요한 내용을 포함하고 있음. 특히, 주민자치회, 사회적 경제조직 등 기존 조직과의 연계방안을 강구토록 함으로써, 행정서비스의 중복 제공 가능성과 조직간 갈등유발을 최소화하고자 하였음.

※ 시행계획의 내용 (안 제4조제2항)

1. 마을관리소 설치와 운영 목표
2. 마을관리소 설치와 운영 대상지역과 선정기준
3. 마을관리소의 공간 확보 방안, 조직과 운영 체계
4. 단계별 마을관리소의 운영계획과 행정적·재정적 지원 방안
5. 시와 자치구 관계부서, 주민자치위원회 또는 주민자치회, 도시재생지원조직, 사회적 경제조직 등의 기관 또는 단체와 협력방안
6. 안정적인 수익창출을 통한 마을관리소의 자생력 강화 방안
7. 주민참여 확대와 주민역량강화 방안
8. 그 밖에 시장이 필요하다고 인정하는 사항

- 다만, 마을관리소 설치와 운영 재원은 보조금 형식으로 지원되므로 ‘보조금의 지원절차와 집행기준’을 추가하여 보조금 지급의 객관성과 투명성을 확보하고, 나아가 마을관리소 지원에 대한 예측가능성을 높일 필요가 있음.
- 또한, 서울시와 자치구의 역할, 공공의 지원영역과 규모, 마을관리소의 조직과 운영체계, 중장기적 자생력 강화방안 등은 매년 수립하는 시행계획으로 포괄하기에는 한계가 있으므로, 시범사업을 통해 축적한 경험을 토대로 마을관리소 기본계획 또는 지원계획을 수립하고 이를 반영한 실행계획을 매년 수립토록 중장기적 차원에서 검토할 필요가 있다 사료됨.

○ 마을관리소 설치·운영 (안 제5조)

- 시장은 마을관리소를 설치·운영할 수 있도록 하되, 우선적으로 설치·운영할 수 있는 지역을 정하고, 시행계획 수립 전에 시범 사업을 실시할 수 있도록 하였음.

※ 마을관리소 우선 설치·운영 가능지역 (안 제5조제2항)

1. 관리형 주거환경개선사업 지정·고시된 구역
2. 관리형 주거환경개선사업 예정구역
3. 정비구역 해제지역
4. 도시재생 사전단계사업 또는 사전단계사업 공모 탈락지역
5. 경관지구와 고도지구
6. 그 밖에 시장이 인정 또는 구청장 요청지역

※ 필요시 시범사업 실시 가능 (안 제5조제3항)

- 마을관리소 우선 설치 가능지역 중 관리형 주거환경개선사업 (예정)구역과 도시재생 사전단계사업 지역의 경우 주민공동체와 공동이용시설이 있어 즉시 설치가 가능한 기반을 갖추고 있고, 그 외 지역은 20년 이상된 저층주택이 60% 이상인 경우 「서울특별시 저층주거지 집수리 지원에 관한 조례」에 따라 집수리 비용에 대한 보조와 융자 가능성이 높아 사업의 시너지 효과를 높일 수 있다는 점에서 바람직하다 판단됨. 또한, 시범사업의 실시는 정책 시행의 가시적 성과를 높이고 정책의 수용성을 높이고자 한 것으로, 시범사업에 대한 평가를 통해 사업을 확대하는 것이 예산 지원의 효율성 측면에서도 바람직하다 하겠음.

○ 마을관리소의 기능 (안 제6조)

- 마을관리소의 기능을 택배보관 등 단순한 주민편의 제공에서부

터 마을 환경개선과 안전관리, 일자리 창출에 이르기까지 서비스의 공익성과 주민의 수요를 고려하여 다양하게 정하고 있음.

※ 마을관리소의 기능

1. 집수리와 집수리 정보제공과 신청 등의 지원
2. 마을내 노후주택 이력관리와 집수리자원 네트워크 구축
3. 골목길 정비 등 마을환경개선과 안전 관리
4. 주민공동이용시설, 주차장, 공원 등 주민생활시설 또는 지역자산 관리
5. 택배보관, 제설함 설치와 관리, 공구대여 등 주민생활편의 제공
6. 마을공동체 활성화와 역량강화 지원
7. 다양한 마을관리활동을 통한 일자리 창출
8. 그 밖에 시장 또는 구청장이 필요하다고 인정하는 사업

- 추가로, '마을의 순찰, 청소와 소독'을 추가하여 마을의 환경과 안전관리 기능을 강화하여 조례 제정안의 취지를 살릴 필요가 있다 사료되며, 마을관리소의 안정적인 자립기반 조성을 위해서는 단순히 주민편의 제공이나 '주민생활시설 또는 지역자산 관리'에서 벗어나 행정기관 등으로부터 위탁 또는 용역을 받아 시행하는 사업 등 수익과 일자리 창출을 지향하는 사업으로의 확대가 요망됨.

○ 지원신청 (안 제7조)

- 마을관리소 설치와 운영 지원을 받고자 하는 10인 이상의 주민은 지원신청서를 구청장에게 제출하기 전에 주민자치위원회 또는 주민자치회와 협의를 거치도록 하고 있으나, 하나의 동에서 여러 개의 마을관리소 설치를 희망하여 각각 신청하는 주민들이 있을 수 있어 이해관계의 차이에 따른 주민간 갈등을 초래할 수 있으므로, 협의 규정은 삭제하는 것이 바람직하다 판단됨.

- 또한 관리형 주거환경개선사업 구역 및 예정구역, 희망지 사업 대상지에서는 이미 구성된 주민공동체가 존재하고 있어 다른 주민들이 신청할 경우 갈등을 유발할 수 있으므로, 이들 지역에서는 신청 주체를 주민협의체 또는 주민공동체운영회로 제한하는 것을 검토할 필요가 있다 사료됨.

○ 지원사업 선정 (안 제8조)

- 지원사업을 선정함에 있어 시장이 구성하는 사업선정심의위원회 (이하 “위원회”)의 심의 절차를 둔 것은 선정의 객관성과 투명성을 높이기 위한 취지로서 바람직하다 판단됨. 다만, 관리형 주거환경개선사업 (예정)구역에는 주민공동체와 공동이용시설이 있어 대상지역으로 선정되면 즉시 마을관리소를 설치·운영할 수 있으므로, 이들 지역의 주민협의체 또는 주민공동체운영회에서 신청하는 경우에는 위원회 심의 없이 지원 사업 대상자로 선정할 수 있도록 예외를 인정하는 내용을 추가할 필요가 있다 판단됨.

○ 재정 및 운영 등의 지원 (안 제10조)

- 마을관리소는 마을주민의 수요에 기반한 정책을 실현할 수 있는 장점을 가지지만, 전문인력과 예산상의 불안정성도 내포하고 있어 마을관리소의 안착을 위해서는 거점공간의 확보와 조성, 전문인력 확보를 위한 인건비, 운영관리비와 사업비, 마을관리 업무 행정과 경영지원, 전문성 강화 등에 대한 공공의 지원이 불

가피하다 하겠음. 다만, 공공의 지원은 마중물 성격으로 인식하여, 중장기적으로 자립 가능한 운영구조를 구축하는데 초점을 두고 지원할 필요가 있음.

- 또한, 주민공동이용시설, 주차장, 공원 등 주민생활시설에 대한 관리업무를 마을관리소에 위탁 운영하게 할 수 있도록 한 것은 초기 공공의 지원으로 충분한 활성화 단계를 거친 후, 중·장기적으로 자립할 수 있는 구조를 마련한다는 취지에서 검토 가능한 대안이라 하겠음.

○ 행위의 금지 (안 제13조)

- 기부금품을 모금하는 행위나 영리목적으로 마을관리소의 명의를 사용하는 등의 행위를 금지하고 있는 바, 마을관리소 운영 재원은 궁극적으로 참여회원들의 회비와 사업을 통한 수익으로 충당하는 구조로 나아가야 하며, 보조금은 보충적 의미의 재원이 되어야 할 것임.
- 따라서 사업평가와 회계관리 등의 강화를 통해 공공성을 훼손하지 않는 범위내에서 영리목적의 사업을 추진할 수 있도록 허용하는 방안이 바람직하다 사료됨.

○ 추가 제안 사항

- 먼저, 마을관리소의 운영과 사업시행을 위한 자원 조달을 보조금에만 의존할 경우 매년 증가하는 예산 부담으로 지속적인 사업 확산에 지장을 초래할 수 있으므로, 마을관리소의 자원 조달

방법을 규정함으로써 투명하고 안정적인 자립을 유도할 필요가 있음.

※ 마을관리소 재원조달 방안

1. 마을관리소 명의로 시행하는 사업의 수익금
2. 행정기관 등으로부터 위탁 또는 용역(공사) 등을 받아 시행하는 사업의 수익금
3. 회원의 회비
4. 행정기관의 보조금과 기타 수입금 등

- 둘째, 마을관리소 업무는 행정 예산의 집행에 수반하고 다수 주민의 이해관계가 발생하는 사업이므로 회계관리와 회계감사, 회계감사결과 공개 등에 대한 규정을 신설하여 마을관리소 업무의 투명성을 확보할 필요가 있다 판단됨.

※ 회계관리 규정 신설(안)

- ① 마을관리소의 회기는 매년 1월1일부터 12월31일까지로 한다.
- ② 마을관리소의 회계관리규정은 회원 총회에서 결정한다.
- ③ 마을관리소는 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제2조제7호에 따른 감사인의 회계감사를 매년 1회 이상 받아야 한다. 다만, 회계감사를 받지 아니하기로 회원 3분의 2 이상 서면동의를 받은 회기에는 그러지 아니한다.
- ④ 마을관리소는 제3항에 따라 회계감사를 받은 경우에는 감사보고서 등 회계감사의 결과를 제출받은 날로부터 1개월 이내 마을게시판에 공개한다.
- ⑤ 제3항에 회계보고서 및 제9조제1항의 보고서는 회계연도 종료일로부터 5년간 보관하여야 한다. 만일 마을관리소가 해산될 경우에는 보관중인 회계보고서는 시장에게 제출하여야 한다.

- 셋째, 마을관리소가 공동주택의 관리사무소에 준하거나 그 이상의 기능과 업무를 담당할 수 있도록 하여 저층주거지 주민의 거주 편의성과 체감도를 높일 필요가 있으며, 이를 위해서는 구성인력도 공동주택 관리사무소 수준이 되어야 할 것임. 마을관리

소 구성인력에 회계, 시설관리 등의 지식을 갖춘 주택관리사보를 배치토록 하여 사업의 성과를 높이고 공공 일자리 창출 기회도 확대할 필요가 있다 판단됨.

- 넷째, 전담조직의 신설 필요성에 대한 검토가 필요한데, 현재도 관리형 주거환경개선사업구역이 84개소가 있으며, 정비사업 해제지역, 도시재생사업 탈락지역과 일반 저층주거지를 포함한다면 마을관리소 업무를 기존부서에서 감당하기는 어려울 것으로 판단됨. 단기적으로는 전담기구 설치를, 장기적으로는 마을관리소의 체계적 관리와 전문성 확보가 가능한 중간지원 조직으로서의 외부 지원센터 설치를 고려할 필요가 있음.

※ 전담조직의 구성·운영(안)

- ① 시장은 마을관리소의 체계적 관리를 위해 전담조직을 구성하여 필요한 경우 마을관리소 관련 분야의 전문가를 임기제 공무원으로 둘 수 있다.
- ② 시장은 마을관리소의 원활한 시행을 위하여 지원기관이 필요한 경우 시 산하 투자·출연기관을 마을관리소지원기관으로 지정할 수 있다. 이 경우 서울시 마을관리소 지원기관의 지정 등에 관한 사항은 시장이 따로 정할 수 있다.

○ 종합

- 서울시에서의 마을관리소는 강북구 삼양동 로컬랩에서 태동되었음. 실제 삶의 현장에서 지역의 문제를 발견하고, 다양한 지역사회의 이해당사자와 전문가가 공동으로 참여하여 마을기반의 융합적 문제해결 방법을 모색하는 과정에서 2018년 로컬랩이 추진된 이래, 2020년 삼양동 마을관리소가 대안으로 제시되어 운영을 시작하였고, 현재 서울시 지역공동체 담당관실에서는 마

을관리소 운영체계 모델화 용역을 진행 중에 있음.

- 마을관리소와 유사한 기구로서, 마을활력소, 마을협동조합과 도시재생기업 등이 있으나, 이들은 각기 설치목적이 다르고 이미 주민의 역량 등 지역공동체가 어느 정도 형성된 지역에서 가능²⁾하다는 점에서 공동체나 사회적 경제에 경험과 지식이 부족한 주민들이 도시재생기업이나 사회적협동조합에 참여하기는 어려운 구조임.
- 서울시 삼양동 로컬랩과 경기도의 행복마을관리소, 인천시의 주택관리소 등에서 민관의 다양한 주체들(주민+활동가+전문가+행정)이 모여 마을의 문제와 주민들의 욕구가 무엇인지 파악하고 해결방법을 모색·실행해 나가고 있는 사례들이 최근 확산되고 있는 추세임을 감안할 때,

‘마을관리소’의 설치와 운영을 지원하는데 필요한 사항을 정하고 있는 이 조례안은 도시재생사업과 정비사업의 추진대상에 선정되지 못하거나 기준에 부합하지 못하는 저층주거지를 대상으로 주민참여를 기반으로 지역 문제를 해결함으로써, 저층주거지의 지속적 관리기반 조성과 공동체 활성화, 지역 일자리 창출 등에 기여할 수 있을 것으로 사료됨.

2) ‘마을활력소’의 경우 주거환경 등 물리적 환경개선을 포함한 전반적인 마을관리의 개념 보다는 주민공동체 활성화에 초점을 두고 있음. ‘도시재생기업’은 도시재생활성화사업 지역에 대한 공공지원 종료된 지역을 대상으로 도시재생사업을 이어갈 자생적 기업으로 경제적 재생에 중점을 두고 있으며, ‘마을관리협동조합’은 이미 주민의 역량이 일정 수준 도달해야 가능하거나 지역공동체가 어느 정도 형성된 지역에 가능하다 하겠음.

담 당 자	도시계획관리위원회 입법조사관 임경숙
연 락 처	02-2180-8205
이 메 일	kslimga@seoul.go.kr

【붙임】 삼양동 로컬랩 시범사업 추진개요 (자료: 지역공동체담당관)

○ 기 간: 2018.11. ~ 2019.4.

○ 대상지: 강북구 삼양동(동고동락 지역), 금천구 독산1동(주민자치회 전동실시)

○ 내 용: 지역사회 문제 발견·정의, 공론장 등 통한 의제 선정, 전문가 협력
의제 심화, 주민주도의 의제 실행방안 도출

○ 추진결과

구 분	강북구 삼양동		금천구 독산1동
문제 발견	<ul style="list-style-type: none"> - 총 22회 공론장 개최 - 150여명 참여, 127개 의제 도출 		<ul style="list-style-type: none"> - 총 20회 공론장 개최 - 100여명 참여
문제 정의 (주민, 활동가, 전문가 참여)	<ul style="list-style-type: none"> - 30년 이상 노후주택 밀집 - 65세 이상 독거 노인 비중이 큰 지역(서울시 평균 대비 1.6배) <p>⇒ 일상적인 집 안팎 개선 및 관리 필요</p>		<ul style="list-style-type: none"> - 독거 노인 비중이 큰 지역(서울시 평균 대비 1.9배) - 지역내 사회보장서비스에 대한 정보 및 공급 부족으로 이용률 저조 <p>⇒ 복지 사각지대에 있는 65세 이상 노인에 대한 일상적 관계망 형성 및 건강한 삶 보장 필요</p>
실행(안)	삼양동 마을관리소	삼양시장 활성화 (비인정 시장)	마을기반형 돌봄
	<ul style="list-style-type: none"> - 마을플랫폼 (주거상담, DB구축) - 집수리 사업 - 주체 형성 교육 (집수리학교, 낙상 예방교육, 방역교육 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 빈 상가 매입 - 집객공간·상인복지 공간 조성 (복지·교육 프로그램 운영) - 주민팝업스토어 (지역 주민 생산품 판매, 지역 농산물 직거래 등) 	<ul style="list-style-type: none"> - 마을단위 돌봄 관계망 구축 (지역현황 조사, 돌봄사업자 양성) - 일상생활 지원서비스 개발, 제공 (건강한 다수 노인의 예방적 건강관리 및 생활지원)