

# 도시공동체의 주민자치와 사회자본

## : 입주자대표회의의 사례분석을 중심으로\*

Urban community' s Residential Autonomy and Social Capital  
: A Case Study on Commissions of Representative Tenants of Apartments

김순은\*\* · 권보경\*\*\*

Kim, Soon Eun·Kwon, Bo Kyung

### ■ 목 차 ■

- I. 서론
- II. 공동주택 입주자대표회의에 관한 선행연구
- III. 공동체와 주민자치 및 사회자본의 이론적 논의
- IV. 연구의 분석 틀과 연구대상
- V. 연구의 결과 및 시사점
- VI. 결 론

본 연구의 목적은 공동주택 내에 설치되는 입주자대표회의의 주민자치적 위상을 확인하고 입주자대표회의가 도시 공동체 활성화에 기여할 수 있는가에 대한 해답을 구하는 것이었다. 본 연구는 입주자대표회의가 단순한 공동주택의 관리 기구에 머무르지 않고 주민자치조직으로서의 특성과 지위를 갖고 있다는 점을 규명하였다.

두 사례를 분석한 결과, 입주자대표회의를 중심으로 아파트 등 공동주택 내에 사회자본을 형성하여 축적한다면 이를 토대로 한 도시공동체가 활성화되어 지역발전으로 이어질 수 있다는 가능성을 확인하였다. 사회자본의 축적과정에 입주자대표회의 회장의 강한 리더십과 네트워크 중개자로서의 역할이 중요하다는 점이 확인되었다. 아파트를 위한 봉사

\* 이 논문 또는 저서는 2013년 정부(교육부)의 재원으로 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2013S1A3A2043223)

\*\* 서울대 행정대학원

\*\*\* 서울대 행정대학원 박사과정

논문 접수일: 2016.2.23, 심사기간(1차): 2016.3.11, 게재확정일: 2016.3.26

정신과 리더십을 갖춘 입주자대표회의 회장을 선출하는 것이 주민 및 기타조직과의 신뢰를 구축하는데 중요하다는 점이 명백해 졌다. 이러한 회장의 활동은 아파트단지 내 사회자본 형성으로 이어질 수 있기 때문이다. 회장을 중심으로 주민자치조직으로서 아파트입주자대표회의의 활동이 사회자본의 형성에 기여하고 나아가 아파트공동체 활성화에 기여할 수 있다.

□ 주제어 : 공동체, 도시공동체, 사회자본(사회적 자본), 주민자치, 입주자대표회의

The purpose of this study is to analyze the status of commissions of representative tenants of apartments from a perspective of residential autonomy and to examine whether or not commissions of representative tenants of apartments can contribute to revitalizing urban communities. This study shows that commissions of representative tenants of apartments do not remain just as managerial organization of apartments but embrace major features and status as residents' autonomous organizations.

On the basis of two case analyses, this study shows that if commissions of representative tenants of apartments could play a key role in cultivating social capital in the apartment, social capital acted as key factors which contributed to revitalize urban community, with the result in regional development. In the process of generating social capital, it is confirmed that leadership of chair of commissions of representative tenants of apartments is essential and his/her role of brokage in the network concerned is very remarkable. It is very important to elect a chair of commissions of representative tenants of apartments who holds high level of dedication and leadership, which works as a foundation to enhance trust among residents and autonomous groups, etc. It can be said that commissions of representative tenants of apartments as residential autonomous organization can contribute to pile up social capital which subsequently works as factors which revitalize urban communities with the result in regional development.

□ Keywords : community, urban community, social capital, residential autonomy, commissions of representative tenants of apartments

## I. 서론

현대 사회의 특징은 변화와 혁신이라는 단어로 설명할 수 있다. 정보와 지식이 사회변화의 중요한 변인이 되고 있는 상황 하에서 새로운 정보와 지식의 주기가 상상을 초월할 만큼 빠르게 진행되고 있기 때문이다. 사회발전의 관건은 변화하는 사회 속에서 생성되는 경향을 빠르게 이해하고 이에 대처하는 새로운 가치체계를 적절히 수립하는 것이다.

우리나라에서 나타나는 대표적인 사회적 특징은 저출산·고령화 현상이다. 세계에서 유례를 찾아 볼 수 없을 정도의 속도로 출산율이 저하되고 고령화가 진행되고 있다.<sup>1)</sup> 전자는 독신, 만혼, 맞벌이 부부의 증가, 막대한 사교육비, 청년 실업 등이 복합적으로 작용한 결과이며 후자는 의료기술 등의 발달과 영양상태 개선 등에 저출산이 맞물려 나타난 결과이다. 이러한 현상은 새로운 이슈로 떠오르는 고령자 돌봄 및 육아 등의 사회적 서비스에 대한 배경이 되고 있다. 세월호 사건과 메르스 사태 등 각종 사고를 겪으면서 안심할 수 있는 사회에 대한 요구 또한 급증하였다.

우리사회는 상기의 사건·사고를 겪으면서 정부 단독으로 고령자 돌봄 서비스, 육아 및 보육서비스, 사회 안전을 위한 방재 서비스 등을 수행하는 것은 효과적이지 않다는 것을 체험하였다. 기존 정부 주도의 사회적 서비스 제공방식과 다른 형태의 대응방식이 필요하다. 예를 들면, 사회의 다양한 주체가 친밀한 네트워크를 통하여 효과적인 파트너십을 구축하는 것도 방안 중의 하나이다. 정부와 시장 및 시민사회가 유기적으로 협력하고 사회문제에 공동으로 대처하여야 한다는 것이 현대 거버넌스 이론의 주요한 주장이다.

그러나 현실에서는 정보와 지식사회 및 도시화가 급속하게 발전하면서 시민사회를 뒷받침하는 공동체주의는 쇠퇴하고 개인주의와 가족중심주의가 일반적인 추세가 되었다. 반면 혈연 및 지연에 의한 지역공동체는 급속히 붕괴되어 왔다. 사회신뢰와 호혜성의 규범을 기초로 하는 사회자본<sup>2)</sup>의 감소도 직·간접적으로 공동체주의의 쇠퇴로 이어지고 있다(Putnam, 1993, 2000).

역설적으로 21세기의 발전은 상호협력과 소통에 기초한 공동체주의적 접근이 요구되고 있다(김영정, 2016). 21세기 새로운 시대적 상황에 대한 대응으로 사회의 다양한 주체가 파트

1) 독일이 고령화율 7%에서 14%의 고령사회로 진입하는데 40년이 소요된 반면 일본은 24년이 소요되었음. 우리나라의 경우 향후 2-3년 후에 곧 14%에 도달할 가능성이 있으며, 이럴 경우 20년이 채 걸리지 않는 국가임(石田, 2015; 이경은·김순은, 2014).

2) 필자에 따라서는 '사회적 자본'이라는 용어를 사용하기도 하며 일본에서는 '사회관계자본'이라는 용어가 일반적임.

너집을 형성하여 공동으로 대처할 것이 요구된다. 다양한 주체 중의 하나가 지역의 공동체 또는 주민의 자치조직이다. 공동체 등의 주민자치조직은 상호신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크에 기초한 유대 등의 사회자본을 토대로 사회문제에 공동으로 대처함으로써 자원의 효율적 사용을 높이고 대응의 성과를 높일 수 있다. 2009년 출범한 일본의 민주당 정부가 제창한 지역주권론이나 2011년 출범한 영국의 캐머런 정부가 내세운 '거대한 사회(big society)론'은 공히 지역 공동체의 중요성과 역할을 강조하고 있다(김순은, 2011).

현대사회의 공동체는 혈연이나 지연에 기초한 '결속형' 사회자본이 풍부한 과거의 공동체와 다른 형태의 공동체를 의미한다. 사회문제에 공동으로 대응하는 자원봉사활동이나 시민활동이 활발한 공동체는 상대적으로 '연결형' 사회자본이 축적되어 있다. 예컨대 스포츠나 문화예술활동, 자녀양육이나 고령자 돌봄과 같은 자원봉사활동, 환경보호나 지역방범 및 방재 등의 시민운동, 지역방재, 인터넷 동호회 등의 활동을 통하여 이룩한 네트워크 등에 기초한 공동체 등이 있다. 두 가지 유형의 사회자본을 비교하자면, 과거의 결속형 사회자본과 현재의 연결형 사회자본은 배타적인 관계가 있는 것이 아니라 상호 보완적인 관계에 있다.

우리나라는 1970년대 이후, 아파트 또는 연립주택이라는 공동주택을 본격적으로 건설하면서 새로운 지역사회가 탄생하였다. 도시화가 급속히 진행되면서 공동주택 내지 아파트 단지는 도시공동체의 단위가 되었다. 공동주택은 주민의 선거에 의하여 입주자대표회의를 구성하고 공동의 문제를 해결하면서 주거만족도를 높이는 방향으로 운영하여 왔다.<sup>3)</sup> 본 논문은 도시 공동체의 관점에서 우리나라의 입주자대표회의의 주민자치와 사회자본을 논의하는 것이 연구의 목적이다. 도시 공동체인 입주자대표회의의 주민자치의 위상과 성격을 분석하고 입주자대표회의의 활동과 성과를 사회자본의 관점에서 분석하였다.

## II. 공동주택 입주자대표회의에 관한 선행연구

### 1. 공동주택 내의 도시 공동체

기존의 공동주택에 대한 연구는 주로 주거·건축학 및 지역개발학 분야에서 이루어졌다. 지역공동체 활성화방안, 공동주택의 공동체의식 분석과 물리적 커뮤니티의 시설 구성에 대한 연구들이 주를 이루었다. 예를 들면 공동주택 커뮤니티 시설의 효율을 높이기 위한 공간적 설계 혹은

3) 임대주택법에 기초한 임차인대표회의는 본 연구의 대상이 아님.

이용자 인식조사를 다룬 연구 등이 있다(박철수, 2000; 은난순·곽도, 2005; 양세화·류현주, 2015). 공동주택의 지역공동체에 대한 연구는 주민의 공동체 활동현황과 활성화 방안에 주목하였다. 2000년대 들어서 시민단체를 중심으로 아파트공동체 운동이 전국적으로 진행되면서(임호, 2007) 아파트공동체 활성화의 중요성을 제시하는 연구들이 발표되었다.

최근에는 '공동주택 공동체 활성화사업'에서 좋은 평가를 받은 지역을 중심으로 아파트 내 문제를 공동체 형성을 통해 함께 해결할 때의 성공요인에 관한 분석이 이루어지고 있다. 분석 결과 주민자치조직의 역할 및 주민의 주체적 참여가 핵심 요인이었다. 아파트공동체를 활성화하기 위해 주민들을 아우르는 입주자대표회의 회장의 역할(곽도, 2007; 강순주 외3, 2014)과 부녀회 등 자생조직의 활동에 대한 관리(박수걸, 2011)도 중요하다. 더불어 지방정부의 유기적 대응과 지원 또한 이러한 지역공동체 활동에 유의미한 영향을 미치고 있다(최윤정·최병선, 2004).

우리나라는 산업화와 도시화를 거치면서 공동주택이 대표적인 주거단위로 자리매김하였다(최윤정·최병선, 2004). 공동주택은 자생조직 및 입주자대표회의와 같은 주민조직이 존재하고 사회경제적 수준이 비교적 유사한 입주자들로 구성된다. 입주자들은 정주환경 개선을 통하여 공동주택의 자산가치 상승에 대한 기대심리를 갖고 있다. 이러한 세 가지 특징이 맞물려 있기 때문에 도시에서는 공동주택 단위로 공동체가 형성될 가능성이 높다(오용준·윤갑식, 2013).

행정학적 관점에서 공동주택을 분석한 최근열·장영두(2002)의 연구에서는 우선 아파트 입주자대표회의를 주축으로 공동체형성을 이끌어나가는 것이 필요하다고 밝혔다. 공동체 형성 이후에 부녀회와 같은 자생조직과 더불어 주민자치를 실현할 것을 제안하고 있다. 이들 연구에서는 공동주택의 지역공동체는 주민자치를 실현할 수 있는 실질적인 활동단위가 될 수 있다는 점에서 세 가지 의의가 있다고 밝혔다. 첫째, 주민참여가 저조하여 진정한 지방자치 실현이 어려운 현실에서, 아파트공동체를 형성하여 주민들이 스스로 지역 문제에 참여하여 주민자치가 이루어질 수 있다. 둘째, 지역공동체는 해당 지역의 사회문제에 대한 지방정부의 해결능력의 한계를 보완하는 역할을 할 수 있다. 도시지역에서는 아파트 공동주택 단위로 지역공동체를 형성하여 행정수요에 따른 공공서비스 일부를 대신 수행할 수 있다. 셋째, 지역공동체는 지방정부의 정책의사결정에 대한 공공의 관여를 할 수 있다(최근열·장영두, 2002). 외국의 연구에서도 마찬가지로 지역의 주민조직은 정보의 전달, 이해관계의 조정 등을 수행함으로써 지방정부와 지역주민들 사이의 중개자 역할을 한다고 강조하였다(Chaskin and Abunimah, 1999).

## 2. 입주자대표회의

### 1) 입주자대표회의 주민자치 위상에 관한 논의

우리나라 경제발전의 정도를 고려할 때 공동주택의 역사는 매우 이른 편이다. 1962년 서울시 도화동에 마포아파트가 공동주택단지로서 건립된 것이 공동주택의 시작이었다(최윤정·최병선, 2004). 경제성장의 가속화에 따른 정부의 500만 호 주택공급계획 이후 우리나라의 공동주택은 급증하였다. 이에 따라 공동주택의 공식적인 관리주체가 필요하게 되었고 1981년 4월 「주택건설촉진법」의 개정에 의하여 공동주택의 공식적인 관리주체로서 입주자대표회의가 규정되었다.

입주자대표회의는 그 이후 주택법과 공동주택관리법에 의하여 공동주택의 자치적 관리를 위하여 구성된 법정 자치기구로 확립되었다. 그동안 공동주택의 관리는 주택법에 의하여 규정되었지만(주택법 제43조) 2015년 8월 11일 공동주택관리법이 제정되면서 2016년 8월 12일부터는 공동주택관리법에 의하여 규정될 예정이다. 새롭게 규정된 공동주택관리법에 따르면 입주자대표회의는 “공동주택의 입주자 등을 대표하여 관리에 관한 주요사항을 결정하기 위하여 제14조에 따라 구성하는 자치 의결기구”를 말한다.” 입주자대표회의의 구성방식은 「공동주택관리법」 제14조에 따라 “입주자대표회의는 4인 이상으로 구성하되, 동별 세대수에 비례하여 관리규약으로 정한 선거구에 따라 선출된 대표자로 구성하고, 선거구는 2개의 동 이상으로 묶거나 통로 및 층별로 구획하여 정할 수 있다.” 이와 같이 「공동주택관리법」은 입주자대표회의를 자치의결기구로 명문화하고 있다. 자치의결기구로서의 정당성은 입주자대표회의의 구성 및 권한 등 다음의 제도적 사항으로부터 확보되고 있다.

공동주택의 동대표는 주민들에 의해 선출되고, 이들로 구성되는 입주자대표회의는 주민들을 대표하여 시설관리 및 하자보수 등의 아파트 공동문제에 대한 의사결정을 하는 업무를 수행한다. 운영비는 아파트 관리비에서 일정 지원받으며, 각 지방정부의 「공동주택관리규약 준칙」에 따라 입주자대표회의는 월 1회 정기회의를 개최하고, 필요시 임시회의를 소집할 수 있다. 종합적으로 보았을 때 입주자대표회의는 주민자치의 성격을 띤다.

입주자대표회의는 공동주택의 관리주체로서의 역할이 부각되었기 때문에 주민자치의 중요한 형태를 띤 법정기구이면서도 주민자치의 관점에서 주목을 받지 못했다(정준영, 2012). 공동주택이 우리나라 도시의 일반적인 주거형태로 변화되고 공동주택 내에 입주자대표회의가 구성되어 왔음에도 불구하고 주민자치의 관점에서 입주자대표회의를 다룬 연구는 매우 드물다. 입주자대표회의가 구성된 지 30여년이 경과되었음에도 불구하고 이에 대한 관심이 저조한 것은 제도적 미비와 주민의 인식이 낮은 탓이었다(곽도 외2, 2004).

입주자대표회의에 대한 연구는 많지 않은 실정이나 대부분 건축학 및 주거학회에서 다루어졌다. 입주자대표회의 현황분석과 활성화 방안에 관한 연구(은난순·곽도, 2005)와 입주자대표회의에 관한 국내·외 비교연구가 대표적이다(곽도, 2007). 특히 곽도(2007)의 연구에서는 입주자대표회의를 주민자치회로 변경할 것을 제안하며 입주자대표회의가 가지는 주민자치적인 의미를 강조하였다.

## 2) 입주자대표회의 기능강화

종전 부녀회와 같은 자생적 주민조직은 공동주택 내 주민화합을 도모하는 역할을 수행하였으나(박수결, 2011; 최근열·장영두, 2002) 전통적인 입주자대표회의의 역할은 공동주택 관리에 한정되었다. 앞서 논하였듯이 공동주택은 도시의 공동체 문화를 형성하고 이를 토대로 공동체가 조직적으로 활동할 수 있는 대표적인 단위이다. 그러나 공동주택 입주민 개개인의 노력만으로는 공동문제를 해결하거나 공동체의식을 형성하기에 한계가 존재한다. 주민의 대표기구인 입주자대표회의가 공동주택 내의 공동체 형성을 위하여 중요한 역할을 수행할 수 있다면 그 효과는 매우 클 것이다.

이를 제도적으로 뒷받침하기 위하여 법정기구인 입주자대표회의의 지위가 2010년 7월 이후 강화되었다. 그 동안 동대표의 간접선거에 의하여 선출되었던 회장과 감사가 500세대 이상의 공동주택에서는 주민들의 직선으로 개정되어 입주민의 참여가 강화되었다. 2010년 국토해양부가 「주택법」 시행령을 개정하여 입주민이 관리활동에 참여할 수 있도록 하였고, 시·도지사가 공동체 활성화를 위한 자생단체 및 공동체 활성화 단체를 지원할 수 있도록 관리규약 준칙을 정하도록 하였다. 이를 계기로 입주자대표회의의 활동이 활발해지는 양상을 보이고 있다(오용준·윤갑식, 2013).

2010년 「주택법」 시행령 개정의 효과로서 입주자대표회의에 참여하는 주민의 수가 증가하였다. 서울시의 경우 각 자치구별 공동주택의 공동체 활성화를 돕는 커뮤니티 전문가를 배정하였다. 아울러 서울시는 2011년부터 ‘공동주택 공동체 활성화사업’을 시행함으로써 입주자대표회의의 역할 범위가 아파트 관리업무에 대한 의사결정에서 공동체 활성화 활동까지 확장되었다(〈표 2-1〉 참조).

입주자대표회의는 공동주택 내 기타 조직들과 구별되는 두 가지 특성을 지닌다. 첫째, 입주자대표회의는 「주택법」 및 「공동주택관리규약준칙」의 적용을 받는 의결기관이자 법정기관이다(정준영, 2012). 공동주택 조직들 중 유일하게 법적 적용을 받기 때문에 공식적 권한과 지위가 부여된다. 둘째, 주민이 제안하는 안건이 정기적인 회의를 통해 처리·반영되어 풀뿌리 민주주의 성격을 가진 도시공동체 기구이다. 입주자대표는 주민들의 안전을 수렴하여 정

기적인 회의를 거쳐 의사결정 후 주민들에게 알린다. 입주자대표회의는 대의 민주주의를 바탕으로 공동주택 주민들의 수요에 대응한다. 따라서 기존 선행연구들은 입주자대표회의를 지역 공동체의 '작은 정부'와도 같다고 표현하였다(은난순·곽도, 2005; 정준영, 2012).

〈표 2-1〉 아파트입주자대표회의 현황 분석

구 분		내 용	
법·제도		「주택법」, 「공동주택관리법」, 「공동주택관리규약 준칙」	
구성		동대표 4인 이상으로 구성, 동대표 및 회장 주민선출	
예산운영		관리비 일부 (분양아파트의 경우 장기수선충당금 활용)	
활동	회의	개최	월1회 정기회의, 필요시 임시회의 개최
		방청	통·반장, 자생조직, 입주자, 아파트사업주체 참석가능(의결불가)
		안건제안	입주자, 아파트사업주체 서면 제안 가능
		공개	회의록 관리사무소 보관, 입주자에게 회의 중계 가능
	의사결정	관리비, 관리주체 업무, 집행사업계획, 층간소음, 공동체활성화, 안전문제 등에 대한 의사결정	

### Ⅲ. 공동체와 주민자치 및 사회자본의 이론적 논의

#### 1. 공동체의 특성과 변용

공동체는 사람과 사람의 돈독한 관계를 토대로 공동생활의 기회를 제공하고, 그 가운데 생의 기쁨을 공유하며, 아픔과 슬픔 및 어려움을 함께하는 기능을 제공하는 생활의 공간이다. 공동체는 한정된 지리적 공간, 구성원간의 상호작용과 공동의 유대라는 특징을 지닌다(정지웅·임상봉, 1999; 박해육·김대육, 2014).

공동체의 발생 원리에 따라 농촌 공동체와 도시 공동체로 대분하여 논의할 수 있다. 농촌 공동체는 아래와 같은 특징을 지닌다. 첫째, 공동체적인 주민들의 유대감을 토대로 내향적인 결속형 사회자본이 매우 풍부하다. 주민들 상호간의 친분이 두텁고 상부상조의 전통과 더불어 동네를 유지하는 규범이 존재한다. 둘째, 동일한 가치관이나 동질적인 생활습관을 전제로 주민들은 운명적인 공동체 감성을 공유하면서 공동체의 전통, 문화, 생활방식을 세대를 넘어 이어간다. 셋째, 공유지의 공동 활용 등 농업사회에 있어서 공동체는 경제활동의 주요한 협력체제를 의미하기도 하였다(上野, 2010).

도시의 산업화와 시장화는 주변 지역을 사회·경제적으로 지배하고, 인구와 자원의 집중을 유도하였다. 대량의 인구유입은 도시가 구성원들 간 합의를 통해 개인의 가치관이 존중되는 공간으로 발전하는 필연적 단초가 되었다. 이러한 도시의 특징을 고려할 때 도시 공동체는 아래와 같은 특징을 지닌다. 첫째, 도시 공동체내에는 전통적 가치보다는 보편적 원리가 중시된다. 보편적 원리로서 도시인의 자격이 논의된다.<sup>4)</sup> 둘째, 농촌 공동체가 공동성(共同性)을 중시하는 데 반해 도시 공동체는 공공성(公共性)을 중시하는 경향이 두드러진다. 전자는 거주자가 필요한 공공 서비스를 상부상조의 틀 속에서 해결하는 반면 후자는 시장이나 행정을 통하여 해결한다. 셋째, 도시 공동체는 결속형 사회자본은 상대적으로 취약하고 연결형 사회자본이 강하다.

농촌과 도시 모두 정도의 차이는 있으나 기본적으로 자유를 희구하는 이념이 강화되면서 공동체에 변화가 발생하고 있다. 특히 도시화에 따른 생활양식의 변화로 개인주의와 가족주의는 강화되고 공동체주의는 크게 쇠퇴하였다. 그 결과 인간의 존재를 있는 그대로 받아들이는 인간관계가 약화됨에 따라 사회적 고독이나 우울, 자살 등 사회적 병리현상이 두드러졌다. 사회자본을 연구하였던 퍼트남(2000)은 미국 각 주의 공동체 내에서 상호신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크 등의 사회자본이 약화됨에 따라 개인 홀로 불링을 즐겨야 하는 고독한 사회현상을 지적하였다.

우리나라 공동체는 매우 급속한 산업화와 도시화의 영향을 받았다. 도시의 경우 1970년대 시작된 인구의 대량유입으로 새로운 도시 공동체가 생성되었다. 농촌에서는 인구의 유출과 더불어 저출산·고령화가 덮쳐 농촌 공동체는 존립마저 위협받게 되었다. 그 결과 91%가 넘는 도시화율과 농촌의 급속한 고령화 현상이 우리나라의 독특한 상황이다. 2014년 12월 기준으로 우리나라의 고령화는 13%를 초과하였으며 농촌사회는 이미 초고령사회에 접어들었다(이경은·김순은, 2015). 높은 도시화율이 보여주듯이 대부분의 인구가 도시에 거주하고 있는 상황 하에서 2014년을 기준으로 우리나라 공동주택의 비율이 64%를 차지하고 있어 많은 인구가 아파트와 연립주택 등 공동주택에 거주하는 특징을 보이고 있다.

오늘날 우리나라의 도시생활은 핵가족 중심이다. 이는 지역공동체보다 직장을 기반으로 공동체를 형성하는 특징을 보인다. 구정이나 추석 명절 때 보여주는 것처럼 고향에 대한 향수를 깊이 간직한 채 직장을 중심으로 가까운 사람끼리 공동체가 형성되었다. 아울러 공동체 내·외를 분명히 구분하는 폐쇄적 사회의식을 보이고 있다. 우리나라에서 가까운 이웃을 중심으로 공동체 형성이 어려운 이유는 아래와 같다.

4) 초기 미국의 시민은 백인(white), 유산가(wealthy), 남성(male), 교양(educated)의 자격을 갖추고 있어야 했음.

첫째, 우리나라의 경우 인구의 이동이 매우 잦다. 2008년 기준으로 인구의 10%인 525만 건의 전입신고가 발생하였다. 연도에 따라 이동률에 변동이 있지만 상당수 국민들이 자주 이사를 한다는 것을 알 수 있다. 그 중 자녀의 교육 문제가 이주하는 주요한 원인 중의 하나이다. 둘째, 근로자의 근무시간이나 사회활동시간이 길다. 우리나라의 과도한 근로시간은 이미 여러 차례 국제기구 등에서 지적되어 왔다. 이를 반증하는 자료로 메인 뉴스의 프라임 타임을 비교할 때 미국은 오후 6-7시, 영국은 오후 6시, 일본은 저녁 7에 시작하는데 반하여, 우리나라는 오후 9시에 시작된다. 이것은 근로자의 귀가가 늦다는 점을 반증하는 자료이다. 그동안 주민자치센터를 중심으로 운영한 주민자치의 사례를 보면 대부분의 참여자가 부녀자였다는 점도 이와 무관하지 않다. 셋째, 21세기 교통·통신의 발달은 주민들의 활동에 적지 않은 변화를 초래하였다. 무엇보다도 자동차, 전철, 고속철도 등 대중교통의 발달로 인해 생활 중심지와 경제활동 중심지가 달라 주민들의 지리적 공간에 대한 애착과 정체성이 매우 낮아졌다. 납부하는 지방세의 사용주체에 대하여 주민들의 애정이 높지 않고 무관심이 증대하는 것도 이러한 상황과 밀접한 관계를 맺고 있다.

최근 서울특별시시는 '서울시민 마을생활 인식조사'를 실시하였다. 이 조사는 상기의 사항을 입증하듯 서울특별시 도시 공동체의 최근 현황을 보여주었다. 공동체의 사회자본을 보여주는 지역모임이나 봉사활동은 거의 이루어지지 않는 것으로 나타났다. 지역모임에 참석하는 응답자의 비율은 8.8%, 봉사활동에 참여하는 응답자의 비율은 6.5%에 불과하였다. 인사를 건네는 이웃의 숫자를 묻는 질문에 5명 이하에 전체 응답자의 58.7%가 답했다. 이것은 네트워크의 빈도가 매우 낮은 것으로 사회자본이 약한 것을 입증하고 있다(매일경제, 2015). 이러한 결과는 우리나라의 경우 도시를 중심으로 공동주택이 대량으로 공급되면서 이웃관계가 점차 해체되어 간다는 지적과 동일하다(강순주 외3, 2014).

## 2. 주민자치의 이론적 논의

주민자치는 우리나라에서 크게 2가지 상황에서 사용되고 있다. 첫째는 단체자치와 구별하여 사용되는 경우로서 단체자치가 지방정부와 중앙정부와의 관계에 초점을 두고 정의되는 것과 달리 주민자치는 지방정부와 주민과의 관계에 초점을 맞춘다(이승중, 2014). 이를 광의의 주민자치라고 할 수 있다.

둘째, 협의의 주민자치는 지역 공동체를 기반으로 하는 근린자치를 의미하는 것으로 상대적으로 협소한 지리적 공간 내의 주민들이 직접 또는 대표를 통하여 지역 공동체의 공통적 관심사항을 자율적으로 처리하는 과정을 의미한다. 공통적 관심사항을 처리하는데 소요되는 경비는 지역 공동체가 공동으로 부담한다. 이러한 관점에서 보면 지방자치의 일반적 요소로 거론되는 자율권,

자주조직 및 재정권, 주민대표성의 유무가 협의의 주민자치에도 그대로 적용된다.

우리나라는 주민자치를 정착시키는 과정에서 3가지 모형이 검토되었다. 3가지 모형은 주민의 대표기관과 집행 기구와의 관계, 주민대표기관과 시·군·구 및 집행기구와 시·군·구의 관계에 따라 상이하다(심익섭, 2012). 이 중에서 주민대표기관이 의결기구가 되면서 집행기구를 구성하는 형태는 주민조직형 주민자치모형으로 주민자치가 발전한 선진국에서 사용된다. 시·군·구는 주민자치조직에 사무와 기능을 위임 또는 위탁하게 되며 주민자치조직은 의결기구인 주민대표기관이 담당하게 된다. 이러한 모형은 주민자치의 기본정신에 가장 부합하는 것으로서 주민의 의사가 적절히 반영된다(김순은·한상우, 2014).

### 3. 주민자치와 사회자본과의 관계에 관한 이론적 논의

사회자본은 다양한 사회현상을 설명하는데 유용하게 활용되고 있다. 최근 다양한 사회문제를 해결하기 위한 방안의 일환으로 사회자본이 주목받기 시작하였다. 이에 따라 사회자본을 토대로 한 주민자치조직이 지역사회 혹은 도시의 경우 공동주택 내 문제를 해결할 수 있다는 연구들이 제안되고 있다. 사례분석의 결과 주민 간 형성된 관계망과 상호규범에 의하여 구축된 신뢰를 바탕으로 공동문제의 해결은 물론 상호친목의 제고에도 크게 기여하고 있는 것으로 나타났다(김순은, 2014).<sup>5)</sup> 다시 말해 개인이 주민자치조직에 참여함으로써 주민 간 유대감이 형성되면서 사회자본이 축적된다. 따라서 주민자치조직의 유형에 따라 형성되는 사회자본의 수준에 차이가 존재하더라도, 기본적으로 지역사회의 주민조직은 사회자본을 지역차원의 사회자본으로 확장시키는 역할을 한다(김일석·곽현근, 2007).

사회자본의 수준은 공동주택의 특성에 따라 상이하며 서로 상충되는 연구결과가 발표되었다. 천현숙(2004)의 연구는 아파트 단지를 구성하는 유형에 따라 사회자본이 상이하다고 주장하였다. 임대주택에서는 분양단지에 비해 사회자본의 총량은 더 높았으나 신뢰수준은 더 낮았다. 관리주체가 존재하는 분양단지과 달리, 관리비가 적어 청소업체를 계약하기 어려운 영구임대아파트의 경우 주민 스스로 관리활동을 해야 하므로 상대적으로 참여정도가 더 높지만, 자신 또한 임대주택 거주자임에도 불구하고 이웃을 도시빈민이라는 시선으로 바라보기 때문에 신뢰가 낮은 것으로 해석하였다. 반면 서종녀·하성규(2009)의 연구는 임대주택이 분양주택에 비하여 규범 및 비공식 네트워크는 약하였으나 신뢰수준은 더 높다고 주장하였다. 임대주택 거주자들은 상호동질감을 가짐으로써 상호의존적인 관계가 두텁기 때문이라고 해석하고 있다.

5) 나아가 사회자본은 지역사회의 삶의 질과 정(+)의 관계이며(김혜연, 2011; 곽현근, 2007), 주민의 주거만족도를 높인다(서종녀·하성규, 2009)는 연구도 존재함.

## IV. 연구의 분석 틀과 연구대상

### 1. 연구의 틀

#### 1) 주민자치의 기본적 요소

본 연구 목적 중의 하나는 입주자대표회의의 제도적 위상을 주민자치의 관점에서 분석하는 것이다. 주민자치의 특성은 일반적으로 지방자치의 특성과 동일하다. 지방자치는 일정한 지리적 공간 내에서 특정한 권한을 가진 지역주민으로 구성된 자치조직의 활동이다. 지방자치조직의 여부는 주민의 대표성, 자치조직권, 자치기구로서의 권한과 재정, 지리적 공간의 범위 등으로 평가된다. 여기에 제도적 보장성의 유무도 지방자치의 견고함을 분석하는 기준이 될 수 있다.

#### 2) 입주자대표회의의 활동과 성과분석을 위한 분석 틀

##### (1) 입주자대표회의의 활동과 성과

입주자대표회의가 이룩한 성과와 성과의 원인을 사회자본의 관점에서 분석하고자 하는 것이 두 번째의 목적이다. 입주자대표회의의 활동 및 성과에 대해서는 다양한 지표를 통해 분석할 수 있다. 지표에는 입주자대표회의의 구성원의 수, 아파트 내 문제 해결 및 의결정도, 서울시 공동주택 공동체 활성화 사업 공모여부, 회의 측면, 행사지원의 측면, 그리고 해당 아파트에 거주하고 있는 주민들의 거주만족도를 포함하였다(〈표 4-1〉 참조).

입주자대표회의의 구성원의 수는 입주자대표회의 활동을 가능하게 만드는 자원이다. 이들이 수행하는 입주자대표회의의 주요 역할 중에 아파트 내 문제를 해결하는 활동이 포함된다. 이에 대하여 입주자대표회의의 회장과의 면접을 통해 아파트 문제를 어떻게 해결하고 있는지, 어느 정도 해결하고 있는지를 알아보았다.

입주자대표회의 회의는 주민들의 의견을 반영하여 아파트 내 문제를 공개적으로 논의하는 자리이므로 입주자대표회의 활동에서 큰 의미를 가진다. 회의의 측면은 입주자대표회의의 정기회의 및 임시회의 소집 횟수와 회의 내용, 주민과 입주자대표회의의 구성원들의 회의안건 제안 정도, 개방성을 가늠해볼 수 있는 회의 방청 허용 정도, 그리고 투명성을 나타내는 회의록 및 예산 공개 정도로 구성된다. 한편 행사지원의 측면은 입주자대표회의의 의사결정에 따라 자치행사가 이루어질 수 있는 점을 감안하여 입주자대표회의 활동에 포함하였다. 이 지수는

아파트 단지 내 행사주최 정도와 주민참여 독려방식으로 이루어진다.

공동주택 관련 공모사업 여부와 아파트에 대한 주민의 거주만족도는 입주자대표회의의 성과에 해당한다. 따라서 공동주택 관련 사업에 참여 여부 및 결과를 살펴본 것은 입주자대표회의의 성과를 측정하는 지표로 활용할 수 있다. 입주자대표회의의 궁극적인 목표는 이들의 활동을 통해 해당 아파트에 거주하는 주민들의 거주만족도를 높이는 것이다. 주민들의 거주만족도가 높은 아파트단지의 경우 입주자대표회의의 활동이 성공적으로 운영되어 좋은 성과를 보이고 있다는 추정이 가능하다.

<표 4-1> 입주자대표회의의 활동 및 성과

활동 및 성과		측정지표	비고
입주자대표회의의 구성원 수		구성원 수	숫자
아파트 내 문제 해결 및 의결 정도		정성평가	상, 중, 하
회의	입주자대표회의의 회의 소집 정도(정기·임시)	회의 개최 수	숫자
	입주자대표회의의 회의 내용	정성평가	내용 기재
	주민 및 구성원의 회의안건 제안 정도	제안의 수	상, 중, 하
	방청 허용 정도(개방성)	개방 여부	상, 중, 하
	회의록 및 예산 공개 정도(투명성)	공개 여부	상, 중, 하
행사 지원	행사주최 정도	행사 횟수	상, 중, 하
	주민참여 독려방식	정성평가	내용 기재
공동주택 관련 공모사업		공모 여부	내용 기재
아파트에 대한 주민의 거주만족도		정성평가	상, 중, 하

(2) 입주자대표회의의 성과의 원인 분석을 위한 틀: 사회자본의 관점에서

① 사회자본의 정의와 개념

사회과학 분야에서 사회자본은 매우 폭넓게 사용되는 개념 중 하나이다(Esser, 2008). 20세기 초 농촌학교의 성과를 설명하는 과정에서 사회자본을 선의, 정, 상호동정, 사회적 교분의 통합체로 정의된 이후(Hanifan, 1920) 시대에 따라 다양하게 정의되었다. 전통적인 미국의 재개발사업을 비판하였던 연구에서는 사회자본을 사람들간의 네트워크와 교류로 정의하였다(Jacobs, 1961). 자본에 관한 연구 중 인적자본을 설명하는 과정에서 개인이 지니는 가족 및 혈연관계 및 인적 네트워크 및 관계 등의 총합을 사회자본이라는 정의가 대두되었다(Bourdieu, 1986).

사회자본이라는 개념은 1980년 말부터 콜만(Coleman)과 퍼트남에 의하여 더욱 발전하

었다. 동료였던 베이커(Baker, 2000)는 개인 또는 사업상 네트워크로부터 파생되는 자원에 주목하였고 콜만은 이를 더욱 발전시켜 상호간의 네트워크, 호혜성, 신뢰 및 사회적 규범의 총합을 사회자본으로 정의하고 이를 교육의 성취를 설명하는데 사용하였다. 콜만에게 사회적 자본은 “생산적인 사회적 관계망(productive social network)”으로서 개인에게 협력적 행동을 유인하는 구조와 제도이다. 사회적 구조에 착안한 또 하나의 연구가 린(Lin, 2001)에 의하여 수행되었다. 린은 사회자본을 자본론과 사회의 구조에서 파악하였다. 여타의 자본과 같이 사회자본은 시장의 수익으로부터 기대되는 자본과 동일하게 사회관계에 투자되는 자본으로서 사회적 구조에 내재되는 특징을 지닌다고 린교수는 정의하였다. 이때의 사회적 구조는 느슨한 연대에 기초한다(Lin, 2001).

사회자본에 관한 연구는 개인적, 경쟁적 관점의 사회자본과 공공적, 연대적 사회자본으로 분화되었다. 콜만과 린의 연구가 전자 관점의 연구라면 후자 관점의 연구는 퍼트남(1993, 2000)에 의하여 시도되었다. 콜만과 린이 사회자본을 개인에 귀속되는 자산으로 본 반면 퍼트남은 사회에 귀속되는 자산이나 특성으로 정의하였다. 퍼트남은 사회적 틀로서 신뢰, 호혜성의 규범 및 네트워크를 사회전체의 부존자산으로 인식하고 사회자본은 구성원의 협동행동을 촉진시키는 요인으로 파악하였다. 따라서 퍼트남에게 사회자본은 사회전체 시민덕성(civicsness)의 척도가 되었다. 퍼트남은 사회자본과 공동체를 일종의 개념적 사촌으로 보았다. 개인적 친밀감, 도덕적 의무, 지속성과 사회적 통합 등의 공동체의 특징이(Castiglione, 2008) 협동행동의 확대, 불확실성의 감소, 시민참여를 설명하는 사회자본과 유사하기 때문이다. 공공성에 초점을 두고 공동의 목표 또는 이익을 달성하는데 활용되는 유·무형의 가치재로 정의되기도 한다(김순은, 2014).

연구가 발전됨에 따라 통합적 관점의 논의로 발전되었다. 일본의 이나바교수는 신뢰, 호혜성의 규범, 네트워크가 구성요소라는 데에는 동일한데 외부성이라는 경제적 개념을 활용하여 인간의 마음이 인식하는 외부성의 총합으로 사회자본을 정의하였다. 그런데 이러한 개인적 특성의 사회자본은 사회적 맥락에 따라 좌우된다. 사회적 자본은 사회적 위치에 따라 질적 차이가 발생하고, 시장에 내부화되지 않은 가치이면서도 높은 파급효과가 있다는 점 등은 공공론적 관점을 반영한 것으로 보인다(稻葉, 2005). 사회자본을 개인 또는 집단수준의 에너지로 보는 연구도 통합적 관점의 논의이다. 업무에 대한 만족, 업무의 효율성, 협력분위기에 영향을 주는 개인 또는 집단수준의 에너지로 사회자본을 정의하고 있다(박희봉, 2015). 상기에서 논의된 관점들의 공통점은 신뢰, 호혜성의 규범 및 네트워크가 사회자본의 중요한 요소라는 점이다.

사회자본을 스톡(stock) 개념의 자본으로 간주하는 것은 무리라는 주장도 있지만(Solow, 1999) 사회자본은 자본론의 관점에서 논의되기도 한다. 자본론적 관점의 사회자본에 관한 논의는 주로 사회자본의 측정방식과 관련되어 있다. 이에 대해서는 다음 절에서 상론하였다.

자본론의 관점에서 첫 번째의 논의는 사회자본을 사람의 “관계”에 초점을 맞추고 개인에 귀속된 인적자원이나 특성, 개인 간의 사회적 네트워크, 집단에 대한 특정 개인의 소속감에 기초한 조직 또는 조직간의 네트워크 등으로 정의하는 것이다. 이러한 관점의 논의를 자원동원적 사회자본이라고 한다(糸林, 2007). 여기에 속하는 대표적인 것으로 미국 화이트 칼라들의 전직에 있어서 약한 유대가 전직의 성공에 보다 유리하게 작용하였다는 연구를 들 수 있다(Granovetter, 1973).

두 번째의 논의는 사회자본을 “사회구조”에 초점을 두고 개인 간 또는 조직 간의 네트워크로 정의한다. 이러한 형태의 사회자본을 연대론적 사회자본으로 정의한다(Lin, 2001; 糸林, 2007). 여기에 속하는 대표적인 것으로 “사회적 틈(structural holes)”이론을 들 수 있다. 사회구조 하에서 조직 또는 집단 간에는 네트워크의 단절이나 느슨한 연대가 발생하는 것이 일반적인 현상이다. 이를 구조적 틈이라고 부르며 네트워크의 단절을 중개하는 중개자의 유무가 사회자본을 결정하는 요인으로 확인되었다(Burt, 1992).

## ② 사회자본의 측정

사회자본을 형성하는 요인으로 시민참여와 이타주의(소진광, 2004a, 2004b), 사회적 포용력(최영출, 2004), 정부와 주민의 공식적 구조나 사회제도(Grootaert and Bastelaer, 2002) 등이 추가로 포함되지만 기본적으로 신뢰와 호혜성의 규범 및 네트워크가 포함되어 있다는 데에는 학자들 간에 크게 이론이 없다. 본 연구에서는 고전적인 정의에 해당하는 신뢰와 호혜성의 규범 및 네트워크를 중심으로 사회자본을 측정하였다.

대부분의 사회자본에 관한 우리나라의 연구는 연구대상자의 인식을 바탕으로 개인에서부터 조직에 이르기까지의 신뢰와 호혜성의 규범 및 관계의 네트워크를 측정하는 경향이 강하다. 구성원의 통합된 자료를 지역의 사회자본으로 환원한다(최영출, 2004; 고경훈 외2, 2012). 개인, 조직, 사회 간의 3자 관계 속에서 생성되어 축적되는 사회자본의 특성상 이를 명확하게 판별하는 것이 쉽지 않기 때문이다. 그런데 신뢰와 호혜성의 규범 및 네트워크는 측정이라는 관점에서 매우 다양한 이슈를 포함하고 있다.

신뢰는 크게 공공재로서의 신뢰와 집단재로서의 신뢰로 구분하여 논의할 수 있다. 공공재로서의 신뢰는 사회전반에 대한 일반적인 신뢰로서 도덕적 신뢰가 여기에 속한다. 집단재로서의 신뢰는 특정단체나 개인에 대한 신뢰로서 특정화 신뢰 또는 전략적 신뢰라고 한다(稻葉, 2012).

조직 내에서도 신뢰를 논의할 수 있다. 조직 내의 네트워크 특성에 따라 신뢰의 생성이 상이하다. 느슨한 유대의 개방적 네트워크를 특징으로 하는 조직 내에서는 능력적 신뢰가 생성된다. 반면 폭력조직과 같이 강한 유대의 폐쇄적·응집적 네트워크를 지닌 조직 내에서는 의도적 신뢰가 생성된다(若林, 2006).

호혜성의 규범은 개인 간에 존재하는 호의에 대한 상호 기대로서 사회규범 또는 공공의 가치관을 의미한다. 행동규범으로서 호혜성이 일반적인 형태이다.

네트워크와 관련해서는 네트워크의 유무, 네트워크의 개방성 유무, 네트워크의 연대적 강도, 네트워크의 위치와 정보유무 등 네트워크의 양과 질이 중요한 이슈로 논의되었다. 네트워크의 유무 등 양적 측면에 관한 논의는 재론의 여지가 없이 네트워크의 존재가 없는 것보다 긍정적인 효과를 갖는다. 그런데 네트워크의 질적인 측면에서 반드시 연대가 강하고 폐쇄적인 조직이나 단체가 사회자본의 긍정적 효과만을 창출하는 것은 아니다. 호혜성의 규범을 확립시킬 정도의 폐쇄성, 사회구조의 안정성, 이념 등이 중요하다고 주장도 있는 반면(Coleman, 1988) 폭력단체와 같은 경우 오히려 결속력이 강하고 폐쇄적인 네트워크가 외부자의 배제, 개인자유의 제한, 집단성원에 대한 과도한 요구, 규범의 하향화 등의 부정적인 효과가 발생하기도 한다 시킨다(Portes and Landolt, 1996). 오히려 느슨하고 개방적인 네트워크가 필요한 정보의 제공 등을 통하여 보다 생산적이고 긍정적인 효과를 보인다는 연구도 있다(Granovetter, 1973). 여기에 더해 때로는 단절된 네트워크의 간격을 연결시키는 중개자의 역할도 매우 중요하다(Burt, 1992).

상기의 논의를 종합하면 본 연구에서 사회자본은 아래 <표 5-2>과 같이 정리할 수 있다. <표 4-2>는 사회자본을 구성하는 신뢰, 호혜성의 규범 및 네트워크와 자본론적 관점, 즉 자원동원론적 관점과 연대론적 관점을 조합한 것이다. <표 5-2>의 I면은 개인 간의 신뢰를 의미한 것으로 능력적 신뢰에 의한 것인지 아니면 의도적 신뢰에 의한 것인지에 따라 결정된다. II면은 개인 상호간의 호의에 기초한 호혜성의 규범을 의미하며 III면은 개인 간의 네트워크의 특성에 초점을 맞추어 사회자본을 측정한다. 연결형인지 아니면 결속형인지에 따라 상이하다.

IV면은 집단이나 단체에 대한 개인의 신뢰와 단체 간 또는 조직 간의 신뢰에 초점을 맞춘 반면 V면은 단체간의 호의에 대한 규범을 의미한다. VI면은 단체 간의 네트워크의 특성이나 네트워크 중개자의 유무에 따라 사회자본이 결정된다는 것을 보여준다.

<표 4-2> 사회자본의 측정 틀

	신뢰	호혜성의 규범	네트워크
자원동원론적 관점(관계) : 관계자본	I	II	III
	- 개인 간의 신뢰 - 능력적 신뢰 / 의도적 신뢰	- 개인 간의 호혜성	- 개인 간의 네트워크 특성 - 연결형 / 결속형
연대론적 관점(구조) : 체제자본	IV	V	VI
	- 집단 또는 단체에 대한 개인의 신뢰 - 단체 간 또는 조직 간 신뢰	- 단체 간의 호혜성	- 단체 간의 네트워크의 특성 - 느슨한 연대 또한 강한 연대 - 네트워크 중개자

이를 입주자대표회의에 적용하면 <표 4-3>과 같다.

<표 4-3> 입주자대표회의의 사회자본 측정의 틀

	신뢰	호혜성의 규범	네트워크
자원동원론적 관점 (관계) : 관계자본	- 입대의 회장에 대한 주민의 신뢰 - 회장의 능력적 신뢰 발달	- 범죄율 - 주차관리 - 쓰레기처리 - 공동작업에 주민참여 주민 간의 호의에 기초	- 입대의회장의 네트워크 특성 - 연결형, 결속형
연대론적 관점(구조) : 체제자본	- 입대외에 대한 주민의 신뢰 - 입대외와 부녀회 및 단체간의 신뢰	- 단체간의 공동작업 참여	- 단체 간의 네트워크의 특성 - 단체간 네트워크 상의 입대의 의장의 역할

## 2. 연구대상

### 1) 분석대상 및 기준

주민자치의 관점에서 입주자대표회의 성격은 주택법, 공동주택관리법, 서울특별시 공동주택관리규약 준칙, 서울특별시 입주자대표회의 운영규정 등을 대상으로 분석하였다.

### 2) 공동주택 면접대상

공동주택의 사회자본이 아파트입주자대표회의의 활동성과에 긍정적인 영향을 미칠 것으로 가정하고 아파트공동체가 활성화된 지역의 사회자본의 정도를 분석하였다. 분석대상으로는 2000년 이후에 건설된 아파트 단지 중 아파트공동체 활성화가 성공적으로 운영되고 있다고 알려진 서울시 아파트 2지역을 선정하였다.<sup>6)</sup> 자료수집은 두 차례에 걸친 아파트입주자대표회의 회장과의 심층면접, 아파트 관리소장 및 직원, 인근 부동산사무소 직원과의 면접, 일반 주민들과 면접을 통하여 이루어졌다.

6) 분석대상인 두 개의 아파트 중 첫 번째 지역은 분양아파트이고 두 번째 지역은 임대아파트로 아파트 유형이 상이하다. 상이한 특성의 아파트단지 내 사회자본 및 입주자대표회의 활동을 분석하기에 두 사례가 연구대상으로 적합하다고 판단하였다. 두 지역의 모두 아파트입주자대표회의의 노력의 결과로 아파트 관리 및 공동체 활성화 분야에서 상당히 우수한 성과를 거두었다고 알려져 있기 때문이다. 각 아파트의 입주자대표회의 활동에도 나와 있듯이, 첫 번째 지역은 2013년 '모범관리단지 공모사업'에서 서울시 최우수단지로 선정되었고, 두 번째 지역은 2014년 '서울시 공동주택 공동체 활성화 공모사업'에서 대상을 수상하였다.

아파트입주자대표회의의 활동성과는 공동주택 관리기구로서의 공식적 기능과 주민자치 기능으로 살펴볼 수 있다. 공식적 기능에서는 아파트 입주자의 주거만족도와 단지 내 문제해결 정도, 주민자치 기능에서는 공동체 활성화 사업 공모여부와 아파트 행사 주최 및 주민참여 독려 활동을 분석하였다. 상기의 틀에 기초한 개방형 설문지는 2015년 10월 22일 서울대학교 연구윤리심의위원회의 승인을 얻었다.

## V. 연구의 결과 및 시사점

### 1. 입주자대표회의의 제도적 위상과 성격

입주자대표회의의 제도적 위상과 성격은 주택법과 주택법시행령 및 공동주택관리법에 기초하고 있다. 주택법 제43조와 주택법 시행령 제50조는 입주자대표회의의 구성과 공동주택의 관리에 관하여 규정하고 있다. 공동주택의 입주자는 입주자대표회의를 구성을 통하여 공동주택의 관리방식을 자치관리 또는 위탁관리 할 것인지를 결정한다.

입주자대표회의는 공동주택의 입주자들이 선거로 선출한 4명 이상의 동별 대표자로 구성된 기구이다. 입주자대표회의의 조직은 회장 1인, 감사 1명이상, 이사 2명 이상으로 구성되며 이들은 입주자대표회의에서 선출된다. 2010년 7월 입주자대표회의의 정통성 및 주민의 대표성을 제고하기 위하여 500세대 이상의 공동주택은 회장과 감사를 주민들의 직접선거로 선출하도록 되어 있다(주택법 시행령 제50조). 공동주택관리법도 입주자대표회의를 주민의 직접선거에 의한 동별 대표자로 구성하고 입주자대표회의의 임원선출은 대통령령에 위임하고 있다(공동주택관리법 제14조). 서울특별시 공동주택관리규약 준칙에서도 상기와 같이 사항 등이 규정되어 있다.

입주자대표회의는 주민의 대표로 구성되는 주민의 대표기관이면서 동시에 의결기관이다. 입주자대표회의는 의결기관으로서 관리규약 개정의 제안 등 다양한 사항을 의결한다(주택법 시행령 제51조). 서울특별시 공동주택관리규약 준칙 제27조에 따르면 상기 항외에 관리비 예치금의 증액에 관한 사항 등 다양한 사항이 입주자대표회의에서 처리된다.

이외에도 입주자대표회의는 입주자대표회의 운영비에 관한 사항도 결정할 수 있다. 주목할 사항은 입주자대표회의가 공동단지 내의 공동체 활성화에 관한 사항을 의결할 수 있다는 것이다. 이와 관련하여 공동체 활성화를 위한 운영비도 포함된다. 아울러 입주자대표회의는 공동주택의 자치관리를 의결할 경우 집행기구인 관리사무소장을 선임한다. 또한 입주자대표

회의는 회의를 공개하여야 할 뿐만 아니라 회의의 내용을 기록한 회의록의 작성하고 이를 비치·공개한다. 또한 회의 시에는 주민들의 방청을 허용하여야 한다.

이를 종합하면 입주자대표회의는 주민의 대표성, 재원확보, 입주자대표회의 제도적 권한 등을 고려할 때 주민자치조직으로 평가해도 전혀 현재의 상황과 괴리되지 않는다. 따라서 입주자대표회의는 공동주택의 관리뿐만 아니라 공동단지 내의 공동체 활성화를 담당하는 주민자치조직이라고 보아야 할 것이다. 그럼에도 불구하고 입주자대표회의를 공동주택 내의 주민자치 조직으로 인식하기보다는 공동주택의 관리기구로 보는 시각이 우세한 실정이다.

## 2. 입주자대표회의의 활동과 성과

### 1) 성북구 D 아파트

#### (1) 입주자대표회의의 활동

본 연구의 첫 번째 대상인 성북구 D 아파트의 입주자대표회의는 동대표 15명과 2명의 감사로 구성되었다. 동대표 15명 중 13명이 활동 중이며, 2013년 3월 새롭게 회장이 선출되었다.

성북구 D 아파트입주자대표회의의 주요 활동 부문은 아파트 시설의 유지관리, 재활용 및 에너지 절약 활동과 공동체 활성화였다. 아파트 시설의 유지관리에 대해서는 2014년, 2015년 개별난방 설치, 어린이놀이터 설립, CCTV 교체 등의 활동을 수행하였다. 대표적인 공동체 활성화 활동은 아파트 단지 내에서 공방의 운영이었다. 공방은 성북구 내 장애인복지센터에서 필요로 하는 가구를 요청 받아 졸업 작품으로 제작한 이후 이를 사회에 환원하였다. 입주자대표회의의 지원을 받은 부녀회는 어버이날 어르신 행사로 삼계탕을 끓여 대접하였다. 어린이날에는 지역복지재단의 후원을 통해 경제교육의 일환으로 재활용품 장터 활동을 펼쳤다. 이외 중앙난방을 개별난방으로 교체하여 에너지 절약에 기여하였다. 이러한 노력이 인정되어 2014년 국토교통부가 주관한 모범관리단지 공모부문에서 서울시의 최우수단지로 선정되었다.

성북구 D 아파트의 입주자대표회의는 2014년 4월 어린이놀이터 설치 관련하여 임시회의 두 번 소집을 제외하고는 월 1회 정기회의 개최 위주로 진행되었다. 주민 및 동대표의 회의 안건 제안 정도는 낮은 편이었으며 회의에 참석하는 주민들의 수도 점차 감소하는 것으로 나타났다. 회의 안건을 제안하는 방식으로는 주민이 동대표를 통해 사전에 안건을 제안하거나 회장에게 서면으로 안건을 제출하였다. 현 입주자대표회의 회장의 취임 당시에는 입주자대표회의에 대한 주민들의 불만과 회의내용에 궁금증이 높아 주민들의 직접참여가 높았다.<sup>7)</sup> 점

7) 성북구 D 아파트 입주자대표회의 회장의 말에 따르면 주민들이 직접적으로 입주자대표회의의 정기회의에

차 회의의 개방성을 높이기 위하여 입주자대표회의의 활동을 적극적으로 알리고, 회의의 투명성을 제고하여 신뢰를 얻은 결과 입주자대표회의 회의 참석하는 주민들의 수가 점차 적어졌다. 입주자대표회의에 대한 불만이 감소하였다는 것이다.

성북구 D 아파트입주자대표회의 회장은 투명성과 개방성을 높여야 주민의 신뢰를 받는 입주자대표회의 운영이 가능하다고 믿었기 때문에 언제나 방청을 허용하고 있었다. 회의의 투명성을 위하여 회의록 및 예산사용내역은 관리사무소에 비치하여 상시 열람이 가능하도록 하고 있다. 이러한 활동내용은 아래의 인용문을 보면 알 수 있다.

**“주민 참관 안내를 미리 공지하여 신청하면 의결권은 없지만 회의서류도 똑같이 주고 의견도 낼 수 있다. 사실 보통 참석하는 주민들은 매우 화가 나서 참여하는 경우가 많다. 그런데 우리가 진지하게 일일이 논의하는 것을 지켜보면서 주민들도 오해를 풀게 되어 우리로서도 좋다. 그렇게 해서 안티를 우리 편으로 만들게 된다.”**

－ 성북구 D 아파트입주자대표회의 회장 인터뷰 중

**“주민의 알 권리를 충족시켜주는 차원에서 방송과 공공물 게시를 자주 하고, 참관안내도 게시한다. 처음에는 10명 참관하다가 다음에는 5명 왔다가, 엇그제 한 회의에는 안 오더라. 이제 많이 알리고 주민들도 잘 하고 있다고 생각하여 안 오게 되는 것이다.”**

－ 성북구 D 아파트 관리소장 인터뷰 중

입주자대표회의가 아파트 관리에 관한 의결 외에도 맡고 있는 다른 역할은 아파트 단지 내의 행사를 지원하는 것이다. 성북구 D 아파트의 경우 주민들의 참여로 이루어지는 아파트 단지 내 행사는 오히려 적게 진행하려고 하는 것이 인상적이었다. 자치행사의 진행과정에 대개 비리가 발생하였던 과거의 예를 되풀이 하지 않기 위하여 되도록 행사의 수를 확대하지 않으려 하였다.<sup>8)</sup> 입주자대표회의의 회장이 투명성을 높여 입주자대표회의와 주민간의 신뢰를 구축하는 것이 무엇보다도 중요시하였기 때문에 아파트 단지 내 행사는 공방운영 외의 기타 자치행사는 최소화하려고 한 것이다. 비록 아파트공동체를 활성화하는 프로그램이 다양하게 운영되고 있지는 않았으나, 입주자대표회의의 투명성을 제고하려는 노력이 주민의 신뢰를 확보하는 데에는 일조한 것으로 나타났다. 아파트 행사가 있을 경우에는 주민들의 참여를 독려하기 위해 방송을 하고, 단체소식지를 발행하며, 게시판에 공지하는 방식을 취하여 운영과정의 투명성을 높였다.

참석하는 것은 불만을 표출하거나 불신에서 비롯된 감시의 목적이라고 함. 이러한 맥락에서 주민이 입주자대표회의 회의에 참여율이 높은 것이 실제로 좋은 의미만은 아니라고 주장하였음.

8) 공동주택의 입주자대표회의의 비리가 주로 행사 등을 통해 이루어져 왔음을 보여주는 주요한 단서임.

아파트 단지 내 각종 현안을 시정하고 관리하여 아파트 주민들이 높은 수준의 거주만족도를 가질 수 있도록 하는 것이 입주자대표회의의 최우선 과제이다. 이에 대하여 아파트 인근 부동산 중개사에 문의한 결과 아파트 공실이 거의 부재하며, 평형대마다 전세를 구하는 것도 매우 어려운 상황인 것으로 조사되었다. 이런 점은 아파트 주민들이 높은 거주만족도를 갖고 있음을 간접적으로 보여주었다. 입주자대표회의와 관리사무소의 적극적인 활동에 따라 우수 관리단지로 선정된 이후 주민의 거주만족도는 더욱 높아진 것으로 보인다.

입주자대표회의의 기본적인 역할로서 성북구 D 아파트 내 문제 해결 정도는 높은 것으로 평가되었다. 새로운 회장이 선출되기 전에는 아파트 단지 내의 의사결정에 불만을 가진 주민들의 민원이 다수 제기되어 최종 의사결정이 어려운 상황이었다. 새로운 아파트입주자대표회의의 회장이 이러한 문제를 원만하게 해결하는 데 결정적인 역할을 하였다. 입주자대표회의 새롭게 회장이 취임하면서 동대표들간의 의견대립, 주민들의 민원 등으로 인한 갈등을 불식시키기 위해 입주자대표회의 의결방식을 만장일치제로 전환한 것이 주요하였다. 이러한 제도를 통해 구성원들과의 통합적인 조정을 이루어낼 수 있었으며 의결사항에 대한 만족도를 높일 수 있었다.

**“우리 입대회는 강압적, 타협적 조정도 아닌 통합적 조정 방식을 취한다. 작년에 어린이 놀이터를 만들었는데, 바닥을 매트로 할 것인가 모래로 할 것인가를 회의했다. 결국 모래는 관리가 어려워서 어린이 모래놀이장은 별도로 만들고 나머지는 바닥을 매트를 깔기로 했다. 그래서 우리는 전원 찬성할 때까지 안건을 미룬다. 아파트 입대회는 신속한 결정으로 이익을 창출해야 하는 이익단체가 아니라, 가게 집행 개념과 같다. 그래서 3월 1일부터 지금까지 전원 찬성할 때까지 표결을 해 본 적이 없다. 반대하는 사람에게 ‘고민해 봐라 또 다음 달에 얘기 해보자’ 라고 얘기 한다. 이렇게 하여 나중에는 다 같이 박수치고 끝낸다.”**

- 성북구 D 아파트입주자대표회의 회장 인터뷰 중

상기의 논의를 종합하면 성북구 D 아파트 입주자대표회의의 활동과 성과를 단적으로 평가하기는 어렵다. 긍정적인 측면과 행사횟수의 축소 등 상반되는 현상이 공존하기 때문이다. 그럼에도 불구하고 새로운 입주자대표회의의 회장이 선출되어 의사결정 방식이 변경되고 회의의 운영 및 과정이 투명하게 진행됨으로써 새로운 차원의 성과가 발생하였다는 점은 분명하다. 이러한 활동과 성과에 대한 요인으로 성북구 D 아파트의 사회자본을 분석하면 다음과 같다.

## 2) 성복구 D 아파트 단지의 사회자본의 분석

### (1) 신뢰

아파트 단지 내 신뢰수준은 크게 두 가지로 구분하여 주민 간 신뢰와 입주자대표회의에 대한 주민의 신뢰관계를 살펴보았다. 후자는 특히 입주자대표회의 회장에 대한 주민의 신뢰를 분석하였다. 일상에서 아이들을 잠깐 이웃집에 맡기는 일은 다반사라는 주민들의 대답으로 볼 때 아파트 주민 상호간의 신뢰관계는 존재하고 있었다.

현 입주자대표회의의 회장이 취임한 초기에는 입주자대표회의에 대한 주민들의 불신과 오해가 다수 있었으나 새로운 회장이 투명성을 높이고 타인과의 소통에 노력을 기울인 결과 주민들의 신뢰를 확보하였다. 이때의 신뢰는 능력적 신뢰에 속하는 것으로 파악된다. 이러한 사항은 아래의 인용문을 보면 나타난다.

“3월 1일자로 입대의 회장에 취임하였을 때 주민들과 동대표들에게 ‘나는 10원도 안 먹겠다. 여러분들과 함께 소통하겠다.’라고 핵심공약을 제시하였다. 1253명의 세대주 뿐 아니라 거의 4000명에 달하는 주민들이 다 나를 보고 있다고 생각하며 살아야 신뢰가 구축되는 것이다. 일거수일투족을 거의 종교인만큼 청렴하고 깨끗하게 행동해야 한다. 다른 사람들과 차 한 잔만 하더라도 주민들과 동대표가 ‘저것 봐, 회장이 돈 받은거야’라고 오해하게 된다. 그래서 입대의 회장실도 폐쇄하였다. 관리사무소에서 직원이 다 듣고 있는 자리에서 다른 사람들을 만나는 것을 철칙으로 한다. 되도록 아파트 주민들과 사적으로도 만나려고 하지도 않는다.

아파트 입대의회의 끝나고도 아파트 밖에 나가서 뒤풀이 하지 않는다. 입대의 회의실에서 같이 중국음식이나 족발 같은 배달음식 시켜서 먹는다. 예산은 주민들에게 투명하게 공개해야하기 때문이다. 그게 내가 신뢰를 구축하기 위해 한 노력이다.”

- 성복구 D 아파트입주자대표회의 회장 인터뷰 중

입주자대표회의는 의결기관이므로 실제 자치행사를 주관하는 주체는 대개 부녀회로 대표되는 자생조직이다. 단체간의 신뢰는 입주자대표회의와 부녀회와의 관계를 통해 알 수 있었다. 아파트 자치행사는 진행 비용 및 장소 지원 등에 대한 입주자대표회의 결정을 받아 이루어진다. 성복구 D 아파트의 경우 자치행사를 둘러싼 비리의혹이 많았던 점을 고려하여 자치행사를 자제하고 있었다. 그럼에도 자치행사를 수행하는 경우에는 부녀회의 적극적인 도움이 이루어졌다. 입주자대표회의 회장은 부녀회장에게 투명한 운영에 대한 당부와 함께 입주자대표회의의 활동에 적극적으로 도와 줄 것을 요청하였기 때문이다. 자치행사가 투명하게 이루어지는 과정을 통하여 부녀회와 입주자대표회의 간의 신뢰가 구축된 것으로 나타났다.

이러한 신뢰를 바탕으로 아파트 주민들의 참여는 크게 두 가지 형태로 이루어진다. 높은

신뢰에서 비롯되는 아파트 행사 참여와 불신에서 비롯되는 주민들의 집단행동 및 시위 참여로 대분할 수 있다. 관리사무소 직원에 따르면 아파트 행사가 많은 편은 아니나 행사를 개최할 때 많은 주민들이 참여하고 있었다. 아파트 관리사무소의 경우 아파트 우수관리단지의 주민으로서의 자부심을 심어주어 이러한 행사에 참여하도록 독려하고 있었다. 한편 집단행동이나 시위 참여는 거의 없는 것으로 나타났다. 아파트관리사무소나 성북구청 및 주민센터에 제기하는 민원도 이에 포함될 수 있는데, 현 회장이 취임하면서부터 이러한 민원이 상당히 낮아진 것으로 알려졌다.

## (2) 호혜성 및 규범

사회자본의 구성요소로서 호혜성 및 규범의 지수는 범죄율, 주차관리, 쓰레기처리, 공동작업에 주민참여를 활용하였다. 성북구 D 아파트는 현 회장이 취임한 후 아파트 내 신형 CCTV와 어두운 곳의 조명 교체에 합의함으로써 범죄 발생을 낮추는 데 기여하였다.

쓰레기 및 주차질서는 상당히 우수한 편이었다. 재활용을 통한 월 이익금의 일부를 쓰레기 관리업자에게 지불하여 깨끗한 아파트를 만들고 있었다. 상대적으로 여유로운 주차공간으로 인해 주차질서가 양호한 수준으로 유지되었다. 일반적으로 주차관리에 대한 통제가 심하면 주민과 경비원 간의 갈등은 불가피하다. 하지만 입주자대표회의 회장은 강제적인 통제방식보다, 단지 내 방송을 통해 주민들의 양해와 협력을 구하는 방식을 채택하였다.

## (3) 네트워크

젊은 층의 가구가 많은 26평대의 경우 다른 평형대에 비하여 전세의 비중이 더 높아 평균 거주기간은 상대적으로 짧은 편이다. 한편 33평·43평형의 주민들은 비교적 거주기간이 더 길었다. 평형대에 따라 거주기간의 차이는 존재하지만, 단지 내 편의시설이 다양하게 조성되어 있고 인근에 학교가 위치하여 주민들의 네트워크가 잘 구축되는 것으로 나타났다.

특히 입주자대표회의 회장은 오해가 될 사안과 관련해서는 아파트 주민들과도 사적으로 만나려고 하지 않았다. 반면 입주자대표회의의 투명한 운영을 위해 관리사무소에서 직원이 다 듣고 있는 자리에서 다른 사람들을 만나는 것을 원칙으로 하는 개방적 연결형의 네트워크를 갖고 있었다.

성북구 D 아파트 내 네트워크를 활성화시키는 자생조직은 부녀회, 산악회, 게이트볼 동호회, 공방 등이었다. 이 중 공방의 활동이 가장 활발하였다. 주민 15명 간의 네트워크는 물론 공방, 관청, 장애인복지관과의 네트워크가 강한 연대를 이루고 있었다. 성북구청의 지원 하에 공방교육은 아파트에서 자체적으로 외부 전문가를 섭외함으로써 수행되었다. 뿐만 아니라

성북장애인복지관과 MOU협약을 맺어 물질기부와 동시에 재능기부를 하고 있어 성공적으로 운영되고 있다고 평가된다.

부녀회의 모임도 활발하며 공식적 자치행사를 주관할 뿐 아니라 비공식적인 모임을 통해 화합을 도모하였다. 부녀회는 상기에서 논의하였듯이 아파트입주자대표회의 회장을 보조하는 역할을 수행한다. 부녀회가 아파트 행사를 주최하는 주요 자생조직이므로 이들의 활동에 수반되는 비용 처리과정에서 자칫 투명성을 훼손할 수도 있다는 회장의 판단 아래 현재 부녀회는 공식 활동보다는 비공식모임 등에 주력하였다.

인터뷰 결과 네트워크 측면에서 아파트입주자대표회의 운영에 대한 회장의 역할이 상당히 중요하며 입주자대표회의의 성과를 가르는 결정적인 주체인 것으로 나타났다. 동대표를 선출하는 것도 중요하지만, 대표로서 목표의식이 뚜렷하고 리더십이 뛰어나 주민들을 설득하고 신뢰를 형성할 수 있는 회장을 선출하는 것이 훨씬 더 중요하다는 것을 알 수 있었다. 입주자대표회의 회장이 사회자본의 형성과 축적에 지대한 역할을 수행하기 때문이다.

**“동대표를 잘 뽑는 것이 중요하고 회장은 더욱 잘 뽑아야 한다. 정말 회장만 잘 뽑으면 된다. 회장이 거의 80~90%를 움직일 수 있다. 회장을 잘못 뽑으면 나머지 사람들도 다 나빠지게 된다. 자신이 나서야 하고 아파트 주민이 동참하게 만들어야 한다.”**

— 성북구 D 아파트입주자대표회의 회장 인터뷰 중

입주자대표회의 회장은 성북구청과도 긴밀한 네트워크를 맺고 있는 것으로 나타났다. 성북구청은 행정적인 지원 뿐 아니라 교육프로그램을 주기적으로 제공하고 있으며 현재 입주자대표회의 회장은 정기적으로 교육을 받고 있었을 뿐만 아니라 아파트관리와 관련하여 긴밀한 네트워크를 유지하고 있었다.<sup>9)</sup>

## 2) 금천구 B 2단지 아파트

### (1) 입주자대표회의의 활동

두 번째 분석대상은 금천구에 위치한 B 2단지아파트이다. 해당 아파트 지역은 원래 판자촌 밀집 지역이었다가 2000년 이후 대규모 아파트단지가 조성되었다. B 2단지아파트는 서울시가 형편이 어려운 사회적 약자들을 위하여 공급한 영구임대아파트이다. 지리상 분양아파트에 둘러싸여 있는 B 2단지아파트는 임대단지라는 이유로 인근 아파트 주민들에게 소외 되었다고 한다. 당시 아파트 외부 사람들과의 문제 뿐 아니라 단지 내 주민들 간의 갈등도 심각하였다.<sup>10)</sup>

9) 입주자대표회의 회장 뿐 아니라 동대표 및 부녀회장 또한 1년에 1회 교육을 받음.

B 2단지아파트의 입주자대표회의 회장은 5년째 회장직을 맡고 있었다. 회장은 아파트를 위해 봉사하겠다는 마음에서 출마하였다. 여러 가지 갈등이 있었던 상황 속에서 회장은 아파트 단지의 변화가 필요하다고 판단하여 2011년에 서울시 공동주택 옥상텃밭 시범사업에 공모하였다. 사업 지원금으로 서울시에서 300만원, 구청에서 200만원을 받아 옥상텃밭에 김장배추 500포기를 심어 수확물을 어려운 이웃들에게 기부하기로 결정하였다. 임대아파트로서 피할 수 없었던 사회적 편견과 열악한 환경을 극복한 결과, 금천구 B 2단지아파트는 2013년 '서울시 공동주택 공동체 활성화사업 경연대회'에서 대상을 수상하였다. 임대아파트의 여러 가지 한계에도 불구하고 아파트공동체를 활성화시킨 성공사례로 아파트 공동체 활동 부문에서 주목의 대상이 되고 있다.

처음부터 이들의 옥상텃밭 활동이 원활히 이루어진 것은 아니었다. 공모사업에 선정은 되었지만 입주자대표회의 회장은 이전까지 서비스업 종사자였기 때문에 농사경험이 전무하였다. 경험 부족으로 인해 첫 해의 수확성과가 좋지 않은 것은 당연한 결과였다. 옥상텃밭의 수확물을 어려운 이웃들에게 기부하겠다는 점에 대한 주민들의 불만도 적지 않았다. 아래의 인용문은 옥상텃밭을 운영하면서 겪은 초기의 어려움을 설명하고 있다.

**“옥상텃밭에서 수확한 김치를 근처 양로원과 보육원에 갖다 주겠다고 했더니 처음에는 주민들이 ‘나도 어려운데 지금 누구를 돕느냐’ 고 부정적으로 말하더라. 사실 단지 내 주민들 모두에게 김장배추 나눠주면 ‘누구는 더 많이 준다, 누구는 덜 준다’는 말이 나온다. 그리고 우리보다 더 어려운 이웃들이 많으니 그 사람들을 도우면서 같이 사는 것이 중요하다고 생각하여 계속 설득하였다. 그랬더니 나중에는 주민들이 이해하고 김장행사에도 많이 참석하더라.”**

- 금천구 B 2단지아파트입주자대표회의 회장 인터뷰 중

입주자대표회의 회장은 옥상텃밭 사업이 성공하기 위하여 열정과 전문지식이 뒷받침되어야 한다고 판단하였다. 실제로 회장이 배추농사 사업가를 직접 방문하고 관련서적을 통해 습득한 지식을 구성원들에게 알렸다. 이를 바탕으로 다양한 시도를 통해 수확성과는 점차 나아졌다. 현재는 인근 양로원과 보육원을 포함한 약 180가구에 김장배추를 10kg씩 기부하고 있다.

주지하다시피 입주자대표회의의 주요 활동은 도시 재생사업의 일환으로 개시된 옥상텃밭 운영에 대한 의사결정이었다.<sup>11)</sup> 입주자대표회의 회의는 월 1회 정기회의 위주로 개최되었

10) 입주자대표회의 회장에 따르면 당시 분양아파트에서는 아파트 단지 간 이동하는 출입문을 봉쇄하였고 도로를 차단하려고 하는 등의 행동을 하였다고 함. 쓰레기 종량제 실시 전에는 쓰레기를 남의 단지에 몰래 버린다고 다른 단지 주민이 관리사무소에 항의하는 경우도 있었음(한국일보, 2014). 이러한 내용을 통해 B 2단지아파트와 인근 분양아파트단지 주민들 간의 갈등이 상당하였음을 알 수 있음.

다. 한편 아파트 시설의 유지관리는 서울시 법정 대리인 자격으로 SH공사가 담당하여 입주자대표회의에서 아파트 관리 문제에 대한 의결이 차지하는 비중은 낮은 편이었다. 회의 방청은 제도적으로 허용하고 있으나 주민들의 참여는 낮았다. 마찬가지로 주민과 동대표가 회의의 안건을 제안하는 경우도 낮은 편이었다.

입주자대표회의의 아파트 행사지원 측면에 관해서는 성북구 D 아파트와 마찬가지로 아파트 주민행사는 거의 없었다. 그러나 금천구 B 2단지아파트가 주민행사를 실시하지 않는 이유는 성북구 D 아파트와는 다소 상이하였다. 성북구 D 아파트는 투명성을 제고하기 위해 아파트 주민행사의 실시를 자제하였다. 그에 반해 금천구 B 2단지아파트의 경우 지방정부가 제공하는 지원금이 2015년부터 중단되어 전적으로 사비로 운영해야 하는 상황일 뿐 아니라, 단지 내 주민행사를 진행할 공간이 협소한 것에 기인한다.<sup>12)</sup> 비록 금천구 B 2단지아파트는 이러한 열악한 상황으로 인해 주민행사를 진행하기는 어렵지만, 옥상텃밭만큼은 제대로 관리하겠다는 목표 하에 참여자들이 사비를 모아서 운영하고 있었다.

옥상텃밭 운영의 주요 활동주체는 현재 20명 정도로 구성된 부녀회였다. 옥상텃밭 관리활동에 참여하고자 하는 주민을 모집하기 위하여 아파트 단지 각 게시판에 부녀회원 모집 공고문을 게시한다. 이들과 입주자대표회의 회장이 옥상텃밭을 보살폈다. 이에 반해 한편 입주자대표회의와 관리사무소와의 유기적 협력은 상대적으로 낮은 편에 속하였다. 아파트입주자대표회의와 자생조직이 옥상텃밭으로 대표되는 공동체 활성화 사업을 주로 담당하고 있으며, 관리사무소는 아파트 시설관리 업무를 담당하는 이원화된 체제로 운영되기 때문이다.

부녀회 회원과 입주자대표회의 회장은 매일 3번씩 옥상에 올라가 농작물을 관리하는 과정에서 주민들과의 소통이 자연스럽게 증가하였다. 옥상텃밭을 운영함으로써 참여자들 간 신뢰가 구축되면서 공동체의식이 형성되었고, 주민들 간 교류의 증진에 따라 갈등이 감소하는 효과를 거둘 수 있었다. 종전의 금천구 B 2단지아파트는 현 입주자대표회의 회장이 취임하기 전까지 주민들 간 갈등과 반목이 끊임없는 곳이었다. 겨울에 진행한 김장김치 담그는 행사는 주민들의 참여와 신뢰를 통해 서로 이해를 높이는 교류의 장(場)이 되었다. 김장행사가 있을 때마다 인근 아파트의 동대표 및 입주자대표회의 회장, 부녀회장을 초대하여 대화를 나누면서 타 단지와의 교류도 확대하고 그 결과 갈등도 사라질 수 있었다. 아래의 인용문은 이러한 점을 보여준다.

11) 옥상텃밭 이외에 논의되는 사안으로는 주민들 간 갈등을 완화하기 위하여 올해 3회 정도 층간소음관리에 대한 회의를 실시하였음.

12) 분양아파트는 지속적인 아파트 관리를 위해 장기수선충당금을 확보하고 있으나, 임대아파트의 경우 장기수선충당금 제도가 존재하지 않음. 따라서 입주자대표회의 운영비 및 구성원 활동비 등은 적립되지 않음.

“처음에는 주변 아파트들의 텃세가 대단했다. ‘임대 사는 것들’이라는 말을 입에 달고 살더라. 우리만 임대아파트인데, 농사짓고 나서부터 다른 단지 대표, 부녀회장, 동장님, 구청장님도 다 오시라고 해서 옥상에서 김장 행사를 했다. 그 사람들도 구청장님이 오니까 일단 따라왔는데 실제 텃밭을 보고 나서는 얼굴이 화끈거린다고 말했다. 임대 사는 사람들은 이렇게 손에 손잡고 더 어려운 사람들을 돕는데 자기네는 분양아파트 살면서 무시만 하고 아무것도 하지 않았다고 반성하더라. 그렇게 해서 마음의 담장이 다 풀어진 계기가 되었다.”

— 금천구 B 2단지아파트입주자대표회의 회장 인터뷰 중

금천구 B 2단지아파트의 입주자대표회의 활동을 종합해 보았을 때, 여러 가지 한계가 존재하였음에도 불구하고 자생조직의 참여와 주기적인 모임에 따른 유기적인 연대를 통하여 옥상텃밭을 관리함으로써 신뢰를 구축하고 공동체를 활성화하는 노력을 기울이고 있었다. 임대아파트는 입주자대표회의 활동비가 없지만 오히려 참여하는 구성원들이 자발적으로 사비를 모아 옥상텃밭을 가꾸었다. 활동비가 부족하여 아파트단지에서 나오는 폐지의 판매수익금으로 충당하기로 주민들 간 합의를 본 것으로 전해졌다.

하루에도 몇 번씩 관리를 해 주어야 하는 농작물의 특성상 옥상텃밭을 관리하면서 모임의 횟수가 빈번해졌다. 주기적인 김장행사를 진행하면서 자연스럽게 주민들 간 소통이 증가하여 교류의 장(場)으로 자리 잡았다. 옥상텃밭 활동은 일종의 사회자본을 형성할 수 있는 계기가 될 수 있었다. 금천구 B 2단지아파트의 사회자본에 대한 자세한 내용은 아래에서 설명한다.

## 2) 금천구 B 2단지아파트의 사회자본의 분석

### (1) 신뢰

해당 아파트 단지에 거주하는 주민들의 상당수가 기초수급자이다. 취약계층 비율이 높다 보니 신뢰관계가 쉽게 형성되기에 어려운 점들이 존재하였다. 다음의 인용문은 이를 유추할 수 있는 부분이다.

“탈북자가 많이 사는 아파트니까 우리 술 먹을 때 몇 번 같이 먹었다. 처음 몇 번은 잘 마셨는데 얘기를 하다보면 워낙에 이념이나 문화가 다른 부분이 있다 보니 생각이 달라서 나중에는 잘 안 만나게 되더라.”

— 금천구 B 2단지아파트 주민 인터뷰 중

입주자대표회의 회장이 옥상텃밭을 통해 주민들 간의 불신과 갈등을 완화시킬 수 있다고 믿고 열정적으로 주관하였다. 옥상텃밭에 대하여 주민들이 부정적으로 생각하여 민원을 제기

할 때는 회장이 직접 찾아가 설득하고 소통하려고 노력하였다.<sup>13)</sup>

입주자대표회의와 관리사무소와는 업무체계가 다르므로 이들 간의 교류는 많지 않은 데 반해, 자생조직과의 일상적 교류에 따른 유대감은 상당히 높았다. 금천구 B 2단지아파트의 동대표들은 직장 등의 이유로 옥상텃밭에 참여하기가 쉽지 않은 상황이었다. 아파트입주자대표회의 회장이 아파트 활동에 투여할 시간이 상대적으로 많은 부녀회 회원들에게 옥상텃밭 가꾸기에 동참할 것을 권유하였다. 그 결과 그들은 옥상텃밭을 관리하기 위해 매일 입주자대표회의 회장과 만나면서 원활한 소통을 할 수 있었고, 회장과의 신뢰관계가 형성되었다.

신뢰를 바탕으로 금천구 B 2단지아파트는 옥상텃밭을 위하여 자생조직과 입주자대표회의 회장이 상당히 적극적으로 참여하고 있었다. 하루에 세 번씩 옥상에 올라가 물을 주고 해충을 없애는 등 정성을 다하고 있었다. 부녀회원이 아닌 주민들도 가끔씩 일손을 돕고 수확물을 함께 나누는 등 아파트 공동으로 옥상텃밭에 관심을 보이고 있었다. 2011년 겨울부터 시행한 김장행사는 매해 주민들의 참여가 상당히 높은 수준이었다. 이에 대해서는 아래의 인용문을 통해 알 수 있다.

**“김장김치 담그는 날은 동네잔치이다. 부녀회비를 건어서 밥도 하고 술도 사 놓고 수육과 굴 사서 다 같이 먹는 자리를 마련한다. 우리단지 주민도 오고, 옆 단지랑 구청에서도 오고 동장도 와서 밥을 거의 200인분 정도 한다. 그 날은 하루 종일 행사를 하여 주민들이 좋은 추억을 만들게 된다.”**

— 금천구 B 2단지아파트입주자대표회의 회장 인터뷰 중

지속적인 옥상텃밭 관리 및 행사를 통해 주민들 간에도 화합할 수 있는 계기가 마련되었다. 시간이 지나면서 주민들의 갈등의 골이 깊었던 상황도 점차적으로 해결되어 현재는 민원이 많이 감소하였다. 따라서 금천구 B 2단지아파트의 사례는 옥상텃밭 활동이 신뢰를 구축하고 나아가 아파트공동체 활성화에 긍정적인 역할을 하고 있음을 시사한다.

## (2) 호혜성 및 규범

해당 아파트단지 주민들에게 문의한 결과 아파트단지 내 범죄가 낮은 편이었다. 아파트 단지별 쓰레기처리장에 방문하였을 때 깔끔하게 정리된 것으로 보아 쓰레기 처리수준 또한 높은 것으로 알 수 있었다. 그러나 입주자대표회의 회장 및 주민들은 주차공간이 협소하여 주차질서에 대한

13) 그러나 부녀회와 입주자대표회의가 옥상텃밭을 관리하면서 몰래 이익을 취하고 있을 것이라고 생각하여 불신을 드러낸 일부 주민들도 있었음. 이를 해결하기 위해서는 입주자대표회의의 적극적인 활동과 홍보가 필요한 것으로 보임.

개선이 필요하다고 지적하고 있었다. 전체적인 금천구 B 2단지아파트의 규범 정도를 중간 수준으로 평가하였지만, 임대아파트임을 감안할 때 호혜성 및 규범의 수준은 양호하였다.

### (3) 네트워크

금천구 B 2단지아파트의 주민들은 평균적으로 장기간 해당 아파트에 거주하고 있었다. 주민들에게 문의한 결과 단지 규모도 작은 편이라 주민 서로에 대하여 잘 파악하고 있는 것으로 추정되었다. 따라서 사회자본이 비교적 잘 형성될 수 있는 조건을 갖추고 있었다.

네트워크를 활성화시키는 아파트단지 내 자생조직은 부녀회가 유일하였다. 동대표는 생업으로 인하여 옥상텃밭 관리에 참여하기 어려운 상황을 감안하여 회장은 상대적으로 아파트 활동에 투여할 시간이 더 많은 부녀회 회원들에게 동참을 권유하였다. 회장이 솔선수범하여 농사에 관한 전문지식을 습득하여 참여자들에게 알렸고, 지속적인 관리가 필요한 농사의 특성상 이들은 매일 모여서 함께 옥상텃밭을 관리하였다. 이를 통해 자연스럽게 참여자들 간의 소통이 증가한 데 따른 끈끈한 유대감이 형성되었다. 이들의 옥상텃밭이 성공적으로 운영되고 있어 결속적 네트워크는 상당히 높은 수준이었다.

그밖에 조직화되지 않은 주민들 간의 비공식적 교류도 빈번한 편이었다. 아파트 상가에 위치한 경로당이 아파트 단지의 크기에 비해 상당히 넓었고, 많은 고령자들이 경로당을 방문하였다. 경로당에 가지 않을 때에는 산책을 갔다가 벤치에 앉아서 대화를 나눈다고 전하였다. 아파트단지 내 어린이집이 위치하여 어린 아이를 둔 학부모들 간에도 어느 정도 교류가 있는 것을 알 수 있었다.

위에서 언급하였듯이 네트워크 중개자로서 아파트입주자대표회의 회장의 역할이 공동체 활성화에 상당히 큰 비중을 차지하였다. 또한 금천구의 커뮤니티 전문가는 지방정부와 아파트입주자대표회의의 매개역할을 원활히 수행하였다. 금천구 커뮤니티 전문가가 아파트공동체 형성을 위하여 옥상텃밭을 제시하였고, 운영과정에서 지방정부와의 소통의 문제를 예방하는 차원에서 주기적으로 아파트단지를 방문하고 있었다.<sup>14)</sup> 금천구 커뮤니티 전문가의 활동이 초기단계에서 주민간의 신뢰와 네트워크를 구축하고 나아가 아파트 공동체를 형성하는데, 궁극적으로 지방정부와 아파트입주자대표회의를 매개하는데 중요하게 작용하였다.

14) 입주자대표회의 회장은 올해부터 지방정부의 옥상텃밭 사업에 대한 지원금이 중단되어 지방정부의 지원을 받는 커뮤니티 전문가의 활동도 예전보다 감소한 것 같다고 밝힘. 커뮤니티 전문가와 아파트입주자대표회의와의 상호교류가 증진되어야 아파트공동체가 지속적으로 활성화될 수 있으므로(강순주, 2013), 지방정부의 지원이 입주자대표회의 활동에도 영향을 줄 것으로 보임.

### 3. 연구결과의 시사점

#### 1) 주민자치 관점에서의 시사점

공동주택 단지에 설치되는 입주자대표회의는 본래 공동주택의 관리사무를 담당하는 자치 조직이다. 입주자대표회의는 주택법과 공동주택관리법에 따라 공동주택의 관리와 관련된 업무를 의결하는 의결기관으로 주민의 대표로 구성된다. 2010년 이후 500세대 이상의 공동주택에서는 반드시 입주자대표회의의 회장과 감사를 주민의 직접선거로 선출하도록 규정함으로써 입주자대표회의의 주민대표성은 더욱 강화되었다. 입주자대표회의의 권한에 공동체 활성화가 포함된 점은 향후 입주자대표회의의 기능이 더욱 확대될 수 있음을 보여주고 있다.

성북구 D 아파트와 금천구 B 2단지 아파트의 사례분석은 입주자대표회의가 단순한 아파트 관리기구의 성격을 넘어 공동주택의 주민자치조직으로서 도시공동체로 발전할 수 있다는 것을 보여주었다. 공동주택이라는 일정한 지리적 공간 내에서 입주자대표회의 회장의 리더십 및 주민들의 참여와 협력에 따라 공동주택 내의 다양한 이슈와 문제를 자치적으로 해결할 수 있음을 시사하고 있다.

현재 입주자대표회의는 공동주택의 관리조직의 성격이 강하여 주무부처가 국토교통부로 지정되어 있다. 향후 입주자대표회의가 공동주택의 관리를 넘어 공동주택 내의 다양한 문제를 자율적으로 해결하는 주민들의 자치조직으로 발전되기 위하여 행정자치부의 관심과 지원이 요구된다.

#### 2) 사회자본 관점에서의 시사점

본 연구는 사회자본의 지수로서 신뢰, 네트워크와 참여, 호혜성 및 규범을 사용하였다. 이들 지표를 통해 공동주택의 단지 내에서 입주자대표회의를 중심으로 연구대상의 공동주택이 보유한 사회자본의 축적에 영향을 준 요인을 밝히려고 하였다.

두 지역 입주자대표회의의 성과는 종합적으로 우수하였다. 두 지역이 국토교통부와 서울특별시로부터 각각 우수 공동체 사업단지로 평가된 것과 같은 맥락이다. 아파트 내의 비리와 부조리를 줄이기 위하여 불필요한 행사는 자제하면서도, 실시된 행사는 주민들의 적극적인 참여와 협력으로 높은 성과를 거두었다. 공방운영과 옥상텃밭 행사가 대표적인 사례이다. 입주자대표회의 운영의 투명성이 제고되고 아파트 내 문제해결에 대한 주민의 만족도가 높아진 점도 중요한 변화이다. 이러한 성과를 거둔 데에는 축적되고 있는 사회자본이 중요하게 작용하였다.

본 연구의 아파트단지는 주민들의 평균 거주기간이 비교적 긴 점, 아파트 내 범죄율이 낮

은 점, 주차질서가 양호한 점, 지역사회의 포용력과 협력 등이 높은 점 등을 고려할 때 사회자본의 축적이 비교적 용이한 지역이었다. 그럼에도 종전에는 단지 내의 주민 간, 주민과 입주자대표회의의 간에는 신뢰의 정도가 높지 않았다. 단지 내 자생조직을 중심으로 한 네트워크도 긴밀하지 않아 아파트 내 문제가 원만히 해결되지 못했다.

그런데 성북구 D 아파트의 경우 2013년, 금천구 B 2단지 아파트의 경우 2010년 입주자대표회의 회장이 새롭게 선출된 시점을 계기로 커다란 변화가 발생하였다. <표 4-3>의 틀을 중심으로 논의하면 아래와 같다.

사회자본의 자원론적 관점에서 입주자대표회의 회장에 대한 주민들의 신뢰와 연대론적 관점에서 입주자대표회의에 대한 주민들의 신뢰, 입주자대표회의와 부녀회 및 기타 단체간의 신뢰가 형성되기 시작하였다. 이러한 신뢰가 형성되기 시작한 이면에는 공동단지 내 다양한 주체간의 네트워크를 중개하는 입주자대표회의 회장의 중개자적 역할이 지대하였다. 리더십과 헌신 등 회장의 능력이 새로운 신뢰관계를 형성한 것이다. 부연한 회장의 능력에 의한 능력적 신뢰인 구축된 것이다. 결론적으로 입주자대표회의 회장의 중개자적 역할이 사회자본의 축적에 영향을 미치고 축적된 사회자본이 공동체 활성화에 상당히 큰 영향을 줄 수 있다는 것을 본 연구는 규명하였다.

사회자본의 형성에는 위에서 논의한 요인 이외에도 주민 간의 신뢰가 중요하다. 이 경우에도 입주자대표회의 회장의 봉사적 행동이 아파트 주민간 신뢰의 형성에 중요하게 작용하였다. 봉사정신을 지닌 회장들의 리더십과 열정적 활동이 주민들에게 감동을 주어 신뢰에 이르게 되었다.

입주자대표회의는 아파트 주민들의 참여와 호혜성의 규범을 기반으로 활발히 운영될 수 있다. B 아파트의 경우 옥상텃밭을 위한 주민들의 참여와 소통이 주민 간 끈끈한 유대감을 형성하였다. 협동 활동을 통하여 주민 상호간, 주민과 입주자대표회의 및 회장 사이에 대한 호혜성의 규범이 높아진 것이다.

본 연구의 결과 입주자대표회의 회장의 중개자적 역할과 다양한 노력을 통하여 공동주택의 주민 간, 주민과 입주자대표회의 간, 주민과 자생조직간의 신뢰, 단체간의 공동작업을 위한 호혜성의 규범 등 사회자본이 형성될 수 있음이 확인되었다. 무엇보다도 입주자대표회의의 회장의 네트워크를 연결하는 중개자적 역할은 지대하였다. 다양한 의견을 가진 주민들을 연결하고, 상호대화로 인도하는 회장의 네트워크 중개는 중요한 변수였다. 네트워크 중개자로서의 입주자대표회의 회장의 역할강화가 향후 공동주택 내의 사회자본의 형성에 지대한 영향을 미친다는 것을 보여 준 것이다.

입주자대표회의의 회장은 공동체 활성화를 지원해 줄 수 있는 자생조직 및 관리조직과의 긴밀한 네트워크 형성에도 중개자적 역할을 수행할 제도적 위상을 갖고 있다. 구청에서 지원하는 커뮤니티 전문가 및 행정관청과 긴밀한 네트워크를 형성하는 데에도 매우 중요하게 작

용할 수 있다. 따라서 봉사정신과 리더십을 갖춘 입주자대표회의 회장을 선출하는 것이 무엇보다도 중요하다. 본 연구의 사례를 통해 적극적이고 희생적인 리더십을 갖춘 지도자를 선출하면 지역 내의 신뢰를 제고하고, 상호 호혜성의 규범을 형성하며, 공동주택 내의 다양한 주체들간 네트워크를 강화할 수 있음을 알 수 있다. 이를 토대로 주민들의 관심과 열정을 이끌어낼 수 있으며 나아가 도시 공동체가 형성되는 결과를 얻는 것이다.

## VI. 결 론

본 연구의 목적은 공동주택 내에 설치되는 입주자대표회의의 주민자치적 위상을 확인하고 입주자대표회의가 도시 공동체 활성화에 기여할 수 있는가에 대한 해답을 구하는 것이었다. 본 연구는 입주자대표회의가 단순한 공동주택의 관리 기구에 머무르지 않고 주민자치조직으로서의 특성과 지위를 갖고 있다는 점을 규명하였다.

두 사례를 분석한 결과, 입주자대표회의를 중심으로 공동주택 내에 사회자본을 형성하여 축적한다면 이를 토대로 도시공동체가 활성화되어 지역발전으로 이어질 수 있다는 가능성을 확인하였다. 사회자본의 축적과정에 입주자대표회의 회장의 강한 리더십과 네트워크 중개자로서의 역할이 중요하다는 점이 확인되었다. 공동주택을 위한 봉사정신과 리더십을 갖춘 입주자대표회의 회장을 선출하는 것이 주민 및 기타조직과의 신뢰를 구축하는데 중요하다. 이러한 회장의 활동은 공동주택단지 내 사회자본의 형성으로 이어질 수 있기 때문이다. 회장을 중심으로 주민자치조직으로서 공동주택 입주자대표회의의 활동이 사회자본의 형성에 기여하고 나아가 도시 공동체 활성화에 기여할 수 있다.

입주자대표회의는 주민들이 대표를 선출하고, 선출된 대표들이 공동주택 내 문제들을 공동으로 해결하기 위해 설치된다. 제도적 권한, 재원 및 운영구조 등을 고려하였을 때 입주자대표회의는 공동주택의 공동체 활성화를 실현할 수 있는 주민자치 조직이다. 그러나 현재 입주자대표회의는 공동주택의 관리에 대한 의사결정 기구에 초점이 맞추어져 있다. 도시공동체를 통하여 공동주택의 문제를 자율적으로 해결하기 위해서는 행정자치부와 관련 지방정부의 관심이 요구된다. 행정자치부와 지방정부는 입주자대표회의의 주민자치적 위상을 제고하고 입주자대표회의 회장의 리더십을 강화할 수 있는 프로그램을 개발하여 적극적으로 확대할 필요가 있다. 이러한 정책과 조치들은 주민자치를 통하여 공동주택의 입주자대표회의가 도시공동체의 역할을 성공적으로 수행하는 방향으로 더욱 발전할 것이다. 이런 관점에서 본 연구의 사례들은 향후 사회자본에 기초한 도시 공동체의 주요한 모델이 될 수 있을 것이다.

## 【참고문헌】

- 강순주. (2013). 아파트 공동체 활성화 실태와 거주자의 관리의식. 『대한건축학회논문집』, 29(1): 59-68.
- 강순주·이보배·김진영·이중수. (2014). 아파트 단지 내 커뮤니티 운영요소와 유형별 활성화 방안. 『한국주거학회논문집』, 25(2): 109-120.
- 고경훈·안영훈·김건위. (2012). 『지방자치단체의 사회적 자본 측정 및 증진방안』. 서울: 한국지방행정연구원.
- 곽도. (2007). 주민중심형 아파트 공동체 활성화 방안 연구: 아파트입주자 대표회의를 중심으로. 중앙대학교 박사학위논문.
- 곽도·은난순·하성규. (2004). 아파트 공동체 활성화 방안 : 수도권 신도시를 중심으로. 『주택연구』, 12(2): 139-160.
- 곽현근. (2007). 지역사회 사회자본에 미치는 동네효과에 관한 연구. 『지방정부연구』, 11(4): 59-86.
- 곽현근. (2014). 지역공동체 활성화를 위한 제도화의 방향과 과제. 강원도 주최 강원도 마을공동체 활성화 워크숍 발표자료.
- 김순은. (2011). 영국과 일본의 지방분권 개혁 비교분석: 거대사회론과 지역주권론을 중심으로 『지방정부연구』, 15(2): 73-96.
- 김순은. (2012). 한국의 주민자치센터의 구성과 운영. 『자치행정연구』, 4(1): 9-16.
- 김순은. (2014). 사회적 자본의 관점에서 본 주민자치 시범실시 사례분석: 역촌동을 중심으로. 『지방행정연구』, 28(3): 3-34.
- 김순은·한상우. (2014). 주민자치회의의 현황과 발전과제 및 방향. 한양대 지방자치연구소 국제학술대회 발표논문.
- 김영정. (2016). 지방분권형 국가체제로의 전환과 '더 큰 대한민국'의 토론편. 지방분권개헌국민운동 주최 세미나 토론편.
- 김일석·곽현근. (2007). 동네주민조직 유형별 사회자본 분포에 대한 탐색적 연구. 『한국지역개발학회지』, 19(4): 151-178.
- 김혜연. (2011). 사회적 자본이 지역주민의 삶의 만족도에 미치는 영향에 관한 연구. 『한국사회복지행정학』, 13(3): 1-29.
- 매일경제. (2015). 서울시민 마을생활인식조사 보도. 2015. 8. 10.
- 머니투데이. (2014). "임대XX들" 특하면 욕·싸우던 아파트, 지금은... 2014. 5. 14.
- 박수걸. (2011). 아파트공동체 활성화 방안 연구 - 부녀회를 중심으로. 중앙대학교 석사학위논문.
- 박철수. (2000). 공유공간과 공동체 - 아파트공동체 실현을 위한 공동생활공간 확대방안 -. 『도시

- 연구」, 6: 82-97.
- 박해육·김대육. (2014). 「지방자치단체의 커뮤니티 자원에 관한 연구」. 서울: 한국지방행정연구원.
- 박혜영·김정주. (2012). 사회적자본이 지역주민의 만족도와 공동체의식에 미치는 영향 분석. 「한국거버넌스학회보」, 19(3): 47-66.
- 박희봉. (2015). 사회자본의 유용성. 서울대학교 행정대학원 정책지식포럼 주최 포럼 발표논문.
- 서종녀·하성규. (2009). 공동주택 커뮤니티와 사회적 자본의 영향요인 분석. 「국토계획」, 44(2): 183-193.
- 소진광. (2004a). 사회적 자본 형성을 통한 지방자치와 지역발전의 연계화 방안. 「지방행정연구」, 18(2): 67-91.
- 소진광. (2004b). 사회적 자본의 측정지표에 관한 연구. 「한국지역개발학회지」, 16(1): 89-117.
- 심익섭. (2012). 주민자치회의 제도화 방안과 발전방향에 관한 연구. 「지방행정연구」, 26(4): 57-84.
- 양세화·류현주. (2015). 아파트 단지 경로당의 공간 특성과 사회적 기능. 「한국주거학회지」, 26(1): 11-18.
- 오용준·윤갑식. (2013). 공동주택단지 공동체 활성화사업의 효과분석 - 충청남도의 살기좋은 아파트 만들기 사업을 사례로 -. 「한국지역개발학회지」, 25(2): 161-178.
- 은난순·곽도. (2005). 공동주택 입주자대표회의 현황과 활성화를 위한 연구 - 신도시를 중심으로 -. 「한국주거학회논문집」, 16(1): 37-45.
- 이경은·김순은. (2014). 유형별 지방정부의 고령화와 향후 과제. 한국지방정부학회 하계학술대회 발표논문.
- 이규선·황희연·홍의동·성순아. (2014). 동네단위에서 사회적 자본이 주민 생활만족도에 미치는 영향 분석 - 청주시 산남두꺼비생태마을을 중심으로 -. 「국토지리학회지」, 48(1): 17-29.
- 이승중. (2014). 「지방자치론, 제3판」. 서울: 박영사.
- 임호. (2007). 지역공동체 활성화의 전망과 과제 - 아파트공동체를 중심으로. 「부산발전포럼」, 11/12, 32-39.
- 정준영. (2012). 아파트 입주자 대표회의 구성 및 운영. 「한국회의법학회지」, 8: 51-67.
- 정지웅·임상봉. (1999). 「지역사회개발학」. 서울: 서울대학교 출판부.
- 천현숙. (2004). 대도시 아파트 주거단지의 사회적 자본. 「한국사회학」, 38(4): 215-247.
- 최근열·장영두. (2002). 주민자치를 위한 지역공동체로서 아파트공동체형성의 가능성과 강화방안. 「한국지방자치학회보」, 14(2): 159-180.
- 최영출. (2004). 지역의 사회적자본측정지표 설정. 「지방정부연구」, 8(3): 119-144.
- 최윤정·최병선. (2004). 아파트 지역에서의 커뮤니티 형성방안에 관한 연구 - 마을만들기를 중심으로. 대한국토·도시계획학회 2004 정기학술대회 자료집.
- 한국일보. (2014). 옥상 텃밭 가꾸다 보니 10년 같듯이 눈 녹듯 사라졌어요. 2014. 8. 31.

- 石田光規. (2015). 『つながりづくりの隘路』. 東京: 勁草書房.
- 糸林榮史. (2007). ソーシャル・キャピタルと新しい公共性. 『文化女子大學紀要・人文社會科學研究』, 15: 75-85. <http://hdl.handle.net/10457/57>.
- 稻葉陽二. (2005). ソーシャル・キャピタルの經濟的含意: 心の外部性とどう向き合うか. 『計劃行政』, 28(4): 17-22.
- 稻葉陽二. (2012). 社會關係資本の可能性を探る. 政策研究大學院大學 教育政策 セミナー.
- 上野眞也. (2010). ソーシャル・キャピタルと地域社會の未來. 『將來世代學の構想』, 1-14.
- 若林直樹. (2006). 『日本企業のネットワークと信賴』. 東京: 有斐閣.
- Bourdieu, P. (1986). The Forms of Capital. John Richardson, ed. *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press.
- Burt, R. (1992). *Structural Holes: The Social Structure of Competition*. Cambridge, MA: Havard Univesity Press.
- Castiglione, D. (2008). Introduction: Social Capital between Community and Society. In D. Castiglione, J. Van Deth and C. Wolleb, eds., *The Handbook of Social Capital*. New York: Oxford University Press.
- Chaskin, R. and A. Abunimah. (1999). A VIEW FROM THE CITY: Local Government Perspectives on Neighborhood-Based Governance in Community-Building Initiatives. *Journal of Urban Affairs*, 21(1): 57-78.
- Coleman, J. (1988). Social Capital in Creation of Human Capital. *American Journal of Sociology*, 94(supplement): 95-120.
- Esser, H. (2008). The Two Meanings of Social Capital. In D. Castiglione, J. Van Deth and C. Wolleb, eds., *The Handbook of Social Capital*. New York: Oxford University Press.
- Granovetter, M. (1973). The Strength of Weak Ties. *American Journal of Sociology*, 78(6): 1360-1380.
- Grootaert, C. and T. van Bastelaer. (2002). *Understanding and Measuring Social Capital: Multidisciplinary Tool for Practitioners*. Washington, DC: World Bank.
- Hanifan, L. (1920). *The Community Center*. Boston: Silver, Burdette & Co.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Lin, N. (2001). *Social Capital: A Theory of Social Structure and Action*. New York: Cambridge University Press.
- Portes, A. and P. Landolt. (1996). The Downside of Social Capital. *The American Prospect*, 26(94): 18-21.

- Putnam, Robert D. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- \_\_\_\_\_. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. New York : Simon and Schuster.
- Solow, R. (1999). Notes on Social Capital an Economic Performance. In P. Dasgupta and S. Serageldin, eds., *Social Capital: A Multifaceted Perspective*. Washington, DC: World Bank.

---

**김 순 은:** 서울대학교 법과대학 학사. 서울대학교 행정대학원 석사. 정치행정학 박사('91년 Kent State University, Factors Affecting Implementation Effectiveness: A Study of Community Development Block Grant Implementation). 한국지방자치학회 및 한국 지방정부학회 고문. 한국행정학회 연구부회장 역임. 캠브리지대학교('95), 런던정경대학 (London School of Economics and Political Science, '98), 와세다대학교('00) 객원 교수 역임. 일본 게이오대학교 특별교수('11) (역), 교토 리츠메이칸 특별연구교수(역), 서울대학교 행정대학원 행정학과 교수(현) 겸 서울대학교 행정대학원 한국행정연구소 겸무연구원(현). e-mail: sekim0313@snu.ac.kr Tel. (02) 880 8082, Fax (02) 882 3998, MP 010 2694 2000

**권 보 경:** 서울대학교 행정대학원 석사 졸업하고 동대학원 박사과정 중이다. 주요 관심 분야는 지방행정, 사회자본, 고령사회 문제 등이다. e-mail: bkkwon90@snu.ac.kr