

한국도시행정학회 · 충남발전연구원 공동학술세미나

살기좋은 지역만들기

실천성을 위한 과제와 개선방향

일 시 : 2007년 2월 9일(목) 10:00

장 소 : 목원대학교 건축도시연구센터

주 최 : 한국도시행정학회·충남발전연구원

초청의 말씀

세계적으로 유래가 없는 급속한 산업화와 도시화를 겪으면서 우리 사회는 물질적 풍요와 함께 고도성장의 그림자도 드리워지고 있습니다. 무질서한 시가지 확산과 대도시의 팽창, 자동차에 빼앗긴 보행공간, 썰물처럼 빠져나간 농촌마을의 이웃들, 지역간·계층간의 더 넓게 벌어지는 간극, 지역공동체의 상실은 현재 우리 도시와 농촌의 모습들입니다. 최근들어 “살기좋은 지역만들기”를 통한 삶의 질 향상이 국가정책의 중심과제로 자리잡고 있는 것도 바로 이와 같은 이유 때문입니다.

따라서 한국도시행정학회와 충남발전연구원이 행정자치부와 대한주택공사 대전충남본부의 지원을 받아 개최하는 “살기좋은 지역만들기 : 실천성을 위한 과제와 개선방향”의 정책세미나는 매우 시의적절한 주제라 할 수 있습니다. 특히 금번 세미나에서는 살기좋은 지역의 우수사례로 선정된 지역에 대한 사례연구도 발표하고 토론행으로써 실천성을 높이는 세미나가 되고자 노력하고 있습니다.

부디 한국도시행정학회 회원, 관련 공무원·기관 종사자 여러분들의 적극적인 참여와 토론으로 금번 세미나에서 풍성한 열매가 맺어질 수 있기를 기대합니다.

2007. 2

한국도시행정학회 회장 임경수

충남발전연구원장 김용웅

진행순서

■ 등록 : 10:00~10:30

■ 개회 : 10:30~10:50

- 개회사 : 임경수 한국도시행정학회 회장
- 환영사 : 이요한 목원대학교 총장
- 축사 : 김용웅 충남발전연구원장

■ 기조연설 : 10:50~11:10

- 제목 : 지역균형발전과 살기좋은 지역만들기
- 발제자 : 박재영 행정자치부 지역균형발전지원본부장

■ 주제발표 및 토론

○ 제 1부 정책주제 발표 및 토론 : 11:10~12:10

- 좌장 : 고병호(본학회 고문)
- 발표 : 살기좋은 지역만들기 실천과제와 전략
발표자 : 김현호(한국지방행정연구원 균형발전센터 소장)
- 토론자 : 윤철현(동아대학교 교수)
정순오(한남대학교 교수)
이왕건(국토연구원)
백승태(충청남도 살기좋은지역담당)

○ 점심식사 : 12:10~13:30

○ 제 2부 우수사례발표 및 토론 : 13:30~14:50

- 좌 장 : 임경수(본학회 회장)
- 발표(1) : 우수사례지역(1) 곡성군 과제책임자
우수사례지역(2) 금산군 과제책임자
- 토론자 : 문영훈(행자부 살기좋은지역기획팀장)
안상욱(대한주택공사)
조순철(동신대학교 교수)
송광태(창원대학교 교수)

○ 제 3부 학술연구발표 및 토론 : 15:00~16:20

- 좌 장 : 이성근(영남대학교 교수)
- 발표(1) : 살기좋은 지역만들기의 실천성 제고방안-소도읍육성사업 추진경험을 중심으로
발표자 : 김정연·윤갑식(충남발전연구원)
- 발표(2) : 도시재생을 위한 실천수단의 효과성 평가
발표자 : 최봉문(목원대학교 교수)
- 토론자 : 문경원(대전발전연구원 연구실장)
김남정(한국토지공사 국토도시연구원)
송태수(경원대학교 교수)
정봉현(전남대학교 교수)
남황우(서울시립대학교 교수)

■ 총회 : 16:40~17:40

■ 만찬 : 18:00~20:00

제 1 부 정책주제 발표 및 토론

살기좋은 지역만들기 실천과제와 전략

김현호(한국지방행정연구원 균형발전센터 소장)

제 2 부 우수사례발표 및 토론

우수사례지역(1) 전남 곡성군

우수사례지역(2) 충남 금산군

우수사례지역 과제책임자

제 3 부 학술연구발표 및 토론

살기좋은 지역만들기의 실천성 제고방안

-소도읍육성사업 추진경험을 중심으로

도시재생을 위한 실천수단의 효과성 평가

김정연·윤갑식(충남발전연구원)

최봉문(목원대학교 교수)

살기좋은 지역만들기의 실천과제

김현호 (한국지방행정연구원)

1. 서론

- 최근 우리사회에서는 ‘살기좋은 지역만들기’란 사업이 추진되고 있으며, 초기와 달리 정책에 대한 관심과 인식이 높아지고 있고, 정책내용도 점차 가시화하고 있음
- 국가균형발전위원회 주관 아래 행정자치부는 07년 2월 47개의 살기좋은 지역만들기 시범사업 대상지역을 선정, 발표한 바 있으며, 건교부, 농림부, 문광부 등도 다양한 형태의 살기좋은 지역만들기 사업을 시행하려고 하고 있음
- 그러나 이 전략의 추진에 대해서는 상당수가 아직도 생소함을 느끼고 있으며, 정책의 배경은 물론이고, 정책의 개념 및 내용, 특성에 대한 이해도 깊지 않은 형편임
- 특히 종래 다양한 부처에서 시행해 왔던 시책이나 사업의 상당수 내용이 결국은 살기좋은 지역만들기로 이해될 수 있다는 판단에서 새롭게 시행하고 있는 살기좋은 지역만들기는 종전의 사업과 뭐가 다르며, 어떤 특징이 있는지 등에 대해서도 궁금증이 많음
- 이에 더하여 다양한 부처에서 사업을 시행함으로써 사업의 추진체계나 내용, 특성을 이해하기에도 적잖은 어려움이 있음
- 따라서 현재 추진되고 있는 살기좋은 지역만들기 사업에 대한 이해를 바탕으로 추진특성 및 개선의 문제점을 살펴본 후, 향후 실천과제를 논의하는 것을 이 글의 목적으로 함

II. 살기좋은 지역만들기 전략

1. 추진배경

- 살기좋은 지역만들기의 추진에는 국가를 초월한 요인과 국내적 요인이 상호 복합적으로 영향을 미치고 있음

- 국가를 초월한 요인으로는 경제의 지구적 통합인 세계화에 따라 영토내 경제활동에 대한 국가의 조절능력이 '공동화'(hollowing out) 내지 약화됨에 따라 (Jessop, 2000, Ohmae, 1997), 상대적으로 지역발전에 대한 지역의 자기책임성이 증가되고 있기 때문임
 - 지역발전에 대한 지역의 역할이 증대됨을 일러, “지역국가,” “다투는 지역의 폭발,” “세계화에 따른 지역화의 역설,” “신중세” 등으로 달리 부르기도 함
- 그런 형편에서 현재는 양질의 생활환경이나 삶의 질이 지역발전을 가져오는 요인이 되고 있으며, 세계 대부분의 지역들이 삶의 질이 향상된 지역을 창출하기 위해 노력을 하고 있음
 - 이 이면에는 현대 경제의 성장동력과 삶의 질이 높은 지역과의 관련성이 높아지고 있기 때문인데, 이들이 지식 노동자가 종사하는 고차산업을 끌어들이기 뿐 아니라, 골드칼라 등의 주거입지 요소가 되기 때문
 - 특히 문화, 어메니티 등 양호한 삶의 질 요소를 지닌 지역은 지식 노동자의 휴식과 여가 등에 유리한 입지를 제공해 줌으로써 이들의 창의성 및 아이디어 등 창조적 생산활동에 중요한 인프라가 되고 있음
- 결국 거시적으로는 세계화 경제, 지식기반경제의 도래에 따라 지역 경쟁력의 요체가 지역이 제공해 줄 수 있는 삶의 질 요소로 바뀌고 있기 때문임
- 국내적으로는 지난 시절의 우리사회의 발전궤적에서 변화가 요청되기 때문이며, 그것은 지난 30여년간의 압축성장과정에서 등한시 했던 ‘질적 발전’을 도모할 시기가 되었기 때문임
 - 압축성장은 개발연대와 다름 아니었으며, 조합주의적 국가(corporate state)가 주도하는 양적 성장과정에서 삶의 질은 부차적인 관심사였음
 - 그러나 보니 우리나라는 도시나 농촌, 발전지역이나 낙후지역 모두 삶의 질이 열악한 수준에 머무릴 수밖에 없었음
- 이는 다양한 통계들에서 확인되고 있는데 우리나라의 삶의 질 수준 만족도는 OECD 국가 평균(70.6%)¹⁾에 훨씬 미치지 못하는 수준(47.3%)을 보이고 있으며, OECD 국가 가운데 터키, 헝가리 등을 제외하고 거의 꼴찌 수준을 나타내고 있음
 - 국제평가기관인 Mercer Human Resource Consulting(MHRC)이 매년 평가하는 세계 각국 도시의 생활의 질 평가에서도 서울조차도 세계 215개 도시 가운데 고작 89위를 차지하고 있음(2006년)²⁾

1) 주관적 삶의 만족도 측정치에서 7-10까지 응답한 사람의 비율임(1999-2002년 동안의 수치임)

2) MHRC 평가는 주택, 의료보건, 교육, 교통 등 10개 부문 39개의 지표로 생활의 질을 측정하고 있음

<표 1> OECD 국가의 삶의 질 만족도

국 가	만족응답자	국 가	만족응답자
Australia	77.2	Luxembourg	82.0
Austria	82.7	Mexico	79.5
Belgium	78.5	Netherlands	89.6
Canada	80.8	New Zealand	..
Czech Rep.	66.7	Norway	78.8
Denmark	85.5	Poland	50.5
Finland	84.3	Portugal	62.4
France	65.8	Slovak Rep.	46.7
Germany	78.6	Spain	65.3
Greece	60.8	Sweden	79.6
Hungary	37.1	Switzerland	84.9
Iceland	87.0	Turkey	38.6
Ireland	85.4	United Kingdom	73.2
Italy	69.6	United States	78.7
Japan	53.1		
Korea	47.3	평 균	70.6

자료 : <http://www.oecd.org/>

- 그러나 이제 양적 성장에서 질적 성장을 심화시키지 않으면 지역주민의 행복은 물론이고 지역 및 국가의 경쟁력도 향상시킬 수 없는 상황이 벌어지고 있음
 - 양적인 개발이 많은 불경제를 발생시킴에 따라 지역발전에 대한 시각도 개발지향에서 환경, 문화, 어메니티 등으로 옮겨가고 있는 추세에 있음
 - 이런 이유 등으로 인해 우리의 열악한 삶의 질을 더 이상 방치하기 어렵다는 인식이 증가하고 있음
- 또 지방자치가 심화됨에 따라 주민의식이 신장되면서 지역문제를 스스로 해결하고자 하는 욕구가 상승하고 있는 점도 살기좋은 지역만들기가 주목받는 이유 중의 하나가 되고 있음³⁾
 - 즉, 과거의 수동적이고 행정 의존적인 태도에서 벗어나 능동적이고 직접적인 참여를 통한 문제해결 의식이 증가하고 있음(김선기, 2006)

3) 살기좋은 지역만들기 시책의 추진은 민선4기 지방자치제 실시와 시기적 상합성도 부인할 수 없음. 민선 4기 지방자치제 출범에 따라 살기좋은 지역만들기 시범지역으로 선정됨으로써 지역주민에게 일하는 단체장, 능력 있는 단체장을 홍보하고픈 의지도 살기좋은 지역만들기에 대한 지방자치단체의 관심을 불러일으키는 또 하나의 요소가 되었음도 부인할 수 없음

<표 2> OECD 국가의 삶의 질 만족도

구 분	내 용
국외적 요인	- 세계화에 의한 지역발전에 대한 지역의 역할 증가 - 경제의 지식기반화, 소프트화에 따라 삶의 질이 경쟁력이 요소가 됨
국내적 요인	- 압축성장에 따라 부차적인 삶의 질 열악 - 지역개발의 패러다임 전환점: 질적 균형발전 - 지방자치제 신장에 따라 지역에 대한 주민 관심 증가

2. 정책의의 및 내용

1) 정책의의

- 외국의 지역만들기는 대체로 도시화가 급속하게 진행되는 시점에서 도시문제에 대처하려는 유인이 발단이 되었음
 - 영국의 전원도시(Garden City) 구상이나 미국의 도시미화운동(The City Beautification Movement)이 그렇고 일본의 마찌즈꾸리의 경우도 도시화의 성숙단계에서 필연적으로 불거지는 도시문제에 대응하려는 동기가 요인으로 작용한 측면이 많음(아키라, 2005)
- 우리는 도시화가 급속히 이루어지다 보니 도시문제에 눈돌릴 겨를도 없는 처지에서 개발연대를 지내왔음
- 역사적 과정이야 어떻든 살기좋은 지역만들기는 살기좋은 지역이 무엇인가라는 정의에서 출발할 수밖에 없는데, 여기에 대해서는 합의된 의견은 없지만 공통점은 발견되고 있음
 - 유럽의 경우⁴⁾, 지역의 특성화된 자원을 개발하여 소득을 창출하는 전략과 주거, 교육, 복지, 환경, 문화 등 양질의 생활환경을 조성하는 것까지 다양한 스펙트럼을 보이고 있음
 - 일본의 경우⁵⁾, 지역의 자원을 활용하여 부가가치를 창출하는 측면이 강조되고 있으며, 소득창출에 더해 환경적 요소까지를 고려하는 것까지 다양함

4) 살기좋은 지역만들기는 EU 차원의 Objective 1, 2, 3 등의 전략에서부터 양질의 생활환경조성에 초점을 둔 개별국가의 전략까지 다양함. 전자의 경우 '살 수 있는 지역'을 만들기 위한 소득과 일자리 창출에 초점이 있으며, 후자의 경우는 양질의 생활환경 조성에 무게가 있음

5) 일본의 살기좋은 지역만들기는 소득창출에 초점을 둔 '지역 일으키기'에서 소득창출을 포함한 생활환경 개선 등 미시, 거시적 차원의 전략까지 다양함

- 미국의 경우, livable city, 스마트 성장 등의 논의에서 보듯이 양질의 생활환경 조성을 강조하는 경향이 강함
- 결국 살기좋은 지역을 구성하는 요소는 이들의 복합적 요소로 구성되며, 그것은 결국 거주, 근로, 여가로 구성된다고 할 수 있음
 - 즉, 살기좋은 지역은 ‘거주의 장소(living place), 근로의 장소(working place), 여가의 장소(recreation place)를 동시에 만족시키는 장소’라고 할 수 있음
- ※ 1751년에 저술된 이중환의 「택리지」는 살기좋은 지역의 요건으로 ‘풍수, 땅의 기운, 안전, 경제적 잠재력’을 들고 있음
- 이들은 다시 일자리가 있고 부가가치를 창출할 수 있으며, 문화, 교육, 복지, 의료, 환경, 여가, 주거 등 보다 나은 삶을 충족시킬 수 있는 요소들로 보다 구체화될 수 있음
- 전략적으로는 이같은 살기좋은 지역을 만들기 위해서는 일반적으로 일정한 단계를 그치는 것으로 이해할 수 있음
 - 1단계는 소득과 일자리를 창출하여 ‘살 수 있는 지역’을 만드는 것이며, 그 다음은 환경, 미관, 복지 등 생활환경을 공급하고 양질화시켜 ‘보다 잘 살 수 있는 지역’을 만드는 것이며, 마지막으로 공동체에 대한 애착심이나 의식을 고양시키는 단계임
 - 오야마의 제1, 2, 3차에 걸쳐 일어난 NPC 운동이 그런 경우의 대표적 보기라 할 수 있음
- ※ 물론 담장 허물기 사업, 나무 한그루 심기 등 단일한 테마를 중심으로 살기좋은 지역만들기 운동이 일어나기도 하지만, 이진 지역을 총체적으로 살기좋은 지역으로 변모하기 위한 부분적 혹은 교정적 차원의 사업으로 간주됨이 보다 타당할 것으로 생각됨
- 어쨌든 살기좋은 지역만들기는 종합적인 삶을 향상시키고 보다 질적으로 향상된 공동체 건설에서 의의를 찾아야 하며, 그렇지 않고 지붕과 담장의 페인트 칠 등 외형적 치장에서 찾는다면 지역사회와 주민의 관심에서 멀어져 단발성으로 끝날 우려가 있음(김선기, 2007)
- 따라서 살기좋은 지역만들기는 외적 환경을 가꾸는 ‘지역가꾸기’ 이상으로 일자리, 사람, 의식, 문화, 공동체 등을 총체적으로 만들어 가는 지역사회개발(community development)의 과정으로 이해되어 함
- 살기좋은 지역만들기의 추진유형은 부가가치 창출에 초점을 맞춘 ‘살 수 있는 지역만들기’에서부터 양질의 생활환경을 갖춘 ‘살기좋은 지역만들기’까지 다양함
- 사업의 성격을 단적으로 규정하기 쉽지 않지만 대체로 도시사례는 지역사회의 당면한 문제 해결이나 생활환경 개선에 중점을 두는 반면, 농촌사례는 향토자원을 활용한 소득과 고용증대를 목표로 추진되는 특징이 있음

- 어쨌든 살기좋은 지역만들기를 지역사회개발로 이해할 때, 살기좋은 지역만들기는 다음과 같은 원칙에 따라 사업이 추진되어야 함
- 첫째, 지역의 총체적 삶의 질, 즉, 부가가치, 주거, 여가, 교육, 환경, 복지 등을 종합적으로 고양시키기 위해서는 사업의 종합성, 패키지성이 요구됨
 - 이를 위해서는 중앙부처간의 역할분담과 긴밀한 협력이 필요하며, 이를 바탕으로 한 연계적 지원이 필요함
- 둘째, 지역 특히 지역주민이 주체가 되는 ‘지역주도·주민주도’의 원칙 아래 사업이 추진되어야 함(성경룡, 2006)
 - 지역의 자율기획과 자기책임에 따라 시책이 추진되지 않고, 관주도의 주민동원형으로 사업이 추진된다면 지역의 의존성만 키우고 지역의 특성을 고려한 사업추진의 지속성을 담보할 수 없음
- ※ 일본 오야마 정 야하다 하루미(矢幡治美) 정장은 “행정에 의한 지역 만들기는 오래 지속되지 못하고, 뿌리를 내릴 수도 없으며, 오히려 행정에서 등을 돌림으로써 시작될 수 있다”고 할 정도로 지역의 자율을 강조하고 있음(한국정보문화센터, 1944: 44)
- 우리의 경우, 살기좋은 지역만들기, 특히 지방주도, 주민주도의 자생적 지방의 자생적 지역만들기 사례들은 전국적 운동 차원으로 보기에 아직 경험이 일천하고 사례의 수도 많지 않음
- 그나마 일부 지역에서 자생적으로 삶의 질을 개선하려는 노력이 나타난 것은 1990년대 중반 민선 지방자치 실시 이후부터라고 할 수 있음

<표 3> 자생적 지역만들기 사례

지역	마을만들기의 내용	관련주체
서울 중구	북촌 한옥 가꾸기	(사)종로북촌가꾸기회
서울 종로구	인사동 작은 가게 살리기 운동	주민, 도시연대, 종로구
서울 양지공원	주민참여형 마을마당 조성	주민, 전문가, 구청
대구 삼덕동	골목가꾸기, 담장허물기, 녹색가게	대구YMCA, 주민
부산 금정 금샘마을	단오잔치,금샘마을 문학의 밤, 민속춤 교실, 자원봉사센터,사랑방문화클럽	주민
광주 북구	아름다운 마을만들기	광주시 북구
서울 송파 올림픽 선수촌A	비어있는 상가에 에어로빅,가요교실 등 운영	구청 : 설치, 부녀회 : 위탁관리
경기 안양시	참여와 자치를 위한 동네 한바퀴 생활의견합 운동	안양YMCA
경기 고양 일산 백마마을 삼성A	뜨락축제 개최, 재활용품 교환,삼성문고 운영, 꽃길 가꾸기	부녀회
서울 양천구	백제문화관 건립 운동	열린사회시민회의
서울 강북 극동A	녹색 아파트 교실, 알뜰수선 수리센터 운영	녹색연합, 녹색서울시민위원회
서울 은평구 녹번동	안전한 통학로 만들기, 교통안전 지도 만들기, 신문제작	도시연대, 주민
인천 부평시장	시장의 가로 시설물 정비, 분수대 설치	구청, 상가번영회
경기 시흥 목읍자리마을	철거주민의 집단이주,주민자체 시공건설	자선단체, 주민
강원 토고미 마을	친환경농업특성화 시범마을	강원도, 토고미마을

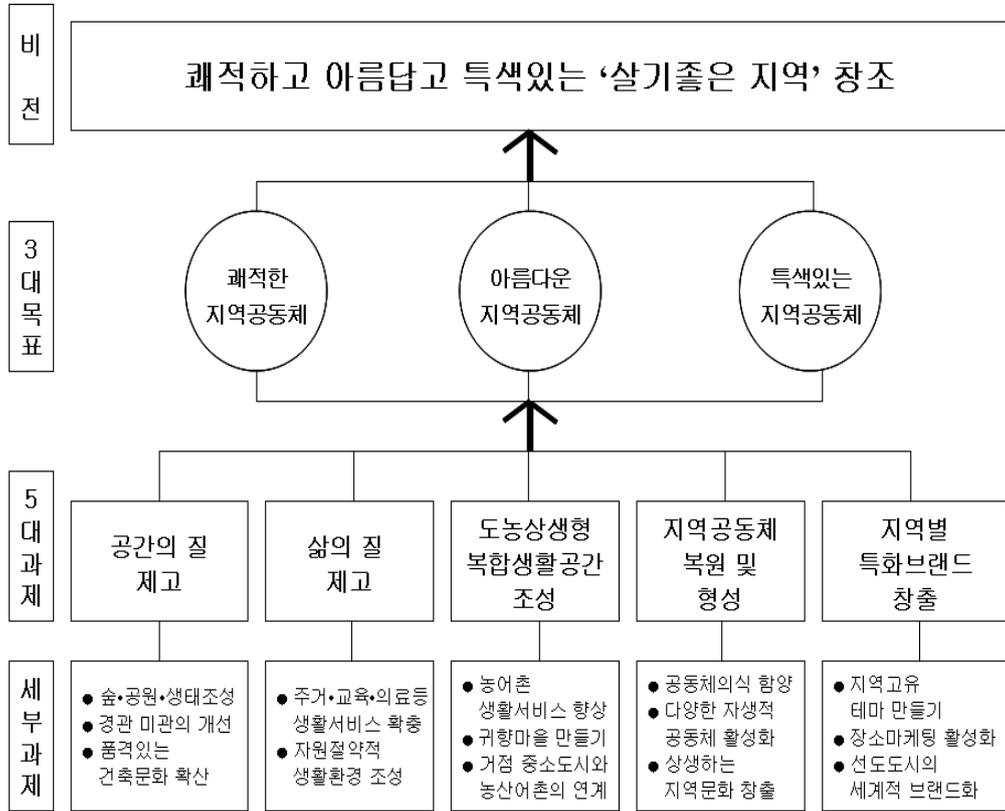
출처 : 이명규, 2004

2) 정책내용

- 결국 지역만들기는 지역 스스로의 노력으로 ‘삶의 질’을 업그레이드시켜 매력있는 지역으로 변환시키자는 접근으로 이해할 수 있음
- 기존 지역개발정책과 가장 큰 차이점은 지역주도, 주민주도의 정책이라는 점이며, 그런 점에서 정책의 기본방향도 지역의 자율과 기획에 의한 자기책임을 중시하고 있음
- 정부는 살기좋은 지역 만들기의 목표를 “쾌적한 지역공동체, 아름다운 지역공동체, 특색있는 지역공동체”로 구체화하고 있음(국가균형발전위원회, 2006)
 - 이를 달성하기 위한 과제로 고품격 생활공간, 경관과 건축문화의 질 제고, 도농

상생형 복합생활공간 조성, 지역공동체 복원 및 형성, 지역별 특화브랜드 창출 다섯 가지를 제시하고 있음

<그림 2> 살기좋은 지역만들기 정책내용



출처 : 국가균형발전위원회, 2006

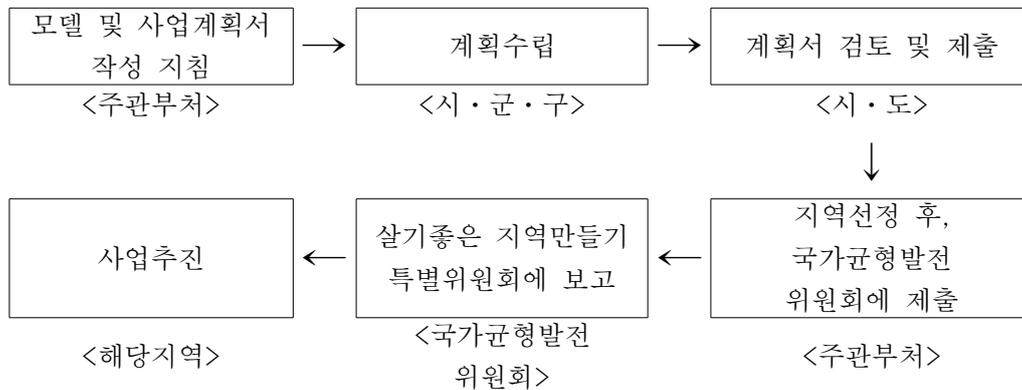
- 이같은 구상 아래, 사업의 추진은 살기좋은 지역만들기 총괄부서인 행정자치부가 주축이 되어 국가균형발전위원회 및 관계부처가 범정부적으로 추진
- 행정자치부는 건교부, 농림부, 문화관광부 등에 추진하는 주관부처별 중앙기획 공모전과 병행하여 '9개+알파'유형의 모델을 개발, 공모하여 지방자치단체가 주도하는 우수계획을 선정, 사업을 추진

<표 4> 살기좋은 지역만들기 모델 (행자부)

모 델	특성	특화형 예시
산업형	생산활동 활성화 및 지원이 테마	- 향토산업형, 첨단산업형
교육형	교육활동이 발전의 주요 테마	- 국제화형, 한국전통형
정보형	지역의 풍부한 정보인프라 활용	- 정보화마을형, U-city형
생태형	양질의 환경, 생태가 주요 테마	- 수변경관형, 도보자전거형
전통형	전통, 역사유물, 유적이 테마	- 고도형, 설화민담형
문화형	문화예술을 통한 지역발전	- 예술인촌형, 축제형
관광형	지역 부존자원을 활용한 관광객 유치	- 자연관광형, 예술관광형
건강형	스포츠시설 등을 통한 심신 단련	- 스포츠형, 휴양형
가족형	New Urbanism, 가족공동체 테마	- 3세대형, 유아여성편의형

- 선정된 우수계획에 대해서는 중앙부처의 관련 정책들을 패키지로 묶어 예산을 지원하고 별도의 인센티브를 제공
- 우수계획 선정은 합당한 모델의 선택 및 사업기획, 지역의 사업추진 여건 및 의지 등 일정한 기준에 따라 선정

<그림 3> 살기좋은 지역만들기 추진절차



- 살기좋은 지역만들기는 중앙정부 · 지방자치단체 · 지역사회의 역할분담과 협력적 파트너십을 토대로 추진할 것을 천명하고 있음(국가균형발전위원회, 2006)
- 중앙정부는 지역의 사업추진을 제도적 · 행정적으로 지원하고 부처간 정책조정 및 협력체계 구축
- 지방자치단체는 주민참여를 통해 지역여건에 맞는 사업을 기획·추진하면서 지역 사회활동을 지원

- 지역사회는 지역생활의 개선사항을 공론·토론하여 사업의 기획과 추진에 주도적으로 참여하는 역할을 권고

III. 추진실태 및 개선점

1) 추진실태

- 살기좋은 지역만들기 사업은 현재 사업대상 지역을 선정했거나, 사업계획 공모를 통해 사업계획을 심사 중에 있기 때문에 사업추진 실태전모를 분석하기에는 시기적으로 적절하지 않음
- 그래서 여기서는 현재까지 국가균형발전위원회를 중심으로 주관부처별 사업실태, 지역의 사업계획⁶⁾ 등을 바탕으로 몇 가지 측면에 한정해서 사업의 추진실태를 분석할 것임

□ 추진체계

- 추진체계는 형식적으로는 살기좋은 지역만들기 사업이 체계적으로 관리될 수 있도록 국가균형발전위원회와 공모부처가 사업을 통합하여 관리하는 모양새를 취하고 있음
- 특히, 균형위의 조정 하에 중앙부처들이 사업의 기획·관리·지원의 업무를 분담하고 있음
 - 올해부터 실시할 시범사업이나 그 전에 기(既)추진된 사업의 경우도 여러 부처가 주관을 달리하여 추진하고 있음
 - 행정자치부가 살기좋은 지역만들기 사업을 총괄, 지원하면서, 건교부(살기좋은 도시), 농림부(살기좋은 농촌), 문광부(가고싶은 섬), 행자부(지자체 우수계획) 등을 추진하는 시스템을 취하고 있음

6) 지역의 사업계획은 자료 접근의 한계로 인해 주로 행정자치부가 주관한 시범사업에 한정해서 살펴볼 것임

<표 5> 살기좋은 지역만들기 부처별 공모사업

주관부처	주요내용	비고
행자부	살기좋은 지역만들기 시범사업(47개 지역)	07. 2월 선정
농림부	살기좋은 농촌만들기 시범사업(전원마을 55개소) 살기좋은 농촌만들기(농촌마을종합개발사업 40개 권역)	06. 10월 선정 선정예정
건교부	살고싶은 도시만들기 시범사업 (시범도시5, 시범마을 16-32개)	선정예정
해수부	휴양바다마을(2개소)	06. 5월 선정
문광부	가고싶은 섬 시범사업(3개소 내외)	선정예정
산자부	산업단지 환경정비 시범사업(1개)	선정예정

- 사업의 공간적 대상은 구분의 명확한 기준⁷⁾이 없이 부처별로 분담하고 있음
 - 행정자치부는 군 지역 또는 도농복합시의 읍면 지역을 대상으로 하여, 건교부는 도시지역(시, 구) 또는 도농복합시의 동 (또는 그 이하 마을단위), 농림부는 마을, 법정리 등을 대상으로 함

<표 6> 살기좋은 지역만들기 부처별 대상지역 구분

구 분	대상지역			
	시	군	도·농복합시	
			읍·면	동
행자부		○	○	
건교부	○			○
농림부	마을			
문광부	기초자치단체의 섬			

- 사업내용
 - 사업의 내용에 있어서는 부처별로 시행하는 사업간에 별다른 차이가 없는 특징을 보이고 있음
 - 가령, 행정자치부의 9개 모델에 의한 사업내용과 건교부의 10개 모델, 농림부의 사업내용 등이 그러함

7) 도시 및 농촌 지역 등 사업추진 대상지역의 선발성이 사업공간구분의 기분이 된 듯한 인상이 많음

- ※ 행자부 : 산업형, 교육형, 정보형, 생태형, 전통형, 문화형, 관광형, 건강형, 가족형, 기타 혼합형
- ※ 건교부 : 생태·환경형, 경관·미관형, 건축문화형, 역사문화형, 정보·과학형, 녹색교통형, 관광·레저형, 방재·안전형, 교육·학습형, 도시정비형
- ※ 농림부 : 전원마을, 농촌마을종합개발사업

- 다만, 사업내용의 근간이 되는 모델에 있어서는 행자부는 삶의 질을 구성하는 제반요소를 포괄하고 있는 데 비해, 건교부는 경관, 건축, 도시정비 등 비교적 제한적, 물리적인 것에 무게를 두고 있음
- 사업추진방식에 있어서도 부처간에 다소간의 차이가 있는데, 행정자치부의 경우 모델별로 전문성이 있는 부처를 주관부처로 지정하여 사업을 추진하는 방식을 취하고 있음
 - ※ 패키지방안 완성시 균형위, 행자부 · 주관부처 · 협력부처간 협력서 체결 예정
- 더하여 타 부처의 사업에 견주어 정책지원 및 사업추진의 패키지를 보다 강조하는 특징이 있음

□ 지역선정

- 선정한 사업대상 지역은 부처별로 상이하만 선정한 지역의 공간적 범위에 있어서는 마을 등으로 일치하는 경우가 많음
- 2007년 2월 시범사업지역을 선정 · 공표한 행정자치부의 경우, 47개 지역을 선정하고 있는데, 이는 국가지정지역과 도지정 지역으로 구성되어 있음⁸⁾

8) 총 126지역 시범사업에 신청을 하였음

<그림 4> 살기좋은 지역만들기 선정지역



- 선정지역 47개 지역 가운데 국가지정이 30개 지역, 도 지정이 17개 지역을 차지하고 있음
- 내용에 있어서는 생태형이 가장 많고(25.5%인 12개 지역), 그 다음은 문화형(21.3%인 10개 지역), 산업형(17.0%인 8개 지역)의 순위를 보이고 있음

<표 7> 살기좋은 지역만들기 부처별 대상지역

구분	생태형	문화형	관광형	산업형	가족형	교육형	전통형	건강형	기타형*	계
국가 지정	9	6	5	2	3	1	2	1	1	30
도 지정	3	4	2	6	0	1	0	1	0	17
계	12	10	7	8	3	2	2	2	1	47
(%)	(25.5)	(21.3)	(14.9)	(17.0)	(6.4)	(4.3)	(4.3)	(4.3)	(2.1)	(100.0)

* 기타형은 평화형 지역임

- 지역별로는 전남이 13개 지역으로 가장 많고(27.7%), 그 다음은 경북 8개 지

역(17.0%), 전북 7개 지역(14.9%) 등으로 나타내고 있음

<표 8> 살기좋은 지역만들기 부처별 대상지역

구분	부산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
국가 지정	1	2	3	2	2	3	7	6	3	1	30
도 지정	0	0	3	0	2	4	6	2	0	0	17
계 (%)	1 (2.1)	2 (4.3)	6 (12.8)	2 (4.3)	4 (8.5)	7 (14.9)	13 (27.7)	8 (17.0)	3 (6.4)	1 (2.1)	47 (100.0)

- 건교부가 추진하고 있는 살고싶은 도시만들기 시범사업은 '07년 2월 현재 141개의 지역이 신청해 놓고 있으며, 심사를 거쳐 4월에 선정지역(시범마을 32개, 시범도시 5개 범위)을 확정할 예정임
 - 시범마을은 서울 5, 부산 4 등 52개의 지역에서 신청하고 있으며, 시범도시의 경우 81개 지역이 신청해 놓고 있음
 - 시범도시는 경기 15개 지역, 서울 11개 지역, 전남 10개 지역, 인천과 경남이 각각 8개 지역이 신청하고 있음

<표 9> 시범도시 지역별 현황

구분	서울	부산	대구	인천	광주	대전	울산	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
계	11	5	2	8	3	7	2	15	3	3	4	4	10	4	8	-	89

- 사업유형에 있어서는 도시정비형이 21개로서 가장 많고, 그 다음은 생태·환경형 14개 지역, 경관·미관형 12개 지역 등을 차지하고 있음

<표 10> 시범도시 유형별 현황

구분	생태·환경형	경관·미관형	건축·문화형	역사·문화형	정보·과학형	녹색·교통형	관광·레저형	방재·안전형	교육·학습형	도시정비형	계
계	14	12	3	9	3	2	10	4	11	21	89

- 농림부는 전원마을과 농촌종합개발사업을 추진하고 있는데 두 사업 모두 이미 사업대상지구가 선정된 지역이 많고, 또 향후 대상지역을 선정할 예정임
- 전원마을사업은 마을단위의 지역에 대해 현재 55개 지역이 선정되어 있으며, '07년 15여개의 추가지역을 지정할 예정임
 - 지역적으로는 경남이 가장 많은 16개 지역, 그 다음은 전남 11개 지역, 강원 8개 지역이 순을 보이고 있음

<표 11> 전원마을 현황

도명	지구명	위 치		도명	지구명	위 치	
		시군	읍면			시군	읍면
강 원	후리사	원주	관부		신광	나주	다시
	산북	강릉	성산		유천	담양	창평
	도천	영월	주천		비봉	보성	득량
	한계	인제	북		금덕	함평	해보
	연곡	강릉	연곡		서면	순천	서면
	둔내	횡성	둔내		묵백	광양	옥곡
	정자	인제	남		대성	담양	금성
충 북	송암	춘천	사북	경 북 경 남	용수	담양	창평
	양성	충주	양성		벽진	성주	벽진
	송학	제천	송학		양천	의령	칠곡
충 남	애련	제천	백운		갈전	진주	금산
	등고	서천	판교		양촌	통영	용남
	장산	천안	수신		대곡	사천	정동
	대동	예산	덕산		생림	김해	생림
	지정	홍성	장곡		초동	밀양	초동
	작천	청양	대치		모곡	합안	산인
	봉곡	공주	반포		내산	고성	동해
	한천	공주	우성		석대	산청	단성
전 북	옥산	군산	옥산		용소	남해	이동
	이성	완주	구이		여차	김해	상동
	덕천	완주	구이		공모	의령	화정
	운산	부안	변산		백곡	의령	정곡
	하동	김제	하		향촌	남해	남면
	금과	순창	금과		장기	고성	동해
	학선	진안	동향		보산	함양	지곡
전 남	수북	담양	수북	제 주	저지	북제주	한경
	마륵	순천	상사		성읍	남제주	표선
	만봉	나주	봉황				
계	55						

- 농촌마을종합개발사업의 경우 현재 마을을 포함한 법정리 중심으로 96개의 권역이 지정되어 있으며 07년 40개를 추가해 136개를 지정, 추진할 예정임

- 지역적으로는 전남이 가장 많은 17.7%, 그 다음은 경북 16.7%, 경남 13.5%의 순위를 보이고 있음

<표 12> 농촌종합개발사업 추진현황

지역	인천	경기	강원	충북	충남	전북	전남	경북	경남	제주	계
권역수	1	8	10	8	10	11	17	16	13	2	96
비율 (%)	0.010	0.083	0.104	0.083	0.104	0.115	0.177	0.167	0.135	0.021	1.000

□ 지원계획

- 사업을 주관하는 부처별로 지원내역에 있어서 다소간의 차이는 있지만 사업추진을 위한 재원을 지원하는 점에서 공통점을 지니고 있음
 - 행정자치부 시범사업의 경우, 재원은 지역에서 필요로 하는 중앙정부 관련예산을 하나로 묶은 정책 패키지를 지원하며,⁹⁾ 행자부 평균 인센티브 20억원¹⁰⁾, 지자체 자체부담 등을 투입할 예정임
 - 아울러 3년간 도가 6억원 내외의 인센티브 사업비를 지급하고, 금년말에 행자부가 성과를 평가하여 특별교부세로 인센티브를 제공할 계획임
- 선정지역은 재경부 등 관계부처와 협의를 거쳐 지역발전에 장애가 되는 각종 정부규제로부터 자유로운 ‘살기좋은 특구’로 지정할 예정임
- 건교부의 살기좋은 도시만들기 사업의 경우, 도농 복합시의 동 (또는 그 이하의 마을)을 대상으로 하는 시범마을과 시·구를 대상으로 하는 시범도시에 대해 지원을 달리하고 있음
 - 시범마을에 대해서는 5억원까지, 시범도시에 대해서는 30억원까지 재원을 지원할 계획임
- 농림부가 추진하고 있는 농촌마을종합개발사업¹¹⁾에 대해서는 3-5년간 70여억원을 지원할 예정이며, 전원마을¹²⁾에 대해서는 유형에 따라 다소간의 차이가 있으나 맞춤형 전원주거단지의 경우 지구당 3년간 10-20억원의 범위내에서 차등 지원할 예정임

9) 중앙부처의 정책 패키지는 2월 중에 기획예산처 및 관계부처와 협의를 거쳐 최종 확정될 예정이며, 이와함께, 도(道)가 주관하여 균특회계, 일반회계 내에서 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원하게 될 것임

10) '07년 5억원, '08년 전년도 사업성과를 평가하여 차등해서 지급하되 평균 10억원, '09년도 같은 방식으로 평균 5억원을 지급할 예정임

11) 농림어업인 삶의 질 향상 및 농산어촌지역 개발촉진에 관한 특별법에 의해 추진되는 이 사업을 농림부는 살기좋은 지역만들기 사업으로 인식하고 있음

12) 현재 55개의 전원마을이 지정되어 있음

2) 성과 및 개선점

- 살기좋은 지역만들기는 사업 시행초기이다 보니 가시적인 추진성과를 추출하기에는 시기적으로 이르나, 그간의 양적 지역개발에서 질적 지역개발로 관심을 기울이는 계기가 되고 있음
- 무엇보다 기존의 지역발전전략과 달리 지역주도, 주민주도의 지역발전전략, 지역사회개발적 지역개발전략을 활성화시키는 계기가 되었음
 - 특히, 지역개발 사업에 대한 주민참여를 보다 활성화시키는 요인이 되고 있음
- 그러나 지금까지의 추진실태에서 나타난 개선점은 다음의 몇 가지로 정리할 수 있음
- 형식적인 추진체계와 달리 실제에 있어서는 전체적으로 복잡한 구도를 띠며, 경쟁적으로 공모사업이 추진되고 있으며, 부처간에 공간을 기준으로 사업을 분할하고 있는 형태를 취하고 있음
 - 이는 지방자치단체로 하여금 지역만들기 테마선정은 물론이고, 계획, 공모 등에 적잖은 혼란을 가져오는 요소가 되었음
- 살기좋은 지역만들기는 기본적으로 ‘중앙- 관 주도’에서 ‘지역-민 주도’의 사업으로 이루어져야 함에도 정책시행의 초기인 탓에 중앙정부 위주, 행정위주로 정책이 수립되고 계획이 만들어지고 있는 경향이 농후함
 - 이는 상당부분 공모제를 채택하고 이것이 지방자치단체간 경쟁을 유발하는 시스템에 기인한 탓으로 보임
- 기존에 추진하던 마을 및 지역단위 지역개발 사업과 접근이 근본적으로 다른 사업이기는 하지만, 사업내용 및 성격 측면에서는 유사, 중복성도 있음
 - 현재 다양한 부처나 상당수 지역에서 다수의 지역개발사업 들을 시행, 추진하고 있는데 특히 관광형 모델과 녹색농촌체험마을사업, 문화 및 관광형 모델과 농촌전통테마마을사업, 정보화마을 사업과 정보형 모델 등 상당수 사업이 유사, 중복되고 있음

<표 13> 기존사업과의 유사 및 중복

살기좋은 지역만들기	기존 지역개발	비고
- 관광형 지역만들기	- 녹색농촌체험 마을만들기 - 농촌전통테마 마을만들기	- 관광이 초점
- 문화형 지역만들기	- 농촌전통테마 마을만들기	- 문화가 초점
- 정보형 지역만들기	- 정보화 마을사업	- 정보화가 초점
- 전통형 지역만들기	- 농촌전통테마 마을만들기	- 전통이 초점

- 자치단체의 계획수립 내용을 면밀히 검토해 보면 공동체 만들기에 대한 인식이 상당히 고양되어 있으나, 시설위주, 단지조성 측면의 물적 환경조성이 계획내용의 상당한 비중을 차지하고 있음
 - 공동체 활성화나, 주민의식함양 등의 소프트 웨어적 프로그램은 상대적으로 적은 비중을 차지하고 있음
- 지역만들기 계획수립에 대한 주민의 참여가 상당히 형식적이고 제한적이며, 행정주도적인 계획수립을 추진한 지역의 경우가 여전히 많음
 - 이같은 이면에는 계획의 단기성으로 인한 합의형성 시간의 부족, 참여채널의 부족 등이 요인이 되기도 하였음
- 농촌이나 낙후지역의 경우, 고령화 및 인구감소 등으로 살기좋은 지역만들기를 주도할 공동체 자체가 와해 또는 약화됨으로써 살기좋은 지역만들기를 주도할 기반자체가 약함

IV. 향후 실천과제

1) 사업지원의 포괄성 강화를 위한 통합관리체계 구축

- 살기좋은 지역만들기는 특정분야의 시설설치나 개선을 목적으로 하는 사업이 아니라 거주, 근로, 여가 등 삶의 필수기능을 충족시키기 위한 삶터, 공동체, 사람, 의식 만들기가 복합된 종합적 성격을 띤 사업임
- 따라서 사업추진에 대한 다양한 지역 구성원의 협력과 참여가 요구될 뿐 아니

라, 이를 지원하는 중앙정부도 관련된 주체의 협력적, 포괄적 접근이 필요함

- 그러나 앞서서 보았듯이 현재는 부처별로 사업공간을 분할하여 경쟁적으로 살기 좋은 지역만들기 사업을 추진하는 방식을 취하고 있음
 - 지역의 공간적 위계에 따라 사업부처가 뒤늦게 변경됨으로써 일부 지방자치단체에서는 공모신청 주관부처를 변경해야 하는 등의 혼란이 발생하기도 하였음
- ‘지역분할 및 경쟁방식’의 사업추진을 통해 해당 지역에 대한 사업을 각자 자기 부처 고유의 사업으로 인식하고 있어, 지역만들기에서 요청되는 관련 부처별 정책패키지 지원이 이루어지기 어려움
- 이같은 문제를 해결하고 정책추진 및 지원의 포괄성을 보다 강화하기 위해서는 지역만들기에 대한 ‘통합적 관리체계’의 구축이 필요함
 - 이를 위해서는 지역만들기 사업이 기본적으로 중앙부처의 사업이 아니라, 지방자치단체(지역)의 사업이라는 발상의 전환과 인식이 중요함
- 통합적 관리체계는 균형위가 총괄하는 방안, 지역만들기 정책의 총괄 관리·지원 부서인 행정자치부를 중심으로 공동추진단을 구성·운영하는 방안 등이 가능할 것임
- 이 체계의 장점은 현재의 분할적, 경쟁적 사업방식을 지양하고 부처의 전문성을 살린 협력을 강화하고, 패키지 정책을 지원함으로써 사업의 실효성을 보다 극대화시킬 수 있는 것임

2) 사업추진의 지역 및 주민 주도성 강화

- 살기좋은 지역만들기는 ‘중앙-관주도’에서 지역의 사정에 가장 정통한 ‘지역-민주도’로 시행되어야 함이 중요한 원칙 중의 하나임
- 그러나 정책을 조기에 세팅하고 사업을 정착시키기 위한 제도형성 차원에서 관의 정책주도가 불가피한 측면도 없지 않으나 지역만들기가 주민주도라기 보다는 행정주도로 시행되고 있는 측면이 많음
- 이는 공모제 방식을 선택하고 있는 사업추진방식에 기인하고 있는 바 큰 것으로 해석할 수 있음
 - 공모제 방식을 취하다 보니, 지방자치단체간에 공모전에서 선정되어야 하는 경쟁이 이루어 지고 그러다 보니 행정이 이니셔티브를 쥐고 사업을 추진하게 되는 양상이 벌어짐
 - 특히 주민주도를 강조하지 않는 기존의 대부분의 지역개발사업은 주민보다는 행정 일선 공무원이 사업을 집행하는 경우가 많아 주민단위까지 사업이 착근되지 못하는 경우가 많음

- 초기에는 사업을 확산시키기 위한 차원에서 공모제는 불가피한 측면도 없지 않으나, 이같은 문제점을 보다 근본적으로 해결하기 위해서는 ‘사업의 상시(常時)적 추진시스템’의 도입이 필요함
- 상시 시스템 구축을 통해 지방자치단체는 국고보조금을 신청하듯이 예산 신청시 필요한 재원을 중앙정부에 요청하는 방식으로 사업을 추진할 수 있음
- 이때 필요한 재원은 살기좋은 지역만들기의 중요성을 감안하여 기존의 지역개발사업과 다른 차원의 별도의 계정 혹은 교부금(가칭 ‘살기좋은 지역만들기 교부금’)을 설립하여 운용하는 것이 가능할 것임
 - 살기좋은 지역계정(가칭)을 신설하거나 지방 교부세법을 개정하여 교부금을 포괄적으로 지원하는 방안이 가능할 것임
- 예산지원은 시·도별로 실령을 정해, 광역자치단체가 살기좋은 지역만들기 사업을 추진하는 기초자치단체에 지원하는 방식을 활용할 수 있음
 - 또, 예산지원에 있어서 신축성이 있다면 적정 규모의 살기좋은 지역만들기 재원을 포괄적으로 마련한 다음, 일부는 교부세로 지역의 상시적 사업을 지원하고, 일부는 사업총괄 부처의 인센티브 재원으로 활용해 신규지역 및 모범적인 지역을 지원하는 방식으로 상시시스템과 공모방식을 병행하는 방안도 활용할 수 있음
- 이같은 방식을 통해 비교적 장기간이 소요되는 살기좋은 지역만들기 사업의 지속성을 확보할 수 있으며, 지방자치단체간의 과잉경쟁으로 인한 행정낭비를 줄일 수 있고 사업을 보다 주민주도로 추진할 수 있음
- 아울러 주민주도를 보다 활성화하기 위해서는 다양한 형태(가령, 부녀회, 청년회, 입주자대표회 등)의 지역만들기 자생조직을 구성하고, 이들간의 협력을 활성화함이 필요함¹³⁾
 - 아울러 전문가, NGO, 공무원 등으로 구성되어 주민협의체를 행정, 재정, 전문적으로 지원하는 지역만들기 지원센터의 설치, 운영도 필요
- 여기에 더해 지역만들기가 지역사회개발 측면의 지속성을 지닐 수 있게 하기 위해서는 의식개혁과 동기유발을 위한 학습 및 교육프로그램의 개발, 운용도 필요함

3) 사업내용의 주민합의성 강화

- 현재 지방자치단체가 제시하고 있는 지역만들기 계획의 상당부분이 살기좋은 지역만들기에 필요한 기능들을 담을 수 있는 물리적 시설을 배치, 설치하는 것 위주로 구성되어 있는 경향이 많음¹⁴⁾

13) 지역만들기가 진작부터 시행되고 있는 일본의 경우, 다양한 형태의 자생적 조직이 구성되어 주민주도 지역만들기를 추진하고 있음

- 그러나 살기좋은 지역만들기는 물적 시설의 공급이나 개선도 필요하지만 필요한 기능을 활성화시키고 살기좋은 공동체를 만드는 등의 소프트 웨어의 공급도 중요함
- 이를 위해서는 지역주민이 머리를 맞대고 계획내용에 대해서 고민하고 이를 통해 사업내용을 추출해내는 ‘참여적 계획’(cooperative planning)의 활성화가 필요함
 - 살기좋은 지역만들기가 종합성을 지니고 있지만 이것은 참여의 자발성을 추출하고 지역만들기에 대한 애착을 향상시켜 사업추진의 동력으로 작용하기 때문에 종합성 보다 중요한 의미를 지니고 있음
- 사업추진 내용의 개발 및 구체화에 대한 보다 많은 주민의 참여와 의견수렴을 담아내기 위해서는 한정된 사업을 우선적으로 주민참여를 통해 시행함으로써 동기유발을 불러일으킬 필요가 있음

4) 지역만들기 사업과 기존 유사사업의 통합 및 연계추진

- 살기좋은 지역만들기는 마을, 리 등 공간적 레벨에서나 사업내용적 측면에서 기존의 지역개발사업들과 유사, 중복성이 많음
- 가령, 마을단위로 시행, 추진되고 있는 관광활성화 관련 사업들이 대표적인 경우에 해당됨
 - 관광형 모델 vs 녹색농촌체험마을조성사업, 농촌전통테마마을조성사업 : 마을이라는 사업공간, 관광이라는 사업내용 측면에서 유사 및 중복
 - 전통형 모델 vs 농촌전통테마마을조성사업 : 마을이라는 사업공간, 관광이라는 사업내용 측면에서 유사 및 중복
 - 정보형 모델 vs 정보화 마을사업 : 마을이라는 사업공간, 관광이라는 사업내용 측면에서 유사 및 중복
 - 그 외 건교부 추진 역사·문화, 관광·레저형 등에서 농림부, 농진청, 해수부 추진 관광형 마을단위 사업과 공간, 내용측면에서 유사 및 중복
- 살기좋은 지역만들기 사업의 효과성을 배가시키기 위해서는 공간적 레벨이나 사업내용 측면에서 유사 및 중복이 있는 사업을 통합적으로 추진함이 타당함
 - 재원의 통합, 공간의 통합, 주체의 연계 및 통합으로 인해 지방자치단체가 사업을 추진함에 따른 혼란 및 중복을 줄이고 효율성을 기할 수 있기 때문임

14) 물론 이 이면에는 가고자 하는 미래인 살기좋은 지역만들기 조감도 제출을 적시한 탓도 있지만 물리적인 것 외에 지역공동체를 활성화시키기 위한 소프트웨어의 개발에 대한 노력의 부족 탓이 크다고 할 수 있음

5) 지역공간구조 재편과 연계한 사업의 시행

- 고령화 및 인구유출로 인해 상당수 농촌지역 마을은 공동체 자체의 존립마저 보장되지 못하는 상황이 초래될 것으로 전망되고 있음
- 그래서 정작 지역만들기 사업을 추진하고 주도할 공동체 자체가 와해되고, 나아가 이들 지역의 주민이 사라지게 될 것임
- 이같은 점을 고려해 살기좋은 지역만들기 사업의 추진은 불가피하게 향후의 정주공간구조 개편을 감안해서 사업을 시행, 추진함이 바람직할 것임
- 따라서 지역재편과 연계한 사업추진을 통해, 살기좋은 지역이 발전의 섬으로 고립되지 않을 뿐 아니라, 개편되는 공간구조의 거점이 되게 사업을 추진해야 함
- 특히, 사업추진의 지역선정에 있어서는 해당 지역이 처한 공간구조적, 기능적 특성을 파악한 다음, 이와 연계된 지역에 사업대상 지역을 선정해야 할 것임
 - 지역경제와의 연계성 및 지역경제에 대한 과급성 등도 감안함이 바람직할 것으로 판단됨
- 동시에 지역 공동체 지속과 활성화의 근간이 되는 지역의 부가가치 창출 및 성장동력의 창출을 위한 사업내용의 개발과 시행에 대해서도 지역의 특별한 노력이 필요함

6) 법제지원

- 부처간 할거주의가 상당하고, 지역의 경험이 부족한 점을 고려하여 조기에 사업을 정착, 확산시키기 위한 정부지원체계를 법제화할 필요가 있음
- 이를 위한 법제화 방향은 기존의 국가균형발전특별법 등을 개정하거나 새로운 법률을 제정하는 것 등을 고려해 볼 수 있으나 유사한 지역개발의 개별지원법이 다수 난립하고 있음을 감안하여 전자의 경우가 보다 합당할 것으로 판단됨
- 여기서는 사업에 대한 재원조달, 평가 및 사후관리, 부처별 정책 패키지 지원 등에 대한 사항을 규정해야 할 것임
- 지방자치단체 차원도 지역만들기 사업을 주도적으로 추진하기 위한 제도기반의 정비가 뒤따라야 함
- 이를 위해서는 살기좋은 지역만들기를 효율적으로 추진할 수 있는 조례 제정 및 조직의 정비 등을 고려할 수 있음

참고문헌

- 김선기(2006), “주민주도형 지역발전전략: 살기좋은 지역만들기,” 민선4기출범과 지방자치의 새로운 도전, 학술세미나, 한국지방행정연구회·서울신문공동주최.
- 김현수 외(2006), “살고싶은 도시만들기 : 도시부터 마을까지”, 「국토도시정보」 2006년 7월호, 국토도시계획학회
- 김현호·한표환(2005), 「지역발전을 위한 향토자원의 개발 및 활용방안」, 한국지방행정연구원 연구보고서 제369권
- 김형국(2002), 「고장의 문화관측」, 서울 : 학교재
- 김형국(1996), 「국토개발의 이론연구」, 서울 : 박영사
- 김찬호(2000), “일본의 도시화 과정에서 마을만들기의 전개와 주민참여”, 「도시행정학보」, 제13권 1호, 한국도시행정학회
- 다무라 아키라(2005), 「마을만들기의 발상」, 강혜정(옮김), 한림신서 일본학총서 81, 서울 : 도서출판 소화
- 성경룡(2006), “살기좋은 지역만들기 정책의 비전과 과제”, 국가균형발전위원회, 앞의 책, pp. 12-39
- 송미령(2006), “살기좋은 농촌만들기”, 국가균형발전위원회, 앞의 책, pp. 336-359
- 이명규(2004), 「도시농어촌 활성화를 위한 주민주도형 마을만들기 사례연구」, 광주전남발전연구원
- 최막중(2006), “살고 싶은 도시만들기의 필요성과 개념”, 「살고싶은 도시만들기의 필요성과 정책과제 세미나」, 대한국도·도시계획학회
- 국가균형발전위원회(2006), 「살기좋은 지역만들기 기본계획(안)」
- 국가균형발전위원회 등(2006), “살기좋은 지역만들기 '07년도 공모사업 추진 공동지침.”
- 행정자치부(2006), 「살기좋은 지역만들기 자치단체 우수계획 선정 설명회 자료」
- Clark, T. N. et.al.(2002), Amenities Drive Urban Growth, *Journal of Urban Affairs*, Vol.24, No.5, pp.493-515.
- Jessop, B(2000), "The State and the Contradictions of the Knowledge-Driven Economy," J. R. Bryson, P.W. Daniels, N. D. Henry and J. Pollard(eds.), *Knowledge, Space, Economy*, London: Routledge.
- Ohmae, K.(1997), *The End of the Nation-State: The Rise of Regional Economics: How New Engines of Prosperity are Reshaping Local Markets*, London: Harper Collins.

※ 참고 1. 살기좋은 지역만들기 국가지정 시범지역

시·도	시·군	마을	주 모델
부 산	기장군	예술과 소득의 농촌체험마을	문화형
경 기	안성시	안성마춤 Community Art Town	문화형
	양주시	천생연분 자전거 마을	관광형
강 원	영월군	사랑과 정의 스위트 홈 마을	가족형
	철원군	남대천 쉬리마을	기타형
	화천군	생태형 지역만들기	생태형
충 북	보은군	속리산속 생태관광체험마을	생태형
	단양군	에듀토피아 단양 글로벌 빌리지	교육형
충 남	논산시	햇빛촌 바람산 마을	가족형
	금산군	수통고을 적벽강 생명마을	생태형
전 북	남원시	춘향이 열이 담긴 건강한 구름다리 마을	건강형
	완주군	대승 천년한지 전원박물관 마을	문화형
	부안군	은빛갈대 서빈노을 자전거마을	생태형
전 남	곡성군	자연속의 섬진강 기차마을	관광형
	장흥군	인간·자연 공존 우산 Slow World	가족형
	강진군	천년 비색 청자마을	문화형
	무안군	하늘 백련마을 조성	산업형
	함평군	나비연꽃마을	생태형
	완도군	살기좋은 울모래 마을	관광형
	진도군	시서화의 고장 운림예술촌	전통형
경 북	포항시	다무포 고래해안 생태마을	생태형
	안동시	안동 산약(마)마을	산업형
	군위군	행복 한밤마을	생태형
	의성군	산수유 마을 꽃길 20리	생태형
	영덕군	축산아트 프로방스	관광형
	고령군	대가야 가얏고 마을	문화형
경 남	밀양시	공연예술 메카 밀양만들기	문화형
	남해군	보물섬 남해 참좋은 물건만들기	관광형
	함양군	세대와 문화 이어가는 전통마을	전통형
제 주	제주시	자연과 문화예술의 에코빌리지	생태형

2. 살기좋은 지역만들기 도지정 시범지역

시·도	시·군	마을	주 모델
강 원	강릉시	살기좋은 해살이 마을	관광형
	횡성군	수해를 넘어 태어나는 마을	문화형
	양양군	누구나 가고픈 송천 자송마을	문화형
충 남	서천군	도시와 농촌의 갈숲마을	산업형
	예산군	한국 의좋은 마을	문화형
전 북	진안군	안천 에듀-휴파크 마을	교육형
	장수군	장수무병마을 양약가꾸기	건강형
	임실군	한국의 스위스 아펜젤 치즈마을	산업형
	고창군	홍덕 복분자 타운	산업형
전 남	광양시	웰빙 리버사이드 빌리지	생태형
	담양군	역사의 혼이 숨쉬는 전통음식고을	산업형
	구례군	지리산 산수유 마을	산업형
	보성군	녹차향이 감도는 다향마을	생태형
	해남군	세계로 향하는 땅끝마을	관광형
	장성군	ASSA 휴마을 그린 포리스트	생태형
경 북	경주시	함박산(천연염색) 꽃피는 마을	산업형
	구미시	휴먼 디지털 산업 커뮤니티	문화형

가족이 함께하는
자연속의 선진강 기차마을
만들기 계획

Family Friendly Seomjingang Train Village



전라남도

谷城郡

GOKSEONG COUNTY



I. 개 요	2
1. 추진배경 및 필요성	2
2. 추진 방향	3
II. 현황 분석	3
1. 공간적 특성(범위 설정배경)	3
2. 자연환경적 여건	4
3. 사회문화적 여건	5
4. 경제적 여건(특화브랜드 및 소득여건)	5
5. 지역공동체 특성(구성원, 주민의식, 수상)	6
6. 지금까지 추진된 사업	8
7. SWOT 분석	9
8. 개발 여건(지역자원, 기반구비, 잠재력)	9
9. 계획유형(농촌체험 관광형)	10
III. 기본 구상	11
1. 비전과 목표	11
2. 개발 구상	12
3. 예술적 가치 부여계획	13
IV. 과제별 세부계획	13
1. 고품격 '공간의 질' 제고	13
2. 건강한 '삶의 질' 제고	16
3. 쾌적한 관광체험시설	18
4. 아름다운 지역공동체 형성	21
5. 안정적인 소득기반 마련	22
V. 관리·운영 방안	24
1. "마을개발협의회"의 법인화	24
2. 관리 및 운영 방안	24
3. 관리주체 선정	24
VI. 추진체계 및 투자계획	25
1. 추진 체계(마을조직, 군 전담조직, 전문가지원체계, 민관협력체계)	25
2. 주민참여 실적 및 계획(아이디어 원천, 계획수립에 참여, 시행과정에 참여)	26
3. 재원확보와 투자계획(재원확보 방안, 중앙지원 사업투자계획, 세부 투자계획)	27
VII. 기대 효과	30
1. 정성적 효과	30
2. 정량적 효과	30
3. 타 지역으로의 파급 가능성	30



I. 개요

1. 추진배경 및 필요성

➔ ‘섬진강 기차마을’은 폐선을 활용한 개발지역으로의 전국적 명성 확보

- 1999년 전라선 개량화사업으로 남게 된 폐선자원 활용 「'05 기차마을특구 지정」
→ 섬진강의 아름다운 경관을 따라 13.2km에 증기기관열차 운행
- 옛 모습 그대로 기차간이역 풍경, 잊혀져가는 증기기관열차, 섬진강의 아름다운 경관, 옛 정취가 남아있는 골짜기 농촌마을의 정겨움을 묶은 전국유일의 특색 있는 관광지
→ 관광객 48만명/년 방문

➔ 지역자원과 관광여건이 갖추어진 지역으로서 성장 잠재력이 큼

- 자연스럽게 조성된 체험마을(외갓집체험마을, 녹색체험마을, 산촌체험마을, 심청 이야기마을)이 활성화되어 가고 있음(체험관광객 '03년 8,960 → '06년 20,435명)
- 섬진강의 수려한 경관, 다량이 논밭과 울창한 산림, 지역성 강한 역사민속, 높은 주민참여의식 등의 자원 활용을 극대화 할 경우 획기적인 지역발전 도모 가능

➔ 사업의 완결성, 연계성 미흡에 따른 체계적인 지역 재편성 필요

- 부분별 사업지원 추진으로 사업의 완결성이 미약하고 마을간 연계성 미흡
- 파급적 효과 저감, 전체 관광객 대비 체험관광프로그램에의 참여관광객 저조
- 특화브랜드 강화와 인적 물적 부존자원의 효과적 개발로 기차마을 재설계가 필요



섬진강 기차마을의 특화된 브랜드와 풍부한 인적 물적자원의 활용 및 연계성을 통한 지역의 재설계로, 살기좋은 지역으로서의 경쟁력 확보가 가능한 지역임.



2. 추진 방향

- 주민중심의 계획으로 자체 역량 개발
- 지역문화를 기반으로 공동체 활성화
- 수려한 자연과의 조화를 이룰 수 있도록 개발
- 지역주민과 외지인이 살고 싶어 하는 마을 만듦
- 다시 찾고 싶은 생태관광 마을 조성
- 지역특성이 잘 반영된 차별화된 개발



II. 현황 분석

1. 공간적 특성

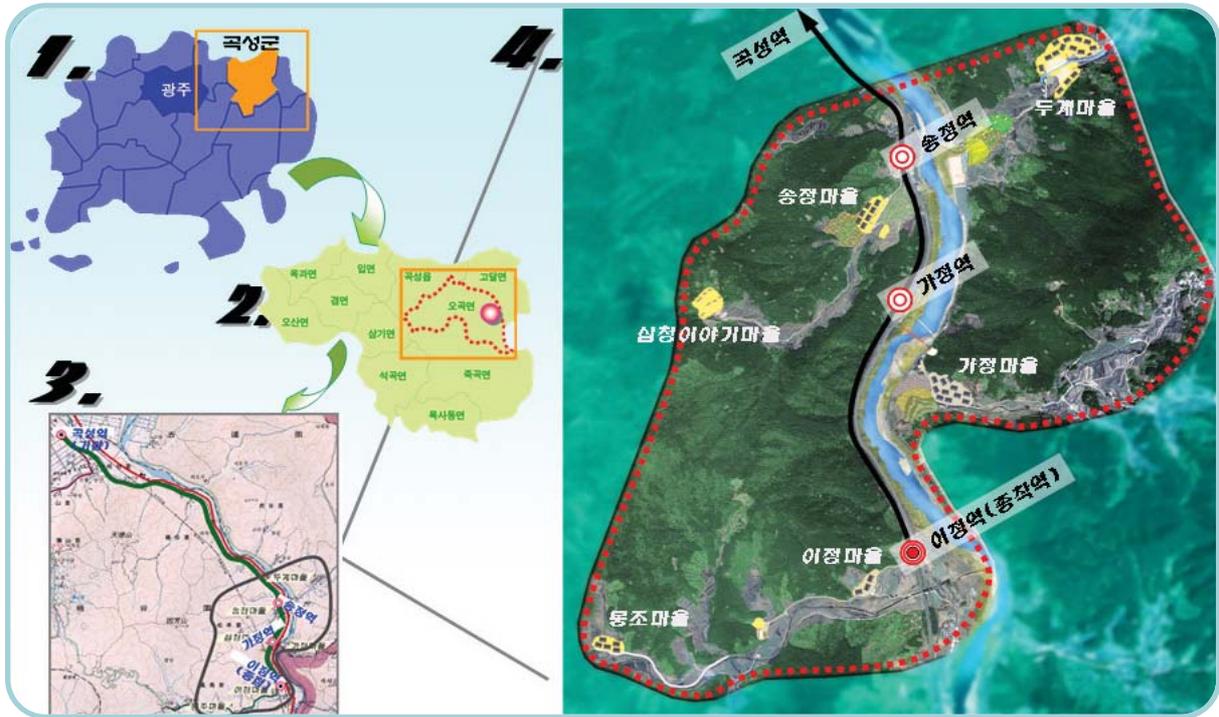
➔ 대상지역 범위 설정

- 호남고속도로, 국도(17호선)와 철도(전라선)가 지나고 있어 교통여건이 좋음
- 섬진강을 중심으로 수림이 울창한 산들 사이에 마을과 농경지들이 위치
- ‘섬진강 기차마을’ 권역 중 자연경관이 가장 아름다운 가정역 주변의 6개 마을
 ☞ 고달면(가정마을, 두계마을), 오곡면(송정마을, 봉조1·2마을, 이정마을)

➔ 대상지역 설정 배경

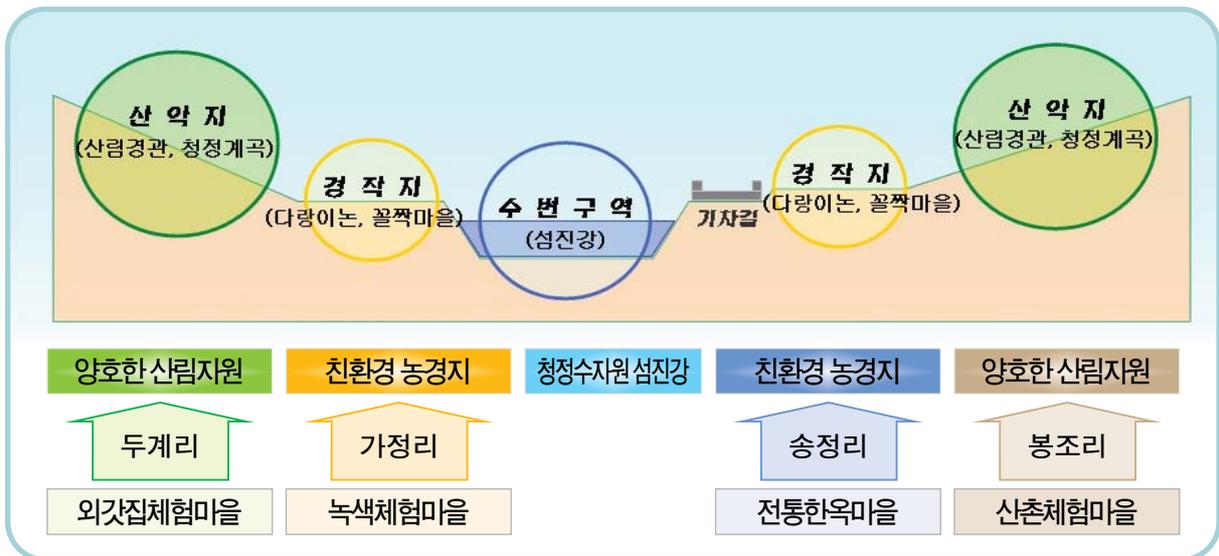
- 동일한 생활권·영농권으로 마을간 연계성과 주민간 유대감이 강함
- 섬진강 경관과 함께 농촌 고유의 어메니티가 잘 보존·유지된 곳임
- 천혜의 지형조건으로 친환경 농업에 의한 고소득이 가능한 권역임
- 교통 여건상 인근 지역에 파급효과가 크게 미칠 수 있는 지역임
- 전국에서 가장 아름다운 드라이브코스로 관광가치 높음 (유홍준, ‘나의문화유산답사기’)





2. 자연환경적 여건

- 울창한 산림에 둘러싸인 소계곡 4개소와 맑고 깨끗한 섬진강이 존재
- 산자락이 아담하게 자리 잡은 산골 마을과 아기자기한 다랑이 논, 밭이 산재
- 경관의 다양성과 풍부한 먹거리가 형성되어 있음





3. 사회문화적 여건

- 운행 중인 증기기관열차와 하천독살(도깨비살), 두기현수교, 징검다리, 돌수중보, 나룻터 등의 원형, 그리고 심청이야기 등 설화와 민요가 풍부
- 외갓집체험마을 등 체험시설과 다양한 관광시설(철도꽃길, 자전거하이킹도로 등) 기반과 향토성 먹거리(은어회, 참계탕, 산약초나물 등)가 풍부
- 전국에서 최초로 시범운영하는 적정규모학교 육성사업이 완료됨에 따라 인근에 최고 수준의 학교시설을 보유하고 있음(21세기 농촌교육 선진화 특구, 평생학습도시 지정)
- 폐선을 이용한 섬진강기차마을로 지정되면서 가정역 주변 자연부락들이 자발적 체험마을을 형성하고, 군의 관광기반 구축을 통한 관광활성화를 추구
- 농로포장(70%), 농촌생활용수(100%), 하수처리(60%) 보급, 생활시설(회관 등) 구비

4. 경제적 여건

● 특화 브랜드

- 1960년대 운행되었던 증기기관열차 운행(13.2km)
- 철도공원, 철로자전거, 하늘자전거, 전시용 증기기관열차 등 옛 기차 관련시설 입지
- 드라마·영화촬영지(서울1945, 우리선생님, 토지, 태극기휘날리며, 아이스케키, 광복60주년)
- TV, 신문 등 언론에 437회 방영 또는 보도로 인지도 크게 향상
- '05년 3월 개장 후 현재까지 80만명 관광객 유치



● 소득 여건

- 농특산물과 관광이 주된 수입원 ⇒ 친환경 쌀, 콩, 은어, 참계, 한봉, 민박 등
- 토속음식과 임산부산물(버섯, 더덕, 고사리, 산양삼 등)이 새로운 소득원으로 부각
- 기후조건(일교차 심)으로 당도가 높아, 높은 경쟁력을 가진 청정과일(밤, 감, 배 등)생산





5. 지역공동체 특성

● 구성원의 특성

- **일반 현황** : 총면적 13.7km², 4개리, 6개마을, 169가구, 389명
- **인구 특성**
 - 능동적인 체험관광의 공급 마인드 형성 (경험축척)
 - **장수벨트지역**(’03 서울대연구보고서), 청소년(12%)과 청장년층(48%)이 높은 편
 - ’03년 이후, **세대수 증가** (154→169가구) 및 **인구 증가 추세로 전환 중**
- **주민 역량**
 - 영농기술인 : 김 봉 우 → 친환경(무농약) 배, 인증(15-07-3-08), 면적(2천m²)
배작목반 → 친환경(저농약) 인증(15-07-4-3), 면적(14만m²)
 - 혁신 리더 : 조 숙, 이강선, 염경석 등(지도자교육 이수자)
 - 자 생 조 직 : 체험마을 운영위원회(4개마을), 특화작목반(4개마을) 등



● 주민의식과 공동체

● 협력적인 주민의식

- **가족적인 주민성향** : 마천목장군 효심(도깨비살), 심청이야기(쇠정마을), 외갓집마을의 훈훈한 정취(두계마을) 등
- **체험관광 준비** : 체험관광 준비에 자발적 참여로 활성화시키고 있음
- **공동체 행사의 지속성** : 당산제, 달집태우기, 마을노래사랑 등

● 활성화된 자생 공동체

- 자생조직인 마을개발협의회는 **매월 1회** 개최
- 봉사단, 작목반 등이 활발한 활동, 시스템적으로 서로 연계 운영 되고 있음
- 마을 주민들이 합심해서 친환경농 인증을 받고, **여러 상을 받을 만큼 협력관계가 좋음**



● 수상 현황

독특한 아이템 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 대통령상 : 섬진강 기차마을(2006.9) - 지역특화사업 • 도지사상 : 섬진강 기차마을(2006.8) - 광주·전남 지역혁신협의회 주최 • 행사부장관상 : 폐선을 활용한 기차마을조성사업(2006.7)
주민 공동체 의식 분야	<ul style="list-style-type: none"> • 광주지방검찰청 : 범죄없는마을(송정5회, 두가3회, 봉조2회, 가정2회 등) • 산림청 지정 : 산불 없는 마을(가정, 2006.6) • 감사원장상 : “공양미 삼백석 모으기사업”(심청이야기마을, 2006.3)
체 험 관 광 분 야	<ul style="list-style-type: none"> • 예쁜마을가꾸기 최우수상 : “외갓집마을”(2004.11) • 농촌마을가꾸기 경진대회 장려상 : “신나는 봉조농촌체험학교”(2002.11) • 관광명품대상 : “봉조농촌체험학교”(광주시민문화연대, 2002.11) • 친환경농업컨설팅마을 선정 : 봉조리(농협중앙회, 2003. 7)



6. 지금까지 추진된 사업

● 섬진강 기차마을 조성

1997년도 전라선 복선화 공사로 부지를 매수하여 재정경제부에서 2005. 7. 5 『곡성 섬진강 기차마을 특구』로 지정
1999년부터 10개년계획으로 총사업비 19,610백만원 투입(진행중)

▶ 위치: 오지리~가정리 폐선지역 일원



● 가정 녹색체험마을 조성

2002년 농림부 녹색체험마을로 지정
2년간('02~'03) 200백만원 투입

- 생활편의시설(마을정자, 정화시설등)
- 여가체험시설(체험마을, 유실수 식재)
- 마을경관조성(물레방아,교량보수) 등

▶ 위치: 가정마을



● 두계산골 외갓집체험마을 조성

섬진강과 옛 고향의 정취를 조화시키는
향토 관광 순회 체험 학습 테마 마을

2003년 마을실태조사 및 기본계획수립

- 사업비 104백만원 투입
- 민박체험장, 원두막, 우마차, 유실수 등의 식재, 쉼터 조성 등

▶ 위치: 두계마을



● 효녀심청 이야기마을 조성

효녀 심청이가 태어난 오희면 송정지구에
『심청 곡성 이야기마을』을 문화관광부로
부터 국·도·군비를 지원받아 한옥 18동
건축 완료 및 진입 도로 확포장 공사와
심청관련 전시물 10여점을 설치중에
있음(총사업비 4,000백만원 투입진행중)

▶ 위치: 송정리 쇠정마을





7. SWOT 분석

구 분		강점(S) 분석	약점(W) 분석
		<ul style="list-style-type: none"> • 주민의 개발 의지가 강함 • 섬진강기차마을을 기점으로 관광기반이 구축 • 농촌 어메니티 자원 풍부 • 평생학습도시 / 21세기 농촌 교육의 선진화 특구지정 	<ul style="list-style-type: none"> • 체류형 관광지가 되지 못함 • 부문별 사업으로 완결성 미약 • 관광기반시설들 간의 연계성 미흡 • 주소득원이 1차 산업 • 주민들의 노령화 문제
기회(O) 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 산림특화시범지역 • 민간투자 선호지역 • 지리산권 관광개발지역 • 가족단위 체험관광객증가 • 1사1촌 활성화 • 빈집·빈터 미활용 	강점·기회(SO)전략	약점·기회(WO)전략
		<ul style="list-style-type: none"> • 산림을 이용한 관광,소득창출 • 인근 관광지와 네트워크 구축 • 농촌의 고유한 특성을 최대한 부각 • 마을리더, 전문인력 양성 	<ul style="list-style-type: none"> • 삶의 질을 가장 우선하는 전략 • 빈집·빈터를 이용한 예비택지조성 • 중심권역 배후권역으로 구분하여 관광기능 부여 • 민간투자자가 필요로 하는 입지여건 조성
위협(T) 분석	<ul style="list-style-type: none"> • 젊은층 도시중심 거주성향 • 무역자유화로 농업기반 위축 • 출산율 감소 	강점·위협(ST)전략	약점·위협(WT)전략
		<ul style="list-style-type: none"> • 쾌적한 주거환경 조성 • 주민참여에 의한 사업추진 전략 • 마을별 특색있는 경관 조성 	<ul style="list-style-type: none"> • 웰빙 관광자원 개발 • 농촌다움을 갖는 친환경 마을 조성

8. 개발 여건

- **경쟁력 있는 지역자원**
 - '60년대 향수를 느끼게 하는 관광용 증기기관열차
 - 외갓집체험마을, 녹색농촌체험마을, 산촌체험학교 등 체험시설 공동운영
 - 심청이야기 등 설화와 독살, 징검다리, 돌수종보, 나룻터 등이 집중분포
 - 수려한 섬진강과 1급수 계곡(총 20km), 향토성 먹거리(은어, 참게 등) 풍부
- **발전에 필요한 기반구비**
 - 꽃길(10km), 자전거하이킹(4km) 및 드라이브도로, 야영장 등 관광기반시설 구비
 - 자연그대로 보존된 수려한 섬진강, 증기기관열차 간이역, 국민여가캠핑장, 두가현수교, 잔디마당, 등산로, 강변 원두막 쉼터, 천문대 등 (체험 및 편의시설 구비)
 - 군의 지속적인 관심과 지원으로 관광산업을 통한 정주여건 점진적 향상 추세





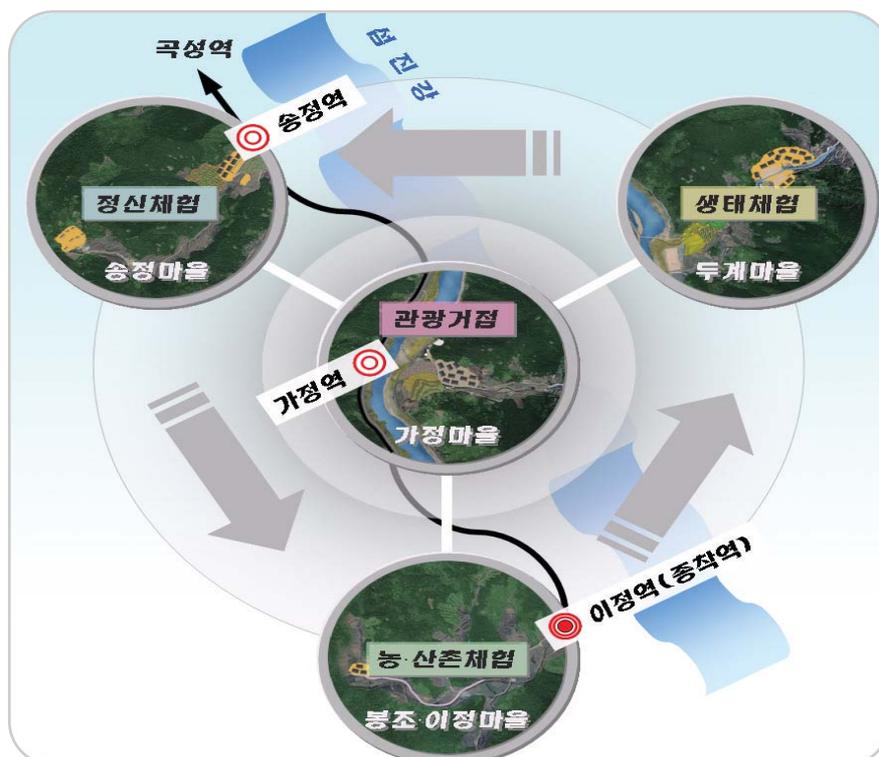
● 지역발전 잠재력

- 폐선을 이용한 기차마을로 지정되어 활성화되면서 **가정역 주변 자연부락들이 자발적 체험 마을을 형성**하고, 군의 적극적 관광기반 구축으로 관광지로의 명성 확보
- 전국에서 최초로 시범 운영하는 적정규모학교 육성사업이 완료됨에 따라 인근에 **최고 수준의 학교시설**을 끼고 있음 (21세기 농촌교육 선진화 특구, 평생학습도시 지정)
- 풍부한 인적자원 : **사무장 2명(채용확정)**, 인구증가, 높은 청장년층과 참여의식
- 경쟁력을 지닌 **역사민속**, 토속음식, 특산물(은어 등), **청정환경** 등 자원이 많음
- 남원 광한루, 지리산 등 **전국 단위의 관광지와 인접**, **관광수요확대 요소 구비**

9. 계획유형 : ‘농촌체험 관광형’

“섬진강 기차마을”은 빼어난 자연환경을 기반으로 구축된 관광기반과 자발적 주민참여의 강한 의지와 더불어 “농촌체험 관광형”으로 개발함이 타당하다고 여김

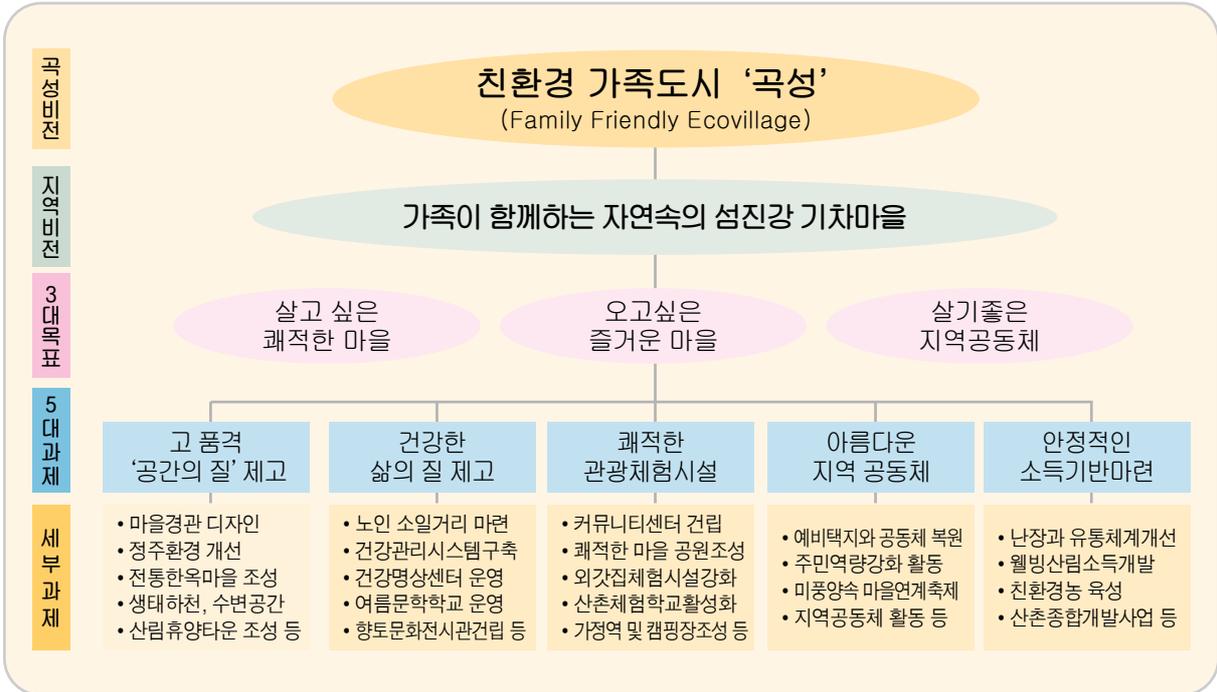
- **자연환경** 양호
- **향토성** 지닌 먹거리
- 자연을 배경으로 한 **체험거리** 풍부
- **관광기반시설** 구비
- 도시와의 **접근성** 용이





Ⅲ. 기본 구상

1. 비전과 목표



지역비전 - 가족이 함께하는 자연속의 “섬진강 기차마을”

- 도시에 사는 것이 부럽지 않는 지역공동체를 건설
- “양보하고 함께하면 성공한다”를 주민 행동양식으로 설정
- 다른 지역과 차별성을 가진 어메니티(Amenity) 형성
- 지속가능한 마을경관조례나 마을규약이 제정되게 될 것임

발전목표

- 고품격 공간의 질과 안락한 삶의 질이 보장된 살고 싶은 쾌적한 마을
- 쾌적하고 편리하게 이용할 수 있는 관광시설을 갖춘 다시 오고 싶은 즐거운 마을
- 아름다운 미덕과 경쟁력 있는 특화 브랜드로 풍족한 삶이 보장된 살기 좋은 지역 공동체 형성
- 주민들이 마을에 자긍심을 가질 수 있는 지역으로 창조되게 함

추진전략

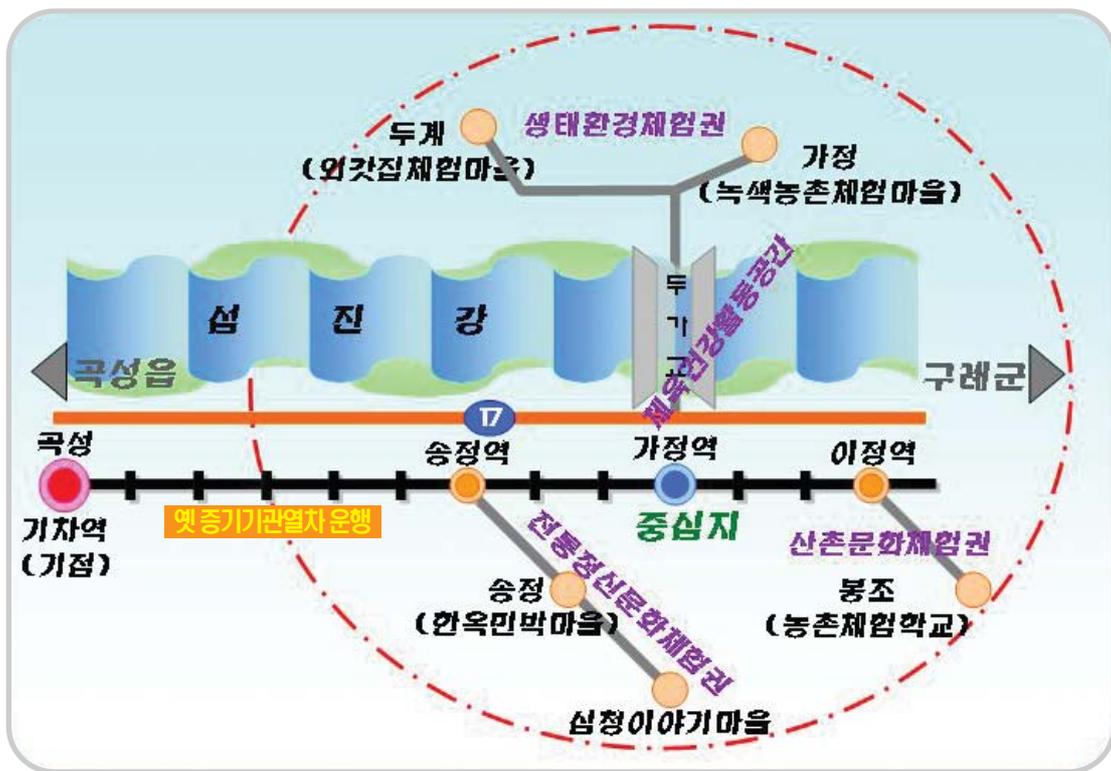
- 가족간의 인간관계와 유대관계의 강화를 위한 사업을 다수 계획하도록 함
- 친자연적 생활과 영농활동으로 심리적 안정감, 공동체적 가치를 공유하게 하는 사업
- 자연놀이를 통해 생명체에 대한 일체감을 느끼게 할 수 있는 사업
- 지역에 살고 있는 외지인 및 외국인 여성들이 지역에 동화될 수 있는 프로그램개발



2. 개발 구상

● 공간계획 구상

- 기차역 중심의 공간형성 : 3개의 역과 4개의 마을권이 각기 다른 특색을 갖도록 개발
- 가정역에 중심기능(커뮤니티센터), 송정, 두계, 봉조에 관광 지원기능(체험장)을 배치
- 섬진강과 4개의 소계곡(두계천, 가정천, 송정천, 봉조천)의 기능적 연계
- 특색있는 마을로 육성하여 기차마을 네트워크에 연결시킴으로써 다양한 체험공간 창출
- 농특산물, 토속식품 등의 생산력과 경쟁력 제고, 그리고 웰빙 건강에 연결



● 소득창출 계획





3. 예술적 가치 부여계획

- ‘기차마을’ 브랜드의 예술적 가치화 추진 : 옛 추억과 향수, 그리움이 묻어나는 세련된 디자인을 가미시켜 독창성 창조
- 원자연이 존재하는 아름다운 섬진강과 옛 정취가 살아있는 산골농촌의 모습이 훼손되지 않고 정주생활의 편의성과 체험관광의 만족도를 높일 수 있는 공간디자인 추구
- 바이오하우징연구사업단(전남대)과 협약(05.11.16 체결) 친환경 웰빙건축 분야 자문
- 지역과 융화된 패션화 추구 : 곡성읍에 있는 건축사사무소(테마건축, 대표 김병욱) 분소를 새로 건립될 커뮤니티센터 내에 설치하고 건축양식, 건축물외관, 거리의 간판, 쓰레기통 등 마을전체의 공간 디자인을 기차마을 특성에 맞도록 추진 지원
- 주민 자체적으로 경관지침(가이드라인)을 주민협의 하에 제정하고 실천계획을 마련

IV. 과제별 세부계획

1. 고품격 ‘공간의 질’ 제고

● 1-1. 마을디자인용역 및 정주환경 개선

- 아름다운 마을 조성을 위한 필요 요소가 충족된 마을 주거 및 외부경관 디자인 연출
- 대상지 : 6개 마을 전체





● 내 용

- 특색을 가미한(외갓집체험, 녹색농촌체험, 심청효마을, 전통한옥마을, 산촌체험마을 등) 경관디자인
- 마을내부 가꾸기: 마을 입구 공원조성, 친환경 담장 조성, 지붕개량 등
- 마을외부 가꾸기: 마을 표지석 설치, 진입로 꽃길 및 가로수 식재, 경관작물 재배
- 디자인 추진방안: 경관조례제정, 마을디자인 연구용역

● 사업비용 : 1,587백만원

- 마을디자인 용역(297백만원), 마을경관조성(390백만원)
- 마을진입로 개선(600백만원), 봉조마을편의시설(300백만원)

● 1-2. 송정 전통한옥마을(황토촌) 조성

- 기차마을을 찾는 관광객들에게 향토적 민박 제공을 통한 관광편의와 소득창출

● 내 용

- 대상지 : 송정마을(조성중인 심청마을 아래쪽)
- 규 모 : 황토형 한옥 12가구(가구당 30평 내외)
- 방 안 : 고유 건축양식 잘 표현(전남대 바이오하우징사업단과 MOU 체결)
- 사업비 : 1,200백만원(도비 300백만원, 군비 300백만원, 자담 600백만원)



● 1-3. 자연생태하천 및 수변공간 조성

- 아름다운 섬진강의 수변공간 형성과 깨끗한 농촌환경 조성



- 내용(1) : 자연생태하천 조성
 - 소하천(봉조, 두계) / 약 2.8km : 자연형 생태하천으로 개선
- 내용(2) : 섬진강변 수변경관 형성
 - 수평산책로 개설 : 가정마을~두계마을 구간 / (약 2.2km)
 - 강변 훼손지역(고달쪽 자전거도로와 드라이브도로 사이)에 수목과 초화류 식재(3km)
 - 꽃길도로(마을별 진입로) 및 가로수(살구나무)식재, 가로공원 조성(두계교 건너편) 등
- 내용(3) : 하천 수질개선
 - 하천수질 개선 : 봉조, 두계 마을 하수처리
 - 마을별 농기구 자가세차장 : 공동정비 및 세차설비 / 3,000㎡(600㎡/마을×5개 마을)
- 사업비 : 1,984백만원
 - 자연생태하천(400백만원), 섬진강 경관형성(454백만원), 하천수질개선(930백만원)
 - 수평적 산책로 개설 (200백만원)



● 1-4. 송정 산림휴양타운 조성

- 송정마을 옆 산림지역에 웰빙관광 패턴에 부응한 차별화된 산림휴양단지 조성
- 위치 및 규모 : 송정마을 옆 강변 산자락 / 158,305㎡ → **토지매입 중**
- 내 용 : 삼림욕장, 관광휴양펜션, 전원주거단지, 야생초화원, 약초원 조성
- 사 업 비 : 20,600백만원
 - 민 자 : 20,000백만원(민자유치: 리딩투자증권(주)과 MOU를 체결<'06.11.16>)
 - 군 지 원 : 600백만원 (간선 진입도로 500m 등 기반시설지원)



2. 건강한 ‘삶의 질’ 제고

● 2-1. 노인 소일거리 마련

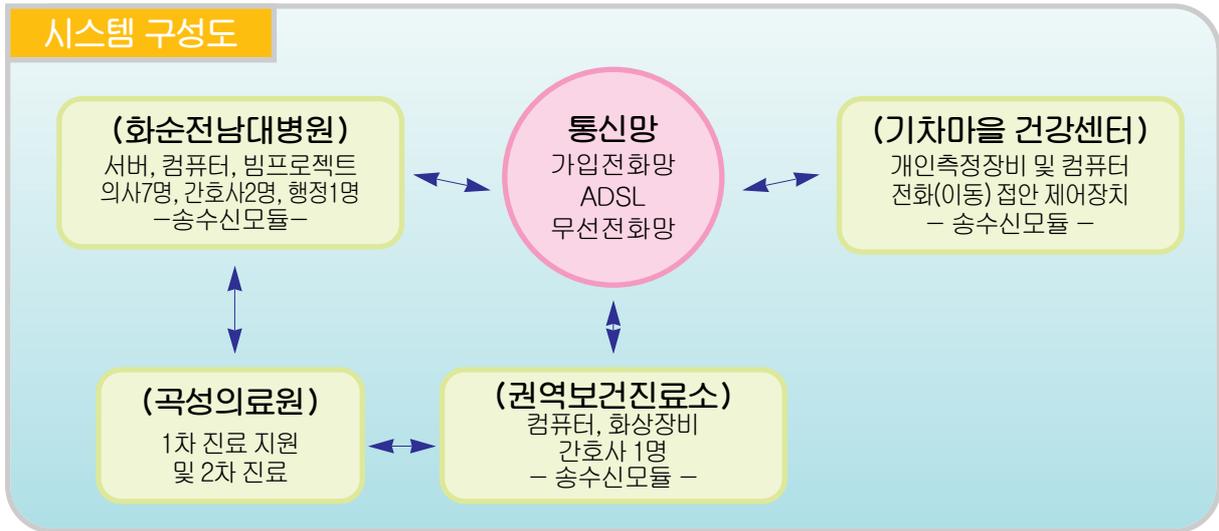
- 소외 노인에게 소일거리를 제공해 함으로써 삶의 보람을 찾게 함
노인 능력과 적성에 맞는 사회적 일자리 제공
- 내 용
 - 소일거리 마련
 - 공익적 성격: 환경지킴이, 자연환경가꾸기 등
 - 복지적 성격: 농촌체험안내도우미, 노-노케어사업, 한문 가르치기 등
 - 시장적 성격: 묘목가꾸기사업 등
- 사업비: 84백만원(1인당 지원 기준: 월 20만원 이내 (1일 4시간, 주 3일, 3년간))

● 2-2. 건강센터 건립 및 건강관리시스템 구축

- 찜질방 형태의 건강센터를 설치하여 건강생활 실천과 피로회복으로 즐거운 삶 영위
도시민에 뒤지지 않는 의료지원체계 구축 및 경제적 부담 해소
- 내 용(1): 주민건강센터 건립
 - 대상지: 가정·봉조마을
 - 찜질방 시설운영 (헬스운동기, 찜질, 사우나실 등)
 - 물리치료기 등 간단한 의료기구 설치(혈압계, 혈당, 당뇨측정기 등)



- 내용(2) : 화순전남대병원과 가정건강관리시스템 구축(MOU체결)
 - 대상지 : 가정마을 앞(새로 신축될 커뮤니티센터 내)
 - 상시 원격진료 및 매월 1회 현장진료
 - 개인별 건강내력을 DB화(응급상황에 대처할 기본사항)
- 사업비 : 436백만원(건강센터 건립 186백만원, 건강관리시스템 구축 250백만원)



2-3. 건강 명상센터 운영

- 심청 효사상과 요가체험을 묶어 정신수양프로그램 운영
효와 요가에 의한 정신수양 프로그램을 패키지화하여 관광자원화
- 위치 및 규모 : 심청이야기마을 / 18동 (기존한옥 이용)
- 내용
 - 효문화체험과 연계하여 건립 및 운영
 - 요가수련실, 명상실 및 부대시설 설치(재단법인 세계요가협회와 MOU체결)
- 사업비 : 135백만원(민자유치)

2-4. 섬진강 여름 문학학교 운영

- 청소년과 주민들에게 수준 높은 문학체험의 장을 마련하여 지역의 이미지 제고
- 위치 : 가정 청소년수련원을 이용
- 주최 : 관내 문화예술단체 + 마을개발협의회
- 내용
 - 문학학교 : 작가와의 만남, 백일장, '한여름 밤의 캠프' 등
 - 체험활동 : 각 마을에서 운영하는 외갓집체험, 녹색농촌체험, 심청효체험, 산촌체험 등
- 사업비 : 21백만원



2-5. 섬진강 향토문화전시관 건립

- 섬진강변 향토문화자원을 활용한 문화예술의 거점 마련
- 사업내용
 - 위치 및 규모 : 오곡면 권역내 섬진강변/ 9,733㎡
 - 향토자료전시관, 토산품 전시판매시설, 유스호스텔
 - 지역문화의 계승과 발전의 기틀을 마련 자금심 고취
 - 토산품 전시 및 판매를 통한 주민소득창출
 - 사업비 : 1,570백만원

3. 쾌적한 관광체험 시설

3-1. 지역커뮤니티센터 건립

- 공동체문화 및 정보공유 공간
- 위치 : 가정마을 ‘청소년수련원’ 옆의 빈터에 건축/ 300㎡ 내외
- 내용
 - 센터기능 : 지역문화센터, 마을알림 센터(정보, 교육, 홈페이지운영) 등
 - 편의기능 : 편의점, 건강센터(물리치료실 등), 마을금고, 디자인 하우스, 마을도서관, 북카페
- 사업비 : 400백만원



3-2. 쾌적한 마을 공원 조성

- 권역의 구심점과 축제 장소로 활용될 문화공간 마련
- 사업내용
 - 위치 및 규모 : 가정마을 / 800평 내외(두가교 건너 산자락의 청소년수련원 왼쪽)
 - 도입시설 : 건강 및 여가활동을 위한 마을파크(마을소공원), 산책코스, 지역프라자 등
- 사업비 : 136백만원





3-3. 두계산골 외갓집체험시설 강화

- 경쟁력 있는 외갓집체험마을을 농촌체험 관광의 대표적 성공모델로 육성
- 위치 및 규모
 - 외갓집마을 입구(마을마당), 마을뒤(동물농장), 마을건너편(밭작물체험장 및 텃밭)
 - 마을마당 660㎡, 밭작물체험장 800㎡, 텃밭 300㎡, 동물농장 2,200㎡)
- 내 용
 - 마을마당(민속놀이마당, 농산물집하장), 희귀밭작물체험장(목화, 수수 등)
 - 주말텃밭(체험관광객용 텃밭), 목초지와 동물(가축)농장 마련
- 사업비 : 259백만원
 - 마을마당(187백만원), 텃밭 및 동물농장(60백만원), 경관작물재배(12백만원)



3-4. 봉조 산촌체험학교 활성화

- 현재 산촌체험학교로 운영되고 있는 봉조분교를 완전 리모델링하여 활성화시킴
- 위치 및 규모: 구 봉조분교(부지 1,526평, 건물 4동 115평)
- 사업 내용
 - 건물 : 외부(외벽 개선, 지붕의 경사지붕화), 내부(체험공간 리모델링)
 - 조경 : 진입로 꽃길조성 및 가로수 식재, 산책로 개설
 - 운영프로그램 보완 : 야외 체험활동 보강, 산촌체험 관련 프로그램 개발
- 사업비 : 250백만원





3-5. 가정역 및 국민여가캠핑장 조성

- 마을 중심권의 관광인프라 확충으로 새로운 관광수요 창출
- 위치 및 규모 : 송정마을 가정역권
- 내 용 : 가정역사 건립, 캐빈(기차캐빈 4량 8실, 목재캐빈 8동), 오토캠핑장 등 설치
- 사업비 : 2,525백만원





4. 아름다운 지역공동체 형성

● 4-1. 예비택지 조성과 공동체 복원

- 사라진 35가구 옛터를 복원(예비택지조성)하여 마을 형태를 옛날 원형으로 복원
- 위치 및 규모 : 두계마을(외갓집마을)
- 내 용 : 현재는 25가구만 살고 있으나 원래의 60가구마을로 복원
 - 복원대상 : 폐가 혹은 공가상태로 있거나, 논밭으로 사라진 대지를 모두 복원 대상으로 삼음 (복원 35가구 : 폐·공가 정비 10가구, 사라진 대지를 택지로 개발 25가구)
 - 기반시설(택지조성, 상·하수도, 진입로) 설치
 - 분양광고 전문회사 도움(멘토르커뮤니케이션과 MOU체결), 홈페이지와 출향인에게 소개하여 분양
- 사업비 : 550백만원

● 4-2. 주민역량강화 활동

- 살기 좋은 지역만들기 사업을 지속적으로 유지시킬 수 있도록 주민역량 강화
- 내 용
 - 영농교육 프로그램, 친환경농법 교육, 일반교양 및 컴퓨터교육
 - 마을공동체를 위해 봉사와 희생할 수 있는 정신함양 교육
 - 친환경 농법 등 국내외 선진 사례 벤치마킹
 - 평생학습마을 만들기와 연계 추진
 - '07년도 살기좋은 마을(행복마을) 관련, 도·시군 합동 국외연수 참가(1월 31일~2월 9일)
 - 대상 : 마을주민, 지도자(이장, 청년, 새마을지도자, 젊은 부녀자 등)
- 사업비 : 87백만원
 - 주민교육 66백만원(22백만원/년×3년), 평생학습마을 만들기 21백만원

● 4-3. 미풍양속과 연계한 마을축제 개최

- 주민들이 스스로 즐기는 놀이 문화형성으로 화합과 결속을 다짐
- 사업내용
- 장 소 : 봉조, 두계마을 다목적 광장(마을공원 앞)
- 내 용
 - 주민과 관광객 모두가 즐길 수 있는 놀이문화 축제 개최(연2회)
 - 계절별 테마별로 축제프로그램 개발 관광자원화 (정월 대보름 전후에 개최되는 달집태우기(봉조리), 당제(두계리) 등)
 - 화합과 희망의 “푸른음악회” 개최 (연2회)
- 사업비 : 75백만원





● 4-4. “지역공동체” 결성과 활동(비 재정활동)

- 자발적 참여 합의를 이루는 문화형성에 목적이 있음
- 사업 내용
 - 슬로진 : “도시에 사는 것이 부럽지 않는 섬진강 기차마을”
 - ‘골목호랑이할아버지단’ 결성과 활동
 - 순찰, 쓰레기 무단 투기단속 및 각종 생활민원을 신고 및 처리
 - 주민생활환경을 저해하는 각종 행위를 선도
 - ‘1018청소년봉사단’ 결성과 활동
 - 10세~18세의 청소년들이 스스로 조직하여 지역내 봉사활동을 하게 함.
 - ‘클린 기차마을’ : “청소하는 날 지정” 및 활동.
 - 봉사할 기회 부여로 ‘지역 사랑 정신’ 으로 승화시키는 계기 마련.
 - 마을도서관 운영 : 학생들의 숙제와 새로운 지식을 습득할 수 있는 공간으로 운영하고 관리는 사무국장이 담당
- 사업비 : 주민의 자발적 참여 봉사

5. 안정적인 소득기반 마련



● 5-1. 자유난장 개설과 유통체계 개선

- 직접 재배하고 채취한 산물 보따리를 마음 편하게 펼칠 수 있는 장터를 개설
- 마을 소개 팸플릿을 제작하여 장터나 민박가정 등에 비치하여 지역 광고·홍보
- 사업내용(1)
 - 위치와 규모 : 가정마을 앞 잔디구장 일원(주말에만 활용) / 2,000㎡
 - 난장(야시장) 및 홈페이지 구축(고객 가상 공동체 형성)
 - 공동보관 저온창고 건립(3~5가구별 1개씩 총 10개를 설치)
 - 좌판대와 의자를 이동형으로 제작하여 옮기기 쉽게 함
 - 시설 및 설치물을 마을별 특색을 살린 이미지를 반영해서 제작
 - 주민운영협의체에서, 생산에서 유통까지 관리, 인증된 농산물만 거래토록 함
 - 시장의 활성화를 위해 초기에는 군에서 보조 및 지원(참여자에게 차비 보조, 도시 아파트 단지와 계약체결 지원)
- 사업내용(2)
 - 광고홍보 팸플릿 제작
 - ‘살기좋은 지역’ 광고판(안내도) : 17호선 국토변 양쪽 진입부에 설치
 - 상징탑(사인탑) 설치 : 가정역 앞에 설치
- 사업비 : 200백만원 (난장등 150백만원, 홍보 등 50백만원)



5-2. 웰빙 산림소득자원 개발

- 지속 가능한 산림자원 관리와 산림소득자원 개발로 주민 소득 향상
- 위 치 : 6개 마을 전체(외지인 소유 토지 및 임야를 장기임차 방안 마련)
- 내 용
 - 웰빙식품 8종(고사리, 더덕, 산양삼, 고로쇠, 산송이, 옷나무, 감, 한봉)을 선정 및 지원
 - 단기임산물저장시설(대추,밤,송이,표고) 및 가공시설(옷나무가공공장)
 - 경영특화숲 조성(밀원 등), 경관림 조립
- 사업비 : 3,000백만원 <산림특화시범사업(산림청)으로 곡성군에 지원한 총 200억원 중에, 본 대상지에 3,000백만원 배당>



5-3. 친환경농(참게농법) 추진

- 마을 앞 계곡에 참게방사와 참게를 이용한 친환경농으로 소득향상 기대
- 대상지 : 두계마을, 봉조마을(두계천, 봉조천)
- 내 용
 - 참게 방사 → 참게 잡이 체험장화를 통한 친환경 농업이미지 제고
 - 참게농법 시행(첫해는 3ha부터 시작해 보고 확대해 감)
 - 판로확보 : 섬진강변 토속음식점협의회 사전조율
- 사업비 : 78백만원(26백만원×3년)





● 5-4. 산촌종합개발 사업

- 주거환경 개선과 소득원 개발을 병행하여 경쟁력 있는 산촌마을로 조성
- 대상지 : 봉조리 일원
- 내 용
 - 생활환경개선 : 문화복지(체험학교 개보수 및 홈페이지 구축), 환경정화(하천정비 등)
 - 생산기반조성 : 임산물생산기반(표고재배사 100평 등)
 - 체험관광시설 : 임업체험장조성(체험로, 숲속교실 등), 과수체험 및 축사체험장, 야영장 및 휴양시설(통나무집) 등
- 사업비 : 1,400백만원(산림청 지원)

V. 관리 · 운영 방안

1. “마을개발협의회”의 법인화

- 지금까지 운영된 “주민추진위원회”를 “마을개발협의회”로 변경하고 법인화 함
- 마을개발협의회에 대표이사, 감사, 이사회 및 분과위원회를 구성
- 지속적인 업무 추진을 위하여 상근 사무국장을 둠

2. 관리 및 운영 방안

- 체험지 및 시설별 관리방법 마련, 사업추진 및 운영계획 마련
- 마을자치규약과 경관형성지침을 제정하여 주민협의 하에 자체적으로 추진
- 계획추진시 실행 방안 컨테스트 개최(연2회)
- 운영프로그램 및 시스템을 개발하여 운영관리 주체의 교육

3. 관리주체 선정

구분	관 리 주 체	대 표 자
권역전체 총괄관리	마을개발협의회	염경석(봉조마을)
체험마을 관리	마을주민회	가정(오정호), 두계(강두옥), 송정(김영), 봉조(조숙), 이정(김철)
봉조 산촌체험학교	체험학교운영위원회	조 숙(운영위원장)
난장(야시장)	마을개발부녀회	이미선(부녀회장)
시설 및 경관 관리	골목호랑이할아버지단	염경석(개발협의회회장)
친환경농업체험장	친환경작목반	김봉우(친환경농업회장)
권역 전체 봉사활동	1020청소년봉사단	한태영(이정마을)



VI. 추진체계 및 투자계획

1. 추진 체계

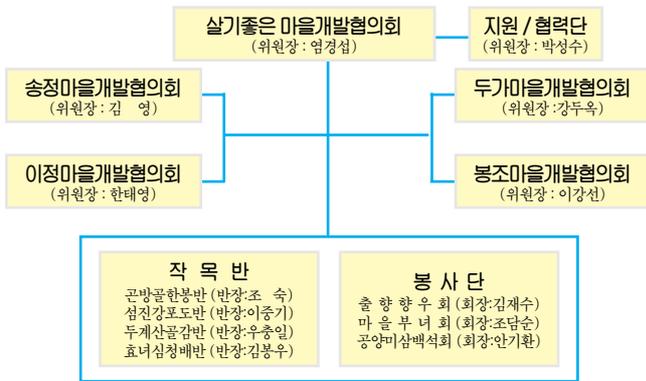
● 행정 및 추진체계

● 지역의 추진조직

- 본 사업을 성공적으로 수행하기 위하여 마을개발협의회를 결성 운영
- 마을개발협의회 산하에 마을별 위원회와 작목반, 봉사단, 지원협력단 구성
- 개발협의회장의 업무 부담을 줄이기 위해 사무국장을 두어 체계적인 운영도모

● 군 전담조직

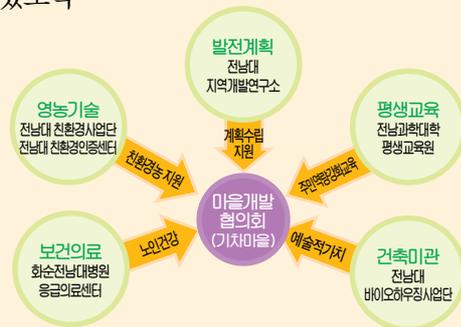
- 군 행정조직 체계상 관광사업단 내에 전담조직을 갖추고 있음
- 곡성군 사무분장에 관한 규정 개정('06.11.01), “살기좋은마을 담당” 신설(정원 3명 발령)



● 지원 및 협력체계

● 전문가 지원체계

- 계획의 수립, 수행, 평가를 지속적으로 추진할 수 있도록 각 분야(계획수립, 영농기술, 보건의료, 주민교육, 건축미관)별 전문그룹 결성
- 현재 6개 분야 MOU체결
 개발계획: 전남대 지역개발연구소
 영농기술: 전남대 친환경농업사업단
 보건의료: 화순전남대학교병원
 건축미관: 바이오하우징사업단(전남대)
 평생교육: 전남과학대학 평생교육원
 친환경 인증: 전남대 친환경농업인증센터





● 민관 협력체계

- 주민·NGO + 지자체 + 중앙정부간 협력적·개방적 파트너십
- 자율기획과 자기책임 원칙하에 지역주도로 추진
- 대학에서 연구지원, 시설운영에 있어 전문기관으로부터 기술지도, 군으로부터 행·재정적 지원



2. 주민참여 실적 및 계획

● 지역 만들기 계획 아이디어의 원천

- 두계천 사람들이 유기농을 체험하는 과정에서 참게가 우렁이와 같은 역할을 한다는 것을 보고 **“참게농법”**에 의해 친환경농을 하기로 함
- 폐가를 정비 후 매매할 경우 구매자가 많고 값을 더 받을 수 있음을 알고 **예비택지**(택지 조성, 진입로) 등 개발분양 방식을 도입하기로 함의 ⇒ 외지인 택지 구매 문의가 잦은 점에 착안
- 직판과 현지거래의 취지를 극대화할 수 있는 방안으로 교통여건이 좋고 기차여행 관광이 집중되는 곳에 **주말 시골야시장(난장)**을 개설하기로 함

● 계획수립 과정에서의 주민참여 실적





- '02년부터 '아름다운 마을만들기' 사업을 스스로 해옴(자체적 체험마을 만들)
- 자치조직인 마을개발협의회(총30명) 결성
- 살기좋은 지역만들기 군 공모에 3개지역 응모, 선정위원회에서 선정
- '살기좋은 지역만들기' 주민결의대회를 통한 분위기 확산 및 공감대 형성
- 수차례 집담회의(14회)를 개최해 아이디어를 발굴 및 사업화
- 지역개발 전문가집단과 토론회(5회), 워크샵(2회) 개최
- 지원협력단(21명)과 자문위원회(12명) 구성 및 자문(6회)
- "주민자치 규약"과 "경관지침"을 주민협의 하에 제정

● 향후 시행과정에서의 주민참여계획

- 시설물 등 관리운영 전반을 맡을 수 있게 마을개발협의회 기능 강화
- 주민대표가 설계 및 감리에 참여하는 방식 등으로 추진사업에 대한 주민참여
- 제정된 마을규약(주민자치규약, 경관지침규약 등)들의 실천방안 마련
- 인터넷 마을 홈페이지 및 카페 운영 → 민관 정보 공유, 의견 수렴 등
- 사업소득에 의해 발생된 이익금의 일부를 마을개발협의회의 기금으로 확보

3. 재원확보와 투자계획

● 재원별 투자 계획(총괄)

구 분	총 건수	재 원 별 (백만원)						
		계	국비	도비	군비	자담	민자	
계	32건	36,577 (100%)	8,591 (23%)	1,036 (3%)	5,283 (14%)	1,232 (3%)	20,435 (57%)	
공공	소 계	29건	16,142	8,591	1,036	5,283	1,232	-
	인센티브	12	2,506	2,000	199	275	32	-
	패키지	10	11,100	6,591	500	3,409	600	-
	군 자체	7	2,536	-	337	1,599	600	-
민 간	3건	20,435	-	-	-	-	20,435	





● 재원 확보 방안

- 사업비 확보가 가능한 사업만을 선택적으로 반영, 재원확보 문제점 사전 차단
 - 준비부담과 관련된 사업은 의회, 관련부서 등과 사전 조율 반영
 - 계획수립 단계에 관련부서로부터 패키지 또는 자체추진사업 발굴 절차 이행
 - 기존에 계획된 연관사업 중에서 사업 추진시기와 위치를 조정하여 사업의 효율성 제고
- 주민부담 사업은 주민과 사전 조율이 되었거나, 소득사업 분야만 반영
- 민자사업은 MOU체결 사업 중에서 투자의향, 적극성, 자본능력 등을 충분히 검토하고 지역과의 연관성 등을 종합적으로 검토하여 반영한 사업으로 투자에 대한 확신



⇒ 본 사업계획은 지역주민은 물론 관련부서와 공동으로 발굴하고 예산 부서, 의회 등 충분한 조율절차를 거쳐 실현가능한 사업만을 선별 반영한 사업계획으로 재원확보에는 문제가 없는 사업들로만 계획이 수립되었음

● 중앙지원사업 투자계획

사업명		재원별(백만원)					정책명	소관부처	확정여부
		계	국비	도비	군비	자담			
총 계		13,606	8,591	699	3,684	632			
소 계		2,506	2,000	199	275	32			
인센티브사업	마을 디자인 용역	297	270	27			인센티브	행자부	확정
	마을 경관 조성	390	290	29	39	32	인센티브	행자부	확정
	가정건강관리시스템	250	170	17	63		인센티브	행자부	확정
	노인일자리 창출	84	76	8			인센티브	행자부	확정
	건강센터 건립	186	169	17			인센티브	행자부	확정
	커뮤니티센터 건립	400	274	27	99		인센티브	행자부	확정
	쾌적한 마을 공원조성	136	124	12			인센티브	행자부	확정
	마을 마당	187	170	17			인센티브	행자부	확정
	텃밭 및 동물농장 조성	60	55	5			인센티브	행자부	확정
	마을 리더 육성	66	60	6			인센티브	행자부	확정
	자유난장및유통체계 개선	200	182	18			인센티브	행자부	확정
산촌체험학교 활성화	250	160	16	74		인센티브	행자부	확정	
소 계		11,100	6,591	500	3,409	600			
패키지사업	두계봉조마을 진입로 개선	600	420		180		농어촌도로	행자부	확정
	두계봉조 자연 생태하천	400	280		120		생태하천정화	환경부	확정(패키지 건의)
	삼진강 경관 조성	454	177	53	224		경관림 조성	산림청	확정
	두계봉조 하천 수질개선	930	651		279		마을하수처리	환경부	확정
	삼진강 향토문화전시관	1,570	785		785		지리산권개발	문광부	확정
	가정역 및 캠핑장 조성	2,525	1,331		1,194		생태자원개발	문광부	확정
	수평적 산책로 개설	200	160	20	20		산림특화시범사업	산림청	확정
	평생학습마을 만들기	21	7	1	13		평생학습	교육부	확정
	웰빙 산림소득자원개발	3,000	1,800	300	300	600	산림특화시범사업	산림청	확정
	봉조 산촌종합개발	1,400	980	126	294		산촌개발사업	산림청	확정



● 년도별 · 자원별 세부 투자계획

과제별	사업명	위치	사업량	단 계 별 (백만원)				재 원 별 (백만원)					비 고	
				계	'07	'08	'09	계	국비	도비	군비	자담		민자
총 계			32개 사업	36,577	10,388	18,365	7,824	36,577	8,591	1,036	5,283	1,232	20,435	
고품격공간의 질제고	소 계		11개사업	25,371	5,899	14,828	4,644	25,371	2,248	429	1,762	632	20,300	
	마을 디자인 용역	권역내	1식	297	297			297	270	27				인센티브
	마을 경 관 조 성	권역내	담장, 꽃길 등	390	125	121	144	390	290	29	39	32		"
	마을 진입로 개선	봉조	4.2km	600			600	600	420		180			패키지(중앙)
	봉조 마을 편의시설	봉조	화장실 등	300	300			300					300	농 협
	전통 한옥마을 조성	송정	12가구	1,200		500	700	1,200		300	300	600		패키지(도)
	자연생태하천 조성	봉조,두계	2개천 2.8km	400			400	400	280		120			패키지(중앙)
	섬진강변 경관 조성	두계,가정	3km	454	177	277		454	177	53	224			"
	수평적 산책로 개설	두계,가정	2.2km	200		200		200	160	20	20			"
	하천 수 질 개선	봉조,두계	하수처리 등	930		430	500	930	651		279			"
	산림휴양타운 조성	송정	15ha	20,000	5,000	13,000	2,000	20,000					20,000	민 자
휴양타운 기반시설	송정	도로개설 등	600		300	300	600			600			자 체	
건강한 삶의 질제고	소 계		6개사업	2,246	80	266	1,900	2,246	1,200	42	869	0	135	
	노인소일거리마련	권역내	연 140명	84	28	28	28	84	76	8				인센티브
	건 강 센 타 건 립	가정,봉조	2개소	186		186		186	169	17				"
	건 강 관 리 시 스템	가정	원격진료시스템	250			250	250	170	17	63			"
	건강명상센터 운영	심청마을	1개소	135	45	45	45	135					135	민 자
	섬진강문학학교	가정	1개소	21	7	7	7	21			21			자 체
	섬진강 향토문화전시관	가정	1개소	1,570			1,570	1,570	785		785			패키지(중앙)
쾌적한 관광체험시설	소 계		7개사업	3,570	2,529	870	171	3,570	2,114	77	1,379			
	커뮤니티센터 건립	가정	1동/150평	400		400		400	274	27	99			인센티브
	쾌적한 마을 공원조성	가정	마을 파크 등	136		136		136	124	12				"
	마 을 마 당	두계	전통체험관 등	187		187		187	170	17				"
	뒷밭 및 동물농장 조성	두계	2,500㎡	60		60		60	55	5				"
	경관작물 단지 조성	권역내	1.5ha	12	4	4	4	12			12			자 체
	산촌체험학교 활성화	봉조	리모델링 등	250		83	167	250	160	16	74			인센티브
	가정역 및 캠핑장 조성	가정	역사1동, 숙박16동	2,525	2,525			2,525	1,331		1,194			패키지(중앙)
아름다운 지역정원정체	소 계		4개사업	712	66	598	48	712	67	44	601			
	예비택지와공동체복원	두계	35개 택지	550		550		550			550			자 체
	마을 리더 육성	권역내	3회	66	34	16	16	66	60	6				인센티브
	평생학습마을만들기	두계	1개소	21	7	7	7	21	7	1	13			패키지(중앙)
	미풍양속 연계 마을 축제	봉조,두계	2개소	75	25	25	25	75		37	38			패키지(도)
안전적 소득기반마련	소 계		4개사업	4,678	1,814	1,803	1,061	4,678	2,962	444	672	600		
	자유난장및유통체계 개선	가정	2,000㎡ 등	200	88	77	35	200	182	18				인센티브
	웰빙 산림소득자원개발	권역	산양삼, 밀원조성 등	3,000	1,000	1,000	1,000	3,000	1,800	300	300	600		패키지(중앙)
	친 환 경 농 법	권역	참깨,우렁이 농법	78	26	26	26	78			78			자 체
	산 촌 개 발 사 업	봉조	임산물 가공, 산막 등	1,400	700	700		1,400	980	126	294			패키지(중앙)





VII. 기대 효과

1. 정성적 효과

- 지역이미지가 고양되고 마을 공동체가 강화(거주민구, 문화)될 것임
- 체험관광이 성공적으로 이루어져 자립형 농촌마을의 선도지역으로 성장할 것임
- 친환경농과 아름다운 경관형성으로 공간의 질이 크게 나아질 것임
- 생활공간 · 의료복지시설의 확충으로 지역주민의 삶의 질이 제고될 것임
- 농촌관광 인프라가 구축되어 전남 농촌관광의 핵심적인 마을로 부각될 것임

2. 정량적 효과

- 주민증가, 안정적인 소득원 발생 및 관광 활성화로 주민소득 향상
 - 인구 102%증가(782명) : 예비택지분양(35가구), 산림휴양타운의 전원주택(80가구)
 - 친환경인증 400%증가(5 → 25가구): 두계천의 참계농법 시행(두계마을 25가구)
 - 체험관광객 155%증가(20,435 → 52,000명): 전략적 설정 목표치 임
 - 평균소득 84%증가(1,740 → 3,200만원/가구당): I/O분석결과에 따름.
- 사업종료시 마을당 5명의 리더가 양성될 것임
- 파급효과 분석결과 : 기차마을에 143명, 곡성군 전체에는 688명의 고용창출 효과 기대 (경제기반분석결과)



3. 타 지역으로의 파급가능성

- 광주와 순천권의 중간에 위치한 관광거점으로써 도농교류의 핵심지역이 될 것임
- “친환경농 기반 농촌체험관광” 성공 가능성이 높아 개발된 프로그램은 타 농촌개발의 농촌체험관광프로그램으로 널리 활용될 수 있을 것임
- 국도 17호선과 전라선이 지나는 교류거점이어서 성공할 경우 인접지역으로 그 파급속도가 빠르게 이루어질 것임
- 옛 기차("추억과 향수"), 섬진강의 자연, 농촌체험의 서로 다른 소재를 조화롭게 연계하여 소득창출과 살기좋은 정주여건을 만든 모범사례로 파급가능성이 큼



가족이 함께하는
자연속의 섬진강 기차마을 조감도



살기좋은 지역만들기의 실천성 제고방안

- 소도읍 육성사업 추진경험을 중심으로 -

김정연 · 윤갑식(충남발전연구원)

1. 서론

살기좋은 지역만들기 정책은 참여정부가 출범한 이후 추진하여 왔던 양적 발전에 초점을 둔 혁신정책¹⁾, 균형정책²⁾, 산업정책³⁾, 공간정책⁴⁾에 더하여, 공간의 질과 삶의 질을 개선하는 질적 발전정책을 병행·추진함으로써 균형발전정책의 완결성을 높여 선진국가의 면모를 구비할 필요성에 대한 인식으로부터 출발하였다.

삶의 질을 중시하는 '살기좋은 지역사회'에는 우수한 인재와 세계적 기업이 몰려 고부가가치형 창의적 일자리 창출이 가능해짐에 따라, 결과적으로 '경제적으로 강력한 지역사회'를 형성하게 되기 때문에, 도시와 농어촌의 삶의 질 수준을 업그레이드하기 위해서는 균형발전 개념의 확대와 체계화가 필요했던 것이다.

이러한 살기좋은 지역만들기 정책의 추진은 지난 15년 동안 시민단체와 기초자치단체, 그리고 지역사회 수준에서 논의되고 실천되었던 마을만들기를 중앙정부의 의욕적인 국책사업의 하나로 추진하면서 지금까지와는 전혀 다른 차원과 실천양상이 전개되기 시작하고 있고 있으며, 주민주도, 주민참여, 내발성, 아래로부터(bottom up), 지역성, 지역사회의 재구조화와 새로운 이웃관계의 구축을 통한 공동체의 부활 등이 매우 중요한 요소가 되고 있다(이용연, 2006).

현재 정부는 살기좋은 지역만들기의 성공적 추진을 위하여 자치단체와 주민 주도의 창의적인 지역만들기 계획을 공모, 우수 계획으로 선정된 자치단체에 대하여 중앙정부의 다양한 지원으로 성공사례를 창출·확산코자 하고 있다. 또한 사업추진에 필요한 행정, 재정, 제도적 지원방안을 마련하기 위한 범정부적 조직을 운영하고 있다. 이와 같은 살기좋은 지역만들기 정책의 성공적 추진을 위한 일련의 노력이 실효성을 확보하기 위해서는 계획수립 과정과 방법, 이해당사자들의 참여방식, 추진체계와 과정, 심의방식, 행정의 역할과 지원방식 등 여러 측면에서 과거와는 다른 접근방식이 요구된다. 특히 이 정책의 지속적인 실천성을 확보하는 것은 가장 중요한 과제라고 할 수 있다. 따라서 본 논문은 살기좋은 지역만들기 정책과 매우 유사한 사업내용과 추진방식을 지니고 있는 소도읍육성사업정책의 추진경험을 살펴보고, 이를 통해 살기좋은 지역만들기 정책의 실천성 제고방안을 제시하고자 한다.

- 1) 지역혁신체계 구축, 지역 연구개발투자 확대, 지방대학 혁신역량 강화 등
- 2) 신활력사업, 지역특화발전특구제도 등
- 3) 지역전략산업 육성, 혁신클러스터 육성, 지연산업 육성 등
- 4) 행정중심복합도시 건설, 공공기관 지방이전과 혁신도시 건설, 기업도시 건설 등

2. 살기좋은 지역만들기 정책의 개요

1) 추진배경과 목적

우리나라는 1960년대 이래의 급격한 산업화와 도시화 과정을 거치면서 질적(質的) 발전보다는 양적(量的) 발전을 추구한 결과, 도시와 농촌 모두 여러 유형의 부작용이 나타나고 있다. 즉, 도시는 무질서한 도시공간구조와 획일화된 도시환경, 심각한 교통·주택문제 등의 문제점을 안고 있다. 반면, 농촌지역은 지속적인 인구감소와 극심한 고령화문제로 인해 생활에 필요한 시설 및 서비스 공급에 있어 필수적인 최소인구를 확보하지 못해 농촌정주의 질이 떨어지고 지역경제 쇠퇴가 가속화되어 도농간 격차가 커지고 있는 실정이다.

국토공간의 극심한 불균형을 극복하기 위해 참여정부는 국토 재편성과 지역의 경제발전을 강조하는 국가균형발전 정책을 지속적으로 추진해 왔다. 수도권 일극 중심의 국토를 다극분산형 국토구조로 재편하기 위해 행정중심복합도시를 건설하고 공공기관 이전을 위한 혁신도시를 만들어 가고 있다. 그리고 기업하기 좋은 기업도시를 개발하고 낙후지역을 신활력지역으로 변화시키는 시책을 추진하고 있다.

그러나 이러한 시책과 더불어 지식기반사회, 창조형 경제, 세계화 시대를 맞이하여 우리의 일상생활이 영위되는 지역사회가 높은 수준의 공간의 질과 삶의 질을 확보하지 않으면 새로운 도약이 불가능하다. 이로 인해 다극분산형 국토구조로의 전환을 통해 지역사회의 경제적 기반을 강화하되, 여기서 한 걸음 더 나아가 지역사회의 공간의 질과 삶의 질을 제고하는 질적 발전을 추구하는 것이 시대적 과제이다(성경룡, 2006).

이러한 시대적 과제에 부응하여 도입된 정책이 바로 살기좋은 지역만들기 정책이다. 살기좋은 지역이란 지역주민이나 잠재적 주민들에게 고품격의 교육·의료·환경·주택 등을 제공하여 정주수요를 높이고, 주민이 참여하는 지역공동체를 함양하여 경제와 문화가 조화된 지역을 의미한다. 그러므로 살기좋은 지역만들기는 지역별로 가지고 있는 개성과 부존자원을 활용하여 ‘아름답고, 쾌적하고, 특색있는’ 도시와 농산어촌을 자치단체, 주민, 시민단체 등이 협력하여 재설계, 재창조하는 활동이다.⁵⁾ 다시 말해서 살기좋은 지역만들기는 주민과 지역사회 스스로의 노력으로 공간의 질(quality of space)을 제고함으로써 주민의 삶의 질(quality of life)을 높이며 이를 통해 우수한 인재와 좋은 기업들을 유치함으로써 지역발전의 선순환 구조를 유발하기 위해 추진하는 정책이다.⁶⁾

5) 이 점에서 정부가 제시하고 있는 살기좋은 지역의 기본개념은 최근에 선진경제가 지식과 정보기술을 기반으로 혁신주도형 또는 창조형경제로 급속히 전환되고 있는 것은 창조적 계급(creative class)과 창조도시(creative city)에 근거를 두고 있는 것 같다(이재하, 2006).

6) 여기서 공간의 질이란 특정공간이나 장소가 지니고 있는 쾌적성과 아름다움, 편안함과 개성 등을 의미하는 것으로서 산, 숲, 하천과 같은 자연적 환경과 도로, 건축물, 광장, 랜드마크와 같은 인공적 환경이 질을 모두 포함하는 개념이다. 한편, 삶의 질이란 특정공간이나 장소에 살고 있는 사람

2) 살기좋은 지역만들기의 비전과 실천과제

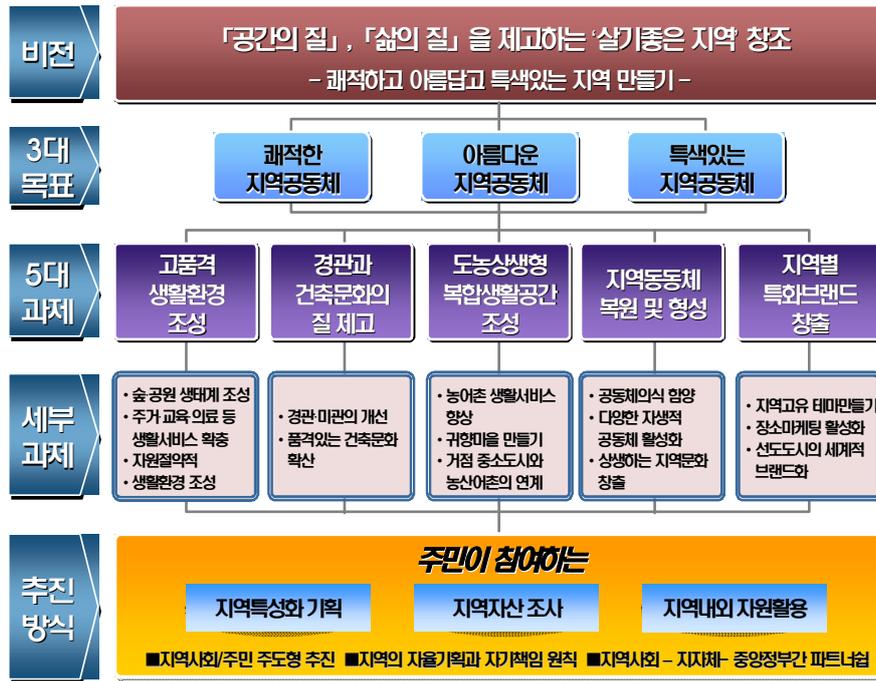
살기좋은 지역만들기 정책은 '공간의 질과 삶의 질을 제고하는 살기좋은 지역 창조'라는 비전하에 '쾌적한 지역공동체', '아름다운 지역공동체', '특색있는 지역공동체' 건설을 3대 목표로 설정하였다.

그리고 이러한 비전과 목표를 실현하기 위해 5대 과제를 제시하였다. 첫 번째 과제는 고품격 생활환경 조성이다. 이는 숲, 공원, 생태하천 등을 조성하는 것과 함께 주거, 교육, 의료, 복지 등의 생활서비스 제공기반을 확충함으로써 지역의 생활환경 전반을 고품격화하자는 것이다. 두 번째 과제는 경관과 건축문화의 질 제고이다. 이는 아름답고 개성있는 도시경관과 미관을 조성할 뿐만 아니라 품격있는 건축문화를 확산시켜 풍요로운 문화여건을 조성하자는 것이다. 세 번째 과제는 도농상생형 복합생활공간 조성이다. 이 과제는 농어촌 지역에 양질의 생활서비스를 제공하고 도시민의 여가 및 노후생활에 대비하여 새로운 주거공간을 조성하며 농어촌지역과 거점 중소도시의 연계성을 제고하는 것이다. 네 번째 과제는 지역공동체 복원과 형성이다. 주민들이 어울려 사는 마을 만들기에 함께 참여함으로써 지역공동체 의식을 함양하고 다양한 자생적 공동체를 활성화하며 지역공동체의 상생문화와 통합성을 높이자는 것이다. 다섯 번째 과제는 지역별 특화브랜드 창출이다. 이는 지역 고유의 테마를 만들고 이에 대한 적극적인 장소마케팅을 통해 지역의 차별적인 특화브랜드를 창출해 특색있는 지역으로 만들자는 것이다. 사업추진은 지역의 자율기획과 자기책임 원칙하에 지역사회와 주민이 주도하고 지역사회-지자체-중앙정부의 파트너십을 강조하고 있다.

추진방식에 있어서 정부는 살기좋은 지역만들기사업을 중앙정부·자치단체·지역사회간 역할분담과 협력적 파트너십을 토대로 추진할 것을 명시하고 있다. 중앙정부는 지원자로서 지역의 사업추진을 제도적·행정적으로 지원하고, 부처간 정책조정 및 협력체계를 구축하도록 한다. 반면에 자치단체는 지역의 여건에 맞는 사업을 주민참여를 통해 기획·추진하면서 지역사회활동을 지원하는 역할을 담당토록 한다. 지역사회와 주민은 주도적으로 지역생활의 개선사항을 공론·토론하여 사업의 기획과 추진에 적극적으로 참여한다.

살기좋은 지역만들기는 자율기획과 자기책임의 원칙에 따라 지역이 주도적으로 추진하는 것을 기본방향으로 삼고 있으나 실질적으로는 사업의 초기단계에서 불가피하게 중앙정부가 기획을 주도하고 있다(한표환, 2007). 균형위의 조정하에 각 중앙부처가 기획·관리·지원의 업무를 분담하고, 시범사업도 지역특성에 따라 몇가지로 세분화하여 건교부, 농림부, 문광부가 각각 해당지역에 대해 시범사업을 계획하도록 되어 있다.

들의 생활만족도를 의미하는 것으로 주거, 의료, 교육, 문화 등 기본생활서비스의 제공수준과 상태에 의해 결정되는 개념이다(성경륜, 2006).



[그림 1] 살기 좋은 지역만들기의 기본체계

3) 살기좋은 지역 기본모델과 우수계획 선정

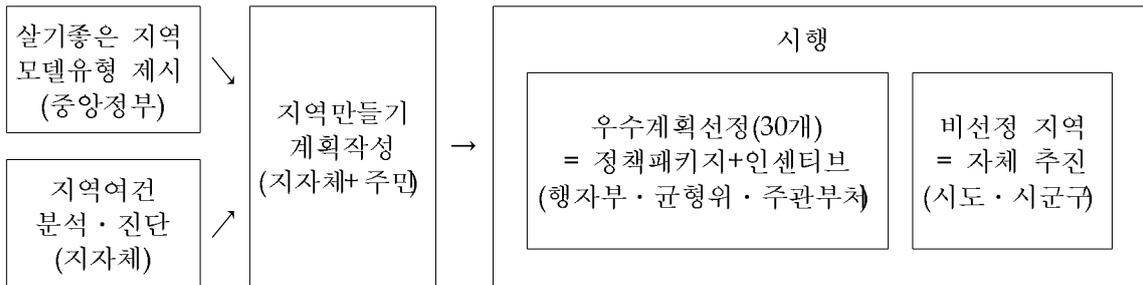
행정자치부는 자치단체가 개성있고 특색있는 지역만들기를 추진하는데 참조할 수 있도록 지역만들기 테마별로 다양한 모델유형을 개발하였는데, 초기에는 보편성과 지역의 수요가 높은 9대 기본모델을 우선 개발하여 관계부처 및 지자체에 제시하였다. 자치단체에서는 9대 기본모델과 기본모델별 특화형 예시를 참고하여 지역의 잠재력과 발전방향에 부합하는 지역만들기 계획을 수립하였다.

<표 1> 살기좋은 지역만들기 기본모델

기본모델	주요 내용	특화형 예시
산업형	· 지역소재 산업 지원을 통한 마을조성·발전	· 향토산업형, 외부기업유치형 등
교육형	· 교육특화를 통한 커뮤니티 강화	· 학교교육형, 평생학습형 등
정보형	· 지역에 풍부한 정보인프라 구축	· 정보화마을형, U-village형 등
생태형	· 양질의 환경 및 생태를 자원으로 활용	· 수변공간형, 녹색교통형 등
전통형	· 고유한 전통과 역사를 보존하고 활용	· 전통마을형, 전통시장형 등
문화형	· 문화예술 진흥을 통한 지역의 특화발전	· 문화예술지향형, 문화산업창출형 등
관광형	· 관광자원 개발을 통한 주민복지 증진	· 스포츠형, 가족리조트형 등
건강형	· 건강시설 및 문화조성을 통한 지역재창조	· 건강장수형, 휴양형
가족형	· 보육, 요양, 돌봄 등을 중심으로 한 여건조성	· 돌봄네트워크형 등

자료: 행정자치부(2006)

자치단체에서는 모델유형을 참조하고 지역여건의 분석·진단 결과를 토대로 자치단체와 지역주민이 주체가 되어 계획을 수립하고, 정부에서는 자치단체의 사업계획을 심사, 평가하여 살기좋은 지역만들기 우수계획을 선정하면, 우수계획으로 선정된 자치단체에 대해서는 중앙부처의 관련 정책을 패키지로 지원하고 별도의 재정적 인센티브를 부여한다.



[그림 2] 살기좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정 틀

4) 정책 추진동향

2005년 하반기에 들어 균형위는 살기좋은 지역만들기를 정책과제로 선정하여 검토하기 시작하여 ‘주민참여형 도시만들기’의 개념과 추진과제, 추진체계 등에 대한 종합보고서를 마련하였다. 2005년 말에는 사업추진과 관련하여 건교부에서 추진해 오던 ‘살고싶은 도시만들기’ 추진과제와 농특위에서 추진하는 ‘농어촌복합생활공간 조성방안’, 균형위에서 추진되던 ‘전원지역 및 중소도시 연계 지원방안’ 등을 ‘살기좋은 지역만들기’로 통합하여 추진키로 한 것이다. 이후 2006년 3월에는 상기 관련 정책이 일원화된 ‘살고싶은 국토공간 만들기 기본구상’이 발표되었고, 상반기에 걸쳐 정부 각 부처의 유사사업과 신규사업을 재편성한 100대 실천 세부과제가 정리되었다. 이와 함께 각 부처별로 정책 공론화과정이 진행되면서 5월 균형위의 3주년 기념 심포지움 등 각종 토론회가 이어지게 된다. 지방선거가 끝난 후 본격적인 추진단계에 돌입하면서 정책기획과 총괄기능을 담당하는 균형위와 별도로 집행적 차원에서 통합적 지원조정업무를 행자부가 담당해 나가게 된다(박홍순, 2006).

2006년 11월에는 「살기좋은 지역만들기 2007년도 공모사업 추진 공동지침」을 만들어 범 부처적으로 추진되고 있는 살기좋은 지역만들기 사업이 체계적으로 관리될 수 있도록 균형위와 공모부처가 공모사업을 통합관리하되, 부처간 역할을 분담하여 추진키로 하였다. 살고싶은 도시(건설교통부), 살기좋은 농촌(농림부), 가고싶은 섬(문화관광부), 살기좋은 어촌(해양수산부)을 주관 부처별로 부담하여 추진하고, 행정자치부는 지역 우수계획을 지원하기로 한 것이다.

<표 2> 2007년도 부처별 공모사업 현황

주관부처	주요내용	비고
농림부	살기좋은 농촌 만들기 시범사업 - 전원마을 55개소 등	기 선정
해수부	휴양바다마을 2개소	
건교부	살고싶은 도시 만들기 시범사업 - 시범도시(5개), 시범마을(16~32개)	향후 선정
농림부	살기좋은 농촌 만들기(농촌마을종합개발사업)	
문화부	가고싶은 섬 시범사업(3개소 내외)	
산자부	산업단지 환경정비 시범사업(1개)	
행자부	지자체 우수계획 선정 및 지원(30개)	

살기좋은 지역 만들기 정책의 주관 부처의 하나인 행정자치부는 2006년 10월 2일에 '살기좋은 지역 만들기 지자체 우수계획 선정 계획'을 확정·발표하였다. 우수계획 선정은 행자부가 살기좋은 지역 모델(9가지)을 먼저 지자체에 제시하고, 지자체는 관할지역의 여건을 분석하여 선정한 최적의 지역(마을)을 대상으로 제시된 모델을 창의적으로 발전시켜 계획을 수립하고 12월 초에 행자부에 제출하였으며, 지난 2월 1일 국가지정 시범지역 30개, 도지정 시범지역 17개를 최종 확정하여 발표하였다. 국가지정 시범지역으로 지정된 30개 지역에 대해서는 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원하고, 3년간 평균 20억원의 인센티브 사업비를 지급하며, 재경부 등 관계부처와 협의를 거쳐 「살기좋은 지역특구」로 지정할 계획이다. 도지정 시범사업으로 지정된 17개 지역에 대해서는 먼저 해당지역으로부터 지역발전에 장애가 되는 각종 규제나 제도 등을 접수하여 행자부에서 원스톱으로 해소해 주고, 도가 주관하여 균특회계, 일반회계 내에서 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원하며, 3년간 도가 6억원 내외의 인센티브 사업비를 지급하고 행자부가 성과를 평가하여 특별교부세를 인센티브로 추가 제공할 계획이다.

3. 살기좋은 지역만들기와 소도읍 육성정책

1) 살기좋은 지역만들기와 소도읍 육성정책의 비교

살기좋은 지역만들기와 소도읍 육성정책을 정책목표, 사업대상 지역, 사업대상 영역, 사업 추진체계 및 사업방식 등의 측면에서 비교해 보면 다음과 같다.

□ 정책목표

앞서 살펴본 바와 같이 살기좋은 지역만들기는 공간의 질과 삶의 질을 동시에 제고하여 쾌적하고 아름답고 특색있는 지역공동체 건설을 정책목표로 설정하고 있다. 한편 소도읍 육성사업은 읍지역을 경제·사회·문화적 거점기능을 갖춘 중추 소도시로 육성하고 특성화·전문화를 통해 지역의 경쟁력을 제고하며 도·농간 균형발전의 중심축으로 육성한다는 정책목표로 설정하고 있다. 살기좋은 지역만들기의 경우, 공간의 질과 삶의 질 향상을 명시적으로 강조하고 있는 반면, 소도읍 육성정책은 소도읍의 경쟁력 강화라는 공간적 측면을 강조하고 있다. 하지만 소도읍 육성정책 역시 공간의 경쟁력 제고를 바탕으로 지역주민의 삶의 질 향상을 추구하기 때문에 두 정책의 정책목표는 크게 다르지 않다고 할 수 있다.

□ 대상지역

살기좋은 지역만들기는 시·군·구별로 사업의 효율성, 투자재원의 확보 가능성, 자치단체의 재정력, 주민의 수요 등을 종합적으로 고려하여 여건이 부합되는 1개 마을, 소수의 인접한 마을, 또는 읍·면·동 수준 등에서 자치단체가 자율적으로 결정할 수 있도록 하고 있다. 이에 반해 소도읍 육성정책에서는 사업대상지역은 지방 소도읍육성지원법에 의해 지정된 읍지역 전체가 공간적 범위가 된다. 물론 소도읍 육성사업의 구체적인 사업내용이 마을 단위에서 이루어지지만 이러한 사업이 읍지역 전체의 공간적 맥락에 의해서 결정·추진된다는 측면에서 두 사업의 공간적 범위는 서로 다르다고 할 수 있다. 즉, 소도읍 육성사업의 공간적 범위가 살기좋은 지역만들기보다 더 광범위하다고 할 수 있다.

□ 사업대상 영역

2006년 10월에 발표한 살기좋은 지역만들기 우수계획 선정계획에 의하면, 해당 자치단체는 지역여건과 장점 등을 고려하여 9대 기본모델 중에서 1개 모델을 자율적으로 선택하거나 기본모델에 포함하기 어려운 독창적인 테마의 경우 기타형으로 수립이 가능하다. 소도읍 육성사업은 지역산업의 진흥, 도시기반시설의 확충, 주민 생활 환경의 개선 및 복지증진, 문화 및 관광육성 4대 부문을 사업의 주요내용으로 구분하되 해당 소도읍의 특성에 따라 새로운 분야를 추가하거나 일부 분야만 수립할 수 있도록 하고 있다. 사업의 주요내용을 살펴보면, 소도읍육성사업의 경우 해당

지역 발전에 필요한 하드웨어 확충사업이 주류를 이루고 있다. 물론 최근에는 각종 주민교육 등 프로그램 중심의 소프트웨어 사업이 보완되기는 하였지만 여전히 물리적 측면이 강한 편이다. 이에 반해 살기 좋은 지역만들기의 경우 물리적 환경개선과 함께 인력양성, 교육환경 개선 등 다양한 프로그램 도입·운영을 강조하고 있다.

□ 추진체계 및 추진방식

살기좋은 지역만들기는 개별 자치단체에서 지역여건의 분석·진단 결과를 바탕으로 자치단체와 지역주민이 주체가 되어 계획을 수립하여 시·도를 경유해 행자부에 제출하면 우수계획 선정위원회에서 서면심사 및 현지실사·브리핑의 평가를 통해 최종적으로 선정한다. 선정된 자치단체는 해당 지자체에서 요청한 중앙정부 정책을 묶어서 패키지로 지원하고 3년간 평균 20억원의 인센티브 사업비를 지급한다.

소도읍 육성사업은 개별 자치단체가 지역의 발전잠재력을 테마로 하는 소도읍육성종합계획을 자치단체와 지역주민이 주체가 되어 수립하여 시·도 심사를 통해 행자부에 제출하면 행자부에서는 소도읍정책심의회를 최종적인 심사를 통해 육성대상 지역을 선정한다. 선정된 지자체는 행정자치부와 개별 시·도 및 시·군이 육성협약을 체결하고 이를 근거로 4년간 국비 100억원을 지원받는 체계로 추진된다. 그러므로 두 사업 모두 주민의 자발적인 참여를 강조하고, 선택과 집중전략과 상향식 공모제를 도입·운영한다는 측면에서 사업추진체계와 추진방식이 유사하다고 할 수 있다.

□ 종합

지금까지 살기좋은 지역만들기와 소도읍 육성사업을 비교해 본 결과, 두 시책은 정책목표, 사업추진 방식, 사업추진 체계 등 여러 가지 측면에서 매우 유사한 사업이라고 할 수 있다. 살기좋은 지역만들기가 주민주도형, 삶의 질 중시, 소프트웨어 중심이라는데 있어 소도읍 육성사업과 차이가 있지만 결국 지향하는 목표는 매우 유사하다고 할 수 있다. 그러므로 먼저 추진되고 있는 소도읍 육성사업의 성과와 문제점을 살펴보는 것은 살기좋은 지역만들기 사업의 효율적 추진을 위해 매우 유익하다고 할 수 있다. 따라서 본 연구에서는 소도읍사업의 추진경험을 토대로 살기좋은 지역만들기의 바람직한 추진방향을 제시하고자 한다.

<표 3> 살기좋은 지역만들기와 소도읍 육성정책의 비교

구분	살기좋은 지역만들기	소도읍 육성정책
정책목표	· 공간의 질과 삶의 질을 동시에 제고하여 쾌적하고, 아름답고, 특색있는 지역공동체 건설	· 읍지역을 경제·사회·문화적 거점 기능을 갖춘 중추 소도시로 육성하고, 특성화·전문화를 통해 지역경쟁력을 제고하며, 노동간 균형발전의 중심축으로 육성
사업대상 지역	· 1개 마을, 소수의 인접마을 또는 읍·면·동 수준 등에서 자치단체가 자율적으로 결정	· 지방소도읍육성지원법에 의해 지정된 읍지역 전체
사업대상 영역	· 지역여건과 장점 등을 고려하여 9대 기본모델 중에서 1개 모델을 자율적으로 선택 · 소프트웨어 중심의 사업내용	· 지역산업의 진흥, 도시기반시설의 확충, 주민생활 환경의 개선 및 복지증진, 문화 및 관광육성 4대 부문 · 하드웨어 중심의 사업내용
추진체계 및 사업방식	· 상향식 공모제 및 선택과 집중전략 도입·운영 · 자치단체와 지역주민이 주체가 되어 사업계획 수립 · 서면심사 및 현지실사·브리핑을 통해 지원대상 지역 선정 · 3년간 평균 20억원의 사업비 지원	· 상향식 공모제 및 선택과 집중전략 도입·운영 · 자치단체와 지역주민이 주체가 되어 사업계획 수립 · 서면심사 및 브리핑을 통해 지원대상 지역 선정 · 4년간 100억원의 사업비 지원

2) 소도읍 육성사업의 성과와 한계

소도읍 육성사업은 2003년 14개의 소도읍을 육성대상으로 선정된 이후 2006년까지 총 70개의 소도읍을 선정·추진하고 있다. 소도읍 육성사업은 상향식 공모제, 선택과 집중, 육성협약제도 등 기존의 지역개발사업과 차별화된 방식을 도입함으로써 사업의 성과가 우수한 것으로 평가되고 있다. 뿐만 아니라 이러한 소도읍 사업의 추진방식은 농림부를 비롯한 타 기관의 새로운 정책 도입시 벤치마킹의 대상이 되기도 하였다. 한편, 2005년 12월에는 소도읍 사업의 성과와 추진실적을 점검하기 위해 행정자치부에서는 2003년에 선정된 14개 지역에 대해 평가를 실시하였다. 그 결과, 전체 93개 사업중 설계중 13(14%), 보상중 10(11%), 시공중 40(43%), 완료 30(%)로 나타나 전체적인 추진실적은 양호한 편이다. 또한 사업초기에는 전체적으로 예산집행 실적이 저조했으나 평가 당시에는 전체 사업비 2,721억원 중 2,009억원이 집행되어 73.8%의 집행률을 보이고 있었다. 하지만 이러한 성과에도 불구하고 소도읍 육성사업은 다음과 같은 문제점을 안고 있다.

<표 4> 2003년 선정 소도읍의 사업 추진실적

읍별	사업계획	실시설계중	보상협의중	시공중	완료
계	93	13	10	40	30
강화읍	4	1	-	2	1
평창읍	10	-	2	3	5
영동읍	3	-	-	2	1
금산읍	8	2	-	4	2
홍성읍	5	-	-	3	2
진안읍	3	-	1	1	1
화순읍	6	3	1	2	-
해남읍	9	-	-	5	4
장흥읍	14	4	1	4	5
함평읍	12	1	1	5	5
영덕읍	4	-	1	3	-
봉화읍	5	-	1	1	3
가야읍	6	-	2	3	1
합천읍	4	2	-	2	-

자료: 행정자치부(2006)

□ 정책의 문제점

소도읍 육성정책의 문제점으로서 먼저 소도읍 육성정책 관련 통합추진체제가 미흡함을 들 수 있다. 소도읍 육성사업의 내용이 산업, 관광, 지역개발 등 다양한 측면을 포함하고 있기 때문에 사업의 효율적인 추진을 위해서는 중앙부처의 통합적인 지원체계가 필요하나 이에 대한 지원이 부족한 실정이다. 둘째, 사업추진에 필요한 예산확보의 불확실성으로 사업의 안정적 추진이 어려운 실정이다. 이는 동 정책이 지속되면서 선정된 소도읍의 수가 증가함에 따라 필요한 예산이 2003년 150억, 2004년 300억, 2005년 437억원 등으로 확대되는 것에 기인하는 것이라 할 수 있다. 이러한 문제점으로 인해 소도읍의 선정계획이 정해지지 못해 자치단체의 혼선을 야기하고 있는 실정이다. 셋째, 제안서 선정방식의 한계이다. 실제로 육성대상 지역 선정은 제안서만을 평가하고 있어 사업계획의 적합성·실현성 판단에 한계가 있는 것이 사실이다. 넷째, 육성대상으로 선정된 지역에 대한 사후관리가 미흡하다. 실제로 계획수립과정에는 전문기관·전문가가 개입하고 있으나, 사업을 추진하는 과정에는 전문가의 모니터링 및 자문활동이 저조한 실정이다. 사실 소도읍 육성정책이 좋은 계획을 선정하는 것이 목적이 아니라 이것이 잘 추진되어 지역의 실질적인 발전에 기여하는 것이 목적이려면, 사업추진과정에 대한 지속적인 모니터링과 자문의 중요성은 한층 더 크다고 할 수 있다.

□ 계획수립과정의 문제점

계획수립 과정에서는 추진기획단의 형식적인 운영문제를 들 수 있다. 추진기획단이 대부분 공무원 위주로 구성되어 지역주민 및 전문가의 참여가 미흡하고 계획수립과정에 실질적인 협의·심의 기능이 미흡한 편이다. 또한 형식적인 주민참여 문제를 들 수 있다. 소도읍 육성사업은 상향식 공모제를 통한 경쟁의 원리로 인해 계획서의 결과로 평가받고 있기 때문에 계획수립과정에 주민참여가 상대적으로 소홀하게 이루어진 것이 사실이다. 또한 주민설명, 공청회를 주민참여의 전부로 인식하여 계획수립 과정의 참여를 통한 학습 및 역량강화 과정이 매우 부족한 실정이다.

□ 계획서의 문제점

계획서의 문제점으로는 우선 평가기준 충족을 위한 외형 포장형 계획이 많다는 점을 들 수 있다. 이는 경쟁을 통한 사업선정과정에서 우선 선정되고 보자는 인식으로 인한 것이라 할 수 있다. 둘째, 물리적 시설 중심의 사업계획이 대부분을 차지하여 소프트사업 및 마케팅계획 등 프로그램은 부족한 편이다. 하지만 지속적인 지역발전을 위해서는 물리적인 시설을 효율적으로 활용할 뿐만 아니라 지역발전을 고민하는 역량있는 인적자원 육성이 필요하다고 할 수 있다. 셋째, 형식적인 재원확보 계획과 관리운영계획 문제를 들 수 있다.

□ 추진과정의 문제점

2003년도 선정된 소도읍에 대한 평가결과로 다음과 같은 문제점이 나타났다. 먼저 소도읍 육성 전담팀의 형식적 구성·운영이다. 소도읍 주관부서를 중심으로 한 부서별 업무협조 수준의 전담팀 구성·운영으로 사업간 연계·조정기능을 발휘하지 못하고 개별사업으로 산발적으로 추진하고 있는 실정이다. 또한 도로건설의 경우 건설과, 건축물은 건축과, 시장활성화는 지역경제과 등으로 개별사업을 부서별로 분리하여 추진하고 있어 사업의 시너지 효과가 미흡한 실정이다.7) 둘째, 주민 협의기간 지연 및 민자유치 실적 저조 등으로 사업기간내 마무리 여부가 불투명한 실정이다. 토지보상협의 지연, 문화재 지표조사 등 협의기간이 장기간 소요되고 민간투자자 내부사정으로 투자실적이 저조하여 계획기간내 사업 마무리가 불투명한 실정이다. 셋째, 사업추진과정에 주민참여가 미흡한 편이다. 대부분의 사업이 시군 주도의 사업 추진으로 지역주민의 역할이 상대적으로 미약한 실정이다.

7) 이에 반해, 영동군의 경우 소도읍과를 설치하여 육성사업을 적극적으로 추진한 경우도 있다.

4. 살기좋은 지역만들기 실천성 제고방안

1) 지역특성을 고려한 실현 가능한 계획 수립

살기좋은 지역만들기의 실천성을 제고하기 위해서는 실현 가능한 계획을 수립하는 것이 가장 중요하다. 실현 가능한 계획을 수립하기 위해서는 계획수립을 위한 접근방법을 개선할 필요가 있다. 우선, 외형적인 포장 중심의 계획보다는 지역특성에 부합하는 계획내용을 중심으로 사업계획을 수립해야 한다.

소도읍 육성사업과 마찬가지로 살기좋은 지역만들기도 상향식 공모제를 도입하고 있어 다른 지역과의 경쟁이 불가피하다. 이로 인해 사업의 실현 가능성 보다 사업 선정 자체를 더욱 중요하게 생각해 외형적인 포장 중심의 사업계획을 수립할 가능성이 높다. 또한, 이러한 방식에서는 계획수립 단계부터 지역이 원하는 진정한 의미의 상향적 계획수립이라기보다는 중앙이 원하는 개발모델과 평가기준과 같은 정책방향에 맞춰가는 계획으로 변질될 가능성도 있다(이재하, 2006).

하지만 본 사업이 지향하는 목적이 주민의 실질적인 삶의 질을 향상시키는 것임을 고려한다면, 거창한 사업계획보다는 소박할지라도 지역주민의 삶의 질 향상에 필요한 사업계획을 수립해야 한다. 이와 함께 각 지역이 자율적으로 주민이 원하는 계획을 수립하고, 정부는 단지 계획의 집행과정에 필요한 행·재정 지원을 중심으로 하는 전형적인 상향적 추진방식으로서의 정책전환이 뒷받침되어야 한다.

또한, 계획수립시 우수한 선진사례를 단순히 모방하기 보다는 지역실정에 맞게 재해석하여 적용할 필요가 있다. 우수사례의 결과만을 벤치마킹(benchmarking)하여 단순히 이식하기보다는 그러한 결과가 도출되기까지 참여 주체들의 역할, 추진과정의 문제점과 해결과정 등 전체적인 메커니즘을 이해하고 이를 지역 실정에 맞게 적용할 필요가 있다.

2) 주민참여와 파트너십 기반의 계획수립

사업의 선정결과를 중시하기보다는 적극적인 주민참여와 파트너십에 기반하여 계획을 수립하는 계획수립 과정을 중시하는 인식의 전환이 필요하다. 물론 행정기관이 중심이 되어 사업계획을 수립하는 것보다 다양한 주체들이 계획수립 과정에 참여할 경우 합의형성 과정에 많은 시간이 소요될 것이다. 하지만 이러한 과정을 거치지 않을 경우 소도읍 육성사업의 추진경험에서 나타나듯이 사업추진 과정에서 어려움에 직면하게 된다. 실제로 소도읍 육성사업의 경우 보상문제를 포함한 지역주민과의 협의과정에 기인하는 사업지연이 큰 문제점 중의 하나로 지적되고 있다. 이는 계획수립 과정과 사업추진 과정에서 주민의 동의를 얻지 않고서는 사업추진이 어렵다는 점을 단적으로 보여주는 결과라고 할 수 있다.

따라서 살기좋은 지역만들기의 실천성을 제고하기 위해서는 이미 수립된 계획에 대한 주민설명회, 공청회에 단순히 참여하여 의견을 개진하는 소극적인 형태의 주민참여를 지양하고 계획수립 과정에 지역주민이 적극적으로 참여할 수 있는 유인책을 마련하는 것이 필요하다. 아울러 사업추진과정에서도 주민·행정·전문가·시민단체 등 지역의 각 주체들이 파트너십을 바탕으로 함께 참여하는 것이 필요하다.

3) 효율적인 추진체계 구성·운영

살기좋은 지역만들기를 효율적으로 추진하기 위해서는 사업을 총괄적으로 추진할 수 있는 전담팀을 구성·운영하는 것이 필요하다. 살기좋은 지역만들기는 지금까지 추진된 지역개발사업과 달리 주민주도형으로 추진하는 것을 강조하고 있다. 하지만 우리나라 대부분의 농촌지역의 경우, 심각한 노령화·부녀화로 인해 사업을 주도적으로 추진할 수 있는 역량 있는 주체가 매우 부족한 실정이다. 이처럼 민간 주체의 혁신역량이 성숙되지 못한 관계로 일정 수준 지방정부가 지역개발을 주도하는 역할을 수행할 수밖에 없는 상황이다.

소도읍 사업의 추진경험을 살펴보면, 대부분의 시·군에서 형식적인 사업 추진팀을 구성·운영하고 있어 사업간 연계·조정을 통한 시너지 효과를 창출하지 못하고 있는 실정이다. 따라서 살기좋은 지역만들기의 성공적 추진을 위해서는 전담팀을 부단체장 직속기관으로 설치·운영할 필요가 있다. 여기서 중요한 사항은 전담팀에서 일방적으로 사업을 추진하기 보다는 사업계획 수립과정과 마찬가지로 주민·행정·전문가·시민단체가 파트너십을 구축하여 사업을 추진해야 한다.

4) 주민의 역량강화 및 조직화

살기좋은 지역만들기 정책의 가장 큰 특징은 지방이 중심이 되어 주민의 삶의 질 향상을 위해 지역주민이 주도적으로 사업을 추진하는 것으로 요약할 수 있다. 그러나 과거의 경험을 토대로 볼 때 추진계획이 구체화되면 될 수록 초기의 계획수립 과정에서 중시되었던 주민주도의 원칙이 약화되는 반면 추진단계에 들어서면 행정의 역할이 강화되는 경향이 있다. 특히 살기좋은 지역만들기의 주요 과제와 내용이 기존의 중앙부처 사업을 망라한 계획으로 현재 중점적으로 추진하고 있는 타부처의 사업이나 지역 현안사업에 살기좋은 지역만들기를 덧붙이는 형태로 되고, 결국 행정 주도의 계획수립으로 귀결될 우려가 있다.(박홍순, 114-115)

따라서 지역주민이 주도적으로 계획을 수립하고 사업을 추진하기 위해서는 이를 감당할 수 있는 주민의 역량강화와 주민조직화가 선행되어야 한다. 주민의 역량 제고를 위해서는 모든 주민들이 “우리 마을은 우리의 손으로”라는 자치의식을 확립하는 것이 요구된다. 그러므로 지역의 모든 교육자원을 활용하여 주민들이 지역에 대한 관심과 애착을 갖도록 하는 주민교육과 리더 및 리더십 개발·양성 등 다양한

교육·훈련 프로그램을 개발·운영해야 한다. 또한 지역의 자생조직이나 주민 자치 위원회 등 기존 조직을 활성화함으로써 주민조직화를 강화해야 한다.

5) 사업의 안정적·지속적 추진 기반 마련

마지막으로 살기좋은 지역만들기 사업의 안정적·지속적 추진을 위한 기반을 마련하는 것이 요구된다. 실제로 법적인 기반을 가지고 추진되고 있는 소도읍 육성사업의 경우에도 안정적인 추진에 어려움을 겪고 있는 것을 볼 때, 현재 법적인 기반이 없는 살기좋은 지역만들기의 안정적 추진이 쉽지는 않을 것으로 예상된다.

따라서 현재 추진하고 있는 살기좋은 지역만들기가 일회성의 이벤트에 그치지 않고 지속성을 확보하기 위해서는 사업추진의 주체와 재정확보 방안, 추진주체, 조직 등에 관한 구체적 지원근거와 수단을 법제화하는 것이 필요하다. 또한 사업 추진일정을 미리 공개함으로써 해당 자치단체가 충분한 시간을 가지고 준비할 수 있는 기회를 제공해야 한다.

하지만 금번 선정계획의 경우, 2006년 10월에 발표되고 불과 2개월 후에 선정작업이 이루어짐에 따라 해당 자치단체에서는 본 사업에 대한 충분히 이해하지도 못하고 계획을 수립해야만 했다. 이로 인해 계획수립 과정에 지역주민의 역량 배가, 주민교육, 추진조직체 구성, 파트너십과 네트워크 형성 등이 제대로 이루어지지 못함으로써 본 사업이 지향하는 목표를 충분히 반영하기 어렵게 되었다. 따라서 향후에는 사업 추진일정을 미리 공개하여 지역 스스로 고민하고 준비할 수 있는 시간적 여유를 제공하여 보다 폭 넓은 사업참여를 유도하는 것이 필요하다.

5. 결론

1960년대 이후 양적 발전 위주의 급격한 산업화와 도시화과정에서 발생한 다양한 문제점에 대한 인식으로, 지역사회의 공간의 질과 주민의 삶의 질을 제고하는 질적 발전에 대한 관심이 증가하면서 '살기좋은 지역만들기'가 강조되고 있다. 더구나 지난 2월 1일 정부에서는 살기좋은 지역만들기 우수계획을 선정·발표하면서 본 정책의 본격적인 출발이 시작되었다고 할 수 있다. 이에 본 연구에서는 살기좋은 지역만들기 정책과 사업내용 및 추진방식에서 유사한 특성을 지닌 소도읍육성사업 정책의 추진경험을 살펴봄으로써 정책의 실천성 제고방안을 모색하고자 하였다.

살기좋은 지역만들기는 지방이 중심이 되어 주민참여를 바탕으로 한 지역공동체 활성화와 주민의 삶의 질 향상을 도모하기 위한 정책이라고 할 수 있다. 따라서 본 정책의 성공적 추진을 위해서는 우선적으로 적극적인 주민참여와 지역내 다양한 주체들간의 파트너십을 기반으로 지역특성을 고려한 실현 가능한 계획이 수립되어야 한다. 아울러 수립된 계획의 효율적 추진을 위한 실효성있는 추진체계를 구성·운

영할 필요가 있다. 뿐만 아니라 살기좋은 지역만들기의 안정적·지속적 추진을 위해서는 제도적 기반을 확보하고 무엇보다도 결과가 아닌 '과정중시'의 지원정책과 추진주체의 역량 강화가 선행되어야 한다. 이상과 같은 방향으로 살기좋은 지역만들기가 추진됨으로써 동 정책의 실천성을 확보함과 동시에 기존의 지역개발사업과 차별화된 새로운 모델로 정착·발전되기를 기대한다.

참고문헌

- 김정연·윤갑식, "소도읍 육성사업의 추진실태와 개선과제", 소도읍육성사업 워크숍, 행정자치부, 2006. 5, pp.29-48.
- 박홍순, "살기좋은 지역만들기와 주민참여", 「살기좋은 지역만들기를 위한 평가와 발전방향」, 2006. 11, pp.109-127.
- 성경룡, "살기좋은 지역만들기 정책의 비전과 과제", 「살기좋은 지역만들기」, 국가균형발전위원회 : 제이플러스에드, 2006, pp.17-39.
- 이재하, "살기좋은 지역 만들기 정책과 그 개선방향", '살기좋은 지역만들기 정책의 방향과 과제' 학술심포지엄, 한국지역지리학회, 2006. 11, pp.3-12.
- 이용현, "마을 만들기 운동의 성과와 과제", 「살기좋은 지역만들기를 위한 평가와 발전방향」, 2006. 11, pp.10-38.
- 한표환, "살기좋은 지역만들기의 총괄소개", 「지방행정」, 56(639), 2007. 1, pp.16-25.
- 행정자치부, 「살기좋은 지역만들기 자치단체 우수계획 선정 추진계획」, 2006. 11.
- 행정자치부, 「소도읍육성사업 현지점검 평가결과」, 2006.

도시재생을 위한 실천수단의 효과성 평가

- 대전광역시 원도심의 사례를 대상으로 -

목원대학교 도시공학부 최 봉문

1. 들어가는 말

21세기의 바람직한 도시, 살기 좋은 도시에 대해 많은 학자들이 “지속가능한 도시(사회)”, 또는 “환경친화적 도시(사회)”라는 데 의견을 모으고 있다. “환경적으로 건전하고 지속가능한 도시”가 우리 사회가 추구하는 최상의 도시 가치이며 21세기의 새로운 도시관이 된다는 의미이며, 이는 이러한 도시가 우리의 현 세대와 미래 세대가 함께 “공간의 질”과 “삶의 질”을 누릴 수 있는 살기 좋은 도시이기 때문이다. 이와 같은 가치와 도시관을 우리의 도시에 접목시킨다면 이제 21세기의 도시가 지향하는 목표는 “도시의 재생(urban regeneration)”이라는 방향과 논리로 연결될 수 있다. 왜냐하면 신시가지 개발을 통한 도시의 외연적 확산은 우리의 자연환경을 크게 훼손할 수 있는 반면, 기 개발된 기성시가지의 활용과 재정비는 새로운 토지자원의 투입 없이 토지이용의 효율화를 기하는, 그야말로 자원절약적이고 지속가능한 도시를 만드는 출발점이 되기 때문이다.

대전시청과 법원·검찰청이 둔산 신도심으로 이전한 1990년대말 이후 대전시가 접하는 가장 중요하고도 어려운 문제 중의 하나가 바로 원도심의 공동화문제와 공동화에 대처하기 위한 원도심 활성화 대책이라 할 수 있다. 전국에서 처음으로 도심공동화 문제에 대처하기 위하여 시 본청과 동구청에서 전담부서를 만들었으며, 쇠퇴해 가는 재래시장의 상권을 살리기 위해 1년 동안 임대료를 전혀 받지 않겠다는 플랜 카드가 대전시 원도심 여기저기 나붙었던 적도 있었다. 이는 대전시의 도심공동화가 어느 수준까지 왔는지를 짐작할 수 있게 한다.

본 논문에서는 대전시의 도시재생의 노력을 평가하고, 도시재생의 관점에서 살기좋은 도시만들기의 접근방법과 실천방안을 제시하고자 한다. 그리고 논의과정에서 원도심 쇠퇴의 원인과 실태, 그리고 원도심 활성화정책의 성과를 진단하고, 원도심 재생의 전제와 그 한계에 대해서도 논의하고자 한다.

본 논문의 전개과정에서 주로 활용한 자료는 대전시의 공식적인 통계자료 외에도 1999년 대전시와 목원대학교 건축도시연구센터에서 공동으로 수행한 연구보고서와 대전시 도시개발과의 내부 자료를 사용하였다¹⁾

1) 대전광역시, 「기존도심 활성화방안에 관한 연구」, 1999 ; 대전광역시, 「원도심 활성화계획」, 2006 ; 기타 대전시 도시개발과 내부자료.

2. 도시재생의 목표상 설정

2.1 살기 좋은 원도심의 조건

국가균형발전위원회에서는 “살기 좋은 지역”은 ‘공간의 질(quality of place)’과 ‘삶의 질(quality of life)’이 동시에 이루어지는 지역으로 정의하고 있다. 여기서 ‘공간의 질’이란 특정 장소가 지니고 있는 쾌적성과 심미성, 매력성, 편안함을 의미하며, ‘삶의 질’이란 특정 장소에서 살고 있는 사람들의 생활만족도를 의미한다.²⁾

이러한 살기 좋은 지역(도시)만들기는 1980년대 후반부터 서구 선진도시의 도시계획과정에서 활발하게 진행되고 있는 스마트 성장정책(smart growth)과 신도시주의(new urbanism), 그리고 일본의 마찌즈꾸리 운동과 맥락을 같이 한다. 그러나 우리의 도시는 이들 국가와는 다른 역사·문화적 발전과정을 통해 형성되어 왔기 때문에 우리의 현실과 문화, 지역적 특성에 맞는 도시 만들기를 추구해야 한다.

2.2 대전시 도시재생의 접근방법

대전시의 원도심을 살기 좋은 도시공간으로 가꾸어 가기 위해서는 원도심의 공간적 특성과 역사·문화적 전통이 반영되어야 한다. 나아가 원도심은 도시의 다른 주거지역과는 달리 3가지 측면에서 살기 좋은 공간으로 재창출되어야 한다. 즉, “원도심에서 살고 있는 주민”의 입장과 “원도심에서 영업활동을 하는 상인”의 입장, 그리고 “원도심을 이용하는 대전 시민”의 입장에서 원도심이 살기 좋은 도시의 중심공간으로 인식되어야 한다.³⁾

이를 위해서는 각각의 입장에서 도시재생이 접근되어야 하는데, 첫째는 원도심 주민들의 삶의 질을 높일 수 있도록 쾌적하고 편리하고 매력적인 주거 및 생활환경의 제공이 전제되어야 한다는 것이며, 둘째는 원도심에서 영업하는 자영업자들의 삶의 질을 높이기 위해 첫째에 더하여 원도심의 상업활동 기반이 강화되고 활기 넘치는 생산·영업공간으로 변모가 전제되어야 한다. 끝으로 원도심은 대전시민 모두에게 중요한 의미를 갖는 도심공간이므로 대전시민의 입장에서 편리하고 매력적인 공간이어야 한다. 이를 위해선 무엇보다도 원도심으로의 접근이 편리해야 하고(예컨대 대중교통 중심의 교통체계), 원도심 안에서는 여유롭고 안전하게 거닐 수 있는 공간이어야 한다. (예컨대 보행자 중심의 동선체계, 보행자 전용공간 등). 이와 같은 3가지 측면에서 원도심이 살기 좋은 도시공간으로 다시 태어날 때, 원도심은 우리가 바라는 21세기 도시관을 담은 도심공간으로 재생되고 활성화될 수 있을 것이다.

2) 성경룡, 2006, p.20.

3) 앞서서도 잠시 언급하였듯이 지금까지 대전시의 원도심 정책은 상권의 쇠퇴를 호소하는 자영업자에 초점이 맞추어져 추진된 점을 부인할 수 없다.

3. 대전시의 도시재생 노력과 성과

3.1 대전 원도심 쇠퇴의 원인

대도시 도심공동화의 원인은 여러 가지 다양한 요인들로부터 설명될 수 있겠으나 그 근거는 다음과 같은 두 가지 측면에서 인식될 수 있다.

첫 번째 원인은, 도시가 성장하는 과정에서 불가피하게 발생하게 되는 도시생태학적 과정으로부터 설명되는 부분이다.(김인, 1986, p.101; 하성규, 1995, p.163; 전명진, 2000, p.341). 즉 대도시화에 따른 도시구조의 변화와 직주분리 현상, 외곽지역의 신주거지 개발에 따른 도심인구의 유출, 도심지역의 고지가에 따른 일부 도심기능의 부도심, 지구중심으로의 이전 등이 여기에 해당된다. 따라서 이러한 과정을 통한 도심공동화 현상은 특정지역이 아닌, 국내·외 대부분의 대도시에서 도시발전 과정에서 나타나는 일반적인 현상이며, 이러한 공동화 현상에 어떻게 잘 대처하느냐에 따라 도시별 공동화 문제의 정도에 차이가 있을 따름이다. 그러나 도심공동화 현상이 이와 같은 범도시적인 현상인가에 대해서는 논란의 여지가 있다. 도심공동화 현상의 정도는 도시의 역사적 성장과정과 도시체계 등 다양한 부문으로부터의 영향을 받을 수 있기 때문이다.

두 번째 원인은 도시 특유의 지역적 상황으로부터 설명되는 부분이다. 예컨대 기존 도심에 입지한 행정 및 중추업무기능을 도시정책적 차원에서 다른 신개발지역으로 이전시키거나, 도심 주변에 입지한 주요 기능이 국가산업정책 또는 경제여건의 변화에 따라 쇠퇴하여 도심의 동반적 쇠퇴를 촉발하는 경우 등이다.

대전시의 경우 도시발전과정에서 나타나는 도심공동화 현상에 더하여, 정책적으로 둔산신도심을 개발하여 행정 및 중심업무기능을 신개발지역에 대거 이전시킴으로써 기존 도심의 공동화를 가속화시켰다. 즉, 둔산 신개발지역에 고밀도 공동주택단지의 집중적인 개발·공급으로 원도심지역에 대한 “인구의 공동화”를 유발하였으며, 중추관리기능(중앙행정기관, 법원·검찰청, 시청 등)의 계획적 이전과 중심업무기능의 연계이동으로 “업무기능의 공동화” 현상까지 초래하게 되었다는 점이다. 결국 대전시의 도심공동화 현상은 대도시로 성장하는 과정에서의 자연발생적 도심쇠퇴 현상에 더하여, 시의 도시개발정책에 따른 영향이 복합된 결과라 할 수 있다.

3.2 대전의 원도심 실태분석

대전시청과 법원·검찰청 등 주요 행정기관의 둔산 신도심 이전으로 촉발된 대전 원도심의 공동화 실태는 아래와 같이 몇가지 지표로 요약된다.

가. 인구의 공동화 실태

1989년 대전시가 광역시로 승격된 이후 지난 15년간 대전시 전체 인구는 37.4%가 증가하였으나, 같은 기간 구도심에 입지해 있는 동구와 중구의 상주인구는 지속적으로 감소하여 각각 23.1%와 12.9% 감소하였다. 결과적으로 1990년 당시 동·중구는 대전시 전체 인구의 56.9%를 차지하였으나 2005년말 현재 33.8%에 불과하여 인구감소 경향이 현저한 것으로 나타나고 있다. 반면 신도

심지역이 입지한 서구는 같은 기간동안 140.1% 증가하여 주거지 분포가 구시가지에서 중·서부지역의 신시가지로 이동하고 있음을 알 수 있다.

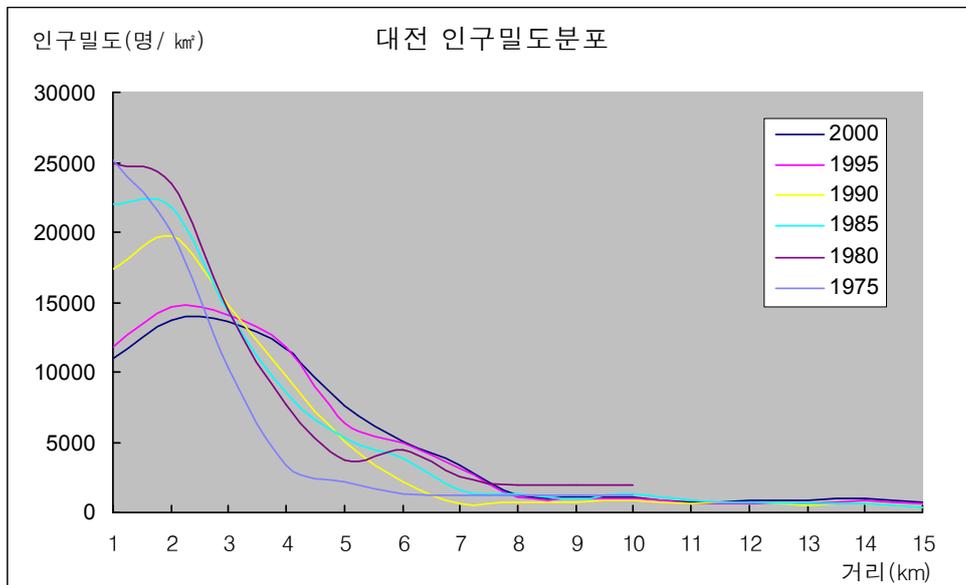
인구밀도분포에 있어서도 동구의 인구밀도는 1990년 2,259인/km²에서 2005년에는 1,737명/km²로 크게 떨어졌으나, 신개발지가 포함된 서구의 경우 1990년의 2,215인/km²에서 2005년에는 5,318인/km²로 2배이상 증가하였다. 도심에서의 거리에 따른 인구밀도분포곡선의 분석에서도 도심공동화 현상이 뚜렷이 인지된다. 1985년까지는 전형적인 Clark 모형의 인구밀도곡선을 나타내다가⁴⁾ 1995년 이후에는 도심공동화의 특성이 뚜렷한 인구밀도분포 패턴을 나타내고 있음을 알 수 있다.

<표 3-1> 구별 인구 변화 추이 (단위 : 천인)

구분	계	동구		중구		서구		유성구		대덕구	
		인구	%	인구	%	인구	%	인구	%	인구	%
1990	1,050	303	28.9	294	28.0	212	20.2	79	7.5	162	15.4
1995	1,271	273	21.5	266	20.9	406	31.9	124	9.7	202	15.9
2000	1,368	247	18.1	254	18.6	471	34.4	162	11.8	234	17.1
2005	1,443	233	16.1	256	17.7	509	35.2	223	16.3	222	15.4
증감율	37.4%	- 23.1%		- 12.9%		140.1%		182.2%		37.0%	

자료 : 통계청,

<그림 3-1> 대전시 인구밀도분포 곡선



4) Clark 모형은 도심에서의 거리에 따른 인구밀도분포의 거리-조락현상에 관한 모형으로, 도심에서 가장 높은 인구밀도분포를 나타내는 단핵도시의 인구밀도를 분석하는데 적합한 모형임.(김인, 1986. p.100).

나. 업무공간의 공동화 실태

둔산 심도심의 건설과 원도심에 입지해 있던 행정 및 중추관리기능의 신도심으로의 이전 이후 가장 큰 변화는 업무기능의 공동화 현상이다. '98년 법원·검찰청의 둔산 이전은 관련 기능의 이전을 유발하여 법원·검찰청 주변 671개 기관·업소중 108개 업소가 이전하였으며, 업무공간에 대한 수요의 감소로 건물의 공실율이 30% 수준에 육박하였다. 특히 법조관련 전용빌딩의 입주율은 30-40% 수준으로 떨어졌으며, 중구청 소재 475개 대형건물(연면적 1,000㎡ 이상)중 54개 건물(21.4%)이 전체 임대면적의 50% 이상 비어 있는 실정이었다. 결과적으로 임대료 수준은 법원·검찰청이 이전하기 직전의 50% 수준으로 급격히 떨어졌으며, 일부 재래시장은 일정기간 무료로 임대하는 사태까지 벌어졌다.

그러나 그동안 원도심 활성화를 위한 관련 기관의 지속적인 노력과 지원으로 중구의 건물공실율은 99년 당시 21.5%에서 2005년말 현재 9.3% 수준으로 크게 떨어지고 있다. 그러나 동구의 경우 공실률이 크게 떨어지다가 최근에 와서는 다시 10% 수준을 유지하고 있다.

<표 3-2> 업무공간 이용실태 ('98년 11월 현재, 연면적 1,000㎡ 이상 건물)

빈건물 실태				건물활용 실태		
계	전체가 빈 건물동수	일부 빈건물		계	입주	미입주
		50%이상	50%미만			
253동	8동 (3.2%)	46동 (18.2%)	199동 (78.6%)	973.3㎡ (100.0%)	683.9㎡ (70.3%)	289.4㎡ (29.7%)

자료 : 대전시 중구청 내부자료, 1999

<표 3-3> 동구지역 자영업자 영업실태

총 점 포	조사점포		빈 점 포		조사거부		기 타	
	업소수	비율	업소수	비율	업소수	비율	업소수	비율
1,697	1,074	63%	221	13%	95	6%	307	18%

<표 3-4> 신·구도심 공실율 현황

지 역	1998년	2002년	2003년	2004년	2005년
계	15.8%	8.6%	8.2%	10.5%	9.5%
동 구	9.4%	4.7%	4.7%	14.3%	10.0%
중 구	21.5%	12.1%	11.3%	9.4%	9.3%
둔 산	-	6.0%	6.6%	7.5%	8.9%

자료 : 대전시, 「2006 원도심 활성화계획」, 2006.

다. 도심기능과 상권의 변화추이

도심 또는 부도심 지향 업종의 집중적 분포상태와 변화추세를 분석함으로써 도시구조의 위계와 그 변화를 파악할 수 있다⁵⁾. 즉, 둔산지역이 신도심으로서의 기능과 위계구조를 가지고 있는가? 그리고 원도심과 신도심이 각각 어떤 기능에 특화되어 있으며, 앞으로 두 도심간 역할분담은 어떻게 이루어져야 하는가에 대한 함의를 제시해 준다.

분석결과를 종합하면 다음과 같이 요약된다. 첫째, 지난 5년 동안 도심 지향적 업종들의 지역적 분포가 크게 변하고 있음을 알 수 있다. 즉 동구와 중구의 원도심 지역에 집중되어 있던 도심기능들이 서구와 유성구로 확산되고 있다. 특히 둔산 신시가지를 중심으로 한 서구지역이 공공행정기능뿐 아니라 소매업과 금융보험, 업무서비스, 사회·개인서비스 등 도심 지향적 업종들이 집중적으로 분포하여 새로운 도심으로서의 기능을 확보하고 있다는 사실이다.

둘째, 중구와 동구지역에 집중되어 있던 도심 지향적 업종들이 서구와 일부 유성구로 이동하여 분산화 되고 있으나, 원도심지역이 아직까지 도심으로서의 기능을 유지하고 있다는 점이다. 따라서 침체되어 있는 원도심지역의 도시기능, 특히 상권이 회복되면 신·구도심 간의 균형발전을 통한 2도심의 도시체계를 유지할 수 있을 것으로 보여진다.

셋째, 사업서비스와 인쇄출판 등 일부 도심형 전문기능들이 유성구로 이동하는 등 전반적으로 단핵도심하에서의 기능집중 현상은 약화되고 다핵도시에서 볼 수 있는 특성인 전문화 기능의 집중적 분산 현상이 나타나고 있다. 이는 향후 도시정책 수립과정에서 이러한 도시구조의 변화를 반영해야 할 것임을 시사한다.

3.3 도시재생 노력

대전시는 전국에서 처음으로 원도심 활성화를 전담하는 부서(도심활성화담당)를 신설하여 원도심 활성화를 위한 정책입안과 실무를 추진하였고, 「원도심활성화 및 지원 등에 관한 조례」를 제정하여 원도심활성화 기금을 조성하는 등 원도심 활성화를 위한 대책을 조직적이고 지속적으로 추진하고 있다. 2005년말까지 원도심 활성화를 위해 총 463건의 장·단기사업이 완료되었거나 추진중이고,⁶⁾ 국비 147,051백만원을 포함하여 총 1,572,076백만원이 투입되었다.

대전시의 각종 시책의 추진과정에서도 원도심과 관련된 사업을 최우선적으로 처리하는 등 2000년 이후 원도심 활성화에 전력을 기울이고 있다.⁷⁾ 예컨대 도로건설과 관리, 주차장 조성, 특화거리 조성과 가로시설물 정비, 주거환경개선사업과 주택공급, 하천복원, 문화·복지·체육시설의 유치 등 추진 가능한 모든 분야에서 관련사업이 진행중이거나 계획되고 있다.

5) 본 논문에서는 도심지향업종은 인쇄출판업, 소매업, 금융보험업, 사회·개인서비스업과 사업서비스업, 공공행정 등으로 설정하였다

6) 대전시 내부자료에 따르면 단기사업 358건(완료 249건, 추진 109건), 중장기사업 105건(완료 40건, 추진 52건, 준비 13건) 추진.

7) 2차례의 대전시장 선거에서도 모든 후보자가 “원도심 활성화”를 핵심 공약에 포함시킴.

<표 3-5> 도심·부도심 지향 업종의 구별 점유비율(1995년)

업종		구별	동구	중구	서구	유성구	대덕구
제조업	인쇄출판		45.57	22.93	14.90	10.41	6.18
도소매업	도매업		31.91	20.22	13.44	5.54	28.88
	소매업		26.53	32.01	21.52	7.49	12.44
금융보험			9.13	69.83	12.75	4.17	3.87
사업서비스			8.16	18.91	8.92	59.13	4.88
	업무서비스		15.91	43.29	19.66	9.94	10.59
공공행정			21.60	37.11	16.15	12.25	12.79
기타개인			22.00	32.22	20.77	12.48	13.53
서비스	오락문화		21.98	31.20	15.05	23.19	8.60

<표 3-6> 도심·부도심 지향 업종의 구별 점유비율(2000년)

업종		구별	동구	중구	서구	유성구	대덕구
제조업	인쇄출판		31.31	8.97	11.98	45.68	3.05
도소매업	도매업		25.02	16.39	16.14	6.18	36.27
	소매업		21.53	27.87	29.79	7.96	12.84
금융보험			9.62	51.86	27.10	4.43	6.99
사업서비스			8.05	12.13	19.67	50.83	9.32
	업무서비스		13.44	22.98	35.29	11.77	16.52
공공행정			11.63	25.04	41.98	8.83	12.57
기타개인			19.67	27.07	25.93	11.39	15.93
서비스	오락문화		19.92	26.47	27.23	15.95	10.43

<표 3-7> 도심·부도심 지향 업종의 구별 전문화지수(2000년)

업종		구별	동구	중구	서구	유성구	대덕구
제조업	인쇄출판		1.89	0.38	0.45	3.16	0.15
도소매업	도매업		1.56	0.69	0.64	0.43	1.75
	소매업		1.34	1.18	1.18	0.55	0.62
금융보험			0.60	2.21	1.07	0.31	0.34
사업서비스			0.50	0.52	0.78	3.51	0.45
	업무서비스		0.84	0.98	1.39	0.81	0.80
공공행정			0.72	1.07	1.66	0.61	0.60
기타개인			1.23	1.15	1.02	0.79	0.77
서비스	오락문화		1.24	1.13	1.08	0.46	0.50

<표 3-8> 도심·부도심 지향 업종의 동별 전문화 지수(LQ)

업종	LQ > 2	LQ > 4
인쇄출판업	문화1동,	삼성1동, 정동, 중동, 신성동
소매업	원동, 대1동, 중동, 은행동, 용두동, 삼천동	
금융보험업	은행동, 대흥동, 용문동, 둔산2동	선화동, 용두2동, 오류동
사업서비스업	선화동, 대흥동, 대사동, 오류동, 탐방동, 법1동	
사회·개인서비스업	효동, 소재동, 태평2동,	
오락·문화	은행동, 중촌동,	목동

4. 원도심 활성화정책의 성과와 한계

4.1 도시재생 노력의 성과평가

대전시의 이와 같은 엄청난 노력의 결과 어느 정도의 성과가 나타나고 있는가를 평가하자면 대전시의 자료에 의하면 최근들어 원도심 활성화의 효과가 서서히, 그러나 분명히 나타나고 있는 것으로 평가하고 있다. 지속적으로 감소하던 인구가 정체되거나 중구의 경우 다소 증가하고 있으며, 건물의 공실률도 크게 줄어들고 있다. 또한 지역의 부동산경기를 나타내는 건축허가면적이 대전시 평균에 비해 현저하게 증가하고 있는 것으로 분석되고 있다. 물론 이와 같은 외형적인 성과는 원도심 활성화를 위한 노력과 투자의 결과라기보다는 도시철도와 고속철도의 개통, 역세권 개발과 행정도시 개발계획 등 원도심 활성화 정책과 연계된 복합적인 요인의 결과라고 할 수 있다. 그러나 도시철도의 개통으로 인한 접근성 증대와 향후 원도심과 주변지역에 대한 도시주거환경정비사업의 시행은 주거입지로서의 매력도를 높혀 상주인구의 유입을 기대할 수 있다는 점에서 원도심의 미래는 긍정적으로 전망된다.

<표 4-1> 원도심 년도별 투자내역

(단위 : 백만원)

구 분	기 투 자					'06년투자	
	계	'02년까지	'03투자	'04투자	'05투자		
계	1,572,076	785,074	203,511	228,572	354,919	97,135	
국 비	147,051	63,652	14,757	16,637	52,005	29,674	
지방비	소 계	343,797	156,816	61,319	68,215	57,447	65,410
	시 비	226,515	97,784	44,822	45,038	38,871	58,471
	구 비	117,282	59,032	16,497	23,177	18,576	6,939
공공투자 (읍 자)	1,081,228	564,606	127,435	143,720	245,467	2,051	
		(15,000)					

자료 : 대전광역시, 2006 원도심활성화 계획, 2006

<표 4-2> 원도심활성화 조례 관련 사업(2003~2006)

사업유형	사업내용	투자액(백만원)
지구교통 개선사업(TIP)	중교, 자양, 가양지구 3개소	1,700
재래시장 편의시설 확충사업	중앙시장 리모델링, 재래시장 활성화사업(3개소) 등 12개 사업	2,621
특화거리 및 재래시장 축제지원	중앙시장 축제지원 등 8개 사업	206
임대료지원	29개 업체(동구 5, 중구 24)	84
원도심권 건축밀도 완화	일반상업 1300%, 주상복합주거비율 90:10	

자료 : 대전광역시, 2006 원도심활성화 계획, 2006

4.2 도시재생 노력의 한계

그러나 기존의 활성화 정책은 다음과 같은 몇 가지 문제로 인해 원도심의 활성화, 나아가 살기 좋은 원도심으로 자리하는데 있어서 한계를 내포하고 있다.

첫째, 가로시설물 정비와 같은 물리적이고 외형적인 시설 중심의 개선정책의 한계이다. 도심이 활성화되기 위해서는 노후화된 시설의 정비와 개선과 같은 하드웨어적인 접근과 더불어 다양한 프로그램을 통한 상권 회복과 이용객의 다양한 활동 유인과 같은 소프트웨어적인 접근이 필요하나 상대적으로 이러한 소프트웨어적인 접근노력이 부족하였다. 이로 인하여 많은 비용이 투입되었음에도 불구하고 시민들에게 매력적인 공간으로 회생되지 못하였다.

둘째, 정책의 방향이 지나치게 자영업자 요구 중심으로 시행되어 원도심 재생의 방향이 왜곡된 점이다. 원도심이 활성화되기 위해서는 “자영업자를 위한 원도심”이 아닌 그곳에 “거주하고 있는 원주민”과 “시민을 위한 원도심”이어야 한다. 그래야만 시민들의 활동을 끌어들이게 되고 결과적으로 원도심의 상권이 회복될 수 있기 때문이다.

셋째, 원도심 활성화를 위한 개별사업들이 신개발지와 유사한 개념으로 접근되어 실효성이 떨어진다는 점이다. 원도심은 신개발지와는 달리 계획적으로 조성된 공간이 아니기 때문에 신개발지와는 다른 개념으로 접근되어야 한다. 예컨대 도로망 확대나 주차공간 확보는 원도심의 공간적 여건 하에서는 엄청난 비용이 투입되는 반면 근본적인 교통체증 및 주차문제를 해소할 수는 없다. 따라서 대중교통 중심의 접근성 확보와 보행자 위주의 공간구성 등과 같은 차별화된 접근방법이 필요하다.

5. 도시재생의 실천방안 제안

5.1 기본 방향

살기좋은 원도심가꾸기의 출발은 원도심의 재생과 활성화에서부터 시작되어야 한다. 따라서 살기좋은 원도심을 만들어 가기 위한 이상의 조건들을 전제로 대전시 원도심의 활성화를 위한 기본 방향을 정리하면 다음과 같이 요약된다.

첫째, 원도심 활성화의 목적을 명확하게 설정하고 이러한 목적에 맞는 실천수단을 선택해야 한다. 지금까지 대전시가 추구해 온 원도심 활성화의 목적은 다분히 그곳에서 영업하는 자영업자들의 상권 활성화에 초점을 두었다. 물론 원도심의 상권이 활성화되어야 함은 당연하고 또 활성화 목적의 하나가 될 수 있다. 그러나 원도심이 시민 전체의 매력적인 공간으로 재창조되지 못하면 상권의 회복은 기대하기 어렵다. 따라서 원도심의 재생은 대전 시민 모두에게 살기 좋은 공간으로 접근되어야 한다.

둘째, 원도심이 보유하고 있는 다양한 유·무형의 잠재력을 최대한 활용하여 살기 좋은 공간으로 재창조하는 방향으로 진행되어야 한다. 특히 원도심을 가로지르는 대전천의 친환경적 복원과 도시의 생태하천공원으로 활용, 원도심의 역사·문화적 자산과 상징성의 복원 및 활용, 사통팔달

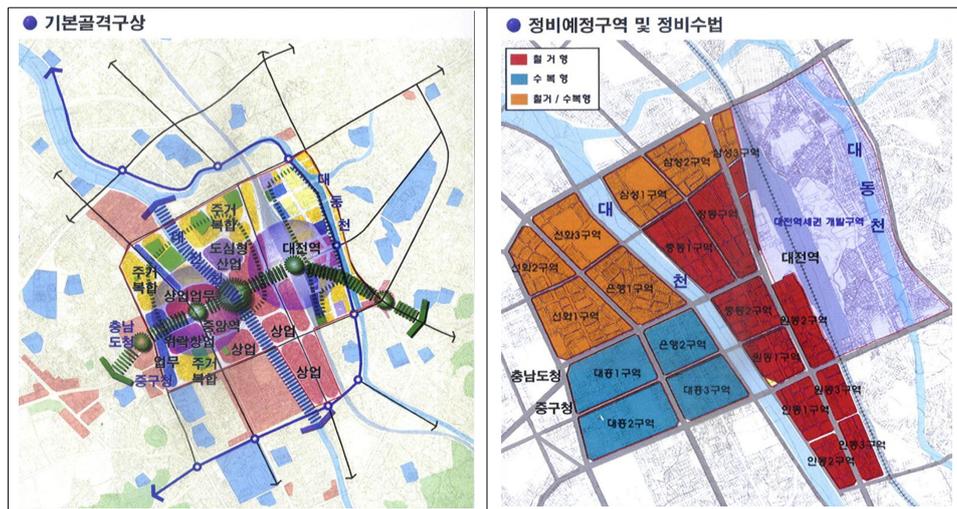
의 대중교통 접근성, 쾌적하고 다양한 보행 공간 확충 등은 대표적인 사례가 될 수 있다.

셋째, 도심의 재생과 활성화 대책은 신개발지와는 다른 개념으로 접근되어야 한다. 자연발생적인 도시공간을 신개발지에서와 같이 자동차 중심의 넓은 가로와 주차장을 확보하는 방식으로 접근하는 것은 기존도심의 환경적·공간적 조건과 맞지 않는다. 보행자 중심의 가로와 활동 중심의 기능배치, 도심 고유의 특성과 이미지의 활용 등 기성시가지의 장점을 최대한 살리는 방향으로 접근되어야 한다. 그러기 위해서는 대중교통 중심의 접근성 확보와 보행자 중심의 다양한 도심 공간 조성이라는 “발상의 전환”이 요구된다.

넷째, 도시관리 방향을 “성장관리형 도시재생”의 원칙에 따라 관리함으로써 원도심의 부활과 신도심의 적정 성장이 조화를 이룰 수 있도록 해야 한다. 신개발지역의 계획적인 개발을 통한 도시 성장관리가 기성시가지의 체계적인 정비와 통합됨으로써 원도심 재생과 지역간 균형성장이 이루어질 수 있다. 또한 원도심의 활성화를 위해서는, 물리적 환경의 정비·구축을 통한 하드웨어적 수법과 함께, 지역의 이미지 제고와 활력을 부여하고 효율적인 관리·운영을 위한 소프트웨어적 수법이 병행되어야 한다.

다섯째, 적정수준의 도심 주거기능을 유치함으로써 원도심의 활동성 증진에 기여하도록 해야 한다. 이를 위해서는 도시외곽지역의 대규모 신규개발을 억제하고, 도심지역과 도심 인근지역에 적합한 주거유형(주상복합개발, 도심재개발, 주거환경개선사업 등)을 적극적으로 개발하여 주거기능을 강화해야 한다.

<그림 5-1> 원도심 도시환경정비의 방향



자료 : 대전시, 대전광역시 도시·주거환경정비 기본계획, 2006.

5.2 세부 실천계획

① 원도심 중심지구의 지구단위 정비(뉴타운식 도시주거환경정비)

원도심의 대부분 지역은 「대전시 도시·주거환경정비 기본계획」상 도시환경정비(도심재개발) 또는 주거환경정비(주택재개발, 주거환경개선사업)의 예정지역으로 설정되어 있다. 따라서 원도심

지역에 대한 재정비계획이 어떻게 추진되느냐에 따라 원도심지역의 물리적 환경과 상주인구의 규모는 크게 변모될 것이며 결과적으로 원도심 활성화의 관건이 될 것으로 예상된다.

정비의 방향은, 중심지구에 대해서는 도심의 공간축과 주요시설의 거점성 등을 모식화하여 입지 유형에 따라 정비방안을 차별적으로 설정하는 것이 바람직할 것이다. 그리고 도심권 외곽의 전이 지대는 공·주·상 혼재지역의 효율적 정비방안을 모색하고, 주거기능 위주로 구성되어 있는 외곽의 노후·불량주거지역은 도시주거환경정비사업을 통해 적정 수준의 도심 주거기능을 확보하고 주거 환경을 정비해야 할 것이다.

여기서 개별 블록 중심의 재개발사업은 기반시설을 충분히 공급할 수 없어 주변지역의 주거환경을 오히려 악화시킬 수 있다는 점을 감안하여 광역적 도시정비방식(뉴타운방식)으로 접근해야 한다. 2006년 7월부터 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 따라 “재정비촉진지구”로 지정되면 각종 규제완화와 행·재정지원을 받을 수 있기 때문에 대전시 차원에서 종합적인 정비계획을 수립하여 광역적 방식으로 도시정비사업을 추진할 수 있을 것으로 보여 진다.

② 도심 상권의 회복 및 신·구도심간의 적정 기능배분

도심 상권의 회복을 위해 도심 전문화 기능을 선별적으로 강화할 필요가 있다. 사실 원도심의 모든 기능을 활성화시키는 것은 비효율적이고 비현실적이다. 따라서 업종별 상권분석과 동별 업종 전문화수준 분석결과를 활용하여 강화시킬 전문화 기능과 유치지역을 선정해야 한다. 특히 원도심의 경우 도심형 광역상권만으로는 상가활성화에 한계가 있으므로 지역생활권 중심지로서의 기능을 유지하여 구매력을 확보해야 한다.

또한 신·구도심간의 차별화된 특성을 부여해야 한다. 즉, 도심과 부도심, 지구중심의 위계에 따라 상권의 지역범위와 도시기능의 적정배분이 이루어지도록 하고, 신도심 상권과 경쟁적 경합 및 보완관계를 통해 안정화를 유도해야 한다. 즉, 원도심지역 주변지역에 대한 지역중심지 기능을 담당함과 동시에 대전광역생활권의 고차 위락·문화서비스 및 전문화 상품 공급기능 담당하도록 할 필요가 있다. 그러나 이와 같은 기능을 유지하기 위해서는 원도심의 노후시설에 대한 재정비와 함께 상가의 고급·전문화 수준이 강화되어야 한다.

<표 5-1> 신·구도심간 기능배분

구 분	유치기능의 성격	주요 유치기능
원도심 특화기능	도심상권 지배력이 큰 업종 및 서비스	· 의류, 악세서리, 귀금속 등 패션관련 전문품 · 위락·문화시설, 청소년 관련 시설 및 서비스 · 거리별 집적도가 큰 업종(한복거리, 한약거리 등)
신도심 특화기능	공공행정 및 중심업무기능 및 관련 서비스	· 중심업무(금융, 보험) · 공공행정 관련 개인·사회서비스
신·구도심 경쟁기능	지역(중생활권) 중심지로서의 상업 및 업무기능	· 일반업무기능, 개인 및 사회서비스 기능 · 생필품 및 공산품중심의 판매기능 · 연회 및 외식 서비스

③ 역사·문화적 전통(상징성)의 활용

도심공동화가 진행되는 과정에서 원도심지역의 활성화에 가장 큰 잠재력은 역사적 상징성과 문화적 공간으로서의 이미지다. 이미 성공적으로 정착된 은행동 “으능정이 거리”와 선화동의 “문화의 거리”를 핵으로 하여 역사·문화적 전통의 잠재력을 주변지역으로 확산시켜야 한다. 또한 문화유산의 발굴 및 홍보, 문화축제행사의 정례화 및 상품화(문화유산-축제행사-상품화 연계), 역사거리(Historical District) 조성 등 유·무형 문화유산의 발굴과 이미지 사업화를 추구하고, 특화거리별 각종 문화행사와 축제를 특화상품 판매와 연계하는 마케팅전략을 구상해야 한다.

④ 원도심지역에 대한 특별용도지구의 지정 및 활용

원도심 활성화의 추동력을 높이기 위해 특별용도지구를 지정하는 방안을 검토해볼 필요가 있다. 1차적으로 현행법상 가능한 지구·구역의 지정방안이다. 「국토의 계획및 이용에 관한 법률」 제37조 3항에 근거하여 예컨대 “상점가 환경개선지구” 등을 지정하여 「유통산업발전법」 상의 상점가 진흥조합에 대한 지원규정을 활용하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 또한 「도시재정비 촉진을 위한 특별법」에 근거한 “재정비촉진지구”의 지정을 통해 원도심의 물리적 환경을 개선하는 방안을 검토할 수 있다.

지방정부와 원도심의 자영업자단체, 지역주민조직의 자율적인 합의하에 대상구역의 설정과 상호협력방안을 만들어 도심상권을 활성화시키고 주거환경을 개선시키는 방안도 검토할 수 있다. 전문상점가와 기 지정된 특화거리를 대상으로 업무개선지구(Business Improvement District)를 지정하여 도심 기능회복을 위한 다양한 개선활동과 행·재정지원을 통한 자율실천 방안, 또는 기업유치지구(Enterprise Zone)를 지정하여 공동화된 중심시가지에 기업 유치를 통해 고용기회를 확대하고 도심 상권을 활성화시키는 방안 등이다. 1차 대상지역으로는 업무공간의 공동화 현상이 심각한 지역, 예컨대 선화동 구법원단지 주변지역을 우선적으로 선정할 수 있을 것이다.

⑤ 커뮤니티의 복원과 주민 중심의 마을만들기 운동 전개

살기좋은 마을만들기의 핵심은 지역 커뮤니티의 복원과 활용에 있다. 원도심지역의 외곽 주거지역은 아직까지 단독주택 중심의 주거유형이 형성되어 있어 자연발생적 커뮤니티의 복원 가능성이 상대적으로 크다. 그러나 지금까지 원도심지역은 상가변영회와 같은 상인 중심의 주민조직이 주로 활동하고 있다. 시장별, 특화거리별 수십개의 변영회가 난립되어⁸⁾ 각 영역별 이해관계에 치중하여 활동함으로써 지역 전체의 발전에는 오히려 제약요소로 작용하고 있는 실정이다. 따라서 상인조직에 대한 자체적 정비와 함께 커뮤니티별로 지역주민조직과 상호 연계하여 마을만들기 운동이 전개되도록 협력해야 할 것이다. 앞에서 제안한 업무개선지구(BIS)의 성공 여부는 지역주민, 상인, 토지·건물 소유자 등 관련 이해당사자가 얼마나 지역의 문제해결, 나아가 살기좋은 마을만들기에 적극적으로 참여하고 협력하느냐에 달려 있다는 점을 명심해야 한다.

8) 2005년말 현재 동구 32개(시장 8개, 재래시장 12개, 특화거리 6개, 상점가 6개), 중구 20개(시장 6개, 특화거리 9개, 기타 5개) 등 총 52개 상가변영회가 활동중임.

6. 맺는 말 - 살기좋은 원도심을 위하여

기성시가지의 인구유출과 도심기능의 쇠퇴는 국내외의 많은 대도시들이 공통적으로 겪고 있는 문제이며, 이들 도시들이 해결해야 할 중요한 과제이기도 하다. 특히 21세기의 “환경적으로 건전하고 지속가능한 도시”를 추구하기 위해서는 “도시재생”과 “도시내 지역간 균형발전”이 전제되어야 한다. 신시가지의 개발을 통한 도시의 외연적 확산은 우리의 자연환경을 크게 훼손하고 난개발을 초래하는 반면, 기 개발된 기성시가지의 재활용과 정비는 신규 토지자원의 투입 없이 토지이용의 효율화를 기하는, 그야말로 자원절약적이고 지속가능한 도시를 만드는 시발점이 되기 때문이다. 그런 의미에서 최근 활발하게 논의되고 있는 도시성장관리와 살기좋은 도시만들기의 출발은 바로 도시재생에서부터 찾아야 한다.

대전시의 경우 1998년 이후 지금까지 시정부 차원에서 원도심 활성화를 위해 지속적인 노력을 경주해 왔으며, 특히 국내에서는 처음으로 도시주택국의 도시관리과 안에 “도심활성화 담당”을 신설하여 도심공동화에 적극적으로 대처해 오고 있다. 그러나 정책의 결과에 대해서는 아직 단정하기 어려우나 현재로서는 괄목할만한 성과를 거두지 못하고 있는 실정이다.

도심활성화 정책의 가시적인 효과가 나타나지 못한 데는 여러 원인이 있겠으나, 주민들의 생활양식과 소비행태의 변화(예컨대 주거의 쾌적성을 선호하는 주민들의 주거의식), 그리고 당해지역 주민들(자영업자, 토지·건물소유자 등)의 소극적이고 조직화 되지 못한 대응방식도 하나의 원인으로 지적할 수 있다.

그러나 시정부의 모순되고 단견적인 도시관리정책도 원도심 활성화와 신·구도심의 균형성장을 어렵게 하는 요인으로 작용하고 있다. 도시 외부로부터의 인구유입이 정체된 상태에서 신시가지 개발정책을 지속적으로 추진함으로써 기성시가지 주민들의 신시가지로의 이주를 촉진시키고 또 도심공동화를 심화시키고 있다. 또한 도심부의 활성화와 재생이 가능하기 위해서는 “신개발 중심의 사고”에서 토지자원의 재활용을 통한 “성장관리 중심의 정책전환”이 이루어져야 하나 생각보다 “발상의 전환”이 쉽게 이루어지지 않는다는 점이다. 특히 대전시의 경우 외곽지역에 풍부한 개발가능지를 보유함으로써 다른 어떤 도시보다도 신시가지 개발에 대한 유혹에 빠질 수 밖에 없는 자연환경적 여건을 갖추고 있기 때문이다.

끝으로 도심재생의 가장 중요한 전제조건은, 원도심의 활성화는 시정부의 노력만으로는 이루어지지 않는다는 사실이다. 그곳에 살고 있는 주민들과 자영업자들이 스스로, 그리고 주도권을 가지고 살기좋은 도심만들기의 방법으로 접근할 때 진정한 의미의 도심활성화가 이루어질 수 있기 때문이다.

----- 참고문헌 -----

- 계기석(2003), “대도시 도심지역의 활성화를 위한 법제화 방안”, 원도심 활성화를 위한 워크샵, 동구포럼
- 김영환 외(2002), “성장관리형 도심재생의 개념 및 계획요소 설정에 관한 연구”, 2002년도 추계학술대회, 대한국토도시계획학회
- 김 인(1986), 현대인문지리학, 서울: 법문사
- 김혜천(2001), “구도심 문제와 신구도심 균형발전”, 21세기 새로운 도시관, 대전경제정의실천연합
- 김혜천(2003a), “도심공동화 문제의 이해와 도심재생의 접근방법”, 한국도시행정학회, 「도시행정학보」, 제16집 2호
- 김혜천(2003b), “지속가능한 도시의 조건 - 원도심의 재생으로부터”, 꿈과 희망의 푸른 대전 21 소식지, 제18호, 대전의제21 추진협의회.
- 박재길(2006), “살기좋은 도시만들기”, 국가균형발전위원회
- 백기영 외(2002), “국내 도심공동화 현황 및 도시재생 실태분석”, 2002년도 추계학술대회, 대한국토도시계획학회
- 성경륜(2006), “살기좋은 지역만들기 정책의 비전과 과제”, 국가균형발전위원회
- 유상혁(2002), “대전시 원도심 활성화 방안”, 대전발전포럼, 통권 제5호
- 이상대(1999), “대도시 내부시가지의 쇠퇴와 대응”, 도시·지역과 산업, 권태준 외 공저, 서울대학교출판부
- 이상대(1996), 서울시 내부시가지 쇠퇴현상의 진단에 관한 연구, 서울대학교 대학원 박사학위 논문
- 국가균형발전위원회, 살기좋은 지역만들기-유형별 해외사례, 2006
- 대전광역시(2006), 대전광역시 도시·주거환경정비 기본계획
- 대전광역시(1999), 기존도심 재활성화 방안에 관한 연구
- 대전광역시(2006), 2006 원도심활성화 계획
- 서울시정개발연구원(2001), 서울 도심부 주거실태와 주거확보방향 연구
- Groves, Richard & Christopher Watson, Housing and Urban Regeneration, 주택연구 제10권1호, 한국주택학회, 2002
- Department of Environment(1977a), Inner London: Policy for Dispersal and Balance, Final Report of the Lambeth Inner Area Study, London: DOE
- Department of Environment(1977b), The Policy for Inner City, London: HMSO