

시민참여형 마을(도시)만들기를 위한 제언

이 건 호 | 목원대학교 도시공학과



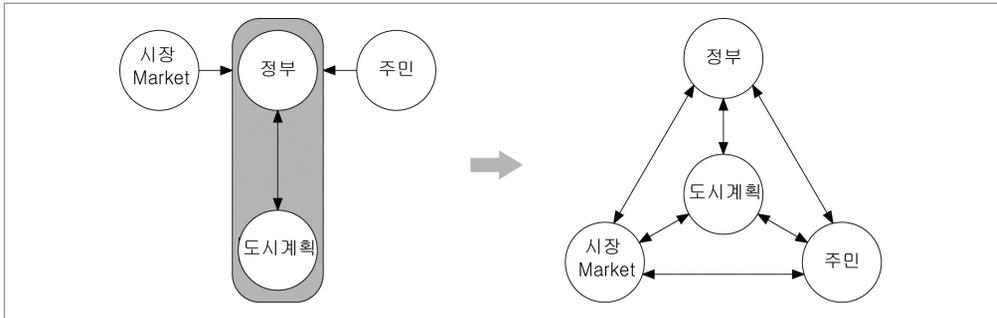
1. 들어가기

최근 들어, 중앙정부의 각 부처별로 '소도읍육성사업', '살기좋은 마을만들기', '살기좋은 도시만들기' 등의 사업들이 주민제안형식을 빌어 붓물 터지듯이 시행되고 있다. 이는 전형적인 관(官)주도의 주민참여형 마을만들기인 것이다. 어쨌든, 이러한 움직임은 '우리 마을의 장래는 우리 손으로 결정하고 싶다'라는 생각을 갖는 시민들이 점점 늘어나고, '시민참여에 의한 마을만들기'라는 목적을 갖고 여러 제안사업들과 다양한 활동들이 전국 각지에서 나타나는 계기가 된 것이다.

이러한 움직임은 아직 관(官)주도에 의한 초기단계의 시민참여형태에 불과하지만, 도시계획분야에서는 본격적인 지방분권화에 걸 맞는 주민참여라는 시민사회계도의 의미 이상으로, 커다란 역사적인 의의를 갖는 전환점이 된 것이라고 생각한다.

2. 도시계획 패러다임의 변화

현대사회가 정치적으로 민주화되어 전체주의사회가 개인주의사회로 변화하고, 중앙집권적 정치행정구조가 지방자치단체로 분권화되고, 시민사회도 성숙되면서 도시계획제도도 새로운 관점에서의 접근방법이 요구되었다.



사회가 전체주의를 바탕으로 한 공동체에서, 개인주의를 바탕으로 한 공동체로 거듭 나면서 정부주도의 하향적 계획은 시민·지방자치단체로부터의 상향적 계획으로 변화되었다. 또한, 분권화되면서 중앙정부와 지방자치단체간의 역할구조가 협력관계로 바뀌게 되었다.

또한 도시계획의 주된 사회적 과제가 고속도로와 간선도로등과 같은 광역기반시설개발 일변도인 확대형 사회(擴大型 社會)에서, 주변지역 주거환경정비·보전 중심의 안전형 사회(安全型 社會)로 넘어가는 것을 반영하고 있다고 생각된다.

21세기는 20세기와는 달리 인구가 감소하고, 사회경제가 지나치게 확대되지 않는 것을 전제로 하는 '저 성장·제로성장·마이너스 성장'의 도시계획이 커다란 주제가 될 것이다. 이때는 도시주변부 신개발보다도 기성시가지의 재개발·정비가 중심이 되므로, 현재 살고 있는 시민들이 장래 목표로 하는 시가지상을 공유(共有)할 필요가 있기 때문에, 시민합의에 따른 계획이 있어야 하는 것이다.

3. 시민들이 참여하는 마을(도시)만들기

● 왜 시민인가?

우리에게 익숙한 단어는 '주민참여'라는 단어일 것이다. 그러나 본고에서 '주민'이라는 단어 대신 '시민'이라는 단어를 사용한데는 중요한 의미가 있다. 우선, '주민'이라는 단어는 공간적으로 지구차원에 거주하는 사람으로, 구체적이며 한정성에 대한 의미가 '시민'보다 강하고, 도시계획과 관련지어 생각할 때, '지권자(地權者)'로서 이해 당사자라는 의미를 내재하고 있다.

이에 대하여, '시민'은 도시에 거주하는 불특정 다수인 일반인으로, '주민'보다는 보다 객관적이며 전체적 관점에서 도시계획 사안에 접근할 수 있는 사람들을 의미한다.

● 왜 '참여'인가?

최근, 도시계획 분야에서 결정방식이 변하고 있다. 『도시계획 패러다임의 변화』라고까지 말하는 경향도 있다. 지금까지 결정패턴은 중앙집권적으로 정보·인재·재원(財源)·권한을 집중해서 관료와 정치가가 전체의 이익, 즉, 『공익(公益)』을 우선하고 개인의 이익은 『사리사욕(私利私慾)』이라고 멀리하였다.

이에 대하여, '마을만들기'를 생각하는 방법은 오히려 그 반대로 개인의 주체성(主體性)과 이익(利益)을 인정하는 것에서부터 출발하는 것이다. 당연히 사리사욕(私利私慾)만으로는 사회에서 통하지 않기 때문에, 보다 많은 사람들의 동의를 받아 자신들의 이익을 추구하기 위해 보다 '공익(公益)화'할 필요가 있는 것이다.

종래 결정패턴은 전체(全體)가 개별(個別)을 일방적으로 밀어 붙이는, 소위 '위로부터 아래로'의 도시계획(Top-Down)이었다. 이것과는 대조적으로 마을 만들기는 집 근처 생활환경인 '지구(地區)'단위를 기초로 해서 전체를 보는 '아래로부터 위로의 도시계획(Bottom-Up)'인 것이다.

● 참여는 어렵다

그러나, 지자체 행정의 현장에서 참여는 별로 진척되고 있지 않다. 법률상으로 참여에 관한 규정은 있지만 그 운용은 지극히 형식적인 것이 현실인 것이다. 분명히 '참여'는 말로는 쉽지만 행동하기는 어렵다. 왜, 참여는 어려운 것일까? 참여가 어려운 것은 '모르겠다' '결말이 나지 않는다' '이기적인 것으로 된다'라는 세 가지가 겹쳐져 우리들이 나가는 방향을 방해하기 때문이다.

따라서, 첫째로 시민들의 요구를 듣는 확대과정이 필요하며, 둘째로 시민들이 처음으로 자신의 이해관계를 알게 되면, 의논을 해도 결론을 내리기 어렵다. 여기에서 필요한 것은 조정·타협이라는 축소과정이다. 셋째는 시민들이 서로의 이익을 조정하여 종합이 되었다더라도 결정된 것이 좋은지 어떤지는 어려운 문제인 것이다. 이것은 '집단으로서의 종합'이기 때문에

전체적 관점으로부터는 그 집단의 '이기(利己)'인 경우가 많다. 그러나 '이기적(利己的)이기 때문에 안 된다'라는 것이 아니라, '이기적이더라도 하나로 합의해서 결정한 것'이 중요하며, 이에 더해 보다 전체적인 관점에서 조정을 하는 것이 중요하다. 더욱이 개별로부터 출발하는 '참여형 마을만들기'야 말로 '전체적 관점'에서 계획 수립에 참여한다는 점에서 중요한 의미를 갖는 것이다.

● '학습(學習)'없이 '참여(參與)'없다

'참여'에는 어려운 점이 있지만, 이를 극복하기 위해서는 반드시 '학습'을 하는 것이 좋다는 것을 시민들과 지방자치단체 측이 알아야 한다. 이들에게 전하고 싶은 것은 '학습하지 않는 사람이 참여해서 이익을 얻는 것은 곤란하다'는 것으로 이것은 진리인 것이다.

참여의 장(場)에서 자신의 주장만 하고 양보 없는 사람들은 참여라는 게임원칙의 위반자로, 자신의 생각을 절대로 양보하지 않는 융통성 없는 가치관으로는 안 된다. 자신의 마음속에 유연한 가치관을 길러, 다른 사람들의 가치관과 부딪치고 합치면서, 자신의 생각을 수정해 나가는 유연한 사고방식이 필요하다. 결국 정(正) - 반(反) - 합(合)의 과정을 수행해 나가는 '지혜(智慧)'가 중요한 것이다. 마을만들기 학습은 자신이 스스로가 주체적으로 배우는 '자기학습'과 자신과 같은 수준의 사람과 말하면서 함께 학습하는 '상호학습'으로 크게 구분할 수 있다. 마을만들기 현장에서는 이 두 가지 학습방법이 유용하다.

참여수법과 인재양성은 무엇을 의미하는 것인가? 이것은 도시계획이라는 '기술'이 크게 변질됨과 동시에 그 기술을 담당하는 인재도 변화시킨다는 것을 의미한다. 결국 종래에 도시계획 기술을 담당하고 있던 관료와 컨설턴트에 더해지는 형태로 의식있는 시민층들을 육성하는 것을 의미하며, 이로 인해 시민참여는 현실성을 갖게 되는 것이다.

참고문헌

1. 渡 俊一 編著, 市民参加のまちづくり, 學藝出版社
- 이건호 역, 시민들이 참여하는 마을만들기, 목원대 출판부, 2004
2. 渡 俊一, 太田守幸 編著, 市民版まちづくりプラン 實踐ガイド, 學藝出版社
- 이건호 역, 시민들이 만드는 마을만들기 계획 실천가이드, 목원대학교 출판부, 2009
3. 대한국토·도시계획학회, 도시계획론. 보성각, 2008, p109

주) 본 원고는 대전시의 도시·건축아카데미에서 발표한 원고를 수정·보완하여 작성한 것임